



中国社会科学院老学者文库

中国人口政策效应评价与调整思路 (1949—2000年)

战捷◎著

中国社会科学出版社



中国社会科学院老学者文库

中国人口政策效应评价与调整思路 (1949—2000年)

战捷◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国人口政策效应评价与调整思路: 1949—2000 年 / 战捷著.

—北京: 中国社会科学出版社, 2018. 6

(中国社会科学院老学者文库)

ISBN 978 - 7 - 5203 - 2444 - 1

I. ①中… II. ①战… III. ①人口政策—研究—中国—
1949—2000 IV. ①C924. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 091082 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 琪
责任校对 王佳玉
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2018 年 6 月第 1 版
印 次 2018 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 13
插 页 2
字 数 165 千字
定 价 58.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

目 录

导 论	(1)
一 研究概述	(1)
二 研究框架	(4)
三 人口政策评价理论、方法和实践的统—	(8)
四 研究的局限性	(14)
第一章 人口与计划生育政策分期研究	(15)
一 人口休养生息时期(1949—1953 年)	(15)
二 提倡节制生育时期(1954—1957 年)	(20)
三 节制生育停滞时期(1957—1959 年)	(28)
四 “三年自然灾害”时期(1959—1961 年)	(32)
五 计划生育启动时期(1962—1965 年)	(34)
六 计划生育动乱时期(1966—1970 年)	(37)
七 计划生育恢复时期(1971—1978 年)	(40)
八 现行政策提出时期(1979—1983 年)	(49)
九 缓和渐变开口时期(1984—1987 年)	(69)
十 稳定现行政策时期(1988—1990 年)	(87)
十一 稳定低生育水平时期(1991—2000 年)	(97)
结 论	(107)

第二章 政策对人口增长影响的专家调查分析	(109)
一 研究方法	(110)
二 调查结果分析	(112)
结论	(117)
第三章 中国生育率下降的影响因素	(118)
一 生育率的影响因素分析	(120)
二 方法论问题	(122)
三 数据及质量评价	(125)
四 分析方法	(129)
五 模型的应用	(133)
结论	(136)
第四章 政策生育率的选择与人口预测	(138)
一 人口预测地位和作用的回顾	(138)
二 进行人口预测的意义	(145)
三 1990—2000年总和生育率估计	(147)
四 预测方案选择	(153)
五 预测结果	(155)
结论	(162)
附表	(163)
第五章 政策建议与调整	(175)
一 实施现行政策是国情的选择	(176)
二 调整现行生育政策是发展需要	(178)
三 选择调整时机,把握平稳过渡	(184)

四 现行生育政策调整的可行性	(186)
五 生育政策如何进行调整	(188)
参考文献	(192)
后 记	(198)

导 论

一 研究概述

本书主要研究了 1949—2000 年中国人口与生育政策发生发展的历史轨迹，并以翔实的资料、数据和方法论证了生育政策对人口发展的影响。本书将 50 年按照不同时期执行的不同人口政策划分为 11 个阶段或分期，这是我们研究的基础。通过分期告诉人们这 50 年的人口政策是什么、执行的结果又是怎样的、现实中出现了哪些人口问题。本书涵盖五部分内容。

（一）人口、生育政策的回顾与评价

本书以翔实的文献资料为依据，研究评价不同时期人口、生育方面的相关政策对人口控制产生的影响。历史是一面镜子。以史为鉴，鉴往知来，才有可能对人口政策在人口控制中的作用做出实事求是的评价。我们采用文献法，结合不同时期形成的人口政策及人口变动，特别是重大人口、生育政策的提出与实施，对历史事件进行了深入细致的分析研究，然后提出我们的看法。同时，我们从学术研究的角度，对过去不能直接面对的个别政策也做出了客观的评价，这是本书研究的独到之处。沿着这一变化趋势画出一条人口变动曲线，可以清楚地看到，任何一项人口政策

的提出都对人口变动产生过特定的影响,而且呈现一定的规律性。根据这一事实,得出初步结论:中国生育率快速下降主要是政策影响的结果。对这个定性分析结论,我们又做出了定量分析。为了验证政策对生育率的影响强度,我们邀请了国内 52 名人口学专家和计划生育工作者,采用德尔菲法(专家打分)为人口政策影响生育率的强度进行评估。这一大胆的尝试在国内尚属首次。其分析结果与我们的上述结论基本一致。同时,此调查结果也为下一步的定量分析提供了政策替代变量。

(二) 生育率影响因素分析

影响生育水平下降的因素有很多,要想较为准确地讨论各种影响因素的重要性和重要程度,即定量化的结论,必须在定性分析的基础上,正确运用恰当的统计分析手段。

在文献综述的基础上,考虑到数据的可得性,我们选择了影响生育率的主要因素——人口政策、人均 GDP、受教育程度、期望寿命及城市化水平作为解释变量,采用动态建模技术建立了生育率误差修正模型。将动态建模技术用于人口研究领域也是本书的大胆尝试。此方法可以有效避免伪回归,统计分析更精确,因而为研究得出可靠的结论提供了技术支持。

模型拟合的结果,较为清晰地勾画出了我国生育率受多元因素影响下降的过程。结论如下:

(1) 大力开展计划生育工作对有效遏制我国人口过快增长起到了决定性作用。

这一点与绝大多数学者及长期从事计划生育的工作者的看法极为吻合。

(2) 经济发展水平在我国生育率下降过程中起到了间接的推动作用。经济发展推动卫生、教育事业发展和改善人民生活、影响生育率下降,是客观的、渐进的、长期的。50 年间,

中国经济远没有达到足以使生育率自然下降的水平。究竟经济发展到什么水平生育率才会自然下降,这是非常值得研究的新课题。

模型模拟的结果表明,由于计划生育工作的开展,1971—1998年我国少出生了2.7亿人口,与国家计生委所做的研究(3.38亿)十分接近。

综合上述研究可以判断,既然在中国的人口转变过程中,人口、生育政策起着直接的、决定性的作用,那么未来的人口变动应该用什么样的政策加以干预,使其不突破人口发展总目标并有利于解决人口控制中出现的问题,就是中国人口发展的重大战略抉择。可以肯定,人口生育政策的选择和执行,对未来人口发展是十分重要的。

(三) 政策生育率的选择与未来人口预测

政策生育率是指在政策允许范围内的生育率。简单地说,允许生几个孩子与实际生育率不能等同。我们之所以关注政策生育率,正是因为人口、生育政策对生育率下降的影响起主要作用。只有当中国具备了生育率自然下降的经济社会条件时,政策对生育率的作用才会不存在。由此可见,政策生育率对未来人口变动至关重要。中国人口预测是随着人口发展、计划生育工作的需要建立起来的,人口预测可使人们预见未来人口发展趋势,为未来人口发展、计划生育工作决策提供依据。

本课题组基于人口预测经验,利用1982年、1990年和2000年三次人口普查资料,国家人口计生委有关专项调查资料,采用了两种生育方案进行预测。

第一种方案是总和生育率为1.68(2001年统计公报)的水平保持不变;到2010年增加到2.04;2011—2100年保持2.04不变。

第二种方案是采用参考意愿为 2.04,^① 假设总和生育率增至 2.04 的水平保持不变。

根据我们的预测,在不考虑多胎的情况下,即使允许夫妇双方生育两个孩子,到 2050 年总人口也只有 15 亿多,不会突破人口总目标。所以,允许夫妇双方生育两个孩子的政策选择是可行的。当然,这是政策生育率,应努力避免多胎生育的出现。而如果现行生育政策不调整,未来性别比偏高、人口年龄结构老化等若干问题,可能对未来经济社会发展产生非常不利的影响,由此应该把控制人口数量和解决人口控制后产生的问题放在同等位置。基于这一看法,我们对现行人口政策的继续完善提出了建议。

(四) 对策与建议

根据我们的研究和预测结果,我国长期执行低生育政策,虽然遏制了人口过快增长的势头,但同时也带来了人口结构失衡等诸多社会问题,有必要通过调整生育政策逐步加以解决。课题组一致认为,人口数量可调整的空间是存在的,群众也有需求,政策调整的客观条件已经具备。但什么时间调整、如何调整要从国情实际出发,综合考虑政策调整的可行性,选择符合我国实际的调整方式。

要“紧的合理、放的有序”,保持人口与经济社会协调发展。人口政策不允许失误,否则造成的后果将无法挽回。

二 研究框架

本书旨在对新中国成立至 2000 年半个世纪内人口、生育政策

^① 之所以采用 2.04 作参数,是因为参考了国家计生委宣教司“2002 年城乡居民生育意愿调查”的结果,意愿生育率为 2.04。它是在一定的经济、社会和文化因素影响下,人们对终身生育子女数的期望和需求。它既能反映理想生育子女数,又能找出生育意愿与政策生育率之间的差额,有利于确定政策。

的形成与实施过程，从理论与实践两个方面进行回顾考证和分析研究，并探索研究生育率下降到更替水平以下的主导原因。课题研究框架如下。

（一）运用文献法对人口政策做出回顾与评价

人口、生育政策是我们研究的起点和基础。首先是对新中国的人口、生育政策进行历史回顾和考证，以翔实的文献资料为依据，展现不同历史时期国家的重大决策及领导人的重要讲话。只有在尊重历史的前提下，才有可能对人口、生育政策在人口控制中的作用，做出确切评价。我们采用历史事件分析法，分析不同时期形成的人口、生育政策及其对应时期的人口变化。沿着这一变化趋势画出一条人口变动曲线，即可清晰地看到任何一项人口、生育政策对特定历史条件下人口发展的速度均产生了特定的影响，而且呈现一种规律性。这一认识能否成立是本书研究的重点，我们力求在研究中给出检验、求证的依据。

人类之所以对其自身的发展产生兴趣、倍加关注，其根源就在于人口与经济社会发展有着复杂的相互制约关系。这种关系在不同时期有着不同的内涵和形式：当人口制约生产力、经济发展时，人口必然居于主导地位。这时候的决策者更多的是思考如何使人口适应社会经济的发展，谋求运用有效的人口政策杠杆加以调整，化解人口压力，变阻力为动力。同样，当经济发展压迫人口、需要大量活劳动供给时，经济发展必然居于主导地位。这时候的决策者更多地关注社会经济发展，制定有利于人口增长的政策，以达到发展经济、改善劳动供给的目的。实践证明，人口与发展向来是同一天平上的两个砝码，无论是人口政策还是社会经济政策，都在发展中寻求平衡点。通过不同时期的政策调整，实现其更高层次上的协调发展。

我国历史上形成的人口超经济发展，使我们备受穷困之苦。

政界和有识之士都希望以最快速度实现理想人口目标,推动经济和社会发展。后来人口过快增长势头得到控制,生育率快速下降,既定人口目标实现。人口有效控制,也为经济的快速增长和综合国力的提高做出了贡献,使我国在全球化的竞争中成为不可忽视的力量;社会福利得到了改善,如卫生、教育、居民生活条件等的不断改善。由此可见,人类由自然生育转向有计划地生育,是人口政策演进过程的一种折射,也是人类文明的又一次飞越。以上所述,仅仅是我们根据人口控制的实践得出的理论思考,尚需要运用科学的方法做量化研究,方可得出符合实际的理论评价。

(二) 利用定量法分析生育率影响因素

影响生育水平下降的因素很多,要想较为准确地讨论各种影响因素的重要性和重要程度,必须在定性分析的基础上,正确运用恰当的统计分析手段,得出量化结论。在本项研究中,我们首先根据过去的研究对影响生育率的各种因素进行了讨论。接着对这些研究中所采用的统计分析方法的不足之处进行了分析,然后对动态建模技术的误差修正模型进行了简要介绍。在对数据采集方式及其来源进行说明后,我们给出了采用动态建模技术建立的分析模型。最后,利用该模型对20世纪70年代以来我国因实行计划生育而减少的出生人口进行了估算。分析表明,本研究的分析模型描述了过去我国生育率的演变规律,有助于正确区分各种影响因素在生育率下降中所产生的作用,弥补了传统统计学对生育率分析之不足。

(三) 运用预测法判断政策生育率的优化选择

政策生育率的选择对未来中国人口变动至关重要。中国人口预测是随着计划生育的推广而建立起来的,用以预测计划生育将给未来人口发展带来何种结果,以便决定采取什么措施控制人口

增长,并为制定人口战略和人口、生育政策提供科学依据。

我们的生育假设方案,是在对我国颁布的计划生育政策文件、法律的理解,以及近期妇女生育水平变动的基础上做出的。不是指不同生育政策下未来可能达到的生育水平,而是对现行生育政策下可能达到的生育水平的推测。

根据我们的预测结果,即使夫妇双方普遍允许生育两个孩子,到2050年总人口为15.15亿,并没有突破人口总目标。所以,允许夫妇双方生育两个孩子的政策选择是可以考虑的。当然这只是政策生育率,仍需要实行相关政策加以约束。否则,多胎生育的现象是可能的。如果现行生育政策不加以适度调整,未来人口发展将会面临一系列问题。这些问题可能对未来经济社会发展产生不利影响。也就是说,控制人口数量 and 解决人口控制后产生的社会问题是同时并存的。多位学者研究发现,韩国严格控制人口数量,当生育率达到超低水平后,再放开生育政策鼓励生育,但生育率仍然很低。中国同韩国的人口发展走势是否相同,那要由中国的国情决定。基于这一看法,本研究将对现行人口政策的继续完善提出我们的建议。

(四) 调整对策与建议

根据我们的研究和预测结果,课题组成员一致认为政策调整的客观条件是具备的,人口数量可调整的空间是存在的,群众也是有需求的。但是,什么时候调整、如何调整,则要从我们的国情实际出发,全方位地考虑政策调整的可行性。

(1) 生育政策调整基本原则必须界定清晰。调整并不是取消,而是完善之,使其在人口控制中起到调节器的作用。确切地说,通过生育政策的调整,使其既能有效地控制人口数量的增长,又有利于解决低生育水平带来的社会问题。生育政策要坚持“紧的合理,放的有序”的原则,确保人口与经济社会协调发展。

(2) 必须在认清我国未来人口发展形势的框架内, 预测政策调整的可行性。不能脱离实际, 特别是人口发展的实际。人口过多仍然是我国的首要问题, 未来几十年人口数量还将持续增长, 预计年均净增 1000 万人以上; 人口素质不高的状况在短期内难以根本改变; 劳动就业压力进一步加大; 人口老龄化问题更加突出; 人口与经济、资源、环境之间的矛盾依然尖锐。面对这样的人口形势, 不能掉以轻心, 人口、生育政策更不允许失误, 否则, 其失误后果无法挽回, 后人将指责我们弱智无能。

(3) 本课题组建议调整“提倡一对夫妇只生育一个孩子”的政策。对于综合治理人口的其他相关政策丝毫不可放松, 因其是允许生育两个孩子政策实施的保证, 也是政策进行调整的根本性原则。

(4) 政策调整可以采取“软着陆”方式, 即分地区、逐步放开生二胎政策。例如, 上海、吉林、辽宁、江苏等省、市人口自然增长率都在 3‰ 左右, 可以率先实行调整方案, 以免出生人口大起大落, 有利于缓解人口老龄化的冲击, 避免人口年龄、性别、家庭结构畸形发展所带来的诸多社会问题。

上述建议, 是我们依据研究结果提出的, 是否可行、能否调整, 只能做研究参考。

三 人口政策评价理论、方法和实践的统一

任何理论都是应实践需要而产生的。理论的功能就在于能够解释该领域所发生的现象, 向人们提供判断真伪、辨明是非的原则, 以适应指导实践。20 世纪初, 西方国家率先实现了人口类型的现代转变。近百年的人口转变过程及其呈现出来的复杂社会关系和现象, 迫切需要在理论上做出合理的解释。所以, 西方人口

理论率先步入殿堂，形成一整套理论和方法，为世界各国的人口发展和理论研究提供借鉴。发展中国家由于人口问题的速变性和普遍性，更需要人口理论的指导。许多学者开始运用西方人口理论及研究方法，解释、分析发展中国家的人口问题，进而出现了理论与实践的悖论，因为发展中国家的人口转变、人口问题不同于西方国家。对中国的人口转变、复杂的社会关系及人口问题的理论解释，我们归纳为两种：一种是用西方人口理论阐述；另一种是基于对中国人口现象的分析来论证、解释中国的人口问题。前者具有理论依据，但不能完全切合中国的人口实践；后者能够说明、解释人口现象但缺乏系统的理论支持。这说明，发展中国家的人口理论需要升华、创新和不断完善，形成能够解释经济不发达国家为何能在短短二十几年的时间里将生育率快速降下来的理论体系。已有学者提出“制度人口学”，即针对与制度和政策有关的现代和未来人口问题，努力为改进这些制度和政策提出建议。

课题组在回顾、分析 50 年人口发展的进程中认识到，影响生育率快速下降的因素是多元的。课题组筛选出计划生育政策、经济发展水平、受教育程度、死亡水平以及城市化水平等作为解释变量，对总和生育率的变化进行了分析。鉴于生育政策对生育水平的影响很难与其他影响因素分离开来，所以以往研究得出的结论往往引起争议。尽管学术界对生育政策影响我国生育水平的程度持不同看法，但对生育政策是我国生育水平影响因素之一并无任何异议。问题的难点在于，如何将生育政策影响生育水平进行量化分析。本书在研究中尝试采用德尔菲法（专家打分）对生育政策强度进行量化，而用此变量分析生育政策对我国生育水平的影响就科学、便捷得多了。模型运作的结果显示，在多因素中，政策因素起主导作用，经济、文化等因素为辅。这说明，发展中国家在经济社会尚未达到现代化的条件下，同样可以实现低生育率水平和人口再生产类型的转变，而不是尾随于现代化。西方学

者认为,人口转变的先决条件是经济社会的现代化,经济因素对人口变动的影响居于首位,而且有了成套、成型的理论和方法。但其解答不了中国人口发展、转变的复杂现象。

有学者曾经以上海市为例,说明经济发展了生育率自然就下降了。然而广州经济也发展较快,但其生育率仍然较高,这又是什么呢?这使人们陷入茫然之中。我们坚信,还是回到中国的客观实际中去,寻找中国人口快速转变的直接原因,更有说服力,更有现实性。我们的研究结论否定了西方的人口转变理论,西方的人口转变理论是经济决定论,它们只承认经济的主导作用,而否认非经济因素在人口转变中的作用。因此,它的理论缺陷就在于其对发展中国家的口现象和解决问题的政策,缺乏足够的解释力。在发展中国家人口转变的事实面前,只得归之为“神话”。

我们再举一些实例加以说明。1984 年国家计生委借“完善计划生育政策”之名,行“开小口,堵大口”之实,放宽生育政策,各省市相继制定了不同形式的规定,结果导致 1987 年总和生育率又回升到 2.78。按经济决定论的观点,此时中国的经济正处于持续发展时期,总和生育率也应随之持续下降。而事实恰恰相反,总和生育率非但未下降,反倒回升了。这说明,在中国能够直接影响生育率快速下降的决定因素并不是经济因素,而是多因素的结果,其中政策因素起着主导作用,所以政策因素具有更好的解释力。因为生育政策直接同人们的生育行为选择发生联系,而经济的持续发展直接同人们的生活方式、思想观念发生联系(有的西方学者称之为中介因素),对生育率下降的影响是间接的,通过医疗卫生条件的改善、教育程度的提高、生育价值的判断及生育观念的转变影响生育行为,这种影响是间接的、自然的、缓慢的。由此可见,用经济因素决定作用解释中国的低生育水平是困难的,缺少实际的解释力。

西方的人口转变理论是以现代化的不同阶段作为人口转变的

历史分期，是把经济因素作为人口转变决定性因素的人口学说。发展中国家可借鉴其科学成分和方法论，但不能将其视为灵丹妙药抑或尚方宝剑。应从本国国情出发，走自己的路。

总体来看，大多数学者认为，我国有效地实行计划生育政策，使人口过快增长的势头得到了有效的控制。1984年2月，原计划生育委员会主任钱信忠在亚洲议员人口与发展论坛会议上曾指出：“根据我国的经验，我深深感到，国家确定适合国情的人口政策和相应的法律，并且通过广泛的宣传、动员群众，使自己的人民自觉地贯彻执行国家的人口政策，是解决人口问题的战略措施。”他讲的是实话，中国人口出生率的快速下降，是在社会经济发展过程中成功地推行各项人口政策的结果。

在中国人口转变过程中，政策起着决定性作用，这在本书研究中得到了证明。我们采取模拟方式研究显示，20世纪70年代初，我国不开展计划生育工作（即假定生育政策力度为0），人口发展单纯接受其他因素的影响，生育水平也会呈现负增长趋势，到2000年前后，总和生育率可能下降至2.7左右。这一结果与其他国家之平均生育水平2.85（取简单平均数）十分吻合。利用上述模拟所取得的总和生育率，与我国这一时期的实际总和生育率比较相差很多，且人口规模将突破16亿。然而由于开展了计划生育工作，1971—1998年我国的总和生育率已降到更替水平以下，出生人口减少了2.7亿，一些计划生育开展得好的地方出现了人口负增长（这是本书通过多因素斜整方法评估的结果）。事实说明，生育政策对生育率的持续下降起了决定性作用。正如美国人口学家菲尼（Griffiteeney）所说：“中国生育率的迅速下降既令人惊叹又具有重大意义。因为中国是世界上人口最多的国家，是唯一超过10亿人口的国家，而反映政府政策创造性的生育率迅速下降，在人口大国受到的挑战更大，同时人口大国对世界人口增长的影响也更大。”可见，中国人口政策在生育率下降中的作用是世