

中国生育间隔政策的历史变动分析

张翠玲^{1,2} 刘鸿雁¹

(1 中国人口与发展研究中心, 北京 100081; 2 吉林大学东北亚研究院, 吉林 长春 130012)

[摘要] 文章通过对 31 个省(区市)二孩生育间隔要求的历史梳理, 提供了研究我国二孩生育行为变动的制度背景。文章揭示出我国生育间隔政策经历了上世纪五六十年代的萌芽、七八十年代的局部出台、九十年代的普遍化和本世纪以来广泛取消的变迁历程。生育间隔政策的变迁反映出政府对于新时期生育模式理解的深化, 以及对生育间隔这一人口调控政策手段认识不断转变, 也反映了国家对公民生育权的日益尊重与逐步加强的权利保障。

[关键词] 二孩; 生育间隔; 政策; 中国

[中图分类号] C92-05

[文献标识码] A

[文章编号] 1004-1613 (2016) 06-0040-17

生育行为是人类的基本行为, 其所具有的数量、时间和性别的三维特征已被广泛认同(顾宝昌, 1992)。在既定的妇女生育期内, 随着现代避孕手段的普及, 生育间隔可被任意扩大。生育间隔通过调节人类的生育密度不仅影响生育水平, 降低妇女终身生育率, 还影响代际生产。正基于此, 我国计划生育政策制定之初, 对生育数量进行规定的同时, 提出依法可生育二孩的人群还要间隔一定年限方可生育二胎的要求。其时起, 间隔生育就是我国人口与计划生育政策的重要内容之一, 对生育一孩和二孩的时间间隔长度进行明确要求成为我国特有的对生育行为的政策调控。

从上世纪七十年代国家提出“晚、稀、少”的计划生育政策倡导, 到 1980 年各省(区市)在省级计划生育条例/规定中设定生育间隔的具体要求, 再到 2016 年全面两孩政策实施后绝大部分省份取消该要求, 生育间隔政策已执行四十余年。可以说, 生育间隔政策作为我国生育政策的重要历史组成部分, 伴随我国人口转变与生育政策转变始终。郭志刚、李剑钊(2006)在研究农村二孩生育间隔时已经意识到, 当地生育政策关于子女数和生育间隔的规定及其实施力度肯定会对二孩生育间隔有重大影响。但长期以来, 关于生育政策的讨论与研究多集中于生育数量这一维度, 公众对生育间隔政策的形成过程知之甚少, 学界对于生育间隔规定本身的探讨也较为罕见。本文通过省级生育间隔政策的历史梳理, 微观上了解各省生育间隔规定的方式、内容、修订及变迁特征等, 宏观上掌握省级层面生育间隔要求的变化趋势。对二孩间隔政策的历史梳理, 一方面具有重要的资料价值, 另一方面更是考察我国人口与计划生育法制完善历程的重要维度。

一、生育间隔规定的萌芽

[收稿日期] 2016-10-21

[作者简介] 张翠玲, 女, 副研究员, 主要研究方向为生育模式及生殖健康; 刘鸿雁, 女, 博士, 研究员, 主要研究方向为生育政策与生殖健康。

长期以来,我国的生育政策往往被描述成“一孩政策”或“一孩为主”的计划生育政策,但无论哪种表述都侧重强调生育政策的数量特征,对生育行为的时间要求论及较少。其实,从上世纪五六十年代开始就已经显现了不同层级政府和学者对间隔生育的要求与倡导,这可被视为生育间隔政策最初的起源和萌芽。与后期生育间隔被作为人口调控的重要政策手段不同,早期的生育间隔更多是从调节生育密度、解放妇女和促进妇女健康的角度提出。1956年8月6日,卫生部发出《关于避孕工作的指示》,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,以使广大群众能有计划地生育,调节生育密度”(彭珮云,1997)。1957年3月8日,时任卫生部部长的李德全(1957)在全国政协二届三次会议上的发言中指出“节育避孕,适当地调剂生育密度,有计划地进行生育,不但不是不道德,而正是应有道德的表现,也是国家对人民高度负责的表现”。当时的一些专家学者也论及了生育间隔的必要性,在《谈谈过渡时期的中国人口问题》一文中,陈长蘅(1957)指出“我们一定能够采取适当的迟婚节育来代替过去旧社会的早婚繁育”。陈达(1957)在《节育、晚婚与新中国人口问题》一文中提出“生育节制可以维护父母与子女的健康,减轻家庭的经济负担,增加父母与子女对于参加国家建设事业的机会”,“提高结婚的年龄,对于青年是有益的事情”,“他们在结婚以后,应该按具体的需要来采用节育的方法,免得儿女生的太早或太密,以致妨碍他们的学习或工作”。

六十年代后,我国的计划生育工作逐步以城市为重点开展起来,但是,该时期的计划生育工作仅局限在城市地区,以辅助实现间隔生育的避孕等技术及药具供应也主要集中在这些地区,以针对性地满足城市阶层人群强烈的节育需求。河北、上海、江苏、湖南、广东和安徽等省市都在各自的地方规定中提出了间隔生育的倡导与具体要求。例如,上海市1958年颁布的《上海市计划生育工作纲要(草案)》规定:“已有2-3个孩子的家庭宜从密到稀,在3-5年内暂不生育”,“新婚的及现有一个孩子的家庭考虑间隔3-4年方生一个孩子”。1963年上海在市区提倡“少晚稀”,并明确规定了“少晚稀”的三条原则和具体要求,即“每对夫妇生育子女数控制在2-3个以内,每胎间隔4-5年,初产妇年龄在26岁以上”(上海地方志办公室网站)。1963年江苏省发出《江苏省关于认真提倡晚婚和实行计划生育的几项规定(试行草案)的通知》,要求“已婚夫妇实行计划生育,子女数以控制在一两个小孩为宜,不宜超过三个,两胎之间以相隔四至五年为最好”(江苏计划生育志)。再如1963年,广西南宁市委已经号召生育须间隔4至5年。1964年,广西壮族自治区颁布《关于推行计划生育和推行晚婚的若干政策规定》,生育间隔4-5年为好(除汉、壮、回族以外,其他少数民族可不执行)(广西通志—计划生育志,2010)。1964年1月,广东省在《关于提倡计划生育和晚婚的若干政策规定》中提出“晚、稀(两胎间隔3、4年)、少(一对夫妇生育2-3个孩子)”(梁中堂,2014)。1964年8月4日,安徽省《关于提倡晚婚计划生育有关问题的意见》中,要求一对夫妻生育子女在二、三个以内,两胎间隔四、五年(安徽省志—人口志)。1964年山东省发布《关于认真提倡计划生育的几项规定》,在省内首次明确提出,已婚夫妇都应实行计划生育,使孩子生得稀一点,少一点,教育得好一些。每对夫妇生育子女以控制在两三个以内为宜,两次生育之间相隔四至六年为好^[21]。1963年湖南《关于开展节制生育工作的意见的报告》和省计划生育委员会《关于计划生育工作的意见》,明确提出:在城市提倡男28岁、女25岁结婚;在农村提倡男25岁、女23岁结婚。提倡每对夫妇最好生育两个孩子,最多不超过3个。提倡间隔3至5年再生育。

这些省级规范性文件提出了生育间隔要求,是后来70年代“晚稀少”口号的萌芽和由来,这些规定的执行也曾一度被作为先进经验在一定范围内进行推广与讨论。这些相关指标、政策和规定虽然都是初步的,有些甚至是模糊的雏形,但毕竟开始从单纯提倡自愿节育逐步走向“有计划地生育”阶段(查瑞传,胡伟略,翟振武,1999)。

二、七十年代的生育间隔要求

七十年代初期,晚稀少的政策要求在各地更加普遍,为了降低人口自然增长率,控制人口的过快增长,吉林、上海、河北、浙江、湖南、广东等地对与人口再生产有关的婚育时机、婚育间隔乃至生育数量加以限制。上海和河北等地的间隔经验逐渐被国家加以确认,国家层面通过转发地方计划生育工作报告和召开全国会议的形式,开始对计划生育工作提出相关要求。1973年12月11日至27日,国务院计划生育领导小组办公室在北京召开了全国计划生育工作汇报会。会议根据当时的人口发展目标要求,参照部分地区的实际做法,提出了“晚稀少”的计划生育政策(杨子慧,1987)。“晚”是指男性25周岁、女性23岁结婚,女24周岁以后生育;“稀”是指两胎之间要间隔3年以上;“少”是指一对夫妇生育不超过两个孩子。

同年12月31日,中共中央转发上海市《关于上海开展计划生育和提倡晚婚工作的情况报告》及河北省《关于召开全省计划生育会议的情况报告》,肯定了按“晚稀少”方针要求结婚和生育的政策,从中央层面明确了“晚、稀、少”具体要求:晚,推迟结婚年龄,提倡男性25周岁,女性23周岁;稀,拉开生育二胎间隔4年;少,最多二个孩子(彭珮云,1997)。报告认为上海市、河北省按照“晚稀少”的要求,制订了生育规划,取得了明显的成效,人口出生率和晚婚率都出现了较为明显的下降^[7]。

1975年5月27日至6月26日,卫生部在北京召开了全国卫生工作会议。会议认为,要在群众自觉的基础上,按“晚稀少”的要求,把生育计划落实到人。1978年10月26日,中共中央批转国务院计划生育领导小组《关于国务院计划生育领导小组第一次会议的报告》(即中发第69号文件),进一步明确了“晚稀少”的内涵,即“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”^[8]。至此,我国以“晚稀少”为主要内容的计划生育政策基本形成。在中央、省(区市)计划生育部门的领导和具体指导下,“晚稀少”政策提出后,由于这一政策要求明确响亮,口号简洁,使国家宏观的人口计划指标得以具体化,使干部和群众对于如何做到计划生育心中有数,便于遵循(彭珮云,1997),因此,以“晚稀少”为主要内容的人口政策在地市级、及以下城镇和农村地区得到了不同程度的落实,在全国范围内得到全面且有效的执行。

三、八十年代后生育间隔规定的普遍化

我国人口与计划生育的立法实践,是以省级地方计划生育立法为主逐步展开的。各省(区市)计划生育立法工作大致经历了从省委、省政府的文件规定(主要是20世纪80年代以前)到出台省计划生育条例,再到修改完善地方法规等三个阶段(杨发祥,2004)。1979年8月29日,上海市革命委员会制定了《关于推行计划生育的若干规定》,这是计划生育领域中最早具有条例雏形的规定。1980年2月,广东省五届人大常委会第二次会议通过了《广东省计划生育条例》,这是我国最早的一部计划生育条例(张玉芹,1998)。此后,全国各省(区市)相继颁布了地方计划生育

条例或规定。截至 1997 年 9 月，重庆市第一届人大常委会颁布《重庆市计划生育条例》后，全国除新疆、西藏两个自治区颁布了计划生育政府规章外，其余 29 个省（区市）均制订了计划生育条例。各地《计划生育条例》在制定时间上虽有先后，但内容、结构总体一致。计划生育地方法规的基本结构和内容一般为：总则、管理、生育调节、优生优育、优待和奖励、限制和处罚及负责等（徐才万等，1999）。在省级条例的“生育调节”章节，规定了生育数量和生育间隔的相关要求。

（一）我国生育间隔政策的出台及存续时间

（1）生育间隔的规定方式

我国在制定和执行生育间隔政策的过程中，针对不同地区、不同民族以及其他不同情况，坚持因地制宜和区别对待的原则，采取不同的方针和政策，体现了政策的原则性和灵活性相结合。综合各省（区市）的地方条例中关于生育间隔要求的规定方式来看，主要有两种，即单轨制的规定方式和双轨制的规定方式。前者包括仅要求满足一孩到二孩之间的一定间隔年限，或者仅设定可生育二孩的最低年龄，双轨制则要求既满足间隔年限要求，同时必须达到最低二孩生育年龄。

绝大部分省份在生育间隔要求设立之初，采用的是设定一孩、二孩之间间隔年限的方式，其中，绝大部分省份要求需间隔 4 年，安徽、吉林、西藏和新疆规定为 3 年以上，甘肃、湖北和江西三省规定为 5 年。此外，少数省份采取直接规定育龄妇女生育二孩的最低年龄（如江苏、山东、辽宁等省），江苏省要求满 27 周岁，辽宁省要求为 28 周岁，山东省要求生育二孩女方年龄达到 30 周岁以上；还有三个省份既规定生育间隔年限，并必须满足最低生育年龄，如河北、河南、湖南三省均要求女方生育二孩的年龄满 28 周岁，且与一孩间隔 4 周年（见表 1）。

在实际执行中，在严格控制人口增长的大背景下，部分地方结合当地当年的生育指标，进一步加强了对生育间隔的要求，如广东省梅县市石扇区为了不突破年度人口出生指标，严把间隔关，并对已生一个孩子的父母重点进行提倡生一个，有计划、按指标、够间隔安排生二胎的宣传，引导他们顾全大局，服从计划安排，不抢生不超生。并对安排生育第二个子女的间隔期分别做了规定：1987 年安排农村第一个生女孩的已满 4 周岁以上，生男孩的满 6 周岁以上；1988 年，农村第一个生女孩的间隔期不变，生男孩的改为 5 周岁以上；1999 年凡第一个孩子满 4 周岁以上的，基本可安排生育第二个子女的指标。把生二胎的指标分三年公布一次，落实到人、逐年发证，以避免抢生（梅娣施，1987）。吉林省四平市为了保证人口计划的完成，采取了“严、少、缓、堵”的做法并被省内推广，其中的“缓”就是要按要求够间隔。该省还将人口控制指标同措施保证指标捆绑，纳入目标管理责任制（黄茂臣，1988）。

表 1 地方法规对于二孩生育间隔的要求

生育间隔规定方式		省份	数量	
单轨	3 年	安徽、吉林、西藏、新疆	4	
	4 年	天津、山西、内蒙古、黑龙江、上海、浙江、福建、广东、海南、广西、重庆、四川、贵州、云南、宁夏、青海、陕西	17	
	5 年	甘肃、湖北、江西	3	
		合计	24	
	最低二孩生育年龄	27 周岁	江苏	1
		28 周岁	辽宁	1
		30 周岁	山东	1
		合计	3	
双轨	间隔 4 年，且满 28 周岁	北京、河北、河南、湖南	4	
		总计	31	

资料来源：各省（区市）计划生育地方法规，含计划生育暂行规定及地方计划生育条例

再如浙江省,《浙江省计划生育条例》概括规定生育间隔为四年以上,并授权具体间隔年限可由县(市、区)人民政府再规定。政策执行中,嘉兴市所属县(市、区)采用母龄与子龄“双轨”控制年限(见表2),将省级条例中的单轨制调整为了双轨制(徐月芳,1997),由于母亲年龄和一孩年龄的双重叠加,进一步限制了依法生育二孩人群的生育时间自由。

(2) 可缩短或不受生育间隔限制的特殊情形

虽然生育间隔政策是各省(区市)依法生育二孩人群要遵循的普遍要求,但各省也都在实际政策执行中逐渐纳入了一些特殊情形,明确不受生育间隔限制或可缩短生育间隔生育二孩的特殊人群,主要涉及妇女年龄、再婚女方初育、少数民族、一孩残疾、双方为边境地区少数民族等方面,并呈现出地区和时期差异。具体来看:①妇女年龄 考虑到妇女自然生育能力的随年龄衰减及高龄生育的健康风险,对于达到一定年龄的妇女可以缩短或者不受生育间隔影响。例如北京(2003)规定女方满28周岁可不受生育间隔影响生育二孩;河北省规定女方30周岁以上生育二孩可缩短生育间隔;西藏自治区计划生育暂行管理办法(试行)规定,女方已达35岁的,不受生育间隔限制。还有湖南(1999)、陕西(2002)、广东(2002)、湖北(2002)、天津(2002)、河南(2002)、广西(2002)和甘肃(2002)等省规定妇女达28周岁可不受生育间隔限制。江西省(2002)规定生育妇女的年龄超过28周岁的,生育间隔可缩短至2周年。四川(2002)规定女方30周岁以上可不受间隔影响。黑龙江(1999)规定晚婚晚育的夫妻,符合照顾生育条件再生育的,不受生育间隔的限制。②再婚夫妻再生育 天津市(1989)、西藏(1992)、福建(2000)的计划生育条例规定,再婚夫妻女方若为初育可不受生育间隔要求限制;湖南(1999)对于再婚夫妻的再生育间隔做了较为详细的规定:夫妻双方都是再婚,或者女方是再婚男方是初婚的,再生育时都必须遵守《条例》第十九条对再生育子女的生育妇女年龄和生育间隔的规定。即:生育妇女的年龄必须达到二十五周岁以上,生育间隔必须在四年以上。但生育妇女生育第一孩时是晚育的,生育间隔可以缩短为二年;生育妇女年龄超过二十八周岁的,不受生育间隔限制。如果男方是再婚女方是初婚的,女方必须达到二十五周岁以上,不受生育间隔限制。③不孕收养后怀孕 部分省份规定夫妇因生理原因经鉴定不孕5年后收养子女后又怀孕的,可不受生育间隔影响生育二孩,这包括浙江(1985)、宁夏(1986)、福建(2000)、甘肃(2002)4省(区)。④迁入时已获得允许生育二孩证明且已怀孕,或归国华侨入境时已怀孕,可不受生育间隔限制,上海(1990)和江西(1990)分别规定了类似的情形。⑤少数民族可缩短或不受生育间隔要求限制。少数民族的计划生育与汉族的差异,不仅体现在实行计划生育的时间差上,更多地体现在政策的区别对待上。内蒙古(1990)、云南(2002)规定某些少数民族生育间隔不得少于3周年。部分省份还规定了边境地区少数民族可不受生育间隔要求生育的情形。甘肃省全省生育间隔为5年,但民族自治县可以进行局部调整,例如阿克塞哈萨克族自治县对这一规定进行了变通,并制定了相关规定,将少数民族职工、居民的生育间隔调整为3年^[7]。⑥第一个孩子残疾不能成长为正常

表2 浙江省嘉兴市所属县(市区)二孩生育间隔

县别	母亲年龄	一孩年龄	县别	母亲年龄	一孩年龄
秀城区	30	6	嘉善	32	4
郊区	30	5	海盐	31	5
海宁	30	4	桐乡	30	4
平湖	30	5			

资料来源:徐月芳.调整嘉兴市农村女农户二胎生育间隔的思考[J].南京人口管理干部学院学报.1997,(3)

劳动力,母亲再生育二孩可不受生育间隔限制,浙江(1985)、宁夏(1986)、青海(2002)、黑龙江(2002)和浙江(2002)等省(区)都在各自的条例中规定此类情形再生育二孩不受生育间隔限制。

(3) 违反生育间隔规定的法律后果

在生育间隔政策要求存续的期间,多数省份把未满足二孩生育间隔生育二孩的行为视为违法生育,并征收超生子女社会抚养费,例海南行政区革命委员会1979年93号文件中规定:不按计划生育而生第二胎者(间隔未满3年),从孩子出生当月起,每月扣除父母双方工资(劳动工分)的5%,直至第一个孩子年满3周岁止,产假工资不发^[28]。浙江省(1985)规定“由所在单位每月扣除夫妻双方不低于百分之十的工资(农民则征收夫妻双方不低于百分之十的年总收入),至间隔期满止”^[29]。山西省1986年出台的《关于计划生育的若干规定》的通知中指出,“符合生育二胎条件,但不够间隔时间,而提前生育者,征收夫妇双方上年总收入的百分之二十五,征收至间隔年限”。福建省(1988)规定“国家干部、职工、城镇个体从业人员或其他居民、违反计划生育规定提前生育第一个孩子或违反间隔期规定的,按夫妻双方月工资或年(月)总收入百分之十五至二十比例征收计划外生育费”。1989年条例修订后调整为“符合生育二胎条件,不够间隔时间,未经批准提前生育者,按第二十九条规定征收四年的超生子女社会抚养费。”辽宁省(1988)明确“未达到生育间隔规定生育的,为抢生。对早育、非婚生育、抢生的,应根据不同情况处以罚款。”上海市(1990)规定对于允许生育二胎的夫妇,凡年龄不满30周岁的育龄妇女,其生育间隔在4年以下的,按无计划生育给予处罚,每提前1年罚款1000元。江西(1990)规定“早育、未达到生育间隔期规定生育或非婚生育者,属于干部、职工的,产假期间不发工资,不享受有关生育的福利待遇,妊娠、分娩等一切费用自理,二年之内不得评为先进、模范。”该省1995年修订的条例还增加了“未达到间隔期生育第2个子女的按超生1个子女征收计划外生育费”。

除省级处罚措施外,地方还进一步制订了相关处罚规定,例如广西柳州市除贯彻执行《广西计划生育条例》、《广西计划生育条例实施细则》的具体规定外,1989年还进一步规定:生育间隔不够4周岁者,加罚200元。从以上规定可以看出,在当时社会经济尚不发达,国家的指令性计划以确定生育指标、配额等方式,通过层层下达,加之与之配套的严格的管制措施,以及包括罚款等财产强制措施(湛中乐,苏宇,2010),使得在当时以工资收入为主要家庭收入来源的背景下,即使符合照顾可依法生育二孩的对象,一旦违反生育间隔提前生育二孩,将遭受较严重的经济损失。

生育间隔政策规范的是不同时期的二孩生育行为,但是否遵守生育间隔规定还与是否能享受后期出台的相关计划生育利益导向制度密切相关。自2005年国家制定计划生育家庭奖励扶助制度以来,对于奖励扶助对象的认定中,是否遵从相应的各时期生育间隔规定按规定间隔和年龄生育也是奖励扶助对象认定的重要条件之一。即使可合法生育二孩,但没有达到各个时期对应的法定生育间隔或最低二孩生育年龄,在山东、湖南、大多数省份均被认定为违法生育,不得享受该制度^[31]。只有福建等个别省份例外,福建省规定,未达到生育间隔而生育二胎的,在其他条件也符合的情况下,可纳入奖励扶助对象。

(4) 生育间隔要求的存续时间

如果以各省八十年代制定人口与计划生育生育条例作为起点,来计算各省生育间隔政策的持续时间,发现青海、宁夏有生育间隔要求的时间最长,为32年,大多数省份生育间隔的要求都持续

了20年以上^[2]。长时间的生育间隔要求塑造了数代人的生育行为，并产生了深刻的影响。

(二) 生育间隔规定的调整与变迁

为了使地方计划生育立法更加完善，1998年11月26日，国家计划生育委员会印发《关于对地方计划生育立法的指导意见》，进一步明确地方计划生育立法的指导思想和地方计划生育立法应遵循的原则。其中指出“注意树立良好的国际国内形象；要充分体现权利与义务相一致的原则；对立法中的重大问题要积极进行调研与协调、论证工作，广泛征求各方面的意见。既要保持法规、规章的稳定性，又要从实际出发，实事求是，适时进行立、改、废^[3]”。这一指导意见也成为省级计划生育条例修订所遵循的准则。

随着社会主义法制建设步伐的加快，我国多数省级人大常委会对计划生育条例进行了一次或者数次修订。从历次修订来看，除西藏外，各省（区市）都根据国家法规、各省实际对生育间隔进行一次或多次调整，调整比较集中的年份为1990年、2002年、2014年和2016年。其中，以广东省的修订次数最多，前后共修订过5次（见表4）。各省的生育间隔要求的数次修订中，每一次修订都有实质性的变化，既包括生育间隔要求本身的改动调整，即生育间隔年限的由长到短、二孩生育年龄的逐步降低，也包括不受生育间隔要求的再生育人群的扩大，例如各省从最初的一刀切执行某间隔年限的生育间隔政策，逐步纳入独生子女死亡后需要再生育的、不孕不育收养子女后又怀孕的、第一个孩子残疾无法成长为正常劳动力父母需要再生育的、再婚夫妻女方尚未生育的、在迁出地已获得生育二孩的证明且迁入前已怀孕等特殊人群。四川省在汶川地震后，还针对省人口与计划生育条例没有考虑汶川特大地震特殊自然灾害的情形，专门制定了《关于汶川特大地震中成员伤亡家庭再生育的决定》，因地震有子女伤残或者死亡的家庭，符合再生育条件的，可以不实行4年的生育间隔时间，在特殊阶段、针对特殊事件、特殊人群适用了特殊规定。

总体来看，从七十年代开始设定生育间隔要求到2016年绝大多数省份取消生育间隔，这一调整过程中生育间隔的要求减趋宽松；主要表现为：1) 以单轨制规定生育间隔的省份，生育间隔年

表3 生育间隔要求持续年限分省统计

持续时间(年)	省份	合计
14	上海、海南	2
15	吉林	1
16	湖南	1
17	甘肃、	1
18	内蒙古 重庆 新疆	3
21	贵州	1
22	湖北	1
23	安徽、广西、陕西、	3
24	西藏、河南、黑龙江、福建	4
25	北京、山东、云南、浙江	4
26	江苏、辽宁、	2
27	天津、山西、河北、	3
29	四川、江西、广东	3
32	青海、宁夏	2

表4 各省生育间隔要求调整次数统计

修订次数	省区市	数量
未修订	西藏	1
修订一次	上海、吉林、海南、新疆	4
修订两次	北京、天津、山西、江苏、安徽、山东、河南、湖南、广西、四川、贵州、陕西、青海、河北、内蒙古、重庆、云南	17
修订过5次	广东	1

注：以各省八十年代出台的计划生育条例/暂行规定作为基础；

限的逐渐缩短；二孩生育年龄的逐渐降低；2) 双轨制省份中，表现为双轨要求中的其中一个的放宽，例如，河南省从间隔4年加上女方年龄满28周岁调整为间隔4年并且女方满26周岁；3) 扩大了不受间隔要求的人群覆盖面；4) 某些省份摒弃原先的双轨制要求转向单轨。虽然也有少数省份从单轨转向双轨，但都伴随着二孩生育年龄的降低。生育间隔的要求逐步放宽，体现了政策制定的人性化与对实际生育需求的回应。

四、生育间隔政策的逐步取消

(一) 对生育间隔规定的批评

与一孩政策所引起的广泛争议与讨论一样，生育间隔政策的必要性也时常被质疑，一种观点认为设定生育间隔要求侵犯了个体生育决策的自主权，不利于生育权的保护，一种观点认为生育间隔规定为人为性别选择性流产提供了借口。有学者认为“生育间隔在某些地区演变为性别选择性引产的‘道具’，对于经鉴定胎儿性别不符合期望后，便以不够生育间隔为由进行引流产，因此加剧了出生性别比的升高，不利于出生性别比的治理”，“生育间隔原本作为一种控制人口的手段，虽然对控制人口数量起到了一定作用，但忽略了生育二孩妇女的个体特殊性。执行多年的标准化的生育间隔规定已反映出诸多与计划生育工作、群众生育行为的不适应性”（陈友华，2009）。同时，由于生育二胎的具体办法由国家授权省、自治区、直辖市和较大的市的人民代表大会及其常务委员会制定，导致不仅可生育二胎的群体存在较大的地方差异，二胎间隔要求的差异也甚为显著。

(二) 生育间隔规定取消的进程

自2002年开始，陆续有省份取消生育间隔要求，吉林省最早于2002年即取消了生育间隔规定，

表5 2002至今各年累计取消生育间隔的省份统计

年份	数量	省(市区)名称
2002	1	吉林
2003	2	吉林 海南
2004	3	吉林 海南 上海
2005	3	吉林 海南 上海
2006	5	吉林 海南 上海 甘肃 新疆
2007	7	吉林 海南 上海 甘肃 新疆 浙江 湖南
2008	8	吉林 海南 上海 甘肃 新疆 浙江 湖南 内蒙古
2009	14	吉林 海南 上海 甘肃 新疆 浙江 湖南 内蒙古 湖北 广东 山西 陕西 江西 贵州
2010	14	吉林 海南 上海 甘肃 新疆 浙江 湖南 内蒙古 湖北 广东 山西 陕西 江西 贵州
2011	15	吉林 海南 上海 甘肃 新疆 浙江 湖南 内蒙古 湖北 广东 山西 陕西 江西 贵州 安徽
2012	17	吉林 海南 上海 甘肃 新疆 浙江 湖南 内蒙古 湖北 广东 山西 陕西 江西 贵州 安徽 福建 广西
2013	18	吉林 海南 上海 甘肃 新疆 浙江 湖南 内蒙古 湖北 广东 山西 陕西 江西 贵州 安徽 福建 广西 山东
2014	23	吉林 海南 上海 甘肃 新疆 浙江 湖南 内蒙古 湖北 广东 山西 陕西 江西 贵州 安徽 福建 广西 山东 辽宁 黑龙江 河南 青海 宁夏
2016	30	吉林 海南 上海 甘肃 新疆 浙江 湖南 内蒙古 湖北 广东 山西 陕西 江西 贵州 安徽 福建 广西 山东 辽宁 黑龙江 河南 青海 宁夏、北京、天津、四川、重庆、云南、河北、江苏

注：本表以各省(市区)人口与计划生育条例的规定为依据，年份以相关条例的正式实施时间为准。

部分省(市)删除了再生育年龄、生育间隔的实质要求和公示等方面的程序要求。2016年,江苏省删除了旧条例中再生育需要在女方24岁以后的要求。四川省删除“除女方年龄在30周岁以上者外,应当有4年的间隔时间”的要求。截至2016年,全国31个省市区中30个已取消生育间隔,目前仍西藏尚未对1992年的计划生育暂行规定进行修订,其中还保留着对生育间隔的相关要求。

五、结语

作为国家对社会问题进行调节的一种方式,无论在哪个时期,生育政策都是针对当时的人口形势及人口与社会经济发展之间关系认识的反映,经济社会文化等现实生活处于不断的发展变化之中,生育政策也必须随之进行相应的调整。

上世纪七十年代及之后出台的生育间隔规定是我国针对“早密多”生育模式的一种政策调控,并在我国人口转变过程中发挥了不可忽视的作用,通过加大胎次间隔,降低生育密度,使得总和生育率的持续下降,生育政策和生育间隔政策影响较为突出。自八十年代以来,各省通过设立相关生育间隔的要求,并规定不满间隔生育二孩的法律后果,包括产假期间停发工资、奖金、缴纳计划生育费/社会抚养费,不享受住房分配待遇等,在社会资源集权制控制的大背景下,大多数育龄群众的二孩生育行为被迫服从政策的相关强制性要求,以避免被征收社会抚养费、遭受住房、工资等方面的较大损失。同时,地方在分配当年的计划生育指标时也对生育间隔要求的执行得到了强化,使得生育间隔要求在基层的贯彻比较彻底普遍,平均二孩生育间隔上升迅速。

然而,新的社会经济背景和生育模式推动了生育间隔规定的普遍取消。在不分城乡普遍晚婚晚育的背景下,如果仍然普遍要求生育间隔,不利于母婴健康。生育间隔期的延长,意外怀孕的可能性增大,多次人流不利于保护妇女的身心健康。同时,以往各级政府投入大量人力、物力、财力控制生育间隔,但实际效果并不理想。更为严重的是,以间隔期不够作为理由进行非法的胎儿性别鉴定及性别选择性流产,对育龄妇女的身心健康和出生人口性别比造成极为不利的影响。另外,各省之间关于间隔要求、违反间隔生育的处罚措施及取消时间差别迥异,使得同样的二孩生育行为在不同地域、不同时期受到差别对待,是否受生育间隔约束既有地区的“时间差”,又有间隔要求的“长短不一”,还有豁免人群的群体差异,导致公民无法平等享有生育权。

生育间隔政策根据人口、经济社会发展的形式进行动态调整,是人口发展规律的要求,在推行多年的计划生育后,大多数地方生育率已经降到更替水平以下,生育间隔对未来人口总量的影响有限,各省均不认为取消生育间隔会对本省人口总量造成较大的冲击。随着经济社会发展,育龄群众对自我的生育计划和生育进度有了更自主和更策略性的把握,生育间隔政策作用的空间急剧锐减。各省逐渐且多次放宽对生育间隔的要求乃至最终废止生育间隔相关规定,既是充分尊重群众自主生育,也是城乡普遍的、且日益加剧的晚婚晚育这一客观现实的必然要求,也显示了我国生育政策逐渐迈向成熟的历史进程。

附表1 生育间隔要求仅调整过一次的省份及相关间隔要求

省份	年份	修订内容
上海	1990	允许生育第二个孩子的夫妻,除本条例第十二条第(一)、第(四)项规定 ¹ 外,其生育间隔时间均应当在四年以上,否则按无计划生育处理。
	2004	公民可以根据人口出生预报信息,结合家庭实际,选择生育时间和生育间隔。
吉林	1987	凡孩子已满三周岁,符合下列条件之一者,允许申请再生育一个孩子
	2002	取消生育间隔要求
海南	1989	凡允许生育二胎或第三胎的,间隔必须在四年以上。
	2003	符合本条例规定生育的,夫妻双方可以自主安排生育时间。
新疆	1988	凡生育两个以上孩子的夫妻,生育间隔不得少于三年。
	2006	生育两个以上子女的,提倡间隔生育。

附表2 生育间隔要求调整过两次的省份及相关间隔要求

省份	年份	修订内容
北京	1991	依照本条例规定允许生育第二个子女的,生育间隔不得少于四年,女方年龄不得低于二十八周岁
	2003	依照本条例规定允许生育第二个子女的,生育间隔不少于四年,或者女方年龄不低于二十八周岁。
	2016	取消生育间隔要求
山西	1982	安排二胎生育,要与第一个孩子间隔四周年以上。
	1999	符合本条例第十五条至第十八条规定的情况生育的,女方必须满28周岁。
	2009	取消生育间隔要求
江苏	1990	女方达晚育年龄三年后
	2002	符合本条例规定可以再生育一个孩子的夫妻,在女方达到二十四周岁后可以向女方户籍所在地的乡(镇)人民政府或者城市街道办事处提出生育申请
	2016	生育两个以内子女的,由夫妻自主安排生育
安徽	1988	凡符合本条例规定,可以再生育一个孩子的,须在前一个孩子满三周岁后
	2002	要求再生育子女的夫妻,须在前一个子女满3周岁或者女方满26周岁后
	2011	取消生育间隔要求
山东	1988	女方须年满三十周岁以上,经县级计划生育部门批准,在生育计划指标内安排生育。
	1996	申请再生育,女方系再育的须年满三十周岁,女方系初育的须年满二十五周岁。
	2013	取消生育间隔要求
河南	1990	符合规定生育第二个子女的,女方年龄应在28周岁以上,并有四年以上间隔时间。
	2002	符合规定生育第二个子女的,女方应有四年以上生育间隔时间,但二十八周岁以上者除外。
	2014	取消生育间隔要求

¹ 指《上海市计划生育条例》(1990)第十二条 符合下列条件之一的夫妻,可以按计划生育第二个孩子:

(一)第一个孩子为非遗传性残疾,不能成长为正常劳动力的; ……

(四)从外地迁入本市的少数民族公民,迁入前取得当地县以上计划生育管理部门允许生育第二个孩子的证明,并已怀孕的;

湖南	1989	符合本条例规定生育第二个孩子的,生育间隔必须在4年以上,生育妇女的年龄必须在28周岁以上。
	1999	符合本条例规定生育第二个孩子的,生育妇女的年龄必须在二十五周岁以上,生育间隔必须在四年以上。但晚育的,生育间隔可以缩短为二年;生育妇女的年龄超过二十八周岁的,不受生育间隔的限制。
	2007	取消生育间隔要求
广西	1989	凡准予生育第二个孩子的,生育间隔时间不得少于4周年。
	2002	符合本条例规定要求生育第二个子女的,生育间隔时间应当满4周年,但女方年龄满28周岁以上的,不受生育间隔时间限制。
	2012	取消生育间隔要求
四川	1987	生育第二个孩子一般应有四年的间隔时间。
	2002	符合本条例第十四条规定申请再生育子女的,除女方年龄在30周岁以上者外,应当有4年的间隔时间。
	2016	取消生育间隔要求
贵州	1988	生育间隔四年以上,方可安排生育。
	1998	生育间隔必须4年以上;女方30周岁以上生育第一个子女的,不受间隔限制。
	2009	取消生育间隔要求
陕西	1986	生育间隔应当在四年以上。
	2002	凡符合规定可以生育第二个子女的,生育间隔时间不得少于四年。但女方年满二十八周岁以上的除外。
	2009	取消生育间隔要求
青海	1982	国家职工和城镇居民中要求生二胎的夫妇,具备下列情况之一者,经县以上计划生育部门批准,可以间隔四年以上有计划地安排生育:
	2002	第十五条 符合本条例第十三条第(二)、(四)、(五)、(六)、(七)项 ² 和第十四条第一款、第二款规定 ³ 可以生育第二个子女的,生育间隔时间应当在四周年以上。 符合第十三条第(一)、(三)项 ⁴ 规定的26周岁以上的已婚妇女和符合第十四条第三款规定 ⁵ 的已婚妇女,不受生育间隔时间规定的限制
	2014	本省行政区域内按政策可以生育两个孩子的家庭,取消生育第二个孩子四年间隔的时间限制 ⁶ 。
河北	1989	符合第十四条规定的,生育妇女的年龄必须在28周岁以上,生育间隔必须在4年以上;年龄在30周岁以上的,可缩短生育间隔。
	2003	符合第十九条规定的,妇女再生育时的年龄应当在二十六周岁以上,生育间隔应当在四年以上;年龄在二十八周岁以上的,可以缩短生育间隔。再婚夫妻一方无子女,另一方有两个以下子女的除外。
	2016	取消生育间隔要求
重庆	1998	申请再生育一个子女的夫妻,一般应间隔四周年。
	2002	申请再生育的夫妻,女方不满二十八周岁的,申请生育时间应当间隔三周年以上。
	2016	取消生育间隔要求

² 《青海人口与计划生育条例》(2002)第十三条 城镇居民符合下列条件之一的,由夫妻双方共同申请,经双方所在单位或者街道办事处审核后,报县级人民政府计划生育行政部门批准。可以安排生育第二个子女:

中国生育间隔政策的历史变动分析

内蒙古	1990	经批准可以生育第二个子女的汉族公民，生育间隔期不得少于四年。 少数民族公民生育间隔期不得少于三年。
	2002	依照本条例规定生育第二个子女的汉族公民，生育间隔期应不少于四年； 少数民族公民生育间隔期应当不少于三年。 女方年满二十四周岁以上初育者，生育第二个以上子女的生育间隔期应当不少于二年。
	2008	取消生育间隔要求
云南	1991	生育间隔必须在四年以上。
	2002	符合再生育规定的，生育间隔时间应当在四周年以上。 符合本条例第二十条规定 ⁷ ，需要缩短生育间隔时间的，经县级计划生育行政部门批准，生育间隔时间可以缩短至三周年。
	2016	取消生育间隔要求
天津	1989	经批准生育第二个子女，必须与生育第一个子女间隔四年以上
	2002	4 年间隔，满 28 周岁除外
	2016	对生育两个以内子女的，不实行审批，由家庭自主安排生育。

附表 3 生育间隔要求调整过三次及以上的省份及相关间隔要求

宁夏	1982	凡规定可以生两个或三个孩子的，生育间隔期为四年。
	1986	除符合本规定第三条第二款第 3 项 ⁸ 、第四条第四款 ⁹ 者外，按规定允许生两个或三个孩子的，生育间隔期为四年。
	1990	凡符合本条例规定，准予生育第二个、第三个子女的，生育间隔期必须在四年以上。
	2002	符合本条例规定，准予生育第二个、第三个子女的，生育间隔期不得少于四年；但有本条例第十四条（二）项的 ¹⁰ 情况除外。
	2014	取消生育间隔要求

（二）再婚夫妻一方生育或者收养过一个子女，另一方未生育过的；

（四）夫妻双方为独生子女的；

（五）夫妻双方或者一方为少数民族的；

（六）夫妻双方或者一方为华侨或者归侨的；

（七）夫妻一方为二等甲级以上伤残军人或者因公（工）致残完全丧失劳动能力的。

³ 《青海人口与计划生育条例》（2002）第十四条 第一款 农村一对夫妻生育过一个子女，确有实际困难要求生育第二个子女的，可以根据当地人口密度、自然资源、经济条件，有计划地安排生育。

第二款 农村少数民族一对夫妻可以生育二个子女。

⁴ 《青海人口与计划生育条例》（2002）第十三条 城镇居民符合下列条件之一的，由夫妻双方共同申请，经双方所在单位或者街道办事处审核后，报县级人民政府计划生育行政部门批准。可以安排生育第二个子女：

（一）第一个子女死亡或者经指定医疗机构鉴定患非遗传性残疾不能成长为正常劳动力的；

（三）婚后经县级以上医疗机构鉴定为不孕症，依法收养一个子女后又怀孕的；

⁵ 《青海人口与计划生育条例》（2002）第十四条 第三款 牧区少数民族牧民一对夫妻可以生育三个子女。

⁶ 《青海省人民代表常务委员会关于调整完善生育政策的决议》，（2014 年 3 月 26 日青海省第十二届人民代表大会常务委员会第九次会议通过）

⁷ 《云南省人口与计划生育条例》（2002）第二十条 少数民族农业人口在执行本条例第十九条规定的基础上，有下列情形之一的，夫妻双方可以提出申请，经县级计划生育行政部门批准，可以再生育一个子女：

（一）夫妻双方都是居住在边境村民委员会辖区内的少数民族；

（二）夫妻双方或者一方是独龙族、德昂族、基诺族、阿昌族、怒族、普米族、布朗族的。

甘肃	1989	凡符合本条例规定,准予生育第二个子女的,生育间隔期必须在五年以上。
	1997	凡符合本条例规定,准予生育第二个子女的,生育间隔期必须在四年以上。
	2002	凡审核批准再生育子女的,除本条例第十八条第(三)项规定 ¹ 或者女方二十八周岁以上的之外,生育间隔期限应当在四年以上。
	2006	取消生育间隔要求
江西	1990	第七条 本条除第七项 ¹² 外,再生育一胎的间隔期不得少于五周年。由于年龄或其他特殊原因需要缩短间隔期的,须由双方申请,经所在地县级计划生育委员会批准后,方可适当缩短。
	1995	第八条 本条第一款除第(二)项 ¹³ 、第(七)项 ¹⁴ 规定外,再生育一胎的间隔期不得少于5周年。由于年龄或者其他特殊原因需要缩短间隔期的,由夫妻双方申请,经其所在地的县级人民政府计划生育行政部门批准,方可适当缩短。
	2002	前款除第二项、第七项规定 ¹⁵ 外,再生育一胎妇女的年龄不得低于25周岁;再生育一胎的间隔期不得少于4周年。生育妇女的年龄超过28周岁的,再生育一胎的间隔期可缩短至2周年。
	2009	取消生育间隔要求
福建	1988	生育间隔必须在四周年以上。
	2000	第十条 经批准再生育的,生育间隔期在四周年以上。但有下列情形之一的,不受生育间隔期的限制: (一)符合第六条第一款第(三)项 ¹⁶ 、第二款规定 ¹⁷ ; (二)符合第八条第一款第(一)、(三)项规定 ¹⁸ ; (三)符合第九条第一款第(三)项规定 ¹⁹ ; (四)女方年龄在三十周岁以上。
	2002	经批准再生育的,生育间隔期为四年以上,并且女方在二十五周岁以上。但有下列情形之一的,不受生育间隔期的限制: (一)符合第九条第一款第(三)项、第二款规定 ²⁰ ; (二)符合第十一条第一款第(一)项、第(三)项规定 ²¹ ; (三)符合第十二条第二款第(三)项规定 ²² ; (四)女方在三十周岁以上。
	2012	取消生育间隔要求
湖北	1987	生育间隔期必须在五年以上
	1997	生育间隔期必须在四年以上
	2002	经批准生育第二个子女或者再生育一个子女的,生育间隔期必须在四年以上;女方年龄超过二十八周岁的,不受生育间隔期规定限制。
	2009	取消生育间隔要求
浙江	1982	生育间隔至少四年
	1985	生育间隔期除符合第九条第二、三款规定条件之一者 ²³ 外,均应在四年以上。
	2002	符合本条例第十九条第一款规定条件的夫妻再生育一个子女的,生育间隔期必须在四年以上。但有下列情形之一的,不受生育间隔期限制: (一)女方在二十八周岁以上的; (二)符合本条例第十九条第一款第十项规定的 ²⁴ 。
	2007	取消生育间隔要求

⁸ 第一个孩子经市、县非遗传性残疾儿童鉴定组鉴定患非遗传性残疾,不能成长为正常劳动力的;

⁹ 农民已有两个孩子都有非遗传性残疾,经市、县非遗传性残疾儿童鉴定组鉴定,不能成为正常劳动力的,允许再生一个。

¹⁰ (二)患有不孕症依法收养一个子女后怀孕的;

省份	年份	修订内容
辽宁	1988	按照规定的生育间隔，可再生育一个孩子。
	1997	符合下列情况之一的夫妻，且女方达到再生育年龄，经申请，由县（含县级市、区，下同）计划生育行政管理部门批准后，可再生育一个孩子 ²⁵ ： （一）只有一个孩子、经市病残儿鉴定小组确诊为非遗传性残疾，不能成长为正常劳动力的。 （二）双方均为独生子女，并且只有一个孩子的。 （三）再婚前一方只生育一个孩子，另一方未生（养）育的。 （四）再婚夫妻一方计划内生育两个孩子，另一方未生育且年龄在30周岁以上的。 （五）双方均为农民，其中一方是独生子女，并且只有一个孩子的。 （六）双方均为少数民族，女方是农民，并且只有一个孩子的。

¹¹ 夫妻一方患不孕不育症，依法收养一个子女后又妊娠的；

¹² （七）归侨、侨眷或在本省定居的台湾同胞、港澳同胞，其子女均在国外或台湾、港澳定居的。

¹³ 指独生子女死亡的情形；

¹⁴ （七）归侨、侨眷或者在本省定居的台湾同胞、港澳同胞，其子女均在国外或者台湾、港澳定居的；

¹⁵ 归侨、侨眷或者在本省定居的香港特别行政区、澳门特别行政区居民、台湾同胞，其子女均在国外或者香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾定居的。

¹⁶ （三）患不孕症，合法收养一个孩子后怀孕；

¹⁷ 再婚夫妻一方未生育（没有孩子），一方再婚前生育一个孩子的；或者一方为丧偶后再婚，再婚前双方符合本条例规定合计生育两个孩子的，经批准可以再生育一个孩子。

¹⁸ 夫妻双方均为归国华侨，（一）回国定居入境时已怀孕；（三）所生孩子在国外定居、国内无孩子。

¹⁹ 第九条 少数民族（除壮族外）一对夫妻，双方均为农村人口或者在少数民族乡、村的机关、企事业单位工作人员、城镇居民，可以生育两个孩子，符合下列情形之一的，经批准可以再生育一个孩子：

（三）再婚夫妻再婚前双方符合本条例规定合计生育两个孩子。

²⁰ 第九条 一对夫妻已有一个子女，符合下列情形之一的，经批准可以再生育一个子女：

（三）患不孕症，合法收养一个子女后怀孕；

（四）子女为残疾儿，不能成长为正常劳动力，但医学上认为夫妻可以再生育；

（五）夫妻一方因公致残，评为二等甲级以上残废；

（六）夫妻双方从香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾地区回大陆定居，时间不满六年。

再婚夫妻一方没有子女，一方再婚前已有一个子女的；或者一方丧偶后再婚，再婚前双方符合本条例规定合计有两个子女的，经批准可以再生育一个子女。

²¹ 第十一条 夫妻双方均为归国华侨，符合下列情形之一的，经批准可以再生育一个子女：

（一）回国定居入境时已怀孕；

（三）所生子女在国外定居，国内无子女。

²² 第十二条 第二款 符合下列情形之一的，经批准可以再生育一个子女：

（三）再婚夫妻再婚前双方符合本条例规定合计有两个子女

²³ 指《浙江省计划生育条例》（1985）版第九条中规定的2、第一个子女为非遗传性残疾，不能成长为正常劳动力的；3、婚后五年不孕，收养一个孩子后怀孕的情形；

²⁴ 指已生育一个子女，经设区的市以上病残儿童鉴定机构确诊为非遗传性残疾，不能成长为正常劳动力的；

		<p>(七) 女方是农民, 并且只有一个女孩的。</p> <p>(八) 双方均为农民, 其中一方是人口稀少的少数民族, 并且只有一个孩子的。</p> <p>(九) 同胞兄弟两人以上均为农民, 只一人有生育能力, 并且只有一个孩子的。</p> <p>(十) 农民中的有女无儿户, 其中招婿的一女, 只有一个孩子的。</p> <p>(十一) 双方均为农民, 其中一方残废, 相当于残废军人二等甲级以上标准, 并且只有一个孩子的。</p> <p>(十二) 双方均为海岛常住居民, 并且只有一个孩子的。</p> <p>(十三) 经省计划生育行政管理部门批准的其他特殊情况。</p> <p>凡符合《条例》第八条第一款 1-2、5-12 项规定照顾生育第二个孩子的, 批准生育手续时女方年龄不得少于 28 周岁。计算方法: 批准生育手续年份减女方出生年份等 28 周岁。女方年龄计算精确到年²⁵。</p>
	2003	只有一个子女, 且女方年龄已满 26 周岁, 并符合下列条件之一的夫妻, 经县计划生育行政部门批准, 可以生育第二个子女:
	2014	取消生育间隔要求
广东	1980	按人口计划安排生育二胎, 间隔期必须在四周年以上。
	1986	凡生育第二个子女的, 间隔期必须在四周年以上, 具体期限由县(市)、市辖区人民政府规定。
	1992	凡符合生育第二个子女规定的, 间隔期应在四周年以上。
	1998	符合生育第二个子女规定的, 间隔期应当在四周年以上。 原患不孕症依法收养一个子女后又怀孕的, 不受间隔期规定限制。
	2002	符合生育第二个子女规定的, 间隔期间应当在四周年以上。但有下列情形之一的, 不受间隔期规定限制: (一) 二十八周岁以上的已婚育龄妇女; (二) 经病残儿医学鉴定并经批准再生育的; (三) 原患不孕症依法收养一个子女后又怀孕的。
	2009	取消生育间隔要求
黑龙江	1990	凡符合再生育条件, 生育间隔不少于四年 ¹ 。
	1994	<p>第七条 依法结婚的夫妻, 女方年满二十八周岁, 已生育一个子女并年满四周岁, 符合下列条件之一¹, 经本人申请, 县级以上计划生育行政部门批准, 可再生育一个子女。</p> <p>第十条 无计划外生育的再婚夫妻, 符合下列条件之一, 经本人申请, 县级以上计划生育行政部门批准, 可再生育一个子女:</p> <p>(一) 一方未生育子女, 另一方原有一个子女并年满四周岁的;</p> <p>(二) 一方年满二十八周岁未生育子女, 另一方丧偶有两个子女的。</p> <p>第十一条 夫妻双方均为鄂伦春、鄂温克、赫哲、达翰尔、柯尔克孜族, 按照间隔四年的规定生育两个子女。</p>
	1999	第十条 依法结婚的夫妻, 已生育 1 个子女, 符合下列条件之一 ¹ , 经本人申请, 县级以上计划生育行政部门批准, 可以生育第二个子女, 但生育间隔不少于 4 年:

²⁵ 《辽宁省计划生育条例》(1997年)

²⁶ 《关于印发〈辽宁省计划生育条例〉应用中有关问题的解释的通知》, 辽计生委字[1997]13号

	<p>第十三条 无计划外生育的再婚夫妻，一方未生育子女，另一方不超过2个子女，经本人申请，县级以上计划生育行政部门批准，可以再生育1个子女，但生育间隔不少于4年。</p> <p>再婚夫妻，指未按本省再婚生育规定照顾生育过子女的。</p> <p>第十四条 夫妻双方均为鄂伦春、鄂温克、赫哲、达斡尔、柯尔克孜族，按间隔4年的规定生育2个子女。</p> <p>第十五条 晚婚晚育的夫妻，符合照顾生育条件再生育的，不受生育间隔的限制。</p>
2002	<p>第十三条 依法结婚的夫妻，已生育一个子女，符合下列条件之一'的，可以再生育一胎子女，但生育间隔不得少于四年：</p> <p>符合前款第（四）项规定'要求再生育的，不受生育间隔的限制。</p> <p>第十四条 少数民族也应当实行计划生育。夫妻双方均为全国一千万以下人口的少数民族，以及夫妻一方为鄂伦春、鄂温克、赫哲、达斡尔、柯尔克孜族的，依法生育一个子女后，可以再生育一胎子女，但生育间隔不得少于四年。</p> <p>第十六条 再婚夫妻，一方未生育子女，另一方生育一个子女或者依法生育二个子女的，可以再生育一胎子女，但生育间隔不得少于四年。再婚夫妻的一方因再婚再生育过子女的，不得再生育。</p> <p>第十七条 晚育的夫妻符合本条例规定要求再生育的，不受生育间隔的限制。</p>

注：以生育间隔要求发生实质性调整作为一次修订。

[参 考 文 献]

- [1] 顾宝昌. 论生育和生育转变:数量、时间和性别[J]. 人口研究, 1992(6).
- [2] 郭志刚,李建利. 农村二孩生育间隔的分层模型研究[J].人口研究, 2006(4).
- [3] 彭珮云. 中国计划生育全书[M]. 中国人口出版社, 1997:515.
- [4] 李德全. 节育是一件艰巨复杂的工作——在政协第二届全国委员会第三次全体会议上的发言[N]. 《人民日报》,1957-3-8.
- [5] 陈长蘅. 谈谈过渡时期的中国人口问题[N]. 文汇报,1957-5-4.
- [6] 陈达. 节育、晚婚和中国的人口问题[J]. 新建设, 1957(5).
- [7] 上海地方志办公室网站, <http://www.shtong.gov.cn/node2/node2247/node4564/node79127/node79133/userobject1ai103305.html>
- [8] 江苏省计划生育志, <http://www.jssdfz.gov.cn/book/jhsyz/FL/FL1.HTM>
- [9] 广西通志-计划生育志[M]. 广西人民出版社, 2010:54.
- [10] 梁中堂. 中国计划生育政策史论[M]. 中国发展出版社, 2014:232.
- [11] 安徽省志-人口志, 安徽人民出版社, 1995:264.
- [12] 农村部分计划育家庭奖励扶助对象确认条件的政策性解释 <http://www.dongping.gov.cn/0121/contents/2801/68251.html>
- [13] 湖南省人口志. <http://218.76.24.115/BookRead.aspx?BookID=201604080044&bookType=Digital&ContentID=17350&Directory=1&keyword=%E7%94%9F%E8%82%B2%E9%97%B4%E9%9A%94>
- [14] 查瑞传,胡伟略,翟振武. 人口学百年[M]. 北京出版社, 1999:157.
- [15] 杨子慧. 计划生育在中国[M]. 辽宁人民出版社, 1987:55-56.
- [16] 彭珮云. 中国计划生育全书[M]. 中国人口出版社, 1997:11.
- [17] 中共中央文件:《中共中央转发<上海市关于开展计划生育和提倡晚婚工作的情况报告>及河北省<关于召开全省计划生育工作会议的情况报告>的通知》,中发[1974]B2号(1974年12月31日)。

- [18] 《国务院计划生育领导小组关于国务院计划生育领导小组第一次会议的报告》,1978年9月19日
- [19] 彭珮云. 中国计划生育全书 [M] 中国人口出版社, 1997:482.
- [20] 杨发祥. 当代中国计划生育史研究 [D] 浙江大学, 2004:160.
- [21] 张玉芹. 计划生育法制 [M] 中国人口出版社, 1998:37
- [22] 徐才万等. 计划生育管理问答 [M] 中国人口出版社, 1999.:29-30.
- [23] 梅娣施. 稳定政策落实条例——梅县市石扇区贯彻《广东省计划生育条例》的情况调查 [J] 南方人口, 1987(2).
- [24] 黄茂臣. 统一思想 稳定政策 抓紧工作——推动计划生育工作的深入发展——在吉林省计划生育工作会议上的讲话 [J] 人口学刊, 1988(6).
- [25] 徐月芳. 调整嘉兴市农村女孩户二胎生育间隔的思考 [J] 人口与社会, 1997(3).
- [26] 《湖南省人口与计划生育条例》应用解释 <http://www.xtol.cn/2014/0513/1047693.shtml>
- [27] 阿克塞哈萨克族自治县实施《甘肃省计划生育条例》的变通规定 http://www.seac.gov.cn/art/2011/1/10/art_63_104782.html
- [28] 山东省情资料网人口库 <http://lib.sdsqw.cn/bin/mse.exe?seachword=%u751F%u80B2%u95F4%u9694&K=a&A=76&rec=674&list=&page=&run=13>
- [29] 浙江省人口志 <http://www.zjdfz.cn/iptai.web/BookRead.aspx?BookID=201212082652&bookType=Digital&ContentID=100857&Directory=1&keyword=%e7%94%9f%e8%82%b2%e9%97%b4%e9%9a%94>
- [30] 湛中乐, 苏宇. 计划生育制度变革与法治化 [J] 清华法学, 2010(2).
- [31] 《湖南省农村部分计划生育家庭奖励扶助对象确认条件的政策性解释》的补充规定, 湘人口发 [2006]13号
- [32] 由于部分省份的计划生育志难以获得, 导致难以获取到全部省份的相关对于 1980 年前的相关生育间隔规定, 因此只能以 1980 年之后的相关计划生育条例中的生育间隔规定作为起点。
- [33] 《国家计划生育委员会关于对地方计划生育立法的指导意见》(国计生委 [1998]104号), 1998年11月26日.
- [34] 四川:省人大常委会制定《关于汶川特大地震中有成员伤亡家庭再生育的决定》[J] 吉林人大, 2008(8).
- [35] 陈友华. 二孩政策地区经验的普适性及其相关问题——兼对“21世纪中国生育政策研究”的评价 [J] 人口与发展, 2009(1).
- [36] 王军. 我国生育政策对二孩生育间隔影响的分层模型研究[J]. 南方人口, 2013 (4).
- [37] 杨群生. 关于我国计划生育政策形成和发展阶段分期问题的探讨[J]. 南方人口, 1987(4).

Historical Analysis of Birth Spacing Policy in China

ZHANG Cui-ling^{1, 2}, LIU Hong-yan¹

(1. China Population and Development Research Center, Beijing 100081;

2. Northeast Asian Studies College, Jilin University, Changchun 130012)

Abstract: This paper has a historic review of the birth spacing policies among 31 provincial units to provide a general background to understand the change of birth policies in China. Birth spacing policies experienced a changing process of the initiation at the end of 1950s, the formal adoption in some provinces in the 1970s and 1980s, national adoption in 1990s and the termination since 2002. The alternation of birth spacing policies reflects the Chinese governments' comprehensive understanding of the fertility pattern and the fertility control approach of birth spacing in new period. The change reflects the increasing respect and gradual improvements in the protection of reproductive rights.

Key words: Birth spacing, Policy, Historical analysis