

“二孩”政策出炉内情

“中国未来人口超不过15亿”

10月29日,中共十八届五中全会公报决定,实施普遍二孩政策。中国从1980年开始,推行了35年的城镇人口独生子女政策真正宣告终结。公报中提到,“坚持计划生育的基本国策,完善人口发展战略,全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策,积极开展应对人口老龄化行动”。

一项对国家影响深远的政策是如何出台的?

“可能政策要变了”

2014年“单独二孩”公布实施后不久,一个课题委托“啪”地落到了中国社会科学院人口和劳动经济研究所研究员王广州身上:继续研究“二孩”。彼时,民间对今年能否全面放开二孩还有颇多猜测,而委托王广州做这个课题的正是当时不对外表态的国家卫计委。

他的研究课题组需要弄清关于全面放开二孩的诸多问题,包括“单独二孩”成为生育政策后,以及实行“全面二孩”政策后,中国会增加多少人口。与此同时,还有另一队人马也在做同样研究,领头人是中国人民大学社会与人口学院院长、中国人口学会会长翟振武。两个团队要各行其是,不能相互“看答案”,而且得对外保密。

这不是他们第一次这样“背对背”同时做“二孩”课题。2013年5月,“单独二孩”政策公布前半年,原国家卫计委就委托翟振武、王广州两个课题组,“背对背”做实施方案研究。此外,今年还有卫计委课题组,其中一个课题是研究联合国最新的人口预测中,怎么预测中国的人口。

两会之后,王广州在工作笔记里陆陆续续记下了一串日子:4月9日、4月15日、4月29日、5月11日、5月23日、6月10日、7月10日……那是他参加课题组汇报或方案讨论会的日子。到会的有十多位卫计委、国家统计局官员,及少部分数理人口统计专家。

7月10日,国家卫计委在新闻发布会上第一次透露——在全面放开“二孩”方面,“目前正在抓紧制定相关规定”。之前在全国两会期间,国家卫计委科研所所长、首席研究员马旭说的还比较保守:“全面放开二孩预计在今年不会搞区域性试点”。

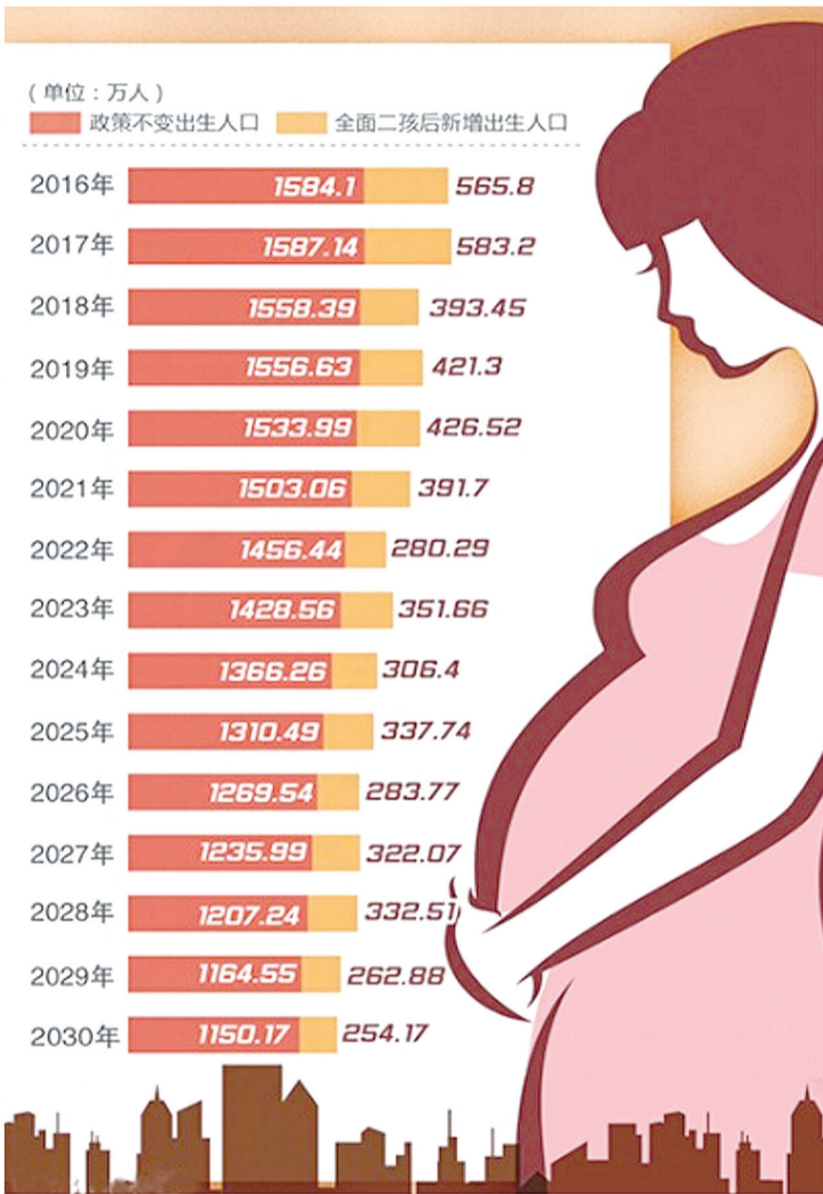
两番发言相比较,官方口径日益明朗化。记者翻阅各省卫计委官网发现,整个7月,国家卫计委赴各地调研十分频繁,调研的重要主题是:“单独二孩政策执行得怎么样?”

基层计生工作者们也能一叶知秋。“虽然来调研的领导没直接说要放开二孩,但可以看出一些端倪,计生干部也罢,基层也罢,都估计政策会全面放开。”安徽省计生委副主任高俊文告诉记者,最近两年,国家卫计委来了安徽好几次,翟振武等人口学家也曾到安徽开座谈会。

高俊文参与了国家卫计委的座谈会和课题研究,并在安徽省做了一些调查。据他介绍,安徽“单独二孩”政策实施一年多以来,领取单独二孩生育证的家庭有近5万,出生人口为2.5万。

“安徽的(单独二孩)实例充分说明了政策并非是非决定生育意愿的主导因素,顺应生育观念、有序放开‘口子’,并不会造成生育堆积现象。”高俊文在他写给国家卫计委调研小组的材料中这样写道,“2016年是(放开‘二孩’)的最佳窗口期……请中央英明决策。”

除了调研讨论之外,还有一些调查像派发“问题小卡片”一样默默地进行着。今年暑假,北京大学人口研究所教授穆光宗,就接到中央办公厅征询生育政策意见的要求,请他就“二孩”政策推行后需要哪些配套措施提出建议。“当时我感觉,可能政策要变了。”他告诉记者。



全面二孩后出生人口规模预估。

“拍板的是党中央”

许多个课题研究报告摆在面前,而使得决策者改变计生政策的真实逻辑是什么?

国务院参事、前中国人口与发展研究中心主任马力亲历了整个决策过程,人口发展及计划生育政策的重大决策和2004年国务院《中国人口发展研究报告》的撰写。

在她看来,生育政策并非一成不变。1978年实行“独生子女”政策;1982年出台农村第一个是女孩的还可以生第二个孩子,“一胎半”政策;6个省相继出台农村普遍二孩政策;2000年出台夫妻双方均为独生子女的可以生育第二个孩子的政策,放开“双独”;2013年实施夫妻双方有一方为独生子女的可以生育第二个孩子,放开“单独”;此次“全面二孩”政策,意味着城乡生育政策并轨。未来,随着人口形势的变化,生育政策还要不断调整、完善。

人口政策的调整箭在弦上,而发箭时间则经历了无数讨论。

“调整国策哪有那么容易?这是很多部门共同决策的结果。”一位计生系统的厅级官员向记者透露,对于何时放开“二孩”,卫计委内部和地方政府也有不同声音。“开明的官员希望积极调整政策;但地方上也有少数官员顾虑到人多影响平均经济发展水平;而且传统文化根深蒂固的地方超生的人多,大家对政策开放的担忧会多一点。”

“国家卫计委实际上是在推动全面放开二孩的,他们做前期调研和准备,而决策权在中央手里——中央问的时候,你得说清楚,明年放开(二孩),会多出多少人。”一位计生系统的厅级官员说。

从卫计委委托科研团队所做的研究,可以窥见决策者关注重点的变化轨迹。

中国人民大学人口与发展研究中心教授陈卫是翟振武团队的成员。据他回忆,中国人民大学的研究2007年就在原国家计生

委支持下启动了,“最开始是调查了解中国育龄女性的生育水平、生育意愿等等,做了很多方案和测算”。“我们的思路是城乡统筹、逐步放开,也就是说,先放开‘单独二孩’,再全面放开‘二孩’”。

2010年,中国社科院重大课题——“中国生育政策调查定量研究”启动。该课题负责人王广州对记者回忆,这项研究是为了求证当时的一个主张是否成立:“全面放开‘二孩’不可行,‘单独二孩’也要分步骤”。经过大量数据测算,他在2012年发表了论文,结论是“全面统一放开是可行的,先放开‘单独’也是可行的,实在不行,就分开放”。

一份“时间表”似在计生系统内部形成。2013年8月,卫计委内部人士就曾向媒体透露了“二孩”政策时间表——“单独二孩”最早2013年底试行,到2015年,即“十二五”结束后,实行“全面二孩”政策。

马力强调,在“十三五”规划开局调整政策“是最好的”。她认为,计生政策从“单独二孩”快速过渡到“普遍二孩”是调整完善人口结构的需要,中国人口已从以数量为主要矛盾,转变为以人口数量、结构、素质、分布等人口发展问题共同作用,尤其是老龄化社会加剧、劳动年龄人口减少、出生人口性别比失衡等人口结构问题日益凸显。

据她介绍,决策者调整人口政策有三个原则,一是切忌人口大起大落;二是总和生育率保持在1.8,逐渐走向“更替水平”,实现一对子女替换一对父母,保持人口结构稳定;三是生育政策调整采取渐进式,避免发生社会动荡,以实现“软着陆”。

马力告诉记者,此次全面放开二孩受益人群9000万,预测生两孩人数约2000万左右,分5年释放,第一年较少,此后逐年递增,年均多出生400万左右,先每年出生1600万,高峰时年出生将超过2000万人口。

人口学的江湖

不止当下的人口学家受困于统计数据,肖绍博回忆,2000年五普初步结果公布时,1.22的总生育率也让人口专家们的主张一分为二,“一边说相信,要及时放宽政策;一边说不相信,要再搞调查,调整政策千万别急”。于是,又是“十多年慎而又慎的研究”。

“应该老老实实承认,现在(放开‘二孩’)就是晚了。五普后不久,就有人提出积极调整生育政策的建议,我也曾提过同样意见,但不起作用。”肖绍博说,“从学术来讲,就是因为对五普数据的怀疑和争论拖延了时间,这是妨碍生育政策及时调整的一个重要原因。”

在他看来,参与计生政策研究和调整的主流人口学家,大都是数理统计学出身。他们相信统计数据,但对从个案中体现出的社会生育愿望的变化,不太敏感。“一直到‘单独’政策出来两年,预计的生育小高峰没出现,害怕生育政策稍一松动就会导致决堤的思维惯性才被打破”。

王广州是典型的“数理统计派”,但他笃信“我们研究是什么、为什么和发展趋势时,必须有理、有据,不能拍脑袋,因此必须得有数学工具……只是常有人错误地用了数学工具”。

人口学界的分歧,远比“数据派”和“非数据派”这样泾渭分明的划分更复杂、多元。其间既有同气相求抱团上书,亦有单枪匹马自成一派,他们有不同的学术主张,对计划生育政策表达收紧、维持现状、放开甚至取消的态度,彼此时有论争。

“在单独二孩生育政策出台前后,即便获得的信息越来越充分,但无论参与承担国家卫计委单独二孩研究的团队,还是其他人口学者,对中国生育政策调整,都存在不同认识,研究结果也有严重分歧,”王广州说,“吵架很正常”。

最大顾虑是怕人口失控

“决策的过程经过反反复复的测算”,马力介绍,“利用各种方式,包括国家卫计委‘人口宏观管理与决策信息系统’的人口预测模型,为生育政策进行多方案预测。目前巴西、印度、土耳其和肯尼亚等国已引进中国的这套系统。”

陈卫曾参与过“人口宏观管理与决策信息系统”的研讨,据他介绍,通过输入各种参数,它就“可以模拟预测未来长期的人口变化,最长可做400年”。然而,该输入哪些基础数据,有赖于学者的研究判断。

人口普查中的总和生育率到底是高了还是低了?生了一个孩子的人,有多少人想生第二个?马力回忆,这是人口学家们吵得最激烈的问题。一位参与决策但不愿具名的学者表示,决策层最大的顾虑是怕人口失控。

为了核实数据,中国人民大学团队曾到各省公安系统和教育系统去调研,通过儿童入学人数来倒推,甚至直接跑到小学校去,随机抽出一个班的花名册来点人头,“看看是否存在数据伪造的可能”。他们在充分调研和各种数据的对比研究基础上,认为中国目前的总和生育率是1.6。但他们发现,即便在系统中录入1.6的这个较高值,甚至更高值,中国未来的人口峰值也超不过15亿。

这可能是导致这次中央领导拍板放开“二孩”的最重要的数据之一。

“计划生育不可能取消”

2014年9月,原国家卫计委人口专家委员会委员梁中堂终于出版了他的论文集《中国生育政策史论》,书中有诸多他对计划生育制度脉络的反思。他写道:“做了二十多年的人口和计划生育研究工作,最近才明白计划生育实质上是工业革命以来科学技术和社会进步给人类提供的一种新的生活方式。……但是,即便如此,国家也只能鼓励和倡导,而不能以政策和法律的形式,强制公民只能生几个,不能生几个。”

马力告诉记者,“坚持计划生育基本国策,现在鼓励‘按政策生育’,未来当人们的生育观念发生根本转变时,出台‘鼓励生育’的政策,也属于生育政策的不断调整完善”。

11月4日,中国人口学会组织了一场政策与发展座谈会上,曾主政国家计划生育工作十年之久的彭佩云也来到了现场。她说:“这些政策关系到广大人民群众切身利益,是调整完善生育政策的重要一步,它终结了30年来控制人口增长的政策,转到人口长期发展道路上”。

她不讳言对计划生育历史教训的评判问题,“现在很多人在关注对计生历史经验教训如何评判,很多人从根本上否定计生。我作为一个亲历者,不得不思考,我认为评估应在认真研究的基础上展开民主讨论,形成大多数人认可的结论。”

关于未来,彭佩云对计生部门的转型期待是,“把计生工作理念从严格管控人口数量,转变到为育龄群众提供优质服务上”。马力提出,随着“二孩”政策的放开,过去计划生育管理主要以处罚为主,现在要逐渐转为以鼓励为主,制定服务型政府的政策。如制定对失独家庭提高经济补助,社区定期巡视、照料,失独父母优先进入公立养老院等政策。

(据南方周末)