

解釋中國人口政策的歷史分期： 政治精英理念轉型的視角

• 劉驥、熊彩、德新健

摘要：計劃生育歷來被認為是中國計劃經濟的產物。然而，在計劃經濟佔據總體支配地位的年代，人口並沒有被嚴格「計劃」；相反，在國家啟動改革開放並開始發展市場經濟之後，針對生育的「計劃」反倒成為國家的基本國策。事實上，隨着市場經濟逐步在經濟生活中建立主導地位，對人口實施嚴格控制的計劃生育政策反倒長期保持相對穩定。計劃生育為何不在計劃時代卻在市場時代得以全面鋪開？本文從國家領導層的政治經濟理念轉型切入，辨析人口政策的關鍵節點，嘗試理解並解釋政策變遷的歷史分期。人口問題從來都不是由資源環境單純限定的科學問題，而是由政治理念與經濟戰略相互作用而決定的公共政策問題。決策層政經理念的分歧或統一，在很大程度上決定了政策的波動或穩定。

關鍵詞：人口政策 計劃生育 理念視角 政治理念 經濟戰略

解釋中國人口政策^①變遷的歷史分期，有一些弔詭的悖論。計劃生育歷來被認為是計劃經濟的產物。然而，在計劃經濟最鼎盛的年代（通稱「前三十年」），快速增長的人口為何並沒有被「嚴格」計劃？相反，在改革開放之後的市場經濟時代（通稱「後三十年」），針對生育的計劃為何反倒「嚴格」起來？這裏的「嚴格」，是指在政策目標上推動「一胎化」（指「一對夫婦只生一個孩子」的基本國策），在執行手段上以經濟處罰和行政強制為主。今日，市場經濟的主導地位在中國已經逐步建立，總和生育率也持續低於更替水平，而對人口實施強制計劃的計生政策為何長期延續？

這些疑問背後的關鍵理論問題，在於人口政策的轉型究竟是由甚麼因素決定的？過去的諸多研究已經從技術、利益、制度、理念等視角對此做出了

* 本文為教育部青年基金項目（11YJC810029）、哲學社會科學研究重大攻關項目（14JZD023）、中央高校專項資金項目（2015QNXM02）、中國博士後科學基金資助項目、華南理工大學博士後流動站的成果。感謝梁中堂、顧昕、朱天飈、何俊志、張長東、王歐以及兩位匿名評審人的批評與建議。

闡述。技術視角側重論述人口與資源、環境的關係，然後由此引發功能主義的解釋，認為人口總量的壓力自動產生人口政策。利益視角關注人口政策涉及的利益代表與社會聯盟，認為政策的變與不變都是國家或社會的物質利益在推動或維持。其中，對國家而言，最關鍵的物質利益就是從鞏固政權出發而考慮人口多寡造成的統治風險：對外是擔憂沒有足夠的人口以積極備戰而不能確保國家在國際環境中的生存地位；對內是恐懼人口超過經濟負載而造成社會動盪。制度視角強調制度的路徑依賴與鎖定效應，認為計生體制框定了人口政策相關主體的博弈空間，或限定了他們所能追求的利益。筆者一直關注理念視角 (idea-based perspective)。該視角認為人口與經濟的關係具有很大的技術彈性，而統治風險則取決於不同決策者的個人理念，制度的維繫也必須依靠體制背後的規範結構。因此，我們強調國家領導層的個人理念及其背後的規範結構是解釋人口政策變遷不可或缺的關鍵因素^②。

從政策歷史來看，只要簡單歸納就會發現人口政策變動的關鍵節點，都與國家決策層更替和治國理政的「上層思想」變化有關^③。鑒於此，本文延續筆者過去的思考，從理念視角出發，對中國人口政策的歷史分期做出一個梳理，並依次探析三點：一、理念的內容與結構；二、政治理念及其話語、經濟戰略與人口政策的關係；三、如何解釋人口政策分期的關鍵節點。

一 人口政策的分期

對「人口政策」的定義，文獻上一般分為兩類觀點：一是政府客觀行為；二是政府主觀態度^④。客觀行為指的是政策實踐，主觀態度指的是政策理念。根據政策取向、實施環境、上層態度，人口學家已經對中國人口政策做出了簡要的分期^⑤。令人遺憾的是，絕大多數論述都沒有完全跳出人口學或單純的人口經濟學去解釋各自的分期，而且即便根據人口與經濟的關係提出某種技術性、功能性的解釋，其邏輯也是含混的。這是因為人口經濟學的研究對象並不是國家行動者 (state actors)，也就沒法解釋政府的政策行為，大都只能事後論證說那個時候的政策是「必要」或「客觀」的。這樣大而化之的說法，顯然無法回答本文最初提出的悖論。

梁中堂的研究是一個例外。他反對從人口因素去解釋人口政策，而主張更多地考察經濟乃至政治因素。早期，他就從馬克思主義出發強調經濟決定論，駁斥馬爾薩斯 (Thomas R. Malthus) 的人口決定論，進而質疑「一胎化」的政策口徑^⑥。到了近年，他更進一步偏向於認為是政策或政治因素人為地決定了人口政策，進而扭曲了人口與經濟之間的客觀關係^⑦。梁中堂的研究具有政策辯論性質，很多規範性的價值判斷與實證的歷史分析夾雜在一起，尚待辨析。然而，他依然是屬於人口學家裏面少有的、能清醒認識到政治因素至關重要的研究者。

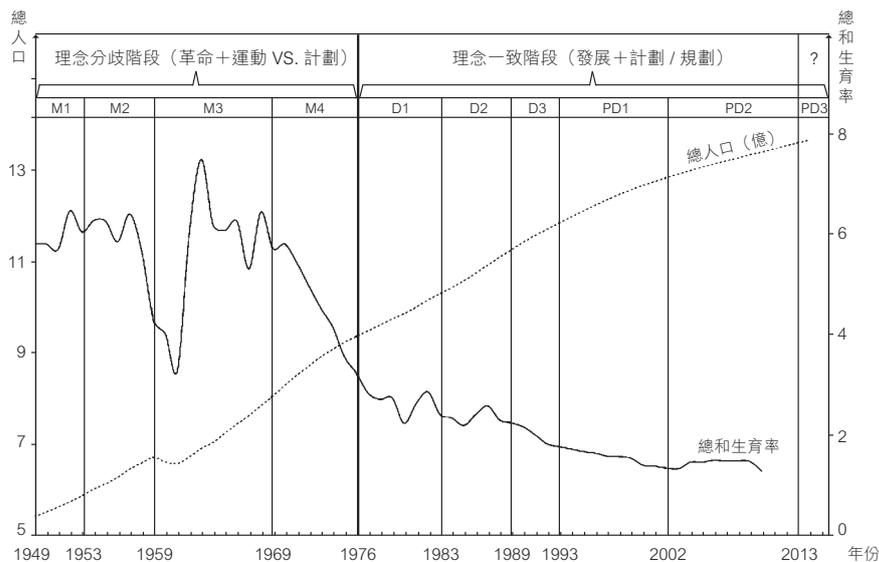
在理論上，梁中堂早期的經濟決定論及其後來偏重政治、體制等上層建築的研究視角之間，出現了一些內在的張力。基於他早期的理論，讀者仍然不能理解國家究竟為何一定要從政治出發去扭曲本應由「經濟決定」的人口發

展規律。從他後來剖析的「一胎化」、「女兒戶」^⑧等關鍵政策過程來看，政策改變關鍵在於決策層的態度，「去政治」的經濟決定論沒法解釋人口政策的變遷。事實上，人口控制與經濟發展之間的科學規律，往往有許多複雜的、有待控制的條件因素；即便這些規律存在，也不能直接決定人口政策。人口與經濟不會自動產生政策，政策制訂和實施需要的是政治。

馮立天的研究是第二個例外，他非常明確地指出生育政策就是政府態度，是政府領導人人口控制思想的體現^⑨。針對政策分期，他系統地提出了「三階段九時期」論，三個階段包括：(1) 鼓勵生育；(2) 政策轉變醞釀；(3) 實施限制生育政策^⑩。最有啟發的是，他將第三個階段的起點劃在1960年，並明確指出1958至1959年是國家「上層思想」反覆的時期。但是，他並沒有回答為甚麼這個階段的起點要劃在大躍進、大饑荒之後，而不是1970年代初或1980年代初。另外，他在評述各個時期國家高層領導人的人口態度時，將國家最高決策者的「上層思想」淹沒在其他列舉的因素背後，從而使其分析變成了歷史描述。同時，他也沒有解釋個人理念背後的結構因素。例如，他既沒有回答政府高層領導人為何會有某種政策態度，也沒有將不同時期的政府態度與當時的政治經濟變動聯繫起來。事實上，馮立天的分期依據正是國家最高決策者對生育問題的態度。就政策而言，決策者的理念與態度決定了其行為與實踐。

要合理劃分並解釋政策實踐的分期，就得先理解政策理念的變遷。因而，我們需要跳出人口學、經濟學，系統地研究「上層思想」的變遷，並深入分析這些理念本身的結構以及演變的過程。我們綜合梁中堂、馮立天等人的研究，並在時間點上做了關鍵調整，提出1949年以來中國人口政策歷史分期可以歸為十個時期與兩個階段（圖1）。

圖1 人口政策的歷史分期：十個時期與兩個階段



資料來源：劉驥、德新健、熊彩：〈「一胎化」的政治學：理念、利益、制度〉，《開放時代》，2014年第3期，頁57-61。

說明：「十個時期」基於梁中堂、馮立天等人的研究，「兩個階段」則源自本文的中心解釋。關於「理念分期」的具體內容，詳見表2。

二 關於理念的四類理論

(一) 理念視角的困難

理念的重要性眾所周知，但要在理論上把理念對政策的影響講清楚，卻不太容易；主要有三點困難：

首先，理念與利益不易分開，但卻並不重合。一方面，研究者很難將理念的獨立影響從利益結構裏隔離出來。建構主義就認為理念建構了利益，理念與利益之間不是因果關係^①；另一方面，理念顯然又不等同於物質利益。在不同學科的語境下，理念分別有「思想」、「信念」、「理想」的意思。「思想」，意味着理念既不是利益，也不是制度。「信念」，涉及個體對某種「不確定性」的認知態度；「信念」是主觀的，既可能是理性的，也可能是非理性的^②。「理想」，則意味着價值判斷，有理想的決策者往往會做出與現實約束背道而馳的選擇。

其次，理念不是行為，其本身不易通過觀察來測量。因此，研究理念往往不能只從行為入手，而必須先分析話語 (discourse) ^③。很多時候，政治話語就是其理念的直接彰顯。但是，中國領導人講話與國家政策話語一般都是模糊的，即傳遞某些「政策精神」，需要別人 (尤其是具體的政策實施者) 去「領會」，且「政策精神」經常會變換，因此就需要進一步檢測話語與其政策行動的一致性。

最後，理念可分為個人的理念與社會整體的規範結構兩個層次。二者相互影響，彼此建構。很多時候，領導人的個人理念影響了人口政策，而其理念又受到某一時期社會整體規範結構的建構。

(二) 不同分析層次的四類理論

面對以上困難，筆者依次梳理相關學科涉及理念影響政策的四類理論，並簡要評述其理論解釋力。

第一類是基於公共政策學的決策研究，側重「組織」這個分析層次，認為不同類型的組織 (或制度) 會影響決策模式，而理念在不同決策模式中的獨立作用各不相同。例如，趙建民試圖將中國決策模式歸納為情境決策模式，即決策方式隨着議題環境變化而不斷調整，具體包括「部門主導」、「以黨領政」、「二線模式」三種。三峽大壩就由主管水電部門的「部門主導」，青藏鐵路則是從國家安全出發的「以黨領政」，而毛澤東、鄧小平分別主政的大部分時期，則是其個人理念相對獨立行事的「二線模式」^④。

這種聚焦制度的決策研究，做了大量工作去歸納模式，但其理論在關鍵時刻往往缺乏解釋力：情境決策模式解釋不了甚麼樣的政策在甚麼樣的時候該由誰來決策。決策模式如隨情境不斷變化，那就等於沒有穩定的制度。因此，關鍵還需要理解制度與情境背後人的因素。數十年來中國一直是「人治」

大於「法治」，從中央到地方，公共決策不可避免存在「人」的因素。政策變遷或者決策方式的轉變，大都發生在領導人的更迭或是由於個別領導人的轉念。因此，我們需要徹底跳出拘泥於組織模式的制度主義，直接分析領導人的個人理念，以及影響其個人理念的規範結構。這就引出第二類側重宏觀結構的理論。

第二類是基於人類學和建構主義的政策史研究，強調集體規範結構對政策行為者的決定性影響，其特點就是認為抽象的某某主義導致了國家與社會行為者對其身份與利益的界定，從而最終決定了政策的變遷。葛蘇珊(Susan Greenhalgh)等認為，中共的意識形態經歷了從「左」到「右」三種形態：毛澤東主義、斯大林主義和改革主義^⑮。這三種意識形態都是列寧主義政黨國家適應具體的國內國際形勢而產生的變種，每一變種都有其具體的機制與政策傾向。正是這些意識形態變種決定了人口政策的差異。這種研究的特點是徹底結構化，雖然把握了理念轉型的宏觀方向，但卻解釋不了很多中觀層面的歷史節點，例如到底是甚麼樣的人與事件在推動從「一胎化」到「女兒戶」的政策變遷過程。

第三類是基於比較政治學的理念主義學派的研究，是歷史制度主義學派的一個小分支，強調通過中觀層面的比較研究來分析理念對政策的影響。通過控制變量的案例比較，研究者試圖揭示理念獨立於利益、制度，以及其對政策發揮的關鍵影響^⑯。施密特(Vivien A. Schmidt)強調理念要通過話語來影響政策，而話語影響政策要受政治制度集中度的影響^⑰。帕森斯(Craig Parsons)則着力隔離理念的獨立作用，通過交叉理念(cross-cutting ideas)控制領導人位置的方法，來分析具有同樣位置、不同理念的領導人如何選擇不同的歐洲結盟政策^⑱。

從分析層次上比較而言，施密特沒能很好地隔離理念與利益的相互影響；而帕森斯雖較好地驗證了理念的獨立作用，卻未能說明個體理念與規範結構的關係。我們傾向於將個體理念放在集體規範的結構之下，認為在政策過程的不同歷史情境與制度結構下，個體理念與集體規範對政策變遷的影響程度各不相同。儘管我們從領導人的講話裏找到了很多線索，但也盡可能地將這些個體表述都放在國家意識形態的大背景下予以理解。在這一點上，我們認同施密特倡導理念與結構性因素相結合，原因就是不希望看到理念視角面臨「高度的唯意志論的風險」^⑲。

第四類是基於行政管理學的「垃圾桶模型」(Garbage Can Model)，其理論分析層次更加微觀，側重分析決策過程中個體內部的非理性因素。該模型顯示，在能量與結構都集中的情境下，非理性的決策就等於沒有決策^⑳。簡單地說，當權力與信息都高度集中到少數人身上時，他們就容易選擇逃避或忽視而放棄決策，讓問題隨着時間拖延過去。顯然，這種基於行政管理學的微觀模型，可以很好地為「二線模式」下中國最高領導層的人口政策提供一個理解的角度，但依然不能解釋其他時期領導層整體為何長期堅持某項「非理性」的決策。我們認為要解釋整體的非理性，就必須聯繫其他理論，對決定政府人口態度的「上層思想」做出一個整體解釋。

總之，不同理論的分析層次決定了其在結構與行動、規律性與複雜性方面的不同傾向：分析層次愈高，就更強調結構，其規律性就愈強，就愈難解釋複雜的政策歷史；分析層次愈低，就更強調個體行動，也愈容易解釋具體的事件，但解釋範圍也愈有限。事實上，這正是所有社會科學理論面對的局限。

最後需要說明的是，理念的非物質化特點，也加強了各種理念解釋的理論建構難度。要解釋「前後三十年」的政策差異，理念解釋首先就要排除利益論的解釋。從統治風險出發，理性選擇理論可以認為「前三十年」不控制生育，是因為中國要積極備戰，應對冷戰對人口的需求，等到1970年代新增人口過多，經濟無法承擔而戰爭又沒打起來，才開始考慮節制生育，而「後三十年」的嚴控則是因為之前的人口慣性造成人口膨脹，經濟出了問題而直接影響到統治。外在環境與約束條件不同，政策選擇就發生了改變，而改變的動機就是鞏固政權的利益權衡。

事實上，就統治所面臨的風險而言，對外的戰爭需求與對內的經濟壓力在不同時期都客觀存在。即便有所差異，也不至於在短期之內對人口需求產生顛覆性的變化。關鍵還在於不同領導人在主觀上認為甚麼才是國家的核心利益：是不斷革命、以階級鬥爭為綱，還是發展經濟才是硬道理？另外，革命或發展的政治話語也影響了領導人的人口態度是樂觀還是悲觀，這直接決定了他們判定甚麼樣的人口規模有利於其統治。更進一步，在領導人建構統治利益的個人理念背後，是統治集團整體持有的相對穩定的規範結構。

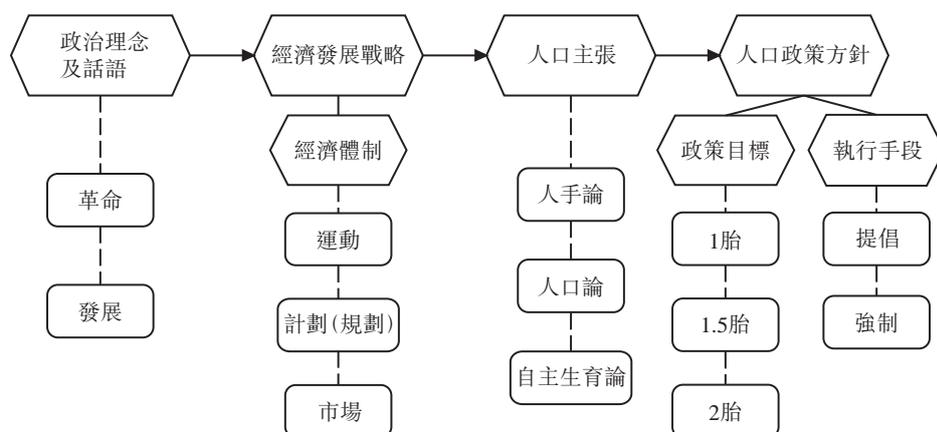
三 政治理念與經濟戰略

分析人口政策史中的話語與文本，我們不難發現：決策者通常是從政治理念與經濟戰略出發去決定生育政策的鬆緊，而不是僅僅基於人口、社會本身的變化規律作出決策。換句話說，人口問題被政治理念與經濟戰略「綁架」了。決策層對人口問題的關注不是出於對人口本身的關心，人口問題往往被他們的意識形態和政治話語轉化成了政治問題、經濟問題之後，才得到關注並最終落實為為其政經戰略服務的政策（圖2）。

（一）主導性的政治理念與經濟戰略及話語

建國以來，有兩組理念深刻地交織在政治經濟的重大決策過程之中，其話語也記錄在各種政策文本之中。在政治理念及其話語上是「革命—發展」，在經濟戰略及其話語上是「運動—計劃（規劃）—市場」。這兩組理念及其話語，與不同時期的利益結構和制度路徑密切相關，但卻有其內在的發展邏輯，也有理性選擇理論所不能詮釋的思想根源。

圖2 理念影響人口政策的作用機制



(1)「革命—發展」

「革命」是以階級鬥爭為綱，強調反叛和破壞，主張以激進的手段徹底推翻舊秩序。革命追求取消了一切差別的、平等的共產主義社會，認為達到這種理想的方式只能是靠廣大工農群眾不斷的鬥爭和運動，必須堅持無產階級專政^②。毛澤東的話是這種「革命」理念的集中表達：「革命加生產即能解決吃飯問題。」^③也就是說，無產階級的廣大人民，只要堅持革命鬥爭與積極生產，不用控制生育，也能保證糧食自給自足。經濟問題可以通過政治鬥爭與動員、變革生產關係去改變。

「發展」是以經濟建設為綱，強調秩序和建設，主張解放和發展生產力。和「革命」理念追求絕對公平的共產主義社會不同，「發展」理念以效率為先，追求的是以先富帶動後富、最終達到共同富裕的社會主義小康社會；認為解決一切問題要靠發展。在毛澤東之後，以鄧小平為首的決策層急切地想要把意識形態的重心轉移到「發展」上來，其政治話語也進行了轉換：「生產力方面的革命也是革命，而且是很重要的革命，從歷史的發展來講是最根本的革命」^④；「經濟工作是當前最大的政治，經濟問題是壓倒一切的政治問題」^⑤；「發展才是硬道理」^⑥。也就是說，政治上各個階級的鬥爭要讓位於經濟上的合作與發展；發展好經濟，才能實現社會主義乃至共產主義。經濟問題只能通過逐步改變生產力本身去解決。

(2)「運動—計劃(規劃)—市場」

「運動」強調領袖魅力、政治覺悟和組織力量，主張發揮中共的革命傳統和中國的人力優勢，通過開展大規模的群眾政治動員來推動經濟建設。運動思維看重「人定勝天」，人口多自然是好事。「計劃」則相信理性與秩序，主張由國家統一安排生產、消費、分配等經濟生活各方面。人口作為經濟基礎變量，自然要納入計劃。「市場」崇尚自由與競爭，主張發揮自由價格機制在資源配置中的主導性作用。人口再生產，也必然要由家庭戶或個人在市場上來自主選擇。「規劃」則是2003年十六屆三中全會之後對「計劃」的新提法。2006年

「十一五」規劃之後，在官方文件和話語體系中「規劃」取代了「計劃」，成為了制訂公共政策、分配權力的主要手段。

儘管「十一五」規劃中把以前的指令性指標取消、變成預期性指標，但還是保留了一些約束性指標，其中涉及人口、資源、環境的指標無一例外都是約束性指標。政府認為這些指標都是可以而且必須被「規劃」的。而經濟發展和經濟結構反倒成為預期性指標，因為這部分已經交給了計劃之外的市場。與傳統的計劃相比，規劃在央地協調機制上有一些變化，中央對地方的計劃變弱，不再通過行政命令去強制，而是通過稅收、轉移支付、項目制等多種手段去協調^②。事實上，計劃在中國從未消失，只是換成了規劃，縮小了陣地，轉變了其控制手段。在地方政府的數十項規劃指標中，大多數官員都清楚其「政績」取決於GDP、「維穩」與計劃生育等幾個硬指標。

(二) 伴隨政經理念及話語的人口主張

在梳理完兩組理念之後，我們需要回顧一下人口學與社會輿論中的人口主張：「人手論」、「人口論」和「自主生育論」。

「人手論」的大致觀點認為，人不僅僅是資源的消費者（「人有一張口」），而且也是生產者（「人有一雙手」），人口增長所帶來的生產增長最終會超過其對資源的消耗，有利於經濟增長；「人口論」以「馬爾薩斯理論」之名聞名於世。馬爾薩斯提出，人類的人口以幾何數率增長，而食物則以算數級數增長，因此食物的供給遠遠不能滿足人口增長的需要，貧困於是成為人類難以逃脫的命運^③；「自主生育論」則是指由公民自己決定生育與否，而不是由國家來安排^④。在我們的案例中，毛澤東傾向於「人手論」，而鄧時代的大部分領導人都主張「人口論」；「自主生育論」在國家層面並沒有見到明確的話語支持，但近年來在民間卻一直有很強的社會影響。

上述三種主張的特點就是大都屬於知識界與社會提出並發展的理念與觀點，是從人口與社會的自主邏輯出發的，這就與政治理念、經濟戰略源於國家是完全不同的。很多時候，國家政治經濟戰略決定了人口政策的大致導向之後，這些主張就會主動冒出來，進入社會輿論層面，與政府的話語宣傳搭配或對峙。因此，並不是「人手論」或「人口論」決定了人口政策，而是政府的人口態度確定了之後才有這樣的社會觀點與之呼應；而「自主生育論」則更是社會面對國家強制政策而做出的反向運動及口號。

(三) 人口政策的理念分期

我們認為人口政策的歷史分期，不應基於表面上官方人口政策的一般性宣傳，而是應該基於「上層思想」中核心的政治理念與經濟戰略的調整時間點，並參考相應的人口政策執行力度的變化。一般來說，要考慮五類節點：

第一，重大的經濟、社會危機。如大躍進失敗之後的大饑荒、2003年十六屆三中全會以來政府主張「五個統籌」（統籌城鄉發展、統籌區域發展、統

籌經濟社會發展、統籌人與自然和諧發展、統籌國內發展和對外開放)推廣社會保障之後催生的老齡化危機和養老金負擔等。這些危機會集中刺激決策層修正或改變原來的人口理念。

第二，人口普查和抽查的公布時間。一般來說，在調查結果公布的年份，政策的反應最為強烈。調查結果會從兩個方面加強或維持決策層對人口形勢的既定判斷：如調查結果顯示生育率高，就會引發政策收緊，如第三次全國人口普查(三普，1982)引發1983年的結扎高峰、四普(1990)催生了黨政幹部的計劃生育「一票否決制」；如調查結果顯示生育率較低，就會被人為調高以維持原判，如五普(2000)、六普(2010)都是因為結果顯示的生育率太低，低於決策者的心理預期而不被採信，被相關部門修正調高到足以繼續堅持「思想認識脫離實際」的政策²⁹。

第三，決策層換代。不同代際的人，因為革命經歷、從政履歷、個人生活經驗的不同，總會有機會接受不同的理想、信念或思想。領導人換代之後，將有很大機會出現政策調整的窗口期。例如，鄧小平上任之初推行了「一胎化」政策，習近平上任之初相繼推出了「單獨二孩」和「全面二孩」政策。

第四，國民經濟和社會發展五年計劃(規劃)。這是「上層思想」中經濟戰略調整的節點。除了1963到1965年的少數年份以外，中國的五年計劃一直保持了延續性。改革開放之後，經濟計劃更加穩定，且與領導層任期交錯展開。例如某屆領導層上任之後，往往會先繼續上一屆的計劃，並着手籌備本屆的計劃，在其任期中間予以推出。這樣，五年計劃就是觀察該屆領導層政治經濟戰略與人口態度的基礎性文本。從「六五」計劃開始之後的每一個五年計劃，中共中央和國務院在最關鍵的五年計劃的建議文本以及每年的政府報告中都會明確人口增長的控制目標(表1)。

表1 五年計劃(規劃)文本中的人口控制目標

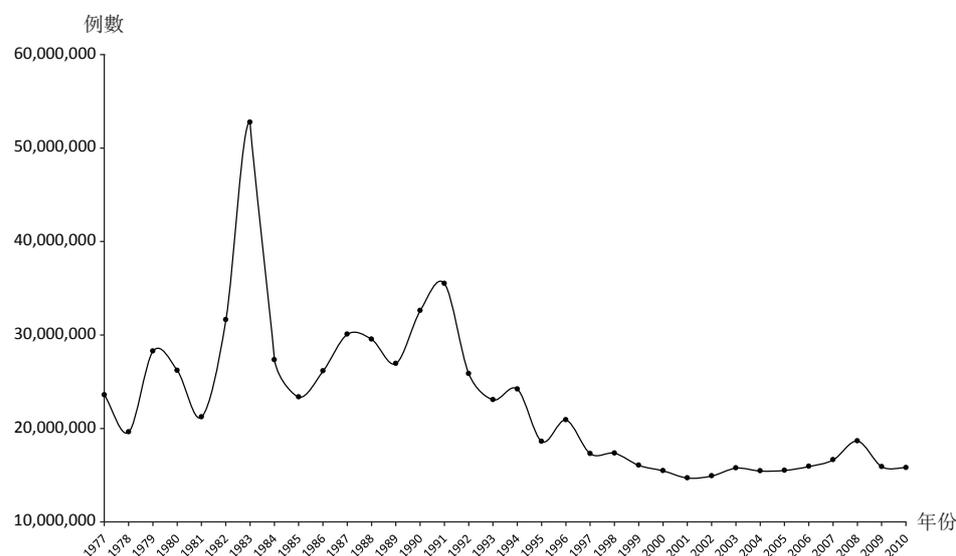
五年計劃(規劃)	人口控制目標(自然增長率，總數目標)
六五計劃(1981-1985)	1985年控制在13‰以內(1985年控制在10.6億，2000年12億)
七五計劃(1986-1990)	12.4‰左右(1990年末控制在11.13億)
八五計劃(1991-1995)	12.5‰以內
九五計劃(1996-2000)	(2000年控制在13億以內；2010年控制在14億以內)
十五計劃(2001-2005)	9‰以內(2005年控制在13.3億以內)
十一五規劃(2006-2010)	穩定人口低生育水平(全國無公開的具體人口控制目標，但各省規劃方案有)
十二五規劃(2011-2015)	加強計劃生育服務(同上)

資料來源：〈中華人民共和國國民經濟和社會發展第六個五年計劃(1981-1985)〉，中國人大網，www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/1982-11/30/content_1478459.htm；「歷次五年規劃(計劃)」，人民網，<http://dangshi.people.com.cn/GB/151935/204121/>。

說明：「八五」計劃未提及總數目標；「九五」計劃未提及自然增長率。

第五，政策執行的力度變化。事實上，有效測量政府計生政策鬆緊的變量是計生手術例數，包括放置節育器(上環)、結扎、人工流產(後文提到計生手術例數時也僅包括這三項手術)。影響計生手術例數的因素有兩個：自主節育意願和政策壓力。自主節育意願反映了人口的生育意願，受到同時期社會經濟狀況的限定而相對穩定；政策壓力則直接受制於同時期的政策理念，而造成政府干預下的計生手術例數的波動。一般來說，各個地方計生部門都是受到上級指標的政治壓力，以運動的方式去推廣或開展計生手術。因此，觀察手術例數的跨年份波動，就能較好地測量實際的政策壓力。比如1982和1990年兩次人口普查帶來的政策壓力就分別在1983和1991年計生手術例數的高峰上有所體現(圖3)。

圖3 全國計劃生育手術例數，1977至2010年



資料來源：根據中華人民共和國國家衛生和計劃生育委員會：《2011中國衛生統計年鑒》，中華人民共和國國家衛生和計劃生育委員會網，www.nhfpc.gov.cn/htmlfiles/zwgkzt/ptjnj/year2011/index2011.html，表7-6-1的數據繪製。

說明：數據是按年份的離散數據，平滑曲線僅示意變化趨勢。

以上五類節點中，危機和人口普查新信息具有推動理念改變的作用，領導人換代以及新的五年計劃則為新理念作用於人口政策調整提供了機會，而政策執行力度的變化則間接反映了理念變動的結果。綜合以上因素，我們可以探索性地給1949年以來中國的人口政策做出一個包含十個時期的歷史分期。同時，根據上文歸納的兩組理念，我們將這十個時期分為兩個主要階段：理念分歧階段(M1-M4期)主要是毛時代的思想分歧階段；理念一致階段(D1-D3期、PD1-PD2期)是鄧時代以及後鄧時代的思想統一階段。此外，還有一個自2013年至今的尚待觀察階段(PD3期)。十個時期綜合考慮了政策變動的時期節點，而兩個階段則單一反映了國家決策層的「上層思想」的分歧與統一(表2)。

表2 人口政策的理念分期

階段	時期	政治理念+ 經濟戰略	主要領導人	關鍵政經事件	政策目標
理念分歧 階段	M1期 (1949-1953)	革命+計劃	毛澤東/周恩來	學習蘇聯	無(僅限制打胎)
	M2期 (1954-1959)	革命+運動	毛澤東/周恩來	大躍進開始	提出節育, 隨後 擱置
	M3期 (1960-1969)	革命+計劃	毛澤東/周恩來	大饑荒結束; 文化大革命前期	重提節育, 後陷 入停頓
	M4期 (1970-1976)	革命+計劃	毛澤東/周恩來、 「四人幫」極左派	文化大革命後期	「晚、稀、少」 (2胎)
理念一致 階段	D1期 (1977-1983)	發展+計劃	鄧小平/陳雲	十一屆三中全 會; 包產到戶	從「晚、稀、少」 到「一胎化」 (1胎)
	D2期 (1984-1989)	發展+計劃 為主, 放開 市場	鄧小平/陳雲; 胡耀邦/趙紫陽	市場化改革與政 治改革的嘗試以 及流產; 天安門 事件	從「一胎化」到「女 兒戶」(1.5胎); 「二胎試點」
	D3期 (1990-1993)	發展+計劃	鄧小平/陳雲; 江澤民/李鵬	蘇聯解體	「穩定現行生育 政策」(1.5胎)
	PD1期 (1994-2002)	發展+市場 VS. 計劃	江澤民/李鵬+ 朱鎔基	分稅制, 推進市 場化; 人口流動 加劇; 加入世界 貿易組織(WTO)	「穩定現行生育 政策」(1.5胎)
	PD2期 (2003-2012)	發展+規劃 VS. 市場	胡錦濤/溫家寶	十六屆三中全 會; 「五個統籌」 啟動公共服務與 社會保障; 解決 三農問題	「穩定低生育率 水平」(1.5胎)
尚待觀察 階段	PD3期 (2013年至 今)	新常態(是 革命還是發 展, 有待觀 察)	習近平/李克強	「中國夢»; 統一 「前後三十年」; 群眾路線; 十八 屆三中全會; 反 腐; 「十三五」規 劃	「單獨二孩」啟 動; 不再提「堅 持計劃生育的基 本國策»; 「全面 二孩」啟動

說明：在生育政策史研究中，M2、M3期的政策目標一直存在着爭議，尚待歷史研究進一步提供證據支持。

四 解釋政策分期

要不要控制人口？這是每個時期國家決策層都需要思考的決策。而其思考問題的出發點，卻不是人口本身，而是政治與經濟。從「上層思想」的規範結構來看，人口附屬於政治、經濟的思路有兩個方向截然不同的理念機制：

第一，鼓勵人口的理念機制是：「革命—運動—人手論」。毛時代的「革命」理念建構了「運動」的經濟戰略，即發動廣大人民群眾的力量，而對人民的

數量需求進而又建構了「人手論」的政策偏好。只要堅持「革命」的政治理念和「運動」的經濟戰略同時存在，國家就永遠不會去管控家庭戶的人口再生產，緊縮人口的計劃生育就永遠無法變成基本國策，甚至也不會進入公開討論的政策議程。「為革命抓計劃生育」^⑥只能是一句不符合邏輯的假口號——為了革命，人口只能是愈多愈好。革命話語認為，只要通過革命解決了生產關係的矛盾，生產力的發展就不是問題。

第二，控制人口的理念機制是：「發展—計劃（規劃）—人口論」。鄧時代的「發展」理念逐步建構了「去運動」思維的「計劃為存量，市場為增量」^⑦的混合經濟戰略，進而建構了「人口論」的政策偏好。「發展」理念認為生產力發展的問題不能通過生產關係的革命來改變；要有計劃地發展，就必須控制人口。更進一步，人口是計劃存量中最關鍵的控制要素，因此，對於國家決策層來說，針對人口的計劃是不容討論的。國家主導的發展，總是對市場的主體性與社會自治持懷疑態度，而力圖對計劃存量保持盡可能多的控制。進入後鄧時代，儘管市場已經在計劃之外不斷發育，成為存量之外不可忽視的增量，但人口、資源、環境等重要經濟背景變量仍然是政府「承諾」控制的約束性指標，計劃思維及其衍生的規劃話語反映的仍然是政府對社會、經濟必須保持控制的習慣思維。

綜合這兩個理念作用機制，我們就可以回答本文最初提出的悖論：計劃生育為何不在計劃時代卻在市場時代全面鋪開？答案是：就國家決策層的「上層思想」而言，作為「前三十年」的毛時代是一個革命話語與計劃思維衝突的階段，鼓勵人口與控制人口的兩個機制同時存在，領導人之間政經理念的不一致導致了人口政策理念的分歧，因此，縱貫整個「前三十年」，國家都無法推出步調一致的生育控制政策。而作為「後三十年」的鄧時代及其後鄧時代，儘管市場經濟及其思維不斷擴展，但在放棄了革命話語的國家決策層那裏，計劃思維卻與發展話語達成了理念上的高度一致，計劃人口變成了確保國家發展戰略得以執行的基本態度。

作為初步的理論探索，根據我們提出的十個時期，將具體討論下面五個關鍵政策節點。

（一）M2期（1954-1959）為何有一個政策的窗口期？

雖然在1957年2月毛澤東發表了支持節育的講話：「要提倡節育，要有計劃地生育」^⑧，但是，出於「不斷革命」的政治理念、「人定勝天」的經濟運動思維，以及對國際形勢的政治判斷，他在人口問題上的立場隨後迅速發生了轉變。1958年批判馬寅初的「新人口論」之後，緊接着是發動大躍進，建國以來黨內逐步孕育起來的人口控制思想受到嚴重干擾。究其根源，正是黨內持有「革命」與「運動」理念的激進派壓過了相對強調「計劃」的理性官僚。「人定勝天」、極左的「唯意志論」又加強了「人手論」，認為生產關係可以超越生產力，尤其是人口與經濟的現狀。因此，人海戰術就可以釋放農村的剩餘勞動力。

1957年5月，毛澤東就將他在2月最高國務會議上的講話進行了修改：「我國有六億人口，好處在這裏，困難也在這裏。困難就是矛盾，矛盾總得去解決，也總是可以解決的。我們的方針是統籌兼顧，適當安排。」^③隨後，毛更是直接肯定了人還是多點好。1958年1月，毛在最高國務會議上說：「人多好還是人少好？我說現在還是人多好，恐怕還要發展一點。」^④但是，大躍進經濟戰略的慘敗以及隨後大饑荒帶來的糧食危機，卻又打擊了激進派在人口問題上的樂觀態度，節制生育的思路由是得以重新醞釀政策聯盟。

但是，由於毛澤東個人持有堅定的「革命」理念，且佔據制度結構上絕對優勢的位置，因此，黨內的人口控制思想仍然是分歧的，計劃生育也無法全面鋪開。縱觀M1-M3期（1949-1969），按照計劃官僚的理性思維，計劃生育勢在必行，但正是由於毛個人的理念起着頑強的作用而導致計生政策並未真正實行。從外部觀察來看，這個階段的人口政策是處於一種「沒有決策」的狀態。對此，「垃圾桶模型」可以解釋其中的非理性因素：正是這個時期決策體制中權力與信息的集中，讓毛用他個人習慣的方式「忽視」了這項政策。然而，毛個人理念的背後仍然體現了黨內激進思想範式的結構。總的來看，這一時期不同領導人之間的理念分歧以及他們背後「革命與發展」、「運動與計劃」的話語衝突，讓受到大饑荒衝擊的決策層沒有機會去全面展開計劃生育。

（二）M4期（1970-1976）為何能逐步展開「晚、稀、少」的生育控制？

在毛澤東以及他代表的「革命」理念的壓制與拖延之下，大饑荒之後的「上層思想」中，有關人口控制的理念一直不能轉化成為人口政策，理性的計劃官僚只能透過將革命話語模糊化從而獲得政策執行的合法性。1970年代，雖然政府在全國範圍內並未展開像「一胎化」那樣嚴苛的控制政策，但總和生育率（育齡婦女平均生育子女數）卻實現了從6到2至3的轉變。這裏既因為毛本人在文化大革命後期「林彪事件」之後對一線事務放鬆了控制，也因為中央計劃官僚出於計劃思維的務實推動以及地方幹部出於政績考量的政策創新。

在這個過渡時期，衛生部軍事管制委員會推廣上海市嚴橋公社經驗——「落實到人」與財政補貼的國家干預計劃生育——是一個標誌性事件。這時，地方政府「落實到戶」的工作方法才開始逐步建立起來^⑤。隨後，中央政府也逐漸形成相對一致的人口調控目標以及全國性的「晚、稀、少」^⑥政策方針。1973年7月，在周恩來的領導下，國務院成立了由國務院領導同志、有關部門和部分省、市負責人共二十三人參加的計劃生育領導小組。同年，人口發展第一次列入國家國民經濟和社會發展五年計劃和年度計劃，正式提倡實行「晚、稀、少」的計劃生育政策^⑦。從這些政策過程來看，推動關鍵進展的大都是具有計劃思維的理性官僚，而不是以革命和運動治國的政治家。

值得一提的是，M4期的「晚、稀、少」政策，目標仍然是二胎，手段上沒有強制，這與D1期（1977-1983）嚴格計劃強制執行的「一胎化」形成了鮮明的

對比。而其背後的原因仍然是領導層的理念因為毛澤東的存在還沒有統一起來。根據梁中堂的分析，「毛澤東不允許對人民群眾的強迫命令」，沒有強制命令，也就沒有由政府發放指標的計生制度³⁸。

(三) D1 期 (1977-1983) 為何開始實行「一胎化」?

隨着毛澤東的去世以及激進派的失勢，理性的計劃官僚佔據政府管理職務，鄧時代的發展話語與計劃思維在控制人口的問題上達到了高度的內在一致。根據梁中堂的分析，「因為他們沒有人民的理念，所以就可以去辦毛澤東時代似乎應該辦而未能辦的事情。」³⁹當時計生宣傳畫中的「抓計劃生育、促經濟發展」是一句與「為革命抓計劃生育」完全不同的口號，前者邏輯一致；而如前所述，後者僅是不能自圓其說的宣傳。至此，「上層思想」已經統一在控制人口以促進經濟發展之上——要發展，就要形成資本積累，就得減少消耗，壓縮人口分母。

伴隨着工業化與改革開放，城市人口壓力激增，按照官僚思維、部門理性，具有生育控制理念的領導人始徹底放開手腳推動計劃生育。根據梁中堂的理解，計生部門的生存衝動及其領導的個人政治抱負，極大地促使計劃生育變成了國策⁴⁰。然而，這種強調個人行動的解釋其實也是包含在規範結構的解釋裏的。我們不妨作一反事實推理：如果沒有發展與計劃的政治話語與經濟戰略，即便國家計劃生育委員會以及國務院的相關領導做出再多的政治運作，這個政策也不可能變成全面鋪開的基本國策。

當時最核心的幾位中央領導人都對人口政策的目標形成了統一的認識，鄧小平、陳雲以及李先念都明確在公開場合提倡「只生一個」⁴¹。1978年6月，國務院副總理陳慕華兼任國務院計劃生育領導小組組長，在6月26至28日的領導小組第一次會議上，她提出一對夫婦生育子女數「最好一個、最多兩個」⁴²；10月，中央委員會迅速通過了這次會議的報告並要求各地區貫徹執行。從1979年初的全國計劃生育辦公室會議開始，「最好一個、最多兩個」的提法開始逐漸向「只生一個」的生育政策轉變，1979年底到1980年初，「提倡一對夫婦只生一個孩子」已經成為《人民日報》首頁的大寫標題⁴³。同時，地方省市也積極響應中央的政策，上海更是從1979年9月1日開始全面實施獨生子女政策⁴⁴。在手段上，1970年代上海等地方的制度經驗迅速推廣到全國範圍，「書記掛帥，全黨動員」，口號上的「提倡」在地方落實時無一例外都變成了「強制」。如鄧小平後來回顧性的總結：「用行政的、經濟的辦法都可以，只要能〔使人口增長〕降下來，就是最大的勝利。」⁴⁵1979年1月27日，《人民日報》甚至發表社論提出「對於只生一胎，不再生第二胎的育齡夫婦，要給予表揚；對於生第三胎和二胎以上的，應從經濟上加以必要的限制」⁴⁶。與之相應的結果便是，1979年，全國計生手術總數從1978年的1,963萬例增長到了2,829萬例，其中結扎手術從1978年的328萬例增長到了696萬例，二者的增幅均是1971年以來的最高值⁴⁷。

與此同時，人口普查的數據也刺激了決策者的情緒，加強了他們嚴控人口的信念。1982年7月的三普結果顯示1981年的自然增長率為14.55%，而1980年的自然增長率僅是11.87%，這一不降反增的態勢更讓決策者感受到了人口形勢的嚴峻^④。緊接着在1982年12月，全國人大五屆五次會議通過的重新編制的「六五」計劃，就提出要嚴格控制人口的增長，再次強調「大力提倡一對夫婦只生一個子女」，並定下了1985年將自然增長率控制在13%以內的目標^⑤。在這樣的目標壓力下，1983年人口領域的「大躍進」開始了。剛上任不久的計生委主任錢信忠在全國推廣他認為最有效的「一胎上環、二胎結扎」^⑥。當年全國計生手術例數達到了5,279萬例，同比增幅達到了67%，其中結扎手術達到了2,066萬例，同比增幅為300%。總數和增幅均達到了有數據記錄以來的歷史之最^⑦。

(四) PD2期(2003-2012)人口政策為何沒有得到及時調整？

2000年之後，隨着市場興起後人口的大量流動、低生育率問題的凸顯，計生政策愈來愈脫離現實，人口學家與社會輿論普遍呼喚改變人口政策，但是黨和國務院「穩定低生育率水平」的政策方針卻沒有鬆動，對人口指標的具體規劃一直都是各省市的核心控制指標^⑧。如果從計生體制的利益阻力、個別學者的否決作用或是制度黏性來解釋這個時期的延續性，就會在很大程度上忽視了利益與制度背後的規範結構^⑨。五普結果所引發的人口政策大討論正好碰上這個時期的領導人換代，然而卻沒有誘發政策的改變，這只能從新上任領導人「不折騰」的理念去分析。關鍵問題是：一個宣傳要以市場經濟為主體的國家，其新上任的決策層在理念上為甚麼要對人口保持計劃呢？或者說，為何國家可以把其他社會經濟事務交給市場，而人口卻不能交給市場與社會去自主決定？

答案在於發展是國家的目標，計劃是國家的手段，人口會妨礙發展，因此必須加以控制。另外，在決策層的觀念裏，人口與統治風險有關，也是關乎國計民生的基礎性指標、產業，人口安全長期屬於干係重大的全國性公共品，因此繼續維持已有的計生政策就是最安全保險的辦法^⑩。要對發展保持控制，由國家計劃委員會轉型而來的發展與改革委員會就必須對人口保持控制。因此，在2003年以後的規劃文本中，人口增長依然是其中各地政府以及發改委重點管控的約束性條件。從這裏也可以看出，計生政策也不是計生委一家一廂情願要堅持的任務，而是政府部門為了落實國家「上層思想」而持有的整體思路。

從政經戰略出發的人口管控思路，也直接導致人口統計學陷入一種迷茫狀態，因為調查結果必須「被調整」，便於為這些不變的理念提供「證據」。這個時期的五普調查結果儘管顯示出生率非常低，但卻被判定為「不可信」，以致相關部門年年反覆調查，然後又反覆「不信」。這說明「人口統計迷茫的根本原因既不是數據質量問題，也不是技術方法問題，而是研究背後的思想認識出了問題」^⑪。

另一方面，從政策執行環節來看，生育控制也出現了一些被動的變化。首先，這個時期的計生政策已經由原先的行政管制、經濟處罰為主，轉化為「綜合治理、優質服務」的新思路上來，1980、1990年代的那種大規模計生上環、結扎運動消失了，基層計生工作的強制執行較之以往已減弱，計生工作更加強調政策的服務性⁶⁶。同時，2000年以後，涉及計生政策鬆緊存廢的政策討論得以公開，頻頻見諸主流媒體，這在一定程度上也被媒體過份詮釋為該屆政府對計生政策的態度有所緩和。還有一些國外學者認為是國家的人口管理範式轉向社會服務型的結果，中國的人口管制已經出現了新自由主義的趨勢⁶⁷。

事實上，計劃永遠沒有變成市場，管理也沒有變成服務。政策執行的局部放鬆，並不意味着「上層思想」的轉變，而只是因為頑固理念導致的無效政策在執行階段遭受到地方與社會愈來愈多的抵制與消解。從理念結構的內在規律來看，「上層思想」的轉變要遠遠落後於人口形勢的變化。要轉變理念，必須要有決策者在自身話語背景下所能感受到的危機。有意思的是，2003年十六屆三中全會之後，決策層唱響「五個統籌」，大規模開展社會事業建設，這直接催生了人口老齡化造成的養老金危機，也才使PD3期（2013年至今）習近平政府開始真正思考其人口態度。

（五）PD3（2013年至今）「全面二孩」是否意味着「上層思想」已經變化？

2013年中共十八屆三中全會以來，新的政府正式啟動「單獨二孩」政策，2015年政府工作報告中也不再提「堅持計劃生育的基本國策」，10月的十八屆五中全會更是通過「全面二孩」的決議⁶⁸。這事實上是順承上一時期的思路，從養老壓力角度考慮低生育率問題。而領導層的更替正好為政策變遷提供了一個機會窗口，由此產生了「單獨二孩」人口政策的調整。相對於嚴重的低生育率現實，這種調整可能仍然是杯水車薪，屬於較為保守的做法。

更重要的是，如果「上層思想」不發生根本轉變，2016年落實「全面二孩」政策，也不過是在「發展+規劃」這一理念範式下的修修補補，計劃生育的政策思路仍然會一直持續。即便是擔憂養老金危機而作出調整，也是堅持人口是「可以計劃的」，其根本出發點只是通過計劃將生育率提高到更替水平以上⁶⁹。只要「發展+規劃」的理念不變，基於市場與社會自治規律的自主生育方針就永遠不會落地。可以推斷的是，只有新決策層依靠不同的理念對發展話語與計劃思維進行系統反思，才能徹底改變依靠計劃的人口政策。習近平時代的「新常態」是不是一個新的發展模式的開始？力圖打通「前後三十年」革命與發展話語的政經新常態，能否帶來決策層人口態度的轉型？對此，筆者持懷疑態度。2012年中共第十八次全國代表大會以來的諸多迹象已表明，革命的時代早已結束、無法召回，不管是計劃、規劃還是市場，都要服務於發展。要發展資本主義，國家就必須控制人口。不管是嚴格控制還是一般控制，人口政策都必須服從於發展。事實上，有中國特色的國家資本主義才是自鄧時代以來國家政治精英最核心的「上層思想」。

五 總結與討論

在決策者的視野裏，人口問題本身不重要，從來都是附屬於政治經濟；而分析人口政策，則可以反觀政治經濟。從「上層思想」的理念轉型出發解釋人口政策的分期，可以為中國其他公共政策梳理出一個可供參考的歷史分期。事實上，這也是政治經濟史的分期。同時，我們認為未來的研究有三點值得關注：

第一，理念的重要在於它塑造了利益，「思想」決定了上層覺得甚麼是自己的「利益」，統治的「風險」更多地源於統治者自己的觀念。理念研究既要避免走向「硬科學」方向，也要避免變成「唯意志論」。相對可行的研究路徑是文本與話語分析，尤其是要加強不同政策領域的比較研究。除了對生育政策展開「前後三十年」的縱向對比以外，未來還可以橫向比較生育政策、戶籍政策、養老與喪葬政策，這些政策分別涉及到人口的出生、遷移、死亡，本質上都是廣義的人口政策的一部分。比較這些政策過程的關鍵節點，並檢驗政策話語與政策實踐的一致性，可以為我們理解「上層思想」的演變提供更多的線索。

第二，理念的規範結構與利益、制度的結構存在着複雜的相互作用機制。一方面，「上層思想」可能來源於某個時期客觀的統治利益，也有可能被歷史上黨和政府的制度以及歷史上形成的工作方法所形塑。另一方面，鼓勵生育與控制生育的政策儘管起源於某種獨立的政經理念或意識形態，但隨着政策建議發展到政治聯盟建設階段，利益結構與制度約束則變得更加重要。事實上，無論是毛時代還是鄧時代都存在着兩類關係：一是最高領導層內部理念的關係；二是領導層與其下屬的計劃官僚的關係。領導層的理念分歧會導致計劃官僚無法獲得統一的行動授權，從而限制其利用「上層思想」擴展部門權限的行為。而一旦領導層理念一致，理性的計劃官僚就可以通過各種合理的途徑來擴展自己的影響，利用領袖的話語來包裝自己的政策，從而在既定的利益結構內不斷擴展自己的權力^⑥。製造「人口危機」往往需要相關行動者具有強大的說服力，而計劃官僚已有的權力資源和制度優勢則對說服力具有較強的影響。總之，在各種結構之中，理念視角不是要否定利益結構，而是認為理念不再僅僅是實現物質利益的工具；在某些關鍵的歷史節點上，理念則是決定行動者的物質利益、偏好以及行為的根本因素^⑥。

第三，由於人口變化本身的反饋較慢，人口政策理念一旦形成，往往難以在短期內改變，從人口政策演變的歷史來看，幾次大的政策調整都和領導層所能感知的「危機」相關。第一次是1950年代末大躍進結束之後的大規模饑荒；第二次是1970年代末文革以後的經濟壓力及城市就業困難；第三次是1990年代初的四普報表在「六四」之後政治保守的大氣氛中重新點燃了人口失控的危機感；第四次是2010年六普數據所揭示的老齡化對國家新構建的公共養老體系構成的潛在威脅。危機帶來了巨大的不確定性，衝擊了最高領導人在原有問題上的固有認識，從而為理念調整或轉換提供契機。

一代領導人在最高位的政治任期是十到二十年，而從一代新生人口長大以至參與社會生活至少需要二十年，直至死亡則需要六十到八十年。因此，前一代政治家所做的人口決策，其反饋要在下一代甚至後一代才能顯現。「前三十年」製造的人口紅利使「後三十年」的領導人受益，而「後三十年」埋下的老齡化危機則要由未來第六、七代領導人來承擔。目下的現實是，一個立志要使市場在資源配置中起決定性作用的國家，對其主體人口仍然實施着強制的計劃。儘管「全面二孩」政策已經推出，但從總體來看，人口政策是否進入了一個新的階段，目前還不得而知。但毫無疑問的是，真正的危機還遠未到來。

註釋

① 廣義的「人口政策」涉及人口的出生(生育)、遷移(戶籍)、死亡(養老、喪葬)等多個方面。本文討論的狹義「人口政策」，是以國家計劃生育為核心的生育政策，尤其是側重國家針對家庭戶生育行為的數量限制政策。

② 關於各種視角的辨析，參見劉驥、德新健、熊彩：〈「一胎化」的政治學：理念、利益、制度〉，《開放時代》，2014年第3期，頁57-61。

③ 「上層思想」是對意識形態和個體理念的一個綜合表達。意識形態是結構性的，難以分辨微觀個體在政策過程中的關鍵作用，而在中國的研究環境中領導人的個體理念又難以從實證上得到完全驗證，所以在本文中我們選擇了「上層思想」這一折衷的概念。

④ 主觀態度的觀點，參見馮立天、馬瀛通、冷眸：〈50年來中國生育政策演變之歷史軌迹〉，《人口與經濟》，1999年第2期，頁3-12、42；馮立天：〈中國人口政策的過去、現在與未來〉，《人口研究》，2000年第4期，頁23。客觀行為的觀點，參見楊發祥：〈當代中國計劃生育史研究〉(浙江大學博士論文，2004)，頁21-22。

⑤ 代表性的是馮立天等人所分的三個階段九個時期，參見馮立天、馬瀛通、冷眸：〈50年來中國生育政策演變之歷史軌迹〉，頁3-12、42。按四個或五個階段去作分期的，參見張克武：〈新中國建立後的人口理論與政策概觀〉，《甘肅社會科學》，1993年第5期，頁92-95；楊發祥：〈當代中國計劃生育史研究〉，頁21-22；張翼：〈中國人口控制政策的歷史變化與改革趨勢〉，《廣州大學學報》(社會科學版)，2006年第8期，頁15-22；張純元：〈新中國人口政策的演變〉(2013年11月21日)，南都網，<http://ndnews.oeeee.com/html/201311/21/517812.html>。

⑥ 梁中堂：《人口學》(太原：山西人民出版社，1983)，頁156-68。

⑦ 梁中堂：〈誰主沉浮？——中國現行生育政策的決策體制與機制研究〉，曾提交「面向未來的中國人口研究暨第三次生育政策研討會」(上海：復旦大學，2014年12月19至20日)，未刊；〈艱難的歷程：從「一胎化」到「女兒戶」〉，《開放時代》，2014年第3期，頁31-39。

⑧ 即「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」。參見梁中堂：〈艱難的歷程〉，頁28。

⑨ 馮立天等人認為：「生育政策，是指一個國家或地區從社會的、經濟的、政治的、資源的、生態環境的綜合戰略利益出發，同時考慮到大多數群眾的接受程度，對其人口的生育行為所採取的政府態度。」參見馮立天、馬瀛通、冷眸：〈50年來中國生育政策演變之歷史軌迹〉，頁3。

⑩ 參見馮立天、馬瀛通、冷眸：〈50年來中國生育政策演變之歷史軌迹〉，頁3-12、42；馮立天：〈中國人口政策的過去、現在與未來〉，頁23。

⑪ 溫特(Alexander Wendt)著，秦亞青譯：《國際政治的社會理論》(上海：上海人民出版社，2000)，頁207-28。

⑫ Jon Elster, *Explaining Social Behavior: More Nuts and Bolts for the Social Sciences* (New York: Cambridge University Press, 2007), 124-62.

- ⑬ 劉驥、德新健、熊彩：〈「一胎化」的政治學〉，頁 57。
- ⑭ 趙建民：《中國決策：領導人、結構、機制、過程》（台北：五南圖書出版股份有限公司，2014），頁 31-70。
- ⑮⑯⑰ 參見 Susan Greenhalgh and Edwin A. Winckler, *Governing China's Population: From Leninist to Neoliberal Biopolitics* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2005), 1-54; 151; 131-34。
- ⑱ 朱天飈：〈比較政治與國際關係的學科互動——一種理念的研究視角〉，《國際觀察》，2013 年第 4 期，頁 18-20。
- ⑲ Vivien A. Schmidt, "Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?", *Comparative Political Studies* 35, no. 2 (2002): 168-93.
- ⑳ Craig Parsons, "Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union", *International Organization* 56, no. 1 (2002): 47-84.
- ㉑ Vivien A. Schmidt, "Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism", in *Ideas and Politics in Social Science Research*, ed. Daniel Béland and Robert H. Cox (Oxford and New York: Oxford University Press, 2010), 60.
- ㉒ Michael D. Cohen, James G. March, and Johan P. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly* 17, no. 1 (1972): 1-25.
- ㉓ 金觀濤、劉青峰：《觀念史研究：中國現代重要政治術語的形成》（北京：法律出版社，2009），頁 20、378。
- ㉔ 毛澤東：〈唯心歷史觀的破產〉，載《毛澤東選集》，第四卷（北京：人民出版社，1991），頁 1512。
- ㉕ 鄧小平：〈社會主義首先要發展生產力〉，載《鄧小平文選》，第二卷（北京：人民出版社，1994），頁 311。
- ㉖ 鄧小平：〈關於經濟工作的幾點意見〉，載《鄧小平文選》，第二卷，頁 194。
- ㉗ 鄧小平：〈在武昌、深圳、珠海、上海等地的談話要點〉，載《鄧小平文選》，第三卷，頁 377。
- ㉘ 韓博天 (Sebastian Heilmann)、麥爾敦 (Oliver Melton) 著，石磊譯：〈規劃：中國政策過程的核心機制〉，《開放時代》，2013 年第 6 期，頁 8-9。
- ㉙ 馬爾薩斯 (Thomas R. Malthus) 著，朱泱、胡企林、朱和中譯：《人口原理》（北京：商務印書館，1992），頁 10-17。
- ㉚ 近年，一些學者與社會人士倡導生育自主權。源自筆者 2014 年以來陸續對人口學家梁中堂、何亞福等人的訪談。
- ㉛⑤ 郭志剛：〈六普結果表明以往人口估計和預測嚴重失誤〉，《中國人口科學》，2011 年第 6 期，頁 2-3；12。
- ㉜ 從筆者保存下來的各類計生宣傳畫來看，「獻身四化為革命、終身只要一個孩」、「為革命實行計劃生育」等標語在當時十分常見。
- ㉝ 即 1980 年代改革開放初期中國經濟改革採取的「增量改革戰略」。參見吳敬璠：〈改革大戲，勿止步於序幕〉，《新經濟導刊》，2011 年第 11 期，頁 14。
- ㉞ 梁中堂：〈毛澤東人口思想研究〉，《蘭州商學院學報》，2008 年第 5 期，頁 10。
- ㉟ 中共中央文獻研究室編：《毛澤東傳（1949-1976）》，下冊（北京：中央文獻出版社，2003），頁 679。
- ㊱ 〈毛澤東關於人口和計劃生育的論述〉，載彭珮雲主編：《中國計劃生育全書》（北京：中國人口出版社，1997），頁 132。
- ㊲ 上海市革委會：〈川沙縣嚴橋公社開展計劃生育工作的調查報告〉（衛軍管字第 284 號文件轉發），1970 年 9 月 29 日。
- ㊳ 「晚」指的是男二十五周歲、女二十三周歲才結婚；「稀」指拉長生育間隔，兩胎要間隔四年左右；「少」是指只生兩個孩子。
- ㊴ 李宏規：〈中國計劃生育領導管理機構的歷史變化〉，香港中文大學中國研究服務中心網，www.usc.cuhk.edu.hk/PaperCollection/Details.aspx?id=1860。
- ㊵㊶㊷ 筆者與梁中堂的討論，2015 年 4 月 21 日。

- ④① Susan Greenhalgh and Edwin A. Winckler, *Governing China's Population*, 80-88; 梁中堂：〈誰主沉浮？〉。
- ④② 楊魁孚、梁濟民、張凡編：《中國人口與計劃生育大事要覽》（北京：中國人口出版社，2001），頁63-64。
- ④③ 梁中堂：〈試論「公開信」在「一胎化」向現行生育政策轉變過程中的作用和地位——寫在中共中央致黨、團員「公開信」發表30周年之際〉，《人口與發展》，2010年第5期，頁16。
- ④④ 楊敏：〈獨生子女政策出台始末〉，《中國新聞周刊》，2010年第39期，www.cnki.com.cn/Article/CJFDTotat-XWZK201039030.htm。
- ④⑤ 參見史成禮編著：《中國計劃生育活動史》（烏魯木齊：新疆人民出版社，1988），頁180。
- ④⑥ 〈必須高度重視計劃生育工作〉，載《中國計劃生育全書》，頁273。
- ④⑦⑧ 參見中華人民共和國國家衛生和計劃生育委員會：《2011中國衛生統計年鑒》，中華人民共和國國家衛生和計劃生育委員會網，www.nhfpc.gov.cn/htmlfiles/zwzgkzt/ptjnj/year2011/index2011.html，表7-6-1，增幅由筆者測算。
- ④⑨ 〈中華人民共和國國家統計局關於一九八二年人口普查主要數字的公報〉（1982年10月27日），《中華人民共和國國務院公報》，1982年第17號，頁748；Susan Greenhalgh and Edwin A. Winckler, *Governing China's Population*, 17。
- ④⑩ 〈中華人民共和國國民經濟和社會發展第六個五年計劃〉，《中華人民共和國國務院公報》，1983年第9號，頁394、393。
- ④⑪ 參見梁中堂：〈誰主沉浮？〉。
- ④⑫ 2000年3月中共中央發布〈中共中央國務院關於加強人口與計劃生育工作穩定低生育水平的決定〉，認為當前「人口過多仍是我國首要的問題」，今後十年都要「穩定現行的生育政策」。參見中國政府法制信息網，http://fgk.chinalaw.gov.cn/article/fgxwj/200003/20000300277112.shtml。
- ④⑬ 有關這三個解釋，詳見劉驥、德新健、熊彩：〈「一胎化」的政治學〉，頁53-56。
- ④⑭ 張維慶：〈關注人口安全促進協調發展〉，《市場與人口分析》，2003年第5期，頁1-6。
- ④⑮ 2013年12月28日，第十二屆全國人大常委會第六次會議表決通過了〈關於調整完善生育政策的決議〉，一方是獨生子女的夫婦可生育兩個孩子的「單獨二孩」政策依法啟動實施，參見〈全國人大常委會通過決議 同意啟動「單獨」二孩政策〉，中國新聞網，www.chinanews.com/gn/2013/12-28/5674526.shtml；〈2015年中央政府工作報告〉，參見觀察者網，www.guancha.cn/politics/2015_03_17_312511.shtml；2015年10月29日，黨的十八屆五中全會通過〈中共中央關於制訂國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議〉，決定全面實施一對夫婦可生育兩個孩子的「全面二孩」政策，參見〈全方位解讀十三五規劃〉，鳳凰財經，http://finance.ifeng.com/news/special/jdsswgh/index.shtml。
- ④⑯ 喬曉春：〈從「單獨二孩」政策執行效果看未來生育政策的選擇〉，《中國人口科學》，2015年第2期，頁26。
- ④⑰ 筆者與中山大學教授何俊志的討論，2015年4月21日。
- ④⑱ 參見朱天聰：《理念視角》，2014年，未刊；Amy R. Poteete, "Ideas, Interests, and Institutions: Challenging the Property Rights Paradigm in Botswana", *Governance* 16, no. 4 (2003): 527-57。

劉驥 華南理工大學公共政策研究院副研究員

熊彩 香港大學政治與公共行政學系博士生

德新健 華南理工大學公共政策研究院政策分析師