

中国人口与发展丛书

中国西部大开发中的 人口与可持续发展

本卷主编：盛朗 陶鹰

人 民 出 版 社

责任编辑：张秀平 林晓红

封面设计：徐晖

版式设计 朱启环

图书在版编目(CIP)数据

中国西部大开发中的人口与可持续发展 / 盛朗, 陶鹰主编.
—北京: 人民出版社, 2002.12

ISBN 7-01-003804-X

I. 中... II. ①盛... ②陶... III 人口-关系-可持续发展-研究-西北地区 人口-关系-可持续发展-研究-西南地区 IV. ①C924.24 ②X22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 086149 号

中国西部大开发中的人口与可持续发展

ZHONGGUO XIBU DA KAIFA ZHONG DE

RENKOU YU KE CHIXU FAZHAN

盛朗 陶鹰 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2002 年 12 月第 1 版 2002 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 印张: 9.25

字数: 222 千 印数: 0,001 - 3,000 册

ISBN 7-01-003804-X 定价 25.00 元

编辑说明

人口与发展是当今国内外普遍关注的一个重要问题。科学地研究这个问题不仅可以揭示人口自身变动的内在本质，而且能够阐明社会发展的重要条件，探寻人类可持续发展的关键所在

正由于人口与发展问题具有如此重大的意义，因而联合国专门召开国际人口与发展会议 通过了《行动纲领》我国政府也将解决本国的人口与发展问题作为自己的一项重要的历史责任。

为此，《中国人口与发展丛书》编委会组织国内人口领域的研究工作者和实际工作者，在充分开展调查研究和利用国内外已有研究成果的基础上，深入探讨关系中国人口与发展的一系列迫切需要解决的问题，给予科学的分析和理论的说明，提出对策性建议。同时，正确地总结中国在解决人口与发展问题上所取得的进展和经验 并予以有效地传播

《中国人口与发展丛书》编辑委员会

前 言

西部大开发战略是党中央确定的促进我国经济社会发展的一个重大举措。实施西部地区大开发战略，是进行经济结构战略性调整，促进地区经济协调发展的重大部署；是扩大国内需求，促进国民经济持续、快速、健康发展的重大举措；是增进民族团结，保持社会稳定和巩固边防的根本保证；是逐步缩小地区差别，最终实现共同富裕的必然要求。

人口问题是社会主义初级阶段长期面临的重大问题，是制约我国经济和社会发展的关键因素。人口问题在西部地区大开发中占有重要地位。2000年3月2日颁发的《中共中央国务院关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》明确指出：“实施西部大开发战略，必须坚持发展经济和控制人口两手抓，做到经济要上去，人口数量要下来，人的素质要提高。”

西部地区大开发的核心是可持续发展问题。西部地区幅员辽阔，资源丰富，但自然条件恶劣，生态环境脆弱。因此，西部地区的开发必须走可持续发展的道路，这正像江泽民总书记所指出的：“促进我国经济和社会的可持续发展，必须在保持经济增长的同时，控制人口增长，保护自然资源，保持良好的生态环境。这是根据我国国情和长远发展的战略目标而确定的基本国策。”

研究制定加快西部地区开发的规划，首先要详细了解西部地区的人口、经济、社会、资源、环境等诸方面的情况，其中人口状况

是最基本的情况。因此，组织有关方面专家、学者和实际工作者，从历史回顾、现状分析和未来展望的角度对西部地区的人口状况进行研究，可以为西部地区的开发特别是西部地区人口问题的妥善解决提供大量的资料、信息和对策建议。

本书以“中国西部大开发中的人口与可持续发展”为主题，汇集了各方面的文章，形成了一本有理论、有分析、有数据的研究文集。本书在编辑过程中注意了以下几点：

1. 研究内容的广泛性。全书不仅有对西部地区人口变化历史的回顾和对当前人口状况的分析及比较，同时还有对人口变化趋势的预测，从而有助于读者对西部地区人口问题有一个比较全面的了解和认识。

2. 研究方法的多样性。由于人口问题涉及的学科较多，因而本书在研究分析时，不仅从人口学和计划生育学的角度进行观察，还从经济学、社会学、地理学、环境学等多学科的角度展开研究。同时注意借鉴国外相关学科的最新理论，运用了多学科的研究方法，反映了较高的研究水准。

3. 研究目的的实用性。全书注重理论与实际的结合，在运用大量统计资料对现状进行分析的基础上，注意从理论的高度，找出存在的问题及产生的原因，并提出相应的对策建议，从而对有关政府部门的决策具有参考价值。

西部大开发是一项浩大的社会系统工程，本书的编辑与出版，旨在为这一世纪性工程献上一份理性的思考。

盛 朗 陶鹰

2002 年 9 月

目 录

编辑说明	(1)
前 言	(3)

一、西部大开发中的人口问题

世纪之交的重大战略决策	姜春云 (3)
坚持发展经济和控制人口两手抓	王忠禹 (7)
抓住机遇 改革创新 推动西部地区人口与 计划生育工作取得突破性进展	张维庆 (18)
为西部地区的发展创造良好的人口环境	赵炳礼 (25)
西部大开发战略中的人口与发展问题	季 岩 (28)
西部开发战略中的人口转变	田雪原 (40)
在西部大开发中要努力解决人口过多这个 首要问题	魏津生 (45)
西部大开发——人口与计划生育要先行	于学军等 (64)
西部大开发中的人口与计划生育问题	盛 翮 (78)
西部地区的人口控制政策与措施	郭志仪 桂拉旦 (105)
西部地区的人口和人口素质	武 洁 (117)
西部人口转变及未来人口控制方略	原 新 (130)

借大开发机遇 推动中西部人口与计划生育

工作	周长洪 (139)
计划生育战略西移的思考	许梅林 (147)

二、西部大开发中的人口与可持续发展

西部大开发中农村的可持续发展	何景熙 (157)
西部贫困地区可持续发展研究	赵曦 (175)
人力资本投资与西部地区大开发	李建民 (186)
西部民族地区人力资源的开发	郑长德 (196)
西部开发中的人口环境分析	刘家强 (208)
人口环境建设在西部大开发中的战略地位	周双超 (219)
西部大开发与人口健康的关系	宋新明 (229)
西部开发进程中人口迁移流动的新态势	刘传江 (244)
西部开发与人口分布	孟向京 贾绍凤 (250)
西部开发中的人口迁移	范力达 (262)
西部大开发中民族人口问题与对策	张天路 (269)
西部大开发中的妇女发展问题	陈卫民 (278)

一、西部大开发中的人口问题

世纪之交的重大战略决策*

姜 春 云

西部大开发是以江泽民同志为核心的党中央在世纪之交作出的重大战略决策。早在 80 年代，邓小平同志就曾提出我国现代化建设的“两个大局”的战略思想。“一个大局”就是沿海地区要充分利用有利条件加快对外开放，较快地先发展起来，从而带动内地更好地发展。内地要顾全这个大局。另一个大局”就是发展到一定的时候，可以设想在本世纪末全国达到小康水平时，就要拿出更多的力量来帮助内地加快发展，沿海地区也要顾全这个大局。世纪之交，党中央适时提出实施西部大开发战略，促进东中西部地区协调发展。意义重大而深远。

实施西部大开发战略，是确保国民经济持续快速健康发展和实现我国现代化建设第三步战略目标的必然要求。我国的西部地域辽阔，自然资源丰富，有巨大的发展潜力，也是一个巨大的潜在市场。加快西部地区的发展，可以促进资源的合理配置和流动，为国民经济的持续发展提供广阔的空间和强大的动力。同时，西部地区少数民族聚居比较集中，又地处边疆，加快西部地区的发展，对于促进民族团结和保障边疆安全具有重大意义。经济发展了，

* 本文为全国人大常委会副委员长姜春云在 2000 年 11 月 3 日“西部大开发中的人口与发展问题研讨会”上的讲话（摘要），题目为编者所加。

社会进步了，各民族共同富裕了，就会进一步巩固和发展平等、团结、互助的社会主义民族关系，就会大大增强中华民族的凝聚力。

中国共产党第十五届五中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中指出：“力争用五到十年时间，使西部地区基础设施和生态环境建设有突破性的进展，西部开发有一个良好的开局”。中央提出，在西部大开发中要加快基础设施建设；加强生态建设和环境保护，有计划有步骤地搞好退耕还林还草等生态工程，改善西部地区生产条件和生态环境；积极调整产业结构，加快农业发展，发展特色产业，推进优势资源的合理开发和深度加工；发展科技教育，推广高新技术和先进适用技术等。这些措施的落实，都与西部人口问题密切相关。有效地控制人口规模、提高人口素质，既是推动西部地区经济和社会发展的基本国策，也是当务之急。中共中央、国务院作出了《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》，强调要“将人口问题纳入西部大开发战略总体规划。实施西部大开发战略，必须坚持发展经济和控制在人口两手抓，做到经济要上去，人口数量要下来，人口的素质要提高。”中央的决定精神是我们处理西部大开发中的人口与发展关系的指导方针和原则。

西部 12 省区的面积为 688 万平方公里，占全国总面积的 71% 西部人口为 3.58 亿 占全国总人口 28%。总的说，我国西部地广人稀 但高原、高山、荒漠和沙漠面积比较大 大都是干旱半干旱地带，年降水一般在 400 毫米以下，荒漠地带则在 250 毫米以下 甚至不足 10 毫米，生态环境的人口承载力比较低。长期以来，由于人口激增等多种原因，已经出现了河流干涸、草场退化、耕地沙化、水旱灾和沙尘暴频繁发生等问题，部分地区生态环境已经面临危机。生态环境的恶化不仅危害西部，而且危及全国。如何实

现人口、资源、环境与经济的协调发展，是西部大开发中必须认真研讨、妥善解决的一个重大问题。

为了解决人口与发展问题，改革开放 20 年来我国实行计划生育取得了举世瞩目的成就，尤其是进入 90 年代，我国的总和生育率保持在更替水平以下，实现了人口再生产类型向“低出生、低死亡、低增长”的转变。但是，西部地区由于受经济、社会发展水平以及自然环境等多方面制约，除少数地区外，人口与计划生育工作的整体水平还比较低，人口再生产类型仍处在转变过程中，其人口平均增长率为 11.48‰，比全国平均水平高 0.56 个百分点。除内蒙古、重庆、四川、陕西、广西以外，西部其它地区的出生率 1999 年都在 16‰ 以上。一些计划生育搞得比较好的省份，也由于经济发展水平比较低，社会保障体制不够健全，计划生育的基础比较薄弱，如果政策和工 作一有松动，人口的增长变动就有可能出现反复。可以说，西部地区是稳定全国低生育水平，推动我国人口与计划生育工作持续、稳定、健康发展的重点和难点之一。同时，西部地区在人口素质上，文盲和半文盲比重偏高，出生人口缺陷发生率和婴儿死亡率也高于全国平均水平。1998 年的文盲和半文盲比重为 19.41%，高于全国平均水平的 15.7%，比东部地区高 3.93 个百分点。西部地区目前这种人口状况与社会经济发展需要是不相适应的。为了优化产业结构、遏制生态恶化、提高人民的生活水平，都需要降低人口增长率和提高人口的素质。从长远看，人口素质的提高是西部大开发获得成功的关键因素。

在实施西部大开发战略中，要认真贯彻落实中央的决定精神，把人口问题摆到重要位置，纳入社会经济发展总体规划，坚持发展经济和控制人口两手抓，为大开发创造有利条件。要加强计划生育宣传教育、计划生育优质服务和生殖保健工作，积极探索计划生

育、优生优育的新思路和新方法，加快建立和完善以计划生育“三结合”和社会保障制度为重点的激励导向机制。

多年来，全国人大和各级人大在人口与发展方面做了大量工作，并取得了显著成绩。在实施西部大开发战略中，人大作为国家权力机关，应当在人口与发展问题上发挥更大的作用。要积极参与人口与发展问题的研究，提出有创见的构想和建议；大力宣传控制人口、实行计划生育的重要意义；抓紧制定和完善有关人口与发展方面的法律法规；建立和完善依法管理人口与计划生育的机制，并加强执法检查监督，推进西部地区人口与计划生育的法制建设。

过去几十年，中国在人口与发展方面取得了巨大成就，积累了许多成功经验，为推进西部地区人口与发展的工作奠定了良好基础。我相信，在党和政府的关心支持下，经过各级各部门的共同努力，西部地区人口与发展问题的研究与实践一定会获得令人兴奋的成果，从而为西部、全国乃至亚洲、全球的人口稳定、繁荣和可持续发展做出应有的贡献。

坚持发展经济和控制人口两手抓*

王 忠 禹

一、实施西部大开发战略，必须坚持发展经济和控制人口两手抓

实施西部大开发战略，是世纪之交党中央确定的重大战略决策，是实施可持续发展战略的宏大工程。中央《决定》指出：“实施西部大开发战略，必须坚持发展经济和控制人口两手抓”。这是在科学分析西部地区人口与发展现状的基础上所作出的正确决策。目前，东部地区的生育水平已普遍降到更替水平以下，人口出生率进一步下降的余地已经很小，而西部的大部分地区生育水平还相对较高。从这个意义上讲，稳定全国低生育水平，推动我国人口与计划生育工作稳定、健康、持续发展，难点在西部，重点在西部。西部地区的人口与计划生育工作能不能加快步伐，是一个关系全国人口与计划生育工作的大局问题，能不能加快实现人口再生产类型的转变，是一个关系西部大开发能否顺利实施的战略问题。

经过长期的努力，西部地区人口与计划生育工作取得了明显成绩。人口过快增长的势头得到有效控制，较好地完成了国家下达的人口计划，计划生育工作质量在原有基础上有了不同程度的

* 本文为国务委员兼国务院秘书长王忠禹在 2000 年 9 月 15 日“西部地区人口与计划生育工作座谈会”上的讲话（摘要），题目为编者所加。

提高，为全国实现人口再生产类型的历史性转变做出了贡献。西部地区在经济不发达、城市化水平低、生存环境脆弱、贫困人口多、工作难度大的条件下，推行计划生育面临诸多困难，要比其他省份付出更多的艰辛和努力。西部地区人口与计划生育工作取得的成绩来之不易，凝聚着广大群众的奉献和牺牲，凝聚着西部地区各级党政领导和计划生育工作者的心血和汗水。

在肯定工作成绩的同时，必须看到，就整个西部地区而言，由于种种因素的制约，人口数量和规模仍然保持较强的增长势头，婴儿死亡率、孕产妇死亡率和出生缺陷发生率较高，人口文化素质偏低，使西部地区的人口问题更加复杂，解决起来难度更大。全国妇女总和生育率高于更替水平的 6 个省区都在西部地区。1999 年，与东部地区相比，整个西部地区出生率和自然增长率分别高出 5.38 和 4.73 个千分点。1998 年 西部地区有 9 个省区的多孩率高于全国平均水平（其中也有少数民族地区的政策生育水平比较高的因素）。

据甘肃省的调查，1998 年该省婴儿死亡率为 47.30‰ 比全国平均高出 14.20 个千分点；5 岁以下儿童死亡率为 53.64‰ 比全国平均水平高出 11.34 个千分点；孕产妇死亡率为 145.9/10 万 是全国平均水平的两倍；低体重儿出生发生率和出生缺陷发生率都比较高。甘肃的情况虽然不能说明整个西部地区的问题，但很有代表性。

造成西部地区多数地方出现这种状况的原因是多方面的。首先是经济发展相对缓慢。生育问题说到底是由经济发展水平和教育文化水平决定的。由于经济不发达，不少地方仍然处于贫穷状态，人民群众既受传统观念影响，又面临许多实际困难和问题，因此，多生孩子的愿望比较强烈。1991 年至 1998 年 我国人均国内

生产总值最低的 9 个省区都在西部 现有的 3000 多万贫困人口也主要集中在西部地区。薄弱的经济基础，制约了各项社会事业的发展 and 实际问题的解决。

由于投入不足，不少地方的宣传教育、人员培训、技术服务无法正常开展，多数乡村计划生育专职干部的报酬很难落实，独生子女保健费不能足额发放，节育手术欠费问题长期得不到解决。有的地方让实行节育手术的育龄妇女垫付甚至自付手术费，使本来就十分困难的计划生育工作举步维艰。

其次是计划生育工作基础薄弱，重心下移到村的问题没有从根本上解决。由于一些地方村级组织涣散甚至瘫痪，无法承担起计划生育工作的责任。在这些地方，仍然依靠县、乡采取突击活动和补救措施完成人口计划，落实计划生育工作以宣传教育为主、避孕为主、经常性工作为主的“三为主”方针仍有相当大的难度。

第三是有的领导思想上“三个认识不足”的问题没有真正解决对计划生育工作存在畏难情绪，没有把人口与计划生育工作摆到全局工作的重要位置，缺乏长期奋斗的打算。

中央确定的西部大开发战略重点，基础设施建设、高科技产业、文化教育、生态平衡等 哪一个都与控制人口增长、提高人口素质密切相关。人口问题已经成为实施西部大开发战略必须解决的关键问题之一。有效地控制人口规模，提高人口素质是推动西部地区经济和社会发展的当务之急

首先，有效地控制人口规模，有利于缓解人口对西部地区脆弱的生态环境的压力。从总体上看，西部地区地广人稀，与东部地区相比人口密度较低。但是，全国 169 万平方公里的沙漠、戈壁主要集中在西部地区，西部大部分地区水资源和土地资源对人口的承载能力已经接近或超出极限。土地沙化，草原退化，水资源短缺，

森林减少，过度开垦和放牧，无一不与过快增长的人口有关。有些地方‘越穷越生，越生越穷’的状况更使已经脆弱的生态环境雪上加霜。如果人口规模再继续扩大，势必加剧对环境资源的掠夺性开发，使生态环境进一步恶化。因此，保护西部地区的生态环境，控制人口是根本。

其次，有效地控制人口规模，有利于减缓人口对西部地区经济社会发展的压力。随着全国生育水平的下降，我国新增人口消耗新增国内生产总值的份额，已经出现大幅度下降的趋势。而西部地区由于人口增长速度仍然较快，新增人口消耗国内生产总值的份额比重却下降缓慢。据专家推算，1998年东部地区新增人口消耗新增国内生产总值的份额为1.56个百分点，而西部地区新增人口消耗新增国内生产总值的份额为3.24个百分点。由此可以看出，人口增长率的高低，直接影响着经济增长的消耗比。西部地区人均经济社会发展增长缓慢的因素是多方面的，但人口增长快、人口规模相对较大，无疑是一个关键的制约因素。

第三，有效地控制人口规模，有利于提高人口素质，改善人口结构，增加人力资本积累。人口增长率的下降，一方面可以使儿童抚养比快速下降，形成社会总抚养比下降、劳动年龄人口资源丰富的人口结构；另一方面能够影响家庭，由关注孩子的数量转变为追求孩子的质量，有助于提高婴幼儿的身体素质和学龄儿童的入学率，促进人口整体素质的提高。这是加速西部地区经济发展必不可少的基础条件。

总之，实施西部大开发战略，必须解决西部的人口问题；必须把人口与计划生育工作摆到党委、政府的重要议事日程，采取有力措施，实施综合治理。西部地区的各级党委、政府，一定要增强自觉性和紧迫感，按照中央《决定》的要求，将人口问题摆到西部大开

发战略的关键位置，纳入总体规划，正确处理发展经济与控制人口的关系，坚持发展经济和控制人口两手抓，为西部大开发战略的实施创造有利条件，为全国稳定低生育水平做出应有贡献。

二、抓住机遇，开拓进取，推动西部地区人口与计划生育工作取得突破性进展

中央制定的实施西部大开发战略总体规划，已经把人口与计划生育工作作为主要内容纳入其中，这就为加强西部地区人口与计划生育工作提供了政策保证。在实施西部大开发过程中，国家将采取财政转移支付办法，实施扶贫攻坚战略，开展对口支援，大力发展教育、科技、文化、医疗卫生和计划生育事业来加快西部地区经济社会的发展，这将进一步促进群众生育观念的转变。经过长期的努力，西部地区探索和积累了符合本地实际的计划生育工作经验，基层建设和基础工作也形成了一定的规模。这些都是非常有利的条件。大家一定要抓住西部大开发的机遇，乘势而上，推动西部地区人口与计划生育工作取得突破性进展。

西部地区人口与计划生育工作取得突破性进展的总体思路 and 目标是贯彻落实中央《决定》精神和江泽民同志“三个代表”的重要思想，切实把人口与计划生育工作纳入西部大开发战略规划，在稳定现行生育政策的前提下，逐步建立依法管理、村民自治、优质服务、政策推动、综合治理的管理机制 严格控制人口增长 努力提高符合政策生育率，降低政策外多孩率，提高出生人口素质；大力加强基层建设和基础工作 全面落实计划生育工作“三为主”方针，积极推进避孕措施“知情选择”，切实提高科学管理和综合服务水平，加快计划生育工作思路和方法的转变，加速西部地区人口再生产类型的转变 经过艰苦的努力 使西部地区人口与经济、社会、资

源、环境协调发展有一个新的良好开局。

西部地区实现人口与计划生育工作突破性进展的基本要求是 搞好一个建设 突出两个重点 完善三个机制。

搞好一个建设，就是要大力加强基层网络建设，确保计划生育工作重心下移到村。这是实现突破性进展的最重要的基础性工作，是今后一段时期西部地区人口与计划生育工作的重中之重。江泽民同志最近指出，整个党和国家工作最坚实的基础就在基层。搞好基层落实和加强基层建设，要作为当前和今后一段时间各级党委的一项重点工作来抓，而且必须抓紧、抓实、抓好。对抓好西部地区计划生育工作来说，抓好基层建设和基础工作尤为重要和迫切 我们争取用 3 到 5 年时间，使西部地区扭转基层基础工作薄弱的状况。所有县级计划生育服务站都要达到和具备计划生育宣传教育、技术服务、药具发放、干部培训四项功能。每个乡镇都要有计划生育宣传和技术服务机构。已经建立计划生育服务站（所）的乡镇，要把它管好用好，真正发挥作用；有卫生院但没有计划生育服务站 所的乡镇，一定要在卫生院单独设立计划生育机构 落实人员、设备 明确责任 卫生和计生部门要加强协调 共同管理，确保完成计划生育技术服务的各项任务；既没有计划生育服务站（所）也没有卫生院的乡镇 要抓紧建立计划生育服务站。要建立健全规章制度，规范基层日常管理和行为。逐步普及计算机管理，建立育龄妇女管理服务信息系统。要充分发挥村党支部、村委会的作用，发挥基层计划生育协会的作用，积极推进村民自治，实行计划生育村务公开。广泛开展创建计划生育合格村活动，选好配齐村、组计划生育工作人员，确保其报酬的落实，使基层做到有人管事 有章理事 有钱办事。

突出两个重点，即把计划生育宣传教育和推进计划生育优质

服务作为重点深入进行计划生育宣传教育，建设社会主义生育文化；坚持以人为本，积极推进计划生育优质服务，是贯彻落实江泽民同志“三个代表”重要思想的重要举措，也是中央《决定》的明确要求。西部地区的宣传教育要有西部的特点，要广泛深入宣传中央《决定》的精神，宣传解决人口问题对实施西部大开发战略的重要意义，宣传科学、文明、进步的婚育观念对推动移风易俗、解放和发展生产力的重要作用。要深入开展“婚育新风进万家”和文化、科技、卫生“三下乡”活动，宣传普及避孕节育、优生优育、生殖保健科学知识。要针对群众的实际需要与文化程度，特别是少数民族传统风俗、语言文化和宗教信仰的特点，制作通俗易懂、喜闻乐见的宣传品。

广大育龄群众是计划生育主体，他们为落实基本国策做出了奉献，理应得到优质的服务。广大育龄群众不是不愿意落实避孕节育措施，有的就是因为我们的服务条件差，质量不高，态度不好，方式方法简单而心存疑虑，难以接受。我们一定要积极克服困难，创造条件，为育龄群众提供优质服务。要把优质服务贯穿和渗透到基层基础工作之中，通过优质服务来吸引群众，通过为群众服务来加强管理。要结合本地实际，因地制宜，分类指导，积极稳妥地推进避孕节育措施“知情选择”，实施出生缺陷干预和生殖道感染干预工程，努力提高和巩固综合避孕节育率，提高出生人口素质和妇女生殖保健水平。同时要通过优质服务，防止西部地区出生性别比的失调。

完善三个机制，就是下决心坚持和完善党政一把手亲自抓、负总责的综合治理人口问题的机制，建立和完善依法管理计划生育的机制，建立和完善以计划生育“三结合”（计划生育与发展农村经济相结合、与帮助群众勤劳致富相结合、与建设文明幸福家庭相结

合)和社会保障制度为重点的利益导向机制。

坚持和完善党政一把手亲自抓、负总责的综合治理人口问题的机制。越是经济欠发达的地方，越是困难多、条件差的地方，越是要加强政府对计划生育工作的领导，越要坚持齐抓共管，综合治理，在高起点上协调相关社会经济政策，营造有利于计划生育的政策环境。甘肃省陇西县党政一把手每年都亲自召集 22 个部门共同研究确定解决计划生育问题的综合措施和相关的社会经济政策，分工负责，狠抓落实。他们的经验说明，只要党政一把手亲自抓、负总责的机制建立起来，计划生育工作中的困难就可以克服，问题就可以解决，政策和措施就可以落到实处。

综合治理就是要积极协调各相关部门，使他们在制定各项政策和改革措施时站在全局的战略高度统筹考虑相互协调配合。西部大开发工作在制定政策时特别要注意有利于人口与计划生育工作，形成全党、全社会都重视人口与计划生育工作的社会氛围。按照中央《决定》的要求各级纪检、组织、宣传和计划、教育、科技、民委、公安、监察、民政、司法、财税、人事、劳动保障、建设、国土资源、农业、文化、卫生、广电、统计、工商等部门要进一步明确在人口与计划生育工作中的职责和任务，制定具体措施。计划生育部门要充分发挥职能作用协助党委和政府组织、协调、督促、推动各部门落实人口与计划生育政策。工会、共青团、妇联和计划生育协会等群众团体作为协助党委、政府动员广大群众参与计划生育工作的重要力量，要更好地组织群众实行自我教育、自我管理、自我服务积极发挥作用。

建立和完善依法管理计划生育的机制。计划生育涉及千家万户的切身利益，坚持依法管理计划生育，既是维护群众的合法权益推动计划生育工作健康发展的保证也是维护改革、发展、稳定

大局的重要环节。从计划生育工作发展的过程看，往往一强调加大计划生育工作力度，就发生干群关系紧张的问题，甚至出现恶性案件。因此，计划生育干部要坚持依法行政、文明执法，努力避免因侵犯群众的合法权益而激化矛盾。

从国家来说，要加快人口与计划生育立法进程。根据中央《决定》精神，力争 2001 年出台《人口与计划生育法》。做好地方计划生育条例的修订工作，完善各项配套法规，实现计划生育有法可依。基层的“乡规民约”要有计划生育的内容，积极动员和组织群众按照法律和“乡规民约”开展计划生育村民自治、民主管理活动。

要加强执法培训和执法监督，实行持证上岗，建立计划生育执法责任考核和责任追究制度，坚决纠正违反“七个不准”（不准非法关押、殴打、侮辱违反计划生育规定的人员及其家属；不准毁坏违反计划生育规定人员家庭的财产、庄稼、房屋；不准不经法定程序将违反计划生育规定人员的财物抵缴计划生育费；不准滥设收费项目、乱罚款；不准因当事人违反计划生育规定而株连其亲友、邻居及其他群众，或对揭发、举报的群众打击报复；不准以完成人口计划为由而不允许合法的生育；不准组织对未婚女青年进行孕检）规定的行为。要积极推进计划生育政务公开，接受群众的监督。加强社会抚养费的管理，严格执行地方条例规定的征收标准，实行收支两条线，做到票款分开。

建立和完善以计划生育“三结合”和社会保障制度为重点的利益导向机制。越是贫困地区，越需要帮助群众解决实际困难，使响应国家计划生育号召的家庭真正在政治上有地位，经济上有实惠，生活上有保障。扶贫部门要与计划生育部门加强合作，加大扶贫开发与计划生育相结合的工作力度。凡是要求落实到基层、落实到农户的扶贫项目和资金，都应当优先落实给实行计划生育的家

庭。民政部门要制定有利于计划生育家庭的社会救助政策，对实行计划生育的贫困户给予生活保障补助。劳动保障及其他有关部门要从实际出发，创造条件，采取优惠措施，建立有利于计划生育的社会保障制度，发展养老事业。有条件的地方要积极为农村双女绝育户和独生子女户办理养老保险。

搞好一个建设，突出两个重点，完善三个机制，最重要的是把开展全心全意为人民服务的宗旨教育作为根本措施，以保证江泽民同志“三个代表”重要思想贯穿于人口与计划生育工作的全过程。江泽民同志提出的“三个代表”要求，不仅是新时期指导党的建设的重要思想，而且是指导人口与计划生育工作的重要思想。按照“三个代表”的要求，新时期的人口与计划生育工作必须服从服务于经济建设这个中心，必须重视和加强科学文明进步的婚育观念和新的人口文化与生育文化建设，必须把不断提高人民群众的生殖健康水平，实现、维护、发展好人民群众的利益作为根本出发点和最终归宿。“三个代表”重要思想的要求是全心全意为人民服务。因此，做好人口与计划生育工作，一定要以改革创新的精神贯彻落实《决定》，积极探索新的思路和新的方法，坚持以群众的满意程度作为检验工作的主要标准。这样做了，西部地区的人口与计划生育工作就会稳定、健康、持久地发展，树立一个良好的形象。

三、切实加强对西部地区人口与计划生育工作的领导

首先，西部地区人口与计划生育工作能否取得突破性进展，关键在于各级党委、政府要切实加强对人口与计划生育工作的领导。西部地区各省、自治区、直辖市的政府要按照《决定》的要求，切实把人口与计划生育工作纳入西部大开发的总体规划，明确目标，制定政策，加强督查，解决影响人口与计划生育工作发展的实际问

题，在财力投入上给以有力保证。在党委、政府的统一领导下，各级计划生育部门要积极当好参谋助手，主动联系、协调有关部门，制定有利于计划生育的社会经济政策，形成综合治理人口问题的新局面

其次，要大力弘扬自力更生、艰苦奋斗的精神。西部地区有悠久的历史，灿烂的文化，光荣的传统和艰苦奋斗的作风。实施西部大开发战略，做好新时期的人口与计划生育工作，主要依靠西部地区各级党委、政府的坚强领导，依靠西部地区广大干部群众继续发扬自力更生、艰苦奋斗的精神。外因是条件，内因是根据，外因通过内因起作用。这次会上介绍的经验说明，自力更生，艰苦奋斗，不等不靠 勇于开拓 在同样困难的条件下 就可以有所作为 走出一条希望之路

当然，西部地区人口与计划生育工作的发展，与西部地区的经济社会发展一样，面临着一些自身难以解决的困难，需要中央和东部地区给予支持和援助。国务院西部地区开发领导小组正在根据中央的要求，编制西部大开发的总体规划，制定西部大开发的政策措施，规划和措施中也包括对人口与计划生育工作的支持。

第三，国家计生委要加强对西部地区人口与计划生育工作新情况、新问题的研究，有针对性地提出政策建议，并根据不同地区的实际情况，实施分类指导要认真组织好东部地区对西部的对口支援。加强对西部地区的技术支持和人员培训，在物资、经费、设备等方面向西部地区倾斜。要指导和帮助西部地区提高工作人员的整体素质，特别要注重培养和选拔少数民族和妇女干部。

抓住机遇 改革创新 推动西部地区人口与计划生育工作 取得突破性进展*

张 维 庆

一、充分认识做好西部地区人口与计划生育工作的重要意义

做好西部地区人口与计划生育工作，对于稳定低生育水平、促进全国人口与计划生育工作健康发展具有举足轻重的影响。进入 90 年代，我国妇女总和生育率始终保持在更替水平以下，标志着我国已经进入了低生育水平的国家行列，实现了人口再生产类型由“高出生、低死亡、高增长”向“低出生、低死亡、低增长”的历史性转变。在这个进程中，西部地区人口与计划生育工作取得了很大成绩，有了很大发展。但由于经济、社会发展水平以及自然环境等多方面因素的制约，除少数省、市外，西部地区人口与计划生育工作的整体工作水平还比较低，人口再生产类型还没有实现根本性的转变。据统计，1999 年西部地区人口总数已达到 3.58 亿，占全国总人口的 28.5%（其中有 7 个省、自治区 1.35 亿人口）的出生率和自然增长率高于全国平均水平，与东部地区相比，差距更为明显。西部地区的孕产妇死亡率、出生缺陷发生率和婴儿死亡率也

* 本文为国家计生委主任张维庆在 2000 年 9 月 16 日“西部地区人口与计划生育工作座谈会”上的讲话（摘要）。

明显偏高。在未来相当长的一段时间里，西部地区人口形势不容乐观，计划生育工作做得不好，直接影响全国低生育水平的稳定，直接关系东西部地区能否实现均衡发展和共同富裕。

做好西部地区人口与计划生育工作，是推动西部大开发战略顺利实施、实现可持续发展的重要基础和前提，在去年和今年的中央人口资源环境工作座谈会上，江泽民总书记强调指出，人口、资源、环境三者的关系，人口是关键。西部大开发战略要实施好，必须实现人口、资源、环境的良性循环。中央《决定》明确提出：“将人口问题纳入西部大开发战略的总体规划。实施西部大开发战略，必须坚持发展经济和控制人口两手抓，做到经济要上去，人口数量要下来，人的素质要提高。”这充分肯定了人口与计划生育工作在西部大开发战略中的重要地位和作用。然而，在实际工作中，一些部门和地区并没有按照中央的要求去落实。西部地区虽然地广人稀，但高原、高山、荒漠和沙漠面积比较大，适应人生存的面积比较小。由于人口的激增，已经出现了河流干涸、草场退化、耕地沙化、水旱灾害和沙尘暴频繁发生等问题。一部分地区生存已经面临危机，更谈不上如何发展。这种生态环境恶化的状况，不仅危害西部，而且危及全国。离开人口问题谈西部开发、资源管理和环境保护是行不通的。再者，实现西部地区的可持续发展，根本上还要依靠西部地区人口素质的全面提高，而计划生育是提高人口素质、开发人力资源的基础性工作。基础不牢，地动山摇，又如何能够加快发展呢？

做好西部地区人口与计划生育工作，对于促进少数民族和民族地区的繁荣发展、维护边疆稳定和国家安全具有十分重要的作用。我国五个少数民族自治区全部在西部。少数民族人口的70%以上生活在西部。西部地区与14个国家接壤，国境线占我国

国境线总长度的 80%。西部地区人口与计划生育工作，不仅仅是人口问题 而且涉及到宗教问题、民族问题、团结问题 涉及到经济发展、社会稳定、国家安全 政治性、政策性很强 非常敏感、非常关键、非常重要。进入 90 年代 在党的民族政策指引下 西部地区认真贯彻中央关于“少数民族也要实行计划生育”的指示精神，制定出台了一系列符合少数民族和民族地区特点的计划生育政策，对于促进民族地区经济、社会的发展和人民生活的改善发挥了积极作用，得到了广大少数民族干部群众的衷心拥护和欢迎。但是，目前少数民族地区计划生育工作水平还相当低，在资金投入、网络建设、宣传教育、技术服务、队伍素质等许多方面还存在较大差距 远远不能满足少数民族群众对计划生育和生殖健康服务的迫切需求。

总之，我们要从全局的高度、战略的高度、可持续发展的高度来认识和把握西部地区人口与计划生育工作的重要意义，增强责任心和使命感，以对党对人民高度负责的精神，努力把这项工作抓紧抓好。

二、努力推动西部地区人口与计划生育工作取得突破性进展

西部地区人口与计划生育工作要取得突破性进展，必须首先解决好思想认识问题。西部地区自然条件差，经济不发达，人口素质偏低，传统生育观念影响较深，人口与计划生育工作能否取得突破性进展呢 从四川、陕西、甘肃、内蒙古、广西等省、区的经验来看，是完全可以实现的。从 1995 年到 1999 年 经过近 5 年的努力，四川省人口自然增长率由 9.87‰ 下降到 6.78‰ 陕西省由 9.36‰ 下降到 6.13‰，下降幅度都比较大。甘肃省的进步尤为明显。“八五”期间，甘肃是全国惟一个没有完成国家人口计划的省份，

5年来,在甘肃省委、省政府的高度重视和正确领导下,上下同心,真抓实干,使人口与计划生育工作有了长足进展,人口自然增长率由1995年的14.16‰下降到1999年的9.17‰,下降了5个百分点,基本实现计划生育工作思路和工作方法的转变,基本实现了人口再生产类型的转变。这一事实已经明确地告诉我们,只要以改革创新的精神,积极探索新的思路、新的方法,西部地区人口与计划生育工作一定能取得突破性进展。目前,西部地区人口与计划生育工作面临的有利因素很多:一是党中央、国务院高度重视。今年,中央颁布了《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》并第十次召开座谈会,研究人口与计划生育等重大问题。中央《决定》和总书记的重要讲话,对西部地区人口与计划生育工作提出了明确的要求,为西部地区人口与计划生育工作取得突破性进展指明了方向。二是西部大开发战略全面启动,必然会促进西部地区经济以及人口与计划生育工作的发展。信息、资金、人才、高新技术项目和先进观念的大量涌入,会有力促进西部地区群众生育观念的转变。三是西部地区在长期工作实践中,形成符合西部地区实际的工作思路和政策措施,总结出许多行之有效的成功经验,建立了一支特别能吃苦、特别讲奉献、特别能战斗的工作队伍,健全了一定规模的服务网络和技术条件。四是西部地区各族群众更为迫切地要求提高计划生育工作水平,要求加强宣传教育,提供优质服务,兑现奖励政策,帮助他们少生快富,过上美满幸福的生活。五是国务院有关部门会进一步加强对西部地区工作指导,加大政策倾斜和资金投入力度,解决一些西部地区自身难以解决的问题。东部地区的计生委也愿意从多方面对西部地区予以支持。国家计生委将尽最大努力支持西部。西部地区人口与计划生育工作虽然还面临不少困难,但前景一定是光明的。

西部地区人口与计划生育工作要取得突破性进展，必须大力弘扬改革创新的精神。这是人口与计划生育工作进入新的重要发展时期，能够取得新的进展的强大动力。改革创新，要求我们在工作中坚持科学的精神、科学的决策、科学的思维和科学的方法。关键是要抓好体制创新、科技创新和理论创新。所谓体制创新，就是从西部地区实际出发，建立适应社会主义市场经济体制要求的依法管理、村民自治、优质服务、政策推动、综合治理的管理机制。如果没有科学、完备的管理机制做保障，人口与计划生育工作就不可能稳定、健康、持久地向前发展。忠禹同志提出的 20 字的管理机制，是对中央《决定》建立适应社会主义市场经济体制要求的管理机制的具体化，是实践经验的概括和总结，具有丰富的内涵和很强的操作性，也是西部地区加速实现人口再生产类型转变的体制保障。

国家计生委对体制创新问题高度重视，根据忠禹同志关于要从战略和全局高度研究人口与计划生育工作的指示，提出在本届政府任期内完成 5 项事关全局、事关长远、强基固本的大事：一是请党中央、国务院颁布《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》这个《决定》正在全国各地贯彻落实；二是请国务院批转国家计委、国家计生委联合制定的《中国人口与发展行动纲领》不久将会下发；三是请国务院颁布《计划生育技术服务管理条例》这一行政法规，争取年内颁布；四是制定人口与计划生育“十五”规划以及西部大开发中的人口与计划生育工作规划，把人口与计划生育事业发展纳入整个国民经济和社会发展的总体规划之中，纳入西部大开发战略的总体规划之中，这件大事已经取得初步成效；五是加快人口与计划生育国家立法的进度，根据江总书记要求，力争 2001 年颁布实施。这五件大事办好了，就会为 21 世纪人

口与计划生育事业构建一个良好的宏观环境。各省、自治区、直辖市计生委也要抓住贯彻中央《决定》精神和实施西部大开发战略的契机，积极研究制定加强人口与计划生育工作的各项政策措施，把中央精神深化、细化、量化，在体制创新方面有所作为，有所突破。

所谓科技创新，就是进一步加快人口与计划生育领域的科学研究和技术创新工作，开发、推广避孕节育、优生优育、生殖保健的新技术和新产品，发展生殖健康产业，大力加强以技术服务为重点的优质服务，依靠科技进步促进西部地区人口与计划生育事业的发展，使科学技术成为推动人口与计划生育事业发展的强大动力。西部地区各族群众实行计划生育，比其他地区群众面临更多的困难，要求我们必须努力提高计划生育科技水平，为群众提供更加优质的服务。“十五”期间，国家计生委将逐步实施五项工作，即避孕节育优质服务工程、出生缺陷干预工程、生殖道感染干预工程、少生快富工程和育龄妇女信息系统工程，核心内容是加大科技创新力度，不断提高优质服务的科技含量和信息化程度，树立计划生育工作的良好形象。西部地区各级计生委对这五项工程要予以高度重视，在试点基础上积极稳妥地推进。

所谓理论创新，就是结合西部地区人口与计划生育的新实践，总结新经验，形成新认识，开辟新境界，进一步继承和发展马克思主义人口理论，发展人口科学，发展人口文化和生育文化，为西部地区人口与计划生育工作提供理论指导、智力支持和精神动力。目前，对西部地区人口与计划生育工作的理论研究还很薄弱，迫切要求加快理论创新的步伐。在理论创新过程中，要始终坚持以马列主义、毛泽东思想特别是邓小平理论为指导，紧密结合西部地区人口与计划生育工作实际，深入调查研究，综合分析判断，提出真知灼见，进行科学决策。要积极组织有关经济、社会、人口等各方

面专家学者，围绕西部开发以及西部地区人口与计划生育工作的一些重大问题进行集中研讨，拿出更加符合实际的人口理论研究成果，使我们更好地认识和把握西部地区人口与计划生育工作的特点和规律，更清醒地认识和把握西部大开发与人口问题的内在联系，增强科学性和预见性，提高驾驭全局的能力。要充分发挥宣传、文化、新闻和社会团体等各方面力量，发挥西部地区少数民族多、民族传统文化丰富的优势，大力加强人口文化和生育文化建设。用科学的理论和优秀的文化去驳斥国外敌对势力、民族分裂势力和极端宗教势力借计划生育对我人权问题、民族问题、人口与计划生育工作指手画脚、说三道四。

西部地区人口与计划生育工作要取得突破性进展，必须大力提倡自力更生、艰苦奋斗的精神。在这方面，陇西的实践给了我们很好的启示。陇西自然条件并不好，经济也不发达，是国家级贫困县。但是 陇西党委、政府一班人的思想觉悟高 精神状态好 不等不靠 充分发挥主观能动性 自力更生 艰苦创业。一把手亲自抓，各方面齐动员，挤出钱来投入计划生育。为计生户安排致富项目，办理养老保险，兑现各种减免和奖励政策。他们懂得，计划生育工作一刻都放松不得，放松一刻就了不得，只有咬紧牙关常抓不懈，才能逐渐摆脱困境，使这个难题得到比较好的解决，才能为经济、社会的长期、健康发展奠定良好的基础。这样的思想认识，这样的精神状态，这样的工作干劲，实在是难能可贵，这是陇西人口与计划生育工作取得长足进步的重要原因。西部地区人口与计划生育工作能否取得突破性进展，很大程度上取决于干部素质，取决于他们的思想认识和精神状态。越是困难多、条件差，越是保持良好的精神状态，越要发挥自力更生、艰苦奋斗的精神，通过苦干实干改变落后面貌。陇西能做到的，其他地区也应该能够做到。

为西部地区的发展 创造良好的人口环境*

赵 炳 礼

在新世纪来临之际，党中央作出了实施西部大开发的战略决策，并颁布了《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》，为解决西部地区人口与发展问题带来了极好的机遇。西部地区的人口与计划生育工作经过长期的努力，取得了明显成绩，人口过快增长的势头得到了有效控制，计划生育工作质量有了不同程度的提高，为全国完成人口控制目标，降低生育水平，实现人口再生产类型的历史性转变作出了贡献。但是，由于历史、自然和社会多方面的原因，西部地区的人口数量和规模仍然保持较强的增长势头，婴儿、孕产妇死亡率和出生缺陷发生率较高，人口文化素质偏低，人口城镇化发展滞后，贫困人口比例较大，使西部地区的人口问题更加复杂，推行计划生育面临诸多困难。目前，西部地区人口再生产类型尚未实现向低出生、低死亡、低增长的根本性转变，生育水平较高，整体工作水平落后于全国，更落后于东部地区，离中央提出的稳定低生育水平的要求还有较大差距。从这个意义上说，提高全国计划生育工作的整体水平，逐步解决我国的人口与发

* 本文为国家计生委副主任赵炳礼在 2000 年 11 月 3 日“西部大开发中的人口与发展问题研讨会”上的讲话(摘要)题目为编者所加。

展问题 关键在西部 重点在西部。

西部地区发展滞后，不仅表现在经济增长相对缓慢、基础设施建设薄弱、生态环境较为恶劣，还表现在人口与经济、社会、资源、环境的矛盾比较尖锐。长期以来，西部地区人口过快增长以及由此带来的出生人口素质偏低、人口结构不尽合理等问题，已成为制约西部地区经济、社会发展的一个重要因素。西部地区虽然地广人稀，但大部分地区的人口生存发展所必需的水资源和土地资源对人口的承载能力已经接近或超出极限。相对于生态环境和生存条件来说，西部地区的人口总量已经过多，适应人类生存的面积非常有限。西部地区尽管总人口比东部地区少，但多年来人口平均增长率高于全国平均水平，每年出生人口数要比东部地区多，人口数量增长仍然较快，直接影响了人均经济社会发展水平的提高。如果人口规模再继续扩大，势必加剧对环境资源的掠夺性开发，使生态环境进一步恶化，使经济发展的压力进一步加大。因此，西部地区的人口与发展问题，既是一个关系西部大开发顺利实施的战略问题，也是一个关系人口与经济、社会、资源、环境协调发展的关键问题。人口问题不解决，西部大开发难以取得实质性的成效。

中央《决定》明确强调要“将人口问题纳入西部大开发战略的总体规划。实施西部大开发战略，必须坚持发展经济和控制人口两手抓，做到经济要上去，人口数量要下来，人的素质要提高。”这充分肯定了人口问题在西部大开发中的重要作用，对于我们解决西部地区的人口与发展问题具有重大意义。因此，实施西部大开发战略，必须解决西部地区的人口问题；解决西部地区的人口问题，必须首先解决西部地区人口与计划生育工作面临的困难。针对西部地区的实际，我们应当稳定现行生育政策，把严格控制人口增长作为首要任务抓紧抓好，使西部地区总和生育率尽快达到更

替水平以下 大力推进优生优育 实施“出生缺陷干预工程”普及优生优育知识，积极开展优生保健，努力降低出生缺陷发生率，不断提高出生人口素质；加强基础设施和服务网络建设，增强人口控制能力，努力为育龄群众提供计划生育、避孕节育和生殖保健等方面的优质服务；建立有利于计划生育的利益导向机制和社会保障制度，落实对实行计划生育家庭的奖励和优惠政策，帮助解决计划生育家庭的后顾之忧；保障经费投入，加大对西部地区特别是少数民族地区重点在物资、经费和设备方面的分配以及在服务机构建设、人员培训等方面予以倾斜和扶持，并组织实施东西部对口支援，帮助西部地区改善工作条件，解决实际困难。作为人口与计划生育工作的职能部门，国家计生委有责任、有义务对西部地区实行倾斜政策，加大扶持力度，帮助解决人口与发展中存在的问题

我们相信 抓住西部大开发的历史机遇 贯彻落实中央《决定》精神，必将促进西部地区人口与发展问题的解决，从而为西部地区的经济和社会发展创造一个良好的人口环境。

西部大开发战略中的人口与发展问题

季 岩

根据邓小平同志关于我国现代化建设“两个大局”的战略思想，中央适时提出了西部大开发战略。这项面向新世纪的重大决策，为全面推进我国现代化建设开拓了一个更为广阔的空间，同时也为解决西部地区人口问题，促进人口与经济、社会的协调发展提供了难得的历史机遇。

江泽民总书记指出：“促进我国经济和社会的可持续发展，必须在保持经济增长的同时，控制人口增长，保护自然资源，保持良好的生态环境。”人口、资源、环境之间的关系，人口是关键”。这是从全局和战略高度审视人口问题的“大人口”发展观。最近中共中央、国务院作出了《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》，进一步强调要“将人口问题纳入西部大开发战略的总体规划。实施西部大开发战略，必须坚持发展经济和控制人口两手抓，做到经济要上去，人口数量要下来，人的素质要提高”。

一、我国东西部人口与经济、社会发展的差距

纳入西部大开发战略中的地区包括陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆、重庆、四川、云南、贵州、西藏、广西和内蒙古 12 个省（区、市），国土面积 688 万平方公里，占全国国土面积的 72%；1998 年末总人口为 3.55 亿人，占全国总人口的 28.5%。西部地区是集

边疆地区、少数民族地区、发展相对落后地区三位一体的区域，其自然特征可以概括为三点 第一 虽然地域辽阔 但山多、坡陡、田少、土薄 在广大的区域内还有 干旱、低温的特点 第二 虽然人口密度低，但分布不均，绿洲人口密度与东部地区人口密度相当；第三 自然资源丰富 但生态环境脆弱 总体上面临着水土流失、草原退化、土地沙化和地质灾害等环境问题。西部地区是黄河和长江的发源地及上游流域，其生态环境变化将直接影响到中部和东部地区。

（一）经济、社会发展的差距

改革开放以来，西部地区与东部地区经济发展的差距日显突出。主要表现在：

——经济总量水平低于东部地区。 1998 年，西部地区国内生产总值为 11552 亿元，约占全国国内生产总值的 15% 人均国内生产总值为 4051 元，相当于全国平均水平（6392 元）的 63% 和东部地区水平的 40%。

——经济发展速度低于东部地区。 1978 ~ 1998 年 西部地区国内生产总值年平均增长速度比东部地区慢 1.24 个百分点 人均国内生产总值年平均增长速度比东部地区慢 1.30 个百分点 劳动生产率年平均提高速度比东部地区慢 1.62 个百分点。从人均国内生产总值水平的差距看，西部地区比东部地区在时间上落后了 10 年。

——劳均资本（平均每个劳动力的资本额）水平低于东部地区。 1978 年，西部地区的劳均资本水平比东部地区低 10% 到 1998 年，西部地区的劳均资本水平还不到东部地区劳均资本水平的 1/4。

——产业结构落后于东部地区。 1998 年东部地区 GDP 中一、

二、三产业分别占 13%、49% 和 38%，而西部地区分别占 26%、41%和 34%。从从业人员的产业分布看，西部地区产业结构的落后表现得更为突出。1998 年西部地区从业人员的三个产业的分布为 64%、13% 和 23% 而东部地区为 44%、27%和 29%。

——市场对外开放程度低于东部地区。90 年代 西部地区进出口总额仅占全国进出口总额的 5%左右，而东部地区则高达 85%以上。西部地区实际利用外资额占全国实际利用外资总额的比例仅为 6%左右，而东部地区所占比例为 70%左右 而且西部地区外资更多地是来自国外贷款，而不是民间企业的投资，1996 和 1997 年西部地区利用的国外贷款占全国总量的比重高达 20%左右。

西部地区与东部地区的社会发展差距也十分明显。根据联合国开发计划署 (UNDP)《中国人类发展报告》公布的分省区人类发展指数 (HDI),1997 年西部地区人类发展指数水平为 0.59 而东部地区为 0.74。排位最后的八个省区均在西部地区。社会发展落后反映在西部地区人口的文化素质、健康素质偏低、贫困面较大等诸多方面。

(二) 人口与计划生育工作发展的差距

东西部经济、社会发展的差距，是西部地区的人口与计划生育工作发展明显滞后的基础性原因。西部人口与计划生育工作的差距表现在：

——人口再生产类型转变滞后。1998 年 全国人口₁的出生率、死亡率和自然增长率分别为 16.03‰、6.50‰和 9.53‰ 标志着我国人口已经进入“低出生、低死亡、低增长”的现代再生产类型，但是在西部地区除重庆市和四川省外，其余各省区还处在人口转变过程之中，出生率和自然增长率都高于全国平均水平，比东部地

区大多数省高出 1~2 倍。

——生育率普遍较高。西部地区人口再生产类型转变滞后的直接原因是生育率转变的滞后。1998 年全国人口总和生育率为 1.85 左右，而西部地区为 2.36，这意味着西部地区每个育龄妇女一生平均要多生 0.51 个孩子。高生育水平导致了较高的自然增长率，1998 年，全国平均人口自然增长率为 9.53‰，而西部地区的云南、贵州、青海、宁夏、西藏、新疆都超过 12‰。

——人口死亡率相对偏高。1990 年全国人口平均预期寿命为 68.55 岁，而西部各省区（除重庆和广西外）人口平均预期寿命要比全国平均水平短 2~9 年。特别值得注意的是，西部地区出生人口素质较低，一些地方出生缺陷发生率较高，婴儿死亡率仍保持在较高的水平上，1990 年西部地区各省区（除重庆外）的婴儿死亡率比全国平均水平高 11~70 个千分点。

——人口文化素质偏低。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。与东部地区相比，差距更为明显。西部地区的云、黔、藏、青、宁的文盲、半文盲比例超过 15 岁以上人口的 1/4，其中西藏和青海分别高达 60% 和 43%。西部地区的妇女文化程度更低。贵州、云南、西藏、甘肃、宁夏、青海 15 岁以上的女性中文盲、半文盲的比例比全国平均水平（22.6%）高 12~47 个百分点，女性从业人员中不识字的比例比全国平均水平（16.5%）高 12~54 个百分点。

——计划生育工作困难多、条件差，人口控制水平低。除重庆、四川和陕西等个别地区外，从总体上看，西部地区计划生育工作落后于全国，更落后于东部地区。主要表现在以下方面：

一是多孩率高。除重庆、四川和陕西外，1998 年其他省区的多孩率要比全国平均水平高出 1~5 倍。

二是已婚育龄妇女避孕率低，其中西藏、新疆、云南和青海更为突出。

三是早婚率高、晚婚率低。1998年全国19岁以下结婚的初婚妇女只占初婚妇女总数的0.66%，而西部地区的西藏(21.03%)、青海(10.13%)、宁夏(6.05%)、云南(4.87%)和贵州(1.92%)妇女早婚率远远高于全国平均水平。晚婚率全国平均水平为60.12%，西部地区除西藏、陕西和新疆外，其余省区均低于全国平均水平，其中最低的是贵州，仅为40.39%。

四是生育观念转变滞后。重男轻女的思想和一些落后的习俗较为普遍。除四川、重庆外，其它省区的独生子女领证率都远低于全国平均水平，这说明大量目前已生育一个孩子的家庭在一定条件下还希望再生育。

五是基层基础工作薄弱。由于村级控制能力差，许多村不能承担起计划生育工作的责任，因此县、乡下村搞突击，靠落实补救措施仍是许多地方完成人口计划的主要方法，相当一部分地方实现“三为主”仍有很大的难度。

六是资金投入严重不足。除各级财政投入的人均经费低于全国平均水平外，西部地区对计划生育工作的社会投入远低于东部以及其他经济较发达地区，加上西部地区幅员辽阔、地理环境复杂、农村居住分散、交通不便等因素和少数民族计划生育工作的特殊性，使计划生育工作成本和难度大大增加。由于缺少必要的经费，不少省区的独生子女保健费不能足额发放，宣传教育、培训、节育手术无法正常开展，计划生育干部的报酬很难落实。

七是基层技术服务网络建设落后，技术服务人员奇缺且素质不高。西部地区的宁夏、甘肃、青海、云南乡级计划生育服务站建站率分别只有7%、20%、23%和32%，远低于73%的全国平均水平。

平。不少服务站房屋破旧、设备简陋，不符合起码的卫生标准。技术服务人员素质不高，长期得不到相应的业务培训，绝大部分人员没有职称。这一局面严重制约了基层计划生育工作的开展。

二、人口问题是制约西部经济社会发展的关键因素

阻碍西部地区发展的原因是多方面的，其中人力资本的差异是主要的因素。由于人力资本的直接来源是人力资源，因而能否解决好人口问题便成为制约西部发展的关键因素之一。目前，西部地区人口与发展的矛盾主要表现在以下几个方面：

1. 人口数量增长较快，人口相对过剩对西部地区经济、社会发展产生巨大压力。从 1990 年到 1998 年，西部地区的人口年平均增长率为 11.48‰，比全国平均水平高 0.56 个百分点，比东部地区高 2.41 个百分点。尽管西部地区总人口比东部地区总人口少 18% 左右，但是 1993 年以来，每年出生人口数要比东部地区出生人口数多出 5% 以上。人口的过快增长在宏观上必然导致对资本积累的压力，使西部地区难以跳出“人口增长压力—资本短缺—产业结构落后—劳动生产率低—收入水平低”的恶性循环；在微观上则形成了过重的家庭负担，导致“越生越穷、越穷越生”的恶性循环。特别应该指出的是，在巨大的人口压力下，经济的维持更多地是依赖于对生存资源的掠夺，进而威胁到西部人群的可持续发展。

2. 人地、人水关系紧张，生存资源承载力受到严重威胁。虽然西部地区占全国国土面积的 57%，但耕地面积仅占全国耕地总面积的 23.7%，全国 60% 的劣等耕地分布在西部地区，西部 40% 的耕地属于劣等耕地，一、二等耕地的面积仅占全国同等耕地面积的 28.5%。在西北干旱区，1/3 以上的生物干物质是在仅占全区土地面积 4.2% 的绿洲上生产出来的。这些绿洲仍面临着干旱和

沙漠化的威胁。因此，虽然西北地区地广人稀，但自然条件的恶劣、土地生产力低下和水资源的短缺，使得区内的人口压力增大。在西南地区，由于人口增长导致的对土地草原等生存资源的压力，致使森林遭到破坏、草原严重退化、水土流失、自然灾害频发。

3. 人力资源开发程度低，人力资本供给短缺，成为制约西部发展主要障碍。1982年，西部地区劳动力平均受教育年限为5.7年，东部为6.5年，二者相差0.8年。到1998年，西部地区劳动力平均受教育年限为7.1年，东部地区为8.1年，二者相差1年。西部地区每万人拥有的大学生人数为17人左右，仅为东部地区水平的35%，每万人拥有的科学家和工程师人数仅为8人，还不到东部地区水平的28%。此外，西部地区的人口健康素质远远低于东部平均水平，如西部地区由于贫穷和感染疾病造成的死亡率为71.9‰，比东部地区高41.2个百分点。在这种人力资源条件下，西部地区对投资的吸引力、资本吸收能力及其劳动力生产率都受到严重影响。

4. 人才和智力外流，进一步削弱了西部地区经济社会发展的原动力。由于西部地区与东部地区的差距，形成了西部地区的人才和智力流向东部沿海地区的局面，使西部地区人才短缺的局面更加严重。

5. 贫困人口比例高，严重影响了西部地区经济社会发展的步伐。西部地区县总数仅占全国县总数的30%，是我国贫困人口比例最高的地区。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52%，有8个省区贫困县的比例超过了1/4，其中云、贵地区超过了一半以上。1998年我国贫困人口还有4200万，其中极度贫困人口2000多万人，他们绝大部分分布在西部地区。这种现状从多方面制约了西部地区全面发展，使得一部

分地方长期难以摆脱‘越穷越生、越生越穷’的困境。

6. 人口分布不合理，加剧了西部地区区域发展的不平衡性。西部地区人口分布不合理主要体现两个方面：一是生态环境脆弱地区的人口密度和人类活动水平过高。二是农村人口过于分散。这种分布格局一方面使得原已脆弱的生存环境更为恶劣，另一方面也加大了开发中诸如交通、通讯、教育、卫生等基础设施的投资成本，限制了其效益的充分发挥。

7. 人口城市化水平不高，降低了西部地区城市的聚集经济效益。目前我国城镇人口占总人口的 30% 左右，低于世界 44% 的平均水平，而西部地区人口城市化的发展更为落后，比全国平均水平低 4 个百分点。西部地区人口城市化发展滞后、人口非农化进程缓慢以及城市基础设施建设的落后，严重制约了城市功能的充分发挥。

三、解决西部地区人口问题的政策措施

西部大开发战略的实施必将促进西部经济、社会的较快发展，为加快西部地区人口再生产类型的转变、解决人口问题带来历史性机遇。同时，解决好西部地区的人口问题不仅有利于从根本上改变西部地区的落后状况，对缓解我国人口问题也有十分重要的作用。

从全国看，我国已经实现了人口再生产类型从“高出生、低死亡、高增长”到“低出生、低死亡、低增长”的历史性转变。中共中央、国务院《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》指出：“在实现了人口再生产类型的转变之后，人口与计划生育工作的主要任务将转向稳定低生育水平，提高出生人口素质。”能否实现这一战略目标，关键在于西部地区能否真正实现人口再生

产类型的转变。因此，未来人口与计划生育的工作必须在稳定东部和中部地区低生育水平的同时，抓住实施西部大开发的有利时机，加快实现西部地区人口再生产类型转变的步伐。

解决好西部地区的人口问题必须坚持控制人口数量与提高人口质量并举，坚持经济效益、社会效益和环境效益并重的原则，按照‘大人口’观念采取综合措施治理人口问题，促进人口再生产类型的转变，为最终实现西部地区人口与经济、社会、资源、环境的协调发展和可持续发展奠定坚实的基础。

主要政策措施包括以下九个方面：

1. 稳定现行生育政策，进一步严格控制人口增长。中央《决定》指出：“人口过多仍是我国首要的问题”。在西部地区这个问题更为突出。目前，西部地区总和生育率还高于更替水平，进一步降低生育率还有一定的空间。因此，必须稳定现行生育政策，把严格控制人口增长作为首要任务抓紧抓好，使西部地区总和生育率尽快达到更替水平以下。这是西部地区实现人口再生产类型转变的重要前提条件。

2. 大力推进优生优育，提高出生人口素质。提高出生人口素质是提高西部地区人口整体素质的重要途径。因此，必须大力提倡优生优育，实施“出生缺陷干预工程”，普及优生优育知识，积极开展婚前检查、遗传咨询、产前诊断和出生缺陷筛查等预防性优生保健，积极防治影响出生人口质量的各种疾病，大幅度降低出生缺陷发生率，引导群众树立优生、少生的观念，自觉实行计划生育，从而促进生育率进一步下降。

3. 制定和完善相关的社会、经济政策，推进对人口问题的综合治理。通过采取小额贷款、项目优先、科技扶持、政策优惠等措施，把计划生育与扶贫开发结合起来，帮助计划生育家庭增加经济

收入，解决实际困难，保证生育妇女的劳动权利和经济利益，提高社会经济地位。同时，要建立激励机制，切实落实对实行计划生育家庭的奖励和优惠政策。要加快建立社会保障制度的步伐，逐步建立实行计划生育的独生子女户和两女户的养老保障制度，解决群众实行计划生育的后顾之忧，既保证长远的、根本的利益，又兼顾群众的实际问题和现实利益，帮助群众从根本上转变生育观念，引导群众自觉自愿地实行计划生育。

要按照代际的平等发展和各区域、各民族平衡发展的原则，加强对人口控制、环境保护和资源利用的整体规划，缓解人口和经济增长与资源有限性之间的矛盾，促进人口与环境、资源的协调发展。有计划地退耕还湖、还林、还草，加强耕地、水源、森林、草场、物种等自然资源和生物多样性保护，实现西部大开发的经济效益、社会效益和环境效益的有机协调。

4. 健全基层计划生育管理和服务网络，为育龄群众提供优质服务。健全的计划生育管理和服务网络是做好计划生育工作的重要保障，任何时候都不能削弱。必须进一步稳定计划生育机构和工作人员，调动卫生和计生部门两个积极性，花大力气建设好县、乡、村的技术服务阵地，加强基层计划生育工作人员培训，使他们有能力和条件为育龄群众提供计划生育、优生优育和生殖保健的技术支持。到 2005 年，建立起较为健全的基层计划生育技术服务网络，全面实现“三为主”规划。

5. 加强对少数民族实行计划生育的宣传教育和技术服务，促进民族繁荣和进步。西部地区是少数民族的聚居地，少数民族人口共计 6600 多万，约占全国少数民族人口总数的 73%，占西部地区人口总数的 20%。在少数民族中实行计划生育，使人口增长率保持在一个适当的水平，不断提高人口素质，是实现少数民族繁荣

和进步、促进民族团结的重要条件。鉴于少数民族计划生育工作的特殊困难性，必须加大投入，加强管理和服务网络建设，根据少数民族的文化传统、生活习惯、宗教信仰等不同特点开展计划生育与医疗卫生的宣传教育和技术服务，以促进少数民族整体素质和生活质量的稳步提高。

6. 加快人力资源开发与利用，提高人口整体素质。把西部地区丰富的人口资源转变为人力资源，是西部地区经济社会发展的前提条件，也是加速实现西部地区人口再生产类型转变的重要基础。研究表明，现代社会对人的体能、技能和智能的投入之比为1:3:9，而人的体能、技能和智能为社会创造的财富与价值之比则为1:10:100。鉴于目前西部地区存在着较大的人才缺口，因此必须大力增加教育投入，同时，开放人力资本投资市场，鼓励社会资本积极进入人力资本投资领域，并以市场为导向，建立人力资本运营机制，积极鼓励国内外各种人才直接加入西部大开发事业，实现人力资源的合理配置和充分利用。

7. 加强对流动人口的管理和服务，促进人口合理分布。西部大开发将加速人口的区域性流动，促进人口的城市化，这对西部地区社会和经济的全面发展以及环境保护、资源利用等具有重要意义，对于西部地区的人口转变也将产生积极的影响。在此过程中，应制定好城市布局规划，制定和完善符合市场经济要求、有利于人口流动的各种政策措施，例如改革现有户籍制度和土地制度等，并在人口流动的各个环节上加强综合管理。其中，要把计划生育的管理和服务作为一项重要内容，充分发挥各有关部门和社区的功能，建立和落实以现居住地管理为主的工作机制。

8. 把扶贫开发与计划生育工作紧密结合。消除西部地区的贫困是西部大开发战略的一个重要目标，必须把扶贫开发与计划

生育工作紧密结合起来，把控制人口增长作为扶贫开发整体规划的一个重要组成部分。要特别关注计划生育贫困户，优先帮助他们脱贫致富，尤其要注重改善他们的生产条件，增强自我发展能力。要坚持“扶贫到户”积极开展“救助贫困母亲”的活动，妥善做好以工代赈等项目。要重视发挥计划生育协会等非政府组织和志愿者的作用。

9. 实行地区间、城乡间的对口支援。西部地区要重视管理制度的创新，借鉴和推广东部地区实行计划生育的成功经验，进一步提高管理和服务水平。国家计生委要制订对西部地区各方面的倾斜政策，以及城乡间、地区间对口支援的总体规划，并精心组织实施。东部地区、城市地区、计划生育工作先进地区要在工作指导、技术支持、人员培训以及物资、经费等方面积极支持西部地区，帮助他们改善工作条件、提高管理水平、增强服务能力，解决工作中的实际困难和问题。

西部开发战略中的人口转变

田 雪 原

西部大开发中的人口问题，无论是分析大开发对人口生产的影响，还是研究人口因素对西部开发战略的作用，人口转变都具有基础的性质，是首先应当关注的问题。

一、基本的理论与实践

传统的人口转变理论和发达国家人口转变实践表明，人口再生产由高出生、低死亡、高增长向低出生、低死亡、低增长类型的转变同经济、文化、社会发展水平紧密相联基本上是发展的人口效应的体现。生育率的下降表现为孩子成本——效益变动的结果：经济、文化发展促使孩子成本上升，而孩子对家庭的劳动——经济效益、养老——保险效益等不断下降，人们的选择偏好遂由追求孩子的数量，转变到追求孩子的质量，发生由上述高、低、高向着低、低、低类型的转变。据此，可将两种人口再生产类型归结为人口与经济、社会发展的两种循环模式：

高生育率——低人口素质——低劳动生产率——高生育率

低生育率——高人口素质——高劳动生产率——低生育率

中国自 70 年代以来大力控制人口增长、切实加强计划生育的成功实践，突破了这种传统人口转变定式，在经济、文化尚不够发达情况下取得生育率大幅度下降，目前已进入低生育水平国家行

列、不过这种突破不是取消经济、文化的基础作用，而是通过政府行为对孩子成本——效益的调节，如对独生子女奖励和各种“优先”规定征收社会抚养费的经济调节表彰按计划生育户批评教育计划外生育户等精神调节，笔者将其概括为“孩子社会附加成本——效益”而实现的。当前全国人口再生产总体上步入“三低”类型处在由上述高、低、低、高初级循环向着低、高、高、低高级循环过渡阶段。但东西之间差距很大：东部开始跨入高级循环，西部尚滞留在初级循环阶段，个别省区开始向高级循环过渡。这是对西部人口以及人口与经济、社会发展的基本认识。从这种基本认识出发，寻求西部人口转变战略的立足点和决策选择。

二、人口转变的决策选择

1. 抓住西进战略机遇，适时推进人口转变。西部大开发实质是改革开放向西推进、加快西部发展的战略，亦可称为西进战略。而且从人口角度讲，也是东部地区“三低”向西延伸、加快人口转变的战略。毫无疑问，大开发将带来经济、科学、技术、教育等的较快发展，为改变孩子成本——效益的不利倾斜创造条件，是人口转变的一次历史性机遇，理应抓住机遇推进转变，树立西部大开发人口转变大有可为新观念。同时也要认识到，由于西部基础薄弱，改革开放以来东西差距拉大，大开发不可能一蹴而就，不可能像爆破“轰”的一声便实现“经济上去、人口下来”的夙愿，需要树立人口转变是一个较长时间、循序渐进过程观念。忽视西部开发中的人口转变，认为与人口转变无关和无所作为的思想是没有根据的；对人口转变要求过高、操之过急的做法也是于事无补，甚至是有害的。正确的选择是积极稳妥地合理推进。

2. 加大计划生育投入，完善基础设施建设。西部人口再生产

总体上仍没有脱离较高增长类型,有经济、社会基础较差“贫困出人口”规律作用的原因;有少数地区对计划生育重视不够、抓得不力工作上的原因;也有计划生育投入不够、基层服务设施严重滞后原因。如1997年已建成的计划生育服务站占应建比例,全国地级比例为61.05%,县级为83.32%,乡级为72.78%。西部地区一般地、县两级同全国水平接近,乡级除四川、陕西2省较高外,其余有6个省、区建成率不足1/3,有2个省区竟在1/5以下。西部地区地广人稀,恰恰需要基层的服务站,实际上这个环节却最为薄弱。计划生育基础设施的这种薄弱状况,根本原因在于投入不足。1998年全国计划生育经费人均4.04元,西部有青海等5省区稍高于全国水平,西藏等5省区、市低于全国水平许多。由于西部自然条件差、交通不便和人口居住分散,同样的投入远达不到东部的效果,何况总体投入还不及东部。需要指出,增加西部计划生育投入不仅为控制人口增长和实现人口转变所必需,而且从经济上讲也是效益最高的投入产出。根据中科院国情小组的计算,人口增长率每降低0.1个百分点,人均GDP可增长0.36~0.59个百分点。旨在控制人口增长的计划生育投资,可谓产出最高的投资。国家和地方财政在西部开发中大幅度追加经济建设投资时,不要忘记人口和计划生育上面投资的追加是“经济上去、人口下来”双重意义上的追加,要求同步追加实不为过。

3. 推进可持续发展,实施反贫困战略。在当今社会评价“财富”概念的自然资本、产出资本、人力资本、社会资本中,中国的比较优势在人力资本,西部的比较优势在自然资本。然而自然资本再丰富,总体上也是稀缺的,更何况西部自然资本结构性短缺相当突出。西部大开发不能滥用自然资本造成自然资源的浪费,而应当节约和科学地使用,谋求开发建设中人口、资源、环境的可持续

发展。为了保护自然资源和营造山川秀丽的环境，要科学地调整人口分布，对于那些不适于人类生存发展地区的居民，合理组织调庄移民，帮助他们致富建设新家园，既有利于生态平衡，又有助于居民脱贫和抑制返贫，从根本上改变多生多育的经济基础。实施包括反贫困在内的可持续发展战略，在开发建设中合理规划人口的地区分布，适当加快人口城市化进程，创造有利于人的全面发展的大环境，是实现人口转变的必要条件。

4. 运用以往成功经验，寻求利益导向改革。计划生育工作已经积累了领导重视“三为主”等一套行之有效的做法和经验，目前和今后相当长一段时间内，西部广大地区要在实践中继续运用这些做法和经验，发挥政府行为主导作用。同时随着改革开放力度加大和市场经济发展加快，需要结合西部经济不发达、人口文化教育水平较低、农村人口所占比例高和少数民族人口多等特点，在独生子女奖励、集体收入分配、农村土地承包、宅基地划分、小额贷款、科技扶持以及入托、入学、培训、就业、住房等实行一定的利益倾斜政策，有效增大独生子女和其他计划内生育子女的效益，诱导人们自愿选择少生优育道路。

5. 稳定现行政策，增进民族团结。中共中央、国务院作出 21 世纪前 10 年以稳定低生育水平为主题的加强人口与计划生育工作的《决定》强调稳定现行生育政策。即鼓励晚婚晚育，提倡一对夫妻生育一个子女，按照法规合理生育第二个子女。少数民族也要实行计划生育，具体政策规定由各省、自治区、直辖市制定。全国要稳定现行生育政策，生育率较高的西部地区更要稳定，任何企图收紧或放松的变动，都会引发抢生和超生，延误人口转变的进程。由于西部是少数民族聚居较多地区，许多居民生活在自然条件较差、经济发展滞后的高山高寒地带，至今不能摆脱“穷——生

——穷”循环圈的束缚。这里有一个问题需要取得共识，即什么是民族繁荣？是人口的数量增加，还是质量的提高和生活的改善？至今尚有一部分干部和群众停留在前一种认识上。这是一种片面的认识如果仅仅是人口数量的增加，增加的人口处于贫困状态，得不到应有的教育；人口增加出于“土里刨食”需要而毁林开荒、变牧为农，使资源和环境遭到破坏，危及到子孙后代供给线的安全，何以谈得上“繁荣”？盲目的人口增长是同“民族繁荣”背道而驰的。如果放眼 21 世纪以生命科学为主导学科的新技术革命，知识经济和信息化、全球化发展趋势，真正的“民族繁荣”必须放在加快少数民族地区经济、文化、社会的发展上，放在人口、资源、环境的可持续发展上。对人口的基本要求，就是合适的数量和不断提高的质量，因而“也要实行计划生育”。不过少数民族计划生育更要从实际出发，政策上理应适当放宽，依据本省、区、市不同民族人口规模和聚居情况，实行有差别的生育政策和采取分类指导的做法。

在西部大开发中 要努力解决人口过多这个首要问题

魏 津 生

中共中央、国务院作出的《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》是在世纪之交为加速我国社会主义现代化建设，实现中华民族伟大复兴，对人口与计划生育工作做出的重大决策。《决定》明确指出：“人口过多仍是我国首要的问题”，“稳定低生育水平是今后一个时期重大的艰巨的任务”，“实施西部大开发战略，必须坚持发展经济和控制人口两手抓”。为了实现中央的这一重大决策，真正把西部开发好，必须充分认识‘人口过多’同样也是西部地区的“首要问题”，它对西部大开发具有重要的制约作用，必须按照坚持发展经济和控制人口两手抓的方针，来寻求解决西部人口过多问题的正确方法和途径。

一、人口过多同样也是西部地区的首要问题

目前，我国西部的人口问题很多，除了人口数量过多外，还有人口年龄结构较轻，大多数西部省区 0~14 岁少年儿童人口比例比全国平均水平高出近 3 个百分点；人口教育程度较低，全国各省区中 15 岁及以上文盲、半文盲比例最高的 6 个省区全都在西部；人口健康水平较低，全国各省区中人口平均预期寿命最低的 5 个省区全都在西部；人口城市化水平较低，西部省区城市人口比重比

全国平均水平约低 4 个百分点 贫困人口比例较高 全国各省区中人均国内生产总值最低的 9 个省区全都在西部。所有这些无疑都是事实，都需要积极地加以解决。但是，相对于这些人口问题来说 西部人口过多仍是 首要的问题。对此，必须要有足够的认识，坚定地将实现和稳定西部地区的低生育水平作为今后一个时期的重大任务，才能为西部大开发创造最重要的人口环境，也才能为逐渐解决西部的其他人口问题创造最必要的条件。

人口过多问题含有三个相互联系的方面，一是人口存量过多，二是人口增速过快，三是人口增量过大。其他的人口问题，如人口构成、人口素质、人口分布等等 都属于人口结构问题 它们从某种意义上说都是人口数量的不同表现形式。西部地区现已形成的不利于大开发的人口结构格局，在很大程度上也是由于长期以来受到西部人口过多的条件制约而逐步形成的。因此要解决人口结构问题同样需要从控制人口入手，把过快的人口增速降下来，把过大的人口增量减下来，把人口规模控制在适当的水平上。

首先是西部的人口存量过多。西部地区（本文所指西部地区包括西南和西北两部分省区。前者为重庆、四川、贵州、云南和西藏 后者是陕西、甘肃、青海、宁夏和新疆 共计 10 个省、市、自治区）面积辽阔，共有 546.28 万平方公里，占全国国土面积达 56.89% 其上居住的人口共有 2.83 亿 占全国人口 22.7%。据此计算，西部人口密度为每平方公里 51.8 人 而东部和中部的人口密度却达每平方公里 233.1 人 等于西部的 4.5 倍。因此，许多人常以西部地广人稀为由，不认为它人口数量过多、人口增速过快。其实，这只是一种很表面的理解。在人类现已达到的技术条件下，一个人口群体只能在适宜于或允许其生存的地方长期聚集和发展。这里最基本的条件就是耕地和水。但西部恰恰是少地缺水的

地区，自然条件很差，生产条件脆弱。虽然整个西部面积很大，但其中的耕地面积只有 2252.36 万公顷，仅占全国耕地总面积的 23.7%。因此，如果不是以包括有大量的高原、山地和荒漠的整个土地面积，而是以能够维持人们生存的耕地面积来计算的话，那么西部每公顷耕地平均只有 12.6 人，这几乎与人地矛盾突出的东部和中部的每公顷耕地 13.3 人相差无几。显然，这样计算出来的人口经济密度远比上述的人口一般密度要更有意义。它表明，西部虽然很大，但在目前和今后相当长的时间内，其人口容量将十分有限，难以承载过大的人口规模。

第二是西部的人口增速过快。西部地区虽然自 70 年代起也和其他地区一样推行计划生育，对人口增长实行控制，人口增速有所下降，但由于社会、经济、自然和历史等条件的限制，自 1990 至 1998 年在西部 10 个省区中仍有 7 个省区（西藏、青海、贵州、宁夏、新疆、云南和甘肃）的人口自然增长率一直高于全国的平均水平（1990 年为 14.39‰，1998 年为 9.53‰）其中多数到 1998 年还在 12‰ 以上。西部只有另外 3 个省区（重庆、四川和陕西）到 1998 年时人口自然增长率降至全国平均水平以下。这就使得西部人口增长与全国相比，过去和现在都一直在高位运行，增速过快。1990 至 1998 年西部人口年平均增长率达 2.6% 比同期全国人口年平均增长率（1.1%）高出 1 倍以上，与东部地区更加缓慢的人口增速相比差距就更为明显。

第三是西部的人口增量过大。西部地区在过多的人口存量的基数上，由于人口增速过快，致使其人口从 1990 年的 2.3 亿多人迅速增加到 1998 年的 2.8 亿多人，每年平均增加 600 万人，而同期全国每年平均增量为 1200 万人。这就是说，虽然西部人口总数目前还占不到全国的 1/4，但它每年的新增人口却占到全国新增人口

的一半。因此，西部的人口增量过大应该说是更加突出的。

正是由于西部的人口存量过多、人口增速过快和人口增量过大，因而其未来人口增长的态势不能不引起人们的密切关注。据预测^① 西部地区今后 60 年即使在实行计划生育的条件下，其生育水平下降到生育控制政策的要求后继续保持不变，它的人口规模还将从目前的 2.83 亿增长到 2040 年的 3.69 亿的峰值水平后才能进入人口负增长 但到 2060 年时还将维持在 3.55 亿的高水平上 也就是说 比目前的人口数量还要增加 7200 多万人。因此，21 世纪西部地区人口增长的总趋势将是十分严峻的。

以上我们分析了西部人口过多问题所表现的相互联系的三个方面，而这样一个扩张势头强劲的人口，其所在的地区又是自然条件较差、基础设施欠缺、一二三产业都较落后、经济和社会发展水平整体较低的地方。因此，这种巨大而沉重的人口压力迫使西部省区长期以来不能不增大国民收入中的消费基金及其比例，以维持新增人口和原有人口的生产 and 再生产。但由于西部国民收入难以有相应的大幅度增加，这又不能不减少积累资金及其比例，从而既影响物质资本的投资，又影响人力资本的投资，其后果只能是西部地区经济、社会发展和人民生活水平提高的滞后。据国家统计局的资料，地方财政支出项目中属于物质资本投资的“挖潜改造资金”在全国各省区合计自 1990 至 1998 年由 153.9 亿元增至 641.2 亿元 年均增长率达 19.5%；而西部各省区同期只从 26.8 亿元增至 56.0 亿元 年均增长率只有 9.7%。属于人力资本投资的地方

刘金塘、林富德《西部大开发面临的人口挑战》，“中国西部大开发中的人口问题研讨会”北京 2000 年 3 月。文内后面所提预测数字均源于此。

财政支出项目中的“文教卫生科学事业费”在全国各省区合计自1990至1998年由617.3亿元增至2154.4亿元，年均增长率为16.9%而西部各省区同期只从119.0亿元增至355.3亿元，年均增长率只有14.6%（见表1）作为经济、社会发展和人民生活的重要指标的人均国内生产总值，全国自1990至1998年从1634元提高到6392元，年均增长率达18.6%而西部同期只从1162元提高至4085元，年均增长率只有17.0%。这样，在这8年间西部人均国内生产总值与全国平均水平的差距不仅没有缩小，反而进一步扩大了（1990年时全国为西部的1.4倍，1998年时则扩大到1.6倍）。应该指出的是，上面的几组数据还仅仅是将西部与全国平均水平对比，如果再与东部地区对比，则西部的劣势和差距就更加显著了。

表1 全国及西部地区1990年、1998年全社会固定资产投资额和若干地方财政支出项目

	全社会固定资产投资额 (亿元)		地方财政支出项目			
	1990年	1998年	挖潜改造资金* (亿元)		文教卫生科学事业费 (亿元)	
全国	4517.00	28406.20	153.91	641.18	617.29	2154.38
西部	593.59	4323.85	26.77*	56.02	119.00*	355.27
西南	297.53	2703.15	21.06**	44.09	73.41**	223.33
西北	296.06	1620.70	5.71	11.93	45.59	131.94

全国挖潜改造资金名称中还有“科技”三项费用。

计算1990年西南地区“挖潜改造资金”和“文教卫生科学事业费”时，由于四川省缺乏相应的统计数据，因而使用了估计值。

我们看到，西部人口过多不仅对西部地区经济、社会发展产生

直接的制约作用，而且它还通过其自身的结构形态，特别是人口的年龄结构对西部地区经济、社会发展产生不可忽视的间接影响。

西部今天的人口年龄结构是在以下两种力量的作用下形成的：一是自本世纪 50年代起长达 20多年的该地区人口的高出生率与迅速下降的死亡率所构造的“生死距”（出生与死亡的差量）的急剧扩大而带来的目前西部劳动适龄人口中 30~50 岁人群的大量聚集；二是自 70年代至今由于实行计划生育使该地区人口出生率逐步下降所导致的由较低出生率与较低死亡率所构造的“生死距”的明显缩小而带来的目前西部地区 15~30 岁劳动适龄人口以及 15 岁以下少年儿童人口增速的逐步下降（虽然，基于人口增长的惯性作用，这部分人口的增量依然很大）。正是由于上述两种力量的作用，再考虑到今后西部地区仍需继续推行计划生育，按照政策要求控制生育水平，因而目前和未来几十年内西部地区人口年龄结构将主要通过以下两个方面对西部大开发带来不容忽视的制约作用。

第一，由于西部地区劳动适龄人口数量及比重与东部和中部相比，在高位运行的时间更长、力度更大，从而劳动力就业形势更为严峻，对西部地区经济、社会、资源和环境的压力更大。据预测，我国劳动适龄人口（指男 16~59 岁，女 16~54 岁）在东部地区将在目前规模（3.19 亿）上持续增长到 2016 年的峰值水平（3.54 亿）后率先下降，但到 2040 年（3.23 亿）时其数量仍大于目前的规模，以后逐渐缩减。中部地区劳动适龄人口将在目前规模（2.80 亿）上持续增长到 2020 年的峰值水平（3.34 亿）后开始下降，但到 2050 年（2.91 亿）时其数量仍大于目前的规模，以后逐渐缩减。西部地区劳动适龄人口在目前规模（1.78 亿）上将持续增长到 2021 年（2.14 亿）后才开始下降，但直到预测末期的 2060 年（1.82 亿）时仍

然要比目前的规模大出 400 万人。再从劳动适龄人口占总人口的比重看,目前西部与东部、中部的比重分别为 59.1%、59.4% 和 60.4%。以后它们虽然大约都在 2010 年左右升至最高比重,但随之在其后的 50 年预测期内这一比重的下降速度西部最慢,中部次之,东部最快,因而西部劳动适龄人口比重先在 2020 年左右超过东部,再在 2060 年左右超过中部,届时西部为 51.3% ,中部为 51.1% 东部为 50.7% 可见西部未来就业压力之大。

第二,由于西部地区少年儿童抚养比与东部和中部相比持续偏高,因而西部地区社会和家庭抚养与教育少年儿童的负担更加沉重,其压力的减缓也更加滞后。目前,每百名劳动适龄人口(15~64岁人口)抚养少年儿童人口(0~14岁人口)的数值即少年儿童抚养比西部为 28.08 中部为 28.27 东部为 25.26。此后,据预测三个地区均呈下降趋势,但东部、中部落降较快,西部较慢,尤其是到 2010 年左右这段期间,东、中部少儿抚养比急速降至低于西部的水平,以后前者的抚养比就一直低于后者,直到预测末期的 2060 年。当然,在上述期间西部的老年抚养比(即每百名劳动适龄人口抚养 65 岁及以上老年人口的数值)的变化使其总抚养比(即每百名劳动适龄人口抚养少年儿童人口和老年人口之和的数值)在多数年份都低于东部而高于中部,但由于少年儿童的平均抚养费要远远高于老年人口平均赡养费(据国外研究至少高出 3 倍)因而它对于缓解西部地区少年儿童的抚养负担的作用将是十分有限的。

二、大力推动西部农民的非农化进程,为解决西部人口过多问题构筑最重要的社会经济条件

如上所述,西部地区的首要问题同样是人口过多,而人口过多又直接源于绝大多数西部省区迄今为止的出生率一直高于东部和

全国的平均水平。由于西部的非农业人口仅占其总人口的 19% (东中部是 26.3% 全国是 24.7%)，而且这些主要居住在城镇的非农业人口的生育水平已经与东、中部和全国平均水平基本一致，因而，仅从人口自身变动来看，西部人口过多问题实际上又是由于西部农村人口的生育水平高于东、中部和全国农村的平均水平。

那么，目前西部农村妇女的生育水平到底怎样？它比东部、中部和全国要高出多少？特别是造成西部这种较高生育水平的因素又是什么？2000年 5 月，我们在国家计生委领导下组成“计划生育家庭发展与变化”课题组在全国五省农村（即浙江、湖北、广东、吉林和甘肃五省农村）和一个城市（浙江省金华市）对总计 6300 多户、23000 多人进行了选点问卷调查，这一调查结果对上述问题给予了明确的回答。

调查表明，今天我国（以浙江、湖北、广东、吉林和甘肃五省为代表，下同）农村妇女平均生育孩子数为 2.12 个，已处于生育的替代水平（2.1），即按此水平生育，人口变动将趋于不增不减的简单再生产；中部（以湖北为代表，下同）农村妇女平均生育孩子数为 2.08 个，也在替代水平范围内，同于全国；东部（以浙江为代表，下同）农村妇女平均生育孩子数为 1.65 个，明显低于替代水平，即按此水平生育，人口变动将趋于不断减少的缩小再生产；西部（以甘肃为代表，下同）农村妇女平均生育孩子数为 2.31 个，高于替代水平，即按此水平生育，人口变动将趋于不断增长的扩大再生产（见表 2）。因此，西部农村人口生育水平高于全国和中部地区，特别是明显高于东部地区是一个明白无误的事实。对于造成这一差异的主要因素，我们的调查表明，除了计划生育工作因素以外，影响妇女生育水平高低的社会、经济方面的因素尽管很多，如妇女受教育程度、家庭的收入水平和支出水平等，但在我国的具体条件下，

最重要的还是农民的非农化程度。通过表 2 可以清楚地看出 无论是全国，还是西部、中部和东部，农村妇女平均生育孩子数都以主要从事农业生产经营的务农农民为最多，而主要从事非农业生产经营的务工和务商农民都是低的。前者除东部外均在生育的替代水平以上，其中甘肃更高达 2.35 个孩子；后者又全部低于替代水平，其中甘肃的务工农民少至 1.5 个孩子。但遗憾的是，这种本可以对农民的婚育行为和婚育观念施加十分积极影响的农民的非农化程度，在西部地区与东部、中部和全国相比，却都处于很低的水准。西部传统农户仍占大部分，为 65.1%(中部 54.1%、东部 25.9%) 非农户仅占 0.2%(中部 4.6%、东部 15.6%) 兼做农业和非农业的混合户占 34.7%(中部 41.3%、东部 58.5%)。这就极大地限制了非农化作用的发挥，从而使西部的生育水平明显高于东、中部。

表 2 我国不同地区农村妇女的婚育行为

		务农农民	务工农民	务商农民	全部农民 *
西 部	甘				
	肃				
中 部	湖				
	北				
东 部	浙				
	江				
全 国	五				
	省				

全部农民中还包括表中未列的一些其他农民，但他们所占比重较低。

农民非农化程度对其生育水平的作用，主要通过非农化对农民的婚育行为和婚育观念的影响来实现：

第一，对农民婚育行为的影响。

一是初婚年龄，西部务工和务商农民的妇女平均初婚年龄分别比务农农民推迟 1.1 岁和 0.6 岁；二是初孕年龄，西部务工、务商农民的妇女平均初孕年龄分别比务农农民推迟 0.7 岁和 0.6 岁；三是生育，西部务工、务商农民的妇女平均生育孩子数分别比务农农民减少 0.9 个和 0.3 个。但由于西部农村家庭人口非农化程度低，因而致使西部全体农民的妇女平均初婚年龄和初孕年龄仍然较低，即与务农农民水平基本相同，少生育的数量有限。与此相比，东部务工和务商农民的妇女平均初婚年龄和初孕年龄分别比务农农民推迟，生育数量也比务农农民减少。同时东部务工和务商农民比重高，因而导致东部全体农民的妇女平均初婚年龄和初孕年龄明显推迟，平均生育数量也有明显降低。

第二，对农民婚育观念的影响。婚育观念主要包括个人对未来生育孩子的期望数和对未来生育孩子的性别偏好。调查表明，西部地区由于务农农民比重高，因而以多生多育和生育的男性偏好为主要特征的传统婚育观念更为厚重，而东部农村家庭人口非农化程度较高，因而传统婚育观念受到较大的冲击。

为什么会产生这样的影响？产生这一影响的机制又是什么？对此可以从非农化经济活动的生产经营方式和非农化经济活动的收入效益这两方面所带来的影响和变化加以说明：

第一，非农化的经济活动就是从事二、三产业的经济活动，而我国目前的二、三产与一产相比的重要区别就在于它的生产经营方式的组织化程度较高、市场化程度较高、生产经营技能性较强、运行过程连续性较强。事实和理论研究都已证明，这两高两强的

生产经营方式对农民固有的传统观念和行为的冲击和对农民现代观念的培育，比任何其他途径和手段（包括教育在内）都要来得更加快速和有力。置身于这种生产经营方式中的农民要想生存和发展，就不能不摒弃过去的种种陋习，而逐步趋向于现代的时间观念、组织观念、竞争观念、效率观念、开拓观念和理性观念。这表现在婚育问题上就是使得他们在早婚多育与晚婚少育之间、孩子数量与孩子质量之间越来越倾向于后者而远离前者。因此，在调查中我们看到，务工农民家庭平均生育孩子数较务农农民家庭要少（少 0.58 个百分点），非农户家庭希望孩子受到尽可能高的教育所占比重较农户要大（大 12.2 个百分点）非农户家庭希望未来靠孩子养老的所占比重较农户要低（低 22.9 个百分点）等等。

第二，非农化的经济活动由于效益较高，因而可以显著提高农民收入。根据我们的调查，如果以农户的家庭收入为 100 的话非农户的收入则为 256。随着收入的增加，支出也同时扩大，其中用于文化教育和医疗保健的支出非农户家庭比农户家庭分别高出 46% 和 83%。非农户这种在收入提高基础上的支出的增加，以及支出中用于包括孩子在内的家庭成员在发展和享受方面的费用的扩大，都为上述非农户新的婚育观念的不断培育提供了必需的物质条件。

综上所述，积极推进西部农民的非农化进程对降低西部仍然较高的生育水平，解决其人口过多问题具有根本性的意义。当然，毫无疑问推进这种非农化进程，更对解决西部的农业、农村和农民问题以至整个西部社会、经济的发展具有重大意义。为此，现提出以下对策建议：

第一，解决西部人口问题，实现并稳定那里的低生育水平，既需要构建一定的社会经济条件，又需要加强和改进人口与计划生

育工作。这两者相辅相成，缺一不可。但是，从一定的社会经济条件可以对广大群众尤其是农民的婚育观念和行为产生实质性的影响，为他们自觉地实行计划生育提供思想和物质基础来说，努力构建一定的社会经济条件乃是实现并稳定西部的低生育水平，为大开发提供适宜的人口环境的具有根本性意义的重大措施。否则，如果不去努力构建这样的条件，即使不断加大计划生育工作力度，迫使较高的生育水平降低下来，那也将是不稳定的和难以持久的。因为缺乏必要的社会经济发展基础的低生育水平必然蕴含有很大的反弹潜力，如工作稍有放松或客观环境发生某种变化，生育水平随时都可能回升。

有利于实现和稳定西部低生育水平的社会经济条件尽管很多，但其中最重要的应是努力推进西部农民的非农化进程，提高西部农村家庭人口的非农化程度。这是因为与其他社会经济条件相比，它可以在不同程度上提高非农户家庭的组织化程度、市场化程度以及生产经营的技能程度和连续性程度，从而对积极转变农民传统的婚育观念和行为产生实质性影响。因此，在今天西部大开发的总体布置中，不仅需要从促进西部经济和社会发展的一般意义上，而且还需要从解决西部首要的人口问题的特殊意义上来认识推进西部农民非农化进程的重要性、必要性和紧迫性，并在制定有关的制度、政策和改革措施时 统筹考虑 相互协调 以有利于人口与计划生育工作。

第二，推进西部农民的非农化进程，要根据西部农业，农村和农民的实际状况、水平、需要和意愿，实事求是地采取多元化发展模式，力求获取更好的经济和社会效益。今天，推进非农化和城镇化进程的模式很多。从非农化看，有工业乡土化，农业副业化、离农人口“两栖化”等种种从农业转移出来的农民仍滞留于农村的型

式；从城镇化看，既有主要靠国家投资来推动城镇化的自上而下的模式，也有主要靠农民自己的力量来推动城镇化的自下而上的模式，还有靠国内外企业投资并与政府部门相配合来推动城镇化的模式。应该说，自下而上的模式出现于改革开放以后，目前正方兴未艾。但这种模式也不是单一的，其中有靠农村基层组织推动的、有靠家庭工业和专业市场推动的，有靠外向型经济推动的，有靠村庄合并重组推动的，等等。西部农民的非农化和城镇化怎么搞？走什么道路？一定要切合西部的实际需要，而不能仅仅从城镇的规格上要求建多少中心镇、多少建制镇、多少大中小城市。不能搞简单化、一刀切。对此下面从首先要有利于区域经济和社会发展，同时又要兼顾解决西部人口问题的原则出发，提出两方面的思路性的建议：

一方面是在启动西部大开发后的相当一段时期内，应首先着眼于农民非农化，让更多的农村家庭进入非农业生产经营领域。但为了减轻这种在“离土不离乡、进厂不进城”的约束条件下必然形成的“村村点火、户户冒烟”的农村工业布局分散化、规模细小化、技术管理水平落后化和生产要素流动凝固化所带来的发展和资源环境问题，应提倡和支持两个或更多个自然村通过自愿合并，重组它们的土地、劳动力和其他经济资源，使其非农业生产经营取得一定的集聚和规模效益，并减少对资源的破坏和环境的污染。这样的非农化虽然比起让农民直接进城在城市化的实现层次上要低一些，有些负面影响也不能完全克服，但是它可能更符合广大西部农村的实际，尤其是那些远离中心城市和交通沿线的经济发展水平较低的农村的实际，同时对资金和基础设施建设的要求也不高，因而易于将西部更多的农村家庭带入非农业领域。这样不仅可以在最广大的范围上解决西部大量剩余劳动力的就业，提高农

民收入 发展农村经济 而且还可以尽可能多地提升农村家庭人口的非农化程度，使更多的农民尽早开始其婚育观念和行为的转变，以利于尽快实现和稳定低生育水平。

另一方面是在加快西部农民非农化进程的同时，应根据不同地区的不同情况推进多元城镇化的进程。针对西部地区幅员广阔、经济落后、交通通讯不便、城市数量较少 特别是大中小城市不多，且城镇功能不完善，辐射和吸引能力都较小的实际情况，可考虑以下几种选择：首先是主要通过中央和地方政府的支持与政策倾斜，进一步完善西部现有各类城市的功能，并在大中城市周边发展原有的条件适宜的城镇或建设新的城镇，以吸收附近的农业剩余劳动力和分流进入城市的农村流动人口。其次是在西部地区选择一批在地理位置、交通运输、能源供应、基础设施和人口规模方面都具有适当条件的或发展潜力的小城镇（主要是县、乡政府所在地的建制镇和其他条件较好的集镇），通过政府联合各种民间经济力量来加以发展，主要是提高其二、三产业对城市的支撑力，适当扩大人口规模，加强城镇功能，以发挥其对周围农村的辐射和聚集作用。再次是西部地区其他可能适于发展的小城镇，应在政府的引导和规划下，主要通过农民自己的力量，借助农村非农产业的结构和地域调整来加以发展。显然，上述多元城镇化的推进是农村非农化在高一级层次上的发展，它不仅对于区域经济发展和 社会进步，彻底完成农村剩余劳动力的产业、地域和身份转移，提高农民的生活水平和生活质量具有十分重要的作用，而且由于农民进入城镇这一生产经营的组织化、市场化以及生产经营技能性和连续性都更高更强的环境，因而也必然会进一步加快完成其婚育观念和行为的转变，更好地实现和稳定低生育水平。

第三，推进西部农民的非农化和城镇化需要进行多种制度创

新，其中当前最迫切需要同时又是难度较大的创新是农村土地流转制度的创新和农村非农企业产权制度的创新。

首先是农村土地流转制度的创新，这是实现农业剩余劳动力转移，推动农民非农化和城镇化必须解决的问题。农民无论是在农村从事非农产业，还是进入城镇从事非农产业，都有一个原来承包的农村土地如何处置的问题。现在多数情况是转移出来的农民仍然占有原来承包土地的所有权，或是搞兼业或是撂荒，对农业生产都会产生程度不同的负面影响，同时也不利于非农业的发展和提高，不利于减少他们因与土地的剪不断的联系而对其婚育观念和行为的消极影响。对此迫切需要对土地使用权流转制度的创新。这方面可供考虑的基本原则是这一创新一方面要使从农业生产中转移出来的农民在转让他们的承包土地经营权后仍能获得一定的经营权收益，因而愿意进行这一转让；另一方面又要使继续务农的农民有扩大生产的积极性，愿意接受这种转让，实现土地适度规模经营。

其次是农村非农企业产权制度的创新。如前所述，要解决农村非农企业的布局分散化、规模细小化、技术管理水平落后化和生产要素流动凝固化等问题带来的负面影响，需要实行村村合并重组以至向城镇聚集。但要做到这一点就必须对农村非农企业的产权制度进行创新，这同样是一项难度很大的工作，因为这些农村非农企业的集体产权关系模糊，管理主体政企不分。现在的问题是需要通过产权制度的创新来达到农村基层组织与非农企业在所有权上的分离。为此，可以考虑的选择是需要借助一定的制度安排，一方面使农村基层组织在政企分开后仍能取得一定的产权收益，另一方面又能保证这些非农企业的自主经营和自主决策的权利。

三、大力推动西部计划生育基层基础设施建设取得突破性进展，为解决西部人口过多问题构筑最重要的计划生育条件

造成西部较高的生育水平和过多的人口数量的原因，除了上述社会、经济因素外，还有计划生育工作的因素，这两者是相互促进缺一不可的。从一定的意义上说，随着社会、经济的发展，计划生育工作开展得越好、越充分，实现和稳定低生育水平的任务也就能完成得更快、更好。因此，要解决西部人口过多的问题，在构筑必要的社会、经济条件的同时，必须大力开展计划生育工作。

我国西部地区多年来开展计划生育工作应该说是取得了显著成绩的，但由于其社会、经济发展水平以及自然和历史等方面因素的制约，西部地区除少数省、市外，其计划生育工作整体水平还比较低，人口再生产类型还没有像东中部地区那样实现根本性的转变。特别是在未来相当长的一段时间里，西部地区人口形势仍然不容乐观，计划生育工作做得好坏，不仅影响全国低生育水平的稳定，而且直接关系到西部大开发战略的顺利实施。

提高西部地区计划生育工作整体水平，逐步解决西部人口过多的问题，虽然要从多方面做出努力，但其中最重要的还是要尽快改变迄今西部计划生育基层基础工作仍然薄弱的状况，使中央和各级政府有关计划生育的方针、政策和措施更快、更好地落实到基层，使计划生育宣传教育、避孕节育、生殖保健等各项服务更快、更好地提供给广大育龄夫妇。目前，西部地区主要是农村地区和偏远地区的计划生育基层基础工作还相当薄弱，甚至存在空白，这主要表现在：

第一，农村基层组织薄弱，重心下移到村的问题没有从根本上解决。不少地方村级组织基本瘫痪，“空壳村”的面比较大。在这

些地方，村级组织承担不起计划生育的责任，仍然主要依靠县、乡采取突击活动和补救措施来完成人口控制计划，各种经常性的计划生育工作基本上开展不起来。

第二，农村基层技术服务网络建设落后，缺乏必要的手段和条件为育龄群众服务。西部地区到 1999 年底乡级计划生育服务站建站率只有 77.1% 比全国平均水平低 15.5 个百分点。西部地区即使建起来的技术服务站，有许多由于缺乏必要的设备和专业技术人员，其作用的发挥也十分有限。

第三，计划生育投入严重不足。据初步统计，1998 年西部地区计划生育投入与需求之间的缺口达 10 多亿元 由于缺少必要的经费，不少省区的独生子女保健费不能按规定发放，宣传教育、节育手术无法正常开展，不少地方乡村计划生育骨干报酬很难落实。

显然，西部地区计划生育基层基础工作的这种薄弱状况如不能尽快加以扭转，要在西部提高计划生育率和降低计划外生育率，把较高的生育水平降下来就是一句空话。同样要把西部的计划生育既要抓紧又要抓好也只能是一句空话。为此，迫切需要在尽可能短的时间内，从以下四个方面，加大计划生育工作力度并取得突破性进展：

第一，充分认识加强西部计划生育基层基础工作的重要性和紧迫性，下大力气加强基层网络建设，把它作为西部地区计划生育工作的重中之重。党政一把手在计划生育工作上亲自抓、负总责，首先就要体现在加强基层基础工作上，切实做到责任到位、措施到位、投入到位。各级政府应把计划生育经费纳入财政预算，逐步提高计划生育投入的总体水平，使计划生育经费的增长幅度高于财政收入的增长幅度。不仅要保证总的计划生育经费的投入，而且要保证计划生育基层所必需的经费的投入。此外，积极争取各方

面力量筹集资金建立计划生育公益基金以及少数民族计划生育专项资金等也是十分必要的。

第二，要真正强化基层，使工作重心下移到村。一是在县一级应全部建立计划生育服务站，并确保其能够发挥计划生育宣传教育、技术服务、药具发放、干部培训的四项功能。二是在乡镇一级都应有计划生育宣传和技术服务机构。在这方面已建立计划生育服务站的要管好用好，真正发挥作用；依托乡镇卫生院开展计划生育服务的要明确责任，加强协调，优势互补，确保完成计划生育技术服务的各项任务；没有计划生育宣传和技术服务机构的，或者虽依托乡镇卫生院但又不能完全承担起计划生育技术服务工作的地方，应尽快建立计划生育服务站，并使之真正发挥作用；三是在村一级应逐步加强村级计划生育服务站和卫生室的合作与建设，积极稳妥地把计划生育工作重心下移到村。

第三，要积极创造条件，为育龄群众提供优质服务，并将其贯穿到基层基础工作之中，做到经常化、规范化。在宣传教育上，要广泛深入开展“婚育新风进万家”活动，坚持不懈地向广大群众宣传科学、文明、进步的婚育观念，宣传生殖保健知识。在避孕节育上要认真做好药具发放，确保节育手术安全有效，积极稳妥地推进避孕节育措施“知情选择”，努力提高妇婴健康水平。在基层计划生育日常工作上要方便群众，规范各项管理制度，建立人口信息管理系统。

第四，要想方设法为独生子女和双女户办理养老保险，要让广大计划生育户能够得到各种优惠优先。与东部地区相比，西部地区群众为实行计划生育而支付的成本更大，所做出的奉献更多，我们有责任、有义务给他们以更多的帮助。首先是应积极为独生子女户和双女户办理养老保险，其保险额要尽可能大一些，以切实解

除他们实行计划生育的后顾之忧。其次要落实对广大计划生育户的各项优惠优先政策，并做到制度化和经常化，从而真正使响应国家号召，实行计划生育的广大群众在政治上有地位、经济上有实惠、生活上有保障。

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

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，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，就可能会带来一系列政治、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 1/4 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。全国各地区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。农民年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 4 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 1/4 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 省区少数民族人口的比例在 1/3 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 3 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 1/3，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。

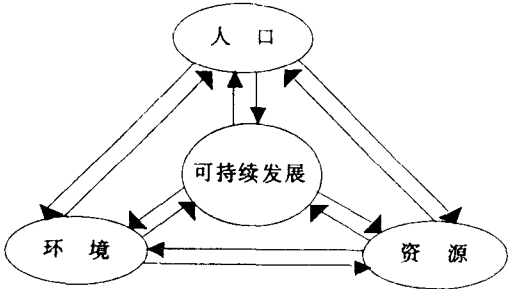
年龄构成轻、生育水平高、素质比较低、生活比较贫困等因素都可能进一步促使人口过快增长，而过快的人口增长又不利于消除贫困和提高人口素质。从这个意义上讲，西部大开发，人口与计划生育要先行是非常必要的。

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



人口、资源和环境在可持续发展中的三角互动关系示意图

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，即西部地区社会经济发展的本质是“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，也是西部地区社会经济发展的内在需要。

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一经济的低水平“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2/3，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一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信息社会的到来, 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工作人员要走出去学习，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中增长最快的群体，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。

西部大开发中的人口与计划生育问题

盛 朗

西部地区开发对于我国 21 世纪经济、社会的发展具有十分重要的意义。实施西部地区大开发战略，是进行经济结构战略性调整，促进地区经济协调发展的重大部署；是扩大国内需求，促进国民经济持续、快速、健康发展的重大举措；是增进民族团结，保持社会稳定和巩固边防的根本保证；是逐步缩小地区差距，最终实现共同富裕的必然要求。

西部地区在本文指的是我国的重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆 10 个省、区、市。其中重庆市于 1997 年 3 月 14 日经全国人大八届五次会议决议通过，成为中央直辖市，因而有关重庆的统计数据从 1997 年起开始单列，1997 年以前的数据则包括在四川省内。

西部地区大开发实质是区域发展问题。长期以来，由于人口、经济、社会、自然等诸多原因，西部地区相对于东部沿海地区和中部地区来说，发展的步伐较为缓慢，摆脱贫困的道路较为漫长。1998 年末，西部地区 10 个省、区、市的总人口为 28510 万人，占全国总人口的 22.84%；当年国内生产总值为 11552.05 亿元，占全国国内生产总值的 14.55%；国土面积为 546.28 万平方公里，占全国国土面积的 56.89%；耕地面积为 2252.36 万公顷，占全国耕地面积的 23.72%。换句话说，西部地区拥有占全国 1/2 多的国土面积

和1/5多的耕地面积，养活了占全国1/5多的人口，但所制造的经济价值却只占全国经济价值的1/7。如果仅从农业生产的基本条件——耕地来看，则西部地区所拥有的耕地面积与其人口比重尚能合拍，但要从区域经济的规模来看，则西部地区的效益是较低的，处于落后的状态。

西部地区大开发的核心是可持续发展问题。西部地区幅员辽阔，资源丰富，但自然条件恶劣，生态环境脆弱，大部分地区处于干旱地区、高寒区和沙漠地区。同时，西部地区位于黄河、长江两大江河的中、上游地区，这一地区水土保持程度的好坏，将直接影响到下游发达地区的经济、社会发展和广大人民群众的生命及财产安全。因此，西部地区的开发必须从国家整体利益和中华民族长期发展的战略高度考虑，坚定不移地走可持续发展的道路，这正像江泽民总书记所指出的：“促进我国经济和社会的可持续发展，必须在保持经济增长的同时，控制人口增长，保护自然资源，保持良好的生态环境。这是根据我国国情和长远发展的战略目标而确定的基本国策。”

研究制定加快西部地区开发的规划，首先要详细了解西部地区的人口、经济、社会、资源、环境等诸方面情况，其中人口状况是最基本的情况，它包括人口规模、构成及其发展变化等。

一、西部地区的人口状况

（一）人口的数量及其变化

1990年末，西部地区9个省区的人口为25916万人，占全国总人口的22.67%；到1998年末，西部地区10个省区的人口达到28510万人，占全国总人口的比重上升为22.84%。8年时间，西部地区的人口增加了2594万人，增长幅度为10.01%，平均每年增加

324万人,年平均增长率为1.20%。同一期间,全国总人口的增长幅度为9.16%,年平均增长率为1.10%。1991~1998年,西部地区人口的增长幅度比全国高0.85个百分点,年平均增长率高0.10个百分点。这说明,90年代以来的8年中,西部地区人口增长的速度快于全国,这对于经济落后的西部地区来说,无疑进一步拉开了与发达地区的差距。

从省区来看,西部地区各省区之间在人口的自然变动方面呈现出多样性(见表1)。

表1 1990年、1998年西部地区的人口自然变动状况

省区	1990年				1998年			
	年末总人口 (万)	出生率 (‰)	死亡率 (‰)	自增率 (‰)	年末总人口 (万)	出生率 (‰)	死亡率 (‰)	自增率 (‰)
全国	114333	21.06	6.67	14.39	124810	16.03	6.50	9.53
重庆					3060	13.19	7.68	5.51
四川	10813	19.11	7.66	11.45	8493	14.62	7.14	7.48
贵州	3237	23.09	7.90	15.19	3658	22.02	7.76	14.26
云南	3731	23.60	7.92	15.68	4144	20.01	7.91	12.10
西藏	218	22.63	7.42	15.21	252	23.70	7.80	15.90
陕西	3275	23.48	6.52	16.96	3596	13.56	6.43	7.13
甘肃	2229	20.68	6.20	14.48	2519	16.45	6.41	10.04
青海	448	24.34	7.47	16.87	503	21.26	6.78	14.48
宁夏	466	24.34	5.52	18.82	538	18.19	5.11	13.08
新疆	1499	24.67	6.39	18.28	1747	19.74	6.93	12.81

注 重庆市数据 1990年时包括在四川省之内。

资料来源:《中国统计年鉴》(1991、1999) 中国统计出版社,1991、1999。

从表 1 可以看出 在 1990 年时, 除四川和甘肃两省的出生率低于全国平均水平外, 其余 7 个省区的出生率均在全国平均水平之上, 其中以新疆为最高, 达 24.67‰, 比全国平均水平高出 3.61 个百分点从死亡率看, 陕西、甘肃、宁夏和新疆 4 省区低于全国平均水平 其余 5 个省区均高于全国平均水平, 最高的是云南, 达 7.92‰ 比全国平均水平高 1.25 个百分点。从自增率看, 仅有四川低于全国平均水平 其余 8 个省区均在全国平均水平之上, 最高的是宁夏 达 18.82‰ 比全国平均水平高出 4.43 个百分点。

8 年之后 到 1998 年, 从出生率看, 低于全国平均水平的省区仍然是两个, 四川 (含重庆) 继续保持着低出生水平; 另一个是陕西, 表明陕西在人口控制方面快速赶了上来。从死亡率看, 与 1990 年情况有相似之处。陕西、甘肃和宁夏 3 省区仍然低于全国平均水平, 其余省区则均高于全国平均水平。最后看自增率, 除四川 (含重庆) 外 低于全国平均水平的又增加了陕西 甘肃与全国平均水平比较接近, 其余省区则仍在全国平均水平之上, 最高的是西藏 达 15.90‰ 比全国平均水平高出 6.37 个百分点

分省区看 除西藏 1998 年的出生率、死亡率和自增率均高于 1990 年的对应数值外, 其余省区 1998 年的出生率和自增率均比 1990 年有大幅下降, 反映出计划生育工作在西部地区的明显成效。从出生率观察, 8 年间下降数值最多的是陕西, 降低了 9.92 个百分点; 降低数值最少的是贵州, 仅下降了 1.03 个百分点。降幅最大的仍然是陕西, 达 42.25% 降幅最低的仍然是贵州, 下降了 4.63%。从自增率看, 绝对值降低最多的仍然是陕西, 下降了 9.83 个百分点; 降低数值最小的是贵州, 下降了 0.93 个百分点。降幅最大的依旧是陕西, 达 57.96% ; 而贵州则降幅最小, 仅为 6.12%。尽管上述省区出生率和自增率下降的绝对值和幅度有大

有小，但二者均呈现出下降的态势，表明了计划生育工作取得的成效。同时也应清醒地看到，尽管西部地区在人口控制方面迈出了可喜的一步，但与全国平均水平特别是与先进的东部地区相比，仍存在着明显的差距。因此，利用西部地区开发的契机，加强西部各省区的人口与计划生育工作，改变基层基础工作的薄弱局面，把过高的生育水平降下来，是摆在我们面前的一项紧迫工作。

(二) 人口的年龄构成

1998年在全国人口中，0~14岁少年儿童人口占24.31%，15~64岁劳动年龄人口占68.26%，65岁及以上老年人口占7.43%（见表2）。西部地区10省区中观察少年儿童人口比重除重庆、

表2 1998年西部地区人口的年龄构成与负担系数 单位 %

省区	年龄人口比重			总负担系数 (4) = [(1) + (3)] / (2)	负担少儿系数 (5) = (1) / (2)	负担老年系数 (6) = (3) / (2)
	0~14岁 (1)	15~64岁 (2)	65+岁 (3)			
全国	24.31	68.26	7.43	46.50	35.61	10.89
重庆	22.74	68.31	8.45	45.33	33.05	12.28
四川	22.53	69.23	8.24	44.45	32.54	11.91
贵州	28.32	65.97	5.70	51.58	42.93	8.65
云南	27.02	66.60	6.38	50.16	40.57	9.59
西藏	31.93	62.56	5.51	59.91	51.06	8.84
陕西	27.15	66.15	6.69	51.16	41.04	10.12
甘肃	27.18	67.01	5.81	49.23	40.56	8.67
青海	27.82	67.05	5.11	49.13	41.50	7.63
宁夏	29.80	66.14	4.05	51.18	45.05	6.13
新疆	30.04	64.95	5.02	53.97	46.24	7.72

资料来源：《中国人口统计年鉴》(1999) 中国统计出版社，1999。其中年龄人口比重根据年鉴数据计算。

四川低于全国平均水平外，其余省区均高于全国平均水平，其中西藏的少年儿童人口比重最高，达 31.93% 接近 1/3 的比重，比全国平均水平高 7.62 个百分点。观察劳动年龄人口，情况与少年儿童人口比重相反，除重庆和四川高于全国平均水平外，其余省区均低于全国平均水平 其中以西藏的劳动年龄人口比重最低 为 62.56%，比全国平均水平低 5.70 个百分点。最后观察老年人口比重，同劳动年龄人口比重一样 仍然是重庆、四川 两省区高于全国平均水平，而其余省区则低于全国平均水平，其中以宁夏的老年人口比重最低 仅为 4.05% 比全国平均水平低 3.38 个百分点。

人口统计中，根据少年儿童人口比重和老年人口比重等的不同数值，将不同人口年龄构成划分为年轻型、成年型和年老型三种类型。按照少年儿童人口比重判断，西部地区中，除西藏属于成年型外，其余省区可划入年老型。而根据老年人口比重来观察，则除宁夏属于年轻型外，其余省区均可归入成年型。因此，根据上述两项指标综合考虑，西部地区人口的类型同全国一样，均属于成年型，其中重庆、四川两省区正逐步向年老型过渡，而其他省区则比全国平均水平要年轻。

进一步观察负担系数，它是以劳动年龄人口为分母，分别去除少年儿童人口、老年人口和二者的合计数，以反映劳动年龄人口对少年儿童人口、老年人口和非劳动年龄人口的负担程度。1998 年全国平均水平为每 100 名劳动年龄人口负担 46.50 个非劳动年龄人口 其中少年儿童为 35.61 人 老年人口为 10.89 人。西部地区中，除重庆、四川两省区低于全国平均水平外，其余省区的总负担系数均高于全国平均水平。总负担系数最高的是西藏，平均每 100 名劳动年龄人口负担 59.91 个非劳动年龄人口，其中少年儿童为 51.06 人 老年人口为 8.84 人。这种状况与前面分析的年

龄构成是相一致的。负担系数越高，一般反映年龄构成较年轻，所要负担的少年儿童和老年人口较多。

一般来说，人口的年龄构成越年轻，劳动年龄人口的经济负担越重。持续不断的新增人口消耗着劳动年龄人口创造的价值高的负担系数拖累着经济发展的速度，使新创造的财富无法用于扩大再生产，而只能用于抚养新增人口，从而延缓了经济建设的进程。因此，只有进一步降低西部地区人口的出生率，减少新增人口数量，降低负担系数，减轻劳动年龄人口的负担，使生产建设的成果更多地用于再生产，才能加快西部地区脱贫致富的步伐。

（三）人口文化的构成

人口的文化构成反映的是该地区人口的文化素质，即人口中受教育程度的分布。1998年在全国15岁及以上人口中文盲半文盲所占比例为15.78%其中男性为9.01%女性为22.61%。在全国6岁及以上人口中，不识字或识字很少的比例为13.71%，其中男性为8.09%女性为19.47%小学程度的占39.79%接近2/5的比例；初中程度的占33.04%相当于1/3的比例高中程度的占10.67%等于1/10的比例；大专及以上学历的占2.79%比例较低（见表3）。上述比重表明，我国人口的文化构成与建设现代化社会主义国家的任务很不相称，教育事业亟待快速发展。

分省区来看在西部地区10个省区中，新疆人口的受教育程度最高，文盲半文盲和不识字或识字很少的比例均低于全国平均水平小学、高中、大专及以上学历的比例均高于全国平均水平特别是女性的受教育状况与男性差别不大，反映了该省区城乡教育事业的均衡发展和男女平等在教育方面的切实落实。重庆、四川两省区人口的受教育程度与全国平均水平近似，除小学程度比例高于全国平均水平外，其余均低于全国平均水平。其余7省区中

表 3 1998 年西部地区人口的受教育程度

单位 :%

省区	15岁及以上人口中文盲半文盲			6岁及以上人口中						
	小计	男	女	不识字或识字很少			小学	初中	高中	大专及以上
				小计	男	女				
全国	15.78	9.01	22.61	13.71	8.09	19.47	39.79	33.04	10.67	2.79
重庆	15.45	9.07	21.93	13.62	8.16	19.23	47.27	29.93	7.93	1.26
四川	15.70	9.42	21.97	13.80	8.50	19.16	45.66	28.95	9.30	2.29
贵州	28.98	16.44	42.78	24.98	14.33	36.79	44.40	22.79	6.03	1.80
云南	25.48	16.84	34.17	22.12	14.99	29.33	48.91	22.25	5.59	1.13
西藏	59.97	50.09	69.41	49.10	40.90	57.14	42.63	6.70	1.14	0.13
陕西	16.52	10.45	22.74	13.47	8.62	18.49	42.01	30.62	11.29	2.60
甘肃	28.65	18.53	39.08	24.68	16.17	33.52	38.27	25.25	9.74	2.06
青海	42.92	31.00	54.95	39.82	29.58	50.11	31.61	18.01	7.45	3.10
宁夏	25.56	16.20	35.14	22.74	14.74	30.97	32.78	30.20	10.78	3.51
新疆	11.44	9.61	13.31	10.57	9.28	11.90	44.79	26.97	11.95	5.72

资料来源:《中国人口统计年鉴》(1999),中国统计出版社,1999 其中 6岁及以上人口中受教育根据年鉴数据计算

除陕西与全国平均水平接近外,其余 6 省区的文盲半文盲和不识字或识字很少的比例均高于全国平均水平,反映出西部地区人口的文化素质较低,文盲半文盲所占比例过高。其中西藏和青海两省区人口的受教育程度亟待提高。西藏文盲半文盲比例高达 59.97% 几乎占到 15 岁以上人口的 3/5 的比重,而青海亦高达 42.92% 占 2/5 多一些。其中西藏女性的文盲半文盲比例更高达 69.41% 已超过 2/3;青海女性的这一比例也高达 54.95% 在一半以上上述情况说明普及义务教育,开展扫除文盲运动,帮助女性学习科学文化知识,在西部地区还有大量的工作要做。

(四) 人口与计划生育状况

1998年,在全国出生的孩子中,属于一孩的占70.32%,2/3略多一些;属于二孩的比重为24.99%占1/4;属于三孩及以上多孩的比例为4.69%(见表4)。据有关人士分析,上述构成高于实际水平,实际状况为一孩率低于70.0%,二孩率为26.0%~29.0%,多孩率为6.0%~9.0%。

表4 1998年西部地区人口与计划生育状况 单位:%

省区	出生孩次构成			已婚育龄妇女 避孕率	独生子女 领证率	早婚率	晚婚率
	一孩率	二孩率	三孩率				
全国	70.32	24.99	4.69	90.73	21.73	0.66	60.12
重庆	69.46	27.34	3.20	91.41	33.98	0.31	43.22
四川	74.54	19.95	5.51	92.01	37.42	0.48	41.53
贵州	55.42	31.03	13.55	91.36	6.37	1.92	40.39
云南	57.05	35.64	7.30	86.32	8.52	4.87	44.52
西藏	43.33	25.00	31.67	61.34	7.96	21.03	69.08
陕西	72.57	25.92	1.51	91.12	11.65	0.17	62.36
甘肃	60.83	33.61	5.56	88.00	10.34	0.57	53.92
青海	55.77	31.73	12.50	86.41	12.10	10.13	50.99
宁夏	54.64	28.87	16.49	90.59	12.68	6.05	48.07
新疆	53.02	28.89	18.10	81.74	13.93	0.51	85.09

注 早婚是指妇女19岁以下初婚,晚婚是指妇女23岁以上初婚。

资料来源:《中国人口统计年鉴》(1999)中国统计出版社,1999。

在西部地区中,除四川和陕西的一孩率高于全国平均水平,重庆的一孩率接近全国平均水平外,其余省区均低于全国平均水平。

一孩率最低的是西藏，仅为 43.33%。新疆、宁夏、贵州、青海、云南 5 省区的一孩率均低于 60%，与全国平均水平有较大的差距。从二孩率观察，除四川低于全国平均水平，西藏和陕西稍高于全国平均水平外，其余省区均高于全国平均水平，其中以云南的二孩率最高达 35.64%。其次为甘肃达 33.61%。最后分析多孩率，除陕西和重庆低于全国平均水平，四川、甘肃稍高于全国平均水平外，其余省区都与全国平均水平有较大的差距，其中差距最大的是西藏，多孩率高达 31.67%。几乎有 1/3 的孩子为多孩，是全国平均水平的 6.8 倍。其次为新疆，多孩率达 18.10%。西部地区是少数民族聚居的地区，在生育政策方面，各省区对农牧区的少数民族群众一般允许生 2~3 个孩子。生育政策的宽松，加上基层计划生育工作的薄弱，使上述地区出生孩次的构成与全国平均水平有较大的差距。

从已婚育龄妇女避孕率观察，全国平均水平 1998 年为 90.73%。有关人士指出，这一数值偏高，准确值应在 83.0% 左右。西部地区中，重庆、四川、贵州、陕西 4 省区的已婚妇女避孕率高于全国平均水平，宁夏与全国平均水平接近，其余 5 省区则均低于全国平均水平。除西藏外，这些省区的已婚育龄妇女避孕率与全国平均水平的差距同其他指标相比不显著，西藏的已婚育龄妇女避孕只有 61.34%，尚不足 2/3。

独生子女领证率反映的是已婚一孩夫妇领取独生子女证的比重。1998 年，全国平均水平为 21.37%。西部地区中，重庆和四川两省的独生子女领证率高于全国平均水平，其余省区则均低于全国平均水平，且与全国平均水平的差距较大。独生子女领证率最低的是贵州，仅 6.37%，尚不及全国平均水平的 1/3。

从育龄妇女的初婚年龄观察，早婚率全国平均水平为

0.66%，即初婚妇女年龄在 19 岁以下的只占初婚妇女总人数的 0.66%，说明早婚现象已很稀少。西部地区中，重庆、四川、陕西、甘肃、新疆 5 省区的早婚率均低于全国平均水平，其余 5 省区则高于全国平均水平。西藏的早婚率最高，达 21.03%。反映西藏妇女在 19 岁以前结婚的占有相当比例，其次为青海，达 10.13%。晚婚率全国平均水平为 60.12%，即有 2/5 的妇女在 23 岁以后结婚。西部地区中，除西藏、陕西和新疆 3 省区的晚婚率高于全国平均水平外，其余 7 省区均低于全国平均水平。其中最低的是贵州，晚婚率为 40.39%，与全国平均水平相差近 20 个百分点。

从上述指标的分析可以看出，西部地区计划生育工作的任务还相当艰巨。尽管由于少数民族地区生育政策的宽松，使当地的多孩率必然高于全国平均水平，但如何有效抑制早婚，提高晚婚率，降低出生水平，向育龄群众提供满意的避孕节育和生殖保健服务，仍是西部地区迫切需求解决的问题。

（五）人口的经济水平

西部地区属于经济欠发达地区，其中一部分属于贫困地区。同全国平均水平相比，除个别省区外，多数省区的人均国内生产总值、城镇居民家庭的年人均可支配收入及年人均消费性支出、农村居民家庭的年人均纯收入及年人均生活消费支出等均低于全国平均水平。

1998 年全国国内生产总值为 79395.7 亿元，人均国内生产总值为 6392 元。分城乡看，城镇居民家庭的年人均可支配收入为 5425.05 元，年人均消费性支出为 4331.61 元；农村居民家庭的年人均纯收入为 2161.98 元，年人均生活消费支出为 1590.33 元（见表 5）

表 5 1998 年西部地区人口的经济状况

省 区	国内生产 总 值 (亿元)	人均国内 生产总值 (元)	城镇居民家庭		农村居民家庭	
			年人均可 支配收入 (元)	年人均消 费性支出 (元)	年人均 纯收入 (元)	年人均生活 消费支出 (元)
全国	79395.7	6392	5425.05	4331.61	2161.98	1590.33
重庆	1429.26	4684	5466.57	4977.26	1720.46	1343.35
四川	3580.26	4339	5127.08	4382.59	1789.17	1440.77
贵州	841.88	2342	4565.39	3799.38	1334.46	1094.39
云南	1793.90	4355	6042.78	5032.67	1387.25	1312.31
西藏	91.18	3716	~	~	1231.50	710.26
陕西	1381.53	3834	4220.24	3538.52	1405.59	1181.38
甘肃	869.75	3456	4009.61	3099.36	1393.05	939.55
青海	220.16	4367	4240.13	3580.47	1424.79	1117.79
宁夏	227.46	4270	4112.41	3379.82	1721.17	1327.63
新疆	1116.67	6229	5000.79	3714.10	1600.14	1450.29

注：~ 表示无数据或缺数据

资料来源：《中国统计年鉴》（1999），中国统计出版社，1999。

从人均国内生产总值看，西部地区中除新疆与全国平均水平接近外，其余省区均低于全国平均水平。其中最低的是贵州 仅有 2342 元，比全国平均水平低 4050 元，仅相当于全国平均水平的 1/3 强 差距十分巨大。陕西、西藏、甘肃 3 省区均在全国平均水平的 60% 以下。这一方面反映出西部地区经济发展速度的迟缓，另一方面也反映出，人口的过快增长在一定程度上抵消了经济增长的成果。

观察城镇居民家庭，从年人均可支配收入看，重庆、云南两省区高于全国平均水平，其中云南的数值达 6042.78 元 排在全国第

七位，比江苏、山东等东部省区还要高，显示出云南城镇居民收入的富裕程度。其余省区均在全国平均水平以下，其中最低的是甘肃，年人均可支配收入为 4009.61 元，仅相当于全国平均水平的 73.91%。从年人均消费性支出看，同年人均可支配收入一样，仍然是重庆、云南两省区的数值高于全国平均水平，其余省区则均低于全国平均水平，其中最低的仍然是甘肃，年人均消费性支出为 3099.36 元 仅相当于全国平均水平的 71.55%。从这里可以看出，居民的消费水平取决于收入水平的高低。同西方发达国家人们“借贷消费”的观念不同 中国的老百姓仍保持着‘量入为出’的消费观念。因此 扩大内需 吸引消费 关键是要提高人们的收入水平。

再来看农村居民家庭，与城镇居民家庭不同的是，无论是年人均纯收入还是年人均生活消费支出，西部地区 10 省区中没有一个省区高于全国平均水平，这反映出西部地区农村居民家庭的收支状况比城镇居民家庭与全国平均水平的差距更大。换句话说，从家庭的贫困程度看，西部地区的农村居民比城镇居民更要严重。从年人均纯收入看 西部地区中 最低的是西藏 为 1231.50 元 仅相当于全国平均水平的 56.96% 而年人均生活消费支出 也是西藏最低 仅为 710.26 元，尚不足全国平均水平的一半。

以上我们从五个方面对 1998 年末西部地区的人口状况作了初步分析，由此可以归纳出以下几点结论：

1. 20 世纪 90 年代以来，西部地区人口的增长速度高于全国平均水平，年平均增长率比全国平均水平高 0.1 个百分点。西部地区人口占全国人口的比重也由 1990 年的 22.67% 增加到 1998 年的 22.84% 增长了 0.17 个百分点。

2. 西部地区的人口年龄构成属于成年型，其中除重庆、四川两省区正逐步向老年型过渡外，其他省区则比全国平均水平要年

轻

3. 除新疆、重庆、四川 3 省区外，西部地区人口的受教育程度远低于全国平均水平，文盲半文盲比例过高，义务教育任务繁重，女性的受教育程度与男性相比有较大差距，教育事业特别是少数民族教育事业和农村地区教育事业的发展刻不容缓。

4. 西部地区妇女的生育水平高于全国平均水平，一孩率较低，多孩率较高，独生子女领证率偏低，计划生育工作有待进一步加强。

5 由于经济发展比较缓慢和人口增长过快等多种因素作用，西部地区的人均国内生产总值均低于全国平均水平，个别省区同全国平均水平的差距巨大。从城乡居民家庭看，农村居民的收支状况比城镇居民同全国平均水平的差距更大，发展农业，改善农村居民生活状况的任务更为急迫。

二、西部地区计划生育的投入

（一）计划生育投入的概念

计划生育的进行，如同其他非物质生产领域的活动一样，需要投入一定的社会劳动或社会资源，即需要投入一定的人力、物力和财力。因此，计划生育投入是指国家和社会为开展计划生育而在人力、物力、财力等方面的支出或耗费。

计划生育投入是计划生育事业发展的物质保障，每年投入的资金数额和增长幅度，在相当程度上影响着计划生育工作的推进和发展。

按照资金来源和渠道划分，计划生育投入可以分为三大块，即国家财政投入、非国家财政投入和国际援助。其中国家财政投入是指中央和地方各级财政用于计划生育的支出，而非国家财政投

入则是指除国家财政投入以外的用于计划生育的支出。二者的区别主要是前者为各级政府的投入，而后者为非政府部门的投入，如计划生育统筹费、计划外生育费和企业计划生育支出等。

对于省区一级来说，国家财政投入主要包括：计划生育事业费、计划生育行政费、计划生育科研费和计划生育基建投资等。

根据财政部制定的政府预算科目的规定，1998年计划生育事业费包括以下八项内容：

1. 手术减免经费（城镇居民和农村村民施行计划生育手术的费用，以及手术后遗症治疗费等）；
2. 避孕药具经费（国家免费供应的避孕药、避孕工具的经费）；
3. 基层计划生育专职干部经费（乡、镇和街道计划生育专职干部经费）；
4. 独生子女保健费（由计划生育事业费开支的城镇待业人员和按规定的困难地区农村的独生子女保健补助费）；
5. 宣传、服务站经费（计划生育部门的宣传费和所属独立的宣传教育中心（所）宣传指导站的机构经费，县和县以下独立设置的计划生育服务站的差额补助费）；
6. 中等专业学校经费（计划生育部门举办的中等专业学校的事业费）；
7. 干部训练费（各级计划生育部门独立设置培训计划生育干部的院校和培训中心的机构经费以及举办的短期专业培训班经费）；
8. 其他计划生育事业费（计划生育部门给有困难的乡村医疗保健机构补充的计划生育手术器械的购置费以及以上各项未包括的其他计划生育事业费）。

（二）研究计划生育投入问题的意义

对西部地区计划生育投入问题进行研究与分析，不仅有助于西部地区计划生育事业的发展，而且有助于全国计划生育事业的健康发展。这是因为：

1. 计划生育投入问题是中国计划生育事业在发展过程中遇到的普遍问题，这一问题不仅在西部地区存在，在全国和其他地区也同样存在，只不过由于西部地区的经济、社会发展程度低于东、中部地区，地方的财政力量有限，因而这一问题在西部地区表现得更为明显、更为突出，更迫切需要得到解决。

2. 西部地区聚集了我国 1/5 多的人口，是人口与计划生育工作的重点地区，也是稳定低生育水平困难最大、任务最艰巨的地区。而要提高西部地区人口与计划生育工作的水平，就要真正落实中央提出的“责任、措施、投入‘三到位’”。所谓投入到位，就是要保证人口与计划生育工作必要的经费。因此，仔细分析西部地区计划生育投入与需求的差距，研究探讨建立稳定的计划生育投入保障机制的办法，对于促进西部地区的人口与计划生育工作，进而实现全国稳定低生育水平的目标，具有重要的意义。

3. 在西部地区的开发建设中，人口数量的控制、人口素质的提高等问题占有重要的位置。西部地区大开发的核心是可持续发展问题，促进西部地区经济和社会的可持续发展，必须在保证经济增长的同时，控制人口增长，保护自然资源，保持良好的生态环境。因此，妥善解决计划生育的投入问题，加强政府对人口问题的宏观调控能力，是促进西部地区可持续发展的重要环节。

三、西部地区计划生育的需求

根据有关数据，我们对 1998 年西部地区的计划生育需求作一测算。需要指出的是，鉴于统计资料的缺乏或不完整，给准确地计

算计划生育的投入和需求增添了困难。因此，在个别无法取得详细的统计数据的项目上，我们只好采取了估计和推算的方法。

(一) 手术减免经费

1998年，西部地区共施行计划生育手术545.32万例，其中男女结扎102.47万例，放、取宫内节育器366.88万例，皮下埋植5.92万例，人工流产70.05万例。按照结扎手术每例200元，放、取宫内节育器每例100元，皮下埋植每例200元，人工流产每例100元的价格，分别乘以相应手术的例数，得出各项手术的需求金额。其中，男女结扎为20494万元，放、取宫内节育器为36688万元，皮下埋植为1184万元，人工流产为7006万元，合计为65372万元（见表6）。

表6 1998年西部地区计划生育手术数量及需求金额

省 区	计 划 生 育 手 术									
	合计		男、女结扎		放、取宫内节育器		皮下埋植		人工流产	
	数量	金额	数量	金额	数量	金额	数量	金额	数量	金额
	(例)	(万元)	(例)	(万元)	(例)	(万元)	(例)	(万元)	(例)	(万元)
重庆	531737	6275	91629	1833	357067	3571	4124	82	78917	789
四川	1414499	15583	127582	2552	1038344	10383	16257	325	232316	2323
贵州	1163402	15591	383755	7675	592395	5924	11897	238	175355	1754
云南	945206	11001	149143	2983	674228	6742	5745	115	116090	1161
西藏	25216	331	4589	92	10653	107	3196	64	6778	68
陕西	480177	5968	112483	2250	331626	3316	4147	83	31921	319
甘肃	391832	5052	108339	2167	246666	2467	4949	99	31878	319
青海	70342	907	19694	394	44089	441	642	13	5917	59
宁夏	94138	1207	19919	398	61691	617	6659	133	5869	59
新疆	336621	3457	7523	150	312009	3120	1610	32	15479	155
合计	5453170	65372	1024656	20494	3668768	36688	59226	1184	700520	7006

资料来源：《中国计划生育年鉴》（1999）中国计划生育年鉴编辑部，1999。

计算出四项手术费的金额后，再加上从非国家财政计划生育投入中支付的受术者的营养费及路费，汇总成西部地区 1998 年手术减免经费的需求。由于缺少手术后遗症治疗费用的详细数据，只能暂时空缺，待以后再补充。

（二）避孕药具经费

计算避孕药具经费需求是先计算出一个人每年服用避孕药或使用避孕工具的数量及金额，再分别乘以服用避孕药或使用避孕工具的人数，从而得出各项金额。

1998 年，西部地区口服或注射避孕药的人数为 168.88 万人，使用避孕套的人数为 162.21 万人，使用外用药的人数为 24.40 万人 合计为 355.48 万人。按照口服或注射避孕药每人每年花费 40 元，使用避孕套和外用药每人每年各 50 元的标准计算，则相应的经费需求为：口服或注射避孕药为 6755 万元 避孕套为 8109 万元 外用药为 1220 万元 合计为 16084 万元（见表 7）。

（三）基层专干经费

由于没有 1998 年西部各省区的基层专干人数，只能以 1995 年的基层专干人数为基数，假设以年平均增长 5% 的速度递增 推算出 1998 年的基层专干人数。然后以 5000 元为基层专干的年工资、福利及各项补贴 1200 元为基层专干的年办公费用，两项合计为 6200 元 即为基层专干一年的工资、福利、补贴和办公费用 再乘以基层专干人数 得出 1998 年西部地区基层专干经费的需求数额（见表 7）。除了正式的计划生育干部外，各省区还根据工作需要聘用了一批临时人员，这部分的费用从非国家财政投入渠道支付。上述两部分金额相加后 得出 1998 年西部地区基层专干的总经费需求。

（四）独生子女保健费

表 7 1998 年西部地区避孕药具经费、基层专干经费和独生子女保健费需求

省区	避 孕 药 具 经 费										基层专干经费		独生子女保健费	
	合 计		口服及注射药		避孕套		外用药		数量 (人)	金额 (万元)	数量 (人)	金额 (万元)	数量 (人)	金额 (万元)
	数量 (人)	金额 (万元)	数量 (人)	金额 (万元)	数量 (人)	金额 (万元)	数量 (人)	金额 (万元)						
重庆	254542	1187	85643	343	152094	760	16805	84	2428	1505	2190515	13143		
四川	973829	4522	347417	1390	567159	2836	59253	296	25092	15557	6553285	39320		
贵州	504538	2248	273615	1094	200061	1000	30862	154	14598	9051	400802	2405		
云南	430277	1867	284258	1137	119386	597	26633	133	2731	1688	647345	3884		
西藏	158712	645	148911	596	8186	41	1615	8	23	14	40918	246		
陕西	440762	2036	167372	669	225667	1128	47723	239	9910	6144	775841	4655		
甘肃	115985	537	43253	173	58765	294	13967	70	7244	4491	519201	3115		
青海	115281	492	84024	336	25266	126	5991	30	1023	634	114483	687		
宁夏	163746	721	98224	393	56398	282	9124	46	1191	738	134407	806		
新疆	397151	1829	156057	624	209073	1045	32021	160	3562	2208	445166	2671		
合计	3554823	16084	1688774	6755	1622055	8109	243994	1220	67802	42030	11821963	70932		

资料来源:同表 2。

独生子女保健费是政府对实行计划生育的家庭在经济方面所给予的奖励。根据各地计划生育条例的规定，独生子女保健费发放的标准一般为每名独生子女每年 60 元。我们以此为标准，乘以各省区领取独生子女证的人数，得出 1998 年西部地区独生子女保健费的需求。1998 年，西部地区领取独生子女证的人数为 1182.20 万人，独生子女保健费需求为 70932 万元（见表 7）。

需要指出的是，在中央和地方财政所拨付的计划生育事业费的独生子女保健费项目中，仅用于支付城镇待业人员和按规定的困难地区农村的独生子女家庭，而其他独生子女家庭的独生子女保健费则由所在单位或街道发放。近年来，随着经济体制的转变和产业结构的调整，以及受国际金融风波的影响，一部分企业效益下滑，处于关、停、并、转状态，给独生子女保健费的发放带来了困难。因此，如何履行政府的奖励政策，向响应国家号召、实行计划生育的家庭及时、足额发放独生子女保健费，是需要认真研究的问题。

（五）宣传、服务站经费

计划生育宣传、技术服务站是计划生育部门所属的开展计划生育宣传教育和技术服务事业单位。目前，宣传、技术服务站主要建在地（市）县和乡（镇）三级，它的主要任务是进行计划生育宣传教育活动，开展避孕节育技术服务和优生优育指导，负责避孕药具的管理和发放，培训基层从事计划生育工作的业务人员。

宣传、服务站的经费需求由三部分构成，第一部分是宣传、服务站人员的工资、福利、补贴及办公经费，第二部分是宣传、服务站开展宣传教育等活动的支出，第三部分是新建、改扩建服务站和为新建服务站及原有服务站购置或添置医疗设备、手术器械、交通工具等的支出。

在计算经费需求时，宣传、服务站职工的工资、福利及补贴仍按每人每年 5000 元计算，办公经费也仍按每人每年 1200 元计算，二者合计为每人每年 6200 元。由于乡（镇）一级干部的费用已在前面的第三项“基层专干经费”中列支，故此处只计算地、市和县两级宣传、服务站职工的经费需求。第二部分宣传费用是按照非国家财政投入中用于宣传、服务站的宣传费列支的，是实际支出的金额。第三部分是新建、改扩建费用，地、市、县级服务站新建、改扩建费用取自各省区上报数，乡、镇服务站则以 1996 年的数据为基期，以 1997 年增长 5%、1998 年增长 10% 的速度增长，推算出 1998 年的乡、镇服务站数，其中分别以 1997 年服务站数的 10% 为 1998 年的新建站数，20% 为 1998 年的改、扩建站数。新建站用于基建方面的支出平均按 20 万元计算，改、扩建站平均每个站的基建投资为 10 万元，新建站医疗设备、手术器械及交通工具的支出平均为 10 万元。将上述平均每个站的基建投入、设备购置费用分别乘以新建站和改、扩建站的数目，即得出西部各省区在新建和改、扩建乡、镇服务站方面的支出。

最后分别将职工工资及办公经费、宣传费和新建、改扩建费三项相加，即汇总出西部各省区用于宣传、服务站方面的费用需求（见表 8）。

（六）干部训练费

干部训练费是指对各级、各类计划生育干部进行相关理论、业务、技术、知识培训的费用。随着计划生育工作的深入和群众对优生优育、生殖健康等方面知识需求的增加，对计划生育系统的干部和职工在思想理论、政策法规、业务水平、科技知识等方面的要求越来越高。因此，普遍地对计划生育干部开展多种形式的业务和技术培训已成为必然。干部训练费以每人每年 1200 元为标准，乘

以当年参加培训的人数，即得出 1998 年西部地区干部训练费需求（见表 8）。

表 8 1998 年西部地区宣传、服务站经费和干部训练费需求

省 区	宣传、服务站经费							干部训练费	
	合计 (万元)	职工工资、办公费		新建、改扩建			宣传费 (万元)	数量 (人)	金额 (万元)
		数量	金额	小计	地、县级	乡(镇)级			
		(人)	(万元)	(万元)	(万元)	(万元)			
重庆	9730	928	575	4595	545	4050	4560	4695	563
四川	27973	3228	2001	17035	2925	14110	8937	40212	4825
贵州	8535	1454	901	6172	1472	4700	1462	20792	2495
云南	7512	2242	1390	5437	3337	2100	685	9512	1141
西藏	~	~	~	~	~	~	~	62	7
陕西	16259	3008	1865	12291	5491	6800	2103	19556	2347
甘肃	5341	1508	935	2694	1094	1600	1712	12650	1518
青海	1161	369	229	902	362	540	30	2359	283
宁夏	711	354	219	437	337	100	55	2431	292
新疆	2096	1709	106	1335	1335	~	655	8338	1001
合计	84659	14800	8221	50898	16898	34000	20199	120607	14472

注：~ 表示为零。

（七 其他计生经费

其他计生经费是用于上述六项费用以外的、不便于归类的其他支出。一般来说，这一项费用约占六项支出合计的 10% 左右，我们即以六项支出合计的 10% 作为其他计生经费的需求。

经过上述层层计算、推算及汇总后，便得出 1998 年西部地区的计划生育经费需求（见表 9）。

四、西部地区计划生育投入与需求的差距

汇总出 1998 年西部地区的计划生育需求后，与当年西部地区的计划生育投入相比较，可以看出二者之间的差距（见表 9）。

表 9 1998 年西部地区计划生育投入与需求的差距

单位 万元

省 区	计 划 生 育 需 求								计 划 生 育 投 入	计 划 生 育 需 求 与 投 入 的 差 距
	合 计	手 术 减 免 经 费	避 孕 药 具 经 费	基 层 专 干 经 费	独 生 子 女 保 健 费	宣 传 服 务 站 经 费	干 部 训 练 经 费	其 他 计 生 经 费		
重 庆	38283	7073	1187	3107	13143	9730	563	3480	30741	7542
四 川	125272	17041	4522	20203	39320	27973	4825	11388	74410	50862
贵 州	46616	16060	2248	10635	2405	8535	2495	4238	18924	27692
云 南	31638	11678	1867	2680	3884	7512	1141	2876	24846	6792
西 藏	1367	331	645	14	246	~	7	124	360	1007
陕 西	42295	6440	2036	6713	4655	16259	2347	3845	27494	14801
甘 肃	23953	5961	537	5303	3115	5341	1518	2178	17265	6688
青 海	4627	923	492	660	687	1161	283	421	2139	2488
宁 夏	5025	1260	721	778	806	711	292	457	3775	1250
新 疆	14757	3545	1829	2273	2671	2096	1001	1342	10605	4152
合 计	333833	70312	16084	52366	70932	84659	14472	30349	210303	123274

注：- 表示数值为零。

在计划生育投入中，既包括了国家财政投入，又包括了非国家财政投入，它是国家和社会用于计划生育工作的实际支出金额。

从表 9 可以看出，1998 年，西部地区计划生育需求与投入之间的差距达 123274 万元，表明目前的投入状况不能满足计划生育

工作发展的需要，需求与投入之间存有较大的缺口。上述缺口一部分被企业和单位所消化，换句话说，企业和单位以福利费、公费医疗经费等形式支付了包括独生子女保健费在内的计划生育费用，为政府承担了一部分公共支出。剩余的差额成为计划生育部门拖欠卫生部门及计划生育服务机构的节育手术费，或是贫困地区转嫁到受术群众身上的节育手术费，以及未兑现的独生子女保健费等。

应该指出的是，西部地区经济、社会发展相对滞后，自然条件恶劣，交通不便，农牧区居民居住极其分散，基层缺少必要的计划生育服务设施和条件。因此，西部地区开展计划生育工作，其难度要大于东、中部地区，所要投入的人力、物力和财力也往往高出东、中部地区。这具体表现在以下几方面：

1. 西部地区地理环境复杂，多崇山峻岭、江河峡谷，地形起伏 公路短缺 给城乡之间、乡村之间的联系带来困难 这就要求计划生育部门必须拥有多名司机和充足、良好的交通工具，以适应到每一个乡、镇和村庄开展计划生育宣传及避孕节育技术服务的需求。

2. 西部地区幅员辽阔 生态环境恶劣 农村居民居住分散 往返交通耗费时间长，这样就增加了计划生育工作的成本，工作效率很难提高。

3. 西部地区是我国少数民族的聚居区，在少数民族地区开展计划生育，比在汉族地区更为困难，成本大大增加。(1)有关计划生育的政策法规、科学知识等需要翻译成当地的少数民族文字，电视、广播等宣传栏目也需要翻译成少数民族语言播放，由此需要配备专门的少数民族语言的翻译人员，并相应增加宣传品的费用 (2)在日常的技术服务、调查统计等项工作中，都存在着汉语与少

数民族语言之间的转换问题。因此，工作人员的配置往往要多于汉族地区或没有语言转换问题的地区。（3）在少数民族地区开展计划生育工作，需要取得宗教界和上层人士的支持，对群众做耐心细致的思想工作和说服教育工作，因而开展工作的进度相对较为缓慢。

总之，在少数民族地区开展计划生育工作，不仅条件艰苦、困难大，而且所投入的人力、物力和财力往往比其他地区要高一倍甚至数倍。

在西部地区 由于地理环境、交通状况、民族构成、财政状况等多种原因，开展计划生育工作的成本较高，本应需要更多的投入，但限于当地财政状况的薄弱，实际投入往往不到位，这就使计划生育工作处于困难的境地。因此，逐步建立稳定的计划生育投入保障机制，对西部、少数民族等财政困难地区的计划生育事业实行投入倾斜，增加中央对西部地区公共事业的投入，设立专项资金，重点加强边远贫困地区人口与计划生育服务网络的建设，是改变西部地区计划生育投入不足的状况，缩小计划生育需求与投入之间的差距，促进计划生育工作上台阶、上水平的关键环节。

五、对策建议

1. 西部地区大开发，教育要先行。西部地区的开发建设，不是一项三五年就能完工的短期行为，而是需要经历 10 年乃至 20 年的长期努力才能见成效的浩大工程，因此需要大批的各类建设人才和劳动力。开发西部地区，中央和东、中部地区在人力、物力、财力方面的支援是必需的，但西部地区的发展，最终要依靠本地区的干部和群众的努力。特别是西部地区许多少数民族聚居的地方，更需要培养大批的少数民族干部和技术力量，而目前西部地区

人口的文化素质远远不能适应大规模开发建设的需要。因此，大力发展教育事业特别是少数民族教育事业和农村地区教育事业，普遍开展义务教育，提高少年儿童入学率，保证西部地区儿童享受基本的受教育权利，并采取多种形式在成人中广泛开展扫盲运动，使文盲半文盲率降低到全国平均水平。在发展教育事业时，要对女性的受教育问题给予特别的关注。

2. 积极稳妥地在少数民族中推行计划生育。实行计划生育是我国的一项基本国策。西部地区人口的过快增长，已对当地经济社会的发展产生了不利的影响，并在一定程度上拉大了与东、中部地区的差距。城乡居民特别是农村居民人均收支水平的提高也由于家庭规模的扩大而受到了影响。因此，实行计划生育，控制人口增长，提高人口素质，是西部地区人民摆脱贫困、走向富裕的必由之路。西部地区是少数民族聚居的地方，在少数民族中推行计划生育，需要有高度的责任心，要严格遵守民族政策，善于发动宗教界和上层人士开展有关的宣传教育，采取积极稳妥的方式动员群众采用适宜的避孕节育措施。

西部地区经济、社会发展相对滞后，自然条件恶劣，交通不便，农牧区居民居住极其分散，基层缺少必要的计划生育服务设施和条件。因此，在西部地区开展计划生育工作，其难度大于东、中部地区，所要投入的人力、物力和财力也往往高出东、中部地区。而西部地区的财力又极其有限，负担基层计划生育服务设施建设等确有困难，需要中央财政拨出专款予以特别支持。据初步统计，1998年，西部地区计划生育投入与需求之间的缺口达10多亿元。由于缺少必要的经费，不少省区的独生子女保健费不能足额发放，节育手术无法正常开展，宣传、培训工作难以进行，甚至计划生育干部的工资及福利都不能按时获取，给计划生育工作的顺利进行

造成了极大的困难。

在西部地区中，西藏因种种原因计划生育工作一直处于薄弱状态，至今没有成立独立的计划生育工作机构，工作人员数量少，缺乏必要的计划生育技术服务设施和技术力量，资金匮乏。计划生育工作的滞后已对西藏经济、社会的发展产生不利的影响，因此需要对西藏的计划生育工作问题给予高度重视，并尽快组织有关方面进行专题研究，制定出加强计划生育工作的具体办法。

3. 建立稳定的教育、卫生和计划生育投入保障机制。必要的资金投入是教育、卫生、计划生育等社会公益事业发展的物质保证。要使西部地区的居民同东、中部地区的居民一样，切实享受到基本的教育、卫生和计划生育等方面的社会服务，就必须逐步建立稳定的教育、卫生和计划生育的投入保障机制。根据公共经济学理论，义务教育、初级卫生保健、计划生育等符合社会公共需要的特征，是只有政府出面和实施才能实现的事务，是只有政府举办才能有效协调各方面利益的事务，是企业 and 私人不愿举办而又是在社会存在和发展所必须的事务。因此，在社会主义市场经济条件下，义务教育、初级卫生保健和计划生育等属于政府出面实施的社会公益事业，享受上述机会和服务，是每一个公民的权利。

要根据西部地区的实际需求，确定中央财政对西部地区开展义务教育、初级卫生保健和计划生育等公共服务追加的或以转移支付的形式拨付的专项投入或建立专项基金，并从法律、法规方面入手，逐步建立稳定的投入保障机制，以确保上述专项经费的及时、足额到位。要制定并严格执行有关财务管理规定，加强对上述专项经费的监督与管理，防止被挤占或挪用。要安排审计、监察、纪检等部门 定期检查专项经费的使用情况 以保证教育、卫生、计划生育等各项社会事业的健康发展。

西部地区的人口控制政策与措施

郭志仪 桂拉旦

我国的西部地区是同东南沿海地区通常称为东部地区和中部地区相对而言。自 80 年代以来，学术界在研究西部问题时，对西部地区的划分有不同的看法，至今还没有统一的意见。但在“七五”计划中我国政府第一次明确地提出东、中、西部三个地带的划分。东部是指沿海的 12 个省、市、区，包括北京、天津、河北、辽宁、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、广西和海南；西部是指西北和西南 10 个省市区；中部是指黑龙江、山西、内蒙古、安徽、河南、江西、湖北和湖南 9 个省区。

同东、中部相比，除了经济发展水平、区位优势以外，西部最大的特点是少数民族人口集中居住的地区，研究西部的人口问题，少数民族人口问题具有举足轻重的地位。考虑到地处东部的广西和中部的内蒙古是我国 5 个少数民族自治区中的 2 个，社会经济的发展与西部地区类似，在国家西部大开发过程中，享受与西部省区同样的政策。因此，本文对西部地区的研究，也包括广西和内蒙古，共 12 个省市（重庆）区。

一、西部地区的人口状况分析

1. 人口数量及其变化。1980 年西部地区的人口为 2.81 亿，占全国总人口的 28.52%。到 1990 年增加到 3.23 亿，但由于西部

地区在这 10 年中 许多原来支援西部建设的人内迁 返回原籍 大量人才外流,“孔雀东南飞”,使人口比重略有下降,为全国的 28.27% 到 1998 年,西部地区总人口达到 3.53 亿 尽管人才还在外流,但由于自然增长率普遍高于东、中部地区,因此,人口比重仍有所上升 为 28.48%。

表 1 西部地区的人口变动情况

省区	1990 年				1998 年			
	总人口 (万人)	占全国的 比重 (%)	出生率 (‰)	自然增 长率(‰)	总人口 (万人)	占全国的 比重 (%)	出生率 (‰)	自然增 长率(‰)
全国	114333	100	21.06	14.39	124810	100	16.03	9.53
西部	32320	28.27			35530	28.48		
陕西	3316	2.9	23.48	16.96	3596	2.88	13.56	7.53
甘肃	2255	1.97	20.68	14.48	2519	2.0	16.45	10.04
宁夏	466	0.4	24.34	18.82	538	0.43	18.19	13.08
青海	447	0.39	24.34	16.87	503	0.4	21.26	14.48
新疆	1529	1.33	26.44	18.62	1747	1.39	19.74	12.81
西藏	218	0.19	23.98	16.43	252	0.2	23.7	15.9
四川	10813	9.45	19.11	11.45	8493	6.8	14.62	7.48
重庆					3060	2.45	13.19	5.51
云南	3730	3.26	23.6	15.68	4144	3.32	20.01	12.1
贵州	3237	2.83	23.09	15.19	3658	2.93	22.02	14.26
广西	4242	3.71	20.2	13.6	4675	3.74	15.87	9.01
内蒙古	2162	1.89	21.19	13.98	2345	1.88	14.4	8.23

注:四川 1990 年的数字包括重庆。

资料来源:《中国统计年鉴》(1991、1999) 中国统计出版社,1991、1999。

从表 1 可以看出,1990 年,出生率和自然增长率均低于全国平均水平的只有四川和广西,出生率和自然增长率这两项指标中,甘肃的出生率低于全国平均水平,内蒙古的自然增长率低于全国平均水平 其余 7 个省区的两项指标均高于全国平均水平。 1998

年，出生率和自然增长率均低于全国平均水平的有陕西、四川、重庆、广西和内蒙古 5 个省市区，而出生率高于全国平均水平 2 个百分点以上的有 6 个省区 其中西藏、贵州、青海、云南分别比全国平均水平高出 7.67、6.0、5.23 和 3.98 个百分点；自然增长率高于全国平均水平 2 个百分点以上的有 6 个省区。

2. 少数民族人口数量及其变化。如前所述，西部地区是少数民族人口集中的地区，少数民族人口占有较大比重。由于缺乏少数民族人口的最新统计资料，我们利用三普和四普资料和其它有关资料整理列表来分析少数民族人口的变化情况。

表 2 少数民族人口的变化

省区	1982 年			1990 年			1998 年		
	少数民族总人口	占总人口的比重	占全国少数民族的比重	少数民族总人口	占总人口的比重	占全国少数民族的比重	民族自治地方人口及其构成		
							少数民族总人口	占总人口的比重	占全国少数民族的比重
陕西	13.3	0.46	0.22	15.64	0.48	0.17			
甘肃	155.51	7.95	2.34	185.74	8.3	2.05	168.93	55.31	2.22
宁夏	124.42	31.94	1.87	154.9	33.27	1.71	185.82	34.54	2.45
青海	153.57	39.42	2.31	187.8	42.14	2.07	176.34	58.44	2.32
新疆	779.73	59.61	11.74	996.1	62.42	10.45	1073.3	61.42	14.16
西藏	176.99	94.97	2.16	211.21	96.18	2.33	238.0	94.44	3.14
四川	366.04	3.17	5.51	488.9	4.56	5.4	320.52	54.33	4.22
重庆									
云南	1027.7	31.57	15.47	1235.2	33.41	13.64	1099.63	53.99	14.51
贵州	667.53	23.38	10.05	1050.5	32.43	11.6	822.61	56.45	10.85
广西	1393.3	38.26	20.97	1657.7	39.24	18.3	1777.0	38.01	23.45
内蒙古	299.64	15.55	4.51	416.6	19.42	4.6	482.2	20.56	6.36

注：四川省的数据包括重庆市。

资料来源：1982、1990 年数据为三普、四普资料；1998 年为民族自治地区的资料，由各地区民委统计；上述资料均转引自《中国民族统计年鉴》（1999），民族出版社。

从表 2 可以看出，西部地区的少数民族人口变化有以下几个突出的特点：

第一 从 1982 年到 1990 年的 8 年中 少数民族人口占本省区人口的比重都在增加，其中增加最多的为 9 个百分点（贵州）增加幅度在 2 个百分点以上的有内蒙古（3.87）、新疆（2.81）、青海（2.72）。90 年代以来，由于没有可比资料，但少数民族人口占总人口的比重仍在增加这种趋势不会改变。这清楚地表明，少数民族人口的增长速度要高于总人口的增长速度。第二，在西部地区的绝大多数省区，少数民族人口占有较大比例，除重庆市和陕西省之外，1990 年有 7 个省区的少数民族人口比例在 1/3 以上而在民族自治地方，1998 年有 7 个省区的少数民族人口比例在 50% 以上。第三，西部地区集中了全国少数民族人口的绝大部分。根据表 2 的数据，西部地区的少数民族人口约占全国的 2/3 以上（72.32%），是我国少数民族最为集中的地区。

3. 人口受教育程度。受教育程度是人口文化素质的直接表现，而文化素质是人口素质中最主要的一环，文化素质较高的人不仅可以接受和使用科学的保健知识提高保健水平，提高身体素质，而且直接或间接地影响着道德素质。从表 3 可以看出，15 岁以上人口中，文盲和半文盲比例全国平均水平为 15.78% 西部地区除新疆在全国文盲率最低的 10 个省市自治区之内 广西、四川、重庆略低于全国平均水平之外，其余 8 个省区均高于全国平均水平，幅度在 0.74~44.19 个百分点。

另外从 6 岁及以上人口中各种文化程度的人口比例来看，有 8 个省区小学文化程度的人口比例在 40% 以上 高于全国平均水平，而高中及其以上文化程度的人口比例低于全国平均水平。反映出西部地区除少数省区以外，人口的文化素质普遍低于全国平

表 3 1998 年西部地区人口受教育状况

单位: %

省区	15岁及以上人口 中文盲半文盲比例	6岁及以上人口中各种文化程度人口比例				
		不识字或识字很少	小学	初中	高中	大专及以上
全国	15.78	13.71	39.78	33.04	10.67	2.79
陕西	16.52	13.46	42.01	30.62	11.29	2.6
甘肃	28.65	24.68	38.27	25.25	9.73	2.05
宁夏	25.56	22.85	32.78	30.2	10.78	3.51
青海	42.92	39.82	31.60	18.01	7.44	3.09
新疆	11.44	10.57	44.79	26.96	11.66	5.72
西藏	59.97	49.10	42.63	6.99	1.14	0.13
四川	15.7	13.79	45.66	28.95	9.29	2.29
重庆	15.45	13.61	47.27	29.92	7.93	1.25
云南	25.48	22.12	48.9	22.25	5.59	1.12
贵州	28.98	24.97	44.4	22.79	6.02	1.8
广西	13.32	11.63	48.18	31.98	7.21	0.99
内蒙古	15.83	13.76	34.24	34.09	13.83	4.06

资料来源:《中国统计年鉴》(1999) 中国统计出版社, 1999

均水平。

4. 人口与计划生育状况。 1998 年的统计显示, 在全国出生的孩子中 属于一孩的占 70.32% 属于二孩的比重为 24.99% 属于三孩及以上的占 4.69%(见表 4)。这些统计数字可能高于实际水平, 但基本上反映了目前我国西部地区计划生育状况。从表 4 可以看出 西部地区出生孩次构成中 二孩、三孩率除四川、陕西、重庆等少数省区略低于或接近于全国平均水平外, 其余均高于全国

平均水平；其余几项指标如已婚妇女避孕率、独生子女领证率、早婚率、晚婚率等均表现出类似的特征。

表 4 西部地区的人口与计划生育状况

单位：%

省区	出生孩次构成			已婚育龄 妇女避孕率	独生子女 领证率	早婚率	晚婚率
	一孩率	二孩率	三孩率				
全国	70.32	24.99	4.69	90.73	21.73	0.66	60.12
陕西	72.57	25.92	1.51	91.12	11.65	0.17	62.36
甘肃	60.83	33.61	5.56	88.0	10.34	0.57	53.92
宁夏	54.64	28.87	16.49	90.59	12.68	6.05	48.07
青海	55.77	31.73	12.5	86.41	12.10	10.13	50.99
新疆	53.02	28.89	18.10	81.74	13.93	0.51	85.09
西藏	43.44	25.0	31.67	61.34	7.96	21.03	69.08
四川	74.54	19.95	5.51	92.01	37.42	0.48	41.53
重庆	69.46	27.34	3.2	91.41	33.98	0.31	43.22
云南	57.05	35.64	7.3	86.32	8.52	4.87	44.52
贵州	55.42	31.03	13.55	91.36	6.37	1.92	40.39

注 ①早婚是指妇女在 19 岁以下初婚。

晚婚是指妇女在 23 岁以上初婚。

资料来源：《中国统计年鉴》（1999）中国统计出版社，1999。

二、西部地区的人口经济状况

西部地区作为欠发达地区，是我国目前贫困人口最多的地区，贫困面相对较广，人均收入与支出均与全国平均水平有差距（见表 5）。如果以动态指标相比较，除个别省区发展速度加快，与东部的差距在缩小以外，大部分省区发展滞后，差距在进一步拉大。

表 5 西部地区的人口经济状况

省区	GDP (亿元)	人均 GDP (元)	城镇居民家庭		农村居民家庭	
			人均可支配 收入(元)	人均消费性 支出(元)	人均纯收入 (元)	人均生活消 费支出(元)
全国	79395.7	6392	5425.05	4331.61	2161.98	1590.33
陕西	1381.53	3834	4220.24	3538.52	1405.59	1181.38
甘肃	869.75	3456	4009.61	3099.36	1393.05	939.55
宁夏	227.46	4270	4112.41	3379.82	1721.17	1327.63
青海	220.16	4367	4210.13	3580.47	1424.79	1117.79
新疆	1116.67	6229	5000.79	3714.1	1600.14	1450.29
西藏	91.18	3716			1231.5	710.26
四川	3580.26	4339	5127.08	4382.59	1789.17	1440.77
重庆	1429.26	4684	5466.57	4977.26	1720.46	1343.35
云南	1793.9	4355	6042.78	5032.67	1387.25	1312.31
贵州	841.88	2342	4565.39	3799.38	1334.46	1094.39
广西	1497.56	4076	5412.24	4381.09	1971.9	1414.76
内蒙古	832.88	5068	4353.02	3105.74	1981.48	1577.12

资料来源：《中国统计年鉴》（1999）中国统计出版社，1999。

与此同时，西部地区人口、资源、环境的协调与可持续发展能力较差。根据中国科学院“2000年中国可持续发展战略报告”的资料，除个别省区外，西部地区各省区可持续发展能力指数较低，在全国均排在后列（见表6）。

表6中生存支持系统中主要包括资源禀赋、农业投入水平、资源转化效率、生存支持能力等4个方面；发展支持系统主要包括区域发展成本（包括经济成本、社会成本）区域发展水平（经济规模、经济推动力、结构合理指数）和区域发展质量（经济效益、产品质

表 6 西部地区可持续发展能力指数及其排序

省区	生存支持系统		发展支持系统		环境支持系统		社会支持系统		智力支持系统		可持续发展总体能力	
	指数	排序	指数	排序	指数	排序	指数	排序	指数	排序	指数	排序
陕西	32.46	27	34.58	23	45.79	24	40.47	21	50.78	6	40.82	22
甘肃	27.73	30	29.14	29	44.76	26	32.18	27	47.45	13	36.25	27
宁夏	33.62	26	33.15	25	31.87	31	34.18	26	45.18	14	25.6	28
青海	31.43	28	30.2	28	50.27	16	21.55	30	42.55	27	35.2	29
新疆	47.4	10	37.88	20	42.27	30	39.37	22	46.24	16	42.63	19
西藏	38.03	23	28.43	30	56.22	4	16.72	31	29.06	31	33.69	31
四川	40.02	17	34.59	22	44.03	27	38.41	23	44.93	20	40.4	23
重庆	36.96	25	34.45	24	42.35	29	42.00	19	43.92	22	39.94	24
云南	39.77	19	39.73	17	48.85	19	30.09	28	39.48	30	39.58	25
贵州	30.2	29	26.34	31	46.62	22	25.16	29	41.38	28	33.94	30
广西	39.44	21	36.68	21	54.64	10	35.76	25	43.48	24	42.0	20
内蒙古	37.91	24	33.04	26	46.97	21	40.61	20	46.99	15	41.10	21

资料来源：《2000年中国可持续发展战略报告》科学出版社 2000

量、集约化水平)环境支持系统主要包括环境水平、区域生态水平和区域抗逆水平(环境治理、生态保护水平等)社会支持系统包括社会发展水平(人口发展指数、社会结构、生活质量)社会安全水平(公平、安全、保障)社会进步动力,智力发展系统包括教育、科技和管理能力。这5个方面的指标体系,可以说全面地反映了一个国家或地区可持续发展的现状、能力和潜力。从排序的结果来看,西部地区可持续发展的总体能力均排在全国的后列,地区可持续发展能力很弱。

三、西部地区的人口控制政策与措施建议

综上所述，我们可以认为，目前西部地区的发展，同时面临着三个方面的压力或挑战：一是人口过快增长的压力，二是经济发展相对滞后的压力，三是生态环境日益恶化的压力。从某种程度上来讲，在人口、经济、生态的三重压力中，其关键或者核心是人口压力，因为人口过快增长，导致人均收入和消费增长缓慢甚至不增长，人口素质难以大幅度提高；人口素质的低下影响了社会经济发展的进程；而人口数量的增加又加剧了资源的掠夺性开发，导致生态环境进一步恶化。目前，党中央、国务院不失时机地提出了西部大开发战略，为西部地区的全面发展提供了历史性的机遇。从人口角度出发，在西部大开发中，首先应处理好以下几方面的关系：

第一，控制人口数量增长与提高人口素质的关系。西部地区人口素质低下与数量过快增长同时并存，对少数民族实行较为宽松的人口政策，在某种程度上又进一步加剧了人口数量与质量的矛盾。因此，必须通过控制人口数量过快增长，加速西部人口现代化进程来尽快提高人口素质，促进人口与社会经济的协调发展。

第二，处理好人口与社会、经济、资源、生态环境的可持续发展之间的相互关系，真正做到社会、经济能跨越式发展，同时又能保持资源的可持续利用与生态环境的不断改善。

第三，降低生育水平与适当调整和落实民族政策的关系。西部地区、特别是少数民族人口的生育水平仍然较高，因此，控制西部地区人口较快增长的势头，势必要降低少数民族人口的生育水平。为了使西部的少数民族人口能分享社会发展的成果，真正实现各民族之间的平等，适当调整少数民族人口的生育政策，认真贯彻落实有关的民族政策，提高民族人口的素质，是西部民族地区实

现可持续发展的必由之路。

在我国实行计划生育的 30 年中 特别是“公开信”发表以来的 20 年中 全国各地普遍实行“一、二、三”的人口控制政策 这就是：

1. 对国家干部、城镇居民提倡一对夫妻只生一个子女，有特殊困难的经批准可以生第二个子女；②对民族地区的民族干部、职工推行一对夫妻可有间隔地生育两个孩子。

2. 对农业人口，一对夫妻可以有计划有间隔地生育两个子女；民族地区的非城镇居民中的少数民族，可以生两个子女，但已有两个子女均为女孩的，经批准可生育第三个子女。

3. 在牧区，提倡少生、优生和有间隔地生育，提倡已有三个子女的夫妻不再生育；对边境农牧区的乡（区）和人口稀少的少数民族，暂不提生育指标。

由于严格的人口控制政策，使我国大部分地区的人口再生产实现了由“高、低、高”到“低、低、低”的转变，但西部地区的相当一些省区，特别是少数民族集中的省区还没有完全实现这种转变，这不仅影响本地区的发展，也制约了全国社会经济的发展。因此，在“十五”及其 2015 年远景规划中，必须坚决贯彻执行《中共中央国务院关于加强人口与计划生育工作，稳定低生育水平的决定》（中发〔2000〕8 号）提出有针对性的人口控制政策与措施。为此 特建议如下：

1. 西部地区各省区要坚决贯彻执行中央精神，把有效控制人口数量增长、降低生育水平作为“十五”及 2015 年以及西部大开发战略规划的重要组成部分，全力以赴，使生育率降到更替水平以下。

2. 各省区要根据本地实际，在严格执行现有生育政策的基础上，在尊重不同民族的宗教信仰、文化生活习俗，在充分考虑当地

少数民族人口、社会、经济发展和生态环境改善的大背景下，适当调整民族人口生育政策，以减轻人口过快增长对这些地区民族全面发展的压力。

3. 进一步检查、完善各省区及有关部门出台的各项政策措施，保证所有社会经济政策措施都要有利于进一步控制人口增长，稳定低生育水平，真正形成有利于人口与计划生育的政策环境。

4. 逐步建立稳定的计划生育投入保障机制。计划生育作为一项基本国策，其贯彻执行过程要有相当的投入。其资金来源主要有三个：①国家财政投入 包括计划生育事业费、行政费、科研费和基建投资；②非政府部门的投入 包括统筹费、计划外生育费和企事业单位的计划生育支出；③国际援助经费。根据有关专家的计算，1998年西部地区10省区（市）计划生育需求投入之间的缺口高达12.3亿元，经费严重不足，使计划生育工作处于困难境地。因此，逐步建立稳定的计划生育投入保障机制，对西部、特别是少数民族等财政困难地区的计划生育事业实行投入倾斜，增加中央的投入，并设立专项资金，重点加强边远贫困地区，少数民族地区人口与计划生育服务网络建设，促进计生工作上台阶、上水平，确实使计划生育由控制型变成服务型的工作。

5. 加大宣传教育力度，采取各种有效手段，使西部地区的贫困人口、少数民族人口了解，懂得计划生育的政策、技术服务手段以及少生、优生对个人、家庭、民族、社会带来的好处 并加强利益导向的作用，使整个计划生育工作与广大群众的切身利益紧密结合起来，加快群众生育意愿的转变过程。

6. 逐步建立，完善计划生育的社会保障体制，对独生子女上学、就业、医疗等各方面制定优惠政策 对独生子女家庭在经济、治待遇方面有明确的政策，对其父母的养老保障，国家、社会应有

一定比例的投入。使独生子女家庭享有较高的经济和社会地位，对计划生育工作起到示范作用。

7. 增加教育、科技和卫生方面的投入，全面提高人口的素质。为了全面提高西部地区的人口素质，首先必须加强基础教育，降低文盲的比例。同时提高各级各类学校的教育水平 增加职高、普高等院校的招生比例，培养本地人才。同时，制定有利于吸引人才、留住人才的政策，为西部大开发创造良好的人才环境。全面发展科技、卫生等公共社会事业，提高西部地区的整体人口素质。

8. 在引进人才的同时，鼓励人口流动、迁移，一方面贫困地区生态环境条件恶劣的地区居住较分散的人口应有计划、有步骤地迁移到本地区条件较好，需要劳动力的地区；另一方面也应支持西部的一些人口适当向中部、东部迁移。从宏观上看，这种迁移和流动既有利于中部和东部地区的发展，也有利于减轻西部地区的经济和生态环境。

西部地区的人口和人口素质

武 洁

实施西部地区大开发是一个振兴中华民族的宏伟战略任务，对控制我国人口数量，提高人口素质具有特别重要的意义。在我国大力控制人口数量的同时，西部地区的人口和人口素质状况如何这是我们在 21 世纪所关心的一个很重要的问题。本文利用国家统计局 1999 年人口变动情况抽样调查数据，揭示出我国西部地区人口特征，运用主成分和聚类分析多元统计分析方法，分析和比较了 1999 年西部地区的人口素质差异及在全国所处的地位

一、西部地区人口特点

我国西部地区疆域辽阔，人口稀少，也是我国少数民族聚集的地区。虽然进入 90 年代以来，西部地区在控制人口数量、提高人口素质方面作出了努力，人口自然增长率呈现平稳下降的趋势，但西部欠发达地区的人口出生率仍比较高，在西部地区人口发展速度减缓增长的同时，城镇化水平有待进一步提高，死亡率水平平稳下降，人口文化素质有待进一步提高，这些，构成了西部地区的人口特征。

（一）疆域辽阔，人口稀少，也是少数民族聚居的地方

我国西部地区包括陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆、西藏、云南、贵州、四川和重庆 10 个省区市，拥有土地面积 545 万平方公里，占

全国国土面积的 56.8% 西部地区的人口到 1999 年底有 28771 万人，占全国总人口的 22.85% ，而且也是少数民族聚集的地区，据 1995 年全国 1% 人口抽样调查显示，我国西部地区少数民族有 5185 万人，占全国少数民族人口的 47.8% 。由于西部地区的地形条件和气候条件比较差，其中土地资源中平原、盆地面积不到 10% 约有 48% 的土地资源是沙漠、戈壁、石山和海拔 3000 米以上的高寒地区，且年平均气温偏低，大部分省区市在 10 摄氏度以下，有近一半地区年降水量在 200 毫米以下，使得西部地区的平均人口密度每平方公里仅有 53 人，远远低于全国每平方公里 131 人的平均水平，但西部地区相对于其土地承载力来讲人口并不稀少。

（二）西部地区大多省份人口自然增长率高于 10‰

与 90 年代初相比，到 1999 年底，西部地区人口增长了 10.5% 与全国的 10.1% 相比，相差 0.4 个百分点。1999 年我国西部地区人口出生率平均为 16.06‰ 比 1990 年的 21.60‰ 下降了 5.54 个百分点，与全国的 1999 年出生率 15.23‰ 相差 0.83 个百分点。虽然西部地区的人口自然增长率已经降到 10‰ 以下，但分省区看，除了重庆、四川、陕西、甘肃 4 省区外，其他省区人口自然增长率要高于 10‰。1999 年人口出生率高于全国水平的有 11 个省，其中有 7 个省位于我国的西部地区，它们是西藏、贵州、云南、青海、宁夏、新疆和甘肃。不同类型出生率的省的分布，恰好与我国东、中、西部的划分相对应，即东部经济发达地区的人口出生率低，中部较发达地区的人口出生率居中，西部欠发达地区的人口出生率高。造成人口出生率差异的主要原因一是与各地区的人口年龄结构有关，二是由于各地区的经济发展水平不同，另一个原因是少数民族人口众多的地区，生育政策相对宽松，而且人们的生育观念也转变较慢。因此，控制人口总量，仍是我们西部大开发中不

容忽视的问题。

（三）城镇化水平有待进一步提高

城镇人口比重是衡量经济发展水平特别是工业发展水平的重要标志。1995年的1%调查资料表明，我国西部有7个省份的城镇比例均低于全国平均水平，因此，加快西部地区的城镇化建设和经济建设，是非常必要的。

（四）死亡率水平平稳下降

人口死亡水平是造成人口数量和结构变化的重要因素之一，是衡量社会经济发展程度和人民生活质量的重要指标。随着我国社会、经济的迅速发展，医疗卫生条件的进一步改善，西部地区人口的健康水平有了明显改善，但仍高于全国平均水平。西部地区人口死亡率由1990年的7.42‰降低到1999年的7.05‰。按1990年的年龄结构标准化，从排除年龄结构影响后的人口死亡率来看，1999年全国标准化死亡率为5.27‰，西部地区为5.85‰。

（五）受教育程度状况

1999年西部地区在各种受教育程度人口中，大学以上文化程度的人口占总人口的2.3%，高中文化程度的占7.9%，初中占25.45%，小学占39.53%，文盲和半文盲人口占14.72%。与全国平均水平相比，西部地区的大学、高中和初中人口比例要低于全国水平，而小学、文盲和半文盲人口比例要高于全国平均水平。如图1所示。

1999年我国的文盲人口总数达到14510万人，人口粗文盲率为11.55%，其中青壮年（这里指15至45岁人口）文盲率为4.83%，而我国西部地区的文盲人口占29.5%，人口粗文盲率为14.72%，青壮年文盲率为8.9%。与《九五规划》中提出的到2000年将青壮年文盲率降到5%左右的目标是有一定距离的。因此，

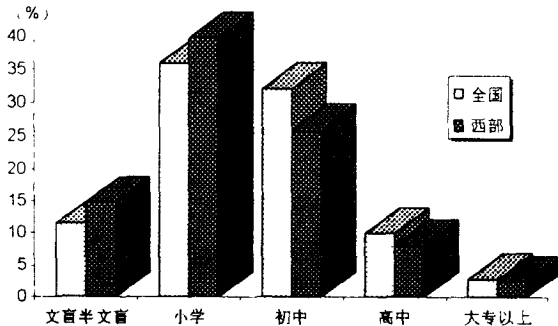


图 1 1999年全国和西部各种文化程度人口占总人口比例

要完成我国教育振兴计划，促进整体教育水平的提高，提高西部地区的文化素质非常关键

二、西部地区人口素质分析与比较

生产力的发展，科学技术的进步，使人们越来越认识到人口素质对社会进步所起的作用。经济发展水平是人口素质的最重要基础，社会生活及其他方面对人口素质的制约，比如教育的投入、家庭和婚姻以及宗教和社会风俗对人口素质的影响也是建立在这个基础上的。由于各地区经济发展不平衡，因此，在人口素质方面也会存在一定差异，而西部地区在人口素质方面所处的地位也是令人关注的

(一) 人口素质的构成和指标确定

目前，还没有明确的人口指标体系来反映人口素质状况。制约人口素质的社会因素并不能代表人口素质本身的构成。人口素质是指人口所具有的不同方面的性质，它由个体素质和社会素质构成，其中个体素质就是个人在工作、生活和社会交往中所具备的自身条件，归结为身体素质、文化素质和思想道德素质。不同个体

的素质组合成社会，形成统一的社会人口的素质，社会人口素质即依赖于每个社会成员个体素质的高低，也依靠不同素质的个体人口的构成比例，以保持社会整体的最优功能，人口素质的社会构成包括年龄结构、性别和职业构成等基本方面，不同的比例决定着社会人口素质的水平。综合以上人口素质的构成，选取以下指标作为指标变量。

平均预期寿命 (S1)：指该年内各种年龄的人口按各自年龄的死亡率延续下去，一个人平均能够活多少年。用以反映人口的身体素质状况，而按年龄死亡率由该年内社会政治经济条件、自然环境条件、医疗卫生水平和生活水平所决定。

平均受教育年限 (S2) 为避免“不识字或识字很少”这部分人在调查过程中的回答误差，采用小学及以上文化程度的平均受教育年限。

高等教育普及率 (S3)：指受过高等教育人数占总人口的比例，说明高等教育的普及程度和就学情况。

识字率 (S4)：指识字者占总人口的比例。它是粗文盲率的逆指标。

成年人口比例 (S5) 指 15 ~ 64 岁的成年人口在总人口中所占的比例。它是体现人口年龄结构状况的重要指标，劳动年龄的人口比例大，一般地说其参与经济活动的人口就相对多一些，其社会负担就轻一些。另外，也是分析人力资源的重要指标。

脑力劳动人口的比例 (S6) 在 15 岁及 15 岁以上人口中 以从事脑力劳动者占在业人口比例表示，它决定着社会人口素质的水平。

由于思想道德素质难以量化，因此，将之忽略不计。总人口性别比 1990 年全国的总水平为 106.04，一个性别比例很不平衡的地

区，会出现许多社会问题，由于全国各省的总人口性别比没有显著的差异，也难以对人口素质状况作出确切的描述，因此，不作为变量指标

（二 数据来源和分析方法

利用 1999 年全国人口变动情况抽样调查数据结果进行分析。人口变动抽样调查是以全国为总体，以省级单位为次总体进行抽样设计，因此，调查的主要指标对省一级有较好的代表性。由于西藏的样本量较少 没有代表性 因此在分析各省差异时 不包括西藏。1999 年的人口平均预期寿命以 1990 年人口普查数据替之 因为这个指标具有一定的稳定性，而且各省的趋势和位次短期内不会有明显的变化。同样，脑力劳动人口比例用 1995 年 1% 人口抽样调查数据代替。重庆的平均预期寿命和脑力劳动人口比例以四川省数据代替。

以上 6 个变量无法综合评价各地的人口素质状况，并且各指标之间彼此有一定的相关性，因此，需对全国 30 个省份的数据进行主成分分析。主成分分析方法在评价各地区人口素质方面比使用单一的平均指标更加直观、全面。主成分分析的基本思想就是降维的思想，用少量的综合指标代替多个可观测变量的多元统计方法，所得到的综合指标为原来变量的线性组合，综合指标不仅保留了原始变量的主要信息，而且彼此之间又不相关，利用得到的主成分再用聚类方法对全国 30 个省的人口素质状况做进一步的分类分析。

主成分分析主要是先将各变量指标标准化，即对同一变量减去其均值，再除以其标准差，以消除量纲的影响，然后再建立所有变量的相关系数矩阵，求出其特征值和特征向量，所得到的特征值即为该主成分所对应的方差，方差越大，对综合变量的贡献也就越

大，特征向量即为该主成分中原始变量的线性组合的系数。所确定的主成分个数和顺序一般选取它的累计贡献率大于或等于 85% 根据问题的研究性质 接近 85% 也可作为主成分个数选取的依据。而最终确定的主成分即为描述人口素质并赋予了新的意义，但又不可测的综合指标，通过主成分的得分多少，可确定各地区在全国的地位。

(三) 人口素质综合指标的确立及其含义

将全国 30 个省份 6 个变量的人口素质数据进行主成分分析，以确立人口素质的综合指标。其计算过程和结果分析：

1. 经过标准化后的 S2、S3、S4、S6 即平均受教育年限、高等教育普及率、识字率、脑力劳动人口比例两两之间具有较高的相关性 其相关系数均在 0.82 以上(表 1) 它们从不同角度一致地反映了人口的文化技术素质状况。

表 1 相关系数矩阵

标准化指标	S1	S2	S3	S4	S5	S6
S1	1.0000	0.6169	0.4022	0.5054	0.3472	0.4278
S2	0.6169	1.0000	0.8484	0.8279	0.6961	0.8629
S3	0.4022	0.8484	1.0000	0.4794	0.5983	0.9435
S4	0.5054	0.8279	0.4794	1.0000	0.4553	0.5015
S5	0.3472	0.6961	0.5983	0.4553	1.0000	0.6374
S6	0.4278	0.8629	0.9435	0.5015	0.6374	1.0000

2. 从表 2 的特征值和各成分所占的比例可以看出：第一个特征值解释的方差即贡献率为 69%，第二个特征值的贡献率为 14%，前两个特征值的累计贡献率为 83%。因此，可以说，前两个

变量已经概括了大部分信息，由于后 4 个成分对方差的贡献率均小于 9%，因此，取前两个成分作为人口素质的主成分。

表 2 相关矩阵特征值

主成分	特征值	差值	贡献率	累积贡献率
PRIN1	4.12075	3.28999	0.686791	0.68679
PRIN2	0.83076	0.31497	0.138460	0.82525
PRIN3	0.51580	0.04957	0.085966	0.91122
PRIN4	0.46623	0.41128	0.077705	0.98892
PRIN5	0.05494	0.04342	0.009157	0.99808
PRIN6	0.01152		0.001920	1.00000

3. 标准化后的第一主成分 (PRIN1) 对所有变量都有正载荷，均在 0.3 以上 而且 S2、S3、S6 具有较高的载荷，因此可以说第一主成分是对综合素质的度量，代表了一个地区的总的素质状况，综合素质越高，表明其整体素质就越好。但由于在综合素质中，平均受教育年限、高等教育普及率、脑力劳动人口比例即文化技术素质具有较强的作用，因此，可以称第一主成分为文化技术素质。第二主成分 (PRIN2) 对 S1、S4 即身体素质、识字水平有较高的正载荷，对 S2 平均受教育年限有较低的正载荷，其他变量具有负载荷，并且 S3 的负载荷最大，S6 次之，S5 最小，三个正系数之和为 1.2 其他负系数之和为 1.0，因此，第二主成分表明的是人口的基本生活素质即身体素质和识字状况与其他素质的比较，但主要反映的还是人口的基本素质状况，即身体素质和识字状况，称第二主成分为生活基本素质。第二主成分的得分越大，表明它的基本素质要好于其他素质，否则，说明其他素质要优越于基本素质。

4. 从计算的特征向量，可以得到各成分与原变量的关系：

$$\text{PRIN1} = 0.314866 * S1 + 0.485561 * S2 + 0.435683 * S3 + 0.372526 * S4 + 0.372104 * S5 + 0.445010 * S6$$

$$\text{PRIN2} = 0.665326 * S1 + 0.075813 * S2 - 0.376831 * S3 + 0.464315 * S4 - 0.262923 * S5 - 0.353378 * S6$$

其中 S1、S2、S3、S4、S5、S6 分别表示经过标准化后的平均预期寿命、平均受教育年限、高等教育普及率、识字率、成年人口比、脑力劳动人口比例。

综上所述，通过对人口素质的多个变量进行主成分分析，得到描述人口素质的两个综合指标，一个是对人口文化技术素质的描述，可称之为“大因子”，它对各地区的人口素质地位起着主要作用，一个是生活基本素质，称为“小因子”，含有少量信息，并且各地区的人口素质存在一定差异。

从第一主成分排序情况看，比较起来，北京的素质最高，云南的素质最低，文化技术素质在前十位的有北京、上海、天津、辽宁、吉林、黑龙江、山西、新疆、广东和江苏省，在后十位的有云南、青海、贵州、甘肃、安徽、四川、宁夏、广西、福建、重庆，其中西部地区有七个省份，从大区来看，华北区和东北区素质较好，西南和西北素质偏低，其他地区素质居中。从第二主成分排序的结果看，广东的生活基本素质最高，青海的最低，而且西部地区的省份均排在后 15 位的位置上。

（四）人口素质的类别及差异分析

人口素质产生差异的原因是多方面的。为了进一步分析各地区人口素质所属类别，利用所得到的主成分一和主成分二对各地区的人口素质数据按照平均距离法进行聚类，选取的两个主成分中，第一个主成分的特征值所解释的方差为 81%。第二个主成分

的特征值所解释的方差为 19%。结果分析如下：

从树形图来看，如果在类间距 0.875 处画一水平线，30 个观测被聚为四类，每一类中的综合素质和生活素质都比较相近，第一类属于素质较高者，文化教育事业较发达，包括北京、上海；第二类属于素质在全国偏上，包括天津、辽宁、吉林和黑龙江；第三类属于素质一般者，包括了大部分地区；另一类为云南、青海和贵州。无论是综合素质，还是生活基本素质，水平比较低。对西部地区来讲，人口素质也是有差异的，不能一概而论。

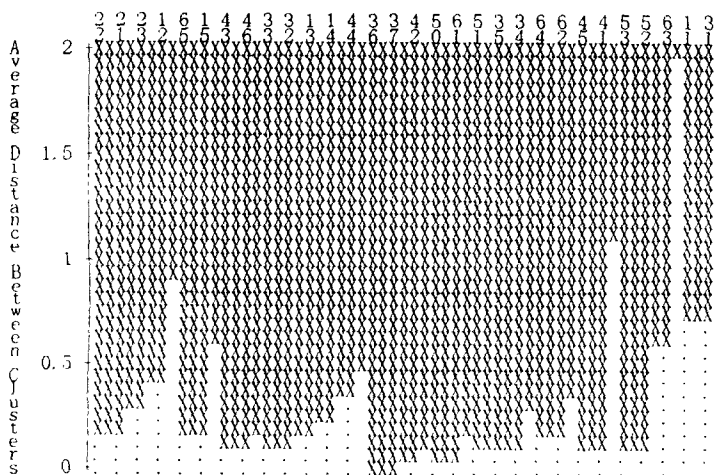


图 2 平均聚类结果及树形图

从以上四类不同水平素质情况来看，各类之间存在较大差异。主要有以下几方面原因：

1. 各地区经济发展的不平衡，是产生人口素质差异的根本原因。社会经济的发展水平不但直接影响人口素质的各个方面，而且还会改变自然条件对人口素质的影响。经济发达，其人口素质

的提高便有了可靠的基础。

2. 文化教育事业的发展对人口素质的形成和发展起着决定的作用。教育是培养和发展人的体质、知识、思想的主要途径之一。无论是基础教育、还是高等教育或其他教育等，对于人口素质的水平，都有着极为密切的制约关系。

3. 医疗、卫生事业的发展以及自然环境条件对改善人类的生存环境，提高人口的健康素质有着不可忽视的作用。

三、抓住机遇，为西部大开发创造一个良好的人口环境

(一) 控制人口数量是提高人口素质的重要手段

目前，我国虽处于比较稳定的低生育水平，但庞大的人口基数以及每年 1000 多万的净增人口，成为制约经济发展和人口素质提高的重要原因。到 2010 年，全国人口要控制在 14 亿以内。因此，西部地区要保持稳定的低生育水平，控制人口总量，提高人口素质，缩小地区间差异，提高整个中华民族的整体素质，对我国经济的发展、社会的进步将有着重要的意义。

(二) 加强基础教育，大力开展西部地区的人力资源建设

从长远来看，从基础教育抓起，努力提高人口文化素质，为西部地区积累人力资本。西部大开发是一个长远规划，新中国建立 50 年来，西部地区的工业体系、科技实力和人力资本奠定了一定基础。但由于生活环境、意识观念的差异，西部地区的不少人才“东南飞”。因此，在狠抓基础教育的同时，实施人才战略，抓住西部大开发的机遇，广招人才，吸引人才，孔雀东南飞也许会变成孔雀西部飞。

(三) 缩小东西部差距，创造良好的人口环境

幅员辽阔的西部地区，国内生产总值只占全国各省合计的

14%，人均只有相当于东部地区的 40% 经济发展上的差距 对西部地区的人类生存环境以及人口素质的提高起着制约影响，而为西部大开发创造一个良好的人口环境，会大大促进经济的发展，因此，要充分发挥人才和科技力量对经济发展的促进作用，再造山川秀美的中国西部地区。

附表 按第一和第二主成分排序的各地区人口素质状况

按第一主成分排序		按第二主成分排序	
地区	PRIN1	地区	PRIN2
云南	-2.94	青海	-2.74
青海	-2.51	北京	-1.51
贵州	-2.45	新疆	-1.14
甘肃	-1.80	内蒙古	-0.98
安徽	-1.41	贵州	-0.89
四川	-1.32	云南	-0.86
宁夏	-1.28	宁夏	-0.60
广西	-1.27	甘肃	-0.60
福建	-1.14	黑龙江	-0.44
重庆	-1.04	吉林	-0.21
河南	-0.88	上海	-0.08
陕西	-0.88	四川	-0.07
江西	-0.81	陕西	-0.01
山东	-0.76	重庆	0.07
湖北	-0.52	湖北	0.14
海南	-0.39	江西	0.22
湖南	-0.30	天津	0.23
浙江	0.05	山东	0.27
内蒙古	0.06	辽宁	0.30
河北	0.09	福建	0.31
江苏	0.23	江苏	0.35
广东	0.46	湖南	0.43
新疆	0.68	安徽	0.43
山西	0.70	浙江	0.68
黑龙江	1.27	山西	0.68
吉林	2.06	海南	0.89
辽宁	2.10	河南	1.01
天津	3.08	河北	1.08
上海	4.52	广西	1.29
北京	6.42	广东	1.76

西部人口转变及未来人口控制方略*

原 新

一、我国人口转变已经完成

人口转变是指人口从高出生率、高死亡率和低自然增长率转变为低出生率、低死亡率和低自然增长率的现象。根据我国总人口的动态变化过程及其与发达国家的比较，我们的基本结论是：世纪之交我国已经实现人口转变，后人口转变时期的特征正在形式。未来我国人口控制的战略目标将是巩固和稳定低生育率。但是，我国是世界第一人口大国，国土面积辽阔，人口发展的地域差异颇大，特别是东西部的比较差距十分明显。对西部人口转变进行判断，其目的是在既定的全国人口发展战略下，定位西部的人口发展方略。

二、东西部人口转变的比较

判断人口转变，主要从死亡、出生与生育、自然变动、年龄结构等四个方面入手。

（一）死亡水平转变

1. 粗死亡率。1949~1998年期间，西部人口与全国人口一样

* 本文的西部包括陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、重庆、四川、贵州、云南、西藏、广西和内蒙古等 12 个省、自治区、直辖市。

经历了死亡率超前于生育率下降的过程，死亡率下降的速度基本上与全国同步目前，除云南、西藏的粗死亡率依然高于 8‰ 贵州、四川高于 7‰ 以外，其余西部省份的粗死亡率已经接近或低于全国平均水平，西部的平均死亡率为 6.92‰ 仅高于全国平均值 0.42 个千分点。

2 出生平均预期寿命。1995 年全国平均出生预期寿命为 70.8 岁 其中 男性为 69.0 岁 女性为 72.8 岁。由于西部省份的死亡率水平相对比较高，而且分年龄别的死亡模式差异较大，特别是婴儿死亡率显著偏高，多数省份的出生预期寿命为 65 ~ 69 岁 (见图 1) 男性基本上在 68 岁以下，女性不超过 71 岁 低于全国平

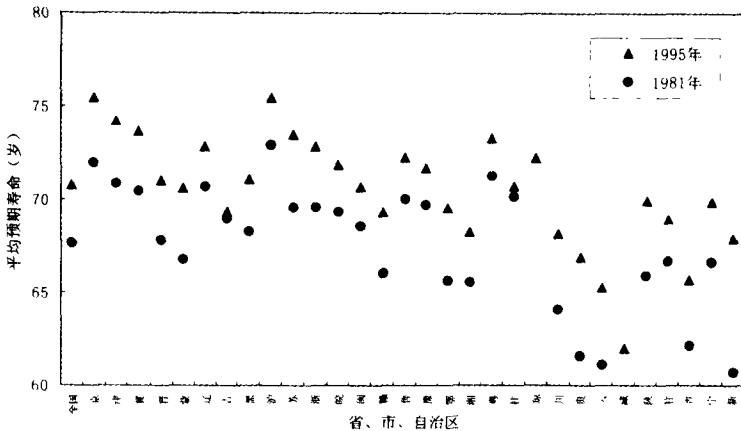


图 1 1995 年我国各省出生平均预期寿命

均值 3 ~ 5 岁 低于东部省份 4 ~ 6 岁；出生平均预期寿命最低的西藏为 62 岁，与出生平均预期寿命最高的北京和上海相比，相差 12.4 岁。纵向比较，西部地区的出生平均预期寿命在不断升高，普遍比 1990 年增加了 0.5 ~ 2 岁，比 1982 年延长了 4 岁左右 其中，增加最快的是新疆，提高了 7.2 岁，其次是贵州，增加了 5.3

岁除西藏外，西部各省的出生平均预期寿命均超过了判断老年人口的年龄下限 65 岁。

从死亡原因上分析，西部地区的死因主要为病因明确、可有效防治、与贫困及感染性因素有关的疾病，东部地区的主要死因是因病因复杂而目前尚无满意防治方法的疾病，二者形成了强烈的反差。如果将Ⅲ类地区（主要在西部）农村因贫困和感染性疾病的死亡率降到Ⅰ类地区（主要在东部）的水平，仅此一项，就可以把Ⅲ类地区农村的男女性出生平均预期寿命分别提高 5.2 岁和 5.6 岁。

3. 死亡模式。判断死亡模式的指标主要有年龄别死亡率，其中东西部的婴儿死亡率差别最大。根据历次人口普查资料和人口抽样调查资料，1990 年我国平均婴儿死亡率为 32.89‰，1998 年为 32.50‰，西部地区除陕西、内蒙古低于全国平均值外（重庆无数数据）其他省份均高于全国水平，其中贵州、云南、西藏、青海和新疆的婴儿死亡率均在 50‰ 以上，是全国平均值的 1.5~2 倍，普遍高于东部省 3~4 倍；最高的西藏和最低的北京相差 10 倍以上。和 1982 年相比，婴儿死亡率普遍下降了 20~30 个千分点。由于婴儿死亡率的迅速跌落，使西部的死亡模式悄然改变，逐步从典型的婴儿死亡率和老年死亡率两头翘的“U”型曲线向只有老年死亡率一头高的“J”型曲线过渡。

如果以平均出生预期寿命 = 65 岁（老年人口的年龄下限）死亡模式实现“J”型曲线作为判断死亡率完成转变的标准，虽然西部的死亡水平高于全国总人口平均水平，但基本已经实现了死亡率由高向低的转变，当然，死亡率特别是婴儿死亡率进一步降低的余地仍然较大，死亡率水平的转变明显超前于生育水平的转变。

（二）生育率的转变

纵向比较，西部的出生率水平和生育率水平总体呈下降趋势，

横向比较，西部的出生率和生育率水平依然较高，且高于全国总人口平均水平和东部地区。

1. 出生率。纵向观察，20世纪70年代以来是出生率降低速度最快的时期，1970~1999年全国平均出生率下滑了18.2个百分点，比全国平均值降的快的西部省份有甘肃、宁夏、青海、四川和贵州，其中四川的降幅为38.9个百分点，是全国平均值的1倍多。由于历史上西部地区的出生率水平就高，尽管近30年的下降速度较快，但是目前的出生率依然高于全国水平。1998年西部的平均出生率为17.75‰，比全国水平高1.72个百分点，比死亡率的差距大4倍多，其中有7个省的出生率高于全国平均值，西藏、贵州、云南和宁夏的出生率依然在20‰以上。

2. 总和生育率。从20世纪90年代总和生育率的变化分析，西部地区的总和生育率虽然都保持下降的总趋势，但多数省份的绝对值依然高于更替水平或向更替水平逼近，徘徊在2.0~2.5之间，西藏始终在3以上。1998年西部地区平均总和生育率估算为2.36，比全国平均水平高27.6%，意味着每2个育龄妇女平均比全国育龄妇女多生1个孩子。一半以上西部世居少数民族的总和生育率在3以上，有些民族甚至高达5以上。

3. 生育模式。初婚、初育年龄早，多孩率高，生育结束晚，生育周期长。西部地区的妇女初婚年龄集中在22~23岁，比全国早1~1.5岁，相应的初育年龄也比全国早1~1.5岁，妇女的第一胎生育行为主要发生在23~24岁。而且，西部妇女的多孩率普遍较高，除重庆、四川、陕西、内蒙古以外，西部各省的多孩率均高于5.10%的全国平均水平，其中西藏为26.58%，新疆为21.55%，青海和宁夏分别为15.46%和15.93%，是全国水平的3~5倍，所以，西部妇女的生育周期较长，生育峰值较高。以新疆年龄别生育率

与全国的比较（见图 2），就可以发现西部生育模式与全国的差距：第一，生育行为发生得早，15~19 岁人口的生育率就接近 30‰；第二，生育行为结束得晚，40 岁以后的生育率仍然在 10‰左右；第三，高位生育率持续时间长，20~24 岁和 25~29 岁两个年龄组的生育率均在 140‰以上。

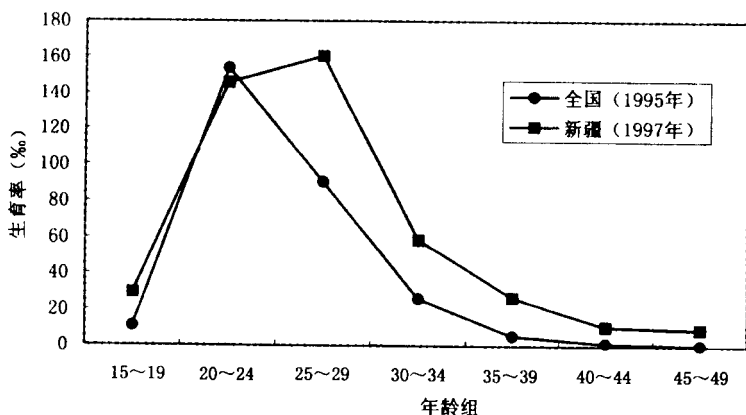


图 2 新疆年龄别生育率与全国的比较

如果以总和生育率降到更替水平 2.1 为生育率完成转变的标准，那么西部的生育率转变尚未完成，处在过渡期的后半段。

(三) 人口自然增长率

1998 年全国人口自然增长率首次跌破 10‰，达到 9.53‰，1999 年进一步降到 8.77‰。西部除重庆、四川、广西、陕西和内蒙古的自然增长率低于 10‰外，其他省份的人口自然增长率都在 10‰以上，比全国高 2~4 个百分点，比东部高 4~6 个百分点。西部合计的人口自然增长率为 10.84‰，比全国水平高 1.31 个百分点，人口自然增长率有待于进一步降低。

人口年龄结构的变化

用判断年轻型、成年型和老年型人口年龄结构的常用标准衡量(见表1) 西藏和新疆人口为成年型,内蒙古、贵州、云南、陕西、甘肃、青海和宁夏处在成年型向老年型的过渡阶段,广西、重庆和四川已经步入老年型。根据预测,甘肃将在2006~2010年进入老年型,陕西、云南、贵州、内蒙古、新疆进入老年型的时间在2011~2015年之间,宁夏、青海和西藏将在2015年以后进入老年型。后人口转变的基本条件之一——人口年龄结构的变化成为主导人口自然变动趋势的决定性因素——在西部尚不具备,或者说西部未来人口年龄结构变动尚不能担当决定人口增长态势的重任,继续控制人口高速增长依然是决定人口增长的主导因素。

表1 1998年全国各省、自治区、直辖市人口的年龄结构

标准		成年型人口 年龄结构		老年型人口 年龄结构
常用 标准	≥65岁人口比重	4~7	过渡型	≥7
	0~14岁人口比重	30~40		≤30
	老少人口比(%)	10~23		≥23
各省、自治区、直辖市 人口年龄结构 所属类型		西藏、新疆	河北、山西、吉林、 黑龙江、江西、海 南、内蒙古、贵州、 云南、陕西、甘肃、 青海、宁夏	北京、上海、天津、辽 宁、江苏、浙江、安徽、 福建、山东、河南、湖 北、湖南、广东、广西、 重庆、四川

资料来源:《中国统计年鉴》(1999) 中国统计出版社,1999。

如果为了定性判断西部的人口转变是否完成,或是处在人口转变的什么阶段,首先要确定人口转变的判断标准。所谓人口转变完成的数量标准实际上是确定低生育率(low fertility)和低死亡率(low mortality)的上限水平,即生育率水平和死亡率水平到底低

到什么程度可以视为是低生育率和低死亡率。我们认为可以根据两个基本的数量标准来判断一个国家或地区的人口转变过程是否已经结束。其一是生育率水平是否降低到更替水平以下（总和生育率 $TFR < 2.1$ ）；其二是人口出生平均预期寿命是否达到或高于老年人口年龄下限（65岁）。另一个辅助的判断标准是人口年龄结构是否进入老年型（65岁及以上人口占总人口的比重 $\geq 7\%$ ）以及老龄化程度。前两个数量标准的人口学意义在于：前者标志着人口再生产已经处于缩减状态，后者则标志着社会成员平均来说都可以存活到老年。辅助判断标准的内涵是：人口老龄化是生育率和死亡率共同下降的结果，生育率对人口年龄结构的作用大于死亡率的作用，实现老年型人口的前提条件是生育率和死亡率的下降并保持较长一段时期的低水平。当然，还有一些数量指标可以反映出人口发展的阶段转换，例如，婴儿死亡率、死因模式等。

综合上述对西部死亡率、生育率和人口年龄结构的对比分析，基本结论是西部的人口转变尚未结束 无论是死亡率、生育率 还是人口年龄结构均未完全达到人口转变完成的标准，比东部晚 5~10年，还有进一步降低的空间；如果西部的总和生育率在 2000年降到更替水平，并维持下去，可以将全国总人口实现零增长的时间提前 8~10年 减少峰值年人口 5000~6000万 西部的生育率能否继续稳步的降低将直接影响低生育率政策的实施。

三、东稳西降是未来人口控制战略

人口问题依然是西部开发必须关注的重大问题，人口增长水平直接或间接对社会经济发展产生重要影响已经是不争的事实。根据计算，1986~1997年间，虽然新增人口消耗的新增 GDP 份额从 28.84%下降到 17.79% 但是平均每年新增 GDP 的 23.26% 仍

被新增人口所消耗，人口数量巨大仍然是中国可持续发展的巨大压力。和全国相比，西部的情况更加严峻，1998年东部经济增长的1.59个百分点被新增人口所消耗，而同一指标，西部比东部高2倍多，为3.24个百分点。换言之，仅仅从新增人口的口中，西部就多赢得了年经济增长率的1.68个百分点用于积累或投资。以西北5省为例，人口增长率下降1个千分点，就可以使人均GDP增长率提高0.36~0.59个百分点。由此可见，严格控制西部地区人口过快增长，限制人口规模的持续膨胀，不但会带来良好的社会效益，还会创造较大的经济利益。

未来我国的人口发展战略已经既定为“加强人口与计划生育工作，稳定低生育率”。东部的生育率水平已经降到很低，继续下降的余地十分有限，特别是受人口老龄化的影响，死亡率水平会逐渐攀升，即使目前的保持生育率水平不变，人口的自然增长率也会随死亡率的提高而进一步下降。而西部的生育率水平相对较高，虽然有政策允许的成分，但也存在一定数量的计划外生育，多胎生育比较多，老龄化水平还不足以左右死亡率水平的升高，进而作用于人口增长率。进一步降低西部的生育率依然是控制人口快速增长的主要途径，这不仅可能，而且必要。事实上，未来我国维持和巩固低生育率及其成果，在很大程度上取决于西部人口控制的效果，西部对稳定全国的低生育率责任重大。所以，我们提出未来我国稳定低生育率战略必须采取东稳西降的具体措施，其焦点是稳定东部已有的低生育率成果，继续降低西部的生育率水平。

首先，要坚持稳中求降的原则，一定要在充分论证的基础上，积极稳妥、实事求是地制定相应的政策，其目的绝不是与东部搞均衡，也不是要向东部看齐，要适时、适度、适速，切忌急躁。因为西部是少数民族聚集的地区，民族众多，民族人口所占比重高，宗教

信仰复杂，文化多元，从计划生育开始实施的那一刻起，国家对少数民族地区就一直采取了宽松的、有别于汉族的生育政策，西部的多孩率高的重要原因是政策允许的少数民族可以多孩生育。同时，限于落后的农村生产力，孩子的数量仍然是家庭收入增加的重要源泉，孩子抚养成本低和给家庭回报率高的反差依然刺激人们想多生孩子，人们把家庭脱贫的希望和养老送终的期望均寄托在下一代身上。

第二，继续执行现行的计划生育政策，真正将现行政策的具体规定落实到家庭和个人，改善计划生育基础设施，提高计划生育的服务水平和质量，逐步减少计划外生育，就可以稳妥地降低生育率。计划生育服务方式的改革将是促进西部最终实现低生育率转变的直接因素。投资于教育，投资于激发民众素质提高的项目将是能否实现和稳定低生育率的基础。

第三，治贫治愚，消除贫愚产生人口的温床。西部还有 366 个贫困县 占全国贫困县的近 2/3 贫困与愚昧共存于贫困区 那里往往也是生育“特区”是人口增长快的“生长点”。所以在西部继续降低生育水平，既要考虑少数民族的利益，做到有利于各民族的共同繁荣和社会稳定，同时还要兼顾贫困阶层的利益，引导他们走出“越生越穷 越穷越生”的怪圈。

第四，计划生育关系到国家、民族和个人三方的利益，继续降低西部生育率的具体政策与方法，必须以“稳定压倒一切”的基本方针为指导，社会政治局势的安定是西部大开发的基础，与西部经济发展同样重要。

借大开发机遇 推动中西部人口与计划生育工作

周 长 洪

西部大开发对中西部地区人口环境提出更高要求，同时也为中西部地区人口与计划生育工作带来良好机遇。利用大开发战略实施带来的机遇，做好中西部地区的人口与计划生育工作，为经济、社会发展创造一个良好的人口环境，应当是中西部地区人口与计划生育工作今后一段时期的基本任务。

一、抓好人口与计划生育工作应当是西部大开发战略的重要组成部分

西部大开发目的是加快该地区经济发展、改善生态环境，这无论对于近期拉动内需，还是远期促进我国东西部经济发展平衡、保持经济持续增长，以及改善西部人口生存环境，都将发挥重要作用。但是在西部开发中，我们不能仅仅注意到经济、环境问题，还必须对人口问题给予密切关注。事实上，在一个国家或地区，人口作为集生产力与消费力于一身的载体，既是经济、社会发展的本原推动力又是终极受益者。这是人口的经济属性。同时，人口的生存繁衍与发展，既强烈地依赖对自然资源的利用和生态环境承载，又反过来对资源和生态环境产生重要的、不可忽视的影响，这是人口的自然属性；此外，思想与技术的创新、制度的变革、生产力的发

展，以及生产关系的变化，都将引起在一定社会生产方式和生活方式之下活动的人，对包括婚姻生育在内的有关自身生存与发展问题进行重新审视、思考与调整，从而在整体上影响人口系统的变动与发展，这是人口的社会属性。马克思主义的人口理论告诉我们，人口的发展从来就与经济、社会、资源、环境的发展变化相互作用、相互影响、紧密相关。因此，在考虑我国西部的经济发展和生态环境保护时，不能忽略人口因素的影响与作用。

西部地区的相对落后，不仅直接表现在经济增长缓慢、基础设施建设比较薄弱、生产生活所需的某些重要资源匮乏及高禀赋资源开发效率较低、自然生态环境较为严酷等，还表现在西部地区人口发展落后，人口与经济、社会、生态环境的矛盾比较尖锐。首先，西部人口数量增长速度相对过快，严重制约西部地区经济、社会发展（除四川、重庆和陕西外的西部其他省区）1990~1998年人口平均增长率均高于全国平均水平；主要人均经济、社会发展指标较低，1991~1998年我国人均GDP最低的9个省区全部在西部地区，全国尚存的3000多万贫困人口也主要集中在西部地区。其次，人口教育水平和总体文化素质不高，1998年西部10省区除新疆外其余各省区15岁以上人口中文盲、半文盲比例均高于全国平均比例，全国文盲率最高的6个省区都在西部地区；西部10省区人口平均期望寿命也都低于全国平均水平。此外，西部地区农业人口比重较高，城市化整体水平较低。

人口发展落后给西部经济、社会发展带来严重制约，也影响到全国经济、社会的稳定平衡发展。人口过多、增长过快制约着西部经济发展和人民生活改善，同时也对西部生态环境退化造成严重压力。人口文化素质偏低使西部经济社会发展所需的高素质人力资源显得短缺。所以说西部的落后不仅是经济发展问题，也与人

口问题密切相关。从系统相互关联、相互作用观点分析，西部的落后实质上是人口、经济、社会、资源、环境协调发展意义上的落后。因此，西部发展不应仅仅是经济发展和生态环境的改善，还应包括人口数量的控制和人口素质的提高。

二、抓住西部大开发机遇，推进中西部地区人口与计划生育工作上新水平

在我国新世纪前半叶，一项基本任务就是稳定目前来之不易的低生育水平。西部地区人口占全国人口 23% 加上中部地区人口共占全国人口总量约 60%。由于经济、社会发展相对落后等原因，中西部地区特别是西部地区妇女生育水平相对较高，控制人口增长的任务还相当艰巨。在全国范围内稳定低生育水平工作中，中西部地区困难最大、任务最艰巨，是我国人口与计划生育工作的重点。所以，解决好大开发环境下中西部地区人口问题是一项挑战，需要认真应对才行。

西部大开发战略的实施必将推动西部并带动中部地区的经济、社会迅速发展，这也为人口与计划生育工作提供了一个前所未有的良好机遇。紧紧抓住这一机遇，确定大开发环境下人口与计划生育工作发展的新思路，制定相应的政策措施，选择合适有效的管理手段，使这一地区人口与计划生育工作上一个新水平，对于为西部经济社会发展创造良好人口环境，推动全国实现 21 世纪前期我国人口与计划生育工作三个阶段的奋斗目标具有重要意义。

为了把人口与计划生育工作纳入西部大开发战略中，并配合与服务于西部大开发，中西部人口与计划生育工作注意处理好如下几个问题是重要的。

1. 树立人口、经济、社会、资源、环境协调发展的指导思想 做

好西部人口控制工作。西部大开发在指导思想上要避免那种将经济工作与人口工作割裂开来的思路与做法，力戒把抓经济发展和抓人口与计划生育视为两项彼此无关的工作的错误认识。在总体思路上，既要避免重视发展经济、忽视对人口问题的解决，也要避免在人口与计划生育工作中狭隘地就计划生育抓计划生育，忽视计划生育与经济发展相结合，忽视对人口问题的综合治理。在实践中，西部大开发中应当将发展经济、控制人口数量和提高人口素质、改善生态环境三者有机地结合起来。首先，西部以及比邻的中部各省区在本地区发展战略中应将人口与计划生育工作纳入其中，统一规划、统一部署、统一落实、统一考核，使人口控制与经济发展、环境保护紧密配合，确保人口与经济、社会、资源、环境的协调发展。

2. 做好西部大开发环境下人口发展趋势预测和人口问题评估。西部大开发需要良好的人口环境的支持，人口与计划生育工作也需要主动配合并服务于大开发。为此，做好西部（包括中部）人口发展趋势预测和大开发背景下人口问题的估计与评价是十分必要的，其中包括分析人口数量、结构、素质的现状、变动趋势以及对经济、社会、资源、环境的影响，分析大开发环境下新的人口问题与计划生育工作形势，摸清计划生育工作中问题、困难所在，并研究相应的对策与措施等，这些是人口与计划生育工作配合大开发的重要前期准备工作。中西部地区可以结合今年人口“五普”最新资料做好 21 世纪前期人口状况及发展趋势预测，结合本地区“十五”经济社会发展计划的制定，同时确定人口发展计划以及计划生育工作目标、任务、内容和要求等，从而确保人口与计划生育工作一开始就纳入大开发战略中统筹规划。

3. 加强与完善计划生育‘一把手’亲自抓、负总责’和目标管理

责任制。在西部大开发中要继续坚持党中央一贯要求的各级党政一把手对计划生育工作“亲自抓、负总责”的原则，加强和完善计划生育目标管理责任制。一把手“亲自抓、负总责”和计划生育目标管理责任制被实践证明是我国人口与计划生育工作取得显著成绩的重要保障，无疑也是在大开发环境下做好人口与计划生育工作的法宝，需要继续坚持。由于经济与环境的关系，西部（包括中部）是我国人口问题比较严重、计划生育工作基础相对薄弱、计生管理难度较大的地方，要做好大开发环境下的人口与计划生育工作，加强与完善计划生育一把手“亲自抓、负总责”和目标管理责任制就是重要的领导保障与制度保障。

4. 充分发挥计划生育利益导向机制的作用。西部大开发为计划生育利益导向机制的构建和作用的充分发挥提供了一个前所未有的良好机遇。利益导向机制是建立适应社会主义市场经济的人口与计划生育工作新机制的重要组成部分。西部大开发战略的实施必将推动中西部农村经济的快速发展和农民致富进程，从而使利益导向机制发挥作用的前提条件得到强化。因此，计划生育部门与其他部门携手配合，在各级党和政府的统一领导与协调下，利用大开发促进经济发展的有利时机，积极开展农村计划生育“三结合”项目活动，加强扶贫开发与计划生育工作结合力度，通过管理介入的方法增加生育的机会成本和现实成本，削弱和抑制过度生育和超计划生育的冲动，使利益导向机制充分发挥作用，就是中西部地区探索建立大开发环境下人口与计划生育工作新机制的重要内容。此外，注意发挥利益导向机制的作用，不仅有利于现行计划生育政策的落实和计生工作的开展，也是使计划生育工作在大开发中服从、服务于经济发展中心工作的重要途径。

5. 增加对计划生育的投入，加强西部贫困地区和少数民族地

区计划生育工作基础设施建设。西部是我国贫困地区和少数民族较为集中的区域，也是生育水平较高、某些人口问题较为严重的地方，由于区域地理环境特征以及居住分散特点，使得人口与计划生育管理更为困难、服务任务更为繁重，计划生育工作有待进一步加强。在制约人口与计划生育工作上水平的诸多问题中，管理与服务基础设施条件较差和服务网络建设较薄弱是瓶颈问题，而造成这种情况的直接原因之一是经费投入不足。西部大开发为解决这一问题提供了可能性，一方面随着大开发促进经济发展和地方财政收入增加，为解决地方计划生育经费投入不足的矛盾创造了条件；另一方面随着国家对西部大开发投入的增加，也为缓解这一矛盾创造了机会。

6. 注意抓好人口与计划生育宣传教育。为了促进中西部在大开发环境下人口与计划生育问题的妥善解决，抓好人口与计划生育宣传教育是一项非常重要的工作。首先，要特别注意加强对各级党政领导干部人口国情、人口意识、人均观念的宣传与灌输，以及经济、社会、资源、环境协调和可持续发展思想的教育，使他们牢固树立人口意识和人均观念，充分重视人口与计划生育工作，在大开发中自觉把人口问题与经济问题摆在同等位置进行思考与决策。其次，要加强对广大计划生育工作人员特别是基层工作人员为人民服务宗旨的教育，使他们牢固树立群众观念、法制观念、服务观念和综合治理观念，在工作中真正把育龄群众当作计划生育的主人，满腔热忱地为群众服务；还要教育他们学会自觉将计划生育与经济发展紧密结合起来的工作思路与工作方法，把创建计划生育合格村活动纳入农村小康村建设之中，关心计划生育户中困难家庭的需求，努力帮助解决有关生产、生活方面的问题，主动自觉地使计划生育工作配合并服务于大开发中心工作。再次，对于

广大育龄群众 特别是经济欠发达和偏远落后的“老、少、边、穷”地区，要加强人口国情与人口观念教育、计划生育法律法规为核心的法制教育，以及少生优生、优生优教、生殖保健知识的宣传普及工作

7. 加强农村计划生育基层基础工作和网络队伍建设。乡、村、组作为农村基层组织离农民家庭最近，是农民家庭活动的最直接的外部环境，是对育龄群众的婚育观念和婚育行为最能发挥影响力的地方，因而是计划生育管理和服务的的前沿阵地。完善乡、村、组基层计划生育工作网络和服务网络，对于搞好农村基层基础工作至关重要。西部地区在大开发的环境下抓好人口与计划生育工作 要以实现“三为主”任务为统领 大力加强基层特别是村组一级的基础工作 切实做到“四有、三落实”。在村组一级建立健全由计划生育专兼干、服务员、中心户长、协会会员等组成的经常性工作队伍，深入开展计划生育合格村活动，积极推进计划生育村民自治、民主监督、民主管理 建立和完善村级计划生育工作制度 依法管理计划生育大力开展计划生育优质服务，以乡（镇）计生服务站、卫生院和村卫生室为依托 深入村组、进村入户、服务上门 大力开展避孕节育、优生优育、生殖保健为主要内容的计划生育知识普及、咨询和技术服务，积极开展有关妇科疾病的检查诊治等。加强基层计生 干部队伍建设，做好乡村计生干部的挑选与培训，努力提高干部队伍素质 建设一支思想好、作风正、懂业务、会管理、有爱心、善服务的计划生育工作队伍。

8. 大力加强少数民族地区的计划生育工作。少数民族是中华民族大家庭的重要组成部分，在少数民族中实行计划生育是实现各民族共同进步、共同发展、共同繁荣的重要举措，符合各民族文明进步的要求和少数民族的根本利益。西部是我国少数民族比

较集中的地区，为了促进少数民族地区经济、社会全面发展，在大开发中不仅要大力发展经济，还要加强计划生育工作。少数民族地区计划生育工作政策性强、困难大、条件艰苦，需要深入细致的宣传教育、知识普及和缜密周到的技术服务，特别是要调动各族群众自我管理、自我教育、自我服务的积极性和主动性，建立一支少数民族计生干部队伍，把扶贫开发、经济发展与计划生育相结合，充分发挥利益导向作用，使少数民族地区人口与计划生育工作在大开发中上一个新水平。

计划生育战略西移的思考

许 梅 林

党和国家在对中国经济社会发展形势作出正确分析的基础上，作出了中国经济向中西部转移的战略决策。计划生育工作适应中国经济战略格局的调整，工作重心向中西部转移，是进一步提高计划生育工作水平、促进平衡发展的必然选择。

一、我国区域经济发展与计划生育工作的不平衡性

为了从总体上把握我国东西部经济发展水平上的不平衡性，国家在制定“七五”计划时正式提出了东部、中部和西部经济区域的划分。国家投资重点曾长期向西部倾斜，从1964年到1980年，经过三个五年计划集中精力突出重点不停顿地建设“三线”。国家对西部地区的大量投资累计达2052亿形成固定资产1500多亿元，虽然从总体上改变了我国东西部经济发展极端不平衡的状态，但并没有达到全国范围优化结构、获得效益的整体目标。1978年以后国家对原来的“战略”布局“均衡”发展的理论和政策进行了反思，在产业发展战略上改变了片面追求重工业发展的格局，在地区布局上国家投资重点东移，“三线”投资比重相应下降，沿海地区投资比重大幅度上升，布局的政策目标取向由效益逐步代替了均衡。以东部、中部、西部三大经济地带划分为基础的“梯度”发展理论形成。

从“六五”起国家的投资重点转向沿海，对外开放按经济特区—沿海开放城市—沿海经济开放区—沿江、沿边、沿铁路线—内陆省区城市这样一个有重点从点到面、由南向北、由东向西梯次推进的多层次、多渠道、全方位的对外开放战略格局。“七五”计划提出加速东部沿海地区的发展，同时把能源、原材料建设的重点放到中部，并积极做好进一步开发西部的准备。为了改善和缩小我国区域发展速度的差距，稳定宏观经济和社会安定，1996年全国人大通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》，开始将发展的重心逐渐由东向西全方位推进到更广阔的地区。

中国的人口学理论也有东西部的划分。早在1933年胡焕庸先生研究中国人口的分布，提出了瑗瑗—腾冲人口地理分界线。按当时的计算，这条线以东，中国东半部面积约占全国面积的36%而人口却占全国的96%；西半部面积约占全国的64%而人口仅占全国的4%。

至1998年底东部12省、市的人口为50739万人，占全国总人口的40.65%。经过近30年的不懈努力，东部地区积累了丰富的计划生育工作经验，人口出生率、自然增长率已降到较低的水平。中西部20省、区、市人口74071万，占全国总人口的59.34%。经过多年的努力，工作取得了很大成绩，但是由于多方面的原因，与东部地区计划生育工作相比，还有不小的差距。

“八五”期间国家计生委在全国推进计划生育“三结合”，继而总结推广贫困地区计划生育和扶贫开发相结合的经验，提出了“九五”期间计划生育与扶贫开发相结合的奋斗目标、主要任务和政策措施。1996年国家计生委党组明确提出事业经费重点向中西部倾斜；1997年加大了中央补助地方计划生育事业费向中西部倾斜。

的力度 将新增的 946 万元全部投向中西部地区 ;1998 年协调对
省支援三峡库区计划生育经费 500 多万元 , 从而保证了经费对中
西部经济欠发达地区、国家级贫困县和少数民族地区倾斜 , 为推动
中西部和贫困地区计划生育 “ 三结合 ” 工作 , 提供了必要的资金保
障 ;1999 年认真总结了东部地区计划生育工作的经验 , 对中西部
进一步做好计划生育工作起到有力的示范、带头和辐射作用。从
总体上看 , 西部与东部的计划生育工作由于受到经济发展、文化教
育等历史原因的影响 , 无论是基层基础建设方面 , 还是工作管理和
服务水平方面都有差距 , 全国的计划生育工作存在明显的地区发
展不平衡。

二、计划生育工作战略西移的意义

一般认为 西部地广人稀 人口密度小。 但是从可耕地和适
宜生存的角度看 , 又会得出不同结论。西南地区人类最先多是在
近江的台地、平坝地区生息劳作 , 后随着人口的增加开始了丘陵、
梯田运动和部分山地的畲田运动。当人口进一步膨胀后 , 土地资
源和生产结构矛盾突出 , 农业生态破坏严重 , 农业产出减少 , 形成
恶性循环。西北地区历史上虽然总的人口密度十分低 , 但由于人
口多居住在适宜生存的关中平原、黄土高原的台地和极少数沙漠
绿洲 , 所以相对人口密度仍然较高。因此 应该认识到西部地区相
对人口密度高、可耕地少、生产力水平低 农业产出少 控制人口
规模、提高人口素质的任务十分紧迫。

从新时期的主要任务看 , 人口与计划生育工作将转向稳定低
生育水平 提高出生人口素质。 目前 , 全国的生育水平已经下降到
更替水平以下 , 实现了人口再生产类型从高出生、低死亡、高增长
到低出生、低死亡、低增长的历史性转变。但是从分地区的情况

看，东部地区绝大部分省、市的自然增长率已经降到全国平均水平 9.53‰ 以下，其中北京和上海已经进入零增长和负增长。可以说，东部地区在现有的情况下再降低生育水平的余地已经很小。而西部大部分省区自然增长率普遍高于全国平均水平，因此，只有进一步加大西部地区的工作力度，持续稳定地降低生育水平，才有可能实现我国新时期稳定低生育水平的任务。

东西部经济社会发展不平衡是中国的基本国情之一，西部大开发是国家促进区域经济协调发展，实现国民经济和社会发展长期目标的战略选择。在西部开发战略的若干关系中，经济发展与控制人口是一对相互作用又相互制约的重要关系。人口经济学理论认为，人口增长下降 1 个百分点，就会创造出 0.3 个百分点的经济增长潜力。而人口与计划生育工作的投入远比其他投资方式更为有效。严格控制人口不但可以获得明显的社会效益，还能获得很大的经济效益。

推进和带动中西部地区计划生育工作，缩小东西部差距，促进东部与西部均衡发展，是我们面临新世纪需要解决的战略问题。西部计划生育工作的振兴，关系到高效率地实现我国人口与计划生育战略分四步走目标，进而关系到我国 21 世纪中叶达到中等发达国家经济社会发展水平目标的实现，因此在计划生育战略布局中可谓极其重要。

三、计划生育工作战略西移的思考

紧紧抓住党和国家调整经济战略布局的契机，依托西部经济、社会大发展的基础，坚持人口、资源、环境协调发展和可持续发展的理论，将人口与计划生育工作纳入国家西部发展总体规划之中，乘势重点发展中西部计划生育工作。从层次上考虑，首先要理清

计划生育工作战略西移的思路，确定分阶段发展的目标，明确提出计划生育工作战略西移的构想；其次要认真制定人口与计划生育事业发展“十五”计划，计划要明确体现重点发展中西部的思想及原则，切实为中西部的发展提供必要的保障。

1. 西部计划生育工作的奋斗目标：人口数量控制在适度的规模，四川、重庆、陕西等生育水平已经较低的省要运用相应政策及手段，强化基层管理体制和服务体系，进一步落实“三为主”努力稳定低生育水平；出生率和自然增长率高于全国平均水平的省份要通过计划生育“三结合”、扶贫开发与计划生育相结合等多种措施，切实加强基层基础工作，大幅度降低计划外生育率特别是计划外多孩率，出生人口素质有明显提高，为国家西部大开发构想的实现、为西部经济社会协调发展和可持续发展创造良好的人口先决条件。

2. 要增强宏观意识，紧紧扣住国家经济社会发展的重心，注重制定人口与计划生育区域发展规划。其中既要有人口控制的各地分类目标，同时也要有适应国家发展的计划生育事业梯度发展的综合目标。

3. 把西部的人口问题放到西部经济、社会发展的大环境中综合治理，促进各级党委政府将人口与计划生育工作摆到可持续发展的首要位置，坚持计划生育“三结合”并以此为突破口，把计划生育与西部的经济建设、扶贫开发紧密结合起来，帮助广大育龄群众脱贫致富，通过经济发展促进婚育观念转变。

4. 从社会主义初级阶段长期存在的基本矛盾看，计划生育工作要不断提高管理和服务水平，满足人民群众日益增长的计划生育和生殖健康的需求。计划生育优质服务将是计划生育工作深化改革的最有前景的工作方法。中西部地区要正确把握计划生育发

展阶段的客观规律，同时不能墨守成规。有二、三十年的工作基础，有东部地区的先进经验，西部地区完全有条件开展计划生育优质服务，从而在一个较高起点上整体推进工作。

5. 要从宏观调整战略布局的高度，认识和解决地区发展差距问题。通过全方位放开和深化体制改革，制定相关政策，促进和引导东部地区同中西部地区多种形式的联合与合作。东部地区以资金、技术、人才的优势帮扶中西部地区，西部可以其他资源与东部进行互换与联合。从多方面努力，逐步缩小地区发展差异。

6. 东、西部产业结构组成比较表明，东部地区第一产业比例明显低于中西部地区，而第三产业又大大高于中西部地区。应抓住国家产业结构调整 and 重新布局的时机，大力发展计划生育/生殖健康产业。积极发挥计划生育协会等非政府机构、社会团体、社区组织、中介机构、志愿者民间社会组织的作用。多渠道、多层次优化产业结构，争取获得加速整体目标发展的效益。

7. 西部地区农村人口比重过大，城市体系不发达，制约了市场体系的培育和农村的投资消费需求。国家将加快西部城镇化建设，加快大中城市发展，形成若干具有强大辐射力和带动力的区域增长极，同时把发展小城镇作为启动内需、促进经济增长的一个重要途径。要抓住时机，提前做好协调和准备，把计划生育服务网络建设纳入国家对西部小城镇建设规划之中，为西部地区计划生育工作发展提供必要的基础设施条件。

8. 东部经济腾飞，比较明显的动因是国家实施梯度开发战略下的政策倾斜，然而说到底，还是东部地区干部群众思想观念较为解放，敢于冒险和创新，用好、用活、用足了中央给予的各项政策，这说明观念更新较特殊优惠政策更重要。要加大中西部地区干部培训的力度并提供一定的优惠政策，特别要注重培养计划生育管

理和技术服务的创新人才。东部地区技术力量强的地方和单位，可提供培训基地或输出师资。

9. 总结中西部地区创造的各种类型的先进经验，培育计划生育工作各方面的先进典型。不仅要树立兢兢业业做育龄群众贴心人的典型，更要树立具有创新意识，把计划生育与扶贫开发、发展经济相结合的典型，形成多类型、多方面的先进群体。拓宽宣传途径，充分发挥先进典型的辐射和扩散作用，带动更大面积的工作推进。

二、西部大开发中的 人口与可持续发展

西部大开发中农村的可持续发展

何 景 熙

西部地区之所以为全国欠发达地区，且与东部地区的发展差距日益加大，从根本上讲，是由于西部存在一个人口膨胀，自然资源相对不足，生态环境恶化的贫困、落后的农村地区。实施以缩小东西差距，实现区域间协调发展为目的西部大开发战略必须将西部农村的开发列为重点。反过来讲，西部大开发成功基础在于有一个可持续发展的农村地区。笔者认为，从西部农村人口—资源—环境的现状出发，解决西部大开发中农村发展滞后的关键是处理好人力资本投资不足和自然生态环境恶化这两大问题，人力资源开发主导型的农村可持续发展应是未来西部农村开发的目标。

一、可持续发展 西部农村开发的必由之路

我国各区域间经济社会发展差距的存在和扩大乃是不容忽视的客观事实。党中央最近提出：“解决东西部发展差距，坚持区域经济的协调发展是今后改革和发展一项战略任务”。包括四川、云南、贵州、西藏、青海、甘肃、陕西、宁夏、新疆、重庆市 9 省区 1 市在内的西部农村地区的经济社会发展明显滞后于东部。东、西部农村居民收入差距不断加大，西部农民的贫困状况尤为引人注目。以农业（含农林牧渔业）总产值和农民人均纯收入为例，1994 年西部农业总产值为 2811 亿元，而东部为 7659 亿元，东部为西部的

2.7 倍；西部人均农业总产值为 1029 元/人 东部为 1564 元/人 后者为前者的 1.5 倍。据国家统计局农调总队提供的最新资料，1995 年农民家庭全年人均收入西部 9 省区为 1061 元/人 东部为 2127 元/人 东部为西部的 1 倍。另据 1998 年《中国统计年鉴》提供有关数据计算，1998 年东部农村居民人均纯收入为 2870 元/人，西部为 1589 元/人 东部为西部的 1.81 倍事实上，在国家认定的全国 592 个贫困县中有 307 个在西部。1994 年西部农村地区有 229 万农户处于绝对贫困状态，约占全国需要扶贫总户数的 1/3。西部地区成人文盲率高达 28.7% 比东部约高 9 个百分点 这些文盲人口主要集中在西部农村 特别是“老、少、边、穷”地区。这些事实启示我们：如何加快西部农村地区的发展应当列为缩小东西差距，促进区域协调发展这项战略任务的重点。

但是今后西部农村的发展应当选择怎样的模式或道路，才能从根本上加快西部农村的发展，最终缩小乃至弥合两个地区农村间的差距呢？发展问题上，有两种可供西部农村选择的模式：一种是“突进发展”或突进的经济增长方式，其主要特点是以经济增长为社会奋斗的惟一目标，以牺牲环境质量，延期环境消费（即资源的过量消耗）轻视环境保护为代价来达到强制的单一的（经济）发展目标突进发展或增长往往以很高代价（经济要素资源投入）换取‘立竿见影’（短期）的经济增长速度 而不顾这种增长对自然人和社会是否带来实际的好处，故生态环境的破坏，区域资源的浪费和枯竭乃是其必然的结果；经济大起之后势必大落，形成经济—社会—生态环境发展的不可持续性。更有甚者，突进发展对系统平衡破坏的代价不仅由当代人偿付，而且延及子孙后代。简言之，突进发展或增长就是“竭泽而渔”、“断子绝孙”的发展模式。另一种供西部农村选择的模式是可持续发展。以现代系统科学原理为

指导的可持续发展是在人口—资源—环境—经济—社会大生态系统（以下简称大系统）及各子系统平衡、协调的良性循环中寻求区域全面发展的模式。可持续发展重视“经济发展和进步的持续性与维持良好的生态环境密切相联”的关系，为此它主张在保护生态环境，节约资源，即人与自然和谐共处中实现经济持续、快速（但无大起大落）健康的生长，达到人人受益，社会全面发展与进步。归根到底，可持续发展就是“既满足当代人需要又不危及后代人满足需要的能力，既符合局部利益又符合全球人口利益的发展。”可持续发展已列入我国政府制定的《中国 21 世纪议程》当中，已成为指导我国现代化建设的两大战略之一。加快西部农村开发，缩小东西农村差距的过程中坚持以可持续发展原则为指导，走人口—资源—环境—经济—社会协调发展之路，不仅是西部农村的自身需要也是其必然的选择。

可持续发展的基本内涵中包含了需求、限制和平等三项原理：首先，发展的目标就在于满足人类的需求和欲望；其次，人口、资源和环境对满足人类现实和未来的需求构成限制；最后（自然）资源须在同代人和代际之间平等分配。如果说需求和平等原理是从消费和分配两方面对发展本身提出普遍性要求的话，那么限制原理则因时空条件的差异呈现出特殊的针对性。换言之，不同的人口、资源和环境条件对区域发展会形成互有差异的限制。因此在需求和平等原理对所有地区均具普适性的前提下，探索西部农村地区可持续发展必须首先充分考虑该地区内各种限制性因素。这些限制因素主要有：

1. 自然资源和生态环境的限制。西部地区除个别小区域外生态环境恶劣而脆弱。从西北 5 省区看，虽有广阔的草原（约 1亿公顷）尚待开发的土地潜力较大，气候资源中光、热条件充足。但

由于该地区处于内陆腹地，气候干燥，降水量少（其产水模数仅及全国平均量的 1/4）故水资源极为匮乏。再加之水、土地资源空间匹配差，造成西北地区植被，特别是森林稀少。据调查西北森林覆盖率仅 1%，为全国平均覆盖的 1/13）且再生能力差；该地区不适于人居的沙漠、荒漠、戈壁地带面积大，已经被沙漠吞蚀的土地约 16 万平方公里，潜在的沙漠化土地面积达 15 万平方公里。多年来由于对耕地、草场、林地的过垦、过牧、滥砍滥伐等人为破坏，西北地区出现了水土流失、土壤沙化、盐碱化、严重干旱及季节性的洪涝、冰雹、霜冻、风沙、干热风、沙暴、泥石流等自然灾害频繁。其中黄土高原水土流失问题尤为严重：面积约为 25 万平方公里的黄土高原平均每年每平方公里土壤流失为 5000 吨 ~ 10000 吨，少数流失严重区域高达 20000 吨 ~ 30000 吨，每年输入黄河的泥沙达 16 亿吨之多。仅陕西一省水土流失面积就达 13.75 万平方公里，每年输入黄河泥沙达 8 亿吨。西南 4 省区 1 市虽然地形气候条件不同于西北地区，但生态环境问题同样严重：西南地区地形、气候复杂多样，水资源虽然丰厚，但其地理分布极不均匀，大部分地区水、土、光、热在空间上不匹配。部分省区地貌切割强烈，土地开发难度大。约占西南地区面积一半的青藏高原（145 万平方公里）的高寒山区平均海拔高度 3000 米 ~ 5000 米，酷寒、缺氧、大风致使植被稀少乃至无法存在，其区域生态环境恶劣而脆弱。云南、贵州两省所处的云贵高原虽然生态环境较好，但多山多石少土，土质瘠薄，坡度大，可供开发利用的耕地资源十分有限。近年来由于对森林、林地、草坡滥施垦伐，其生态环境已遭到不同程度的破坏。如云南西双版纳地区热带雨林大面积减少，部分地段沙化、荒漠化，贵州省部分地区出现洪水、滑坡、泥石流等自然灾害均与云贵高原生态失衡有关。四川省和重庆市所处四川盆地为西部重要的农业区，水、

土、光、热等条件较佳，但多年积蓄起来的人口膨胀压力使人们对土地、森林、林地、草坡进行掠夺式的开发，原有植被资源荡然无存加上川西高原林区因过度砍伐大面积减少（已由 50 年代 30% 的森林覆盖率降为目前的 13.6%），致使整个长江上游生态环境急剧恶化 气候恶变 雨量偏集 干旱、洪涝及大面积水土流失时有发生 四川盆地除少数地段 如成都平原 外 近年已屡屡出现水资源短缺的“水荒”。此外，西部也是我国工业性污染日趋严重的地区之一。西部工矿业结构大都以高能耗、高物耗，排污重为主，故大量的三废排放所造成的水、大气污染不仅使工矿区居民生存环境恶化，更对其周边农村居民和农业生产带来极为不利的影响。此外，值得注意的是西部农村正在兴起的乡镇工业对区域生态环境造成的负面影响。由于农业自身的特点，自然资源和生态环境对其所产生的限制往往带有根本的性质。事实上，到目前为止，含农林牧渔业在内的第一产业仍然是对大自然（自然资源、气候资源、生态环境）依赖性最强的一类弱质产业。此外，整个西部地形复杂，地势高峻、交通运输不便、信息相对闭塞等地理条件更强化了资源—环境对农业和农村发展的限制。

2. 人力资本存量的限制。西部 9 省区 1 市总人口为 2.73 亿（1994 年）其中农村人口约占 80% 农村劳动力总数达 1.4 亿之多。从数量上讲，西部农村人力资源数量庞大且有富余。有学者估计西部农村剩余劳动力为 5828.3 万 劳动力剩余率 剩余劳动力占总劳动力的比率为 51.1%（全国农村平均为 35.9% 东部农村为 36.2%）。但是比较而言，西部农村劳动力的质量或素质却十分低下。据 1990 年第 4 次人口普查 西部 6 岁以上人口平均受教育年限仅为 4.31 年 东部为 6.71 年。另据近期的统计，西部初中及初中以上文化程度的人口占 15 岁以上成年人口的比例为

36% 东部为 48.7% 成人文盲率西部为 28.7% 东部为 19.4%。这些数据仅仅反映西部城乡人口总体的平均文化素质。而事实上西部农村人口和劳动力的文化素质比平均水平更低。以四川省为例 1990 年 6 岁以上人口平均受教育年限城镇为 8.35 年 而农村仅 5.36 年 相差约 3 年之多。同期四川农村劳动力的文盲率高达 20%，除人口和劳动力的文化素质低之外，西部农村人口中残疾人口比例(1990 年)为 5.17% 也比东部(4.62%)高。正因为如此 按人口的预期寿命，教育程度和人均国内生产总值综合计算的我国三大区域的人类发展指数，西部仅为 0.541 远低于东部的 0.757 和中部的 0.602，其国内生产总值指数与人口教育指数西部与东部差距十分明显(见表 1)。

表 1 1995 年中国东、中、西部人类发展指数比较

	人口预期 寿命指数	教育指数	国内生产 总值指数	人类发展指数 (HDI)
西部 (9 省、市、区)	0.75	0.64	0.284	0.541
中部 (8 省、区)	0.73	0.74	0.337	0.602
东部 (13 省、市、区)	0.78	0.79	0.709	0.757

资料来源：根据联合国开发计划署《1997 年中国人人类发展报告》(中文版)相关数据计算而得。

西部农村人口多，劳动力素质低对区域农业和农村发展的限制主要表现在：(1)人口数量大且不断膨胀对西部有限的自然资源和生态环境造成巨大压力。在农村人均和劳动力平均耕地日趋减少而农业生产技术无显著改进的条件下，人们为了生存，不得不以

掠夺的方式对有限的森林、林地、草场、草坡、滩涂滥施开发以取得的生活资料(如粮食、燃料等)从而导致当地生态失衡、资源耗尽,可再生资源绝种绝迹其后果则是区域内气候恶变,灾害频繁,农牧业边际生产率下降,农业和农村发展无持续性,农村居民贫困程度进一步加深形成了“越垦越荒 越荒越穷 越穷越垦”的恶性循环;反过来,农村发展的滞后和贫困又加速了人口数量的膨胀(即“越穷越生 越生越穷”)形成人口压力→滥用自然资源与破坏生态环境→经济发展滞后与贫困→人口膨胀这样一个不断深化的恶性循环圈。事实上,人们看到,这种恶性运行方式广泛存在于西部很多农牧区内,其中西北的贫困地区(如宁夏西海固,甘肃定西、陇西组成的三西地区)和西南的少数民族聚居地区(如四川凉山彝族地区、云、贵两省少数民族聚居的边远山区)上述情况尤为典型;(2)从农村经济运行中人力资源与土地、资金、技术、信息等要素资源的配置角度上看,在文盲、半文盲充斥的西部农牧区内,很难做到农牧业和农村经济运行中人力资源与其他物化资源合理优化的配置,因此,高投入低产出,农牧业经济效益差的粗放式经营方式广泛存在于西部农村;(3)西部农村人口和劳动力文化科学知识的欠缺,使农牧民难于通过教育宣传树立人与自然和谐共处的生态伦理观,更谈不上具备自觉的环境保护意识,故个人和群体对自然资源的滥用、浪费以及由此而来的生态环境的进一步恶化乃是其必然的结果。

3. 西部农村产业结构和经营方式的限制。1978年改革开放以来的十多年间,西部地区经几次大的经济结构调整,其产业结构已有很大变化。第一、二、三次产业产值在国内总产值(GDP)中的比重已分别由1978年的35.2%、45.6%、19.2%变为1993年的25.9%、42%、32.1%。这一变动表明,整个西部地区除少数省区

外已从落后单一的农牧经济跨入了初步工业化的阶段。但是比较而言，西部农村地区的产业结构变化很不理想。例如 1993 年西部 9 省区狭义农业（即农业的种植业）总产值占广义农业（农林牧渔业）总产值比重高达 62.7%，相比之下，东部地区这一比重为 53.1%。再以目前农村非农产业的主体——乡镇企业总产值占农村社会总产值的比重为例，1993 年西部仅占为 28.5% 东部沿海省份已达 69.6%；1994 年在乡镇企业工作的农村劳动力占农村总劳动力的比重西部仅 14.2% 东部已达到 34.6%。由此可见，西部农村迄今为止仍维持单一型的传统产业结构，即农村经济以农业为主体，农业又以单一的种植业或牧区单一的畜牧业为主体。事实上这种传统的产业结构，既不利于西部利用其得天独厚的资源优势来实施农林牧渔业多种经营，贸工商一体化的综合发展，也不利于充分开发西部农村存量丰富的人力资源，实现剩余劳动力的非农化转移。

另外，西部农村传统产业结构势必导致农业内部经营方式的落后。目前西部农村除少数经济发达地区（如四川成都平原、陕西关中、汉中平原等）之外，农牧业仍然处于粗放式经营阶段。其主要特征是：(1) 大部分地区依然维持一家一户的半自给自足的农牧业经营方式，即处于“三低”状态（农牧业生产的专业化程度低、市场化水平低，农牧产品的商品率低）；(2) 农牧业经营中对要素资源，特别是耕地和草场等要素资源的利用效率很差。据统计，西部农用耕地总面积中有 3/4 为中低产田，边远山区粮食平均亩产不足 400 斤。在西部牧区人工改良的草场和围栏草场仅分别占草场总面积的 1.8% 和 1.2%。青藏高原面积广大的牧场因多年虫害、鼠害、沙化，过牧而严重退化；(3) 农林牧渔业劳动生产率低。据 1994 年的统计，西部（广义）农业劳动力（不包含乡镇企业劳动力）

人均产值 2875.7 元 / 人 而东部为 6434.7 元 / 人 即西部农村劳动生产率不及东部的一半 ;(4)除土地、劳动力以外的其他要素投入很低。1994 年西部每一农业劳动力拥有的农机总动力为 0.56 千瓦 / 人 , 仅相当于全国平均水平的一半西部农村每亩地施用化肥量为 17.76 公斤 / 亩 , 仅及全国平均施用量的 3/4 ;(5)科技进步对农业和农村经济增长贡献率低。目前东部沿海地区科技贡献率已达 60% 以上 , 而西部则不到 50% 。有的省 (如甘肃省) 则只有 40% 。上述特征表明 , 西部农业和农村经济仍停留在 “ 靠天吃饭 , 凭经验干活 ” 的落后阶段。

由此可见 , 在上述诸因素的限制下 , 农业生态环境的日趋恶化 , 资源的枯竭 , 经济—社会—生态效益差以及由此形成的农业和农村发展无持续性 , 乃是当前西部面临的严重问题和挑战 , 也是我们实现西部大开发 , 缩小东西差距这一战略目标的重大障碍。因此在西部大开发中走可持续发展之路是西部农村的必然选择。

二、西部大开发中农村可持续发展应注意的几个问题

(一 实施西部农村可持续发展的基本原则

可持续发展是人与地球和谐共处 (中国古代喻之为 “ 天人合一 ”) 资源的可持续利用 经济的持续、快速、健康增长 生态环境良性运行 , 社会全面发展 , 人人受益为其特征的新的发展观和发展模式。为此 , 保证区域人口—资源—环境—经济—社会这一大系统及其各子系统之间平衡、协调 , 实现系统的良性运行乃是实施区域可持续发展战略应把握的总原则。以这一原则为指导并根据区域和部门的特殊条件 , 西部农业和农村地区实施可持续发展规划应特别注意以下一些具体的原则 :

1. 以人为中心的发展原则 “ 可持续发展的中心是人 ” 。这

就是说实现可持续发展的目的是为了人，即满足当代人和后代人的物质和精神的需求和欲望；同时人在可持续发展中处于主体地位发挥关键性作用。因为人的社会性及主观能动作用对大系统和各子系统的影响既可能是正面的也可能是负面的：在不同时空条件下，人既可以是生产者也可以是消费者；既可能成为资源—环境的保护者也可能成为破坏者；人的生育行为所形成的人口再生产既可能促进系统的良性运行，也可能导致其恶性循环。鉴于人的这种特殊重要性，因此可持续发展不仅要使人人受益，从而获得全面发展与进步，同时对人本身的素质提出了新的更高的要求：不但要有良好的身体素质，健康的心理而且应具备较高的文化科技知识、技能和环境保护意识对西部农村地区而言，上述“以人为中心的发展原则”可具体化为：可持续发展是为了西部农村居民，西部农村居民是实现农业和农村可持续发展的主体。

2. 发展的生态—经济—社会综合效益原则。制定和实施西部农村区域可持续发展战略规划必须兼顾生态环境效益、经济效益和社会效益，做到综合平衡，使大系统和各子系统的运行达到良性化。这一综合效益原则在西部农村地区具体实施则应以产业生态化和切实转变农业和农村经济增长方式为主体目标。所谓产业生态化是将区域内一切产业活动置于人口—资源—环境—经济—社会这个“大生态系统”之中应用现代生态技术改造、重组产业结构，把产业活动对自然资源的消耗和环境的影响纳入大生态系统的物质、能量总交换过程中，不仅最终达到经济—社会系统中总供给与总需求的平衡，而且达到自然总供给与人类总需求的平衡，从而实现大生态系统的良性循环与持续发展。而转变西部农村经济增长方式，实现农业和农村经济由目前的高耗低效的粗放型向低耗高效的集约转变则是与产业生态化政策实施的必然结果。

3. 发展的开放性原则。根据系统科学的原理，促成系统的发展或进化，即由系统的非良性运行向良性或更高层次的良性运行转变的必要条件之一是系统本身应具备对外界的开放性特征，由此方能与外界进行物质、能量与信息的交换。所以欲实现区域可持续发展就必须打破其封闭或半封闭状态，对外（界）开放。具体地说，西部各省市区的农村不仅要相互开放，而且要向我国中部、东部各省区开放，向世界各国，特别是发达国家开放。只有通过全方位的开放，才能实现西部农村地区及各产业部门与其他地区、部门之间人力资源、自然资源、技术、信息资源以及文化资源的充分流动与交换，从这个意义上说开放是加快西部农业和农村可持续发展进程，缩小东西差距的必要条件。

4. 因地制宜的发展原则。如前所述，西部农村地区地域辽阔，各省区农村环境、资源很不相同，经济社会发展水平、农村居民的民族、宗教、文化差异很大，人口数量、结构和素质在各个农村小区域内分布也极不均衡。所有这些，不仅构成了西部有别于中部、东部农业和农村发展的诸多限制性条件，而且也对西部不同区域的农业和农村发展形成互有差异的限制。因此，在坚持大生态系统和各子系统内部协调和良性循环的可持续发展大原则下，西部各省、市、区及其小区域的农村必须因地制宜地制定和实施适合于自己需要的、具有本地特色的可持续发展规划，切忌“一刀切”或盲目仿效其他地区农村的发展模式。

依据上述原则，西部农村地区应当正确处理当前和未来发展过程中的速度与效益，数量与质量，单一型的经济增长与人口、资源、环境、经济、社会全面协调发展、资源优势与资源合理开发与高效利用之间的关系。应当认识到：(1)今后西部农业和农村的发展只能是可持续的发展，加快西部农村的开发，缩小东西部农村差距

只能在可持续发展战略的指导下才能实现；(2)今后西部农业和农村发展的重点应放在发展的质量上，即这种发展要使农村地区人人受益：不但要从数量上提高西部农村居民的生活水平，更要改善人们的生活质量，尤其是生存环境的质量，同时要使这种提高与改善具有持续性（不是短期的或一时的）；(3)东西部农村发展差距是由于错综复杂的自然、社会、文化因素长期作用的结果，缩小这种差距绝非一朝一夕之功，只能通过长期的，全面协调的发展过程才能逐步实现。在这一过程中注意避免急躁情绪而重蹈“突进发展”覆辙尤为重要；(4)正确对待本地区利用“资源优势”的问题。应当懂得，某一区域无论何种资源，若只具存量上的优势而不具备现实可开发利用条件，以及合理的经济要素匹配条件均难以形成实际的资源优势（最多只能称为潜在的资源优势）。因此，西部农村在利用本地资源优势的问题上必须审慎从事，在区域可持续发展原则指导下进行调查和科学论证作出判断。

（二）产业生态化与西部农村可持续发展

所谓产业政策一般是指政府从宏观上确定产业（和产业内部的行业）发展重点以及相应发展层次和来进行第一、二、三次产业及其内部各行业结构调整的政策以可持续发展原则为指导的西部农村产业政策则是通过宏观结构调整、重组达到区域总资源（含人力、自然、技术、信息、文化等资源）合理、优化配置，促成大系统和各子系统相互协调良性运行的政策，即产业生态化政策。当前西部农村地区以产业生态化为目标的结构调整至少应当包括四个方面内容：(1)选择本地区产业发展的重点，即找准最具区域资源优势，同时又能获取生态环境—经济—社会最佳综合效益的产业或产业中的某些行业作为开发重点；(2)以开发重点为基准排定产业发展的层次及其相应的资源利用层次和资源开发的规模、匹

配闾 ;(3)以上述两项内容为中心确定产业调整转移导向 ;(4)国家和各级地方政府在投资力度、政策、法律法规等方面对西部农村地区产业结构调整所作的倾斜措施。应当强调指出,西部农村以实施产业生态化为目标的结构调整一定要坚持因地制宜的原则。这就是说,西部各地农村必须根据自身的条件(如资源优势,经济发展水平,劳动力数量与质量,特别是当地自然生态环境等)选择产业调整的重点并作出相应的层次安排和转移导向。举例来说,在西南和西北自然条件严酷,生态环境恶劣而脆弱的广大地区,如西藏、青海西南部、川西高原及宁夏、甘肃、新疆水资源匮乏的荒漠戈壁、沙漠地带不仅(广义)农业不可能发展,其他产业也因人居环境恶劣而无法开发,对于这些地区,产业开发的重点应放在生态环境向良性转化的生态修复工程上,即用人工方法首先恢复该区域植被一定的存量(如植草种树、引地下水灌溉或土地涵养等等)待生态环境良性化,人居条件改善之后才能谈得上农业或其他产业的发展。所以,从一定意义上讲,改善生态环境对西部某些自然环境恶劣区域也是一种产业发展的重点。事实上,良性的生态环境乃是一切产业发展的基础,保护生态环境就是保护西部农村生产力,改善生态环境就是发展西部农村生产力。

需要强调的是,在可持续发展原则指导下,以产业生态化为目标的宏观产业结构调整的本质是在人口—资源—环境—经济—社会这一大生态系统及其各子系统相互协调的良性化运行中实现各种要素资源的合理、优化配置以求得生态、经济、社会最佳综合效益的过程。因此,这种结构调整在西部农村地区可持续发展中具有“牵一发而动全身”的作用。结构调整搞不好,农业的规模经营和产业化生态农业的发展、农村经营方式的转变、科技兴农以及农村乡镇工业和第三产业的开发均很难做好,西部农村经济持续、快

速、健康的发展，社会的繁荣与稳定更无从谈起。实施产业生态化政策以及进行相应的产业结构调整，政府的宏观决策起决定作用，为此西部各省市区有关领导部门应从理论上及早认识其重要性，认真抓好这一关键环节。事实上这种产业结构调整设想的有效性、合理性已在某种程度上被小区域的试验所证明。

（三）人力资本投资与西部农村可持续发展

鉴于人在促进大生态系统及各子系统具有能动作用并居于主导地位，因此，西部地区能否实现可持续发展最终取决于人口，特别是劳动力素质的高低。在人口和劳动力整体素质当中，身体素质和道德素质固然重要，但对区域经济社会的发展而言，人的文化科技素质是第一要素。50年代以来经济学的研究表明，在现代社会里，教育（含普通教育，专业技术教育，继续教育和专业技术培训）实际上是一种人力资本的投资。美国著名经济学家西奥多·舒尔茨和加里·贝克尔认为人力资本就是以物化形式体现在人身上的知识、技能和健康，即劳动者的素质；人力资本的增加对经济增长的贡献远胜于物化资本和劳动力数量的增加。而教育和培训则是人力资本形成的主要途径。因此，大力发展教育事业，培养造就有文化、有知识技能和环境保护意识的高素质人口和劳动力，增大区域人力资本的存量是实现我国西部可持续发展又一关键环节。发展西部农村教育必须首先转变以往的教育观念，将教育作为一种“超级产业”来进行规划、发展。所谓“超级产业”就是置于农村其他产业之上具有全局性、先导性的特殊产业。教育之所以应当列为“超级产业”，一方面是因为人力资源只有经过教育这种特殊产业才能转化为发展中所需的人力资本，故教育的投入往往决定人力资本存量的大小。近期的经济理论研究表明，人力资本的存量对经济增长的贡献日益加大，经济系统的劳动力的知识水平和

文化科技素质已成为生产函数的内在部分，是生产率提高和经济增长的内在动力之一；经济越是高级化，科技水平和劳动者素质的分量和影响越来越大。所以人们应当彻底改变过去那种将教育经费列为消费性乃至社会福利性投入的旧观念；另一方面教育又不是一般性的产业而是培养造就能够对大生态系统及各子系统良性化运行起决定作用的人，特别是高素质劳动力的基础性、战略性产业。从这个意义上讲，教育所产生的人力资本不仅是一种经济资本，也是一种有效的“社会资本”。事实上，农村地区产业生态化政策的实施，以及由此而来的产业结构的调整，农业产业化、生态化的发展，集约型经营的实现乃至农村居民精神文明建设，社会的稳定，若无农村教育事业的发展，大批人才（含各类科学技术人才、管理人才和有专业技术知识的劳动力）的培育相配合，西部农村可持续发展的实现只是一句空话。鉴于教育是培育人才的特殊产业而人才又是科学技术知识、技能的有效载体，同时，教育又具备投入少、产出高、见效快的优点，因此发展西部农村地区的教育事业，不仅能将“科教兴国”与“可持续发展”战略有机地结合起来，而且从实践上讲它是加快西部农村经济、社会、生态环境良性化发展中可操作性最强，近期可见明显综合效益的关键性环节。从这个意义上讲，西部大开发中的农村发展只能是人力资源开发主导型的可持续发展。

但遗憾的是，西部特别是西部广大农村地区，在作为人力资本投资主体部分的教育方面都存在缺陷，主要表现在：（1）政府通过财政拨款的教育经费不足且有停滞下降之势。根据《中国统计年鉴》的相关资料计算西部1996、1997年两年预算内人均教育经费分别为83.2元/人和90.7元/人，同期东部分别为126.8元/人和143.0元/人，前者仅分别为后者的65.6%和63.4%。同时统计资料

还显示西部地区 1997 年预算内教育经费在财政支出中的比例由 20.71% 降到 20.08% 降低了 0.63 个百分点，其降幅大于全国和东部地区；(2)西部教育资源相对于东部不仅短缺而且利用结构也不合理。以 1997 年大专院校、中专和普中、职中三类学校的师生比为例，全国平均分别为 1:7.8、1:16.8 和 1:15.9 而西部地区则分别为 1:7.4、1:14.5 和 1:14.0；(3)西部对农村地区特别是农村九年制义务教育的投入与东部和中部相比也相对滞后；(4)西部农村地区人力资本存量稍高的劳动力在强烈的比较经济利益驱动下大量流向东部沿海地区“孔雀东南飞”使西部农村人力资本流失。针对这些问题和不足，实施西部大开发战略农村应以教育、培训为主的人力资本投资问题应尽早提上议事日程，为此建议：

第一，中央和西部各级地方政府应当进一步加大教育投入力度，为西部农村发展的长远利益甚至可以考虑缓建一部分经济建设项目，将资金转用于农村教育事业发展。中央和各级地方政府对西部教育的预算内投资应在西部大开发过程中较快增加到与东部地区同样的水平（人均教育经费），西部各级政府应当考虑将财政补贴和扶贫资金的一部分转为当地农村教育和职业技术培训之用，即变单纯的经济支援和扶贫为教育支援与教育扶贫。同时，建议中央对西部特别是“老、少、边、穷”地区农村实施特殊的教育投入政策，如对这些地区的基础教育投入实行专项资金划拨，专款专用即重新审查和修改自 80 年代初以来实行的中央财政预算内教育经费 95%用于高等教育不足 1%的预算用于小学和普通中学的规定。

第二，改革西部农村地区现有的教育模式，建立符合本地实际情况具有自身特色的办学模式。针对西部农村人口和劳动力文化科技素质普遍低下，初、中级专业技术人才和受过教育、培训的技

术能手奇缺的状况，西部农村教育结构必须作相应的调整：根据为本地区可持续发展培养人才的实际需要，选择教育发展的重点并作出相应的层次安排；在办学方法，办学形式，学制及农村专业技术人员，操作能手的培养方面走与我国东、中部省区不同的，切合当地特点的新路。应当指出 西部农村 特别是“老、少、边、穷”地区农村当前迫切需要的是能扎根本地，受过初、中等基础教育和职业技术培训的劳动力和劳动力后备队伍，而不是以脱离农村，远走高飞为目的的大专学生（据调查农村地区考上大专的毕业生返乡率极低）。因此西部农村摒弃以追求大专升学率为目标的“应试教育”模式至为重要。由于西部农村教育投入十分有限，审慎确定教育投资的重点 优化投资结构 改变人力资本不合理的“过度消费”的现象，尽量提高教育投入的使用效益也相当重要。一项研究表明：如果农民完成四年小学教育，其劳动生产率比没有受过教育的农民平均高出 8.7%。国外的有关研究也表明，在大多数发展中国家和地区，农民的初级教育率越高对农村经济社会发展的促进作用越大。因此 对西部农村地区 特别是贫困、落后地区而言 人口和劳动力的文化程度不一定要越高越好，但是，具有 6 年初等文化教育或初中文化水平并受过职业技术培训的劳动力则是最起码的要求。为此 建议首先对西部农村第一、二、三次产业中 16 岁 ~ 45 岁这一最有生产潜力的劳动力人口群体进行扫盲和职业技术培训，使其达到初级文化和专业技术水平其次，当前农村地区教育发展的重点应放在 6 岁 ~ 15 岁组人口的 9 年义务教育普及上，因为这一人口群体作为劳动后备资源对西部农业和农村未来几十年的可持续发展有决定影响。最后，要根据农村地区自身特点 特别是西部“老、少、边、穷”地区的环境、气候、交通、当地师资、教学设备等项条件采用特殊办法，改善办学环境，以提高人口和劳

动力文化水平和技术、技能。总之，西部农村人力资本投资一要加大投入力度，二要结构合理，减少教育资源的浪费。

第三 以可持续发展原则为指导，以实现农村现代化为目的，对农村人口实施素质教育，其内容包括：(1)在农村适龄人口 6 岁 ~ 15 岁 当中全面普及 6 ~ 9 年基础教育，使这支劳动力后备队伍达到最低限度的文化水平，具备接受一般科技知识的能力，为他们中的大部分人今后通过继续教育（即职业技术培训）成为农村劳动能手，或少部分人继续深造成为专业技术人员打下基础。这种针对农村学生的素质教育必须从各地实际出发，全面培养学生的能力 课内抓基础 课外育人才 不求人人升学 但求个个成才 坚决改变鄙视劳动技术教育的观念。(2)为改善现有农村 16 岁 ~ 60 岁劳动力人口的素质进行基础教育（如扫除文盲和提高文化水平）和职业技术教育与培训。西部某些贫困地区的经验表明，举办短期扫盲与农牧业技术培训相结合的分层次培训班，对农牧民的吸引力大，易于收到事半功倍的效果。(3)在西部农村开展的上述素质教育中增设生态课程，培养受教育者自觉的环境保护意识和正确生态伦理观应是必不可少的内容。

综上所述，以产业生态化为目标的产业结构调整，确立教育在发展系统中的“超级产业”的地位，尽最大努力增大农村人力资本投资及其效益，改善人口和劳动力文化科技素质，在实现西部农村地区人力资源主导型可持续发展，最终缩小乃至弥合东、西农村差距的进程中，是两个最重要且可操作性强并在近期可获得显著生态环境、经济、社会综合效益的关键环节，在西部大开发中各级决策部门应予以重点考虑。

西部贫困地区可持续发展研究

赵 曦

在人口、资源、环境相互协调、良性循环的基础上实现经济社会的可持续进步是中国西部贫困地区跨世纪发展面临的严峻挑战之一，在中央致力实施西部大开发战略的宏观背景下，分析研究贫困地区可持续发展的基本方式和途径，对于促进西部贫困地区的资源开发与转换进程、农业生产条件和生态环境的改善乃至跨世纪稳定脱贫与可持续发展具有重要的意义。

一、贫困与可持续发展

从某种意义上说，贫困问题是一个生态环境问题，贫困状况的发生和贫困程度的大小与生态环境状况存在着极为密切的关系，贫困与生态环境退化的恶性循环是造成贫困落后地区经济社会非持续发展的重要原因。美国经济学家迈克尔·P·托达罗在《经济发展与第三世界》中曾经提出地域差异理论来解释贫穷国家经济发展缓慢的原因。

国外大量研究表明，最贫困的人口生活在世界上恢复能力最低、环境破坏最严重的地区，由于穷人比富人更加依赖于自然资源，如果他们没有可能得到其他资源的话，他们或许会更快地消耗自然资源。

世界银行在《贫困与对策》（1992年减缓贫困手册）中对影响

贫穷国家资产积累的各种政策进行了分析，它在环境政策中指出：“贫困与环境有密切关系。这种关系是双向的：贫困影响环境，环境也影响贫困。这里有两个问题值得特别注意：低收入与眼光短浅间的明显关系以及贫困与生存风险间的联系。”眼光短浅使人们更快地挖掘环境资源，而不像社会可能愿意的那样利用资源，并且会失去对土地资源进行投资的激励，这种投资需要若干年才会产生报酬，但短视并非穷人的本性与专利相反，这是市场、政策和体制失败的结果，其中有些是与贫困相联的。环境与贫困恶性循环最直接结果是穷人的健康受到极大的影响，“主要是由于饮用和洗浴受污染的水而得寄生虫和传染病以及由于做饭和取暖燃料造成室内空气污染而导致呼吸道疾病。在城市地区，穷人较少获得清洁水，负担不起清洁燃料和高质量的住房条件，室内空气污染高。这些环境公害对健康和生产力的影响是严重的。它将永久地伴随着贫困。”1994年9月，联合国人口与发展会议报告指出：“随贫困而来的往往是失业、营养不良、文盲、妇女地位低下、易受环境风险、获得社会和保健服务的机会有限，包括生殖保健服务，其中又包括计划生育。所有这些因素造成了高生育率、高发病率、高死亡率，以及低经济生产力。同时，贫困也同人口分布不均、不能持续利用和公平分配土地、水等自然资源以及环境严重退化有密切的关系”。联合国人口与发展会议报告表明，贫困的普遍化同人口增长、经济落后、资源匮乏、环境恶化，生活质量下降等形成恶性循环，从而增加了经济社会发展的非可持续性。

贫困是贫困地区最普遍的社会经济特征，贫困的大面积存在及消极影响是贫困地区缺乏可持续发展能力的最基本原因。在贫困地区，可持续发展面临的首要问题就是如何迅速、有效地缓解贫困、并逐步消除贫困。邓小平同志所说的“贫穷不是社会主义”就

是指物质、经济的贫困和精神、文化的贫困以及因贫困而对生态环境的破坏是不符合社会主义的本质的。我国作为发展中的社会主义国家，实施可持续发展战略，本身就体现了社会主义的本质，这就是说可持续发展是反贫困的，消除贫困是可持续经济发展的重要目标，也是可持续社会发展的基本目标。世界发展中国家的发展历史表明，贫困的存在引起生态环境恶化，而生态环境恶化又导致贫困加剧。因此，可持续发展的核心是发展，只有通过广泛的经济发展才能最终消除贫困。但是，发展经济、增加社会财富还不是消除贫困的充分条件，消除贫困必须在贫困地区人口、资源、环境、经济和社会协调发展的基础上进行，其中以人口的严格控制、生态环境的保护和资源的可持续利用为重要前提

二、西部贫困地区可持续发展的障碍因素

1. 地质地貌复杂，自然灾害频繁。我国西部贫困地区主要分布在高原山区、沙漠荒漠地区、喀斯特环境危急区、黄土高原水土流失严重地区。由于分布广泛又相对集中连片的贫困地区自然、生态、气候、植被、资源等情况千差万别，各区域贫困形成的原因、贫困的运行机制及贫困人口的特征状况各不相同，但其共同的特征是地质地貌复杂、自然灾害频繁发生、生存环境条件极为恶劣。西部地区除青藏高原外，大多分布在我国第二地形的中低山地，一部分在中部丘陵山区，地貌种类多样，恶劣地形较多，如西北黄土高原的沙漠、沙化地貌和黄土粘土荒漠地貌，西南的武陵山区和桂西北山区强烈发育的喀斯特地貌，青藏高原和横断山区的寒冻风化地貌等。同时，西部地区还集中了我国主要的大山、高原、沙漠、戈壁、裸岩、冰川以及永久性积雪地域等，构成了西部地区地质地貌的复杂性和特殊性，西部地区 80% 以上的贫困县分布在这样一

个特殊的自然环境中

西部地区是我国自然灾害发生率最高的地区，一般常见的有洪、旱、霜、雹、震、病多种自然灾害解放以后的 50 年间 西部地区平均每年受灾面积达 600 多万公顷，约占西部耕地总面积的 1/5 近 10 年中，西部地区平均每年受灾面积达 0.077 亿公顷 其中旱灾占 80% ，青海、新疆的草原面积有一半干旱缺水，受灾退化，风沙、冰雹、低温、霜冻等灾害也经常威胁西部的农业生产和牧业生产。

2. 自然生态环境失调。生态环境脆弱是西部贫困地区自然环境的基本特点。生态脆弱、自然灾害频繁、生存环境恶劣既不利于人类居住，又不利于贫困人口赖以解决温饱问题的农业生产，这既是贫困地区贫困落后的重要原因，又是一些贫困人口初步脱贫以后，又大面积返贫的根源。此外，我国贫困地区大多地处生态敏感地带，即介于两种或两种以上具有明显差异生态环境的过渡带和交错带。其最典型的特征是对环境因子变动的敏感性很强，因其环境或景观的变化则会导致土地生产力的明显下降乃至丧失。中国社会科学院农村发展研究所的一项研究报告表明，据《中国 21 世纪议程》提供的资料，我国的荒漠化很严重，已占到国土面积的 8%。其中风沙和水土流失引起的荒漠化各占一半，全国约有 1.7 亿人口受到荒漠化的危害和威胁，约有 2 100 万公顷农田遭受荒漠化的严重影响，全国水土流失面积达 179 万平方公里 每年流失土壤达 50 亿吨，另外，大面积的草场由于荒漠化造成牧草严重退化，载畜量下降，而这些生态环境严重失调地区主要位于西部地区。从现实状况来看，几乎所有的西部贫困县都面临着生态恶化的严重局面，其中不少贫困县又位于生态影响波及面很大的区域，如在长江上游的水土流失敏感区就有 135 个县是贫困县，占全国

贫困县总数的 22.8%。

3. 土地沙漠化趋势加剧。生态环境破坏、自然灾害频繁、水土流失严重直接导致土地沙漠化趋势加剧。据统计，西部 11 省(市)自治区沙漠面积为 128 万平方公里，其中沙漠化土地 12 万平方公里，其中因滥垦、过牧、强度樵采、工矿交通破坏造成的占 85%，而这些沙化土地主要集中在西部的干旱区。由于不适当的开垦和超载滥牧 西部地区草原沙化、碱化、退化的趋势日益明显，新疆草场面积由解放初的 0.507 亿公顷减到 1996 年的 0.36 亿公顷，并且西部许多地区草场单位面积产草量下降、毒草杂草增长、草场退化，生态平衡遭到破坏。建国 50 年来，西部地区草原亩均干草生产量已下降 40% 有 0.13 亿公顷草地已转变成沙漠或戈壁 还有 0.13 亿公顷草地正在受风沙危害，碱化草场面积亦超过 0.07 亿公顷。建国以来西部草原区的牲畜头数增加 2 倍 优良草原又遭到大量开垦破坏，加上草原建设跟不上去，造成草原的退化、碱化、沙化面积日益扩大。强度樵采、过度耕种以及超载放牧形成的沙漠化、荒漠化正在不断地动摇和摧毁贫困地区人民生存与发展的基础。

4. 人口超载且素质低下。人口增长过快和人口素质的普遍低下是西部贫困地区资源开发、经济社会可持续发展的基本障碍。解放以后，随着人民生活状况的相应改善，医疗卫生事业的发展，人口死亡率大为下降，人口增长明显加快，有的省、自治区每年以 3% 的速度递增。在过去的两次生育高峰期间，西部大部分省区的生育率都很高，且持续时间较长。有的省、自治区在解放后的 50 年中 生育高峰持续长达 20 年之久。据中科院 1997 年在《中国土地资源生产潜力及其人口承载力》的研究 云南、贵州、西藏、甘肃、青海均为土地承载超载区 四川、新疆、陕西、宁夏为土地承载力临

界区宁夏 1985 年人口密度为每平方公里 61.3 人 而到 1996 年则增至每平方公里 100.6 人 即使在干旱半干旱的宁南山区 人口密度也达每平方公里 76 人, 其中特困地区固原地区人口密度为 110 人, 是联合国沙漠化会议确定的干旱半干旱地区临界值 7~20 人的几倍。

受特殊的自然环境、社会环境和历史发展的影响, 西部贫困地区人口发展的突出区域特征, 除了人口增长过快、人口超载以外, 就是人口的文化素质低下。1997 年, 全国 15 岁以上的文盲率为 16.36%, 西部贫困面较大的贵州为 25.88%、云南为 25.22%、青海为 43.62% 宁夏为 25.83% 西藏为 54.08% 均大大高于全国的平均水平。1998 年贵州 482 万贫困人口中, 只有 27% 的人具有小学文化程度, 有 1/3 以上的青年和中年文盲, 在女性人口中文盲比例高达 80%, 瑶族的女性文盲率超过 90%。由于教育、科学、文化、卫生事业的落后, 西部贫困地区人口素质的提高面临沉重压力, 这与西部贫困地区人口数量的迅速增长以及二者的逆向发展构成西部贫困地区经济社会可持续发展的突出障碍。

三、西部贫困地区可持续发展战略措施

在人口持续增长和追求经济快速增长的态势下, 资源、环境所承受的压力越来越大, 紧紧抓住西部大开发给贫困地区发展带来的历史机遇, 致力寻求西部贫困地区资源开发与经济社会可持续发展的基本方式与途径已刻不容缓。

针对西部贫困地区的自然、经济和社会发展状况, 实施西部贫困地区可持续发展的战略措施主要包括以下几个方面:

1. 扶贫制度创新。在扶贫开发进入全面攻坚的历史阶段中, 扶贫制度创新的根本目的就是要建立能够保持贫困地区经济可持

性的经济法律制度，不仅仅是指物质生产领域的经济体制及其运行机制的变革，而且包括扶贫组织体系、贫困人口自身的生产、精神生产和生态生产等领域的体制及其运行机制的变革，做到贫困地区物质再生产、精神再生产、贫困人口自身再生产和生态再生产的相互适应与相互协调，促进物质资本、人力资本、生态资本相互增殖，最终使贫困地区跨世纪的稳定脱贫与经济社会可持续发展踏入健康有序的发展道路之中。扶持贫困人口是政府责无旁贷的重要职责，政府的扶贫职责必须具有制度保证，有专门的组织机构和专门的经费，而且有一套相应的法律和政策来指导和约束这些机构的活动和经费的使用。对于贫困地区政府来说，解决贫困人口的温饱问题是一切工作的中心环节，这与经济发达地区政府的行为取向有很大的差别，社会部门和国内外机构的扶贫行为也应该在制度和法律的约束下进行。在西部农村反贫困战略的实施过程中，致力探索贫困地区扶贫领导组织体系的创新、扶贫资金管理体制的调整与改革，小额信贷计划、社会服务计划 and 教育科技培训计划的配套实施方式的基本目的，就是力图改变 80 年代到 90 年代中期救济式扶贫和单一经济开发扶贫给贫困地区可持续发展带来的消极影响，真正将扶贫从政府、部门和社会纵向的、行政性的扶贫方式转变为由政府、部门、社会 and 贫困地区政府及广大贫困人口共同参与的、可持续发展的反贫行为。

2. 严格控制人口增长，提高人力资本投资水平。西部贫困地区的可持续发展必须实行严格的计划生育，促进人口控制与扶贫攻坚协调发展，将计划生育、人口控制目标的实现作为资金、技术、物资等方面扶贫的重要条件。大力完善以社会保险制度为核心的社会经济、社会福利、公共医疗卫生和优抚安置制度，积极探索脱贫保险制度，并在扶贫攻坚中把完善社会保险体系作为降低生育

水平的新机制。

针对西部贫困地区文盲半文盲人口多、教育结构不合理、职业技术教育功能弱的弊端，大幅度增加教育投资，在通过宏观调控、完善中央各部委及社会各界的“教育扶贫工程”、“智力支边”、“希望工程”、“幸福工程”、“春蕾计划”、“光彩事业”等教育发展计划的基础上，建立以财政为主体的“西部贫困地区教育发展基金”，实施阶段性的贫困地区扫盲计划和其它教育援助计划，集中资助、扶持、协调西部贫困地区的教育发展。西部各省、自治区地方政府也必须制定相应的教育发展计划并对贫困地区的区域发展政策作出调整，改变将脱贫速度和贫困规模减少作为贫困地区基层干部扶贫政绩衡量指标的作法，而把教育发展，适龄儿童的入学率、升学率和巩固率以及成年劳动力的受教育水平等作为考核贫困地区官员政绩的重要考核指标，从而真正把贫困地区的区域发展方向调整到以人力资本投资为主的发展道路上，把扶贫开发转移到依靠科技进步提高农民素质的轨道上来。

3. 科学、有序地推进退耕还林试点工程。有计划、有步骤地实施退耕还林试点工程，是西部大开发中西部贫困地区可持续发展最基本的战略任务，在退耕还林试点工程中，西部贫困地区要坚持一切从实际出发，按客观规律办事，量力而行，有所为、有所不为，切实解放思想、转变观念、彻底扭转依靠退耕还林工程解决地区发展问题，毕其功于一役的思想观念，将“等、跟、学”等被动执行、行政依附观念转为主动思考、灵活调整、大胆创新观念，将“等、靠、要”观念转为奋发拼搏、自力更生、广开门路、敢为天下先的观念，将在稳定中求发展的观念转为以发展促稳定的观念。力求把退耕还林（草）试点工程同长江、黄河上游天然林保护工程、生态建设工程有机结合起来，同调整优化贫困地区农村产业结构结合起

来，发展特色经济结合起来，与农村剩余劳动力转变和小城镇建设结合起来，与发展旅游业、第三产业结合起来，与发展科技推广服务体系结合起来，与提高广大农牧民科技文化水平结合起来，真正把退耕还林（草）试点工程纳入整个区域的经济社会发展之中。

退耕还林（草）计划指标不能机械套用、简单分解，为退耕而退耕、为还林而还林，退耕还林要采取因地制宜、宜林则林、宜草则草、相互协调的方针。生态条件好、农业产业高、基础设施完善、经济效益良好的坡耕地、河谷地不能盲目退耕。而水土流失严重的陡坡薄地，应以营造生态林为主，不能强行发展经济林，适宜发展经济林的坡耕地，要采取林下种苗和生物埂（篱）护坡等控制水土流失的措施，适合发展牧草的坡耕地，要选择多年生的优质牧草，在高海拔地区和退化严重的草场要广泛推行封山绿化、退牧封草、休养生息等措施。切实研究解决退耕还林（草）试点工程实施过程中的若干问题，如退耕还林（草）试点工程中水利设施建设的配套问题、种苗基地建设的配套问题、草原牧区建设配套问题、资金使用与管理问题等等。切实解决试点工程运作经费问题，还林管护问题，解决粮食调运过程中的分类结算问题，银行贷款利息问题，零售损耗问题、运粮车过路（桥）问题、仓库容量问题以及退耕还林（草）以后农牧民的教育培训问题、民族宗教问题、社会稳定问题等等。拿出具体的、具有长远意义的解决办法。

4. 强化社会服务，改善社会环境。强化社会服务的基本内容是根据贫困地区人口区域性分布特征，以绝对贫困人口为扶持对象，通过社会服务计划实施区域性物质援助，向绝对贫困人口提供粮食、衣物等最基本的生活必需品，以及人畜饮水、卫生设施、健康服务和基本住房，以迅速缓解贫困，相应促进贫困地区社会发展结构的优化。特别是增加贫困人口在医疗卫生、营养保健方面的投

资，以提高贫困人口的健康和营养水平。相应地提高他们的可教育性和生产率，这既能赋予贫困人口脱离贫困所需要的资产，又能赋予他们免受身体之苦的直接福利收益，这种投资能达到效率与公平的高度统一。同时，强调绝对贫困人口直接参与社会服务计划如基本农田建设、基础设施建设为其提供更多的经济机会并辅之一系列区域性政策措施保证贫困人口在参与经济机会中实现收入增加，不断激发贫困人口产生新的需要和追求，从而逐步形成一种能够使贫困人口开发自身潜能的发展模式，通过一系列的人力资本投资计划改善贫困地区的人力资源开发基础，有效提高扶贫投资效益及贫困人口自力更生的程度，为其稳定脱贫奠定基础。

另一方面，以政府为主体向贫困人口提供良好的政策指导、信息服务、技术服务和组织管理等项目服务，以全方位改善实施贫困地区可持续发展战略的经济社会环境条件。其实施主要内容是：制订明确的社会服务计划并通过宏观政策诱导促进社会资源向贫困地区社会服务项目流动，将社会援助的重点放在改善贫困地区人口基本住房、食物、人畜饮水、卫生条件、疾病防治上来。增加对贫困地区基本卫生基础设施的经费补助，提供专项经费用于培训贫困乡村医务人员 建立和完善县、乡、村三级卫生服务网络 援助贫困地区恢复农村合作医疗保险制度，同时制订阶段性的基本卫生服务为主体的公共卫生计划，如在地方病流行区和多发区实施地方病防治计划，在干旱半干旱地区解决人畜饮水问题，在少数民族贫困地区实施生活环境改造工程以及广泛的妇女保健计划和儿童营养计划等等，并逐步建立和完善以社会保险制度为核心的社会救济、社会福利、公共医疗卫生和优抚安置制度。

另一方面 围绕扶贫制度创新 贫困地区政府必须按照《《国家“八七”扶贫攻坚计划》的要求 制订各种稳定而有吸引力的政策，

创造良好的政策环境，切实转换职能，使政府的社会经济管理职能与直接生产者职能逐步分离，逐步减少通过财政资金直接进行生产性建设投资，而将资金重点投放在教育、科技、文化、卫生事业上，以及社会救济、社会保险等福利事业上，努力改变贫困地区交通运输、邮电通讯等基础设施的落后状况，形成良好的社会环境。

此外，贫困地区社会环境的改善还必须加强社会控制调节机制。一般说来，贫困地区社会调节机制以自治为主要形式，但是，在贫困地区社会成员自治能力和民主意识的自然程度还不高的现实条件下，国家政府的调节和控制尤为重要。经济体制改革，使传统的行政性调节和控制机制发生了变化，控制机关与社会成员间的垂直型领导与被领导关系相对松散，政府职能也逐步由通过指令性计划控制转向通过经济手段、法律手段和行政手段进行间接控制，这样使原有的调节和控制职能日益弱化，同时新的适应贫困地区经济开发、社会发展的调节、控制机制还未形成 或很不完善，又产生一些新的社会问题，如人口增长失控，劳动力素质下降，妇女地位下降 以及宗法关系加强、封建迷信盛行、陈规陋习蔓延、犯罪率上升等。因此，加强社会调节控制机制的建立是贫困地区社会环境改善的重要内容。

人力资本投资与西部地区大开发

李 建 民

最近中央政府提出了我国西部地区大开发的战略决策，应该制定怎样的发展战略、政府的核心作用是什么、大开发目标实现的基础和条件是什么等问题已成为西部大开发研究的热点。本文讨论的主题是人力资本投资与西部大开发的关系，基本观点是：人力资本供给短缺是制约西部发展最大的瓶颈；西部大开发战略实现的基础是人力资本投资；人力资本投资应该作为政府的最重要的资金投入方向之一；政府必须建立支持人力资源开发的政策支持体系。

一、西部与东部经济发展的差距

自改革和开放以来，西部地区与东部地区^①经济发展的差距日显突出。与东部地区相比，西部地区经济发展差距主要表现在：(1)经济总量水平，1998年西部地区的国内生产总值仅占全国国内生产总值的18.09%；(2)经济发展速度相对较低，1978~1998年期间，西部地区国内生产总值年平均增长速度比东部地区慢1.24

本文中的西部地区包括重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、内蒙古和广西；东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南

个百分点；(3)劳均资本（平均每个劳动力的资本额）低，1998年西部地区的劳均资本水平还不到东部地区劳均资本水平的四分之一；(4)人均国内生产总值水平低，1998年西部地区人均国内生产总值水平相当于东部地区80年代末的水平；(5)产业结构落后，1998年西部地区从业人员在三次产业的分布为63.62%、13.28%和23.10%而东部地区为43.45%、27.41%和29.15%。

物质资本投资增长的差别是导致西部地区发展落后于东部地区的重要原因，但正如中国科学院的一份研究报告所指出的那样，物质资本投入增长率的差异性并不是造成西部地区与东部地区一些省份经济增长率差异性的惟一因素。实际上，新疆人均资本存量增长率高于广东，青海、宁夏与福建大体相当，只有甘肃和陕西低于福建。有形物质资产投入差异性的解释作用仅占19%。我国东、西部地区的发展差距是知识差距、信息差距、教育差距、技术差距和体制差距。因此，在我国西部大开发中最为重要的条件不是物质资本，而是人力资本。有许多证据表明人力资本缺乏是发展中国家或地区经济发展的最大障碍，是瓶颈中的瓶颈。因为，人力资本存量水平不仅决定着一个国家或地区物质资本的形成和积累水平，而且还决定着物质资本的使用效率。在这个意义上我们可以说：一个国家或地区之所以贫困是因为人力资本的匮乏，我国西部之所以落后于东部，在很大程度上也是由于同样的原因。

二、西部地区人力资源开发现状

1. 教育发展落后。与东部地区相比，西部地区教育发展水平明显落后（见表1、表2）。1998年，全国15岁及以上人口中文盲、半文盲比重为15.78%而在西部地区中除新疆（11.44%）、重庆（15.45%）和四川（15.70%）低于全国水平外，其余9个省区均高

表 1 中国东、西部地区人力资本存量比较

地区		成人识字率 ^a (%)	小学入学率 ^b (%)	综合入学率 ^a (%)	教育成就 指数	人力资本 系数
全国		83.52	98.92	60.35	0.76	—
东部地区	北京	92.05	99.95	81.63	0.89	100.00
	天津	90.73	99.99	73.20	0.85	82.29
	河北	86.65	99.97	60.02	0.78	65.63
	辽宁	90.71	99.38	61.68	0.81	76.50
	上海	91.53	99.97	75.17	0.86	91.44
	江苏	85.43	99.84	63.40	0.78	61.69
	浙江	82.98	99.88	61.72	0.76	55.09
	福建	79.43	99.77	62.23	0.74	48.84
	山东	82.38	99.62	59.30	0.75	56.13
	广东	88.63	99.77	63.41	0.80	65.05
	海南	85.35	99.39	56.63	0.76	67.71
西部地区	内蒙古	83.35	99.40	57.42	0.75	59.72
	广西	86.50	98.54	53.65	0.76	49.19
	重庆	—	95.74	—	—	43.75
	四川	83.18	96.19	60.00	0.75	45.83
	贵州	70.51	97.38	57.62	0.66	34.14
	云南	70.58	98.36	35.57	0.59	33.22
	西藏	38.50	78.20	47.32	0.41	0.00
	陕西	81.65	99.25	58.72	0.74	60.65
	甘肃	65.95	97.68	56.33	0.63	46.26
	青海	62.57	90.46	52.03	0.59	31.37
	宁夏	73.59	96.70	56.08	0.68	52.66
新疆	86.56	96.58	55.15	0.76	58.56	

注：a 1995年 b 1997年。

资料来源：《中国统计年鉴》(1999)中国统计出版社，1999；《中国科技统计年鉴》(1998)。

表 2 中国东、西部地区教育和科技发展指数比较

地区	智力资源	教育能力	科技能力
东部	42.58	50.39	44.96
西部	21.66	43.14	29.96
西部:东部	1:1.97	1:1.17	1:1.50

资料来源:《2000年中国可持续发展战略报告》,中国科学院可持续发展研究组,北京 科学出版社,2000。

于全国水平 其中云、黔、藏、青、宁的文盲、半文盲比例超过 25%,西藏和青海分别高达 60%和 43%。西部地区拥有正规高等院校 202 所 在全国所占的比例仅为 19.77%。

2. 政府教育投入少。1998 年,西部地区教育经费投入占全国总经费投入的比例为 16.50% 而东部地区则高达 54.97% ;西部地区平均每个学生的教育经费投入是 717 元,比全国平均水平(892 元)少 20%,比东部地区水平 1786 元)少 60%(见表 3)。如果西部地区平均每个学生的教育经费达到 1998 年全国平均水平,则需要增加 102 亿;如果入学率达到全国平均水平,则缺口将扩大到 140 亿左右;如果达到东部地区的水平,则需要增加 1040 亿。这表明,西部地区政府教育资金投入存在着巨大缺口。

表 3 1998 年中国东、西部地区政府教育投入比较

地区	正规高等学校		政府教育投入		平均政府教育投入(元)
	数量(所)	比重(%)	金额(万元)	比重(%)	
全国	1022	100.00	18816767	100.00	892
东部	482	47.16	13917681	54.97	1786
西部	202	19.77	4176802	16.50	717

资料来源 同表 1。

3. 人力资源开发程度低，人力资本供给短缺。 1982 年 西部地区劳动力平均受教育年限为 5.7 年，东部为 6.47 年，二者相差 0.77 年；到 1998 年，西部地区劳动力平均受教育年限为 7.11 年，东部地区为 8.08 年，二者相差 0.97 年；西部地区具有大专及以上学历和专业技术人员占全国的比重分别为 22% 和 27%，均低于其总人口占全国人口的比例；每万人拥有的大学生人数为 17 人左右，仅为东部地区水平的 35%；每万人拥有的科学家和工程师人数仅为 8 人，还不到东部地区水平的 28%。如果西部地区每万人拥有的大学生人数达到 1998 年的全国平均水平，将需要增加 28.9 万名大学生；如果达到东部地区的水平，将需要增加 115 万名大学生；如果西部地区每万人中的科学家和工程师人数达到全国平均水平，将需要增加 14.2 万人；如果达到东部地区水平，将需要增加 74.5 万人。这表明，西部地区人力资本供给十分短缺，存在着巨大的人才缺口。

三、内生性经济增长理论的启示

在 20 世纪 80 年代中后期，美国经济学家罗默和卢卡斯等提出了以“内生性”增长为核心的新经济增长理论。该理论对传统的新古典增长模型进行了一次革命性的改造，把人力资本作为一个内在的经济增长和经济发展的要素，不仅被纳入了经济发展研究的视野，而且还被赋予了极其重要的意义。后来，贝克尔、墨非和塔玛拉发表的“人力资本、生育率和经济增长”一文对发展中国家实现经济发展的条件做出更具体的理论阐述。他们的结论是：如果发展中国家的初始人力资本缺乏或达不到一定的水平，而人口生育率水平又维持在高水平上，经济发展就难以启动，即使启动了，最终还会回到原来的落后的稳定状态。这一结论的意义在于

把莱宾斯坦基于物质资本的“关键性最小努力”假说扩展到基于人力资本的“关键性最小努力”假说。从内生性经济增长理论中，我们得到四点重要的启示：

1. 人力资本是经济增长和经济发展的引擎，特别是在经济发展的初始，人力资本存量水平具有决定性意义。现在已有很多的证据表明，人力资本投资与经济增长之间存在着密切的关系。据舒尔茨估计在 1930 至 1957 年期间美国劳动力的“教育资本”存量从 1800 亿美元增加到 5350 亿美元，美国同期的经济增长有五分之一是来自于教育资本存量的增加。美国经济学家丹尼森的研究曾多次证明了在不同的时期人力资本投资对美国经济增长的重要贡献。他在 1985 年发表的一项研究成果表明：在 1929 至 1982 年期间，美国劳动力平均受教育年限的增长对美国同期人均国民收入增长率的贡献为 25%。距今更近的一些研究进一步证实了这种关系的存在如 R.J. 巴洛(1989 年)对 98 个国家在 1960 至 1985 年期间人均 GDP 增长率的比较分析证明，教育投资的增长是人均 GDP 增长的重要原因。D. 奥内尔认为，1967 至 1985 年期间，教育对 GDP 增长的贡献率，发达国家为 58% 发展中国家则高达 64%。世界银行在《1996 年世界发展报告》中指出，东亚国家的经济在过去十几年中取得了飞速发展，其中一个重要原因就是“所有这些东亚国家都进行了大量的物质资本和人力资本投资，特别是在开发整个人口的人力资源上”。

2. 人力资本是缩小国家之间、地区之间经济发展差距的决定性因素。根据传统经济增长理论，由于收益递减规律的作用，一个国家或地区的经济增长率与其初始的物质资本投入量，如人均或劳均资本水平成反比，即初始资本存量越高，增长率就越低。因此，不同国家或地区的经济增长率具有趋同的趋势。但是，巴洛等

人的研究表明，这种假设与事实并不一致。巴洛对 1960 至 1985 年 98 个国家经济增长率变化的分析证明，人均产出增长率与人均 GDP 的初始水平并没有多大的关系。那么为什么会出现这种现象呢？巴洛的解释是，“虽然人均 GDP 的增长率与初始（1960 年）人均 GDP 水平的简单相关接近于零，但是如果人均人力资本（用入学率衡量）固定不变，二者之间则呈现明显的负相关的关系。此外，在人均 GDP 初始水平一定条件下，增长率与初始时的人力资本存量之间具有显著的正相关的关系。”卢卡斯也认为，虽然在人力资本不变的条件下，物质资本投资的收益率会下降，但是对全部资本（包括人力资本和物质资本）来说，收益率水平在多数情况下不会降低。这是因为人力资本投入的增加，通过效率功能机制可以使物质资本和其它生产要素的边际产出增加，即通过人力资本的效率功能使物质资本的边际收益最大值提高、边际收益开始下降的临界点推后、物质资本边际收益下降速度减缓等方面的作用，提高经济增长率。这意味着，落后国家或地区追赶先进国家或地区最基本的前提条件是加大对人力资本的投资。我国实施西部大开发的战略目标之一就是缩小西部与东部经济发展的差距。人力资本理论进一步揭示了人力资本与物质资本的关系，提出人力资本投资是支持物质资本收益率不下降甚至提高的关键因素，人力资本投资在各国经济增长和收入差别的趋同和离散变化中具有决定性的影响。

3. 人力资本投资对存在人口压力条件下国家的经济发展的特殊意义。贝克尔等人认为，落后国家和地区追赶先进国家的速度取决于三个基本因素：一是发展初期拥有的人力资本存量及其积累速度；二是发展初期拥有的物质资本存量及其积累速度；三是人口生育率水平及其下降速度。在这三个因素中，最关键的因素

是人力资本，而生育率是前两个因素形成的制约条件，即生育率通过对人力资本投资和物质资本投资的制约，影响到经济发展的速度。因此，落后国家和地区“追赶战略”的基础是人力资本投资和降低人口生育率。改革开放以来我国东部地区迅速发展的经验也充分验证了这一理论。在存在着人口压力的西部地区实施具有赶超性质的西部大开发战略，也必须把人力资本投资和生育率降低作为基本的战略支撑点。

4. 人力资本投资可以获得高社会回报率。有研究表明，在现代社会中体能、技能和智能三者存在一个简单的定量规则：对于体能、技能与智能的社会支付之比分别为 1:3:9 而人的体能、技能和智能为社会创造的财富与价值则为 1:10:100。这表明一个仅具有体能的人的财富，他能创造的财富大约只能维持他本人的生存，而同时具有技能的人则可创造 10 倍于仅具有体能的人的财富；具有智能的人又可以创造 10 倍于仅具有技能的人或 100 倍于仅具有体能的人的财富。如果各自抵消社会对其的支付，分别对社会的“净贡献”相差 50 倍以上。

联合国教科文组织 UNESCO 的一项研究表明 劳动者文化素质与其劳动生产率呈现出一定的相关，以文盲的劳动生产率为基准，小学毕业可以提高劳动生产率 43%，中学毕业可以提高 108% 大学毕业可以提高 300%。

从以上四点启示中我们可以得出一个基本结论：人力资本是西部大开发战略实施的基础，人力资源开发是西部大开发的前提。笔者愿意再次引用美国经济学家 T.W. 舒尔茨在《投资于民》一书中的一句话：“对人口质量和知识的投资在很大程度上决定着人的未来。……改善穷人福利的决定性生产要素不是空间、能源和耕地 而是人口质量的改善和知识的进步。”

四、西部地区人力资源开发战略构想

虽然人口构成了人力资源的自然基础。但是人力资源的形成是人类社会行为的结果 即以教育、训练、健康、迁移等形式人力资本投入而形成。通过人力资本投资可以提高人的生产能力、创造能力和持续发展能力。现代社会和经济发展要求把人口数量转变为高质量的人力资源，作为这种转变基础的人力资本投资因而具有基础性的战略价值。变人口资源为人力资源，既是 21 世纪我国赶超发达国家战略的基础，也是我国西部地区追赶东部地区的基本前提条件。在西部大开发中，政府投入的基本领域应该是社会基础设施建设、教育事业和公益性事业。因此，人力资源开发应该成为西部大开发战略的优先发展领域。

西部地区人力资源开发战略应包括三个基本内容：一是加大政府对教育的投入；二是开放人力资本投资市场，鼓励社会资源积极进入人力资本投资领域；三是以市场为导向，建立人力资本运营机制。实施措施应该包括以下几个方面：

第一，以保障受教育机会平等为原则，以鼓励社会资源积极进入人力资本投资市场为政策趋向，全面开放人力资本投资市场，形成国家、社会和个人三位一体的人力资本投资模式，制定鼓励人力资本投资的金融政策，建立支持人力资本投资的金融机制。

第二，建立以基础教育、职业教育和技术培训为中心的教育支持体系，大力开发西部地区的教育能力。西部人力资源开发的重点在农村和女性群体。把教育投入列为国家西部大开发最基本的投入，加大政府对教育的投入力度，力争在较短的时间内弥补西部地区教育经费的缺口。

第四，采取切实的措施，充分提供西部地区教育工作者特别是

农村和边远地区教师的生活保障和福利保障。

第五 以市场经济为导向 改革就业制度、户籍制度、社会福利和保障制度，建立统一的劳动力和人才市场，以实现人力资源的合理配置和充分利用，并通过人力资本投资，促进劳动力的产业转移。

第六，实施人才和智力“西进”工程。制定大力度的人才和智力引进政策，积极鼓励东部地区的人才直接加入西部大开发事业，建立东部地区对西部地区人才、智力支持机制和服务网络，大力推进人才和智力的“西进”。

西部民族地区人力资源的开发

郑 长 德

一个地区的经济发展必须要凭借四种基本因素来推动。这四种基本因素是：人力资源、自然资源、资本构成和技术。我国西部民族地区的经济发展，最大的发展障碍来自于人口增长快、人力资本短缺和人才配置的不合理，导致缓解贫困的低效率和经济发展的低速度。因此在实施西部大开发战略中，强化西部民族地区的人力投资，重点加强西部民族地区的教育和卫生保健等社会服务，实现人力资源开发，是西部民族地区摆脱贫困、走向繁荣的一个重要战略选择。

一、人力资本 经济发展的引擎

经济发展受多种力量推动，其中人力资源开发是经济发展最重要的推动力。所谓人力资源开发，就是通过人力投资，包括各级正规教育、在职培训活动、健康保健的改进等，使人的技能和能力增加的过程。而包含在人体中的知识和技能的存量，就是人力资本。理论和实践愈来愈有力地证明，正是人力资本的积累，而非自然资源的丰缺或物质资本的多寡，是经济发展的决定因素。

1. 教育对经济发展的贡献。教育包括学校正规教育和非学校教育两个方面。前者又可分为普通教育和高等教育，普通教育涉及到劳动者的识字能力、计算能力和一般知识与技能。通过普

通教育使国民的觉悟水平提高，接受与采用新技术与新知识的能力提高，从而使生产率上升。高等教育涉及专门人才的培养，这些专门人才的技术创新能力和管理能力对经济发展的贡献不言而喻。非学校教育系指家庭和社会对人的示范、诱导作用，良好的家庭和社会环境会提高社会的人力资本，例如守法精神、利他偏好、敬业精神等，这些都会间接促进经济发展。教育与经济发展的这种正相关关系已得到众多的经验支持。丹尼森的研究是早期的代表，他的分析表明，美国 1929 ~ 1982 年经济增长，有约 20% 是由教育引起的，有 31% 是由知识进步引起的，两者合计可解释美国 1929 ~ 1982 年经济增长的 50% 以上。近期世界银行在《1990 年世界发展报告》中指出，劳动力受教育的平均时间增加 1 年，GDP 就会增加 9%。这是指头 3 年的教育，即受 3 年教育与不受 3 年教育相比，能使 GDP 提高 27%。尔后增加的学年收益衰减为每年使 GDP 增加 4% ，或者说，其 3 年的教育总共可使 GDP 提高 12%。巴罗的研究也具代表性，他对 98 个国家 1960 ~ 1985 年的研究证实，人均实际 GDP 增长率和 1960 年的入学率成明显的正相关。更近期的代表是布莱克和林奇，他们对美国 1990 年 ~ 1993 年制造业部门和非制造业部门生产率的增长研究表明，工人受教育程度提高 10% （相当于受教育年限增加 1 年）能使制造业部门的生产率提高 4.9% ~ 8.5% ，非制造业部门的生产率提高 5.9% ~ 12.7%。由此可见，教育对经济增长有着十分重要的贡献。

2. 健康和营养的改善对经济发展的贡献。健康和营养的改善对经济发展有直接和间接两个方面的贡献。直接贡献表现在健康和营养增强了工人的智力和体力，减少由于疾病而造成的工作日损失以及延长在职工作时间，从而提高了劳动参与率和劳动效

率，进而促进生产率的提高和经济的发展；间接贡献表现在健康和营养的改善提高了成年人和儿童的学习能力和动力，从而提高了他们接受新知识的能力，进而影响经济的发展。关于健康和营养的改进对经济发展贡献的研究，最具代表性的是诺贝尔经济学奖获得者福格尔。他指出：“健康、饮食结构、衣着和住所的变化，能极大地影响吸收的能量转换成劳动产出的效率。传染病发病机会的降低增加了吸收能量中用于工作的比率。”这些因素构成现代经济发展的热力学和生理学基础。他估计，从1790年到1980年英国人力效率提高了约53%。人力效率与营养的改进相结合，“似乎可能解释英国自1790年以来经济增长的大约50%。”总之，福格尔的研究表明，健康和营养的改进确实对经济发展有促进作用。

3. 劳动者再培训对经济发展的贡献。用于经济增长的资本和技术在生产上的应用需要同劳动力新增的职业和技术技能有一个适当的结合。普通教育所产生的广泛利益仅能间接地与生产发生关联，而在特定职业方面进行的技能培训所带来的利益是迅速地和直接地与经济发生联系的。实践证明，凡是注重对在职职工进行就业后的再培训的企业，其生产效率就高，产品质量好，在市场竞争力就越强，企业的发展就越快。

4. 人才的配置对经济发展的贡献。不仅人力资本的总量对经济发展有推动作用，而且人才配置对经济发展也有重要意义。人才在市场部门和非市场部门的配置对资源配置和经济发展有重要影响，如果有才干的人成为企业家，进入市场部门，他们就会竞相开发商业技术，促进科学技术转化为现实生产力，结果，经济发展和收入增加。

总结上述，人力资本是比物质资本更重要的资本，经济发展

主要取决于人力资本，而非物质资本。在今天，特别是进入 21 世纪的时候，人力资本对经济发展具有不可替代的作用，可以说，今后的经济发展是人力资本推动的发展，人力资本是经济发展的引擎

二、西部民族地区人力资源的特征

我国西部地区有三种不同的含义，一是狭义的西部，包括西南地区的四川、重庆、贵州、云南、西藏和西北地区的陕西、甘肃、青海、宁夏与新疆；二是中义的西部，除上述 10 个省区外，还包括广西；三是广义的西部即大西部，除上面的地区外，还包括内蒙古。本文所指的西部民族地区是指广义的西部民族地区。考虑到统计资料的可得性，它们包括 5 个自治区和贵州、云南及青海 3 个多民族省份，即 8 个省区。我国西部民族地区人力资源的基本特征有：

1. 人力资源数量丰富，存量增长快，年龄结构轻，负担系数高。内蒙古、广西、贵州、云南、西藏、宁夏、青海、新疆这 8 个少数民族集中的地区，1996 年有人口 17435 万人，占全国总人口的 14.2% 其中在业人口 8836.8 万人，占全国在业总人口的 12.8%。因此，从绝对量上看我国西部民族地区人力资源是丰富的

另一方面，我国西部民族地区人力资源存量的增长速度快，不仅远快于东部经济发达地区，而且增长率高于全国平均水平。据普查，1982 年~1990 年全国人口增长率为 12.45%，1989~1996 年全国人口增长率为 10.07% 除内蒙古外，其余几个地区的增长率都超过全国水平（见表 1）。与高增长相联系的是人口年龄构成轻 负担系数高 尤其少儿负担系数大。

表 1 西部民族地区的人口增长与人口结构 单位:%

	全国	内蒙古	广西	贵州	云南	西藏	青海	宁夏	新疆	
人口 1982~1990 年 增长率	12.45	11.32	15.99	13.44	13.57	16.04	14.41	19.51	15.85	
增 1989~1996 年 长 增长率	10.07	8.72	10.55	12.18	10.80	12.96	10.91	14.51	16.16	
从业 1989~1996 年 人口 增长率	24.44	16.07	18.10	20.45	15.85	9.49	15.49	22.90	14.08	
人口 结 构	0~14 岁	25.9	24.5	28.7	28.8	28.7	32.7	28.8	30.5	28.6
	15~64 岁	67.3	70.3	64.2	66.0	65.1	61.5	67.0	65.2	66.6
	65 岁及以上	6.8	5.2	7.1	5.2	6.2	5.8	4.2	4.3	4.8
少儿负担系数	38.5	34.8	44.7	43.7	44.3	53.2	43.0	46.8	43.0	

资料来源 根据《中国统计年鉴》(1990,1997)、《中国 1990 年人口普查资料》有关数据计算。

2. 人力资源文化素质不高,人力资本存量低。 1990 年第四次人口普查和 1996 年人口抽样调查表明,我国西部民族地区人力资源中文盲半文盲比重大,人口受教育程度普遍偏低,例如 1996 年文盲半文盲人口占 15 岁及以上比例,全国为 17.82% 而西藏高达 61.13% 青海为 42.14% 贵州为 30.18% 云南为 28.48% 宁夏为 25.02%,其中女性人口的文盲半文盲比重更大(见表 2)。人口受教育程度 1996 年全国为 7.5,而西部民族地区除内蒙古和新疆外,都低于全国水平。

3. 农村人口多,城市化水平低,人力资源的二元结构典型。我国西部民族地区经济是一种不发达经济,其经济结构上的典型特点是二元化。二元是技术落后、生产率低、自我雇用的传统经济部门,包括渔猎经济、畜牧经济和农业经济,分工与交换不发达;一元是由国家移植的技术比较先进、生产效率较高的现代大工业

表 2 西部民族地区人力资本与结构

		全国	内蒙古	广西	贵州	云南	西藏	青海	宁夏	新疆	
文盲半文盲比例%	1990年	全省(区)	15.9	15.4	10.6	24.3	25.4	44.4	27.7	22.1	12.8
	普查	其中少数民族	30.8	17.5	21.0	43.1	45.5	72.8	62.7	49.7	24.7
	1996年 抽查	合计	17.8	17.1	13.8	30.2	28.5	61.1	42.1	25.0	14.7
		少数民族	25.5	23.6	21.4	45.0	39.7	69.0	55.0	34.2	17.5
人口受教育程度(年)	1990年 普查	合计	5.5	5.7	5.3	4.1	4.1	1.8	4.4	5.4	5.6
		少数民族	5.3	6.7	5.8	4.2	4.0	1.8	2.9	3.9	5.6
	1996年 抽查	合计	6.4	7.1	7.6	5.7	5.6	2.9	4.9	6.5	7.2
		男	7.5	7.6	7.3	6.7	6.4	3.2	5.7	7.3	7.5
		女	6.1	6.6	6.1	4.6	4.8	2.6	4.0	5.7	6.9
人力资本结构(1996年)	受教育构成%	不识字或识字很少	15.6	15.1	11.9	26.4	25.3	56.2	39.6	22.2	13.7
		小学	41.3	36.8	49.8	42.9	46.8	35.9	31.1	34.7	42.1
		初中	31.5	32.8	30.5	21.6	20.0	6.5	19.1	29.4	27.0
		高中	9.4	12.3	7.1	7.3	6.2	0.9	8.0	10.4	12.4
	大专以上	2.2	3.0	0.74	1.9	1.6	0.4	2.2	3.3	4.8	
	每万人口学生(人)	小学生	1112	1007	1391	1376	1170	1165	942	1205	1363
		中学生	469	494	471	319	330	143	395	531	476
大学生		25	17	14	10	13	14	16	20	26	

注：每万人口学生数指在校学生数。资料来源：同表 1。

经济，而且这两个部门之间长期互不关联。与这种二元经济相联系是人力资源的二元结构。在总人口中，农业人口比重大，城市化水平低，几个西部民族地区农业户口人口占总人口都在 70% 以上，个别地区近 90%。在劳动力人口中，农业劳动力占 60% 以上，广西、贵州、云南、西藏在 70% 以上。

4. 人力资源配置表现为就业结构单一，分工程度低。从人力资源的产业配置看，第一产业比重高，多数西部民族地区在 60% 以上，其次是第三产业，最低的是第二产业，有的地区第二产业就业比重在 10% 以下。这与西部民族地区丰富的地下资源形成对比。从城乡配置看，乡村劳动力在多数西部民族地区占绝对比重。在乡村内部，由于农村非农产业不发达，农业产业化低，农业劳动力在多数地区占农村总就业的比重在 80% 以上 城镇就业中国有经济单位的就业比重居高不下，不仅远高于东部发达地区，而且大大高于全国平均水平（见表3）。由于就业结构比较单一 行业

表 3 西部民族地区人力资源配置 单位：%

		全国	内蒙古	广西	贵州	云南	西藏	青海	宁夏	新疆
产业配置	第一产业	50.5	52.4	66.2	73.0	75.3	76.2	60.5	57.6	56.4
	第二产业	23.5	21.5	11.7	9.9	9.9	4.8	17.4	19.1	18.0
	第三产业	26.0	26.1	22.1	17.1	14.8	19.0	22.1	23.3	25.6
	产业分工度	0.62	0.61	0.50	0.43	0.40	0.38	0.55	0.58	0.58
城乡配置	城镇	28.8	42.1	17.4	14.7	16.2	19.0	31.7	32.5	52.5
	乡村	71.2	57.9	82.6	85.3	83.8	81.0	68.3	67.5	47.5
城镇	国有经济单位	59.4	70.4	70.6	73.7	76.3	75.9	79.2	77.5	80.5
	非国有经济单位	40.6	29.6	29.4	26.3	23.7	24.1	20.8	22.5	19.5
	分工度	0.65	0.47	0.47	0.43	0.40	0.39	0.35	0.38	0.34
农村	农业劳动力	64.6	48.4	77.0	92.3	78.7	97.8	91.2	69.4	67.8
	非农业劳动力	35.4	51.6	23.0	7.7	21.3	2.2	8.8	30.6	32.6
	分工度	0.50	0.55	0.37	0.15	0.35	0.04	0.17	0.45	0.48
行业分工度		0.74	0.70	0.54	0.45	0.43	0.41	0.61	0.64	0.66

注：分工度是分工程度的表述，在本文中定义为 $1 - \frac{\sum x^2}{(\sum x)^2}$ ，其中 x 是每一产业、行业的就业人数。该值最大为 1 最小为 0。一般地，该值越大，分工程度越高，反之则反。

资料来源 根据《中国统计年鉴》(1997) 有关数据计算。

和职业的多样化程度低，分工不发达，表现为分工度无论从哪个角度去分析，几个西部民族地区都低于全国水平。正是由于分工度低，限制了交换和市场范围的扩展，从而阻碍了地区经济的发展。

5. 西部民族地区贫困人口比重高，是我国贫困地区分布最集中、贫困发生率最高、贫困程度最深的地区。1993年国务院制定的《国家“八七”扶贫攻坚计划》确定的国家重点扶持的贫困县全国共有592个，其中民族地区有257个占总数的43.4%。其中属上述8个地区的232个占总数的40%。这8个地区的贫困人口占全国总贫困人口的24.7%。各地区的贫困发生率都高过全国11.3%的水平（见表4）。少数民族聚居的蒙新干旱地区、青藏高寒山区、桂西北区、滇东南山区等，都是我国的连片贫困地区，面积占全国陆地面积的26.5%。人口6700万以上。

表4 西部民族地区的贫困县

	全国	广西	贵州	云南	西藏	内蒙古	甘肃	宁夏	青海	新疆
贫困县(个)	592	28	48	73	5	31	41	8	14	25
贫困分布率%	100.0	6.1	5.4	6.5	-	3.6	6.7	0.7	0.8	1.6
贫困发生率%	11.3	15.4	17.8	19.0	-	23.5	34.2	18.9	23.7	18.7

注：①贫困县指列入《国家“八七”扶贫攻坚计划》的贫困县；

贫困分布率指贫困人口占全国贫困人口总数的百分比；

贫困发生率指各地区贫困人口占该地区总人口的百分比。

资料来源：《中国：90年代的扶贫战略》世界银行，北京，中国财政经济出版社，1993。

综上所述，西部民族地区与发达地区相比，人口增长快，人力资本存量低，结构不合理，文盲、半文盲比例高，且高素质的人才仍

在不断流出，使西部民族地区在人口负担不断加大的同时与发达地区之间“知识差距”继续拉大。它们既是经济不发达的产物，又是下一轮经济发展的突出障碍。

三、西部民族地区人力资源开发的路径

在世界向以知识为基础的经济过渡的时候，我国政府提出了实施西部大开发的战略。西部民族地区在西部大开发战略中具有重要地位，可以说西部大开发实际上就是西部民族地区的大开发。开发西部民族地区，必须加大人力资源的开发，而开发西部民族地区人力资源以下各点是重要的。

1. 制定缩小知识差距的发展战略。西部民族地区与东部发达地区之间的差别的一个重要方面是人力资本、知识资本短缺，“知识差距”大。要缩小民族地区与国内发达地区的经济差距，必须首先缩小“知识差距”。为此，必须制定缩小知识差距的发展战略，扩大各族人民获取、吸收和交流知识的能力。可选择的战略措施有：加速发展各类教育，扩大各族人民吸收知识的能力；加快通讯设施建设，扩大各族人民交流知识与信息的能力；在人力资源开发上，把扩大就业、降低失业率、提高人才配置效率作为各级政府最优先的发展目标和核心政策。

2. 进行人力投资的制度创新，加快西部民族地区人力资本的形成。“制度是人类设计的规范人类相互作用的约束”。制度创新就是对现在制度的变革。在西部民族地区人力投资上的制度创新包括：首先，中央政府和西部民族地区政府要提高认识，树立人力资本是经济发展的第一推动力和引擎的观念。中央政府应加大对西部民族地区人力投资的支持力度，不仅通过立法和政府提供间接支持，以鼓励西部民族地区各族人民通过自己的努力改善技能

和获取收入的能力，更要在基础教育、医疗保健等供应方面提供更多的直接支持，以帮助西部民族地区人力资本的积累。地方政府要把人力投资放在战略高度来认识，不能只停留在文件上、口头上，而应落在实处。其次，改革人力投资体制。基础教育、医疗保健的公共物品性质决定了它们的供给方是政府。政府要转变投资职能，全面地、无偿地为西部民族地区各族人民提供基础教育，改善西部民族地区卫生保健服务，以提高西部民族地区全体人民的人力资本水平。第三，建立起规范的、有效的财政转移支付制度，使财政能力差的西部民族地区利用这种转移进行人力投资

3. 提高人力投资强度，改革人力投资结构。新中国成立以来，中央政府十分重视西部民族地区的人力资源的开发和人力资本的积累，取得了举世瞩目的成就。突出地表现在西部民族地区人口预期寿命由 50 年代初不足 30 岁提高到现在的 60 岁以上，死亡率大幅度下降，劳动者受教育程度有了大幅度提高，文盲、半文盲大幅度减少，专门人才也有很大的增加等。改革开放以来，西部民族地区人力投资强度普遍加强，突出表现在教育支出占 GDP 的比重超过或接近国家教育总支出占全国 GDP 的比重。但与其他国家相比，投资强度依然偏低，因此应进一步提高人力投资强度。就教育来说，应加大政府对西部民族地区教育的扶持力度，改善办学条件，加快普及基础教育，尽快普及中等教育，对西部民族地区的贫困学生实施基础教育费全免。全方位发展中等和高等职业教育、电视教育及网络教育和远程教育体系；大力发展民族高等教育，政府承诺为西部民族地区的贫困家庭免费培养一名大学生，为那些多子女家庭提供助学贷款，为他们的后义务教育提供支持。另一方面，要改革人力投资结构。政府投资宜着力于加强公共性强的基础教育和卫生保健服务；同时考虑到西部民族地区的实际，

财政投资也要在职业技术教育、后义务教育阶段有所作为，尤其是职业师范、中高等师范教育，它们是西部民族地区人力资本形成的“母机”政府应重点发展。对于像“希望工程”及其他社会捐助助教助学，应鼓励他们把目标瞄准西部民族地区贫困人口的职业技术教育、中高等教育上。在资金的使用上，根据各地区的资金来源和具体情况，成立西部民族地区教育投资基金，以做到资金专项使用，提高资金使用效率。

4. 加快西部民族地区劳动力市场建设，尽快形成全国统一开放的劳动力市场，促进劳动者的自由流动。市场化是人力资源开发的前提。通过人力投资形成的人力资本，如果不经过市场配置，结果是资源的浪费和人力资本的退化。因此，要加快西部民族地区劳动力市场建设，尽快把西部民族地区纳入全国统一市场，促进劳动力在空间上的自由流动。有些西部民族地区，通过国家计划渠道，获得了大量人才，人才比重很高，但这些人才集中于党政机关等非市场部门，利用率不高，又不准他们流动。因此在建立劳动力市场中，不仅是人才增量的市场化，而且主要还是人才存量的市场化，提高现有人才的配置效率。要促进农村劳动力转移，鼓励农村劳动力区域流动。西部民族地区在配置人才时，眼光要远，不仅着眼于当前更着眼于未来 要宽 不要局限于本地区本部门 要放眼全国、全世界。要积极发展劳动密集型产业；促进私营和个体经济的发展；鼓励非正式和非正规就业，扩大就业面，创造更多的就业机会。

5. 改革人才配置制度。人才在市场和非市场领域的配置对经济发展有重要意义。我国西部民族地区人才配置的一个突出特点是仅有的人才集中于党政机关等非市场部门，例如 1996 年党政机关从业人口占从业人口比重全国为 1.6% 而几个西部民族地

区的比重都远高于这一比重因此要改革人才配置制度，从制度上鼓励有才干的人进入市场部门，去创造社会福利。

6. 加强和改善西部民族地区卫生保健服务，优先建立社会安全保障网络。卫生保健服务的改进是人力投资的重要内容。必须加强对西部民族地区卫生基础设施、医务人才的培养，建立和完善县乡三级卫生服务网络同时实行以预防性的基本卫生服务为主要内容的公共卫生计划设立公共卫生专项基金，使西部民族地区尽快达到公共服务卫生最低标准；加强母婴保健工作；对少数民族贫困母亲产前检查、分娩服务实行免费；优先帮助西部民族地区重建农村合作医疗体系。考虑到我国西部民族地区多分布于致病水土区，地方病和传染病流行，而且自然灾害频繁，成灾面积大。因此，面向西部民族地区病残人口、受灾人口的补贴计划和社会安全保障网络是西部民族地区人力资源开发的重要组成部分。

7. 加快通讯设施建设，扩大各族人民交流知识与信息的能力。进一步提高西部民族地区广播与电视覆盖率；加快电信设施建设，大幅度降低城乡电话入网费和使用资费，提高电话、移动电话普及率。加速科技体制改革，提高西部民族地区科技创新能力和获取知识的能力。

西部开发中的人口环境分析

刘 家 强

所谓人口环境是相对于经济发展和经济运行过程而言，并对社会经济发展具有重要影响和制约作用的人口状况和人口条件。它包括人口数量的适度与否，人口素质的高低和人口结构的合理程度，劳动力资源的数量、质量和构成等方面的内容。如果我们把人口作为经济运行中的一个要素加以分析，那么，研究西部开发中的人口问题，其最终目的是要为西部地区的基础设施建设、生态环境保护、资源开发利用、科技教育发展和产业结构调整提供良好的人口条件，为西部大开发战略的实施创造良好的人口环境。因此人口环境实际上就是一种条件，一种制约经济社会发展的人口状况。

一、对西部地区人口环境的基本判断

从地域上看，我国的西部地区包括西北、西南所属省市区和内蒙古、广西两个少数民族自治区，其基本人口状况表现在：

1. 以初级劳动者为主体的人力资源，不适应大开发的需要西部资源的开发，不仅是自然资源的开发，而且是对社会资源的开发，人力资源作为西部地区社会资源的重要组成部分，是西部开发的关键。因此，在西部大开发战略的实施进程中，人力资源的开发和利用至关重要。但从西部现实的人口素质状况来看，其人力资

源的素质很低，远远不能适应大开发对人力资源的要求。例如按照第四次人口普查资料统计，西部地区不识字或识字很少的人口数占在业人口数比重为 39.5% 高出全国平均水平 8 个百分点 高出东部地区 11 个百分点，另据有关专家考察东部地区平均每 100 人拥有科技人员 18 名，西部地区仅为 2 名；东部地区乡镇领导学历在大专以上的占 64% 西部地区不足 20%。西部地区 90 年代人口的受教育年限仅相当于东部地区 80 年代的水平。正是在此意义上，有学者认为西部的落后在于教育的落后、人口素质的落后。

2. 西部地区的高层次人才资源缺乏。西部地区的开发与发展，离不开高科技产业和教育的发展，但西部地区的科技人才及科研力量却远远落后于东部地区，而且即使在西部地区的各省区之间也参差不齐。如新疆大专以上从业人员的比重高达 8.2% 甚至高出了东部地区的平均数，而西藏仅为 0.2%。在去年经过了世界园艺博览会的考验，大大尝到对外开放和发展旅游经济甜头的云南省也只有 1.2% ，也正是对外开放的现实使该省意识到这种人力资源素质与云南经济发展的要求相差甚远。就县以上研究与开发机构的从业人员数量来看，东西部虽然差别不大，但东部地区的专利申请数量，东部地区科研机构及人员所创造的价值却大大高于西部地区。又比如，1998 年全国国有企业的专业技术人员 东部为 51% 西部仅为 17% 这同样表明 在 20 年改革开放的实践中，西部地区与东部地区的差距，主要还是体现在人力资源的开发与利用的差距上。

3. 西部地区的少数民族人口增长压力较大、势头较强。西部地区除陕西、四川、重庆以外，大多数省区为少数民族人口较为集中的地区，其人口增长的势头一直较快，未来面临的压力较大。例

如,1963~1990年,全国汉族人口的平均年增长率为1.77%,而少数民族人口的平均年增长率为2.59%,比汉族平均高出0.82个百分点。特别是从第三次人口普查到第四次人口普查的8年间,少数民族人口增长了35.8%,远远高于全国人口平均12.6%的增长水平。据1995年抽样调查,全国少数民族人口已突破1亿大关,少数民族人口正以高出汉族人口3倍的速度在增长,可见其增长的势头还十分强劲。再以四川的彝族为例,1989年,四川彝族人口的出生率为28.88‰,死亡率为9.62‰,自然增长率为19.26‰,比全省平均水平高,甚至比其它省、区的彝族人口都高。目前彝族人口仍然处于一个高出生、低死亡、高增长的过渡再生产类型阶段,计划生育形势十分严峻。同时由于人口结构影响,目前少数民族妇女大都处于生育旺盛阶段,据测算,四川少数民族妇女中处于生育年龄段(15~49岁)的比重约在50%左右,其中34岁以下的比重又达到70%以上,少数民族妇女的总和生育率,一般也比汉族高2倍以上。

西部少数民族地区的人口之所以在较长一段时期,还将以一定的速度增长,其主要原因在于:

第一,少数民族地区实行计划生育的时间较晚,基本上到80年代中期,才正式开始由各个民族自治地区结合当地实际,制定出适合本地区或本民族的计划生育政策。但相对于汉族而言都比较宽松,到80年代末才正式在有关文件中提出“在少数民族地区,也要实行计划生育。”

第二,计划生育基础条件较差,生育节育技术力量薄弱,设备匮乏,难以满足育龄妇女对节育、计生服务的技术要求。例如凉山彝族自治州的美姑县,总人口近17万人,共有26个乡镇。全县只按片区设立了两个计生服务指导站,每个站负责指导13个乡镇,

已婚育龄妇女距指导站最远的达 80 公里。由于路途遥远，误工费、车费、时间、精力等耗费，会加大节育成本，不利于育龄妇女的节育。

第三，少数民族地区的计生干部素质较低，各种专业技术服务人员严重短缺。如美姑县的计生干部中，大专以上的仅有 3.1%，高中、中专为 33.00%，初中、小学就占到 34.1%，其中有近 40% 的人员为 25~30 岁的青年。加上由于民族地区的社会、经济、环境条件相对滞后，使许多有较高专业水平的计生人员离开了计生战线，造成少数民族地区计生技术人员的短缺现象。

第四，少数民族妇女中早婚、早育比例较高。同样以美姑县为例，由于民族传统婚俗造成早婚现象增多，影响了计划生育率的提高，1991 年 18 岁以下结婚的妇女（即早婚率）达到 30.5%，到 1993 年上升到 33.0%，1994 年为 26.5%，1996 年下降到 14.4%，但 1997 年又反升到 17.3%。1997 年全县的一孩计划外出生人口占出生总人口的 3.48%，其中绝大部分是早婚造成的。

第五，育龄妇女生育间隔不能坚持，出现大量抢生二孩、三孩的现象。按政策规定，少数民族照顾生育二孩、三孩的间隔时间为三周岁，但在我们多次对少数民族妇女生育情况的调查中发现有许多育龄妇女出现抢生二孩、三孩现象，从而加大了计划外生育的比重。

4. 西部地区的人口、资源、环境关系不协调 可持续发展的基础薄弱。从表面上看似乎我国西部的大部分地区是地大物博、人烟稀少，过去我们也曾经从人口密度上分析，认为我国的人口分布不平衡，东部地区稠密、西部地区稀疏，瓊瑋——腾冲线一直成为我国著名的人口分界线。但如果将西部的国土赋予其经济意义和生态意义以后，我们便不难发现，我国西部广袤的土地原来也是一

片贫瘠，西部地区的生态承载力是如此脆弱，以至长江、黄河上游地区的水源减少，草原沙化对下游地区造成了巨大威胁，这就涉及到一个如何看待西部地区的人口、资源、环境关系问题。

表面来看，似乎西部地区是地广人稀，但实际上民族地区的人口增长已经产生了许多问题，一是民族人口大量向内地流动，说明当地的社会经济发展有限，就业岗位短缺，个人发展空间空前狭小。另一方面，作为西部少数民族地区又面临许多严重的生态危机如森林覆盖率减少、长江、黄河、岷江等河流上游流域地区生态环境恶劣等问题日益严重等等，这些问题一定程度上是由于西部少数民族地区人口增长超过了生态环境的实际承载能力所致。

对于西部地区的经济发展方式应该辩证地看待。一方面，少数民族地区的经济相对落后，因此，过去采取了许多措施解决脱贫致富，努力寻求以消耗资源谋发展的路子，如鼓励发展畜牧业，增加牛羊等大牲畜饲养量等等。但在发展的同时，却并未注意到在生态环境承载力相对较小的地区，过度的放牧同样会破坏草原地区的生态平衡。如四川省阿坝藏族自治州处于长江、黄河上游的红原县、若尔盖县等沙漠化最为严重的地区，也恰恰就是人均大牲畜头数最多的地区，更不用说西部许多地区曾经有过的过量砍伐森林、掠夺式的开发资源问题了。由于人为的因素，使我们不得不既要看到西部开发的艰巨性，也要看到在可持续发展的道路上，西部地区的人口、资源、环境关系的不协调，西部生态环境恢复上所面临的巨大压力。

5. 大量流动人口的回流，将造成西部各大中心城市的人口骤增，流动人口所带来的生存压力，使西部开发面对不良的社会环境。西部开发战略提出后，西部地区过去大量向东部沿海地区流入的劳动力大军将不断回流，回流的中心便是西部各大中心城市。

以四川省的流动人口状况为例，据 1995 年 1% 人口抽样调查资料推算，按流出地划分，四川有流出口 611.8 万人，占当年全国流动人口的 11.44%，位居第一。同时，其中有 49.43% 是流到了东南沿海地区，近几年流到省外的人口更超过了 500 万。这一方面大大缓解了本地地区的就业压力，促进了农村经济的发展。但另一方面从流动人口的基本特点来看，据最新统计成都市的流动人口约 100 余万人，其中有 8.44% 是省外流入的，有 91.51% 是省内流入的，其中又有 26.05% 是本市区县流入的，有 65.46% 是由省内其它一些区县，特别是一些经济相对落后贫困的地区或少数民族地区流入的。西部大部分城市流动人口的基本流向说明，如果西部开发战略实施以后，大量流动人口的回流返乡，将对西部地区的大中城市产生更严重的冲击，一方面会使本来就已存在的下岗、再就业、失业问题加剧，另一方面对城市生态系统的负载能力又是一个严峻考验。2000 年春节过后大量民工西安求职遇困就已经反映出一种迹象，而像成都这样的“流动人口”中转站，则更是人潮涌动、就业困难。过去流动人口的增加给许多西部城市所带来的压力，不仅将继续保持，而且会越来越严重。

二、西部人口环境改善的制约因素

西部人力资源的开发，西部人口环境的改善需要在现有的基础上解决两个问题，一是用人机制问题，二是教育发展问题，而目前西部地区在这两方面都相对欠缺。

首先，关于用人机制，西部地区最缺乏的是吸引人才流入的动力机制。围绕西部人才资源的大开发，必须要有人才机制的大转变，要开发和利用好人才，必须要有完善的动力机制和压力机制。其中就动力机制来讲，西部地区急需人才，有人就提出：“省内不够

国内抓 国内不够国外抓 ”但如何把人才抓过来 就有一个动力不够的问题。一方面吸引人才不能搞低成本扩张，高报酬才能留得住高人才，对于涌现出来的人才，该重奖的要重奖，该重用的要重用，要用好用足人才，否则就是浪费资源。人才的流失是智力的流失，财富的流失，人才的浪费是最大的浪费。分配不公、平均主义都不利于人才作用的发挥，用人机制不好，或者人才使用和吸收上的动力机制不够，不仅不能很好地吸引住大量的东部、海外人才，而且还往往会造成大量西部地区各种急需人才的流失。

其次，相对有限的教育资源使西部科技教育发展后劲不足。建国 50 年来，随着西部工业化进程的展开和西部社会经济基础结构的逐步完善，西部地区教育事业也得到了较快发展，已建立了包括普通高等院校、中等专业学校、普通中学、农业中学、职业中学、小学不同层次、结构较为完整的教育体系。

但是，也应该看到教育事业发展的普遍落后是西部地区经济社会发展的基本特征。到 1995 年，西部地区适龄儿童入学率为 97% 小学升学率为 62.7% 初中升学率为 29.9% 分别低于全国同类指标 (98.5%、81.8%、44.1%)1.5 个、19.1 个和 14.2 个百分点。从文盲、半文盲人口占总人口的比例来看，西部地区除广西、新疆外 其余 9 省区的文盲、半文盲率均高于全国 12.01% 的平均水平。全国每 10 万人口中接受大专以上学历的人数为 2065 人，西部地区除内蒙古 (接受大专以上学历者为 2120 人) 陕西(接受大专以上学历者为 2236 人)宁夏(接受大专以上学历者为 2481 人)新疆 接受大专以上学历者为 3354 人)外 其余 8 省区均低于全国平均水平，较低的广西为 1033 人 云南为 1049 人 最低的西藏仅 785 人

西部地区教育发展的落后和人力资源的现状决定了社会发展

程度和人力资源素质的低下，进而必然会给西部地区的资源开发、经济发展和社会进步带来一系列难以克服的困难、问题和障碍。

首先 据西部地区 11 省区 1995 年农业剩余劳动力转移与劳动力素质构成的调查分析，可以看出，具有一定文化程度的劳动力在向农业以外产业转移时，比文化程度较低甚至没有文化的劳动力转移具有明显的优势。11 个省区 1994 年转移的劳动力总数中，文盲和半文盲的劳动力占 27%；另外，从转移的劳动力中同类文化程度的劳动力比重来看 文盲、半文盲为 26.2% 而其他文化程度的劳动力达 60% 以上。常年转移的人数中，文盲、半文盲占 7.4%，占同类文化程度转移的劳动力总数的 5% 左右，劳动者文化程度越高或者精通某一生产技能，就业及转移的区域就越灵活，选择的余地就越大。1994 年，西部地区农村农户每家平均有技术特长的劳动力仅 0.3 人 占劳动力总数的 7.4%；受职业教育或培训的劳动力仅 0.4 人 仅占劳动力总数的 3.2%。劳动力素质低已成为西部农村产业结构调整 and 剩余劳动力转移的主要障碍。其次，人力资源总体素质低 使得就业效益低下 产品质次价高 经济效益差，缺乏市场竞争能力，致使企业发展缓慢，亏损企业众多。从就业情况看，1987 年在中外合资企业工作的职工人数仅占全国同类指标的 10.01%。另外 从人均国民收入指标考察 尽管建国以来西部地区的人均国民收入不断提高，但增长幅度较低。在 1978 年以前 内蒙古、青海、新疆 3 省区的人均国民收入高于全国平均数。而在 1980 年以后 西部 11 省区的人均国民收入低于全国同期的平均数。东部地区和西部地区经济差距逐渐拉大的事实说明，在人力资源数量增加的同时，不能迅速提高人力资源的素质，已构成西部地区经济发展的重大障碍。最后，人力资源层次与生产力不协调，制约了西部地区经济的起飞。建国以来，国家对西部地区的

基本建设投资累计达 2000 亿元，已形成工业企业固定资产约 1400 亿元，奠定了一定的经济实力。然而，由于多方面因素的影响，西部地区生产力呈不平衡、多层次发展状态，大多数地区的工业化程度比较低。因此，西部地区除应具有一支高层次、高学历的科技人员队伍外(人数相对狭小)更应拥有大量的初中级通才形成一支具有中等文化水准的熟练工人队伍。而西部地区的实际情况是，虽然拥有一支强大的科技力量，但主要是建国以来依靠统包统配迁建企业由外部注入所形成的属于外延式增长，与地方经济的结合力低下，三线企业短期内还难以发挥人才优势、科技优势。目前，由于西部地区基础薄弱，初等教育普及率低于全国，中等教育尤其是职业教育发展不够，且结构不合理，造成中等层次人才十分缺乏，高层次的科技与中层人才的断裂性使得现有科技人员的使用效益偏低。在人力资源层次与经济发展需求不协调的情况下，西部地区即使拥有大量人才，也难以发挥作用，使之转化为真正的经济优势和智力优势。

三、西部人口环境的治理途径

面对西部人力资源的开放，我们主张通过西部教育市场的开放 通过教育产业的发展 促进人口素质的提高 但与此同时 在西部人口环境的改善与治理过程中，我们认为从人口问题的重要性与西部地区的计划生育工作现状来讲，还应该注意以下几条途径，并加强对西部人口问题的研究。

第一，改善人口环境、治理人口问题，为西部大开发创造良好的人口条件，必须把西部人口战略和人口规划作为一项重要内容纳入西部大开发战略的总体规划中。只有做好人口发展规划中的长期规划与短期规划的有机结合，做到人口规划与各种经济发展、

社会进步、资源开发、环境保护等具体方针、政策、措施的有机结合，才能从可持续发展的角度保证西部开发作为一个系统工程长期战略目标的实现。否则，脱离人口环境因素而单纯考虑的西部开发战略规划将是不完善的。

第二 必须树立可持续发展观念 从人口、资源、环境相互协调的高度，认识加强少数民族人口控制与计划生育工作的重要性和必要性。西部地区少数民族人口相对集中，又大都分布于高原地区 当地的自然资源、生态环境条件较差 生态负载能力较小 许多民族长期处于人口激增——生态环境恶化——经济落后与贫困的非良性循环当中。因此从少数民族地区的现实出发，在小环境范围内实施区域可持续发展战略，应该是西部少数民族经济振兴、民族繁荣的重要措施之一。区域资源的破坏和生态环境的恶化，也迫切需要加强少数民族的人口控制和计划生育工作。

第三，把汉族地区普及推行并取得巨大成效的计划生育“三结合”经验，普遍推行到少数民族地区。结合少数民族地区特点，把计划生育工作同民族经济发展，同脱贫致富奔小康，同民族妇女的生殖健康卫生保健结合起来，同民族地区的安定团结、生态环境保护结合起来，在努力为少数民族群众服务的过程中，积极稳妥地做好他们的计划生育工作，以促进少数民族地区人口、资源、环境的良性发展。

第四，加强少数民族地区的卫生扶贫、计生扶贫工作，在资金、人员、政策上尽可能地给予少数民族地区的计生工作以最大的支持。加快实施和完善少数民族地区的计划生育服务网络体系建设 以利于及时、有效、安全、方便地做好少数民族妇女的节育、生育服务工作 利用东部地区各大医院和卫生学院的技术、人才、设备优势 采取对口支援 免费培训、学习、进修等多种措施 加快培

养一支有技术、懂政策、有能力的少数民族计划生育干部队伍。

第五，加大对民族地区的教育投入，努力提高民族人口素质。人口的数量和质量是相辅相成的，西部开发主要是民族地区的开发，民族经济振兴又必须要有高素质的人才，而人才缺乏又是制约民族地区经济发展的重要瓶颈之一。据第四次人口普查资料显示 彝族 15 岁以上人口中文盲、半文盲比例高达 49.71% 羌族人口中文盲、半文盲比例也占 30% 以上。1998 年，西藏的成年人中文盲、半文盲比例达到 60% 青海达到 43%，贵州、甘肃两省也将近 30%，远不适应西部大开发的要求。因此，通过民族地区教育事业、教育产业的发展，开放西部教育市场，形成有利于教育产业发展的良好机制，既可以培养出更多的人才，也可以起到在第二代、第三代少数民族人口中树立少生优生观念、控制人口盲目增长的作用。

第六，加强对西部人口问题的研究，促进人口科学的发展。西部开发中的人口问题很多，需要研究的与人口有关的课题也很多，这对中国人口科学的发展提供了广阔的空间。回顾 50 多年以来中国人口学和人口研究的发展，都和当时的经济社会大背景有关，而每一次人口研究的高潮都从较大程度上推动了人口科学的繁荣。因此，我们相信这次西部大开发对中国人口科学的发展来讲也是一次机遇和挑战，抓住这次机遇就会推动人口科学的研究前进一步。

人口环境建设 在西部大开发中的战略地位

周 双 超

西部大开发是党中央根据我国政治、社会 and 经济发展需要作出的战略决策。实施西部大开发的战略，其中的一个重点就是发展和完善基础结构或基础设施，这也是实施西部大开发的前提。

一、人口环境建设是基础设施的重要组成部分

(一) 基础设施的内涵

关于基础设施或基础结构的概念，国内外专家有较系统的研究。基础结构既包括运输和通讯系统、电力设备以及其他公共服务设施，还可以包括人民受教育的水平、社会风尚、生产技术以及管理经验等无形资产。基础结构是物质、制度、人员等的活动及其组织的总和。基础结构分为生产性基础结构和社会性基础结构。世界银行的专家定义基础设施为永久性的成套的工程构筑、设备、设施和它们所提供的为所有企业生产和居民生活都共同需要的服务。基础设施具体又细分为经济基础设施和社会基础设施，前者包括：(1)公共设施 电力、电信、自来水、卫生设备和排污 固体废弃物的收集和处理，管道煤气；(2)公共工程 公路、大坝和排灌渠道等水利设施；(3)其他交通部门 铁路、市内交通、港口和航道、机场。后者指文教、医疗保健等。我国的学者把基础结构分为狭义

和广义两种：狭义专指具有有形资产的部门，即运输、动力、通讯、供水等部门；广义的还包括教育、科研、卫生等部门。《中国国际竞争力发展报告》一书指出，传统的基础设施概念已被现代的基础设施概念所取代，现代基础设施应当包括以下几个方面：（1）基本基础设施，主要是交通设施；（2）技术基础设施，包括信息基础设施在内；（3）能源基础设施；（4）环境基础设施。

归纳国内外学者的研究，基础结构或基础设施可以定义为为社会生产和生活提供共同条件和公共服务的部门、设施和机构的社会性综合体。根据其功能的不同，基础设施或基础结构分为生产性基础结构和社会性基础结构，分别为社会经济发展和人民生活提供硬环境和软环境。基础结构具有以下几个特征：

1. 服务的特性基础设施提供的是公共产品，其中，狭义的基础结构与有形资产的部门相联系，提供的是硬件型公共产品，具有直接为社会生产服务的功能，包括交通运输系统、能源供应系统、物资供应系统、邮电通信系统等；广义的基础结构还包括为教育、科研、卫生、环保、司法及行政管理系统等提供软件型公共产品，能够间接为社会生产提供公共产品或服务，它们是生产或投资的软环境。基础设施作为公共产品，一般像天气预报等一样，满足公共需要，是非竞争性和非排他性的产品，此外，公共产品具有规模经济效应，投资巨大，基础设施一类的公共产品绝大多数由政府投资建设和提供。

2. 基础结构或基础设施是一种间接的社会资本。由于基础设施提供了社会生产和生活需要的公共产品，因而实际是为投资创造了有利的社会经济环境或提供了共同的生产条件，所以也可以视为一种间接的社会资本。

3. 基础结构或基础设施的内容是动态的，处于发展过程中。

随着科学技术的进步和社会经济的发展，以及人们对自然规律认识的深化，基础设施的内容也不断发展，不同类型的基础设施在经济发展中所起的作用发生了根本的变化。工业化时期的经济发展，自然禀赋和资本占有举足轻重的地位，信息时代和新经济时代，自然资源和资本的作用逐步退居次要地位，科学技术，尤其是信息技术和人力资本的投资成为国民经济增长的基础，人 环境建设具有举足轻重的意义。近年来，可持续发展成为人们关注的重点，环境基础设施的重要性凸显出来， 年以来的世界竞争力报告均把环境基础设施作为一个单独类别列出，成为评价一国基础设施国际竞争力的重要指标，环境基础设施建设对于发展中国家更为重要。

（二）人口环境在基础设施中的地位

说到基础设施，人们联想到的往往是交通、通信和能源 9 9 B 6 0 0 D

结构和人口分

所

所存在的外部经济效应，从不同方面对投资环境产生直接或间接影响：人口数量过多，新增人口要消耗相当部分新增加的国民生产总值，居民的储蓄将减少，进而影响投资和经济增长；人口数量过多，影响教育投资，不利于人口素质对人口数量替代效应的发挥，以及经济结构的调整与升级；人口结构影响老少抚养比和劳动供给 决定储蓄和投资的比例 以及经济增长速度 到目前为止 只有地球适宜人类的生存，从人与自然的关系看，人是自然生态系统中的一个有机组成部分，过去人口的膨胀包括人口量的扩张和向自然的过度索取，破坏了人与自然之间的和谐关系，不利于社会经济的可持续发展。营造良好的人口环境，缩小其外部经济效应，可以为社会经济发展创造良好的软环境

2. 从人力资本投资在社会经济可持续发展中的作用看人口环境建设的意义。经济增长理论经历了资源禀赋和资本的决定论、技术进步论、人力资本论、特殊的知识积累与专业化的人力资本积累论的发展过程。美国经济成为新经济增长模式的代表，80年代以来美国发生的信息产业革命带动了高新技术产业的发展和产业结构的升级，构成了美国近 10 年经济增长的基础据统计，几乎 60% 的美国工人是知识工人，80% 的就业岗位是由知识密集型部门创造的。现代社会经济的发展，归根结底依靠高素质人才的供给，国力的竞争取决于人才的竞争。发展中国家要赶上发达国家，西部要赶上东部的发展，靠传统发展模式是不现实的，必须增加人力资本的投资，实现跳跃式发展。否则，双方的差距将进一步拉大。然而，如果没有良好的人口环境，如人口数量过多、人口结构不合理、家庭负担重，有的甚至温饱问题都没有解决，就谈不上投资于教育，人口素质就无法实现对人口数量的替代。

3. 人口环境与环境基础设施建设问题。随着经济的发展，

人们的生活方式和消费模式发生转变，迅速的城市化和工业化产生了大量的废气和水污染物，导致大气和水环境质量的下降。目前，中国大多数城市都面临大气污染的威胁，在主要大城市，空气总悬浮颗粒物和二氧化碳的浓度超过世界卫生组织推荐标准的2~5倍，大气污染和水污染成为中国面临的主要环境问题。其次，人口的增长会增加对粮食的需求，为增加粮食生产，必然扩大耕地面积，森林面积随之减少，水土流失加大，环境质量降低。人是自然生态系统中的有机组成部分，目前环境的破坏与人类追求享受的生活方式和人口数量的过度膨胀密切相关，大气污染和水污染，以及生态环境的失衡均是人类活动的结果。因此，没有良好的人口环境，就不可能有良好的环境基础设施。广义地讲，人是生态环境中的一环，人口环境也是环境基础设施的重要组成部分。

4. 发展中国家人口问题的重要性。发达国家在实现社会经济现代化的过程中，完成了人口转变，低生育率、低死亡率和低增长率成为其人口发展的重要特征，无论是人口数量、人口素质，还是人口结构、人口分布，都能适应经济发展的需要。如果有什么问题的话，就是劳动人口的缺乏，但这可以通过引进发展中国家的高素质人才弥补其不足。发展中国家由于经济发展的滞后，失去了社会经济现代化和人口转变同步进行的历史机遇，高生育率与低死亡率和高增长率并存了相当长的时期，人口数量不断增加，巨大的人口压力反过来制约社会经济的可持续发展，人口控制成为其必然的选择。

5. 人口宏观管理与人口环境建设问题。中国的人口发展进入了低生育、低死亡和低增长阶段，但中国的人口基数大，人口压力没有减轻，同时，中国缺乏系统和完善的社会保障，农村的养老

问题还需要家庭解决，养儿防老仍然是家庭的必然选择，人们存在多育的内在冲动，人口数量可能出现反弹，政府的人口宏观管理变成一种理性的选择：既要控制人口的过快增长，抑制多育的内在冲动，减少人口规模过大的外部效应或社会代价，又要保证家庭养老对养育孩子的基本需求，即要在控制人口增长速度和满足家庭养老对子女的基本需求的基础上制订切实可行的生育政策，降低人口增长速度。因此，发展中国家的人口环境建设需要政府行为的发挥。不仅如此，随着中国人口增长速度的降低，人口素质、人口结构和人口分布与流动的重要性凸显出来，对社会经济的可持续发展将产生直接影响。这时，人口管理就不仅要关注人口数量，更应重视人口素质、人口结构和人口分布与流动。政府应制订包括教育与再教育、职业教育、户籍制度等在内的人口管理制度，以建设良好的人口环境。人口环境建设是发展中国家社会经济可持续发展的重要保证。

二、人口环境基础建设在西部大开发中的战略意义

西部大开发不是追求简单的和单纯的经济增长，也不是一项急功近利的短期工程，而是一项长期的追求社会经济可持续发展的战略，需要几代人的努力才能完成。历史和现实告诉我们，实现西部人口、生态与社会经济协调型增长应该是西部大开发的战略重点，人口环境基础建设在这个目标中将扮演重要角色，在西部大开发中具有特殊意义。

1. 西部的生态环境与人口压力 西部地区包括 10 个省、自治区、直辖市，面积 545 万平方公里，占全国陆地面积的 56.8%；人口约 2.85 亿，占全国总人口的 23%；国家重点扶贫县 307 个，占全国总数的 50% 以上。西部地区大多数省区的人口和生态压力较

大 根据黄胜利和胡金明的计算 以 1 与实际人均受教育年限和 9 的比值之差作为衡量人口素质压力的指数。计算总人口压力时, 取数量权重为 0.8, 质量权重为 0.2 计算出人口压力指数 (见表 1)

西部的生态压力更不容乐观, 黄胜利、胡金明在分析我国的生态压力时, 选择了地表起伏度、干燥度、降水变率、地震频率、草地退化、荒漠化率、水土流失率、土壤侵蚀模数、森林覆盖率、贫困率、受灾率、谷物单产变异系数等指标计算生态压力指标, 其结果可以归纳为三组:(1)生态压力低(指数在 0~0.29 之间)上海 浙江 福建 天津 江西 广东 湖南 黑龙江 北京 江苏 安徽 吉林 湖北 广西 山东;(2)生态压力中(指数在 0.29~0.571 之间)辽宁 河南 贵州 河北 云南 青海 四川 内蒙古 山西 新疆 西藏;(3)生态压力高(指数在 0.571~1 之间)甘肃 陕西 宁夏

综合我国人口压力和生态压力, 结果如表 2

总体来说, 西部地区的人口压力和生态压力都较大, 高于全国平均水平, 虽然其人口密度低, 但自然环境恶劣, 土地生产力低, 人口压力较大, 同时, 生态环境破坏严重, 且难以恢复, 人与自然的矛盾比较尖锐, 对人口增长和生态环境必须给予特别关注, 人口环境基础建设显得更为重要 例如, 严酷的生态环境给新疆经济及基础设施带来了严重损坏, 荒漠化土地面积以每年 2400 公顷的速度扩展, 塔里木河下游绿色走廊大面积消失, 沙区交通、水利、石油生产等面临严重威胁。目前从艾比湖穿行的 60 余公里国际铁路干线正面临沙丘的威胁, 严重影响了新亚欧大陆桥的畅通。

2. 以人为本, 在人与自然和谐相处中促进西部社会经济的可持续发展。西部因其特殊的地理位置和地质条件造成了脆弱的生态环境, 其大部分地区地处北纬 20°~30° 和副高压控制区, 又远

表 1 各省区人口压力计算指标及指数

省区名	实际人口数 (万人)	潜 载 人 口 (万人)	人口数 量指数	人均教 育年限	人均教 育指数	人口压 力指数
黑龙江	3751	7350	0.5103	6.4	0.2889	0.4660
吉林	2628	5900	0.4454	6.4	0.2889	0.4141
辽宁	4138	5800	0.7134	6.7	0.2556	0.6218
北京	1240	770	1.6104	5.5	0.1222	1.3128
河北	6525	9660	0.6755	7.9	0.3889	0.6182
天津	953	680	1.4015	5.5	0.3889	0.1990
山东	8785	15219	0.5772	5.5	0.3889	0.5395
河南	9243	15390	0.6006	5.5	0.3889	0.5583
江苏	7148	11700	0.6109	5.7	0.3667	0.5621
安徽	6127	11700	0.5237	4.6	0.4889	0.5167
湖北	5873	8370	0.7017	5.6	0.3778	0.6369
上海	1457	882	1.6519	7.5	0.1667	1.3549
浙江	4435	6390	0.6941	5.5	0.3889	0.6331
湖南	6465	9190	0.7035	5.7	0.3667	0.6361
江西	4150	6570	0.6137	5.2	0.4222	0.5898
福建	3282	3960	0.8288	5.2	0.4222	0.7475
广东	7794	8730	0.8928	5.7	0.3667	0.7876
内蒙古	2326	3150	0.7384	5.7	0.3667	0.6641
新疆	1718	2520	0.6817	5.6	0.3778	0.6209
甘肃	2494	3690	0.6759	4.4	0.5111	0.6429
山西	3141	5580	0.5629	6.1	0.3222	0.5148
陕西	3570	6030	0.5920	5.4	0.4000	0.5536
宁夏	530	1080	0.4907	4.8	0.4667	0.4859
青海	496	380	1.3053	4.4	0.5111	1.1465
西藏	248	210	1.1810	1.8	0.8000	1.1048
四川	11472	21000	0.5463	5.4	0.4000	0.5170
云南	4096	5300	0.7725	4.1	0.5444	0.7269
贵州	3606	3900	0.9246	4.2	0.5333	0.8463
广西	4633	6120	0.7570	5.4	0.4000	0.6856

资料来源 黄胜利,胡金明《我国人口与生态压力》,《中国人口·资源与环境》,2000,(1)

表 2 我国人口压力和生态压力组合分类

人口压力 生态压力	人口压力低	人口压力中	人口压力高
生态压力低	黑龙江 吉林 山东	广西 广东 湖南	北京 天津 上海
生态压力中	江苏 安徽 江西	福建 浙江 湖北	西藏 青海
生态压力高	山西 河南 四川*	内蒙古 河北 新疆	
	宁夏 陕西	辽宁 贵州 云南	
		甘肃	

*含重庆市。

资料来源 同表 1。

离海洋，大多数地区易形成荒漠。事实上西部广袤国土中绝大多数地区已被沙漠控制。在这样一块占国土面积 27.3% 的荒漠化土地 (262.2 万平方公里) 上却生活着我们 9 省区数亿人口。西部大开发面临巨大的人口压力和生态压力，西部今天遭破坏的生态环境是过去人类活动的结果，治理生态环境就是今后西部大开发的起点和切入点，而治理生态环境不仅仅是固沙、植树本身，人口环境基础设施建设也是其重要的组成部分。人是生态系统中的重要一环，如果人口增长势头得不到控制，不改善人与自然的的关系，治理好的环境还会再遭破坏，甚至出现环境破坏的乘数效应，西部大开发就不可能取得成功。因此，西部大开发战略不能简单地追求经济增长，不能一边搞建设，一边又破坏，要打破既有人口、贫困和生态环境破坏的恶性循环，把保护生态作为一切开发项目的前提条件和目标，发展“环境经济”，使生态效益、环境效益和经济效益相结合。

3. 计划生育与西部大开发。计划生育是人口环境建设的根

本保证:(1)作为世界第一人口大国,人口数量控制具有举足轻重的意义,只是在人口快速增长的势头得到遏制后,才能有效地提高和改善人口素质、改进人口结构和人口分布;(2)计划生育正在拓宽活动领域,从考虑育龄群众的需要出发,计划生育与经济社会发展相结合,帮助群众脱贫致富,逐步使他们从越穷越生、越生越穷的循环中解脱出来,是西部大开发的重要组成部分;(3)计划生育通过控制人口数量和调节出生间隔,以避免人口结构的老龄化和劳动力的缺乏;(4)计划生育通过控制人口数量提高人口质量达到减少人口外部效应的目的;(5)人口环境基础设施建设是一项系统工程,计划生育工作作为人口环境基础结构建设打基础,同时通过与相关部门的协调,综合治理,逐步建立与社会经济可持续发展相适应的人口环境基础结构。

因为西部地区更具不发达特征,人口增长快,除重庆、四川和陕西外,其他省区的人口自然增长率均为两位数,西部地区又是少数民族的聚居地,交通不便,计划生育工作面临更多的困难。加之西部地区多处于干旱和半干旱地区,脆弱的生态环境遭到严重破坏,人口和生态压力远远高于全国其他地区,人口环境基础设施在西部大开发中具有特殊意义。因此,要把人口环境基础设施建设作为西部大开发的前提,西部大开发不仅仅是先修铁路和公路,建能源基地,发展通信网络,重视有形的基础设施建设,还要注重包括人口环境基础设施等软环境的创造。西部大开发是一项长期的战略任务,人口环境基础设施建设需要长期努力,而计划生育作为人口环境基础设施建设的基础,在西部大开发中同样具有重要的战略意义和现实意义。为此,必须加大对计划生育的投入,减少人口对生态环境和社会经济可持续发展的压力,为西部大开发创造有利的人口环境。

西部大开发与人口健康的关系

宋 新 明

过去 20 年我国对外开放的经验教训使得许多有识之士在重新认识和思考发展经济的目的到底是为什么？结论是以人为本，经济要按以人为本的精神进行调整和变革以人为本的可持续发展战略已成为全球的共识，而人口问题在可持续发展中占有相当重要的位置，不论人口的数量问题还是质量问题都会直接影响到资源、环境、社会、经济与人的协调发展。健康又是人口质量的重要组成部分，健康本身不仅仅是社会经济发展的一个重要目标，而且越来越被认为是社会经济发展的重要手段，如果不是先决条件，至少也是不可缺少的组成部分

一、东西部人口健康状况的差异及其影响因素

（一）东西部人口健康状况的差异

衡量人口健康状况的指标有很多，本文仅采用平均预期寿命、婴儿死亡率、死因别死亡率和死因构成模式来反映西部地区的人口健康状况及与东部地区的差异。本文所讨论的西部地区为西部大开发战略中的 12 个省、市、自治区，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；东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南 11 个省市。

1. 平均预期寿命和婴儿死亡率。平均预期寿命是反映一个地区人口健康状况的综合指标，同时也反映一个地区社会经济水平及医疗卫生条件。由于社会经济水平的提高和科学医学的不断发达，通过实施儿童计划免疫、妇幼保健、计划生育、改善人民营养水平、改进饮水和环境卫生等各种措施，我国所有地区的平均预期寿命都有了显著的提高。但是这种发展很不平衡，1990年第四次人口普查资料显示东西部地区平均预期寿命存在较大的差距。东部地区除福建省外，1990年的平均预期寿命都在70岁以上，最高的达到75岁（上海）已达到发达国家的平均水平，而西部地区除广西外都低于全国平均水平的68.6岁，其中有5个省区低于65岁，西藏和青海最低，仅为60岁左右。回顾有关资料还可以发现，西部地区1990年的平均预期寿命仍未达到东部地区70年代初期的水平，仅与美国、英格兰和威尔士40年代的水平相当。

与平均预期寿命相比，婴儿死亡率可以更敏感地反映社会经济状况和人群的文化特征，东西部的差距更明显。东部各省市1990年的婴儿死亡率介于8.8‰~29.2‰之间，而西部各省市除陕西为22.0‰、内蒙古为29.0‰、甘肃为31.0‰外，其余介于37.3‰~96.2‰之间，接近或超过60‰的有4个省区。

2. 死因别死亡率和死因构成模式。一个人群的死因构成与该人群所处的生存条件是密切相关的，在不同社会经济条件和不同文化背景下，死因结构有很大的不同。死因构成大体可分为两种模式，一类是发达国家死亡模式，另一类是发展中国家死亡模式。两者的主要区别是发达国家的主要死因基本上都是病因复杂目前尚无满意防治方法的疾病，主要为恶性肿瘤、心脏病、脑血管疾病和糖尿病等，而发展中国家的主要死因中仍有病因明确、防治有效、与贫穷和感染性因素有关的疾病。根据对疾病性质的了解

和所用资料，本文将与贫穷和感染性因素有关的疾病（以下简称贫穷和感染疾病）粗略地定义为包括传染病及与孕产和新生儿有关疾病、风湿性心脏病、支气管炎、肺气肿、哮喘以及慢性肝病、肝硬化。如肺结核、支气管炎、肺气肿与贫穷落后、营养不良、生活条件差如室内空气污染和环境污染等密切相关；肝硬化和风湿性心脏病的发生与乙型肝炎病毒、链球菌等的感染有关。

本文东西部死因别死亡率和死因构成分析采用来自国家卫生部 1993 年 87 个县的居民病伤死因登记报告资料。卫生部卫生统计信息中心将农村地区分为四类，在死因登记报告系统中，归入 I 类农村地区的县全部来自北京、天津、上海、江苏等东部省市 归入 II 类农村地区的县主要来自湖南、湖北、江西等中部省份 归入 III 类农村地区的县主要来自于贵州、甘肃等西部省份，IV 类农村为最贫困农村地区，列入居民死因登记的 87 个县中无 IV 类地区。因此，前三类地区死因资料的分析结果可大致反映东、中、西部农村地区的死因别死亡水平和死因构成及其差异，但应注意用 III 类农村地区代表西部地区偏好，实际的差异可能更大。为了保持叙述前后的一致 以下叙述 I、II、III 类地区分别改用东、中、西部农村地区。

表 1 显示了三类农村地区主要死因的标准化死因别死亡率（以下简称死亡率）死因按国际疾病分类标准 ICD—9 分类。结果表明西部地区传染病及孕产妇和新生儿死亡率、风湿性心脏病、支气管炎、肺气肿、哮喘、消化系统疾病等所导致的死亡率明显高于东部地区。如西部地区男性肺结核和肺炎的死亡率分别为 43.3/10 万和 128.0/10 万 分别是东部的 3.9 倍和 4.8 倍 西部男性支气管炎、肺气肿、哮喘死亡率为 333.5/10 万，是东部的 1.8 倍 西部风湿性心脏病死亡率和慢性肝病 / 肝硬化死亡率分别是东部地区的

5.1 和 2.0 倍 女性资料的分析呈现同样的结果。这些数据表明东西部农村地区贫穷和感染疾病的死亡水平存在显著差异。进一步的分析显示贫穷和感染疾病是造成总死亡率东西部地区差异的主要死因(见表 2)。西部农村男女性总死亡率分别比东部农村高 581.7/10 万和 437.1/10 万,其中由于贫穷和感染疾病导致的差值分别为 412.0/10 万和 344.0/10 万 贡献率分别为 70.8%和 78.7%。

表 1 1993 年三类农村地区标准化死因别死亡率

单位:(/10 万)

死亡原因	男性			女性		
	I 类 农村	II 类 农村	III 类 农村	I 类 农村	II 类 农村	III 类 农村
传染病及孕产和新生儿死亡	94.5	169.6	318.9	78.6	164.0	287.4
其中:肺结核	11.2	33.0	43.3	3.9	19.8	28.0
肺炎	26.7	57.6	128.0	25.5	65.9	132.1
恶性肿瘤	222.6	160.8	164.5	111.0	98.7	82.6
糖尿病	4.5	2.9	3.2	5.1	3.5	3.0
心脏病	84.1	82.3	87.7	64.7	78.5	86.4
其中:风湿性心脏病	4.5	12.2	23.0	6.4	18.9	27.4
冠心病	43.5	27.2	30.2	30.9	21.6	22.6
脑血管疾病	154.6	161.2	183.1	112.7	121.0	96.8
支气管炎、肺气肿和哮喘	186.7	248.2	333.5	115.4	201.9	221.1
消化系统疾病	39.0	65.6	137.3	22.9	43.7	93.9
其中:慢性肝病和肝硬化	21.3	22.6	43.6	10.1	11.3	18.7
损伤和中毒	99.6	138.8	174.8	63.7	114.8	98.9
其他	83.3	120.3	147.6	76.6	100.9	117.8
合计	968.9	1149.7	1550.6	650.8	927.0	1087.9

注:采用 1985 年世界标准人口作为标准人口。本表由作者分析计算。

表 2 贫穷和感染疾病死亡水平的 I、III 类地区之间的差别对总死亡率地区差别的贡献 (1993)

	男性	女性
I 类地区贫穷和感染疾病死亡率(1/10 万)	307.0	210.6
III 类地区贫穷和感染疾病死亡率(1/10 万)	719.0	554.6
两地区贫穷和感染疾病死亡率的差值(1/10 万)	412.0	344.0
两地区总死亡率的差值(1/10 万)	581.7	437.1
贡献率(%)	70.8	78.7

注：本表由作者分析计算。

表 3 呈现了三类农村地区的死因构成。该表将死亡原因简单地分为四组，第一组为贫穷和感染疾病；第二组为恶性肿瘤和心脑血管疾病，该组疾病还包括了糖尿病但不包括风湿性心脏病；第三组为损伤和中毒，包括意外死亡、自杀和中毒等；第四组为

表 3 1993 年三类农村地区死因构成 单位(%)

死亡原因	男性			女性		
	I 类 农村	II 类 农村	III 类 农村	I 类 农村	II 类 农村	III 类 农村
贫穷和感染疾病	31.7	39.4	46.4	32.4	42.7	51.0
恶性肿瘤和心脑血管疾病	47.6	34.4	26.8	44.1	30.5	22.2
损伤和中毒	10.3	12.1	11.3	9.8	12.4	9.1
其他	10.4	14.2	15.6	13.7	14.4	17.7
合计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注：本表由作者分析计算。

其他死因结果清楚地显示东部地区以恶性肿瘤和心脑血管疾病为最主要的死因，而西部地区以贫穷和感染疾病为最主要的死因。西部第一组死因的构成比男性为 46.4%，比东部高 15 个百分点；女性超过 50%，比东部高 19 个百分点。相反，东部第二组死因的构成比男性接近 50%，比西部高 20 个百分点；女性为 44.1%，比西部高 22 个百分点。这表明，尽管所有地区的死因模式均处于转型过程中，但西部地区仍主要呈现发展中国家死因模式的特征。

（二 影响东西部地区人口健康状况差异的因素

1974 年美国学者布卢姆在《卫生计划——社会理论的改变及应用》一书中提出了环境健康医学模式，该模式认为影响人口健康的因素可分为环境、生物遗传、行为生活方式和保健服务四大类，强调环境因素，特别是社会环境因素是最主要的因素。人口健康不仅受到自然和生态因素的影响，还受到社会经济因素（如社会政治制度、经济水平、文化程度、就业等）、人口状况、社会卫生条件（如居住条件和劳动条件）、保健服务等的影响。

根据这一模式，东西部地区人口健康水平的显著差异在很大程度上可以从以下因素中得到解释，与东部地区相比，西部地区：

1. 社会经济发展水平低下。从表 4 中可以看出，东西部社会经济水平存在非常显著的差异，1998 年西部地区的非加权人均 GDP 为 4228 元，仅为东部地区的 1/3 左右，农村年人均收入仅为东部的 1/2。贫困县的比例西部地区为 34%，为东部地区的 4 倍多。在西部地区，差不多 1/4 的 15 岁以上的人口为文盲与半文盲，是东部地区的 2 倍。

表 4 东西部社会经济水平的差异

	东部	西部
经济水平		
人均 GDP(元)	12245	4228
农村年人均收入(元)	3261	1580
贫困县比例(%)	8.2	34.1
文化水平		
文盲与半文盲率(%)	13.4	25.0

注 表中各项指标分别为东部 11 省市和西部 12 省市区的非加权均数。

资料来源:《中国统计年鉴》(1999) 中国统计出版社,1999。

2. 人口发展与社会经济发展不协调。西部地区的社会经济发展水平远低于东部地区而人口增长率却远高于东部,为东部的 2 倍。第二次国家卫生服务研究结果显示西部地区最不发达农村地区的多孩率高达 24.3% 是东部农村地区的 6 倍左右 见表 5。

表 5 1996~1997 年四类农村地区

有孩子家庭孩子数构成

单位:%

孩子数目	I 类地区	II 类地区	III 类地区	IV 类地区
1	73.8	70.0	67.5	50.5
2	22.4	25.8	28.6	25.2
3	2.4	5.4	3.0	11.8
4+	1.4	0.8	0.9	12.5

资料来源:卫生部 1998 年第二次国家卫生服务调查分析报告。

- ① 1998 年卫生部开展了第二次国家卫生服务研究,在该研究中, I 类农村县 16 个,63% 来自于东部地区;II 类农村县 21 个,III 类农村县 22 个,55% 来自于西部地区,IV 类农村县 8 个,全部来自于西部,因此 I 类农村可以在一定程度上反映东部情况,而 III 和 IV 类地区可反映西部情况。

3 社会卫生条件较差 从表 6 可知，西部农村住户自来水和
水冲厕所的普及率、入住楼房的比例远低于东部农村。位于西部
地区的最不发达农村地区几乎没有水冲厕所，还有 15% 的住户根
本就没有厕所，高达 72% 的住房为木棚土坯房

表 6 1997 年四类农村地区社会卫生条件和卫生服务能力

	I 类地区	II 类地区	III 类地区	IV 类地区
社会卫生条件				
自来水普及率(%)	39.1	24.4	20.4	23.6
水冲厕所普及率(%)	14.0	4.4	2.6	0.2
无厕所比例(%)	2.7	5.9	7.3	14.6
入住楼房比例(%)	32.0	20.6	14.6	14.7
保健服务能力				
财政卫生拨款(万元/县)	906	465	453	228
每千人医疗床位	2.6	1.7	1.5	1.2
每千人医师数	2.0	1.0	1.1	1.0
大专及以上学历卫技人员比例(%)	30.2	29.6	25.6	15.8
无医疗点村的比例%	5.0	4.3	10.6	11.7

资料来源：卫生部 1998 年第二次国家卫生服务调查分析报告。

4. 保健服务能力薄弱。1997 年数据显示西部农村地区每千
人医疗床位、每千人医师数以及大专及以上学历卫技人员比例仅为东
部地区的 50% ~ 60% 左右，而无医疗点村的比例为东部 2 倍多。
反映在财政卫生拨款上差距更大，西部地区平均每个县的财政卫
生拨款仅为东部的 1/4 至 1/2。

5. 自然环境相对恶劣，生态环境相对脆弱。随着社会的发展，
自然环境和生态因素对健康的直接作用逐渐减弱，社会因素的

作用逐渐增强 但对于西部地区,自然环境和生态因素仍然是影响人口健康的主要因素之一。西部地区地形地貌主要以山区、高原和盆地为主,缺水少土 尽管西部地区资源相对丰富,但由于长期以来对资源的掠夺式利用和人口的急剧增长,西部地区的生态处于失衡状态 森林资源不断减少 水土流失 沙漠化程度严重 生态环境和生存条件日趋恶化。

二、大开发对西部地区人口健康的作用

(一) 大开发对西部人口健康的正向作用

20年的改革开放发展了东部沿海地区的经济,但却扩大了东西部之间的差距。西部大开发无疑对缩小这种差距具有重要意义对于西部大开发,国家各部委已陆续作出承诺,内容涉及到交通、造林、水利、科技、税收、投资、教育、人才等诸多方面 并把加快基础设施建设和改善生态平衡放在突出的位置如国家资源部承诺国家将加大西部地区找水的工作力度;交通部承诺拿出7000亿加大西部的公路建设,并大力支持贫困地区道路与国道和省主干线的连接;国家林业部承诺将在今后10年投资1000亿用于西部生态建设,主要为造林护林和防沙治沙;教育部将采取扶持西部贫困地区和少数民族地区的基础教育等十项措施;等等。因此,西部开发不仅对我国的经济发展具有特别重要的意义,经济的发展、缺水问题的缓解、扶贫解困、生态环境的改善、教育水平的提高等对增进西部乃至全国人口的健康将产生巨大的影响。

大量的研究表明,随着社会经济的发展,传染病、支气管炎和肺气肿等疾病的发病率和死亡率将有显著的下降,表2已显示贫穷和感染疾病是造成东西部地区死亡水平差异的主要原因、因此西部大开发对人口健康的影响将首先表现在贫穷和感染疾病发病和死亡水平的下降上。如果Ⅲ类农村地区1993年这些疾病

的死亡率降到Ⅰ类农村地区1993年的水平,Ⅲ类农村地区男女性的平均预期寿命将分别增加5.18岁和5.56岁(见表7)。

表7 Ⅲ类农村地区贫穷和感染疾病死亡率的下降对平均预期寿命的影响

死因	Ⅲ类农村地区各死因死亡率降到Ⅰ类农村地区的水平Ⅲ类农村地区平均寿命的增加(岁)	
	男性	女性
传染病、孕产和新生儿死亡	3.47	3.46
支气管炎、肺气肿和哮喘	1.33	1.64
慢性风湿性心脏病	0.17	0.36
慢性肝病和肝硬化	0.21	0.10
合计	5.18	5.56

注 本表由作者分析计算

(二) 大开发对西部人口健康可能带来的负向作用

经济发展是一把双面刃。经济发展可以使传染病和呼吸系统疾病等一些与经济落后相关的健康问题得到解决,但经济发展同时也可能给人口健康带来新的问题。首先是环境污染。尽管西部开发战略已把不破坏生态环境作为一条重要的原则,但这是一项非常艰巨的任务,需要全社会的共同努力西部开发过程中必然会产生大量的工业垃圾、建筑垃圾和生活垃圾,对生态已处于失衡状态的西部生态修复和治理也会增加新的压力。环境污染会引起急性中毒、慢性中毒、癌症、胎儿畸形等多种疾病。

大开发还将对西部人们的生活方式产生巨大的影响,人们生活方式的选择范围会越来越宽,所选择的生活方式将越来越符合个人的愿望和需要。这一方面是人们所期待的,但又使产生不健

康生活方式的可能性不断增加，如吸烟、酗酒、不良饮食习惯、不良睡眠习惯、性淫乱等等。大开发将会使西部人们的生活环境发生深刻的变化，生活节奏加速，从而会增加人们的心理紧张度，造成心理性疾病增加。表 1 显示我国发达地区的恶性肿瘤、冠心病、糖尿病等疾病的死亡率显著地高于欠发达地区，这些疾病与不良生活方式和心理因素有密切的关系。可以预见，随着西部社会经济的发展，如果不采取适当的措施，恶性肿瘤、冠心病等疾病的发生率和死亡率将趋于上升。

三、提高人口健康水平对西部大开发的作用

健康是经济和发展的有机组成部分，提高人口的健康水平又是对社会经济发展的一种投资。许多国际组织如联合国开发署、人口基金会、儿童基金会、世界卫生组织、世界银行、欧洲共同体和经济合作发展组织等越来越重视人口健康在整个社会经济发展中的作用。人口健康可以通过两个“资本”作用于社会经济的发展：一是生存资本，人口健康水平的提高可以减轻社会医疗负担；二是人力资本，人口健康是人力资本的基本要素，人力资本积累的基本条件和发挥人力资本作用的基本保证。具体来讲，提高人口健康水平在西部开发中的作用可以体现在以下几个方面：

1. 提高人口健康水平可以促进人力资本的积累。西部有丰富的人力资源，但人力资源不等于人力资本。有学者对东西部 30 个县考察后认为东西部的综合人才比为 10:1。要改变这种现状，需要大力提高西部人力资本存量，除了引进人才外，一方面要提高西部人口本身的素质，努力使西部人力资源转化为人力资本，另一方面要尽可能减少现有人力资本的丧失和充分发挥现有人力资本的效率人力资本存量的提高通常被认为是教育的作用，但在进行智力投资的同时，必须注意健康投资。健康首先是人们接

受教育的基础 根据 1987 年全国残疾人抽样调查,我国有残疾人数 5164 万人,占总人口 4.9%。其中,智力和精神病残疾占了 1/4 左右,其他残疾如视力残、听力残等也严重影响了他们的学习能力。健康也是发挥人力资本作用的基本保证和防止人力资本丧失的重要手段 再高的智力水平 如身体条件不合格 轻者不能很好地将聪明才智贡献给社会,重者英年早逝。

2. 提高人口健康水平可以缓解贫困人口健康水平的提高对于贫困的缓解具有重要的作用。舒尔茨认为帮助贫困人口走向富裕道路的决定因素在于迅速提高他们的人口素质,这包括提高教育和健康服务等。陆杰华对 4 个县的研究结果表明健康人口与非健康人口的家庭经济收入有明显的差距,有成年人患病的家庭人均毛收入比没有成年人患病的家庭要低 30% ~ 40%。根据 1998 年国家卫生服务调查,在我国农村地区贫困户中,疾病为最主要致贫原因的占了 22%左右。这些数据清楚地表明了健康投资对缓解贫困的重要意义

3. 提高人口健康水平可以减轻人口增长压力和人口老龄化压力。西部地区是我国人口增长最快的地区,人口快速增长是制约西部经济发展的一个重要因素但应该认识到人口因素对经济的制约不仅仅来自于人口数量。张纯元教授在研究了我国 22 个省区 23 个贫困县的情况后指出 人口因素从多方面制约着贫困县的脱贫致富进程,但低素质人口对经济发展的制约作用比过多人口的制约作用更大。香港福幼基金会“助残扶贫”项目对云南省石屏县的考察结果显示,在该贫困县 27 万人口中 智力残、肢体残等残疾人高达 17171 人,占总人口的 6.3%。显然 人口健康状况低下是限制该县经济发展的一个非常重要的因素。

西部地区目前不仅要面对与贫穷落后相关疾病的挑战,随着

人口的老齡化，还将面临着老年慢性病的挑战曾毅教授等人的研究表明、尽管西部地区人口老化问题目前还不太严重，但由于在过去几十年中西部地区生育率水平大大高于全国平均水平，在今后 50 年中，西部地区将是我国老齡化速度最快、老齡化程度最高的地区。除四川外，1990 年西部各省市区 65 岁及以上人口比例都低于全国平均水平，但到了 2050 年，这种情况将发生根本性的变化，除西藏和陕西外，西部各省市区 65 岁及以上人口比例均高于全国平均水平。在 2050 年 65 岁及以上人口比例超过全国平均水平 20% 的 6 个省市区中，西部有 5 个，广西和四川分别高于全国水平的 53% 和 43%。老年人的健康是决定老年人需求的一个非常重要的因素，老年人口慢性病的患病率是总人口平均水平的 3~4 倍，而这些疾病又是引起老年人残疾和生活不能自理的主要原因，近年来老年人口对医疗、护理的需求成倍增长。因此，随着人口老齡化，西部地区慢性病患者人口会成倍增加，并且由于相对较快的老化速度，西部地区慢性病患者人口的增长速度将有很大可能超过东部。老齡化趋势已是不可改变的现实，关键是如何采取措施，提高人口健康水平，降低未来老年人口的患病率，实现健康老齡化，否则西部开发所作出的努力会大大削弱。

四、思考与建议

尽管提高人口健康水平对于西部大开发具有重要意义，但当进行有关政策性思考时，问题并不如此简单。人口、社会、经济、资源、环境、健康之间的关系非常复杂，相互影响、互为因果。在众多影响人口健康的因素中，经济因素是首要的，西部地区人口健康水平低下根源在于经济落后和贫困，但经济发展并非一朝一夕的事情，况且经济发展也不会自然而然地增进人口健康。因此，关键在于如何打破西部地区贫穷和人口健康水平低下之间的恶性循环，

表 8 1990 年和 2050 年我国各省市自治区 65 岁及以上
人口比例与全国平均水平比较

	1990 年	2050 年
高于全国水平 20%以上	上海、浙江、江苏	广西、四川、辽宁、贵州、内蒙古、云南
高于全国水平 20%以内	天津、北京、山东、广东、河南、河北、四川、辽宁、湖南	浙江、江西、吉林、湖南、海南、宁夏、甘肃、上海、新疆、青海、黑龙江
低于全国水平 20%以内	湖北、广西、安徽、海南、山西、陕西、江西、福建、云南、西藏、贵州、吉林	天津、湖北、安徽、福建、陕西、江苏、山西、北京、山东、河南、广东
低于全国水平 20%以上	甘肃、内蒙古、新疆、黑龙江、宁夏、青海	西藏、河北

资料来源 北京大学人口研究所曾毅教授 2000 年讲座稿。表 8 根据讲座资料重新整理而成。

逐步走向社会经济发展和人口健康水平提高齐头并进的道路。

1. 在发展经济的同时，以相对低廉的适宜手段提高人口健康水平，打破西部地区贫困和疾病之间的恶性循环。经济因素是影响人口健康的主要因素，但并非唯一的因素，经济指标与人口健康指标之间并非呈现明显的线性关系。考德威尔的研究表明，中国、斯里兰卡和哥斯达黎加的经济都不发达，但这些国家的人口健康水平与同等发展水平的国家相比要高得多，说明适当的健康水平不一定要等待富裕起来才能达到。针对西部地区的具体情况，至少应该着眼以下几个方面：(1) 坚持预防为主的方向，并把重点放在传染性和感染性疾病上。目前西部地区的健康问题仍以传染性和感染性疾病为主，预防和控制这些疾病已有有效的措施，已有的经验也证明只需不太多的投入就可以达到很好的效果，如通过健康教育改变人们的卫生习惯、实施儿童计划免疫等；(2) 加强基层

医疗卫生网络建设，发展初级卫生保健，以保证能提供基本的药物和基本的卫生服务；(3)努力改善社会卫生条件 包括改进饮水、改造厕所等，以保证有基本的饮用水和基本的卫生环境；(4)严格控制人口数量，并有相应的政策保证人们尤其是贫困者的食物供应。

2. 要有长期发展的观点 全面贯彻“控制人口数量 提高人口素质”的基本国策，不断提高未来人群的健康水平，培育西部地区可持续发展的能力。西部开发不是一二年的事，也不是一二十年的事，可能要经过几代人的努力，因此应该制定一个人口健康的长远发展计划并作为整个开发计划的一个重要组成部分。计划应着眼于最大限度地发挥每个人的健康潜能，在人的生命的各个阶段，包括生命的准备阶段、生命的保护阶段、中年阶段 和晚年阶段 根据各自阶段的健康需要实施健康保护和健康促进。西部在开发过程中要注意加强优生优育工作以提高出生人口质量，促进儿童和青少年健康成长，防止各种职业危害对人口健康的影响，并采取一些可行的方法来预防和控制慢性病这对于降低西部地区残疾人口的数量、提高未来人口的健康以及健康老龄化具有重要的意义。

3. 西部大开发一定要确保开发以不牺牲资源和不破坏生态环境为基本原则。这必须靠社会行动和法律手段，采取各种社会措施那种靠牺牲劳动保护和生态环境等而求得的经济指标上升的‘增长第一’战略 其后果一定是令人失望的。从“经济指标增长第一”向‘可持续发展第一’的转变是西部开发战略的当务之急。

西部开发进程中 人口迁移流动的新态势

传 江

世纪之交的中国经济空间发展战略的大转移集中体现为实施广义范围的西部大开发计划。这对于广大西部地区来说，的确是期待已久而且千载难逢的机遇然而，西部能否缩小与东部的差距乃至赶超东部，关键在于充分利用西部开发的政策机遇，激活人才和劳动力的迁移流动，并由此带动和吸引沿海地区、邻近国家及发达国家的技术、资金、管理、信息资源为己所用西部地广人稀，资源丰富，如果能逐步缓解该地区水源匮乏、交通不便等限制西部地区扩大人口环境容量的“瓶颈”因素的约束，西部地区将因大开发的政策诱导、投资推动、商机增加等原因而出现四大人口迁移流动的新态势。这四大人口迁移流动态势形成“气候”之时，将是西部地区乃至全国经济振兴之日。

一、西部开发的工程性移民安置规模迅猛增加

随着改革开放国略由东南沿海向中西部的推进，西部地区成为新一轮经济发展的重点地区大规模的基础设施建设和政府推动的扶贫开发工程的实施是促进该地区社会经济快速发展的巨大外在推力。在这一地区开发开放过程中，具有其他许多地区所不具有的一个重要特征，即该地区面临着规模巨大的工程性移民安

置的问题 所谓工程性移民是指在交通、水利、电力、通讯等重大基础设施建设过程中的工程影响人口(PAPs Project Affected Persons),它是现代社会非战争环境中非自愿性移民的主要组成部分 仅以长江中上游地区为例,该地区是我国水力资源最丰富和水电工程最集中的地区,长江干流上的三峡、二滩、葛洲坝等巨型水利枢纽工程,汉江丹江口、王甫洲、清江隔河岩、高坝州、水布垭等大型水利工程同时该地区还有一批跨世纪的大型重点交通建设项目(如京珠高速公路中段)沪蓉高速公路西段)和新川鄂铁路等。这些大型基础设施建设项目,再加上中央及地方政府为突破中西部基础设施滞后对经济快速发展产生的“瓶颈”效应及目前为扩大内需、保持经济稳定快速发展而增加的基础设施建设投资,引致的工程性移民呈加速增长趋势 其中仅长江三峡工程一个项目的动态移民人口即达114万人之巨。可以预见 随着“十五”期间国家中西部开发力度的加大,长江中上游地区工程性移民的规模将明显扩大

与此同时,中国经济体制正处在由计划经济向市场经济转轨的过程中,国家大力倡导并推行以人为本的可持续发展战略而过去丹江口水库和葛洲坝工程等移民安置的经验教训表明,传统的包办式的补偿救济性移民安置模式因其自身的不少弊端不仅留下了许多安置后遗症,同时,在市场机制日趋完善的条件下越来越难以实施,而且也显著偏离了可持续发展战略的轨道 理论界和政府职能部门在关注“民工潮”等自愿性迁移流动人口的同时,也应当对西部地区较大规模的工程性移民安置予以足够重视。

工程性移民由于具有计划性和强制性,因而在搬迁过程中存在着比较复杂的补偿问题 这就要求工程业主首先要对工程建设或自然灾害影响涉及的移民的土地、房屋及其他土地附着物进行

全面系统的调查与勘测，以准确地掌握合理的搬迁补偿所必需的基础数据。其次，工程业主还必须依据相关法律法规与受影响人口协商制定一个双方能够共同接受的补偿标准，包括基础设施的补偿标准和重建计划。除了对受影响人口的经济补偿救济外，工程业主还应当与迁入地有关政府或组织协商讨论并科学规划迁入人口的长期生活安置和生产就业安置，包括新安置居民区（点）社区组织和文化的重建问题，或是新迁入居民与迁入地老居民的文化冲突与社会认同问题。在很大程度上，后者比前者所需时间更长，磨合难度更大，需要做的工作更多。由此可见，工程性移民安置是一项充满不确定性和风险的社会系统工程，该过程涉及到经济、政治、社会、文化等诸多方面。需要移民安置规划者和组织者从技术、信息、经济、社会、文化、心理、环境、资源、政策、管理、监督等多层面进行系统的、科学的研究和谋划，才能既比较圆满地解决移民的生活问题，又能够为他们长期的生存和发展提供必要的外在条件。

二、东、西部地区间人口的单向流动将转变为错位迁移

新中国成立后不久及工业化初期，我国跨区域的人口迁移的主流体现为东部沿海向内地的迁移流动。这一时期西部人口净迁入的背景是：中央政府出于促进生产力均衡布局和战备的需要，发动了较大规模的以经济建设为目的的政府主导型的人口迁移流动。为了处理好沿海与内地、老工业基地与新兴工业基地的发展关系，50年代中后期，政府不仅号召广大群众积极投身于开发边疆的生产建设，而且还从沿海老工业基地抽调一批技术人员、熟练工人迁移到中西部新兴工业基地，其中还包括一批沿海工厂企业的整体内迁，以帮助中西部地区的经济发展。六七十年代的大小

“三线建设”在很大程度上延续并深化了人口西迁的格局。这一以计划为手段、以政府主导行为为特色的人口迁移态势在 80 年代以市场机制为导向的沿海地区优先开放初期即出现了大逆转，“孔雀东南飞”、“南下”民工潮”成为 20 世纪最后 15 年中国最突出的人口迁移行为。

世纪之交拉开帷幕的西部大开发，伴随着大规模的交通、通讯、水利、电力、石油、化工、煤炭、有色金属等基础设施和基础产业的投资，大量的建设引致技术人员、管理人员和生产作业人员流向西部地区。同时由于西部大开发的优惠政策及日益改善的软硬投资环境以及丰富的矿产资源、农业资源、旅游资源的逐步开发西部市场容量扩大，商机增多，不仅吸引一部分东流南下的“打工族”回流，而且还将吸引大批东部企业家、私营业主和劳动力西进“淘金”。跨区域的人口迁移流动将由 80 年代以来的中西部向东部迁移主流型转变为东西部错位对流格局。

三、西部地区内跨省人口流动和城乡人口迁移大幅度上升

西部地区绝大多数劳动力从事传统的农牧业种植和养殖活动，工业和城镇发展比较落后。西部大开发除了带动第一产业内部的结构调整和优化外，还因国家大力投资于该地区的基础设施和基础工业建设而引起西部地区的新一轮工业化和城镇化发展高潮。可以预见，在西部大开发进程中，区内人口迁移流动将出现如下两个新特点：第一，随着西部交通条件的改善和资源开发力度的加大，一部分流向东部沿海地区的民工潮将内化为区内的迁移流动，尤其是人口密度大、剩余劳动力比重高的四川、重庆等省区的农村剩余人口将向地广人稀的西北地区迁移；第二，随着西部地区工业化速度的加快和采掘业、加工制造业规模的扩展，将相应带动

本地区服务业的发展、农业产业化和农村城镇化进程，从而使本地区的农业人口非农化的跨产业转移和农村人口城镇化的跨空间转移互融互动。区内人口迁移流动规模和速度将大为提高。这一人口迁移的效应与八九十年代南下西进的“民工潮”相比，迁移者在他们本人获得更高的经济收入的同时，还以本地区生产经营者、消费者或投资者的身份直接促进西部地区的发展，更多的迁移流动人口预期成为相对稳定的移民，而不是季节性的“候鸟式”流动人口。

四、内陆边境地区的人口流动‘落差’势能扩大

西部大开发将带动与中西部地区接壤的远东西伯利亚—中亚—中东—南亚—东南亚长达数万公里的“缘西中国经济带”的发展，并大大增强这些地区与西部边境地区的经济往来和人口流动。这一预见性结论基于发达国家边境开发的实践和内陆边境优势论。二次大战后，随着西欧国家经济的恢复和大开发，从法国比（利时）荷（兰）边境到法国德（联邦德国）瑞（士）边境、法国意（大利）边境，直到法国西（班牙）边境，形成了西欧发展速度最快的边境“热香蕉”地带。北美的美国和墨西哥边境也成为欣欣向荣的“阳光地带”，经济上的频繁交往带动和刺激了这些边境地区人口迁移流动。实践表明，内陆边境地区虽无沿海地区发展海港和海上对外贸易的优势，但内陆边境资源有其独特优势，只要内陆邻国政治上、军事上和平相处，经济上对外开放，其边境地带必然产生梯度势能并形成相当规模的过境需求。

内陆边境优势论认为，陆地边境两侧存在社会、经济和文化上的差异。有差异就有势能，差异越大，势能越大，有势能落差，就会产生流动。位于“缘西中国经济带”上的境外国家如朝鲜、俄罗

斯、蒙古、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、阿富汗、巴基斯坦、印度、尼泊尔、锡金、不丹、缅甸、老挝、越南等国基本上都处于轻工业技术落后、消费品短缺状态。卖方市场的特点十分明显。西部大开发将使这些地区轻工业相对较好的基础及资源和技术上的优势更加突出。在重工业方面与俄罗斯、哈萨克斯坦等国的互补性加强，加之较发达的东部地区的吸引力，势必在边境地区形成经济“落差瀑布”吸引大量的邻国人口迁移流动。他们或进入中国边境地区就业谋生，或开办实业，或经济贸易，或过境往来。人旺则业兴，边境地区的大规模和频繁往来的人口迁移流动，反过来又会刺激该地区的投资、消费和经济发展，但同时对于我国西部地区国际移民的制度化管理也会提出更高的需求。

西部开发与人口分布

孟向京 贾绍凤

一、西部地区人口分布的变化特点及成因

我国西部地区的人口密度只有中部地区的 1/3、东部地区的 1/7(见表 1)，地广人稀的特点十分明显。

表 1 中国三大地带的人口分布

区域	人口 (万人)	面积 (万平方公里)	人口密度 (人/平方公里)	人口生理密度 (人/公顷)	人口经济密度 (人/万元)
中国	120778	960.00	125.81	1.27	2.10
东部	49482	132.34	373.90	16.30	1.47
中部	42887	277.69	154.44	10.19	2.70
西部	27554	549.77	50.12	12.23	3.38

注：本义的西部地区包括：陕西、宁夏、甘肃、青海、新疆、重庆、四川、贵州、云南、西藏，中部地区包括黑龙江、吉林、内蒙古、山西、河南、安徽、湖北、湖南、江西，东部地区包括辽宁、河北、北京、天津、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、广西和海南。

资料来源 根据国家统计局《中国统计年鉴》(1995)数据计算。

从 20 世纪 30 年代胡焕庸先生发现中国人口分布的胡焕庸线以来，中国人口分布的宏观格局几乎没有任何变化。从表 2 也可看出，解放以来，西部人口占全国人口的比重变化很小。1953 年这一比重为 23.27%。尽管 1953~1964 年这段时期西部地区除了四川(包括重庆)、贵州为人口净迁出外，其它省份都为人口净迁入，但由于

西部人口自然增长率低于中东部，所以1964年西部人口比重降为22.00%。在60年代中后期和70年代前半期，由于“三线建设”和支边，西部地区有较大的人口净迁入（从70年代末这些西迁人口开始回流，西部地区转为人口净迁出），所以到1982年西部地区人口比重增加到23.11%；从70年代末开始改革开放和实施沿海发展战略，西部地区为人口净迁出，所以到1990年西部地区人口比重下降到22.85%；90年代以后，主要是因为西部人口自然增长较快，西部地区人口比重稍稍有所回升，1995年为22.98%。从西部地区人口比重变动的情况来看，50年代以人口自然变动为主，60~80年代以人口迁移为主，90年代又变为以人口自然变动为主。不过相对于中东部的西部地区人口自然增长，90年代与50年代完全相反：50年代西部地区人口自然增长低于中东部，90年代西部地区人口自然增长高于中东部。原因是50年代未实行计划生育，中东部地区的经济社会发展水平高于西部，所以人口自然增长率也高于西部地区；90年代则是因为中东部地区的计划生育水平高于西部地区，所以中东部地区的人口自然增长率低于西部地区。

表 2 中国三大地带人口比重的变化

区域	面积 (万平方公里)	人口(万人)				
		1953	1964	1982	1990	1995
中国	960	57508	70173	100394	113049	119923
东部	132.34	24274	30379	41300	46806	49482
中部	277.69	19851	24353	35888	40412	42887
西部	549.77	13383	15441	23206	25830	27554
比重(%)						
东部	13.79	42.21	43.29	41.14	41.40	41.26
中部	28.93	34.52	34.70	35.75	35.75	35.76
西部	57.28	23.27	22.00	23.11	22.85	22.98

资料来源：根据第四次人口普查资料计算

实际上,50年来西部地区人口比重的变化是很不明显的。如果考虑统计数据的误差,即使假设数据的精度较高,误差在6%以内,上述22%~23.3%的数据变化幅度仍可以认为仅仅是误差造成的,亦即没有统计意义上的显著变化。

中国人口分布的这一稳定的宏观格局是有深刻的地理背景的。由于西部地区大多为高原、荒漠,土地可垦殖率低,而且远离沿海,在经济的全球组织中处于边缘腹地的地位,所以西部地区人口承载力比中东部地区低得多。在这种情况下西部地区尽管人口密度比中东部低得多,但西部地区人口对环境的相对压力已经大于中东部地区。从表1可以看出,西部地区的人口生理密度(以每公顷耕地面积计算的人口密度)已高于中部地区,西部地区的人口经济密度(单位国内生产总值GDP所负担的人口)不仅高于中部地区,而且高于东部地区,比东部地区高出的幅度达50%以上。正是由于西部地区人口相对压力已大于中东部地区,所以西部地区的水土流失、沙漠化等环境灾害要比中东部地区严重得多。从人口承载力与人口压力的对比关系来说,尽管西部地区人口密度很低,但西部地区人口超载更加严重。西部地区相对于中东部地区的人口密度不仅不能增加,相反应该降低。总之,我国东部地区人口密集、西部地区人口稀疏的格局,是完全合乎生态系统承载力的自然规律和经济空间组织的社会规律的,是不随人们的主观愿望改变的。从协调人地关系的角度来说,为了改善处于我国江河源头和风沙源头的西部地区的生态环境,西部地区的人口比重,不仅不能再增加,反而应该有所降低。

二、西部各省区人口分布的变化特点

西部地区内部人口、自然和社会经济条件也有很大差异。如

1995 年四川和贵州省的人口密度高达将近每平方公里 200 人,而西藏每平方公里尚不足 2 人(见表 3)。

表 3 中国分省区人口密度及人口区位商

省 区	AD	PD	ED	LQAD	LQPD	LQED	类型
中 国	125.81	12.72	2.10	1.00	1.00	1.00	
东部地区							
北 京	744.64	31.31	0.90	5.92	2.46	0.43	HHH
福 建	265.24	26.81	1.49	2.11	2.11	0.71	HHH
广 东	322.85	29.51	1.27	2.57	2.32	0.61	HHH
广 西	196.40	17.32	2.82	1.56	1.36	1.34	HHH
海 南	211.76	16.78	1.98	1.68	1.32	0.94	HHH
河 北	341.72	9.85	2.25	2.72	0.77	1.08	HLH
江 苏	688.10	15.86	1.37	5.47	1.25	0.65	HHH
辽 宁	280.25	12.05	1.46	2.23	0.95	0.70	HLH
山 东	567.67	12.98	1.74	4.51	1.02	0.83	HHH
上 海	2280.65	48.76	0.57	18.13	3.83	0.27	HHH
天 津	832.74	22.08	1.02	6.62	1.74	0.49	HHH
浙 江	423.58	26.65	1.22	3.37	2.10	0.58	HHH
中部地区							
安 徽	429.89	13.98	2.99	3.42	1.10	1.43	HHH
黑 龙 江	78.05	4.11	1.83	0.62	0.32	0.87	LLL
河 南	543.50	13.33	3.02	4.32	1.05	1.44	HHH
湖 北	306.99	17.14	2.41	2.44	1.35	1.15	HHH

省 区	AD	PD	ED	LQAD	LQPD	LQED	类型
湖 南	303.85	19.65	2.91	2.42	1.55	1.39	HHH
内 蒙 古	20.93	4.15	2.74	0.17	0.33	1.31	LLH
江 西	242.63	17.53	3.36	1.93	1.38	1.60	HHH
吉 林	137.66	6.55	2.29	1.09	0.51	1.09	HLH
山 西	196.60	8.42	2.81	1.56	0.66	1.34	HLH
西部地区							
甘 肃	53.31	6.97	4.38	0.42	0.55	2.09	LLH
贵 州	198.35	18.99	5.55	1.58	1.49	2.65	HHH
宁 夏	77.00	6.31	3.00	0.61	0.50	1.43	LLH
青 海	6.14	8.12	2.90	0.05	0.64	1.38	LLH
陕 西	170.73	10.31	3.50	1.36	0.81	1.67	HLH
四 川 (包括重庆)	199.14	18.23	3.19	1.58	1.43	1.52	HHH
西 藏	1.96	10.76	4.27	0.02	0.85	2.04	LLH
新 疆	10.12	5.29	1.98	0.08	0.42	0.95	LLL
云 南	101.25	13.83	3.29	0.80	1.09	1.57	LHH

注释:AD:人口算术密度,PD:人口生理密度,ED:人口经济密度,LQAD:根据AD计算的人口区位商即计算区域的人口密度与全国人口密度之比,LQPD:根据PD计算的区位商,LQED:根据ED计算的区位商。

资料来源:根据国家统计局《中国统计年鉴》(1996)数据计算

表3中除了给出各省区的人口算术密度(AD)、人口生理密度(PD)、人口经济密度ED之外,还给出了各省区的人口区位商即省区人口密度与全国平均人口密度的比值。人口区位商小于1表

示该省区的人口密度低于全国平均值，反之则表示该区人口密度高于全国平均值。根据各省区的算术人口区位商、自然人口区位商和人口经济密度集中指数，对各省区的人口分布类型进行划分，从表 3 最右边一栏可见，东部省区大都为 HHL 型，即人口算术密度和生理密度都高于全国平均水平，但人口经济密度低于全国平均水平；西部省区则大都为 LLH 型，即人口算术密度大都低于全国平均水平，但人口经济密度普遍高于全国平均水平。除了新疆的人口经济密度集中指数小于 1(0.95) 外，其余各省区的人口经济密度集中指数都大于 1，四川(包括重庆)、甘肃、贵州 3 省大于 2，尤其是贵州省高达 2.65，即人口经济密度是全国平均的 2.65 倍，表明经济的人口负担是全国平均水平的 2.65 倍。与中东部地区相比，除了新疆，除了中部地区经济较为落后的河南和湖南两省，西部地区几乎每个省区的人口经济密度比中东部地区省份都高。

从不同阶段各省人口增长的组成部分来看(见表 4)，1954~1979 年这段时期，西部地区除四川省之外，其它省区都是人口净迁入，人口机械增长在人口总增长中所占的比重较大，例如西藏占 42%，新疆占 36%，青海占 30%；1985~1990 年这段时期，四川、甘肃、贵州、云南、陕西人口机械增长皆为负值，宁夏、新疆、青海、西藏人口机械增长仍为正值，但占总人口增长的比重已很低，不超过 5%。这说明我国人口迁移的宏观趋势已由 60、70 年代的西移变成 80、90 年代的东迁。所以东部经济发达的省市例如北京、天津、上海、广东、辽宁人口机械增长在总人口增长中已占很突出的比重，这与国家的宏观区域发展政策的转变是一致的。

表 4 各省人口增长的组成部分

单位: %

省区	迁移 增长	自然 增长	迁移 增长	自然 增长	省区	迁移 增长	自然 增长	迁移 增长	自然 增长
	(1985 ~ 1990)		(1954 ~ 1979)			(1985 ~ 1990)		(1954 ~ 1979)	
东部地区					中部地区				
北京	43.55	56.45	25	75	湖北	1.36	98.64	10	90
上海	43.12	56.88	-60	160	湖南	-5.75	105.75	-3	103
天津	30.66	69.34			河南	-1.17	101.17	-11	111
河北	-3.50	103.50	3	97	江西	-1.65	101.65	10	90
广东	14.54	85.46	-5	105	内蒙古	-2.97	102.97	28	72
辽宁	9.40	90.60			安徽	-4.20	104.20		
山东	1.17	98.83	-24	124	西部地区				
江苏	5.07	94.93	-5	105	陕西	-0.98	100.98	11	89
浙江	-26.60	126.60	-5	105	甘肃	-5.48	105.48	9	91
海南	3.78	96.22			四川	-15.86	115.86	-28	128
福建	2.29	97.71			云南	-1.42	101.42	10	90
广西	-11.13	111.13	7	93	贵州	-4.08	104.08	5	95
中部地区					宁夏	4.37	95.63	13	87
黑龙江	-12.44	112.44	33	67	青海	1.63	98.37	30	70
吉林	5.49	105.49	7	93	新疆	4.09	95.91	36	64
山西	1.70	98.30	13	87	西藏	0.00	0.00	42	58

资料来源: 1985 ~ 1990 根据 1990 第四次人口普查资料计算; 1954 ~ 1979 据 Won Bae Kim. Population distribution policy in China: A review [R]. East-West Center, Honolulu, Hawaii. 1990.

关于人口分布和人口迁移的影响因素, 用 1995 年全国分省数据进行相关分析, 结果表明, 1995 年份省人口净迁移率与人口密

度、城市化水平等因子成正比，即人口越密集、城市化水平越高的省市，越能吸引更多的人口；人口密度与人均 GDP、城市化水平、人口自然增长率成反比，即人口密度越高的省市，经济越发达、城市化水平越高、人口自然增长率越低

三、西部地区人口城乡分布

1995 年西部地区的人口城镇化水平见表 5。除了新疆的城市化水平（32.63%）比全国平均水平（28.85%）高、宁夏和青海两省区与全国平均水平比较接近以外，其它 7 个西部省区的城市化水平比全国平均水平都要低很多。最低的西藏只有 13.3% 不及全国平均的一半。云南省只有 16.39% 比全国平均低 12.4 个百分点。但如果从城市化水平与经济发展水平的关系来看，相对于全国平均水平，大部分西部省区的城市化水平都超前于经济发展水平。根据 1995 年分省城市化水平和人均 GDP 数据以城市化水平为依赖变量，人均 GDP 为解释变量，进行回归分析，得到如下关系：

$$\% \text{Urban} = 9.78 + 44\text{GDPPP}, R^2 = 0.715$$

其中 % Urban 表示城市化水平（%），GDPPP 表示人均 GDP（万元/人）。根据此公式估算的西部省区的城市化水平期望值，除了西藏和云南实际值较接近期望值以外，其它西部省区的实际值都高于期望值，即城市化水平与全国平均水平相比超前于经济发展水平。所以提高西部地区城市化水平的关键还是努力发展经济。不过从世界范围来看，我国总体的城市化水平相对于经济发展水平是滞后的，而且滞后较多，如果根据经济发展水平接近的国家来类推，我国的城市化水平应在 45% 左右，比目前的实际水平 30% 要高出 50%，所以可以推断我国西部地区的城市化水平总体而言也是滞

表 5 分省人口指标

省区	出生率 (‰)	死亡率 (‰)	自然 增长率 (‰)	迁入率 (%)	迁出率 (%)	净迁移 率(%)	城市化 水平 Ur(%)	Ur 增长率 (1982-1995)
中国	17.12	6.57	10.55				28.85	3.08
东部地区								
北京	7.92	5.12	2.80	6.13	1.13	5.00	69.74	0.60
天津	10.23	6.23	4.00	3.54	0.98	2.56	69.88	0.13
河北	13.93	6.32	7.61	0.78	1.10	-0.32	21.08	4.14
辽宁	12.17	6.15	6.02	1.29	0.68	0.61	52.13	1.77
山东	9.82	6.47	3.35	0.73	0.63	0.10	31.94	5.17
上海	5.75	7.05	-1.30	4.87	1.11	3.76	83.75	3.26
江苏	12.32	6.56	5.76	1.23	0.86	0.37	27.30	5.60
浙江	12.66	6.75	5.91	0.79	1.53	-0.74	32.58	2.06
福建	15.20	5.90	9.30	0.97	0.74	0.23	22.68	0.54
广东	18.10	5.70	12.40	1.84	0.40	1.44	39.27	8.55
广西	17.54	6.53	11.01	0.37	1.29	-0.92	18.45	4.34
海南	20.12	5.61	14.51	2.08	1.74	0.34	23.15	
中部地区								
吉林	12.90	6.09	6.81	1.01	1.38	-0.37	46.84	1.41
黑龙江	13.23	5.33	7.90	0.96	1.71	-0.75	46.48	1.22
山西	16.60	6.12	10.48	0.96	0.80	0.16	29.89	3.26
内蒙古	17.23	6.70	10.53	1.13	1.32	-0.19	38.22	2.48
安徽	16.07	6.41	9.66	0.61	0.96	-0.35	19.09	2.65
江西	18.94	7.28	11.66	0.59	0.72	-0.13	22.60	1.27
河南	14.41	6.28	8.13	0.57	0.67	-0.10	17.19	1.43
湖北	16.18	6.91	9.27	0.75	0.64	0.11	31.20	6.18
湖南	13.02	7.15	5.87	0.41	0.83	-0.42	23.00	4.77

省区	出生率 (‰)	死亡率 (‰)	自然 增长率 (‰)	迁入率 (%)	迁出率 (%)	净迁移 率(%)	城市化 水平 Ur(%)	Ur 增长率 (1982~1995)
西部地区								
四川	17.08	7.21	9.87	0.42	1.21	-0.79	25.73	6.15
贵州	21.86	7.60	14.26	0.61	0.95	-0.34	22.68	1.54
云南	20.75	8.03	12.72	0.64	0.74	-0.10	16.39	2.01
陕西	15.93	6.57	9.36	0.94	1.02	-0.08	25.80	2.75
甘肃	20.65	6.49	14.16	0.70	1.17	-0.47	23.17	3.96
青海	22.01	6.89	15.12	2.36	2.22	0.14	28.34	2.94
宁夏	19.28	5.49	13.79	1.67	1.19	0.48	28.95	2.21
新疆	18.90	6.45	12.45	2.19	1.78	0.41	32.63	1.15
西藏	24.90	8.80	16.10				13.30	2.96

资料来源:《中国统计年鉴》(1996)中国统计出版社,1996;《1995年全国1%人口抽样调查资料》,中国统计出版社,1997。

后于经济发展水平的。加快西部地区城镇化过程,也应是西部开发的重要内容。

四、西部地区人口分布变化趋势与西部开发

根据以上西部地区人口分布变化历史和现状及决定因素分析,可以对未来西部地区人口分布变化趋势进行一些推断。如果我们认定中国东密西疏的人口分布格局是由生态系统承载力的空间差异和经济空间组织的空间不均衡性决定的,那么这种人口分布格局就是符合客观规律、很难人为加以改变的。尽管国家的宏观区域发展战略可带动较大规模的人口迁移,从而对我国的人口宏观分布有一定的影响,但这种影响毕竟是很微小的。例如尽管60、70年代国家动用政治、经济等手段强力推动东部人口向西迁

移，但一方面这种看来规模很大的人口迁移实际上对国家宏观人口分布影响很小，另一方面这种政策推动的非自发人口迁移随着国家政策的改变、人口回流而最终失效，而盲目开发给西部地区生态环境带来的破坏更是得不偿失。因此应充分认识中国东密西疏的人口分布格局的客观规律性，不要轻易地改变它

目前党中央、国务院不失时机地提出了实施西部开发战略，并英明地制定了生态环境建设、基础设施建设和特色产业三大发展重点。西部开发对我国的人口分布会有什么影响？从人口分布合理化途径考虑，西部开发应注意哪些问题？

首先，西部开发不可能引起我国人口的大规模西移，实际上总体而言西部开发不能改变 80 年代以来我国人口向沿海地区迁移的趋势这既是西部地区的人地关系的现状决定的，又是这次西部开发的战略重点决定的。西部地区人口承载力有限，不能接受大量的人口。西部开发不会再搞人海战术，吸引的主要是高素质人才以质取胜。按照把生态环境建设放在第一位的原则，西部地区不仅不能增加太多的人口，最好还是减少一部分人口。同时更为重要的是，西部开发在相当长一段时期内改变不了东部沿海地区的发展继续快于西部地区的趋势，整体来说，我国的人口、经济分布的重心将进一步东移而不是西移。

其次，西部开发还应该从人地关系协调的角度进行认识和指导。西部生态环境恶化的主因是人地矛盾激化，是人类活动的压力超过了环境承载力，其表现就是我国西北地区水土资源开发过度引起绿洲消失、沙漠扩张、水土流失等问题 我国西南地区森林消退、土地退化、日益严重的水土流失使长江有变成黄河之虞。所以西部生态环境恢复和建设的关键是减轻人类活动对环境的压力 减轻人类对环境压力的方法之一是调整人类活动方式，具体

而言是改变不合理的人类活动方式，例如优化水土资源的配置，调整水土资源的利用结构，其中最突出的是解决开垦过度 and 放牧过度的问题。为了推动西部的生态环境恢复和建设，中央提出了对退耕还林还草提供粮食补助的政策。粮食问题的解决无疑会减轻种植业对土地的压力，而且不再种地的农民可以转而从事生态环境建设。但是，我们知道，种植业相对于林业和牧业来说是劳动密集型的，因此从农业退下来的农民不可能都去从事种草种树。实际上在很多地区，只要人类停止对环境的干预破坏，生态环境就能自然恢复，不需要多少人去“建设”生态。因此，仅仅改变人类活动方式还不够，还应该减少直接作用于土地的人口数量，即安排一部分农民到土地之外去就业是恢复生态环境的必要条件之一。另外从提高西部地区农民收入的要求来看，也必须尽可能把农民转移到非农产业。

按照以上人地关系协调的思路，如何把一部分农民转移到非农产业就成为西部地区生态环境建设、乃至整个西部开发战略的十分重要的一环。有哪些途径可以吸引西部农民非农化？这是一个值得关注的全局性的关键问题。西部地区的基础设施建设高潮可以吸收一部分劳动力，但这只是暂时性的。从长远考虑，一方面必须大力发展西部城镇经济，通过城镇的大发展来吸纳农村人口，另一方面应该统筹考虑西部资源、劳力与东部资本、技术的结合方式。在东部技术、资本西移的同时，也可以考虑一部分西部劳力、人口的东迁。

西部开发中的人口迁移

范 力 达

一、引言

21 世纪初所进行的西部大开发与以往任何的开发本质上不同的是它强调依靠现代的科技对生态环境的保护和开发以达到生存条件的改善和可持续发展；这就要求对人力资源的开发以带动人口素质的提高，而人口迁移又将在其中起到重要的作用。

二、西部大开发的背景和前提

区域间的平衡发展与总体经济效益往往是发展中国家实现经济发展过程中难以兼顾的两个方面。因体制的不同，不同的国家在发展过程中可能采取完全不同的选择。我国在建国以后，均衡区域发展的方针几乎贯穿了整个计划经济时期。为了均衡区域的发展，建国初期，政府把一些大型重工业企业建在中西部地区，其中西部地区也占了较大的份额。由于体制的原因使中央政府在国民收入的区域间再分布上起到了特殊的作用。统计表明，在计划经济时期（1952 ~ 1978），国民收入流动的方向是由东部发达地区流向西部不发达地区。与此相适应，当时的人口政策也促成了大量的人口迁往了西部地区这些政策促进了西部的发展，奠定了西部一些省份工业发展的基础。但计划经济时期的均衡区域发展战略并没有取得预期的效果。研究表明，衡量东中西区域间

的收入差别的威廉姆孙系数从 20 世纪 60 年代末起，一直是稳定地上升，在 1990 年出现微弱的回落之后又有上升。当时的经验表明，计划经济体制下依靠行政的措施均衡区域发展效果不好的原因在于，它没能有效地提高西部地区的劳动生产率、带来经济效益的提高，因而没有达到国民经济整体上的资源优化配置。

在经济体制改革以后，虽然东部地区的率先开放也具有行政的特征，但经济效益成了投资的导向。很自然地，东部地区成了 20 世纪 70 年代末期以来的投资热点并取得了实效。但随着东部经济的发展，有两方面的问题又引起了人们的注意：其一，在东部地区初步繁荣之后，东中西间的差异扩大，积极开发中西部成为关切的问题；其二，伴随着东部的繁荣，东部地区的生产成本（地价和劳动力价格）也迅速上升，使得今后的投资也需要权衡以选取合适的区位。因此，实现了国民经济高速增长之后，空间的均衡发展成了 21 世纪初的目标。由于就目前西部的状况而言，除了自然资源的优势外，别无其它优势可言。然而对西部资源进行的较深入的一些研究指出了西部地区的资源优势并没有人们想象的那样大。而且以资源开发为主的开发所带来的仍是低技术、低附加值的低级产业的发展，带来的是暂时的繁荣而不是产业的进化、人口素质的提高、生态环境的改善与可持续发展。因此西部开发的前提不能以牺牲环境为代价，而应以环境的改善、实际收入和生活水平的提高为目标。不论是高效的生态农业发展，还是高新技术产业都需要高素质的劳动力做支持。

增加教育的投入无疑是开发人力资源提高人口素质的根本措施。但教育的投入与人力资源开发和人口素质的提高却不是简单的投入产出关系。教育的投入发挥作用而带来人口素质的提高需要其它条件的配合。正像以往的研究所讨论的那样，教育如不能

给受教育者带来长期或短期的、直接或间接的效益，教育的效果就会大打折扣。我国过去农村贫困地区教育投入效果不好的很重要的原因在于当时农村人口不可改变身份与不流动。

对于一个处于相对稳定的体系，不论是自然还是社会，如果不受到外力，都有保持原有稳定状态的倾向。突变通常是在外力的作用下而发生的。而对一个稳定的社会体系如一个地区而言，最大的外力之一还是人口的迁移流动所带来的一系列变化。西部大开发不仅需要大量高素质的外来劳动力去弥补开发项目所需的劳动力的临时短缺，也需要通过人口迁移来带动观念的更新、体制的变革和本地人力资源的开发。

三、人口迁移与西部开发

(一) 人口迁移在西部开发中的作用

人口迁移至少在以下几个方面对西部开发产生影响：

1. 迅速补充大开发所需的劳动力。以往任何时候的开发都需要劳动力的大量迁入，无论是边疆的开拓，如澳大利亚 19 世纪对边疆的开拓 和美国 19 世纪对西部地区的开发，还是现代的科技开发 如美国 20 世纪 60 年代以来对硅谷地区以及西海岸的开发。美国 19 世纪最初的 10 年中，旧西部地区的移民率高达 382% 很多州的人口增长了几倍。目前中国西部地区不仅人口密度很低，人口的文化素质也很低。西部现有的人力资源显然不能满足大开发的需要。提高教育的投入是一项长远的任务，但无法满足目前的需要。人口迁移是西部补充劳动力资源的关键。

2. 人口迁移与西部产业发展及就业的相互作用以往关于人口迁移与就业机会之间相互作用的研究结果显示：人口迁移与就业机会是相互作用的，但更倾向于“工作跟着人走”也就是说，

由于人口的迁入而又创造出了新的就业机会。以往的研究显示，当一个企业在某地设厂而每增加一个劳动力就能够带来当地相关和行业 0.8 个额外的就业机会。一旦新的企业在西部落脚，相关的产业、各类服务行业以及学校都会相应地增加。

3. 西部地区内部人口的再分布对人口生态环境作用。西部一些地区的人口与生态环境已经陷入了长期的恶性循环当树根甚至草根被刨光做燃料之时，就需要立即采取对人口和环境的保护措施，如迁出人口。20 世纪 90 年代的政府有计划的对西部一些地区开发性扶贫移民收到了明显的效果。根据甘肃省河西走廊疏勒河项目的 20 万开发性扶贫移民安置后的抽样调查，移民后的人均粮食收入和资金收入在安置以后逐年大幅度提高，基本上做到了三年到四年后稳定脱贫。开发性扶贫移民的社会效益也是巨大的，它缓解了一些地区粮食紧张的状况，减轻了迁出区的人口对环境的压力；通过退耕还林恢复了生态平衡，变沙漠生态系统为绿洲农业生态系统。开发性扶贫移民能够取得这样巨大效益的关键是它通过大规模的人口迁移合理地开发和利用了资源、改变了保守的文化结构和组织结构。西部地区发展的初期仍然需要以增长极（点）的方式进行，还需要产业结构的转化和人口城市化。这些都需要地区内部的人口迁移

4. 人口迁移与观念的更新。人口的迁移和流动作为一种外力会给西部的生活带来的一系列变化。最能够直接地使西部地区的管理体制和观念“东部化”的方式莫过于东部人直接参与西部的开发。东部的企业可以多种方式在西部设厂，可以直接投标项目，也可以海尔集团兼并西部企业的方式直接把最先进的管理经验带到西部。

（二）西部如何吸引人口和劳动力的迁移

早期的关于影响区域间人口迁移的区域因素研究主要包括区域间收入的差别等经济因素。后来的研究发现经济的因素不能很好地解释区域间的人口迁移。人口的迁移和流动不仅受到区域间收入差别的驱动，而包括气候、文化生活、社会环境等舒适程度因素才是根本的动因。人们把可使用或利用的物品和条件分成“可交换的商品”和“不可交换的商品”。可交换的商品包括那些可用钱买到的生活用品、房子和汽车等。而不可交换的商品则包括气温、湿度、海岸和环境，也包括社会环境、文化和教育条件等。人们为了满足对这些不可交换“商品”的特定需求，而其所在地又不具备这些条件时就需要迁移。收入水平的差异则对这些不可交换的“商品”起到了补偿的作用而使区域间的人口分布趋于稳定。例如，一些生活环境不适、工作条件差的地区就要求有更高的工资来补偿。而一些收入高的地区也会由于人口的大量迁入而出现过度拥挤、生活费用过高而抵消了高收入的效用。

但从改革以来直到目前，东部地区仍然同时具有好的气候、好的生活条件和较高收入。这使东部吸引了大量的高素质劳动力，而中西部则出现了“脑流失”。虽然东部的一些地区由于人口的大量迁入而使生活费用提高，但环境仍然适宜。这使得中国的区域间人口迁移仍未达到平衡。如果中西部的现存条件不改变，20世纪80年代开始的由中西部向东部沿海地区的人口迁移还将继续。

我国西部大部分地区绝非像美国西部那样的未被开垦的地区，而是由于人类几千年的活动所带来的水土流失和环境无法短期恢复的沙漠和荒原。考古发现两千年以前黄土高原曾是草原和森林；甘肃到新建的古丝绸之路周围曾是人烟密集的绿洲。而我们目前的西部地区除了西南几省外，大多是不仅气候干燥不适、一些地区沙漠化，生态环境极为脆弱，一些地区属于高寒山区，而且

交通不便、教育和文化生活落后。西部的产业落后，收入也无法同东部地区相比。因此，对于吸引劳动力来说，西部处于不利地位。

我国西部开发中的人口迁移遇到的是与以往的人口迁移不同的问题。它不同美国对西部地区的开发。美国西部广阔的未被开垦的土地和矿产资源在 19 世纪有很大的吸引力；而 20 世纪战后美国西部的科技开发则更具有吸引力，西海岸一方面是高科技产业密集、具有无限发展潜力的地区，也是世界上气候环境最适合人类居住的地区之一。我国西部开发中人口迁移与我国 80 年代以来的东部沿海地区的人口迁移也不同。人口由中西部迁往东部受到至少以下几个方面的驱动：(1)东部地区与中西部地区的收入差别；(2)东部地区良好的气候条件；(3)由于东部率先开放而带来的体制与观念的优势以及更自由的社会环境；(4)外国在东部的直接投资。上述这几个条件是决定人口迁移方向的主要因素，也恰是中西部地区所不具备的。

我们不能期望东部的人才像建国初期那样靠行政的命令而去开发西部。那既不和社会公平的原则，也违背了市场的规律，因而不能收到预期的效果。为了吸引高素质的劳动力迁往西部，就需要同时改变“可交换的商品”和“不可交换的商品”即提高西部地区所需行业的收入 同时也要努力改善环境。因此 尽快改造西部基础设施和加紧生态环境的改造是吸引投资与劳动力的首要任务。

改变管理的体制也是吸引高素质劳动力的一个重要方面。 80 年代以来东部能够吸引人才的重要一点在于东部先进的管理体制。与此相反，在此期间中西部区出现“脑流失”。重要原因在于这些人才在这些地区没有得到合理地利用和充分地发挥。而不利的的生活条件、不利的政策和管理制度，以及这些地区的各级管理部门的玩忽职守和腐败的现象则是产生这些现象最根本的原因。

我们应当看到，西部地区的投资环境和企业的效益都无法同东部地区相比，而且高科技产业尤其是这样。相对于其他的劳动力，高科技人才在任何地区都是缺乏的，在高科技飞速发展的今天，制约高科技产业发展的主要因素是高科技人才的稀缺。东部地区仍是高科技产业的投资热点。西部地区需要更大的代价去获得高科技产业的人才。

四、结论

1. 西部大开发是在东部地区初步繁荣之后，也是在西部长期落后、饱受了环境破坏之苦的背景下进行的。这决定了西部开发的前提是不能以牺牲环境为代价，而应以环境的改善、实际收入和生活水平的提高、人口素质的提高为目标。

2. 人口迁移有利于西部地区获得急需的人力资源，促成产业的发展与就业的增加和观念的更新。

3. 可以估计，由于东中西的地区间收入和生活舒适程度都存在巨大的差别，在吸引劳动力、特别是在吸引高科技人才方面，西部处于的不利地位。这会给开发的初期带来很大的困难。

4. 提高西部所需行业的收入会在一定程度上补偿不利环境的影响。但没有高效益的高收入是难以维持的。

5. 改变那些与生活条件有关的因素，如交通基础设施的建设、生态环境的保护和开发，以及管理体制的改变都是西部吸引人力资源的途径。

与东部地区的发展相比，西部开发遇到的问题更艰巨，将更费时。但 21 世纪的开发将不再是盲目的开发，它需要明确目标，对资源、环境、基础设施、主导产业的系统规划 而人口迁移的规划又将是其中重要的一部分。

西部大开发中民族人口问题与对策

张 天 路

西部大开发战略，是振兴国家、繁荣中华民族的伟大盛事。可以想像在实施过程中必然会遇到许多困难和问题，其中的人口问题，特别是少数民族人口数量、素质和构成问题，民族人口与民族地区的社会、经济、资源、环境的协调运行和可持续发展问题都是无法回避和必须认真面对的。西部是中华民族的发祥地，也是各民族混杂居住的重要地区，除汉族为古老的世居民族外，还有 46 个世居少数民族 占全国 55 个少数民族的 83.64% 少数民族人口合计达 6625.16 万人(1990 年)，占全国 55 个少数民族人口的 73.15%，占西部地区总人口 3.22 亿 的 20.57% 民族自治地区面积 达 595.372 平方公里，占西部地区面积 (661.97 万平方公里) 的 89.94%，其中建立了 5 个自治区和 27 个自治州，分别占全国自治区的 100% 和自治州的 90%，因此，西部大开发最大的受益者应该是少数民族，而检验西部大开发成功与否的重要标志也应该是少数民族人口现代化状况和民族地区人口与社会、经济、生态等问题的解决程度

一、西部少数民族人口问题相当严峻，将给西部大开发带来种种压力

1. 少数民族人口数量增幅高。包括四川、重庆、贵州、云南、

西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、内蒙古和广西的 12 个省、自治区、直辖市的人口，由 1982 年的 28367.49 万人增加到 1990 年的 32200.51 万人，平均每年增长 1.60% 比全国高 0.10 个百分点 其中少数民族人口增长更快，由 5228.77 万人增长为 6625.16 万人，平均每年增长 3.00%（当然，其中包括了一部分社会变动人口，尤以贵州、内蒙古、甘肃等省区更突出），比本地区的人口增长率高 1.40 个百分点人口增长率如此之快，对本地区的社会、经济发展增加了不小的压力，也为少数民族的脱贫致富、提高人口素质与生态环境整治等带来了严重的负面影响。

90 年代以后的西部少数民族人口增长态势如何？更是令人关心的问题，限于资料仅以 5 个自治区的少数民族人口变化为例（见表 1）。由于 1989 年国家民委和公安部发出《关于暂停更改民族成份的通知》，因此，90 年代的民族人口变动只包括了自然增长和民族通婚子女选报少数民族成份两项内容。表 1 中的少数民族平均每年人口增长率相对较高的为宁夏，人口翻一番的时间只需 32 年，即到 2030 年，可能达到 371.64 万人；其次

表 1 1990~1998 年 5 个自治区少数民族人口增长态势

自治区	人口(万人)		1990~1998		人口倍增 时间(年)
	1990	1998	增长率(%)	平均每年增长率(%)	
内蒙古	416.65	482.20	15.73	1.73	40
广西	1657.78	1777.00	7.19	0.82	85
西藏	211.52	238.00	7.44	0.85	47
宁夏	154.90	185.82	19.96	2.16	32
新疆	946.15	1073.30	13.44	1.49	47

资料来源：(1)1990 年人口普查机器汇总资料。(2)《中国统计年鉴》(1999) 中国统计出版社,1999。

为内蒙古和新疆，两地人口的倍增时间分别为 40 年和 47 年。即前者到 2038 年和后者到 2045 年，就可能分别达到 964.4 万人和 2146.6 万人。可以设想到那时的就业、就学、就医、住房、交通、耕地、用水等会遇到多大的困难？经济的增长被新增人口抵消后，人均经济收入能提高多少？生态环境状况如何？都是令人担心的。

2. 育龄妇女生育率较高，强化了未来人口增长的活力生育率的高低直接关系到近期人口增长的快慢和未来人口惯性作用的强弱。西部地区少数民族妇女生育率高的多、低的少（见表 2）。

表 2 1989 年西部世居民族的妇女总和生育率

总和生育率	民 族	占西部世居民族的比重(%)
5.00~6.14	柯尔克孜、塔吉克、独龙、保安	8.70
4.00~4.65	哈萨克、维吾尔、景颇、布朗、撒拉、怒	13.04
3.00~3.96	佤、藏、苗、彝、布依、哈尼、傣、拉祜、水、东乡、阿昌、普米、塔塔尔、门巴	30.43
2.20~2.98	基诺、珞巴、乌孜别克、仡佬、羌、土、纳西、傣、土家、白、瑶、回、壮、毛南、京、仫佬、蒙古、侗、裕固、鄂温克	43.48
1.62~2.13	俄罗斯人、裕固	4.35

资料来源 根据 1990 年人口普查资料计算

表 2 反映 妇女总和生育率在 3.00~6.14 之间的有 24 个民族 占西部世居民族的 52.17%；而降到生育更替水平以下的只有 2 个民族 仅占 4.35%。因此，降低西部少数民族妇女生育率（特

别是 4.00 以上)是新时期人口工作的迫切任务。

生育率相当高的内部原因,主要是多育(3 孩及以上)比例高和 19 岁以下妇女早育率较高造成的。降低生育率,应该首先在减少多孩特别是 4 孩和 5 孩以上和减少早婚、早育方面加大工作力度。

1989 年 3 孩及以上构成,全国平均水平为 19.4% 朝鲜族只有 3.7%,而西部地区少数民族高达 40.4%~68.1% 之间的有藏、维吾尔、哈萨克、佤、拉祜、东乡、景颇、柯尔克孜、布朗、撒拉、阿昌、塔吉克、怒、乌孜别克、保安、独龙、塔塔尔和门巴 18 个民族,占西部地区世居少数民族的 39.1%;在 25.7%~39.7% 之间的有回、彝、布依、瑶、哈尼、苗、傣、傈僳、水、土、羌、仡佬、普米、珞巴和基诺 15 个民族,占西部地区世居少数民族的 32.6%;在 19.1%~25.6% 之间的仅有羌、侗、白、壮、鄂温克、佤佬和土家 7 个民族,占 15.2%;相对较低的只有纳西(16.7%)、裕固(17.3%)、毛南(17.6%)、京(15.1%)、蒙古(17.8%)和俄罗斯(5.1%) 6 个民族。

19 岁以下年龄组妇女早育率,全国和朝鲜族为 22.0‰和 8.3‰,而西部地区少数民族高多低少,在 50.0‰~98.5‰ 的有基诺、德昂、傈僳、佤、拉祜、傣、柯尔克孜、布朗、保安、撒拉、塔吉克、怒、哈尼和维吾尔 14 个民族,占世居少数民族的 30.4%;在 30.1‰~49.3‰ 之间的有回、藏、苗、彝、水、瑶、东乡、土、普米、京、鄂温克、裕固和门巴 13 个民族,占世居少数民族的 28.7%;在 21.8‰~28.7‰ 之间的有侗、布依、白、纳西、壮、毛南、佤佬、羌、阿昌和独龙 10 个民族。可喜的是土家(15.6‰)、哈萨克(12.9‰)、仡佬(10.8‰)、乌孜别克(13.7‰)、俄罗斯(6.7‰)、珞巴(15.5‰)、蒙古(16.3‰)、裕固(5.8‰)和塔塔尔(0‰) 9 个民族出现了相当低的良性态势。

3. 文化素质低，制约了西部经济、社会的大发展。西部地区特别是少数民族地区经济社会落后的实质是现代教育的落后和文化科学素质的落后，因为旧社会这里的不少民族地区的寺院教育或经典教育是很有名的，但相应的现代教育却处于半空白或空白状况。表现在成人（15岁及以上人口）文盲率（包括本民族文字文盲或汉文文盲）很高，90%以上者比比皆是，甚至有的高达98%和99%，这不能不对西部地区大开发产生严峻的负面影响。

新中国成立后，虽然西部的某些民族地区的现代教育从零起步，建立了从幼儿园到小学、中学和大学的教育体系，但由于基础太薄弱、学龄儿童增长太快、教育投入不足、有些人的现代教育意识欠强等原因以致直到1990年的成人文盲率还惊人的高，整体受教育水平还相当的低。

全国和朝鲜族成人文盲率分别为22.0%和7.0%而西部地区少数民族成人文盲率1990年在50.0%~82.6%的竟有18个民族，占本区世居少数民族的39.13%，其中相对最高的为东乡族（82.63%）、门巴族（77.75%）、珞巴族（72.71%）、拉祜族（71.71%）和藏族（69.69%）。在12.0%以下的只有5个民族仅占10.87%（见表3）。

15~19岁组的文盲率是80年代形成的，对考察和分析近年来的义务教育问题和2000年以后采取何种倾斜措施，更具有现实意义。全国和朝鲜族分别为4.2%和0.37%而西部地区的少数民族在50%以上的还有藏（61.80%）、东乡（74.30%）、撒拉（57.31%）、保安（57.11%）、拉祜（52.38%）、门巴（71.83%）和珞巴（62.65%）7个民族，占本区世居少数民族的15.22%；在30%~50%的有彝（34.83%）、傈僳（48.45%）、佤（36.21%）、水（34.94%）、土（35.44%）、布朗（42.00%）、普米（36.83%）、怒

表 3 1990 年西部少数民族的文化素质状况

文化素质	民 族	占西部世居少数民族的比重(%)
成人文盲率 (%)	50~82.6 藏、彝、佉、哈尼、傣、拉祜、水、东乡、土、布朗、保安、撒拉、普米、怒、德昂、独龙、门巴、珞巴	39.13
	30~45 回、苗、布依、瑶、白、傣、景颇、羌、仡佬、阿昌、塔吉克、裕固、基诺、瑶	28.26
	13~28 纳西、土家、侗、维吾尔、蒙古、京、仡佬、毛南、壮、柯尔克孜	21.74
	4.9~12.3 哈萨克、乌孜别克、鄂温克、俄罗斯、塔塔尔	10.87
受教育水平 (年)	1~3.4 藏、彝、哈尼、傣、佉、拉祜、水、东乡、景颇、布朗、撒拉、阿昌、普米、怒、德昂、保安、独龙、门巴、珞巴	41.30
	4~5 回、傣、维吾尔、苗、布依、侗、瑶、白、土家、哈萨克、纳西、壮、毛南、京、仡佬、柯尔克孜、土、羌、仡佬、塔吉克、裕固、基诺	47.83
	6~7.3 乌孜别克、俄罗斯、塔塔尔、鄂温克、蒙古	10.87

资料来源 根据 1990 年人口普查基础资料编制。

(39.40%)、德昂(42.91%)和独龙(33.08%)10 个民族，占本区世居少数民族的 21.74% ;在 15% ~ 30% 的有回(22.03%)、苗(24.58%)、布依(25.83%)、傣(19.40%)、景颇(19.31%)、羌(15.13%)、仡佬(15.39%)和阿昌(19.77%)8 个民族，占本区世居民族的 17.39%。当然，也有几个民族很低，如哈萨克族(2.93%)、柯尔克孜族(6.27%)、俄罗斯族(0.54%)、乌孜别克族(2.42%)、毛南族(2.38%)、京族(1.95%)、仡佬族(2.93%)、蒙古族(4.52%)、鄂温克族(2.49%)、塔塔尔族(0.73%)和基诺族(6.10%)他们占本区世居少数民族的 23.91%。

全国和朝鲜族人口平均受教育年限分别为 6.0 年和 7.6 年，而西部地区在 1~3 年的有 19 个民族，其中以东乡族 1.13 年和门巴族 1.34 年为最低，而达到 6.0~7.3 年的仅有 5 个民族，仅占 10.87%。

无庸讳言，文化素质的低下，将制约国民经济各部门科技含量和劳动生产率的提高、生育率和死亡率的下降、平均寿命的延长、生活质量指数和脱贫致富的升级，不利于西部地区的大开发和经济社会的发展，以及地区和民族繁荣。

4. 健康素质亟待提高。西部地区少数民族人口健康素质，受经济、社会、文化素质、医疗卫生、生活方式等因素的影响，比全国平均水平和东部地区的少数民族都差。

(1) 标准化人口死亡率 1990 年全国平均为 6.31‰，而西部地区的少数民族在 10‰ 以上的还有彝 (9.88‰)、哈尼 (11.24‰)、土 (10.62‰)、阿昌 (10.61‰)、独龙 (11.31‰)、傈僳 (11.27‰)、佤 (14.45‰)、拉祜 (12.78‰)、景颇 (11.94‰)、布朗 (12.91‰)、鄂温克 (13.24‰)、怒 (11.50‰)、德昂 (13.16‰)、门巴 (13.43‰) 和珞巴 (13.19‰) 15 个民族，占本区世居少数民族的 32.6%，在 6.37‰~9.90‰ 的有藏、维吾尔、苗、布依、侗、瑶、白、土家、哈萨克、傣、水、纳西、柯尔克孜、羌、撒拉、仫佬、普米、塔吉克、俄罗斯、保安、裕固、塔塔尔、蒙古、壮、毛南和基诺 26 个民族，占本区世居少数民族的 56.5%。当然，也有较低的，如回 (6.05‰)、京 (5.01‰)、佤 (5.65‰)、乌孜别克 (5.74‰) 和东乡 (6.28‰) 他们仅占本区世居少数民族的 10.9%。

(2) 婴儿死亡率。1990 年发达国家和中国的婴儿死亡率分别为 16‰ 和 29.4‰，而西部地区少数民族的婴儿死亡率在 100‰ 或以上为全国所仅见的有布朗 (111.07‰)、哈尼 (108.36‰)、佤

(130.23‰)、拉祜(118.95‰)、柯尔克孜(99.53‰)、塔吉克(108.40‰)、德昂(113.96‰)和珞巴(136.35‰)8个民族,占本区世居少数民族的17.4%;在60‰~99‰的有藏、维吾尔、彝、布依、傣、傈僳、水、东乡、景颇、撒拉、仡佬、普米、怒、京、独龙和门巴16个民族,占本区世居少数民族的34.8%。当然,也有低于全国水平的,只有俄罗斯族(18.57‰)和裕固族(17.39‰)仅占本区世居少数民族的4.3%。

(3)平均预期寿命。1990年发达国家和中国的平均预期寿命分别为74岁和70.12岁。西部少数民族平均预期寿命在70岁以上的有京(73.01岁)、佤(72.85岁)、回(70.58岁)和乌孜别克(71.18岁)4个民族,仅占本区世居少数民族的8.7%;在65~69岁的有侗、瑶、彝、白、土家、傣、东乡、壮、毛南、蒙古、纳西、羌、撒拉、俄罗斯、保安、裕固、塔塔尔和基诺18个民族,占本区世居少数民族的39.1%;在60~64岁的有藏、维吾尔、苗、布朗、哈萨克、傣、水、柯尔克孜、土、仡佬、阿昌、普米和塔吉克13个民族,占本区世居少数民族的28.3%;在55~59岁的有哈尼、傈僳、景颇、布朗、怒、鄂温克、德昂、独龙和门巴9个民族,占本区世居少数民族的19.6%。也有相当低的,如佤族(50.81岁)和珞巴族(52.52岁),他们仅占本区世居少数民族的4.3%。

(4)人口生活质量指数(PQLI)这是反映人口福利和生活状况的指标,由成人识字率、婴儿死亡率和1岁平均预期寿命3个指数构成。其值为0~100,80以上为高生活质量,发达国家平均为92,其中西欧、北美为95;60以下为低生活质量,最低的非洲为33,亚洲平均为58。1990年中国达到85.57,西部地区世居少数民族PQLI在80以上的已有壮(81.63)、毛南(84.37)、京(84.43)、蒙古(82.75)、回(80.79)、乌孜别克(89.95)、俄罗斯(88.60)、鄂温克

(79.61)、裕固(82.06) 和塔塔尔(87.34) 10 个民族，占本区世居少数民族的 21.7% ;在 70~ 79 的有维吾尔、佤佬、苗、侗、瑶、白、土家、哈萨克、纳西、羌、仡佬和基诺 12 个民族，占本区世居少数民族的 26.1% ;在 61~ 69 的有彝、布依、傣、水、景颇、柯尔克孜、土、撒拉、阿昌、普米、塔吉克和保安 12 个民族，占本区世居少数民族的 26.1% ;在 50~ 60 的有藏、哈尼、傈僳、东乡、布朗、怒和独龙 7 个民族，占本区世居少数民族的 15.2% ;50 以下还有佤 (45.05)、拉祜 (45.25)、德昂 (49.24)、门巴(49.42) 和珞巴 (41.50) 5 个民族 占本区世居少数民族的 10.7%

二、对策建议

1. 各级领导应树立和提高人口意识，因为人口处于社会、经济生活的中心地位，生态环境的中心地位，社会、经济、资源、环境持续发展的中心地位，也是西部大开发进程中不能回避的中心地位。因此，在西部大开发中重视人口问题，特别是少数民族人口问题的解决，是关系到西部大开发是否顺利、健康发展的突出问题

2. 各级领导和广大群众，应加大实施计划生育“三为主”和“三结合”力度，其中对少数民族要十分重视以宣传教育为主，以技术服务和与扶贫工作相结合等为重的方法，进一步转变人们的生育观念和生育行为，加快降低生育率和人口自然增长率。

3. 加大实施科教兴族、教育为本、教育优先的力度，为大幅度提高少数民族的文化、科学、技术素质，以更高速度推进民族地区的社会经济发展、生态环境建设等，做到有保证地提供合格的智力人才，要把提高各民族的人口文化素质放在重中之重的特殊地位。这是后进民族赶上较为先进民族的迫切需要，是实现各民族共同繁荣的迫切需要。

西部大开发中的妇女发展问题

陈 卫 民

西部大开发是我国跨世纪的一项重大发展战略。全面启动西部大开发战略，就是要通过国家的政策扶持，动员社会各方面的力量，充分发挥西部地区的资源优势，加快西部的社会经济发展，缩小我国区域间发展的差距。这是我国实现社会经济发展第三步战略目标的客观要求。通过西部大发展，不仅要实现西部地区经济的快速增长，也要争取实现西部地区社会各方面的普遍进步，即实现以人为中心的社会经济的协调发展，这其中自然也包括妇女的发展。妇女既是西部大开发的受益者，也是实施大开发需要依靠的重要力量；妇女的发展既是西部大开发的目标之一，也是顺利推动大开发的条件之一。因此，研究西部大开发战略也应考虑妇女的视角，研究妇女在西部大开发中的地位和作用，以及大开发对妇女自身发展的影响，在此基础上确立西部大开发战略中的妇女发展策略。

一、妇女与发展 理论和实践的考察

1. 从发展观的演变看妇女在发展中的地位。从国际上看，对妇女与发展问题的关注，源于对发展中国家发展模式及其理论的反思。20世纪50、60年代发展中国家在追求现代化的进程中国内生产总值(GDP)快速增长，经济发展取得了很大成就。但是经

济发展及以此为基础的福利改善，并没有让社会所有阶层、所有成员共同受益。许多研究发现妇女社会地位在事实上并没有像预想的那样随着经济的发展而提高，在某些领域的地位甚至还有所下降。国际社会注意到，从 1961 年开始的第一个联合国发展十年的发展计划与实践，没有明确考虑妇女利益，缺少性别意识，没有考虑到妇女不同于男性的需求和妇女对发展及社会变革的不同于男性的感受，事实上是把妇女排除在发展计划与实践之外了。

鉴于上述情况，联合国第二个发展十年的战略规划增加了把妇女全面引入发展进程的内容，从而引发了妇女参与发展的思想。这时的发展观也发生了由以“物”为中心的发展向以“人”为中心的发展的转变。新发展观强调要保障社会各方面、各阶层的成员公平参与发展，并从发展中共同受益，长期以来作为社会中弱势群体存在的妇女因此受到高度重视，并成为关注的目标。这种新的发展观及其理论，一方面倡导通过法律与行政方面的改革，消除不利于妇女参与发展的各种制度性障碍；另一方面强调应基于平等原则，提高妇女参与发展的能力。制定充分考虑妇女利益和妇女发展能力及条件的战略和计划。

在 1975 ~ 1985 年联合国妇女发展十年中，妇女与发展的理论和实践都取得了极大进展。关于妇女与发展的研究进一步揭示，妇女长期以来都在发展中起着重要作用，尽管她们没能平等地享受到发展的成果。妇女在自己的社会中一直扮演重要的经济角色，她们在家庭内外的工作对社会的维持起着关键的作用。妇女利益之所以受到忽视乃是因不平等的社会结构所致。因此，妇女不应只是被动地被融合进发展之中，作消极的参与者和发展的受益者，而应以主动发展的姿态，通过改变不合理的社会结构加入发展进程。在妇女与发展的关系上，妇女应与男性一样作为发展的

主体力量存在。

对妇女在发展中所处的不平等地位的根源所做的研究，产生了社会性别与发展的理论。它认为，男女在发展中的不平等，不只是单纯的生理上的差别所致，更是由女性和男性之间的社会关系、由社会赋予的男女两性角色，即社会性别决定的。妇女在发展中，既要谋求福利的改善，更应对社会性别中的不合理成分进行改造，以求真正提高妇女的社会地位。为此，除了妇女自身自强外，还需要国家在加强妇女法律权力、提供社会服务方面承担更多的责任。社会性别与发展的理论对以往的发展理论进行了改造。从社会性别的视角看待发展问题，是发展观念的又一次更新。它意味着，在制定发展战略和计划时，不仅要考虑妇女的特点和利益，重视妇女发展，还要把决定妇女地位的社会性别因素置于发展的目标之中

20世纪80年代“可持续发展”概念的提出，为妇女与发展问题的研究注入了新的内容。根据1994年9月开罗国际人口与发展大会通过的《国际人口与发展大会行动纲领》的精神，可持续发展作为确保当今和后世所有人公平享受福利的手段，必须把平等或公平作为最基本的原则之一这其中自然包含了性别平等的思想。不平等的性别关系损害妇女发展的权利、能力、机会，既影响妇女从发展中受益，又妨碍妇女对发展的贡献。特别是鉴于妇女在再生产和发挥家庭功能方面的独特作用，可以认为妇女发展是人类可持续发展的重要部分。

2. 妇女与发展的实践及其经验。对应于上述妇女与发展的种种思想和理论，发展中国家妇女与发展的实践也呈现出丰富多彩的面貌。卡罗琳·摩塞把各种实践按照指导思想和行动计划的不同划分出五种路线，即福利路线、公平路线、反贫困路线、效率路线和赋权（自强）路线，并做了详细的比较。福利路线把妇女作为

社会弱势群体中的一部分，视为接受救济援助的对象，它把妇女看成发展的被动承受者，而非发展过程的参与者。行动计划着重针对妇女的再生产角色，提供食物援助、妇女保健及计划生育指导等，以满足与妇女的再生产角色相关的实用性社会性别需要^①为目标；公平路线承认妇女在发展中可起到多方面的重要作用，致力于消除男女不平等，特别是市场经济活动领域的不平等。行动计划是通过自上而下的立法和行政手段，消除对妇女参与发展的障碍，帮助妇女实现经济上的独立，为妇女发展创造有利的环境；反贫困路线强调性别不平等与贫困有关，着眼于消除男女之间的收入不平等，解决妇女贫困化问题行动计划是致力于改善妇女获得生产资料的机会，为妇女提供更多的就业和创收的机会；效率路线将重点从妇女转向发展，把效率作为处理妇女问题的政策路线，认为通过提高妇女在发展中的经济参与程度，可以把公平和效率统一起来。行动计划是鼓励妇女参与经济活动，增加妇女在无薪劳动上的时间弹性，以实现更有效率的发展。赋权自强路线强调妇女提高自立能力，获得权力的重要性，这些权力包括对生活的选择权和通过掌握关键性资源来影响社会变革方向的权力。行动计划除争取法律变革外，更重视通过实施有利于解决妇女直接面临的各种困难的行动，来动员、组织和教育妇女，提高妇女的自强意识和觉悟。

总结按上述不同路线所实施的行动计划及其效果，可以得出

- ① 实用性社会性别需要是与战略性社会性别需要相对应的概念，前者指妇女在日常生活中由所面临的具体情况而产生的需要，它源于由传统的性别分工而决定的妇女角色，如照料子女和老人、管理家庭等；后者是指为改变妇女的不平等地位而产生的需要，如消除性别的社会分工、消除各种形式的性别歧视等。

以下几点结论:(1)国家在推动妇女发展方面具有重要的作用,自上而下的法律和行政改革是改善妇女发展环境的最有效、最直接的方式和途径;(2)提高妇女经济参与程度对提高妇女地位、消除性别不平等有至关重要的意义;(3)妇女在发展中承担的角色,除生产方面外,还存在于人口再生产等家庭活动领域。推动妇女发展的行动计划,应统筹考虑妇女在这两个领域的角色,减少角色冲突。特别是应改善国家社会经济统计制度,更好地反映妇女的经济活动对发展的贡献;(4)鉴于妇女在社会中担当的角色不同,其需求往往也不同,制定发展战略和计划时应充分反映妇女的需求和利益,考虑妇女参与发展的能力、条件及发展计划对妇女的影响,强化性别意识;(5)应从妇女不平等的现实出发,综合考虑妇女的实用性社会性别需要和战略性社会性别需要,进而对发展战略和计划满足两种需要的优先顺序和程度,作出短期和中长期时间维度上的安排

二、中国西部大开发中的妇女发展问题

1. 妇女发展问题在西部大开发战略中的地位。我国西部开发已走过了 10 年历程。20 世纪 90 年代初在制订我国社会经济发展的“八五”计划时,就已将缩小地区差距确立为经济发展的指导方针;1996 年 9 月中央召开扶贫工作会议,将扶贫开发作为本世纪的攻坚任务;1999 年 11 月中央经济工作会议第一次将西部大开发战略列入议事日程,作为贯穿 21 世纪中国经济发展的主题之一。启动西部大开发战略,目标是要加快西部发展,改善我国地区间发展不平衡的状况,为实现可持续发展奠定基础。

鉴于西部地区贫困人口多,人口出生率相对较高,社会经济发展相对落后,生态环境条件较差的现实,进行西部大开发,必须走

人口、社会、经济、资源和环境协调发展的道路。单纯的经济发展难以保证可持续性。除了要加强交通通信等方面基础设施的建设外，开发战略中也必须把保护与改善生态环境（特别是水资源的保护和合理利用）、普及科学教育、实行人口控制、加强公共卫生服务、推广实用技术和发展特色旅游等内容放在重要的位置，并按可持续发展的原则和要求选择西部开发的方式和途径。

可持续发展问题的中心是人，包括占一半的妇女。具体就我国的西部大开发来说，妇女发展也居于大开发战略的核心地位，如图 1 所示，妇女不仅是社会经济发展和生态环境改善的受益者，同时也是推动社会经济发展和生态环境改善的重要力量。国内扶贫开发开发的实践都表明，妇女在西部开发中有许多自身的优势。比如在利用实用技术开发特色种植、养殖和加工项目方面，在计划生育和提高人口素质方面，在改革消费模式和改善生活环境质量方面，妇女都会发挥关键性的作用。可以说西部地区妇女的发展状况是

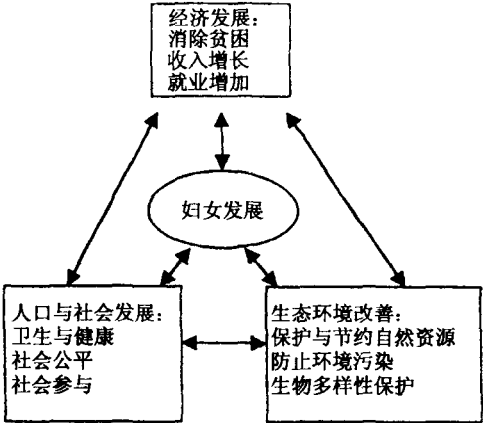


图 1 妇女发展在西部大开发战略中的地位示意图

制约西部大开发的重要因素之一。

2. 西部地区的妇女发展问题。我国西部地区经济发展相对落后，全国贫困县中一半以上在西部。1998年，全国城镇居民家庭人均可支配收入为5425.05元，西部地区除重庆市和云南省外均在平均数以下，甘肃省仅4009.61元为全国最低，农村的差距更大，同年全国农村居民家庭人均纯收入为2161.98元，西部地区各省市则在1231.50元至1789.17元之间，全部列在省市排名的后十位。许多研究表明，贫困对妇女的影响往往比对男性更严重。在就业方面，贫困地区工业化程度低，农村劳动力特别是妇女向非农产业转移的机会少。束缚在传统的农业生产领域，妇女经济活动的贡献容易被忽视。由于贫困地区特别是农村居民的生活基本上还处在维持温饱的水平，有限的家庭支出常常会首先满足作为农业生产主要劳力的男子的需要，妇女的生活消费被压缩到最低限度。但妇女的劳动负担却很重，妇女除了生产劳动外，还要承担几乎全部的家务劳动。如果把家务劳动与生产劳动合在一起计算的话，妇女的劳动时间要比男子长得多。在实施劳务输出形式的扶贫开发计划的地方，男子外出后的生产劳动就都由妇女承担了。

在受教育方面，西部地区的妇女更处于十分不利的地位。从表1中可以看出，西部地区女性人口的文盲率除新疆、重庆、四川外均高于全国。部分省区甚至高出一倍到两倍。从业人员中不识字者比例的差距更大，西藏、青海该项指标是全国的三倍到四倍。在性别差异方面，女性两项指标都比男性高得多。较低的文化程度大大限制了女性的发展机会。一些调查发现，很多贫困地区的妇女不会算帐，看不懂一般的书信。她们很少外出，活动范围小，一些人甚至没有去过城市。低文化素质和相对封闭的生活方式导

致贫困地区的妇女既缺乏基本的发展能力，又缺乏明确的发展意识和愿望。

表 1 西部地区男女受教育状况的比较

地区	文盲半文盲人口占 15 岁及以上人口比例(%)		从业人员中不识字者比例(%)	
	男	女	男	女
全国	9.01	22.61	7.2	16.5
重庆	9.07	21.93	7.0	15.7
四川	9.42	21.97	7.3	16.9
贵州	16.44	42.78	15.4	42.9
云南	16.84	34.17	14.7	28.6
西藏	50.09	69.41	52.0	70.4
陕西	10.45	22.74	7.9	16.4
甘肃	18.53	39.08	17.06	37.3
青海	31.00	54.95	31.9	58.2
宁夏	16.20	35.14	15.6	34.8
新疆	9.61	13.31	8.0	9.1

资料来源：《中国统计年鉴》(1999) 中国统计出版社，1999

贫困地区的妇女生育较多。根据 1998 年人口变动抽样调查资料 全国 15~49 岁妇女平均活产子女数和平均存活子女数分别为 1.38 和 1.31 西部地区除四川、重庆外 其他各省两项指标分别在 1.47~2.25 和 1.41~1.55 之间，均比全国平均数高得多。由于缺乏生殖健康的知识和服务，加上生活艰苦，劳动繁重，妇女的身体健康状况普遍较差。一些妇女病发病率较高，有的地区妇女病患者比例在 50% 以上。孕产妇死亡的也较多，虽然大多数情况属产科原因，但与孕妇营养不良导致的营养性贫血症也有密切关系。

西部地区妇女发展的上述问题，与该地区社会经济发展的相对滞后是互为因果的，贫困制约着妇女的发展，反过来妇女发展的状况也影响着该地区的社会经济进步。这是制定西部大开发战略时需要认真加以研究的课题之一。

三、中国西部大开发战略中的妇女发展策略

大量实践证明，社会各方面、各阶层成员的广泛参与是任何区域开发计划取得成功的关键之一。提高妇女参与的积极性和主动性是许多发展战略的中心问题。这种参与也是妇女发展的重要途径。从这个意义上说，西部大开发为西部地区妇女的发展提供了良好的机遇。我国政府充分认识到妇女参与对可持续发展的意义，《中国 21 世纪议程》把促进妇女参与列入可持续发展的战略之中，并规划了相应的目标和行动。这一经验完全适用于西部称为西部大开发战略中的妇女发展策略。这一策略与目前学术界和新闻媒体中大量讨论的其他一些策略，如保护和改善生态环境策略、普及科学教育策略等相比，有两个显著的特点：一是目标与手段的统一，妇女发展既是西部大开发的最终目标之一，同时也被视为实现西部大开发的手段；二是它的综合性，因为妇女发展涉及到社会的许多方面，需要有综合的对策。妇女发展策略强调以下三个方面：

一是制定西部大开发战略的具体行动计划时，必须强化性别意识，充分考虑妇女的特殊需要和妇女的特殊利益，并使之反映在发展计划之中。克服男性中心主义，防止视男性利益为共同利益，以掩盖妇女特殊利益和需要的倾向。西方有的学者提出社会性别计划方法，认为以往的发展计划和扶贫项目都以家庭户为单位，忽视家庭户中的性别分工和不平等，导致有些项目虽然表面上是针

对妇女而设，但妇女不能从发展计划和项目中受益，相反却只是加重了妇女的劳动负担。主张制定和评估发展计划时，应引入性别变量，并区分妇女的不同利益和需要及妇女承担的不同角色，以使计划更具有针对性。我国西部开发的具体项目的规划也应从贫困地区妇女发展状况的现实出发，反映贫困妇女的当前利益和长远利益，以求获得妇女的认同和积极主动的参与。此外，一些研究发现，仅仅为妇女安排针对其特殊需要的计划项目还是不够的，只有组织引导妇女主动参与制定的计划才最有可能获得成功。作为妇女发展策略的配套措施，政府应改善社会经济统计制度，增加分性别的统计内容，更好地反映妇女对发展的贡献。

二是要把培养和提高妇女参与西部大开发的能力作为中心任务之一。文化程度低是制约西部贫困地区妇女发展的主要因素之一。政府和社会各方面的开发计划都应该把对妇女的文化教育作为一项重要内容。人力资本理论强调了教育、培训等人力资本投资对经济增长的贡献，但没有关注其中的性别差异。对西部贫困地区的妇女来说，重要的是实施以提高妇女参与大开发的意识和能力为目标的教育，特别是有针对性地结合扶贫开发项目传授实用生产技术，培养妇女的市场经济意识和积极进取、勇于接受新生事物的精神。此外，加大对西部贫困地区的卫生扶贫力度，筹措扶贫专项资金减少农民因病致贫的现象。增加卫生保健方面的投入，改善公共卫生服务，普及公共卫生营养保健知识，重建农村合作医疗体系，大力开发农村卫生人力资源，以改善西部地区公共卫生事业，保障人民的身体健康。在生活环境方面，进一步开展爱国卫生运动 在农村加快实施“两管五改”即管水、管粪、改水井、改厕所、改炉灶、改牲畜圈棚、改室内外环境。加强母婴保健 建立健全计划生育社会服务体系，向妇女提供优质计划生育和生殖健康

服务，改善妇女的健康状况。这些以健康投资形式表现的公共政策，也是西部大开发的妇女发展策略中的一个重要方面。

三是为妇女提供参与西部大开发的机会。许多学者强调，西部大开发不能照搬东部地区的发展模式，应在重视发展知识经济、发展高新技术产业的同时，从西部地区的现实条件出发，积极推广实用技术，把扩大就业、缓解失业作为最优先的政策目标，并与环境保护、生态建设结合起来。《中国 21 世纪议程》提出“农村贫困地区应该‘重点发展投资少、见效快、效益高、有助于直接解决群众温饱问题的种植业、养殖业和加工业。积极发展能够充分发挥贫困地区优势资源的开发型和劳动密集型乡镇企业’”。这种实用技术的发展计划，对保障妇女参与西部大开发的机会是非常重要的。但需要指出的是，基于实用技术的发展计划不应仅作为一时的创收项目存在，而应真正融入到西部大开发战略的长远规划之中，具有可持续性。政府应有意识地选择有利于妇女参与的产业和就业政策，消除不利于妇女参与开发的各种障碍，为妇女参与提供政策上的优惠。“对农村妇女参与土地、生物、人力资源的开发给予税收优惠政策；对妇女参与农业生产，政府主管部门及金融机构应在资金安排上给予优惠，允许建立妇女金融机构；各类银行、信用社都要为农村妇女从事生产购买生产资料、出售农产品和加工转化提供循环资金。”

此外，政府也应把提供基本的公共服务和社会保障纳入西部大开发战略的政策体系之中。这对于解放妇女，减轻妇女沉重的家务照料负担，从而更好地投身西部大开发有积极的意义。