

北京市计划生育政策实施效果分析与展望

侯亚非

(北京行政学院, 北京 100044)

摘要: 本文根据北京市独生子女生育意愿调查结果, 分析未来北京市一代独生子女生育二孩的可能性, 主张借未来二三十年独生子女进入婚育高峰期的契机, 有力发挥政府多年来在生育政策上的导向作用, 充分运用“双独”生育政策, 提高首都过低的生育水平, 从长远考虑创造有利于人口自身结构可持续发展的条件, 为首都现代化“新三步”发展目标营造良好的人口环境。

关键词: 计划生育政策; 独生子女群体; “双独”政策

中图分类号: C924.21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2005)02-0019-04

一、计划生育政策实施效果分析

我国现行计划生育政策的主要内容是, 提倡晚婚晚育、少生优生; 提倡一对夫妇生育一个孩子; 说服农村有实际困难、希望生两个孩子的夫妇实行适当间隔; 少数民族实行计划生育的具体做法由所在自治区或区市决定。同时, 独生子女与独生子女结为夫妇可以生育两个孩子的政策(简称“双独”政策)一直贯彻始终。北京市政府京政发[1982]138号文件规定: 夫妇双方均为独生子女的, 第一个孩子满4周岁后, 经批准可以安排生育第二个孩子。现行的计划生育政策是在特定历史条件下的一个时期性政策。

同全国一样, 计划生育国策在控制首都人口快速增长势头方面取得了显著成效。20世纪50~60年代北京市曾形成两次生育高峰, 50年代年均出生人口近14万, 60年代升至20万, 1963年出生人口高达32万, 创造了北京市人口自然增长率35.3%的最高记录。70年代北京开始执行计划生育政策, 年出生人口减至10余万人。1980年提倡一对夫妻生育一个孩子后, 出生人口递减至90年代年均7万人, 1996年以后自然增长率一直维持在1%以下。北京较早形成了稳定的低出生、低死亡、低自然增长的现代人口生育类型。

同时, 经过20余年独生子女政策的实施, 形成了北京市人口发展四个方面的突出特征:

第一, 庞大的独生子女群体。由于缺乏独生子女数量统计数据, 我们以独生子女领证率匡算北京市各年独生子女累计总量(不考虑迁移、死亡退出因素)。北京市于1980年开始实行“一孩”生育政策, 即育龄妇女生育的第一孩满4周岁后一般不再批准生育二孩指标, 以此推算, 70年代中期开始形成计划生育政策条件下的独生子女群体, 至2000年北京市独生子女累计约150万(参见表1)。80年代及以前出生的独生子女累计约111万人, 占同龄人口的52.3%; 90年代

收稿日期: 2004-09-23

作者简介: 侯亚非(1955-), 女, 北京行政学院教授, 硕士生导师, 从事人口社会学研究。

出生的独生子女约 41 万人， 占同龄人口的 60. 2％。从这里可以看出， 一是 90 年代出生人口总量下降幅度近 50％； 二是独生子女群体占同龄人口比重在 1/2 以上。

表 1 北京市户籍人口 独生子女总量推算值

年份	已婚育龄妇女累计人数（万）	独生子女领证率	独生子女累计人数（万）
1979	116. 3913	9. 38％	10. 92
1980	124. 8035	21. 52％	26. 85
1989	192. 1057	53. 79％	103. 33
1990	201. 3540	55. 23％	111. 21
2000	229. 9188	66. 0％	151. 75

注： 1979 与 1980 年数据来自北京市统计局编《1949—1987 北京市人口统计资料汇编》； 其余数据为《北京市统计年鉴》公布数字。

第二， 未来二三十年的“双独”婚育高峰。 70 年代中期以来形成的独生子女群体， 若以 1999 年北京市育龄妇女平均初育年龄 26 岁以及生育二孩女方需年满 28 周岁或两孩间隔 4 年计算， 政策允许的二胎大约从 2006 年始逐渐甚至快速增多， 80 年代及以前出生的独生子女大部分将在 2020 年以前完成二胎生育任务； 90 年代出生的独生子女大部分将在 2030 年以前完成二胎生育任务。 将于本世纪前二三十年形成“双独”婚育高峰期。

第三， 持续的超低生育水平。 北京市户籍人口育龄妇女总和生育率 80 年代末下降到 1. 3， 90 年代初下降到 1. 3 以下， 2000 年为 0. 72， 若以总和生育率低于 1. 3 为超低生育水平的界标， 北京的超低生育水平已持续 10 余年， 远远低于全国 1. 8 的平均生育水平， 也大大低于欧洲发达国家大城市人口生育的平均水平。

第四， 十分严重的老龄化趋势。 2000 年第五次人口普查北京市常住人口中 60 岁以上人口升至 12. 5％， 户籍人口这一比例为 14％， 高于全国平均水平 2~3 个百分点。 根据我们对未来 50 年北京市人口变动趋势预测研究， 即使充分考虑几百万流动人口对首都人口年龄结构的迁移替代作用， 到 2020 年 60 岁以上人口占总人口的比重也将上升到 23％， 即将提前 10 年达到全国 2030 年人口老化的水平； 2050 年进一步升至 40％以上， 将超过联合国预测的全国老龄化水平 15 个百分点， 形成严重的人口倒金字塔结构， 届时 60 岁以上老年人口抚养比将从 2000 年的 17％升至 55％以上， 总抚养比将从 2000 年的 36％升至 110％。

二、“双独”生育政策实施展望

持续的超低生育水平是未来北京市人口老龄化快速发展的重要因素之一。 从人口发展规律看， 人口老龄化趋势不可逆转； 未来二三十年符合政策二胎数量的微增， 也不能减少未来 50 年老年人口的绝对数量。 但是， 从人口发展的惯性规律考虑， 数量与结构具有同样的惯性发展特点。 50 年前我们没有及时采纳马寅初先生控制人口数量增长的建议， 使几代人背负沉重的人口包袱发展经济。 同样， 时至今日， 若无视人口结构严重老化的发展趋势， 我们的经济发展将势必面临几代人背负庞大的老年人口群体的局面。

因此， 我们必须将人口结构的合理化发展问题提上议事日程。 从人口年龄结构发展规律看， 在稳定的低死亡水平下， 在稳定低生育水平的大前提下，“双独”生育政策条件下二胎的生育数量成为改善未来年龄构成的重要因素， 且其对于年龄结构的调整作用是十分缓慢的， 但从长远考虑肯定有利于改善严重老化的人口结构。 根据我们的预测研究， 提高北京市户籍人口政策允许的二胎生育比例， 提高首都过低的生育水平， 以期改善日趋老化的首都人口结构， 存在以下可能性：

第一，“双独”生育水平推测。表 1 显示 1980 年及以前出生的独生子女总量是 90 年代的 2.7 倍，因此，“双独”夫妇家庭及其生育二孩高峰期的峰值将集中在前 20 年，2020 年后“双独”家庭及其生育二孩的绝对量将呈大幅度下降趋势。又由于 80 年代及以前和 90 年代出生的独生子女占同龄人口的 50%~60%，因此，未来二三十年独生子与独生女结婚组成“双独家庭”的比例将上升，符合政策的二孩生育比例、总量也将呈上升趋势，但其绝对量有限。

2002 年，北京市人口研究所与北京市人口计划生育委员会联合，在全市 18 区县采取随机抽样方法，对 20~30 岁北京市户籍人口独生子女进行了生育意愿问卷调查，回收独生子女有效样本 1159 份。根据问卷统计结果推算，如果全部婚育家庭中有 50% 以上的双独家庭，其中选择生育 2 孩的比例在 80% 以上，北京市的超低生育水平将有可能回复到 1.3 以上，如果达到 1.6 将存在难度（参见表 2）。

表 2 北京市未来 30 年生育水平推断

预测均数 双独比例	双独家庭生育 2 孩的比例					
	20%	30%	40%	60%	80%	100%
36%	1.048	1.068	1.109	1.174	1.246	1.36
42%	1.056	1.080	1.127	1.203	1.287	1.43
48%	1.064	1.091	1.145	1.232	1.328	1.48
52%	1.072	1.103	1.163	1.261	1.369	1.52
60%	1.08	1.114	1.181	1.290	1.410	1.6

注：表头中“双独比例”指双独家庭占全部婚育家庭的比例；“预测均数”指未来婚育家庭生育子女均数。

资料来源：马小红：“双独政策”影响下北京市人口生育水平变动分析，《人口研究》2004（1）。

第二，广泛宣传“双独”生育政策，充分发挥“双独”生育政策调整人口结构的作用。经过二十多年计划生育国策的实施，以及经济社会的全面进步，少生优生已成为相当部分公民特别是首都大城市居民的自觉意识。根据 2002 年北京市独生子女生育意愿的抽样调查，调查对象对于生育二孩的选择比例较低，平均不足 20%（参见表 3），但统计结果还显示了两个突出的特征：

表 3 独生子女对于符合政策二孩生育的选择比例 %

分类	要	不要	没想好
全部样本	19.1	56.4	23.6
未婚	17.2	55.7	26.4
已婚未育	18.3	61.9	19.8
已婚已育	28.9	53.6	17.5
已婚中的双独夫妻	19.7	52.6	22.4
双独已育 1 孩	30.4	52.2	17.4
居委会独生子女	17.2	56.5	25.3
村委会独生子女	34.2	52.7	22.4

一是从未婚到已婚再到已育三类独生子女，对于生育二孩的选择有着明显的梯度升高趋势。这可以印证人们的一般经验，即已婚者较未婚者在生育选择方面的考虑更接近实际，年轻人生育第一个孩子之后，对于养育孩子的认识会发生变化。

二是调查结果还表明，对于是否要生育第二个孩子，教育程度在本科以上的独生子女不仅选择“要”的比例较高，而且选择“不要”的比例最低，低于其他文化程度者 10~15 个百分点，

对于“没想好”的选择比例则最高。这一调查结果与同行的其他研究成果吻合，即受过高等教育的独生子女群体显示了较为明显的二孩生育倾向（参见表 4）。

表 4 教育程度与生育二孩的选择比较 %

教育程度	是否要生育第二个孩子		
	要	不要	没想好
初中及以下	22.6	58.1	19.4
高中	18.8	59.1	22.2
大专	16.9	58.2	24.9
本科及以上	22.3	44.6	33.1

此外，我们认为，由于以下两方面原因，此次调查问卷统计的独生子女意愿生育率应是偏低的。其原因：

一是调查对象年龄轻、未婚者多。在全部样本中未婚者占 70%，在读学生 18%。大约有 1/4 到 1/5 的调查对象对于是否生育第二个孩子选择了“没想好”。这主要源于调查对象年龄和实际婚育状况的限制，将来生育几个孩子还未提上他们的生活日程。因此，即使选择“不要”二孩，将来是否一定不生育二孩，目前不能下结论。

二是调查结果显示，“双独”政策群众知晓率低。独生子女对于“一对夫妇生育一个子女”政策的了解范围达 98.8%；而对“双独”生育政策的了解范围仅 58.2%。调查结果还显示，“国家号召”、“政策”因素是独生子女选择生育数量的主要影响因素。二十余年历史经验证明，计划生育国策家喻户晓，人人皆知，对于公民的生育行为有着十分重要的约束、导向作用。

因此，政府应考虑采取措施，有效提高政策允许的二胎生育比例。首先，充分、广泛宣传“双独”生育政策，使其像独生子女政策一样家喻户晓；其次，可考虑取消“退二胎指标政府给予 1000~2000 元奖励”的政策。充分发挥多年来政府在生育政策上的导向作用，鼓励符合生育二孩政策的家庭尽量生育两个孩子，以倡导他们为国家人口结构的调整做贡献。

据经验推测，随着独生子女进入实际婚育群体的扩大，“双独”政策贯彻范围的扩大，生育二孩家庭的增多，独生子女对于生育子女数量的实际选择将会高于目前生育意愿调查的统计水平。因此，提高首都过低的生育水平存在一定的上升空间。

根据我们的预测以及其他有关地区或大城市对未来独生子女进入婚育高峰期的预测研究，未来育龄妇女生育二孩数量的微增，不会影响稳定低生育水平的发展目标，又能在一定程度上改善目前的超低生育水平，从长远考虑有利于人口自身结构的可持续发展，有利于为首都现代化“新三步”战略目标的实现创造良好的人口环境。

参考文献：

[1] 北京市统计局编. 北京市人口统计资料汇编 1949—1987. 北京：中国统计出版社，1988.
[2] 侯亚非. 北京市未来 50 年人口变动趋势预测研究. 市场与人口分析，2004（2）.
[3] 侯亚非. 北京市独生子女生育意愿调查分析. 北京社会科学，2003（3）.
[4] 马小红. “双独政策”影响下北京市人口生育水平变动分析. 人口研究，2004（1）.

[责任编辑 王树新]