

社会学
研究
丛书

■ 汤兆云 著

「新中国人口 政策研究」

XINZHONGGUO RENKOU
ZHENGCE YANJIU

光明日报出版社

社会学研究丛书

■ 汤兆云 著

「新中国人口 政策研究」

XINZHONGGUO RENKOU
ZHENGCE YANJIU

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新中国人口政策研究 / 汤兆云著. —北京: 光明
日报出版社, 2015. 12

ISBN 978-7-5112-9640-5

I. ①新… II. ①汤… III. ①人口政策—研究—中国
IV. ①C924. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 290729 号

新中国人口政策研究

著 者: 汤兆云 著

责任编辑: 朱 宁 李壬杰

责任校对: 邓永飞

封面设计: 人文在线

责任印制: 曹 净

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67017249 (咨询), 67078870 (发行), 67019571 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E-mail: gmcbs@gmw.cn Lirenjie111@126.com

法律顾问: 北京德恒律师事务所龚柳方律师

印 刷: 北京市媛明印刷厂

装 订: 北京市媛明印刷厂

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

字 数: 257 千字 印 张: 18.5

版 次: 2016 年 1 月第 1 版 印 次: 2016 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5112-9640-5

定 价: 55.00 元

版权所有 翻印必究

内容摘要

当代中国人口政策理论溯源于 20 世纪 50 年代中期关于人口问题的大讨论。在这场讨论中，一批著名的社会学家、经济学家和医学家提出了有计划地节制生育、控制人口增长等主张。其中，马寅初在其《新人口论》中提出实行有计划地生育是控制人口最有效的办法。但反右派运动中中止了对人口理论的探索和人口政策的实施。大跃进失败的反思和三年困难时期结束后人口增长的压力，使控制人口和计划生育的思想得以复苏。1962 年 12 月党中央和国务院发布的《关于认真提倡计划生育的指示》是中国政府在实际中实施人口政策的一个动员令，在人口政策史上具有里程碑式的意义。“文革”前期，由于实施计划生育的政治环境已不复存在，人口又处于盲目发展的状态。到 20 世纪 70 年代初期，人口与社会经济发展的比例关系已严重失调，人口已成为经济发展的障碍。从 1970 年 2 月全国计划工作会议把计划生育工作列为计划问题后，全国性的计划生育工作又重新启动。1973 年后，国务院及各省、自治区、直辖市计划生育组织机构相继成立，同时还形成了“晚稀少”的生育方针。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，并在实践工作中取得了重大成效，人口自然增长率、总和生育率及人口出生率均大幅度下降。20 世纪 80 年代，中国人口政策虽然在提倡独生子女生育政策时期有过反弹，但经过调整和完善，逐渐形成了稳定的、具有相对长期性特征的以“提倡晚婚晚育，少生优生，提倡一对夫妇只生育一个孩子；某些特殊情况，经

过批准可以间隔几年生二胎；杜绝第三胎”为主要内容的现行人口政策。为了使现行人口政策在具体实行中能够有法可依，从20世纪70年代中期开始，各省、自治区、直辖市逐步制定了地区性计划生育条例，以此为基础，形成了全国性的“人口与计划生育法”。

中国是一个统一的多民族国家。以一定的人口理论为基础，并结合各民族地区的社会、经济、资源、环境和人口等实际状况而制定的少数民族人口政策是中国人口政策的重要组成部分。当代中国少数民族人口政策的推行和实施以1977年第四次全国计划生育工作汇报会及随后国务院对会议的批示为界，前后分为两个时期：即鼓励发展人口的人口政策时期和逐步推行计划生育的人口政策时期。从我国现行的关于少数民族人口政策的总的精神和基本原则来看，少数民族人口政策既实行了计划生育，又照顾了少数民族人口的特征，既充分考虑到国家利益与少数民族利益的结合，又考虑到各少数民族的特殊历史状况，是符合少数民族的根本利益的。

流动人口是中国改革开放后出现的特殊的群体。由于其“流动”性，流动人口的计划外生育提高了人口生育率，在一定程度上阻碍了现行人口政策的落实。分析流动人口的婚育、生育特点及计划外生育的成因，找出流动人口计划外生育的管理对策，具有重要的现实意义。

由于较高的生育水平所导致的人口规模较大和人口增长速度较快，对社会、经济、资源和环境产生了巨大压力和消极影响，因此，从人口政策分类来看，中国人口政策属于控制人口过快增长政策。人口控制政策指一个国家政府为了其确认的社会发展目标而提出的一定时期的人口目标以及为实现这一目标而专门制订的一系列措施。它包括与整个社会经济发展相联系的人口目标，以及为实现这一目标而采取的各种措施。中国人口控制政策从20世纪70年代实施以来，取得了显著降低人口增长速度的效果，其根本原因在于政府所制订和推行的人口控制政策启动和培育了有效的人口控制的运行机制，即人口控制政策正常有效运转和工作所必须的、具有普遍意义的基本条件和作用形式。

中国社会不同阶层的人口对包括现行人口政策在内的国家政策有着不



同的态度。根据现行人口与计划生育法对不同类型人群的生育数量的规定,笔者把全体社会成员分为城市阶层、农村阶层和流动阶层人口。目前,城市阶层绝大多数人口对国家所提倡的晚婚晚育、少生优生,提倡一对夫妇只生育一个孩子的人口生育政策是支持的;农村阶层人口绝大多数生育户的理想子女数是二个左右,并对子女的性别有一定的选择,有超过半数以上的夫妇希望生男孩,这与现行人口政策有一定的差距;流动人口的理想子女数、对生育子女的性别选择和生育的目的和动机都是介于农村阶层人口和城市阶层人口之间的。这是由流动人口本身的特点所决定的。

各种人口过程和现象产生于一定的社会和经济环境之中,同时又给予它们以各种不同的影响。因此,一方面必须充分肯定经济和社会状况对人口发展的决定性作用,另一方面又不能忽视后者对前者的重要影响。一个持续、稳定和协调发展的社会必定是一个人口与社会、经济相互适应的社会。特别地,在人口众多的中国,人口政策对社会可持续发展具有十分重要的作用。人口发展是社会可持续发展中的重要一环。人口政策与经济、资源、环境的可持续性发展之间有着密切的关系,并对社会的可持续发展产生重大的影响。

序

汤兆云教授的新书就要付梓，托我为他写序。这是一件非常高兴的事情。

这本《新中国人口政策研究》是作者的第四种关于当代人口学的著作。也许可以说，这四本书已经建立了他在当代中国人口问题研究上自己的解释体系。这是多年潜心钻研的结果，我向他表示真挚的祝贺。

《新中国人口政策研究》是从公共政策的角度，分析我国当代人口政策的形成、发展、绩效以及今后调整方向的。应该说，在当代人口问题研究中，这是一个新的角度。它的分析方法和叙述内容，完全不同于人口史、人口政策史、人口思想史等方面的学术著作的面貌。它把政策科学的思路和方法，引进了人口研究，对于改善人口学的学术品格，提高人口研究对于现实人口发展趋势乃至经济社会的整体发展趋势的干预能力，是非常有益的。

按照作者的分析框架，全书分为七章。它们从我国人口政策的运行过程、人口政策的形成、人口政策的执行机制、人口政策的评估、当前中国的人口变动现状、针对目前人口问题现状的政策调整问题、今后中长期社会发展中的人口可持续发展等方面，总结了1949年以来的中国人口政策。作者运用了公共政策理论、人口政策理论、可持续发展理论、人口史研究方法；文献分析、社会统计和样本分析方法等方面的知识方法，全书视野开阔，论点鲜明，数据详实，层次清楚，是一本值得夸奖的好书。

一般说来，公共政策理论是20世纪50年代之后逐步发展起来的西方社会科学知识，被引进来之后，已经成为学术热点之一，成为管理科学的重要领域。作者在本书之中运用这个理论方法解释当代人口政策的形成、执行、绩效和今后的改良方向，得出了一些具有很大参考价值的结论和看法。由于不太懂，我不应当轻率地对它们发表意见，还是由读者去理解和批评比较妥当。借此机会，我想说两句可能不恰当的话，作为阅读本书书稿的感想也好，作为闲暇之余的胡思乱想也好，贡献给作者和读者参考吧。

第一，西方国家的公共政策理论，是一种很重要的社会科学前沿知识。它的重要价值，是把国家和政府、社会组织的有关社会政策的制定和施行，作为一种有规律的政治机制来研究，从而提供了发现它们所包含的合理的与不合理的性质与原因的思想方法。这就大大地提高了社会管理的科学性，提高了规避社会风险的能力。因此，从整体上看，这种公共政策理论，应该拥有西方近现代民主理论的发展的性质。站在这个意义上，我们应当得到的启发是什么呢？

我以为，是要摆正理论学习和政策研究的关系。如同许多专家所指出的那样，我们现在已经进入了“风险社会”。所谓风险社会，无非就是由于社会价值信仰和利益分配的变化，社会分化、社会冲突、突发性事件的发生概率大大增加，维持社会正常运行的成本大大增加，发生社会激荡性风险的机会大大增加。而所有社会冲突的发生，根本的原因，都是由于社会资源分配紊乱而导致社会问题产生。如果要化解社会风险，就必须具有化解社会问题的能力。

有问题才有风险，没有问题自然就没有风险。这是一个常识。

很长一段时间以来，强调政治正确和统一思想都是一种基本的思路，加强理论学习更是重中之重的方法。这当然有它的正确性，但是，更重要的是要花最大的精力去研究、制定、落实和修正各项具体政策。所有公共问题只能依靠执行正确的公共政策才能解决。

1999年，我就说过：要正确理解理论与政策的关系。理论与政策统



一于实践。理论是政策的认识基础和思想前提，政策是贯彻理论、推行工作最重要的环节。在工作中执行错误的政策会导致正确的指导理论的失败，执行正确的政策也会使正确的理论得到进一步丰富和发展。

今天，我想再次重申这个意见。

第二，回到本书的话题上来，之所以要研究当代人口政策的绩效、当前人口变动的趋势、今后人口政策的调整方向和内容，是因为之前人口政策的实行及其导致的新情况，已经成为一个很重要的公共话题，一个经济社会继续发展所绕不过去的公共问题。对今后政策的预测和设计，既是本书的一个重要知识点，也是学界的一个热门课题。我是外行不敢乱说，只能提以下两个问题，供大家思考：

第一个问题，今后人口问题的政策思路，必须如同本书作者所提倡的那样，着眼于可持续发展的理论。我想说的是，要在可持续发展的思路下，认真研究人口可持续发展、资源可持续发展、社会可持续发展，研究三者之间的协调发展。人口可持续发展是寻找人口的出生率和死亡率的合理比例，使人口的再生产保持合理的水平，保持必要的人口活力，基本满足社会对劳动力的需求。资源的可持续发展是最大限度地节约资源，为后代子孙留一点财富。社会的可持续发展是指整个社会有机体处在一个健康的状态，从而为新的人口政策的执行和人口问题外溢所造成的社会问题的解决提供一个良好的环境。

社会有机体的健康，是指社会伦理价值、政治机制、法律法规、国家权力的合法性、公民意识、执政当局识辨和化解社会矛盾的能力诸因素和谐一致所共生出来社会免疫力。它的杰出功用，是避免政治的僵化，避免社会关系的僵化，避免失去及时解决问题的能力。其他不说，无论过去或者今后，所有人口问题及其所导致的其他社会问题，都不是单纯人口政策或者人口管理机构所能独立解决的，就是一个有力的例证。

第二个问题，预测或者制定今后的人口政策，最重要的前提，是做好调查研究。本书作者所做的泉州市就有限放开二孩政策对育龄妇女生育意愿的调查，和有关学院派专家公布的数据所存在的明显差异告诉我们，根

据这两种数据做出的政策选择，肯定会有相当大的差别。我更倾向于接受本书作者的调查数据。其实，不仅在人口问题研究上，而且在许多学术领域的研究上，求真求实的学风早已荡然无存。不了解真实的社会，不明白问题的真相，关门造车、纸上谈兵怎么行？

过去，一些单位，一些部门，一些领域，所以经常闹出一些无厘头的笑话来，多半都是由于采取了隔靴搔痒的方法。这个方面的教训太多了，不需要我来举例。

是为序。

李良玉

2015年10月14日于南京大学港龙园

目 录

序.....	1
导 言.....	1
一、选题的意义.....	1
二、研究框架及内容.....	6
三、研究资料及方法.....	9
第一章 人口政策及其运行过程	11
一、公共政策及其运行过程	11
二、人口政策及其运行过程	25
三、我国人口政策的分期、分类和特征	29
四、我国人口政策的历史沿革	36
第二章 我国人口政策的形成	45
一、我国人口政策问题的形成	45
二、我国人口政策的形成	61
三、我国人口政策形成的特点	74
第三章 我国人口政策执行机制	77
一、我国人口政策目标	79

二、我国人口政策执行机制	87
三、我国人口政策的法制化建设及其生殖健康工作	101
第四章 我国人口政策的评估	114
一、我国各阶层人口对生育政策的态度	114
二、我国人口生育政策的积极效果	130
三、我国人口生育政策的负面影响	144
第五章 我国人口变动趋势预测	164
一、预测基础数据	165
二、预测方案及参数值的设定	168
三、2005~2050 年全国人口发展趋势预测结果及分析	172
第六章 我国人口政策的调整	185
一、坚持抑或妥协：国家政策与民众意愿的冲突	185
二、我国现行人口政策的完善	200
三、我国人口政策的调整	216
四、“单独夫妇”二孩生育意愿及未来生育政策的调整	224
五、普遍二孩政策调整初期的人口计划生育工作	241
第七章 可持续发展中的人口政策选择与实施	247
一、可持续发展与我国可持续发展的内涵	247
二、可持续发展中的人口问题	251
三、可持续发展中人口政策的选择与实施	262
参考文献	267
后记	278

表目录

表 1	1947—1948 年中国人口规模	47
表 2	1952—1955 年中国主要农产品人均产量表	52
表 3	1952 年与 1957 年全国城乡居民主要消费品增长情况	52
表 4	1953 年与 1956 年工人每人每年为国家创造的财富	53
表 5	国家及各省、自治区、直辖市计生委成立时间及人员编制表 ...	95
表 6	1990~1995 年中国和发展中地区的总和生育率对比	133
表 7	新中国成立后人口每增加 1 亿所用的时间	133
表 8	我国人口平均受教育年限	138
表 9	中国人口达到零增长的估算表	140
表 10	1971—1998 年我国在实行或不实行计划生育条件下的经济 发展水平比较	144
表 11	1960~2000 年主要年份我国出生人口性别比	152
表 12	1989、2000 年我国各地出生人口性别比	154
表 13	不同地区出生人口性别比与平均政策生育率关系	155
表 14	1981~2000 年主要年份全国分孩次出生人口性别比	156
表 15	2005~2050 年我国常住人口变动趋势预测参数	172
表 16	2005~2050 年低中高预测方案的人口总量发展趋势	173
表 17	几种主要的我国人口预测结果比较	175
表 18	2005~2050 年我国自然增长人口数	176

表 19	2005~2050 年我国少年、劳动年龄和老年人口数	177
表 20	划分人口年龄结构类型的标准数值	180
表 21	2005~2050 年我国少年、劳动年龄和老年人口比重	181
表 22	中方案 2005~2050 年老年人口预测	181
表 23	2003 年国家计生委 2001~2050 年老年人口和老龄化程度 预测	181
表 24	2005~2050 年我国人口抚养比	183
表 25	2005~2050 年全国育龄、旺龄妇女人数	184
表 26	1980 年代不同地区民众的理想子女数	190
表 27	1980 年代不同地区民众的理想子女性别	191
表 28	1982 年城乡育龄妇女生育状况构成	192
表 29	1995 年全国人口计划执行情况	215
表 30	不同地区出生人口性别比与平均政策生育率关系	227
表 31	生育政策率与各年份出生性别比的相关系数矩阵	228
表 32	主要年份我国老年抚养比、少儿抚养比、总抚养比及加权 总抚养比	232
表 33	“单独夫妇”意愿二孩生育情况	234
表 34	“单独夫妇”二孩生育意愿 * 经济收入情况的卡方检验结果	236
表 35	“单独夫妇”二孩生育意愿与年龄、经济收入的 Logistic 回归 分析	236
表 36	1990—2030 年我国资源、环境若干指标预测表	255
表 37	1949—1990 年中国人口及耕地增长率比较	256

导 言

一、选题的意义

人口问题是社会主义初级阶段长期面临的重大问题，是制约我国经济和社会发展的关键因素。控制人口数量，提高人口素质，是实现我国社会主义现代化建设宏伟目标和可持续发展的重大战略决策。新中国成立 60 年多来，特别是改革开放以来，经过全党全国人民的艰苦努力，我国人口与计划生育工作取得举世瞩目的成就。在经济还不发达的情况下，有效地控制了人口过快增长，使生育水平下降到更替水平以下，实现了人口再生产类型从高出生、低死亡，高增长到低出生、低死亡、低增长的历史性转变，成功地探索了一条具有中国特色的综合治理人口问题的道路，有力地促进了综合国力的提高、社会的进步和人民生活的改善，对稳定世界人口作出了积极贡献。但由于种种原因，我国人口基数大，每年净增人口多。为此，党和政府十分重视我国的人口问题，制定了以“控制人口数量、提高人口质量、改善人口结构”为主要内容的人口计划生育政策。

至目前，关于我国计划生育人口政策的纲领性文件有以下几部，分别为：第一，1980 年 9 月 25 日中共中央、国务院发布的《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》。《公开信》指出，“为了争取在 21 世纪末把我国人口总数控制在 12 亿以内，国务院已经向全国人民发出号召，提倡一对夫妇只生育一个孩子。这是一项关系到四个现代化建

设的速度和前途，关系到子孙后代的健康和幸福，符合全国人民长远利益和当前利益的重大措施。中央要求所有共产党员、共青团员特别是各级干部，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。”《公开信》阐述了控制我国人口增长、提倡一对夫妇只生育一个孩子的重要性和必要性，并对有些人担心一对夫妇只生育一个孩子可能出现的人口的平均年龄老化、劳动力不足、男性数目会多过女性、一对青年夫妇供养的老人会增加等问题作了科学的解释。《公开信》认为，只要大家齐心协力，一对夫妇只生育一个孩子的号召是有可能实现的：“1971年到1979年我国努力控制人口增长，九年累计生婴儿5600万。1979年以来，几百万对青年夫妇响应党的号召，自愿只生育一个孩子。单是1979年一年，就比1970年少生1000万人。”《公开信》说，为了控制人口增长，党和政府已经决定采取一系列具体政策：在入托、入学、就医、招工、招生、城市住房和农村宅基地分配等方面，要照顾独生子女及其家庭；要大力开展生殖生理、优生和节育技术的科研工作。《公开信》同时还确认：某些确实有符合政策规定的实际困难的群众，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；节育措施要以避孕为主，方法由群众自愿选择。《公开信》的发表标志着我国独生子女人口生育政策的正式出台及全面实施。

第二，1991年5月12日中共中央、国务院发布的《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》。《决定》指出：我们把实行计划生育，控制人口增长，提高人口素质作为我国一项长期的基本国策，是从我国的实际情况和人民的切身利益出发，为了使国家更快地发达起来，使人民更快地走上共同富裕的道路而作出的重大战略决策。20年来，特别是党的十一届三中全会以来，经过全党、全国人民以及广大计划生育工作者的共同努力，我国在控制人口增长方面取得了举世公认的巨大成就，人口出生率已从1970年的33.43‰下降为1990年的21.06‰。但必须清醒地看到，我国的人口形势依然十分严峻，控制人口增长的任务相当艰巨。目前，我



国的人口总数已达到 11 亿多，近几年来每年新增人口仍在 1600 万以上，相当于一个中等国家的人口，这给我国的经济建设、社会发展和人民生活的改善带来极大的压力和困难。20 世纪 90 年代是我国社会主义现代化建设历史进程中的非常关键的时期，也是我国控制人口增长的非常关键的时期。尤其是“八五”期间，正值生育高峰的峰顶，使计划生育显得更为紧迫。如果我们不能有效地控制人口增长，必将直接影响我国现代化建设战略目标的实现，影响人民生活水平和全民族素质的进一步提高，同时还会加快自然资源的消耗和生态环境的恶化，给子孙后代留下严重的后患。由此可见，计划生育是关系到我国现代化建设战略目标能否实现的大事，是关系到民族兴衰的大事，已经到了刻不容缓、非抓紧不可的地步。因此，《决定》重申，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要的意义。《决定》并要求坚决贯彻落实现行计划生育人口政策，以保持人口政策的稳定性和连续性。

第三，2000 年 3 月 2 日中共中央、国务院发布的《关于加强人口和计划生育工作稳定低生育水平的决定》。《决定》中说：人口问题是社会主义初级阶段长期面临的重大问题，是制约我国经济和社会发展的关键因素。控制人口数量，提高人口素质，是实现我国社会主义现代化建设宏伟目标和可持续发展的重大战略决策。新中国成立 50 年来，特别是改革开放以来，经过全党全国人民的艰苦努力，我国人口与计划生育工作取得举世瞩目的成就。在经济还不发达的情况下，有效地控制了人口过快增长，使生育水平下降到更替水平以下，实现了人口再生产类型从高出生、低死亡、高增长到低出生、低死亡、低增长的历史性转变，成功地探索了一条具有中国特色的综合治理人口问题的道路，有力地促进了综合国力的提高、社会的进步和人民生活的改善，对稳定世界人口做出了积极贡献。计划生育是我们必须长期坚持的基本国策。在实现了人口再生产类型的转变之后，人口与计划生育工作的主要任务将转向稳定低生育水平，提高出生人口素质。全党全社会必须从我国社会主义现代化建设的大局和中华民族