705

<日期>=2009.12.04

<版次>=7

<版名>=理论

<标题>=新中国人口政策回顾与展望

<作者>=田雪原

<正文>=

田雪原

　　我国是世界第一人口大国，人口问题关系经济社会发展全局。新中国成立特别是改革开放以来，我国人口转变的加速推进成为经济社会发展的重要基础，其中以降低生育率为主旨的人口政策的有效实施起到了关键作用。然而，目前社会上对我国人口政策还有不同看法和一些猜测，需要澄清；同时，步入低生育水平阶段以后，人口的变动又走到十字路口，人口政策面临新的抉择。

　　历史的足迹

　　新中国是在半殖民地半封建社会基础上建立起来的，封建社会“多子多福”的传统观念影响深远。1953年全国人口普查，出生率上升到37.0％。，死亡率下降到14.0％。，自然增长率创下23.0％。的新高。这表明，在短短的3年国民经济恢复时期，我国人口再生产类型就完成了由高出生、高死亡、低增长向高出生、低死亡、高增长的转变，随后迎来第一次生育高潮。这种情况引起了党和政府的关注，毛泽东同志在党的八大三次会议（扩大）的讲话中，提出抓人口问题“三年试点，三年推广，四年普遍实行”的设想，展露出新中国人口政策的雏形。1957年7月5日《人民日报》发表了马寅初的《新人口论》，分析了人口增长过快同经济社会发展的矛盾，主张控制人口数量、提高人口质量，曾受到毛泽东等中央领导同志的赞扬。但是，1957年反右派斗争一起，将适当控制人口增长当作马尔萨斯人口论批判，进而形成了“人口越多、劳动力越多、积累越多、发展越快”——人口越多越好的理论教条，人口问题成为无人敢于问津的“禁区”。虽然20世纪60年代前期，中央领导同志和有关文件曾提及控制人口和实行计划生育，但没有真正贯彻下去。在10年“文革”期间，人口和计划生育工作处于停顿、半停顿状态。

　　进入20世纪70年代，全国人口突破8亿。面对严峻的人口形势，国家开始加大人口控制力度，生育政策也逐步明朗起来。1971年国务院批转《关于做好计划生育工作的报告》，把控制人口增长的指标首次纳入国民经济发展计划。1973年提出“晚、稀、少”，强调核心是“少”，遂演变为“一个不少，两个正好，三个多了”的生育政策。1978年国家明确提出“提倡一对夫妇生育子女数最好一个、最多两个”，并将“国家提倡和推行计划生育”写入宪法。1979年12月，国务院计划生育领导小组办公室在成都召开工作会议，提出“提倡一对夫妇最好生一个孩子……这是我国目前人口发展中的一个战略性要求”。至此，一对夫妇只生一个孩子的政策已是呼之欲出。

　　关键的决策

　　20世纪70年代后期，面对经济短缺、人口和劳动力过剩的严峻形势，中央领导同志多次强调控制人口增长、加强计划生育工作。自然科学和社会科学工作者也进行了不少相关研究。1980年3—5月，中央连续召开5次人口座谈会。与会者认为，中国人口太多了，应当尽快将生育率降下来，实行一对夫妇生育一个孩子的政策，并对生育一个孩子可能遇到的问题及如何解决进行了讨论。

　　关于会不会引起孩子智力下降问题。民间说，老大憨、老二聪、老三灵。是不是这样呢？经过查阅资料和论证，大家认定，生育孩子次序同孩子聪明不聪明没有必然联系，民间的说法缺乏科学根据。民间的说法同过去多生多育有关，因为生育的子女多，老大就担负着协助父母照料弟弟、妹妹的任务，表现出宽容大度，带有憨厚的劲头儿；后边的弟弟、妹妹就显得更活跃一些、聪明一些。

　　关于会不会引起人口年龄结构老化和劳动力不足问题。座谈会气氛热烈。有的主张，生育一个孩子的时间可以搞半个世纪、一个世纪，以解决我国人口严重过剩问题。有的认为，长期实行生育一个孩子的政策，会带来劳动力短缺、老龄化严重、社会负担过重等社会问题。笔者在起草报告中提出，提倡一对夫妇生育一个孩子主要是要控制一代人的生育率，因为控制住一代人的生育率，也就自然控制了下一代作父母的人口数量，因而主要是未来二三十年的事情。这样，既使人口增长得到有效控制，又使人口老龄化不致过于严重。将来可以通过生育政策的适当调整，避免老年人口负担超负荷以及劳动力不足问题的发生。

　　关于会不会出现“四二一”结构问题。提倡一对夫妇生育一个孩子，会不会造成老年人口为四、成年人口为二、少年人口为一的“四二一”代际结构呢？首先，老年人口为四不可能普遍存在。按照年龄组别死亡率U形曲线分布，每年每个年龄组均要死亡一定数量人口，老年人口年龄组死亡率要更高一些，二三十岁为人父母者不可能全部活到60或65岁以上。那么“二一”呢？只有独生子女结婚后又生育一个孩子，才具备形成“二一”的条件；如果实行独生子女结婚可以生育两个孩子的政策，“二一”也就失去了产生的条件。因此，提倡一对夫妇生育一个孩子在某些家庭可能出现“四二一”代际结构，但不具有普遍性，整个社会是不可能形成“四二一”结构的。

　　座谈会向中央书记处提交的报告和中央关于控制人口增长的《公开信》，体现了上述基本精神，奠定了20世纪80年代以来我国生育政策的基调。它的基本点是：国家干部和职工、城镇居民除特殊情况经过批准者外，一对夫妇只生育一个孩子。农村普遍提倡一对夫妇只生育一个孩子，某些群众确有实际困难要求生两个的，经过审批可以有计划地安排。不论哪种情况，都不能生三个。少数民族也要提倡计划生育，要求可适当放宽一些。可见，1980年中央正式提出以提倡生育一个孩子为主要标志的生育政策，绝不是“拍脑袋”的产物，而是经过了认真讨论和论证，对其实施结果进行了深入研究，是符合国家和民族根本利益的抉择。此外，座谈会还讨论了人口素质、人口性别比、人口城市化、人口民族构成等问题，并提出了相应的政策建议。近30年的实践证明，当时对人口变动和发展趋势的判断是正确的，制定的政策是成功的。这样说，并不意味着我国的人口政策已经尽善尽美了，包括人口政策在内的任何政策，总是要不断发展和完善的。特别是20世纪90年代中期我国进入低生育水平阶段后，人口政策也应适应变化了的情况，与时俱进地进行调整。

　　当前的选择

　　我国可以实行“三步走”的人口发展战略：第一步，把高生育率降低到更替水平以下，实现由高出生、低死亡、高增长向低出生、低死亡、低增长的转变，这一步已在1992年完成。第二步，稳定低生育水平至人口零增长，同时注重人口素质提高和结构调整，预计这一步可在2030年前后实现。第三步，零增长以后由于人口的惯性作用，总体人口将呈一定程度的减少趋势，届时再依据经济社会发展以及资源环境状况，作出理想适度人口的抉择。这里所说的“理想适度人口”是全方位的，不仅人口的数量是适当的，而且质量是较高的，年龄、性别等的结构是合理的，同资源、环境以及经济社会发展是相适应的。

　　当前我们正处在人口发展战略的第二步，如何走好这一步？指导思想和基本任务可表述为：在科学发展观指导下，实行控制人口数量、提高人口素质、调整人口结构相结合，实现人口与资源、环境以及经济、社会可持续发展。为此，应制定包括人口自身变动、人口与发展在内的全面发展的人口政策，逐步实现由人口数量控制为主向数量控制与质量提高、结构调整并重转变，最终过渡到以质量提高和结构调整为主的人口政策。就数量控制而言，建议考虑以下生育政策选择：

　　其一，全国不分城乡，夫妇双方均为独生子女者，一律允许生育两个孩子。这一条现在即可实施。因为，当前已婚育龄妇女独生子女领证率城镇远高于农村，实行“双独”结婚生育两个孩子，农村生育率升高极其有限。

　　其二，夫妇一方为独生子女者，允许生育两个孩子，农村现在可以实施，城镇可从“十二五”开始实施。在农村，由于独生子女率较低，“一独生二”影响有限；在城镇，由于独生子女率普遍很高，夫妇一方为独生子女者比例不会很高，对生育率影响也不会很大。特别是到“十二五”，城镇30岁以下育龄妇女将进一步减少，影响要更小一些。实行“一独生二”的生育政策，对于“一独”方的父母家庭养老和改变家庭人口年龄结构具有重要意义。

　　其三，在有效制止三孩及以上多孩生育条件下，农村可普遍允许生育两个孩子。目前，农村实际的总和生育率仍在2.0上下，实行“限三生二”政策，生育率可大体维持在目前的水平，不会造成大幅度反弹，也不会影响2030年人口零增长目标的实现。普遍实行“限三生二”，改变目前农村只有独女户才可以再生育一个孩子的政策，对于治理出生性别比升高具有积极作用。

<数据库>=人民日报