

人口与
经济
问题
研究

主 编
李 慧 京
荣 志 刚

陕西人民出版社

人口与经济问题研究

主编 李慧京 荣志刚

陕西人民出版社出版发行

(西安北大街131号)

新华书店经销 西安新华印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 6.5印张 2插页 142千字

1989年9月第1版 1989年9月第1次印刷

印数: 1—1 000

ISBN 7-224-00999-7/F·106

定价: 3.55元

前 言

人口问题，是一个带有战略意义的问题。我国是世界上人口最多的国家，目前已达到11亿，是世界人口的四分之一。解放以后，我国国民经济取得了飞速发展。但是，由于人口增长过快，不仅使人民生活水平的提高受到影响，而且还带来了一系列其它社会问题。在70年代以后，我国政府已对人口问题与社会经济的发展关系有了比较清醒的认识，把人口计划纳入了国家的社会经济发展计划，使人口生产与物质资料的生产相适应，以促进社会经济的协调发展。80年代初，党和国家又确定了在本世纪末实现我国工农业总产值翻两番，使人民生活达到小康水平的战略目标，并决定把推行计划生育作为我国的一项基本国策，力争到本世纪末把我国人口控制在12亿左右。

我国是社会主义国家，实行的是有计划的商品经济，人口政策与人口计划在国民经济和社会发展中占有十分重要的地位。制定并执行科学的人口计划，是国家计委的重要任务之一。国家计委是负责制定全国经济社会发展战略、编制中长期及年度计划的经济综合和协调部门，并要运用直接、间接的手段来调节国民经济的总体运行，以促进计划目标的实现。为了加强对社会经济发展战略的研究，为党和国家制定政策提供决策依据，国家计委专门设立了经济研究所，而人口政策与经济

发展自然是本所的重要研究课题之一。

正因为如此，联合国人口基金1983年赴华项目评审团与中国政府进行了充分的磋商，一致认为，主管我国人口计划的国家计委，应加强对人口政策与社会经济发展计划的研究，并确定在联合国人口基金第二周期1985年至1989年的援华项目中，资助国家计委建立CPR/85/P53项目。由国家计委经济研究所具体承担。这一科研项目要求在五年内完成以下几个研究课题：

- (1) 人口问题与社会经济发展的关系。
- (2) 人口政策的制定、执行和评价。
- (3) 人口与就业及农业劳动力转移。
- (4) 人口老龄化与社会保障事业。
- (5) 移民及城市化政策与经济发展关系。

经济研究所根据国家计委工作的需要和本项目的要求，首先，在组织机构、人员配置和物质条件上做了妥善安排，专门设立了“人口研究室”，配备了一定数量的高中级科研人员，从事人口与社会发展政策等关键问题的研究。其次，在陕西、辽宁、安徽、湖北、浙江、四川、广东等七个省计委陆续设立了人口研究小组或人口研究室，并开展了与高等学校的合作研究。第三，通过不同形式，对各级人口研究人员进行了培训，提高了科研人员的业务素质。五年来，共写出200余篇研究报告，有的已公开发表，有的为国家计委和有关部门作为制定政策的参考。

早在1985年，通过调查和预测，我们就得出了我国人口到2000年将突破12亿的看法；同年，又对开放城市的人口迁移与经济发展问题进行了比较系统和深入的调查研究，提出了开放城市人口与经济协调发展的建议；1986年至1987年，又对不同类

型的省、市、县及农村进行了人口发展现状和趋势的抽样调查,发现农村人口超前增长这一现象,并提请有关领导和部门给予重视。近几年来,还对人口的过速增长问题,进行了比较深入的分析研究并提出了具体的对策。此外,我们还对我国经济发展与改革实践中提出的一些重大问题,组织力量进行了研究。例如,人口发展与我国经济、资源的承受能力;农村实行承包责任制后剩余劳动力的转移与产业结构的调整;人口结构变化与社会保障;人口城镇化与迁移布局;人口政策的演变与评价等具有战略性的研究课题。同时,还与国外人口专家合著了《中国人口政策与发展计划》一书,由英国牛津大学出版社出版,不久可向世界发行,以宣传我国的人口政策。

本书是从已完成的200余篇研究报告中经过选择、编辑而成的。由于篇幅所限,很多研究成果无法全部纳入。我作为项目协调人,对此深感歉意。在这里,我还要向全体参加该项目的成员和西安交大人口研究所、北京大学经济管理中心、北京师范大学经济系的同志们表示由衷地感谢。同时,代表本书全体作者向陕西人民出版社致谢。

李 慧 京

1989. 5.

目 录

前言	(1)
试论我国的人口政策	王 泓 (1)
我国人口转变的现实道路	严 浩 (18)
人口与自然资源	李慧京 (37)
略谈我国人口迁移与流动政策的演变及效果	吴国兰 (50)
农村劳动力转移的形势和对策	荣志刚 (61)
对陕西省2000年农村剩余劳动力转移问题的 探讨	刘显章等 (76)
广东省对农村劳动力的转移与产业结构的 调整	许卓云等 (95)
继续推进农业劳动力转移的关键和出路 ——浙江省海宁、嵊县农业劳动力转移的启示	吴敏一等 (106)
浅谈城乡人口就业和剩余劳动力转移	漆先望等 (124)
对辽宁省农村劳动力转移的研究	柴春秀 (137)
总量扩张和结构变革中的农村劳动力转移 ——对安徽省农村经济发展动态的考察	沈基炳等 (154)
湖北省乡镇企业发展的关键	李荣生等 (169)
建立高价值附加型农业 ——吸纳农村剩余劳动力的现实选择	徐 雅 (179)
劳动就业——中国面临的挑战与抉择	杨 霞 (189)

试论我国的人口政策

王 泓

人口政策是国家为实现一定历史阶段的目标和任务，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或条例。人口政策就其性质来说，属于上层建筑。它和其它一切政策一样，是一定的社会经济基础的反映，同时，又反作用于经济基础。这种反映和反作用，具有更集中、更直接、更有力的特点。因此，研究人口与经济的关系，必须研究人口政策问题。

一、人口政策的形成与发展

我国的人口政策经过了曲折的发展过程。

在建国初期，我国人口的潜在压力就已逐步显露出来。那时，人口年平均增长为20%，只是由于当时正在医治战争创伤，恢复经济，需要很多的劳动力，因而控制人口的问题，还未予以重视。当时，中国人口的确切数字无法得到，只能按照传统说法为4.7亿。1952年估计为5.4亿人。1953年进行了人口普查，才知道有6.02亿人。这时，人口问题开始受到党中央、国务

院领导人和有识之士的重视。1953年8月，当时担任政务院副总理的邓小平同志就明确指示卫生部，在节育问题上应有些办法，要帮助群众节育。周恩来总理在一次讲话中也指出：“要提倡节育。这个问题的发明权本来是邓小平同志的，后来邵力子先生在人代会上讲了”。1955年马寅初先生在第一次全国人民代表大会二次会议上作了“在实行计划经济的同时必须实行计划生育”的发言。他从理论上提出了计划生育工作的重要性和必要性。嗣后，又发表了著名的《新人口论》。这些观点和建议，是符合马克思主义人口理论和我国的实际情况的。马寅初先生是我国制定控制人口增长政策的最初倡导者之一。

1954年到1955年，控制人口增长的政策已经从指导思想上明确起来。1954年底，刘少奇同志召集节育问题座谈会。他说：“关于节育问题，我们党、我们的卫生机关和宣传机关，是提倡还是反对？有人是反对的，有的人还写了文章。现在，我们要肯定一点，党是赞成节育的”。可以说，这是对要不要节育问题争论的总结。1955年，中共中央还批转了卫生部关于决定在全国范围内宣传节育政策的报告，中央指出：“节制生育是关系广大人民生活的一项重大政策性的问题。在当前的历史条件下，为了国家、家庭和新生一代的利益，我们党是赞成适当地节制生育的。各地党委应在干部和群众中（少数民族地区除外），适当地宣传党的这项政策，使人民群众对节制生育问题有一个正确的认识”。

1956年到1957年，实行计划生育、控制人口增长的政策，已经初步确立起来。1956年1月，毛泽东主席在亲自主持制定的《全国农业发展纲要》（草案）中提出：“在一切人口稠密的地方，宣传和推行计划生育，提倡有计划地生育子女”。同

年9月，周恩来总理在党的第八次全国代表大会上所作的《关于国民经济的第二个五年计划的建议的报告》中提出：“为了保护妇女和儿童，很好地教育后一代，以利民族的健康和繁荣，我们赞成在生育方面加以节制”。“有计划地生育子女”已成为“八大”路线的一个内容被确定了下来。1957年，毛泽东主席也多次强调控制人口问题。他说：“要提倡节育，少生一点就好了，要有计划生产”；“人口每年增长一千八百多万，政府应该设一个部门来研究”；“人类在生育上完全无政府主义是不行的，也要有计划生育”；“计划生育，也来个十年规划”，等等。这时，大家对控制人口增长的认识趋向统一，计划生育工作的形势很好。

但是，到1957年下半年反右派斗争开始后，在人口问题上却出现了长期反复的曲折阶段。在反右派斗争中，控制人口的正确主张受到不应有的批判，使人口问题成为禁区，计划生育工作就此停顿。1958年1月，毛泽东主席在最高国务会议上又说：“人多好还是人少好？现在还是人多好”。此后，计划生育工作就再无人提及。虽然1959年至1961年，三年人口增长率下降，但这不是实行正确的人口政策的结果，而是由于严重的自然灾害和工作失误造成的。由于人口增长率的不正常下降甚至出现负增长，反而使一些人认为中国无需提倡计划生育了。

从1962年起，党和国家实行了“调整、巩固、充实、提高”的方针，扭转了国民经济迅速下降的局面，使人口出现了补偿性增长，这时，自然增长率高达30%左右，人口问题再次引起党和国家的重视。1962年2月，周恩来总理在华东农业先进集体代表会上讲话时指出：“在这里我先提出一个问题，就是晚婚和晚育，这也是个先公后私的问题，……这个问题不但

在城市要大声疾呼，在农村也要大声疾呼”。同年12月，中共中央、国务院发出《关于认真提倡计划生育的指示》。在这一《指示》中指出：“在城市和人口稠密的农村提倡节制生育，适当控制人口自然增长率，使生育问题由毫无计划的状态逐渐走向有计划的状态。它是我国社会主义建设中既定的政策”。1963年10月，在中共中央、国务院批转的《国务院第二次城市工作会议纪要》中提出：“中央和地方都要成立计划生育委员会，具体领导这方面的工作”。1964年，又对全国人口进行了普查，这时全国人口已达6.95亿。1965年9月，周恩来总理在全国计划会议上明确提出：“要使全社会都能够按照计划生育的要求，在20世纪以内把人口净增率控制在1%”，使控制人口增长有了明确的目标。这时，计划生育在城市和人口稠密的农村也初步开展起来，并取得了一定的成效。1965年人口出生率和自然增长率由1963年的43.6%、33.5%下降到38.06%和28.51%。

可是，到1966年又开始了“文化大革命”，在这动乱的年代，计划生育机构瘫痪，工作再次停顿下来，人口又陷入盲目增长的状态。1966年—1971年的六年间，人口净增1.22亿，平均每年净增2 200多万人，造成人口增长新的洪峰。

到70年代初，我国对“文化大革命”中人口盲目增长有了比较清醒的认识，并作出了一些重大决策。1970年，中共中央49号文件明确指出：“提倡计划生育，决不是一件小事，它是振奋人民精神，移风易俗，改造世界的大事”。1971年7月，国务院批转了卫生部《关于做好计划生育工作的报告》，提出了“一个不少，两个正好，三个多了”的一对夫妇有两个孩子的最理想政策。1971年，国家计委编制第四个五年计划时，第

一次在长期计划中反映了控制人口增长的指标。1973年又把人口增长指标正式纳入年度计划。1975年8月，国务院还下达了“五五”人口规划，才使计划生育工作不断得到重视和加强。

1978年，党的十一届三中全会以后，计划生育工作和其他各条战线一样，也进入了一个新的发展阶段。在人口问题上，从我国的实际出发，结合国情、民情，从必要性和可能性考虑，提出了“最好一个，最多两个”的政策。1979年冬，全国计划生育委员会主任汇报会和全国第二次人口科学讨论会又根据一些地区的实践经验，并经过充分论证，建议在全国推行“提倡一对夫妇只生育一个孩子”的政策，并要“奖一、限二、罚三”。同时，中共中央在批转《关于1980年国民经济安排情况的报告》中提出：“计划生育要采取立法的、行政的、经济的措施，鼓励只生一胎”。1980年6月，全国人大五届二次会议的《政府工作报告》中，第一次公开提出了提倡一对夫妇只生一个孩子的号召。这是计划生育政策的一个战略性的转变。实行计划生育，严格控制人口增长，已成为我国的一项长期战略任务。

1984年，中共中央在7号文件中又提出了，要完善生育政策问题。指出计划生育工作应该以“既能完成人口计划，又能巩固党群关系，促进安定团结”这样一种社会效益为唯一准则。在这一文件中指出：“开小口子、堵大口子、刹歪口子、少数民族适当开点口子”的规定。这一规定其实质是要尽量把合情合理的二胎生育纳入计划内，努力堵住不按计划生育的二胎和多胎。嗣后，由于有些地方口子开得急了一些，计划生育工作也有所放松，加上生育周期高峰到来，生育人群加大，以致出生率有所上升，出现了第三次生育高峰。对此，中央一再

发出指示，要求扭转这一局面。1986年，中共中央又批转了国家计划生育委员会《关于“六五”期间计划生育工作情况和“七五”期间工作意见的报告》。《报告》中提出，“继续提倡一对夫妇生育一个孩子，继续提倡晚婚晚育，有效地控制人口增长”的意见，这一意见得到中央的同意。

总之，建国以来我国人口政策的演变，可以说经历了一个由不明确到明确、由不够完善到逐步完善的发展过程。概括来说，就是（1）从具体政策的“晚、稀、少”转变到“晚、少、优”；（2）从“一个不少，两个正好，三个多了”转变到“最好一个，最多两个”，再到“提倡一对夫妇只生育一个孩子”；（3）在节育技术政策上，经历了一个从禁止人工流产到允许人工流产的变化；（4）对少数民族也经历了一个不搞计划生育到也要有计划地发展人口，在要求上适当放宽的政策转变。

我国的人口政策通过调整完善，会更加合情合理地控制人口增长，提高人口的素质，使这一政策，更加具有科学性，更符合我国的国情、民情。

二、人口政策的完整性与科学性

人口政策是与人口现象、人口问题联系在一起的一个重大政策。人口现象极为广泛复杂。人口问题也多种多样，既有数量方面的问题，也有质量方面的问题；有结构方面的问题，也有分布、迁移方面的问题；有劳动适龄人口就业问题，还有少数民族人口发展问题，等等。人口政策就是为指导和解决这些问题而制定的。这些具体的政策便构成了人口政策体系。使其

有总的人口政策，也有各种具体的人口政策。我国在人口政策问题上，经过较长时期的发展，已形成了一套以计划生育政策为核心的完整政策体系。

限制人口数量、提高人口素质，使人口的发展同经济、社会的发展相适应，同资源利用、生态平衡和环境保护相协调，是我国人口发展的指导方针和基本政策。也可以说，是我国人口的总政策。在我国，只有实行计划生育才是控制人口盲目增长的最有效办法。因此，在党的第十二次代表大会上正式提出：实行计划生育是我国的一项基本国策。

为了有效地贯彻执行上述的基本方针、政策，国家还制定了一系列具体的政策和措施，使我国的人口政策既有原则性，又有灵活性；既有一般的要求，又照顾到特殊的需要。其根本目的是要达到既有效地控制人口的过快增长，又要密切党群关系，促进安定团结，保证四化建设的顺利发展。

“晚婚、晚育、少生、优生”，就是实现这一总政策的基本要求和具体政策。晚婚，是对男女青年规定了最低结婚年龄。过去是男20周岁、女18周岁，新婚姻法修订为男22周岁、女20周岁。晚育，是和晚婚联系在一起的，晚婚必然晚育。即使如此，对妇女晚育还有进一步的要求，“妇女24周岁以上生育为晚育”。但绝不是要求人们的生育年龄越大越好。我们并不主张不生孩子或生育过晚（如30岁以后）。从我国的实践情况来说，妇女在24岁25岁生孩子较为适宜，对母体、婴儿的健康都有好处。少生，是计划生育的核心，是我国现阶段计划生育政策的重点。过去是“两个正好”，现在是提倡一对夫妇只生育一个孩子，并对有特殊困难符合政策规定的给予照顾，允许生两个孩子。无论哪一种情况，都不能生三胎。对少数民族也

要提倡计划生育。优生，是指孩子生得好、养得好，即：“生一个、活一个、壮一个、养得好、长成才”。这是提高人口素质的重要内容，也是每个家庭的迫切要求和愿望。

这“三为主”¹（实际上是“四为主”），既是我们实施上述方针政策的重要方法，也是一种政策要求。因而，它具体体现了党的政策、党的群众路线和科学态度。

第一，坚持以思想教育为主。这是计划生育工作的基本做法。实行计划生育是移风易俗、改造社会的思想革命，它涉及到每个家庭、每对夫妇。我国人民由于受两千多年封建伦理道德的影响，什么“不孝有三，无后为大”、“多子多福”等精神罗网还不同程度地支配着一些人，因而开展计划生育工作阻力很大。因此，各级计划生育部门要把宣传教育工作放在首位，经常地、主动地做好计划生育的宣传工作，提高人民群众对计划生育的认识。群众对计划生育的认识程度，是做好计划生育工作的关键。

第二，落实节育措施，坚持以避孕为主。避孕为主，就是要求把工作做在怀孕之前。要突出抓一个“早”字，早计划、早落实、早检查、早发现、早补救，尽量减少人工流产。为此，必须建立各种工作制度，如婚前教育制、定期走访制等。要实行以避孕为主，还必须普及节育科学知识，要为育龄人群提供安全、高效、简便、经济的节育措施。同时，还要加强这方面的科学研究工作。

第三，使经常性工作与突击性工作相结合，并以经常性工作为主。除了要做好经常性工作外，对于生育高峰期更要抓紧、抓好。对于高峰期的来临，要做好突击性的工作，及时解决发生的问题。

上述三个方面，是一个相互联系、相互渗透、相辅相成的整体。它的基础是宣传教育，核心是节育措施的落实，中心是做好经常性的工作。对此要完整地掌握和运用，不可偏废。

所谓“四为主”，就是除了以上三条，再加上“有奖有惩，坚持以奖励为主”。很明显，这也是现实工作中普遍执行的一项重要的政策和原则。为此，免费提供各种避孕药具；对自愿采取节育手术的育龄夫妇，除免费手术外，还根据手术种类给受术者一定的假期，职工照发工资，有的还给受术者以营养补助和生活上的照顾。当前物质奖励的重点是只生一个孩子的夫妇及其子女。群众还把独生子女证，称之为“光荣证”。有了这个光荣证，每月可享受一定的营养补助，并可得到多方面的照顾。中共中央在公开信中还明确提出：“国家规定对独生子女及其家庭在入托、就医、招生、招工、住房等方面给予照顾”。很显然，这是计划生育政策落实的重要保证。

加强对妇幼和老年人的保护政策和社会福利政策，也是我国人口政策的重要组成部分。这是因为，只有把这些重点人的工作做好了，计划生育的落实就有了比较可靠的保证。因为妇幼卫生和计划生育是相辅相成的。在计划生育上，目前有不少节育措施要由妇女承担。因此，防治好妇女病，普及新法接生，提高妇女健康水平，对落实节育措施，减少并发症，有着重要的作用。提倡一对夫妇只生育一个孩子，这样，儿童保健工作更具有重要性。孩子健康了，就可以减少父母的后顾之忧。做好老年人的工作，使老年人“老有所养”，特别是使鳏寡孤独五保户不愁吃、不愁穿，不虑后事，晚年幸福，从而解除农村无子女户、特别是有女无儿户的后顾之忧，也有利于计划生育政策的落实。现在，农村经济发展了，有的地方敬老院有所发

展，有的实行退休金制，每月发给生活费。这些都收到了较好的效果。敬老扶幼是中华民族的传统美德。发扬这一美德，不断加强这些方面的保护政策和社会福利政策，不仅有利于提高子孙后代的素质，也有利于计划生育工作的顺利开展。

为了搞好计划生育工作，我国实行国家指导与群众自愿相结合的原则。所谓国家指导，主要是政策指导（包括经济政策、奖惩政策、节育技术政策等）、计划指导及有关法律、法规的指导。在国家指导下，还必须使广大人民群众自觉自愿地来执行。毛泽东主席曾经强调指出：“凡属正确的任务、政策和工作作风，都是和当地的群众要求相适应，都是联系群众的”。从群众方面来说，关键是个自觉性问题。没有群众的真正觉悟，就不能使二者真正地结合起来。事实证明，70年代初把人口计划纳入国家计划以来，通过利用各种宣传手段，进行广泛深入的教育工作，群众的觉悟逐步得到提高，计划生育工作也取得了很大的成绩。

三、人口政策的制定依据与评价标志

我国人口政策的制定，是依据马克思主义关于人口与物质资料“两种生产”的关系，人口和自然资源、生态平衡的关系，人口和社会、民族利益的关系以及家庭状况等全面考虑的基础上制定的。马克思主义认为，人口规律是由生产方式决定的。在生产资料公有化的社会主义社会，在物质资料要有计划地发展的同时，人口发展也应当是有计划的。国民经济有计划、按比例发展规律，客观上也要求物质资料生产和人口生产都必须有计划地增长，并经常保持协调及相互适应的关系。

我国的人口政策，就是把马克思主义的理论同我国的实际情况相结合而产生的。实行计划生育，控制人口增长，提高人口素质，既是我国社会主义制度的必然产物，也是对我国以前在人口问题上的科学总结。我国是社会主义国家，不断地提高人民群众的物质文化生活水平，是我们生产的根本目的。在现阶段，我国实行的是有计划的商品经济，与此同时也必须施行人口生育的计划性。因为，不论在生产、分配、流通、消费，还是就业、教育、文化、卫生等方面，都和人口的数量和质量有着十分密切的关系。我国社会主义建设的实践也证明，物质资料的再生产和人口的再生产必须协调发展，物质文明和精神文明必须同步建设。

这里所指的有计划发展人口的政策，在我国，主要是指人口数量应有计划发展。也可称为我国有计划控制人口的政策。这一政策的最终目的，是要解决有计划地调节人口发展速度问题。从我国的具体情况来看，有计划地调节人口发展速度，特别是放慢人口发展速度，在一个相当长的时期内，是我国人口问题的主要矛盾，也是我国人口政策的主要方面。有计划地调节人口发展速度，可以在一个时期内调高，加快人口发展；也可以在一个时期内调低，放慢人口发展；也可以在一个时期内稳定下来，保持在一定水平不变。究竟采取哪种速度、政策为好，这要从是否有利于促进社会经济的发展出发。我国采取控制人口增长的政策完全是从中国的实际情况出发的。对此，周恩来总理曾经指出：“我们把人口的发展加以控制，这对我们是有好处的，这就可以使国家的负担减轻，积累增多，使我们国家很快的能够富裕起来，同时使我们的科学水平很快的提高起来，迎头赶上，使我们的工业化速度加快，15年、20年、30