

## 承德人口控制模式研讨会综述

为了总结经济欠发达地区做好计划生育工作的经验,探讨控制人口与发展经济的相互关系,推动人口科学研究,促进计划生育工作更健康更顺利地开展,中国人口学会、中国人口报社、河北省计生委、河北省人口学会于1993年7月26日至30日在河北省承德市联合召开了“承德人口控制模式”研讨会。国务委员、国家计生委主任彭珮云,国家计生委副主任杨魁孚、蒋正华,办公厅主任李宏规,河北省副省长顾二熊以及中国人口学会副会长张纯元等同志出席会议并讲了话。参加研讨会的有中国人口报社、北京大学、中国人民大学、中国人口情报研究中心、河北大学、河北师范大学、河北省社会科学院的人口理论工作者和河北省各市地、陕西汉中地区、江苏盐城市和山西省计生委的同志,共100多人。

与会者对承德市计划生育工作经验、承德人口控制模式产生的背景、内涵、特征、价值和发展趋势等问题进行了探讨,还实地考察了平泉和滦平两个县的计划生育工作,参观了县、乡、村计划生育服务站、展览和活动室,听了中心户辅导员的计划生育基础知识教育示范课和育龄妇女的演讲,还同中心户长及育龄群众进行了交谈。在与会人员的共同努力下,会议取得了圆满成功。

与会者认为,承德计划生育工作取得了显著的成绩,创造了丰富的经验,探索了一条人口与经济协调发展的成功之路。承德经验对于全国,特别是经济欠发达地区具有普遍的意义。

### 一、承德控制人口增长的主要经验

承德市是一个典型的山、老、少、穷地区,经济不发达,农村人口占总人口的95%,少数民族人口占48%,所辖的8个县中,有6个县是国家和省重点扶持的贫困县。这里的领导认识到人口增长对发展山区经济的制约作用,下决心要控制人口增长。他们依靠宣传教育、科学管理、优质服务,使计划生育工作走上了经常化、制度化、科学化、法制化的轨道,连续多年计划生育率在95%以上,人口自然增长率在10%以下,育龄妇女总和生育率低于更替水平。自1988年起,承德市已连续5年被评为河北省先进地市,8县中

有4县先后被评为全国计划生育先进县。

会议将承德计划生育工作经验总结概括为以下8个方面:

1、统一的认识。“治穷必治育,致富必治愚”,“两种生产并重,两个开发(人才、资源)并举”,把控制人口增长作为农村奔小康的战略突破口,已不仅是承德党政一把手和分管领导的认识,而且是历届领导班子的认识;不仅是地方领导的认识,也是各级领导班子的认识;不仅已成为干部的认识,也已成为广大群众的认识。有了正确一致的认识,才能有正确统一的行动。

2、强化领导。各级党委、政府对计划生育工作做到了“四优先”,即优先挂号,优先讨论,优先研究,优先拍板。在党政领导的议事日程上,“经济工作再忙,计划生育工作也不能放松;财政再紧,计划生育用钱也得保证;编制再紧,计划生育需要的干部也要配备。”对计划生育工作中遇到的重大问题,各级领导都采取现场办公的方法解决,仅1990年至1992年承德地委行署领导就先后到113个乡镇的567个村现场办公,解决具体问题117个。

3、深入的宣传。进入承德境内,就能感受到计划生育宣传的强大声势和氛围。宣传内容有国情、国策宣传,计划生育法制宣传,人口和计划生育基础知识宣传,避孕节育优生优育优教科普知识宣传。宣传形式有集中宣传、新闻舆论宣传、阵地宣传、人口教育学校、文图宣传、音像宣传、文艺宣传、知识竞赛、算帐对比、面对面教育。内容丰富,形式多样。宣传中还有意识地把提供各种服务与脱贫致富结合起来。

4、稳定的政策。80年代初,承德农村的计划生育政策比较严,经过逐步完善,现已形成了比较稳定的生育政策。《河北省计划生育条例》规定山区农民夫妇可以生两个孩子。这一政策比较符合承德农村的实际,比较合情合理,因而得到绝大多数群众的支持和拥护。

5、坚强的队伍。一是计划生育管理队伍,乡乡有计生委,村村有专职副主任,每个居民组有育龄妇女小组长;二是计划生育专业服务队伍;三是群众自治

队伍。三支队伍形成网络,纵向到底,横向到边,人员素质较高,事业心很强,得到各级领导的高看和厚爱。

6、科学的管理。经过多年实践,承德已总结和形成了“四线一点”等10项管理制度。“四线”就是党务线、政务线、计生专干线、协会线;“一点”就是重点管理育龄夫妇。还有双轨目标管理制、计生工作承包制、育龄妇女管理合同制、分类挂牌管理制、孕前管理制、流动人口计生管理制等。这些制度保证了控制人口增长目的的实现,把计划生育管理引向了经常化、制度化、科学化、法制化的轨道。

7、部分合作。承德建立起了有权威的强有力的协调领导机构,实现了四大班子分片联系制度,工作中明确了各部门在计划生育中的职责,并对执行情况实行监督审查和一票否决权制度,从而真正做到了综合治理,齐抓共管,收到了很好的效果。

8、多方面的服务。承德市各级党委、政府把计划生育同农民脱贫致富奔小康结合起来,始终把两种生产拧在一起,抓经济不忘人口,抓人口控制服务于经济建设。市有关部门实行优惠政策,提供致富信息,努力帮助群众发家致富。还通过实行有利于计划生育的扶贫政策,建立和完善社会服务保障体系,推行养老保险,鼓励招女婿上门和女儿女婿养老的政策,处处为群众着想,解决群众的实际困难,把生产、生活、生育结合起来。这样,通过多方面的服务,促进了人们生育观念的转变。

## 二、关于承德人口控制模式

### 1、承德人口控制模式产生的实践背景

面对我国人口增长过快的严峻形势,人口理论工作者和计划生育实际工作者一直在寻求、探索有效控制人口增长的成功之路——人口控制模式。1992年5月,中国人口学会、《中国人口报》社和江苏省计生委在苏州召开了“现代人口转变的苏南模式”研讨会。会议研讨了经济发达地区人口转变的“苏南模式。”在这次会议上,国家计生委主任彭珏云将我国人口控制的类型分为四种:一种是经济发达或比较发达,人口控制得好的;第二种是经济发达或比较发达,人口控制还不够好或很不好的;第三种是经济不发达,人口控制得好的;第四种是经济不发达,人口控制得也不好的。彭主任并指出在我国一些经济不发达的地方,由于领导重视,对计划生育工作抓得紧抓得好,人口控制工作也取得了显著成绩。如陕西汉中地区,河北张家口地区、承德地区、四川巴中县,广西龙胜族自治县等。认真总结和推广这些地方的经验对于推进我国大部分地区的计划生育工作,

消除某些干部对计划生育工作的消极畏难情绪,有重要的意义。

苏南模式研讨会后,人口理论工作者和计划生育实际工作者迅速开展了对不发达地区人口控制模式的研究。理论工作者在研究中发现,承德是个比较典型的“山、老、少、穷”地区,在长期的探索和实践,逐步建立起一整套与当地经济、文化状况相适应的管理机制,走出了一条计划生育的成功之路。通过实地考察,国家计生委领导和人口学家对承德控制人口增长的经验给予了高度评价。认为总结不发达地区人口控制的经验,承德是一个典型代表。研究承德人口控制的经验,对我国大部分地区的计划生育工作具有重要意义。

在一年多的时间里,许多人口理论工作者纷纷到承德调查研究。河北省社科院李澍刚、周伟文于1992年10月写出了《从“陷阱”走向“坦途”——承德人口控制模式思考》的论文。1993年3月15日,《中国人口报》发表了彭志良、李向林的文章《抓人口,促经济——承德人口控制模式》。河北省计生委和省人口学会召开了承德人口控制模式学术报告会。考虑到承德控制人口经验的价值,中国人口学会、中国人口报社、河北省计生委、河北省人口学会联合召开了这次“承德人口控制模式”研讨会。

### 2、承德人口控制模式的理论背景

西方人口经济学认为,人均收入在300美元以下时,经济的发展对人口增长起着积极的促进作用;人均收入在300~700美元时,经济的发展与人口的增长同时处于最有活力的阶段;人均收入达到700美元以后,经济的发展对人口增长才具有明显的抑制作用。我国的人口学者也曾提出,在我国,人均收入达到1500~2000元时,人口增长的趋势才能出现转折。承德人口控制的实践向这种理论提出了挑战。他们在经济不发达的情况下,边控制人口,边发展经济,实现了人口的有效控制和经济的快速发展。

承德的经验再一次告诉我们,在经济十分落后,人口压力又很大的情况下,不能坐等社会经济条件变化了,再进行人口转变。我国的国情决定了必须一方面坚持以经济建设为中心,大力发展社会生产力,为国家的四个现代化、人口现代化创造条件;另一方面坚定不移地贯彻计划生育这项基本国策,通过政策和强有力的措施,有效地控制人口增长,为经济发展创造一个良好的人口环境。

### 3、承德人口控制模式与苏南模式比较

我国经济发展的不平衡导致人口控制水平的不平衡和人口控制方式的差异。我国人口控制已出现

了多“模式”格局。苏南模式是经济发达地区人口控制模式的代表,承德人口控制模式则是经济欠发达地区人口控制模式的代表。

苏南人口控制模式是在经发展和社会现代化的同时,通过“利益制衡”机制,如就业、分配、保障、福利等诸多经济利益,将人口对整个社会的压力分散到每个家庭,培植起家庭人口增殖的自我约束机制。经济的发展和各项制约机制、利益导向机制的完善,诱导人们生育观的转变,从而达到控制人口增长的目的。

承德人口控制模式是在经济不发达的情况下,逐步建立起一整套与当地经济、文化状况相适应的管理机制,走边控制人口,边发展经济的道路。人口的有效控制促进了经济的发展,经济的快速发展又促进了人们生育观念的转变。

#### 4. 承德人口控制模式的内涵

关于承德人口控制模式的内涵,会上提出了多种见解:

——承德人口控制模式是在经济落后的条件下,教育引导与严密的组织、科学的管理、规范的制度、细致的工作诸方面的有机结合,形成一个总体协调的人口控制的良性的社会环境,促使人口控制率先突破,推动社会经济协调发展的一种模式。

——承德人口控制模式是教育开路、政策引导等经济因素为主的综合型和计划控制型的人口模式。

——承德人口控制模式是党委、政府把控制人口增长作为一项重要工作常抓不懈,并建立起一套适应本地情况的计划生育管理运行机制,使计划生育与治穷、治愚、致富协调发展,使人口控制率先突破,实现“低出生、低死亡、低增长”的现代人口转变模式。

——承德人口控制模式是以服务和管理为特征的综合治理模式。

——承德人口控制模式是综合发挥人口控制和系统整体功能,率先实现现代人口转变,促进人口与社会协调发展的一种模式。

——承德人口控制模式是紧紧抓住以经济建设为中心,同时严格控制人口增长,把计划生育与脱贫致富结合起来,使经济与人口走上协调发展道路的模式,等等。

#### 5. 承德人口控制模式的运行机制

一种观点认为,承德人口控制模式的运行机制分为三个层次:宏观层次、中观层次、微观层次。

①宏观层次。即人口与经济的运转机制。人口增

长速度的明显降低,必然促进社会经济的发展。少生人口节省下来的抚养费用转化为人口素质投资和经济投资,推动教育发展和经济建设。教育发展和生育观念、生育行为的转变,也推动了社会进步。反过来,经济、教育和社会诸方面的发展又为人口控制奠定了物质条件和社会条件。经过一系列的作用和反作用,人口、经济、教育、社会诸要素的相互调整,相互适应,逐步走上良性循环的轨道,并逐步提高。

②中观层次。执行了一种诱导激励与行政约束、社会约束相结合的运行机制。在诱导中,既强调了思想导向又重视利益倾斜,既有广泛深入的人口教育,耐心的有说服力的思想政治工作,又有领导带头,以身作则,抓好典型,使宣传卓有成效的众多活生生的例子。在利益激励中,既重视物质鼓励,又重视精神鼓励,通过在实行计划生育的家庭中扶贫致富,开展社会保险。还对执行节育情况进行群众评议,优者奖,劣者罚,使少生者受益,感到光荣,使多育者负效益增大,内心出现负疚感。

在约束机制中,既强化了行政约束作用又突出了社会约束作用。行政约束表现为,主要领导负总责,其他人各负其责;层层落实人口计划,指标到人;建立健全计划生育的政策法规,坚决按规章制度办事;同时配合其它行政措施。社会约束,主要通过层层建立计划生育协会,通过党团员和积极分子带头,发动群众广泛参与计划生育,实行自我教育,自我管理,形成良好的社会舆论和社会环境,对有悖于计划生育的想法和行为,形成监督力量和社会压力。

③微观层次。是指已婚育龄妇女的管理机制。承德通过行政管理、专业技术队伍、群众自治三个网络,直接通向每个家庭。从婚前教育开始,紧紧围绕婚、孕、生、育、老等各个环节,开展“一条龙”服务。对未婚青年进行婚前教育,对新婚夫妇进行婚育期教育,适时下达生育指标,育儿期做好孕保、新生儿和幼儿保健,指导青年优生优育。对避孕期妇女指导其正确使用各种避孕手段。

另一种观点认为,承德人口控制模式的运行机制包括社会制约机制、利益导向机制、宣传教育机制、孕前管理机制和群众自我管理机制。社会制约机制是核心,利益导向机制是动力和发展趋势,宣传教育、孕前型管理、群众自我管理机制是保障。

#### 6. 承德人口控制的效应

人口模式的确定,应从人口效应、经济效应和社会效应三维视角考察。承德在这三方面都取得了明显的效果。

①人口效应。从1989年起,全区计划生育率始终

保持在98%以上。1992年,在第三次人口出生高峰的峰顶年中,人口出生率仅为11.72%,人口自然增长率只有6.29%。如按70年代育龄妇女生育水平推算,1981年到1991年全区少出生80多万人。

②经济效应。人口的有效控制,极大地缓解了人口过快增长对经济发展的压力。1991年人均国民收入增长速度和人均国民生产总值增长速度均居河北省八地区之首。

③社会效应。计划生育的开展,使生育文化、社会导向、子女价值、社会义务等发生了深刻的变化。人们从早婚早育、多生低素质文化向晚婚晚育、少生优生高素质文化转变。农村生活和养老方式逐步向现代生活方式转变,做到了少有所育、老有所养。据中国人民大学杜鹏等人的调查,承德地区有16.3%的人认为1个孩子合适,68.7%的人认为2个孩子合适,只有12.8%的人认为3个或3个以上比较好。这说明广大群众的生育观念发生了明显的变化。

#### 7.承德人口控制模式的发展趋势

从人口发展的基本趋势分析,调整人类自身生产的模式的变化大体上经历以下几个阶段:控制主导型—混合约束型—经济社会自发型。

控制主导型即是在经济不发达的条件下,主要利用多种调控方式和手段控制人口增长。这是经济落后、人口增长过快的地区人口转变的起始模式。由于经济比较落后,还不具备自发引起人口低速增长的经济基础,甚至在一定程度上刺激人口的增长。承德人口控制模式即属于此类型。

混合约束型是一种由经济因素和控制因素共同作用于人口过程的模式。这种模式的特点是,调控人口增长的经济自发因素的作用不断增强,但还没有从根本上形成自发降低人口生育率的内在社会经济条件,还必须采取调控手段控制人口增长。苏南模式属于这一类型。

经济、社会自发型模式是在社会生产进入工业化阶段,科技、教育发达,生活水平、文化水平、生活方式的现代化,使人们的思想观念、价值观念、生育观念现代化,实现了低出生、低死亡、低增长的现代人口转变。这种模式主要发生在经济发达的国家或地区。

研讨会上许多同志畅所欲言,对承德人口控制模式发表了自己的看法。

有的同志认为,承德人口控制达到今天的水平,除了各级领导重视,真抓实干,坚持两种生产一起抓,基层组织健全,宣传教育深入,热心为群众服务,管理科学化以外,还与生育政策与群众生育意愿接近,民俗民风好有关。根据山区坝上生产、生活上的实际困难,《河北省计划生育条例》规定河北省山区坝上地区群众可以间隔4年后生第二胎。这一政策与群众的生育意愿很接近,工作相对容易一些。

也有的同志认为,承德控制人口的经验很好,但没有独特性,是学习各地经验的大汇总。因此不能称“模式”,应叫“承德经验”。还有的人指出,承德人口的“低出生、低死亡、低增长”是不稳定的,一旦行政制约力放松,就会出现反弹。再者,承德还存在人口素质低、出生缺陷发生率高、出生婴儿性别比高等问题,承德人口控制还没有实现现代人口转变,现在称作“模式”还为时尚早。

对于这些争论,国家计生委办公厅主任李宏现在会议总结时认为,一提为“模式”,就认为一切都好,这是一种误解。“模式”也不是僵死不变的,它还需要发展,需要提高。国家计生委副主任杨魁孚认为,讨论中提出的是叫承德人口控制模式还是叫承德人口控制经验,有不同的看法,这还可以继续探讨,但这不影响我们分析承德控制人口增长的思路、做法和经验。“苏南模式”是针对当时苏南的经济模式而言的,实际上也可以叫“苏南经验”,苏南叫“模式”,承德也可以叫“模式”。对有人说的承德是外地经验总汇的说法,杨魁孚说,我觉得到外地学习是好事,承德善于博采众长,因地而用,务实创新,我看这本身也是特色。学习先进,取之为我所用,而且能加以创造,这本身也是一种创造和发展。特别是在今天,信息时代,各地区之间应当互相学习,互相促进,共同提高。

会上,陕西汉中地区介绍了他们“四条标准”和“七项措施”的计划生育工作经验。江苏省盐城市介绍了他们的“少生快富社会系统工程。”河北省张家口市介绍了他们计划生育“三三制”管理经验。

(刘相如)