



## 中国少数民族人口形势研讨会综述

在国家计生委、国家教委等政府领导部门的积极支持和具体指导下,经过较长时间的酝酿和准备,中国人口学会“民族人口研究委员会”和国家教委P04项目“中国少数民族人口调查研究”课题组于1991年10月6日—9日在北京联合召开了中国少数民族人口形势研讨会。这是建国以来规模最大的一次关于民族人口问题的讨论会。来自全国各地从事民族人口研究与教学的理论和计划生育实际工作者82人,本着从实际出发、理论与实际相结合,和对民族人口问题高度责任感的精神,在团结、民主、平等的气氛中围绕当前我国少数民族人口形势、原因、对策等展开了热烈的讨论。代表们认为,民族地区的人口,同样要与社会经济发展相适应,与环境、资源利用相协调。少数民族要繁荣,需要控制自身人口的过快增长。

这次会议受到了国家有关方面的高度重视。国家计生委主任彭珮云、副主任杨魁孚自始至终出席了会议,并与代表们一起座谈讨论,大大增强了代表们搞好少数民族人口研究的信心。全国政协常委、政协人口问题研究组组长李贛骞出席了会议的开幕式,并应邀在闭幕式上就西藏人口问题考察讲了话。彭珮云主任还对会议的作用作了这样的评价,她说:代表们经过大量调查研究提交的论文,他们在大会和分组讨论中发表的许多好的意见,对国家计生委定于1992年召开的少数民族计划生育工作会议有很大的帮助。现将会议情况综述如下。

### 一、少数民族人口形势的现状和发展

会议交流的研究成果表明,新中国成立以后,我国少数民族人口有了迅速增长,已由1949年的3290万、1953年的3532万、1964年的3999万发展到1982年的6729万、1990年

的9120万,41年间增长了1.77倍,年均递增率达到25.2%,较全国同期年均递增率高出7个百分点。特别是70年代以后,少数民族人口增长速度明显快于汉族。少数民族占全国总人口的比重,已由1978年的5.82%、1982年的6.70%上升到1990年的8.04%。人口超过百万的少数民族,已由1964年的10个,增加到1982年的15个,1990年的18个。现在,人数最多的少数民族壮族已发展到1549万人,居第二位的满族为982万人,居第三位的回族为860万人。值得注意的是,如果按目前每年递增2%的增长速度,到2000年全国少数民族人口将超过1亿,如果再不认真开展计划生育,数十年后过多的少数民族人口给全国民族地区自然、经济和社会发展带来的压力将不堪设想。

### 二、少数民族人口过快增长的原因

与会代表深入探讨了近10年来少数民族人口过快增长的原因,普遍认为主要在于:

1.生育水平高,早婚早育、密集生育、多胎生育现象严重

少数民族人口年龄构成比汉族轻,这是现在和今后相当一段时间内少数民族必将继续保持较高生育水平的主要人口学原因。生育水平高,更与一些民族地区早婚早育、密集生育、多胎生育情况严重有关。据1990年人口普查,全国少数民族育龄妇女生育三胎以上的比重占到29.3%,新疆更高达55.5%。在四川,1989年时甘孜、阿坝和凉山三个少数民族自治州妇女早婚的人数占到全省早婚妇女总数的37.8%。按目前的增长速度,18年后,四川全省少数民族人口数量将在现有基础上增加1倍,即达到980万。现已跃居为我国第四大少数民族的苗族(近740万),历史上存在的早婚早育行为,至今变化并不很显

著。据生育节育抽样调查，贵州全省早婚率1988年平均为17.06%，少数民族聚居的黔东南苗族侗族自治州同年早婚率则高达45.45%。不少苗族青少年男女，15，16岁，稚气未脱，已成父母，40岁未到，已是子孙成群了。

2. 开展计划生育起步晚，生育政策相对比较宽松

70年代初，全国开展计划生育。中央考虑到少数民族在历史上倍受压迫欺凌，有的民族人口还出现过减少等情况，并没有要求少数民族也和汉族一样实行计划生育，而只是对少数民族群众进行宣传 and 自愿实行计划生育提供服务。少数民族是从80年代逐步开始实行计划生育的。一些民族聚居地如内蒙古、新疆等地的少数民族是从80年代后期才开始提倡和实行计划生育的。在西藏，至今对农牧民也只是宣传计划生育，而没有具体的政策限制。

在实行计划生育的少数民族地区，根据中央“适当放宽”的精神，各地对少数民族的生育政策也都作了有别于汉族的规定。目前，除新疆、西藏外，全国28个省、市、自治区都制定了地方计划生育条例，对少数民族夫妇普遍照顾生育二孩。有些省、区还规定，边远地区或高山区的少数民族可以生育三孩甚至四孩。

3. 变更民族成份所导致的人口非自然增长迅速

党的十一届三中全会之后，为进一步落实党的民族政策，自70年代末起，进一步加紧了民族的重新识别和民族成份的更改工作。由于党的民族政策规定了对少数民族在招生、招工、就业、生育等方面给予种种优惠待遇，一些少数民族聚居区还实行民族区域自治，国家在财政上亦给予优惠，所以从汉族中更改为少数民族的人口大量增长。据估计，1978—1990年间净增的3540万少数民族人口中，更改民族成份的约占到总数的一

半，即约1770万；而在1982—1990年两次普查期间净增的近2400万少数民族人口中，约有1200万是更改成份的结果。例如满族，1982—1990年间，人口由430.50万人迅速增加到982.11万人，增长了1.28倍，平均年增长达到10.9%，是全国所有民族中增长最快的一个，这其中最主要的原因，就在于民族成份的变更。又如土家族，由1964年的52.5万猛增到1982年的283.6万和1990年的570万，其中最主要的原因也是由于民族成份的恢复和改正。在广西，1982年建立五个民族自治县和六十三个民族自治乡的前后，恢复民族成份的人口数量猛增。在内蒙古，仅1982年一年，全区从汉族和其他少数民族改为蒙古族的，即多达31万多人。专家们认为，民族成份的重新识别和变更，是近10年来少数民族人口得以大规模非正常增长的最主要原因。

### 三、适度控制少数民族人口过快增长的可行性及对策设想

与会者认为，少数民族人口过快增长，不仅影响到人口素质的提高，而且给本来地理环境脆弱、资源开发失度、生态环境恶化、人口负载过重的民族地区的繁荣与发展带来了影响。适度控制少数民族人口增长，一利国家，二利民族，三利家庭，是完全必要的。这也就是说，从社会经济发展和保持生态平衡、资源环境的协调与开发利用来看，在少数民族中开展计划生育，与全国是没有多少差别的。问题在于，应当进一步弄清计划生育的含义。计划生育对汉族来说主要是减少人口数量，提高人口素质。对少数民族来说则应更偏重强调使人口摆脱无计划的状态，让人口有计划地发展，加快提高人口素质。与会者认为，就人口数量与民族繁荣的关系来看，数量当然是繁荣的必要基础，没有一定数量的人口，就没有一定数量的劳动力。但决不能由此得出人口越多越好的结论。人口少的民族，数量增长可以快

些；人口多的民族，数量增长应当慢些，这些也都是为了提高人口素质和促进民族繁荣。所以，人口有计划的增长，是民族繁荣的重要因素之一。与会者还同时认为，没有人口素质的稳步提高，民族是繁荣不起来的。但就目前情况来看，我国大多数少数民族教育程度低，文盲率高，残疾人口比重大。一些民族，由于近亲通婚，人口素质还有下降的趋势。人口素质低，文盲绝对量大，这对适度控制少数民族人口过快增长显然是不利的。

与会者认为，在少数民族中因地制宜地推行适度控制人口增长政策的内外部条件目前已日臻完备，这可以从两个方面来说明。第一，经过多年的宣传教育，不少民族已经开始认识到早婚早育和多子女的危害，一些少数民族干部、知识分子、职工，甚至农牧民也开始自觉采取节育措施。例如，云南边境地区景洪县的傣族，政策规定农村人口可生育三个子女，但大部分傣族妇女在生育两个子女后，无论是男孩还是女孩，无需计划生育工作人员动员，都自觉而且主动地接受了绝育手术。海南的黎族，一般也都能够尽量按照生育政策的要求去生育。在西藏，自治区多数领导干部及上层人士也都认为在西藏开展计划生育是有群众基础的。据中央考察组对农牧民，包括对在医院作了四种手术的妇女的访问，这些妇女都是自愿来作手术的，有的不远数百里，有的悄悄找来的，但态度都非常坚决。第二，已出现了自觉实行计划生育的少数民族典型，这便是朝鲜族。朝鲜族现有人口192万，在全国56个民族中，人口增长的减速是最早、最快的。1982—1990年间，朝鲜族人口仅增长8.8%，无论是人口增长幅度，还是人口年均增长率都低于汉族和其他少数民族。在全国百万人口以上的少数民族中，也只有朝鲜族人口占全国总人口的比重是下降的，即由1953年的0.19%下降到1990年的0.17%。朝鲜族妇女

的总和生育率也是最低的。现在，朝鲜族不仅年龄构成已进入高层次的成年型人口，而且正向稳定型人口转变。计划生育给朝鲜族人民带来了巨大的实惠，也为在其他民族中开展计划生育提供了宝贵的经验。

如何适度控制少数民族人口的过快增长，与会者提出的主要对策设想有：

1. 全国绝大多数民族地区根据实际情况已经制订的适当放宽、区别对待的生育政策或规定，应当相对稳定，并积极宣传，采取适合民族特点的有效措施加以落实。对于还未实行计划生育的个别民族地区，可根据群众要求，在试点的基础上逐步推开。与会者强调，一定要从政治、民族团结的观点看待计划生育的作用，提高对计划生育意义的认识。一些地区的实践证明，让少数民族自己去认识、去解决本民族的人口问题要更有成效。还要充分注意到，西北西南的一些少数民族都有自己的宗教信仰，有的教义与计划生育有一定矛盾，因而在宣传中，要特别注意做好民族上层人物和宗教人士的工作，团结他们一道出面参与、宣传计划生育。个别民族地区，如西藏，可以包含了计划生育内容的妇幼保健为宣传重点，而不单独突出提计划生育。

2. 应当分民族分地区具体对待少数民族的生育优惠政策。我国55个少数民族，情况千差万别。在数量上，有多至百万千万以上的，少至千人万人的；在地区分布上，有聚居的，有散居的；有人口密度高的，也有密度低的；有生活在城市的，也有生活在农村、牧区的；在民族特色上，有民族特色很浓的，也有特色已很不明显的。所有这些，决定了在少数民族中推行民族生育优惠政策应当是有区别的。例如，有代表认为，聚居在湘、鄂、川、黔边区的土家族，在婚嫁、生育等生活习俗方面与当地汉族并无明显差别，从人口增长与自然资源的关系以及多年来计划生育的实践效果看，在土家族中实行

与汉族一样不附带特殊优惠的计划生育政策是完全必要的和可以做到的。辽宁满族，主要聚居在自然和社会经济条件较落后的农村地区，聚居区人口的增长速度快于汉族地区，人口与经济、资源关系格外紧张，因而，也必须严格实行不附带特殊优惠的计划生育政策，控制满族人口的过快增长。回族，西北聚居的回族与内地散居的回族在人口增长率、年龄结构、家庭规模等方面均有很大不同。对内地回族在生育上可予适当照顾，西北聚居区的回族，还是应当严格按当地生育政策办事。还有代表提出，鉴于控制人口增长是少数民族的当务之急，因此，对生育的照顾可以不把人数多少作为重要条件。就广西来说，民族不分大小均应实行计划生育，具体生育政策应按照区域从当地自然环境、经济、交通、医疗、文化、教育等状况去综合考虑，并且要进一步压缩照顾面。

3. 必须大力发展民族地区的文化教育事业，提高民族人口的文化素质。代表们认为，少数民族人口问题同整个国家的人口问题一样，必须实行综合治理。抑制少数民族人口的过速发展，除了通过行政的、法律的手段进行控制外，从根本上说，还是要从发展文化教育事业入手，打破民族地区地域的封闭状态，逐步提高民族的人口素质。代表们强调，发展文化教育虽是一桩见效慢的事业，但却是一项不可缺少的基础性工作。“十年树木，百年树人”，人口控制与教育事业紧密联系起来，成果才能巩固和发展。代表们举例说，朝鲜族之所以人口自然增长率最低，人口发展缓慢，最重要的一个原因便是他们的文盲率，特别是育龄妇女的文盲率很低，整体人口的文化素质高，教育发展水平在全国所有民族中名列前茅。代表们认为，为了发展民族地区的文化教育，除了增加教育投入，改善办学条件外，还应当结合民族地区的特点，重点做好以下几方面的工作：

(1) 在教育质量上下功夫，提高学生，特别是女学生的入学率和巩固率，控制流失率，以此赢得学生家长和社会对教育的支持。

(2) 从实际出发，编写有民族特点的中小学教材。中学还可增加职业技术选修课或职业班，提高教育效益。还可在教育中适当讲授人口和计划生育常识，使学生从小懂得近亲婚姻、早婚早育和多孩生育的弊病。也可以结合当地实际，为成年人举办各种形式和内容短期教育班。

(3) 改变长期以来单一汉语教学的做法，推行以当地少数民族语为主、汉语为辅，和以汉语为主，当地少数民族语为辅的双语体制。为此，一方面要积极发展师范教育，解决民族教师师资不足的问题，另一方面要抓紧汉族教师当地民族语言的学习和当地少数民族儿童汉语听说能力的提高。

4. 加强民族地区农村的医疗卫生和妇幼保健工作，在适龄青年男女中开展科学、文明、健康的性知识和避孕知识的教育。代表们指出，民族地区婴儿死亡率高，是导致人口高出生的重要人口学和心理学原因。计划生育“四种手术”技术人员不足，则直接影响到民族地区群众实行计划生育的积极性。为此，一定要提高那里的医疗卫生水平，提高新法接生率，做到至少在县一级有条件、有技术做“四种手术”。有的地方还应经常组织巡回医疗队去农牧地区送医送药上门。结合民族特点，传播健康的性知识和避孕知识，做好婚前婚后服务的一体化，对于及时掌握生育信息，明确服务态度，降低出生率，提高新生儿和婴儿存活率，都是十分重要的。此外，在有的民族地区，还要继续实行婚姻改革，努力解决好近亲通婚、早婚等不利于人口控制和人口素质的问题。

#### 四、问题与建议

1. 与会者重点探讨了改变民族成份带来的问题和影响，指出，在这过程中，一部分

居住在民族地区的汉族人口为了能够享受少数民族在招工、子女上学等方面的优惠条件，改报为少数民族，一些民族地方的领导为了能使本地区成为民族地区而享受优惠待遇，也采取了鼓励属民变更成份的态度。这里，就产生了一个问题：是否对少数民族实行优惠就是体现了党的民族政策？是否越优惠，民族间就显得越平等？代表们认为，优惠应当是适度的，否则会出现不良后果，这如同对贫困地区的扶贫一样，由于政策执行欠当，到头来往往往是“越扶越贫”。

另一方面，对改变民族成份的利弊又该如何看？民族成份的改变，导致了少数民族人口增长势头更猛，这是不利因素之一。第二，由于民族人口的数量、比重在当地的人大代表名额分配和干部配置上具有重要的作用，当非自然增加使各民族人口数量、比重发生较大变化时，容易引起争议，解决不好就会产生某些矛盾，影响民族团结，不利于政治局面的稳定。第三，少数人用不正当手段更改民族成份，破坏了民族政策的严肃性，助长了弄虚作假不良风气的滋生，容易引起群众的不满。少数民族群众也对这样的人产生反感。这些都不利于民族团结。第四，由于变更了成份，使生育照顾对象大幅度增加，生育照顾面越来越宽，从而非但导致政策允许的生育水平起点高，还使当地非照顾的民族对象产生隔阂与逆反心理，计划生育工作的阻力因此也就加大了。其有利的方面是：改善了民族的人口结构，扩大了通婚圈，有利于民族人口素质的提高。代表们认为，总的看来，变更民族成份的后果，目前状况是弊大于利，应当及时中止。当然，对于过去成份已经改变了的，要保持稳定，不要再出现反复；正在进行的，则应当按照党和国家的政策，采取更加慎重负责和严肃的态度。代表们建议：少数民族参政议政仅以其数量为准的原则应作为一个问题提出来重新讨论研究；应当制定民族识别法，以使民族识别

有科学客观的依据。

2.代表们认为，在少数民族人口生育政策优惠照顾方面，还有以下一些问题尚需从理论和实践上予以澄清：

(1) 在生育政策上照顾少数民族，其理论根据到底是什么？对有的民族和民族地区照顾可以生育三胎甚至四胎，这种照顾对少数民族发展是否真正有利？

(2) 对千万以上少数民族在生育政策上不照顾，千万以下则予以照顾，又有什么理论依据？其界限的利弊又是什么？

(3) 聚居与散居的少数民族，计划生育政策应当是一样还是不一样？对于民族混合户，有的在生育上予以照顾，有的则不予照顾，其根据又是什么？边远地区，汉族占少数，但对汉族的生育限制同内地一样，仍很严格，对这些汉族在生育上是否也应以照顾？城市少数民族生育上不予照顾，农村素质差的则予以照顾，这种做法是否合理？

3.与会者认为，在民族学和民族人口学中经常出现的“民族繁荣”的概念，还停留在空泛议论阶段。到底什么是民族繁荣？民族繁荣与人口增长、计划生育是什么关系？有代表认为应当规定一些人口学方面的定量与定性的研究指标，另有代表依然认为边远地区少数民族人口的高速增长是民族繁荣的标志。关于这一问题，还有待于讨论研究的深化。

国家计生委主任彭珮云在闭幕式上就如何更加积极稳妥地做好少数民族的计划生育工作讲了话，着重谈了以下一些问题：

1.关于进一步统一认识问题。彭主任说，到底要不要在少数民族中间实行计划生育？必要性在哪里？新中国成立40多年了，少数民族人口有了一个相当的发展。在今天这样一个新的人口形势下提出少数民族人口应当有计划地发展，抑制人口盲目过多过快增长的势头，目的就在于使得人口与社会经济发展相适应，与资源利用、环境保护相协

调,同时促进民族人口素质的提高,这是少数民族本身繁荣进步的需要。彭主任表示同意这样一种意见,即关于什么叫民族繁荣,应当有一套综合性指标,不能仅仅把人口数量的增长看成就是民族繁荣。对于这个问题,她认为还是应当进一步统一认识。

2.关于少数民族的生育政策问题。彭主任说,少数民族计划生育政策比汉族要宽,还采取了因地制宜、因民族制宜、分类指导、不搞一刀切的政策,实践证明,这个政策是正确的。在当前国际国内形势下,政策一定要稳定,这样做不仅有利于群控制人口过快增长,也有利于民族地区的政治和社会稳定,有利于民族间的团结。现在的问题是怎么把政策真正地贯彻落实。彭主任表示,对于政策中的若干问题,在稳定政策的大前提下,可以进一步深入研究,目的是使我们的政策更有理论依据,以提高执行政策的自觉性,减少盲目性。

3.关于控制人口数量与提高人口素质问题。彭主任强调,经过讨论,更加明确了在少数民族中间实行计划生育必须既重视控制人口数量,又重视提高人口素质。这里涉及到如何提倡优生,如何对待痴呆傻人生育等问题。在谈到少数民族婚姻方面存在的陈规陋习时,彭主任说,我们不能够认为少数民族历史上形成的一切风俗习惯都是进步的、合理的。凡是不利于有计划地发展人口,不利于社会进步、不利于民族繁荣的陈规陋习,都需要引导他们逐步进行改革。

4.关于工作方法问题。彭主任指出,在少数民族中间实行计划生育,在工作方针和工作方法上,一定要适合少数民族的特点。要着重于搞好宣传,搞好服务。在婴幼儿死亡率确实很高的地方,二胎结扎后复通又很困难,怎么办?这个问题应该研究。婚前婚后服务一体化的问题也需要考虑。彭主任还就培养本民族计划生育干部,争取少数民族上层人士、宗教人士、头人、族老对计划生

育的支持等问题发表了看法,指出要坚决防止强迫命令、简单生硬的做法。

5.关于计划生育的综合治理问题。彭主任认为,在少数民族中实行计划生育,更需要综合治理。这里包括发展经济、扶贫、发展教育,特别是女孩子的受教育,以及提高妇女地位、改善医疗卫生条件、发展养老保险业等问题。彭主任特别强调了发展教育对人口控制的重要性。在分组讨论时,她即指出:教育可以先于经济而超前发展。她说,广东经济发展很快,但计划生育却比较差。而一些老区,由于领导带头,虽然经济发展差一些,也能控制人口。计划生育要搞好,教育一定要先搞好。

国家计生委副主任杨魁孚不久前刚刚结束了对西藏计划生育工作的考察,他也在会议开幕式上讲了话,指出,对少数民族,国家已由过去的提倡计划生育改为实行计划生育,这是代表少数民族的根本利益和长远利益的。他说,民族的繁荣主要不是靠增加人口,应当主要靠发展经济、发展科技、发展教育文化事业来提高人口素质。他认为,少数民族的计划生育形势是好的,通过几年发展,少数民族对计划生育的认识有了很大提高。西藏一些地区的专员还专门到基层去宣传计划生育,所以,在少数民族中间实行计划生育是有基础的。

中国人口学会会长刘铮、副会长兼秘书长郭沧萍、国家教委社科司司长王茂根、北京经济学院院长于涂出席了研讨会开幕式并先后讲了话。中国人口学会副会长田雪原、国家统计局人口统计司司长孙怀阳在闭幕式上分别就少数民族人口研究和“四普”中少数民族人口资料的开发、利用、研究等讲了话。中国人口学会“民族人口研究委员会”和国家教委P04项目“中国少数民族人口调查研究”课题组负责人、北京经济学院教授张天路就进一步开展少数民族人口调查研究问题在会上作了专题发言。(本刊记者)