

50年来中国生育政策演变之历史轨迹^①

冯立天 马瀛通 冷 眸

摘要 文章采取史论结合的方法,扼要描述了50年来中国生育政策演变之历史轨迹,并根据政策取向、实施环境和决策层的态度,划分为九个历史时期,使人读后从中对该政策历史有一个清晰概念,并可悟出政策的未来走向。

作者 冯立天,首都经济贸易大学人口研究所教授,北京市人口学会会长。(北京 100026)

马瀛通,中国人口信息研究中心研究员,国家计划生育委员会人口专家委员会专家委员。(北京 100871)

冷 眸,北京市灵通信息研究所研究员。(北京 100081)

生育政策,是指一个国家或地区从社会的、经济的、政治的、资源的、生态环境的综合战略利益出发,同时考虑到大多数群众的接受程度,对其人口的生育行为所采取的政府态度。生育行为包括生育的数量、间隔与生育质量。本文涉及的生育政策则侧重于生育行为的数量方面。

生育政策直接与人口发展目标相联系,历来同人口政策密不可分,是构成人口政策最基本的部分。当追溯我国生育政策演变的历史轨迹时,就不能不涉及到我国的人口政策问题。

为了把我国生育政策演变的历程描述得更加清晰,作者根据生育政策的取向、实施环境的变迁和国家领导人对生育问题所采取的态度等多元因素来划分生育政策演变的不同历史时期。回眸历史,其目的在于正确认识历史,用历史唯物主义的科学态度,肯定其成

功的经验,指出值得铭记的教训,以便把握生育政策符合规律的未来走向。写作本文采取以史为据、史论结合的方法。如果没有论,那就变成一篇生育政策演变的大事年记了。

我国生育政策的演变,大体上可划分为九个历史时期。

一、中华人民共和国成立到1953年——不成文的鼓励人口增长的政策

从中华人民共和国成立到1953年的建国初期,政府着力于医治战争创伤,完成民主革命的任务,恢复和发展工农业生产,并为开展大规模的经济建设进行各种准备。社会实践还难以提出一项明确的人口政策和生育政策。况且,当时人口迅速增长给社会经济带来的严重后果具有滞后效应性质,并不即时反映出来。相反,却由于革命的胜利,生产关系的变革,解放了社会生产力,仅短短四年,就安排了141.5万原城市失业人员就业,

① 本文为作者承担国家计划生育委员会人口专家委员会关于生育政策研究课题成果的部分内容

1953年更开始了第一个五年计划的建设。共产党领导的奇迹确实验证了毛泽东在共和国成立前夕批判美国国务卿艾奇逊的著名论文《唯心历史观的破产》中关于革命加生产即能解决吃饭问题的观点。毛泽东在这篇文章中还认为，“中国人口众多是一件极大的好事。”^[1]人们误解了这句话，以为毛泽东是鼓励生育、多增人口的。其实这是毛泽东针对艾奇逊关于中国革命发生的根本原因是人口太多，使土地受到不堪负担的压力，从而任何一个政府都不可能解决吃饭问题的论断而发的。紧接着上面的话，毛泽东说“再增加多少倍人口也完全有办法，这办法就是生产。”

在当时国际政治环境下，中国政府被迫采取一边倒的政策，对苏联学术界的人口理论、政府的人口政策导向也全盘移植过来，而不顾中苏两国国情的显著差异，把对学习苏联的态度，提升为政治态度来对待。于是，苏联鼓励人口增长，奖励多子女母亲的政策和做法，得到了中国政务院卫生部的全力支持并广为舆论传播^[2]。

在上述历史背景下，自然不会产生限制人口增长和节制生育的决策意识和政策。相反，倒是在实践上执行一条不成文的鼓励人口增长的政策。这可以从中央人民政府卫生部、人民革命军事委员会卫生部关于《机关部队妇女干部打胎限制的办法》（1950年4月）和中央人民政府政务院文化教育委员会同意《限制节育及人工流产暂行办法》（1952年12月）两个文件中得到证明^[3]。前一个文件规定“禁止非法打胎”，所谓非法，从文件精神看，就是除继续妊娠严重危及孕妇健康或出生婴儿健康并经过层层首长批准允许打胎外的打胎，这实际上就是置因节制生育而人工流产于非法的地位，后一个文件从其名称上就直接了当地表达了政府对待节制生育的态度。在允许施行绝育手术的三个条件中，其中一条规定“已婚妇女年逾三十五岁，有亲生子女六人以上，其中至少有一人年逾十岁，如

再生育将严重影响其健康以至危害其生命者。”规定第七条甚至写道，“凡违反本办法，私自实施绝育手术或人工流产手术者，以非法堕胎论罪，被手术者及实行手术者均由人民法院依法处理。”事隔近半个世纪，翻阅当时的这些文件，感慨良多，受苏联人口政策影响之深重可见一斑，政府鼓励人口增长的不成文政策已跃然纸上。

然而，在回眸这段历史时，万万不能忘记时任总理的周恩来对我国人口增长所持的态度。他在1953年9月29日所作的一个报告中指出：“我们大致算了一下，我国人口大概每年平均要增加一千万，那么十年就是一万万。中国农民对生儿育女的事情是很高兴的，喜欢多生几个孩子。但是，这样一个增长率的供应问题，却是我们的一个大负担。”^[4]在开国初期特殊的社会政治大环境下，党政决策层中唯有周恩来能够从战略上洞察中国人口与经济的关系问题，并对中国人口过快增长产生忧虑。

二、1954年到1957年——由严禁节育到逐步主张节制生育

鉴于政策采取严禁节育措施给广大城市居民、机关干部和工厂工人因子女过多给生活、工作、学习和健康带来种种困难，群众纷纷要求政府改变态度。早在1953年8月，时任副总理的邓小平，就对卫生部采取反对节育的政策提出疑议，对卫生部通知海关查禁避孕药具表示反对，并多次指示卫生部予以改正，这是支持群众避孕节育的最早的一位政府高级领导人，但当时并未得到卫生部的积极落实。1954年5月邓小平对邓颖超来信的批示中指出，“我认为避孕是完全必要的和有益的，卫生部对此似乎是不很积极的”，并要求采取一些有效措施来解决这个问题^[5]。一些具有灼识远见的民主人士如邵力子等也力主在我国倡导生育节制，他在文章中写道，“列宁曾指出工人阶级与新马尔萨斯主义绝不相容，但他又说：‘这丝毫也不妨

碍我们要求断然废弃一切惩罚堕胎的法律，或者是传播有关避孕的医学理论等等措施。’^[6] 在社会舆论和邓小平批示的推动下，1954年11月由卫生部发出第579号通告，明确“避孕节育一律不加限制”，“凡请求避孕者，医疗卫生机关应予以正确的节育指导”^[7]。但对纯粹节育原因要求人工流产或绝育者，仍属严格禁止之列，由于节育问题已在报刊上公开争论，党中央应当表明自己的观点。同年12月，由刘少奇主持了关于节制生育问题座谈会，在广泛听取各方面意见的同时，他代表党中央发表了提倡节育的讲话。这篇讲话不长，但切中要害，其要点主要是：中国不要搞母亲英雄和提倡生育；中国搞节育不会闹人口恐慌，人口增加太快困难很多，家庭、社会、国家都有困难；说节育不人道是不对的；堕胎绝育等问题要放宽；明确表示“党是赞成节育的”。1955年3月中共中央对卫生部党组关于节制生育问题的报告的批示中明确指出，“节制生育是关系广大人民生活的一项重大政策性的问题。在当前的历史条件下，为了国家、家庭和新生一代的利益，我们党是赞成适当地节制生育的。”^[8] 在卫生部党组的报告中，对纯粹节育原因要求人工流产的，经一定组织批准可以施行手术，但对绝育仍严加禁止。

1956年8月时任卫生部副部长的傅连在答记者问时发表的谈话中，强调人口多对国家建设有好处，现在积极宣传避孕主要是解决青年妇女生孩子过多过密，影响母婴健康、工作、学习和抚养负担，并告诫女同志不要怕生孩子，认为这是不正常的^[9]。读了这篇答记者问，再对比一下1954年底刘少奇在关于节制生育问题座谈会上的总结性发言以及1955年3月中共中央对卫生部党组的批示，显然是后退了一步，因为它全然回避了避孕节育可以解决人口过快增长对国家、社会造成的困难问题。1956年9月周恩来代表党中央所作的关于发展国民经济第二个五

年计划的建议的报告中，重申了“提倡节制生育”的方针，要求卫生部协同有关方面对节育采取有效的措施进行适当的宣传^[10]。

1957年毛泽东在不同场合下的讲话中，反复涉及控制人口问题^[11]。同年2月在最高国务会议第十一次（扩大）会议上提出要“设一个节育委员会”来“提倡节育”，发挥了人类自己“要有计划地生育”的思想。10月在中国共产党第八届中央委员会扩大的第三次全体会议上指出，“人类在生育上头完全是无政府状态，自己不能控制自己。将来要做到完全有计划的生育”，并且要求“三年试点，三年推广，四年普遍实行”。在毛泽东多次讲话的鼓舞下，解放以后一直禁若寒蝉的人口社会学界也开始活跃起来，以著名经济学家、社会活动家马寅初为代表，于1957年7月发表题为《新人口论》的长篇论文^[12]，这是作者两年前三赴浙江继而到上海视察之后形成理性认识写成的论文，是一篇具有划时代意义的拨乱反正的论文。

然而，1957年下半年开始了全国范围内的反右派斗争，斗争的无限扩大化无疑波及以研究社会问题为己任的社会科学界。马寅初的新人口论，其要点虽然在同年2月毛泽东召开的最高国务会议上讲过，并得到毛泽东的赞赏，毛泽东说，“马寅（初）老今天讲得很好，我跟他同志。从前他的意见没有放出来，有人反对，今天算是畅所欲言了。”^[13] 即便如此，马寅初也难逃厄运。1957年10月14日人民日报发表题为《不许右派利用人口问题进行政治阴谋》的文章，不点名地批判马寅初，只是在周恩来总理的百般保护下，马寅初才未被带上右派的帽子，成为没帽子的右派。

在这一时期，党和政府已认识到需要控制人口和实行计划生育，政府禁忌已经消除。1957年5月中华全国总工会在给国务院的一份请示报告中，不仅明确可因节育施行人工流产或绝育手术，而且按劳保条例给予经

济照顾。这再次说明政策的大方向已经确定。但总的说来还处于舆论准备阶段，特别是上层舆论准备阶段，群众性的计划生育宣传工作尚未开始，受教条主义束缚的人口理论的偏颇尚待清除，1957年后期甚至受到国内政治斗争扩大化的严重干扰。

三、1958年到1959年——已孕育起来的上层控制人口思想受到严重干扰

然而，1958年发端的大跃进运动，给人们传递了两个虚伪的信息：人海战术的工农业大生产运动顿时使农村剩余劳动力找到了出路，甚至感到劳动力不足；极左思潮的泛滥把唯意志论推向顶峰，过分夸大了人作为生产者的作用，我国人口多带来的困难被淹没在浮夸的海洋里。国家领导人不是神，自然会受到史无前例的大跃进干扰，原来孕育起来的控制人口和计划生育思想发生了一定程度的动摇。毛泽东1957年说人口“少生一点就好了”^[14]，1958年则认为“现在还是人少”^[15]，“人多议论多，热气高，干劲大”^[16]；毛泽东1957年要求节育，“不然人口达八亿再搞就晚了”^[17]，1958年则说“应看到人多是好事，实际人口到七亿五至八亿时再控制”，并且不主张宣传人多带来的困难，认为这会“造成悲观空气”^[18]。刘少奇在一个党中央的工作报告中说了下面一段话：“今年我国农业的生产建设的大跃进，不但彻底推翻了他们农业发展快不了的论断，而且彻底推翻了他们的人多了妨碍积累的论断。他们只看到人是消费者，人多消费要多，而不首先看到人是生产者，人多就有可能生产得更多，积累得更多。显然，这是一种违反马克思列宁主义的观点。”^[19]接着，在《关于人民公社若干问题的决议》中指出：“过去人们经常忧愁我们的人口多，耕地少。但是1958年农业大丰收的事实，把这种论断推翻了。只要认真推广深耕细作，分层施肥，合理密植而获得极其大量的高额丰产的经验，耕地就不是少了，而是多了，人口就不是多了，而是感到劳动力

不足了。”^[20]这样，在党和国家领导人受到大跃进干扰而对控制人口的认识发生可以理解的变化的背景下，一场批判马寅初《新人口论》的文化围剿席卷全国，客观上鼓励人口增长的不成文政策又暂时占了统治地位。但是，值得敬佩的是，马寅初无所畏惧，坚持真理，在1959年11月《接受‘光明日报’的挑战书》中说：“这个挑战是很合理的，我当敬谨拜受，我虽年近八十，明知寡不敌众，自当单身匹马，出来应战，直至战死为止，决不向专以力压服的那种批判者们投降。”^[21]

四、1960年至1966年文化大革命发动前夕——计划生育思想复苏与开展工作

大跃进失败的反思和三年困难时期结束后现实人口增长的压力，使控制人口和计划生育的思想得以复苏。自1962年起人口出生率陡然补偿性回升，1963年竟高达43.6%，出生近3千万人。1964年第二次人口普查已超过7亿，比1953年第一次人口普查增加1.2亿人。面对人口迅猛增长的态势和经济受挫的现实，逼使政府重申推行计划生育的方针。其实，在最困难的1960年，党和国家领导人认识上已经转变过来了，因为同年4月召开了第二届全国人大第二次会议，通过了《1956年到1967年全国农业发展纲要》，纲要第二十九条规定：“除少数民族的地区以外，在一切人口稠密的地方，宣传和推广节制生育，提倡有计划地生育子女……。”^[22]1962年12月中共中央和国务院共同发布《关于认真提倡计划生育的指示》，指出：“在城市和人口稠密的农村提倡节制生育，适当控制人口自然增长率，使生育问题由毫无计划的状态逐渐走向有计划的状态，这是我国社会主义建设中既定的政策。”^[23]至此，计划生育第一次正式作为政策提了出来。指示还要求“适当推迟结婚年龄”，是提倡晚婚最早的一个正式文件。文件认为“节制生育有效的办法是实行避孕，但同时责成‘卫生部门应制订具体办法并积极创造条件，帮助

群众进行人工流产或施行绝育手术”。

自1960年至1966年“文化大革命”发动前夕，中共中央、国务院就计划生育问题发布了大量批文和通知，说明政府已下了推行计划生育的决心。在这一时期，舆论上已结束上层酝酿阶段而转向对群众的口头宣传；组织上1964年建立了国务院计划生育委员会，各省、自治区和直辖市亦相继建立机构；物质技术上加强了避孕药品和器械的研究、生产和供应；实施上城市计划生育工作已取得显著成绩，截止1965年，全国城市出生率已较1963年下降了15.5个百分点，农村已有1/5的县不同程度地开展了计划生育工作；政策上明确了控制人口和实行计划生育是我国一项既定的政策，“大力提倡晚婚”已作为一项控制人口增长的措施提了出来。在微观家庭生育子女的要求上，尚未见诸正式文件，但在计划生育的群众性宣传中已出现“一个不少、两个正好、三个多了”的提法。但严格说来，计划生育的具体政策尚付阙如。

五、1966年至1969年——计划生育政策未变，但丧失实施的社会环境

“文化大革命”动乱开始后，虽然党和政府并没有改变对控制人口和实施计划生育政策的态度，但在动乱的前半期，实施的社会政治环境已不复存在，因而，人口又处于盲目发展的状态。1966年至1970年，5年间净增人口超过1亿，每年出生人口在2500万到2700余万之间徘徊，出生率均在33%以上。虽则这一时期的出生率比1962年至1965年期间低一些，但这是困难时期渡过后补偿性生育结束的自然结果。

六、1970年至1980年初秋——全面推行计划生育，形成合情合理的生育政策

动乱使经济滑坡，动乱被迫中断计划生育工作。在人口与经济发展比例关系失调状况日益恶化的关头，政府不得不在把“文化大革命”进行到底的政治前提下，借助“抓革命、促生产”的口号来挽救濒于崩溃的国民经济，

借助批判孔子运动来重振旗鼓计划生育工作。1970年2月周恩来在全国计划会议上提醒人们：“七十年代人口要注意计划生育”。同年6月周恩来指出：“计划生育属于国家计划问题，不是卫生问题，而是计划问题。你连人口增加都计划不了，还搞什么国家计划！”^[24]自此，人口计划便正式纳入第四个五年国民经济发展计划中，分别城乡规定人口自然增长率指标，作为人口控制的目标。到1971年7月国务院在一个批示中，强调指出：“除人口稀少的少数民族地区和其他地区外，都要加强对这项工作的领导，深入开展宣传教育，使晚婚和计划生育变成城乡群众的自觉行为。”^[25]这是一项在全国城乡范围内普遍推行计划生育的政府诏示。为了落实在行动中，必须加强组织建设，1973年国务院计划生育领导小组成立，各地区亦相应建立计划生育工作机构，牵动亿万个家庭的计划生育活动便在全国开展起来了。由于当时实行计划经济体制，实行计划生育无疑是为了使人口发展计划与社会经济发展计划相适应，“有计划地增长人口”也就顺理成章地确定为我国既定的人口政策^[26]。鉴于计划生育的核心问题是控制人口过快的增长，这必然涉及到结婚与生育的早晚、生育之间的间隔长短以及每一个具有生育能力的夫妇的生育数量问题。在计划生育工作实践中，根据必要性和可行性相统一、宏观国家利益和微观家庭利益相结合的原则，逐步明确了计划生育的政策要求。1973年形成“晚、稀、少”的方针，1974年末在中共中央转发河北省《关于召开全省计划生育工作会议的情况报告》中，肯定了按“晚、稀、少”要求结婚和生育的政策。1978年10月中央批转《关于国务院计划生育领导小组第一次会议的报告》，具体提出一对夫妇生育子女数最好一个最多两个和生育间隔三年以上的要求^[27]。其后，在人口政策的表述上，科学而全面地概括为“控制人口的数量，提高人口的素质”。相应地，

计划生育中的“晚、稀、少”，发展为“晚婚、晚育、少生、优生”。至此，我国已形成了明确而全面的人口政策和计划生育的具体政策，并一直执行到1980年秋初。

自70年代初开始截止1980年，是我国形成人口政策和以“晚、稀、少”为中心的计划生育具体政策的年代；是全面推行计划生育工作的年代；在措施上提倡以避孕为主；在工作方法上强调国家指导和群众自愿相结合的原则；在宣传上已逐渐从保护妇幼健康等需要触及到人口压力的深层原因里去。这个时期的计划生育工作，取得了显著的成绩。全国总和生育率由1970年的5.812下降到1980年的2.238^[28]，净增人口数由2321万降至1163万，自然增长率由2.88%大幅度下跌到1.19%。当然，净增人口数和自然增长率跌落，除主要归功于计划生育的成果外，还与正经历自然增长低谷有关。

七、1980年秋至1984年春——计划生育政策由晚稀少向一孩紧缩

1980年9月第五届全国人民代表大会第三次会议上，国务院正式宣布调整计划生育政策，要求代表审议。指出：“国务院经过认真研究，认为在今后二三十年内，必须在人口问题上采取一个坚决的措施，就是除了在人口稀少的少数民族地区以外，要普遍提倡一对夫妇只生育一个孩子，以便把人口增长率尽快控制住，争取全国总人口在本世纪末不超过十二亿。”其后不久，中共中央发表了关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信，号召党团员带头执行新的计划生育政策。公开信除反复强调普遍提倡一对夫妇只生育一个孩子的迫切性外，也提到“某些群众确有符合政策规定的实际困难，可以同意他们生育两个孩子。但是不能生三个孩子。对于少数民族，按照政策规定，也可以放宽一些”。公开信重申推行计划生育要以思想教育为主，“坚决不干强迫命令违法乱纪的事，也劝说别人不干强迫命令违

法乱纪的事”。1980年计划生育政策的转折，可以归纳为以下三点：（1）“提倡一对夫妇只生育一个孩子”已经不是原来意义上的“提倡”，因为在70年代后期，在计划生育工作中也曾提出过“一对夫妇生育子女数最好一个”的号召，并且是经中央批转同意的，这才是名符其实的“提倡”的含义。1980年的“提倡”，实际上变成了除有特殊困难者外，一对夫妇只能生育一个孩子的政策，或简称一孩政策；（2）从70年代“最多两个”转变为严格控制生育第二个孩子，城乡无一例外；（3）70年代，政府对少数民族地区采取不宣传和提倡计划生育的政策，1980年则改为实行比汉族为宽的计划生育政策。

1980年规定的新政策在城市虽然还具有可行性，但如果客观地考察一下城市自70年代初推行计划生育以来总和生育率逐年下降到1980年1.15的事实^{*}，就不难得出结论，即便政策上允许生两个孩子，也能做到基本上生一个，在城市地区规定新政策的必要性就不能不让人产生怀疑。新政策在农村的贯彻阻力重重，广大农民群众以种种不正常的办法相抵制，对立严重的地方还出现了恶性事件；工作中强迫命令时有发生，违法乱纪多有出现，干群关系异常紧张，极大地损害了农民家庭的利益。新政策在农村执行的结果，事与愿违，向着相反的方向转化。农村在晚稀少生育政策指导下的1980年总和生育率已下降到2.48，调整为新政策后的1981—1984年总和生育率，则分别为2.91、3.32、2.78和2.70^[29]。也就是说，这几年农村育龄妇女的生育水平超过或接近3个孩子，说明新政策在农村不具备可行性，由于我国人口70%以上在农村，计划生育政策是否成功，关键是看农村能否贯彻执行。

* 1980年的生育是在晚稀少生育政策指导下实现的。城市总和生育率1977~1980年分别为1.57、1.55、1.37和1.15。新政策限制下的1981~1984年分别为1.39、1.58、1.34和1.22。

新政策的制订,是以本世纪末将人口控制在 12 亿以内的目标为根据的,公开信的第一句话就讲“为了争取在本世纪末把我国人口总数控制在十二亿以内,……提倡一对夫妇只生育一个孩子。”^[30] 本文作者在 14 年前曾经测算过,如果将总和生育率控制在 1.5,本世纪末也要超过 12 亿,说明公开信中所说的“提倡”,确实是除特殊困难者外,实行只能生一个孩子的政策^[31]。为了把人口控制在 12 亿以内,在制订人口规划时,曾要求“力争在 1985 年把人口增长率下降到 5%;在本世纪末以前做到不增不减。”^[32] 这就是人们通常所说的本世纪末实现零增长目标。在 1980 年已认识到我国年龄结构演变即将出现生育高峰的情况下,企图用“一孩”去削平生育高峰,强行压抑人口年龄结构对生育的惯性作用,其不具可行性是明白无误的。有的地方为保证人口规划的实现,计划生育政策严而又严,以致怀第一胎就强迫流产^[33]。

应该指出,在提出新的生育政策时,农村经济体制改革对农民家庭生育行为产生什么样的影响,会给农村计划生育工作带来多大的困难,一时尚难看清。其后的农村改革实践说明,在一定时期内它增加了在农村控制人口、推行计划生育的难度。农村体制改革,弱化了集体经济生产职能,恢复和强化了家庭经济生产职能,弱化了集体分配,强化了家庭自主分配。农村家庭成为从事经济活动的自主的基本单位,同时又是生育的基本单位。两种社会生产融为一体,顺理成章的是,家庭生育行为、生育模式、生育性别偏好等,在没有外来难以抗拒的强力干扰下,将取决于家庭从事经济活动、发家致富的需要。在粗放型即劳动密集型技术经济发展阶段,强体力劳动成为家庭经济生产的顶梁柱。因此,增殖人口,适当扩大家庭规模,性别偏向男性,就成为现阶段家庭经济生产职能的内在要求。而国家在宏观人口控制和微观生育政策上却步步抽紧,在经济文化还很落后的农村

普遍要求一对夫妇只生育一个孩子。这样,宏观与微观各自向对立两极转化,矛盾尖锐化就是不可避免的了。正是基于这一最深层的原因,新的生育政策在大部分农村地区很难贯彻落实。基层计划生育干部夹在中间,或则不择手段,强制推行,结果不少地方出现了强迫命令甚至违法乱纪,粗暴对待群众的现象,党群、干群关系严重对立;或则深感在农村推行只生一个孩子的政策太脱离群众,干脆撒手不管,放任自流,反而助长了多胎生育。

其实,新政策执行还不到一年,农村广大群众对新政策的强烈抵制已反馈到上层领导。党中央和国务院采取了实事求是的态度,认为有必要对农村的计划生育政策进行重新研究。1981 年 9 月中共中央书记处召开第 122 次会议,指出应当“制订一个为广大农民能够接受的比较坚定的长期的政策,使党的计划生育的方针政策和多数农民取得一致。只有这样,计划生育工作才能开展下去。”^[34] 会议对农村计划生育政策放宽到什么程度,提出两个方案:一是提倡一孩,允许生二孩;二是提倡一孩,照顾有实际困难的可生二孩。后来经过征求意见,采取第二个方案;并形成 11 号文件^[35]。但是,文件没有明确哪些情况属有实际困难。同年 10 月,中央批转全国计划生育工作会议纪要,纪要中列出照顾二孩的十种情况。根据国家计划生育委员会的测算,全部按十种情况生育二孩,也只占到 5%,实际上并未能真正解决农村生育的实际困难,仍在继续执行 1980 年的一孩政策,直到 1984 年春。其后果上面已作了分析,不再重复。

八、1984 年至 1991 年——完善计划生育政策形成各地方计划生育条例

鉴于一孩政策在农村陷入窘境,难以为继,再也不能拖延下去了。1984 年 4 月以中共中央批转国家计划生育委员会党组《关于计划生育工作情况的汇报》即 7 号文件名义,

宣布对政策进行调整。批示要求“要把计划生育政策建立在合情合理、群众拥护、干部好做工作的基础上”，继续提倡生一个孩子。“同时要进一步完善计划生育工作的具体政策”，其主要内容包括：在农村适当放宽生育二胎的条件；严禁超计划外二胎和多胎；严禁生育问题上搞徇私舞弊和不正之风；人口在一千万以下的少数民族允许一对夫妇生育二胎，个别可生育三胎，不准生四胎^[36]。人们通常把上述具体政策形象概括为“开小口、堵大口、煞歪口”的方针。关于在农村如何做到开小口、堵大口，有效地控制住我国人口的过快增长，国家计生委在全国有计划地设置试点县，进行实验，以便分别不同情况，总结试点经验，分类指导和完善农村计划生育政策。其实，就在发布7号文件前，就已经吸取了山东省开小口、堵大口的行之有效的经验，即在符合一定条件下，允许农村独女户夫妇再生一个孩子的办法。中央肯定了这一经验，1986年5月中发[1986]13号文件指出：“实行计划生育、控制人口过快增长的关键，是从实际出发，制订出经过教育，绝大多数群众能够接受的有利于控制人口增长的政策。”^[37]同年12月，中央领导再次明确指出，农村应该有长期、稳定、得到多数农民支持的计划生育政策，除过去规定的一些特殊情况可以生育两个孩子外，要求生育二胎的独女户，间隔若干年后可允许生二胎。中央7号文件及其后发布的有关文件的基本精神是完全正确的。作者认为：

第一，完善计划生育政策是为了使政策建立在全面认识我国国情的基础之上，既要考虑宏观控制人口的战略利益，又不能漠视微观家庭合理的生育要求，力求使生育数量政策在加强计划生育工作的前提下，大体接近或符合宏观与微观利益都能接受的结合点上；第二，完善计划生育政策不是放松计划生育工作，而是使推行计划生育工作具有更广泛的群众基础，得到多数群众的拥护，为进一

步加强计划生育工作开辟道路；第三，完善计划生育政策不是鼓励人口的增长，其出发点是为了更有效地控制人口的增长。开小口同堵大口、煞歪口是一个完整的政策体系，不能片面地理解为开小口的政策。

中央7号文件下达后，不少干部还不能放开手脚，认为是“钢铁指标、豆腐办法”。这里有思想认识问题，也有指标过紧的问题。尤其是一些地方领导干部，把是否完成国家计生委下达的12亿的分配指标，看成是否和中央保持一致的原则问题，使下面不敢越雷池一步。多数地区以完成数字指标取代落实完善政策的现象难以消除。而指标过紧又与12亿以内人口目标未随政策完善而作相应调整有关。这就需要松开“12亿以内”的“绑”调整为具有灵活性的12亿左右，以利于政策的完善，避免互相掣肘。

7号文件下达后，各省、自治区、直辖市都在认真结合当地社会、经济、资源、环境和人口发展态势以及计划生育的实际控制能力，完善计划生育的具体政策。在这个过程中，1986~1988年全国出生率回升，围绕回升的原因，学术界、有关部门乃至中央决策层都存在着不同认识。中央在有关会议上反复强调7号文件下达后计划生育工作取得了很大成绩，国家计生委和不少学者则从育龄妇女年龄结构和初婚人数增长来说明出生率回升的主要原因，当然工作中的问题如晚婚比例下降和对完善政策不理解而放松工作力度也在一定程度上助长了出生人数增多。由于认识不一致，对完善政策动摇不定，如不及时纠正，就有可能重蹈复辙。为此，国家计划生育委员会于1988年3月向中央呈递《计划生育工作汇报提纲》，中央政治局常委会讨论了计划生育工作，并原则同意“汇报提纲”，在纪要中明确：“我国计划生育工作的现行政策是：提倡晚婚晚育、少生优生，提倡一对夫妇只生育一个孩子；国家干部和职工、城镇居民除特殊情况经过批准外，一对夫妇只生育一

个孩子；农村某些群众确有特殊困难，包括独女户，要求生二胎的，经过批准可以间隔几年以后生二胎；不论哪一种情况都不能生三胎；少数民族地区也要提倡计划生育，具体要求和做法可由有关省、自治区根据当地实际情况制定。”并且指出：“上述政策，是今后相当长的时期内必须坚持贯彻执行的。要保持这个政策的稳定，以利于控制人口。”^[38] 纪要强调把计划生育政策建立在既坚定而又可行的基础上，这是中央的决策，明确指出近两年人口出生率回升不是现行政策造成，并要求统一思想认真执行现行计划生育政策。

1990年第四次人口普查初步结果公布后，我国总人口已达11亿3000余万人，比原先估计的要多1000多万，说明在两次人口普查期间平均每年出生漏报达100余万人。到本世纪末，总人口逼近13亿已成定局。面对严峻的人口发展态势，从紧修正现行计划生育政策的思潮重又泛起。国家有关部门以及学术界不少专家强调，我国现行计划生育政策本身就是从紧从严的政策，现在的问题不是要修正政策严上加严的问题，而是如何认真有效地贯彻落实问题。在上述背景下，中共中央、国务院在1991年5月发布了《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》，“决定”分析了我国人口形势的严峻性，在强调抓紧的同时，重申了我国现行计划生育政策，要求坚定不移地贯彻落实，保持政策的稳定性和连续性^[39]。

截止80年代末90年代初，全国各省、自治区和直辖市根据对1980年紧缩政策完善后的现行计划生育政策，结合本地区的实际情况，制订了各省、自治区、直辖市计划生育条例，并经相应地区人大常委会审议通过，作为地区准法律文件执行，标志着完善计划生育政策暂告一个段落。

应该说，我国现行计划生育政策较之1980年9月紧缩的计划生育政策，已经发生了很大的变化，向农民家庭最低限度的合情

合理的生育数量要求大大地向前迈进了。例如，根据1980年紧缩的计划生育政策，可粗略估测出育龄妇女政策生育率当在1.05~1.10之间，而国家计划生育委员会统计规划司根据各省区计划生育条例测算的政策生育率全国为1.62，城镇居民为1.2，农村为1.76。就农村而言，完善了现行的计划生育政策其政策生育率，较之1980年提高了0.66~0.71。政策放宽以后，实际生育率并没有因此而上升，反而略微下降了一些。例如执行一孩政策的1981、1982和1983年，平均总和生育率为2.64，但1985~1990年平均总和生育率为2.40，下降了0.24，而且这还是在受到一孩政策消极滞后效应条件下取得这个成绩的。这一数据非常强有力地说明，在其他条件不变的情况下，只要我们的生育政策向合理民情靠近一些，生育率不仅不会反弹，倒是更低了。可以肯定地说，倘若没有1980年生育政策的从紧调整，沿着70年代形成的颇得民心的晚稀少生育政策发展下去，2000年人口目标要比预期的控制得更好。

九、1991年至1999年……——现行计划生育政策的稳定

1988年和1991年中央在会议纪要和决定中两次强调现行计划生育政策的稳定是十分正确的。不强调稳定，政策就有可能回潮，或造成思想混乱，工作无法正常进行。进入90年代以后，形成了政策稳定的历史时期，在现行政策和各省区计划生育条例的框架内，力求通过总结新经验，形成新思路，强化对育龄夫妇服务意识，来缓解群众合乎情理的生育要求与政策要求之间的矛盾，在不放松抓紧的前提下，力求在抓好上下功夫，确实取得了很好的效果，从统计数字看，全国总和生育率已降到较低水平。但是，现行计划生育政策不能说是尽善尽美的，政策的稳定也只具有相对长期性的特征。其实，早在1984年发布7号文件前夕，中共中央书记处召开

办公会议,指出:“党的政策不能脱离实际。现行的计划生育政策,仍是一个历史阶段的政策,今后,随着我国经济、文化水平等方面的提高,还可以进一步加以完善。”^[40] 不管稳定现行计划生育政策的这一历史阶段延续到什么时候,但从生育政策演变的50年历史轨迹中,将有助于我们把握未来政策完善的走向。

参考文献:

- 1 毛泽东. 唯心历史观的破产. 毛泽东选集第4卷. 北京: 人民出版社, 1991. 1509~1517
- 2 孙沐寒. 中国计划生育史. 长春: 北方妇女儿童出版社, 1990. 64
- 3 中央人民政府卫生部、人民革命军事委员会卫生部关于《机关部队妇女干部打胎限制的办法》(1950年4月20日); 中央人民政府政务院文化教育委员会同意《限制节育及人工流产暂行办法》(1952年12月31日). 国家计划生育委员会编(内部). 计划生育文件汇编. 101~105
- 4 周恩来. 第一个五年建设计划的基本任务. 见: 彭云主编. 中国计划生育全书. 北京: 中国人口出版社, 1997. 133
- 5 邓小平对邓颖超来信的批示(1954年5月28日). 见: 彭云主编. 中国计划生育全书. 北京: 中国人口出版社, 1997. 146
- 6 邵力子. 在第一届全国人民代表大会第一次会议上的发言. 人民日报, 1954-09-18
- 7 中央人民政府卫生部关于改进避孕及人工流产问题的通报([54]卫药字第579号). 见: 计划生育文件汇编. 国家计划生育委员会办公厅政策研究室. 108~109
- 8 中共中央对卫生部党组关于节制生育问题的报告的批示(总号[55]045)(1955年3月1日). 见: 计划生育文件汇编. 国家计划生育委员会办公厅政策研究室
- 9 卫生部副部长傅连 就避孕和人工流产问题答《中国青年报》记者问. 中国青年报, 1956-08-19. 见: 彭云主编. 中国计划生育全书. 北京: 中国人口出版社, 1997. 515
- 10 关于发展国民经济的第二个五年计划的建议的报告——在中国共产党第八次全国代表大会上(1956年9月16日). 见: 彭云主编. 中国计划生育全书. 北京: 中国人口出版社, 1997. 3
- 11 毛泽东对计划生育工作的指示. 国务院计划生育领导小组办公室整理(内部), 1976
- 12 马寅初. 新人口论. 人民日报, 1957-07-05
- 13, 14 同 11
- 15 毛泽东在成都会议上陶鲁茄发言时的插话(1958年3月23日). 见: 彭云主编. 中国计划生育全书. 北京: 中国人口出版社, 1997. 132
- 16 毛泽东. 介绍一个合作社. 见: 彭云主编. 中国计划生育全书. 北京: 中国人口出版社, 1997. 132
- 17 同 11
- 18 同 14
- 19 刘少奇. 中国共产党中央委员会向第八届全国代表大会第二次会议的工作报告(1958年5月5日). 见: 彭云主编. 中国计划生育全书. 北京: 中国人口出版社, 1997. 116
- 20 关于人民公社若干问题的决议. 中国共产党第八届中央委员会第六次全体会议通过(1958年12月10日). 见: 彭云主编. 中国计划生育全书. 北京: 中国人口出版社, 1997. 4
- 21 孙沐寒. 中国计划生育史. 长春: 北方妇女儿童出版社, 1990. 116
- 22 彭云主编. 中国计划生育全书. 北京: 中国人口出版社, 1997. 39
- 23 国家计划生育委员会编(内部). 计划生育文件汇编(1950~1981.3). 17
- 24 周恩来. 在接见卫生部军管会全体人员时的谈话(1970年6月26日). 见: 彭云主编. 中国计划生育全书. 北京: 中国人口出版社, 1997. 136
- 25 国务院转发卫生部军管会、商业部、燃料化学工业部《关于做好计划生育工作的报告》([71]国发文51号, 1971年7月8日). 见: 彭云主编. 中国计划生育全书. 北京: 中国人口出版社, 1997. 64
- 26 季龙. 在联合国亚洲、远东经济委员会会议上关于人口问题的发言. 人民日报, 1993-04-17
- 27 中共批转《关于国务院计划生育领导小组第一次会议的报告》的通知(中发[1978]69号, 1978年10月20日). 见: 国家计划生育委员会编(内部). 计划生育文件汇编(1950~1981.3). 79
- 28 姚新武、尹华编. 中国常用人口数据集. 北京: 中国人口出版社, 1994. 44
- 29 同 28
- 30 中共中央关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信(1980年9月25日). 见: 彭云主编. 中国计划生育全书. 北京: 中国人口出版社, 1997. 16~17
- 31 马瀛通. 人口控制实践与思考. 兰州: 甘肃人民出版社, 1993. 2~3

(下转第42页)

表 13 1982~1992 年澳门部分统计数据

年份	总人口	人均国内生产总值 (美元)	进出口总额 (万美元)	国内生产总值 (万美元)
1982	261713	4333	142266	134313
1983	276911	4998	147918	134946
1984	288774	5529	171130	154807
1985	290633	5903	167206	159389
1986	301480	6072	199107	182153
1987	312207	7426	253137	230213
1988	319786	8393	278688	268581
1989	330410	9519	312242	319131
1990	339510	11273	323956	372014
1991	363784	11339	351981	416164
1992	380850	13527	372061	509991

资料来源:黄汉强、卢文辉(葡文)、阮大元(英文)主编,《澳门人口与发展》,澳门:澳门基金会出版,1994,257;《华人经济年鉴》,北京:中国社会科学文献出版社,1994,597

参考文献:

- 1 郭哲民,《厦门经济特区建设与发展研究》,厦门:厦门大学出版社,1995
- 2 中国国情丛书一百县市经济社会调查:厦门卷,北京:中国大百科全书出版社,1996
- 3 华人经济年鉴,北京:中国社会科学文献出版社,1994,597
- 4 厦门统计年鉴,北京:中国统计出版社,1995
- 5 缪鸿基,《澳门》,广州:中山大学出版社,1988,65
- 6 华人经济年鉴,北京:中国社会科学文献出版社,1996
- 7 福建省 1990 年人口普查资料(上),北京:中国统计出版社,1992,60
- 8 澳门大学澳门研究中心,《澳门人口》,澳门:澳门基金会出版,1994
- 9 厦门统计年鉴,北京:中国统计出版社,1993,9~10
- 10 1997 年厦门市 1% 人口抽样调查资料,厦门市统计局,1997
- 11 厦门经济特区年鉴,北京:中国统计出版社,1990,171; 1997,327
- 12 中国厦门市情 1998 年,厦门市统计局编
- 13 张作文,《关于澳门经济未来发展路向》,港澳经济,1998(3)
- 14 刘秀莲,《面向 21 世纪的澳门经济》,世界经济,1998(8)
- 15 厦门市统计年鉴,北京:中国统计出版社,1996,1997
- 16 厦门市计划委员会,《跨世纪的战略抉择》,厦门:厦门大学出版社,1996,63,314
- 17 贾康、余天心,《港台财经与华侨人经济》,北京:中国财政经济出版社,1996,141

(上接第 12 页)

- 32 中共中央转发李先念同志关于当前经济问题的报告的通知(中发[1980]24号),见:彭云主编,《中国计划生育全书》,北京:中国人口出版社,1997,15~16
- 33 同 31
- 34 中共中央书记处第 122 次会议讨论陈慕华关于计划生育工作的汇报,见:彭云主编,《中国计划生育全书》,北京:中国人口出版社,1997,472~473
- 35 中共中央、国务院关于进一步做好计划生育工作的指示(中发[1982]11号,1982年2月9日),见:国家计划生育委员会编,《计划生育文献汇编(1981~1991)》,11~17
- 36 中共中央批转国家计划生育委员会党组《关于计划生育工作情况的汇报》(中发[1984]7号,1984年4月13日),见:国家计划生育委员会编,《计划生育文献汇编(1981~1991)》,北京:中国民主法制出版社,1992,35~43
- 37 中共中央批转《关于“六五”期间计划生育工作情况和“七五”期间工作意见的报告》的通知(中发[1986]13号,1986年5月9日),见:国家计划生育委员会编,《计划生育文献汇编(1981~1991)》,北京:中国民主法制出版社,1992,50~51
- 38 中共中央政治局常委会第 18 次会议讨论国家计划生育委员会的汇报提纲,见:彭云主编,《中国计划生育全书》,北京:中国人口出版社,1997,475~476
- 39 中共中央、国务院关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定(中发[1991]9号,1991年5月12日),见:国家计划生育委员会编,《计划生育文献汇编(1981~1991)》,北京:中国民主法制出版社,1992,68~73
- 40 彭云主编,《中国计划生育全书》,北京:中国人口出版社,1997,474