

人口·经济·社会

中国生育革命纪实

THE DOCUMENTARY OF REPRODUCTIVE REVOLUTION IN CHINA

(1978~1991)

陈 剑 著

中国人口走到十字路口，计划生育政策面临新的抉择



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

人口·经济·社会

中国生育革命纪实

(1978~1991)

陈 剑 / 著

THE
DOCUMENTARY OF
REPRODUCTIVE
REVOLUTION IN CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国生育革命纪实:1978~1991/陈剑著. —北京: 社会科学文献出版社, 2015. 4
ISBN 978-7-5097-7230-0

I. ①中… II. ①陈… III. ①计划生育-人口政策-研究-中国-1978~1991 IV. ①C924.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 048011 号

中国生育革命纪实(1978~1991)

著 者 / 陈 剑

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇 许秀江

责任编辑 / 许秀江

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理出版分社(010)59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.cajingbu@ssap.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367090

读者服务中心(010)59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16


印 张: 17 字 数: 314 千字

版 次 / 2015 年 4 月第 1 版 2015 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-7230-0

定 价 / 65.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

无论人们愿意与否，中国生育政策即将面临重大调整的大幕已经拉开。30多年来，以“提倡一对夫妇只生育一个孩子”为主要内容的现行生育政策，其巨大负面效应会在今后一个漫长时间逐渐呈现在人们日常生活的方方面面。未来的中国人将不得不因此承受高昂的代价。认真探究生育政策的演变过程和生育革命所付出的代价，对尽快调整生育政策、提升公共政策制定的科学化水平以及应对未来人口结构失衡所带来的诸多负面影响不无裨益。

作者

编者的话：艰难的抉择

2015年3月15日，在十二届全国人大三次会议闭幕后的记者会上，在回答有关全面放开二孩是不是未来中国生育政策调整方向的提问时，国务院总理李克强说，我们会根据评估的结果，也考虑中国经济社会发展和人口结构变化的情况，权衡利弊，但是必须依照法律程序来调整和完善人口政策。这表明，备受全国人民关注的全面放开二孩的问题，已经提上了议事日程，受到了中央决策层的高度重视。

然而现行计划生育政策何时做出根本性的调整仍然没有明确。我想，人们没有理由对此失望。在关系国计民生的重大问题上，全面论证，慎重决策，是一个不可或缺的环节。重视这个环节，体现了国家治理能力的提升与治国理政观念的巨大进步。

在人口问题上，我们走过很多弯路，造成了如今这种错综复杂的局面，以至于做出任何一个决定，都变成一种十分艰难的抉择。这种决策的艰难不仅在于计划生育作为第一国策是一件涉及千家万户、牵一发而动全身的大事，而且在于政策选择的回旋余地有限，13亿以上的高位人口规模和不均匀分布的人口结构并存，使人口政策的调整注定要在人口规模和人口结构之间做出取舍。这种局面举棋不定在所难免。正如本书作者陈剑先生所言，人口政策调整的影响是长期的，需要几十年甚至上百年，其效应才能充分显示出来。正因为如此，在决定是否全面放开二孩的问题上，一定要经过科学论证，权衡利弊。其中，充分总结30多年来我国计划生育工作的经验教训和人口变动的规律性特征，应当成为其中必不可少的环节。

现行计划生育政策实施30多年来，我们对计划生育政策的研究既不系统也不深入。迄今为止，尚无人从专业视角对现行计划生育政策来龙去脉做一个系统的梳理，要说清楚这一影响深远的国策演化的时代背景及其决策的考虑，是一件十分困难的事。这无疑成为全面放开二孩政策无法顺利出台的一个政策瓶颈。解决这个瓶颈，陈剑先生具有独到的优势。陈剑先生是改革开放以

来中国培育的第一代人口学研究生，有着深厚的人口学造诣，八十年代中期至九十年代中期在国家计划生育委员会工作，那时在这一系统就著述甚丰。陈剑先生不但是现行计划生育政策演化过程的亲身经历者，对计划生育管理的各个环节较为熟悉，还有一个很重要优势是对政策演化过程的主要当事人都很了解。2013年底，在我和恽薇主任的建议下，陈剑先生在工作百忙之余，花了近一年时间写成此书，并走访了包括九届全国人大副委员长并担任十年国家计划生育委员会主任的彭珮云等主要当事人。陈剑先生说，这次写作收获颇丰，在走访和研究过程中也有一些新发现，解开了许多长期困扰的不解之谜，对计划生育政策的演化有了全新的系统性认识。将陈剑先生的研究成果拿出来与读者分享，使我们对当下由于生育率持续走低对人口变动长期发展影响有一清醒认识，并对生育政策调整给予高度关注，使其更符合人口变动规律，更有利于人口与经济社会的可持续发展。

目 录

引言 由张艺谋超生罚款谈起 / 001

第一章 70年代——和风细雨的“晚稀少”生育时期 / 009

第一节 50至60年代中国人口增长 / 011

第二节 “晚稀少”的70年代 / 015

第二章 “一孩化”政策的产生及历史背景 / 023

第一节 生育政策变动的轨迹 / 025

第二节 陈慕华，“一孩化”政策的“始作俑者”？ / 029

第三节 “一孩化”政策出台的宏观背景 / 041

第四节 学术界对“一孩化”的贡献 / 046

第三章 《公开信》的发表与“现行生育政策”的确立 / 059

第一节 胡耀邦建议发表《公开信》 / 061

第二节 “现行生育政策”，十年分娩 / 069

第三节 钱信忠和“大结扎” / 077

第四章 1984年，新一轮的政策博弈 / 083

第一节 中央7号文件下发，现行生育政策逐渐明晰 / 085

第二节 马赢通、张晓彤上书国务院，建议“二胎加间隔” / 089

第三节 梁中堂的“二胎加间隔”和二孩试点 / 094

第五章 “独女户”，千呼万唤始出来 / 103

第一节 中央“一线领导”批示落实情况 / 105

第二节 “独女户”最终浮出水面 / 111

-
- 第六章 生育革命，反思与探索 / 117**
- 第一节 对生育政策形成过程的反思 / 119
 - 第二节 对支撑生育革命的理论依据进行反思 / 124
- 第七章 生育革命代价，少生多少人？ / 131**
- 第一节 全球低生育率 / 133
 - 第二节 中国生育水平和生育水平的评估 / 141
 - 第三节 生育政策的效益评估 / 151
- 第八章 生育革命的代价——如何尊重生育权利？ / 161**
- 第一节 人权理论与中国人权保护 / 163
 - 第二节 国际社会对生育权利的认识 / 166
 - 第三节 计划生育集中活动的反思 / 176
- 第九章 基层政府合法性危机与人口结构失衡 / 181**
- 第一节 基层政府合法性危机 / 183
 - 第二节 人口结构面临严重的失衡 / 189
 - 第三节 持续低生育率对中国未来长期发展的影响 / 198
- 第十章 若干政策建议 / 207**
- 第一节 在全国普遍放开二孩，向自由生育迈进 / 209
 - 第二节 其他政策建议 / 221
- 附件一 我在人口和计划生育系统的领导和朋友 / 229**
- 附件二 人口和计划生育历史文献 / 236**
- 后 记 / 264**

引言 由张艺谋超生罚款谈起

张艺谋超生罚款引发对“现行生育政策”的质疑，且这种质疑的广泛性，使得有必要对现行生育政策，从其演变到逐渐形成进行认真清理。其主要的时间段，是从20世纪70年代末期至80年代初，生育政策发生了革命性的变化，即从“晚稀少”到“一孩化”，再到“独女户”。如果从20世纪80年代初算起，需要对实施30多年的以“提倡一对夫妇只生育一个孩子”为主要内容的现行生育政策的演变及其付出的沉重代价进行分析讨论。

——作者

2014年1月10日，著名导演张艺谋因超生罚款748万在全国引起广泛的关注。^①

关注主要集中在四个方面：

一 张艺谋超生罚款与法治公正

党的十八大提出法治中国，特别是党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）的第9部分，用了相当多的篇幅阐释了法治中国的含义。法治中国的一项基本原则是法律面前人人平等。而张艺谋超生罚款，则是法律面前人人平等的一个案例。张艺谋不是一个普通的平民，他是著名导演，中国第五代导演乃至中国电影界一面光辉的旗帜。特别是作为2008年奥运会开幕式的总导演，更使张艺谋成为中国国家名片。正因为其极高的知

^① 2014年1月9日消息，央视新闻腾讯官方微博称，据央视记者杨光的报道，今天下午从无锡市滨湖区计生局获悉，他们今天已经向张艺谋、陈婷夫妇寄发社会抚养费征收决定书。张艺谋、陈婷夫妇需要缴纳社会抚养费总金额达到748万余元。其在接到征收决定书后如果不提起行政复议或行政诉讼，按照规定张艺谋、陈婷夫妇应在30日内一次性缴纳所有征收费用。

名度和广泛的影响，他生三个孩子，才会引起全社会的广泛关注。

但张艺谋可能属于那种既普通但又不普通的人物。试想一下，正是因为张艺谋的“普通”，才有天价罚款。如果不普通，如果有强大公权力为其支撑，也不至于因为超生就一定罚款而且罚款达到天文数字的窘境。所以，张艺谋的“普通”，也许意味着，由于张艺谋巨大影响力与公权力没有得到很好的结合，在超生方面，张艺谋仍然与普通的中国人并无区别。甚至因为其广泛的影响，中国家喻户晓的名人，其一举一动，受到国人的广泛关注，其受到的惩罚，更远远高于普通的中国公民。这也许是作为名人，由于其一言一行受到广泛关注，必须承受的代价。

二 张艺谋天价罚款，依据何在？

据江苏省无锡市滨湖区计生局透露，此前该局曾多次派工作小组赴京寻找张艺谋，并通过相关单位发函 10 多次，均未得到回应。2013 年 11 月底，张艺谋、陈婷派代理人去无锡接受调查，并提供了相应材料。随后，该市计生局组成 9 个调查组分赴北京、广西、四川等地调查取证。^①

调查的主要内容，俩人是否属于超生。经查证实，张艺谋、陈婷俩人分别于 2001 年、2004 年、2006 年生育 3 个子女，均在北京出生，生育时二人均未办理结婚登记手续，且均未取得人口计生部门批准生育的证件，3 个子女属于非婚生育。

调查的另一个重点内容则是生育 3 个子女的前一年度，张艺谋、陈婷的收入。经查证实，陈婷多年来无工作无收入，张艺谋 2000 年收入为 2760 元，2003 年收入为 1062760 元，2005 年收入为 2518590 元。

根据《中华人民共和国人口与计划生育法》，按照 2002 年起执行的《江苏省人口与计划生育条例》、《江苏省计划生育条例实施细则》和《社会抚养费征收管理办法》等相关法律法规，张艺谋、陈婷应缴

^① 《张艺谋超生“罚”748.78 万，详解罚款依据》，新华网南京 2014 年 1 月 9 日电，记者蒋芳、王珏玢。

纳计划外生育费及社会抚养费共计 7487854 元。仨孩子 748 万元征收标准为重罚。

根据无锡市计生局公告，无锡市滨湖区计生局给公众算的细账如下：根据《江苏省人口与计划生育条例》，非婚生二胎及以上的，社会抚养费征收应按孩子出生前一年城镇居民年人均可支配收入的 5 至 8 倍缴纳。此外，实际收入是城镇居民年人均可支配收入 2 倍以上的，超出人均收入的部分还要再缴纳 1 至 2 倍的社会抚养费。

张艺谋 2001 年超生第一子，但 2000 年收入仅 2760 元，低于无锡市 11988 元的水平。最终按照人均工资的 6 倍，共应缴纳 71928 元。2004 年超生第二子，张艺谋 2003 年收入达到 106.2760 万元，远超 2003 年无锡市人均年可支配收入 11647 元。人均收入内的部分按 5 倍征收，超出部分则按最高标准 2 倍征收，共计 221.8696 万元。

2006 年超生第三子，因情节严重，除征收无锡市 2005 年人均可支配收入即 16005 元的 6 倍外，还加收张艺谋收入超出部分的 2 倍，共计 519.7230 万元。

上述三笔费用合计，征收计划外生育费及抚养费共计 7487854 元。

从无锡市滨湖区计生局给公众算的细账看，张艺谋超生属于情节严重，所征收的社会抚养费，均采用重罚标准计算。^①

三 被征收的巨额社会抚养费，是否合理，去向何处？

多年来，社会抚养费征缴过程中标准弹性大、征收人员权力大、层层摊派乱罚款等问题屡被曝光，早已不是新闻。2013 年 7 月 11 日，浙江律师吴有水向全国 31 个省级计生委、财政厅（局）申请政府信息公开，申请公开 2012 年度社会抚养费收支及审计情况，其中包括：2012 年度社会抚养费总额；2012 年度社会抚养费预算；2012 年度社会抚养费开支。此举引发社会各界广泛关注。2014 年 1 月，江苏省无锡市滨湖区人口和计划生育局依法对陈婷、张艺谋采用重罚征收计划外生育费

^① 《张艺谋超生“罚”748.78 万，详解罚款依据》，新华网南京 1 月 9 日电，记者蒋芳、王珏玢。

及抚养费共计 7487854 元，更引发了全社会对征收社会抚养费的关注。

2002 年国务院颁布的第 357 号令《社会抚养费征收管理办法》，明确对计划外生育子女的公民，征收社会抚养费；授权省级政府确定社会抚养费的征收标准；将直接征收社会抚养费的权力下放至乡（镇）人民政府或街道办事处。

社会抚养费，在 20 世纪 80 年代初期叫“超生罚款”，1994 年改为“计划外生育费”。2000 年，中共中央、国务院联合发文统一为“社会抚养费”。2001 年《人口与计划生育法》将“社会抚养费”明确规定下来。

到 2013 年底，已有 24 省份公开了 2012 年社会抚养费征收额，共计 200.98 亿元。未公开的省份：安徽、山西、西藏、浙江、山东、甘肃、天津。然而，尚无一省计生或财政部门，公开社会抚养费的支出情况。多数部门给出的不公开理由是“省级部门不掌握 2012 年度社会抚养费实际开支情况”。

不容否认的是，收取“计划生育罚款”现象，在中国已经存在多年，我们姑且不论存在怎样的乱象，现在的问题是，这种收费的合法性何在，依据是什么？

《中华人民共和国政府信息公开条例》第二十四条第一款、第二款明确规定：“行政机关收到政府信息公开申请，能够当场答复的，应当当场予以答复。行政机关不能当场答复的，应当自收到申请之日起 15 个工作日内予以答复；如需延长答复期限的，应当经政府信息公开工作机构负责人同意，并告知申请人，延长答复的期限最长不得超过 15 个工作日”。

显然，在有关社会抚养费的问题上，地方行政机关，违规现象量大且面广。其现实危害性和潜在风险性，是不言而喻的。

令国人感到遗憾的是，2013 年 9 月 2 日，国家审计署官网发文称，“对社会抚养费的关注度不够，近年未组织过全面审计，也未能全面掌握这些资金的底数以及相关惠民政策措施的落实情况”。^①

关于未全面审计社会抚养费的消息，是 2013 年 8 月 30 日，从国家

^① 《审计署：对社会抚养费关注不够未掌握资金底数》《新京报》，2013 年 9 月 4 日。

审计署党组研究深化教育实践活动的专题会议上传出的。会议指出，“过去几年，由于民生资金和项目涉及面广、使用分散，受审计力量和技术方法的限制，审计重点主要集中在投资额大、社会比较关注、资金较为集中的重点资金和项目上，审计署集中力量先后组织对全国社会保障资金、城镇保障性安居工程、三峡工程、援疆援藏、京沪高速、汶川玉树舟曲灾后恢复重建项目、西气东输二线等进行了审计，而对资金额相对较小、使用较为分散、涉及特定地区或特殊人群的农田水利建设项目、社会抚养费、扶贫资金等的关注不够，近年未组织过全面审计，也未能全面掌握这些资金的底数以及相关惠民政策措施的落实情况”^①。

国家审计署的事务繁忙，而且作为主管中国审计工作的最高行政机关，近年来在反腐倡廉方面的功劳令世人刮目相看。然而，其对“社会抚养费的关注度不够”，轻轻的一小声，说明这么一大笔收入，在中国政府各部门收入中，可能还属于“小钱”，还没有进入国家审计署的视野。这在一定程度上说明了中国各级政府庞大的预算外收入，由于没有纳入视野，自然不会得到有效的监督。这也成为影响政府形象的重要组成部分。

相当数量的社会抚养费，最终去向何处？由于缺乏公开透明，没有向国人作一个清晰交代，人们可以想象，或成了某些单位的“小金库”，或成了一些公职人员的“工资卡”，或成了贪污腐败分子的“温床”。若如此，就有可能成为激化社会矛盾的“利器”，成为干群离心离德的“催化剂”，并严重侵蚀了政府的合法性。上述想象有多大可能，一些地方揭发出来的问题说明类似问题的存在。对全国范围内的社会抚养费进行全面审计也许有一定难度，但如果给公众、给社会乃至给主管部门一个交代，应当尽快对社会抚养费进行全面审计。当然，主管部门也应当积极地与审计部门合作，给社会一个清晰交代，还主管部门一个清白，如果确实属于清白的话。

2013年，在人们的强烈要求下，有24个省份公开了2012年度社会抚养费征缴总额——总数超过了200亿元，这应当看作是一个进步，但这种进步又十分有限。因为人们更关注这笔巨款流到了哪里、“抚养”

^① 《审计署：对社会抚养费关注不够未掌握资金底数》《新京报》，2013年9月4日。

了谁，却始终未见说明。此次无锡市滨湖区计生局仿佛有备而来，他们表示，根据《社会抚养费征收管理办法》，社会抚养费上缴国库后，由地方政府连同其他财政收入一起，统筹用于本地区各类公共服务和社会事业——但这样含糊说辞很难服众。

人们关注的另一个问题是，征收社会抚养费本身的合理性。

征收社会抚养费的依据是，多生的孩子对社会资源的过度占用，会影响到别人对社会资源的享用，因此需要通过收费来补偿国家和社会多投入的公共资源——但这个假定的前提并不符合事实，培养孩子的成本主要来自家庭，是父母买单，不是免费占用，即使在社会福利高度发达的西方国家（真正免费到高中的义务教育，高校学生家庭所分摊的高校教育成本比例通常在13%~15%），家庭的投入也是主要的，很多家庭因此不愿意生孩子。更重要的是，社会抚养费乃是行政收费，既违反宪法规定的对公民私有财产权保护，又缺少全国人大及其常委会授权，违反《立法法》规定。现在看来，社会抚养费的征收，其依据并不十分充分。

四 张艺谋超生罚款，引发了对现行生育政策的反思

在生育率持续降低，人口增速减缓的情况下，张艺谋因超生罚款，引发了人们对现行生育政策的反思，即长期推行的以一对夫妇生育一个孩子为主要内容的“现行生育政策”是否走到了尽头？

张艺谋为何超生，张艺谋回答：“在我和父母的传统观念里，希望多子多福、儿孙满堂。父亲临终前叮嘱我，希望能有个男孩传宗接代，母亲也觉得孩子多生几个相互也能有个伴儿。”^①笔者与张艺谋先生是同时代人，也在农村插队多年，对中国传统乡村社会有一定了解，张艺谋先生给出的这个解释十分可信。

张艺谋给出的超生原因，实际属于中国传统的生育文化范畴。传统的生育文化，包括多子多福，养儿防老，不孝有三、无后为大等传统观

^① 《张艺谋：“我们就像‘超生游击队’，东躲西藏”》，新华每日电讯7版，2013年12月31日。

念，在中国有着广泛且深厚基础，甚至可以看作一个传统社会，特别是中国这样一个农业社会，中华民族生生不息的重要思想源泉，是中华优秀传统文化的重要内容，为中华民族的持续发展提供了强大的思想支撑。这样一种观念，在当下中国，仍有深厚的存在土壤。不能认为这样一种观念就是落伍，只要有存在的土壤，也就有其存在的理由。事实上，像张艺谋、陈婷夫妇这样的“超生”者，尽管触犯了现行的计划生育某些规定，但其行为在社会上仍得到了相当多人的同情和理解。

张艺谋、陈婷“承认错误并承担一切后果”的计划生育，在中国已经实行了40多年，那么其究竟给整个中国社会带来了什么，这是目前充满争论的一个话题，不同的学者，给出的答案也不尽相同，有着很大区别。

但无论是谁，都无法否认的事实是，中国未来人口形势严峻。这包括，人口增长的急速下降，人口红利渐趋消失（劳动力不足、兵源紧张、中小学生数量大量减少），男女出生性别比例失调、失独家庭问题、社会老龄化和养老的问题等越来越严重。此外，计划生育带来的诸多弊端，例如侵犯公民生育权利和其他方面权利，造成了党群、干群关系的紧张，对党和政府在基层的合法性产生严重侵蚀。征收社会抚养费，由于账目的透明度低，用途去向不明，直接影响了基层政府的形象，也是不争的事实。

因此，此次张艺谋超生罚款，相当数量的中国民众，在质疑征收社会抚养费是否合理的同时，更多的是质疑“现行生育政策”，即实施了30多年的以“提倡一对夫妇只生育一个孩子”为主要内容的生育政策^①，究竟还能走多远？其显著弊端对未来中国发展会带来怎样巨大的负面影响？一些社会有识之士认为，中国应当尽快废止以“提倡一对夫妇只生育一个孩子”为主要内容的“现行生育政策”，向普遍生育二胎甚至全面放开过渡。可能既有利于经济持续健康发展，又有利于促进家庭幸福与社会和谐，更有利于促进人口长期均衡发展和经济社会的持续发展。

^① 现行生育政策，是以提倡一对夫妇只生育一个孩子为主要内容，农村独生子女家庭可以生育二胎，生育政策口径大体为1.47，这在本书以后的分析中将进行全面阐述。

张艺谋超生罚款引发的对“现行生育政策”的质疑，且这种质疑的广泛性，使得有必要对现行生育政策，从其演变到逐渐形成进行认真清理。这其中的时间段，是从20世纪70年代末期至80年代初，生育政策发生的革命性的变化，即从“晚稀少”到“一孩化”，再到“独女户”前后13年时间。

20世纪70年代初实施的“晚稀少”的生育政策，其和风细雨所产生的巨大能量，在已经取得很好的社会效果的情况下，为什么会在70年代末期至80年代初发生突然改变，即从“晚稀少”向“一孩化”改变，再用几乎十年时间从“一孩化”向“独女户”过渡，其深刻的社会背景是什么？为什么会发生这样的改变，又付出了怎样的代价？并对当今中国和未来人口产生了什么样影响？中国妇女的生育水平早已经进入超低生育水平行列。就全球的情况分析，除中国外，世界上没有任何一个国家在生育率低于更替水平之后仍然限制生育。中国自1991年以来，早已经陷入了严重的低生育率陷阱。生育政策效果显现有几十年的滞后。在可预见的将来，生育限制的恶果会越来越加凸显。因而，认真探究这个影响到中华民族千秋万代的政策，其形成及确立的过程，对公共政策形成如何更加科学化提供了很好的案例，也为促进全面放开二胎，向自由生育过渡，改善人口结构，营造中国未来长期发展的良好人口环境提供理论依据。

第 ① 章

70 年代

——和风细雨的“晚稀少”生育时期

20 世纪 70 年代，中国人口出生率和总和生育率这两种度量指标大幅下降，被称为是近代以来世界生育史上下降的奇迹。从影响因素分析看，很大程度上可以归结为计划生育成效。此时的计划生育，主要不是依靠强迫命令、行政管控，而主要是通过和风细雨，通过提供相应的避孕节育服务，是在绝大多数育龄人群的理解和自愿基础上实现的。

——马赢通