

由多源流理論視角分析 中國大陸人口政策變革 以及政策成效對解放軍 人力影響探討

作者／曾孟傑

提要

中國大陸自2016年1月1日起，開始全面實施一對夫妻可生育兩個孩子的政策，「全面二孩」政策的施行代表著施行了三十餘年的計劃生育政策正式走入歷史。然而在「全面二孩」政策施行了兩年後，大陸的新生兒出生率卻仍不見提升，甚至在2017年出現了全國出生人口數及人口出生率均同時下滑的趨勢現象，實際生育申請數與生育行為遠低於預期。儘管大陸政府透過政策逐漸鬆綁及全面開放，希望延緩甚或重新創造人口紅利，然而低出生率所造成的人口紅利下降及老齡化加劇的隱憂卻日益嚴重。本文將使用多源流理論作為分析工具，審視二孩政策推行的政策過程，並透過分析中國大陸相關之研究文獻及既有的統計數據，來探討全面二孩政策施行後，影響中國大陸生育、人口增長因素乃至於對解放軍軍力之衝擊。

關鍵詞：全面二孩政策、多源流、一胎化政策、人口紅利、計劃生育、徵兵、國防人口

壹、前言

大陸自1971年以來，整體的生育率即處在下降的趨勢，為了緩解人口結構失衡的問題，在中共於2013年底的十八屆三中全會宣布推行「單獨二孩」政策，由於施行的成效不如預期，中共於是在2015年十八屆五中全會加碼開放「全面二孩」政策。自2016年1月1日全面二孩政策正式實施迄今兩年多來，大陸的生育率卻未如預期上揚。依據中國國家

統計局所公布的中國2017年新生人口數據顯示，2017年中國出生人口計為1723萬人，比起2016年甚至減少了63萬，下降3.5%，遠低於國家衛計委之前2261萬的樂觀預期。¹在2017年1723萬新生兒當中，二孩的佔比上升到51.2%，較之2016年的40%上升了11個百分比，也就是說，儘管全面二孩政策的效果遠不如預期，但若沒有放寬至全面二孩，2017年的新生兒人口恐將低於845萬，中國大陸的低生育率狀況將更為嚴重。歷經了三十餘年的計劃

1 中國國家統計局，人口出生率、死亡率及人口增長率，<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>, accessed January 8, 2019.

生育後，開放二孩象徵著國家收回了干預的手，在解除了三十年來有如壓力鍋蓋的管控、限制後，人口理應有著爆炸性的增長，惟政策施行卻與官方原先之預期有著538萬的預估落差，究竟是什麼因素造成二孩政策在全面開放的第二年「遇冷」？以及政策在何時空條件下進入了國家的議程，並於最終正式出台，是本文希望解釋的兩個關鍵問題。

貳、文獻回顧

多源流理論係由美國約翰·金登（John W. Kingdon）所提出，起源於金登對於「垃圾桶決策模型」的進一步精簡歸納，並用以解釋公共政策的變遷問題。²金登的多源流理論認為「一個決策被提上議程是多種因素在特地時刻匯合併共同作用的結果，而非它們中的某一種因素單獨作用的結果」。公共政策過程是三個源流即問題流、政策流、政治流耦合形成「政策之窗」匯聚而成的過程，當「政策之窗」打開時，這時可能促使公共政策列入議程，最終促成公共政策的形成與實施。³

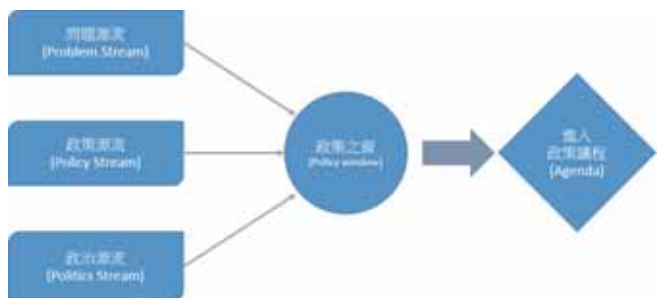


圖1：公共政策成形的過程(作者自繪)

在三個源流中，問題流產生於各種社會問題，其內涵包括問題與指標，焦點事件、危機事件和特定符號對人們看法的引導等，在問題的挖掘與確認過程中，雖有助於公共問題被政府注意，但同樣也有著被政府忽視的可能性。政策源流包括利益相關者團體、專家、學者、研究人員、政策企業家等，其內涵包括各種政策建議、主張提出的議案、演講、草擬政策建議和反應修改議案等，這其中價值觀念的可接受性與技術可行性為意見最終被採納

與否的標準；政治源流的內涵則包括政黨的意識形態、政府更迭、人民的意向以及輿論風向等，有可能影響政客考慮問題時所側重點的主要因素。⁴本文針對中國大陸全面二孩政策作為案例，使用多源流理論作為分析工具，審視二孩政策推行的政策過程。從計劃生育乃至於推行全面二孩政策的過程可以發現，三個源流對政策制定存在不同程度的影響，並且問題源流以及政治源流對政策出台有起了較大的作用。

參、中國大陸人口政策的歷史軌跡

中國大陸自1970年代末開始實施計劃生育政策，歷經了70年代的獨生子女政策、1980年代的雙獨二孩政策、2014年的單獨二孩政策以及2016年的全面二孩政策，演進迄今已歷時30餘年。這其中尤以一胎化政策的推行，對中國大陸整個人口結構影響甚深，不僅改變了中國大陸人民的觀念及生活，更影響了整個中國三十年來的發展軌跡。當時的決策背景，主要係作為應對1970年代每個家庭平均超過4個孩子的人口增長，以及與之相應的糧食短缺、醫療資源及教育問題。而在全國性法律頒布之前，各個省、直轄市、自治區已先行制訂地方的計劃生育試行條例。此後，各地都頒布了計劃生育暫行規定，對違規生育者給予經濟或行政不等的懲處。之後，計劃生育政策調整為要求一對夫婦只能生育一胎。1979年下半年起，多地又按照一胎化的要求修改計劃生育規定。除雲南、青海、寧夏、新疆農村及部分少數民族外，一胎化在全國城鄉全面實行。⁵1983年5月，國家計劃生育委員會即提出「一胎上環，二胎絕育」，致使當時創下絕育及強制流產的多項記錄。1984年在「一胎化」生育政策實施的同時，全國除河南省外，各省、市、自治區均規定了「雙獨夫婦」（即夫妻雙方均為獨生子女的夫婦）可以生育第二胎的相關內容。由於在獨生子女政策實施之初，「雙獨夫婦」還遠未成為社會現實。因此，在1980年代至2000年的二十年間，幾乎

2 鄧劍偉，〈社會管理政策的多源流分析：議程、方案與機制〉，《東北大學學報》，2013年，第3期，頁277-279。
3 朱朝霞、陳琪，〈政治流為中心的層次性多源流框架及應用研究—以上海自貿區設立過程為例〉，《經濟社會體制比較》，2015年，第6期，頁69。
4 鄧劍偉，〈社會管理政策的多源流分析：議程、方案與機制〉，《東北大學學報》，2013年，第3期，頁277-279。
5 人口紅利漸失 陸終止一胎化政策，中時電子報，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20151029004912-260401>, accessed January 8, 2019.

沒有人記得起過去這「雙獨夫婦」生育二胎的政策。⁶調查統計顯示，雙獨兩孩政策影響甚微，於是雙獨兩孩政策在2014年初被更為寬鬆的「單獨二孩」政策取代。在單獨二孩政策施行兩年後，由於成效仍舊不彰，同時面對著隨著中國大陸老齡化、獨生子女及人口結構的問題逐漸凸顯，人口紅利的降低已經直接影響到國家經濟發展，同時也造成了經濟成長下行、男女性別失衡、扶養比過高及勞動結構失衡等危機，在國家整體勞動力下滑及人口紅利逆轉壓力逐漸攀升下，中共於是在十八屆五中全會中全面「放行」全面二孩政策。

肆、「全面二孩」⁷政策議程的多源流構成

一、全面二孩的問題源流

(一) 人口紅利逐漸喪失：

一直以來，人口都是一個衡量國力的重要指標，更是國家重要的戰略資源。三十餘年來，中國大陸的計劃生育政策不僅加速了人口結構的改變，更使中國提前進入人口紅利階段，這種通過控制人口出生率換來的人口紅利，卻加快了老齡化的速度，使人口紅利的消失速度也隨之加快。⁸依據中國國家統計局的數據顯示，中國的人口撫養比在2010年降至最低點34.2%，⁹人口撫養比的升高代表著人口紅利的消失。改革開放初期，勞動年齡人口（15-59歲）規模接近6億，1998年超過8億，2005年超過了9億，2012年達到峰值9.4億，從2013年開始，勞動年齡人口規模開始緩慢減少。¹⁰依圖2顯示，21世紀前20年，中國大陸勞動年齡人口規模將繼續保持在9億的規模；21世紀40年代中期以前也

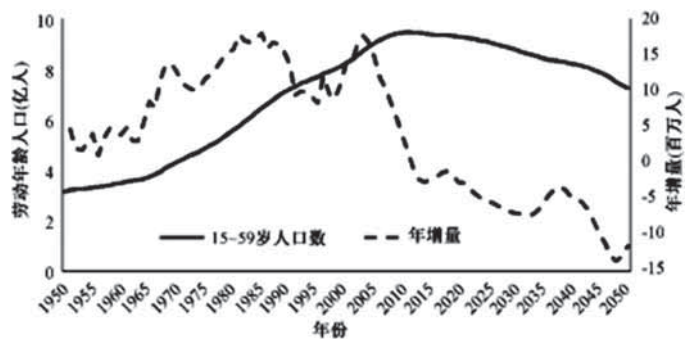


圖2：1950-2050年中國勞動年齡人口（15-59歲）變化
資料來源：原新、劉厚蓮〈中國人口紅利真的結束了嗎〉，《人口與經濟》，2014年，第6期，頁39。

大致保持在8億以上的水準；到2050年勞動年齡人口規模估計將下降至7億。這說明以現有的人口規模，到了2050年中國大陸將僅剩下近二分之一的勞動人口。

(二) 單獨二孩的政策成效不明顯：

單獨生兩孩政策自2014年1月1日正式實施後截至2015年5月底，全國提出再生育申請的單雙獨夫婦共有145萬對，僅佔符合單雙獨政策條件夫婦總數的比例為13.2%，並未有國家計生委原先所估計將出現「搶生」的景況。¹¹顯示大陸政府希望透過開放「單獨二孩」政策來拉出生率的政策是失敗的，若再未就人口政策遇冷實施全面檢討，則中國大陸持續的低生育率將不利於人口和經濟社會的可持續發展。

(三) 男女性別比失衡：

在過去計劃生育一胎化的政策背景下，造就了大陸男、女人口比嚴重失衡，男女性別比高於117：100，依據2015年的統計數據，大陸的男性比女性多了3,366萬，¹²當時「一胎化」政策下的出生

6 生育二胎：「雙獨夫婦」的意願及相關因素分析，中國社會科學網，http://www.cssn.cn/jjx/xk/jjx_1ljx/jjx_tjysljjx/201310/t20131024_517074.shtml, accessed January 8, 2019.

7 關於二孩的生育政策，最早可追溯至1984年中共中央的「七號文件」，在該文件黨和國家在提倡一對夫妻生育一個孩子的前提下，有控制的對二胎生育開大口子。2013年11月15日，十八屆三中全會在《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》中提出「堅持計劃生育的基本國策，啟動實施一方是獨生子女的夫婦可以生育兩個孩子的政策，逐步調整完善生育政策，促進人口長期均衡發展」的「單獨二孩」政策。此後，在「單獨二孩」政策施行後，陸續有著不同領域的學者、專家乃至於研究團隊透過研究論文、報告、採訪、議案等形式提出政策構想政策建議。最終基於應對人口老齡化及完善人口發展戰略的考量，全面放寬讓一對夫婦可生育兩個孩子的「全面二孩」政策於焉成形。

8 原新、劉厚蓮，〈中國人口紅利真的結束了嗎〉，《人口與經濟》，2014年，第6期，頁38。

9 中國國家統計局，人口年齡結構和扶養比，<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>, accessed January 11, 2019.

10 原新、劉厚蓮，〈中國人口紅利真的結束了嗎〉，《人口與經濟》，2014年，第6期，頁39。

11 曾毅，〈盡快實施城鄉「普遍允許二孩」政策既利國又惠民〉，《人口與經濟》，2015年，第5期，頁116。

12 大陸男女比例接近 性別比104.81，中時電子報，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180119005270-260409>,

人口現在已屆適婚年齡，男性找不到婚配對象的現象已逐漸演變為棘手的社會問題，除了增加婚配的難度，也將造成勞動市場結構的失調，更將影響傳統家庭和社會的穩定。

(四)經濟成長趨緩：

中國大陸經濟自改革開放後歷經了數十年的高速增長，但自2012年起即逐漸開始趨緩。由於人口是拉動經濟增長的最直接動力，低生育率所造成的經濟成長下行、扶養比過高及勞動結構失衡等結構性問題，將使得中國大陸推動經濟轉型的路走得異常艱辛。依據中國國家統計局統計數據，2010年以後，中國適齡勞動人口比重開始下降，人口對GDP的貢獻率逐漸下降，中國人口紅利開始消失。人口對GDP的貢獻率從2011年開始出現明顯的下滑，由2011年的16.25%下降至2014年的12.66%。¹³如果這種人口結構轉變態勢繼續持續，中國將出現未富先老的景況，如何透過人口政策創造第二次人口紅利，將是中國經濟發展的真正關鍵。

(五)各類社會焦點事件：

計劃生育施行三十餘年後，為社會帶來了超過1億的獨生子女，不僅形成了特殊的社會現象，更改變了中國大陸的家庭關係、結構及規模，一些個案經過媒體的披露或網際網路的推波助瀾，造成了社會極大的反響。其中一胎化政策實施後，失獨家庭數量每年都不斷增長，目前總數已經超過百萬，¹⁴例如2012年經媒體披露的《一個計生委主任的失獨之痛》，¹⁵即引發廣大的反響。其他包括2013年「張藝謀超生罰款人民幣2.4億」、¹⁶2014年

媒體對單獨一孩政策後《女子辦二胎證跑斷腿 全家出動二十多次歷時四月》的報導、¹⁷2015年山東省臨沂市發生「購買流產指標 各村需完成固定數額超生婦女引產任務」的醜聞、¹⁸2013年媒體披露廣西《超生遭強制人流後過世 當地計生委被殺》¹⁹的報導、2015年雲南一名警官因為「妻子超生丟了差」²⁰以及各地無數機關超生開除或非人道干預的事件。

多源流理論認為，上述的問題源流需一些推動力引起政府內部及社會大眾關注，推動力有時是由像開始引起人們關注這個問題的一次危機、政策制定者的個人經歷或特定焦點事件所引發。長期以來，國家對計劃生育實施各類嚴厲的管控措施、行政處罰、非人道干預與公眾需求引起的社會衝突時有所聞。在單獨二胎政策頒布後，公眾對政策回應冷淡，實際生育率遠低於預期等，均敲響了計劃生育政策的警鐘，透過影響社會輿論逐漸引起政府的關注。

二、全面二孩的政策源流

關於二孩的生育政策，最早可追溯至1984年中共中央的「七號文件」，在該文件黨和國家在提倡一對夫妻生育一個孩子的前提下，有控制的對二胎生育開大口子。2013年11月15日，十八屆三中全會在《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》中提出「堅持計劃生育的基本國策，啟動實施一方是獨生子女的夫婦可以生育兩個孩子的政策，逐步調整完善生育政策，促進人口長期均衡發展」的「單獨二孩」政策。此後，在「單獨二孩」政策施行後，陸續有著不同領域的學者、專家乃至於研

accessed January 11, 2019.

13 吳雪 周曉唯，〈人口紅利、制度紅利與中國經濟增長〉，《經濟體制改革》，2017年，第3期，頁12。

14 風笑天、王曉燾，〈從獨生子女家庭走向後獨生子女家庭——「全面二孩」政策與中國家庭模式的變化〉，《中國青年社會科學》，2016年，第2期，頁48。

15 一個計生委主任的失獨之痛，江山新聞網，<http://jsnews.zjol.com.cn/jsxww/system/2012/08/08/015304545.shtml>, accessed January 13, 2019.

16 張藝謀超生面臨11.5億罰款 拒絕移民：讓孩子當中國人，東森新聞雲，<https://star.ettoday.net/news/304154>, accessed January 13, 2019.

17 女子辦二胎證跑斷腿 全家出動跑二十多次歷時四個月，荊楚網，<http://news.cnhubei.com/xw/sh/201401/t2814552.shtml>, accessed January 13, 2019.

18 山東訂定「流產指標」，供不應求還需向鄰縣購買，東森新聞雲，<https://www.ettoday.net/news/20150524/510893.htm>, accessed January 13, 2019.

19 廣西漢計生局行凶殺人 輿論同情凶徒，大紀元，<http://www.epochtimes.com/b5/13/7/25/n3925306.htm>, accessed January 13, 2019.

20 《大國空巢》解禁之爭：計生政策的政治博弈，紐約時報中文網，<https://cn.nytimes.com/china/20151105/c05sino-book/zh-hant/>, accessed January 16, 2019.

究團隊透過研究論文、報告、採訪、議案等形式提出政策構想政策建議。由「單獨二孩」到「全面二孩」政策成形，歷經了以下的政策歷程：

2014年3月，《大國空巢——走入歧途的中國計劃生育》作者易富賢受訪時曾表示：全面二胎也不會生育井噴；²¹2014年10月，中國社科院副院長蔡昉指出，中國或在2年內向所有夫婦放開二胎政策；²²2014年12月，中國社科院在發布《經濟藍皮書：2015年中國經濟形勢分析與預測》時指出：我國接近低生育陷阱呼籲「全面二孩」；²³2015年1月，人口政策研究專家劉長庚議加快實施全面放開二孩的步伐，並建議先試點；2015年2月，專家在中國人口形勢分析與展望研討會上指出，建議用五年的時間過渡到全面二胎，並依年齡逐步施行二胎生育；²⁴2015年3月，廣東省全國人大代表在兩會期間，建議獎一、放二、限三，廣東可作為試點；²⁵2015年8月北京大學國家發展研究院教授曾毅表示：盡快實施城鄉「普遍允許二孩」政策既利國又惠民；²⁶2015年11月，復旦大學人口與發展政策研究中心主任彭希哲表示，政府必須推出相應的政策、加大投入解決育齡人群の後顧之憂，才能鼓勵更多的育齡家庭按政策生育；²⁷2015年3月，李克強對全面放開二孩時間表回應：正在進行全面評估。²⁸這其中又以易富賢在其《大國空巢》一書中提出「不停止計劃生育更待何時」，更是對中共中央的計劃生育政策提出逆耳忠言，真知灼見，這本著作從2007年初出版時遭禁，一直到2013年由國務

院轄下的出版社大力推廣，但當時中國大陸的官僚機構內部也因此進行激烈的拉鋸戰（計生委及國務院發展研究中心），²⁹顯見專家學者們的政策呼籲最終對中共中央產生了影響。

依照金登的多源流理論，政策是經由社會輿論、利益訴求及專業評估的意見，透過各種路徑交互激盪所淬煉出的過程。人民透過媒體、政府的網路民意管道、各類論壇及社群網路等多元參與方式，對政府制度設計及效果進行表達。基於對計劃性生育、單獨二孩生育政策的詬病、相關性配套政策的欠缺、施政效果與公眾期望的巨大差距以及政策引發的民怨問題等進行施政路線的對談。政府官僚接收人民的政策建議後，從而進行評估、矛盾與交鋒、整理，然後從妥協中產生共識，進而解決治理難題。透過以上歷程，也可以將「全面二孩」政策推行，視為歷經專家、學者對於政府部門不斷呼籲建議，政府部門在遭遇政策無效的衝擊以及彙集了各類問題源流後，從而調整施政方針的過程。

三、全面二孩的政治源流

一胎化政策施行三十年後，各種弊端不斷湧現，除了勞動結構的失衡、人口紅利的喪失及經濟成長下行外，男女性別失衡造成新的社會問題和無數憾事、民怨慢慢埋下社會不穩定的因子。根據統計，中國大陸有超過3.24億婦女在生育第一胎後，被要求於體內裝置子宮內節育器（IUD），以避免再懷胎，如果拒絕，則有可面臨子女無法進入公立學校、公務員失去公職、不能進行醫療保險等變相

21 易富賢：全面二胎也不會生育井噴，環球網評論，http://opinion.huanqiu.com/opinion_china/2014-03/4874682.html, accessed January 13, 2019.

22 社科院副院長：中國或在2年內向所有夫婦放開二胎政策，人民網，<http://politics.people.com.cn/n/2014/1017/c1001-25855327.html>, accessed January 13, 2019.

23 社科院《經濟藍皮書》：應盡快全面放開二孩政策，中國社會科學網，http://skpj.cssn.cn/skyskl/201412/t20141216_1444645.shtml, accessed January 13, 2019.

24 專家建議盡快出台普遍二胎政策 按照年齡逐段放開，新浪財經網，<http://finance.sina.com.cn/china/20150213/004821542171.shtml>, accessed January 13, 2019.

25 廣東政協委員建議深圳可試點放開生二胎政策，新浪網，<http://news.sina.com.cn/c/2007-02-04/094712224343.shtml>, accessed January 13, 2019.

26 曾毅：盡快實施城鄉「普遍允許二孩」政策既利國又惠民，北京大學國家發展研究院，<http://www.nsd.pku.edu.cn/publications/briefing/2015/0805/23363.html>, accessed January 13, 2019.

27 全面二孩促人口均衡發展 政策實施需相關配套措施，中國新聞網，<http://www.chinanews.com/gn/2015/11-04/7605944.shtml>, accessed January 13, 2019.

28 李克強回應全面放開二孩時間表：正在進行全面評估，澎湃新聞網，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1311351, accessed January 13, 2019.

29 《大國空巢》解禁之爭：計生政策的政治博弈，紐約時報中文網，<https://cn.nytimes.com/china/20151105/c05sino-book/zh-hant/>, accessed January 16, 2019.

懲罰。三十年來，中國大陸至少有4億的新生兒因一胎化政策而遭到強制引產，³⁰這類壓抑人民生育意願的強制性政策所造就的失獨家庭和人民對政策的合理性的質疑，成為國家不得不重視的難題。但對政府造成最大的衝擊，莫過於人民對於「單獨二孩」這樣的政策鬆綁的冷淡回應。2014年中國大陸開放單獨二孩，當時民眾普遍認為在生育權利上，非獨生子女和獨生子女不應受到區別對待。而單獨二孩開放當年，新生兒人數為1,687萬人，但是隔年2015年的新生兒數反而少了32萬人，這除了大陸官方高估了中國所有夫婦願意生第二胎的意願外，在育齡女性人口下降、一孩的出生率比二孩還低的環境下，中共政府也不得不正視即使全面開放生育限制，中國新生兒也很難有驚人成長的事實。隨著當時領導人胡錦濤所提出的「科學發展觀」這個指導思想和「和諧社會」的目標，在併同了十二五規劃的總結及十三五規劃制定的關鍵年度，執政方針隨著中央逐漸重視社會公平、強化法治精神並積極正面回應人民訴求而有了調整轉向的機遇。同時，由於政府「十三五」規劃中應對人口老齡化所採取的根本戰略為一改進勞動人口人力資本，提高生產力，以科技推動社會發展；³¹在應對人口發展的戰略上提出了「家庭生育與國家人口規劃並重，科學計劃生育」。希望國家透過政策國家要特別關注人口總量、性別結構和年齡結構的關係，將總和生育率控制在1.8~2.0、性別比控制在1:1的水準上，以降低老齡化、空巢化、少子化、及獨子化的社會問題。³²

此外，另一個影響政治源流方向的核心關鍵，乃在於有組織的政治力量或是領導層的更迭。在中國大陸的政治體制下，計劃生育政策大轉向，在政治源流的核心關鍵就是領導人的決心與意志。2012年中共第五代領導人習近平正式接班，在他一連串雷厲風行的反腐打貪以及強勢的執政引領下，不僅

對內掃除政治障礙，對外更強勢擴張，成為繼毛澤東與鄧小平以後最強勢的領導人。他的強勢除了體現在「打貪」、「軍改」、「深化改革」這樣難啃的硬骨頭以外，對於外交以及兩岸政策他更是敢於亮劍，展現無比堅定的意志。較之於江澤民及胡錦濤，習近平更敢於打破固有的窠臼，展現深遠的戰略眼光與決斷。2013年11月，中共在十八屆三中全會通過的《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》指出：「逐步調整完善生育政策，促進人口長期均衡發展」。³³這是中國大陸實行30年計畫性生育政策後首次重大調整，也是中共高層對於長期以來面對中國大陸人口問題所提出的擘劃與具體回應。2015年10月29日，中共十八屆五中全會審議通過《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議》。與以往不同的是，這次的建議案是由中共總書記習近平向中全會做說明。這是中共中央近25年來首次就五年計畫（建議案），由總書記親自向中全會做說明，依過去慣例，這個工作向由國務院總理負責，顯見習近平對於已經迫在眉梢的中國人口問題的重視與焦慮。習近平在會議中特別強調「為促進人口均衡發展，完善人口發展戰略，全面實施一對夫婦可生育兩個孩子政策，積極開展應對人口老齡化行動」，³⁴一錘定音，終結了一胎化政策。

在總合了一胎化對社會種種負面影響，考量國家總體經濟下行的壓力，匯流了無數專家學者的呼籲建議，並基於領導人意志與國家大戰略的可持續發展下，配合著國家全新的施政方針規劃有利時空，問題源流、政策源流及政治源流耦合交匯，此時「政策之窗」於焉開啟。於是，在2015年12月，全國人大常委會表決通過了人口與計劃生育法修正案，全面二孩於2016年1月1日起正式實施。這一政策正是對「十三五」時期人口發展戰略和應對老齡化的一種積極回應。

30 中國一胎化後造成的社會問題，Money DJ理財網，<http://blog.moneydj.com/joe/2017/01/19/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E4%B8%80%E8%83%8E%E5%8C%96%E5%BE%8C%E9%80%A0%E6%88%90%E7%9A%84%E7%A4%BE%E6%9C%83%E5%95%8F%E9%A1%8C/>, accessed January 11, 2019.

31 姜春力，〈我國人口老齡化現狀分析與「十三五」時期應對戰略與措施〉，《全球化》，2016年，第8期，頁99。

32 姜春力，〈我國人口老齡化現狀分析與「十三五」時期應對戰略與措施〉，《全球化》，2016年，第8期，頁104。

33 劉明福，〈「中國夢」與「中國孩」—「計劃生育」應當轉型為「科學生育」〉，《決策與信息》，2014年，第22期，頁185。

34 陸全面開放二孩 拚2020年脫貧，中時電子報，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20151030001833-260301>, accessed January 11, 2019.

伍、全面二孩政策成效不彰的原因

一、養育成本過高

依據2016年《中國理財周刊》對當時中國大陸的物價推估，並暫不列計物價、教育費用上漲等因素，在大陸生養一個子女至大學畢業，至少需要花費50萬至130萬元人民幣。在北京、上海、廣州、深圳這些一線城市裡，這樣的開支規模只能算是「低標」。在中國一、二線大城市白領階級的平均薪資還未達已開發國家三分之一的背景下，若再加入二孩所需額外的住房面積、看護成本，在大陸一、二線城市生育二孩的直接成本估計將超過百萬，相當於先進國家撫養一個子女的成本。³⁵在大陸尚未提出實質鼓勵生育的配套政策前，大陸的生養痛苦指數仍將居高不下，全面二孩的政策也勢必持續「遇冷」。

二、社會保障制度的不足

現階段中國大陸對於未滿3歲的嬰幼兒缺乏配套的保障機制，對於未滿3歲的嬰幼兒的照護仍僅局限於家庭，經濟寬裕的家庭可以專業保姆或僱傭達成新生兒照護，但一般普通家庭則多由夫妻雙方的父母承擔了育兒的責任，以減輕高昂的育兒成本。依據學者蔣萊對上海市某住宅單位職業婦女為研究對象所做的「職業女性的生育二孩意願」研究調查，數據顯示：本人和配偶同時承擔幼兒照顧責任的比例為22.7%；本人為照顧者的比例佔14.1%；由配偶擔當照顧之責的比例最低，僅約1.9%；由夫妻雙方長輩照顧的比例則高達55.2%。這樣的數據結果顯示，即使是雙薪家庭若不藉助第三方協助仍難以擔負起嬰幼兒的撫養事宜。³⁶在過去計劃生育「一胎化」政策背景下，由於家庭中的子女數被設定為1時，使得大陸的家庭結構出現「4-2-1」模式，即夫妻兩人有四個老人和一個子女需要照顧。在全面二孩政策推行後轉變為「4-2-

2」的家庭結構下，中國大陸社會生養成本益趨高昂，若需要同時扶養四個老人和兩個子女，往往代表著高昂的經濟成本及養育時間的付出，如果沒有配套的托育服務體系，普遍的家庭兩孩之目標將仍難實現。

中國大陸從2016年起全面放開二孩。2016年的出生人數約為1,786萬人，同比雖增加131萬人，但關鍵的幼兒園數量卻嚴重不足。依據日本經濟新聞在2017年的報導，大陸學齡幼兒人數約為4,264萬人，而中國的公立幼兒園由於幼教師資的不足，使得幼兒園數量難以大幅增加，目前大陸公立幼兒園的數量僅約8.6萬所，這讓公立幼兒園的入園競爭變得極為激烈，找關係「走後門入園」幾已成為常態。另一方面，全中國大陸私立幼兒園據統計也僅約有15萬所，私幼其高昂的學托育費用幾乎佔去了一個家庭四分之一的收入，使得許多有生養二孩意願的父母望之卻步。³⁷

此外，在大陸人力資源市場所出現的一種普遍現象，即已生育二孩的婦女，其競爭力明顯較之未婚、僅生育一孩的女性來的強，原因是因為企業在招聘過程中，會將人力成本在無形中納入考量，因為職業婦女生育二孩所代表的是原工作職能的中斷，且大陸的生育保險係由聘用單位繳納保費，無須由個人負擔，故在同等條件下，使得企業更傾向雇用男性或是已完成二孩生養的女性。而這類因為企業招聘女性時所設下隱形的門檻，雖然在大陸《勞動法》通過後對於女性已明文律訂了相關權益保障，但由於現有的就業保護政策對隱性的性別歧視現象缺少具體罰則，無法消除對於女性就業時所可能面對的隱性歧視情形。³⁸有意生養二孩的職業婦女，也可能因為必須面對生育所帶來的第二次職業生涯中斷，連帶影響著女性生養二孩的意願。尤其在全面二孩政策被賦予了國家戰略及社會結構的重大意義下，公共性育兒服務的空缺及不足仍非常

35 育兒痛苦指數 大陸舉世最，中時電子報，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20180816000206-260301>, accessed January 11, 2019.

36 蔣萊，〈職業女性的生育二孩意願——以上海市HP區樓宇就職女性為對象〉，《中華女子學院學報》，2016年，第5期，頁51。

37 「入園難」在阻擋中國人的二孩夢，日經中文網，<https://zh.cn.nikkei.com/china/cpolicssociety/25570-2017-06-20-05-00-04.html?start=0>, accessed January 11, 2019.

38 殷雅琪、孫勝剛、陳晨，〈全面開放二胎政策後我國婦女就業與勞動權益保護的法律應對〉，《法律經緯》，2018年，頁233。

多，生養負擔仍完全倚賴家庭甚或女性承擔的現況下，新政策的成效勢必不如預期。³⁹

三、戶籍制度

中國大陸現行的入學制度與戶籍制度掛鉤，從鄉村至城市打工的農民工子女難以在父母工作的城市就讀，只能就讀城市的低水平農民工子弟學校，亦或回到家鄉上學，成為留守兒童。過去，由於很多父母在工作所在地並沒有戶籍，生育的小孩要在當地入學難如登天，一些大城市透過制定各種高標準來關閉區域內的各級學校，藉由這些高門檻來趕走外地人口；而留在農村的兒童在得不到父母的照顧及隔代教養的狀態下，同時影響了他們的身心健全及成長安全，這些問題都嚴重地壓抑了人民生育一孩甚或是二孩的意願。⁴⁰ 2014年7月，中國國務院印發《關於進一步推進戶籍制度改革的意見》後，大陸許多一、二線城市已降低落戶門檻，放寬「暫住證」轉為「居住證」的限制。一線城市則相繼建立「積分落戶制度」，放寬農業轉移人口落戶的管道。雖然官方逐漸放寬過去在戶籍制度上的桎梏，但戶籍制度的保留與取消仍引起諸多辯論。主張保留者認為，中國大陸人口龐大，貧富差距無可避免，應當控制人口流動，防止貧困人口大量湧向城市；主張取消者則主張，原有戶籍制度阻礙城市發展、農業現代化，限制遷徙自由，導致人才無法自由流動。⁴¹ 在戶籍管制措施仍處在這樣有條件的設限狀態下，都將持續影響數以億計在中國各大城市打工、就業的農民工在生養下一代的意願。

四、高房價

英國經濟學家阿克索伊（Cevat Giray Aksoy）在為歐洲發展銀行做的《房價對出生率的影響：來自英格蘭的新證據》一文顯示，高房價和低生育之間，是有著明顯的因果關係的。⁴² 依據該文的研

究數據顯示，房價每上漲1萬英鎊，有房產家庭的生育率將提升3.8%，無房產家庭的生育率則下降4.4%。阿克索伊解釋，對於有房的人來說，房價上漲給他們的財富帶來淨增值，使他們有了餘裕擴充家庭，以養育新的家庭成員。對於租房客來說，房價上漲則使得存錢買第一間房子的壓力更大，他們更傾向選擇將生育向後推遲。在他的研究中也發現，當房價上漲10%，有房產家庭的生育率會增加2.8%，但是無房產家庭的生育率則會下降4.9%。這個研究結果解釋了一個中國大陸普遍的現象：真正影響生育率的是人們的經濟安全感。⁴³ 依據中國人民大學於2012年，針對中國大陸18歲以上公民所做的中國綜合社會調查（CGSS）顯示，地區的人均GDP及房價都影響了人民生養二胎的意願。因為當地區人均收入水準較高時，同時代表著該地有著較高的消費及物價水準，相對拉高了日常生活的成本；而高房價則代表較高的固定借貸成本，相對壓低了每月可分配的薪資額度。⁴⁴ 自改革開放後中國大陸經濟歷經了數十年的高速增長，一直到2012年起則逐漸開始趨緩。於此同時，大陸的房價自2012年開始飆漲，加重了許多育齡夫妻還貸的壓力，而高房價則同時帶動了高物價，使得年輕人薪資每月可分配淨額大幅縮水，更遑論冀望這所剩無幾的收入來養育一孩甚或二孩。這個現象也說明了為什麼中國大陸人口在2012年達到峰值9.4億，而從2013年開始，勞動年齡人口規模便開始逐年減少。⁴⁵

五、性別選擇的結果，造成嚴重的男女人口比例失衡

一胎化政策影響中國大陸最深的，就是性別選擇下的男女失衡現象。在農村，男丁除了有土地分配外，還可以分擔農務；而女丁則因為要外嫁而得

39 蔣萊，〈職業女性的生育二孩意願——以上海市HP區樓宇就職女性為對象〉，《中華女子學院學報》，2016年，第5期，頁55。

40 全面二孩政策不夠？陸人口學家：應開放戶籍管制、實施減稅，東森新聞雲，<https://www.ettoday.net/news/20181115/1307037.htm>, accessed January 11, 2019.

41 北京一把火 燒出中國戶籍制度困境，中央社，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201711300399.aspx>, accessed January 11, 2019.

42 房價會影響出生率？房價越高，年輕人越不敢生小孩！每日頭條，<https://kknews.cc/zh-hk/house/mqenbq6.html>, accessed November 21, 2019.

43 高房價！是扼殺社會生機的罪魁禍首！每日頭條，<https://kknews.cc/zh-tw/world/r38v62o.html>, accessed January 30, 2019.

44 付文，〈全面開放二胎政策遇冷的影響因素分析〉，《經濟論壇》，2018年，第570期，頁131。

45 吳雪 周曉唯，〈人口紅利、制度紅利與中國經濟增長〉，《經濟體制改革》，2017年，第3期，頁12。

不到土地分配。人民因為養兒防老即土地分配，則不得不偏好並追求男性的後代，⁴⁶形成根深蒂固的「重男輕女」觀念。而這樣的觀念對中國大陸人口結構造成了男女性別的失衡這類結構性的問題。依據統計，迄至2017年末，全中國的男性人口逾7.1億人，而女性人口則僅接近6.8億人，總人口性別比為104.81（以女性為100），男性比女性多了3266萬人。⁴⁷（如圖3）這樣懸殊的性別比例是累積了三十年的計劃生育出現的適齡青年性別失衡，而這代人適值婚嫁之齡，適婚的男性找不到婚配的對象來生育，形成育齡婦女規模下降、登記結婚對數下降以及婚育年齡推遲這幾個不利人口增長的因素。⁴⁸在未來10年，處於育齡高峰期的女性將減少40%左右，如果不大力鼓勵生育，中國的年出生人口將以每年減少30萬到80萬的速度雪崩。⁴⁹依據中國人民大學於2012年所發起的中國綜合社會調查（CGSS）顯示，當一個家庭中有獨生男孩時，父母親對於生養第二胎的意願並不高，⁵⁰在在證明中國「重男輕女」的觀念影響了生育政策放寬後的成效。而中國的男女比失衡反映了另外一個城鄉差異，也就是「剩女孤男」的產生，一胎化政策累積至今日，中國大陸城市裡出現了大量的難婚不婚的「剩女」，而鄉村則積累了沒有對象婚配的「剩男」。大量剩男的存在將對社會穩定、傳統道德及婚姻家庭關係等造成嚴重衝擊。⁵¹尤其男女人口數的懸殊，女性未來將可能被當作「稀缺資源」看待，這使得相對落後的農村可能出現以「轉房」⁵²的方式來結束單身，或是出現販賣婦女、買賣婚姻或是加劇性犯罪現象的發生。

六、限制生育易，獎勵生育難

當前中國大陸婚育的家庭世代適逢一胎化政策推行下的獨生子女，當雙方都是獨生子女時，由於他們的家庭背景就不符合多生家庭的成長經驗，相較於有兩個以上兄弟姊妹的家庭，獨生子女所組成的新家庭世代更傾向不生養二孩，這與夫妻兩人從小所受文化薰陶息息相關，不管是觀念上認為理所當然，抑或是價值上認為此環境對下一代有利。⁵³依據學者洪敏秀一份針對北京市共2,334個已有一孩的獨生父母家庭的研究統計，獨生父母家庭在二孩的意向上顯示出較低的生育意願，有意生養第二胎的家庭在比例上不到3成，而不生或沒想好的占獨生父母家庭總比例的70.7%。⁵⁴（如表1）另外，長期的一胎化政策下，過去各地計生人員不斷對人民渲染「人口負擔論」，對生養一個以上的子女祭出各樣的罰則，並同時強調計劃生育是中國的基本國策。而言猶在耳，2016年卻全面改口，將過去對二胎的「引、紮、殺」的恐嚇性標語，180°轉換為「生不出二胎說明你不夠努力」、「讓全村都懷上二胎是村支書不可推卸的責任」等哭笑不得的「策勵」。過往的只生一胎觀念已根深蒂固、深植人心，昨是今非的政策轉向，很大的程度說明了人民對於新出台政策的混亂及猶疑。

七、女性晚（未）婚比例的逐漸上揚

儘管全面二孩政策的效果遠不如預期，但若沒有放寬至全面二孩，2017年的新生兒人口恐將低於845萬，中國大陸的低生育率狀況將更為嚴重。中國大陸女性孩次生育率數據反映了這一變化。自2004年到2016年，中國的二孩生育率上升約2%，三孩生育率上升約0.5%，但同一時期的一孩生育率卻從26.12%降至16.43%，下降約10個千分點。

46 生育率下降，二胎也難逆轉人口危機？美國之音，<https://www.voachinese.com/a/voaweishi-20180123-io-china-birthrate/4220054.html>, accessed January 11, 2019.

47 大陸男女比例接近 性別比104.81，中時電子報，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180119005270-260409>, accessed January 25, 2019.

48 「全面二孩」放開第2年：出生人口比上年減少63萬人，澎湃新聞，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1959225, accessed January 25, 2019.

49 人口雪崩！再不行動，中國年出生人口將每年30萬到80萬的速度下滑，每日頭條，<https://kknews.cc/finance/pezaya2.html>, accessed January 25, 2019.

50 付文，〈全面開放二胎政策遇冷的影響因素分析〉，《經濟論壇》，2018年，第570期，頁131。

51 〈人口焦慮 剩女孤男〉，《聯合報》，民國108年1月25日，版A15。

52 指女子例須嫁給亡夫的弟兄，或指子女在家族內過繼的舊習俗。

53 付文，〈全面開放二胎政策遇冷的影響因素分析〉，《經濟論壇》，2018年，第570期，頁131。

54 洪秀敏、朱文婷，〈二孩時代生還是不生？獨生父母家庭二孩生育意願及影響因素探析〉，《北京社會科學》，2017年，第5期，頁69。

顯見一孩生育率的顯著下降，才是生育率難以回升的關鍵因素。⁵⁵依據中國民政部發佈之統計公報顯示，2017年全國共有1063.1萬對青年男女登記結婚，這個這數字比2016年下降了7%，⁵⁶婚配事宜的推遲間接影響了生育率的成長。隨著知識的普及、教育程度的提高、女性獨立自主程度提升以及傳統男婚女嫁觀念的轉變，中國大陸女性未婚比例逐年攀升。不婚比例的升高形成了一孩生育率下滑的現象，依據上海婦聯公布的《改革開放40年上海女性發展調研報告》中，比較2005年和2015年的有配偶人口比例，發現女性有配偶的比例在各年齡段都呈現下滑趨勢，且在25至29歲年齡組的降幅更高達11.5%，30至34歲年齡組降幅也達7.6%，顯示過去10年中，90後女性選擇單身的比例越來越高。另外，依據江蘇省民政局2017年公布的平均初婚年齡，女性34.3歲高於男性34.1歲。陝西民政局的統計資料，男性初婚年齡為28.7歲、女性28.6歲，與2016年同期相比，均晚0.1歲；而青島民政局提供的數據，則發現2017年初婚平均結婚年齡是28.3歲，其中男性為28.2歲，女性為28.4歲。⁵⁷顯示晚婚現象在大陸社會有越來越普遍的趨勢，而晚婚及未婚的比例不斷提高，也直接衝擊了大陸一孩的生育率。

陸、當前人口結構對解放軍人力的影響

當前解放軍兵役制度採取的是「義務兵與志願兵相結合、民兵與預備役相結合的兵役制度」，依據《中華人民共和國憲法》第五十五條內容「依照法律服兵役和參加民兵組織是中華人民共和國公民的光榮義務」，⁵⁸《中華人民共和國兵役法》推行義務兵役制後，為解放軍維持龐大的兵員規模奠定了基礎。然而，在中國大陸長

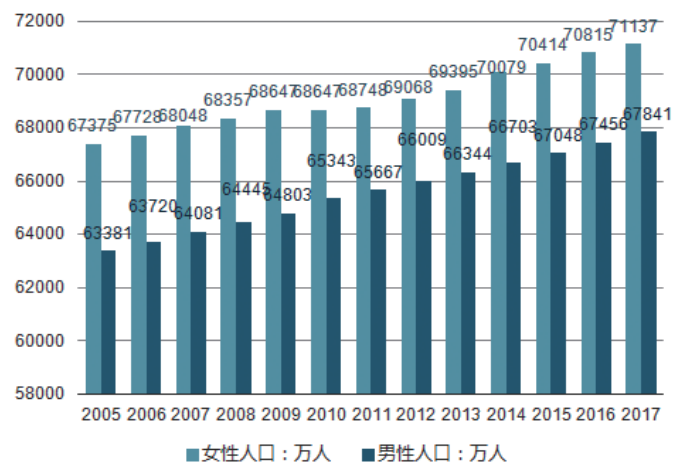


圖3、中國大陸男女人口數統計

資料來源：2018年中國人口男女比例現狀及男女人口比例失衡發展趨勢分析，中國產業信息網，<http://www.chyxx.com/industry/201807/659448.html>。

期以來嚴格施行的計劃生育政策效應下，使得役齡青年的人口基數逐年降低。中共建政後的兩波生育高峰，讓中國大陸自1980年代起維持了近30年的人口紅利，但隨著人口撫養比的升高以及勞動規模的下降，使得大陸整體的人口紅利漸漸消失，並逐步邁向老年社會。由於國防人口⁵⁹與勞動人口有著高度重疊性，這使得國防人力資源與國家總人口結構直接相關。⁶⁰

由於中國擁有全世界最長的國界線，總長度約2萬2千餘公里，更有著世界最多的陸地邊境鄰國，共與14個國家邊界相接壤，⁶¹這使得它需要一支龐大的戰略常備部隊以及邊界守備軍，而漫長的邊界亦代表著沉重的防務。即使經歷多次的裁減，加以中共中央軍委主席習近平於2015年宣布，中國將再裁減軍隊員額30萬人，解放軍陸軍員額亦將首次降至百萬以下，即便如此，解放軍仍是世界上最龐大的武裝力量，這使中國不但承

55 開放二胎後 中國的生育率為什麼依然在變低？留園網，<https://news.toutiaoabc.com/newspark/view.php?app=news&ac=view&nid=283017>, accessed January 25, 2019.

56 中國民政部2017年社會服務統計公報。<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/2017/201708021607.pdf>.

57 陸女性晚婚年齡再上升 上海最高，中時電子報，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20181129000223-260309>, accessed January 25, 2019.

58 齊琳琳，《憲法學》，（成都：西南財經大學出版社，2017年），頁66。

59 指與國防行為有關的國家人口，其數量、質量和結構受制於國家人口。

60 焦智立、李新建、王先鳳，〈人口政策調整對國防人口的影響與對策〉，《西安政治學院學報》（陝西省），2015年，第6期，頁15。

61 中國與鄰國邊界問題現狀：約90%陸地邊界已劃定，搜狐新聞網，<http://news.sohu.com/20050831/n226833010>.

表1：獨生父母家庭的生育意向

	有意願	無意願	尚未決定	合計
人數	683	776	875	2334
百分比	29.3%	33.2%	37.5%	100%

資料來源：洪秀敏、朱文婷，〈二孩時代生還是不生？獨生父母家庭二孩生育意願及影響因素探析〉，《北京社會科學》，2017年，第5期，頁72。

擔著沉重的防務負荷，更有著役齡青年人口基數不足的龐大壓力。現今的中國大陸無疑是一個人口大國，但卻不是一個人力資源強國。未來戰爭的高科技趨勢，使軍隊高素質人力需求短期內難以提高的矛盾隱現。⁶²到了以中國大陸2015年初服役的18~22歲適齡人口計約5100萬人；2021年後適齡人口估計總共將減少1100萬人。⁶³此外，中國大陸實行計劃生育政策以來出現了大量的獨生子女，子女的「稀缺性」造成家庭的過度關愛、保護，這又再次衝擊了願意入營從軍的人口比例。⁶⁴而獨生子女即使從軍，其家庭結構面對軍隊的高風險特性將顯得相對脆弱，在因為戰備任務所產生的傷損下，又將因為「失獨」⁶⁵所產生沉重的社會議題。

長久以來，中國大陸役齡青年的的人口基數逐漸下降，每年的幅度高達2%~3%左右，而青壯勞動人口數量急遽減少，造成國防人口對應性的下滑，甚至已經普遍出現省思如何解決「當兵冷、徵兵難」的研究。當前人口問題對解放軍的影響包括人口基數下降造成的兵源徵集問題；以及在兵源不足的情況下，所出現的高科技條件下所需高素質軍事人力稀缺的問題。依據統計，由於長期以來計劃

生育政策效應，大陸中部某省份的役齡青年人數為例，在該省2013年18歲役齡男性約有42.1萬人，迄至2017年則已降至38萬人，由此可見可徵募的兵源範圍已明顯縮小。⁶⁶對應印度0~14歲的人口占比為28.5%，中國大陸為16.5%；65歲以上人口占比，印度是5.8%，中國大陸則是10.1%，未來這樣的差距將會持續擴大。目前印度人的人口平均年齡為26歲，而中國大陸則為35歲。印度每年出生的人口幾乎等於中國大陸的2倍，加上中國的生育率僅印度的1/2，未來10年中國大陸處於23~29歲生育高峰的女性將減少約43%，在這兩個不利因素加乘，以及在中國社會老化速度遠高於印度的狀況下，這代表印度在20年後的役齡人口亦將是中國大陸的4倍。⁶⁷這意味著中國龐大的軍事規模在沒有足夠的兵員供給支撐下，軍事能力將不可避免的受到影響。在中、印兩國時而緩和時而緊張的外交關係下，未來類似2017年中、印兩國在洞朗邊界對峙事件再度發生，在益趨緊張的狀況下，中國大陸軍事人力的素質將面臨嚴峻的考驗。除了印度之外，美國的狀況也可作為中國大陸的對照。作為中國大陸在世界上最大的戰略對手，美國的15~64歲成年人口與0~14歲兒童之比為3.2，⁶⁸生育率亦高達1.8(中國大陸僅為1.6)，再加上其開放而多元的移民，⁶⁹有效彌補了自然生育的差額，是已開發國家中唯一在人口的替代率保持在世代更替水準的大國。若中、美未來在貿易戰或其他各領域的矛盾加劇，局部亦或不同形式的軍事衝突可能性將大增。加上中國正應對老齡化社會正式到來，國家預算需要投入更大規模在社會福利相關項目上，較少的勞動力(國防人力)規模意味著較少的賦稅(軍事規模)，以及較大的社會福利開支(防務壓力)，而中國各類國家利益也不斷的對外拓展的當前，中國在軍事及防務上的不安全

shtml, accessed March 12, 2014.

62 谷体峯、閻吉昌，〈中國人口老齡化對軍事人力的影響分析〉，《改革與開放》(南京市)，2013年，第12期，頁40。

63 焦智立、李新建、王先鳳，〈人口政策調整對國防人口的影響與對策〉，《西安政治學院學報》(西安市)，2015年，第6期，頁15。

64 丁學洲，〈國防人口長期均衡發展研究〉，《人口研究》(北京市)，2014年，第5期，頁109。

65 「失獨家庭」係指獨生子女死亡，其父母不再生育、不能再生育和不願意收養子女的家庭。

66 朱軍，〈堅持問題導向，破解征兵難題〉，《國防》(北京市)，2018年，第6期，頁64。

67 陳陣，〈國防人口安全視閥下全面二孩的政策效應〉，《勞動經濟評論》(北京市)，2016年，第9卷，頁140。

68 陳陣，〈國防人口安全視閥下全面二孩的政策效應〉，《勞動經濟評論》(北京市)，2016年，第9卷，頁137。

69 根據美國人口普查局2018年公布的數據顯示，外國移民人口占了美國總人口的14%。美國移民人口在2017年來到4,450萬人。

感勢必將持續擴大。

柒、結語

中國大陸全面二孩政策的出臺和落實，有助於緩解人口老齡化、性別比例失調，並回歸人口的長期均衡發展。本文運用多元流理論來分析中國大陸計劃生育如何轉折至全面二孩政策，而二孩政策最終的出臺，係由於人口結構性失衡的問題源流、政府官僚與專家學者角力下的政策源流，以及政治時空與強勢領導者主導下的政治源流的匯聚耦合，進而開啟了政策之窗的結果。由於中國大陸的特殊體制與國情，三個源流對政策制定雖存在不同程度的影響，但不可諱言的是，問題源流以及政治源流對政策出臺有起了較大的作用。這其中除了問題源流點明了當前中國大陸所面臨的戰略困境，並敲響了社會危機的警鐘外，真正將之推進至匯流及開啟政策之窗的核心關鍵仍然是政治源流。2012年中國面臨了經濟成長趨緩、房價飆漲及勞動年齡人口規模進入了拐點等重大困境，於此同時習近平正式接班，在應對種種不利因素下，習近平展現了改革的決心與意志，一錘定音，終至全面二孩政策正式施行。

然而，在全面二孩政策施行兩年後，政策成效卻遠不如預期，政策「遇冷」的關鍵因素在於政府政策雖出臺，但社會的各項制度包括教育、經濟及社會保障等政策卻仍在一胎政策的基礎下延續，讓生育率難以有效提升。這說明了政策施行，在全面配套完備前恐將無法達到預期效果。尤其是高房價、高養育成本及社會保障制度尚不完備等因素，是壓抑人民生養意願的關鍵，因為當生育下一代可能將使自己變窮並嚴重影響生活品質時，人們將失去經濟上的安全感，生養下一代將成為收入改善前較不急迫或是可以推遲的次要問題。此外，雖從機構改革的角度來看，2018年3月13日，國務院提請全國人大審議的《國務院機構改革方案》中提出，「不再保留國家衛生與計劃生育委員會，組建國家衛生健康委員會」，以及該方案在3月17日經十三屆全國人大一次會議表決通過。這是自1981年國家

計劃生育委員會組建以來，國務院組成部門中第一次沒有「計劃生育」名稱。但當前計劃生育仍舊是位列中國大陸憲法的條文內容中，⁷⁰在政府徹底放棄過去實施了幾十年的一胎化政策、廢除對各項對生育的干預限制前，生育的風氣恐將持續冷淡，只要人民仍然無法決定自己的合意生育狀態未改善，中國大陸的人口成長恐將持續維持低檔狀態。

而這股低生育風潮若未能有效逆轉，未來中國大陸的經濟、社會、國防乃至於總體國力都將走向下坡。應對中國大陸在全世界日益複雜的地緣政治環境，以及逐漸對中國開始採取防備姿態的西方各國，中國能否透過充足的軍力，在國土邊界、石油生命線、維和任務、一帶一路沿線甚或海外軍事基地常駐布署，以維護中國只會更加多元的國家利益，已是中共領導人眼下最大的挑戰。畢竟，當前的中國大陸已非40年前那個封閉、落後的中國，當時中國的國家利益僅圍繞在國土週邊，維護的也僅僅就是確保領土不受外力進犯。在中國大陸「韜光養晦」的對外政策方針維持了數十年後，中國崛起的巨大身軀開始被週邊國家以及歐美大國逐漸視為具大的威脅，而這個現狀又因為「安全困境」(security dilemma)又更加被惡化，這使得無論中國做什麼，週邊國家以及歐美大國都有充分的理由來遏制它，尤其，當中國已逐漸像美國一般，在全球各地都慢慢擁有「安全利益」(security interest)的此時，中國已無法繼續維持低調、韜光養晦，⁷¹而不管是為了防禦抑或是維護自己潛在利益，中國不得不朝向建設一支更為強大、高效而科技化的軍事力量邁進，而人口則是這股實力的根本構成。當前的生育率低迷和人口紅利下降，勢必成為牽動著未來能否實現習近平在十八大所提出的「兩個一百年」政策目標，也就是將中國建成一個「富強民主文明和諧美麗的社會主義現代化國家」的核心關鍵。

參考文獻

- 丁學洲(2014)國防人口長期均衡發展研究。人口研究，5:109。
- 付文(2018)全面開放二胎政策遇冷的影響因素分

70 第二十五條 國家推行計劃生育，使人口的增長同經濟和社會發展計劃相適應；第四十九條 夫妻雙方有實行計劃生育的義務。

71 王義桅、唐小松譯，約翰·米爾斯海默著，《大國政治的悲劇》，（臺北：麥田出版社，2017年），頁447。

- 析。經濟論壇，570:131。
- 朱朝霞、陳琪(2015)政治流為中心的層次性多源流框架及應用研究—以海自貿區設立過程為例。經濟社會體制比較，6:69。
- 朱軍(2018)堅持問題導向，破解征兵難題。國防，6:64。
- 吳雪、周曉唯(2017)人口紅利、制度紅利與中國經濟增長。經濟體制改革，3:12。
- 谷体峯、閔吉昌(2013)中國人口老齡化對軍事人力的影響分析。改革與開放，12:40。
- 姜春力(2016)我國人口老齡化現狀分析與「十三五」時期應對戰略與措施。全球化，8:99-104。
- 洪秀敏、朱文婷(2017)二孩時代生還是不生？獨生父母家庭二孩生育意願及影響因素探析。北京社會科學，5:69。
- 風笑天、王曉燾(2016)從獨生子女家庭走向後獨生子女家庭—「全面二孩」政策與中國家庭模式的變化。中國青年社會科學，2:48。
- 原新、劉厚蓮(2014)中國人口紅利真的結束了嗎。人口與經濟，6:38。
- 殷雅琪、孫勝剛、陳晨(2018)全面開放二胎政策後我國婦女就業與勞動權益保護的法律應對。法律經緯，233。
- 陳陣(2016)國防人口安全視閥下全面二孩的政策效應。勞動經濟評論，9:137。
- 曾毅(2015)盡快實施城鄉「普遍允許二孩」政策既利國又惠民。人口與經濟，5:116。
- 焦智立、李新建、王先鳳(2015)人口政策調整對國防人口的影響與對策。西安政治學院學報，6:15。
- 劉明福(2014)「中國夢」與「中國孩」—「計劃生育」應當轉型為「科學生育」。決策與信息，22:185。
- 蔣萊(2016)職業女性的生育二孩意願—以海市HP區樓宇就職女性為對象。中華女子學院學報，5:51-55。
- 鄧劍偉(2013)社會管理政策的多源流分析：議程、方案與機制。東北大學學報，3:277-279。
- John Mearsheimer(2014)王義桅、唐小松譯，大國政治的悲劇。臺北：麥田出版社。The Tragedy Great Power Politics。
- 中國民政部2017年社會服務統計公報。<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/2017/201708021607.pdf>。
- 中國國家統計局(2019)人口年齡結構和扶養比。<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01> (accessed January 11, 2019)
- 李春(2019)人口焦慮 剩女孤男。《聯合報》，1月25日。
- Money DJ理財網(2017)中國一胎化後造成的社會問題。<http://blog.moneydj.com/joe/2017/01/19/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E4%B8%80%E8%83%8E%E5%8C%96%E5%BE%8C%E9%80%A0%E6%88%90%E7%9A%84%E7%A4%BE%E6%9C%83%E5%95%8F%E9%A1%8C/> (accessed January 11, 2019)
- 人民網(2014)社科院副院長:中國或在2年內向所有夫婦放開二胎政策。<http://politics.people.com.cn/n/2014/1017/c1001-25855327.html> (accessed January 13, 2019)
- 大紀元(2013)廣西漢計生局行凶殺人 輿論同情凶徒。<http://www.epochtimes.com/b5/13/7/25/n3925306.htm> (accessed January 13, 2019)
- 中央社(2017)北京一把火 燒出中國戶籍制度困境。<https://www.cna.com.tw/news/acn/201711300399.aspx> (accessed January 11, 2019)
- 中時電子報(2015)人口紅利漸失 陸終止一胎化政策。<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20151029004912-260401> (accessed January 8, 2019)
- 中時電子報(2015)陸全面開放二孩 拚2020年脫貧。<https://www.chinatimes.com/newspapers/20151030001833-260301> (accessed January 11, 2019)
- 中時電子報(2018)大陸男女比例接近 性別比104.81。<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180119005270-260409> (accessed January 11, 2019)
- 中時電子報(2018)大陸男女比例接近 性別比104.81。<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180119005270-260409> (accessed January 25, 2019)
- 中時電子報(2018)育兒痛苦指數 大陸舉世最。<https://www.chinatimes.com/newspapers/20180816000206-260301> (accessed January 11, 2019)
- 中時電子報(2018)陸女性晚婚年齡再上升 上海最高。<https://www.chinatimes.com/newspapers/20181129000223-260309> (accessed January 25, 2019)
- 中國社會科學網(2012)生育二胎：「雙獨夫婦」的意願及相關因素分析。<http://www.>

- cssn.cn/jjx/xk/jjx_1ljx/jjx_tjysljjx/201310/t20131024_517074.shtml (accessed January 8, 2019)
- 中國社會科學網(2014)社科院《經濟藍皮書》：應盡快全面放開二孩政策。http://skpj.cssn.cn/skyskl/201412/t20141216_1444645.shtml (accessed January 13, 2019)
- 中國國家統計局(2018)人口出生率、死亡率及人口增長率。http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01 (accessed January 8, 2019)
- 中國新聞網(2015)全面二孩促人口均衡發展 政策實施需相關配套措施。http://www.chinanews.com/gn/2015/11-04/7605944.shtml (accessed January 13, 2019)
- 日經中文網(2017)「入國難」在阻擋中國人的二孩夢。https://zh.cn.nikkei.com/china/cpolicssociety/25570-2017-06-20-05-00-04.html?start=0 (accessed January 11, 2019)
- 北京大學國家發展研究院(2015)曾毅：盡快實施城鄉「普遍允許二孩」政策既利國又惠民。http://www.nsd.pku.edu.cn/publications/briefing/2015/0805/23363.html (accessed January 13, 2019)
- 江山新聞網(2012)一個計生委主任的失獨之痛。http://jsnews.zjol.com.cn/jsxww/system/2012/08/08/015304545.shtml (accessed January 13, 2019)
- 每日頭條(2018)再不行動，中國年出生人口將每年30萬到80萬的速度下滑。https://kknews.cc/finance/pezaya2.html (accessed January 25, 2019)
- 每日頭條(2018)高房價！是扼殺社會生機的罪魁禍首！https://kknews.cc/zh-tw/world/r38v62o.html (accessed January 30, 2019)
- 東森新聞雲(2013)張藝謀超生面臨11.5億罰款 拒絕移民：讓孩子當中國人。https://star.ettoday.net/news/304154 (accessed January 13, 2019)
- 東森新聞雲(2015)山東訂定「流產指標」，供不應求還需向鄰縣購買。https://www.ettoday.net/news/20150524/510893.htm (accessed January 13, 2019)
- 東森新聞雲(2018)全面二孩政策不夠？陸人口學家：應開放戶籍管制、實施減稅。https://www.ettoday.net/news/20181115/1307037.htm (accessed January 11, 2019)
- 美國之音(2018)生育率下降，二胎也難逆轉人口危機？https://www.voachinese.com/a/voaweishi-20180123-io-china-birthrate/4220054.html (accessed January 11, 2019)
- 留園網(2018)開放2胎後 中國的生育率為什麼依然在變低？https://news.toutiaoabc.com/newspark/view.php?app=news&act=view&nid=283017 (accessed January 25, 2019)
- 紐約時報中文網(2015)《大國空巢》解禁之爭：計生政策的政治博弈。https://cn.nytimes.com/china/20151105/c05sino-book/zh-hant/ (accessed January 16, 2019)
- 紐約時報中文網(2015)《大國空巢》解禁之爭：計生政策的政治博弈。https://cn.nytimes.com/china/20151105/c05sino-book/zh-hant/ (accessed January 16, 2019)
- 荊楚網(2014)女子辦二胎證跑斷腿 全家出動跑二十多次歷時四個月。http://news.cnhubei.com/xw/sh/201401/t2814552.shtml (accessed January 13, 2019)
- 新浪財經網(2015)專家建議盡快出台普遍二胎政策 按照年齡逐段放開。http://finance.sina.com.cn/china/20150213/004821542171.shtml (accessed January 13, 2019)
- 新浪網(2007)廣東政協委員建議深圳可試點放開生二胎政策。http://news.sina.com.cn/c/2007-02-04/094712224343.shtml (accessed January 13, 2019)
- 澎湃新聞(2018)「全面二孩」放開第2年：出生人口比上年減少63萬人。https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1959225 (accessed January 25, 2019)
- 澎湃新聞網(2015)李克強回應全面放開二孩時間表：正在進行全面評估。https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1311351 (accessed January 13, 2019)
- 環球網評論(2014)易富賢：全面二胎也不會生育井噴。http://opinion.huanqiu.com/opinion_china/2014-03/4874682.html (accessed January 13, 2019)

作者簡介

曾孟傑

海軍官校正期89年班

國立政治大學東亞所博士生

現服務於教育部