

论我国人口发展战略的重点转移

钟水映

我国目前之所以面临着严峻的人口压迫生产力的形势，是由于人口的再生产与物质资料的生产之间没能保持应有的平衡，是由于人口的规模、结构及素质等方面与所拥有的自然资源能够提供的载容量之间失去了应有的和谐。解决人口与自然之间的失衡状况，可以从两个方面着手：一是人类自觉调控自身的再生产，以适应自然界；二是努力改善自然条件，拓展自然资源对人口的载容量。试设想一下，如果有充足的食物可供享受，马尔萨斯所说的大自然提供的筵席上增加几个人又有何妨？从表面现象来看，我们确实在一手控制人口，一手发展经济。就前者而言，政府决策机构把计划生育确定为我们的基本国策之一，实施控制人口数量、提高人口素质的人口发展战略已有20余年。就后者来说，经济建设是我们工作的中心，这一点从十一届三中全会以来并未动摇。然而，我们面临的形势并未得到真正的缓解，越来越多的人认识到人口问题是关系到中国能否起飞的关键性因素。反思一下20余年来我们所奉行的以数量控制为重心的人口发展战略，就会认识到问题在于：人作为社会发展的主体因素，在调控自身的再生产与努力拓展自然界对自身的载容量之间应如何把握，也就是说，我们控制人口的基本国策应如何在积极主动地控制人口数量的同时，又为经济建设产生其应有的推动力，从而回过头来创造较为宽松的人口再生产环境。正是在这个最重要的关系上，我们目前所实施的人口发展战略把握失当，造成了一系列已经显现或潜在的不良后果。现行的以人口数量控制为重心的人口发展战略只是消极为经济建设和社会发展节约了什么，而没有贡献什么。从这个角度来讲，数量控制是否还应居我国人口发展战略的“龙头”地位，值得深思。

再退一步讲，即便我们迫于严峻的形势，必须以人口数量控制为主要目标，在具体操作上也有一

个方法选择的问题。终极目标、操作方式以及突破口的选择三者之间存在着不同的组合方式，并非始终是同向性的。20多年来人口控制的实践，尤其是80年代以来人口控制的艰难经历，向我们显示了这样一个事实：从数量控制的目标出发，采取人口数量管理为主的工作方式，其效果愈来愈差了，与我们的目标越来越难以接近了，计划生育工作被喻为“天下第一难”就是这一困难的最好说明。显然，这种直线型的人口发展战略的具体实施策略已到了边际效用递减，非改弦易辙不可的地步了。

实施以数量控制为重心的人口发展战略所带来的困境，在理论界也有所反映。进入90年代以来，人们为本世纪最后10年中国人口控制的对策绞尽脑汁，出现了众说纷纭的局面，但谁都明白自己提出的药方不是灵丹圣药，谁也拿不出一个万全之策。透过众说纷纭的表象，站在一个有较为开阔的视野的基点上分析各种思路，我们就会发现，归根结底，这些观点冲突的根源都来自于一个方面，那就是如何把握90年代我国人口发展战略的重心。是沿袭过去20多年的战略观，还是根据变化了的实际情况进行调整，确立新的人口发展战略重心，是问题的症结之所在。

出路在哪里呢？我们认为，实行计划生育这一基本国策是不能动摇的，问题的关键是要把我国的人口发展战略的重心进行适当的调整，把人口结构的调整作为今后一个时期人口工作的中心来抓，以人口结构的调整这个“龙头”来带动人口数量的控制和人口素质的提高。在实现人口数量控制目标的同时，实现人口结构优化和素质的提高，从而推动社会经济的发展，增加自然资源对人口的载容量，以达到两者的平衡。

所谓人口发展战略，是在一定的社会发展背景下，在一个较长的时期内人口发展的目标，以及为达到这一目标而采取的

具体措施和对策。在80年代探讨我国人口发展战略时,专家学者们提出了许多方面的内容,最后形成较为一致的看法是,我国的人口发展战略应该包括三个方面的内容,即是控制人口数量、提高人口素质、调整人口结构。而控制人口数量是我国人口发展战略的重心也得到大多数人的认同。

可惜的是,在理论研究和实际工作中,都存在一种只重数量控制,忽视素质提高和结构调整的倾向。理论研究大多以人口数量控制为论题,对人口素质的探讨只有少量的无关痛痒论述,对人口结构调整的研究更是凤毛麟角。在实际工作中真正落实的只是“控制人口数量”这一条,形成了一种数量控制实指标,素质提高虚口号,结构调整没想到的局面。

我们认为,在70—80年代,实践中实施并从理论上提出以人口数量控制为重心的口发展战略,这是有其必然性的。这是因为:

第一,经历了50—60年代我国人口迅猛增长的20年,我国政府决策者和理论界逐渐意识到,人口的过快增长极大地阻碍了我国国民经济的发展和人民生活水平的提高。我国总人口从6亿上升到7亿,用了10年时间(1954—1964),从7亿上升到8亿只用了5年时间(1964—1969),从8亿上升到9亿也只需了5年时间(1969—1974),人口总规模隔几年上一个台阶,使得人们越来越感到人口压力已不堪重负。因此,当人口工作提上议事日程时,人们自然而然地把数量控制作为人口发展战略的重心而摆在最突出的地位。

第二,以数量控制为重心的口发展战略的提出和实施也是与当时我国人口再生产的特殊状况相吻合的。当时我国人口再生产的特殊状况可以概括成两个基本方面:一是人们的生育水平还很高;二是我国人口的年龄结构十分年轻,人口增长的后劲十分强劲。例如1970年我国妇女总和生育率还高达5.81,在把计划生育作为一项基本国策的70年代末,妇女总和生育率刚刚降到3.0以下,整个70年代平均为4.01,显然这个数字太高了,尤其是在有近10亿人口这样一个庞大的人口基数这个背景下看问题时,矛盾显得更加突出。在出生率方面,1970年我国人口出生率为33.59%,70年代末虽降至20%左右,但每年新增人口的绝对数仍然十分庞大。与此同时,我国人口年龄结构中,0—14岁人口比重不仅大大高于发达国家,而且也高于许多发

展中国家,这种增长型的人口年龄结构迫使我们把人口发展战略的重心放在控制人口数量之上。

如果说上述原因促成了以人口数量控制为重心的口发展战略的提出和实施的话,那么,在实施这一战略已有20余年后,在我们即将跨入21世纪的今天,人口发展战略也应随变化了的客观情况作出适当的调整了。我们认为,以数量控制为重心的战略失去了其存在的客观基础,这具体表现在:

第一,时至今日,我们可以认为,人口太多是阻碍中国社会经济起飞的一个重要方面,但并非最主要因素,从影响社会经济发展的诸要素来讲是这样,从纯人口问题方面来看也是如此。也就是说,今日中国的人口,是存在着一个数量需要控制的问题,但更重要的是我们的人口素质和人口结构远远不适应了社会经济发展的要求。我们可以从两个方面认识这一点:其一,由于分母效应,我国人均资源占有水平名排世界一百多个国家和地区的后列,如人口密度高、人均耕地少、人均淡水资源贫乏、人均矿产资源低下等等,但是,一些人均水平比我们更低的国家和地区的社会经济发展水平却高出我们数倍乃至数十倍。日、意、德的人口密度远远超出我国,其人均GNP则是我们的40—60倍。我国东南沿海的广东、福建、江苏、上海、浙江等地,人口密度并不比内地低,资源谈不上比内地丰富,可社会发展水平高出内地一大截,并且相应地其人口载容量大大提高了,不也同样说明了问题吗?我们总是叫苦,说我们的人均耕地只及世界平均水平的1/3,人均森林面积只有世界平均水平的1/7,人均淡水资源只有世界平均水平的1/5,人均矿产资源只及世界平均水平的1/2,等等。可是我们为什么不想想,我们的人均GNP只及世界平均水平的1/13?显然,把人口数量过多说成是造成目前我们落后的最主要原因,理由并不很充分,把控制人口数量作为人口展都战略的重心也值得商榷。其二,一系列研究表明,我国人口素质指数(PQLI)远远高出了我国经济发展水平的要求值。这真是一种奇怪的现象,一方面我们深深感到我国人口素质还很低,但另一方面我们又存在着极大的浪费,并没有充分利用现有的人力资源。我国经济发展中科技进步因素所作贡献不到20%,有人甚至估计只有5%,这种水平与我国的人口素质,尤其是与我国有较大存量的素质较高的劳动者这一状况不相适应的。是什么原因造成这种人力资源的闲置状况,

从而制约国民经济的发展,人为地限制了自身的生存空间呢?我们认为,是不合理的人口结构,诸如不合理的人口城乡结构,畸形的劳动者就业结构,失衡的人口地区结构造成了这种状况,使目前条件下本可更宽松的人口生存环境难以形成。

第二,20多年来推行以人口数量控制为重心的口发展战略的实践证明,一味地把数量控制作为人口控制工作的中心内容,其结果往往导致忽视人口素质的提高和人口结构的调整,产生不良的后果。多年来实际工作中形成了数量控制实指标,质量提高虚口号的倾向,至于说结构调整则更是无暇顾及。许多人认为,只有人口数量控制住了,人口素质才能提高,人口的结构才能臻至合理。似乎控制住人口数量人口问题就得到解决。事实上,人口的数量、素质及其结构是特定时期特定人口所具有的诸多方面规定性中三个不可分割的方面,它们是互相制约的,我们决不能抓住一点,不及其余。如果说改革开放以来我国人口素质有所提高,人口结构向合理方向过渡取得了若干进展的话,那主要是这一时期社会经济发展对人口素质及结构起了积极的推动作用的结果,我们并不能把这些进步全都归之于以数量控制为重心的口发展战略。事实上,我们也日益痛切地感到,过分地强调数量控制,使得我们在提高人口素质,调整人口结构上力不从心,没能做到三个方面相互促进,全面提高,反而产生了若干负效应,如人口的“逆淘汰”现象等。

第三,以数量控制为中心的人口发展战略的实施效果几乎已达到极限,进一步控制人口数量必须另找突破口,否则,计划生育工作只能长期处于僵持状态。

以我国妇女总和生育率为例,1970年还高达5.81,到80年代已降至只比更替水平稍高的地步,1980—1987年平均总和生育率为2.47,与世界上一些国家和地区相比较,这个水平已结算是够低的了。在城市方面,1970年妇女总和生育率还高达3.27,自1974年降至1.98后,近20年来一直保持在2.0以下,可以说几乎降到了人们生育的自然极限。农村方面,1970年是6.38,1979年是3.05,自1980年降至3.0以下后,10多年来一直是保持在3.0以下,尽管还高于更替水平,但从我国现实的社会经济条件来看,这个水平也已是较低的了,再进一步降低的难度较大。虽然农村中还有一部分人早婚早育及多胎的现象,但这并不影响我们的总体判断。

第四,从总体上看,我国人口的数量增长已经得到了有效的控制,人们的生育水平已趋于稳定,如果继续执行以数量控制为中心的人口发展战略,不仅难以进一步取得较好效果,而且也将错过将人多劣势转化为劳动力丰富的优势,促进经济发展,改善我国人口的生存条件的大好时机。80年代以来,我国人口出生率和妇女总和生育率稍有波动,如果考虑到第三次出生高峰的影响,可以认为这两个指标是基本稳定的,这已得到了许多专家学者实证研究的证明。但我们应该清楚地认识到,这种效果是靠以行政手段为主的一套外在措施的强制作用取得的,人们的生育意愿与政府的政策要求之间还存在相当距离。现在我们的主要问题是在保持现行政策基本稳定的前提下,通过提高人口素质和改善人口结构来有效地改变人口过快增长的社会经济基础,求得控制人口数量和拓展人口生存空间的统一。从这个角度来看,单纯的数量控制已不适应时代的要求,数量控制不应成为我国口发展战略的重心。

第五,20多年来以人口数量控制为重心的口发展战略的实施,已经给我们的现在和将来造成一系列的社会问题。这些问题有的已初露端倪,有的则暂未显现。如果我们缺乏远见,对这些问题置之不顾,继续执行以数量控制为重心的口发展战略,我们不仅会在人口再生产本身上产生失误,而且会殃及我国国民经济发展和社会结构改善的前景。

以人口老龄化问题为例,三普和四普资料反映出各省、市、自治区之间存在着巨大的差异。一方面少数省市已经步入老龄化时代,另一方面一些省区人口年龄结构则十分年轻。显然在既定的政策前提下,这种差异将会变得更加突出。让这种差距继续扩大显然是不可取的,如何解决这个问题将是我国人口工作的一项重要内容,而且其重要性将越来越明显地表现出来。

在人口年龄结构方面,我国人口的总体年龄结构已发生变化,由典型的年轻型人口年龄结构转变成成年型人口年龄结构。由于人口出生率和死亡率的变化较为急促,我国的人口年龄构成呈现出明显的不规则性。这种不规则性在若干地区造成了劳动力供给与需求失调,文教卫生设施的短缺与闲置等一系列问题,而且,这种不规则性所造成的问题将更大的范围和更多的地区内出现。这种不规则性给我国社会经济的发展和人民生活带来的影响如何?如何把这种影响减小到最低限度?这些都是我们即

将面临的重要课题。

还有,在二元社会结构里,人口再生产也明显呈现出不同的规律。一方面城市人口增长缓慢,一些地方甚至出现负增长,而农村人口则仍以较高速增长。这种畸形的人口再生产格局对全民素质的提高及社会经济结构的改善显然是十分不利的,改变这种格局,也不是单靠控制人口数量所能做到的。

由此看来,在控制人口数量、提高人口素质、调整人口结构这三个基点之中,选择新的基点作为新时期人口发展战略的重心是势在必行了。我们认为,综合分析经过20多年人口数量控制为主的计划生育后我国人口再生产的基本态势,结合我国社会经济发展的现状以及我国在90年代及下一个世纪初将进入一个较快的发展时期这一前景,我国的人口工作在今后数十年内的重心应是调整人口结构,在调整人口结构的新基点上重构我国人口发展战略。通过调整人口结构,达到有效地控制人口数量、提高人口素质这一最终目标;通过调整人口结构,促进国民经济结构的优化,从而推动社会经济的发展,为我国人口提供一个相对宽裕的生存空间。

把人口结构的调整作为跨世纪时期人口发展战略的基石和人口政策的重心,既是人口控制工作的需要,也是社会经济进一步发展的要求。

从人口控制工作的角度来看,调整人口结构是打破目前计划生育工作所处的僵局的有效的突破口。

首先,调整人口结构是控制人口,尤其是控制农村人口过快增长的有效手段。我国人口数量控制的重点和难点在农村,这一点大家都公认不讳。目前的一套以数量控制为主的政策在现实的社会经济发展水平条件下,难以进一步发挥作用,造成了农村计划生育工作起伏不定,相持不下的局面。国内外的实践都有力地证明,城市人口和从事非农产业的人口生育水平大大低于农民,因此,我们可以从我国的现实出发,把我国的农村人口城镇化和非农化的过程同农村人口控制有效地结合起来,在调整我国人口城乡结构和劳动力的产业结构时,达到控制人口数量的目标。据有的学者估算,我国农村每年都有1000多万育龄妇女进入婚育高峰年龄,按现在的农村妇女生育水平,她们平均生育2个孩子是完全可能的。如果实行独生子女户口农转非以控制农村人口过快增长的方案,即使只吸引一半的人

只生一个孩子,每年也可少生500万人,这是迄今为止任何一项措施所望尘莫及的成效。城镇化和非农化所带来的人口控制效果,决不是简单地从上面这一个例子所能说明得了的。它通过人口结构的调整,有效地控制了人口数量的过快增长,同时对人口素质的提高有强烈的促进作用。人口结构的调整,使一大批崇尚多生多育的农民在新的社会经济结构中形成新的生育观,自觉或不自觉地改变其生育观念,约束其生育行为。

其次,人口的结构调整同样也是有效地提高人口素质的手段。相对而言,城镇人口和非农产业的劳动力较之农村人口和农业劳动者有较高的素质,而且非农产业较之农业也需要较高素质的劳动者。如果我们在推进农村人口城镇化和非农化时,在注重人口数量控制因素的前提下,融合进人口素质的要求,这将极大地刺激农村人口素质的提高。

以调整人口结构为重心的口发展战略的特点在于,它把调整人口结构、控制人口数量和提高人口素质这三方面的内容真正地有机融合在一起,它跳出了就人口问题论人口问题的老框框,在社会经济发展的背景下,从物质生产和人口再生产两者相结合的角度出发来解决人口问题。它改变了过去以人口数量控制为重心;忽视人口素质的提高和结构调整的作法,避免一系列尖锐社会问题的产生。

从社会经济发展的要求来看,我国人口结构在诸多方面失衡,制约了社会经济的发展。把调整人口结构作为新的人口发展战略的重心成了客观的要求。

第一,我国人口的城乡结构与我国经济发展水平不相适应。纵观40多年来我国城镇化的进程,可以概括为两个特征:一是上下波动,曲折发展;二是进展缓慢,严重滞后于社会经济发展水平。1980年我国城镇人口的绝对数与1960年相当,而城镇人口占总人口比重到1987年才与1960年大致相当,城镇化进程徘徊了20多年。从1949年到1990年的41年间,我国城镇人口比重从10.64%上升到26.23%,增加了15.59个百分点,平均每年才上升0.38个百分点,相对于世界各国来说,这个速度是相当缓慢的。我们可以通过IU比(工业化率和城镇化率之比)来说明我国城镇化水平滞后的现状。根据世界各国社会经济发展和人口城镇化的一般规律,社会经济发展水平与IU比之间呈现一种负相关关系,然而,在很长一段时间里,我国的IU比不是下降,而

是上升,这是我们长期以来片面追求城市的生产性质和忽视城镇第三产业发展以及实施城乡壁垒等政策所造成的。据估计,现阶段中国城镇化水平应在30%以上才算合理,而现实生活中一系列因素阻碍了我国城镇化水平的提高,也严重阻碍了社会经济的发展。

第二,我国劳动力的产业分布极不合理,也是造成我国社会经济发展难以有质的飞跃的障碍因素。50年代初,我国从事第一产业的劳动者比重高达80%以上,到80年代初,这个比例仍高达70%。80年代中期以来,从事第二、三产业的劳动者比重有所提高,但创造GNP不到1/3的第一产业的劳动者仍占2/3左右。产业结构不升级,国民经济难以起飞,我国人口再生产的二元特征也难以消除。

第三,人口的区域分布如何调整也将是我国社会经济发展过程中面临的一个突出问题。40多年来,我们采取了包括行政手段在内的一系列措施,力图在全国范围内形成区域间人口均衡合理分布的局面,但时至今日,人口的区域结构却仍旧存在着十分突出的不均衡现象。首先是全国总人口分布的格局40多年来几乎未变,1990年中国人口重心又回到了接近1949年的位置。其次,在一些地区,人口的流入或流出,已给地方社会经济发展产生了直接影响。随着改革开放的不断进行,我国人口的流动性将日益增强,从四普资料可以分析出,我国的人口流动呈现出趋海性(向沿海地区流动)、向心性(向经济发展中心流动)、趋平性(山区向平原地区流动)和集中性(向人口稠密地区流动)等特点。如何把握这些特点,在促进经济发展的同时,引导人口分布向良性方向发展,将是一个需要慎重对待的重大课题。

第四,人口的年龄结构,尤其是劳动力年龄结构所呈现的不规则性将在一定程度上影响社会经济发展的稳定性,这种情况在若干地区已露苗头。一些地方或行业劳动力老化情况较为严重,一些地方学生数量忽增忽减而引发了配套基础设施和相应的教师队伍的短缺或闲置,这些现象都对社会经济良性发展产生了不良影响。在人口控制工作做得较好的一类地区,尤其是在一些人口增长率很低或已经和将要出现负增长的地区,通过何种方式保证社会经济发展的正常进程不受人口年龄结构不规则变化的影响,是一个即将被提出的尖锐问题。现在看来,解决这一问题的方法有两个:一是调整一些地方人

口控制力度,其实这也是调整全国人口地区结构的一种方法,但这涉及到全局的政策性问题,有可能牵一发而动全身,需要慎重研究;二是通过人口流动来优化人口的地区结构,这种选择同样涉及许多方面,是一个复杂的社会系统工程,需要多方面配合实施。

如何实现这种重心转移呢?我们认为目前可以选择的突破口有:

——从破除城乡壁垒入手,把人口控制内容融入城镇化的进程之中。正如有的专家学者所指出的那样,改革开放以来,流动人口中实际上已经完成城镇化的农村人口是正常农转非渠道进入城镇的好几倍。与其固守陈旧杂款,对这些昔日的农民在今天城镇中的地位不予承认,不如因势利导,从人口控制角度出发,把人口结构的调整与社会经济发展紧密联系在一起,从根本上动摇农民传统生育观念,以求得两者的协调发展。

——在建立科学的宏观经济发展战略前提下,大胆放开和合理引导农村人口的迁移和流动。在目前的户籍管理体制下,数千万农民的迁移和流动表现出强烈的不稳定性,因而这种迁移和流动对人口再生产所起的良性影响被大大削弱,甚至在一些方面产生了负作用。因此,我们应该从改革一系列阻碍农民流动的人为因素入手,变暂时性流动人口为永久性流动人口。在鼓励农民跨省县流动的同时,主要还是引导农民向2000多个县城或县内首位镇等城镇流动,形成城镇化的据点发展模式,从而逐渐改变目前事实上存在的人口再生产的二元化结构。

——在理论研究上对人口结构问题进行超前研究,未雨绸缪。目前,我国有三分之一的省市区妇女生育水平已降到更替水平以下,而一些地区的生育水平却居高不下,沿海地区与内地省区、农村与城市妇女生育水平存在着巨大的反差。这种结构失衡所带来的问题应引起我们的高度关注。如何在稳定全国人口控制工作的大局的同时,又处理好结构失衡问题,需要做大量的研究工作。实践部门也可以在若干地区进行试点,取得经验。

最后需要指出的是,实现人口发展战略重心的转移,并不会对目前人口控制工作造成不良影响。它是在既定人口控制政策的基础上,融进人口结构调整的措施,以人口结构调整促进社会经济的良性发展,把人口控制工作推向一个新的阶段。

(责任编辑 徐云鹏)