

# 兩岸菁英研究暨參訪夏令營學術研究組研究計畫

周澄謙

## 一、研究主題

中國大陸「全面二胎」政策推動與實施之探討。

## 二、文獻回顧與探討

中國自「一胎化」推行以來的生育控制政策目前已面臨轉變。1982年，中共十二大將「計畫生育政策」定為基本國策，並於同年將「計畫生育」寫入憲法。1984年於農村適當開放二胎，2013年十八屆三中全會決定實施「單獨二孩」政策，最終，2015年10月，中共十八屆五中全會通過《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十三個五年計畫》，全面實施一對夫婦生育兩個孩子的政策，<sup>1</sup>並於2016年初正式實行。

影響中國大陸人口政策改變的因素不外乎下列原因：

1. 人口老齡化日趨嚴重，年齡結構失衡。據統計，中國大陸21世紀初，60歲以上人口已達1.3億人，佔總人口數10.2%，高齡人口並以5%速度遞增，至2025年，60歲以上人口將達到三億。
2. 勞動人口比重減少。自2012年起，中國大陸勞動年齡人口即開始減少(較2011年減少345萬人)，在勞動密集產業並未趨緩情況下，國家仍有一定勞動力需求，勞動人口比重減少勢必影響經濟發展。
3. 男女性別比例失調。因「重男輕女」、「養兒防老」等觀念、計畫生育下的性別比例不平等、超音波與DNA技術下的選擇性生育影響，目前中國大陸男性人口已較女性人口多3000萬。<sup>2</sup>

中國社會科學院人口與勞動經濟研究所學者蔡昉亦於《人口轉變、人口紅利與劉易斯轉折點》一文中提及：2013年中國大陸人口撫養比由下降轉為提高，傳統意義上的人口紅利趨於消失，而聯合國對中國年齡人口預測，人口總規模預計在2030年達到高峰，15-64歲勞動人口於2015年達到高峰。在1970-2010年期間，勞動年齡人口增長率高於總人口增長率，此後則呈相反趨勢，代表人口年齡結構不再朝具有生產性方向變化。反映於勞動力市場之表現為：全國不斷出現民工荒與農民工工資逐年上漲，此即路易斯轉折點到來之特徵。<sup>3</sup>在人口紅利消失，經濟成長放緩的情況下，確保勞動供給成為人口政策的一大要務，「開放二胎」就官方立場而言便有迫切需要。

中共官方和學者們對全面二胎政策的實施效果有較謹慎的預期。估計未來五年將會出現出生高峰，每年新增出生人口300-400萬人，每年總出生人

---

<sup>1</sup> 鄧爽、劉杰、賀雪嬌，「我國全面實施『二胎政策』的利弊分析」，*產業與科技論壇*（河北），第15卷第4期（2016年4月），頁7。

<sup>2</sup> 余佳音、梁一靈，「當前形勢下關於二胎政策的思考」，*文藝生活*（湖南），2016年第1期（2016年1月），頁264。

<sup>3</sup> 蔡昉，「人口轉變、人口紅利與劉易斯轉折點」，*經濟研究*，2010年第4期（2010年4月），頁4-8。

口規模達到 1800-2000 萬人，個別年份可能超過 2000 萬人。總和生育率將由目前的約 1.6%，上升到更替水平左右。這個短暫的出生高峰以後，中國的出生人口和生育率將進入長期下降趨勢。預計全面二胎政策實施，到 2050 年將有望增加 3000 多萬勞動年齡人口，使老年人口佔比下降 2%，對經濟潛在成長率的長期「正效應」達到 0.4-0.5 個百分點。<sup>4</sup>

然該政策的實施，是否便能充分達到中共預期目標，是值得懷疑的。在《全面二孩政策下「80 後」青年生育意願及影響因素分析—基於浙江省 SX 市的實證調查》一文中，作者即針對當前中國大陸「生育主力」之「80 後」青年世代進行調查與訪談（共計 924 個樣本），發現二孩生育意願明顯受到經濟狀況、學歷層次、家庭背景、人口政策等因素影響，文章結論並認為：

1. 當前「80 後」青年多數期望生育兩個孩子（期望 2 個孩子者為 59.3%，期望 1 個孩子者為 31.5%）。
2. 「80 後」青年中男性比女性更希望生育二胎（男性 41.6%，女性 38%）。
3. 「一女戶」比「一男戶」更希望生育二胎（一孩為女孩者再生育意願為 47.8%，一孩為男孩者再生育意願為 33.8%）。
4. 「一男戶」與「一女戶」在二孩生育性別上出現差異（一孩為男孩者有 75.8% 傾向二孩為女孩，一孩為女孩者有 61.1% 傾向二孩為男孩）。
5. 受教育程度較高的「80 後」，生育二孩意願明顯低於受教育程度較低者。<sup>5</sup>

該調查研究並將生育意願因素歸結於個人因素（經濟壓力、文化因素、身體條件）、社會因素（生育傳統、養老方式）與政策因素（國家人口政策）。

網路上之調查則可見於騰訊新聞《事實說》—「中國人『二孩』生育意願調查」問卷，自 2016 年 1 月 28 日至 2 月 2 日共於騰訊新聞網頁回收有效問卷 10 萬份（該調查中男性佔 23.1%，女性佔 76.9%，70 年代以前出生者佔 1.1%，70 後佔 18.6%，80 後佔 56.6%，90 後佔 23.7%）。於此歸納調查結果如下：

1. 有計劃生育二孩者佔 31.4%（男性高於女性），無計畫者佔 36.6%，還在考慮中佔 32%。已婚者中計畫生育二孩者佔 31.3%，未婚者中有 48.6% 沒有計畫生育二孩。
2. 家中已有女孩家庭，生育慾望較強（達 31.4%，高於已有男孩家庭的 27.9%），有超過三成夫妻於生二胎問題上有矛盾。
3. 約 71% 中國人期望家中有兩個孩子，且大多希望「兒女雙全」。高收入家庭多生比例與不生比例皆最高。
4. 不想生二孩之主因為時間精力不足（24%）、經濟狀況不足（21.9%）。女性多考慮前者因素，男性多考慮後者因素。其餘較重要因素則有社會保障、社會福利不完善（15.3%）與基礎教育設施不健全（10.4%），女性則考慮對求職與職業發展的不良影響（8.9%）。

<sup>4</sup> 陳衛，「點評中國：全面兩孩生育政策面臨的挑戰」，BBC 中文網，2016 年 2 月 8 日。  
([http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/02/160208\\_cr\\_children\\_policy](http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/02/160208_cr_children_policy))

<sup>5</sup> 潘新新、赫林、汪斌，「全面二孩政策下『80 後』青年生育意願及影響因素分析—基於浙江省 SX 市的實證調查」，中共杭州市委黨校學報，2016 年第 2 期（2016 年 4 月），頁 90。

5. 若與家人意見不同，不論男女皆過半堅持不生二胎，學歷越高者越有主見。
6. 想生二胎者之理由依序以有利孩子健康發展（23.3%）、減輕子女養老壓力（21.6%）、減少成為失獨家庭風險（20.2%）等因素較高。
7. 即使未開放二胎政策，仍有 31.5% 民眾會再生二胎（68.5% 民眾在未開放二胎政策下即不生二胎）。
8. 該調查亦探究了家中孩童對於父母生二胎的支持度、觀點、支持原因、反對原因與反對父母生二胎之孩童可能採取的行動。<sup>6</sup>

綜觀上述兩項調查，可發現一般民眾「期望」家中有二胎比率皆高，且男性的期望高於女性。但這其中有計畫生育二胎者並不到三分之一，甚至在未婚者中有將近一半未計畫生育二胎。是什麼因素迫使中國已婚家庭或未婚男女在「生育二胎選擇」中有著期望與現實中的差距？從調查數據來看，「時間精力不足」與「經濟狀況不足」是最主要的因素，此結論似乎部分與中國人民大學人口與發展研究中心教授陳衛的說法一致：「中國生育率長期處於低水平則主要是中國的經濟社會發展決定的，生育政策的影響已經變得很小，甚至有學者認為沒有影響。意即，現在的低生育率不再是生育政策約束下的外生低生育率，而是經濟社會發展決定的內生低生育率。」<sup>7</sup>

北京大學人口所教授穆光宗亦提出：「全面二孩政策的出台意義很大，它終結了強制性的、代價巨大的獨生子女政策；但因為種種原因，政策效能發揮的作用預期很小，中國很難走出「選擇性獨生子女時代」和「超低生育率陷阱」。理由是，中國已經進入高成本—低意願約束下的低生育時代。」他並認為**高生養成本降低了生育積極性**，即為「生得起養不起」，而貧困家庭甚至「生不起」；而**低生育意願導致選擇性一孩化成為生育新常態**，獨生子女家庭成為主流，在社會變遷的大背景下，**生育意願代際弱化成為規律性趨勢**，亦即，80 後弱於 70 後，90 後弱於 80 後，00 後弱於 90 後。<sup>8</sup>

由上述論點我們可歸納出可能影響 80 後生育二胎的幾個重要變項，即：**父母照顧子女的時間精力、經濟狀況、社會保障福利不完善、基礎教育設施不健全與社會整體氛圍的影響**。由上列數據亦可見，在未開放二胎政策下，仍有 31.5% 的父母願意生育二胎，與開放二胎政策後確定計畫生育二胎者相差無幾（31.4%），尚在考慮者有 32%，並不因為該政策實施而增強、確定其生育二胎的意願，因此全面二胎化政策是否真能有效改善中國目前的低生育率情形？官方政策又如何回應社會民眾之意願並與之對話？是否應出台細部補助措施以增加、改變「尚在考慮者」的生育意願，即為一亟待探討的問題。

### 三、理論基礎

<sup>6</sup> 資料來源：「中國人『二孩』生育意願調查」問卷，騰訊新聞網〈<http://news.qq.com/zt2016/2children/>〉

<sup>7</sup> 陳衛，「點評中國：全面兩孩生育政策面臨的挑戰」，BBC 中文網，2016 年 2 月 8 日。  
〈[http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/02/160208\\_cr\\_children\\_policy](http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/02/160208_cr_children_policy)〉

<sup>8</sup> 穆光宗，「中國的後計劃生育時代是什麼樣子？」中國評論新聞網，2016 年 5 月 20 日。  
〈<http://hk.crntt.com/crn-webapp/touch/detail.jsp?coluid=53&kindid=0&docid=104238159>〉

本研究採用理論為人口社會學理論中：人口紅利、高齡化社會、少子化現象等概念，關於前述「選擇性一孩化生育常態」調查部分則涉及社會心理學中社會整體氛圍的分析。

按台灣學者蔡宏進之歸納，影響生育之「總體」因素為經濟、社會、文化因素，其中經濟、社會部分便提及了：生活水準與成本（經濟因素）、婦女教育水準的影響（教育提昇結果改變婦女的生育觀念），文化因素則包含生育動機、制度性規範、社會價值、宗教觀念等。文化因素是社會氛圍長期形塑而成，較難改變，在此並不討論，而就經濟發展因素而言，有兩種直接力量促使出生率下降，其一是婦女在家庭外就業率增加；其二是個人所得提高，在生活水準提高下，父母養育子女的直接成本與邊際成本加大。<sup>9</sup>

一般高所得國家因為生育率長期低於傳統的人口替代率 2.1 (population replacement rate，大陸稱為人口置換率)，大多憂慮人口結構失衡帶來經濟衰退，因此皆推出鼓勵生育的人口政策。以法國為例，促進生育政策可分為兩大面向：

#### 1. 經濟支持：

- (1) 育兒補助：依孩童數、單親或雙親雙薪等條件給予不同額度補助，可請領至 20 歲。
- (2) 托育補助：區分合格保母、居家看護、自行照顧等不同模式，提供所有家庭補助。
- (3) 家庭支持：扶養兩個以上小孩，可領取家庭補助金；為照顧 3 歲以下兒童減少工時或放棄工作，可請領兒童教育津貼；學齡前教育（3 歲至就學）免費；小孩健康狀況需長期陪伴，可申請陪伴補助（父親或母親）。

#### 2. 友善職場：

- (1) 產假及陪產假：產假最長 46 週，若有醫療因素可延長；產假期間可領取至少 10 週薪資，父親 14 天陪產假享全薪。
- (2) 育嬰假：規模超過 200 人公司員工可享兩年無薪育嬰假，女性公務員可申請 3 年無薪育嬰假，均保障返回原職。

法國的促進生育政策共投入了佔國內 2.6% 之 GDP，出生率超過 2%，用於照顧 0 至 5 歲幼兒的費用高達 GDP 的 1.1%，由於有足夠的育兒支持，法國 25 至 49 歲婦女就業率超過 8 成。若趨勢不變，2050 年法國可望成為歐洲人口最多國家，也將享有「人口紅利」。<sup>10</sup>

中國大陸自推出「全面二孩」政策後，可見之獎勵包含：二孩夫妻可獲得延長生育假等獎勵和福利，並刪除了晚婚晚育、獨生子女獎勵規定，還對禁止買賣精子、卵子及代孕等作出嚴格規定。但更進一步的具體措施似未持續推出，

<sup>9</sup> 蔡宏進，*人口學*，（台北：三民書局，2010 年），頁 133-134、292-293。

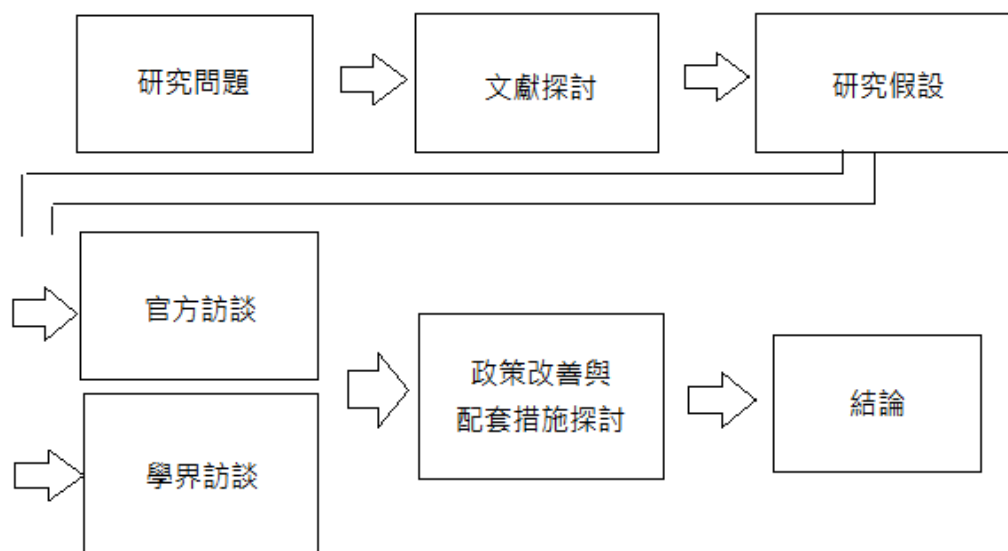
<sup>10</sup> 劉永祥，「國家政策做後盾，法生育率台灣 2 倍」，中時電子報，2015 年 10 月 15 日，〈<http://www.chinatimes.com/newspapers/20151015000385-260102>〉。

因此是否有進一步的獎勵辦法，或即將推出的辦法是否有效，是值得探究的。基於上述論據，本研究假設主張：中國大陸必須推出更具鼓勵性的生育政策與措施，才能有效增進粗出生率(**crude birth rate**，**CBR**)。

#### 四、研究方法與架構

本研究欲以文獻分析、訪談法與質性研究整合方式探究「全面二胎」政策下，中國大陸如何促進 80 後或 90 後生育意願之具體措施與辦法。訪談對象預計包涵「人口和計劃生育委員會」主管行政單位及北京市各級推動「全面二孩」之計畫生育單位、北京大學與中國人民大學學者等。其文章架構如下：

- (一) 前言
- (二) 文獻探討
- (三) 中國大陸推動「二胎政策」之原因
- (四) 「二胎政策」下官方、學界之訪查研究
- (五) 訪談分析暨政策改善與相關配套措施探討
- (六) 結論



#### 五、預期成果

於確認中國目前低生育率、80 後或 90 後不願生育二胎的主要原因後，分析「全面二胎」政策造成的影響與中共政策面臨之挑戰與待改善處。

#### 六、參考文獻

- 1.鄧爽、劉杰、賀雪嬌，「我國全面實施『二胎政策』的利弊分析」，產業與科技論壇（河北），第 15 卷第 4 期（2016 年 4 月）。
- 2.余佳音、梁一靈，「當前形勢下關於二胎政策的思考」，文藝生活（湖南），2016 年第 1 期（2016 年 1 月）。
- 3.蔡昉，「人口轉變、人口紅利與劉易斯轉折點」，經濟研究，2010 年第 4

期（2010年4月）。

4.陳衛，「點評中國：全面兩孩生育政策面臨的挑戰」，BBC 中文網，2016年2月8日。

〈[http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/02/160208\\_cr\\_children\\_policy](http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/02/160208_cr_children_policy)〉

5.潘新新、赫林、汪斌，「全面二孩政策下『80後』青年生育意願及影響因素分析－基於浙江省 SX 市的實證調查」，中共杭州市委黨校學報，2016年第2期（2016年4月）。

6.「中國人『二孩』生育意願調查」問卷，騰訊新聞網。

〈<http://news.qq.com/zt2016/2children/>〉

7.穆光宗，「中國的後計劃生育時代是什麼樣子？」中國評論新聞網，2016年5月20日。

〈<http://hk.crntt.com/crn-webapp/touch/detail.jsp?coluid=53&kindid=0&docid=104238159>〉

8.蔡宏進，人口學，（台北：三民書局，2010年）。

9.劉永祥，「國家政策做後盾，法生育率台灣2倍」，中時電子報，2015年10月15日，

〈<http://www.chinatimes.com/newspapers/20151015000385-260102>〉。