

不可避免地会强化民族区隔意识，甚至可能出现对政策公平公正性的置疑。应预先防范工作过程中的负面社会影响，如利用住房市场调整民族人口结构时强调区域性支持方式，提高保障房入住标准增加居住人群的多民族成份。

【论 文】

新疆的人口问题及人口政策分析¹

李晓霞²

内容提要：新疆的人口问题主要聚焦于少数民族人口增长过快及区域民族人口结构单一化趋势，其发展将对新疆的社会稳定和长治久安产生严重影响，其形成与新疆人口政策有着重要关联。本文从民族人口的发展及构成角度分析几十年来新疆人口变化，重点阐述计划生育政策实施以后政策对人口变化的影响，探讨政策调整的可能与效果。

关键词：新疆 人口政策

新疆的人口问题一直以来受到各方关注，被关注的主题都与新疆的长治久安有关。目前对新疆人口问题的主要认识，从政治层面说，新疆的人口和计生工作一直都是“三股势力”及国际反华势力攻击的重点目标，打着人权的幌子否定新疆人口和计划生育政策对经济社会发展的贡献。^[1]从社会层面说，一是少数民族人口增长率过高，导致人口总量迅速上升，资源、环境、就业的自然与社会压力不断增大，人口质量难以提升，贫困程度难以缓解，影响社会稳定；二是少数民族和汉族的人口数量差距不断扩大，致使某些区域单一民族聚居状况更为明显，不同民族及文化缺少交往交流，造成民族、宗教和地域三种因素相叠加，从而强化单一民族的地域拥有意识，弱化国家认同和中华民族认同，影响长治久安。因此，控制少数民族人口增长速度，调整区域民族人口结构，被认为是实现新疆长治久安的重要路径。而新疆的人口增长或人口结构状况，与新疆人口政策有关。本文旨在从民族人口的发展及构成角度分析几十年来新疆人口变化，重点阐述计划生育政策实施以后政策对人口变化的影响，探讨政策调整的可能与效果。

一、新疆人口政策的变化及特点

人口政策即通过行政干预控制或影响人口数量及质量变化，一般包括婚姻政策和生育政策，对于区域性人口还包括人口迁移政策。人类的婚姻及生育行为是社会行为，是多种经济、社会、文化因素综合影响的结果。在一夫一妻婚姻制度以及合法生育行为限定在合法婚姻关系内的制度前提下，我国直接影响人口自然变化的政策主要是对夫妻婚姻生育行为的约束：限制最低结婚年龄，它影响到生育行为开始的时间；限制生育数量，它直接影响人口生育率的变化；为保障限制生育政策有效实施配套的奖励或惩罚性政策，它引导社会婚育观念及行为与政策趋同。上世纪70年代后国家实行计划生育政策，提倡晚婚晚育、少生优生。新疆作为少数民族人口占多数的民族区域自治地方，人口政策基本与全国的人口政策同步变化，同时存在着汉族和少数民族在政

¹ 本文刊载于《中央社会主义学院学报》2017年第2期，第68-78页。

² 作者为新疆社会科学院民族研究所所长，研究员。



策推进时间以及限制程度方面的差异。

（一）人口自然增长控制政策

关于初婚年龄的规定。法律规定的最低初婚年龄一般是基于文化传统和社会现实，对婚育生育行为有着引导和约束作用。1950年制定的《中华人民共和国婚姻法》规定，男20岁、女18岁始得结婚；1980年修改后的婚姻法规定，结婚年龄男不得早于22周岁，女不得早于20周岁。新疆地方法律规定的最低初婚年龄，汉族与全国标准相同，少数民族低于全国标准两年。新疆1952年制定的婚姻法补充规定中，少数民族人民结婚年龄的最低限度为男18岁、女16岁；1981年修改为，结婚年龄男不得早于20周岁，女不得早于18周岁。当年还规定“按法定结婚年龄推迟三年以上结婚称为晚婚”。^[2]达到晚婚年龄结婚后生育的为晚育。

关于生育数量的规定。限定生育数量是我国计划生育政策的主要内容。国家的计划生育政策是在1973年开始正式提出，**新疆自1975年在汉族人口中，1988年在少数民族人口中先后开始推行计划生育政策。**¹生育数量的限定主要有城镇和农牧区、汉族和少数民族的区别。1992年正式实施《新疆维吾尔自治区计划生育办法》，后经数次修改。政策规定：城镇居民一对夫妻，汉族可生育一个子女，少数民族可生育两个子女；农牧民一对夫妻，汉族可生育一或两个子女，少数民族可生育三个子女；符合特定条件的，经批准还可以多生育一个子女；夫妻一方是少数民族的，按少数民族计划生育规定生育；夫妻一方为城镇居民的，按城镇计划生育规定生育。各地实行计划生育政策的过程也有差异，如位于南疆和田地区的墨玉县，1979年开始在汉族人口中实行计划生育政策，规定城镇一对夫妇可生育一胎，农村一对夫妇限生三胎；1990年后与全疆实行相同政策。2012年5月始，南疆三地州（和田地区、喀什地区、克孜勒苏柯尔克孜自治州）实行汉族和少数民族同地同生育政策，即汉族居民亦可生育两个（城镇）或三个（农牧区）子女。2014年5月习近平总书记在第二次中央新疆工作座谈会上要求，“在南疆实行各民族平等的计划生育政策”。2015年10月后，国家开始全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策，新疆主要涉及汉族城镇人口。

计划生育利益导向政策。在计划生育政策实施之初，就有对按政策规定生育的夫妻提供免费计生服务并给予奖励，对不实行计划生育的夫妻给予限制和经济惩罚的制度。1990年代后国家适应社会主义市场经济体制，计划生育政策的执行方式从此前行政控制为主，过渡到重视利益导向政策，^[3]从“处罚多生”逐渐转向为“奖励少生”。新疆的利益导向政策尺度更大。如新疆在落实国家计划生育“三项制度”（2005年农村部分计划生育家庭奖励扶助制度、2006年西部地区计划生育“少生快富”工程、2008年计划生育家庭特别扶助制度）的基础上，还实施具有地方特点的计划生育利益导向政策，对实行计划生育家庭给予各种经济补偿、奖励、优待。如2008年实施自治区“少生快富”工程，对农村计划生育领证家庭一次性奖励3000元，至2013年已有30.36万户享受该政策，发放奖励金7.38亿元；2008年启动南疆三地州农村计划生育家庭特殊奖励制度，2010年该制度逐渐扩面，至2013年先后在70个县市实施，累计发放奖励金18.95亿元；2010年实行对城镇无固定单位的领取“光荣证”²人员年老一次性3000元奖励政策，至2013年已有3.5万人兑现，发放奖励金1.03亿元；2007年起实施对农村领取“光荣证”家庭子女考学加分政策（即报考内地新疆高中班、区内初中班的在考试总分上加5分，报考疆内高校的在考试总分上加10分），至2013年共有7.23万名考生享受了加分政策。各级政府也将利益导向政策作为保障和改善民生的重要工作，争取和支持相关奖扶政策“提标扩面”。^[4]2014年底墨玉县以农

¹ 自治区党委和人民政府于1985年相继发出文件，号召维吾尔族为了国家、民族和家庭幸福，也要实行有计划的生育。刘小治，李亚丽. 新疆墨玉县维吾尔族妇女婚姻生育调查分析 [J]. 中国人口科学, 1987 (1)

² 在新疆，夫妻自愿终身只生育一个子女的可申请领取《独生子女父母光荣证》；少数民族夫妻自愿终身只生育两个子女的可申请领取《计划生育父母光荣证》，简称“光荣证”。《独生子女父母光荣证》、《计划生育父母光荣证》合称为“两证”。



牧民领取“光荣证”家庭累计 2.4 万户计算，平均每个领证家庭增加现金收入 3447 元。

（二）人口迁移支持政策。

本文所谈的人口迁移调控政策主要是指由政府组织的迁移行为，也包括对自行流动人员流入安置的态度和措施。新疆地处祖国边疆，维护国家安全和建设发展都需要大量人力。新中国成立后，国家号召内地省市支援边疆地区发展建设，曾大规模有计划、有组织地通过工作调动、毕业分配、参军转业、知识青年上山下乡等多种形式迁移各类人员进疆。如上世纪 50 年代初，从内地调动一批干部充实各地政权组织力量，同时军人转业到地方从政或转为兵团职工；1958 年，中央决定在第二个五年计划期间，从江苏、湖南、湖北、安徽四省动员 200 万青壮年支援新疆建设；1963 年，国家在全国范围内开始有计划地动员城镇知识青年上山下乡和支援边疆，至 1966 年，新疆共安置北京、天津、上海等城镇知识青年 12.9 万余人。1978 改革开放以后，国家向新疆有组织的迁移行为较少，但一些劳务移民仍存在。如甘肃省有组织的劳务移民起始于 1995 年，截止于 2006 年底，此期间，甘肃省共向新疆生产建设兵团和地方农场转移贫困地区群众 27.3 万多人，移民巩固率达到了 95% 左右。据 2000 年人口普查，新疆的迁入率达到 12.7%，5 年净迁入人口 95.01 万人，净迁移率以 10.3% 排在全国省市区广东、北京、上海之后，位列第四。^[4] 同时，人口迁出新疆的行为也一直存在，但基本属个人行为。新疆地方政府也曾规模化地组织农村富余劳动力去内地企业务工，并在 2009 年之前达到十多万人，¹但由于此类务工人员基本都是一两年或两三年即返回到新疆，并未对人口变化产生多少影响。

两类政策都明显影响了新疆人口数量的变化，但对汉族和少数民族的影响是不同的。人口迁移支持政策主要是对汉族人口变化影响较大，因为汉族人口在内地省区占绝大多数，迁移进疆或出疆人口中基本是汉族人口。新疆人口自然增长控制政策对少数民族和汉族的影响是不同的。新疆人口控制政策的最大特点是差别性，首先是民汉差别，主要表现为对少数民族的要求普遍要比汉族相对宽松，如结婚年龄放宽、生育指标放宽、少数民族计划生育政策实施较晚等；其次是城乡差别，即生育指标上乡村居民宽于城镇居民。由于在新疆乡村少数民族比重高，城镇汉族人口比重高，²城乡差别不可避免地表现在民族差别上；再次是地域差别，即对南疆汉族人口生育指标先一步放宽，对南疆少数民族利益导向政策力度更大。由于南疆人口中少数民族（主要是维吾尔族）占绝大多数，³汉族生育指标放宽本身对当地人口增长影响并不大。**新疆人口数量最多的两个民族是维吾尔族和汉族，2015 年分别为 1127.19 万人和 859.51 万人，分别占总人口的 49.0% 和 37.4%，比 1949 年的人口数分别增加了 2.4 倍和 28.5 倍。**从图 1 可以看出，维吾尔族人口数量平稳增长，而汉族人口增长曲线则呈现明显波动状态，分别表现出自然增长和迁移增长的特点。在近十年，维吾尔族人口的增长势头加强，汉族人口增长明显趋缓，两者距离加大，这是汉族人口增长受到自然增长和迁移增长均趋低、而维吾尔族人口自然增长加快的结果。

¹ 2008 年新疆转移的 187 万人次农业富余劳动力中，转移到珠三角、长三角等地务工有 16.25 万人次。据新疆劳动和社会保障厅统计数据，新疆每年有约 14 万各族农牧民在祖国东部、南部经济发达区进入产业工人队伍（新疆少数民族农民工从封闭迈向开放 [EB/OL]. 天山网 / 2010-2-6）。新疆农牧业富余劳动力每年就地就近转移人数达 140 万~150 万；向区外有组织输出每年大约在 10 万人（新疆公布农牧业富余劳动力转移就业 6 原则 [EB/OL]. <http://www.iyaxin.com/> / 2009-07-29）。

² 据 2010 年人口普查相关数据计算，新疆城市、镇、乡村人口中，少数民族人口分别占到 27%、45.7%、79%。

³ 据《2015 年新疆统计年鉴》相关数据计算，2014 年，南疆四地州（喀什地区、和田地区、阿克苏地区、克孜勒苏柯尔克孜自治州）共有人口 987.3 人，其中少数民族人口占 90.9%，维吾尔族人口占 88.2%。



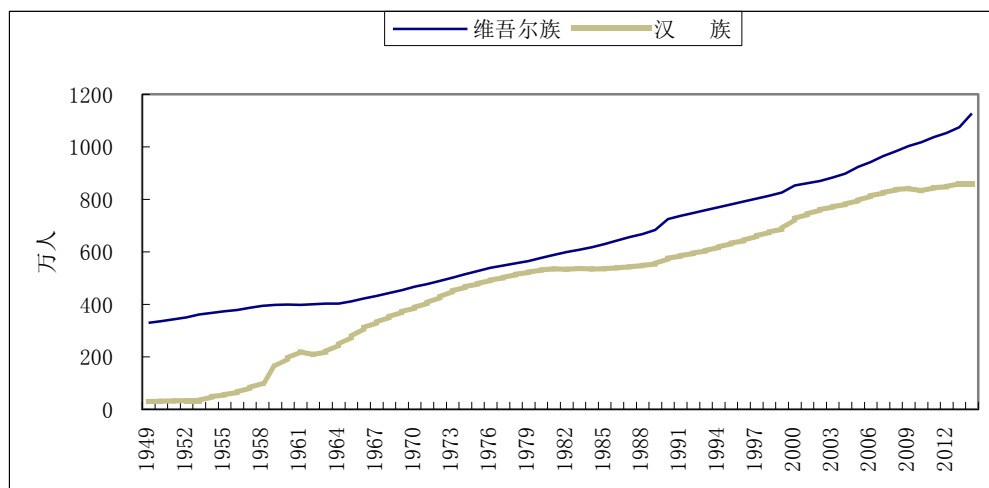


图 1、新疆维吾尔自治区维吾尔族与汉族人口变化示意图

数据来源：《新疆五十年》、《2015 年新疆统计年鉴》

二、新疆人口政策影响评价

新疆人口数量增长很快。1953 年第一次人口普查时，新疆总人口为 487.36 万，2010 年第六次人口普查时为 2081.58 万人，57 年增长了 3.3 倍。新疆的人口出生率由 1968 年的 40.7% 急速下降到 1978 年的 22.6%，后基本呈现平缓降低的态势，到 2001 年以后基本平稳在 16% 左右，人口自然增长率也维持在 11% 左右（参见图 2）。新疆分别于 20 世纪 70 年代中期、80 年代后期在汉族和少数民族人口中实施计划生育政策，由人口出生率及自然增长率变化看，计划生育政策实施与其并不完全同步，但实施后人口出生率及增长率进入缓慢下降的过程。90 年代初期增长的小高峰有解释为少数民族实行计划生育政策后的一个“抢生”阶段。¹

新疆少数民族的生育水平一直较高。据 1988 年全国生育节育抽样调查（2% 抽样调查），1970-1974 年维吾尔族妇女平均预期终身生育 6.13 个孩子，1985~1987 年则为 5.4 个孩子。同类数据同地汉族妇女分别为 5.2 个孩子和 2.5 个孩子。^[5] 1981 年我国分民族人口总和生育率最高的是藏族（5.84）和维吾尔族（5.59）；1989 年总和生育率最高的是维吾尔族（4.65）和藏族（3.80）；2000 年最高的分别是哈萨克族（3.195）、维吾尔族（3.156）、藏族（2.755）。^[6] 显然，**新疆维吾尔族的生育水平在几十年来明显下降，但在全国一直还处于较高水平。**

死亡率大幅度下降，使具有高生育率的新疆人口持续较高的人口增长率。新中国成立初期，新疆人口死亡率高达 20%，人口自然增长受生育率影响有限。随着医疗水平及健康水平的提高，20 世纪 60 年代中期，新疆人口死亡率下降到 10% 以下并在以后持续降低，人口自然增长率与人口出生率的变化基本同步（参见图 2）。在喀什地区英吉沙县一个维吾尔族村落，新中国成立后至 1983 年死亡人数 232 人，平均死亡年龄 18.76 岁，其中一岁以内婴儿死亡 127 人，占死亡人数的 54.74%。² 2016 年笔者在该村调查，当年该村死亡人员 8 位，平均死亡年龄为 73.9 岁。2014、2015 两年该村共生产 282 个婴儿，有 1 位婴幼儿死亡。

¹ 2015 年笔者在南疆莎车县调研，县计划生育干部说：“莎车县人口多。1992、93 年因计划生育刚开始，抢着生，一年增加四五千，后来才逐渐下降。”

² 据新疆社会科学院宗教研究所 1983 年调查。



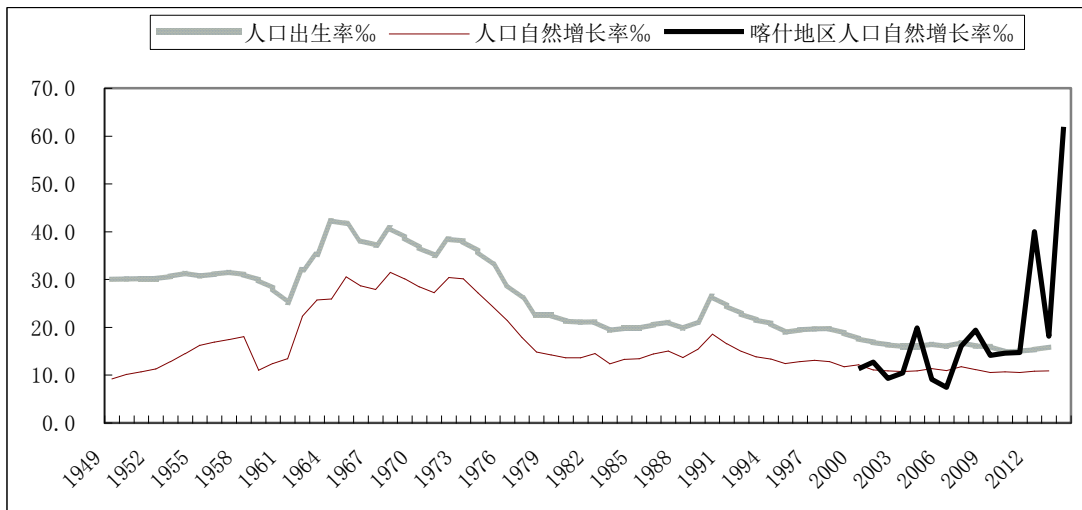


图2 新疆维吾尔自治区及喀什地区人口自然增长率与出生率变化示意图

数据来源：《新疆五十年》、《新疆统计年鉴》、《2012年喀什地区领导干部手册》

新疆人口增长快又以南疆维吾尔族为最。据《新疆统计年鉴》的相关数据计算，2003年到2014年，南疆四地州汉族人口从96.8万人增长到111.8万人，增长了15.5%（15万）；维吾尔族人口从670.3万增长到882.4万人，增长了31.6%（212万），同期全疆人口增长了18.8%。在和地区墨玉县（2014年维吾尔族人口比重达97.1%），1987年总人口为30.9万人，2005年为47.2万人，2014年末达到56.9万人，27年间几乎翻倍。如果加上仍未纳入人口统计的无户籍人员，维吾尔族人口增长幅度可能更大。2012年笔者在墨玉县调查，当时墨玉县已经落户了1.6万无户籍人员，大约还有1.29万人无户籍。据有关人士估计，无户籍人口远超过统计数据，可能占全县人口的8~10%。在和地区朗如乡，2014年6月摸排查出2005年后出生未报户口人员有920人，占该乡总人口的10.2%。¹另据《新疆统计年鉴》，2014年，喀什地区（维吾尔族人口占91.9%）人口自然增长率为62%，克孜勒苏州为37%，和田与阿克苏地区分别为18%、10%，说明南疆四地州在人口增长方面各地具有差异性，同时喀什地区人口自然增长率高且波动大（参见图2）应与补录无户籍人员户口有关。

南疆维吾尔族人口数量快速上升，其原因可归纳为：一是国家对于少数民族相对于汉族较为宽松的计划生育政策，导致少数民族人口增长快；^[7]二是计划生育政策没有完全落实，计划外生育现象较严重；三是由人口年龄结构影响育龄妇女数量大，生育高峰期持续时间长；四是部分人受到宗教极端思想影响或狭隘民族主义影响，有意违背政策规定多生育。

（一）人口政策宽松问题

正如前文所述，**新疆计划生育政策的最大特点，是少数民族和汉族的差别性**。差别性表现最突出的是生育指标的规定：**少数民族城镇居民可生育2个、农村居民可生育3个孩子；对于再婚家庭，城镇最多可生育4个、农村最多可生育5个孩子**。政策内生育的孩子中如果有一人被鉴定为病残儿的，还可再生育1个孩子。南疆维吾尔族社会离婚、再婚现象相对普遍，在农村更为突出。1995年和田地区离婚数是结婚数的57.8%，1999年为48.5%；两年的粗离婚率分别高达6.83%和6.29%，粗离婚率位居世界前列。^[8]2010年到2013年，喀什地区每年办婚姻登记6.5万对左右，登记离婚及法院判决离婚2.2万~2.6万对，离婚数与结婚数之比在35%~40%间。²由多婚现象造成，一是政策允许内生育数量增多；二是多婚者生育意愿增强；三是多婚家庭子女数

¹ 据该乡的汇报材料。本文中未注明来源的数据及地方资料，均为笔者参与调研活动中地方相关部门的汇报材料。

² 喀什地区民政部门相关统计数据。

量易被隐瞒。人口政策规定少数民族生育指标比汉族多一个孩子，但实际上由于南疆维吾尔族再婚家庭多，能够享受多生育政策的人数也相对更多。

早婚早育行为缩小了代际间隔，缩短了人口再生产周期，在生育率不变的情况下加快了人口增长。新疆对少数民族最低初婚龄低于汉族两年的规定，是基于新疆少数民族的早婚传统。上世纪 50 年代墨玉县维吾尔族女性的平均初婚龄为 14.5 岁，1984 年为 17.3 岁，比同年全国农村妇女平均初婚年龄(22.2 岁)差 5.2 岁^[9]。在 2000 年第五次人口普查中，维吾尔族 41.5% 的女性初婚年龄在 17 岁之前，25.1% 的男性初婚年龄在 19 岁以前，同类数值的全国平均水平分别为 9% 和 10%。¹普遍的早婚导致较高的早育率。据 1988 年全国生育节育抽样调查，**新疆维吾尔族妇女到 18 岁有 10% 的妇女生了一个孩子，有的已经生了二个甚至三个孩子。20 岁的维吾尔族妇女平均每人已经生育了 0.6 个孩子。**^[10]

近些年，随着女性受教育程度提高、婚姻观念的改变以及法律法规的普及和约束力增强，早婚状况已得到很大的改善。2015 年英吉沙县某乡共 102 对男女新婚，其中有 47 人为晚婚，比上年同期增加了 23.9%，无早婚者。有的地方有意推动晚婚行为，如疏勒县巴仁乡某村的“村规民约”明文规定“达到结婚年龄（女满 20 岁、男满 22 岁）要依法办理结婚证”（笔者 2015 年调查）。

（二）人口政策落实问题

在国家实施计划生育政策之前，新疆少数民族中也有人自愿采取避孕措施。据新疆计生委 1984 年对墨玉县维吾尔族妇女调查，有 1.8% 的妇女采取了避孕措施。^[11]1983 年英吉沙县某村医疗所所长对调研人员说：村民普遍认为孩子是胡达给的，也有因病、因生活困难不愿多生的夫妇。国家对自愿避孕节育者免费提供药具或施行手术。他自己 35 岁就有了 8 个孩子，已经避孕几年，若不然怕已有十几个孩子了。²在实行计划生育政策后，育龄女性普遍采取各类避孕措施，但因许多人是在政策强制约束下被动接受，政策实施初期所遇阻力更大。多年来，自治区及南疆地区在控制人口增长方面做了大量工作，制定并落实各项奖励计划生育优惠政策，加强计划生育技术服务工作，同时严厉打击违法生育。2012 年至 2015 年 5 月，墨玉县共查处国家公职人员违法生育 10 起，开除党籍、公职 8 人次，降低（职务）岗位等级 6 人。

总得来看，20 多年的计划生育工作对降低新疆人口增长起到明显作用。2008 年，喀什地区有婚育龄妇女 65.8 万，出生人口政策符合率在汉族当中为 99.92%，少数民族为 99.84%。据 2009 年对喀什地区少数民族家族生育意愿调查（有效问卷 8244 份），农村居民平均理想子女数为 2.48 个，城镇居民为 1.92 个。农村居民理想子女数在 3 孩以上的占 39.38%。^[12]墨玉县出生人口政策符合率从 1989 年的 77% 提升到 2015 年的 97%，晚婚率 1.5% 提升到 48.9%，农牧民领证率从 0.38% 提升到 30.6%。

这几年，无户籍人口的问题受到关注，人口统计数据及计划生育报表的准确性受到许多置疑。清查人口以获得人口准确数据也是政府部门做的一项重要工作。喀什地区某县 2015 年有 84.5 万人，县里开展计划生育专项治理行动，清查出生 1989 年至 2014 年全县出生 35.9 万人，其中计划外生育占到出生人数的 10.5%。计划外生育者多数是普通农民，也有少量公职人员、普通党员和村干部。需要强调的是，无户籍人员与计划外生育并不完全重叠。³在英吉沙县乌恰乡某村，2015 年查出往年出生漏报 60 人，其中计划外生育 4 人。从相关数据看，无户籍人员中有一部分属计划外生育。造成大量无户籍人员存在的原因，除部分人因为超生怕交纳社会抚养费不愿报户口外，

¹ 据国家统计局人口和社会科技统计司、国家民族事务委员会经济发展司编《2000 年人口普查中国民族人口资料》（民族出版社 2003）“表 4-3 各民族分性别和初婚年龄的人口”相关数据计算。

² 据新疆社会科学院宗教研究所 1983 年调研。

³ 社会上有许多把新疆的无户籍人员等同计划外生育人员的言论，并因此指责计划生育工作不作为。不少计生干部觉得委屈，认为在南疆人口问题上计划生育部门承担了过多的指责，“其他问题不好找，不好说，一说就是超生。”（笔者 2015 年在南疆调研）



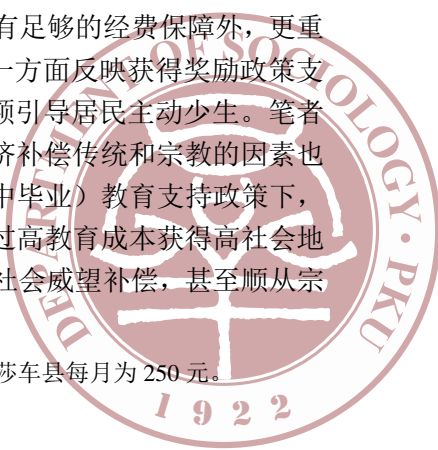
也有相当数量的人因为户籍登记部门路远不方便、手续（准生证、出生医学证明等）不全、对办证人员工作态度敷衍不满等原因，加之认为有无户口不重要而不去办理户口，也有受到宗教极端思想影响不愿办理国家合法证件的情况。

新疆的计划外生育现象相对严重，与计划生育政策没有很好落实有关。多年来，新疆县市计划生育部门提出在工作中存在的困难和问题基本是：计生工作资金少，奖励资金筹措难度大效用不大；计生部门编制少，人员工资水平低流动性大；计生工作任务重、压力大、方式存在问题等，近些年新疆基层维护社会稳定的工作愈加繁重，计生工作人员紧缺、工作负担大的情况更为突出。2015年笔者在莎车县调查，计划生育部门反应：2014年“7·28”事件发生后，政府部门的工作重心在维护稳定，乡镇基层计生工作人员大多被抽调，计生业务工作基本处于停滞状态，造成无避孕措施人员不断增多；基层计生人员津贴低¹、工作量大，管理中易得罪村民，出现问题还要被追究工作责任，因此不愿管理计划外怀孕或生育的人员。2014年莎车县面向社会招聘基层计生工作人员，出现没人报考的局面。基层计划生育工作人员严重不足。2015年，莎车县计生工作人员人均服务1.5万人，最远服务半径130公里。同时在计划生育工作中，存在重奖励、轻处罚，重服务、轻管理；社会抚养费征收难，违法生育不能及时受到法律制裁；村级管控计划生育能力不强等问题，造成计划生育工作落实难，计划外生育有所抬头。另外，一些惠民、利民政策基本是按家庭人口计算，客观上形成“刺激生育”的效果，“低保是应保尽保，公安是应落尽落，违法超生反而增加家庭收入”，造成不愿领计生光荣证，或领证后改变意愿退证的问题。

计划生育利益导向政策，是引导群众少生的重要政策，但在实施过程中，资金不足问题、及奖励吸引力不足等问题影响政策效果。奖励资金的来源除国家专拨款外，县乡两级自筹资金困难很多。如和田地区的策勒县，2006年有13.6万人。对于低收入人口来说，领取“两证”可获2000元的一次性政策奖励有很大吸引力，领证人数因此迅速增加。但县财政年收入不到1200万元，自给率只有6.375%，兑现奖励政策困难很大。为解决2005年530户领取“两证”农牧民的奖励，上级划拨款项（每户500元共26.5万元）加上县财政自筹（每户300元共15.9万元），每户发放一台国家赠送的电视机（折500元），由扶贫部门以发实物或现金的方式补足700元。农牧民对这种奖励方式有看法，同时也因赠送电视机及发放扶贫款对象都是贫困农牧民，领“两证”的农牧民大部分不是特困户或低收入户，扶贫政策与计生奖励发生矛盾。到2007年，全县奖励扶助、“少生快富”、独生子女死亡伤残家庭救助、农牧民一次性奖励国家已累计投入293.8万元，县乡两级自筹投入70.1万元。2008年笔者调研时，和田地区相关部门反应，计生奖励政策并没有起到明显作用；莎车县计生干部说“全县有12.7万名育龄妇女，‘少生快富’工程的奖励政策一个村摊不上两个人”。随着农民收入水平的不断提高，利益导向政策的吸引力逐渐减弱，普遍存在着在政策范围内能生尽生的现象，计生部门希望能进一步加大对新疆农村“少生”家庭的奖励力度。

利益导向政策是建立在经济因素决定生育水平的理论基础上，认为家庭经济对劳动力的需求以及养儿防老的传统是发展相对滞后区域普遍多生多育行为的原因，政府提供经济保障、解决父母的后顾之忧能降低生育意愿。新疆实施利益导向政策，除政府是否有足够的经费保障外，更重要的是奖励是否可以实现少生。2015年笔者在南疆调查，计生干部一方面反映获得奖励政策支持的许多是不能生的（年龄大、生育困难），一方面希望加大奖励数额引导居民主动少生。笔者以为，在新疆，对于普通已获得基本温饱的家庭，即使面对更多的经济补偿传统和宗教的因素也会有一定影响，一是子女养育成本低，在免费15年（学前三年到高中毕业）教育支持政策下，农村的生活开支是有限的；二是父母对子女的期望值低，希望子女通过高教育成本获得高社会地位的想法并不迫切。相反，多子女带给父母的情感慰藉、人多势众的社会威望补偿，甚至顺从宗

¹ 农村计划生育宣传员的工作津贴，2008年在和田地区每月为50元，2015年在莎车县每月为250元。



教期望（子女是胡达给的）、符合民族主义倡导等心理需求，不是经济利益可替代的。

南疆的计划生育工作还经历过一个反复的过程。20世纪70年代末到80年代末，墨玉县人口年均增长2.3%，80年代末到九十年代末，年均增长1.6%。但进入本世纪后人口增长速度加快，前10年年均增长2.4%，其中还未计算无户籍人员。在英吉沙县乌恰乡某村，70年代每年度人口增长100多人，在80年代初期达到150人以上；1995年前后出生人口数下降至100人以下；2006年后出生人口又重新上升并稳定在100人以上。¹两例均反应出计划生育政策效果在20世纪90年代中期以后已经显现，但在2006年以后反弹，人口增长速度重新加快。对于2006年后南疆人口增长加快的解释，一是新疆第四次人口生育高峰来临，二是计划生育工作有所放松。2006年《新疆维吾尔自治区人口和计划生育条例》修改，间隔生育由“不得少于3年”改为“提倡”，取消了相应法律责任，造成“密集生育”（即婚后五六年内生育完3个孩子），甚至出现不领生育服务证就自主生育等无序生育问题。²笔者在调研中也遇到过数起这个时期计划外生育的案例。³笔者以为，间隔生育由强制变为倡导的改变，影响的是生育周期，而非生育数量，但这种变化却使许多人形成“政策放宽”的感觉，加之当时计划生育利益导向政策的大力宣传和实施，**“多生”“罚款”变成少生“奖励”，⁴“计划生育工作稍不到位，‘多生’就成为一些人的现实行为。**与此相似，2012年在对南疆汉族实行同地同政策允许生二胎后，一些少数民族干部群众基于汉族和少数民族政策存在差异性的惯性思维，认为政策会再放宽一胎，计划外生育也因此增多。2015年全疆汉族放开二胎后，北疆一些少数民族干部群众也认为或期望少数民族计划生育规定再放宽。这种政策变动带来的社会效应，是因为政策规范本身还未完全内化为普遍的自主选择，被政策规范的主体因此敏感于政策波动得出有利于自己意愿的解读并形成一种社会观念甚至付诸实践。当然这里还应有极端思想的推波助澜。

在早婚问题上，同样也有政策落实中的问题。据2000年人口普查，维吾尔族男性和女性的初婚龄众值分别为20岁和18岁，各占到男性和女性人口的19.9%、19.1%，即维吾尔族中近1/5的人是在法定结婚年龄初次结婚的，表现出法定最低结婚年龄的约束作用。但同时如前文所述，南疆早婚现象长期未根绝，一些地方甚至较普遍。仅从工作角度看，早婚得以被民政部门承认，年龄造假或证件造假是重要途径。过去南疆农村的户籍及婚姻登记制度并不完善，领取结婚证时不要求年龄证明，领证者自报年龄即可。1996年颁布实施的《新疆维吾尔自治区婚姻登记管理办法》规定，结婚登记必须持有户籍证明、身份证、户口所在地村（居）民委员会出具的婚姻状况证明等，但在实际操作中，农村社会看重人情和关系，为成全婚姻关系谎报年龄、开具假证明为常见现象。^[13]近些年，南疆突出强调结婚证的法律约束和引导意义，一些县市要求必须完成九年义务教育，拿到初中毕业证后方可登记结婚；又规定宗教人士在见到结婚证后方可给新婚者举行“尼卡”仪式（宗教证婚仪式）。婚姻登记不便也是假证出现的一个原因。2015年喀什地区相关部门反应，婚姻登记假证泛滥，与婚姻登记点相对集中、群众办证不便有关。喀什地区12个县市、173个乡镇（街办），总人口448万人。婚姻登记点原有97个，2011年后进行整合，到2015年全地区只有27个婚姻登记点。叶城县婚姻登记点从14个整合为3个，2014年全县共办

¹ 据在英吉沙县乌恰乡包孜洪村调查。1983年前资料来源于新疆社会科学院宗教研究所调研中所获1982年普查数据，90年代后的数据为据2016年村中学提供的学区人口数据整理。

² 据笔者2015年在墨玉县调研。

³ 如笔者2017年2月在南疆调研曾访谈过两人：A为和田县农民，45岁，曾任过9年宗教教职人员，有5个孩子，第三个孩子19岁，第四、五个孩子是双胞胎，只有5岁。B为喀什地区伽师县农民，46岁，生有3子3女。长女排行第三，18岁，三子及二女、三女分别8岁、6岁、2岁。A、B两人都无离婚再娶行为，对第三与第四个孩子年龄相差10岁以上原因的解释均为：2006年后计划生育抓得没那么严了，妻子身体有病不宜流产或生孩子对身体有利就趁机生了第四个孩子。两人后来也都交纳过罚款（社会抚养费）。B是在当地清理人口工作中交纳罚款并给孩子落户的。

⁴ 笔者2008年在莎车县调研，计生部门反应，原来进行的社会抚养费征收工作“现在基本停止”。



理结婚登记 8739 对，5 个山区乡镇交通不便，办理婚姻登记更困难。南疆一些县前几年还出现过一种情况，政府组织农村富裕劳动力外出务工，增加收入开阔眼界，有的家庭对外面未知社会心存恐惧和抵触，担忧女儿在外会受到不良影响，加之还有别有用心之人在蛊惑，故想方设法年龄造假或证件造假让女儿早完婚，而当时相关部门并未特别注意到造假及早婚之事，由此不少人以为管理放松，早婚现象增多。社会现象相互关联，社会政策的影响也是综合性的，其调整需要考虑全局，提前防范。

（三）极端思想影响问题

宗教影响婚姻和生育行为的现象一直存在，如认为孩子是上帝（胡大）给的，顺从自然孕育过程拒绝人为避孕、节育；结婚只举行宗教证婚仪式（伊斯兰教中称为“尼卡”），不履行登记结婚的法律程序等。以宗教仪式取代婚姻登记，不仅无视国家法律规定，干扰正常的社会管理，也使早婚、重婚现象持续，计划外生育行为不断发生。过去南疆农村念“尼卡”不领结婚证的现象较普遍。和田地区于田县 1997 年查出 1600 余对夫妇结婚不领结婚证只念“尼卡”，1999 年墨玉县查出 3300 对。^[4]宗教极端思想表现形式之一是不承认政府法律，鼓励不领结婚证、不报户口。近些年政府严格要求宗教人士见到结婚证后方可念“尼卡”，树立国家法律权威，防范极端思想渗透。2014 年，新疆开展依法治理婚姻领域违法行为专项行动，任务之一是查处只举行宗教仪式不履行法律程序的现象。

受到宗教极端、民族分裂思想的干扰，在婚姻生育方面部分传统观念成为一些人有意意识的遵循。一是不愿采取避孕措施。人们不愿采取避孕措施的原因有多种，如认为药具避孕会影响女性健康或影响以后生育、采用外用避孕措施影响性生活愉悦、女性身体隐秘不能被外人看见等。在别有用心之人渲染下，计生措施可能引起的极少数人身体不适被尽力夸大，有的直接否认节育技术措施，¹使一些群众产生惧怕或厌恶心理。二是否认国家合法性，不服从正常社会管理，不领取国家婚姻、生育等合法证件。三是以“促进民族发展”为名有意违法多生多育。²虽然这些影响的程度笔者无法判断，但其有碍于计划生育政策贯彻落实是肯定的。

（四）年龄结构问题

据相关部门分析，受生育周期的影响，新疆在 20 世纪 60 年代、70 年代、80 年代相继出现过 3 次人口生育高峰，从 2005 年起，进入第四次人口出生的高峰期。“受人口年龄结构影响所致，新疆育龄妇女一直保持持续增长的态势”。^[5]2014 年上半年，新疆生育旺盛期妇女总数由 2013 年的 193.41 万人，回落至 185.8 万人，是近 5 年来的首次下降，预示着第四次人口出生高峰开始下行。^[6]也就是说，新疆人口自然生育率居高不下，是因为生育期妇女数量过大。2005 年开始的生育高峰期，正是 1990 年后出生的女性开始进入育龄期，这是计划生育政策实施后的生育人口首次进入育龄期。对于这次生育高峰期的缘由以及为何持续时间更长，笔者尚未见有说服力的分析。但从 1990 年、2000 年、2010 年三次人口普查的数据看，新疆维吾尔族 0-14 岁少年儿童人口比重明显下降（参见图 3）。说明计划生育政策实施以后，人口增长速度明显减缓。

¹ 笔者曾访谈过一位女性暴恐分子。她自述在准备实施自杀式暴恐行为前先去医院取了节育环，说身体带着异物不能进天堂。

² 笔者的维吾尔族女同事带着孩子在公共电梯间里就被陌生本族男子**劝告多生孩子增加民族人口**。同事说这种陌生男女在公共场所间谈论生育问题她以前不能想象。



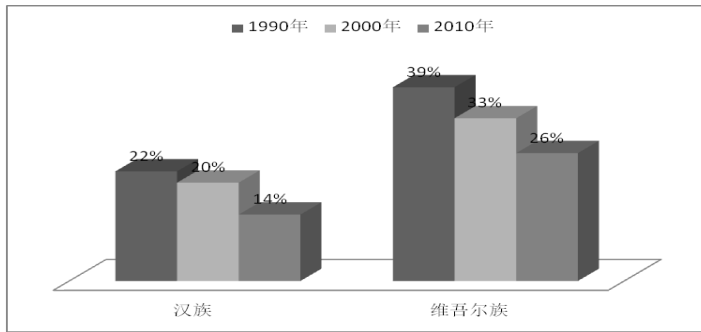


图 3、新疆维吾尔族、汉族 0-14 岁少年儿童人口比重变化
资料来源：根据 1990 年、2000 年、2010 年人口普查数据

三、新疆人口政策对人口民族构成的影响

如本文开头指出的，新疆人口发展中最受关注的问题，一是少数民族人口增长速度过快的问
题，二是人口的民族结构问题，即汉族人口增长慢，致使与少数民族人口的数量差距在不断拉大。
在南疆地区，民汉人口增长的差异性造成结构问题更为突出。

南疆人口构成中民族人口规模的绝对差异一直都存在，总体上新中国成立以后已有很大的变
化，阿克苏、喀什、和田三地区汉族人口占当地总人口比重由 1944 年 0.21%¹上升为 2010 年的
12.92%。近些年南疆汉族人口的增长明显较慢，有的年度甚至是负增长；维吾尔族则由于较高的
自然增长水平以及更大的人口基数，人口增长速度更快且增量更大（参见图 3）。2003 年到 2014
年，在南疆四地州（含在南疆地区的阿拉尔市和图木舒克市），维吾尔族人口每年增长 11 万到
18 万人，汉族人口在 2004 年和 2005 年比上一年增长 9 千多，2006 年到 2009 年每年增长 2 万到
3 万间，²在 2012 年、2014 年两次出现人口负增长，分别比上一年减少 1.16 万和 0.26 万人。

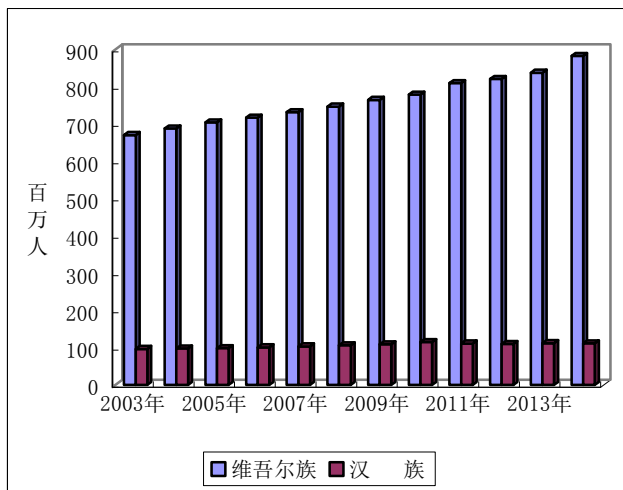


图 3、南疆四地州及阿拉尔市、图木舒克市维汉两族人口变化示意图
数据来源：2010 年数据为第六次人口普查数据，其他年代数据源自《新疆统计年鉴》，基本为公安年报数据。

¹ 据《1944 年新疆省各县市局各民族人口统计表》（《新疆民族辞典》第 873-879 页）计算。
² 2010 年人口数据为第六次人口普查数据，其他年份数据为《新疆统计年鉴》数据，来自公安年报数据。因统计口径不同，2010 年南疆四地州及两市的汉族人口数较上一年增长了 6.1 万人，次年减少 4.2 万人；维吾尔族人口则因 2011 年和 2014 年的两次人口清查并补录户口，分别比上年增长了 31.1 万和 44.9 万人。



将南疆人口视为问题，主要在两个方面，一是人口快速发展导致人口总量急升，使水土资源不足、自然环境脆弱的问题进一步突出；二是维汉人口数量差异巨大，可能形成更大的政治风险¹。主要基于：（1）维吾尔族人口增长快、数量大，使南疆的民族单一性、宗教单一性特征更为突出，地域、民族、宗教，甚至贫困等特征叠加，会强化民族自我认同及地域认同，淡化对国家、对中央政府的认同；（2）单一文化人口聚居，宗教氛围浓厚，民众易受宗教极端思想侵蚀，排斥世俗政权，甚至以“圣战”之名进行暴恐活动；（3）减少多民族交往交流的机会，使民众趋于封闭和保守，民众易受别有用心人的蛊惑排斥甚至仇视汉人；（4）维吾尔族人口聚居，传统文化特征浓厚，现代文化影响弱，人口受教育程度低、汉语水平低、高层次就业难、收入水平低，造成普遍的社会地位低，社会发育不足，社会问题多。因此，社会层面有关南疆民族人口结构问题影响新疆稳定，甚至新疆问题的根源之一的相关论述很多，急需调整南疆民族人口结构的观点不断被重申，并提出调整结构的路径。笔者在此也提出几点认识。

（一）少数民族人口控制政策调整难度大，应确保政策落实，杜绝计划外生育。

国家对少数民族实行相对宽松的计划生育政策，其原因有几种说法：一是尊重少数民族婚姻风俗习惯；二是基于少数民族人口数量相对较少，国家对少数民族人口发展给予照顾和扶持；^[6]三是从民族地区医疗条件落后、人口出生率及存活率相对低的实际出发。^[17]从政策实践来看，相对宽松的政策设置，使完全由政府推动的生育控制行动在少数民族群体中推行时阻力有所减弱，但也使人口控制工作相对滞后，由人口过快增长带来的负面影响也更多。如新疆的资源环境压力增大、劳动人口充分就业困难、收入来源有限形成集中的相对贫困区域，社会中不满情绪增大，使宗教极端思想、民族分裂思想有扩散的土壤等。控制人口快速增长是必然选择，但相对宽松的少数民族计划生育政策有其历史文化基础，同时国家在人口控制方面也在政策调整，希望在少数民族生育指标上进行缩减是不现实的，关键是落实好人口政策。局部的调整是可行的，如加大再婚家庭生育限制条件、加强对生育间隔的控制、适当调高法定结婚年龄。2016年南疆地区已基本实现了15年免费教育，各地要求初中毕业生必须继续接受高中教育或职业教育，初婚年龄普遍延迟已是事实。

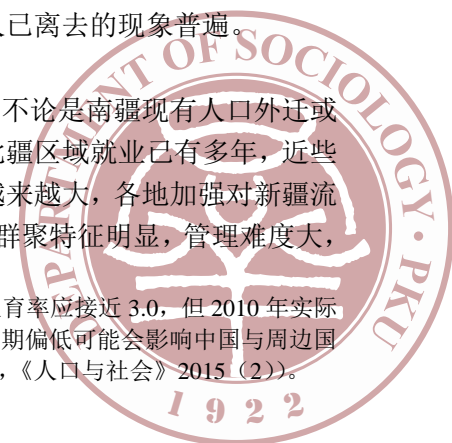
（二）汉族人口生育控制应坚持同地同政策，但对当地汉族人口增长影响有限。

南疆汉族人口的自然增长率受到计划生育政策以及生育意愿的双重影响。由于工作压力大、孩子抚养成本高，许多汉族居民多育意愿并不强烈，加之南疆现有汉族人口数量少，生育政策宽松后未必达到人口增长的预期。2012年在南疆四地州落实同地同生育政策，在墨玉县，2015年有汉族人口4,677人（不包括兵团人口），其中育龄妇女774人。2012年5月至2015年5月，累计申请生育二孩的汉族家庭191户，已生育及在孕二孩的106户，年均出生率0.05%，比落实同地同政策之前只增加了0.03个百分点。汉族群众欢迎同地同生育政策，更多表现为对边疆地区各民族平等生育政策的认可，其对汉族人口的吸引作用因国家二孩政策的普遍放开也大大降低了。同时，南疆汉族人口也在不断流失。南疆汉族家庭子女高中毕业考入内地院校后，大多不会回到南疆工作。据和田相关部门估计，和田地区考入内地院校的新疆籍学生，毕业后返疆的不足30%。退休后大多迁居到临近子女就业安家的区域生活，户口仍在人已离去的现象普遍。

（三）人口转移工作困难大，现实阻碍多。

局部区域规模化的人口迁移是快速调整人口结构的方式。目前，不论是南疆现有人口外迁或外来人口移入都难以实现。南疆少数民族劳动人口转移内地省市或北疆区域就业已有多多年，近些年随着南疆社会稳定形势的严峻和复杂，劳动力转移就业的难度也越来越大，各地加强对新疆流出人口的管理甚至防范，加之南疆维吾尔族人口因语言、文化相异，群聚特征明显，管理难度大，

¹ 也有研究者认为维吾尔族、哈萨克族、柯尔克孜族主要分布在新疆，按政策生育率应接近3.0，但2010年实际生育率分别只有2.04、1.85、1.76。这种因受计划生育政策的影响，“生育率长期偏低可能会影响中国与周边国家的关系”（易富贤，“从少数民族生育率看停止从严控制人口政策的紧迫性”，《人口与社会》2015（2））。



融入城市难等问题，外出务工阻力很大。政府倡导有序转移并提供政策支持，也难形成较大规模¹。

南疆汉族人口增长变化很大程度受到人口迁移的影响，而人口的自愿迁移又取决于流入地的吸引力。南疆的经济活动空间每年吸引了不少内地人口自愿流动到南疆发展，但投资环境、生产生活环境的安全感对很多汉族居民明显更为重要。由于在区域内汉族人口规模小，其数量变化很大程度受当地族际关系、社会稳定因素的影响。总体看汉族流动人口数量有限，且稳定性差。往南疆规模性迁移汉族人口基于几个因素，一是有稳定的生计来源，二是不侵占原有居民的利益，三是不破坏生态环境。以墨玉县为例。墨玉县国土面积 2.56 万平方公里，宜农、宜林、宜牧的土地仅占 1.4%左右，适宜人类生存的平原绿洲仅占 5.9%。2013 年墨玉县人口密度为 21.2 人/平方公里，远超过联合国划定的干旱、半干旱地区 9 人/平方公里的标准，绿洲人口密度更高达 362 人/平方公里。从“十五”到“十二五”中期全县耕地面积增加了 1.14 万亩，人均耕地由 1.28 亩减少至 0.9 亩。全县水资源人均占有量 1945 立方米（全国人均占有量 2200 立方米），比 2005 年人均占有量减少 624 立方米，下降幅度为 24%。在这样的自然环境下，若大规模水土开发必须先进行严谨、科学的环境评估。目前局限于南疆自然环境及水土开发技术，还没有大规模人口迁移的可能。

总之，新疆的人口问题，包括人口增长问题及人口结构问题，政策的管控、调整作用很明显，但社会发展、人口增长有其客观规律，政策的调控作用要适合当地社会现实才可能实现。目前看，坚持计划生育政策并有效落实可以解决少数民族人口数量增长过快问题。调整民族人口结构难度很大，一是应继续坚持人口控制同地同政策的原则；二是在管理理念上不能把社会人群分为可信群体和可疑群体，提高人口整体素质是改善结构的可行方式；三是政府要保障居民安居乐业的社会生活环境，保障各族居民正常流动的合法利益。只有人口流动才可能改变囿于一地的局面。

参考文献：

- [1] 进一步完善计划生育利益导向政策体系——专访新疆维吾尔自治区人口计生委主任巴哈尔古丽·赛买提 [EB/OL]. 天山网 / 2014-05-07
- [2] 新疆维吾尔自治区党委政策研究室，《新疆人口发展与计划生育研究》，北京：社会科学文献出版社，2013：13.
- [3] 任远，人口政策改革的方向 [EB/OL]. 人民网-理论频道/2012-11-22
- [4] 李晓霞，《新疆南部乡村汉人》，北京：社会科学文献出版社，2015：78~79.
- [5] 杨书章，“从四个自治区看我国少数民族人口生育率的转变”，《人口与经济》1992（3）：21.
- [6] 韩刚，“中国民族优惠政策研究”（南开大学博士学位论文）。2012.
- [7] 王朋岗，“新疆人口生育水平的变化及其影响因素”，《南京人口管理干部学院学报》2013（3）：43
- [8] 徐安琪、茆永福，“新疆维吾尔族聚居区高离婚率的特征及其原因分析”，《中国人口科学》2001（2）：25.
- [9] 刘小治、李亚丽，“新疆墨玉县维吾尔族妇女婚姻生育调查分析”，《中国人口科学》1987（1）：76
- [10] 杨书章，“从四个自治区看我国少数民族人口生育率的转变”，《人口与经济》1992（3）：23
- [11] 刘小治，李亚丽，“新疆墨玉县维吾尔族妇女婚姻生育调查分析”，《中国人口科学》1987（1）：77
- [12] 新疆维吾尔自治区党委政策研究室，《新疆人口发展与计划生育研究》。北京：社会科学文献出版社，2013：452.
- [13] 王海霞，“影响新疆维吾尔族农村女性初婚年龄的因素分析”，《人口与经济》2005（5）：63
- [14] 新疆维吾尔自治区党委宣传部，高度重视我区意识形态领域的反分裂斗争（内部资料），2000：32.
- [15] 新疆人口增速全国最快 少数民族妇女生育率高 [EB/OL]. 亚心网/2008-08-28
- [16] 新疆总人口为 1968 万人 第四次人口出生高峰拐点即将到来 [EB/OL]. 天山网 / 2014-05-21
- [17] 毛公宁。人口一千万以上少数民族同样实行计划生育 [EB/OL]. 中国共产党新闻网 / 2009-08-14.

¹ 2016 年新疆出台《自治区农业富余劳动力转移就业以奖代补资金管理暂行办法》，大幅提高少数民族劳动力到内地企业就业、南疆少数民族劳动力到疆内其他地州稳定就业的奖励标准，由原来的 30 元/人提高到 100 元/人。奖励对象为成功实现农村富余劳动力有组织转移就业的乡镇、村等基层组织、公共就业服务机构、劳务派遣机构等。

