

中国人口学培训中心
* 组编

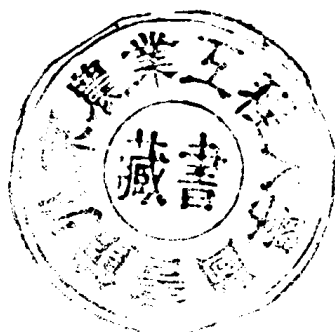
人口理论·国情·计划生育实践

中国人口出版社

C95
11

人口理论·国情·计划 生育实践

中国人口学培训中心 组编



中国人口出版社

内 容 提 要

本书是国家计划生育委员会领导同志和部分人口学家、计划生育有关部门领导干部在1990年春北京“人口理论与计划生育实践讲座”上讲稿的精选，内容涉及当前人口与计划生育形势和对策、计划生育政策、人口理论、人口计划、人口控制与人口预测等。本书可供各级计划生育干部，以及从事人口与计划生育理论研究的同志参考，并可作为各级计划生育干部的培训教材。

2R02/05

人口理论·国情·计划生育实践

中国人口学培训中心 组 编

*

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)

国防科工委印刷厂印刷

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：9 字数：200千字

1991年8月第1版

1991年8月第1次印刷

印数：1—6 000

ISBN 7-80079-067-5/C·18

定价：7.60元

前 言

应广大计划生育干部要求，中国人口学培训中心、《中国人口报》和中国人民大学人口学系于1990年春联合举办了“人口理论与计划生育实践”讲座，国家计划生育委员会主任彭珮云应邀在会上作了关于当前我国人口与计划生育工作的讲话，受到参加讲座的同志们的热烈欢迎。在京的部分著名人口学家，以及国家计划生育委员会、国家计委有关部门负责人和有关部队计划生育领导干部刘铮、邬沧萍、田雪原、张纯元、冯立天、查瑞传、林富德、李宏规、刘风等也分别作了专题讲演，引起了与会者的热烈反响。

本书是这次讲座讲稿的精选，内容涉及当前人口与计划生育形势和对策、人口理论、人口计划、人口控制与预测、农村人口、人口出生分析、人口与社会经济发展、人口素质与优生及计划生育工作经验等方面。鉴于计划生育管理与法制建设密切相关，本书还辑入了有关行政诉讼法与计划生育管理的专文。我们期望，本书的出版发行，将能为各级计划生育部门和计划生育工作干部提供理论和实践方面的教材，并在进一步推动各地计划生育工作的开展方面发挥应有的作用。

本书由中国人口学培训中心组编，中心委托刘铮、邬沧萍、彭志良、石玲同志组成编委会，具体负责全书的组稿、编辑、统一整理等工作。中国人口出版社为使本书能尽早出版也做了大量工作，在此一并表示感谢。

本书从选稿到编辑成书出版，时间较短，不足之处在所难免。热忱欢迎读者阅后能提出宝贵意见，以使我们在今后能把工作做得更好。

中国人口学培训中心

1990年10月

目 录

国家计划生育委员会主任彭珉云同志关于当前我 国人口形势与计划生育工作的讲话.....	1
加强人口理论建设 解决中国人口问题.....	35
我国的计划生育政策.....	47
提高人口意识 增强人均观念.....	60
马克思主义人口理论的几个基本观点.....	79
关于“八五”人口计划和十年规划设想基本思 路的探讨.....	94
人口计划的几个问题.....	104
人口控制和人口控制机制的转变.....	120
人口发展与社会经济发展的关系.....	131
中国生育率的转变与人口预测.....	148
对我国第三次出生高峰的分析.....	164
农村人口发展态势、问题和对策.....	184
人口素质与优生.....	199
《中华人民共和国行政诉讼法》与计划生育管理.....	214
我国计划生育工作的基本经验.....	230
计划生育与群众工作.....	245
计划生育干部应具备的素质 ——如何做好计划生育办公室工作.....	261

国家计划生育委员会主任彭珮云 同志关于当前我国人口形势与 计划生育工作的讲话

(1990年4月)

一、当前我国的人口形势

对于我国当前的人口形势怎样看，我们主张两点论。也就是说，既要看到我们在控制人口增长方面已经取得了显著的成就，也要看到人口形势严峻，计划生育的任务十分艰巨。当前，对于全党和全国人民来说，主要应该充分认识控制人口增长的必要性和紧迫性，并且为之共同奋斗。

我国从70年代开始全面推行计划生育以来，经过全党全国人民的共同努力，人口出生率、人口自然增长率和妇女总和生育率都已经大幅度下降。1988年与1970年相比，人口出生率由33.43‰降到20.78‰；自然增长率由25.83‰降到14.20‰；总和生育率由5.81降到2.31；多胎率由62.21%降到15.37%。目前，这几项指标都已低于世界其他发展中国家的平均水平。据联合国的一个资料，1989年中，中国以外的发展中国家的平均人口出生率是35‰，平均自然增长率是24‰，平均总和生育率是4.7，中国这几项指标分别是21‰、14‰和2.4。因此，国际上公认我们是控制人口增长

最成功的国家之一。1986年以来，我国进入建国以来第三次人口出生高峰期，与第二次人口出生高峰期相比，尽管现在的人口总数远多于那个时期，但是由于计划生育工作加强了，这一时期每年的出生人数和人口出生率反而都下降了。从1962年到1972年的11年间，全国平均每年出生人数为2668万，最高的一年(1963年)出生人数为2959万。这11年间，有10年的出生率在30%以上，最高的一年(1963年)达43.37%。1986~1989年，全国平均每年出生人数为2251万，出生率为20.77~21.04%。1989年，计划生育工作又取得了新的成绩。1990年2月2日，国家统计局公布，据对180多万人变动抽样调查结果推算，1989年我国大陆人口出生率为20.83%，自然增长率为14.33%，年净增人口为1577万，全年出生人数大约为2300万。1989年同1988年相比，全国育龄妇女(15~49岁)人数增加了630万，增长幅度为2.1%；处于生育旺盛期的妇女(20~29岁)人数增加了730万，增长幅度为7.2%；出生人数增长了38万，增长幅度为1.7%。在育龄妇女和处于生育旺盛期的育龄妇女人数增加较多的情况下，1989年人口出生率只比1988年增长了0.05个千分点，自然增长率仅增加了0.13个千分点，这是不容易的。所以，江泽民同志、李鹏同志在1990年2月给全国计划生育委员会主任会议写的信中肯定了这一点。我们应该充分认识我国在控制人口增长方面已经取得的成绩，以增强信心，鼓舞士气。

展望90年代，我们必须清醒地看到，我国的人口形势仍然是严峻的。

(1)我国的人口基数大。到1989年底，我国大陆总人

口已经接近 11.12 亿，差不多等于全世界所有发达国家的人口总和。

(2) 90年代我国正处在人口出生高峰期，而且90年代前期，即“八五”计划期间，是这次人口出生高峰期的峰顶。从1989年开始，全国育龄妇女的人数就超过了3亿，并将逐年上升，到本世纪末接近3.4亿。1991~1995年，全国处于生育旺盛期(20~29岁)的妇女人数平均每年为12145万，比“七五”期间增加了13.08%；进入生育峰值年龄(目前是23岁)的妇女人数平均每年为1272万，比“七五”期间增加了7.07%。1991~1993年将是全国20~29岁妇女和23岁妇女人数最多的一个时期，平均每年分别达到12299万和1316万，从1996年起才有所减少。这是一个多么庞大的育龄人群。这就是我们目前所要面对的严峻事实。“八五”期间是我国控制人口增长的关键时期。

(3) 我国的计划生育工作发展极不平衡。全国30个省、自治区、直辖市中，工作基础比较好，政策执行严格，生育率已经降到更替水平以下的有8个省、市，它们是北京、天津、上海、辽宁、吉林、黑龙江、浙江和江苏，约占全国人口总数的22%；工作有一定基础，政策执行得比较好，生育率比较低，而且有稳步下降趋势的，有四川、山东、内蒙古和山西；约占全国人口总数的22%；工作基础和政策执行效果一般，生育率偏高的，有河北、河南、湖北、湖南、广东、福建、安徽、江西、陕西和甘肃，约占全国人口总数的43%（我国9个人口在5000万以上的大省中，有6个属于这一类）；计划生育工作起步较晚，工作基础较差，生育率较高的，有广西、海南、贵州、云南、西藏、青海、宁夏和新疆，它们

大都是经济、文化比较落后的边远地区和少数民族聚居的地区。70年代以来，后两类地区的计划生育工作在原有的基础上已有显著的进步。1989年与1970年相比，大多数省、区的人口出生率和自然增长率都有较大幅度的下降，然而离国家的要求还有一定距离。应当看到，由于受经济文化水平和种种条件的制约，全国计划生育工作的不平衡性在短时间内还难以得到根本改变。

下面，我们冷静地分析一下原定本世纪末把我国人口控制在12亿的目标将被突破的原因。一是1980年时提出这个目标时，因多年没有进行人口普查，人口调查资料也很少，难以得到准确的人口预测结果。现在回过头来看，当时对于将要面临的一次新的人口出生高峰估计不足，对于我国现阶段控制人口的能力估计过高。二是提出这个目标以后，出现了一些新的情况，增加了控制人口的困难。特别是农村经济体制改革以后，一方面家庭恢复和增强了生产功能，对农民的生育愿望尤其是生男孩的愿望起了刺激的作用，随着商品经济的发展，流动人口也增加了；另一方面，基层组织的管理能力却削弱了，部分地方甚至处于瘫痪、半瘫痪状态。三是计划生育工作中还存在着不少问题。一些地方的党政领导对计划生育工作的重要性和紧迫性认识不足，抓得不紧，措施不力。有一些政策和计划生育不协调。前几年在完善生育政策的过程中，对于控制计划外生育抓得不力。广大农村基层工作薄弱，存在着不同程度的放任自流现象。此外，计划生育干部队伍不稳定，经费短缺，也影响了工作的开展。请同志们想想这样分析对不对。

应当看到，人口增长过快已经给经济和社会发展带来了

沉重的压力。仅以人口与耕地、人口与粮食的关系来说，我国的耕地面积只占世界的 7%，却供养了约占世界人口总数 21% 的人口；近 10 年全国人口增加了 1 亿多，而全国耕地减少了 5 500 多万亩；从 1949 年到现在，我国人口翻了一番多，人均耕地已经由 1949 年的 2.7 亩下降到 1989 年的 1.3 亩，只及世界人均水平的 1/4。大家知道，美国是人均 15 亩，加拿大人均 30 多亩。所以，不久前，农业部部长何康同志在人民代表大会上说，我国农业正面临新的发展机遇，有许多有利的条件，但影响农业发展的一个主要的不利因素，就是耕地与人口的矛盾加剧。他预计 1990 年净增人口将达到或超过 1 600 万，即使耕地的减少量能够控制在 300 万亩以内，人均耕地也只有 1.26 亩。1952~1988 年，我国粮食总产量翻了一番，但人均占有量只提高了 26%。1984 年以来，我国的粮食生产连续五年徘徊。随着人口的增长，人均占有粮食量逐年减少，已经由 1984 年的 394 公斤下降到 1988 年的 362 公斤。1989 年粮食总产量虽已回升到 40 745 万吨，超过了 1984 年的 40 730 万吨的历史最高水平，但是人均占有量还是不及 1984 年的水平。要在本世纪末保持现在的人均占有粮食的水平，难度将是很大的。

现在许多人都从现实生活中的种种现象，如住房狭小、交通拥挤、看病难等直接感觉到人满为患。但是，我们还应该想得更深更远。我国自然资源相对不足，庞大的人口对于土地、水资源、森林、草原等各种资源的压力都是很大的。如果不能有效地控制人口增长，就会使人均资源继续减少，生态环境继续恶化，给子孙后代带来更大的困难。以贵州为例，这个省的人口 1949~1988 年增长了 1.21 倍，粮食增长

的速度低于人口增长速度，所以，1988年全省人均占有粮食比1949年还减少了6.5公斤。一些地方为了多生产一些粮食，就滥伐森林，滥垦山坡，致使水土流失，生态环境严重恶化，灾害频繁，破坏了农业基础，形成了人口——粮食——生态——贫困的恶性循环。贵州省委、省政府看到了这种情况的严重性，已经确定了通盘解决人口、粮食、生态和扶贫问题的方针。

我国社会主义现代化建设缺少资金。人口多，增长快，不利于资金的积累。有限的国民收入首先要用来满足人民生活的基本需要，并使人民生活逐步有所改善。有人估计，我们每年新增的1600万左右的人口就要消耗掉约20%的新增国民收入，这就不能不限制经济发展的速度。在一个人口多、底子薄的国家，解决生存的需要已很不容易，何况还要大力提高人口素质，对此，许多地方感到力不从心。而人口素质如果不能得到迅速提高，又会影响到经济的发展、科技的进步及综合国力的增强，也不利于控制人口的增长。

总之，我国人口多，增长快，确实严重制约着我国实现社会主义现代化的进程以及人民生活改善的速度和提高的程度。正因为如此，对于我国人口形势的严峻性，我们必须有充分的认识，万万不可掉以轻心。与此同时，我们还应看到，我国的人口问题是历史上长期形成的，不可能在短期内得到彻底解决。调整人口结构需要一个较长的过程。抑制当前的出生高峰是我们这一代人义不容辞的历史责任。据中国人民大学人口研究所一些同志预测，实现零增长的年份和未来可能达到的人口总数，同当前人口控制的效果是密切相关的。当前我们越是有效地控制人口增长，就越能提前实现

人口零增长，将来可能达到的最高人口数也就越低。如果在本世纪末总人口数相差 3 500 万，未来可能达到的最高人口数就可能相差 2 亿多。如果控制人口的能力长期停留在 1987 年的水平（1987 年全国总和生育率为 2.58），到下世纪中叶，总人口将超过 20 亿。一百年后，到 2087 年，总人口可能达到 26 亿。所以，计划生育确实是关系子孙后代幸福的一项伟大的事业。我们应该抓住 90 年代这个控制人口的关键时期，根据马克思主义的基本原理，以科学态度努力探索在社会主义初级阶段如何妥善解决我国人口问题的途径，在客观条件所允许的范围内，尽我们主观上的最大努力来严格控制人口的增长，力争在下个世纪早一些实现人口结构的优化。我们既不能满足于已有的成就，盲目乐观，在工作上有所懈怠，也不能因为形势严峻就不切实际，急于求成。我们应当怀着强烈的历史责任感，通过坚韧不拔的长期努力，使我国人口的增长真正同经济和社会发展相适应，同资源利用、环境保护相协调，从而保证社会主义现代化建设宏伟目标的实现。

二、计划生育政策

（一）现行的计划生育政策

党中央一再指出，计划生育政策必须建立在既坚定又可行的基础上。我国现行的计划生育政策是：国家干部和职工、城镇居民除特殊情况经过批准外，一对夫妇只生育一个孩子；在农村也要提倡一对夫妇只生育一个孩子，某些群众确有实际困难，要求生第二个孩子的，经过批准可以间隔几年以后生第二个孩子。无论哪一种情况都不能生第三个孩子。少数民族地区也要提倡计划生育，具体要求和做法可由

有关省、自治区根据当地实际情况制定。李鹏同志在七届人大三次会议上的政府工作报告中指出：必须坚决稳定现行计划生育政策，并使这些政策在基层能真正得到落实。他在1989年2月全国计划生育委员会主任会议上对现行的计划生育政策做了全面的阐述。

我国是一个经济、文化发展极不平衡的人口大国，各地自然条件、人口密度有较大的差别，计划生育工作的基础也参差不齐。所以，在计划生育工作中实行分类指导的原则是必要的。在生育政策上，也不能简单地一刀切。前面提到的确有实际困难的农户，可以包括只有一个女孩子的农户，但是北京、天津、上海、江苏和四川大部分地区的农村没有把独女户作为可以照顾生第二个孩子的对象。这几个省、市从当地的实际情况出发制定了这样的政策，党中央和国务院是同意和支持的。经验证明，在大城市的郊区以及经济文化比较发达的农村，只要工作做得好，农民群众经过教育，是能够顾全大局，接受一对夫妇只生育一个孩子的政策的。但是在广大农村，要求所有的夫妇都只生育一个孩子却很难行得通。现在，我们在大部分农村实行的在提倡一对夫妇只生育一个孩子的同时，照顾确有实际困难的农户，包括独女户，间隔几年以后生育第二个孩子，坚决杜绝多孩的政策，虽然同一部分农民的生育意愿还有一定的距离，但终究是比较符合现阶段我国广大农村实际情况的。我们所以在现阶段的中国农村采取这样的政策，主要是因为我们正处在社会主义初级阶段，广大农村的生产力水平还比较低，基本上还是靠手工劳动。实行以家庭经营为主的联产承包责任制以后，农民想生男孩子的愿望增强了。按照我国婚姻习俗，女孩子出嫁后大

都从夫居，农民还有老了无人依靠的后顾之忧，国家和集体还不可能把农民的养老问题全部包下来。实践证明，这一政策经过艰苦努力是可以为广大农民群众所接受的。前面谈到的第一类地区，如辽宁、吉林、黑龙江、浙江，在农村实行的是照顾独女户间隔几年生第二个孩子的政策，他们做得比较好。当然，这要经过艰苦的努力。也有个别省，原来已经省人大常委会通过了条例，执行政策比较宽一些，允许农民有计划、有间隔地普遍生二孩。针对这种情况，李鹏同志在1989年2月全国计划生育委员会主任会议上说，如果你那个省原来执行政策已经宽了，你是一级政府，你那里又有自己的实际情况，现在硬性让你改过来，我看也不利。怎么办呢？我看要从指标上控制，应该要求他们完成人口计划。他们必须抓紧工作，坚决制止多孩生育、早婚早育。对于照顾生二孩的，也要从严掌握间隔，逐步地改过来。

计划生育政策关系到千家万户的切身利益，是一个十分敏感的问题。只有保持政策的稳定性和连续性，才能稳定人心，使计划生育长期稳定地坚持下去，并逐步形成少生优生的良好的风尚。在新的人口生育高峰面前，尤其要稳定政策。如果政策多变，就会使干部无所适从，群众抢生超生，其结果将不利于控制人口。更何况现在不少地方已经立了法或者已经同群众签订了生育合同，如果改变政策，必将失信于民，造成不好的影响。所以当前的关键是要切实加强领导，抓紧工作，努力使现行的计划生育政策在基层真正贯彻落实。

（二）关于贯彻落实计划生育政策的问题

最近，有些同志根据1988年全国生育节育抽样调查资

料，对1985年、1986年、1987年我国育龄妇女的生育水平进行了分析。资料表明，我国城市妇女的生育水平已经到了相当低的水平，这三年中，城市妇女的总和生育率平均为1.4。但是，农村的生育水平还比较高，全国农村妇女的总和生育率为2.6。这三年中，15~19岁的早育、20~24岁不到间隔年龄的二胎生育和三甲及以上生育占全国出生总数的38.11%，有15个省、自治区占40%以上，有10个省、自治区占50%以上。由此可见，目前，现行计划生育政策在基层还远远没有落实。资料分析还表明，目前全国生了两个以上孩子的妇女约占妇女总数的81%，在非农业人口中这个比例为33%，在11个省、自治区中这个比例超过了40%，在农业人口中这个比例达到93%。全国大约有三分之一的妇女生了三个以上的孩子，有17个省、自治区生三个以上孩子的妇女人数高于40%，全国农村里有46%的妇女生育了三个以上的孩子，这说明生三孩的问题在许多地区也是相当严重的。

为了贯彻落实现行计划生育政策，进一步降低生育率，在90年代，我们必须抓紧以下几个环节。

第一，要杜绝多孩生育。现行计划生育政策和有关法规规定无论哪一种情况都不能生第三个孩子，对这一规定我们应该理直气壮地去贯彻落实。前面提到现在农业人口中已经有93%的妇女生了两个孩子，如果对于这些生了两个孩子的妇女的生育不加以有效的控制，那么多孩生育将是随时可能出现的，而且是大量的、普遍的。现在不少省、自治区从农村的实际情况出发，在提倡采取综合避孕节育措施的同时，大力推广“生了一个孩子要上环，生了两个孩子要结扎”的长效节育措施，这是完全必要的。要做到这一点，就必须做

好宣传动员和技术服务工作。现在最困难的是动员双女户、纯女户接受绝育手术。近年来，各地在这方面做了大量的工作。一些群众思想上的一个很大的障碍是认为只有男孩才能传宗接代，没有男孩的家庭怕成为“绝户”，同时还怕缺乏劳动力，怕年老了没有依靠。我国《宪法》、《婚姻法》和《继承法》都体现了男女平等。周建人同志曾写过一篇文章论述传宗接代问题。他说：“人类社会最早的时候是母系社会，后来才逐渐变为父系社会，以父系为主体。在人类社会的历史长河中，父系社会的历史不知要比母系社会的历史短多少倍，可见人类的传宗接代可以是女子也可以是男子。后来，到了阶级社会里，特别是封建社会里，统治阶级为了维护少数人的统治地位，制造了种种封建迷信的说法，使它的臣民绝对服从它的统治。妇女就被打入最底层，连传宗接代的资格都没有了。其实有点常识的人都知道，不论是儿子还是女儿都接受父母的遗传因子，从血缘来讲，他们都能传宗接代。所以我国《宪法》中规定妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭生活等方面享有同男子平等的权利。女儿和儿子同样有继承权，这不仅符合民主的原则，而且符合科学的道理。”我看这个道理是应该大力宣传的。当然我们还要满腔热情地关心和帮助双女户解决实际困难。现在各地对于做了绝育手术的双女户都采取了一些优惠政策。1989年我到湖南会同县，发现他们这方面工作做得很好，领导亲自动手突破难关。他们对做了绝育手术的双女户有五项优惠政策：（1）由乡镇和所在单位办理养老保险；（2）优先供应农药、化肥等生产资料，优先提供科技服务，优先安排进乡镇企业；（3）按独生子女待遇优先照顾一个女孩入学或者招工、招