

扶 贫 与 计 划 生 育

周和平

扶贫与计划生育工作相结合,是贫困地区必须解决的新课题。因为两者结合得好,既是对贫困地区计划生育工作的一个推动,也是加快脱贫致富步伐保证贫困地区经济持续稳定发展的工作基础。近年来,不少地方在实践中不断探索扶贫与计划生育工作相结合的办法,并且通过实践不断得到改进和提高,它指明了贫困地区脱贫致富的一个重要途径,也为计划生育工作开辟了一条新路子。

一、人口发展与经济发展不适应是贫困地区贫困的重要原因之一

贫困地区的主要特征是自然资源贫乏,生产力水平低下,人口增长过快,人口素质低,经济发展缓慢,人均生活水平较低。如果我们把人口问题看作是严重制约我国经济和社会发展的重大障碍,那么,贫困地区的人口问题已经严重威胁着这些地区人民的生存,制约着农民生活水平的提高,给经济和社会的发展带来了巨大的压力,贫困地区,面临着生存与发展的双重挑战。

如宁夏固原地区,是国家重点扶持的贫困地区之一,也是全国人口增长最快的地区之一。从1949—1989年,这里人口总数增加了2.3倍,年均递增30%;贵州省是我国贫困地区较为集中的省份,1949年以来,人口增长了1.2倍,年均递增21%。西北、西南有11个省区,是我们扶贫工作的重点,从1953年第一次人口普查到1987年,总人口增加2倍左右,年均增长速度为24%,其中少数民族人口从2000万人增加到6424.81万人,增长3.2倍,年均增长速度为35%。这些地区的人口增长速度,远远超过全国平均增长速度16.7%的水平。

人口的过快增长,严重地制约着贫困地区经济的发展。

一是贫困地区人均耕地占有量持续下降。

固原地区1949年人均耕地为12.1亩,到1989年降到4.1亩。由于这一地区土地贫瘠、干旱,亩产大都在百斤以下,很难维持当地农民的基本生存需要。贵州人均耕地更少,不到1亩,且多为坡地,资源对人口承载力已近极限。四川省,中央和省确定的贫困县63个,其中46个县分布在秦巴山区,武陵山区、乌蒙山区。这三片贫困地区尽管社会经济条件不如四川省其它地区,但人口密度都高于全省平均水平,其中武陵山区每平方公里高出57.1人;乌蒙山区高出66.4人。武陵山区的人均耕地为1.41亩,乌蒙山区只有0.99亩,秦巴山区也只有9分地。这些地区,宜耕地开垦殆尽,人地矛盾已达到十分尖锐的程度。从更广阔的范围看,据有关部门研究,广西、贵州、云南、甘肃、青海、西藏等省区已经超载;内蒙古、四川、陕西、宁夏、新疆等省区已到临界状态。这种状况,对解决这些地区农民的贫困问题,保证农民收入的不断稳定增长,无疑是极为不利的。

二是增加的粮食产量很大一部分被新增人口消费掉了,导致人均粮食占有量的减少。

如固原地区,1989年粮食获特大丰收,创历史最高水平,比1949年粮食产量增加1.5倍,但人均产粮却比1949年减少73公斤,比历史上较好年份的1956年减少一半,仍满足不了人民最低生活水准的需要。贵州省毕节地区,1949—1988年粮食增长了2.55倍,但人口却增加了2.73倍,人均粮食产量从204.5公斤减少到191.7公斤,粮食供给缺口越来越大。贵州全省每年需调入粮食35亿公斤左右,相当于全省粮食产量的35%。青海省是我国西部粮食增产较快的省份。1949—1988年,粮食总产量增加2.6倍,年均增长速度为2.5%,但人均粮食产量却从275公斤下降为243.5公斤,从自给省变为缺粮省。山西省中央和省确定的35个贫困县,80年代粮食总产量增加19.31万吨,其中60%的粮食被新增

人口吃掉了，十年人均粮食占有量仅增加15.3公斤，仍摆脱不了粮食短缺的巨大压力。

三是社会经济的发展背上了沉重的包袱，建国以来社会经济取得的成绩，部分地被人口增长所抵销。

如固原地区的工农业总产值1989年比1949年增长6.7倍，年递增5.2%，但人均工农产值40年仅增加60.7%，年递增仅1.2%，绝对值每年只增长3.72元。青海省1949—1988年，国民收入增加了4倍，年均增长速度达到4.6%，但用人均指标衡量，年均增长速度仅0.6%，4%的增长速度都被人口的增长抵销了。由于人口增长和物质生产增长之间比例严重失调，使贫困地区和其它地区的发展差距越来越大。四川省贫困地区人均工农业总产值80年代翻了一番，但和全省的人均产值比较，却为100:600，农民的人均纯收入则为45:100。如果和全国比较发达或发达地区比较，差距就更大了

四是人口膨胀构成的生存与发展的压力，使脆弱的生态环境长期超负荷支撑，不断恶化。

植被减少，水土流失加剧，土地严重退化，荒漠地趋于严重，自然灾害频繁发生，抗灾能力明显减弱。如1988年西部地区受灾面积达1.72亿亩，占其耕地总面积的38.1%；云南省泥石流、滑坡活动范围已扩展到5万多平方公里，贵州省有山崩滑坡2000余处，每年因泥石流造成的直接经济损失达5000多万元；再加上其它的灾害损失，大大超过国家每年给贵州省的扶贫资金的支持。生态环境恶化，使以农业为基础的扶贫工作处于极不稳定、风险较大的自然环境之中，加大了扶贫工作的难度。

五是人口素质低下，文盲多，痴傻呆多，成为一个严重的社会问题。

固原地区文盲、半文盲占劳动力总数的52.81% 回族文盲高达67%。陕西商洛地区去年对120个高寒山区作了比较全面的调查，文盲半文盲占劳动力总数的45.6%，有的村高达70%以上。残疾的比例也很高，约占总人口的5%，有的乡竟高达15%以上。甘肃省的贫困县中，有27个县的文盲率在49—100%，7个县在70%以上，残疾人的比重占全省总人口的5.02%。贫困地区现有的人口素质，不仅成为经济发展的沉重包袱，而且必将为以后的社会发展带来不利的影响。

总之，贫困地区的人口问题已到了刻不容缓、

非抓不可的地步。对此，我们必须充分认识到严格控制人口的重要性和紧迫性，决不能使这种状况长期延续下去。

二、计划生育是扶贫的一项重要内容

扶贫，就是要处理好物质资料生产和人类自身生产这“两种生产”之间的关系，调动和发挥贫困地区的经济活力、辅之以国家和全社会的积极帮助和支持，提高社会生产力，尽快使贫困地区的群众脱贫致富，和全国人民共同走上富裕的道路。扶贫工作说到底，只不过是“对物的生产进行调整”，通过增加社会物质资料的生产总量，以满足人类生存与发展的需要。但是，物质生产和人口生产是相互制约的，这就需要我们不仅要抓物质生产，而且要抓好人口的生产与再生产。一方面严格控制人口增长，降低人口增长速度，改变人口增长超过物质生产的状况；另一方面提高人口的素质，实现优生优育，为发展经济提供优质高效的社会主义劳动者。这也就是恩格斯讲过的，“对人的生产进行调整”。扶贫工作，要从马克思“两种生产”的理论出发，在贫困地区进行“物质和人口生产”的调整。因此，控制人口，实行计划生育，是扶贫工作中应有之义。

计划生育的目的是使人口的发展与经济、社会各项事业的发展相适应，减少人口对经济、社会发展的压力，从而促进其发展，以尽快使人民摆脱贫困落后，走共同致富的道路。计划生育与扶贫手段不同，但最终目的是一致的。

把扶贫与计划生育工作结合起来，既是中国国情的需要，又是进一步强化计划生育工作的关键。通过扶贫，可以帮助贫困户脱贫致富，减少只做计划生育工作，不顾群众脱贫致富情况而可能导致的部分群众对计划生育产生的抵触情绪，从而增加相互理解，密切党群、干群关系，创造做好计划生育工作的良好气氛与环境。目前我国正面临着第三次人口出生高峰、如果不把扶贫与计划生育工作结合起来，已经脱贫的又会重新沦为贫困户，陷入“越穷越生，越生越穷”的恶性循环，这更会增加计划生育工作的难度。

三、目前在扶贫和计划生育相结合的工作中存在的主要问题

(一)认识上的偏差。

有人认为物质生产变化快，潜力大，而控制人

口费用大,难度大。还有人认为,控制人口是一个经济发展过程,人的生育愿望随着经济发展而降低。在贫困地区第一位是发展经济,第二位才是搞计划生育。这两种认识都有片面性,对扶贫和计划生育相结合的工作很不利。必须从思想上提高认识。据世界银行1987年对190个国家和地区研究证明,一个国家和地区人均收入较低时,经济发展不仅不能使生育水平下降,相反出现随着收入的增长生育水平也随之提高的现象。据对山西省运城市331个生育三胎以上育龄妇女的调查,人均收入300元以下的99人,占29.91%,而在300元以上的占70.9%,其中人均收入在500元以上的多胎生育者占到21.74%。这充分表明,在现阶段要想贫困地区达到脱贫后人口自然增长率降下来的观点是站不住脚的。为此,贫困地区必须把计划生育看成是富民政策,为脱贫致富创造好的环境。

(二) 相关政策缺乏配套。

制订扶贫政策必须和计划生育政策相结合,才有利于计划生育工作的开展。如山西省太行、太岳和吕梁山区35个贫困县,在1983年被国家确定贫困县,制定优惠政策时,忽视了人口问题,扶贫政策与计划生育相脱节,人口增长得不到有效控制。从1984年以来,国家给这35个贫困县人均每年扶贫钱物50元。这个时期是扶贫钱物最多的时期,但也是这35个贫困县人口增长最快的时期。^③这很值得我们反思。计划生育部门要求控制人口,扶贫部门按人头发放钱物,刺激了贫困山区多生孩子,多得扶贫钱物,造成贫困县农民孩子越多越实惠的局面,严重地冲击了计划生育政策在贫困地区的实施。

(三) 倾斜的干部心态。

贫困县的领导把脱贫致富的希望寄托在发展经济上,忙于上项目,要资金,而对影响脱贫致富的至关重要的人口因素没有予以足够的重视,这样势必会制约着经济的发展。1988年在山西柳林县对该县6个乡镇60个村支部书记调查时,85%的支部书记认为最难干的是计划生育。当问到在你任职期间要为群众办哪几件实事的时候,没有一个人回答要搞好计划生育。领导干部思想上的困惑,必然带来工作上的放松,造成人口失控。

(四) 脱贫的基础不牢。

限于社会经济、文化、自然生态的影响,有些贫困地区虽然一时脱了贫,但仍在贫困线上下徘徊,一旦放松了对人口的控制,便会重新沦为贫困户。

总之,切实做好扶贫和计划生育相结合的工作,既能有效地控制人口增长,又能尽快帮助贫困地区群众早日脱贫致富,是贫困地区摆脱贫困的希望之所在。

四、扶贫与计划生育相结合的几项措施

《中共中央关于制定国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建在》中提出:“扶持贫困地区人民脱贫致富,是全党在农村一项长期的经济和政治任务。从1991年开始,贫困地区要在解决绝大多数群众温饱的基础上,转入以脱贫致富为主要目标的扶贫开发阶段,争取到本世纪末稳定地解决温饱问题、多数户过上比较宽裕的生活”。只有把扶贫与计划生育结合起来,同时治理,才能使两项工作互相推动、互相促进。我们确定贫困与非贫困的主要依据是一个地区或家庭的人均经济水平。“人均”反映的是人口与经济的对比关系,反映了人口与经济相互制约的数量特征。人口规模越大,均摊到每个人身上的物质产品就越少,相反,则越多。只有在扶贫的同时,严格控制人口增长,生产发展带来的经济效益才会更为显著。

为了推动贫困地区的计划生育工作,实现人口与经济的协调增长,国务院贫困地区经济开发领导小组在全国范围内推广了安徽省金寨县“贫困山区要想富,少生孩子多栽树”的经验;推广了广西龙胜县“少生孩子多打粮”的经验,取得了很好的效果,在贫困地区涌现出了许多计划生育的先进县、乡、村。如广西壮族自治区1989年到1990年人口自然增长率降低到14.75%。从全国的第二十几位进入到第十位。实践证明,老少边穷地区,虽然做好计划生育的工作难度很大,但只要领导重视,措施得力,积极探索扶贫开发与计划生育相结合的具体途径,就能摆脱越生越穷,越穷越生的困境。贫困地区是全国计划生育的薄弱环节,是人口问题最严重的区域之一,可以说是“重中之重,难中之难”因此,把扶贫和计划生育工作结合起来,就必须制定一些有利于推动计划生育工作,控制人口增长的基本政策和措施,使扶贫政策能够从经济领域起到控制人口、鼓励少生优育的作用。具体说来,必须做好以下几个方面的工作:

(一) 把扶贫与计划生育纳入贫困地区经济与社会发展的总体战略之中,同部署,同检查,同考核。

各级政府,应该从思想上明确,(下转37页)

范围内把生产力当社会生产力看待,只要还是在资本关系限度之内,矛盾就不可能得到解决。据此,西方垄断资产阶级及其政治家们应该懂得,他们的资本主义制度没有,也不可能因别的国家发生什么变化而解除被推翻和被社会主义代替的威胁,因为这种威胁主要不是来自他们社会的外部,而是源于其内部、靠自身不可解决的矛盾。就说实行过社会主义又倒退的国家吧,为什么走变社会主义公有制为私有制的路如此困难重重,步履蹒跚?原因并不复杂。要使本性只适于实行社会主义公有制的社会化大生产,重新被塞进本不相容的资本主义外壳,怎会不引起混乱、震荡和社会灾难?即使塞进去了,资本主义全面复辟了,资本主义原有的矛盾和冲突也发生了,而且仍然是在资本关系内不可解决的矛盾。

还是恩格斯说得好:“这种解决只能是在事实上承认现代生产力的社会本性,因而

(上接79页)计划生育是贫困地区经济开发工作不可分割的内容,把计划生育列为扶贫工作目标管理责任制、干部包干扶贫责任制的重要内容,把完成计划目标任务作为扶贫达标的一项重要指标。凡是计划生育工作未达标的,不能作为扶贫工作的先进单位。

(二)各地都应按照中央的要求,根据当地的实际情况,制定计划生育与扶贫挂钩的具体政策,使计划生育政策和扶贫政策相互配套,相互协调,相互促进。

如对自觉实行计划生育的贫困户,特别是独生子女户和结扎户,要给予优惠和奖励,应在扶贫贷款发放、扶贫项目安排、农用物质供应、致富技术培训、剩余劳动力就业等方面,在同条件下给予优先或优惠。

(三)制定脱贫计划和增产、增收项目与落实计划生育和避孕节育措施相结合。

在照顾安排二胎生育指标时,要把家庭收入情况作为重要条件。符合二胎生育条件的家庭,在达到温饱标准之后,方可安排生育;未解决温饱的户,待人均生活水平达到温饱线以上后,才安排生育二胎。

也就是使生产、占有和交换的方式同生产资料的社会性相适应。而要实现这一点,只有由社会公开地和直接地占有已经发展到除了社会管理不适于任何其他管理的生产力。”^①这指明了:要根治人类社会资本主义阶段的一切弊端,只有以社会主义取而代之。

注释:

①《卡尔·马克思》,《列宁选集》第2卷第559页。

②《马克思恩格斯全集》第23卷,第831—832页。

③马克思:《资本论》第3卷,《马克思恩格斯全集》第25卷,第288—289页。

④《卡尔·马克思〈政治经济学批判〉》,《马克思恩格斯选集》第2卷,第122页。

⑤⑥《马克思恩格斯选集》第1卷,第256—257、285页。

⑦关于这段历史,参见丁云本:《马克思恩格斯理论的历史发展》第2章。求是出版社1984年版。

⑧⑨《社会主义从空想到科学的发展》,《马克思恩格斯选集》第3卷,第434、437页。

(责任编辑 程镇岳)

(四)对超生贫困户的扶持,要有限制他们再次超生的措施。

对确定为扶贫对象前超生的贫困户,必须要求他们按期缴纳超生罚款;对已列为扶贫对象后又超生的贫困户,应进行认真教育,终止其在扶贫上的优惠,在其采取了必要的节育措施后才能扶持,坚决杜绝一边超生,一边救济,一边扶贫的现象。

(五)各级政府加强领导,做好协调工作。

各级扶贫工作领导小组尽量吸收计划生育部门负责同志参加,把计划生育工作摆在与经济开发同等重要的地位;计划生育领导小组也吸收扶贫工作负责人参加,以便共同研究扶贫工作和计划生育工作,密切配合,齐抓共管。

(六)不断总结和推广扶贫与计划生育结合的新鲜经验,把贫困地区的计划生育工作提高到一个新的水平。

注释:

①《人民日报》1989年11月2日第三版。

②③李绍先:《控制人口增长,努力脱贫致富》,《人口动态》,1990年第5期第2页。

(责任编辑 徐云鹏)