

专家解读上海人口生育政策

【专家名片】

彭希哲 中国人口学会副会长、国家卫生计生委公共政策专家咨询委员会委员、复旦大学社会发展与公共政策学院院长、复旦大学公共管理和公共政策研究创新基地主任、复旦大学人口与发展政策研究中心主任。



彭希哲在演讲

本报记者 陈梦泽 摄

【相关链接】

上海曾经历三次人口高峰 总和生育率长期过低

目前本市常住人口数量已经超过2400万，其中4个区县实有人口超过200万，全市平均人口密度接近4000人/平方公里，外来人口是上海常住人口增长的主力军。在本市实有人口较多的区域，外来人口居多。从统计的数据来看，如果不算外来人口，上海每年死亡人数约为10万人，出生人数前些年在8万人左右，近两年超过10万人。因此从1993年以来，本市户籍人口的自然变动就是负增长了，且总和生育率长期处于超低的水平。“而这是长期趋势。”彭希哲教授说。

全市户籍人口总和生育率自1979年以来持续处在超低的水平。根据市卫计委数据，80年代本市总和生育率平均为1.34，进入90年代后持续下降，2003年达到最低(0.64)；虽然2004年起开始小幅上升，2011年为0.9，2012年为1.07，但生育率远低于保持人口长期稳定所需的2.1的更替水平，也低于全国及发达国家的水平

(全国为1.5-1.6，全世界为2.4，美国为2.1，日本为1.2)。

上世纪五十年代以来，本市的出生人口一直处于波动状态，期间经历了三次出生高峰。第一次为1951年-1963年，平均每年出生人口为27.39万人，最高年份是1954年达到33.70万人。第二次出生高峰是1981年-1989年，每年出生人口在15万以上，最高年份为1982年，达到21.68万人。这些出生的婴儿基本都是本地户籍人口。2004年以来，虽然本市户籍人口生育水平依然很低，但由于人口年龄结构惯性影响，加之来沪流动人口出生量逐年增长，因此全市逐步进入第三次小高峰——2007年以后每年出生数超过16万人，2012年达到22.61万人。在2012年22.61万常住人口中，本市户籍人口出生12.11万人，占53.6%；外来常住人口出生10.50万人，占46.4%，接近一半。

本报记者 易蓉

“单独两孩”新政落地后会对上海城市未来有哪些影响？复旦大学人口与发展政策研究中心主任彭希哲教授做客本期新民健康大讲堂，通过对本市基本人口发展态势的分析解读了上海人口生育政策的调整。

根据本地人口发展态势进行人口政策调整 上海老龄化速度加快未来5年是退休高峰

我国实行计划生育已有40多年，从80年代初中国全面实行独生子女政策以来也已经34年。人口生育政策是否要调整、如何调整、何时调整等方面的讨论和研究工作在过去20年当中始终在进行。彭希哲教授表示，坚持计划生育基本国策，同时在执行的过程中不断完善和调整生育政策，这是国家的大方针，目的是让中国巨大的育龄人群在想生孩子的时候能够生育健康的宝宝，在不想生的时候也能采用科学安全的避孕节育方法。

作为超大型城市，上海的人口已经很多了，在控制城市人口的同时为什么要调整生育政策？彭希哲认为，人口问题并不仅仅是数量问题，人口的结构、分布、素质等都会对一个城市的长期协调的发展产生影响。对于上海来说，人口生育政策调整有利于延缓本市的老龄化进程、提升家庭养老育幼的能力，解决劳动年龄人口减少。

上海从1979年起在全国最先进入老龄化社会，2012年全市户籍人口中60岁以上人口数量为367.32万人，占25.74%。今后一段时间内户籍人口老龄化速度将进一步加快，平均每年新增20多万60岁以上老年人口。到2015年，户籍人口中的老年人口比重将达到30%，2020年为37%。

彭希哲教授在大讲堂现场展示了上海人口年龄结构图，除了老年人口，上海青少年人口比重也严重偏低——2010年全市户籍人口中0-14岁少年儿童数量为121.7万人，比例仅占8.6%（全国为18%，美国为20%，德国为14%）。按常住人口计算，2010年全市常住人口中0-14岁少年儿童数量为198万人，比例占8.6%，同样偏低。“上海常住人口年龄金字塔的形状像一棵‘树’一样，孩子很少，老年人在增多，中间段的中青年人特别多，在上海的近1千万外来人口中接近90%是处在这个中间的年龄段。户籍人口中55-59岁组别的人数最多，这意味着未来5年将处于退休高峰。如果没有外来人口，本地户籍人口每年新生10万小孩，退休近30万，这样本地户籍劳动力会越来越来少，老年人则越来越多。”

彭希哲看来，生育政策的调整能够部分地延

缓上海老龄化进程，但并不能扭转老龄化的基本态势。数百万外来年轻人口的迁入对上海现在的发展包括人口老龄化的应对发挥了非常重要的作用。相比之下，生育政策调整后每年可能增加的3万-5万新生儿，对上海总人口的影响是有限的。同时，生育政策调整也并不能解决当前的劳动力问题，且将在短期内让怀孕生育的女性劳动人口退出劳动力市场，提高少儿和总抚养系数，加快人口红利的消失。但从长期来看，现在多生一点，20年以后的劳动力供给就会多一点，未来应对老龄化的人力资源也会好一点，是一个长期利好的事情。

“此外，家庭问题同样值得重视。”彭教授说，2010年上海平均每个家庭户的人口是2.6人，比2000年的3.1人又有下降，虽然有迁移人口、单人家庭增多的影响，但持续的低生育水平是最主要的原因。”家庭规模过小使得家庭难以承担赡养老人的职能，也增加了像失独家庭这样的风险的发生，同时也不利于小孩的健康成长。因此，让上海的每个家庭都能按政策生育两个小孩，是十分重要的家庭发展政策，有助于减低家庭发展的风险，提升家庭传承文化、养老育幼的能力。”

彭教授认为，这两年上海处于出生小高峰，主要因为80后到了结婚生育年龄，且双独的夫妻增多。1981年以来，本市户籍人口出生主要以一孩为主，二孩及多孩出生数量较低，近年二孩及多孩出生数量有所上升，但仍维持在较低水平。2012年，全市户籍人口中一孩出生11.08万人，占出生总量的91.5%；二孩为1.02万人，占8.3%，多孩139人仅占0.1%。

其实单独家庭生育第二个孩子的政策早就在上海农村户籍家庭中实行，近年夫妻双方都是上海户籍的新婚家庭的大部分是“双独”，本来就可以生育第二个孩子。过去几年上海15万对左右的登记新婚中，两地婚姻接近一半，而外来人口或许多新上海人中有兄弟姐妹的比例会高一些。因此，彭希哲认为新政策主要影响新上海人夫妇，及夫妻一方是非沪籍的两地婚姻家庭。

新政策主要影响两地婚姻家庭 育龄妇女生育意愿不高 提升公共服务和配套 减小育龄妇女生育压力

根据市卫计委调查和统计，目前本市符合“单独二孩”政策条件的育龄妇女约46万人，去除尚未生育、已育2个孩子的，还有约37万人。但最近几年对于上海已经实施的“双独二胎”政策进行的生育意愿调查，结果并不乐观。在上海户籍家庭中满足条件、有生育二胎意愿的约有40%-50%，多年下来平均为42%。此外，2008年至2012年统计数据显示，全市共办理双独或单独再生育审批约16000例，而实际生育数占申请量的51%。综上测算，“单独二孩”政策落地后，本市3-5年内户籍人口新增出生人数可能在7.5万至15万人。

彭希哲教授认为婚姻家庭观念、社会经济压力是目前育龄女性生育意愿不高的主要原因。他解释，随着时代的进步，与传统妇女以家庭责任为先的观念不同，现代女性经济独立，更注重事业发展、生活情趣等个人生活质量。目前处于育龄的80后和90后大多为独生子女，具有更强的以个人为中心的观念意识。此外，生活在这座这样的城市，生养孩子带来的经济压力也不容小觑。“不过现在全世界都是同样的趋势，我们应该正确看待这种现象，这是一个正常的过程。”彭教授说。

彭教授认为，在城市人口中，影响生育意愿和行为的并不仅是生育政策，而更多来自社会经济和家庭情况的影响。“生育、抚育小孩的成本不断提高，社会对抚育子女的很多公共服务还处在缺口状态，都导致了生育意愿的降低。”

公共服务的发展也会改变人们的生育意愿。彭教授解释，如果社会能够形成一个支持系统，形成公共服务+家庭支持的模式，即通过父母、

钟点工、社区托儿所、上下学接送等配套体系，减少妇女生育、养育子女的压力；改变妇女就业模式，利用互联网等现代科学技术增加灵活就业和岗位类型的多元化，降低“生育影响工作”的焦虑。当人们不会觉得生孩子那么可怕，生育对人的生活和工作影响不那么大的时候，大家就会更多地选择生育了。

彭希哲教授认为，每个家庭都能够有两个小孩应该是中国人口生育政策的长期目标，人口政策的逐渐调整完善应当是一个必然的趋势，大家能够看到政策的连续性和稳定性。人们应当可以根据自己及家庭的情况和社会经济发展的趋势从长远来打算要不要生孩子、生几个、什么时候生。从短期来看，会出现一定的出生堆积，即大家比较集中地在未来几年中生孩子。从产科儿科医疗资源配置情况来看，目前本市产科床位有3600张，每年可以容纳25万人分娩，政策调整后产科床位可以充分满足分娩需求。但如果从孩子未来的发展看，过分集中的生育会使这一群体的小孩在未来的教育、就业等方面面临更多的竞争。因此政府在教育资源合理配置、生育保险政策完善、加强宣传引导等方面应当及早规划部署，而每个家庭也还要做好相应的准备。

有听众提问，针对离异家庭，夫妻双方曾经育有1个或2个子女的情况，是否能够在重组后的家庭生二孩？彭希哲认为，要根据新出台的上海市单独二孩政策做具体的分析。“过去中国婚姻家庭状况比较稳定，而现在离异群体正大幅增加。这些群体原来不是政策研究的主要目标人群，但未来政策设计会越来越细化，整个人口生育政策也将进一步完善。”本报记者 易蓉