



www.bjfc.gov.cn

## 北京市人口和计划生育委员会

Beijing Municipal Commission of Population and Family Planning



Beijing-China

首页 • 工作动态 • 政策法规 • 办事指南 • 工作交流 • 生殖健康 • 为您服务 • 人口论坛 • 培训园地 • 少生快富 • 区县浏览 • 政府信息公开

国策到国法—中国计划生育历程回顾（05-04-04）

【文章来源：新视野 文章作者：侯亚非】

摘要：经过20余年计划生育国策的实施，我国实现了人口再生产类型从高出生、高死亡、低增长到高出生、低死亡、高增长，再到低出生、低死亡、低增长的转变。人口转变是人类社会的普遍规律，但我国的人口转变不同于欧洲发达国家在经济发达条件下的“自发性转变”。本文通过对我国计划生育历史的回顾，论述了具有中国特色的生育控制对人口转变的诱导、促进作用及其对现代化进程的影响。

在我国人口转变过程中，生育观念的个体价值取向与国家价值取向的矛盾经历了异常尖锐的磨擦、适应过程。政府通过自上而下的广泛动员，一方面，依靠社会舆论的力量，造成一种氛围，约束、规范公民的生育行为；另一方面，运用国家行政的力量，通过生育政策以至法律法规的制定、完善与贯彻，转变个人生育价值取向，实现国家人口发展的价值取向，从而有效地控制了中国人口快速增长的势头，加快了我国人口再生产类型的转变，推动了中国现代化的进程。

### 一、人口快速增长与“新人口论”

人口迅猛增长时期。新中国成立后，人民生活明显改善，人口死亡率显著下降，出生率则继续保持高水平，因而人口增长速度加快，进入了人口增长的高峰期，人口再生产类型迅速实现了从解放前的高出生、高死亡、低增长到高出生、低死亡、高增长的转变。

按照一般意义的人口转变，是始于粗死亡率的下降。我国的死亡率从1949年20‰开始下降，至1965年生育率开始下降时，死亡率已快速下降至9.5‰。因此，出生率与自然增长率的下降滞后于死亡率的下降16年。最初，生育率下降的动力源于对高死亡率补偿率的逐渐消失，但下降速度相当缓慢，1949年出生率为36‰、自然增长率为16‰，至1970年出生率还高达33.43‰、自然增长率则高达25.83‰。在长达20余年的时间里出生率只下降3个百分点，自然增长率则上升约10个百分点，妇女总和生育率略微下降，从6.14降为5.81，即平均一个家庭减少不到半个孩子。届时中国人口已达8.2亿，相当于农业社会末期全球人口的总规模。

从我国计划生育政策的历史文献记录看，1953年，周恩来总理就指出，人口过快增长“是我们的一个大负担”。当时的政务院副总理邓小平指示卫生部门，要改变限制节育的态度和作法，帮助群众避孕节育。1956年，《全国农业发展纲要（草案）》中提出：“在一切人口稠密的地方，宣传和推行节制生育提倡有计划地生育子女”。

但是，在20世纪五六十年代，政府对于人口快速增长所带来的人口问题的严重性还没有清楚的认识，对于人口要有计划地发展、要与国民经济发展相适应的认识，还不像今天这样深刻。因此，国家整个计划生育的力度是十分有限的。特别是1958年“大跃进”，片面强调人多，热气高，干劲大，什么人间奇迹都可以创造。计划生育的思想在这样一种背景下其影响力是十分有限的，人口继续高速增长。

“新人口论”思想。50年代后期，中国学者曾就是否应该推动强有力的计划生育政策展开过激烈争论，以马寅初为代表的有识之士积极主张计划生育，1957年马老在《人民日报》发表了“新人口论”。这一年，我国人口从1949年的5.4亿增加到了6.5亿，即新中国建国后仅8年人口就增加了1.1亿。增加1亿人口的周期从37年缩短到了8年。

马老先生的“新人口论”可以概括为三点：一是阐述了中国人口增殖太快，人口问题已十分严重的观点；二是详述了中国人口问题突出表现为：人口快速增长与资金、设备、原料、粮食、就业、教育、科技、人民生活水平八个方面的矛盾；三是提出了解决人口问题的办法：发展生产力，提高人口质量，控制人口数量—实行计划生育。众所周知，由于“左”倾思想的干扰，我们没有接受马老的合理建议，反却开展了一场空前的大批判。

不幸的是，1959~1961年发生了国民经济严重困难，人口出生率下降，死亡率大幅度上升，1960年首次出现不正常的人口负增长。人口出生率从1958年的29.22‰下降到20.86‰，死亡率从11.98‰上升至25.43‰，自然增长率从17.24‰大幅度下降到-4.57‰（中国人口发展史上唯一的一次人口负增长），政府公布非正常死亡人口4000万。这段历史在文献中记载为“三年自然灾害”，其实这正是人口增长速度过快与粮食增长之间发生

矛盾冲突的集中表现，由于人均粮食的快速减少，导致大规模人口由于饥饿非正常死亡。

在有关粮食生产的历史文献中

是这样记录的，1950年人均粮食仅200公斤，1956年人均粮食升至310公斤，然而，此后一直下滑，1958年下滑到306公斤，1960年继续跌至215公斤，届时人均拥有的粮食水平仅相当于1956年人均粮食的2/3（我国人均粮食1975年才恢复到1956年310公斤的水平，1999年才达到世界平均水平403公斤）。

遗憾的是，经历惨痛的“三年自然灾害”后，我们依然没有认识到“人口问题”的严重性，经济稍稍好转，生育率迅速反弹，人口自然增长率迅速恢复到1962年的26.99%，1963年出生率高达43.37%，自然增长率高达33.33%，创造了我国人口增长历史的最高水平。

## 二、计划生育与独生子女政策

“人口非控制不行”。1970年2月，周恩来在全国计划会上说：“现在人口多，70年代人口要注意计划生育。文化大革命期间有点放松，青年结婚的早了，孩子生得多了，特别是城市人口增长很多。凡是人口多的省、市要特别注意计划生育，劳力多了是好事，但要与经济发展相适应才好。”1971年7月，国务院批转《关于做好计划生育工作的报告》51号文件，在批语中指出：“人类在生育上完全无政府主义是不行的，也要有计划生育。”明确号召在全国城乡普遍推行计划生育政策，这可以看作是中国政府大力推行具有中国特色的计划生育政策的开端。

1973年12月，国务院计划生育领导小组办公室在北京召开全国计划生育工作汇报会，提出“晚、稀、少”的计划生育政策。“晚”是指男25周岁以后、女23周岁以后结婚，女24周岁以后生育；“稀”是指生育间隔为3年以上；“少”是指一对夫妇生育不超过两个孩子。当时在老百姓中流传的口号是“一个不少，两个正好，三个多了”，这使国家宏观的人口计划指标得以具体化，便于干部和群众有所遵循。1974年12月29日，毛泽东在国家计委《关于一九七五年国民经济计划的报告》上批示：“人口非控制不行”。

1978年10月26日中共中央以中发〔1978〕69号文件，批转国务院计划生育领导小组《关于国务院计划生育领导小组第一次会议的报告》，提出：“提倡一对夫妇生育子女数‘最好一个，最多两个’的生育政策。批语指出：“计划生育搞得不好，直接关系到发展国民经济十年规划纲要和四个现代化的实现。关系到中华民族的健康、科学文化水平的提高和国家的繁荣富强。”同年，第一次将“国家提倡和推行计划生育”写入《宪法》。

“晚、稀、少”的生育政策虽与百姓家庭尤其是农民家庭的生育意愿存在一定差距，但是在可接受的范围之内。加之在当时计划经济体制下，政治挂帅的社会氛围、毛泽东主席的崇高威望，以人民公社为主体的农村生产和分配体制，这一特定的历史背景对广大农民的生育意愿和生育行为具有一定的影响力和约束力。

整个70年代，我国在出生控制方面取得了显著成效，生育率迅速下降。人口出生率从1970年的33.43%下降至1979年的17.82%、自然增长率从25.83%下降至11.61%，10年之内出生率下降17个百分点，自然增长率下降15个百分点；全国妇女总和生育率从1970年的5.81降至1979年的2.75，平均一个家庭减少3个孩子。届时中国人口达9.75亿。

“独生子女政策”的实施。1980年2月11日《人民日报》发表题为“一定要有计划地控制人口增长”的社论，指出：“有计划地控制我国人口的增长，使人口的增长速度同国民经济的发展相适应，是直接关系现代化建设和中华民族兴旺发达的一件大事。”“为了确保这一战略任务的实现，当务之急，是尽快地把计划生育工作的重点放到提倡一对夫妇生一个孩子的工作上来。”这是降低人口出生率、缓解人口出生高峰的唯一的最好的办法。”这一年9月25日中共中央发表《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》，开始在全国大力提倡“一对夫妇只生育一个孩子”的独生子女政策。要求“所有共产党员、共青团员，特别是各级干部，要用实际行动带头响应国务院的号召，并且积极负责地、耐心细致地向广大群众进行宣传教育。”

1982年党的十二大把实行计划生育确定为基本国策。同年新修改的《宪法》规定：“国家推行计划生育，使人口的增长同经济和社会发展计划相适应。”“夫妻双方有实行计划生育的义务。”从法律上保证了计划生育基本国策的地位。1983年6月6日六届全国人大一次会议《政府工作报告》中指出：“无论是推进生产建设和改善人民生活，都要求继续把控制人口增长当作一件大事来抓。这是我们的国策，是根本性的战略措施。我们一定要坚持不懈地普遍提倡晚婚，提倡一对夫妇只生育一个小孩，严格控制二胎，坚决杜绝多生育。”

80年代初，全国曾一度普遍实行较为严格的一胎生育政策，并形成了在入托儿所、入学、就医、招工、招生、城市住房和农村宅基地分配等方面，照顾独生子女及其家庭的配套措施。

## 三、“严格控制人口增长”与“稳定低生育水平”

计划生育国策日趋完善。1984年，全国农村经济体制改革以家庭联产承包责任制为中心内容全面铺开，农民的劳动生产方式从以人民公社、生产队为单位的集体劳动方式转变为以家庭户为生产单位，结束了实施近30年的集体式、“大锅饭”式农业生产形式。以家庭户为生产单位的经营方式解放了劳动力，提高了生产效率，同时也刺激了农民家庭对于

劳动力特别是男劳力的需求，强化了农民家庭想多生孩子、想要男孩的愿望。这样，广大农民的生育愿望与政府的独生子女生育政策发生冲突。

为了既有效地控制人口的增长，同时照顾农民的切身利益，1984年4月13日中共中央以中发〔1984〕17号文件《关于计划生育工作情况汇报的批示》，对一孩生育政策进行调整，继续在城镇地区提倡一对夫妇生育一个孩子的政策，在农村地区改为“开放女儿户”政策，允许第一个孩子为女婴的家庭相隔一定年限后再生育第二个孩子。文件提出：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。

此后，全国各地根据本地区实际情况，逐渐形成了有条件地允许生育二胎的政策，形成了中国计划生育并非“一孩儿”政策的格局。即广大城市地区普遍实行一对夫妇生育一孩的政策；中、西部地区广大农村基本实行“一孩半”政策，即一孩为女儿的家庭户，间隔3到4年，经过申请审批可生育二孩；少数民族地区允许一对夫妇生育二胎，个别的可以生育三胎。据国家计生委统计，迄今，普遍实行“一孩”政策的地区占37.79%；实行“一孩半”政策的地区占53.04%；普遍实行“二孩”政策的地区占5.45%；政策允许的二孩占3.71%。

由于上述情况，整个80年代，出生率和自然增长率略有所回升，1989年出生率为21.58%，自然增长为15.04%，均高出10年前约3个百分点，妇女总和生育率为2.25个，下降0.5，幅度不大。

继续严格控制人口增长。1990年我国人口达到11.4亿，这一年总和生育率下降到2.17，第一次接近人口更替水平。1991年5月12日中央发出《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》，提出：“争取今后十年平均年人口自然增长率控制在12.5‰以内。”完成这个控制人口增长的计划指标，对于保证我国现代化建设第二步、第三步战略目标得以实现具有重大的意义。”整个90年代，生育率稳步、持续下降，1998年自然增长率首次下降到1%以下（9.53‰），总和生育率维持在1.8左右，生育水平稳定地下降到更替水平以下，且持续十余年。我国人口再生产基本实现了从高出生、低死亡、高增长到低出生、低死亡、低增长的转变。

确定稳定低生育水平的目标。20世纪末我国完成了现代化建设的第二步战略任务，人均GDP达到1000美元，基本实现了总体小康水平的目标。同时，全国人口再生产进入了世界低生育水平的行列。2000年3月6日中共中央、国务院颁发《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》，与10年前计划生育国策文件比较，核心词发生了关键性变化，即“严格控制人口增长”已改变为“稳定低生育水平”。这至少意味着三点：第一，中国计划生育国策已取得伟大成就；第二，中国人口再生产类型实现了低生育、低死亡、低增长；第三，未来计划生育工作的目标是“稳定低生育水平”。这是中央在我国人口与计划生育事业进入新的发展时期的重要时刻，为加速我国社会主义现代化建设，实现中华民族伟大复兴，对人口与计划生育工作做出的重大决策，是我国计划生育国策实施进程中的一个里程碑。它标志我国计划生育工作的重心，已从“严格控制人口增长”转变为“稳定低生育水平”。

2000年底国务院发表《中国21世纪人口与发展》白皮书，确定了中国在未来5年、10年和50年的人口与发展目标：到2005年，全国人口总数控制在13.3亿以内，人口年平均自然增长率不超过9‰。到2010年，全国人口总数控制在14亿以内。到21世纪中叶，全国人口总量在达到峰值接近16亿后缓慢下降。基本实现人口与经济、社会、资源、环境协调发展和国家现代化。

尽管我国已进入低生育水平行列，然而，年均净增人口仍在1000余万，相当于每年新增古巴或南斯拉夫一个国家的总人口。即低生育率与高增长量并存，是我国人口转变的一个基本特征，这点不同于发达国家的人口转变是彻底的低出生、低死亡、低增长。未来50年即使保持目前的低生育水平，中国的人口总量还要增加2~3个亿。而只有保持目前的低生育水平，才可能实现2005、2010和2050年的人口规划目标。这是实现基本现代化的一个重要前提条件。

#### 四、公民的生育权利与义务

生育权利与义务的一致性。经过20余年的酝酿，2001年底《中华人民共和国人口与计划生育法》颁布。《人口法》将实施多年的、已经成熟的人口政策，通过法定程序制定为法律，上升为国家意志。这是我国人口与计划生育事业发展史上的又一个里程碑，一方面，稳定低生育水平的目标将在国家法律保护下得以实施；另一方面，计划生育将全面纳入法制轨道。

《人口法》第17条规定“公民有生育的权利，也有依法实行计划生育的义务”。生育权利和义务是《人口法》的核心，也是多年来国家法难以出台的难点。其主要原因在于我国仍实行比较严格的生育政策，仍有生育数量和生育间隔的限制，这一点与有关国际公约不完全一致。因此，作为既涉及国家权利也涉及个人利益的人口政策常常引发有关人权的争论。我国的《人口法》与国外人口立法在生育权利和义务方面规定的差别主要在于：第一，对生育权利进行了适当的限制，规定了生育数量和间隔。即我国公民的生育权利是有限权利，一是公民行使生育权，

应当遵守宪法原则，不构成对国家、社会、集体以及其他公民合法权利的损害和影响。如果公民行使生育权时，有损害国家、社会、集体以及其他公民合法权利的可能，那么法律

不保障这样的权利；二是公民生育子女数是有限的，国家鼓励公民晚婚晚育，提倡一对夫妻生育一个子女，符合法律法规条件的，可以要求安排生育第二个子女。第二，规定公民有实行计划生育的义务，并对公民义务的履行规定了相应的法律责任，如超生必须依法缴纳社会抚养费。

这是由我国基本国情所决定的。李鹏在九届全国人大常委会第22次会议审议《人口与计划生育法（草案）》时说：“我很同意计划生育既是一个权利，也是对国家的义务，不能完全听西方的观点。对中国来说，最大的权利是生存权，如果人生多了，还讲什么生存权？每年增加的生产、粮食都被消耗掉了现在国际上的观念也在转变，大声疾呼控制人口，如果不加控制，世界上的资源、粮食就不足以养活人类。世界上的有识之士开始接受计划生育观点。我很赞成权利和义务相结合。”

制定和实施人口政策是一国的主权。1974年布加勒斯特世界政府间会议通过的《世界人口行动计划》明确指出：“人口政策的制定和执行是一个国家的主权”。1984年联合国《墨西哥城人口发展宣言》指出：“凡认定其人口增长妨碍国家发展计划的国家，都应当采取适当的人口政策和方案”。

因此，《人口法》是在考虑国际基本规则基础上，充分考虑国家整体利益、民众长远利益和眼前利益、保障公民在生育领域更多权利基础上规定的公民计划生育的权利与义务，既有利于保护公民的合法权益，也有利于中国的社会经济发展和可持续发展，有利于世界人口的稳定。

#### 参考文献：

[1] 杨魁孚等：中国人口与计划生育大事要览[M]．北京：中国人口出版社，2001.

[2] 佟新著：人口社会学[M]．北京大学出版社，2000.

[3] 中国人口学会编．第八次全国人口科学讨论会暨会员代表大会论文选[c]．2002.

作者简介：侯亚非（1955—），女（汉族），山西临汾人，中共北京市委党校社会学教研部教授，北京市，100044。

责任编辑 李铁牛  
2004.3 新视野

[相关链接](#)

建议使用IE4.0或以上版本浏览器(分辨率：800\*600)

版权所有：北京市人口和计划生育委员会

网站技术支持：首都之窗运行管理中心

您是第  位访问者