

中国计划生育政策直接成本估算：1997—2012年

杨志勇^{1,2}, 李琼^{2①}

(1. 中国社会科学院 财经战略研究院, 北京 100028; 2. 对外经济贸易大学 国际经济贸易学院, 北京 100029)

摘要: 现代国家治理离不开公共政策评估, 人口政策的选择同样如此。政策成本越高, 代表社会资源投入越多。中国人口政策已经转向, 但既往政策运行成本的研究还不够到位。本文基于中国人口结构大转变的背景, 使用分项加总的方法, 估算人口政策的直接成本, 结果表明, 1997—2012年中国计划生育总投入累计达到8 113.18亿元, 其中占比最大的是社会抚养费和国家计划生育投入经费。为了更直观地显示计划生育成本, 本文对计划生育投入与教育投入和医疗卫生投入做了横向比较, 以期为中国公共政策的权衡取舍提供依据。

关键词: 财政支出; 计划生育政策; 政策直接成本估算; 社会抚养费

中图分类号: F234.2; C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-176X(2016)03-0064-08

一、引言

公共政策制定者经常面临权衡取舍的难题。为了合理配置公共资源, 决策者必须比较不同政策的成本和收益, 全面掌握信息, 做出正确决策。政策成本分析既涉及效率, 又关乎公平。政策成本优化要求以最小的投入获得最大的产出, 并实现成本的公平合理分配。那么, 谁是政策的最终受益人? 谁又是成本的最终承担者? 这样的问题决策者均无法回避, 但无论是成本收益分析, 还是投入产出决策, 研究者都要先估算政策实施的成本。

20世纪80年代, 计划生育被定为基本国策, 但关于人口政策的走向问题一直存有争论。十八届三中全会提出, “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”; 十八届五中全会又提出全面实施一对夫妇可生育两个孩子的政策, 这说明人口政策已经发生变化。因此, 全面估算人口政策成本, 不仅有利于全面评价既有的人口政策, 也对未来财政收支结构的优化有重要意义。为了落实计划生育政策, 不仅国家财政投入大量资金, 而且社会资金投入也相当可观。在社会总资源既定的条件下, 计划生育投入对其他投入(如教育投入、医疗卫生投入等)是否存在挤出效应, 收益能否覆盖成本等问题都亟待深入研究。

二、文献综述

计划生育政策是中国一项独特的公共政策。中国学者对计划生育政策的研究与国外学者对生育决策研究有一定的差异。国外的研究主要从微观视角入手, 分析生育成本和收益, 其对分析中国居民的生育决策也有借鉴意义。Leibenstein

收稿日期: 2016-01-13

基金项目: 中国社会科学院哲学社会科学创新工程项目“中国财税价格体制改革研究”(2015CJYCX01)

作者简介: 杨志勇(1973—), 男, 福建莆田人, 教授, 博士, 博士生导师, 主要从事财税理论与比较税制研究。E-mail: zyyang@cass.org.cn

和 Notestein^[1] 提出了孩子成本—效益理论，将家庭养育孩子的成本分为直接成本和间接成本，并指出随着社会的发展，孩子养育成本不断增加，但除享乐收益之外的其他收益持续下降。Becker^[2] 引入孩子净成本概念，指出如果养育孩子的净成本大于零，孩子为一般耐用品，则父母从孩子那里得到心理收益；如果净成本小于零，孩子为一般产品，则这可以带来产品的增值。Easterlin 和 Crimmins^[3] 提出生育需求供给理论，指出如果需求大于供给，则生育无需控制；如果供给大于需求，则生育控制政策就是必要的。

国内学者分析中国的人口政策多侧重于宏观视角，进而形成了不同的人口政策主张。第一种观点对计划生育政策持肯定态度。马寅初^[4] 主张，应在正确估计人口增长情况的基础上适当控制人口，他的主张后来成为中国计划生育政策的主要理论基础。彭珮云^[5]、张维庆^[6]、杨魁孚等^[7] 均正面评价了中国人口政策，认为政策成效显著，有效促进了居民生活水平提升、人口素质提高和经济高速增长。关于人口现状，邬沧萍和谢楠^[8] 认为，中国人口规模依然庞大，将在一段时间内维持惯性增长态势，因而不应放开生育政策。翟振武^[9] 也持有相似观点。田雪原^[10-11] 指出，当前中国人口红利期并未结束，未来可能形成人口和劳动力“以质量换数量”的新红利机遇期。第二种观点主张，随着中国人口红利逐渐消失，人口政策应该逐步放开。蔡昉^[12] 认为，逐步放开二胎政策是一项没有既得利益集团反对，并且可以让最广大人民群众获益的改革领域。第三类观点较为激进，认为中国需即刻放开计划生育政策。郭志刚^[13]、李建新^[14] 均指出，中国生育率过低将导致严重的少子化和过度老龄化，须即刻放开生育政策。旅美学者易富贤^[15] 也一直对人口控制政策持否定态度。宋健和范文婷^[16] 通过计算 2000 年和 2010 年全国和各省、市、自治区的人口再生产指标，得出人口再生产模式已呈现萎缩型的结论，支持了计划生育政策放开的观点。

国内也有从微观视角分析计划生育政策成本和收益的研究。在成本估算上，主要方法是加总不同的计划生育成本，但在具体明细加总上，不同学者采用了不同方法。董恒进和顾杏元^[17] 将计划生育的成本分为 20 项，加总得到计划生育总成本。另外，比较常见的是将计划生育投入分

为国家财政拨款开支和社会开支^[18]，在此基础上，严军和李树茁^[19] 将计划生育成本从费用来源角度分为由地方财政拨款开支的计划生育费用、集体负担的计划生育费用和乡村负担的计划生育费用。杨魁孚等^[7] 则将计划生育投入分为国家财政投入、非国家财政投入和国际援助。

需要指出的是，本文侧重于分析计划生育的国内投入，而忽略国际援助，原因是此类国际援助主要来自联合国人口基金，来源相对单一且金额较少。1994 年后，联合国人口基金将中国从重点受援国家调整为一般受援国家，调整了对中国援助资金的分配标准，援助资金减少^[20]。另外，其他此类国际援助金额也较少，据盛朗和齐新杰^[21] 的计算，1998 年中国接受此类国际援助的金额仅为 20.40 万元。

三、计划生育政策的直接成本估算

计划生育政策成本包含直接成本和间接成本，前者是政府和社会对计划生育政策的直接货币投入；后者则反映计划生育政策改变社会人口结构并对整个经济社会发展产生的负面影响，包括对人口出生率、婚姻家庭、劳动教育、社会保障和人口迁移等的影响。虽然间接成本估算非常重要，但受篇幅和研究主题所限，本文只估算直接成本，间接成本估算有待另文研究。

（一）国家财政投入

国家财政投入指的是国家计划生育经费投入。2000 年以前，计划生育经费同文化、文物、体育、档案、地震、海洋和通讯等事业费共同组成预算科目中的“文体广播事业费”类。2000 年，“计划生育事业费”款下设 9 项科目，分别为：手术减免经费、避孕药具经费、基层计划生育专职干部经费、独生子女保健费、宣传经费、服务站经费、流动人口计划生育管理费、干部训练费和其他计划生育事业费^[22]。随后，财政部进一步细化计划生育经费，并将计划生育财政投入划分为 16 种，如表 1 所示。从表 1 中可以看出，国家计划生育投入中，占比最大的是行政运行费用和计划生育家庭奖励费用，2012 年和 2013 年前者分别占 19.82% 和 18.66%，后者分别占 18.41% 和 19.22%。计划生育家庭奖励费用以奖励的形式归还社会，形成非独生子女家庭对独生子女家庭的一种补贴。行政运行费用是政策的执行成本，占比如高的政策执行成本，无疑需要决策者和研究者给予重点关注。

表1 2012年和2013年全国人口与计划生育事务支出

	2012年(亿元)	占比(%)	2013年(亿元)	占比(%)
人口与计划生育事务	812.85	—	907.53	—
其中:行政运行	161.11	19.82	169.37	18.66
一般行政管理事务	33.40	4.11	34.33	3.78
机关服务	9.00	1.11	8.36	0.92
人口规划与发展战略研究	1.68	0.21	2.16	0.24
计划生育家庭奖励	149.68	18.41	174.47	19.22
人口和计划生育统计及抽样调查	2.93	0.36	2.91	0.32
人口和计划生育信息系统建设	7.73	0.95	6.65	0.73
计划生育、生殖健康促进工程	22.61	2.78	29.30	3.23
计划生育免费基本技术服务	34.09	4.19	34.74	3.83
人口出生性别比综合治理	2.48	0.31	2.56	0.28
人口和计划生育服务网络建设	41.99	5.17	43.57	4.80
计划生育避孕药具经费	8.71	1.07	8.90	0.98
人口和计划生育宣传教育经费	27.06	3.33	28.08	3.09
流动人口计划生育管理和服务	15.30	1.88	16.38	1.80
人口和计划生育目标责任制考核	16.19	1.99	18.61	2.05
其他人口与计划生育事务支出	278.88	34.31	327.14	36.05

数据来源:中华人民共和国财政部预算司网站上《2012年全国公共财政支出决算表》和《2013年全国公共财政支出决算表》。

国家计划生育投入经费的变动情况,如表2所示。从表2中可以看出,国家财政计划生育投入逐年增加,1997—2013年,国家计划生育投

入经费从43.64亿元增加到907.53亿元,增加了近20倍;同期,人均投入也从3.53元增加到66.69元,约占人均教育经费支出的4%。

表2 国家计划生育投入经费

年份	投入经费(亿元)	人均投入(元)	总人口数(万人)	年份	投入经费(亿元)	人均投入(元)	总人口数(万人)
1997	43.64	3.53	123 626	2006	244.76	18.62	131 448
1998	50.40	4.04	124 761	2007	303.24	22.95	132 129
1999	58.99	4.69	125 786	2008	364.01	27.41	132 802
2000	64.51	5.09	126 743	2009	442.79	33.18	133 450
2001	82.96	6.50	127 627	2010	587.94	43.85	134 091
2002	114.71	8.93	128 453	2011	694.38	51.54	134 735
2003	141.89	10.98	129 227	2012	812.85	60.03	135 404
2004	183.67	14.13	129 988	2013	907.53	66.69	136 072
2005	255.37	19.53	130 756	2013—1997	863.89	63.16	12 446

数据来源:总人口数来自国家统计局网站,包括中国人民解放军现役军人数据,未包括香港、澳门特别行政区和台湾省的人口数据。2010—2013年的全国计划生育投入经费数据来自财政部决算数,人均经费为经费总数除以人口数而得。其他年份人均投入经费数据来自《人口和计划生育常用数据手册》2011年^[23]和2012年^[24],全国计划生育投入经费为人均投入和总人口数相乘而得,其中,2006—2009年全国各地区计划生育人均投入来自《全国人口和计划生育财务报表》,1997—2005年数据来自财政部决算。

(二) 非财政投入

非财政投入指的是社会各界的计划生育经费投入。在计划生育政策实施初期,此项投入主要来自国家财政。20世纪80年代末90年代初,随着各省计划生育条例的出台,计划外生育费成为计划生育投入的重要收入来源。随着经济的持

续发展和居民收入水平的不断提高,这部分收入甚至成为基层政府收入的主要来源。中国计划生育投入的第二个重要组成部分——非财政投入由此形成。本文参考杨魁孚等^[7]的分类,将非财政投入分为计划生育统筹费、社会抚养费(原计划外生育费)和企业计划生育投入。

1. 计划生育统筹费

刘明光等^[25]利用2005年在全国6省（吉林、河北、陕西、四川、江苏和福建）30个样本县、60个样本乡镇、116个村和1949名村民的调查数据，估计出2000年中国“乡统筹，村提留”人均负担水平为32.07元/人，2004年为4.76元/人（仅部分县存在）。张林秀等^[26]利用中国科学院农业政策研究中心的农村经济社会调查数据，估计出2000年中国“乡统筹，村提留”人均负担水平为34元/人，2004年为0.30元/人，其中，人均“乡统筹，村提留”的34元中包含计划生育统筹费和地方企业捐赠等的其他项为4元/人。据此，本文假设计划生育统筹费占总“乡统筹，村提留”经费的10%，估计结果如表3所示。另外，税费改革后，中央逐步取消了“乡统筹，村提留”，2004年后的数据本文忽略不计。从表3中可以看出，计划生育投入中的计划生育统筹款自1997年起逐年下降，从1997年的33.67亿元下降至2004年的1.51亿元。2005年起计划生育统筹费取消。

表3 计划生育统筹费估计结果

年份	人均“乡统筹，村提留”（元）	农村总人数（万人）	“乡统筹，村提留”总额（亿元）	计划生育统筹款（亿元）
1997	40	84 177	336.71	33.67
1998	38	83 153	315.98	31.60
1999	36	82 038	295.34	29.53
2000	33	80 837	266.76	26.68
2001	20	79 563	159.13	15.91
2002	12	78 241	93.89	9.39
2003	6	76 851	46.11	4.61
2004	2	75 705	15.14	1.51

数据来源：第（1）列为作者估计数值，第（2）列来自《中国统计年鉴2012》，第（3）列为第（1）、（2）列相乘所得，第（4）列为第（3）列乘以10所得。

2. 社会抚养费

1982年，为控制人口增长，国家计生委和财政部制定了《关于加强超生子女费管理的暂行规定》，对不符合政策生育的家庭征收超生子女费。1991年后，超生子女费改称计划外生育费。计划外生育费是对计划外生育者征收的补偿性资金，属于预算外资金，由乡（镇）人民政府、街道办事处负责征收，上交县（市、区）计划生育委员会管理。2000年，中共中央、国务院颁布《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育率水平的决定》，将计划外生育费改成社会抚养费，由“乡收县管，财政监督”、“专款专用”改为统一上缴国家财政，纳入财政预算。

估算社会抚养费需要确定两个数值：一是征收人数（按婴儿数量计）；二是征收标准。征收人数的估计公式是：社会抚养费征收人数=当年出生总人数×(1-计生率)^①。根据《社会抚养费征收管理办法》，社会抚养费的征收额分别以当地城镇居民年人均可支配收入和农村居民年人均纯收入为计征的参考标准，结合当事人的实际收入水平以及不符合政策规定生育子女的情况而定。社会抚养费的具体征收标准由各省（自治区和直辖市）规定。按照康朝晖^[27]的研究，除黑龙江和山西之外，^②各省（区市）基本上是按上一年的城镇居民年可支配收入或农村居民年人均纯收入乘以计征倍数确定的，收入超过当地平均水平的，以实际收入为计征基数。关于计征倍数，非婚生育者一般在0.50—2倍之间，有配偶而与他人生育者则翻倍。夫妻违法生育一个子女的，计征倍数在基数的1—10倍之间；违法生育两个子女的，则在4—10倍之间。为了计算简便，本文从各省的人口数和计划生育符合率两方面考虑，假定社会抚养费的征收为当年城镇家庭人均可支配收入或农村居民家庭人均纯收入的3倍。^③本文估算了1997—2011年的社会抚养费，如表4所示。

① 计生率即出生政策符合率。

② 山西省的征收办法是，违反规定生育第二个子女的，按夫妻双方上年总收入的20%征收社会抚养费，合计征收7年，其总额不得低于5000元。

③ 违反规定生育第二个子女，山东按照上一年城镇居民家庭人均可支配收入或农村居民家庭人均纯收入的3—4倍征收社会抚养费，北京为3—10倍，河南为3倍，广东为3—6倍，四川为6—8倍，上海为3—6倍，陕西为3—6倍，浙江为2—4倍，安徽为5倍。本文取计征倍数为3，是按照违反规定生育第二个子女罚款的最低倍数计算的。本文未考虑未婚生育（计征倍数为0.50—2倍）和违反规定生育两个以上子女的情况（计征倍数更高）。按照已经公布的2009年浙江社会抚养费为8.94亿元，反推得到浙江计征倍数为1.92。

表4 1997—2011年社会抚养费估计

年份	计生率 (%)	不符合政策出生率 (%)	全国出生总人数 (万人)	不符合政策出生人数 (万人)	不符合政策中城市人数 (占1/5) ^①	不符合政策中农村人数 (占4/5)	城镇居民家庭人均可支配收入 (元)	农村居民家庭人均纯收入 (元)	社会抚养费 (亿元)
1997	92.97	7.03	2 048.48	144.01	28.80	115.21	5 160.30	2 090.10	116.83
1998	93.16	6.84	1 999.92	136.79	27.36	109.44	5 425.10	2 162.00	115.51
1999	94.08	5.92	1 915.72	113.41	22.68	90.73	5 854.02	2 210.30	100.00
2000	94.64	5.36	1 778.20	95.31	19.06	76.25	6 280.00	2 253.40	87.46
2001	94.25	5.75	1 707.65	98.19	19.64	78.55	6 859.60	2 366.40	96.18
2002	94.63	5.37	1 651.91	88.71	17.74	70.97	7 702.80	2 475.60	93.70
2003	93.66	6.34	1 603.71	101.68	20.34	81.34	8 472.20	2 622.20	115.67
2004	94.13	5.87	1 597.55	93.78	18.76	75.02	9 421.60	2 936.40	119.10
2005	93.92	6.08	1 621.37	98.58	19.72	78.86	10 493.00	3 254.90	139.07
2006	92.66	7.34	1 589.21	116.65	23.33	93.32	11 759.50	3 587.00	182.72
2007	92.89	7.11	1 598.76	113.67	22.73	90.94	13 785.80	4 140.40	206.98
2008	92.53	7.47	1 612.22	120.43	24.09	96.35	15 780.76	4 760.62	251.63
2009	92.24	7.76	1 594.73	123.75	24.75	99.00	17 174.65	5 153.17	280.57
2010	90.63	9.37	1 595.68	149.52	29.90	119.61	19 109.44	5 919.01	383.82 ^②
2011	91.85	8.15	1 685.11	137.34	27.47	109.87	21 809.80	6 977.30	409.69
2012	90.89	9.11	1 638.39	149.26	29.85	119.41	24 565.00	7 917.00	503.59

数据来源：计生率和全国出生总人数来自《人口和计划生育常用数据手册》。收入数据来自各年《中国统计年鉴》，其他数据为作者计算所得。不符合政策出生率=1-计生率。社会抚养费=不符合政策中城市人数×城镇居民家庭人均可支配收入×3+不符合政策中农村人数×农村居民家庭人均纯收入×3。

3. 企业计划生育投入

企业计划生育投入主要包括3大类：计划生育工作费用（包含目标考核奖励、宣传培训、办公管理、专干/兼职工资及福利）、育龄夫妇费用（晚婚晚育奖励、手术费、慰问费、孕妇营养费、孕检、妇检费和卫生用品费）和职工独生子女费（托幼费、保健费、医疗费和保险费等）^[7]。

本文借鉴杨魁孚等^[7]的计算方法估算企业计划生育投入，其先计算1997年的企业计划生育投入，再估计出企业计划生育投入占非财政投入总额为19.45%，并假设该比重保持不变，进而估算出之后年份的企业计划生育投入。该算法比较简便，但未考虑企业计划生育投入占非财政投入比重的变化。本文在此基础上进一步精确，不使用比重不变假定，而是逐年分别计算企业计划生育投入。具体方法如下：（1）根据《中国劳动统计年鉴》，得到各年度城镇单位女性就业人员

总数。例如，1997年此两项城镇单位女性就业人员为5 824.80万人。（2）假设未婚和未育龄人数占所有女性就业人员的20%，已婚占80%，从而计算出未婚和未育龄人数以及已婚人数。例如，1997年分别为1 164.96万人和4 659.84万人。（3）按照《人口和计划生育常用数据手册》公布的各年度避孕措施的分布^[28]，分别计算出各年度采取各种避孕措施的人数。例如，1997年男性绝育的为456.20万人，女性绝育的为1 821.07万人，采用宫内节育器的为2 034.49万人，皮下移植的为20.50万人，口服及注射避孕药为117.89万人，采用避孕套的为178.47万人，外用药的为19.57万人。（4）计算人流的女职工数。各种避孕方法都存在失败率，失败后实行人流。本文假设用药和避孕套的失败率为20%，宫内节育器的失败率为5%；在未婚和未育龄女性中，未婚占60%，未婚先孕且实行人

① 这样假设的理由是，按2005年全国1%人口抽样调查样本数据，2005年全国城镇独生子女数为1 234 639人，占2005年城镇总人口的0.30%，2005年全国农村独生子女数为864 308人，占农村总人口的0.05%，即城镇独生子女占比/农村独生子女占比=6，假设农村平均生育1.50个子女为符合政策，则城市的出生符合政策率为农村的6/1.50=4倍。

② 按照已公开的数据，2012年22个省份社会抚养费的总额约169亿元。

工流产率为5%。例如,1997年实行人流的总人数为199.86万人。(5)根据《中国计划生育年鉴》,本文假设当年结扎人数占累计结扎人数4%,实行宫内节育器人数占累计实行宫内节育器人数的15%,实行皮下移植手术人数占累计人数5%。例如,1997年结扎人数为91.09万人,当年宫内节育器人数为305.17万人,实行皮下移植手术人数为1.03万人。(6)按照平均价格

标准,结扎手术500元/例,宫内节育器200元/例,皮下移植500元/例,服药100元/人/年,避孕套100元/人/年,人流200元/例,从而算得企业为职工提供各种避孕措施的总费用。

另假设,企业为职工提供各种避孕措施费用占企业计划生育总投入的50%,从而得到企业计划生育投入,1997—2012年企业计划生育投入数据,如表5所示。

表5 1997—2012年企业计划生育投入

年份	(1) 城镇单位女性 就业人数 (万人)	(2) 未婚和 未育龄 人数 (假设占 20%)	(3) 已婚 人数 (万人)	(4) 结扎费 用估计 (万元)	(5) 宫内节 育器费 用估计 (万元)	(6) 皮下移 植费用 估计 (万元)	(7) 服药费 用估计 (万元)	(8) 避孕套 费用估 计 (万元)	(9) 人流费 用估计 (万元)	(10) 企业为 职工提 供各种 避孕措 施费用 (万元)	(11) 企业计 划生育 投入 (亿元)
1997	5 824.80	1 164.96	4 659.84	45 545	61 035	513	13 747	17 847	39 972	178 658	35.73
1998	5 065.70	1 013.14	4 052.56	39 099	54 175	405	11 428	15 238	34 803	155 148	31.03
1999	4 613.40	922.68	3 690.72	35 195	50 046	378	9 522	14 578	31 858	141 578	28.32
2000	4 411.30	882.26	3 529.04	32 912	48 838	353	8 787	14 751	30 989	136 630	27.33
2001	4 225.70	845.14	3 380.56	30 675	47 838	330	7 978	15 382	30 361	132 564	26.51
2002	4 156.20	831.24	3 324.96	29 353	48 009	299	7 747	16 259	30 593	132 260	26.45
2003	4 156.10	831.22	3 324.88	28 807	48 586	299	7 148	17 655	31 104	133 600	26.72
2004	4 227.30	845.46	3 381.84	28 414	50 515	304	6 595	19 344	32 286	137 458	27.49
2005	4 374.60	874.92	3 499.68	28 571	53 094	306	6 229	22 083	34 272	144 556	28.91
2006	4 445.70	889.14	3 556.56	28 239	54 789	311	5 726	24 185	35 562	148 812	29.76
2007	4 540.30	908.06	3 632.24	27 888	56 990	300	5 194	26 806	37 245	154 423	30.88
2008	4 579.60	915.92	3 663.68	27 346	58 220	284	4 799	29 016	38 428	158 093	31.62
2009	4 678.50	935.70	3 742.80	27 352	60 016	299	4 454	31 140	39 857	163 119	32.62
2010	4 861.50	972.30	3 889.20	27 800	62 498	292	4 395	35 139	42 480	172 603	34.52
2011	5 227.70	1 045.54	4 182.16	29 225	67 350	293	4 475	40 776	46 823	188 942	37.79
2012	5 458.90	1 091.78	4 367.12	31 338	75 400	371	5 008	47 948	52 866	212 930	42.59

数据来源:第(1)列数据来自《中国劳动统计年鉴》;第(2)列和第(3)列数据根据第(1)列数据估算得到;第(4)一(9)列数据根据表5估算得到;第10列数据由第(4)一(9)列数据加总而得。第(11)列数据根据第(10)列数据估算而得。

(三) 中国计划生育总投入
上述国家计划生育投入经费、计划生育统筹

款、社会抚养费和企业计划生育投入数汇总的结果即为中国计划生育总投入,如表6所示。

表6

1997—2012年中国计划生育总投入

单位:亿元

年份	国家计划生育投入经费	计划生育统筹款	社会抚养费	企业计划生育投入	中国计划生育总投入	年份	国家计划生育投入经费	计划生育统筹款	社会抚养费	企业计划生育投入	中国计划生育总投入
1997	43.64	33.67	116.83	35.73	229.87	2005	255.37	0	139.07	28.91	423.35
1998	50.40	31.60	115.51	31.03	228.54	2006	244.76	0	182.72	29.76	457.24
1999	58.99	29.53	100.00	28.32	216.84	2007	303.24	0	206.98	30.88	541.10
2000	64.51	26.68	87.46	27.33	205.98	2008	364.01	0	251.63	31.62	647.26
2001	82.96	15.91	96.18	26.51	221.56	2009	442.79	0	280.57	32.62	755.98
2002	114.71	9.39	93.70	26.45	244.25	2010	587.94	0	383.82	34.52	1 006.28
2003	141.89	4.61	115.67	26.72	288.89	2011	694.38	0	409.69	37.79	1 141.86
2004	183.67	1.51	119.10	27.49	331.77	2012	812.85	0	503.59	42.59	1 359.03

数据来源:国家计划生育投入经费数据来自表2;计划生育统筹款数据来自表3;社会抚养费数据来自表4;企业计划生育投入数据来自表5;中国计划生育总投入数据为前4列的加总。

从表6中可以看出,就单项而言,占中国计划生育总投入比重最大的是国家计划生育投入经费和社会抚养费。1997年,社会抚养费占中国计划生育总投入的50.82%,国家计划生育投入、计划生育统筹款和企业计划生育投入分别占18.98%、14.65%和15.54%。1997—2012年,国家计划生育投入占比不断上升,计划生育统筹款、社会抚养费和企业计划生育投入占比则逐年下降。到2012年,国家计划生育投入经费约占中国计划生育总投入的59.81%,社会抚养费约占37.06%。从绝对值来看,2012年中国计划生育总投入比1997年增加了1 129.16亿元,增加了近5倍;其中,国家计划生育投入经费增加了769.21亿元,社会抚养费增加了386.76亿元,企业计划生育投入增加了6.86亿元,计划生育统筹款则从1997年的33.67亿元到被取消,减少了33.67亿元。

四、结论

从财政投入和非财政投入的变化趋势来看,2002年之前,中国计划生育以非财政投入为主,其中主要是社会抚养费,占非财政投入比重均在60%以上。2002年之后,随着计划生育统筹款被取消,企业计划生育投入也逐步下降,非国家财政投入水平较为稳定,国家财政投入成为主要投入形式。在国家财政投入中,行政运行费用和计划生育家庭奖励费用是最主要的两种形式。

作为基本国策的计划生育政策投入,与教育、医疗卫生投入相比,意义重大。由于社会总资源有限,某一项公共支出投入的增加,势必会导致其他投入的减少。公共支出投入结构的比较有助于进一步优化财政支出结构,确定财政支出重点,在保证政策效果的同时,降低政策成本,提高资源利用效率。纵观1997—2012年计划生育投入、教育投入和医疗卫生投入的GDP占比可知,计划生育投入是教育投入的6%—12%,是医疗卫生投入的18%—43%。可见,中国教育投入和医疗卫生投入在不断增加,计划生育投入基本稳定。

综上所述,1997—2012年,中国计划生育总投入累计为8 113.18亿元,其从1997年的229.87亿元增加到2012年的1 359.03亿元,增加了近5倍,其中占比最大的是行政运行费用和计划生育家庭奖励费用。社会抚养费从1997年的116.83亿元增加到2012年的503.59亿元。企业计划生育投入比较稳定,基本维持在30多亿元。计划生育统筹款则从1997年的33.67亿元直至全部取消。与教育投入和医疗卫生投入相比,中国计划生育投入并不少。中国计划生育总支出占财政支出的比重从1997年的2.49%下降到2001年的1.17%后,基本上维持在1%左右的稳定水平上。可见,1997—2001年中国计划生育总投入的下降是非财政投入下降所致,而且

是由计划生育统筹款、社会抚养费和企业计划生育投入的同步下降引起的。这其中既有政策因素，例如，“乡统筹，村提留”经费逐步取消，社会抚养费征收管理制度不完善等，又有人口结构转型因素，例如，计划生育政策的实施导致人口规模增速下降，企业计划生育投入下降的因素。

全面二孩政策的落实意味着人口政策的转向。即使全面放开人口控制，人口增长空间也极其有限。人口政策很可能要从控制人口生育转向鼓励生育。相应地，控制人口的行政运行费用将逐步减少至零，但其他费用还要继续支出。

需要注意的是，本文只估算了1997—2012年的计划生育政策实施的直接成本，实际上，计划生育政策的实施带来了中国人口的急剧转型，导致中国“未富先老”，相关的间接成本有待进一步细化，这很可能会构成未来中国财政最沉重的负担。

参考文献：

- [1] Leibenstein, H., Notestein, F. A Theory of Economic-Demographic Development [M]. Princeton: Princeton University Press, 1954 22—23.
- [2] Becker, G. S. An Economic Analysis of Fertility [M]. New York: Columbia University Press, 1960. 209—240.
- [3] Easterlin, R. A., Crimmins, E. M. The Fertility Revolution: A Supply-Demand Analysis [M]. Chicago: University of Chicago Press, 1985 110—120.
- [4] 马寅初. 新人口论 [M]. 北京: 北京出版社, 1979. 26—40.
- [5] 彭珮云. 中国计划生育全书 [M]. 北京: 中国人口出版社, 1997. 240—249.
- [6] 张维庆. 新人口礼赞——人口和计划生育工作回顾与展望 [M]. 北京: 中国人口出版社, 2007. 261—270.
- [7] 杨魁孚, 陈胜利, 魏津生. 中国计划生育效益与投入 [M]. 北京: 人民出版社, 2000. 82—134.
- [8] 邬沧萍, 谢楠. 1980—2010: 中国人口政策三十年回顾与展望 [J]. 甘肃社会科学, 2011, (1): 1—5.
- [9] 翟振武. 为什么要长期坚持计划生育基本国策 [J]. 中国党政干部论坛, 2013, (5): 40—40.
- [10] 田雪原. 中国人口政策 60 年 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2009. 266—289.
- [11] 田雪原. 我国的人口红利消失了吗? [N]. 人民日报, 2013—01—25.
- [12] 蔡昉. 最紧迫的三项改革议程 [J]. 经济, 2013, (1): 73—73.
- [13] 郭志刚. 重新认识中国的人口形势 [J]. 国际经济评论, 2012, (1): 96—111.
- [14] 李建新. 放开生育政策, 促进人口长期均衡发展 [J]. 南京人口管理干部学院学报, 2013, (2): 13—17.
- [15] 易富贤. 大国空巢: 反思中国计划生育政策 [M]. 北京: 中国发展出版社, 2013. 16—19.
- [16] 宋健, 范文婷. 惯性增长下的人口再生产: 全国及省级变化 [J]. 人口研究, 2013, (7): 33—42.
- [17] 董恒进, 顾杏元. 计划生育成本效益分析 [J]. 人口与经济, 1987, (3): 7—10.
- [18] 吴忠观, 肖立见. 中国 1971—1990 年计划生育投入产出效益评估研究 [J]. 人口与计划生育, 1994, (3): 10—16.
- [19] 严军, 李树茁. 计划生育的成本效益分析——以陕西省为例 [J]. 西北人口, 1998, (3): 44—46.
- [20] 国家人口计生委人事司. 国家人口计生委工作人员必备手册 [M]. 北京: 中国人口出版社, 2011. 52.
- [21] 盛朗, 齐新杰. 中国计划生育投入的规模与构成 [J]. 人口与计划生育, 2000, (3): 32—38.
- [22] 盛朗. 贯彻中央《决定》, 落实计划生育经费投入——学习中央《决定》的体会 [J]. 中国人口科学, 2000, (4): 56—61.
- [23] 国家人口计生委发展规划与信息司, 中国人口与发展研究中心. 人口和计划生育常用数据手册 2011 [S]. 北京: 中国人口出版社, 2012 221—240.
- [24] 国家卫生计生委计划生育基层指导司, 中国人口与发展研究中心. 人口与计划生育常用数据手册 2012 [S]. 北京: 中国人口出版社, 2013 220—240.
- [25] 刘明光, 陶然, 徐志刚. 现代中国农民税负: 历史演变、制度基础与体制改革效应 [EB/OL]. <http://www.usc.cuhk.edu.hk/PaperCollection/Details.aspx?id=6837>, 2008—11—12.
- [26] 张林秀, 刘浩淼, Rozelle, S., Brandt, L. 税费改革对乡镇自身财政状况的影响分析——全国 5 省 50 个乡镇的实证研究报告 [EB/OL]. <http://www.usc.cuhk.edu.hk/PaperCollection/Details.aspx?id=5760>, 2006—12—25.
- [27] 康朝晖. 地方立法关于征收社会抚养费规定分析 [J]. 人口与计划生育, 2005, (3): 26—28.
- [28] 国家卫生计生委计划生育基层指导司, 中国人口与发展研究中心. 人口与计划生育常用数据手册 2013 [S]. 北京: 中国人口出版社, 2014 219—240.

(责任编辑: 徐雅雯)