第三章　中共一胎化政策的具體作法

第一節　中共人口政策中的積極方面

中國的計劃生育政策，大體上講就是「控制人口數量，提高人口素質」。為了減輕人口過快增長對經濟社會發展的不利影響，中國在 20 世紀 70 年代開始實施旨在降低人口數量增長和提高人口素質的人口和計劃生育政策，這項政策的實施以及社會經濟的快速發展，使得中國在短短 20 多年的時間內走過了發達國家幾百年才能完成的人口轉變歷程。中國計劃生育政策的基本內容是：晚婚晚育、少生優生。中國的計劃生育政策由生育政策、節育技術政策、獎勵和限制政策三部分構成。

一、　生育政策

（1）晚婚、晚育

男子 25 周歲，女子 23 周歲以後初婚的為晚婚；婦女 24 周歲以上生育第一個孩子的為晚育。[115]另外，中共中央在 1984 年 4 月 13 日所制定的關於晚婚晚育政策指出：目前提倡的晚婚年齡（男 25 周歲、女 23 周歲）同婚姻法規定的結婚年齡（男 22 周歲、女 20 周歲）不一致，執行中有時發生矛盾。我們意見，今後仍應繼續提倡晚婚，嚴禁未到法訂婚齡的早婚；對已到法定結婚年齡的青年，經動員仍堅持結婚的應允許結婚，但要動員晚育；對已到晚婚年齡結婚的，不再限制生育的時間。[116]

（2）少生、優生

70 年代的「晚、稀、少」政策在改革開放後已被「少生、優生」政

[115] 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 62。
[116] 〈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 27。

策所取代。剛開始實行計劃生育政策時，群眾不理解，有抵觸情緒，超生的依然不少，但計劃生育政策越來越得到中國大多數人民的認同，很多人意識到，少生可以使孩子享受更好的教育。至於實行優生政策中國採取了以下幾項措施：

1、 避免近親結婚

中國婚姻法規定，禁止「直系血親和三代以內的旁系血親」結婚。直系血親是指相互之間有直接血緣關係的人，包括生育自己和自己生育的上、下各代。旁系血親是指相互之間具有間接血緣關係的人，凡是出自祖父母、外祖父母的血親，除值係血親外，都是旁系血親。三代是指從本身這一代算起，向上推數三代和下推數三代。

2、 遺傳諮詢

通過遺傳諮詢知道應如何阻斷遺傳病的延續，杜絕先天畸形的個體出生，保證後代的強健和智力發達。諮詢的對象為：生育年齡的男或女，原發不孕病患者的夫婦，近親戀愛的情侶或已經結婚的夫妻，原因不明的有習慣性流產、早產、死產、死胎時的夫婦，有遺傳病家族史的夫婦及孕婦，遺傳病患者及致病基因攜帶者，兩性畸形患者及其血緣親屬，早孕期間有致畸因素解除史者，高齡夫婦（35 歲以上）和曾生育過畸形兒的孕婦，懷孕後患羊水過多症者等。以上人員要主動地前去諮詢，以確保優生。

3、 婚前檢查

父母的健康是子女健康的基礎和保證。因此，當男女雙方戀愛情深，準備結婚前，應進行婚前檢查。《婚姻法》第六條規定：「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禁止結婚」。

4、 產前診斷

每一個孕婦用專門的檢測手段，查證胎兒是否患有遺傳性疾病和先天性畸形。對每一個孕婦普遍進行產前診斷，既辦不到，也沒有必要。

5、 產前檢查

凡已婚婦女，停經兩個月左右就應去衛生單位檢查，確定是否懷孕。懷孕三個月，應接受孕期詳細的產前檢查，這對於保護母體和胎兒的健康都有很大好處。[117]

（3）一對夫婦只生一個孩子

現階段中國的人口政策，最關注的是人口數量，其最主要方向放在努力控制人口數量上，實行「一對夫婦只生一個孩子」的政策，這是世界上最嚴格的人口政策，使中共政權建立以來人口快速增長的勢頭得到了有效的抑制。

中國 1979 年開始提出的提倡一對夫婦只生一個孩子的政策。為了有效地控制中國人口的過快增長，加速現代化建設步伐，改變人口與社會、經濟發展不相映的狀況，從中國國情出發，從實際出發，下決心在一代人或更長一點時間裡，大力提倡和鼓勵一對夫婦只生育一個孩子，而且在職工和城市人口中只准生一個孩子，把中國人口發展基點放在「一個孩子」的基礎上，這不僅在中國人口生產的歷史上是史無前例的革命，而且在世界人口發展史中，也是獨一無二的創舉，這是最具有中國特色的人口政策。提倡一對夫婦只生育一個孩子，不僅符合中國這樣的國家、集體的利益，而且也有利於家庭和個人。這是主導的一面，但他也有弊。利弊權衡，利大於弊。從這個角度看，提倡一對夫婦只生育一個孩子，不是一個長久之計，而是在特定的歷史時期內的應急措施。

[117] 劉瑞方，《人口理論與計劃生育》，北京：長征出版社，1988 年，頁 246~267。

由於人口生產週期長、穩性大的特點決定，這個應急不是一年兩年，而起碼需要一代人的時間，或者更長一些。[118]

提倡一對夫婦只生育一個孩子不僅代表了國家和民族的利益，而且也符合人民群眾的根本利益，因此，他受到了廣大群眾的擁護和支持，這是因為他切合中國人口狀況的實際，切合中國經濟狀況的實際，切合中國資源和生態環境的實際，更切合中國人民要儘快改變貧窮落後面貌的實際。經過這段時間的努力，這個政策在城市已為廣大群眾所接受，絕大多數夫婦都自願終身只生育一個孩子；在農村，特別是經濟文化發達的地方，也有不少夫婦自願終身只生一個孩子，他們為國家控制人口增長做出了重大貢獻，得到了國家和人民的尊敬和鼓勵。[119]

但是提倡一對夫婦只生育一個孩子，絕不意味著「一胎化」政策，中國並不要求所有育齡夫婦都只生育一個孩子。事實上在中國已婚育齡婦女中，自願終身只生一個孩子的只占 18.14%，其中城市占 35.96%，農村占 10.86%。另一方面，又從實際出發，又計畫地安排卻有實際困難、要求生育第二胎的夫婦生育第二胎。因此，1980 年《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》提出：「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」。[120]

1982 年 2 月，《中共中央、國務院關於進一步做好計畫生育工作的指示》中，在號召一對夫婦只生一個孩子的同時，對國家幹部和職工、城鎮居民，農民和少數民族生育第二胎的問題，都做出了明確的規定。其中規定：農村「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」。此後，各地不斷落實這一規定。1982 年 10 月，中共中央辦公廳轉發《全國計畫生育工作會議紀要》，總結了各地的經驗，

---

[118] 沙吉才，《改革開放中的人口問題研究》，北京：北京大學出版社，1994 年，頁 482~483。
[119] 沙吉才，前揭書，頁 483~484。。
[120] 〈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〉，載彭珮雲主編，前揭書，頁 17。

明確規定了城市居民及農民可以生育第二胎的條件。實踐證明,《紀要》規定的條件，在城市基本上被多數群眾接受，但有些農民存在的實際困難在黨中沒有充分考慮到。[121]

1984 年的中共中央七號檔又指出「對農村繼續有控制地把口子開得稍大一些，按照規定條件，經過批准，可以生二胎」。幾年來，各省、市、自治區根據這個原則，在完成人口規劃的前提下，普遍照顧了群眾的實際困難, 生二胎的對象擴大了, 從全國來看, 城鄉照顧生二胎的有：1、只有一個孩子，經有關的病殘兒鑑定小組確診為非遺傳性疾病不能成長為正常勞動力的；2、雙方均為獨生子女，並且只有一個孩子的；3、婚後五年以上不育，並且女方 35 周歲以上，依法收養一個孩子後懷孕的；4、再婚前一方只生育一個孩子，另一方未生育的；5、再婚前一方喪偶生育子女在兩個以內，另一方未生育的；6、雙方均為農民，其中一方是獨生子女，並且只有一個女孩子的；7、雙方均為少數民族，女方是農民，並且只有一個孩子的；8、雙方或女方是農民，並且只有一個女孩的；9、雙方均為農民，其中一方是人口稀少的少數民族，並且只有一個孩子的；10、同胞兄弟兩人以上均為農民，只一人有生育能力的，並且只有一個孩子的；11、農民中的有女無兒戶，其中招婿的一女，只有一個孩子的；12、雙方均為農民，其中一方殘廢，相當於殘廢軍人二等甲級以上標準，並且只有一個孩子的；13、雙方均為海島常住居民，並且只有一個孩子的；14、經省計劃生育委員會或有關部門批准的其他特殊情況；等等。照顧生二胎的面，從各省來看，占當年育齡夫婦的 10%左右。[122]到 1990 年底，全國已有 3,789 萬對夫婦自願只生育一個孩子，他們為國家控制人口增長作出了重大貢獻，得到了國家和人民的尊敬和鼓勵。

---

[121] 常崇？編，前揭書，頁 70。
[122] 沙吉才，前揭書，頁 485~486。

中共「一對夫婦只生育一個孩子」的人口政策，主要內容是提倡一對夫妻生育子女數最好一個最多不超過兩個，生育間隔三年以上。中共提出，到了 2000~2020 年每個家庭出生率調整到 2.16 名，到了 2070 年中國總人口數降到 7 億左右的長期計劃。[123]1980 年中國提出在今後 20~30 年內，要普遍提倡一對夫婦只生一個孩子生育政策以來，已過了 20 多年，獨生子女已經成為一個龐大的特殊人口群體。至於 2000 年中國已婚育齡婦女領獨生子女証的比率已達 22.24%。

二、 節育技術政策

中國的節育技術政策是，凡有生育能力的已婚夫婦都要根據計劃採取避孕措施。具體措施在國家指導下由群眾自願選擇。在廣大農村，積極推行長效節育措施。[124]

中國目前使用的避孕方法種類很多，有藥物、工具、手術等方法，分男用和女用。使用途徑可分為內服、外用；注射、皮下埋藏等。目前中國育齡婦女採取的避孕節育方法主要有宮內節育器、結紮、避孕藥和避孕套等。在農村地區，大多數育齡婦女使用的避孕節育方法為結紮和上環。由於人們對結紮有一些誤解，認為結紮會傷了元氣，降低性慾，對勞動能力有影響，因此相當一部分人對結紮持否定態度。因而採取不同的避孕節育方法對人們心裡的影響截然不同。[125]現代方法大大提高了避孕的有效率，因而在廣大育齡男女中普及開來，但是，現代方法也有某些不足之外，或者是費用高，手術複雜，或者是有一定的副作用，因此人們仍在尋找更理想的避孕節育措施。[126]

---

[123] Liu Zheng, Song Jian and Others, "China's Population: Problems and Prospects", Beijing: New World Press, 1982, pp28~31.

[124] 常崇? 編，前揭書，頁 62。

[125] 劉鴻雁、婁彬彬，「從避孕節育措施的應用看育齡婦女的生殖健康狀況」，《中國人口科學》，北京：中國人口科學雜誌社，1994 年第四期，頁 41。

[126] 魏津生、王勝今，《中國人口控制評估與對策》，北京：高等教育出版社，1996 年，頁 30。

三、　獎勵和限制政策

通過獎勵，激發群眾貫徹執行生育政策的光榮感；對經過說服教育仍不按計畫生育的夫妻，則採取必要的限制辦法，以形成實行計畫生育的社會環境，逐步提高群眾執行生育政策的自覺性。

（一）　獎勵

1、對響應國家號召，只生育一個孩子的家庭給予獎勵。具體辦法是：發給榮譽證書；獎勵現金；給獨生子女母親延長產假；在入託、入學、就醫、招工、招生、分房（或房基地）等方面照顧獨生子女家庭。在農村，對獨生子女家庭，有的在實行承包責任制時，讓他們多包田少包產；有的讓他們少交提留金；有的給他們多分自留地；有的為他們優先提供致富門路，幫助他們勞動致富，如提供優良種子、農用物資、致富資訊和技術等。

2、對完成人口計畫好，既能嚴格控制人口增長，又能密切黨群關係的單位給予表彰和獎勵。主要是給予政治上的鼓勵和經濟上的獎勵。

3、對從事計劃生育工作人員的獎勵，包括政治、經濟、行政幾方面的獎勵。

4、對晚婚、晚育者給予增加婚假、產假時間的獎勵。[127]中共中央、國務院在《關於加強人口與計劃生育工作穩定低生育水準的決定》在此指出：對獨生子女戶發給一定數量的獎勵費，城市獨生子女父母退休時，各地可根據實際情況給予必要的補助。對實行計劃生育的家庭特別是只有女孩的家庭，在分配集體經濟收入、享受集體福利、劃分宅基地、承包土地、培訓、就業、就醫、住房及子女入託、入學等方面給予適當照顧。[128]

---

[127] 常崇？編，前揭書，頁 62~63。

[128] 人民日報，「關於加強人口與計劃生育工作穩定低生育水準的決定」，2000 年 3 月 2 日。

（二） 限制

1、對早育者的限制。不到法定結婚年齡就結婚生育者，多數地方是採用罰款的辦法。罰款數額根據各地的情況而定。

2、對計畫外生育夫婦的限制。這類限制有以下幾種形成：

1)有的地區徵收一定數額的超生子女費，以補償因其計畫外生育對社會造成的額外負擔；2）有的地區對農民夫婦採用少包責任田減少自留地或多交提留金的辦法；3）有的地區對計劃外生育夫婦取消其可享受的某些福利待遇；4）對黨、團員或幹部、職工，給予一定的行政或紀律處分。

3、對完不成人口計畫的單位及其領導的處罰，有行政處罰和經濟處罰。

4、對營私舞弊、弄虛作假的幹部及計劃生育工作人員的處罰，有行政處罰和紀律處分。

5、對妨礙或破壞計劃生育工作正常進行行為的處罰有：行政處罰、經濟處罰和法律制裁。[129]

第二節 中共人口政策中的消極方面

從十一屆三中全會以來，黨和國家把人口問題提到了基本國策重要位置上來，為了使人口與經濟發展相適應，嚴格執行控制人口增長，提高人口素質的政策，計劃生育宣傳工作緊緊圍繞著這個中心服務。為了更好的適應形勢發展的需要，適應廣大人民群眾的需要，開展基礎知識教育是總結了以往的經驗教訓，摸索一條新路子，是社會主義初級階段治本性的措施。[130]宣傳教育是計劃生育的一個子系統。而計畫生育基礎

[129] 同上註。

[130] 郭文欣、姜冬梅，「人口與計劃生育基礎知識教育在人口控制中的作用及社會效果」，《黑河科技》，黑河：黑河市計生委宣傳站，1994年第1期，頁27。

知識教育又是計劃生育宣傳工作的重要組成部分。

一、　宣傳教育的內容

中共中央辦公廳、國務院辦公廳1990年轉發的中央宣傳部、國家計生委《關於加強計劃生育宣傳教育工作的意見》中已經作了明確的闡述。此文件指出「計劃生育是我國的一項基本國策，宣傳教育是貫徹落實這一基本國策的中心環」，又指出「實行計劃生育，必須堅持國家指導和群眾自願相結合的原則，貫徹以宣傳教育為主、避孕為主、經常工作為主的方針，把宣傳教育放在首位」。一個「中心環節」，一個「放在首位」，闡明了計劃生育宣傳教育的重要性。[131]從目前來看，計劃生育宣傳教育的內容是比較廣泛和豐富的，它包括思想理論、觀念風尚、政策法規、知識資訊和經驗典型等，既有社會科學的內容，又涉及到自然科學的知識。主要包括:普及馬克思主義人口理論和人口科學理論；基本國情和基本國策教育；人口與經濟、社會協調發展和可持續發展宣傳;宣導科學、文明、進步的新型婚育觀；大力普及計劃生育、避孕節育、優生優育、生殖保健等科學技術知識。宣傳計劃生育工作的新思路、新經驗和先進典型等。近年來，計劃生育的理論宣傳和研究工作有較大的突破，在計劃生育系統掀起了學習研究鄧小平人口思想的熱潮。黨的十五大提出的社會主義市場經濟理論和建設社會主義文化的理論，為中國的人口與計劃生育工作指明了方向，從而提出了建設社會主義生育文化問題。

學習宣傳鄧小平人口思想和建設社會主義生育文化將是今後一個時期計劃生育傳教育工作的兩個主要內容。人口與計劃生育宣傳教育涉及千家萬戶，與社會公眾密切相關。對於不同的人群需要區別對待，宣

---

[131] 周建海，「淺談新形勢下的計劃生育宣傳教育工作」，《西北人口》，蘭州：蘭州大學西北人口研究所，2000年第2期，頁46。

傳教育內容也要有針對性。中國從80年代末廣泛開展的全民性人口與計劃生育基礎知識教育，就是針對不同年齡和不同婚育狀況人群的實際需要，將廣大育齡人群劃分為青春期、新婚期、孕產期、育兒期以及中老年期等五個時期，有計劃、有針對性地進行人口理論、政策法規和計劃生育科學技術知識等教育。[132]

二、宣傳方法

中國多年來的計劃生育宣傳教育工作的實踐，積累並豐富了計劃生育宣傳教育的方法，既有傳統的面對面宣傳、各種形式的會議、群眾文藝宣傳活動、典型宣傳、算賬對比以及適合進村入戶的各種宣傳品，也有科技含量較高的、現代化的電話聲訊宣傳服務節目，大眾傳播媒介如廣播、電視、報刊等宣傳，各種生殖健康與計劃生育展覽會，VCD計劃生育宣傳教育節目和電腦螢幕觸摸式諮詢服務系統等。

1998年中國拓展的人口與發展VCD光碟、關懷人生電話聲訊服務節目等，都是計劃生育宣傳教育創新的形式和擴大的領域，具有突破性。新創意、新手段、新方法的綜合運用，豐富和發展了計劃生育宣傳教育的層面和表現力，適應了科技進步、社會發展和廣大群眾多層次的需求。

另外，各地還依託和發揮基層人口學校、計劃生育服務站、各類學校(包括黨校、大學、中小學等) 的重要作用，這些都是針對大眾人群和特殊人群進行人口與計劃生育宣傳教育的有效途徑。在計劃生育的宣傳教育活動中，單純地、孤立地採用某一種宣傳方法既滿足不了群眾的需要，又不會產生良好的社會宣傳效果，因此，通常採取綜合的方法。如全國各地普遍開展的計劃生育宣傳教育「一條街」活動，就是運用綜合宣傳教育方法，在一條街上彙集了標語、掛圖、展覽，還發放各種視

[132] 顧法明，「新時期計劃生育宣傳教育的特徵」，《人口與計畫生育》，北京：中國人口情報研究中心出版，1999 年第期，頁 33。

聽文圖宣傳品及實物宣傳品，有文藝演出，有廣播、電視節目，也有面對面的政策法規、避孕節育、優生優育等諮詢服務，起到了單一宣傳方法難以起到的作用。[133]

中國計劃生育宣傳教育擔負著宣傳基本國策、基本國情的重要任務，是中共黨的基本路線教育的有機組成部分。事實上，沒有對國情的正確認識，就會失去中國特色，即人口與發展兩大難題都無法真正解決。中國實行一胎化政策以來，不斷增加宣傳教育的強度。充分的利用資訊時代的傳播以及多層次的輿論宣傳大環境，推進宣傳教育向深度、廣度發展，使宣傳教育既有形式，又有內容，形成生動活潑的新局面。

[133] 顧法明，前引文，頁34。