

中国人口与发展丛书

中国人口发展评论

回顾与展望

主编：于学军 解振明

人 民 大 学 出 版 社

责任编辑:张秀平 林晓红

装帧设计:徐 晖

版式设计:诸晓军

责任校对:常再昕

图书在版编目(CIP)数据

中国人口发展评论:回顾与展望/于学军、解振明主编.

-北京:人民出版社,2000.6

(中国人口与发展丛书)

ISBN 7-01-003201-7

I. 中…

II. ①于… ②解…

III. 人口-研究-中国

IV. C924.24

中国人口发展评论:回顾与展望

ZHONGGUO RENKOU FAZHAN PINGLUN:

HUIGU YU ZHANWANG

于学军 解振明 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街166号)

北京昌平百善印刷厂印刷 新华书店经销

2000年6月第1版 2000年6月北京第1次印刷

开本:850毫米×1168毫米 1/32 印张:14.625

字数:352千字 印数:1-2,000册

ISBN 7-01-003201-7/C·85 定价:35.00元

编 辑 说 明

人口与发展是当今国内外普遍广泛关注的一个重要问题。科学地研究这个问题不仅可以揭示人口自身变动的内在本质,而且能够阐明社会发展的重要条件,探寻人类可持续发展的关键所在。

正由于人口与发展问题具有如此重大的意义,因而联合国专门召开国际人口与发展会议,通过了《行动纲领》;我国政府也将解决本国的人口与发展问题作为自己的一项重要的历史责任。

为此,《中国人口与发展丛书》组织国内人口领域的研究工作者和实际工作者,在充分开展调查研究和利用国内外已有研究成果的基础上,深入探讨关系中国人口与发展的一系列迫切需要解决的问题,给予科学的分析和理论的说明,提出对策性建议。同时,正确地总结中国在解决人口与发展问题上所取得的进展和经验,并予以有效地传播。

《中国人口与发展丛书》编辑委员会

前 言

建国以来,中国人口在经历了 50 年代和 60 年代无计划的高速增长、70 年代生育水平的大幅度下降和 80 年代的徘徊波动,终于在世纪之交成功地完成了传统意义上的“人口转变”历程,从而进入了低生育水平条件下的“后人口转变”时期。这一伟大成绩的取得是与我国人口科学自身的发展以及对人口与计划生育工作的指导密不可分的。与此同时,中国人口科学研究的进步也极大地丰富了人口控制的理论和实践,成为国际人口学成果的一个重要组成部分。

中国的人口科学在党的十一届三中全会确立了改革开放政策后,贯彻“百花齐放,百家争鸣”的方针,得到了引人注目的复兴和发展。然而,中国人口科学研究方兴未艾。面向 21 世纪,中国的人口科学研究仍然任重而道远。在过去的 50 年里,我国的人口形势和工作目标相对较为单纯,即如何控制人口数量。而在未来的 50 年里,中国的人口不仅仅是数量问题,更有质量问题和结构问题。随着社会经济形势的不断变化和发展,中国的人口问题将趋于更加复杂化和多元化。特别是中国在下世纪上半叶将面临人口总量高峰、人口老龄化速度的高峰、劳动力数量供给的高峰和人口城市化速度的高峰。与此同时,低生育率带来的负面影响也将开始逐渐显性化。例如出生性别比偏高带来的婚姻市场问题、人口老化带来的家庭结构和代际关系问题、计划生育政策的完善带来的生育

波动问题,等等。如果这些问题同时叠加出现,将形成重大人口问题,严重影响和制约社会经济的可持续发展。因此,21世纪复杂的社会经济与人口形势定将呼唤新的人口理论,呼唤理性的研究思维。为此,中国人口学科学研究需要转变传统的思维方式和工作方式,以适应时代的要求,在复杂多变的环境中求得生存、发展和繁荣。

为总结我国人口科学研究自改革开放以来所取得的成就,展望中国人口科学研究未来发展的前景,为政府部门和人口学界提供更为系统完整的人口研究信息,中国人口信息研究中心组织了国内有关专家学者,对人口科学研究的不同领域进行了综述研究。现在收集在本书中所有文章的写作都是按照综述类文章的格式进行的,综述文献的重点是1979年至1999年间的有关成果。每篇综述均阐明了有关定义和概念,介绍有代表性的研究成果、观点和争论,同时有作者的评论,指出该领域今后亟待进一步研究的问题,等等。另外,每篇综述还附有相关的中外文献目录,为有兴趣的读者进一步研究和探讨提供了线索。

由于时间比较紧,加之我们水平有限,书中难免有不当之处,我们衷心希望能得到有关专家学者的批评指正,以便使我们更好地为中国的人口与计划生育事业服务。

于学军 解振明

2000年1月

《中国人口与发展丛书》编辑委员会

主任：杨魁孚

委员（按姓氏笔画为序）：

于学军	解振明	田雪原
左学金	江亦曼	邬沧萍
李竞能	陈胜利	杨魁孚
张纯元	郑晓谟	赵白鸽
查瑞传	郭志刚	桂世勋
盛 朗	彭希哲	蔡 昉
魏津生		

执行编委：魏津生

目 录

编辑说明	(1)
前 言	(1)
中国人口政策演变历程	张纯元 (1)
中国人口生育问题研究	于学军 解振明 (27)
中国人口死亡问题研究	黄荣清 (58)
中国人口迁移与城市化问题研究	杨云彦 (86)
中国人口素质问题研究	穆光宗 (114)
中国人口老化问题研究	于学军 (143)
中国出生人口性别比研究	马瀛通 冯立天等 (169)
中国人口与经济关系问题研究	陆杰华 (200)
中国人口容量与适度人口问题研究	陈 卫 孟向京 (233)
中国少数民族人口问题研究	张天路 (264)
中国大城市的贫困人口问题研究	魏津生 (286)
中国社会保障问题研究	杨书章 郭大平 (315)
中国妇女地位问题研究	刘鸿雁 解振明 (344)
中国人口避孕方法及生殖健康研究	李伯华 林晓红 (378)
中国计划生育“三为主”和“三结合”研究	石海龙 (410)
中国计划生育领导管理机构的历史变化	李宏规 (441)

中国人口政策演变历程

张 纯 元

人口政策是一个国家社会经济政策体系中的重要组成部分，它在人口再生产、经济发展、社会进步、资源合理利用、生态环境良性循环中起着重要作用，因而各个国家都力求制定能符合本国实际的、反映客观规律要求的科学的人口政策。

一、人口政策的含义和种类

(一)人口政策的含义

制约人口因素的复杂性加大了科学界定人口政策的困难程度。国际上一些著名人口学家也感到给人口政策下定义比给人口学本身下定义还要困难。国内一些理论工作者和实际工作者对人口政策的理解也各不相同，众说纷纭，见仁见智。“国家直接调节和直接影响人口再生产过程所颁布的法令和措施的总和，称人口政策”(刘家麟，1992)；“人口政策是一个国家的统治阶级为维护统治利益，对人口发展过程施加影响和干预而作出的具有法令性的规定”(侯文若，1985)；“人口政策是一个国家或地区根据自己的社会经济发展需要和人口与社会经济发展的比例关系，采取直接干预、调节和影响人口数量(包括鼓励或控制人口增长)、人口构成、人口分布等而制定的法令、措施、方法和手段的总和”(底书贵，1989)；

“从形式上讲,人口政策应该是国家旨在影响人口过程的政策、法令。但是,问题往往却又不那么简单。……国家常常用法以外的形式干预人口过程。所以……不能把对人口过程给予了很大影响的国家行为排除在外”(梁中堂,1983);“人口政策是一个国家为实现特写历史时期人口发展目标而制定和推行的管理、调节人口过程,指导人口行动的一系列措施和准则的总和”(王俊祥,1994)。从以上例举的几个对人口政策定义的表述中,我们不难发现他们之间的分歧和不同点。首先,涵盖范围不同,有的认为人口政策只涵盖于人口再生产过程和人口分布,并不涉足人口变动三大过程之一的人口社会变动过程。其次,作用领域不同,有的认为人口政策只作用于人口数量、人口构成和人口分布等领域,而不干预和影响人口质量的变化。再次,干预的手段不同。有的认为人口政策是干预和影响人口过程而作出的具有法令性的规定,而有的不提法的规定性,只提是调节人口过程、指导人口行动的一系列措施和准则的总和。最后,行为应否包括在人口政策之中也有不同看法,有的认为,国家常常用法以外的形式干预人口过程,而且在实践中起着很大的作用。因此,在法以外的国家行为也应包括在人口政策之中,而绝大部分人则认为,行为属实践活动,不应包括在人口政策之中。

我们认为,上面例举的几种关于人口政策的表述,各有优点和不足,都从不同侧面给人以深刻启迪,已经闪烁出科学定义的光辉。人口政策是一个国家或地区用来影响和干预人口运动过程以及人口因素发展变化的法规、条例和措施的总和。这一科学定义表明:人口政策体系是影响和干预人口运动全过程的,不仅是人口的自然变动,而且包括人口的迁移变动和社会变动;人口政策体系是全方位影响和干预人口的各个因素,不仅是调节人口数量的增减

而且也影响和干预人口质量、人口构成和人口分布的变化；人口政策是以具有法律效力或政府指令性的法规、条例和措施总和作为影响和干预人口过程、人口因素的手段，而不包括带有实践性质的各种行为。

（二）人口政策的种类

人口政策不是单一的、而是涵盖人口运动全过程的一个政策体系。由于认定标识不同，人口政策也有几种不同类型。

1. 广义人口政策和狭义人口政策。对广义人口政策和狭义人口政策的含义，中国人口学界也有不同认识。有的认为，“所谓狭义人口政策，即是那些具有法的形式并且旨在影响人口过程的国家政策和法令。而广义的人口政策是指那些对人口过程产生重大影响和旨在影响人口过程的国家行为”（梁中堂，1983）。有的则认为，“人口领域，如果狭义讲来，指的仅仅是人口生产领域，即人类从事自身生产和再生产领域。在这个领域内充分发挥指导作用的人口政策，称之为狭义人口政策。……用以指导比人口再生产更广阔一些的人口活动的人口政策，叫作广义人口政策”（侯文若，1985）。显然，这种不同认识是源于广义和狭义人口政策划分标识不同而产生的，前者用了政策、法令和国家行为两个标识，后者则用了人口政策作用的不同范围作为标识。上文我们已经指出，国家行为属某种实践活动，一般不能包括在人口政策范畴之中，因而也不能作为区分广义和狭义人口政策的标识。我们认为，狭义和广义人口政策应以人口运动的不同过程为依托，以人口政策影响和干预人口过程范围的大小为标识。据此，狭义人口政策是影响和干预人口自身生产和再生产过程的人口政策，其作用结果直接制约和影响人口自然变动过程的数量和质量。狭义人口政策包括生育

政策、死亡政策、优生政策和婚姻家庭政策。生育政策是狭义人口政策的主导或核心政策。婚姻和家庭是人口生产和再生产的社会形式,因而婚姻家庭政策自然应是狭义人口政策中的重要组成部分。广义人口政策,是影响和干预人口运动全过程的政策,既影响和干预人口自然变动过程,也影响和干预人口迁移(含流动)变动过程和人口社会变动过程。广义人口政策的作用范围比狭义人口政策作用范围要大得多、宽广得多。一般来说,广义人口政策除了包括狭义人口政策外,还包括国内人口迁移(流动)政策、国际人口迁移政策、国家地域人口分布政策、人口部门结构政策、人口职业结构政策、人口劳动就业政策,人口教育结构政策、民族人口政策等。

有些学者认为,当前大多数发展中国家推行狭义人口政策,而发达国家则推行广义人口政策。“在一些生产力落后、经济文化教育不发达、人口增长过快、人口素质偏低并影响社会经济发展的国家,一般推行的几乎都是狭义人口政策,即把调节指导和干预人口自身生产和再生产作为人口政策的活动范围。中国现阶段实行的基本上属于狭义人口政策。那些生产力发达,文化教育程度高,科学技术已实现现代化,主要需进一步改变人口分布状况和调整人口社会经济结构的国家,推行的大多数是广义人口政策。当代经济发达国家实行的基本上属于广义人口政策”(孙栋康,1999)。这种看法是将人口节制生育政策误认为或是等同于狭义人口政策的结果。其实这些发展中国家除了实行节制生育政策之外,它也有并在实践中实行着广义人口政策,有自己的国内人口迁移政策、国际人口迁移政策、地域人口分布政策以及人口劳动就业政策、人口教育结构政策等。许多发达国家除了认真推行进一步改变人口分布状况和调整人口社会经济结构等广义人口政策之外,它也在认真推

行属于广义人口政策的重要组成部分的鼓励人口生育的狭义人口政策。因此,无论是发展中国家或是发达国家都在全面执行自己的狭义和广大人口政策,只不过人口政策作用的方向、强调的重点和落实的力度在这些国家之间存在差异。

2. 鼓励人口增殖政策和限制人口增殖政策。这是以国家对待生育的态度和影响、干预生育的作用方向为标识,将狭义人口政策的核心内容——生育政策划分为鼓励人口增殖政策和限制人口增殖政策。

鼓励人口增殖政策,就是一个国家的政府通过直接和间接的经济、行政、法律和技术措施来影响、干预人们的生育行为,鼓励早婚、早育、多育,限制不婚不育,禁止或惩罚堕胎、避孕、溺婴、弃婴,以达到促进人口较快增长的目的。这类政策的历史是很悠久的,在奴隶社会、封建社会和资本主义社会前期始终占统治地位,后来在完成工业革命的资本主义国家,由于相对人口过剩,经济增长主要靠劳动力质量,对劳动力数量的需求相对减少,曾一度在劳动者中间推行限制人口增殖政策,但时间不长,随着人口再生产从传统型向现代型的转化,一些国家又转而实行鼓励人口增殖的政策。目前实行这种人口政策的国家,主要集中在欧洲、大洋洲和西亚地区,如法国、英国、瑞典、德国、俄罗斯、澳大利亚、科威特等 20 多个国家。

限制人口增殖政策,是一个国家的政府通过多种措施鼓励人们晚婚、晚育、少生、优生,以降低人口增长速度,稳定或缩小人口规模的政策。这类政策是在第二次世界大战以后,特别是 50 年代,随着许多国家的独立,经济发展,科技进步,医疗卫生条件改善,人口增长速度加快,导致了人口与社会、经济、资源、环境等方面矛盾的尖锐,促使众多国家调整了对待人口增长的态度,从过去长期推

行的鼓励人口增殖政策变为限制人口增殖的政策,这是人类走向文明进步的主要标志,也是20世纪下半叶发生的人类与自然发展史上的重大转折。今天,绝大部分发展中国家和部分发达国家都走上了限制人口增殖政策的道路,如印度、中国、韩国、巴基斯坦、泰国、印度尼西亚、埃及、加纳、赞比亚、卢旺达、乌干达、秘鲁、墨西哥、牙买加和日本等130多个国家。

3. 公开的人口政策和隐蔽的人口政策。这是以国家对实行人口政策态度的公开程度来区分的。一般来说,任何一个国家都在实行着某种人口政策,都在直接或间接地影响或干预人口运动的三大过程,否则这个国家社会经济的存在和发展都是不可思议的。但是,某个国家怎样实行人口政策,则可以有不同的公开化程度。这样,自然就会出现公开的人口政策和隐蔽的人口政策。公开的人口政策是指该国政府对人口变动过程的影响和干预的主张是公开的,态度是明确的,措施是坚定的,或者是坚定地公开鼓励人口增殖,或者是坚定地公开限制人口增殖。前者如法国、英国、德国、俄罗斯、保加利亚、罗马尼亚等国;后者如印度、中国、泰国、孟加拉国、加纳、卢旺达和墨西哥等国。隐蔽的人口政策是指该国政府对人口变动过程的影响和干预的主张是不公开的,措施也多系间接性的,主要通过社会经济政策和其他一些措施以及支持民间组织开展活动来达到影响和干预人口变动过程的目的。虽然该国政策没有公开地影响和干预人口变动的主张,但其隐蔽在背后的目的和倾向性是明显的,或者是鼓励人口增殖,或者是限制人口增殖。例如科威特、阿曼等国,虽然没有以政府名义正式颁布鼓励人口增殖的政策,但从其政府严禁人工流产、允许多妻制及鼓励大家庭的政策来看,实际上执行的是一种鼓励人口增殖的政策。又如日本,虽然迄今没有正式颁布什么限制人口增殖政策,但从日本政府大

力支持民间家庭生育计划活动、允许多种媒体传播节制生育知识和人工流产合法化的做法中,人们不难看出日本执行的是隐蔽式的限制人口增殖的政策。

4. 全国性人口政策和地区性人口政策。这是以人口政策适用的地域特征为标识区分的。全国性人口政策是在一个国家的地域内发挥作用的。一般来说,每个国家都会从本国的实际情况和需要出发,制定或隐蔽执行某种人口政策,以求社会经济的发展和民族的繁荣。而对一个幅员辽阔、民族众多、各地差异又很大的国家来说,仅有一个统一的全国性人口政策显然不够。在这样的国家,往往各地的自然条件、民族构成和社会、经济、人口状况有很大差异,执行全国性的人口政策在一些地区就会出现不符合本地实际情况的问题。这样就需要除了有全国性的人口政策之外,在全国性人口政策基本原则指导下,再制定一项符合本地区特定要求的地区性人口政策,也可以用贯彻执行全国性人口政策的具体实施办法或实施条例的形式表现出来。就像中国的生育政策,除了中央政府有一个适用于全国的人口生育政策之外,各省、市、自治区从本地区的具体情况出发制定一项适合本地需要的贯彻落实全国性人口生育政策的具体实施条例,这就是属于地区性的人口政策。这对单一民族的中小国家可能是不必要的,但对一个幅员辽阔和多民族的国家是确实需要的。因为只有这样才能有益于国内所有地区和一切民族的繁荣昌盛、经济发展和社会进步。

二、人口政策的性质

正确认识和把握人口政策的含义,还必须进一步了解人口政策的性质。人口政策既然是社会经济政策体系的重要组成部分,人

口政策的性质就与其他社会经济政策的性质一样,都属于上层建筑范畴,都是该国统治阶级意志的表现。因此,一个国家的人口政策应是这个国家的统治阶级治理人口意志和主张的集中反映,不是这个国家所有人意志的反映,而仅仅是该国统治阶级意志的反映,这就是人口政策的本质。

一个国家的统治阶级之所以要制定人口政策,目的是要用自己的意志和主张来影响和干预人口变动过程,使人口的各种变动有利于本阶级的统治,促进经济基础的巩固和社会经济的发展,为实现本阶级近期、长远的政治和经济目标服务。目标能否达到,就要看人口政策符合客观规律要求的程度,这也间接反映该国统治阶级治理人口意志和主张是否有局限性,能在多大程度上符合包括人口规律在内的客观规律的要求。如果该国统治阶级治理人口的意志和主张与客观规律的要求是背道而驰的,则人口政策引來会困难重重,不会有好的结果;如果该国统治阶级治理人口的意志和主张符合客观规律要求,则人口政策会顺利实施,也会收到良好的效果。纵观历史,奴隶制、封建制和资本主义制的统治阶级治理人口的意志和主张都有较大的历史局限性和阶级局限性,历代人口政策都是在不断被强制实施的。与此不同的社会主义国家的人口政策,虽然也是代表着统治阶级治理人口的意志和主张,但是这个统治阶级就是广大劳动人民自己,它代表着未来社会的发展方向,其治理人口的意志和主张既符合社会经济发展客观规律的要求,又符合人口规律的要求;既是统治阶级治理人口意志的集中反映,也代表了广大劳动人民的根本利益,得到人民的拥护和支持,因此必然会收到良好的预期效果,达到巩固经济基础和社会经济可持续发展的作用。

当然,人口政策也具有一定的约束性和强制性。因为一个国家

的人口政策是这个国家政府影响和干预人口变动过程的具有法令性的规定,要求每一个公民都要遵守执行。这正是具有政府法令效力的政策的本质所在。

三、中国制定人口政策的依据

制定中国的人口政策是一项十分复杂的工作。这既是由影响和制约人口因素的复杂性,也是人口能够作用于其他因素的复杂性。因而,对于依据什么来制定中国人口政策的认识,在人口学界也有一些不同观点。有的认为,“中国现阶段的人口政策是在马克思主义指导下,根据国家的人口数量、人口素质以及人口分布、年龄、性别构成等性质和社会经济发展的需要而制定的”(底书贵,1989);有的则认为,“任何统治阶级在制定维护其统治地位和利益的人口政策时,总是从经济与人口发展的相互关系、从人口与自然环境的相互关系以及从求得民族繁荣等客观现实出发”(侯文若,1985);还有的认为,“要想制定出科学的和行之有效的口政策,必须以科学理论为指导,综合考虑各种客观因素和人的心理因素。如果缺乏一定的依据,不可能制定出科学的人口政策”(王俊祥,1994)。这些看法虽然大同小异,但还是反映了学者强调的重点和视野涉及的范围不同。有的强调要有科学理论的指导,有的侧重从人口与经济、人口与自然环境等国情出发,有的提出要有利于民族的繁荣,有的提出要考虑人口的心理因素等。这些看法都是无可非议、有一定道理的,因为制约人口政策制定的因素很多,就是再增加一些能够罗列出来的因素也是完全可以的。问题是哪些是主要的,哪些是次要的,哪些是必须考虑的,哪些是可以考虑也可以不考虑的,我们必须予以区分。只有这样,我们才能抓住人口政策的

主要依据,考虑那些必须考虑的因素,从而使中国人口政策具有较大的科学性,既有利于民族的繁荣昌盛,也利于经济社会的可持续发展。我们认为,制定中国人口政策的主要依据有三个方面:一是思想理论依据,二是客观存在的国情依据,三是人们的社会心理依据。在此将这三个依据分别予以叙述。

(一)中国制定人口政策的思想理论依据

任何政策的制定都是在一定的思想理论指导下进行的。有什么样的思想认识路线,就会制定出什么样的政策。中国的人口政策就是在马克思主义人口理论和毛泽东、邓小平人口思想的指导下制定的。马克思主义人口理论和毛泽东、邓小平人口思想不是就人口谈人口,而是运用唯物论的方法,把人口现象、人口运动及其整个过程放到生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的矛盾运动中加以考察,从而既科学地阐明了人口自身的发展规律,也阐明了人口与经济、人口与社会的发展规律,提出了著名的“两种生产”理论、人多也好也坏的两点论理论、人口非控制不行的理论、中国是大国也是小国的理论、人均是主要尺度的理论,为我们认识和解决中国人口问题及制定符合中国实际需要的人口政策提供了思想理论基础,同时也为我们在人口问题上统一全国人民的思想认识提供了有力的理论武器。我们不难设想,若没有这样的理论作为指导,我们无法制定出现在的中国的人口政策。

(二)中国制定人口政策的客观国情依据

任何一个国家的人口政策,都是从本国的国情及其需要出发而制定的。国情不同,制定的人口政策的内容和作用方向也不同。中国是世界上第一人口大国、人口基数大,素质偏低;经济较为落