

大家谈
计划生育

市场经济条件下经济高速增长地区 人口有效控制的实践

——以浙江省温岭市为例

浙江省温岭市市政府 林文毅

杭州大学人口与发展研究所 周志刚

以邓小平南巡讲话为契机,我国经济在90年代出现了高速增长的势头,国内生产总值增长率连续5年超过10%,成为目前世界上经济发展速度最快的地区之一,引起了国际社会的普遍关注。在全国30个省、市、自治区中,地处我国东部沿海的浙江省最为突出,经济发展速度一直名列前茅,最近两年均列全国第一。而浙江省的温岭市,则是快中之快,国内生产总值增长速度,1993年为40.5%,1994年为50.2%,显示了强劲的发展实力和超常规的发展速度。由此,人们不佻要问:经济的超常规发展,加上计划经济向市场经济的体制转换,以及人口的频繁流动,是否不利于人口的有效控制,对计划生育工作构成巨大压力。从浙江温岭的实践看,只要领导得力,措施得力,服务优质,管理先进,计划经济向市场经济的转换,经济的超常规发展,不仅不对人口的有效控制构成冲击,反而有利于人口的进一步有效控制。

一、制定科学的发展目标,实现经济的超常规发展,为人口的有效控制提供强大经济基础。

人口问题不仅是一个社会问题、经济问题,其本质是一个发展问题。为此温岭市从一开始就制定科学的发展目标,走人口、经济、社会可持续发展之路,不仅经济得到超高速增长,国内生产总值从1984年底的14.33亿元(当年价格)增长到1994年底的60.00亿元(当年价格),按可比价计算,年均增长率在20%以上,而且各类结构得到优化,三次产业结构从第一产业为主、第二产业高速增长、第三产业发展缓慢转向第二产业为主,第三产业高速发展、第一产业持续发展的新阶段,城乡结构迅速变化,已拥有建制镇21个,市镇总人口占总人口的比重达82.92%,

按严格意义上的城镇人口统计口径计算,城镇化水平也在40%以上,乡镇工业蓬勃发展,1994年乡镇工业产值已占全部工业产值的91.6%,在乡镇工业产值中,又以乡以下工业产值为主,占87.1%,民营经济异常活跃且占主导地位。由于综合实力的提高,1991年和1993年,温岭市两次被评为中国农村综合实力百强县(市),1993年还被评为首届中国明星县市。经济的高速发展,促进了人民生活水平的提高,社会观念的转变,尤其是生育意愿的变化。据我们在1994年6月对三镇一乡的调查,温岭市农民的理想生育子女数为2.06个,其中男孩1.06个,女孩为0.99个,接近于典型的一子一女的理想形态,在全国处于较低水平,与目前的实际生育政策虽有差距,但差距不大。经济发展水平已跃过影响生育率下降的临界点,成为生育率下降的最基本的变量。

温岭经济高速发展的5年,也是温岭计划生育工作上台阶、上水平的5年,更是人口有效控制的5年。人口自然增长率从1989年的11.53‰,下降到1994年的5.78‰,计划生育率从1989年的86.22%提高到1994年的97.56%;晚婚率从1989年的32.92%提高到1994年的81.52%,计划外怀孕率从1989年的3.82%下降到1994年的0.90%。

二、党政一把手亲自抓、负总责为人口的有效控制提供领导保证。

1989年以前,温岭市年出生人口1.7万人左右,相当于增加一个中等乡镇的人口,由于人口自然增长率、计划生育率等四项主要考核指标都未完成计划,1989年底,受到了台州地委行署的黄旗警告。面对“黄旗”,反思过去,温岭市领导找到了计划生育工

作落后的症结所在；主要是领导思想认识未真正到位，抓工作力度不够，各项工作没有落到实处。“黄旗”引起全市上下的觉醒，市委、市政府认识到，计划生育工作是一项系统工程，具有综合性、长期性、复杂性和超前性的特点，要改变落后面貌，拔掉“黄旗”，各级党政一把手必须下决心，亲自抓、负总责。把计划生育工作作为突破口，把解决计划生育问题作为各级干部和广大群众振奋精神的契机，突破“天下第一难”，来带动其它工作。党政一把手亲自抓、负总责意识的确立，形成了计划生育齐抓共管的局面，市政府与各乡（镇）、乡镇与行政村、政府与各部门、部门与各单位逐级分层签订计划生育责任书，做到横向到位，纵向到底。将计划生育工作作为各单位各部门各乡镇年度工作目标考核、评比先进集体和工业明星乡（镇）、党支部达标建设的重要内容，实行计划生育工作“一票否决”。同时将计划生育工作作为直接责任人的政绩考核的重要内容，也实行计划生育一票否决。

党政一把手亲自抓、负总责还体现在常抓不懈，高看一等，把计划生育工作贯穿到全面工作中，市委、市府主要领导年年都安排两次办公会议，听取汇报，分析问题，为计划生育工作上台阶献计献策。另外还规定，市计生委主任是市委委员，各乡镇的计生办主任都享受副乡（镇）级待遇，列席乡镇长办公会议，换届选举时，安排一定比例的计生先进工作者为党代会代表和人代会代表，评先进工作者，计生工作者占有一定比例，在福利待遇上，专职计生人员普遍提高工资一级，年年安排三至五天的外出休假。另外，对计生工作的经费保证高出一等。全市每年拨出200多万元作为计划生育经常性业务开支，还筹措550多万元，实现了乡乡镇镇有计生服务站，并配备“小型B超”机。1993年，还筹集近100万元，购置电脑设备，开发计划生育管理信息系统，基本实现计划生育的微机管理。

党政一把手亲自抓、负总责，使温岭计划生育工作走上新台阶，1990年一举甩掉后进帽子，1993年浙江省人民政府在温岭召开现场会，充分肯定了温岭市计划生育工作所取得的成绩。1994年市委书记陈广祥被评为全国计划生育先进个人，并出席全国计划生育工作座谈会。

人口的有效控制，为温岭经济发展提供了良好的人口环境，各级领导甩掉包袱，集中精力，轻装上阵，从而有力地促进了温岭经济的超高速发展，反过

来，又有力地推动了计划生育工作再上台阶，从而使人口、经济、社会协调持续发展初露端倪。

三、优质高效服务促进了市场经济条件下人口的有效控制。

党的“十四大”确立了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，使市场在资源配置中发挥基础性的调节作用。市场经济的逐步建立和完善，给计划生育工作带来了巨大的冲击和影响，流动人口的大量出现，打破了原有的地域管理格局，加大了计划生育工作的难度。

面对市场经济条件下计生工作的新情况和新问题，温岭市在推进计划生育依法管理的同时，突出了高效优质服务，坚持“三门”方针，建立和健全计划生育技术服务网络，使计划生育工作在新形势下再上台阶。

温岭人素有外出务工经商的传统，据1990年第四次人口普查，温岭外出人口达9.09万人，占普查常住人口98.47万人的9.23%，明显高于浙江省3.43%和全国1.52%的水平。近年来，温岭人更是大量外出，据不完全统计，目前温岭外出人口规模已达20万之众。在人口大量外出的同时，外来人口也大量增加，据估计目前已达10万人之多。人口的大进大出，给计划生育管理带来许多困难。温岭市委、市政府为解决好这个难题，专门成立了流动人口计划生育管理领导小组和精干的办事机构，并与市级12个部门签订了流动人口计划生育管理责任书，明确有关部门职责，定期组织检查。各乡镇也相应建立流动人口管理办公室，确定专人管理，在流动人口计划生育工作中，突出了优质服务意识，实行了“出门办证、进门验证、上门服务”的“三门”管理方法。对外出育龄夫妇全面签订晚育合同、不再生育合同、生育间隔合同、青年晚婚晚育合同，并建立外出人员担保制度，除签订合同外，还要找计划生育协会会员联系户落实担保，办理外出证明。为了方便外出人员的检查，每年两次在外出人口比较集中的北京、上海、广州、西安、沈阳、昆明、成都等29个城市设立服务点，组织精干技术队伍上门服务，较好地解决了流动人口计划生育的双向管理问题。1993年全市外出办证19656人，无一人出现计划外生育。在加强外出人口的计划生育管理的同时，重视外来人口的计划生育管理，建立进门验证、申报登记制度，并列入本地经常性管理范围。

在加强以优质服务为核心的流动人口计划管理

的同时,温岭市狠抓计划生育工作配套措施的落实,大大加快了基层计划生育服务网络建设步伐,现有市级指导站一个,拥有建筑面积1121m²,职工32人,床位30张,设备基本齐备,四大功能全面发挥,被评为省地文明站。全市34个乡镇全部建立计划生育服务站,共有建筑面积3095m²,职工91人,配置手术室、人流室、B超室等。基层计划生育服务网络的建立和健全,在计划生育宣传教育、技术服务、药具供应、培训咨询等方面发挥巨大作用,提高了全市计划生育的工作水平。

四、利用现代计算机技术,开发计划生育管理信息系统,推动计划生育管理的科学化、规范化、经常化和法制化。

随着计划生育工作的不断深入和适应市场经济新形势的需求,计划生育的管理手段和方法要求越来越高,过去的台帐管理已难以适应计划生育工作发展的需要。在基层干部文化水平不高、服务任务繁重的情况下,手工管理方式日现其弊端。

1. 台帐管理失真率高。温岭市30多万的育龄妇女,原始信息载体是一卡十六册表,由基层单位的200多名计生干部来填写。由于种种原因,有的卡册项目漏填;有的错填;有的卡册字迹辨认不清。加上行政区域的不断变更和基层干部的经常调动,卡册在保管、移交中丢失,相当一部分卡册无法真实反映妇女的婚、孕、育、避孕情况;有的妇女甚至根本没有卡册可查;有的卡册因为变更不及时,而成为“死卡”“死册”;有些重复建卡,给管理工作增添了麻烦。

2. 工作效率低,信息汇总、传递速度慢。各基层单位每月变动卡册,定期上报的各类报表,工作繁重,汇总时间长。基层统计员整天为“卡”“册”服务,而卡册却不能充分地管理服务,直接影响计划生育工作的开展。

3. 查询、反馈速度慢。原始的手工作业管理,很难及时地为育龄妇女作出分类服务,特别是育龄妇女的个案分析管理,需要随时掌握各类人员名单及其情况;市对乡、乡对村的每月考核,收到举报信件,也需要迅速地查询到相应的人,而手工翻阅卡册查询十分麻烦,不准确,并且花费人力多、时间长,常常贻误时机,影响工作。

4. 提供的信息面窄、层次低。采用手工汇总表册,花了很大的力气,用了很长的时间,才能得到出生人数、出生率、计生率、节育率、晚婚率等几个简单的数据,不能为领导决策提供深层次的研究和预见

性的分析。

5. 手工管理卡册,最容易发生各种人为的错误干扰。如瞒报、漏报、调整数据等等,而且全市很难经常地对30多万张卡片进行检查和校验,依靠公安户口、民政、卫生等部门的数据往往协调很难,不如人意。

6. 管理对象不稳定。随着经济的发展,人口流动量也增大,各种情况的人户分离时合时分,而办理户口变动在公安部门,从而对管理对象很难及时掌握,出现了管理中的漏洞。

为克服上述手工管理的弊端,使计划生育管理工作跟上时代步伐,适应市场经济的新形势,温岭市于1992年6月着手开发一套适合市(县)、乡(镇)二级的计划生育管理信息系统。1993年12月通过省科委鉴定,获浙江省科技进步三等奖。系统的主要特点是:(1)合法性:在编制信息系统程序中,根据《浙江省计划生育条例》的规定,将婚姻、怀孕、生育、节育等各个环节的管理加以系统化,使系统符合于《浙江省计划生育条例》和有关政策;(2)系统性:程序设计概括了人口再生产全过程中的各个环节,同时考虑到每个育龄人员的生育条件和生育能力的变化,有利于对人们的婚姻状况、怀孕状况、生育状况、节育状况和文化素质、职业、年龄结构的分析,设有人口预测系统,适用于省、地(市)、镇(乡)各级要求的管理和统计应用;(3)可靠性:数据录入后,采用数据检验和备份等措施,保证数据可靠;(4)可操作性:针对基层专业技术人员少的实际,考虑到不同文化层次的人员都可以操作。将复杂的管理“傻瓜化”。采用表格式、“书写式”、弹出式菜单,单项或多项选择光条驱动组合查询,反应迅速,结果直观明确,使现有基层干部稍加培训就能上机操作;(5)实用性:程序设计集管理、统计、服务为一体。适用范围广,既适用于乡镇,又适用于市(县)级;既适用于农村,又适用于城市;既适用于基础工作差的地方,又适用于基础较好的地区;既能为计划生育提供科学的决策数据,又能为指导优生工作提供信息服务,还能为社会提供有关人口资料;(6)逻辑性:我们编制的应用软件基本达到了四配套:即与现行政策相配套,与计划生育管理方法相配套,与统计报表相配套,与现有管理人员的业务能力相配套。

通过两年多的实践,温岭市计划生育微机管理的效益已初步显现,为育龄人群的全程全方位管理和服务提供保证。首先,它减少了(下转第33页)

有善意的从学术上的关心,也有恶意的从政治上的攻击。所以,为了回答我们的朋友的一些问题,给他们提供一些有份量的信息,另外,也为了批驳那些恶意攻击我们的人,我们需要有理有据,需要做些研究工作。许多大家关心的问题,如人口目标的制定,人口与可持续发展问题,还有一些比较敏感的问题,如出生性别比,人权问题,计划生育的伦理道德等等,这些都逼着我要做一些这方面的研究。”

不久前,美国斯坦福大学提出希望蒋正华写一本有关中国人口方面的著作,以便他们拿到各国学者中去分发,让大家了解中国的情况。蒋正华说:“这也需要进行一些研究。这些工作,与我过去理解的行政工作离开了一点儿,但实际上,它们的关系是密不可分的,是互相关联的。”

蒋正华身兼国家政府工作的重任,学术研究不辍。两年来,在一些报刊上不断发表论文。他刚刚参加了在曼谷举行的“人口转变和发展以及妇女的地位、作用”国际学术会议并被选为会议主席,主持了整个会议。

1997年,我国将主办第23届国际人口科学大会。这将是一次国际人口学界的盛会。会议将就“迁移和地域分布”、“历史的、经济的人口结构和变动”、“死亡率、发病率和健康”、“性别、婚姻、生育和计划生育”、“应用人口学”、“中国”几个专题展开讨论。做为国际人口科学联盟理事的蒋正华又当选为该次大会的国际组委会主席。他肩上的担子更重了。

在结束这次采访的时候,我们望着仍在繁忙的工作中的蒋正华教授,默默地祝愿他事业顺利,再创佳绩。

(上接第28页)基层计划生育工作管理中的繁琐现象和抄写工作量。其次是减少和避免了人为行政管理的偏差,提高了管理质量,堵住了管理中的漏洞。第三是为各级领导提供了科学决策的依据。

五、有待探讨和解决的如下问题。

温岭市人口控制在经济高速增长和向市场经济转换的双重冲击下取得了显著的成就,人口、经济、社会基本步入可持续发展的轨道。但是,在人口控制工作中,仍有一些有待急需探讨和解决的问题。

1. 出生性别比持续上升且维持在较高水平。

80年代以来,伴随着我国生育率的持续下降,人口出生性别比呈上升趋势,出生性别比偏高问题已引起国内外人口学界和社会有识之士的关注。温岭市出生性别比也同全国一样,出现了持续上升趋势。1987年为119,1988年为122,1990年为124,1992年为125,1994年为118.61。这种上升势头目前还未有效遏制,且维持在较高水平。如何使人口数量既得到有效控制,出生性别比又保持正常,是今后温岭市急需解决的问题,也是提高计划生育工作质量的关键。

2. 人口老龄化和老年人口问题。

人口老龄化是生育率持续下降的必然结果,1990年第四次人口普查时,温岭的人口老龄化水平

为6.6%,65岁及以上老年人口为7.10万人。据估计,目前温岭人口老龄化水平已超过7%,已进入老年型人口的行列,65岁及以上老年人口已达8.39万人,老年人口的抚养和社会负担问题日渐突出,如何使老年人老有所为、老有所养、老有所医和老年有乐,消除目前独女户家庭的后顾之忧,对推动温岭计划生育工作再上台阶意义十分重大。温岭市推行的“五保”户进养老院和二女户的养老保险等措施,在一定程度上解除了农民的后顾之忧,这对于改善计划生育工作环境,减少计划生育工作阻力无疑有促进作用。未来温岭人口老龄化的速度将是惊人,据初步预测,2000年老龄化水平将达9.1%,2010年将达10.5%,到2030年将进入超老年型人口的行列,老龄化水平首次突破20%,到2040年将达到30%左右,老年人口将近30万。如此快的老龄化和如此大的老年人口规模,要求我们及早研究、合理规划,尽早建立多层次的社会保障体系,迎接人口老龄化时代的到来。

总之,温岭市场经济体系已初步建立,经济发展呈现良好势头,人口、经济、社会可持续发展初露端倪,欢迎全国人口学界的学者来温岭调查、研究和指导。