



全国农业广播电视学校教材

计划生育政策法规 与宣传教育

中央农业广播电视学校 组编



中国农业出版社

全国农业广播电视学校教材

计划生育政策法规 与宣传教育

中央农业广播电视学校 组编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

计划生育政策法规与宣传教育/中央农业广播电视学校组编. —北京: 中国农业出版社, 2001. 11

全国农业广播电视学校教材

ISBN 7-109-07172-3

I. 计... II. 中... III. ①计划生育-政策-中国-广播电视教育-教材②计划生育-法规-中国-广播电视教育-教材 IV. C924.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 069864 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 沈镇昭

责任编辑 何致莹

中国农业出版社印刷厂印刷

2001 年 9 月第 1 版 2001 年 9 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm × 1092mm 1/16 印张: 7.5

字数: 164 千字 印数: 1~11 000 册

定价: 7.10 元

凡本版教材出现印刷、装订错误, 请向农业部农民科技教育培训中心教材部调换
联系地址: 北京市朝阳区麦子店街 20 号楼; 电话(传真): 65001194; 邮政编码: 100026

主 编	姜向群		
副 主 编	苑雅玲		
编 写 者	姜向群	苑雅玲	王丹瑕
指导教师	唐美健		

编写说明

由中央农业广播电视学校组织编写的全国农业广播电视学校人口与计划生育管理专业文字教材,包括《人口与计划生育统计》、《人口学与中国人口》、《计划生育管理》、《计划生育政策法规与宣传教育》、《计划生育技术与生殖保健》、《农村社会学》和《社会心理学》,全套共7册。

本套文字教材根据中央农业广播电视学校人口与计划生育管理中等专业指导性教学计划编写,编写大纲经国家计划生育委员会的有关专家审定。通过教学达到中等专业教育要求掌握的基本理论、基本知识和基本技能,培养面向21世纪,适应农村现代化建设需要,具有从事人口与计划生育管理工作能力的专门人才。

《计划生育政策法规与宣传教育》是人口与计划生育管理专业必备的一门应用性很强的专业课,是本专业课程体系中的一个重要组成部分。学习和掌握这门课程,是使学员掌握和提高建设有中国特色的计划生育管理知识和能力,具备从事计划生育工作所必需的政策法规及宣传教育素质的重要环节。

本套教材由中央农业广播电视学校唐美健任指导教师,负责组织编写并按照远距离广播电视教学要求对教材进行审定。

热诚希望广大读者对教材中不妥之处提出宝贵意见,以期进一步修订和完善。

中央农业广播电视学校

2001年7月

目 录

第一章 计划生育政策的基本内容	1
第一节 生育政策	1
一、生育政策的内容与含义	1
二、我国计划生育政策的内容	4
三、我国计划生育政策的形成过程	8
第二节 我国计划生育政策的措施体系	14
一、思想教育措施	15
二、行政组织措施	16
三、法律措施	17
四、经济措施	17
五、技术措施	18
第三节 计划生育政策管理	19
一、生育政策的管理	19
二、奖惩政策的管理	20
三、技术政策的管理	21
四、计划生育政策管理的特点	21
五、我国计划生育政策管理的原则	22
第四节 中国计划生育政策的巨大成就和经验	24
一、控制人口政策的显著成绩	24
二、我国计划生育政策取得成就的主要经验	30
三、实现稳定低生育战略的政策措施	31
第二章 计划生育法律法规	35
第一节 制定计划生育法律法规的意义和作用	35
一、计划生育立法的必要性	35
二、计划生育立法的重要意义和作用	37
第二节 制定计划生育法律法规的指导思想和原则	38
一、制定计划生育法律法规的依据和指导思想	38
二、制定计划生育法律法规的原则	39
第三节 我国计划生育法律法规的基本内容	41
一、计划生育法律法规工作的基本内容	41
二、计划生育基本法律法规的内容	41
三、我国计划生育地方法规的内容范围及建立的要求	43
第四节 计划生育法律法规的执行	44
一、保证计划生育法律法规执行的措施	44
二、计划生育行政执法中坚持的“七个不准”	45
三、执行计划生育法律法规的基本原则	46

四、计划生育司法	47
五、提高依法行政水平	49
第三章 计划生育宣传教育工作	54
第一节 计划生育宣传教育的地位和作用	54
一、计划生育宣传教育的含义	54
二、计划生育宣传教育的特点	55
三、宣传教育在计划生育工作中的地位	58
四、计划生育宣传教育的作用	60
第二节 计划生育宣传教育的内容和任务	61
一、计划生育宣传教育的基本内容	61
二、计划生育宣传教育的主要任务及其对象	63
第三节 计划生育宣传教育的基本原则、方法和途径	66
一、计划生育宣传教育的基本原则	66
二、计划生育宣传教育的方法	70
三、计划生育宣传教育的途径	73
四、计划生育宣传教育的组织协调工作	75
第四节 宣传内容和环境的组织	76
一、宣传内容的组织	76
二、情感宣传和理性宣传的不同运用	77
三、宣传环境的组织	78
第五节 计划生育宣传的目标与计划	79
一、计划生育宣传教育的目标及种类	79
二、计划生育宣传教育的计划	81
第四章 计划生育思想政治工作	87
第一节 计划生育思想政治工作的概念和对象	87
一、思想政治工作的概念和特点	87
二、计划生育思想政治工作的概念和类型	88
三、计划生育思想政治工作的对象	89
第二节 计划生育思想政治工作的原则	89
一、党性原则	90
二、实事求是原则	90
三、民主原则	90
四、循循善诱原则	91
五、言传身教原则	91
六、正面激励原则	91
七、讲求实效原则	92
八、与业务工作相结合原则	92
九、说服教育与组织纪律相结合原则	92
十、尊重、理解和关心人的原则	92
十一、综合效应原则	93
第三节 计划生育思想政治工作的方法	93
一、系统灌输的方法	93

二、自我教育的方法	94
三、个别教育的方法	94
四、说理的方法	94
五、讨论的方法	95
六、批评与自我批评的方法	95
七、群众路线的方法	95
第四节 加强新时期思想政治工作的基本途径	95
一、全面研究和掌握新时期计划生育思想政治工作的特点	95
二、跟随时代发展,采用先进方法,提高计划生育思想政治工作的效率	96
三、提高计划生育思想政治工作者的修养和水平	97
附录一 教学辅导大纲	101
附录二 计划生育技术服务管理条例	104
参考文献	108

第一章 计划生育政策的基本内容

本章的教学目的是，在讲解政策概念和作用的基础上，系统讲授我国计划生育政策的内容、含义以及重要作用，使学生对我国计划生育政策的主要内容有一个全面、系统的理解和掌握，熟悉现行的计划生育政策规定，学会在计划生育工作实践中运用政策去解决实际问题。

第一节 生育政策

一、生育政策的内容与含义

（一）生育政策的基本内容

1. 人口政策的概念和含义 政策是国家、政党为实现一定历史时期的路线和任务而规定的行动准则，在马克思主义基本原理指导下，从实际出发，制定和执行正确的政策，是社会主义建设和改革开放事业获得胜利的重要保障。

人口政策，是一个国家为了对本国人口发展过程施加影响和干预而作出的具有法律性的规定。一个国家制定什么样的人口政策，取决于这个国家的社会制度、经济发展、文化水平、人口发展状况和这个国家统治阶级的需要。

人口学家一般是把人口政策分为狭义人口政策和广义人口政策。狭义人口政策是指有关人口生产和再生产的政策，它包括婚姻政策、保健政策等。广义人口政策是指比人口再生产更广泛的人口与社会活动的政策，它包括：人口社会变动方面的政策，如职业、行业、城乡人口转化、人口城镇化等；人口自然变动方面的政策，如婚姻、家庭、生育、死亡等；人口迁移变动方面的政策，如人口的地区分布，国内、国际迁移、侨居等；人口社会化活动方面的政策，如普及教育、劳动就业、户籍管理、医疗卫生、退休安置、孤寡老人社会保障、残疾人社会保障等。可见，人口政策是由诸多相互联系、相互制约的政策所组成的一个政策体系。它渗透到全社会及每个家庭生活的全过程。

我国目前的人口政策基本内容概括起来说是“控制人口数量，提高人口素质”。

2. 生育政策的内容与含义 生育政策是指狭义的人口政策，是对人口生产和再生产的数量进行调节和指导的政策。这种政策的内容又可以分为两种：一种属于鼓励人口增殖的生育政策，其含义包括鼓励早婚、早育、多生育子女；另一种属于限制人口增殖的政策，其含义包括鼓励晚婚、晚育、少生育子女。

3. 制定生育政策的依据 生育政策制定的主体是国家。任何国家和政府在制定维护其统治地位和利益的生育政策时，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的客观现实出发的。在上述客观依据当中，经济依据是主要的、根本的，起着终极作用；其余的依据也都直接或间接受经济依据的制约。一切国家制定生育政策都有一个共同点，就是主要从经济因素出发，也就是从经济与人口发展相互

关系的现状出发。当然，国家制定生育政策并不仅仅从经济因素出发，同时也考虑其他客观依据。所以，综合考虑各种客观因素，乃是一切国家或政府制定生育政策的另一个共同点。正确地、科学地制定生育政策，应当从客观存在的一切依据出发，通盘考虑和权衡事物的全部联系，并从中找出本质联系。社会主义国家就是这样制定人口政策的。下面分别考察一下制定人口政策的各种客观依据。

(1) 经济和人口发展关系的状况 按照马克思主义理论，生产方式是决定社会发展以及人口发展的根本要素。再生产方式中，最活跃的、起决定作用的是生产力。因此，在一定的历史阶段上，主要是生产力发展水平决定着各该时期人口发展的状况。正是这个缘故，制定人口政策，主要从当时的生产力状况、经济发展水平出发。然而，仅仅考虑经济发展水平并不能正确制定生育政策。如果现时经济水平高的国家都仅仅从自己的生产力状况出发，似乎都要制定限制人口增殖的政策，因为作为一般趋势，经济水平高意味着科学技术发达，物质生产的增长主要依靠提高劳动力人口的质量。反之，如果现时经济发展水平低的国家也都仅仅从自己的生产力状况出发，似乎都要制定鼓励人口增长的政策，因为经济水平低往往意味着科学技术不发达，物资生产的增长主要靠增加劳动力人口。当今的事实恰恰相反，经济水平高的国家多是公开鼓励或倾向于鼓励人口增殖的国家，经济水平低的国家多是限制人口增殖的国家。原因在于经济发达的国家人口再生产大多进入“三低”（即低出生、低死亡、低增长）阶段，经济不发达的国家人口增势大多很猛烈。所以，正确制定生育政策，光考虑经济发展水平不行，一定要结合人口的发展状况，也就是说，一定要把经济发展水平与人口发展状况结合起来考虑，不可偏废。

社会过程是复杂的。经济发展与人口发展可能有各种不同的结合状况，从而，在其他客观依据相同的条件下制定的生育政策也不相同。有些国家，当其处在生产力发展水平低、人口增长十分缓慢的阶段，经济和人口的这种结合，客观上要求制定鼓励增殖的生育政策，以期达到加快人口增长，广增劳动力，促进本国经济和社会发展的目的。另外一些国家，处在生产力高度发达、人口再生产进入“三低”类型的阶段，经济和人口的这种结合，客观上也往往要求制定鼓励人口增殖的政策。但是，由于科学技术已经变成直接的生产力，对劳动力数量从而对增殖人口的要求程度大大减弱，以致带倾向性的鼓励增殖的生育政策应运而生。还有一些国家，生产力发展处于较低水平，但人口增长速度却很高，而且持续了多年，经济和人口的这种结合则往往要求采取大力限制人口增长的政策。这是因为人口剧增后造成儿童少年人口比例猛升，劳动力人口的经济负担加重，妨碍经济和社会的进一步发展。

经济和人口发展关系尽管有着不同的结合，但毕竟存在某种不依人们的主观意志为转移的客观规律。认识这种客观规律性，有助于制定科学的生育政策。

先从经济发展程度变动的规律性来进行考察。根据马克思主义理论，人类社会的生产力总是不断向前发展的，并且，总是由低级阶段向高级阶段发展，正是因此，经济发展程度总是越来越高、越来越发达。当然，这决不排除向前发展的过程中，由于种种主客观原因的干扰、阻挠以至破坏，因而可能出现停滞甚至倒退，但毕竟是暂时的，不具规律性的。再来考察一下人口再生产即时人口发展变动的规律性。人口再生产变动的规定性决定于社会经济规律的客观规律，大体上说，有什么样式和状况的经济，就会有什么样式和状况的人口再生产。人口再生产首先是一种社会现象和社会过程。既然经济发展程度愈益升

高是一种规律性的东西，那就意味着，它在发展过程中必然从主要依靠外延要素——劳动力人口、从而全体人口的数量及劳动时间的增加，日益走向主要依靠内涵要素——劳动力人口，也是全体人口的科学文化素质提高。也正是这个缘故，随着经济的不断发展，人口再生产的变动有越来越从数量增加转向质量提高的趋势和特点。而人口的低出生、低死亡、低增长就符合这一发展变化趋势。所以，高新技术水平与低出生、低死亡、低增长人口再生产类型相结合，乃是经济和人口结合的客观规律性。经济和人口的这种结合趋势基本上决定了生育政策的趋势，生育政策必将逐渐由主要调节和干预人口数量过渡到主要调节和干预人口质量。由此可以预见，提高人口质量将愈益成为生育政策的基本内容。

(2) 自然环境和人口的状况 自然环境是人口赖以生存和发展的自然基础。自然环境的质量状况如何对人口发展具有一定的影响。土地辽阔、气候温和、土壤肥沃、水源充足、山林面积广大、矿床资源丰富，可以容纳数量更多的人口生息，人口发展的余地就大得多。反之，人口发展的余地就小得多。所以，制定生育政策，决定人口的发展方向，也必须考虑本国的自然环境。

但这决不是说，制定生育政策在考虑自然环境时可以不结合人口状况。自然环境状况并不是一个绝对的概念，从某种意义上讲，如果不结合人口状况考察，就很难得出关于自然环境状况的正确结论。例如一个国家的自然环境状况十分良好，但人口数量过多，人口密度过大，按人口平均自然资源不多，那么，在人类开发和利用自然资源的能力还未达到很高水平的情况下，这样的自然环境状况就不能算是理想的。反之，自然环境状况表面看来较差的国家，如果人口少，按人口平均的自然资源充裕，这样的自然环境状况也很难说不好，何况人类认识和开发环境的能力还有很大潜力。因此，对制定生育政策说来，考察自然环境的状况，应从当前阶段环境和人口的结合状况出发。在地球上人口数量还很少，各个国家的人口密度都不大，自然资源都相当丰裕又大半未被开发的时期，采取鼓励人口增殖的政策是普遍的做法。

进入 20 世纪，尤其 20 世纪下半叶以来，世界人口增长空前加快，人口数量已经充分发展，自然环境和人口的结合状况在不同地区、不同国家出现了不同的局面。因此，大多数国家采取了限制人口过快增长的政策。当前，从自然环境和人口结合的状况考察，可以看到，只是那些地域十分辽阔，土地、山林和矿藏丰富，按人口平均自然资源仍然充裕，人口分布很不均匀的国家（如前苏联、澳大利亚等），仍然继续公开推行鼓励增殖的生育政策，或倾向于实行此种生育政策。也正因为自然环境与人口的结合状况已变得相当严峻，所以，今天，不管统治阶级鼓励还是限制人口增长，目的都在于通过自己的生育政策调节本国人口和自然环境的关系，使人口和环境的关系变得协调起来。

(3) 考虑各个民族的利益 人类是群居的社会动物，所以，还在阶级出现以前，人类社会就已存在人口共同体——氏族。氏族具有共同起源、共同风俗习惯、共同的生活特征、共同的居住地，以及获取生活资料的共同地域，并用血缘关系紧紧维系在一起。那时，为了同自然界作斗争，同其他氏族争夺生存空间，一切氏族都自然而然地从本族利益出发发展其人口，以求得生存和发展。这是原始社会的典型状况，也是人口发展必然从民族利益出发的雏形。

随着阶级、国家的出现和进一步的发展，最终产生一种具有共同语言、共同居住地、共同经济生活和某些共同的文化特征的稳定的人口共同体，这就是民族。从此，从民

族利益出发，成了一切民族发展自身人口的客观依据之一。资本主义发展到垄断阶段，垄断资产阶级及其政府从攫取最大利润出发，对内剥削本国人民，对外侵略扩张，却把自己打扮成民族利益的代表，把民族利益提到空前的高度。在发展人口的问题上也是如此。在人口领域，他们所谓的民族利益，究其实质，就是从资产阶级民族主义出发，对内压迫并限制少数民族人口的发展，对外掠夺和剥削其他民族的人口。

只有社会主义国家才能真正做到从国内各民族的根本利益出发制定生育政策。这是社会主义要求实现民族平等、加强民族团结、繁荣一切民族的本质特征所决定的。在社会主义制度，一切民族都生活在社会主义公有制条件下，已不再像资本主义制度那样分裂成对立的阶级，民族团结同社会团结、同建立在公有制和共同劳动基础上的劳动者大团结利益一致，民族之间再也没有统治民族与被统治民族之分，而是建立了平等互助的社会主义合作关系，民族繁荣变成了共同意愿。所以，只强调发展主要民族的人口而限制和排斥少数民族人口的发展，只强调提高前者的健康素质和科学文化素质而忽视后者人口质量的提高，都是和社会主义国家的本质不相容的。作为社会主义国家的一员，我国的生育政策一方面要求提高国内一切民族的人口质量，尤其重视提高少数民族人口的政治素质、健康素质和科学文化素质；另一方面，根据我国宪法，对少数民族也提倡计划生育，但在要求上适当放宽，各个民族自治区可根据本民族的具体情况颁布具体的规定。因此，我国的生育政策充分体现了民族平等、团结、各民族共同繁荣和民族区域自治的社会主义精神，是真正从各民族利益出发的典范。

二、我国计划生育政策的内容

（一）计划生育政策的含义 计划生育是指在公民中实行有计划的生育，使生育计划化。也就是根据社会经济文化发展和增强人民体质的需要，通过调整人口出生率的办法，实现人类自身生产的计划控制，有计划地生育子女。简而言之，计划生育就是有计划地生育子女。它是对人口的出生增长实行调节和控制，以实现人口与经济、社会和环境协调发展的社会政策。它是人类社会发展到一定文明程度后，为适应客观条件和自身发展而在家庭和社会范围内采取的调节生育的行为。包括：①一个家庭或一对夫妇有计划地安排生育子女的时间和数目，以适应家庭和社会的需要；②在一定社会范围内，有计划地安排人口的出生数量和确定生育对象，即对人口发展进行有计划的调节，使人口发展同社会经济和环境的发展相协调。在中国，实行计划生育是根据马克思主义关于物资资料生产与人类自身生产相适应的原理，结合中国国情而制定的重大战略决策。20世纪70年代初中国政府开始大力推行计划生育，1978年以后计划生育成为一项基本国策。《宪法》第25条规定：“国家推行计划生育，使人口的增长同经济和社会的发展计划相适应。”《宪法》第49条规定：“夫妻双方都有实行计划生育的义务”。婚姻法也规定，夫妻双方有实行计划生育的义务。

计划生育政策是我国生育政策的重要组成部分，是现阶段生育政策的核心内容。它从属于我国的生育政策，并且在生育方面体现和落实我国的生育政策，是实现人口控制目标的重要保证。计划生育政策就是党和国家为使人口增长与经济社会发展相适应，促进社会主义现代化建设，对全社会生育过程进行有计划的调节而制定的全民生育行为的准则。

人类社会发展史告诉我们，只有在社会主义制度下才能自觉地大规模地控制人口增长，防止人口生产的无政府状态，才能实行计划生育。也只有在社会主义制度下才可能制

定计划生育政策，所以，计划生育政策是社会主义制度的重要组成部分。社会主义国家的实践表明，并不是所有的社会主义国家都制定了计划生育政策。即使在我们国家，也并不是一确立社会主义经济制度，就立即制定计划生育政策，而是社会主义发展到一定历史阶段才制定计划生育政策。

(二) 我国计划生育政策的内容 为了实现党和国家的战略目标，我国确定了全国人口控制目标，制定了现阶段的计划生育政策。这就是：提倡晚婚晚育，少生优育；提倡一对夫妇只生育一个孩子。国家干部和职工、城镇居民除特殊情况经过批准外，一对夫妇只生育一个孩子。农村也要提倡一对夫妇只生育一个孩子，某些群众确有实际困难，经过批准可以间隔几年后生第二个孩子。在少数民族中也要实行计划生育，具体要求和做法由各自治区或所在省决定。为了对现行生育政策有一个全面正确的理解，有必要对生育政策的主要内容作以下阐述。

我国当前人口问题主要是人口数量多，增长速度快。过多的人口已成为经济和社会发展的—种压力和不利因素，因此，我国现阶段计划生育的基本政策是严格控制人口增长。计划生育的各项具体政策，都是为了贯彻执行和保证落实这一基本政策。

1. 调节妇女生育率的政策（人口生育数量政策） 根据我国国情特别是人口过多的现状，提倡少生，降低妇女生育率是我国现阶段生育政策的核心。

在现阶段，国家干部和职工、城市居民，除特殊情况经过批准外，一对夫妇只生育一个孩子，在广大农村也提倡一对夫妇只生育一个孩子，只不过照顾生两个孩子的而稍宽一些。我们应当认识到，提倡一对夫妇只生一个孩子，是我国在相当长的时期内必须坚持实行的人口生育政策，在这样一个特定的历史阶段，提倡一对夫妇只生育一个孩子是非常必要的。因为我们国家人口多，耕地少，底子薄，现在人口形势十分严峻，第三次人口出生高峰还要持续较长时间，为了有利于经济和社会的发展，有利于提高人民群众的物质文化生活水平，急需把人口出生率尽快的降下来。从1980年9月中共中央发出《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》以来，实践证明，这个政策在城市和工作基础比较好的农村是行得通的。我国从国情出发，提倡一对夫妇只生育一个孩子的政策，是一次大胆的实践，事实表明这个政策是成功的，对控制我国人口增长起到了重要的作用。

当然，从长远的观点和人口发展规律来看，一对夫妇只生育一个孩子，并不是十分理想的方案，也不是永久不变的政策。但是根据我国现阶段的具体国情，它又是必不可少的。这也是为了纠正过去在人口问题上的失误，尽快摆脱被动状态，不得不实行的政策。在现阶段必须大力提倡一对夫妇只生育一个孩子。

其次，对照顾生育第一个孩子的面要严格加以控制。现在，我们国家还不能照顾育龄夫妇普遍生第二个孩子。某些确有实际困难的群众，按照规定的条件，经过批准可以间隔几年生第二个孩子。目前，我国绝大多数农民希望生两个孩子，而且希望有男孩儿。但是，在现阶段，这种愿望还不能全部满足，是否照顾农村独女户生第二个孩子，则由各省、自治区、直辖市根据本地实际情况确定。

照顾农村独女户生第二个孩子，大多数人是赞成的。当然，在现阶段，农户只有一个男孩，也有一些困难，但是同独女户相比，总要好一些，国家希望农村只有一个男孩的家庭知情达理，服从大局，不要攀比。

照顾农村独女户生第二个孩子，并不违背男女平等的原则，更不是重男轻女。我们说的男女平等，是指中华人民共和国妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活各方面享有同男子平等的权利，并不是说男女在所有方面都无差别。应当承认，男女在生理等方面是有差别的，尤其在目前我国农村的生产方式、经济水平、社会福利条件等实际情况下，更要看到这种差别。照顾农村独女户生第二个孩子，正是在生产、生活上照顾独女户的困难。这样做恰恰是从实际出发，体现了党和政府对农民利益的关心。

照顾农村独女户生第二个孩子，并未全部满足广大农民的要求，但却解决了大部分群众中困难较大、生育第二个孩子意愿比较强烈的群众的问题，这样就解决了主要矛盾，从而解决了计划生育工作中的一大难题。

第三，在少数民族中也要实行计划生育。我国是由 56 个民族组成的国家。建国以来，少数民族人口增长速度一直高于全国平均水平。我国少数民族地区，由于历史原因和其他原因，大多数经济文化比较落后，而少数民族人口的过快增长，又给少数民族地区经济、文化的发展带来很大压力。应当看到，少数民族的繁荣昌盛主要是靠经济开发和大力发展文化教育及科学技术，而不是靠增加人口数量。少数民族地区开展计划生育工作的事实证明，少数民族实行计划生育，合理控制人口增长，有利于摆脱“越穷越生、越生越穷”的局面，有利于少数民族的全面发展，只要政策制定的合情合理，少数民族育龄夫妇也是愿意实行计划生育的。

在 55 个少数民族中，人口数量、经济发展、文化水平差异很大，因此，不能采用“一刀切”的生育政策，具体的生育政策应当根据各民族的实际制定。

目前，全国各地计划外生育的数量比较大，特别是在农村，有许多人不符合照顾生二孩的政策也生了二孩，还有不少人生三孩、多孩。所以，严格控制计划外二孩和多孩生育，是落实现行生育政策过程中一项非常艰巨的任务。

按照现行生育政策的规定，通过政策管理要达到：提倡一对夫妇只生育一个孩子，对确有实际困难的群众有计划地安排生育第二个孩子。严禁生育超计划的第二胎和多胎。具体要求是，农村比城市宽，少数民族比汉族宽。国家干部和职工，城镇居民，除特殊情况经过批准外，一对夫妇只生育一个孩子。

生育第二个子女的条件，各省、自治区、直辖市都根据当地的实际情况做出不同的规定。例如，有的省规定：一对夫妻应当只生育一个孩子。但符合下列情况之一的夫妻，经本人申请，县（含县级市、区）计划生育委员会审查批准，按照规定的生育间隔，可再生育一个孩子：

- （1）只有一个孩子，经市病残儿鉴定小组确诊为非遗传性疾病不能成长为正常劳动力的；
- （2）双方均为独生子女，并且只有一个孩子的；
- （3）婚后五年以上不育，并且女方 35 周岁以上，依法收养一个孩子后怀孕的；
- （4）再婚前一方只生育一个孩子，另一方未生育的；
- （5）再婚前一方丧偶生育子女在两个以内，另一方未生育的；
- （6）双方均为农民，其中一方是独生子女，并且只有一个孩子的；
- （7）双方均为少数民族，女方是农民，并且只有一个孩子的；
- （8）双方或女方是农民，并且只有一个女孩的；

- (9) 双方均为农民，其中一方是人口稀少的少数民族，并且只有一个孩子的；
- (10) 同胞兄弟两个以上均为农民，只有一人有生育能力的，并且只有一个孩子的；
- (11) 农民中的有女无儿户，其中招婿的一女，只有一个孩子的；
- (12) 双方均为农民，其中一方残废，相当于残废军人二等甲级以上标准，并且只有一个孩子的；
- (13) 双方均为海岛常住居民，并且只有一个孩子的；
- (14) 经省计划生育委员会批准的其他特殊情况。

有的地区按地理、经济状况不同，实行分类指导，对不同地区做出不同规定，由计划安排生育第二个孩子。

对少数民族，也提倡计划生育，在要求上适当放宽。一般允许一对夫妇生两个孩子，有的还可以生三个孩子，个别的还允许生四个，具体要求和做法，由各省和自治区根据当地实际情况制定。

2. 调整婚龄、育龄和生育间隔的政策 为了控制人口过快增长和有利于提高人口素质，要积极提倡晚婚、晚育。我国《婚姻法》规定：“结婚年龄，男不得早于 22 周岁，女不得早于 20 周岁。晚婚晚育应予鼓励。”这里讲的是法定婚龄的最低点，不是指最合适、最理想的年龄。低于法定最低年龄结婚是违反婚姻法的行为，必须予以制止。

关于晚婚晚育的年龄，国家规定，按法定的最低年龄推迟 3 年以上结婚（系指初婚）为晚婚，妇女 24 周岁以上生育为晚育。晚婚晚育可缩短妇女生育周期，拉大两代人的年龄间隔。青年妇女如果 20 岁开始生育，100 年内要生 5 代人，如果 25 岁生育，100 年内只生 4 代人。也就是说，青年妇女推迟 5 年生育，100 年内就可以少生一代人。这对控制人口数量具有十分重要的意义。

另外，青年人适当晚婚晚育，可以把精力集中到工作和学习上，在青年黄金时代打下较好的基础，有利于个人成长和增强本领，为社会主义事业做出更大的贡献。

晚婚晚育还有利于母婴健康，提高人口素质。一般来说，男青年到 22 岁，女青年到 20 岁，性机能和生殖机能虽已基本上发育成熟，但是身体的其他方面，如心、肺、骨骼等，要到 25 周岁左右才能完全发育成熟。如果在完全发育成熟之前结婚生育，就会影响自己身体的进一步发育，对婴幼儿的身心健康也不利。

值得注意的是，近几年来，我国晚婚晚育率出现下降趋势，早婚早育现象有所抬头，已经冲击了人口控制计划。对此，必须采取有力对策，更好的实行晚婚晚育的政策。

为了减缓人口增长速度和有利于母婴健康，生育第二个孩子与生第一个孩子之间要有一定的间隔，各地实际掌握的生育间隔为 3~4 年、5~6 年或更长的时间。要通过思想教育和采取各种措施，防止不够生育间隔的抢生现象发生。

3. 提倡优生的政策 优生，即生育智力和体质都优秀的下一代。在生好、养好、教好这三者之间，“生好”是前提，是先天性的因素，它主要取决于父母之间的遗传素质。这种遗传素质决定了一个人的智力和体质是否有成为一名优秀人才的可能性。因此，要避免有害的遗传因素，保证繁衍优秀的后代。国家禁止近亲结婚，对患有医学上认为不应当结婚的疾病的患者禁止结婚，以防止有先天性疾病的婴儿出生。我国新婚姻法明确规定：直系血亲和三代以内的旁系血亲禁止结婚。在我国，必须把优生列为计划生育政策不可缺少的组成部分。

4. 奖励和限制的政策性措施 国家的计划生育政策,要通过广大育龄群众的婚姻、生育行为来落实。在我国社会主义制度下,国家社会利益同群众的根本利益是一致的,但同每个家庭、个人的眼前利益和具体利益又存在一定的矛盾。因此,必须在小道理服从大道理、个人服从全局的原则下,采取思想教育和实施各项措施相结合的办法,积极协调国家同每个家庭的关系。为了保证人口生育政策的贯彻执行,各级政府制定一系列奖励和限制的规定,主要可归纳为以下几个方面:

- (1) 关于对实行计划生育者进行精神鼓励和授予各种荣誉的规定;
- (2) 关于报名终身只要一个孩子的母亲延长产假的规定;
- (3) 关于向独生子女父母发放奖励费和提高退休金的规定;
- (4) 关于独生子女在入托、入学、就医等方面予以优待的规定;
- (5) 关于对独生子女家庭在分配承包地、自留地、宅基地和城市住宅方面给以优待的规定;
- (6) 关于对计划外生育夫妇征收计划外生育费的规定;
- (7) 关于对计划外生育夫妇给以行政、组织处分和其他经济限制的规定;
- (8) 关于计划生育利益导向的一些做法,如实行计划生育养老保险和给予各种优惠、奖励等。

这些与生育政策相配套的社会经济政策的具体内容,各省、自治区、直辖市的规定和做法不尽相同,各地、市、县、区以至乡、镇、街道和村也可以根据本地实际情况作一些补充规定。

三、我国计划生育政策的形成过程

(一) 我国计划生育政策是马克思主义人口理论和中国实际相结合的产物 理论是行动的指南,是制定政策的依据。对一切社会主义国家来说,马克思主义人口理论是制定计划生育政策并赖以指导国内人口发展科学依据和理论基础。我国政府制定的计划生育政策,是对马克思主义人口理论及其基本观点研究、考虑和运用。在把马克思主义人口理论的基本观点具体运用到我国时,充分考虑并密切结合了我国的经济和人口发展实际。所以,概而言之,我国制定并实行的人口政策,是马克思主义人口理论与中国实际相结合的科学产物。

制定计划生育政策,应考虑和具体运用下列马克思主义人口理论的基本观点:

1. 社会生产方式决定人口发展,反过来,人口发展又对社会发展有影响作用。根据马克思主义人口理论的这个基本观点,我国政府制定计划生育政策时,考虑人口发展的方向、目标和内容,首先要充分地反映和符合社会主义基本经济规律的要求。这是因为,社会主义基本经济规律是体现我国社会主义生产方式的本质和主要特征,决定我国社会主义发展的一切主要方面,并且决定我国人口发展的主要方面和主要过程。我国计划生育政策充分反映社会主义基本经济规律的要求,就是表明,政策的制定和执行结果能够保证一切人口,即儿童少年人口、劳动力人口、老年人口在物质和文化需要方面都获得越来越大的满足。我国政府在制定计划生育政策过程中充分考虑了社会主义基本经济规律的要求,也就必定能够符合社会全体成员的个人利益、家庭利益,符合社会的当前利益和长远利益,从而,能够促进我国社会主义社会的发展。

2. 人类自身生产和再生产同物质资料的生产和再生产经常协调适应。我国政府在制定计划生育政策时,力求使劳动力人口的增长同生产资料生产的增长协调适应,使全体人口的增长同生活资料生产的增长协调适应,使人口的部门结构与国民经济各个部门的发展比例协调适应,使人口的职业结构同经济和社会的发展对各种职业的需要协调适应,使人口的地区分布与生产力的地区布局相适应,等等。正是因此,我国的计划生育政策才收到了促进人口生产和物质生产相互有计划地、协调发展的效果。

3. 着眼于人的全面发展。根据马克思主义人口理论的这个基本观点,我国政府在制定计划生育政策时,对人口再生产的调节、对各种人口结构的改善,其目的是保证新一代获得智力、体力和道德等多方面的发展,成长为身心健康、智力发达并富有共产主义理想和精神的崭新的一代。

4. 人具有生物属性和社会属性,其中社会属性对人类自身的发展具有决定性作用。因此,制定计划生育政策,确定人口再生产的数量方面和质量方面的发展方向时,不仅要考虑社会规律,也要考虑自然规律对人口再生产的影响作用。这里,主要指遗传、优生等生物学规律对人口再生产的影响作用。

从中国实际出发,概括地讲,一方面我国经济、科学和文化教育仍未摆脱落后的状态,另一方面,数量庞大的人口多年来一直以较快的速度向前发展,结果,造成经济同人口之间的矛盾。人口增长过多过快,与劳动就业、改善人民生活、普遍提高人民文化教育水平、加快积累、促进经济建设不相适应。

解决上述矛盾的主要途径,不言而喻,应是大力发展经济、科学和文化教育事业。而就人口领域来讲,则应该是制定并实施有计划地限制人口增殖的政策,才有助于缓和以至消除上述矛盾。我国计划生育政策的制定经历了五个大的阶段:第一阶段——控制人口思想的提出;第二阶段——人口政策萌芽;第三阶段——人口增长失去控制;第四阶段——人口政策开始形成;第五阶段——人口政策体系的最终形成并进一步完善。

(二) 我国计划生育政策形成的简要历史 在较长的时期内,我国人口数量过多、人口增长速度过快成为社会问题,也影响到国民经济的发展和人民生活水平的提高。20世纪70年代以来,我国开始实行人规模的计划生育政策,至今已经取得了令人瞩目的成就。但是,我国走上计划生育道路的历史却不是一帆风顺的。回顾这段历史对于理解我们今天的计划生育政策是有益的。

我国在历史上人口众多,解放前长期受帝国主义、封建主义和官僚资本主义的黑暗统治,文化和经济技术十分落后,人民生活极端贫困,在人口问题上长期存在高出生、高死亡和低增长的状况,因此,人口过多的问题并不十分突出。

全国解放后,社会主义制度优越性充分显示出来:长期的战乱局面结束,人民生活安定;土地改革后广大农民耕者有其田,需要劳动力;干部实行供给制,子女多有补助,执行的是多生育政策。同时,国家采取低工资、多就业的办法,使人民群众都有饭吃;加之社会安定,医疗卫生条件得到极大改善。结婚人数增多,人口出生率提高,死亡率大大下降,每年净增的人数急剧增加。

1. 建国初期的计划生育思想(1949—1952年) 从中华人民共和国成立到1952年,是国民经济恢复发展时期。“人多好事,而不是坏事”的观点,是当时我国人口问题上的主导思想。不可否认,在当时强调人的创造性、批驳中国人口太多的悲观论调时,忽视