

计划生育公务员培训
专业必修课教材

(试用本)

中国计划生育概论

主编 张维庆

中国人口出版社

计划生育公务员培训专业必修课教材

(试用本)

中国计划生育概论

主 编 张维庆

副主编 江亦曼 张汉湘 魏津生

中国人口出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国计划生育概论/张维庆主编. —北京:中国人口出版社,1998.9

ISBN 7-80079-508-X

I. 中… II. 张… III. 计划生育-中国-教材 N.R169.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 26194 号

计划生育公务员培训专业必修课教材

中国计划生育概论

主 编 张维庆

*

中国人口出版社出版发行

(北京市海淀区大慧寺 12 号 邮政编码:100081)

北京彩桥印刷厂印刷

*

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:9.375 字数:247 千字

1998 年 9 月第 1 版 1998 年 9 月第 1 次印刷

印数:1—31 000 册

ISBN 7-80079-508-X/C·143

定价:14.00 元

前 言

为了建设一支面向 21 世纪,适应计划生育工作需要的高素质干部队伍,根据《全国计划生育教育培训三年工作计划及 2010 年远景规划》的要求,“九五”期间将全面启动计划生育系统公务员专门业务培训,争取在 3 年时间内,使本系统各级公务员普遍接受一次专门业务培训。培训重点为县、乡两级公务员及从事计划生育管理工作的其他人员。

经过认真研究,本着少而精、针对性强、可操作的原则,我们组织编写了五本教材作为计划生育系统公务员专业必修课教材。五本试用教材分别是《中国计划生育概论》、《计划生育法制》、《计划生育宣传教育》、《计划生育技术与生殖保健》、《计划生育规划统计与考核评估》。

计划生育系统公务员专门业务培训刚刚起步,其教材编写尚在初级阶段。我们热忱希望从事专门业务培训教学实践的广大教师和学员对本套教材提出修改意见,衷心欢迎人口学界的专家、学者和计划生育工作者给予批评指正,以进一步修订完善。

国家计生委人事教育司

1998 年 4 月

计划生育公务员培训专业必修课教材

编 委 会

主 编	张维庆		
副主编	杨魁孚	张玉芹	吴景春
	蒋正华	李宏规	
编 委	江亦曼	王国强	张二力
	陈胜利	朱耀华	赵炳礼
	刘鸿茹		

编写组成员

主 编	张维庆					
副 主 编	江亦曼	张汉湘	魏津生			
编写人员	(按姓氏笔划排序)					
	王永发	石海龙	闫 宏	江亦曼	刘鸿雁	
	李保忠	李勇军	赵延配	姚 璞	姜卫平	
	张汉湘	顾宝昌	梁济民	解振明	魏津生	

目 录

前 言

第一章 计划生育的地位、作用 and 任务	1
第一节 人口、人口与发展	1
第二节 计划生育的含义、研究对象及研究方法	8
第三节 中国计划生育的地位、作用和特点	12
第四节 中国计划生育的目标和任务	18
第二章 新中国人口与计划生育工作的发展	24
第一节 新中国人口再生产类型的转变	24
第二节 新中国计划生育工作的发展历程	29
第三节 未来中国人口的发展趋势	42
第三章 指导计划生育工作的理论基础和思想方法	47
第一节 马克思主义人口理论	47
第二节 毛泽东人口思想	62
第三节 邓小平人口思想	68
第四节 以江泽民为核心的党中央关于人口与计划生育的 论述	73
第五节 马克思主义方法论与计划生育工作	80
第四章 我国计划生育工作的基本经验和发展道路	86
第一节 我国计划生育工作的基本经验	86
第二节 符合中国国情的综合治理人口问题的道路	95
第三节 综合治理人口问题需要正确处理的重要关系	102
第四节 市场经济条件下的人口与计划生育工作	106

第五章 计划生育法制建设	113
第一节 把计划生育纳入社会主义法制的轨道.....	113
第二节 计划生育法律体系.....	119
第三节 进一步提高计划生育工作依法行政水平.....	125
第六章 计划生育的管理与服务	135
第一节 计划生育的管理与服务体系.....	135
第二节 建立和完善人口与计划生育工作目标管理责 任制.....	149
第三节 建立和完善宣传教育、综合服务、科学管理相统一 的工作机制.....	154
第四节 现代管理方法在计划生育工作中的运用.....	170
第七章 与计划生育相适应的社会经济政策	181
第一节 计划生育利益导向与社会制约相结合.....	181
第二节 有关计划生育的经济政策.....	184
第三节 有关计划生育的社会政策.....	191
第八章 计划生育组织机构和干部队伍建设	196
第一节 计划生育组织机构.....	196
第二节 计划生育干部队伍建设.....	202
第三节 计划生育干部教育培训.....	210
第九章 基层工作与群众路线	216
第一节 计划生育与群众参与.....	216
第二节 加强计划生育基层工作是全部计划生育工作的 基础.....	224
第三节 计划生育合格村建设与计划生育村民自治.....	229
第四节 计划生育与社区发展.....	235
附 录：在计划生育领域当今国际社会所关注的几个 问题	244
第一节 计划生育与妇女发展.....	244
第二节 计划生育与生殖健康.....	250

第三节 计划生育和生殖权利·····	263
第四节 人口老化问题·····	269
第五节 出生性别比问题·····	277
参考文献·····	286
后 记·····	288

第一章 计划生育的地位、作用和任务

人是人类社会活动的主体,对经济社会发展起着极为重要的作用。人口的发展经历了漫长的历史过程,不同发展时期又带着明显的时代特征。随着近代经济社会和人口发展过程的变化,世界上许多国家相继开展了节制生育、家庭计划和计划生育的实践活动。我国在马克思主义人口理论、毛泽东人口思想和邓小平人口思想指导下,从70年代初开始,在全国城乡全面开展计划生育工作,80年代初,又把实行计划生育,控制人口数量,提高人口素质确定为基本国策。经过20多年的不懈努力,积累了丰富的丰富经验,取得了令人瞩目的成绩。

第一节 人口、人口与发展

一、人口的基本概念

人口是指由具有一定的共同标志的个人所组成的社会群体。所谓共同标志可以分为两类:一类是地理标志,即居住在一个特定地区内的个人所组成的群体;另一类是特征标志,即具有某种共同特征的个人所组成的群体。地理标志可以用地域或行政区划为标准,也可以用地理或经济活动为标准。特征标志可以用人的自然属性为标准,也可以用人的社会属性为标准。一般情况下,人口通常以地理标志再组合一定的特征标志来划分。

按任何一种标志划分的人口都具有三个基本要素:①按一定标志划分出的个人群体的规模,即人口规模。②按特征标志划分出的个人群体的结构状况,即人口结构。③按地理标志划分出的个人群体的空间分布,即人口分布。人口的规模、结构、分布都不是静

止、固定的，而是不断发展变化的。造成人口规模、结构和分布变化的因素，在正常状况下，就是人口的出生、死亡、迁移，它们通常被称为三种基本人口过程。

二、人口与发展的基本概念

人们对人口与发展的认识经历了一个由不自觉地比较自觉、由低级阶段向高级阶段发展的过程。这种认识大体从以下三个层面展开。

1. 对人口自身发展规律的认识 所谓人口的自身发展，是指作为社会活动主体的人，随着社会生产方式的进步，社会经济条件的变化，其数量、质量、结构及其与外部的关系不断由低级向高级运动的过程。人口发展是人口数量、人口质量、人口结构综合发展变化的过程，也是作为社会基本生产力的人与作为社会消费力的人不断发展变化的过程。研究人口发展，不能只是简单地从人口数量、质量、结构本身的因素去寻找，而要从社会生产方式、经济基础、历史文化背景、宗教、习俗等方面去把握，全面了解人口发展过程中各种社会、经济因素之间的本质联系及其发展变化的客观规律和必然趋势。

2. 对人口与经济、社会协调发展的认识 根据马克思主义两种生产的原理，物质资料生产与人类自身生产是对立统一的辩证关系，它们作为社会生产不可分割的两个方面，相互依存、相互渗透、相互制约。物质资料生产对人类自身生产起决定性作用，人类自身再生产必须与物质资料生产相协调、相适应，这是社会发展的共同规律。现在，世界各国特别是发展中国家已经越来越深刻地认识到，人口问题从本质上讲是一个发展问题。人口与发展密不可分，不能仅靠减缓人口增长速度来解决人口问题，而应从更宽的角度认识人口问题，从更广泛的领域采取综合措施来解决人口问题。必须把控制人口与发展经济、消除贫困、普及教育、发展医疗卫生事业、提高妇女地位、完善社会保障等方面的工作结合起来，把人口问题纳入经济社会发展规划中去通盘考虑。邓小平同志从经济、

社会发展的全局出发,提出我国改革开放和现代化建设分三步走的宏伟目标,把人均国民生产总值作为实现战略目标的重要标志,集中反映和体现了人口与经济社会协调发展的战略思想。

3. 对人口与可持续发展的认识 90年代以来,人们对人口问题的认识更加深化,进一步形成了可持续发展的新的发展观。这种发展观不仅要求考虑人口与经济发展、社会进步的协调发展,而且要实现持续的经济增长与可持续的发展,即:不仅要求满足当代的需要,还要不影响后代满足自身发展的需要。实现可持续发展是人类社会的必然要求,已成为世界各国关注的重大问题和普遍共识。我国已把实施可持续发展战略作为社会主义现代化建设的重大战略方针。江泽民同志指出:“在我国现代化建设中,必须把可持续发展作为重大的战略方针。”^①“所谓可持续发展,就是既要考虑当代发展的需要,又要考虑未来发展的需要,不要以牺牲后代人的利益为代价来满足当代人的利益。”^②我国是世界上人口最多的发展中国家,实施可持续发展战略更加具有紧迫性。如果不合理控制人口规模,不与社会生产力的发展相适应,不仅难以满足当代人的生活需要,而且势必破坏资源与环境,危及后代人的生存与发展。因此,必须把经济发展与人口、资源、环境结合起来全盘考虑、统筹安排,努力控制人口过快增长,提高人口素质,合理利用资源,保护生态环境,确保经济持续、快速、健康发展,促进社会全面进步。可持续发展战略的提出,标志着人们对人口发展的认识进入了一个新阶段。

三、中国人口的发展历程

中国在奴隶社会时期,由于生产力低下,战乱频繁,总人口始终徘徊在1000万左右。进入封建社会,人口有了较快的发展。西

① 《党和国家领导人在1991年至1996年6次中央计划生育工作座谈会上的讲话》,中国人口出版社,第105页

② 《党和国家领导人在1991年至1996年6次中央计划生育工作座谈会上的讲话》,中国人口出版社,第105页

汉为 5959 万人口,北宋时期(960~1127 年),人口突破 1 亿。清朝乾隆 6 年(1741 年),达 1.43 亿人口,乾隆 59 年(1794 年),达 3.13 亿人口。以后,随着资本主义的萌芽,生产力有所发展,1840 年,中国人口达 4.1 亿,100 年间(1741~1840 年),人口增加 187.8%。随后的 100 年,由于帝国主义入侵,国内军阀混战,饥荒瘟疫,到 1949 年,中国总人口达 5.12 亿,仅增长 31%。

1949 年新中国成立后,建立了社会主义制度,人民安居乐业,生产得到迅速恢复和发展,医疗卫生条件极大改善,使人口死亡率大幅度下降,人口迅速增长,导致 50 年代出现了建国以来第一次人口出生高峰。当时,我国政府虽未制定明确的人口政策,但已开始提出节制生育,使用避孕药具,允许有条件的人工流产。到 60 年代中期,在经历了三年经济困难时期后,我国出现了补偿性生育高峰,人口迅速膨胀,出现第二次人口出生高峰。受文化大革命的影响,这次高峰期持续较长,带来了严重后果。1969 年,全国总人口达 8 亿,妇女总和生育率高达 5.72。

从 70 年代开始,我国政府进一步认识到人口问题的重要性,在全国城乡全面开展计划生育宣传教育,免费提供避孕药具和节育技术服务,并将人口计划纳入国民经济发展规划。这一时期由于计划生育工作的普遍开展,我国的生育水平经历了一个显著下降的过程。但是,到 1982 年,人口总量仍增加到 10.2 亿,即经过 33 年时间,我国人口翻了一番。人口过快增长给经济、社会发展带来沉重负担的严峻事实,使党中央、国务院于 80 年代初将实行计划生育,控制人口数量,提高人口素质确定为一项基本国策,我国的计划生育工作进入了一个新的发展阶段。由于第二次人口出生高峰出生的人口陆续进入生育期,从 80 年代后期开始,我国又进入了第三次人口出生高峰。进入 90 年代,党中央、国务院更加重视人口与计划生育工作,加强领导,坚持每年召开一次中央计划生育工作座谈会,实行党政一把手亲自抓,负总责,坚持“三不变”(即坚持现行计划生育政策、既定的人口控制目标和党政一把手亲自抓、负

总责不变)、落实“三为主”(即计划生育工作要以宣传教育为主、避孕为主和经常性工作为主)、推行“三结合”(即把计划生育工作与发展经济、帮助农民勤劳致富奔小康、建设文明幸福的家庭相结合),层层建立人口与计划生育目标管理责任制,加大经费投入,建立健全基层计划生育工作和服务网络,加强计划生育管理与服务,实行人口综合治理。这一时期由于党中央正确领导,相关部门密切配合,计划生育干部艰苦努力,以及广大人民群众的理解与支持,我国人口与计划生育工作取得令人瞩目的成绩,妇女生育水平显著下降,人口增长速度明显减慢。1997年与1970年相比,人口出生率由33.43‰降到16.57‰,下降50.8%,人口自然增长率由25.83‰降到10.06‰,妇女总和生育率由5.81下降到2.0左右,低于更替水平。不足20周岁结婚的妇女占全部初婚妇女的比例已从43.05%下降到0.8%。1996年与1991年相比,妇女平均初婚年龄从22.2岁提高到23.0岁,平均初育年龄从23.4岁提高到24.0岁,生育第一个孩子与生育第二个孩子的间隔从3.0年延长到5.0年。按国际通用标准,我国已属于低生育率国家。

我国广大城市已基本实现了向低出生、低死亡、低增长的现代人口再生产类型转变,农村正处在这一转变过程中。广大群众婚育观念发生了深刻变化,实行计划生育的自觉性不断提高,人民健康水平、教育水平,妇女地位也有了显著的提高。若按1973年的生育水平推算,20多年来,我国累计少增加了3亿多人口。特别是“八五”期间,正值生育旺盛期妇女(20~29岁)人数处于高峰期,我国不仅有效遏制了人口过快增长的势头,平稳度过了第三次人口出生高峰期,而且在实践中探索出一条具有中国特色的综合治理人口问题的道路,在一定程度上缓解了人口增长对经济、社会、资源、环境的压力,对于推进社会主义现代化建设,提高人民生活水平和全民族素质起了重要作用,也对稳定世界人口做出了积极贡献。

四、世界人口发展概述

根据人口发展的特点,人口学家将世界人口规模增长的历史

过程划分为四个时期：①史前的原始静止时期(公元前 100 万～前 3000 年)；②古代和中世纪的缓慢增长时期(公元前 3000～1650 年)；③近现代的过渡增长时期(1650～1950 年)；④当代的急速增长时期(1950 年以后)。

史前时期(旧石器、中石器、新石器时代)近 100 万年的时间里，世界人口增长极其缓慢，几乎停滞不前地波动在静止线上下。据人口学家推断，公元前 100 万年，世界人口为 1～2 万人，公元前 1 万年，为 400 万人，公元前 3000 年，为 3000 万人。古代和中世纪时期[包括奴隶社会(公元前 3000 年～纪元前后)和封建社会(纪元前后～1650 年)]，随着社会生产力的发展，人口增长进入相对稳定并持续缓慢增长的时期。这期间，总的看，封建社会的人口增长快于奴隶社会。这一时期的世界人口由公元前 3000 年的 3000 万人缓慢增长到公元元年的 2.3 亿人，再增长到 1650 年的 5.45 亿人。近现代时期[包括近代阶段(1650～1900 年)和现代阶段(1900～1950 年)]，是资本主义产生和发展时期。这时，社会生产力迅速发展，社会、经济、文化各方面发生了一系列变革，尤其是现代医疗卫生技术的进步和普及，为死亡率下降提供了条件，因而出现了世界人口的第一次大增长，即从 1650 年的 5.45 亿人增长到 1900 年的 16.50 亿人；再增长到 1950 年的 25.04 亿人。这期间，世界人口增长主要集中在资本主义国家，而大多数发展中国家人口增长仍比较缓慢。1900 年以后，发展中国家的人口开始迅速增长。特别是第二次世界大战以后，科学技术尤其是现代医药科技的迅速发展和传播，使发展中国家的人口死亡率急剧下降，世界人口进入第二次也是有史以来最迅猛的增长时期。1950～1985 年，有约 20 个国家和地区人口增长 1.5 倍以上，近 70 个国家和地区增加了 1～1.5 倍。到 1996 年，世界人口已达 57.7 亿人。46 年间，世界人口增长了 2.3 倍。世界人口每增加 10 亿人的时间，由 1804～1927 年的 123 年，缩短到 33 年、14 年、13 年、11 年。按目前的年增长率预测，2015 年世界人口将可能达到 71 亿～78 亿之间，2050

年将达到 79 亿~119 亿之间。

人口剧增给经济、社会发展带来了重大影响。19 世纪以来,资产阶级人口学家纷纷提出节育的主张,医护人员开始创建节育指导所,开展计划生育实践活动。特别是 20 世纪 50 年代以来,国际社会日益关注世界人口增长。1954 年,在罗马召开世界性非政府间人口科学讨论会,讨论有关人口理论和共同关心的人口问题。1965 年,在联合国主办下,国际人口学会、国际劳工组织、世界卫生组织在贝尔格莱德联合召开了世界人口会议,以期增进人们对人口问题的关注。1974 年,联合国在布加勒斯特召开全球性政府间会议,对发展中国家控制人口问题以及人口增长与经济的关系问题进行广泛讨论,通过《世界人口行动计划》,提出人口政策是社会经济发展政策的组成部分;认为凡人口增长妨碍实现增进人民福利的目标的国家,应选择适当的人口政策;所有夫妇和个人都应自由地同时又是负责任地决定生育孩子的数量和生育间隔,并为此而获得信息、教育和手段的基本权利,夫妇和个人在行使这种权利时有责任考虑他们现存子女和将来子女的需要以及他们对社会的责任。1984 年,联合国在墨西哥召开国际人口会议,再次重申《世界人口行动计划》的原则和目标,并通过了进一步执行该计划的具体建议。1994 年,联合国在开罗召开国际人口与发展大会,通过《国际人发大会行动纲领》,确定今后 20 年人口与发展目标,广泛讨论了人口与持续的经济增长、可持续发展、提高妇女地位、包括计划生育和性健康内容的生殖健康等问题,表明世界对人口与发展、计划生育、生殖健康日益重视。今天,越来越多的发展中国家认识到人口过快增长给经济增长带来的影响,先后制定了人口控制政策。制定旨在降低人口增长率的政策的国家,从 1976 年占世界国家总数的 25.0% 增加到 1993 年的 37.9%,其中,发展中国家已占 53%。亚洲、拉美地区由于大力推行计划生育,人口增长率显著下降,1990 年与 1970 年相比,妇女总和生育率均由 5.5 下降到 3.1,人口增长率均由 30% 左右降到 20% 左右。整个发展中

国家妇女总和生育率也从 5.8 降到 3.6。

第二节 计划生育的含义、研究 对象及研究方法

一、计划生育的含义

1. 计划生育的含义 计划生育是指为了社会、家庭和夫妇的利益,育龄夫妇有计划地在适当年龄生育合理数量的子女,并养育健康的下一代,以增进家庭幸福,促进人口发展与经济、社会的发展相适应。其中包括两个含义:一是对一个国家或一个地区而言,政府应依据国家或地区的人口政策,对所辖范围内的人口发展进行有计划的调节和指导,使人口发展与经济、社会发展相协调,与资源利用、生存环境相适应;二是对家庭或夫妇而言,育龄群众应考虑自身和家庭其他成员以及后代的权益,自由而负责地行使有计划生育子女的权利,以实现对国家、社会、家庭以及子女的责任。我国宪法第二十五条规定:“国家推行计划生育,使人口的增长同经济和社会发展计划相适应”,^①这是对国家和社会而言的;第四十九条规定:“夫妻双方有实行计划生育的义务”,^②这是对家庭和夫妇而言的。

2. 计划生育的内容 我国计划生育的主要内容是:控制人口数量,提高人口素质。控制人口数量,是指调节出生人口增长速度;提高人口素质,主要是指提高出生人口素质。此外,还应包括改善人口结构,即人口的年龄结构、性别结构、地域结构等。人口数量、人口质量、人口结构是相互联系和制约的统一体,一定数量的人口总是由具有一定质量、结构的人群所组成。数量影响质量和结构,

① 《中华人民共和国第五届全国人民代表大会第五次会议文件》,人民出版社,第 43 页

② 《中华人民共和国第五届全国人民代表大会第五次会议文件》,人民出版社,第 48 页