

“发展型”或“政策型”生育率下降？ ——基于翼城“农村二孩”试点的分析

韦艳 张力

【内容摘要】中国生育率在过去30年持续下降至较低水平，围绕下降的主要动因及其政策涵义的争论热烈。文章以“农村二孩”试点之一的翼城为案例，重新梳理和检视了在已有研究中较为忽视的翼城试点出台的背景和政策实施细则，并从多个方面考察了翼城生育政策对生育行为和生育意愿的影响。与已有研究对翼城试点的认识不同，政策文献回顾表明：“农村二孩”生育政策只是在初婚时间、生育子女数和生育间隔方面做出一些技术性“调整”以缓解国情与民情的矛盾，并没有实质性地改变实施计划生育这一基本国策的初衷。多维度数据分析交叉印证了在实施限制性的生育政策以后，社会经济发展变量不能解释生育率的下降，翼城现有生育行为和生育意愿更多是政策干预的结果，是政策促成的外生性转变，而非由于社会经济发展导致低生育意愿的内生性转变。

【关键词】翼城试点；“农村二孩”生育政策；生育率下降

【作者简介】韦艳，西安财经学院人口与发展研究所，教授，西安：710061；张力，复旦大学社会发展与公共政策学院，教授，上海：200433。

Development-driven or Policy-shaped Fertility Decline: An Analysis of the Two-child Program in Yicheng County

Wei Yan Zhang Li

Abstract: Over the last three decades, China's fertility has declined consistently and substantially to the below-replacement level. Main forces shaping such fertility change and their impacts on the adjustment of population-control policy have been debated in academic circles. Based on a careful study of a venerable two-child program in Yicheng County, which has been perceived as an unique case of birth-control experiment for almost thirty years, this paper demonstrates that the Yicheng program is an “adapted and adjusted” but tenacious continuity from the national population control process in terms of the timing of marriage, the number of children, and the childbearing interval. Fertility outcomes in Yicheng are largely a function of birth rationing, even though socioeconomic developments are given as part of the mixture of explanations for fertility decline.

Keywords: The Yicheng Trial Program, The Conditional Two-Child Option, Fertility Decline, Birth-Control Policy

Authors: Wei Yan is Professor and Director, Institute for Population and Development Studies, Xi'an University of Finance and Economics; and Zhang Li is Professor, School of Social Development and Public Policy, Fudan University. Email: weiyang365@163.com

1 引言

新中国用了极短的时间实现了从“高出生、低死亡”向“低出生、低死亡”的人口转变,总和生育率从上世纪 70 年代的 5 以上下降到目前的 1.5 左右(Morgan et al., 2009; Peng, 2011; 杨凡和翟振武, 2012)。尽管各界对“实际生育水平到底有多低”、“影响生育率下降的关键因素是什么”存在诸多争议,持续下降的生育率所引发的“人口危机”已经引起国内外高度关注中国生育政策的未来走向。

深入理解生育率下降的动因无疑为生育政策如何调整提供有价值的参考。在过去 30 年特殊的国情下,一般认为生育政策和社会经济发展是影响生育率下降的两大主因,但对两者的相对作用强度及其引发的政策含义看法不一。大多数研究认同中国的人口转变是在社会经济发展还不充分、传统生育观念尚未彻底转变的条件下实现,强制性的生育政策起了主导作用(Peng, 1991; Scharping, 2003; Greenhalgh and Winckler, 2005)。由于低生育水平的实现与社会经济发展、生育观念转变并不同步,稳定现有人口再生产状态不能放弃政府干预。一些基于局部调查和“农村二孩”试点地区的研究认为,现阶段社会经济发展所导致的生育意愿改变对生育率变化的作用已经超越生育政策,继续执行维持低生育率的强制性政策已失去现实意义(顾宝昌, 2008; 顾宝昌和王丰, 2009; Zheng et al.; 2009; Cai, 2010)。

本文以上世纪 80 年代中期就开始实施、但被尘封多年的翼城“农村二孩”试点为案例,为丰富生育率下降成因的讨论提供我们的观察。位于山西省临汾市的翼城县是所有“农村二孩”试点地区中的最为重要的样本:试点确立早(1985 年)、试点持续时间长(接近 30 年)、近年来在计划生育政策是否要调整的争论中受到学者和媒体的广泛热议。大多数研究倾向认为,翼城在举国“一胎化”的年代尝试“农村普遍二孩”的政策,是有别于严格人口控制的生育政策的创新试验;在宽松的生育政策下,生育意愿却从高趋低导致人口增长低于执行“一胎化”的地区;同时,人口结构和出生性别比等指标也优于其他非普遍二孩地区。这些观点隐含着,宽松的生育政策反而能够导致较好的人口控制效果,佐证了生育政策对生育率下降的作用有限的观点。

基于考证相关政策文献、访谈翼城生育政策试点的设计者和参与者、分析历史统计资料,本文认为现有研究对翼城生育政策试点的理解,无论是对试点的动机和性质,还是试点对生育行为变化的影响,都存在不同程度的片面理解、甚至是误读,导致低估了政策对翼城生育率变化的干预作用。在后文部分,我们在回顾已有研究的基础上,系统梳理翼城生育试点政策形成的历史背景,详细解读翼城试点的性质和生育政策要点,定性和定量识别生育政策和社会经济发展对生育水平和生育意愿变化的相对作用。文章的最后部分反思翼城案例引伸的政策意义。

2 对翼城试点的现状认识

翼城在试点之初被禁止对外宣传和面上交流(梁中堂, 2007)。根据可以查阅到的文献,国外学术界公开提及翼城试点略早于国内(Greenhalgh, 1986; Tien, 1986),但国外学者一直没有对翼城案例做过专门研究。翼城“晚婚、晚育加间隔”的“农村二孩”生育政策试点实施不久(1987 年 9 月),国家计划生育委员会在翼城召开过研讨会总结经验。基于两年来的实践经验,参会者普遍认为,试点在人口控制、推动计划生育工作方面取得成效。国内学术界对翼城试点的关注始于 1990 年代中期,此时试点已经开展了 10 年,效果逐渐显现。1995 年 5 月,中国人口学会政策专业委员会组织了多位人口学者对翼城试点的专题调研,形成了一批调查报告(梁中堂等, 2000)。2000 年代中期,在全国生育率多年来持续走低、人口安全问题引起关切的背景下,国内外对生育政策调整的讨论日益热烈,因此对翼城“农村二孩”试点的关注再度活跃。由中国人民大学顾宝昌教授主持、多位学者参与的“中国生育政策研究”课题组,自 2006 年以来对包括翼城在内的一些实行“二孩”政策的地区(还有甘肃酒泉、河北承德和湖北恩施)进行了分析评价,系列研究成果陆续发表(顾宝昌, 2008; 顾宝昌和王丰, 2009)。此

外,自 2010 年以来,一些国内外主流媒体,如泰晤士报(英国)、纽约时报(美国)、经济学人(英国)、中国日报(英文),中国新闻周刊、南方周末等先后报道过翼城“农村二孩”生育试点的“秘密”实践,认为可为中国生育政策的未来调整提供经验借鉴。

早期的学术评价认为翼城试点成功之处主要体现在,宽松政策下人口总量得到有效控制;多项人口增长率和生育率指标相比其他实行“一孩半”政策的地区低;出生性别比正常;生育政策合国情、顺民意;缓和了农村养老问题(梁中堂,1994;李建新,1995;谭克俭,1996;谢康,1996;谢康和张宏昌,1996;梁中堂和谭克俭,1997;乔晓春,2000;张纯元,2000)。同时也承认,翼城的晚婚、晚育和间隔控制方面没有达到政策要求(李建新,1995;梁中堂和谭克俭,1997)。部分学者认为翼城在中国农村具有代表性,其经验值得在全国推广(李建新,1995;张纯元,2000;张二力等,2009)。通过与实行相同“农村二孩”生育政策的地方比较,有学者指出,翼城的成功主要在于政策执行的力度而非政策的宽松(乔晓春,2000)。

近期的讨论认同早期研究对翼城试点效果的肯定,认为翼城的成功离不开制度创新和政策执行(刘爽,2008;刘爽等,2009)。但他们同时指出,翼城试点具有“人为”色彩,而且随着其它“非二孩”地区生育政策在婚育年龄和间隔方面的调整,翼城试点已经错失推广时机和推广意义。石人炳(2009)提出,目前对“农村二孩”试点地区的生育水平和生育行为的认识存在偏差,由于没有把生育政策和社会经济因素两者之间的交叉影响分离以了解生育政策的“净作用”,有可能夸大了二孩政策的作用,而低估了非政策因素的作用。但已有研究在充分肯定翼城实施“农村二孩”生育政策后,控制人口增长获得成功的同时,在其生育率的变化到底主要是受社会经济发展驱动还是受政策支配这个问题上,认识仍然模糊,缺乏有信服力的论证。

3 举国“一孩”政策与翼城“农村二孩”试点

翼城“农村二孩”试点的出台离不开计划生育从倡导性政策转变为一项基本国策的时代背景(见表 1),也离不开计划生育政策的收紧与人口控制的关系。新中国早期的计划生育实践可以追溯到上世纪 50、60 年代提倡的“节制生育”。倡导性的生育政策转变为限制性的生育政策主要发生在上世纪 70 年代。70 年代初政府提倡“晚稀少”的生育政策。70 年代末,出于配合实现 2000 年人均收入要比 1980 年水平翻两番的现代化目标的考虑,中央明确提出到 2000 年全国总人口要控制在 12 亿以内(后修改为 12 亿左右)。如何才能通过计划生育把人口增长有效地控制在预设规模,学界基于不同的预测提出过控制夫妇生育数量的不同方案(控制总和生育率从 1.0 到 3.0 不等)(梁中堂,1979;刘铮等,1980;宋健等,1980)。文献回顾显示,来自宋健等人(1980)所作的预测和建议对形成全国层面(少数民族地区除外)普遍实行一对夫妇只生育一个孩子的决策产生了最为重要的影响。上世纪 80 年代初,基于某历史时期严格控制人口总量的国家利益,通过行政手段大力提倡“一胎化”成为了计划生育政策的显著标志,并且逐步建立了横向到边、纵向到底的计划生育政策执行体系(Greenhalgh, 2008;梁中堂,2007)。

“一胎化”政策突出了人口发展要服务于经济发展的思想,但却背离农村的传统生育文化。全面推行社会上有阻力,基层干部有压力,难于阻止计划外生育现象的发生。除了不乏忧虑“一胎化”政策实施可行性的声音之外,也有国内外学者在“一胎化”政策实施之初从学理角度质疑只有通过“一胎化”才能把总人口控制在 12 亿内的观点(Bongaarts and Greenhalgh, 1985;梁中堂,1979)。例如梁中堂就认为,“一胎化”并非实现人口总量控制目标的唯一途径。根据他的测算,如果附加一些合适的限制条件(晚婚晚育加间隔),允许城乡夫妇普遍生育二孩同样可以达到 12 亿的人口控制目标,而且可以有效缓解低生育水平导致的负面影响。从 1979 年开始,梁中堂多次在不同场合以不同方式呼吁以“有条件二孩”方案替代“一胎化”方案来贯彻基本国策。他的方案虽曾获得中央高层关注和批示,出

于种种原因始终没能在全国范围推广。但通过梁中堂的积极争取以及多方面的努力,1985年7月翼城获批准成为全国试点“农村二孩”生育政策的地区之一并出台了相关的政策规定。表2列出了翼城县试点“农村二孩”生育政策的标志性事件和文件。

表1 中国从倡导性生育政策到限制性生育政策的演变(1970~1982)

Table 1 Transformation from a Voluntary Family Planning Program into a Mandatory Birth-control Policy (1970-1982)

时间	大事件	内容要点	宣传口号
1973年12月	国务院计划生育领导小组办公室召开全国第一次计划生育工作汇报会	晚婚:农村女23、男25;城市女25、男27;间隔:生育间隔3~4年;少生:城市最多2个,农村最多3个	晚、稀、少; 一个不少,两个正好,三个多了
1977年9月30日	国务院计划生育领导小组召开全国计划生育汇报会	计划生育是党的路线和倡导;强调计划生育重点从时间上转到数量上	防止三胎及以上;城乡均两个
1978年10月26日	中共中央(中发【1978】69号)文件批发的《关于国务院计划生育领导小组第一次会议的报告》	第一次明确提出“提倡一对夫妇生育子女数最好一个、最多两个”的要求。	最好一个,最多两个
1979年3月和5月	中央工作会议	在1985年之前将人口增长率降到5‰~6‰	最好一个,最多两个,奖一,罚三
1979年4月5日	李先念《在中央工作会议上的讲话》	2000年人口规模控制在12亿	最好一个(对1978年10月69号文件的“最多两个”保持沉默)
1979年8月11日	陈慕华在人民日报上撰文《实现四个现代化、控制人口增长》	两步走:自然增长率从1979年12‰下降到1985年5‰;2000年实现零增长	杜绝三孩以上,大力倡导一孩
1980年9月25日	中共中央发出《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》	到2000年人口总量控制在12亿以内	“提倡”只生一个
1982年12月	全国人大通过修改《中华人民共和国宪法》	国家推行计划生育政策,使人口增长同经济社会发展相适应	确立计划生育为基本国策

资料来源:彭珮云(1997);Scarping(2003);Greenhalgh(2008)。

表2 翼城县“农村二孩”试点大事记

Table 2 Chronology of “Two-Child” Program in Yicheng County

时间	大事件	内容要点
1979年12月7-13日	梁中堂:“对我国今后几十年人口发展战略的几点意见”(学术论文)	在全国第二次人口科学讨论会(成都)上,提出以“有条件二孩”的生育政策(晚婚晚育加间隔)替代“一胎化”控制总人口的建议。
1984年春节	梁中堂:“把计划生育工作建立在人口发展规律的基础上”(研究报告)	致总书记胡耀邦同志的研究报告,阐述“有条件二孩”生育政策的可行性。1984年4月国家计生委讨论了此报告。
1984年7月	中国人口情报中心马瀛通和国家计生委张晓彤基于同年梁中堂致胡耀邦的报告向中央上书:“人口控制和人口政策中的若干问题”(中央书记处会议参阅文件【1984】21号)	赵紫阳批示:“所提措施,可以让有关部门测算一下,如确有可能,建议采用。本世纪人口控制指标,可以增加一点弹性,没什么大不了的”。

续表

时间	大事件	内容要点
1985年1月14日	梁中堂:“致中共中央书记处胡启立郝建秀”	为了落实赵紫阳的批示精神,提出在全国试点试点“有条件二胎”的生育政策。
1985年2月12日	中共中央信访局:致王伟(时任国家计划生育委员会主任)的公函	将梁中堂1985年1月14的信转给国家计生委主任王伟。
1985年3月14日	国家计划生育委员会政策规划处:致山西省计划生育委员会的公函	转梁中堂1985年1月14的信和国家计生委副主任周伯萍批示,要求对信中内容加以研究,并将研究后的试点安排告知国家计生委政策规划处。
1985年3月21日	国家计划生育委员会政策规划处:致梁中堂的公函	回复梁中堂1985年1月14的信,转告梁济民(国家计生委办公厅主任)批示,建议在山西省找一两个县进行试点。
1985年4月20日	山西省计划生育委员会:关于准备在翼城县进行晚婚晚育加间隔生育试点的请示报告	上报山西省委、省政府,提出贯彻中央书记处108次会议和中央1984年7号文件精神,成立试点工作领导小组,划拨经费,在计划生育基础较好的翼城县进行“农村二胎”试点。
1985年5月9日	山西省计划生育委员会:关于准备在翼城县进行晚育加间隔生育试点的请示报告	上报国家计划生育委员会,准备在翼城试点,并说明选择翼城的理由。
1985年7月23日	翼城县计划生育试行规定(1985年7月23日县委常委扩大会议通过)	经国家计生委、山西省委、省计生委同意,翼城颁布“农村二胎”生育政策的试行规定。
1985年7月25日	翼城县计划生育委员会:翼城县计划生育试行规定实施细则	公布实施“农村二胎”生育政策的具体条件。
1988年5月20日	国家计划生育委员会:关于调整计划生育工作试点的通知(计生委[1988]厅字31号)	将从1984年以来陆续开始的有计划地安排“农村二胎”的40多个试点调整为13个。在两批试点中,翼城均榜上有名。
1991年6月	翼城县委、县政府:关于农村计划生育的若干规定	坚持“晚婚、晚育加间隔”的生育政策,在管理上对执行生育政策的奖罚范围和标准作调整。
2003年4月14日	翼城县委、县政府:关于农村晚婚晚育加间隔生育的试行规定	继续“晚婚、晚育加间隔”的生育政策,但违反计生政策的处罚标准和限制范围与执行不同生育政策的山西全省接轨。
2007年1月17日	翼城县委、县政府:关于农村晚婚晚育加间隔生育的试行规定(翼发[2007]3号)	把第一、二胎的生育间隔由6年缩短至4年;生育政策管理出现变罚为奖的转变:取消部分违反生育政策的处罚,调整计划生育的奖励范围。

资料来源:根据相关文献整理。

4 翼城“农村二胎”生育政策解析

相关的政策文件显示翼城“农村二胎”生育政策包括以下要点^①:

(1)鼓励所有夫妇实行晚婚晚育,少生优生;

^① 翼城“农村二胎”生育政策的条令规则自1985年颁布后至今没有大改变,但管理执行细则历经3次微调,主要是针对违反计划生育政策规定的处罚标准的修改,2007年还调整了生育间隔(见表2)。

(2) 大力提倡一对夫妇只生育一个孩子;

(3) 国家干部和职工, 城镇居民, 除特殊情况经批准可以生二胎外, 一对夫妇只准生一个孩子;

(4) 农民夫妇符合以下条件经批准后, 一对夫妇可以生两个孩子:

a. “自愿”晚婚, 在《中华人民共和国婚姻法》法定婚龄后三年结婚者为晚婚(即男 25 周岁、女 23 周岁以上结婚);

b. “自愿”晚育, 妇女在年满 24 岁初育, 年满 30 岁持证生育二孩(2007 年后二孩生育年龄降至 28 周岁);

c. 生第一胎后实行长效节育, 保证在生二胎后实行永久性避孕措施;

(5) 每对夫妇终身最多生两个孩子, 杜绝三胎及以上生育;

(6) 对农村独生子女家庭提供多项奖励(包括经济奖励、定期给独生子女体检并享受公费医疗、优先入读重点学校等);

(7) 计划外生育需缴纳一定数量的社会抚养费, 并受到不得招聘、提干、享受政府社会保障优惠政策等诸多限制;

(8) 凡有多胎生育家庭的乡(镇)、村, 追究乡(镇)、村主要领导和直接责任人的责任(一票否决)。

在解读翼城“农村二孩”生育政策时, 首先需要注意, 这一政策围绕控制人口规模这一中心目标设计, 是计划生育政策的组成部分。在政策宣传文件中, 翼城县委反复强调“农村二孩”生育政策与基本国策的一致性, 同样都是为了完成 20 世纪末 12 亿的人口控制目标, 与国家计划生育政策“鼓励一孩、控制二孩和杜绝三孩”的基调相一致。按照全国 2000 年末总人口 12 亿的控制目标, 相应地翼城县的人口包干指标为 30 万。根据梁中堂所作的预测, 如果上述限制条件能够有效满足, 每对农村夫妇生育两个孩子不会突破翼城县的人口控制目标。就此而言, 翼城“农村二孩”生育政策的实施并不意味人口控制目标的松动, 也不意味计划生育政策根本目的的改变, 而只是选择了较“一胎化”政策更容易被农民接受的“柔和”措施来落实人口控制的国家目标。

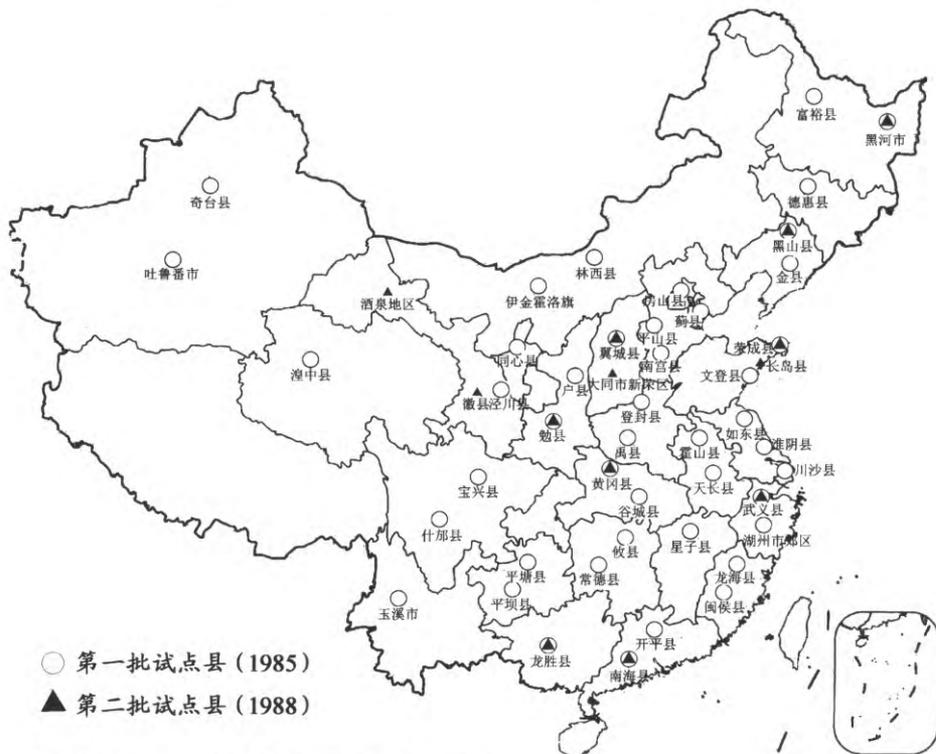
其次, 不能忽略翼城生育政策的限制性条款。在允许农村夫妇生育二孩的同时, 为了确保人口控制目标能够顺利实现, 二孩生育采取“政策”加“指标”双重控制。“政策”规定二孩生育的适用范围和资格, “指标”规定符合条件的二孩的配额以调节人口增长速度。在政策控制方面, 翼城县在村级和个人层面都出台了详细的限制性规定。二孩政策实施对象仅限于双方均为农村户籍的夫妇以确保一定比例的独生子女家庭; 多胎生育被严格禁止; 除了满足晚婚和间隔的要求外, 生育了二孩的夫妇必须实行绝育; 计生工作不达标的自然村要追究领导和当事人责任。在指标控制方面, 符合条件拟生育二孩的夫妇需要获得生育名额后才能持证生育。在生育政策管理方面, “奖”轻“罚”重。例如, 按照 2007 年最新修订的农村生育条例, 符合晚婚规定的妇女每人奖励 50 元; 符合晚育规定的妇女每人奖励 100 元; 符合条件生育二孩但退指标的夫妇, 每户一次性奖励最高 3000 元; 按照每月发放的奖励标准, 独生子女父母奖总额只有 1920 元(到独生子女 16 周岁止)。而提早生育二孩, 每提前一年, 按当地农民人均收入 2 倍的 20% 强征社会抚养费, 征收总额不能低于 5000 元; 计划外生育三孩, 按 40% 征收, 总额不能低于 20000 元。违反规定生育者, 还会受到诸多限制(计划外二孩的限制年限为 7 年, 计划外三孩的限制年限为 14 年): 不得入党和提名为村级干部候选人; 不得招聘为国家工作人员和工人; 不得享受困难救济和有关优惠政策。从生育控制的形式和性质看, 翼城的“农村二孩”生育政策是上世纪 70 年代“晚稀少”计划生育的“加强版”: 思路类似但限制条件更严格、更具体。这些限制条件如果执行到位, 即使农村夫妇被允许生育二孩, 人口增长也不会偏离政策引领的路径。

同样不能忽视的是, 翼城“农村二孩”生育政策只是那个时期众多二孩政策中的其中一个、而非唯一版本。意识到在广大农村地区全面推行一孩政策的有一定程度的不合理性, 1982 年国家已经开始

允许一部分确实有困难的农村夫妇生育二孩,只是条件较为严格,政策实施范围被局限于少部分的人群。自 1984 年中央出台了 7 号文件,各地被允许因地制宜地“开小口、堵大口”以便“计划生育工作能够建立在合情合理、群众拥护、干部好做的工作基础上”以后,多元化的地方性“农村二孩”政策不断出台。这些政策归纳起来大致可以分为四类(少数民族地区除外):照顾型(只允许确实有实际困难的夫妇生育二孩)^①;扩大型(允许头胎是女孩的农村家庭生育二孩);分类指导型(按照地域内经济地理条件规定不同的生育政策);农村普遍型(经国家批准试点在一定附加条件下允许所有农村夫妇生育二孩)(王伟,1989)。到 1985 年底国家确定试点不同生育政策试点的县级单位共有 45 个,1988 年调整为 13 个(彭珮云,1997)(见图 1)。因此,翼城“农村二孩”生育政策出台的同时,全国也有很多地区实施各式各样的二孩政策,翼城不是一个孤立的“新政”样本^②。

图 1 全国计划生育试点县(1985,1988)

Figure 1 Trial Areas for Second Births (1985, 1988)



资料来源:中国计划生育全书(彭珮云,1997)。

上述分析表明,翼城“农村二孩”的生育政策应当理解用“二孩”这种更为“柔性”的计划生育政策技术性地替代“一胎化”达到调控人口增长、控制人口总量的最终目标,并没有背离当时计划生育的初衷^③。与其他“农村二孩”试点一样,翼城并非是排除了计划生育政策干预的自然生育试点。

① 不同地方对于确实有实际困难的定义不一,详情可参见 Scarping(2003)。

② 时任国家计划生育委员会主任王伟 1987 年 9 月 10 日在翼城县召开的“全面贯彻计划生育政策”研讨会上的讲话提到全国“农村二孩”生育政策试点的多个地区样本,讲话全文刊登于国家计划生育委员会的内部刊物“计划生育通讯”上。

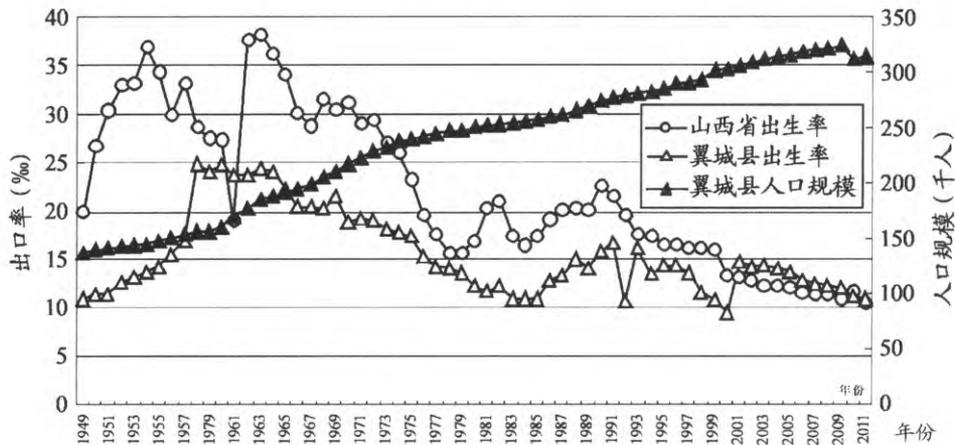
③ 已有研究已经证明,即便孩次别终生总和生育率不变,如果在某一时期增加孩次别平均生育年龄,会导致该时期的总和生育率有相对应的下降(Bongaarts and Feeney, 1998;郭志刚,2000;丁峻峰,2003)。

5 翼城“农村二孩”生育政策下的生育水平和生育意愿

图2所示为翼城县人口规模和出生率以及山西省出生率变动的长期趋势。图中的数据呈现出几个特点:(1)翼城的人口总规模在2000年底为30万3千人,2000~2011年间年均出生率为12.69‰,2000年的人口规模基本上没有突破“农村二孩”生育政策预设的人口控制总目标;(2)翼城出生率自1960年代以来总体上呈下降趋势,较快的下降发生在计划经济年代、实施严格的计划生育政策之前;(3)翼城的出生率低谷出现在“一胎化”年代,在“有条件二孩”生育政策实施后略有回升并在12‰和14‰的区间波动;(4)翼城县的生育水平在2000年前低于、但2000年后却高于山西省平均水平^①。这些特点说明:(1)就人口控制目标而言,翼城的试点是成功的;(2)翼城出生率下降始于经济相对落后的时期,下降幅度最快的时期也并非其经济社会发展的最好时期;(3)与其他地区比较,翼城历史上就呈现出、而非“农村二孩”生育政策后才出现较低的生育水平;(4)“农村二孩”生育政策实施了相当时间、政策调整的“变革”效应充分释放之后,翼城的生育水平并不一定低于实施“一孩半”生育政策的地区。然而,仅仅比较出生率变化,无法判断驱动出生率下降的因素。

图2 人口规模和出生率,翼城县、山西(1949~2011)

Figure 2 Population Size and Birth Rates, Yicheng County and Shaanxi Province (1949-2011)



资料来源:杜玉林和樊纪亨(2009);翼城县统计局编(1999)。

表3给出了不同指标测算的生育水平,从中可以观察生育意愿的一些变化。值得注意的是,在实施严格计划生育后,无论总和生育率还是总和递进比一直都稳定在2以上。“农村二孩”生育政策出台后,实际总和生育率高于政策总和生育率,反映出生育意愿可能高于政策允许的范围。从孩次递进比(PPR)看,“农村二孩”生育政策实施后,初婚到初育妇女的比例与初育到生育二孩妇女的比例相差无几,1985年以后,从初育到生育二孩妇女的比例显著提高,而生育二孩到生育三孩妇女的比例在1985年后下降较大,但依然没有达到杜绝多胎的政策规定。解读这些数字可以得出两个判断。一是“一胎化”和“农村二孩”的生育政策对生育率产生相似的影响,“一胎化”政策不能有效地控制二孩生育,在“农村二孩”的生育政策下,几乎所有符合条件的夫妇都生育了第二个孩子。这也说明翼城县群众固有的生育观念和行为习惯,并没有因政策的“严格”或是“宽松”而转变。二是结合图3出生率变动的数据看,“农村二孩”的生育政策实施后,出生率的下降主要是由于多孩生育的减少造成,而二孩生育对这种下降所起的作用有限。如果“在发展中国家和地区,生育意愿一般总是高于实际生育水平”的假设成立(杨菊华,2008),那么翼城县的夫妇都有较强烈的普遍生育两个子女甚至更多的愿望。虽然

^① 2000年后翼城出生率高于山西省平均水平的具体原因有待进一步的比较分析。

这些分析基于1990年代的调查数据,最近十多年社会经济环境发生了较大变化,但是考虑到传统生育文化变迁的缓慢性 and 滞后性,翼城县群众的生育意愿不会有太快转变。

表3 1980~1991年翼城县总和生育率、总和递进比和分孩子递进比

Table 3 TFR, TPR and PPP of Yicheng County, 1980-1991

年份	总和生育率	总和递进比	分孩次递进比(PPR)				
			0→1	1→2	2→3	3→4	4→5+
1980	2.08	2.24	0.99	0.76	0.39	0.09	0.01
1981	2.36	2.39	0.99	0.85	0.43	0.11	0.01
1982	2.34	2.35	0.99	0.86	0.42	0.08	0.01
1983	2.15	2.20	0.99	0.85	0.33	0.03	0.00
1984	2.32	2.37	0.99	0.90	0.38	0.08	0.01
1985	2.02	2.25	0.99	0.94	0.28	0.04	0.00
1986	1.91	2.08	0.99	0.93	0.15	0.01	0.00
1987	2.27	2.28	0.99	0.98	0.28	0.03	0.00
1988	2.21	2.18	0.99	0.97	0.20	0.02	0.00
1989	2.27	2.25	0.99	0.99	0.25	0.03	0.00
1990	2.22	2.23	0.99	0.99	0.23	0.02	0.00
1991	2.20	2.21	0.99	0.98	0.22	0.02	0.00

数据来源:谢康,1996;谢康,张宏昌,1996。

计划生育政策执行的程度可以反映生育意愿和生育政策之间是否存在矛盾。翼城人口计生工作被充分肯定,曾6次受到国家级表彰奖励,16次受到省级表彰奖励,连续24年位居所属临汾市各县的前列,2007年被山西省委、省政府授予“计划生育优质服务先进单位(中共翼城县委、翼城县人民政府,2009)。即使计划生育工作抓得很紧,也不能完全杜绝计划外的生育行为。表4是有关计划生育政策执行情况的部分指标。这些官方的统计表明,一方面生育意愿似乎越来越被生育政策所主导(近年来计划外生育、特别是计划外高胎次现象大幅减少)^①;另一方面实际生育行为并没有完全达到政策设计的要求,政策外生育并没有随着政策的“宽松”而消失。表中的数据在某种程度上折射出现行生育政策与社会生育意愿在结婚年龄、生育时间、生育的理想数量等方面的冲突。

表5是社会经济发展影响翼城县生育率下降的多元回归分析结果。社会经济发展通过以下变量来衡量:经济(人均GDP)、城镇化(非农人口比重)、教育(每万人在校中学生数)、医疗卫生(每万人拥有的医院床位数)。结果显示,社会经济因素在实施限制性的生育政策以后,对翼城县出生率下降的促进作用不明显。具体体现在:(1)在对生育数量没有严格限制的年代,城市化、医疗水平、教育程度变量对出生率变化的影响统计上非常显著;(2)实施生育限制的年代,社会经济变量对生育率下降的显著影响消失。综合地看,社会经济发展并不能很好地解释翼城县出生率的下降。如果1980年后出生率变化主要受生育政策和社会经济发展的交集影响的逻辑成立,基于统计分析,虽然我们不能完全否认社会经济变量对翼城出生率变化的影响,但是可以认为,其综合影响力远不及生育政策的干预作用强烈。

^① 应该注意到,近期计划外生育比例的大幅下降在很大程度上与该指标统计范围变动有关。例如2007年修订的生育条例取消了对未达到晚育年龄计划外一孩社会抚养费的征收规定,生育间隔从6年减为4年,这些改变可能导致部分原属计划外生育的行为变为计划内。但计划外生育比例在2003年就开始骤跌的原因,翼城人口和计生局没有提供解释,尚待进一步调查。

表 4 部分计划生育执行情况指标

Table 4 Selected Indicators on Not Meeting Birth - control Requirements %

年份	早婚比例 1	早婚比例 2	计划外生育比例	计划外多孩比例
1985	7.59	75.85	27.89	2.37
1986	6.73	71.45	39.45	2.39
1987	7.15	69.20	27.89	2.37
1988	5.48	66.35	44.82	4.80
1989	6.23	64.74	43.67	4.05
1990	6.32	63.50	42.21	3.19
1991	4.99	63.37	42.01	3.30
1992	4.78	64.89	40.45	2.59
1993	4.01	63.10	40.73	2.19
1994	4.41	60.99	38.29	2.51
1995	3.81	61.14	35.68	2.07
1996	4.17	61.28	36.21	1.58
1997	5.00	60.32	36.54	1.68
1998	5.67	60.47	35.84	1.18
1999	5.65	63.25	33.20	1.20
2000	5.86	64.55	28.38	0.63
2001	6.28	67.93	29.06	0.68
2002	5.63	69.33	29.78	0.43
2003	6.26	68.61	27.90	0.15
2004	5.40	70.56	7.27	0.09
2005	5.80	68.77	6.44	0.10
2006	5.34	70.94	6.69	0.09
2007	4.83	73.50	5.29	0.03
2008	4.64	72.79	4.24	0.06
2009	4.27	74.75	3.68	0.00
2010	3.72	69.21	1.28	0.00

注:(1)早婚比例 1 指 19 岁以前结婚妇女占当年初婚妇女人数的百分比;早婚比例 2 为违反翼城晚婚年龄规定(23 岁)的结婚妇女占当年初婚妇女人数的百分比。(2)计划外生育除了多胎生育以外,还包括了不符合规定的二孩生育(例如早育、间隔不够)。(3)计划外多孩比例为当年计划外三孩及以上的出生人数占当年出生人数的百分比。

数据来源:翼城县人口和计划生育局。

表 5 多元回归结果(1949~2011)

Table 5 Results of the OLS Regression Models, 1949 - 2011

变 量	统 计 参 数		
	模型 1 (1949~1980)	模型 2 (1981~2011)	模型 3 (1949~2011)
人均 GDP(元)	-0.225	-0.003	0.029
非农业人口比重(%)	-1.383***	0.306	-0.680*
每万人医院床位(张)	3.210***	-0.159	0.054
每万人在校中学生数量(人)	-1.695***	-0.396	-1.834
常数项	16.590***	16.098*	17.029***
R ²	0.72	0.16	0.55

注:***p < 0.001; **p < 0.01; *p < 0.05

数据来源:杜玉林和樊纪亨(2009);翼城县统计局编(1999);翼城县统计局编(a);翼城县统计局编(b)。

6 结论

近年一些使用“农村二孩”试点案例分析当前低生育水平的讨论,认为经济社会发展下生育意愿的改变对生育率下降所起的作用较严格的计划生育政策更为重要。在这些研究中,翼城作为最“资深”的“宽松政策”试点被赋予了独特的示范意义。本文以其为例,在前人工作的基础上重新评价上述观点在多大程度上成立。本文重新检视了在已有研究中较为忽视的翼城试点出台的背景和政策实施细则,也从多个方面考察了翼城生育政策对生育行为和生育意愿的影响。对于那些难以接受“一胎化”政策的农村夫妇而言,“农村二孩”生育政策无疑更容易被接受。但在媒体报道(包括一些已有研究)中,对翼城的生育政策存在着误读,他们片面地关注“农村二孩”在生育数量上比“一胎化”宽松,而较少讨论“农村二孩”与“一胎化”同样是人口增长控制的重要手段。正是在这种导向下,低估了生育政策对生育率下降的影响而夸大了其他因素的影响。我们的政策文献回顾表明,“农村二孩”试点不是自然的生育试验,“农村二孩”生育政策只是在初婚时间、生育子女数和生育间隔方面做出一些技术性“调整”以缓解国情与民情的矛盾,但并没有实质性地修改实施基本国策的初衷。通过“晚婚、晚育加间隔”的替代方案,地方政府能够在某种范围内自行调节人口增长来满足国家利益。在控制人口增长方面,与所有的“农村二孩”试点一样,翼城并没有被赋予更大的制度空间根本性地改变自上而下制定的包干的人口控制计划。个人的生育行为仍然需要无条件地服从于国家的人口控制目标和生育限制规定。计划生育政策执行情况表明,建立在自愿、理性基础之上的“晚婚、晚育、少生、无性别偏好”的生育模式在翼城还没有成为公共现实。定量分析发现,推行基本国策以后,翼城生育行为和生育意愿更多地是政策干预的结果。

本文试图通过翼城实践丰富和充实有关对生育水平影响因素的认识。由于个案研究的局限和缺乏比较研究,我们的研究结论并不能否定其它实证研究的发现,因为翼城案例不能说明翼城以外的其它地区不存在社会经济发展对生育率下降起主导作用的可能性。中国幅员辽阔,巨大的区域差异导致生育水平影响因素的地域复杂性。单从翼城的个案看,这个相对落后、农业经济仍然占很大比重的地方,能够在经济不发达的情况下取得较低的生育率水平,是政策促成的外生性转变,而非由于社会经济发展导致低生育意愿的内生性转变^①。然而翼城只是中国多种乡村类型的一个缩影,不宜轻率地把个别地区的生育行为延伸至全国。目前还缺乏研究充分论证:在各地存在不尽一致的生育数量控制政策和显著不同的社会经济发展水平的大背景下,是否所有地方的生育率下降都遵循单一的模式?尽管我们的研究发现在翼城社会经济因素对生育率的转变尚未起到决定性作用,但是对于一个国情复杂、区域差异显著的大国,需要更多的地区比较研究才能推断出更具一般性的结论。

非常感谢上海社会科学院梁中堂教授与我们分享他在争取“一孩政策”替代方案过程中的经验,多次参与我们的深度访谈,并且多次安排和陪同我们赴翼城县进行实地调查。感谢山西省社会科学院谭克俭教授对调研提供的帮助。感谢参与调查的翼城县计生干部。

参考文献/References:

- 1 杜玉林,樊纪亨.临汾五十年:1949-1999.北京:中国统计出版社,1999
Du Yulin and Fan Jiheng. 1999. Fifty Years of Linfen Prefecture, 1949-1999. Beijing: China Statistics Press.
- 2 顾宝昌.二孩生育政策地区的实践及启示.人口研究,2008;4:33-49
Gu Baochang. 2008. The Practices and Implications of the Two-child Policy. Population Research 4: 33-49.
- 3 顾宝昌,王丰.八百万人的实践.北京:社会科学文献出版社,2009
Gu Baochang and Wang Feng. 2009. An Experiment of Eight Million People - Reports from Areas with Two-child Poli-

^① 生育意愿的内生性意指个人生育水平主要取决于其对生育成本和生育效用的考虑,而非深受其他外部因素约束。

- cy. Beijing: China Social Sciences Academic Press.
- 4 丁峻峰. 浅析中国 1991 - 2000 年生育模式变化对生育水平的影响. 人口研究, 2003; 2: 55 - 60
Ding Junfeng, 2003. Analysis about the Impact of Changes in Fertility Pattern on Fertility Level for China Between 1991 - 2000. Population Research 2: 55 - 60.
 - 5 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; 1: 7 - 18
Guo Zhigang, 2000. Lifetime Fertility of Chinese Women; A Look at the Recent Period Fertility Behaviour. Population Research 1: 7 - 18.
 - 6 李建新. 山西翼城县‘晚婚晚育加间隔’政策实施效果及思考. 人口研究, 1995; 2: 24 - 30
Li Jianxin. 1995. Concerns and Evaluation on the Implementation of ‘Late Marriage, Late Childbearing Plus Spacing’ Policy in Yicheng County. Shanxi Province, Population Research 2: 24 - 30.
 - 7 梁中堂. 对我国今后几十年人口发展战略的几点意见. 全国第二次人口科学讨论会, 成都, 1979 - 12
Liang Zhongtang. 1979. Several Opinions on China’s Population Development Strategy in the Next Few Decades. Paper Presented in Symposium on the Second National Population Science. Chengdu: December 7 - 13.
 - 8 梁中堂. 翼城县计划生育试点报告. 南方人口, 1994; 2: 2 - 15
Liang Zhongtang. 1994. A Report on the Yicheng Experiment of Family Planning. South China Population 2: 12 - 15.
 - 9 梁中堂. “一胎化”产生的时代背景研究. 载梁中堂: 论改变和改革计划生育制度(非公开出版), 2007: 105 - 212
Liang Zhongtang. 2007. An Analysis of Contextual Background of ‘One - childization’ Policy, in Liang “On Changing and Reforming the Family Planning system”, Unpublished Personal Memo: 105 - 212.
 - 10 梁中堂, 谭克俭. 山西省翼城县‘晚婚晚育加间隔’生育政策实施效果的人口学分析. 中国人口科学, 1997; 5: 1 - 10
Liang Zhongtang and Tan Ke Jian. 1997. Demographic Analysis of the Implementation of ‘Late Marriage, Late Childbearing plus Spacing’ Birth Policy in Yicheng County, Shanxi Province. Chinese Journal of Population Science 5: 1 - 10.
 - 11 梁中堂, 谭克俭, 景世民(编). 中国人口学会赴翼城县调研“晚婚晚育加间隔”生育政策实施情况调研活动资料汇编(内部资料), 2000 - 04
Liang Zhongtang, Tan Kejian and Jing Shimin. 2000. A Compilation of Materials from Field Study Conducted by the China Population Association on the Implementation of “Late Marriage, Late Childbearing Plus Spacing” Birth Policy (Internal Publication, April 2000).
 - 12 刘爽. 山西翼城“晚婚晚育加间隔”二胎生育政策试点实践的启示. 人口研究, 2008; 4: 37 - 41
Liu Shuang. 2008. Implication of Implementation of ‘Late Marriage, Late Childbearing Plus Spacing’ Two - birth Policy in Yicheng County, Shanxi Province. Population Research 4: 37 - 41.
 - 13 刘爽, 和红, 朱琳, 安慧等. 农村地区“晚婚晚育加间隔”二胎试点生育政策研究. 顾宝昌, 王丰编. 八百万人的实践. 社会科学文献出版社, 2009: 165 - 211
Liu Shuang, He Hong, Zhu Lin, An Hui, et al. 2009. A study of ‘Late Marriage, Late Childbearing, and Prolonged Birth Interval’ in a Two - child Fertility Policy in Experiment Area, In Gu Baochang and Wang Feng (eds.), An Experiment of Eight Million People - Reports from Areas with Two - child Policy. Beijing: China Social Sciences Academic Press: 165 - 211.
 - 14 刘铮, 郇沧萍, 林富德. 对控制我国人口增长的五点建议. 人口研究, 1980; 3: 1 - 5
Liu Zheng, Wu Cangping, Lin Fude. 1980. Five Recommendation for Controlling China’s Population Growth. Population Research 3: 1 - 5.
 - 15 彭珮云. 中国计划生育全书. 北京: 中国人口出版社, 1997: 702, 766
Peng Peiyun. 1997. An Almanac of China’s Family Planning. Beijing: China Population Publishing House: 702, 766.
 - 16 乔晓春. 2000. 山西省翼城县、新荣区“两胎加间隔”生育政策执行效果分析. 国家计划生育委员会编. 未来人口发展与生育政策研究报告集: 131
Qiao Xiaochun. 2000. Analysis of Implementation Effect of “Two - child Plus Spacing” Birth Policy in Yicheng County

- and Xinrong District, Shanxi Province, in State Family Planning Commission (eds.), A compilation of Reports on Population Development and Birth Policy in the Future:131.
- 17 石人炳. 对“二孩政策”实施效果和生育控制作用机制的思考. 顾宝昌,王丰编. 八百万人的实践. 北京:社会科学文献出版社,2009:415-430
Shi Renbing. 2009. Concerns on Implementation Effect and Birth Control Mechanism of “Two-child Policy”, In Gu Baochang and Wang Feng (eds.), An Experiment of Eight Million People - Reports from Areas with Two-child Policy. Beijing: China Social Sciences Academic Press:415-430.
- 18 宋健,田雪原,李广元,于景元. 关于我国人口发展目标问题. 人民日报,1980-03-07
Song Jian, Tian Xueyuan, Li Guangyuan and Yu Jingyuan. 1980. Concerning the Issue of Our Country's Objective in Population Development. People's Daily 7 March.
- 19 谭克俭. 翼城县实施‘晚婚晚育加间隔’生育政策的经济社会效益探析. 经济问题,1996;8:54-61
Tan Kejian. 1996. An analysis of The Socioeconomic Impact of ‘Late Marriage, Late Childbearing Plus Spacing’ Policy in Yicheng County. Economic Issues 8: 54-61.
- 20 王伟. 在“七五”期间把计划生育工作抓得更紧更好. 1985年11月15日在中央党校所作的报告. 载于国家计划生育委员会宣教司中共中央党校计划生育委员会选编. 十一届三中全会以来计划生育重要文选选编. 中共中央党校出版社,1989:65-74
Wang Wei. 1989. Further improvement of Family Planning Work During The Seventh “Five-year” Plan Period. A Speech in The School of The Central Committee of Chinese Communist Party on 15 November,1985.
- 21 谢康. 从时期孩次递进比的变化看翼城县实行晚婚晚育加间隔的生育办法的人口控制效果. 人口与经济, 1996; 2: 41-47
Xie Kang. 1996. On Effects of ‘Late Marriage, Late Childbearing Plus Spacing’ Birth Approach on Population Control in Yicheng County: a Perspective of Parity Progression Ratios. Population and Economics 2: 41-47.
- 22 谢康,张宏昌. 翼城县晚婚晚育加间隔生育办法的人口控制效果. 南方人口, 1996; 1:18-21
Xie Kang and Zhang Hongchang. 1996. On Effects of ‘Late Marriage, Late Childbearing Plus Spacing’ Birth Approach on Population Control in Yicheng County. South China Population 1: 18-21.
- 23 杨凡,翟振武. 中国人口转变道路的探索 and 选择. 人口研究,2012;1:25-33
Yang Fan and Zhai Zhengwu. 2012. Exploration and Establishment of The Chinese Model of Demographic Transition. Population Research 1:25-33.
- 24 杨菊华. 意愿与行为的悖离:发达国家生育意愿与生育行为研究述评及对中国的启示. 学海,2008;1:27-37
Yang Juhua. 2008. Deviation of Intention and Behavior: Literature Review on Fertility Intention and Behavior in Developed Countries and Implication for China. Academia Bimestris 1: 27-37.
- 25 翼城县统计局编. 翼城五十年 1949-1999(内部资料). 1999
Statistical Bureau of Yicheng County. 1999. Fifty Years of Yicheng County,1949-1999(Internal Publication).
- 26 翼城县统计局编(a),“十五”翼城经济(内部资料,出版年份未标示)
Statistical Bureau of Yicheng County (a). “Tenth Five-year Plan” of Yicheng Economy. (Internal Publication, No Indication of The Publishing year).
- 27 翼城县统计局编(b),“十一五”翼城经济(内部资料,出版年份未标示)
Statistical Bureau of Yicheng County (b). “Eleventh Five-year Plan” of Yicheng Economy. (Internal Publication, No Indication of The Publishing Year)
- 28 张纯元. 完善生育政策的曙光——对山西省翼城县试行两孩生育政策的若干思考. 人口与经济,2000;3:28-33
Zhang Chunyuan. 2000. Dawn on Perfection of Birth Policy: Thoughts about the Trial Two-child Policy in Yicheng County, Shanxi Province. Population and Economics 3: 28-33.
- 29 张二力,王丰,顾宝昌,娄彬彬. 山西翼城和甘肃酒泉农村近20年实行“两孩”生育政策情况的报告. 顾宝昌,王丰编. 八百万人的实践. 北京:社会科学文献出版社,2009:283-297

- Zhang Erli, Wang Feng, Gu Baochang and Lou Binbin. 2009. Two Decades of Two - child Policy in Yicheng and Ji-uquan), I in Gu Baochang and Wang Feng (eds.), An Experiment of Eight Million People - Reports from Areas with Two - Child Policy. Beijing: China Social Sciences Academic Press;283 - 297.
- 30 中共翼城县委、翼城县人民政府. 牢固树立人本理念,全面提升服务水平—创建全国计划生育优质服务先进县汇报(内部文件),2009-09
- The Yicheng County Party Committee and The Yicheng County Government. 2009. Establishing People - centered Vision and Improving Service Level; A Report on Building a National Advanced County of Quality Service in Family Planning. Internal Publication, September.
- 31 Bongaarts, John and Griffith Feeney. 1998. On The Quantum and Tempo of Fertility. *Population and Development Review* 2;271 - 291.
- 32 Bongaarts, John and Susan Greenhalgh. 1985. An Alternative to The One - child Policy in China. *Population and Development Review* 4: 585 - 617.
- 33 Cai, Yong. 2010. China's Below - replacement Fertility: Government Policy or Socioeconomic Development? *Population and Development Review* 3: 419 - 440.
- 34 Greenhalgh, Susan. 1986. Shifts in China's Population Policy, 1984 - 86: Views from The Central, Provincial, and Local Levels. *Population and Development Review* 3: 491 - 515.
- 35 Greenhalgh, Susan and Edwin A. Winckler, *Governing China's Population: from Leninist to Neoliberal Biopolitics* Stanford: Stanford University Press. 2005.
- 36 Greenhalgh, Susan. 2008. *Just One Child: Science and Policy in Deng's China*. Berkeley: University of California Press.
- 37 Morgan, S. Philip, Guo Zhigang, and Sarah R. Hayford. 2009. China's Below - replacement Fertility: Recent trends and Future Prospects. *Population and Development Review* 3: 605 - 629.
- 38 Peng Xizhe. 1991. *Demographic Transition in China*. Oxford: Clarendon Press.
- 39 Peng Xizhe. 2011. China's Demographic History and Future Challenges. *Science* 333: 581 - 587.
- 40 Scharping, Thomas. *Birth Control in China, 1949 - 2000: Population Policy and Demographic Development* London/New York: Routledge. 2003.
- 41 Tien, H. Yuan. 1986. As China's One - two Fertility Debate Turns. *Population Today* 4: 6 - 9.
- 42 Zheng Zhenzhen, Cai Yong, Wang Feng, and Gu Baochang. 2009. Below - replacement Fertility and Childbearing Intention in Jiangsu Province, China. *Asian Population Studies* 3: 329 - 347.

(责任编辑:沈 铭 收稿时间:2012 - 07)