

“单独二孩政策”实施初期的出生堆积及其特点

石人炳

(华中科技大学社会学系, 湖北 武汉 430074)

摘要 “单独二孩政策”实施初期出生堆积的程度取决于“生育潜能存量”的大小和其释放比例及释放进度。文章根据计生部门的统计资料和已有的对全国“单独育龄妇女”的预测结果进行推算, 如果 2014 年年初全国统一实行单独二孩政策, 全国的生育潜能存量将达到约 2000 万人, 其中的 60% 左右会在政策调整后逐步释放, 并主要集中在政策调整的最初几年释放, 由此带来的出生堆积不可避免。生育政策调整对不同地区和不同妇女群体的影响有差别, 因此, 相关管理部门在政策调整初期要通过多种手段降低出生堆积的程度, 尤其要避免生育率的“政策性反弹”与“失控性反弹”的叠加。

关键词: 单独二孩政策; 计划生育; 出生堆积

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2014) 05-0013-10

DOI: 10.3969/j.issn.1000-4149.2014.05.002

The Coming Baby Boom after Loosening Birth Control Policy and Its Characteristic in China

SHI Renbing

(Department of Sociology, Huazhong University of Science and Technology,
Wuhan 430074, China)

Abstract: From the beginning of 2014, China starts to ease its family planning policy, which allows couples to have a second baby if either parent is an only child. The number of the couples of childbearing age that either one is an only child, the proportion that the couples who are permitted to a second birth will really give birth, and the birth timing will be the three fundamental determinants of the post-policy-change baby boom. It is estimated that the couples of childbearing age that either one is an only child are 20 million in the early 2014 in the whole country, the 60% of them will

收稿日期: 2014-02-11; 修订日期: 2014-07-13

基金项目: 华中科技大学 985 建设项目“中国生育政策调整与人口结构变化研究”。

作者简介: 石人炳, 人口学博士, 华中科技大学社会学系教授。

actually give the second birth in a couple of year after the policy change, that will result in a sharp rise of birth. The influence of birth control policy on fertility is deferent in urban and rural area for different women. In order to avoid too large baby boom, some measures should be take to keep off both “policy-loosening caused fertility rise” and “loss of control fertility rise”.

Keywords: the “couples to have a second baby if either is an only child” policy; family planning; baby boom

一、导言

计划生育实行 40 多年后的今天, 中国人口形势发生了巨大的变化。第一, 妇女生育率保持在很低水平。2010 年“六普”数据表明, 我国妇女总和生育率为 1.22, 即使按 20% 的出生漏报计算, 总和生育率也在 1.5 左右, 远低于更替水平。第二, 人口老龄化程度不断加剧。“六普”数据显示, 我国 60 岁及以上老年人口已接近 1.78 亿, 占总人口的 13.26%, 预计未来 30 年是我国人口老龄化快速发展时期。生育率的下降是老龄化最直接和最主要的诱因。第三, 少年儿童人口比例持续下降。“六普”数据显示, 2010 年我国 0~14 岁人口为 22246 万人, 比 2000 年的 28979 万人减少了 6733 万人。0~14 岁人口所占比重也由 2000 年的 22.89% 下降到 2010 年的 16.60%, 10 年间下降了 6.29 个百分点。如果保持现有生育水平, 少年儿童人口比例还会下降。少年儿童人口规模和比例的这种变化趋势预示着未来我国劳动年龄人口的变化趋势。第四, 独生子女家庭面临风险。近年来, 独生子女伤亡时有发生, 失独家庭成为一个社会性的问题。未来一段时间, 随着独生子女比例的上升, 独生子女家庭的各种风险和隐患还会上升。

鉴于上述现实情况, 十八届三中全会决定“启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策, 逐步调整完善生育政策, 促进人口长期均衡发展”(以下简称“单独二孩政策”)。调整生育政策是在全面审视我国当前人口和社会经济发展情况以及未来发展趋势的基础上的正确决策。但人口政策的调整是牵一发而动全身的问题, 在各地政策调整的具体方案即将出台之时, 深入分析政策调整可能带来的影响, 并制定应对之策是非常必要的。

本文将以太湖省为例探讨政策调整的直接人口学影响以及政策调整带来的影响的各种特点, 寻找应对策略, 以期相关部门的决策和政策执行提供参考。

二、“单独二孩政策”的直接影响人群及对生育数的影响

任何政策的实施或改变, 都会带来一定的社会影响。这种影响既有积极的方面, 也有消极的方面; 既有直接的, 也有间接的; 既有近期的, 也有长远的。生育政策的调整也不例外。“单独二孩政策”的实施, 必将对我国人口发展乃至社会经济的发展带来深远的影响。本文不打算全面分析政策调整引起的方方面面的影响, 而是仅就政策调整后最直接的人口学影响——年生育数量的改变及其特点进行分析。

1. “单独二孩政策”的直接影响人群

如前所述, 我国生育政策调整的背景是近 20 年的低生育率。适度放宽对家庭生育数量的限制, 其目的就是适度增加出生人口数量, 优化人口的年龄性别结构。政策调整的消息一出台, 就引起了国内外媒体的广泛关注。大多数人认为中国生育政策的调整是一大进步, 但也有不少人认为政策调整“来得太晚, 步子太小”。如果从“单独二孩政策”直接影响的人口群体看, 这次的生育政策调整确

实“步子”不大。

首先，“单独二孩政策”直接影响的是“单独家庭”，即夫妻双方只有一方是独生子女的家庭，对于夫妻双方都是独生子女的家庭（以下简称“双独家庭”）和双方都是非独生子女的家庭（以下简称“双非家庭”）没有影响。按照我国现有计划生育政策，大多数地方规定“双独家庭”可以生育二孩，而大多数地方规定非“双独家庭”适用“一孩半政策”^①。

其次，“单独二孩政策”对城市和农村单独家庭的影响是不一样的。我国当前在城市实行的是独生子女政策，“单独二孩政策”对城市所有的单独家庭都有直接的影响。但在大多数农村地区，现行生育政策还是“一孩半政策”，政策调整对第一个孩子是女孩的夫妇没有影响，因为政策不调整他们也可以生育第二个孩子。政策调整只影响第一个孩子是男孩的单独家庭。

再次，“单独二孩政策”对不同存活孩子情况的单独家庭影响也不一样。政策调整之初直接影响的是已有1个孩子的单独家庭。如果已有2个孩子（不管是符合政策生育的还是违反政策生育的），单独家庭就不受政策调整的影响。对于尚未生育的单独家庭，政策调整可能影响他们今后的生育决策，但对眼下的生育尚无影响。

综合上述分析，“单独二孩政策”的直接影响人群我们可以用表1表示。

从表1可见，政策调整直接影响的人群，一是“非农”、“单独”且“只有1个

孩子”（男孩或女孩）的家庭，二是“农业户口”、“单独”及“只有1个男孩”的家庭，表1中用“√”标示的有三类群体，只占表1中全部组合的12.5%。这样看来，似乎生育政策调整的影响确实不大。但要准确理解政策调整的影响，我们还需要从宏观数量的改变进行分析。

2. “单独二孩政策”对宏观生育数量的影响

其实，分析生育政策调整的影响，不仅要分析政策影响的群体类别，更要分析政策影响的群体规模。由于我国全面推行计划生育已有40多年的时间，这期间可能积累了数量众多的“单独家庭”，在政策调整的最初几年，如果这些积累的“单独家庭”集中安排生育，就会形成较大的出生堆积。因此，分析近期生育数量的变化，以下几个因素不能忽视。

（1）政策调整带来的“生育潜能存量”。“生育潜能存量”是指以“单独二孩政策”实施日期为起点，在政策调整之时，所有被原生育政策限制生育，但按照“单独二孩政策”可以生育第二个孩子的妇女数量（或其全部符合政策的可能生育的孩子^①）。或者说，“生育潜能存量”是指同时满足下面几个条件的育龄妇女的规模：第一，是“单独”妇女，即自己或丈夫有一方且只有一方是独生子女；第二，已有一个孩子；第三，不符合原有政策生育第二个孩子的条件但符合“单独二孩政策”生育第二个孩子的条件。简单地说，就是表1所列的“单独二孩政策”直接影响的育龄妇女人群。

“生育潜能存量”的大小是决定生育政策调整后“多出生”小孩数量的重要因素。这里之所以用

表1 “单独二孩政策”的直接影响对象

户口性质	存活子女情况	婚姻类型		
		双独	单独	双非
非农户口	未生育	×	×	×
	已生育1子	×	√	×
	已生育1女	×	√	×
	已生育2孩及以上	×	×	×
农业户口	未生育	×	×	×
	已生育1子	×	√	×
	已生育1女	×	×	×
	已生育2孩及以上	×	×	×

注：1. “×”表示“单独二孩政策”对该类对象不影响或暂不影响，“√”表示“单独二孩政策”直接影响的对象；2. 本表的分析仅适用于城镇实行独生子女政策地区和农村实行“一孩半政策”地区；3. 受“单独二孩政策”直接影响的群体是否生育第二个孩子还要视其生育意愿而定。

① 即不考虑政策调整后可以生育二孩但放弃生育的情况。

“潜能”二字，是考虑到这部分妇女尽管符合“单独二孩政策”生育条件，但不一定都会在政策调整后生育第二个孩子。

那么，全国的“生育潜能存量”有多大呢？有学者曾采用随机微观人口仿真模型对2005年全国1%人口抽样调查数据进行分析，研究结果是：2010年全国单独育龄妇女数量为2936.91万人，占育龄妇女的比重为7.98%，如果生育政策不调整，到2015年这两个数字分别上升到4359.23万人和11.98%^①。但这里的“单独育龄妇女”与本文“生育潜能存量”有区别：前者只考虑了同时符合“单独”和“育龄”（15~49岁）两个条件的所有妇女人数，而后者则增加了“现有存活子女数”和“是否在原生育政策和调整后生育政策限制继续生育范围内”等限制性条件，因此，前者对应的妇女人数要大于后者。如表1所示，“单独育龄妇女”包括表中“单独”一列对应的8类妇女群体，而“生育潜能存量”只对应政策调整时标有“√”的3类妇女群体。

以湖北省为例，根据湖北省全员人口数据库的数据，2013年湖北省“单独育龄妇女”总规模是59.3万人，而“生育潜能存量”是33.3万人，后者是前者的56.13%。考虑到湖北省经济发展水平和妇女生育水平等在全国处于中等水平，如果假定湖北省的“生育潜能存量”占“单独育龄妇女”比重能够代表全国的水平，则根据王广州测算的全国“单独育龄妇女”规模，笔者推算出全国在2013年的“生育潜能存量”约为2047.62万人^①。

（2）“生育潜能存量”释放比例和释放进度。“生育潜能存量”只是政策调整后历年累积的增加生育的可能数或极限数，但实际上，并不是所有符合“单独二孩政策”可以生育第二个孩子的妇女都会实际生育二胎，她们中的一部分会放弃生育二孩。我们将政策调整直接影响的妇女群体的“意愿二胎递进比”作为生育潜能存量的“释放比例”，“生育潜能存量”与其“释放比例”之积就构成了“生育潜能存量”的释放总量，也就是政策调整后多生育孩子的主要部分（政策调整后多生育孩子的另一部分来自“生育潜能增量”，后文将讨论相关内容）。

翟振武教授近期牵头组织的一项样本数近万人的调查显示，符合“单独”二胎政策的夫妇中大约50%~60%愿意生育第二个孩子^②。这一结论与多个门户网站上的调查结果类似^③。我们可以将翟教授的调查结论分别作为“生育潜能存量”的“释放比例”的上限和下限。以此为依据预测，可以推算出在生育政策调整后，全国“生育潜能存量”释放总量将为1021.81万人~1226.17万人。

上述“生育潜能存量”释放总量不可能集中在政策调整后的某一年完全释放，而是以不同的比例分布在不同年份进行释放，这就是生育潜能的“释放进度”。出生堆积的严重既取决于“生育潜能存量”释放总量的大小，也取决于“生育潜能存量”的释放进度。根据湖北省卫生和计划生育委员会2013年对全省2000多名单独育龄妇女的生育意愿调查，“生育潜能存量”释放最为集中的是在政策调整的第二年，约占释放总量的34%，其次是政策调整的第三年和第四年，分别占26.5%和25.4%，其余年份总共只占约14%。所以，出生堆积最严重的年份将是政策调整的第二年。按照上述生育意愿所反映的释放进度，如果在2014年年初全国同时实行“单独二孩政策”，则“生育潜能存量”在2015年将释放347.4万人~416.9万人，之后释放量会逐渐减少。

（3）政策调整带来的“生育潜能增量”及其释放。“生育潜能增量”是指以“单独二孩政策”公布实施日期为起点，在政策调整之后新出现的，被原生育政策限制生育，但按照“单独二孩政策”可以生育第二个孩子的妇女数量。“生育潜能存量”是一个时点指标，它可以计算总量；但“生育潜

① 这里只是大致匡算。其实，全国的计划生育政策的多样性比湖北省复杂得多。

能增量”是一个时期指标，它只有在确定的时期内才能计算总量，因为政策调整之后的每一年都会有新的“增量”出现。

“生育潜能增量”主要受四个因素的影响：因素一，政策调整之时尚未生育的“单独育龄妇女”的规模；因素二，政策调整之后每年新增的“单独育龄妇女”的规模；因素三，上述两类妇女生育第一胎的时间安排；因素四，这些妇女中原生育政策限制生育二胎而新的生育政策允许生育二胎的妇女比重。

对于“生育潜能增量”的估算是非常复杂的。上述四个因素中，如果说“因素一”可以直接通过相关部门的统计得到，但“因素二”的推算涉及独生子女的年龄性别结构、独生子女婚配的年龄模式、独生子与独生女或独生女与独生子婚配的概率等假设条件。如果将“因素三”和“因素四”考虑进来，情况就更加复杂了。

这里仍以湖北省为例分析其2014年“生育潜能增量”。根据湖北省全员数据库的统计，2013年年底全省有“无子女单独育龄妇女”11.97万人，假定其中的70.2%的妇女在2014年生育第一个孩子^①，并排除其中夫妻双方都是农业户口且生育女孩的妇女人数（这部分人即使在生育政策不调整的情况下也可以生育第二个孩子），则全省2014年“生育潜能增量”为6.95万人。这些“生育潜能增量”也会根据“释放比例”和“释放进度”在其后的各年中分别进行释放。

必须注意的是，“生育潜能增量”的释放比例和释放进度与“生育潜能存量”是不一样的。这是因为：第一，二者对应的妇女年龄结构差别明显，而不同年龄的妇女的生育意愿是不同的^②；第二，“生育潜能存量”的释放是在原有多年的生育抑制性因素解除之后的较为集中的释放，而“生育潜能增量”则是根据主体生育意愿的自然释放；第三，“生育潜能存量”较少受胎次间隔的影响，但“生育潜能增量”受胎次间隔的影响较大。比如，2014年的“生育潜能增量”就几乎不可能在当年释放，因为妇女在同一年生育二胎的可能性极小，按照现有的胎次间隔特点，在2015年释放的比例也不大。“生育潜能增量”的这种释放特点，也正好对“生育潜能存量”的释放起到了“错峰”的作用。

3. “单独二孩政策”实施之后年生育数量的分解

基于上述分析，我们对“单独二孩政策”实施后的年生育总数进行如下分解。

第一，“基础生育数”。该部分的计算只考虑育龄妇女的规模和年龄结构变化，不考虑政策调整以及“双独家庭”增加等因素。

第二，“固有增加生育数”。由于大多数省市原有计划生育政策规定“双独家庭”可以生育第二个孩子，这样，即使在生育政策没有调整的情况下，由于“双独家庭”数量的增加，即符合生育2个孩子的妇女数量增加，就可能使总的生育数量增加。

第三，“新增生育数”。这部分生育数是与政策调整相关的，即如果没有生育政策的调整，这部分妇女就被限制生育二胎。政策调整后，她们生育二胎的政策约束被解除，这样可能导致其多生育。

第四，“扣除生育数”。由于在政策调整之前，少数妇女违反政策生育二胎。这部分生育数量在“基础生育数”和“新增生育数”中被重复考虑了，因此，在计算某年生育总数的时候，应该是将前面所述的三个组成部分相加之后，减去被重复计算的政策外生育数。

政策调整之后年生育数分解的直观表示见图1。

^① “70.2%”是根据2013年的全员数据库数据计算的结果，这里假定2014年无子女的单独育龄妇女生育一孩的比例保持2013年的水平不变。

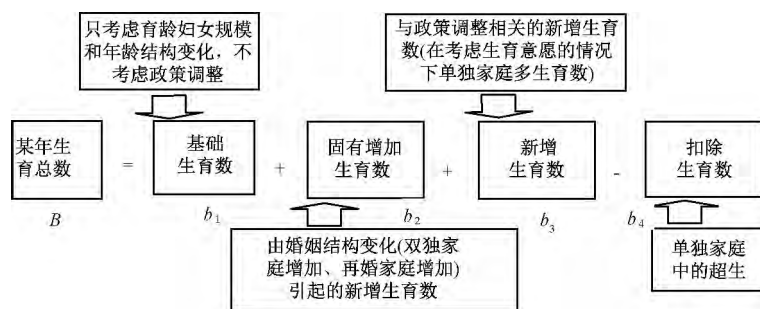


图1 未来某年生育总数的分解

如果将某年的生育总数用 B 表示，上述四个组成部分分别用 b_1 、 b_2 、 b_3 和 b_4 表示，则图1可用如下公式表示：

$$B = b_1 + b_2 + b_3 - b_4 \quad (1)$$

其中， $b_1 + b_2$ 是在生育政策不变情况下的生育数， $b_3 - b_4$ 是生育政策调整后新增的生育数。一切对政策调整后的“出生堆积”的测算或政策调整风险预估分析都是建立在对 $b_3 - b_4$ 的分析基础之上的，而其中的 b_3 是由前面的“生育潜能存量”和“生育潜能增量”以及二者的释放比例和释放进度所决定的。

假定2014年年初全国统一开始实施“单独二孩政策”，由于“生育潜能存量”的释放存在“政策反应滞后”^①，所以生育数量在2014年的增加并不会很明显，而在2015年将会有比较明显的增加。但因为前面所述的原因，“生育潜能增量”在2015年释放的比例会非常小，甚至可以忽略。故因政策调整导致出生堆积最为严重的2015年，全国多出生的人口数就是由“生育潜能存量”在当年的释放形成，约为347.4万人~416.9万人，或者说相当于2012年全国出生人数的21.25%~25.50%。

三、“单独二孩政策”对生育数或生育率影响的特点

从上面的分析我们很容易进一步推断，生育政策调整对不同地区和不同人群的影响程度是不一样的。其直接影响表现出如下特点。

1. 对不同生育政策地区的影响不同

表1所列“单独二孩政策”的直接影响对象是针对“一孩半政策”地区的。实际上，对不同生育政策地区，“单独二孩政策”的影响是不同的。

很多西方学者将中国的计划生育政策称为“独生子女政策”，这可能是对中国的政策不了解或理解有误。其实从全国来看，我国大部分地区实行的是“一孩半”政策，该政策覆盖的人群约占全国总人口的53.6%。独生子女政策所覆盖的人口大致占全国总人口的35.4%，二孩政策覆盖了全国9.7%的人口^②。

生育政策的调整对原有政策规定越严的地区则影响越大，对原有政策越宽松的地区则影响越小。如我国的江苏省、四川省等在农村地区也实行一孩政策，除特殊对象外，原有政策限制了绝大多数人生育二胎。政策调整对“单独”妇女的二胎生育限制解除了，因此，政策调整对这些地区影响就更大。但对原有二孩政策地区（如湖北的恩施州、河北的承德市、甘肃的酒泉市等地的农村）以及计划生育政策更宽松的地区（如没有生育限制的西藏牧区），实施“单独二孩政策”对这些地区就没有

① 政策实施后，符合新政策中生育二胎条件并决定生育二胎的妇女，其从决定怀孕到真正怀孕有一个滞后期，从怀孕到生育又有一个滞后期。

任何影响。“单独二孩政策”对“一孩半”政策地区的影响程度介于一孩政策地区和二孩政策地区之间。

2. 对城乡影响有别

在我国大多数省市中,计划生育政策是城乡有别的:城市往往执行一孩政策,而农村则大多执行“一孩半”政策。这里的“城乡”不是按照普查口径划分,而是按照户籍划分。或者更准确地说是非农户口和农业户口的划分。据统计,我国2012年底全国非农户口人口占总人口比重的35.29%^[7]。

表1说明,对于非农户口而言,“单独二孩政策”直接影响的对象既包括第一个孩子是女孩的育龄妇女,也包括第一个孩子是男孩的育龄妇女。但对农业户口而言,政策调整不影响第一个孩子是女孩的育龄妇女。仅从这一点来说,政策调整对城市的影响大于对农村的影响。

前面的分析还表明,生育政策调整对一个地区年出生人口数量的影响取决于以下几个因素:生育潜能存量的释放比例和释放进度、生育潜能增量的释放比例和释放进度。由于在城镇往往实施的是相对更加严格的生育政策,故城镇中的独生子女比例更高,相应的“单独家庭”存量和增量都会更大。从这一角度看,政策调整在城镇中的影响也会相对更大。但政策调整的真实影响还要看生育潜能的释放比例,即政策调整的潜在受益者的生育二孩的意愿。调查表明,我国已婚妇女的生育意愿也是存在城乡差异的。根据2004年中国健康与营养调查(CHNS)数据中对于2889个已婚妇女生育意愿的计算,其平均意愿生育数为1.73个,其中城镇为1.40个孩子,农村为1.95个孩子^[8]。这表明,生育政策调整后,城镇生育潜能存量和增量会大于农村,但城镇生育潜能存量和增量的释放比例小于农村。即生育意愿的城乡差异一定程度上缩小了生育政策调整对城乡影响程度的差别。

即便如此,政策调整对城镇的影响程度还是大于农村。根据笔者对湖北省的预测,如果2014年初调整政策,在2015年,湖北省全省出生人数比保持原有政策不变时要多20%左右,而武汉市的出生人数要多出25%左右。

3. 对生育数量的“内在约束”和“外在约束”之间张力不同的地区影响有别

笔者曾在分析生育控制政策对出生性别比的影响时,提出了生育数量的“外在约束”和“内在约束”的概念^[9]。所谓“外在约束”,是指生育政策对人们生育数量的约束,既包括政策本身规定的生育数量限制,也包括政策执行的力度;而“内在约束”是人们对生育数量的自我约束,即自己“有一个理想的孩子数,不愿意生育的孩子数超过这个理想数量”,“内在约束”与人们的意愿生育水平直接相关。人们意愿的生育数量越是超出生育政策规定的生育数量,生育的“内在约束”与“外在约束”的张力就越大;反之,“内在约束”与“外在约束”的张力就越小,甚至没有张力。

“内在约束”与“外在约束”的张力(以下简称“张力”)大小反映的是生育主体的个体特征,但一个地区大多数个体的共性特征就反映了地区性的张力特点。生育政策调整对不同“张力特点”的地区影响是不一样的,对张力较大的地区影响会更大,对张力较小的地区影响会更小。对这一点我们不难理解。在一直以来计划生育管理力度较大但生育观念转变较慢的地区(或“张力”较大的地区),人们的生育要求被生育政策所抑制,政策适度放宽后,生育潜能存量的释放比例和生育潜能增量的释放比例相对就高,生育数反弹就会更大。反之,“张力”较小的地区,生育政策调整后生育潜能释放比例相对较小,生育数反弹也会更小。

有一点要说明的是,对于一些计划生育政策要求较严格,但政策实际的执行力度不大,超生现象较为普遍的地区,尽管理论的“张力”较大,但实际“张力”并不大,生育政策调整对这类地区的实际影响也会比较小。

4. 对不同年龄妇女生育率影响存在差异

我们仍然从“生育潜能存量”、“生育潜能增量”和二者的“释放比例”三个因素分析生育政策调整对不同年龄妇女生育率影响的差异。

首先，从生育潜能存量看，由于不同年龄育龄妇女中“单独”家庭的比重不同，政策调整时不同年龄妇女生育潜能存量的大小是不一样的。我们仍以湖北省为例（见图 2）。

从图 2 可见，除了最低年龄组（24 岁及以下），各年龄组妇女生育潜能存量的变化特点是低年龄组大于高年龄组，40 岁及以上年龄组生育潜能存量已经很小了，因为这个年龄组的“单独”妇女比重很小。24 岁及以下组之所以表现“特别”，是因为该年龄组中属于“单独”且已生育孩子的妇女比例还不大。

其次，从生育潜能增量看，其随年龄的变化趋势与生育潜能存量的变化相似。这里我们不严格计算未来各年的生育潜能增量的年龄差异，仅以湖北省为例，使用不同年龄未婚人口中独生子女所占比重近似反映生育潜能增量的年龄分布特点（见图 3）。

图 3 预示未来几年新增“单独”家庭中，低年龄组比重会大于高年龄组，这样，低年龄组的生育潜能增量也会大于高年龄组。

最后，从“释放比例”看，

生育潜能存量（增量）只有与释放比例相结合才能反映真正的释放量。释放比例的大小我们可以用单独一孩育龄妇女的“意愿二胎递进比”表示，见图 4。

从图 4 可见，三种类别已有一个孩子的妇女的“意愿二胎递进比”都表现出 35 岁及以上意愿生育二胎的比例低于 35 岁以下的妇女的现象。说明较低年龄段（35 岁以下）的妇女不仅生育潜能存量和生育潜能增量比高年龄段（35 岁及以上）妇女大，而且其潜能的释放比例更高，故生育政策调整对较低年龄妇女的影响更大。

四、政策调整初期的计生工作应对

1. 研究结论

第一，从妇女类别看，受生育政策调整直接影响的妇女所占比例并不大，但政策调整时的“生

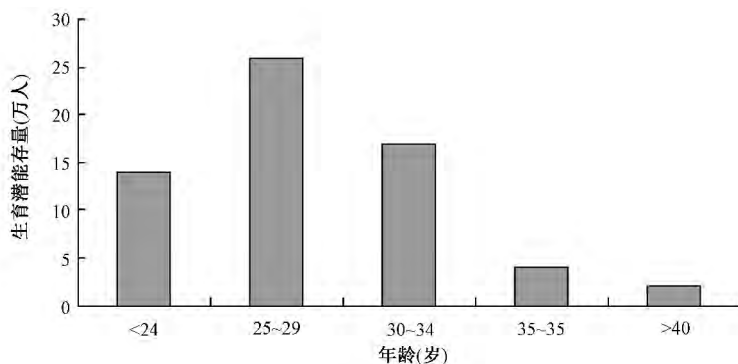


图 2 湖北省 2014 年生育潜能存量

资料来源：笔者根据湖北省卫生和计划生育委员会提供的数据计算。

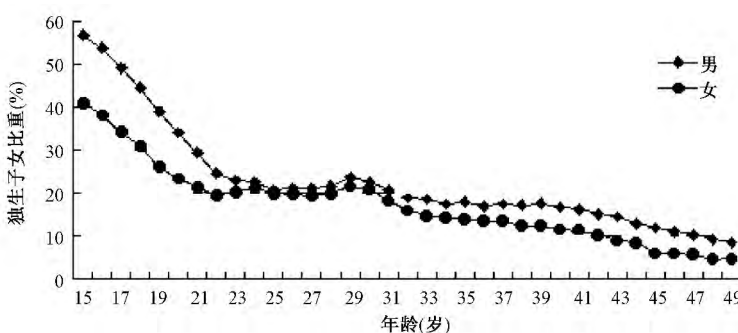


图 3 2012 年湖北省不同年龄未婚

人口中独生子女占比

资料来源：笔者根据湖北省卫生和计划生育委员会提供的数据计算。

育潜能存量”较大。按“夫妻是否是独生子女”、“夫妻户籍类型”和“现有存活子女状况”三个维度的组合，育龄妇女一共可以分为表1的24类，受政策调整直接影响的妇女只有3类，占12.5%。但由于几十年计划生育政策的作用，政策调整时生育潜能存量较大。如果2014年年初全国统一实行单独二孩政策，全国的生育潜能存量将达到2047.62万人。

第二，生育潜能存量的释放将集中在政策调整的头几年，会

形成一定的出生堆积。根据最新的对政策调整直接影响到的育龄妇女生育意愿的调查，生育潜能存量的释放比例为50%~60%，其中约86%会在政策调整后的第2~4年释放，特别是在政策调整的第2年将释放34%左右^①，由此带来的出生堆积不可避免。

第三，生育政策调整对不同地区和不同妇女群体的影响有别。生育政策的调整对原有政策越严的地区影响越大，对原有政策越宽松的地区影响越小；对城镇影响更大，对农村影响相对较小；对生育数量的“外在控制”与“内在控制”之间“张力”更大的地区影响更大，对“张力”较小的地区影响相对较小；对35岁及以下妇女影响相对较大，对35岁及以上妇女影响相对较小。

2. 政策建议

上述分析都只是考虑了生育政策调整可能带来的直接的影响，即政策调整本身导致的生育反弹，或称为“政策性反弹”。我们不排除政策调整初期可能出现的因为群众对政策调整的误解以及相关部门政策执行力度弱化导致的政策外生育增加，或称为“失控性反弹”。如果“政策性反弹”与“失控性反弹”叠加将出现更为严重的出生堆积，由此将会带来一系列次生性的社会后果。因此，在生育政策调整初期加强计划生育工作尤为重要。

第一，正确认识和理解生育政策调整。我国的生育政策调整是促进人口长期均衡发展的重要举措。但任何政策的制定或改革都是一种风险抉择，“单独二孩政策”从长远考虑可以降低人口结构方面的风险，但可能增大近期出生堆积以及由此带来的各种风险。新的生育政策总体上对人们生育数量的限制有所放宽，但并不是废除一切生育限制。因此，相关职能部门的管理人员要对生育政策调整形成一个基本共识“放宽”生育限制不等于“取消”生育限制，政策“放宽”不等于工作“放松”。计划生育在今后的一段时间仍是我国的一项基本国策。

第二，高度重视政策调整初期的计划生育工作。经历了几十年的计划生育之后，我国当前妇女生育水平已降到较低水平，人口增长速度趋缓，特别是人们的生育观念已有了很大的改变。这些为我们调整生育政策创造了条件，但并不等于对生育数量的控制已经大功告成。其实我国目前的计划生育工作还面临着不少困难：在过去的几年，一些地方生育率已出现反弹的迹象^[10~11]；当前的政策调整又

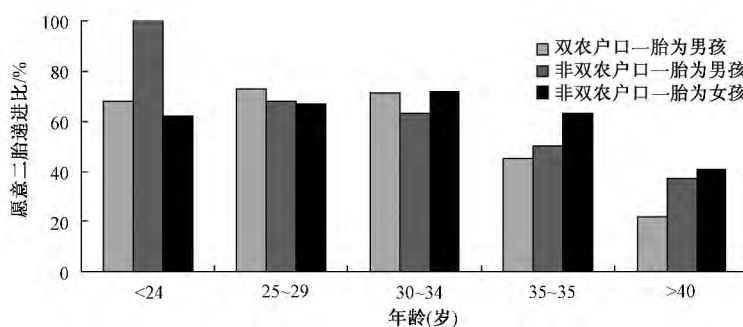


图4 湖北省单独一孩育龄妇女意愿二胎递进比

资料来源：笔者根据湖北省卫生和计划生育委员会2013年生育意愿调查数据计算。

注：图中的“农业户口”是指夫妻双方都是农业户口，“非农户口”是指夫妻双方至少有一方是非农户口。图中三类妇女对应表1中的受生育政策调整直接影响的用“√”表示的三类妇女。

① 该调查由湖北省卫生和计划生育委员会组织实施，数据由湖北省卫生和计划生育委员会提供。

正值机构改革开展不久,人口和计划生育委员会与卫生部门刚刚合并,各种人事关系、岗位职责等有待理顺,新的工作性质和工作方法有待熟悉,稍有不慎就可能出现我们不愿意看到的生育率“政策性反弹”和“失控性反弹”叠加的局面。因此,在政策适度放宽的背景下更要重视计划生育工作,更要严格控制政策外生育行为。一些以往计划生育工作中行之有效的方法,如党政一把手亲自抓负总责、一票否决、目标责任制等,还应该继续发挥作用。

第三,加大宣传力度。首先,要通过宣传让群众认识到,政策调整不是临时“开小口”的行动,不会在适度放宽之后再次政策收紧,打消群众顾虑,避免“抢生”。其次,可以从优生优育和家庭致富的角度,动员符合生育二胎的低年龄育龄妇女(如26岁以下的妇女)合理安排生育二胎时间,适度推迟生育。再次,动员符合生育二胎的党员干部带头晚育二胎,为群众做表率。最后,加大工作力度减少早婚早育。一胎早育不仅直接“贡献”政策调整初期的生育数量,而且会增加“生育潜能增量”,因此,控制早育可以降低政策调整初期的出生人口总数。

第四,强化信息管理和出生监测。“单独二胎政策”实施之后的生育率和生育数量变化是学术界和相关管理部门最为关注的问题。据笔者了解,不少地方的卫生和计划生育委员会正对此进行分析和预测。但任何预测都是建立在一系列参数假设的基础之上的:如预测未来“单独”家庭的变化,就要假定独生子女与非独生子女(包括区分农业户口和非农户口)婚配的概率;预测“生育潜能存量”的释放比例和释放进度,就要假定“单独”已有一个存活孩子妇女的二胎生育意愿和生育时间意愿;还有人口预测通常进行的其他参数假定:妇女总和生育率、预期寿命,等等。未来人口发展的真实情况是不可能完全符合这些假设条件的,这也是人口预测往往出现偏差的原因。对一个政策调整导致突变时期的人口的预测远比对一个变化较为平缓的人口的预测困难得多^[12]。因此,要强化人口信息化管理和出生监测,及时调整原有预测的参数并调整预测结果,为计划生育的政策完善提供参考。

参考文献:

- [1] 郭志刚,张二力,顾宝昌,王丰.从政策生育率看中国生育政策的多样性[J].人口研究,2003,(5).
- [2] 王广州.单独育龄妇女总量结构及变动趋势研究[J].中国人口科学,2012,(3).
- [3] 周蕊,姚玉洁,周婷玉.有多少“单独”家庭愿意生育二胎[N].新华每日电讯,2013-11-21(4).
- [4] 万蜜,陈竹沁,薛冰妮.调查显示五成网友愿生二胎,三成感叹生不起[N].南方都市报,2013-08-04(AA06).
- [5] 刘米娜.中国已婚女性意愿生育数的影响因素分析[J].西北人口,2010,(1).
- [6] 同[1].
- [7] 孙铁翔,华晔迪,高洁.2012年全国非农业户口人口所占比重达35.29%[EB/OL].(2013-03-06) http://news.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/06/c_114917440.htm.
- [8] 同[5].
- [9] 石人炳.生育控制政策对人口出生性别比的影响研究[J].中国人口科学,2010,(5).
- [10] 詹鸣.湖南省生育水平反弹原因的分析[J].人口与计划生育,2009,(3).
- [11] 袁卫国.生育水平反弹成因及对策[J].人口与计划生育,2009,(4).
- [12] (美)谢尔顿.预测业神话[M].郭晓凌译.北京:人民邮电出版社,2002:98.

[责任编辑 冯 乐]