

20世纪80年代初期的生育政策试点回顾与思考

王 鹏

(中国人民大学 社会与人口学院,北京 100191)

摘 要: 20世纪80年代初期,我国在探索和形成现行生育政策的过程中,采取了形式多样的生育政策试点工作。这些试点工作取得了很好的经验,为现行生育政策的形成打下了坚实的基础。虽然这些试点工作已经完成了历史使命,但是对今后完善现行生育政策工作仍然具有重要的启示和借鉴意义。

关键词: 生育政策 试点 经验 启示

中图分类号: C924.21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-5957(2012)06-0039-05

我国自上世纪70年代实行计划生育以来,生育政策就一直处于不断的探索和完善之中。当前,我国已经保持了一个较长时期的低生育水平,局部地区人口长期负增长,因此在完善生育政策的研究和讨论中,无论是政府要员还是专家学者,都认识到完善生育政策是一件十分慎重的事情,应当积极稳妥、试点先行、总结经验、逐步推开。事实上,早在20世纪80年代初期,在对现行生育政策的探索过程中,国家和各地就开展了生育政策试点工作,并对现行生育政策的形成和完善发挥了重要作用。

一、生育政策试点工作的源起

(一)“一胎化”政策的由来

1978年6月,国务院调整补充了国务院计划生育领导小组成员,任命国务院副总理陈慕华为组长,王首道、江一真、苏静、栗秀真为副组长。^{[1]690}新成立的国务院计划生育领导小组于1978年6月26日—28日在北京召开了第一次全体会议,会后形成的《关于国务院计划生育领导小组第一次会议的报告》提出“提倡一对夫妇生育子女数最好一个最多两个。生育间隔三年以上。”1978年10月26日,中共中央以中发[1978]69号文件的形式批转了该报告。^{[2]84}这是中央文件第一次改变之前“晚、稀、少、

好”的计划生育方针,提出提倡一对夫妇最好生一个孩子,标志着生育政策的重大转变。1980年9月7日国务院总理在五届全国人大三次会议上的《政府工作报告》中进一步提出“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,争取全国总人口在本世纪末不超过十二亿。”^{[2]92}1980年9月25日,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》,正式提出“提倡一对夫妇只生育一个孩子”。1982年2月9日,中共中央国务院做出《关于进一步做好计划生育工作的指示》(中发[1982]11号),要求“国家干部和职工、城镇居民,除特殊情况经过批准者外,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”^{[3]14}。同年9月,党的十二大把实行计划生育确定为基本国策,随后写入新修改的《中华人民共和国宪法》。自此,“一对夫妇生育一个孩子”的政策在全国普遍推行。

(二)生育政策试点工作起源于对“一胎化”政策的修正与完善

1. 中央书记处第122次会议首次提出要区分城乡生育政策。我国“一胎化”政策实施后,遇到的主

收稿日期:2012-08-24

作者简介:王鹏(1980—),男,河南商水人,国家人口计生委办公厅办公室副主任,现为中国人民大学社会与人口学院博士研究生。

要问题是农村开始实行生产责任制,农民从眼前利益出发,要求多生孩子尤其是多生男孩,认为孩子多了劳力多、分田多、收入多。1981年9月10日,中共中央书记处召开第122次会议,讨论了计划生育工作。会议认为,农村实行各种形式的联产计酬生产责任制后,我国的计划生育工作面临着一些新的情况,必须根据新的形势和实践经验,对计划生育工作的方针政策进一步加以研究,使其更加符合实际情况,易为群众接受,经过工作可能实现。并指出,今后在城市仍然应该毫不动摇地继续坚持提倡每对夫妇只生一胎,在农村则要根据实行责任制以后的新情况,制定一个能为广大农民接受的比较坚定的长期的政策,使党的计划生育的方针政策 and 多数农民取得一致。至于农村政策放宽到什么程度,有两个方案:第一,提倡每对夫妇只生一胎,允许生二胎,杜绝三胎;第二,一般提倡每对夫妇只生一胎,有实际困难的,可以批准生二胎。为了慎重起见,会议还决定,请陈慕华根据书记处讨论的意见,走走群众路线,找有关的专家和基层同志讨论一下这个问题,再征求各省(区、市)党委书记的意见。^{[4]472}会后,中央办公厅将中央书记处第122次会议文件发往各省(区、市)征求意见,反馈回来的结果是:山西、辽宁、浙江、河南、广西、云南等6个省同意第一种方案,北京、天津、内蒙、江苏、安徽、福建、山东、湖北、湖南、广东、四川、贵州、陕西、甘肃、青海等15个省(区、市)及全军计划生育领导小组同意第二种方案,河北、吉林、黑龙江、上海、江西等5个省(市)认为应保持《公开信》的口径,在具体掌握上可以松一些。其余3个自治区未报意见。在当年12月召开的各省(区、市)党委第一书记座谈会上,参加会议的同志总的希望严格控制,没有人主张放宽生育政策。^[5]因此,虽然中央书记处第122次会议提出了完善生育政策的设想,但没有在实践中得到贯彻。

2. 1982年全国计划生育工作会议提出要对生育政策不搞“一刀切”。1982年8月10日—16日,全国计划生育工作会议在北京召开。中央办公厅、国务院办公厅以中办发[1982]37号文件的形式转发了这次会议的纪要。纪要指出,“要把实现长远的奋斗目标和照顾群众的实际困难结合起来,把政策建立在更加切合实际的基础上,使党的政策真正变成群众的自觉行动”,“我国地域辽阔,各地的情况差异很大,在具体政策掌握上,要分类指导,不能‘一刀切’。”^{[3]21}

3. 中央书记处第108次会议决定在农村“开小口子”照顾生育二胎。1984年1月19日,中共中央

书记处召开第108次会议听取国家计生委党组《关于计划生育工作情况的汇报》。会议讨论中提出,“要把计划生育政策建立在合情合理、群众拥护、干部好做工作的基础上。根据我国当前的实际情况,要进一步完善计划生育工作的具体政策”,“对农村继续有控制地把口子开得稍大一些,经过批准的可以生二胎”^{[4]473}。即同意农村一胎是女孩的可以经过批准生二胎,俗称“开小口”。会议责成国家计生委党组根据讨论的意见,把汇报文件加以修改,提交将于2月份召开的省(区、市)计划生育负责人会议讨论修改,报中央批准后以中央名义下发。1984年4月5日,中共中央书记处召开办公会议,再次讨论了国家计生委党组修改后的《关于计划生育工作情况的汇报》,重申“我国的生育政策,一定要建立在合情合理、大多数群众拥护、干部好做工作的基础上。党的政策不能脱离实际”,并指出除城市、城郊以外,在部分农村地区逐步实行允许第一胎生女孩的夫妇再生二胎的政策。^{[4]474}1984年4月13日,中共中央批转了国家计生委党组《关于计划生育工作情况的汇报》,即著名的中发[1984]7号文件。

4. 中发[1984]7号正式提出鼓励各地开展生育政策试点。中发[1984]7号指出,要进一步完善计划生育工作的具体政策,当前主要是:(1)对农村继续有控制地把口子开得稍大一些,按照规定的条件,经过批准可以生二胎;(2)坚决制止“大口子”,即严禁生育超计划的二胎和多胎;(3)严禁徇私舞弊,对在生育问题上搞不正之风的干部要坚决予以处分;(4)对少数民族的计划生育问题,要规定适当的政策。文件还指出,关于把二胎照顾面扩大的问题,“各地要根据实际情况,加强思想引导,通过算人口发展细帐,经过试点,取得经验,逐步推开。”这是中央第一次提出地方可以根据本地实际,进行生育政策试点。中发[1984]7号文件发出以后,一些省(区、市)为了落实好中共中央的批示,按照中国共产党一贯坚持的“从群众中来,到群众中去”的工作方法,开始在一些县进行生育政策的试点。

二、生育政策试点的主要内容

(一) 农村独女户和有若干种情况的可生二胎

主要是山东省的一些县市。1984年山东省委省政府根据中发[1984]7号文件精神,在14个县(市)、17个乡镇进行了农民只有一个女孩的夫妇允许“间隔式”生育二胎的试点。1985年4月8日至13日山东省在青岛市召开试点工作会,总结了试点工作所取得的成绩,决定继续扩大试点,将试

点单位又扩大到20个县(市)。^[6]

(二) 农村普遍生育二胎的政策

1. 晚婚、晚育加间隔的方法。主要是河北省承德地区、山西省翼城县、辽宁省长海县、黑龙江省黑河市、山东省长岛县、湖北省鄂西土家族苗族自治州(今恩施州)、甘肃省酒泉地区等地。

(1) 翼城试点。1985年1月,山西省社科院人口所所长梁中堂写信给中央领导人,建议中央批准在一两个县试验农村夫妇只要在晚婚的基础上生第一胎后,允许间隔5—6年(即晚婚加间隔)后再生二胎的试点。中央将信件转国家计生委处理。国家计生委按照梁中堂的建议决定在山西省定一个县进行试点,经国家计生委领导和山西省计生委领导商定,选择在山西翼城县进行试点。1985年4月22日山西省计生委向省委省政府呈送《关于在翼城县进行晚婚晚育加间隔试点的请示报告》,经山西省委书记李立功、副省长张维庆批示同意后,于1985年7月在翼城县农村正式试行。1985年下半年,梁中堂到翼城县蹲点。经过一年多的努力,试点工作取得了初步成果。全县的晚婚率由1985年的57.3%上升到1986年的81.2%,提高了23.9个百分点;计划生育率由1985年的66.9%上升到1986年的97.3%,上升了30.39个百分点。1986年12月2日,国务院总理在全国计划生育工作会议上的讲话中,讲到晚婚、晚育加间隔的试点时说“山西翼城县已经搞了一年多,我们寄予希望。如果经过10年,证明这种办法人口增长率并没有提高……那就是一个很好的政策。”

(2) 黑河试点。黑河市辖2市3县1区,以小兴安岭主峰为界,南部有北安市、五大连池市和嫩江县,北部有爱辉区、逊克县和孙吴县。1985年以前,全市生育政策统一。从1986年开始,在“开小口、堵大口”政策的导向下,在南三县放开“独女户”,实行“一孩半”生育政策,北三县实行“二胎加间隔”的二孩生育政策。^[7]

(3) 鄂西试点。1983年国务院批准撤销恩施地区行政公署,成立鄂西土家族苗族自治州。1985年州委、州政府从州情出发,制定了《鄂西土家族苗族自治州实行计划生育的暂行规定》,规定农村提倡生育一个孩子,间隔3年以上,要求生育二孩的可以有计划安排,严禁计划外二孩和多孩。^{[8]225}

(4) 酒泉试点。1984年酒泉地委、行政公署《关于批转全区计划生育工作会议纪要的通知》,提出在农村有条件地实行二孩政策。当时,安排二孩生育的条件是:(1)上年无计划外多孩生育的乡镇;

(2)历年计划生育奖罚政策兑现好,超生子女费征收到位率80%以上的村。同时规定生育间隔必须在4年以上。1985年全市有70%的乡镇开始安排生育二胎,之后,条件逐步放宽,农村普遍实行二孩生育,少数民族县牧民实行三孩政策。

2. 按法定年龄结婚,间隔4年左右生育二胎。主要是河北省承德地区、广西壮族自治区龙胜各族自治县、甘肃省徽县、青海省湟中县、宁夏回族自治区同心县等地。河北省承德地区是集“老、少、山、穷”于一身的欠发达地区,在实行“一胎化”政策的开始阶段,由于生育政策与生育意愿以及与当地生产力水平存在较大的矛盾和冲突,政策执行中引发了诸多社会矛盾。1983年河北省人大通过在承德地区实行农村居民可以生育二孩的政策,1984—1986年实施。

3. 有计划、按指标、够间隔生育二胎。以广东省南海县为代表。南海县是计划生育的红旗县,1965年起就开始推行计划生育。1981年,县委县政府从实际出发,将“间隔四年普遍生育二胎”的做法进行了调整,并在该县平洲区进行了农村居民“间隔式”试点。^[9]主要内容为:在农村,提倡奖励一对夫妇生育一个孩子,对要求生育二胎的,则按计划、有指标、抓间隔安排,坚持两个条件,实行三个优先。两个条件是:生育第一个孩子后必须自愿选择和落实有效的节育措施,并签订没有指标不得生二胎的合同;间隔期必须满4年。三个优先是:优先安排有特殊困难,如第一胎是非遗传性残疾的;在同等条件下优先安排第一个生育是女孩的;余下指标给其他有实际困难的。严禁生育超计划的二孩和多孩。

(三) 分类指导,即根据不同地区的人口、地理、经济和计划生育工作水平的不同确定不同生育政策

以陕西省勉县为代表。根据自然条件、经济、文化、医疗卫生、交通运输和人口增长幅度及劳动力的余缺把全县分为三类地区,规定了不同的要求:一类地区,规定了8种情况可以安排二胎;二类地区规定了13种情况可以安排二胎;三类地区则主要是限制非优生优育,一般间隔四年都可以生二胎。^[10]

三、生育政策试点的主要成效和问题

(一) 国家计生委一直关注并加强对试点工作的指导

1984年12月,国家计生委在北京召开部分省、自治区试点县工作情况交流会。经各省推荐,有13个试点县及所在11个省(区、市)计生委的负责人参加。国家计生委主任王伟在会上讲话,他通报了

计划生育工作形势和计划生育政策执行情况,明确了试点的目的、任务和要求。会上成立了全国计划生育试点县协作组。根据国家计生委组织试点县的设想,各省(区、市)计生委都确定了1—2个县作为本省(区、市)的试点县,并参加了全国试点县协作组活动。^{[11]127}这样,参加全国协作组活动的试点县共有46个。其中有经济条件好、工业基础好的县;也有经济条件差、交通不便、工作基础差的县;有平原县,也有山区县;有内地的县,也有边疆的县;有汉族县,也有少数民族县。这46个县分布在28个省(区、市)(西藏未推荐),总人口共有2150万,约占全国总人口的2.5%,大体能反映全国总的情况。为了及时交流试点县工作情况,不断推动试点工作的开展,国家计生委将46个试点县分成南片和北片试点县协作组。试点县协作组经常交流经验,还开展专题研讨,开办培训班等。另外,1985年3月国家计生委还成立了专家咨询组,聘请刘铮、钱宇平等13人为专家咨询组成员,指导试点县的工作。

(二)试点县的计划生育工作,一般都抓得较紧,抓得较好

生育政策适当放宽,工作方法改进,党群关系密切,工作阻力减小,晚婚晚育率上升,计划外生育率下降。一是试点地区工作总体进展较好。根据1986年国家计生委组织开展的对试点县的统计,试点地区1985年的计划生育率高于1984年,多孩率低于1984年。二是干群关系明显改善。由于试点工作满足了群众想要两个孩子的生育意愿,对贯彻落实党和政府的计划生育政策,搞好基层计划生育工作,密切党群干群关系等,起到了促进作用。三是农村独女户生二胎政策得到推广。1985年执行该政策地区的计划生育率达到97.7%,多孩率只有2.32%。而“晚婚晚育加间隔”生二胎政策执行稍差一些,计划生育率为85.5%,多孩率为4.86%。试点表明,农村独女户生育两孩政策有利于控制人口过快增长,符合当时我国农村实际情况,为广大干部、群众所理解和支持。

(三)出现的问题主要是部分地区计划生育工作有所放松,人口出现反弹

由于试点过程中,各地不断调整完善生育政策,没有保持生育政策的稳定性、连续性,干部群众思想认识不统一,部分地方计划生育工作受到一定影响,再加上第三次人口出生高峰,这期间全国出生人数明显增加。1986年广东在全省农村实施有计划普遍生二胎政策,人口增长未得到有效控制,人口出生率、自然增长率及多孩率均高于全国平均水平。

— 42 —

1988年广东取消了农村普遍生二胎政策,调整为独女户生二胎政策。目前,全国只有海南、云南等5个省(区)实行农村普遍可以生育两个孩子的政策。

随着农村独女户生二胎政策的推广,生育政策趋于稳定。1988年3月21日,中央政治局常委会第18次会议听取了国家计生委的工作汇报。会议强调,必须统一思想,认真执行计划生育工作的现行政策,并将现行生育政策概括为“提倡晚婚晚育、少生优生,提倡一对夫妇只生育一个孩子,国家干部和职工、城镇居民除特殊情况经过批准外,一对夫妇只生育一个孩子;农村某些群众确有实际困难,包括独女户,要求生二胎的,经过批准可以间隔几年以后生二胎;不论哪种情况都不能生三胎;少数民族地区也要提倡计划生育,具体要求和做法可由有关省、自治区根据当地实际情况制定。”^{[4]475}会议还指出:“上述政策,是今后相当长的时期内必须坚持贯彻执行。要保持这个政策的稳定,以利于控制人口。”1988年5月12日,时任国家计生委主任彭珮云在全国计生委主任会议闭幕时的讲话对3月21日中央政治局会议有关生育政策的情况进行了解释。她说“在3月21日的会上,我曾经汇报,从一些地方试点的情况看,采取晚婚晚育加间隔的办法,如果工作抓得紧,抓得好,不论是原先计划生育工作先进的地方,像山西翼城县,或者是原先后进的地方,像山西大同市新荣区,效果都是好的。因此,有些同志主张逐步扩大这种试点的面。我向中央请示,是否同意扩大这种试点面?中央领导同志明确答复,目前不宜扩大开二胎的试验,因为我们现在还没有把握在普遍开二胎以后能够把人口控制住。如果扩大试点,就会给人以一种要推广开二胎的印象,又可能引起波动,所以现在就是要稳定在现行政策上。但是,已经试点的少数几个地方,应该把试验坚持下去,认真搞好,总结经验。”^{[12]8}

1988年5月20日,国家计生委根据中央政治局会议和全国计生委主任会议精神,下发了《关于调整计划生育工作试点的通知》(计生委[1988]厅字31号)对计划生育工作试点单位作了适当调整,将原来全国计划生育工作试点县(市、区)由46个调整为13个县(市、区)。关于原来已经批准在农村试行有计划地安排普遍生二胎政策的单位,要把这个试验坚持下去,认真搞好,总结经验。至此,20世纪80年代初期的生育政策试点工作告一段落。

四、思考和启示

20世纪80年代国家计生委和各地开展的农村

计划生育政策试点,总体而言是成功的,为后来各省(区、市)调整和完善生育政策奠定了基础,为国家现行生育政策的形成进行了有益的探索,同时试点也对我们当前坚持和完善现行生育政策起到重要的借鉴和参考作用。

(一) 生育政策的完善是一个渐进过程

生育政策是关系到我国未来人口与经济社会资源环境协调和可持续发展的关键问题,也是关系亿万家庭的民生问题。完善生育政策,一定程度上存在政策失控的风险,必须实事求是、一切从实际出发,根据经济社会发展水平、人口发展状况和人口计生工作基层基础情况,因地制宜、试点先行,总结经验、完善方案,既保证过程可控,又能保证在遇到非预期情况时应对有方。当前,完善生育政策已经被写入国家“十二五”规划纲要,我们应按照中央决策部署,切实加强研究、论证工作,努力探索符合新时期基本国情的生育政策,促进人口长期均衡发展,为实现中华民族的伟大复兴创造良好的人口环境。

(二) 相对宽松的生育政策同样可以达到人口控制的目的

一个特定生育政策的执行效果与当地的社会经济、群众的生育观念密切相关,同时与人口计生工作机制、工作力度有密切关系。酒泉、承德、翼城等试点地区的经验说明,生育政策的转变或松动不一定会出现生育率反弹,它还有利于降低多孩生育,受到当地群众的欢迎。当前,人们的生育意愿和生育行为正在不断走向个性化和多元化,生育政策已不是决定生育意愿和生育行为的首要因素。^[13]只要加强人口计生工作,相对宽松的生育政策也可以与较严格的生育政策取得同样甚至更好的效果,还有利于改善干群关系,促进社会主义和谐社会建设。

(三) 生育政策的制定必须走群众路线

从20世纪80年代的生育政策试点我们可以看出,生育政策的形成是从实际出发、走群众路线的产

物,是政府控制多生和群众想要多生之间反复博弈的结果。今天,对现行生育政策的完善,也必须强化人民群众的主人翁意识,坚持协调大多数人的利益,把国家利益与群众利益、把国家宏观人口调控与个体自由负责任生育结合起来,把生育政策建立在“合情合理、群众拥护、干部好做工作”的基础上,尽量减少公共政策的负效应、减少政府的对立面。

参考文献:

- [1] 国家人口计生委编. 中国人口和计划生育史[M]. 北京: 中国人口出版社, 2007.
- [2] 国家计生委. 计划生育文件汇编(1950—1980.3)[M]. 北京: 中国人口出版社, 1987.
- [3] 国家计生委政法司编. 计划生育文献汇编(1981—1991)[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 1992.
- [4] 彭珮云. 中国计划生育全书[M]. 北京: 中国人口出版社, 1997.
- [5] 梁中堂. 现行生育政策研究[J]. 市场与人口分析, 2006(5).
- [6] 于旭东. 山东省召开计划生育试点工作会议[J]. 西北人口, 1985(4).
- [7] 王刚, 郭宇. 黑河市两种生育政策比较研究[J]. 黑河学刊, 2006(1).
- [8] 顾宝昌, 王丰. 八百万人的实践[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2009.
- [9] 胡甫强. “间隔式生育探讨”——广东南海县平洲区的调查[J]. 南方人口, 1986(3).
- [10] 梁济民, 彭志良. 全国准确地理解和执行党的计划生育方针政策[J]. 人口研究, 1984(3).
- [11] 杨魁孚, 梁济民, 张凡. 中国人口与计划生育大事要览[M]. 北京: 中国人口出版社, 2001.
- [12] 彭珮云. 十年探索和体会[M]. 北京: 中国人口出版社, 2006.
- [13] 顾宝昌. 二胎政策完全有条件在全国推行[J]. 商务周刊, 2010(5).

A Review on Family Planning Policy in the Early 1980s

WANG Peng

(School of Society and Population Studies, Renmin University of China, Beijing 100191, China)

Abstract: In the early 1980s, China had made different family planning pilot policies which played an important role in the formation of family planning policy. Nowadays, the experience of the early 1980s pilot policies still has great implications to the perfection of family planning policy.

Key words: family planning policy; pilot; experience; implication