

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

社
会
建
设
卷



中国人口发展的 政策与实施

CHINA'S POPULATION
DEVELOPMENT POLICY AND
IMPLEMENTATION

陈江生 李良艳 胡健闽 著

海外卷

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

社
会
建
设
卷

“十三五”国家重点出版物出版规划项目



中国人口发展的 政策与实施

CHINA'S POPULATION
DEVELOPMENT POLICY AND
IMPLEMENTATION

陈江生 李良艳 胡健闽 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国人口发展的政策与实施/陈江生, 李良艳,
胡健闽著. —北京: 经济科学出版社, 2017. 9
(中国道路·社会建设卷)
ISBN 978-7-5141-8479-2

I. ①中… II. ①陈…②李…③胡… 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 (2017) 第 236160 号

责任编辑: 杨 洋
责任校对: 王苗苗
责任印制: 李 鹏

中国人口发展的政策与实施

陈江生 李良艳 胡健闽 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010-88191217 发行部电话: 010-88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

固安华明印业有限公司印装

710×1000 16 开 15 印张 200000 字

2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-8479-2 定价: 45.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010-88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010-88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

《中国道路》丛书编委会

顾 问：魏礼群 马建堂 许宏才

总 主 编：顾海良

编委会成员：（按姓氏笔画为序）

马建堂	王天义	吕 政	向春玲
陈江生	季 明	季正聚	竺彩华
周法兴	赵建军	姜 辉	顾海良
高 飞	黄泰岩	魏礼群	魏海生

社会建设卷

主 编：陈江生 向春玲

《中国道路》丛书审读委员会

主 任：吕 萍

委 员：（按姓氏笔画为序）

刘明晖 李洪波 陈迈利 柳 敏

总 序

中国道路就是中国特色社会主义道路。习近平总书记指出，“中国特色社会主义这条道路来之不易，它是在改革开放三十多年的伟大实践中走出来的，是在中华人民共和国成立六十多年的持续探索中走出来的，是在对近代以来一百七十多年中华民族发展历程的深刻总结中走出来的，是在对中华民族五千多年悠久文明的传承中走出来的，具有深厚的历史渊源和广泛的现实基础”。

道路决定命运。中国道路是发展中国、富强中国之路，是一条实现中华民族伟大复兴中国梦的人间正道、康庄大道。要增强中国道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，确保中国特色社会主义道路沿着正确方向胜利前进。《中国道路》丛书，就是以此为主旨，对中国道路的实践、成就和经验，以及历史、现实与未来，分卷分册作出全景式展示。

丛书按主题分作十卷百册。十卷的主题分别为：经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设、国防与军队建设、外交与国际战略、党的领导和建设、马克思主义中国化、世界对中国道路评价。每卷按分卷主题的具体内容分为若干册，各册对实践探索、改革历程、发展成效、经验总结、理论创新等方面问题作出阐释。在阐释中，以改革开放近40年伟大实践为主要内容，结合新中国成立60多年的持续探索，对中华民族近代以来发展历程以及悠久文明传承进行总结，既有强烈的时代感，又有深刻的历史感召力和面向未来的震撼力。

丛书整体策划，分卷作业。在写作风格上注重历史与现实、理论与实践、国内与国际结合，注重对中国道路的实践与经验、过程与理论作出求实、求真、求新的阐释，注重对中国道路作出富有特色的、令人信服的国际表达，注重对中国道路为发展中国家走向现代化和为解决人类问题所贡献的“中国智慧”和“中国方案”的阐释。

在新中国成立特别是改革开放以来我国发展取得重大成就的基础上，近代以来久经磨难的中华民族实现了从站起来、富起来到强起来的历史性飞跃，中国特色社会主义焕发出强大生机活力并进入了新的发展阶段，中国特色社会主义道路不断拓展并处在新的历史起点。在这新的发展阶段和新的历史起点上，中国财经出版传媒集团经济科学出版社精心策划、组织编写《中国道路》丛书有着更为显著的、重要的理论意义和现实意义。

《中国道路》丛书 2015 年策划启动，首批于 2017 年推出，其余各册将于 2018 年、2019 年陆续推出。丛书列入“十三五”国家重点出版物出版规划项目、国家主题出版重点出版物和“90 种迎接党的十九大精品出版选题”。

《中国道路》丛书编委会
2017 年 9 月

目 录

第一章 改革开放前中国人口政策演变 1

- 一、中国古代人口思想与政策的演变 / 1
- 二、中国近代人口政策的思想演变 / 19
- 三、中华人民共和国成立到 1970 年的人口政策 / 37
- 四、全面推行“晚稀少” / 46

第二章 “计划生育”人口政策的推行 56

- 一、“一孩紧缩”人口政策的实施 / 56
- 二、计划生育政策的调整及实施效果 / 66
- 三、调整和完善计划生育政策的相关配套措施 / 73
- 四、对于计划生育政策的相关讨论 / 84

第三章 “稳定低生育”人口政策的运行 88

- 一、人口形势的变化 / 88
- 二、稳定低生育人口政策的运行及成效 / 89
- 三、稳定低生育人口的相关措施 / 93
- 四、涉及稳定低生育政策的探讨 / 114

第四章 “统筹解决人口问题” 决定的开展 117

- 一、开展的背景 / 117
- 二、统筹解决人口问题的开展 / 125
- 三、统筹解决人口问题主要任务和具体内容 / 137
- 四、关于统筹解决人口问题的相关讨论 / 151

第五章 “单独二孩” 人口生育政策的推行 161

- 一、政策推行的背景 / 161
- 二、“单独二孩” 政策的推行 / 169
- 三、关于“单独二孩” 政策的探讨 / 172
- 四、“单独二孩” 政策实施效果评析 / 176

第六章 “全面放开二孩” 人口政策的实施 181

- 一、实施的背景 / 181
- 二、“全面放开二孩” 政策的实施 / 185
- 三、对于“全面放开二孩” 政策的争论 / 190
- 四、“全面放开二孩” 政策的效应分析 / 196

第七章 未来人口演变趋势及政府作为 200

- 一、未来人口演变趋势 / 200
- 二、对未来人口演变的几点看法 / 208
- 三、中国政府在人口治理中的作为 / 214

参考文献 / 226

第一章

改革开放前中国人口政策演变

改革开放以来中国的人口政策更多的是基于当期国家的人口状况、国家的目标和理念所制定和实施的。但是，其历史的继承性也是显而易见的，我们继承了人口的数量和结构，我们当然也继承了历史上有意识和无意的人口思想与政策的演变，因此，要理解当代中国的人口政策变化和运行，对中国历代人口及历代人口政策思想的演变做一个简单的介绍是有必要的。

一、中国古代人口思想与政策的演变

中国古代人口思想与人口政策主要集中在两个方面，一方面，人口数量上强调人口增殖；另一方面，人口结构上追求农业人口比例的扩大。

（一）中国古代人口数量的变化

古代统计的人口数据最早见于西晋人皇甫谧所撰的《帝王世纪》一书，但学术界认为实际上人口开始统计的时间要早于西晋，公元前 684 年，也就是东周庄王十三年开始统计人口，当时“料民”人口统计为 11 847 000 人。秦始皇统一六国后，进一步加强人口管理，据《帝王世纪》记载，秦朝时中国总人口达

2 000 余万，人口突破 0.2 亿，较东周增长一倍。

西汉时，人口增长加速，是中国古代人口发展史上的第一个生育高峰，后世很长一段时间内均未超越西汉时的人口数量，公元前 141 年，汉景帝时人口已经超过 3 000 万。西汉后期时的人口数量在景帝时期的基础上又翻了一倍，达到了 6 000 万，中国古代人口首次超过了 0.5 亿。据《汉书·地理志》记载：汉平帝元始二年（公元 2 年），“民户千二百二十三万三千六十二，人口五千九百五十九万四千九百七十八”。^①

西汉灭亡之后，由于动乱，中国人口数量骤减，路遇、滕泽之所著《中国人口通史》显示，三国鼎立前后，总人口约 1 900 万，为东周以来中国人口统计的最低点。唐朝是中国古代最繁荣的王朝，创造了历史上著名的开元盛世，唐玄宗天宝末年，达到唐代人口的顶峰，据《旧唐书·玄宗纪》记载，天宝十三年全国人口“五千二百八十八万四百八十八”。公元 755 年“安史之乱”后，人口骤减，在不到十年的时间里，人口减少了 2/3，公元 764 年，总人口不到 1 700 万，不及天宝十三年的 1/3。从中国古代历史来看，唐代的繁荣程度远远高于西汉，但人口数量即使在人口顶峰也没有超过西汉，究其原因，这和唐代统治者崇尚佛教有很大的关系，在唐代，大量人口出家，直接影响到人口的繁衍。

宋代是中国古代人口发展史上的第二个生育高峰，北宋人口最盛时期出现在宋徽宗时期，据《宋史·地理志》记载，大观四年（公元 1110 年），全国总户数是 2 088 万户，历史上最高，人口总数约是 4 700 万。分摊到每户上面只有两个人，这明显和事实不符，经考证发现，主要是由于以下两个原因：一是宋代人口普查不严谨，登记编写户籍时，漏报瞒报现象普遍。元朝马端临编《文献通考·户口考》便称，宋代“天下户口数，类多不

① 班固：《汉书》卷二十八下《地理志第八下》。

实”；二是宋代在统计人口时并不计入女性。因此，宋代人口存在着明显的低估现象，路遇、滕泽之在《中国人口通史》中分析，算上当时的辽、西夏、吐蕃（现中国西藏地区）、流求（现中国台湾地区）等少数民族地区，宋朝所在中国版图内的总人口约 1.21 亿人，普遍认为，即使这样，宋代人口还是存在偏低估算，葛剑雄所著《中国人口史》中估计为 1.25 亿人。虽然宋代统计人口的具体数量存在着很大争议，但普遍认为，这时的人口已经过亿，这是中国古代人口发展史上人口数量首次过亿。

明代，明太祖朱元璋对户口管理极为严格，于洪武十四年（公元 1381 年）进行全国人口大普查，并且以这次人口普查数据为基础，编制了全国《赋役黄册》。这次普查结果显示，全国人口户数共有 106 000 户，人口总数为 6 000 万，和宋代相比，人口数量减少将近一半。明世宗嘉靖年间，人口户数是“九百三十五万一千九百七”，人口总数“五千八百五十五万七千七百三十八”。现代学术界对明代人口统计的准确性并不认可，明代陈全之在《蓬窗日录》中称，民间人口统计“十漏六七”，按照此方法计算的话，明代人口和宋代相差不会太多，也是过亿人口。路遇、滕泽之在《中国人口通史》中认为，明代人口最盛时近 1.7 亿；葛剑雄主编的《中国人口史》同样认为，明代后期虽然由于战争、瘟疫导致人口大减，但仍维持在 1.5 亿的水平。以上可以看到，明代人口在相比宋代人口的基数上，有了一定的增长。

清朝是中国古代人口发展史上的第三个生育高峰期，从乾隆年间开始，中国人口数量开始一路攀升，有学者称之为古代的“人口大爆炸”。据《东华续录·乾隆》记载，乾隆六年，中国人口达到 143 171 559 人，超过 1.4 亿，这一统计数据在中国古代人口统计中具有特殊的意义，因为这是中国古代官府史料人口统计中第一次精确到 9 位数；乾隆二十七年，人口较 21 年前增长将近 6 000 多万，已达 200 472 461 人，这是中国人口统计历史上首次破 2 亿；中国人口增长的趋势并没有停滞下来，仍旧保持

了高增长的趋势，乾隆五十五年，人口达 301 487 115 人，这是中国人口首次破 3 亿。清道光、咸丰年间是中国古代人口发展最旺盛期，道光十四年，据《清宣宗实录》记载，当年总人口数量为 401 008 574 人，中国人口首破 4 亿人；咸丰元年人口达到 4.3 亿人；到光绪年间，“四万万”已成为形容中国人口数量的惯用语。

（二）中国古代人口思想的演变

从人口数量的变化上可以看出，提倡和鼓励人口增殖的思想，一直在我国古代社会中居于主导、支配的地位，是古代人口意识的主流，形成了“人口增者国必强，户籍减时国即衰”的根深蒂固的核心观念。我国古代社会中，人口是最重要的生产要素，为了发展生产、增强国力，历朝都把增加人口作为最重要的施政方针。

恩格斯曾经说过，农业是整个古代世界的决定性的生产部门，因此，中国古代人口增殖的思想还是源于人口和土地关系，具体来讲，围绕着人口数量与土地数量、人口增长与耕地面积增长、人口增长速度与物资资料增长速度、人口与财富分配是否平衡展开。需要注意的是，如前文所说，人口增殖思想在古代社会发展中居于支配地位，但并不是始终贯穿在历代王朝更迭中。所以，我们阐述人口增殖思想是从一个更宏观的视角来考察，不仅仅介绍主流的增殖思想，同时也对其他人口思想加以阐释。

早在周朝的时候，就开始考察人口与土地之间的相互关系，早期书籍《易》《诗》《书》中就提到了人口与土地的关系。《尚书·洪范》“农用八政”^①最早提出“食为八政之首”的观点，食就是指的农业生产，首先要重视农业生产，特别是粮食生产。

^① 农用八政：一曰食，二曰货，三曰祀，四曰司空，五曰司徒，六曰司寇，七曰宾，八曰师。

《夏书·禹贡》中“六府孔修，庶土交正，底慎财赋，咸则三壤，成赋中邦”^①进一步阐述了粮食生产和人口数量的关系，并且提出要根据土地肥力和物产种类征收赋税，间接表明了人口的增加和赋税增长之间的关系。

春秋时期的管仲坚信人口众多是一个诸侯国强大的根本条件，《管子》中鲜明地表达了他的观点：“地大国富，民众兵强，此盛满之国也”“地大国富，人众兵强，此霸王之本也”^②。管子对人口的看法比较深刻，认为人口数量并不是无限制的增加，而是要与土地的数量相适应，因此，他最早提出人口要和土地相平衡的主张：“地大而不为，命曰土满。人众而不理，命曰人满”^③，土地多而得不到开发利用被认为是土满，人口多而没有土地可开发，叫做人满。土满和人满都不是国家富强的标准，人口和土地平衡，人口数量和土地面积相适应才能保证一个国家的繁荣强大。战国时期的思想家和政治家商鞅进一步地论述了人口增长和土地数量相适应的问题，在代表商鞅基本思想的《商君书》中，商鞅指出“凡世主之患，用兵者不量力，治草莱者不度地。故有地狭而民众者，民胜其地；地广而民少者，地胜其民。民胜其地者，务开，地胜其民者，事徠”^④。上述思想中，当人口多于土地时，要增加土地的供给量，开垦更多的土地；而人口少于土地时，要千方百计增加人口的供给量，商鞅提出通过招徕外面移民的对策来保证人口和土地的平衡，这种思想在《商君书·徠民》中得到了充分体现。他指出：“今秦之地方千里者五，而谷土不能处二，田数不满百万，其薮泽、谿谷、名山、大川之材物货宝，又不尽为用，此人不称土也。秦之所与邻者，三晋也，所欲用兵者，韩、魏也。彼土狭而民众，其宅参居而并

① 取自《尚书》的《夏书·禹贡》。

② 选自《管子》中的重令篇。

③ 选自《管子》第二十三篇的霸言篇。

④ 选自《商君书》的《算地第六》。

处；其寡萌贾息，民上无通名，下无田宅，而恃奸务末作以处，人之复阴阳泽水者过半。此其土之不足以生其民也，似有过秦民之不足以实其土也”^①。

战国末期，哲学家和法学家韩非继承了管仲、商鞅的人口与土地平衡思想的同时，也意识到人口本身的再生产与物质资料增长之间相适应的问题，是一种朴素的历史唯物主义观点，在当时来讲，确实是社会的一大进步。但在人口问题上，韩非持有和商鞅不同的观点，主张控制人口，提倡增加财富，认为人口增加和财富多寡的变化是社会历史变动的根本原因。《五蠹》一文中，他说：“古者丈夫不耕，草木之实足食也；妇人织，禽兽之皮足衣也。不事力而养足，人民少而财有余，故民不争。是以厚赏不行，重罚不用，而民自治。今人有五子不为多，子又有五子，大父未死而有二十五孙，是以人民众而货财寡，事力劳而供养薄，故民争，虽倍赏累罚而不免于乱”^②，在这里，他认为社会动乱的原因在于人口多、货财寡。

韩非和商鞅在人口问题上的看法看似矛盾，一个主张控制人口，一个倡导增加人口，然而，在看似矛盾的背后实质上两者的观点是一致的，控制人口和倡导人口都是从人口与土地相适应的角度展开，韩非和商鞅所在诸侯国的人口与土地的比例相异，韩非生活在韩国，韩国是一个典型“地少人多”的国家，秦国则是“地多人少”的国家。韩非人口思想除了继承人口与土地要相适应外，他还对这一问题进行了更进一步的论述，提出了人口增长和生活资料相平衡的主张。

东汉哲学家王符也提出了人口与土地相适应的概念，土地是人类生存之本，因此，人口必须要和土地相适应。他提出“夫土地者，民之本也”“土多人少，莫出其材，是谓虚土，可袭伐

① 选自《商君书·徕民第十五》。

② 选自《韩非子·五蠹》。

也。土少人众，民非其民，可遗竭也。是故土地人民，必相称也”^①。人口布局上，王符继承了西汉政治家晁错“移民实边”的思想，主张通过向边疆偏远地区移民来达到人口的均衡分布，实现人口与土地相适应的比例关系。

北宋政治家和文学家苏轼提出在人口分配上，生产者与非生产者要保持一定比例的正确主张。他说：“古者以民之多寡为国之贫富。故管仲以阴谋倾鲁梁之民，而商鞅亦招徕三晋之人以并诸侯。当周之盛时，其民物之数登于王府者，盖拜而受之……户口之众有过于隋，然以今之法观之，特便于徭役而已，国之贫富何与焉。非徒无益于富，又且以多为患。生之者寡，食之者众，是以公私枵然而百弊并生。夫立法创制，将以远迹三代，而曾隋氏之不及，此岂不可论其故哉！”^②。从以上话语中可以看出，苏轼批判了管仲、商鞅用人口多寡来判定国家盛衰的观点。虽然管仲和商鞅用人口多少来判断国家富强与贫弱有一定的道理，因为那时的人口就是参加生产的人数，人口的多少决定了创造财富的大小，所以国家重视增加人口来强大自己。但到宋代后期，人口结构发生了变化，情况不同了。宋代的情况是，人口增多了，但生产者的数量并未随之增多，甚至是减少了，增多的只是非生产性人口，这只能使社会更穷，而不会使社会更富，人口已经成为社会的沉重负担。因此，他认为人口即使再多，如果生产性人口少，非生产性人口多，会造成食物的不足，甚至会导致人民饥寒交迫，百姓贫困，百弊滋生。所以，实质上还是生产者与非生产者保持合适比例的问题。古代思想家一般都认为人口多则财富多，人口是国力与财富的源泉，人口多寡是国家富强与否的标志。而苏轼提出的人口多寡与国家贫富无关的观点，在我国古代封建社会是独树一帜的。苏轼是想把传统的“人众国富论”修

① 选自《潜夫论·实边》。

② 选自《隋文帝户口之蕃仓廩府库之盛》。

正为“生产者众国富论”，这里，苏轼已触及人口结构问题。苏轼认为，自唐代中叶开始，人口的结构已经严重失衡，非生产性人口大大超过生产性人口，从而使民贫国弱。他说：“及唐中叶，列三百州，为千四百县，而政益荒。是时宿兵八十余万，民去为商贾，度为佛老，杂入科役，率常十五。天下常以劳苦之人三，奉坐侍衣食之人七。流弊之极，至元和中，……今者骄兵冗官之费，宗室贵戚之奉，边鄙将吏之给，盖十倍于往日矣。安视而不恤欤？则有民穷无告之忧”^①。由此可见，苏轼认为宋代军队、官吏、宗室贵戚人数的大量增加，使生产性人口与非生产性人口的结构比例失衡，这种情况比唐中叶以后更加严重，军饷、官员俸禄以及宗室供奉大幅度增加造成民穷国弱的困境。

井田制瓦解后，土地成为私人财产，可以自由买卖，造成人口流动，这种因人口迁徙而造成的人口和土地分布不均，使得“地无变迁，而民有聚散。聚则争于不足之中，而散则弃于有余之外，是故天下常有遗利，而民用不足”。除了井田制瓦解引致了人地冲突的因素外，苏轼认为这还和宋代统治者实施的政策相关，当时统治阶层“上之人贱农而贵末，忽故而重新，则民不均”；“贱农而贵末，则农人释其耒耜而游于四方，择其所乐而居之”^②，人口流动越加频繁；抱持“忽故而重新”的思想，苏轼认为对于“水旱之后，盗贼之余”的地区，朝廷为了安抚“逋逃之民”，常常会采用“轻刑罚、薄税赋、省力役”的怀柔政策。与之相反，对于一般“久安而无变”的地区，则不肯“无故而加恤”，这些地区的人们很难获得“轻徭薄赋”的好处，反而会把人口引向那些薄税赋的地区，“稍稍引去，聚于其所重之地，以至于众多而不能容”，导致人口分布的不均衡。

人口流动以及人口分布不均衡造成人口分布和土地分布不适

^① 《东坡全集》，49～54卷。

^② 均选自《苏轼集》卷四十七《策别十七首》。