

图书在版编目(CIP)数据

人口政策学 刘国辉等著 郧-成都:四川人民出版社,

2011.12

陈月星苑京蜀京远京远京苑

I 郧队... II 郧温... III 郧队口政策—研究—世界

IV 郧队郧康质

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第 郧队郧号

郧温郧温郧温郧温郧温郧温

人口政策学

刘国辉 王学义 刘鸿

责任编辑
封面设计
技术设计
责任校对
责任印制

谢 雪
彭小柯
古 蓉
何秀兰
李 剑 孔凌凌

出版发行

四川出版集团 (成都槐树街 郧号)
四川人民出版社

网 址

郧队郧温郧温郧温郧温郧温
郧队郧温郧温郧温郧温郧温
郧队郧温郧温郧温郧温郧温

防盗版举报电话

(郧队郧温郧温郧温)

印 刷

四川锦祝印务有限公司

成品尺寸

郧队郧温郧温郧温郧温

印 张

郧队郧温

插 页

源

字 数

猿队千

版 次

郧队郧温年 远月第 郧队版

印 次

郧队郧温年 远月第 郧队次印刷

印 数

郧队 猿队册

书 号

陈月星苑京蜀京远京远京苑 猿队远

定 价

猿队元

■ 著作权所有·违者必究

本书若出现印装质量问题,请与工厂联系调换(郧队郧温郧温郧温)

目 录

第一章 人口政策学概论.....	(员)
一、人口政策学的研究对象和方法.....	(员)
二、人口政策的基本分类和体系特征.....	(员)
三、国内人口政策概述.....	(员)
四、国外人口政策概述.....	(猿)
第二章 当代中国马克思主义关于人口政策的 基本思想.....	(源)
一、马克思主义人口理论与中国人口政策.....	(源)
二、毛泽东关于人口政策的基本思想.....	(远)
三、邓小平关于人口政策的基本思想.....	(苑)
四、江泽民关于人口政策的基本思想.....	(愿)
五、胡锦涛关于人口政策的基本思想.....	(怨)
第三章 人口再生产类型转变政策.....	(员)
一、人口再生产类型转变的基本理论 及政策指向.....	(员)
二、内推型人口再生产类型转变政策.....	(员)

三、外推型人口再生产类型转变政策.....	(页码)
四、混合型人口再生产类型转变政策.....	(页码)
第四章 人口素质(质量)政策.....	(页码)
一、人口素质的基本理论及政策指向.....	(页码)
二、人口素质政策的基本内容.....	(页码)
三、人口素质政策需要注意的相关影响因素.....	(页码)
第五章 人口结构政策.....	(页码)
一、人口结构的基本理论及政策内容.....	(页码)
二、人口的自然结构政策.....	(页码)
三、人口的地域结构政策.....	(页码)
四、人口的社会经济结构政策.....	(页码)
第六章 人口分布、迁移、流动与人口城市化政策.....	(页码)
一、人口分布、迁移、流动与人口城市化概释 及政策指向.....	(页码)
二、人口分布政策.....	(页码)
三、人口迁移政策、人口流动政策及人口城市 化政策.....	(页码)
第七章 老年人口政策.....	(页码)
一、世界老年人口问题与老年人口政策的 基本框架.....	(页码)
二、健康老龄化的老年人口政策.....	(页码)
三、人口老龄化与老龄产业政策.....	(页码)

第八章 妇女人口发展政策.....	(四〇八)
一、 妇女人口发展政策的现实依据——妇女 人口发展困境.....	(四〇八)
二、 妇女人口发展理论及政策含义.....	(四〇九)
三、 妇女人口发展的政策文本.....	(四〇九)
第九章 少数民族人口政策.....	(四一〇)
一、 少数民族人口政策概述.....	(四一〇)
二、 少数民族人口政策的具体内容.....	(四一一)
三、 少数民族人口发展状况.....	(四一一)
第十章 人口政策和计划生育政策.....	(四一四)
一、 人口政策与计划生育政策概述.....	(四一四)
二、 中国生育政策的演变.....	(四一四)
三、 中国生育政策体系.....	(四一五)
四、 中国生育政策的效益分析.....	(四一五)
第十一章 人口政策执行与评估.....	(四一六)
一、 人口政策执行与评估概述.....	(四一六)
二、 人口政策执行的环境分析.....	(四一六)
三、 人口政策执行效果评估.....	(四一六)
第十二章 人口政策与法律制度.....	(四一七)
一、 人口政策与法律的异同.....	(四一七)
二、 人口政策和人口与计划生育立法.....	(四一七)
三、 国外人口政策法规概览.....	(四一七)

第十三章 人口政策与全面建设小康社会.....	(源 _良)
一、人口、资源、环境的关系,人口是关键.....	(源 _良)
二、人口政策对全面建设小康社会的影响.....	(源 _良)
三、全面建设小康社会进程中的人口政策.....	(源 _良)
参考文献.....	(源 _瑜)
后 记.....	(源 _瑜)

第 一 章

人 口 政 策 学 概 论

一、人口政策学的研究对象和方法

(一) 人口政策与人口政策学

人口政策的起源

马克思曾说：“任何人类历史的第一个前提无疑是有生命的个人的存在……任何历史记载都应当从这些自然基础以及它们在历史进程中由于人们的活动而发生的变更出发。”〔1〕因此，人口政策是人类社会发展到一定历史阶段的产物，我们研究人口政策，只有从人口的发展、人口问题的出现来研究，才能促成我们对人口的种种认识，以及人口政策学的建立。尽管中国把人口政策学独立出来作为一门学科单独研究只是近几年的事，但其基础却凝聚着历史的积淀。

在人类历史发展的长河中，原始社会没有私有制，没有剥削

〔1〕《马克思恩格斯选集》第 1 卷，人民出版社 1995 年版，第 104 页。

和压迫，没有阶级对立和作为统治工具的政治国家，因而也就没有体现统治阶级的意志和利益的人口政策。那时调整人与人之间的社会关系，主要是靠氏族公社内部的原始民主。这种原始民主的行为规范，以血缘关系和原始公有制为基础，反映了全体氏族成员的集体意志和利益，成为全体氏族成员生存、团结和发展的共同需要。由此产生的崇敬和服从氏族公共事务的管理权威，就成为情理之中的事。

从社会发展史来看，“在社会发展某个很早的阶段，产生了这样的一种需要：把每天重复着的生产、分配和交换产品的行为用一个共同规则概括起来，设法使个人服从生产和交换的一般条件。这个规则首先表现为习惯，后来便成了法律”^{〔1〕}。当生产力发展到一定水平，生产、分配和变换的社会行为日益增多、频繁，人们自然就要相应的规则，并在反复的发展变化中形成习惯。随着私有制和阶级的出现，这种原始的交往习惯逐步渗进了阶级内容，人类历史上便产生了第一个体现奴隶主阶级意志和要求的口政策。

奴隶社会里奴隶主完全占有生产资料和劳动者——奴隶。奴隶主和奴隶是一种赤裸裸的剥削与被剥削、压迫和被压迫的关系，奴隶社会的人口政策直接体现着这种关系。其人口政策包含：奴隶主对奴隶的占有政策；实行征服和掠夺奴隶的政策；强迫奴隶迁徙的政策；鼓励生育的政策。虽然历代奴隶主王朝的人口政策也相应地不断发生变化，但是就其本质而言，是相对稳定的，都是为维护 and 巩固奴隶主制度服务的。

〔1〕 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，人民出版社 1995 年版，第 263—264 页。

一、人口政策的概念

由于制约人口因素的复杂性，从而加大了科学界定人口政策的困难程度。目前国际上一些著名人口学家也感到给人口政策下定义比给人口学本身下定义还要困难。从国内的情况来看，一些理论工作者和实际工作者对人口政策的理解也各不相同，仁者见仁，智者见智。我们认为：人口政策是指一个国家或地区的统治阶级或政治集团，为维护其自身利益，对人口发展过程施加影响和进行干预而作出的具有法令性的规定。人口政策就其本身性质而言，是上层建筑的一部分，是统治阶级的意志在人口领域中的集中体现，它建立在一定的社会经济制度的基础之上。作为国家或政治集团的政策体系之一的人口政策，由于它干预调节的对象是人，因此它有不同于其他政策的特点。人口政策的特征：一是现实性与有效性；二是稳定性与可变性；三是原则性与灵活性；四是层次性与相关性。

按照马克思主义的观点，人口政策属于一定的社会经济基础，它和国家制定的其他一切政策一样，也是在一定社会经济基础上产生并为经济基础服务的。人口政策是国家意志在人口领域中的反映，人口政策首先要符合人口再生产规律。人口政策对经济基础具有反作用。人口政策所体现的是处于统治地位的阶级或具有一定政治力量集团的意志，超越国家、超越历史的人口政策是不存在的。人口政策具有法律依据，常常载入宪法或法规性文件。我国 1982 年颁布的《宪法》规定：“国家推行计划生育，使人口的增长同经济和社会发展计划相适应”，“夫妻双方有实行计划生育的义务”。人口政策一旦产生就具有相对的稳定性，即政策持续的时间较长。人口政策还带有不同程度的强制性。为实现政策目标就必须对实行者以强制，包括行政、经济、法律等强

制办法。人口政策是同社会经济等政策配套制定的。人口同社会经济以及其他社会活动是彼此不可分的，它们相互影响和制约。因此当代的人口政策都同这些政策一同实施。

无论是制定鼓励多生育的人口增长政策，还是制定主张少生育的人口限制政策，由于人口现状及未来所发生的具体国家或地区不同，人口政策的侧重点不会完全相同。但无论如何都会从经济、政治、民族、自然生态、社会心理等方面考虑人口政策的制定。社会经济是当代多数国家制定人口政策的主要依据。如印度从1951年开始出现人口猛增，而经济增长率不高，19世纪末至20世纪60年代发生过三次大灾荒，但每年还净增人口1500万~1600万。这种人口与经济不协调是印度政府采取限制人口增长政策的重要依据。一个民族或国家在求生存和发展中，它的特殊地位决定了制定人口政策的鲜明的政治倾向。自然空间和生态资源是人口赖以生存的最基本条件。无论是鼓励人口增长还是限制人口增长的人口政策，总是把自然生态因素作为相当重要的依据。人口政策实践的直接对象是人口本身，而人的意识对政策本身也有一个认识、理解、适应过程，即心理承受问题。社会的心理因素在制定人口政策时不能不考虑。还要考虑民族和军事的因素。制定人口政策是一项极其复杂的工作，必须综合多种因素，周密考虑。最好是先有试验，在取得经验的基础上再推广。同时，只要发现政策有不当之处，应该立即调整，使政策建立在科学的基础上。此外，某一项人口政策一经实施，要有相对的稳定性和持续性，不能朝令夕改，这对人口政策的实施对象和执行者都是必要的。

人口政策是社会政策的重要组成部分，与社会政策中的其他组成部分，如住房政策、就业政策、社会保障政策、生活水平提

高政策、教育政策等息息相关。换句话说，不制定人口政策或制定得不正确，整个社会政策也难以正确制定。除和社会政策的各个部分关系紧密外，人口政策与经济政策的各个部分，如农业政策、资源开发和利用政策、环境保护政策等也有密切关系。人是社会的主体，一切社会政策和经济政策的制定，都不可能不考虑人口群体的生息和发展。人口政策的意义也就在于此。

人口政策学是研究人口政策在人口活动中的规律性及应用程序、方法的科学。人口政策学以人口政策制定、执行、反馈、调整的理论与技术为研究对象。学科任务是表明人口政策制定过程中的规律和相互关系，揭示人口政策的阶级关系和历史作用，为实现人口战略目标服务。人口政策学主要研究内容有：（员）人口政策的基本理论、原则。（圆）人口政策的形成过程及客观依据。（猿）人口政策的分类及体系。（源）人口政策利弊得失的比较。（缘）人口政策的应变措施及调整途径。

人口政策学属于社会科学。它以人口学、政策科学的基本理论为基础，以哲学的认识论、方法论为指导，以人口经济、人口社会等变动规律为依据，具有鲜明的阶级性。因此，人口政策学的特征主要是：（员）阶级性与科学性相统一的科学。（圆）实践性很强的科学。（猿）跨学科的综合性的科学。（源）运用理论解决实际问题的应用科学。把人口政策学独立出来作为一门科学进行研究，在中国还是近年来的事情。广泛开展这一学科的研究，可以提高领导干部的决策水平以及执行者对人口政策的理解水平。

（二）人口政策学的研究对象

人口政策既然是以国家或政党为指导，影响人口变动所规定并付诸实施的准则和措施，那么把人口政策当作科学来研究的人

口政策学，自然就成为把人口政策科学知识用以解决人口发展过程中所出现实际问题的专门学问。它的研究对象不是单个的某项人口政策，如：生育政策、优生政策、人口所有制结构政策、人口产业结构政策、人口职业结构政策、教育政策、民族人口政策、人口迁移政策等，而是从整体上揭示人口政策现象的普遍性。因此，人口政策学就是研究人口政策在人口活动中的规律性及应用程序、方法的科学，它以人口政策的制定、执行、反馈、调整的理论与技术为研究对象。以此为对象的人口政策学表现出如下基本特征。

一、政治性强

政党和国家既然是阶级统治的组织工具，那么它的人口政策必然体现统治阶级的意志、利益、任务和目标，人口政策的本质属性是阶级性，即使非阶级的技术性人口政策，也是为一定的政治统治服务的。被统治阶级也有自己的意志、政党和政策，却并不占统治地位，不具统治作用。其他社会团体、公司企业也有维护、发展各自范围和利益的政策，但并不具有政党、国家的属性。人口政策具有双重性，一方面服务于阶级统治的需要，另一方面服务于社会公共事务的需要，这两方面既紧密相连、不可分割，又有所区别，不能混同或替代。前者保障后者，后者从属前者。特别是对中国共产党领导的社会主义中国来说，我们的人口政策学研究，必须以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，坚持四项基本原则，运用无产阶级的立场、观点和方法，有分析有批判地借鉴古今中外人口政策研究的优秀成果，研究、解决当代中国的人口政策问题，为全面建设小康社会服务。

在阶级社会，人口政策学的政治性质，固然不能不具有阶级

性的重要内涵，但又不能简单化。现代社会政治现象极其复杂，任何统治阶级的利益都不可能很单纯，必须从人口政策上照顾同盟者的利益和社会公共利益；有些业务性、技术性、操作性很强的人口政策规定，往往并不直接反映某种政治要求；在社会主义条件下，当剥削阶级已被消灭，阶级斗争局限于一定范围时，正确处理人民内部矛盾就成为政治生活的主题。如此等等，都是把握人口政策学的政治属性时不可忽视的。

实践性强

人口政策学也讲原理原则，但主要是实用科学。恩格斯曾说：“对每一个国家说来，能最快、最有把握地实现目标的策略，就是最好的策略。”〔员〕具体来说，人口政策学的实践性主要表现在以下几方面。

（员）人口政策的研究、制定和执行，反复贯穿于政治和行政过程的始终，保持人口政策的稳定性、连续性和时效性。

（圆）人口政策研究要视政治和行政任务在一定时期的轻重缓急，及时正确地作出人口政策倾斜，发挥激励或抑制的导向作用。

（猿）人口政策研究的表现形式大多为方针、方案、措施、办法、法规等，具有现实的可行性和可操作性，便于把人口政策变为广大群众的实际行动。

（源）人口政策研究的科学成果，要经世致用，指导实践，为实践服务，并接受实践的检验，在实践中得到修正、丰富和发展。

（缘）人口政策学家的任务不是坐而论道，而是以其专业知识

〔员〕《马克思恩格斯全集》第猿卷，人民出版社员999年版，第源6-源7页。

和科学方法，深入实际，协助国家、政党、社团制定和执行政策。

獯综合性强

人口政策的制定、执行、评估、终结，既有基本的依据和原则，又受主客观条件复杂因素的影响。它必须综合运用政治学、行政学、社会学、经济学、管理学、行为学、运筹学、预测学、法学、领导科学以及系统论、信息论和控制论等各方面的知识和方法，并同政府各部门的专业政策研究互相渗透。因此，人口政策学也是一门交叉性较强的边缘学科。决策的科学化和民主化，正是人口政策学的这种综合性质的必然要求，只有搞好综合研究，才能不断提高人口政策的科学水平，人口政策学本身也才能不断获得丰富和发展。

（三）人口政策学研究方法

人口政策学既然以研究党和国家人口政策行为为己任，具有政治性强、实践性强和综合性强等特征，这就决定了人口政策的基本研究方法，必须是马克思主义的历史唯物主义方法，即社会分析和阶级分析相结合，理论和实践相结合。国外有些学者不承认这种方法，但对我们来说是必须坚持、运用和发展的最基本的科学方法。

坚持人口政策学研究的历史唯物主义方法，不但不排斥借鉴、吸取国外人口政策科学研究的现代方法，恰恰相反，这种借鉴和吸取正是历史唯物主义方法的内在要求。同时，也只有以历史唯物主义的立场、观点和方法来分析国外人口政策研究的经验，借鉴和吸取的方法才更为可靠，更为有效。

㉒ 社会实验法

社会科学的实验方法，不同于自然科学的实验方法。人口政策研究的社会实验主要有两种，一是我国传统的社会调查和典型试验；二是西方的模型（模拟）试验。一项新的人口政策的制定和实施，往往都要先做实验，取得经验，再全面推广。人口政策研究中的社会实验，其基本要求和基本特征表现在以下几方面。

（员）首先要通过系统而周密的社会调查，确立人口政策实验的对象，选择人口政策实验的模式，制定人口政策实验的方案和措施，预测人口政策实验的发展和变化。

（圆）在整个人口政策实验过程中，都要始终进行目标管理，紧紧围绕人口政策实验的总目标，及时总结经验，捕捉信息，发现问题，调整修正，务必求得人口政策实验的可靠性和有效性。

（猿）由于人口政策所要解决的社会矛盾，具有不同的性质和范围，进行人口政策实验的具体要求、条件、形式、方法也各有不同，应当因地、因时、因事而异。

（源）人口政策实验的“实验室”，虽然只是整个社会领域的某一局部，但并非“真空”，它只能减少而不能排除社会各方面诸因素对实验的直接或间接影响。因而实验可能成功，也可能失败。一般来说，成功的实验就可以证明人口政策设计的正确性，但有时也不尽然。失败的实验，是否说明了人口政策设计的完全错误？成功的实验是否具有全面推广的可行性？还都需要科学的判断。

㉓ 系统分析法

系统分析法就是把系统论、信息论和控制论的现代理论、技术和手段，运用于人口政策的一种方法。这种运用本身也是西方人口政策科学赖以形成的重要条件。人口政策研究的系统分析，

其基本要求和基本特征表现在以下几方面。

(员) 首先把社会政治领域看成是一个有机的整体系统，即政治统治系统。它有个“控制中心”，即统治阶级。“控制中心”活动的目的，在于维护统治阶级的权力地位和经济利益。达到控制目的的主要机制，就是发挥以国家机构为中心的上层建筑和意识形态的作用。

(圆) 这个政治统治系统的结构，又是由各个子（分）系统所组成，它们之间及其与母系统之间都是互相联系、互为作用的，但又有相对的独立性，因而人口政策研究就必然呈现出人口政策与各项具体人口政策的区别与联系，这就既需要从整体的、长远的目标出发制定总人口政策，又需要从全局出发制定各项具体人口政策，并正确处理它们之间的关系。

(猿) 这个政治统治系统所包含的多个子系统，不仅表现出横向的结构性，而且表现出纵向的层次性，这就是中央政府和地方政府之间、地方政府上下级之间的矛盾和关系，国家、集体和个人之间的矛盾和关系。人口政策研究必须从这种客观实际出发，注意到上下协调稳定、左右平衡，达到人口政策制定和执行的科学性、可行性和协调稳定性。

猿 定性分析和定量分析相结合的方法

人口政策研究中的定性分析，就是区别事物的不同性质（本质）及其发展变化，决定不同的人口政策及其发展变化。这是我们经常使用的方法。事物的质的规定性，总是由一定的量变为参数，量变引起质变。因而人口政策研究不仅要作定性分析，而且还要作定量分析。

随着现代经济技术的发展，电子计算机的广泛运用，量度设计和计算技术的改进，西方人口政策科学研究普遍引入数学方法

和社会统计方法，搜集、整理、分析大量的资料和信息，就人口政策的目标选择、方案设计、效果预测、标准确定和模型建立提出意见，并进行计算机模拟。这种定量分析，可以通过各种统计数据 and 数值计算，全面、系统地描述一定的社会政治现象，推断局部和整体的关系，具有逻辑的严密性和可靠性，结论往往十分精确。但这种定量分析，并不是对所有社会政治现象都能适用，例如人口政策管理、文化教育管理和环境保护管理等方面的许多政策问题，涉及广泛的社会、政治、组织、心理、伦理甚至国际因素，情况十分复杂，定量分析难以进行，也难以收到预期的效果。即使在可以进行定量分析的人口政策研究中，过分繁琐的数学公式、数学模型也难以推行（也还有某些不能量化的因素）。

人口政策研究中的定性分析方法和定量分析方法各有所长。定性分析主要是以已有的实践经验为基础，研究新的任务和条件，判断人口政策的正确性、可行性和有效性，以调动人的积极性。此法一般可靠，普遍适用，但往往不够精确，难以具体。定量分析主要是为制定人口政策提供精确的数据，提高人口政策的科学性和可操作性，但它不宜普遍使用，比较繁琐。所以必须把定性分析和定量分析恰当地结合起来，以定性研究为基础，进行定量分析，使定量服务于定性。从我国的实际情况看，这种结合的基本要求主要有以下几点。

（员）由于我们长期习惯于定性分析，对定量分析的理论和方法还有待熟悉、掌握，当前和今后一个时期要注意克服只搞定性分析的习惯，增强定量分析的自觉性辄止。

（圆）要区别人口政策研究中的不同情况，有的可以完全适用定性分析，有的可以完全适用定量分析。

（猿）在以定性分析为主的情况下，辅以必要而可能的定量分

析，在以定量分析为主的情况下，辅以必要而可能的定性分析。

④ 比较研究法

人口政策研究中的比较方法，其基本要求有以下几方面。

(员) 对不同国家的政党和人口政策进行比较。

(圆) 对不同时代不同时期的人口政策进行比较。

(猿) 对不同方面的人口政策进行比较。

(源) 通过这种比较研究，探索人口政策发展变化的本质和规律，洋为中用，古为今用，取长补短，不断提高人口政策水平。国外已经形成的“比较政策学”，就是比较研究法的理论升华，具有重要的指导意义。

⑤ 多学科综合研究法

正确认识和处理人口政策学同其他相关学科的关系，既有理论的意义，又有方法论的意义。人口政策学既然是一种交叉性的边缘学科，它就不可能孤立地存在和发展，而是同其他相关学科相辅相成，分工发展。

从人口政策学同政治学的关系来看，人口政策活动本身就是一种政治行为。人口政策研究是政治学的组成部分和分支学科。政治学是人口政策学的理论基础，决定着人口政策研究的基本方向。

从人口政策学同行为学的关系来看，人口政策活动在相当大的程度上也是一种行政行为。人口政策研究和行政研究相并列，也同属政治学的组成部分和分支学科。

从人口政策学同法学的关系来看，人口政策和法律的关系密不可分，人口政策往往是法律的前导和后补，法律乃是人口政策的升华和规范。因此，人口政策学研究和法学研究在理论上和方法上都是息息相关的，特别是正确处理人口政策和法律的矛盾性