

生育水平评估与生育政策调整^{*}

——基于中国大陆分省生育水平现状的分析

尹文耀 姚引妹 李 芬

摘 要：“十一五”期间我国大陆的总和生育率为 1.481，呈稳中有降态势，形成了“中、西部中度低水平，东部深度低水平，东北极度低水平”的空间格局。除少数极低生育率省区回升外，实际生育率及其与政策生育率的比值仍在下降。生育率下降的主要推动力是发展，突出表现为生育旺盛期育龄妇女比总人口和育龄妇女的城镇化、非农化水平高、人口外出流动比例大，以及城镇生产、生活方式和文化观念对农业人口的同化作用。发展促使生育率下降的趋势已不可逆转。现行生育政策难以使生育率稳定在合理的低水平。有可能引起政策性反弹的重点在计划生育基础较好的城镇和东部及东北地区；有可能引起非政策性反弹的势能，已基本释放；中、西部农村年轻一代妇女多胎生育比例平均只有 4.12%。生育政策调整完善中的生育率反弹可通过渐进式策略实施有效调控，不会引起生育率大幅强烈反弹。我国生育政策全国统一调整时机已成熟。

关键词：政策生育率 实际生育率 分省生育率 区域生育率 一代独生子女政策

作者尹文耀，浙江大学人口与发展研究所、浙江大学政策仿真实验室研究员（杭州 310012）；姚引妹，浙江大学人口与发展研究所、浙江大学政策仿真实验室副研究员（杭州 310012）；李芬，浙江大学人口与发展研究所、浙江大学政策仿真实验室讲师（杭州 310012）。

科学判断我国实际生育水平及其变动趋势是准确把握人口变动大势，制订人口和社会经济政策的重要基础。但 1990 年代开始，多类调查统计由于依据的数据、使用的概念和估计的方法不同，对我国真实的生育水平一直没有公认的准确、令人信

^{*} 本文是国家社会科学基金项目“我国分省人口发展模拟和生育政策比较选择”（批准号 08BRK009）部分成果。课题组成员还有周东春（浙江省统计局）、楼航（浙江省统计局）和白玥（浙江工商大学）等。感谢国务院人口普查办公室为本研究补充汇总了相关数据。

服的说法。^① 国家很难对人口形势做出科学判断和果断决策。为此,本课题组依据第六次人口普查数据,开展了我国大陆分省生育水平评估的研究。

本文将依据我国 2000—2010 年人口普查资料和人口抽样调查资料,特别是国家统计局补充汇总资料,测算我国各地区政策生育率和实际生育率,评估我国计划生育政策的实现程度;分析政策生育率、实际生育率及政策实现情况的基本趋势。结果表明,绝大多数省份生育水平已经降到中度、深度和次极度低生育水平,并呈继续下降态势,有的甚至降至极度低生育水平,生育政策调整的时机已成熟。

一、我国生育率评估研究评述

十多年来,学术界对我国全国层面生育率的评估,主要有两种思路。

一种认为如此“低”的生育率主要由漏报造成,要了解“真实”的生育率,必须设法消除漏报的影响,如雷舍福德等用亲生子女法、^② 生育史重构法和胎次递进比方法、总和生育率分解法对生育率的估计,翟振武、陈卫利用教育统计数据通过对 2000 年人口普查 0—9 岁人口的调整对出生人数和生育水平的估算,^③ 王谦利用“队列累计生育率”^④ 对真实生育水平的间接估计,王金营基于 2000 年 0—10 岁人口回填出生人口对生育率的估计^⑤等。其中一些方法和参数的科学性遭到质疑;另外,对努力消除漏报影响本身,也有学者提出质疑。如张广宇等回顾了 1990 年代对生育水平的估计,认为没有足够证据证明 1990 年代中国存在大规模和持续性出生漏报;相反,有理由认为各次全国人口调查中的低生育率是实际生育水平大大降低的反映,并担心过多的注意力被放在数据质量的讨论上,而忽视了对生育率真正下降及其影响因素的研究。^⑥

另一种认为现有的概念、指标和分析方法,已不能真实反映向低生育率转变过

① 于景元、袁建华:《近年来中国妇女生育状况分析》,蒋正华主编:《1992 年中国生育率抽样调查论文集》,北京:中国人口出版社,1996 年,第 21—34 页;郭志刚:《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》2000 年第 1 期。

② Robert D. Retherford、Minja Kim Choe、Chen Jiajian、李希如、崔红艳:《中国的生育率:到底下降了多少?》,《人口研究》2004 年第 4 期。

③ 翟振武、陈卫:《1990 年代中国生育水平研究》,《人口研究》2007 年第 1 期。

④ 王谦:《应用队列累计生育率分析我国生育水平变动趋势——兼与郭志刚教授讨论》,《人口研究》2008 年第 6 期。

⑤ 王金营:《1990—2000 年中国生育模式变动及生育水平估计》,《中国人口科学》2003 年第 4 期。

⑥ 张广宇、原新:《对 1990 年代出生漏报和生育水平估计问题的思考》,《人口研究》2004 年第 2 期。

程中生育年龄延迟情况下的生育水平,需要理论和方法创新,特别是要加强低生育率的理论研究,才能正确反映和理解我国的生育水平。郭志刚是这一观点的代表。2000 年至今,他在这方面连续发表 20 多篇文章,对不同来源的调查统计进行了比较分析,在同年份不同来源统计的差异中也看出了调查中确实存在出生漏报的“端倪”,如果将这种差异作为漏报看待,则该段时期中漏报率最大不过只有 17%,在 1990 年代后期变得很小。^①他用我国数据验证了考虑生育年龄变动的去进度总和生育率,比传统总和生育率能更好地反映终身生育水平;^{②③④}针对全国第五次人口普查样本,使用母子匹配法^{⑤⑥}对 1990 年代全国生育水平进行了估计;介绍了低生育率的理论模型并展示出当前影响我国低生育率的复杂情况,提出应避免忽略其他解释因素,片面夸大出生漏报的影响。他用全国第六次人口普查数据证实,以往的研究严重高估了出生水平和生育水平,由于高估出生和生育水平而导致的过度的统计调整,造成的偏差幅度甚至远远超过原始调查统计的偏差,形成严重的误导。^⑦

全国层面的生育率难以准确估计,分省生育率的估计更困难。对于后者,更为困难的是如何考虑和处理省际迁移对各省生育率的影响。这方面文献笔者检索到三篇。一篇是王金营等对 2000 年分省生育率漏报回填的估计,^⑧其主要精力用于对漏报的估计和回填。其中,全国漏报零岁人口比例和总数是大致估计的,人口流动强度指数和人口城镇化指数与漏报人口之间的关系没有严格论证;漏报权重主观确定。第二篇是尹文耀等^⑨对各省政策生育率和生育率的迭代估计。他们以每年国家统计局人口抽样调查的各省出生率、死亡率、城乡人口比重为“靶子”,通过反复迭代,估计出 2001—2004 年各省迭代生育率。其准确性主要受制于各省出生率数据的质量,也受制于迁移估计的准确性。如果后两者“水分”较大,其结果也会有较大的

① 郭志刚:《对中国 1990 年代生育水平的研究与讨论》,《人口研究》2004 年第 2 期。

② 郭志刚:《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》2000 年第 1 期。

③ 郭志刚:《时期生育水平指标的回顾与分析》,《人口与经济》2000 年第 1 期。

④ 郭志刚:《中国 90 年代的生育水平分析——多测量指标的比较》,《中国人口科学》2000 年第 4 期。

⑤ 郭志刚:《利用人口普查原始数据对独生子女信息的估计》,《市场与人口分析》2001 年第 1 期。

⑥ 郭志刚:《对中国 1990 年代生育水平的研究与讨论》,《人口研究》2004 年第 2 期。

⑦ 郭志刚:《六普结果表明以往人口估计和预测严重失误》,《中国人口科学》2011 年第 6 期;郭志刚:《重新认识中国的人口形势》,《国际经济评论》2012 年第 1 期。

⑧ 王金营、何云艳、王志成、段成荣:《中国省级 2000 年育龄妇女总和生育率评估》,《人口研究》2004 年第 2 期。

⑨ 尹文耀、李芬、姚引妹:《再论中国生育政策的系统模拟与比较选择》,《浙江大学学报》2006 年第 6 期。

“水分”。第三篇是王谦等使用 2000 年普查的 35 岁妇女平均曾生子女数替代妇女终身生育率,间接估计总和生育率。^① 终身生育率毕竟不是总和生育率,这种方法受到郭志刚的质疑。^②

总之,对于实际生育水平的估计,最重要的是要有高质量的数据;没有高质量数据时,则需要进行尽可能科学严谨的测算,所有估计测算都要有客观依据和充分论证;更重要的是要对评估对象正在发生的新变化有清楚的了解,使理论能够反映新规律。对全国层面的生育率估计,最好能与各地生育率估计相结合,把全国层面笼统、抽象、模糊的估计变成清晰、具体、生动的画面。

本文区别于其他研究,主要在于基础数据是国家统计局重新汇总的(未公开发表),使我们有可能进一步汇总出各省分散在全国各地分年龄、性别、城乡、农业和非农业的户籍人口,克服迁移流动对分省人口的影响,保证数据系统完整。应该说明的是,补充汇总的数据也存在漏报。但我们可以在对过去一个时期的生育率总体状况做出估计的基础上,对普查当年生育率做出尽可能合理的推断。由于补充汇总的不是全部普查数据,而是 10% 长表数据,分析过细,会因样本较少而产生偏差;分到孩次也会对结果产生影响,不能准确计算去进度效应总和生育率。但这不影响对全局的认识和把握,特别是对时期生育水平的判断。对于个别依据过少样本计算的结果(如上海分城镇和农村的农业人口生育率),仅供参考。

二、生育率评估的基础数据和基本方法

(一) 时期政策生育率估计

时期政策生育率估计依据的基础数据是 2005 年 1% 人口抽样调查的分城乡农业人口和非农业人口、分年龄独生子女和非独生子女数。数据来源于各省出版的 2005 年 1% 人口抽样调查资料;没有出版 2005 年 1% 人口抽样调查资料的省区,依据国家统计局提供的 2005 年 1% 人口抽样调查抽样数据汇总。时期政策生育率估计的方法步骤是:第一步:使用多龄概率法,^③ 估算各类夫妇对数。夫妻年龄分布模式根据国家统计局 2000 年普查抽样光盘数据汇总。

① 参见王谦、郭震威:《中国人口生育率分析》,杜鹏主编:《新世纪的中国人口——中国第五次全国人口普查资料分析》,北京:中国人民大学出版社,2011 年。

② 郭志刚:《再论队列平均子女数不能作为当前总和生育率的估计》,《中国人口科学》2008 年第 5 期。

③ 李芬、尹文耀、姚引妹:《婚配概率及婚配对数估计方法的探讨——生育政策仿真的关键技术之一》,《统计研究》2011 年第 3 期。

第二步：把终身政策生育率作为基本输入变量。各地区对终身生育一个孩子或两个孩子，即终身政策生育率的条件都有明确具体的规定。本文假定所有有条件婚配的男女都按一定的概率婚配，即使离婚、丧偶的女性和男性，也都按一定规律再婚，所有夫妇都按政策规定的终身生育孩子数生育。各地区少数民族农业人口终身政策生育率，按少数民族占总人口比重进行加权处理。

第三步：计算各地区时期政策生育率。文中时期政策生育率不是输入变量，而是内生变量和输出变量。其计算方法是将各类夫妇终身政策生育率作为每个年度的时期生育率，遵照当地的生育模式，计算其分年龄所生孩子数；将各类夫妇分年龄生育的孩子数加和，算出所有夫妇分年龄生育率和总和生育率。这个总和生育率就是时期“政策生育率”。所以它是各类夫妇终身政策生育率按城乡、农业人口和非农业人口各类夫妇规模、年龄分布、生育模式的加权平均数，是一个随各类夫妇所占比重及年龄分布、农业人口和非农业人口的比重变化而变动的量。

第四步：分地区分年龄生育孩子数和妇女人数加和，算出各区域和全国的政策生育率。本文也估计了未来各年时期政策生育率（表5）。其思路是把现行生育政策下，分农业和非农业户口的“双独”、“单独”、“双非”夫妇生育的第一个孩子和第二个孩子，分别计入农业和非农业户口的独生子女队列和非独生子女队列；并随着第二个孩子出生，不断对独生子女队列进行动态调整；通过年龄移算，得到未来各年分年龄性别的独生子女和非独生子女人数；用多龄概率法，推算出分农业和非农业户口的“双独”、“单独”和“双非”夫妇数量；再按现行政策规定的终身生育率，算出各类夫妇生育的孩子数，进而算出总人口的时期政策生育率。

（二）户籍人口实际生育率估计

由于各省历年统计公报的出生数或出生率是否准确往往受到质疑，本文对出生人数的估计不使用这些数据，而是使用国家统计局依据“六普”长表为本课题研究补充汇总的数据。这些补充汇总的数据最重要的特点是能够按性别、年龄分出户籍所在地（省、市、自治区），可以将各省区的户籍人口分成居住在本省、居住在其他省两大部分。各省户籍人口无论流动与否、何时流动和流动至何处，只要在普查区域内，都可将其包括在内。这样就可以将迁移流动对出生人数和生育率估计的影响降到最小，消除了由母亲外出、子女留守造成的母子数据不对应的问题。其不足之处在于，未能分离出户籍已迁移到外省的那部分人口。依据国家统计局补充汇总数据，还可以进一步将研究对象细分为居住在本省城镇、本省农村，外省城镇、外省农村的农业人口和非农业人口，据此可以分析流动与否的生育率差异、城乡人口生育率差异、农业人口和非农业人口的生育率差异，分析迁移流动、城市化、非农化对生育率的影响。另外，这些数据不是依据普查短表，而是依据普查长表汇总的。在不知道各地区分年龄抽样比的情况下，我们直接用

抽样汇总数据,应用分年度分年龄性别的动态死亡概率和婴儿死亡率,回推 2001—2009 年的分年龄妇女人口数和出生人口数,算出各地 2001—2009 年总和生育率,以下简称为“实际生育率”。

(三) 基本参数

1. 动态变化的生育模式。中国经济社会急速变迁,生育模式也在急速转变。一成不变的模式不能客观估计各地真实的生育水平。我们通过简单插值法,推算出 2006—2009 年分孩次的生育模式。

2. 动态变化的生育年龄分布。处于人口转变中的妇女生育孩子的年龄分布也是变化的。为体现这一分布模式的动态变化,我们采取类似估计生育模式动态变化的方法,通过简单插值,估计出 2000—2005、2005—2010 年间妇女生育孩子的年龄分布。

3. 动态变化的死亡水平和死亡模式。我国分年龄的死亡水平也在发生变化。依据 2010 年普查的分年龄数据,回推往年的出生人口,必须考虑死亡水平和死亡模式的变化。我们通过分性别年龄死亡概率的对数和简单插值,对 2006—2009 年分性别年龄死亡概率做出估计。对婴儿死亡率的估计则使用全国零岁组死亡率与卫生部门监测婴儿死亡率的比值,对各地婴儿死亡率进行估计。

(四) 生育水平及趋势分析方法和指标

1. 生育水平层次划分

目前对生育水平的划分口径,公认的、具有严格人口学意义的是认为总和生育率低于更替水平的低生育率。除此,国际上还有两种口径。一是“极低生育率”,指等于或低于 1.3 的总和生育率。二是“很低生育率”,指低于 1.5 的总和生育率。^①与我国非农业人口终身政策生育率等于 1 相联系,我国学者提出“超低生育率”,用于形容很低的生育水平。所有这些都没有形成系统的标准,难以反映我国各地区生育率的不同层次。本文结合实际情况,按“十一五”期间生育率的平均水平,将生育水平分成六个层次:

较高水平:总和生育率大于等于 2.1,即高于等于更替水平。^②

更替水平以下,统称为“低生育水平”,低生育水平又分为五个等级:

轻度低水平:总和生育率小于 2.1、大于等于 1.8,即低于更替水平,但高于 1.8,处于平均普遍生育两个孩子的状态。“1.8”曾被一些文献认为是一种“理想

① 郭志刚:《中国的低生育水平与被忽略的人口风险》,北京:社会科学文献出版社,2012 年,第 290 页。

② 这里暂不考虑出生性别比对更替水平的影响。

的”低生育水平。^①

中度低水平：总和生育率小于 1.8、大于等于 1.5，即平均生育不足两个孩子，但高于 1.5 个孩子。其下限大致相当于我国部分农村地区允许第一个孩子为女孩的可以再生一个，第一个孩子是男孩的只能生一个的政策。

深度低水平：总和生育率小于 1.5、大于等于 1.25，即平均生育不足 1.5 个孩子，但高于 1.25 个孩子。

次极度低水平：总和生育率小于 1.25、大于等于 1，即平均生育不足 1.25 个孩子。其下限是平均只生一个孩子。

极度低水平：总和生育率小于 1，即平均生育不足一个孩子。用“极”字形容我国目前已经存在的生育水平最低的一级。

这些层级的划分，基本上可以对应我国政府不同的政策要求和目前我国实际生育水平。

2. 生育水平发展趋势

为克服个别年度对总体趋势判断的影响，我们用最小二乘法计算的生育水平年度平均增减量判断总体发展趋势。这一变动量大于零，生育率是上升趋势；小于零，生育率是下降趋势；等于零或近似等于零，则处于稳定状态。数值的大小反映了趋势变动的强度。

3. 对政策实现程度及趋势估计

我们用实际生育率的估计值与政策生育率的比值来度量政策实现的程度，即“政策实现比”。政策实现比反映了实际生育率偏离政策生育率的程度，反映了政策的有效性或实现程度。这一比值等于 1，表明实际生育率等于政策生育率；这一比值超过 1，表明实际生育率大于政策生育率；这一比值小于 1，表明实际生育率低于政策生育率。用最小二乘法计算的政策实现比平均变动量来度量政策生育率的实现趋势。政策实现比小于 1 时，这一变动量越大于零，实际生育率越接近政策生育率；越小于零，实际生育率越低于政策生育率。政策实现比大于 1 时，这一变动量越大于零，实际生育率越高于政策生育率；越小于零，实际生育率越接近政策生育率。

三、生育形势的总体判断：生育政策调整时机已经成熟

对生育率评估的结果显示，从生育率的现状水平、影响因素、政策效应及未来趋势、重点人群状况等多角度看，生育政策调整的大背景已具备，时机已成熟。

^① 国家人口发展战略研究课题组：《国家人口发展战略研究报告》（上），北京：中国人口出版社，2007 年，第 19 页。

（一）全国生育率总体上处于深度低水平稳中有降状态，形成了新的空间格局

分析结果表明，21 世纪开始的十年我国大陆的生育率总体上稳定在 1.5 以下，并呈稳中有降的态势。“十一五”期间平均为 1.481；2010 年为 1.428，与 2010 年政策生育率（1.416）基本持平。按本文设定的生育水平分层标准，政策生育率和实际生育率都处于深度低水平状态。各省城镇地区处于深度低水平及以下。有 77% 的省份农村地区稳定在低生育水平。全国各地区城乡生育率、政策实现比，形成了新的空间格局。

1. 全国总体生育水平评估

（1）基本稳定在 1.5 以下深度低水平

2001—2009 年，全国层面（未计算港澳台地区，下同）户籍人口回推总和生育率，基本稳定在 1.459 左右。2003 年是农历羊年，生育率最低，约 1.372；2006 年最高，约 1.536。

值得注意的是，完全依据补充汇总资料计算的实际生育率，2009 年降至 1.381，与上年比，降幅达 0.103；2010 年进一步降至 1.0 以下（0.866），降幅高达 0.515。2006—2010 年正值我国第十一个五年规划期（“十一五”时期），经济发展，社会稳定，政策生育率缓慢回升，生活、生育的政策环境没有巨大波动。而据普查数据推算的 2009、2010 年的生育水平，却连续两年以较大幅度下降，即使群众生育意愿减弱对此会有所影响，也只是一个缓慢、平稳的下降过程，不可能有如此大的幅度下降，特别是 2010 年。这只能从出生人口或零岁组人口漏报上寻找原因。我们基于两个假设对 2009、2010 年出生人口进行调整：

假设一：年龄越小，漏报率越高，经过普查前的户口整顿，已达到或将要达到入学年龄的人口漏报率会降至很低的水平，可忽略不计。

假设二：2009、2010 年生育率的真实水平，遵循“十五”期末和“十一五”开始几年生育率变动的基本趋势。

基于以上假设，我们用最小二乘法算得各地 2005—2009 年生育率平均年度增减量，以 2008 年为基础，重新估算 2009、2010 年各地区户籍人口的生育率。结果见图 1。

据此计算“十一五”期间全国生育率平均为 1.481，在 1.5 以下，2009 年为 1.456，2010 年为 1.428。为避免个别年份估算误差对总体水平判断的影响，以下主要依据全国和各省区“十一五”期间的平均水平进行分析。

（2）实际生育率与政策要求基本持平

计算结果表明，政策生育率 2006 年为 1.334，2010 年上升为 1.416。按照以上回推结果，可以看出，政策生育率回升，实际生育率下降，二者差距在逐步缩小。全国政策实现比由 2006 年的 1.151，降至 2010 年的 1.008，越来越趋向于 1。这表明，“十一五”期末，全国实际生育水平与政策生育率，已经基本持平（图 1）。

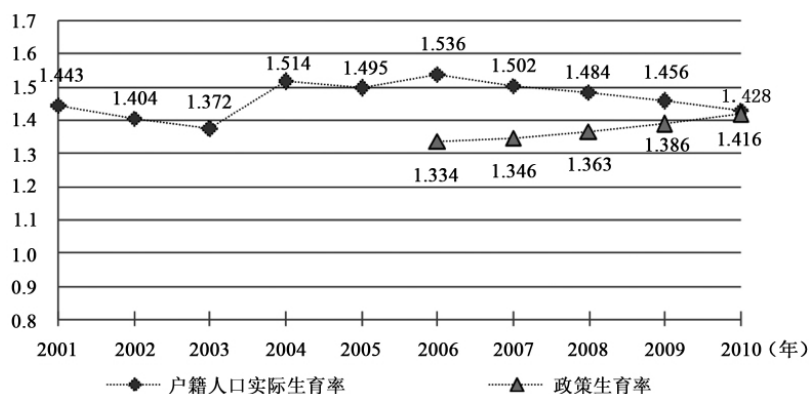


图1 全国层面实际生育率与政策生育率

“十一五”期间，全国实际生育率平均水平为1.481；“十一五”期末降至1.428，与政策要求基本持平。从表面看，这只是一个笼统抽象的数据。为充分理解全国层面这一评估结果，还需进一步展现它在区域和分省层面的具体表现，揭示其背后丰富的内涵。

2. 三大地带和东北地区新的空间差异^①

(1) 实际生育率：中、西部中度低水平，东部深度低水平，东北极度低水平

2010年的生育水平以中部最高，为1.579；西部其次，为1.514；东部更低，为1.368；东北地区最低，为0.891。中部和西部处于中度低水平，东部和东北处于深度和极度低水平。

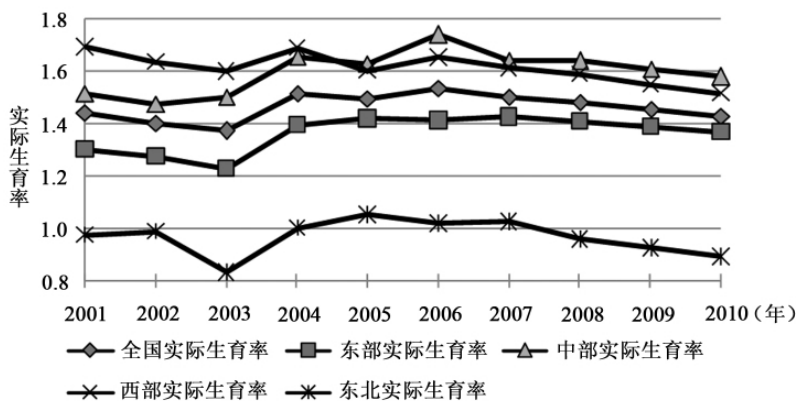


图2 三大地带和东北地区实际生育率

“十五”期间，西部稳中有降，中部、东部和东北地区稳中有升。西部特别是东

^① 本文对区域划分采取四分法。东部地区包括北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南。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。中部地区包括山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南。东北地区包括辽宁、吉林、黑龙江。

北地区和东部，在 2003 年农历羊年，生育率形成一个低谷。^① 中部则受羊年影响较小。2001 年西部高于中部，2005 年变为西部低于中部，形成“中、西偏高，东部较低，东北更低”的格局。“十一五”期间，各区域都呈稳中有降态势，保持“十五”期末形成的“中、西偏高，东部较低，东北更低”的格局。所谓“偏高”只是相对其他区域而言。中部地带五年平均值为 1.642，比 1.8 还低 0.158，处于中度低水平状态（图 2）。

（2）政策生育率：三大地带和东北地区都处于深度低水平缓慢回升状态

政策生育率以中部最高，其次是西部，再次是东部，最低的是东北地区。“十一五”期间，各地带政策生育率都在缓慢回升。至 2010 年，东部地区由 2006 年的 1.316 回升到 1.386，中部地区由 2006 年的 1.392 回升到 1.460，西部地区由 2006 年的 1.334 回升到 1.413，东北地区由 2006 年的 1.287 回升到 1.349（表 1）。

表 1 三大地带和东北地区时期政策生育率和实际生育率

年 份	东 部		中 部		西 部		东 北	
	政策生育率	实际生育率	政策生育率	实际生育率	政策生育率	实际生育率	政策生育率	实际生育率
2006	1.316	1.413	1.392	1.740	1.334	1.652	1.287	1.019
2007	1.326	1.425	1.402	1.644	1.346	1.612	1.304	1.024
2008	1.341	1.410	1.416	1.639	1.361	1.588	1.319	0.958
2009	1.362	1.389	1.437	1.609	1.380	1.551	1.335	0.925
2010	1.386	1.368	1.460	1.579	1.413	1.514	1.349	0.891

（3）政策实现程度：中、西部接近政策生育率，东部和东北低于政策生育率

“十一五”期间，中部和西部的生育水平越来越接近政策生育率。西部政策实现比，由 2006 年的 1.238，降至 2010 年的 1.071。中部政策实现比由 2006 年的 1.250 降至 2010 年的 1.082。中部比西部更接近政策生育率。东部 2006 年实际生育率，就已经十分接近政策生育率，2010 年降至政策生育率以下；东北地区 2006 年的实际生育率，已经降至政策生育率以下，此后连续多年均低于政策生育率（表 2）。

表 2 “十一五”期间三大地带和东北地区政策实现比

年 份	全 国	东 部	中 部	西 部	东 北
2006	1.151	1.074	1.250	1.238	0.792
2007	1.116	1.075	1.173	1.198	0.785
2008	1.089	1.051	1.157	1.167	0.726
2009	1.051	1.020	1.120	1.124	0.693
2010	1.008	0.987	1.082	1.071	0.660
平均值	1.083	1.041	1.156	1.160	0.731

^① 2003 年“非典”流行时期，人口流动锐减，可能对此有一定影响。

3. 省级行政区生育水平分层与趋势

(1) 基本概况：绝大多数地区处于中度及以下低水平下降状态

从生育水平看，至 2010 年，所有省区都已经降至低生育水平。其中，降至轻度低水平的有 2 个，降至中度低水平的有 11 个，降至深度低水平的有 8 个，降至次极度低水平的有 7 个，降至极度低水平的有 3 个。

从发展趋势看，在“十一五”期间平均水平在 1.8 中度低水平以下、呈下降态势的省区有 25 个，占 81%；低于 1.8、向 1.8 回升的省区有 3 个；高于 1.8、向 1.8 下降的有 3 个，占 10%。平均水平高于 1.8、呈上升趋势的省区为零（表 3）。

与政策生育率比较，“十一五”期间，实际生育率平均水平低于政策生育率的 11 个省区，约占大陆 31 个省级行政区的 1/3；高于政策生育率的 20 个省区，约占 2/3（表 3）。显著低于政策生育率、向政策生育率回升的省区有 3 个，约占 10%，这 3 个都是次极度或极度低水平省区，政策实现比年均回升幅度分别是：上海 0.013、内蒙古 0.031、北京 0.048；低于政策生育率、继续下降的省区有 8 个，约占 26%，这 8 个省区政策实现比年均下降幅度分别是：黑龙江 0.051、福建 0.045、吉林 0.035、湖北 0.034、浙江 0.030、陕西 0.030、辽宁 0.020、天津 0.009；高于政策生育率的有 20 个省区，约占 65%，都在向政策生育率下降。

表 3 全国及分省政策生育率和实际生育率估算结果

省（市、自治区）	政策生育率					实际生育率									
	2006	2007	2008	2009	2010	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
北 京	1.081	1.095	1.103	1.129	1.189	0.767	0.801	0.551	0.720	0.754	0.795	1.017	1.004	1.077	1.151
天 津	1.236	1.296	1.359	1.357	1.360	1.000	1.043	0.809	0.985	1.073	1.030	1.159	1.119	1.138	1.157
河 北	1.391	1.384	1.407	1.408	1.426	1.525	1.519	1.355	1.628	1.702	1.766	1.659	1.688	1.660	1.631
山 西	1.360	1.350	1.363	1.276	1.441	1.548	1.429	1.267	1.500	1.408	1.492	1.400	1.347	1.291	1.235
内 蒙 古	1.309	1.292	1.254	1.104	1.315	1.158	1.098	0.954	1.142	1.149	1.176	1.182	1.155	1.144	1.132
辽 宁	1.419	1.433	1.452	1.467	1.489	1.009	1.038	0.815	0.968	1.028	0.971	1.050	0.958	0.940	0.922
吉 林	1.426	1.424	1.445	1.449	1.472	0.954	0.956	0.845	1.065	1.100	1.101	1.078	1.042	1.010	0.977
黑 龙 江	1.080	1.083	1.081	1.079	1.074	0.964	0.972	0.847	1.000	1.045	1.018	0.970	0.907	0.858	0.808
上 海	1.173	1.220	1.258	1.283	1.389	0.735	0.761	0.671	0.773	0.801	0.787	0.957	0.935	0.976	1.018
江 苏	1.210	1.230	1.246	1.258	1.273	1.079	1.066	1.093	1.268	1.351	1.393	1.400	1.337	1.305	1.273
浙 江	1.423	1.398	1.422	1.426	1.441	1.173	1.159	1.165	1.337	1.345	1.271	1.262	1.218	1.174	1.131
安 徽	1.418	1.419	1.413	1.421	1.421	1.398	1.388	1.528	1.689	1.642	1.738	1.642	1.591	1.531	1.470
福 建	1.438	1.434	1.440	1.457	1.442	1.257	1.185	1.275	1.345	1.330	1.346	1.361	1.319	1.283	1.246
江 西	1.393	1.412	1.409	1.418	1.407	1.619	1.579	1.633	1.835	1.802	1.932	1.790	1.710	1.639	1.568
山 东	1.389	1.384	1.394	1.385	1.401	1.293	1.311	1.252	1.486	1.532	1.465	1.542	1.529	1.511	1.492
河 南	1.402	1.405	1.420	1.419	1.412	1.780	1.781	1.789	1.906	1.934	2.107	1.981	2.053	2.055	2.058
湖 北	1.427	1.434	1.455	1.460	1.475	1.087	1.053	1.106	1.262	1.226	1.319	1.283	1.277	1.266	1.256
湖 南	1.437	1.425	1.431	1.473	1.460	1.559	1.476	1.465	1.582	1.530	1.611	1.549	1.555	1.537	1.518

续表 3

省（市、 自治区）	政策生育率					实际生育率									
	2006	2007	2008	2009	2010	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
广 东	1.369	1.379	1.369	1.375	1.413	1.609	1.486	1.470	1.526	1.451	1.457	1.443	1.432	1.404	1.375
广 西	1.432	1.427	1.431	1.435	1.414	1.896	1.821	1.869	1.915	1.786	1.867	1.785	1.764	1.723	1.682
海 南	1.160	1.149	1.142	1.139	1.156	1.709	1.640	1.601	1.687	1.737	1.698	1.661	1.685	1.634	1.584
重 庆	1.121	1.135	1.150	1.171	1.177	1.554	1.559	1.517	1.678	1.635	1.804	1.844	1.701	1.654	1.606
四 川	1.117	1.136	1.139	1.148	1.128	1.523	1.493	1.492	1.618	1.561	1.640	1.591	1.542	1.492	1.442
贵 州	1.590	1.570	1.594	1.589	1.516	2.571	2.321	2.204	2.161	1.962	2.018	1.893	1.872	1.818	1.764
云 南	1.323	1.327	1.317	1.332	1.335	1.962	1.919	1.814	1.893	1.701	1.706	1.650	1.653	1.624	1.595
西 藏	1.932	1.912	1.887	1.876	1.883	2.256	2.265	2.258	2.286	2.299	2.218	2.164	2.181	2.100	2.019
陕 西	1.338	1.387	1.396	1.412	1.389	1.284	1.222	1.216	1.280	1.242	1.285	1.272	1.282	1.276	1.270
甘 肃	1.454	1.450	1.449	1.456	1.437	1.777	1.729	1.658	1.757	1.629	1.685	1.616	1.595	1.531	1.468
青 海	1.384	1.387	1.383	1.377	1.354	1.799	1.783	1.765	1.877	1.803	1.729	1.694	1.694	1.644	1.593
宁 夏	1.300	1.299	1.300	1.298	1.296	1.771	1.745	1.700	1.838	1.745	1.704	1.694	1.686	1.638	1.590
新 疆	1.461	1.467	1.464	1.461	1.441	1.631	1.590	1.591	1.630	1.663	1.633	1.760	1.782	1.778	1.774

（2）分省城乡生育率水平分层、趋势分类

31 个省级行政区中，“十一五”期间城镇地区生育率平均值及变动趋势，可分五种类型。极度低水平、呈下降态势的有 3 个；极度低水平、呈稳定或回升态势的有 4 个；次极度低水平、呈下降或稳定态势的有 14 个；深度低水平、呈下降态势的有 8 个；深度低水平、呈稳定或略有回升态势的有 2 个。所有城镇地区都处于深度低水平及以下，其中处于次极度及极度低水平的有 21 个；呈下降态势的有 25 个，呈稳定态势的有 1 个，呈回升态势的有 5 个，其生育率都处于次极度及极度低水平。“十一五”期间，全国大陆 31 个省级行政区中农村平均生育水平，可以分五个层次。处于次极度低水平的有 3 个，处于深度低水平的有 3 个，处于中度低水平的有 6 个，处于轻度低水平的有 12 个，处于更替水平以上的有 7 个。合计处于更替水平以下的有 24 个，占 31 个省级行政区的 77%；处于下降状态的有 27 个，占 87%；处于回升状态的有 4 个，其中 2 个（上海、北京）呈次极度低水平回升态势，2 个是中度和轻度低水平回升（陕西、新疆）态势。

（二）发展是现阶段生育率下降的主导力量，政策已成为非显著性因素

这首先表现在：实际生育率降至政策生育率及以下的省区，实际生育率继续下降的主要动力是发展，政策失去了稳定的作用。生育率长期保持在更替水平以上的农村地区，生育率下降的主要推动力也是发展。国家统计局补充汇总的数据显示，发展因素主要表现为三股力量：一是人口城镇化，二是人口非农化，三是人口大流

动。这三股动力分别体现在四个层次的人口上：总人口、女性人口、育龄妇女、生育旺盛期育龄妇女。其中最直接及最重要的是生育旺盛期育龄妇女的城镇化、非农业化和大流动。正是这三股力量促使生育率下降至深度低水平、甚至极度低水平。

导致“十一五”期间全国城镇生育率平均值只有 1.121、农村高达 1.949、全国平均值只有 1.481 的重要因素，就是人口的城乡结构，特别是生育旺盛期育龄妇女^①的城乡结构。生育旺盛期育龄妇女的城镇化水平为 55.95%，比总人口的城镇化水平（49.29%）高 6.66 个百分点。按此比例加权计算，城乡加权平均生育率为 1.486，与全国平均 1.481 水平相比，误差只有 0.34%。“十一五”期间全国非农业人口生育率为 1.023，农业人口生育率为 1.686，总人口户籍非农业人口比重为 27.98%。生育旺盛期育龄妇女户籍非农业人口比重 28.81%，比总人口高 0.83，按此比例加权的生育率为 1.495，误差率仅为 0.945%。“十一五”期间全国居住在本省的户籍人口生育率为 1.584，外出人口的生育率为 0.672，生育旺盛期育龄妇女外出比例高达 12.28%，按此比例加权的生育率为 1.472，误差率仅为 -0.608%。

发展促使生育率下降的作用（即“发展的避孕作用”）还表现在城镇生产、生活方式和文化观念促使农业人口生育率下降的强度，要大于生育政策促使农业人口生育率下降强度。全国层面居住在城镇的农业人口生育率为 1.251，非农业人口生育率为 1.011；居住在农村的农业人口生育率为 1.983，非农业人口生育率为 1.196。同一省区对农业人口的生育政策，无论是在城镇还是在农村都是相同的，但全国城镇农业人口的实际生育率比农村农业人口低 0.732（表 4）。这种情况在各省区相当普遍。其中，城镇农业人口实际生育率低于农村农业人口的幅度超过 1 的有 5 个省区，在 0.5—1 之间的有 15 个，在 0.25—0.5 之间的有 10 个。只有上海例外。^②

表 4 分城乡和户口的总和生育率比较

省 区	不同人口的生育率				同一居住地，不同户籍比较		同一户籍，不同居住地比较	
	城镇非农人口	城镇农业人口	农村非农人口	农村农业人口	城镇的农业人口和非农业人口比较	农村的农业人口和非农业人口比较	居住在农村和城镇的非农业人口比较	居住在农村和城镇的农业人口比较
全 国	1.011	1.251	1.196	1.983	0.240	0.787	0.185	0.732
北 京	1.025	0.843	2.080	1.161	-0.182	-0.919	1.055	0.318

① 本文将生育旺盛期育龄妇女定义为 20—35 岁的育龄妇女。其依据是按国家统计局补充汇总资料计算，全国层面 20—35 岁妇女分年龄生育率之和占总和生育率的比重，城镇达 92%，农村达 90%，表明 20—35 岁育龄妇女是生育的主体。

② 上海城镇农业人口实际生育率为 0.207，农村农业人口生育率为 0.090，农村农业人口生育率比城镇农业人口低 0.117。从生育水平和城乡差别看显然是反常的。这可能是抽样人数偏少造成的误差所致。

续表 4

省 区	不同人口的生育率				同一居住地，不同户籍比较		同一户籍，不同居住地比较	
	城镇非农人口	城镇农业人口	农村非农人口	农村农业人口	城镇的农业人口和非农业人口比较	农村的农业人口和非农业人口比较	居住在农村和城镇的非农业人口比较	居住在农村和城镇的农业人口比较
天 津	0.835	1.490	1.407	1.875	0.655	0.468	0.572	0.385
河 北	1.007	1.635	1.025	2.054	0.628	1.029	0.018	0.419
山 西	1.037	1.279	1.199	1.642	0.242	0.443	0.162	0.363
内蒙古	0.914	1.162	0.979	1.419	0.248	0.440	0.065	0.257
辽 宁	0.779	0.910	0.974	1.319	0.131	0.345	0.195	0.409
吉 林	0.775	0.980	0.827	1.368	0.205	0.541	0.052	0.388
黑龙江	0.705	0.829	0.832	1.190	0.124	0.358	0.127	0.361
上 海	0.975	0.207	2.432	0.090	-0.768	-2.342	1.457	-0.117
江 苏	1.033	1.223	1.179	1.878	0.190	0.699	0.146	0.655
浙 江	0.977	1.132	0.897	1.635	0.155	0.738	-0.080	0.503
安 徽	1.031	1.237	1.362	2.217	0.206	0.855	0.331	0.980
福 建	1.121	1.204	1.119	1.586	0.083	0.467	-0.002	0.382
江 西	1.270	1.331	1.474	2.252	0.061	0.778	0.204	0.921
山 东	1.027	1.476	0.887	1.853	0.449	0.966	-0.140	0.377
河 南	1.232	1.600	1.327	2.639	0.368	1.312	0.095	1.039
湖 北	0.930	1.002	1.023	1.823	0.072	0.800	0.093	0.821
湖 南	1.096	1.210	1.385	2.056	0.114	0.671	0.289	0.846
广 东	1.129	1.204	1.310	2.045	0.075	0.735	0.181	0.841
广 西	1.232	1.224	1.417	2.438	-0.008	1.021	0.185	1.214
海 南	1.420	1.386	2.229	1.968	-0.034	-0.261	0.809	0.582
重 庆	1.019	1.418	1.673	3.159	0.399	1.486	0.654	1.741
四 川	1.029	1.119	1.205	2.104	0.090	0.899	0.176	0.985
贵 州	1.242	1.314	1.424	2.464	0.072	1.040	0.182	1.150
云 南	1.163	1.382	1.060	1.895	0.219	0.835	-0.103	0.513
西 藏	1.085	1.410	1.715	2.471	0.325	0.756	0.630	1.061
陕 西	0.897	1.117	0.921	1.624	0.220	0.703	0.024	0.507
甘 肃	1.026	1.174	1.305	1.999	0.148	0.694	0.279	0.825
青 海	1.173	1.408	1.386	2.012	0.235	0.626	0.213	0.604
宁 夏	1.153	1.547	1.373	2.146	0.394	0.773	0.220	0.599
新 疆	1.276	1.376	1.637	2.182	0.100	0.545	0.361	0.806
平均值	1.051	1.221	1.321	1.892	0.171	0.572	0.270	0.671

从另外一个角度看,在全国层面,农村农业人口生育率比农村非农业人口高 0.787,城镇农业人口生育率比城镇非农业人口高 0.240 (表 4)。在农村,不同户籍的生育率差别很大。在城镇,不同户籍的生育率差别较小。这在全省区同样十分普遍,只有三大老直辖市(北京、上海、天津)和海南省例外。这表明,城镇化缩小了不同户籍、不同生育政策人群生育率的差别。城镇化对生育率的影响要大于户籍差异;发展因素对生育率的影响要大于政策因素。

发展成为生育率下降的主导因素,具有重要理论意义和实践意义。我国生育率下降的动力机制已发生重大转变,生育政策促使生育率下降的积极价值正在下降。对于生育率较高省区的生育率下降,应把工作重点放在促进发展上;生育政策只能在某种程度上起辅助性作用。生育率较低地区需稳定合理的低生育水平,也应把工作的重点放在发展上。

这些分析结果意味着,必须全面和综合地考虑多种发展因素、把握促使生育率下降的主要因素,才能科学、真实地把握和认识生育全局。以往对多种抽样调查显示的较低的生育水平,人们总是持怀疑态度,而在漏报上找原因(漏报的情况确实存在),或希望通过人为手段向主观设想的水平“修正”,其原因是仍坚持认为现在人们还是像计划生育初期那样普遍地希望多生;其依据就是局部省区、个别典型省区偏高的生育率,大幅超过政策生育率。如水灾、地震过后,灾民中暴露出来的多生多育情况。其实,这反映的基本上都是一些农村特别是偏远省区农村非外出人口的局部情况,只是新闻报道的典型案例,而不是包括城镇和农村、农业人口和非农业人口、外出人口和非外出人口的全面客观的调查统计和分析;更没有深入研究是否由我国生育率主导因素的转变而造成了真的较低。以感性认识和个案情况为基础的对客观调查的修正,就更脱离实际了。

(三) 现行生育政策不能稳定合理的低生育水平

现行生育政策对欠发达省区的生育率作用是有限的。这主要表现在:计划生育已推行 30 多年,仍有七个省市自治区的农村人口生育率长期保持在更替水平以上,“十一五”期间平均值,重庆为 3.048、河南为 2.615、西藏为 2.435、贵州为 2.421、广西为 2.412、江西为 2.223、安徽为 2.185。这表明政策对这些省区的农村作用很弱,根本原因在于这些农村都是欠发达地区。但这些欠发达地区的农村生育率也在下降,“十一五”期间年均下降幅度,重庆为 0.162、河南为 0.002、西藏为 0.038、贵州为 0.089、广西为 0.056、江西为 0.125、安徽为 0.106,这是因为这些地区也在发展;因为有发展所以在下降,而并不是生育政策的执行力度更强了。相反,近几年由于强调依法行政,计划生育工作的许多强制性措施不再使用,而更多地依靠“柔性”手段。

现行生育政策不能保证生育率稳定在政策要求的水平,可以从以下几个层面

分析。

从三大地带和东北地区看,如前所述,东部 2006 年实际生育率,就已十分接近政策生育率,政策实现比就已降至 1.074;“十一五”期间,实际生育率并没有稳定在政策生育率左右,而是继续下降,2010 年降到政策生育率以下,政策实现比降至 0.987。东北地区 2006 年的实际生育率,已降至政策生育率以下,当年政策实现比为 0.792;“十一五”期间,实际生育率也没有稳定在“十一五”期初水平,而是继续下降。2010 年东北地区政策实现比进一步降至 0.660 (表 2)。

分省看,有十个省级行政区(辽宁、吉林、上海、天津、浙江、黑龙江、北京、湖北、福建、陕西)的生育率长期低于政策生育率,生育率并没有稳定下来,仍在持续下降,政策实现比也在下降;有五个省区的城镇地区生育率等于或低于 1,也不稳定,而是仍在下降:黑龙江(“十一五”期间生育率平均值为 0.734、年均变动-0.041,下同)、陕西(1.000、-0.025)、内蒙古(1.008、-0.023)、吉林(0.823、-0.019)、湖北(0.952、-0.011),辽宁生育率则稳定在 0.806 左右。天津、上海、北京的城镇地区生育率虽有回升,但平均水平仍低于 1,依次为天津 0.950、上海 0.922、北京 0.998。

生育率稳定在 1.8 是国家人口发展的一个重要指标。“十一五”期间生育率平均在 1.8 以下、1 以上的 24 个省区,除天津外,生育率都在下降,并没有稳定在 1.8。^① 不含北京、上海、天津三个直辖市,政策实现比在 1 以下的 8 个省区,除内蒙古外,其余 7 个省政策实现比也在下降,^② 也没有稳定在政策要求的水平。

由此看来,政策生育率并不是实际生育率下降的极限水平。实际生育率降至政策生育率后,并不能保持稳定,而是继续下降。这有两种原因。一是现行政策只能约束发达地区想超生的少数人,不仅难以使那些不想生、迟迟不生、非正常晚生的人回归政策生育或正常生育;恰恰相反,却以多种措施鼓励人们在政策要求下少生、

① 这些省区是:广西(平均为 1.762、年均变动-0.072,下同)、江西(1.747、-0.121)、重庆(1.700、-0.121)、新疆(1.686、-0.017)、河北(1.678、-0.047)、青海(1.672、-0.048)、宁夏(1.649、-0.058)、云南(1.648、-0.037)、海南(1.634、-0.060)、安徽(1.596、-0.103)、甘肃(1.563、-0.101)、湖南(1.545、-0.043)、四川(1.533、-0.089)、山东(1.486、-0.018)、广东(1.414、-0.042)、山西(1.360、-0.093)、江苏(1.338、-0.058)、福建(1.297、-0.059)、湖北(1.268、-0.038)、陕西(1.263、-0.020)、浙江(1.226、-0.040)、内蒙古(1.154、-0.025)、吉林(1.047、-0.044)。

② 这 7 个省分别是:黑龙江(“十一五”期间政策实现比为 0.867、政策实现比年均变动量为-0.051,下同)、福建(0.900、-0.045)、吉林(0.730、-0.035)、湖北(0.879、-0.034)、浙江(0.866、-0.030)、陕西(0.914、-0.030)、辽宁(0.680、-0.020)。

弃生。也就是说，现行政策本身只有避孕作用，没有稳定作用。二是在经济、社会、文化多种发展因素作用下，不想生、迟迟不生、非正常晚生的人数在持续增加，发展的避孕作用在持续扩散。政策不能抵消发展的避孕作用，相反会起到一种协同作用；其结果就是政策避孕、发展避孕叠加，使生育率持续下降，而减弱其回升弹性。目前东部和东北地区，已经或即将降至 1 以下极度低水平。如果现行生育政策不变，中部和西部迟早也将进入这一状态。试图通过稳定政策来稳定低生育水平，只能使生育率更低。

政策生育率是变动的。“十一五”时期各地政策生育率都呈上升趋势。这是因为“独生子女”生育政策实施以来出生的独生子女已陆续进入生育年龄，允许生育两个孩子的“双独”夫妇所占比例增加。随着这一比例的增加，政策生育率还会有所上升。如果现行生育政策不变，独生子女生育两个孩子后，这两个孩子就不再是独生子女。他们的婚配就不再享受“双独”生育两个孩子的政策。那时政策生育率将开始下降。只要政策不变，政策生育率就将这样周而复始地波动。未来百年全国分年度的政策生育率最大值只有 1.531，平均值为 1.488，绝大多数时间在 1.5 以下的深度低水平区。分省区看，平均值最大的为西藏（1.945），其次是贵州（1.636），最小的为黑龙江（1.282），18 个省、市、区（黑龙江、北京、重庆、四川、海南、宁夏、云南、上海、青海、天津、江苏、山西、山东、陕西、广东、河南、浙江、河北）的平均值在 1.5 以下的深度低水平区（表 5）。而且，以上分析表明，即使政策生育率有所回升，实际生育率还是在下降。希望通过稳定现行政策，自然而然地过渡到普遍生育两个子女，或者回归合理的低水平（比如轻度低水平 1.8—2.1），是不可能的。

表 5 现行生育政策下未来百年各省区政策生育率最大值、最小值和平均值估计

地 区	平均值	最大值	最小值	地 区	平均值	最大值	最小值	地 区	平均值	最大值	最小值
全 国	1.488	1.531	1.387	浙 江	1.486	1.566	1.420	重 庆	1.293	1.363	1.201
北 京	1.288	1.412	1.170	安 徽	1.591	1.681	1.428	四 川	1.293	1.413	1.169
天 津	1.453	1.556	1.294	福 建	1.605	1.738	1.456	贵 州	1.636	1.679	1.567
河 北	1.491	1.534	1.401	江 西	1.586	1.677	1.403	云 南	1.411	1.477	1.323
山 西	1.458	1.543	1.346	山 东	1.470	1.543	1.371	西 藏	1.945	1.973	1.857
内 蒙 古	1.518	1.622	1.383	河 南	1.482	1.508	1.402	陕 西	1.470	1.520	1.394
辽 宁	1.577	1.749	1.413	湖 北	1.589	1.728	1.452	甘 肃	1.504	1.549	1.440
吉 林	1.564	1.693	1.443	湖 南	1.510	1.540	1.414	青 海	1.432	1.494	1.371
黑 龙 江	1.282	1.452	1.093	广 东	1.475	1.540	1.358	宁 夏	1.397	1.480	1.289
上 海	1.417	1.582	1.214	广 西	1.506	1.541	1.428	新 疆	1.542	1.617	1.404
江 苏	1.456	1.668	1.268	海 南	1.310	1.524	1.120				

说明：计算方法参见“时期政策生育率估计”。

(四) 生育政策调整不会造成农村和中西部生育率大面积强力反弹

我国各地生育水平很不平衡。有的长期低于 1、并持续下降,低得令人难以置信。有的长期在 2 以上、甚至达到 3 左右。依据生育率较高地区的情况决策,就会担心政策调整引起“生育率强烈反弹”,不仅会得出“稳定现行生育政策”的结论,还会提出更加严厉的政策建议。依据极低生育率地区的情况决策,就会强烈呼吁立即放开政策,提倡普遍生育两个孩子。这是有关生育政策争论不休的重要原因之一。最重要的是要对“生育率反弹”有一个正确判断。

生育率反弹可分两种,一是政策性反弹,二是非政策性反弹。生育政策由严变宽,允许生育两个孩子的夫妇比例必然增加,即使严格按政策生育,生育率也会回升。这就是“政策性反弹”,这完全是正常的。另一种是生育政策由严变宽时,可能会有人乘机超政策多生,引起生育率回升,这就是“非政策性反弹”。有可能引起非政策性反弹的主要是已有两个孩子、有可能生育第三个孩子的妇女和政策不允许生两个孩子而要生两个孩子的妇女。人们担心的主要是农村、特别是中西部的农村地区生育率的非政策性反弹。

1. 农村有可能引起政策性反弹的重点人群上限约占全国育龄妇女的 7%

据国家统计局补充汇总资料,2010 年普查时全国农村育龄妇女中没有孩子的占 24.97%,已有一个孩子的占 29.60%,已有两个及以上孩子的占 45.42%。在已有一个孩子的育龄妇女中,生育第二个孩子概率最高的是 15—35 岁生育旺盛期的妇女,占 56.03%,36—49 岁占 43.97%;15—35 岁育龄妇女中,生育率偏低、在省外流动的占 4.58%,在省内居住的占 95.42%;省内居住的育龄妇女中,生育率相对较高的农业户籍人口占 95.12%。农村已有一个孩子、15—35 岁居住在省内的农业户籍育龄妇女占全国农村育龄妇女总数的 15.05%,占全国育龄妇女总数的 6.99%。这是农村有可能引起生育率政策性反弹的重点人群,其上限大约占全国育龄妇女的 7%。所谓“上限”主要是因为:如果减去现行生育政策允许生育两个孩子的夫妇,如“双独”夫妇、部分地区的“一女户”夫妇(第一个孩子是女孩的夫妇),减去在省内流动的人口,减去自愿放弃或推迟生育第二个孩子的夫妇(如东部和东北地区)等,这一比例还要更低。

2. 中西部有可能引起非政策性反弹的因素已基本释放,多胎生育可有效控制

一般认为,生育率超过 1.8,就表明剔除不婚、不育、不愿生的人群外,基本上普遍生育了两个孩子。“十一五”期间农村生育率平均值在 1.8 以上的有 19 个省区,^①

^① “十一五”期间农村生育率平均值在 1.8 以上的省级行政区:河北(2.024)、江苏(1.827)、安徽(2.185)、江西(2.223)、山东(1.835)、河南(2.615)、湖南(2.040)、广东(2.017)、广西(2.412)、海南(1.985)、重庆(3.048)、四川(2.071)、贵州(2.421)、云南(1.863)、西藏(2.435)、甘肃(1.967)、青海(1.992)、

若不含少数民族比重较高的西藏、新疆、宁夏、贵州，则有 15 个省区。这 15 个省区中农村育龄妇女占全国育龄妇女的比重为 32.01%，留守育龄妇女占全国育龄妇女的比重为 31.02%。不含西藏、新疆、宁夏、贵州，“十一五”期间农村农业人口生育率平均值在 1.8 以上的有 17 个省区。这 17 个省区农村农业人口育龄妇女占全国育龄妇女的比重为 33.31%，留守育龄妇女占全国育龄妇女的 32.29%。生育政策调整与否，对这近 1/3 妇女基本没有作用：想生两个的、已经基本生育了两个孩子，政策不允许生两个而想生两个的非政策性反弹因素，已基本得到释放；政策调整到两个，多数人最多也就是生两个，只是现有状况的延续；只要控制住多胎生育，不会引起大幅反弹。

在生育率偏高的中部农村，35—49 岁妇女中有三个及以上孩子的高达 20.60%，但 15—35 岁的妇女只有 2.98%；西部农村 35—49 岁妇女中有三个及以上孩子的比例高达 23.69%，而 15—35 岁的妇女只有 5.22%。中、西部农村合计有三个及以上孩子的，35—49 岁妇女中达 22.18%，15—35 岁的妇女中只有 4.12%。这表明，在发展的推动下，随着年龄的下降多胎比例在明显减少，生育旺盛期的年轻一代妇女多胎生育也是可有效控制的。

四、实施渐进式调整策略，有效控制生育率反弹

依据本文生育率评估结果，从避免过大幅度的政策性生育率反弹、平稳实现生育政策调整完善的角度，无论全国还是局部，均宜实施渐进性政策。

在生育政策调整完善、允许生两个孩子的范围由小到大时，引起政策性反弹的主要是已有一个孩子、现行政策不允许生育、新政策下允许生育又想生育第二个孩子的妇女。这一部分妇女所占比重越大，生育率政策性反弹的风险就越大。

2010 年普查时全国城镇育龄妇女中无子女的占 32.84%，已有一个孩子的占 45.31%，已有两个及以上孩子的占 21.85%；已有一个孩子的比例城镇比农村高 15.71 个百分点，可能引起政策性反弹的风险城镇大于农村。但是，已有一个孩子的育龄妇女中 36—49 岁的占 56.07%，表明多数已有一个孩子的育龄妇女已进入生育能力明显下降、生育欲望明显减弱的年龄，这将显著降低政策性反弹过大的风险。这又为降低城镇政策性生育率反弹提供了条件。^①

东北地区育龄妇女中已有一个孩子的比例最高，为 54.36%；其次是东部，为

^① 宁夏 (2.064)、新疆 (2.089)。

^① 已有一个孩子的妇女中，有一部分现行生育政策就允许生育两个孩子的夫妇（如“双独”夫妇），不是政策调整的对象，与生育率政策性反弹没有关系，但这部分目前占的比重并不大，不会影响对总体的判断。

41.40%；再次是西部，为 34.73%；最低是中部，为 32.47%。东北地区和东部生育率政策性反弹的风险更大；但其 35 岁以上占的比例也最高或较高，又降低了生育率政策性反弹的风险。

生育率反弹受现有孩次结构、政策变动和发展等因素共同制约，在孩次结构既定的情况下，可以通过生育政策调整的口径、实施的时间通过分批分步逐次放开，将新增政策性二胎生育分解在不同时期，降低生育率政策性反弹的幅度。

如前所述，中西部非政策性反弹的因素已提前释放，已有一孩、待生二孩夫妇的比例偏低，生育率反弹的势能已经有所弱化；全国城镇地区和东北、东部生育率政策性反弹的势能较强，但计划生育基础较好、发展的避孕作用较强；三大地带和东北地区，同步实行同一种渐进式的调整时机也已经成熟。例如，在现行生育政策的基础上，允许“双独”夫妇、“单独”夫妇及其子女生育两个孩子，过一段时间视情况再同时允许各地“双非”夫妇及其子女生育两个孩子，^①这样既不会造成新的地区间政策性差异和不平等，可有效避免地区攀比、政策混乱和人口生育性流动，又有利于全国统一、平稳、有序地推进生育政策的调整完善。

因此，生育率反弹是必然的；实行渐进式策略，可以使其变成可调、可控的；平稳完成生育政策的调整完善也是可以期待的。

〔责任编辑：刘亚秋 责任编审：冯小双〕

① 允许“双独”夫妇、“单独”夫妇及其子女生育两个孩子，其基本特征是夫妇双方或一方是独生子女，即无论从父系，还是从母系考察，只要有一方有一代执行过“独生子女”政策，其子女及其后代就不再执行“独生子女”政策。这是真正意义上的“一代独生子女”政策，也是一种渐进式调整和完善的政策。因为它首先放开的是独生子女，随后放开的是独生子女的子女，最后放开的是执行“独生子女”政策的“双非”夫妇的子女。模拟显示，执行这一政策将会自然过渡到普遍生育两个孩子的政策。但这是一个较长的过程。经过一段时间后，可视情况确定是否可直接允许“双非”夫妇及其子女生育两个孩子。关于“一代独生子女”政策的讨论，参见尹文耀、姚引妹、李芬：《三论中国生育政策的系统模拟与比较选择——兼论“一代独生子女”政策“自着陆”》，《浙江大学学报》2007 年第 6 期。