

第一章 中国人口和计划生育 形势与趋势

第一节 1999 年度人口和计划生育状况

根据国家计划生育委员会计划生育统计报表的汇总结果^①，1999 统计年度（1998 年 10 月 1 日~1999 年 9 月 30 日）人口出生总数为 1276.5 万，比 1998 年度减少 7.71%，出生率降低 0.96 个百分点，降低幅度是近几年来较大的。由此推测，1999 年实际的人口出生率应比 1998 年有所降低。鉴于近年来人口死亡率比较稳定（约为 6.5‰），1999 年实际人口自然增长率也相应地比 1998 年有所降低。因此，可以预计，1999 年度人口的实际出生率和自然增长率都将分别低于其计划的 16.67‰ 和 10.11‰（见图 1-1）。

一、育龄妇女总量的变动

1999 年全国育龄妇女总量继续增加，达到 3.426 亿，比 1998 年增加了 224 万（增幅 0.66%），20~29 岁生育旺盛期妇女人数继续减少，为 1.06 亿，比 1998 年减少了 379 万（减幅 3.44%）（见图 1-2）。

① 截止到 1999 年 12 月底，国家统计局的人口变动抽样调查数据尚未公布，本章分析的数据主要来自国家计划生育委员会计划生育工作报表的数据汇总。

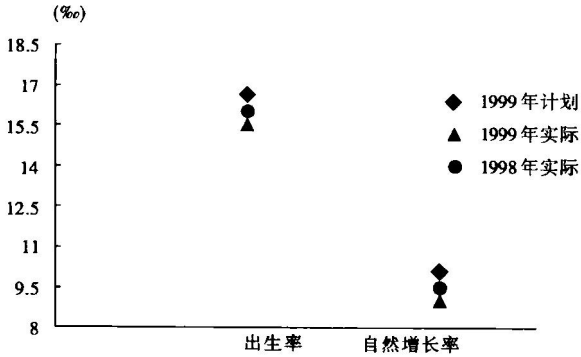


图 1-1 1999 年出生率、自然增长率示意图

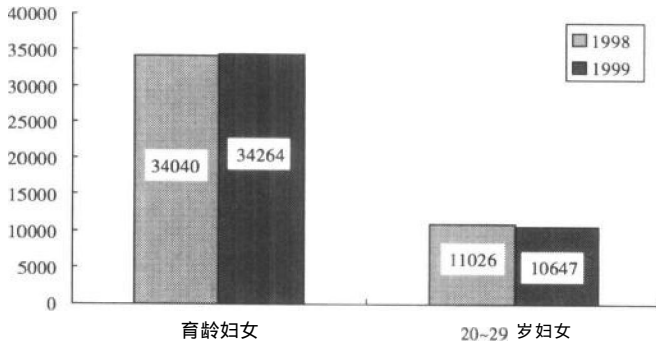


图 1-2 1998 和 1999 年育龄妇女总数对比 (万人)

二、女性初婚状况

1999 年统计年度全国女性人口晚婚率为 60.09%，与 1998 年基本持平。根据第 4 次人口普查女性分年龄人口数据及 1997 年全国人口与生殖健康调查的女性年龄别初婚率，估计 1999 年女性初婚人数应比 1998 年略有下降。而 1999 年计划生育报表统

计女性初婚人数为 771.6 万，比 1998 年同期增加了 16.1 万人（增幅 2.13%）。虽然 1999 年计划生育报表统计的女性初婚人数仍然偏少，但较之上一年有所增加，这说明初婚人数统计质量有所提高（见表 1-1）。

表 1-1 1991 年以来育龄妇女初婚人数对比

年 份	计划生育报表	民政报表	20~24 岁平均 单岁妇女人数	推算初婚数
1991	940.6	910.2	1244	1202
1992	892.2	916.0	1250	1193
1993	809.0	873.5	1230	1171
1994	848.1	889.7	1188	1138
1995	827.0	888.0	1137	1100
1996	831.3	890.9	1084	1058
1997	800.6	863.0	1030	1018
1998	756.2	837.5	981	983
1999	771.6	-	947	-

三、孩次率的变动

1999 年度出生孩次构成为：一孩率 73.50%（1998 年度为 73.97%），二孩率 24.89%（1998 年度为 24.03%），多孩率 1.61%（1998 年度为 2.0%）。与上年度相比，一孩率、多孩率继续下降，二孩率继续上升。

一般来说，国家计划生育委员会统计报表中的孩次率数字与实际状况有一定的出入，表现为低孩次的报表数字高于实际情况，而高孩次的报表数字则低于实际情况。从国家计生委每年对两个省的调查来看，农村地区统计报表中的一孩率平均高于实际检查结果 11.12 个百分点，二孩率低于检查结果 4.89 个百分点，多孩率低于检查结果 6.33 个百分点。利用上述数据修正 1999 统计年度孩次率，实际的可能情况是，一孩率约为 62.38%，二孩

率约为 30.78% ，多孩率约为 7.94%

在考虑到城乡人口比例及生育水平和孩次构成差异的情况下，1999年中国全部出生人口的一孩率应略有增加，多孩率应略有减少。由此推测，1999年一孩率应在70%以下，二孩率应在30%以下，多孩率应在5%左右。由于上述3个“率”的合计是100%，三者的关系会此消彼长，对其中之一任何的估算误差都会影响到对另外两个的估计

四、计划生育率

1999年计划生育率较1998年度上升近一个百分点，为94.06%，这个数字可能被大大高估了。根据历年国家计生委对两个省的检查，农村人口报表的计划生育率与检查结果的平均值相差约22.5个百分点，如果用这个差异修正1999统计年度的计划生育率，则其下限值约为71.56%。再考虑到城市出生人口所占的比例及城市人口的计划生育率，全国的计划生育率有可能在80%左右。

五、已婚育龄妇女避孕人数和避孕率

1999统计年度，全国已婚育龄妇女人数为2.48亿，避孕人数达到2.25亿，比上年同期增加224.9万，其中上环人数增加325.6万，结扎人数减少44.9万。已婚育龄妇女避孕率为90.59%，比上年同期下降了0.14个百分点。

已婚育龄妇女综合避孕率的统计报表数据历来偏高。根据“第四次人口普查”数据推算，1999年育龄妇女人数达到3.426亿。1997年人口与生殖健康调查结果显示，育龄妇女中已婚比例为79.1%，由此推算出1999年已婚育龄妇女应为约2.71亿，而报表的已婚育龄妇女为2.48亿，漏统约2300万。假设统计报表中上报的采取避孕措施的2.25亿已婚育龄妇女这个数字是真实的，则已婚育龄妇女避孕率为83%左右。

六、避孕方法构成

1999年已婚育龄妇女避孕方法构成为：男扎 9.27%，女扎 38.28%，宫内节育器 45.55%，皮下埋植 0.36%，口服及针剂 2.15%，避孕套 3.87%，外用药 0.31%，其他 0.19%。与上一年度比较，结扎使用比例有所降低（降低 0.75 个百分点），宫内节育器使用比例有所上升（上升近一个百分点），其他方法构成基本未改变。

七、计划生育手术

1999 统计年度计划生育手术量为 1836.4 万例，比 1998 年同期减少 149.4 万例，减少幅度为 7.52%。其中，上环手术为 1062.1 万，减少 6.73%，结扎手术量为 354.2 万，减少 2.54%，人工流产量为 205.7 万，减少 21.8%。

总的看来，1999 年的各项人口和计划生育指标与 1998 年相比，或基本持平，或保持着近几年来的变化趋势；1999 年的计划生育工作是在 1998 年的基础上继续稳定和发展的。不过，从人口结构上看，1999 年生育旺盛期的妇女人数比 1998 年有所减少，相应地，出生人数也应比 1998 年有所减少。因此，可以认为，1999 年的人口变动基本上顺应着近年来人口变动的趋势，是近年来计划生育工作的结果，当然，存在的问题也主要是过去问题的重演或进一步加剧。

第二节 近年人口和计划生育指标变动特点

一、总和生育率（TFR）持续多年低于更替水平

中国近年来人口变动的最大特征就是妇女生育水平连续多年

来维持在更替水平以下。根据各种对 90 年代以来中国妇女生育水平的调查和推算，中国妇女的生育水平自 90 年代开始便已降到更替水平以下（见表 1-2、图 1-4）。

表 1-2 国内外各机构估计的中国 90 年代 TFR 值

年 份	国家计生委 计财司	中国人口 信息中心	美国人口 咨询局	亚太经社	联合国(5 年)
1991	2.01	2.03	2.2	2.2	1.92
1992	1.84	1.82	1.9	2.2	
1993	1.83	1.81	2	2	
1994	1.81	1.81	1.9	1.9	
1995	1.78	1.78	1.8	1.8	1.8
1996	1.81	1.8	1.8	1.8	
1997	1.82	1.82	1.8	1.8	
1998	1.82	1.85	1.8	1.8	

不过，部分学术界的专家 and 实际工作部门的人士认为，国家统计局公布的数据可能偏低，上述总和生育率的估计因而也是偏低的。那么，对近年来中国人口的生育水平到底应该作何估计呢？综合对以下因素的分析，应该说，中国妇女的生育水平在 90 年代以来至少说是 90 年代中期以来维持在更替水平以下的看法是靠得住的。

——随着 90 年代中国计划生育工作的不断深入，现行计划生育政策（就全国而言，相当于总和生育率为 1.6）在越来越多的地方得到比较严格和比较好的执行，生育水平在 1990 年总和生育率为 2.17 的基础上有明显下降是理所当然的；

——国家统计局公布的数据是在各省调查的结果上充分地考虑了调查误差和抽样误差后上调的数据，即公布的数据已经考虑包括了由于虚假、瞒报可能造成的“水分”（即遗漏的出生人口）；

——国家统计局历年的调查，尤其是 1995 年 1% 人口抽样调查（即“小普查”）的数据所反映的结果和变化特点十分一致；

——国家计生委的多次调查（包括每年对两个省不打招呼、直接进村入户的检查和大规模的“清理清查”）的结果并未超过国家统计局公布的数据；

——许多省（包括山东、江苏、浙江、四川、东北三省等多年来计划生育工作水平一直很高的一类省和湖南、河南、陕西等近年来检查、抽查力度比较大的省）的各种检查、抽查的结果，也没有突破国家统计局公布的数据。

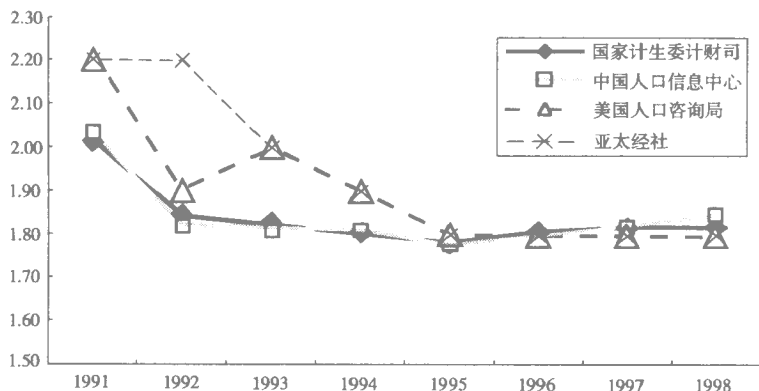


图 1-3 各机构估计的 90 年代以来中国 TFR 变动状况

因此，国家统计局公布的数据似乎应该是妇女生育水平的“上限值”，以这样的数据为依据来分析中国人口的生育水平应该是可靠的。那么，全国连续多年的妇女总和生育率低于更替水平意味着什么？

首先，这意味着“中国已进入低生育水平时期”的判断是可靠的，有把握的。某一年总和生育率降低到更替水平以下可能是偶然的，但多年的连续下降，则使人有理由相信数字的可靠性。因此，如果在 90 年代初期说“中国已进入低生育水平时期”尚

有些“犹抱琵琶半遮面”，而“连续多年”后再讲这句话，就完全可以理直气壮了。

其次，这意味着中国控制人口增长的工作（它多年来一直是计划生育工作的最为重要内容）已经取得了根本胜利，发生了质的飞跃，中国人口发展实现了历史性转变。尽管由于人口结构的原因，目前乃至今后二三十年内中国每年出生的人口数量仍然多于同年死亡人口的数量，人口总量仍将增长，但是，只要保持“总和生育率低于更替水平”，子女一代便不足以“替代”父母一代，人口增长的势头便被遏制住了，人口增长的速度就将逐步减缓。现在已经能够看到一线“曙光”——中国人口将在下个世纪30年代停止增长（预计届时全国人口总数将在15~16亿之间），并很快转入负增长时期，人口总量将逐年减少。这是中国三代领导人和一切关心中国人口问题、关注中国人口发展趋势的人们多年来梦寐以求的希望，也是广大计划生育工作者多年为之奋斗的目标。

再次，这意味着全国绝大多数省份（尤其是人口大省）的计划生育工作多年来稳步发展，人口增长得到有效控制，即绝大多数省的总和生育率也是稳步降低并低于更替水平的。尽管有的地区总和生育率还比较高，有的地区的总和生育率可能还出现了一点波动，并且各地区工作发展的不平衡性将始终存在，但是，局部地区较高的生育水平和生育率波动毕竟没有影响到全国生育水平的变动趋势，并使之发生“逆转”。因此，对各地90年代以来计划生育工作的成绩，应当充分予以肯定。

最重要的是，这表明90年代以来党中央、国务院有关计划生育工作的各项决策和一系列方针、政策是非常正确的，各级党政组织和计划生育部门的工作是卓有成效的，包括行政制约措施在内的各项推行计划生育的措施的实施是成功的。从这个意义上讲，对生育水平是否低于更替水平的判断绝不只是对一个数据的认可与否定的问题。

二、育龄妇女避孕率维持在较高水平

90年代中国已婚育龄妇女的避孕水平与80年代相比有较大提高,从1982年的69.7%提高到1992年的83.4%,之后,一直稳定在这个较高的水平上(见图1-4),并且长效措施(结扎、上环)的比重超过92%(见表1-3),已经生育二孩及以上子女的妇女几乎全部结扎这为90年代有效防止计划外(尤其是多孩)怀孕和出生,降低生育水平,起到了重要的作用

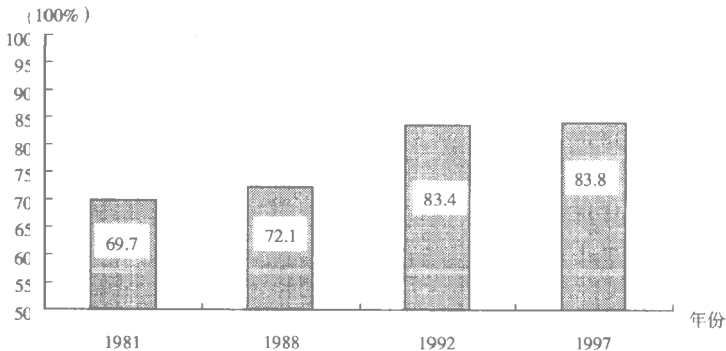


图 1-4 中国已婚妇女综合避孕率

表 1-3 90 年代中国节育方法构成

避孕节育方法构成	单位	1990年	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年
男性绝育	%	11.8	12.1	11.8	11.4	10.9	10.6	10.2	9.2	9.6	9.27
女性绝育	%	37.5	38.9	41.7	40.3	40.2	39.9	39.5	40	38.7	38.3
宫内节育器	%	40.6	38.9	40.1	40	40.7	41.7	42.5	43.4	44.5	45.6
皮下埋植	%	-	-	-	-	0.2	0.3	0.4	0.5	0.4	0.36
口服药	%	5	4.83	3.8	3.6	3.2	2.9	2.8	2.1	2.4	2.15
避孕套	%	3.68	3.87	2.1	3.6	3.8	3.8	3.8	4	3.8	3.87
外用药	%	0.85	0.84	0.3	0.6	0.6	0.5	0.5	0.2	0.4	0.31
其他	%	0.62	0.51	0.3	0.5	0.4	0.3	0.3	0.6	0.2	0.19

90 年代以来，在避孕率保持稳定的同时，妇女的避孕方法构成在悄悄地发生变化。结扎的比重逐渐下降，使用宫内节育器的比重逐渐上升，这是近年来生育二孩和多孩妇女人数逐渐减少（相应地结扎人数减少），而原来年龄较大且生育了两个或两个以上孩子的妇女（其中结扎人数较多）逐渐退出育龄期的结果。

三、人流引产数量持续下降

1991 年全国已婚育龄妇女共做人工流产 1126 万例，其中引产 344 万例。到 1999 年，按计划生育报表统计，人工流产数降为 206 万。虽然近几年卫生部门统计的人工流产数大大高于计划生育部门的报表数据（大约高出一倍，分析原因，一是卫生部门的统计数据包括一部分未婚妇女的人流数，二是计划生育部门的统计数据中有一定的遗漏），但两个部门的统计数据都表明人工流产的数量持续下降，这说明落实“三为主”和孕前型管理的工作逐年有所进步（见图 1-5）。

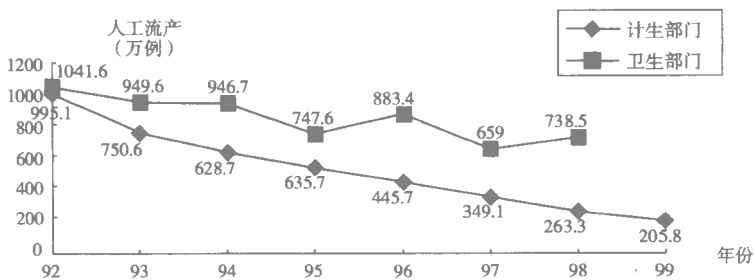


图 1-5 1992 年以来人工流产数变化情况

四、妇女平均初婚年龄稳步提高

90 年代大抓晚婚晚育，使妇女的平均初婚年龄从 1991 年的 22.23 岁逐年提高到 1998 年的 23.57 岁（见图 1-6），与此相

应，早婚率呈下降趋势，晚婚率也有所提高。

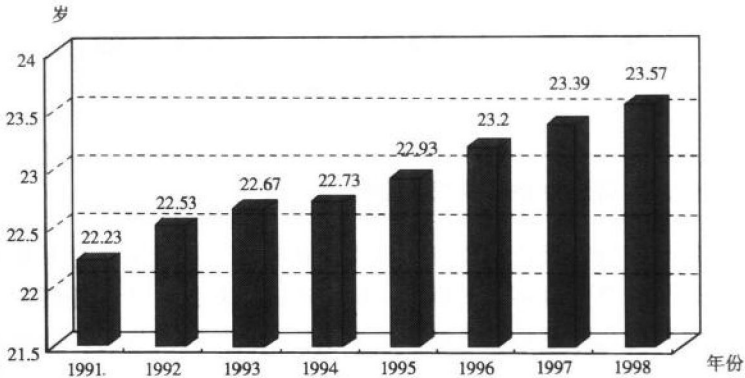


图 1-6 1991 年以来妇女初婚年龄变动趋势

五、人口指标的地区差距逐步缩小

虽然各地计划生育工作的不平衡性始终存在，但从出生率、总和生育率、多孩率 3 项指标的变化看，最高的省和最低的省之间的差距缩小了（见表 1-4）。

表 1-4 90 年代 3 项指标各省差距比较

指 标	年 份	最高与最低之差
出生率	1990	16.13
	1998	13.74
TFR	1990	1.71
	1998	1.56
多孩率	1990	43.69
	1998	18.85

注：未包括西藏。

第三节 人口和计划生育工作中的 主要问题

一、人口出生统计漏报现象比较严重

如果以国家统计局公布的出生数作标准，则计划生育系统统计报表的出生数每年大约漏报 25~30%。这是一个相当高的比例，而且近几年还呈上升趋势（见表 1-5）。应该指出，虽然随着近年来基层基础工作（包括各项统计管理制度）不断加强，各地的统计“水分”逐年减少，而且许多省也对以国家统计局公布的数据作为衡量计划生育报表“水分”的标准提出疑问，但在没有更为可靠标准的情况下，国家统计局公布的数据毕竟是一个重要的参照标准。况且，由于种种原因，计划生育报表的确存在不小的“水分”，对此应当保持清醒的头脑。

表 1-5 1991 年以来计生部门与统计部门出生人数比较

单位：万人，%

年 份	国家统计局	计生部门	漏报率	年 份	国家统计局	计生部门	漏报率
1991	2258	1697.1	24.8	1996	2067	1455.3	29.6
1992	2219	1595.5	28.1	1997	2038	1388.3	31.9
1993	2126	1569.6	26.2	1998	1991	1383.1	30.5
1994	2104	1574.9	25.2	1999	1950*	1276.5	34.5
1995	2063	1521.3	26.3				

* 估计数。

二、全国数据与省级数据不吻合

90 年代每年国家统计局公布的全国人口变动数据与各省的

数据都不吻合。以总人口为例，各省的总人口之和小于全国的总人口数，且这个差距逐年扩大，到 1998 年底已达 1212 万人。出生率也类似，全国的出生率不等于各省出生率的加权平均值以 1998 年为例，如果以 31 个省的出生率加权平均计算，则全国的出生率平均水平为 14.03‰。绝大多数省的出生率都低于国家统计局公布的全国 16.03‰ 的水平，这是不是能够说绝大多数省的出生率低于全国平均水平呢？恐怕还不能这样说。即使按 14.03‰ 的“全国平均水平”，目前，全国仍然有 16 个省的出生率高于这个“平均水平”（见图 1-7）。

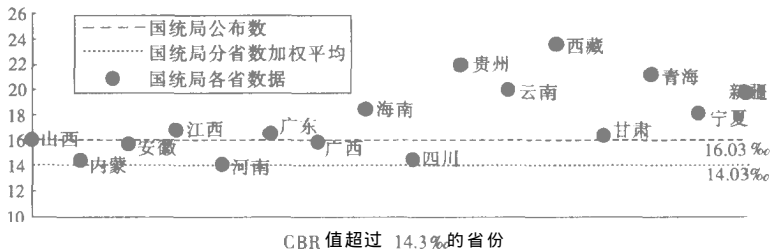


图 1-7 1998 年全国与各省出生率对比

三、连续多年手术拖欠

90 年代以来，计划生育手术逐年下降。一方面，由于出生人数逐年减少，需要上环和结扎的对象数相应减少；同时，由于避孕率与 80 年代相比提高较多，并且在高水平上保持稳定，加之基础工作得到加强，查环查孕形成制度，提高了避孕的有效率，计划外怀孕人数减少，人流引产的手术量也相应减少。另一方面，如果我们把当年有生育现象的妇女人数和实施人流引产的妇女之和作为当年应落实避孕措施的人数，再对比当年落实避孕措施人数，则发现，1994 年以来每年的上环、结扎手术拖欠数

量都在 500 万以上（计算时扣除了当年新增的采取其他避孕方法的人数），拖欠率在 23~26% 之间（见表 1-6）。

表 1-6 1994 年以来计划生育手术拖欠情况

年 份	出生数 (万人)	人流引产数 (万例)	结扎上环数 (万例)	其他避孕 方法比例 (%)	其他避孕 方法数 (万例)	拖欠量 (万例)	拖欠率 (%)
1994	2104	628.7	1874.1	7.4	201.4	657.2	24.1
1995	2063	535.7	1791.3	7.1	184.2	623.1	24.0
1996	2067	445.7	1752.4	7.1	177.9	582.4	23.2
1997	2038	349.1	1610.3	6.8	162.2	614.6	25.7
1998	1991	263.3	1502.8	7.2	162.3	589.2	26.1
1999	1950 *	205.8	1416.3	6.9	148.8	590.7	27.4

* 估计数

注：拖欠率 = $1 - (\text{当年上环数} + \text{当年结扎数}) / (\text{当年出生数} + \text{人流引产数} - \text{其他避孕方法人数})$

四、流动人口的计划生育问题

关于流动人口生育水平的高低，目前存在两种判断。1997 年生殖健康调查结果表明，流动人口的生育水平低于不流动的人口，人口流动是有利于减少出生的。但是，许多省在今年“清理清查”中发现，外出人口的生育水平高于本地户籍人口。目前，尚缺乏可靠的资料去判断孰是孰非。流动人口的生育水平难以确定，给分析、把握全国的人口形势造成很大的困难。一些人口专家甚至认为，在流动人口生育水平还不明确的情况下，“中国是不是真的达到了低生育率，仍然是一件值得怀疑的事”。流动人口的计划生育管理也一直是计划生育的主要难点问题之一。

五、出生性别比居高不下

90 年代以来，中国人口出生性别比一直居高不下，且有逐

年上升的趋势，计划生育统计报表中的出生性别比近几年一直是 113。同时，国家统计局人口变动抽样调查的出生性别比数据也很高。安徽、湖北、海南、广西、江西、广东、福建、四川、云南等省的出生性别比多年来均高于全国平均水平。

综上所述，上述 5 个方面的问题均反映在全国的数据中，说明它们不是存在于个别地区或少数省、市的问题，而是比较普遍的全国性问题。这些问题能够存在多年，说明产生问题的原因十分“顽固”，解决起来并不容易；而且，这些问题并没有因为计划生育基层工作的不断加强，工作水平的不断提高而有所改变，这说明它们受到计划生育系统以外的因素和环境的影响很大。应当承认，到目前为止，人口和计划生育部门对这些问题的分析和研究还远远不够，所提出的解决办法也没有取得明显成效，这就为今后的人口和计划生育工作提出了更高的要求。解决这些问题，一是要有较长期的打算，二是要进一步深入调查研究，提出切实可行的解决办法，三是要动员社会各方面力量，共同努力，把各种解决办法落到实处。

第四节 2000 年人口和计划生育趋势

一、维持低生育水平的任务仍然艰巨

虽然中国已经进入了低生育率时期，但要稳定这种低生育水平并不是件容易的事情。据初步估算，中国现有一孩育龄妇女 8600 万，比 90 年代初期增加了 2300 万（增加 36.51%）。因此，如果政策放宽或者计划生育工作放松，那么，短期内二孩出生人数将大量增加，出现所谓二孩出生“堆积”现象，妇女生育水平将大幅度上扬。

如果 2000 年后中国实行普遍生二孩的政策，或者由于计划

生育工作放松造成妇女普遍生两个孩子，那么，生育水平将迅速攀升。由于出生人口大量增加，2010年中国总人口将突破14亿大关，2020年前将超过15亿，人口将继续保持增长势头。

目前，中国生产力发展总体水平不高，社会保障不健全，落后的传统观念还在一定程度上存在，人们的生育意愿并没有发生根本转变，目前的低生育水平主要是强有力的行政手段的结果，今后稳定低生育水平的任务十分艰巨。这主要是因为：

——独生子女领证的比例不高。1990年末中国独生子女领证数为3789万，1999年这个数字为5457万人。1991年以来，中国实际领证人数只占应领证人数的53%，即将近一半的人应领证而未领证。如果考虑到城市独生子女领证的比例较高，则农村的领证率可能大大低于50%。造成领证率低的原因可能有许多，如宣传不到位，群众不知道要领证，基层政府因负担不起独生子女奖励优惠措施所需费用而不愿发证等等，但不可否认，一些群众因想生二孩而不愿领证是一个重要原因。

——群众退出二孩指标的比例极小。目前符合二孩条件的夫妇退出二孩指标的比例极小，在许多地方，这个比例不到1%。这说明绝大多数人生二孩的愿望极强：只要政策允许，他们还是想要生两个孩子。

——二孩户中双女户比例偏低如果所有妇女均按照现行政策生育，那么，在农村地区，只有两个女儿的妇女（简称“双女户”）在全部二孩妇女（简称“二孩户”）中的比例应该在50%左右（假定出生性别比基本正常）。但是，很多地区这个比例很小，甚至不足10%。导致双女户比重低的原因不外乎两个方面。一是二孩生育很普遍，许多生了一个男孩的妇女又生了第二个孩子；二是许多生了两个女孩的妇女又生育了多胎。从这个情况看，农村中“儿女双全”、“生男”的观念还很强。如果计划生育工作稍有放松，则将导致生育水平反弹。

——生育水平受经济发展水平制约。中国多年来下大力气抓

计划生育工作，这是生育水平迅速下降的主要原因，但是，妇女的生育水平，包括计划生育工作本身，要受经济社会发展水平的制约。国家统计局公布的历年数据都表明，经济发达的地区，生育水平往往也较低，反之亦然。这同世界的格局完全一样，低生育水平一般需要较高的经济社会发展水平的支持。目前生育水平较低（TFR 低于全国平均水平）且经济较发达（人均 GDP 高于全国平均水平）的只有北京、上海、天津、浙江、福建、江苏、辽宁、山东、黑龙江等 9 个省，约占总人口的 29%。可以认为，在这几个地区，低生育水平已基本稳定，而占总人口 7 成以上的其他地区，要么低生育水平或者很不稳定，要么计划生育发展滞后，要么还处在经济发展和计划生育工作“双滞后”的状态。

虽然维持目前的低生育水平有一定困难，但只要坚持计划生育的基本国策不放松，在今后一段时间内，中国人口和计划生育指标变动仍将保持 1990 年代以来的趋势和特点。

二、出生人口数将继续减少

出生人数既取决于生育水平（总和生育率）的高低，又受育龄妇女数量及年龄构成的影响。

（一）生育水平的变动趋势

生育水平的变动趋势要分孩次进行讨论。在正常情况下，一孩总和生育率应该接近 1（0.95~0.98）。由于许多妇女在 80 年代中后期“抢生”一孩，中国 90 年代初期的一孩总和生育率曾一度低于正常水平。到 90 年代中后期，一孩总和生育率逐步回升到正常水平。随着社会的发展和人们婚育观念的变化，选择终身不要孩子的夫妇可能会越来越多（特别是在城市地区），今后一孩总和生育率会有所下降，可能会稍稍低于目前的水平。

从二孩总和生育率来看，中国绝大部分省（区、市）的《计划生育条例》规定，夫妇双方都是独生子女时，可以照顾生两个