

北京市教育科学规划重点课题（优先关注）

“单独两孩人口政策调整后北京市学前教育应对政策研究”

（项目号：ACA14103）成果

洪秀敏等◎著

全面二孩人口新政后的 学前教育政策应对研究： 以北京市为例

QUANMIAN ERHAI RENKOU XINZHENG HOU DE
XUEQIAN JIAOYU ZHENGCE YINGDUI YANJIU:
YI BEIJINGSHI WEILI



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

一 洪秀敏 马群 朱文婷 等◎著

北京市教育科学规划重点课题（优先关注）

“单独两孩人口政策调整后北京市学前教育应对政策研究”

（项目号：ACA14103）成果

全面二孩人口新政后的 学前教育政策应对研究： 以北京市为例

QUANMIAN ERHAI RENKOU XINZHENG HOU DE
XUEQIAN JIAOYU ZHENGCE YINGDUI YANJIU:
YI BEIJINGSHI WEILI



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

全面二孩人口新政后的学前教育政策应对研究:以北京市为例 / 洪秀敏等著. —北京:北京师范大学出版社, 2018.5
ISBN 978-7-303-23624-4

I. ①全… II. ①洪… III. ①学前教育—教育政策—研究—北京 IV. ①G619.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 084188 号

营销中心电话 010-58802181 58805532
北师大出版社职业教育与教师教育分社网 <http://zjfs.bnup.com>
电子邮箱 zhijiao@bnupg.com

出版发行:北京师范大学出版社 www.bnup.com
北京市海淀区新街口外大街 19 号
邮政编码:100875

印刷:北京东方圣雅印刷有限公司
经销:全国新华书店
开本:787 mm×1092 mm 1/16
印张:18.5
字数:380 千字
版次:2018 年 5 月第 1 版
印次:2018 年 5 月第 1 次印刷
定 价:42.00 元

策划编辑:罗佩珍	责任编辑:薛 萌
美术编辑:焦 丽	装帧设计:金基渊
责任校对:陈 民	责任印制:陈 涛

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话:010-58800697

北京读者服务部电话:010-58808104

外埠邮购电话:010-58808083

本书如有印装质量问题,请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话:010-58808284

序 言

面对我国低生育率、少子化和老龄化给社会发展带来的负面影响，2013年11月，党的十八届三中全会审议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出了“坚持计划生育的基本国策，启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策，逐步调整完善生育政策，促进人口长期均衡发展”。同年12月，中共中央、国务院印发《关于调整完善生育政策的意见》，明确了生育政策调整的重要意义和总体思路，标志着“单独二孩”政策正式实施。

在“单独二孩”政策实施不到两年的时间内，申请再生育的夫妇增多了107万，2014年的出生人口也比上一年增加了近50万。在“单独二孩”政策的影响下，中国的生育率有了一定回升，人口老龄化加速、出生性别比过高的现象也得到了一定的缓解。随着人口生育政策的放开，未来新生人口到底会呈现怎样的增长态势？将会引发怎样的教育资源需求？学前教育如何应对未来的人口增长态势？这些都是新的生育时代需要研究并给予回应和解答的重要而紧迫的现实问题。

带着对这一新的研究领域的关注与兴趣，2014年，我申报了北京市教育科学规划“十二五”重点课题（优先关注）“单独两孩人口政策调整后北京市学前教育应对政策研究”并顺利获批（项目批准号：ACA14103）。项目旨在“建设中国特色的世界城市”相应的现代化学前教育公共服务体系背景下，对北京市“十三五”期间实施“单独二孩”人口政策后学前适龄人口进行科学预测，并据此调查政策受益家庭的学前教育需求，分析现有学前教育资源配置的合理性，深入探讨首都学前教育改革与发展面临的新问题与新挑战，提出可为政府相关决策和管理部門科学规划、合理布局、优化资源借鉴的依据，为促进首都学前教育的科学、健康和可持续发展提供决策参考。

然而，课题立项后一年，由于全国符合“二孩政策”的家庭仅占全部家庭总数的5.3%， “单独二孩”政策所带来的人口生育状况并不能满足预期，国家人口生育政策又开始面临新的挑战。2015年10月，党的十八届五中全会提出了“全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策”。2015年12月，第十二届全国人大常委会第十八次会议审议通过《中华人民共和国人口与计划生育法修

正案(草案)》，“全面二孩”政策及其配套法规得到修订，自2016年1月1日起正式启动实施。“全面二孩”政策的实施，是继“单独二孩”政策之后生育政策的进一步完善，是中央政府基于我国人口与经济社会发展的形势做出的重大战略决策。“全面二孩”政策的出台与落地实施，必然会影响到作为建构社会公共服务体系和满足民生重大需求的教育领域。而学前教育作为国民教育体系的第一阶段，自然会首先受到“全面二孩”政策的影响。提前研究和预判“全面二孩”政策实施后的适龄学前儿童增量及在园儿童数量，合理安排和配置学前教育资源，主动做好新形势下的学前教育事业发展规划与制度安排，自然就成为我国当下学前教育事业发展最紧迫的任务之一。应对由“单独二孩”政策转变为“全面二孩”政策的变化需求，本项目研究也相应地由立项时对单独二孩家庭人群的研究，及时调整和扩大了所涉及的政策目标人群对象。并根据研究需要扩充了研究内容，不仅着眼于科学预测新政后北京市未来中长期适龄学前人口数量的变化趋势，分析其对幼儿园学位、园舍、师资、经费等学前教育资源供给的影响，剖析未来北京市学前教育供需之间的协调变动趋势，而且试图深入揭示不同家庭背景和利益相关者对“全面二孩”政策的态度与看法，揭示社会公众对学前教育公共服务的质的政策诉求。从北京市目前幼儿园布局结构、学前教育资源配置可能面临的新问题与新挑战等角度，为北京市政府制定适合我国适龄学前儿童人口变动趋势的发展规划、建立未来学前教育供给保障和构建公共服务体系等提供研究参考与依据。

本书是历时三年的课题研究成果总结，也是课题组成员集体智慧的结晶。我的研究生马群、朱文婷、吴艳、徐露、孙林红、郭文睿积极参与了课题研究的有关工作，尝试在“全面二孩”这一新的时代命题下学习和开展有意义的探索与研究。“全面二孩”政策的教育话题刚刚拉开帷幕，这一领域的研究是极富时代意义和极具挑战性的，需要综合采用人口学、教育学、心理学、教育经济学、管理学等学科的研究视角与方法。在本书的撰写过程中，我们参考和引用了有关领域专家学者的研究成果。北京市教育科学规划办为课题研究提供了资助，北京师范大学出版社对本书的出版给予了大力的支持，在此一并表示诚挚的感谢！

我们热忱地希望广大的研究者和读者对书中的内容和观点不吝指正，提出宝贵的建议，共同探讨“全面二孩”政策下学前教育的改革发展问题与政策应对研究。

洪秀敏

2017年8月31日

目 录

第一章 从限制生育到鼓励生育：中国生育革命与政策抉择	1
第一节 我国生育政策的曲折发展	2
第二节 生育政策变革的动因探析	6
第三节 对现行生育政策的讨论及可能面临的挑战	10
第二章 二孩时代生还是不生：不同人群的生育意愿及其影响因素探析	22
第一节 研究设计	22
第二节 总体人群的二孩生育意愿及其影响因素	26
第三节 独生父母家庭的二孩生育意愿及其影响因素	31
第四节 双非家庭的二孩生育意愿及其影响因素	37
第五节 高学历女青年的二孩生育意愿及其影响因素	43
第六节 “全面二孩”政策后二孩生育意愿面临的挑战与对策	48
第三章 不同利益相关者眼中的二孩观和教育观	54
第一节 幼儿的“二孩观”研究	55
第二节 家长的二孩教育困惑及社会支持研究	92
第三节 教师眼中的“二孩”及幼儿园的应对准备研究	116
第四章 二孩时代从新生到入园：基于二孩政策的0~6岁人口预测	142
第一节 研究设计	142
第二节 “全面二孩”政策后北京市0~6岁人口预测结果的低方案	145
第三节 “全面二孩”政策后北京市0~6岁人口预测结果的中方案	149
第四节 “全面二孩”政策后北京市0~6岁人口预测结果的高方案	153
第五节 “全面二孩”政策后北京市0~6岁人口预测的比较分析	156
第六节 “全面二孩”政策后北京市0~6岁人口预测的讨论	161
第七节 “全面二孩”政策后北京市0~6岁人口增长带来的挑战及其应对策略	163

① 宋秋瑾：《建国以来的人口生育政策变迁研究》，博士学位论文，湖南师范大学，2013。

② 张星强：《人口政策与人力资源开发》，载《人口学刊》，2003(2)。

第五章 二孩人口与教育的关系：“全面二孩”政策后学前教育的需求研究 166

第一节 研究设计	166
第二节 基于人口预测的学前教育需求研究	172
第三节 有二孩生育意愿家庭的学前教育需求研究	220
第四节 “全面二孩”政策后学前教育需求带来的挑战及其应对策略	241

第六章 “全面二孩”政策后北京幼儿园布局的现状、问题与优化路径 252

第一节 研究设计	252
第二节 北京市幼儿园空间布局现状及其问题	254
第三节 北京市幼儿园布局面临的挑战及其优化建议	260

附 录 264

附录 1 全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国人口与计划生育法》的决定	264
附录 2 中华人民共和国人口与计划生育法	265
附录 3 北京市人民代表大会常务委员会关于修改《北京市人口与计划生育条例》的决定	271
附录 4 北京市人口与计划生育条例	272

参考文献 279

第一章

从限制生育到鼓励生育： 中国生育革命与政策抉择

制定生育政策、控制人口增长是 20 世纪以来世界各国尤其是发展中国家所面临的重大课题。^① 随着生活质量的提高及医疗水平的进步，人类已进入高速发展和增殖的阶段，迈向了人口剧增的重要时期。1900—1999 年这一百年间，世界总人口从原来的 16 亿猛增到了 60 亿。我国是世界人口第一大国，人口数量庞大、增长过快、地区分布不均等因素都会严重制约我国经济和社会的可持续发展，有效生育政策的制定对于我国来说具有重要意义。生育政策的推行与实施关系着社会稳定与协调发展，涉及最广大人民群众的根本利益。生育政策可以控制国家人口的数量，调整人力资源的发展趋势，进而影响到国家社会生产力及综合国力的提升。^②

自中华人民共和国成立以来，党中央对生育问题给予了高度关注，并出台了一系列生育政策。中华人民共和国成立初期，人口数量飞速增长，政府在反复探索中最终形成了符合我国国情的计划生育政策。自 1990 年开始，中国的人口生育率稳步下降，促进了人口与社会、经济的进一步协调发展。可见，计划生育政策在降低我国生育率上的效果显著。到 20 世纪末，我国已踏入了世界低生育水平国家行列。但是，伴随低生育率而来的是一系列新的问题，如人口老龄化、性别比例失衡等。政府需要及时地调整生育政策来解决新的社会问题，适应时代的变化。自 2002 年起，我国相继推行了“双独二孩”生育政策及“单独二孩”生育政策。二孩政策与一孩政策最大的不同就是缺少可控性。对于一孩政策来说，政府“提倡一对夫妇只生一个孩子”，不管是政

① 朱秋莲：《建国以来党的人口生育政策变迁研究》，博士学位论文，湖南师范大学，2013。

② 张呈琮：《人口政策与人力资源开发》，载《人口学刊》，2002(2)。

策实施的过程还是结果都是可以预测和调控的，更容易获得预期成果。而二孩生育政策在本质上了有了新的变化，政策导向开始逐渐由原来的“限制”转向了“鼓励”。符合条件的家庭可以再次生育，但是到底生不生，还要看其自身的意愿。由于政策覆盖的家庭数量有限，再加上人们的生育意愿普遍不高，最终导致政策落实情况远低于预期效果，未能从根本上解决社会问题。因此，“全面二孩”生育政策便应时而生。

如今，“全面二孩”政策已经出台。为了促进“全面二孩”政策的稳步落地，必须深入了解在生育政策推行中可能遇到的困难，才能未雨绸缪，及时采取应对措施。本章通过对生育政策发展历史的回顾和梳理，从政治经济文化变迁的角度，寻求影响生育政策改革背后的深层动因，在此基础上，结合当下二孩生育政策所处的背景和时代需求，探讨我国“全面二孩”生育政策在实施中可能面临的问题与挑战，从而为二孩生育政策的稳步落地提供可行性建议。

第一节 我国生育政策的曲折发展

中华人民共和国成立初期，百废待兴，人口猛增。在国际节育之风及自身现实需求的推动下，我国于 20 世纪 70 年代起开始实行计划生育政策，通过执行计划生育政策控制了人口总量，改善了人民的生活水平，促进了人口、资源和环境的协调发展。^①但同时也遇到了不少问题，如传统生育思想的阻碍、人口理论研究的匮乏等。此外，政府还要兼顾所处时代社会经济发展的要求，这就使得计划生育政策的发展道路异常曲折，政府在生育政策的制定上经历了从盲目借鉴到独立自主，从严格“一孩”到逐步“二孩”的发展历程。2015 年 10 月，十八届五中全会公布全面放开二孩政策，生育政策的指针开始由原来的“限制”偏向“鼓励”，全面放开二孩政策既是一个世纪性的里程碑，也是中国生育政策的一个新的起点。

一、从盲目借鉴到独立自主

中华人民共和国成立初期，我国的人口理论研究匮乏，在人口统计上仍沿用民国时期的数据，难以支撑生育政策的制定，因此需要在一定程度上借

^① 颜通富：《地方政府在计划生育政策执行中面临的问题与对策研究》，硕士学位论文，湘潭大学，2012。

鉴他国先进的理论与思想。苏联作为社会主义建设的典范，自然是不二之选。我国在生育政策上借鉴了苏联的人口增殖观点，将人口增长作为社会主义制度优越性的表现。于是国家开始大力支持生育，并对多子家庭给予补助，致使我国的人口数量在中华人民共和国成立初期极速增长，很快便迎来了第一次人口高峰(见图 1-1)。当时的社会经济发展水平已无法满足如此庞大数量的人民的基本生存需要。政府逐渐意识到控制人口数量的必要性，开始大力宣传节育思想，激起了全国性的“节育热潮”，思想很快上去了，但技术却没有保障。为了支持妇女更好地避孕，我国政府组织了大量研究人员投入到节育避孕的技术研发工作当中。^①与此同时，人口理论研究也不甘落后，为生育政策的实施提供了有力的依据。1973 年，经国务院批准，我国建立了人口研究室，专门开展生育研究工作。自 1990 年开始，中国的人口生育率稳步下降，促进了人口与社会、经济的进一步协调发展，我国逐步踏入了世界低生育水平国家的行列。但是伴随低生育率而来的还有一系列新的问题，如人口老龄化、性别比例失衡等。政府需要调整生育政策以解决这一系列社会问题，以适应时代的变化。除了国家性质的中国人口协会外，一批学者自发组织了中国生育率下降后果研究组^②，得到了国家计划生育委员会的大力支持，对生育率下降引发的问题进行了深入研究，为国家生育政策的制定奠定了坚实的基础。早在 20 世纪 80 年代，政府在执行计划生育的同时，就针对部分地区实施了“补偿”生育政策，允许一对夫妇生两个孩子。21 世纪初，一大批研究者深入调查了甘肃酒泉、山西翼城、河北承德、湖北恩施等地的人口状况。研究者调查的这几个地区正是从这些实施过二孩政策的地区中挑选出来的，具有一定的代表性。研究发现，这几个地区在比较宽松的政策环境下，既控制了人口的过快增长，又保持了稳定且正常的生育水平。多年来，这些地区的人口保持着增长趋势，但总和生育率一直保持在 2 以下。此外，在甘肃、山西、河北、湖北这四个大省都普遍存在较严重的出生性别比失衡的现象时，试点区域的出生人口性别比却一直保持在正常范围。^③ 这些地区在人口控制上获得的成效，无疑成为二孩政策制定的有力依据。直到现在，政府仍和各

① 黄娟：《新中国成立以来生育政策变迁与社会机制调整》，载《人口与经济》，2014(6)。

② 穆光宗、陈卫：《第二次中国生育率下降过程中的新人口问题及其对策学术讨论会综述》，载《人口研究》，1995(5)。

③ 顾宝昌、李建新：《21 世纪中国生育政策论争》，126 页，北京，社会科学文献出版社，2010。

类学术机构保持着良好合作，共享数据，以便更好地开展计划生育工作。

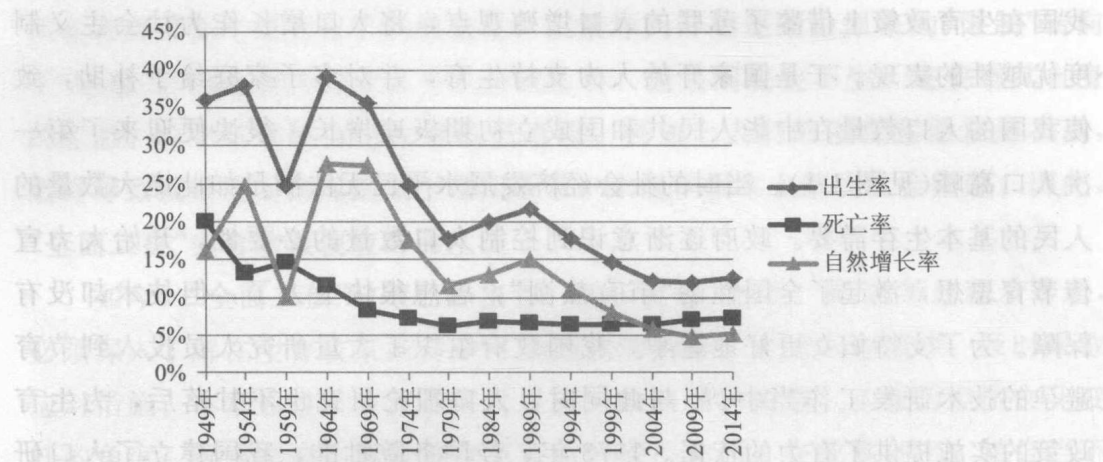


图 1-1 1949—2014 年我国人口出生率、死亡率和自然增长率

资料来源：孙沐寒《中国计划生育史稿》；2015 年《中国人口和就业统计年鉴》。

人口成，既同前苏联系一育五所来而率育生训训其量，既行前家固平本育

二、从严格“一孩”到逐步“二孩”

中华人民共和国成立以后，政府很快意识到控制人口数量的紧迫性与必要性，通过全国范围内的宣传活动，鼓励大家自愿节育。但我国自古就有“多子多福、母凭子贵、传承香火”等早生、多生的传统生育观。这种思想深深地影响着我国人民，同样也预示着我国的计划生育道路注定坎坷。1958 年以来，各界人士在节育观点上开启了新一轮的争论，计划生育政策未能得到进一步的发展。在这种大背景下，各地生育工作只能在夹缝中求存。随之而来的 3 年大饥荒，使我国的人口数量急剧下降。1959 年前后，我国人口出生率落入低谷，自然增长率也降到最低(如图 1-1 所示)，节育工作再一次被搁置。天灾人祸造成的生育率下降不能代表我国人口发展的趋势，仅仅过了 1 年，人口数量就有了大幅度的补偿性回升，第二次人口高峰随之而来。因此，计划生育政策的实施很快又被提上日程。从 1971 年的“一个不少，两个正好，三个多了”，到提倡“一对夫妇只生育一个孩子”；从“单独二孩”政策顺利落地，到全面实施一对夫妇可生育两个孩子，我国的生育政策从产生的那一天起就始终在实践中不断调整和完善。

1971 年，国务院批转《关于做好计划生育工作的报告》，强调“要加强对计划生育工作的领导”，标志着我国计划生育工作全民推行阶段的开始。当年制订的“四五”计划，提出“一个不少，两个正好，三个多了”。

1973年12月，第一次全国计划生育汇报会提出“晚、稀、少”的政策。“晚”指男25周岁、女23周岁以后结婚，女24周岁以后生育；“稀”指生育间隔为3年以上；“少”指一对夫妇生育不超过两个孩子。

1978年3月，第五届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法》第五十三条规定“国家提倡和推行计划生育”。计划生育第一次以法律形式载入我国宪法。为完成在20世纪末把人口总量控制在12亿以内的目标，1978年中央下发《关于国务院计划生育领导小组第一次会议的报告》，明确提出“提倡一对夫妇生育子女数最好一个，最多两个”，计划生育政策至此走上了稳步发展的道路，取得了显著的成效。从图1-1可以看出，自计划生育实施以后，我国人口的出生率得到了有效控制。在1971年至1978年这短短八年期间，我国人口出生率由原来的30.74%降至18.34%。^①

1980年9月25日，党中央发表《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》，提倡“一对夫妇只生育一个孩子”。

1982年，《中共中央、国务院关于进一步做好计划生育工作的指示》，提出照顾农村独女户生育二胎。

1984年，中央批转国家计生委党组《关于计划生育工作情况的汇报》，提出“对农村继续有控制地把口子开得稍大一些。按照规定的条件，经过批准，可以生二胎；坚决制止大口子，即严禁生育超计划的二胎和多胎”，即“开小口、堵大口”。

进入21世纪后，我国人口形势发生了重大变化。随着低生育时期的到来，劳动力持续缺乏问题、人口老龄化问题、人口结构性比例失衡问题、家庭结构问题日益显现。人们在担忧的同时都不约而同地将目光转向了我国长期以来实行的“一孩”政策，希望通过生育政策的调整来解决这些问题。

2002年9月施行的《中华人民共和国人口与计划生育法》明确规定，国家稳定现行生育政策，鼓励公民晚婚晚育，提倡一对夫妻生育一个子女；符合法律、法规规定条件的，可以要求安排生育第二个子女。

2012年末，我国大陆15~59岁劳动年龄人口比上年末减少345万人，这是改革开放以来我国劳动力人口首次下降。截至2013年，我国60岁以上老年人已经达到2.0243亿人，比上年增加853万多人，占比接近总人口的15%，上升了0.6个百分点。

^① 杨群生：《关于我国计划生育政策形成和发展阶段分期问题的探讨》，载《南方人口》，1987(4)。

2013年11月，党的十八届三中全会审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。决定提出，坚持计划生育的基本国策，启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策，逐步调整完善生育政策，促进人口长期均衡发展。同年12月，中共中央、国务院印发《关于调整完善生育政策的意见》，明确了生育政策调整的重要意义和总体思路。

在“单独二孩”政策实施不到两年的时间里，申请再生育的夫妇增多了107万，2014年的出生人口也比前年增加了近50万。^①在“单独二孩”政策的影响下，中国的生育率得到了一定回升，人口老龄化加速、出生性别比过高的现象也得到了一定的缓解，但是由于全国符合“二孩”政策的家庭仅占全部家庭总数的5.3%^②，因此，“单独二孩”政策实施后带来的人口生育率的回升并没有达到政府的预期水平，提升我国生育率迫在眉睫。

2015年10月29日，党的十八届五中全会公报提出，促进人口均衡发展，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”，进一步积极开展应对人口老龄化行动。2015年12月，第十二届全国人大常委会第十八次会议审议通过《中华人民共和国人口与计划生育法修订案(草案)》，“全面二孩”政策及其配套法规得到修订，自2016年1月1日起正式实施。

第二节 生育政策变革的动因探析

尽管对总和生育率水平和人口统计数据质量的学术争论重要且必要，但就目前而言，低生育率水平已经延续多年，并且日渐严峻，这一事实和趋势已无可辩驳。人口学原理告诉我们，生育率长期低于更替水平必定导向人口负增长。在经历了从高生育率到低生育率的迅速转变后，我国人口的主要矛盾不是增长过快，而是红利消失，临近超低生育率水平。显然，面对低生育水平时代的到来，无论是人口研究还是人口工作，都走到了一个十字路口，面对的是一个新的使命，必须像当年中华人民共和国成立后面对高生育水平对国家的挑战一样奋起努力。无论在哪个历史时期，人都是自然—经济—社

① 乔晓春：《从“单独二孩”政策的执行效果看未来生育政策的选择》，载《中国人口科学》，2015(2)。

② 乔晓春：《“单独二孩”政策的利与弊》，载《人口与社会》，2014(1)。

会复合系统的组成部分，人类的生存和发展离不开资源环境系统的支持^①，关系到个人的生育行为也是如此。生产力水平的提高和科技的进步，无时无刻不在推动着社会、经济、文化等方面的发展，而社会、经济、文化的改变又进一步对生育变动的具体实施^②，即生育意愿和生育行为产生着巨大的影响。生育政策制定的目的正是通过调控生育行为，使我国的生育水平保持在最优状态。因此，在探究影响我国生育政策的动因时，不仅要看人口的变动及生育率的水平，更为重要的是从直接影响人们生育意愿的多重因素出发，才能真正发掘制约生育政策实施的根本动因。本节通过生育政策变革的动因探析，试图寻找在我国国情下，影响和制约生育政策实施的因素，从而促进我国人口新政的稳步落地。

一、社会发展的影响

（一）女性社会地位的普遍提高

中华人民共和国成立后，中国摆脱了半殖民地半封建社会的束缚，女子不再是丈夫的附属品，而应与男子享有同等的地位。中华人民共和国成立初期，女性的受教育水平普遍较低，90%以上的妇女都是文盲，扫盲运动是当时妇女教育中的首要任务。^③ 这种低教育状态会在很大程度上影响妇女的思想和在家中的地位，进而影响其生育行为。当时，很多妇女对于家庭来说就是一个生育的工具。而男性劳动力则可以在劳动生产过程中获得更多的财富。这一方面巩固了男性的主导地位，另一方面也催生了“重男轻女”的生育思想。最终导致了中华人民共和国成立初期生育发展的两大特点：一是人口数量急剧增加，二是男孩远多于女孩。为此，政府出台了一系列保护妇女权益的法律法规。由于女性的教育状况是衡量女性社会地位的重要标志之一^④，因此，妇女的解放一直都是以大力发展女性教育为基础的。后来，随着妇女思想的解放及受教育水平的逐渐提高，政府提出“生男生女都一样”的口号。有研究发现，女性受教育程度与生育率呈负相关关系，即女性受教育水平越高，越趋向于少生孩子。^⑤ 在女性受教育程度上，进入21世纪后，在生育上对女孩

① 杨发祥：《当代中华计划生育史研究》，博士学位论文，浙江大学，2003。

② 朱峰：《台湾生育转变的政治经济学分析》，硕士学位论文，厦门大学，2009。

③ 顾宁：《建国以来女性教育的成果、问题及对策》，载《当代中国史研究》，2005(12)。

④ 李从娜：《近10年来建国初期中国妇女史研究综述》，载《北京党史》，2006(2)。

⑤ 胡静：《收入、相对地位与女性的生育意愿》，载《南方人口》，2010(4)。

的歧视越来越少，甚至连农村也开始逐渐转变思想观念，家中无论男孩女孩，都可受到良好的教育。根据国家统计局 2004 年人口变动情况抽样调查，15 岁以上女性文盲率已低至 14.9%。如今，男女平权已进入了崭新的阶段，受过高等教育的女性不在少数，驰骋职场也不再只是男性的专利。女性的社会地位自此迅速提高，对于生育的选择也有了独立性和自主性，尤其是在新时代，为追求职业的发展，很多女性会选择晚婚，当面临生育选择时，高龄的忧虑会直接影响其生育意愿。

（二）社会保障体系的日趋完善

生育的结束意味着养育的开始。子女的养育必然涉及家庭经济水平、教育资源、社会压力等一系列问题。这也决定了生育行为的复杂性与非独立性，它必须要深植于整个大的社会体系的土壤之中。中华人民共和国成立后，中国的社会保障体系建设主要集中在城市，包括公费医疗、养老金的建立。而农村的社会保障只有旧合作医疗^①，老人赡养仍需要依靠家中的子女。相对来说，城市比农村有更多的社会保障。这也是在计划生育政策制定初期，城市先进行试点的重要原因之一。2008 年后，“新农合”覆盖了全部农村地区，农村老人大部分的住院费、医疗费将直接由国家承担，降低了子女的养老压力。随着社会保障体制的日趋完善，高水平的社会保障体系对生育意愿的影响也变得更为复杂，社会保障机制可以通过国家层面上的调控来减缓家庭养育子女的压力，为家庭提供一定的经济支持，进而在一定程度上提升家庭的生育意愿。但与此同时，趋于完善的国家养老保障体系会在一定程度上阻碍生育行为。生育有两种经济功能：一种是在子女成年后获得供养；另一种是当父母衰老后，如果身患重疾，子女通常要极力挽救父母生命。而社会保障对生育子女的经济功能有一定的替代作用。^② 因此，当父母不再面临养老的压力，其生育行为也会随之下降。而这种阻碍在多孩的生育上将表现得更为明显，一个孩子再加上社会保障体系的支持已足以养老，这会大大增加二孩生育政策实施的难度。

① 王天宇、彭晓博：《社会保障对生育意愿的影响：来自新型农村合作医疗的证据》，载《经济研究》，2015(2)。

② 姚从容、吴帆、李建民：《我国城乡居民生育意愿调查研究综述：2000—2008》，载《人口学刊》，2010(2)。

二、经济水平的制约

在中华人民共和国成立初期，国家经济处于较低的水平。为保障家庭的基本生活需求，需要有足够的青年劳动力来创造财富，供养家庭。因此，对于当时大部分家庭而言，子女数越多越好，这就必然会带来人口数量的猛增，但是国家资源难以支撑如此多的人口，必须制定政策控制人口数量。随着经济水平的提升和劳动市场的优化，现代生产方式对劳动力提出了新的要求，劳动力市场充满了竞争与压力，人们会更加倾向于降低生育水平、提高子女的质量，来适应社会发展的需要，这也使得计划生育政策的推行变得越来越顺利。此外，随着现代经济体系和社会保障制度的建立，儿童从传统的私人物品变成了(准)公共物品和社会投资品，儿童养育收益的社会公共性与儿童养育成本的家庭私人化之间的矛盾引起了诸如极低生育率等一系列不良后果，各国开始逐渐意识到从国家层面上承担儿童养育责任的必要性，并采取相应的措施。^① 但是在我国，养育的成本仍主要由家庭承担，国家在义务教育外对儿童养育责任的承担较少。当下，房价高、社会竞争压力大等一系列问题直接影响着家庭的生活。迫于生存的压力，妇女在照顾家庭的同时，也会外出工作。妇女外出工作一方面可增加家庭的收入，使其有能力承担抚养孩子的经济成本；另一方面，夫妻双方在外工作也必然会带来精力的不足，分配在工作上的时间多了，那么能够花在子女身上的时间必然会减少。此外，养育成本的提高会在很大程度上制约家庭的生育行为，进而影响国家的生育水平。

三、新型生育文化的渗透

生育文化是建立在一定的经济、社会条件之上的，既包括生育观念文化，也包括生育科学文化。我国传统生育文化是在农耕社会中逐渐形成的。在生育观上，普遍期望“多生”“早生”“生男孩”，传宗接代是家中妇女的重大使命与职责。在生育科学文化上，起初人们对于生育生殖的知识仅停留在经验层面，对于避孕节育的知识更是了解甚少，未能掌握科学的避孕节育手段。我国在计划进行节育工作时，很快就意识到了广大人民生育思想及技术的落后。

^① 马春华：《重构国家和青年家庭之间的契约：儿童养育责任的集体分担》，载《青年研究》，2015(4)。

在大力宣传节育思想的同时，还将节育避孕的科学知识制成小册子，免费发给群众。政府从国家层面上，推进了新生育文化的形成，“晚婚、晚育、少生、优生”的生育观念随着计划生育工作的开展逐渐渗透到每个人的心中。随着经济的发展和社会的进步，我国在实现工业化、现代化的过程中也加速了城镇化。城镇化的到来不仅将人口从农村移向城镇，更重要的是让在外务工农民的生育观在潜移默化中受到城市的新观念的影响。在新旧思想的碰撞中，生育文化也在不断改变。生育文化具有潜移默化、深远持久的特点，会直接影响人们的生育意愿和生育行为。若以提倡多生多育的生育文化为主导，则会促使生育率上升；反之，则会导致生育率下降。如今，生育科学技术迅速发展，人们的节育避孕方式也越来越科学。而生育观念上，当代家庭更注重孩子的发展和自身的意愿，逐渐开始脱离传统生育观的束缚，会站在更客观的角度，综合自身的经济基础与时间精力。人们的生育观开始有了新的变化，主要体现在以下三个方面：一是生育观开始具有个人主义倾向。新生育观蕴含着更多的理性与独立性，而传统的传宗接代、满足父母需求的思想开始逐渐淡化。二是生育数量上重质不重量。尤其是随着从农村走到城市的青年人越来越多，为了谋求更好的生活，在外漂泊的过程中，多数人已深深体会到“没文化”所带来的阻力。因此，在培养下一代时，他们会更期望于自己的子女可以成为“文化人”。在这种新观念的驱使下，当面临生育选择时，不再是以数量多为好。三是孩子性别偏好方面，多数家庭如今都变成了“生男生女都一样”。大多家庭不会出现为了传宗接代，若第一胎是女孩就必须再次生育，直到成功产出男婴的情况。这些生育观的转变都会直接影响人们的生育意愿，最终促使生育率的下降。

第三节 对现行生育政策的讨论及可能面临的挑战

一、对“全面二孩”政策的讨论与回应

近年来，伴随着低生育率而来的一系列问题日益严重。人们在担忧的同时都不约而同地将目光转向了我国长期以来实行的“一孩”政策，希望通过生育政策的调整来解决这些问题。在政府从宏观上探求政策调整方向的同时，人口学家们试图通过研究为国家生育政策的制定提供坚实的基础。2001年《人口和计划生育法》出台，允许双方都是独生子女的夫妇可以生育第二个孩