

现阶段新疆少数民族人口增长的政策动因

~~~~~毛文中~~~~~

在影响人口过程的诸因素中,人口政策可以说是最直接、最有效的因素之一。1988年《新疆维吾尔自治区少数民族计划生育暂行规定》印发以后,各地采取政策手段控制人口过快增长。但是,少数民族人口的增长速度并没有因此而降低。1990年第四次人口普查结果表明,新疆少数民族人口已增至946.00万人,与1987年的870.04万人相比平均每年递增28.3%,高出计划生育前34年间(1953~1937)年平均增长速度(22.15%)1.15个百分点。本文仅就形成这一现象的政策原因进行探讨,以求对当前少数民族的人口政策有比较准确的认识。

### 一、历史的回顾

早在解放初期,党和政府就开始利用人口政策杠杆调节人口再生产过程以适应当时社会经济发展的需要。

(一)1949~1974年在“人畜两旺”的号召下,形成了人口增殖高峰。1949年新疆和平解放以后,社会经济秩序越来越安定。1956年新疆民族改革取得了胜利,消灭了阶级剥削和民族歧视,实现了民族区域自治。自治区人民政府从当时少数民族人口高死亡率(20.82%)和劳动力需求的实际出发,在“人多是好事”的思想指导下,一方面积极动员,发展农牧业生产,另一方面鼓励居住在新疆的各民族人口提高生育率,降低死亡率,增加人口数量,号召实现“人畜两旺”。

在国家的大力扶持下,经过第一、第二两个五年计划时期的开发和建设,新疆经济文化、医疗卫生事业有了很大的发展,为自治区人口生育创造了良好的社会环境和条件。到1974年新疆总人口比解放初期增长1.6倍,其中少数民族人口增加到659.48万人。与1954年相比少数民族人口的出生率由31%上升为39%,死亡率由16%下降为8%,自然增长率由15%上升为31%,少数民族人口由低出生、高死亡、低增长的再生产类型初步转变为高出生、低死亡、高增长的过渡类型。

(二)1975~1982年“区别对待”进一步刺激了少数民族人口增长。1973年国家开始把人口增长指标纳入国民经济计划,并开始对人口生育实行有计划地管理。同时广泛宣传避孕知识,大力提倡晚婚、晚育和节制生育,控制人口增长。但直至70年代末每次人口问题的提出都把少数民族人口控制排除在外。究其原因,第一认为少数民族人口数量少,占全国人口比例很小,多生一些不致影响全国人口控制大局;第二认为少数民族地区地大物博,资源丰富,人口密度低,劳动力缺乏,载容量大。1975年在全国计划生育工作形势推动下,自治区对汉族人口较集中的城市和生产建设兵团农牧团场试行计划生育。1981年4月自治区人民政府通过《关于计划生育工作若干问题的暂行规定》,进一步明确了计划生育主要在汉族中进行。

汉族人口在计划生育政策的调节干预下出生率、自然增长率迅速下降,分别从1975年的30%和26%下降到1982年的12.92%和10.21%,多孩率(三孩以上)也从40%左右下降到12.03%,汉族人口妇女总和生育率降到2.02左右,达到更替水平。在有效限制汉族人口生育,迅速降低人口自然增长的同时,自治区对各少数民族采取了有利于发展人口的政策。

1978年自治区人民政府贯彻中央“关于恢复或改正本民族成份的规定”,一些过去没有正确表达民族成份的人纷纷“还本归原”,如实填报或改报为少数民族,对少数民族人口增长起到了一定的刺激作用。

(三)1983~1987年“示范引导”未能发挥整体控制效益。解放后党和政府一直把发展民族教育看作是保障少数民族平等权利,改变历史形成的事实上不平等的重要组成部分,并为此采取了诸多措施。但由于人口增长过快,新疆少数民族人口身体素质和素质的提高却与增长速度相悖。1982年第三次人口普查和1987年1%人口抽样调查资料表

明, 5年间少数民族人口增长速度是汉族的6.94倍, 而每万人口中拥有小学以上文化程度人口的增长速度仅比汉族高出1.4倍, 少数民族人口文盲率的下降速度只比汉族快17.9%, 少数民族人口文化素质落后的局面没有得到根本改变。少数民族人口的整体文化素质与汉族人口的文化素质相比仍有33.28%的差距。

在身体素质方面经历了迅速提高的时期以后即陷入停顿状态。婴儿死亡率居高不下。1981年全国为34.68‰, 而新疆高达108‰。由于受近亲结婚习俗的影响, 呆、小、矮、傻者较汉族地区更为常见。据1985年对新疆喀什、克孜勒苏、阿克苏三地、州和兵团农三师所属7个县、农牧团场中5个民族(维吾尔族、塔吉克族、乌孜别克族、柯尔克孜族和回族)的8 093对夫妇和子孙的调查, 发现近亲婚配率为31.62%。其中维吾尔族为17.69%、塔吉克族为42.19%、乌孜别克族为23.27%、柯尔克孜族为45.18%, 回族为17.39%。

少数民族人口过快增长给社会经济文化的发展和生态系统的平衡带来了一系列问题。1983年9月自治区人大常委会经过审议决定将《新疆维吾尔自治区执行中华人民共和国婚姻法的补充规定》第九条中“在少数民族中不提倡计划生育”的规定修改为“在少数民族中也要为实行计划生育积极创造条件, 逐步推行”。“七五”期初, 自治区党委根据中央计划生育工作的有关政策, 要求在少数民族中开始宣传计划生育, 但指出对少数民族人口的计划生育工作不作硬性规定, 只对少数民族群众本人有生育节育要求的给予指导。到1987年有448 059名少数民族育龄妇女采取了各种节育措施节制生育, 占少数民族已婚育龄妇女人数的32.16%。但是, 总体上讲, 并没有改变大多数少数民族人口的生育愿望, 与1975~1982年间相比, 1983~1987年少数民族人口增长速度还略有上升。

## 二、少数民族人口增长过快的主要原因

限制人口增长的实质是降低生育率。1988年4月自治区人民政府颁布了《新疆维吾尔自治区少数民族计划生育暂行规定》, 要求在少数民族中实行计划生育, 并对婚姻、生育、奖励、处罚等具有普遍性的问题作了统一要求, 对避孕、节育措施等普遍性问题规定了原则, 并给地、州、市、县以必要的自主权。到1990年少数民族计划生育率已达到77.41%, 两年实现了汉族人口经过八年奋斗后计划生育工作

达到的水平。但是, 生育率的下降幅度却没有达到预期的目的。

1987年新疆人口总和生育率为3.75, 由于受少数民族人口影响, 不仅高于更替水平, 而且高于全国平均水平, 是全国生育水平最高的地区之一。一般来说, 当原有生育水平较高时, 对计划生育政策的作用比较敏感。因此, 1988年新疆少数民族普遍推行计划生育之后, 自治区总和生育率应当表现出比全国更强的下降趋势。但是, 并没有出现这种情况。其原因, 从生育率水平与各主要影响因素间的回归分析可以看出。

设以全国30个省、自治区、直辖市(除台湾省外)1990年总和生育率代表各地区的生育水平(Y)作为被解释变量, 以各地区的人均国民收入( $X_1$ ), 妇女文盲率( $X_2$ ), 少数民族人口比例( $X_3$ ), 非农业人口比例( $X_4$ ), 婴儿死亡率( $X_5$ )作为解释变量(见表1)。分别进行一元线性回归, 其方程为:

$$Y = 2.968363 - 0.00045X_1 \quad (1)$$

$$\text{相关系数 } R_1 = 0.624326$$

$$F\text{检验值} = 17.88532$$

$$Y = 1.335645 + 0.029109X_2 \quad (2)$$

$$\text{相关系数 } R_2 = 0.667543$$

$$F\text{检验值} = 22.50623$$

$$Y = 2.038030 + 1.898744X_3 \quad (3)$$

$$\text{相关系数 } R_3 = 0.680144$$

$$F\text{检验值} = 12.95268$$

$$Y = 2.917367 - 2.43205X_4 \quad (4)$$

$$\text{相关系数 } R_4 = 0.574999$$

$$F\text{检验值} = 9.25747$$

$$Y = 1.777169 + 0.012271X_5 \quad (5)$$

$$\text{相关系数 } R_5 = 0.538523$$

$$F\text{检验值} = 10.62008$$

方程(1)(2)(3)(4)(5)F检验值在 $d = 0.005$ 的水平上显著, 相关系数 $R > 0.005$ ; 线性相关比较密切。以各解释变量实际值分别代入相应的回归方程得现阶段新疆社会经济文化实际水平下生育率应当(或期望)达到的水平(见表2)。结果表明:

第一、人均国民收入和非农人口比例对生育率的影响呈负相关关系。妇女文盲率、少数民族人口比例和婴儿死亡率对生育率的影响呈正相关关系。

第二、上述五因素中少数民族人口比例与生育

表1

各地区变量值

| 地区别 | 人均国民收入(元/人)(1990年) | 女性文盲率(%) (1990年) | 少数民族占总人口比例(%) (1990年) | 非农业人口占总人口比例(%) (1990年) | 婴儿死亡率(‰) (1990年) | 总和生育率 (1990年) |
|-----|--------------------|------------------|-----------------------|------------------------|------------------|---------------|
| 全国  | 1279.57            | 32               | 7.784387              | 19.57597               | 34.68            | 2.253         |
| 北京  | 3455.27            | 16.9             | 3.824756              | 59.10102               | 14.88            | 1.332         |
| 天津  | 2805.17            | 18.2             | 2.284960              | 54.50961               | 17.93            | 1.661         |
| 河北  | 1152.37            | 31.02            | 3.930728              | 13.36842               | 19.43            | 2.331         |
| 山西  | 1103.03            | 22.75            | 0.285072              | 18.7089                | 29.48            | 2.461         |
| 内蒙古 | 1091.13            | 29.9             | 19.37882              | 30.83836               | 38.43            | 1.967         |
| 辽宁  | 1998.44            | 16.72            | 15.62267              | 41.81189               | 19.72            | 1.505         |
| 吉林  | 1379.08            | 19.34            | 10.20987              | 38.35586               | 18.2             | 1.806         |
| 黑龙江 | 1630.08            | 20.87            | 5.653207              | 41.67692               | 32.35            | 1.713         |
| 上海  | 4722.41            | 21.29            | 0.461613              | 65.10389               | 17.11            | 1.334         |
| 江苏  | 1711.22            | 33.53            | 0.227852              | 19.79801               | 29.13            | 1.939         |
| 浙江  | 1734.69            | 33.49            | 0.510211              | 15.17802               | 31.62            | 1.404         |
| 安徽  | 931.71             | 48.3             | 0.573959              | 13.51371               | 28.95            | 2.511         |
| 福建  | 1310.31            | 36.09            | 1.543622              | 17.34151               | 20.5             | 2.362         |
| 江西  | 943.32             | 36.15            | 0.266121              | 18.01973               | 43.26            | 2.46          |
| 山东  | 1374.10            | 32.92            | 0.596230              | 12.89037               | 19.31            | 2.124         |
| 河南  | 893.08             | 32.04            | 1.178574              | 12.66701               | 19.62            | 2.897         |
| 湖北  | 1224.8             | 32.43            | 3.957934              | 19.65461               | 36.94            | 2.496         |
| 湖南  | 974.42             | 25.58            | 7.934994              | 13.75033               | 46.09            | 2.397         |
| 广东  | 1830.27            | 24.82            | 0.557827              | 21.94869               | 18.09            | 2.512         |
| 广西  | 798.81             | 26.16            | 39.07826              | 13.55392               | 29.97            | 2.727         |
| 海南  | 1181.1             | 33.4             | 17.00494              | 17.24046               | 18.88            | 2.932         |
| 四川  | 896.03             | 30.26            | 4.558965              | 13.93069               | 50.5             | 1.758         |
| 贵州  | 651.91             | 52.54            | 34.69026              | 12.82740               | 62.92            | 2.963         |
| 云南  | 953.49             | 51.21            | 33.38567              | 12.03647               | 71               | 2.588         |
| 西藏  | 856.62             | 81               | 96.30161              | 17.85880               | 141.593①         | 4.222         |
| 陕西  | 931                | 34.67            | 0.473292              | 17.20182               | 42.9             | 2.705         |
| 甘肃  | 936.22             | 53.67            | 8.297082              | 12.72415               | 35.7             | 2.34          |
| 青海  | 1111.48            | 55.32            | 42.10342              | 28.25881               | 83.92            | 2.468         |
| 宁夏  | 1022.46            | 43.82            | 33.25308              | 26.77094               | 55.55            | 2.614         |
| 新疆  | 1373.65            | 23.38            | 62.41944              | 29.20727               | 108              | 3.157         |

① 为1989年数据。

率水平的关系最为密切,影响程度最大。

第三、上述五因素中人均国民收入、妇女文盲率、非农业人口比例、婴儿死亡率等指标对总和生

育率要求的期望值均低于1990年实际生育率水平。

相差幅度分别为34.34%、56.60%、42.85%和1.97%。对生育率表现为向下的拉力。少数民族人

表2 新疆人口生育的期望水平及其与实际之差

| 项目            | X <sub>1</sub> | X <sub>2</sub> | X <sub>3</sub> | X <sub>4</sub> | X <sub>5</sub> |
|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 期望总和生育率       | 2.35           | 2.016          | 3.22           | 2.21           | 3.096          |
| 期望值与实际总和生育率的差 | -0.807         | -1.141         | 0.063          | -0.947         | -0.061         |

口比例对总和生育率的期望值高于实际生育率水平,对生育率表现为向上的推力。

由于自治区在计划生育政策上对汉族与少数民族分别规定了不同的控制尺度,所以少数民族人口比例对生育水平的影响,实质上是少数民族人口政策尺度在生育率上的体现。

为了进一步说明这一问题,需要综合上述5项因素进行多元分析,建立回归方程(结果见表3)。

$$Y = 2.44 - 0.033X_1 + 0.492X_2 + 1.650X_3 - 1.831X_4 - 0.814X_5 \quad (6)$$

该回归方程的检验值 $F = 12.8565$ 在0.001水平上显著,复相关系数 $R = 0.8533$ ,线性关系相当密切,说明回归方程(6)是可信的,应当指出的是由于观察样本数量少( $n = 30$ )特别是由于当生育率下降到一定程度后,其与经济、文化等因素的关系不可能再表现为线性关系,因而该方程只适用于内插。

表3 多元回归结果

|                | bse   | t        | f       | 偏回归平方和  | 偏相关系数    |
|----------------|-------|----------|---------|---------|----------|
| X <sub>1</sub> | 0.847 | -0.19727 | 0.03892 | 0.00495 | -0.04023 |
| X <sub>2</sub> | 0.140 | 0.67438  | 0.45478 | 0.05782 | 0.13637  |
| X <sub>3</sub> | 0.219 | 2.49630  | 6.23151 | 0.79228 | 0.45401  |
| X <sub>4</sub> | 0.145 | -1.80401 | 3.25445 | 0.41378 | -0.34556 |
| X <sub>5</sub> | 0.029 | -0.15212 | 0.02314 | 0.00294 | -0.03104 |

注: bse为标准差, t、f为相应的各系数检验值。

方程(6)包含有少数民族人口比例因素影响,剔除这一因素( $X_3$ )的影响,建立回归方程有:

$$Y = 2.14 - 0.114X_1 + 0.698X_2 - 1.108X_4 + 9.589X_5 \quad (7)$$

该回归方程检验值 $F = 12.0013$ 在0.001的水平上显著,复相关系数 $R = 0.8109$ ,线性相关很密切,

说明回归方程(7)也是可信的。在进行多元回归时得到的各变量标准差、t、f检验值及偏回归平方和与偏相关系数等略。以当前各因素实际值分别代入回归方程(6)(7),便得出1989年各地的总和生育率期望值。(见表4)

表4 1989年各地区期望总和生育率

| 地区别 | 期望总和生育率(6) | 期望总和生育率(7) | 地区别 | 期望总和生育率(6) | 期望总和生育率(7) |
|-----|------------|------------|-----|------------|------------|
| 全国  | 2.296990   | 2.294743   | 河南  | 2.339707   | 2.282821   |
| 北京  | 1.377980   | 1.248248   | 湖北  | 2.234497   | 2.326434   |
| 天津  | 1.462009   | 1.431055   | 湖南  | 2.375339   | 2.467835   |
| 河北  | 2.358855   | 2.228770   | 广东  | 2.094313   | 1.979958   |
| 山西  | 2.152358   | 2.214550   | 广西  | 2.914569   | 2.344772   |
| 内蒙古 | 2.274918   | 2.218395   | 海南  | 2.514891   | 2.193069   |
| 辽宁  | 1.932460   | 1.694749   | 四川  | 2.338355   | 2.552078   |
| 吉林  | 1.940995   | 1.825942   | 贵州  | 2.963286   | 2.874066   |
| 黑龙江 | 1.792728   | 1.899264   | 云南  | 2.933169   | 2.907598   |
| 上海  | 1.190544   | 1.051293   | 西藏  | 3.956976   | 3.741886   |
| 江苏  | 2.166043   | 2.187589   | 陕西  | 2.237776   | 2.468704   |
| 浙江  | 2.252296   | 2.258996   | 甘肃  | 2.493093   | 2.547904   |
| 安徽  | 2.385358   | 2.470837   | 青海  | 2.784472   | 2.857681   |
| 福建  | 2.265582   | 2.207654   | 宁夏  | 2.635135   | 2.534676   |
| 江西  | 2.225964   | 2.471650   | 新疆  | 2.916922   | 2.817382   |
| 山东  | 2.314717   | 2.214249   |     |            |            |

对比方程(6)与方程(7)的新疆总和生育率期望值,剔除少数民族人口比例因素的结果后比包含少数民族人口比例因素的结果低3.41%,说明少数民族人口增长的主要原因不是社会经济、文化发展落后,而是少数民族人口政策尺度较宽所致。

### 三、政策选择与完善

政策因素对人口发展的影响是其他因素无法替代的。新疆曾经通过鼓励人口增殖,以促进地区社会经济的繁荣与发展,从而客观地形成了少数民族人口高增长的基础。现阶段民族繁荣的观念已由单纯的“人多力量大”转变为提高人口素质和改善各族人民的物质文化生活水平。事实证明当前人口高速增长的势头已经成为实现民族繁荣的巨大障碍。

#### (一) 政策的选择

1. 近期看,人口过快增长导致经济发展处于低水平循环。众所周知经济是基础,发展经济的必要条件是增加积累。但目前新疆劳动力供给大于需求,消费人口增加较快,用于建设的资金相对减少。

加速城镇化建设是发展经济的一项重要内容,要靠提供就业机会,新疆由于缺少建设资金无法大量吸收农村剩余人口。

教育事业为经济长期发展提供后备力量,也需要钱。但是总量教育资金一定,学龄人口目前正随着人口规模在不断扩大,相应人均教育经费就会降低,既不能普及教育更不能使教育事业有较快发展。

科学技术是第一生产力,人口素质是关键,提高人口素质除了靠教育外,还要靠提供技能,靠吃好,营养足,医疗保健好。然而新疆粮食、副食、医疗设施等数量有限,有时某些部分的总值或人均量徘徊不前,甚至增量为负值,在保障大量新增人口得以生存的前提下,要使原有人口的人均生活水平有较快的提高,是不可能实现的,而在这种情况下多方面提高人口素质更是空谈。

解放40年来,国家对新疆投资262亿多元,新疆是依靠国家财政补助的支援才发展到现有水平。国家资金有限,除特大工程项目外,依赖国家增加投资或大量引进资金也远水解不了近渴。

2、从长远看,环境系统超负荷运转。尽管新疆在土地面积、资源方面居全国各省区之首,但是由于自然条件不好,环境阻力很大,开发利用新疆丰富资源的限制因素很多(突出表现为缺水)。“民以食为天”,农业自然资源开发利用下的食物生产供给系统最终决定着新疆人口承载容量的规模。

从地理位置上看,新疆地处祖国西北边陲,首府乌鲁木齐与海岸最近距离也有2250多公里,是世界离海洋最远的内陆城市。区内公路稀疏,交通不便,周围相临省区和国家也属不发达地区,指望从区外调入粮食供养本区各民族人口既不具备发达的商品经济支付食物调入的内部基础,也没有可供持续食物调入的外部条件。立足于本地农业自然资源条件下的食物生产是新疆各民族安居乐业、经济发展、社会安定、团结和睦、繁荣昌盛的先决条件。

据测算,在系统利用自治区农业资源和现有经济技术水平,保证资源生产力和生态平衡不被破坏的条件下,若要保证本世纪末人民生活达到小康水平,则新疆总人口必须控制在3307万人以内,2040年达到极限值。

第一方案预测:按现在的人口增长速度和1989年育龄妇女总和生育率3.157的水平,预计2000年新疆总人口将达到2037万人,2040年将达到4744万

人。超过“小康水平”状态下新疆社会经济资源所能承载人口量的最大值。人口超载一方面容易导致自然资源的掠夺式开发,生态环境质量恶化,人口承载力下降的恶性循环,另一方面会使人口与区域发展的不协调关系更加突出。人民生活水平下降,维持低营养状态下的生存。

但是,即使保持现行少数民族人口生育控制尺度并考虑人口政策推广程度,即:假设1994年汉族人口计划生育率逐渐接近100%;2004年少数民族人口计划生育率接近100%,2000年新疆也将达到1867万人,2040年将达到3472万人。仍然超过“小康水平”人口承载容量的最大值。而且值得注意的是现阶段新疆人口已处于弱超载状态。

综上所述,进一步降低人口增长速度,是保证少数民族跻身于先进民族行列的必然趋势。当前不失时机地调整完善人口政策,强化控制机制,平抑人口增长势头,是今后一个时期新疆少数民族人口政策的最佳选择。

(二)政策完善。现阶段我国人口政策的基本精神是有计划地控制人口增长,逐步稳定人口数量,提高人口质量,实行计划生育。新疆少数民族区别于汉族采取了不同的政策尺度,主要表现在各少数民族人口计划生育尺度较汉族放宽(见表5)。

表5 新疆计划生育控制指标

|        |      | 汉族<br>(1) | 少数民族<br>(2) | (2)-(1) |
|--------|------|-----------|-------------|---------|
| 允许生育   | 城 镇  | 1         | 2           | +1      |
| 孩子数(个) | 其中特例 | 2         | 3           | +1      |
|        | 农 村  | 1         | 3           | +2      |
|        | 其中特例 | 2         | 4           | +2      |
| 晚婚年龄   | 男    | 25        | 23          | -2      |
| 界 限    | 女    | 23        | 21          | -2      |

规定“无论哪种情况汉族都不能生育第三个孩子,少数民族居住在城市禁止生育第四个孩子,居住在农村的禁止生育第五个孩子”。

可以看出对少数民族生育胎次和晚婚年龄的限制指标是“一刀切”地放宽,而且农村比城市放得更宽。

新疆大部分少数民族居住在农村牧区,人口相对稀少,就全区而论,南疆以维吾尔族为主约占

75%，北疆以汉族为主约占56%，柯尔克孜族、锡伯族、塔吉克族和达斡尔族等分布集中，其他民族都是“大分散，小集中”，同时又有垂直分布的特点。居住在边境地区的哈萨克、柯尔克孜、塔吉克、乌孜别克、蒙古和俄罗斯等民族还有跨国分布的特点。新疆现已很难找到一个完全由单一民族人口组成的村镇。

所以，新疆少数民族人口政策采取了区别于汉族，按城镇、农村牧区分别对待的规定，是原则性与灵活性的体现。兼顾了“基本国策”与边疆稳定和民族团结的需要，但是在生育控制尺度上一刀切地放宽还有待进一步完善。

1、要保持人口政策的先进性。由于历史原因，在限制人口过快增长方面汉族理所当然地应当比少数民族多负些责任，汉族开展计划生育相对少数民族而言要早一些，严一些。当前新疆汉族人口的总和生育率下降到1.7左右，已达到无法保持“人类世代延续”的程度，大量事实证明，当生育率下降到一定的水平之后，即使在主观上尽了最大努力也很难再大幅度降低。

前节已述，新疆人口增长过快的直接原因是少数民族人口生育率居高不下，降低人口增长速度无异于要加强对少数民族人口生育的控制。以现行少

数民族人口城乡分布及其生育政策尺度计算，即使在全疆各地都100%地实现了《新疆少数民族计划生育暂行规定》中生育指标的要求，总和生育率也只能控制在3.25左右。1989年自治区总和生育率为3.157低于政策生育率。从总体上讲，现阶段少数民族计划生育政策尺度对实际生育控制不具有先进性，所以严格现行人口政策，使少数民族人口生育控制尺度紧缩到经过深入细致工作后能够达到的水平，是完善自治区少数民族人口政策的重要措施之一。

2、生育控制尺度既要照顾少数民族妇女生育水平较高，且变化相对缓慢的事实，又不能过份强调“地广人稀”的特殊性。

国家确定的计划生育政策在少数民族地区可以适当放宽。但如果理解为无条件地放宽到三胎或三胎以上，则很难达到控制人口的目的。就近几年少数民族妇女生育情况看，二孩率逐年增加，1986年以后超过三孩率（见表6），部分显示出少数民族中更多的人已接受了“生育二胎较为合适”的观念，当多数人愿意少生孩子的时候，而政策规定允许多生，就显露出政策的滞后，进而削弱了政策控制效力。

新疆少数民族人口约有80%居住在农村牧

表6 新疆1985~1990年少数民族孩次率 (%)

| 孩次率 | 1985  | 1986  | 1987  | 1988  | 1989  | 1990  |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 二孩率 | 22.63 | 21.70 | 21.91 | 22.49 | 22.99 | 24.34 |
| 三孩率 | 24.92 | 21.31 | 20.21 | 20.19 | 20.21 | 19.99 |

区，通过人口政策积极引导，允许少数民族人口中居住在农村的夫妇由只生3个孩子改变为只生2个孩子，有条件经批准可生3个孩子，就有可能在2040年人口承载容量

达到极限值以前，促使人口规模增长静止下来

中央最近提出要巩固现行计划生育政策，从严控制人口增长，不能对计划生育工作有丝毫松动，有关部门应当抓住建立新疆维吾尔自治区计划生育条例的契机，根据当前人口形势的需要适时修改补充，调整少数民族人口政策，强化各民族的计划生育观念。

3、直接干预和间接调控并举，以经济调节为主。经济越发达，父母抚养孩子的费用越高，相对而言效用降低，妇女生育愿望随之下降。反之经济越不发达抚养孩子的费用越低，相对讲效用提高，妇女生育愿望上升。据1990年统计，新疆有18.33%的孩子属于计划外生育，其中少数民族为22.5%，

因此减少计划外生育，提高计划生育率。按现阶段政策，主要采取加罚超生子女费的办法提高孩子的成本费用，刺激人们少生。这对保证政策的严肃性有一定的积极作用，但从长远看收效不大。

第一、经济发达地区生育率下降的直接原因并非完全归功于罚款。就目前而言，自治区广大农村、牧区普遍经济水平还比较低，重点扶持的贫困县有24个，占三分之一。多数农牧民刚刚解决温饱问题。实行超生罚款无疑要降低超生户全家人的生活水平。进而会影响人口素质的提高，对于“要钱没有，要命有一条”或“花钱买个儿子值得”的户来讲，只会造就更多的愚昧，也不易为各族群众所接受。

第二、一般讲,愿意多生孩子的夫妇除可以通过宣传教育逐步纠正“重男轻女”、“多子多福”、“传宗接代”、“胡大赐予”等传统观念外,一个重要因素是“养儿可以防老”、“养儿能够致富”。要在农村加快敬老院建设的同时,推行养老金制度,对每位年满55岁女性和年满60岁男性村民按标准定时发给生活补贴,养老补贴可从集体公益金支付,也可采取“现在存钱将来使用”的原则,按人口集资。从根本上改变养儿防老观念,使人们从现实生活中体验到养儿防老不如靠自己防老。

第三、当前农村牧区很多子女17岁以下就成为家庭经济活动的主要劳动力。许多男孩在读完初中后就回家务农。女子则往往读完小学或只读小学四年级,甚至有些进入新的文盲行列,在农村从事生产劳动或到乡镇企业当童工。据调查,1989年仅喀什市就有14 100多名年龄在9~16岁的童工受雇于个体工商户,以“帮助解决家庭经济困难”。有关部门要在发展农村经济的同时严格执行九年义务教育

法,采取措施使童工重返学堂。并逐渐打破“四世同堂”的大家庭观念,鼓励新婚夫妇建立核心家庭,减少父母从孩子身上取得收入补偿的机会,降低孩子的劳动经济效用,从而达到降低生育愿望,最终控制人口增长的目的。

(本文责任编辑:汪正鸣)

(作者工作单位:新疆维吾尔自治区  
人口普查办公室)

#### 参考资料:

1. 《中国1990年人口普查10%抽样资料》。
2. 《中国第四次人口普查的主要数据》。
3. 《中国人口年鉴》1985年。
4. 《中国人口地图集》。
5. 《新疆统计年鉴》1991年。
6. 《新疆维吾尔自治区人口和计划生育统计资料汇编》。
7. 《人口分析系统》软件。