

# 全面两孩政策 热点问题面对面

翟振武 等著



中国人口出版社



# 全面两孩政策热点面对面

翟振武 等著



中国人口出版社  
China Population Publishing House  
全国百佳出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

全面两孩政策热点面对面/翟振武等著. —北京:  
中国人口出版社, 2017. 8  
ISBN 978 - 7 - 5101 - 4941 - 2  
I. ①全… II. ①翟… III. ①计划生育 - 人口政策 -  
中国 IV. ①C924. 21  
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 015409 号

全面两孩政策热点面对面

翟振武 等著

---

|      |                                |
|------|--------------------------------|
| 出版发行 | 中国人口出版社                        |
| 印 刷  | 北京中印联印务有限公司                    |
| 开 本  | 787 毫米 × 1092 毫米 1/16          |
| 印 张  | 6.875                          |
| 字 数  | 70 千字                          |
| 版 次  | 2017 年 8 月第 1 版                |
| 印 次  | 2017 年 8 月第 1 次印刷              |
| 书 号  | ISBN 978 - 7 - 5101 - 4941 - 2 |
| 定 价  | 20.00 元                        |

---

|         |                      |
|---------|----------------------|
| 社 长     | 邱 立                  |
| 网 址     | www.rkcbbs.net       |
| 电 子 信 箱 | rkcbbs@126.com       |
| 总编室电话   | (010) 83519392       |
| 发行部电话   | (010) 83530809       |
| 传 真     | (010) 83519401       |
| 地 址     | 北京市西城区广安门南街 80 号中加大厦 |
| 邮 编     | 100054               |

---

版权所有 侵权必究 质量问题 随时退换

# 前 言

2015 年 10 月，在“十二五”时期步入尾声、“十三五”时期即将到来之际，党的十八届五中全会作出了“全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策”的重大部署。全面两孩生育政策的启动，凸显了国家全面深化改革的战略决心，回应了促进人口长期均衡的发展要求。它是改革开放之后近四十年的计划生育史上最重大的一次政策调整完善，在新中国成立后六十余年的人口发展史上也注定会留下浓墨重彩的一笔。可以毫不夸张地说，对于实施全面两孩政策，中国亿万个家庭莫不瞩目，世界各国也都高度关注。

一时之间，“全面两孩”成为新闻网站上点击量最高、社交平台上议论得最多的政策话题。纷至沓来的各类报道与陡然增加的各种探讨包含各式各样的问题，其中有对全面两孩生育政策怎样惠及众多家庭的关注，有对我国人口在全面两孩时代中如何变化的疑虑，也有对我国的计划生育走过了什么样的历程的困惑，还有对何种政策能够推动我国人口均衡发展的思索，等等。受到全面两孩政策实施的影响，我国过去、现在以及未来的人口形势与生育政策成了舆论热点，但为这些问题作出的相对专业的解答

和相对完备的解读还比较少见。

讲好全面两孩“故事”，当从热点问题说起。为了学习和宣传党的十八届五中全会精神、深入地回答与全面两孩政策相关的一系列热点问题，我们在精心收集、反复讨论、认真遴选的基础上，从全面两孩政策背景介绍、全面两孩政策效果预估、计划生育实践历程回眸、人口均衡发展态势探析、国际人口发展轨迹比较等五大方面着眼，确定了当前社会上讨论比较广泛的、群众中反响比较强烈的近 50 个问题，撰写了《全面两孩政策热点面对面》这本通俗理论读物。本书力求语言风格精练、论证角度集中、逻辑脉络清晰，通过摆事实、讲道理，让每个问题的回答既不乏针对性、亦不失说服力，同时兼有学术的严谨性和科普的可读性。“知者行之始，行者知之成”，我们希望借由本书的出版发行，推动干部群众对全面两孩生育政策的认识能够不留“死角”，进而对全面两孩政策的落实能够不走“偏路”，助力党的十八届五中全会精神深入千家万户。

本书的内容来自于国家自然科学基金资助的重大项目“特征、规律与前景——老龄社会的人口学基础研究”（项目号：71490731），是中国人民大学人口与发展研究中心、北京社会建设研究院团队集体合作的成果。陈佳鞠、李龙、邹华康、宋怡然、周峰、冯阳等具体负责了本书的资料收集和初稿起草工作，全书最终由我统稿和修改而成。国家卫生计生委计划生育基层指导司为本书的内容提出了许多的宝贵意见，本书的出版发行还得到了中国人口出版社邱立社长的大力支持和周炳然、商成果编辑的热情帮

助，在此致以谢意。我们期待本书的面世能够帮助解开广大读者的问题，让广大读者能够问有所答，也希望在实践层面对人口工作者的日常工作提供参考。

翟振武

2016 年 10 月于北京

# 目 录

## 第1章 全面两孩政策：实施的背景

1. 为什么要实施全面两孩政策？ /1
2. 全面两孩政策出台前经历了怎样的决策历程？ /5
3. 生育政策调整是突然的吗？到目前为止，生育政策经历了怎样的调整？ /7
4. 为什么要现在开始实施全面两孩政策？而不是更早或更晚？ /10
5. 当前为什么不完全取消生育限制？ /11
6. 实施全面两孩政策否定了计划生育基本国策吗？ /12
7. 为什么还要长期坚持计划生育基本国策？ /14
8. 生育政策还会继续调整吗？ /16
9. 我国未来会实施鼓励生育的政策吗？ /17

## 第2章 全面两孩政策：实施的效果

10. 全面两孩政策主要影响哪些人群？ /19
11. 实施全面两孩政策以后会增加多少出生人口？ /21
12. 全面两孩政策能让我国的总和生育率达到什么水平？ /23
13. 全面两孩政策会加重我国的资源环境压力吗？ /25
14. 调整完善生育政策对解决我国的人口问题有哪些作用？ /26
15. 实施全面两孩政策是不是就能解决我国人口老龄化的问题了？ /29
16. 实施全面两孩政策能带来新的“人口红利”吗？ /31
17. 全面两孩政策能够彻底改变我国出生性别比偏高的状况吗？ /34
18. 全面两孩政策实施之后，生育第二个孩子还需要办理“准生证”吗？ /35
19. 实施全面两孩政策后，计划生育家庭还能得到奖励扶助吗？ /36
20. 全面两孩政策落地后，婚假和产假怎么休？ /38
21. 实施全面两孩政策后，还会征收社会抚养费吗？ /40
22. 实施全面两孩政策后，计划生育工作人员是不是要“失业”了？ /41



### 第3章 计划生育：基于国情作出的选择

- 23. 计划生育政策是在改革开放后才开始有的吗？ /45
- 24. 20 世纪 50 年代的人口增长是因为生育水平提高吗？ /47
- 25. 20 世纪 90 年代之后为什么要稳定低生育水平？ /49
- 26. 计划生育政策是独生子女政策吗？ /51
- 27. 如何评价计划生育政策？ /53
- 28. 若不实行计划生育政策，我国的人口发展将会是什么状况？ /56
- 29. 计划生育政策造成了人口老龄化吗？ /58
- 30. 计划生育政策是产生“四二一”结构家庭的根本原因吗？ /60
- 31. 当前老年人空巢主要是什么原因？ /62
- 32. 计划生育政策带来“人口逆淘汰”吗？ /64
- 33. 我国“征兵难”是计划生育政策造成的吗？ /67
- 34. 计划生育政策使得我国的出生性别比过高吗？ /69

### 第4章 中国人口：走向长期均衡的发展

- 35. 什么是“低生育率陷阱”？我国陷入“低生育率陷阱”了吗？ /72
- 36. 人们的生育观念和以前相比有什么变化？ /74

37. “六普”调查数据显示我国的总和生育率已不到 1.2，这是真的吗？ /76
38. 生育水平是不是保持在更替水平才是最适宜的？ /78
39. 我国的人口老龄化是世界上最快最严重的吗？ /79
40. 我国“人口红利”已经消失了吗？ /82

## 第5章 从国际视野看我国生育政策调整

41. 人类的生育水平经历了怎样的变化？ /85
42. 迄今为止，人类经历过最低的生育水平有多低？ /87
43. 日本、韩国的生育水平为什么会如此之低？ /88
44. 我国的生育水平会不会像日本、韩国那么低？ /89
45. 我国当前的生育水平与其他国家相比是高还是低？ /91
46. 全世界只有中国实行计划生育政策吗？ /93
47. 印度人口超过我国，我国就失去竞争力了吗？ /95

附表 全面两孩政策实施后各省（自治区、直辖市）婚假、产假及配偶陪产假规定 /98

# 第1章

## 全面两孩政策：实施的背景

### 1. 为什么要实施全面两孩政策？

我国推行计划生育政策的历史就是寻求人口均衡发展的历史。改革开放之后的三十余年间，通过实施相对较严格的计划生育政策，我国有效控制了人口的过快增长，从而迈开了人口均衡发展的坚实步伐。在上述过程中，人口形势的巨大变化，对统筹人口的规模与结构并以此为基础促进人口长期均衡发展提出了新的要求，最基本的一大方面就是可以从相对较严格的计划生育政策，逐步转变为相对更宽松的计划生育政策。事实上，这种转变早在改革开放之初（1980年）中共中央发表的《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》（以下简称《公开信》）中就已经预设了：“到三十年以后，目前特别紧张的人口增长问题就可以缓和，也就可以采取不同的人口政策了。”可以说，启

动全面两孩政策是充分认识我国人口动态趋势、深刻把握我国人口发展规律的结果。要想了解全面两孩的政策背景和决策依据，应当首先聚焦过去四十余年来我国人口变化的三个典型特征。

第一，生育水平基本稳定，人口快速增长的势头扭转。经济社会的快速发展和生育政策的有效调控为我国实现人口转变创造了有利条件，开辟了中国特色的人口转变道路。上述过程最突出的一个特征就是人口增长的规模不断下降、速度明显放缓，而出现这种现象的主要原因则是生育转变带来出生人口数量的减少。我国的总和生育率低于更替水平（一般认为，总和生育率在 2.1 左右为更替水平）至今已有二十余年，近些年稳定在 1.5 ~ 1.6（低于国家人口发展战略研究提出的 1.8），虽然人口总量仍在增长，但这只是惯性增长。1986 ~ 1990 年，我国年均出生人口数量接近 2 500 万人，而 2011 ~ 2015 年，我国每年的出生人口数量大约为 1 600 万人，只是前者的 66.9%。出生人口数量的大幅减少使得人口增长趋缓的态势非常显著：从“四普”（1990 年）到“五普”（2000 年）的十年间，我国人口总量增加了 11.7%，年均净增 1 300 多万人，而从“五普”（2000 年）到“六普”（2010 年）的十年间，我国人口总量只增加了 5.8%，年均净增人口不到 740 万人。最近几年，每年的净增人口数量还有所下降。而根据预测，这种净增人口数量逐渐下降的趋势会继续发展。如果维持相对较严格的生育政策不变，到 2025 年左右，我国的人口将会进入一个零增长的时期。较为稳定的

低生育水平与相对缓和的人口增长扭转了我国人口快速增长的势头，人口总量失控的风险得到控制，为生育政策调整完善提供了条件和契机。

第二，年龄结构日趋老化，性别结构失衡的问题突出。我国的人口老龄化进程异常迅猛，老年人口规模大、增速快成为当前和未来一个时期典型的人口特征和突出的社会现象。截至2015年年末，我国60岁及以上的老年人口超过2亿人，在总人口中所占比例超过15%。相比于2000年刚刚进入老龄化阶段时，目前的老年人口在数量上增加了9000多万人，在比例上增加了50%。随着经济社会的进一步发展、人类寿命的持续性延长，人口老龄化进程难以逆转。根据预测，由于第一次和第二次出生高峰的人口队列相继步入老年，未来二十年我国的人口老龄化将会陡然提速。如果维持相对较严格的生育政策不变，到2030年左右，老年人口比例将要突破25%，到21世纪中叶，则会达到35%，这意味着届时每3个中国人里就会有1个是老年人，老年人口总量将会达到4.5亿人之多。与此同时，15~59岁的劳动年龄人口则在这一进程中总量逐渐减少、结构不断老化。新增劳动力人口持续萎缩，高龄劳动力人口逐渐增多，成为我国劳动力市场的“常态”，给我国长期依赖劳动密集型产业的经济发展方式提出巨大挑战，经济增长的潜力受到明显影响。除此之外，人口年龄结构发展的不均衡又与性别结构发展的不均衡相互交织。我国出生人口性别比偏高的问题是在生育政策调控、生育水平下降的

背景下更高程度、更大范围地表现出来的。虽然近些年来出生性别比略有下降，但是由于男孩偏好的文化传统依旧广泛存在，胎儿性别鉴定的技术尚未彻底规范，加之生育政策的硬性约束仍然发挥作用，性别结构失衡的状况在短期内难有根本改观。这些困扰人口长期均衡发展的问題尽管不能归因为计划生育政策的结果，但却可以通过生育政策调整完善来加以缓解。

第三，家庭发展能力不足，独生子女家庭的风险较高。生育水平下降、出生人口减少在微观层面的一个直接影响就是家庭规模的小型化，独生子女和独生子女家庭逐渐增多。一方面，我国的家庭户均规模持续走低，从1975年的大约4.8人减少到2010年的大约3.1人、2014年的约3.02人，原来的“三世同堂”变成了现在的“三口之家”。这一过程与经济社会的快速发展相伴随，共同推动家庭的关系更趋核心化、居住的安排更为独立化，家庭所承担的部分功能（特别是在养老方面）则快速弱化，未来发展因此受到影响。另一方面，我国独生子女家庭已达1.5亿个以上，这些家庭面临的子代伤亡风险和亲代养老风险都相对更为突出。特别是“独生子女死亡家庭”的问题，其对加强家庭保障、分担家庭风险提出许多新的要求。当前，提升家庭发展能力是促进人口长期均衡发展的重要议题，通过调整完善生育政策，可以防止政策意义上的独生子女家庭继续累积，适当扩展家庭规模，有效化解家庭风险。除此之外，我国的生育转变并非完全是家庭自发生育的结果，而在很大程度上是家庭响应政策号召和受到政策

约束的结果，尽管现在的家庭生育意愿已经发生明显改变，但是仍有相当数量的家庭希望政策能够放开、可以生育二孩，相对较严格的生育政策与他们的生育意愿不相适应，调整完善生育政策也是满足群众生育意愿的需要。

改革开放三十多年之后的我国，经济社会的持续快速发展正不断提升着人口的承载能力，人口与资源环境的紧张关系虽然还没有得到根本性改变，但是由于人口过快增长的“引线”已经拆除，人口对资源环境造成的压力开始在总体上趋于缓解。实施全面两孩政策是适应新时期人口形势变化、应对新时期人口发展问题而作出的具有前瞻性的科学决策，是推动人口长期均衡发展的重大而及时的正确决策。

## 2. 全面两孩政策出台前经历了怎样的决策历程？

全面两孩政策在出台之前经历了较长的决策历程。2004~2006年国家开展人口发展战略研究，组织大批专家、学者和计生部门实际工作者基于我国人口变化的情况开展了深入的研究论证，并提出了生育政策平稳、有序、逐渐调整的“三步走”思路，第一步是实施双独两孩政策，第二步是实施单独两孩政策，第三步便是实施全面两孩政策。2011年，双独两孩政策在全国各省（自治区、直辖市）全面实施，2014年，单独两孩政策在全国各省（自治区、直辖市）相继落地，这意味着生育政策调整的“三步走”战略成功迈出了第一步和第二步。“三步走”战略前两步的顺利实现为第三步的迈出奠定了良好的基

础，特别是单独两孩政策的实施，对群众的生育意愿、生育行为以及人口形势有了更准确科学的研判，为全面两孩政策的出台创造了更为成熟的时机和条件。

在单独两孩政策刚刚启动之时，国家便组织相关领域的专家、学者进一步开展研究论证，提出了全面两孩政策的具体思路和目标，并设计了实施全面两孩政策的路径和方案。基于2014年的研究测算结果，2015年年初国家卫生计生委提出，在“十三五”初期实施全面两孩政策。这之后，全面两孩政策具体实施方案的设计与论证提上日程，国家组织若干个研究团队，紧锣密鼓地就全面两孩政策的实施进行了多方案测算和研究论证，并先后召开了近百场研讨会，到二十多个省（自治区、直辖市）开展了深入调研，广泛听取了人口、经济社会、资源环境等领域专家和各级卫生计生部门基层工作者的意见，最终形成了周密详实的系列研究报告和切实可行的实施全面两孩政策的具体方案。经过充分的准备，党的十八届五中全会作出“全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策”的重大决策。2015年12月，中共中央、国务院颁布了《关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》，全国人大常委会修订了《中华人民共和国人口与计划生育法》。至此，全面两孩政策正式在全国启动实施，生育政策调整成功迈出了“三步走”中的最后一步。



### 3. 生育政策调整是突然的吗？到目前为止，生育政策经历了怎样的调整？

我国的生育政策是在长期实践中逐步形成并随着人口与经济社会发展形势的变化而不断调整完善的，单独两孩和全面两孩政策的相继启动实施，绝不是“一时兴起”、急忙决策的结果，也绝不是我国计划生育政策自确立以来所经历的首次调整。事实上，我国生育政策的调整完善历时久远，是紧密结合我国人口发展形势以及人口与资源、环境、经济、社会间互动关系的变化情况，经过充分研究论证，仔细规划部署，在深思熟虑之下循序渐进、有计划、有步骤、有前瞻性地开展的重大战略部署过程。

我国作出在全国城乡全面推行计划生育的重大决策是在20世纪70年代初的时候，那时国家提倡和动员广大民众自愿实现“晚、稀、少”的生育。20世纪80年代初党中央发表了《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》之后，开始在全国范围明确提倡一对夫妇生育一个孩子。1984年，计划生育政策进行了一次大的调整，此次调整以“把计划生育政策建立在合情合理、群众拥护、干部好做工作的基础上”为目标，提出了一系列完善计划生育政策的具体举措，主要是放宽了大部分农村地区和少数民族地区的二孩生育条件，如允许全国农村地区的独女户生育第二个孩子，允许少数民族地区的农村家庭生育第二个孩子等，在全国形成了包含“一孩