

# 试论我国稳定低生育水平应予关注的若干关系

## ——以浙江人口发展为例

王 涤

(杭州师范学院 人口研究所, 浙江 杭州 310036)

**摘要:** 本文以浙江人口发展为例, 对我国稳定低生育水平中的五大关系进行了深入探讨: 一、要处理好生育水平“稳”与“降”的关系。二、要处理好生育政策“稳”与“放”、“调”的关系。三、部分区域要处理好人口变动“自然增长”与“机械增长”的关系, 避免人口自然增长的控制成果被机械增长的人口浪潮所淹没。四、要处理好人口控制机制“社会控制”与“家庭控制”的关系, 要变社会外部制约机制的有效控制为家庭内部运行机制的有效控制。五、要处理好老年福利“社会保险”与“社会保障”的关系。

**关键词:** 低生育水平; 人口发展; 关系

**中图分类号:** C923   **文献标识码:** A   **文章编号:** 1000-4149(2002)01-0031-04

浙江省是我国改革开放步子迈得较早、走得较快的省份之一。20多年来, 得益于社会主义市场经济的蓬勃发展, 社会经济发展走在了全国的前列, 其发展速度达到国内领先水平: “九五”期间, 全省国内生产总值年均增长率为9%~10%, 高于全国7%~8%的整体水平。以2000年为例, 浙江省国内生产总值比全国增幅高出3个百分点, 位居全国第四位; 全省人均国内生产总值达13400元, 高出全国平均水平近1倍, 也居全国第四位。

与社会经济发展同步, 浙江人口的现代化发展速度也居全国前列。浙江省是全国的计划生育先进省份, 经过近30年计划生育工作的艰苦努力, 浙江人口再生产已经实现了“低出生率、低死亡率、低自然增长率”的历史性转变; 妇女总和生育率自1983年开始一直处于更替水平以下, 比全国(1998年进入更替水平)提前15年; 自90年代以来, 浙江妇女总和

生育率一直控制在1.5以内, 达到世界发达国家的水平。同时, 浙江人口老龄化的速度也很快, 至1987年, 全省60岁及以上的老年人口已占总人口的10.39%, 比全国提前13年进入老年社会; 目前, 浙江省的老龄化水平仅次于上海在全国排名第2位。2000年, 浙江省流动人口总数达645万人, 居全国第三位。

进入21世纪, 浙江的人口发展跃入了一个新的发展阶段, 面临着一系列的新特点、新问题: 如低自然增长率, 超低水平的总和生育率, 较大比例的老年人口, 继续增长的人口总数和数量庞大的流动人口等等。事实上, 这些问题也正是我国人口新世纪发展将面临的主要问题。浙江人口只是因为其区域社会经济在市场经济模式下的领潮格局而先走了一步。2000年12月, 朱镕基总理在视察浙江时曾有预见地指出: “我希望浙江现在的农业路子, 成为全国

收稿日期: 2001-05-09

作者简介: 王涤, 女, 浙江杭州人, 杭州师范学院人口研究所副所长, 副研究员, 主要从事人口与计划生育、生育文化、青年期教育等方面的研究。

将来发展的方向。”浙江的改革开放包括浙江的农业改革、农业人口非农化、浙江人口社会发展等，以其独有的先行趋势，不同程度地预示着中国社会未来的发展潮流。浙江人口的现实发展态势，事实上就是全国大多数地区迟早要进入的人口发展时空的某种预演。活跃的浙江人口发展态势，一定范围地展示着我国市场经济体制下人口发展的大致方向。浙江的社会经济发展和人口发展在全国具有先行性、典型性的特征，因此，以浙江人口发展态势为剖例深入进行有关研究，对全国而言，具有一定的超前性、预示性与指导性的意义。

在世纪之交，我国提出要加强对人口与计划生育工作，稳定低生育水平。这是一个重大的目标锁定。如何稳定低生育水平，先行的浙江同样可供典型剖析。以更替水平为标准，浙江省进入低生育水平已有18年，低生育水平的态势应该说是基本稳定的；但是，现阶段的浙江低生育水平，还只是浙江人口发展的一种阶段性表现。浙江省的计划生育工作水平尚不平衡，全省还存在着人口总量过多，人口密度高，人口自然变动虽小但人口机械变动、社会变动增大，老龄化日趋严重、老年人口问题增多，人均资源占有量不足、环境污染并恶化、生态失衡等等系列问题，无论从哪一个方面看，浙江省稳定低生育水平所面临的任务依然十分艰巨。这正是全国人口发展现状的某种缩影。

笔者认为：从浙江人口发展态势看，我国稳定低生育水平应重点处理好下述五大关系：

### 一、要处理好生育水平“稳”与“降”的关系

虽然浙江人口再生产已经实现了“三低”的现代人口再生产类型的重大转变，总和生育率已处于低水平，稳定低生育水平前景还是乐观的。但是，由于目前浙江人口总数达4500万，基数很大；所以，即使维持现在的低生育水平，浙江省每年出生人数也约有50万左右，净增达20~25万之间。预计浙江人口总量将持续增长到近5000万才能稳定下来，致使全省的社会、经济、资源、环境的发展依然面临着巨大的人口压力。为现代化发展营造一个良好的人口环境、实现可持续发展，就这一战略目标而言，4500万至5000万的人口总量离浙江省域社会所需的“适度人口”相去还颇遥远。因此，浙江的低生育水平不仅要“稳”，同时，还要有“降”。我们还应该进一步降低人口自然增长率，首先是尽量使峰值人口偏低，然后推动人口由“第一次零增长”走向负增长；进而从负

增长转而向“适度人口”的方向发展，最终稳定在“第二次零增长”上。由此看来，稳定低生育水平的真正目标，应锁定在未来实现“第二次零增长”之后，而不是在“第一次零增长”之前。

我国目前人口总数是12.6亿，预计全国总人口还将持续增长近50年，人口总量将增长到15~16亿才能稳定下来。所以，我国人口的增长时期还很长，人口峰值也很高，这对于21世纪我国社会、经济的进步发展是一种巨大的人口压力。另一方面看，虽然，我国人口目前已经进入低生育水平，但这种低生育水平主要是人口有效控制的结果，是社会制约和政策制约的作用与影响。由于全国各地的生育率水平与计划生育工作水平都很不平衡，低生育水平的基础还不坚固，所以，今天我们所说的稳定低生育水平，应该理解为是相对于“防止生育率反弹”而言的稳定，而不是相对于“生育率下降”而言的稳定。从总体上看，我国目前稳定低生育水平，人口要“稳中有降”、“稳”“降”并行，要加强人口与计划生育工作；而不能放松警惕，让生育率出现反弹，使人口发展形势再起波澜。这是有效落实我国计划生育基本国策的一项长期的战略任务。

### 二、要处理好生育政策“稳”与“放”、“调”的关系

面对浙江省的长期低生育水平，年龄结构老化，青壮年劳动力资源不足，部分地区人口计划指标有结余等有关现象，有学者主张：浙江省这样的低生育水平不宜长久维持，可以考虑适当上浮，使之相对处在一个合理的水平上，并提出在稳定低生育水平的前提下，适当调整生育政策，扩大二胎生育面的观点。但大多数学者认为：浙江省稳定低生育水平，还是要稳定生育政策，继续控制人口数量增长，抓紧抓好计划生育工作。目前的总和生育率虽然已经下降到低水平，但是人口的总量还将继续上升。与此同时，全省21世纪40年代前老年人口持续不断递增的趋势已成定局，它构成了老年人口发展的基本态势。因此，现在考虑和采取生育水平回升的对策，是不可取的。笔者赞同大部分学者的意见，即：在目前生育水平“稳”与“降”并行的前提下，生育政策的“放”是不可取的；但同时，本人也赞同该学者“稳定并非是凝固”的说法。在生育政策上不能放“口子”，可以考虑对政策作适当的“微调”。稳定低生育水平，首先要稳定现行生育政策，提倡自然过渡、平稳过渡，不应把“稳定”看成是绝对的，机械地把“稳定”理解为一成不变。中国要在世界之林崛起，提高人口素质

已刻不容缓。我国人口政策的整体表述是“控制人口数量,提高人口素质”。然而,我们以往的人口政策,主要侧重于量的控制。新世纪的人口政策,应该是一个“量”与“质”并重的政策。人口政策不可以“放”,但可以作适当的“调”,要向提高人口质量的方向倾斜。一方面应该进一步严格控制计划生育,在“量”的发展上争取更大的空间余地,同时,还可以适当减少或推迟面上的广泛的二胎生育,节省或压缩出一部分无生、育保障的低素质人口的出生指标,投放到有生、育保障的高素质人口的出生指标中去,在控制出生人口的总量的前提下,尽最大可能地提高出生人口的素质。这对国家、民族的繁荣,对家庭、个人的幸福都是有利的。

### 三、部分区域要处理好人口变动“自然增长”与“机械增长”的关系

近年来,浙江人口的自然增长得到了有效控制,但人口的机械增长却来势凶猛。多年有效的计划生育工作,为浙江省社会经济发展创造了良好的人口环境,从1971年到2000年间,浙江全省共少生了近2500万人。但在人口自然增长得到有效控制的同时,全省外来人口急剧增多,人口的机械增长速度加快。有资料表明,浙江省的流动人口已达645万之多,外来人口的总数不下数十万。如不有效地控制外来人口的大量流入,那么,对于部分人口与计划生育工作做得较好的区域,其人口自然增长控制的有效性就有可能受到机械增长人口的冲击,而大大降低。实行计划生育,控制人口自然增长,其目的是要控制区域人口总数的快速增长,使人口总量与当地区域的社会、经济、环境等协调发展。如果在一个区域间,人口机械增长速度过快,使区域人口总量不断上升,影响特定区域的社会经济发展。因此,对于部分人口密度较高的地区,既要控制人口的自然增长,同时,在城市化过程中,也要适当控制人口机械增长的速度。从全国来看,人口的机械变动是社会人口重新优化组合的合理化过程,健康有序的人口迁移、流动,是社会发展进步的现象之一,不应有过多的苛刻要求。但不少人口密度高、且经济较为发达的地区,尤其是部分大中城市,因人口的机械增长过快,流动人口过多,带来了不少社会、环境、资源等方面的问题,这也是现实存在。在社会、经济的进步发展中,在城市化进程中,在人口的社会变动中,局部区域人口实行总量控制,十分重要。要重视人口机械增长的量控与质控,避免人口自然增长的控制成果

被机械增长的人口浪潮所淹没。

### 四、要处理好人口控制机制“社会控制”与“家庭控制”的关系

真正的人口转变,取决于人口控制机制的根本性转变,即实现从以外部机制控制为主转向以内部机制控制为主的机械转变。随着人类自觉意识的觉醒,随着近代社会的家庭生育自控机制的形成,当代世界人口社会已构成了人口转变两种机制并存(即人口转变内部运行机制和人口转变社会外部制约机制两者并存)的格局。我国目前的低生育水平,主要是政策控制的结果,也就是说,是社会外部制约机制在起着主要的、决定性的作用。这样的人口转变并不是真正的转变,称不上是彻底的转变。我们要稳定低生育水平,实现四个现代化与人口现代化,必须实现真正意义上的人口转变,即要变社会外部制约机制的有效控制为家庭内部运行机制的有效控制。只有当人们的生产方式、生活方式、生育方式在现代化的水平上得到高度统一的时候,家庭生育由他律走向自律的时候,我国的稳定低生育水平才有根本的保证。

浙江省新家庭计划活动走的就是努力实现以家庭控制为主体的人口转变新路子。这一新家庭计划的实施方向,与计划生育工作要实现“两个转变”的目标是完全一致的。计划生育工作在战略思路和工作方法上要求实现“两个转变”,即:由以往的就计划生育而抓计划生育向与经济社会发展紧密结合、采取综合措施解决人口问题的方向转变;由社会制约为主的机制,向逐步建立利益导向和社会制约相结合、宣传教育、综合服务与科学管理相统一的新机制转变。它主要关注的是两大内容:一是针对政府部门提出了工作方法转变的要求;二是针对新时期的家庭建设提出了生育模式转变的要求。其根本的目的就是要努力实现人口发展朝“家庭控制”方向的转变。新家庭计划,不失为新时期人口控制机制实现现代化转变的一种有效途径。世界人口发展实践证明,只有达到家庭自控,才能真正稳定社会的低生育水平。

### 五、要处理好老年福利“社会保险”与“社会保障”的关系

随着人口进入老龄化社会,社会的老年人口问题正变得日益突出。与稳定低生育水平相关的老年人口问题,主要是养老保障问题。据《浙江省已婚育龄群众婚育观念变化调查》的课题报告:有44.98%

的农民生育男孩的原因是为了养老送终,居追求生育男孩动因的首位;有43.33%农民的生育目的是为了养儿防老,居生育目的的首位。据之分析,目前我国农村的养老问题,与婚育观念转变的关系十分密切,对农村生育率的下降有间接的影响作用。不彻底解决农民的养老问题,不彻底转变农村养儿防老的旧生育观念,农村人口的生育率就难以稳定下降;而占中国人口大多数的农村人口不能稳定低生育水平,全国要稳定低生育水平就有巨大的阻力。建立良好的社会养老保障体系,解决群众的后顾之忧,对改变旧生育观念,稳定低生育水平,具有积极的促进作用。

由于人口老龄化来得过早过快,我国的社会经济国力准备不足,社会保障体系也尚不完善,今天的老年人口,尤其是广大农村地区的老年人口,迫切需要拥有实实在在的并行之有效的社会养老保障。但是,现在各地相当多的地区主要是靠社会保险的方式来提供农村计划生育户(如独生子女户和两女户)的养老保障,而随着银行的利率一降再降,社会养老保险的现实保障能力已变得非常有限,解决不了社会养老的根本问题。通过今天“三个一点”(即国家给一点,集体拿一点,自己掏一点)这种极其有限的保险金投保手段,想要从根本上解决许多年后,特别是几十年后农村群众的养老生活之需,可以说,几乎是不可能的。更何况保险毕竟是一种商业行为,它的保障,需要有很大的代价付出才能获得,并且有着不少前提条件如年龄和身体状况等的种种限制。现实正是如此,广大农村的普通群众,尤其是目前已处于年老体弱多病状态的那些最需要关怀和支持的农村老年人口,往往因各种理由而被拒之保险大门之外,连这点可怜的养老保险金也得不到。

在浙江的“稳定低生育水平研讨会”上,有专家提出了“社会保险与社会养老保障体系应是两个不同的概念,真正的社会养老保障体系应该完全由社会来承担”的设想。本人赞同这种说法,并认为:社会养老保障体系应是一个多层次的、多类型的体系结构,这包括政府福利养老与社会保险养老两方面;社会养老保险又应有商业化保险与福利性保险之分。具体地说,对于孤寡老人,应由政府提供福利养老,如现在的“五保户”、福利院一类。对于社会的年轻人群,可以提倡推行商业保险养老,因为他们可以通过慢慢积累、不断储备,逐步加强保险类的养老保障能力。而对于目前已经进入老年的社会人群,由

于他们起步晚,积累少,无储备,国家应该适当地投入政府资金,建立起低收入老年人群的福利性养老保险体制。在当前,尤其应该对农村老年人口这一弱势群体投以更多的关注。农村地区现有的广大老年人群,他们眼下迫切需要的,是实实在在的、并行之有效的社会养老保障。城市的许多老年人口,在计划经济时代,为国家、为企业劳动了一辈子,有着在其劳动适龄期间所创造的剩余价值积累,他们的这种价值积累得到了政府与企业的认可,从而使他们在退出劳动生产后,不用子女供养,可以从政府与企业中得到退休金作为其老年生活的保障之需。但是农村老人则不同:他们为家庭、为子女要操劳一辈子,并没有什么退休年龄,大部分农村老人甚至要劳作到丧失劳动力才能停息。而从农业劳动中停息下来的农村老人,无子女者尚可以得到社会福利的保障支持,如果是那种虽有子女却又遇其不孝者,就连这最后的、最起码的一点政府福利也得不到了。因为他们一生的劳动生产主要在家庭中进行,他们缺乏剩余价值的社会性积累,他们的价值积累被储藏特定的家庭单位之中,体现在其子女个体身上,需要家庭成员尤其是子女的认可才能获得回报。所以,农村老年人很难得到来自国家政府与集体企业方面的养老支持与保证,只能靠他们的子女家庭供养来养老,其晚年生活的质量水平基本取决于他们子女的孝顺程度。一句话,农村的养老,往往是道德的软性支持替代了制度的刚性保障,这显然缺乏牢靠的技术基础,在社会转型期间有时它更显得苍白无力。如此这般,导致农村的现有老年人群,社会主义的社会养老保障之福祉降临或洒照不到他们的身上,这对于他们和他们的子女来说,都是不公平的。

由上可见,针对不同的人群,建立一个完全的、多层次的社会福利保障体系,是极为必要的。首先:国家财政应划拨一定比例的资金建立政府性质的社会养老福利基金,用于解决孤寡老人、低收入老年人群与农村现有贫困老年人群的社会养老保障问题。人口生产是有投入与产出的。我国的计划生育少生了数亿人口,为国家经济发展节省了巨额人口资本投入,社会不能因为其隐性的存在而予以忽略,它应该体现在政府社会养老福利基金的建设中。其次,可以通过社会筹资的方法,建立一些慈善机构,以政策和法律的形式,引导和鼓励先富起来的有关社会阶层和企业机构积极参与其事,减轻国家政府的压力,扩大社会的养老保障

(下转第40页)

意义。依靠这种奖励难以平衡实行计划生育给家庭造成的某些不平衡的心理,更难弥补一些不平等的待遇。

### 三、对策与建议

#### (一) 稳定现行计划生育政策

从 80 年代中期起,浙江省在农村实行独女户做到一定间隔可以照顾生二胎政策,农村夫妇按政策要求的平均终身生育子女数为 1.5 个左右。本次调查数据表明,被调查育龄群众在考虑国家和社会利益时,平均期望孩子数为 1.57;而在没有政策限制时,平均期望孩子数为 1.76,显然现阶段育龄群众婚育观念虽发生了明显转变,但与现行生育政策仍有一定差距,一部分人遵守计生法规,实行计划生育是受生育政策或制度限制和控制以及在法规、行政、经济处罚多种压力下接受的。虽也有一些政策允许他们生育二胎,但没有生,这些家庭不生二胎的原因,一些家庭是婚育观念发生了根本改变,自愿不生,一部分家庭则是迫于经济因素、健康因素以及从众心理等外在的压力。如果现行生育政策真的发生松动,这些迫于外在压力而放弃生二胎的家庭极有可能会再生一个孩子,生育水平会出现反弹,80 年代中期的生育政策调整出现的生育反弹教训是非常深刻的。对现阶段我国的低生育水平不应过于乐观,稳定现行生育政策是上策。

#### (二) 努力加快人口城市化进程

要利用推进城市现代化进程的有利时机,出台人口城市化政策。因为进入城市或周边环境的人口越多,越有利于人们的婚育观的转变,越有利于控制人口增长,越有利于稳定低生育水平。

#### (三) 坚持“以人为本”原则,做好服务,满足群众需求

积极做好生产、生育、生活服务,特别是计划生育和生殖健康优质服务,满足群众少生、优生优育以及求富、求知、求乐、求美等需求。大力推进婚育新风进万家活动,营造浓厚的生育文化氛围,使婚育新风进村入户,入耳入脑,促进人们婚育观念的转变。

#### (四) 加快建立健全公平的社会保障制度,解决群众后顾之忧

加快建立健全社会养老保险制度,特别是在农村地区建立专门的社会养老保险制度,国家及各级政府应在农业和农村的税费中拨付一定比例的资金用于建立农村社会养老保险金。进一步做好计划生育系列保险,保障农村独生子女父母和双女户父母的养老水平,解决他们的后顾之忧,从根本上转变“养儿防老”的传统婚育观。

#### (五) 加强教育,提高全民科学文化素质

加大我国教育制度改革的力度,促进人力资本投资,加强教育,促进全民科学文化素质的提高,文化素质的提高有助于人们婚育观的转变。

#### (六) 建立稳定低生育水平的政策保障机制

出台相关优惠政策,如在教育、就业、养老保险、医疗保险、失业保险、最低生活保障、生产扶持等方面向计划生育家庭特别是独生子女户和女儿户倾斜,还可将独生子女奖励费转为部分养老保险金等。加大现行生育政策的奖励力度,提高奖励兑现率。建议逐步推行征收人头税政策,一孩适当征收,二孩加重征收,三孩以上惩罚性征收。从经济和心理等角度对实行计划生育的群众加以补偿,保障他们的生活质量,提高计划生育家庭的福利水平,降低父母对孩子经济价值的需求,促进父母对孩子数量的追求向质量追求的转变,促进我国人口外生性低生育率向内生性低生育率的转变,从而缩小或消除生育政策与群众生育意愿的差距。

[责任编辑 王树新]

(上接第 34 页) 能力与范围。第三,继续发展社会养老保险业。尽管保险公司不是福利组织、慈善机构,商业保险替代不了社会保障,但是,在社会主义市场经济条件下,养老保险毕竟是社会保障体系中的一个不可或缺的组成部分,它的作用也是不能低估的。关键是要培育和发展更多的养老险种,

以适应多种人群的不同需求;积极推行商业保险与福利保险并举的社会主义保险新体制。这样一种多层次的社会养老保障体系,才是真正具有中国特色的、符合社会主义人道精神的社会养老保障的体系。

[责任编辑 王树新]