

中国的人口与计划生育政策：执行与效果

蔡昉 汪正鸣 王美艳

工作论文系列十四
Working Paper Series No. 14

2001年11月

中国的人口与计划生育政策：执行与效果

蔡昉 汪正鸣 王美艳

人口多、底子薄是中国的基本国情。为了解决庞大的人口规模与相对匮乏的资源和较低的经济水平之间的矛盾，尽快缩小与发达国家之间的差距，中国政府制定了以“控制人口数量、提高人口素质”为主要内容的人口与计划生育政策，并最终使其成为一项基本国策。经过 30 年的努力，这一政策的实施取得了巨大的成效。目前，这一政策正在从传统的行政干预型向利益导向型转变。

一、人口政策的形成过程与基本内容

一项卓有成效的公共政策往往是在不断完善、调整的过程中形成的，人口与计划生育政策也不例外。20 世纪 50 年代到 60 年代初，中国政府及其高层领导对人口问题虽然有所认识，也有节制生育的思想，但并没有具体的行动与措施，更没有形成行之有效的公共政策。因此，这一时期的人口增长基本上处于自然状态。

在“大跃进”失败和三年自然灾害的严重影响下，中国领导层面对迅猛增加的人口和受挫的经济发展，开始认真考虑计划生育的必要性。1962 年 12 月 18 日，中共中央、国务院发出了《关于认真提倡计划生育的指示》，其中提出：“在城市和人口稠密的农村提倡计划生育，适当控制人口自然增长，使生育问题由毫无计划的状态逐渐走向有计划的状态”。并指出，实行这一政策有利于保护母亲和儿童的健康，有利于教养后代，有利于男女职工在生产、工作、学习中充分发挥自己的力量，也有利于中国民族的健康和繁荣¹。这是中国共产党和中国政府对人口问题在认识上的一次重大转变，这一文件不仅揭示了控制人口数量和提高人口质量的重要性，而且有一些具体的规定和措施。正是从这一文件发出之后，计划生育工作开始首先在城市，然后在农村逐步展开。

《关于认真提倡计划生育的指示》发出后，在 20 世纪 60 年代中后期，控制人口过快增长的工作有了一些实际进展，尤其在城市地区效果更为明显。但是随后而来的“文化大革命”使初见成效的计划生育工作受到极大的影响，人口增长又一次面临失控。面对这种状况，中共中央再次强调了实施计划生育的决心，并于 1970 年开始，将人口计划正式列入国民经济发展规划。1971 年，国务院在对一份报告的批示中强调指出：“除人口稀少的少数民族地区和其他地区外，都要加强对这项工作的领导，深入开展宣传教育，使晚婚和计划生育变为

¹ 《中共中央、国务院关于提倡计划生育的指示》，中发[1962]698 号，1962 年 12 月 18 日。

群众的自觉行为¹。”从此之后，真正意义上的计划生育开始在全国范围内开展起来，并且逐步形成了明确的政策要求。

1974年12月31日，中共中央在转发《上海市革命委员会关于上海开展计划生育和提倡晚婚工作的情况报告》和《中共河北省委员会、河北省革命委员会关于召开全省计划生育工作会议的情况报告》的通知中肯定了两地对生育“晚、稀、少”的政策要求²。1978年10月26日，中共中央转发了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》，并且肯定了其中提出的具体政策要求：“晚婚年龄，农村提倡女23周岁，男25周岁结婚，城市略高于农村。提倡一对夫妇生育子女数最好一个，最多两个。生育间隔3年以上³。”以此为标志，中国明确而全面的人口与计划生育政策初步形成。

1980年9月25日，中共中央发表了《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》，进一步明确强调一对夫妇只生育一个孩子⁴。经过若干年的计划生育实践，在总结经验和教训的基础上，1988年中共中央政治局常委会第18次会议在讨论同年3月国家计划生育委员会呈送的《计划生育工作汇报提纲》后，明确提出：“中国计划生育工作的现行政策是：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可以生育第二个孩子外，一对夫妇只生育一个孩子；农村某些群众确有特殊困难，包括独女户，要生育二胎的经过批准可以间隔几年以后生二胎；不论哪一种情况都不能生三胎。少数民族地区也要提倡计划生育，具体要求和做法由有关省、自治区根据当地实际情况制定⁵。”

1991年，中共中央、国务院发布了《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》，在进一步强调严格控制人口增长的同时，重申了既定的人口与计划生育政策，要求保持政策的稳定性和连续性⁶。之后，各省、自治区、直辖市都按照各地的实际情况，相继制定了各省、自治区、直辖市的计划生育条例，并且经各地人大常委会审议通过后，作为地方法规执行。到20世纪90年代初，全国范围内的计划生育政策完善工作告一段落。

经过30年的艰苦努力，中国人口过快增长的势头终于被成功遏止住。在社会经济发展和计划生育政策的双重作用下，中国实现了人口再生产类型的根本转变。2000年3月，中共中央、国务院发布《关于加强人口与计划生育工作稳

¹ 国务院转发卫生部军管会、商业部、燃化工业部《关于做好计划生育工作的报告》，国发[1971]51号，1971年7月8日。

² 《中共中央通知》，中发[1974]32号，1974年12月31日。

³ 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》，载彭珮云主编《中国计划生育全书》第14页，中国人口出版社，1997年版。

⁴ 载《中国计划生育全书》第16~17页。

⁵ 《中共中央政治局常委会第18次会议讨论国家计划生育委员会的汇报提纲》，载《中国计划生育全书》第476页。

⁶ 《中共中央、国务院关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》，中发[1991]9号，1991年5月12日。

定低生育水平的决定》。《决定》认为，虽然中国已经进入低生育水平阶段，但人口数量问题在今后相当长的一个时期内仍将是中国社会经济发展的首要制约因素，任何政策上的偏差和工作中的失误都可能造成严重的后果。因此，必须保持现行的人口与计划生育政策不变¹。

二、计划生育效果与人口转变

自 20 世纪 70 年代在全国普遍实施计划生育政策以来，中国的人口出生率和自然增长率迅速下降，总和生育率（妇女终身生育的孩子数）由 70 年代的 5.4 下降到目前的 1.8 左右。在计划生育政策和社会经济因素的共同作用下，从 20 世纪 70 年代初到 90 年代末，中国共计少出生人口 6.38 亿。根据有关部门的估算，其中因计划生育而少出生的人口为 3.38 亿，由此为全社会节省了数以万亿计的抚养费用²。

计划生育政策的成功实施，不仅为中国的发展创造了有利的人口环境，也为世界人口的发展做出了巨大的贡献。1950 年中国人口占世界人口的比重为 22%，由于中国严格地控制了人口增长，到 90 年代末这一比重已降至 21%；预计到 2050 年将进一步降至 15%。中国人口占发展中国家的人口比重，将由 1950 年的 32% 降至 2050 年的 17%。如果没有中国生育率的大幅度降低，发展中国家的生育率水平会比现在高得多。

计划生育政策的成功实施，大大缩短了中国人口转变的进程。人口转变过程通常经历一些共同的阶段，人口学家由此总结出人口转变规律。所谓人口转变，是指从生育率和死亡率都相当高的状况，转变到两者都很低的过程。通常，这个过程要经历三个阶段。第一个阶段的特征是高出生率、高死亡率，从而导致低自然增长率；第二个阶段以高出生率、低死亡率为特征，导致高自然增长率；第三个阶段的特点则是低出生率、低死亡率，导致低自然增长率。

中华人民共和国成立初期，中国人口死亡率较高，1950 年高达 18‰；出生率更高，为 37‰；因而人口自然增长率也处于较高水平，达到 19‰。此后，除了 50 年代末 60 年代初因自然灾害和政策失误导致出生率下降、死亡率上升，从而自然增长率很低甚至为负数之外，死亡率持续降低，而出生率则相对稳定。如果按照自然趋势发展的话，中国可能会像许多发展中国家一样，持续处于人口转变的第二个阶段，即形成高出生率、低死亡率、高自然增长率的人口增长格局。正是由于实行了较为严格的计划生育政策，使得中国的人口转变较快地跳过了这个阶段，从而比之同等收入水平的发展中国家，较早完成了从出生率和死亡率都相当高到两者都较低的人口转变，用不到 30 年的时间走完了发达国

¹ 《中共中央、国务院关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》，中发[2000]8 号，2000 年 3 月 2 日。

² 杨魁孚、魏津生主编：《中国计划生育效益与投入》，人民出版社，2000 年版。

家经过上百年才完成的向现代人口增长模式的转变过程。从 20 世纪 70 年代开始，人口出生率、死亡率和自然增长率都不断下降。自 1998 年以来，人口自然增长率一直低于 10‰。这样的人口态势，大大缓解了人口与经济社会发展、资源环境的矛盾，减轻了就业压力，为经济增长营造了一个有利的人口环境。

在一定的经济发展阶段上，由于其他资源的有限性，人口数量与质量之间具有某种此长彼消的关系。即无论是家庭还是社会，在总资源有限的条件下，终究要在养活更多数量的孩子与对较少的孩子做出更多的人力资本投资之间进行选择。实行计划生育政策，对人口增长进行一定的控制，归根结底是以缓解资源压力、最大限度满足城乡人们就业要求，以及提高人民生活水平和提高人口素质为目的。政府给予人口控制和提高人口素质以同样的重视程度。在人口数量得到控制的前提下，人口质量不断提高。相对于中国目前的人均收入水平，其人文发展水平的许多方面，都高于同等收入水平的国家。在控制人口数量工作取得巨大成绩的同时，中国人口质量也有了令人瞩目的大幅度提高。一般认为，人口质量包括人口的文化素质与身体（健康）素质。根据 1964 年第二次全国人口普查资料，中国文盲人口占总人口的比重高达 33.58%，经过 20 多年的努力，到 1990 年第四次全国人口普查时，文盲人口占总人口的比重已降至 15.88%。2000 年第五次全国人口普查数据显示，中国文盲人口占总人口的比重又有了进一步的下降，为 6.72%。目前全国大部分地区已经普及了初等教育，大城市和部分经济较发达地区正在普及初级中等教育。2000 年小学学龄儿童入学率达 99.1%，小学毕业生升入中学的升学率达到 94.9%，基本实现了 1993 年中共中央、国务院发布的《中国教育改革与发展纲要》中确定的，到 20 世纪 90 年代末达到“基本普及九年制义务教育和基本扫除青壮年文盲”的目标。

另外，根据普查资料，与 10 年前相比，中国每 10 万人拥有的各种受教育程度人口数量大幅度增加：大专及以上受教育程度人口由 1990 年第四次人口普查时的 1422 人增加到 3611 人，增长 153.94%；高中（中专）受教育程度人口由 8039 人增加到 11146 人，增长 38.65%；初中受教育程度人口由 23344 人增加到 33961 人，增长 45.48%。由于人口文化素质的提高，相应地小学受教育程度人口由 1990 年的 37057 减少到 35701 人，增长率为-3.66%。上述事实充分反映出，中国人口的文化素质在计划生育和社会经济发展因素的双重作用下，有了长足的进步，这对于中国的现代化建设至关重要，因为在社会进步和经济发展进程中，人才的竞争是关键的因素。

与此同时，中国人口的健康素质也有了明显的提高。除建国初期的一段时期外，近 30 年来，中国人口死亡率一直呈缓慢下降的趋势。1990 年为 6.67‰，1999 年又进一步下降为 6.46‰，不仅比许多发展中国家，而且比美国、德国、英国、法国、意大利、加拿大等发达国家都要低得多。婴儿死亡率是另一个反映人口健康素质的重要指标。1995 年中国婴儿死亡率为 31.63‰，其中男性为 27.50‰，女性为 36.47‰；城镇为 17.04‰，其中男性为 16.36‰，女性为 17.82

‰；农村为 36.36‰¹。

根据有关的资料，中国目前每年大约有 20~30 万肉眼可见的先天性畸形儿出生，加上出生数月或数年才显现出来的先天残疾儿童，总数高达 80~120 万。每年新生儿因发生窒息而导致脑瘫、癫痫和智力低下者有 20~30 万。面对这种状况，1998 年 1 月，国务委员彭珮云在天津召开的加强计划生育技术服务，提高出生人口素质工作会议上指出：中国虽然在控制出生人口数量方面取得了卓越的成就，但是在提高出生人口素质方面还面临着许多的问题。在这一认识的基础上，国家提出了“全面落实计划生育国策”的新口号，即：使高发致残、致畸的出生缺陷发生率有较大幅度的下降，努力消除因围产因素、孕期及哺乳期妇女缺碘所导致的儿童智力损害，不断提高出生婴儿的身体素质。到 20 世纪 90 年代末，基本实现了人人享有初级卫生保健服务。孕产妇死亡率从 1990 年的 94.7/10 万下降到 1998 年的 56.2/10 万，住院分娩率 1999 年达到 66.8% 以上。1999 年，人口平均预期寿命提高到 71 岁，达到中等发达国家水平²。

上述趋势表明，在中国人口基数大的国情条件下，通过宣传、教育和各级政府、社区的行政措施，实行计划生育政策，不仅缩短了中国人口转变的第二个阶段，目前已经基本进入人口转变的第三个阶段，即以低出生率、低死亡率和低自然增长率为特征的阶段；而且对提高中国人口质量起到了极其积极的作用。根据多数专家的预测，假设今后总和生育率保持在 2.0 左右，预计中国将在 2040~2050 年实现人口零增长，最高人口规模在 15.5~16 亿之间。届时人口质量将有进一步的提高。

三、市场经济条件下的人口政策思路

人口转变通常是社会经济变化特别是人均收入水平提高的一个结果。同时，由于中国政府推行了比较严格的计划生育政策，所以人口转变也受到政策因素的显著影响。中国人口转变的这种特殊过程，表现在人口特征的三个方面。

第一，由于中国人口转变完成的时间很短，人口年龄结构发生了比较快的变化，即从相对年轻型的人口年龄结构，转变为相对老龄化的人口年龄结构。根据第一次（1953 年）、第二次（1964 年）、第三次（1982 年）和第四次（1990 年）全国人口普查，1995 年 1% 人口抽样调查，以及第五次（2000 年）全国人口普查，1953 年 65 岁及以上人口占总人口的比重为 4.41%，1964 年为 3.54%，1982 年为 4.91%，1990 年为 5.57%，1995 年达到 6.70%，2000 年为 6.96%。

按照联合国 1956 年的划分标准，在全部人口中 60 岁及以上人口占总人口比重超过 10%，65 岁及以上老年人口超过 7%，即被称为老龄化社会。因此，

¹ 黄荣清：《中国人口死亡问题研究》，载于学军、解振明主编：《中国人口发展评论：回顾与展望》，人民出版社，2000 年。

² 国务院新闻办公室：《中国 21 世纪人口与发展》，2000 年 12 月·北京。

中国已经成为老龄型人口的国家。预计到 2020 年中国人口中 65 岁及以上老年人口将超过 10%，2050 年老龄化水平将超过 20%。从国际比较来看，虽然中国人口的老龄化程度并不是最严重的，但其老龄化速度在发展中国家中却是最快的。考虑到中国目前和未来几十年的经济发展水平，老龄化所提出的挑战是十分严峻的，主要表现为对养老保障的需求迅速增加。

第二，由于目前人口老龄化程度还不是太深，人口年龄结构相对还比较年轻，表现出劳动力资源极为丰富的特点。根据 2000 年人口普查的结果，中国 16~64 岁人口总数达 88793 万，而且根据预测，在 21 世纪的前 10 年，中国的劳动年龄人口规模都将很大。这预示着，在未来的一段时期内，中国的少儿负担系数和老年负担系数将相对较小，正是发展经济的黄金时期。我们应该充分、不失时机地利用这个机会，在经济持续、快速增长的同时建立起有效的社会保障体系

第三，由于政府的生育控制目标与家庭特别是农村家庭生育意愿之间的差距，导致出现出生婴儿性别比（活产男女婴之比，以女婴为 100）过高的现象。在自然生育状态下，人口出生性别比大致为 105~107，即平均男婴出生数量比女婴大约多 5%~7%。但是，自实行计划生育政策后，中国的出生性别比异乎寻常地上升，1982 年人口普查时已经超过正常值，为 108.5；到 1990 年人口普查时，上升到 113.9；1995 年的 1%人口抽样调查时更超过 116。而且，这种出生性别比失调的现象还在不断地趋于严重化。

出生性别比大幅度超出自然状态的现象，显然是一种人为选择的结果。在中国农村，作为劳动力需求和家庭养老保障，家庭对于男孩有较大的偏好。当政策允许一对夫妻只生育一个孩子，或经过一定时间间隔生育两个孩子时，一部分家庭就担心会没有机会生育男孩。在这种情况下，就会产生一些不正常的选择行为。一种可能是生了女孩不去登记，以便有机会再生；另一种可能是在怀孕期间，利用医疗仪器进行胎儿的性别检查，如果是女孩就做人工流产。这两种做法都会在统计上提高出生性别比。

虽然中国已进入低生育水平国家的行列，但由于中国的人口转变是在一个特殊的政策环境里实现的，与发达国家的人口转变具有极大的差别。发达国家的人口转变是伴随着经济水平提高实现的，属于“自发型”人口转变；而中国是在经济社会发展水平较低的情况下，发挥制度优势和强有力的社会与行政干预实现这种转变的，是一种典型的“政策诱导型”人口转变。这种模式的一个重要特点就是低生育水平的不稳定性。因此，对中国目前的低生育水平不宜盲目乐观，应客观实际地看到，虽然中国已进入低生育水平国家的行列，但由于地区、城乡之间的巨大差距，这种低生育水平具有很大的不彻底性，任何政策上的偏差和工作上的失误都可能造成出生率的反弹。稳定低生育水平任重道远。

在计划经济体制中，人口控制的方式、方法主要以行政和社会制约为主，表现出就计划生育抓计划生育的特点。随着改革开放的不断深入，行政干预和社会约束的效力日渐削弱。中国共产党第十四届全国代表大会确定了建立社会

社会主义市场经济体制的方针。在新的形势下，计划生育如何进一步开展，便成为摆在各级计划生育部门面前的一个亟待解决的问题。经过多年的实践，中国逐渐探索出一条具有中国特色的解决人口问题的正确道路。

计划生育在市场经济条件下的新思路和新方法可以概括为：（1）坚持各级党政一把手亲自抓、负总责不变；现行计划生育政策不变和既定的人口控制目标不变。（2）落实计划生育工作要坚持以宣传教育为主、避孕为主、经常性工作为主的方针。（3）把计划生育工作与发展经济、帮助农民勤劳致富奔小康、建设文明幸福家庭相结合（所谓“三结合”）。（4）实现计划生育工作在工作思路和工作方法上的转变，即：由单纯的就计划生育抓计划生育向综合治理人口问题转变，由以社会制约为主向利益导向与社会制约相结合，宣传教育、综合服务、科学管理相统一的工作机制转变。（5）最终达到控制人口数量，提高人口质量，改善人口结构，实现计划生育工作良性循环，人口与社会、经济、资源、环境的协调发展和可持续发展的目的。

上述政策思路上的转变，是广大人民群众在计划生育实践中的创造，反映了计划生育工作的客观规律和发展的必然趋势，把国家指导与群众自愿、社会制约和利益导向结合起来，适应了实现人的全面发展的时代要求，因而成为新时期做好计划生育工作的重要经验。所谓利益导向机制就是将计划生育效果与农民的切身经济利益结合起来，对实行计划生育的家庭在政策、项目、资金、技术等方面给予优惠，使他们尽快地富裕起来，从切身利益中感到实行计划生育的好处。

目前中国各地的社会经济发展水平不一样，因此实行计划生育“三结合”的方式与水平也不尽相同，但是就全国而言主要采取了以下一些做法：（1）将“三结合”的有关内容纳入经济社会发展战略和总体规划。（2）解决资金困难，增加投入数量，多渠道筹措资金，建立计划生育“三结合”项目基金，把有限的资金投向农村实行计划生育的家庭，帮助他们发展生产、经营项目。（3）对实行计划生育的家庭在多方面实行优先、优惠、优待。对在“三结合”项目中经商办企业者，优先办理营业执照并在税收上适当减免；在就业上一方面多开办一些适合育龄妇女参加的劳动密集型企业，另一方面在招收职工时，尽量照顾计划生育家庭，优先录用有一定文化、经济比较困难的育龄妇女就业；在技术上扶持，把帮教科学技术、引导农民走科技致富之路作为重点。（4）完善计划生育社会保障体制，各地均把建立多层次的社会保障体制作为强化计划生育利益导向机制的重要举措，开展了独生子女保险、独生子女户和双女结扎户的养老保险等工作，促进了农民群众生育观念的转变。（5）将扶贫开发与计划生育密切结合，一些贫困地区将扶贫资金、项目等与计划生育绩效相结合，在扶贫攻坚计划中把控制人口增长作为指导思想和指标考核的主要内容¹。

¹ 石海龙：《中国计划生育“三为主”和“三结合”研究》，载于学军、解振明主编：《中国人口发展评论：回顾与展望》第410~440页，人民出版社，2000年。

四、妇女儿童保护现状与政策目标

随着经济体制转轨，计划生育工作逐渐同发展农村市场经济、农民致富奔小康、扶贫减贫以及建设文明幸福家庭结合起来。中国计划生育的新特点是以服务为宗旨、以群众为基础、以妇女为中心、以基层为重点并与发展相结合的生殖健康服务。在执行计划生育政策的过程中，政府利用法律、行政和教育等措施消除对妇女的歧视，注重保护妇女权益，提高妇女地位。随着经济发展水平的提高，计划生育的宣传教育和生殖健康服务网络逐步完善。20世纪80年代以来，全国普遍在县一级建立了计划生育服务机构，并在50%以上的乡镇设立了同样的机构。

妇女作为在经济活动中起“半边天”作用的力量，获得人力资本投资的机会却大大低于她们对社会以及经济增长的贡献份额。1999年女性人口全部人口的比重为49.1%，女性占全部从业人员的比重为46.5%。但是，在全国的文盲、半文盲成年人口中，女性比例高达71.2%。成年女性文盲、半文盲率为21.6%，比成年男性该比率（8.8%）高12.8个百分点。国家教育政策尽管强调了重视对妇女的教育，但妇女获得的教育机会仍然少于男性，她们的生殖健康需要亦往往不能得到充分的满足。

由于妇女承担着繁衍后代的责任，并往往还有照料家庭的负担，使得她们的劳动力再生产成本中的一部分不能在劳动力市场上得到承认，或者说不是这个市场上的社会必要成本。我们可以从两个角度来观察这类活动的社会必要性，从而明确对妇女进行人力资本投资以及对妇女和儿童给予特殊保护的社会意义。

妇女生育下一代是人口繁衍和劳动力再生产活动，是任何社会不可或缺的。同时，抚育子女、照料老人也是承担着任何社会都面临的不可避免的责任。正是因为妇女承担了这些社会和家庭责任，才使得男性劳动力得以取得了劳动力供给方面的优势地位。有人认为，既然家庭是一个统一的收益单位，妇女承担的上述责任可以通过降低家庭其他成员的劳动力供给成本，间接提高家庭总收入，所以对妇女提供较少的人力资本投资，并不伤害她们的家庭收益目标。这种观点，忽略了三个重要的问题。

首先，教育作为人类发展的一个重要方面，不仅仅是提高劳动技能，从而增加劳动力报酬乃至家庭收益的手段，更重要的是其本身就是人类发展的一个目标。联合国发展计划署用人的预期寿命、受教育程度和生活标准加权表示的人类发展水平，衡量一个国家或社区作为整体的进步与否；而从上述三个方面表示的一个社会中被排除在人类进步之外的人口的比重，则表现为人类贫困。用人类发展这样一种特殊的衡量标准，占人口大约半数的妇女状况当然不能被忽视。人类发展水平的三个组成部分是相互关联、互为因果的，任何一个部分的单独改善都可以相应地提高人类发展水平。显然，增加对妇女的教育投资，提高妇女的受教育程度，可以直接提高人类发展水平。

其次，妇女人力资本存量的高低对于她们抚育子女的质量起着至关重要的作用，因为无论是对日常生活观察的直观印象，还是诸多研究结果，都表明在子女教育方面，母亲起着远远大于父亲的作用。

再次，妇女在劳动力再生产中的不可替代性，最先表现为妇女生育决策上的作用。在一定的经济发展阶段，由于其他资源的有限性，人口数量与质量之间具有某种此长彼消的关系。对于一个家庭来说，在资源既定的条件下，孩子的数量与孩子的质量之间具有可以相互替代的关系，即无论是家庭还是社会，在总资源有限的条件下，终究要在养活更多数量的孩子与对较少的孩子做出更多的人力资本投资之间进行选择。而妇女的受教育程度决定了这种家庭决策的正确与否：受过良好教育的妇女一般总是能够作出最有利的生育决策。

中国为保障妇女的权益，制定了一系列法律法规，建立健全了保障妇女权益的组织机构。目前，已经基本形成了以《中华人民共和国宪法》为根据，以《中华人民共和国妇女权益保障法》为主体，包括《中华人民共和国母婴保健法》、《女职工劳动保护规定》等法律、行政法规和地方性法规在内的一整套法律体系。为扩大妇女的就业领域，增加妇女的就业机会，保障妇女在参与经济活动和政治活动中各项权益不受侵犯，还制定了《中国妇女发展纲要》。

在妇女就业权利保障方面。妇女依法享有与男子平等的劳动就业权利，并享有同工同酬和受特殊劳动保护的权力。中国女性从业人员占社会总从业人员将近一半，大大高于世界平均 34.5% 的比例。世界上妇女收入达到男子收入 80% 以上的国家只有 5 个，中国即为其一（妇女收入是男子收入的 80.4%）。除了法律、法规从制度上保障妇女不受歧视外，政府和社区还努力开拓了适合妇女的就业机会，鼓励失业和下岗女职工自谋职业和组织起来就业。全国妇联实施的“巾帼创业行动”、“巾帼助困行动”和“巾帼社区服务”工程，对帮助下岗女职工再就业和摆脱生活困境起到了一定的作用。

在生殖健康保障方面，中国政府关注妇女整个生命周期内的良好保健和有关服务，重视针对女性的特殊社会保障。《中国妇女发展纲要》、《母婴保健法》和《妇女权益保障法》等的制定和实施，为保护妇女的健康权益提供了具体的保障措施。在全国城市、农村建立了比较完善的县、乡、村级妇幼卫生保健网络，逐步增强了为妇女提供健康保健服务的能力。在城乡妇女中普遍开展了妇女常见病查治，并在农村进行接生员培训，增设医疗点、站，提高了农村住院分娩率。政府有关部门还加强对外合作，有效利用外部资金，支持妇幼卫生事业发展，并加大了宣传教育力度，努力提高妇女健康教育覆盖面。

在保障妇女受教育权方面，通过制定并实施一系列法律、法规，保障男女公民享有平等的受教育权。国家积极采取措施提高适龄女性入学率、在学率和升学率，努力消除两性在受教育机会上的差距。针对部分边远、贫困和少数民族地区适龄女性就学的实际困难，采取办女童班、办女校、实现免费上学等办法，努力消除适龄女性受教育的障碍。同时，还大力发展妇女成人教育、职业技术教育。全国妇联则开展了以扫除女性文盲为目标的“巾帼扫盲行动”，建立

了面向全国招生的女子高等学校——中华女子学院，各省、自治区、直辖市妇联组织亦建立了妇女教育培训中心，形成了全国性的妇女教育网络。

除了重视妇女就业和受教育的权益之外，中国对婚姻行为中的妇女合法权益的保障也给予了足够的重视。2000年新修改的《中华人民共和国婚姻法》，在总则中重申了婚姻自由、一夫一妻、男女平等以及保护妇女、儿童和老人合法权益，实行计划生育等原则。并增设了夫妻应当互相忠实、互相尊重以及应当维护平等、和睦、文明的婚姻家庭关系等体现立法宗旨的规定。在有关的禁止性条款中，增加了禁止有配偶者与他人同居、禁止家庭暴力等规定，从立法上增强了维护一夫一妻制、保护家庭成员人身权利的力度，同时也为通过其他法律措施遏制违法行为提供了法律依据。

与妇女保护相关的是对儿童的保护。在一系列法律、法规的基础上，中国政府先后颁布了《九十年代中国儿童发展规划纲要》和《中国儿童发展纲要（2001~2010）》，致力于通过立法来保护儿童的合法利益。

首先，政府和社会各界都高度重视儿童的健康和保健。中国遍布于城乡的三级医疗预防保健网，向广大儿童提供卫生保健和计划免疫服务。为不断改善儿童的营养状况，采取了多种医疗保健措施，不但优化膳食模式，还通过加强乡镇卫生院、县防疫站、县妇幼保健院的建设和提高农村儿童的医疗保健水平，改善其营养状况。

其次，政府一直把儿童教育置于整个教育事业发展的优先地位，确立了以财政拨款为主，其他多种渠道筹措教育经费为辅的教育经费筹措体制，并规定中央和地方政府的财政拨款的增长要高于财政经常性收入的增长。中国政府十分关注边远、贫困和少数民族地区的教育事业，组织实施了“国家贫困地区义务教育工程”，重点用于改善贫困地区小学、初中学校的办学条件，多渠道地发展幼儿教育，发展学前教育，提高适龄儿童入学率，普及九年义务教育。根据联合国教科文组织的材料，中国的适龄儿童入学率明显高于其他同等发展水平的国家。为救助失学儿童，中国青少年发展基金会实施了“希望工程”，长期资助贫困地区因家庭经济困难失学的孩子重返校园；中国儿童少年基金会实施了“春蕾计划”，设立帮助女童入学的专项基金，对贫困地区的女童实施免费初等义务教育。

五、预测、展望与政策建议

虽然中国已经进入低生育水平国家的行列，但是由于人口运动惯性和庞大的人口基数，中国人口增长绝对量仍将是巨大的。根据国内外的有关预测，即使实行了严格的计划生育政策，在巨大的人口增长惯性作用下，中国人口的零增长也要到2040~2050年人口达到15~16亿时才能实现。而且中国的育龄妇女总量庞大，在今后的10年中仍将继续增加，进而形成第四次人口出生高潮。

基于以上的认识，在21世纪，至少在21世纪前期，必须坚持既定的以控

制人口数量为重点的总体人口发展战略。从中国的具体实际出发，“控制人口数量、提高人口质量、调整人口结构”仍然是人口政策的核心与关键，以下几个方面的政策应该得到优先考虑。

（一）稳定现行生育政策。要运用以往成功的经验和做法，诸如各级领导亲自抓、负总负责的经验，以宣传教育、避孕节育和经常性工作为主的经验，加强基层队伍建设的经验，增强法制观念和依法行政的经验等，继续发挥政府行为的主导作用。同时，随着市场经济体制的不断完善，从趋势上看，政府在控制人口增长和贯彻现行生育政策上的行政职能会弱化，利益调节和市场导向趋于强化。对一些农民家庭来说，生育意愿与政策目标尚存在差距，在强调政府主导行为时要积极寻求利益调节机制的改革，在独生子女奖励、土地承包、宅基地划分、小额贷款等方面有所倾斜，有效增大独生子女和其他计划内生育子女的效益，诱导人们自愿选择少生优育。

（二）加大投入，特别是在人力资本上面的投入。当代可持续发展的实践证明，人力资本是最主要的驱动力，增加人力资本投资是发展的重要途径，也是全面实施人口可持续发展战略的保证。据中国科学院国情小组计算，人口增长率每降低 0.1 个百分点，人均 GDP 可增长 0.36~0.59 个百分点。旨在降低人口出生率和增长率的人口生育投资，仅从经济观点看，也是产出很高的投资。建议国家在每年追加固定资产投资时，确保计划生育投资能够有同步或比同步稍高一些的增长。

用于增进人口身体素质的医疗、卫生、保健投资，也应同步增长；用于提高人口文化教育素质的各类教育投资，应得到更快增长。目前国家财政性教育经费仅占国内生产总值的 2.5% 左右，而且多年来这个比例基本没有多少变动，严重制约着教育事业的发展和人口素质的提高。根本出路在于改革，在于发展除义务教育外的教育产业。即使义务教育，也应打破“大锅饭”式的管理办法，建立相应的利益调节机制，提高教育劳动生产率。通过以大力发展教育产业为主，增加人口智力、健康、生育等的人力资本投资，换取人口素质的提高和数量的控制，扩大内需和促进经济增长。

（三）加快人口城市化与扩大消费总需求。计划生育工作之所以被称作“天下第一难”，难就难在经济、文化、社会发展水平不高的情况下，生育率却要下降到较低水平，二者之间存在明显“反差”。然而将社会分成城乡考察，情形有很大不同：虽然城市生育率低许多，但是经济、文化、科技、教育相对水平更高一些；农村生育率高一些，经济、文化、科技、教育相对水平更低一些。城乡比较，农村“反差”更大，城市“反差”小得多，而一些大中城市“反差”已接近消失。落后的“二元经济”是稳定低生育水平、提高人口质量的真正困难所在。加快人口城市化进程，是降低生育率和稳定低生育水平，有效提高人口素质，扩大社会总需求的重要方略。

（四）把握人口老龄化进程与完善养老保障体系。预测表明，假设生育率稳定在现有较低水平，2010 年 60 岁及以上老年人口比例将上升到 12.2%，年龄

中位数将提高到 34.5 岁，处于老龄化前期；其后 20 年为加深阶段，2030 年可达到当今世界的最高水平，那时的较高水平；2040~2050 年达到峰值阶段，届时 60 岁及以上人口比例可达 29.7%，年龄中位数升至 43.7 岁，虽然稍低于发达国家，但是在发展中国家居于最高水平。因此，立足于可持续发展战略，一方面要恰当估量老龄化对劳动力供给、社会负担、储蓄、投资、消费、伦理、文化等经济社会发展的影响；另一方面要未雨绸缪，解决好老龄化带来的各种社会问题，实行可靠的老年社会保障，特别是经济保障和健康保障。

（五）加强妇女、儿童保护力度。由于中国经济基础较薄弱，城市与农村之间、地区之间发展水平还很不平衡，以及受传统观念的影响，妇女受教育的程度和参与社会发展的程度还不够高；法律上关于男女平等的规定还没有完全落实；社会上歧视妇女的现象仍然存在；贫困地区妇女的生活状况还有待改善；农村儿童的疾病发生率还较高，某些贫困地区的儿童营养状况还低于正常标准；一些边远和贫困地区学校教学条件困难，中小学生的失学现象在一定程度上还存在；国家在较短的时间内还难以筹集到更多的经费，充分满足保护残疾儿童的实际需要，等等。因此，不断改善中国妇女、儿童的状况，促进妇女、儿童事业的发展，仍然是中国政府面临的一项重要任务。

解决这些问题，需要长期的不懈的努力。经济的发展，经济实力的增强，社会的进步，是更好地解决妇女和儿童问题的前提和先决条件。要不断制定和完善保护妇女和儿童权益的法律法规，采取各种政策措施提高妇女和儿童的受教育与健康水平，创造有利于妇女和儿童发展的社会环境，从各个方面为妇女、儿童的生存和发展创造良好的社会条件。

（六）实施西部大开发战略与促进民族繁荣。西部开发战略是改革开放向西推进，加快西部发展的战略。从人口转变规律角度看，更是东部地区“低生育率、低死亡率、低出生率”的人口转变类型向西部延伸，加快西部人口转变的战略。由于多年来东西差距拉大，西部大开发需要树立长期转变、循序渐进思想。西部大开发不能走滥用自然资源的老路，而只能走人口、资源、环境可持续发展道路，在开发利用人力资源和增加人力资本存量上多作一些文章。要实现以经济发展和人口质量为核心的民族繁荣，摆脱“贫穷—生育—贫穷”的恶性循环。少数民族也要实行计划生育，在生育数量上应适当放宽，不同人口规模的少数民族也应有所不同。要大力普及优生优育知识，减少新生儿出生缺陷比例。还要贯彻科教兴国战略，努力提高教育水平，不断为大开发输送人才。实施可持续发展战略，将经济、社会发展与控制人口数量、提高人口素质、调整人口结构结合起来。

主要规范性文件目录:

- 1、《中共中央、国务院关于认真提倡计划生育的指示》，1962年12月18日，中发[1962]698号。
- 2、《国务院转发卫生部军管会、商业部、燃料工业部〈关于做好计划生育工作的报告〉》，1971年7月8日，国发[1971]51号。
- 3、《中共中央通知》，1974年12月31日，中发[1974]32号。
- 4、《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》，1980年9月25日。
- 5、《中共中央、国务院关于进一步做好计划生育工作的指示》，1982年2月9日，中发[1982]11号。
- 6、《中共中央批转国家计划生育委员会党组〈关于计划生育工作情况的汇报〉》，1984年4月13日，中发[1984]7号。
- 7、《中共中央、国务院关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》，1991年5月12日，中发[1991]9号。
- 8、《国务院关于下达〈九十年代中国儿童发展规划纲要〉的通知》，1992年1月6日，国发[1992]2号。
- 9、《国务院批转〈中国计划生育工作纲要（1995~2000年）〉的通知》，1995年1月14日，国发[1995]3号。
- 10、《国务院关于印发〈中国妇女发展纲要（1995~2000年）〉的通知》，1995年7月27日，国发[1995]23号。
- 11、《中共中央、国务院关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》，2000年3月2日，中发[2000]8号。
- 12、《中国21世纪人口与发展》，国务院新闻办公室，2000年12月，北京。