

# 中国可持续发展的核心是人口问题

张 维 庆

**【提要】** 走可持续发展的道路，是中国走向国家富强、民族振兴的必然选择，可持续发展的核心是人口。因此，在实施可持续发展战略的过程中，应大力加强和改善人口与计划生育工作。

**【作者】** 张维庆 国家计划生育委员会常务副主任。

人类进入80年代以来，科学技术的迅猛发展和改革浪潮的风起云涌，创造了巨大的社会生产力、前所未有的物质财富和影响深远的社会文明。但也由此带来了诸多影响人类生存和发展的值得忧虑的问题：环境的污染和生态的恶化，全球气候变暖的温室效应，保护人类生存的臭氧层出现空洞；人口过快增长以及给经济社会发展带来的巨大压力，南北差距的不断扩大造成的贫困、失业、灾害、疾病，使每年数千万人被夺去生命；种种政治社会因素形成的民族宗教纷争、局部战乱以及难民、犯罪、吸毒、卖淫、恐怖活动等等，迫使各国人士必须正视一个十分严峻的问题，这就是我们只有一个可供人类生存的地球。世界各国必须重新审视自己的社会经济行为，必须既对今天的人们负责，也要对未来的人们负责。只有实现经济的持续增长和可持续发展，才能延续人类的进步与文明。因此，可持续发展的概念、理论和战略，就成为80年代以来国际社会逐步达成的共识，成为世界各国都认可的发展道路和必然选择。

中国要不要走可持续发展的道路，中国走可持续发展的道路所要解决的主要矛盾或核心问题是什么，中国人口问题和实现可持续发展的关系是什么，中国实现人口与经济、社会、环境、资源的协调发展和可持续发展应当采取的战略对策是什么？本文就这些问题谈谈自己的看法。

## (一)

人既是生产者，又是消费者。发展社会生产力的目的，就是为了不断满足人们日益增长的物质文化生活的需求。这种需求面临两个方面的增长，一方面是物质资料生产的不断增长，一方面是人口的不断增长。马克思主义人口理论的一个基本观点，就是物质资料的生产 and 人类自身的再生产必须相互适应，相互协调。

自第二次世界大战结束以来，世界人口由1945年的23亿增加到1996年58亿，增长1.52倍。中国的人口由1945年的5.3亿（估计）增长到1996年的12.2亿，增长1.3倍。1945年中国人口占世界人口的23%，1996年为21%。也就是说，目前中国用占世界不足7%的耕地，养活着世界21%的人口。中国要发展，既面临经济、科技和文化的落后状况，又面临巨大的人口压力。因此，改革开放18年来，在指导建设有中国特色社会主义的实践中，邓

小平同志和以江泽民同志为核心的党中央关于人口与发展的论述和决策，集中体现了协调发展和可持续发展的战略思想，科学地揭示了人口问题和可持续发展战略之间的内在联系。这些论述和决策主要包括以下几个方面：

其一，国家大，底子薄，人口多，耕地少，这是中国的基本国情。中国既是一个大国，又是一个小国。所谓大国，就是人多，土地面积大；所谓小国，就是中国还比较穷，还是一个发展中国家，要解决 12 亿多人的吃饭和发展问题。我们看问题、办事情都要从这一基本国情出发。12 亿多人口是我国考虑一切问题的基本出发点。

其二，人均国民生产总值是衡量综合国力、实现分三步走战略目标的主要标志。确立人口意识，树立人均观念，是邓小平同志把握经济发展、社会进步提出的重要观点。邓小平同志提出中国的改革开放和现代化建设必须分三步走的战略目标。第一步，到 1990 年，人均国民生产总值比 1980 年翻一番，基本解决温饱问题，这一步已经提前两年实现。第二步，到本世纪末，按国民生产总值计算，在人口比 1980 年增加 3 亿的情况下，人均国民生产总值翻两番，达到小康水平。第三步，到下世纪中叶，人均国民生产总值再翻两番，达到中等发达国家水平，基本实现现代化。这就是我们的雄心壮志。

其三，严格控制人口增长是中国的重大战略决策。中国实现分三步走的战略目标，最大的难题是人口太多，很多问题不容易解决。因此，中国对人口的增长采取严格的控制是从我们的切身利益出发的。

其四，我国国力的强弱，经济发展后劲的大小，越来越取决于劳动者的素质，取决于知识分子的数量和质量。

以江泽民同志为核心的第三代党和国家领导人，不断深化邓小平关于人口问题的重要思想，使全党全国人民对中国人口与可持续发展的认识达到一个新的高度。

第一，中国人口问题的解决必须走综合治理的道路。1991 年以来，党中央、国务院每年都要召开一次最高规格的中央计划生育工作座谈会，今年是第七次了。应该说，这七次中央计划生育工作座谈会的召开，从理论和实践的结合上确立了计划生育不可动摇的基本国策地位，并且在实践中探索出了一条解决中国人口问题的正确道路。这就是坚持“三不变”，即一把手亲自抓负总责不变，既定的人口控制目标不变，现行的计划生育政策不变；落实“三为主”，即计划生育工作既要抓紧，又要抓好，必须以宣传教育为主，避孕为主，经常性工作为主；实行“三结合”，即计划生育必须与发展经济相结合，与帮助群众勤劳致富相结合，与建设文明幸福家庭相结合；实现“两个转变”，即计划生育工作要由单纯地就计划生育抓计划生育向与经济社会发展紧密结合，综合治理人口问题转变，由社会制约为主向利益导向和社会制约相结合，宣传教育、综合服务、科学管理相统一的工作机制转变；达到“一个目标”，即控制人口数量，提高人口素质，改善人口结构，实现人口与经济、社会、资源、环境的协调发展和可持续发展，为改革开放和现代化建设创造良好的人口环境。

第二，可持续发展是中国现代化建设的重大战略方针。“在我国现代化建设中，必须把可持续发展作为重大的战略方针”；“可持续发展是人类社会的必要要求，现在已经成为世界许多国家关注的重大问题，中国是世界上人口最多的发展中国家，这个问题更加具有紧迫性。”<sup>〔1〕</sup>1994 年，中国率先编制了《中国二十一世纪议程——人口与发展白皮书》。书中写道：“制定和实施中国二十一世纪议程，走可持续发展之路，是中国在未来和下一世纪发展的自身需要和必然选择”；“为此，将努力实行计划生育，控制人口数量，提高人口素质和

改善人口结构，坚持优生优育”。1994年，首届全国社会发展工作会议明确提出，社会发展要以实现人的全面发展为中心，并把实行计划生育、控制人口增长、提高人口素质放在社会发展的首要位置。1996年又提出，2000年和2010年要把人口分别控制在13亿以内和14亿，并把经济建设与人口、资源、环境的关系作为改革开放和现代化建设必须正确处理好的重大关系之一。强调指出人口增长要与社会生产力的发展相适应，经济建设要与资源、环境相协调。八届人大四次会议通过的国民经济和社会发展“纲要”，把科教兴国战略和可持续发展战略作为中国现代化建设的战略方针。这就要求“必须把经济发展与人口、资源、环境结合起来全盘考虑，统筹安排，努力控制人口增长，合理利用资源，切实保护好环境，确保经济持续、快速、健康发展和社会全面进步。”

从上述论述可以看到，中国要实现可持续发展，核心问题是解决好人口问题。要解决好人口问题，必须控制人口数量、提高人口素质、改善人口结构，走综合治理的道路。

## (二)

中国国民经济和社会发展，是在不断解决矛盾的过程中向前推进的。主要矛盾就是落后的社会生产力和人民群众日益增长的物质文化需求的不适应。因此，必须把发展社会生产力作为社会主义的根本任务。怎样才能尽快地发展社会生产力呢？一些同志把生产力仅仅理解为“物”的概念，认为发展社会生产力就是不断增加物质财富。我认为，这种理解是见物不见人。人是最重要的社会生产力。我们在发展社会生产力的过程中，既要注重物质资料的生产，又要注重人口素质的提高，更要有效地控制人类自身的生产。中国每年以1200万的数量增加人口，发展社会生产力面临的仍然是人口与经济发展、人口与社会进步、人口与环境保护、人口与生态平衡，以及人口自身生产过程中数量与素质的矛盾。对这些矛盾没有正确的认识，必然会在发展过程中付出沉重的代价，酿成不得不吞下的苦果，最终影响国民经济持续、稳定、健康、快速和协调的发展，带来难以弥补的危害和损失。

早在50年代初，中国著名学者邵力子、马寅初等就发表文章，对实行节制生育提出意见和建议，并就人工流产、绝育和结婚年龄问题展开了争论。其中最有代表性、影响最大的是马寅初的《新人口论》。马寅初先生提出：“我们的经济是计划经济，生育也必须有计划，这两件事必须同时进行，否则要给计划经济带来很多困难”<sup>(2)</sup>，他提议要把人口计划纳入经济计划之中，主张把工作做在怀孕之前，并提出要提倡晚婚等等。可以说，马寅初是新中国第一个比较完整地提出计划生育概念和理论的学者。但他的正确主张却在1957年受到批判，马寅初因此被戴上“中国的马尔萨斯”的政治帽子而身陷囹圄。相反，学习苏联奖励母亲英雄的做法却受到支持，刚开始的节制生育工作从此夭折。不能不承认，中国人口的过快增长与对马寅初等人的批判有直接联系，造成的影响是巨大的。我们在较长一段时期忽视了人口给经济社会发展带来的压力，以及给生态环境造成的破坏性影响。这个历史教训必须记取。

从中国改革开放和现代化建设目前面临的突出矛盾来分析：

其一，从人口与经济相互依赖和制约的情况看，应该说中国国民生产总值和不少产品的总产量，已位居世界第一位或前五位，但按人均算，却处在世界的后列。如果只从总量而不从人均占有量加以比较，就容易做出错误的判断和决策。事实上，经济发展只有既看总量，更看人均占有量才是比较科学的。只有总量的增加，而没有人均占有量的增加，很难

谈得上综合国力的增强和人民生活的改善。中国国内生产总值 1993 年达 5446 亿美元，居世界第七位，但人均却处在 125 位；钢产量 1996 年已达 1 亿吨，居世界第一位，人均却处在世界第 100 位以后；煤产量 1995 年是 12.4 亿吨，居世界第一位，但人均却处在 75 位；原油产量 1995 年 1.5 亿吨，居世界第五位，但人均却处在 140 位以后；发电量 1995 年为 9280.8 亿千瓦时，居世界第二位，而人均却处在 130 位以后；粮食产量 1996 年 4900 亿公斤，居世界第一位，人均却处在第 80 位；1995 年产肉 5260 万吨、产蛋 1677 万吨，均居世界第一位，但人均却分别处在第 75 位和 55 位<sup>[3]</sup>。

“民以食为天”，吃饭是第一重要的事。以粮食为例，1984 年中国粮食产量 4000 亿公斤，人口 10 亿，人均占有粮食 400 公斤，达到世界平均水平；1996 年粮食产量已达到 4900 亿公斤，人口 12.24 亿，人均占有粮食 392 公斤，反而低于 1984 年的水平。原因，就是人口的分母效应。这就向我们提出了一个十分严肃的问题，中国在任何情况下都不能动摇农业的基础地位，始终要把粮食生产放在第一位。同时，必须有效地控制人口的增长。我们不赞同美国世界观察研究所所长莱斯特·布朗 (Lester R. Brown) 在《2030 年谁来养活中国》的文章中提出的观点<sup>[4]</sup>，但庞大的人口群对粮食的需求却不可掉以轻心。

其二，从人口与社会进步的相互依赖和制约关系来看。新中国成立以后，教育事业有了迅速的发展，取得的成就举世公认。但我们还必须看到，中国 15 岁及以上人口的文盲半文盲仍高达 12% (1995 年)，不仅如此，入学儿童的流失率、小学的辍学率有所上升。中国 (不包括台湾) 20 ~ 24 岁适龄人口高中入学率仅为 2%，而印度为 10%，泰国为 16%，埃及是 20%，韩国是 38%，中国台湾地区也在 31%。中国目前近 6000 万的残疾人中相当一部分属于弱智或痴、呆、傻，而且每年出生的人口，有缺陷的婴儿约 30 ~ 40 万人。

中国卫生事业有了迅速的发展，但农村缺医少药的问题仍然比较严重。9 亿人口的农村，妇幼保健仍然是一个比较薄弱的环节。据一些地方的典型调查，特别是经济欠发达地区和贫困地区，患有妇科常见病、多发病的妇女占妇女总数的 40 ~ 70%；有病而无钱医治的，占贫困地区农民总数的 30% 左右。全国患有血吸虫病、大骨节、碘缺乏、氟中毒、克山病等地方病的人约 6000 万，覆盖 2431 个县。以山西为例，患碘缺乏、大骨节等五种地方病的人约 350 万，占全省总人口的 1/9。到 2000 年实现人人享有初级卫生保健，仍然是一项十分艰巨的任务。不仅如此，在相当一部分贫困地区，越穷越生、越生越穷的恶性循环状况并没有得到根本扭转。

中国的妇女担负着社会生产和人类自身再生产的双重责任。实现男女平等，实行计划生育，是妇女解放的重要条件，是社会文明进步的重要标志。特别在农村，广大妇女已经成为农业生产的主力军。计划生育有利于妇女摆脱频繁生育和多子女抚养带来的沉重负担，腾出更多时间和精力参与经济发展和社会活动。目前，由于种种原因，妇女劳动就业（特别是城市）面临不少新的困难和问题。

中国社会保障制度和体系处于初创阶段，还很不完善，很不配套。“九五”时期，城镇新成长的劳动力、“农转非”的劳动力及下岗待业职工，约有 5400 万，需要安排就业；由于长期实行“低工资高就业”的办法，企业富余人员约有 2200 多万；农村剩余劳动力大约在 1.37 亿左右。

庞大的人口给教育、卫生、社会保障以及交通、住宅等带来的巨大压力都是各级政府面临的难题。人口太多给社会发展带来的压力和困难，始终是社会发展过程中必须认真对待的

一个问题。

其三，从人口与资源、环境相互依赖和制约的情况看。改革开放 18 年来，中国国民经济的高速增长创造了巨大的物质财富和社会文明，但同时也加剧了环境的恶化和对生态的破坏。中国人均国土面积不足世界的 1/3，人均耕地面积不足世界的 1/4，全国每年还在以大约 500 万亩的速度减少耕地，人均耕地已由解放初的 3 亩多下降到现在的 1.12 亩。中国人均淡水资源是世界平均水平的 1/4，“奔流到海不复回”的黄河近几年连续发生长时间的断流现象；中国人均森林资源是世界平均水平的 1/9，森林覆盖率是世界平均水平的 1/6；中国人均拥有矿产资源不足世界平均水平的一半，人均消耗能源仅为世界平均水平的 1/4。中国水土流失每年约 50 亿吨，是世界年流失量的 1/5；土地沙漠化的速度还在加剧，每年以 2 000 平方公里的速度向前推进，土地沙化面积已达 153 万平方公里，占国土面积的 15.9%；中国 523 条江河，80% 以上已被污染，相当大的一部分江河湖水已不能饮用，工业有毒化学废水和重金属，70% 左右未经处理排放到江河湖海；大气污染同样也是严重的，大多数城市空气中所含的有害粉尘都超过了环境允许的标准；城市噪音和垃圾已成为公害。凡此等等，难道还不足以引起我们的警觉和沉思吗？难道还不足以说明庞大的人口数量和不高的人口素质对资源环境带来的影响吗？

其四，从中国未来人口的增长情况看。根据专家们的预测，中国人口达到 16 亿时可能实现零增长。也就是说，中国的人口还要增加将近 4 亿人。而且这新增的 4 亿人口是以人口的有效控制为前提的。为新增的 4 亿人口提供物质文化生活的需要，同样是一个十分严峻的问题。我国人口老龄化的趋势迅速到来，1996 年全国 65 岁以上老龄人口已达 7 800 万，占总人口的 6.4%，2010 年将占到 8%，2025 年将占到 12.2%。老年人口的迅速增加对社会发展产生的影响，是一个亟待研究和解决的重大课题。

综上所述，我们可以得出这样一个结论，可持续发展有着丰富的内涵，它包括良好的人口环境，适量的经济增长，社会的全面进步，可以持久利用的自然资源以及形成良性循环的生态环境等等。对于中国来说，实现可持续发展，核心的问题是必须有效地控制人口的数量，提高人口的素质和改善人口的结构。

### (三)

在中国，可持续发展的前提是发展。没有较快的经济增长速度，中国就摆脱不了贫穷，也难以有效控制人口数量，提高人口素质，更谈不上可持续发展。中国的可持续发展，也需要和平的国际环境。《中国二十一世纪议程》全面论述了实施可持续发展的战略和对策，包括建立可持续发展的经济体系、社会体系、政策体系、法律体系、促进可持续发展的综合决策机制和协调管理机制，以及可持续利用的资源和环境基础。我认为，这个决策从总体上讲是好的，但对人口问题的论述和决策却显得薄弱。我在这里仅就这个问题谈些看法。

中国从 70 年代全国推行计划生育以来，人口出生率已经由 1970 年的 33.4‰ 下降到 1996 年的 16.98‰，人口自然增长率已经由 1970 年的 25.83‰ 下降到 1996 年的 10.42‰，总和生育率已经由 5.8 下降到 2 左右，达到更替水平。中国在生产水平还不高的情况下，用二十多年的时间走完了发达国家需要七八十年甚至一百多年才能走完的道路。据粗略估算，二十多年全国少生了约 3 亿人口。毫无疑问，改革开放 18 年来，综合国力的提高和人民生活的改善离不开人口的有效控制。同样，人口的有效控制也离不开经济的发展和社会的进步。

虽然中国计划生育工作取得了举世公认的成就，但少数反华势力为了达到西化分化中国的政治图谋，借所谓“维护人权”，攻击中国的计划生育政策。中国政府在第四次世界妇女大会召开之前，发表了中国的计划生育白皮书，以无可辩驳的事实阐述了中国政府依据基本国情所制定的计划生育政策及其取得的巨大成就，批驳了反华势力对中国计划生育的攻击。正如邓小平同志指出的：“有少数外国人骂我们的人口政策，真正用心是要中国永远处于不发达状态。”<sup>(5)</sup>

在人类社会即将迈入 21 世纪的时候，世界各国在实施可持续发展战略的过程中，由于各国的国情不同，各国面临的困难和关心的问题也各不相同。特别是在文化观、价值观、道德观方面都存在着深刻的分歧。发达国家与发达国家之间，发达国家与发展中国家之间，宗教信仰不同的国家之间，对如何实现可持续发展，分歧和斗争同样是存在的。在如何实现可持续发展的问题上，我们既要借鉴世界各国的有益经验，又要保持清醒的头脑，不能盲目照搬国外的一些做法。我们一定要从中国的基本国情出发，把发展作为可持续发展的前提，人口问题放在可持续发展的核心地位，把环境保护作为实现可持续发展的基础。因为中国的环境问题，在很大程度上是受到过多的人口数量以及不高的人口素质所制约的。中国的人口等于全世界发达国家人口的总和，但发达国家的消费水平却高于中国以及其他发展中国家的几倍，十几倍甚至几十倍。发达国家目前人口的自然增长率平均为 2%，不少国家人口已经是负增长；而不包括中国在内的发展中国家则高达 22%，包括中国在内也达 19%。发达国家可以不考虑或者不主要考虑人口问题，而只注意环境问题，这是从他们的自身利益出发的。发达国家在发展的过程中，同样是以牺牲自己和发展中国家的环境为代价获取巨额利润的。对于发展中国家，特别是中国，必须在考虑环境问题的同时，考虑人口问题，而且必须把人口问题作为考虑一切问题的基本出发点。这就是中国在实施可持续发展战略中不同于发达国家的不发达的地方。我们不能简单地搬用发达国家提出的标准来解决中国面临的问题。

在改革开放和社会主义市场经济的条件下，如何进一步做好人口与计划生育工作，如何真正把人口与计划生育摆在可持续发展的核心地位，除了必须坚持已被证明是正确的有效的经验，坚定不移地走综合治理的道路之外，我认为管理体制需要进行改革，这就是国家要成立一个有一定权威，具备综合协调职能作用的人口委员会，取代目前的国家计划生育委员会。

应该说，国家计划生育委员会自 1981 年成立以来，做了大量的卓有成效的工作，但机构职能、队伍素质、经费投入都与目前面临的形势和任务不相适应。国家计划生育委员会改为国家人口委员会的理由主要是：第一，目前人口出生率已降到较低水平，要稳定低生育水平，做到稳中有降，必须对人口问题实行综合治理，国家计划生育委员会就其职责和名称所限，协调各部门的能力很弱。第二，人口问题不仅要控制人口数量，同时还要提倡晚婚晚育，优生优育，对出生人口性别比，人口老龄化等问题进行前瞻性研究并采取相应对策，现行的机构难以对人口问题进行总体研究和通盘规划，往往政出多门，相互脱节。人口科学研究现在分设在各个大专院校和部门，力量分散，机构重叠，课题重复。第三，目前国家计划生育委员会担负的任务中，如拟定人口政策、法规，制定中、长期人口规划和年度人口计划，检查、考核各省、自治区、直辖市人口计划执行情况，进行人口统计与人口预测，组织开展人口国情教育，协同有关部门开展优生优育、母婴保健和社会保障等工作，已经超出计划生育的范围，改为人口委员会并适当调整和加强其职能，更有利于做好人口与计划生育

工作。第四，有利于中国同国际组织和国家间在人口和计划生育领域的合作与交流。目前联合国设有人口组织，多数实行控制人口政策的国家都设立人口委员会或人口部；改名后，将会更进一步树立中国不仅控制人口数量，也全面关心人口问题的良好形象。

国家计划生育委员会改为国家人口委员会，是国务院主管全国人口与计划生育工作的职能部门，它应该是一个既能独立行使国家所赋予的职权，又能有效地协调各有关部门和社会各方面，共同管理人口问题的实体机构。人口委员会的主任应由一位副总理兼任，主要职责是：负责拟定和贯彻执行人口与计划生育工作的方针政策；统筹规划人口与计划生育事业的发展；指导、组织和推动人口与计划生育的自然科学、社会科学和软科学的研究工作；负责计划生育技术工作的管理与协调等。

有的同志担心，将国家计划生育委员会改为国家人口委员会，会不会削弱计划生育工作？这种担心是没有必要的。因为中国的计划生育工作发展到今天，已经深入人心，家喻户晓，现在已经走上综合治理的道路，强化人口委员会的综合协调职能，只能更有利于计划生育工作的深入开展。

也有的同志担心，改名之后会不会在人民群众中引起计划生育政策要改变的舆论，影响人口的控制？更名人口委员会和现行政策的稳定有联系又有区别。市场经济从本质上讲是法制经济，目前各省（区）已经把生育政策变成地方的法规，将来国家还要立中国计划生育法。成立人口委员会将更有利于把计划生育纳入法制轨道。因此，政策要变的说法也是不会出现的，更不会影响人口的控制。

最后，我们可以把本文的论述作一简要的概括：走可持续发展的道路，是中国走向国家富强、民族振兴的必然选择。中国实现可持续发展，前提是发展，核心是人口，基础是环境保护。既然如此，面向 21 世纪，我们必须在实施可持续发展战略的过程中，大力加强和改善人口与计划生育工作。其中重要的措施之一，就是把现在的国家计划生育委员会的职能加以适当调整和扩充，改名为国家人口委员会。

#### 参 考 文 献

- (1) 引自江泽民同志在第六次中央计划生育工作座谈会上的讲话。
- (2) 引自马寅初的《新人口论》。
- (3) 本段所列位次均指在世界 170 个国家和地区中的位次。
- (4) 美国世界观察研究所所长布朗在其发表的《2030 年谁来养活中国》的文章中认为，随着中国耕地的减少，人口的增长，世界各国都会感到这个 12 亿人口大国的粮食需求，任何国家都无法满足这种需求，中国将发生饥荒，世界粮食市场将变得日益紧张。
- (5) 引自邓小平同志在会见巴基斯坦总理居内久时的谈话（1986 年 11 月 19 日）。

（本文责任编辑：杨子慧）