

我国七十、八十年代计划生育政策控制效果的比较与评估

——全国1‰、2‰生育率抽样调查比较分析

高元祥

我国的计划生育经历了70、80年代近二十年的艰苦奋斗，取得了举世瞩目的伟大成就。概而言之，70年代实现了由高生育率向低生育率的转变；80年代在全国经济体制改革形势下基本实现了生育政策从调整到稳定的转变。这样，就为90年代实现人口控制的法制化系列化管理体制创造了条件，积累了经验。

一、七十年代政策控制成效评估

70年代，全国计划生育以“晚婚晚育”号召为起点，逐步向“晚、稀、少”转变，“二胎加间隔”则在上述前提下提出一对夫妇间隔生二个孩子，并在晚育基础上加强胎次间隔控制，这项政策在强有力的行政控制、宣传舆论和骨干带头的推动下，有效地控制了第二次人口高峰的增长势头，实现了控制人口激增和调整人口结构的基本目标。

1. 总和生育率降至历史最低水平。建国后我国妇女总和生育率峰值是1963年，高达7.502。1968年第二峰值为6.329。以1964—1981年期间1‰生育率抽样资料观察，由1968年的峰值降至1980年的低谷（2.247），降幅达4.082。其中一胎生育率由1.0298降至0.874，二胎由1.1551降至0.5915，三胎及三胎以上生育率由1968年的4.136下降至1980年的0.782，降幅3.354。三胎以上生育率下降即占总下降的82.17%。其中31岁以上组三胎以上生育率下降达2.076，占三胎以上生育率下降的61.90%，24—30岁组降幅为1.167，占三胎以上组下降的34.79%，该两组合计占三胎以上生育率下降的96.69%，占总和生育率降幅的79.45%。由此说明，晚婚晚育同时配合以二胎加间隔的政策目标十分成功地控制了二胎以上的实际生育量，这是实现由高生育率向低生育率根本转变的至关重要的制约因素，也是用行政、技术手段保证倡导的人口目标得以实现的关键。

2. 晚育加间隔压缩和限制了部分生育量。70年代后期逐渐形成的晚婚口径一般掌握在男25—27，女23—25岁之间，较1950年婚姻法的法定婚龄高5—7岁，15—18和19—23岁组的生育量因此大大压缩，妇女旺盛生育前期的生育率受到了限制。在此期间，又由于将初婚生育推迟至24—30岁，在二胎加间隔的政策背景下，最少也能使其中4—5个年龄组妇女二胎生育期后移。自1973年以后二胎生育率平均下降在0.3左右，亦即保证了此期间的一孩比例能持续在较高的水平。在一、二胎生育量隐蔽和后移的同时，1959—1961三年自然灾害期间的育龄妇女群比例也比较少，如果不是由于晚婚政策使得生育群后滞，1980年的低谷应比当时的水平还要低得多。

3. 调整了婚育群的分布结构。70年代计划生育政策产生的深远影响仍在于对我国传统高

生育群梯度结构的调整和改造。1964—1972期间，19—23、24—30、31岁以上组出生梯度结构平均为22.91%：37.47%：37.80%，在年平均出生2792.4万人的出生高潮中，31岁以上组即出生1056.1万人，1969年该组出生高达1238.3万人，显然高育龄组的多胎生育是总出生量持高不降的根本原因。1973—1981期间这一梯度结构演变为23.08%：53.31%：23.46%，1981年已达到19.74%：62.81%：16.45%。此期间年度平均出生量在2183.5万左右，而1980年只有1899.1万，比前九年平均减少21.81%，即少出生608.9万多人。晚婚晚育使19—23岁出生量年度平均减少20.4%，24—30岁组平均增长9.16%，31岁以上组平均减少50.1%，表明我国妇女生育分布正在由自然生育型向控制婚育型转变，由高增长型生育率向低增长型生育率演变，由阶段高峰型向平缓下降型演变，也由周期性结构推衍型向政策引导结构型演变。这一转变是计划生育社会控制政策的综合效应，它的影响将体现在今后控制人口发展的整个历史进程中。

促成这一划时代的人口下降的因素是多方面的。如在集体经济为主的经济体制下，农村人民公社体制下实行的工分口粮供应制，单一经济模式对劳动力流动的束缚力较强。当然更多的仍取决于非经济因素的制约，党和政府号召在人们心目中的主导作用。正是主要由于以上因素，在各级计划生育系统与社会协作管理的配合下，人们的生育行为由无政府约束型逐步纳入到党的生育政策的范围。因此可以说，70年代人口目标作为第一阶段控制人口战略的实现，体现了政策与生育心理和生育行为的基本协调一致，这是促成高生育率向低生育率演变的最根本的社会控制机制，也可以认为是经济不发达的发展中国家实现第一步人口战略目标的必由之路。

二、八十年代人口控制计划实施成效评估

80年代是我国经济体制改革逐步深化并取得巨大成功的十年。在生育方面，80年代影响人们生育行为最重要的非经济因素是婚育政策。

1980年9月中央发表了关于提倡一对夫妇只生一个孩子的“公开信”，1981年1月国家又颁布了新婚姻法，法定婚龄较提倡的晚婚年龄提早了。以1987年2‰生育力抽样调查资料分析，1980—1988年期间生育高潮呈双峰型。1981、1982年分别比上年增长11.37%和11.02%，1983年回降11.64%。在1983—1985年维持平稳后，1986—1987年又猛增17.08%和11.33%，显示第三次人口生育高峰来势之迅猛。1981年全国总和生育率升为2.652，农村回升至2.939。河北、陕西平均初婚年龄由1979年的22.6岁降至1984年的21.6岁，河北总和生育率1980—1982年分别为2.55、2.95和3.02，其根本原因则在于1980年婚姻法法定最低婚龄的口径比实际控制婚龄口径低了5—7岁，提倡晚婚晚育的号召一时失去控制力。加上生产责任制推行刺激了农民的劳动力需求心理，不少人便借政策变动之机争相婚育。第三次人口高峰来势更猛，1986—1989年出生率和自然增长率又比1983—1985年期间上升2—3个千分点，出生率分别达20.77%、21.04%、20.78%和20.83%，自然增长率分别达14.08%、14.39%、14.20%和14.33%。^①由此可见第三次人口高峰的压力是十分巨大的，其表现的主要特点是：

1. 控制婚育群出生梯度结构形成新格局

根据1980年婚姻法的规定，我们把控制婚育群分组略作调整。即15—19岁为早育组、20—23岁组为适龄育组、24—30岁组为晚育组、31及其以上为高龄育组。1980—1988年7月期间上述四组出生梯度结构为4.71%：33.60%：50.61%：11.85%，晚育率平均为62.46%，

^① 参阅《中国统计年鉴1988》。

早育率波动在2.41—5.38%之间,1982—1985年平均为5.34%,大大高于70年代末期各年度水平,显示出了早婚早育回潮的影响。与此同时20—23岁组占年度出生比例由1980年占22.99%逐年上升至1985年的41.71%和1986年的43.55%,24—30岁组比例则由1980年的61.15%经三年持平后直线下降,1986年降至39.49%后略有回升。1987年控制婚育群出生梯,结构为5.34%:42.14%:42.50%:12.13%,即符合晚育规定者只占54.63%。比较可知度适龄育组比例比1973—1981年平均上升10个百分点,而在1982—1985年期间早婚早育及补偿生育浪潮是直接波及20—23和24—30岁两个年龄组的。尤其是“七五”期间开放部分二胎的生育政策实施后,由于进入生育期的育群结构影响和晚婚晚育控制效应的下降,20—23岁组的年度生育量突破40%,逐步形成与24—30岁组比例持平的出生梯度结构,从而突出反映了开放部分二胎政策与实行晚婚晚育政策在农民中所产生的心理反应。

2. “计划”的约束力疲软

作为计划生育最根本的调节功能在于计划的约束力。婚育年龄控制、胎次计划和间隔安排、避孕及中止妊娠手术措施安排无不以计划为依据,管理部门以计划预测生育量、检验控制成效,育龄人群以计划约束个人的生育行为。反馈的生育状况又是对计划的可行性与科学性的检验。正因为如此,从“晚稀少”到“二胎加间隔”的计划控制为降低第二次生育高峰生育率起到了关键作用,有效地调整了婚育结构。进入80年代后,“计划”仍在城市人口中发挥其控制人口出生群的强有力的制约功能,而在广大农村,这种带有明显制约性的政策意向在实施中受到生育人群生育意愿的抵触,“计划”的约束力大幅度下降了。

2%抽样调查资料表明,1980—1988年期间,计划内出生平均只占54.15%,计划外出生占45.85%。其中一胎计划内出生比例为91.55%,计划外出生占8.45%;二胎计划内外出生比例为76.90%:23.10%。三胎以上为7.44%:92.56%。如果说一胎生育可以按计划约束的话,二胎计划外生育却有四分之三属于计划外生育,比例由1980年的68.76%上升至1982年的80.01%,1988年回降至66.16%。三胎以上的生育除极个别的情况外全为计划外生育。一、二、多胎出生梯度结构由1980年的42.68%:27.23%:30.08%演变为1988年的50.81%:31.56%:17.63%,九年平均结构为48.89%:28.60%:22.51%,基本上形成普遍提倡一胎、部分照顾二胎、限制、削减多胎生育的格局,三胎以上比例下降12.45个百分点,体现了控制多胎生育的工作成果,但与控制目标还有较大距离。

按控制婚育群分组观察的实际控制效果更能说明问题的实质。就一胎分布而言,20—23岁组计划内外出生比例平均为92.54%:7.46%,24—30岁组计划内出生均达99%以上。值得指出的是15—19岁组的一胎生育按现行政策口径均属计划外生育,9年平均每年达80.4万人。这部分早育人群对维持自然增长率居高不下至关重要。二胎是计划生育重点计划控制对象,但控制效果令人担忧。其中20—23岁计划内与计划外二胎比例平均为24.51%:75.44%,1987年计划外二胎比例竟高达78.54%。24—30岁组计划内与计划外二胎比例平均也在26.68%:73.32%,1982年计划外二胎比例高达81%。31岁以上组比例也只有51.19%:48.81%。由此可见,处于旺盛生育期的育龄妇女的二胎生育基本上不按计划执行,3/4甚至4/5的部分属于计划外生育,这也说明“计划”之约束力与无计划相差无几。三胎以上生育按现行政策规定只有极小比例属于照顾范围,因此,每年平均392.34万的三胎以上出生人口是实现我国人口计划的极大障碍。如果把15—19岁的一胎生育量与三胎以上生育量有效削减,年度出生

(下转第11页)

