

中国人口控制效果差异 显著的三个 10 年

马 瀛 通

【提要】 尽管近期社会经济发展影响人口控制成效的作用日趋明显,但是,在已经过去的 30 年,人口控制的成效差异,关键还是取决于实施的不同生育政策。以政策的实效差异划分,大体可分为三个 10 年。20 世纪末,中共中央、国务院关于稳定低生育水平的决定,则是在吸取三个 10 年宝贵历史经验与沉痛历史教训的基础上不失时机的科学抉择。鉴于本研究的需要,将某些学者的论述加以引用,希望引起同仁关注。一种学术观点能否站得住,关键在于是否经得起历史与实践的检验。

【作者】 马瀛通 中国人口信息研究中心,研究员。

截止到 2000 年末,全国城乡普遍推行计划生育已有 30 年。稳定低生育水平的提出,是中国 30 年来人口与计划生育工作实践曲折发展道路的必然抉择。这一结论可从生育政策差异导致三个 10 年人口控制成效差异的比较中得出。

一、“晚、稀、少”政策创造生育率下降奇迹的第一个 10 年

全国城乡普遍推行计划生育始于 1970 年,到 1979 年才实施了 10 年的时间,其中有若干个省(区)推行计划生育还迟了数年,否则,成效会更加显著。

20 世纪 70 年代初,由亿万群众创造的“晚、稀、少”式计划生育经验,不久就上升为“晚、稀、少”生育政策而普遍加以推行。整个 70 年代基本上是一直稳定地以此政策来控制人口的过快增长。

“晚、稀、少”生育政策允许有计划地生育子女数最多为两个。从数量上看,其计划是以低生育水平的上限更替生育水平为界;从时间上看,其计划是以有利于妇女生殖健康与优生的晚育第一孩、出生间隔够 4 年才可计划安排生育第二孩为条件。该政策本身的内涵因囊括了部分优生的内容,加之优生优育本来就是计划生育的一项重要内容,因此,“晚、稀、少、优”才可称为是准确、完整的表述。“晚、稀、少”不过是侧重数量初期的“晚、稀、少、优”的简称。

在相对较长的一段时期内,这一政策理应是宽严相对较为适度的从紧从严政策。但由于“从紧”紧得合理,“从严”严得有度,因此,经过宣传教育、热忱服务及辅之以奖罚措施,很快就得到了大多数群众的理解与拥护。这一政策不仅深入人心,而且也深得民心。仅短短 10 年的时间,“早育、密育、多育”的传统生育模式就被初步形成的“晚、稀、少”计划生育模式所取代。

反映此间实施这一政策效果的中国妇女峰值生育年龄段,从 20 世纪 70 年代中期就骤升到 25~29 岁,直到 1980 年始终都相当稳定;1980 年生育第一、二孩的妇女平均年龄,全国为 24.4 岁和 26.4 岁,城镇为 26.9 岁和 29.3 岁,农村为 23.9 岁和 26.1 岁(马瀛通,1996)。80 年代若继续稳

定这一政策,全国生育第一、二孩的妇女平均年龄还会提高。终止实施这一政策,就使之成了此后至今再也未曾达到过的水平。

反映实施这一政策最后一年成效的1980年总和生育率(粗略地解释为相应时期平均一个妇女终身可能生育的子女数),从1970年的5.71陡降至2.2;1980年自然增长率,从1970年的25.95%急剧降至11.87%(国家统计局人口统计司,1988:220);其降幅双双过半。这不仅是创造世界近代人口史上生育率下降奇迹的标志,也是中国首次跨越式地跻身于世界低生育水平国家行列的标志。这一奇迹的创造,尤其是在20世纪70年代中国社会、经济、文化背景条件下,就更加令世界震惊与瞩目。分城乡看,城镇总和生育率早在1974年就已降至更替水平以下的1.93,之后连年下降,1980年已低至1.13。农村总和生育率,从1970年的6.38急剧降至1980年的2.49。在城乡差异毕竟还很大的情况下,数据已清晰地表明,只要在做好宣传教育工作的前提下,城镇居民已具备了实施一对夫妻只准生育一个孩子的政策基础。而农村在允许生育两个孩子的“晚、稀、少”政策下,多孩生育大幅下降。如果离开了这些来自全国生育抽样调查活生生反映计划生育实践的数据来论长论短,或不以这些数据为根据去进行深入地研究与分析,探求其反映规律的本质性东西来解决时下亟待解决的问题,那就谈不上一切从实际出发,更谈不上实事求是。

在人口控制问题的认识上,计划生育实践要求我们必须明确计划生育政策规定的一对夫妇计划生育子女数,决不是简单的数字顺序关系。那种抱有生育政策规定了一对夫妇只准生育一个孩子,群众还在普遍生育两个;若生育政策允许生育两个孩子,群众还不普遍生育三个的计划生育工作者、学者和决策者,如果是这样认识此问题,并进行推论,那就与计划生育客观实践所反映出的规律性趋势背道而驰。如果这样认识计划生育对象,不相信也不认为群众是计划生育的主体和主人,其实质就是主观强迫客观就范。这种将生育政策问题过于简单化的认识,往往又是错误主张紧缩生育政策的缘由。若不认真对此加以理性分析,通常容易被这种似是而非的观点所左右。

计划生育作为一项基本国策,不仅代表和体现了国家的根本利益,也代表和体现了全体人民的根本利益。计划生育实际工作者只有这样认识利国利民的计划生育事业,才能正确认识与对待计划生育工作中出现的种种问题,才能随着社会经济的发展、生育观念的更新逐步转化为最可爱的人。

计划生育工作第一个10年创造的奇迹,既充分表明了实施计划生育代表着中国最广大人民的根本利益,也充分表明了在广大群众中蕴藏着实行计划生育的积极性;同时,表明了生育政策宽严适度,既能最大限度地调动积极因素,又能充分发挥化解与限制消极因素的作用。

进一步分析还发现,在农村生育第一孩的妇女中,未达到晚育年龄的为49.17%;在生育第二孩的妇女中,未达到生育第二孩规定年限与出生间隔的高达82.75%。足见生育率奇迹般地下降,只不过是实施“晚、稀、少”生育政策的初步成效,落实“晚、稀、少”生育政策的任务远没有完成。因此,可以断定,如果继续实施这一生育政策,其后的生育率持续稳中有降则是必然的。应该强调指出的是,尽管总和生育率指标具有的时期效应特点,有时对实际生育水平有所歪曲,但1980年总和生育率受婚姻、生育年龄推迟的影响,其值动态偏小(不足0.2),因此,基本上是客观地反映了妇女的实际生育水平。

1944年毛泽东同志就指出:“凡是需要群众参加的工作,如果没有群众的自觉和自愿,就会流于徒有形式而失败。”^①1957年他针对酝酿中的计划生育问题指出:“将来要做到完全有计划的生育,没有一个社会力量,不是大家同意,不是大家一起来做,那是不行的。”^②20世纪八九十年代,在所有农村地区的生育意愿调查中,几乎毫无例外地得出“晚、稀、少”式计划生育两孩政策,是国情与

① 毛泽东:《文化工作中的统一战线》,《毛泽东选集》(合订一卷本),人民出版社,1968年12月,第913页。

② 毛泽东:《做革命的促进派》,《毛泽东选集》第五卷,人民出版社,1977年4月,第471页。

民意兼顾的政策,普遍为大多数群众所拥护。对其中违背计划生育的少数人,基层干部在大多数人的支持与拥护下,工作也相对好做。

整个70年代执行的“晚、稀、少”生育政策,正因为是建立在经过教育大多数人能够接受的基础上,所以才形成了大家一起参与、一起来做的社会舆论氛围,才限制住了少数人的计划外生育,获得了计划生育与人口控制的整体最佳效果。创造了在“晚、稀、少”生育政策下,生育率持续10年下降与生育水平低至近更替水平的奇迹。

二、急于求成导致生育率大幅反弹与抑制反弹的第二个10年

进入20世纪80年代后,不管是否紧缩城镇的生育政策,只要在大多数农村地区继续稳定“晚、稀、少”生育政策,中国生育水平的稳中有降是必然的。其生育模式也必将继续朝着与进一步落实“晚、稀、少”生育政策相匹配的方向变动。就是在人口计划控制目标留有充分余地的条件下,将中国总人口在2000年末控制在12亿左右也是完全可能的。

20世纪80年代伊始,理应在多数农村地区稳定“晚、稀、少”生育政策的基础上,来稳定1980年已降至较低的生育水平。稳定“晚、稀、少”生育政策,“这不是说不要速,而是说不要犯盲动主义,盲动主义是必然要失败的。在一切工作中都是如此……这里是两条原则:一条是群众的实际上的需要,而不是我们脑子里头幻想出来的需要;一条是群众的自愿由群众自己下决心,而不是由我们代替群众下决心。”^①然而,由于工作中的急于求成,严重脱离群众、脱离实际地将提倡与鼓励一对夫妇只生育一个孩子的政策,紧缩成一对夫妇“只能”生育一个孩子。这种求“速”,既近似于1958年“大跃进”中违背科学的“人有多大胆,地有多大产”的翻版,也近似于误将人口控制这一复杂的社会控制问题,简单视为机械控制问题或生物控制问题。在对这种人口控制“大跃进”与“机械人口控制论”缺乏足够辨别能力而认识不清的情况下,要做到继续稳定“晚、稀、少”生育政策,实事求是地从国情、从当时当地的人口与计划生育实际出发,是相当困难的。

紧缩生育政策后的计划生育工作在农村遇到了前所未有的阻力。究其原因,主要在于失去了多数群众实行计划生育的自觉行动与真心拥护。紧缩生育政策后的全国总和生育率在1981~1982年就分别回升到2.63和2.86,这是80年代生育水平的实质性回升。此间的农村总和生育率分别回升到2.93和3.20,城镇总和生育率分别回升到1.40和1.58。与此同时,妇女生育第一、二孩的平均出生间隔超常地缩短为2.2年,这就决定了此间的人口出生速度与自然增长速度要明显加快。

相对生育水平的这一实质性回升来说,1983~1987年各年份的总和生育率分别为2.42、2.35、2.20、2.40和2.58,基本可以视为是非实质性回升(1988~1989年的数据因不可靠而不敢妄加使用)。一般来说,在妇女平均终身可能生育子女数变动不大的情况下,由“寅吃卯粮”酿成的出生低谷,势必要导致低谷后的补偿性出生率回升。抢生造成的总和生育率短期内升高,势必也要导致抢生之后的总和生育率短期内偏低。因此,总和生育率反映在1981~1987年间的这种两年上升三年下降式升高一下降一升高一下降交替变动,恰恰是80年代绝大多数年份总和生育率变动态势及主要影响这一变动的绝大多数农村仍以“突击”工作方式为主的反映(马瀛通,1996)。在中国计划生育所处的特定时间、特定工作方式与特定客观环境条件下,值域变动相对狭小的总和生育率,其升并非为实质性的升,其降也并非为实质性的降。这种升或降都是表象,而相对稳定才是其实质。

针对广大农村难以执行下去的一对夫妻只能生育一个孩子,1984年开始朝着可行性方向对其完善。此后的历年总和生育率变动相对来说就再也没有出现过实质性的回升。因此可以认为,1983~1989年的历年总和生育率变动,是对1981~1982年总和生育率实质性回升后波动幅度的

^① 毛泽东:《文化工作中的统一战线》,《毛泽东选集》(合订一卷本),人民出版社,1968年12月,第913~914页。

抑制,尤其是从生育政策开始完善后这种波幅衰减的效果就更加明显。

根据1959~1961年困难时期锐减的出生人口在1981~1982年间正处于20~23岁,可知若在初步形成的1980年“晚、稀、少”生育模式控制下,1981~1982年的出生率本应较1980年的18.21‰继续下降,但却大幅反弹为20.91‰和22.61‰^①。同期的自然增长率分别回升为14.55‰和16.01‰^②,竟与1975年的自然增长率(15.77‰)十分近似。生育率从本应有继续大幅下降逆转为大幅回升,其升降间悬殊的反向差异,充分反映出由于政策失误而造成人口巨幅增长。1980年初的紧缩生育政策,不仅导致了全国生育水平的急剧回升,而且使全国第三次人口出生高峰期提前1年多于1986年到来;妇女峰值生育年龄段从25~29岁也以令人吃惊的速度下滑,仅过两年多的时间,就在1983年下滑至20~24岁。上述多种不利于控制人口增长因素的存在,客观上已决定了当时及其后的人口控制与计划生育工作难度必将日益明显增大,因此,要完成将中国人口在20世纪末控制在12亿以内已不现实。这一付出沉重代价的历史教训实在值得深思和记取。然而,遗憾的是时至今日却极为少见对此问题的反思与辨析。

面对难以完成或根本完不成的2000年末人口计划控制目标,面对紧缩后的生育政策与广大群众可接受程度的巨大差异,只求治其标不求治其本的突击式或行政命令式工作方法与统计中掺“水分”的弄虚作假问题,则伴之而来。若1980年紧缩生育政策后,1984年不开始对其加以完善,增强其可行性,后果是不堪设想的。

如果政策不完善,或完善后的政策仍与实际控制能力差距过大,多数农村地区仍陷在“杜绝”二孩或“杜绝”一半二孩的生育上,那么,就是在所谓的极为严格的控制下,2000年末的总人口也要接近13亿(马瀛通,1993)。如果按第一个10年初步形成的1980年“晚、稀、少”雏形生育模式推算,即使假定生育率从1980年算起,在其后长达20年的时间里没有丝毫下降,2000年末时的中国总人口也要控制在13亿以内。

1984年9月,在国家计生委召开的关于“人口控制与人口政策中的若干问题”研究报告的专家论证会上,笔者就断定,在上述两个“如果”的条件下,即使加强计划生育工作力度,从紧从严控制人口增长,2000年末时的中国总人口也根本不可能控制在12.3亿左右,而只能控制在较12.3亿多半个亿左右的13亿以内。

只要将第一个10年与第二个10年稍加比较,就可清晰地得出,在全国农村离“晚、稀、少”生育政策要求还有相当大的差距,远不具备紧缩政策基础的条件,紧缩农村生育政策,就是超越现实,就是不与与时俱进,结果只能适得其反。20世纪80年代的人口控制效果虽然远远不如70年代,但投入的有形人力、物力、财力却大幅增加,无形的党群、干群关系,党在群众中的威信及计划生育形象和政府形象等,都受到很大程度的损害。加之,牵扯各地领导者全局工作精力的份额过大等,也都无法计算。通过对比分析可令人彻悟到:实事求是与事半功倍同行,欲速不达与事倍功半同行。

如果80年代初就在多数农村地区稳定“晚、稀、少”生育政策,生育率的持续、稳定下降趋势理应是预期的。随着经济社会的持续快速发展与精神文明建设水平的不断提高,生育水平的进一步下降及其后的低生育水平相对稳定也应是预期的。那种将生育率从1980年算起,假定20年间没有丝毫下降,是绝对不可能的。这是因为:(1)落实“晚、稀、少”生育政策的任务远没有完成,继续落实这一政策,其生育率与生育水平的下降空间还很大;(2)在生育政策普遍为广大群众接受的基础上,人们已逐步意识到过多的人口,对加速社会经济发展、加快提高人民的物质文化生活水平及家庭幸福,具有不可低估的消极作用。因此,只要在生育政策普遍为广大群众接受的前提下,实施计划生育与参与计划生育的自觉性,必会日益提高与增强。

①② 笔者的推算。参见马瀛通:《人口控制辨析论》,科学出版社,1996年,第25页。

80年代大多数年份的农村计划生育实施结果,一方面往往总是与真实的群众生育意愿调查结果相近,另一方面也往往总是与相应生育政策要求差距较大。这恐怕就是80年代农村生育水平波动的一个主要成因所在。

1984年有学者在20世纪末将中国人口控制在12亿以内目标的前提下,提出了晚婚、晚育、间隔8~10年允许生第二孩的生育政策建议,认为这样可使20世纪末人口控制在11.8亿(梁中堂,1988)。同年,笔者认为,12亿以内的人口控制目标本身就脱离了实际,紧缩后的农村生育政策又使政策失去了可行性,这就进一步加大了人口控制目标与实际人口控制效果的距离。因此提出了在大多数农村地区实施“第一孩晚育,间隔四、五年允许计划生育第二孩的晚育加间隔政策建议,这样,可以把中国人口在20世纪末控制在12.3亿左右。”^①这一建议是在充分论证紧缩生育政策的副作用后,在20世纪末人口控制目标12亿以内已失去可行性基础上提出的。

随后笔者在国家计划生育委员会相关论证会上指出,有学者“提出的本世纪(20世纪)末人口控制目标大大低于12亿和一、二孩出生间隔8年到10年,也是脱离实际,根本没有可行性。迄今为止的各国生育史上,也未曾有过平均出生间隔8年到10年的先例。当然,不是说外国没有的或办不到的,中国也办不到,而是说实际很难行得通。但是无论如何,提出的这种办法也比只准生育一个要前进一步。要说我们所提的设想来自何处?我们只能说,来源于广大农村绝大多数基层干部和群众,来源于70年代计划生育社会实践与近年计划生育社会实践的比较和效果利弊分析。一句话,来源于理论与具体实践的结合”。^②“晚、稀、少”生育政策是中国人口控制中的一项创新,而“晚育加间隔”既不是什么新提法,也不是什么创新,充其量不过是对“晚、稀、少”的一种定量表述。如果从80年代中期就重新在多数农村地区采用“晚育加间隔”的办法,那么,2000年末中国人口可以控制在12.3亿左右。除此之外,实施任何其他较之过紧的生育政策,都将导致中国人口在20世纪末增至约13亿。

80年代初,不管相关两孩的生育政策建议是否具有可行性,在当时的学术与政治氛围下,只要敢于提出就并非易事。1987年初,有学者提出:“不少人提出的晚婚、晚育、普遍生两胎,但拉长间隔等方案都不是着眼于本世纪(20世纪)大力控制人口,尽可能减少出生;而是把本世纪的生育推到下一世纪实现。所以这样都是由于没有明确的更远考虑的人口发展战略。其实现阶段提出一对夫妇只生一个孩子和实现12亿人口的目标都是中国人口发展战略的一个部署,并不是人口的终极目标。作为人口的发展战略,不但要考虑这一代人,也要考虑到子孙后代的人口问题。”^③

实际上,当时提出在多数农村实施“晚育加间隔”生育政策建议的并非“不少人”,准确地说是由极少几个人提出而代表了不少人的意见。这一建议恰恰是从以人为本的国情出发,着眼于20世纪大力控制人口,尽可能减少出生。因此,其目的与效果也决不会是其反面。在当时的形势下,有的学者没有根据全国抽样调查数据对紧缩生育政策导致的生育率大幅回升进行深入地研究与分析,而坚决主张实践中行不通的“一对夫妇只生一个孩子”和“实现12亿人口的目标”,也是不足为怪的。

延长出生间隔,也并不是简单地早生与晚生的数量推移问题。众所周知,延长出生间隔,不仅对已降至较低生育水平的人口继续降低其生育水平与控制人口增长速度有着不可忽视的重要作用,而且对减少相应消费、增加积累、加快经济建设,对赢得时间继续做好宣传教育与提倡一对夫妇只生育一个孩子,对优生优育、延长世代间隔尽力减少出生,以及对妇女健康和降低婴儿死亡率等也

① 马瀛通、张晓彤:《人口控制与人口政策中的若干问题》,《中国计划生育全书》,中国人口出版社,1997年,第576页。

② 马瀛通:《人口控制实践与思考》,甘肃人民出版社,1993年。

③ 邹沧萍:《中国人口发展战略》,载于全国人大教科文卫委员会办公室:《研究与报告》,1987年第1期。

都至关重要。退一步讲,就是简单地将20世纪的生育推迟到21世纪实现,也比生育在20世纪要好得多,对国家经济社会发展与家庭幸福也都要有利得多。

面对80年代初期,生育率如此大幅回升和计划生育工作面临的困境,1984年,中共中央及时从政策入手开始逐步加以完善。在总和生育率约为3的条件下,根据山东省“开小口,堵大口”的经验,将农村允许生育第二孩的“小口”逐步从10%加大到50%,即相应总和生育率不过仅为1.1~1.5。也就是说,“小口开到最大”也不过近乎约为实际生育水平值的一半。完善了生育政策可行性,虽较之紧缩为只准生育一个孩子的生育政策有了明显的改善,但仍远不及“晚、稀、少”生育政策所达到过的控制效果。

所谓“开了小口,也没堵住大口”,纯属以政策论政策,或不结合实际生育水平论政策的结果。实际上,所谓“小口”、“大口”都是客观早已存在的事实。对于实际生育水平来说,根本不存在丝毫“开”的问题。反而是紧缩生育政策起了“开小口、开大口”的作用,因为紧缩生育政策使实际意义上的“小口变大,大口变更大”成为客观事实。

面对紧缩生育政策产生的负效应,为了有效控制生育水平与人口过快增长,改善党群关系和干群关系而进行的生育政策完善,是对紧缩生育政策迫不得已的修正。虽然所进行的生育政策分类指导试点,相对紧缩生育政策而言其效果是成功的。但却遇到了多方面压力与阻力。有的学者不仅反对80年代在多数农村地区实施晚育加间隔的生育政策建议,而且反对对其进行试点。提出“人口问题不能轻易搞试验,搞不好铺开以后是无法收拾的,可能是灾难性的。”^①

对于这种结论与预言,首先必须要搞清楚的是,紧缩生育政策在前,完善生育政策在后。若没有紧缩生育政策也就没有其后的完善生育政策。如果说人口问题不能轻易搞试验,那么,紧缩生育政策算不算轻易搞“试验”?如果说是,受指责的应是紧缩生育政策而不应是完善生育政策。如果说不是,那么,紧缩生育政策既不搞试点看其是否能为广大农民群众所接受,也不搞论证弄清是否具有可行性,一下子铺开,结果便不可收拾,效果自然是灾难性的。然而需要指出的是,第一个10年计划生育实践就已证实了全国性的“晚、稀、少”生育政策的效果非但不是灾难性的,反而是创造了生育率下降的奇迹,因此,实在没有必要再靠类似的少数“计生两孩”试点效果,反过来去验证早已被实践证实过的效果。

时至今日,还有相当一部分人对紧缩生育政策带来的巨大负效应缺乏应有的认识,并指责完善生育政策,还在认为,如果继续坚持在农村推行一对夫妇只准生育一个孩子的政策,那么,在农村实现“一孩化”就会梦想成真。也有学者认为,“那种‘如果当年中国不执行一孩生育政策也会取得今天的人口控制效果’的断言,还缺乏有说服力的论证”^②。似乎紧缩生育政策是功不是过。对此,必须明确地指出,如果当年中国不执行一孩生育政策,仅以1980年的生育模式推算,即使其后的20年生育水平没有丝毫的下降,也会取得今天的人口控制效果。况且生育水平稳中有降是必然的,因此,取得的人口控制效果会比今天好得多。由于相关数据已充分说明了这一结论,在此不另加赘述。

在完善生育政策期间,少数学者曾以中国面临第三次人口出生高峰为由,提出不能在此间“开小口”。这种不顾及政策实效与政策是否行得通,将严格控制等同于紧缩政策,其共同点都是认为紧缩了政策就可以把生育水平紧缩下来,而对所有不同意紧缩政策或反对紧缩政策的意见与建议,都认为是“松”和“放”。其问题的核心是,在人口问题上,还要不要实事求是,还要不要坚持以实践为标准来检验政策效果,并以此来决定政策是变还是不变,是稳定还是完善。

① 郭沧萍:《中国人口发展战略》,载于全国人大教科文卫委员会办公室:《研究与报告》,1987年第1期。

② “中国未来人口发展与生育政策研究”课题组:《中国未来人口发展与生育政策研究》,《人口研究》,2000年第3期。

国家统计局“七五”期间公布的年末人口数,1987年为107 240万,1988年为108 978万;出生率相应为21.04‰和20.78‰;1990年人口普查后修订的年末人口数,1987年为108 073万,1988年为109 614万,仅仅两年就漏掉了1 469万。若以1990年普查当年的年末人口114 333万,与根据此次普查修订了漏报833万人后的1987年末人口数108 073万推算,1988~1990年的3年平均出生率,实际应为25.35‰;年均自然增长率,实际应为18.77‰;较实际公布结果相差高达约5个千分点。估计此间的年均总和生育率也不会低于2.4。

实践表明,相对紧缩生育政策而言,中共中央[1984]7号文件,无论是对及时地纠正计划生育工作指导思想中的急于求成,还是对明确地指明生育政策制定的根本原则,或是对果断地决定必须从实际出发、密切结合实际地分步完善生育政策,都对解决当时的主要矛盾、有效地扭转计划生育工作被动局面,积极地改善党群、干群关系,大力抑制生育率反弹,加强人口增长控制实效,以及指导未来,有着十分重要的意义。目前的现行生育政策就是其后不久根据这一文件进行完善的结果。

计划生育对于落后的传统生育观念,不仅是对其发起的猛烈冲击,而且是涉及千家万户生育观的一场较为长期的变革。全国城乡普遍推行计划生育20年来,人们的生育观念较其之前确实实实在在地发生了难以相比的实实在在的变化。实施计划生育严格控制人口增长的成就,在所有可比的各国之中仍可以堪称是伟大的。

然而,我们本可以做得更好,但因为易受过去在政治和经济上的长期习惯做法的影响,难以听进与之不同的意见,而犯宁“左”勿右的毛病,造成失误。这种失误,不仅给我们的事业发展造成了巨大损失,而且严重挫伤了干部和群众的积极性。

中共中央1986年在总结既往经验与教训的基础上,明确指出,实行计划生育,控制人口过快增长的关键,是从实际出发,制定出经过教育,绝大多数群众能够接受的有利于控制人口增长的政策。然而,恰恰在这一关键问题上,由于急于求成,“紧缩”生育政策,使人口控制与计划生育工作走了不小的弯路,付出了沉重而巨大的代价。否则,计划生育与人口控制的成效将会更加显著。

综上所述,第二个10年(1980~1989)可以说是紧缩生育政策导致人口控制能力大幅滑坡与完善生育政策尽最大努力抑制滑坡的10年,也是紧缩生育政策酿成“欲速则不达”的10年。

三、抑制生育率反弹与生育率出现转机的第三个10年

在第三个10年(1990~1999年)的初期,中共中央、国务院根据实际生育控制水平与现行生育政策间的较大差距,基于1990年的人口普查结果,于1991年5月14日,做出了《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》,切合实际地调整了人口计划控制目标,将1991~2000年人口计划控制目标定在了年均自然增长率为12.5‰以内,即总人口在2000年末控制在13亿以内。

根据1990年人口普查资料分析,如果以13亿以内的20世纪末人口计划控制目标,来分别评估1984年开始完善生育政策至完善生育政策后的1988年和1989~2000年的历年人口计划完成情况,其结论为历年都完成了人口计划。如果以12亿的20世纪末人口计划控制目标,来分别评估1984~1988年、1989~2000年的历年人口计划完成情况,那么历年都没完成人口计划。但这种以两个不同标准的20世纪末人口控制目标,来分别评估前一个时间段和后一个时间段的历年人口计划是否完成,显然是不妥当的,也是不可取的。

要完成中国总人口在2000年末控制在13亿以内这一调整后的人口计划控制目标,就要力争在前一两年重新将总和生育率控制到1980年的水平,之后再降至更替生育水平以下。若90年代中前期,降不到更替生育水平,妇女峰值生育年龄必然上移,或在90年代后期,总和生育率必须有较大的下降,否则,2000年末将总人口控制在13亿以内,也是相当困难的。

近些年来,以国家统计局年度人口自然变动抽样调查,来评估人口计划完成情况与生育控制水

平,实在令人担忧。这并不是说国家统计局的调查方法与技术不先进,而是说人为的行政干预力度自20世纪80年代以来一直在增大。其调查质量也受此影响,每况愈下。80年代末期及90年代中前期的客观人口出生高峰,竟在统计指标上反映出无升反降的无人口出生高峰的怪事,足见统计“水分”之大。再者,挤掉“水分”仍有不少“水分”的历史经验也值得注意。因此,万万不可将错就错。否则,就不是实事求是。

根据近期的调查资料分析,90年代末期,全国总和生育率估计可能会稍低于更替生育水平,自然增长率也会降至10%以下。可以说,90年代是在耗用了10年的时间,下大力气抑制生育率反弹后,控制能力才逐步回到了1980年生育水平,并最终呈现出转机而有所下降的10年。

在中央与地方各级党政“一把手”对人口与计划生育工作亲自抓、负总责的条件下,受社会经济快速发展和精神文明建设日益提高的影响,加之对计划生育工作投入的一再增加,工作力度不断加强,尤其是时间又持续了这么久,生育率也应该下降了。生育率反弹与抑制反弹的较长过程充分表明,相当一部分反弹潜能已基本被释放,在计划生育条件下,再次发生反弹的可能性甚小。

如果统计的现生育水平“水分”很大,即生育水平不是大大低于更替生育水平。那么,数据搞实后的实际生育水平,是“虚”向“实”的“反弹”,是数字的“反弹”,不是控制能力的反弹。如果实际生育水平果真像近年调查的那样,总和生育率已降至1.5以下,潜在的反弹可能性是存在的。然而,实际生育水平绝对不会降到如此之低。真要是总和生育率降至2或稍低于2的水平就相当不错了。如果目前生育水平只是稍低于更替生育水平,那么,在大力加强人口与计划生育工作的条件下,生育水平的相对稳定与稳中有降,则将是未来生育水平的变动趋势。

全国城乡普遍实行计划生育的30年中,第一个10年创造的生育率下降奇迹,因急于求成,紧缩政策,导致花费了远远超出10年的代价,才使生育水平得以恢复。几乎耗费了近20年的代价,才出现了转机,再度从1980年的较低生育水平继续下降。这不能不说是中国计划生育史上的一大憾事。当然,即使这样,相对来说,计划生育工作成效仍是显著的,只是多走了一段不小的弯路。

1980年,邓小平同志曾指出:“如果稳步前进,巩固一段时间再发展,就可能搞得更好一些。1958年大跃进时,高级社还不巩固,又普遍搞人民公社,结果60年代初期不得不退回去,退到以生产队为基本核算单位。”^①用之与计划生育工作中紧缩生育政策酿成的后果相比是何等的相似。

实行计划生育30年的实践与效果告诉我们:实行计划生育,政策非常关键。计划生育工作只有建立在从实际国情出发的适宜政策基础上,加强计划生育工作才能取得最佳实效。也就是说,只有适应才能加强,加强必须建立在适应的基础上。否则,就难以取得预期的效果。

中国人口基数过大、底子又薄。为了振兴中华,求持续、快速发展,将实行计划生育定为中国的一项基本国策,就是必然的科学抉择。作为具体生育政策,一对夫妻最多生育两个孩子(少数民族另行规定)的规定,是生育水平降至低生育水平的需要,是相当长一段历史期内稳定低生育水平的需要,也是国情惟一的必然选择。全国不同地区间的生育水平差异还比较大,实施计划生育的客观环境与条件也大不相同。因此,在生育政策问题上,在一对夫妻最多生育两个孩子的规定之内,“一刀切”不行,“二刀切”、“三刀切”也不行。

稳定低生育水平,一定要稳定行之有效的生育政策。稳定生育政策是手段,目的是稳定低生育水平。各地生育政策稳定的前提应是,当地的生育政策是否是建立在经过教育,绝大多数群众能够接受的基础上。否则,稳定生育政策也达不到将生育水平降至低生育水平及稳定低生育水平的目的。实践证明,一个合乎国情又符合实际的行之有效生育政策,一定是建立在经过教育,绝大多数群众能够接受的基础上。只有这样的政策,才能最大限度地调动绝大多数群众实行计划生育的积极性

^① 邓小平:《关于农村政策问题》,《邓小平文选》第二卷,人民出版社,1993年10月,第316页。

与限制少数违反计划生育的作用,才能在历经检验与比较鉴别确认其实效后,将其赋之于法的形式,并以法的形式固定下来。只有这样,所立的法才能立得住,行得通。否则,就会酿成法不责众,失去立法的严肃性。

《中华人民共和国人口与计划生育法》第三章第十八条中规定:“国家稳定现行生育政策,鼓励公民晚婚晚育,提倡一对夫妻生育一个子女;符合法律、法规规定条件的,可以要求安排生育第二个子女。具体办法由省、自治区、直辖市人民代表大会或者其常务委员会规定。少数民族也要实行计划生育,具体办法由省、自治区、直辖市人民代表大会或者其常务委员会规定。”^①如果各省、自治区都以现行生育政策为其立法的基础,应慎而又慎。因为有的省、自治区现行生育政策与实际执行效果仍有不小的差距。作为政策与实际执行效果存有一定的差距,可以再通过若干年的努力,使实际执行效果逐步贴近政策的要求。作为一项法律规定,若其规定与实施状况也存有这样的差距那就成问题了。在计划生育政策与立法问题上,对“紧缩”生育政策酿成的惊人负作用,不清楚或无正确认识的相关人员数量,仍占相当大的比重。只有解放思想,实事求是,充分认识中国现正处在社会主义的初级阶段,才能对此有深刻的认识,摆脱受其影响与束缚,各省、自治区才能制订出既可行又符合《人口与计划生育法》的具体规定和实施办法。只有这样从实际出发,各省、自治区制订出的《人口与计划生育法》具体实施办法,才能在《人口与计划生育法》规定允许的范围内,体现出有所差异。

应该指出,稳定低生育水平,是在认真总结实施了30年人口与计划生育工作的经验与教训基础上提出来的。低生育水平,是生育水平的质性转变,是事关未来人口总量能否终有一日会停止增长步入负增长,最终实现现代人口转变的关键。当然,这也就成了最终实现中国人口规模与结构,在形式与内容完全统一基础上的良性循环的关键。

稳定低生育水平,是一项较为长期而又十分艰巨的战略性任务。在加强人口与计划生育工作中,将稳定低生育水平放在首位,这还是第一次。从人口学讲,稳定低生育水平,实质是抓住了决定人口未来变动趋势的最本质的东西。“稳定”是相对于低生育水平而言的。非低生育水平则不在稳定范畴之内,而是需要稳中求降的问题。对于不同地区来说,务必要准确地搞清本地区的低生育水平上限值,不能含有“水分”。稳定低生育水平是实现中国21世纪人口战略目标的关键环节,21世纪上半叶中国人口与计划生育工作的重心、任务和政策,都必须围绕稳定低生育水平(翟振武,2000)。

综上所述,可以清楚地看出,《中共中央国务院关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》,是在总结与汲取中国实施计划生育严格控制人口增长30年来的宝贵历史经验与沉痛教训的基础上,对人口与计划生育工作做出的重大战略决策。

参考文献:

1. 马瀛通:《人口控制辨析论》,科学出版社,1996年,第56页。
2. 马瀛通:《科学是规律的反映 实践是历史的见证》,《人口控制实践与思考》,甘肃人民出版社,1993年。
3. 梁中堂:《中国人口问题的“热点”》,中国城市经济社会出版社,1988年。
4. 国家统计局人口统计司:《中国人口统计年鉴(1988)》,中国展望出版社,1988年。
5. 翟振武等:《稳定低生育水平:概念、理论与战略》,《人口研究》,2000年第3期。

(责任编辑: 朱 犁)

^① 《中华人民共和国人口与计划生育法》,中国人口出版社,2002年,第7~8页。