

特别策划  
Special subject

## 韩印日三国人口政策历程及启示

■ 中国人民大学劳动人事学院 孙树菡 余飞跃

### 世界各国共识:制订人口政策具合法性

20世纪之前,资本主义国家因工业化的刺激人口激增,转移过剩人口的方式是强制的政治性移民,人口的数量增长并没有成为关注的问题。直到20世纪40年代之前,发达国家认为人口问题主要是增长缓慢,因此导致经济增长停滞。二战后,发展中国家生育率居高不下,而死亡率下降很快,人口在加速增长,世界至此才开始关注人口增长问题。

至70年代,“人口问题是发展的中心问题”已成为世界的共识。但在人口政策上仍然存在争论,不过主张降低生育率和减缓人口增长的意见已成为主流。至80年代,各

国普遍认识到人口快速增长是发展的障碍,非洲、拉丁美洲的许多国家也都采取了控制人口增长的人口政策。

至90年代,世界各国已达成共识:承认各国在充分尊重个人权利的情况下制定人口政策的合法性。各发展中国家的人口计划生育政策也由单一的数量控制逐渐转变为实现人口素质的提高和人口结构的改变,而发达国家也愈来愈关注过低生育率带给社会经济发展的负面效应。

### 韩印日三国的人口政策

与中国相近文化背景的韩、印、日三国的人口政策,或许对我们评价与预期当前人口政策的近期与远期效应、规划将来人口政策的走

向有些许启示。

朝鲜战争以后,韩国出现了人口高峰期,至1960年,人口平均年增长率达29%。为此,韩国政府于1962年制定了家庭生育计划方案,目标是到1970年,人口增长率下降到20%。尽管这一方案促使韩国妇女生育率大幅度下降,至1980年代,人口高峰期出生的一代人已达到生育年龄,政府进一步加强人口政策,对独生子女夫妇实行奖励,将流产和绝育合法化。然而自1990年代开始,人口生育率偏低、出生人口性别比严重失调的问题迫使韩国政府又一次调整人口政策,鼓励生育,平衡出生人口性别比。

印度是第一个将人口控制作为国家计划主要内容的发展中国家。早在1951—1956年的第一个五年

计划时期,印度政府就已提出了“节制生育”的理念。到了上世纪 60 年代,计划生育政策已开始由城市扩展到农村。到上世纪 70 年代,由中央统一严密管理计划生育工作,这种没有缓冲带的高压政策不仅与文化、习俗、宗教等碰撞,而且引起了政治骚乱,计划生育工作成效甚微且被迫中断。上世纪 80 年代,印度政府重新推行其计划生育政策。但是,由于没有女性保障、妇幼保健、计划生育服务等配套政策,该项人口政策并不成功。2000 年印度政府颁布了《国家人口政策 2000》,政策重点是转变生育观、完善各项配套政策。

日本是世界上第一个制定限制生育率与人口增长的国家。日本国会在 1948 年通过了《优生保护法》,以应对战后婴儿激增及有力的公共保健政策所致死亡率下降而带来的人口快速增长的冲击。至 20 世纪 50 年代末,日本的出生率就已降至 40 年代末叶的一半。但是,近年来,日本政府重新修订了持续多年的人口政策,转而实施奖励生育的措施,以应对快速的老龄化及其社会经济问题。

### 中国人口政策走向应考虑的因素

纵观三国人口政策的发展轨迹,我们可以总结出一些普适性的认识:首先,人口政策受制于人口战略,而一个国家的人口战略服从于国家的宏观发展战略。现在我们树立了以人为本、全面、协调、可持续发展的科学发展观,人口战略立足于人口发展(即人力资源开发),人口政策不仅要考虑人口数量的控制,而且要考虑人口素质、人口结构的变化。

其次,人口的发展有其自身规律,规律是不以人的意志为转移的。人口政策的制定要找到本国经济发展规律与本国人口发展变化规律的最佳结合,政策制定上的任何偏颇可能导致政策要么短视,要么不具当前实践性。

再次,人口政策实施效果受政治、经济、文化因素影响。相同的制度设计在不同的国家实施效果会很不一样甚至相反。没有普适的人口政策设计,只有普适的发展理念与价值取向。同时,政策实施还需要相关的社会多方面的制度配套保障。

最后,人口政策的实施最终会促成一个国家人民的生育观念的转变。生育观念的确立与改变非一时之功,在政策的制定与实施中,要么因顺应观念而畅通无阻,要么因要求改变观念而艰难徘徊。这要求我们在政策的确立时有远见与大局观念,将政策的近期目标和长远目标协调起来,尽可能保持政策的持续性。

中国人口政策的走向应该考虑上述因素,关于人口政策的争论也应以上述因素作为立论的前提。

## 美德俄三国人口政策

**美国:** 美国没有直接干预人口规模和人口增长的全全国性人口政策,各州有自己的政策。虽然美国对生育实行不干预政策,但现行的一些人口措施,实际上旨在使人口增长受到一定控制,最终使美国人口达到静止目标。“静止人口”已成了美国政府人口发展政策的目标。移民政策是美国人口政策的重要部分。美国是世界上接收移民最多的国家,特别是第二次世界大战后,推行“人才引进”政策,以优厚的待遇和良好的条件,吸引世界各地有名望、有成就的科学技术专家移居美国。众议院还成立了“人口选择委员会”,研究国内外人口问题。

**德国:** 随着近年来新生婴儿的减少,提高生育率已成为德国一项重要国策。为了让年轻人多生孩子,德国政府可谓“绞尽脑汁”。政府首先推出奖励政策,妇女每生育一个孩子,每月都可获得一笔数目可观的补贴。政府还提出要在 2010 年前建立 23 万个托儿所,并将延长学校的授课时数,以帮助有工作的母亲。

**俄罗斯:** 俄罗斯人口最近 10 年减少了 1000 万,到 2008 年以前,每年俄都将减少 60 万人口。提高人口出生率、降低死亡率和实施良好的移民政策被认为是解决人口危机的关键。俄总统普京责成俄政府成立了一个专门的“社会人口问题委员会”,对俄罗斯儿童进行全面普查。俄罗斯还计划赦免来自独联体的 100 万非法移民,希望可以改变目前的人口形势。同时,俄政府还决定将妇女每生育 1 个婴儿得到的补贴提高到 1 万卢布,对 18 个月以下的婴儿每月的补贴也由 500 卢布增加到 800—1000 卢布。据估算,仅此一项,政府每年将支出 90 亿—100 亿卢布。

(王慧 编辑整理)