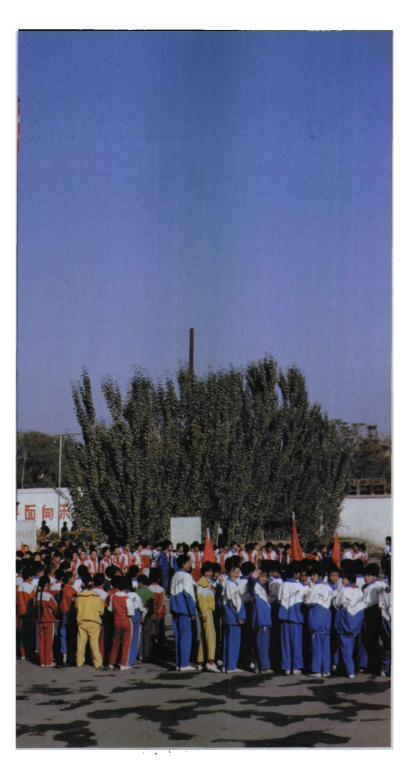
改革开放与计划生育国策

陆杰华 田丰



观我国计划生育政策发展历程,从20世纪70年代之初的全国范围实施,到当前稳定低生育水平、统筹解决人口问题的新阶段,接近40年的历史已经翻开了新的一页。值得注意的是,中国在社会生产力相对落后的情况下,用不到三十年的时间,实现了西方发达国家一二百年才完成的人口转变过程,进入了世界低生育水平国家行列,从很大程度上缓解了人口规模过快增加所带来的人口和经济社会、资源环境压力。

改革开放以来计划生育政策的演变

改革开放之前,尽管已经在全国开始实施计划生育,国家对生育的态度已从鼓励生育向抑制生育转变,但并没有出台明确的计划生育措施,对出生人口的控制较为宽松,以国家倡导和宣传教育为主,依靠个人自觉行为,"一个不少、两个正好、三个多了"的宣传口号恰恰印证改革开放之前计划生育的时代烙印。计划经济的时代背景,国家对社会福利的大包大揽,使得群众生育成本较低,生育意愿较强,计划生育政策对人口调控所发挥的作用比较有限。

改革开放之后,我国计划生育政策随着时间的推移不断完善。动态上看,计划生育政策的演变大致可以分为四个阶段:

第一个阶段是从1978-1983年, 计划生育政策得到明显强化。1980年 中共中央发出《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》,提倡一对夫妇生育一个孩子; 1981年全国人大五届四次会议明确提 出"控制人口数量,提高人口素质"的 人口政策; 1982年党的十二大把实行 计划生育确定为基本国策,并写入新 修改的《宪法》。这一阶段实际生育水 平开始快速下降,突出表现是独生子 女比例开始明显上升,根据2005年1% 人口抽样调查数据推算, 当时城市独 生子女比例超过了50%;农村多孩生 育的减少也同样为生育水平下降做出 了很大的贡献。

第二个阶段是1984 – 1990年,计划生育政策在实践中发展。面对严厉的计划生育政策与群众意愿产生的一系列矛盾,生育水平在这一时期也出现了较大的波动,党和国家依据从群众中来、到群众中去的方针对生育政策做出了一些调整,适当的放开了生二胎的条件,趋于缓和的计划生育政策在经历短暂波动后进入了一个长期的稳定时期,生育水平开始稳定下降,到1990年妇女总和生育率下降到2.17,基本接近更替水平。

第三个阶段是1991 - 1999年, 计划生育政策得到不断完善。20世纪90年代计划生育政策趋于完善, 一方面从以人为本的角度出发, 把群众的基本权益作为重要内涵, 引入国际通行的生殖健康、优质服务等理念, 对计划生育政策加以完善; 另一方面归功于经济社会快速发展, 现代化的生活方式逐步渗入社会体系中, 生育意得以转变, 在一定程度上减少了人口控制的工作难度。在国家政策和社会经济两方面共同作用下, 我国妇女总和生育率下降到1.8以下, 进入低生育水平国家行列。

第四个阶段是 2000 年至今, 计划 生育政策进入稳定阶段。2000 年基本 完成既定人口控制目标, 进入低生育 水平阶段之后, 在控制人口数量仍然 是计划生育面临的主要矛盾形势下, 解决人口结构、人口素质等一系列相 关问题也被提上日程。统筹解决人口问题、促进人的全面发展成为这个时期人口和计划生育工作的重点。数据 资料显示, 群众的生育意愿普遍下降, 据 2001 年和 2006 年两次调查统计, 平 均理想生育子女数稳定在1.7左右, 为 未来国家社会经济发展创造了良好的 人口条件。

综合来看,虽然计划生育政策是计划经济时代以行政手段降低生育水平,控制人口数量的产物,但我们必须认识到,计划生育政策的有效实施有力地促进了社会经济的稳步发展。以经济建设为中心的改革开放统领下,伴随着人口过快增长压力的大幅减轻与生产力的不断解放,群众生育观的转变,使已取得的低生育水平成果不断得以巩固,计划生育政策取得了举世瞩目的巨大成绩。

改革开放以来我国计划生育政策所取得的主要成绩

最新研究成果表明, 扣除经济发 展、人民生活改善和教育文化水平等 因素而少生的人口数,从1978年到 2005年由于计划生育政策的实行,我 国少生了4亿多人口。尽管目前学术界 对此观点仍有争议, 但不可否认的是, 计划生育政策为经济社会可持续发展 创造良好的人口环境的重要意义。改 革开放之初, 我国作为世界上人口最 多的发展中国家, 面对着人口高速增 长给经济社会、资源环境带来的沉重 压力, 如果无法有效控制人口增长速 度,新出生人口将会消耗相当部分改 革开放经济发展成果,人口"分母效 应"对经济社会发展的负面作用就会 明显呈现出来。由此看来, 计划生育作 为一项事关全局的基本国策, 在特定 的经济社会环境下取得了一系列成绩:

第一, 计划生育通过微观上减少家庭人口出生数量, 在宏观上控制社会人口规模增长,形成了有利于经济社会协调, 可持续发展的人口环境。改革开放以来, 我国妇女总和生育率从2.7下降到1.7左右, 已经接近于发达国家平均水平; 家庭规模从1982年4.43人下降到2005年3.13人。计划生育不仅抑制了人口总量的快速增长, 而且优化了特定时期内的人口结构, 为经济社会发展创造了良好的人口环境。

第二, 计划生育政策的经济效益 实际上是通过人口数量和人口结构的 变化在经济领域内的延伸而实现的。 首先是控制人口总量,特别是出生人 口的减少,减轻了社会和家庭的抚养 负担, 国家人口发展战略课题组研究 测算, 改革开放至今计划生育为社会 和家庭节约抚养费17万亿元,对国民 经济增长的贡献高达四分之一, 促进 了经济资本的积累和投资的扩大: 其 次, 形成了有利于经济社会发展的人 口结构,尤其是劳动力人口比重相对 提高, 保证了我国经济起步和发展所 必须的劳动力充分供给,使之成为经 济增长的重要推动力;最后,计划生育 加快了我国人口转变的步伐, 进入了 少儿与老年抚养负担轻, 劳动适龄人 口充裕、储蓄率较高的人口红利期。根 据发达国家发展经验,人口红利期往 往是一个国家和地区经济高速发展的 黄金时期, 对经济社会发展起到重要 作用。综合而言, 计划生育政策创造了 有利于经济起步和协调持续发展的人 口特征,对改革开放以来经济高速增 长发挥了积极的作用。

第三,计划生育政策控制了人口分母的增长,加大了国家教育,卫生等社会事业投入的分子效应,促进了社会事业的发展。人口基数相对减少,有利于国家社会事业发展资金的充分合理利用,我国15岁以上人口平均受教育年从1982年的4.61年,提高到2000年7.11年,平均预期寿命从1978年的68岁,提高了2006年的73岁。有研究

认为,从1980年到2000年的二十年中,受惠于"计划生育红利"和"教育投资红利",我国不仅GDP增长了5.4倍,而且总人力资本存量翻了一番,形成了21世纪国际竞争中最重要的战略资产。

第四, 计划生育政策提高了人均资源占有量, 缓解了人口高速增长给资源环境带来的沉重压力。少生4亿人口, 把人口数量控制在资源环境所能承受的范围之内, 减小了人口过度增长破坏生态环境的可能性, 避免了对资源环境的掠夺性开发, 提高资源环境可持续发展能力, 保证了经济社会的协调、稳定发展。

此外,在现阶段我国农村人口比例较高的情况下,计划生育政策的实施,减轻了传统农业社会妇女所面临的生育负担,使她们有足够的时间从事经济和社会活动,有利于农村家庭增加经济收入,提高妇女地位。

改革开放以来我国计划生育政策实施的主要经验

改革开放三十年来, 计划生育政 策之所以能够取得上述成功, 关键在 于形成了一套切实有效的工作机制。

各级政府高度重视计划生育工作,确保计划生育政策政令通畅。目前,各级政府均成立了人口和计划生育工作领导小组,对计划生育工作进行组织、协调和领导,在制定国民经济和社会发展总体规划时,把人口因素和社会经济发展统筹考虑,形成有利于人口与经济社会、资源环境协调发展的等级合决策机制。同时,计划生育目标管理责任书,实行"一票否决",保证计划生育政策措施落实到位。

贯彻以人为本的执政理念是计划 生育工作取得成功的重要因素。把群 众利益放在第一位,与国际理念接轨, 引入优质服务工作制度,建立起以满 足广大育龄群众需求为主导的工作机 制,规范计划生育依法行政,切实维护群众的合法权益,使之成为落实科学发展观的重要载体。树立"大人口"的全局观,更新人口与计划生育管理和服务理念,推动政府职能转变和管理创新工作,实现工作思路和工作方法"两个转变",巩固了人口计划生育综合治理的长效机制。

计划生育公共投入不断加大,为计划生育政策顺利实施奠定了坚实基础。人口与计划生育工作是一项带有全局性和战略性的社会公益性事业,是政府公共支出预算体系的重要组成部分。根据财政部公布的决算数据,仅1997年到2004年,全国计划生育经费投入从人均3.53元增长到14.13元,翻了两番,远高于同期GDP增长速度。充足的政府投入为计划生育部门建立"独生子女父母奖励"、"奖励扶助"制度提供了支持,有助于全面完善计划生育利益导向机制。

群众参与是基层落实计划生育政策的有力法宝。计划生育工作的主体是广大人民群众,计划生育政策配套实施了"幸福工程"、"少生快富工程"和"知情选择"等,充分考虑了计划生育群众的利益,尊重育龄群众在计生问题上的知情权、参与权和选择权,使得计划生育政策能够得到群众的理解、支持和配合。此外,基层计划生育协会发挥了组织动员广大育龄群众自觉参与计划生育的作用。

事实上,计划生育三十年取得的成绩离不开党和政府的高度重视,把"以人为本"、科学发展观贯彻和落实到人口和计划生育工作中,中央财政和各级地方财政强有力的投入和相关政策支持,以维护计划生育群众利益、鼓励群众参与的各项优惠政策的全面落实,才能引导群众生育观念转变,促进低生育水平的长期稳定,为经济社会健康持续发展提供保障。

未来展望

进入21世纪之后,人口和计划生

育委员会职能进一步扩展,为使计划生育政策与我国经济社会发展相适应,需要深入地研究新问题和新情况,在稳定低生育水平、以人的全面发展统筹解决人口问题的新形势下,从单一的"数量观"转变为多元的"统筹观",人口和计划生育工作未来发展趋势应该包括:

一是坚决执行计划生育的基本国 策,强化计划生育工作领导责任制,保 持低生育水平继续稳定,实现人口总 量控制的既定目标。二是适时适度调 整计划生育政策,优化人口结构,应对 人口老龄化挑战, 抑制出生性别比升 高的趋势, 保证经济社会又好又快发 展所必须的劳动力供给。三是坚持实 施出生缺陷干预工程,加大人口教育 投入力度,不断提高人口素质,实现人 口质量对人口数量的替代作用,积累 人力资本,增强我国综合实力。四是引 导人口有序迁移和合理分布, 完善建 立以流动人口流入地管理为主、流入 地与流出地管理相结合的管理制度和 服务体系,提高流动人口计划生育管 理和服务水平。五是加强生育文化建 设, 开展贴近育龄群众、满足群众需求 的宣传活动,树立科学、文明、健康的 生育观念,促进人的全面发展和家庭的 文明幸福。六是全面提高计划生育队伍 的工作能力和综合素质,继续推动计划 生育工作重心下移,紧密联系群众,进 一步提高人民群众对计划生育的参与 度、满意度和支持度。七是重视人口资 料和数据的搜集、整理和分析工作,健 全人口和计划生育管理和监控体,完善 人口信息化管理网络,建立健全人口信 息交流和反馈制度。八是积极参与国际 人口与发展领域的活动,与国际接轨, 引入先进理念,使国际社会全面了解我 国的人口政策、发展成绩,争取国际社 会的广泛理解和支持。3

作者陆杰华系北京市政协委员, 北京大 学教授;

田丰系中国社会科学院社会学所助理研究员 责任编辑 吕西