

# 人口计划管理的思考

福建省南平地区计生委  
宋建华

人口计划管理是围绕人口计划的确定、实施及为完成人口计划目标展开的一系列管理过程,也是新形势下计生管理工作需要认真研究的重大课题。本文针对当前人口计划管理工作普遍存在不够科学,许多领导同志对如何科学地执行人口计划还知之甚少,主观随意性大等问题,就如何强化人口计划管理提出一些粗浅的看法,供参考。

## 一、人口计划管理存在的问题

1. 主次关系倒置。计划生育就是按计划出生。笔者

在调查中发现,有相当一部分基层领导对人口计划管理认识模糊,在衡量一个地方计划生育工作的成绩时,不是看执行人口计划的完成情况,而通常以“四术”任务的完成情况来论定,并把它作为计划生育工作的全部。平时只抓“四术”这个次要矛盾,而忽视了控制人口的计划指标这个主要矛盾。特别是乡、村一级主要领导,对当年度上级下达的各项计划指标,一问三不知。由于主次关系颠倒,在具体工作中出现了“四重四轻”现象:重“四术”进度,轻计划指标;重突击,轻基础工作;重“孕后补救”,轻孕前发证;重治标,轻治本。全区四分之一的乡镇普遍存在“先生后证”、“先孕后批”的无计划生育现象。有的乡镇花了很大的人力、物力和财力,但因对全年人口计划心中无数,到头来人口计划超指标,计划外生育堵不住,一年辛苦付之东流。

2. 人口计划管理仍处于粗放型管理阶段。表现在:①在编制人口计划中,有部分县市由于没有掌握本地人口生育的规律,仍采用指标平衡法下达人口

计划指标,也就是根据各乡镇人口总数,按每年出生率控制多少,测算下达人口出生率、自增率等的绝对数指标。实践证明,这种方法具有明显的不合理性。首先是人口出生控制计划与现行生育政策不同步。历年来上级下达的年度人口出生计划都远远大于符合现行生育政策出生的人数,以造成人们一种计划外生育合法化的错觉。其次,因各地育龄妇女的结构比例不同,导致了各单位该生的无指标,不该生的有指标的现象。

②编制计划的基数以当地女性为基础,不符合我区婚姻状况的实际。根据我区农村的婚俗习惯,主要是以男性婚娶为主,客观上存在男性人数大于女性人数的事实。主要原因是随着我们地区农村经济条件的好转,吸引了一大批川贵等外省籍妇女来我区择偶落户。据不完全统计,“七五”期间这类人多达26500多人,仅建瓯一个市就达4500人左右。由于户籍管理不能适应计划生育现行管理的要求,有70%以上的外省籍落户妇女未及时登记户口,在编制计划中形成缺口,而这些妇女都处于生育的旺盛期,在婚后五年内85%以上都将生育第一个孩子,45%以上可生育第2个孩子,直接冲击了人口计划的执行。

③编制计划时,对计生工作的因素估计过高,很少留有余地。有的地方在制定责任目标时,不考虑当地计生工作的现状,列入考核的指标过于繁杂,对于条件不同,工作基础不同的地区,全部实行“一刀切”,各项指标定的过高,致使各级领导和计生干部心理压力过大,忙于应付上级检查,而不是扎实工作。有的基础差的地方,尽了最大的努力仍完不成计划,就人为地弄虚作假,使责任制流于形式。

④基层计生专职管理人员文化素质差,根本不能胜任。随着计生工作不断深入,对计生干部的要求越来越高。我区127个行政村的专管员,是从农民中选拔出来的,抓计划生育突击、做育龄群众思想动员工作有丰富的工作经验,但对计划生育的科学管理手段掌握太少,特别是没有学过计划管理的基本理论,也没有进行专门的上岗培训,对计划管理感到陌生,在人口计划执行方面盲目干,生多少算多少,不会预测,不会调节,不能根据实际情况,妥善安排生育指标,在计划完成中很费劲和被动。

⑤凭证生育只是一般号召,主观随意性大,没有与之相配套的措施。笔者近月来到部分县(市)18个

行政村了解发证和生育情况后发现,只有7个行政村的生育和发证时间相符,其余11个行政村中,先生后证的5个,先孕后批的6个,这些不符的行政村中有7个发证底数人数不清,并出现无安排生育的空档月。笔者在与部分乡村领导和村管理员座谈中了解到,相当一部分乡镇计生干部凭证生育观念淡薄,没有摆上计生工作的日常工作日程。他们认为计划生育关键是不能让违反政策的人出生,发证是一种多余的形式,而且量大困难多,如果上级一定要强调发证,生完再补证也不迟。由于没有采取相应措施搞好准生证发放工作,导致发证只是走过场,应付上级检查,起不到先计划后生育的目的。

3. 在实施过程中遇到是按政策生育还是按计划生育的矛盾。有的同志认为:“计划生育只要看住计划外就万事大吉”,“什么计划不计划,按政策生育就是有计划”“只要按政策生育无证也是计划内”。一度出现不管计划安排,只要符合政策就可以生的现象。许多的乡镇主要领导抓计生工作的指导思想是越少生越好,而不考虑当地的育妇结构比例和计划生育的工作实际。有的因心中对计划无底,一边指标剩余,另一边把符合政策的一胎怀孕统统动员拿掉。目前随着改革开放,搞活经济出现的新情况是,计划年应生对象不减,但准生年度手持指标的不想生,有的想生不申请,不生不甘心,拿到指标三心二意。这些对象不是终生不生,而是想什么时候生就什么时候生,从而导致某个年份的生育堆积现象,人为形成某个年份的生育高峰或低谷,这就不叫计划生育了,而是自然生育。

## 二、几点思考

如何强化人口计划管理,真正做到生育有计划,人口计划管理规范化?笔者认为必须坚持三个原则:科学、超前、严格管理。科学,就是根据本地区的人口结构、生育水平、工作水平及有关参数比较实际的进行预测;超前,就是早一年的三月之前制定下达一年的人口计划,早安排,紧安排,做到“一年早知道”,回旋有余地;严格管理,就是强化领导,强化措施,强化基础和专业队伍,实行计划和政策的双轨制,定期检查、监督、考核、保证人口计划的全面实施。现从可操作性方面将具体思路表述如下:

### (一)科学编制人口计划

人口计划编制工作,是一项综合性很强的工作,主要要抓以下几个环节:

1. 设置人口计划目标,以适应各级人口计生实际。县(市)级人口计划常用指标见下表:

县(市)人口计划指标体系

级别	常用指标
县(市)	总人口数、出生人数、出生率、自然增长率、计划生育率、一孩率、多孩率、晚婚率、晚育率、早婚率、早育率;
乡镇街道	出生人数、出生率、计生率、一孩率、多孩率、节育率、怀孕补救率、透环查孕率;
村	计生率、节育率、计划外怀孕补救率、透环查孕人数

## 2. 抓紧落实编制前后的四个阶段

第一阶段:准备阶段,首先要进行人口预测。人口预测的内容很多,但主要是出生人数、死亡人数和人口总数的预测。例如出生人数的预测,县、市一级可采用可变生育率法进行测算。即用按照政策生育率和可能的计划生育率推算未来出生人数(方法步骤略)。其次调查摸底,核实应生对象。每年2月份都搞一次以村为基础的下一年应生对象的调查摸底。一胎根据四种情况摸底:①前三年新婚的平均数;②20周岁以上年龄组的已婚未育人数(农村以男性为主,城市以女性为主);③当年的订婚人数;④婚后无孩数;⑤上年未生的结转数。二胎根据实际情况预测:①上年结转数;②往年应给指标未给数;③新发生符合政策可生数。第三,上一年新婚人数与下一年出生的相关参数。按照生育特点(不含特殊年份),一般为当年新婚生育65%,上年已婚生育90%,五年内已婚未育85%,二孩生育45%;第四,预测应生对象应排除缓生人数。第五,采取请上来,走下去的办法,请乡镇计生办上来向县市计生委当面汇报摸底情况。计生委组织人员进村入户,抽样调查核实上报情况。

第二阶段:计划下达和调整阶段。人口计划的下达纯属超前工作。首先县级要保证计划下达到乡镇一级最迟不能超过计划年度前一年的三月上旬,乡级不能超过中旬,下旬各行政村应及时把指标分解落实到人头。纵观全年人口计划管理工作应抓住一个“早”字,每年从四月份开始,一手抓当年人口计划执行情况,另一手抓下年人口计划的落实和执行,一年做两年的工作。其次应根据上级下达的人口出生计划,根据怀孕情况、指标落实情况,及时增加指标人数或停止发放指标(后者可能性小),半年进行一次计划执行情况的调查,及时调整。

第三阶段:宣传发动,调查登记阶段。每年的三月上、中旬,县、乡要充分利用各种宣传渠道,宣传制定人口计划的具体要求和新履行的手续程序,增强

广大干部群众的计划观念,自觉按计划生育。在此基础上,3月下旬以村(居)民小组为单位,组织群众,对照政策要求,由生育对象提出申请,乡计生办对申请结婚和生育对象逐人审核男女双方身份证、户口簿、派出所的年龄证明,按照计划和政策进行登记造册。

第四阶段:审批发证阶段。首先要搞好审批落实工作。生育指标的审批工作要明确各级职责和管理权限,应明确规定一胎审批权在乡镇,二胎审批权在县(市)计生委,每年四月上旬,乡计生办将已逐人审核过安排生育一孩对象花名册,逐月上报市计生委备案,并将申请照顾生二孩审批表交县、市政策法规科审批。其次,审批过程中要注意搞好审批数量与计划出生数量的衔接。要保证生育指标不超过计划可能的限度,保证上年结转数和当年审批数不突破人口计划指标。第三,审批后的生育要在每年四月中旬将已批准下年生育的对象及时批复到村,公布上墙,接受群众监督。第四,在群众公开生育名单无异议后,即可发证。申请审批后的生育对象,必须凭证怀孕。即从发证的当月起,怀孕必须间隔九个足月时间才能生育,否则,一律按计划外处理。

#### (二)强化人口计划实施的保证措施

人口计划的实施,是贯彻落实人口政策和保证各项计划,并从各个环节控制人口增长的过程。计划下达后,要善于抓住工作重点,制定出与计划编制相适应的保证措施。

1. 强化领导,加强计划观念。各级党委,政府要高度重视人口计划的落实工作,并把计划的落实、执行、调节、监督纳入计生日常议事日程。党政主要领导,特别是村级主要干部不仅要亲自过问,更重要的是要弄懂弄通下达人口计划中的主要指标和一般计算方法,要督促、协调各有关部门,从有利于控制人口出发,对人口计划管理提出相应的管理办法和有关条款,切实按照计划所确定的指标任务逐项落实,对所涉及的村和单位,要提出实施方案,彻底扭转过去“先生后证,先孕后批”或审批发证后就对育龄妇女放任自流,愿什么时候生就什么时候生的无计划局面。

2. 实行计划与政策相结合的“双轨”制。为有计划地控制人口增长,各县市应采取计划为主与实行政策限制相结合的调控机制。上级下达的人口计划为指令性指标,各县市应在计划指标内,按省条例和各县市所规定的生育政策逐级审定生育指标。实践证明,两者结合既在宏观上统一了生育规范化,起到了限制超生、抢生现象和稳定应生对象的心理,又可

以防止个别地区或单位应生对象集中,起到削高峰、填低谷的作用。

3. 制定实事求是的目标管理责任制。各地制定计划生育目标管理责任制,应以确保人口计划完成为基本宗旨,确定的考核指标要与人口计划指标协调一致,不能相互矛盾,不能过高过低,要认真调查和测算,要上下协商,符合各地实际情况,使之经过最大努力能够完成,坚决杜绝弄虚作假的数字游戏。

4. 加强孕情追踪管理。第一要对已发证的育龄妇女立即终止节育措施,保证申请指标对象生在准生年度。第二,村(居)委会计生管理员要计真做好村级报表,认真填报人口计划怀孕执行情况,日清月结。第三,村管理员每月要核实本村的孕情掌握情况,如发现怀孕中断,足月未见生育对象等不明情况,都要查个水落石出,真正做到“三清”:即生育指标底数清,发证怀孕月份清,育妇生育动态清。第四,县、乡两级每月的统计报表都要对照当年计划安排数,检查分析实际怀孕情况,每季度县(市)计生委要向县主要和分管领导、乡计生办通报一次计划执行情况,增加透明度,做到人口计划心中有数。

5. 狠抓基础建设,提高队伍素质。①充分发挥基础台帐对计划执行的作用;②建立基层信息网络,促使计生信息传递及时迅速;③推行孕前管理,抓好一年三至四次透环查孕,努力提高节育措施的落实率和有效率;④强化计生合同管理,提高育龄人群的执法守法观念;⑤加强统计人员队伍建设,建议各地要下决心抓紧落实计划管理业务知识的培训,提高基层管理人员和统计人员的计生业务素质。

6. 定期检查、监督、考核。人口计划执行情况的检查和考核,重点要放在计划的落实上,各地可采取重点调查和抽样调查相结合的办法,检查计划是否落实到基层,生育指标是否落实到人头,计划的保证措施是否落实,计划和实际是否有脱节现象。检查中发现审批后生育指标未生的,要定期进行清理,对错批、先生后批或先孕后证的对象要及时纠正,并采取必要的补救措施。年终的目标考核,以自查为主,辅以必要的组织检查,检查面不得小于15%。要一改过去的省、地、县(市)计生、统计、公安轮番检查的做法,建议几个部门共同拟定检查方案,统一检查口径,一次性完成。检查的结果要及时通报,不能不了了之,要认真实行奖惩兑现,对考核好的,即认真完成人口计划,计划生育率超标的县、市应予以重奖,对未完成人口计划,因而人口失控的县、市坚决实行一票否决权,以保证人口计划的顺利实施。