

人口与计划生育统计失实:新的特征与对策分析

谭克俭

人口与计划生育统计失实是一个尚未解决的老问题,近年来有加剧之势,已对国家的宏观决策、人口与计划生育研究产生了诸多不利影响。近几年来,从国家计生委到基层计划生育机构都在解决统计失实问题上下了很大功夫,采取了许多措施,虽有成效,但并未从根本上扭转局势。同时,人口与计划生育统计失实问题出现了许多新的特征。

一、失实与求实严重两极分化

80年代中期以前,全国大部分地区的计划生育状况还处于出生率的快速下降与波动阶段,计划生育工作的重点在于控制人口的过快增长,降低人口的出生率。在这方面,全国整体上处于“爬坡”阶段。此时地区之间的经济发展水平尚未拉开,经济和计划生育工作均处于发展的前期,加之当时社会大环境的影响,地区间统计失实程度整体差距不大。80年代中期以后,各地区之间经济发展速度的差距进一步拉大,经济基础对计划生育工作的影响作用越来越明显,此前所积累下的不同的工作基础反映在人口控制效果上的差别也越来越大,加之第三次人口生育高峰的到来和计划生育工作要求的进一步提高,均促使人口与计划生育统计失实与求实两极分化,即先进地区由于工作基础好指标压力小而开始重视求实问题;落后地区由于工作基础差指标压力大而常常会在虚报瞒报上谋出路。1988年中国1%生育节育抽样调查数据与职能部门的统计报表对比分析表明,1987年上海市、北京市、浙江省和天津市的出生率误差在零到5%之间,而有15个省的出生率误差则在30%以上。^[1]

第四次人口普查结果公布后,各地计划生育工

作政绩的真面目和报表水份的实际状况一览无余地展现出来,有的地区此前的先进与后进来了个大掉换。此后,弄虚作假两极分化进一步加剧。普查后的1991、1992年,有的省市的报表生育水平变化不大,而有的省份的报表生育水平却超常下降。国家计生委曾于1993年10月对河北、湖北两省的基层人口与计划生育统计情况进行了突击抽查,结果表明所抽查的32个村中的多数村出生瞒报漏报相当严重,当地计划生育报表上所反映的计划生育率、多孩率以及出生率等与实际情况差距较大,其中32个村1992年与1993年1—9月上报的出生数共为973人,实际查出出生为1494人,出生漏报率达37.28%。^[2]而1994年10月对山东省的突击抽查表明所查的242个村1993年出生统计准确率达95%以上。

据考察,两极分化现象各级都存在,地区性特征明显。一般讲,统计质量好的省份好的县(市)多,差的县(市)少,统计质量差的省份则反之。

二、长官意志起了很大作用,有意识瞒报虚报成为主要因素

计划生育工作历来有“一票否决权”的说法,并被写进了许多地方的政府文件。1991年党中央、国务院提出了各级党政一把手要对计划生育工作和人口控制亲自抓、负总责,要求各级党委和政府应承担完成本地区人口计划的责任,并且作为考核各级领导干部政绩的一项重要指标,由此层层签订了计划生育目标责任书。这一措施对于保障计划生育工作的顺利开展起到了明显的促进作用,与此同时,人口与计划生育的有关数字也自然成了敏感数据。一些

地方的党政领导不在真抓实干上下工夫,而是在数字上玩游戏,采用不同形式向计生部门和统计部门暗示数字一定要保证目标责任书的完成。更有甚者,为了保证名次,等待其他地方都交了报表之后,再根据名次需要编数据。很显然,哪里的报表水份大,哪里必定有或明或暗的长官意志在起作用。湖北省广水市金银岗村的严重瞒报就是在镇、区、村各级领导的授意甚至高压下进行的。^[3]在一个相当级别的部门举办的人口抽样调查研讨会上,当讨论到如何保证调查到实情时,有人尖锐地指出:“若查出是25%的出生率,你敢报吗?”大家都明白,这是一个敏感、实在而又无奈的问题。

综观人口与计划生育统计失实的原因,可以分为两类:一类为无意识的漏报和错报,一类为有意识的瞒报和虚报。前者多属于统计人员的业务素质不高所致,而后者则属于各类责任人的主观所为。自开展计划生育工作至今,前期的统计报表失实以无意识的漏错报为主,而近年的一个显著特征就是以有意识的瞒报虚报为主,并且,前者失实有限,而后者失实无度,有的还会撇开实际情况去按需要编数字。近年来披露出来的统计漏报无不是有意识的瞒报和虚报,正是这人为的因素使近年的人口与计划生育统计报表成了几无参考价值的东西,造成了人力、财力和信息资源的严重浪费。

三、统计失实问题由日常报表蔓延到了抽样调查

在人们对统计报表越来越不信任之时,上级对下级数字的认识和把握就逐渐依赖于抽样调查,抽样调查也的确曾经起到了了解下情的作用。然而随着抽样调查数据在目标责任书奖惩兑现中砝码的加重,各级被查部门也就开始在抽样调查上动脑筋、使手段,抽样调查的可信度也就大大降低,调查单位只好在调查之后再七拼八凑进行调整。1987—1988年由国家计生委牵头进行的中国生育节育抽样调查,调查结果1987年全国的总和生育率为2.59,包括其他结果都得到国内外专家的认可。而1992年的全国38万人抽样调查和1995年的全国1%人口抽样调查得到的则是令人不敢相信的结果。前者直接计算的1991年和1992年的总和生育率分别为1.65和1.52,令人口学界人士甚为吃惊,难以信服,只好再找佐证进行调整,最后得出的估计值为2.10—2.20。^[4]后者直接计算的总和生育率为1.46,同样令人口学界难以置信,最后修正为1.85,但还有人对此

存有疑义。^[5]各地各级的人口抽样调查大致也都存在此类问题。山东省1989年与1990年进行的人口与计划生育抽样调查的出生漏报率为27.6%,1990年的抽样调查133个县(市)中有29个出生漏报率超过30%。

很显然,近年的许多抽样调查数据也几乎失去参考价值。实际上,这几年基层已经形成了反调查机制,考察其做法不由人不对当前的抽样调查抱失望态度。被调查部门的对策主要有:1. 事先设法搞清抽中的样本点,然后对照目标责任书的考评标准逐级更改报表数据,直至行政村里的原始记录。2. 给样本点的有关村干部和育龄群众打招呼、教方法,怎样回答提问,事先就定好。3. 不列入上报出生名单的育龄群众被告之锁门外出躲避,“上边查出来要加倍罚款”,不怕你不配合。4. 高规格接待调查组,赠送高级礼品甚至现金,不惜代价买通调查组睁一只眼闭一只眼,按被查单位的意志上报结果。5. 由基层职能部门承担的抽样调查有的则就对着报表填调查表,抽样调查也就同日常报表没有多大区别了。

在这种情况下,基层干部和育龄群众终于让上级教会了怎样弄虚作假才不会露馅,抵制机制日益成熟,抽样调查面临着危机。

四、统计瞒报虚报半公开化

统计瞒报虚报本是一件违法乱纪的事,一般都是在暗中做手脚,不经调查证实难以发现。然而近年来却成了半公开化的事,其原因和表现有以下几方面:

1. 上级领导为完成指标默许下级瞒报虚报。一般省以下各级都签订了人口与计划生育目标责任书,各级对上也就有了一个完成指标年终交帐的问题。这样,或由于责任书的指标订得过高,或由于没有实实在在抓工作而完不成指标等原因,许多地方就会在数字上做文章。有的本级直接改动,但遇到检查时会有麻烦。有的或明示或暗示下属单位“慎重”报表,下级也就明白上级意思,而且本级也有个交帐问题。这样弄虚作假就是心照不宣的事了。

2. 统计人员为人情和利益而不负责任。报表上的瞒报虚报是少量时一般看不出来,而如果作假量大破坏了表中的逻辑关系,从报表上就可推算出作假的情况。但是,一则都是上下级熟人关系打不破情面,二则报表有期限,顾不得细究,且于己也没什么影响,三则同意或者帮助下级作假还会得到特殊关照。因此,只要报表能交了差,对作假就睁一只眼

闭一只眼。一级对一级都这样做,假报表假数字就顺利合法地形成了。于是有的地方就有了这样一句顺口溜:“村哄乡,乡哄县,一直哄到国务院。”

3. 有关人员法制观念淡薄,法律约束苍白无力,对瞒报虚报抱无所谓态度。我国在 1983 年就颁布了《中华人民共和国统计法》,明确规定了虚报、瞒报、伪造和篡改统计资料属违法行为,但实际上包括领导干部在内的许多人并不以为然,弄虚作假也很少受到法纪的惩处,而且还数字出领导,数字出模范,虚报瞒报在无形中受到鼓励,培养了市场,并且在许多地方也不需要遮遮掩掩了。

五、直接的经济利益在瞒报虚报中的作用日趋显著

不可否认,多年的计划生育工作确实起到了显著成效,人们的生育观念在很大程度上发生了转变,违反政策生育的人越来越少。但是在这好转的局势下,由于种种原因,主动性的放纵超生和瞒报虚报越来越严重,其中一个重要的原因就是直接的经济利益的驱动。

根据我国的有关法规政策,违反政策生育的父母要受一定的经济处罚,这笔资金是由计划生育部门支配的,许多乡镇一级的计划生育工作机构的各种费用支出就是靠这笔收入来维持的。由于有这笔收入,乡镇计生办在乡镇直属的小单位中还算个“富衙门”。在经济欠发达地区,计生办还常常是乡镇领导解决经费紧张的一个来源。但是随着超生罚款的减少,大手大脚的日子受到影响,有的甚至影响到了日常工作的开展。这时许多地方就会有意放纵超生,以保证“财源”。常常是对怀孕的收了超怀费就不再做任何思想工作,只等待生育后再收超生费。职能部门交钱生孩子的指导思想和做法已在一些地方盛行。《了望》新闻周刊 1997 年第 27 期披露河南省谷旦镇乡、村两级计划生育干部动员村民超生,想要二胎,交上 3400 元就可以放心生,上面来人检查,有干部通知躲避。至于这些新生孩子的统计上报,也就统统免了。据我们了解到的情况,这种现象在许多地方都不同程度地存在。另外,目前全国在计划生育罚款管理上实行“乡收县管”制度,乡镇开支的随意性不仅受到限制,还有百分之几十的额度归县统一支配,因而瞒报的经济效益就更显著,瞒报行为也就更强化。

六、统计瞒报虚报已不是个别现象

通过前文我们知道,各地之间的人口与计划生

育统计质量状况很不平衡,从瞒报虚报分布的面来分析,我们的判断已不是无足轻重的个别现象,整体上已使人口与计划生育统计可信度发生了质的变化,较严重的瞒报虚报分布面估计在 50% 以上,理由是:(1) 1993 年以来国家计生委突出抽查的河北、湖南、山东、河南、甘肃、海南等六个省份大部分存在较严重的出生漏报;(2) 1992 年的全国 38 万人口抽样调查和 1995 年的中国 1% 人口抽样调查所直接计算的总和生育率均出现低于常规范围的令人不敢相信的结果,此非小面积瞒报虚报所能致;(3) 近年来各级有关部门所公告的和使用的数据,多是一不使用日常统计报表的数据,二不使用抽样调查的数据,而是使用“调整数据”。很显然,当前的统计数据已不是判断人口与计划生育状况的依据,而成了判断分析的对象。以上三点足以说明计划生育统计瞒报和虚报已经大范围严重存在,从速彻底治理刻不容缓。

不可否认,统计失实是一个非常复杂的问题,既有客观的因素,也有主观的原因。因此,解决此问题应是双管齐下,既要解决主观认识问题,又要改变促进弄虚作假的客观条件。因此我们提出以下几点对策。

首先要解决各级领导干部的思想认识问题,提高统计法制意识,重点是要确立对上级负责和对上实报的意识。现在的情况多是对下要求实报,而对上则按需要虚报或瞒报,从而形成怪圈:大家都在喊求实而又都在作假,解决的办法是加大对统计法的宣传和执法力度,严肃处理处理违犯统计法规的责任者,对弄虚作假者决不予提拔,不能让弄虚作假者从中得到好处。

其次,要加强对职能部门领导及统计人员的教育,要以科学求实的和对国家负责任的态度对待报表和抽样调查,不要用假数字去迎合领导,要通过真抓实干去为领导争光,时时以统计法规规范统计行为。

第三,理顺乡镇一级计生机构的经费问题,改变目前的工作经费主要依赖超生子女费的格局,实行征收超生子女费与经费运用分离制度,取消消费者的资金支配权,从而消除直接经济利益对虚报瞒报的激励作用。目前的超生子女费“乡收县管”办法仍不成熟,存在弊病,应尽快深入研究予以完善。

第四,重视解决计划生育目标责任书所定指标的科学性问题,指标要符合当地的客观实际和完成能力,不能随意拔高。再就是奖惩办法也要科学,比

如有的规定只要排队在后若干名就要处罚,这种不科学的方法就会将人们导入混乱无序的竞争状态,弄虚作假也就不可避免且会愈演愈烈。

第五,加强计划生育管理的科学性和出生人口的计划性,提高计划生育率。现在瞒报的一个重要方面就是对计划外出生的隐瞒,而其中的相当一部分都是符合政策生育而由于计生部门工作不到位所致。虽然现在人们生育意愿同现行政策之间仍有一定的距离,但是,就目前的计划生育工作环境和条件,大部分都可解决。按现行生育政策,我国大部分地区的农业人口平均一对夫妇可以生1.7个以上孩子,而我国农业人口的实际生育水平在2.0左右,计划生育率却只有65.7%,有5个以上的省区还在50%以下。^[6]通过计生部门的过细工作,完全可以将计划外生育降低到很小范围。这样,很大程度上虚报瞒报也就是不必要的了。

(作者工作单位:山西省社科院社会学所 030006)

参考文献:

- 1 苏荣桂. 计划生育统计质量管理. 载中国计划生育年鉴编辑委员会编:中国计划生育年鉴 1989. 长春:北方妇女儿童出版社, 1989. 86
- 2 王谦. 河北、湖北基层计划生育统计检查. 载中国计划生育年鉴编辑委员会编:中国计划生育年鉴. 北京:中国计划生育年鉴编辑部出版, 1994. 73
- 3 边厚泽. 如实举报,何罪之有. 中国人口报, 1997. 11. 28
- 4 曾毅. 我国 1991—1992 年生育率是否大大低于替代水平. 载蒋正华主编:1992 年中国生育率抽样调查论文集. 北京:中国人口出版社. 1996. 56—58
- 5 张为民等. 中国生育水平:低到什么程度最好?. 人口研究, 1997(2)
- 6 蒋正华主编. 1992 年中国生育率抽样调查数据集. 北京:中国人口出版社, 1996. 275

(上接第 47 页)

- 5 Phillips J. F. and J. A. Ross. Family Planning Programmes And Fertility. Clarendon Press. 1992
- 6 Simon, Julian. Family Planning Prospects in Less Developed Countries and a Cost-Benefit Analysis of Various Alternatives, Economic Journal 80. 1970
- 7 Coale, Ansley and Edgar Hoover. Population Growth And Economic Development in Low Income Countries. Princeton University Press, 1958
- 8 Leontif, Wassily. Input-Output Economics. Oxford University Press. 1969
- 9 陈锡康等. 中国城乡经济投入产出分析. 北京:科学出版社, 1992
- 10 Luptacik, M and I. Schmoranz. An Extension of a Static Input-Output Model for Demographic-Economic Analysis, in A. Wenig and K. F. Zimmermann(eds.), Demographic Change and Economic Development, Springer-Verlag, Berlin. 1989
- 11 陈锡康. 当代中国投入产出理论与实践. 北京:中国国际广播出版社, 1988
- 12 李强. 投入产出宏观经济分析. 北京:中国统计出版社, 1993
- 13 Carter, H. O. and D. Lreri. 1973. Applications of Input-Output Analysis Oxford University Press.
- 14 Stone, R. 1972. Demographic Input-Output: An Extension of Accounting, in A. P. Carter and A. Brody (eds.), Contributions to Input-Output Analysis. North Holland Press, Amsterdam.
- 15 李强. 当代中国投入产出应用与发展. 北京:中国统计出版社, 1992
- 16 刘鸿熙、林贤都. 日本编制和应用投入产出表简介. 北京:中国统计出版社, 1988
- 17 佟哲辉、邱东. 国民简介统计学. 北京:中国统计出版社, 1992
- 18 同 11
- 19 同 17
- 20 21 刘起运. 经济系统规划方法和模型. 北京:中国统计出版社, 1993