

计划生育 60 年坎坷历程与启示

李志明

(太原师范学院,山西 太原 030012)

[摘要] 我国实行控制人口、计划生育政策历经 60 年坎坷历程。在经过了“人越多越好”的理论误区、导致“错批一个马寅初,中国多生几个亿”以及庞大的人口规模对中国社会资源造成空前巨大压力的严重恶果后,计划生育才被确定为我国的基本国策,并步入了法制化的轨道。计划生育政策的实施,对缓解人口对资源环境带来的压力,促进经济发展和 社会进步起到了无可估量的推动作用。今后,依法控制人口数量,提高人口质量,将是一项长期的任务。

[关键词] 计划生育; 历程; 启示

[中图分类号] G924.21 **[文献标识码]** B **[文章编号]** 1008-6285(2012)01-0041-04

新中国成立 60 年来,对于从节制生育、控制人口到计划生育,从有所认知、初步提及、前后反复、政策酝酿、国策制订到付诸实践,历经了一个甲子起伏跌宕,重重阻力、种种非难。在付出沉重代价之后,终于廓清迷雾,确立了“一对夫妇只生一个孩子的基本国策”,并在新世纪以基本法律的形式予以确认,使计划生育全面纳入法治轨道。总结计划生育 60 年正反两方面的经验与教训,必须清醒地认识到人口众多、自然资源严重超载仍是我国最大的国情,依法严格控制人口数量,提高人口素质,必须把稳定低生育水平作为当前乃至今后一个长时期人口计生工作的首要任务。

今天,中国站在飞速发展的新的历史起点上,根据第六次全国人口普查的最新数据,回顾新中国 60 年计划生育走过的历程,总结经验,汲取教训,可谓

正当其时也!

一、新中国成立 60 年人口发展的曲折历程

中国的人口发展一直面临着规模过大、增速过快以及人口与资源、环境的关系紧张的尖锐矛盾与严峻挑战。新中国成立初期,经济学家马寅初先生就主张控制人口,结果遭到批判,人口学当作伪科学被取消,导致了“错批一个马寅初,中国多生几个亿”的严重恶果。以后又几度坎坷、几度艰辛,计划生育终于从宣传口号变成“基本国策”,并在全国普遍实施,这一过程大致经历了两个大的发展阶段。

第一阶段:1949—1979 年。20 世纪 50 年代初,时任北京大学校长、经济学家马寅初提出“非控制人口不可”^[1]的宏论。党和国家领导人毛泽东对于

An Analysis of the Public Policies Concerning the Popularization of Higher Education in China

Cong Chunqiu

(Suzhou University of Science and Technology, Suzhou 215011, China)

[Abstract] As a public policy, the popularization of China's higher education was made in a special context and has its special connotation. It promotes higher education in scale, restructuring and systematic development. But there still exist some problems with regard to its decision-making mechanism, systematicness and targets. An important way to perfect the policy would be to adopt theory and methodology of public administration and draw upon international experience in this regard.

[Key words] higher education; popularization; policy

[收稿日期] 2011-10-10

[作者简介] 李志明(1954-),男,山西太原人,太原师范学院政法系副教授。

中国人口过多的问题,也曾高度关注,提出“计划生育”的宝贵思想,且有过多论述,但始终未能将严格控制人口与计划生育上升至政府政策层面。这30年,我国人口发展总体态势呈现为盲目生育和多生,事实上完全是无政府主义,放任人口生殖。

1949年9月新中国诞生前夕,毛泽东在一篇讲话中指出“我们的极好条件是有四万万七千五百万的人口和九百六十万平方公里的国土。我们面前的困难是有的,而且是很多的,但是我们确信:一切困难都将被全国人民的英勇奋斗所战胜。”^{[2]3}显然,当时毛主席认为四万万七千五百万人口是我们战胜困难的有利条件之一。这个认识,首先是与长期人民战争需要千军万马冲锋陷阵密切关联的,但更为根本的是与农业社会长期基本依赖大量劳动力手工劳动获取生活资料直接联系在一起。

1953年,新中国进入第一个五年计划实施阶段。这年6月,全国进行了第一次大规模的人口普查,普查公告显示:中国人口总数已达到6.01938亿人,而不是通常估计的4.5亿。据此测算,每年要增加1200万到1300万人,增殖率为20%。马寅初对这个数字表示怀疑。为此,他曾多次亲自到浙江省许多地市调查,收集第一手资料。他发现,虽然各地人口增殖情况不一样,但最少也增殖了22%以上,有些地方甚至达到30%之多。马寅初把自己的调查研究写成了《控制人口与科学研究》发言稿,并在浙江省人大小组会上讨论,结果有好多人反对,认为是马尔萨斯资产阶级反动的人口论那一套。

庞大的人口数量与我国当时提出的建设社会主义工业化目标的矛盾开始显现,也引起了以毛泽东为核心的中国共产党第一代领导集体的高度关注。1956年,周恩来在党的“八大”报告中指出“为了保护妇女和儿童,很好的教育后代,以利民族的健康和繁荣,我们赞成在生育方面加以适当的节制。”1957年2月间,毛泽东多次讲到“我国人口增加很快,每年大约要增加1200万至1500万,这也是一个重要的问题……要提倡节育,要有计划的生育。”^{[2]3}马寅初受到极大鼓舞,1957年3月2日,在毛泽东主持召开的最高国务会议上,马寅初就控制人口问题提出了自己的主张“我们的社会主义是计划经济,如果不把人口列入计划之内,不能实行计划生育,那就不成为计划经济了。”毛泽东对此表示赞赏。

然而,随着1957年“反右派”斗争扩大化,毛泽东对人口的看法有所变化,这时他认为“人多好还是人少好?我说现在还是人多好,恐怕还要发展一

点”。“现在人多一些,气势旺盛一些”。^[3]“宣传人多造成悲观空气,不对。人多议论多,热气高,干劲大。在此前后,对马寅初关于控制人口的观点展开了错误的批判,阻断了人口学界对中国实际人口问题的探索,阻碍了计划生育的推广;进而陷入了“人口越多,劳动力越多,积累越多,发展越快”——“人越多越好”的理论误区,全国上下沉醉于所谓“六亿神州尽舜尧”之中。

1964年6月30日,第二次全国人口普查结果公告,中国人口总数为7.23亿人,与1953年相比,短短十年,人口激增1.2亿。而当时却宣传“七亿人民七亿兵,万里江山万里营”,并以此为自豪。接着,在十年“文革”中,人口严重失控,继续高速增长。据统计,在此期间,中国每年都有2500万以上的婴儿出生,每年人口出生率都达到30%以上。1979年6月18日,五届全国人大二次会议的政府工作报告称,我国这样一个九亿多人口的大国,与新中国成立之初的1949年人口相比,相当于又生出一个“中国”来!这时,人口以几何级数激增,生活资料以算术级数增加,人均耕地面积直线下降,人均口粮比1955年还降低10斤。几乎所有农产品和轻工业品供应都严重短缺,庞大的人口规模对中国社会经济资源造成空前巨大的压力。按国民生产总值计算,中国当时排在索马里、埃塞俄比亚、刚果等世界穷国之列。为了在占世界耕地7%的国土上,养活占世界22%的人口,不得已进行所谓的“围湖造田”、“毁林开荒”,如此这般,又造成了极其严重的资源浪费和生态破坏。

第二阶段:1980—2010年。以党的十一届三中全会的召开为标志,我国开始进入以经济建设为中心的新的历史时期,党中央重提到20世纪末我国基本实现四个现代化的宏伟目标。而实现四个现代化,实现国民生产总值比1980年翻两番是同人口数量控制紧密联系在一起。为此,邓小平明确提出:“发展经济,到本世纪末翻两番,国民生产总值按人口平均达到八百美元,人民生活达到小康水平。”相应的中国人口“大体上要控制在十二亿左右。”^[4]

为实现人口指标与现代化目标协调一致,1979年《人民日报》发表的一篇社论第一次发出“我们提倡一对夫妇生育子女最好一个最多两个”的号召。同年四月,国务院副总理李先念在中央会议上提出:“鼓励一对夫妇最好只生一个孩子。”1980年6月,第五届全国人大第二次会议的政府工作报告提出,“要定出切实可行的办法,奖励只生一个孩子的夫

妇。”1980年9月,五届全国人大三次会议上“独生子女”的生育政策正式形成。“国务院经过认真研究,认为在今后二三十年内,必须在人口问题上采取一个坚决的措施,就是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,争取全国人口在本世纪末不超过12亿。”1982年2月,中共中央、国务院在《关于进一步做好计划生育工作的指示》中,又作了具体规定“国家干部和职工、城镇居民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地安排,不论哪一种情况都不能生三胎。”同年12月,五届全国人大五次会议通过的宪法第25条明文规定“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。”至此,计划生育终于上升为基本国策。与此同时,国务院及各级地方人民政府建立了“计划生育委员会”,使计划生育工作有组织、有领导、有步骤、有措施的开始在全国实行起来。

“天下第一难事”——计划生育工作从有所认知、初步提及、上下反复、政策酝酿制定到付诸实践,前后历经长达60年起伏跌宕、一个甲子漫长的岁月,重重阻力、种种非难,甚或先行者蒙受所谓“右派”之冤,每一个参与其中的践行者都“创巨痛深”。而从1980—2010年这30年,我党有错必纠,实行“一对夫妇只生一个孩子”的计生政策,并投入了难以数计的人力、物力、财力,才逐步遏制了30‰高生育率,降至目前5.7‰低生育水平的较好局面。1990年,第四次全国人口普查公报显示:中国大陆人口已达11.6亿人,与1982年第三次人口普查数10.3亿人相比,我国8年人口净增1.3亿。这一数字表明,尽管实行较为严格的计划生育政策,但由于人口基数大的惯性作用,仍很难达到预期理想的人口目标。到2000年11月1日零时,第五次全国人口普查公告,我国人口为12.658亿人,十年共增加1.058亿人,虽比此前八年少生约2400万人口,表明计划生育初见成效,但仍是1.05亿的高增长量,比预期人口控制目标12亿,整整多出6580多万,中国人口压力再次亮起红灯。2010年11月1日零时,第六次全国人口普查公告显示,中国大陆人口为13.397亿人,同2000年第五次人口普查相比,十年共增加0.738亿人,增长58.4‰,年平均增长率为5.7‰。这些数据表明,我国经过30年坚持不懈、艰苦卓绝的努力,计划生育工作在降低人口增长率方

面取得了显著成效。

二、倡导与实行计划生育政策的启示

第一,勿因群疑而阻独见。实行计划生育,利国利民。然而,对于这一真理的认识,却历经60年漫长而又曲折的过程。直到今天,仍被某些别有用心西方反华势力极尽污蔑诋毁,且亦有一些人们尚不理解与认同。然而,事实胜于雄辩。社会主义中国在人类历史上破天荒第一次成功地实践并实现了计划生育的伟大事业,自觉地将人口生产与资源节约、环境保护、经济发展、社会进步有机结合起来,取得了举世瞩目的伟大成就,不仅大大促进了中国社会主义现代化事业飞速发展,为中国乃至全人类全面、协调、可持续发展做出了巨大贡献,而且也为世界各国提供了可资借鉴的宝贵经验。随着历史的演进,有计划的控制人口、协调人与自然的关系、提升人类文明水准,构建和谐世界这一颠扑不破的真理,必将会被世界越来越多的有识之士所认同、所追求、所践行。

第二,亡羊补牢,犹未为晚。新中国成立60年,由于对计划生育这一新生事物的认识不足,曾有前30年徘徊不前,付出了人口盲目快速增长,资源不堪重负的昂贵代价。但是,错误和挫折教训了人们,在1980年后迄今30多年,中国共产党汲取沉重教训,将马克思主义人口学说与当代中国国情密切结合,创造性地提出计划生育的基本国策,把人口生产与物质生产同样纳入国民经济和社会发展计划之中,并付诸实践,有效地控制了人口过快增长,缓解了人口对资源环境带来的压力,对促进经济发展和社会进步起到了不可估量的推动作用。

第三,移风易俗,改造中国。我国传统的生育观念,源自封建自给自足封闭的小农经济。以家庭为单位的个体经济,生产工具落后,生产力水平低下,家庭强劳动力的多少往往决定了经济状况,多一个劳动力家庭就多一份保障。反映在人们的生育观念上就是早生、多生、生男孩。同时,这种以家庭为单位的小农经济形成了以父系血缘为中心的继嗣制度,强调以男性为中心,所有义务和权利均由儿子来完成,故而强化了生男孩的生育文化。实施计划生育,在大力发展社会主义现代化大生产,提高生产力水平的基础上,大力开展“婚育新风进万家”活动,落实“关爱女孩”行动,通过多种形式和途径开展国情国策、计划生育政策法规、优生优育、避孕节育、妇幼保健知识的教育,使群众逐步树立男女平等、晚婚晚育、少生优生、生男生女一样好的科学、文明、进步

的生育观念。

第四,积极构建人口与计划生育的法律法规体系,推进人口和计划生育工作法治化。我国党和国家领导人包括毛泽东在内虽然早在上世纪50年代已敏锐地觉察到中国人口基数大、增加快、带来粮食不够吃等问题,提出应实现有计划的生育,但由于多种原因,直到毛泽东去世,也没有计划生育的法律法规出台。党的十一届三中全会后,我国的计划生育工作才走到法制建设的规轨上来。

1978年3月,全国人大五届一次会议通过的宪法首次明确规定“国家提倡和推行计划生育”,开创了计划生育法制化的先河。1982年12月,全国人大五届五次会议制定的新宪法规定“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”,“夫妻双方有实行计划生育的义务”。从此,我国将计划生育,控制人口数量,提高人口素质确立为国家基本国策,并逐步形成了一系列开展计划生育的方针、政策。2001年12月29日,第九届全国人大常委会第25次会议通过了《中华人民共和国人口和计划生育法》,并决定于次年9月1日起施行。这部法律的颁布与实施,首次将我国推行20多年之久的计划生育基本国策以基本法律的形式予以确认,对于新时期稳定低生育水平,保障计划生育事业稳定、健康、持续发展具有重大的现实意义和深远的历史意义。

正反两方面的经验和教训充分表明,法制更具有稳定性、长期性和根本性。

第五,积极构建计划生育公共服务网络系统,提供计划生育优质服务,有效地解除计生人群的潜在风险。实行计划生育避孕节育免费服务全覆盖,及时向育龄妇女提供生殖健康、优生优育、优质医疗服务,提高育龄妇女的身心健康水平。以人文关怀、服务至上的理念,引导人们自觉自愿地避孕节育,逐步转变传统的生活模式和生育模式。

第六,必须建立和完善计划生育利益导向机制,健全社会保障体系。对计划生育实行综合治理,各

级政府及基层组织应建立激励机制,落实对计生家庭的奖励和优惠政策,在生产、生活各方面给予优先优惠,在全社会形成有利于计划生育的良好氛围。同时,对违反计划生育的家庭依法征收社会抚养费,给予必要的经济处罚,形成“处罚一个,教育一片”的效果。政府应积极发展覆盖全社会的养老、医保体系,建立有利于计划生育的社会保障制度,解除群众独生子女带来的后顾之忧。

第七,坚持政府主导、部门配合。人口和计划生育工作是一项系统工程,各级党委、政府负有第一责任,必须发挥好统揽全局、协调各方的职能。坚持党政一把手亲自抓、负总责不动摇,把人口计生工作纳入各级党委政府议事日程和重大督办事项,加强人口发展综合决策、统筹协调和督促落实,确保各项工作任务落实到位,确保经费、人员、报酬、阵地等基础保障到位。要发挥各部门协同配合作用,强化人口和计划生育综合治理,强化部门间的协调运作机制,形成齐抓共管的合力。

我国实行计划生育30多年来,有效地控制了人口过快增长,促进了人口、经济、资源、环境、社会的协调发展。同时,积累了许多好的工作经验,初步摸索出了一套符合我国国情的计划生育的政策与措施。但是,当前我国人口形势仍然面临“低生育率、高增长量”的压力,以及生育率反弹和上升的风险。因此,新形势下我们还必须警钟常鸣,在继承以往计划生育宝贵经验的基础上,毫不动摇地稳定来之不易的低生育水平,扎扎实实继续抓好这项事关中华民族永续发展的长远大计。

[参考文献]

- [1] 马寅初. 新人口论[N]. 人民日报, 1957-07-05.
- [2] 毛泽东选集, 第五卷[M]. 北京: 人民出版社, 1977.
- [3] 毛泽东. 在最高国务会议上的讲话[EB/OL]. 1958-01-28. <http://book.sina.com.cn> 2008-05-07.
- [4] 邓小平. 建设有中国特色的社会主义[M]. 北京: 人民出版社, 1984: 12.

Frustrations in the 60-year Enforcement of Family Planning and its Enlightenment

Li Zhiming

(Taiyuan Normal University, Taiyuan 030012, China)