

我国人口政策的几个问题及其解决途径

程 度

政策是国家一切政治经济行动的准则。国家的任何政治经济行动都是实行政策,不实行正确的政策,就是实行错误的政策。政策也是广大群众行动的准则,人们的行动不可能同各种各样的政策发生联系,如果我们不向群众规定各种各样的政策,人们就会脱离我们政策的指导而盲目行动。在人口政策方面也是一样。三十年人口发展的历史与现实,都充分说明这一原理的正确性。当国家的人口政策正确,措施得力时,人口的发展就比较正常,否则,人口就盲目发展。因此,制定一个正确的人口政策,指导人口的发展,使人口发展服从于四个现代化的需要,具有十分重大的意义。

一 关于我国人口政策的连续性与稳定性问题

我国是否有一个完整的人口政策?它是不是持续的,稳定的指导着人口的生产与再生产?实际生活中提出了这个问题,要求我们回答,我们也必须回答。有的同志回答说,在人口生育政策上的变化,并不是政策摇摆不定,而是反映了对我国人口问题认识的逐渐深化。但是,有的做计划生育工作的同志从切身的经验体会中提出,我国的人口政策连续性与稳定性不够,政策多变,群众难跟,干部难办。实践是检验真理的标准,我国的人口政策究竟怎样,只有从事实的分析中求得解答。

第一,从人口政策形成发展的历史看,1978年是形成完整的人口政策的分水岭,在此以前只有带人口政策精神的方针与口号,尚不是完整的人口政策。

我们国家在1953年至1957年这段时期内,对人口问题的严重性有相当的认识,力图控制人口,计划生育,但是仅仅停留在周总理在“关于发展国民经济的第二个五年计划的建议”中提出的“在生育方面加以适当的节制”上,没有采取具体行动。1957年后,在左的思想的影响下,人多做好事,愈多愈好的理论占了上风,当然谈不上制定人口政策,节制生育了。吃过1963年人口盲目增长而形成特大高峰的苦头之后。国家提出了“一个不少。两个正好,三个多了”的第一个带人口政策性的口号。说它是带政策性的就是它仅体现了政策的主要精神,但内容尚不完整并缺乏可靠的措施,这个口号不久也为文化大革命所中断,随之而来的却是连续十年的人口高峰。七十年代加强了对人口的严格控制。1978年10月26日颁发的文件中,把六十年代提出的“一个不少,两个正好”的生育政策改为“最好一个,最多两个”;1979年12月全国计划生育办公室主任会议正式决定把计划生育的着重点转移到“最好一个”;去年9月五届人大第三次会议决定普遍大力提倡一对夫妇只生育一个孩子。这就是七十年代以来生育政策的演变。在这一演变中,1978年文件除了规定一对夫妇生育子女数量以外,还制定了一系列的方针、政策和措施,它在人口政策的完善和发展上起着决定性的作用。国家

并根据文件精神，已经起草和数度修改我国的计划生育法，但是尚未完成立法手续，最后公布施行。

第二，从我国人口政策的内容看，连续性与稳定性是不够的。

人口政策的主要方面，可以说是一对夫妇终身生育子女数量的规定，而生育数量的多少取决于两个因素：一是人口与国民经济的比例关系，人口的增长必须服从于国民经济发展的需要；二是人口内部的比例关系，生育数量的多少，必须服从于总人口的规模，增长速度和人口年龄构成。长时期来，我们对这两个因素的作用始终认识不足，因此在决定一对夫妇生育子女的数量上观望犹豫，不能采取断然的措施。1957年前后，我们大声疾呼要计划生育，但又不规定一对夫妇生育子女的数量；马寅初先生出谋献策，提出最好生育两个孩子，两个孩子有奖，三个孩子要征税，四个孩子要征重税，不但不考虑人家的意见，反而为人家戴上马尔萨斯主义的大帽子。六十年代提出了“两个正好”，但没有化为群众生育的准则，实际起作用的仍然是多子多福的信条。七十年代人口问题更加严重了，人口非控制不行了，但前几年仍然沿用旧口号，到了1978年生育方针则不断变化，即从“两个正好”变到“最多两个”；由“最多两个”变到“最好一个”；由“最好一个”变到“普遍大力提倡一对夫妇只生育一个孩子”，这样变化并不是没有道理的：第一，生育从无政府主义状态中解脱出来，不能操之过急，只能循循善诱，否则群众接受不了；第二，对我国人口发展的趋势，心中无数，最近几年才逐步明确平均生育率为二的后果就是人口增加至15亿，国家养不起，受不了；第三，国家工作的着重点转移到经济建设以后，对人口增长与经济发展的利害关系越来越清楚，人口问题的严重性越来越突出，因而对解决我国人口问题的重要性、必要性与迫切性的认识也越来越深刻。对于我国人口问题从长期不认识到认识，从知之不多到知之甚多的结果，必然在采取的人口政策措施上反映出来。它的表现就是前松后紧。从这点来讲，当然不能说三十年来我们的人口政策是稳定而连续地在起作用了。

第三，从我国人口政策的现状看，国家没有一个经过立法程序公之于众的人口法规，群众心中没有一个权威性的相对固定的人口政策。

三十年来，我们曾对国家的各个领域，各个部门制定过各种各样的法规和政策，唯独在人口这一重要的领域却没有正式制定法规和政策。群众既然无法可依，当然照旧习惯无限量生育了。国家在近几年严格控制生育数量后，群众尚不适应，再加上生育数量的限制又不断提高，思想更难跟上。做计划生育工作的同志反映政策的连续性、稳定性不够，群众留下政策多变的印象就不足为奇了。在这种情况下，当然不会在群众中树立起一个具有权威性的必须遵照执行的生育政策。有的计划生育工作者用两句话来概括反映这种现象对控制人口工作带来的不良后果，这两句话是：“干部怕变，群众望变”。所谓干部怕变，即计划生育干部多年工作得出的经验教训是，每发生一次变动，思想混乱一次，工作威信受损失一次，人口回升一次；所谓群众望变，就是群众对只生一个孩子的政策感到不满足，既然政策多变，就希望政策有朝一日由紧变松，达到其多生孩子的目的。有些群众很欣赏某些人民代表在五届人民代表大会第三次会议上的发言，并据理要求再生孩子。某些地方某些群众甚至利用我们政策中的弱点与混乱，抢生第二胎。

总而言之，应当承认我们的人口政策的连续性与稳定性是不够的，承认的目的在于吸取教训，及早制定公布人口法，生育法，并使它长期连续稳定地发生效力，使人们有法可依，有法必依，把我们国家的人口工作提到更高的水平。

二 关于改进国家下达人口计划指标的办法 克服生育政策与生育指标的矛盾问题

人口计划是国民经济发展计划的重要组成部分，国家在下达国民经济年度计划时，同时下达人口发展计划。各省、市、自治区根据国家下达的人口计划再下达指标给地区、市及县，使全国上下的人口计划构成一个有机的整体。但是按自然增长率指标下达国家人口计划，不是一个最好的办法。

为了使人口的生产按照国家的计划和生育政策进行，在实践中创造并推广了生育指标制度，即生育卡片或准生证制度，以便人们按发给的生育指标怀孕、生育。这样的制度对国家人口计划的实现起了巨大的作用，使得我国的出生率从1970年的33.6%下降到1979年的17.9%，自然增长率从26‰降到11.7‰。但是这一制度的主要问题在于存在生育政策与生育指标的矛盾。生育指标是根据人口计划制定的。因此，这两者的矛盾实质上就是生育政策与人口计划的矛盾。生育政策是人们进行人口生育的准则，只要其怀孕生育行为符合国家规定的生育政策，群众就可以有权生育，国家也应允许其生育。但是，国家又实行了按生育指标进行生育的措施，只有领到准生证的人才可以生育，否则，即使符合政策规定也不能生育，因而就出现了政策与指标的矛盾。生育指标变成了主要的指令性的东西。而生育政策却成了次要的不完全有效的条文。这个矛盾是怎样产生的呢？

人口计划中最重要的指标之一是人口的自然增长率指标，过去常以自然增长率来规划今后我们国家的人口发展目标。比如1985年自然增长率下降到5%，2000年下降到零。同时也以自然增长率指标来下达国家年度人口计划，比如，1980年自然增长率应降到10%以内。各省、市、地区、县都按国家层层下达的指标来规划本地区的年度出生人口数，而县以下单位，又按出生人数分配给各机关、工厂、公社等基层单位，基层单位再按指标落实到人。这样的办法存在几个问题：

1. 只考虑国家的人口计划，而不问国家的人口政策。

各级计划生育机构是人口计划与人口政策的执行机关，它在工作中应该是计划与政策并重，处理好两方面的关系。但是，它在制订计划时，只能按规定的自然增长率来计算和规定出生人数，而不能按政策所允许的育龄妇女人数来规划生育指标，因而必然出现应生育妇女数与生育指标之间的不平衡，通常总是该生育的人数大大超过准生育的人数。这种计划方法被人们称为“扔砣子”的办法。“砣子”一经定了，不管实际该生育的妇女人数超过了多少，都只能按“砣子”办，没有指标的，只能采取避孕措施和补救措施来保证规划的实现。按理，自然增长率应该是按政策生育的结果，而不是生育的根据。但我们现在是采用规定自然增长率的办法来控制人口出生，实际生活中则反果为因。先确定只准出生多少婴儿，然后确定多少妇女可以怀孕生育，这显然就没有考虑生育政策了。人们常常提出责问，是指标服从政策呢？还是政策服从指标？人们希望的是指标服从政策，但实际上是政策服从指标。

2. 人口计划层层扣紧，加重了指标与政策的矛盾。

为了保证完成国家所规定的人口计划，各省、市、地区、县在规划该地区的生育计划时，不能满打满算，只能比上级下达的计划小。比如国家下达的自然增长率计划指标为9.5‰，省为了完成计划按9.0‰下达地区，地区又按8.5‰下达县，县为了完成地区计划，按8.0‰计算生育人口数并制定生育卡片下达给基层单位，各基层单位为了留有余地还不能把生育指

标全部落实，手里还要保留一部分机动指标。这样层层扣紧的结果，到了基层，粥少僧多，大大满足不了应该生育的人群的需要，造成指标与政策严重脱节。

3. 政策失信于民。不管国家规定晚婚、稀有、少育，或者晚婚、晚育、少育，总之，凡是符合条件的初婚夫妇都应让其生育。但是生育指标有限，有的初婚夫妇够了条件也不能生育，因此，实际工作中常常发生初婚夫妇已经超过了晚婚条件多年尚领不到准生证，即使怀了孕也要中止妊娠。这一点遭到群众强烈反对，社会也很同情，使我们的政策失信于民。

4. 指标分配，容易产生弊病。既然是按自然增长率制定计划，那么也只能根据各单位的总人数与自然增长率来分配指标，但是决定生育人数多少的不是人口总数而是其中的育龄妇女人数，特别是生育旺盛时期的育龄妇女数。如果总人口中，育龄妇女人数少，其生育指标就过多；若育龄妇女人数多，指标则大大不够。由于这样的情况，常常发生有的单位，二胎，三胎都可以领到生育卡片，别的单位连第一胎也不准出生。此外，由于生育指标少，生育的人群多，容易产生准生证走后门之风。

5. 国家下达的年度人口自然增长率计划指标科学性与现实性不够，就会加重政策与生育指标的矛盾。

我们过去以规定年度人口自然增长率指标的办法来下达国家的人口计划，虽然它对人口的控制起了巨大的作用，但确也存在问题。总的说来，就是科学性，现实性不够，指标偏紧偏高。如果长此下去是不行的。比如，过去两三年由于受1956—1958年第一次人口出生高峰的影响。有的省、市已经出现人口出生回升的现象，而国家的计划指标对此因素就考虑不够。因此实际上完不成国家规定的下降计划。从今年起在人口领域出现了三个新因素，这就是：（1）由于新婚姻法的实施。提前了三个结婚年龄组，今年约有三千万对夫妇进入婚育人群；（2）过去积压下来的符合晚婚生育条件的数量相当庞大的育龄人群要安排生育；（3）随结婚年龄提前而提前到来的第二次连续十年人口出生高峰的影响，从81年起十年时期内，无论出生率与自然增长率均会大量回升。因此，如果下达的自然增长率指标不容许回升，而仍旧要求年年下降，那就会脱离客观现实，不但最近几年完不成规定的计划任务，而且更会加重政策与计划的矛盾。

从上分析可以看出，按自然增长率规划人口，下达指标，不能克服人口政策与人口计划的矛盾。为了克服这一矛盾，最好采用规定提高一胎率，降低二胎率和杜绝三胎率指标的办法。这种办法完全符合五届人大三次会议提出的今后按平均生育率来规划人口的精神，并能更好地贯彻会议提出的人口政策。因此，今后衡量一个地区、一个单位工作好坏，先进与否的标准也要相应改变。不能只看自然增长率的高低，而主要应看一胎率，二胎率及三胎率的水平。

三 关于按平均生育率1.7制定长期人口 发展规划与现实的生育水平的关系问题

五届人大三次会议曾提出：根据我国人口现状及群众的认识水平，制定长期人口发展规划按平均生育率1.7较为现实，即从现在的生育率2.2逐步下降到1985年的1.7，并维持到2,000年。就是说从1985年到2000年全国可以按一对夫妇平均生育1.7个孩子进行人口规划。前面已经说过，这种方法比按自然增长率规划人口优越，它不但能尽量满足生第一胎的要求，并有相当大的余地来解决某些群众确有符合政策规定的实际困难而需要生育二胎的要求，从而把人口计划与人口政策有机的联系起来，促使人口向我们期望的目标发展。

从国家来讲，按平均生育率 1.7 较为现实。为什么呢？因为国家可以根据各个地区的不同情况灵活地规定人口的发展计划，有的地区可以让其生育率高于 1.7，有的地区可以低于 1.7，高低相抵，使人口的长期发展规划不超过平均生育率 1.7，从而有利于完成本世纪末人口不超过 12 亿的发展目标。同时，这样也给各省、市、自治区有回旋周转的余地，让其根据自己的情况，制定出合乎实际的人口规划，纠正过去那种不顾生育人群的数量，死扣自然增长率的呆板作法。

从各省、市、自治区来讲，对它们较为现实的就不是平均生育率 1.7，而是现在计划生育工作已经达到的水平。各省、市、自治区的社会政治经济条件、民族条件、文化条件、人口现状和群众的觉悟程度不一样，它们规划人口的起点就不一样，如果各地区不从自己的实际状况出发，而一律按国家提出的平均生育率 1.7 来制定人口发展规划，就会造成有的地区规划偏紧，有的地区则大大偏松。这样，结果不但会否定原有的计划生育工作基础，而且会造成人口大量回升。因此，从各地区来说必须正确处理按平均生育率 1.7 制定人口发展规划与现实的生育水平的关系。

所谓现实的生育水平，即计划生育工作已经达到的水平，反映这个水平的标志不外是一胎率已经达到的高度，二胎率降低的趋势，三胎率杜绝的程度，年平均胎次以及自然增长率水平等主要指标。这些指标综合反映了我们近十年来辛勤工作的成果，应当珍惜这些成果，应当把它们作为各省、市、自治区长期计划和年度计划的基础，在此基础上稳步前进。比如有的省、市一胎率已经提高到 40%、50%、60%、70%。它们就不应按平均生育率 1.7 而应分别按 1.6, 1.5, 1.4, 1.3 进行规划。如果按 1.7 进行规划就会脱离现实水平而走回头路。因此，这样的规划就没有正确处理好计划与现实的关系。

在处理计划与现实的关系中，还应处理好一胎、二胎、三胎的计划与现实的关系。

我们的政策既然是普遍提倡一对夫妇只生一个孩子，因此，我们的年度人口生育计划，首先要满足生一胎的要求，其次才来考虑生二胎的要求。我们知道，二胎是限制的对象，现在的问题是，有符合政策规定的实际困难需要生育二胎的人数应该怎样规划？过去采用的办法，是以间隔三年以上的一胎人数作基数乘上规划的二胎率，得出的人数即为二胎生育计划人数。这样计划的二胎人数受一胎生育人数的影较很大，它会随一胎的波动而波动，如果一胎生育连续出现十年高峰，二胎生育在间隔三年以后也要连续十年增长。但是，随着计划生育工作的发展，在最近二十年内，二胎生育必然会越来越受到限制，而不会越来越多。因此，这样规划的二胎数就不切合实际。比如，湖北省预测 1981—2000 年农村人口发展趋势

年 分	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
一胎出生数	430,474	574,606	564,911	521,644	579,045	560,890	545,901	531,429	516,328
二胎出生数	—	—	—	215,237	287,303	282,456	260,822	289,523	280,448
(续前)									
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
525,639	531,527	521,303	520,004	500,672	444,513	386,711	355,391	336,085	—
272,951	265,715	258,164	262,820	265,704	260,652	260,002	250,336	222,257	193,356

(注：二胎出生人数是前三年一胎出生人数的 50%)

时，按 50% 测算计划生育二胎人数的情况就有这种情况出现：

一胎出生人数从 82 年开始连续十二年高峰，二胎受一胎影响，从 85 年开始也连续十二年高峰。为了消除这种现象，可以改用二胎出生人数的现实水平即基期的二胎数作为基数，再乘上一个合乎政策的百分比例，将得出的结果作为二胎计划人数较为现实。

三胎或多胎生育是社绝对象，国家政策不允许，群众也不同情。因此，杜绝三胎的条件已完全成熟，但是三胎生育又是一个客观现实，占全国生育人群的 1/4 左右，因此在规划时，还得面对现实，要有几年时间才能杜绝。如何规划三胎以上的比例，我们认为在规划时以现实三胎生育人数为基数，把规定逐年减少后的生育人数列入规划为宜。

四、关于奖惩措施问题

奖惩措施在促进人们按计划进行生育上是有成绩的，但是也存在不少问题。比如在奖金来源、奖惩办法、住房分配、入托、医疗、入学、招工等等方面，尚不能按政策办事，取信于民；而有些群众也不是循规蹈矩地按政策进行生育，在人民生活还较贫困的情况下，如何采用必要的经济手段来使人们生育儿女服从国家的需要，是值得我们根据这几年的实际经验重新加以探讨和研究的问题。

七十年代严格控制人口以来，可以说我们人口政策的重点是放在提倡一胎，限制二胎，杜绝三胎上的，因而奖惩措施的重点也是放在奖励一胎，惩罚三胎上，二胎如何限制没有明确规定。

人们生育孩子的多少主要受客观的经济条件与生活上的需要决定，在我国目前的经济条件下，特别是在农村，人们需要劳动力来养家糊口，发家致富；需要儿女来养老终身，有依有靠。如果把重男轻女，养儿防老一概斥之为封建思想意识，那是解决不了实际问题的。奖励一胎的目的无非是为了能改变人们的生育观点，少生儿女仍然能适当满足经济上的需要，但是，由于奖金不多，每年不过四、五十元，农村无儿养老的困难也未解决，因此，目前人们对这微薄的奖金并不很感兴趣。独生子女领证率，除了城市发展较快以外，全国平均并不高。而且对于领了证的人也还要作具体分析，态度坚决，自觉性较高的人并不占优势，多数人是在形势逼人情况下领证的。所以，有相当数量的人尽管领了证，受了奖，但把奖金奖品好好保存，不敢动用，以便将来退证再生二胎，至于没有办证的人，其思想动态就更复杂了，总在等待生育二胎的时机。

惩罚是针对第三胎及多胎生育的，办法是扣发其工资或工分的 10% 作为社会对多子女的培养费用，但是实行以来，也没有充分发挥作用，三胎及多胎生育全国仍有四分之一左右。

五届人大三次会议指出，提倡一对夫妇只生育一个孩子，主要靠宣传和执行党和政府的政策，靠思想政治工作，而不能靠强迫命令，今后在计划生育上再不允许出现强迫命令违法乱纪的现象。这样一来，过去那种重惩重罚限制办法行不通了，而新的限制办法又没有，因此，基层计划生育干部为人口可能大量回升而担心。我们认为，过去那种不注意说服教育，光靠奖惩手段是不行的。但如果只强调思想政治工作，不采取适当的有效的奖惩措施，也不能收到预期的效果。计划生育发展到今天，一胎率在迅速发展，杜绝三胎已成为广大群众的要求，唯在二胎生育上，群众情绪与国家情况发生突出矛盾，民情要求生育两个孩子，国情又不允许总人口超过十二亿，而一对夫妇生育两个孩子的结果，总人口就超过十二亿而达到十五亿。如何从经济政策，奖惩措施来调节二胎生育上的矛盾呢？我们认为，应分别城乡来

改革现行的奖惩办法。

在城市、工矿企业奖励一胎的办法可从两方面着手：

1. 在儿童保健奖金和优先解决住房上任选一项。要儿童保健奖金者国家房管部门或各单位不负责优先分配一家三口的住房面积；要求优先分配住房者，国家和各单位分配一般三口之家的住房，但将其应得的奖金转为住房基金，供作房管部门兴建住宅之用。

据了解，在城市、工矿区，年青夫妇结婚生育的最大矛盾不在于生孩子后每月需要4—5元的儿童保健奖金，而在于申请分配不到住房。一个孩子夫妇双方完全养得起，而住房却大成问题。凭资历凭工龄年青夫妇没有那一项排得上队，也许等十年八年也难分得上房子。如果把独生子女奖金转为住房基金，则无异扩大了住房基建经费的来源。国家用解决一个三口之家的原住房投资就可以解决一家半或两家人的住房基建费用。

2. 对领证独生子女临产妇，产前给予一月休假，产后半年产假，半年育婴假期。临产假，产后假工资照发，育婴期工资照发80%。这样对妇幼的照顾与健康都有莫大的好处。不少单位试行证明，很受群众欢迎。

我们认为在城市工矿企业主要解决这两条就行了。据计划生育工作的干部同志们反映，如果能解决住房问题，独生子女率可以得到迅速的发展。

在农村的奖励办法，以改儿童保健奖励为儿童医疗及养老基金为宜。

农村独生子女户的问题比较复杂，我们认为人们思想上的矛盾主要还是养儿防老的问题，养家需要劳动力，这个问题不大。因为现在出生的孩子要十几年以后才能成为壮劳动力，目前年青力壮的夫妇正是挣工分赚钱的时候，在最近一、二十年内不是需要儿子养老子，而是老子养儿子的时候，如果说需要人扶养那也是五十岁以后的事，这也就是养儿防老。如果能实事求是地解决独生子女病重时有钱可以用于医病，夫妇年老时手里有一定的保证基金防老，再加上公社、生产队逐步建立一套对身边无儿无女养老户的生活保障制度，要求生男女双全的孩子的社会风气是会改变的。我们在农村实行的奖励制度要有利于这种改变。目前的这种奖励方式，奖金平时就零花掉了，改变奖励方式后，就可以集腋成裘，采取一定的管理制度为每一个领证独生子女的夫妇积累一笔可观的儿童医疗与养老准备基金。

有奖必须有罚，不罚不但不能限制无计划的生育，而且也不能充分发挥奖励的效果。如何惩呢？我们认为应将惩罚三胎的办法改为惩罚违反政策的生育者，说得明确点，不仅三胎应该惩，违反政策生育二胎者也应该受到必要的制裁。现在的政策很清楚，一胎生育基本上得到满足，不采取措施；三胎不允许生育，要加以惩罚；只有对不符合政策规定的二胎生育上没有具体的限制措施。对于这一点广大基层计划生育干部反映较为强烈。他们认为光靠思想工作制止不了违反政策规定的二胎生育的发生。一旦制止不了，必将产生连锁反应，就会形成抢生二胎风。这样看法是有一定道理的，不加考虑是不行的。惩罚多少才适度，也是值得研究的问题。过去的扣发工资或工分的10%较轻，而基层单位实行过的重惩重罚办法也不能再施行，我们认为是否可以将扣发工资或工分的固定比例，改为扣发10%至15%的浮动比例，惩罚时期改为五至十年，让基层单位根据具体情况，采取切实可行的措施。