

中国西部大开发

——人口与计划生育要先行

□于学军 陆杰华 李建新 陈 功 楚军红

○各个地区在西部大开发过程中,必须将人口问题视作人口、资源、环境与可持续发展互动关系中的首要问题,尤其是人口控制问题将是能否实现西部大开发战略目标以及西部地区长期可持续发展的先决条件。

○控制人口数量,为西部大开发提供良好的人口经济环境;提高人口素质,为西部大开发提供丰富的人力资本基础;优化人口结构,为西部大开发提供稳定的人口社会环境。

实施西部大开发,通过各个地区的共同进步,达到中国的普遍繁荣,从而实现中华民族的复兴,这是新中国第三代领导人在世纪之交的庄严宣告。如果说,在过去的20年,东部地区率先实行对外开放,是我国区域发展的一个战略突破,那么,西部大开发则是21世纪我国区域性社会经济发展的又一战略性选择。这项“世纪工程”的实施对中国的经济发展、社会进步、民族团结具有特别重要的意义。同时,也将对控制人口数量、提高人口素质、优化人口结构、改善人口分布、开发人口资源产生巨大影响。我们能否抓住这一机遇,将人口与计划生育工作纳入西部开发的总体布局之中,关系到西部开发能否顺利实施,更关系到21世纪中国能否实现人口、资源、环境和社会经济的可持续发展。

在1999年中央召开的人口、资源、环境工作座谈会上,中央领导同志指出,在人口、资源与环境三大问题中,人口问题是首要问题,计划生育是中国社会经济能否实现可持续发展的关键所在,是重中之重。这一论断准确地阐述了人口控制、资源管理和环境保护在可持续发展模式中的互动关系,具有特别重要的理论意义和现实指导意义。

西部大开发要人来做,但是目前西部地区的人口数量增长快,人口素质偏低,人口结构不合理将制约西部大开发战略实施。要使西部大开发得以顺利进行,实现西部地区的可持续发展,人口与计划生育问题仍然是首要问题和关键问题。只有在适度的人口数量、良好的人口素质和合理的人口结构条件下,西部大开发才具有可持续性。因此,在中国西部大开发的过程中,人口与计划生育必须先行一步。

就人口与计划生育工作本身而言,从整体上看,中国人

口已经完成了传统意义上的人口转变,进入了“低出生、低死亡、低自然增长”的现代人口再生产时期。未来10年的主要任务是如何稳定已经取得的低生育水平,而能否实现这一人口与计划生育的战略目标,关键在于西部地区能否真正实现现代人口转变。因此,未来中国人口与计划生育的工作重心必须在稳定东部和中部形势的同时逐渐西移。

按照经济发展水平并兼顾行政区划,我国在制定“七五计划”时正式提出了东部、中部和西部经济区域的划分。随着我国社会经济的发展和社会主义市场经济体制的建立和不断完善,东部、中部和西部经济区域略有变动。根据国情进一步科学地制定发展战略,在实事求是的原则上对已有的划分进行调整是完全必要的。现在西部开发战略中的西部地区包括四川、云南、贵州、西藏、陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆、重庆、广西和内蒙古等12个省、自治区、直辖市。

与东部和中部相比,西部地区面积大,地处内陆,地势高、地形复杂,自然条件相对恶劣,生态环境比较脆弱,社会经济发展相对落后。但西部地区人口增长相对较快,人口素质相对较低和人口结构相对失衡。因此,西部大开发战略必须将人口问题置于优先考虑之列。

一、西部地区的人口与计划生育特征

西部地区的面积占全国总面积的一半以上,人口占全国总人口的28.5%。由于历史、自然和社会多方面的原因,西部地区总体经济发展与全国特别是沿海发达地区的发展差距不断拉大,进入90年代以后,这种差距拉大的速度呈现加快的趋势。毋庸讳言,这种趋势如果继续下去,就可能带来一系列政治、经济和社会问题。同样,同东部和中部地

区相比,西部地区的人口与计划生育也存在明显的差距。概括地说,西部地区人口与计划生育有如下特征:

1. 年龄结构较轻,生育水平较高。根据国家统计局1998年人口变动抽样调查数据和《1999年中国统计年鉴》数据,到1998年底,西部地区除内蒙古、重庆和四川外,其他省区0~14岁的人口比例均高于全国平均水平。西部地区0~4岁人口占该地区总人口平均比例为27.1%,而全国平均比例为24.3%;西部地区65岁及以上人口占该地区总人口平均比例为6.15%,而全国平均比例为7.40%。就全国平均水平而言,中国人口已经进入老龄化时期,但是西部地区人口年龄结构还比较年轻。与此同时,西部地区的人口生育水平也明显高于全国平均水平。以1990年第四次人口普查的数据为例,1990年全国人口总和生育率为2.31,而西部地区平均为2.70。这意味着,每个西部地区育龄妇女平均比全国育龄妇女多生大约0.4个孩子。

2. 人口文化教育水平低。西部地区文盲、半文盲人口的比例除个别省区以外,均高于全国的平均水平。与发达的东部地区相比,更是差距明显。西部地区的云、黔、藏、青、宁的文盲、半文盲比例占15岁以上人口的四分之一以上,其中西藏和青海分别高达60%和43%。从基础教育水平来看,西部地区的小学入学率除西藏和青海以外,与全国平均水平相差不大。然而,在小学毕业生升学率上,西部地区与全国和与东部的差距就显示出来了。12个西部省区中,有一半的升学率不到90%,其中贵州、云南和西藏的不足80%。西部地区女生升学率与全国和特别是与东部地区相比,更是差距不小,这说明西部地区女生辍学比例不小。全国各地人口的平均受教育年限最低的就是西部地区,其中青海、西藏、贵州、云南、甘肃和宁夏的平均受教育年限都不足5年。西部地区不仅基础教育有差距,而且中、高等教育水平更是差距不小。东部地区人口中,文盲、小学、初中、高中以上人口的比重是呈“倒三角型”状,如北京这四部分人口的比例分别是5.82%、19.62%、33.53%和41.03%。西部地区则相反,文盲、小学的比例大,而初中、高中及以上的比例小,例如,青海这四部分人口的比例分别是39.82%、31.6%、18.01%和10.55%。此外,各种专业技术人才和科研技术水平,西部地区也明显落后于全国其他地区特别是东部地区。

3. 人口健康水平低。从人口健康的水平来看,西部地区与全国特别是与发达的东部地区相比都有显著差距。西部地区的人口平均预期寿命低于全国的平均水平,基本上徘徊在65岁左右,而东部地区(除福建省以外)都在70岁以上,上海更是达到75岁,比西部地区的青海、西藏高出15岁左

右。从反映妇幼保健、生殖健康的婴儿死亡率指标来看,西部地区的差距更大。西部地区除陕西、重庆(无数据)以外,婴儿死亡率的水平皆高于全国的平均水平,其中黔、云、藏、青和新等5省区超过50‰,是全国水平的2倍。西部地区婴儿死亡率最高的西藏是东部地区最低城市北京的10倍以上。这些指标都反映出东西部地区医疗卫生、妇幼保健和健康水平的差距。显然,西部地区人口的低教育水平、低文化素质和低健康水平是西部大开发的一个极其不利的因素。

4. 贫困人口比例高。西部地区是全国社会经济发展水平相对落后的地区,也是贫困人口比例高的地区。经济发展水平和农民生活水平,东西部地区有着明显的差距。西部12个省区人均GDP均低于全国的平均水平,其中西部地区最低的贵州省与东部地区最高的上海相比,人均GDP竟相差十多倍。农民人均纯收入西部地区也都低于全国平均水平,其中最低的西藏与东部地区最高的上海相比,相差四倍。在“国家八七扶贫攻坚计划”中,西部地区的贫困县数占全国总贫困县数的62%,而西部地区县总数仅占全国县总数的38%。在西部地区12个省区中,有10个省区贫困县的比例超过了四分之一,其中云、贵地区更是超过了一半以上。显然,西部地区高比例的贫困人口是西部大开发的又一不利因素。

5. 少数民族人口比例高。我国有56个民族,分布在全国各地,但主要集中在西部。全国5个少数民族自治区都在西部地区。在西部地区12个省区中,有7个省区少数民族人口的比例在三分之一以上,其中新疆和西藏都超过60%。由于种种原因,少数民族人口在社会经济发展水平方面,不但在整个中国,就是在西部地区也是相对落后的。西部大开发正是要促进各民族共同进步,使整个中华民族共同繁荣昌盛。

6. 城市人口比例低。到1998年年底,中国城市人口占全国总人口的30%左右。从总体上看,中国城市化水平本已大大低于世界的平均水平44%。然而,西部地区与全国城市化的平均水平相比显得更低。以1995年国家统计局全国1%抽样调查数据为例,1995年,全国平均城市人口占总人口的比例为28.85%,而西部地区平均则为24.88%,比全国平均水平低4个百分点。

7. 计划生育水平低,基层服务基础设施差。西部地区计划生育水平与全国其他地区相比也有一定的差距。西部地区女性人口的平均初婚初育年龄低于全国的平均水平,而多孩率明显高于全国平均水平,其中西藏和新疆的多孩率都高达20%以上,青海和宁夏也超过了15%。西部地区

较高的多孩率一方面是政策允许少数民族人口可以生育三孩及以上，另一方面，也反映出计划生育工作的力度不够。事实上，西部地区的基层计划生育工作比较薄弱，以计划生育服务站为例，乡一级计划生育服务站的建设还不够完善，西部地区中4个省区所建的服务站不足应该建设的三分之一，宁夏所建设的计划生育服务站只占应该建设的6.58%。如此薄弱的计划生育工作基础设施不能不是西部地区人口增长较快的原因之一。

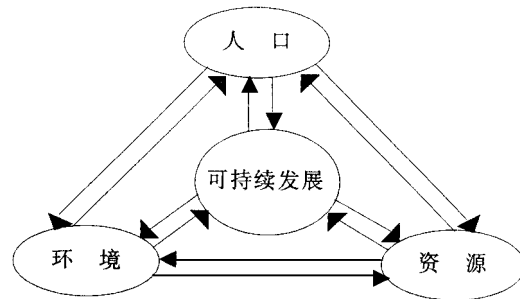
综上所述，我们可以将西部地区的人口与计划生育特征概括为“四高四低”，即青少年人口比例相对较高、生育水平相对较高、贫困人口比例相对较高、少数民族人口比例相对较高、文化健康水平相对较低、城市人口比例相对较低、计划生育水平相对较低、计划生育服务基础设施到位率相对较低。

年龄构成轻、生育水平高、素质比较低、生活比较贫困等因素都可能进一步促使人口过快增长，而过快的人口增长又不利于消除贫困和提高人口素质。从这个意义上讲，西部大开发，人口与计划生育要先行是非常必要的。

二、人口与计划生育在西部大开发中的地位

西部大开发战略的提出是党中央、国务院为了实现我国区域协调发展目标而作出的一个重要决策，是解决我国东西部地区社会经济发展不平衡的一个重要举措。根据西部地区现实状况以及实现未来社会经济发展目标的迫切需要，各级政府决策者必须清醒地认识到，制定任何西部大开发政策、方针、措施等都应置于人口、资源、环境的可持续发展框架之下。这是因为完成西部大开发的战略目标同实现我国宏观经济和社会跨世纪发展目标一样，必须始终解决好西部大开发同人口、资源、环境的协调与互动关系。鉴于西部地区人口数量增长快、资源相对不足、自然环境比较恶劣等特殊的国情，各个地区在西部大开发过程中，必须将人口问题视作人口、资源、环境与可持续发展互动关系中的首要问题，尤其是人口控制问题将是能否实现西部大开发战略目标以及西部地区长期可持续发展的先决条件，从一定程度上讲，人口与计划生育是实现西部大开发战略目标的关键所在、重中之重。

在区域人口、资源、环境与可持续发展系统中，人口系统是可持续发展的主体，作用并影响着区域资源和环境系统；资源和环境系统是区域可持续发展的必要外部输出条件，是人们社会、经济活动得以进行的物质基础或者场所，它们在很大程度上影响和制约着区域人口数量的大小，而区域可持续发展是西部大开发所力求的最终目标(见上图)。总之，西部大开发必须以区域可持续发展为宗旨，力求在合理利用资源和保护人类赖以生存的环境、控制人口数量和全面提高人口质量、进行科学与技术创新等基础上，达到西部地



人口、资源和环境在可持续发展中的三角互动关系示意图

区较长时期内动态效益的最大化，这应当成为西部大开发战略的重要出发点。从这个意义上讲，我们在确定西部大开发战略时必须从战略的高度层面上深刻认识经济发展同人口、资源、环境关系的重要性。

我们从上述人口、资源、环境与可持续发展的三角互动关系中不难得出，西部大开发的基本点和核心是以人为本，即西部地区经济社会发展的本质是“以人为中心的发展”，其中一个突出的特征是在协调人口、资源、环境的互动发展过程中促进人的全面发展，包括人的身体健康、文化素养、技能水平、道德修养等方面。也就是说，制定任何西部大开发的政策与措施都需要体现以人为本的思想，充分发挥人的主观能动性，并且处理好人与自然、环境之间的协调关系，从而带动西部地区的长久繁荣与发展，这应当成为确定面向21世纪的西部大开发战略所具有的整体新思路。事实上，在西部大开发中贯彻以人为本的指导思想既符合可持续发展理论的宗旨，也是西部地区经济社会发展的内在需要。

总之，我们在确定西部大开发战略时必须摒弃过去那种重点发展西部地区能源、原材料工业等产业的资源导向型战略，因为上述产业的发展往往是以西部地区资源过量消耗和环境急剧恶化为沉重代价的；抛弃在西部地区经济发展过程中只注重社会经济发展的短期效果，忽视其长期效果，仅重视经济效益，而忽略了社会效益的种种片面做法。从20多年东部地区开发的成功经验上看，东部地区之所以能取得令人瞩目的成就，其中一个重要原因是在合理利用该地区自然资源的基础上，充分发挥了其比较人口优势，包括东部地区较低的人口增长率、较高的受教育水平以及适应经济发展的技能水平，所有这些都为东部地区社会经济可持续发展创造了必要的人口环境，使该地区不但增强了竞争能力，也极大地扩大了其发展潜力。从长远上看，未来地区间的经济竞争，将主要是科技的竞争、智力的竞争、人才的竞争，也就是人力资源开发及其潜能充分发挥的竞争。一个地区的迅速发展虽然与其自然资源、人口规模、经济基础、文化背景等

要素密切相关，但是起决定作用的、占主导地位的是人口的比较优势，而目前西部大开发所欠缺的正是这种人口比较优势，这便是我们为什么强调人口与计划生育在西部大开发中占有重要地位的理论初衷。此外，我们在开发西部地区中还要充分意识到，东西部之间的差异不仅仅体现在物资资本的占有量上，即我们通常所说的经济收入水平上，更体现在人力资本存量上的差异。前者我们可以概括为东西部地区的显性差异，后者则是我们在分析地区间发展不平衡时常忽视的隐性差异。

三、人口与计划生育在西部大开发中的作用

基于人口、资源和环境在可持续发展中的三角互动关系，我们可以看到，对人口与计划生育的重视程度和人口与计划生育工作的好坏是西部大开发战略成败的关键因素之一。概括地说，在西部大开发过程中，人口与计划生育工作的作用具体体现在以下几个方面：

1. 控制人口数量，可以为西部大开发提供良好、宽松的人口经济环境。计划生育是我国的一项基本国策，其重点和难点按区域划分主要集中在西部地区，在目前形势下其核心内容仍然是控制人口数量。在经济欠发达地区，人口数量是制约经济发展的瓶颈。控制人口数量虽然是一个迫不得已的选择，但是相对于其它方面的发展来说相对容易，而且见效快。控制人口数量相当于一道闸，可以从根本上减轻人口对资源和环境的压力，使得政府和社会能够在现有基础上解决目前存在的发展问题并为今后的发展奠定基础。

根据人口经济学的基本理论，人口增长1%，至少需要经济增长3%才能维持现有人口的生活水平。如果经济增长速度赶不上人口增长的速度，新增的国民生产总值将被新增的人口消耗掉，从而没有余地提高现有人口的生活水平，更无力缩小地区差距。只有控制人口数量的增长才能使西部从整体上逐渐走出人口—经济的低水平“劣性均衡陷阱”，打破“越穷越生，越生越穷”的怪圈，为人口与经济的协调发展创造良好氛围。

人口数量的控制也会形成人口年龄“黄金结构”，为经济起飞创造条件。许多发展中国家和我国一些地区的经济发展事实说明，控制人口数量使人口年龄金字塔底部逐渐缩小，能够在20~30年间形成社会总抚养比例不大、经济活动人口资源丰富的人口“黄金结构”，这是实现经济起飞的基础。

2. 提高人口素质，可以为西部大开发提供丰富的人力资本基础。提高人口素质是我国计划生育政策的重要内容之一。人口与计划生育可以直接和间接地促进人口素质的提高，使西部丰富的人力资源转化为人力资本，其直接作用体

现在：通过优生，降低出生婴儿缺陷发生率；通过提供产前产后检查、咨询和保健，确保母婴健康，降低婴儿死亡率和生殖系统疾病发生率。尤其是普及科学的孕、产、育知识，有助于全面提高婴幼儿成长时期身体素质，为其健康成长奠定基础；其间接作用表现在：计划生育能够使家庭由关注孩子的数量转变为追求孩子的质量，从而产生孩子的数量—质量替代效应。

西部最大、最丰富的资源是人力资源，而人力资源不等于人力资本。没有知识的人力资源不是优势，而是负担。西部经济发展的可持续性要依赖人口素质的提高和人力资本的积累。随着全球经济的一体化，市场竞争将越来越激烈，而竞争的基础主要是科技和人才。在发达国家和地区，知识水平的提高对经济增长的贡献率已经超过了三分之二，也就是说，知识在经济增长中的作用已经超过了物质资本和劳动力投入的作用。没有人口素质的提高，就不可能带来知识的积累。同时，没有较高素质的劳动力人口，就不能将知识转化为有效的生产力。知识水平的提高使人类有更多的机会和更大的能力把握未来的发展，并以人的发展为中心，逐步建立一种人与自然和谐一致的生活方式，积极保持人口增长与资源利用和环境保护的平衡。从这一点看，人口素质，特别是劳动力素质的高低是决定中国西部地区经济发展模式的重要因素。

3. 优化人口结构，可以为西部大开发提供稳定的人口环境。人口与计划生育可以避免少儿人口和老年人口比例同时增大的“两头沉”的局面。从长期的眼光看，控制现在的出生人口，相当于在解决几十年后的老年人口数量问题。

在性别结构上，提高和改善人口与计划生育工作有助于保持出生性别比的平衡。目前，西部地区出生性别比基本属于正常水平，要吸取东部地区的经验教训，通过人口与计划生育工作，防止西部地区出生性别比的升高。

随着社会经济的发展和户籍制度的改革，人口的自由流动是大势所趋。目前，我国的人口流动的内在动因是经济，主要是农村剩余劳动力向城市流动，在区域上是西部向东南沿海流动。人口与计划生育通过控制人口数量，减少剩余劳动力增量，实际上是从根本上减轻流出地和流入地两方面的压力。

四、西部大开发中的人口与计划生育对策建议

西部地区的人口尚处在向现代人口再生产类型的转变过程中，一定要密切关注在东部地区已经出现，但在西部地区尚未出现或还不太严重的一些人口问题，如出生性别比失衡问题、流动人口管理问题、人口老化对社会保障的压力问

题、育龄人口对计划生育/生殖健康服务需求的数量和质量提高问题,等等。决不能等到问题出现后,才想起治理。国内外历史经验表明,治理人口问题的代价是昂贵的,不但是经济上的代价,也有社会的、文化的和政治的代价。因此,人口与计划生育工作必须具有超前性和前瞻性。

为了确保西部大开发的顺利进行,我们认为从人口与计划生育的角度,应采取如下具体措施:

1. 严格控制人口增长,使西部地区尽快走出“劣性均衡陷阱”。人口经济学的理论告诉我们,经济水平的发展对生育率的转变具有“正反馈”的双向作用,即经济发展的初期,收入的增加会刺激生育率的提高,只有经济发展到一定水平后,生育率才会随收入的增加而下降。目前,东部地区人均国内生产总值已经达到了1500美元左右,基本上突破了生育行为最为活跃的收入水平值域。而西部地区人均国内生产总值只有500美元左右。在未来的一段时期内,收入水平的提高仍然可能进一步刺激生育水平的上升。也正因为如此,西部地区仍然处于“劣性均衡陷阱”的边缘。以1998年为例,东部地区的人口自然增长率平均为0.52%,按照人口增长1个百分点,需要经济增长3个百分点来支持计算,1998年东部地区经济增长中的1.56个百分点被新增人口所消耗;与此同时,西部地区的人口自然增长率平均为1.08%,同样按照人口增长1个百分点,需要经济增长3个百分点来支持计算,1998年西部地区经济增长中的3.24个百分点被新增人口所吞噬。如此说来,仅仅在人口增长这一项上,东部地区就赢得了年经济增长率中的1.68个百分点(3.24-1.56),用于扩大再生产;同时,这也意味着因为人口增长速度快,使得东部和西部的差距扩大。

人口增长下降1个百分点,就会创造出3个百分点的经济增长潜力;而人口和计划生育工作的投入远比其他投资方式更为简单、适用,而且见效快。严格控制人口增长不但具有巨大的社会效益,也具有巨大的经济效益,因此,人口与计划生育工作应该被视为缩小东西部差距,加快西部发展的重大战略选择之一。

2. 加大人力资本投入,提高西部地区人口素质。众多的数据显示,西部地区人口的人力资本存量大大低于全国平均水平。西部大开发的当务之急是加大人力资本投入,提高人口素质,如果没有较高素质的人口,就谈不上知识的积累,更不能将知识转化为有效的生产力。随着知识经济和知识社会的到来,任何投资的回报率都比不上对人的投资。比如,研究表明,学龄儿童入学率每提高一个百分点,人均GDP增长率具有提高0.35至0.59个百分点的潜力。又比如,根据有关研究成果显示,中国个人教育的回报率年增长

率在10%以上,大大高于经济增长速度。

西部地区目前3.56亿人口蕴藏着巨大的市场需求,但由于人口素质低,收入水平低,使这部分人口的有效需求严重不足。一旦人力资本存量增加,并转化为收入水平的提高和有效需求的扩大,这一地区的市场需求不可估量,将促进整个中国经济的增长。因此,提高人口素质不但具有巨大的社会效益,同时具有巨大的经济效益。

鉴于提高人口素质的巨大效益,我们建议国家计划生育委员会除了继续实施已经开展的“出生缺陷干预工程”外,要实施“计划生育户女童教育工程”。这一工程的预期效果有:鼓励计划生育,有利人口控制;提高妇女地位,避免或减缓出生性别比问题;增加人力资本存量,有利于经济发展战略的实施。同时,要利用现代信息技术,开展网络教育和远程教育,扩大民众吸收和交流避孕节育、优生优育知识的途径和能力。为此,建议增加中央财政援助,发展人口与计划生育的电视教育和网络教育。

3. 加强西部地区计划生育基础设施建设,实施“计划生育东帮西工程”。我们建议,国家财政要加大投入,提高西部地区计划生育基础设施建设的到位率。同时,国家计划生育委员会要实施“计划生育东帮西工程”,西部地区乡镇级以上的计划生育人员要走出去学习,同时将东部地区计划生育干部请进来,进行技术和管理培训。

4. 由国家财政直接转移补贴,实施“少数民族人口计划生育全程免费服务工程”。少数民族人口是中国人口增长中最快的群体,为此,对少数民族人口的计划生育要有特殊的服务。建议中央财政要单独预算,对这部分人口的计划生育进行特殊补贴。

5. 为解除计划生育家庭的后顾之忧,实施“计划生育家庭养老保险工程”。为了降低家庭对孩子的养老保障需求,建议国家财政直接设立“计划生育家庭养老保障工程”。这一工程的实施,一方面有利于降低生育水平,同时也为解决西部地区未来的人口老化问题打下良好的基础。

6. 继续实施计划生育“三结合”,创新扶贫与计划生育相结合的内容。现有的计划生育“三结合”工作,以及扶贫与计划生育相结合的内容都要适应新的社会经济发展和西部大开发战略,积极探索计划生育与扶贫开发的结合点,使之更为群众所喜欢,更具活力。

(作者单位:于学军—中国人口信息研究中心,

邮编:100081;陆杰华、陈功、楚军红

—北京大学人口所;李建新

—北京大学社会学与人类学所)