



中国计划生育的历史演进

原新

DOI:10.16624/j.cnki.11-3844/d.2017.11.004

中国实行计划生育 40 余年，从根本上改变了人口的发展方式和轨迹。计划生育政策是一项基本国策，作为促进人口长期均衡发展，进而实现人口与经济社会、资源环境可持续发展的国家方略，对于修正人口总体失衡，并保持人口总体长期均衡发展意义重大。在宏观上，通过生育政策调节国家人口发展的速度、数量、素质、结构、分布、流动迁移等，促进人口发展与经济社会和资源环境相互适应；在微观上，通过调节家庭生育孩子的数量，改变延续几千年的生育观念和行为习惯，以实现宏观人口总体均衡发展的目标。全面、客观、公正地认识计划生育政策及其效应，应着眼全局、着眼长远、着眼未来。

看待计划生育政策效果必须遵循如下原则：一、整体性。从人口与经济社会可持续发展的整体来评估计划生育政策实施效果，不能仅仅从某一个人口发展阶段产生的人口问题而割裂整体过程。二、客观

性。生育水平和模式以及死亡水平和模式一旦确定，人口便会依照自身的发展规律运行，不同发展阶段呈现不同人口特征，因果相系，而生育政策恰是影响过去我国生育率的重要因素。三、公正性。任何一项社会公共政策都是利弊兼收的，应该坚持唯物史观，系统地认识生育政策产生时代的历史环境与特殊国情，从生育政策的目的、远期效果与实际产生的人口与经济社会发展变化的关系和趋势来评判计划生育政策。四、科学性。必须经过严谨的科学研判和分析，摒弃以偏概全的狭隘评判和偏见。五、长期性。人口事件是长周期事件，对生育政策效果的认识要有足够长的观察期，必须有大尺度的时间观念和视野。

计划生育政策缘起于经济社会 与人口发展形势的尖锐矛盾

追求经济社会发展与人口发展相均

衡是社会发展的客观需要。计划生育政策是计划经济时代的产物，其产生具有特殊的社会经济、历史和政治背景。本质上，早期的计划生育政策是人口数量增长严重失衡与经济社会发展矛盾压力凸显的现实和趋势下国家所采取的人口增长控制政策。充分认识中国为什么要推行计划生育政策，必须还原政策产生时代的历史环境与生产力发展水平的特殊国情下。

根据 1953 年全国第一次人口普查推算，新中国成立时的人口总量为 5.42 亿，总人口很快在 1954 年超过 6 亿，之后，虽然经历三年困难时期的特殊历史事件，死亡率异常升高，生育率急速下降，总人口还是在 1964 年达到 7 亿以上，净增加 1 亿人口用时 10 年。紧接着，1969 年总人口超过 8 亿，1974 年超过 9 亿，平均每 5 年净增加 1 亿人口，时间比前一时期的缩短一半，如果按照这个时期人口的增长速度，那么人口数量增长将会呈现出完全失控的局面。

与人口规模急速膨胀相伴相随的是难以与之相适应的低速的生产力发展水平，遂使快速增长的人口与经济社会发展的矛盾与压力迅速凸显，加之受政治运动的冲击，经济社会系统几乎到了崩溃的边缘。接近崩溃的经济加上失控膨胀的人口，形成雪上加霜的社会问题。在当时人们收入水平极低的情况下，依然需要限制消

费，进行消费管制。几乎所有商品，无论生活必需品（粮食、副食品、日用品等），亦或所谓的奢侈品（自行车、缝纫机、手表、收音机等）均需票证限额，按人数配给。生产能力低下，生产力不足，物质资源匮乏，人们的生育能力却发挥到了极致，妇女总和生育率水平始终波动在 6 上下（即相当于平均每个妇女生育 6 个孩子），1963 年最高值甚至高达 7.5，年出生人口达到 2959 万人的历史最高纪录。

在经济发展长期低迷和人口“爆炸”的强烈反差下，国家经济脆弱到一旦遭遇自然灾害就会大面积影响人民生存的地步。即使加速生产与限制消费依然无法抵御人口增长的压力，由于当时外部经济联系被封锁的国际环境，我国不可能在短期内提高经济生产规模和效能，也难以有效抑制快速凶猛的人口增长态势，计划生育就在这样的背景



计划生育宣传画

下逐步成为国家人口发展政策的主导。这是一种当时历史背景下无法选择的选择。

基于当时的认知，国家不但要设法尽快改变人们的生育行为，实现少生，而且还要促使人们迅速地少生，快速减少生育数量和降低生育率水平。于是，就有了自1970年代初期开始在全国范围内推行的计划生育政策。

计划生育政策自产生之日起 就一直在动态调整

计划生育政策是中国的“痛苦”选择，国家之痛在于迫不得已，国民之痛在于家庭的生育需求与国家整体发展的要求相去甚远，传统多子的生育与生活观念本能地拒绝计划生育政策，所以早期的工作难度极大。计划生育政策自产生之日起就一直在根据人口、经济、社会发展形势的客观需要，不断动态调整，以保持人口发展总体尽量趋向均衡。推行计划生育40余年的人口增速和人口规模变动结果，也可以逆向印证生育政策的不断调整变化与完善。

1. 从弹性政策到刚性政策

尽管在1950年代和1960年代对计划生育的认识有反复，也曾经在一些城市和地区进行过计划生育试点，但是，在全国范围推行计划生育政策始于1970年代初期。1973年12月，国务院计划生育领导小组办公室召开全国第一次计划生育工作汇报会，提出“晚、稀、少”

中共中央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

（一九八〇年九月二十五日）

全国的共产党员、共青团员同志们：

为了争取在本世纪末把我国人口总数控制在十二亿以内，国务院已向全国人民发出号召，提倡一对夫妇只生育一个孩子。这是一项关系到四个现代化建设的速度和前途，关系到子孙后代的健康和幸福，符合全国人民长远利益和当前利益的重大措施。中央要求所有共产党员、共青团员特别是各级干部，用实际行动带头响应国务院的号召，并且积极负责地、耐心细致地向广大群众进行宣传教育。

建国以来，由于卫生工作的进步和人民生活条件的改善，人口死亡率尤其婴儿死亡率大大降低，寿命大大延长。但是，我们长期对人口出生率没有适当控制，致使人口增长过快。旧中国从一八四〇年到一九四九年的一百零九年中，全国只增加人口一亿三千万。而中华人民共和国建立以后的三十年中，出生了人口六亿多，除去死亡，净增四亿三千多万人。人口增长得这样快，使全国人民在吃饭、穿衣、住房、交通、教育、卫生、就业等方面，都遇到越来越大的困难，使整个国家很不容易在短时期内改变贫穷落后的面貌。尤其严重的是，我国人口在一九六三年到一九七〇年这一段时间增加得最快，现在三十岁以下的人，约占全国人口总数百分之六十五，今后每年平均将有二千多万人进入结婚生育期。如果不从现在起用三四年特别是最近二三十年的时间普遍提倡一对夫妇只生育一个孩子，控制人口的增长，按目前一对夫妇平均生二点二一个孩子计算，我国人口总数在二十年后将达到十三亿，在四十年后将超过十五亿。这将会大大增加实现四个现代化的困难，造成人民的生活很难有多少改善的严重局面。

《中共中央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》

（晚婚、晚育、少生、拉开间隔生）的生育政策，这是一个弹性政策，并没有规定家庭生育孩子数量，当时，平均每对夫妇实际生育约5—6个孩子。中国传统的生育文化以大家庭、多子多福、多代同堂、男孩偏好为核心价值，弹性生育政策对家庭生育数量的约束作用有限。之后，生育政策迅速趋紧，转变为从限制家庭生育数量最多3个到最好2个。这期间，总和生育率水平从1970年5.81迅速降至1980年2.31，向更替水平迈进，计划生育政策对生育率的下降作用十分显著。

2. 从独生子女政策到多元生育政策

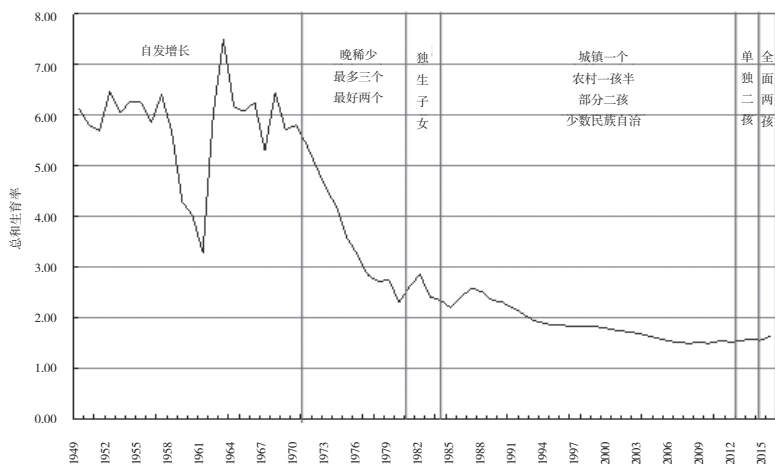
1980年9月，国务院领导在五届全国人大三次会议上的讲话中强调：“除了

在人口稀少的少数民族地区以外，要普遍提倡一对夫妇只生育一个孩子，以便把人口增长率尽快控制住。”1980年9月25日，《中共中央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》要求所有共产党员、共青团员特别是各级干部，用实际行动带头响应国务院的号召，即“提倡一对夫妇只生育一个孩子”，这就是“独生子女政策”的来龙。独生子女政策成为我国计划生育史上对家庭生育数量限制最为严厉的政策。一方面，从人们平均生育6个孩子到政策要求只能生1个的过渡期只有10年，难以在短期内从根本上改变人们的生育观念，只能在生育行为上强制约束，计划生育成为当时“天下第一难”的工作；另一方面，改革开放以农村家庭联产承包责任制为开端，本质上是小规模农业经济，需要劳动力投入，再加上当时农村除了有限的集体经济外几乎没有任何社会保障，子女是家庭经济 and 养老的支撑，独生子女政策与农村家庭发展的矛盾尖锐，尤其是农村独女家庭。

为了调和农村生育与生产生活的矛盾，1984年国家采取了“开小口、堵大口”的生育政策调整措施：第一，适当放宽农村生育政策为“一孩

半”政策（第一孩是男孩不能再生第二胎，第一孩是女孩允许生育第二胎）；第二，城镇继续提倡一对夫妇只生一个；第三，部分人群或地区可生育两孩，如省级《计划生育条例》（后改为《人口与计划生育条例》）地方法规，除了坚持城镇一孩、农村“一孩半”的基本规定之外，均有满足规定条件之一可以再生育一胎的特殊规定，最少的省份有5个条件，最多的省份有9个条件；第四，少数民族的生育政策可适度放宽。至此，形成了城镇一孩、农村“一孩半”、部分人群普遍二孩、少数民族适当宽松的多元化的计划生育政策基本面，这是我国执行时间最长的计划生育政策的基本规定。

截止到2013年底“单独二孩”生育政策出台之前，我国计划生育政策大致分为四类：（1）一孩政策，包括绝大多数城镇居民；北京、天津、上海、江苏、四川、重庆6省（市）的农村居民；



我国总和生育率变化与计划生育政策演进

2010年约占全国总人口37.2%。(2)“一孩半”政策,包括河北、山西、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、浙江、安徽、福建、江西、山东、河南、湖北、湖南、广东、广西、贵州、陕西、甘肃等19省(区)的农村居民;2010年约占全国总人口52.8%。(3)二孩政策,一是各省份规定“双独二孩”;二是天津、辽宁、吉林、上海、江苏、福建、安徽7省(市)“单独农村夫妇二孩”;三是海南、云南、青海、宁夏、新疆等5省(区)部分地区农村居民普遍两孩;2010年约占全国总人口5.8%。(4)三孩政策,部分地区少数民族农牧民可生育三个孩子,如青海、宁夏、新疆、四川、甘肃5省(区)的农牧民夫妇;海南、内蒙古等地前两个孩子均为女孩的少数民族农牧民;云南边境村和人口稀少的少数民族农村居民;黑龙江人口稀少的少数民族居民。(5)特殊政策,西藏自治区藏族城镇居民可生育两个孩子,藏族及人口稀少的少数民族农牧民不限制生育数量;全国人数较少的少数民族不限制生育数量;2010年约占全国总人口3.8%。

在紧缩型生育政策下,总和生育率水平虽然经过1980年代的小幅度惯性反弹,但仍然保持下降的大趋势,终于在1992年降至2.08,实现更替水平,至此,我国跨入了低生育率水平国家的行列。从计划生育初期每个妇女平均生育约6个孩子到1990年代初期降至更替水平只生育2个孩子,仅仅用时20年略多,计划生育把我国完成高生育率水平向低生育率水

平转变的时间高度浓缩了,表现为典型的“急刹车”特征,由此而产生的一切人口现象和人口问题均带有突发烙印,这是人口变动的中国特色。

3. 从紧缩型生育政策到适度宽松型生育政策

“十二五”(2011—2015年)期间是我国调整和完善生育政策的重要节点,生育政策的价值导向发生了方向性变化。2012年11月8日,十八大报告明确提出:“坚持计划生育的基本国策,提高出生人口素质,逐步完善政策,促进人口长期均衡发展。”这就开启了调整和完善生育政策的大门。此后三年,调整和完善生育政策走出了关键的三步:第一步,在全国范围内逐步推广“十一五”期间在部分省份取消“生育间隔”政策的试点经验,截至2014年,24个省份放弃了“生育间隔”政策,符合政策生育二孩或多孩无需再等待3—4年。第二步,2013年11月12日《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出:“坚持计划生育的基本国策,启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策,逐步调整完善生育政策,促进人口长期均衡发展。”各省市自治区在2014年内渐次落实这项政策。第三步,2015年10月29日通过的《中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报》提出:“促进人口均衡发展,坚持计划生育的基本国策,完善人口发展战略,全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策,积极开展应对人口老龄化行动。”该政策自2016年1月1日起在全

国统一实行。调整生育政策的三部曲，标志着我国结束了以控制人口数量为核心的紧缩型生育政策，开启了调控总量、提升素质和优化结构并举的适度宽松型生育政策。但“全面两孩”政策绝对不是调整和完善生育政策的终点。

4. 始终高度重视计划生育工作

为了快速达成控制人口数量的目的，根据不同时期人口发展的阶段和特点，党和国家审时度势地发布了一系列关于计划生育的纲领性指导文件。

早期，计划生育被纳入基本国策范畴。1982年十二大报告明确提出：“在我国经济和社会的发展中，人口问题始终是极为重要的问题。实行计划生育，是我国的一项基本国策。”这宣示了党和国家“控制人口数量，提高人口素质”的决心。

在人口增长速度得到初步有效控制时，中共中央、国务院于1991年5月发布了《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》，提出：统一认识，切实加强计划生育工作的领导；坚决贯彻落实行政政策，依法管理计划生育；抓住重点，扎实稳妥地做好计划生育工作；齐抓共管，保证计划生育工作顺利开展。

为巩固来之不易的低生育率水平成果，中共中央、国务院于2000年3月颁布了《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》，明确提出稳定低生育水平是今后一个时期重大而艰巨的任务；确定今后十年人口与计划生育工作的目标和方针；完善人口与计划生育工作的

调控体系和相关社会经济政策；建立适应社会主义市场经济体制的人口与计划生育工作管理机制；切实加强党和政府对人口与计划生育工作的领导。

按照人口发展规律，当低生育率水平持续一定时间后，必然带来人口结构性问题。根据对人口形势的预判，中共中央、国务院于2006年12月出台了《关于全面加强人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决定》，提出要清醒认识全面加强我国人口和计划生育工作的重要性和紧迫性，坚定不移走中国特色统筹解决人口问题的道路，千方百计稳定低生育水平，大力提高出生人口素质，综合治理出生人口性别比偏高问题，不断完善流动人口管理服务体系，积极应对人口老龄化，切实加大人口和计划生育事业保障力度，进一步加强对人口和计划生育工作的领导。

2011年4月26日，中共中央政治局就世界人口发展和全面做好新形势下我国人口工作进行第28次集体学习。中共中央总书记胡锦涛在主持学习时强调，要充分认识我国人口问题的长期性、复杂性、艰巨性，不断增强做好人口工作的自觉性和主动性，加强战略研究，加强政策统筹，加强工作协调，加强任务落实，不断开创人口工作新局面。

为扎实稳妥推进“全面两孩”政策，2015年12月，中共中央、国务院出台了《关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》，提出了稳妥扎实有序实施“全面两孩”政策，大力提升计划

生育服务管理水平，构建有利于计划生育的家庭发展支持体系，把计划生育工作的具体目标设定为：到2020年，计划生育服务管理制度和家庭发展支持体系较为完善，政府依法履行职责、社会广泛参与、群众诚信自律的多元共治格局基本形成，计划生育治理能力全面提高；覆盖城乡、布局合理、功能完备、便捷高效的妇幼保健计划生育服务体系更加完善，基本实现人人享有计划生育优质服务，推动联合国2030年可持续发展议程的落实；保持适度生育水平，人口总量控制在规划目标之内。

2016年5月18日，习近平总书记对人口与计划生育工作作出重要指示：人口问题始终是我国面临的全局性、长期性、战略性问题。在未来相当长时期内，我国人口众多的基本国情不会根本改变，人口对经济社会发展的压力不会根本改变，人口与资源环境的紧张关系不会根本改变，计划生育基本国策必须长期坚持。

2017年10月18日，习近平总书记在十九大报告中指出：“促进生育政策和相关经济社会政策配套衔接，加强人口发展战略研究。”这明确了未来一个时期人口和计划生育工作的重点任务。

全面依法计划生育的法律体系不断完善

在全面依法治国背景下，全面依法计划生育的法律体系可以概括为《宪法》统领下的“一法三规一条例”。

1. 《宪法》对计划生育的要求

1978年，计划生育首次纳入《宪法》，“第五十三条……国家提倡和推行计划生育”。1982年、1984年修改《宪法》时又增加了计划生育的论述：“第二十五条 国家推行计划生育，使人口的增长同经济和社会发展计划相适应”，宣示了推行计划生育的国家意志；“第四十九条……夫妻双方有实行计划生育的义务”，规定了公民的基本责任和义务。这是制定我国人口与计划生育法的依据。

2. 计划生育的法律体系

(1) 国家法律。为了实现人口与经济、社会、资源、环境的协调发展，推行计划生育，维护公民的合法权益，促进家庭幸福、民族繁荣与社会进步，根据《宪法》，制定了《中华人民共和国人口与计划生育法》，2001年12月颁布，2002年9月1日起实行。在执行了13年之后，为适应“全面两孩”政策，2015年12月做了第一次修正，“国家提倡一对夫妻生育两个子女。符合法律、法规规定条件的，可以要求安排再生育子女。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”。这是我国计划生育的上位法。

(2) 国务院行政法规。进入新世纪以来，国务院为加强计划生育工作依法行政、依法管理和依法服务，先后颁布了三个关于计划生育工作的行政法规。第一，2002年发布了《社会抚养费征收管理办法》，目的是规范社会抚养费的征收管理，维护计划生育基本国策，保护公民的合法权益，实现人口与经济、社会、资

源、环境的协调发展。第二，为了加强对计划生育技术服务工作的管理，控制人口数量，提高人口素质，保障公民的生殖健康权利，2001年制定了《计划生育技术服务管理条例》，2004年第一次修订。第三，为了加强流动人口计划生育工作，寓管理于服务之中，维护流动人口的合法权益，2009年颁布实施了《流动人口计划生育工作条例》。

(3) 省级《人口与计划生育条例》地方性法规。20世纪80年代后半期开始，各省市自治区陆续开始制定本省份的《计划生育条例》(后改为《人口与计划生育条例》)，用于依法指导本省份的人口和计划生育工作，这是国家《人口与计划生育法》和国务院行政法规在各省市自治区的具体化和操作化法律依据，既保证政府公职人员依法行政，又要求公民遵守法律，依法生育。

除此之外，还有与人口和计划生育工作相关的行政规章、地方政府规章，构成了全面依法计划生育的补充要件。

目前，以《宪法》为依据，以《人口与计划生育法》为核心，以人口与计划生育行政法规、地方性法规、部门规章、地方政府规章为主体，以有关规范性文件为补充，共同构成了全面依法计划生育的法律体系，为提倡按政策生育提供了法律和政策保障。

从历史来看，计划生育的法律和法制体系是逐步完善的。不可否认，在计划生育的早期阶段，以行政命令推进计划生育政策的管理层面上，的确采取了

一些强硬的甚至极为失当的措施，伤害了一部分人的利益，这首先是由于生育观念被行政手段强制到位所引发的矛盾冲突所致，最重要也是最根本的原因，是当时国家相关法制缺位，使得政策推行无法可依，从而导致政策在行政管理层面出现问题和缺陷。矛盾的两端，一方面，从延续几千年历史的自由生育到限制生育，从每个妇女平均生育6个孩子的现实到不足10年时间迅速过渡到政策限制普遍只允许生育1个孩子，转变速度之疾，前所未有；另一方面，在民众生育观念未发生根本性改变，少生意识尚未形成的情况下，政府采取的严厉手段，率先急速地改变了人们的生育行为，致使计划生育政策实施了40余年，在今天依然受到不少人的抵触，可想而知，在40多年以前刚开始推行这个政策时的阻力更大。

在计划生育政策40余年的坎坷历程中，国家与国民都付出了很大代价。当年，以管理和控制为主要手段(以教为本)的计划生育活动是由当时的社会经济、政治背景与人口形势所决定的。发展到今天建立并逐步完善相关法制体系，计划生育政策实施与管理已经被纳入法制化路径。人口数量控制在较短的时间内快速放宽为适度宽松生育政策并趋向于更替生育率水平，在管理上根本改变了行政强制的措置，转变为以服务关怀、以人为本、利益导向、优质服务、家庭发展、寓管理于服务之中、投资于人的全面发展为核心的计划生育活动，这是我国人口发展道路的

必然趋势，也是与国家社会经济发展和人口形势相适应的总体发展趋势。

计划生育政府机构的历史沿革

计划生育作为一项基本国策，作为国家的重大社会公共政策，必须设置专门行政机构进行执行、落实与管理。

在人口快速增长的1960年代，卫生部于1962年在妇幼卫生司设立计划生育处，具体负责管理全国的计划生育技术指导工作，这是计划生育行政单位首次进入政府机构。1964年国务院成立计划生育委员会，负责指导计划生育工作；1968年撤销，计划生育工作仍由卫生部负责。1964年国家科委成立了计划生育专业组，统一组织协调全国的计划生育科学研究工作。面对人口过快增长的沉重压力，1973年成立国务院计划生育领导小组，领导小组下设办公室，具体工作由卫生部代管，负责领导全国的计划生育工作。

1981年，成立国家计划生育委员会，并将其正式纳入政府序列，成为国务院的组成部分。随后，一个国家、省、地市、县市、乡镇、村居、村民小组构成的立体化的计划生育管理服务网络在全国逐渐形成，为落实计划生育基本国策进行了卓有成效的工作。

2003年，将国家计划生育委员会更名为国家人口和计划生育委员会，除计划生育管理服务功能外，纳入了研究和拟定人口发展战略、人口规划和人口政策等职能。

2013年，根据国务院机构改革和职能转变方案，合并卫生部和人口计生委，组建国家卫生和计划生育委员会，将国家人口和计划生育委员会研究拟定人口发展战略、人口规划及人口政策的职责划入国家发改委。

人口发展收获了三大主要成就

实施计划生育基本国策的主动调控，再加上改革开放以来人们生活方式和生产方式的巨大变化，在外生和内生两股力量的综合作用下，快速实现了人口再生产类型的历史性转变，急速步入了低生育率水平时代，有效缓解了人口快速增长的压力，改变了人口发展轨迹，创造了人口发展奇迹。

1. 完成人口转变

首先，死亡率超前于出生率率先下降并持续稳定在低水平。1949年人口死亡率高达20‰，1950年代末降至10‰，在经历了三年困难时期的反弹以后，又继续下降，1970年代中期降至6‰—7‰的低水平并且一直持续至今。人口出生率在1970年代中期以前一直维持30‰以上的高水平（三年困难时期除外），由于出生率滞后于死亡率下降，人口自然增长率高达20‰以上（1963年创造了33.3‰的历史最高纪录），总人口激增。其次，由于计划生育政策迅速奏效，1970年代中期之后出生率开始迅速下落，特别是经历了1980—1990年的惯性反弹之后，出生率进入了稳定持续的下降通道，1990年跌

破20‰，1999年跌至15‰以下，2002年以来一直小幅波动在12‰上下。与死亡率抵消，人口自然增长率在1990年降至15‰以下，1998年落到10‰以下，近年来一直稳定在4‰—5‰。实现了人口再生产类型从“高出生、低死亡、高增长”向“低出生、低死亡、低增长”的历史性转变，跨入了现代人口再生产类型的阶段。与发达国家比较，我国仅用了约40年时间就实现了发达国家普遍需要百年左右甚至更长时间才完成的人口转变，具有典型的“急刹车”特点。

2. 实现稳定的低生育率水平

1950年代和1960年代，我国的总和生育率水平一直高居6以上（三年困难时期除外），高于当时的世界平均水平5。1970年代初期在全国开始全面推行计划生育时，总和生育率为5.8。以总和生育率达到并低于更替水平2.1为低生育率水平标准，我国在1990年代初期步入了低生育水平时代，从那时起，生育率水平一直在更替水平之下缓慢下滑，至今已经持续保持了20多年的低生育率水平，官方公布目前的生育率水平为1.6—1.7，与发达国家平均值基本一致，甚至低于部分发达国家。我国只用了20年略多的时间使生育率水平从6降至2，而英国、法国等西欧发达国家生育率水平从5降到2的时间平均约70—80年，中国之“快”可窥一斑。

3. 人口增量和增速得到有效控制

根据我国人口发展的实际运行轨迹，人口的增量和增速已经得到了有效控制。

比较不同时代的出生人口规模，1963—1972年连续10年出生人口在2500万人以上（人口总数6.7亿—9.2亿）；80后（1980—1989年）年均出生2225万人（人口总数9.9亿—11.3亿）；90后（1990—1999年）年均出生2097万人（人口总数11.5亿—12.6亿）；00后（2000—2009年）年均出生1633万人（人口总数12.7亿—13.4亿）。总趋势是，人口总量不断扩大，增长趋势趋于稳定，但是出生人口数量的代际变化却是越来越少。目前，我国总人口数量正处在惯性平缓增长时期，正在以年增量递减的方式继续增加，预计2030年前达到峰值，之后，总人口规模开始进入减缩通道。

通过计划生育实现的“急刹车”式的人口转变，快速实现了低生育率水平。按照人口发展的规律性，一旦人口长期经历低生育率水平，必然带来诸如人口老龄化加剧、劳动力人口缩减、出生人口性别异常、家庭少子化、家庭结构简约化等人口结构性矛盾，这些矛盾将成为影响现在和未来经济社会发展的主要矛盾，这是推行计划生育政策的必然代价，也是新时期调整和完善生育政策的必然。

讨论与思考

总人口规模在计划生育政策起始之后，历经各个人口发展阶段：人口年轻化期、家庭少子化期、人口机会窗口期、人口老龄化期、重度人口老龄化期、总人口规模缩减期、稳定均衡期，从而为

完成一个政策影响下的大人口发展周期奠定了发展基础与发展前提。计划生育政策的实施，加速并缩短了人口增长周期运行的各个不同阶段。因此，人口政策从一开始就是一项引导人口规模趋向远期均衡的大周期政策，在长期发展中进行适度调整，其目的就是实现人口、经济社会与资源环境可持续发展的远期均衡政策，依照人口发展的自然规律，必然经历不同的发展阶段而最终达成。这不是一个五年计划、十年计划、二十年计划……就可以查看并宣告结果的短期政策。“控制人口数量，提高人口素质”是计划生育基本国策始终的目的与核心，提高人口素质是永恒的命题，永无止境，但控制人口数量却会在不断调整中走向终点。

40余年坚持计划生育政策和改革开放以来经济社会的发展，人们受教育水平、生产方式、生活方式、价值观念等带来的巨大改变，发生在相同的社会发展时期，不是偶然的。国家发展、人民幸福，既需要一个好的发展政策，也需要一个适当的人口基础与良好环境基础。回顾历史，历经40余年，我们基本实现了控制人口增长速度的目标，完成了人口再生产类型的历史性转变，实现了稳定的低生育率水平。我国当下的人口发展，正处在数量增长压力减弱、人口结构性失衡压力凸显的时期，这是人口过度增长又被快速抑制的必然结果，也是影响现在和未来经济社会发展的主要矛盾。

展望未来，人口老龄化是人口结构

性矛盾的重点，老龄化社会的影子已经在快速而清晰地显现。老龄人口数量规模及其增加速度是无法变更的，而人口老龄化程度却随着生育率的略微回升而呈现微弱的变化，这种变化需要一个时期的观察。理论上，弱化人口年龄结构失衡的唯一方法，就是调整生育率水平，适当提高人口增长速度，这也是人口发展规律所阐明的基本原理。同时，人口发展规律还表明，人口数量规模发展须与经济社会发展及资源环境保持均衡。

需要强调的是，评判计划生育政策必须坚持整体性、从政策产生的源头环境、政策目的，以及在人口发展、经济社会发展历史进程中产生的作用来加以认识，坚持科学的态度、长远的眼光，尊重规律性。在发展中，必然要面对不同发展阶段的不同问题与挑战，而不能因为问题与挑战的存在就去怀疑真理，怀疑我们为之一作出巨大牺牲的选择。评价一项社会公共政策的得失，全盘否定与全盘肯定都不是客观的科学态度，重要的是要看这项政策引导的发展方向是否正确。评判计划生育政策要看是不是按照人口发展的规律，引导人口发展走向均衡，是不是符合国家民族发展的长远利益。在此基础上，科学总结经验，在政策上和方法上作出符合科学、符合广大人民的根本利益的调整。（编辑 叶松）

作者：南开大学经济学院人口与发展研究所教授、博士生导师，南开大学老龄发展战略研究中心主任