

对“二孩政策”生育控制作用机制的思考

石人炳

(华中科技大学 社会学系, 湖北 武汉 430074)

摘要: 许多研究发现, 我国部分试点“二孩政策”的地区妇女生育水平低, 人口增长得到了有效的控制, 但为什么“二孩政策”甚至取得了较“一孩半政策”更为显著的人口控制效果, 学界对此尚无人令人信服的解释。本文从进度效应、水平效应、特区效应和负人口动量效应等方面考察了“二孩政策”在稳定低生育率方面的作用机理。

关键词: 生育政策; 二孩政策; 生育控制

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2008)05-0018-04

目前, 我国不同省、市、自治区对城镇人口的生育政策基本上只允许生育一个孩子(部分少数民族地区政策略有放宽), 差别不大。但对于农村人口, 各地的人口政策不完全一样, 四川省和江苏省计划生育政策对农村居民生育数量的规定最为严格, 一般只允许生育一个孩子(简称“一孩政策”), 特殊情况可以生育两个孩子; 大部分省、市、自治区农村地区, 生育第一个孩子是男孩的夫妇, 一般不允许生育第二个孩子, 第一个孩子是女孩的夫妇允许生育第二个孩子(简称“一孩半政策”); 海南、云南、青海、宁夏、新疆等地农村普遍允许生育两个孩子(简称“二孩政策”); 在同一省(自治区)内生育政策也有差别, 在黑龙江、海南、云南、青海、宁夏等地区的人口稀少的少数民族、牧区少数民族的农牧民、边疆地区少数民族居民以及特殊情况, 可以照顾生第三个孩子; 西藏藏族农牧民生育数量 unlimited。从全国来看, 实行“一孩政策”地区所覆

盖的人口大致占全国总人口的 35.4%, “一孩半政策”覆盖到全国 53.6% 的人口, “二孩政策”覆盖到全国 9.7% 的人口^[1]。

特别值得关注的是, 在少数以农村地区推行“一孩半政策”为主的省, 却在省内的个别地区试点“二孩政策”20多年, 如甘肃的酒泉市、河北的承德市、山西的翼城县等, 自20世纪80年代试点“二孩政策”至今。这些试点地区的政策实施情况、人口再生产状况等引起了不少学者的浓厚兴趣。李建新、谭克俭、张纯元、张纯元和裴昆麟、李翰章、张二力等先后对“二孩政策”试点地区的政策实施效果进行了考察^[2-6]。最为集中的研究是以中国人民大学人口与发展研究中心顾宝昌教授为首, 十余位学者参与的“中国生育政策研究”课题组, 于2006年同时在我国多个实施“二孩政策”的试点地区进行了调研。这些研究一致认为, 从试点地区的情况看, “二孩政策”在控制人口增长方面具有积极的作用是

收稿日期: 2008-05-12

作者简介: 石人炳(1962-), 湖北天门人, 华中科技大学社会学系教授, 主要研究方向: 人口社会学。

①张二力, 王丰, 顾宝昌. 山西翼城县和甘肃酒泉地区农村实行“两孩”生育政策18年试点情况的报告. 2004

“成功的”^①。

全国第五次人口普查资料也证明,“二孩政策”试点地区似乎对于降低妇女生育率有更显著的效果:2000年,甘肃省酒泉市妇女总和生育率为1.42,而甘肃全省平均水平高达2.19;河北省承德市妇女总和生育率为1.54,而河北全省平均为1.78;山西省翼城县总和生育率为1.51,也低于山西全省1.85的平均水平。

按照常理,在我国群众生育意愿高于政策规定的生育水平的情况下,生育政策相对宽松的地区妇女生育机会多,生育水平会相对较高,而生育政策严格的地区妇女生育水平相对会更低。但是,“二孩政策”试点地区的事实为什么表现出有悖“常理”的情况?笔者认为,在生育控制作用方面,“二孩政策”相对于“一孩半政策”而言,有其独特的作用机理。

一、进度效应

一般认为,以总和生育率衡量的生育水平受两个因素的影响:一是妇女的终身生育水平,或“水平效应”(quantum effects);二是生育的早晚,或“进度效应”(tempo effects),也就是说,即使妇女终身生育的数量不变,但如果生育的时间推迟,总和生育率也会降低^[7]。

在“二孩政策”试点地区,一方面,政策规定了生育间隔,有些地区的规定甚至可以用“苛刻”来形容。如翼城县规定,凡要求生育二孩的农民都要实行晚婚(男在25岁、女在23岁以上结婚),凡批准生育二孩的妇女,应在30岁左右生育(生育间隔为6年,2007年对这一规定有所放宽)。违反晚婚晚育的夫妇会受到经济的或其他方面的处罚;另一方面,群众了解生育政策,心里踏实,不急于抢生。于是,妇女生育的时间推迟。有研究表明,1989年翼城县妇女一孩平均生育年龄是23.9岁,高于山西省22.6岁的平均水平和全国22.72岁的平均水平;二孩平均生育年龄翼城县是27.42岁,而山西省和全国平均水平分别是25.82岁和25.75岁^[8]。妇女生育推迟所产生的“进度效应”会导致生育水平下降。相反,在一些“一孩半政策”实施地区,政策规定的妇女生育的数量选择空间更小,政策实行

的难度大,抢生的现象更加普遍,“进度效应”就相对不明显。

二、水平效应

生育的新古典经济学理论认为,生育孩子的决定是一种经济理性的决定,或效用最大化过程。孩子的成本和收益影响人们对孩子的需求。在较早分析生育政策对生育行为影响的经济模型中,政策被认为能通过改变孩子成本或孩子收益来影响生育,而在模型中,孩子偏好被看做是既定的和不受政策影响的。近期的研究认为,同辈群体、邻里、习俗、传统和宣传会影响孩子偏好和价值^[9]。因此,生育政策通常是通过三个途径影响生育:一是通过影响孩子成本,二是影响孩子收益,三是改变父母的个人偏好^[10]。如果仅仅比较“二孩政策”和“一孩半政策”的生育数量规定对孩子成本、收益和父母个人偏好的影响,似乎难以解释为什么“二孩政策”试点地区能获得较“一孩半政策”地区更明显的人口控制效果。但如果将生育政策纳入整个社会经济变化的大环境中,我们不难理解其差异。

1. 孩子成本增加。在过去的几十年里,我国养育孩子的成本不断增加。一方面,孩子的直接成本在增加。首先,社会的发展和竞争的加剧,人们对孩子的教育越来越重视。全社会教育的普及程度在提高,人均受教育年限在延长,而且学校教育费用的增加,增加了孩子的教育成本;其次,经济增长和人们收入的增加以及生活水平的提高,孩子的生活抚养成本也大大增加。另一方面,孩子的间接成本也在增加。农村女性进城务工和在农村从事非农产业的比例增加,其生产和生活方式发生了很大的改变,与传统小农社会不同,非农就业妇女生育孩子往往意味着其工作的中断,收入的减少,因此孩子的机会成本也就增加。西方的研究证明,尤其当“母亲角色不兼容”(maternal role incompatibility)时,或者说工作和养育孩子发生冲突时,妇女更倾向于少生^[11]。

2. 孩子收益下降。在孩子成本增加的同时,孩子收益减少,至少,年青人所理解的孩

^① 中国人民大学人口与发展研究中心,“二孩地区人口态势”课题研讨会会议手册,2007。

子收益在减少。而这种“理解的”收益甚至是更重要的^①。有调查反映，当前一些农民认为孩子在增加家庭收入和养老等方面的作用下降了，“（原来）双女户希望生个儿子，担心姑娘都嫁了没有儿子抚养，现在无论儿子还是女儿都出去了，谁也靠不上”。有的年青人“看到自己的父母生育很多子女，但是晚年也得不到子女的好处，‘觉得超生没什么意思’”。“男孩在家庭劳动中的重要性降低。‘现在的娃娃都不干活，反正男孩女孩都不干活，小孩都上学’，“将来很难指望孩子，他们结婚之后就照顾自己的家了，等我们老了都不可能在家伺候。”^②可见，人们所理解的孩子收益减少。

3. 个人偏好改变。影响个人偏好改变的原因是多方面的，首先，妇女受教育程度的提高影响对孩子的偏好。妇女受教育程度越高，理想的孩子数量越低，承德地区的调查证明了这一点：受访群众随着受教育程度的提升，想要一个孩子的比例从不足 18% 升至 27.25%，增加约 10 个百分点，想要两个孩子的比例从 75% 降到 69%^③。其次，妇女的乡—城流动、城市生育文化向农村的扩散、妇女的非农就业等都会改变个人偏好；再次，几十年计划生育政策的实施，各种宣传教育手段和途径会收到潜移默化的效果。

应该说，在我国过去的 20 年里，无论是在“二孩政策”地区还是“一孩半政策”地区，上述“孩子成本”、“孩子收益”以及“个人偏好”都在向着妇女生育水平下降的方向变化，“二孩政策”并没有具有说服力的相对优势。刘爽等^④对翼城县和邻近的曲沃县群众理想家庭孩子结构分析发现，认为家庭有两个孩子比较理想的群众都占 70% 以上，“两个彼此相邻、社会经济发展水平类似、但生育政策不同的地区，群众生育意愿并无本质差别。”那么，“二孩政策”的“水平效应”是如何体现出来的呢？回答这一问题，必须联系到前文谈到的“进度效应”，正因为“二孩政策”有更明显的“进度效应”，正是妇女结婚和生育的时间推迟，在这个过程中，“孩子成本”、“孩子收益”以及“个人偏好”的改变使得部分育龄夫妇的生育意愿不断被重新审视和调整。一

些原来打算生育二孩的夫妇改变了生育计划，放弃了生育。所以，进度效应越是明显，生育意愿改变的空间越大，由此带来的水平效应就会越大。

“二孩政策”在设计之初，也许只是考虑到“以数量换时间”，获取进度效应，却意外地同时也收获了水平效应。

三、特区效应

在全国绝大部分农村地区（包括“二孩政策”试点地区所在省）实施“一孩半”政策的情况下，“二孩政策”试点地区犹如“生育政策特区”，其本身也会在控制生育的效果方面表现出一定的“特区效应”。

1. “二孩政策”试点地区具有“霍桑效应”。霍桑效应是管理学中的一种现象，是指人们由于受到额外的关注而引起工作绩效上升的情况。“二孩政策”试点地区的确定本身就是根据一定的条件挑选出来的，被选中地区的干部更是将它作为一种荣誉，正如翼城县前计生委主任坦言：“因为试点的初衷就是要给全国的农村一个借鉴和样板，向全国宣传试点的先进经验，……所以必须加大工作的力度。”霍桑效应使得试点地区党政领导对计生工作更重视，计生干部对计划生育工作更投入，政策实施的效果会更好。

2. 政策试点的淘汰机制所产生的压力。上级计生委对“二孩政策”试点地区仍有人口控制目标，而且，其控制目标并不比“一孩半政策”地区宽松。如果不能很好地控制人口增长，试点将会被取消，转而实施更严格的“一孩半政策”。在计划生育工作中，“二孩政策”

① 生育的新古典经济学理论假定，生育是经济理性决定的结果。这个假定也受到置疑。Goldthorpe 指出，一个行为之所以是理性的，可能仅仅是因为感觉既定目标是“合适的”或“足够的”。如果是这样，个体可能不是权衡孩子收益的真实水平，而是权衡其是否对他们实现其目标而言是合适的或足够的。参见 Goldthorpe, J., Numbers, narratives, and the integration of research and theory. Oxford, England: Oxford University Press, 2000.

② 宋健等. 农村“二孩政策”效果研究——甘肃酒泉市调查报告. 中国人民大学人口与发展研究中心. “二孩地区人口态势”课题研讨会会议手册. 2007.

③ 王金营等. 承德农村实施“二孩政策”效果的研究报告. 中国人民大学人口与发展研究中心. “二孩地区人口态势”课题研讨会会议手册. 2007.

④ 刘爽等. 农村地区“晚婚晚育加间隔”二孩试点生育政策研究——山西省翼城县调研报告. 中国人民大学人口与发展研究中心. “二孩地区人口态势”课题研讨会会议手册. 2007.

更为老百姓所接受, 干部感觉对老百姓做拉长生育间隔的晚婚晚育的工作比作“超生”的工作难度要小, 于是, 干部和群众都希望能够保住试点。“实际上干部想保住得来不易的更宽松的工作环境, 老百姓则是想保住可以生二孩的机会和权利”^①。共同的愿望使计生干部和群众在生育政策的落实方面更容易协调, 政策执行的阻力更小。

四、“负人口动量”效应

早期的低生育水平形成的小出生队列, 当他们进入婚育年龄时就会形成一个相对小的婚育队列, 从而出现相对低的出生率水平, 这就是早期低生育率的“负人口动量”(the negative population momentum)。理论和实践证明, 负人口动量会强化低生育率现象^[12]。“二孩政策”试点地区的确定一开始就是有选择的。翼城县被山西省选为试点地区的一个重要原因就是“领导力量强, 党政领导重视, 计划生育基础好”^②。酒泉地区 1984 年提出在农村“有条件”的地方实行二孩政策, 其条件是: (1) 上年无计划外多孩生育的乡镇; (2) 历年计划生育奖励政策兑现好^③。“二孩政策”试点地区的计划生育工作基础一般较好。1981 年, 酒泉市妇女总和生育率就为 2.02, 1985 年试点之初已降到了 1.65, 甚至低于 2000 年甘肃省的平均水平 (2.19)。20 世纪 80 年代初, 翼城县的人口出生率水平在临汾地区 17 个县市中仅仅高于曲沃县, 低于所有其他县市^④。2006 年的调查表明, 承德地区 40~44 岁妇女平均生育子女数为 1.81, 45~49 岁为 2.04, 而邯郸地区分别为 2.12 和 2.6^⑤。上述两个年龄组妇女在 1985 年承德开始试点普遍二孩政策之初, 正处于 20~29 岁的生育旺盛年龄, 一定程度上反映在试点之初, 承德地区的计划生育工作基础是好的。“二孩政策”试点地区人口控制基础更好, 加上“二孩政策”实施带来的“进度效应”所形成的低生育率, 其所产生的负人口动量效应不可忽视。

需要说明的是, 本文的目的只是试图解释, 在过去的 20 年里, 为什么一些试点的“二孩政策”的人口控制的效果甚至比“一孩半政策”更好, 非评判两类人口政策孰优孰劣。本人甚至不赞成有学者根据“二孩政策”

的试点效果推断当前在全国范围内普遍推行“二孩政策”不会引起人口波动的观点, 因为, 当试点的政策成为普遍的政策的时候, 其“特区效应”将不复存在。而且, “二孩政策”如果不辅之以严格的甚至是苛刻的间隔要求, 其进度效应和水平效应也将不复存在或大打折扣。更不用说现今的社会、经济和人口背景与 20 年前“二孩政策”试点之初迥异。

参考文献:

- [1] 郭志刚. 从政策生育率看中国生育政策的多样性. 人口研究, 2003, (5).
- [2] 李建新. 山西翼城县“晚婚晚育加间隔”政策实施效果及思考. 人口研究, 1995, (2).
- [3] 谭克俭. 翼城县实施“晚婚晚育加间隔”生育政策的经济社会效益探析. 经济问题, 1996, (8).
- [4] 张纯元. 有效的机制, 显著的成绩. 西北人口 (增刊), 2000, (3).
- [5] 张纯元, 裴昆麟. 承德市实行二孩生育政策的启示. 人口研究, 2000, (4).
- [6] 李翰章. 关于甘肃省酒泉地区农村普遍生育二孩政策试点情况的调查与思考. 西北人口 (增刊), 2000, (3).
- [7] Lutz, W. and V. Skirbekk. Policies addressing the tempo effect in low-fertility countries. Population and Development Review, 2005, 31 (4): 699-720.
- [8] 同 [2].
- [9] Becker, G. S., & K. M. Murphy. Social economics: Market behavior in a social environment. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000.
- [10] Gauthier, A. H. The impact of family policies on fertility in industrialized countries: a review of the literature. Popul Res Policy Rev, 2007, 26: 323-346.
- [11] Riche, M. F. Low fertility and sustainability. World Watch, Sep/Oct; 2004, 17 (5): 50-54.
- [12] Kohler, H. P., F. C. Billari, and J. A. Ortega. Low fertility in Europe: Causes, implications and policy options. At: <http://www.ssc.upenn.edu/~hpkohler/papers/Low-fertility-in-Europe-final.pdf>. 2006.

[责任编辑 王树新]

- ① 刘爽等. 农村地区“晚婚晚育加间隔”二孩试点生育政策研究——山西省翼城县调研报告. 中国人民大学人口与发展研究中心.“二孩地区人口态势”课题研讨会会议手册. 2007.
- ② 刘爽等. 农村地区“晚婚晚育加间隔”二孩试点生育政策研究——山西省翼城县调研报告. 中国人民大学人口与发展研究中心.“二孩地区人口态势”课题研讨会会议手册. 2007.
- ③ 宋健等. 农村“二孩”政策效果研究——甘肃酒泉市调查报告. 中国人民大学人口与发展研究中心.“二孩地区人口态势”课题研讨会会议手册. 2007.
- ④ 刘爽等. 农村地区“晚婚晚育加间隔”二孩试点生育政策研究——山西省翼城县调研报告. 中国人民大学人口与发展研究中心.“二孩地区人口态势”课题研讨会会议手册. 2007.
- ⑤ 王金营等. 承德农村实施“二孩”政策效果的研究报告. 中国人民大学人口与发展研究中心.“二孩地区人口态势”课题研讨会会议手册. 2007.