

从“国家计划”到“个人自主”： 我国生育影响机制的差异性研究

王振杰

【内容摘要】 人口发展一直是被广泛关注的社会问题，在国家与社会发展的不同阶段，中国人口发展的规律和影响机制有所差异。1949—2010年间，我国人口生育影响机制主要是国家、社会、家庭共同作用的结果，并且国家生育政策的影响力较大，社会经济因素对中国人口生育的影响较弱。2010年以来，我国人口发展呈现出低生育率特征，该现象的背后涉及复杂的社会、经济、文化等因素，而生育政策的决定性作用逐渐衰减。另外，宏观人口和社会经济因素、健康水平也对中国人口规模有着较大影响。在此基础上，应从生育主体、家庭与社会环境等方面精准施策，探索建立生育友好型社会。

【关键词】 新常态 人口发展 全面三孩 影响机制

【作者】 王振杰，北京大学人口研究所助理教授。（北京 100871）

【基金项目】 国家社科基金一般项目“低生育率背景下人口迁移对育龄人群生育行为的影响研究”（20BRK020）

新中国成立以来，中国人口发展战略成为社会广泛关注的问题。20世纪70年代初，我国确立了对人口进行控制的总体指导思想，80年代初，人口控制上升为国家战略，正式进入历史舞台。中共十八大以来，我国逐步调整生育政策，陆续出台了“单独二孩”“全面二孩”等决策部署和政策措施。在长期人口控制的实践过程中，始终伴随着一个争论，即应该如何正确认识人口问题、人口规律。习近平总书记在十九大报告中指出，要“促进生育政策和相关经济社会政策配套衔接，加强人口发展战略研究”，这为新时代的人口研究指明了方向。

目前，中国正处于从人口大国向人力资本强国转变的重大战略机遇期，立足中国基本国情，遵循人口发展规律，中共中央政治局2021年5月31日召开会议，决定实施一对夫妻可以生育三个子女的政策及配套支持措施，以牢牢把握主动权，积极应对生育水平持续走低的风险，统筹解



决人口问题，为全面建成社会主义现代化强国创造良好的人口环境。^①第七次全国人口普查数据显示，我国目前劳动力资源仍比较丰富，未来一段时间还将继续处于人口红利期。现阶段，一对夫妻生育三个孩子可以满足绝大部分家庭的生育意愿。因此，在“三孩”政策背景下，政府和社会更有必要重新清楚地认识中国生育率的历史变动规律及影响机制，在此基础上对“三孩”政策的实施效果做出一定预判，并提出相应的对策。

新中国成立以来的人口发展规律

中国社会长期受“不孝有三，无后为大”“养儿防老”“多子多福”等传统生育观念和生育文化的影响。^②历史上，中国人口发展模式上则一直是以“高出生、高死亡、低增长”为主要特征。^③新中国成立后，随着人民生活水平的逐步提升、基础卫生条件的改善，中国人口死亡率迅速降低，中国逐步由“高出生、高死亡、低增长”的人口发展模式转变成以“高出生、低死亡、高增长”为主要特征的人口发展模式。^④总体上，新中国成立后处于高生育率阶段，呈现出大起大落、人口总体规模快速增长的特征。具体来说，可以归纳为以下过程（见图1）：

1949—1978年间，中国人口规模迅速扩张，人口增速较快，人口的涨幅达到20%。其中，1949—1952年，中国人口出生率维持在37‰的较高水平，死亡率虽然较高但总体呈现逐步下降的趋势，人口自然增长率表现出逐渐上升的态势。这段时期，中国的人口增长趋势形成了人口的出生率高、死亡率低的特征，人口的增长比持续性上涨。1953—1957年间平均年增加1434万，年均增长率24%。此后，1958—1961年中国经历了第一次生育低谷，出生率从1957年的34‰下降到1961年18‰，年均下降4‰；死亡率由1957年的11‰上升到1961年的14‰，升高3‰；1960年自然增长率下降至-5‰，与1957年相比下降27‰。1962年之后，中国生育率出现补偿性增长的趋势，甚至实现了巨大的人口增长。此后长达10年间中国人口的出生比例达到30‰，自然生育率实现了20%的增长。1974年以来，中国的出生率、死亡率、自然增长率，均呈现出缓慢下降的趋势。

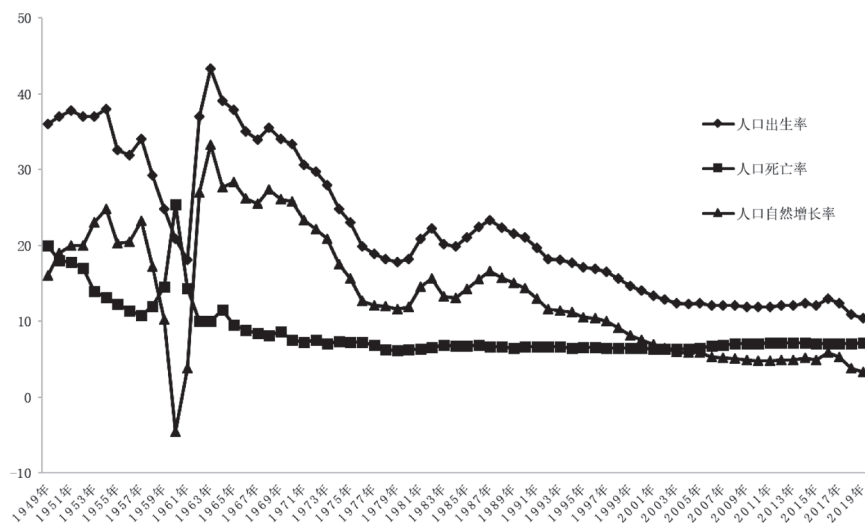


图1 中国生育率的历史变动

资料来源：根据《中国统计年鉴》整理。

① 新华社：《三孩生育政策来了》，http://www.xinhuanet.com/politics/2021-05/31/c_1127513067.htm，2021年6月4日。

② 朱国宏：《中国的传统生育文化及其转变》，《人口研究》1998年第6期。

③④ 风笑天：《生两个孩子：中国社会的又一场生育革命》，《南京大学学报》（哲学·人文科学·社会科学）2021年第2期。

① 陈卫、段媛媛：
《中国近 10 年来
的生育水平与趋
势》，《人口研究》
2019 年第 1 期。

2013 年，中共十八届三中全会做出《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，启动实施“单独二孩”政策，正式迈出生育政策调整的第一步。2015 年，中央又出台“全面二孩”政策。统计数据显示，“单独二孩”政策后第一年，人口出生率为 12.4‰，比 2013 年提升 0.3‰；“全面二孩”政策实施后，2016 年出生率比 2015 年升高 0.9‰。有学者通过总和生育率、递进总和生育率、内在总和生育率和队列生育率的估计和对比，得出中国近期的生育水平基本处于 1.6 以上。可见，“单独二孩”和“全面二孩”政策显著提升了生育水平。^①

2021 年的第七次人口普查数据显示，目前全国人口（中国大陆 31 个省、自治区、直辖市和现役军人的人口，不包括居住在 31 个省、自治区、直辖市的港澳台居民和外籍人员）共 141178 万人，与 2010 年的 133972 万人相比，增加 7206 万人，增长 5.38%，年平均增长率为 0.53%，相较于 2000 年到 2010 年的年平均增长率 0.57%，下降了 0.04 个百分点。在年龄构成方面，0—14 岁人口占比 17.95%，15—59 岁人口占比 63.35%，60 岁及以上人口占比 18.70%。与 2010 年人口普查数据相比，0—14 岁、15—59 岁、60 岁及以上人口的比重分别上升 1.35 个百分点、下降 6.79 个百分点、上升 5.44 个百分点。

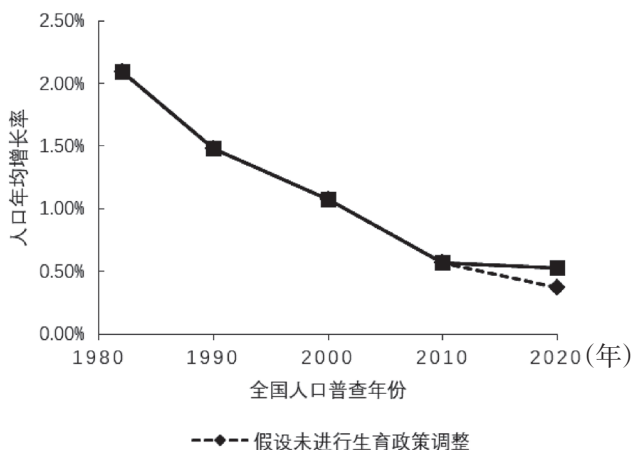


图 2 生育政策调整效果模型估计

由此不难得出，党中央做出生育政策调整的重大决策已经产生了积极的成效。通过时间序列方法（moving averages, MA）估计 2010—2020 年间如未实施生育政策调整的人口年均增长率（见图 2），不难发现，在党中央领导下，“单独二孩”“全面二孩”等决策部署及政策措施已经初步遏制并减缓了人口年均增长率下降的趋势。通过数据模型数据估计，“单独二孩”“全面二孩”生育政策影响下人口年均增长率提升约 30%。“单独二孩”“全面二孩”生育政策已经对稳定人口、优化人口年龄结构产生了积极的政策效应。但也应看到，虽然“单独二孩”“全面二孩”生育政策已经产生了积极的效果，但是中国人口长远趋势将仍可能呈现出先缓慢上升后下降的规律。

1949—2010 年我国人口发展的影响机制

鉴于特殊的历史原因，新中国初期中国的人口生育很大程度是国家生育政策与社会经济发展共同影响的结果。为了更好地制订第一个五年计划，1953 年我国进行了第一次人口普查，普

查结果显示,中国总人口数 5.81 亿。如前文所述,1949—1952 年中国人口出生率维持在较高水平,人口自然增长率表现出逐渐上升的态势,而同期粮食总产量仅 1691.3 万吨,^①人口增长过快所带来的问题日益突出,与社会经济发展的矛盾也越来越尖锐。针对这一现状,党和国家领导人意识到人口增长过快带来的负面影响,毛泽东在不同场合提出控制生育的思想。^②1957 年 7 月 5 日,《人民日报》发表了《新人口论》,主张控制人口数量、提高人口质量,受到党中央的重视和赞扬。^③但是,由于第一个五年计划超额完成,加之“大跃进”和全国合作社等运动的开始,“控制生育”的观点又转变为“放任生育”。“三年困难时期”后,党中央竭尽全力克服严重的经济困难,使国民经济一度出现了好转,随着社会经济趋向好转,新中国迎来了新一轮人口的快速增长。

1980 年,“一对夫妇生育一个孩子”的政策提出,其中即明确了“一对夫妇生育一个孩子”既非权宜之计,也非永久之计,要以 25—30 年作为一代人或人口再生产的一个周期进行生育调控。政策实施之后,中国的人口出生率和人口自然增长率均呈现出下降的趋势。此外,为了解决政策不切合农村客观实际的状况,1984 年起,中央对上述政策进行了调整,采取“开小口”“堵大口”的较为宽松的生育政策。这种政策调整的出发点是正确的,但在调整时忽略了“开小口”的标准,特别在广大农村,由于前期严格的“一孩”政策和部分基层计生干部“简单粗暴”的工作作风,农村人口压抑已久的生育愿望和对基层部分计生干部的积怨聚合起来,很多地方出现了“抢生”“超生”“偷生”现象。^④此后,2000 年的《中共中央国务院关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》,2006 年的《中共中央、国务院关于全面加强人口与计划生育工作统筹解决人口问题的决定》,均要求“千方百计稳定低生育水平”。

生育率长期低于更替水平导致的必然结果是人口负增长,通常以时期的总和生育率(TFR) 2.1 作为参照标准来判断生育率是否低于更替水平。目前,国际上有两种关于低生育率水平的分类标准:(1)“极低生育率”通常指等于或低于 1.3 的 TFR 水平;(2)“很低生育率”通常指低于 1.5 的 TFR 水平。中国总和生育率(TFR)改革开放之前一直维持在 4 以上,1963 年创出新中国历史上的最大值 7.5。1980 年前后,中国总和平均生育率总和为 2.6,1982 年以后,总和生育率开始急剧下降。1990 年前后,中国的总生育率降到 2.1 的替代水平以下,并正式进入低生育率阶段。21 世纪初,中国出生人口数量相较于 1989 年减少了 973.60 万人。据学者估计,我国 2000 年总和生育率约为 1.22,低于“极低生育率”临界点 1.3。我国人口处于稳定的低出生、死亡率略有增加和人口低增长的阶段。2010 年人口普查记录的总和生育率仅为 1.18,并且我国许多城市尤其是发达城市,已开始产生人口负增长惯性。^⑤

通过以上分析,笔者认为,1949—2010 年间中国的人口生育影响机制主要是国家、社会、家庭共同作用的结果,此时国家生育政策的影响力较大,社会经济因素对中国人口生育的影响较弱。

新时代我国人口发展的影响机制

人口问题始终是人类社会共同面对的基础性、全局性和战略性问题。新时代以来,中国的人口变化特征及规律发生了重大变化。习近平总书记指出:“当前,我国人口结构呈现明显的高龄少子特征,适龄人口生育意愿明显降低,妇女总和生育率明显低于更替水平。”^⑥这是习近平总书记对新时代人口发展特征的深刻概括。我们必须正视新情况、分析新问题、应对新挑战。人口众

① 赵德馨:《中国近现代经济史:1949—1991》,郑州:河南人民出版社,2003 年。

② 中共中央文献研究室:《毛泽东文集》第 7 卷,北京:人民出版社,1999 年。

③ 《新中国人口政策回顾与展望》,《人民日报》2010 年 9 月 15 日。

④ 朱秋莲:《建国以来党的人口生育政策变迁研究》,湖南师范大学博士论文,2013 年。

⑤ 陆杰华:《人口负增长时代:特征、风险及其应对策略》,《社会发展研究》2019 年第 1 期。

⑥ 习近平:《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议〉的说明》,《人民日报》2015 年 11 月 4 日。



多一直是我国的基本国情，中共十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从全局和战略高度，面对我国人口发展新特征、新形势，做出调整完善生育政策的重大决策部署。习近平总书记就推进生育政策、服务管理制度、家庭发展支持体系和治理机制综合改革等做出了一系列重要指示，以统筹人口与经济社会发展，积极应对人口生育、老龄化等问题，大力提升人口素质，扎实推进新型城镇化，促进人口长期均衡发展，我国人口发展由此进入新阶段。此阶段，随着中国进入社会主要矛盾发生转化的时期，人口发展的影响机制也更为复杂。

新时代低生育率现象的背后涉及复杂的社会、经济、文化等多方面的因素。从宏观层面看，生育政策和社会经济发展均在生育率下降过程中发挥了重要作用。^①生育政策的实施在中国生育率下降过程中的作用尤为显著。分析近期的数据则发现，经济因素（如城市化、经济增长、教育水平、子女养育成本等）在生育率下降过程中扮演着越来越重要的角色。持续、稳定、高速的经济增长，一定程度上引发了生育率的持续下降。按照人口转变理论和孩子成本—效益理论，生育率同经济发展水平和人均收入水平成反比，这是被各国经验证明了的普遍规律。同时，在中国社会经济背景之下，社会和家庭文化理念的转变也对生育率产生了重要影响，传统“延续香火”“传宗接代”等生育理念受到冲击，独立自由、性别平等、少生优生等生育理念，已经逐步成为“90后”“00后”一代人的主流生育观念。^②

从国际经验和中国历史的实践经验不难得出如下判断：（1）农村地区生育率要比城市地区高；（2）城市化进程一定程度上抑制了育龄妇女生育意愿；（3）中国人口教育素质不断提升，同样在一定范围内抑制了育龄妇女的生育意愿。微观层面分析，家庭结构、居住模式、代际关系、家庭社会经济地位、育龄妇女教育水平及工作性质、状况等，均可能直接或间接影响妇女的生育意愿。家庭层面分析，生育决策本质上是家庭成员联合决策的结果，并不全由夫妻双方单独或共同决定。^③另外，家庭生育意愿还受其他因素的影响，如年龄、健康状况、受教育程度、家庭收入水平、外部政策等。^④据此笔者认为，进入新时代以来，生育政策对我国人口生育的影响有一定程度的弱化，现阶段处于多种因素交织影响我国人口生育状况的阶段。

宏观人口和社会经济因素、健康水平对人口发展的影响排序

笔者利用《1990—2019年中国统计年鉴》《中国卫生健康统计年鉴》《中国民政统计年鉴》《中国人口和就业统计年鉴》数据收集、整理了如下变量：死亡率、城镇化率、预期寿命、出生人口数、生育率、自然增长率、少儿抚养比、老年抚养比、GDP、失业率、教育人口数、城市监测地区婴儿死亡率（‰）、城市监测地区新生儿死亡率（‰）、围产儿死亡率（‰）、农村居民家庭恩格尔系数（%）、城镇居民家庭恩格尔系数（%）、居民消费水平（元）、0~14岁女性（万人）、15~49岁女性（万人）、出生人口中第一孩比例（%）、出生人口中第二孩比例（%）、出生人口中第三孩及以上比例（%）。利用数据驱动相关算法计算SHAP（SHapley Additive exPlanations）值，尝试利用宏观人口和社会经济因素、健康水平对中国总人口规模的影响的重要程度（见图3）及其影响程度和影响方向进行评估（见图4）。SHAP值用于解释二者互相配合的情形。在一个模型中可能会有较多的特征，那如何给他们的重要性排序呢？结合SHAP值的思想，把每一个特征的影响分解出来，一个特征的SHAP值是该特征在所有的特征序列中的平均边际贡献。这样不仅考虑了单个变量的影响，还考虑了变量组的影响，以及变量之间可能存在的协同效应。同时，SHAP值可以利用图

① 张现苓：《中国低生育率现象、人口趋势与应对》，《团结》2018年第5期。

② 宋健等：《性别偏好的代际影响：基于意愿和行为两种路径的观察》，《人口研究》2018年第2期。

③ 卿石松、丁金宏：《生育意愿中的独生属性与夫妻差异——基于上海市夫妻匹配数据的分析》，《中国人口科学》2015年第5期。

④ 彭希哲、胡湛：《当代中国家庭变迁与家庭政策重构》，《中国社会科学》2015年第12期。

像完美地解释每个特征的贡献，并解释每个特征是正向贡献还是负向贡献，各自贡献了多少。

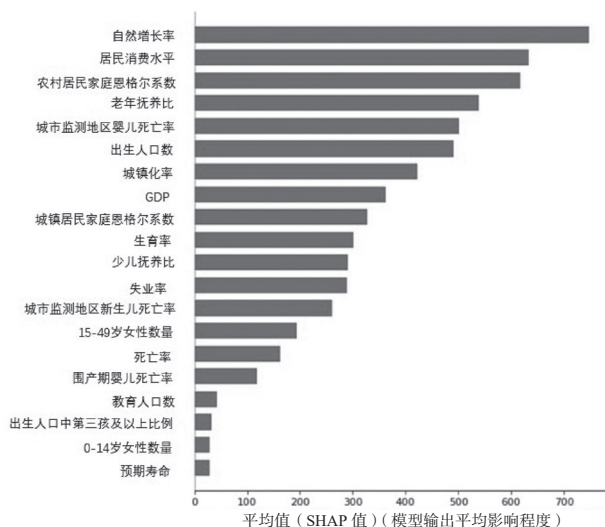


图3 宏观人口和社会经济因素、健康水平对人口规模的重要性排序

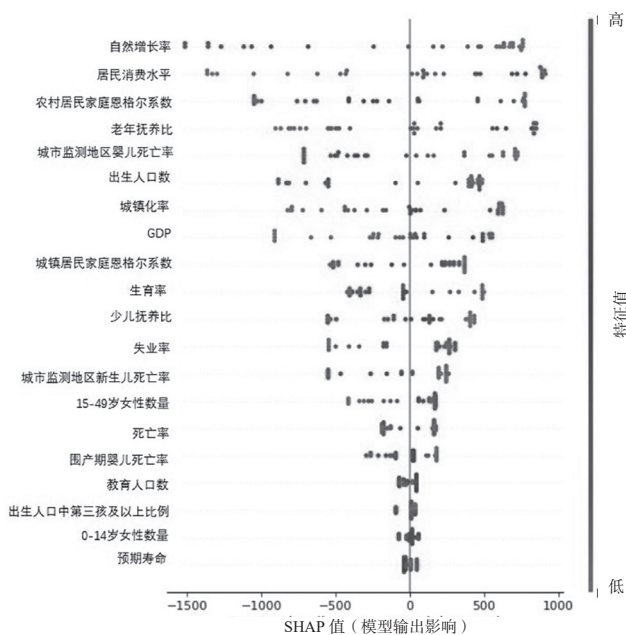


图4 宏观人口和社会经济因素、健康水平对人口规模的影响程度估计

注：数值大于“0”为正向影响，小于“0”为负向影响。

由图示可知，人口学、健康因素排序如下：自然增长率、老年抚养比、城市监测地区婴儿死亡率(‰)、出生人口数、生育率、少儿抚养比、城市监测地区新生儿死亡率(‰)、15~49岁女性(万人)、死亡率、围产儿死亡率(‰)、出生人口中第三孩及以上比例(%)、0~14岁女性(万人)、预期寿命。社会经济因素排序：居民消费水平(元)、农村居民家庭恩格尔系数(%)、城镇化率、GDP、城镇居民家庭恩格尔系数(%)、失业率、教育人口数。通过分析不难发现，影响人口发展的不单单是



人口学相关因素，还应包含社会经济发展水平等其他因素。宏观人口和社会经济因素及健康水平对人口规模的影响程度、作用方向不是一成不变的，宏观社会经济因素与人口学因素对中国人口总规模的影响几乎同等重要，并且一些社会经济因素比人口学因素对中国人口的影响程度还要大。因此，应首先为中国人口生育提供稳定的社会环境和经济发展环境，同时针对性地完善生育相关配套政策。

此外，从育龄妇女生育子女数量角度分析，“出生人口中第三孩及以上比例(%)”对中国总人口规模变化的作用程度比“出生人口中第一孩比例(%)”“出生人口中第二孩比例(%)”这两个变量的影响程度低，但是作用方向为正向影响。基于历史数据判断，近期出台的“三孩”政策未来会对进一步优化人口年龄结构，特别是会对维持未来劳动力人口规模、人口均衡发展等产生积极的政策效果。

结论与讨论

2021年5月31日，中共中央政治局召开会议，审议《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》。会议支持进一步优化生育政策，实施一对夫妻可以生育三个子女政策及配套支持措施，这有利于改善我国人口结构、落实积极应对人口老龄化的国家战略、保持我国人力资源禀赋优势。笔者使用2017年全国生育状况抽样调查数据，采用关联规则算法提炼出已经生育二孩的育龄妇女特征，比较分析初步得出我国已完成生育两个孩子的绝大部分育龄妇女主要特征如下：年龄在35~45岁，户口属性为农业户口，受教育程度为初中及以下，职业为务农。通过提炼的生育两个孩子育龄妇女特征，笔者认为受教育程度较高的城镇居民的生育意愿有进一步释放的空间。优化生育政策可重点考虑针对城镇居民的需求，使生育政策更好地与其自身生育特征相适应，达到精准促进的作用。

目前，学界普遍的共识在于构建“生育友好型社会”，具体而言，“生育友好型社会是指在生育主体所处的环境中，生育主体及其生育行为得到充分的尊重，社会为生育主体生育需求的实现创造一个安全、舒适、和谐的环境，使生育主体的生育需求得到有效满足”。^①基于“生育友好型社会”的定义，笔者提出以下几点设想：(1)从生育主体的角度看。要尊重育龄妇女的生育选择和生育权利。可适当针对18~24岁未婚未育的育龄妇女，加强生育相关政策方面的宣传，积极营造“新生育文化”，如树立正确婚恋观、家庭观等；对不良社会风气进行治理，关注育龄妇女生殖健康等。(2)从家庭和社会层面看。一是家庭层面，可以血缘、家庭亲密关系缓解女性工作—家庭之间的角色冲突。积极提升育龄妇女家庭地位和人力物力支持力度，长辈提供各种生育相关的照料和精神支持也能够对女性的生育决策产生一定作用。二是社会环境层面，积极提升家庭福利，促进家庭和工作平衡。积极建立健全多样化的津贴制度，涵盖幼儿出生、养育、托幼、对父母收入损失的补贴等多个环节，且补贴金额依据家庭收入和孩子数量等进行区分，如增加生育二孩或三孩家庭的经济补贴，在现有产假的基础上进一步增加育儿假；健全我国儿童托幼服务体系，如对请保姆到家中照顾孩子的家庭，提供一定的经济补贴；加快构建生育成本在国家、企业、家庭之间合理有效的分担机制等。

编辑 黄之伟

① 石人炳：《生育友好型社会：概念、目标和举措》，《中国人口报》2017年7月26日。