

中共的人口普查與人口政策

China's Census and Its Population Policy

施哲雄 (Shih, Tse-Hsiung)

國立政治大學東亞所前所長

壹、人口普查與政府施政

國者人之積，人口是一個國家不可或缺的組成要素，政府施政的主要目標無非是替其領域內的人民謀取最大的福利為依歸，並解決人民百姓所面臨的問題。政府若無法確切掌握其領域內人口的相關數據，其所推出的政策必然與實際相脫節，成效為何可想而知。然而，人口又處於變動不居的狀態，出生、死亡和流動等因素均會影響到人口素質與數量，因此當今政府通常經過一定的期間，一般是10年，即進行一次人口的普查，期能瞭解其境內人口的總數、人口的質量、人口的分布、年齡的結構、民族的結構、男女的性別比、城鄉人口的構成、家庭戶數和人口數、人口流動的狀況等，人口普查所獲得的這些數據，不僅可以作為當時政府施政的重要參考資料，且可用以預測社會未來數十年可能發展的方向，適當調整人口政策，其重要性不言而喻。當年劉邦攻進秦都咸陽時，蕭何有鑑於戶口資料對未來稅源、兵源、勞動力等方面掌握的重要性，即首重戶口資料的收集。

貳、中共人口普查簡要回顧

中共建政之前，中國長達四、五千年的歷史，歷經二十幾個朝代的更替，

從未對中國的人口進行全面性的普查工作，歷代的人口數據大都根據黃冊或田賦等資料，概略統計出來的數字，準確性令人置疑，更遑論有人口質量、分布、年齡結構、性別比、流動狀況等進一步的統計資料。

中共政權成立之後，經過3年的經濟恢復時期，從1953年起即從事「第1次5年經濟計畫」，必須瞭解掌握勞動力的實際狀況。中共也準備在1954年9月籌組第1屆「全國人民代表大會」，人大委員的選舉和各省、市、自治區委員人數的比例分配，在在要求準確的人口資料為基準。因此，以1953年6月30日24時為普查基點，在蘇聯統計專家的協助下，中共進行中國有史以來第1次全國人口普查工作；至今共進行6次的全國性普查，分別在1964、1982、1990、2000和2010年。「一普」到「四普」這4次，均以6月30日24時為普查基點；從2000年的「五普」起，則改為以11月1日零時，改變原因是6月底正處於農忙時刻，中國人口大多數是農民，在此時刻進行人口普查，難度較高，準確性亦受影響；因此從「五普」起，即改以11月1日的農閒時刻，普查工作較易進行，相關資料也相對正確。目前大陸的人口普查工作，大概每10年會進行一次，其間還會不定期的對全國千分之一人口出生率做抽樣調查，期能更準確地掌握全大陸的人口狀況。

參、「六普」人口的主要數據

2011年4月28日中共「國家統計局」公布「六普」人口調查的一些主要數據，茲將大陸31個省、市、自治區和現役軍人的人口相關數據概要列舉如下：

- 一、總人口：1,339,724,852人。
- 二、人口增長：與「五普」總人口1,265,825,048相比，10年共增加73,899,804人，增長5.84%，年平均增長率為0.57%。
- 三、家庭戶人口：全大陸共有家庭戶401,517,330戶，每家庭戶的平均人口是3.1人，比「五普」的3.44人減少0.34人。
- 四、性別構成：全大陸男性人口占51.27%，女性占48.73%。總人口性別比（以女性為100，男性對女性的比例）由「五普」的106.74下降為105.20。
- 五、年齡構成：總人口中，0-14歲的人口占16.6%；15-59歲的人口占

- 70.14%；60歲以上人口占13.26%，其中65歲以上人口占8.87%。與「五普」相比，0-14歲人口的比重下降6.29%，15-59歲的人口比重上升3.36%，60歲及以上人口的比重上升2.93%，65歲及以上人口上升1.91%。
- 六、民族構成：大陸總人口中漢族占91.51%，其餘55個少數民族占8.49%。與「五普」相比，漢族增長5.74%，各少數民族人口增長6.92%。
- 七、各種受教育程度人口：與「五普」相比，每十萬人中具有大學文化程度的由3,611人上升為8,930人；具有高中文化程度的由11,146人上升為14,032人；具有初中文化程度的由33,961人上升為38,788人；具有小學文化程度的由35,701人下降為26,779人。文盲率（15歲及以上不識字的人口占總人口的比重）由6.72%下降到4.08%，下降2.64%。
- 八、城鄉人口：總人口中，居住在城鎮的人口占49.68%；居住在鄉村的人口占50.32%。同「五普」相比，城鎮人口的比重上升了13.46%。
- 九、人口的流動：總人口中，居住地與戶口登記所在的鄉鎮街道不一致且離開戶口登記地半年以上的人口（流動人口）為261,386,075人。同「五普」相比，增加了116,995,327人，增長了81.03%。

肆、左右搖擺的人口政策

六十餘年來中共的人口政策並非一成不變，發生多次更絃易張，呈現左右搖擺的狀態，大致經歷以下幾個時期：

一、1949～1953：鼓勵生育政策

中共政權成立之初，首重經濟的恢復，人口僅是次要的問題，基本是採放任自流的政策，但此一時期受到毛澤東「中國人口眾多是一件極大的好事」的影響，且當時的「一邊倒」政策和馬列主義的人口理論，導致中共把「經濟增長和人口的不斷增長當作社會主義人口規律，而採取鼓勵生育的政策，如嚴格限制人工流產，獎勵『母親英雄』」，促使大陸人口自然地、盲目地、無計畫地增長。

二、1954～1957：計畫生育的發軔時期

在1953年中共進行人口「一普」之前，大多數人認為當時中國人口是四億

五千萬人，但「一普」的結果，中國人口在1949年是五億四千多萬，預測1954年將達六億，當時大陸社會形成一股討論人口問題的風潮，一屆「人大」有七十幾位委員針對人口問題發言，一百多位提書面意見，大陸人口問題的專家學者，如馬寅初、費孝通等，均認為應進行節育，控制人口，毛澤東也曾提議要「設一個節育委員會」來「提倡節育」。從1955年起，中共衛生部即著手推行節育相關的措施。

三、1958～1959：上層思想反覆

1956年中共發動「大鳴大放運動」，有學者以人口問題抨擊中共，認為只要大陸生育年齡的婦女每年生一個，中共政權就會很快垮臺，但是主張節育最後被羅織「右派」的罪名。另外，1957年10月毛澤東2度訪問莫斯科，爭取蘇聯繼續支援「二五計畫」的希望落空。從1958年起，中共即採取以人力代替資本作為發展經濟的手段，進行所謂的「全民大煉鋼」、「全民大修水利」等，需動員幾千萬勞動力的工程，造成勞動力不足的假象，使毛澤東強調應增加人口的論述說：「現在人多一些，氣勢旺一些」、「人多議論多，熱氣高，幹勁大」；先前的節育措施因而中斷。

四、1960～1966：確定並實施計畫生育政策

「三面紅旗」推行結果，造成從1959～1961年的「三年大飢荒」，餓死了三、四千萬人，中共當局認識到確實有人口的壓力問題，因此控制人口和計畫生育的思想又再度抬頭。中共當局決心要推行計畫生育而發出大量的批文和通知。組織上，1964年建立國務院計畫生育委員會，各省、市、自治區亦相繼建立機構；物質技術上，加強避孕藥和器械的研究、生產和供應；政策上，明確控制人口和實施計畫生育是一項既定政策，大力提倡晚婚。

五、1966～1969：喪失政策實施環境

1966年爆發「文化大革命」，大陸的黨政機構被砸爛，人員被批鬥，剛建立起來的計畫生育組織亦無法倖免，實行計生的環境實際上已不復存在，人口又處於盲目發展的狀態，當時各地紅衛兵的串連，提供年輕紅衛兵交際比較方便的环境，更使人口急劇增加。

六、1970年後：積極推行計畫生育

「文革」的動亂，一方面導致大陸經濟的滑坡，另一方面又造成人口急遽的增長，此一矛盾形勢，促使中共從1970年代起，積極進行計畫生育的工作。

1972年開始限制一對夫婦最多只能生三胎，次年則降為兩胎；並在國務院之下成立「計畫生育領導小組」，各地區亦建立相應的組織，計生工作遂全面開展。在具體政策方面，1970年代強調「晚、稀、少」方針，到1980年代後更進一步推行「一胎化」的政策，計畫生育工作從此成為中共的「基本國策」。

伍、當前大陸的人口問題

任何政策的推行，多會產生正、負兩面不同的結果，中共的計畫生育工作亦復如此。

就正面效果而言，首先是迅速降低人口的出生數量，據估計，從計生工作推行至今，大陸至少減少出生四億人。其次是在經濟效益上，節省了家庭和社會巨大的少年撫養費。第三在社會效益上，因少生至少四億人，使大陸社會的就業壓力大為紓緩，而且因少生，人均的教育投資亦大為提高，促使教育事業的發展，人的素質也有所提升。第四在資源和環境效益上，土地、糧食、森林、水等的資源，因少生而提升了人均的占有量，緩和這些資源的壓力。在大氣質量、二氧化硫的排放量、水質和噪音等環境品質因子，也大為改善。

但在負面效應方面的影響，亦不容忽視：

首先是人口迅速老化。國際上對人口老化的標準是60歲以上的人口占總人口數的10%，或65歲以上占總人口數的7%，依此標準，大陸在1999年2月即已經老化，大陸老年人口正以每年800萬的速度遞增，至今已達1.5億。「六普」結果顯示，60歲以上占總人口的13.26%，比10年前增加2.93%；65歲以上則占8.87%，比10年前增長1.91%，預計到2040年前後，老年人口將達4億，占總人口的31%，這將導致老年扶養比率的大幅上升。

其次是性別比嚴重失衡。雖然總人口的男女性別比為105.20，算是正常，但在出生人口男女性別比卻高達118.06，已嚴重失衡，目前大陸每年適婚人口中，男性比女性多120萬，10年後大陸將有千萬以上的男性面臨娶妻難的困境。

第三是存在勞動力短缺的隱憂。目前大陸14歲以下和60歲以上人口，合計占百分之三十左右，即大陸勞動年齡的人口占百分之七十，預計從2016年開始，大陸勞動力的供應開始減少，至本世紀中葉，總計將失去18%至35%的青壯年勞動力。隨著勞動力廉價優勢逐步喪失，大陸潛在經濟增速可能在「十二

五」後下降 2% 至 4%。

第四是流動人口大增，大城市人滿為患。大陸一線城市年均增加常住人口在五十萬以上，上海市常住人口已達二千三百萬以上；北京市常住人口已達一千九百三十一萬人以上。這些城市的人口占總人口的比重，比 10 年前都有相當幅度的成長，顯示大陸流動人口的大增，大城市已不勝負荷。

以上四點是此次大陸「六普」凸顯出的人口問題，這些因素交互作用的結果，更加劇了大陸人口結構的不合理，特別是人口迅速老化，將使大陸形成「未富先老」型的社會，大陸人口學家認為大陸人口未來的問題，不在於太多，而是在於太老，對大陸經濟與社會結構將產生巨大的影響。