



少数民族地区实行计划生育的基本特征

——对云南、广西、新疆少数民族计划生育的调查研究

石海龙

1991年上半年，为了解少数民族地区计划生育工作形势，把握少数民族实行计划生育的基本特征，以采取正确、有效的工作对策，国家计生委政策法规司先后对云南省哈尼族、基诺族、傣族、拉祜族、佤族、布朗族、彝族和白族，广西壮族自治区壮族、侗族、苗族、瑶族、京族，新疆维吾尔自治区维吾尔族、哈萨克族、回族、柯尔克孜族等少数民族进行了多民族、多区域的计划生育工作调查。调查组所到的地、县，就整体经济文化社会发展水平和计划生育水平来讲，在所属的省、自治区内多属于中等或中等偏下，其中有一些是计划生育的先进县、乡，还有不少地区则属于省、自治区一级甚至国家一级的贫困县。总的说来，调查的地区具有相当的代表性，因此具有定性的可比较性和可推论性。

调查过程中，我们所采取的调研方法大致有如下三方个面：（1）以典型的少数民族聚居地区和省、自治区内特有的少数民族为对象；（2）分层次召开各类座谈会，如基层领导汇报座谈会，政协、统战、民族、宗教、卫生、教育等部门座谈会，乡、村干部和群众座谈会等；（3）其它调查方式，如访视调查、个别交谈、向领导干部征询意见。所调查的问题主要有：（1）调查地的背景性、环境性和基础性状况，如自然地理、生态环境、经济基础、文化背景、人均水平、历史变迁等；（2）调查人群的生育意愿及对计划生育政策的反映；（3）调查地的工作现状和计划生育水平；（4）调查的特点和问题，如少数民族地区中民族的、婚育的、宗教的、文化的、经济的、民俗的、意识的、历史的等等因素对实行计划生育的影响；（5）对策探讨，如行之有效的、有民族工作特色的计划生育工作经验、工作方法，以及当前急需解决的问题与建议等。

通过调查，我们对少数民族地区实行计划生育的基本特征有了较深刻的认识，这些特征主要包括：意识特征、发展特征、政策特征、方法特征、政治特征五个方面，现依次分别论述如下。

（1）意识特征。少数民族计划生育意识是少数民族自身发展内在需求的反映。主动接受计划生育，离不开少数民族干部对本民族高度的历史责任感，也离不开少数民族群众与日俱增的控制自身人口增长的自觉意识。

以云南为例。云南全省山区面积占到全省总面积的94%，许多少数民族自治县山区面积比重更高，地理环境恶劣、经济发展落后，迫使许多少数民族干部对控制民族人口增长、实行计划生育引起高度重视。沧源佤族自治县一位同时兼管计划生育的副县长说：“计划生育与农业、林业、经济发展密切相关。目前全县粮食总产量创历史最高水平，但是人均粮食未能达到历史最高水平，就是因为人口增长快于粮食增长。不搞计划生育等于让少数民族保持落后。”全国少数民族中，文化素质最低的是拉祜族。澜沧拉祜族自治县县长说：“我喜欢我们拉祜族，但我更喜欢我们民族提高素质，不希望越来越多的低素质人口”。许多少数民族干部表示，光靠发展人口数量不能繁荣民族。一个民族的强大和兴旺发达，不取决于人口是否众多，而在于民族群体素质的高低和经济实力的强弱。少数民族实行计划生育，不是

不要少数民族人口发展，而是要求有计划地发展，是人口发展与经济发展、资源利用、环境保护、生态平衡相适应。那种主张“少数民族可以多生”的政策，实质上是一种令人“忧患”的政策，而不是优惠的政策。站在民族发展与经济文化社会和历史进步的高度，这些少数民族干部坚决主张少数民族也要实行计划生育。

少数民族群众中也蕴藏着极大的计划生育积极性。受汉族多年来推行计划生育的影响，少数民族群众目前已逐步增强了计划生育、少生优生的意识，已有越来越多的少数民族群众自觉自愿地接受计划生育。事实也表明，少数民族一定能够搞好计划生育，大大降低生育水平。广西壮族自治区妇女总和生育率1981年为4.64，1990年已下降到3以下，取得了控制人口过快增长的显著成绩。从西南到西北，各族群众，特别是许多已婚育龄妇女普遍反映，“要是早几年就搞计划生育就更好了”。云南大理白族自治州大理市喜洲镇桃源村的白族群众认为，多生子女负担重，生活水平提不高，他们还嫌“计划生育开展的迟了”。这个村实现了五年来无一多胎，人均收入达到1450元，计划生育意识已深入到家家户户。

(2)发展特征。少数民族实行计划生育要有一定的经济文化社会发展条件，但又不能坐等这些条件完全具备才能推行计划生育。从现在做起，积极进取，实行“结合发展的计划生育”是一条有效的途径。这里，又有两个特点。其一是“起步晚、进展快”。新疆1988年起在少数民族中开始宣传计划生育政策，1989年7月1日起正式执行自治区关于少数民族计划生育的规定，经过短短两年，计划生育率达77.41%，节育率达48.4%，领取计划生育光荣证的少数民族达3万多人。云南景洪县基诺族自治乡全乡已婚育龄妇女2037人，已经采取结扎的已有1605人，45个自然村中有10个连续四年无三胎以上生育。这个从原始社会后期一步迈入社会主义社会的民族，尽管经济社会发展还很落后，但民族教育提高迅速，平均每万人中有33名大学生，群众接受计划生育很快。

另一方面的特点是，“差异大、多样化”。在少数民族中由于存在着自然地理、居住区域、聚散程度、语言文字、民族心理、宗教信仰、生活习惯、传统观念、婚姻习俗、文化教育、汉化程度等种种差异，计划生育工作便表现出多样化格局。任何一个地区、任何一种民族、同一地区不同民族、同一民族不同地区都存在着不同层次的计划生育水平。很多情形下，这种差异距离很大，受到影响的因素很多、很复杂。甚至同一个地区，同一种民族中，计划生育发展与经济发展水平并非完全成正相关关系，特别应该提出的是，不少事实表明，在贫困落后的少数民族地区，照样可以产生先进的计划生育经验和较高的工作水平。在落后的社会存在中产生先进的社会意识——计划生育精神文明，这正是政治经济学中社会意识相对独立性原理的体现。云南景东彝族自治县人均收入不足400元，但自觉坚持“不生三胎”，1990年全县166个村中有99个实现了“无多胎”，全县多胎率从1981年的40.8%下降到1990年的3%以下，成功地完成了由后进到先进的转变。这种情况在各省、自治区中也不乏其例。这就给了我们一个启发，把握少数民族计划生育发展特征切忌简单化，必须仔细地进行比较研究。还要注意的，“差异大—多样化—分类研究”，还要受到“基础薄弱，困难特殊”这个制约条件的严重约束，特别是“缺少投入，缺少服务，缺少干部”和发展上的不平衡是较普遍存在的问题。从更大的范围讲，人口增长与少数民族居住的地理、生态环境和经济社会发展存在着一定的矛盾。区域综合开发成本高，经济发展缓慢成了制约社会进步的一大难点，在这种条件下开展计划生育工作不仅在各个地区存在很大的差异性，而且伴随有种种特殊的困难。

(3)政策特征。少数民族也要实行计划生育的政策是党和国家一项非常重要的政策。在少数民族地区开展计划生育，各项政策应该坚持实事求是，一切从实际出发，依据各地实际情况制定，并在实践中不断完善。少数民族实行计划生育，既是落实基本国策的一部分，又是民族工作、民族政策总体的一个重要组成部分，为此，在政策问题上，必须既慎重，又稳妥，经过工作是少数民族群众可以接受的。其基本原则是：有利于少数民族自身的繁荣和发展，有利于少数民族地区经济建设和群众生活的改善，有利于少数民族提高素质，有利于边疆的巩固和稳定，有利于增强民族团结；根据民族和地区的特点区别对待，在生育政策上适当宽于汉族；大力加强对少数民族计划生育的宣传教育和服务，增加避孕节育的知识和技术服务；注意与民族地区扶贫、扶持发展经济、普及教育文化事业、强化基层医疗卫生保健、农村养老和保险等社会政策相协调，强调综合开发、提高人口经济适度规模的社会综合效益。

当前突出的问题是，少数民族地区的基层工作和建设，与群众对计划生育的投入、服务的要求和计划生育发展要求不相适应。不少地方也自行确定过一些加强基层的政策，但或者是政策规范的范围有限，力度较弱；或者是政策未经协调，相关部门可执行，也可不执行，约束力差；或者是某些特殊的困难，如缺少交通工具、缺乏民族语言宣传品等，没有得到特殊的解决；或者是政策“单打一”，短期行为，执行一段时间半途而废。

在调研中，基层广大少数民族干部和群众都表示，“关键是要有一套持续稳定的帮助、支持少数民族实行计划生育的具体政策，这个问题解决好了，有助于少数民族计划生育水平进一步提高”。为此，建议当前重点研究：一是国家、地方、基层分别制定对少数民族“按政策、有计划”地生育的家庭的优惠政策；二是建立国家对少数民族地区计划生育经费补助的专项资金或基金，对边疆地区、民族聚居地区和贫困地区实行分类倾斜政策；三是提出改进少数民族计划生育基础知识宣传教育和避孕节育技术服务的措施；四是建设好少数民族计划生育干部队伍，搞好培训，还应当考虑妥善解决好计划生育干部的实际生活困难，提高他们的社会地位。

(4)方法特征。边疆少数民族计划生育工作方法既有与内地汉族相同之处，又具有其自己的特色。在少数民族计划生育工作先进地区，诸如人口目标管理责任制、计划生育合同管理、计划生育一票否决权、孕前型管理、生育指标管理、计划生育“三为主”、人口与计划生育基础知识教育、计划生育社会综合治理与齐抓共管等管理形态和模式已经运用起来。如新疆阿勒泰市红墩乡近年起率先实行了“生育、不再生、间隔生、超生罚”四种计划生育合同，全乡三分之二的已婚育龄妇女签订了合同，各村党支部、村委会、团支部、妇代会实行目标责任制，党员实行达标升级制度，全部与计划生育挂钩，管理之严密不亚于内地农村，但就普遍情况而言，我们可以看到少数民族地区许多各有特色的工作方法。

从干部作用看，少数民族计划生育工作必须紧紧依靠少数民族干部、党员和群众中的先进分子做好工作。新疆阿勒泰地区每个乡除了有一名汉族计划生育助理员外，还专门配备了一名哈萨克族计划生育助理员。喀什地区疏勒县全县乡、局级以上维吾尔族干部无一超生，模范地带领群众实行计划生育。同时，自治地方的主体少数民族干部主动做其他少数民族计划生育工作，并取得了较好的效果。

从教育方法看，少数民族开展计划生育时结合民族的环境实际，开展以算帐对比为主的教育活动，同时，运用生动的比喻教育群众，能收到可喜效果，值得研究和学习。如针对少数民族中早婚早育、多生密生的现象，云南西双版纳傣族自治州的基层计划生育工作者形象

比喻道：“如果16、17岁就结婚生孩子，就好象不饱满的种子，结不出丰满的果实；如果生育间隔过密就好象轮歇不够的山地，没有地力再长庄稼”。简单、生动的比喻，使少数民族一听就理解了计划生育的意义和要求，对计划生育就能做到口服心服。

从宣传口号看，凝炼的口号既密切联系计划生育要求，有鲜明的方向性，又有较普遍的指导意义，可谓是少数民族地区结合实际的新创造。如云南景东彝族自治县提出了“贫困山区要致富，少生孩子修好路”的口号，就是因为在当地公路交通是发展商品经济的关键；新疆北部牧区根据本地实际提出了“贫困牧区要致富，少生孩子多养畜”的口号，都收到了很好的效果。

从宗教影响看，宗教对各地少数民族计划生育影响不同，一般讲，云南、广西受宗教的影响相对少些，新疆相对多些。但是，也要具体分析，宗教影响有些是消极的，有些也可变成积极的。团结、动员政协等组织的民族上层、宗教上层人士出面参与、宣传计划生育，是一项重要的工作方法，对少数民族群众实行计划生育能起着特殊作用。

从避孕节育方式看，少数民族群众的共同点是：只要宣传教育到家、技术服务到家，思想通了，就会主动采取避孕节育措施。其不同点是，各少数民族采取节育手术措施的选择方式不同。如云南基诺族绝育率高于其他节育措施，为97%，傣族和布朗族的绝育率也超过60%；而新疆维吾尔族、哈萨克族愿意采取长效针、药等避孕方式的较多。

(5)政治特征。民族平等、民族团结、共同繁荣、共同进步，听党的话，跟共产党走，坚持党的领导和社会主义方向，良好的民族工作环境，是少数民族实行计划生育的政治基础和群众基础，是少数民族计划生育事业顺利发展的根本保证。

一是党的民族政策的实行，巩固了民族团结。少数民族实行计划生育必须强调坚持和加强党的领导，这是少数民族计划生育工作的一个重要内容。各地的实践表明，党的坚强有力的领导和少数民族对党的信赖是实行计划生育的可靠保证。少数民族群众普遍以朴素朴实的感情表达了他们的认识：只要是党叫做的，我们就去做。计划生育是党的政策，是为我们少数民族着想的，我们坚决执行。

二是从边疆建设和发展战略的高度，从政治意义上来看，边疆的经济稳定、政治稳定、民族团结和社会安定是十分重要的。当前全国各地包括少数民族地区普遍开展的农村社会主义教育活动，进行的人口基本国情、计划生育基本国策教育，对于巩固民族团结、巩固边疆、巩固基层政权和组织，都能发生深刻的影响。

三是少数民族计划生育工作是民族地区党的一项十分重要的政治工作和群众工作，必须牢牢把握和发挥好我们的政治优势。要充分相信群众，启发群众的觉悟，依靠群众对计划生育的广泛参与。我国计划生育的历史证明，计划生育从一开始就体现出了它作为群众工作的特色，体现出它是为人民群众谋利益，处处为人民服务的精神。只有当我们了解、关心，并及时周到地帮助少数民族群众，使他们切身感受到我们是在为他们服务，为他们排忧解难，为他们的长远利益着想时，我们计划生育工作才能获得他们的自觉参与。

四是增强以党支部为核心的村级组织的凝聚力和战斗力，是建设社会主义新农村，开展少数民族计划生育工作的需要。在稳定家庭联产承包责任制的基础上，积极发展和完善双层经营体制，把家庭经营的积极性同集体经营的优越性有机地结合起来发展的农村经济，为少数民族实行计划生育提供着物质基础、发展条件和制约力量。为此，必须把村级组织和计划生育基层服务网络建设好。

(作者工作单位：国家计划生育委员会政法司)