

各国人口 政策比较

侯文若 著



中国人口出版社

C924.21

- 78465

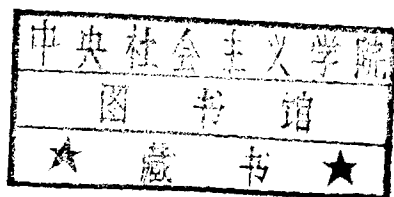
各国人口政策比较

侯文若 著

DI37/32



200126684



中国人口出版社

各国人口政策比较

侯文若 著

中国人口出版社出版

(北京市海淀区大慧寺12号 邮政编码 100081)

北京市燕山联营印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经销

开本: 787×1092毫米1/32 印张: 11.125 字数: 243千字

1991年5月第1版 1991年5月第1版第1次印刷

印数: 0,001—3,000

ISBN 7-80079-043-6/C·11

定价: 5.00元

绪 论

20世纪下半叶，有一个与往昔任何时期都不相同的突出之处，就是迎来了西方学界常常称之为人口爆炸的时代。纷纷挣脱殖民枷锁、帝国主义压迫而走上政治独立的发展中国家，由于经济初兴，生活改善，人口增势尤猛，人口爆炸的声浪更加强劲。发展中国家在农业生产仍占国民生产总值的主要比重，经济水平还相当低的条件下，人口却以空前的高速度持续增长，这不可能不带来一系列的人口问题。这些人口问题，诸如就业、升学、就医、居住、交通困难等，无不是人口在经济水平低的条件下持续高增长造成的。因此，发展中国家在集中主要力量发展生产的同时，迫切要求制定一项目标明确、措施有力的人口控制政策。这样，在饱受了人口增长过快的苦头之后，从70年代起，一个研究、制定和实行人口控制政策的热潮，便在发展中国家如泰国、印度尼西亚、中国、菲律宾、孟加拉国、巴西、墨西哥、尼日利亚等国掀起，并一直持续下来。

与此同时，在世界人口爆炸声浪仍高的情况下，发达国家却出现了人口出生率、人口自然增长率纷纷走向低谷的情况。劳动力人口短缺成了一些发达国家的主要人口问题。为了缓解劳动力匮乏以及由此带来的人口问题，发达国家纷纷采取对策，并且也象发展中国家一样，着手于人口政策问题的研究。

这样，在全世界各个国家，一个研究、制定和实施人口政策的活动，便以空前的规模掀起。这是前所未有的景观。

世界各国对人口政策问题的研究，重点是在发展中国家的
人口政策上，具体说，是在人口控制政策的研究上。这是因为，人口爆炸属于人类共同关心的当代大课题，而发展中国家实行的人口控制政策，正是朝着缓解乃至消除世界人口爆炸做出努力。所以，即便发达国家的学术界，也分出很大力量用于研究发展中国家的人口控制政策。中国作为世界上最大的人口大国，又是坚定地实行人口控制政策的国家之一，关心并倾注力量研究人口控制政策，就更不待言。

印度是发展中地区人口数量仅次于中国的人口大国，也是世界上人口控制政策效果甚微的国家之一，它对人口控制政策研究的关心，也不待言。

泰国在对人口控制政策的研究过程中，很注重比较性的研究，亦即横向研究，力求从实行人口控制政策的各国，总结出带共性的东西和不同的地方，找出成功的经验以及失败的教训。

著者认为，中国作为实行人口控制政策的人口大国，尤应重视横向比较性研究，以便从实行人口控制政策的不同国家和地区，找到可资借鉴的东西，赖以取得更大的政策效果，同时，还可发掘出需要规避的失误教训，以免重蹈覆辙。此外，通过中国和其他实行人口控制政策的发展中国家之间的横向比较，还可让世界各国尤其发展中国家的人民看到，为什么在中国、泰国、新加坡以及其他一些发展中国家和地区控制人口增长的政策取得了效果，为何印度以及其他少数发展中国家实行的人口控制政策至今收效甚微。

著者还认为，为了取得比较研究的效果，在以中国的人口控制政策为主线，同其他实行人口控制政策的国家做横向比较研究时，必须集中研究和解决下列问题：

1. 人口控制政策实施的原因 通过比较研究,可以发掘出实行人口控制政策的各国走上这条道路的具体原因,并加以概括和分类。经过对具体原因的分类,有助于对症下药,以便使本国实行的人口控制政策收到成效或取得更大成果。

2. 人口控制政策的实施 通过比较研究,可以把实行人口控制政策的国家所规定和推行的具体措施一一发掘出来,并加以综合、分类。总的来说,这些人口措施不外经济措施、社会措施、教育措施和人口自身生产的措施。但是,通过比较性研究,一是可以发现不同国家对人口政策措施的不同态度,二是可以发现它们各自所侧重的措施,三是可以揭示各种措施的具体内涵,从而有益于本国人口政策的实施收到实效。

3. 人口控制政策效果剖析 通过各国人口控制政策实施效果的分析,最容易看出,哪些国家执行得富有成效,哪些国家稍有成效。人口控制政策卓有成效的国家,其人口政策措施一定符合国情,人民群众愿意接受,因而行之有效。这就要求认真加以总结,找出成功的主要经验,以飨其他国家,而取得消除世界人口爆炸的共同成果。人口控制政策失效的国家,其人口措施或是不符合国情,或是执行时遇到的客观阻力大,难以一一消除,或是执行不力,主观努力不够。这也要认真加以总结,以便从中吸取教训,作为前车之鉴,而使其他国家受益。

虽然人口控制政策是当代人口政策的主流,但毕竟还有些国家公开或倾向于实行人口增殖政策,把增加人口数量作为政策追求的目标,有鉴于此,进行人口政策比较研究时,除把主要力量用于比较各国的人口控制政策,也应研究人口

增殖政策，侧重研究它的执行效果。这是因为，现在实行人口增殖政策的国家，尤其是其中的发达国家，均未收到明显的政策效果。研究它们政策失败的原因，也颇有意义，从中不难窥见低出生率、低死亡率、低自然增长率的人口再生产类型已是大势所趋，不可逆转。

不论实行人口控制政策的国家，或是实行人口增殖政策的国家，都十分重视人口素质问题的研究，因而，进行各国人口政策的比较性研究时，也有必要研究一下优生优育政策。这是世界各国所实行的人口政策中带共同性的课题。除了优生优育政策，象国内人口迁移政策和国际人口迁移政策，也是各国共同的课题。对发展中国家来说，更重要的是国内人口迁移政策，尤其是农村人口向城市迁移、流动和定居的政策，因为工业化、城市化是它们面临的大课题。对发达国家来说，国内人口迁移的重点已转向人口合理的地理分布。至于国际人口迁移政策，在发达国家，特别是国际人口迁移具有历史传统的国家，以及国际移民净迁入的国家很受重视。

老年人口政策也是发达国家人口政策中十分重要的一环。这是因为，发达地区各国均已进入人口老龄化时期，有些国家甚至老龄化程度已相当高。发展中国家的人口虽然还普遍处在年轻型或成年型，但用不了多久，至多到21世纪上半叶，便会纷纷进入老龄化时代。因此，发展中国家也需要研究老龄化问题，尽管这不是他们当前第一位的人口问题。

在探讨各国人口政策、比较各国人口政策的种种问题之前，本书将首先向读者介绍人口政策的类型、性质、重要性以及制定人口政策所遵循的理论基础，人口政策与其他相关政策的关系，以先给读者一个有关人口政策的一般性界定和

基本轮廓。

然而，有必要提及，要对当代世界各国的人口控制政策做比较性研究，并期望从中得出有益的结论，难度相当大。这是因为：

第一，必须了解并把握实行人口控制政策的各国的基本国情。这类国家为数较多，且越来越多，因此，要能做到一把握它们的国情，委实不易。即便做到把握其中的人口大国的基本情况，也是相当不容易的。为此，需要具备世界地理、历史等多方面的基本知识。

第二，必须了解并把握这类国家的人口状况。这里包括人口绝对数量、人口增长速度、出生率水平、死亡率水平、人口自然增长率水平、人口再生产运行状况。而且，不仅要求了解现状，还要求了解人口的历史演变。显然，掌握实行人口控制政策的各个国家的人口状况，决非易事。为此，至少需要熟悉并掌握人口学科以及有关世界人口的基础知识。

第三，了解并把握人口控制政策的运行状况。如果说掌握头两种情况相当困难，那么要熟悉各国控制人口增长的政策，包括其政策目标、政策实施状况、存在问题、经验教训、失误以及政策的修订情况，就更加不易了。为此，需要深入到这类国家的政策领域，以便把握他们制定人口政策的来龙去脉。而要做到这些，不广泛涉猎这些国家有关人口政策制定和执行情况的著述，不对这些著述进行深入一层的研究、分析，显然达不到预期的目的。

—

本书的总框架，由四大部分，共十八章组成。第一大部分包括三章，是从内涵上对人口政策做总体的探讨和研究，

目的在于让读者首先有个概括性的了解，知道人口政策有哪几种类型，什么是人口政策，人口政策对一国经济发展、社会进步和人口再生产有何重要意义，人口政策同其他社会政策和经济政策的相互关系，以及制定人口政策所依据的理论基础。本书首先从人口政策类型的论述入手，作为第一部分第一章的内容。之所以采取这样的撰写顺序，原因在于，首先把世界各国现有人口政策做一概括和分类，可使读者了解人口政策其实是个大的政策体系，是各种人口政策的有机总体，由若干具体的政策所组成。本书探讨的主要对象——人口控制政策，不过是人口政策的组成部分之一。当然属于主要组成部分。如果不这样论述，不一上来就把当代存在的各种人口政策类型做一概括和介绍，有使我国读者产生误解之虞，因为我国有许多读者并不十分清楚人口政策的外延，往往以为人口政策就是中国现在执行的人口控制政策，仅指人口控制政策而言。

第一章从不同的侧面、角度，对当前世界各国推行的人口政策做了类型划分。为此，著者参考了各国人口学著述的观点，经过仔细推敲、琢磨，最后形成自己的分类方法。著者从人口再生产的运行这个侧面，把人口政策划分成为人口控制政策和人口增殖政策两种类型；又从各国政府对人口再生产运行所采取的态度出发，把人口政策划分为公开推行的人口政策和带导向性的人口政策。从人口的自然结构出发，著者还把人口政策划分为优生优育政策和老年人口政策。劳动年龄人口因为属于生产人口、抚养人口、征战人口，与国家的经济发展、就业、国防关系密切，涉及的领域太广，限于本书篇幅，就未加以全面探讨。与这部分人口有关的问题和课题，更多地属于劳动就业政策、经济政策、国际政策的研究

究客体。自然，作为生育人口，劳动年龄人口问题必然在人口政策中有所涉及，但可在优生优育政策中进行探索。著者还从人口的空间结构出发，把人口政策划分为另外两种类型：国内人口迁移政策和国际人口迁移政策。国内人口迁移政策还可从不同角度再进行类型划分，如划分为人口城市化政策和地区人口分布迁移政策。

第二章实际上探讨了两个问题，一个是人口政策的性质，一个是人口政策与其他政策的相互关系问题。谈到人口政策性质，不可避免地要涉及人口政策的定义，而对人口政策的界定，各国人口学界几乎都有一套自己的观点，为便于比较，本书尽可能地把它们一一介绍给公众。这样做的目的，更主要的是通过比较表明著者对人口政策性质的观点。本书尽可能地根据马克思主义理论做出关于人口政策及其性质的界定。关于人口政策与其他社会政策、经济政策的相互关系，实际上就是人口政策的地位、功能问题，读者可从中窥见作为社会政策重要组成部分的人口政策的重要性。

第三章主要探讨制定与人口再生产运行最有关的人口控制政策或人口增殖政策所依据的理论基础。各国的社会制度不同，资本主义国家的政府制定自己的人口政策当然以资产阶级人口理论作为依据，社会主义国家的政府在制定人口政策时，则是从马克思主义人口理论出发。鉴于当前人口控制在世界上蔚然成风，又鉴于发达国家和地区当前普遍呈现人口增长缓慢甚至趋于减少的人口衰退景象，本书在探讨人口政策的理论基础时，如果谈到发达资本主义国家，则只涉及与人口衰退有关的资产阶级人口理论，如果谈到社会主义国家，也只涉及人口控制政策的理论基础。恐怕，这也是广大读者最感兴趣和最关心的。当前发达资本主义国家的人口增

长走向低谷，一方面因为生育率已下降至低水平，另一方面，因为死亡率稍有回升。这就需要向读者介绍一下西方国家的生育率理论和死亡率理论。中国作为社会主义国家，人口控制政策的制定自然以马克思主义人口理论作为依据，而中国人口政策又是本书横向比较的主体，有鉴于此，本书拟用较大篇幅论述作为中国人口控制政策理论基础的马克思主义人口理论。读到这里，有读者会问：难道马克思主义人口理论不是人口增殖政策的理论基础？难道现在苏联、保加利亚等社会主义国家公开推行的人口增殖政策不以马克思主义人口理论作为自己的科学依据？回答是肯定的。于是读者又可能发问：既然社会主义国家的人口控制政策以马克思主义人口理论作为理论依据，为什么又说社会主义国家的人口增殖政策也以马克思主义人口理论作为依据，这岂不是矛盾？否，一点也不矛盾。实事求是，一切从实际出发，具体问题具体解决，是马克思主义者对待和解决一切问题的原则。社会主义国家在自己发展的不同阶段，碰到的人口问题可能各不相同；制定和实行的人口政策也就不同。但是，制定人口政策的理论基础，始终是马克思主义人口理论，而不可能是别的什么理论。同理，不同社会主义国家在同一历史时期遇到的人口问题也可能各不相同，因此，它们制定的人口政策也会不同，但是不管人口政策怎么不同，它们赖以制定各自人口政策的理论基础，都是马克思主义人口理论。

二

作为本书的第二部分，也是主要部分，一共由十一章组成，即从第四章到第十四章。这个部分论述与人口再生产运行有关的人口政策——人口控制政策和人口增殖政策。其

中，著者把主要注意力放在人口控制政策的国际比较上，同时，也分出较少篇幅论述一下人口增殖政策。

在进行人口控制政策的国际比较时，本书把比较的对象集中在几个大方向上，这就是比较各国做出实行人口控制政策决定的出发契机，比较各国人口控制政策的目标，比较各国采取的人口控制措施，比较各国人口控制政策的运行阶段，比较各国人口控制政策的成效。

第四章论述了世界各国人口政策的新变化。20世纪70年代可作为一个小分水岭，从此，一个改变人口政策的浪潮在世界各国掀起。这就是著者经过多年研究得出的结论。主要在发展中地区，人口大国纷纷改变过去增殖人口的政策。甚至资本主义世界最富足的人口大国——美国，也一反往昔，改而支持民间组织发起的家庭生育计划服务活动，关心美国走向人口控制的未来。因此，从许多国家人口政策纷纷改轨也不难发现，人口控制成为时代潮流。

著者经过对实行人口控制政策的各个国家的研究，发现各国制定人口控制政策的出发契机大同小异，仅仅是侧重的方面有所不同而已。经过一番研究，著者做出了当前各国实行人口控制政策的共同性契机，并把它概括为三个方面，即人口与经济的关系、人口与环境的关系、人口与资源的关系。实行人口控制政策的国家在大多数情况下，是出于实现人口与经济的优化结合做出的决策。但是，毕竟各国的国情不同，考虑不一，所以，在做出决策时侧重面有所不同，这是本书第五章的基本内涵。

第六章专门探讨人口控制政策的目标。这里，首先需要解决一个问题：用什么或哪些具体指标来表现人口控制目标，包括年度人口目标、近期人口目标以及中期和长远战略

目标。对此，本书做出了回答。其次，为了论证这些指标的运用，需要尽可能地把各国人口控制目标具体列出。最后，一个更重要的问题需要给予回答，就是：人口控制政策目标究竟应如何具体规定？规定的根据何在？本书以中国2000年的中期人口发展战略目标为例，对这个问题做出了回答。简单地讲，就是人口控制政策的目标必须以经济发展战略目标和社会进步目标为依据，只有这样规定的人口目标才符合国家经济发展和社会进步的需要，才最科学，也才最容易为人民群众所理解和接受，归根结底，才最有可能达到预期目标。否则，就事论事，孤立地制定人口控制政策目标，根本不考虑国家的经济发展目标、社会进步目标，是绝对不会收到人口控制的预期效果的。其实，即使是实行人口控制政策的非社会主义国家，如果对其做一番深入的探索，一定可以发现，它们规定的人口控制目标也无不以经济发展目标和社会进步目标为依据，只是不会象中国那样自觉地、有计划地行事而已。这里，有必要指出，年度人口控制目标和中期或远景人口控制目标，在制定时的依据有所不同。年度人口控制目标，可以说，完全从可能出发，即从人口自然变动的实际可能出发来制定，很难考虑国家经济和社会发展对人口变动的需要。中期和远景人口控制目标则不同，是需要与可能结合的产物，即经济发展、社会进步对人口变动需要与人口领域可能做出的响应相结合来确定，已不是仅仅从人口变动的实际可能出发了，当然，也不是仅仅从对人口变动的需要出发。

人口控制政策的措施，构成第七章的全部内容。人口政策措施是个大课题，因为它决定人口控制目标的实现程度，并在很大程度上决定人口控制政策的成效。著者根据对各国

人口控制政策的研究和分析发现，哪些国家的人口控制政策措施全面、正确，符合其基本国情，能为人民群众领会和接受，哪些国家的人口控制政策一定可以收到成效；反之，哪些国家的人口政策措施支离破碎，不成体系，且各个措施互相掣肘，又不能符合群众的需要，这类国家的人口政策目标便很难实现。

根据对各国人口控制措施的研究，著者把它们做了科学的概括和分类，大体上分成下列几类：心理影响措施、经济措施、行政组织措施、立法措施、医疗卫生措施、计划措施。在这几大类政策措施中，著者认为，它们对人口控制目标的实现各有不同的功能，不可厚此薄彼。比如，在生产资料私有制占统治地位的发展中国家，尤其在它们的农村地区，经济措施对控制生育的功能颇有成效。医疗卫生措施则是节制生育的基本措施，没有这类措施，控制人口就是空话一句。计划措施则更上一层楼，属于宏观控制人口的措施。心理影响措施的作用不容忽视，它毕竟是最经常、最能做到晓之以理、动之以情，使人民群众心悦诚服的措施。原因说来也颇为简单：生儿育女千百年来从来是个人和家庭的私事，今天要求人们避孕节育，从一定意义上讲，是个翻天覆地的大事，不做到心服口服是很难收到成效的，即或一时收到成效，若不再继续施加心理影响，放松了人口教育，已经收到的成效仍有可能丧失。人们无不知道，立法措施带有强制性，可以收到节育的立竿见影的效果，但何以实行人口控制政策的国家不尽快地、大量地颁布立法措施，原因就在于有个人民群众接受程度的问题。而要提高人民群众对某种立法措施的接受程度，不首先使他们心悦诚服是很难推广开来和收到实效的。

第八章探讨各国人口控制政策的实施阶段。从阶段的划分上，读者不难窥见各国在人口控制政策上遇到的种种问题，以及为解决这些问题而在人口控制政策上做出的补充、修订、修改。在研究这一章的内涵时，希望读者多从失误和成绩两个角度着眼，去思考、去研究。政策阶段是个历史过程，是各国人口控制政策经过的历程，所以一定留下成功和失误的足迹。总的来讲，这一章是对各国实行人口控制政策以来的纵向研究、历史考察。读者通读本书之后，可以发现，这一章和第四章做了严格的分工。第四章只研究世界各国人口增殖政策改变成为人口控制政策的过程，是另一种纵向研究；这一章则仅仅论述各国人口控制政策实施的历程，既包括50年代就已实行人口控制政策的国家，也包括70年代后才改行人口控制政策的国家。

第九、十、十一、十二、十三各章，是对各国人口控制政策执行效果的评述。限于篇幅，本书只选择了五个国家作为剖析的对象。这五个国家颇富代表性。一个是中国，它是世界上人口最多的国家，又是实行人口控制政策最坚定，在短暂的时间内获得成效最引人注目的国家。另一个是泰国，它也是个人口大国，并且同中国一样，也是70年代后才改行人口控制政策的国家。短短的十几年，它在人口控制活动上也创造了值得借鉴的经验，这些经验对私有制占统治地位的其他发展中国家，特别是它们的农村地区的人口控制活动颇有益处。中国人口控制政策成功的经验是政府高度重视，人口机构齐备，人口措施得力；泰国人口控制政策所以能够收效，主要归功于政府对民间家庭生育计划组织的信赖、依靠和支持，以及农村地区涌现了一大批组织避孕节育活动的积极分子。第三个是人口大国日本，它属于发达国家中人口控

制最有成效的国家。日本政府顺应国民节育的要求，年年拨款发展科学的避孕节育事业，加之，日本国民的科学文化素质较高，早在50年代，带有导向性的人口控制政策便取得了成功。第四个是新加坡，它也是人口控制政策获得成功的国家之一，只是人口太少，又系城市国，不宜作为推广人口控制成效的最理想的典型。但是，新加坡把人口控制成败与国家独立最紧密地联系在一起，赖以激发国民积极响应政府对节制生育的要求，却是值得借鉴的成功经验。第五个是发展中地区的第二位人口大国印度，它与前三个发展中国家相反，属于当今世界上人口控制政策收效甚微的国家。对此，举世为之惊讶。原因很简单：印度是世界上政府公开推行人口控制政策最早的国家，早在20世纪50年代初就采取了人口控制政策，迄今已有四十年的历史。印度人口控制政策收效甚微，原因不在于政府不重视，相反，印度政府及它的最高领导人都异常重视人口问题，重视人口控制。奏效甚微的主要原因在于人口控制工作不得力。有号召、宣传，但具体措施跟不上；政府领导人决心大，但群众态度不积极；有中央人口机构，但缺乏地方机构，缺少经过专业培训的实际从事节制生育事业的工作者；人口控制政策执行中有严重失误和反复。——这就是印度人口控制政策迄今收效甚微的主要原因，值得其他实行人口控制政策的国家从中吸取经验教训。

三

本书第三部分专辟两章，即第十五章和第十六章，集中探讨优生优育政策和老年人口政策。优生优育政策与人口控制政策的关系非常紧密，甚至不可分割。比如，中国人口控制政策的要求之一是提高人口素质，这实际上构成优生优育

政策的全部内涵。本书在探讨各国人口控制政策时，论述的全是限制人口数量，抑制人口增长速度，根本没有涉及人口素质问题。可无论哪个国家的人口控制政策，都是不可能不包括人口素质内涵的。为弥补这一缺欠，本书专门以优生优育政策作为一章，来详细论述提高人口素质问题。事实上，优生优育政策在任何国家也都已是一项专门的政策。

第十五章在探讨优生优育政策问题时，既重理论研究，更重优生优育实践，力求做到理论与实践相结合。今天，几乎没有一国的学者不承认，优生优育政策的理论基础，当推19世纪80年代英国生物学家高尔顿开创的优生学理论。优生学理论发展到现代，一是改造人口素质的积极性、主动性特点充分显露，二是结合实践更密切得多了。但是，这门科学也经历了坎坷的里程，一度被篡改改为反动的种族论，而用于反动政治目的、帝国主义扩张目的；也一度被视为伪科学而被打入冷宫数十年。直到20世纪60年代，即经过了大约八十年的漫长岁月，优生学才正式获得全世界各国学术界的公认。

欧美心理学家提出的智力早期开发理论，在20世纪获得广泛传播，现在，它同优生学理论一样，也构成各国优生优育的理论基础。正是这一理论的传播，使胎教、婴儿早期教育和学前教育受到了极大重视，成为提高人口素质的方法之一。

不过，把优生学理论和智力早期开发理论看成提高人口素质的唯一依据，是著者不能苟同的。如果把优生、早期智力开发当作提高人口素质的唯一途径，无异于否定环境教育的功能，即否定家庭教育、学校教育、社会教育的功能。按照马克思主义理论，后天环境教育更重要，应当视为提高人