

关于人口与发展政策

ON POPULATION AND DEVELOPMENT POLICIES

翟振武

人口与发展的相互关系是一个范围广泛的课题，可以从各种角度，如人口与资源、人口与社会、人口与经济、人口与文化等对此进行讨论。本文仅从与人口增长有关的经济与政策方面，对未来发展方案的设计提出几点建议。

一、人口政策与发展政策

国际人口学界对人口转变过程中人口政策与发展政策的作用一直存有争论。一方认为发展是最好的控制人口增长的办法，西方国家的经验证明了这一点。另一方则认为在发展中国家，人口过剩已经阻碍了经济发展，因此，必须靠政策力量先行控制住人口，才能谈得上发展。

抛开双方争论不谈，仅从生育率决定因素角度讲，笔者认为，社会、经济、政策三大因素各有自己的作用区间和弹性区间。在其他因素不变的条件下，任何一个因素的单独变动都可导致生育率的变动，但是这种变动的幅度一般不会超过这个因素的作用区间。在特殊条件下，变动幅度可以扩展到弹性区间，但特殊条件一旦解除，变动幅度立刻重新缩回作用区间。

以人口政策为例，假定社会经济条件不变，在实行人口政策（指计划生育政策）前与实行政策之后，生育率肯定能发生一些变化，这说明政策作用区是存在的；生育率依人口政策完善程度与抑制强度的不同而呈现出某种线性或类似线性的变化，一般都是在作用区间内发生的。一旦人口政策的压力

增大，将生育率压低到政策作用的弹性区间，生育率与人口政策强度的变化不再呈线性。人口政策的作用效果随人口政策强度加大反而下降。而生育率则处在一种随时反弹回原来水平的特点，只要政策略有松动，生育率立刻回升到作用区。

当然，这种理论解释是粗糙的和示意性的。作两个基本观点是明确的：1.每个因素的作用是有限的；2.各个因素对生育率的作用不能互相替代。应用上述理论，我们不仅可以说明某一因素变化与生育率变化之间的关系，也可以解释为什么有些国家虽然收入水平很高，但由于社会文化鼓励生育，使得生育率仍旧居高不下。

从上述理论出发，观察中国人口政策与发展政策的关系也很有启发意义。中国从1970年开展大规模的计划生育工作以来，人口政策的地位非常突出，人口政策的先导作用也十分明显。在社会经济条件基本没有大变化的1970~1978年，主要是人口政策的作用，使城市和农村生育水平在七八年间下降了50%以上。但从1978年以后，虽然政策一再收紧，计划生育组织机构不断健全，执行政策手段不断强化，但收效显然不如1970~1978年。而且，生育率特别是农村生育率的反弹特性极明显。一旦有机会，农村中的抢生、超生就大量涌现出来。种种迹象说明，人口政策的作用已进入弹性区间，未来生育率在人口政策压力下继续下降的余地已十分狭窄。

相比之下，社会因素和经济因素对降低生育率却依然有巨大的潜力。举例说，靠子女防范老年风

险是农民顽强要多生多育的最强烈动机之一，如果我们能够建立某种取之于民，用之于民的农村养老金制度，有效地保证农村无子女或少子女老人的晚年生活能达到或超过多子女老人的生活水平，那么相当一部分农民就可以接受独生子女的政策。

过去，我们在设计发展政策时，从来没有考虑过这些政策对人口过程的影响；在人口控制方案设计时，又从来未给发展政策以应有的地位。今天，人口问题如此突出，而人口政策又几乎解数使尽，相比之下，在未来生育率下降过程中，发展政策的先导作用将超过人口政策。因此，人口控制的战略必须重新设计，以前那种仅凭人口政策“单兵独进”去降低生育率的做法应当改变。在不放松计划生育工作的前提下，制定有利于生育率下降的发展政策。实际上，农村有很多既属发展，又有利于短期内降低生育率的积极因素尚未得到发展政策的有力支持。比如，在农业中建立规模经营组织及专业分工，一方面有利于提高生产效率，另一方面可以弱化家庭的小而全生产职能；农业人口向城镇迁移，可以一举改变原来刺激家庭生育的机制与环境；有效养老制度的建立，将大大降低子女在家庭风险防范中的地位与价值，也有利于家庭规模的缩小。

笔者并不是主张“发展是最好的人口控制”，但是，计划生育工作单兵独进二十年后，人们很难再指望仅依靠计划生育进一步降低生育率了。设计有利的发展政策去降低生育率，至少应当成为今后人口控制战略的两个支撑点之一。

二、可行性是设计人口政策的第一位要素

再优化的方案，再理想的政策，如果不具有现实的可行性，则“优化”与“理想”等于是空谈。人口政策是深入到千家万户，牵扯到子孙后代的政策，它的任何一点偏差都将引起巨大的社会反响，甚至震荡。所以，可行性在人口政策的设计中，占有更突出的地位。

人口政策的可行性包括两个方面。

第一，人口政策必须有利于社会经济长远发展的利益。一个方案若只顾眼前利益，或某一方面的发展，不考虑长远和全局，它对整个社会长远发展就不是“可行的”。人口预测表明，21世纪中国将面临两大高峰的压力，人口总数高峰和人口老化高峰。无论是超大型的人口规模，还是超老化的人口结构都不利于21世纪中国社会经济的发展。因此，

设计目前计划生育政策，必须同时考虑人口总量与人口老化两个方面。既不能单方面强调未来人口总量的压力，不顾一切地降低生育率，给下个世纪我国留下一个无法承担的超老化人口结构；也不能为避免人口老化而任凭人口总量无节制增长。我们必须综合地全面地考虑各方面因素，经过严格的科学论证，制定一个对中国社会发展最可行的方案。也许全面的“可行性”不能使我们得到解决某一方面问题的“最优方案”，但这如同数学上线性回归一样，它是在若干个点中拟合出一条直线，使直线与所有点的距离之和为最小，而不是与某一点或某几个点的距离为最小。人口政策是“国策”，它对社会经济，对子孙后代的影响巨大而持久，因此，制定者必须慎之又慎。

第二，人口政策必须考虑客观的社会经济条件和群众的实际接受程度。政策的对象是群众，而群众的生育意愿，生育动机完全是由一系列社会经济条件决定的，计划生育政策只能从外部对人口增长施加影响。如果政策措施严厉，甚至能把群众实际生育率压低到社会经济条件所能忍受的极限值。但是，如果超越这个极限值，政策不仅无法执行贯彻，而且会在巨大的生育率反弹力作用下，一下子被冲垮，出现所谓“失控”。1979年以来在农村普遍推行一胎化政策受挫的事实说明，无视社会经济条件，无视国家宏观利益与家庭微观利益的差别，无视群众社会心理承受力，强行贯彻脱离实际的政策，结果只能是欲速则不达。

农民的生育意愿不是凭空产生的，也不是从天上掉下来的。农民与城市居民对一胎化政策接受程度的巨大差别，不仅反映了传统思想残余多寡的差别，更重要的是反映了农村与城市间社会经济条件的差别。不改变那些导致农民多生多育的社会经济条件，仅凭宣传与做思想工作是无法改变农民生育观的。比如说，农村家庭生产职能问题，农村老人的晚年保障问题，大家庭在现存生产关系中的优越性问题等，不改变这些实际的隐藏在农民生育行为背后的经济机制，农民当然不会象城市居民那样容易接受一胎化政策。

强调可行性的重要地位有着十分现实的意义。面对人口数量的巨大压力，人们往往易于从控制人口的必要性出发设计人口政策，而不考虑或较少考虑可行性。普遍实行一胎化的建议者总是从人口与资源，人口与耕地等方面提出论证，说明一胎化的必要性和紧迫性。诚然，中国人口对资源、对耕地的压力是巨大的，但如果仅从这一点出发，我们可

三、发展经济是解决中国人口问题的关键

以提出一个比一胎化政策更好,更能立刻缓解人口与资源紧张关系的政策,即在全国范围内,按上一年死亡人数发放当年的出生“票证”,得到“票”者可生育,未得票者不能生育,这样,出生人数与死亡人数相等;中国人口可以立刻达到静止状态,从现在起,人口不增也不减。这岂不比一胎化政策更简洁明了,更立竿见影,更符合控制人口的要求吗?很明显,这个政策符合必要性要求,但不符合可行性要求。如果说这个“发票政策”行不通,那么问题同样摆在一胎化政策面前:普遍一胎化政策在农村行得通吗?

就具体计划生育政策而言,从必要性与可行性两方面考虑,本文仍然主张“提倡一胎,控制二胎、禁止三胎,把重点放到禁止三胎上”的政策。之所以仍然要提倡一胎,是因为城市和部分经济条件较好的农村地区,群众(包括农民)可以接受只生一胎的政策,而在一定时间内在全国生育人群中保持一对夫妇只生一个孩子的一定比例,对于控制人口猛增势头,缓解出生高峰,调整人口结构是十分必要的。之所以要“控制二胎”是因为普遍生二胎与普遍禁止二胎都不符合中国人口的实际情况,因此,只能按照一定原则,考虑到群众实际困难,在农村有控制地,合情合理地放宽生育二胎的条件,但这不是普遍生二胎。之所以要“禁止三胎”,是因为目前农村社会经济条件还可以忍受仅生二胎的家庭规模,而绝大多数农民在严格的政策环境压力下,也可以接受生育两个孩子的限制(邬沧萍《我国人口发展战略目标》)。之所以要“把重点放到禁止三胎上”,是因为目前生三胎及三胎以上妇女仍占当年生育妇女人数的15%左右,如果真正做到了禁止三胎,中国的总和生育率肯定会下降到更替水平以下。中国既可以避免独生子女家庭比例过高所产生的一系列子女教育,老人照料等社会问题,又可以有力地控制人口总量的增长。而且,从投资效益角度看,把工作重点放到禁止三胎上,投入产出比最高,因为禁止三胎所遇到的社会阻力最小,少量的人力与物力投入,即可得到相当可观的人口控制成效。人口政策需要稳定,进一步收紧或进一步放宽政策都不符合中国的国情。

中国现在人口过多的命题,主要是相对于我国目前经济发展水平而言。如果仅从土地承载量,矿产资源储量,森林淡水供应量等方面说明中国极限人口容量为15亿人,是不能令人信服的。亚洲的日本、台湾、南朝鲜、香港既无丰富的自然资源,也无广大土地,这些地区的人口容量不仅高于中国,而且人们的生活水平也远远高于中国大陆。在中国国内,江苏、浙江人口密度最高,人均耕地、森林最少,但这两个省的人均工农业产值,人均总收入却居全国首位。笔者在这里并不是主张人口越多越好,只是想强调,现在中国人口过多,这个命题并不是指中国的自然资源已经绝对短缺,而是指相对目前经济发展水平而言的人口过多。

当然,如果能让中国人重新安排这片大好河山,我们绝不再安排11亿人,也不要所谓理想的6.7亿人,也许2亿人就足矣。但是,我们又必须正视历史与现实,我们的先辈为我们留下了11亿人口的现实,和这块相对狭窄的国土,我们只能在这样的国情条件下走现代化道路。中国人口多,应当加以控制是毫无疑义的。但是另一方面,在现实面前,我们又应当充分发挥和利用中国巨大的劳动力资源,去发展经济。

中国人口总数在一百多年前,占世界人口的三分之一,而今占世界人口的五分之一,这说明,中国人口过快增长已经受到高度重视,并且得到了有效的控制。中国人口问题不是正走向危机,而是走向解决。发展经济与控制人口是解决中国人口问题的两个相辅相成的方面。只发展经济不控制人口不行,只控制人口不发展经济也不行。多年来人口控制工作一直在紧张地进行,总和生育率已经快接近更替水平,未来的潜力是有限的。相比之下,我国经济发展对解决中国人口问题的意义则越来越大,并将成为最终全面解决中国人口问题的真正关键。

本文作者翟振武(Zhai Zhenwu)系中国人民大学人口培训中心博士研究生。