



No. C2015002

2015-8

尽快实施城乡“普遍允许二孩”政策既利国又惠民¹

曾毅

北京大学国家发展研究院

【本文即将发表于《人口与经济》第36卷第5期；2015, 36(5)】

摘要

根据我国当前国情和客观存在的人口规律，以及基于2010年人口普查和相关近期调查等新数据分析，我们建议尽快在2015年进行摸底准备，2016年在全国城乡实施“普遍允许二孩”政策，即在生育势能大的农村欠发达地区，在实施普遍允许二孩政策前提下提倡适当晚育以避免出生堆积，在自愿晚育少生已成常态的城镇和较发达农村地区则一步到位放开二孩而无需晚育政策。这既满足民众生二孩愿望，又绝不会导致人口失控，是切实可行的国家百姓“双赢”方案。它在七个方面大大优于只开放单双独，有利于促进人口经济社会均衡发展。

关键词：普遍允许二孩，人口数量与结构，老龄化，劳力资源，均衡发展

作者简介：曾毅，1952年9月出生，男，籍贯：江西；北京大学国家发展研究院教授；美国杜克大学医学院老龄与人类发展研究中心和老年医学部教授，德国马普研究院人口研究所杰出研究学者，荷兰皇家艺术与科学院外籍院士；研究方向：健康老龄化，人口经济学，家庭结构和人口政策分析。北京：100871

**Implementing the universal two-child policy as soon as possible is
a win-win policy for both the nation and common people**

Yi Zeng

¹本研究受国家自然科学基金项目(项目批准号：71110107025, 71233001, 71490732)和国家发改委社会发展司委托项目联合资助。作者衷心感谢刘长庚教授、韩雷博士、杨云彦教授和石智雷副教授的合作和支持，以及李春华、熊婉茹的助研帮助。

Professor at National School of Development, Peking University
Professor, Center for Study of Aging and Human Development, Geriatric Division of
School of Medicine, Duke University

Based on present reality, objective existing demographic laws, and analysis on 2010 census and other recent data, we propose to start as soon as possible the preparation in 2015 and implement the universal two-child policy in 2016 in nationwide rural and urban areas. More specifically, we suggest that in the less developed rural areas, while universally allowing farmers to have their second child, the family planning program may encourage adequate spacing to avoid birth heaping which may negatively affect new-born children's kindergarten and school enrollment; in the urban and more developed rural areas where late-childbearing and low fertility have become a normal social practice, the universal two-child policy should be implemented with no need to encourage birth spacing. We demonstrated that the universal two-child policy will not only satisfy people's desires for two children but also absolutely not-causing birth heaping, and it is a win-win policy for both the nation and common people. As compared to the current fertility policy, the universal two-child policy is much better in the seven aspects of future demographic conditions, and it is much more useful to strengthen the balanced socioeconomic development in China.

Key Words:

Universal two-child policy, population quantity and structure, population aging, labor force, balanced development

在当前生育率持续低迷，劳动年龄人口供给持续减少和人口老化持续加速的人口新常态下，进一步调整生育政策的必要性已经得到绝大多数同志认可。然而，在如何进一步调整和改革现行生育政策的路线图和时间表重大战略选择上，仍存在较大分歧^[1-6]。本文首先概述放开单独二胎政策以来的反馈和我们深入湖南广西调研的体会，然后讨论湖北省和湖南湘潭地区开放单独以后育龄妇女生育二胎及时间意愿与计划最新调查数据分析。第 2-4 节论证尽快在 2015 年进行摸底准备，2016 年实施城乡“普遍允许二胎”政策的必要性与可行性，既可满足民众生二胎愿望，又绝不会导致许多同志所忧虑的生育堆积和人口失控，是切实可行的百姓国家“双赢”；它在七个方面大大优于只开放单双独生二胎政策²，有利于促进人口经济社会均衡发展。最后，我们讨论实施“普遍允许二胎”政策的紧迫性以及应对人口老化严峻挑战、实现人口经济社会均衡发展的其他两个重大战略思考与建议。

²“只开放单双独生二胎政策”指包括 2014 年 11 月宣布启动的单独夫妇生两孩，以及之前各地已实施的允许双独夫妇生二胎的现行生育政策。

一、放开单独二孩政策以来的反馈和相关调研的启示

1.1. 我国低生育率社会经济环境在开放单独二孩政策之前已经形成

2013年11月党的十八届三中全会宣布启动实施单独夫妇生两孩政策之前，全国各地五十多篇生育意愿调查报告的综述分析^[7]以及1997、2001、2006年全国生殖健康大规模调查数据分析^[8]均表明，中国城镇育龄妇女理想子女数为1个与2个孩子的比例分别为55%与43%左右，农村育龄妇女理想子女数为2个孩子的比例在70%左右。在生育意愿最高的西部农村落后地区，有多子女偏好的群众只占13%左右。零点研究咨询集团2010年进行调查结果显示，如果可以自由选择，城市、小城镇和农村居民中36.0%，29.1%和25.7%只想生一孩，56.0%，64.9%和66.6%想生二孩。中国人口与发展研究中心在2013年组织的全国6万多户大样本调查表明，农村和城镇“单独”夫妇想要生育第二个孩子的比例分别为66.0%和55.8%；而34.0%-44.2%的单独夫妇不想生二孩或还没想好，主要原因是成本太高，负担不起^[9]。2010年人口普查等最新数据的分析令人信服地证明，近十几年来，我国大多数人口学者估算的排除漏报后平均每个妇女生1.5-1.6个孩子的很低生育水平，是客观真实的^[10-12]，我国低生育率社会经济环境在开放单独二孩政策之前已经形成^[13]。

1.2. 放开单独二孩政策以来的反馈

2013年11月单独生两孩政策宣布以来，截至2015年3月底，全国提出再生育申请的单双独夫妇120-130万对，占符合单双独政策条件夫妇总数比例为11%-12%^[14]。单独二孩申请在全国各省市遇冷，申请数远低于预期^{[5][15]}。例如，湖北省截止到2015年6月31日，申请二孩生育夫妇数占符合单独二孩条件总数9.44%，没有出现任何“抢生”态势（杨云彦等，2014，及其最近更新数据）^[16]。北京市截至2015年6月底，申请生育二孩的单独夫妇只占“单独一孩”家庭总数的8.2%^[17]。

1.3. 湖南广西调研的启示

为了深入了解地方人口计生干部对“调整完善生育政策”的想法，笔者于2014年六、七月赴广西、湖南进行专题调研，在省市人口计生领导大力支持下，在南宁、长沙和湘潭召开了分别有近二十位省、市、区、县、乡人口计生干部参加的三个座谈会，大家畅所欲言，讨论得非常热烈深入，绝大多数同志都认为必须尽快实施普遍允许二孩政策。大家的思考讨论大致可以概括为以下几个方面。

(1) 尽快放开普遍二孩生育政策理由：(a) 缓解人口快速老化压力；(b) 避免劳力严重短缺问题；(c) 解决出生性别比偏高老大难问题；(d) 解决独生子女高风险家庭问题；(e) 新时期继续执行现行生育政策管理成本太高，政治代价太大。

(2) 可能的生育堆积风险是完全可以防范的。如果国家出台适当的政策进行引导，在生育势能积累较多的农村欠发达地区完全可以在宣布普遍允许生二孩政策

前提下，让年龄大的优先生二孩、年轻的适当晚些生，避免生育堆积造成大家孩子入托入学难问题，应该是完全可行的。同时，以防止高龄难产和出生缺陷为理由，以继续奖励补贴为激励机制，动员 40 岁以上育龄妇女放弃二孩生育也是可行的。

(3) 普遍允许二孩生育政策将解决大量农村孩子“黑户口”问题。与会者指出，湖南和广西农村已生一孩、想生二孩的育龄妇女基本都生了，或很快要生。普遍允许二孩政策对湖南和广西出生率回升的影响主要在城镇，对农村生育水平影响不大。但是，这一政策将解决大量农村孩子“黑户口”问题，使这些孩子摘除从小因父母“非法生育”，因交不起或不愿交罚款而被戴上的“黑孩子”帽子，消除心灵创伤，大大有利于改善党群关系。

(4) 计生失独家庭问题必须引起高度关注。同志们对计生失独家庭问题很忧虑。例如，湘潭市目前有 1182 户计生失独家庭，正在迅速增加；他们除了需要经济扶助外，更需要的是精神慰藉，而后者难度很大，如处理不妥，有可能演变为这些家庭及其亲戚朋友们对党和政府的怨恨。人口计生委人力有限，在出资同时，只好求助于志愿者去帮扶计生失独老人。这虽然有效，但不能解决根本问题。同志们建议国家出台关于帮扶计生失独家庭的专项政策；但这只能治标，而不是治本之策。只有尽快放开普遍二孩生育政策，才能根本解决计生失独家庭的严重社会问题。

1.4 放开单独二孩以后生育二孩意愿和计划最新调查的启示

全国政协委员、湘潭大学副校长和商学院教授刘长庚和韩雷博士等组成的课题组在湘潭市计生委大力支持下，与我们合作，作为国家发改委社会发展司委托笔者负责的生育政策调整完善研究项目内容之一，于 2014 年 10-12 月开展了“湘潭市城乡育龄妇女生育二孩及时间”意愿调查。此次调查采用分层随机抽样。具体做法是：将湘潭市所有育龄妇女进行编号后，根据每个乡、镇和市区在湘潭市全部人口中的比例，利用 SAS 进行随机抽样。共调查湘潭市育龄妇女 602 名（其中 94% 已生育一孩、但未生育二孩），抽样比（即总样本占 2013 年湘潭市 20-49 岁未生育二孩育龄妇女的比例）为 1.78%。湘潭市位于湖南省中部偏东地区，常住人口 299.6 万人，人均 GDP 为 51538 元，2013 年城镇常住人口占总人口比例为 55.1%。总体而言，湘潭市的经济发展在全国处于中等偏上水平，具有一定代表性。

由湖北省卫计委主任和中南财经政法大学教授杨云彦负责的国家社会科学基金重大项目课题组于 2014 年 6 月开展了湖北省“单独二孩家庭生育计划调查”。该调查基于湖北省全员人口数据库，综合考虑育龄妇女的年龄、受教育状况、城乡户籍等进行分层分组随机抽样，有效样本 11142 个，其中符合“单独二孩”政策家庭（未生育二孩）6958 户。湖北省具有“九省通衢”地域特征，兼备我国南北文化和东西部社会经济特征，在全国省域中具有很好的代表性。

表 1. 湘潭市育龄妇女生育二孩的意愿与不想生二孩原因(单位：%)，2014

年龄段	城乡合一				城镇				农村			
	合计	90后	80后	70后	合计	90后	80后	70后	合计	90后	80后	70后
生育意愿												
想生二孩	48.8	53.6	50.5	29.4	45.1	45.5	47.3	45.5	51.9	56.5	53.1	35.4
不想生二孩	35.8	32.5	31.2	56.8	39.1	37.8	35.5	38.0	32.6	29.2	27.1	54.2
没想清楚	15.4	13.9	18.3	13.6	15.8	16.7	17.2	16.5	15.5	14.3	19.8	10.4
不想生二孩原因												
成本太高	56.3	55.4	60.5	52.5	58.4	59.8	56.7	55.4	54.7	50.0	68.8	48.4
不想分爱	13.1	16.4	15.8	3.4	16.0	17.6	18.6	19.6	9.4	14.8	9.4	0.0
工作太忙	10.2	11.8	10.5	6.8	12.0	11.8	13.4	13.0	8.5	13.0	6.2	3.2
其他原因	20.4	16.4	13.2	37.3	13.6	10.8	11.3	12.0	27.4	22.2	15.6	48.4

注：资料来源：刘长庚、韩雷等(2014)^[18]

如表 1 的 2014 年 10-12 月调查数据所示，如政策允许，湘潭市城镇与农村所有育龄妇女想生二孩的比例分别为 45.5%和 51.9%；湘潭市城乡明确表示不想生二孩的比例分别为 39.1 和 32.6%（城乡合一为 35.8%），其主要原因是成本太高，负担不起。城乡育龄妇女对是否生二孩还没想清楚的比例分别为 15.8%和 15.5%。

湖北省在所调查的符合单独二孩生育政策有效样本中，城乡 18.7%和 28.2%明确回答“要二孩”，城乡 60/8%和 54.6 明确回答“不要二孩”，城乡 20.6%和 17.2%回答“没想清楚”（表 2）。需要指出的是，湖北省这次调查对象都是符合单独二孩生育政策家庭，提问方式是：您符合单独二孩政策，您有没打算生第二个孩子？如果回答“是”，再问她们的生育时间安排。这一调查属于实际生育计划安排调查，与前面引用的湘潭市 2014 年底调查、中国人口与发展研究中心 2013 年调查和其他询问“如果政策允许，您是否希望生第二孩？”的生育意愿调查有很大的不同。湖北调查结果更接近预期实际生育行为^[19]，而湘潭、人发中心和其他生育意愿调查结果更接近理想子女数。具有代表性的湖北大样本调查结果表明，我国育龄妇女预期实际生育二孩行为显著低于全国和各地近期生育意愿调查反映的水平。这与近年国内外研究发现在许多国家出现了实际观测生育水平低于抽样调查反映的生育意愿的规律^[20-21]完全吻合。这是因为被调查者考虑到繁衍后代的社会责任与道德标准，以及中国民众期望尽快放开二孩政策，而在生育意愿调查中倾向于申报希望生二孩。但生儿育女成本越来越高的客观现实迫使他们虽然口头上说生二个孩子最好，而实际上却选择只生一个，一些年轻人甚至选择不生育。当然，在贫穷落后、生儿育女成本很低的偏远农村地区，也有可能出现实际生育水平高于被调查者回答的生育意愿。

如表 2 所示，湖北省育龄妇女年龄越大，想生二孩的比重越低；特别是已进入高龄产妇的 70 后想要生二孩的城乡比例分别为 9.8%和 11.0%。湖北省育龄妇女明确表示不要二孩的主要原因也是“经济压力”，即成本太高，负担不起（石智雷，杨云彦，2014，第 37 页）^[19]。

表 2. 湖北省单独家庭妇女的二孩生育计划，2014

	城市 (%)	农村 (%)
--	--------	--------

年龄段	合计	90后	80后	70后	合计	90后	80后	70后
想生二孩	18.7	26.1	18.2	9.8	28.2	37.3	25.0	11.0
不想生二孩	60.8	53.5	61.3	69.8	54.6	48.0	56.4	71.8
没想清楚	20.6	20.4	20.6	20.4	17.2	14.7	18.6	17.3

资料来源：取自石智雷和杨云彦（2014）^[19]表 5。

表 3 表明，湘潭市育龄妇女希望生二孩的时间分布为：2015 年城乡为 22.0% 和 21.0%，2016 年城乡为 11.0% 和 12.9%，2017-2018 年城乡为 18.0% 和 21.0%，2019 年或以后城乡为 13.0% 和 5.9%。城乡分别有 36.0% 和 32.8% 的想生二孩育龄妇女对生二孩的时间安排“没有想好”。湖北省城乡育龄妇女计划 2014-2015 年生二孩的比例为 21.6% 和 21.0%，2016 年为 11.1% 和 10.1%，2017 年为 8.8% 和 5.8%。城乡分别有 58.4% 和 63.1% 的想生二孩育龄妇女对生二孩的时间安排“还没想好”。

表 3. 湘潭市育龄妇女如果政策允许，生二孩时间计划（单位：%），2014

年龄段	城乡合一				城镇				农村			
	合计	90后	80后	70后	合计	90后	80后	70后	合计	90后	80后	70后
2015 年	21.6	11.2	34.1	41.7	22.0	12.8	18.0	14.0	21.0	17.1	25.6	33.3
2016 年	15.3	13.6	17.6	16.6	11.0	9.6	8.6	8.8	19.3	12.9	27.9	33.4
2017-2018 年	19.8	26.4	12.9	7.3	18.0	14.4	14.1	13.2	21.0	27.1	14.0	0.0
2019 年或以后	9.0	14.4	5.4	6.3	13.0	11.2	10.2	11.4	5.9	8.6	2.3	0.0
还没想好	34.2	34.4	32.9	41.7	36.0	52.0	49.2	52.6	32.8	34.3	30.2	33.3

资料来源：刘长庚、韩雷等（2014）^[18]

表 4. 湖北省单独家庭按妇女生育二孩时间计划，2014

年龄段	城市（%）				农村（%）			
	合计	90后	80后	70后	合计	90后	80后	70后
2014 年	8.2	2.4	8.8	12.8	5.9	4.7	6.4	7.1
2015 年	13.4	9.6	12.8	28.2	15.1	10.9	17.6	14.3
2016 年	11.1	9.6	12	2.6	10.1	8.6	10.5	14.3
2017 年	8.8	12.0	8.8	2.6	5.8	8.2	5.1	0.0
还没想好	58.4	66.3	57.5	53.8	63.1	67.7	60.4	64.3

资料来源：取自石智雷和杨云彦（2014）^[19]表 5

湘潭市调查还询问了育龄妇女：“如果政策普遍允许生二孩，同时为了避免出生人数过于集中，出现入托、上学扎堆拥挤而影响大家切身利益，您是否赞成让年龄大一些（例如 28 岁以上）妇女优先生二孩，而提倡鼓励年轻妇女适当推迟若干年生二孩？”对于这一问题，城镇、农村明确表示非常赞成或赞成的比例均超出一半，分别为 52.5% 与 51.6%，而明确表示不赞成的城镇、农村育龄妇女分别为 20.8% 和 20.9%；“还没想好”的城乡比例分别为 26.4% 和 27.4%（表 5）。显然，调查数据表明，在农村欠发达地区推行为了避免生育堆积而让大龄妇女先生二孩的“普遍允许二孩”（详见第三节）政策阻力很小。

表 5. 对避免生育堆积策略相关问项回答比例分布（单位：%）

年龄段	城乡合一				城镇				农村			
	合计	90后	80后	70后	合计	90后	80后	70后	合计	90后	80后	70后

非常赞成	7.2	7.4	6.7	7.7	8.1	8.3	7.5	8.9	6.5	5.0	7.6	9.1
赞成	44.7	45.2	42.5	48.7	44.4	46.5	45.5	45.5	45.1	46.8	40.2	50.0
不赞成	20.7	24.1	16.6	19.2	20.8	19.4	20.2	19.4	20.9	24.8	14.1	22.7
还没想好	27.4	23.3	34.2	24.4	26.4	25.8	26.8	26.2	27.4	23.4	38.1	18.2

资料来源：刘长庚、韩雷等(2014)^[18]

另外，梁如彦和马宏宇（2015）^[22]于2014年7月-9月在安徽合肥市进行的农民工生育意愿调查（有效问卷为515份）表明，农民工平均生育意愿子女数为1.54个；54.7%只想生育一个孩子，43.3%想生育两个子女。杨菊华（2015）^[23]的研究也表明我国目前大约2亿农民工流动人口的生育意愿与城镇居民比较接近。

二、对比分析：“普遍允许二孩”在七个方面优于“只开放单双独”

为了既充分说明本文第三节关于“普遍允许二孩”政策建议的必要性，又避免与已发表的详细论述重复，下面对“普遍允许二孩”的基本参数假定及其在七个方面优于“只开放单双独”进行简明扼要的分析，详细图表和论证请参阅参考文献24第二节^[24]。参照其他同仁们的深入分析，并依据2010年人口普查最新数据分析，我们估计2010年时期总和生育率为1.63，城镇和农村分别为1.24与2.01（参考文献24第1节）^[24]。基于“出生人口数量与生育年龄此消彼长的人口规律”以及我国当前的客观现实，我们的“普遍允许二孩方案”假定由于政府在农村欠发达地区提倡适当晚育（见第三节第（2）小节）和社会经济发展的综合影响造成我国妇女平均生育年龄继续逐渐上升而抑制时期生育水平（详见第四节），从而导致实施普遍允许二孩政策之后2016-2030年城镇和农村时期总和生育率分别为1.67和2.15；2016年和2030年城乡合一时期总和生育率分别为1.88和1.81，其后基本保持不变（参考文献24第2.1节）^[24]。深入的人口科学研究和客观数据信息（包括本文第一节讨论的最新调查数据）使我们有十分充分的理由认为，实施第三节阐述的“普遍允许二孩方案”以后，我国城乡合一时期总和生育率不会显著超过1.9，不太可能达到2.1的替代水平。

“只开放单双独生二孩”方案的预测取自“国家人口宏观管理与决策信息系统”技术总监史文钊等的研究成果。用于比较分析的普遍允许二孩和只开放单双独生二孩两个方案的所有其他人口预测参数（死亡率、迁移、城镇人口占总人口比例等）假定完全相同（参考文献24的附录A与B）^[24]。

1. 既满足民众生二孩意愿，又绝不会造成人口失控

在普遍允许二孩方案下，我国人口总数在 2029 年达到 14.45 亿峰值（远远低于几年前提出的人口峰值 15 亿左右的国家人口战略目标），然后平缓下降，在 2050 年和 2080 年分别为 14.20 亿和 12.43 亿（参考文献 24 的表 1）^[24]。毫无疑问，普遍允许二孩绝不会造成人口失控，既兼顾了人口数量和结构的平衡，又满足了城乡所有希望生二孩家庭愿望，实属国家与百姓“双赢”。只开放单双独方案下的人口峰值出现在 2027 年，为 14.22 亿，随后开始快速下降，2040-2050 年间人口平均负增长率高达-4.6‰，2050-2080 年更高达-8.7‰（参考文献 24 的表 1）^[24]。显然，如此快的人口下降将造成人口加速老龄化、劳动力严重短缺、社会保障与退休基金入不敷出和经济萎缩等一系列严重问题。

2. 明显减缓人口老化和劳动力萎缩程度

只开放单双独生二孩方案下，2050 和 2080 年 65+ 岁老人占总人口比例高达 28.0% 和 33.8%，2050 和 2080 年高龄老人占总人口比例高达 9.3% 和 13.4%。与普遍允许二孩相比较，只开放单双独生二孩方案 2050 和 2080 年 65+ 岁老人占总人口比例分别高出 9.4% 和 19.1%；80+ 岁高龄老人占总人口比例分别高出 9.8% 和 14.4%（参考文献 24 的图 1 和图 2）^[24]。

只开放单双独生二孩方案下，18-64 岁劳动年龄人口从 2010 年的 9.4 亿较快速萎缩到 2050 年的 7.6 亿，然后继续加速萎缩到 2080 年的 5.2 亿，2030 年以后平均每十年减少劳力 0.77 亿。普遍允许二孩方案的劳动年龄人口在 2040、2050 和 2080 年分别比只开放单双独方案多出 0.19 亿、0.37 亿和 1.42 亿（参考文献 24 的图 5）^[24]。

只开放单双独生二孩方案下，老年抚养负担将从 2010 年平均每 8.1 个劳动者供养一位老人，快速上升到 2030、2050、2080 年平均每 3.6、2.04 与 1.5 个劳动者供养一位老人，老年抚养负担分别等于 2010 年的 2.2、3.9 和 5.3 倍。如此之高的老年抚养负担将阻碍经济社会持续发展，严重阻碍中华民族福祉的改善。普遍允许二孩方案虽然也面临老年抚养比较快上升的严峻挑战，但相对只开放单双独生二孩方案要好得多（参考文献 24 的图 6）^[24]。

3. 有利于人口经济社会与资源环境均衡发展

我国的生育水平已比美国低 22.4%，与欧洲一些很低生育率国家不相上下，而人口老龄化速度是美欧的 2 倍以上。在这种新的人口与经济社会条件下，如果我们尽快实施普遍允许二孩政策，将使我国未来劳动力资源保持适当水平，避免因生育率过低、人口过度老化和劳力资源快速萎缩而严重危及我国经济可持续发展^[25-29]，并大大增强我国未来与美国、印度等大国竞争的国家实力^[30]，从而实现人口经济社会均衡发展，助力中华民族复兴大业^[31]。

2008 年我国人均水资源与人均耕地分别比 1979 年下降 30.0% 与 34.3%；同时，我国经济社会发展与人均收入经历了翻天覆地的巨大进步，这当然是改革开放的伟大成果。在普遍允许二孩方案下，我国人均水资源与人均耕地将在 2029 年人口峰值前后达到最低值，但分别只比 2008 年下降 2% 与 6% 左右，随后因人口总

数平缓下降而逐渐上升。再加上科学技术发展以及相关政策的实施，完全可以实现人口经济社会和资源环境的均衡发展，绝无必要担心二孩政策会对资源环境保护有负面影响（参考文献 24 的图 7 和图 8）^[24]。

4. 扭转出生性别比偏高的危险倾向

在农村地区，不论是现在还是将来，单双独夫妇比例都很低，只开放单双独方案基本等于维持现行的一孩半政策，即允许单双独和独女非单双独夫妇生二孩，而不允许第一孩是男孩的非单双独夫妇生二孩。然而，一孩半政策实际上告诉老百姓：如果第一孩是男孩，够了，不要再生；如果第一孩是女孩，那还不够，可再生一个。这在客观上造成“一个男孩价值二个女孩”的心理暗示与舆论导向作用，显著助长了重男轻女、产前性别鉴定与流产女婴。另外，一孩半政策不允许第一孩是男孩而不会流产女婴的夫妇生二孩，只允许第一孩是女孩而可能流产女婴的夫妇生二孩，也导致结构性的女孩数减少与男孩数增加。这些都助长出生性别比超常偏高。上述论断早已被许多学者通过对全国普查调查数据反映的一孩半政策地区出生性别比远远高于二孩政策地区的实证分析充分证实^[32-34]。

基层计生干部告诉我们，那些不符合生二孩政策要求、而千方百计想生二胎男孩者，很容易钻包括只开放单双独的限制二孩生育政策空子：他们在 B 超查出二胎怀的是女孩后，以自己避孕失败、怀了计划外二胎为理由找计生干部，要求人工流产，还向政府索要计划生育人流误工费、营养费、医药费等等。结果往往是既把肚子里的女婴做掉了，还能得到一笔不菲的费用。计生部门往往为了降低“违法”二孩生育数量，只好心知肚明地配合这种人来流产女婴，也成了性别比失衡的推手，还用纳税人的劳动汗水钱“奖励”那些流产二胎女婴者。如果实施普遍允许二孩政策（即使间隔不够也不允许非医学原因流产二胎），就可以有效避免这种钻政策空子的弊端。

5. 减少独生子女高风险家庭与提高国防安全

按年龄别死亡率估算，在一般正常情况下，我国只生一孩的 45、80、85、90+ 岁妇女中，唯一的孩子先于父母死亡的平均概率分别为 4.0%、11.6%、15.5% 与 21.4%。而在地震和其他天灾人祸突发事件中，中老年夫妇独生子女死亡比例则要高得多。丧失再生育能力的中老年母亲失去独生子女后则形成“失独家庭”。例如，四川汶川地震中死亡的青少年中很大比例是独生子女，其中很多人的母亲已丧失生育能力，这些失独家庭是何等悲惨！唯一孩子死亡的老年夫妇其中一方死后，另一方则成为孤寡老人，漫漫余生何其难！只开放单双独生二孩政策将继续产生较多的失独家庭和失独孤寡老人；他们“失独”以后难以弥补的忧伤怨恨情绪，将严重危及社会和谐稳定。例如，基层调研发现，各地失独家庭数量显著增加，很多失独家庭“抱团取暖”，通过互联网串联，且有愈演愈烈之势^[35]。

参考文献 24 第 2.6 节^[24]对独生子女和非独生子女军人较大样本对比分析的 10 项有代表性文献综述结果表明，许多心理学家和社会学家的研究证实，越来越多的独生子女在家庭中的“唯一性”和小皇帝地位造成的心理缺陷等弊端，将严重危及军人心理素质与国防实力。与只开放单双独政策相比，普遍二孩将避免生育政策本身造成的独生子女高风险家庭，并消除了独生子女生育政策对国防安全的负面影响。

6. 遏制腐败

只允许部分人而不允许另一部分人生二孩的生育指标审批（包括只开放单双独生二孩）和超生罚款政策，将继续滋生民众超生造假、走后门和行贿受贿、一些政府部门编假数和通过超生罚款敛财等诸多腐败现象。与贪污盗窃、买官卖官、侵占国有和集体资产等腐败遭民众深恶痛绝截然不同，超生二孩产生的腐败治理难度特别大，很多干部和民众对它有同情姑息心态。正如基层计生干部所说：“时间长了，把老实人也搞得不老实了，不腐败者也变腐败了”。而普遍允许二孩不存在上述问题，大大有利于遏制腐败。

7. 避免新的社会不公，降低计生工作难度与政治代价

只开放单双独夫妇生二孩政策将导致双独夫妇抚养对象为6个（4个老人与2个小孩），单独夫妇抚养对象为5个（3个老人与2个小孩），而非单双独夫妇抚养对象为3个（2个老人与1个小孩）。如果单双独夫妇群起质问政府：当国家需要控制人口过快增长时，我们的父母只生一孩，是奉献的一代；现在国家因劳动力资源萎缩和人口老化需要提高生育数量，而放宽生育政策。但是，我们这些奉献一代的子女（即双单独夫妇）的养老抚养负担等于那些父母没有为国家奉献的非单双独夫妇的2（=6/3）倍或1.67（=5/3）倍，这对我们与我们的父母都是很不公平的。因此，政府必须予以补偿。对此呼声，政府如何回答？

同时，只被允许生一孩的非单双独夫妇可能对政府更不满意，将导致政府站到几乎所有夫妇（包括单双独和非单双独）以及他们的家庭的对立面。再加上限制生育二孩造成大量从小因父母“非法生育”而遭受心灵创伤的孩子，其中很多孩子因其父母躲避罚款而未被登记、被视为“黑孩子”，可能一辈子留下对政府不满的心理阴影；以及前面提到的越来越多积怨甚深的失独家庭和失独孤寡老人。这一切必将恶化党群关系，大大增加计划生育的政治代价。普遍允许二孩将避免上述新的社会不公和严重问题，降低计生工作难度与政治代价。

三、关于2016年实施“普遍允许二孩”的政策建议

如何尽快从当前只开放单双独政策尽快向普遍允许二孩平稳过渡，并避免相当多领导和学者忧虑的生育堆积问题？根据多年深入研究，我们建议2015年开始进行摸底准备、2016年尽快实施全国城乡一体化的“普遍允许二孩”政策。同时，在农村欠发达地区和城镇发达地区推广策略和步骤有所不同，以避免欠发达地区可能的生育堆积，具体内容如下：

（1）摸底调查，信息公开。建议人口计生部门2015年尽快开始以基层社区为单位，通过调查摸底搞清楚以下情况：

（a）如实行普遍允许二孩政策，当地已生一孩、希望哪一年生二孩的育龄

妇女人数以及该年份可能生一孩的育龄妇女人数；

(b) 当地所有小学合计每年最多可招收的一年级新生人数；

将(a)与(b)向民众公布,根据(a)和(b)反映的当地生育势能积累情况因地制宜实行相应的普遍二孩政策推广策略。

(2) 在生育势能积蓄较大的农村欠发达地区,普遍允许二孩同时提倡适当晚育。如果当地一年的(a)显著超出(b),则告示民众,为了避免扎堆生育而负面影响到你们孩子的上学,就医和长大后就业,请较年轻妇女适当晚一些生二孩,让年龄较大妇女优先生二孩;言之以理,晓之以情,取得民众理解和支持。建议根据当地(a)和(b)的差异,因地制宜,确定一个适当的当前优先生二孩年龄(例如,32-35或30-35岁)。然后,每隔一年优先生二孩年龄下降1-2岁,可望较快实现年满28岁妇女都能生二孩;随着当地等候生二孩的妇女人数下降,生二孩年龄下限也继续相应下降,时机成熟时尽快予以取消,由民众自行选择生育年龄。

大力宣传适当晚育间隔有利于母婴健康与降低婴儿死亡率的科学道理,加大鼓励女性青少年接受中高等教育和职业教育的扶持力度^[36]。在生育势能积蓄较多的农村欠发达地区,对模范执行适当晚育间隔生二孩者予以公开表扬奖励,形成感谢他们为防止生育堆积、避免大家的孩子上学难做出贡献的社会舆论。对不符合晚育要求而怀孕二胎者予以公开批评教育,让他们为自己有损社区公共利益的行为感到内疚,但对他们生二孩绝不视为违法,绝不罚款,不但允许而且要求其生下二孩,防止以不满间隔为由的性别选择流产女婴。

(3) 在晚育少育已成社会常态的城镇较发达地区,一步到位全面放开二孩。如果通过调查摸底得出的该社区近期每年预期生育一、二胎孩子总数(a)并不显著大于该社区每年最多可招收一年级新生人数(b),则不必区分生二孩的优先和非优先年龄,即可以一步到位放开二孩。

(4) 定心丸。政府郑重地向群众承诺,无论在农村欠发达地区,还是在发达城市,城乡普遍允许生二孩的新政策决不会再变,给群众一颗定心丸,彻底消除民众害怕因适当推迟而丧失生二孩机会的担心,以利于二孩政策顺利实施。对女方36岁及以上、为避免难产和出生缺陷等问题不宜再生育的独生子女夫妇作为奉献一代,国家继续奖励补助。

四、尽快实施“普遍允许二孩”可行性分析——兼论“先开放单双独数年,再分批放开二孩以平抑生育堆积”既无必要也不可行

上面建议的尽快实施“普遍允许二孩”政策是否可以防控不少政府官员和学者们担忧的“生育堆积”风险而具有可行性?我们的答案是“完全可以可行”。大量国内外人口学的实证数据分析以及严格的人口数学推导早已证明:在给定平均每对夫妇终生生育孩子数的前提下,一个国家或地区的平均生育年龄上升或下降将导致该国或地区在相应时期的实际生育水平与生育数显著下降或上升。全世界人口学界公认和广泛应用的邦戈茨-菲尼公式表明,如果孩子别平均生育年龄

每年增加(或下降) 0.05、0.1 或 0.15 岁, 当年的孩次别实际总和生育率与生育数量将下降(或增加) 5%、10%或 15%^[37-39], 即客观存在“生育率/出生数量与生育年龄二者此消彼涨”的人口规律。我国上世纪七十年代初开始的提倡晚育间隔对降低生育水平取得巨大成效, 以及大量其他国家生育率转变的历史轨迹亦充分证明了这一人口规律。2010 年六普数据表明, 我国农村和城镇分别有 62.9%和 27.2%的一孩生育发生在 25 岁之前, 有 37.2%和 24.0%的二孩生育发生在 28 岁之前³。上述六普数字只是全国所有农村和城镇地区的平均值, 在农村欠发达地区通过提倡适当晚育平抑生育堆积的潜力肯定比这些平均数字要大得多。显然, 2016 年实施普遍允许二孩, 在生育势能积累较多的农村欠发达地区提倡适当晚育完全可以防控“生育堆积”问题, 决不会使总和生育率由 1.5-1.6 猛升至 2.6-2.8 和一年出生人数由 1640 万猛涨至 2484 万, 更无可能在峰值年份总和生育率高达 4.5 和出生人数高达 4995 万^[4]。

从 1980 年代初以来一直实行二孩晚育间隔政策的甘肃酒泉市、山西翼城县、河北承德市与湖北恩施州(合计 840 万人口)等当时的农村欠发达地区实践证明, 二孩晚育间隔政策十分成功。30 余年来, 这些地区年均人口增长率与时期总和生育率低于或接近于周边实施一孩半政策、社会经济水平并不比他们差的地区, 出生性别比多年来一直保持在正常或接近正常范围, 并大大低于其周边一孩半政策地区^[34]。三十年前酒泉、翼城、承德与恩施农村欠发达地区开始实施普遍二孩与适当晚育间隔政策时, 其社会经济水平与生育观念显著落后于当今全国的农村欠发达地区平均水平。既然这四个农村欠发达试点地区 840 万人口 30 年的二孩政策能够不约而同地获得成功, 并全部持续发展至今, 我们完全没有理由怀疑经济起飞之后、生儿育女成本大增、人们生育观念显著变化的今日中国实行农村欠发达地区普遍二孩加适当晚育间隔以避免生育堆积、城镇发达地区普遍二孩无需晚育间隔政策的可行性。本文第一节关于放开单独二孩政策以来的反馈, 中国人口与发展研究中心 2013 年调查, 湖北省 2014 年 7 月和湖南湘潭市 2014 年底调查结果, 也都令人信服地充分证明了这一点。

有的同志认为, 大多数省市在十来年前取消了晚育间隔, 现在重提适当晚育间隔, 有政策朝令夕改之嫌而存在操作困难。因此, 必须“先开放单双独数年, 再分批放开二孩以平抑出生堆积”。基于以下三方面理由, 我们认为, 这一方案既无必要也不可行。其一, 十来年前放宽生二孩政策是不可逾越的戒律, 为了减少同时严控生育数量和生育间隔的工作难度, 缓解干群关系的紧张程度, 当时大多数省市理性选择省市人大和计生委可以自行决定的取消晚育间隔。然而, 今天的情况截然不同, 政府是以“普遍允许二孩”新政策为前提, 避免大家的新生孩子们入托入学难等充分理由, 在生育势能积累较多的农村欠发达地区提倡年轻人(尤其是 26-27 岁以下妇女)适当晚一点生育, 而尽快满足较高龄妈妈们在无法或难生育前生二孩的心愿, 确实合情合理, 符合中华民族仁义道德规范与谦和礼让传统, 何必担心操作困难? 更谈不上政策朝令夕改之嫌。而且政府可以宣传两个孩子间隔几年可实现“老大帮老二”, 减轻婴幼儿抚养负担过分集中的压力, 保证两个孩子都健康成长, 避免妇女怀孕间隔太短影响母婴健康等科学道理(例如, 全国大

³ 国家统计局发布的六普数据“表 L6-05 全国农村和城镇育龄妇女分年龄、孩次的生育状况”。

样本生殖健康调查数据表明：在 5 年之内，一、二孩间隔越长，第二孩死亡率越低；母亲 32 岁以前，生育二孩年龄越高，第二孩的死亡率越低（参考文献 24 的图 9）^[24]，何愁百姓不配合？其二，分批放开二孩虽然使放开与不放开的省份/地区加总的全国总和生育率平均值相对比较平缓好看，即给中央的报告套上了一件“漂亮”外衣；但在生育势能积累较多的农村欠发达地区，若忽视提倡适当晚育，必将地方性生育堆积，造成孩子们入托上学难等严重问题。这对于避免生育堆积的初衷来说，其结果恰恰适得其反。其三，如果一些省份/地区先放开二孩，而另一些省份/地区晚几年放开，将使晚放开省份/地区想生二孩的百姓产生攀比心理，当地卫生计生委不得不苦口婆心，甚至不惜以行政手段制止计划外生二孩，或者干脆编假数，造成计生工作难度加大。

五、实施城乡“普遍允许二孩”的紧迫性与实施其他两项重大战略

人口结构问题的改善离生育政策调整实施有一个 20 年左右的滞后期，即今天出生的婴儿要到 20 年后才能成为劳动力资源。如果我们现在实施普遍允许二孩，当这些孩子进入劳动年龄时，正好可以大大减轻 2035 年前后开始的劳动力资源快速萎缩与老年比例及照料成本迅速增加的“人口负债”压力，显著减轻平均每位劳动者的老年照料负担，促进经济社会持续发展^[40]。如等到三、五、十年后再去调整生育政策，将大大加剧未来劳动力人口占总人口比例的快速降低，而且新增婴儿在 2035 年后相当一段时期内仍是被抚养者，与那时“人口负债”期的老年人口迅速增加、老年照料需求成本大幅提高和劳力资源迅速减少压力迭加在一起，则可谓雪上加霜，悔之晚矣！因此，我们建议尽快在 2015 年摸底准备，2016 年实施城乡“普遍允许二孩”。今后可以逐步淡化生育政策限制，条件成熟时无需生育政策限制，由个人与家庭自由选择，甚至在过低生育水平已成常态的城镇发达地区实行鼓励生育政策，将是水到渠成，顺理成章的事情。

除了尽快实施“普遍允许二孩”政策外，还有两项于应对人口老化严峻挑战至关重要的重大战略应该得到高度重视和实施。第一，尽快逐步提高退休年龄，既大大有利于解决退休金缺口问题，又可以使很多 55-64 岁的年富力强中年人继续为经济社会发展做贡献，以免被强迫戴上“老人”帽子。同时，建议积极引导可产生更多就业机遇的第三产业（尤其是人口大规模老化催生的老年服务产业）的发展，实行鼓励支持个体私营小企业发展等政策，创造更多工作岗位，避免因适当延迟退休年龄而影响年轻人就业的问题^[41-42]。

第二，从国家经济发展与社会长治久安的战略高度，继续下大决心，花大力气，全面深入发展农村新型养老保险，尽快现社会养老保险的城乡一体化，使广大农民从年轻时即承担相应的参保缴费义务，年老时享受与城镇居民同样的个人账户加政府补贴的社会养老保障待遇，消除养儿防老后顾之忧，为铲除重男轻女传统陋习奠定经济社会基础^[43]。发展农村养老保险在筹集大量参保者缴费资金同时，应大力提高养老基金管理水平，最大限度增加养老基金的投资效益与降低其投资风险，使新筹集的大量资金充分发挥促进经济增长的效益。

我们认为，中国与日本、西欧债权危机国完全不同，他们已经没有生育水平

提升空间,退休年龄提升空间很小,而且没有通过发展农村养老保险筹集大量建设资金的可能,而中国在这三方面发展空间很大。如果中国尽快实施普遍允许二孩政策,逐步提高退休年龄,大力发展农村养老保险并改善其投资效益,中国完全有可能胜利应对人口老化严峻挑战,变挑战为机遇,实现人口经济社会的均衡发展!

参考文献

- [1] 徐俊(2014),“我国计划生育政策的反思与展望——由‘单独二孩’引发的思考”,《人口与经济》,2014(6): 109-118。
- [2] 马力,桂江丰(2014),“中国完善生育政策战略研究——基于“十二五”期间放开“单独”的思考”,《人口与发展》,2014年第20卷第2期。
- [3] 翟振武,李龙(2014),“‘单独二孩’与生育政策的继续调整完善”,《国家行政学院学报》,2014,第5期,第50-56页。
- [4] 翟振武,张现苓和靳永爱(2014).“立即全面放开二胎政策的人口学后果分析”,《人口研究》,第38卷第2期,第3-17页。
- [5] 乔晓春(2015),从“单独二孩”政策执行效果看未来生育政策的选择。《中国人口科学》,2015年第2期: 26-33。
- [6] 穆光宗(2015),“‘经济新常态’下的中国人口政策选择”。《人口与社会》,第31卷第2期,第3-9页。
- [7] 风笑天、张青松(2002),“二十年城乡居民生育意愿变迁研究”,《市场与人口分析》,2002年第5期,第21-31页。
- [8] 郑真真(2004),“中国育龄妇女的生育意愿研究”,《中国人口科学》,2004年第5期,第73-78页。
- [9] 庄亚儿,姜玉,王志理,李成福,齐嘉楠,王晖,刘鸿雁,李伯华,覃民(2014). 当前我国城乡居民的生育意愿——基于2013年全国生育意愿调查. 人口研究,2014; 3: 3-13.
- [10] Zhang, Guangyu and Zhongwei Zhao. 2006. Reexamining China's Fertility Puzzle: Data Collection and Quality over the Last Two Decades. Population and Development Review, 32(2): 293-321.

- [11] 郭志刚(2013)“重新认识中国的人口形势”,载于曾毅、顾宝昌、梁建章、郭志刚主编:《生育政策调整与中国发展》,2013,北京:社会科学文献出版社出版。
- [12] 曾毅(2013),“建议尽快实行‘普遍允许二孩与提倡适当晚育’政策”,载于曾毅、顾宝昌、梁建章、郭志刚主编:《生育政策调整与中国发展》,2013,北京:社会科学文献出版社出版。
- [13] 侯佳伟,黄四林,辛自强,孙铃,张红川,窦东徽(2014). 中国人口生育意愿变迁:1980~2011. 中国社会科学,2014;4:78-97.
- [14] 国家卫计委(2015),<http://www.nhfpc.gov.cn/zhuzhan/spzq/201502/51a6e3333bc2476d9ee3cf146fac2df4.shtml>;2015年6月17日。
- [15] 马小红、顾宝昌(2015),“单独二孩申请遇冷分析”,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2015,54(2):20-26。
- [16] 杨云彦,向华丽,黄瑞芹(2014),“单独二孩”政策的人口红利效应分析——以湖北省为例.《中南财经政法大学学报》,2014年第5期,第3-25页。
- [17] 《北京青年报》2015.7.18。
- [18] 刘长庚、韩雷等(2014),“湘潭市‘普遍允许二孩’生育意愿调研分析报告”;本调研报告与曾毅等合作,是北京大学健康老龄与发展研究中心承担的国家发改委社会发展司人口政策研究项目内容之一。
- [19] 石智雷,杨云彦(2014),“符合‘单独二孩’政策家庭的生育意愿与生育行为”,《人口研究》,2014(9):27-40。
- [20] Bongaarts, J. (2001). Fertility and Reproductive Preference in Post-Transitional Societies. *Population and Development Review*, Vol.27, Supplement Global Fertility Transition, Pp. 260-281.
- [21] 顾宝昌(2006),“对人口的客观规律性要抱有敬畏感——读‘中国未来生育政策的选择’”,《市场与人口分析》,2006年第12卷第3期。
- [22] 梁如彦和马宏宇(2015),“农民工生育意愿与生育行为研究——基于合肥市调查数据”,《山西农业大学学报(社会科学版)》第14卷第6期。
- [23] 杨菊华(2015),“单独二孩政策下流动人口的生育意愿武析”,《中国人口科学》,2015年第1期,第89-96页。
- [24] 曾毅(2015),“尽快启动普遍二孩软着陆,实现人口经济社会均衡发展”,《中国人口年鉴(2014)》,中国社会科学出版社,2015年1月出版。

- [25] 林毅夫(2004),“制定‘十一五’计划应考虑十个战略问题”,《宏观经济研究》,2004年第1期。
- [26] 林毅夫(2010),“经济发展战略、老龄化与人口政策”,载曾毅等著:《老年人口家庭、健康与照料需求成本研究》,第十四章,科学出版社,2010年。
- [27] 林毅夫(2013),“经济发展战略与现行生育政策调整”,载于曾毅、顾宝昌、梁建章、郭志刚主编:《生育政策调整与中国发展》,2013,北京:社会科学文献出版社出版。
- [28] 李宏彬、谢洁玉、李蕾(2013),“人口转型与经济兴衰——发达国家经济危机对中国的启示”,载于曾毅、顾宝昌、梁建章、郭志刚主编:《生育政策调整与中国发展》,2013,北京:社会科学文献出版社出版。
- [29] 李建明(2015),“中国的人口新常态和经济新常态”,《人口研究》,2015年1期。
- [30] 曾毅(2009),“从国际视野看我国生育政策的平稳过渡”,《经济参考报》,2009年6月17日。
- [31] 梁建章(2013),“现行生育政策负面影响中国经济活力”,载于曾毅、顾宝昌、梁建章、郭志刚主编:《生育政策调整与中国发展》,2013,北京:社会科学文献出版社出版。
- [32] 郭志刚(2005),“2000年人口普查按生育政策类型的人口分析”,《国务院第五次全国人口普查办公室2002年重点研究课题最终研究报告》,国家统计局,2005年。
- [33] 顾宝昌、宋健、刘爽、王金营、江立华(2008),“人口与发展论坛:二孩生育政策地区的实践及启示”,《人口研究》,2008年第4期33-49页。
- [34] 曾毅(2009),“二孩晚育软着陆方案有利于解决我国出生性别比偏高问题”,《社会科学》,2009年第8期,第54—59页。
- [35] 黄骅、朱薇、谢樱、帅才(2012),“失独家庭数量增加,群体诉求值得关注”,《老龄参考》(中国老年学学会主办),2012年第3期。
- [36] 曾毅(2006),“论二孩晚育政策软着陆的必要性与可行性”,《中国社会科学》,2006年第2期。
- [37] Bongaarts, John and Griffith Feeney (1998). “On the Quantum and Tempo of Fertility.” *Population and Development Review*, 24 (2): 271-291.

- [38] 郭志刚 (2000) 从近年来的时期生育行为看终身生育水平—中国生育数据的去进度效应总和生育率的研究。《人口研究》, Vol. 24, No. 1.
- [39] 曾毅 (2004). 邦戈茨—菲尼新方法的评述、检验与灵敏度分析, 《中国人口科学》, 2004 年第 1 期.
- [40] 曾毅, 陈华帅, 王正联 (2012): “我国 21 世纪上半叶老年家庭照料需求成本变动趋势分析,” 《经济研究》, 2012 (10).
- [41] 曾毅 (2005) 中国人口老化, 退休金缺口与农村养老保障, 《经济学季刊》, 2005 年第 3 期.
- [42] Zeng, Yi (2011). Effects of Demographic and Retirement-Age Policies on Future Pension Deficits, with an Application to China. *Population and Development Review*, 37(3): 553 - 569.
- [43] 曾毅 (2001): 农村社会养老保险与计划生育综合改革—计生系统面临的历史性机遇。《人口研究》, 2001 年第 6 期。