

· 专题研究 ·

改革开放以来中共人口决策历程考察

李 琦

〔摘要〕20 世纪 80 年代初，中共人口政策进行了重大战略调整，走上“中国特色人口之路”：80 年代从“急刹车”的实施到“开口子”微调并基本稳定为“一孩半”政策；90 年代突出“可持续发展”战略下“人口资源环境”关系中人口因素的关键性；本世纪以来决策重心转到包括“数量控制”在内的“人的全面发展”。30 多年人口决策历程表明，数量问题始终是中国人口第一位的问题；中国人口中长期发展战略将从“零增长”转向“负增长”；关于是否放开“二孩”的政策调整，必须慎重。当前的人口决策，重在完善人口管理和服务政策，以综合手段统筹解决突出的人口问题。

〔关键词〕人口政策；中国式现代化；生育政策调整

〔中图分类号〕D232；C924.21 〔文献标志码〕A 〔文章编号〕1003-3815(2013)-02-0020-13

Study on the CPC's Population Decision Course since New Period

Li Qi

Abstract: The CPC's population policy undertook a major strategic adjustment in the early of 1980s and was on the "road of population decision with Chinese characteristics": from the implementation of "slam the brakes" to the slight adjustment of "give the green light" and to "one child and a half" policy basically stabilized in 1980s; the key of population factors in the relationships of "population resource environment" under the strategy of "sustainable development" in 1990s; and decision focus was changed to "the all-round development of people" including "volume control" in this century. Population decision process in more than 30 years shows that "quantity" is always "the first rank" problem of China's population; Long and medium term development strategies of China's population changes from "zero growth" to "negative growth"; and whether to relax control over "two children" policy adjustment must be careful. The current population policy should focus on improving population management and service policy and "comprehensively resolve" main population problem by comprehensive means.

中国全面推行以“提倡一对夫妇只生一个孩子”为主导思想的人口政策，至今已逾 30 年，在人口控制成就显著的同时，关于是否应当调整生育政策的争议不断出现。评判一个现行政策，最好先搞清楚其前世今生。本文拟从党和国家领导人的人口阐述及历年人口政策文件解读入手，对新时期以来中共人口决策历程做一个较为完整宏观的回顾和考察，希望能在历史与现实的观照中，理解中共在“中国式的现代化”进程中传承和发展着的人口战略，以便更好地认清当前人口趋势及决策现状，更准

确地把握这条独具中国特色的人口之路与中国式现代化的关系。

一、用人口算出来的“小康”目标—— 改革开放初期控制人口增长的战略抉择

众所周知，中国从 20 世纪 70 年代初即已开始正式实行计划生育，要求基本为“二孩”目标，即“一个不少，两个正好，三个多了”。经过 10 年的努力，人口自然增长率稳步下降，妇女总和生育率（平均每名妇女一生所生育子女数）从 1970 年的 5.71 降到 1980 年的 2.24，

接近国际公认人口更替水平 2.1。照此趋势，随着经济社会发展，生育率缓步降至更替水平下，应当是可预料的事。那么，为什么在计划生育工作势头不错的情况下，中国政府要下决心出台更为严厉的人口控制政策呢？

70 年代末 80 年代初，中国人口政策面临着“人口控制迫在眉睫”的现实需要。当时的人口形势十分严峻：总量从 1970 年的 8 亿增长到 1980 年的 10 亿，10 年增长 2 亿；50 年代、60 年代两次人口高峰叠加而正在形成第三次人口高峰。人口规律表明，“人口高峰一旦出现，就不得不需要经过两三代人的时间才能逐步缓解”。^①“人口多，底子薄，耕地少”的基本国情更显突出，几乎成为当时人们的“口头禅”，“在生产还不够发展的条件下，吃饭、教育和就业就都成为严重的问题”。^②这引起邓小平、陈云等领导人高度重视，反复强调要“限制人口增长”。陈云曾警告说，“人口是爆炸性问题”，“人口问题解决不好，将来不可收拾”。^③由此，采取果断措施遏止住人口数量过快增长的势头，实是当务之急。

另一方面，新时期中国人口决策从一开始就不是一个头痛医头脚痛医脚的临时性措施，而是国家现代化目标设计中的重要和必要一环。中共十一届三中全会确定将工作重心向经济建设转移，提出在 20 世纪末实现四个现代化之时，计划生育工作就被当作“直接关系到国民经济全局，关系到实现四个现代化的速度”的大事，提到了重要议事日程上来。邓小平明确指出“我们把计划生育问题当做一个战略问题。”^④陈云也指出：限制人口、计划生育问题，要列入国家长期规划、五年计划、年度计划。这个问题与国民经济计划一样重要。^⑤

人口必须进一步控制的结论，在很大程度上是从经济上算出来的。“如果人口的增长率不进一步降下来，到本世纪末，我国人口将超过十二亿”^⑥，如此，实现四个现代化必然化为泡影。邓小平即指出“中国式的现代化，必须从中国的特点出发。比方说，现代化的生产只需要较少的人就够了，而我们人口这样多，怎样两方面兼

顾？”为此“要大力加强计划生育工作”。^⑦

后来邓小平将“中国式的现代化”确定为更低但更可行的“小康”，也是在充分测算中国人口发展的基础上进行的。作为一个大国领导人，提出“小康”这个与西方式的现代化相比“小气”的目标，需要有面对现实的勇气，这个现实首先就是中国十亿人口和实现现代化必须看人均数字的客观要求。他说：我们的现代化标准，就是到本世纪末达到小康水平，达到国民生产总值人均 1000 美元。我们经过反复研究，觉得可能 1000 美元还是高了一点，因为必须考虑到人口增长的因素。所以我们这个目标放到人均 800 美元的水平上。^⑧

当邓小平放眼 21 世纪，设想中国长期经济发展战略时，人口增长同样是他思考的一个重要前提。他指出“从 1981 年开始到本世纪末，花 20 年的时间，翻两番，达到小康水平，就是年国民生产总值人均 800 到 1000 美元。在这个基础上，再花 50 年的时间，再翻两番，达到人均 4000 美元。”^⑨“61 年后，一个 15 亿人口的国家，达到中等发达国家的水平，是了不起的事情。”“这就是我们的战略目标。”^⑩他所说的是按“一孩化”政策不变，2050 年的人口预测和经济发展目标。可见，中国人口目标是与长期经济发展目标同步，并服从于后者的。生育政策必须从“二孩”目标进一步收紧实为必然，

- ① 郭沧萍、谢楠 《1980—2010：中国人口政策三十年回顾与展望》，《甘肃社会科学》2011 年第 1 期。
- ② 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社，1994 年，第 164 页。
- ③ 《陈云文集》第 3 卷，中央文献出版社，2005 年，第 460 页。
- ④ 《邓小平年谱（1975—1997）》（下），中央文献出版社，2004 年，第 747 页。
- ⑤ 参见《陈云年谱（1905—1995）》下卷，中央文献出版社，2000 年，第 259 页。
- ⑥ 《三中全会以来重要文献选编》（上），中央文献出版社，2011 年，第 117 页。
- ⑦ 《邓小平文选》第 2 卷，第 163—164 页。
- ⑧ 《邓小平年谱（1975—1997）》（下），第 836 页。
- ⑨ 《邓小平文选》第 3 卷，人民出版社，1993 年，第 224 页。
- ⑩ 《邓小平文选》第 3 卷，第 305 页。

“提倡一对夫妇只生一个孩子”也达成了共识。

从改革开放初期邓小平等人作出的这个重大决策起点，可以看出此后若干年人口决策过程的一些基本特征以及政策争议的端倪。

第一，从一开始，中国人口控制就被看作是一个与国家前途命运休戚相关的战略问题，“牵一发动全身”。其重要程度就是邓小平所说的，不搞计划生育就是让中国“走投无路，发展不起来，永远处于落后的地步”^①。因此，作出这个决策，中共领导人是有大魄力、下了大决心的。此后面临种种干扰和困难，也需要后继者时时牢记此点并顽强坚守，稍一动摇后果就很严重。

第二，从该决策思路来看，其主要理论依据是马克思主义关于人类自身生产必须与物质资料生产相适应的“两种生产”理论，人口指标与经济指标（国民经济计划）紧密相连，人口决策与经济因素的关联始终最为紧密、最为直接。因此，当经济发展好的时候，甚至仅仅是粮食问题解决了，就有人以“人口问题本质上是发展问题”为由，认为既然已经发展了，人口就不是问题，而不必严格控制了；后来又有人以经济发展是因为劳动力丰富形成的所谓“人口红利”所致，而主张放松控制。其实说穿了还是“人口”与“人手”之争。所以最初的理论依据就不够了，后来发展为“人口资源环境”与经济关系的辩证关系。

第三，计划生育政策具有明显的计划性特征。当市场经济体制建立后，一部分主张调整人口政策的学者自称“改革派”，称那些赞成严控人口的学者为“保守派”，主张取消所谓“计划经济制度下形成”的计划生育，以市场调节的方式来控制人口，其实质是要取消政府主导的人口控制。其实，人口计划微观上是限制生育数量，宏观上则是国家战略规划，对于人口政策是必不可少的。

第四，也要承认，不论从世界范围来看，还是从纵向历史来看，或是从人类自然繁衍的社会基础来看，中国的人口控制确是一个尺度严厉的政策。它是在生育率已接近更替水平时，

主要运用政府强制力来推行的大幅度降低生育水平的政策，因此始终与群众自然生育意愿有较大差距。中国的人口控制难即难在这里。由于这个差距依然长期存在，生育率反弹的势能也必定长期存在。近年来愈演愈烈的关于“放开二胎”舆论，不论有何种理由，首先反映出的正是这长期压抑的自然生育意愿的释放欲望。

二、“急刹车”与“开口子”——从“一孩”到“一孩半”生育数量目标的实施与调整

1980年9月7日，五届全国人大三次会议正式宣布“在今后二三十年内”，“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不超过十二亿”。^②9月25日，《人民日报》发表《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》。新时期人口政策从此开始全面实施。

“提倡只生一个”是一个达成共识的政策指向，不过从国家宏观层面来看这只是“提倡”，是指导思想和政策倾向，而此倾向的强度应当如何，在当时的时代条件下，还是需要在具体政策制订和实施中摸索的事情。从今天来看，由于当时的人口形势特别严峻，与现代化目标距离过于遥远，从最严重的风险估计出发，人口规划在起步阶段采取了“着力从紧”的思路。陈云对此态度鲜明，他在1979年6月的一次谈话中说“这次先念同志对我说，实行‘最好一个，最多两个’。我说要再强硬些，明确规定‘只准一个’。”^③他还强调：提倡只生一个孩子是眼前第一位的工作，至于由此而产生的一些问题则属于第二位的问题。^④1979年12月18日，国务院副总理、计划生育领导小组组长陈慕华在全国计划生育办公室主任会议上指出：“过去我们说，‘最好一个，最多两个’，现在

① 《邓小平年谱（1975—1997）》（下），第1157页。

② 彭珮云主编《中国计划生育全书》，中国人口出版社，1997年，第40页。

③ 《陈云文集》第3卷，第460页。

④ 参见《陈云年谱（1905—1995）》下卷，第259页。

提出‘最好一个’，后面那个‘最多两个’没有了。这是目前人口发展中的一个战略性要求。”^①这些都体现了当时希望尽最大可能增加“一孩”生育的决策意图和倾向。

自然，政策的实施比决策过程复杂的程度完全超出人们的想象。从战略上看，严控人口当然抓住了主要矛盾和第一位的问题，而且最终目的也是为了全国人民，包括让节制生育的人民过上更好的生活，但宏观层面的指导思想到具体操作还有个可行性和战术的问题。具体人口政策制订和实施初期的历史可谓生动呈现了一个“摸着石头过河”的过程。比如在可行性上确实还缺乏足够的研究论证。当时提的有些指标不切实际，如在1979年就提出争取当年把人口自然增长率降到10‰，1985年降到5‰^②，2000年达到人口零增长^③。在这样的指标下制订出来的具体人口控制措施，后来被称作“急刹车”是不为过的。同时，在具体实施过程中，全国“一刀切”，“没有政策弹性，缺乏层次性和过渡性”^④，“脱离了对农民生育期望的研究”^⑤。特别是一些基层计生工作者为了达到指标，采取强迫甚至暴力手段，造成了不良影响。总体来讲，可以用“求之过高”和“操之过急”来形容。加之农村实行家庭承包责任制后，以家庭为生产单位更刺激了对“人手”特别是男孩的需求。因此，“一孩”政策在农村施行伊始便遭到强烈抵制。计划生育工作成为“天下第一难”。

1981年9月10日，中共中央书记处会议听取陈慕华的汇报后认为，要根据新的形势和实践经验，进一步研究计划生育政策，使其符合实际情况，易为广大群众接受。会议决定，要制订一个为广大农民接受的比较坚定的长期的政策，使党的计划生育政策和多数农民取得一致。^⑥1982年2月，《中共中央、国务院关于进一步做好计划生育工作的指示》对国家生育政策作出了完整、具体的表述“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。”^⑦中央还列出了可照顾生二胎的10种情况。然而，根据测算，全部按规定照顾，可生二胎者也只有5%，解决不了在农村遇到的执行困境。

1984年4月5日的中央书记处办公会议再次讨论了生育政策问题，决定“开小口，堵大口”，在部分农村逐步实行允许第一胎生女孩的夫妇生育二胎。4月13日，中共中央批转国家计生委党组《关于计划生育工作情况的汇报》（即“7号文件”），规定：（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。文件把原来可以生二胎的大约5%以下的照顾面，扩大到10%左右，同时允许各地“以后随着多胎减少，照顾生二胎的口子可以继续开大一些”。^⑧自1984年下半年起，各地纷纷“开口子”。

结果相反的局面又出现了：绷得过紧的政策一旦“开口”，“口子”的尺度就不好把握了，尤其是给一部分群众造成心理混乱，计生工作难以开展。5个百分点的政策松动迅速产生“蝴蝶效应”，在一些地方导致人口失控。总结起来，此次调整“没有充分估计到两种政策替代的困难，政策本身又缺乏可操作性，忽略了‘开口子’的标准，如何从‘紧政策’过渡到‘松政策’，都缺乏准备”^⑨。

- ① 彭珮云主编《中国计划生育全书》，第160页。
- ② 参见1979年6月18日国务院总理华国锋在第五届全国人大二次会议上作的《政府工作报告》。
- ③ 参见陈慕华《必须有计划地控制我国人口的增长》，《人民日报》1979年8月11日。
- ④ 李建新《转型期中国人口问题》，社会科学文献出版社，2005年，第248页。
- ⑤ 汤兆云《我国现行人口政策的形成与稳定》，《江苏大学学报》（社会科学版）2004年第1期。
- ⑥ 参见杨魁孚、梁济民、张凡编《中国人口与计划生育大事要览》，第90页。
- ⑦ 《改革开放三十年重要文献选编》（上），中央文献出版社，2008年，第244页。
- ⑧ 彭珮云主编《中国计划生育全书》，第24页。
- ⑨ 汤兆云《我国现行人口政策的形成与稳定》，《江苏大学学报》（社会科学版）2004年第1期。

1984年的一项研究表明,按人口实际发展趋势,实现2000年人口不超过12亿的目标困难极大,最大可能是12.5亿左右。^①关于人口政策实施规律,国家科委课题组经过研究认为:“上面政策若开小口,下面实际情况就是决口。”^②于是有人提出重新收紧“口子”。然而经过一紧一松,人们再也禁不起折腾了。“口子”不能再放松,但也难以再收回,否则将失信于民。1986年5月中央转发《关于“六五”期间计划生育情况和“七五”期间工作意见的报告》时指出“实行计划生育、控制人口过快增长的关键,是从实际出发,制订出经过教育,绝大多数群众能够接受的有利于控制人口增长的政策。”同年12月,中央再次强调,农村应该有个长期、稳定、得到多数农民支持的计划生育政策,并明确规定第一胎为女孩的农村居民在一定间隔后可生育二胎。

1988年3月25日,国务院代总理李鹏在《政府工作报告》中强调,为了实现2000年人口目标,“必须严格执行现行政策”,“即使在农村中对少数确有困难的家庭作些照顾,也必须从严掌握”。^③严厉的表述表明了对人口现状的严重忧虑。但3月31日中共中央政治局常委会讨论国家计生委《计划生育工作汇报提纲》时,仍重申计划生育政策必须“长期、稳定、得到多数农民支持”。1989年2月23日中共中央政治局常委会第58次会议讨论后更明确指出,计划生育政策必须稳定,政策的波动会引起多生、抢生,因此既不能再放宽,也不宜再收紧。现在应当强调认真执行现行政策,而不是改变现行政策。^④

以城市“一孩”、农村“一孩半”为基本特征的新时期中国人口政策,就这样稳定下来,从此在生育数量控制目标上没有再做大的调整。

关于20世纪80年代中国人口政策,学界大多以中期或1984年为界分为两个阶段,前一阶段为严格控制和“一胎化”阶段,后一段为调整和“一孩半”阶段,以“稳定现行政策”收尾。而人口发展状态,则呈现波动状态,前期生育率稳步下降,中后期大幅回升。对于这

一时期人口政策,多数学者认为,由于前段政策过于严苛,政策实施也有失当之处,后期的调整是必要的,但有口子放得过松的缺点,总体在可控可接受的范围。^⑤还有人指出,是当时指导思想发生了松动,才造成政策放松“盲目乐观和迁就落后的思想,再加上粮食连年丰收,头脑发热”;同时“从国外也冲进来一股对我国计划生育工作的干扰,无端指责中国计划生育工作违反所谓‘人权’,要求我们生育自由化”,干扰了决策思路。如1984年底,主管业务领导部门有人提出以后只搞中长期计划,撤销年度计划指标,也不再搞全国人口区域规划,还提出“思想不要封顶”,“最后到普遍生两个”,群众乃至国外舆论界由此得出“政策变了”的结论,结果“二胎面越开越大,成为全国性的普遍现象”,导致农村人口严重失控。^⑥

20世纪80年代的人口决策及实施过程留下了极为深刻的经验教训。首先是在“严控人口”的宏观指导思想指导下的具体决策,理论依据和国情依据均很充分,却对“社会心理依据”这个实施中最重要的条件论证不够;而在根据实际情况调整时又过度迁就社会心理(生育意愿),忽视前两个依据。人口失控是客观存在的,这是中央后来进行总结时得出的一个判断。但应当指出,80年代末,中央决策层总结经验教训,及时纠正失误,并努力维护政策稳定性,体现了原则性与灵活性,终于经受住了政策实施初期震荡的考验^⑦,走出了中国式人口控制道

① 参见中国社会科学院、国务院技术经济研究中心《2000年中国的人口和就业》研究报告。

② 参见《科技日报》1990年1月8日。

③ 《人民日报》1988年4月25日。

④ 参见杨魁孚、梁济民、张凡编《中国人口与计划生育大事要览》,第188页。

⑤ 如“80年代出生率仅仅波动在20—22‰之间,而不是大起大落本身,正说明了我国80年代的人口控制依然是成功的。”参见朱国宏《关于对我国人口政策的评估》,《科技导报》1991年第8期。

⑥ 马宾主编《中国人口控制:实践与对策》,中国国际广播出版社,1990年,第8—9、70—71页。

⑦ 印度20世纪70年代即在全国全面推行严格的计划生育政策,由于措施过急,不切实际,引起强烈反弹,不仅最后归于失败,而且使得英·甘地政府下台。

路的第一步。这段历史也反映出人口政策的高度敏感性，令后来的人口决策者时时记忆犹新，每当政策稍微调，都要反复测算、调研、试点，慎之又慎，不敢掉以轻心。

三、人口决策与“可持续发展”—— 市场经济条件下“人口资源环境” 中的人口因素

20世纪90年代初的中国人口增长延续着80年代中期以来的迅猛增长态势。第三次生育高峰汹涌而来，人口每年净增约1600万人，生育率居高不下。中共中央总书记江泽民对此亦有亲身体会。1989年12月1日他在一次讲话中感慨地说“农村要抓计划生育工作。原来以为计划生育搞得不错了，一对夫妇生一个孩子。后来听说松动了，生女孩的还可以再生一个。到农村看了看，绝对不是一家生一个。”^①人口猛增成为当时经济发展和深化改革的巨大压力。

为此，1989年11月9日通过的《中共中央关于进一步治理整顿和深化改革的决定》中，特别提出要“坚决改变近几年来农村中放松计划生育、人口增长失控的现象”^②。这是否意味着新一届中央领导集体将重新收紧80年代后期反复强调要稳定和长期坚持的现行人口政策呢？中央用“稳定”二字来回答对政策延续性的疑问，用“严格”二字来应对控制人口的紧迫要求。当时采取的策略是“两手抓”。一手抓“软”的。首先是“加强宣传教育”工作。1990年3月3日，中办、国办转发中宣部、国家计生委《关于加强计划生育宣传教育工作的意见》，强调“国家指导和群众自愿相结合的原则，贯彻以宣传教育为主、避孕为主、经常工作为主的方针，把宣传教育放在首位”^③的“三为主”方针。其次是明确“政策不变”，给群众吃定心丸。当年的《政府工作报告》指出“必须坚决稳定现行的计划生育政策”^④。另一手则抓“硬”的，即狠抓政策落实。1991年5月12日，中共中央、国务院发出《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》，要求“各级党委和政府务必把计划生育工作摆到与经济建设同等重要

的位置上来”；“党政第一把手必须亲自抓，并且要负总责”，同时继续“把做好计划生育工作和完成人口计划作为考核各级党委、政府及其领导干部政绩的一项重要指标”^⑤。

此后，计划生育指标与各级领导政绩挂钩，严格实行一票否决制度，延续至今。这曾使得虚报、漏报人口数字的负面效应随之而来，一度影响90年代人口统计数据的准确性，但也大大强化了地方领导人的责任感，有力推动了这一时期人口工作的开展。

从90年代中期起，中国人口控制成效开始显现出来。人口自然增长率由1990年的14.39‰下降到1995年的10.55‰，1999年降到9.53‰，从此基本稳定在1‰以下，全国生育水平降到更替水平以下。2000年，大陆总人口为12.66亿人。这一结果虽大大超出12亿目标，但人口增速大为减缓，平稳度过生育高峰，人口发展进入低生育水平阶段，中国人口再生产实现了从“高出生率、低死亡率、高增长率”到“低出生率、低死亡率、低增长率”的转型。

长期困扰于人口重负的中国人，似乎可以稍稍松口气了，人口工作开始出现新的气象。1994年，在国际人口与计划生育领域被视为“里程碑”的国际人口与发展大会在开罗召开。大会《行动纲领》提出了“生殖健康”理念。作为世界上人口最多兼人口控制最严的国家，中国如何回应备受关注。作为对国际社会的反应和承诺，1995年10月国家计生委正式提出计划生育工作思路和工作方法的“两个转变”。由此中国计划生育工作开始从以“人口控制”为主导转向以“生殖健康促进”为中心，进入人口工作“渐进的改革阶段”。以“优质的避孕节育和相关生殖健康服务”为主要内容的试点

① 彭珮云主编《中国计划生育全书》，第141页。

② 《改革开放三十年重要文献选编》（上），第551页。

③ 彭珮云主编《中国计划生育全书》，第31页。

④ 《人民日报》1990年4月6日。

⑤ 《十三大以来重要文献选编》（下），人民出版社，1993年，第1565页。

和推广在各地渐次展开。^①

也正是从90年代中期起,从国家宏观角度及具体人口决策角度,如何把握人口控制在新的工作思路中的位置,成为一个重大议题。鉴于中国已进入低生育水平国家行列,特别是开罗大会“把人自身而非人的数量作为一切人口与发展活动的核心”的倡导也得到中国政府的认同,国内关于放松人口控制的呼声开始多起来。甚至有人提出,在市场经济条件下,人口控制也应当由市场调节。江泽民对此指出,“通过发展市场经济自然而然地降低出生率,那将是一个漫长的过程,不利于加快现代化建设的进程,也不符合中国的国情”,因而“无法实现我国的人口计划”。“控制人口增长属于政府调控的职能”,政府是一定要管的。^②江泽民的潜台词或许是:中国其实已没有像西方那样的条件和发展空间,以百年为期来等待人口增长率的自然降低,而只能采用人为手段来实现。而当经济发展、人民生活水平提高,资源环境问题也一步步逼近,人口问题的综合性和战略性特征展现得越来越突出。尤其是当中央提出可持续发展战略的时候,人们发现,中国不存在孤立的人口战略,而是一个环环相扣、缺一不可则全盘尽失的人口资源环境战略,再置入可持续发展整体战略,其中人口因素被放在突出位置。如1995年9月江泽民的《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》报告,就将“经济建设和人口、资源、环境的关系”列为12个重大关系之一。

自1991年起,中共中央在每年3月“两会”期间召开一次座谈会,专门研究人口和计划生育工作。该会最初叫“中央计划生育工作座谈会”,1997年更名为“中央计划生育和环境保护工作座谈会”,1999年更名为“中央人口资源环境工作座谈会”。党和国家最高领导人每次均与会并发表纲领性讲话。中共十五大报告曾将“计划生育”和“保护环境”作为两个基本国策并提。^③历年中央计划生育工作座谈会对此反复阐述和强调。如江泽民在1996年会上讲“经济的发展,必须与人口、环境、资源统

筹考虑。”^④在1997年会上特别指出“人口、资源、环境三者的关系,人口是关键。”^⑤在2000年会上讲“必须始终坚持把控制人口、节约资源、保护环境放在重要的战略位置。惟其如此,我们才能实现可持续发展。”^⑥由于直至21世纪“我国人口资源环境形势仍然相当严峻”,江泽民不断提醒人们,中国“稳定低生育水平的任务仍很艰巨”^⑦。

2000年3月中共中央、国务院发表《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》(即“8号文件”),重申“人口过多仍是我国首要的问题”,同时指出“在实现了人口再生产类型的转变之后,人口与计划生育工作的主要任务将转向稳定低生育水平,提高出生人口素质”^⑧。对比1991年文件的“严格控制人口增长”,可清晰看到,至上世纪末,中国所致力解决的人口数量问题已由“人口过快增长”转变为“人口过多”,而人的自身问题已是人口工作的重点。

20世纪90年代是中国人口发展的重大转折期。在经济社会发展的复合作用下,人口控制在这一阶段成效显著,使中国以发展中国家身份进入低生育水平国家行列。从决策历程看:第一,这是一个严格控制人口的阶段,是80年代中后期政策调整的再调整,但其具体实施不是从政策本身做大的动作,而是严格保持政策稳定性和延续性,“不松不紧不变不动”,并以“一票否决”等严厉措施保证执行,达到了明显

① 参见解振明、汤梦君《从人口控制到生殖健康促进——中国计划生育渐进式改革》,张维庆主编《改革开放与中国人口发展》,社会科学文献出版社,2009年,第96—99页。

② 参见《人民日报》1994年3月23日。

③ 《十五大以来重要文献选编》(上),人民出版社,2000年,第28页。

④ 《新时期环境保护重要文献选编》,中央文献出版社、中国环境科学出版社,2001年,第383页。

⑤ 《人民日报》1997年7月25日。

⑥ 《人民日报》2000年3月13日。

⑦ 《新时期环境保护重要文献选编》,第627—628页。

⑧ 《十五大以来重要文献选编》(中),人民出版社,2000年,第1154页。

效果。第二，人口政策在国家整体规划中的战略定位更加明确。虽然这一时期经济高速发展，实现了人口转变，但从战略高度看，中国人口问题并未因发展而得到解决，而是成为人口资源环境对经济发展“硬约束”中的一个关键因素，人口发展更确定为“可持续发展”战略中的重要一环。第三，在严格控制的前提下，90年代中期起开始更加注重“人自身的发展”，为以后的人口工作更加“以人为本”打下基础，人口工作开始转型。总的来讲，这是中共人口思路稳定成型、人口决策水平趋于成熟、具体措施力求扎实的时期，其重大战略阐述及重大政策和实践都起到了承前启后的重要作用。

四、从人口控制到人的发展—— “稳定低生育水平”与“统筹解决人口问题”

2000年“8号文件”及随后于2001年7月颁布的《计划生育技术服务管理条例》，12月颁布的《中华人民共和国人口与计划生育法》，这些经过长期酝酿和讨论修改后通过的政策和法律文件，是中国迎接新世纪人口发展的大礼。它们组合在一起，既强调了国家宏观人口控制目标，也明确了公民在计划生育和生殖健康方面享有的知情选择、优质服务、生殖权利等，顺应国际人口发展的潮流，同时也引领中国人口发展由行政管理走向依法管理的制度化轨道。

关于国家宏观人口目标，继“8号文件”亮出“实现零增长”目标后，2003年1月的全国计划生育工作会议根据未来20年全国人口发展趋势测算，首次提出了实现“零增长”的时间表：如果人口年平均增长率不超过9‰，到本世纪中叶我国总人口将有可能控制在16亿，实现人口零增长。^①而这些测算，均建立在根据国家发展战略目标，必须“稳定现行计划生育政策”^②的前提下。正如2003年底温家宝在哈佛大学演讲时指出的“人多，不发达，这是中国的两大国情。中国有13亿人口，不管多么小的问题，只要乘以13亿，那就成为很大很大的问题；不管多么可观的财力、物力，只要除以13亿，那就成为很低很低的水平。这是中国领导

人任何时候都必须牢牢记住的。”^③2004年5月5日胡锦涛重申“人口和计划生育工作是实施可持续发展战略的重要方面，必须常抓不懈”，要“确保实现人口和计划生育的工作目标”^④。

在具体措施方面，国家人口计生部门继续推动“渐进式改革”。如关于具体生育指标，在继续“提倡一对夫妇只生一个孩子”的总体指导思想下，政策文件对于生育二孩的条件表述更为宽泛，多是笼统讲“依照法律法规合理安排生育第二个子女”。于是，90年代中期开始试点的“取消生育间隔”逐步在全国推广。此外，全国绝大多数省区市陆续规定农村夫妇“双独”可生二孩，至2009年有6个省区市规定农村“单独”可生二孩，等等。加上各种“优质生殖服务”的推广，这种所谓“小步快跑”的“渐进式改革”，已得到许多国际组织的认可。而为防止“一放就松”，“放宽”的同时则继续“收紧”，主要是加强党政干部责任监督和考核，继续落实一票否决制度。^⑤

在人口工作实践推进的同时，人口研究大为热门。一方面，成功实施人口控制政策，日益被视为中国经济飞速发展的重要因素之一；另一方面，人口众多也被视为经济发展的宝贵资源。而中国以发展中国家身份，人口超前发展，已赶上发达国家的步伐，人口老龄化及其带来的有关人口结构平衡的一系列问题，包括“人口红利”即将消失等，究竟是怎么回事、应当如何应对，人口政策应当怎样完善，都亟需研究解决。

同时，在十六大后中共中央提出“科学发展观”、“建设社会主义和谐社会”大背景下，社会上对人口政策产生了种种期待。如胡锦涛

① 《人民日报》2003年1月9日。

② 参见朱镕基《政府工作报告——2003年3月5日在第十届全国人民代表大会第一次会议上》，《人民日报》2003年3月20日。

③ 《人民日报（海外版）》2003年12月12日。

④ 《十六大以来重要文献选编》（中），中央文献出版社，2006年，第71页。

⑤ 参见张维庆主编《改革开放与中国人口发展》，第107页。

在2004年中央人口资源环境工作座谈会上的讲话,被认为是科学发展观形成过程中的一篇重要文献。^①该讲话指出,人口发展也要“全面、协调、可持续”,并“以人为本”^②。究竟怎样才算“以人为本”呢?2005年初,13亿人口日到来。中国人口之路,是成就多还是风险大?社会上和学术界一时更是议论纷纷。对此,胡锦涛在2005年3月的中央人口资源环境座谈会上强调要“坚决防止生育水平反弹”。^③国家人口计生委负责人也及时出来澄清“放开二胎”的传言。^④现实情形迫切要求国家出台新的人口政策文件,明确加以回应和阐释。

2006年11月30日中共中央政治局会议讨论后认为,人口问题始终是制约我国全面协调可持续发展的重大问题,是影响经济社会发展的关键因素。必须坚持长期实行计划生育的基本国策,稳定和完美人口政策和生育政策,坚持人口与发展综合决策。^⑤12月,中共中央、国务院公布《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》,重申“稳定低生育水平是新时期人口和计划生育工作的首要任务”,强调“‘十一五’期间是实现这一任务的关键时期”,明确了人口数量控制的优先地位。该《决定》确定新时期人口和计划生育工作的五大任务是“稳定低生育水平”,“提高出生人口素质”,“综合治理出生人口性别比偏高问题”,“完善流动人口管理服务体系”和“积极应对人口老龄化”。^⑥五大任务,一个关乎人口数量,四个关乎人口自身发展,均是学界及社会上关注较多,或当前关键的具体人口决策问题。这表明,中共人口决策的重心,从主要服从于人口控制起始,已逐渐走到了服从于包括人口控制在内的人的全面发展道路上。

印证“统筹解决人口问题”的思路,近年来,历届《政府工作报告》“人口和计划生育工作”部分的政策指向,继2007年提出“继续落实现行生育政策,稳定低生育水平”,2008年提出“稳定现行生育政策和低生育水平”之后,2009年、2010年、2011年、2012年提的都是“继续稳定低生育水平”,未再突出“稳

定现行生育政策”。文件的笔墨更多地放在如何提高人口素质、优化人口结构等人口自身发展方面。2012年公布的国家“十二五”规划关于人口工作提出了“控制人口总量,提高人口素质,优化人口结构,促进人口长期均衡发展”的总任务,但多年来第一次没有关于人口总量、人口自然增长率的具体指标。这个指标出现在《国家人口发展“十二五”规划》里。据此规划,“十二五”期间,我国人口年均自然增长率控制在7.2‰以内,总人口控制在13.9亿内。对照目前的人口普查及人口发展趋势研究数据,这应当是一个甚为宽松的目标。

《国家人口发展“十一五”和2020年规划》曾预测,我国大陆人口总量2010年和2020年将分别达到13.6亿和14.5亿;高峰将出现在本世纪30年代,达15亿左右。根据第六次全国人口普查公报,2010年末中国大陆总人口实际为13.4亿,比10年前增加7390万人。而在1990年至2000年间,我国人口净增1.3亿。有学者估计,照此趋势,人口“零增长”有望在2030年左右实现。^⑦如此,中国可能在本世纪中叶前就将“世界第一人口大国”的称号拱手让给印度。

新世纪前10年的中国人口发展呈现新的阶段性特征:第一,从人口现状看,人口控制成效更加显著,人口增长速度大幅下降,“人口爆炸”引信拆除;由于经济社会发展、生活水平提高,加上长期政策效应,人们生育观念发生了积极转变,人口政策实施难度降低。第二,在全球化进程中,中国已成长为世界经济巨人,国际地位今非昔比;同时气候变暖等世界性生

① 参见张宁《十六大以来科学发展观形成和发展的历史过程》,《党的文献》2012年第2期。

② 《十六大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社,2005年,第850页。

③ 《十六大以来重要文献选编》(中),第820页。

④ 参见白剑峰、李晓宏《现行生育政策不会变,“放开二胎”传闻不实》,《人民日报》2006年1月9日。

⑤ 参见《人民日报》2006年12月1日。

⑥ 《十六大以来重要文献选编》(下),中央文献出版社,2008年,第810、812页。

⑦ 参见《人民日报》2011年5月10日。

态问题、资源争夺问题渐趋明朗化；中国人口总量已达 13 亿以上，同时人口老龄化问题凸显。这些难解的矛盾，使中国人口政策日益成为世界关注的敏感性问题。第三，从决策层面看，依据国家长期整体发展战略，中共明确了“确保低生育水平”的政策指向；同时在坚持数量控制的前提下，大力推进提高人口素质、优化人口结构工作。这一时期，关于全球视野下人口因素在中国经济发展中的正负作用、人口资源环境关系问题，都使得人口现状和走势研判变得更加复杂繁难。

五、数量问题是第一位的问题—— 解读从“零增长”到“负增长”的 中共人口战略

新时期以来的人口政策已达 30 年之际，中国的人口发展似乎再一次走到了一个节点。

2010 年 9 月是《公开信》发表 30 周年。因信中有言“到三十年以后，目前特别紧张的人口增长问题就可以缓和，也就可以采取不同的人口政策了。”有人提出，是信守当年承诺的时候了。的确，20 世纪 80 年代初人口调整时，目标就是“控制一代人的生育率”。“一代人”的时间已到，中国人口政策是否又面临着新的抉择？在这 30 年人口之路的开启、拓展、延伸过程中，也不断出现过各种问题，迫使中共领导人作出回答。所有问题中最关键的一个是：在中国的人口问题中，到底什么问题才是最首要的、最根本的、第一位的问题？简言之，是数量问题还是结构问题？可以说，几乎所有的争论，焦点都集中在这里。与之相关的另一个问题是，中共人口决策的长期战略蓝图到底是什么？

从本文对 30 余年来重要人口文献的梳理和解读可以看出：从国家经济社会发展战略层面来看，中共三代中央领导集体及其核心成员，从邓小平、陈云，到江泽民，再到胡锦涛，都有一个基本认识，即人口数量问题是中国人口的根本问题，是第一位的问题。这个首要原则，体现在 30 余年来所有与人口相关的领导人讲话及政策文件中。这个长期一贯、高度一致的认识，迄今为止尚无改变和动摇。

早在改革开放刚起步之时，中共人口决策已指向“零增长”。如 1978 年邓小平曾感叹：中国人口如果能够做到不再增长，这就了不起了。但是下这样决心的人不算很多，这同生活水平、文化水平有关。^①虽然人口决策层在测算人口时以此为目标^②，但没有广泛提及，因其时当务之急是“遏止过快增长”。而当人口降低生育水平后，“缓增长”目标实现，“零增长”目标便正式进入了视野。那么，中国人口数量控制的战略目标到底是多少？也就是说，人口发展到什么程度可算是我们的战略已经达到了，可以放松了？有学者问，是解决“过快增长”还是解决“人口过多”？据此要回答：在实现零增长后，是应当“稳定人口”还是“缩减人口”，使人口走向负增长？^③到目前为止，官方文献大多只说“到某年达到某个目标”。那么本世纪 30 年代达到“零增长”之后将如何？对这个终极目标尚未见到正式而明确的阐述。但这不等于国家领导层从未考虑过这个问题。早在 30 年前邓小平就说过“即使若干年后人口不再增加，人口多的问题在一段时间内也仍然存在。”^④江泽民曾引用这句话来强调人口控制对“可持续发展”的关键作用。再说到陈云，他提出“只生一孩”是第一位的，由此产生的问题是第二位的时，说的是“眼前”，但他还说过“准备骂断子绝孙”的“狠话”，显然也设想了多年后中国人口必然下降的趋势。江泽民、胡锦涛等的人口阐述及同期人口政策文件中，反复强调“新世纪”乃至“未来几十年”，即在中国中长期发展进程中，“人口压力仍很严

① 参见《邓小平年谱（1975—1997）》（上），中央文献出版社，2004 年，第 353 页。

② 如在 1979 年 1 月的全国计划生育办公室主任会议上，陈慕华根据国家经济发展需要，做了一个“计算”：“一年如果只生 700 万到 800 万，比现在再再生 1000 万，扣去死亡 600 多万，一年净增 100 万—200 万，事情就比较好办了。”这个人口设想已近乎于“零增长”。参见彭珮云主编《中国计划生育全书》，第 302 页。

③ 参见原华荣、朱中仕《缩减人口还是稳定人口？——中国向何处去的命运之择》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》2012 年第 5 期。

④ 《邓小平文选》第 2 卷，第 164 页。

峻”，“人口过多”仍是首要问题等。

这些都表明，中国的人口控制将是一个漫长的过程，绝非达到“零增长”后即可停止，而要继续进行。也就是说，在中共人口发展战略里，其实早就存在一个“人口负增长”，最终达到“适度人口”的长期战略思路，需要一代代接力而最终完成。目前虽已控制了一代人，但尚未达到“零增长”，放松控制就会拖延转向“负增长”的时间。

假设本世纪30年代中国如期达到人口“零增长”，离现在就不算太远了。顺应“人口负增长”战略，人口学界也进行了人口远景的研究和测算。^①比如，关于我国人口最高承载量，15至16亿的说法较为为大多数人所认同。关于中国的“适度人口”，答案有多种，但是没有一个是测算结果超过10亿。最“奢侈”的设想，就是有朝一日中国也像美国一样，在广阔肥沃的土地上只居住着生活优裕的3亿人。中国科学院《中国可持续发展战略报告》曾提出实现中国“可持续发展”三个台阶的设想：2030年人口自然增长率达到零增长；2040年资源能源消耗率达到零增长；2050年生态环境退化率达到零增长。也就是说，资源能源消耗和生态环境退化将分别在人口零增长实现10年和20年后，才能实现零增长。需要特别指出的是，所谓“零增长”，看起来是“零”，是“没有”，其实就是最高峰。“可持续发展”对于中国是一个何等艰难的任务。人口“负增长”至“适度人口”还将是十分遥远的事情。

可见，只要放眼从中国式现代化战略的宏观角度，在“中国式现代化”视域里来审视中国人口问题，即可明白，至少在今后几十年里，人口资源环境问题，特别是人口问题，是中共领导人必须高度重视的问题。在这样的视野下才能理解，为什么长期以来，无论人口本身的发展出现什么困难和问题，中央都要在努力解决这些问题的同时强调，人口与计划生育工作不能有丝毫动摇，必须千方百计控制人口数量，稳定低生育水平。

2012年的中共十八大报告中关于人口问题仅用了38个字^②，除了重申“坚持计划生育基

本国策”外，第一次在党代会报告中没有出现“稳定低生育水平”的提法，代之以“逐步完善政策，促进人口长期均衡发展”。短短几个字的变化，引起颇多议论，有人以为，与以前的“稳定”相比，“完善”是“放松”的同义词。有趣的是，媒体上再次出现“放开二胎”的传闻及国家人口部门进行澄清的报道。假如理解了中共中长期人口战略目标何在，就不会出现这样的误读了。2012年4月10日公布的《国家人口发展“十二五”规划》关于人口发展的“主要目标”中，第一条就是有数量指标描述的“人口总量目标”。回顾一下其中的具体阐述“坚持和完善现行生育政策。进一步完善宣传教育、依法管理、村（居）民自治、优质服务、政策推动、综合治理的长效工作机制，确保低生育水平的稳定。着眼长远发展，逐步完善政策，确保人口中长期战略目标的实现”，就可以解读出人口政策中“完善”二字全面、完整、准确的涵义。

六、“调整”还是“不调整”的关键——兼谈几种有代表性的人口生育政策主张

在考察了中共30年人口决策历程，理解其中长期人口战略后，可从这个视角对近年来关于是否调整现行生育政策的讨论进行一番观察。此轮讨论规模比20世纪50年代的人口大讨论有过之而无不及，一些主张在媒体舆论推动下产生轰动效应。^③可以说是乱象纷呈，令人眼花缭乱，不知道该信谁的，该听谁的。^④

① 参见陈卫、孟向京《中国人口容量与适度人口问题研究》，于学军、解振明主编《中国人口发展评论：回顾与展望》，第233页。

② 1982年的中共十二大报告曾用200个字来专门阐述人口问题的紧迫性和计划生育政策对经济建设的关键作用，之后党代会报告阐述人口问题的字数逐渐减少，十七大报告仅用了29字。

③ 如中国人民大学原校长纪宝成连续多年向两会提交《关于认真研究完善我国人口政策的建议》，呼吁“刻不容缓地放开二胎”。主要理由是“独生子女教育难”。参见唐勇林《“放开二胎刻不容缓”——专访中国人民大学校长纪宝成》，《南方周末》2009年4月9日。

④ 参见《计划生育30年，变还是不变？二胎政策：历史关口，正在激辩》，《南方周末》2010年3月18日。

有学者认为目前主要有两种截然不同的观点：一种以学界为主体，认为生育政策应该放宽；另一种以官方为主体，认为要维持现行生育政策的稳定不变。^① 实际上，“官方”目前的政策表述确实如此，而学界则并非铁板一块，有人将其分为两派：主张放宽的“调整派”和主张维持的“稳定派”。^② 有人则分为三种：一种是主张“尽量扩大一孩家庭比例”，也就是坚持“稳定”甚至更加严格。如程恩富提出的“城乡一胎、特殊二胎、严禁三胎、奖励无胎”，并以此使总人口“先控后减”。^③ 一种是主张“全面放开二胎”。如李建新的“从2000年开始向二孩平稳过渡”^④、曾毅的“二孩晚育软着陆方案”^⑤、田雪原的“三步走”逐步放开“二胎”的“软着陆”方案^⑥、穆光宗的“回到上个世纪70年代的二孩加间隔生育政策”^⑦。一种是主张“适当放宽二胎”。如刘金塘、林富德的总和生育率保持在1.8左右的人口负增长战略^⑧，等等。^⑨ 其实主张“放开二胎”者，也还可分为“立即放开”和“缓步微调”两种不同主张。此外还有较极端的主张是立即放开，且不限生育数量。^⑩

所有这些人口政策主张，都可以用对“目前及中长期中国人口第一位的问题是数量问题还是结构问题”的回答来进行评判。主张严格控制“一胎”者，是认为人口数量过多依然是第一位的问题^⑪；主张“缓步微调”者，是认为人口结构问题在中长期将成为第一位的问题；主张立即放开“二胎”者，则认为人口结构问题目前已成为第一位的问题；主张完全放开者，则认为中国人口数量不是问题，结构才是问题。

再看各种政策主张的主要理由。主张继续严控人口数量，理由就是30多年来历届领导人的人口阐述及各种政策文件中反复阐述的粮食、资源、环境等“自然生态承载力”的压力，以及国家中长期经济社会发展战略目标对人口数量绝对值的要求；主张放松人口控制，理由则是近年来领导人阐述及政策文件中也越来越多地出现的人口结构问题，主要是人口老龄化问题及其所带来的养老问题、人口红利问题，还

有出生性别比问题、独生子女家庭风险问题等等，可以说是“社会生态承载力”的压力。

在国家中长期经济社会战略及人口战略中，由于“自然生态承载力”是相对恒定，不可增长的，是中国发展的“硬约束”或曰“瓶颈”，人口数量必须继续控制应是确定无疑的，因此主张立即或近期全面放开二胎的主张均不可取。十八大报告新增“生态文明建设”一章并浓墨重彩地加以阐述，其中还有引人遐思的“美丽中国”提法，足见这个问题的严重性及中央的重视程度。更重要的是，十八大已明确2020年实现全面小康，提出总值和人均两个“翻番”目标，目前是“全面建成小康社会决定性阶段”，所以此前这几年确是人口控制“关键时期”。《国家人口“十二五”规划》也指出“‘十二五’时期是我国人口发展的重大转折期”，必须“确保低生育水平”。人口政策的调整与完善，都将依绳于此。当然，更严格的“一孩化”，虽能加速实现人口“负增长”，极大缓解“自然生态

- ① 参见陈友华《关于进一步完善生育政策的若干认识问题》，《市场与人口分析》2007年第1期。
- ② 参见侯伟丽、钟水映、叶林等《中国经济发展中的人口资源环境问题》，山东人民出版社，2009年，第43—44页。
- ③ 参见程恩富《先控后减的“新人口策论”》，《中国社会科学报》2009年9月8日。
- ④ 李建新《论生育政策与中国人口老龄化》，《人口研究》2000年第2期。
- ⑤ 曾毅《试论二孩晚育软着陆的必要性与可行性》，《中国社会科学》2006年第2期。
- ⑥ 田雪原《论“三步走”中国人口发展战略》，《东岳论丛》2010年10月。
- ⑦ 穆光宗《“一胎化政策”的反思》，《人口研究》2000年第4期。
- ⑧ 参见刘金塘、林富德《从稳定低生育率到稳定人口：新世纪人口态势模拟》，《人口研究》2000年第4期《21世纪中国人口发展前景》，《人口学刊》2001年第3期。
- ⑨ 参见王爱华、程恩富《我国实行“一胎化”生育政策的成本—效益分析》，程恩富主编《激辩“新人口策论”》，中国社会科学出版社，2010年，第81—83页。
- ⑩ 参见易富贤《大国空巢》，香港大风出版社，2007年。
- ⑪ 参见李小平《最根本问题仍是人口总量问题》，《中国社会科学报》2009年9月8日。

承载力”压力，可惜在“社会生态承载力”压力下不具备现实可行条件。

话说回来，诸多“第二位”的问题也确实变得越来越重要，是实在需要解决的突出问题。如“以人为本”，虽然资源环境承载力及子孙后代重要，但也要以目前民众幸福为本吧？再如“和谐社会”，家庭和谐是社会和谐的基础，如何解决老无所依、老无所养，特别是失独家庭的养老和心理抚慰问题？此外，若由于性别比例失调以致总有数量不小的一群男性不能找到结婚对象，这个社会还能是和谐的吗？如此等等。从国家人口决策来说，数量首要，但数量控制和结构均衡，两个都不能少。^①这也是中央提出要运用经济、社会、文化、科技、管理创新等手段“统筹解决人口问题”的缘由。如中央近年反复强调要转变经济发展方式，即可视为既应对资源环境压力，又提高劳动者素质和劳动生产率，解决“人口红利”衰减风险的一种综合举措。

因此，在不背离中长期人口发展战略前提下，具体人口政策也不可能长期一成不变，还要在“稳定”基础上“逐步完善”。毕竟最终放开“二胎”是未来的方向，不论是10年以后还是20年以后。需注意的是，从30多年人口决策历程来看，特别是有20世纪80年代“开口子”5%的“微调”案例在前，政策实施的时间起始点、强度、速度不同，其成效会迥然不同，尺度把握很关键，恐怕无论从何时开始都只能是“缓步微调”。任何方案，其涉及人口广度如何，对“负增长”战略影响是否在可承受范围，是否可行，有何负面效应，从何时何地何人开始，以何种速度推进，如何进行管控，等等，每一个问题都需谨慎研究论证。目前正在进行的“取消生育间隔”和“双独生二”的试点和展开，所谓“小步快跑”，或可算是在“摸石头”。

总之，在30多年来的“中国式现代化”进程中，中国走过的确实是一条不折不扣的中国特色人口发展道路，其最大特色应当说是人口多，控制严；又是一条不折不扣的中国特色人口决策之路，其最大特色是不就人口谈人口。人口发展始终是中国式现代化发展战略中占有重要地位的战略决策。其深远眼光在20世纪80年代初就已延伸到六七十年后的21世纪中叶，是中国现代化百年规划的重要部分，具有长期性和稳定性。之所以走出了中国特色，就在于中国式的现代化过程要求中国式的人口发展方式和决策方式。这条道路，以国家宏观人口控制为主导，呈现出一幅“缓增长”——“零增长”——“负增长”——“适度人口”的总路线图，目前正在走在通向“零增长”的阶段。在每一阶段，中共决策对人口问题关注点的停留或转移，都基于对当时人口问题与国家发展战略关系的判断。例如，在20世纪80年代强调人口增长与国民经济建设；90年代是“可持续发展”中人口资源环境的协调；本世纪以来则多提人口发展与全面建设小康社会、实现中华民族伟大复兴。可以说，整个民族的生存、发展、繁荣（温饱——基本小康——全面小康——中等发达），是几代领导人及决策者筹谋人口发展的最终旨归。回顾30多年来的中共人口决策历程，政策的“变”与“不变”，其基本依据均在于此。

（本文作者 中共中央文献研究室编审
北京 100017）

（责任编辑 薛 承）

^① 据有关资料介绍，“中央领导的意见非常清楚，手心手背都要，数量也要，结构也要。我们不能够人口过多，我们也不愿意出现老龄化快速到来与过分严重的情况”。参见曾毅、李玲、顾宝昌、林毅夫主编《21世纪中国人口与经济发展》，社会科学文献出版社，2006年，第48页。