

新中国人口政策回顾与展望

田雪原

我国是世界第一人口大国，人口问题关系经济社会发展全局。新中国成立特别是改革开放以来，我国人口转变的加速推进成为经济社会发展的重要基础，其中以降低生育率为主旨的人口政策的有效实施起到了关键作用。然而，目前社会上对我国人口政策还有不同看法和一些猜测，需要澄清；同时，步入低生育水平阶段以后，人口的变动又走到十字路口，人口政策面临新的抉择。

历史的足迹

新中国是在半殖民地半封建社会基础上建立起来的，封建社会“多子多福”的传统观念影响深远。1953年全国人口普查，出生率上升到37.0‰，死亡率下降到14.0‰，自然增长率创下23.0‰的新高。这表明，在短短的3年国民经济恢复时期，我国人口再生产品类型完成了由高出生、高死亡、低增长向高出生、低死亡、高增长的转变，随后迎来第一次生育高潮。这种情况引起了党和政府的关注，毛泽东同志在党的八大三次会议(扩大)的讲话中，提出抓人口问题“三年试点，三年推广，四年普遍实行”的设想，展露出新中国人口政策的雏形。1957年7月5日《人民日报》发表了马寅初的《新人口论》，分析了人口增长过快同经济社会发展的矛盾，主张控制人口数量、提高人口质量，曾受到毛泽东等中央领导同志的赞扬。但是，1957年反右派斗争一起，将适当控制人口增长当作马尔萨斯人口论批判，进而形成了“人口越多、劳动力越多、积累越多、发展越快”——人口越多越好的理论教条，人口问题成为无人敢于问津的“禁区”。虽然20世纪60年代前期，中央领导同志和有关文件曾提及控制人口和实行计划生育，但没有真正贯彻下去。在10年“文革”期间，人口和计划生育工作处于停顿、半停顿状态。

进入20世纪70年代，全国人口突破8亿。面对严峻的人口形势，国家开始加大人口控制力度，生育政策也逐步明朗起来。1971年国务院批转《关于做好计划生育工作的报告》，把控制人口增长的指标首次纳入国民经济发展计划。1973年提出“晚、稀、少”，强调核心是“少”，遂演变为“一个不少，两个正好，三个多了”的生育政策。1978年国家明确提出“提倡

一对夫妇生育子女数最好一个、最多两个”，并将“国家提倡和推行计划生育”写入宪法。1979年12月，国务院计划生育领导小组办公室在成都召开工作会议，提出“提倡一对夫妇最好生一个孩子……”这是我国目前人口发展中的一个战略性要求”。至此，一对夫妇只生一个孩子的政策已是呼之欲出。

关键的决策

20世纪70年代后期，面对经济短缺、人口和劳动力过剩的严峻形势，中央领导同志多次强调控制人口增长，加强计划生育工作。自然科学和社会科学工作者也进行了不少相关研究。1980年3—5月，中央连续召开5次人口座谈会。与会者认为，中国人口太多了，应当尽快将生育率降下来，实行一对夫妇生育一个孩子的政策，并对生育一个孩子可能遇到的问题及如何解决进行了讨论。

关于会不会引起孩子智力下降问题。民间说，老大憨、老二聪、老三灵。是不是这样呢?经过查阅资料和论证，大家认定，生育孩子次序同孩子聪明不聪明没有必然联系，民间的说法缺乏科学根据。民间的说法同过去多生多育有关，因为生育的子女多，老大就担负着协助父母照料弟弟、妹妹的任务，表现出宽容大度，带有憨厚的劲头儿；后边的弟弟、妹妹就得更活跃一些、聪明一些。

关于会不会引起人口年龄结构老化和劳动力不足问题。座谈会气氛热烈。有的主张，生育一个孩子的时间可以搞半个世纪、一个世纪，以解决我国人口严重过剩问题。有的认为，长期实行生育一个孩子的政策，会带来劳动力短缺、老龄化严重，社会负担过重等社会问题。笔者在起草报告中提出，提倡一对夫妇生育一个孩子主要是要控制一代人的生育率，因为控制住一代人的生育率，也就自然控制了下一代作父母的子女数量，因而主要是未来二三十年的事情。这样，既使人口增长得到有效控制，又使人口老龄化不致过于严重。将来可以通过生育政策的适当调整，避免老年人负担超负荷以及劳动力不足问题的发生。

关于会不会出现“四二一”结构问题。提倡一对夫妇生育一个孩子，会不会造成老年人口为四、成年人口为二、少年人口

为一的“四二一”代际结构呢？首先，老年人口为四不可能普遍存在。按照年龄组别死亡率U形曲线分布，每年每个年龄组均要死亡一定数量人口，老年人口年龄组死亡率要更高一些，二三十岁为人父母者不可能全部活到60或65岁以上。那么“二一”呢？只有独生子女结婚后又生育一个孩子，才具备形成“二一”的条件；如果实行独生子女结婚可以生育两个孩子的政策，“二一”也就失去了产生的条件。因此，提倡一对夫妇生育一个孩子在某些家庭可能出现“四二一”代际结构，但不具有普遍性，整个社会是不可能形成“四二一”结构的。

座谈会向中央书记处提交的报告和中央关于控制人口增长的《公开信》，体现了上述基本精神，奠定了20世纪80年代以来我国生育政策的基调。它的基本点是：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两个的，经过审批可以有计划地安排。不论哪种情况，都不能生三个。少数民族也要提倡计划生育，要求可适当放宽一些。可见，1980年中央正式提出以提倡生育一个孩子为主要标志的生育政策，绝不是“拍脑袋”的产物，而是经过了认真讨论和论证，对其实施结果进行了深入研究，是符合国家和民族根本利益的抉择。此外，座谈会还讨论了人口素质、人口性别比、人口城市化、人口民族构成等问题，并提出了相应的政策建议。近30年的实践证明，当时对人口变动和发展趋势的判断是正确的，制定的政策是成功的。这样说，并不意味着我国的人口政策已经尽善尽美了，包括人口政策在内的任何政策，总是要不断发展和完善的。特别是20世纪90年代中期我国进入低生育水平阶段后，人口政策也应适应变化了的情况，与时俱进地进行调整。

当前的选择

我国可以实行“三步走”的人口发展战略：第一步，把高生育率降低到更替水平以下，实现由高出生、低死亡、高增长向低出生、低死亡、低增长的转变，这一步已在1992年完成。第二步，稳定低生育水平至人口零增长，同时注重人口素质

提高和结构调整，预计这一步可在2030年前后实现。第三步，零增长以后由于人口的惯性作用，总人口将呈一定程度的减少趋势，届时再依据经济社会发展以及资源环境状况，作出理想适度人口的抉择。这里所说的“理想适度人口”是全方位的，不仅人口的数量是适当的，而且质量是较高的，年龄、性别等的结构是合理的，同资源、环境以及经济社会发展是相适应的。

当前我们正处在人口发展战略的第二步，如何走好这一步？指导思想和基本任务可表述为：在科学发展观指导下，实行控制人口数量、提高人口素质、调整人口结构相结合，实现人口与资源、环境以及经济、社会可持续发展。为此，应制定包括人口自身变动、人口与发展在内的全面发展的人口政策，逐步实现由人口数量控制为主向数量控制与质量提高、结构调整并重转变，最终过渡到以质量提高和结构调整为主的人口政策。就数量控制而言，建议考虑以下生育政策选择：

其一，全国不分城乡，夫妇双方均为独生子女者，一律允许生育两个孩子。这一条现在即可实施。因为，当前已婚育龄妇女独生子女领证率城镇远高于农村，实行“双独”结婚生育两个孩子，农村生育率升高极其有限。

其二，夫妇一方为独生子女者，允许生育两个孩子，农村现在可以实施，城镇可从“十二五”开始实施。在农村，由于独生子女率较低，“一独生二”影响有限；在城镇，由于独生子女率普遍很高，夫妇一方为独生子女者比例不会很高，对生育率影响也不会很大。特别是到“十二五”，城镇30岁以下育龄妇女将进一步减少，影响要更小一些。实行“一独生二”的生育政策，对于“一独”方的父母家庭养老和改变家庭人口年龄结构具有重要意义。

其三，在有效制止三孩及以上多孩生育条件下，农村可普遍允许生育两个孩子。目前，农村实际的总和生育率仍在2.0上下，实行“限三生二”政策，生育率可大体维持在目前的水平，不会造成大幅度反弹，也不会影响2030年人口零增长目标的实现。普遍实行“限三生二”，改变目前农村只有独女户才可以再生育一个孩子的政策，对于治理出生性别比升高具有积极作用。

新型工业化道路与传统工业化道路有何不同？它新在哪里？我们可以把新型工业化道路的本质和内涵概括为高、好、低、少、优、谐、适、序八个字。“高”，是指科技含量高；“好”，是指经济效益、社会效益好；“低”，是指资源消耗低；“少”，是指保持生态平衡、环境污染少；“优”，是指人力资源优势得到充分发挥；“谐”，是指产业结构和谐；“适”，是指工业发展速度适度；“序”，是指以毛泽东同志倡导的农轻重和邓小平同志倡导的吃穿用为序，即后者的发展规模和速度要以前者为基础。前六个字主要是质的规定性，后两个字主要是量的规定性。一句话，新型工业化道路是质与量的统一。

过去曾有人把工业化单纯地看成是量的规定性，认为工业化就是现代化大工业产值在工农业总产值中占绝对优势的过程。现在看来，这种看法不够全面，因为工业化还有质的规定性。还应注意的是，在经济发展的不同阶段，工业化的质与量这两个方面的地位和作用是有差异的。在短缺经济条件下，量的扩张是主导和主要方面；而到了买方市场基本形成的环境下，质的提高就成为主导和主要方面了。

工业在当今世界经济中起主导作用，发达国家基本是工业化国家。我国经过60年的发展，已建成行业比较齐全的现代工业体系，实现了从农业大国向工业大国的转变。在新的起点上，

不断满足人民日益增长的物质文化需要，实现全面建设小康社会奋斗目标和社会主义现代化，仍然需要加快工业化进程。但我国要实现的工业化，应该是科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化。这是从当今世界和我国发展实际出发作出的战略选择。我国是世界上最大的发展中国家，也是发展最快的国家之一，但我国人均资源占有量远低于世界平均水平，自然生态条件总体比较脆弱。在这样的资源环境条件下搞工业化，必须避免发达国家走过的弯路，也不能走“先污染、后治

新型工业化道路新在哪里

李悦方天石

走新型工业化道路，须大力推动信息化与工业化融合。信息化不仅对工业化有着巨大的带动作用，而且还丰富和拓展着工业化的内涵。互联网加物联网，生产要素就会得到更好整合，工业潜能就会得到充分发挥。近年来，我国信息产业快速发展，在国民经济和社会发展中的地位和作用越来越突出。但从总体上看，我国信息产业的自主创新能力还不强，不少核心技术和关键设备还要依赖进口；信息技术与国民经济的结合还不够紧密，应用的深度和广度还有待开拓。因此，亟须进一步加快信息产业发展，大力推动信息化与工业

理”的老路，而必须从我国实际出发，把握科技进步规律，发挥人力资源等方面的优势，走新型工业化道路。

走新型工业化道路，须明确我国工业转型升级的方向。转型升级是我国工业发展的重要课题。符合新型工业化要求的工业转型升级方向，可以概括为协调化和高度化的统一。协调化主要有七个要点：劳动、资源、资本、技术和知识密集型多层次产业协调发展，特别是农轻重、吃穿用协调发展，城乡经济协调发展；各产业相对地位相协调；各产业关联关系相协调；各产业增长速度相协调；产业发展阶段交替相协调；各产业素质相协调；巨型、大型与中小型企业协调发展。高度化包括六个要点：知识产业化和国民经济知识化；产业结构由第一产业占优势比重向第二、第三产业占优势比重方向演进；产业结构由劳动密集型产业占优势比重向资金密集型、技术密集型、知识密集型产业占优势比重方向演进；产业结构由低附加值产业占优势比重向高附加值产业占优势比重方向演进；产业结构由低加工度产业占优势比重向高加工度产业占优势比重方向演进；产业结构由制造初级产品的产业占优势比重向制造中间产品、最终产品的产业占优势比重演进。

走新型工业化道路，须大力推动信息化与工业化融合。信息化不仅对工业化有着巨大的带动作用，而且

学术随笔

新中国经济理论发展历程的集中展示

——《影响新中国60年经济建设的100位经济学家》丛书简评

赵 峥

在波澜壮阔的新中国经济建设实践中，在伟大的“中国奇迹”的创造过程中，有一个群体非同寻常，那就是长期致力于推动中国经济理论研究和实践发展的中国经济学家。吴太昌、张卓元、吴敬琏、厉以宁、刘伟主编的《影响新中国60年经济建设的100位经济学家》丛书(以下简称“丛书”，见左图)由广东经济出版社出版。丛书共8册，收录了新中国具有突出理论贡献的104位经济学家的学术小传和代表作，反映了新中国经济理论和改革开放理论的研究成果，集中展示了新中国经济理论的发展历程。

丛书所选文章皆为经济学各领域的经典作品。如巫宝三的《论经济思想史的研究对象、方法和意义》、许毅的《财政学基础理论的理论基础》、谭崇台的《十年来我国对发展经济学的研究和应用》、陶大镛的《论世界经济的研究对象》、李京文的《论技术经济学的理论来源、研究对象与研究方法》等，都是经济思想史、财政学、发展经济学、

世界经济学、技术经济学等学科领域的扛鼎之作。

丛书注重凸显新中国经济思想的闪光点。丛书中的有些观点和主张尽管提出较早，但今天读来仍然能给人深刻的思想启迪，如陈振汉的《我们对于当前经济科学工作的一些意见》等。有些观点和主张对我们理解社会主义市场经济体制的构建和完善具有重要意义，如杜润生的《农业生产责任制与农村经济体制改革》，蒋一苇的《企业本位论》、《经济民主论》、《职工主体论》，黄达的《中国的金融改革及其前景》，厉以宁的《国有企业的产权改革问题》以及张卓元提出的“稳中求进”的改革和发展思路等。有些文章则具有较强的前瞻性和导向性，为我们了解最新的发展和改革趋势提供了参考，如江小涓的《推进改革的两个目标和四个重点》、易纲的《中国银行业改革的内在逻辑》等。

新书评介

为建设现代产业体系提供理论支持

——“河北省第二届社会科学博士论坛”述要

曹保刚

河北省社会科学界联合会主办、河北大学承办的“河北省第二届社会科学博士论坛”最近在河北省保定市召开，百余名社会科学博士围绕建设现代产业体系等问题进行了研讨。

现代产业体系的内涵和特征。与会者认为，传统产业主要依赖自然资源、劳动力、交通运输、区位条件等，而决定现代产业发展的要素主要是技术、组织、信息、文化等。现代产业体系是由若干相互关联、相互促进、相互支撑的现代产业组成的产业群或产业系统。它是顺应经济全球化、知识化、循环化的趋势和产业演变规律，以高新技术为依托，以创新为主要发展动力，致力于实现农业现代化、工业化、服务业

主体化，强调资源消耗低、环境污染少，追求经济效益与社会效益、生态效益兼顾的可持续发展的产业系统，是转变经济发展方式、建设资源节约型、环境友好型社会的产业载体。

现代产业体系形成的动力和条件。与会者认为，决定现代产业体系形成的内外因有需求结构升级的拉力和技术创新的推力，外因则是经济一体化及其带来的超越本土的市场需求。构建现代产业体系，促进产业结构升级，需要完善市场机制，使产业创新具有合理利润；需要围绕区域功能定位科学规划，加强载体建设；需要摆脱低端发展模式，培育现代产业要素，创新产业组织模式，培育新兴产业；需要统筹产业群发展与支持系统建设，外部环境配套。

学术信息

国际金融危机对发展民营经济的警示

胡培兆

前不久，教育部社会科学委员会经济学学部与浙江大学民营经济研究中心合作，组织专家学者在民营经济大省浙江考察和研讨国际金融危机对民营经济的影响。在考察和研讨中，我形成了以下几点认识。

经济有周期是正常现象，应当有思想准备，稳定信心。由美国次贷危机引爆的国际金融危机，令不少人感到意外和恐慌。实际上，经济危机在西方已有近200年的历史，并不是什么新话题。它是资本主义的痼疾，但现在还不是绝症。同以往一样，经济危机总会过去。面对危机，既不要悲观，也不要说大话。在经济全球化的大环境下，社会主义市场经济也难免有周期性，我们只能是在波动中努力向前发展。既然有周期，就需要政府干预，特别是现代市场经济更离不开政府这只“看得见的手”的正常调控与非常救助。经济繁荣时，政府可向企业多收点税；萧条时，就不要给企业雪上加霜，而只能雪中送炭，多做一些积极的救助工作，如减税、降息、补助等。市场心理救助也很重要，有时甚至是关键。如对民营经济，困难时要稳定民营企业家的信心，使他们相信没有过不去的坎，以保持良好的市场预期。应当看到，政府救助民营企业也是救助自己。因为救了民营经济，就是救了GDP、救了就业、救了税源，救了稳定与繁荣。而这些，不也正是政府所希求的目标吗？所以，不能把这种救助看作是额外负担。

产业结构调整 and 升级要恰到好处，不应盲目追求“做大”。一提到产业结构调整 and 升级，往往就会听到“做大”的说法。就宏观经济而言，一国产业结构必须在开发新科技、新产品的基础上不断调整和升级，力求做强做大，以增强国际竞争力。但对微观经济来说，就要做具体分析，不可笼统地都要求做大。特别是以中小企业为主体的民营经济，提法更要切合实际。即使在发达国家，中小企业也占企业总数的90%以上，其中能够做大的寥寥晨星。许多原本在街头巷尾做得红红火火的小企业，扩大经营和高档化以后生意反而变得冷冷清清。大有大的好处，但不可人人企求，更不可玩赌博式的疯狂冒险扩张。民营企业虽然不可都求做大，但家家都应力求做强。因为企业不论大小，都有市场竞争的压力和威胁。只有做强，人无我有、人有我优，才能在竞争中立于不败之地。

应对金融危机，尤须解决好金融问题。国际金融危机的冲击凸显了长期制约民营经济发展的融资难问题。浙江是民营经济大省，但浙江的金融发展与民营经济发展很不适应。合法的民营金融业很不发达，而地下钱庄等民间借贷组织却相当活跃，有大量的“资金掙客”游弋其中。这说明客观上存在发展民营金融业的要求和条件。温家宝总理在今年的《政府工作报告》中指出，“稳步发展多种所有制中小金融企业”。我国特别是东南沿海地区民营经济已十分发达，民营企业可以考虑建立自己的银行，即以民营企业流动资金调剂为基础的股份制民营银行。这是解决民营企业融资难的根本出路，也是政府对民营企业、中小企业最大的金融支持。



重构货币政策的微观基础

——“第六届中国金融学年会”述要

胡 正

西南财经大学主办的“第六届中国金融学年会”最近在四川省成都市举行。与会者分析了当前全球货币政策面临的挑战，研讨了在新的经济环境下如何提高货币政策效力等问题。与会者认为，金融自由化、金融市场化以及金融创新的发展，改变了经济运行的微观基础，也改变了货币政策的传导机制。在这一背景下，提高货币政策的效力，畅通货币政策传导机制，需要重构货币政策的微观基础。

从完善金融监管入手，提高货币政策效力。金融监管曾长期被认为是一个微观问题，但从此次国际金融危机暴露出的监管问题来看，它同样具有宏观性质。换言之，金融监管如果出现问题，有可能导致宏观货币政策失效。而完善的金融监管有助于人们敏

锐地洞察经济运行态势，并为金融调控的反周期操作提供依据。目前，一些学者开始认识到金融监管本身具有很强的货币政策效力，宏观审慎监管这一前沿概念被提出并引起人们关注。

以完善资产负债表科目设置为突破口，重构货币政策的微观基础。实施宏观审慎监管的关键，是编制各部门、机构的资产负债表。这也是重构货币政策微观基础的一项内容。监管当局通过密切关注所有机构资产负债表的变化，并将其作为调整货币政策的信号，是提高货币政策效力的有效途径。为此，首先应完善资产负债表科目的设定，剔除过时科目，增加新科目；同时，加强资产负债表分析，建立风险预警机制。