

基层人口计划生育管理建设与监督 管理及计划生育行政执法实用手册

主编：林恩铭（国家人口和计划生育委员会副主任）

第二册

中国人口知识出版社

第六篇

人口计划生育监督 管理制度与原则

下

卷

第一章 我国古代的人口监督管理制度

要了解今天，需要了解历史。计划生育不是凭空而来的，是中国人口生育历史发展的必然。不了解历史发展的脉络，就很难理解中国现在采取的计划生育政策。所以，有必要简要地回顾一下中国人口生育监督管理的历史沿革。

中国是一个历史悠久的国家。早在几十万年前，中国人的祖先就开始在中华大陆这块土地上生息蕃育，创造出自己独特的文化。大约在五千到六千年前，中国有文字记载时起，就有了关于人口的记载。几千年间，我们的祖先为我们留下了极为丰富的人口资料和人口制度史料。充分利用和整理这些史料，对我们深入研究我国的人口规律和人口监督管理制度发展的规律，建立人口法的基本理论，是必不可少的。

纵观我国人口监督管理制度发展史，古代与近代和现代是极不相同的。但是，监督管理的着眼点和作用途径有许多共通之处。循着这些轨迹，我们可以摸索出规律在不同时代的表现形式，为研究我国现实的人口问题和人口监督管理问题提供正反两方面的借鉴资料。省却许多不必要验证或无法验证的思考论证过程。

一、我国古代人口监督管理的产生与发展

我国有文字记载历史的年代，已进入了奴隶制时代，“民知其母，不知其父”。人们“无有相害之心”的时代已经结束。

夏王朝建立的时候，我国的人口制度已开始形成。从夏朝留下的部分精确的人口数字和井田农作制可以看出，当时已有简单的人口统计制度和人口调配制度。尽管奴隶主和奴隶是分别统计的，但事实上统治者还是把没有政治权利的奴隶当作人口的一部分的。否则，当时的奴隶主绝无“民口”几千万。一些学者说当时的人口不包括奴隶，是不确切的。夏帝少康时代，文字记载一牧官。“有田一成，有众一旅”500人的史料也证明夏朝的人口统计包括“众”奴隶。

在“殷革夏命”后，殷商人口制度已“有典有册”了。据《尚书·多士》和《尚书·梓材》记载，商朝统治者已要求“多子孙甲”和“万年维王，子子孙孙永保民”。“王大令众人曰，协田”，“奉先思孝”，增加人口的愿望已反映到法律上。官方的人口制度早于西方几千年。

周朝取代商朝后，人口制度更加法律化、完备化。这一时期人口制度史料文字已相当丰富。据史书记载，周朝已有日常的户籍管理和人口统计制度。从上到下的居民管理组织

都是按人口和地域划分的。这些地方官必须负责日常的人口管理和统计上报事务。《周礼·地官》记载有这些事务管理的办法。中央还专门设置了管理人口的司民官。同时，为了增加人口，周朝还专门设置了“媒氏，掌万民之判，中春之月，令会男女，奔者不禁，司男女之无夫家者而会之”，并“令男三十而娶，女二十而嫁”。到此年龄不嫁娶者要“官罚”。法律开始禁止同姓为婚，并采取“慈幼、养老、赈穷、恤贫、宽疾、安富”等措施，以提高人口素质，增加人口。司民官要定期统计人口以外，还要定期向周王禀报人口。周宣王还在公元前789年下令进行人口普查，称之为“料民”。料民令中不但列举了地区划分人口，而且列举了人口分类办法，是人类最早最全的人口普查令之一。

春秋战国时，一些诸侯国已出现了专门调整人口的法律。秦国推行“连坐法”加强人口管理。魏国专门颁布了《户律》和控制人口逃亡的《奔命律》。一些国君为了吸引移民人口，专门颁布了“徕民令”。利用结婚制度调整人口生育行为的法规也相继出现，各种奖励生育的制度和提高人口质量的制度更加周全。

汉朝代替秦朝后，实行“与民生息政策”，人口法律制度和司法措施长期稳定。人口法律已从单行法成为基本法，在国家制度中与其它基本法并行，统一规定到汉九章律之中。

到了唐代，我国人口法律制度已定型化、成熟化。法律明确把人口制度与其它制度有机结合在一起。按人口授田、赋税、治安、决定官僚升降，设置城镇，已成为不争之论，政纲法条的根本。统治者也已能熟练地运用这些措施来调整人口。尽管唐朝末期一度出现人口增长过快，“赋闲”人口太多的现象，统治者仍把原来固定化的人口制度视为至宝，加以维护不变。这也与当时人们缺少人口太多有害的观念有关。唐末一些学者尽管竭力敲响人口警钟，但并未引起统治者的重视，以致我国古代一直缺少从减少人口方面规范生育行为的制度。

宋、元、明、清期，基本上沿袭唐代的人口法律制度。而人口太多时，常常只有自然灾害和战争来调节。所以，也未引起统治者的重视。在这一时期，为了减轻人口压力，鼓励人口迁移的法律制度发展起来。

我国古代人口法律制度总体上反映出了人口规律在奴隶制和封建社会特有表现形式。世界上其它国家少有留下如此丰富的人口法律史料的。深入挖掘这些古代法律史料，不仅对建立我国人口法律史学是一大贡献，而且对我国整个古代社会制度都有丰富文献库的意义。因此，我们有必要将这些史料按其内容性质。分门别类地归纳分析。

二、以计口、赋税、治安为动因的户口法

在奴隶制时代，统治者开始统计人口，建立户籍管理制度，主要是为了“检阅国力”，还没有和赋税联系在一起。奴隶制以生产方式决定统治者直接掌握奴隶和奴隶的一切收入，不必用纳税来维持国家的财政支出。所以，“计口、料民”，是建立人口制度的始初动因。

春秋战国时代，处于奴隶制向封建制过渡时期，统治者已认识到管理调控人口对社会治安的作用。当时齐国作为大国，其著名的政治家管仲已提出：“夫霸王之所始也，以人为本，本理则国固，本乱则国危”（见《管子·霸言》），进而主张；“修旧法，择其善者，

而业用之。”各诸侯国纷纷在战乱时建立了严格的户籍管理制度，将属民按家户各人年龄、性别、相貌体质进行登记，以便控制人口的流动变化。秦国在商鞅的倡导下，开始推行严格的人口治安连坐法。根据连坐法令，一人犯罪，不但株连全家，还要连坐四邻。

春秋战国时期，变相地以人口多少赋税的制度已经形成。最初是以抽丁的形式纳税，个别诸侯国已经直接按人头纳财物税。春秋之前，统治者按职业划分人口仅是出于国家安排生产部门需要。春秋之后，按职业划分人口，已带有纳税额的区别对待的规定了。

计口、赋税、治安三种功能同时具备的人口制度在封建社会各朝代已成了建立国家制度的根基，为历代封建统治者所重视。

秦统一中国后，继续贯彻“连坐法”，改株连四邻为株连九族。计口的检阅国力作用变为基层行政治安管理组织的规划依据。汉朝的统治者不仅继承了以户口作为纳税依据的制度，而且开始用赋税的轻重来调节人口的生育和分布。这种有机地将人口管理制度与赋税、治安制度结合起来，相互促进、制约、协调的治理方法持续了相当长的历史时期。

唐代虽实行租、庸、调的赋税方式，但仍是按人口户籍进行的。唐初把计口和计丁结合起来，进而以此来左右生产资料的分配，即实行“计丁授田”，按田赋税的制度。按人口划分的各级基层组织，不但要负责人口的治安管理和人口的统计登记，而且要里正（即村长）经常根据各家人口变化变更田地的收授。家长和里正，以及各级官员如果漏报人口或谎报人口，要负刑事责任，把计口视为一项重要的社会责任。这样，国家对当时全国人口多少了如指掌。这对我们现实的人口统计制度实施仍有借鉴意义。当时人口统计不实的危害性，对当事人也只是授田多少的影响，对国家赋税影响与今日相仿。而统治者却十分重视人口统计的真实性，用法律将责任落实到户。唐代已有了如此完备的人口法律制度，是同时代其它国家少有的，这对唐朝的长期稳定发展起着重要作用。

宋、元、明、清各代沿袭了隋唐形成的严密人口制度，基本上仍是三、五年进行一次户口大检查，“检括隐漏人口”，以户口增减作为考核政绩的重要标准。唐朝的“四家为邻，五邻为保，百户为里，五里为乡”的人口管理组织一直延续到近代的保甲制度。为了加强人口治安管理，宋以后又将株连三族延伸到“保内连坐”，并定期清理流民，控制流动人口，严惩各种“无故逃亡”，不准私自迁徙和“蔽留异籍”。这时，统治者更进一步认识到人口管理制度重要性。《通典·丁中》中反复阐明的“人如鸟兽，飞走莫制，家以之乏，国以之贫，奸宄渐兴，倾履不悟”的道理，渐为统治者深谙，控制人口流动、严格户籍管理的制度更加周密。这种制度的成熟完备，其效用远远超出了赋税和计口的一般意义，成了稳定其社会统治的根本途径。而《户律》或《户婚律》在这些朝代，内容更为详细、充实。相应的行政法典中关于人口管理和人口统计、上报、考核、赋税、治安的规定更加明确详尽。违反这些规定的，轻者降职革职，重者处刑流放，甚至处死。

人口统计和人口管理制度，是我国古代人口法律制度的主要组成部分，基本表现形式。然而，它并不是孤立地，而是和人口生育行为、迁移行为的调整紧密结合在一起的，户律和婚律在公元前已结合在一起了，这绝不是偶然的。如此完备的人口法律制度，在世界上其它国家至今少见。这种法律制度既根源于中华特有的人口生育文化，又促进了中国人的人口生育观念和习惯的长期根深蒂固。不能把它仅当作中国古代官方特有的一种制

度，要把它放在中华文化的大背景下进行分析。因而，分析这一古代的人口统计、管理制度，必须和其它内容联系起来。

三、以增加人口为目的调整生育行为

世界各国古代尽管都处于人口稀少的状态，都有以增加人口为目的的法律规定，但是，都没有我国古代调整人口生育行为的法律详尽，全面。综观我国古代调整人口生育行为的各种法律规定，比较突出的是推行早婚早育，抑制不婚不育，鼓励多生优育，禁止一切妨碍多生多育的行为。大概正是这种法律制度和相应的人口生育文化观念，造成了我国从古至今人口一直领先于世界的局面。同样地理自然环境条件下，同样的物质生产方式，而其它国家却普遍少于我国的人口数量，不能说法律制度和相应的社会观念没有特殊作用。

我国西周时期即已有推行早婚早育的法律规定，男女到了一定年龄不婚，家长要负相应的法律责任。春秋战国时代，齐国桓公下令规定：“丈夫二十而室，妇人十五而嫁”。越王勾践则规定：男二十，女十六不婚要加倍赋税。秦汉时代已出现了五倍罚税的规定，即每增加几岁仍不结婚者就要加赋一倍的税，直至30岁仍未婚者，就要加赋五倍的税。我国整个古代，都是只规定必须结婚的最高年龄，结婚越早越好，童婚不禁。而当时民众中的婚育观念在有文字记载的《孔子家语》中认为合适的婚育年龄为男16，女14岁。

抑制不婚不育的行为，反映到我国古代法中，除加重不婚不育者的赋税劳役以外，还要处罚媒官或掌民官。事实上，奖励多生者，也是对不育者的变相抑制。而从奴隶社会开始实行的出妻制度，更明显地限制着不育者，“七出”第一条就是“无子”。男子必须休弃不育之妻，否则女子应同意男子纳妾。不育之妻，又不同意丈夫纳妾的，丈夫必须休弃之。有“七出”，男子不休弃者，要处罚男子。几乎我国古代每个朝代的法律都有此类规定。

鼓励和奖励多生多育，为多生多育而要求优生优育，也是我国古代法律一贯的规定。奴隶社会的统治者即明示天下“民众则国强”，禁止同姓为婚，告知民众“同姓为婚，其生不蕃”。春秋战国时代开始，国家即规定，一户有三个幼儿时，家中一个妇女不交税；有四个小孩的，全家不交税；有五个小孩的除全家免税外，官方还给一个保姆，并发给两个人的口粮，直到幼儿长大到能生活自理时才停止供应。为保证多生孤儿的生活，养孤儿的人可以免税；养三个以上孤儿者，全家免税，为了保证这些制度的贯彻实施，相应的州县都设“掌幼”、“掌孤”之官。为了使人们多生，各朝代都要求掌民官要尽量使鳏夫寡妇结合为婚，并提供其成家的条件，三年后才开始征新婚者赋税。汉朝还规定如妇产一子，不仅免产妇三年税，还要免丈夫一年的税。唐太宗李世民曾下诏规定：“妇人正月以来产子粟一斛”，奖励各种生育或多育者。其后，宋、元、明、清各代均有此类规定。对影响多生的近亲结婚，历代都严加禁止。唐律规定，同宗同姓为婚处徒刑2年，五服以内通婚以乱伦罪处。为了给百姓创造多生的物质条件和环境，我国古代一些统治者曾以法令的形式实行“与民休息”、“约法省禁”、“轻徭薄赋”、“新婚免役”、“两子成婚须别居异家，否则倍赋”等一系列政策。

为了广增人口，我国古代统治者还分别禁止过当时影响人口生育的不利习俗和行为。在奴隶制行将崩溃之际，一些诸侯国王即明令取缔殉葬制度，帝王死也只能用陶人或残婢不能生育者陪葬。封建帝王时代只能由自愿者殉葬。封建时代初期，一些统治者认识到了婚龄悬殊者结合影响多生，也加以明令禁止。据史书记载，汉代曾禁止男女相差20岁以上者结为夫妻。奴隶主和一些封建帝王虽允许多妻多妾，但渐渐认识到多妻妾不利于多生，就明令禁止了一般官僚和百姓多妻多妾，只有帝王或妻不能生育时才可多妻多妾。当然，有些朝代对此要求不严，有钱有势者还是多妻多妾。蓄婢过多，且不允许婢奴结婚，一度影响过我国古代人口繁衍。后来一些统治者认识到此俗危害，即明令准予奴婢自相为婚，但阶级地位仍不得践越，唐户婚律中专门对此作了规定。先秦时代，厚葬久丧风格，也在一定程度上影响了人口繁衍。根据当时久丧规定，“君死，丧之三年；父母死，丧之三年；妻与长子死，丧之三年；长辈兄弟死者，丧之一年”，“丧期不得为婚，败男女之交”，“以此求众，犹如使人负剑而求其寿也”（参见《墨子·节葬》）。故而秦汉之后，即明令短丧。以免影响男女结婚和结合。佛教在公元后逐渐传入我国。大批僧侣不婚，严重影响人口繁衍，隋唐时代的统治者在推行人口增长政策时，首先强令僧侣还俗，规定各寺僧数，还俗僧侣几十万。

我国古代这些促使人口增长的法令措施，对我国当时人口缓慢持续地增长起了较大作用。几千年间，尽管战争和灾荒不断，有时人口骤降数倍，但最终还是不断上升。鸦片战争前，人口已达四亿多，有时人口增长速度超过生产力增长的速度，个别地区出现人满为患的现象。长期实行增加人口的法律制度，不得不辅之于相应的人口迁移制度，调整人口的地区分布。

四、奖励垦荒戍边的人口迁移政策

地广人稀，是世界各国古代普遍存在的现象。大力发展人口，是当时发展生产力的一个重要方面。当原聚居地人口与生产力发展到一定程度，调整人口布局，开辟新的生存之地也是人类社会进步的表现。法律制度相应地形成人口迁移制度也是必然的。这种规范化的人口迁移，比起人口盲目流动有着无比的优越性。我国古代人口法律制度在这方面是时紧时松，常规的户口制度有时不能适应大批迁移的组织管理需要。因而，有的朝代采取了特殊的奖励垦荒和移民戍边制度，来调整人口布局。这种制度也是人口与经济发展相适应规律的一种自发措施，对我们在现实自觉调整人口布局有一定借鉴意义。

在春秋战国时代，我国一些封建统治者还主要是以“徕民”政策为主，辅之于在内地垦荒的安民措施。商鞅作为秦国的丞相，其人口思想即已超出了当时单纯追求人口众多的想法，而认识到人口与土地的比例关系。他认为，靠自然生育增加人口比较缓慢，主张采取优惠政策吸引移民。吸引了大批移民之后，就必须解决好人口与土地的比例关系，实行垦荒政策。徕民与垦荒奖励政策相结合，使秦国人口大增，国力强盛。史书所载，秦国的徕民法是我国历史上第一次有组织、有计划的人口迁移行动，对秦统一中国起了较大作用。根据徕民法，当时的官僚能吸引更多的移民，并安置好这些移民的，即奖励官职和财物；新移民垦荒五年免赋税，所生所育子女享受秦民同样的优待。后来，由于秦暴政，不

少移民又迁移他乡。

秦亡汉兴之后，西汉统治者又采取“招抚流亡、兴修水利、开垦荒地”的政令，主要措施是要改变“中国贫苦而民不安”的状况。当人口在内地密集，荒地垦完之后，即将人口迁移政策改为“移民戍边”为主的奖励法令。根据这些法令，移民边地之前，官府要为移民先分好住宅范围，修好房屋和通往田间的道路。同时，对初到的移民，官府要给予粮食和冬夏衣物，直到他们“能自给为止”。移民没有偶然的，官府应设法予以婚配。统治者深知移民之众“人情非有匹配，不能久安共处”。并且，法令要求，还要为这些移民戍边者设置医师和建立相应的人口管理机构，平民愿意带罪徙移民戍边的给以官爵。西汉这种移民戍边的法令对后世把人口稠密地区移民边地的做法影响甚大。

东汉中期，经历战乱之后，统治者又将战乱时放弃边地内移之民动员去戍边。但是，由于东汉初年一些官僚曾强迫边民内移，所以，再要这些移民戍边时，尽管中原“地狱人稠”，他们都不太愿意再去边地。统治者只好又强制移民戍边，被强制迁流者大部分是“贫人”或“罪人”。有些官僚则试图以商鞅“法治垦边”之法，但收效甚微。“农民安土重迁，不愿离开家乡”，官府腐败。政令不通，移民戍边法令废于汉亡。

魏晋南北朝时期，是我国古代战乱最持久的时代，“各处流民甚多，无业可就，无家可归之人充塞”。一旦战乱停止，统治者要恢复人口，必先安置流民。所以，魏晋南北朝时期，移民制度主要以奖励安置流民，遣返边民为安邦之策。对能安定流民或劝归旧土者，赏赐官爵。

隋唐时期，社会稍一安定，就又开始了移民戍边活动。当时的统治者不但认识到了移民垦荒的经济意义，而且认识到了其政治意义。唐朝统治者认为，移民戍边既可减少征发兵役戍边的麻烦，又可消除内乱。“内地利治，边防充实”使得唐朝恢复了汉时的定期、不定期移民垦边政策。

宋朝的统治者已认识到人口稠密的弊害，而采取“因人之情、因时之势”，“迁徙人口”的法令措施。同时，禁止“无故而迁徙安居之民”的做法，合理调整人口密度的政策形成。

明朝初期，统治者也专门颁布法令鼓励移民垦荒，一次移民达几十万。由于明代已有资本主义工商业的萌芽，人口流动较为广泛，统治者在原有人口管理法令的基础之上，采取了一系列管理流动人口的法律规定。甚至明朝一些统治者颁令对留置游民多少、食宿店业的配合都作了规定。流动人口增加，赋税办法只好相应改为“一条鞭法”，将所有的赋税徭役在万历年间统改为折算白银交付。对移民戍边者同样免税三年。这为清代应付人口变化的“摊丁入亩制”打下了基础。

概观我国古代的人口法律制度。总体上是随着当时生产发展和社会治理需要而不断发展变化的。同时，社会制度的其它方面也受着人口制度的影响。历代统治者自发地反映了人口发展规律的要求，相应地建立了以人口统计和人口管理为核心，以促使人口增加为基本特征的人口法律制度。历史比较充分地证明，人口管理制度的好坏，能否适应社会需要，关系到国家的安定和发展，人口法律制度是国家不可或缺的基本制度。

第二章 我国近代人口监督管理制度

我国近代,由于各方面的原因。人口超速增长,与生产发展状况相比已出现人口相对过剩现象。正如马克思在19世纪中期分析我国人口状况时所说:“这个国家级缓慢但不断增加的过剩人口,早已使它的社会条件成为这个民族的大多数人的沉重枷锁”(见《马克思恩格斯全集》第七卷第264页)。因而,我国近代的人口监督管理制度一方面表现为盲目地刺激着人口发展,另一方面又被迫应付着人口过剩带来的压力。百年动乱,使我国人口监督管理制度形同虚设,丧失了积极功能。对我们现在思考人口法律制度,几乎少有积极借鉴意义,只有一些教训。

一、摊丁入亩制与农改的增口作用

据《中国人口史》考证,18世纪初我国人口尚不足亿,18世纪中期人口就达到2亿,18世纪末人口达3亿,鸦片战争开始时人口已达4亿多,百年间人口翻了四倍。18世纪前几千年人口一直增长缓慢,为什么百年间人口增长如此之快?这种人口学上的奇迹与人口政策和制度有无联系?史学界大部分学者把答案归之为玉米和红薯等高产农作物的引进。这有一定道理,因为粮食是人口存在和发展的前提和基础。然而,人口毕竟是社会的,应该说社会制度,特别是人口制度,也起着重要作用。考察当时的历史和近代人口演进过程,我们可以清楚地看到,人口与赋税制度相结合的“摊丁入亩”制度,在客观上与人口的超速增长相随的。史学界也已经注视到这种现象,开始寻找两者相联的历史动因。

“摊丁入亩”制度是指清代雍正年间将中国封建几千年按人口交纳赋税的制度改为按各户田亩交纳赋税的制度。这样,每户交纳赋税多寡随田亩而定,不再受人丁增加的影响。人口的增殖完全摆脱了赋税和差役的束缚,于是乎,人口的发展就像脱缰野马似的狂奔起来。再加上在此之前两年,康熙颁布了“以后滋生人丁永不加赋”的诏令,在人口制度上完全消除了外在的约束机制,人口飞速增长在固有的多子多福观念的支配下获得了空前广阔的天地。

由于摊丁入亩,百姓不再隐漏不报人口,在人口统计制度上也消除了影响人口统计真实性的外在因素。尽管人口增长快慢不再作为考核官僚政绩的标准之一,一系列鼓励多生的法令相继取消,人丁的数量仍直线上升。这一历史现象充分说明,人口法律制度的保障和实施需要社会的经济分配制度相配合,才能从根本上发挥作用,解决人口问题,须治表治本。

改人头税为摊丁入亩制度的人口增长促进作用,从反面可以启示我们,现实抑制或减少人口数量,也应该运用经济分配手段和税收制度,把家庭人口的多少和税收以及其它经济分配直接挂钩,形成常规性的人口约束机制。

二、强化人口管制与异动分流措施

鸦片战争前后,由于封建制度的腐败无能,中国事实上出现了相对的人口过剩,人口

增长的速度超过了经济和社会发展的速度。而国外帝国主义者紧抓着这一点，一方面加紧在经济上侵略中国，剥削中国，另一方面以武力作后盾试图瓜分中国。而清朝统治者一方面对外卖国求生，对内加紧镇压人民，实行了严格的人口治安管制，限制人民的流动。同时，不得不采取一些消极地应付人口增长过快的措施，加剧了少数民族聚居地的人口压力，加深了民众的生存危机。

在清朝末期，统治者修订加严了清朝初期专门颁布的户口律。所有户籍3年编审一次，法定逐级汇总上报，直至皇帝。“州县城乡十户立一牌长，十牌立一甲长，十甲立一保长。户给印牌，书其户主姓名，丁口姓名，出则注所往，入则稽所来。其寺庙观祠一律颁给，以稽僧道之出人”。据《清史稿》记载，有隐漏户口不报者，或“成丁妄作老幼疾病者，治罪”。当时，封建统治者已认识到人口增长速度过快的影响，“承平日久，生齿日繁，盖藏自不能如前充裕”（见《清史稿》）。但他们只是把人口增长与物质增长的不协调归之于百姓生养人口，并未从提高物质生产力去考虑，也未从帝国主义入侵和封建制度影响生产力的发展上去寻找人口问题的根本原因。所以，清末根本没有从根本制度上积极治理人口问题的措施。取消了促进人口增长的法令，就对人口增减放任不管了，而只知道如何加强人口流动的管制和镇压民众。民众要受内外双重压迫和剥削。

事实上，清末的一些改革派已认识到中国并不是人口过剩，而是要对外御敌，对内改革地主垄断土地，农民无田可种的状况。辛亥革命胜利后，孙中山先生更深刻地认识到这一点，批判了中国的马尔萨斯人口论，主张联俄联共，扶助农工。然而，随着资产阶级革命的失败，孙中山先生倡导的解决中国人口问题的办法也付之东流。国民党执政后，极力维护大地主大资产阶级的利益，更加紧了对民众的镇压，并颁行了《户籍法》、《户籍法实施细则》、《清查户口暂行办法》、《户口调查统计报告规则》、《户口普查条例》、《户口异动登记办法》、《暂住人口登记办法》、《迁徙人口登记办法》、《调整各省户口原则》等几十种人口管制法规。同时，严格实行保甲制度和连坐制度，并且专门颁布了《邻右连坐暂行办法》，把人口管制强化到了无以复加的地步。在国民党政府灭亡前又在警政司专门设立了人口局，以加强镇压。

从清末开始的这种只干预和强化管制人口后果而不管生育的人口制度，不但没有解决中国的人口相对过剩问题，反而使我国人口一直缓慢上升，生存条件持续恶化。这也是反动的社会制度本身所决定的。而人口问题最终的解决仍是在反动的社会制度被根本推翻。

中华人民共和国的成立，使中国当时五亿人民解决了温饱问题，走上了富裕之路，就是历史对中国人口问题最好的回答，也是人口制度完全取决于社会制度这一基本道理的明证。固然如此，也并不是说社会完全可以不要积极的人口制度，而只是表明积极的人口制度应该是治标和治本相结合的。我国近代的人口法律制度在根本上缺少了建立积极人口制度的基础。

三、压抑异族与少数民族人口的策略

研究和分析我国近代的人口制度，我们不能忽略我国近代封建统治者和国民党政府压抑异族和少数民族人口发展的政策。清朝为满族统治，清朝初期，满族统治者为了巩固其

统治和边防,对各异族人口发展尚不加干预。清末,全国民族矛盾激化,统治者则开始实行一些压抑异族人口发展和迁移的政策。后来,军阀政府和国民党政府在加紧镇压汉族人民的同时,对少数民族采取了灭绝种族的政策,迫使一些少数民族起义。统治者的残酷镇压政策使一些少数民族人口急剧下降,甚至濒于灭绝的境地。回顾这段历史,有助于正确认识我国现行的少数民族人口和计划生育政策和法规的合理性。

考察我国近代的民族人口制度与考察全国近代人口制度一样,要从其中央的一些成文法规人手。在20世纪初,清政府为了加强对异族人口的控制,改原来的理藩院为理藩部,将其原来只管满族和蒙古族人口的职权扩大到管辖新疆、西藏、大理、苗地等少数民族人口的机关,增设典属、族籍几个司之外的理刑司,以加强对少数民族的镇压。同时,向少数民族聚居地派驻大量的部队和统治队伍,统治和镇压少数民族人民。

满族统治者直接管理和驻军开始在苗族聚居地。据《湖南苗疆紧要善后章程》记载:“铜仁府属苗民众多,迄今数十年休养生息,户口日滋、地界有限,未免生计日绌。在客民侵占日见其多,则苗疆田亩日见其少。是以积忿相仇,猝然烧杀起事”。官府遂即控制苗人和周围的少数民族人口和迁移。尔后,云、贵、川的少数民族地区也由清政府派兵派官员直接管辖(参见《凤凰厅志·天章》卷六)。这些地区开始按人头向清政府交纳赋税。部分地区尽管由中央间接管辖,但这些少数民族地方政府要定期向派驻官员申报人口册籍。

满族统治者不但将民众按民族划分等级,而且严格限制不同民族通婚以及异族迁居满族祖居地区。按照清朝《大清律例》卷二十兵律关律规定:“凡拿获无票私渡民众至奉天、锦、复、雄盖四城者,依边关塞律治罪”。

军阀混战时期和国民党政府统治时期,更加歧视和迫害少数民族,对少数民族人口实行“归化”、“同化”和强迫迁徙的政策。由于反动军队和匪盗的骚扰,以及政治迫害,一方面“一些民族不安则生育率下降,一些民族几经迁徙,流离失所,人口丧失许多”。国民党政府的统治者公开声称,中国大部分少数民族都是汉族的分支,甚至根本不承认一些少数民族的存任。政治上的迫害歧视使一些少数民族人口不得不改变自己的民族成份,一些人口少的民族被迫退居深山老林。1943年国民党军队一次即屠杀伊克昭盟蒙古族人口几万。1942—1945年国民党军队与傣族土司勾结屠杀基诺族,使一万多基诺人仅剩四千。赫哲族在民国初3000人,解放前夕仅剩300人。濒于灭绝。血的历史直接控诉着国民党反动的民族人口政策。

四、消极应付人口超增的各种办法

近代,由于我国人口超速增长,出现与经济发展相比的相对人口过剩,统治者除了采取上述各种消极应付的办法外,还采取了其它法律措施。这些零乱的法律措施在一定程度上反映了我国近代人口法律制度的不同特点和变化。

反映在生育制度上,近代较突出的是一些变相鼓励或允许不婚少育的法令。清末统治者经常嘉奖童贞院,为未婚或已婚未育而守节不嫁不再婚者立牌坊,取消了原来对终身不婚者的制裁或加税的规定。清朝之后,逐渐用法令将原来限定最高必须结婚的年龄,改为

结婚必须达到的法定最低年龄，变相提高了婚龄，防止早婚多育。此外，清末佛教、黄教等主张僧侣不婚、教徒不婚的宗教再度盛行，也与统治者的大力提倡和褒奖有关；一度遭禁止的避孕堕胎冷药秘方在清末开禁，准许生产传播。

反映在人口的养育制度上，由于近代统治者已意识到人口压力，消极地采取了默认溺婴特别是溺死女婴合法化的办法，以致形成了一种残酷的社会习俗，新中国成立后不得不花大力气加以禁止。同时，又恢复了严刑峻法、剿灭家族、推行连坐，以图减少人口。对农民起义者不分首从，“斩尽杀绝”；一般轻罪亦用重刑。

为了减轻人口压力，清末以后，统治者一方面输出劳工，另一方面强调粮食生产，禁止粮食出口，禁止种植农副产品和用粮食酿酒。清朝末期的统治者在鼓励流民人口“西迁北移”的同时，放松了对华工出国的限制。依照大清律例，私自出境者要治罪，但到清末东南各省偷渡到东南亚和欧澳各洲的华工有五十多万，均未见治罪。相反，对粮食出口却严加盘查。据《光绪大清会典事例》记载：出海商船及出洋人员每人每日只准带食用粮一升，余粮需如数带回，否则，“要追查偷漏事由，照接济外洋例治罪”。朝廷屡屡督责各级地方官吏，严格控制烟草、蓝靛等经济作物的种植，以保证粮食生产；对各地的酿酒作坊严加控制，以“充裕民食，杜绝荒饥”。国民党时期亦如此。

然而，这些消极应付人口超速增长的措施不要说治本不能，治表亦难，以至于我国人口虽经百年战乱仍缓慢增长，民不遑生。至本世纪四十年代末，国民党的反动统治被推翻时，我国人口已达五亿，经济完全崩溃，政局一片混乱，各种法律制度如同废制虚无。

五、近代节育思想萌芽

在中国，历代统治者多主张早婚多育，增殖人口，古代学者也多倡导“地大国富、人众兵强”。孔子把“地有余而民不足”视为统治者的耻辱。墨翟主张男20、女15而婚嫁。老子认为“广上众民，君子欲之”。直至近代也多是提倡增加人口，以保存和壮大中华民族。这些众民主义思想是农业社会手工劳动方式基础上的必然产物。

在历史上，也曾有过例外。明末的冯梦龙讲过一对夫妻只生一男一女的话。他不同意“人生二男二女”，主张“不若人生一男一女，永无增减，可以长久。若二男二女，每生加一倍，日增不减，何以为食之？”他生活于十七世纪初叶，当时中国人口只有7000万左右。他主要是怕人多了吃不饱饭，并没有多少深刻的见地。

新中国成立后，特别是1957年前后那场关于节制生育的讨论，同二三十年代某些学者的思想又不无关系。因此简略地回顾一下节育思想在中国的产生是不无必要的。

（一）梁启超的《禁早婚议》

梁启超是戊戌变法的首领之一。他自幼聪明过人，11岁中秀才，16岁中举人，才思敏捷，著述极多。他受过系统的封建教育，在北洋政府做过官，也受到了西方资产阶级某些思想影响。他对人口问题有精深的研究。他否认中国有人满之患，认为中国人口密度还不如欧洲一些国家高，只要大量开垦荒地，运用新技术种田，“虽生齿数倍，岂忧饥寒哉！”他主张学习西方，兴办工业，发展农业，以富甲天下。

从上述思想出发，梁启超极力主张倡晚婚、禁早婚，以提高人口素质。他虽未直接提

出节育主张，但他的晚婚主张却完全符合节育要求。1902年12月在他主编的《新民丛报》上发表了《禁早婚议》，历数早婚的弊端和晚婚的优越，思想之鲜明，语言之犀利，见解之独特，为前人所不及。

他认为婚姻的迟早与身体的强弱、文明的高低、民族的盛衰有直接关系。“凡愈野蛮之人，其婚姻愈早，愈文明之人，其婚姻愈迟。”他认为婚姻迟早与生育优劣有直接关系，“优劣之数，常与婚媾之迟早成比例。”“印度人结婚最早，十五而生子者为常，而其衰老亦特速焉。欧洲人结婚最迟，三十未娶者以为常，而其民族志而益壮。”他批评早婚为“自杀之利刃”，“一人如是，则为废人；积人成国，则为废国”，把婚姻迟早看作事关治国兴邦的大事。

他历数早婚的五大害处，痛加针砭。一“害于养生”。少年男女，身体还未成熟。如过早结婚，沉溺于一时肉欲之乐，则会“妄断丧其元气”，造成“终身痼疾之苦”。二“害于传种”，即有害于后代健康。他认为凡废者、疾者、弱者、呆者，多是早婚父母所生子女。“父母之身体与神经‘网未发达，其资格不足以育佳儿’，如过早结婚则会造成‘子弱于父’，‘孙又将弱·于我子’，‘递传递弱，每下愈况’的恶果。而一个国家后代弱小‘则其国必亡’”。三“害于养”，即有害于教养。过早结婚，缺乏教养子女的能力，也不能做“后辈之模范”，子女的教育将受到损害。四“害于修学”，即害于青年自身学识的长进。他认为年轻时是学习的黄金时代，如过早结婚，使精力分散，把大好时光付诸“春花秋月，缠绵歌泣”之中，必将损失“风云进取之气”。他认为即使23岁以后再修学业也不会有好成绩。五“害于国计”，即有害于国计民生。他主张男30、女25岁结婚。他规劝已婚男女，行避孕之法。他的这些主张在当时是难以做到的。但作为一种思想，不仅见地深刻，至今也仍有现实意义。

（二）欧美的节育思想及其对中国的影响

节制生育思想是随着近代工业的发展而产生和发展起来的。科学的进步，发明了机器，逐步摆脱了手工劳动，减少了对劳动力的需求，人口过多繁殖成为负担，生育节制主义便应运而生。

节育，通常指利用各种避孕方法节制生育。节育思想最先于十九世纪中叶产生于欧洲。1830年以后，法国的生育率逐渐下降，即是由于流行避孕，当时多是用安全期和体外排精法。英国的马尔萨斯是反对避孕的，他提倡的是道德抑制，但是他的《人口论》却为节育主义者提供了理论根据。提倡节育，是新马尔萨斯派的贡献。1821年，密尔（James Mill）发行《政治经济纲要》一书，提出限制生育的主张。1822年是普雷斯（Francis place）著《人口论之引证》，他认为道德抑制违背人的本性，因而提出用机械方法避孕。他应该是现代避孕的最早倡导者。普雷斯的著作引起了当时英国一位社会改革派人物卡莱尔（R·Carlile）的注意。他本欲著文批驳，后反被普雷斯说服，写了一本《妇女须知》详细阐述了避孕的理论和方法。1830年，美国的欧文（Robert Owen）写的《道德生理学》在纽约出版，使美国舆论界大哗。在一片反对声中，波士顿市的一位医生努尔登（Knowlton）又匿名发表了《哲学的结果》，从医学角度论述节育。他因出版这本书两次受罚，但是书的销路却极广，不得不一版再版。1854年，极雷斯德尔（Geor·gel rysdale）

在伦敦出版的《社会科学的原素》成为宣传节育的最畅销书，曾译成 10 种文字，再版 35 次之多。此书讨论性道德及婚姻问题，。提倡小家庭制度。十九世纪中叶以后，节育宣传的著述已渐增多，在宣传过程中受到宗教界和保守派人物的强烈反对，受到法律部门的禁止，并引出多起公案。但是越是被禁止，这些书刊越是不胫而走，作者越是受审，越是名声大噪。节育的潮流从英、美、法波及到比利时、荷兰、瑞士、澳大利亚、芬兰、意大利、匈牙利。节育思想传播到哪里，哪里的人口生育率就出现下降趋势。

当然，节育思想的形成也经历了尖锐的论争。反对者和赞成者的观点是针锋相对的。

一、反对者说，节育是制止新人口的生命，实际上是犯杀人罪。是一种新式的杀婴。赞成者说，节育是避孕，不是堕胎（赞成节育者是反对堕胎的），避孕是避免将来的生命，可以减少堕胎。

二、反对者说，避孕会鼓励不正当的性关系。赞成者说，新式避孕法未普及之前，早有性的罪恶。性欲为人之本性，压制过甚则发生畸型心理状态与社会关系，问题是如何改良婚姻制度。减少娼妓、私生子及奸淫等罪恶。

三、反对者说，“天生蒸民，有物有则”，子孙蕃衍应听天由命，节制生育会使人贪图享受，以生育为苦，人类有自杀的危险。赞成者说，节育不是断嗣，是依各自经济能力确定生育的数量。父母没有能力，即不应生育。

四、反对者说，民为国之本，人口蕃盛是国家之祥，人口衰落为国家之灾，家大人多，国家兴旺。赞成者说，人口多国家未必兴旺，中国有 4.5 亿人，日本有 8000 万人，日本反而是世界强国。

五、反对者说，劳动力是工业发展的要素之一，人口多才有劳动力来源，倘人口稀少，工价昂贵，工业即不能发展。赞成者说，世界各国都有失业人口，美国每年失业 300 万人以上。因工人多，工作少，工价低廉，人不敷出，工人生活不如牛马。

六、反对者说，节制生育受富裕阶层欢迎，贫穷者则有很高的出生率，结果节育运动便成了淘汰优良人口，增加低劣人口的反优生运动。赞成者说，如果普及节育知识，贫苦群众也会减少生育，可惜许多国家受法律限制，无法把避孕知识传播到工人群众中去。荷兰的经验证明，节育活动的普及，使少年兵士的身高增加了 4 英寸。

在欧美大兴节育之风的十九世纪末、二十世纪初，闭关自守的中国对节育还处于蒙昧状态。不过，中国也有着接受和产生节育思想的深厚土壤。特别是出于爱国之心而向西方寻求科学的知识分子，对节育思想也不无敏感。即使封闭再严密，新鲜空气也会慢慢透进来的。二十世纪初，一批留学欧美的学生开始翻译外国著作，继而做社会调查，研究本国的情况，逐渐产生了研究中国人口问题的学者。1922 年，在美国倡导节制生育的玛格丽特·桑格夫人来中国访问，也给中国带来了西方的节育信息，对中国节育思想的形成，起了某种催化作用。

玛格丽特·桑格夫人生于 1883 年，是美国倡导节制生育的先驱人物。她是纽约贫民区的巡回护士，曾在荷兰学过医学。她既有医学知识，又了解贫民区多子女母亲的痛苦。她目睹一些多子女母亲因自行流产而死亡，深感节育是妇女的切身需要。1912 年她着手发掘并宣传避孕知识，出版了《母亲必读》。1914 年又写了一本生育节制的小册子，宣传避

孕知识。1915年倡导组织美国节育同盟会。1916年，她不顾美国法律条文的禁止，在纽约布鲁克林开办了美国第一个节育诊所，吸引许多妇女排队候诊。后来诊所被取缔卖淫缉捕队查封。1917年创办《节育评论》。1921年发起在纽约召开的全美国节育会议。她因公开抵制和抗议禁止避孕的法律而受到教会、医生、报界的谴责，并多次被捕入狱。她几经磨难仍坚持倡导节育，得到妇女们的广泛响应，美国法律部门也不得不做出让步。1931年，美国妇女协会曾授予她奖章，表彰她的“杰出贡献和有远见、正直、果敢的品德”。1952年，她曾倡导并组织女用口服避孕药的研究，并同日本的加藤静江、印度的劳尔共同组建国际家庭生育计划联合会，是国际上倡导节育的知名人士。

她先后两次来中国。第一次是1922年去伦敦。参加国际会议途中，绕道来日本和中国。去日本，受到日本政府的阻挠和冷遇，日政府以不宣传节制生育方法为条件，始许登岸，她遂以人口问题为题演讲13次。1922年4月中旬，桑格夫人从日本来中国，中国对她的欢迎比日本热烈得多、当然也有少数人不欢迎她。在北京，应北京大学校长之请，演讲节制生育的理论与方法，听众甚多。在上海曾做讲演，一次听众700余人。关于中国的节育活动，她建议召集有识之士，组织生育节制协会，创办节育刊物，开办节育指导所，向有志于节育者传授节育知识和方法。

桑格夫人离开中国后，上海《时事新报》副刊《学灯》发了节育运动专号，妇女杂志社出刊产儿制限专号，家庭研究社的家庭研究月刊出版产儿制限问题专号，北京医学月刊也登载一批生育节制论文。桑格夫人的节育文章也被译成中文，印成小册子。同年，在苏州成立了中华节育研究社，开始传播节育知识。北京也成立了产儿限制研究会。不过由于没有认真的组织和具体的工作，时隔不久便停止了活动。1930年5月，上海组织了节育研究会，南京有的私人医院的医生也传授节育方法，都没有起多大作用，只有北京1930年成立的妇婴保健会，做了一些实际的工作。

时隔14年后，桑格夫人曾于1936年第二次来华《北平晨报》的人口副刊曾于该年3月8日编发一期欢迎桑格夫人专号，发表了编者《欢迎桑格夫人二度来华》的文章和雷洁琼写的《桑格夫人与节育运动》文章，还有田贵銮、高君哲写的介绍桑格著述的文字。在雷洁琼的文章里，明确地认为“东亚的节育运动开始于桑格夫人游历东亚之后”，“中国节育运动起源于桑格夫人来华之后。”

在桑格夫人第一次来中国后，英国国际节制生育会的马丁夫人也曾到中国来过，在上海、北京等地停留一周，并做了一些节育宣传，介绍她十年来致力于节育活动的情况。她在上海说，节制生育的目的在于提高人类文化，若以节育为不道德行为，反不如说生了子女而无力抚养教育为不道德。

（三）陈达的节育思想

陈达，又名陈通夫（1892~1975年），是清华大学社会学教授，国际知名的中国劳工和人口问题专家，也是最早把社会学介绍到中国来的学者之一。他早年在美国哥伦比亚大学读书。获博士学位，1923年回国在清华大学任教，并在中国最早开人口课（1926年）。他一生治学严谨，办事一丝不苟，为人正直。早年国民党政府曾请他到南京当过户政司司长，不几天他就悄然离职，挂冠回到清华园。原因是“看不惯也过不惯”。1947年曾参加

北京 13 教授抗议国民党政府侵犯人权宣言的签名。

他 30 多年来一直从事社会学教学和人口研究，曾主持 24 种不同规模和性质的社会调查。他主持最大的一次人口调查是云南昆明地区的人口普查。共调查 3 县 1 市的 60 万人口，参加调查和联络者 1300 多人。他还调查过日本和朝鲜劳工状况，在印度、苏联、意大利也做过社会调查。

陈达教授曾写有 7 部专门著作、8 种专题研究报告和 33 篇学术论文。1928 年他写成《中国劳工问题》，1932 年他编著《人口问题》，书并被作为大学教材，此书在国内受到高度评价。潘光旦曾说“陈达先生这本《人口问题》无疑的是中文人口问题书籍中最圆满的一本了。对于生育节制问题有特别兴趣的人，这本书可以给他们一个强有力的理论根据。”吴文藻也说，《人口问题》出版后“立时提高了国内学术界讨论人口问题的水平线，在这一点上有划时代的影响。”此书不仅注重人口量的一面，也注重人口质的一面，质量并重，是作者从社会学角度看待人口问题的独到之处。

陈达先生是国际人口学界的知名人士，曾被推举为国际人口学会副主席，也是国际统计学会会员。

新中国成立后，陈达先生曾应邀参加 1957 年 9 月在斯德哥尔摩举行的国际统计学会和国、际人口学会年会，并提交用英文写的《1953 年新中国的人口普查与国家建设及人口研究的关系》论文。1957 年写有。节育、晚婚与新中国人口问题》，对实行计划生育提出了一些很好的建议。

陈达先生早年便主张节制生育。在《人口问题》一书人口政策一节中，他写道：“现今世界上有三国，其人数似已超过于天然富源，即印度、日本与中国。平心而论，三国都应采用人口的限制（生育节制），以期减少贫穷而发展文化。”他列举了中国需要节制生育的五点理由。一、人口数量。认为我国有高出生率与高死亡率，结果自然增长率减低，这样不独造成经济上的损失，精神与健康亦有无谓的牺牲，与个人家庭及社会俱有损而无益。欲保存现有的自然增加率，减少上述损失，最简捷的办法是生育率与死亡率的降低。要想贯彻这种主张，节育是必要的。二、人口品质。陈达认为人口品质包括教育与遗传等许多问题，教育愈普及，品质当然愈优。由于中国总人口多，入学人数等于人学年龄总人数的 9.36%，美国人学人数约等于中国的 8 倍。占 80% 的农业人口的入学人数还不到学生总数的 1/10。为改进人口品质，必须推广免费教育，增加人民收入，实行生育节制。此三项中“节育”是比较最直接最有效的。三、生活程度。作者认为，生活程度可以看出一个民族的经济与社会状况。中国工人收入虽少，但家庭人数甚多，生活更形窘迫。提高工人、农民的社会地位，是改善人口品质的急务。四、社会环境。“以我国历史言，人口压力是一种永久的压力”，现时一“政情不稳，人心飘摇”的恶劣环境下，为了“贫穷与罪恶的不致廓大”，极应限制人口。五、国家患难。“目下国土日蹙，外患日急，我们应该减少人口的数量，提高人民的知识，然后可以实行巩固国防的工作。”基于上述理由，陈达认为“生育节制是稳固的，徐缓的方法，是解决我国人口问题的根本办法之一。”

“限制人口的数量，改善人口的品质”是陈达人口思想的核心。“我们希望对中国社会奠定稳固的基础。我们的标准是：减少数量，增进品质。如此人民的经济状况可以改