

# 七、八十年代中国生育政策的演变及其思考

李建新

## 一、引言

七十年代起，计划生育成为我国一项长期的基本国策，二十多年来，伴随着改革开放和社会经济的发展，我国计划生育也取得了巨大的成就，进入九十年代，中国的人口形势已经发生了较大的变化，人们对中国人口问题的认识逐步深化，对“人口问题的本质是发展问题”已达成了共识。中国人口问题不再单单是一个数量问题，还包括人口素质、人口结构问题，中国人口问题要置于可持续发展的大框架下加以解决。在这种形势下，回顾和总结我国生育政策的演变过程及其特点，对更好地发挥计划生育对未来人口的调控作用是非常必要的，需要特别指出的是，以今天对中国人口问题的认识和视角来审视过去生育政策的历程，其目的并不在于评说过去生育政策这样那样的失误，而在于试图说明过去生育政策演变中哪些东西将不再利于未来的人口、社会经济、环境的协调发展。

## 二、生育政策的演变及特点

对于中国的人口数量问题，早在五十年代中期，以马寅初教授为代表的人口学者就有了比较深刻的认识，并积极倡导节育，而且政府高层领导人也认识到了节育的必要性。然而，众所周知的原因，当时对中国人口问题的严峻性认识还不深刻。六十年代国民经济调整时期，又一次感到了中国人口的压力，但“文化大革命”的冲击使中国控制人口的计划成为泡影。直到七十年代，从上到下才逐步统一了思想，才认识到了人口到了非控制不可的地步。这样，我国人口生育政策也就从七十年代起开始形成并不断完善。

中国从七十年代初期开展了全面的计划生育工作，就控制人口的生育政策而言，经历了起步、紧收、调整和稳定四个阶段。

### 1. “晚、稀、少”生育政策（1971—1979）

七十年代，是我国生育政策的起步形成阶段。在经历了五十年代末的“大跃进”，六十年代的“文化大革命”之后，1970年2月，周恩来总理提出了计划生育的问题。在1971年2月卫生部召开的工作会议上，周恩来总理指出“人口增长太快对国家计划不利，把计划生育搞好是大事，请同志们研究一个切实有效的办法。我们思想要扭转，认识要跟上。”同年七月，国务院下发了《关于做好计划生育工作的报告》的51号文件，强调贯彻落实毛主席“人类要控制自己，做到有计划地增长”的指示。计划生育工作就这样在卫生部的主持下开展起来。1973年7月，国务院建立计划生育领导小组，把计划生育办公室从卫生部门单列出来，这一变化标志着我国控制人口活动真正提到议事日程。因为不仅对人口要有计划地增长已达成了共识，而

且全国还形成了统一的计划生育政策。那时我国的生育政策概括为“晚、稀、少”，晚是指男 25 周岁，女 23 周岁结婚，城市可略高；稀是晚婚晚育间隔 4 年左右；少是最多生两个孩子（孙沐寒，1978）。1978 年，五届人大第一次会议通过的新宪法中，“国家提倡和推行计划生育”第一次被纳入法制范围。随着人们对我国人口问题严重性的进一步认识，1978 年中央又下发了 69 号文件，明确提出“提倡一对夫妇生育子女数最好一个，最多两个，生育间隔三年以上。”这样七十年代中国形成了以“晚、稀、少”为核心的生育政策。

七十年代控制人口的生育政策，取得了突出的成果。回顾七十年代的生育政策，其最大的特点是渐进性的政策，这种渐进性和弹性的特点表现在三个方面。其一，是生育政策对生育行为的调控是比较全面的。我们知道，任何一项生育政策，无论是限制还是鼓励生育，都直接会影响到生育的数量、生育的时间和生育的间隔。所以，从“要搞计划生育”到“晚、稀、少”，再到“最好一个，最多两个，生育间隔三年以上”，对婚育时间、生育间隔和生育数量都做了一定的要求；其二，生育政策对生育行为的调控具有一定的弹性。这种弹性表现在：生育调控没有硬性指标、没有全国“一刀切”的要求。由于这种弹性，所以使生育政策的目标没有与政策实施对象的根本利益发生较大的冲突。即国家政策的生育期望值虽然比一部分人特别是农民的生育意愿要低，但并没有突破这部分人的最大承受力。因此，整个七十年代，我国无论是城市还是乡村，较高的人口增长率都出现了迅速而稳步地下降。其三，生育控制政策是从中国的现实人口对社会经济发展的巨大压力这一实际情况出发而提出来的，随后，人口科学、人口理论才逐步建立起来。最终中国的生育政策建立在人口再生产要适应物质再生产的理论基础之上。七十年代我

国人口生育政策是一种“渐进决策”模式，而正是这种政策模式，大大加快了我国人口转变的过程，缓解了人口对社会经济发展的巨大压力，生育政策取得了预期的成效。

## 2. “一孩”生育政策（1980—1984）

十一届三中全会的召开，全党确立了经济建设为中心的工作重点。为了尽快地摆脱贫穷落后，追赶先进发达国家，党中央制定了经济建设的基本目标。即力争使我国工农业总产值，由 1980 年的 7100 亿元增加到 2000 年的 28000 亿元左右。与此同时，也提出到本世纪末力争把我国人口控制在 12 亿以内，以实现全国人民的物质文化生活达到小康的目标。为了实现这一目标，就必须确立与之相适应的人口控制的生育政策。1979 年，不少学者和领导同志都提出要把计划生育工作的重点转移到一对夫妇最好生一个上来。1980 年 1 月，中央下发的文件中提出“计划生育，要采取立法的、行政的、经济的措施，鼓励只生一胎，力争 1980 年把人口自然增长率降到 10% 以内”（史成礼，1988 年）。1980 年 9 月党中央发出《关于控制我国人口问题致全体共产党员、共青团员的公开信》，号召“一对夫妇生一个孩子”。《公开信》的发表标志着我国“一孩”政策的正式出台并全面实施。

如果说从七十年代初开始，人口生育政策从对模糊数量的要求到“最多两个”的明确控制，是一个渐进过程、量变过程，那么，“一孩”政策由文字上的提倡到实际工作中的全面实施就是一个质变过程。

这一时期生育政策的特点首先表现在，生育政策是在一定的人口理论和人口预测指导下制定的。改革开放之初，人们深刻地反省了我国在五、六十年代对人口认识的失误，痛切地感到我国庞大人口已成为社会经济迅速发展，人们生活水平日益提高的不利因素，人口已经对我国有限的资源环境形成了巨大

的压力。本着人口再生产要与物质资料再生产相适应的原理,本着人口控制服务于2000年人均国民生产总值翻两番的总目标,本着对未来人口的预测,更严格的人口生育政策显得非常必要非常迫切,这样“一孩”政策也就应运而生。其二,生育政策由较全面地调控生育行为,转向了以控制人口数量为中心,“一孩”生育政策无需再考虑生育间隔和性别选择,突出了抓人口数量这一主要矛盾。事实上,选择这样一个以控制人口数量为中心的生育政策表明了我们对未来人口数量总目标的认识已经发生了深刻的变化。中国从七十年代初开始有意识地全面控制人口,旨在降低人口的高速增长,进而又逐步形成“最好两孩”的更替生育政策,以达到远期人口数量结构趋向静止。当由一对夫妇最多两孩变成一对夫妇只允许生一孩时,这意味着对每个家庭来说,是由保持原有家庭规模走向家庭规模的缩小;对整个未来人口自身,这将是一个由简单人口再生产转变为缩减人口再生产,虽然这是一个缓慢的过程。七十年代末、八十年代初,许多学者从不同的角度论证中国的最优人口,并认为中国人口的长远目标以7—10亿为好,因此,我国的人口政策的战略目标应该把人口数量控制在10亿以下,最好在7亿以下为好宜。而事实上,1980年中国人口已近10亿,而且还存在着很大的增长惯性,为了尽快地摆脱人口这个“大包袱”,协调人口再生产与物质再生产的关系,“一孩”这个让人口增长“急刹车”,让未来人口数量缩减的政策也就成了必然。其三,“一孩”生育政策的宏观期望值与人民群众尤其是80%的农民群众的生育意愿严重冲突。这种冲突至少反映在两个层次上。一个是中国农村相对落后的社会经济发展水平和薄弱的社会保障特别是养老保障体制,是广大农民产生“多子多福”“养儿防老”生育观念的深厚土壤。这些事实决定了农民群众

不可能接受“一孩”这样一个严厉的生育政策,因为这已经损害了他们的基本的经济利益和安全保障。二是中国人的生育观念有着中国文化的深深烙印。中国人对祖先崇拜、注重传宗接代,从这个意义上讲,中国人对男性的偏好不再只是经济意义上的(如农业劳动力、养老等),而是一种深层次精神需要。这也就是为什么不少先富裕起来的农民即使是从经济学角度来说,无需男性劳动力和养老,但也要拼命地实现拥有“男根”的强烈愿望。“一孩”生育政策的推行会使近一半的农民满足不了这一最基本的生育愿望。所以,在八十年代初,无论是在经济利益层面,还是在生育观念层面上,“最多两孩”的国家政策要求都已经达到了农民群众生育意愿和生育行为所能承受的最大极值。从“两孩”到“一孩”政策,看起来是一孩之差,但却发生了质变,完全冲破了农民群众最基本最本能的生育愿望。这恐怕是“一孩”政策很难在农村得以实施的根本原因。其四,“一孩”生育政策的特点还表现在全国统一的政策“一刀切”上,没有政策弹性,缺乏层次性和过渡性。从政策本身而言,如果能让“两孩”向“一孩”政策靠拢,应该是在原来允许生二胎的基础之上,真正意义上的提倡一胎,鼓励生育一胎。另一方面,还应表现出地区差异性尤其是城乡差别。例如由于城市社会经济条件比较好,所以,城市可先实行一胎,而农村仍实行晚婚晚育加间隔的二孩政策。但是,“一孩”政策并没有作任何区分对待。

### 3. “开小口”生育政策(1984—1986)

由于七十年代末、八十年代初实行的“一孩”政策与广大群众的生育意愿严重冲突,使中国的计划生育工作成为“天下第一难”。在实施“一孩”政策中,为达到人口控制目标,采取了许许多多的行政、经济等强迫手段,致使干群、党群关系恶化,产生了很多政策决策人所未能预料到的负效应。为

了缩小政策与生育意愿的差距，缓和干群矛盾，1984年4月13日中央转发了《关于计划生育情况的汇报》的七号文件，旨在修正和完善“一孩”政策。七号文件指出：“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，这是计划生育的过硬工夫。根据我国当前的实际情况，为本世纪末把我国人口控制在12亿以内，要继续提倡一对夫妇只生育一个孩子。同时要进一步完善当前计划生育工作的具体政策。当前主要是：（1）在农村继续有控制地把口子开得稍大一些，按照规定的条件，经过批准，可以生二胎；（2）坚决制止大口子，即严禁生育超计划的二胎和多胎；（3）严禁徇私舞弊，对在生育问题上搞不正之风的干部要坚决予以处分。这样就形成了所谓“开小口”、“堵大口”、“刹歪口”，少数民族生育要“有口”的“口子”生育政策。随着七号文件的贯彻，“口子”生育政策开始实施。

应该说，“口子”政策是对“一孩”政策不切合农村的客观实际的调整，调整政策的出发点是正确的。然而，“开口子”的调整生育政策不仅没有达到预期的目标，反而引起了不少地区计划生育工作的波动和混乱。此次政策调整没有充分估计到两种政策替代的困难，政策本身缺乏可操作性。七号文件旨在破除不顾实际情况没有差异的“一刀切”标准，但却忽略了“开口子”的标准，如何从“紧”政策过渡到“松”政策，都缺乏准备。各地区都可按照各自的理解去实施贯彻，而对于广大的农村基层，由于前期严格的“一孩”政策，粗暴的工作作风，压抑已久的生育意愿和对基层一些计生干部的积怨一起反弹出来，所以，不少地方不仅竞相攀比“口子”的大小，而且还诱发了“抢生”、“超生”、“偷生”，致使这些地方人口控制出现波动，生育水平出现回升。“开口子”调整政策由于没有与“一孩”政策的衔接点和过渡性，

而使生育水平波动，这种波动并不仅仅是多生一些孩子的问题，而且还给基层计划生育工作带来了困难，更为今后进一步修正和调整生育政策留下了疑问。

如果说“一孩”政策在于脱离了农村客观现实，夸大了主观能动性，那么“开口子”政策在进一步认识了中国的客观现实之后，却忽略了政策本身的研究，尤其是两种核心不同的政策如何过渡的研究。“一孩”政策导致了一些地区“少生就是一切”的极端；而“开口子”政策导致了一些地区计划生育工作的失控，中国计划生育政策的两次变迁给后来的生育政策带来了深刻的影响。

#### 4. 逐步稳定完善的生育政策

面对全国不少地区尤其是农村地区人口计划生育工作的放松和波动，1986年5月中央转发了《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13号文件，特别强调指出“七五时期正值人口生育高峰，各级党委和政府务必高度重视，继续加强这项工作的领导，切不可掉以轻心，疏忽大意。人口的增长必须严格控制。”从中央1984年的7号文件到13号文件，内容上并没有多大的变化，然而具体实施上却发生了变化。1986年全国有四个省、区（广东、青海、宁夏、陕西）根据中央的文件精神率先颁布了地方计划生育条例（广东为修订）；1987年初全国计生委主任会议上特别提出了计划生育放松问题及其危害，并指出纠正放松与自流现象的关键在稳定政策。从1986年起一直到九十年代初，全国各省、市、自治区先后颁布了地方计划生育条例，基本上稳定了八十年代中期的生育波动现象。农村人口的生育政策大致有三类情况。第一类是一对夫妇只生一个孩子，同时严格按照规定条件照顾生两个孩子，照顾生二孩的比例不超过10%，实行这一政策的是北京、上海、天津、江苏、四川五个省、市。第二类是照顾

独女户可生两个孩子。河北、山西、辽宁、浙江、山东、河南、湖南、陕西等18个省、自治区实行这一政策。第三类是基本允许生两个孩子。宁夏、云南、青海、广东、海南实行这一政策。可见中国农村绝大多数地区是奉行严格的1.5个孩左右的开放女儿户的政策。从1986年起，全国各省、市、自治区为了消除由“开口子”引起的波动先后制订了地方条例。在1988年5月召开的第二次全国计生委主任会议上，提出了现行政策的指导思想，即“中央现行计划生育政策的出发点是既要坚定不移地把计划生育工作抓紧，又要从实际出发，使计划生育政策能够为多数农民所接受，得到他们的支持，只有这样计划生育工作才有更坚实的基础，才能长期稳定地坚持下去”（杜亚军，1991）。现行政策的具体内容是，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、职工、城镇居民除特殊情况外一对夫妇只生育一个孩子。农村某些群众确有实际困难，可以有计划地安排间隔几年以后生二胎。不论哪一种情况都不能生第三胎。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、自治区根据当地的实际情况制定。

在有了八十年代以来的两次政策变迁引起的振荡教训以后，现行政策形成求稳的特点，面对中国严峻的人口形势，面对市场经济对计划生育工作的冲击，稳定现行政策成为计划生育工作的第一位任务。任何现行生育政策的波动都可能重蹈覆辙，不利于人口控制。坚持“三不变”，即坚持现行的计划生育政策不变；既定的人口控制目标不变；党政第一把手亲自抓、总负责不变，成为现行生育政策求稳的最大特征。

### 三、思考与讨论

八十年代以来，政策的变动反映了不同

的生育政策目标的特征，但对这些不同的生育政策特征，我们缺乏认真的思考和总结。心平气静地总结过去的经验，正如笔者开篇所强调的那样，不在于评说过去，而在于面向未来。

“一孩”生育政策的出台，并非没有争论，一些学者也主张较宽松的“晚婚晚育加间隔”的两孩政策（梁中堂，1979）。但之所以选择了“一孩”生育政策，除了以上讨论的背景外，以下几个的原因是不能忽视的。第一，当时人们对庞大的人口数量对我国迅速实现“四个现代化”形成的阻力认识更清，“严紧”的生育政策反映了尽快甩掉人口这个大“包袱”，迅速赶上发达国家的经济发展水平的迫切愿望。第二，当时的人口状况并没有表现的象今天这样复杂，人口变化过程本身在一定的程度上局限了人们对人口规律、人口发展的认识。譬如，当时人口结构的变化特别是老龄化，远远没有今天这样明显和迅速，因而对人口老化的认识也就没有今天这样深刻。这也同样说明我们对人口自身再生产的规律认识不够全面。第三，没有深刻认识到社会经济条件尤其是农村地区薄弱的社会经济基础制约着生育政策干预人们的生育行为这一客观事实，简化了政策与实施政策对象之间的关系。第四，“一孩”政策的出台隐含着政策制定者“取法乎上，仅得其中”的控制策略，因为按照平均一对夫妇一孩水平预测我国未来的人口，在2000年不会达到12亿的既定目标。但在具体实施中，这种策略变成了没有区分的“一刀切”，片面地追求“少生就是一切”。如果说第一、第二是客观现实的反映，我们无法回避，那么后者则更多的是我们主观上的失误。所以，“一孩”政策一方面，说明我们对人口给社会发展带来的阻力这一客观事实有足够清醒的认识。另一方面，也表明我们对社会经济条件为生育政策实施提供的环境和基础这一

客观事实认识不足。

早在六十年代，国外就有关于公共政策“云与报时钟”的争论，传统的公共政策带有机械论式的思维方法，即认为人们会象报时钟那样，只有进行政策干预，人口就会象机器一样准确无误地作出某种反应。另一种观点认为人类的行为不是报时钟，而可比作流云，每个人的行为也互不相同。因此，政策干预全体行为的效果不可能象给报时钟上发条那样预先确定，只能进行大致的预测。如果说这些争论对我们是有启示的话，那么可以看到，“一孩”政策的出台，除了对一些客观事实认识不足外，对政策本身所能发挥的作用有夸大的倾向，从而夸大了主观能动性的作用。正如上文指出的那样，“一孩”政策忽视了农村薄弱的社会经济基础，忽视了政策发挥作用的条件，忽视了政策要求与广大农民群众生育意愿存在着很大差距的事实，片面地夸大了政策干预、行政手段对农民生育行为的作用，最终导致了“一孩”政策在农村地区实施时的阻力。

“一孩”政策在广大农村地区实施遇到阻碍，引起了政策决策者高度重视，在重新正视了农村的客观现实之后，一项调整政策即“口子”政策出台。笔者首先认为，调整政策是必然的，是完全应该的，因为调整政策更尊重客观现实。的确，八十年代的生育政策调整引起了不小的生育波动，给计划生育工作带来了很大的冲击。但这不是政策应不应该调整带来的问题，而是政策应该如何调整带来的问题，区分这两种不同性质的因果关系问题，对于我们认识生育政策演变的特点，评说政策的成功与失误都是非常重要的。由于政策调整带来生育反弹，由于在很大程度上混淆了应不应该调整 and 如何调整这两种不同的问题，使我们在很长一段时期里，提到调整生育政策就谈虎色变，心有余悸。事实上，

在如何调整两种不同的生育政策上，八十年代的实践给我们留下了许多空白点。其实，八十年代的政策调整出现了生育波动在一些地区是有其必然性的。在“一孩”政策实施期间，不少农村地区对计划生育工作是“认识再高也不过头，措施再硬也不过分”，因此出现了许多过激行为，为达到少生的目的不考虑后果，而政策的调整正是对这种极端的修正和否定。事实上，越是走极端的地方，生育反弹越是厉害；相反，那些把计划生育一直看作是为经济建设服务的地区，政策衔接则比较平稳。所以，生育反弹是和对计划生育的偏颇认识联系在一起。八十年代的政策调整本可以在如何减小生育波动，如何减小对计生工作的冲击上多作些文章，但却不尽人意，留下了许多遗憾。从另一个角度来讲，也反映出我们对政策科学掌握和运用的程度是有限的。

回顾和总结我国生育政策的历程，有不少值得吸取的经验教训。七十年代“晚、稀、少”这种具有弹性和渐进生育政策，对我们现今的计划生育仍有很大启发。我们知道，任何一项生育政策都会影响未来人口的数量、性别年龄结构，从七十年代计划生育的实践可以看到，“晚、稀、少”政策是在数量、性别和年龄结构的统一中达到了调控人口的目的，取得了预期的成效。相反，突进式“一孩”生育政策突出了抓人口数量这一目标，但不仅没有达到预期目标，而且还引发了许多矛盾（如干群关系、性别比等），与此同时，不少地区还走了极端，产生了“少生就是一切”的错误观念，而且不可否认，这种观念至今还有一定的市场。目前，我国计划生育工作已经进入新的阶段，已经从过去单纯抓人口数量摆脱出来，更强调把计划生育同帮助群众发展经济、脱贫致富、建设文明幸福家庭结合起来，强调为广大（下转第 60 页）

亿人,1996年将达到8.246亿人,劳动适龄人口规模从1996年起将每年增加1000万,到2005年达到9.289亿,这样一个巨大的劳动力供给无疑给就业问题的解决带来巨大压力。除此之外,我国国有企业大约有2000万人需要再就业;有大约750万停产、半停产企业职工需重新安置;还将有1亿多农业剩余劳动力寻找出路,向城镇转移;“九五”期间,我国经济增长方式将由粗放型向集约性转变,同量的投资所创造的就业岗位减少,这些因素无疑都影响了就业问题的解决。

1996年,国有企业的改革将进一步深入,国有企业大量的“在职失业”和“隐性失业”人员将部分被推入劳务市场。由于社会保障体制的逐步建立,我国城镇失业人口1996年将有较大增加,很有可能突破550万,城镇人口失业率超过3%。

(3) 人口年龄结构波动较大,入学人口数减少

1996年,我国人口年龄结构波动较大。与1995年相比,各层次入学人口绝对数普遍

减少。

1996年,全国7岁小学入学人数将从1995年的2360万下降到2300万减少60万;全国13岁中学入学人口数将从1995年的2110万下降到1960万减少了50万;全国18—20岁大学入学人口数(以男性为例),将从1995年的3090万下降到2990万,减少了100万。

1996年,我国各层次入学人口数的减少,只是一种偶发现象。在今后几年都将回升,并达到峰值。我国7岁小学入学人数1997年将从1996年的2300万上升到2370万,1998年达到峰值,为2430万,13岁中学入学人数1997年将继续下降到1940万,1998年上升到2060万,2004年达到峰值,为2425万。

我国人口年龄结构的这种变动,需要社会有关部门必须作出调整以适应这种变化的要求。

(作者单位:国家计划生育委员会)

\*\*\*\*\*  
(上接第52页) 群众及家庭提供生产、生活、生育等方面的优质服务。所以,认真总结过去正反两方面的经验将会促进我们进一步搞好计划生育工作,而且,对进一步完善我国计划生育政策大有裨益。

### 参 考 文 献

1. 史成礼著,《中国计划生育活动史》,新疆人民出版社,

1988.

2. 孙沐寒著,《中国计划生育史稿》,北方妇女儿童出版社,1987.

3. 杜亚军主编,《中国人口的困境与对策》,中国人口出版社,1991.

4. 叶明德,“略谈我国传统文化对生育的影响”,《人口与经济》,1991, No. 1.

5. 梁中堂,“中国人口变动五十年展望”,《经济问题》,1980, No. 5.

(作者单位:北京大学社会学人类学研究所)