

墨西哥的人口政策

顾 鉴 塘

墨西哥合众国是一个高原和山地国家,位于拉丁美洲最北端。全国划分为一个联邦区(包括首都墨西哥城及其郊区)和三十一一个州,总面积一百九十七万二千五百四十六平方公里,是拉丁美洲第三大国。全国总人口目前为六千七百四十多万人,在拉美各国中仅次于巴西。墨西哥的人口分布和工业布局不均。全国人口的半数、耕地的35%、工业的70%都集中在高原南部这块只占全国面积七分之一的地区内,其中首都墨西哥城,目前人口已超过一千四百万,交通拥挤、环境污染等问题变得日益严重。

同亚非拉广大发展中国家一样,墨西哥的人口也是从本世纪四十年代开始迅速发展起来的。当时,正值二次大战之后,资源丰富的墨西哥在经济上发展较快,国民经济年平均增长率达6—7%。这就为劳动力资源提供了广阔的市场,劳动力的需求相对增多。在这种形势下,当时的墨西哥政府采取了一种鼓励提高人口出生率的政策。其中,1947年制定的总人口法的目标就是要刺激人口增长。这样,使墨西哥的人口从1940年的大约二千万,经过三十年后到1970年增至五千万。1950年墨西哥的人口增长率为2.7%,1960年为3.1%,1970年更达3.4%,成为同期世界人口增长最快的国家之一。墨西哥政府在1975年自己就承认:它是世界上唯一的一个不仅拥有六千多万人口,而且人口增长率高达3.5%的大国。据现在的预测表明:在1995—2000年间,人口增长率为2.7%—3%,这样墨西哥到2000年时人口将达一亿二千三百万至一亿三千二百万。显然,人口问题的严重性与紧迫性已是不容忽视的了。

人口的迅猛增长给墨西哥带来了一系列日趋严重的社会经济问题:财政赤字、工农业生产效率低落、通货膨胀、比索贬值等。墨西哥的人口年龄构成十分年轻,由经济活动人口所赡养的人口比例增高、就业需求急剧增加等都是与人口的盲目增长密切相关的。

面对上述情况,自1973年以来,墨西哥政府日益认识到必须改变过去鼓励提高人口出生率的政策。1973年,重新修订总人口法,首次提出了当前人口政策的目标是用减少出生率的办法来大幅度地降低人口的增长。特别是自1976年以来,墨西哥政府在一系列问题上采取了许多更加积极的步骤。它认为,控制人口是促进经济和社会发展的必要手段,政府必须加以干预;人口政策应对全国各地区的教育、人民健康、投资数量、土改、农村发展、就业等起协调和促进的作用。为此,在1973年总人口法的基础上,政府于1978年起草了地区人口政策,提出要由政府用直接或间接干预的方式在地区一级降低人口数量,并调整目前不合理的空间分布形式。该政策还特别强调,为控制人口增长,不仅要注意降低出生率,而且还要考虑到人口行为的各个方面的问题。为了达到这些目标,政府又为国家和每一个州规定了人口出生率、自然增长率和空间分布的定量指标。自此,墨西哥的人口计划进入了一个新的发展阶段。此外,政府还研究了如何改进人口统计和普查制度(自1895年以来,墨西哥至今已进行了十次全国人口普查)、完善人口资料,进一步做好公民的注册登记工作等。

为保证人口政策的推行,墨西哥还在中央一级设立了专门的人口机构。1974年,根据总

人口法的提议，成立了全国人口委员会。委员会是一个跨部门的机构，由政府秘书处领导，它包括了政府各个主要部，如卫生和福利部、公众教育部、财政和国家信贷部、外交部以及土改部、移民部等机构的代表。直到1977年，全国人口委员会的活动主要还限于与人口出生率有关的健康、教育等活动上，但近两年来，它又参与制定了作为地区人口政策一部分的空间分布战略计划的工作。除了这一机构外，墨西哥总统在1977年还设立了一个高级协调机构——家庭计划全国协调委员会，它协同全国人口委员会在全国提出并推广家庭计划，是政府的人口规划中心。

近年来，墨西哥政府正是通过上述政策目标和专职机构，在降低全国人口出生率及与之有关的其它方面采取了多种综合措施，并收到了初步效果。这些措施主要是：一、调整社会经济政策，优先发展石油工业、农业和渔业，以解决资金来源和粮食不足问题。二、改组农业部门，提高农民收入。三、开辟新的就业渠道，安置失业人口。四、从小学开始进行计划生育和性知识教育（前不久，墨西哥就曾就青少年的生育问题举行了专门会议，研究解决的办法和措施）；普及教育面，努力使所有7—15岁的儿童都能受到初等教育；提高教育水平。五、把重点放在家庭计划的实施上。目前，墨西哥是拉丁美洲国家中公开宣布家庭计划为宪法规定的公民的基本权利的两个国家之一（另一国为厄瓜多尔）。全国家庭计划的指标规定：要在1980年前将农村育龄妇女实行家庭计划的范围从4.1%扩大到14.2%，城市育龄妇女从14%扩大到25.3%。政府还号召未婚夫妇提高结婚年龄，推迟结婚。六、制定环境卫生，接种疫苗等计划来进一步降低发病率和死亡率，强调重点要放在边远地区和农村的妇女和儿童的健康上。墨西哥医生与居民的比例是1:1385，略低于拉美国家的平均水平（1:1200）。为进一步普及医疗服务，政府计划要在有500—1500个居民的村社设立乡村健康服务点，挑选当地居民进行培训充任医疗服务人员，再上一级则设立诊所和医院。此外，政策还计划扩大对农村居民的社会保险。

为保证家庭计划的实施，1978年起草的墨西哥地区人口政策根据出生率水平和人口增长率将全国的州划分成四个组，每个组都分配了指标和规定了具体的计划，以力求缩短各州间的差距。政府将那些人口出生率水平高的州（那里通常文盲也多，农村居民和土著居民的比例也高）称作重点区，家庭计划予以优先考虑和加强。那些较发达的地区，如联邦区等，重点则主要放在加强教育等项措施上。

人口政策的贯彻与实施，在墨西哥取得了成效。一方面，随着物质生活条件的改善，医疗卫生水平的提高，墨西哥人口的发病率和死亡率正在进一步下降，它的平均预期寿命在近数十年间提高很快：1950年为49.7岁，1960年为58.9岁，1970年已增加到62岁，1980年估计可为65.5岁。另一方面，人口出生率下降幅度很大。如前所述，过去墨西哥的出生率长期处在很高的水平上，粗出生率约为44‰，1976年略下降为40‰。近年来，由于政策的推行，1979年已下降到33—35‰，人口增长率也下降到了2.4—2.6%。从上述变化趋势可以看出：近年来，墨西哥已从死亡率下降、出生率稳定在高水平、人口增长加速的阶段进入到死亡率继续下降、出生率也开始下降、两者差距逐渐缩小，人口增长率逐步下降的人口发展的一个新阶段。

调整空间分布是墨西哥人口政策的另一个重要内容。在过去三十年间，随着经济的发展与人口的变化，墨西哥城市化的过程也发展得相当快。城市人口1980年估计占全国总人口的66.7%，到2000年估计将占77.4%。这样，一方面，全国三大都市中心：联邦区、瓜达拉

哈拉和蒙特雷的人口增长过多，另一方面，它的农村地区又极其分散，全国 2500 人以下居民的村落就有 95410 个。这些情况迫使墨西哥政府决心采取措施来改变国内的人口分布。前几届政府从五十年代开始就着手计划建立工业城市和地区性的工业区，但并未产生预期的影响人口分布的效果。近年来，现政府对人口较少的地区采取了一定的步骤来调整迁移量，期望使各个地区的人口发展保持相对平衡。政府于 1976 年批准了联邦城市移居法，成立了移民部，该部的任务之一是协同全国人口委员会起草一个国家城市发展计划。特别是，在 1978 年拟制的地区人口政策中还包括有一个综合的空间分布和国内迁移战略计划。它的具体目标是减少联邦区、蒙特雷和北下加利福尼亚边境沿线城市的人口增长率；保持瓜达拉哈拉及其势力范围地区的人口增长率；保证没有一个州每年的人口增长率超过 4.5%。

为达到这些目标，政府制定了三个联成一体的人口分布政策：保持政策、再定向政策和再安置政策。所谓保持政策，就是以人口长期外流的区为对象，设法将它们的人口保持在一定的区域之内；再定向政策的目的是探求如何减少移往主要都市区的人口迁移量，并根据接受人口的区域本身的人口年龄构成、增长率等来决定它们能够承担的人口量，以防止出现新的社会人口问题；再安置政策则以联邦区为专门目标，提出要在 1978—1982 年间将十一万多名政府雇员重新加以安置。

此外，对墨西哥这样的拉美国家来说，国际迁移也是影响其人口变动的一个因素。墨西哥每年有大量工人合法或非法地移居国外（主要是美国）寻找工作。由于墨西哥政府至今还没有可能完全解决国内失业问题，所以它并无意使这一部分人近期返回家园，而是强调，政府对移民的人权问题十分关注，并坚决主张采取双边协议来保护无身份证的工人。

综上所述，墨西哥近年来在政府的积极干预下，在控制人口增长等方面积累了一些经验，取得了积极的成果，这在拉丁美洲这样一个人口出生率普遍较高的地区来说是比较突出的，它的一些经验和教训对其它国家，特别是许多发展中国家会有一定的参考意义。墨西哥有计划地推行控制人口政策的时间还不长，许多措施还有待进一步实践和完善。人口问题，也如一些人口学家们认为的那样，它关系到社会政治、经济的各个方面，仅仅靠推行家庭计划还是远远不够的。即使就家庭计划而言，墨西哥人口委员会在最近的一份研究报告中指出：那里的男人和妇女可以把它作为一个概念接受、赞同，但等真正实行起来，在“个人标准”上就出现了“许多消极的态度”。一些情况还表明，在广大群众中，特别是在文化知识较低的妇女中扩大避孕的宣传教育亟需加强，而在避孕工具的生产和销售等方面也还有许多环节需要改进。还必须看到，在农村和边远地区降低人口出生率所遇到的困难比城市要大得多，而那里的人口却占了全国人口总数的 40% 以上，因此，农村人口控制得如何，对全国人口增长率的增减有着举足轻重的意义。此外，当然也不能不注意到，在墨西哥这样一个拉丁美洲国家中，天主教会在其间所起的消极作用，例如，在最近，墨西哥天主教会和保守的国民行动党就向国会提出了一个反对堕胎合法化的法案（墨西哥每年估计有八十万起非法堕胎）。

墨西哥现在的净繁殖率为 2.7，1995—2000 年估计为 2.2，这就意味着，在相当一个时期内，墨西哥一对夫妇大体上要生育 4—5 个以上的孩子，前景是十分可观的。墨西哥政府在 1977 年后期曾宣布：它的长期目标是：2000 年人口增长率下降到 1%。墨西哥现在的人口增长率为 2.4—2.6%，虽然下降幅度已经很大，但它目前总人口中的 46% 是 15 岁以下的儿童，这就表明，它还将面临几次人口高峰。对此，它今后还必须付出巨大的努力，进一步采取多方面的有效措施，并且要经过一段相当长的时间以后，其上述人口目标才有可能实现。