

“单独二孩”政策目标人群 及相关问题分析*

张丽萍 王广州

提要:经过 30 多年的独生子女政策,中国积累了大量的独生子女。本文以“单独二孩”计划生育新政目标人群为研究对象,以 2005 年全国 1% 人口抽样调查原始抽样数据为基础,结合 1990、2000 以及 2010 年全国人口普查数据,通过微观人口仿真技术,建立 2010 年原始仿真数据库,对目前中国东、中、西部地区农业和非农业“单独”育龄妇女和一孩“单独”育龄妇女总量、结构进行估计。研究结果表明:全国一孩“单独”育龄妇女有 2051 万人左右,其中农业户口这类“单独”育龄妇女有 925 万左右,非农业户口不到 1120 万,符合新政策可能生育的育龄妇女在 1411 万左右。“单独二孩”可能生育的目标人群东部地区最多,约 688 万人,其中非农业一孩“单独”育龄妇女 495 万,中部地区“单独二孩”目标人群不到 395 万人,西部地区约 328 万人。最后,本文针对“单独二孩”政策面临的主要问题提出相应的政策建议。

关键词:“单独二孩” 生育政策 独生子女

一、引言

始于 20 世纪 70 年代的中国计划生育政策,对中国人口的发展进程实施了严格的人为干预,从根本上改变了中国人口、中国家庭和中国社会的基本结构。计划生育政策,特别是 1980 年以来的独生子女政策无论在中国历史上还是世界历史上都是前所未有的,对中华民族产生的深远影响也必将前所未有的。然而,30 多年过去了,面对客观的人口规律和已经变化了的人口形势,适时调整和完善生育政策已成当务之急。

十八届三中全会提出,“坚持计划生育的基本国策,启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策,逐步调整完善生育政策,促进人口长期均衡发展”。这一被俗称为“单独二胎”^①的政策一经公布,

① “单独”即夫妻中一方是独生子女,系与夫妻双方均为独生子女的“双独”相对而言,相当于专有名词,下同。

立即引起全社会强烈反响。如何进行生育政策的转换,降低其带来的各种风险,实现平稳过渡,不仅需要科学的政策研究与设计、老百姓的理解与配合,更需要决策者的政治智慧与勇气。

实际上,“单独二胎”的概念并不准确,人口学界一般将其称为“单独二孩”,意思是第一胎是双胞胎、多胞胎不在政策范围之内。“单独二孩”生育的新政策,从根本上改变了独生子女和“一胎化”生育政策的导向和趋势,标志着中国生育政策的历史性转折。

这一新政的实施时间已经引起社会各界的关注,国家卫生计生委对此解读称,新政不设统一时间表,由各省负责,根据当地实际情况,依法组织实施。随着各省新政实施进入启动阶段,有许多实际问题不容忽视。需要深入研究的问题有很多:首先是符合新政的人群规模,即已生育一孩未生育二孩的单独育龄妇女总量、结构;其次如果是分别放开单独二孩,各省级单位能产生多大的出生人口堆积?对医疗卫生、教育乃至未来的就业造成多大压力?第三是全国各地区单独二孩父母的具体分布状况等;第四是符合生育条件人群的生育进度如何?即是否需要建议对高龄产妇优先生育,其他年轻的一孩单独育龄妇女避开堆积,等等;第五是生育单独二孩的风险人群的特征与分布情况如何?尤其是高龄孕产妇规模以及出生缺陷的产前筛查等需要进行提前准备;最后是需要了解单独二孩的生育意愿以及与实际生育之间的差距,既要预防出生堆积,也要防止低生育陷阱的出现。然而,回答或判断这些问题首先必须把握符合单独二孩的目标人群总量、结构。

以往对于不同计划生育政策下目标人群的研究,多数是分析现行生育政策实施以及调整生育政策后的影响。郭震威、齐险峰(2008)应用“四二一”家庭微观仿真模型,测算了现行政策不变、“单独”政策和“二孩”政策等三种生育政策条件下未来50年我国人口数量与结构变动情况,模拟了不同方案下人口与经济社会后果,认为今后较长一个时期宜保持现行生育政策的总体稳定。乔晓春、任强(2006)通过对放开生育政策和不放开生育政策两种情形可能导致的人口学后果进行估计,结合国外的经验和教训,从低生育率的长期后果来分析如何合理地选择生育政策。还有学者(王广州,2012;王广州、张丽萍,2012)在分析现行生育政策覆盖人群、育龄妇女总量、结构、生育进度和生育目标的基础上,通过人口系统随机微观仿真实验分析单独育龄妇女总量、结构及发展趋势,模拟生育政策调整的影响,认为全国尽快实施放开“单

独二孩”政策面临的风险不大。

综上可以发现,这些研究更多地集中在现行生育政策与调整生育政策的影响分析上,讨论的重点是要不要调整生育政策、调整政策与不调整政策的后果、如何调整以及何时调整等,其中包括独生子女总量结构研究、单独育龄妇女总量结构估计、单独统一放开的研究(王广州等,2013)。如果说以往的研究更侧重于全国宏观层面的分析,对生育政策调整的可行性分析,那么随着新政的实施,当前更需要对面向新政策的单独育龄妇女的孩子结构进行精算、细算。总之,从目前的研究基础来看,对“单独二孩”政策的研究缺少面向具体实施步骤的空间分布研究、面向具体实施过程的人群特征分析、更精细的对单独二孩政策实施进行有效指导的研究,以及针对“单独二孩”政策后为全面放开二孩政策做好基础准备的研究。

一、数据与方法

从研究对象的特征来看,符合“单独二孩”政策的人群可以定义为育龄夫妇必须有一方是独生子女,同时,该育龄夫妇已经生育了一孩尚未生育第二个孩子,满足这些约束条件的已婚育龄夫妇才能具备生育二孩的政策条件。

要研究“单独二孩”政策目标人口构成的特征,首先需要研究独生子女的总量、结构,其次是单独育龄妇女总量、结构,第三是一孩单独育龄妇女总量、结构,第四是符合“单独二孩”政策可能生育的一孩单独育龄妇女总量、结构。显然,上述人群的基本数量关系存在这样的基本逻辑关系:独生子女总量>单独育龄妇女总量>一孩单独育龄妇女总量>符合新政策的一孩单独育龄妇女总量。本文根据上述关系,一步一步估计全国分区域具备上述特征的育龄妇女总量与结构,研究的重点集中在育龄妇女身上。

对“单独二孩”目标人群的估计,涉及到横向的夫妻关系以及纵向的母子关系。从研究方法来看,目前的宏观模型很难处理既有横向又有纵向关系的研究问题,比如婚姻关系中夫妻婚龄差变化和分类就是一个非常棘手的问题,往往需要非常强的假定和非常细致的三维以上分类汇总数据。目前的宏观人口模型主要采用分年龄、性别的汇总数

据,数据的表现形式多为二维,如果需要三维或更高维度的基础数据,现有公开数据基本无法满足。随机微观人口仿真模型则不同,基础数据不仅可以完整地标识家庭关系和家庭结构,而且还可以完整地标识个人的许多属性,可以胜任各种维度的统计分析和模型运算,具有不可替代的研究优势。

研究“单独二孩”育龄妇女目标人群不仅需要有独生子女属性标识,而且需要确定婚姻关系以及育龄妇女的孩次结构等数据信息。2010 年人口普查是现实性最好的数据,但这次普查没有对登记对象进行独生子女属性标识。只有 2005 年全国 1% 人口抽样调查中登记了 30 岁及以下人口是否有兄弟姐妹,据此可以判断其是否为独生子女。所以从 2010 年人口普查数据中无法直接统计汇总相关信息。另外,与以往不同的是,国家统计局没有为科研机构提供 2010 年人口普查原始样本数据,所以,无论是从原始基础数据的可获得性还是调查设计的科学性来看,目前都没有可以直接使用的有省级代表性的调查数据。因此,只能根据人口的内在逻辑关系和可校验的数据对“单独二孩”政策目标育龄妇女人群总量、结构进行估计。根据 2010 年人口普查比较详细的汇总数据对婚姻分布、人口区域分布和年龄结构分布进行目标校验,而育龄妇女的孩次分布则通过递进生育模型估计获得。仿真模型运算的具体步骤如下:

1. 以 2005 年全国 1% 人口抽样调查原始数据库为基础数据,对数据进行夫妻匹配、母子匹配。

2. 以 1990 年、2000 年以及 2010 年人口普查育龄妇女的生育模式、婚姻模式、独生子女规模等为参数,对 2005 年数据进行微观仿真,生成 2010 年原始个案仿真库。

3. 根据个案仿真库的育龄妇女结构、生育模式等与 2010 年人口普查汇总数据对比,校验个案信息库,生成本研究的基础库。

通过仿真生成的 2010 年虚拟个案库,个案信息中包含如下信息:地址码、年龄、性别、城乡属性、是否为独生子女、育龄妇女曾生子女情况、配偶编号、母亲编号。根据个案库的独生属性可以判断独生子女人数。随机微观人口仿真方法和目标优化方法见文献(Mode, 1985; 王广州, 2012; 邢文训、谢金星, 2005)。

仿真数据的基本特征汇总结果见表 1。根据本项研究的基础数据库推算,2010 年全国 5 岁以上独生子女人数近 1.48 亿人,其中农业户口和非农业户口分别为 7451 万人和 7324 万人。从东中西分布情况来

看,近一半的独生子女分布在东部地区,为 6633 万人,分布在中、西部的分别为 4389 万人和 3774 万人(见表 1)。

表 1		5 岁及以上独生子女人数		单位:万人
地 区 ^a	合 计 ^b	农 业	非农业	
东 部	6632.95	3220.11	3404.84	
中 部	4388.53	2190.32	2193.37	
西 部	3773.68	2040.95	1726.53	
合 计	14795.16	7451.38	7324.74	

注:^a 文中东中西部分类标准如下:东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南 11 个省(市),中部地区包括黑龙江、吉林、山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南 8 个省,西部地区包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆 12 个省(区、市)。^b 在人口普查数据中有部分个案户口属性不清,所以表 1 中农业户口与非农业户口人数之和小于合计。以下各表同。

除个案信息外,我们首先利用配偶编号等信息把个案库转换为家庭库,并根据家庭库中育龄夫妇是否为独生子女的属性判断该家庭是否为单独家庭。进而分析单独家庭中育龄妇女的年龄结构、孩次结构,以及已经生育一孩的单独妇女基本情况。在把个案库转换为家庭库过程中,由于人户分离的存在,还有部分育龄男性和女性无法匹配到配偶,又根据已经匹配的信息,对未匹配的人群单独进行推算、汇总。

二、目标人群估计

(一)单独育龄妇女的区域分布

由于长期以来城乡、区域、民族之间的生育政策、社会经济发展水平、受教育状况和生育观念存在显著差异,我国各地区生育水平表现出比较大的差异,例如 2010 年人口普查中北京、上海等城市的总和生育率不到 1.0,而多数农村地区和西部少数民族育龄妇女的总和生育率在 2.0 以上。长期的生育水平差异和婚姻模式使人群中独生子女和单独育龄妇女比例也存在很大差异。根据可获得的人口普查和抽样调查原始样本数据推算,2010 年全国有单独、双独育龄妇女 3617 万人,若扣除 228 万人的双独

妇女,全国有单独育龄妇女 3389 万人,其中农业户口单独育龄妇女 1859 万人,占全部单独育龄妇女的 55% 左右;非农业户口单独育龄妇女为 1529 万人,占全部单独育龄妇女的 45% 左右。从区域分布来看,东部地区单独育龄妇女有 1561 万人,占全部单独育龄妇女的 45% 左右;中部地区有 952 万人,占全部单独育龄妇女的 28% 左右;西部地区有 876 万人,占全部单独育龄妇女的 26% 左右,而中西部地区合计大体上也就占 55% 左右(见表 2)。

表 2		单独育龄妇女的区域分布		单位:万人
地 区	合 计	农 业	非农业	
东 部	1561.29	828.98	732.20	
中 部	952.36	515.10	436.63	
西 部	875.76	515.04	360.30	
合 计	3389.41	1859.12	1529.13	

此外,除单独育龄妇女外,全国还有双独育龄妇女不到 228 万人,其中农业户口为 97 万人,非农户口为 130 万人。从分区域来看,东部地区双独育龄妇女最多,为 108 万人,中部和西部地区分别为 62 万人和 57 万人(见表 3)。

表 3		双独育龄妇女的区域分布		单位:万人
地 区	合 计	农 业	非农业	
东 部	108.29	44.07	64.22	
中 部	62.16	25.32	36.84	
西 部	57.19	27.81	29.39	
合 计	227.64	97.20	130.44	

(二)单独育龄妇女的年龄构成

育龄妇女年龄大小是影响生育水平、生育意愿的重要因素。随着生育水平的逐渐下降,尽管年龄越小独生子女的比例越大,但受婚姻模式的影响,单独育龄妇女并非年龄越小的数量和比例就越大。从单独育龄妇女的年龄构成来看,有 1052 万单独育龄妇女的年龄在 25 - 29 岁之间,另有 1091 万左右的单独育龄妇女年龄在 30 - 34 岁之间,其他年龄段的单独育龄妇女人数合计大体为 1246 万人。

在农业人口中,单独育龄妇女比例最高的是 29 - 34 岁年龄组,占

农业人口单独育龄妇女的 1/3 左右。在非农业人口中,单独育龄妇女比例最高的是 25 - 29 岁,占非农业人口单独育龄妇女的比例近 35%。

从东部、中部和西部地区单独育龄妇女的年龄结构来看,各地区也表现出与全国平均水平类似的特征,说明单独育龄妇女的年龄特点的区域差异不是很大。

值得注意的是,全国大概有 13 万左右单独育龄妇女的年龄在 15 - 19 岁之间,属于不符合法定结婚年龄的人口。在 15 - 19 岁单独育龄妇女中,农业户口单独育龄妇女为 12 万人,其中东部地区有 3.6 万,中部 2.9 万,西部 5.1 万;另外,全国 15 - 19 岁非农业户口单独育龄妇女也达到 1.22 万人(见表 4)。

表 4 单独育龄妇女的年龄结构				单位:万人
地 区	年 龄 组	合 计	农 业	非农业
东 部	15 - 19 岁	3.91	3.60	.30
	20 - 24 岁	160.46	114.63	53.11
	25 - 29 岁	537.48	224.42	279.26
	30 - 34 岁	500.57	270.79	239.93
	35 - 39 岁	252.87	162.37	105.57
	40 - 44 岁	83.77	43.97	41.00
	45 - 49 岁	22.23	9.20	13.03
	小 计	1561.29	828.98	732.20
中 部	15 - 19 岁	3.42	2.91	.51
	20 - 24 岁	88.14	57.15	29.81
	25 - 29 岁	268.79	122.79	137.26
	30 - 34 岁	319.07	174.83	149.33
	35 - 39 岁	187.09	116.39	76.21
	40 - 44 岁	69.94	34.44	34.18
	45 - 49 岁	15.91	6.59	9.33
	小 计	952.36	515.10	436.63
西 部	15 - 19 岁	5.53	5.12	.41
	20 - 24 岁	101.26	71.64	30.58
	25 - 29 岁	245.81	120.89	118.70
	30 - 34 岁	271.00	166.13	108.43
	35 - 39 岁	188.79	117.60	73.03
	40 - 44 岁	50.55	28.13	21.86
	45 - 49 岁	12.81	5.53	7.29
	小 计	875.75	515.04	360.30

续表 4

地 区	年龄组	合 计	农 业	非农业
合 计	15 - 19 岁	12. 86	11. 64	1. 22
	20 - 24 岁	349. 87	243. 42	113. 51
	25 - 29 岁	1052. 07	468. 10	535. 21
	30 - 34 岁	1090. 64	611. 74	497. 69
	35 - 39 岁	628. 75	396. 36	254. 82
	40 - 44 岁	204. 26	106. 54	97. 04
	45 - 49 岁	50. 96	21. 31	29. 65
	合 计	3389. 41	1859. 12	1529. 13

(三)单独育龄妇女的孩次构成

育龄妇女是否生下一个孩子与目前的孩次结构状态密切相关,育龄妇女的孩次结构不仅反映了育龄妇女的生育历史和生育水平,同时也反映了育龄妇女的生育潜力。在单独育龄妇女中,既有没有生过孩子的,也有生过二孩甚至三孩以上的。“单独二孩”生育政策的直接目标人群就是那些生过一孩还没有生二孩的单独育龄妇女,简称“一孩单独育龄妇女”。

从 2010 年单独育龄妇女的孩次结构来看,全国一孩单独育龄妇女有 2051 万人,其中农业户口这类单独育龄妇女有 925 万,非农业户口有 1115 万。

从东中西看,东部地区“一孩单独育龄妇女”人数最多,为 990 万人,农业户口和非农业户口分别为 455 万和 529 万人;中部地区为 567 万人,农业和非农业户口分别为 241 万人和 324 万人;西部地区为 494 万人,农业和非农业户口分别为 229 万人和 263 万人。

表 5		单独育龄妇女的孩次构成		单位:万人
地 区	孩次结构	合 计	农 业	非农业
东 部	0 孩	228. 63	80. 71	145. 20
	1 孩	990. 43	455. 16	528. 65
	2 孩	302. 07	256. 52	53. 63
	3 孩及以上	40. 16	36. 59	4. 73
	小计	1561. 29	828. 98	732. 20

续表 5

地 区	孩次结构	合 计	农 业	非农业
中 部	0 孩	82.49	26.49	55.22
	1 孩	567.12	241.31	323.85
	2 孩	260.30	209.18	52.84
	3 孩及以上	42.35	38.11	4.62
	小计	952.26	515.10	436.53
西 部	0 孩	89.27	33.08	55.45
	1 孩	493.50	228.56	262.96
	2 孩	226.90	191.63	36.84
	3 孩及以上	66.09	61.76	5.05
	小计	875.76	515.03	360.30
合 计	0 孩	400.39	140.28	255.87
	1 孩	2051.05	925.03	1115.46
	2 孩	789.27	657.33	143.31
	3 孩及以上	148.60	136.46	14.40
	小计	3389.30	1859.12	1529.03

(四)符合生育“单独二孩”育龄妇女的构成情况

中国现行生育政策的核心是独生子女政策,而根据育龄妇女的不同身份概括起来则可以划分为:城镇非农业人口独生子女政策、部分农村农业人口采用的独生子女政策、部分农村农业人口采用的一孩半或二孩政策、部分少数民族采用的二孩及以上政策,以及双独二孩政策等 5 种主要现行生育政策。新政策实施后,除了现行生育政策中夫妻双方都是非独生子女以外,其他人群都适用。

按分区域不同户口性质的一孩单独育龄妇女的年龄分布汇总后发现,全国 2051 多万“一孩单独育龄妇女”中,24 岁及以下为 215 万人,45 岁及以上 35 万人左右,25-44 岁为 1801 万人,其中农业户口 758 万人。考虑到农村的一孩半政策,其中有一半一孩生育女孩的妇女生育下一孩不属于目前放开单独二孩的政策人群,所以,符合政策调整后的农村单独二孩育龄妇女数约为 379 万人,加上非农户口略多于 1032 万人,单独育龄妇女中能够生育二孩,且符合调整政策范围的育龄妇女即单独二孩目标人群数为 1411 万人。考虑到在 25-44 岁单独育龄妇女中有一部分刚刚生过一孩,因此,即使不考虑生育间隔,实际符合政策一年内全部有可能生育的单独育龄妇女的上限应该在 1411 万以内(见表 6)。

表 6

“一孩单独育龄妇女”年龄结构

单位:万人

地 区	年 龄 组	合 计	农 业	非农业	目标人群
东 部	15 - 19 岁	1. 10	. 85	. 26	
	20 - 24 岁	83. 07	63. 76	20. 47	
	25 - 29 岁	308. 37	148. 30	158. 52	232. 67
	30 - 34 岁	348. 39	144. 32	200. 65	272. 81
	35 - 39 岁	170. 96	72. 59	96. 83	133. 12
	40 - 44 岁	61. 21	21. 78	38. 57	49. 46
	45 - 49 岁	17. 33	3. 56	13. 34	
	小 计	990. 43	455. 16	528. 64	688. 06
中 部	15 - 19 岁	1. 92	1. 67	. 25	
	20 - 24 岁	60. 31	41. 76	18. 22	
	25 - 29 岁	158. 14	73. 27	84. 47	121. 10
	30 - 34 岁	187. 84	70. 83	116. 44	151. 86
	35 - 39 岁	108. 71	39. 96	68. 41	88. 40
	40 - 44 岁	40. 08	11. 78	28. 03	33. 92
	45 - 49 岁	10. 12	2. 05	8. 03	
	小 计	567. 12	241. 32	323. 85	395. 28
西 部	15 - 19 岁	3. 95	3. 55	. 38	
	20 - 24 岁	64. 81	48. 48	16. 10	
	25 - 29 岁	141. 58	67. 13	73. 79	107. 36
	30 - 34 岁	148. 71	60. 66	87. 48	117. 81
	35 - 39 岁	100. 20	39. 72	60. 10	79. 96
	40 - 44 岁	26. 61	7. 87	18. 64	22. 57
	45 - 49 岁	7. 64	1. 14	6. 47	
	小 计	493. 50	228. 55	262. 96	327. 70
合 计	15 - 19 岁	6. 97	6. 07	. 89	
	20 - 24 岁	208. 19	154. 00	54. 79	
	25 - 29 岁	608. 09	288. 70	316. 78	461. 13
	30 - 34 岁	684. 94	275. 81	404. 57	542. 48
	35 - 39 岁	379. 87	152. 27	225. 34	301. 48
	40 - 44 岁	127. 90	41. 43	85. 24	105. 95
	45 - 49 岁	35. 09	6. 75	27. 84	
	小 计	2051. 05	925. 03	1115. 46	1411. 04

从一孩单独育龄妇女的年龄结构来看,一孩单独育龄妇女主要集中在25-34岁,占60%以上;其次是35-39岁,占18%左右;其他年龄组所占比例相对比较小,比如,45岁及以上的不到2%,25岁及以下的占11%左右,两类妇女合计所占比例在13%左右。

分区域来看,东、中、西部的非农业户口在30岁以上各年龄组的比例明显高于农业人口(见表6)。单独二孩目标人群东部地区最多,为688万人,其中东部地区非农业一孩单独育龄妇女接近495万,中部地区为395万人,西部地区约328万人(见图1)。

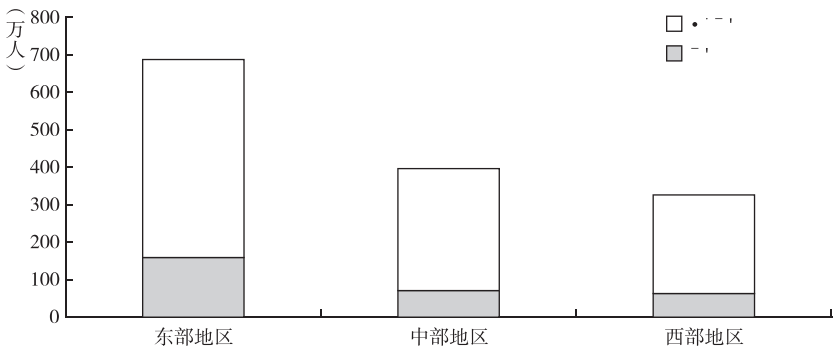


图1 分区域单独二孩目标人群分布

从平均年龄来看,全国“一孩单独育龄妇女”的平均年龄为31.3岁,标准差为5.5;其中,非农户口的平均年龄为32.3岁,农业户口为30.05岁。从区域差异来看,中部地区非农业人口的平均年龄最大,西部地区农业人口的平均年龄最小,二者相差近3岁(见表7)。

地 区	全 部		农业户口		非农业户口	
	均值(岁)	标准差	均值(岁)	标准差	均值(岁)	标准差
东 部	31.39	5.295	30.36	5.301	32.22	5.141
中 部	31.45	5.616	30.08	5.569	32.46	5.426
西 部	30.97	5.666	29.48	5.654	32.27	5.352
合 计	31.30	5.485	30.05	5.480	32.30	5.278

最后需要说明的是,由于人口普查和抽样调查数据都存在出生漏报问题,而出生漏报的主要人群是计划外生育的二孩及以上。而二孩及以上漏报直接影响到对育龄妇女孩次结构的估计,这其中当然也包括对一孩单独妇女总量、结构的估计。为了对全国进行比较详细的分地区估计,本研究采用 2010 年全国第六次人口普查作为校验目标,一方面是便于调查登记人群统计口径的一致,另一方是结构性数据比较完整。校验目标可能受出生漏报的影响,因此,考虑到漏报的原因可能会对估计结果造成一些偏差,偏差的方向应该是高估计了“单独二孩”政策目标人群。另外,由于流动人口增加,影响了家庭户内夫妻匹配,以人口普查数据为基础的推算相对增加了独生子女数量,所以目前的估计可能是一个高估。

三、面临的主要问题

随着各省计划生育条例的修改,“单独二孩”政策会逐渐进入启动阶段,符合生育“单独二孩”的育龄人群在全国各地区会面临一些具体问题。

第一,非均匀出生堆积问题。根据随机微观人口仿真模型估计结果,生育政策将会引起一定程度的出生人口堆积,考虑到生育意愿调查和实际生育可能性,可以判断分步放开“单独”二孩的出生堆积效应应该比较小。但由于符合新政策的单独育龄妇女分布是不均匀的,因此,有些地区出生堆积可能还是会比较显著的,特别是城镇地区,独生子女比例相对较高,人口聚集程度较高,出生堆积可能会更明显一些。

第二,高龄孕产妇问题。医学上 35 岁及以上的初孕产妇为高龄孕产妇,目前在符合单独二孩生育政策的育龄妇女中,这类妇女约有 452 万左右,而有将近 110 万育龄妇女的年龄在 40 岁及以上(见表 8)。由于政策性原因,与平均初育年龄相比,40 岁及以上的孕产妇的平均二孩生育间隔将在 10 年以上,加之我国育龄妇女生育一孩的剖腹产比例很高,因此,新政策的实施有可能将面临大量政策性高龄孕产妇人群和比较突出的生育风险问题。

表 8	单独二孩目标人群中高龄孕产妇分布			单位:万人
地 区	35-39 岁	40-44 岁	45-49 岁	合 计
东 部	137.63	51.13	15.12	203.89
中 部	91.08	34.94	9.05	135.08
西 部	82.49	23.28	7.04	112.81
合 计	311.43	109.25	31.18	451.85

第三,对绝育、放环育龄人群的服务问题。在全国 2.7 亿左右的已婚育龄妇女中,采取各种避孕措施的有 2.4 亿人左右。全国育龄妇女采取的主要避孕节育措施是放环和绝育手术,其中 53% 左右的已婚育龄妇女采取放环的避孕方法,31% 左右的为绝育手术。随着政策的变化和新政策的落地,估计有相当一部分政策内育龄妇女需要实施计划生育取环手术服务,同时,也面临着一小部分由于孩子夭折、政策性原因等妇女计划生育属性变化带来的结扎复通手术等问题。

第四,政策衔接与“计生”队伍稳定问题。由于“单独二孩”生育政策是有条件地放开二孩的政策,生育政策调整起效时点将会对部分人群有很大影响,政策调整前后的适用人群不同将会面临政策衔接问题。同时,目前正值多数省份人口计生部门与卫生部门机构调整合并,不仅需要政策层面、制度层面和法律层面的新政策配套措施出台,还需要保持工作的连续性、稳定性,做到政策不冲突、执行无偏差。此外,还要让群众理解生育政策调整的相关规定,这就迫切需要调整、组织好“计生”工作队伍,深入细致地做好人口计划生育的宣传教育工作。

四、政策建议

针对“单独二孩”政策目标人群的年龄结构、区域分布、孩次构成等基本特征,借鉴中国历史上生育政策调整的经验和教训,本文提出以下政策建议:

第一,短期内监控三孩,防止连锁反应,避免出生人口大起大落。中国区域发展极不平衡,由于单独二孩政策没有统一的时间表,因此有可能在区域之间、人群之间发生相互攀比,从而诱发超生的连锁反应。这可以从过去生育政策“开小口”经验中得到教训。如 1980 年,实施

“一孩”生育政策遇到了巨大阻力,1984年前后曾被迫调整一孩生育政策,由于诸多原因,政策调整曾一度引起部分地区生育失控、计划生育工作者思想混乱和工作瘫痪,1986年和1987年三孩及以上生育率明显上升。尽管今天的社会经济形势与当初相比发生了巨大变化,但正是因为1984年的政策调整带来的三孩及以上超生“波动”,时至今日,人们谈论生育政策调整时仍心有余悸。

第二,做好宣传,分散可能出现的堆积效应。实现政策的平稳衔接和过渡,既符合老百姓的长远切身利益,也符合国家的长期发展目标。这就需要实施者既要把新政策的落实过程、面临的问题和调整方案说清楚,也要把未来政策的调整方向和路径选择讲明白,尽量避免出现育龄人群由于担心政策多变而抢生和超生。积极应对由于出生人口堆积可能带来的短期或长期医疗卫生、教育就业、健康社保等方面的影响,为今后顺利实现全面二孩政策积累经验,奠定基础。

第三,做好出生缺陷干预和高龄孕产妇的服务。我国是出生缺陷发病率较高的国家,高龄产妇不仅面临相对较高的孕产妇死亡风险,而且面临出生缺陷发生风险。因此,针对“单独二孩”高龄孕产妇的产前检查和筛查服务尤为重要。

第四,深入调查研究,做好适时向全面二孩政策的过渡和各项准备。中国已经进入更替水平以下的长期低生育率阶段。随着年龄的降低,育龄妇女的生育意愿下降,从第六次人口普查的统计数据可以判断,即使全面放开“二孩”,总和生育率达到或超过4.4^①的可能性也几乎不存在。全面放开“二孩”也必将会成为人口发展客观规律的必然要求。虽然目前对“单独二孩”政策有很多研究积累,但对可供使用的基础数据的深入挖掘还比较薄弱。加强相关统计数据分析和深入研究,正确判断政策的影响和未来出生人口的变动趋势和变动规律,切实做好全面放开二孩政策的相关基础研究工作,才能为今后的科学决策提供依据。

总之,中国生育水平的差异巨大,东部地区和大城市已经进入超低生育水平。放开二孩生育限制并不一定就意味着符合条件的妇女都能怀孕生育甚或出现超生现象,正如欧洲、日本、韩国正经历的长期超低生育水平那样,即使鼓励生育,也无法实现预期,这其实也是政策制定

① 中国发展基金会(2012)认为,全面放开二孩总和生育率会超过4.4。

者最担心的。长期以来,人们习惯于担心高生育率及其后果,尽可能地使生育率降到比较低的程度,尽管如此,我们也必须在人口达到零增长以前使生育率有所回升,从而避免出现过于剧烈的人口负增长惯性。如果错过调整生育政策的最佳时期,妇女生育水平将会欲弹乏力,最终落入低生育率陷阱,欧洲等国家近年来刺激生育的政策收效甚微即是前车之鉴。从人口发展规律、生育率的变动趋势以及世界发达国家和中国人口发展特点来看,全面放开二孩只是时间问题。

参考文献:

- 郭震威、齐险峰,2008,《“四二一”家庭微观仿真模型在生育政策研究中的应用》,《人口研究》第3期。
- 乔晓春、任强,2006,《中国未来生育政策的选择》,《市场与人口分析》第3期。
- 王广州,2009,《中国独生子女总量结构及未来发展趋势估计》,《人口研究》第1期。
- ,2012,《“单独”育龄妇女总量、结构及变动趋势研究》,《中国人口科学》第3期。
- 王广州、胡耀岭、张丽萍,2013,《中国生育政策调整》,北京:社会科学文献出版社。
- 王广州、张丽萍,2012,《到底能生多少孩子?——中国人的政策生育潜力估计》,《社会学研究》第5期。
- 王军、王广州,2013,《中国育龄人群的生育意愿及其影响估计》,《中国人口科学》第5期。
- 邢文训、谢金星,2005,《现代优化计算方法》,北京:清华大学出版社。
- 中国发展研究基金会,2012,《人口形势的变化和人口政策的调整(中国发展报告 2011/2012)》,北京:中国发展出版社。
- Mode, C. J. 1985, *Stochastic Processes in Demography and Their Computer Implementation*. Berlin: Springer-Verlag.

作者单位:中国社会科学院社会学研究所(张丽萍)

中国社会科学院人口与劳动经济研究所(王广州)

责任编辑:杨 可