

四、中國大陸開放二胎生育的人口政策

臺灣大學國家發展研究所施世駿教授主稿

- 1970 年代晚期大陸開始實施嚴格的計畫生育政策，雖然有效降低總人口增長速度，卻帶來人口結構失衡、老化、以及勞動力人口逐漸短缺的社會經濟後果。
- 「二胎化」只是放寬限制，並不是結束計畫生育政策。同時這項政策放寬主要針對城鎮人口，希望提振城鎮居民家庭的生育率；惟「二胎化」涉及問題複雜，無法單靠放寬生育限制解決。

（一）中國大陸人口政策的早期演變及社會後果

從 1949 年至今，中國大陸人口政策經歷幾個階段轉變。1953 年第一次人口普查顯示當時中國大陸人口已達 6 億人，在當時以農業為主的經濟條件下，使得包括周恩來、鄧小平在內的領導人們警覺應該放棄鼓勵生育的政策。即使在 1960 年代文化大革命騷亂之際，1964 年第二次人口普查亦顯示大陸人口已達將近 7 億人，迫使中共領導人周恩來提出第一個國家人口控制的目標，並提倡試點計畫生育，卻迫於文革紛擾而沒有一致的政策。

這個情形在 1970 年代有所轉變，隨著文革後政治社會秩序逐漸恢復後，中央政府逐漸收緊生育規定。到了 1979 年，當時的領導人鄧小平宣布更嚴格的人口控制政策，規定每對夫婦只能生育 1 個子女，所以達到生育年齡的夫婦都必須獲得官方的准生證才能夠合法生育。自此之後，國家強力執行晚婚政策及計畫生育政策，並且通過城鎮的工作單位以及農村的村委會進行嚴格的監控。計畫生育也成為城鎮及農村幹部的剛性考核指標，嚴格要求地方幹部執行國家政策。除對適孕年齡女性進行每個月例行檢查外，工作單位還必須提供結婚和生育許可，只要違反政策的人都會面臨嚴厲的懲罰：例如罰款、失業、甚至失去城鎮的戶口及福利待遇。

但是，這個政策在農村的執行卻遇到極大的阻力。1980 年代早期，農村負責計畫生育的村幹部也必須確實執行，出現包括墮胎、節

育或者是在婦女子宮內植入避孕器等等非人道措施。然而，農村社會強調「生兒子」以傳宗接代的傳統觀念仍然十分盛行，加上農業耕作也需要有強壯的男性勞動力。此外，農村的社會福利低薄，遠遠遜於城鎮的退休工人待遇，使得兒子是農村父母養老的唯一保證。上述這些強制性「一胎化」措施便激起農村村民的反抗，導致中央政府迫於情勢而稍微放寬限制。有些地區在 1984 年出現所謂的「一孩半」做法，允許父母雙方只要都是獨生子女的情形下，可以生育兩個子女的政策（所謂的「雙獨兩孩」），甚至允許只有一個女孩的農村家庭生育第二個子女。通常可以生育兩個子女的情況有：第一個子女被診斷為非遺傳性身心障礙疾病，不能成長為正常勞動力。或是父母雙方都是務農農民，第一個子女是女孩的情形，以及偏遠地區的農村或是少數民族的自治區。此外，父母一方從未生育過，而另一方再婚而再婚前已生育一個子女的情形下，這對父母也可以再生育一個子女。

透過這樣的嚴格政策執行，中國大陸的城鎮生育率在 1979 年以後大幅的下降，總體人口出生率也逐漸滑落。2010 年大陸第 6 次的人口普查結果顯示總人口是 13 億 3,900 萬人，人口年平均增長率為 0.57%，對比於 1964 年第二次人口普查時的人口年平均增長為 1.43%，有明顯的降幅。儘管這種強制手段很快控制住人口增長的速度，它卻帶來兩個重大的影響：

1. **人口年齡結構的快速老化。**由於生育率的急速下降加上個人平均壽命的延長，中國大陸 60 歲以上人口在 2000 年時便已達到總人口的 10% 以上，而且這個數字在 2012 年的時候已經達到 13%。根據聯合國的統計資料推估，到了 2050 年這個比例將增加到 34%。這個情形下，中國大陸人口老化呈現三個特徵：

(1) **老年人口規模大：**全球超過五分之一的老年人口都是中國人。

(2) **人口老化速度快：**65 歲以及這個年齡以上的人口占總人口的比例從 7% 上升到 14% 所須的時間只有 27 年，在西方社會，即使在英國相同的成長比例也需耗時 45 年。

(3) **未富先老：**中國大陸還是一個發展中國家，卻已經進入人

口老化的階段，屬於所謂的「未富先老」國家。這個人口老化的問題，無疑對於大陸的社會福利制度以及家庭養老都帶來沉重的負擔。

2. **人口性別結構不平衡**：這種強制性的國家生育控制政策遇上華人根深蒂固的重男輕女觀念，演變成人口性別結構不平衡以及許多不幸的墮胎等生命被殺害事件。由於農村家庭普遍重男輕女，如果第一胎是女嬰便將之遺棄甚至殺害，這點在1980年代早期尤其嚴重。超聲波儀器的出現，更惡化這種「取男捨女」的情況。如此一來對中國大陸人口男女性別的比例造成負面影響，1985年時中國大陸的新生嬰孩男女比例已經達到111:100，1995年的時候已經上升到117:100，而在2013年的人口統計數據顯示這個比例已經上升到118:100，遠遠超過了世界平均水準（也就是105至106的男嬰對比100個女嬰的比例）。

（二）晚近計畫生育的政策變革

「一胎化」政策實施36年以來，一直是爭議不休的做法。除了侵犯公民權利飽受國際批評之外，早在1980年代初就已經有人提出放鬆「一胎化」政策，擔心長此以往，人口結構將出現不可逆轉的老化。但是在當時嚴格政策執行氣氛下，這些溫和的觀點並沒有得到重視。

一直到1998年，中國大陸才開始在一些地區進行改革試點工作，實施完全自願性的計畫生育項目。只是中央政府仍然十分堅持獨生子女的政策，2001年時通過一項長期爭論的「中華人民共和國人口與計畫生育法」，為政策實施提供法律效力，2005年也發布新的文件強調繼續執行現有政策的重要性。這個時期中，政府部門中也有不同聲音出現，但是顯然中央部會領導人還是擔心放寬計畫生育將再次造成人口爆炸，沒有同意改革的呼聲。

直到近年，相關政策才開始出現鬆動的跡象。2013年中共第18屆「三中全會」將獨生子女政策擺上議程討論，決定逐步放寬計畫生育政策。同一年，大陸中央政府進行部會改革，將長期主管此政策的「國家人口計畫生育委員會」併入主管醫療的衛生部，成為「國家衛

生和計畫生育委員會」，某個程度代表計畫生育政策重要性下降。2014年進一步放寬計畫生育管制，允許只要父母一方為獨生子女的情形下就可以生育第二胎（所謂的「單獨二胎」）。今（2015）年第6次人口普查結果發布以後，進一步證實人口老化的嚴重性，終於促使政府進一步行動。中共第十八屆中央委員會第五次全體會議於10月26日至29日在北京舉行，會議公報提出「促進人口均衡發展，堅持計畫生育的基本國策，完善人口發展戰略，全面實施一對夫婦可生育兩個孩子政策，積極開展應對人口老齡化行動」。

「二胎化」其實只是放寬限制，並不是結束計畫生育政策。大陸媒體重慶晨報指出，全面開放二孩至少經歷四個關鍵程序：第一是中共中央的決定；第二是大陸國務院制定調整意見，全國人大常委會批准；第三是各地實施方案報批；第四是地方人大修訂計畫生育條例。全會公報允許一對夫妻生育兩個孩子，也就是說，允許「二孩」而不是「二胎」，例如已經生育雙胞胎的夫妻就不能再次生育。其次，這項政策放寬主要針對城鎮人口，因為農村地區及少數民族地區早已放寬許多，加上城鎮居民家庭才是生育最少的群體，因此全面放寬限制。

（三）從馬爾薩斯陷阱到中等收入陷阱

過去的「一胎化」政策是抑制人口過度成長，避免落入發展滯後的「馬爾薩斯陷阱」；現在的「二胎化」政策則是企圖防止人口快速老化，避免陷於發展轉型困難的「中等收入陷阱」。但是後者問題遠比前者複雜，而且無法單靠放寬生育限制解決。以東亞國家包括臺灣過去計畫生育的經驗來看，一旦少子女化與人口老化現象持續後，往往難以運用國家政策挽回頹勢，中國大陸可能也不例外。

有鑑於此，大陸的人口學家呼籲政府必須反應迅速以避開人口危機，例如北京大學人口所教授喬曉春指出，「全面二孩」每年增加的出生人口估計只有600至800萬，加上目前1600萬左右的年出生人口，年出生人口峰值在2200萬左右，但預計只會持續一、兩年，接下來就會一路走低。就經濟發展而言，中國大陸的「人口紅利」正逐步消失。根據大陸國家統計局的數據，2012年大陸15至59歲勞動年齡人口第一次出現下降的趨勢，這意味著未來中國大陸經濟可能會

因此而進一步減速。近年來大陸沿海地區已經出現企業缺工的情形，雖然跟許多農民工開始到離自己老家比較近的地區尋找工作有關，卻也跟這個「人口紅利」的消失現象息息相關。

目前最有可能的發展情勢是「開放二胎」生育後，即使是符合生育第二胎條件的夫婦仍然會對於這個政策猶豫不決，因為城鎮生活費用和育兒成本都太高，孩子未來的教育、醫療和戶籍都是問題。這點反映計畫生育調整固然是一個重要的改革，但是還需要有相關的制度改革與政策配合才可能生效，包括促進性別平等、社會保障改革，以及家庭政策強化等。但在這些領域中，制度改革的諸多障礙，改革成果短期內難以立竿見影，因此對於促進出生率的成效有限。就此而言，「開放二胎」的人口政策固然是正確的一步，卻無法順利解決人口老化的問題，這將是未來中國大陸希冀從中等收入轉型至已開發階段的一大挑戰。