

低生育水平下的我国人口控制

Family Planning under the Low Birth Rate in China

穆光宗

(中国人民大学人口研究所, 讲师 北京 100872)

如所周知,70年代以来我国的生育率有了戏剧性的大幅度下降,到90年代,从全国范围看,已进入低生育率国家的行列。具体来看,在80年代我国就已逼近低生育率目标(总和生育率在2.5左右的波动中缓慢下降,而国际上一般将总和生育率低于2.5视为进入低生育率阶段的标志)。进入90年代,总和生育率进一步下降,从一些全国性调查来看,已开始低于更替水平,甚至到了令人吃惊的低水平。这样,我国的低生育率已成现实的判断已被越来越多的专家学者所接受,虽然对低生育率到底低到什么程度以及低生育率今后将如何演变目前还是颇有争议的。

本文的宗旨是试图对低生育率条件下我国计划生育何去何从的问题进行初步探讨。首先是计划生育要不要坚持和继续,其次是如何在新的挑战面前从思路、体制和职能上完善计划生育,使之更富成效。

一、低生育率条件下坚持人口控制,继续推行计划生育的事实和理论依据

我国低生育率的实现并非历史的偶然,而是不可逆转的必然趋势。1992年,我国总和生育率低于更替水平的省市共有21个,比1987年多了13个,比1989年多了11个;低于生育更替水平地区的总人口占全国当年总人口比例达到81.62%,比1987年增加了60.19个百分点,比1989年增加了48.77个百分点。特别是有三分之一的省市,其生育率低于更替水平已持续十几年之久。但我国的低生育率有自己的特点,认清这些特点对我们坚定计划生育的信念将很有助益。

首先,我国的低生育率是在不太稳定的态势下实现的。换言之,目前所观察到的“低于更替水平”的现象可能是暂时的。在市场经济的初始成长阶段,生育率波动和反弹的可能性依然存在。人所共知,我国生育率的下降机制是一种强制力主导型下

降机制,这里的强制力系指以完成和落实人口计划为旨意的、较为直接的行政控制力。这种控制力之所以称为强制力,是因为它对控制目标的约束是刚性的,且控制手段大多较为强硬。我国独特的生育率下降机制中还有着这样的历史背景,即目前的社会经济发展水平尚低而传统文化及观念的影响却十分深广。所以,不能对目前出现的低生育率现象抱盲目乐观的态度,一旦外部约束机制有所松懈,生育率就可能出现强烈的波动乃至反弹。总之,要清醒地认识到,我国尚不具备实现稳定的低生育率的社会经济文化条件。

其次,我国的生育率下降在不同的地区、民族及阶层之间存在着差异性,或者说不平衡性。我们所说的“低生育率”只是对全国的一个概括,事实上这个平均意义上的“低生育率”背后有着不可忽视的生育率转变的差异性。考虑到这种差异性和不平衡性,可以说我国在总体上并没有实现全面的和持续的低生育率水平,如果说实现的话,那也仅限于生育率早始转变的那些省市,更多的省份尚属迟始转变和初始转变地区(陈卫,1993)。同时,生育率下降和转变的区域差异也映照在不同人口阶层中的差异,譬如城市人口、非农业人口、教育水平高的人口,其生育率下降要显著快于农村人口、农业人口和教育水平低的人口。这种种差异性和不平衡性至少表明了全面、持续的低生育率这种整体性格局尚未形成,为推促生育率转变任务全面完成,还须在今后继续作出新的努力。

第三,在初步实现低生育率目标的同时,我国也面临着“人口惯性增长”(the momentum of population growth)的挑战,这就是现在我们常议论的“低生育率,高增长量”的现象。人口惯性增长是人口转变增长之后的增长。如果把由人口转变开始到实现更替水平生育率这一过程的人口增长称为“人口的转变增长”,那么由更替水平生育率到实现现代静止人口(即从人口的内在自然增长率为零到实际的自然增长率为零)这一过程的人口增长就可称

为“人口的惯性影响”(陈卫,1994)。陈卫博士的研究表明,我国人口的惯性增长将持续40年(1995~2035年),其人口增量占总增量的31.30%,绝对量可在3亿以上。人口惯性增长是不可避免的。但单纯倚重生育率的下降并不足以解决问题,而且靠人口控制来解决人口问题的思路已日见陈旧。诚然,我国在解决人口的相对数问题上已有了卓越的成就,譬如,在较短的时间内、在较不利的条件下实现了低生育率和人口的低增长率,但在人口的绝对数问题上,因为历史条件所限,尚难以在可预见的将来摆脱种种困扰。目前我国的人口规模在全球首屈一指,而增长的势头也不减,现在每年出生人口仍达2000多万,净增人口在1400万左右,巨大的人口增量及其需求压力给我国的经济起飞和可持续发展带来了困难。从根本性的措施看,走出人口困境的出路在于改革的深化和社会经济发展,但保持生育率的下降,缩小每年的出生规模仍是解决我国人口问题的一项重要措施。

总之,我国生育率下降的不稳定性、不平衡性及不彻底性等特点表明,在低生育水平下,我国的人口控制和计划生育依然是必要的和必然的,虽然生育率的下降并不能解决所有的问题,况且生育率下降本身也是有代价的。为缓解人口规模的压力,我们在其它诸多方面也面临挑战。这些挑战集中体现在人口老龄化、独生子女、出生婴儿性别比偏高以及干群关系紧张等问题上,而其它许多更细小、更具体的问题则大多由此衍生。为减轻人口增长的压力而在其它方面付出了代价,虽非我们初衷,但从理念上说还是一个可以接受的事实,因为长期以来我们对人口国情有一基本的判断,即中国现在和今后所面临的人口规模的压力是举世罕见的,人口增长是人口问题的“重中之重”,是矛盾的主要方面。何况,面对代价,我们也并非无所作为,而是可以创造条件,把握时机,在可供选择的余地内尽量减少代价。概言之,为缓解人口规模的压力,在尽可能减少代价的条件下,今后还要为中国生育率全面、稳定、持续下降,为生育的二次转变、三次转变(持续地低于生育更替水平并最终回复到更替水平)而奋斗。我国在低生育率水平下依然面临着如何继续做好计划生育工作的考验。

二、在低生育率水平下,计划生育 不仅要“抓紧”,更要“抓好”

迫于人口形势的严峻,我国政府又提出了“抓紧、抓好”计划生育的新要求,这是完全可理解的。但在低生育水平下,到底是“抓紧”才能“抓好”,抑或相反?提出这个问题决非在玩文字游戏或者将理论问题作为“玄学”颠来倒去,而是触及了计划生育

工作的大思路问题。毫无疑问,任何一种工作实践均受一定的工作思路的支配,如果思路存在问题,工作的成效是难以预期的。

所谓“抓紧”,在概念上可以理解为不要松懈计划生育这根“神经”,特别在商潮涛涌的今天,某些领导容易因忙于抓经济而忽视计划生育这项只有投入难见产出的工作。在这个意义上理解“抓紧”,无疑是对的。但问题在于,我国的人口控制目标是通过人口计划和人口指标的层层落实来实现的,这往往要依赖强有力的行政措施。这种指标化的人口控制体系使我国的计划生育具有一种异乎寻常的刚性。如今,在我国低生育率已成为现实,但从微观的角度看,我国人的生育决策余地是相当有限的。在这样的条件下,又该如何“抓紧”?是争取比去年更好的成绩?若是,在计划生育率已接近100%的地区,又该如何抓紧?这种“见低则喜”的情绪,“鞭打快牛”的做法,会不会使先进地区背上难以承受的负担而产生诸多我们始料不及的后果?譬如,统计“水份”问题,干群关系紧张问题,出生婴儿性别比升高和偏高问题,等等。无数事例已经证明,发挥工作上的主观能动性,是不能超越历史条件和现实困难所框定的客观规律的,否则很可能欲速则不达。

关于“抓紧”,有两种参照系,一种是“松”的条件下的“抓紧”,另一种则是“紧”的基础上的“抓紧”。比较而言,前者是可取的,而后的“抓紧”理解为“不松”似乎更好。

我们还可以从“抓好”来理解“抓紧”。初一看,本文提倡的“抓好”才能“抓紧”似乎颠倒了目的和手段的关系。其实不然,这是因为所谓的“抓好”我们并不偏狭地理解为几个人口指标(如总和生育率、育龄妇女上环率、避孕率、计划生育率、一胎率、多胎率,等等)是否得到了落实以及落实得是否很好(如完成计划甚至超计划落实),而是理解为工作思路的转变。这种转变是指从管理型的计划生育向服务型的计划生育的转变,或从追求计划生育服务数量到注重服务质量的转变;是指从注重生育数量到改善生育健康的转变。大而言之,也就是人口工作要适时地实现两大战略重点的转移。其一,行政部门的职能逐步向人口管理和服务的职能转移;其二,从单纯控制人口的数量增长向保障生育的质量和人口素质的转移。问题恰恰在于,传统意义的“抓紧”所可能带来的“好”的结果是偏狭的,也恰是在新的历史条件下须加以扬弃和拓展的。“抓紧”和“抓好”本是可以互为手段的,提高计划生育质量(如增强服务意识,保障生育健康)是可以增强群众计划生育的自觉性从而消除对计划生育工作的抵触情绪和行为,这将使人口计划的落实将更为容易。“抓好”才能“抓紧”,道理恰在于此。

(下转第6页)

届大会上通过决议成立“天然近地天体工作组”，致力于促进国际间的观测搜索和研究。90年代起有关近地小行星及其对地球威胁和撞击的专题学术会议或工作会议每年都召开。

天文学家研究近地小行星的目标是要调查清楚这类天体的数量、大小、分布、对地球的撞击率以及撞击后果的预计，研究单个样本的物理性质、轨道演化、起源等。早在80年代苏梅克在近地天体的数量调查的基础上作过它们对地球撞击率和后果的系统研究，研究结果随着这种小天体样本的增加而在不断修订。目前认为这种近地小天体在1 000~5 000颗之间，撞击率与撞击后果与近地小天体的大小成反比。10米级的小天体几年与地球相撞一次，只造成地球上局部的损害；百米级的小天体几千年撞击地球一次，破坏范围大约是一个洲的大小；公里级大小的小天体30万年一次，造成全球性的灾害，后果类似于“核冬天”；10公里级的小天体约1亿年一次，造成类似6 500万年前地球上半数物种灭绝的全球性大灾变。

据目前所掌握的200多颗近地小行星的资料，最大的小行星是1627号Ivar，它的直径不超过8公里。轨道计算表明，在200年内不会有大于2公里的小行星撞击地球。但要注意的一个对象是称作斯威夫特-塔特尔的周期彗星，1992年12月曾与地球近遇。下次回归是在2126年，按现在的轨道计算，它在2126年8月5日与地球相距2千多万公里。如果它的轨道有变化，则也可能与地球相遇更近。

天文研究者认为当务之急是掌握近地小行星

的全部清单。几年前，以美国莫利森和查普曼为首的一批行星天文学家向美国国会提出一个“太空警戒计划”，要求在全球设置6架2.5米口径的大视场天文望远镜，专门从事搜索和监测威胁地球的近地小行星和彗星，预计在25年之内可以将直径大于1公里的威胁地球的小行星中的90%搜查出来且编目入册，然后定期核查它们的轨道的变化以及撞击地球的可能性等。与此同时，对最危险的目标进行物理性质的研究，掌握其大小、形状、表面结构、成分等，以便在采取对策和具体措施时有可靠的依据。这次彗木相撞的事件使美国国会认真考虑这个计划。据说，彗木相撞后这个计划已获批准。

至于对付真正要撞击地球危及人类生存和命运的大的近地小天体的方案和措施，从80年代起美国国家航空与航天局空间科学研究所一直在考虑，实际上它已成为“星战”的一部分。以拉瑟为首的一个拦截小组制订了几种方案。原理上是使用核导弹，甚至已讨论过设置1 200枚的核导弹群拦截小行星使其爆炸或改变飞行轨道的方案，还提出研制更大威力的爆炸装置和在地球外空或月球上部署导弹群的方案。目前真正对拦截小行星感兴趣的是核武器专家。科学家对这些方案多持消极甚至反对态度。他们认为，地球如遭到巨型小行星或彗星撞击，后果确实是灾难性的，但撞击率终究很小很小。如果为此而在地球上储备和部署大量的核导弹，对人类的威胁和危害实际上将远远大于撞击地球的小天体。如何处理这个关系，势将成为一个世界性的政治问题。（责任编辑 肖庆山）

（上接第64页）

说到底，计划生育是群众的事业，有了群众自觉自愿的投入和支持，计划生育这项跨世纪的系统工程才能有光明的前景。在国际上保障生育健康的呼声日高的今天，看来我国的人口工作也须在“改革开放”中汇入世界的新潮流，开辟我国计划生育发展的新阶段——在提高妇女地位、保障妇幼健康的前提下，更好地做好生育控制工作。

“抓紧、抓好”是现有人口控制体制下的一种工作思路，我们往往迷信过去的经验和老办法，总以为在我国，管用的还是行政措施。然而，正是这种思路阻碍了我们更快地走出人口困境。一方面，“你超生，我罚款，各取所需，各得其所”的现象屡有发生，使罚款机制严重背离了我们严格控制人口增长的初衷；另一方面，在现有的条件下，又不能不依赖于强制力主导型的人口控制机制。结果可想而知，计划生育越来越“走过场”，成为一种糊弄上级的有名无实的工作。譬如，在农村基层，超生罚款的正效应已逐渐减弱，而负效应则日渐显露，至少带来了三方面的不良后果：一是“有钱不怕罚，无钱罚不了”，

“以罚代法”、“以罚代管”等现象助长了无计划生育的社会风气，使农村越来越多地区的计划生育工作形同虚设；二是超生罚款的做法极易造成一般群众的对抗心理和逆反心理，长期以来已构成影响干群关系和社会稳定的重要因素；三是在客观上也助长了某些部门的不正之风，甚至超生罚款成了生财之道，受利益的驱动，有些干部就会不择手段地去征收超生罚款，譬如为超生户网开一面或者擅自加重罚款，从而使罚款抑制无计划生育行为的正面功能完全异化，走向了反面。试想，在这种工作机制不加改革的条件下去“抓紧”，又如何能“抓好”呢？结果很可能使上述不良后果更趋恶化。

总而言之，从人口问题观到人口控制体制，再到计划生育工作的具体运行机制，在新的社会经济条件和人口态势面前都面临变革的问题。理论上，我们已经提出了在新的历史条件下“重新认识中国人口问题”的命题，并有了初步探讨。但在实践中，如何转变和调整工作思路，防止工作中的短期行为，还有很多问题要解决。（责任编辑 孙立明）