

中国人口政策演变历程

张 纯 元

人口政策是一个国家社会经济政策体系中的重要组成部分，它在人口再生产、经济发展、社会进步、资源合理利用、生态环境良性循环中起着重要作用，因而各个国家都力求制定能符合本国实际的、反映客观规律要求的科学的人口政策。

一、人口政策的含义和种类

（一）人口政策的含义

制约人口因素的复杂性加大了科学界定人口政策的困难程度。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。国内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，众说纷纭，见仁见智。“国家直接调节和直接影响人口再生产过程所颁布的法令和措施的总和，称人口政策”（刘家麟，1992）；“人口政策是一个国家的统治阶级为维护统治利益，对人口发展过程施加影响和干预而作出的具有法令性的规定”（侯文若，1985）；“人口政策是一个国家或地区根据自己的社会经济发展需要和人口与社会经济发展的比例关系，采取直接干预、调节和影响人口数量（包括鼓励或控制人口增长）、人口构成、人口分布等而制定的法令、措施、方法和手段的总和”（底书贵，1989）；

“从形式上讲，人口政策应该是国家旨在影响人口过程的政策、法令。但是，问题往往却又不那么简单。……国家常常用法以外的形式干预人口过程。所以……不能把对人口过程给予了很大影响的国家行为排除在外（梁中堂，1983）；“人口政策是一个国家为实现特写历史时期人口发展目标而制定和推行的管理、调节人口过程，指导人口行动的一系列措施和准则的总和”（王俊祥，1994）。从以上例举的几个对人口政策定义的表述中，我们不难发现他们之间的分歧和不同点。首先，涵盖范围不同，有的认为人口政策只涵盖于人口再生产过程和人口分布，并不涉足人口变动三大过程之一的人口社会变动过程。其次，作用领域不同，有的认为人口政策只作用于人口数量、人口构成和人口分布等领域，而不干预和影响人口质量的变化。再次，干预的手段不同。有的认为人口政策是干预和影响人口过程而作出的具有法令性的规定，而有的不提法的规定性，只提是调节人口过程、指导人口行动的一系列措施和准则的总和。最后，行为应否包括在人口政策之中也有不同看法，有的认为，国家常常用法以外的形式干预人口过程，而且在实践中起着很大的作用。因此，在法以外的国家行为也应包括在人口政策之中，而绝大部分人则认为，行为属实践活动，不应包括在人口政策之中。

我们认为，上面例举的几种关于人口政策的表述，各有优点和不足，都从不同侧面给人以深刻启迪，已经闪烁出科学定义的光辉。人口政策是一个国家或地区用来影响和干预人口运动过程以及人口因素发展变化的法规、条例和措施的总和。这一科学定义表明：人口政策体系是影响和干预人口运动全过程的，不仅是人口的自然变动，而且包括人口的迁移变动和社会变动；人口政策体系是全方位影响和干预人口的各个因素，不仅是调节人口数量的增减

而且也影响和干预人口质量、人口构成和人口分布的变化；人口政策是以具有法律效力或政府指令性的法规、条例和措施总和作为影响和干预人口过程、人口因素的手段，而不包括带有实践性质的各种行为。

（二）人口政策的种类

人口政策不是单一的、而是涵盖人口运动全过程的一个政策体系。由于认定标识不同，人口政策也有几种不同类型。

1. 广义人口政策和狭义人口政策。对广义人口政策和狭义人口政策的含义，中国人口学界也有不同认识。有的认为“所谓狭义人口政策，即是那些具有法的形式并且旨在影响人口过程的国家政策和法令。而广义的人口政策是指那些对人口过程产生重大影响和旨在影响人口过程的国家行为”（梁中堂，1983）。有的则认为“人口领域，如果狭义讲来，指的仅仅是人口生产领域，即人类从事自身生产和再生产领域。在这个领域内充分发挥指导作用的人口政策，称之为狭义人口政策。……用以指导比人口再生产更广阔一些的人口活动的人口政策，叫作广义人口政策”（侯文若，1985）。显然，这种不同认识是源于广义和狭义人口政策划分标识不同而产生的，前者用了政策、法令和国家行为两个标识，后者则用了人口政策作用的不同范围作为标识。上文我们已经指出，国家行为属某种实践活动，一般不能包括在人口政策范畴之中，因而也不能作为区分广义和狭义人口政策的标识。我们认为，狭义和广义人口政策应以人口运动的不同过程为依托，以人口政策影响和干预人口过程范围的大小为标识。据此，狭义人口政策是影响和干预人口自身生产和再生产过程的人口政策，其作用结果直接制约和影响人口自然变动过程的数量和质量。狭义人口政策包括生育

政策、死亡政策、优生政策和婚姻家庭政策。生育政策是狭义人口政策的主导或核心政策。婚姻和家庭是人口生产和再生产的社会形式，因而婚姻家庭政策自然应是狭义人口政策中的重要组成部分。广义人口政策，是影响和干预人口运动全过程的政策，既影响和干预人口自然变动过程，也影响和干预人口迁移（含流动）变动过程和人口社会变动过程。广义人口政策的作用范围比狭义人口政策作用范围要大得多、宽广得多。一般来说，广义人口政策除了包括狭义人口政策外 还包括国内人口迁移 流动 政策、国际人口迁移政策、国家地域人口分布政策、人口部门结构政策、人口职业结构政策、人口劳动就业政策，人口教育结构政策、民族人口政策等。

有些学者认为，当前大多数发展中国家推行狭义人口政策，而发达国家则推行广义人口政策。“ 在一些生产力落后、经济文化教育不发达、人口增长过快、人口素质偏低并影响社会经济发展的国家，一般推行的几乎都是狭义人口政策，即把调节指导和干预人口自身生产和再生产作为人口政策的活动范围。中国现阶段实行的基本上属于狭义人口政策。那些生产力发达，文化教育程度高，科学技术已实现现代化，主要需进一步改变人口分布状况和调整人口社会经济结构的国家，推行的大多数是广义人口政策。当代经济发达国家实行的基本上属于广义人口政策”（孙栋康，1999）。这种看法是将人口节制生育政策误认为或是等同于狭义人口政策的结果。其实这些发展中国家除了实行节制生育政策之外，它也有并在实践中实行着广义人口政策，有自己的国内人口迁移政策、国际人口迁移政策、地域人口分布政策以及人口劳动就业政策、人口教育结构政策等。许多发达国家除了认真推行进一步改变人口分布状况和调整人口社会经济结构等广义人口政策之外，它也在认真推

行属于广义人口政策的重要组成部分的鼓励人口生育的狭义人口政策。因此，无论是发展中国家或是发达国家都在全面执行自己的狭义和广大人口政策，只不过人口政策作用的方向、强调的重点和落实的力度在这些国家之间存在差异。

2. 鼓励人口增殖政策和限制人口增殖政策。这是以国家对待生育的态度和影响、干预生育的作用方向为标识，将狭义人口政策的核心内容——生育政策划分为鼓励人口增殖政策和限制人口增殖政策。

鼓励人口增殖政策，就是一个国家的政府通过直接和间接的经济、行政、法律和技术措施来影响、干预人们的生育行为 鼓励早婚、早育、多育 限制不婚不育 禁止或惩罚堕胎、避孕、溺婴、弃婴，以达到促进人口较快增长的目的。这类政策的历史是很悠久的，在奴隶社会、封建社会和资本主义社会前期始终占统治地位，后来在完成工业革命的资本主义国家，由于相对人口过剩，经济增长主要靠劳动力质量，对劳动力数量的需求相对减少，曾一度在劳动者中间推行限制人口增殖政策，但时间不长，随着人口再生产从传统型向现代型的转化，一些国家又转而实行鼓励人口增殖的政策。目前实行这种人口政策的国家，主要集中在欧洲、大洋洲和西亚地区，如法国、英国、瑞典、德国、俄罗斯、澳大利亚、科威特等 20 多个国家。

限制人口增殖政策，是一个国家的政府通过多种措施鼓励人们晚婚、晚育、少生、优生 以降低人口增长速度 稳定或缩小人口规模的政策。这类政策是在第二次世界大战以后，特别是 50 年代，随着许多国家的独立 经济发展 科技进步 医疗卫生条件改善，口增长速度加快 导致了人口与社会、经济、资源、环境等方面矛盾的尖锐，促使众多国家调整了对待人口增长的态度，从过去长期推

行的鼓励人口增殖政策变为限制人口增殖的政策，这是人类走向文明进步的主要标志，也是 20 世纪下半叶发生的人类与自然发展史上的重大转折。今天，绝大部分发展中国家和部分发达国家都走上了限制人口增殖政策的道路，如印度、中国、韩国、巴基斯坦、泰国、印度尼西亚、埃及、加纳、赞比亚、卢旺达、乌干达、秘鲁、墨西哥、牙买加和日本等 130 多个国家。

3. 公开的人口政策和隐蔽的人口政策。这是以国家对实行人口政策态度的公开程度来区分的。一般来说，任何一个国家都在实行着某种人口政策，都在直接或间接地影响或干预人口运动的三大过程，否则这个国家社会经济的存在和发展都是不可思议的。但是，某个国家怎样实行人口政策，则可以有不同的公开化程度。这样，自然就会出现公开的人口政策和隐蔽的人口政策。公开的人口政策是指该国政府对人口变动过程的影响和干预的主张是公开的，态度是明确的，措施是坚定的，或者是坚定地公开鼓励人口增殖，或者是坚定地公开限制人口增殖。前者如法国、英国、德国、俄罗斯、保加利亚、罗马尼亚等国，后者如印度、中国、泰国、孟加拉国、加纳、卢旺达和墨西哥等国。隐蔽的人口政策是指该国政府对人口变动过程的影响和干预的主张是不公开的，措施也多系间接性的，主要通过社会经济政策和其他一些措施以及支持民间组织开展活动来达到影响和干预人口变动过程的目的。虽然该国政策没有公开地影响和干预人口变动的主张，但其隐蔽在背后的目的和倾向性是明显的，或者是鼓励人口增殖，或者是限制人口增殖。例如科威特、阿曼等国，虽然没有以政府名义正式颁布鼓励人口增殖的政策，但从其政府严禁人工流产、允许多妻制及鼓励大家庭的政策来看，实际上执行的是一种鼓励人口增殖的政策。又如日本，虽然迄今没有正式颁布什么限制人口增殖政策，但从日本政府大

力支持民间家庭生育计划活动、允许多种媒体传播节制生育知识和人工流产合法化的做法中，人们不难看出日本执行的是隐蔽式的限制人口增殖的政策。

4. 全国性人口政策和地区性人口政策。这是以人口政策适用的地域特征为标识区分的。全国性人口政策是在一个国家的地域内发挥作用的。一般来说，每个国家都会从本国的实际情况和需要出发，制定或隐蔽执行某种人口政策，以求社会经济的发展 and 民族的繁荣。而对一个幅员辽阔、民族众多、各地差异又很大的国家来说，仅有一个统一的全国性人口政策显然不够。在这样的国家，往各地的自然条件、民族构成和社会、经济、人口状况有很大差异，执行全国性的人口政策在一些地区就会出现不符合本地实际情况的问题。这样就需要除了有全国性的人口政策之外，在全国性人口政策基本原则指导下，再制定一项符合本地区特定要求的地区性人口政策，也可以用贯彻执行全国性人口政策的具体实施办法或实施条例的形式表现出来。就像中国的生育政策，除了中央政府有一个适用于全国的人口生育政策之外，各省、市、自治区从本地区的具体情况出发制定一项适合本地需要的贯彻落实全国性人口生育政策的具体实施条例，这就是属于地区性的人口政策。这对单一民族的中小国家可能是不必要的，但对一个幅员辽阔和多民族的国家是确实需要的。因为只有这样才能有益于国内所有地区和一切民族的繁荣昌盛、经济发展和社会进步。

二、人口政策的性质

正确认识和把握人口政策的含义，还必须进一步了解人口政策的性质。人口政策既然是社会经济政策体系的重要组成部分，人

口政策的性质就与其他社会经济政策的性质一样，都属于上层建筑范畴，都是该国统治阶级意志的表现。因此，一个国家的人口政策应是这个国家的统治阶级治理人口意志和主张的集中反映，不是这个国家所有人意志的反映，而仅仅是该国统治阶级意志的反映，这就是人口政策的本质。

一个国家的统治阶级之所以要制定人口政策，目的是要用自己的意志和主张来影响和干预人口变动过程，使人口的各种变动有利于本阶级的统治，促进经济基础的巩固和社会经济的发展，为实现本阶级近期、长远的政治和经济目标服务。目标能否达到，就要看人口政策符合客观规律要求的程度，这也间接反映该国统治阶级治理人口意志和主张是否有局限性，能在多大程度上符合包括人口规律在内的客观规律的要求。如果该国统治阶级治理人口的意志和主张与客观规律的要求是背道而驰的，则人口政策引起来会困难重重，不会有好的结果；如果该国统治阶级治理人口的意志和主张符合客观规律要求，则人口政策会顺利实施，也会收到良好的效果。纵观历史，奴隶制、封建制和资本主义制的统治阶级治理人口的意志和主张都有较大的历史局限性和阶级局限性，历代人口政策都是在不断被强制实施的。与此不同的社会主义国家的人口政策，虽然也是代表着统治阶级治理人口的意志和主张，但是这个统治阶级就是广大劳动人民自己，它代表着未来社会的发展方向，其治理人口的意志和主张既符合社会经济发展客观规律的要求，又符合人口规律的要求；既是统治阶级治理人口意志的集中反映，也代表了广大劳动人民的根本利益，得到人民的拥护和支持，因此必然会收到良好的预期效果，达到巩固经济基础和社会经济可持续发展的作用。

当然，人口政策也具有一定的约束性和强制性。因为一个国家

的人口政策是这个国家政府影响和干预人口变动过程的具有法令性的规定，要求每一个公民都要遵守执行。这正是具有政府法令效力的政策的本质所在。

三、中国制定人口政策的依据

制定中国的人口政策是一项十分复杂的工作。这既是由影响和制约人口因素的复杂性，也是人口能够作用于其他因素的复杂性。因而，对于依据什么来制定中国人口政策的认识，在人口学界也有一些不同观点。有的认为，“中国现阶段的人口政策是在马克思主义指导下，根据国家的人口数量、人口素质以及人口分布、年龄、性别构成等性质和社会经济发展的需要而制定的”（底书贵，1989）；有的则认为，“任何统治阶级在制定维护其统治地位和利益的人口政策时，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等客观现实出发”（侯文若，1985）还有的认为，“要想制定出科学的和行之有效的口政策，必须以科学理论为指导，综合考虑各种客观因素和人的心理因素。如果缺乏一定的依据，不可能制定出科学的人口政策”（王俊祥，1994）这些看法虽然大同小异，但还是反映了学者强调的重点和视野涉及的范围不同。有的强调要有科学理论的指导，有的侧重从人口与经济、人口与自然环境等国情出发，有的提出要有利于民族的繁荣，有的提出要考虑人口的心理因素等。这些看法都是无可非议、有一定道理的，因为制约人口政策制定的因素很多，就是再增加一些能够罗列出来的因素也是完全可以的。问题是哪些是主要的，哪些是次要的，哪些是必须考虑的，哪些是可以考虑也可以不考虑的，我们必须予以区分。只有这样，我们才能抓住人口政策的

主要依据，考虑那些必须考虑的因素，从而使中国人口政策具有较大的科学性，既有利于民族的繁荣昌盛，也利于经济社会的可持续发展。我们认为，制定中国人口政策的主要依据有三个方面：一是思想理论依据，二是客观存在的国情依据，三是人们的社会心理依据。在此将这三个依据分别予以叙述。

（一）中国制定人口政策的思想理论依据

任何政策的制定都是在一定的思想理论指导下进行的。有什么样的思想认识路线，就会制定出什么样的政策。中国的人口政策就是在马克思主义人口理论和毛泽东、邓小平人口思想的指导下制定的。马克思主义人口理论和毛泽东、邓小平人口思想不是就人口谈人口，而是运用唯物论的方法，把人口现象、人口运动及其整个过程放到生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的矛盾运动中加以考察，从而既科学地阐明了人口自身的发展规律，也阐明了人口与经济、人口与社会的发展规律。提出了著名的“两种生产”理论、人多也好也坏的两点论理论、人口非控制不行的理论、中国是大国也是小国的理论、人均是主要尺度的理论，为我们认识和解决中国人口问题及制定符合中国实际需要的人口政策提供了思想理论基础，同时也为我们在人口问题上统一全国人民的思想认识提供了有力的理论武器。我们不难设想，若没有这样的理论作为指导，我们无法制定出现在的中国的人口政策。

（二）中国制定人口政策的客观国情依据

任何一个国家的人口政策，都是从本国的国情及其需要出发而制定的。国情不同，制定的人口政策的内容和作用方向也不同。中国是世界上第一人口大国、人口基数大，素质偏低；经济较为落

后，底子薄，人均收入大大低于世界平均水平；各种社会设施和社会福利的人均水平处于世界平均水平以下；各种资源总量可观，但是人均水平属于世界最低行列；自然环境虽然空间较大，但是适宜于人类生存的环境相对紧张，环境的人口承载力已接近饱和。我们的经济、社会、资源、环境已经承受了来自人口的巨大压力，我们不能再继续加压了。现在摆在我们面前的任务是承认现实，在已有国情的条件下寻求快速发展的路子。在人口方面，尽量减少出生人口数量，提高人口素质；在经济方面，在充分利用和发挥劳动力资源优势的同时，大力采用最新技术，迎头赶上，尽快提高社会平均劳动力生产率水平；在社会方面，改善社会设施，增进福利水平，不断提高人们的生活质量；在资源方面，节约资源，提高资源利用率，在开发新资源的同时转变经济的增长方式，提高单位资源的贡献率；在环境方面，合理人口分布，减少污染或破坏，大力发展环保产业，使生态得以平衡的处于良性循环状态。这就是国情诸多要素发展态势及其客观需要，而各个要素的发展又不是孤立的，而是相互联系、相互制约、相互依存的，其中特别是人口因素，既与经济有关系，又与社会有关系，既与资源有关系，又与环境有关系。人口的数量过多和素质偏低的现状正在通过许多途径给经济、资源、环境以不良的影响。如果我们不采取坚决措施，通过影响和干预人口运动过程来逐渐改变这种状况，不但影响我们这一代人的生活质量，还必将危及我们的子孙后代，那时中华民族的腾飞和经济强国的理想都将成为泡影。因此，中国国情的现状和未来发展趋势以及人口与经济、社会、资源、环境的可持续发展都要求我们制定控制人口增长、提高人口质量的人口政策。这就是我们制定人口政策的客观国情依据。

（三）中国制定人口政策的社会心理依据

人口政策是要在人们的生育实践中实施的。生育实践即生育行为由生育观念支配。生育观念是人们生育需求的反映。生育需求即生育动机是多种多样的，有经济、社会、精神、宗族、夫妻之间的需求等。由历史和现实诸多因素形成的人们生育观念，虽然是我们制定人口政策的出发点，但不是我们制定人口政策的决定点和最后临界点，而人们生育观的可塑性和生育的极限性才是我们制定人口政策的决定点和最后临界点。从出发点到最后临界点的人们生育观的可塑性幅度较大，我们决定人口政策内容及其临界点究竟在较大幅度的哪一点上，在控制人口过速增长方向已定的条件下，主要就决定于经过努力工作后人们心理的承受能力。如果人们能承受得了，我们的人口政策最终就能落实，也会有很好的政策效果。如果人们承受不了，就会造成诸多矛盾，出现各种阻力，人口政策不能完全落实，政策效果也不会是理想的。因此，我们在制定人口政策时，要认真考虑人们生育观的可塑性和不断变化着的心理承受能力。在执行人口政策时，要从育龄群众现实需要出发，采取多种措施，急人所急，帮人所需，不断加大人们生育观的可塑性，提高他们对人口政策在心理上的承受能力。只有这样，我们的人口政策才是从实际出发的，才会得到绝大多数人的拥护，也才能顺利地贯彻执行。

以上这三个方面的依据是完整的有内在联系的，缺任何一个方面都不行，它们各自都从自己特定的领域揭示了在中国条件下制定以控制人口数量、提高人口素质为主要特征的人口政策的必要性和可能性，共同构成了中国人口政策的科学基础。这一科学的人口政策，既是当代中国实现可持续发展的需要，也是我们各代实

现可持续发展的需要，是我们中华民族繁荣昌盛的需要。

四、中国人口生育政策的现状和演变历程

由于人口政策范围十分宽泛，除了婚姻家庭政策、生育政策、死亡政策、优生政策外，还包括国内人口迁移（流动）政策、国际人口迁移政策、国家地域人口分布政策、人口结构政策、人口职业结构政策、人口劳动就业政策、人口教育结构政策、民族人口政策等。加之篇幅所限，本题论述仅以狭义人口政策的核心——人口生育政策为主旨，其他方面的人口政策暂时置而不论。

（一）中国人口生育政策的现状

中国现行的人口生育政策是属于限制人口增殖的政策，其基本内容是提倡晚婚、晚育、少生、优生，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；农村某些群众有特殊困难，包括独女户，要求生二胎的，经过批准可以间隔几年后生第二胎；不论哪一种情况都不能生三胎；少数民族地区也要提倡计划生育，具体要求和做法可由有关省、自治区根据当地实际情况制定。这一生育政策的主要特征是，既提出了限制人口数量过快增长的要求，又提出了提高人口出生素质的要求；既提出了国家提倡什么，又提出了国家抑制什么；贯彻了从实际情况出发，区别对待，分类指导，不一刀切的精神；少数民族也要计划生育，但生育数量可以适当放宽。

这一生育政策是当今中国人口与经济、社会、资源、环境逐步实现可持续发展的要求，也是中华民族繁荣昌盛的需要，它既照顾了宏观及其长远利益，也照顾了微观及其当前利益，缩小了国家和

家庭在生育需要方面的差距，得到了绝大部分育龄群众的支持，因而取得了史无前例的举世公认的成就。最近几年来，中国总和生育率都在替代水平以下的低位水平就是证明。但是，这一生育政策现状的铸就也是来之不易的。

（二）中国人口生育政策的演变历程

中国人口生育政策是在中国控制人口实践中逐渐产生和完善起来的。由于历时几十年，过程一波三折，加上学者研究角度不同，因而人口学界对中国人口生育政策演变的历程和阶段划分看法很不一致。有的认为“我国人口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——人口政策最终形成并进一步完善”（侯文若，1985）；有的则认为，“新中国成立以来，中国人口政策经历了曲折发展和逐步完善的过程，大致经历了以下三个阶段：人口政策的初步提出和受到严重干扰阶段（1949~1971年）；人口政策的形成和全面推选阶段（1971~1978年）；人口政策的日益完善和稳定阶段（1978年至今）”（孙栋康，1999）。有的更认为“我国生育政策的演变大体上可划分为九个历史时期：（1）中华人民共和国成立到1953年——鼓励人口增长的政策。（2）1954至1957年——由严禁节育到逐步主张节制生育。（3）1958至1959年——已孕育起来的控制人口思想受到严重干扰。（4）1960至1966年文化大革命发动前夕——计划生育思想复苏与开展工作。（5）1966至1969年——计划生育政策未变，但丧失实施的社会环境。（6）1970至1980年初秋——全面推行计划生育，形成合情合理的生育政策。（7）1980年初秋至1984年春——计划生育政策由晚稀少向一孩紧缩。（8）1984至

1991年——完善计划生育政策，形成各地方计划生育条例。（9）1991至1999年——现行计划生育政策的稳定”（冯立天等，1999）。产生这些不同看法的原因，不在于对生育政策发展史实变动的分析，而在于划分阶段的根据和标识。有的根据控制人口思想的产生、人口政策和控制人口实践状态三个标识来划分阶段；有的根据生育政策取向、实施环境和国家领导人对生育所采取的态度三个标识来划分阶段。根据不同，划分的时期或阶段也就不同，这就是出现分歧的根本原因。那么，怎么划分是科学的，根据是什么？笔者认为，我们研究的对象是中国人口生育政策的演变历程，只有以生育政策变动的状态为根据来划分时期或阶段才是正确的，其他标识虽与人口生育政策均有内在联系、影响甚至决定着人口生育政策的演变，但是，当影响和作用尚未使人口生育政策发生变化之前均不能成为划分人口生育政策演变历程的根据或标识，而当影响和作用程度使人口生育政策发生变动时才能成为划分人口生育政策演变历程的根据或标识。据此，笔者把中国的限制人口增殖的生育政策演变历程划分为五个阶段：

第一阶段（1949至1961年）是限制人口增殖生育政策的思想准备阶段：

1949年中华人民共和国成立以后的许多年，我们没有明确的人口生育政策。在这段时间里，人口发展处于自发的和无计划的状态，出生率仍然很高。但是，由于人民当家做主，生活初步得到改善，加上医疗卫生事业的发展，人口死亡率显著下降，年平均人口自然增长率从1840~1949年的2.6‰猛增到1952年20‰以后的几年也是有增无减。在人口政策上，误认为人口不断迅速增长是社会主义人口规律的客观要求，是社会主义制度优越性的表现。在社会政策实施上，按人口多少分配，城市居民住房和农村的自留

地，对人口多特别是子女多造成的家庭生活困难给予补助。政府严格限制人工流产，除继续妊娠严重危及孕妇健康或出生婴儿健康并经过批准允许打胎外的打胎都属于严禁的非法打胎。至于对绝育的限制更加苛刻，在 1952 年公布实施的“限制节育及人工流产暂行办法”中规定“已婚妇女年逾三十五岁，有亲生子女六人以上，其中至少有一人年逾十岁，如再生育将严重影响其健康以至危害其生命者”经过批准后方可绝育，否则“凡违反本办法自行实施绝育手术或人工流产者，以非法堕胎论罪，被手术者及实行手术者均由人民法院依法处理”（彭珮云，1997）。因此这个时期实际实行的是鼓励人口增长的生育政策。

人口思想是人口实际运动状态的反映。1953 年中国进行了第一次人口普查，总人口已突破 6 亿大关，人口自然增长率高达 23‰。此时，人们日常生活中已感到城市住房有些紧张，青少年升学受到校舍的限制，育龄人群的避孕要求也变得强烈起来。1954 年 5 月邓颖超同志就部分妇女的避孕要求写信给时任副总理的邓小平同志，邓小平阅后批示：“我认为避孕是完全必要的和有益的”，并要求采取一些有效措施来解决这个问题。同年 12 月鉴于节育问题议论较多，在报上也有公开争论，为了表明党中央的态度，刘少奇同志主持召开了关于节制生育问题座谈会，在广泛听取各方面意见的基础上，他代表党中央明确指出：“党是赞成节育的”；“说节育是不人道 这不对”。如果不节育 人口增长还要快。“人口增长后有没有困难？有困难 困难很多。……父母、家庭、小孩子本身都困难，社会和国家也困难。”1955 年 3 月中央在卫生部党组关于节制生育问题报告上指示：“节制生育是关系广大人民生活的一项重大政策性的问题。在当前的历史条件下，为了国家、家庭和新生一代的利益，我们党是赞成适当地节制生育的。各地党委

应在干部和人民群众中（少数民族地区除外），适当地宣传党的这项政策，使人民群众对节制生育问题有一个正确的认识”（彭珮云，1997）这是一个划时代的批示，它不仅标志着思想认识上的根本转变，从反对节制生育到赞成节制生育的飞跃，而且第一次把节制生育上升到党的重大政策的高度。

1956年初中央公布了《1956~1967年全国农业发展纲要》（草案）在纲要中明确提出：“除了少数民族地区以外，在一切人口稠密的地方，宣传和推广节制生育，提倡有计划地生育子女，使家庭避免过重的生活负担，使子女受到较好的教育，并且得到充分就业的机会”（彭珮云，1997）。

1956年9月，周恩来同志在“关于发展国民经济的第二个五年计划的建议的报告”中指出：“为了保护妇女和儿童，很好地教养后代，以利民族的健康和繁荣，我们赞成在生育方面加以适当的节制。卫生部应该协同有关方面对于节育问题进行适当的宣传，并且采取有效的措施”（彭珮云，1997）。

1957年3月，毛泽东同志在最高国务会议第十一次会议上说：“要提倡节育，要有计划地生育。”总而言之，人类要自己控制自己，有时候使他能够增加一点，有时候使他能够停顿一下，有时候减少一点，波浪式前进，实现有计划的生育”（彭珮云，1997）。他还要求政府“设一个节育委员会”，“三年试点，三年推广，四年普查实行”。

与此同时，在社会科学界和一些参政的民主人士中也有不少人关心我国的人口问题，如邵力子、马寅初等，他们在不同场合以不同方式陈述了自己关于节制生育的思想。马寅初先生还在1957年7月的《人民日报》上发表了自己在深入农村进行社会调查基础上撰写的长篇文章——《新人口论》，影响广泛，成为当时最具代表