

第二章 中共人口政策的演變

第一節 中共人口政策的意義

一、人口政策的意義

人口政策係指政府用以直接或間接影響人口數量變動過程的策略、措施或方法。直接影響的政策是指政府以非自然的力量行塑出生、移動、健康、死亡、數量、組合、成長、婚姻、婦女地位或老人及兒童福利等的措舉或行動；所謂間接影響的政策是指政府為達到促進社會經濟發展或環境品質，而以間接手段改變人口變數的措施或方法。前者在定義上是狹義的，後者則是廣義的。⁴²

二、影響中共人口政策的因素

人口是個非常複雜的問題。有許多因素都會影響政府的人口政策，幾乎都對人口政策有不同程度的影響。這裡在三方面回顧一下影響中共人口政策的主要因素。

1) 思想理論依據

任何政策的制定都是在一定的思想理論指導下進行的。有什麼樣的思想認識路線，就會制定出什麼樣的政策。中國的人口政策就是在馬克思主義人口理論和毛澤東、鄧小平人口思想的指導下制定的。

在《家庭、私有制和國家的起源》第一版序言中，恩格斯予以清晰的解說：根據唯物主義觀點，歷史中的決定性因素，歸根到底是直接生活的生產和再生產。「生產本身又有兩種」，一是物質生產，一是人類自身的生產，一定歷史時代和一定地區內的人們生活於其下的社會制度，受著兩種生產的制約：一方面受勞動的發展階段的制約，另一方面受家

⁴² 蔡宏進、廖正宏，《人口學》，台北：巨流圖書公司，1987年，頁347。

庭的發展階段的制約，當勞動不夠發展、社會財富較少時，社會制度就在較大程度上受血族關係的支配，當階級的產生炸毀了以血族關係為基礎的這種社會結構，組成為國家的新社會取而代之的時候，家庭制度完全受所有制的支配。⁴³這段論述，奠定了馬克思主義兩種生產理論的基礎。

馬克思主義人口理論，否定了把人類自身生產排除在社會生產之外的偏頗之見，認為社會生產既包括物質資料生產，也包括人類自身生產。在人類社會的發展過程中，物質資料生產和人類自身生產始終存在著既對立又統一的辯證關係。兩種生產之間的辯證關係以及物質資料生產對人口的決定作用和人類自身生產的反作用，決定了人類自身生產的發展必須與物質資料生產的發展相適應。只有使人口發展與物質資料生產在發展速度、發展規律、發展水準等方面按比例協調發展，才能促進經濟的快速發展和社會的全面進步。⁴⁴中國共產黨肯定了馬克思主義兩種生產理論。中共認為，進行社會主義經濟建設，必須重視發展生產力，強調中國共產黨要成為先進生產力的代表，同時又不能忽視人類自身生產，必須兩種生產一起抓，從而使人類自身生產與物質資料生產相適應。

中國現行的人口政策是「控制人口數量，提高人口素質」，制定並開始執行於1970年代。與人口政策相照應的是計劃生育政策，中共黨的十二大明確宣佈：「實行計劃生育，是我國的一項基本國策」。中國的人口政策及計劃生育政策是馬克思主義人口理論與中國的基本國情相結合的產物，並以中國《憲法》和《婚姻法》中的有關規定為法律依據，它反映了社會主義人口規律的客觀要求，是從國家和人民群眾的根本利益出發的，目的在於更好地協調人口自身生產與物質資料生產的關係，

⁴³ 馬克思、恩格斯，*家庭、私有制和國家的起源*，《馬克思恩格斯全集第21卷》，北京：人民出版社，1965年版，頁30。

⁴⁴ 韓麗君，「馬克思主義人口理論與我國人口問題新探」，《北方論叢》，哈爾濱：哈爾濱師範大學，1997年142期，頁20。

促進社會經濟發展，提高人民的物質文化生活水準，培養德、智、體全面發展的社會主義事業的建設者和接班人。⁴⁵中國共產黨人人口思想認為，人口問題不是中國發生革命的根本原因，不同的社會制度有不同性質的人口問題，因而解決人口問題的目的和方法也有根本區別；同時，又充分肯定人口在社會發展中的地位和作用。

中共建政前夕，毛澤東根據馬克思主義關於社會生產方式決定人口規律的原理，以《唯心歷史觀的破產》為題，指出中國人口眾多是一件極大的好事。再增加多少倍人口也完全有辦法，這辦法就是生產，明確指出：「世間一切事物中，人是第一個可寶貴的」⁴⁶。毛澤東並在「人民群眾是推動歷史發展真正動力的觀點」提出「革命加生產即能解決吃飯問題」的觀點。

毛澤東在《關於正確處理人民內部矛盾的問題》中指出，「作計畫、辦事、想問題，都要從我國六億人口這一點出發，我國人多，是好事，當然也有困難。我們各方面的建設事業都在蓬勃地發展著，成績很大，但是，在目前社會大變動的過渡時期，困難問題還是很多的。要承認這是個客觀存在，這是我們的本錢，搞建設，改變國家一窮二白的落後面貌，必須承認中國人口多這一現實，必須依靠全體中國人民，盡一切可能發揮他們的聰明才智，發揮人口多、勞動力多的優勢」⁴⁷。事實上，他提示了中國人口多這個問題的兩重性：好處是人多，缺點也是人多，人多就嘴巴多，嘴巴多就是糧食多；只有充分認識中國人口多的這種兩重性，才能正確地對待和解決人口問題。

接著，在 1957 年 10 月「中國共產黨第八屆中央委員會擴大的第三

⁴⁵ 同上注。

⁴⁶ 毛澤東，《唯心歷史觀的破產》，《毛澤東選集第四卷》，北京：人民出版社，1966 年，頁 1448-1449。

⁴⁷ 毛澤東，《關於正確處理人民內部矛盾的問題》，《毛澤東選集第五卷》，北京：人民出版社，1977 年，頁 387。

次全體會議」上，毛澤東指出：「計劃生育，也來個十年規劃。少數民族地區不要去推廣，人少的地方也不要去推廣。就是在人口多的地方，也要進行試點，逐步推廣，逐步達到普遍計劃生育。計劃生育要公開作教育，無非也是來個大鳴大放、大辯論」。⁴⁸毛澤東在這裡雖然明確指出了計劃生育政策，但在方法上還是持繼慎重的態度。

到了 1975 年初，毛澤東在《關於計劃生育的指示》中提出，「人口非控制不行，人類要有計劃地生育。人類要自己控制自己，實現有計劃的生育」。⁴⁹批評人類對生產人類自己的無政府主義狀態。在他逝世的前一年還指示：「人口非控制不行」，毛澤東是從人類自我管理、破除生育上的無政府主義這個理論高度來認識計劃生育的。

毛澤東的人口思想可以說是整個毛澤東思想的重要組成部分，雖然早期毛澤東主張增加人口，但後來毛澤東人口思想主要是提倡節育，主張有計劃地生育。因此毛澤東人口思想成為中國人口政策的重要依據。毛澤東人口思想可以說奠定了中國計劃生育方針政策的理論基礎。

鄧小平多次論述「中國人口多、底子薄、人口非控制不行」的主張，同時又指出計劃生育只靠行政命令不行，要進行說服教育。建設社會主義生育文化指導思想是：高舉鄧小平理論偉大旗幟，以中共黨的十五大精神為指標，通過依託社區發展，建設社會主義生育文化；在全社會逐步形成科學、文明、進步的婚育觀念，鞏固低生育水準，努力滿足廣大群眾多層次的計劃生育需求，提高人口素質，促進家庭的文明幸福和人的全面發展；為完成「九五」人口計畫、2010 年人口規劃乃至 21 世紀中葉人口遠景目標，實現計劃生育工作思路和工作方法的「兩個轉變」，基本實現人口與經濟社會協調發展和可持續發展，提供精神動力、思想

⁴⁸ 毛澤東，中國共產黨第八屆中央委員會擴大的第三次全體會議（1957 年 10 月 9 日），載彭珮雲主編，《中國計劃生育全書》，北京：中國人民出版社，1997 年，頁 132。

⁴⁹ 若林敬子，《中國人口問題》，北京：中國人民大學出版社，1990 年，頁 32-33。

保證和輿論環境。⁵⁰

總而言之，中共人口思想從多方面不同程度地豐富和發展了馬克思主義人口理論，毛澤東、鄧小平人口思想。也是成為影響中共人口政策的主要因素。

2) 客觀存在的國情依據

任何一個國家的人口政策，都是從本國的國情及其需要出發而制定的。國情不同，制定的人口政策的內容和作用方向也不同。中國是世界上第一人口大國、人口基數大，素質偏低；經濟較為落後，底子薄，人均收入大大低於世界平均水準；各種社會設施和社會福利的人均水準處於世界平均水準以下；各種資源總量可觀，但是人均水準屬於世界最低行列；自然環境雖然空間較大，但是適宜於人類生存的環境相對緊張，環境的人口承載力已接近飽和。⁵¹中國的經濟、社會、資源、環境已經承受了來自人口的巨大壓力，中國在已有國情的條件下尋求快速發展的路。

在人口方面，儘量減少出生人口數量，提高人口素質；在經濟方面，在充分利用和發揮勞動力資源優勢的同時，大力採用最新技術，迎頭趕上，儘快提高社會平均勞動力生產率水準；在社會方面，改善社會設施，增進福利水準，不斷提高人們的生活品質；在資源方面，節約資源，提高資源利用率，在開發新資源的同時轉變經濟的增長方式，提高單位元資源的貢獻率；在環境方面，合理人口分佈，減少污染或破壞，大力發展環保產業，使生態得以平衡的處於良性迴圈狀態。

這些因素的發展不是孤立的，而是相互聯繫、相互制約、相互依存

⁵⁰ 陳勝利，「學習鄧小平人口思想建設社會主義生育文化」，《人口與計劃生育》，北京：中國人口情報研究中心出版，1999年第2期，頁13。

⁵¹ 張純元，「中國人口生育政策的演變歷程」，《市場與人口分析》，北京：市場與人口分析編輯部，2000年第1期，頁48。

的，其中特別是人口因素，既與經濟有著的關係，又與社會有著的關係；既與資源有著關係，又與環境有著關係，人口的數量過多和素質偏低的現狀正在通過許多途徑給經濟、資源、環境以不良的影響。⁵²

因此，中國國情的現狀和未來發展趨勢以及人口與經濟、社會、資源、環境的可持續發展都要求中國制定控制人口增長、提高人口素質的人口政策。這就是中共制定人口政策的客觀國情依據。

3) 社會心理依據

人口政策是要在人們的生育實踐中實施的。生育實踐即生育行為由生育觀念支配。生育觀念是人們生育需求的反映。生育需求即生育動機是多種多樣的，有經濟、社會、精神、宗族、夫妻之間的需求等。由歷史和現實諸多因素形成的人們生育觀念，雖然是中國制定人口政策的出發點，但不是中國制定人口政策的決定點和最後臨界點，而人們生育觀的可塑性和生育的極限性才是中國制定人口政策的決定點和最後臨界點。從出發點到最後臨界點的人們生育觀的可塑性幅度較大，中國決定人口政策內容及其臨界點究竟在較大幅度的哪一點上，在控制人口過速增長方向已定的條件下，主要就決定於經過努力工作後人們心理的承受能力。⁵³因此，中國在制定人口政策時，多多少少有考慮到人們生育觀的可塑性和不斷變化著的心理承受能力。在執行人口政策時，從育齡群眾現實需要出發，採取多種措施，急人所急，幫人所需，不斷加大人們生育觀的可塑性，提高他們對人口政策在心理上的承受能力。

以上這三個方面的因素是有內在聯結的，缺任何一個方面都不行，它們各自都從自己特定的領域揭示了在中國條件下制定以控制人口數量、提高人口素質為主要特徵的人口政策的必要性和可能性，共同構成了中共人口政策的科學基礎。

⁵² 同上註。

⁵³ 同上註。

三、中共對人口政策的看法

就中共官方角度來看，中共人口政策是對人口發展過程進行有計畫的調節而制定的行為準則，是國家發展戰略方針的重要組成部分，基本內容是實行計劃生育，控制人口增長，提高人口素質。⁵⁴中共人口政策並具有以下特點：

- 一、 人口政策是國家發展的基本政策，反映出國家最基本國情；
- 二、 人口政策具有較長時間的穩定性，是國家實行宏觀控制的重要方面；
- 三、 人口政策通過國家其他的一系列政策和法律、法令加以體現和保證；
- 四、 人口政策對一定區域的人口發展具有廣泛積極意義。⁵⁵

四、人口數量問題

對於人口大量過剩的國家來說，首要的人口政策目標是儘早將總和生育率降到更替水準以下，就中國現狀而言，確實面臨著巨大的人口數量壓力：城市失業人口增多、農村大量剩餘勞動力、人均資源短缺、生存環境破壞以及生活壓力增大等等。對於中國這樣一個人口數量龐大的國家來說，人口數量的壓力隨處可見，放任或鼓勵人口數量增長顯然是在現實中難以實現的，但是在一定條件之下(改革開放、全球化)，人口數量的優勢的確能夠發揮作用，減少人口數量並不必然與有利於加快現代化建設相聯繫。⁵⁶也因此針對中共人口數量問題，更精確的說法是人口結構問題。

英國的經濟學家馬爾薩斯(Thomas Robert Malthus, 1766-1834),

⁵⁴ 劉瑞方編，《人口理論與計劃生育》，北京：長征出版社，1988年，頁132。

⁵⁵ 劉瑞方編，前揭書，頁133-134。

⁵⁶ 編輯部，「中國人口數量：究竟多少億才合適？」，《人口研究》，北京：中國人民大學人口與發展研究中心，2002年第26卷，頁49。

認為人口的增加是幾何級數的增加，而糧食的增加是算術級數的增加，人口增加的速度永遠超過糧食增加的速度，因此人口數目與糧食之間的不對稱差異是必然發生的。為了避免人口增加過速而導致戰爭、貧窮、飢餓、早死等悲劇，人們應該採用遲婚、獨身、禁慾等預防抑制的方法自我節制生育。⁵⁷

中國著名經濟學家馬寅初主張「實行計劃生育是控制人口最好最有效的辦法，最重要的是普遍宣傳避孕，切忌人工流產。」⁵⁸他在《新人口論》一書中主張，他的人口論與馬爾薩斯學派完全不同，馬派主張以瘟疫、疾病、戰爭等殘酷的手段把人口削減，他則主張應提高勞動人民的勞動生產率，藉以提高他們的物質文化生活水準，並主張將還沒生出來的人口，以避孕的方法加以控制。自五十年代開始，馬寅初便根據農村人口與糧食生產的調查材料，提出控制人口的理論，打破「人口多就是好」的迷思。馬寅初的《新人口論》曾經受到政治迫害，直到七十年代後他的人口理論才成為中國大陸實行計畫生育的政策根據。

五、人口問題

人口數量過少時的問題並沒有人口過剩時來的嚴重，也因此長久以來人口問題主要是關注在人口過剩問題部份。⁵⁹目前的人口問題廣義區分為三種：

第一，人口與經濟關係所引起的人口問題⁶⁰，即重視人口的量和土地承載率間相關的立場，這種人口問題主要是從經濟的觀點出發。

第二，從人口與社會變動以及社會發展的關係所引起的人口問題，

⁵⁷ 馬爾薩斯，《人口論》，台北：三民出版社，1966年版，頁4-5。

⁵⁸ 馬寅初，《新人口論》，廣州：廣東經濟出版社，1999年，頁4-6。

⁵⁹ James E. Harf and B. Thomas Trout, "Population in the Global Arena", N.Y: The Dryden Press, 1982, pp 91~94.

⁶⁰ Wassily Leontief, "Population Growth and Economic Development Review", Vol. 5, No.1, The Population Council in U.S.,1979, pp.1~2.

即除了糧食等基本問題之外隨著社會發展而引起的人口分佈以及都市化問題、老人問題、出生率抑制政策等有關人口量和質的均衡問題，主要從社會學觀點出發。⁶¹

第三，與人口生存問題相關聯的未來人類生活的問題，尤其是隨著現代文明的發展所引起人口問題的重要性。⁶²如果上述各層面之間失去均衡，就會產生人口問題。要解決人口問題，政府公權力就應制定明確的人口政策。

中共對人口問題相當重視，不過早期中共人口政策主要是鼓勵增加人口數量。早期中共官方認為人口是國家的主要資源，尤其是在三面紅旗期間片面強調「人多好辦事」的觀念。近年來由於社會經濟以及科學不斷發展、醫療技術的不斷改善，從而使得人口出生水準、死亡水準不斷下降，中共雖然實施強制性人口數量控制政策，但全國人口總數依然居高不下，並隨著新人口政策而產生許多經濟、社會、文化等方面的人口問題。為了解決日益嚴重的人口數量問題，中共官方制定相關法規做為推行節育的依據，人口政策對官方來說已經成為國家重要的國策之一。中共推行有效的人口政策將有利於未來社會各方面的發展，有待識者進一步探索。

第二節 中共人口政策的演變

實行計劃生育是中國的一項基本國策。它以消除人口增殖上的無政府狀態為中心內容。這一政策由五十年代中期開始醞釀，經過多次反復，到八十年代初期在內容和措施上基本完善，歸結起來可以將計劃生育政策的演變大致分為三個階段。

中共計劃生育在三十年中的實施過程裡，每一階段人口政策都存在

⁶¹ David M. Heer, "Society and Population", Prentice-Hall Foundation of Modern Sociology Series, (N.J.; Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1975), pp 17-44.

⁶² 尹鐘周，《人口學》，漢城：韓兒出版社，1977年，頁305。

著有利因素和不利因素。初期七十年代的社會環境對於計劃生育政策的啟動而言是較為積極正面的，但是到了八十年代整體環境中不利因素形成主導，社會上面臨許多狀況，直到九十年代經濟發展和制度完善逐漸淡化衝突，生育狀況漸漸穩定下來。也因此八十年代是中國計劃生育政策執行難度最大、狀況最不穩定的年代。⁶³本節以生育政策變動的狀態為根據來劃分階段。

一、鼓勵生育政策階段（1949 至 1953 年）

1949 年中華人民共和國成立以後的許多年，中國沒有明確的人口生育政策。在這段時間時，人口發展處於自發的和無計畫的狀態，出生率仍然很高。

但是，由於人民當家做主，生活初步得到改善，加上醫療衛生事業的發展，人口死亡率顯著下降，年平均人口自然增長率從 1840—1949 年的 2.6‰ 猛增到 1952 年 20‰，以後的幾年也是有增無減。在人口政策上，誤認為人口不斷迅速增長是社會主義人口規律的客觀要求，是社會主義制度優越性的表現。在社會政策實施上，按人口多少分配，城市居民住房和農村的自留地，對人口多特別是子女多造成的家庭生活困難給予補助。政府嚴格限制人工流產，除繼續妊娠嚴重危及孕婦健康或出生嬰兒健康並經過批准允許打胎外的打胎都屬於嚴禁的非法打胎。至於對絕育的限制更加苛刻，在 1952 年公佈實施的《限制節育及人工流產暫行辦法》中規定「已婚婦女年逾三十五歲，有親生子女六人以上，其中至少有一人年逾十歲，如再生育將嚴重影響其健康以至危害其生命者」經過批准各方可絕育，否則「凡違反本辦法自行實施絕育手術或人工流產者，以非法墮胎論罪，被手術者及實行手術者均由人民法院依法處

⁶³ 彭希哲、李靜，「中國人口項目實施的效果與宏觀政策環境」，《人口研究》，北京：中國人民大學人口與發展研究中心，2002 年第 26 卷，頁 12。

理」。⁶⁴

1953年，中國在完成恢復國民經濟的任務後，進入第一個五年計畫建設時期。隨著經濟的恢復和發展，中國國內環境由長期戰亂轉入和平安定，人民生活有了明顯改善，醫療衛生防疫工作和婦幼保健事業得到開展，危害人民生命的急性傳染病受到一定的控制，因而人口增長速度加快。一方面出生率繼續保持高水準；另一方面死亡率顯著下降，由一九四九年的20‰降至一九五三年的14‰。人口自然增長率由一九四九年的16‰增至一九五三年的23‰，進入新中國成立以來第一次人口增長高峰期。一九五三年進行的第一次全國人口普查，弄清了人口底數，包括台灣、香港澳、國外華僑和留學生在內的全中國人口總數突破了6億大關，達到60,193萬人，其中大陸人口達58,060萬人。人口增長速度過快，加重了社會負擔，不利於經濟發展。實踐告訴人們，中國經濟社會發展要求控制人口的過快增長。這情況下人們開始提出節制生育。

另外，人民群眾對節育的迫切要求之下提出節制生育。隨著經濟建設規模的逐步擴大，人民群眾特別是婦女走向社會投身與社會勞動的人數日益增多。生育子女過多過密，影響了工作、學習、生活和對子女的教養。他們強烈要求擺脫家庭和多子女的拖累，實行避孕節育，但又苦於缺乏避孕節育知識和藥具，而往往自行採取一些不科學的、對健康有害的辦法。不少人向有關部門寫信，要求給予幫助和指導。⁶⁵

1953年政務院鄧小平指示，衛生部改變限制節育的態度和做法，幫助群眾節育，並且批准了衛生部修訂的避孕及人工流產辦法。但，由於認識未統一，該辦法遲遲沒有下達執行。⁶⁶因此這階段還是鼓勵生育的時期。

⁶⁴ 限制節育及人工流產暫行辦法（草案），載彭珮雲主編，《中國計劃生育全書》，北京：中國人民出版社，1997年，頁59。

⁶⁵ 常崇? 編，《當代中國的計劃生育事業》，北京：當代中國出版社，1992年，頁5-6。

⁶⁶ 同上註。

二、政策轉變醞釀階段

1) 政策轉變醞釀時期 (1954-1957 年)

1954 年 12 月，中共中央書記處書記劉少奇在國務院第二辦公室召開的節育問題座談會上，代表中共中央發表重要講話，指出「現在我們要肯定一點，黨是贊成節育的」，「反對的理由都不能成立」。會後，國務院第二辦公室指定有關部門負責人組織了節育問題的研究小組，於 1955 年 1、2 月份內召開了四次會議，聽取各部門研究工作的會報，反覆研究了劉少奇的意見，並提出了開展工作的一些辦法。⁶⁷

1955 年 2 月劉少奇在《關於節制生育問題的報告》指出，「人口錯誤的產生，是由於我們中央衛生部領導上對節育問題缺乏正確的認識，盲目的不贊成節育。對這樣的重大政策性問題，我們既未認真研究，亦未及時向中央反映情況和請示方針，就自作主張，這是忽視黨的領導，是嚴重的分散注意的錯誤，今後應引以為戒」。「根據黨中央指示的精神，我們認為在中國今天的歷史條件下，是應當適當地節制生育的；在將來，也不應反對人民群眾自願節育的行為」。「我們認為，中國現在已有六億以上的人口，而且每年要增加人口一千二百萬到一千五百萬。當然，這並不是壞事，而是好事。但在目前條件下人口增加過速，會使國家和家庭暫時均感困難。我們適當的提倡節育，是為了減少目前的困難，是子女們的教養可以更好。而且節育是男女公民自己的事情，政府不應加以反對」。⁶⁸

1956 年 9 月，周恩來在中國共產黨第八次全國代表大會上所作的《關於發展國民經濟的第二個五年計劃的建議的報告》中指出：「為了保護婦女和兒童，很好地教養後代，以利民族的健康和繁榮，我們贊成在生

⁶⁷ 劉少奇，《劉少奇選集下卷》，北京：人民出版社，1985 年，頁 171。

⁶⁸ 同上註。

育方面加以適當的節制，衛生部門應該協同有關方面對節育問題進行適當的宣傳，並且採取有效的措施。」⁶⁹這是中國共產黨第一次在公開發表的文獻中闡述節育問題。

同年 11 月，周恩來在八屆二中全會上做報告時說：「昨天我在政治局會議上說了，要提倡節育。這個問題的發明權本來是鄧小平同志的，後來邵力子先生在人民代表大會上講了。我們的黨和青年團要用一定的力量宣傳這個問題。這實際上是廣大人民所需要的，首先是城市人民所需要的。現在看得很清楚，我們在短時期內還不可能使大家都就業，工資的增長也不可能使職工養活很多的家庭人口。我覺得甚至提倡晚婚也是有好處的」。⁷⁰

1957 年，毛澤東主席在多次講話中，根據中國的社會主義制度的基本特徵和中國人口發展現狀，闡述了人口要有計劃地增長的思想，並指出了實行計劃生育的方針、原則，指明了開展計劃生育的基本途徑。根據中央指示和毛澤東講話精神，1957 年 10 月中國正式公佈了《一九五六年到一九六七年全國農業發展綱要》（修正草案），其中第二十九條提出，「衛生部應當為農村訓練助產員，積極推廣新法接生，保護產婦和嬰兒，降低產婦的染病率和嬰兒的死亡率。除了少數民族的地區以外，在一切人口密集的地方，宣傳和推廣節制生育，提倡有計畫的生育子女，使家庭避免過重的生活負擔，使子女受到較好的教育，並且得到充份就業的機會」。⁷¹雖然這時期的中國領導者和知識分子關心計畫生育，但卻沒有有效的落實。這時期主要是以避孕、人工流產、晚婚等方法來進行家庭生育計畫，不過仍然存在著中國自古以來「多孫多福」的傳統觀念，加上避孕藥品、用具的不足，其成果並沒有達到理想程度。

⁶⁹ 周恩來，〈關於發展國民經濟的第二個五年計劃的建議的報告（節錄）〉，載彭珮雲主編，前揭書，頁 3。

⁷⁰ 周恩來，《周恩來選集下卷》，北京：人民出版社，1984 年，頁 231。

⁷¹ 〈一九五六年到一九六七年全國農業發展綱要（修正草案）〉，載彭珮雲主編，前揭書，頁 3。

2) 1958-1959 年的上層思想繁複時期

在中共黨的八大確定的節制生育的正確方針剛剛提出後，1957 年下半年整風運動開始，由於反右派鬥爭被嚴重地擴大化，給人口節育方針的推行帶來了嚴重的干擾。在極左思潮衝擊下，一些人對人口應有計畫發展這一正確認識，有所動搖，不少積極主張控制人口的學者、專家被打成右派，受到批判。人口理論捲入政治鬥爭的漩渦中，從此成為禁區，無人敢於問津。1958 年中國又發生了脫離實際的經濟方面的「大躍進」，緊接著連續三年的嚴重自然災害，這一切都使節制生育的方針無法貫徹執行。可以說，五十年代，中國雖然明確提出了節制生育的方針，但在實際工作中進展不大。⁷²並且馬寅初於 1957 年 7 月發表的《新人口論》開始遭受批判。馬寅初被打成右派，並被說成是「馬爾薩斯主義在中國的翻版」。因此這段時期，個別領導者關於控制人口的思想曾一度模糊起來。

1959 至 1961 年，中國國民經濟發生嚴重困難。這三年當中，出生率下降，死亡率上升，人口增長陷於停滯。大陸總人口由 1958 年年底的 65994 萬人反而減至 1961 年年底的 65859 萬人，出現了新中國建立以來第一次人口發展的低谷。在這種情況下，計劃生育自然地被擱置下來。⁷³因此這時期中國是仍然強調人多好。

三、實施限制生育政策階段

1) 確定限制生育政策並開展工作時期（1960-1966 年）

這時期中國人口政策在新中國人口政策史上有著重要的地位。該時期制定的以“提倡節制生育，適當控制人口自然增長率”為主要內容的人口政策和設立的計劃生育機構，既是 20 世紀 50 年代人口思想的繼承

⁷² 鄒平，當代中國控制人口政策的演變，《中國人口控制：實踐與對策》，北京：中國國際廣播出版社，1984 年，頁 317。

⁷³ 常崇? 編，《當代中國的計劃生育事業》，北京：當代中國出版社，1992 年，頁 11。

和發展，又為 20 世紀 70 年代在全國範圍內實施有計畫生育的人口政策奠定了思想基礎。

1962 年，中國克服了三年自然災害所帶來的困難後，國民經濟迅速好轉，同時人口出生率急遽增長，進入了建國以來人口出生率最高時期。

1962 年 12 月中共中央、國務院發出《關於認真提倡計劃生育的提示》，該文件指出：「在城市和人口稠密的農村提倡節制生育，適當控制人口自然增長率，使生育問題由毫無計畫的狀態逐漸走向有計劃的狀態，這是我國社會主義建設中既定的政策。認真地長期地實行這一政策，有利於保護母親和兒童的健康，有利於教養後代，有利男女職工在生產、工作、學習中充分發揮自己的力量，也有利於我國民族的健康和繁榮。因此，提倡節制生育和計劃生育，不僅符合廣大群眾的要求，而且符合有計劃地發展我國社會主義建設的要求。」⁷⁴並作如下具體的指示項目：

- 一、在城市和人口稠密的農村地區，認真加強對節制生育和計劃生育工作的領導。做好宣傳工作和技術指導，抓好避孕藥品、用具的生產和供應工作。
- 二、做好計畫生育宣傳與技術指導。宣傳內容，主要是講解計劃生育對保護母親和兒童的健康，對個人和家庭的好處。宣傳工作必須注意群眾的風俗習慣和思想情況，從實際出發，區別對象，防止庸俗化。
- 三、做好避孕藥品、用具的生產供應工作。化工部門要不斷提高產品質量，增加品種、規格。商業部門要改進公營辦法，擴大供應網點，便利群眾購買。避孕藥品、用具的價格，一律不予提高。
- 四、關於人工流產及絕育手術問題。必須向群眾講清人工流產是有

⁷⁴ 關於認真提倡計劃生育的提示（1962 年 12 月 18 日），載彭珮雲主編，前揭書，頁 5。

害婦女健康的，節制生育有效的辦法是實行避孕。衛生部門應制訂具體辦法並積極創造條件，幫助群眾進行人工流產或施行絕育手術。⁷⁵這確定了中國人口政策由節育生育發展到計劃生育。

1963年中共中央和國務院批准《第二次城市工作會議紀要》，強調要認真開展計劃生育工作，降低人口的出生率，這是一次極其重要的任務。會議認為，所有城市都應當努力降低人口出生率，爭取在三年調整時期，把城市人口的自然增長率，降到20%以下；在第三個五年計畫期間，降到15%以下。⁷⁶

同時明確提出，大力提倡晚婚，要求國務院有關部門做出限制早婚的全國統一的規定，並對不利於計劃生育的職工生活福利、勞動保險、公費醫療等規定進行適當修改，今後職工做節育和結紮手術，一律免費，並且給以短期休養時間，工資照發。⁷⁷儘管這只是初步的，但他標誌著中國限制人口增殖生育政策的開始，此後中國的計劃生育工作以城市為重點逐步開展起來。

1963年2月周恩來在一次報告會上指出：「晚婚和計劃生育，是衛生保健中關係到全民族健康和全民族前途的問題。這個問題過去曾經提倡多次，但重視不夠，常常放鬆。我們是人口眾多的國家。人口雖多，應該肯定是好事，但是長處中也有麻煩。各方面都應該進行些宣傳教育，單靠修改婚姻法是不行的。」⁷⁸同年7月8日，周恩來在《第二屆全國人民代表大會常務委員會第101次會議》上講話時指出：「計劃生育有兩方面，一方面是提倡晚婚，一方面是提倡節育。」⁷⁹

⁷⁵ 同上註。

⁷⁶ 第二次城市工作會議紀要（1963年10月12日），載彭珮雲主編，前揭書，頁5~6。

⁷⁷ 第二次城市工作會議紀要（1963年10月12日），載彭珮雲主編，前揭書，頁6。

⁷⁸ 周恩來，全國農業科學技術工作會議和解放軍政治工作會議聯合舉行的報告會上的報告（1963年2月26日），載彭珮雲主編，前揭書，頁134-135。

⁷⁹ 鄒平，當代中國控制人口政策的演變，《中國人口控制：實踐與對策》，北京：中國國際廣

自 1960 年至 1966 年「文化大革命」發動前夕，中共中央、國務院就計劃生育問題發布了大量批文和通知，說明政府已下了推行計劃生育的決心。在這一時期，輿論上已結束上層醞釀階段而轉向對群眾的口頭宣傳；組織上 1964 年建立了國務院計劃生育委員會，各省、自治區和直轄市亦相繼建立機構；物質技術上加強了避孕藥品和器械的研究、生產和供應；事實上城市計劃生育工作已取得顯著成績。

1965 年周恩來在《關於衛生工作的指示》中提出：「計劃生育工作應先搞城市，農村要有重點地結合社教工作來搞，避免強迫命令、要求太急等。應由計劃生育辦公室搞一個切實可行的辦法，加強領導，技術指導工作衛生部門要搞好」。⁸⁰截止 1965 年，全國城市出生率已較 1963 年下降了 15.5 個千分點，農村已有 1 / 5 的縣不同程度地開展了計劃生育工作；政策上明確了控制人口和實行計劃生育是中國一項既定的政策，「大力提倡晚婚」已作為一項控制人口增長的措施提了出來。在計劃生育的群眾性宣傳中已出現「一個不少、兩個正好、三個多了」的提法。但嚴格說來，計劃生育的具體政策尚付闕如。

1966 年《中共中央關於計劃生育問題的批示》材料中提出：「必須在抓城市的同時，以抓農村為重點。全國農村人口為城市的 6 倍，全國出生率能否大幅度下降，決定於農村」。「亟需抓緊時間，從點到面，分批展開。特別是人口多，人口密的地區，要作為重點，先走一步」。⁸¹

2) 喪失政策實施環境時期 (1966-1969 年)

「文化大革命」動亂開始後，雖然中共黨和政府並沒有改變對控制人口和實施計劃生育政策的態度，但在動亂的前半期，實施的社會政治環境已不復存在，因而，人口又處於盲目發展的狀態。1966 年至 1970 年，五年間淨增人口超過一億，每年出生人口在 2500 萬到 2700 餘萬之

播出版社，1984 年，頁 318。

⁸⁰ 周恩來，關於衛生工作的指示（1965 年 2 月 21 日），載彭珮雲主編，前揭書，頁 135。

⁸¹ 常崇? 編，《當代中國的計劃生育事業》，北京：當代中國出版社，1992 年，頁 16。

間徘徊，出生率均在 33‰以上。雖則這一時期的出生率比 1962 年至 1965 年期間低一些，但這是困難時期渡過後補償性生育結束的自然結果。⁸²

1969 年周恩來在《全國計畫座談會議上的講話》中提出：「快要到八億人口了，節育工作一定要抓好。各省要因地制宜講一講」。⁸³這樣中國就開始了在政府職能部門領導下，開展計劃生育的宣傳教育和技術指導工作。

總之，這期間提倡的生育政策以及關於計劃生育工作的具體實踐活動為 70 年代在全國範圍內施行「晚、稀、少」的人口政策做了準備。同時，通過該時期不遺餘力地在城市和農村地區宣傳、推廣節育觀念，提倡計劃生育，提高了廣大群眾的心理承受能力，從而為以後開展大規模的帶有指令性色彩的計劃生育工作奠定了輿論基礎。

3) 全面推行限制生育政策、晚稀少時期 (1970-1980年初秋)

該時期的人口政策是在總結 20 世紀 50、60 年代人口理論及實踐的經驗教訓基礎上發展起來的；同時，又為 20 世紀 80 年代人口政策做了準備工作。它在中國人口政策史上起著承前啟後的作用。

「文化大革命」的爆發打斷了 20 世紀 60 年代中後期中國計劃生育工作的正常運行。1969 年中國總人口突破了 8 億，人口與經濟矛盾更加突出。雖然黨和政府並沒有放棄控制人口過快增長的方針，但社會環境的無政府狀態卻中斷了節制生育的實際工作。這從另一個側面表明，生育政策的落實需要一定的社會條件和一定的工作運行機製作保障。在這種背景下 1970 年 2 月周恩來在全國計畫生育會議上強調 70 年代人口要注意計劃生育。同年 6 月，他接見衛生部軍管會全體人員時的談話中又指出：

⁸² 馮立天等，「50 年來中國生育政策演變之歷史軌跡」，《人口與經濟》，北京：首都經濟貿易大學，1997 年第 113 期，頁 7。

⁸³ 周恩來，「全國計畫座談會以上的講話（1969 年 3 月 24 日）」，載彭珮雲主編，前揭書，頁 136。

「計劃生育宣傳工作要和免費供應避孕藥配合，精神要起更大的作用。免費供應避孕藥，有的拿去不用，又生孩子，這是最大的浪費。主要還是靠宣傳工作。不能把計劃生育和愛國衛生運動放在一起。計劃生育屬於國家計畫問題，不是衛生問題，而是計畫問題。你連人口增加都計畫不了，還搞什麼國家計畫」。⁸⁴1971年2月周恩來專門討論計畫生育問題，會後寫了《關於做好計畫生育工作的報告》。在第四個五年計畫期間，使人口自然增長率降到1975年城市10‰左右，農村降到15‰以下，因此必須通過各種宣傳方式，宣傳晚婚，計劃生育的重要意義，做到家喻戶曉，樹立以晚婚、計畫生育為榮的新風尚，使之成為群眾的自覺行動。建議省、市、自治區黨委和革委會認真抓好計畫生育工作，各部門都要互相配合，密切協作。各級醫療衛生單位和農村巡迴醫療隊，都要積極宣傳計畫生育知識，做好技術指導，提高節育手術質量。在開展計劃生育工作的同時，還應積極推廣新法接生，做好婦幼衛生工作。最後，加強避孕藥品和器械的研究、生產和供應工作。⁸⁵同時，毛澤東也發出「人口非控制不行」的號召。於是，人口計畫便正式納入國民經濟與社會發展第四個五年計劃中，城鄉人口自然增長率被規定為人口控制的目標。1971年7月，國務院明確指出：「人類在生育上完全無政府狀態是不行的，除人口稀少的少數民族地區和其他地區之外，都要加強對這項工作的領導，深入開展宣傳教育，使晚婚和計劃生育變成城鄉群眾的自覺行動」。同時，中央也要求：「要充分發動和依靠群眾，做好深入細緻的思想工作，在群眾自覺的基礎上，把生育計畫落實到人」。⁸⁶為了落實黨和政府發出的在全國城鄉範圍內普遍推行計劃生育的號召，1973年國務院計劃生育領導小組成立，各地也先後恢復或成立了計劃生育工作機

⁸⁴ 接見衛生部軍管？全體人員時的談話（1970年6月26日），載彭珮雲主編，前揭書，頁136。

⁸⁵ 關於做好計畫生育工作的報告（1971年2月27日），載彭珮雲主編，前揭書，頁65。

⁸⁶ 關於做好計畫生育工作的報告（1971年2月27日），載彭珮雲主編，前揭書，頁64。

構，涉及到城鄉億萬家庭的計劃生育活動也在全國範圍內開展起來。

在當時計劃經濟的大前提下，實行計劃生育是為了使人口發展計畫與社會經濟發展計畫相適應，於是，「有計劃地增長人口」自然地被確定為中國既定的人口政策。⁸⁷

由於中國人口政策的核心問題是要降低人口自然增長率、控制人口的過快增長，這就必然要牽涉到影響和制約人口再生產過程中諸如結婚、生育的年齡，生育的間隔、數量等具體的政策性問題。在計劃生育的實踐工作中，按照人口規律的客觀要求，根據控制人口過快增長必要性和可行性相統一以及國家利益和家庭利益相結合的原則，這些問題逐漸有了明確、具體的政策要求。1973年確定了“晚、稀、少”的方針，1974年中共中央在轉發《上海、河北等地關於開展計劃生育工作會議的報告》中，肯定了按“晚、稀、少”方針要求結婚和生育的政策。文中指出：各地的計劃生育工作有了較大發展，取得了顯著成績。全國人口自然增長率，從1965年的28.5‰，下降到1973年的21‰，預計1974年將下降到19‰左右。

1978年3月5日中華人民共和國第五屆全國人民代表大會第一次會議所通過的中華人民共和國憲法第五十三條中：婦女在政治的、經濟的、文化的、社會的和家庭的生活各方面享有同男子平等的權利。男女同工同酬。國家提倡和推行計劃生育。⁸⁸

1978年10月，中央批轉的《國務院計劃生育領導小組第一次會議的報告》進一步明確了“晚、稀、少”方針的內涵，具體提出晚婚為女23周歲，男25周歲，一對夫婦生育子女數最好一個、最多兩個，生育間隔3年以上的要求；同時還對職工和農民接受絕育手術後的福利待遇問

⁸⁷ 人民日報，季龍，「在聯合國亞洲、遠東經濟委員會會議上關於人口問題的發言」，1993年4月17日。

⁸⁸ 中華人民共和國憲法（1978年3月5日），載彭珮雲主編，前揭書，頁39。

題作了規定，要求城市住房和農村口糧、自留地分配等社會經濟政策和其他一些規定，都要有利於計劃生育工作的開展。⁸⁹政策一方面鼓勵、提倡生育一個子女，另一方面又允許生育二胎，只是在生育間隔上作一些要求，因而對育齡婦女及她們的家庭來說，還是可以接受的。1980年城市總和生育率為1.15，這表明在提倡生育一胎，允許生育二胎的生育政策下，城市地區做到了基本上只生一胎。這從另一方面反映出該時期生育政策的可行性。⁹⁰1979年6月18日國務院總理華國鋒在《第五屆全國人民代表大會第二次會議》上再次強調進一步做好計畫生育工作，切實控制人口增長。要求全國各方認真做好思想工作、衛生技術工作和幼兒保健工作，使廣大群眾自覺自願地和安全有效地實行計劃生育。要訂出切實可行的辦法，獎勵只生一個孩子的夫婦，對無子女的老人逐步實行社會保險。⁹¹同月21日餘秋裏在《關於國民經濟計畫草案的報告》中提出：切實搞好計劃生育。要求1979年力爭使全國人口自然增長率降到10‰左右，並認真做好宣傳教育、技術指導和科研工作。⁹²在1979年3月召開的中共黨的理論務虛會上，鄧小平指出了要使中國實現四個現代化。他看到了兩個重要特點：「一是底子薄。二是人口多，耕地少。現在中國人口有九億多，其中百分之八十是農民。人多有好的一面，也有不利的一面。在生產還不夠發展的條件下，吃飯、教育和就業就都成為嚴重的問題。我們要大力加強計劃生育工作，但是即使若干年後人口不再增加，人口多的問題在一段時間內也仍然存在。耕地少，人口多特別是農民多，這種情況不是很容易改變的。這就成為中國現代化建設必須

⁸⁹ 馮立天等，「50年來中國生育政策演變之歷史軌跡」，《人口與經濟》，北京：首都經濟貿易大學，1997年第113期，頁7。

⁹⁰ 湯兆雲，「20世紀70年代中國人口政策研究」，《江西社會科學》，南昌：江西社會科學編輯部，2003年第3期，頁142。

⁹¹ 華國鋒，政府工作報告（1979年6月18日），載彭珮雲主編，前揭書，頁39。

⁹² 關於國民經濟計畫草案的報告，載彭珮雲主編，前揭書，頁40。

考慮的特點」。⁹³

70年代，計劃生育工作的重新提出是以計劃經濟體制為前提條件，周恩來把計劃生育工作歸屬於國家計畫問題之列，從而使“有計劃地增長人口”成為和社會經濟發展計畫相適應的人口政策，減少了在工作過程中所遇到的阻力。同時，從國務院到各省、市以及地縣計劃生育工作機構的建立，又為計生工作的開展提供了一定的組織保障，當合情合理人口生育政策確定後，就形成了相互聯動的工作運行機制，這種機制的正常運轉又保證了計劃生育政策得到落實。中國限制人口增殖的生育政策是在長期實踐中逐漸形成的，因而在各個階段都需要有一定的社會條件和工作運行機製作保障。70年代生育政策所取得的成績，說明了這一點。⁹⁴新中國成立後的五、六十年代，中共黨和政府用很大的精力做計劃生育工作，但由於種種原因，所取得的成績並不理想，沒有明確的人口政策和計劃生育的具體政策，更沒有改變人們的生育觀念。經過70年代的計劃生育工作之後，人們的生育觀念發生了巨大的改變。據1980年統計資料顯示，城鎮總和生育率為1.13，基本實現了一對夫婦平均只生育一個小孩，農村總和生育率為2.49，走出了「政策允許生二，必釀成生三之果」的怪圈；中國婦女峰值生育年齡段為25-29歲，生育第一、二孩子的婦女平均年齡全國為24.4歲和26.4歲，城鎮為26.9歲和29.3歲，農村為23.9歲和26.1歲⁹⁵，改變了一般家庭生育長年所形成的早婚、早育、多育的社會習性，完成了從「早、密、多」傳統落後的生育模式向「晚、稀、少」式生育控制模式的過渡。因此，這可以說是中國生育史上的一場革命。

⁹³ 鄧小平，堅持四項基本原則，《鄧小平文選》，北京：人民出版社，1979年，頁149~150。

⁹⁴ 湯兆雲，「20世紀70年代中國人口政策研究」，南昌：《江西社會科學》，江西社會科學編輯部，2003年第3期，頁142。

⁹⁵ 馬瀛通，「20世紀後30年中國計劃生育工作評價」，《人口研究》，北京：中國人民大學人口與發展研究中心，2000年第4期，頁24。

這樣，基本形成了以「晚、稀、少」(後來發展為「晚婚、晚育、少生、優生」)為主要內容的限制人口增殖的生育政策；在人口政策的具體表述上，概括為「控制人口的數量，提高人口的素質」。至此，中國已形成了明確而全面的人口政策和計劃生育的具體政策，並一直執行到1980年秋初。

4) 晚稀少調整為一孩政策時期(1980年秋-1984年春)

1978年12月召開的中共「十一屆三中全會」，是新中國成立以來中國共產黨歷史上具有深遠意義的偉大轉折。全會開始全面地、認真地糾正「左」傾錯誤，重新確立了馬克思主義的思想路線，做出了把工作重點轉移到社會主義現代化建設上來的戰略決策，提出了解放思想、開動腦筋、實事求是、團結一致向前看的指導方針，從此開始了撥亂反正、改革開放、建設有中國特色的社會主義的新局面。

「十一屆三中全會」給計畫生育事業的發展帶來了巨大活力，使人口和計劃生育的理論與實踐產生了一系列新變化，進入了一個新的發展階段。中共中央和國務院根據中國國情，實事求是地指出，控制人口增長是一個長期的、關係全局的重大問題和戰略任務。⁹⁶

1980年2月李先念在《關於當前經濟問題的報告》中指出：在過去的許多年中，我們注意了發展物質生產，但沒有注意控制人的生產，不但沒有抓好計劃生育，而且還一度盲目地宣傳人越多越好，造成了全國人口的大幅度增長。我們必須進一步提高認識，在繼續抓緊發展物質生產的同時，真正把計劃生育當作一項極其重要的戰略任務，一年又一年地抓下去，任何時候也不能絲毫鬆懈。我們應當力爭在1985年把人口增長率下降到5%。從現在起，就要按照這個目標，儘快擬定計畫和措施，和深入細緻的宣傳工作，禁止強迫命令，要在節育方法上有新的改進和

⁹⁶ 常崇? 編，前揭書，頁23~24。

提高，十分注意防止各種因技術不好而產生的傷殘事故。⁹⁷

1980年9月中共中央發出了《關於控制我國人口增長問題致全體共產黨員、共青團員的公開信》，面對嚴峻的人口形勢，要求所有的共產黨員、共青團員，特別是各級幹部要帶頭終生只要一個孩子，並積極負責地、耐心細緻地向廣大人民群眾做好宣傳動員工作。《公開信》明確提到「為了爭取在本世紀末把我國人口總數控制在12億以內，國務院已經向全國人民發出號召，提倡一對夫婦只生育一個孩子」。⁹⁸

信中指出「在提倡一對夫婦只生育一個孩子的同時，還要適當強調晚婚晚育。婚姻法規定的結婚年齡並不晚，但是為了學習和工作，適當的晚婚還是要提倡，適當的晚育更要強調。青年婦女如果二十歲開始生育，一百年內要生五代人，如果二十五歲左右生育，一百年內只生四代人，因此，晚婚特別是晚育對於減少人口增長數量，減慢人口增長速度，都有重大意義。對於青年夫婦自己，適當晚育也有很多好處。」信尾還特別強調說「為了控制人口增長、黨和政府要照顧獨生子女及其家庭。要認真實行男女同工同酬的政策。要大力開展生殖生理、優生（就是不生育有殘的嬰兒）和節育技術的科研工作，培訓大批合格的技術人員，做好節育技術指導、婦幼衛生和兒童教育工作，以保證節育技術的安全，減少出生有先天性遺傳疾病的嬰兒。有關部門要迅速採取有效措施，生產高品質的避孕藥具，滿足群眾需要。計劃生育涉及到家家戶戶的切身利益，一定要把思想工作放在首位，堅持耐心細緻的說服教育。某些群眾確實有符合政策規定的實際困難，可以同意他們生育兩個孩子，但是不能生三個孩子。對於少數民族，按照政策規定，也可以放寬一些。節育措施要以避孕為主，方法由群眾自願選擇。黨員幹部必須帶頭克服自己頭腦中的封建思想，去掉沒有生育男孩子就不能傳宗接代的

⁹⁷ 李先念，關於當前經濟問題的報告（1980年2月10日），載彭珮雲主編，前揭書，頁15~16。

⁹⁸ 中共中央關於控制我國人口增長問題致全體共產黨員、共青團員的公開信（1980年9月25日），載彭珮雲主編，前揭書，頁16~17。

觀念。年輕的同志要從我做起，年老的同志要教育和督促自己的子女。每個同志都要積極地耐心地向周圍的群眾做工作，每個做計劃生育工作的同志都要成為宣傳員，幫助群眾解決思想問題和實際問題，並且堅決不幹強迫命令違法亂紀的事，也勸說別人不要強迫命令違法亂紀的事，以便正確地實現國務院的號召，促進社會主義四個現代化的實現」。⁹⁹

《公開信》的號召和計劃生育規定的提出，在群眾中引起了強烈反響。在共產黨員、共青團員和各級幹部的帶動下，許多育齡夫婦領取獨生子女証，決心終身只生育一個孩子。¹⁰⁰

1981年3月，第五屆全國人民代表大會常務委員會「第十七次會議審議」通過了國務院提案，決定設立部、委一級的國家計劃生育委員會（簡稱國家計生委），統一管理全國的計劃生育工作。縣以上各級政府機構也都設立計劃生育委員會。從上到下形成一個政府職能部門的管理工作網。國家計生委成立後，承擔了貫徹執行有關計劃生育的方針、政策和法律、法令，編織人口發展的長遠規劃和年度計畫，組織和協調有關部門搞好宣傳教育、培訓幹部、落實節育措施、抓好科學研究和藥具提供以及承辦有關外事工作等方面的任務。國家計生委於1982年進行的《全國生育節育抽樣調查》，填補了生育節育資料的空白，為正確認識人口和生育發展的規律性、評估現行政策、制定人口規劃、改進領導和管理，提供了科學數據，並且在中國國內外有關機構和學術界產生了很大影響。¹⁰¹

1981年11月，全國人大五屆四次會議的《政府工作報告》中指出，「限制人口數量、提高人口素質，這是我國的人口政策」。並且「晚婚、晚育、少生、優生」的要求，取代了七十年代「晚、稀、少」的提法。

1982年2月中共中央及國務院通過了《關於進一步做好計畫生育工

⁹⁹ 同上註。

¹⁰⁰ 常崇？編，前揭書，頁27。

¹⁰¹ 常崇？編，前揭書，頁28-29。

作的指示》提出：計劃生育工作要控制人口數量、提高人口素質、繼續提倡晚婚、晚育、少生、優生。國家幹部和職工城鎮居民，除特殊情況經過批准這外，一對夫婦只生育一個孩子，農村普遍提倡一對夫婦只生育一個孩子，某些群眾確有實際困難要求生二胎的，經過審批可以有計畫地安排，不論哪一種情況，都不能生三胎。對於少數民族，可以根據實際情況適當放寬。另外還提出了獎勵和限制生育的辦法。

1982年9月，中共中央總書記胡耀邦在中共十二大的報告中指出：「在我國經濟和社會的發展中，人口問題始終是極為重要的問題，實行計劃生育，是我國的一項基本國策」。¹⁰²

1982年9月，全國人大五屆三次會議通過的，《中華人民共和國婚姻法》中規定的結婚最低年齡，比原婚姻法規定男女各提高兩歲。《婚姻法》規定：夫妻雙方都有實行計劃生育的義務，晚婚晚育應予鼓勵，直系血親和三代以內的旁系血親以及患痲瘋病未經治癒或患其他在醫學上認為不應當結婚的疾病者禁止結婚。¹⁰³

1982年12月，全國人大五屆五次會議通過的《中華人民共和國憲法》¹⁰⁴，進一步增強了計劃生育的條款和內容。《憲法》第二十五條規定：「國家推行計劃生育，使人口的增長同經濟社會發展計畫相適應」。第四十九條規定：「婚姻、家庭、母親和兒童受國家的保護；夫妻雙方有實行計劃生育的義務；父母有扶養教育未成年子女的義務，成年子女有贍養輔助父母的義務；禁止破壞婚姻自由，禁止虐待老人、婦女和兒童」。第一百零七條中，「把計劃生育列為縣級以上地方各級人民政府照法律規定的權限，管理本行政區域內的經濟、教育、科學、文化、衛生、體育事業、城鄉建設事業和財政、民政、公安、民族事務、司法行政、監察、計劃生育等行政工作，發布決定和命令，任免、培訓、考核和獎

¹⁰² 同上註。

¹⁰³ 中華人民共和國婚姻法（1980年9月10日），載彭珮雲主編，前揭書，頁40~42。

¹⁰⁴ 中華人民共和國憲法（1982年12月4日），載彭珮雲主編，前揭書，頁43~44。

懲行政工作人員」。

《婚姻法》和《憲法》的這些規定，從法律上確立了中國計劃生育工作的戰略地位，把計劃生育提到了人民必須履行的義務的高度。

1983年1月，在全國掀起了大規模的計劃生育宣傳活動。中共中央領導在動員大會上指出，實行計劃生育，是中國建設社會主義精神文明的一個重要內容。號召全國各族人民都來參加這項有重大意義的活動，為進一步有效地控制中國人口的增長做出新的貢獻。¹⁰⁵

1982年2月中共中央、國務院發出《關於進一步做好計畫生育工作的指示》文中指出：「要充分認識計畫生育工作的戰略意義，要控制人口數量，提高人口素質，實行必要的獎勵和限制，保證計劃生育工作的順利開展，要加強計劃生育的技術指導和藥具供應，各級黨委和人民政府要加強對計劃生育工作的領導」。會議深信，在黨中央、國務院和各級黨委、政府的堅強領導下，廣大幹部、群眾同心同德，振奮精神，克服困難，努力工作，全面地貫徹落實《指示》精神，就一定能夠嚴格地有效地控制人口增長，使之與經濟和社會發展相適應，為促進中國社會主義現代化建設作出貢獻。¹⁰⁶

計劃生育列為基本國策的明顯標誌，就是把人口增長納入國家的經濟發展戰略，以人均指標作為經濟建設的奮鬥目標。1984年10月鄧小平在會見參加中外經濟合作問題討論會全體中外代表時，具體的闡述了經濟建設的奮鬥目標。¹⁰⁷

提倡一對夫婦只生一個孩子，主要是根據20世紀末以前面臨的嚴峻人口增長形勢和經濟建設目標對人口增長的要求而提出的措施，同時也是為了調整人口年齡結構，給下個世紀人口合理發展創造條件。由於

¹⁰⁵ 鄒平，〈當代中國控制人口政策的演變〉，《中國人口控制：實踐與對策》，北京：中國國際廣播出版社，1984年，頁321。

¹⁰⁶ 關於進一步做好計畫生育工作的指示（1982年2月9日），載彭珮雲主編，前揭書，頁18~20。

¹⁰⁷ 常崇？編，前揭書，頁26。

這一政策措施在人類歷史上是空前的，因而引起了全世界人是的廣泛注目。¹⁰⁸至此，中國的限制人口增殖生育政策在內容上有所擴展和充實，在生育數量上又進一步加緊。與前期相較，我們可以看到，由 70 年代的“晚、稀、少”變成了 80 年代初的“晚婚、晚育、少生、優生”。晚婚、晚育沒有變化，少生從允許生二孩調整為基本只准生一孩。稀是就生育間隔而言的，只生一孩，就不存在間隔了，稀被取消了，增加了一個優生，即提高人口素質的內容，而且第一次把計劃生育提高到基本國策高度來認識。這一調整在城鎮採取一些必要措施還具有一定的可行性，但在農村卻困難重重，計劃生育成為天下第一難事，導致國家生育政策與家庭個人生育需求之間的重大反差。實踐證明，生育政策還需要進一步加以調整和完善。

5)完善生育政策、形成地方計畫生育條例時期(1984 年春-1991 年)

1984 年 4 月發出的中共中央批轉國家計劃生育委員會黨組《關於計劃生育工作情況的匯報》重新調整了生育政策的某些「規定」。該文件指出：

- 1、計劃生育工作取得了很大的成績，今後要繼續大力抓緊抓好。抓緊抓好的標誌是發揚成績，克服缺點，解決問題。
- 2、要把計劃生育政策建立在合情合理、群眾擁護、幹部好做工作的基礎上。根據我國當前的實際情況，為到本世紀末把我國人口控制在十二億以內，要繼續提倡一對夫婦只生育一個孩子。同時要進一步完善計劃生育工作的具體政策，當前主要是：(1) 對農村繼續有控制地把口子開得稍大一些，按照規定的條件，經過批准，可以生二胎；(2) 堅決制止大口子，即嚴禁生育超

¹⁰⁸ 常崇? 編，前揭書，頁 27。

計畫的二胎和多胎；(3)嚴禁徇私舞弊，對在生育問題上搞不正之風的幹部要堅決予以處分；(4)對少數民族的計劃生育問題，要規定適當的政策。可以考慮，人口在一千萬以下的少數民族，允許一對夫婦生育二胎，個別的可以生育三胎，不准生四胎。

- 3、要大力提倡優生學，宣傳生命科學，特別是少數民族地區和偏僻山區，要大力宣傳婚姻法，宣傳近親結婚的害處，防止近親結婚。
- 4、計劃生育的科學技術工作，必須大力加強，使採取節育措施的人群眾有安全感。從事計劃生育工作幹部的科學知識水準，要努力提高。這是關係人民生命安危的大事，一定要特別重視。
- 5、計劃生育經費要使用得當，要用來做紮紮實實的工作，而不要用於作表面文章。共產黨員要幹老實事，要講求實效，不要搞形式主義。在計劃生育活動中，也要注重實效，不作表面文章。
- 6、在指導思想上，要糾正“強迫命令不可避免”的錯誤看法，嚴禁採取野蠻做法和違法亂紀的行為。要重申不搞強迫命令的有關規定，並嚴格遵守執行。要以頑強的精神進行深入細緻的思想教育工作。要表揚積極回應黨的號召，自覺實行計劃生育的個人；表揚落實黨的政策，注意工作方法，既能完成人口計畫，又能鞏固黨群關係、促進安定團結的集體。¹⁰⁹這樣中國的人口控制政策不僅大力提倡「一對夫婦生育一個孩子」，而且根據各地區不同情況，區別對待，因地制宜，既嚴格控制人口增長又堅持實事求是，堅持文明作風辦文明事，不損害群眾的利益。

該文件下達後，各省、自治區、直轄市都認真結合當地社會、經濟、資源、環境和人口發展態勢以及計劃生育的實際控制能力，完善計劃生

¹⁰⁹ 關於計劃生育工作情況的匯報（1984年4月13日），載彭珮雲主編，前揭書，頁24~25。

育的具體政策。在此過程中，1986~1988 年全國出生率回升，圍繞回升的原因，學術界、有關部門乃至中央決策層都存在著不同認識。中央在有關會議上反覆強調這個匯報下達後計劃生育工作取得了很大成績，國家計生委和不少學者則從育齡婦女年齡結構和初婚人數增長來說明出生率回升的主要原因，工作中的問題如晚婚比例下降和對完善政策不理解而放鬆工作力度也在一定程度上助長了出生人數增多。由於認識不一致，政策動搖不定，如不及時糾正，就有可能重蹈覆轍。為此，國家計劃生育委員會於 1988 年 3 月向中央呈遞《計劃生育工作會報提綱》，中央政治局常委會討論了計劃生育工作，並原則同意「會報提綱」，在紀要中明確：「中國計劃生育工作的現行政策是：提倡晚婚晚育、少生優生，提倡一對夫婦只生育一個孩子；國家幹部和職工、城鎮居民除特殊情況經過批准外，一對夫婦只生育一個孩子；農村某些群眾確有特殊困難，包括獨女戶，要求生二胎的，經過批准可以間隔幾年以後生第二胎；不論哪一種情況都不能生三胎；少數民族地區也要提倡計劃生育，具體要求和作法可由有關省、自治區根據當地實際情況制定。」並且指出：「上述政策，是今後相當長的時期內必須堅持貫徹執行的。要保持這個政策的穩定，以利於控制人口。」¹¹⁰紀要強調把計畫生育政策建立在既堅定而可行的基礎上，這是中央的決策，明確指出近兩年人口出生率回升不是現行政策造成，並要求統一思想認真執行現行生育政策。

1990 年第四次人口普查初步結果公佈後，中國總人口已達 11 億 3,000 餘萬人，比原先估計的要多 1,000 多萬，說明在兩次人口普查期間平均每年出生漏報達 100 餘人。到 20 世紀末，總人口逼近 13 億已成定局。面對嚴峻的人口發展態勢，從緊修正現行計劃生育政策的思潮重又泛起。國家有關部門以及學術界不少專家強調，中國現行計畫生育政

¹¹⁰ 馮立天等，「50 年來中國生育政策演變之歷史軌跡」，《人口與經濟》，北京：首都經濟貿易大學，1997 年第 113 期，頁 10~11。

策本身就是從緊從嚴的政策，現在的問題不是要修正政策嚴上加嚴的問題，而是如何認真有效地貫徹落實問題。

在上述背景下，中共中央、國務院在 1991 年 5 月發布了《關於加強計劃生育工作嚴格控制人口增長的決定》。《決定》分析了中國人口形式的嚴峻性，在強調抓緊的同時，重申了中國現行計劃生育政策，要求堅定不移地貫徹落實，保持政策的穩定性和連續性。

截止 80 年代末 90 年代初，全國各省，自治區和直轄市根據對 1980 年緊縮政策完善後的現行計劃生育政策，結合本地區的實際情況，制訂了各省、自治區、直轄市計劃生育條例，並經相應地區人大常委會審議通過，作為地區準法律檔執行，標誌著完善計劃生育政策暫告一個段落。¹¹¹

6) 現行計劃生育政策的穩定時期 (1991 年 -)

進入 90 年代以後，形成了政策穩定的歷史時期，在現行政策和各省區計劃生育條例的框架內，力求通過總結新經驗，形成新思路，強化對育齡夫婦服務意識，來緩解群眾合乎情理的生育要求與政策要求之間的矛盾，在不放鬆抓緊的前提下，力求在抓上下功夫，確實取得了很好的效果，從統計數字看，全國綜合生育率已降到較低水準。但是，現行計劃生育政策不能說是盡善盡美的，政策的穩定也只具有相對長期性的特徵。其實，早在 1984 年發布《關於計劃生育工作情況的匯報》前夕，中共中央書記處召開辦公會議，指出：「黨的政策不能脫離實際。現行的計劃生育政策，仍是一個歷史階段的政策，今後，隨著中國經濟、文化水準等方面的提高，還可以進一步加以完善」。¹¹²不管穩定現行計劃生育政策的這一歷史階段延續到什麼時候，但從生育政策演變的幾十

¹¹¹ 馮立天等，「50 年來中國生育政策演變之歷史軌跡」，《人口與經濟》，北京：首都經濟貿易大學，1997 年第 113 期，頁 11。

¹¹² 同上註。

年歷史軌跡中，將有助於我們把握未來政策完善的走向。

90 年代初期開始，人口和計劃生育領域出現了可喜的變化，就是更加強調對人權的尊重。90 年代初，人口學界提出了「大人口觀」，即人口問題的系統觀決定了人口治理的綜合觀。1994 年前後國家計生委提出了既要「抓緊」也要「抓好」的要求，其後大量的對生殖健康和優質服務的公共投入也顯示了「陽光政策」的親民風格。進入二十一世紀，人口和計劃生育綜合改革又開始啟動。¹¹³隨著九十年代中國大陸人口政策的進一步調整，中共從一九九七年開始部分修正人口政策，即在全國六四一個城市裡，若是夫妻雙方都是原生家庭的獨生子女，則允許生育兩個孩子。¹¹⁴隨著計劃生育工作的不斷加強和完善，80 年代人口的高出生率得到控制，並持續穩步下降。1991 年人口出生率為 19.7‰，2004 年降至 12.3‰，13 年下降了 7.4 個千分點，並一直穩定在低水準上。1998 年人口自然增長率首次降到 10‰以下，從 2000 年開始，年淨增人口低於 1,000 萬，中國人口進入平穩增長階段。

90 年代以來江澤民為首的中共中央高度重視計劃生育工作，自 1991~2001 年已連續十二次召開國務院高規格計生座談會。經過近 30 年的努力，中國成功地探索了一條具有中國特色的綜合治理人口問題的道路，逐步形成了適應市場經濟要求的人口調控。

¹¹³ 學習時報，穆光宗，「構築以人為本的人口政策和人口戰略」，2004年3月25日。

¹¹⁴ 李芽聆，《現代中國的人口政策》，漢城：漢城女子大學，2000 年，第 10 頁。