

关于扶贫与计划生育相结合的思考

杨魁孚

【提要】 本文从人口学角度论述了贫困与人口的相互关系,贫困地区人口问题突出,而人口过剩又阻碍了贫困人口的脱贫和贫困地区的综合发展,形成一个贫困——人口——贫困的怪圈。由此得出结论:消除贫困必须一手抓经济发展,一手抓人口控制,把消除贫困的措施与计划生育结合起来,进行综合治理;文中还提出了一组二者相结合的具体对策和措施。

【作者】 杨魁孚 国家计划生育委员会副主任。

改革开放以来,是中国社会经济发展最快的一个历史时期,也是贫困人口减少最快的历史时期,全国没有解决温饱的贫困人口从1978年的2.5亿人减少到1993年的8000万人。为了进一步消除贫困,中国政府于1994年3月正式公布并开始实施《国家“八七”扶贫攻坚计划》,明确要求用7年左右的时间,到本世纪末基本解决8000万贫困人口的温饱问题(1995年末未解决温饱的贫困人口为6500万人)。实施“八七计划”是中国社会经济发展的一项战略任务,是改变农村贫困面貌的一项重大举措。

贫困是由多种因素造成的,消除贫困也要采取多种措施,实行综合治理。但其中有一条我们必须注意到:贫困地区的人口过多加剧了贫困。多年来反贫困的实践表明,要消除贫困,必须一手抓经济发展,一手抓控制人口增长,必须自觉坚持“两种生产”一起抓,把扶贫开发与计划生育结合起来,这是脱贫致富的必由之路。

1. 要正视和分析贫困地区的人口问题

新中国成立以后,贫困地区的人口再生产逐渐转为高出生、低死亡、高增长类型,人口问题日益突出。

1.1 贫困地区人口增长过快

1990年全国第四次人口普查结果表明,人口自然增长率超过全国平均水平(14.9‰)的省区有18个,基本上与全国18个贫困集中连片区的省区相同,人口增长速度大多高于一般地区。国家计划生育委员会于1989年进行的抽样调查表明,多孩率超过20%的主要是一些经济欠发达的省,超过全国人口平均增长水平的16个省中有15个是贫困县比较集中的省区。1959~1989年,全国人口由64825万增加到106910万,增长了64.93%。其中西部地区人口由18016万增加到30751万,增长幅度比全国平均水平高出5.96个百分点,比东部高出39.48个百分点。河北省1949~1988年,贫困山区的人口增长比全省平均增长幅度高出33%。贵州省1949~1989年的人口平均增长水平比全国高出16.7%。据调查证实,中国贫困地区早婚早育、多胎生育现象严重,有些地方人口出生处于失控或半失控状态。如果说计划生育工作的重点在农村,难点也在农村,那么,贫困地区则是重点中的重点,难点中的难点。

1.2 贫困地区人口素质偏低

贫困地区由于历史的原因及现实的制约因素,从总体来看,人口的身体素质低于一般地区,残疾人的比例及其现患率均高于非贫困地区。根据1987年残疾人抽样调查数据推算,全国贫困地区残疾人占人口的比例比全国高2.75个百分点。贫困地区由于早婚、近亲结婚、换婚较多,痴呆傻幼儿也较多,加上医疗卫生条件较差,地方病严重(在全国地方病流行严重的109个县中,有94个是贫困县),直接影响了人口的身体素质。

由于种种原因,贫困地区教育事业落后。人口膨胀给这些地区教育、卫生等社会事业的发展带来了更大的困难。贫困地区普遍存在着校舍设备差、师资质量差和学生入学率低、巩固率低、合格率低的现象,文盲率大大高于非贫困地区。全国平均文盲比例为25%,而贫困地区高达50%以上。因此,造成这些地区人口总体教育程度低,文化素质差。

1.3 贫困地区控制人口增长难度更大

中国目前的贫困地区大多数是地理环境比较恶劣、地域偏僻、交通不便、二三产业很不发达的地区,主要靠种植业索取粮食,劳动生产方式落后,劳动生产率低,因而刺激了对劳动力的需求,特别是对男性劳动力的需求。绝大多数贫困地区都存在着多生多育的内在趋动力。家庭的生产职能强化以后则更是如此。

贫困地区更缺乏社会保障制度,养儿防老意识更浓,传统落后的生育观念根深蒂固。由于文化程度较低,普及避孕节育、优生优育等科学知识也比较困难,引导人们转变婚育观念的任务十分艰巨。因此,整个社会应当关心和支持贫困地区的计划生育工作。

2. 人口过多阻碍脱贫和发展

从人口学角度来说,贫困实质上是个人口经济问题。中国贫困线的尺度是以人均收入和人均粮食来界定的,两项指标都以人口数量为分母。人口过多、增长过快,对经济压力过大,与经济发展不相适应,是造成贫困的重要原因之一。

2.1 人口的“分母效应”特别明显

人口分母的大小直接影响着人均收入和人均粮食的高低,关系着贫困的程度。有的村总收入虽然高于别的村,但因为计划生育没抓好,新增人口多,迟迟不能摆脱贫困。对于一个家庭来说也是如此,有的家庭就是因为人口多而戴上了贫困户的帽子,有的农户虽脱了贫,但是超生1个孩子后又返贫。所以,在贫困地区要特别重视人口的“分母效应”,要不断强化人口意识和人均观念。

2.2 人口数量及其增长速度影响经济发展和脱贫速度

由于人口增长过快,新增人口过多,势必增加人口的消费基金,加大人口投资,而用于扩大再生产的资金就会减少,因而明显地减缓了经济的发展速度。贫困地区由于人口增长过快,经济发展缓慢,使得经济对人口的负荷大大重于全国和东部水平。例如,1987年每万元国民收入所负荷的人口数量,全国为11.31人,东部为8.24人,西部为16.9人,贵州省竟高达21.51人。人口过快增长带来了劳动力数量的膨胀,从而加剧了就业的困难。这对于贫困地区的经济来说可谓雪上加霜。

2.3 人均耕地减少,生态环境遭到破坏

人均土地占有量,对解决贫困地区群众的温饱问题至关重要。多年来,由于人口增加过猛,导致人均耕地迅速下降。农民为了索取粮食,不惜一切毁林开荒扩大耕地面积,结果遭

到大自然无情的报复,导致水土流失,生态环境被破坏,灾害加重。这种恶性循环在有些地方已到了极其严重的程度,这不仅损害了当前的利益,更损害了长远利益,危及可持续发展。

2.4 人口文化素质低下,制约着经济发展

贫困地区人口与经济社会发展不相协调,不仅表现为人口数量过多,而且更表现为人口的文化素质偏低。当前,人口和劳动力的文化素质低下,科技人才和各类专业人员缺乏,是贫困地区的一个突出问题。这已成为制约贫困地区科技和经济发展的一个重要因素,必须下大力气改变这种状况。

总之,人口增长过快是贫困地区长期贫困的主要原因之一,给经济、社会的发展带来巨大的压力。我们必须从战略的高度重视解决贫困地区的人口问题,既要有效地控制人口过快增长,又要提高人口素质,改善人口结构。这是消除贫困的迫切需要,也是实现贫困地区可持续发展的长远大计。

3. 积极坚持扶贫开发 with 计划生育相结合

扶贫开发工作与计划生育工作的关系非常密切。扶贫开发工作推动了经济发展,对转变贫困地区群众的生育观念产生了积极影响,有利于计划生育工作的开展;另一方面,抓好计划生育工作,控制人口过快增长,相对缩小了人口数量这个分母,有利于人均收入的提高,同时由于减少了新增人口投资,可以加大发展经济的投资,促进脱贫的进程。可见扶贫开发工作与计划生育工作是相辅相成、互相促进、互为因果、相得益彰的两项工作。中国“七五”和“八五”期间扶贫工作一条最重要最基本的经验就是自觉坚持扶贫与计划生育相结合。

3.1 认真总结和推广扶贫与计划生育相结合的经验

多年来,许多贫困县在扶贫开发过程中,注意把计划生育与扶贫开发放在同等重要的位置,有些地方还把控制人口过快增长作为脱贫的突破口,积累了不少宝贵的经验。例如,安徽省金寨县“贫困山区要想富,少生孩子多栽树”的经验;湖北省英山县经济、人口两本帐一起算,“扶贫计生双抓紧,加速山区早脱贫”的经验;四川省贫困县“稳粮、增收、控人口”的经验,等等。扶贫与计划生育相结合,在许多地区收到了比较明显的效果。根据国家计划生育委员会1992年对443个贫困县进行的关于开展扶贫与计划生育相结合情况的问卷调查,结合得较好的(制定了政策、有组织保证、建立了工作制度、落实了4项以上扶贫与计划生育相结合措施)29个县,1989~1991年,农民人均纯收入增加了104.3元,增加幅度为30.69%,而结合得较差的10个县,同期农民人均纯收入只增加52.2元,增加幅度为17.43%。

实践证明,扶贫与计划生育相结合的指导思想是正确的,是脱贫致富行之有效的正确途径。在扶贫开发过程中,在资金投放、贷款发放、项目安排、物资供应、产品收购、技术培训等方面,对计划生育工作较好的地区、单位和响应计划生育号召的家庭,实施一些优惠政策,既促进了计划生育工作,又促进了扶贫开发工作,使贫困地区开始突破越穷越生、越生越穷的怪圈,逐步走上人口与经济、社会、资源、环境协调发展的道路。应该说,扶贫与计划生育相结合这条基本经验具有重要的理论意义和实践意义,应当大力推广并长期坚持下去。

3.2 实行“两种生产”一起抓的反贫困战略

80年代以来,中国扶贫工作由过去的单纯社会救济和按人口多少扶贫转到一手抓经济发展,一手抓控制人口增长的开发式扶贫,帮助和引导贫困地区群众走自力更生发展经济的道路。这一转变具有深远的战略意义。贫困地区要把人口控制纳入经济社会发展的总体规划

和年度计划，切实做到任务一起下达，措施一起落实，效果一起考核。要进一步发挥地区优势，发展区域经济，尽快提高生产力水平。同时要坚决改变鼓励和刺激农民多生孩子的一些具体政策，如按人口变化平分土地，按人头实行扶贫，孩子越多得到的扶持越多，按家庭男性人口划分宅基地等等。当前，扶贫与计划生育相结合在各贫困地区发展的还不平衡。据国家计划生育委员会 1992 年的问卷调查，在 443 个贫困县中安排扶贫项目时优先安排实行计划生育的贫困户仅占 45.1%，发放扶贫贷款优先照顾计划生育贫困户的仅占 34.5%。有的地方非但没有向实行计划生育的贫困户倾斜，反而优先扶助了超生的多子女户，子女越多得到扶贫资金和物资越多，造成了不良影响。根据问卷调查，扶贫与计划生育相结合工作的组织保证尚未完全落实，有些贫困县的扶贫开发领导小组没有计划生育部门的负责人参加，人口与计划生育领导小组没有扶贫办的负责人参加，这样不利于调动计划生育委员会和扶贫办的积极性，不利于扶贫与计划生育相结合工作的运作。

为了保证完成“八七计划”，必须进一步加强扶贫开发工作与计划生育相结合工作的领导，各级党委和政府的一把手应当亲自抓、负总责，建立扶贫与计划生育相结合的责任制，明确有关领导和相关部门的责任，并认真进行检查监督和考评，以推动这项工作的全面开展。在向县、乡派出扶贫工作队时应当明确，在帮助发展经济的过程中，要积极参与和支持计划生育工作。开展科技扶贫、文化扶贫也应当注意促进计划生育工作。

3.3 通过扶贫与计划生育相结合，建立有利于控制人口增长的利益导向机制

在现阶段，维护和扩大家庭的物质经济利益，依然是形成家庭生育动机和追求子女数量的根本原因。在贫困地区尤其是这样。为了有效地控制人口增长，应当积极采取对策，使家庭生育行为的利益导向向有利于计划生育方面转变。即使少生的家庭得到较多的效益，感到少生有利；使多生的家庭得不到正效益，反而得到负效益，感到多生吃亏。把这种利益对比的效应辐射到每个家庭，使他们通过权衡利弊得失而实行计划生育。

3.3.1 对计划生育工作抓得好的贫困县、乡、村，不仅要表扬，还要实行政策倾斜，在扶贫开发投入和计划生育事业投入上都要给予适当照顾，以鼓励他们继续抓紧抓好计划生育工作，进一步控制人口规模。这样也有助于鞭策和引导计划生育工作抓得不够好的县、乡、村努力把计划生育工作抓上去。

3.3.2 对于响应号召实行计划生育的贫困户优先扶贫。一是在贷款发放、项目安排、农用物资供应、致富技术培训、产品收购销售等方面给予优先或优惠，二是农村土地管理要与实行计划生育的情况挂钩，例如在土地小调整时对独生子女户、两女结扎户给予优惠，有条件的地方可增加承包田数量，可优先承包果园、鱼塘、经济园林，优先划给宅基地或划给较好的宅基地；三是优先安排计划生育户的劳动力到乡、村企业就业或劳务输出。

3.3.3 逐步开办计划生育养老保险，建立计划生育养老基金。本着因地制宜、量力而行的原则，为计划生育户办实事办好事，以解除群众的后顾之忧。

3.3.4 从实际出发，根据群众的要求，可组织计划生育户兴办“少生快富合作社”等不同形式的经济实体，并依法实行各种优惠政策，使计划生育家庭不仅感到光荣，而且可以先富快富起来。

总之，我们要不断研究扶贫开发工作与计划生育相结合的新情况、新问题，及时总结推广新经验，把扶贫开发和计划生育工作推向更高的层次和水平，为实现“八七扶贫攻坚计划”而努力奋斗。

(本文责任编辑：徐培英)