

# 「一胎化」政策形成的時代背景

● 梁中堂

如果我們把「一胎化」政策聯繫到同時期的改革開放，就知道用政策來規定老百姓生多少個孩子是多麼荒謬。政府不再規定企業的生產，但卻轉而把許可和限定各個家庭的生育人數上升到法律的高度。

計劃生育或節制生育，是工業社會創造的一種符合人性的新生活方式。大約在一百年前，受西方影響，中國一些沿海城市的報刊上開始出現宣傳和鼓動國民節制生育的文章。1920至1930年之後，從海外留學歸來的人愈來愈多，節制生育已經成為當時中國的重要社會思潮之一。1949年之後，新中國提倡男女平等，鼓勵青年婦女上學和就業，城市青年中有不少人希望將主要精力用在學習和工作方面，要求政府支持和幫助他們實行節育。從1950年代中後期開始，中國政府也大力提倡國民實行節制生育和計劃生育的新生活。很快，這一政府主張的意向在城鄉收到了積極的效果。早在1950年代，中國大陸城市婦女生育率出現了下降，農村婦女的生育率在1960年代初期也開始下降<sup>①</sup>。從1960年代後期到1970年代，政府一方面深入宣傳和教育，另一方面派出醫療衛生人員在城鄉給居民提供節育服務，僅僅十年多時間，中國婦女的平均生育率由6個左右迅速降低到不足3個孩子<sup>②</sup>。

1978年中，中國計劃生育管理部門開始提出「一對夫婦生育子女數最好一個最多兩個」，幾個月後又將其轉變為「只准生一個」，並且不分城鄉，立即在全國推廣實行。這就形成了我們一般稱為「一胎化」的生育政策。雖然到1982年初，中國政府就已經用「現行生育政策」取代了「一胎化」的提法，其存在時間似乎極為短暫，但其影響卻是長久而深遠的。首先，「一胎化」開了一個很壞的頭，即政府可以干預國民的私生活，強制規定公民生育孩子的數量。如果我們聯繫到同一時期中國的改革開放，就知道用政策和法律來規定老百姓生多少個孩子是多麼荒謬。正是這一時期，我們逐步明白到不能由政府規定企業的生產，但是政府卻轉而把許可和限定各個家庭的生育上升到法律的高度。其次，「一胎化」根基深厚而頑固，以至二十多年來一直深得政府官員的喜愛。「現行生育政策」其實只是對「一胎化」的妥協和糾正，但並沒有直截了當地否定「一胎化」；相反，它來自「一胎化」、脫胎於「一胎化」。

總而言之，「一胎化」是「現行生育政策」的基礎，「現行生育政策」是有條件的「一胎化」。「一胎化」搞亂了社會，顛倒了人們的思維。本來計劃生育是一種符合人性的生活方式，現在卻成了國民別無選擇的一種狀態。只要講計劃生育，人們的觀念就是「一胎化」。客觀地說，中國相關的政策和法律，從來都沒有使用過「一胎化」這樣的表述<sup>③</sup>，但是，從政府到每一位普通公民，卻無一不感受到它的存在。它是一個幽靈、一個陰影，又是一種現實。所以，我們應該深入研究「一胎化」。

## 一 「最好一個最多兩個」及「一胎化」的產生

在1970年代初中期，計劃生育工作開始列入中國經濟和社會發展計劃。1971年9月4日，國務院轉發衛生部軍管會、商業部、燃料化學工業部〈關於做好計劃生育工作報告〉中，提出「在第四個五年計劃期間，使人口自然增長率逐年降低，力爭到1975年，一般城市降到10%左右，農村降到15%以下」<sup>④</sup>。1975年8月5日，國務院批轉衛生部關於全國衛生工作會議的報告中提出，力爭在「五五」期間（1976-1980），降低人口自然增長率，農村降到10%左右，城市降到6%左右<sup>⑤</sup>。粉碎「四人幫」後，1977年9月30日，國務院計劃生育領導小組在全國計劃生育匯報會上提出，全國人口自然增長率可提前實現「五五」人口規劃<sup>⑥</sup>。

1978年2月24日，國務院批轉國務院計劃生育領導小組〈關於全國計劃生育匯報會的報告〉，確認「力爭三年內把中國人口自然增長率降到10%以下」的目標<sup>⑦</sup>。26日，華國鋒總理

在五屆人大政府工作報告確認了這一目標，提出「爭取在三年內把我國人口自然增長率降到百分之一以下」<sup>⑧</sup>。這是計劃生育指標第一次進入國務院總理的政府工作報告。

6月26至28日，新一屆的國務院計劃生育領導小組召開第一次會議（以下簡稱「三天會議」），着重研究貫徹落實華國鋒提出的指標<sup>⑨</sup>。計劃生育領導小組組長、國務院副總理陳慕華認為，要實現這一目標，就必須要有相應的政策、措施，特別是要解決好領導方面存在的認識問題。根據會議進展，新一屆領導顯然是把「一對夫婦只生育一個孩子」當作實現上述指標的主要政策和措施。我們已經無法得到「三天會議」期間的原始資料，從現在公開的會議資料中也無法直接判斷會議期間提出了「只生育一個」的說法。國家計劃生育委員會後來整理編輯出版的一部資料彙編中說，這次會議「提出了一對夫婦生育子女數『最好一個、最多兩個』的要求」<sup>⑩</sup>。由於沒有會議資料的原始文本，我們懷疑這份資料的整理者是根據當年10月26日〈中央批轉《關於國務院計劃生育領導小組第一次會議的報告》的通知〉（即中共中央〔1978〕69號文件）加上這句話的。這就是說，「三天會議」雖然有了氛圍和語境，但並沒有直接提出這一重大政策；這一政策是在之後計劃生育領導小組撰寫給中央的報告時才正式提出。歷史的細節究竟是甚麼，有待進一步的發現。但鑒於國務院計劃生育領導小組的會議報告和中央1978年69號文件都認可這次會議提出「最好一個最多兩個」，那麼，我們有理由把「三天會議」當作「一胎化」政策的始作俑者<sup>⑪</sup>。

1979年1月4至17日召開的全國計劃生育辦公室主任會議（以下簡稱

只要講計劃生育，人們的觀念就是「一胎化」。客觀地說，中國相關的政策和法律從來都沒有使用過「一胎化」這種表述，但從政府到每一位普通公民，卻無一不感受到它的存在。

陳雲雖然在早期還沒有恢復黨和國家領導的職務，但是作為黨內一直領導經濟工作的領導人，其威望和影響依然存在。加之陳慕華一直在中央國家機關做經濟工作，屬於陳雲的老部下，受他的人口觀點影響是不可忽視的。

「1979年1月會議」，是推動中國貫徹「一胎化」政策的一次重要會議。這次會議是以中央1978年69號文件為契機，進一步學習和貫徹「三天會議」提出「只生育一個」的精神。這次會議與以往的不同之處，在於國務院計劃生育領導小組已經制訂了一個〈計劃生育條例(草稿)〉，並進行了討論<sup>②</sup>。這是中國第一個具有法律法規性質的計劃生育文件。此外，這次會議也是中國計劃生育史上一次重要的會議，原因有二。其一，過去的計劃生育工作一直是政府倡導性的活動，1978年以前不要說普遍性的經濟處罰，在企業和國家機關搞物質獎勵也都會被冠以「物質刺激」的帽子而予以批判，也還沒有現在帶有政府強制意義的生育政策。從這次會議開始，中國出現了強制性的計劃生育政策，公民的某些生育行為必須接受政府強壓的經濟和其他方面的處罰。其二，這次會議要求「對於生第二和二胎以上的，應從經濟上加以必要的限制」，標誌着「一胎化」生育政策的產生<sup>③</sup>。

種種迹象表明，以陳慕華為首的新一屆國務院計劃生育領導小組提出「只生育一個」，是當時中央高層整體的意願。也許，這一想法直接來源於陳雲。根據時任國務院副總理的王震1980年2月18日給胡績偉的一封信中說：「陳雲同志早幾年就非常嚴肅地、科學地把人口增長問題和控制其增長提高到國民經濟計劃的出發點地位，他說用兩年時間大宣傳一對夫婦在規定生育年限中只生一個孩子。」<sup>④</sup>王震所說的「早幾年」可以做這樣兩種理解：一是在1978年6月陳慕華擔任國務院計劃生育領導小組組長並提出「一胎化」構想之後。那麼，「一胎化」的思想及作為政策的提出都還是出自

陳慕華的。二是陳雲雖然在早期還沒有恢復黨和國家領導的職務，但是作為黨內一直領導經濟工作的領導人，其威望和影響依然存在。加之陳慕華一直在中央國家機關做經濟工作，屬於陳雲的老部下，受他的人口觀點影響是不可忽視的。如果這一推理成立的話，那麼就可以說，陳慕華關於「一胎化」的思想是受到陳雲的啟發或者直接來源於陳雲。

「一胎化」作為完成政府計劃指標的主要措施被提出來之後，有關部門還需要做大量的工作才有可能被人們接受。陳慕華在這一階段不遺餘力地為其推動做了許多努力。1979年7月6日，《人民日報》報導陳慕華在中央黨校給黨和國家高級領導幹部講計劃生育課，呼籲把計劃生育工作重點放在「最好生一個」上來<sup>⑤</sup>。12月18日，她在計劃生育辦公室主任會議上講話說：「提倡一對夫婦最好生一個孩子，是我們計劃生育工作的着重點轉移。過去我們說，『最好一個，最多兩個』。現在提出來『最好一個』，後面那個『最多兩個』沒有了。這是中國目前人口發展中的一個戰略性要求……」<sup>⑥</sup>1980年2月2日，陳慕華在婚姻、家庭、計劃生育新風尚座談會（以下簡稱「新風尚座談會」）上說：「只有逐步做到城市95%、農村90%的育齡夫婦只生一個孩子，到本世紀末，中國總人口才能控制在12億左右。」<sup>⑦</sup>

當然，作為符合當時中國政治環境和時代氣氛的一個政策，「一胎化」從其開始提出就受到其他黨政領導的支持。1979年4月5日，李先念在中央工作會議上指出：「必須切實控制人口的增長……實行計劃生育，降低人口增長率，……鼓勵一對夫婦最好只

生一個孩子……努力把人口增長率迅速降下來。」<sup>⑧</sup>6月18日，華國鋒在全國人大五屆二次會議工作報告中指出：「要訂出切實可行的辦法，獎勵只生一個孩子的夫婦……」<sup>⑨</sup>1980年9月7日，華國鋒在全國人大五屆三次會議工作報告中提出：「必須在人口問題上採取一個堅決的措施，就是除了在人口稀少的少數民族地區以外，要普遍提倡一對夫婦只生育一個孩子。……爭取全國總人口在本世紀末不超過12億。」<sup>⑩</sup>9月25日，中共中央發出〈關於控制中國人口增長問題致全體共產黨員、共青團員的公開信〉（以下簡稱「公開信」），把「一胎化」活動推到高潮。

## 二 為甚麼要實行「一胎化」？

在討論「一胎化」政策的過程中，也許有一個問題會永遠糾纏不清，即究竟有無「一胎化」政策？無論在黨和國家機關的有關文件中，還是在領導人的講話中，都是說「提倡」和「鼓勵」一對夫婦只生育一個孩子。所以，有人說，黨和國家從來沒有一個「一胎化」的生育政策。這多少有點文字遊戲的味道。

甚麼是「一胎化」？「化」者，意屬「轉變成某種性質或狀態」。所以，「一胎化」就是政府要求老百姓生育一個孩子的實際狀態。的確，如果進行文本考察，黨和國家從來都是說「提倡」或者「鼓勵」，沒有要求「推行」「一胎化」。但問題是，從中央到地方，計劃生育管理部門在實際工作中卻是強制推行「一胎化」<sup>⑪</sup>。對此，中央確實是予以默認的；即使出現惡性事件和爆發、揭露出幹部違法違紀案件，

中央也僅僅批評基層幹部的作風粗暴和簡單，對於地方政府要求群眾「只生育一個」的做法從來沒有予以糾正。所以，我們認為「一胎化」是從中央到地方確實存在過的一種生育政策。

至於為甚麼要實行「一胎化」政策，綜合官方的解釋，有如下三點理由：

第一，為了使1980年人口自然增長率降到百分之一以下，要求政策方面予以保證。高指標當然需要非常措施，用陳慕華的說法，「要有正確的政策」<sup>⑫</sup>。順着這一思路推理，才有了中央1978年69號文件中「提倡一對夫婦生育子女數最好一個最多兩個」的提法，以及標誌着「一胎化」政策形成的「1979年1月會議」。

第二，為了使二十世紀末中國人口增長為零。1979年8月11日，陳慕華在〈實現四個現代化，必須有計劃地控制人口增長〉的長篇文章中提出，為了「爭取本世紀末做到人口自然增長率為零」這個目標，「必須大力提倡和推廣一對夫婦只生一個孩子。這是使人口自然增長率降到零的主要辦法，也是群眾可以接受的辦法」<sup>⑬</sup>。

第三，為了在二十世紀末把中國人口控制在12億以內。前文提到，1980年2月2日，陳慕華在「新風尚座談會」上提出，「只有逐步做到城市95%、農村90%的育齡夫婦只生一個孩子，到本世紀末，中國總人口才能控制在12億左右」。這是至今能夠看到的文獻中，中國政府第一次把「只生一個」和「12億人口總數」的目標聯繫在一起。及後在同年9月7日，華國鋒在政府工作報告中重申12億人口總數的目標之後，至2000年之間的二十年裏，政府規範性的解釋和宣傳，一直定位在這個口徑上。

如果進行文本考察，黨和國家從來都是說「提倡」或者「鼓勵」，沒有要求「推行」「一胎化」。但問題是，從中央到地方，計劃生育管理部門在實際工作中卻是強制推行「一胎化」。中央對此確實是予以默認的。

### 三 「一胎化」的「發明權」究竟屬誰？

前文證明，「一胎化」的生育政策是由國務院計劃生育領導小組為了貫徹1978年2月華國鋒在五屆人大政府工作報告中訂下的高指標而提出來的；或者更準確些說，是由當時分管計劃生育工作的副總理陳慕華提出來的。但是，圍繞着這個政策的「發明權」問題，先後還出現過幾種說法。

其一是「群眾說」。中國居民自願實行計劃生育至少可以追溯到1950年代，但是直到文化大革命前，一些先進地區都沒有激進到讓老百姓「只生育一個」。在1978年由國務院計劃生育領導小組提出「一對夫婦只生育一個孩子」前，政府所有的提法基本上都是「號召」、「提倡」，屬於政府的指導性意見，還沒有1978年以後直到現在意義上的「計劃生育政策」。根據1979年12月23日《人民日報》發表的新華社報導，陳慕華在全國各省、市、自治區和全國計劃生育辦公室主任會議上說：「一對夫婦最好生一個孩子，這是從今年以來開展計劃生育工作的實踐中，總結出來的控制人口增長的好經驗。」<sup>②</sup>這就排斥了「群眾說」或者「地方說」的各種可能。

其二是「劉錚說」。以劉錚為代表的中國人民大學人口理論研究所研究人員，為中國人口學的復興和發展做出過很大的貢獻。從1970年代中後期到1980年代初中期，劉錚在中國人口學界和計劃生育系統具有其他人無法取代的地位。但即使如此，劉錚也沒有重要到可以直接提出一項國家重大政策的程度。

1979年，劉錚、鄔滄萍、林富德完成了一份題為〈對中國人口增長的建議〉的研究報告。不少人以為這個

報告就是「只生育一個孩子」的由來，其實這是個誤解。這個研究報告最早是在1979年4月份中央工作會議提出的，該報告第一次公開發表是在劉錚主持的《人口研究》1980年第3期上，發表時的題目改為〈對控制我國人口增長的五點建議〉。1990年代初期，在一次國家計劃生育委員會的專家委員會會議期間，劉錚對筆者說，他們於1980年在《人口研究》上公開發表這篇文章，就是要回答社會上說「一胎化」是由他提出來的傳言。要是我們細讀文章上的編者按語和文末註釋，當明白清楚地知悉文章完成於1979年3月，即中央1978年69號文件明確「提倡」、「鼓勵」「一對夫婦生一個孩子」之後。其次，文章題目改為〈對控制我國人口增長的五點建議〉，就是要強調說明作者的主張是「五點」，而不是一點。其中第四點「大力禁止三胎，提倡一對夫婦生一個孩子」說得明明白白：提倡一胎，控制三胎，不反對二胎<sup>③</sup>。這當然不能說是「一胎化」。

其三是「宋健說」。對於人口學界來說，宋健是個異數。1978年，在一次赴歐洲的學術訪問中，東道主向宋健等客人提供了不少用控制論和系統工程方法預測人口的資料。在此之前，宋健等搞火箭發射和軌道設計的工程技術人員都沒有聽說過用控制論和系統工程方法還可以搞人口預測。據李廣元1979年12月在成都召開的第二次全國人口科學討論會（以下簡稱「1979年成都會議」）上給筆者回憶說，宋健回國後就把國外帶回來的一摞人口預測資料甩給了他。從此，李廣元開始跑國家統計局、公安部，開始了在計算機上測算中國人口的研究工作。1978年11月初在北京召開第一屆全國人口理論討論會，李廣元要求參加。主辦並主持會議的劉錚認為，搞

「一胎化」的生育政策是由國務院計劃生育領導小組為了貫徹華國鋒在五屆人大政府工作報告中訂下的高指標而提出來的；或者更準確些說，是由當時分管計劃生育工作的副總理陳慕華提出來的。

數學的工程技術人員要求參加人口學會議似乎有點牛頭不對馬嘴，所以僅同意李廣元聽會，並不屬於會議正式代表，也不向他提供會議論文和相關文件。宋健等人未能成為會議正式代表，說明這時人口控制論還未被計劃生育部門和社會所認知。

在「1979年成都會議」上，筆者目睹了李廣元「征服」包括國務院計劃生育辦公室（國家計劃生育委員會的前身）在內的全體與會代表。李廣元宣稱，他們使用計算機，只要將人口數據和相關參數代入編制的模型，一百年或者任何長時期的預測結果不出一個小時就能打印出來。控制論和系統工程方法的科學、準確、快捷和迅速，都是以往傳統的人口預測所望塵莫及的。這次會議是中國控制論和系統工程專業人士在人口學界的第一次亮相。除了第七機械工業部二院宋健等人以外，西安交通大學也有一部分從事計算機專業的研究人員在摸索人口預測。不過，一方面，由於西安交大參加會議的王月娟不似李廣元般活躍；另一方面，西安交大也不具有七機部直屬機構所具備的政治、地理條件，所以，遠沒有七機部二院那樣在會上會下獲得那麼成功。雖然接近三十年了，筆者的腦海裏還能清晰地浮現出李廣元在會議閉幕前的那次大會上發言的情形。當時，坐在大會主席台的國務院計劃生育領導小組副組長兼辦公室主任栗秀珍用一種欣喜的表情傾聽和關注着李廣元的發言。

1980年2月14日，北京各大報章刊發新華社記者的通稿〈自然科學和社會科學工作者合作進行研究 首次對中國未來一百年人口發展趨勢作了多種測算〉。此後為配合這篇重要稿件，各家報章陸續發表了幾篇署名文章<sup>②</sup>，其主題雖然也都是鼓吹「一胎

化」，卻已經是在「一對夫婦最好生一個孩子」被當作實際工作在全國推行一年之後<sup>②</sup>。所以，在當時還屬於研究人員的宋健等人，充其量也只是國家領導人提出政策的宣傳者和論證者。「中國學界主流是為國家領導人提供註釋和論證的，所以，他們一般是不會先於國家領導人提出甚麼新觀點的。」<sup>②</sup>

#### 四 「現行生育政策」——對「一胎化」的妥協和糾正

以1978年十一屆三中全會為起點，中國進入了一個改革時代。改革是由共產黨領導的，但在黨的高級幹部中一直就存在着維護傳統體制和反對改革的傾向。這種現象的存在不總是表現為派別的分歧，即不是在所有問題上表現了改革和反改革的誓不兩立，而是表現在具體不同問題上的認識不一致。

反映在人口生育政策問題上，當時的中國政府採取了與經濟體制相同的改革策略。1980年9月的「公開信」發出以後，全國不分城鄉，大力推行「一胎化」生育政策。但由於「一胎化」政策在農村引發了許多矛盾，中央在認識到這一點後試圖加以解決。

1981年9月10日，中共中央書記處召開第122次會議，着重研究計劃生育政策問題。會議認為，農村實行各種形式的聯產計酬生產責任制後，中國的計劃生育工作面臨着一些新情況。會議提出，放寬農村計劃生育政策，有兩個方案可供選擇：第一，提倡每對夫婦只生一胎，允許生兩胎，杜絕三胎；第二，一般提倡每對夫婦只生一胎，第一胎生育女孩的農民如果有要求，可以批准生兩胎。

在「1979年成都會議」上，李廣元宣稱，研究人員只要將人口數據和相關參數代入編制的模型，一百年或者任何長時期的預測結果不出一個小時就能打印出來。這次會議是中國控制論和系統工程專業人士在人口學界的第一次亮相。

中央1982年11號文件中含蓄的表述，給計劃生育部門和各級黨委、政府中堅持「一胎化」政策的人鑽了空子。許多地方在此後很長時期內，普遍拒絕第一胎生育女孩的農民再生育第二胎，把生育二胎的數量限制在很小的比例上。

同年12月，在各省市自治區黨委第一書記座談會上，絕大多數書記都希望嚴格控制生育，沒有人主張放寬。由於計劃生育部門和大多數省市領導的反對和堅持，中央放棄了「提倡每對夫婦只生一胎，允許生兩胎，杜絕三胎」的方案，在1982年〈中共中央、國務院關於進一步做好計劃生育工作的指示〉（中發〔1982〕11號文件）中，規定「國家幹部和職工、城鎮居民，除特殊情況經過批准者外，一對夫婦只生育一個孩子。農村普遍提倡一對夫婦只生育一個孩子，某些群眾確有實際困難要求生二胎的，經過審批可以有計劃地安排。不論哪一種情況都不能生三胎。對於少數民族，也要提倡計劃生育，在要求上，可適當放寬」<sup>⑳</sup>。這段關於生育政策的文字表述，後來被視為「現行生育政策」的主要內容。其中農村「某些群眾確有實際困難要求生二胎的」，實際是「第一胎生育女孩」的另外一種表述。採用這種曖昧的寫法是國家計劃生育委員會的意思，認為「寫明了會進一步助長重男輕女思想」<sup>㉑</sup>。但是，中央1982年11號文件做這樣含蓄的表述，卻給計劃生育部門和各級黨委、政府中堅持「一胎化」政策的人鑽了空子。許多地方在此後很長時期內，普遍拒絕第一胎生育女孩的農民再生育第二胎，把生育二胎的數量限制在一個很小的比例上。全國的生育政策達到中央1982年11號文件規定的「現行生育政策」的要求，大約走了十年的路程<sup>㉒</sup>。

1984年1月和4月，中共中央書記處連續兩次召開會議討論計劃生育工作和生育政策。這是計劃生育歷史上十分重要的兩次會議。1月會議特別強調指出，在二十世紀末把中國人口控制在12億以內，是一個奮鬥目標，要努力實現這個目標，但是中國的生育政策，一定要建立在合情合理、群

眾擁護、幹部好做工作的基礎上<sup>㉓</sup>。4月會議第一次把中央1982年11號文件中規定的生育政策表述為「現行生育政策」<sup>㉔</sup>，根據這次會議形成了對中國計劃生育工作具有深遠影響的〈中共中央批轉國家計劃生育委員會黨組《關於計劃生育工作情況的匯報》〉（中發〔1984〕7號文件）<sup>㉕</sup>。為了防止再次出現對「某些群眾確有實際困難要求生二胎的」這個表述產生誤解，文件下達後，中央書記處又給國家計劃生育委員會黨組一個內部通知，再次強調：「我們關於計劃生育的實質，就是要逐步做到，除城市、城市郊區外，在大部分農村地區，要逐步做到允許第一胎生女孩的再生第二胎。這一點，只在實際工作中掌握，不公開宣傳，並要有一個緩和漸變的過程。從長遠看，如果能切實做到杜絕多胎，則允許生二胎並沒有多大危險。……因此，現行的計劃生育政策，仍是一個歷史階段的政策。今後，隨着中國經濟、文化水平等方面的提高，還可以進一步完善。」<sup>㉖</sup>

## 五 結束語

1970年代中後期，中國還處在計劃經濟時代。國民經濟計劃具有至高無上的權威。甚至一些高級知識份子仍然相信「事在人為」——只要你想，就可以做到。似乎社會主義國家可以解決任何問題，客觀事物都要受政府制訂的政策制約，政府決定一切。脫離實際的、過高的指標不斷被製造出來，然後就得用超常的辦法去實現它。不少政府官員和知識份子都把老百姓生孩子理解為一種人生可有可無的遊戲，以為婦女生育率可以無止境地一降再降。在高指標的高壓下，只有採取「一胎化」政策。

此外，那也是一個只有公權而沒有私權的時代，國家公權可以隨意進入屬於個人權利的領域。「一胎化」政策的產生和實施，屬於公權進入和侵犯私權的典型。一個國家，如果政府連公民的生育都可以干預、規制和決定，那它就再也沒有甚麼事情不可以做的了。所以，牽走耕牛，扒去住房，拿走生活和生產資料，集體押送施行節育手術，在不具備條件的環境中實施節育手術(彷彿現代化工業生產程序般成批量實施節育手術)，以及即使身體生理不適合但也被強制實施節育和人工流產等等違法和非人道的事件，都曾經普遍發生過。這不僅屬於「一胎化」生育政策的自然產物，而且是政府以政策和法律直接規制、干預和決定本來應該由國民個人決定的生育行為的必然結果。

1990年代以來，違法和非人道的現象似乎在減少，但並不表明生育政策走向合理，並且被國民廣泛接受。首先，長期以來，老百姓已經意識到，對於基層幹部在計劃生育方面的不當做法，政府部門一般都會予以庇護，因此大家只好採取忍耐的態度，衝突自然減少許多。但是，矛盾並沒有解決，民眾的這種情緒也不宜累積過多。其次，由於計劃生育政策不合理，超生現象普遍而且嚴重，致使國家統計局長期以來難以獲得比較接近實際的人口數字，這也表明國民對於生育政策普遍不認可。在三十年的「一胎化」和「現行生育政策」的作用下，中國廣大農村的基層組織形成了一套對抗和應付政府考核生育指標的人口統計體制和機制<sup>⑥</sup>。第三，雖然說人口統計和普查都存在大量的漏報，也還是能說明人口政策對於人口控制沒有起到任何作用。如果按照「一胎化」和「現行生育政策」給予的生育水平計算，到2000年中國的總人口無論如何

也不會超過11.0億，但是，2000年第五次全國人口普查的結果是12.4億，國務院人口普查辦公室的公報是12.6億，至少多出生了1.6或1.8億人口。

1980年代盛行的違法亂紀現象後來有所減少，是由於基層幹部在實踐中發現「現行生育政策」是無法實行的，所以他們不像以前那麼認真執行政策和法律。絕大多數違反政策生育的人，也只需要交納罰款就能夠實現其生育的意願。這一現象也表明，基層幹部與群眾在合力抵制「現行生育政策」。主要發生在農村的違反生育政策出生的人口說明，數億農民在通過自己的生育行為表達了對「一胎化」和「現行生育政策」的強烈抵制和拋棄<sup>⑦</sup>。

從時間上講，「一胎化」政策的產生與宋健的「科學預測」沒有甚麼聯繫。「一胎化」政策最早可以追溯到1978年6月。當1980年2月宋健等人浮出水面時，「一胎化」生育政策如同離弦的箭、出膛的子彈，早已實行了。即使退一萬步講，「一胎化」是經過宋健計算的，也不能叫科學。控制論和系統工程不過是提供了一種人口測算的方法，這僅是處理認識人口的方法不同，並不能改變人口問題本身的性質。人口問題是一種社會問題，其增加也罷，減少也罷，都不是某種「科學」計算的結果。

此外，「一胎化」政策也不是12億人口控制總目標的內在要求。實際上，在2000年把中國人口控制在12億以內的說法，晚於「一胎化」政策的形成。包括宋健在內的許多人用1982年人口普查資料預測，如果實行「一胎化」，2000年中國總人口僅為10.6億；如果確定12億的目標，完全可以允許農民生育兩個孩子<sup>⑧</sup>。中國的實踐和現實表明，2000年中國人口總數控制沒有實現12億，而是接近13億，但是，13億人口的國民生活和經濟水平比以

1980年代盛行的違法亂紀現象後來有所減少，是由於基層幹部在實踐中發現「現行生育政策」無法實行，所以他們不像以前那麼認真執行政策和法律。絕大多數違反政策生育的人，只需要交納罰款就能夠實現其生育意願。

前都要好得多。將人口增長與國家發展對立起來，並沒有根據。

社會經濟現象是很複雜的。不惜犧牲國民的現實幸福去追求實現將來某個數字的做法，無論這個數字來源於政府或者甚麼研究人員的所謂「科學研究」，其實都是極為荒謬的。

### 註釋

① 梁中堂、閻海琴：《中國農村婦女早婚早育和多胎生育問題研究》（太原：山西高校聯合出版社，1992）。

② 根據國家計劃生育委員會1982年全國千分之一人口生育率抽樣調查，1969年中國大陸婦女總和生育率為5.7，1979年為2.8。參見中國人口情報資料中心：《中國人口資料手冊（1983年卷）》（北京：中國人口情報資料中心，1983），頁245、246。

③ 國家人口和計劃生育委員會主任張維慶說：「我首先說明中國的計劃生育政策不是一胎化的政策，也不是一個孩子的政策……中國實行計劃生育絕對不是『一胎化』、『一孩化』，是分類指導、有所區別的政策。」按照副主任王國強的計算，在實行生了一個女孩再允許生一個的19個省佔中國總人口52.9%的比例中，假設第一個生育孩子男、女各佔一半的話，生育了一個男孩的一半人口執行的當然是屬於一對夫婦只准許生育一個的政策，如果按照52.9%的一半計算應佔總人口的26.45%。加上他提到「總人口中35.9%是屬於生育一個孩子政策的」，目前全國應該有62.35%的人口在實行只准許生育一個孩子的政策。〈新聞辦就加強計生工作和人口發展戰略等答問〉，2007年1月23日，中國政府網，<http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhibo49/wzsl.htm>。

④⑤⑥⑦⑧⑨⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒ 彭珮雲主編：《中國計劃生育全書》（北京：中國人口出版社，1997），頁64；65；300；65；39；472；160；39；40；154；19；473-74；24。

⑳ 新華社：〈國務院新的計劃生育領導小組舉行會議〉，《人民日報》，1978年7月9日。《人民日報》套黑的

副標題和強調的重要語句是：「着重研究了貫徹落實華主席提出的三年內把中國人口自然增長率降到百分之一以下的任務，討論明年召開計劃生育工作先進集體、先進個人代表會議。」

㉑ 值得提出和需要進一步研究的是，新一屆的國務院計劃生育領導小組第一次會議的報告用了接近三個月的時間才寫出來上報中央，中央又是過了一個多月才批發這份報告。這一現象在當時的中央機關工作中是不正常的，也許反映了提出者和中央兩個層面在這一問題上存在一定的分歧或猶豫。

㉒ 《中國計劃生育年鑒》編輯委員會編：《中國計劃生育年鑒（1986）》（北京：人民衛生出版社，1986），頁644。

㉓ 最可以說明1979年已經形成「一胎化」生育政策的證據是，該年的國務院計劃生育領導小組辦公室已經完成了工作報表的修改，「現有一個子女的夫婦數」、「已領取獨生子女證夫婦數」和「領證率」已經成為該年計劃生育的統計指標。

㉔ 〈王震致胡績偉的信〉，載宋健：《世紀之鵠——宋健文稿選集》（北京：原子能出版社，2002），頁290。

㉕ 新華社：〈陳慕華同志在中央黨校講計劃生育課，把工作重點放在「最好生一個」上來〉，《人民日報》，1979年7月6日。

㉖ 新華社1980年2月2日電：〈提倡一對夫婦生一個孩子——國務院計劃生育領導小組等單位召開婚姻家庭計劃生育新風尚座談會〉，《人民日報》，1980年2月3日。

㉗ 中共中央文獻研究室編：《三中全會以來重要文獻選編》，上冊（北京：人民出版社，1982），頁133。

㉘ 「從廣義上說，黨和國家的一切行為和意向都是其一定政策的反映。但是，提倡和號召同根本性的或基本的政策是有區別的。無疑，丟掉和放棄黨的提倡和號召，是不正確的。同樣，將提倡、號召解釋成主要的和唯一的政策，要求人人必須做到，也是錯誤的。」梁中堂：〈作者自序〉，載《中國人口問題的「熱點」：人口理論、發展戰略和生育政策》（北京：中國城市經濟社會出版社，1988），頁5-6。1980年

9月中共中央的「公開信」是明明白白寫給黨、團員的，而且，「提倡」和「必須」的區別又是如此清楚和簡單，但是，直到現在它仍然是我們對「黨團」和「群眾」不加區分、「提倡」和「必須」不加區分的生育立法的原則，是計劃生育部門和各級政府執法的依據。

㉓ 陳慕華：〈實現四個現代化，必須有計劃地控制人口增長〉，《人民日報》，1979年8月11日。

㉔ 新華社：〈提倡一對夫婦最好生一個孩子〉，《人民日報》，1979年12月23日。

㉕ 劉錚、鄔滄萍、林富德：〈對控制我國人口增長的五點建議〉，《人口研究》，1980年第3期，頁5。

㉖ 宋健、田雪原、李廣元、于景元：〈關於中國人口發展目標問題〉，《人民日報》，1980年3月7日；田雪原：〈關於人口「老齡化」問題〉，《人民日報》，1980年3月18日。新華社記者的這篇關於「自然科學和社會科學工作者合作進行研究」所報導的研究成果，以及前面的兩篇署名文章，都應該是宋健和田雪原等正式進入人口學專業領域的標誌性文章。

㉗ 如果我們閱讀一下1980年2月上旬錢學森和許滌新分別給陳慕華的信，以及陳慕華於該月月底的回覆，就不難確信這樣一個事實，即1980年2月以前，宋健及其研究還沒有進入陳慕華的視野。信的詳細內容參見宋健：《宋健科學論文選集》（北京：科學出版社，1999），頁546。

㉘ 梁中堂：〈現行生育政策研究〉，《市場與人口分析》，2006年第5期，頁52，註釋1。

㉙ 在〈中共中央辦公廳轉發《關於計劃生育工作的報告》〉（中辦發1982年2號文件）中，國家計劃生育委員會黨組對這段話是這樣說的：「對於中央文件中是否要寫明『只有一個女孩的夫婦可以再生一個』，有兩種不同的意見。一種認為，寫明好，否則基層幹部不好掌握；多數人認為，中央政策要直接和群眾見面，寫明了會進一步助長重男輕女思想。我們同意後一種意見。各地農村生二胎的比例，本着從嚴掌握的精神，由各地根據具體情況安排，指示中就不寫明二胎的比例數了。」

㉚ 除了個別地方外，「現行生育政策」在全國得到明確地貫徹執行，是1988年3月31日中共中央政治局常委會第十八次會議以後的幾年。大約到1992年，全國才完成了以「現行生育政策」為基礎的計劃生育地方法規。

㉛ 1982年「現行生育政策」產生後，仍然遇到不少地方黨委政府和計劃生育部門的抵制。一些堅持「一胎化」的人在這一時期也作了許多的抗爭和努力，企圖把生育政策再拉回去。由於文件和執行中使用「群眾確有困難的」提法，絕大多數地方實際取消了「現行生育政策」中的「女兒戶」內容。沒有「女兒戶」的政策，實際就是向「一胎化」的復歸。所以，在這一時期，中央關於計劃生育工作的許多會議和指示都是針對「一胎化」的。

㉜ 「歷史階段」的含義究竟是指多長？1986年12月1日國務院召開的全國計劃生育工作會議上，「趙紫陽同志明確指出，現行的生育政策要穩定，今後十幾年內不做改變。」王偉：〈在全國計劃生育工作會議上的發言〉，載國家計劃生育委員會宣教司、中共中央黨校計劃生育委員會選編：《十一屆三中全會以來計劃生育重要文件選編》（北京：中共中央黨校出版社，1989），頁106。1986年明確說的「十幾年」，顯然應該理解為世紀末即2000年。

㉝ 關於中國人口瞞報漏報問題的根源，參見梁中堂：〈關於二十世紀末中國大陸人口總量和婦女生育率水平的研究〉，《生產力研究》，2003年第5期，頁147-53。

㉞ 自從實行「一胎化」和「現行生育政策」以來，中國國家每年平均生育人數為2,000萬左右，其中超過1,000萬的孩子屬於違反國家政策和法律出生的。同樣符合客觀經濟規律的要求出生的人口，卻人為地劃分為合法和違法，在這些應該出生的人出生之前設置障礙阻擋其出生，出生之後又連續許多年給予經濟處罰。

㉟ 關於這一問題的詳細論述，參見梁中堂：〈論改變生育政策〉，載《中國人口問題的「熱點」》，頁164。