

经济欠发达地区人口控制不平衡性的因素分析

——对江苏洪泽、射阳、铜山三县经济与人口关系的研究^①

殷 丰 朱抗美

同全国经济、人口控制存在着地区间不平衡现象一样,江苏省南北经济发展,人口控制也很不平衡。据第四次人口普查和有关资料统计,苏北地区的徐州、淮阴、盐城、连云港四市人口、耕地面积分别占全省43%和53%,而国民生产总值、国民收入、工农业总产值均不足全省的30%。生育状况的地区间差异也很突出。就生育水平来看,苏南地区总和生育率已降到更替水平,相当或低于世界上发达国家的生育水平如苏州太仓;而在苏北大部分地区总和生育率还在2.5左右,相当于世界发展中国家的中等生育水平。^②就生育行为来看,苏南地区已形成“晚、稀、少”的现代生育行为模式,而苏北有些地区仍然保持着“早、密、多”的传统生育行为模式。就苏北地区而言,经济状况大体相同,但在生育水平和人口控制方面的差别也是显而易见的。第四次人口普查中,苏北地区洪泽县人口出生率为17.6%。徐州铜山县人口出生率却高达30.08%。为什么经济状况同属欠发达地区,而人口控制水平却大相径庭?是什么因素使一些地区能超越经济发展,使人口转变在前,而有些地区或因经济落后而越穷越生,或因经济发展速度虽然较快,而人口控制水平降低?笔者带着这些问题对江苏省经济条件较差,而计划生育被列为全省先进行列的淮阴市洪泽县、盐城市射阳县及计划生育还处于较落后的徐州市铜山县做了实地调查。

一、三县经济发展同人口控制的错位现象

就一般规律而言,经济较发达地区计划生育工作好于欠发达地区,人口控制的社会环境也优于欠发达地区,反之则异。这一观点已被大家所共识,而

对于那些经济欠发达地区中,经济发展速度快,人口控制水平低和经济发展缓慢,人口控制抓得好的成因,却很少研究。然而经济发展和人口控制错位现象,在农村地区普遍存在,本文调查的三县情况就是这样。

洪泽县位于江苏省西部偏北,隶属淮阴市。是以农为主,林、牧、副、渔全面发展的县。1992年全县国民生产总值为4.51亿元;人均国民收入为1241元;农民人均收入为841元;年末人口为36.42万人;人口出生率为11.64%,自然增长率为6.00‰。人口规模较小,流动人口少,全县农业人口占总人口的93.28%。

射阳县位于苏北沿海中部,隶属盐城市,是以种粮、棉为主,多种经营综合发展的农业县。1992年全县国民生产总值为16.52亿元;人均国民收入为1465元;农民人均收入968元。年末人口为102.6万人;人口出生率11.7‰;自然增长率为4.8‰。农业人口占总人口86.75%。

铜山县环抱徐州市,地域辽阔,1992年全县年末人口172.38万人,人口规模大,流动人口多。三中全会后,铜山县根据境内矿产资源丰富的特点,兴办了冶金、煤炭、建材为基础的县办工业、乡镇企业。1992

^① 本文经济数据来源于《江苏省市县经济》各年版,计划生育数据来源于1992年江苏省1%人口抽样调查。

^② 苏南地区为苏州、无锡、常州、南通。苏北地区为徐州、淮阴、盐城、连云港。

年全县国民生产总值 28.87 亿元。在江苏省排列第 14 位,但是由于铜山县人口增长过快,人均国民生产总值的排列序次却由总量的 14 位下降到人均值的 30 位。

三县均属经济欠发达地区,只是近年来经济发展速度各不相同,洪泽县没有因为经济发展的局限性而放松人口控制;射阳在经济发展较快的前提下扭转以前只抓经济不抓人口控制的做法,人口控制有了很好的起色;铜山县经济发展很快,但忽视了人口的控制,人口拖了经济的后腿。三县经济发展和人口控制发生了明显的错位现象。

按照一般规律,经济发展速度快可以推动人口控制工作,为什么三县经济和人口控制却发生了明显错位,是经济因素还是非经济因素?

洪泽县是一个典型的农业县,商品经济不发达,产业结构单一,全县 90% 的农民年收入依靠农业生产。然而该县历届领导清楚地认识到人口增长对经济发展的制约作用,他们把控制人口增长作为农村奔小康的战略突破口,强化领导,并坚持“三为主”的工作方针,使计生工作走上了经常化、制度化、科学化的轨道。

洪泽县在苏北计生工作全面滑坡时,成为落后地区的一面红旗。自 1988 年,全县计划生育率一直保持在 95% 以上,自然增长率、总和生育率均低于江苏省平均水平。第四次人口普查时,各项指标位于所在地区之首。笔者将此现象称为“孤岛现象”。

盐城市射阳县人口增长很快,从“一普”到“四普”的 37 年间共增加人口 596938 人,增长率为 141.3%,成为百万人口的大县。第四次人口普查时,射阳人口出生率为 21.17%,计生率仅为 73%,被列为江苏省计划生育重点管理县。面对严峻的现实,射阳县认真总结长期计生落后的原因,一改过去只抓经济,忽视抓人口控制的作法,“两种生产”一起抓。并根据市场经济的需要,首次提出把计生工作同少生快富相结合,1991 年成为江苏省首批基本改变落后面貌的县。人口出生率为 14.16%,比“四普”时下降了 7 个百分点。1992 年更上一层楼跃入省计划生育先进行列。

射阳县人均国民生产总值由 1990 年的 1405 元增长到 1992 年的 1465 元,年平均增长率仅为 2.1%,经济增长并没有质的飞跃,是什么因素使射阳的人口控制工作在短短的二年中由省后进跃入先进呢?

从三县经济状况分析,三县均属经济欠发达地区,经济发展固然对三县人口控制起了很大的作用。但就对生育率下降来说,并不能起到立竿见影的效果。经济不断发展最终会导致生育率下降,然而这是相对经济发展的长过程而言。经济条件相对于射阳、铜山较差的洪泽县,人口控制水平接近经济较发达的苏南地区,同射阳、铜山的经济状况相比,人口控制和经济发展发生明显错位,洪泽县“孤岛现象”及射阳在“四普”后人口出生率迅速下降均并非经济因素所致。用较短时间内人均收入的有限提高,生育水平有所下降来解释经济对三县生育水平下降的影响是没有说服力的,同样解释在相同经济发展水平下,三县人口控制呈现出的明显差异更是不能让人折服。

二、因素分析

自 70 年代以来,中国在谋求发展的进程中,实行控制人口的生育政策,努力诱导人口再生产实现超经济转变,并以此促进经济的发展。在人均国民生产总值不足 300 美元时,人口转变进入了三低过渡阶段。为此国外一些学者在分析发展中国家的计划生育政策在生育变化中的作用时,把中国的生育率转变归属于“诱导性生育率转变”。^①所谓诱导性生育率转变是指以国家或社会职能机构有目的地进行干预为首要推动力的,通过构造种种特定的影响家庭生育行为的外生变量,从而诱导生育主体实行生育控制所引起的家庭生育率转变。^②

1. 计生宣传诱导与社区生育规范的形成

对于大多数经济欠发达的农村,“传宗接代,多子多福”等生育观念在农民中普遍存在,它构成了农村家庭生育需求的非经济根源,因此生育观的转变不仅有赖于社会经济的发展,还有赖于计划生育宣传教育。从社会学角度来看,一个社会有一套维持这个社会秩序的工具,这就是社会规范。在生育方面,把人们的生育观逐渐统一到“控制人口数量,提高人口素质”这一基本国策上来。通过计划生育的深入宣传、耐心诱导使某一社区的群众在价值取向、道德评价、感情色彩等方面自觉接受计划生育,造成一定的

^① 田心源:“诱导性生育率转变:中国人口计划和社会经济变化对生育率转变的影响”《人口研究》1984 年第 3 期

^② 宋瑞来:“试论自发性与诱导性人口转变”《中国人口科学》,1991 年,第 2 期。

氛围,达成一种共识,产生以计划生育为荣的趋向行为,由此形成一种社区生育规范。相反,计划生育宣传教育仅趋于形式,做表面文章,那么这一社区的群众就会形成攀比超生,多生多育的趋同行为,使社区环境不利于人口控制。

洪泽、射阳、铜山三县的计划生育宣传都始于1979年的发动阶段。在这个阶段;计划生育声势浩大的动员、大张旗鼓的宣传,造成了计划生育势在必行的氛围。各县、乡、村都充分利用动员大会、学习班、广播、文娛演出等多种形式来宣传计生政策,农村实行计划生育的社区生育规范初见端倪。

随着改革开放的深入和市场经济的发展,农民在生活、生产、生育方面都发生了巨大的变化,计生宣传适时改变形式和内容。洪泽县除了利用多种媒介传播计划生育外,还按不同时期的变化,有针对性的对群众进行人口与计生基础知识教育。系统、科学、规范化的计生宣传如同当年的扫盲运动一样家喻户晓。婆婆动员儿媳执行计划生育,丈夫做妻子的思想工作,群众帮助计生干部,良好的社区生育规范环境已经形成。射阳县在抓后进转化时,注重计生宣传实效,在宣传教育中,他们根据市场经济的新形势,提出了“大宣传”的观念,首次把计划生育与群众的生活、生产、生育结合起来,提高了计划生育宣传效果。与此同时,洪泽、射阳两县在深化计生宣传教育中,强调干部与服务对象面对面的耐心细致诱导疏通。在1992年1%的抽样调查中,这两个县农民群众从干部的宣传中直接了解计生政策和知识途径的频数,洪泽为56.02%,射阳为52.76%,而铜山仅占38.2%。

同样是计生宣传,不同的宣传途径和方法也表现出三县工作力度和工作水平上的差距。洪泽县计生宣传已进入以干部宣传为主,粗放教育为辅形式,射阳则采取的是大动员和干部宣传相结合的形式,铜山县的计生宣传仍处在动员发动阶段。

由此可见,人们的生育行为面临着外部环境的约束。通过长期、有效的计生宣传、诱导能够潜在的影响人们的生育行为。这是因为在绝大多数场合下,人们的生育行为是由有目标的需求直接引导出来的。目标的同异在很大程度上决定着行为的趋同或趋异。如果在这一社区环境中,计划生育宣传深入人心,社区生育规范已经形成,那么社区环境有利于计划生育的氛围越是雷同,形成相同的有目标需要的可能性也就越大,从而产生以计划生育为荣的趋同

行为的可能性也就越大。反之则异。因此,各地区计划生育宣传方式、程度上的异同,所形成的社区环境不尽相同,所收到的效果也不相同。

2、利益诱导机制与生育观念的转变

从宏观上讲,农村庞大的人口基数和相对较快的人口增长速度这一现实,是农民整体奔向富裕的巨大障碍。从微观上看,在许多农村又确实存在着家庭男劳力多,致富快;独女户、纯女户劳力弱,致富难这样一对矛盾。在农村地区的计生工作中,如果只是一味地强调群众做出牺牲服从国家利益,而不是实实在在地去帮助他们解决生活、生产中所遇到的实际困难,那么这种单一的行政干预和原有的一些管理措施及管理体系则不能适应市场经济的形势。

在经济欠发达地区,计划生育工作是否能抓住机遇,因地制宜的运用利益导向,诱导群众转变生育观念,是地区间人口控制不平衡的又一因素。

建立以帮助群众致富,切实解决实行计划生育家庭在生活、生产上的实际困难,并使之优先脱贫致富为主要内容的诱导机制,是经济较落后地区,计划生育后进转化和巩固计生成果的好方法。射阳、铜山两县在四普之后均被列为江苏省计划生育重点管理县,射阳在后进转化中,标本兼治,把农民的兴奋点引导到少生孩子快致富的道路上来,成立了“少生快富合作社”产生了明显的经济和社会效益。首先,利益导向强,经济效益明显。据统计,1992年该县有102家少生快富合作社,共发展致富项目636个,创产值近1000万元,实现利税225万元。入社社员纯收入比未入社农民纯收入增加325元,有的还高达750元。其次,转变群众的婚育观念,推动促进了计生工作。少生快富使农民的视野转到市场经济上来,农民看到了奔小康的希望。不少农民怕因超生而不能入社,争当计划生育光荣户以便早日入社。农民们将“要我计划生育”转向“我要计划生育”。争取致富的愿望取代了攀比超生心态。有些育龄妇女在节育措施失败后,还主动要求采取补救措施,1992年全县综合避孕率达到92.6%,其中长效节育落实率为91.5%。第三,“少生快富”这种把计划生育工作同发展经济相结合的形式,使计生工作服从、服务于经济建设,计划生育部门工作职能由原来依靠行政手段管理向科学管理与优质服务相结合转变;由原来单一的约束机制向利益机制与约束机制相结合转变。将原来被管理对象变为服务对象,从而拓宽了计生工作的路子。

铜山的经济发展相对于射阳好,如果铜山的计划生育工作也能象射阳那样,抓住机遇,开拓计生工作思路,利用当地丰富的自然资源和矿产资源诱导群众转变生育观念,把群众的养儿防老引到致富养老的道路上,人口控制的工作将会搞的更好一些。

综上所述,计划生育工作通过应用利益导向这一调节杠杆来缩小一部分群众在生育意愿上同国家政策要求之间的差距,清除了一些不利于人口控制的因素,调动了群众实行计划生育的积极性。尤其是在经济欠发达地区,计生工作同利益导向很好的结合起来,是计划生育工作转换机制,建立以适应市场经济体制的人口控制体系的良好开端。

3、群众路线是计划生育成功之本

计划生育是一项群众性很强的工作。在调查中往往可以看到一些党群、干群关系紧张的地区,又正是计生工作既被动又困难的地区。在经济欠发达的农村,这类矛盾尤为突出。能否切实为群众办实事,送温暖,把计划生育作为连接党心民心的纽带和桥梁,是地区间人口控制不平衡的另一个因素。

在调研中,笔者发现,并不是贫困地区的人口控制工作都是“天下第一难”。在经济欠发达地区,广大农民至今还保持着乡村的纯朴气息。他们看领导不是看他们讲什么?而是看他们干什么?洪泽县和射阳县的鲍墩乡在计生工作中,长期依靠群众,做群众的贴心人,为搞好人口控制创造了良好的社区环境。射阳县鲍墩乡是盐城最穷的乡镇之一,1981年全乡还要吃国家救济粮,人口出生率高达28‰。为了改变全乡的穷面貌,乡党委首先从控制人口入手。他们一方面向全乡群众讲明人口过快增长拖了经济发展的后腿,动员群众实行计划生育,一方面又号召全乡党员、干部在困难时期想群众所想,急群众所急。春秋佳节,他们为生活困难的农户送粮送肉;每月五号是全乡爱老日,他们登门为49户老人排忧解难;他们长年义务组织劳力为独生子女家庭维修房屋,春播秋收;帮助大龄青年、残废军人组建家庭;为一些长年患病,或患了重病的独生子女家庭集资捐款。虽然这里经济较差,但是全乡的党员、干部用实际行动培育了一个良好的人口环境。从1984年起,该乡人口出生率就开始逐年下降,1985年无一例多胎生育,计

生率一直保持在97%以上,并多次受到了国家的表彰。

实践证明,在经济欠发达地区,由于财力困难,不可能为广大育龄妇女解决更多的问题,但是只要各级领导,党员干部全心全意地为人民服务,真心实意地给群众讲政策,送温暖,疏通矛盾,计生工作是能够得到群众理解和支持。相反,不是把群众当成服务对象而是作为工作对象,工作搞突击,解决问题简单粗暴,群众就会产生抵触情绪,计生工作就会陷入被动局面。

小结:

在经济欠发达地区,导致生育率水平下降的原因主要是经济、社会因素和诱导性生育率转变。就时空来讲,前者是一个漫长的过程和普遍规律,后者则可以通过计划生育的工作而超越时空的限制,超越人口与经济的一般规律,使个人生育意愿、生育行为与经济发展水平的关系发生错位,促进生育率先于社会经济条件变化而下降。因此,人口控制是人口转变提前发生的首要推动力,诱导性人口转变是人口转变的主要机制,它不仅具有人口转变在前,经济转变在后这一特征,也具有生育行为转变在前,生育观转变在后这一特征。

既然人口转变的主要机制是诱导性人口转变,那么控制程度,诱导方式就可能成为生育水平的地区差别和人口控制不平衡性的一个重要原因。我们应该承认,现行的人口控制管理模式基本上是属于社会干预型,这种社会干预之所以能在较短的时间奏效,是得益于我国的社会政治环境。洪泽、射阳的计划生育,执行的是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,既有领导真抓实干,又有社会各部门的大力配合;既强调思想导向,又重视利益倾斜;既有广泛深入的人口教育,耐心有说服力的疏通,又有科学的管理体系。洪泽、射阳的经验说明,在经济欠发达地区,切实把控制人口做为振兴经济的突破口,始终坚持抓人口控制,促经济发展,就完全可以建立起一套与本地区经济、文化状况相适应的人口管理体制,建立起与市场经济体制相适应的人口控制体系。

(作者工作单位:江苏省人口情报研究所)