

评估计生政策

徐轶青/文

编辑修改后，发表于《财经》第 344 期，2013 年 1 月 14 日

实行了将近半个世纪之久的计划生育政策到底在多大程度上降低了中国的生育率？官方认为，计划生育使中国少生了四亿人，学术界也不乏类似的看法。而另一些学者指出，早在八十年代初中国施行“一胎”政策以前，生育率就已经下降到比较低的水平，因此，他们认为中国生育率迅速下降主要是城市化、女性教育水平提高等社会经济因素的结果，人口政策的影响很小。南加州大学的博士生王非最近的一项研究为回答这个问题提供了新的证据。利用一个有代表性的随机样本，王非发现，自 1963 年起就开始实施的计划生育政策对中国城乡的生育率都有重大影响。根据作者的粗估，计划生育使中国人口减少了两亿人左右。

学者们的答案之所以差别那么大，一方面可能是因为他们使用了不同的数据和统计模型；更主要的原因是他们各自使用了不同的办法度量“计划生育政策”。计划生育政策不仅随时代变迁，而且对不同群体的实施力度不同。如果一种度量忽视了早期的计划生育政策，或者忽略不同人群之间的政策差异，就会造成政策效果的错估，并且主要是低估；而如果一种度量过宽，把其他对生育率有关的因素也纳入进来，则会高估政策对生育率的影响。

南加大的这项研究弥补了这方面的缺陷。该研究首次采用了一个对于计划生育政策的较全面的度量，这种度量考虑了不同阶段的政策差异及其对不同人群的影响。因为政策度量比较细致，这项研究可以将政策的净效果从其他社会经济因素中分离出来，从而得到比较准确的估计。其次，因为作者使用的“中国健康与营养调查”数据由中外专业机构合作采集整理且被国际学术界广泛使用，所以数据的可信性和准确性较高。

建国以来的中国人口政策经历了一个演变的过程。谈到计划生育，我们想到的通常是八十年代以来的“一胎”政策，实际上计划生育可以追溯到六十年代初。59 到 61 年的大饥荒结束后，生育率强势反弹，国家领导人开始意识到控制人口规模（尤其是城市人口规模）的必要性。62 年 12 月的中发 698 号文《中共中央、国务院关于认真提倡计划生育的指示》，标志着中国计划生育政策拉开帷幕。这一阶段人口政策主要针对城市，并且基本没有采取强

制性措施。例如，上海政府建议每对夫妇生育不超过三个子女，并且尽可能将生育间隔控制在四年以上。计生工作随着文革到来而中断。71年文革风暴稍息，随着国务院51号文件（国发[1971]51号）出台，计划生育政策开始大规模强制执行。这一时期，每对汉族夫妇被要求最多生育两个子女，违反规定的家庭面临数目可观的罚款和其他处罚；同期计生政策在农村的执行力度不及城市。80年9月，中共中央发表《关于控制我国人口增长问题的公开信》，计生政策进入第三个阶段，政府开始实行我们今天说的“一胎”政策。在农村许多地方，实际采用的是“一胎半”政策，即第一胎若是女孩，夫妇还可以再生一胎。这一阶段的政策对少数民族也比较宽松。

那么，1963年以来的计划生育政策对中国生育率的影响究竟有多大呢？南加大的研究发现，如果没有计划生育，1943年到1960年出生的城乡妇女将比现在平均多生育1.2个子女。第二阶段政策（“二胎”）和第三阶段政策（“一胎”）的效果相当，略大于第一阶段。该研究还发现，计划生育政策对城市家庭的影响大过农村，并且它同样显著降低了少数民族人群的生育率；而长期以来一些学者们认为，中国的人口政策仅对非少数民族和农村地区有比较明显的影响。

计划生育降低中国生育率的发现与大部分已有研究一致。问题是理解它的影响有多大、多重要。我们可以拿计划生育的影响和母亲教育水平的影响来做比较。学术界一般认为，女性受教育程度越高，生育率越低。南加大的研究发现，对于1943年至1960年出生的妇女，计划生育政策的效果大约相当于她们接受三年初中教育对生育率影响的三倍。这意味着计划生育的效果虽然不像官方宣称的那么大，也不像一些学者宣称的那么小。

有必要解释，上述统计研究表明，如果没有长达半世纪的计划生育政策，中国的生育率也会随着城市化进程和女性教育水平的提高而快速下降。计划生育的作用是使中国人口转型过程提前了，但没有明显的证据表明计划生育导致生育率在代际间加速下滑。

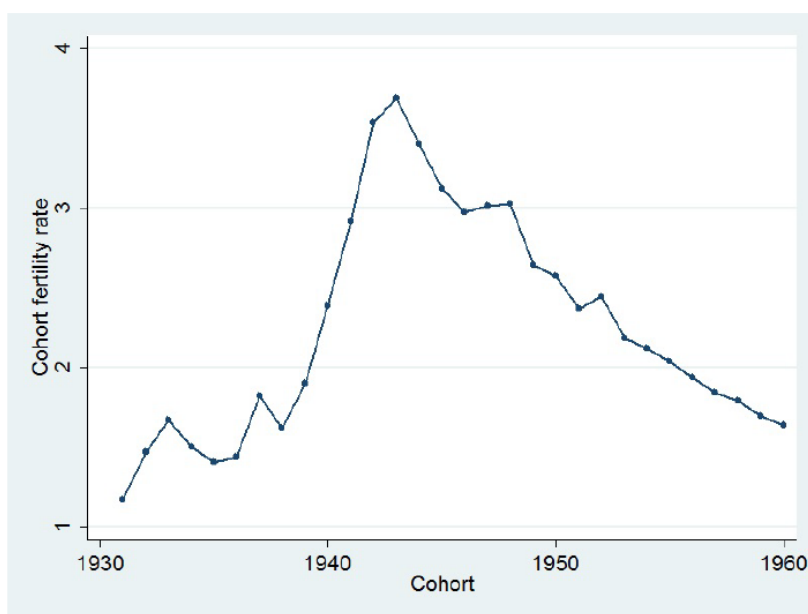
总结一下经济学、人口学领域关于中国人口政策的研究发现也许是有益的。大部分研究认为，伴随着计划生育，中国的家庭规模迅速减小。其正面影响降了一定程度上减轻了资源与环境压力，还包括提高子女教育水平，改善父母的健康状况，以及增加家庭的储蓄率等等。研究发现，计划生育实行后，因为养育的子女少了，母亲摄入的营养增加、发生高血压的概率下降。麻省理工学院的一项研究表明，对于第一胎是女孩的中国城市家庭，

计划生育政策增加家庭储蓄达三成之上。不少学者认为，中国近年来的宏观“双顺差”正与当下中国社会的家庭结构与人口结构有关，计划生育“功不可没”。

计划生育的负面影响也十分明显，我们暂且不谈该政策执行过程中非人道的一面，伴随计划生育政策的实施，性别比日益失调，人口快速老龄化。前者指新生儿中男孩明显多于女孩，这很可能与“一胎半”政策和随之发生的选择性堕胎有关；后者意味着每个工作人口将不得不负担越来越多的退休人口，社会保障体系将面临越来越大的压力。关于这方面的讨论已经很多，不再赘述。

可以说，目前学界对中国计划生育的人口和经济影响已经大致清楚。若计生政策的目标是控制中国人口规模，那么它在一定程度上实现了这个目标。给定目前已有的证据，延续目前政策的“经济”原因不外乎两个：一是控制人口总量，二是提高人口素质。有一点必须指出，承认计划生育对控制人口数量发挥过作用，不等于说现在终止计划生育，人口总量就会失控。

Figure 5: Total fertility rate over cohorts



妇女总和生育率，横轴为出生年份。来源：Wang (2012)

在南加大研究覆盖的 1960 出生的城乡样本中，妇女的总和生育率已经降低到 1.61；根据模型预测，若无计划生育，她们的生育率在 2.8 左右。对于更晚出生的女性，因为她们仍有可能生育，尚无法计算政策对其生育率的影响。假定城市化、教育水平和抚养成本

提高等社会经济因素继续发挥作用，若现在中止计划生育，1970年以后出生的女性的总和生育率小于2的可能性极大。因此，在城市化继续推进、教育水平持续提高的大背景下，远没有必要对放松或终止计划生育造成人口爆炸性增长产生担忧。

如果当前中国政策的目标是提高人口素质，那么更比控制人口数量更直接的措施是加大教育投入，尤其是对基础教育和职业教育的投入。王非的研究表明，因为计划生育政策在城市的执行力度更大，对城市生育率的影响也比农村更大。因此，这项政策很可能因为影响城市家庭的生育决策而扭曲了私人教育投资的资源配置，对于中国经济的持续增长和平稳转型是不利的。