

三、大陸計畫生育政策的歷史演變與晚近發展

臺灣大學國家發展研究所施世駿副教授主稿

- 大陸於 1970 年代晚期開始實施嚴格的計畫生育政策，惟過程中引發諸多爭議，遭到許多農民家庭規避或反抗。
- 計生政策雖有效降低大陸總人口增長速度，卻帶來人口結構失衡、老化及勞動力人口逐漸短缺等後果。
- 2013 年的部委改革及 2014 年的單獨二胎政策，標示著大陸計生政策的鬆動，未來極有可能進一步放寬生育子女的限制。

(一) 大陸計劃生育的歷史起源

1949 年時，大陸人口總量約為 4 億多；當時，毛澤東視人口為國家的財富，相信這不是大陸貧窮的主因，反而是國力的象徵。1953 年大陸第一次人口普查顯示大陸人口已達 6 億，加上大陸落後的農業產量，使得周恩來和鄧小平等中共領導高層，開始呼籲放棄鼓勵生育的政策。但是，其後一系列的政治運動，打亂整個生育控制政策的實施。

1964 年大陸第二次人口普查顯示大陸人口已近 7 億，一年後周恩來提出第一個國家人口控制的目標：在 20 世紀末將人口年增長率減少至 1%；但此目標因文化大革命爆發而無法達成。周恩來在 1970 年代早期又重提這個議題，才真正加快政策實施步調。1970 年代中期，大陸生育規定開始逐漸收緊，口號是：「一個不少，兩個剛好，三個多了」。到 1979 年，鄧小平宣布更嚴格的人口控制政策，規定每對夫婦只能生育 1 個子女，所以達到生育年齡的夫婦都必須獲得大陸官方的准生證才能夠合法生育，各個地方也都制定相關規定，對於遵守政策者提供經濟獎勵，而違背政策者則會被嚴厲懲處。

此後，大陸強力執行晚婚政策及計畫生育政策，並透過城鎮的工作單位及農村的村委會嚴格監控。除對適孕年齡女性進行每個月例行檢查外，工作單位還必須提供結婚和生育許可；違反政策的人都會面臨嚴厲懲罰，

輕則罰款，重則失業，甚至失去城鎮的戶口及福利待遇。透過嚴格的政策執行，大陸的城鎮生育率在 1979 年後大幅下降。但此一政策在農村卻遭遇極大的執行阻力，因農村社會強調生兒子以傳宗接代的傳統觀念仍然十分盛行，加上農業耕作也需要強壯的男性勞動力；此外，農村的社會福利低薄，遠遜於城鎮的退休工人待遇，使得兒子成為農村父母養老的唯一保證。1980 年代早期，大陸中央要求控制生育率的壓力明顯加大，而農村負責計畫生育的村幹部也必須確實執行，因為這個成果關乎其個人仕途。所以，當時大陸在農村執行嚴厲的計畫生育與措施（如墮胎、在婦女子宮內植入避孕器等），但這些措施多激起農村民眾反抗，使得農村負責計畫生育的幹部經常成為憤怒村民攻擊的對象。

農村家庭除暴力反抗外，常用的策略是在孩子出生前，離開村莊到外地躲藏，避免被發現懷孕。1970 到 80 年代間，此一策略常被運用為農村家庭超生的主要對策。尤其在 1980 年代中期後，大陸管制農村人口遷徙的政策開始放鬆，許多農民長途跋涉到沿海城鎮去打工，而這個趨勢也剛好被一些想要超生的農村家庭利用。據估計在 1990 年代後期，大陸流動人口總數已達 1 億之多。這個情形使得農村的計畫生育幹部難以追蹤流動人口的生育情況；在某些地方，由於農民反彈壓力太大，當地的計生幹部只好透過以統計數字造假、或阻撓監督人員等方式，應對上級的壓力，這種情形在較為偏遠的沿海地區（如廣東省的潮汕地區）或少數民族聚居地區尤為普遍。

另由於農村家庭普遍重男輕女，常出現如果第一胎是女嬰，便將之遺棄甚至殺害的情形，這點在 1980 年代早期尤其嚴重。這種情形對於大陸人口男女性別的比例造成負面影響，1985 年時大陸的新生嬰孩男女比例為 111:100，1995 年時則上升到 117:100，而在 2013 年的人口統計數據顯示，這個比例已上升到 118:100，遠遠超過了世界平均水準（105 或 106:100）。

（二）計畫生育政策的影響及後果

大陸自 1979 年來實施的一胎化政策，對於其社會及人口結構帶來深遠的影響。從正面效果而言，這種強制性計畫生育政策確實遏止大陸人口

急速增長的趨勢，2010 年大陸第 6 次的人口普查結果顯示，大陸總人口是 13 億 3,900 萬人，人口年平均增長率為 0.57%，對比於 1964 年第二次人口普查時的人口年平均增長 1.43%，有明顯的降幅。

但強制性的生育控制政策，加上華人根深蒂固的重男輕女觀念，卻造成人口性別結構不平衡及幼小生命被殺害事件。另外一個更嚴重的後果是人口年齡結構的快速老化。由於生育率的急速下降，加上個人平均壽命的延長，大陸 60 歲以上人口在 2000 年時，便已達到總人口的 10% 以上，而且這個數字在 2012 年的時候達到 13%。根據聯合國的統計資料推估，這個比例到 2050 年將增加至 34%。在此情形下，大陸人口老化呈現三個特徵：1. 老年人口規模大，全球超過五分之一的老年人口都是大陸人；2. 人口老化速度快，65 歲以上人口占總人口的比例，從 7% 上升到 14% 所須時間只有 27 年，在西方即使是英國，這個時間為 45 年；3. 未富先老，大陸還是一個發展中國家，卻已經進入人口老齡化的階段，屬於所謂的未富先老國家。

人口老化的問題，無疑對於大陸的社會福利制度及家庭養老都帶來沉重的負擔。就經濟發展而言，大陸的「人口紅利」正逐步消失，根據大陸國家統計局的數據，2012 年大陸 15 至 59 歲的勞動年齡人口，第一次出現下降趨勢，意味著未來大陸經濟可能因此進一步減速。近年來大陸沿海地區出現企業缺工情形，雖然跟許多農民工開始到離自己老家較近地區尋找工作有關，卻也跟「人口紅利」消失現象息息相關。

鑑此，部分大陸學者提倡放鬆一胎化政策；甚至早在 1980 年代初，就已有有人提出類似觀點，但是在當時政策嚴格執行的氣氛下，並沒有獲得重視。1980 年代中期，政策稍有放鬆，多數地區實施「雙獨兩孩」政策，父母雙方如均為獨生子女，可以生育兩個子女；有些地方甚至允許農村家庭生育第二個子女（如第一個子女被診斷為非遺傳性殘疾，不能成長為正常勞動力；或父母雙方都是務農農民，第一個子女是女孩）。1998 年，大陸開始在某些地區進行改革試點，實施完全自願性的計畫生育項目，但這些項目也只是以正面鼓勵而非強制命令的方式來推行政策。

(三) 晚近計畫生育的政策改革

大陸在 2001 年通過長期爭論的「人口與計畫生育法」，為相關政策實施提供法律基礎；2005 年並發布文件強調繼續執行計生政策的重要性。但同時，呼籲放鬆計畫生育之聲浪不斷，擔心長此以往，大陸人口結構將出現不可逆轉的衰退及老化。

2013 年時，中共「十八屆三中全會」將獨生子女政策列入議程討論，決定逐步放寬計畫生育政策。同年，大陸政府進行部委改革，將長期主管此政策的「國家人口計畫生育委員會」併入主管醫療的衛生部，成為「國家衛生和計畫生育委員會」，某個程度代表計畫生育政策重要性下降。為解決出生率太低所造成的勞動力不足問題，2014 年進一步放寬計畫生育管制，允許只要父母一方為獨生子女，就可以生育第二胎（即「單獨二胎」）。但是，截至目前為止，申請生第二胎的夫婦遠不如大陸官方預期。根據大陸國家衛生和計畫生育委員會估計，截至 2014 年 9 月底，只有 80.4 萬對夫婦申請生育第二胎，而官方預測的數字卻是 200 萬對。有鑑於此，大陸人口學家呼籲大陸政府允許更多夫妻可以生兩個孩子，並警告如官方對此問題反應不夠迅速，大陸將無法避免人口危機。

部分人口學家甚至於認為，大陸應該考慮完全取消計畫生育政策，並預測大陸官方下一步將允許所有夫婦都可以生育第二胎，但預計在 2015 年第 6 次人口普查結果發布後，這個政策才有可能進一步放鬆。一般的看法認為，即使是符合生育第二胎條件的夫婦，仍然會對這個政策猶豫不決，因為目前大陸的生活和育兒成本太高，孩子未來的教育、醫療和戶籍都是問題。反映大陸計畫生育政策調整固然是一個重要改革，但仍須大陸政府進行相關的結構調整與配套措施（包括促進性別平等、社會保障改革、家庭政策強化等），才可能呈現效益。未來數年大陸的人口政策勢必有所調整，值予密切關注。