

# 苏哈托的人口政策：实施、成效与问题

吴崇伯

印尼是人口众多的发展中国家。据印尼官方统计,1990年印尼全国人口1.78亿,1991年增加到1.85亿,到1994年中进一步上升到1.95亿,是当今世界仅次于中国、印度和美国的第四人口大国。由于人口高速增长,给印尼经济建设和人民生活带来巨大压力,它造成失业问题严重、人均粮食占有量下降、住房拥挤、卫生状况恶化、人均耕地面积减少、人民生活水平下降等众多社会问题。

## 一

在苏加诺时期,印尼政府对人口过快增长可能产生的严重后果认识不足,当时的人口政策存在两种片面性:一是只看到人口作为劳动力和国家防御力的一面;二是认为印尼物产丰富、国土辽阔,拥有足够的潜力养活更多的人口。苏加诺曾经说过:“我的解决办法是开发更多的土地。因为假如能把印尼全部的土地都开发出来,印尼就能养活2.5亿人,而目前我国仅有1.03亿人口。在我们的国家,孩子越多越好。”<sup>①</sup>基于这种认识,在1963年12月召开的亚洲人口会议上,印尼代表对降低人口出生率的好处持怀疑态度,也不赞成探讨人口控制问题。由此可见,苏加诺政府基本奉行人口增殖政策,没有采取必要措施控制人口增长。当时的计划生育活动主要是一些民间组织进行,著名的组织有“印尼计划生育协会”和“家庭福利基金会”等,节制生育纯属民间性质,因而作用甚微,结果造成人口增长幅度超过经济发展速度。在60年代,印尼国民生产总值年平均增长速度仅为2%,而人口增长却达到2.8%。

1966年苏哈托新秩序政府执改后,一改过去的消极态度,转而主张政府干预生育,积极推行家庭计划。1967年,苏哈托总统与其他29个国家的元首一道签署了《世界人口宣言》,公开表示了印尼政府对人口无限制增长问题的关切。

1969年秋,在联合国、世界银行和世界卫生组织的支助下,印尼政府邀请了一个外国专家代表团访问印尼,代表团认为当时印尼的家庭计划成绩令人失望,主要是由于机构不健全和管理不得力。代表团不仅建议印尼政府建立中央一级的家庭计划机构,其负责人应由总统直接任命,而且建议印尼在各省、县和村设立计划生育机构。同时,代表团还对有关计划生育的人员培训、设备运用、交通工具配备以及避孕药具的发放等提出了具体意见。印尼政府几乎全部接受了代表团的上述建议。

1968年,印尼政府成立了“全国家庭计划生育协会”,1970年改称“全国计划生育协调委员会(即BKKBN),直接隶属于总统,作为一个独立的机构负责协调人口和计划生育活动,执行

国家的人口政策。同时,地方和军队也成立相应机构,推动计划生育工作的开展。一些民间组织和高等院校也积极配合开展工作。

从60年代末开始,印尼政府制定了一系列关于人口发展的计划,如计划生育或生育控制计划、改进卫生条件计划、提高教育标准计划等,并采取一些切实可行的措施来保证这些计划的落实。从此,印尼政府的人口政策有了根本性的转变。

根据印尼的实际情况,印尼政府采取分期、分批、逐步推广和普及的政策,使计划生育工作成为举国上下的统一行动。

1969—1973年是印尼实施第一个五年计划时期,也是全国实施计划生育的第一阶段。这个阶段的活动主要集中在人口稠密的爪哇和巴厘岛的六个省内进行,主要是通过卫生诊所提供计划生育服务。在此期间共建立2200多个诊所,并培训了6800名计划生育专业人员。

1974年开始的第二阶段,主要是把家庭计划生育工作从爪哇和巴厘岛推广到外岛的十个省份进行,这十个省被划为“外岛I”。工作重点是巩固已有成绩,发展新节育者。与此同时,爪哇-巴厘地区的计划生育活动开始转向加强农村地区的计划生育活动,即建立一套农村计划生育系统,这个系统负责占全国人口80%的农村人口的计划生育活动。这项活动吸收和培训农村计划生育工作人员,对已婚夫妇进行计划生育诱导工作,并为他们提供计划生育谘询服务和所需物资。从1977年开始,农村计划生育系统亦扩展到“外岛I”的十个省份。

1979—1984年为第三阶段,家庭计划生育工作推广到印尼其余十一个省份(外岛II)。这一阶段同时在城市和农村开展门诊所服务,使计划生育工作普及化。

在1984—1989年的第四个五年计划期间,印尼政府重点加强对新的移民村和移民定居点所在省份的计划生育工作。

今后,印尼计划生育活动将得到进一步加强,重点放在巩固已达到理想家庭规模的夫妇的避孕工作,加强培训计划生育卫生和医务人员以及地方避孕药具的生产等方面。

## 二

印尼的计划生育工作始终受到中央政府的强有力支持,各地方政府也都积极参与这项活动。印尼政府对计划生育的支持态度是坚定不移的,其主要政策措施包括:

(一)在70年代末期,苏哈托总统规定每个年度都必须召开一次会议,与各省省长一起检查计划生育工作情况。通过会议,及时总结和交流经验,并解决各地出现的问题。召开这些会议本身就说明苏哈托总统本人对人口问题的关心。

(二)提出明确的人口目标,把人口计划纳入国民经济之中。

从1969年开始,印尼政府把控制人口增长作为仅次于经济建设的重要任务,将人口计划纳入各个五年经济发展计划之中,并制订出长远的人口发展目标,要求到1990年,印尼人口的原始出生率(Crude birth rate)降低一半,即由1970年的4.4%下降至2.2%,到2000年降至

1%，2060年进一步降至零。此后稳定下来，进入静止人口状态。

1978年印尼议会将人口发展纳入国家主要法令中，规定要降低生育率、降低死亡率，特别是降低婴儿死亡率，延长人出生后的预期寿命，并使人口分布均衡化。

### (三)政府为控制人口投入大量的财政经费

家庭计划的推行需要相应的资金作保证。印尼政府每年都拨出相当数额的资金支持人口控制计划，这即使象1986年政府财政收入由于石油减价而大幅减少时也不例外。此外，印尼政府还多方向国外筹集资金。长期以来，印尼的计划生育基金有35%是由国外捐赠的，主要来源是亚洲开发银行、世界银行、联合国人口基金以及美国国际发展组织等。1970/71财政年度，印尼向全国家庭计划提供的活动经费为130万美元，到1984/85年度增加到6500万美元。目前印尼每年的计划生育活动基金都在1亿美元以上，1990年和1994年甚至达到1.68亿美元和1.96亿美元。

### (四)修改婚姻法，提高初婚年龄

印尼长期盛行早婚与童婚的习惯，这是造成印尼人口增长率提高的重要因素，因此，提高初婚年龄，缩短生育周期，是印尼实现家庭计划目标，降低人口出生率的关键。

为支持全国性的家庭计划生育运动，印尼全国家庭计划生育协调委员会修改了婚姻法，推迟了法律允许的最早结婚年龄，提高了法定最低婚龄，规定男性青年最早结婚年龄不得小于19岁，女性不得小于16岁。结果，印尼妇女的平均结婚年龄，已从50年代的低于20岁提高到80年代的25周岁。

### (五)在生育子女数量上，主张少育优生，限制多生多育

生育数量是影响人口自然变动的直接因素，也是人口政策的重要内容。印尼政府号召通过积极的计划生育运动和适当的人口政策，来降低人口增长率，提倡“幸福、美满的小家庭”，主张每个家庭两个孩子，鼓励晚婚、少育和优生。印尼政府从各方面为接受计划生育的妇女提供物质奖励和其他方面的优待。如向子女在3个以下的低收入家庭提供低息贷款，以帮助他们发展家庭副业。城市在出售廉价住房、子女入学等方面，子女在三个以下的小家庭也可得到优先照顾。政府还建立各种政治、经济、社会和文化机构，鼓励妇女多参加社会、政治和经济活动，以改变他们的传统生育观。政府同时规定，国家工作人员从生第四胎起，就停止发给生活津贴，亦不再享受三个目的产假。

### (六)利用各种手段进行宣传，并注意改进医疗服务工作。

为了推行政府的人口政策，印尼政府十分重视宣传教育，动员了各种宣传手段，包括报纸、广播、电视、电影、幻灯、展览活动，直至对育龄夫妇进行口头宣传。自80年代以来，印尼派出7000多名专业工作人员到爪哇和马都拉农村，挨家挨户进行宣传，并定期检查执行情况。还组织了10多万计划生育工作志愿人员，深入基层落实计划生育指标。印尼政府还采取特殊方式，让宗教领袖、社会名流以及每个社会成员进行深入细致的宣传教育工作，以促使人们自愿接受

家庭计划。目前,印尼已组成全国性的宣传网络,向本国人民宣传控制人口的紧迫性与必要性,并且动员民间组织和借用国际力量来开展家庭计划服务。

为了达到预期的人口目标,印尼政府还十分重视改进医疗服务工作。省以下直到每个村都设有计划生育专门机构,并不断充实医务人员,由政府提供医疗器械和药品,免费供应避孕药具和节育服务,使人们越来越容易获得高质量的服务。

### 三

综上所述,60年代末,特别是70年代初以来,印尼政府大力开展以一对夫妇生两个孩子,建立“繁荣、幸福的小家庭”为主要内容的计划生育运动,号召全民积极参与,收到了明显的效果。从家庭计划的执行情况来看,所拟订的指标一般都能完成。经过20多年的努力,生育率下降了,节育率提高了,人口迅速膨胀的势头得到了控制。

60年代后半期,也就是印尼计划生育活动开始之前的1967—1970年,印尼总和生育率(即平均每个家庭的子女数)为5.6个,到1980—1984年已降到4.1个,1985—1990年为3.5个,1992年进一步下降到2.9个,估计到本世纪末将降为2.4个<sup>②</sup>。

1970年,印尼人口粗出生率为44%,1982年降为33.5%,1990年降为21.5%。印尼政府将人口出生率从1970—1990年20年内降低一半,即从44%降到22%的目标已经实现。人口死亡率亦从1970年的19%降到了1982年的13%和1990年的8.4%。人口自然增长率1971—1980年为2.32%,1980—1990年下降为1.97%,1993年进一步降为1.7%<sup>③</sup>。

根据印尼中央统计局的预测,到2020年,印尼总人口将达到2.626亿,但在1990年—2020年期间,印尼人口的增长率将继续呈下降趋势,即1980—1990年为年平均1.97%,1990—2000年估计为1.58%,2000—2010年为1.28%,2010—2020年为0.95%。其中,人口粗出生率将从1990年的21.5%降到2020年的16%,人口粗出生率将从1990年的21.5%降到2020年的16%,人口粗死亡率将从1990年的8.4%降到7.4%<sup>④</sup>。

自实行人口控制政策以来,印尼接受计划生育的人越来越多,农村妇女的节育率显著提高。印尼已婚育龄夫妇的节育率从1971/72年度的2%上升到1984/85年度的58%。根据印尼政府的调查,目前已达到65—69%之间,世界银行的统计亦显示,从1988—1993年,印尼已婚育龄妇女中采取避孕措施的占50%<sup>⑤</sup>。印尼政府的目标是到2000年使生育率达到更替水平,节育率在现有基础上提高到75%,节育人数从目前的2100万人增加到1999年的2600万人和2000年的2690万人。

无可否认,印尼是发展中国家人口控制最为成功的国家之一,这已为国际社会所公认。为此,印尼总统苏哈托获得1989年联合国“人口奖”和1988年“全球人口政治家奖”,以表彰他对人口控制和计划生育方面作出的重大贡献,这是迄今为止东盟国家中唯一获此殊荣的国家元首。

然而,推行家庭计划,控制人口出生率是一项非常复杂的系统工程,它与一个国家的经济发展水平、居民受教育程度、宗教信仰以及一些政策性因素密切相关。印尼虽在人口控制方面积累了不少有益的经验,并已引起国际社会的广泛注意,但在工作中仍存在不少问题和阻碍,主要表现在:

### (一)传统习俗和宗教势力的阻力。

印尼是一个农村人口占多数的传统农业社会,长期形成的“多子多福”、“重男轻女”以及夫权思想对计划生育工作的开展是一个很大的阻碍。多生孩子被认为是家庭幸福、财产多寡的象征,人们从不认为孩子多是一种负担,更不认为是国家和社会的负担。因此,实行计划生育与人们的传统观念尚有很大差距。同时,在广大农村地区,童婚和早婚等风俗习惯还十分盛行,这是印尼人口控制政策的一大难题。

印尼是世界上穆斯林信徒最多的国家,虽然宗教不是人口发展的决定因素,但它的影响却是不容忽视的。宗教界对绝育手术和人工流产,反映十分强烈。70年代伊斯兰教反对采取绝育措施,到1983年印尼伊斯兰教师大会指出,只有在女医生或女护士的直接指导下,才可使用避孕环。印尼穆斯林认为在任何情况下,人工流产是不许可的。

(二)正如前面所述,印尼的生育控制运动1970年先在爪哇和巴厘岛推行,1977年扩大到外岛十个省,1979年推广到全国,但从执行效果来看,外岛明显落后于爪哇和巴厘岛,出现很不平衡的局面。以总和生育率为例,日惹特别区、东爪哇、雅加达市和巴厘省分别为2.04个、2.13个、2.14个和2.22个,而中爪哇、西爪哇、外岛I+省和外岛II+省分别为2.85、3.37、3.50和3.75个。<sup>①</sup>再以已婚育龄夫妇的节育率为例,日惹和巴厘达到70%,东爪哇、西爪哇和雅加达达50%,中爪哇为45%,而外岛I和外岛II共二十一省仅40%<sup>②</sup>。

(三)奖惩是落实人口政策、干预生育行为的重要措施。但印尼在推行家庭计划生育过程中,政府只实行奖励政策,而不采取惩罚措施。由于没有严格的限制措施,超生现象难以避免。实践证明,在印尼这样一个社会保障制度仍不健全、城市化水平也仍然不高的农业社会里,没有强有力的计划生育制度,要有效地控制生育是十分困难的,印尼的社会经济条件远未发展到人们会自觉节制生育的程度。因此,印尼政府必须狠下决心,有奖有罚,这样降低人口出生率、控制人口增长的计划才能顺利实施并收到更大的成效。

总的说来,今后随着经济的发展,生活的改善以及文化水平的提高,印尼的生育率还会继续缓慢下降。但是,由于目前印尼的计划生育工作还存在许多问题和困难需认真解决,加上随着医疗保健事业的发展,印尼的死亡率已有很大程度的降低;在人口结构上,印尼属于典型的发展中国家类型,其年龄结构甚至比邻国更为年轻,以及印尼人口基数大等因素,印尼未来人口控制的形势仍是严峻的,印尼政府要完成2000年控制人口的目标尚需作很大的努力。

### 注释:

①胡哥、霍尔等著《印尼的发展与人口增长》,牛津大学1987年,26页。

(下转第44页)

中新两国关系进一步发展的内在动力,在于两国经济内部,在于两国具有较大的经济互补性,以及两国政府对此所作出的努力。进入 90 年代,新加坡积极调整经济发展战略和产业政策,将金融业和资讯科技工业作为未来优先发展的产业部门,并加速对外投资的步伐。而中国加快了改革开放的进程,进一步扩大对外贸易和引进外资的规模,以实现经济起飞的目标。在两国致力于实现各自经济发展战略的过程中,两国经济所具有的较大互补性成为一种积极因素。新加坡拥有充裕资金、优越地理位置,良好工业基础、具备开拓国际市场的网络,又是国际金融中心,但缺乏自然资源、市场以及研究开发力量不足;而中国具有丰富的自然资源、劳动力资源以及广阔的市场,并具备雄厚的科技力量。如果将两国的经济优势结合起来,取长补短、互利互惠,将产生新的生产力。中新两国政府均充分认识到这种经济互补和互利性,并为此进行了积极的努力。新加坡政府高层官员曾多次强调拓展中国市场的意义和优势,中国政府领导人也指出发展双边经贸关系和科技合作的广阔前景。近年来,两国政府签署了一系列合作协定,积极开拓新的合作领域和寻求新的合作模式,为未来中新关系的发展创造了良好基础和条件。

从未来中新关系的发展看,两国仍将在政治、经济、科技、文化等领域保持密切的关系。两国政府新一代领导人的政治接触会更加频繁,双边关系在各自对外关系中地位将有所提高。新加坡仍将是重要的贸易伙伴和重要的投资国。由于中国扩大与东南亚国家的直接贸易,新加坡作为转口贸易的地位将削弱。但是,新加坡对中国投资规模和领域将进一步扩大,新加坡也将成为中国新的筹资基地。中新两国的科技合作将成为未来双边合作的重要内容,两国在科技研究开发和科研成果商品化方面将展开富有成效的合作。此外,两国的旅游业合作的前景广阔。

---

(上接第 30 页)

② 印尼《商业新闻》,1992 年 8 月 7 日;联合国人口基金《人口报告》,1992 年 12 月号,第 3 页。

③ 《远东经济评论》,1991 年 4 月 18 日;香港《亚洲周刊》,1994 年 5 月 29 日

④ 印尼《商业新闻》,1993 年 4 月 2 日

⑤ 世界银行《世界发展报告,1994 年》,第 212 页

⑥⑦ 夏威夷东西方人口研究中心《亚太地区的人口与政策》,1993 年 5 月号,总 24 期,第 2 页。