

บทที่ 16

ประชากรและการจ้างงาน

ปัจจุบันจีนได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีประชากรมากที่สุดในโลก นับตั้งแต่การก่อตั้งสาธารณรัฐประชาชนจีนในปี 1949 จีนมีประชากร 540 ล้านคน ในช่วงเพียง 3 ทศวรรษ ประชากรของจีนเพิ่มเป็น 975 ล้านคนในปี 1979 หรือเพิ่มขึ้นถึง 78% [M.C. Shanta, Murthy, 1981, p. 85.] การเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างมากนี้เป็นตัวสร้างแรงกดดันต่อปัญหาด้านอาหาร สินค้าและบริการ รวมทั้งการทำมาหาเลี้ยงชีพ เพื่อขจัดปัญหาด้านประชากรที่เกิดขึ้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องใช้นโยบายการควบคุมประชากร ผู้นำของจีนมองไปในแง่ที่ดีว่าเมื่อสิ้นศตวรรษนี้การเพิ่มประชากรต้องเป็นศูนย์

อย่างไรก็ตาม ในระยะแรก ๆ ของการปกครอง ผู้นำของจีนก็ไม่ให้ความสำคัญกับการควบคุมประชากร เนื่องจากตามความคิดของมาร์กซิสต์นั้นไม่เชื่อว่าปัญหาประชากรมีมากเกินไปจะเกิดขึ้นได้ นั่นคือการไม่ยอมรับแนวคิดทฤษฎีประชากรของมัลธัสนั่นเอง และเน้นว่าการสร้างชาติให้เป็นมหาอำนาจจำเป็นต้องมีประชากรจำนวนมาก การเพิ่มประชากรหมายถึงการมีแรงงานผลิตสินค้าและบริการด้วยมือเพิ่มขึ้นด้วย ดังนั้นปัญหาคนล้นงานและความอดอยากไม่เกิดขึ้น จากความคิดเช่นนี้ ในระยะแรก ๆ จีนจึงไม่ให้ความสำคัญต่อนโยบายการวางแผนควบคุมประชากร แต่ในทศวรรษ 1950 โดยเฉพาะในปี 1956 เมื่อเกิดปัญหาการขาดแคลนอาหารอย่างรุนแรง กระทรวงเกษตรได้แถลงว่าสาเหตุเกิดจากประชากรเพิ่มอย่างรวดเร็ว ประการหนึ่งและสภาพดินฟ้าอากาศไม่เอื้ออำนวย รัฐบาลจึงเริ่มสนใจต่อนโยบายควบคุมประชากร และได้มีการรณรงค์การวางแผนคุมกำเนิดเป็นครั้งแรกในปี 1957 โดยรับรองบทบัญญัติข้อเสนอของกระทรวงสาธารณสุขเกี่ยวกับการทำแท้ง การคุมกำเนิด และให้บริการทำหมันสู่ชนบท รวมทั้งแก้ไขกฎหมายอายุขั้นต่ำ ชายอายุ 20 ปีขึ้นไปและหญิงต้องอายุ 18 ปีขึ้นไป จึงแต่งงานได้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม นโยบายประชากรของจีนนับแต่ปี 1949 เป็นต้นมาก็เปลี่ยนแปลงไปตามความคิดของผู้นำซึ่งก็มักจะมีความขัดแย้งกัน แต่ความขัดแย้งเหล่านี้ก็

นำไปสู่การได้มาซึ่งนโยบายและการปฏิบัติที่ถูกต้องเหมาะสมกับจีนในที่สุด

1. การวางแผนและทฤษฎีประชากร

ทั่วโลกไม่ว่าจะเป็นรัฐบุรุษ นักเศรษฐศาสตร์ นักประชากรศาสตร์และประชาชนโดยทั่วไป ต่างก็กำลังให้ความสนใจมากขึ้นกับปัญหาประชากร บุคคลเหล่านี้ให้ความสนใจยิ่งต่อปัญหาประชากรที่ได้ดำเนินการอยู่ในประเทศจีน นับแต่ต้นทศวรรษ 1970 จีนประสบผลสำเร็จอย่างมากในการควบคุมการพัฒนาประชากรของตนตามแผน อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรตามธรรมชาติได้ลดลงจาก 26 ต่อพันคนในปี 1970 เป็น 12 ต่อพันคนในปี 1980 เฉพาะความสำเร็จนี้ได้ดึงดูดความสนใจอย่างยิ่ง นอกจากนี้ก็ยังมีเหตุผลอื่น ๆ อีกที่ว่าทำไมนโยบายประชากรและกิจการเกี่ยวกับประชากรของจีนได้รับความสนใจเป็นพิเศษ คือ [Liu Zheng and Others, 1981, pp. 1 - 2.]

1. จีนเป็นประเทศที่มีประชากรมากที่สุดในโลก สิ้นปี 1980 จีนมีประชากรเกือบ 1,000 ล้านคน (รวมมณฑลไต้หวันด้วย) นับเป็น 22.7% ของประชากรโลก ความจำเริญเติบโตของประชากรนี้และตึกร้างของการควบคุมที่กระทำต่ออัตราการเพิ่มประชากร จะมีผลอย่างยิ่งต่อแนวโน้มโดยทั่วไปของความจำเริญเติบโตของประชากรโลกและต่อปัญหาประชากรของโลกโดยส่วนรวม

2. ในแง่เศรษฐกิจกว่า 80% ของประชาชนจีนขึ้นอยู่กับเกษตรซึ่งส่วนใหญ่เป็นพวกชาวนา ชาวนาจีนมีจำนวนมากกว่าประชากรของ 6 ประเทศรวมกันคือสหภาพโซเวียต สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมันตะวันตก ฝรั่งเศสและสหราชอาณาจักร การพัฒนาทางสังคม-เศรษฐกิจของประเทศในตึกร้างที่ใหญ่มากถูกกำหนดโดยการค้นหาข้อยุติที่เหมาะสมสำหรับปัญหาต่าง ๆ ที่กำลังเผชิญกับชาวนาจำนวน 800 ล้านคน

3. ภายหลังการก่อตั้งสาธารณรัฐประชาชนจีนในปี 1949 การพัฒนาการผลิตได้นำไปสู่การปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพและการขยายตัวอย่างรวดเร็วของงานด้านการแพทย์และอนามัย ด้วยเหตุนี้อัตราการตายได้ลดลงอย่างมาก คือลดจากเกือบ 30 ต่อพันคนในจีนเก่าเป็นราว ๆ 15 ต่อพันคนในทศวรรษ 1950 ประมาณ 10 ต่อพันคนในทศวรรษ 1960 และประมาณ 6-8 ต่อพันคนในทศวรรษ 1970 สำหรับในช่วงนี้การลดลงในอัตราการตายมีมากกว่าการลดลงในอัตราการเกิด ผลก็คืออัตราการเพิ่มตามธรรมชาติได้สูงขึ้นราว ๆ 2% ประชากรทั้งหมดได้เพิ่มขึ้นจาก 551.98 ล้านคนในปี 1950 เป็น 982.55 ล้านคนในปี 1980 โดยไม่รวมไต้หวัน ขณะนี้จีนได้ประกาศว่าแผนของตนคือการคงจำนวนประชากร 1,200 ล้านคนเมื่อสิ้น

ศตวรรษนี้ เป้าหมายนี้และมาตรการที่นำมาใช้เพื่อให้บรรลุผลเป็นสิ่งที่น่าสนใจอย่างยิ่ง

4. โครงสร้างอายุของประชากรจีนคือผู้เยาว์ ตามประมาณการที่อาศัยการสำรวจ ตัวอย่างที่ได้กระทำในปี 1975 พบว่าผู้ที่อายุ 14 ปีและต่ำกว่านับได้ 36.8% ของประชากรทั้งหมด และผู้ที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไปนับได้น้อยกว่า 5% ด้วยเหตุนี้ปัญหาสำคัญที่เผชิญอยู่ก็คือการเลี้ยงดู ให้การศึกษา และการจัดหางานให้แก่ผู้เยาว์เหล่านี้ รวมทั้งปัญหาของการจำกัดอัตราการเพิ่ม ประชากรในอนาคตขณะที่ประชากรผู้เยาว์ได้เติบโตเป็นผู้ใหญ่

5. เศรษฐกิจของชาติได้พัฒนาอย่างใหญ่หลวงนับแต่ปี 1949 อย่างไรก็ตาม ภายใต้ การปกครองกึ่งศักดินา กึ่งอาณานิคมอันยาวนาน ทำให้ระดับของพลังการผลิตยังต่ำอย่างมาก และการเปลี่ยนแปลงพื้นฐานคาดว่าจะไม่อาจเกิดขึ้นในอนาคตทันที นอกจากนี้การเพิ่มอย่างรวดเร็วและมากเกินไปของประชากรนับแต่ปี 1949 หมายถึงในปี 1979 GNP ต่อหัวเป็นเพียง 250 เหรียญสหรัฐ ผลที่ตามมาก็คือ การมุ่งปรับปรุงเศรษฐกิจในขณะที่เดียวกับที่จำกัดอัตราการเพิ่ม ของประชากร และการยกระดับ GNP ต่อหัวภายในช่วงเวลาที่สูงที่สุดเท่าที่จะทำได้ นับเป็น ภาระงานที่สำคัญที่จีนเผชิญอยู่ในปัจจุบัน

จากเหตุผลทั้ง 5 ประการข้างต้น เน้นว่าการจัดการและหาข้อยุติที่ถูกต้องสำหรับปัญหา ประชากรในจีน เป็นสิ่งสำคัญยิ่งสำหรับการสร้างเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และการทำให้ สังคมนิยมทันสมัยเป็นจริง

1.1 ความจำเป็นเร่งด่วนของประชากรในจีนตั้งแต่ปี 1949

ลักษณะของความจำเป็นเร่งด่วนของประชากรจีนนับแต่ปี 1949 ถูกกำหนดเงื่อนไข โดยลักษณะของการเพิ่มประชากรในจีนเก่า ก่อนปี 1949 ประชากรของจีนมีอัตราการเกิดสูง อัตราการตายสูง และอัตราการเพิ่มตามธรรมชาติต่ำ อันนี้เป็นลักษณะของเศรษฐกิจที่พึ่งพา การเกษตร ในปี 1936 อัตราการเกิดประมาณว่า 38 ต่อพันคน อัตราการตายประมาณ 28 ต่อพันคน และอัตราการเพิ่มตามธรรมชาติเพียงประมาณ 10 ต่อพันคน ในช่วง 109 ปี จาก 1840—1949 ประชากรได้เพิ่มจาก 412 ล้านคน เป็น 541.67 ล้านคน การเพิ่มขึ้นสุทธิประมาณ 130 ล้านคน

ก่อนปี 1949 ประชากรในชนบทนับเป็น 85% ของประชากรทั้งหมด ในเศรษฐกิจ การเกษตร รูปแบบการผลิตเป็นของปัจเจกชนขนาดเล็กเป็นส่วนใหญ่ และการเพิ่มการผลิต ส่วนใหญ่อาศัยการใช้แรงงานมาก ระดับด้านวัฒนธรรมและวิทยาศาสตร์ของชาวนาต่ำมาก

และพวกเขาที่ไม่เข้าใจหรือรู้จักกฎทางกายภาพของการเกิดและวิธีการคุมกำเนิด แนวคิดแบบ ศักดินาที่ว่า ยังมีบุตรชายมากหมายถึงยังมีสิ่งที่มีธรรมชาติกรุณาให้มาก ได้ขยายวงกว้างและฝัง รากลึก ปัจจัยเหล่านี้ทั้งหมดได้ส่งผลให้อัตราการเกิดในภูมิภาคชนบทสูง ในศูนย์กลางในเมือง การผลิตส่วนใหญ่อาศัยแรงงานฝีมือ และคนงานส่วนใหญ่เป็นพวกชาวนาที่เพิ่งออกมาจากชนบท หรือเป็นพวกผู้ผลิตในเมืองขนาดเล็กผู้ซึ่งประสบปัญหาล้มละลาย แนวความคิดของการรีบ สมรสและมีบุตรมาก เป็นธรรมเนียมที่ปฏิบัติอย่างกว้างขวาง และอัตราการเกิดในศูนย์กลาง ในเมืองก็สูงมากเช่นกัน

หลังปี 1949 การพัฒนาเศรษฐกิจได้เกิดขึ้นพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่ หลวมในรูปแบบของการเพิ่มประชากร รวมถึงการลดลงอย่างมากในอัตราการตาย การเพิ่มขึ้น ต่อไปอย่างมากในอัตราการเกิด และอัตราการเพิ่มตามธรรมชาติที่สูง

ในขณะที่มาตรฐานการครองชีพได้ถูกปรับปรุง บริการด้านการแพทย์และอนามัย ได้พัฒนาอย่างรวดเร็ว และโรคระบาดที่ล้างผลาญเป็นครั้งคราว เช่นอหิวาตกโรค ได้ค่อย ๆ ถูก กำจัดไป อัตราการตายจึงได้ลดลงอย่างมาก ดังตารางที่ 1

ตาราง 1 อัตราการตายของชาติ 1950—1979 (บางปี)

(ต่อพันคน)

ปี	การตาย	ปี	การตาย
1950	18	1973	7.08
1952	17	1974	7.38
1957	10.8	1975	7.36
1962	10	1976	7.29
1965	9.6	1977	6.91
1970	7.6	1978	6.29
1971	7.3	1979	6.2
1972	7.65		

อัตราการตายของทารกได้ลดลงอย่างมาก ตัวอย่างเช่น ในเทศบาลมหานครบักกิง ได้ลดลงจาก 117.6 ต่อพันคนในปี 1949 เป็น 10.3 ต่อพันคนในปี 1978 อัตราการตายของจีนโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับทารกปัจจุบันอยู่ในกลุ่มต่ำที่สุดในโลก

ในขณะที่เดียวกันการกำหนดอายุโดยคาดคะเนโดยเฉลี่ยได้มีช่วงต่างกว้างขึ้น ก่อนปี 1949 การกำหนดอายุโดยคาดคะเนอยู่ระหว่าง 30–40 ปี ถึงปี 1957 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 57 ปี และถึงปี 1975 เป็น 68.2 ปี และยิ่งสูงกว่านั้นในปักกิ่งและเซี่ยงไฮ้

ยกเว้นต้นทศวรรษ 1960 ได้มีความแตกต่างโดยเปรียบเทียบน้อยมากระหว่างอัตราการเกิดก่อนและหลังปี 1949 มีปัจจัยต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดผลเช่นนี้ ขนบธรรมเนียมที่เป็นมาหลายศตวรรษที่ว่าการมีบุตรมากยิ่งดี ไม่สามารถเปลี่ยนได้ง่าย ๆ ในช่วงเวลาสั้น ในชนบทที่ซึ่งประชากรส่วนใหญ่อาศัยอยู่ วงจรของการเกิด-เพื่อ-ทำงาน สั้น และพลังแรงงานการเกษตรก็เสียค่าใช้จ่ายน้อยโดยเปรียบเทียบในการเลี้ยงดูขึ้นมา จากการที่ระดับวัฒนธรรมของประชาชนต่ำ ก็หมายถึงว่าการคุมกำเนิดไม่เป็นที่รู้จักหรือปฏิบัติอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ไม่มีการดำเนินขั้นตอนที่เป็นผลเพื่อการเผยแพร่และสนับสนุนการสมรสล่าช้าและทำการคุมกำเนิด

ตาราง 2 อัตราการเกิดของชาติ, 1950–1979 (บางปี)

(ต่อพันคน)

ปี	อัตราการเกิด	ปี	อัตราการเกิด
1950	37	1973	28.07
1952	37	1974	24.95
1957	34	1975	23.13
1962	37	1976	20.01
1965	38.1	1977	19.03
1970	33.6	1978	18.34
1971	30.7	1979	17.9
1972	29.92		

จากตาราง 2 ปรากฏว่า จนกระทั่งถึงปี 1971 อัตราการเกิดสูงกว่า 30 ต่อพันคน ในปี 1972 ได้ลดลงต่ำกว่า 30 ต่อพันคน และในปี 1977 และหลังจากนั้นต่ำกว่า 20 ต่อพันคน อันนี้เป็นผลของการดำเนินขั้นตอนที่ชะมัดเข้มงวดในต้นทศวรรษ 1970 เพื่อให้การวางแผนครอบครัวเป็นที่นิยมและเพื่อควบคุมการเพิ่มประชากร

การลดลงของอัตราการตายบวกกับอัตราการเกิดที่ค่อนข้างสูงได้นำไปสู่การที่อัตราการเพิ่มตามธรรมชาติสูง ดังตาราง 3

ตาราง 3 อัตราการเพิ่มตามธรรมชาติ, 1950—1980 (บางปี)

(ต่อพันคน)

ปี	อัตราการเพิ่มตามธรรมชาติ	ปี	อัตราการเพิ่มตามธรรมชาติ
1950	19	1973	20.9
1952	20	1974	17.57
1957	23.2	1975	15.77
1962	27	1976	12.72
1965	28.5	1977	12.12
1970	26	1978	12
1971	23.4	1979	11.70
1972	22.3	1980	12

ยกเว้น 2—3 ปีแล้ว อัตราการเพิ่มตามธรรมชาติก่อน 1973 โดยทั่วไปสูงกว่า 20 ต่อพันคน ซึ่งสูงกว่าโดยเฉลี่ยของโลกคือ 19 ต่อพันคน สำหรับช่วงเดียวกัน เฉลี่ยรายปีจาก 1966—1971 สูง 26 ต่อพันคนเป็นการเพิ่มขึ้นสุทธิ 120 ล้านคน ในปี 1950 ประชากรทั้งหมดมี 551.96 ล้านคน ในปี 1980 เพิ่มเป็น 982.55 ล้านคน ซึ่งเพิ่มขึ้นสุทธิ 430.59 ล้านคน อัตราการเพิ่มตามธรรมชาติได้ค่อย ๆ ลดลงจากต้นทศวรรษ 1970 ในปี 1974 ได้ลดลงต่ำกว่า 20 ต่อพันคน และในปี 1980 เป็นเพียง 12 ต่อพันคน นับเป็นความสำเร็จที่นาน ๆ จะมีสักครั้งสำหรับอัตราที่ลดลงอย่างรวดเร็วในช่วงสั้น 7 ปี ด้วยเหตุนี้โครงสร้างการเจริญพันธุ์ของประชากรจีนได้เริ่มปรากฏในลักษณะหนึ่งคือ อัตราการเกิดต่ำ อัตราการตายต่ำ และอัตราการเพิ่มตามธรรมชาติต่ำ

1.2 ปัญหาการเพิ่มประชากรอย่างรวดเร็ว

ปัญหาประชากรที่เกิดขึ้นในจีนเก่าทำให้รู้สึกว่ามีภาระว่างงานอย่างมากในเขตเมืองและการทำให้เงินลงของพวกชาวนา ทำให้ประชากรส่วนใหญ่ถูกลดลงสู่ระดับของความลำบากและยากจน ภายหลังการก่อตั้งสาธารณรัฐประชาชน ความสำเร็จอย่างใหญ่หลวงได้เกิดขึ้นในโครงสร้างเศรษฐกิจโดยอาศัยความพยายามของรัฐบาลและประชาชน ถึงแม้ว่าประชาชนได้เพิ่มขึ้นเกือบ 80% จาก 1950—1980 รายได้ประชาชาติได้เพิ่มขึ้นหลายเท่า กว่า 32 ปีจีนได้อาศัยความพยายามของประชาชนในการสร้างและขยายเศรษฐกิจสังคมนิยมและจะยังคงดำเนินต่อไป

แม้กระนั้นประชาชนก็เป็นทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค ความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดเกิดขึ้นระหว่างประชากรและการพัฒนาสังคม-เศรษฐกิจ การพัฒนาเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อการเปลี่ยนแปลงประชากร และในทางกลับกัน ประชากรได้ก่อให้เกิดผลที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ การกระตุ้นหรือการหน่วงเหนี่ยวเศรษฐกิจเช่นกัน หลังปี 1949 อัตราการตายที่ลดลงได้นำไปสู่การเพิ่มประชากรอย่างรวดเร็ว พร้อมกับปัญหามากมายตามมา คือ

1.2.1 ประชากรกับการจ้างงาน ความกดดันที่การเพิ่มประชากรมีต่อเศรษฐกิจสะท้อนให้เห็นเบื้องต้นในปัญหาการจัดหางานให้ ปัจจุบันจีนมีกำลังแรงงานกว่า 400 ล้านคน ในจำนวนนี้ประมาณ 300 ล้านคนทำงานในสาขาการเกษตร ทำให้จีนเป็นประเทศที่มีทรัพยากรแรงงานมหาศาลที่สุด เป็นเวลาหลายปีที่หลินเปียวและมาตามเจียงซิง กลุ่มต่อต้านการปฏิวัติได้เข้าแทรกแซงและก่อวินาศกรรมเศรษฐกิจ เป็นการทำให้เศรษฐกิจเสียหาย และเป็นไปไม่ได้ที่จะสร้างงานให้แก่คนจำนวนมาก ยิ่งกว่านั้นการเพิ่มประชากรอย่างรวดเร็วทุกปีได้ผลิตประชากรวัยทำงานจำนวนมหาศาลผู้ซึ่งต้องการการจ้างงาน รัฐและส่วนรวมหมู่ได้เผชิญปัญหาอย่างใหญ่หลวงในการดูดซับการไหลบ่าของแรงงานใหม่นี้

เมื่อไม่นานนี้ จีนได้ส่งเสริมการพัฒนาการผลิตที่ใช้แรงงานมาก วิสาหกิจที่เป็นของส่วนรวมหมู่และกิจการเอกชนที่จำเป็น เพื่อที่จะทำให้ประชาชนถึงวัยทำงานสามารถหางานทำได้ ความพยายามในช่วง 4 ปีจาก 1977—1980 ได้หางานให้แก่คนจำนวน 26.66 ล้านคน ในอนาคตจะมีเยาวชนในเมืองราว 4—5 ล้านคนที่กำลังถึงวัยทำงานทุกปี ต้องมีการใช้เงินลงทุนก้อนใหญ่ในกิจการอุตสาหกรรม การขนส่ง การคมนาคมและกิจการอื่น ๆ เพื่อดูดซับกำลังแรงงานใหม่นี้ อันนี้จะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างความจำเป็นในการสร้างงานกับกองเงินทุนจำนวนที่จำกัดที่สามารถหาได้ให้แก่รัฐ ในชนบทของจีนทุกปีจะมีประชาชนราว ๆ 20 ล้านคนเข้าสู่วัยทำงาน การจัดการจ้างงานที่สมเหตุสมผลสำหรับคนหนุ่มสาวในเมืองและในชนบทเหล่านี้ นับเป็นปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งที่ประเทศเผชิญอยู่

1.2.2 ประชากรกับการสะสม เพื่อที่จะกระตุ้นขบวนการพัฒนาให้ทันสมัย เป็นสิ่งที่เสี่ยงไม่ได้ที่จะต้องอาศัยทรัพยากรภายในประเทศและต้องเพิ่มการสะสมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในขณะที่การเพิ่มรายได้ประชาชาตินั้นจำกัด การเพิ่มอย่างรวดเร็วและขนานใหญ่ของประชากรจะดูดซับเอาส่วนใหญ่ของรายได้ประชาชาติที่เพิ่มขึ้นใหม่ไว้และเหลือไว้เพียงเล็กน้อยสำหรับการสะสม จากการประมาณการที่ใช้ข้อมูลปี 1973 รัฐใช้เงินโดยเฉลี่ย 2,200 หยวน (Renminbi, เงินตราประชาชน) ต่อปีในการเลี้ยงดูเด็กคนหนึ่งจากช่วงอยู่ในครรภ์จน

อายุ 16 ปี การเลี้ยงดูเด็ก 600 ล้านคนที่เกิดตั้งแต่ปี 1949 จนอายุ 16 ปี ต้องใช้จ่ายเงินไปทั้งสิ้น 1,300,000 ล้านหยวน เงินจำนวนนี้นับเป็นประมาณ 30% ของรายได้ประชาชาติรวมทั้งหมดตลอดช่วงตั้งแต่ปี 1949 [Liu Zheng, Song Jian and Others, 1981, p. 9.] เห็นได้ชัดว่าถ้ามีเด็กเกิดน้อยกว่านี้ เงินออมส่วนหนึ่งก็จะมีพอสำหรับการสะสมที่มากขึ้น และในที่สุดก็มีการก่อสร้างมากขึ้นตามมา

1.2.3 ประชากรกับมาตรฐานการครองชีพ การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในอัตราการเพิ่มของประชากรและการเพิ่มสุทธิจำนวนมากทำให้มาตรฐานการครองชีพลดต่ำลง สิ่งสำคัญที่ใช้วัดมาตรฐานการครองชีพก็คือ จำนวนเฉลี่ยที่แต่ละบุคคลใช้จ่ายในการบริโภค ซึ่งถูกกำหนดโดยการเปลี่ยนแปลงในการบริโภคทั้งหมดและการเปลี่ยนแปลงในประชากรทั้งหมด เนื่องจากประชากรเพิ่มอย่างรวดเร็ว การบริโภคต่อหัวได้เพิ่มขึ้นอย่างช้า ๆ ยิ่งกว่านั้นส่วนใหญ่ของการเพิ่มในเงินกองทุนบริโภครายปีได้ใช้เพื่อสนองความต้องการของประชากรส่วนที่เพิ่มใหม่ ผลก็คือ จำนวนที่จัดสรรเพื่อปรับปรุงมาตรฐานการบริโภคของประชากรที่มีอยู่เดิมก็ถูกจำกัดในช่วง 25 ปีจาก 1953—1978 เงินกองทุนบริโภคของจีนได้เพิ่มขึ้น 280% อย่างไรก็ตาม ในเวลาเดียวกันประชากรเพิ่มขึ้น 66% ดังนั้นการเพิ่มขึ้นต่อหัวในการบริโภคจึงสูงขึ้นเพียง 130% ในช่วงดังกล่าวนี้ 58% ของการเพิ่มรายปีในการใช้จ่ายเพื่อบริโภค ใช้เพื่อสนองความต้องการของประชากรที่เพิ่มขึ้นใหม่ และเพียง 42% ใช้ไปเพื่อการปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพของประชากรที่มีอยู่เดิม

รัฐพืชเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญที่สุดต่อการดำรงชีพของประชาชน เนื่องด้วยเหตุผลต่าง ๆ รวมทั้งการเพิ่มประชากร จำนวนรัฐพืชต่อหัวในจีนไม่สูงมาก ระดับที่สูงที่สุดคือ 648 จิน (1 jin = $\frac{1}{2}$ กิโลกรัม) ต่อหัวในปี 1980 [Liu Zheng, Song Jian and Others, 1981, p. 10.] การใช้ผ้าและพื้นที่ที่อยู่อาศัยยังคงต่ำอย่างมาก

1.2.4 ประชากรกับการศึกษา กุญแจที่จะนำไปสู่การพัฒนา 4 ทันสมัยให้เป็นจริงก็คือ การยกระดับวัฒนธรรมและความรู้วิทยาศาสตร์ของชาติโดยส่วนรวม การพัฒนานี้ต้องการพวกคนงานและชาวนาที่มีระดับการศึกษาและความรู้ที่ทันสมัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระดับสูง และนักวิชาการจำนวนมากทั้งที่เป็นผู้ชำนาญทางด้านอาชีพและมีใจแบบสังคมนิยม การขาดความสามารถของจีนในการนำเอาการศึกษาในโรงเรียนประถมและมัธยมแบบสากลมาใช้อย่างรวดเร็ว และการเข้าเป็นนักศึกษาในวิทยาลัยที่ค่อนข้างต่ำได้เชื่อมโยงเป็นส่วนมากกับความจริงที่ว่าประชากรของจีนได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ประมาณ 95% ของเด็กทั้งหมดที่อยู่ในวัยเข้าเรียนชั้นประถมอยู่ในโรงเรียนปัจจุบันนี้ เนื่องจากมีเด็กประมาณ 20 ล้านคนที่ถึง

วัยเข้าเรียนชั้นประถมแต่ละปี อันนี้หมายความว่าแต่ละปีมีเด็กประมาณ 1 ล้านคนไม่ได้เข้าโรงเรียน ยิ่งกว่านั้น เพียง 88% ของเด็กโรงเรียนประถมที่สามารถเข้าเรียนต่อโรงเรียนมัธยมต้น และเพียงครึ่งหนึ่งของเด็กมัธยมต้นที่สามารถเข้าเรียนต่อโรงเรียนมัธยมปลาย น้อยกว่า 5% ของผู้สำเร็จมัธยมปลายที่ได้เข้าเรียนต่อในระดับสูงขึ้น สรุปได้ว่ามากกว่าครึ่งหนึ่งของเยาวชนทั้งหมดไม่ได้รับการศึกษาจนจบมัธยมสมบูรณ์ สิ่งนี้นับว่าเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการปรับปรุงระดับความรู้ทางวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมโดยทั่วไปของชาติ และเป็นการไม่สอดคล้องกับความจำเป็นของการพัฒนา 4 ทักษะ

1.2.5 ประชากรกับสัดส่วนที่ดินเพาะปลูกที่จำกัด ประชากรของจีนประกอบเป็น $\frac{1}{4}$ ของประชากรโลก ในขณะที่พื้นที่ของประเทศมีเพียง $\frac{1}{14}$ ของโลก ความหนาแน่นของประชากรคือ 100 คนต่อตารางกิโลเมตรซึ่งมากกว่าของโลกโดยเฉลี่ยถึง 3 เท่า ในบางเขตมีประชากรหนาแน่นถึง 600 คนต่อตารางกิโลเมตร เช่น แถบลุ่มแม่น้ำแยงซี แม่น้ำซุเจียง เป็นต้น พื้นที่เพาะปลูกของจีนมีไม่มากกว่า $\frac{1}{10}$ ของพื้นที่ของประเทศ และ 7% ของโลก พื้นที่เพาะปลูกต่อหัวเป็นเพียง $\frac{1}{9}$ และ $\frac{1}{2}$ ของพื้นที่เพาะปลูกต่อหัวของสหรัฐอเมริกา และอินเดียตามลำดับ และจัดอยู่ในกลุ่มต่ำที่สุดในโลก

การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรนับแต่ปี 1949 ทำให้จำนวนพื้นที่เพาะปลูกต่อหัวได้ลดลงจาก 2.7 ไร่ในปี 1949 เหลือเพียงมากกว่า 1.5 ไร่เล็กน้อยในปัจจุบัน [Liu Zheng, Song Jian and Others, 1981, p. 87.] การลดลงนี้จะดำเนินต่อไปถ้าไม่มีที่ดินมากขึ้นสำหรับเพาะปลูก อย่างไรก็ตาม จำนวนที่ดินที่ยังไม่ได้ใช้ที่เหมาะสมกับการเพาะปลูกก็มีน้อย ถ้ายังไม่มีการควบคุมการเพิ่มประชากรพื้นที่เพาะปลูกต่อหัวก็ยิ่งลดลง ประเทศที่มีประชากรมากเช่นจีน เป็นไปไม่ได้ที่จะพึ่งพาอาศัยอาหารที่นำเข้ามา จีนไม่สามารถทำเช่นที่ประเทศอื่นทำและมุ่งไปยังอุตสาหกรรมเพื่อการพัฒนาในขณะที่ยังต้องอาศัยเครื่องอุปโภคบริโภคนำเข้า เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ว่าทำไมการผลิตอาหารต่อหัวในประเทศ เช่น แคนาดา สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต ยูโกสลาเวีย และโรมาเนีย สูงกว่าในจีน ก็เพราะประเทศเหล่านี้มีพื้นที่เพาะปลูกต่อหัวโดยเฉลี่ยสูงกว่ามาก

ที่สำคัญยิ่งกว่านั้นก็คือ ถึงแม้สัดส่วนของประชาชนต่อพื้นที่เพาะปลูกต่ำ ประชากรของจีนราว 80% อยู่ในชนบท และกำลังแรงงานภาคการเกษตรมีจำนวนประมาณ 300 ล้านคน อันนี้ก็หมายความว่าเฉลี่ยมีพื้นที่เพียง 5 ไร่สำหรับแต่ละคน จำนวนที่ดินต่อคนมีความเกี่ยวพันโดยตรงต่อระดับประสิทธิภาพการผลิตของแรงงานการเกษตรของจีน การปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตของแรงงานเกษตรประสบอุปสรรคอย่างมากจากการมี

กำลังแรงงานมหาศาลและจำนวนที่ดินเพาะปลูกที่จำกัด ด้วยเหตุนี้จึงต้องใช้ความพยายามทุกวิถีทางที่จะต้องเพิ่มผลผลิตต่อหัวให้ได้ อย่างไรก็ตาม ถ้าประชากรยังคงเพิ่มโดยไม่มีการควบคุม ส่วนใหญ่ของกำลังงานจะยังคงอยู่ในการผลิตการเกษตร ภายใต้สภาพที่จำนวนที่เพาะปลูกไม่อาจเพิ่มได้อย่างรวดเร็ว ประสิทธิภาพของแรงงานในการเกษตรไม่อาจปรับปรุงให้สูงขึ้น ผลก็คือจำนวนเงินกองทุนที่รัฐจะสะสมได้และรวบรวมมาจากการเกษตรจะจำกัด และจะไม่มีโอกาสอย่างมากในการหาส่วนเกินเพื่อปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพ

2. นโยบายประชากร

ระบบการวางแผนเศรษฐกิจสังคมนิยมของจีนต้องการการวางแผนเศรษฐกิจของชาติทุกแห่งรวมถึงประชากรซึ่งเป็นการพัฒนาตามแผนรวมของรัฐ ด้วยเหตุนี้นโยบายประชากรปัจจุบันของจีนจึงเป็นหนึ่งในการควบคุมตามแผนของการพัฒนาประชากร อันนี้หมายความว่าต้องอาศัยขั้นตอนของการพัฒนาเศรษฐกิจของจีนและเงื่อนไขของชาติซึ่งจำเป็น ไม่เพื่อลดอัตราการเพิ่มประชากรก็เพื่อทำให้ประชากรคงที่ ณ ระดับที่ต้องการ อย่างไรก็ตาม เป้าหมายทั้ง 2 นี้ไม่อาจบรรลุได้ถ้าปราศจากการวางแผน ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการแทรกแซงและกฎข้อบังคับโดยรัฐ ผ่านแผนซึ่งประสานการพัฒนาประชากรเข้ากับความก้าวหน้าในการผลิตด้านวัตถุ และโดยเหตุนี้ก็ช่วยปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพของประชากรด้านวัตถุรวมทั้งด้านวัฒนธรรมให้ดีขึ้น

ประวัติของการพัฒนาประชากรในสาธารณรัฐประชาชนจีนนับแต่ก่อตั้งในปี 1949 แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การควบคุมอัตราการเพิ่มประชากรตามแผนไม่อาจทำได้ง่ายและราบรื่น และนโยบายของจีนในแง่นี้ก็ต้องผ่านความยุ่งยากและความสับสนมากมาย กล่าวอย่างกว้าง ๆ นโยบายประชากรได้ผ่านช่วงที่สำคัญ 4 ระยะ ดังนี้คือ 1) ระยะแรก : 1949—1952 2) ระยะที่ 2 : 1953—1965 3) ระยะที่ 3 : 1966—1971 4) ระยะที่ 4 : 1971—ปัจจุบัน

2.1 ระยะที่ 1 : 1949—1952

ในช่วงจาก 1949 จนถึงการเริ่มต้นโครงการห้าปีฉบับแรก (1953—1957) รัฐมีภาระหนักในการฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ถูกทำลายเนื่องจากสงครามยิ่งกว่าการประกาศหรือแม้กระทั่งพิจารณานโยบายประชากรที่ชัดเจน รัฐบาลประชาชนไม่ได้เสนอความจำเป็นหรือเป้าหมายที่เจาะจงสำหรับการพัฒนาประชากร และที่ยังเป็นอยู่ก็คือความตั้งใจและวัตถุประสงค์ทั้งหมดก็ไม่ได้วางแผนไว้ รวมทั้งการเพิ่มขึ้นของประชากรก็ไม่ได้แตกต่างไปจากลักษณะที่เคยเป็นอยู่ก่อนปี 1949 อย่างมาก แม้กระนั้นก็มีการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบของการเพิ่มขึ้นของประชากร

ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ : ในจีนเก่าลักษณะของประชากรก็คืออัตราการเกิดสูง อัตราการตายสูง และอัตราการเพิ่มตามธรรมชาติต่ำ ในขณะที่คนส่วนใหญ่เกิด คนจำนวนมากก็ตายเช่นกัน ดังนั้นอัตราการเพิ่มต่ำ ระหว่างปี 1840—1949 ประชากรได้เพิ่มขึ้นจาก 412 ล้านคนเป็น 541.67 ล้านคน (ไม่รวมมณฑลไต้หวัน) อัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยเพียง 2.6 ต่อพันคน สำหรับช่วง 109 ปี ประมาณว่าอัตราการเกิดปี 1936 สูง 38.9 ต่อพันคน แต่ขณะเดียวกันอัตราการตายก็สูงมากเช่นกันคือ 27.6 ต่อพันคน อัตราการเพิ่มตามธรรมชาติยังคงไม่มากกว่า 11.3 ต่อพันคน อันนี้เป็นรูปแบบของการเพิ่มประชากรที่เป็นอยู่ในจีนภายหลังที่ได้กลายเป็นประเทศกึ่งศักดินา กึ่งอาณานิคม และยังเป็นลักษณะของการพัฒนาประชากรในจีนย้อนหลังไปในประวัติศาสตร์ที่ได้ถูกบันทึกไว้เช่นกัน

การเปลี่ยนแปลงในรูปแบบของการเพิ่มประชากรจากช่วง 1949—1952 หรือระหว่างการฟื้นฟูบูรณะทางเศรษฐกิจ รูปแบบของการพัฒนาประชากรมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญและมีลักษณะคือ อัตราการเกิดสูง อัตราการตายต่ำ และอัตราการเพิ่มสูง ดังตาราง 4

ตาราง 4 การเพิ่มประชากร, 1949—1952

	1949	1950	1951	1952
ประชากรทั้งหมด (ล้านคน)	541.67	551.96	563.00	574.82
อัตราการเกิด (ต่อพันคน)	36	37	37	37
อัตราการตาย (ต่อพันคน)	20	18	17	17
อัตราการเพิ่มตามธรรมชาติ (ต่อพันคน)	16	19	20	20
การเพิ่มขึ้นสุทธิ (ล้านคน)	—	10.29	11.04	11.82

ที่มา : Liu Zheng, Song Jian and Others, 1981, p. 57.

จากตาราง 4 ระหว่าง 1949—1952 อัตราการเกิดยังคงอยู่ ณ ระดับ 35 ต่อพันคนหรือมากกว่าเช่นในจีนเก่า อย่างไรก็ตาม เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์จีนที่อัตราการตายได้ลดลงอย่างมากจนถึงระดับต่ำกว่า 20 ต่อพันคนโดยเปรียบเทียบ ผลก็คือ อัตราการเพิ่มประชากรสูงขึ้นกว่าที่เคยเป็นอยู่โดยเฉลี่ยคือ 20 ต่อพันคนต่อปี และการเพิ่มประชากรสุทธิมีจำนวนมากกว่า 10 ล้านคนต่อปี

ในช่วงนี้มีคำอธิบายมากมายเกี่ยวกับการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและการเพิ่มขึ้นของประชากรสุทธิจำนวนมาก ในแง่การดำเนินการของรัฐบาล นโยบายสังคมและเศรษฐกิจที่รัฐนำมาใช้ได้ส่งเสริมการเกิดมากขึ้น ตัวอย่าง ระบบอุปทาน (ระบบการจ่ายเป็นสิ่งที่ใช้

อยู่ระหว่างสงครามปฏิวัติและในช่วงแรกของ PRC เป็นการจัดหาสิ่งของจำเป็นแก่การดำรงชีพขั้นมูลฐานให้แก่บุคลากรทำงานและผู้อาศัยของพวกเขา) ซึ่งได้ถูกใช้ต่อไปหลังปี 1949 ทำให้คนงานของรัฐได้รับส่วนแบ่งพิเศษให้สำหรับเด็กทุกคนที่เกิด ที่สำคัญยิ่งกว่าก็คือ ข้อห้ามที่เข้มงวดของรัฐบาลในเรื่องการทำหมันและการทำแท้ง มีผลต่อการเกิดมากขึ้นโดยตรง ยิ่งกว่านั้นการโฆษณาชวนเชื่อบนฐานของทฤษฎีด้านเดียวได้ให้แง่คิดที่สดใสต่อความคล้ายคลึงกันหลายประการโดยการยืนยันว่าครอบครัวต่าง ๆ ไม่สามารถเลี้ยงดูเด็กจำนวนมากในสังคมเก่า และว่าเฉพาะสังคมใหม่เท่านั้นที่สามารถรับประกันอาชีพของครอบครัวต่าง ๆ ที่มีเด็กหลายคน ด้วยเหตุนี้จึงเป็นการเชื่อมโยงแนวคิดของ “การมีเด็กหลายคน” เข้ากับระเบียบสังคมใหม่

2.2 ระยะเวลาที่ 2 : 1953–1965

ในขณะที่เงินลงมือใช้แผนห้าปีฉบับแรก ความจำเป็นเพื่อทำให้การประสานงานกันบางประการระหว่างการเพิ่มขึ้นของประชากรและการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นผลได้ปรากฏชัดขึ้น และความคิดในการทำการวางแผนครอบครัวและการควบคุมการเพิ่มประชากรตามแผนได้ค่อย ๆ ปรากฏ โดยเฉพาะแนวคิดของการวางแผนครอบครัวได้เด่นขึ้นเนื่องจากปัญหาประชากรได้กลายเป็นปัญหาที่ร้ายแรง

มองย้อนหลังไปจะเห็นว่าพัฒนาประชากรจีนจาก 1953–1957 มีลักษณะ 3 ประการ คือ (1) อัตราการเกิดยังคงอยู่ในระดับสูงคือ 30 ต่อพันคน (2) อัตราการตายได้ลดลงอย่างมากปีแล้วปีเล่าจาก 17 ต่อพันคนในปี 1952 เป็น 10.8 ต่อพันคน ในปี 1957 และ (3) อัตราการเพิ่มตามธรรมชาติก็ยิ่งสูงกว่าในช่วง 1949–1952 เฉลี่ยมากกว่า 21 ต่อพันต่อปี ผลก็คือการเพิ่มขึ้นสุทธิของประชากรยังมากกว่าตัวเลขโดยเฉลี่ยสำหรับช่วงการฟื้นฟูบูรณะประเทศ

ตาราง 5 การเพิ่มประชากร, 1953–1957

	1953	1954	1955	1956	1957
ประชากรทั้งหมด (ล้านคน)	587.96	602.66	614.65	628.28	646.53
อัตราการเกิด (ต่อ 1,000)	37	38	32.6	31.9	34
อัตราการตาย (ต่อ 1,000)	14	13.2	12.3	11.4	10.8
อัตราการเพิ่มตามธรรมชาติ (ต่อ 1,000)	23	24.8	20.3	20.5	23.2
การเพิ่มสุทธิ (ล้านคน)	13.14	14.70	11.99	13.63	18.25

ที่มา : Liu Zheng, Song Jian and Others, 1981, p. 59.

ถึงปี 1954 ประชากรของจีนได้เพิ่มขึ้นเกือบ 61 ล้านคนจากปี 1949 เท่ากับครึ่งหนึ่งที่เพิ่มขึ้นระหว่าง 1849—1949 รัฐบาลได้เริ่มตระหนักถึงผลของการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว ยกเว้นการจัดหางานให้ ซึ่งปัญหาไม่รุนแรง ปรากฏว่าความกดดันด้านประชากรได้กลายเป็นสิ่งที่จับต้องได้มากขึ้นในด้านการปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพ การศึกษา ที่อยู่อาศัย และการรักษาทางการแพทย์ ได้มีความต้องการเพิ่มขึ้นในการคุมกำเนิดในหมู่คนทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่สตรี

ข้อเสนอสำหรับการควบคุมการเพิ่มประชากร : ในขณะที่เริ่มเผชิญหน้ากับปัญหาประชากร หน่วยงานของรัฐ ผู้นำรัฐบาลและนักวิชาการ ได้มีข้อเสนอเกี่ยวกับความจำเป็นของการวางแผนครอบครัว และการร่างนโยบายกำหนดการเพิ่มประชากรตามแผน ในปี 1953 สภการบริหารของรัฐบาลซึ่งต่อมาคือสภาแห่งรัฐ ได้สั่งกระทรวงสาธารณสุขให้ช่วยเหลือประชาชนด้วยมาตรการคุมกำเนิด และในขณะเดียวกันก็ได้แก้ไขข้อบังคับที่มีอยู่เพื่อผ่อนคลายความเข้มงวดในการทำแท้ง ในปี 1954 บรรดาสตรีได้แจ้งให้รัฐบาลทราบถึงความไม่ต้องการของพวกตนที่จะมีบุตรมาก และแสดงความหวังว่ารัฐควรช่วยเหลือพวกตนด้วยการให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการต่าง ๆ ของการคุมกำเนิด ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ทำให้หลิวเซาฉีได้จัดประชุมโต้เถียงกันเกี่ยวกับการคุมกำเนิดในเดือนธันวาคม 1954 เขาได้ประกาศว่าพรรคคอมมิวนิสต์ได้อนุมัติให้มีการคุมกำเนิด และว่าการคุมกำเนิดควรจะได้รับส่งเสริมและไม่ถูกขัดขวาง ในปี 1955 รัฐบาลได้เริ่มทำการผลิตเครื่องมือคุมกำเนิดที่ใช้ภายนอก และได้ผ่อนคลายข้อจำกัดเกี่ยวกับการทำแท้ง

ในปี 1956 กระทรวงสาธารณสุขได้เริ่มรณรงค์โครงการเพื่อจัดหาข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการคุมกำเนิดอย่างกว้างขวาง ในเดือนกันยายนปีเดียวกัน นายกรัฐมนตรีโจวเอินไหลเสนอ “รายงานเกี่ยวกับข้อเสนอทั่วไปสำหรับแผนห้าปีฉบับที่ 2 เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ” ณ ที่ประชุมกองเกรสครั้งที่ 18 ของพรรคคอมมิวนิสต์ ได้ชี้ให้เห็น :

เพื่อปกป้องสตรีและเด็ก เลี้ยงดูและให้การศึกษาแก่คนรุ่นเยาว์ของเรา ในแนวทางที่นำไปสู่ความสมบูรณ์และมั่งคั่งของชาติ เราตกลงใจว่ามาตรการของการคุมกำเนิดเป็นสิ่งที่ต้องการ กระทรวงสาธารณสุขควรจะมีมือกับสถาบันอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการโฆษณาอย่างฉลาด และยอมรับเอามาตรการที่สัมฤทธิ์ผลไปใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายนี้

ในเดือนพฤศจิกายน ที่ประชุมโต้เถียงกันเกี่ยวกับอนาคตของสตรีและเด็ก ได้อภิปรายปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยในชนบทและการคุมกำเนิด

ในเดือนกุมภาพันธ์ และมีนาคม 1957 หนังสือพิมพ์สุขภาพและเยาวชนจีนรายวันได้ตีพิมพ์บทบรรณาธิการเผยแพร่และส่งเสริมการควบคุมการเกิด ในปีเดียวกันประธานเหมาเจ๋อตง ณ ที่ประชุมเต็มคณะครั้งที่ 3 ของคณะกรรมการกลางชุดที่ 8 ของพรรคคอมมิวนิสต์ ได้ชี้แนะว่าการวางแผนครอบครัวควรจะได้รับ การสนับสนุนโดยเฉพาะในภูมิภาคที่ประชากรหนาแน่น เขาได้กล่าวว่า : “ตราบเท่าที่ยังต้องเกี่ยวข้องกับ การก่อกำเนิด มนุษยชาติตกอยู่ในภาวะ สับสนอลหม่านอย่างยิ่งและต้องทำการควบคุม” เขาได้เสนอว่า “ควรต้องมีแผน 10 ปี สำหรับการวางแผนครอบครัว” และ “การทำให้การวางแผนครอบครัวเป็นจริงอย่างสมบูรณ์ในอนาคต”

ในช่วงแรก ๆ หม่าหยินชู่ (Ma Yinchu) และนักวิชาการอื่น ๆ ได้เผยแพร่บทความและเสนอรายงานซึ่งได้สนับสนุนการนำเอานโยบายคุมกำเนิดไปใช้ หม่าหยินชู่ได้เสนอ “ทฤษฎีประชากรใหม่” ของเขา เขาได้อาศัยความจำเป็นตามเป้าหมายของการพัฒนาตามแผนและความเหมาะสมของเศรษฐกิจของชาติและสภาพจำลองของสังคม และได้วิเคราะห์ความขัดแย้งต่าง ๆ ระหว่างการเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาลของประชากรกับการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ รวมทั้งความขัดแย้งระหว่างการเพิ่มประชากรที่มากเกินไปกับการเร่งการสะสมทุน การเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต การปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพ และการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เขาได้สนับสนุน “การปรับปรุงคุณภาพของประชากรและการควบคุมขนาดของประชากร” ด้วยเหตุนี้ช่วงแผนห้าปีฉบับแรกได้มองเห็นถึงการจำกัดความแรกสุดของการหันเหขึ้นพื้นฐานของนโยบายประชากรปัจจุบันของจีน คือการวางแผนครอบครัว และได้ควบคุมการเพิ่มประชากร

ทฤษฎีประชากร “ของฝ่ายซ้าย” : อย่างไรก็ตาม หลังปี 1958 เนื่องจากความจริงที่ว่าทฤษฎีประชากร “ของฝ่ายซ้าย” ได้มีความสำคัญขึ้น ประชากรไม่ได้พัฒนาไปในแนวทางที่ได้วางแผนและควบคุม แต่ยังคงอยู่ในภาวะของการขยายตัวโดยธรรมชาติและไม่ได้วางแผน เหตุผลหรือข้ออ้างสำคัญในทฤษฎีประชากร “ของฝ่ายซ้าย” ก็คือ

(1) ยิ่งประชากรมากยิ่งขึ้น ผู้เสนอความคิดนี้ได้ประกาศว่าประเทศสังคมนิยมไม่กลัวการเพิ่มประชากรอย่างรวดเร็ว แต่ได้เตรียมเงื่อนไขที่น่าพอใจทั้งหมดสำหรับปัญหานี้ พวกเขาได้อ้างว่ายังมีประชากรมากก็สามารถสร้างลัทธิสังคมนิยมที่เร็วกว่า ดีกว่าและประหยัดกว่า และอุดมการณ์ที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของมวลมนุษยชาติแรกเริ่ม คือลัทธิคอมมิวนิสต์ก็จะเป็นจริง พวกเขายืนยันว่าการมีประชากรมากจะทำให้ทรัพยากรมนุษย์ที่ร่ำรวยกว่าและก่อให้เกิดการสะสมที่มากขึ้นเป็นการทำให้เป็นไปได้ที่จะพัฒนาเศรษฐกิจสังคมนิยมในอัตราที่เร็วยิ่งขึ้นตามเหตุผลดังกล่าวนี้ จึงไม่จำเป็นที่จะต้องกล่าวว่าทำไมฝ่ายซ้ายจึงได้ปฏิเสธความคิดใด ๆ เกี่ยวกับการควบคุมการเพิ่มประชากร

(2) ข้อความทั้งหมดที่เกี่ยวกับการควบคุมการเพิ่มประชากรได้ถูกสมการเข้ากับ ลัทธิมัลธัส ใครก็ตามที่ได้คาดพิงถึงการคุมกำเนิดหรือการควบคุมประชากรต้องเสี่ยงต่อการถูก ตราหน้าว่าเป็นพรรคพวกของฝ่ายปฏิกริยาทฤษฎีประชากรของมัลธัส ในสถานการณ์เช่นนี้จึง เป็นว่า ดร. หม่าหยินชูและนักวิชาการอื่น ๆ บางคนตกอยู่ภายใต้การถูกติเตียนว่าทำผิดและไม่ได้ ประกัน ภายหลังจากนั้นทฤษฎีประชากร ก็ตกอยู่ในภาวะถูกลืมนิ่ง ไม่มีใครอ้างถึงอีกเลยและ ทฤษฎีประชากรก็กลายเป็นของต้องห้าม

ผลร้ายแรงที่ตามมา : ภายใต้อิทธิพลของทฤษฎีประชากร “ของฝ่ายซ้าย” ในความ เป็นจริงนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ทางสังคมและเศรษฐกิจที่ถูกนำมาใช้โดยรัฐและส่วนรวม หมูได้ส่งเสริมการเกิดมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่นในคอมมูนประชาชนในชนบท รัญพีซีได้ถูกแบ่ง บันโดยการนับหัว และใครก็ตามที่มีบุตรมากก็จะได้รับแบ่งรัญพีซีมากเป็นพิเศษ สำหรับในเมือง ที่อยู่อาศัยถูกแบ่งตามจำนวนคนในแต่ละครอบครัวและให้เงินช่วยเหลือแก่คนงานและสมาชิก ทำงานที่ประสบความลำบากทางการเงินจากการมีบุตรมาก ในปี 1962 อัตราการเพิ่มตาม ธรรมชาติได้สูงสุดคือ 25 ต่อพันคน ความกดดันด้านประชากรรู้สึกได้ในทุก ๆ แง่ของชีวิตของ ชาติ การคุมกำเนิดได้กลายเป็นความจำเป็นอย่างแท้จริงในสถานการณ์เหล่านี้ เมื่อสิ้นปี 1962 สภาแห่งรัฐได้เรียกร้องอย่างจริงจังให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ส่งเสริมมาตรการการคุมกำเนิดอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้อัตราการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรอยู่ภายใต้การควบคุมและค่อย ๆ ให้การมี บุตรอยู่ในวงรอบของการวางแผนของรัฐ นอกจากนี้ยังได้เรียกร้องให้กระทรวงสาธารณสุข ส่งเสริมและให้การศึกษและการชี้แนะในวิธีการคุมกำเนิด ทำการผลิตและอุปทานเครื่องมือคุม กำเนิดที่เพียงพอ และทำให้การทำแท้งและการผ่าตัดทำหมันทำได้ง่ายขึ้น ในปี 1963 อัตราการ เพิ่มตามธรรมชาติได้สูงถึง 33.5 ต่อพันคน นับเป็นระดับสูงที่สุดที่ได้บันทึกไว้หลังปี 1949 ปัญหา ประชากรได้กลายเป็นปัญหาที่ร้ายแรงยิ่งขึ้น ในปี 1964 รัฐได้จัดตั้งหน่วยงานพิเศษรับผิดชอบ เรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการวางแผนครอบครัว นั่นคือ สำนักงานวางแผนครอบครัวของสภาแห่งรัฐ โดยมีสำนักงานชื่อเดียวกันในแต่ละมณฑล เมือง และภูมิภาคปกครองตนเอง หน่วยงานนี้ได้วาง ฐานการจัดองค์การสำหรับการนำเอาการวางแผนครอบครัวและการควบคุมการเพิ่มประชากร ไปใช้อย่างจริงจังตลอดทั่วจีน ในปี 1965 นายกรัฐมนตรีโจวเอินไหลได้ชี้ให้เห็นว่าการวางแผน ครอบครัวได้ก้าวหน้าขึ้นและเป็นคอมมิวนิสต์โดยลักษณะ งานในการเผยแพร่และส่งเสริมการ วางแผนครอบครัวได้เริ่มขยายไปตลอดทั่วประเทศ

2.3 ระยะที่ 3 : 1966—1971

ภายหลัง “การปฏิวัติวัฒนธรรม” ได้เริ่มขึ้นในปี 1966 งานของหน่วยงานการวางแผน ครอบครัวของรัฐก็ได้หยุดลง บุคลากรของหน่วยงานถูกปลดออกไม่มีการวางแผนครอบครัว

โดยแท้จริง และตัวเลขประชากรได้สูงขึ้น

การเพิ่มขึ้นสุทธิรายปีสูงสุด : ช่วงปี 1966–1971 เป็นระยะของอัตราการเกิดและการเพิ่มตามธรรมชาติที่สูงขึ้นอย่างไม่ลดลง การเพิ่มขึ้นสุทธิรายปีของประชากรสูงสุดในประวัติศาสตร์จีน

ผลของการเพิ่มขึ้นที่มากเกินไป : ผลของการเพิ่มประชากรอย่างมหาศาล ทำให้ปัญหาประชากรร้ายแรงอย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน ผลกระทบเกิดขึ้นในหลายท้องที่ สถานการณ์ด้านอาหารในเมืองและในชนบทตึงเครียด ในปี 1949 พื้นที่เพาะปลูกต่อหัวต่ำคือมีจำนวนไม่มากกว่า 2.71 โหม่ว ตัวเลขนี้ซึ่งต่ำกว่าตัวเลขเฉลี่ยของโลกอย่างมาก ทำให้จีนถูกจัดอยู่ในประเภทของประเทศที่ขาดแคลนพื้นที่เพาะปลูกอย่างร้ายแรง ถึงปี 1970 ตัวเลขได้ลดลงเป็นเพียง 1.84 โหม่ว และถึงแม้ว่าการผลิตธัญพืชต่อหน่วยที่ดินเพิ่มขึ้นอย่างมาก จำนวนธัญพืชต่อหัวคือ 589 จีน (1 จีน = $\frac{1}{2}$ กก.) ได้แสดงให้เห็นการเพิ่มขึ้นน้อยมากเนื่องจากการลดลงอย่างมากในพื้นที่เพาะปลูกต่อหัว รวมทั้งยังล้มเหลวแม้กระทั่งการที่จะบรรลุถึงระดับ 599 จีนของปี 1955 การผลิตพืชที่ให้น้ำมันบริโภคต่อหัวจำนวน 13 จีนใน 1952 ได้ลดลงเป็น 8.2 จีนในปี 1970 การขาดแคลนธัญพืชและสิ่งจำเป็นในชีวิตประจำวันต่อไปนั้นเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพของประชาชน

ตาราง 6 การเพิ่มประชากร, 1966–1971

	1966	1967	1968	1969	1970	1971
ประชากรทั้งหมด (ล้านคน)	742.06	760.32	781.98	803.35	825.42	847.79
อัตราการเกิด (ต่อ 1,000)	35.2	34.1	35.8	34.3	33.6	30.7
อัตราการตาย (ต่อ 1,000)	8.9	8.4	8.3	8.1	7.6	7.3
อัตราการเพิ่มตามธรรมชาติ (ต่อ 1,000)	26.3	25.7	27.5	26.2	26.0	23.4
การเพิ่มขึ้นสุทธิ (ล้านคน)	16.68	18.26	21.66	21.37	22.07	23.37

ที่มา : Liu Zheng, Song Jian and Others, 1981, p. 64.

นอกจากนี้ยังได้มีการขาดแคลนที่อยู่อาศัยอย่างร้ายแรงสำหรับประชากรในเมืองในระยะแรก ๆ ภายหลังการก่อตั้งสาธารณรัฐประชาชน ได้มีที่อยู่อาศัยในเมืองน้อยมาก คือเฉลี่ยมีพื้นที่ 4.5 ตารางเมตรต่อหัว ทั้ง ๆ ที่ในช่วง 2 ทศวรรษได้มีการก่อสร้างที่อยู่อาศัย แต่การเพิ่มประชากรในเมืองเร็วกว่าในชนบทโดยส่วนรวม หมายความว่าเมื่อถึงปี 1970 พื้นที่ที่อยู่อาศัยต่อหัวแทนที่จะเพิ่มกลับลดลง

ความลำบากในการจ้างงานยิ่งหนักขึ้นไปอีก จากการเพิ่มขึ้นอย่างมากของประชากร ในช่วง 12 ปีก่อนหรือกว่านั้น ถึงปี 1971 ทุก ๆ ปีได้มีประชาชน 2-3 ล้านคนที่มีอายุถึงเกณฑ์ เข้าร่วมกำลังแรงงานในเมืองซึ่งจะต้องถูกจัดหางานให้ทำ สิ่งนี้ทำให้ประเทศต้องเผชิญกับปัญหาที่เกือบจะไม่สามารถผ่านพ้นไปได้ การเพิ่มขึ้นใหม่ของประชากรได้บริโภคส่วนใหญ่ของรายรับประชาชาติ และรัฐก็ไม่สามารถห้เงินกองทุนจำนวนมากเพื่อการสะสมและเพื่อการสร้างงานมากขึ้นสำหรับกำลังแรงงานที่กำลังขยายตัว ในชนบทก็เช่นกัน เป็นเรื่องยากที่จะจัดหางานให้แก่กำลังแรงงานส่วนเกิน อันเนื่องมาจากการลดลงในพื้นที่เพาะปลูกต่อหัวและการขาดแคลนความหลากหลายในการผลิต และข้อจำกัดในการพัฒนางานเสริมของฟาร์มที่เหมาะสมกับท้องถิ่น

อีกแง่หนึ่งของความยุ่งยาก คือ มีการปรับปรุงน้อยในมาตรฐานด้านการศึกษาและวัฒนธรรมในหมู่ประชากร ด้วยการที่มีคนเกิดมากกว่า 10 ล้านคนทุกปี การสร้างโรงเรียนไล่ไม่ทันการเพิ่มขึ้นอย่างมากในจำนวนเด็กวัยเข้าเรียน ในขณะที่การไม่รู้หนังสือที่ตกทอดมาจากจีนเก่าได้ถูกกำจัดไปได้อย่างสมบูรณ์ การไม่รู้หนังสือใหม่ก็ได้เริ่มปรากฏขึ้น

2.4 ระยะเวลาที่ 4 : จากปี 1971 ถึงปัจจุบัน

ในปี 1971 การใช้นโยบายควบคุมการเพิ่มประชากรตามแผนอย่างขนานใหญ่ได้เริ่มขึ้นอีกครั้งหนึ่งตลอดทั่วจีน เนื่องจากการล้มเหลวของ “การปฏิวัติวัฒนธรรม” ทำให้เศรษฐกิจของชาติตกอยู่ในฐานะล้มละลายและประชากรได้กำลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาประชากร รัฐบาลได้ตัดสินใจที่จะจับเอา “การผลิต 2 ชนิด” ไว้แน่นอนในเวลาเดียวกัน คือการผลิตด้านวัตถุและการฟื้นฟูเศรษฐกิจของชาติ กับ การผลิตประชากรและการทำให้อัตราการเพิ่มประชากรลดลง ในปี 1971 การวางแผนครอบครัวได้รับความสนใจอย่างเต็มที่ และได้ดำเนินการอย่างจริงจังในทุกแห่ง

ในปี 1972 มณฑลเหอเป่ย์ได้เชิญผู้แทนจาก 17 มณฑลเข้าร่วมประชุมคณะทำงานวางแผนครอบครัว ซึ่งจริง ๆ แล้วเป็นการประชุมระดับชาติขนาดเล็ก ในปี 1973 สภาแห่งรัฐได้ตั้งแกนนำคณะหนึ่งเพื่อการวางแผนครอบครัว และเป้าหมายประชากรได้ถูกกำหนดเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนเศรษฐกิจของชาติเป็นครั้งแรก ในเดือนเมษายนและพฤศจิกายนปีเดียวกัน ผู้แทนจีนในที่ประชุมนานาชาติได้ส่งรายงานเกี่ยวกับนโยบายประชากรของจีน และได้เสนอความเห็นว่าการควบคุมประชากรตามแผน ในปี 1974 ประธานเหมาเจ๋อตงได้กล่าวซ้ำอีกครั้งว่า “การเพิ่มประชากรจำเป็นต้องถูกควบคุม” อันนี้ได้มีผลทางบวกต่อการส่งเสริมการวางแผนครอบครัว ในปีเดียวกัน กลุ่มแกนนำของสภาของรัฐเพื่อการวางแผนครอบครัวได้ร่วม

มือกับกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ได้ออกหนังสือเวียนว่าเครื่องมือคอมพิวเตอร์จำเป็นต้องอุปทานให้เปล่า ไม่เสียเงิน

ในปี 1978 ที่ประชุมเต็มคณะครั้งที่ 1 ของ NPC ชุดที่ 5 ได้อนุมัติรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งกำหนดว่า “รัฐสนับสนุนและส่งเสริมการวางแผนครอบครัว” นับเป็นครั้งแรกตั้งแต่การก่อตั้งจีนใหม่ที่การวางแผนครอบครัวได้ถูกยืนยันในรูปกฎหมายและได้กลายเป็นหน้าที่พื้นฐานประการหนึ่งของพลเมืองทุกคน รองนายกรัฐมนตรี Yao Yilin ได้กล่าวสุนทรพจน์ ณ ที่ประชุมเต็มคณะ ครั้งที่ 3 ของ NPC ชุดที่ 5 ในปี 1980 ซึ่งให้เห็นว่า “การวางแผนครอบครัวควรจะถูกคำนึงถึงในฐานะงานกลยุทธ์ที่สำคัญอย่างสูงซึ่งการผ่อนคลายน้อยที่สุดก็ยอมไม่ได้” ในปี 1981 คณะกรรมการวางแผนครอบครัวของรัฐได้ถูกจัดตั้งขึ้น และเป็นการวางฐานการจัดองค์การเพื่อการปฏิบัตินโยบายควบคุมการเพิ่มประชากรตามแผนให้แข็งแกร่งขึ้น

สรุปนโยบายประชากรปัจจุบัน : นโยบายประชากรของจีนในปัจจุบันอาจสรุปอย่างกว้าง ๆ ได้ดังนี้คือ บนฐานของการพัฒนาการผลิตและการยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชน ต้องพัฒนาบริการด้านการแพทย์และสุขภาพอนามัยเป็นสากล ทำให้การดูแลสุขภาพมารดาและบุตรแข็งแกร่งขึ้น ส่งเสริมการแต่งงานล่าช้าและเลื่อนการมีบุตร ทำให้อัตราการตายต่ำลง และเหนืออื่นใดคือต้องควบคุมอัตราการเกิด อย่างไรก็ตามในเวลาเดียวกันการปฏิบัติที่จำเป็นทั้งปวงจะต้องถูกให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการไม่เจริญพันธุ์

นโยบายการควบคุมการเพิ่มประชากรตามแผนของจีน ได้รวบรวมหลักการของการรวมการชี้นำของรัฐเข้ากับการกระทำโดยสมัครใจของมวลชน รัฐกำหนดและใช้ข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อให้การเพิ่มประชากรอยู่ภายใต้การวางแผนของรัฐ และเพื่อประสานข้อกำหนดเข้ากับการผลิตด้านวัตถุ รัฐส่งเสริมและค้ำประกันการทำให้การวางแผนครอบครัวเป็นจริงโดยการจัดหาเงินกองทุน เทคนิคทางวิทยาศาสตร์ บุคลากรและวัสดุด้านการแพทย์ให้ ในอีกด้านหนึ่ง มวลชนทั่วไปก็เรียกร้องให้มีการอธิบายและแก้ไขเป้าหมายในแผนประชากร เพื่อที่จะเชื่อมโยงผลประโยชน์ของพวกเขาเองเข้ากับผลประโยชน์ของรัฐ และเป็นการปูทางให้กับการทำให้แผนประชากรของรัฐเป็นจริง ในแนวทางนี้เป็นการหลีกเลี่ยงการบังคับและขู่เข็ญ และส่งเสริมความคิดริเริ่มของมวลชน

ผลของการใช้นโยบาย : การใช้นโยบายการสมรสล่าช้าและการคุมกำเนิดตามแผน ในช่วง 1972—1980 ให้ผลดังแสดงในตาราง 7

ตาราง 7 การเพิ่มประชากร, 1972-1980

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
ประชากรทั้งหมด (ล้านคน)	867.27	887.61	904.09	919.70	932.67	945.24	958.09	970.92	982.55
อัตราการเกิด (ต่อ 1,000 คน)	29.9	28.1	25	23.1	20	19	18.3	17.9	
อัตราการตาย (ต่อ 1,000 คน)	7.7	7.1	7.4	7.3	7.3	6.9	6.3	6.2	
อัตราการเพิ่มตาม ธรรมชาติ (ต่อ 1,000 คน)	22.3	21	17.6	15.8	12.7	12.1	12.0	11.7	12.0
การเพิ่มสุทธิ (ล้านคน)	19.48	20.34	16.48	15.61	12.97	12.57	12.85	12.83	11.63

ที่มา : Liu Zheng and Others, 1981, p. 68.

จากตารางนี้แสดงว่าทั้งอัตราการเกิดและอัตราการเพิ่มตามธรรมชาติได้ลดลงอย่างก้าวหน้าตลอดทศวรรษ 1970 เป็นครั้งแรกที่อัตราการเกิดของจีนลดลงต่ำกว่า 30 ต่อพันคน และหลังปี 1976 ลดต่ำกว่า 20 ต่อพันคน ค่อย ๆ เข้าใกล้ระดับของประเทศที่ก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ อัตราการเพิ่มประชากรได้ลดลงจาก 22.3 ต่อพันคน ในปี 1972 เป็น 12 ต่อพันคน ในปี 1980 เป็นการลดลงครึ่งหนึ่งตลอดช่วง 8 ปี ถึงระดับมาตรฐานโลกที่ก้าวหน้า สุดท้ายและสำคัญที่สุดก็คือดัชนีการสืบพันธุ์ประชากรเมื่อสิ้นทศวรรษ 1970 ซึ่งให้เห็นว่ารูปแบบของการพัฒนาประชากรในจีนได้เริ่มเปลี่ยนจากลักษณะที่ว่าอัตราการเกิดสูง อัตราการตายต่ำและอัตราการเพิ่มตามธรรมชาติสูง ไปเป็นอัตราการเกิดต่ำ อัตราการตายต่ำและอัตราการเพิ่มตามธรรมชาติต่ำ

2.5 ภาระงาน มาตรการ และโอกาส

ในอนาคตการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติจำเป็นต้องดำเนินไปพร้อมกับการควบคุมอัตราการเพิ่มของประชากรอย่างมั่นคง

จากโครงสร้างอายุและเพศของประชากรจีนปัจจุบัน ถ้าคู่สมรสแต่ละคู่มีบุตร 2.2 คน เมื่อสิ้นศตวรรษนี้ จีนจะมีประชากรเกือบ 1,300 ล้านคน ถ้าจำนวนได้ค่อย ๆ ลดลงเป็น 1.7 ต่อคู่สมรสราว ๆ ปี 1985 และระดับนี้ยังคงอยู่หรือแม้กระทั่งต่ำลงในช่วงต่อมา ประชากรทั้งหมดจะมีจำนวน 1,200 ล้านคน อัตราที่ลดลงของการเพิ่มประชากรเช่นนี้จะช่วยแก้ปัญหาเรื่องการศึกษา การจ้างงาน และทรัพยากร และยังเป็นการช่วยลดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

น้ำและพลังงาน ผลที่ตามมาในปี 1980 รัฐบาลจีนได้เสนอเป้าหมายกลยุทธ์ของการทำให้ประชากรคงที่ ณ ระดับ 1,200 ล้านคนเมื่อสิ้นศตวรรษนี้ ได้มีการใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายนี้ รวมถึงการเรียกร้องให้คู่สมรสทุกคู่มีบุตรเพียงคนเดียว การเรียกร้องนี้เป็นมาตรการสำคัญซึ่งจะช่วยเร่งให้การพัฒนา 4 ทศวรรษบรรลุผลเช่นเดียวกับสุขภาพและสวัสดิการของคนชั่วอายุถัดมาดีขึ้น มาตรการนี้เข้าคู่กับทั้งผลประโยชน์ของชาติในระยะสั้นและระยะยาว

มาตรการที่สำคัญ ๆ ก็ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายด้านกลยุทธ์นี้ ประกอบด้วย

1. การวางแผนครอบครัวในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของแผนของรัฐ เริ่มต้นในทศวรรษ 1970 รัฐบาลจีนได้เริ่มโครงการที่จะควบคุมการเพิ่มประชากรและคำนึงถึงการเพิ่มประชากรเมื่อมีการวางแผน นับแต่นั้น ในการวางแผนห้าปีและแผนประจำปี การเพิ่มประชากรได้ถูกวางแผนเช่นเดียวกับการพัฒนาการผลิตด้านวัตถุ ความจริงต่าง ๆ พิสูจน์ว่าแผนประชากรที่ชัดเจนเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติอย่างรวดเร็ว

แผนการเพิ่มประชากรกำหนดเป็นแผนทั้งระยะสั้นและระยะยาวการวางแผนระยะยาวกำหนดช่วง 10 ปีหรือมากกว่า ส่วนการวางแผนระยะสั้นกำหนดช่วง 1 ปี การวางแผนระยะยาวเป็นความสำคัญด้านกลยุทธ์ ส่วนการวางแผนระยะสั้นเป็นการค้าประกันโดยเฉพาะสำหรับการทำให้แผนระยะยาวเป็นจริง

2. การเผยแพร่และการให้การศึกษอย่างกว้างขวาง ประชาชนจำเป็นต้องทราบมากขึ้นและยอมรับการวางแผนครอบครัว ชาวจีนเป็นผู้ที่มีสำนักทางการเมือง และพวกเขาทราบว่าผลประโยชน์ของครอบครัวและของรัฐพึ่งพาซึ่งกันและกัน พวกเขาทราบว่า การเพิ่มประชากรในอัตราและจำนวนที่มากเกินไปนั้นจะสร้างความยุ่งยากอย่างมากในเรื่องการศึกษา การจ้างงาน การสะสมของเงินทุนก่อสร้าง และการปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพของประชาชน เมื่อพวกเขามีความเข้าใจสิ่งนี้อย่างเต็มที่ พวกเขาก็จะยอมรับการวางแผนครอบครัวในฐานะเป็นผลประโยชน์ของชาติโดยส่วนรวมโดยสมัครใจ ในเขตชนบทสมาชิกคอมมิวนิสต์ทุกคนถูกสอนให้เข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างขนาดของครอบครัว การพัฒนาเศรษฐกิจรวมหมู่ กับการปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพ พวกเขาได้ถูกแสดงให้เห็นว่าการเพิ่มประชากรมีผลโดยตรงต่อผลประโยชน์ของพวกเขาเอง นอกเหนือจากการทำให้ชาวชนบททุกคนรู้สึกถึงผลประโยชน์ต่อรัฐและส่วนรวมหมู่ได้ประโยชน์จากการวางแผนครอบครัวแล้ว พวกเขายังได้รับการสอนให้มองเห็นถึงผลประโยชน์ที่มีต่อตัวเขาเองด้วย พวกเขาได้มองเห็นว่าในทุกครอบครัว

ค่าใช้จ่ายของครัวเรือนจะสูงขึ้นเมื่อมีบุตรเพิ่มขึ้นแต่ละคน และยังป้องกันครอบครัวจากการปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพให้ดีขึ้น

ตัวอย่างที่แสดงถึงความจริงข้อนี้ ก็คือ จากการสำรวจแสดงว่ามาตรฐานการครองชีพของครอบครัวชนบทที่มีสมาชิกทำงาน 2 คน บุตร 4 คน และผู้สูงอายุ 1 คน นั้นต่ำ ในขณะที่ครอบครัวที่มีสมาชิกทำงาน 2 คน บุตร 2 คน และผู้สูงอายุ 1 คน มีมาตรฐานดีกว่าโดยเฉลี่ยเล็กน้อย ถ้าครอบครัวมีสมาชิกทำงาน 2 คน บุตรเพียง 1 คน และไม่มีผู้สูงอายุแล้ว ยิ่งดีกว่าโดยเปรียบเทียบ การเปรียบเทียบเช่นนี้เห็นได้ง่ายสำหรับประชากรชนบท ประสบการณ์นับแต่ต้นทศวรรษ 1970 แสดงว่าการชักชวนอย่างอดทนให้ยอมรับการวางแผนครอบครัวโดยสมัครใจเป็นเหตุผลเบื้องหลังความสำเร็จในการควบคุมกำเนิด วิธีการนี้จำเป็นต้องดำเนินต่อไป

3. **สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจสำหรับครอบครัวเล็ก** ส่วนใหญ่ นอกจากอาศัยการให้การศึกษาด้านแนวความคิดแล้ว จีนยังต้องใช้มาตรการทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมในการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างรัฐ ส่วนรวมหมู่ และปัจเจกชนเกี่ยวกับการเกิด ในจีน ครอบครัวยังคงเป็นหน่วยพื้นฐานของการบริโภคและการให้กำเนิด และจำนวนการเกิดก็เกี่ยวโยงอย่างใกล้ชิดกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของครอบครัว เมื่อครอบครัวหนึ่งพิจารณาถึงจำนวนบุตรที่จะมี ก็จะต้องพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตรจนกระทั่งถึงวัยทำงานได้ และค่าใช้จ่ายเหล่านี้จะมีผลต่อชีวิตของครอบครัว อีกประการหนึ่งจะต้องคำนึงอีกด้วยว่าเมื่อบุตรโตขึ้นเขาจะช่วยครอบครัว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วยเหลือพ่อแม่ในวัยสูงอายุ ในจีนค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูเด็กจนถึงวัยทำงานในเขตชนบทยังคงค่อนข้างต่ำ และด้วยผลประโยชน์ด้านสวัสดิการสังคมที่ไม่เพียงพอทำให้ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาอาศัยบุตรในวัยชรา ปัจจัยเหล่านี้ทั้งหมดทำให้พ่อแม่ต้องมีบุตรมาก ด้วยเหตุนี้มาตรการทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมจำต้องถูกนำมาใช้เพื่อทำให้ความขัดแย้งระหว่างความจำเป็นโดยส่วนรวมที่จะลดอัตราการเพิ่มประชากรกับความต้องการของปัจเจกชนที่อยากมีบุตรมาก ๆ ประองตองกัน การปฏิบัติในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมาแสดงว่าการนำเอามาตรการทางเศรษฐกิจมาใช้ มีบทบาทในทางบวกในการส่งเสริมครอบครัวให้มีบุตรเพียงคนเดียว กล่าวอย่างกว้าง ๆ มาตรการต่าง ๆ ต่อไปนี้ ส่วนใหญ่ได้ถูกรับมาใช้หรือส่งเสริมโดยทั่วไป [Liu Zhen and Others, 1981, pp. 22 - 24.] คือ

(1) การให้รางวัลแก่คู่สมรสผู้ซึ่งต้องการที่จะมีบุตรเพียงคนเดียว รางวัลที่ให้มี 2 ชนิดคือ (ก) การให้ผลประโยชน์ด้านสวัสดิการแก่เด็กในเขตในเมือง มีอัตราระหว่าง 30-60 หยวนต่อปี โดยขึ้นอยู่กับท้องถิ่น ในเขตชนบทให้เป็นหน่วยแรงงานจำนวนที่ต่างกัน ผลประโยชน์ทั้ง 2 นี้ให้สำหรับช่วง 10-14 ปีแรกของชีวิตของเด็ก (ข) การให้ลาหยุดมีบุตร

ที่ยาวนาน การลาหยุดนี้อาจยาวนานถึง $\frac{1}{2}$ ปีหรือมากกว่า ด้วยการที่แม้อยังคงได้รับค่าตอบแทนตามปกติถ้าเป็นผู้มีรายรับเป็นค่าจ้าง หรือได้รับโควตาของหน่วยงานตามปกติถ้าเป็นสมาชิกคอมมูน

(2) ในหลาย ๆ ท้องที่เด็กของครอบครัวที่มีบุตรคนเดียวจะได้รับการจัดลำดับก่อนสำหรับการมีที่ในสถานรับเลี้ยงเด็ก การดูแลรักษาทางการแพทย์ และการจ้างงาน และยังได้รับการยกเว้นค่าเล่าเรียนตั้งแต่จากระดับโรงเรียนประถม—มหาวิทยาลัยและจนกระทั่งถึงอายุ 18 ปี จะได้รับสิทธิรักษาพยาบาลฟรี [M.C. Shanta Murthy, 1981, p. 87.] นอกจากนี้ครอบครัวที่มีบุตรคนเดียว ในศูนย์กลางในเมือง จะได้รับการจัดสรรพื้นที่ที่อยู่อาศัยเท่ากับครอบครัวที่มีบุตร 2 คน และ ในหมู่บ้าน ครอบครัวที่มีบุตรคนเดียวจะได้รับที่ดินที่อยู่อาศัยและที่แปลงเล็กส่วนตัว เท่ากับพื้นที่สำหรับครอบครัวที่มีบุตร 2 คน

(3) เพื่อที่จะกำจัดความกังวลใจของกลุ่มสมรสที่ไม่มีบุตรหรือมีบุตรเพียงคนเดียว ต้องมีการให้มากขึ้นเพื่อประกันสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ คนงานและสมาชิกทำงานในศูนย์กลางในเมืองจะได้รับเงินบำนาญเมื่อปลดเกษียณ เงินช่วยเหลือเพิ่มเติมนอกจากผลประโยชน์บำนาญของกลุ่มสมรสที่มีบุตรเพียงคนเดียวหรือไม่มีเลยจะยิ่งช่วยสนับสนุนกลุ่มสมรสให้มีบุตรเพียงคนเดียว และลดความกังวลใจนี้ให้น้อยลง สำหรับผู้สูงอายุในหมู่บ้านเงินประกันสวัสดิการสังคมแตกต่างกันไป ในคอมมูน กองการผลิตใหญ่และกองการผลิตที่ฐานะดีก็มีโครงการเงินบำนาญเกษียณอายุ ตัวอย่างเช่นในคอมมูน Sijiqing แห่งปักกิ่ง สมาชิกคอมมูนที่เกษียณแล้วแต่ละคนได้รับเงินบำนาญ 23 หยวนต่อเดือน ดังนั้นผู้สูงอายุทุกคนได้รับการชดเชยทางเศรษฐกิจเมื่อพวกเขาปลดเกษียณ สำหรับคอมมูน กองการผลิตใหญ่และกองการผลิตที่มีรายได้ปานกลางก็ได้จัดตั้งบ้านสำหรับผู้สูงอายุเพื่อที่จะประกันการดูแลรักษาและมาตรฐานการครองชีพที่พอเพียงสำหรับพวกเขาว่าไม่มีบุตร สำหรับคอมมูน กองการผลิตใหญ่และกองการผลิตที่ยากจนก็ได้พยายามที่จะประกันว่ากลุ่มสมรสที่ไม่มีบุตรหรือมีเพียงคนเดียว จะได้รับมาตรฐานการครองชีพที่ดีกว่ามาตรฐานโดยเฉลี่ยในท้องที่โดยเปรียบเทียบ ถ้ากองการผลิตหรือกองการผลิตใหญ่ไม่สามารถทำสิ่งนี้ได้ รัฐก็จะให้ความช่วยเหลือด้านการเงินชั่วคราวระยะหนึ่ง

(4) การค้าประกันที่เชื่อได้สำหรับการควบคุมการเพิ่มประชากรอย่างได้ผล ก็คือการอบรมบุคลากรส่วนใหญ่ผู้ซึ่งสามารถให้คำแนะนำด้านเทคนิคที่เหมาะสมเกี่ยวกับการคุมกำเนิด และการผลิตเครื่องมือคุมกำเนิดที่คุณภาพสูง เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดหาเครื่องมือทางเทคนิคและคำแนะนำเกี่ยวกับมาตรการคุมกำเนิด และต้องประกันอุปทานเครื่องมือคุมกำเนิดให้แก่บุคคลผู้ซึ่งเจริญพันธุ์ภายหลังการมีบุตร 1 คนแล้วแต่ได้ประกาศว่าพวกเขาจะ

ไม่มีมากกว่านี้ อันนี้ได้เรียกร้องให้ทุกภูมิภาคและแผนกต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนกอนามัย และการแพทย์ปรับปรุงการอบรมด้านเทคนิคและคุณภาพของคำแนะนำในเรื่องเทคนิคการคุมกำเนิด ผู้ผลิตเครื่องมือคุมกำเนิดจำต้องผลิตสินค้าที่คุณภาพสูงประกันความเชื่อถือได้

ทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นได้กันเงินก้อนใหญ่ไว้ทุกปีเพื่อเผยแพร่การวางแผนครอบครัว สนับสนุนการวิจัย พัฒนาและกระจายเครื่องมือคุมกำเนิด และจัดหาผลประโยชน์ให้แก่ครอบครัวที่มีบุตรคนเดียว แต่ละปีสภาประชาชนและที่ประชุมที่ปรึกษาด้านการเมืองของประชาชนทุกระดับได้ผ่านการลงมติต่าง ๆ ที่สนับสนุนมาตรการการวางแผนครอบครัวและการเน้นความสำคัญของการควบคุมการเพิ่มประชากร เพื่อปรับปรุงโอกาสในการทำงาน บริการสวัสดิการสังคม และอื่น ๆ เป็นเวลาหลายปี ขณะที่คณะกรรมการประจำของ NPC และสภาของรัฐได้ผ่านกฤษฎีกาและคำสั่งต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องประชากร การวางแผนครอบครัวได้ถูกเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญและสภาของรัฐได้ออกคำสั่งให้คู่สมรสทุกคู่มีบุตรเพียงคนเดียว คำสั่งและมาตรการเหล่านี้ได้รับการสนองตอบจากมวลชนอย่างดี

โดยสรุป รัฐบาลจีนและประชาชนกำลังกระทำทุกสิ่งในขณะนี้เพื่อให้ประชากรคงจำนวนที่ 1,200 ล้านคน เมื่อสิ้นศตวรรษนี้

2.6 ข้อกำหนดพิเศษของนโยบายคุมกำเนิด

ถึงแม้ว่าแนวโน้มโดยทั่วไปต่อการควบคุมประชากรไม่เปลี่ยนแปลงตลอดทศวรรษ 1970 แต่ข้อกำหนดพิเศษก็ได้เปลี่ยนไปตลอดช่วงดังกล่าว โดยทั่วไปเนื่องมาจากความเข้าใจที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้นของความสำคัญของปัญหาประชากร

“Late, Sparse and Few” : ในปี 1971 ข้อกำหนดพิเศษสำหรับการวางแผนครอบครัวสรุปได้โดยคำขวัญว่า “ล่าช้า มีลูกน้อย และ สองสามคน” คำว่า “ล่าช้า” หมายถึงคนหนุ่มสาวถูกเรียกร้องและคาดหวังให้สนองต่อข้อเรียกร้องของรัฐและของพวกเขาเองให้เลื่อนวันสมรสของพวกเขาออกไป หรืออีกนัยหนึ่งคือการสมรสล่าช้า ถึงแม้ว่ารัฐไม่ได้กำหนดมาตรฐานอายุสำหรับการสมรสล่าช้า แต่ท้องถิ่นต่าง ๆ จำนวนมากได้กำหนดเงื่อนไขข้อกำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น อำเภอ Rudong มณฑลเจียงซูกำหนดว่า ในชนบทอายุขั้นต่ำของการสมรสควรเป็น 25 ปี สำหรับผู้ชาย และ 23 ปีสำหรับผู้หญิง และในเมือง 26 ปีสำหรับผู้ชาย และ 24 ปีสำหรับผู้หญิง เป็นการเลื่อนเวลาไปอีก 5 ปี จากที่กำหนดไว้ 20 ปีสำหรับผู้ชายและ 18 ปีสำหรับผู้หญิง ภายใต้กฎหมายสมรสที่ออกในต้นทศวรรษ 1950 การเลื่อนเวลาไป 5 ปีนี้หมายความว่า ผู้หญิงถ้าเริ่มมีบุตรในปีที่สองของการสมรสสามารถผลิตได้เพียง 4 ชั่วรุ่นภายใน 100 ปีต่อมา น้อยกว่า 1 รุ่นถ้าพวกเขาเริ่มเป็นมารดาเมื่ออายุ 20 ปี

ดังนั้นการสมรสล่าช้าไม่เป็นเรื่องง่ายของแต่ละคนหรือครอบครัว มันเกี่ยวโยงกับงานด้านกลยุทธ์ของการควบคุมการเพิ่มประชากรในประเทศโดยทั่วไป

คำว่า “ล่าช้า” ยังหมายถึงข้อกำหนดอีกประการหนึ่งคือคู่สมรสเลื่อนการมีบุตรออกไปให้นานเท่าที่ทำได้ การสมรสล่าช้าและการเลื่อนการมีบุตรออกไปไม่เพียงบรรเทาความกดดันด้านประชากรภายในช่วงเวลาที่กำหนด แต่ยังทำให้อัตราการเกิดต่ำลง เนื่องจากช่วงเวลาเจริญพันธุ์ที่สูงของผู้หญิงสั้นลงและการเจริญพันธุ์ลดลงตามอายุ

คำว่า “มีลูกน้อย” หมายถึงระยะห่างระหว่างการมีบุตรควรขยายออกไป เป็นประมาณ 4 ปี เช่นที่ได้กำหนด เพื่อที่จะป้องกันการมีบุตรถี่เกินไป และลดภาระของครอบครัว รัฐ และส่วนรวมหมู่

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าสนใจคือ “การมีบุตร 2-3 คน” เนื่องจากมีผลทำให้จำนวนคนเกิดในหมู่ประชากรลดลงทันทีในอนาคต ภายใต้การชี้นำของรัฐ ได้เสนอแนะวิธีการคุมกำเนิดหลายวิธี และได้ให้คำแนะนำเพื่อสนับสนุนคู่สมรสให้มีบุตร 2-3 คน จากประสบการณ์ชี้ให้เห็นว่าการคุมกำเนิดได้รับการยอมรับจากคู่สมรสโดยทั่วไป จำนวนผู้ที่ทำการควบคุมการเกิดโดยการคุมกำเนิดค่อย ๆ เพิ่มขึ้นระหว่าง 1971-1977 ดังตัวเลขต่อไปนี้ คือ 13.05 ล้านคนในปี 1971 17.83 ล้านคน 23.94 ล้านคน 21.28 ล้านคน 27.76 ล้านคน 22.38 ล้านคน และ 23.59 ล้านคน ในปี 1972 1973 1974 1975 1976 และ 1977 ตามลำดับ

คู่สมรสควรมีบุตรจำนวนน้อยเท่าไร ในขณะที่งานการวางแผนครอบครัวได้พัฒนาในด้านความลึกนั้น ครั้งแรกได้เสนอแนะว่าบุตร 2 คน เหมาะสมที่สุด แต่ต่อมาก็คือ “มากที่สุด 2 แต่ดีที่สุดเพียง 1 คน”

อย่างไรก็ตาม เมื่อเริ่มต้นมาตรการที่มีเป้าหมายเพื่อบรรลุเป้าหมายของ “บุตร 2 คนต่อครอบครัว” ได้ถูกจำกัด ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญได้บรรจุข้อกำหนดเกี่ยวกับการวางแผนครอบครัวไว้ แต่กฎหมายและข้อบังคับพิเศษในเรื่องเกี่ยวกับประชากรก็ยังไม่ได้ถูกวางกฎเกณฑ์ ด้วยเหตุนี้ในช่วงนี้การทำให้เป้าหมายประชากรเป็นจริงส่วนใหญ่อาศัยการโฆษณาชวนเชื่อ การระดมการชี้นำและการช่วยเหลือของรัฐบาล และความศรัทธาของประชาชนในนโยบายของรัฐบาล ซึ่งได้พัฒนาตลอดช่วงดังกล่าว

“Only one child per couple” : ในที่สุดในที่ประชุมเต็มคณะครั้งที่ 3 ของ NPC ชุดที่ 5 ในปี 1980 สภาของรัฐได้เสนอการเรียกร้องโดยทั่วไปคือ “บุตรเพียงคนเดียวต่อคู่สมรส” ในเดือนกันยายนปีเดียวกัน คณะกรรมการกลางของพรรคได้ออกจดหมายเปิดผนึกถึงสมาชิก

ทุกคนของพรรคคอมมิวนิสต์และสันนิบาตเยาวชนคอมมิวนิสต์ เรียกร้องให้พวกเขาเป็นผู้นำในการทำให้ข้อเรียกร้องนี้บรรลุผล ภายใต้สถานการณ์ส่วนหนึ่งชี้ให้เห็นว่านโยบายการมีบุตรเพียงคนเดียวเหมาะสมที่สุด

ประการแรก มีความจำเป็นที่ต้องทำให้การพัฒนา 4 ทันสมัยของจีนเป็นจริง รวมทั้งการสะสมเศรษฐกิจและการที่ประชาชนมีความสะดวกสบายขึ้นเมื่อสิ้นศตวรรษนี้ ทั้งหมดนี้ต้องใช้ความพยายามทุกอย่างรวมทั้งการควบคุมการเพิ่มประชาชน เมื่อคำนึงถึงอัตราความจำเริญที่เศรษฐกิจจีนคาดว่าจะบรรลุในช่วง 20 ปีต่อจากนี้ ประชาชนเพียงสะดวกสบายขึ้นโดยการสนับสนุนการมีบุตรเพียงคนเดียวต่อคู่สมรส และรักษาขนาดของจำนวนประชากร 1,200 ล้านคนเมื่อสิ้นศตวรรษ

ปัจจัยประการที่ 2 ก็คือ กำลังกระตุ้นที่มีต่อการเพิ่มประชากรยังคงทรงพลังอยู่อย่างมาก ในแง่ของฐานจำนวนประชากรที่กว้างคือส่วนประกอบของผู้เยาว์ (การสำรวจตัวอย่างปี 1978 พบว่ากลุ่มอายุ 0-15 ปีประมาณได้เป็น 38.6% ของประชากรทั้งหมด) และจำนวนที่เพิ่มขึ้นของสตรีที่เข้าสู่วัยที่จะมีบุตร ถ้าแต่ละคู่สมรสมีบุตร 2 คน ประชากรเมื่อสิ้นศตวรรษจะมีจำนวนทั้งสิ้นมากกว่า 1,200 ล้านคนแน่นอน ยิ่งกว่านั้นจะยังคงขยายตัวต่อไปอีกเป็นเวลานานหลังจากนั้น ซึ่งอันนี้จะไม่ช่วยแก้ปัญหาประชากรและไม่ช่วยปรับปรุงเงื่อนไขเศรษฐกิจของชาติอย่างรวดเร็ว ดังนั้นจึงเป็นการเหมาะสมอย่างยิ่งในการสนับสนุนนับแต่บัดนี้ให้คู่สมรสทุกคู่ควรมีบุตรเพียงคนเดียว และควรป้องกันไม่ให้มีบุตรคนที่สาม

ในฐานะเป็นเครื่องมือของการสนับสนุนคู่สมรสให้มีบุตรเพียงคนเดียวและของการประกันว่าตัวเลขประชากรไม่มากกว่า 1,200 ล้านคนเมื่อสิ้นศตวรรษ รัฐได้นำเอานโยบายซึ่งการศึกษาเกี่ยวกับลัทธิที่ถูกสนับสนุนโดยมาตรการทางเศรษฐกิจและการบริหารมาใช้ มาตรการทางเศรษฐกิจประกอบด้วยรางวัลสำหรับผู้ที่มีบุตรเพียงคนเดียว พร้อมกับลดโทษการมีบุตรมากกว่านั้น โดยทั่วไปมาตรการทางเศรษฐกิจได้ให้การปฏิบัติที่น่าพอใจแก่บุตรคนเดียวและครอบครัวของพวกเขาด้วยสิ่งต่าง ๆ อาทิ การรับเข้าสู่โรงเรียนเด็กและโรงเรียน บริการทางการแพทย์ โอกาสในการทำงานและการจัดสรรที่อยู่อาศัยในเมือง และการจับสลากที่อยู่อาศัยในชนบท

ในความเป็นจริงการสนับสนุนคู่สมรสให้มีบุตรเพียงคนเดียว หมายถึงการแทนที่ “การสมรสล่าช้า มีบุตรน้อยและ 2-3 คน” ด้วย “การสมรสล่าช้า 2-3 คนและดีกว่า” คำว่า “ดีกว่า” หมายถึงการปรับปรุงคุณภาพของประชากรให้ดีขึ้น ไม่ใช่เพียงแสดงนัยของการป้องกันการเกิดลูกหลานที่พิการ เบื้องต้นเป็นการอ้างถึงการยกมาตรฐานสุขภาพและการศึกษาของ

ประชากรบนฐานของการมีบุตร 2-3 คน ด้วยเหตุนี้การควบคุมจำนวนและการปรับปรุงด้านคุณภาพของประชากรนับเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของนโยบายประชากรของจีน

3. การคุมกำเนิดและการสมรสล่าช้า

โครงสร้างประชากรปัจจุบันของจีนลงรอยกับตัวแบบความจำเริญ ไม่ว่าจะมองในแง่องค์ประกอบอายุของประชากร สัดส่วนของบุรุษต่อสตรี และจำนวนสตรีที่อยู่ในวัยมีครรภ์หรือในแง่ของความจริงที่ว่า 80% ของประชากรจีนอาศัยอยู่ในชนบท สถานการณ์นี้ไม่เอื้ออำนวยอย่างยิ่งต่อการลดลงในอัตราการเพิ่มประชากร อย่างไรก็ตาม นับแต่ทศวรรษ 1970 อัตราการเพิ่มประชากรของจีนได้ลดลงอย่างรวดเร็ว และเหตุผลพื้นฐานสำหรับการลดลงนี้ก็คือการพัฒนาอย่างแข็งขันของงานการวางแผนครอบครัว และการยอมรับของมวลชนทั่วไปในการใช้มาตรการสำคัญ 2 ประการ คือ การคุมกำเนิด (Birth Control) และการสมรสล่าช้า (Late Marriage)

3.1 ผลของการคุมกำเนิด

การคุมกำเนิดเป็นวิธีการสำคัญของการควบคุมการเพิ่มประชากรในจีน วิธีการปกติที่ใช้กันมากที่สุด 4 วิธีในปัจจุบันก็คือ การใช้ห่วงอนามัย (I.U.D.) การผ่าตัดท่อสุจิ (Vasectomy) หรือการทำหมันชาย การผ่าตัดผูกท่อรังไข่ (Tubal Ligation) หรือการทำหมันหญิง และการทำแท้ง (Induced Abortion) นอกจากนี้ยังใช้วิธีการกินยาเม็ดคุมกำเนิด การฉีดยาคุมกำเนิด และการใช้ถุงยางอนามัย และสตรีบางคนยังคงใช้วิธีนับระยะปลอดภัย การใช้วิธีการ

ตาราง 8 วิธีการคุมกำเนิด 4 วิธีสำคัญ, 1971-1977

วิธีการคุมกำเนิด	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
การใช้ห่วงอนามัย	6,172,889 (47.4%)	9,220,297 (51.7%)	13,949,569 (58.2%)	12,579,886 (59.1%)	16,743,693 (60.3%)	11,620,000 (51.9%)	12,974,000 (55.0%)
การทำหมันชาย	1,223,480 (9.4%)	1,715,822 (9.6%)	1,933,210 (8.1%)	1,445,251 (6.8%)	2,652,653 (9.6%)	1,490,000 (6.7%)	2,616,000 (11.1%)
การทำหมันหญิง	1,744,644 (13.4%)	2,087,160 (11.7%)	2,955,617 (12.4%)	2,275,741 (10.7%)	3,260,042 (11.8%)	2,700,000 (12.1%)	2,776,000 (11.8%)
การทำแท้ง	3,910,110 (29.9%)	4,813,542 (27.0%)	5,110,405 (21.3%)	4,984,564 (23.4%)	5,084,260 (18.3%)	6,570,000 (29.3%)	5,229,000 (22.1%)
ทั้งหมด*	13,051,123 (100%)	17,836,821 (100%)	23,948,801 (100%)	21,285,442 (100%)	27,740,648 (100%)	22,380,000 (100%)	23,595,000 (100%)

*ถ้าบุคคลใดใช้มากกว่า 1 วิธี จะสะท้อนให้เห็นในยอดทั้งหมด

ต่าง ๆ เป็นเวลาหลายปีมานี้ได้พิสูจน์ให้เห็นว่าวิธีการข้างต้นได้ผลอย่างยิ่งในการลดอัตราการเพิ่มประชากร

พิจารณาสถานการณ์โดยทั่วไปตลอดทั่วประเทศ ภายในช่วง 7 ปี จาก 1971—1977 แสดงให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นปีแล้วปีเล่าในจำนวนประชากรที่ยอมรับเอาวิธีใดวิธีหนึ่งใน 4 วิธีที่สำคัญของการคุมกำเนิดมาใช้ดังแสดงในตาราง 8

จากตาราง 8 ปรากฏชัดว่าการป้องกันเป็นวิธีที่สำคัญของการคุมกำเนิด ในปี 1971 การใช้ห่วงอนามัย การทำหมันชายและการทำหมันหญิง นับได้ 70.1% ของวิธีการสำคัญ 4 วิธีของการคุมกำเนิดตลอดทั่วประเทศ ในขณะที่การทำแท้งนับได้ 29.9% ถึงปี 1977 3 วิธีแรกเพิ่มขึ้นเป็น 77.9% ในขณะที่วิธีหลังได้ลดลงเหลือ 22.1% เป็นที่คาดว่าเนื่องจากงานการวางแผน พัฒนาไปอย่างลึกซึ้ง และคุณภาพของเครื่องมือคุมกำเนิดได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น ฉะนั้นจำนวนการทำแท้งจะค่อย ๆ ลดลง

การเพิ่มขึ้นปีแล้วปีเล่าในจำนวนประชากรที่ใช้วิธีหนึ่งใน 4 วิธีสำคัญของการคุมกำเนิด สะท้อนให้เห็นในการเพิ่มขึ้นในสัดส่วนของกลุ่มสมรสในวัยสืบพันธุ์ที่ทำการคุมกำเนิด ในปี 1973 จำนวนทั้งหมดของกลุ่มสมรสวัยมีบุตรที่ทำการคุมกำเนิดคือ 53 ล้านคน หรือ 60% ของคู่สมรสวัยสืบพันธุ์ในประเทศ ถึงปี 1977 จำนวนนี้ได้เพิ่มขึ้นเป็น 89.11 ล้านคนหรือ 84% ของคู่สมรสวัยสืบพันธุ์ รายละเอียดปรากฏในตาราง 9

การเพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอในอัตราการคุมกำเนิดทำให้อัตราการเกิดลดลงปีแล้วปีเล่านับแต่ต้นทศวรรษ 1970 เนื่องจากอัตราการตายคงที่ ณ ระดับต่ำโดยเปรียบเทียบในช่วงดังกล่าวนี้ ทำให้อัตราการเพิ่มตามธรรมชาติลดลงตามสัดส่วนการลดลงของอัตราการเกิด ดังตาราง 10

ตาราง 9 จำนวนคู่สมรสวัยสืบพันธุ์ที่ทำการคุมกำเนิด, 1971—1977

ปี	จำนวนทั้งหมดของกลุ่มสมรสวัยสืบพันธุ์ที่ทำการคุมกำเนิด	จำนวนร้อยละของกลุ่มสมรสวัยสืบพันธุ์ทั้งหมด
1971—1973	53,000,000	60
1974	67,300,000	60
1975	81,550,000	73.8
1976	85,960,000	78.1
1977	89,113,000	84

หมายเหตุ : จำนวนทั้งหมดได้รวมทุกวิธีของการคุมกำเนิด

ตาราง 10 การลดลงในอัตราการเพิ่มตามธรรมชาติ, 1971–1978 (ต่อพันคน)

ปี	อัตราการเพิ่มตามธรรมชาติ	การลดลงจากปีก่อน
1971	23.4	0.6
1972	22.2	1.2
1973	21.0	1.2
1974	17.6	3.4
1975	15.8	1.8
1976	12.7	2.3
1977	12.1	0.6
1978	12.0	0.05

ที่มา : Liu Zheng, Song Jian and Others, 1981, p. 114.

บางมณฑลมีการลดลงที่เร็วกว่าการลดลงโดยเฉลี่ยในอัตราการเพิ่มตามธรรมชาติ ตัวอย่าง ในมณฑลเสฉวน อัตราการเพิ่มตามธรรมชาติได้ลดลงจาก 31.26 ต่อพันคนในปี 1971 เป็น 6.06 ต่อพันคนในปี 1978 เป็นการลดลง 25.2 ต่อพันคนในช่วง 8 ปี และการลดลงโดยเฉลี่ย 3.15 ต่อพันคนต่อปี อันนี้เป็นความสำเร็จที่นาน ๆ จะมีครั้งหนึ่ง

จากความจริงข้างต้นทำให้ปรากฏชัดแจ้งว่าการคุมกำเนิดสัมฤทธิ์ผลอย่างมากในการลดอัตราการเพิ่มตามธรรมชาติ

3.2 ผลของการสมรสล่าช้า

การสมรสล่าช้าสามารถลดอัตราการเกิดเช่นกัน และด้วยเหตุนี้จึงเป็นเครื่องช่วยทำการลดอัตราการเพิ่มประชากร วิธีการนี้ได้พิสูจน์ให้เห็นอย่างชัดเจนทั้งจากจีนและจากประเทศอื่น ๆ

ต้นปี 1957 ศาสตราจารย์ Chen Da นักสังคมวิทยาที่มีชื่อเสียงได้ทำการวิจัยอย่างกว้างขวางในหัวข้อนี้ ด้วยการใช้ผลงานของนักวิชาการอังกฤษ ผลงานนี้ได้แสดงให้เห็นว่าในหมู่สตรีที่ไม่ได้ใช้วิธีการคุมกำเนิดใด ๆ ผู้ที่แต่งงานอายุน้อยยังมีบุตรมาก ในขณะที่ผู้ที่แต่งงานอายุยิ่งมากยังมีบุตรน้อย ตัวอย่างเช่นสตรีผู้ที่สมรสเมื่ออายุ 17, 22, 27 และ 32 ปี เฉลี่ยมีบุตร 9, 7.5, 6 และ 4.5 คน ตามลำดับ สตรีที่สมรสอายุ 18 ปี มีความสามารถมีบุตรได้น้อยที่สุดเป็น 2 เท่าของผู้ที่สมรสเมื่ออายุ 28 ปี

สถิติสำหรับปักกิ่งแสดงให้เห็นชัดว่าการสมรสล่าช้าสามารถลดอัตราการเกิด และด้วยเหตุนี้ทำให้อัตราการเพิ่มประชากรต่ำลง ในปักกิ่งปี 1975 อัตราการเจริญพันธุ์ตามชั้นอายุ (age-specific fertility rate) สำหรับสตรีอายุ 25-40 ปี จากในเมืองแท้ ๆ และสำหรับสตรีอายุ 23-40 ปีในชนบท ได้ลดลงตามวัยที่เพิ่มขึ้น ดังตาราง 11

ในอดีต สตรีในชนบทโดยทั่วไปสมรสเมื่ออายุ 18 ปี ในขณะที่สตรีในเมืองสมรสเมื่ออายุ 20 ปี พวกเขาได้เริ่มต้นตั้งครรรภ์ทันทีภายหลังการสมรส ปัจจุบันสตรีในชนบทโดยทั่วไป ตาราง 11 อัตราการเจริญพันธุ์ตามชั้นอายุ* สำหรับสตรีเมืองปักกิ่งที่อายุ 25-40 ปี และสตรีในชนบทที่อายุ 23-40 ปี (%)

อายุ	ในเมือง : อัตราการเจริญพันธุ์ตามชั้นอายุ	ในชนบท : อัตราการเจริญพันธุ์ตามชั้นอายุ
23		31.55
24		18.81
25	16.69	21.79
26	20.61	20.97
27	14.49	17.52
28	15.52	18.04
29	14.05	15.19
30	12.32	15.41
31	5.97	9.61
32	6.12	8.36
33	4.33	7.23
34	3.33	6.17
35	2.41	4.47
36	1.71	4.06
37	1.35	3.64
38	1.23	5.22
39	0.92	3.98
40	0.66	3.04

$$\text{*อัตราการเจริญพันธุ์ตามชั้นอายุ} = \frac{\text{จำนวนคนเกิดจากสตรีในกลุ่มอายุ}}{\text{จำนวนสตรีทั้งหมดในกลุ่มอายุนั้น}} \times 100$$

ที่มา : Liu Zheng, Song Jian and Others, 1981, p. 116.

สมรสเมื่ออายุ 23 ปี และสตรีในเมือง 25 ปี เป็นการเลื่อนเวลาการสมรสล่าช้าไป 5 ปี อันนี้
ได้มีผลอย่างใหญ่หลวงต่อการควบคุมการเพิ่มประชากร

อำเภออุซิง ในมณฑลเจียงซูได้เริ่มใช้การวางแผนครอบครัวในปี 1963 เมื่อถึง
ปี 1973 อายุเมื่อแรกสมรสสูงกว่าที่เป็นอยู่ในปี 1962 ถึง 5-6 ปี ในขณะที่เดียวกันจำนวนสตรี
ที่สมรสแล้วที่ทำการคุมกำเนิดได้สูงถึง 93.8% อัตราการเพิ่มตามธรรมชาติของอำเภอทั้งหมด
ได้ลดลงอย่างรวดเร็ว จากระดับ 24.2 ต่อพันคนในปี 1963 ได้ลดลงเป็น 6.12 ต่อพันคนในปี 1972
เป็น 5 ต่อพันคนในปี 1975 และ 3.21 ต่อพันคนในปี 1978

ปัจจุบันการใช้วิธีการสมรสล่าช้าเป็นสิ่งที่ เป็นปกติโดยเปรียบเทียบตลอดทั้งประเทศ
นั่นคืออายุเมื่อแรกสมรสในทศวรรษ 1970 โดยทั่วไปสูงกว่าที่เป็นอยู่ก่อนทศวรรษ 1960 ราว
3-5 ปี ใช้ปักกิ่งเป็นตัวอย่าง จากการสำรวจตัวอย่าง 5% ของสตรี พบว่า 99.8% ของสตรี
ในชนบทสมรสเมื่ออายุ 23 ปี หรือกว่านั้น ในขณะที่ 99.4% ของสตรีในเมืองสมรสเมื่ออายุ 25 ปี
หรือกว่านั้น รายละเอียดปรากฏดังตาราง 12

ตาราง 12 การสำรวจอายุเมื่อแรกสมรสของสตรีจำนวน 5% ของเมืองปักกิ่งปี 1974 (%)

อายุ	ชนบท	ในเมือง
23	40	
24	18	
25	16	40
26	13	25
27	6.8	15
28	6.0	8
29		4.4
30		7.0
ทั้งหมด	99.8	99.4

ที่มา : Liu Zheng, Song Jian and Others, 1981, p. 117.

กล่าวโดยสรุป การคุมกำเนิดและการสมรสล่าช้าเป็นวิธีที่ได้ผลอย่างยิ่งในการลด
อัตราการเพิ่มประชากร และเป็น 2 มาตรการพื้นฐานที่ได้ถูกนำมาใช้สำหรับการควบคุม
ประชากรตามแผนของจีน การปฏิบัติพิสูจน์ให้เห็นว่าการสมรสล่าช้า และการคุมกำเนิดต่างก็
สนับสนุนซึ่งกันและกัน และจำต้องประสานกันอย่างใกล้ชิด จึงต้องไม่เน้นด้านหนึ่งและละเลย
อีกด้านหนึ่ง เนื่องจากการสมรสไม่สามารถเลื่อนไปอย่างไม่มีกำหนด และสตรีผู้ที่สมรสเมื่ออายุ

25 ปีและไม่ได้ทำการคุมกำเนิดอาจยังคงให้กำเนิดเด็กได้เฉลี่ย 5-6 คน เป็นสิ่งสำคัญที่ว่า การสมรสล่าช้าได้รับการส่งเสริมเช่นเดียวกับการคุมกำเนิด และคู่สมรสทุกคู่ถูกเรียกร้องให้มีบุตรเพียงคนเดียว

4. การจ้างงานกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

สำหรับประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ การจัดการจ้างงานเป็นปัญหาสำคัญซึ่งต้องการข้อยุติอย่างเร่งด่วน ปัญหาดังกล่าวนี้ก็เป็นสิ่งที่เงินต้องเผชิญเช่นกันนับตั้งแต่การก่อตั้งสาธารณรัฐประชาชนในปี 1949 ด้วยจำนวนประชากรมากและดินแดนกว้างใหญ่เงินจึงร่ำรวยทรัพยากรมนุษย์และแร่ธาตุต่าง ๆ แม้กระนั้นก็ตามเงินก็ขาดแคลนกองทุนสำหรับการก่อสร้างและขาดปัจจัยการผลิตซึ่งจัดหามาให้ใช้ประกอบกับกำลังแรงงาน ผลก็คือตลอดช่วง 32 ปี การจัดการจ้างงานได้กลายเป็นเรื่องที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของจีน ในหัวข้อนี้จะได้วิเคราะห์ที่ประสบความสำเร็จของเงินในการจัดการปัญหานี้ และร่างข้อสรุปบางประการเกี่ยวกับแนวทางที่นโยบายการจ้างงานควรจะได้พัฒนาในอนาคต

4.1 ปัญหาการว่างงานที่เป็นมรดกตกทอดและนโยบายขั้นแรก

ปัญหาการจ้างงานที่ร้ายแรงซึ่งเงินได้เผชิญในปี 1949 ก็คือผลผลิตของระบบเศรษฐกิจเก่า การกระจุกตัวของกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ซึ่ง 10% ของประชากรชนบทอันได้แก่ ราชชาติดินและชาวนาที่ร่ำรวยได้เป็นเจ้าของราว 70% ของที่ดิน ให้ความหมายว่า ชาวนาจำนวนมากถ้าไม่ขาดแคลนที่ดินเพียงพอที่จะทำนาก็ไม่มีที่ดินเลย ที่ดินและแรงงานได้ถูกแบ่งแยกและชาวนาจำต้องเช่าที่ดินจากราชาชาติดิน ณ อัตราที่แพงลิ่ว หรือจำต้องขายแรงงานของตนระยะยาวหรือระยะสั้น ประสิทธิภาพในการผลิตของแรงงานเกษตรต่ำมากและพวกชาวนามีชีวิตอยู่ด้วยความยากจนอย่างใหญ่หลวง ถ้าพวกเขาไม่สามารถได้รับที่ดินหรือไม่มีโอกาสที่จะขายแรงงาน เขาก็ต้องเผชิญกับโอกาสของความอดอยากจนถึงแก่ความตาย ทางเดียวที่จะจัดการจ้างงานในชนบทและใช้แรงงานการเกษตรอย่างสมเหตุสมผลก็คือ ต้องแก้ปัญหาดิน

ในเมืองต่าง ๆ ระดับการว่างงานที่สูงส่วนหนึ่งมีสาเหตุจากความจริงที่ว่าส่วนใหญ่เมืองเหล่านี้ยังคงเป็นศูนย์กลางของการบริโภคเช่นที่เคยเป็นอยู่ในสมัยศักดินา และส่วนหนึ่งมีสาเหตุจากความจริงที่ว่า การกดขี่และการขูดรีดโดยทุนต่างชาติได้ขัดขวางการพัฒนาการผลิตของนายทุนแห่งชาติ ผู้ที่อาศัยอยู่ในเมืองจำนวนมากไม่สามารถหางานได้ และบุคคลผู้ซึ่งมีงานอยู่แล้วก็ต้องเผชิญกับความบีบคั้นอยู่เสมอจากผู้ว่างงาน จากคนงานช่างฝีมือที่ล้มละลาย และจากพวกชาวนาที่ยากจนขั้นแค้นผู้ซึ่งได้เข้ามายังเมืองเพื่อแสวงหางานทำ ด้วยเหตุนี้ผู้ที่มีงาน

อยู่แล้วจึงตกอยู่ภายใต้ภาวะที่อาจต้องสูญเสียงานของตนอยู่เสมอ

4.1.1 การจัดการขบปัญหาการว่างงาน

หลังปี 1949 ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวแล้ว รัฐบาลจีนได้ยอมรับวิธีการหลัก 2 ประการในการจัดการขบปัญหาการว่างงาน คือ

- (1) นำเอาการเปลี่ยนแปลงระบบสังคมวิทยา—เศรษฐกิจมาใช้ และ
- (2) ใช้ความพยายามต่าง ๆ ในการพัฒนาการผลิต การปฏิรูปที่ดินในชนบท ทำให้พวกชาวนากลายเป็นเจ้าของที่ดิน และในไม่ช้าตามมาด้วยการรวมนาในชนบท สิ่งนี้ได้ช่วยแก้ไขความรุนแรงของความไม่มีเหตุผลและความไม่เท่าเทียมในการกระจายปัจจัยการผลิต และรายได้ของการทำมาหากินให้ถูกต้อง กำลังแรงงานการเกษตรสามารถถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และความกระตือรือร้นของชาวนาในการทำงานถูกส่งเสริมอย่างมาก การผลิตการเกษตรได้ฟื้นตัวอย่างรวดเร็วและเพิ่มขึ้นในไม่ช้า ผลผลิตธัญพืชได้เพิ่มขึ้นจาก 108 ล้านตันในปี 1949 เป็น 185 ล้านตันในปี 1957 ตลอดช่วงเดียวกัน ผลผลิตฝ้ายได้เพิ่มจาก 444,500 ตัน เป็น 1,640,000 ตัน [Xu Dixin and Others, 1982, pp. 146–147.]

ในเมืองต่าง ๆ ได้มีการพัฒนาเช่นเดียวกัน ระบบกรรมสิทธิ์แบบเก่าได้ถูกยกเลิก และวิสาหกิจที่ดำเนินการโดยรัฐใหม่ ๆ จำนวนมากได้ถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อสิ้นแผนห้าปีฉบับแรก ซึ่งได้รวมโรงงานและเหมืองแร่ขนาดใหญ่เกือบ 1,000 แห่ง ในเวลาเดียวกัน การขนส่งและการคมนาคม การค้า การศึกษา งานด้านวัฒนธรรม และบริการด้านสุขภาพได้ถูกพัฒนาอย่างแข็งขัน และจำนวนประชากรที่ถูกจ้างงานได้ค่อย ๆ เพิ่มขึ้น

4.1.2 ความช่วยเหลือของรัฐ

นอกเหนือจากนโยบายโดยทั่วไปเหล่านี้แล้ว ยังได้มีการใช้มาตรการพิเศษต่าง ๆ เช่นกัน ลูกจ้างของวิสาหกิจนายทุน—ข้าราชการ และคนงานสำนักงานในหน่วยงานของรัฐบาลก็ยังคงทำงานของตนอยู่ต่อไป อันนี้ทำให้พวกเขาสามารถหาเลี้ยงชีพและหลีกเลี่ยงการสร้างปัญหาการว่างงานใหม่ บุคคลที่ว่างงานผู้ซึ่งไม่ได้รับการจ้างงานตามความจำเป็นของการสร้างเศรษฐกิจใหม่และตามความสามารถรวมทั้งความต้องการของพวกเขา รัฐได้ให้ความช่วยเหลือบ้างไม่เพื่อเริ่มการอุดหนุนพวกเขาก็เพื่อการเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการงาน—สงเคราะห์กรณีแรกเกี่ยวข้องกับการที่รัฐออกเงินกองทุนเพื่อช่วยเหลือการจัดตั้งหน่วยการผลิตรวมหมู่ ส่วนโครงการงาน—สงเคราะห์ (work-relief programmes) ได้ดึงดูดผู้ที่ว่างงานอยู่เข้าไปยังสวัสดิการของรัฐหรือโครงการก่อสร้างของเทศบาลที่ได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุนสงเคราะห์ของรัฐ

ดังนั้นโครงการดังกล่าวจึงสามารถทำงานที่เป็นประโยชน์ยิ่งกว่าการคงอยู่อย่างง่าย ๆ ของการช่วยสงเคราะห์ นอกจากนี้ชั้นเรียนการฝึกอบรมระยะสั้นได้ถูกตั้งขึ้นเพื่อให้ผู้ที่ว่างงานสามารถเรียนรู้ทักษะการผลิตที่จำเป็น อันเป็นการช่วยพวกเขาสำหรับการจ้างงานในอนาคต ในแนวทางเหล่านี้ แม้กระทั่งในช่วงเมื่อมีการขาดแคลนเงินกองทุนอย่างมากและการสร้างเศรษฐกิจเพิ่งได้เริ่มขึ้น รัฐได้จัดสรรส่วนหนึ่งของเงินกองทุนเพื่อช่วยแก้ไขปัญหการว่างงาน

ในปี 1949 มีผู้ว่างงานในเมืองราว ๆ 4 ล้านคน ซึ่งเท่ากับครึ่งหนึ่งของผู้ที่มีงานทำอยู่แล้ว 8 ล้านคน ถึงปี 1952 ประมาณ $\frac{1}{2}$ ของผู้ว่างงานอยู่ก็มีงานทำ ในช่วงที่แผนห้าปีฉบับแรกได้เริ่มปฏิบัติการและการพัฒนาเศรษฐกิจได้ถูกเร่ง โอกาสในการได้รับการว่าจ้างได้ขยายตัวออกไป และเมื่อถึงปี 1956 ปัญหการว่างงานซึ่งเป็นมรดกจากสงครามก็ได้ออกแก้ไข

4.1.3 การจ้างงานสำหรับกำลังแรงงานใหม่

อันที่จริงการจัดหางานให้สำหรับผู้ว่างงานซึ่งได้ทิ้งค้างไว้จากก่อนปี 1949 สามารถแก้ปัญหาที่เงินเผชิญอยู่ได้เพียงปัญหาเดียว ด้วยฐานประชากรจำนวนมากตลอดช่วงทศวรรษ 1950 คนรุ่นหนุ่มสาวเกือบ 1 ล้านคนได้เข้าร่วมเป็นกำลังแรงงานในเมืองแต่ละปี เพียงเพราะการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วทำให้รัฐสามารถจัดหางานให้แก่คนงานใหม่ ๆ เหล่านี้

อีกทิศทางหนึ่งก็คือการสร้างการจ้างงานสำหรับสตรี ในจีนกำมีสตรีน้อยมากที่ทำงานนอกบ้าน ในชนบทโดยเฉพาะในภาคเหนือมีสตรีเพียงจำนวนเล็กน้อยที่ได้ร่วมทำงานในไร่นา สตรีประสบความทุกข์ยากจากการกดขี่ทางสังคมและจากฐานะที่ต่ำต้อยในครัวเรือน ขณะที่เศรษฐกิจได้พัฒนาหลังปี 1949 สตรีจำนวนมากได้เริ่มมีงานทำทั้งในชนบทและในเมือง เนื่องจากสตรีได้ให้ผลผลิตอย่างใหญ่หลวงต่อการสร้างเศรษฐกิจของจีน และการเกณฑ์เข้าสู่กำลังแรงงานก็เป็นความสำเร็จอย่างใหญ่หลวงประการหนึ่งของนโยบายการจ้างงานของจีน

สิ้นปี 1949 จำนวนลูกจ้างในเมืองทั้งหมดคือ 8,004,000 คน เมื่อถึงสิ้นปี 1957 ตัวเลขนี้ได้เพิ่มขึ้นเป็น 24,506,000 คน คือเพิ่มขึ้น 16,502,000 คน นอกเหนือจากการจัดหางานให้แก่ผู้ว่างงานปี 1949 จำนวน 4 ล้านคนแล้ว ยังได้รับคนจำนวน 12,505,000 คน เข้าสู่กำลังแรงงาน ตลอดช่วงเดียวกันทั้งจำนวนและอัตราส่วนของลูกจ้างสตรีในกำลังแรงงานในเมืองได้เพิ่มขึ้น สิ้นปี 1949 สตรีในกำลังแรงงานมีจำนวนทั้งสิ้น 600,000 คน หรือ 7.5% ของทั้งหมด เมื่อสิ้นปี 1957 มีจำนวนรวม 3,286,000 คน หรือ 13.4% [Xu Dixin and Others, 1982, p. 148.] ในชนบทก็เช่นกัน สตรีจำนวนมากขึ้นทุกขณะได้เข้าร่วมในงานด้านการเกษตร

4.1.4 ข้อสรุปสำคัญ

เมื่อพิจารณาย้อนหลังในช่วงการฟื้นฟูบูรณะทางเศรษฐกิจและแผนห้าปีฉบับแรก ข้อสรุปที่สำคัญเป็นดังนี้คือ [Xu Dixin and Others, 1982, pp. 149 – 151.]

ข้อสรุปประการแรก : พาหะพื้นฐานของการจัดการจ้างงานอาศัยการพัฒนาเศรษฐกิจ ในกระบวนการนั้นการพัฒนาการผลิตทางวัตถุต้องมาก่อน เนื่องจากมันสามารถจัดหางานใหม่ ๆ จำนวนมากได้ แม้กระนั้นสาขาต่าง ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องในการผลิตทางวัตถุจำเป็นต้องพัฒนาไปพร้อม ๆ กัน ทฤษฎีสินคองที่ด้านอุตสาหกรรมที่ได้รับมรดกมาในปี 1949 ประมาณว่ามีมูลค่ารวม 8,800 ล้านดอลลาร์ ส่วนใหญ่เก่าแก่และล้าสมัยจึงเป็นรากฐานที่อ่อนแอต่อการขยายโอกาสของการจ้างงาน ทั้ง ๆ ที่ขาดแคลนเงินกองทุนก็เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องเริ่มโครงการการลงทุนขนาดใหญ่

ระหว่างช่วง 3 ปีแรกของสาธารณรัฐประชาชน การลงทุนในการสร้างทุนมีจำนวน 7,800 ล้านดอลลาร์ และระหว่างแผนห้าปีฉบับแรกมีจำนวน 55,000 ล้านดอลลาร์ หลังจากนั้น จำนวน 49,140 ล้านดอลลาร์ อุทิศให้แก่ทฤษฎีสินคองที่ใหม่ โดย 34,010 ล้านดอลลาร์สำหรับทฤษฎีสินคองที่เพื่อการผลิต (โรงงาน เครื่องจักร ทางรถไฟ ถนน ท่าเรือ โกดังสินค้า เครื่องมือสำหรับหน่วยทางการเงิน เป็นต้น) และ 15,130 ล้านดอลลาร์ สำหรับทฤษฎีสินคองที่มีใช้เพื่อการผลิต (ที่อยู่อาศัย โรงเรียน โรงพยาบาล โรงเรียนอนุบาล ศูนย์พักผ่อนหย่อนใจ โรงอาหาร อาคารสำนักงาน เป็นต้น) การลงทุนใหม่ทั้งหมดนี้ได้จัดหาพาหะด้านวัตถุเพื่อการขยายการจ้างงาน

ข้อสรุปประการที่ 2 : สรุปจากประสบการณ์ในช่วงแรก ๆ ก็คือในประเทศกำลังพัฒนา เป็นการดีที่จะจัดองค์กรรูปแบบต่าง ๆ ของงานเพื่อบรรเทาทุกข์และโครงการฝึกอบรม ยิ่งกว่าจะใช้วิธีให้เงินช่วยเหลือสวัสดิการ (welfare aid) ถึงแม้ว่าในช่วงระยะสั้นสิ่งนี้อาจต้องการการใช้จ่ายของรัฐมากยิ่งขึ้นในกรณีถ้าต้องจ่ายในรูปแบบสวัสดิการเพียงอย่างเดียว แต่ก็ เป็นทางที่เร็วมากพอใช้สำหรับการแปลงรูปผู้ว่างงานจากผู้บริโภคไปเป็นผู้ผลิต ด้วยวิธีนี้จะเป็นการปกป้องรัฐจากการต้องจ่ายเพื่อบรรเทาการว่างงานเป็นเวลายาวนาน นอกจากนี้หน่วยการผลิตรวมหมู่เหล่านั้นซึ่งได้พัฒนาด้วยความช่วยเหลือจากรัฐก็คล่องตัวมาก และสามารถปรับตัวอย่างรวดเร็วต่อความต้องการของตลาด เป็นเวลานานที่หน่วยเหล่านี้สามารถยืนอยู่บนขาของตนเองและแม้กระทั่งขยายตัวเพื่อจัดหางานเพิ่มขึ้นอีก

ข้อสรุปประการที่ 3 : ก็คือการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจมีผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อความเป็นไปในการจ้างงาน ตัวอย่างเช่น การปฏิรูปที่ดินและการรวมนาในชนบท ได้ปลดปล่อยพลังการผลิตในชนบทและทำให้เป็นไปได้ที่กำลังแรงงานการเกษตรได้ถูกใช้

ประโยชน์อย่างเต็มที่ เนื่องจากการเกษตรส่วนใหญ่พึ่งพาอาศัยแรงงานที่ใช้กำลัง ระบบนารวม ทำให้จีนสามารถใช้แรงงานได้ดีกว่าในช่วงฤดูกาลที่มีงานยุ่งเพื่อขยายพื้นที่ไถหว่านและปลูกพืช 2 ครั้ง เพื่อทำให้งานเสริมและการทำนาที่หลากหลายแข็งแกร่งขึ้น และเพื่อจัดการงานสร้างทุน อาทิ โครงการอนุรักษ์น้ำระหว่างช่วงฤดูกาลที่งานเบาบางสตรีสามารถเข้าร่วมกำลังแรงงานในชนบทเช่นกันและประสิทธิภาพในการผลิตของแรงงานการเกษตรก็เพิ่มขึ้น การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในมูลค่ารวมของผลผลิตการเกษตร (14.1% ต่อปีจาก 1950—1952 และ 4.5% ต่อปีจาก 1953—1957) เป็นข้อพิสูจน์อย่างชัดเจนของความสำคัญของการปฏิรูปที่ดินและการรวมนาในชนบทต่อเศรษฐกิจการเกษตร

ข้อสรุปประการสุดท้าย : สรุปจากช่วงแรก ๆ ของการพัฒนาก็คือขั้นตอนต่าง ๆ จำต้องดำเนินการเพื่อควบคุมการไหลของแรงงานระหว่างเขตชนบทและเมือง การกระจุกตัวเกินไปของแรงงานในเขตเมืองจำเป็นต้องป้องกัน มิฉะนั้นความกดดันอย่างน่าเกรงขามจะเกิดขึ้นแก่การจ้างงานในเมือง ในขณะที่การพัฒนาเกิดขึ้นในประเทศเกษตรกรรม ขบวนการของการเปลี่ยนผู้อาศัยในชนบทไปเป็นผู้อาศัยในเมือง และชาวนาไปเป็นคนงานย่อมเกิดขึ้น สิ่งนี้ได้เกิดขึ้นในจีนตลอดช่วง 1949—1957 พลเมืองจากชนบทได้รับการจ้างงานหลายล้านงาน จาก 16,502,000 งานใหม่ ๆ ที่ได้สร้างขึ้นระหว่างช่วงเหล่านั้น ระหว่างช่วงของการพัฒนาตามแผนขนาดใหญ่จีนไม่ยอมให้พวกชาวนาไหลบ่าเข้าไปในเมืองอย่างไม่มีจุดมุ่งหมาย แต่ได้เกณฑ์พวกที่ต้องการในลักษณะที่ได้วางแผนไว้และอย่างมีระเบียบ ในขณะเดียวกันก็ได้ระดมเจ้าหน้าที่ปฏิบัติและปัญญาชนบางส่วนไปยังชนบทเพื่อช่วยเหลือการก่อสร้างทางการเกษตร ถึงแม้ว่าจะมีจำนวนน้อยกว่าจำนวนของพวกชาวนาที่ถูกนำเข้ามายังเมืองก็ตาม ในแนวทางนี้เป็นการป้องกันให้การไหลของแรงงานเข้ามายังเมืองอยู่ในระดับที่เหมาะสม และหลีกเลี่ยงการขยายตัวที่ควบคุมไม่ได้ของกำลังแรงงานในเมืองซึ่งอาจจะก่อให้เกิดการว่างงานในเมืองอย่างขนานใหญ่ และนำไปสู่การเกิดเมืองกระท่อมและแหล่งเสื่อมโทรม

โดยสรุป นโยบายของจีนระหว่างช่วง 8 ปีแรกของสาธารณรัฐประชาชน ไม่เพียงบริหารจัดการว่างงานเท่านั้นแต่ยังนำไปสู่ความสำเร็จทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วเช่นกัน มูลค่ารวมของผลผลิตการเกษตรและอุตสาหกรรมในปี 1952 เป็น 177.5% ของมูลค่ารวมของปี 1949 และเมื่อถึงปี 1957 นับเป็น 167.7% ของตัวเลขปี 1952 ในเวลาเดียวกันประสิทธิภาพในการผลิตของแรงงานได้เพิ่มขึ้นเช่นกัน จากปี 1950—1952 ประสิทธิภาพในการผลิตของแรงงานโดยเฉลี่ยของคนงานทั้งหมดในวิสาหกิจอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้น 11.5% ต่อปี ตลอดช่วง 1953—1957 อัตราเป็น 8.7%

4.2 การทรุดลงและปัญหาภายหลังปี 1957

ภายหลังช่วงแรกของความก้าวหน้าที่ประสบความสำเร็จโดยเปรียบเทียบนี้ ความผิดพลาดมากมายได้เกิดขึ้นในนโยบายเศรษฐกิจและการจ้างงานของจีนซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ หลายประการ อาทิ ปัญหาความกดดันในเรื่องการเพิ่มขึ้นของประชากร การไหลอย่างผิดปกติของกำลังแรงงานไปยังเมืองต่าง ๆ โครงสร้างการจ้างงานที่ไม่สมเหตุผล และข้อจำกัดในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมหมู่และส่วนบุคคล

4.2.1 ความกดดันในเรื่องการเพิ่มขึ้นของประชากร

เริ่มจากเป็นเวลานานแล้วที่จีนไม่ให้ความสนใจเพียงพอในการควบคุมอัตราการเพิ่มของประชากร เนื่องจากการจ้างงานและประชากรมีความเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิด ขนาดของประชากร อัตราความจำเป็นและความหนาแน่นของประชากร มีผลโดยตรงต่อความจำเป็นในการจ้างงาน การที่มีประชากรมากมาย ปัญหานี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ในต้นทศวรรษ 1950 ได้มีผู้เสนอว่าควรจะมีการควบคุมอัตราการเพิ่มประชากรตามแผน แต่โชคไม่ดีที่หลังปี 1957 แนวโน้มที่สำคัญของแนวความคิดก็คือเน้นประโยชน์ของการมีประชากรมากและไ้รอดถึงผลในทางบวกของการเพิ่มประชากรในการพัฒนาเศรษฐกิจ ความกดดันในด้านอัตราความจำเป็นที่มากเกินไปของการบริโภคและการจ้างงานได้ถูกละเลย ยิ่งกว่านั้นข้อเสนอให้ควบคุมอัตราการเพิ่มประชากรก็ถูกวิจารณ์และระงับไป

ผลของท่าทีเหล่านี้ การวางแผนครอบครัวได้ถูกละเลยเป็นเวลานาน และการเพิ่มขึ้นของประชากรจึงไม่ได้ถูกควบคุม สิ่งนี้เป็นจริงอย่างยิ่งในช่วงเมื่อหลินเปียวและ “กลุ่ม 4 คน” ได้กำลังก่อให้เกิดการทำลายระเบียบทางเศรษฐกิจทั้งมวลถูกลอบทำลาย และการควบคุมการเพิ่มประชากรยิ่งลำบากยิ่งกว่า ในช่วง 3 ปีจาก 1968—1970 อัตราเพิ่มโดยธรรมชาติมากกว่า 2.6% และการเพิ่มขึ้นรายปีของประชากรมีจำนวนราว ๆ 20 ล้านคน ปัญหานี้ในที่สุดบีบให้จีนต้องให้ความสนใจยิ่งขึ้นต่อการจำกัดอัตราการเพิ่มประชากร

ถึงปี 1980 อัตราการเพิ่มโดยธรรมชาติได้ลดลงเป็น 1.2% และจะต้องลดให้ถึงเป้าหมายคือศูนย์เมื่อสิ้นศตวรรษ อย่างไรก็ตาม ทั้ง ๆ ได้ใช้ความพยายามต่าง ๆ แต่การเพิ่มประชากรซึ่งขณะนี้ถึง 1,000 ล้านคน ก็ยังคงเพิ่มราว ๆ ปีละ 10 ล้านคน ตลอดช่วง 2—3 ปีต่อมา ตลอดทศวรรษ 1980 เขตในเมืองจำเป็นจะต้องจัดหางานหรือการศึกษาต่อสำหรับเยาวชน 4—5 ล้านคนต่อปี เยาวชนจำนวนมากเหล่านี้ซึ่งกำลังต้องการได้รับการจ้างงานแต่ละปีจะสร้างความตึงเครียดต่อนโยบายการจ้างงานของจีน ดังนั้นถ้าจีนให้ความสนใจมากกว่านี้ต่อการควบคุมการเพิ่มประชากรในช่วงแรก ๆ ปัญหาที่เผชิญอยู่ในขณะนี้ก็จะน้อยกว่านี้มาก

4.2.2 การไหลที่ผิดปกติของกำลังแรงงานไปยังเมืองต่าง ๆ

ปัญหาประการที่ 2 ซึ่งได้เกิดขึ้นหลังปี 1957 ก็คือแนวโน้มของการละเลยไม่ระมัดระวังการควบคุมการไหลของกำลังแรงงานไปยังเมืองต่าง ๆ และการดูดซับพวกเขาจำนวนมากเกินไปเข้าสู่กำลังงานในเมือง ปัญหานี้ได้เกิดขึ้นใน 2 ช่วง คือ ระยะเวลาแรก จากปี 1958–1960 เนื่องจากการประเมินศักยภาพของความจำเป็นทางการเกษตรและอุตสาหกรรมที่ตีเกินไป พวกเขาจำนวนมากได้ถูกดึงเข้าไปยังในเมือง และอีกจำนวนมากถูกหันเหจากการทำงานในนาไปยังโครงการพิทักษ์น้ำ และการผลิตเหล็กและเหล็กกล้า ระหว่างช่วง 3 ปีนี้ กำลังแรงงานในชนบทได้ลดลง 23 ล้านคน นอกจากนี้ชาวนาราว ๆ 40 ล้านคน ต้องถูกดึงออกจากการปลูกข้าวและถูกมอบหมายให้ทำงานโครงการอื่น สิ่งนี้ได้ก่อให้เกิดการขาดแคลนแรงงานอย่างร้ายแรงสำหรับงานการทำนาพื้นฐาน บวกกับเป้าหมายการผลิตที่สูงเกินจริง ผู้นำที่ปราศจากความพินิจพิจารณา และความหายนะจากธรรมชาติ ผลก็คือมูลค่ารวมของผลผลิตการเกษตรตลอดช่วง 3 ปี ลดลง 23% และการผลิตข้าวลดลง 26% สุดท้ายชาวนาราว 20 ล้านคน ซึ่งถูกเกณฑ์เข้าสู่กำลังงานในเมืองจำต้องออกไป และส่วนใหญ่ได้กลับคืนสู่ชนบท

ระยะที่ 2 ของความยุ่งยากคือระหว่างช่วง “การปฏิวัติวัฒนธรรม” (1966–1976) หลังปี 1960 นอกจากการลดลงของกำลังแรงงานในเมืองโดยการที่ชาวนากลับคืนสู่ชนบท จีนได้ใช้วิธีการหลัก 3 ประการในการจัดการจ้างงานแก่คนหนุ่มสาวที่เติบโตขึ้นในเมือง คือ (1) ส่วนหนึ่งมอบหมายงานเท่าที่ทำได้ให้ทำ (2) ส่วนหนึ่งให้เข้าศึกษาต่อไป และ (3) ส่วนที่เหลือชักจูงให้ไปทำงานและตั้งถิ่นฐานในชนบท ภายใต้สถานการณ์ขณะนั้นมาตรการเหล่านี้ให้ผลพอสมควร อย่างไรก็ตามระหว่างช่วง “การปฏิวัติวัฒนธรรม” ทุกปีผู้สำเร็จจากโรงเรียนในเมืองเกือบทั้งหมดได้ไปตั้งถิ่นฐานในชนบท รวมทั้งยุวชนที่เคยเข้าโรงเรียนจำนวนราว 16 ล้านคนก็ได้ถูกส่งออกไป ตลอดช่วงเดียวกันนี้ รัฐวิสาหกิจได้เกณฑ์คนงานราว 14 ล้านคนจากบรรดาพวกเขา ด้วยเหตุนี้จึงมีการแลกเปลี่ยนประชาชนระหว่างเมืองและชนบทอย่างหลอกล่อ ๆ เกิดขึ้น ซึ่งเป็นการสูญเสียกำลังงานและทรัพยากรการเงินและวัตถุโดยไม่จำเป็น ยิ่งกว่านั้นในช่วง 1958–1960 การไหลของประชากรใน 2 ทิศทางอย่างขนานใหญ่นี้ ทำให้การขจัดความแตกต่างระหว่างเมืองและชนบททำได้น้อยมาก และยังให้ผลที่เลวร้ายต่อการใช้แรงงานและการจ้างงาน

4.2.3 โครงสร้างการจ้างงานที่ปราศจากเหตุผล

ปัญหาประการที่ 3 ที่จีนเผชิญอยู่หลังปี 1957 ก็คือ โครงสร้างการจ้างงานที่ปราศจากเหตุผลซึ่งเกิดขึ้นโดยความไม่มีเหตุผลในโครงสร้างเศรษฐกิจ โครงสร้างของสาขา

เศรษฐกิจต่าง ๆ และรูปแบบเทคนิคและการลงทุนของมันได้ลอบทำลายโครงสร้างการจ้างงานอย่างมาก ในจีน สาระสำคัญในเรื่องนี้ก็คือความจริงที่ว่าสัดส่วนจำนวนมหาศาลของกำลังงานอยู่ในภาคการเกษตร สถานการณ์นี้ได้เกิดขึ้นเนื่องจากผลของขบวนการทางประวัติศาสตร์อันยาวนาน และปัจจัยที่มีผลกระทบถึงคือการกระจายประชากรและระดับเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงต้องใช้เวลาสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจอันยาวนาน อย่างไรก็ตาม ในเมืองต่าง ๆ ปัญหาหลักก็คือสัดส่วนของกำลังงานที่ทำงานในอุตสาหกรรมหนักสูงเกินไป และสัดส่วนในอุตสาหกรรมเบา สาขาการค้า อาหารและบริการต่ำเกินไป เช่นกันสิ่งนี้เป็นผลของขบวนการทางประวัติศาสตร์

ความจริงก็คือ ในปี 1949 จีนมีอุตสาหกรรมหนักน้อยมาก ซึ่งหมายความว่านโยบายการจัดลำดับความสำคัญแก่อุตสาหกรรมหนักในขั้นตอนแรกเริ่มของการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่จะต้อง ในแผนห้าปีฉบับแรก สิ่งนี้ไม่ได้นำไปสู่การละลายอุตสาหกรรมเบาและสาขาเศรษฐกิจอื่น ๆ ในจำนวนเงิน 55,000 ล้านหยวนที่ได้ลงทุนระหว่าง 1953—1957 นั้น 25,030 ล้านให้กับอุตสาหกรรม (45.5%) และ 29,970 ล้านหยวนให้กับสาขาอื่น ๆ (54.5%) ในสัดส่วนที่ให้แก่อุตสาหกรรมปรากฏว่า 21,290 ล้านหยวนให้แก่อุตสาหกรรมหนัก (85%) และ 3,740 ล้านหยวนให้แก่อุตสาหกรรมเบา คิดเป็น 15% [Xu Dixin, 1982, p. 154.] การลงทุนขนาดใหญ่ในอุตสาหกรรม

ตาราง 13 โครงสร้างการจ้างงานในเมือง, 1952—1976 (บางปี)

(ร้อยละ)

	1952	1957	1958—60	1965	1976
สัดส่วนของกำลังแรงงาน					
อุตสาหกรรมที่ทำงานใน					
อุตสาหกรรมหนัก	29.9	39.8	80.4	52.6	61.0
อุตสาหกรรมเบา					
อุตสาหกรรมที่ทำงานใน	70.1	60.2	19.6	47.4	39.0
อุตสาหกรรมเบา					
สัดส่วนของกำลังแรงงานทั้งหมด					
ในสาขาสำคัญที่รัฐดำเนินการ	18.5	19.9	10.0	14.7	13.0
ซึ่งถูกจ้างงานในกิจการค้า					
อาหารและบริการ					

ที่มา : Xu Dixin and Others, 1982, p. 155.

กรรมหนักไม่เพียงนำไปสู่การพัฒนาอย่างรวดเร็วของสาขานั้น แต่ยังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในโครงสร้างการจ้างงาน ดังตาราง 13

โดยทั่วไป โครงสร้างการจ้างงานระหว่างช่วง 1952–1957 ก่อนข้างสมเหตุสมผลและมีบทบาททางบวกในการพัฒนาเศรษฐกิจและการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตของแรงงาน นอกจากนี้ยังได้ช่วยยกมาตรฐานการครองชีพ และทำให้การจัดการที่เพียงพอสามารถทำได้เพื่อจัดหาการจ้างงานใหม่ ๆ

อย่างไรก็ตาม หลังปี 1958 การเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักอย่างรวดเร็วที่มากเกินไป นำไปสู่การเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาลในการจ้างงานในสาขานั้น (ดังตาราง) ถึงแม้ว่าเมื่อถึงปี 1965 ช่วงของการปรับเปลี่ยนทางเศรษฐกิจได้ค่อย ๆ ฟื้นฟูความสมดุลในโครงสร้างการจ้างงานบ้าง แต่ความยุ่งยากที่เกิดจาก “การปฏิวัติวัฒนธรรม” ก็ได้ก่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักที่ไม่เหมาะสมอีกครั้งหนึ่งหลังปี 1966 ผลสุดท้ายก็คือ โอกาสในการทำงานแคบลง และก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการพัฒนาการผลิตและการปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพ

4.2.4 ข้อจำกัดต่อกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลและกรรมสิทธิ์รวมหมู่

ปัญหาประการสุดท้ายที่เกิดขึ้นหลังปี 1957 ก็คือผลของการเร่งรีบเกินไปในการจำกัดและการห้ามมีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในเขตเมือง และการวางข้อจำกัดเช่นกันในการพัฒนากรรมสิทธิ์รวมหมู่ นโยบายทั้ง 2 นี้ไม่ได้มีการพิจารณาที่ไตร่ตรองรอบคอบ โดยเหตุที่ภายใต้เงื่อนไขขณะนั้นกรรมสิทธิ์ 2 รูปแบบเหมาะสมต่อความจำเป็นของการผลิตที่ใช้เน้นการใช้แรงงานในสาขาต่าง ๆ อาทิ กิจการค้า อาหารและบริการ รวมทั้งงานฝีมือ นอกจากนี้ยังช่วยขยายโอกาสสำหรับการจ้างงาน เมื่อไม่นานมานี้ผลประโยชน์เหล่านี้ได้รับการสาธิตอย่างชัดเจน

4.3 ข้อยุติสำหรับปัญหาการจ้างงาน

ภายใต้ความจริงที่ว่าเงินมีประชากรมากและฐานทางเศรษฐกิจอ่อนแอ ความยุ่งยากก็ต้องเผชิญในการสร้างการจ้างงานใหม่ ๆ จะยังคงเป็นปัญหาหนักต่อไปอีกหลายปี ขนาดของประชากรหมายถึงการเพิ่มรายปีของบุคคลที่กำลังแสวงหางานจะยังคงมีจำนวนมากอยู่ต่อไป ฐานเศรษฐกิจที่อ่อนแอหมายถึงการขาดแคลนทรัพยากรวัตถุดิบที่ใช้สร้างการจ้างงานใหม่ ๆ แม้กระนั้นก็ตามจากประสบการณ์และบทเรียนจากความผิดพลาดที่ผ่านมา ความยุ่งยากเหล่านี้ก็คงแก้ได้ ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมาได้มีการจ้างงานประชาชนราว ๆ 20 ล้านคนในเมือง เฉพาะ

ในปี 1979 ประชาชน 9.03 ล้านคนได้งานทำ แนวทางในการแก้ปัญหาการจ้างงานประกอบด้วย

4.3.1 การควบคุมการเพิ่มประชากร

การควบคุมการเพิ่มประชากรที่สมเหตุสมผลเป็นสิ่งที่ต้องทำก่อนการแก้ปัญหาการจ้างงาน การจัดการจ้างงานต้องการความสมดุลระหว่างกำลังแรงงานกับทรัพยากรวัดดูที่กำลังแรงงานต้องการ ณ ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่กำหนดไว้ ทั้ง 2 อย่างมีความเกี่ยวพันกันอย่างแน่นแฟ้นและมาก ด้วยเหตุนี้เพื่อได้รับการจ้างงานเต็มที่ อัตราการเพิ่มของกำลังแรงงานต้องลงรอยกับอัตราการเพิ่มของการผลิตทางวัดดู เนื่องจากอัตราการเพิ่มของกำลังแรงงานถูกกำหนดโดยอัตราการเพิ่มของประชากรและโครงสร้างอายุของประชากร ในสถานการณ์ที่ซึ่งอัตราการเพิ่มของการผลิตวัดดูมีจำกัด เป็นสิ่งจำเป็นเช่นกันที่จะต้องจำกัดอัตราเพิ่มของประชากร ความล้มเหลวในการจัดการกับประเด็นนี้อย่างเพียงพอในอดีต และขนาดของประชากรจำนวนมากในเวลาเดียวกัน ทั้ง ๆ ที่จีนก็ทำสำเร็จในการลดอัตราการเพิ่มประชากรลงในขณะนี้ แต่ความพยายามในการควบคุมประชากรก็ต้องทำต่อไป ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องวางแผนระยะยาวเพื่อจำกัดการเพิ่มประชากร และสร้างเงื่อนไขต่าง ๆ สำหรับการยุติปัญหาการจ้างงาน

4.3.2 ประสิทธิภาพในการผลิตของแรงงานและการจ้างงาน

นอกจากการควบคุมการเพิ่มของประชากรแล้ว การเพิ่มการผลิตด้านวัดดูจะช่วยแก้ปัญหาการจ้างงาน วิธีนี้เกี่ยวข้องกับการพัฒนาไม่เพียงของการผลิตเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวกับการพัฒนาทุก ๆ แง่ของการก่อสร้างของชาติด้วย จากประสบการณ์แสดงให้เห็นว่าเมื่อมีการพัฒนาอย่างรวดเร็วและสมดุลของอุตสาหกรรม การเกษตร และทุก ๆ กิจกรรม ปัญหาการจ้างงานก็สามารถแก้ไขได้อย่างรวดเร็วมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การใช้วิธีนี้แก้ปัญหาจำเป็นต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการขยายตัวของการจ้างงานกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตของแรงงาน บางคนพิจารณาว่าความจริงก็คือครั้งหนึ่งจีนเคยใช้คำขวัญ “ยอมให้ 5 คนบริโภคอาหารของ 3 คน และยอมให้ 5 คนทำงานของ 3 คน” ซึ่งให้เห็นว่าประสิทธิภาพในการผลิตของแรงงานได้ถูกสละให้เพื่อประโยชน์ของการจัดการจ้างงาน ความจริงคำขวัญนี้ถูกนำมาใช้เพียงช่วงแรก ๆ หลังปี 1949 และเป็นมาตรการชั่วคราวอย่างแท้จริง มันมิใช่ข้อยุติระยะยาว ในทางปฏิบัติ ข้อยุติระยะยาวเพียงถูกพบได้บนฐานของการผลิตที่ได้เพิ่มขึ้นและประสิทธิภาพในการผลิตของ

แรงงานที่ได้ปรับปรุงดีขึ้น ถ้าประสิทธิภาพในการผลิตของแรงงานไม่ถูกปรับปรุงให้ดีขึ้น ก็ไม่สามารถเพิ่มอุปทานของผลผลิตส่วนเกินซึ่งเป็นตัวจัดการจากฐานทางวัตถุประสงค์สำหรับการขยาย การจ้างงาน ด้วยเหตุนี้ในที่สุดการเข้าสู่การยอมรับระดับผลิตภาพของแรงงานที่ต่ำอย่างจริงจัง ได้เป็นอุปสรรคต่อการจัดการจ้างงานมากขึ้น ถึงแม้ว่าในบางอุตสาหกรรมและการค้า ผลิตภาพของแรงงานที่สูงขึ้นอาจแสดงนัยว่ามีการจ้างงานน้อย แต่การเพิ่มขึ้นของผลผลิตทำให้อุตสาหกรรมและกิจการค้าอื่น ๆ สามารถขยายและสร้างโอกาสการจ้างงานใหม่ ๆ ได้ ความจริงนี้เห็นได้ชัดในประวัติศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจเกือบทุกประเทศ ประสิทธิภาพในการผลิตของแรงงานที่สูงขึ้นในการเกษตรนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของผลผลิตส่วนเกินและการลดลงในความต้องการแรงงาน สิ่งนี้ช่วยให้สาขาเศรษฐกิจที่ใช้การเกษตรขยายตัว ทำนองเดียวกัน ประสิทธิภาพของแรงงานที่เพิ่มขึ้นในวงขอบการผลิตด้านวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ทำให้การจ้างงานในวงขอบการผลิตที่ไม่ใช่วัตถุประสงค์ก้าวหน้า ด้วยเหตุนี้ประสิทธิภาพในการผลิตของแรงงานไม่สามารถเสียสละเพื่อการจ้างงาน

แม้กระนั้นก็ตาม ถ้าประเทศที่มีประชากรมากและมีการเพิ่มขึ้นของกำลังงาน รายปีมาก เพียงสนใจต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพของแรงงานและต่อการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในโรงงานอุตสาหกรรมของตน ผลกระทบต่อการสร้างการจ้างงานและการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างสมบูรณ์ก็คงจะถูกทำให้เสียหาย ความเกี่ยวพันระหว่างการเพิ่มขึ้นของการจ้างงานและการเพิ่มประสิทธิภาพของแรงงานจำต้องถูกจัดการอย่างระมัดระวัง ในจีน สิ่งนี้หมายถึงการผลิตที่อยู่บนฐานของเทคโนโลยีที่ทันสมัยด้วยประสิทธิภาพของแรงงานที่สูง จำต้องคงอยู่ร่วมกันเป็นเวลานานกับการผลิตที่อยู่บนฐานของเทคโนโลยีก่อนทันสมัยและประสิทธิภาพของแรงงานต่ำ ขณะเดียวกันวิสาหกิจที่ใช้ทุนมากจำนวนน้อย จำต้องคงอยู่พร้อม ๆ กับวิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดกลางจำนวนมากที่กระจายและมีระดับการลงทุนด้านทุนต่ำ ในแนวทางนี้ แรงงานที่มีระดับประสิทธิภาพในการผลิตต่าง ๆ เป็นที่ต้องการ โอกาสในการจ้างงานมากขึ้น จะเกิดขึ้นและประสิทธิภาพในการผลิตของแรงงานจะค่อย ๆ สูงขึ้น ด้วยเหตุนี้เงินก็จะสามารถใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากทรัพยากรแรงงานจำนวนมากของตน

4.3.3 การปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจ

เนื่องจากในอดีตจีนได้เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักและละเอียดอุตสาหกรรมเบา การค้า และการบริการ แรงงานจำนวนมากถูกโอนไปให้อุตสาหกรรมหนักและจำนวนที่น้อยมากแก่กลุ่มหลัง โครงสร้างการจ้างงานที่ไม่สมเหตุผลนี้ได้จำกัดโอกาสอย่างมากสำหรับการเพิ่มขึ้นของการจ้างงาน โดยทั่วไปอุตสาหกรรมหนักมีระดับส่วนประกอบด้านเทคนิคที่

สูงกว่าและต้องการลูกจ้างน้อยกว่า ในขณะที่อุตสาหกรรมเบา การค้า และการบริการมีระดับของส่วนประกอบด้านเทคนิคต่ำกว่าและเปิดช่องให้แรงงานที่มากกว่า ปัจจุบันทรัพย์สินคงที่ทุก ๆ 1 ล้านหยวนนั้น 91 คนถูกจ้างงานในอุตสาหกรรมหนัก และ 257 คนถูกจ้างงานในอุตสาหกรรมเบา [Xu Dixin and Others, 1982, p. 159.] คนจำนวนมากกว่านั้นได้ถูกจ้างงานในการค้าและการบริการ ด้วยเหตุผลเช่นนี้ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจซึ่งมีเป้าหมายที่การขยายตัวของเศรษฐกิจกลุ่มหลังคงจะช่วยเพิ่มโอกาสในการจ้างงานอย่างมาก

จีนร่ำรวยทรัพยากรแรงงานแต่ขาดแคลนทรัพยากรด้านวัตถุและการเงิน ในขณะที่จะต้องไม่ละเลยการพัฒนาวิสาหกิจทันสมัยที่ต้องอาศัยประสิทธิภาพที่สูงของแรงงานในช่วงของการปรับเปลี่ยน จึงจำเป็นต้องเน้นมากขึ้นในการขยายตัวของวิสาหกิจที่ใช้แรงงานมากซึ่งมีระดับส่วนประกอบด้านเทคนิคต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการผลิตผลผลิตงานฝีมือและศิลปะซึ่งมีอุปสงค์มากในตลาดโลก อันนี้ไม่เพียงจะขยายการจ้างงานเท่านั้น แต่ยังทำให้จีนสามารถใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ของการได้เปรียบโดยเปรียบเทียบด้านสำรวจแรงงานมหาศาล ต้นทุนค่าจ้างต่ำ และความชำนาญงานฝีมือดั้งเดิมในตลาดโลก มันจะช่วยปรับปรุงผลิตภาพของจีนเพื่อแข่งขันได้ในตลาดโลก และเพิ่มรายรับเงินตราต่างประเทศด้วย

4.3.4 การพัฒนาสาขาส่วนรวมและสาขาส่วนบุคคล

เพื่อที่จะขยายแนวทางสำหรับการจ้างงานให้มากขึ้น จีนจำเป็นต้องใส่ใจเช่นกันว่าระบบกรรมสิทธิ์ต้องลงรอยกับระดับของการพัฒนาหลังการผลิต และมีความหลากหลายอย่างมากในรูปแบบของการดำเนินการ ระบบกรรมสิทธิ์และรูปแบบของการดำเนินการในประเทศจำเป็นต้องสะท้อนทั้งระดับทั่วไปของการพัฒนาหลังการผลิตและความหลากหลายในระดับนั้นในภูมิภาค การค้า และวิสาหกิจต่าง ๆ ในจีนปัจจุบัน มีทั้งการผลิตแบบสังคมนิยมขนาดใหญ่ที่ทันสมัยกับการผลิตที่ใช้กำลังขนาดเล็กที่ล้าหลัง ระหว่างความแตกต่างกันอย่างมาทั้ง 2 นี้ ก็ยังคงมีความหลากหลายอย่างมากของแบบแผนของการผลิตด้วยระดับความทันสมัยที่ต่างกัน และรูปแบบของเทคโนโลยีที่ต่างกัน ยิ่งกว่านั้นความหลากหลายของระดับต่าง ๆ นี้ได้กระจายขึ้น ๆ ลง ๆ อย่างมากตลอดทั่วประเทศ และขึ้น ๆ ลง ๆ อย่างมากระหว่างการค้าและวิสาหกิจที่ต่างกัน ภายใต้ความหลากหลายนี้ ถึงแม้จีนมีเศรษฐกิจเป็นแบบสังคมนิยมก็คงจะไม่ยากที่จะมีหนึ่งระบบกรรมสิทธิ์ และหนึ่งรูปแบบของการดำเนินการ

อย่างไรก็ตามตั้งแต่กลางทศวรรษ 1950 จีนได้ละทิ้งระดับของการพัฒนาหลังการผลิต และพยายามอย่างยิ่งที่จะแปลงรูปแบบกรรมสิทธิ์ต่าง ๆ ไปเป็นกรรมสิทธิ์โดยประชาชนทั้งมวลและกรรมสิทธิ์รวมหมู่ และยังสามารถเน้นการเปลี่ยนจากกรรมสิทธิ์รวมหมู่ไปเป็น

กรรมสิทธิ์โดยประชาชนทั้งมวลด้วย กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในเมืองต่าง ๆ ได้ถูกจำกัดหรือถูกห้าม ทำนองเดียวกันรูปแบบของการดำเนินงานในกิจการต่าง ๆ ได้ค่อย ๆ ถูกทำให้ง่ายขึ้นด้วยการดำเนินการของรัฐ การวางแผนที่เป็นหนึ่งเดียว และการอุปทานและการจำหน่ายที่เป็นอันเดียวกันเป็นเป้าหมายสำคัญ การเพิกเฉยไม่คำนึงถึงระดับการพัฒนาหลังการผลิตได้จำกัดความสามารถของเงินที่จะขยายการจ้างงาน

ในสถานการณ์ปัจจุบัน เพียงสายของการผลิต การค้า และวิสาหกิจซึ่งมีบทบาทสำคัญในเศรษฐกิจของชาติ และมีระดับส่วนประกอบด้านเทคนิคสูงและมีระดับการผลิตแบบสังคมนิยมอย่างสูงเท่านั้นที่มีความเหมาะสมกับกรรมสิทธิ์โดยประชาชนทั้งมวล ส่วนอื่น ๆ ส่วนใหญ่ยังเหมาะสำหรับระบบกรรมสิทธิ์รวมหมู่มากกว่า ในแง่ของรูปแบบการดำเนินการระบบการทำบัญชีโดยอิสระและรับผิดชอบเพียงผู้เดียวสำหรับกำไรและขาดทุนซึ่งได้ถูกใช้มาเป็นเวลานานในสาขารวมหมู่ มีความเหมาะสมที่สุดสำหรับการระดมความริเริ่มของวิสาหกิจและของคองงานแต่ละคน ในแง่ของการจ้างงานสำหรับการลงทุนด้านทุนจำนวนที่เท่ากันปรากฏว่าวิสาหกิจที่มีกรรมสิทธิ์รวมหมู่สามารถดูดซับแรงงานได้มากกว่าวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของอย่างมาก การคาดคะเนเบื้องต้นแสดงว่าทรัพย์สินคงที่ต่อลูกจ้าง 1 คน ในวิสาหกิจของรัฐถูกตีค่า 10,000 หยวน ในขณะที่ในวิสาหกิจที่เป็นของรวมหมู่ถูกตีค่าเพียง 2,000 หยวน ยิ่งกว่านั้นวิสาหกิจรวมหมู่จำนวนมากสามารถดำเนินงานด้วยทรัพย์สินคงที่ต่ำสุด นัยสำคัญก็คือการลงทุนในวิสาหกิจรวมหมู่สามารถสร้างงานได้เป็น 5 เท่า เมื่อเทียบกับจำนวนเดียวกันของการลงทุนในรัฐวิสาหกิจ

เศรษฐกิจส่วนบุคคลในเมืองจำต้องไม่ถูกละเลยเช่นกัน เนื่องจากมีบทบาทในทางบวกในเศรษฐกิจโดยส่วนรวมและในการปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีพให้ดีขึ้นรวมทั้งยังได้ช่วยสร้างความเป็นไปได้ใหม่ ๆ ในการจ้างงาน ในปี 1953 จำนวนแรงงานที่ทำงานส่วนตัวในเมืองมีจำนวนราว ๆ 9 ล้านคน เท่ากับครึ่งหนึ่งของจำนวนคองงานและคองะทำงานในเมือง ภายหลังการจัดตั้งสหกรณ์ก็ยังคงมีผู้ทำงานส่วนตัวเกือบ 2 ล้านคน อย่างไรก็ตามเมื่อถึงปี 1978 จำนวนได้ลดลงเหลือ 150,000 คน และสาขาซึ่งสามารถจัดหางานจำนวนมากให้ก็ถึงวาระของการสูญหายไป ในความเป็นจริง เศรษฐกิจส่วนบุคคลได้มีส่วนช่วยอย่างสำคัญต่อสาขาของรัฐและสาขารวมหมู่ สาขาสกุลบุคคลนี้เหมาะสมกับกิจการขายปลีก การเย็บและการปะด้วยมือ และการบริการขนาดเล็ก และยังเป็นกิจการที่ยืดหยุ่นอย่างมากด้วย การมีอยู่ไม่ถือว่าเกี่ยวกับการบูตริตและต้องถูกพัฒนา ยิ่งกว่านั้นที่ควรเน้นก็คือสาขาเศรษฐกิจทั้งหมด รวมทั้งสาขาของรัฐ ควรที่จะมีความยืดหยุ่นมากขึ้น และยอมรับวิธีการที่หลากหลายของการดำเนินการมาใช้เพื่อขยายการจ้างงาน

4.3.5 การโยกย้ายแรงงานในชนบทไปทำงานที่มีใช้การทำงาน

จีนจำเป็นต้องจำกัดการไหลของแรงงานในชนบทไปยังในเมืองอีกต่อ เพื่อใช้แรงงานการเกษตรอย่างเต็มที่ จำต้องกระจายการผลิตการเกษตรและพัฒนางานวิสาหกิจที่ดำเนินการโดยคอมมูนและกองการผลิตใหญ่

ประชากรในชนบทนับได้ 82% ของประชากรทั้งหมด และกำลังแรงงานในชนบทนับได้ 76.2% ของกำลังแรงงานทั้งหมด ในขณะที่ประสิทธิภาพของแรงงานการเกษตรเพิ่มขึ้น และเศรษฐกิจได้พัฒนาไป ได้มีการโอนแรงงานชนบทไปยังงานที่มีใช้การเกษตรและแนวโน้มนี้จะยังดำเนินต่อไป เนื่องจากเป็นไปไม่ได้ที่แรงงานชนบทจำนวนมากจะถูกดูดซับในเมืองต่าง ๆ การโยกย้ายเช่นนี้ไปยังงานที่มีใช้การเกษตรจำเป็นต้องเกิดขึ้นในชนบท ด้วยเหตุนี้กำลังแรงงานชนบทจำเป็นต้องถูกจัดการเพื่อไปใช้ประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติมหาศาลที่มีอยู่ตลอดทั่วประเทศอย่างเต็มที่ ในขณะที่การเกษตรได้พัฒนาเอาเครื่องจักรมาใช้และมีความทันสมัย แรงงานซึ่งไม่ได้ถูกใช้ในการเพาะปลูกก็ควรจะถูกโอนไปทำงานในป่าไม้ การเลี้ยงปศุสัตว์ งานอื่น ๆ และการประมง รวมทั้งในวิสาหกิจที่ดำเนินการโดยคอมมูนและกองการผลิตใหญ่ จากตาราง 14 แสดงว่ามีการเพิ่มขึ้นอย่างมากในสัดส่วนของกำลังแรงงานชนบทที่ถูกจ้างงานในวิสาหกิจที่ดำเนินการโดยคอมมูนและกองการผลิตใหญ่ ตั้งแต่ปี 1976

ตารางที่ 14 การจ้างงานในวิสาหกิจที่ดำเนินการโดยคอมมูนและกองการผลิตใหญ่, 1976–1978

	1976	1977	1978
จำนวนของวิสาหกิจ	1,115,000	1,392,000	1,524,000
จำนวนของลูกจ้าง	17,919,000	23,284,000	28,265,000
ร้อยละของกำลังแรงงานของ คอมมูนทั้งหมดที่ถูกจ้าง	6.1	7.7	9.5

ที่มา : Xu Dixin and Others, 1982, p. 163.

ตารางนี้แสดงถึงความเป็นไปได้สำหรับการเพิ่มขึ้นของโอกาสในการจ้างงานในชนบท และยังเป็นการชี้ให้เห็นได้ว่าการเน้นด้านเดียวคือ “การใช้การผลิตรัฐพืชในฐานะเป็นการเชื่อมโยงสำคัญ” เป็นอุปสรรคต่อการทำความเข้าใจความหลากหลายของการผลิตการเกษตรและการใช้ประโยชน์กำลังแรงงานชนบทอย่างเต็มที่

ปัญหาต่อไปที่ต้องพิจารณาก็คือ การกระจายประชากรทำงานในชนบทที่ไม่แน่นอน การโยกย้ายแรงงานจากภูมิภาคที่มีประชากรหนาแน่นไปยังภูมิภาคที่มีประชากรเบาบางจะเป็นแนวทางหนึ่งของการจัดการกับปัญหานี้

4.3.6 การปฏิรูปโครงสร้างการศึกษา

เงินจำเป็นต้องปฏิรูปโครงสร้างการศึกษาเพื่อให้ได้มาซึ่งความหลากหลายอย่างกว้างขวางของโอกาสในการศึกษา สิ่งนี้จะช่วยเพิ่มคุณภาพของกำลังแรงงาน และประกันว่า มันจะประกอบด้วยช่วงที่กว้างของความรู้และความชำนาญงานเพื่อสนองความต้องการของกิจการต่าง ๆ จำนวนมาก

กำลังแรงงานควรจะถูกวัดทั้งโดยขนาดและคุณภาพของมัน ด้านขนาดวัดจากจำนวนของผู้ที่มีอายุพอที่จะทำงาน ด้านคุณภาพวัดจากระดับความประพฤติ ภูมิปัญญา และกายภาพของกำลังงาน หรือในทางเศรษฐกิจจริง ๆ ก็ดูจากระดับทางด้านเทคนิคและอาชีพ ปัจจุบันเงินมีกำลังแรงงานขนาดใหญ่แต่คุณภาพค่อนข้างต่ำ คนงานและคณะทำงานส่วนมากมีระดับการศึกษาขั้นประถมหรือมัธยมกลาง จึงยากที่จะได้งานที่ต้องการความชำนาญอาชีพ และเทคนิคสูง สิ่งนี้เป็นปัญหาสำคัญสำหรับการขยายตัวของการจ้างงานและเงินจำเป็นต้องพยายามเพื่อเพิ่มคุณภาพของกำลังงาน

แนวทางสำคัญของการบรรลุเป้าหมายนี้ก็คือการพัฒนางานด้านการศึกษา การก่อกวนโดยหลินเปียว และ “กลุ่ม 4 คน” ไม่เพียงทำลายการศึกษาขั้นมัธยมและมหาวิทยาลัยเกือบทั้งหมดเท่านั้น แต่ยังได้ทำลายการศึกษาด้านเทคนิคพิเศษและระบบการศึกษาเวลาว่างด้วย เงินไม่เพียงต้องยกระดับการศึกษาทั่วไปเท่านั้น แต่ยังคงขยายการศึกษาด้านอาชีพและเทคนิคอีกด้วย ในขณะที่เดียวกันต้องค้นหาแนวทางต่าง ๆ เพื่อยกระดับด้านอาชีพและเทคนิคของผู้ที่ได้ถูกจ้างงานแล้วด้วย ในขณะที่เศรษฐกิจพัฒนาไปและการทำให้ทันสมัยก้าวหน้าคุณภาพของกำลังแรงงานจำเป็นต้องปรับปรุงอย่างมั่นคง ถ้าปราศจากระดับการศึกษาด้านอาชีพและเทคนิค วิทยาศาสตร์ วัฒนธรรมที่ถูกต้อง เป็นการยากที่จะจัดวางกำลังแรงงานให้ตรงกับความต้องการใหม่ และจะพบว่ายากที่จะได้รับการจ้างงาน ดังนั้น การปรับปรุงระบบการศึกษาจึงเป็นมาตรการทางกลยุทธ์ซึ่งจะช่วยขยายการจ้างงานในปัจจุบันและอนาคต

4.3.7 การปฏิรูประบบการจัดสรรงาน

ระบบการจัดสรรงานที่เป็นหนึ่งเดียว (system of unified job allocation) ปัจจุบันจำต้องค่อย ๆ ได้รับการปฏิรูปให้ล้าสมัยกับความต้องการที่แท้จริงของเงิน จะต้องให้

แน่ใจว่าประชาชนได้รับงานที่ได้ส่วนสัมพันธ์กันกับความสามารถของพวกเขา และความคิดริเริ่มรวมทั้งความกระตือรือร้นของพวกเขาถูกกระตุ้นอย่างเต็มที่

ในช่วงแผนห้าปีฉบับแรกได้มีแนวโน้มสำหรับการจัดสรรงานที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยรัฐ จากปลายทศวรรษ 1950 ระบบการจัดสรรของรัฐสำหรับการจ้างงานในเมืองทั้งหมดได้ค่อย ๆ ถูกนำมาใช้ หลังปี 1966 รัฐได้เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดสรรงานสำหรับกำลังแรงงานในเมืองทั้งหมด แรงงานทั้งหมดถูกจัดสรรเข้าไปไม่ในหน่วยที่เป็นของรัฐก็ในหน่วย “รวมหมู่ขนาดใหญ่” ซึ่งสำคัญเช่นเดียวกับหน่วยที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ บุคคลใดที่ได้ถูกจ้างงานในหน่วยที่เป็นของรัฐแล้วงานของพวกเขาจะถูกประกันความมั่นคงโดยไม่คำนึงถึงผลการทำงานของพวกเขา ด้วยเหตุนี้ระบบจึงเป็นที่รู้จักกันในฐานะระบบ “ชามข้าวเหล็ก” (“iron rice bowl” system) เนื่องจากมันได้แสดงนัยสำคัญของความมั่นคงของการจ้างงาน วิธีการจัดสรรนี้ยังหมายความว่าหน่วยที่ทำการจ้างงานไม่สามารถเลือกคณะทำงานที่ตนต้องการ และผู้ที่กำลังแสวงหางานก็ไม่สามารถเลือกตำแหน่งของตนได้ ยิ่งกว่านั้นเมื่อได้รับการจ้างงานแล้ว คนงานก็มีโอกาสน้อยมากที่จะเปลี่ยนงาน

ระบบการจัดสรรงานที่ไม่ยืดหยุ่นนี้ได้ก่อให้เกิดผลเสียหลายประการ เริ่มด้วยหน่วยจ้างงานพบว่าเป็นการยากที่จะได้ลูกจ้างที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับประเภทของงาน สิ่งนี้ได้ขัดขวางการปรับปรุงประสิทธิภาพของแรงงาน *ประการที่ 2* ระบบไม่ได้ส่งเสริมคนให้พัฒนาความสามารถและความกระตือรือร้นของพวกเขาอย่างเต็มที่ เนื่องจากพวกเขาไม่สามารถเลือกงานซึ่งเหมาะสมกับพวกเขามากที่สุด *ประการที่ 3* ผู้ที่กำลังรอคอยการจ้างงานก็ได้รอคอยจริง ๆ ให้รัฐจัดพวกเขาเข้าทำงานในวิสาหกิจของรัฐ และทางระบายสำหรับการจ้างงานก็แคบเข้าเรื่อย ๆ *ประการสุดท้าย* การขาดเสรีภาพสำหรับหน่วยทำการจ้างงานและลูกจ้างที่จะเลือกด้วยตนเอง ได้นำไปสู่สถานการณ์ซึ่งคนงานจำนวนมากถูกมอบหมายงานให้ทำในที่ซึ่งมีงานน้อยมากที่จะให้ทำ ในขณะที่ในกรณีอื่น ๆ งานยังคงไม่ได้ถูกกระทำเนื่องจากการขาดแคลนคนงาน ด้วยเหตุนี้ การปฏิรูประบบการจัดสรรงานจึงเป็นสิ่งจำเป็น

ภายใต้ระบบการพัฒนาหลังการผลิตในจีนปัจจุบันและเป้าหมายที่จำเป็นสำหรับการอยู่ร่วมกันของสาขาของรัฐ รวมหมู่ และเอกชน เป็นสิ่งผิดพลาดที่จะตีวงการจัดสรรการจ้างงานแก่สาขาของรัฐเท่านั้น ในทางปฏิบัติ การกระทำเช่นนี้จะปิดกั้นเส้นทางต่าง ๆ ที่มีต่อการจ้างงานที่เพิ่มขึ้น จีนจำเป็นต้องยอมให้มีสิทธิของเสรีภาพที่สมเหตุสมผลแก่ประชาชนในการเปลี่ยนงานด้วย ปัจจุบันภายใต้แผนซึ่งนำโดยส่วนรวมของรัฐ ได้ยอมริบเอาส่วนผสม 3 รูปแบบของการจัดสรรงานมาใช้ คือ (1) การมอบหมายผ่านสำนักงานแรงงานของรัฐ

- (2) การจัดองค์การของวิสาหกิจรวมหมู่โดยพวกคนงานด้วยความริเริ่มของพวกเขาเอง และ
- (3) การค้นหาการจ้างงานผ่านความพยายามของบุคคลนั้น ๆ เอง สิ่งนี้คงจะช่วยปรับปรุงความกระตือรือร้นของแรงงานและทำให้พวกเขาสามารถค้นพบการจ้างงานซึ่งเหมาะสมที่สุดกับความสามารถของพวกเขา สุดท้าย การปฏิรูปต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นก็จะช่วยให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและมั่นคง
-