

计划生育理论研究

辽宁省实施人口 计划管理效果评估

罗纯志 高玉萍

人口计划管理具体包括人口预测、人口计划编制、出生人口的调节、生育指标的审批与落实、人口计划执行情况的检查与考核及基层有关基础管理等。80年代中期,全国各地普遍对人口生育政策做了调整,放宽了少数民族、独女户、病残孩等具有实际困难的已婚育龄夫妇的二胎及多胎生育政策。而辽宁省在1985年对生育政策做大规模调整后,正面临第三次出生高峰即将到来之际,生育政策放宽,全省应生育对象将在短期内急剧增多,人口形势十分严峻。然而,由于切实加强了人口计划管理工作,在调控人口出生和人口增长速度方面,取得了较为明显的效果。认真总结辽宁省这一段工作上的经验和教训,对今后各地人口控制工作,将具有一定的借鉴作用。

一、生育政策调整前后,辽宁省面临的严峻人口形势

1. 面临第三次出生高峰即将到来之际,婚育人群迅速增长。

50年代与60年代,是辽宁省经济迅速发展的时期,同时也是育龄妇女生育水平最高、人口增长速度最快的时期。从预测结果来看,受上述因素影响,辽宁省将在80年代中期和90年代初期进入第三次出生高峰,其中1987年为出生峰顶年份。实际上,1957~1968年期间出生人口将全部进入婚育期,全省育龄妇女数量将以每年20%以上的速度增长,这个速度明显高于同期总人口的增长速度;全省每年的新婚对数将波动在40万对左右。

这必然给全省人口控制工作带来沉重压力。

2. 现行生育政策做较大幅度的调整,二胎及多胎应生育对象急剧增多。

与此同时,从1985年起,辽宁省将对农村独女户、少数民族等育龄妇女的生育政策做较大调整。在1980年至1984年期间,由于实行一对夫妇一个孩子的政策,辽宁省的独生子女领证率一直居于全国首位,因此累积了大量的二胎及多胎应生育对象。从政策调整前的一项调查来看,截止1987年末,全省现有一孩夫妇中属于独女户和少数民族的共有103.1万对,其中独女户80.7万对,少数民族22.6万对。庞大的生育人群,给人口计划调控工作带来新的难题。

3. 政策调整后出现的问题,急待需要加强管理。

在人口生育政策调整后,由于一些干部群众思想上的波动,各项管理制度与措施尚未完善,致使许多地区出现了一些急待解决的问题。如果对这些问题,不及时采取措施加以解决,将会在较大范围内甚至会使全省人口出现失控的危险。

(1) 独男户、独女户与二女户抢生、超生现象增多。据当时实施补救措施的妇女年龄及其子女情况所进行的专项调查统计,采取补救措施妇女年龄82%集中在23~30岁年龄组,独男独女户占95.1%,其中独男户占52.5%。这些数据说明,政策规定外的独男户超生居多,政策内的但不足当时规定的31岁达标年龄的独女户妇女也以抢生为主。同时反映了当时宣传教育、避孕措施落实等方面存在严重问题。

(2) 计划调控措施不力,局部地区出现人口失控现象。由于上述育龄夫妇中抢生、超生现象的严重存在,基层干部同情思想严重,对应生育对象心中无数,对严峻形势认识不足,计划调控措施不力,致使超生、抢生日趋严重,出生人口数量成倍增长,人口

出生率由政策调整前的10%左右上升到20%以上,出现了严重的人口失控现象。

(3) 滥用生育指标审批权,错批指标现象时有发生。据当时几个年度检查情况分析,先孕后批、先生后批及不足年龄、间隔等错批指标占指标总数的30%以上。病残孩鉴定、审批等方面也存在一定问题。

这些问题的存在,显示了全省所面临的严峻人口形势。如果不对政策调整后二胎及多胎应生对象的迅速增多,以及历史生育高峰时出生进入婚育期的新婚一胎采取积极措施,则这一时期平均每年应生对象可达100万之多。面对这一严重情况,不实行积极的计划调控,势必造成更大范围的人口失控,严重影响人口的稳定增长。

二、实施人口计划管理效果评估

在人口出生高峰与生育政策调整的严峻形势下,辽宁省采取了积极措施,切实加强了人口计划管理工作,使一系列的管理措施得以落实,并在实践中得到不断的完善,稳定了局势,使全省人口控制工作取得了显著的经济效益与社会效益。“七五”期间人口计划顺利完成,成为全国能够完成“七五”人口发展规划的少数几个省份之一;人们的婚育观念也随之发生了可喜的变化。

从“七五”期间人口计划执行情况来看,辽宁省计划出生人口和期末总人口分别为336.2万和3 970万。经过各个年度计划的调整,计划出生人口与期末总人口分别控制在315.4万和3 922万。实际执行结果,全省出生人口为290.3万,分别占五年与年度调整计划的86.3%和92.0%;总人口为3 917万。分别占五年和年度人口计划的98.7%和99.9%,其计划准确程度之高,在全国29个省市自治区中并不多见。“七五”期间,全国计划将年均人口自然增长率控制在12.4‰,实际为14.3‰;而辽宁省同期计划控制在11.5‰,实际为10‰。可见,辽宁人口控制程度高于全国平均水平,若与其它很多省份相比则差

异更为明显。

再以出生人口为例,进一步分析人口控制的程度。根据未来人口发展趋势预测,1987年是辽宁省第三次出生高峰的峰顶,即1963年出生人群集中进入婚育期;且正值农村独女户、少数民族等生育政策的调整时期,全省应生对象达100多万。然而,经过全省上下的积极努力,经过综合计划调节工作,使全省1987年出生人口控制在64.7万,相当于1963年出生人口(127.7万)的50.7%;而同期全国出生人口为2 249万,相当于1963年出生人口(2 959万)的76%。

在人口出生水平和育龄妇女生育水平上,多年来在全国各省市自治区中始终处于低水平,这与50年代与60年代辽宁省一直在全国处于高水平形成了鲜明的对照,显示出辽宁省在人口控制方面所取得的显著效果。详见下表。

辽宁省与全国各年代育龄妇女总和生育率比较

年份	全国	辽宁	年份	全国	辽宁
1950	5.81	5.82	1970	5.81	4.34
1951	5.70	5.96	1971	5.44	4.04
1952	6.47	6.23	1972	4.98	3.49
1953	6.05	6.46	1973	4.54	3.41
1954	6.28	6.64	1974	4.17	2.87
1955	6.26	7.47	1975	3.57	2.12
1956	5.85	5.96	1976	3.24	1.94
1958	6.41	7.47	1977	2.84	1.86
1958	5.68	6.04	1978	2.72	2.24
1959	4.30	5.07	1979	2.75	2.08
1960	4.02	5.80	1980	2.31	1.71
1961	3.29	2.80	1981	2.61	1.82
1962	6.02	5.46	1982	2.86	1.90
1963	7.50	8.34	1983	2.42	1.50
1964	6.18	6.36	1984	2.35	1.18
1965	6.08	5.53	1985	2.20	1.34
1966	6.26	5.45	1986	2.42	1.63
1967	5.31	4.43	1987	2.59	1.88
1968	6.45	5.39	1988	2.52	1.70
1969	5.72	4.61	1989	2.35	1.60

辽宁省在人口控制方面之所以取得这样大的成果，与切实加强人口计划管理工作是分不开的。它们在计划管理上的主要作法可归结为以下几个方面：

1. 采用多种计划调节手段，对年度出生人口实施计划调控。

在人口计划编制过程中，它们始终坚持“削高峰，填低谷”，坚持人口与社会经济均衡发展原则，坚持高峰年计划从紧，低谷年计划略松的作法，达到了较好的实际效果。并要求各地的年度人口出生计划的准确程度控制在上浮5%、下浮10%的范围之内。第三季度主要根据出生加怀孕数字预测当年出生人口的准确程度，要达到95%以上。这项综合性很强的指标，既考核了基层孕情的管理水平，又对各地统计质量及计划专业人员的业务素质 and 综合能力的提高起到了较好的促进作用，达到了较好的实际效果。

2. 实施人口计划、生育政策与生育指标三环节控制，确保人口计划的完成。

不均衡人口年龄结构的影响与人口计划保持均衡发展的出生人口计划，有时与现行人口政策会产生一定的矛盾。为了解决这个矛盾，它们除了通过人口计划对出生总量进行调控外，还通过人口计划的综合调节手段，对新婚一胎及计划内二多胎出生人数分别进行调节，实施人口计划、生育政策与生育指标三环节控制。针对全省晚婚晚育率逐年下降，并在全国处于低水平的实际情况，通过计划或在签定计划生育目标责任状等形式，下达晚婚、晚育率指标，以控制和调节一胎出生数量；通过生育指标审批与落实数量环节调节生育年度的办法，对计划偏紧年度的二胎及多胎出生数量进行控制与调节；必要时在不影响大的政策变动的前提下，调整某些年度应生对象的落标年龄或生育间隔，以满足人口计划控制的需要。实施这种人口计划、生育政策与生育指标的三环节控制，不仅确保年度间出生人口数量的相对均衡，

有利于调整畸型人口年龄结构，而且更有利于人口计划的顺利完成。

3. 注意一些不利因素对人口计划完成的干扰作用，力争将其影响控制在最低限度。

在人口计划管理工作中，由于局部地区存在的计划与实际工作的脱节现象，致使一些措施的制定、工作上的要求与人口计划这个总目标产生一定的矛盾。如二胎社会负担费数额的确定，超过了当地经济及人民的收入水平所能承受的能力，致使应生对象因经济原因影响其生育指标的落实，这个比例过大将会直接影响人口计划的完成。再如晚婚率、晚育率及计划生育率等指标的要求，在局部地区缺乏合理性，指标上升幅度过大，要求过高，缺乏对不同地区的分类指导，以致出现实际出生人口减少幅度过大和计划生育基础薄弱地区弄虚作假等问题。通过对这些问题的检查与了解，帮助它们想办法解决，对这些地区人口计划的完成起到了积极的促进作用。

4. 针对经济发展中出现的新情况 新问题，积极进行引导，并采取积极措施加以解决。

受经济改革大潮的冲击，人们热心于科技致富、勤劳致富。经济状况的好转，促使人们推迟婚期、自觉实行晚育甚至主动献出二胎生育指标，使全省生育指标落实后的实际生育比例逐年下降。针对这些新情况、新问题，在一些地区采取与育龄夫妇签定计划生育合同，认真进行应生对象调查摸底，用积极施行计划调节的经验进行引导，以排除育龄人群个人因素对人口计划的干扰。在全省范围内施行生育证管理制度，实行育龄妇女必须经过准孕准生，才能取消避孕措施、怀孕和生育；采取生育证年内有效的办法，使其自觉按指标生育，按计划生育，按年度生育。

5. 注重人口预测与远期人口规划的编制，使其对年度人口计划的编制和实施人口计划调控发挥指导作用。

人口预测是编制人口规划的重要科学依据,人口预测与远期人口发展规划又是实行计划调控工作的必要前提。这些工作做的好坏,对年度人口计划的编制及其准确性有直接的影响,也直接影响人口计划工作的准确实施。因此,采用了国内外先进的人口预测方法,并根据人口与计划生育以及社会经济等方面的变化,进行及时测算和调整,使人口预测结果更接近于客观实际,从而保证了人口计划准确程度的不断提高。

6. 坚持计划编制原则,强化人口计划管理工作,使人口计划保持较高的准确程度。

在人口计划编制过程中,总结提出了计划编制的六条基本原则。即坚持人口计划与社会经济计划相结合;自下而上与自上而下相结合;从严从紧与留有余地相结合;计划需要与落实政策相结合;年度计划与中长期计划相结合;分类指导与综合平衡相结合。同时,建立健全了计划编制、上报下达以及生育指标审批与管理等有关制度,对人口出

生计划、预报的准确度提出了具体要求,进行严格的检查与考核,从而大大强化了人口计划的制约机制,人口计划编制与预报的准确程度保持较高水平。

7. 加强各项基础管理,严格控制计划外怀孕与计划外生育。

计划外出生是影响人口出生计划完成的重要方面。为了有效控制计划外怀孕与计划外出生数量,在基层狠抓了宣传教育、节育措施的落实,强化“孕前型”管理等,使辽宁省多年来的计划外生育率与多胎率始终在全国各自治区中处于低水平。

实践证明,只有切实加强人口计划管理,人口控制效果才能更明显,才能使人口与社会经济协调发展落到实处,才能为将来人口再生产逐渐转入良性循环、为人口结构转入稳定型打下坚实的基础。

(本文责任编辑:宋黎明)

(作者工作单位:辽宁省计划生育委员会)

《中国人口科学》1993年总目录

综合研究

- “中观”人口控制与社区综合发展.....田雪原(1-1)
妇女人口研究的回顾与展望.....顾宝昌 刘佩航(1-38)
民国时期人口思想初探.....张庆军(1-44)
试论衡量人口发展水平和趋势的综合指数法
.....王维志(2-10)
社区发展与生育率转变——世界生育率调查有关
研究评述.....宋瑞来(2-14)
中国第四次人口普查全国及部分省区死亡漏报研究
.....孙福滨 李树茁 李 南(2-20)
1990年台湾省台闽地区户口普查初步统计
.....(姜兰虹女士提供)(2-62)
乱象理论与人口规划.....李西成 曲海波 汤弈天(3-7)
婚姻压缩和两性别线性人口模型
.....李 南 M.N.Feldman(3-12)
台湾省人口年龄结构与发展趋势.....郑启五(3-37)
婴儿死亡危险因素评价
.....党 辉 高尔生 金丕焕(3-51)

- 孩次递进比数学模型的建立与生育表的构造
.....陈友华(3-58)
自然生育状态下人口出生率与婴儿死亡率的关系
.....王振营(4-6)
1991年河南省10个市县5岁以下儿童死因分析
.....高清欣等(4-24)
西双版纳的社会变迁与人口再生产类型的演变
.....程贤敏 石人柄(4-27)
试论清代四川人口发展特征.....行 龙(4-34)
中国百万以上人口的民族在人口普查时年龄申报
的准确性.....黄荣清(5-7)
传统文化与中国人口关系论纲.....王跃生(5-18)
浅析人口数量与人口教育水平的相关性
.....杨耀臣(5-26)
评价老年人口健康状况的新指标.....王 梅(5-38)
论农业人口与非农业人口的形成与演变
.....张庆五(5-42)
人口分布与第三产业布局.....周祖根 严春松(5-52)
大连开发区人口文化素质的现状与对策研究