

新中国人口增长的政策环境研究*

翟振武

人口政策有狭义与广义之分。广义人口政策包括的范围既涉及婚姻、生育、死亡,也涉及迁移、劳动力分布、培训、就业等。本文所讨论的是狭义政策,专指国家调节、干预和指导人口再生产的“人口政策”,其主要部分是计划生育政策。

人口增长的机制,由一系列社会因素决定,但是增长的快慢、多少,在很大程度上受国家人口政策的调节。特别在中国这样一个以计划经济为主的国家,人口政策的干涉力量更为强大。研究解放几十年来人口政策环境的变化,能使我们进一步了解中国人口增长变化的外在原因。

一 人口政策的酝酿与形成 (1949~1958年)

全国解放以后,社会经济秩序越来越安定,经过3年恢复时期的艰苦努力,工农业生产获得迅速发展,人民安居乐业,休养生息。农民分得了土地与工具,城市工人获得稳定的工作。生活条件的改善为中国的生育提供了良好的社会环境和条件。

二次大战后,很多经历过战乱之苦的国家,都出现了所谓的“出生热”(baby boom)。这一方面是对战争压抑生育的补偿,另一方面也是安定和平的环境激发了人们的生育意愿。中国本来就是一个农业大国,人口增长的内在机制很强,“多子多福”、“人丁兴旺”的生育观根深蒂固,在新的和平环境中,也很可能会出现一个与美国、日本同样的“出生热”,至少出生率不会低于解放前

水平。如果考虑到新的社会制度下死亡率将大幅度下降的因素,人们本应警觉到人口增长高峰的到来。但是,也许是政府忙于发展经济,无暇顾及人口问题;也许是形势欣欣向荣,人口与经济的紧张关系趋缓,降低了对人口问题的紧迫感;也许是受“革命加生产”即能解决吃饭问题的片面思想认识的影响。总之,从1949~1953年期间,政府对生育及人口增长采取了放任自流的态度。

不仅如此,从维护妇女健康角度出发,政府甚至发布了一个禁止人工流产的规定。1950年4月20日,国家卫生部与军委卫生部联合发布了《机关部队妇女干部打胎限制的办法》,规定“为保障母体安全和下一代生命,禁止非法打胎”。只有存在下列六种情形之一的人,才能打胎:

1. 有重症肺病、心脏病、肾脏病、恶性贫血或其它能影响孕妇生命的疾病等;
2. 发生流产现象,安胎无效时;
3. 为保障孕妇生命,须施行必要的治疗或手术,须先行打胎时;
4. 因骨盆狭窄,难产或剖腹产二次以上者;
5. 生育过孩子之孕妇身体衰弱足以影响儿童抚育者;
6. 因患神经病,足以遗传胎儿者。

不仅打胎的条件苛刻,而且申请打胎的手续也极严格繁杂。

虽然这个规定只针对当时的机关和部队干部,但是,它反映了政府部门对人口增长问题的态度。1952年,在上述规定的基础

* 本文未注出处的引文,均摘自孙沐寒《中国计划生育纪事》,红旗出版社,1987年12月。

上，卫生部制定了一个面向全民的《限制节育及人工流产暂行办法》。其中规定，实施绝育手术必须符合三个条件。前两条与1950年规定中的第1条、第4条一样。然后又补充了第3条：已婚妇女年逾35岁，有亲生子女6人以上，其中至少有一人年逾10岁，如再生将严重影响其健康以至危害其生命者。对于施行人工流产的条件，则基本上引用了1950年的规定。《办法》还严厉地申明：“凡违反本办法私自实施绝育手术或人工流产手术者，以非法堕胎论罪，被手术者及实行手术者均由人民法院依法处理。凡符合本办法所规定之情形，但手续上未经审核即予实施手术者，医师应予以行政处分”。

对于避孕药具的出售，《办法》规定出售者必须向当地卫生主管机关呈报批准。未经批准的店铺摊贩一律禁止出售避孕用具。购买节育用具者必须持有医师证明交由药房按照限量出售。1953年，卫生部又以“与国家政策不符”为理由，通告海关禁止进口避孕用具和药物。

很显然，这些规定实际上是禁止群众进行绝育、人工流产和避孕。应该承认，这个政策的设计思想主要着眼于母亲与子女健康，不是为了鼓励人口的增长。但是，这个《办法》中的那些苛刻规定，使广大有节育要求的夫妻失去了节育的可能性，客观上鼓励了生育行为。

上述人口政策在1953年第一次人口普查后，发生了急剧变化。1953年6月30日人口普查提供的数据说明，中国人口已经突破6亿（含台湾省人口）。狭小的耕地面积与庞大的农业人口，有限的工业设备与急增的城市人口，形成强烈对比。政府领导人也认识到在加速发展经济的同时，必须控制人口过快增长。人口普查结束刚2个月，政务院于8月11日指示卫生部帮助群众节育，并批准了卫生部修订的《避孕及人工流产办法》，确定“国家提倡避孕”，“避孕方法可由人民自由采用”。

这是极其重要的政策转折，从此开创了50年代提倡节育的新环境。1954年卫生部发出通报，规定“避孕节育一律不加限制”，“一切避孕用具和药品均可以在市场销售，不加限制”，并对人工流产放宽了条件。1954年12月29日，刘少奇召开节育座谈会，代表中央明确表示：“关于节育问题，我们党、我们的卫生机关和宣传机关，是提倡还是反对？有些人是反对的，有的人还写了反对文章。现在我们要肯定一点，党是赞成节育的”。在这之后，中央于1955年3月发出《关于控制人口问题的指示》，再次肯定党和国家赞成节育的政策，并要求各级党委适当地宣传党的这项政策，使人民对节育问题有一个正确的认识。1956年党的八大召开，周恩来在“关于发展国民经济第二个五年计划的建议”中又提出，“卫生部门应该协助有关方面对节育问题适当宣传，并且采取有效措施”。1956年公布的《1956~1967年全国农业发展纲要》把计划生育政策扩展到农村，“除了少数民族的地区外，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”。

事实上，卫生部从1954年7月就已令其所属的医药公司供应节育用具与药品，并组织了避孕药具的研制与生产。在刘少奇主持召开的节育座谈会后，国务院成立卫生部、轻工部、商业部等负责人组成的节育问题研究小组。1956年，卫生部针对各级卫生人员对避孕工作缺乏正确认识发出指示，强调“避孕是人民民主权利，应由人民自由使用；政府应准备一切条件，来指导并解决群众对避孕的需要”。要求各地各级卫生部门广泛开展避孕常识宣传与技术指导，改变过去不作公开宣传的做法；各地设立避孕指导门诊，训练技术人员和宣传骨干。与此同时，社会上出现了各种宣传避孕知识的展览、书籍及讲座，掀起了一股“避孕宣传热”，对避孕知识普及起了很大推动作用。

在1954~1958年间,很多社会学家、人民代表、医学工作者围绕避孕与流产的主题进行热烈的讨论,多数人赞成避孕与流产,也有人只赞成避孕,不赞成流产。当然,也有个别人写一些文章,认为中国不必提倡避孕。但是,由于中央明确支持节育的态度及一系列政策出台,所以直接反对避孕的声音并不高。马寅初先生在这期间发表著名的《新人口论》,系统论述了中国人口问题,提出节育的主张。毛泽东也多次表示支持节育:“人类要控制自己,做到有计划地增长”,“中国6亿人口,增加10倍是多少?60亿,那时候就要快接近灭亡了”;在1957年八届三中全会上,他又具体提出:“人口节育,要3年试点宣传,3年推广,4年普及推行,也是10年规划,不然人口达到8亿再搞就晚了;初步达到计划生育”。

从整个社会环境看,节制生育工作正面临一个蓬勃兴起的大好形势。这首先表现在党和国家领导人对人口问题和节制生育的认识统一;其次是经过热烈而有益的宣传讨论,城市中广大群众对节制生育的认识趋于一致;第三是卫生部门建立了节制生育技术指导系统。然而,1957年的反右运动,给控制人口的节育活动蒙上了一层阴影。1957年秋天,报纸首次公开刊登了批判费孝通、吴景超、陈达等学者“资产阶级理论观点”的文章。之后,批判的调子越来越高,并把锋芒指向马寅初先生,认为他利用人口问题宣扬反动的马尔萨斯主义。一时间,学术界黑云压城、万马齐喑。这时,虽然批判仅集中在理论学术观点上,并未直接触及“提倡节育”的政策,但是理论界的倾向与政治运动的压力,迫使节育的宣传活动开始冷落了,很多地方刚刚开始的工作也停止了。

二 人口政策的中断与恢复

(1959~1969年)

批判延续到1960年马寅初辞去北京大学

校长才告一段落,但有关节育的宣传与活动,到1959年才停止。1958年,仍出版了《节制生育宣传手册》、《避孕常识》、《有计划地生儿育女》等多种书籍,1958年卫生部在卫生宣传要点通知中,仍然强调“应加强节制生育的宣传”。到1959年,节育宣传文章与活动消失了。人口政策陷入一种真空状态,既没有任何正式文件说明“提倡节育”是错误的,也没有任何鼓励人们生育的新政策。

具有讽刺意义是,人口政策处于中断的时间(1959~1961年)恰逢三年自然灾害。生活必需品严重匮乏的形势,以不可阻挡的巨大外在力量大幅度压低了出生率,提高了死亡率。中国人口增长率陡然从17‰跌落到-4.57‰,外来的自然力量不仅做了人口政策制定者想做而没做成的事,甚至走得更远。

日本经济学家安川正彬说,经济繁荣掩盖人口问题,而经济困难会突出人口问题。中国1959~1961年的三年困难毫不留情地冲散了1959年前对人口问题盲目乐观的情绪,把人口增长过快的问题再次严肃地提到中央领导面前。1962年,国民经济刚刚恢复,卫生部便于4月5日发出进一步开展计划生育、避孕知识宣传与技术指导工作的通知。针对某些医务干部和行政领导不过问计划生育,怕宣传避孕犯政策性错误,强调要认真贯彻农业发展纲要中央关于节制生育、提倡计划生育的规定,在城市与农村宣传和推广节制生育。12月18日,中共中央、国务院发出《关于认真提倡计划生育的指示》,郑重指出:“在城市和人口稠密的农村提倡节制生育,适当控制人口自然增长率,使生育问题由毫无计划的状态逐渐走向有计划的状态,这是我国社会主义建设中既定的政策。……提倡节制生育和计划生育,不仅符合广大群众的要求,而且符合有计划地发展我国社会主义建设的要 求,决不能把我国提倡节制生

育，同反动的马尔萨斯人口论混为一谈”，“各地党委和政府要把这一工作列为议事日程之一，定期地进行讨论和检查”。

这种鲜明的立场和坚定的态度，反映出中央对人口问题认识的新高度。特别是明确指出中国提倡节制生育与马尔萨斯人口论毫不相关这一点，是对1958年前后有些人旁敲侧击地攻击节制生育的有力回答。要求把计划生育列入议事日程，定期讨论与检查，说明对人口问题的重视程度。无论是从政策的坚定性和明确性看，还是从以后计划生育宣传与活动的规模来看，1962年人口政策不是对1959年以前人口政策的简单恢复，而是包含了一定水平上的发展。

以人口目标为例，1959年以前的政策只是鼓励提倡节育，至于有多少人节育、怎样节育、节育效果如何，完全是个人自愿的事，各级政策执行部门并不过问；而且人口怎样增长也无目标与计划。在这段时期，人口的总目标和具体目标都渗入了计划生育工作。浙江省《关于计划生育若干问题的暂行规定》中提倡，“男子30岁，女子25岁结婚”。中共中央和国务院批转的关于第二次城乡工作会议纪要中，明确地将城市人口目标定为“争取在三年调整时期，把城市人口的自然增长率，降到20%以下，在第三个五年计划期，降到15%以下，在第四个五年计划期间，降到10%以下”。

在此期间，国务院及各地纷纷成立专门的计划生育工作领导小组，制定了各项有利于计划生育的避孕、流产政策和措施。如免费供应一些避孕药具，进一步放宽人工流产规定，实行计划生育奖惩制度等。同时，计划生育宣传也重新恢复起来。整个政策环境十分有利于控制人口增长。在完成补偿性生育后，全国城市妇女总和生育率迅速从1963年的4.39下降到1966年的3.1。

1966年开始的文化大革命，再次打断了正在发展的计划生育工作。虽然国务院仍将

计划生育列入国家计划纲要，周恩来也多次关心计划生育工作，但当时全国极“左”思潮泛滥，各级政府机关瘫痪。在这个大气候下，计划生育工作实际陷入无人管、无人抓状态，或曰“人口政策空白期”。人口生育也自然出现无政府状态。结果是农村妇女总和生育率上升，城市妇女生育率也从下降趋势转为上升趋势。

三 错批一人，误增了三亿吗？

即使在今天，回过头去评价这段时期人口政策的功过是非，仍然不是一件容易的工作。这可能与下列几个因素有关：（1）50~60年代恰是两次中国人口增长的高潮期，人们对那个时期是否存在人口政策深表怀疑；（2）对马寅初“新人口论”的批判，似乎暗示中国在50~60年代一直鼓励人口生育；（3）做为党的最高领袖，毛泽东发表的几次讲话中，含有“人多优越论”倾向，这似乎与中国人口的迅速增长有某种因果关系。

（一）人口政策与人口增长

从本文第一节的历史追述中，可以看到明显的事实：1949~1953年上半年，中国没有制定明确的人口政策；那个关于人工流产的规定，尽管本意上是一个卫生保健规定，但具有鼓励人口增长倾向。从1953年下半年至1958年，中国的人口政策是明确的：提倡节育。1959~1961年，对马寅初的批判和自然灾害的冲击，暂时中止了节育活动的宣传和推广，但1962年很快又在一个更广泛的范围恢复提倡节育和计划生育政策。1966年再度因政治斗争而中断。1970年政治形势好转后，又迅速地恢复并逐渐强化了计划生育工作。纵观历史，任何人都不能不承认，中国在50、60年代（1953年以后）并不是没有人口政策，更不是执行了鼓励人口增长的政策。恰恰相反，提倡节育和计划生育，始终成为50~60年代人口政策的主调。

中国的经济与社会文化为人口增长提供了天然的温床。“多子多福”的传统观念根深蒂固。在第一次人口普查结束后几个月，中国政府就冲破传统观念，制定明确政策，公开号召人民采用现代技术节育，这不仅需要远见卓识，更需要胆略与气魄。且不要说当时很多农民不理解节育、城市很多工人市民不理解抑制人口增长的必要性，就是受过现代教育的很多高级知识分子中，也有相当一部分人不赞成运用现代技术实施节育。1957年卫生部决定进一步放宽人工流产及绝育手术限制条件，重新规定：凡夫妇有节育要求，向医师申请的，医师检查无手术禁忌症，即可进行手术。这本来是抑制人口增长的一项有力措施，而且手术实施对象都是自愿要求手术者。但是，中华医学会第九次常务理事却做出决议，反对卫生部关于放宽人工流产的决定。

这些强烈的反对意见说明，50年代与80年代的历史环境不同，那时宣传、推广节育技术（包括人工流产和绝育），是中国开天辟地以来第一次，阻力相当大。因此，只能通过长期的宣传教育，争取群众理解，并在自愿的基础上推广节育措施。人们不能用80年代的标准去衡量50年代的节育工作，进而责难政策制定者不抓计划生育，鼓励人口增长。50、60年代中国人口的增长，自有它增长的内在原因。人口政策环境未能有效地抑制人口增长，这是事实。但不能据此武断地认为中国没有任何人口抑制政策，没有采纳过社会学家的意见，没抓过节育与计划生育。从历史发展的角度说，正是因为中国在50、60年代一直不遗余力地在城市与农村宣传、推广节育，提倡自愿计划生育，才为70年代开展大规模的、带有指令性计划色彩的计划生育工作准备了舆论条件，打下了群众基础和技术基础。

（二）错批一人与误增三亿

有些学者认为，中国人口增长如此迅

猛，其原因是“许多社会学家提出的节制生育，控制人口增长的正确主张”不仅没有被采纳，反而被作为“新马尔萨斯主义”遭到严厉的批判，有的社会学家被打成“反党反社会主义的右派”，“错批一人，误增三亿”^①，这些观点后来被浓缩为“错判一人，误增三亿”，成为50～60年代中国人口政策及后果的概括。

马寅初先生怀着一腔爱国热情，以无私无畏的精神，冲破教条主义的束缚，言他人想言而不敢言，一针见血地指出中国人口问题的严重性，呼吁实行计划生育。这些主张是完全正确的，是中国人口理论的宝贵财富。1958年掀起批判马寅初先生《新人口论》的浪潮是对真理的践踏，是“左”倾思潮泛滥的恶果。但是，人们是否因此可以把中国人口的增长唯一原因归咎于对马寅初先生的批判，却值得商榷。

首先，1953年人口普查后，中央就已明确表示支持节育，以后开展了大量节育宣传与推广工作。即使在批判马寅初达到高潮的1958年，卫生部还专门发文件，通知各地加强节育宣传与技术指导工作。1959～1962年，节育工作陷于停顿状态，确实与批判马寅初有关。但那时恰逢三年自然灾害，计划生育工作的松散并未使人口增长加快。1962年国民经济刚恢复，卫生部就发通知要求加强节育工作。同年，中央和国务院在12月18日下发的正式文件中，明确指出了提倡节育不是马尔萨斯主义。这些事实说明，对马寅初先生的批判，并没有实际地影响当时的人口政策。

其二，中国人口第一次增长高潮发生在1952～1957年，在马寅初遭无辜批判之前。事实上，马寅初横遭批判后几年，中国人口不是过快增长，而是出现了负增长。中国人口第二次增长高潮始自1962～1967年，而这时中央已明确表态支持节育，许多节育活动

^① 周振华：《中国人口状况与现代化建设道路》。

措施与马寅初先生的建议基本相同。从时间顺序看,这期间人口增长已与批判马寅初先生的浪潮无关。

其三,对人口增长直接施加影响的是人口政策,而不是人口理论。人口理论虽然可以做为制定政策的依据和指导方针,但它只能通过某种形式的政策才能作用于人口增长。1958年,学术理论界批判马寅初先生,提出了很多错误的观点,但只局限在理论界。当时的人口政策并没有因批判马寅初先生而改变,更没有依照批判者的意见制定鼓励人口增长的政策。成千上万的工人、农民多生多育,主要是当时社会、经济状况决定的。人口政策是连接人口理论与实际人口行为的环节,如果不考察50、60年代人口政策的发展演变史,仅凭理论界的主流观点,跃过中间环节,断言理论界错批一人,导致全国误增三亿人口,在逻辑上也是不能成立的。

其四,“如果在50年代中期就象70年代那样注意控制人口增长,那么中国人口就不会增加三亿人”。这种论断是“误增三亿”的基本根据。但是,如果真的象70年代那样在50年代大抓计划生育,中国人口就能少增三亿人吗?70年代计划生育工作所以有那样大的成效,除了政策原因外,社会经济条件是决定因素。50年代与70年代社会经济条件有很大不同,延续了几千年的传统生育观还从未受到任何触动,即使象70年代那样大抓,生育率也绝不可能象70年代那样在短时期内迅速下降。中国人口可能会少增加一些,但绝不可能少增三亿。不讲客观历史条件,不讲社会因素的制约作用,只简单地类比70年代的出生率与50年代出生率,然后得出“误增三亿”的定量结论,既不严密,也不符合历史唯物主义观点。

如上所述,笔者认为用“错批一人,误增三亿”概括50、60年代的中国人口政策及中国人口增长的原因,不符合逻辑,也不符

合历史事实。

(三)毛泽东关于人口问题的论述与人口增长

很多研究论文在分析50、60年代中国人口增长的政策环境时,总是引用毛泽东有关人口问题的一些论述,以期证明当时的环境是鼓励人口增长。这里牵扯到两个问题:一是毛泽东有关人口问题论述在多大程度上转化为政策行动;二是毛泽东究竟怎样看待人口问题。

从人口政策的角度说,除了1959~1961年3年以外,政策的倾向性是明显的,这里没有任何“人越多越好”的印痕。毛泽东是党的最高领导人,他的讲话、指示当然对中国的政策制定有着重要的影响。但这如同人口理论与人口行为的关系一样,毛泽东的讲话、指示必须通过政策的环节才能发生作用。因此,仅引用党的最高领导人的一般性讲话,不能证明50、60年代的政策环境是鼓励人口增长这样一个命题。

如果抛开人口政策,仅从研究毛泽东人口思想而言,断定毛泽东在50、60年代主张“人越多越好”,也失之偏颇。1958年以前,毛泽东对中国人口现状的看法采取了两点论的态度:“中国人多也好也坏,中国的好处是人多,坏处也是人多”^①。“人多嘴巴就多,嘴巴多就要粮食”^②。“中国6亿人口,增加10倍是多少?60亿,那时候就快接近灭亡了”^③。在此基础上,毛泽东甚至提出了“人类要控制自己”的计划生育设想。1958年大跃进的热潮,冲昏了很多人的头脑。毛泽东也过高地估计了经济发展形势,对解决人口问题的迫切性的认识发生了反

① 1957年2月14日毛泽东接见全国学联委员时的讲话。

② 1957年3月20日毛泽东在南京部队和江苏、安徽两省党员干部会议上的讲话。

③ 1957年2月27日毛泽东在最高国务会议第十一次会议上的讲话。

复，认为当时人口尚未达到极限。但他并没有放弃最终应当控制人口的思想：“人多好还是人少好，现在还是人多好。目前农民还不注意节育，恐怕要到七亿人口时，人们才会紧张，要看到严重性，要节育。一方面节育，一方面节省，要成为风气”^①。这段话的第一句话常被引用，说明毛泽东主张“人越多越好”。这种做法显然是片面的，因为在此同时，毛泽东也提出要看到严重性，“一方面节育，一方面节省”。可惜的是，后面的话常被引用者删掉。

1958年3月23日成都会议上毛泽东的讲话也常被引用：“宣传人多造成悲观空气也不对，应看到人多是好，实际人口到7亿至8亿时再控制”；“现在还是人口少，现在很难叫农民节育”；“8亿人口，10亿人口也不怕”。在同一个讲话中，毛泽东仍然讲到人口控制：“一要乐观，不要悲观，二要控制”。经过3年自然灾害的震动后，毛泽东1958年的那种暂时不怕人口多的态度转变了。他在60年代一直坚定地主张计划生育，不仅多次表示对中国计划生育进度的不

满^②，而且在1965年7月与医务人员谈话时，甚至主张免费向群众供应避孕药品：“在天津避孕不收费，似乎是赔钱，可是切实达到节制生育的目的，出生率受到控制，城市各方面工作都容易安排了，这是赔钱还是赚钱？国家出点钱保护生产力是合算的，药钱拿不起也可以不拿。”并且指示卫生部：“开展农村卫生工作后，要搞节制生育”。毛泽东1958年的几次讲话有片面性是事实，但据此断定毛泽东是“人越多越好论”者，也不是全面的、实事求是的态度。

如果对50、60年代中国人口政策做一总结的话，我们可以说，除了1950~1952年、1959~1961年期间外，中国人口政策的主调始终是提倡节育，抑制人口过快增长。虽然建立在自愿基础上的节育运动未能取得明显的抑制效果，但它为后来国家指令性的大规模计划生育运动奠定了基础，开通了航道。

（本文责任编辑：朱犁）

（作者工作单位：中国人民大学人口研究所）

（上接第43页）

表7 1982~1988年上海县革庄医院
大月份人工流产中未婚妇女比例

| 年份 | 人流总数 | 大月份 未婚妇女人流数 | 占人流 总数比例(%) |
|------|------|----------------|----------------|
| 1982 | 273 | 117 | 42.9 |
| 1983 | 312 | 171 | 54.8 |
| 1984 | 249 | 99 | 39.8 |
| 1985 | 258 | 129 | 50.0 |
| 1986 | 180 | 87 | 48.3 |
| 1987 | 177 | 96 | 54.3 |
| 1988 | 291 | 183 | 62.9 |
| 合计 | 1740 | 882 | 50.7 |

的水平就难以得到控制，带来的社会与卫生问题将会更加严重。这个问题应引起有关部门及全社会的重视，通过一定的途径宣传青少年妊娠、人工流产的危害性，适时地采取多种形式，通过多渠道开展有关性、计划生育及人口教育，有组织地开展青春期生理卫生保健，宣传以降低未婚妇女的妊娠与人工流产率。

（本文责任编辑：郭汉英）

（作者工作单位：吴耀春 顾杏元 高尔生
上海医科大学；陆淑英 普陀区妇幼所；王美珍
宝山县妇幼所；洪文娟 徐汇区妇幼所）

① 1958年1月28日毛泽东在最高国务院会议上的讲话。

② 1965年1月9日毛泽东与斯诺的谈话。