

边疆农村人口与计划生育现状分析

——以云南省保山市为例

杨文英

(保山学院 政史系, 云南 保山 678000)

摘 要: 文章以实事求是的态度对边疆农村人口与计划生育问题进行了调查研究, 对云南省保山市农村计划生育现状进行了较为全面翔实的调查了解, 深入分析保山市农村计划生育工作存在的问题, 积极探索抓好边疆农村计划生育工作的措施对策。

关键词: 边疆; 保山农村; 人口与计划生育现状

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2011) 01-0109-04

我国自 1978 年开展人口与计划生育工作以来, 国民优生优育意识不断增强, 人口数量得到有效控制, 人口素质逐步提高, 社会效益显著。然而, 在新的历史时期, 随着人口与计划生育工作的进一步深入开展, 计划生育工作遇到很多新问题, 面临很多新困难。为找准问题, 寻求解决问题的办法, 九三学社保山市委组织了调研组, 以保山市为研究对象, 对此问题进行了专门调研。调研组于 2008 年底历时一个多月对全市人口与计划生育现状进行了调研, 查阅全市及各县、乡的工作资料, 听取市人口与计划生育局情况介绍, 召开了 9 次县、乡、村计划生育工作干部座谈会, 访谈了多位各级分管计划生育工作的领导, 走访了 100 户农村计划生育家庭, 发放并收回 100 份“农村计划生育家庭生活状况调查表”, 对保山市农村人口与计划生育现状、问题及对策进行调查与分析。

一、保山市农村人口与计划生育基本情况

云南省保山市地处祖国西南边陲, 辖腾冲县、昌宁县、龙陵县、施甸县、隆阳区四县一区, 其中腾冲、龙陵两县与缅甸直接接壤, 国境线总长 167.88 公里。2007 年保山市农业人口 219.60 万人, 占总人口 89.11%, 农民人均纯收入 2365 元, 属欠发达地区。据市计生局统计, 截止 2008 年 6 月 30 日全市农业人口计划生育家庭 105797 户, 双女户为 65609 户, 领取“独生子女父母光荣证” 40188 户。2004 年 6 月 1 日至 2008 年 6 月 30 日领取“独生子女父母光荣证” 33415 户, 其中独女 12731 户, 独子 20684 户。全市计划生育率达 99.25%, 已接近政策生育水平, 基本实现无违规生育市。

1. 人口数量有效控制, 与全国同步进入低生育水平

据保山市计生局统计, 2007 年保山市人口出生率控制在 12‰ 以内, 以 20 世纪 60 年代生育水平 (平均出生率 30.02‰) 计算, 截止 2007 年, 保山市少出生约 120 万人。2007 年人口出

收稿日期: 2010-04-07; 修订日期: 2010-10-14

作者简介: 杨文英 (1969-), 女, 彝族, 云南保山人, 保山学院政史系副教授, 研究方向为马克思主义理论和少数民族文化。

生率为 8.83%，人口自然增长率为 5.4‰，分别比 2002 年下降了 3.72 个千分点和 0.59 个千分点，计划生育率达 99.5%，比 2002 年提高了 3.58 个百分点。

按国家人口和计划生育委员会界定的生育模式标准：一个地区连续五年人口出生率低于 20‰，人口自然增长率低于 10‰，则可界定为低生育水平的起点。全国于 2002 年进入低生育水平阶段，云南于 2007 年进入低生育水平阶段。据统计，保山市自 1998 至 2002 年，人口出生率分别为 15.63‰、14.56‰、14.94‰、13.24‰、13.09‰，人口自然增长率分别为 9.29‰、7.81‰、8.09‰、6.74‰、6.53‰，于 2002 年与全国同步进入低生育水平阶段，人口再生产类型已从“高出生、低死亡、高增长”的传统型生育模式，转变为“低出生、低死亡、低增长”的现代型生育模式。

2. 优生优育意识不断增强，生育观念良性转变

本调查组发放并回收的 100 份问卷中，子女性别为双子或一子一女的 52 户，独子 14 户，独女 16 户，双女 18 户。30 户独生子女家庭中，13 户领取了“独生子女父母光荣证”，17 户尚未领取“独生子女父母光荣证”，其中 3 户表示以后可能会考虑再生一个，其余都表示不准备再生了。独生子女家庭年人均纯收入 2816 元，比全市农民人均纯收入高出 415 元。独生子女家庭和双女家庭经济状况较好，父母及家中长辈皆无重男轻女思想，父母十分重视对子女的培养，孩子受教育情况良好，18 户双女户中有 7 人接受过或正在接受高等教育，占此类人口的 19.4%。独生子女家庭和双女家庭人口素质相对较高，家庭关系和睦，父母有一个明显的共识：家庭富裕，生活条件好，孩子有知识、有能力、素质高，就不怕没人来倒插门和娶不到好媳妇，更不用担心子女不孝老无所依。负债累累的超生，不如少而精，不仅自己这一代可以轻松些，而且可以为下一代创造更好的条件。这种优生优育示范行为，积极推动生育观念良性转变。

3. 优惠政策及救助措施落实，产生积极社会效应

云南省政府从 2004 年 6 月 1 日起在全省全

面推行农业人口独生子女家庭“奖优免补”政策。“奖”就是对农业人口中领取了“独生子女父母光荣证”的夫妇给予 1000 元的一次性奖励；“优”就是对农业人口独生子女实行省内大中专院校及高中“优先升学”；“免”就是免除农业人口独生子女义务教育阶段的课本费、杂费、文具费；独生子女未满十六周岁前，免除其父母及家庭所承担的农村义务工、劳动积累工；“补”就是农业人口独生子女父母年满 60 周岁至死亡，独子父母每人每年补助 600 元生活费，独女父母每人每年补助 700 元的生活费；依法生育的独生子女死亡，无子女的父母，每人每年补助 750 元的生活费。

保山市计生局统计，截止 2007 年 12 月，保山市农业人口领取“独生子女父母光荣证”39594 户，占全市农业人口一孩家庭户的 42.03%，是实施此政策前 3643 户的 11 倍，意味着少生 39594 人。全市农业人口独生子女家庭累计享受一次性奖励 25604 户，享受教育奖学金 67717 人次，享受农业人口独生子女中考加分 1033 人，高考加分 190 人，享受农业人口独生子女奖励扶助金 25738 人次。按全市 80% 的农业人口计算，以上奖励优惠政策的落实，使独生子女家庭户均增收 1105 元。

4. 基层工作不断完善，技术服务网络建设逐步健全

截止 2007 年底，保山市共有 5 个县级计生服务站，36 个乡级计生服务所。2005 年，全市申报“兴边富民工程”乡级计划生育服务所项目 6 个，2007 年全部投入使用。全市 80% 的村级计划生育工作建立了民主管理制度，通过举行计划生育听证会，宣传贯彻人口与计划生育政策法规，讲解生育健康知识等途径，与群众建立了良好的干群关系。

计生工作干部队伍建设不断加强。2007 年市、县、乡、村四级共有计划生育工作人员 1424 人，行政人员 272 名，其中具有大专以上学历的占 45%，技术人员 218 名，其中具有大专以上学历的占 25%，取得专业技术职称 175 人，副高职称 2 人，中级职称 46 人，初级职称 127 人。村计划生育宣传员具有高中以上文化程度的占 34%。计划生育工作不断完善，

有效保障了各项工作的正常运作。

二、保山市农村计划生育工作存在的问题

保山市的人口与计划生育工作虽然取得了不少成绩,但新时期新形势下,又出现了很多新问题和新困难。

1. 计划外生育反弹

(1) 早婚现象、非婚同居现象突出。受经济文化、传统生育观念等诸多因素的影响,在偏远落后的乡村,事实婚姻、非婚生育的现象近几年越来越突出,孩子才十六七岁初中刚毕业,家长就为他们说媒结亲,操办婚事了。非婚同居比例的增高,势必导致计划外生育现象的增多。另外,外出务工的男女青年非婚同居现象也较为普遍,结婚条件达不到,又不愿意采取相应的节育措施,这也为计划外生育带来了隐患。

(2) 待业非农业人口家庭、再婚夫妻已有两个子女家庭,再生育一个子女的愿望比较强烈。由于相关计划生育优惠政策不到位,如以前买了“蓝印”户口的非农业人口以及田地被征收后变成城镇人口的非农业人口,农村独生子女家庭所享受的优惠政策他们不能享受,独生子女政策对这部分人显失公平,他们意见很大。农村的社会保障社会体系尚未建立,“养儿防老”仍是解决养老问题的基本途径,再婚夫妇期望再生一个自己的孩子的愿望非常强烈,想方设法超生在所难免。

(3) 流动人口综合管理机制不健全。近年来随着经济的发展,年轻人纷纷外出打工,而外省很多地方对流动人口不查验“婚育证明”,致使外出口办证率低,许多外出口流向不明。流动人口随意流动性大,打工居住无定所,掌握的基本信息不准确,还有部分人口举家外出,孕检证明寄不回来,干部包联责任不到位。流动人口钻管理上的空子,躲在外地超生。据调查,流动人口超生占计划外出生总数的绝大多数。

2. 出生婴儿性别比偏高

保山市计生局统计,2008年保山市出生婴儿性别比108.80,其中龙陵县二孩出生婴儿性别比最高,达到137.00。分析原因,一是群众生育观念还没有完全转变,重男轻女思想仍十分严重;二是受到利益驱动,有的卫生技术人员仍

然隐蔽地进行性别鉴定和开展人工终止妊娠手术;三是缺乏有效的打击力度,非法性别鉴定惩戒率低;四是性别比整治责任不清,各部门相互推诿。

3. 社会抚养费征收执法难

保山市计生局统计,2007年保山市社会抚养费征收率仅为36.67%,大部分社会抚养费无法征收入账。究其原因,一是计划外生育对象离开居住地的现象严重,即使启用了法院的“非诉执行”,但由于难以找到人,法院对此束手无策;二是调查取证难,许多计划外对象,暂时不给小孩上户口,想等到第六次人口普查再上户口,很难取到计划外生育的证据;三是非诉执行成本高、时间长、收效慢;四是很多对象与计生办谈条件,交两三千元就了结,超过这个标准,分文不交,就是搞非诉执行,也分文不交,法院也无可奈何;五是基层干部求稳怕乱,计生工作有顾虑。

4. 计生相关经费严重短缺

保山市属欠发达地区,地方财政困难,经费短缺,不能有效保障计生工作顺利开展。一是计生优惠政策及相关救助措施不能全面贯彻落实。据施甸县计生局统计,施甸县引产、放环等计划生育手术费历年欠费达140多万元,农业人口独生子女保健费已多年没有发放,欠款达170万元左右。由于经费投入不到位,致使政策、法律法规规定的免费计划生育优质服务、独生子女奖励费与养老保险,以及其他奖励优惠措施难以落实到位,使群众申办独生子女证的积极性受到严重挫伤,办证人数减少,退证人数增多。调查中有办了独生子女证的家庭说“你不发120元,我就再生一个”。二是计生办公经费、宣传教育经费、技术人员的技术培训等事业经费不足,一个服务站一年只有1万元左右的办公费。三是乡镇服务所基础条件差,优质服务工作开展受限。如施甸县水长、由旺、仁和、木老元、摆榔五个乡镇服务所还没有办公和业务用房。

5. 基层计生队伍不稳定

据调查,乡镇许多计生工作人员都是身兼几职,工作任务繁重、压力大、工作环境差,稳定出了问题又要追究责任,因而领导不愿分管,计生干部人心思走。村计划生育宣传队伍就更加不

稳定,每人每月仅320元的补助,待遇极低,致使人员变换频繁,工作质量下降。

6. 涉外婚姻问题突出

由于多年来性别比例严重失调,导致保山市涉外婚姻逐年增多,由此引发了一系列涉外婚姻问题。据本人2010年8月调查统计,保山市共有涉外婚姻家庭近5000户,其中龙陵2221户(还有300~400户未统计在内),腾冲1589户,施甸446户,隆阳351户,昌宁18户。依法进行婚姻登记的占16%,属非法同居关系的占84%。涉外婚姻所生子女已落户的占73%,未落户的占27%。各县疾控中心对涉外婚姻家庭自愿检测艾滋病毒者进行HIV抗体检测,检出感染者/病人103人,其中缅籍女性阳性72人,阳性率2.04%,本地男性阳性28人,阳性率1.4%,夫妻双感率25.86%,缅籍女性阳性所生子女检出HIV抗体阳性4人,检出率达到18.18%。在调查中还了解到,还有大批的缅甸妇女寻求各种渠道想要嫁到保山来,致使依法行政、流动人口管理和防艾工作等难度增加。

7. 对计划生育工作重要性认识不足

部分领导干部认识上有差距,对抓人口就是抓经济发展的认识不足,只顾抓经济指标的完成,而忽视对人口与计划生育工作的重视,工作不到位。曾经有基层领导算过账,说少引产少结扎一个可节省1000多元的行政成本,同时,多生一个还可收几千元的社会抚养费。如此思想作祟,怎能搞好工作。

三、抓好农村计划生育工作的建议

加强领导,认真落实党政领导亲自抓负总责制度。将计划生育工作真正纳入党政领导政绩考核内容之一,实行领导任期目标考核、责任跟踪追究,将“一票否决制”纳入市委督察,促使各级党政领导紧绷计生这根“弦”。

加大计划生育人均事业经费投入。各县区按规定的标准追加财政预算,由市人大、财政、计生等部门联合组成督查组,对各县区经费投入情况进行定期督查。由市财政局、市审计局、市监察局、市人口计生委联合制定人口和计划生育经费依法管理的有关规定,对挤占、挪用计生经费

和社会抚养费的,要视情节予以党纪、政纪处分。对投入不到位的予以通报批评,限期整改。

加强计生干部队伍建设。一是提高计生干部待遇,稳定计生队伍。对连续两年获得一类乡镇的计生分管领导和计生办主任要予以奖励或提拔重用。二是针对计生技术人员缺乏的现状,全市统一招聘有相应资质的技术人员充实到乡镇服务站,编制统一放在县区计生服务站,解决目前技术人员不足的问题。三是村级计生专干由乡镇计生办定期考核聘用,工资由乡镇计生办统一发放,为其提供社会保险。

全面推行村民自治。以村为单位制订村规民约,对不履行计划生育义务、不按期上环、结扎、环孕检和外出流动人员不办理婚育证明的人员议定处罚条款,由乡人民政府、乡计生办督促、指导依村规民约章程处罚。从而制约不遵守、不服从乡村计划生育管理和服务的行为。

开展一次集体性“清查清理”活动。通过清查清理,全面掌握全市计划生育工作底细,健全人口和计划生育信息资料和管理制度,为确保完成人口控制计划夯实基础。

加强综合执法,规范办证程序。计生部门、婚姻登记部门和派出所等部门间有效沟通协作,从而形成齐抓共管的局面。同时,积极向上级反映涉外婚姻结婚登记难的问题,努力为这类群体解决结婚成本高,结不起婚的问题,从而减少这类群体的计划外生育。

切实落实优惠政策,强化利益导向机制。继续抓好农业人口独生子女家庭“奖优免补”政策的落实,抓好奖金的发放兑现,兑现农业人口独生子女保健费。并积极争取“奖优免补”费用计算更加的科学性,以当前生活水平的比例计算,确实发挥社会保障功能,解除独生子女家庭的养老、生病,甚至孩子死亡的后顾之忧,巩固和提高办证率。开展对双女户的优惠及帮扶,由于保山市普遍存在女孩外出打工就地嫁人,从而导致双女户父母老无所依现象的存在,应逐步建立此类家庭的相关优惠政策,解除双女家庭父母的后顾之忧,从思想上消除计划外生育的根源。

责任编辑 董洪敏]