

人口学博士论丛

Population Control and Government Behaviors in China

中国人口控制中的 政府行为

■ 李新建 著



中国人口出版社

人口学博士论丛

Population Control and Government
Behaviors in China

中国人口控制中的 政府行为

李新建 著

中国人口出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国人口控制中的政府行为/李新建著. —北京:中国人口出版社, 1999. 10
ISBN 7-80079-569-1

I. 中… II. 李… III. 人口控制-中国 IV. C924.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 64857 号

中国人口控制中的政府行为

李新建 著

*

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)

北京师范大学印刷厂印刷

新华书店经销

*

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:8 字数:200 千字

2000 年 3 月第 1 版 2000 年 3 月第 1 次印刷

印数:1—1 200 册

ISBN 7-80079-569-1/C · 162

定价:20.00 元

序

控制人口增长是中国的基本国策，至少在社会主义初级阶段是这样。在人口控制中政府行为起着决定性的作用。政府行为的优劣，它的性质、原则、内容、运行机制，以及它的效益，它的规范化和法制化，决定着人口控制政策的效益以至成败。这已从中国实行计划生育和控制人口增长的历史经验中得到验证，但仍需要从理论的高度加以总结。

《中国人口控制中的政府行为》是李新建同学的博士论文，是适应上述客观的迫切需要而写的一本富有理论意义和实践意义的力作。这本书以体制改革和经济发展为背景，主要从人口政治学和人口经济学的角度，理论联系实际地阐明了人口控制和政府行为的关系，目的在于使人们明确认识，如何更合理地发挥人口控制中政府行为的积极作用，并为政府人口控制行为的规范化和法制化提供科学论据。

这本书系统地说明了干预人口运行，调控人口变动，无论从历史还是从现实的发展来看，都是政府的一项基本职责，这是由国家的性质和现代政府的作用以及人口运行的特征所决定的。无论在什么社会制度下，人口都和国家的赋税、兵源、劳力密切相关，而这三者又都是一国的实力所在，自然要受到代表国家权力的政府所重视。

人口控制中的政府行为主要表现为通过影响人们的生育行为来控制人口增长和人口规模。这是现代发展中国家解决经济发展问题时，政府必需担负的职责；不控制人口增长，难以实现高速的经济发展。然而，问题的关键是：要想在人口控制中发挥政府行为的积极影响而避免其负面作用，政府应当遵循什么原则，怎样运

作,采取那种调控手段和调控模式,才能取得最优的效益。作者对上述问题作了全面、深入和富有创新精神的研究和论述,从人口政治学的高度作出了科学的回答。

本书的主要创新之处是,最先系统地论述了政府进行人口调控中所应当遵循的原则。主要有:第一,“追求社会全体成员利益的原则”。人口控制中的政府行为应当以社会全体成员的根本利益为出发点和依据,而不应着眼于个人或社会局部的眼前利益;第二,“国家利益优先原则”。政府应当优先考虑国家的整体利益,在此前提下兼顾个人或地方的利益;第三,由人口行为“外部性”所引发的“公平原则”,包括本代人之间、代际之间和资源分配上的公平。人口行为不仅涉及行为主体(个人或家庭)的利益,而且涉及社会其他成员的利益,因此具有“外部性”,政府行为应当按照公平原则处理因人口“外部性”所引起的社会问题;第四,增进社会福利和相应的“改进原则”和“补偿原则”,即通过政府行为的干预,使社会福利在无负面影响的条件下得到改进,同时对因这种干预而受到损失的人进行补偿。这些原则的确立,无疑对人口控制中政府行为的规范化有积极意义。

应当指出,本书事实上还含有并未明确提出的原则思想,即人口控制中的政府行为应当遵循尊重育龄群众主体地位的自主原则和自愿原则。中国政府在实行计划生育和控制人口增长的政策时,一贯强调群众的自愿原则,但在以往实施的过程中,由于育龄群众在计划生育中的主体地位常常没有受到应有的尊重,许多地方限制了育龄群众生育抉择的自主权,因此自愿原则往往流于纸上空谈,甚至强迫命令的现象屡禁不止。这主要是因为某些人在实施人口控制时,把育龄群众只看作管理对象而未看作服务对象,未在思想上真正明确群众是计划生育的主人。有的人在实行“两种生产一齐抓”的方针时,实际上是只想使人口生产服从于物质资料生产或者个人的政治目的,以至把人的生产当作物的生产来管理,把活生生的人只看作统计数字来进行指标管理。在这种情况下,自愿原

则、自主原则从何谈起？近年来，国际上掀起了一股所谓人权问题的反华浪潮，计划生育工作中违反政策的错误做法，常常被西方用作反华借口。有鉴于此，除了尽快实现计划生育工作的“两个根本转变”之外，还应当在理论上阐明计划生育中遵循自主原则、自愿原则的重要意义；在人权问题上，坚持在生存权、发展权优先的条件下，充分实现生育抉择自主权和节育方法知情选择权。

人口控制中的政府行为还应当遵循“廉洁和公正原则”，这在市场经济条件下尤其重要。由于我国市场经济还不够成熟，有关法制还不够健全，一些负面影响，如唯利是图、以权谋私、贪污腐化的现象在许多地方日益增多，已经波及到人口控制和计划生育工作，因此，必须强调政府行为的规范化和法制化，严格遵守“廉洁和公正原则”。

评价人口控制中政府行为的优劣，除了依据上述六条原则外，还应当具体评估政府行为的效益。本书在分析经济改革前后中国人口控制中的政府行为时，实际上也是从原则与效益两个方面来考察和评价的，但主要着眼于生育率转型和人口管理模式的变化。如果想更全面、更深入地分析与衡量人口控制中政府行为的优劣，应当系统考察它在以下四个方面的效益，即：人口效益、经济效益、社会效益和环境效益，并由此建立起一个衡量政府行为优劣的指标体系。

人口效益，简单说来是指人口控制中的政府行为从人口指标上反映出来的效益，或者说是政府行为的人口管理目标效益。人口效益可以用以下三个方面的指标来衡量：第一，生育率、出生率、人口自然增长率的变动，及其与原定人口管理目标（或人口政策目标）的指标比较；第二，是计划生育管理指标，包括计划生育率、知情选择率、避孕成功率（或失败率）及其成因构成，计划生育服务网络建设情况及其效益等；第三，生育健康服务及其效益的指标考核。如果把人口素质问题加入考虑，还可以用人口生活质量指标来进一步衡量人口效益。

经济效益,主要指政府实施计划生育和人口控制所耗费的人力、物力、财力同所获得的收益之比。这种经济效益可以用以下三类指标衡量:第一,政府用于计划生育和人口控制的投入/产出比,进一步说,政府能否用比较少的财政支出和人力物力投入,获得较大的计划生育工作效益,亦即获得较大的产出;第二,对人均 GDP 等经济指标增长速度的影响程度。政府控制人口增长,可以通过降低人口的分母效应而有利于经济增长,但由于 GDP 的增长还受人口以外各种因素的影响,其由人口控制所获得的效益只能间接地通过对比 GDP 的人均量和总量的增长速度来反映;第三,对人力资源开发、利用和配置的作用与影响程度。对于人口过剩的发展中国家来说,人口控制有利于减轻人口压力,对人力资源的开发、利用和配置有积极影响,进而有利于人口产业结构由传统型向现代型的转变。

社会效益,主要指政府实现计划生育和控制人口增长对于稳定社会秩序和社会关系的效益。这种社会效益主要通过以下三方面(可以指标化的社会状态)来衡量:第一,政府和群众、干部和群众的关系,其融洽或者不融洽的程度。如果计划生育和人口控制损害了融洽的干群关系便表示其社会效益差,反之则表示其社会效益好;第二,社区人际关系和社区发展的内在凝聚力。政府行为有利于社区发展便表示社会效益好,反之则表示社会效益差;第三,婚姻家庭关系的趋定性和现代化程度。如果人口控制中的政府行为加速了人口老龄化过程和性别比偏差程度,以致使婚姻家庭关系弱化和无序化,不稳定程度增加,就意味着其社会效益差。诚然,我们不能把市场经济条件下的一些现象,例如离婚率上升,非婚生育和单亲家庭增加等都归因为政府的人口控制行为,但是这些现象的出现究竟同这方面的政府行为有什么关系,是值得认真研究的。

环境效益,主要指政府控制人口增长的行为对生态环境的效益。一般来说,政府行为的环境效益应当是积极的,因为控制人口

增长可以减轻资源和生态环境所受的人口压力。所以,这种政府行为在正常情况下是有利于改善生态环境和促进人口、经济、社会、资源、环境的协调发展和可持续发展的。然而,如果政府行为严重损害了政群和干群关系,挫伤了群众的积极性,削弱了社区发展的内在凝聚力,那么它对生态环境的影响就不一定完全是积极的。

根据上述衡量人口控制中的政府行为优劣的各项效益指标,可以建立一个评价指标体系。按照高标准,这个指标体系应当包括以上六项原则和四个方面的效益指标。如果考虑它的可行性和可操作性,最低限度应当包括:人口效益的前三项指标;经济效益的第一项指标;社会效益的前两项指标。我们认为,用这个指标体系来衡量计划生育和人口控制中政府行为的优劣,并以上述原则和效益指标作为规范化和法制化的依据,也许可以避免目前所使用的评价方法可能出现的偏差。

无论如何,这本书为研究中国人口控制中的政府行为开了一个好头,不仅建立了一个分析这个问题的紧密结合实际的理论框架,而且为研究这个问题打开了新的思路。细究其主导思想,实际上强调了制度因素,特别是制度变革对政府行为的影响,从而对人口发展与经济福利的影响;并由此出发,对经济体制改革前后中国实施计划生育和控制人口增长的政府行为作了科学和评价。因此,无论对从事人口研究的人,或者关心中国人口问题的人,或者从事人口实际工作的人,这本书都值得认真一读。

李竞能

1998年11月

目 录

1 导言	(1)
1.1 研究背景	(1)
1.2 主要内容	(3)
1.3 研究意义	(6)
1.4 篇章结构与研究特点	(8)
2 已有研究的回顾与评价	(12)
2.1 古希腊的国家人口控制思想	(13)
2.2 马尔萨斯的人口控制理论	(16)
2.3 马克思主义的人口有计划发展思想	(20)
2.4 当代政府调控人口经济发展理论	(22)
3 人口控制是政府的基本职能	(35)
3.1 政府职能和政府行为的理论界定	(35)
3.2 人口控制是政府的基本职能	(38)
3.3 政府控制是人口控制的最高形式	(47)
4 人口运行中的政府调控	(56)
4.1 人口运行的性质与政府调控模式	(56)
4.2 宏观人口运行中的政府调控	(61)
4.3 微观人口运行中的政府调控	(75)
4.4 政府宏观人口调控与微观人口调控的结合	(85)

5 政府人口控制的手段及其运用	(90)
5.1 人口政策	(90)
5.2 人口法律制度	(101)
5.3 计划生育	(109)
6 人口调控模式与政府行为	(121)
6.1 人口调控模式的内涵与分类	(121)
6.2 与发展相关的人口调控模式	(127)
6.3 经济发展不同阶段政府人口控制模式的选择	(135)
7 国外人口控制中的政府行为	(146)
7.1 发展与背景	(146)
7.2 国外人口控制与政府行为的案例介绍	(152)
7.3 启示与思考	(168)
8 经济体制改革以前中国人口控制中的政府行为	(173)
8.1 传统人口增长方式及其转变	(174)
8.2 传统人口控制模式的产生与运作	(186)
8.3 传统体制下人口控制机制与政府行为	(189)
9 经济体制改革以来中国人口控制中的政府行为	(204)
9.1 改革开放与中国的人口控制	(204)
9.2 市场经济建立中的人口控制与政府行为	(215)
9.3 面向 21 世纪的人口控制与政府行为	(222)
参考文献	(235)
后记	(241)

Contents

1	Introduction	(1)
1.1	Research background	(1)
1.2	Main Contents	(3)
1.3	Research Value	(6)
1.4	Structure and Research Quality	(8)
2	Theories Review	(12)
2.1	Greece's Population Theory	(13)
2.2	Malthusian Theory	(16)
2.3	Marxist Theory	(20)
2.4	Theory of Population-Economic Development	(22)
3	Population Control is an Essential Functions of Government	(35)
3.1	Definition of Government' Function and Behav- ior	(35)
3.2	Population Control is an Essential Functions of Government	(38)
3.3	Government Control is the Supreme Population Control	(47)
4	Government Control in Population Process ...	(56)
4.1	Nature of Population Process and Models of	

	Government Regulation	(56)
4.2	Government Regulation in Population Macro- Process	(61)
4.3	Government Regulation in Population Micro- Process	(75)
4.4	Combination of Macro and Micro-Control of Government	(85)
5	Methods of Government Population Regulation	(90)
5.1	Population Policy	(90)
5.2	Population Law	(101)
5.3	Family Planning	(109)
6	Models of Population Regulation and Behaviors of Government	(121)
6.1	Definition of Model of Population Control	(121)
6.2	Model of Population Control with the Devel- opment of Economics	(127)
6.3	Choice of Population Control in Stages of Eco- nomic Development	(135)
7	Population Control and Government Behaviors in De- veloping Countries	(146)
7.1	Backgrounds	(146)
7.2	The Cases Study	(152)
7.3	Summary and Discussion	(168)
8	Before Reform: Population Control and Government	

Behaviors	(173)
8.1 Characteristics and Thift of Traditional Popu- lation Growth	(174)
8.2 Origin and Affection of Traditional Population Control	(186)
8.3 Mechanism of Traditional Population Control and Government Behaviors	(189)
9 After Reform: Population Control and Government Behaviors	(204)
9.1 Economic Reform and Population Control in China	(204)
9.2 Population Control and Government Behaviors in Market Economy	(215)
9.3 Population Control and Government Behaviors Facing 21 Century	(222)
References	(235)
Postscript	(241)

1 导 言

1.1 研究背景

第二次世界大战之后,发展中国家的人口进入了一个前所未有的快速增长时期。1950~1955年,妇女的年均总和生育率为6.2,出生时的平均预期寿命为41岁,年平均人口粗出生率为45.4‰,粗死亡率为24.4‰,年自然增长率为2.1%。1965~1970年,人口年均自然增长率继续上升至2.55%^①。

从本世纪50年代起,一些人口学家和经济学家就开始关注人口增长的经济后果问题。科尔(Ansley Coale)和胡佛(Edgar Hoover)1958年对墨西哥和印度的案例研究被认为是当时的代表作,该项研究认为:人口是影响经济增长的一个重要因素;对低收入国家而言,快速的人口增长具有严重而消极的经济后果;降低人口增长率可以有效地促进人均收入的增长。50年代初期,一些发展中国家的政府已经开始限制人口的增长。1952年,印度成为第一个制定人口控制政策的发展中国家。

随着人口增长的加快,富国和穷国之间的差距拉大,人们愈益清醒地认识到,人口过速增长是经济发展的一个明显制约因素,人口控制是摆脱落后状况,实现经济起飞的有效途径。为促进经济发展而控制人口,为越来越多的发展中国家的政府所认识,人口政策逐渐成为国家社会经济发展政策的一个重要组成部分。

进入80年代以后,人口增长方式发生了本质的变化,但各人口要素变动的方向和程度差异很大。到1984年墨西哥城世界人口会议召开之时,仍有占世界人口1/4的国家生育率没有下降迹象,政府也没有采取有效行动,大多数是非洲和拉美国家,它们是世界

① 联合国“1985年世界人口预测方案”,第144页。

上最穷的一些国家,也是人口增长与经济发展问题最为严重的国家。与之相反,一些政府因为妥善地处理了人口控制与经济的关系,促进了经济的顺利起飞。例如,日本、泰国、韩国等一些亚洲国家。两类国家人口发展的差距主要根源于政府对人口控制的态度上,前者采取不支持,或者不积极的态度;后者则态度积极,政策明确。

正反两方面的经验说明:首先,不能坐等经济发展带动人口下降。因为最初的经济增长很大程度上依赖于人口下降的效应,而不是相反。其次,不能像西方国家那样,走由个体生育行为转变导致生育率自发下降的人口控制道路,这是一条既漫长又痛苦的道路。从本质上讲,任何生育行为的变化都是在客观环境的压力下完成的,在这其中要经过人口增长与经济反复适应和调整。人类要在认识和掌握这一客观规律中付出巨大的代价,贫困家庭和贫困妇女付出的代价最大。因此,有意识的生育控制是人类基于对客观人口发展规律的认识之上的一种明智选择。再次,发展中国家的人口有着巨大的增长潜力,这种潜力一是来自医疗技术和生活环境改进所导致的死亡率下降效应;二是来自初期的经济发展所引起的人口增长容量的扩张。对此,唯有强有力的外部干预才能消除出生率与死亡率变化的差距,抑制人口增长对经济发展的不良影响。对大多数发展中国家来说,政府承担这一重任是责无旁贷的。

中国的人口发展和人口控制为上述观点提供了有力佐证。解放后至 70 年代初期,中国是一个以高出生、低死亡和高增长为特征的过渡型人口增长模式,从 70 年代中后期开始,人口迅速向低出生、低死亡和低自然增长的“三低”模式转化。经典理论认为,人口转变是社会经济转变的结果。换言之,随着现代化的进程,传统人口增长模式必然要向现代模式转变,这是一个客观的发展过程。但是,中国的人口转变却不完全是在经济转变的伴生物,很大程度上是政府控制的结果,与强有力的口控制政策和计划生育项目有着必然的因果关系。中国的实践证明,如果在人口发展过程中,增

加一种新的变量——政府的人口政策和人口项目,人口转变会在速度上加快,在程度上提高。同时,人口转变也可不以社会经济转变为前提,而是与它相伴随,或者超越它,为它开路。这种实践在其他国家不是没有先河,但中国的特色更强一些,因为我们具备一些独特的外部环境和内部机制。

国内学术界对人口控制中政府行为和作用有不同的见解,比较对立的两种观点是:一种认为经济体制转变以后,市场应该取代政府成为人口调节的主导机制,主张随着市场经济的发展,政府逐步放松甚至放弃对人口的干预;另一种认为中国的人口控制是由中国的国情决定的,与经济体制无关,人口变动不能由市场调节。换言之,政府可以继续独立于市场经济运行之外对人口进行控制。显然,两种观点都缺乏理论根据,前者是把市场经济作为惟一的人口调控机制,这对于发展中国家是不可取的;后者把市场经济、人口控制和政府的作用对立起来,割裂开来,在理论上说不通,实践中也是有害的。造成混乱的原因主要是:没有分清政府职能一般与政府特殊的人口控制职能;把政府的内在职能与现实一些不规范的政府行为混淆了;把政府的职能和行为等同于现行的人口政策和特定的人口项目,这些都需要深层次的理论探讨。

1.2 主要内容

本研究包括三项主要内容:

第一,从理论上阐述政府干预人口运行,调控人口增长的必要性和可能性。目前国际人口学界开始对传统人口经济增长理论提出异议,认为不能过高评价人口下降对经济增长的促进作用,在许多情况下,人口变动对经济发展不直接产生影响,而要依赖于多种因素的作用。一些实证分析的结果显示“一国的人口增长率和人均收入增长率之间没有什么统计上的联系”,而人口政策的干预对改变人类的生育行为,调节发展中国家人口增长与经济增长之间的矛盾有显著成效,“在人口增长和经济发展之间的关系中,人类行

为和人类体制发挥关键的调节作用”。这些观点是对传统人口理论的挑战,然而却没有从理论上阐述清楚:为什么发展中国家的人口问题总是表现为经济问题;为什么在经济发展的初期,依靠市场机制和单纯的经济增长,难以解决人口增长与经济矛盾的矛盾,而必须借助政府的力量?

人口控制研究的核心是政府人口控制职能和行为研究,只有把人口控制上升到政府层次,才能说明一些本质性的问题;也只有从政府职能的角度,也才能解释当代发展中国家人口控制的特征。由此涉及到对一些深层理论的思考,包括:国家与政府的关系,政府职能一般与发展中国家人口调控职能的特殊性,以及政府人口调控的背景条件、方式途径等。一般来讲,政府介入的人口问题,主要是人口规模和人口增长控制,在当今社会,只有一些经济落后的国家才存在这种必要。这些国家面临着经济起飞、体制转轨等多重社会改革和发展的任务,对它们来说,过大的人口规模和过快的人口增长是一个沉重的负担。按照西方的经验,伴随着工业化和现代化的进程,生育率可以自发转变。换言之,市场机制可以调节人口增长与经济成长的关系,最终解决人口增长问题。但是,西方经验不一定适合发展中国家的国情。在世界经济一体化的进程中,发展中国家如果不及时寻找新的途径,就会永远落在发达国家的后面,无法摆脱强者恒强,弱者恒弱的发展格局。因此,对落后国家来说,可以依靠市场机制进行资源配置,但必须依靠政府机制解决资源的适度规模问题,人口控制主要是规模问题,适度规模是适度配置的基础和前提。

第二,从理论与实践结合的角度论述政府按照什么原则、通过什么方式、在什么条件下进行人口控制。在人口控制问题上,发挥政府的作用已成为一种共识。这不仅因为人口控制对一些国家的经济起飞起了重要的促进作用,而且从理论上讲,在经济发展的初级阶段,通过政府的力量,制定严格有效的人口政策,实施大的人口控制项目,例如计划生育和生育健康等项目,确实具有见效快、