

# 山西翼城县“晚婚晚育加间隔” 政策实施效果及思考\*

李建新

**【内容摘要】** 控制中国人口数量、尤其是农村人口数量，国家计划生育政策一直起着很重要的作用。从70年代起，不少中外学者就提出了较为“宽松”的两孩生育政策，并从理论上证明了这项政策在人口数量控制上的可行性。在这样的背景下，80年代中期，山西省翼城县试点实行了“晚婚晚育加间隔”的两孩政策。实践的效果如何呢？本文在调查的基础上，通过四普资料数据把翼城县和本省及全国的农村地区做了对比分析。结论是：翼城县的控制效果是显著的。同时，本文还讨论了翼城县经验模式的可推广性。

**【作者简介】** 李建新，1962年生，1983年毕业于新疆大学数学系，获学士学位。现为北京大学人口研究所博士生。

## 1 引言

中国人口数量问题，实质上是农村人口数量问题。在国家计划生育政策强有力的推动下，中国人口的生育率水平经历了70年代的迅速下降，进入80年代以后，生育率水平起伏波动徘徊不前。目前，中国农村人口的潜在增长幅度仍不可忽视。如何有效地控制中国农村人口数量的增长，促进人口转变？从70年代末起，不少中外学者提出较“宽松”的生育政策即二胎加间隔（梁中堂，1979；John Bongaarts et al. 1985；曾毅，1991），并从理论上论证了这一政策在人口数量控制上的可行性。正是在这一理论指导下，80年代中期，在山西省翼城县农村开始试点实行“晚婚晚育加间隔”的两胎生育政策。如今已近10年过去了，这项与其他农村地区不相同的人口政策，究竟实施的效果如何呢？本文在调查的基础上将力求回答以上问题。同时，本文还对山西翼城县的经验模式的推广可行性进行探讨并提出建议。

## 2 “晚婚晚育加间隔”的实施效果

1985年7月，经国家计划生育委员会、山西省委省政府批准，翼城县农村实行“晚婚晚育加间隔”生育政策，具体是，在大力提倡一对夫妇只生育一个孩子的基础上，农村男女青年有《中华人民共和国婚姻法》法定年龄推后3年结婚生育者，可以在妇女30岁左右时生育第二胎。这里主要以女性年龄为主，即妇女在23周岁时婚育，男的可以适当放宽些（梁中堂，

\* 笔者对曾毅教授和梁中堂教授在本文写作过程中提出的宝贵建议和给予的热心帮助表示衷心感谢。

1994, p12)。翼城县实行“晚婚晚育加间隔”的政策对生育的控制效果到底如何呢?为了能正确地评价其效果,并且有与其他非“晚婚晚育加间隔”政策地区的数据可比性,本文主要采用可靠性较强的四普资料数据。

### 2.1 人口数量规模的控制

从第三次人口普查到第四次人口普查,翼城县总人口由1982年的25.1万人增加到1990年的27.2万人。两次普查间,总人口增加了2.1万人。8年间人口增长了8.34%,同期,全国增长了12.45%,山西省增长了13.71%,包括翼城县的临汾地区,同期人口增长了14.54%。显然,翼城县人口增长幅度不高,如再考虑到下面两个因素,其一,翼城县是一个典型的农业县,城镇人口比例要比临汾地区、山西省以及全国的比例要低的多;其二,机械人口因素。据地区公安处的数字统计,翼城县从1982年到1990年迁入人口大于迁出人口,两次普查间,人口机械增长6258人。可见,翼城县人口自然增长的有效控制是显著的。(见表1)。

### 2.2 生育率水平

根据1990年人口普查资料,1989年7月1日到1990年6月30日翼城县人口出生率为20.12‰,比全国同期低0.86个千分点,比山西省低2.19个千分点,比临汾地区低4.17个千分点。

总和生育率是衡量生育水平并且有可比性的一个重要指标,根据四普资料,翼城县及其它地区的总和生育率比较见表2。

翼城县的生育水平无论与本省,还是与全国相比,都属于较低水平,特别是在临汾地区,更明显。事实上,临汾地区有3市14县,其它市县均实施比翼城县更严格的政策,然而,临汾地区1989年总和生育率最高县达4.40,最低是侯马市达2.15,翼城县居第二。但如果联系到人口政策允许的生育水平,即市的总和生育率在1.3左右,县的总和生育率在1.6左右,翼城县则为2.0左右。如此对比,不难得出结论,翼城县生育控制水平与政策要求最接近,因此,控制效果最明显,而临汾地区的其它市县则不然,特别是该地区的吉县、大宁县和汾西县,总和生育率均超过了4.0,生育政策虽严,却没有达到控制人口的目的。

### 2.3 晚育与少育

翼城县实行了农民可以生育“二胎”的较为“宽松”的政策,却达到了较明显的控制效果。事实上,翼城县是通过大力实行晚婚晚育、拉大间隔、杜绝多胎而实现的(见表3)。

表3显示出了翼城县与本省县以及全国县在晚育、多育及孩次问题上的明显差异。翼城县15—22岁的总和生育率仅0.43,占总和生育率的19.28%,而山西省县15—22岁的总和生育率0.77,占总和生育率的28.20%,全国也明显高于翼城县。翼城县一孩的平均生育年龄为23.90岁,比山西省(县)和全国(县)高出1.3和1.18岁。足以可见,翼城县晚婚晚育工作好于本省县和全国县的水平。在杜绝多胎生育上,翼城县的成绩更是明显,三孩及以上的多孩总和生育率仅0.18,占总和生育率的8.07%,而山西省县和全国县的多孩总和生育率分别高达0.76和0.68,占总和生育率分别为27.84%和26.36%,大大高于翼城县水平。事实上,翼城县在未实行“晚婚晚育加间隔”的80年代初期,女性生育一孩的平均年龄不足22岁,多孩比例在20%左右。80年代中期后,实行新的人口生育政策,到1990年普查短短四、五年以上指标已发生较大的变化。

## 2.4 人流比

人流比即出生人数与人工流产(包括引产)之比。表4列出了翼城县、临汾地区和山西省近几年人流比的数据。翼城县从实施“晚婚晚育加间隔”以来,人流比就不断地下降,从1984年的1:0.89下降到1989年的1:0.41,又进一步下降到1993年的1:0.36。人流比的不断下降至少表明,农民群众执行政策的自觉性加强,自我健康保护意识增强。而临汾地区和山西省的人流比偏高,且有上升趋势,这在一定程度上表明,政策与农民群众生育意愿的抵触。可以说,“晚婚晚育加间隔”在为农民群众自觉接受之后,人流比会不断下降。

## 2.5 性别比

近几年来,出生性别比偏高一直是一个引起关注的问题。在翼城县实施了“晚婚晚育加间隔”的政策以后,与山西省及全国相比,性别比问题并不突出(见表5)。

很显然,翼城县除1岁组的性别比接近全国水平偏高外,其它年龄组的性别比均属于正常水平。而对于山西省、全国,尤其是全国县(第二口径)的情况,这些低年龄组的性别比明显偏高,0岁组更是如此。可以这样认为,翼城县在实行了新的人口政策以后,并未影响其性别比的正常变动,相反,与翼城县实施不同人口生育政策的全国其它地区,却存在着性别比偏高的问题。

山西省1990年普查有110个农业县(市、区)即农业人口占该县(市、区)总人数80%以上。在这110个农业县中,生育水平相差很大,最高的为4.4,最低的为1.6;经济文化水平也相差很大,农村区民人均纯收入最高可达近千元,最低的不足二百元;文盲率最高的为36.8%,最低的为7.8%。翼城县1990年人均收入为466元,文盲率为14.8%,农业人口比重为88.4%。经济文化指标在110个县中按强弱排序,翼城县排在第40位左右,在全省农业地区属中等偏上水平。但生育水平控制却名列前茅,多胎率为8.7%,排在110个农业县(市、区)的第8位,总和生育率为2.23,排在第18位(表6)。事实上,山西省农村地区和全国其他许多农村一样,如安徽(解振明,1993),山东(王秀银等,1993),经济文化水平并不是造成生育水平明显差异主要原因,而计划生育与生育水平显著相关。在翼城这样一个社会经济发展还比较落后的农业县,人口控制取得了比有更严格生育政策的临汾地区、山西省以及全国(县)更好的成绩,人们不禁会问,这是为什么?许多人认为,翼城县之所以取得较大的成绩,是因为有领导的高度重视和计划生育部门扎扎实实的工作。固然,离开了领导的重视和扎实的工作,很难想见翼城县会取得显著的成绩,然而,仅仅以领导重视和工作扎实来解释翼城县的经验又是很不够的。实际上,“晚婚晚育加间隔”的生育政策是翼城县成功的必要前提。

或许会有不少人怀疑,利用相距三、四年的第四次人口普查资料来做以上分析,是否还有意义?回答应当是肯定。因为,第一,目前只有四普数据才具备真实性和可比性;第二也是更为重要的,这几年来,特别是小平同志南巡讲话以后,虽然中国农村社会经济条件发生了巨大的变化,但经济因素(家庭对劳动力需求、孩子成本效益等)、社会因素(文化教育、妇女地位、社会养老保障等)对生育行为的影响依然是有限的,是滞后的,而且传统生育观念的改变更是需要时间。所以,目前乃至今后一、二十年,两胎最好至少有一男孩依然是广大农民群众的最基本生育意愿。事实上,全国不少农村地区的调查研究也证明了这一点(江亦曼,1993),既然“两胎”最基本的生育意愿没有改变,那么,以上所分析的事实就必然还存在。当然,不容否认,这几年来,我国计划生育工作又有了长足的进步,计划生育工作中

的“好、中、差”虽然存在，却也发生了不小的变化，各地区的计划生育工作都在不断地加强和深入。但是决不可忽视合情合理的生育政策在计划生育工作中的重要作用。

那么“晚婚晚育加间隔”的优势何在呢？事实上，“晚婚晚育加间隔”的两胎生育政策具有退一步进两步之功效。两胎政策看似比一胎政策松了，是国家“让”了农民群众一步，但却有效地控制住了人口（第一步），而且消除了一些过严政策带来的弊端（第二步）。“晚婚晚育加间隔”的政策不仅有效地控制了人口，而且还有利于破除计划生育工作中的不正之风。在政策法规不明确二胎时，计划外二胎是不可避免的，大量的罚金也就不断地存在。由于计生部门可以截留相当一部分罚金，手中又有一定的权利，这样部分计划生育干部乱花乱用、腐化堕落的前提也就具备了。现在农村一些地区，计划生育干部腐化堕落，严重地影响了农村计划生育的健康发展。只有让群众的普遍二胎有条件地合法化，才能不断地减少罚款额，从而也有利于铲除计生干部产生腐败的温床。同时，群众还可以把节省的罚金用于生产、生活、促进社区发展。此外，“晚婚晚育加间隔”还可以避免过严政策所引发的弊端。其一，在控制了人口数量的同时，还可以使人口不过速老化、不会加重性别比偏高；其二，由于允许二胎，满足了大部分群众的最基本需要，大大地缓解了干部群众的对立情绪，也孤立了一少部分要生育多胎的人，干群对立关系也会由此转向互相理解、互相支持，大大减轻计生工作的难度；其三，由于对立面减小，工作强度减轻，领导干部也可以从计生工作的烦琐事物中摆脱出来，以更多的精力投入经济建设中。

当然，翼城县在实施“晚婚晚育加间隔”的政策过程中亦遇到了一些困难和问题。例如，经费不足是翼城县计划生育工作进一步深入发展的制约因素之一。翼城县是一个拥有山区、平川、丘陵的农业县，经济社会发展水平还比较低，县财政十分有限，每年计划生育事业费 10 多万元。目前，基层计生工作经费不足主要表现在三个方面：拖欠县乡医院节育费；一些乡镇计划生育技术设备无法更新补充；一些村级计生工作的承包因报酬无法落实而流于形式。

目前，农村不少地区计划生育经费不足可能来自三个方面的原因。第一，党政部门不重视，不愿将有限资金投入“不产出”的计生部门；第二，基层政府经济实力有限，无法分配更多资金用于计生部门；第三，计划生育工作搞得比较好，比较细。由于计生工作搞得好的，计划外生育、多胎生育就大大减少，因此罚款金额也就少，也就少了一份“财路”。

翼城县经费不足的原因，以上三种因素都程度不同地存在。计划生育工作说起来重要，但遇到投资，县委县政府还是宁愿放到经济或其他工作方面。此外，翼城县不是富裕县，经济实力有限；加上每年的计划外二胎、多胎在不断减少，处罚的对象减少了，罚金也自然减少。翼城县南梁镇的计生干部拿出这样两个数字：1992 年，计划外生育罚款金额是 2.4 万元，1993 年仅 0.9 万元，计生工作做好了，却没有钱了。如何摆脱这种困境呢？近一、两年来，一些乡镇（包括南梁镇）已经开始采取“自救”措施。其一，加强宣传，提高群众的健康保护意识，节约“四术”开支，尤其是人工流产。其二，在国家政策允许的范围内征收计划生育统筹费，取之于民，用之于民。应该说，他们的这些做法是积极的，是富有启发性的。翼城县在经费不足的情况下能在生育控制方面做出比本地区其他县好得多的成绩，亦进一步说明“晚婚晚育加间隔”是有利于人口控制的合理可行的政策。

翼城县计划生育工作也还存在着其它问题，如各乡镇计生工作开展的不平稳；“晚婚晚育加间隔”政策中“间隔”做得还不够等，但这些问题随着计生工作深入和完善，会不断地得

到解决。

### 3 思考与建议

翼城县“晚婚晚育加间隔”的试验应该说是成功的。那么，翼城县模式是否有推广的价值呢？要回答这个问题，首先必须澄清以下三种认识。

第一种观点认为，要搞好计划生育，必须保持现行既定政策的稳定性、连续性和一致性。所以，对那种有悖于当前生育政策的翼城模式不应宣传，更不应推广。如何去理解政策的稳定性、一致性这是一个十分关键的问题，是不是保持现行政策不变才意味着政策的稳定和一致呢？这是值得深入讨论的。当今，市场经济的大潮冲击着社会生活的方方面面，经济的改革的成功也影响着社会各种关系的变化。计划生育工作在新的形势下，面临着巨大的挑战，此其一。其二，人口问题不再是单一的数量规模问题、人口素质、人口结构等问题也日益突出。其三，现行既定的人口生育政策本身存在着不少弊端。因此，再采取“捂”、“盖”的办法，不求前进，修修补补，已大大落后于形势。我们应当有勇气面对和反思我们既定的生育政策。稳定性只有在不断的变革中得以维持；连续性是在不断地解决新问题中得以伸延；一致性是在不断地适应于社会经济发展需求中得以维护。只有这样，才能搞好计划生育，才能使计划生育工作健康持续发展。有了这样一个基本认识，才能正确对待翼城县经验，才能正确评价翼城县的典型意义。

第二种观点认为，如果推广“晚婚晚育加间隔”的政策，会存在很大困难，不易实施。事实上，推行现行政策和“晚婚晚育加间隔”的目的都是为了能有效地控制人口，以适应于社会经济发展的需要。然而，现行政策不仅实施困难更大，而且也没能有效地控制人口，还引发了许多新问题（如干群关系对立，性别比偏高等）。“晚婚晚育加间隔”有没有困难，有！从翼城县的实践中看到，并不是所有农民群众完全严格按照晚婚晚育加间隔去实行，不少农民仍要早婚早育，两孩间隔也没有达到，但这正是我国传统的经济社会基础造成的，正是我国计划生育工作面临的任务和对象，它和国家实行什么样的计划生育政策以及控制人口方略无关，而是什么样的政策和方略有助于解决这个问题。早在新政策实施初期，不少人担心二胎间隔太长，人流、引产等补救措施会大大增加，因此会严重地损害妇女的心身健康。但事实上，从未实行新政策的1984年到1993年，人流比由1:0.89降到1:0.36，比1993年的临汾地区以及山西省也低许多。一孩平均年龄与二孩平均年龄差也由2岁多增加到近4岁。相比现行政策，有目共睹，新政策问题变少了，困难变小了。最为重要的是“晚婚晚育加间隔”的实施达到了我们控制人口的目的。

第三种观点，也是目前较为流行的一种观点。这种观点认为，目前严格的现行政策尚不能实现人口控制，允许一个实际上是两个，若是允许两个岂不是要生三个四个。这种担忧似乎有一定的道理。因为长期以来，农民在生育孩子上是为了国家的整体利益而牺牲了个人利益，一旦政策松劲，有可能会出补偿生育，会造成新的人口生育高峰。但是从翼城县的实践来看，这种担忧又是可以消除的。翼城县1985年实施“晚婚晚育加间隔”之前也是十分严格的一孩政策，在新旧政策转换过渡时期，翼城县从宣传入手，让每个农民知道国家允许生二胎，给农民吃了“定心丸”，牢固地树立起“国家给予我们农民照顾，我们农民要为国家分忧”的观念，从而争取了一大片生育两孩的群众，孤立了一部分抢生、多生的人。计划生育工作的难度大大降低，真正使计生工作建立在合情合理、群众拥护、干部好做工作的基础

上。当然，翼城县在实施“晚婚晚育加间隔”前就有扎实的计生工作，这一点十分重要。诚如我们一再强调的，领导的高度重视是新政策得以贯彻的胜利保障。没有领导的重视，没有过硬的人口计生管理队伍，再好的生育政策也只能付之东流。翼城县的经验告诉我们，只要领导高度重视，认真切实地抓计划生育，那么生育政策的调整将不会引起波动，更不会出现人口失控。

澄清了以上三种认识，才能心平气静地思考翼城县模式的意义所在。客观地说，翼城县计划生育的成功，固然有合理的人口政策和领导的高度重视这“两大法宝”，但其人文背景、社区发展也在不同程度上影响着计划生育的具体实施。中国农村幅员辽阔，各地区的社会、经济、文化等也千差万别。生育控制的“两大法宝”是否具有一种推广意义？众所周知，人口控制是一项系统工程，要走出中国人口困境，绝不是说调整人口政策便解决了一切问题。农村社区发展、妇女地位改善、文化教育水平的提高，都将大大促进我国走出人口困境，但在中国特别是在农村这种现实的条件下，人口政策仍然是有重要的一个方面。因此，对出现种种弊端的、无法适应新形势的现行政策，我们应当有勇气反思和调整现行政策。正是“解铃还需系铃人”。从这一点上讲，生育控制的“两大法宝”是具有较高的推广价值。对此，我们建议：

第一，宣传翼城县“两晚一间隔”的经验。那种采取“不宣传”的态度是消极的，也不是实事求是的科学态度。

第二，在条件成熟的地区，推广翼城县的经验，特别是在那些事实上已经默允二胎的地区，这样既可加强人口的控制效果，又可避免计划生育工作中的不良现象产生。在那些社会经济较差，但通过高压行政手段控制人口的地区，建议改进工作方法，推广翼城县经验，缓解干群紧张关系，照顾群众意愿，最终有利于社区发展。

#### 参考文献：

- 1 梁中堂．对我国今后几十年人口发展战略的几点意见．全国第二次人口科学讨论会论文，1979；12
- 2 梁中堂．翼城县计划生育试点的报告．南方人口，1994；2
- 3 曾毅．提高平均生育年龄对我国人口发展的影响．人口与经济，1991；2
- 4 解振明．生育率区域差异的主要成因．安徽省72个县和县级市的因子分析．中国人口科学，1993；1
- 5 王秀银等．人口控制比较研究．中国统计出版社，1993
- 6 江亦曼．走出沼泽地．气象出版社，1993
- 7 John Bongaarts et al. "An alternative to the one-child policy in China"

POPULATION AND DEVELOPMENT REVIEW Vol. 11, No. 4, 1985

#### 附表

表 1 两次普查间人口数量增长

地区	1982年 人口数(万)	1990年 人口数(万)	两次普查 增长幅度(%)	年均 增长率(‰)
翼城县	25.1	27.2	8.37	10.09
临汾地区	302.7	346.7	14.54	17.11
山西省	2529.1	2875.9	13.71	16.19
全国	10081.8	11336.8	12.45	14.77

资料来源：第四次人口普查资料（全国、山西省）

表2 总和生育率比较 (1989年)

	翼城县	临汾地区	山西省(县)	全国(县)
总和生育率	2.23	2.80	2.73	2.58

资料来源: 同表1

表3 晚育状况及孩次总和生育率

地 区	总和生育率	15-22岁	孩次总和生育率			一孩平均	二孩平均
		总和生育率	一孩	二孩	多孩	生育年龄	生育年龄
翼城县	2.23	0.43	1.07	0.98	0.18	23.90	27.42
占总和生育率(%)		19.28	47.98	43.95	8.07		
山西省(县)	2.73	0.97	1.00	1.00	0.76	22.60	25.82
占总和生育率(%)		35.53	36.63	36.63	27.84		
全国(县)	2.58	1.01	0.89	0.89	0.68	22.72	25.75
占总和生育率(%)		39.15	34.50	34.50	26.36		

资料来源: 同表1

表4 人流比

	翼城县	临汾地区	山西省
1989	1:0.41	1:0.37	1:0.39
1993	1:0.36	1:0.45	1:0.59

资料来源: 山西省计划生育年报

表5 1990年人口普查时0-4岁性别比比较(女性为100)

年龄别	翼城县	山西省	全 国	全国县(第一口径)	全国县(第二口径)
0	106.40	109.19	111.75	111.74	112.23
1	111.65	109.70	111.59	111.86	112.04
2	105.03	109.05	110.11	110.17	110.43
3	102.86	108.55	109.12	109.19	109.36
4	103.27	108.65	108.47	108.36	108.58
0-4	105.86	109.04	110.22	110.28	110.54

资料来源: 同表1

表6 翼城县在全省110个县及县级市、区的各项指标排序

	多胎率	总和生育率	文盲率	人均收入	农业人口比重
序位	8	18	38	37	43

资料来源: 1. 同表① ②. 山西统计年鉴(1990)

(责任编辑: 陈卫 收稿时间: 1994-10)