欠发达地区农村人口与计划生育
实践与研究

刘维忠　著

兰州大学出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

图书在版编目(CIP)数据

欠发达地区农村人口与计划生育实践与研究 / 刘维忠著.—兰州:兰州大学出版社,2004.8

ISBN 7-311-02467-6

Ⅰ.欠… Ⅱ.刘… Ⅲ.①不发达地区—农村—人口—工作—研究—中国②不发达地区—农村—计划生育—工作—研究—中国 Ⅳ.C924.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 086741 号

欠发达地区农村人口与计划生育
实践与研究

刘维忠 著

兰州大学出版社出版

兰州市天水路 308 号 电话:8912613 邮编:730000

E-mail:press@onbook.com.cn

http://www.onbook.com.cn

甘肃省委党校印刷厂印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:8.25

2004 年 8 月第 1 版 2004 年 8 月第 1 次印刷

字数:205 千字 印数:1—2000 册

ISBN7-311-02467-6/C·45 定价:16.00 元

序

人口问题是一个永恒的、全球性的问题，也是一个典型的社会性的问题，人口问题的特征具有时空的规定性。就中国而言，计划生育是政府解决人口问题的一项制度设计，中国人口问题的性质、特征及其变迁，是计划生育政策和制度调整、发展、变化的基本依据。计划生育作为一项制度化的社会系统，必须对中国人口问题的变化保持灵敏的适应性。作为多年从事计划生育管理的高层决策者，作者从一个独特的角度，为我们提供了一个深层次认识中国人口问题与计划生育之关系的视角：从计划生育的角度去审视、评价欠发达地区农村的人口问题及其解决的途径。人口问题的社会性、特殊性、时空限定性，都从这一视角得到更为直观的展现，特别是中国政府用于解决人口问题的计划生育制度安排，在解决特定背景下的人口问题时所产生的实际效果以及决策者对人口问题的认识与决策过程，在本书中都得到了系统的论述。

本书收录的 27 篇文章，均为作者近几年的研究成果（其中一小部分属于合作成果）。根据收入文章的内容，本书共分三部分：

第一部分：综合研究。计划生育工作在我国是一项全新的社会实践领域，同时由于它承担着解决人口问题的社会功能，理论界和决策层对人口问题的认识、判断，构成了计划生育工作的理论基础，研究和分析这些理论、观点，才能把握计划生育工作的目标、策略，

因此，是搞好计划生育工作的前提；各级地方政府行政主管对人口问题和计划生育工作意义的认识、判断，是落实各项计划生育计划、政策、方案的重要保证，也是计划生育工作重要的社会资源；计划生育系统内部的各级管理者，普通干部对人口问题的判断、认识，关系到他们确立什么样的工作态度、工作方式的问题，也关系到他们在工作中的创造性和动力的问题；育龄群众的生育观以及对国家计划生育政策的理解、认同程度，则是搞好计划生育工作的关键和基础所在；党和政府的计划生育政策是计划生育工作的依据和灵魂。作为甘肃省计划生育工作的高层管理者、决策者，作者对影响甘肃省计划生育工作的这些因素，如理论、社会资源、价值观和动力、基础和关键、依据和灵魂等，都有着非常明确的认识，并在工作过程中做了大量的分析和研究，特别是他对马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想对我国人口与计划生育工作所实际发挥的指导意义，专门做了详细的研究。本书收编的这部分共 13 篇文章，分别论述了人口与计划生育的关系，我国人口与计划生育工作的理论与实践，对甘肃人口问题与计划生育工作基本特征的判断和思路，在人口与计划生育工作中实践“三个代表”，关于在计划生育工作中体现“以人为本”原则的思考，西部地区人口与计划生育工作发展策略和工作重点以及广泛利用社会资源做好人口与计划生育工作，关于贯彻《计划生育技术服务管理条例》的几个问题，把计划生育工作建立在人们乐于接受的基础上等基本的理论问题和对人口与计划生育工作的综合性的认识，集中地反映了作者对甘肃人口问题的认识和对人口与计划生育理论的研究和独到的见解。

第二部分：计划生育工作实践研究。人口与计划生育工作千头万绪，从政策到法律、法规，从机构到人员，从技术到设备，从方案到目标，从管理到动员，从宣传到服务，各个环节、各个要素都

是影响决策的重要因素，因此，都离不开重要决策者的关注。作为省级计划生育工作的重要决策者，所制定的各项政策、规章、方案、措施，都需要各级计划生育工作的管理者和执行者的具体行动去贯彻和落实，需要向他们提供培训、指导、解释。这个过程构成了高层管理的重要内容，也是作者从事人口与计划生育管理工作的重要组成部分。作为省一级人口与计划生育工作的主要任务，就是将国家在不同时期的人口与计划生育政策、目标，结合对当地实际情况的研究、分析和判断，不断地调整思路，制定与国家政策和当地实际相互协调、相互适应的工作思路和策略。这部分内容主要反映了作者对计划生育政策及实施方案对人口问题变化的适应性调整的思考与实践，特别是作者以其特殊的实践经验，对在解决欠发达地区农村人口问题过程中，创造性地贯彻执行我国人口与计划生育政策的实践活动的研究。共收录了9篇文章，包括：构建计划生育服务体系，基层基础是计划生育工作的根本，计划生育村民自治的重点与关键环节，计划生育与优质服务，积极推进计划生育优质服务，借助计划生育目标责任制管理推动生殖保健服务工作，甘肃农村妇女病对落实节育措施的影响及其对策，计划生育方案对农村计划外生育的控制能力分析等。

第三部分：人口与计划生育框架内的项目设计理念。国际范围内，通过项目争取投资；通过项目获得技术和管理方面的培训；通过项目提高设备水平，是发展中国家争取人口与计划生育工作外援的主要策略。就国内来说，通过项目来实现控制人口数量，提高人口素质的目标，也已经成为近些年来人口与计划生育工作发展的重要理念。甘肃省新一届政府也将“抓项目，促发展”作为开创工作新局面的重要举措。甘肃省人口与计划生育系统顺应这种潮流，积极主动地引进项目，认真负责地管理项目，并且积极探索和总结充分调动各种项目资源，实现人口与计划生育工作各项目标的经验，

需要全本请访问 www.ertongbook.com

将人口与计划生育工作的目标、理念贯穿于项目的实施过程中。这一部分内容集中地反映了作者在进行人口与计划生育项目管理过程中，调动各种项目资源，实现人口与计划生育工作目标的思考和研究。共收录了5篇文章，包括：以群众满意为切入点做好西部地区“三大工程”工作，认真开展避孕节育优质服务工程，认真开展出生缺陷干预工程，西部地区出生缺陷干预的实践，结合项目的发展策略和主要任务。

最后，为了方便读者了解甘肃省的人口与计划生育状况，加深对书中内容的理解，特辑录了一些相关的人口统计数据，供读者在阅读本书时查阅。

从全书的内容看，这是一部专业性较强的著作，集中地反映了作者个人的专业训练背景、工作经历和文字水平。书中较多地采用了人口学、计划生育领域和医学、卫生方面的专业用语，较为全面地反映了人口与计划生育工作的政策、各种要素及其相互间的关系，以及甘肃人口与计划生育工作的调整、发展的历程和作为管理者的思索。对于人口与计划生育工作者，特别是从事欠发达地区农村人口与计划生育工作的干部，以及对人口与计划生育工作感兴趣的专家、学者具有较高的参考价值。

这本著作的可贵之处，不在于它引经据典的理论水平，而在于它对实践的深入思考和总结；不在于它独特立场的学术价值，而在于它切入实践活动的思维过程；不在于它简练、朴素的文字表达，而在于它所体现的精神追求。尽管全书语言流畅、简洁，但其表述的风格并非学术语言。因此，对于学术界的读者来说，这本书更适宜于作为了解和研究人口与计划生育实践的参考书，它具有较高的学术价值，但并非是一本学术著作。书中内容的展开，是从一个视角对于一个基本的哲学命题——实践活动与思维活动之间关系真实的、原原本本的展现。这是我为这本著作序的理由之一。理由之二

是，作为一个省级部门和单位的行政负责人，作者在繁忙的工作中，尚能刻苦研究、勤于笔耕，为我们提供这样一本具有独特视角的人口与计划生育著作，其敬业精神和治学态度令人敬佩。书中特别值得引起注意的一个方面是作者对人民群众的高度关注。将群众的利益特别是农民群众的利益作为作者在农村人口与计划生育决策过程中始终高度关注的要素，体现了作者朴素的亲民作风和行政价值观。这也是我作为多年从事人口与计划生育领域研究的学者为本书作序的原因，目的是想将这本著作公正、客观地介绍给读者，以此表达对作者的敬意。

包晓霞

二〇〇四年六月十六日

目 录

第一部分 理论与综合研究

人口与计划生育的理论与实践…… （ 2 ）
甘肃人口与计划生育工作的特点和任务…… （27）
实践“三个代表”重要思想，做好甘肃人口与计划生育工作… （39）
关于人口控制的一些基本问题…… （45）
计划生育工作中的“以人为本”…… （57）
西部地区人口与计划生育工作发展策略和重点环节…… （64）
实践“三个代表”重要思想，打破计划生育相对封闭状态…… （69）
利用社会资源建立计划生育新机制的思考与实践…… （76）
努力构建计划生育服务体系…… （83）
把计划生育工作建立在人们乐于接受的基础上…… （89）
关于《人口与计划生育法》…… （96）
关于贯彻《计划生育技术服务管理条例》的几个问题…… （108）
建立新机制面临基础性制约…… （120）

第二部分 工作研究

基层基础是计划生育工作的根本…… （133）
计划生育村民自治的重点与关键环节…… （136）

计划生育与优质服务…… （141）
关于农村基层协会参与西部开发的理论构想…… （153）
甘肃农村妇女病对落实节育措施的影响及其对策…… （165）
试析妇女病与避孕节育之间的关系…… （175）
借助计划生育目标管理推动生殖保健服务工作…… （183）
近两年人口与计划生育工作的回顾…… （189）
计划生育方案对农村计划外生育的控制能力分析…… （196）

第三部分　项目管理研究

以群众满意为切入点实施西部地区“三大工程”…… （210）
认真开展避孕节育优质服务工程…… （217）
认真开展出生缺陷干预工程…… （224）
西部地区出生缺陷干预的实践…… （229）
结合项目的发展策略和主要任务…… （242）
附件…… （246）

第一部分　理论与综合研究

辩证唯物主义认为，理论与实践之间的关系是一种辩证的关系。理论来源于实践，又反过来指导实践。理论在实践中发展，实践在理论指导下成功和进步。计划生育是我国的一项意义非常重大的社会实践，具有国策的地位。指导我国计划生育工作实践的理论不仅有人口学理论，更重要的还有马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论和江泽民“三个代表”重要思想中的人口与计划生育理论；不仅有国家的人口与计划生育政策、法规，还有国际上的先进经验。这些都为我们搞好甘肃的人口与计划生育工作提供了宝贵的理论资源。研究这些丰富的理论资源，并结合具体的工作实践和甘肃人口与计划生育的特点，灵活运用这些理论资源，是我多年来从事计划生育工作的成功经验。本书的这一部分内容即是对于这些经验进行总结的成果。

人口与计划生育的理论与实践

人口与计划生育事业是亿万人民群众的实践活动，它需要科学的理论做指导。马克思主义人口理论和毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”思想中关于人口和计划生育问题的论说、理论，是指导我国人口与计划生育工作的理论基础和行动指南。

一、指导我国人口与计划生育工作的人口理论

马克思主义人口理论是不断发展的科学理论，它包括马克思主义创始人马克思、恩格斯的人口理论，毛泽东人口思想，邓小平人口思想以及以江泽民同志为核心的党中央关于人口与计划生育工作的重要论述。国家计生委编写的《中国计划生育概论》一书对马克思主义人口理论做了较为全面的总结。本文是在对马克思主义人口理论体系进行系统学习的基础上，结合我国人口与计划生育工作的具体实践，以及自己在甘肃从事人口与计划生育管理工作的体会，对马克思主义人口理论对我国人口与计划生育工作的具体指导作用和二者之间的相互关系进行的初步剖析。

（一）“两种生产”理论及其相互关系

马克思主义认为，社会生产分为物质资料的生产和人类自身的生产，即“两种生产”。物质资料生产是人类为改造自然、征服自然、创造物质财富而进行的生产活动。人类自身生产是人类为养育自身和延续后代而进行的另一种生产活动。这两种生产都要受社会生产方式的制约和社会发展的支配。物质资料的生产作用于人类自身生产并对其起决定性的作用；人类自身生产又反作用于物质资料生产并对其起加速或延缓的作用。马克思主义人口理论的一个基本观点，就是物质资料生产和人类自身生产必须相互适应，相互协调。我国正处在社会主义初级阶段。这个阶段的基本特征是生产力不发

需要全本请访问 www.ertongbook.com

达，其主要矛盾是人民日益增长的物质文化需求同落后的社会生产之间的矛盾。这一矛盾决定了社会主义的根本任务是发展社会生产力。发展社会生产力，既包括物质资料的生产，也包括人类自身的生产，二者统一于以经济建设为中心的实践之中，贯穿于建设有中国特色社会主义的全过程之中。把发展社会生产力，以经济建设为中心仅仅理解为物质资料的生产是片面的，是只见物不见人。人是最重要的社会生产力，在发展社会生产力的过程中，既要注重物质资料的生产，更要考虑到人类自身的合理生产，使之相互适应，相互协调。对此没有正确的认识，不能处理好两者的关系，就会影响经济和社会的协调发展。因此，我们在实际工作中，必须坚持两种生产一起抓，在努力发展经济、增加物质财富的同时，合理发展人口生产，控制人口增长，提高人口素质。

（二）毛泽东的人口思想

以毛泽东同志为代表的中国共产党第一代领导集体，在带领中国人民进行新民主主义革命和社会主义革命与建设过程中，创立了毛泽东思想。作为这一思想组成部分的人口思想，不仅坚持和捍卫了马克思主义人口理论的基本观点，而且提出了革命胜利后必须实行计划生育，控制人口增长的重要论断和政策，从而发展了马克思主义人口理论。毛泽东人口思想主要包括三个方面。

1.“人口决定论”批判

在中国革命胜利前夕，为了驳斥当时美国国务卿艾奇逊在致美国总统杜鲁门的信中关于中国革命的谬论，毛主席发表了《唯心历史观的破产》一文。当时，面对中国革命即将取得最后胜利，艾奇逊在信中别有用心地说什么：中国革命的发生是由于人口太多，对土地造成了“不堪重负的压力”，宣扬决定社会制度变革的动力不是社会生产方式的矛盾运动而是人口的变动。毛主席说：“革命的发生是由于人口太多的缘故吗？古今中外有过很多的革命，都是由于人口太多吗？中国几千年来的很多次革命，也是由于人口太多

吗？美国174年以前的反英革命，也是由于人口太多吗？艾奇逊的历史知识等于零，他连美国独立宣言也没有读过。华盛顿杰弗逊们之所以举行反英革命，是因为英国人压迫剥削美国，而不是什么美国人口过剩。中国人民历次推翻自己的封建朝廷，是因为这些封建朝廷压迫和剥削人民，而不是什么人口过剩。"[①]毛主席指出，决定一种旧的社会制度为一种新的社会制度所代替的根本原因只能是社会生产方式，而不是人口。

2."革命加生产即能解决吃饭问题"

艾奇逊在他给杜鲁门的信中，不仅宣扬"人多引起革命"的谬论，而且把中国社会产生的人口问题都归之于中国人口太多。他说："中国人口在十八、十九两个世纪里增加了一倍，因此使土地受到不堪负担的压力，人民的吃饭问题是每个中国政府必须碰到的第一个问题，一直到现在没有一个政府使这个问题得到了解决"。[②]因此，艾奇逊断言即将建立的新中国也无法解决人口问题。毛泽东同志为了批判艾奇逊的这种把中国人口问题的产生都归之于中国人口太多，而完全不提社会制度的错误观点，在《唯心历史观的破产》一文中，对旧中国人口问题产生的根源作了科学的分析，也为新中国解决人口问题指明了根本的途径。毛泽东同志指出了旧中国"上海等处的失业问题即吃饭问题，完全是帝国主义、封建主义、官僚资本主义和国民党反动政府的残酷无情的压迫和剥削的结果"。[③]因此，新中国要解决这一人口问题，根据当时东北、华北等老解放区的经验，就是"革命加生产即能解决吃饭问题"。

毛泽东同志关于"革命加生产即能解决吃饭问题"的论断，生动地说明了要解决人口问题，从根本上说首先要变革造成这些问题

---

① 《唯心历史观的破产》，《毛泽东选集》第四卷，第1510页，人民出版社1991年6月第2版。

② 同上，第1510页。

③ 同上，第1511页。

的根源的旧的社会制度，然后还要在新的社会制度下努力发展生产力，为解决人口问题创造必需的物质条件。因此，这个论断是科学的，完全符合历史唯物主义的原理，坚持了马克思主义关于社会生产方式决定人口变动的基本观点。此外，毛泽东同志在阐述“革命加生产即能解决吃饭问题”的同时，提出了“世间一切事物中，人是第一个可宝贵的”观点，并就艾奇逊把中国人口多说成是坏事的谬论针锋相对地指出：“中国人口众多是一件极大的好事。再增加多少倍人口也完全有办法，这办法就是生产”。[①]毛泽东同志的这些观点既是针对艾奇逊的谬论而发的，又是着眼于人在生产力要素中的积极地位以及人民群众在历史发展中的重要作用而言的。对这些观点，必须放在当时的历条件下才能正确理解。

3．实行计划生育，控制人口增长

以毛泽东同志为核心的党中央第一代领导集体，在率领中国人民进行社会主义革命和社会主义建设的过程中，遵循物质资料生产与人类自身生产相互适应的原理，密切联系实际，通过正反两方面经验的比较，不断深化对中国人口问题的辩证唯物主义的认识，既看到我国人口众多的有利的一面，要求充分发挥劳动力资源丰富的优势；又看到我国人口众多的不利的一面，即在一定的生产力发展水平的条件下，人口增长过多过快，给吃饭、住房、上学、就业等带来的困难，从而提出必须实行计划生育，控制人口增长的思想和政策。恩格斯曾预言，在共产主义社会可以像对物的生产进行调节那样，也对人的生产进行调节。但是，在社会主义和共产主义社会的建设实践中，究竟是否需要和怎样对人口生产进行调节，显然不可能在一百多年前就给出完整的答案。正是在这个重要问题上，以毛泽东同志为核心的中国共产党第一代领导集体，通过实践提出了

① 《唯心历史观的破产》，《毛泽东选集》第四卷，第1511页，人民出版社1991

实行计划生育，控制人口增长的思想和政策，回答了在无产阶级夺取政权后，在一个人口众多、经济文化相对落后的大国，必须对人的生产进行调节和如何调节的问题，这是对马克思主义人口理论的一个重大发展。

早在 1953 年，新中国建立不久，邓小平同志就提出了节制生育的问题，并对卫生部门作了指示。1954 年 5 月他又在一件批示中指出，“我认为避孕是完全必要和有益的”。同年底，刘少奇同志在中国召集的节制生育座谈会上，代表党中央明确表示“党是赞成节育的”，“小孩子生多了困难很大，父母、家庭、小孩子本身都困难，社会和国家也困难。衣、食、医药、学校等等都不够，而且一下子也解决不了。因此，应当赞成节育，不应反对。”[①]1956 年 9 月周恩来同志在中国共产党第八次全国代表大会上所作的《关于发展国民经济的第二个五年计划的建议的报告》中提出：“我们赞成在生育方面加以适当的节制，几个部门应该协同有关方面对节育问题进行适当宣传，并且采取有效的措施”。50 年代中期以后，随着我国第一次人口出生高峰的展开，毛泽东同志进一步论述了如何看待和分析我国人口众多的问题。他指出：“我们做计划、办事、想问题，都要从我国有六亿人口这一点出发，千万不要忘记这一点”。[②]“中国人多也好也坏，中国的好处是人多，坏处也是人多”。[③]因此，毛泽东同志提出“要提倡节育，要有计划地生育。我看人类是最不会管理自己了。工厂生产布匹、桌椅板凳、钢铁有计划，而人类对于生产人类自己就没有计划了，这是无政府主义，无组织无纪律。

---

① 《党和国家领导人论人口与计划生育》[50—70 年代]，第 4 页，中国人口出版社，1997 年。

② 《毛泽东著作选读》，甲种本下册，第 479 页。

③ 《党和国家领导人关于人口与计划生育的论述》，第 3 页，中国人口出版社。

这样下去，我看人类是要提前毁掉的”。[①]“人类要自己控制自己……实现有计划的生育”。[②]由毛泽东同志亲自主持制定的《1956 年到 1967 年全国农业发展纲要》确定，我国“除了少数民族的地区以外，在一切人口稠密的地方，宣传和推广节制生育，提倡有计划地生育子女，使家庭避免过重的生活负担，使子女受到较好的教育，并且得到充分就业的机会”。由此可见，毛泽东同志是主张人类要控制自己，做到有计划地增长。后来，国内对坚持了人口必须控制的马寅初先生的人口论也展开了错误的批判。但是，进入 60 年代以后，随着我国经济形势的好转，人口出生率又迅速提高，人口再次盲目增长，毛泽东同志在实践的反复比较中，重新坚持了他的正确的人口观点，党中央在他领导下也发出了关于开展计划生育的指示。到 70 年代，毛泽东同志在我国第二次人口出生高峰期间进一步深化了对中国人口问题的认识，多次提出必须实行计划生育。直到他逝世的前一年，还再次强调了“人口非控制不行”。因此，实行计划生育，控制人口增长，乃是毛泽东同志的基本思想，也是以毛泽东同志为核心的党中央第一代领导集体共同的观点。

毛泽东等同志在实行计划生育，控制人口增长方面，不仅提供了正确的观点，而且制定了切实的政策和措施，从而有效地推动了我国计划生育在 70 年代以后的显著发展并取得了空前的成就。首先，毛泽东同志强调在社会主义社会，人的生产像物的生产那样也要有计划。周恩来同志则具体指出，计划生育属于我国计划范围，不是卫生问题，而是计划问题。据此，我国首次在 70 年代提出了第四个五年计划期间的人口增长规划，开始把人口规划纳入国民经济发展计划。其次，毛泽东同志几次指出，为了实行计划生育，政府需要设立专门的机构。我国计划生育最早的领导机构——国务院

---

① 《党和国家领导人关于人口与计划生育的论述》，第 3 页，中国人口出版社。
② 同上。

计划生育领导小组，就是在他的建议下成立并具体实施领导全国的计划生育工作的。再次，毛泽东等同志还就计划生育的试点推广、发动群众、宣传教育以至提供避孕节育的技术措施等一系列问题，都提出了明确的政策意见，对我国开展计划生育工作具有重要的指导作用。

（三）邓小平的人口思想

邓小平人口思想是邓小平理论的有机组成部分。如前所述，邓小平同志在 1953 年就提出了节制生育的主张，指示要改变限制节育的态度和做法，要帮助群众节育。这在当时的党和国家领导人中是最早的一个，周恩来同志因而称赞节制生育的发明权是属于邓小平的。邓小平的人口思想坚持马克思主义人口理论和毛泽东人口思想的基本原则，从我国处于社会主义初级阶段的基本国情出发，第一次把人口问题摆到整个国民经济和社会发展的全局中加以观察和处理，深刻阐明了新时期人口问题的重要性、综合性、长期性。指出人口政策是我国带有战略性的大政策，确定实行计划生育是我国的基本国策，要求大力加强计划生育工作。近 20 年来，邓小平人口思想从根本上指导和推动了我国的人口与计划生育工作，使之在与过去相比形势更为严峻、要求更为紧迫的条件下，取得了更加显著和全面的成就，有力地促进了我国经济发展和社会进步。邓小平人口思想是当代中国的马克思主义人口理论，是这一理论在中国发展的新阶段。

1．从社会主义初级阶段的基本国情和推进现代化建设的迫切要求出发，全面科学地论述我国人口问题的重要性、综合性和长期性

邓小平人口思想的主要特征是把对我国人口问题的认识放在社会主义初级阶段的理论基础上，从具体国情出发进行分析，置于国民经济和社会发展的全局中加以观察和处理。这在国、内外都是没有先例的，具有重大的理论和实践意义。在 70 年代末以前，虽然

需要全本请访问 www.ertongbook.com