



农村二孩 生育试点三十年

吕世辰 等 著

30 YEARS

TRIAL FOR THE **SECOND CHILD** POLICY IN THE RURAL AREA

以全国持续放开
农村二孩生育试点的
翼城县为例

书馆

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

1924-2014
41

吕世辰 等 著



30 YEARS

TRIAL FOR THE **SECOND CHILD** POLICY IN THE RURAL AREA

农村二孩 生育试点三十年



以全国持续放开
农村二孩生育试点的
翼城县为例



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

农村二孩生育试点三十年：以全国持续放开农村二孩生育试点的翼城县为例 / 吕世辰等著. -- 北京：社会科学文献出版社，2016.6

ISBN 978 - 7 - 5097 - 8941 - 4

I. ①农… II. ①吕… III. ①计划生育 - 人口政策 - 研究 - 翼城县 IV. ①C924.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 063429 号

农村二孩生育试点三十年

——以全国持续放开农村二孩生育试点的翼城县为例

著 者 / 吕世辰 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 谢蕊芬

责任编辑 / 黄 丹 谢蕊芬

出 版 / 社会科学文献出版社·社会学编辑部 (010) 59367159

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：18.75 字 数：316 千字

版 次 / 2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8941 - 4

定 价 / 89.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

序

我国于20世纪70年代初提出计划生育，80年代初开始在城镇实施严格的一对夫妇只生一个孩子的政策，即所谓的“独生子女”政策。这一政策对于控制人口过快增长、缓解人口压力发挥了重要作用，人口快速增长的势头得到有效遏制，人口生育的数量减少、人口的素质普遍提高。现在近半个世纪过去了，我国人口结构和劳动年龄人口状况发生了巨大变化，特别是劳动年龄人口的比例和总量都开始下降，劳动力开始出现结构性短缺，劳动力成本持续上升。与此同时，老龄化速度比原来预测的要快许多，老龄化问题从一个中长期问题演变成需要立即着手解决的新问题，目前60岁及以上老年人数量已超过2亿，占总人口的近15%，而且现在每天有2.5万人步入老年，人口老龄化对中国的养老保障提出严峻挑战。

面对人口变化的这些新趋势、新问题、新挑战，国家适时渐进式调整人口生育政策，先是允许农村“女儿户”生育二孩，随后是允许城镇“双独”夫妻生育二孩，然后又放开了城镇“单独”夫妻生育二孩。2015年，党的十八届五中全会的决定提出，全面实施一对夫妇可以生育两个孩子的政策。这是我国生育政策的重大变动，将对未来我国人口变化产生深远影响。

我国渐进式改革的一条成功经验，就是先行试点、以点带面、逐步推开。早在20世纪80年代中期，我国就选择了一些地区开展农村二孩生育试点工作，山西省翼城县是持续坚持放开农村二孩生育的试点县。近40年来，翼城县坚持在农村实行“晚婚晚育加间隔”的生育政策，在放开农村二孩生育的情况下，翼城县人口自然增长率、人口性别比等主要人口指标均低于全国，证明了翼城县放开农村二孩生育的试点工作是成功的。翼城的试点经验，为我国生育政策重大变动的选择做了很好的实践注解，认真总结翼城的经验，对我们下一步继续完善人口生育政策很有裨益。

为写作本书，笔者组织了以数十名研究生为主要成员的调研团队，深入翼城县农村对“全面二孩”政策下的生育情况进行深入的实地调查，坚持定性研究和定量研究相结合，并与发达国家和地区人口生育转型的情况进行对比，对翼城县计划生育工作和当前的生育情况进行评估，对我国计划生育政策的调整提出可行性建议。全书由总报告、分报告和专题报告三部分组成，其中总报告全面介绍翼城县农村“放开二孩生育”政策的具体内容，计划生育工作的执行情况、主要工作成果和基本经验，提出依法有序放开农村二孩生育的建议；分报告着重介绍翼城县四个村庄放开农村二孩生育的执行情况和二孩生育对农村经济社会发展的推动作用，以便对翼城县的计划生育工作形成更为直观的了解；专题报告重点在翼城县放开农村二孩生育的情况下，对残疾人、农村妇女、农村教育、农村家庭变迁和经济社会发展的基本情况等展开研究，对翼城县放开农村二孩生育做了多角度的探析。本书的内容客观真实，既有全县的统计资料，又有基层的调研资料，两方面材料的结果基本吻合，说明翼城县农村二孩生育试点工作经得起考验，本研究处于本学科研究的前沿。

在全国放开二孩生育之后，计划生育工作应从控制人口数量的增长转向提高人口的素质，做到优生优育。要优化人口结构，特别是人口的性别结构和年龄结构，要杜绝人为的人口生育性别选择，调整好抚养人口与劳动人口的比例。要做好前期独生子女政策遗留问题的善后工作：做好失独家庭养老保障工作，给予失独家庭各方面的社会关爱；做好因人口结构失衡出现的单身男性的社会保障和社会稳定工作；处理好其他相关遗留问题，使我国人口、经济和社会协调发展。

在全面放开二孩生育的情况下，农村仍然是我国计划生育工作的重点和难点所在，翼城县放开农村二孩生育的经验对全面放开农村二孩生育有重要的参考价值和借鉴意义。

李培林

2015年11月于北京

目 录

第一编 总报告

第一章 翼城县农村二孩生育试点工作的实施·····	3
一 翼城县基本情况概述·····	3
二 翼城县计划生育工作·····	4
三 梁中堂与翼城县农村二孩生育试点工作·····	4
四 翼城县二孩化生育政策的历史变迁·····	6
五 翼城县委县政府对计划生育执行严格的考核制度 ·····	16
六 翼城县委县政府给予计划生育工作有力的支持 ·····	18
七 翼城县委县政府计划生育管理工作创新经验 ·····	19
八 翼城县农村二孩生育试点的效果 ·····	21
九 翼城县农村二孩生育试点的经验和启示 ·····	26
第二章 翼城县农村二孩生育基本情况调查研究 ·····	29
一 研究背景和意义 ·····	29
二 相关文献综述 ·····	31
三 翼城县农村二孩生育试点的基本情况 ·····	42
第三章 依法有序放开农村二孩生育 ·····	78
一 依法有序放开农村二孩生育的必要性 ·····	78
二 本文的研究方法 ·····	81
三 山西省翼城县二孩试点成功的实践依据 ·····	82

四	八百万人实践的佐证	85
五	发达国家人口下降趋势难以逆转的警示	88
六	中国未来人口发展的取向	92
七	放开农村二孩生育中国人口不会反弹	94
八	指导农村依法有序放开二孩生育	97

第二编 分报告

第四章	翼城县 A 村二孩生育政策实施情况研究	103
一	绪论	103
二	翼城县 A 村计划生育实施情况	107
三	翼城“农村二孩”生育政策的成效、问题及启示	117
四	全面放开农村二孩生育的建议	132
第五章	翼城县 B 村二孩生育政策实施情况研究	137
一	绪论	137
二	样本村的基本人口情况	144
三	样本村总体生育行为描述与分析	147
四	样本村总体生育意愿描述与分析	152
五	研究结论与反思	176
第六章	翼城县 L 村二孩生育意愿和行为研究	179
一	绪论	179
二	L 村生育的现实状况	189
三	生育意愿和生育行为背离的影响因素	202
第七章	翼城县 C 村计划生育模式与生育意愿转变研究	208
一	我国农村现行计划生育政策及其存在的问题	208
二	研究思路和方法	210
三	C 村二孩生育情况研究	211

四 关于农村二孩生育的思考和结论·····	223
-----------------------	-----

第三编 专题报告

第八章 预防前置

——减少残疾发生的最佳措施·····	233
--------------------	-----

一 减少残疾发生的重要意义·····	233
二 翼城县残疾人口的基本情况·····	235
三 翼城县减少残疾儿出生所采取的措施和相关经验·····	235
四 关于家庭社会联动 预防前置 减少残疾发生的思考·····	239

第九章 翼城县农村二孩化背景下的农村教育发展····· 241

一 研究背景·····	241
二 翼城县农村二孩生育政策下的教育现状·····	241
三 关于农村教育的思考·····	245

第十章 翼城县计划生育与农村家庭嬗变····· 248

一 计划生育与农村家庭嬗变的研究意义·····	248
二 翼城县农村家庭嬗变的现实状况·····	248
三 计划生育与农村家庭嬗变的研究结论·····	251

第十一章 翼城县农村二孩生育与妇女发展····· 255

一 翼城县农村二孩生育与妇女发展的研究意义·····	255
二 翼城县妇女发展的现实状况·····	256
三 翼城县农村妇女发展的影响因素和发展取向·····	258

第十二章 翼城县二孩生育试点经验探析 ····· 261

一 翼城县农村二孩生育试点是成功的·····	261
二 翼城县农村二孩生育试点成功的经验·····	262
三 放开农村二孩生育可能出现的问题·····	265
四 依法有序放开农村二孩生育·····	267

第十三章 计划生育由“治民”向“民治”发展的生育模式	270
一 H 村人口生育现状	271
二 H 村生育模式成因分析	276
三 H 村计生模式的启示	278
参考文献	280
后记	290

第一编 总报告

第一编由三章组成，第一章主要运用文献研究的方法，对翼城县放开农村二孩生育的实践过程和效果做了阐述，认为翼城县放开农村二孩生育的试点是成功的。第二章主要运用调查研究的方法，对翼城县4个农村实行放开农村二孩生育的情况及其社会影响做了探析，调查材料获得的数据和翼城县相关统计报表相吻合。计划生育成了翼城县农民的共识。第三章运用文献研究和调查研究相结合的方法，在同国内外的相关人口生育情况进行比较的基础上，提出了依法有序放开农村二孩生育的建议，认为放开农村二孩生育后我国人口不会出现大的反弹。

第一章 翼城县农村二孩生育 试点工作的实施

一 翼城县基本情况概述

翼城是唐尧故地、晋国都城，承载过尧舜的足迹，延续着华夏早期文明的神韵，历史源远流长，文化底蕴丰厚。翼城县位于山西省南部，黄河流域汾河和浍河之间，地处临汾市、运城市、晋城市“小三角”和晋、陕、豫“大三角”中心地带。县境东临沁水，西接曲沃，北与浮山、襄汾毗邻，南同绛县、垣曲相连。东西宽约 44 公里，南北长约 53 公里，总面积 1160 平方公里。

翼城县隶属山西省临汾市，辖 6 镇 4 乡 211 个村委会、985 个自然村，居民绝大多数为汉族，2014 年总人口 324814 人。属温带大陆性气候，日照丰富，季风强盛，四季分明。东北部由群山环抱，东北高西南低，中部为丘陵地区，西南部为辽阔平原。县城山林茂密，森林资源丰富。县境内矿产资源丰富，矿藏种类较多。县域交通便利，四通八达。

翼城县是传统农业县，新中国成立到 20 世纪 80 年代的 30 多年间，全县农业总产值一直占国内生产总值的 60%。90 年代以后，通过经济体制改革，发挥资源优势，调整产业结构，工业生产有了长足发展，同时拉动了第三产业的发展。进入 21 世纪，全县工业总产值达到国内生产总值的 60% 以上，第三产业总产值达到国内生产总值的 30% 左右。近年来，人均 GDP 处于临汾市中等水平。经济发展势头良好，人民生活得到普遍改善。

翼城县早在 7000 多年前的新石器时代，就有人类繁衍生息。一直到 20 世纪 60 年代，人口处于自然增长状态。70 年代起实行计划生育政策，人口增长得到控制，90 年代初成为全国计划生育先进县。在户籍人口中，非农业人口占总人口的比例不到 1/4。新中国成立后，人口的性别比基本在正常

范围内。人们的文化水平有了很大提高，残疾人口占总人口的比例低于全国和临汾市的水平。实行农村二孩生育试点之后，人口的自然增长率和性别比仍低于全国水平。

二 翼城县计划生育工作

20 世纪 70 年代初，国家提倡计划生育。翼城县当时的计划生育工作由县卫生部门负责。1971 年，中央提出“一个不少，两个正好”的生育号召，翼城县全县积极响应，开始实行节育措施。1973 年，中央宣传“晚、稀、少”政策。1976 年，对多胎生育开始采取限制措施，如超计划生育不分口粮、不分自留地等。1978 年，翼城县计划生育办公室成立。1979 年，中共中央发出《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》，山西省政府下发《山西省计划生育工作的若干规定》，翼城县认真贯彻落实，开始以强有力的行政措施大力推行计划生育工作。^①

1980 年 2 月，翼城县在干部职工、城镇居民中提倡“一对夫妻只生育一个孩子”的建议，取得了较好成效。1981 年，县、乡、村各级组织层层实行计划生育责任制。从 1982 年起，每年元旦、春节期间都在全县范围内开展“计划生育宣传月”活动，同时开展节育技术服务。同年 2 月，山西省政府在翼城县召开推行计划生育责任制座谈会，推广翼城经验。1983 年，大力宣传“一对夫妇生育一个孩子”的政策，被临汾地区授予“计划生育宣传月”活动特等模范县。1984 年，县计划生育办公室改为计划生育委员会。同年，根据中共中央 7 号文件精神，允许有实际困难的群众生育二孩，翼城县在北撤乡开展“堵大口，开小口，分类指导”的试点工作。8 月，临汾行署在翼城县召开由各县县（市）长参加的计划生育经验交流会，总结推广试点经验。全县人口出生率为 10.93‰，比 1970 年下降 7.53 个千分点。1985 年，国家计生委和山西省政府批准翼城县为农村开展晚婚晚育加间隔生育试点县，允许农民夫妻在晚婚晚育加间隔的情况下生育两个孩子，于是翼城县展开了农村二孩生育试点工作。

三 梁中堂与翼城县农村二孩生育试点工作

翼城县农村二孩化生育试验是由梁中堂发起的，也是在梁中堂指导下

^① 赵宝金主编《翼城县志》，山西人民出版社，2007，第 113 页。

实施的。梁中堂现任上海市社会科学院经济研究所人口学专业博士生导师，提出二孩化生育想法时是山西省委党校的一名教师，后调至山西省社会科学院人口研究所工作。1984年春节前后，写出了题为《把计划生育工作建立在人口发展规律的基础上》的报告，呈递时任中共中央总书记的胡耀邦。报告提出采取晚婚晚育和延长二孩间隔时间的办法，把人口控制在12亿左右的思路，建议放弃一胎化生育政策。报告被批转到国家计划生育委员会。

当时在国家计划生育委员会工作的张晓彤见到报告后即生同感。他遂将复印件送至中国人口情报中心的马瀛通，让他按照梁中堂提出的办法重新计算。马瀛通的人口统计学造诣很深，经过科学测算后，张晓彤和马瀛通肯定了梁中堂的看法，于是以他们二人的名义，又给国务院写了题为《人口控制与人口政策中的若干问题》的研究报告，进一步建议说：我们认为梁中堂同志在给胡耀邦同志的信中提出的晚婚晚育加间隔的办法是可行的。认为采用这个办法，到20世纪末全国人口可以控制在12.3亿左右。

这份报告受到中央的重视。7月30日，时任国务院总理赵紫阳对该文批示说：“送耀邦、万里、乔木、依林、启立同志阅。我认为此文有道理，值得重视。所提措施，可让有关方面测算一下。如确有可能，建议采用。本世纪人口控制指标，可以增加一点弹性，没什么了不起。”^①随后，胡耀邦又批示：“同意紫阳同志意见。这是一份认真动了脑筋、很有见地的报告。”^②并明确主张有关部门测算后，代中央起草一个新的文件，经书记处、政治局讨论后发出。

得知相关情况后，1985年1月14日，梁中堂又上书中央书记处书记胡启立、郝建秀，提出三条建议：一是组织人口学专家及从事社会科学的人参与组织人口测算工作；二是准许人口研究人员下农村调查计划生育实际情况；三是希望能够选一两个县作“晚婚晚育加间隔”的试验。2月12日，梁中堂的报告批转到国家计划生育委员会。国家计生委相关领导批示山西省计划生育委员会同意由梁中堂在山西选择一两个县试行“晚婚晚育加间隔”的生育办法。梁中堂在1985年3月21日接到国家计划生育委员会同意进行试点的通知。

翼城县在20世纪80年代初是山西省计划生育先进县。1985年4月，

① 祁潞：《梁中堂与控制人口的“二孩”化试验》，《百年潮》2011年第1期。

② 祁潞：《梁中堂与控制人口的“二孩”化试验》，《百年潮》2011年第1期。

梁中堂和山西省社会科学院人口研究所的同志到翼城县考察，时任翼城县委书记武伯琴对这一试点工作很支持，基层干部和群众对二孩化生育政策也很支持。1985年7月，经国家计划生育委员会、山西省政府批准，翼城县农村正式由原来“只准生一个”的政策转为实行“晚婚晚育加间隔”的二孩化生育试验。晚婚晚育加间隔就是在实行晚婚晚育，提倡和鼓励一对夫妇生育一个孩子的基础上，允许农村每对夫妇经过一定间隔时间可以生育第二个孩子。当时的具体规定是：比法定婚龄推迟3年，即男25周岁，女23周岁以上结婚为晚婚；女方满24周岁生育第一胎为晚育；间隔生育要求第一胎出生至少4年以上，或女方满30周岁，经批准可以生育第二个孩子。

四 翼城县二孩化生育政策的历史变迁

（一）1985年《翼城县计划生育试行规定实施细则》

翼城县农村二孩化生育试点工作始终在地方性政策的指导下展开，随着情况的变化对相应的政策及时作出调整。1985年7月23日，翼县委常委扩大会议通过《翼城县计划生育试行规定》。不久，翼城县人大出台了《翼城县计划生育试行规定》的原则性文件，其内容主要有：继续提倡晚婚晚育、少生、优生。继续提倡一对夫妇只生一个孩子。农民要求生二孩经批准后，一对夫妇可以生两个孩子；对农民夫妇自愿只生一个孩子的给予奖励，奖励的内容有：①继续实行过去奖励独生子女户的办法，②定期给独生子女体检并享受公费医疗，③优先入重点学校学习；农民家庭要求生育二孩者，需提前提交申请，经批准后按时发给准生证；生育要有计划，凡生两个孩子的家庭，建议第一胎在妇女24岁左右生育；党政机关、群众团体和各行各业，都要做好工作，保证本规定在农村的贯彻执行；执行本规定的乡村，可进一步制定确保本规定实行的具体办法。《翼城县计划生育试行规定》只有12条，500字左右，这一规定的内容很原则。此后不久，由县委和县政府名义转发了县计划生育委员会《翼城县计划生育试行规定实施细则》，这一细则对相关要求作了具体的规定。

《翼城县计划生育试行规定实施细则》对试点政策作了详细的解释和阐述，主要内容如下。

第一章，提倡晚婚。提倡比法定年龄推迟3年以上结婚，除特殊情况经批准外，凡要求生二孩的农民都应实行晚婚。不满晚婚年龄结婚者，需填

写民政局统一设计的申请结婚登记表。由本人提出需在晚婚年龄之前结婚的理由，本单位和乡镇分管领导签署意见。凡符合以下情况之一者，经过办理计划生育合同手续，可在法定年龄之后晚婚年龄之前结婚。这些条件是：申请结婚的男性或女性为孤儿或孤女；申请结婚的家庭无男性或女性劳力；自愿终生只生一个孩子。凡男女未领结婚证书而长期同居者，为非婚合居，对当事人除给予法律或行政处罚外，处一次性罚款 300 元。凡未达到晚婚年龄而非婚合居者，要追究所在单位党政主要领导的责任，并根据情况予以处分。

第二章，提倡晚育。男女双方于晚婚年龄之后生育者为晚育。妇女的初次生育指标和结婚证书同步发放。凡因特殊情况准予在晚婚年龄以前结婚者，一般将生育指标规划在妇女 24 周岁的年度内。未经批准的计划外头胎，需缴纳一定数量的罚款。非婚合居未达到晚婚年龄而生育者，要追究所在单位党政主要领导的责任，并对当事人处一次性罚款 500 元。凡符合以下条件的农民家庭，可以经批准生两个孩子：①自愿实行晚婚或晚育者；②生第一胎后实行长期节育者；③保证在生第二孩后实行永久性避孕措施者。凡被批准生育二孩的妇女，应在 30 岁左右生育，凡在妇女 30 岁之前未经批准生育二孩者，为计划外二孩，要根据不同情况处以一次性罚款。

第三章，提倡少生。每对夫妇终生最多生两个孩子。严禁三胎及以上生育。凡出现三胎及以上生育的单位，必须追究该单位党政主要领导、分管领导和计划生育助理员的责任，并要给予必要的行政处分和经济处罚。凡生一个三胎，该家庭需缴纳一次性罚款 1400 元，四胎及以上 2000 元。

第四章，奖励一对夫妇只生一个孩子。每年由乡镇卫生院为农民家庭的独生子女进行两次免费体检。由县计划生育服务中心建立独生子女健康档案制度。每月由县财政给农民家庭的独生子女补助 5 元，用于医疗保健。农民家庭的独生子女，报考乡一级的重点小学和县重点中学时，可降低一个分数段录取。

第五章，提倡优生。逐步开展婚前检查和继续完善育龄妇女的身体普查工作，确保妇女的身体健康。劝阻患有严重遗传疾病的人不婚或不育。争取每年由乡镇卫生院对学龄前儿童、幼儿进行一次健康普查，体检费用可由接受体检儿童的家庭负担。

第六章，政策延续性。除《翼城县计划生育试行规定》中有明文规定者外，其他仍按有关政策执行。在《翼城县计划生育试行规定》正式试行

前抢生多胎的农民家庭，仍按原规定作一次性的罚款处理；对抢生二孩的农民家庭，仍按过去规定处罚。计算年限可截止到母亲 30 周岁时为止。罚款额也作一次性处理。对过去只生一个孩子的农民家庭，要求生第二孩者，经按规定批准后可按计划生育第二个孩子，但原享受独生子女的费用需一次性退回。

第七章，其他。各级计划生育专干队伍，要模范地执行有关规定，并尽职尽责做好思想教育、药具发放、节育措施落实、统计信息等工作。对孕情掌握不准，特别是计划外怀孕要追究责任，情节严重者要给予必要的纪律、行政和罚款处分。对于破坏计划生育工作、偷取节育环的人，要发动群众及时揭露，依法严惩。在本县范围内规定的执行原则不变，凡有多胎生育的自然村暂时不试行此规定。

在当时全国一胎化的大背景下，放开农民二孩生育试点的设计者和执行者都承担着风险，承受着很大的压力，因此《翼城县计划生育试行规定实施细则》中的规定相对比较严格。

（二）1991 年《中共翼城县委员会翼城县人民政府关于农村计划生育的若干规定》

进入 90 年代，翼城县农村二孩化生育试点的实验工作正处在关键时刻，经过 6 年的艰苦工作，计划生育的思想已深入人心，但二孩生育的高峰期来临，无论是出生的人口数还是出生人口的性别比都处于上升的状态。经过 6 年的检验，《翼城县计划生育试行规定》和《翼城县计划生育试行规定实施细则》的部分内容需要调整。而且，随着社会情况的变化，特别是市场机制的深入、流动人口的增加，使农村二孩化试点的实施难度增加。1990 年，《山西省计划生育条例》颁布实施，提出了以宣传教育为主、避孕节育为主、经常性工作为主的“三为主”方针。为此，翼城县委县政府对政策及时作了调整。新的政策规定重申了 1985 年有关规定的內容，增加了一系列新内容，主要的新增内容如下。

第一章，总则。总则中突出“三为主”方针。推行计划生育应坚持以宣传教育为主、避孕节育为主、经常性工作为主的方针。加强人口理论和计划生育法规、方针、政策的宣传，普及优生、优育、优教的科学知识。加强计划生育科学研究，培训技术人员，积极推广科研成果，提高避孕节育的科学技术水平。计划生育工作的好坏，应作为考核各级党委、人民政