

我国人口政策对经济社会发展的作用研究

王 芳

中共天津市委党校, 天津
Email: wangfang@tj.gov.cn

收稿日期: 2021年8月19日; 录用日期: 2021年9月22日; 发布日期: 2021年9月29日

摘 要

中国是全球人口规模最大的国家, 人口问题始终是一个全局性、战略性问题。为积极促进经济社会的高质量发展, 我国根据不同时期的发展目标与现实需求, 采取了有针对性的人口政策, 有效纾解了由人口规模快速扩张带来的资源环境压力与经济社会发展阻力, 取得卓越成绩。文章按时间顺序梳理了不同时期所采取的不同人口政策, 总结经验, 分析成效, 为未来中国人口政策的进一步完善提供依据。

关键词

人口政策, 经济发展, 社会发展

A Study on the Role of the China's Population Policy in Economic and Social Development

Fang Wang

The Party School of Tianjin Municipal Committee of the Communist Party of China, Tianjin
Email: wangfang@tj.gov.cn

Received: Aug. 19th, 2021; accepted: Sep. 22nd, 2021; published: Sep. 29th, 2021

Abstract

China is the country with the largest population in the world, and the population problem has always been an overall and strategic issue. In order to actively promote the high-quality develop-

ment of China's economy and society, China has adopted targeted population policies in accordance with the development goals and actual needs of different periods, effectively alleviating the pressure on resources and the environment and the economy and society caused by the rapid population expansion, develop resistance and achieve outstanding results. The article sorts out the different population policies adopted by the Chinese government in different periods in chronological order, summarizes experience, analyzes the results, and provides a basis for the further improvement of China's population policy in the future.

Keywords

Population Policy, Development of Economic, Development of Society

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

中国是世界上人口规模最大的国家，由 1949 年的 4.75 亿人增长到 2019 年的 14 亿人，占全球人口总数的 18.24%。庞大的人口数量为中华文化的传承与中国经济的发展奠定了强大的基础，但同时也对资源环境造成了巨大的压力。为积极促进经济社会的发展，我国在不同时期、不同发展阶段，结合时情制定不同的人口政策，取得了卓越的成绩。人口政策涵盖生育、迁移、结构性调整等多个方面，本文重点关注生育政策，并按时间顺序，对建国以来的人口生育政策进行梳理与归纳，以期较为完整的呈现中国生育政策的变迁历程，为未来相关政策的调整与完善提供借鉴与依据。

2. 建国初期：鼓励生育，宣扬“英雄母亲”

建国初期，由于多年的战乱，经济社会处于异常困难的状态下，生产力水平极其低下、物质资源极其短缺、物价水平极其不稳、社会秩序极其混乱、人民生活水平极其贫困，新中国就是在这样极其艰难的条件下建立的，政府采取了一系列有效措施，将一个千疮百孔的中国建设成为人民当家作主的新中国。

为尽快恢复经济社会发展，我们建立了国营经济、鼓励私营经济、稳定物价、提高就业、实行土地改革，多措并举，快速而全面的让经济社会得以恢复和好转，为人口发展奠定了良好的基础。建国前，中国人口处于典型的“高出生率、高死亡率、低增长率”的发展阶段，建国后随着经济的稳定和社会的发展，中国人口进入“高出生率、低死亡率、高增长率”的发展阶段，1949 年总人口仅 4.75 亿人，到 1952 年时已达 5.75 亿人(均不含台湾省)，自然增长率由 1949 年的 16‰提高到 1952 年的 20‰，到“一五”时期，我国出现了第一次生育高峰。1953 年至 1957 年出生率年均达 34.7‰，年均死亡率为 12.33‰，年均自然增长率为 22.37‰，人口总量也较“一五”前增长了 7171 万人，增至 6.47 亿人[1]。

在这一阶段，人口的快速增长一方面缘于经济的恢复与社会的稳定，让战乱后的中国人极大的释放了生育潜力，过去由于战乱与医疗水平的低下造成婴幼儿死亡率过高，要确保得到理想数量的成年子女就必须要多生育，这一思想惯性让当时的中国老百姓生育率极高，建国后随着经济社会秩序的恢复与医疗条件的提高，降低了婴幼儿的死亡率，从而在生育率的影响下造成人口数量的激增。

另一方面也与国家领导人“从多是好事”的观点分不开。早期西方国家认为中国的问题在于人口众多、无法满足如此大规模人口的吃饭问题所以导致了经济社会的动荡，毛泽东则反驳了这一观点，认为中国的问题与人口规模无关，而是不适宜的制度造成的，只有革命、建立新的制度才能解决中国的问题，

他提出[2]:“世间一切事物中,人是第一可宝贵的。在共产党的领导下,只要有了人,什么人间奇迹也都可以创造出来。”“人口众多是一件极大的好事。”“一个人口众多、物产丰盛、生活优裕、文化昌盛的新中国,不要很久就可以到来,一切悲观论调是完全没有根据的。”正是在这样的观点下,建国初期的人口政策是鼓励生育的,并宣扬“英雄母亲”,树立多生育的女性榜样,倡导多生育的行为,当时我国总和生育率高达 6.7,平均每一位育龄女性一生生育 6.7 人。

3. 20 世纪 50~60 年代: 提倡节制生育, 约束人口规模的无序扩张

1953 年我国进行了第一次全国人口普查,数据显示,人口规模已达 5.81 亿人(不含台湾省),与 1949 年建国初期的 4.75 亿人增长了 1.06 亿,增幅达 22.3%。人口的快速增长受到了中央的关注与重视,毛泽东、周恩来、邓小平、刘少奇等党和国家领导人多次提出应广泛宣传 and 倡导节制生育。

毛泽东在 1956 年时就提出,中国已经进行计划经济时代,社会生产已经计划了,但人类本身的生产还处在一种无计划的状态下,并在最高国务会议第十一次会议上强调:“可以研究有计划地生育的办法。……并且要得到人民的完全合作”[3]。周恩来在 1953 年时指出:“我们大致算了一下,我国人口大概每年平均增加一千万,那么十年就是 1 亿。……人多,这是我们的一个优点,但是,优点中也带有困难,这样多的人口,要满足他们的需要,就是一个很大的负担。”[4]邓小平在 1953 年时也多次指示,应满足人们的节育需求,提出“我认为避孕是完全必要和有益的。”[5]刘少奇在 1954 年主持召开全国节育工作座谈会时表示:“现在我们要肯定一点,党是赞成节育的”[6]。

1955 年,中央明确指出,“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”[7]。1956 年,“二五”报告中再次要求卫生部门应协助有关方面对节育问题适当宣传,并且采取有效措施。中央下发的《1956~1967 年全国农业发展纲要》中也明确提出,“除了少数民族地区外,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”。1957 年,马寅初教授在毛泽东的赞许下发表了著名的《新人口论》,通过人民日报的刊登在全国范围内提出了我国应控制人口的观点,引起了广泛的讨论与关注。

20 世纪 60 年代,中央领导人多次指出节制生育的重要性,并要求加大宣传力度,提倡晚婚和节制生育。1962 年,《关于认真提倡计划生育的指示》的发布,标志着中国的人口政策由建国初期的鼓励生育正式向节制生育转变。

4. 20 世纪 60~70 年代: 节制生育几乎停滞

20 世纪六七十年代,由于特殊原因,几乎所有的人口政策均处于停滞阶段,节制生育工作无人抓,导致人口处于盲目发展状态,1966 年至 1970 年,全国净增人口超过 1 亿,1970 年人口规模达 8.3 亿人,较建国初期的 4.75 亿人增长了七成,人均耕地面积仅 1.83 亩,造成了极大的资源环境压力。

但中央领导人对节制生育的关注并未停止,在“四五”规划中提出要将人口自然增长率降至(1975 年时) 10‰(城市)~15‰(农村)。这一时期,虽然人口政策方面的工作处于停滞状态,但中央对于节制生育的关注更加显著,为之后的计划生育政策出台奠定了基础,并于 1973 年成立了计划生育领导小组,各地也相继成立了计划生育工作机构,人口政策工作开始列入国家重点工作内容,并广泛宣传、鼓励育龄人口晚婚晚育、优生优育,形成了以“晚、稀、少”为内容的人口生育政策,即:女性 23 岁、男性 25 岁后结婚,一对夫妇最好生育一个孩子、最多生育两个,并且生育间隔须在三年以上。

“晚、稀、少”的生育倡导取得了显著的节育成绩,统计数据显示,全国总和生育率由 1970 年的 5.8 下降至 1980 年的 2.2,出生率由 1970 年的 33.43%下降至 1980 年的 18.21‰,人口自然增长率由 1970

年的 25.95% 降至 1980 年的 11.87%，人口增量也由 2321 万人降到 1163 万人。

5. 20 世纪 70~80 年代：计划生育政策正式实施

“晚、稀、少”的人口生育政策的成功与中央节制生育的宣传，为计划生育政策的正式实施奠定了广泛的群众基础，育龄人口的生育观念有了极大的转变。1978 年、1979 年相继有群众自发的向地方政府发出倡议书，主动要求响应党中央号召，倡议一对夫妇只生一个孩子。1978 年开始，各地也相继制订了计划生育的政策，要求一对夫妇只生育一个孩子。这些举动为之后全国范围内计划生育政策的正式实施奠定了良好的社会基础。

1980 年 9 月，中共中央发表了《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》，标志着我国计划生育政策在全国范围内的正式实施。虽然公开信只是提倡节制生育，但实际上除少数民族外，各地已处于严格控制生育的状况下，特别是城市地区与国有企事业单位，凡超计划生育的，将面临罚款、开除党籍、开除公职等严厉处罚。可以说，这一时期的人口政策是建国以来最为严格的阶段，除少数民族外，城乡一致一律禁止生育二胎。虽然该政策是为了缓解人口急速增长造成的资源环境压力与经济发展阻力，但与中国千百年来的传统生育文化与生育观念有着显著的矛盾，特别是在农村地区，“多子多福、养儿防老”的生育意愿无法得到满足，造成了基层政府部门在推行计划生育政策时困难重重，甚至出现了很多简单粗暴的执行现象，导致干群矛盾突出，这些问题为之后我国计划生育政策的调整埋下了伏笔。

6. 20 世纪末期：生育政策法制化

针对计划生育政策实施之初遇到的现实问题，中央于 1982 年 2 月印发《关于进一步做好计划生育工作的指示》，明确提出：“计划生育工作要继续提倡晚婚、晚育、少生、优生。具体要求是：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。农村普遍提倡一对夫妇只生育一个孩子，某些群众确实有实际困难要求生二胎的，经过审批可以有计划的安排。不论哪一种情况都不能生第三胎”。并在 1982 年 8 月的《全国计划生育工作会议纪要》中规定了儿种可以生育二胎的情况：① 第一个孩子有非遗传性残疾、不能成为正常劳动力的；② 重新组合的家庭，一方原只有一个孩子、另一方系初婚的；③ 婚后多年不育、抱养一个孩子后又怀孕的；④ 农村两代或三代单传的；⑤ 农村儿兄弟只有一个有生育能力的；⑥ 农村男方到女方家结婚落户的；⑦ 独子独女结婚的；⑧ 残疾军人的；⑨ 夫妇均系归国华侨的；⑩ 边远山区和沿海渔区的特殊困难户等[8]。

1984 年，中央转发《关于计划生育工作情况的汇报》，提出：“要在农村继续有控制地把口子开得稍大一些，按照规定的条件，经过批准，可以生二胎；坚决制止大口子，即严禁生育超计划的二胎和多胎”。1986 年，中央再次转发《关于“六五”期间计划生育情况和“七五”期间工作意见的报告》，明确规定：“要求生育二胎的独女户，间隔若干年后可允许生二胎”。通过“开小口”、“堵大口”对计划生育政策进行微调，有效缓解政策执行过程中的干群关系紧张现象，提高农村人口生育控制的效果。

1986 年起，各地纷纷制定出台了地方计划生育条例；2001 年 12 月 29 日，《人口与计划生育法》经第九届全国人大常委会审议通过，计划生育工作进入法制化轨道，为人口政策的执行提供了强大保障。

7. 21 世纪初期：政策导向转变，由数量控制转向质量提升

经过严格的计划生育政策，中国的人口数量得到有效控制，总和生育率由建国初期的 6.7 下降至 2010 年的 1.18 (第六次人口普查数据，经调整后应在 1.6~1.8)，人口自然增长率由“一五”期间的年均 22.37% 降至 2010 年的 4.79%，人口总量已不再是造成我国资源环境压力与经济社会发展阻力的主要因素，数量

控制的客观需求已不复存在。与此同时，由于长期的生育控制，在有效抑制人口规模快速扩张的同时，也带来了出生人口性别比过高、人口快速老龄化、深度老龄化等现象，造成了经济社会发展的负面影响。为此，党中央审时度势，积极调整生育政策，由过去以数量控制为目标逐步调整至以质量提升为方向的政策导向。

1987年，从浙江省开始，各地逐步开始实行“双独二胎”的生育政策，河南省在2011年成为最后一个放开“双独二胎”的地区，至此，全国范围内允许“双独”夫妇生育二胎。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央结合人口发展新形势，再次调整生育政策，于2013年起允许夫妇中有一方是独生子女的可以生育二胎，于2016年1月1日起全国统一实施全面两孩政策、允许所有的夫妇均可以生育二胎。自此在中国实施了近半个世纪的“一胎/一胎半”计划生育政策彻底结束，标志着我国以数量控制为目的的人口政策已正式落下帷幕，计划生育已转向以提高人口素质为目标。

2021年5月31日，中央政治局会议指出，为进一步优化生育政策，实施一对夫妻可以生育三个子女政策及配套支持措施，有利于改善我国人口结构、落实积极应对人口老龄化国家战略、保持我国人力资源禀赋优势。这是以习近平同志为核心的党中央根据我国人口发展变化形势作出的重大决策部署，也是在我国第七次人口普查数据公布以来的重大政策导向。七普数据显示，我国总和生育率已降到1.3，即平均每个中国妇女一生只生育1.3个孩子，远低于2.1的更替水平，且人们的意愿生育率也仅为1.8，而意愿生育率往往要远高于实际生育率，这样超低生育率如何持续下去，我国将在“十四五”期间就进入人口负增长阶段，对经济社会发展带来不利影响。出台生育友好的政策，并注意政策导向，可以在保住现有生育意愿的基础上实现提升。这一政策的出台，不仅适应了我国人口发展的新形势，也体现了我党以人为本、实现人的全面发展、为中华民族谋幸福的宗旨与初心。

8. 小结

中国是世界上人口规模最大的国家，庞大的人口数量为中国经济社会的发展提供了强大的支撑，但同时也对资源环境造成了巨大的压力。为充分发挥人口优势、有效纾解由人口规模快速扩张带来的资源环境压力与经济社会发展阻力、谋求最广大人民群众的幸福与福祉，我国在不同时期、不同发展阶段，结合时情制定不同的人口政策，有效促进了经济社会的快速发展，取得了卓越的成绩。

建国初期，政府迅速恢复了新中国的经济社会秩序，鼓励人口生育，充分发挥了“人多力量大”的优势；20世纪70年代，人口迅速扩张造成了资源环境的紧张，阻碍了经济社会的进一步发展，中央开始倡导节制生育，广泛宣传“晚、稀、少”的生育观念，为计划生育政策的实施奠定了广大群众基础；20世纪80年代，计划生育政策正式出台，有效抑制了人口的快速增长；20世纪90年代，在农村地区实行“开小口”、“堵大口”政策，缓解了干群矛盾，有效控制了农村地区的人口规模；进入21世纪，人口总量已不再是造成资源环境压力和经济社会发展阻力的主要因素，人们的生育观念已发生根本性转变，以习近平同志为核心的党中央结合我国人口发展新形势、进一步调整生育政策，由数量控制转向质量提升，积极促进人口素质的提高，充分发挥人口素质红利的积极作用。

基金项目

本文是2021年度全国党校(行政学院)系统重点调研课题“新发展阶段生态系统与经济系统协同发展研究”(课题编号:2021DXXTZDDYKT007)的阶段性成果。

参考文献

- [1] 田雪原. 中国人口政策60年[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2009.

- [2] 毛泽东. 毛泽东选集[M]. 北京: 人民出版社, 1991.
- [3] 毛泽东. 毛泽东选集[M]. 北京: 人民出版社, 1977.
- [4] 周恩来. 第一个五年建设计划的基本任务, 中国计划生育全书[M]. 北京: 中国人口出版社, 1997.
- [5] 彭珮云, 主编. 千秋大业[M]. 北京: 中国人口出版社, 1998.
- [6] 中共中央文献编辑委员会, 编. 刘少奇选集[M]. 北京: 人民出版社, 1985.
- [7] 汤兆云. 当代中国人口政策研究[M]. 北京: 知识产权出版社, 2005.
- [8] 朱秋莲. 建国以来党的人口生育政策变迁研究[D]: [博士学位论文]. 长沙: 湖南师范大学, 2013.