

学习中共中央、国务院《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》的体会

彭珮云

今年5月12日,中共中央、国务院颁布了《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》(以下简称“决定”)。这个“决定”是在我国社会主义现代化建设处在非常关键的时期,中共中央、国务院作出的重大战略决策,是今后10年指导我国计划生育工作的一个纲领性文件。我们一定要认真学习,大力宣传,坚决贯彻这个“决定”。

“决定”一开始就说明中共中央、国务院所以要去做这个“决定”,就是为了动员全党全国人民完成今后10年控制人口增长的计划,因为这对于保证我国现代化建设第二步、第三步战略目标的实现具有重大的意义。“决定”言简意赅,集中讲了四个问题。下面我谈谈自己学习“决定”的体会。

一、统一认识,切实加强对计划生育的领导

近几年来,各级党委和政府对于人口问题的重要性和紧迫性认识有了提高,对计划生育工作的领导有了加强,但是要完成今后10年控制人口增长的计划,还必须进一步增强人口意识和人均观念,把计划生育工作真正放在基本国策的位置上,切实加强领导。因此“决定”首先着重讲了统一认识和加强领导的问题。

“决定”明确指出,严格控制人口增长是我国面临的一项重要而紧迫的任务。“决定”的标题也写得明明白白,这是一个关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定。这就十分鲜明地体现了“决定”总的精神、总的要求就是严格控制人口增长。

“决定”用简洁的文字,从分析我国的基本国情出发,阐明了为什么要把实行计划生育控制人口增长,提高人口素质作为我国一项长期的基本国策。我国是世界上人口最多的发展中国家。到1990年底,我国大陆人口总数已经达到114 333万人。“七五”计划期间,平均每年净增近1 700万人,相当于一个中等国家的人口。我国人力资源丰富,这固然对建设社会主义有有利的一面。但人口多、增长快,又是我们的一个沉重的负担,它严重地制约着我国经济和社会发展的进程,影响着人民生活水平和全民族素质的提高。

人们常说我国地大物博,但是往往忽略了耕地少、底子薄、人均占有资源相对不足,是我国的基本国情。我国虽然有960万平方公里国土,但耕地只占国土的1/8。全国人均耕地只有1.3亩,只及世界人均水平的1/4,今后要增加很多耕地也不可能。从1952年到1989年,中国粮食总产量翻了一番多,居世界前列,但人均占有量仅提高了28%。1990年农业取得了大丰收,人均占有粮食也只有383公斤,仍不及1984年394公斤的水平。到本世纪末,经过艰苦的努力,即使粮食总产量达到5亿吨,人均占有量仍然不到400公斤。我国人均淡水资源只及世界人均水平的1/4,人均林地面积只占世界人均水平的15%,其它很多资源按人口平均都低于

世界平均水平。如果人口增长过快，势必加快自然资源的消耗和生态环境的恶化，给子孙后代留下严重的后患。

解放以来，特别是党的十一届三中全会以来，我国的经济发展是比较快的。许多主要产品的产量，如粮食、棉花、煤炭、钢铁、发电量等都名列世界前列，但是按人口平均就排到了世界的后面。我们每年新增加的国民收入的近1/4被新增加的人口消耗。如果不能有效地控制人口增长，必将直接影响我国经济和社会的发展，人民生活水平也很难有较大的改善。

人口数量过多，还使人口素质不可能较快提高。据第四次人口普查，我国15岁及15岁以上的人口，文盲、半文盲占15.88%，有1.8亿人，其中大多数是农村人口，尤其是农村妇女。人口素质低，对社会主义物质文明和精神文明的建设都不利，也增加了实行计划生育的难度。

今后10年，我们要实现现代化建设第二步战略目标。能不能实现这个宏伟目标，关系到我国社会主义事业的兴衰成败，关系到中华民族的前途命运。而严格控制人口增长，是实现第二步战略目标的一个必不可少的重要条件。我们一定要从这个战略高度充分认识严格控制人口增长的重要性和紧迫性。

“决定”在肯定20年来我国在控制人口增长方面取得了举世公认的巨大成就之后指出，必须清醒地看到，我国的人口形势依然十分严峻，控制人口增长的任务相当艰巨，尤其是“八五”期间，计划生育显得更为紧迫。为什么这样说呢？我想，这是因为：（一）我国的人口基数已经很大；（二）“八五”期间正值解放以来第三次人口出生高峰的峰顶，全国育龄妇女人数、处于生育旺盛期（20~29岁）的妇女人数和进入生育峰值年龄（23岁）的妇女人数将分别比“七五”期间增长5.5%、16.2%、8.2%。1996年后，处于生育旺盛期和生育峰值年龄的妇女人数才逐渐有较多的下降；（三）我国计划生育工作发展极不平衡，80年代，我国城市妇女的总和生育率一直保持在1.5以下，而农村妇女的总和生育率一直在2.8左右徘徊。1990年，有10个省、市妇女总和生育率已经低于更替水平（2.1），但是多数省、区妇女总和生育率与政策要求相比仍然较高。全国当年生孩子的妇女中，属生育第3孩及第3孩以上的比例仍高达19.32%，早婚早育人数也不少。据国家计生规划统计司预测，即使抓紧工作，“八五”期间我国人口每年仍将增长1700万左右。到1995年总人口就要突破12亿，到本世纪将接近13亿。如果在人口出生高峰期我们能够下最大决心努力控制住人口增长，争取到本世纪末，全国妇女的总和生育率下降到2.0以下，并且在以后继续坚持计划生育，我国就有可能在21世纪中叶，在人口总数达到16亿左右的时候，实现人口零增长。如果今后10年我国妇女生育水平不能进一步降下来，2050年我国人口就将达到20亿，而且以后还要增长下去，其后果是严重的。“决定”强调90年代是我国控制人口增长的非常关键的时期，计划生育已经到了刻不容缓、非抓紧不可的地步。对此，我们必须有高度的历史责任感和时代紧迫感，是非常正确的。

“决定”在讲了认识问题之后，把切实加强对计划生育工作的领导放到了最突出的位置，第一次提出各级党委和政府务必把计划生育工作摆到与经济建设同等重要的位置上来，这就把计划生育工作提到了十分重要的位置上。经济建设是现阶段党的中心任务，是全党同志必须集中力量贯穿始终要抓的重要工作。中央要求把计划生育工作摆到与经济建设同等重要的位置上来，充分体现了“两种生产”必须一起抓的思想，说明计划生育工作在国民经济与社会发展的全局中具有重要的战略地位，一定要常抓不懈，决不能忽视它，以为它是可抓可不

抓的。

中央明确提出党政第一把手必须亲自抓，并且要负总责。为什么要这样提呢？我想有以下几个理由：第一，计划生育是关系到我国现代化建设战略目标能否实现的大事，是关系到民族兴衰的大事，是一项十分重要的工作；第二，计划生育是涉及千家万户、全体人民切身利益的一项最广泛的群众工作，政策性强，与能不能密切党与群众的关系息息相关；第三，计划生育是一项庞大的社会工程，需要动员全社会，协调各有关部门、群众团体的力量才能共同做好这项工作；第四，在现阶段我国农村中，计划生育是一项难度很大的工作，没有党委、政府强有力的领导与支持，工作很难顺利开展；第五，由于种种原因，计划生育工作仍然有被忽视的危险，因此需要强调第一把手亲自抓。多年来的实践充分证明，哪里的党政第一把手对计划生育工作认识高、抓得紧，哪里的计划生育工作就搞得好。现在中央在“决定”中明确地肯定了这一条，确实是抓住了关键的关键。正如李鹏同志在中共中央、国务院召开的计划生育工作座谈会上讲的，计划生育工作要落实到党政一把手身上，这样我们的计划生育工作才真正大有希望。

对于怎样切实加强对计划生育工作的领导，“决定”中提出了一些具体的要求与措施。其中有一条，我认为是最关键的，这就是要求各级党委和政府应承担完成本地区人口计划的责任，实行和完善人口与计划生育目标管理责任制。中央把责任交给了各级党委和政府，他们就会领导本地区的广大干部、群众千方百计克服困难完成任务。如果把责任只交给各级计划生育部门，由于部门工作的局限性，就很难完成这个艰巨复杂的任务。“决定”指出，要把做好计划生育工作和完成人口计划作为考核各级党委、政府及其领导干部政绩的一项重要指标，并制订科学的考核标准和监督措施，这是保证完成人口计划的一项重大措施。怎样做好这项工作，现在经验还不多，有待于进一步探索。

二、坚决贯彻落实现行政策，依法管理计划生育

“决定”重申了党的现行计划生育政策，并且指出这个政策符合全国人民的根本利益，经过多年的工作已经逐渐得到广大人民群众的理解和支持。

由于我国各地的自然条件、人口密度、经济文化发展水平差别很大，计划生育工作的基础也不一样，所以，同其它许多工作一样，计划生育工作也必须实行因地制宜、分类指导的原则。“决定”中写道：“各省、自治区、直辖市制定的有关计划生育方面的地方性法规，是本行政区域计划生育部门行使管理职能和人民法院审理行政诉讼案件的法律依据，要大力宣传，坚决执行”，就体现了这个原则。国外有的人以为我国的计划生育政策是简单化的一刀切的政策，这是不符合实际的。中国如此之大，情况如此复杂，任何事情都不能一刀切。

“决定”着重指出：“当前，必须坚定不移地贯彻落实现行政策，不能摇摆，不能松动，不能改变，以保持政策的稳定性和连续性。”我理解，这是因为计划生育政策关系到千家万户的切身利益，是一个十分敏感的问题，只有政策稳定，才能稳定人心，才能使计划生育长期稳定地坚持下去，逐渐形成良好的风尚。如果政策多变，就会使干部无所适从，群众抢生超生，不利于控制人口。在人口出生高峰期更要坚决稳定现行计划生育政策。

据国家计生委规划统计司测算，如果在全国不折不扣地贯彻落实了现行计划生育政策，全国平均每个妇女终身生育的孩子数应该是1.62个。考虑到我们的控制能力还不可能做到这一点，我们希望，经过最大努力，到1995年使全国妇女总和生育率从1990年的2.3下降到2.1，到本世纪末低于2.0。目前世界发达国家的平均总和生育率为2.0。如果我们在本世纪末

实现了上述目标，应该认为是取得了很大的成绩。

为了坚决贯彻落实现行政策，必须采取切实有效的措施，坚决制止多孩生育和早婚早育，努力防止计划外怀孕和计划外生育；严格依照地方计划生育条例和有关规定，加强对人口的计划管理；认真加强对流动人口的计划生育管理。“决定”指出，共产党员、共青团员、革命军人、国家干部特别是各级领导干部要带头遵守和执行计划生育的政策和有关法规。这一点至关重要。事实证明，在计划生育工作中，只要广大党员、干部能够真正成为执行政策的模范，宣传群众的模范，服务群众的模范，就一定能够团结和带领广大群众响应党和国家的号召，实行计划生育。如果党员、干部不带头，那个地方的计划生育工作就无法开展。

“决定”强调要依法管理计划生育，这既是加强社会主义民主和法制建设的需要，也有利于计划生育工作更好地开展。凡是认真贯彻执行了计划生育条例的地方，基层干部普遍反映计划生育工作比过去好做了，多数群众也能遵守法规。为了进一步把计划生育纳入法制的轨道，要抓紧完善地方计划生育法规，制定与之配套的规章制度，逐步形成一整套较为完备的计划生育法规体系。更重要的是要搞好各级干部的培训，不断提高他们的法制观念和执法水平，使广大干部特别是乡、村两级干部真正做到知法、懂法、守法，养成依法办事的习惯。

三、抓住重点，扎实稳妥地做好计划生育工作

“决定”着重讲了计划生育工作的方针和方法问题。这个问题非常重要，因为要很好地完成控制人口增长的任务，必须有正确的工作方针和工作方法。

“决定”指出，严格控制人口增长，必须把着眼点放在基层，特别是广大农村。这是因为在我国目前的条件下，计划生育工作的重点和难点都在农村，而加强基层工作是保证计划生育政策和措施落到实处的根本途径。如果基层工作薄弱，党和国家的计划生育政策就难以贯彻落实，控制人口增长的计划就难以完成。

“决定”总结了多年来的实践经验，对于怎样做好基层的计划生育工作，讲得很全面、很明确。我们应该深刻地领会中央指示的精神，在计划生育工作中坚持一切为了群众，一切依靠群众的群众路线，积极、稳妥、耐心、扎实地做好工作。计划生育是造福人民的伟大事业，人民群众是计划生育的主人。要做好计划生育工作，必须充分相信群众、依靠群众，不断提高群众的自觉性和积极性。由于我国广大农村经济文化还比较落后，农民在生产、生活上还有各种实际困难，加之几千年封建社会遗留下来的传统观念还有较深的影响，因此国家对计划生育的要求和相当一部分农民的生育愿望存在着一定的距离。这就要求我们对广大农民群众进行耐心细致的思想工作；向他们提供避孕节育的优质技术服务；满腔热情地关心他们的生产和生活，真心实意地帮助他们解决在实行计划生育当中遇到的困难。多为他们办实事，办好事，使他们切身感到我们是为他们的利益而工作的，从而取得他们的理解和支持，使计划生育成为群众自觉参与的事业。我们的目的是既要有效地控制人口增长，又要密切党群关系、干群关系，维护安定团结的局面。现在，我们党和国家正处在一个历史发展的关键时期，能否始终保持和发展同人民群众的血肉联系，直接关系到党和国家的盛衰兴亡。我们必须时刻警惕脱离群众的危险。

“决定”指出，计划生育工作要继续贯彻以宣传教育为主、避孕为主、经常工作为主的方针，逐步实现经常化、科学化、制度化，这就为我们指明了工作的努力方向。我们一定要扎扎实实地加强基层建设，做好各项基础工作，在全国各地特别是在广大农村认真贯彻落实

“三为主”方针，努力把计划生育工作提高到一个新的水平。经过多年的努力，各地都出现了一些先进典型，在基层计划生育工作中积累了不少宝贵的经验。现在的问题是要克服各种思想障碍，积极创造条件，使这些好的经验尽快在全国推广。

“决定”指出：“要做好基层的计划生育工作，关键是每个基层党支部都要切实负起责任。”从目前我国大多数地区的实际情况看，加强村党支部的建设的确是一个关键。只有村党支部真正发挥了核心作用，党员、干部真正发挥了先锋模范作用，积极分子充分发动和组织起来了，村里能自觉地经常开展计划生育工作，计划生育基本国策才能真正落到实处。而要做到这一点，还需要付出艰苦的努力。

“决定”指出：“计划生育协会是协助政府动员广大群众参与计划生育工作的一种很好的组织形式，各级党委和政府要给予积极支持，使其更好地发挥组织群众自我教育、自我管理、自我服务的作用。”这是在中央的文件中第一次写到计划生育协会，使广大计划生育工作者和协会会员深受鼓舞。虽然只有短短的几句话，但是对于计划生育协会的性质、作用、任务、工作方法都讲得很清楚，还特别讲到党委和政府要给予积极支持。现在各级协会的总数已经达到80万个，拥有4千万名会员。许多协会通过开展内容丰富、形式多样的活动，在组织群众自我教育、自我管理、自我服务方面发挥了积极的作用。由于计划生育协会是一个新事物，有的地方党委、政府和计生委对它的独特的作用还不够理解，支持也不够。我们希望大家能把认识统一到“决定”上来，更加自觉地运用群众组织，采取群众路线的方法，来做好计划生育工作。

四、齐抓共管，保证计划生育工作顺利开展

“决定”指出，实行计划生育是一项庞大的社会工程，全社会各个方面都应重视和支持这项工作。这是一个很重要的指导思想。我国是一个农村人口占绝大多数，经济文化发展极不平衡的发展中国家。要解决人口增长过快这样一个重大而复杂的社会问题，决不能孤立地就计划生育抓计划生育，而必须对人口问题实行综合治理。只有象“决定”所指出的那样，各部门制定有关的政策和法规，都有利于鼓励晚婚晚育、少生优生，各有关部门、群众团体都根据各自承担的任务，制订切实可行的措施，齐抓共管计划生育工作，才能为推行计划生育创造一个良好的社会环境。

“决定”提出了为实现综合治理需要着重抓的各方面工作，包括婚姻登记管理工作、妇幼保健、优生优育优教工作、扶贫与计划生育相结合、农村社会福利、社会保障工作等等。这些工作做好了，对于保证计划生育工作的顺利开展必将起到重要的作用。

“决定”特别指出，为了进一步做好计划生育工作，各级党委和政府要下决心提供必要的资金和物质保障。“八五”期间，各级财政用于计划生育的事业费支出要由目前的年人均1元逐步增加到年人均2元，对贫困地区和少数民族地区要给予更多的帮助。计划生育的基建项目要纳入各级政府的基建计划，安排必要的资金。这体现了党中央、国务院对计划生育工作的重视和支持，使广大计划生育工作者深受鼓舞。计划生育是一项投入较少，社会效益很大的事业。今后10年是控制人口增长最关键的时期，也是最需要增加投入的时期。在这个时期，在计划生育上多花一点钱是值得的。我们希望各级政府与有关部门坚决贯彻落实“决定”中提出的要求。当然，各级计划生育部门一定要坚持勤俭办一切事业的方针，把各项经费切实管好用好。

“决定”还强调了要切实加强各级计划生育部门的组织建设。这是做好计划生育工作，

完成人口计划的组织保证。为了完成繁重而艰巨的计划生育任务，我们必须下决心建设一支思想好、作风正、懂业务、会管理的计划生育工作队伍。现在这方面存在的问题不少，许多地方计划生育干部数量不足，科学文化素质不高，待遇偏低，队伍很不稳定，严重地影响了计划生育工作的开展。希望各级党委、政府及早采取切实有效的措施，加强计划生育干部队伍建设。由于计划生育工作任务重、困难多，应当舍得选派精兵强将来做计划生育工作。对计划生育干部队伍政治上要关心，工作上要支持，生活上要体贴，同时要认真加以培训，不断提高他们的思想政策水平和业务能力。县、乡、村三级计划生育服务网络是在农村缺医少药的情况下，为适应开展计划生育工作的迫切需要应运而生的。它们与医疗卫生机构互相配合，对控制人口发挥了重要作用。我们希望各地按照“决定”的要求，结合自己的情况，加快县、乡、村三级服务网络的建设，使它们在农村计划工作中发挥更大的作用。

我们对“决定”的学习是刚刚开始，今后还要联系思想实际和工作实际，认真地学，反复地学。要全面地、深刻地领会中央的“决定”，更重要的是要用“决定”指导我们的行动，把“决定”中提出的各项要求，一项一项落到实处。我相信，随着这个“决定”的贯彻落实，全国计划生育工作必将提高到一个新的水平，出现一个新的局面。

（作者工作单位：国家计划生育委员会）

（本文责任编辑：宋黎明）

1980~1990年世界各地区人口及人口增长率

地 区	人口数(百万人)			占世界人口比率(%)			人口增长率(%)()内为年均人口增长率	
	1980年	1985年	1990年	1980年	1985年	1990年	1980~1985年	1985~1990年
世 界	4 450	4 854	5 292	100.0	100.0	100.0	9.1(1.8)	9.0(1.7)
发达国家地区①	1 136	1 174	1 205	25.5	24.2	22.8	3.3(0.6)	2.7(0.5)
发展中国家地区	3 314	3 680	4 087	74.5	75.8	77.2	11.1(2.1)	11.1(2.1)
非 洲	481	557	648	10.8	11.5	12.2	15.9(3.0)	16.2(3.0)
美 洲	614	668	724	13.8	13.8	13.7	8.9(1.7)	8.3(1.6)
北 美	252	265	276	5.7	5.5	5.2	5.2(1.0)	4.2(0.8)
拉 美	362	404	448	8.1	8.3	8.5	11.6(2.2)	11.0(2.1)
亚 洲	2 583	2 834	3 108	58.0	58.4	58.7	9.7(1.9)	9.7(1.9)
东 亚②	1 176	1 249	1 334	26.4	25.7	25.2	6.2(1.2)	6.8(1.3)
东南亚和西亚	1 407	1 585	1 774	31.6	32.6	33.5	12.7(2.4)	12.0(2.3)
欧 洲	484	492	498	10.9	10.1	9.4	1.6(0.3)	1.1(0.2)
大洋洲	23	25	26	0.5	0.5	0.5	8.1(1.6)	7.5(1.5)
苏 联	266	277	288	6.0	5.7	5.4	4.3(0.8)	4.0(0.8)
日 本	117	121	124	2.6	2.5	2.3	3.4(0.7)	2.1(0.4)

资料来源：日本《世界与人口》杂志1991年第2期，日本家庭计划国际协力财团出版。

① 发达国家地区数据包括北美、日本、欧洲、澳大利亚、新西兰及苏联。

② 东亚数据包括中国、日本、香港、北朝鲜、澳门及蒙古。

（中国社会科学院人口研究所 王 蓓 供稿）