

新余市专项治理出生人口性别 比问题的实践与思考

易凌炜

(江西省新余市人口计生委, 江西 新余 338000)

摘要: 本文阐述了出生人口性别比失调的原因、危害和治理的艰难性。介绍了从构建机制入手, 从源头控制突破, 从打击惩处着力的治理性别比工作的经验做法, 提出了治理工作的困惑和思考。

关键词: 治理; 性别比; 实践和思考

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2006)05-0025-04

出生人口性别比失调的问题, 是我国人口经济社会发展中一个事关全局、事关长远、影响重大的深层次问题, 其危害性以及治理的艰巨性不言而喻。近几年来, 新余市委、市政府站在对历史、对社会、对子孙后代负责的高度, 准确把握态势, 整合各类资源, 积极进行探索, 扎实开展专项治理, 取得了明显的成效, 也引发了更深的思考。

一、出生人口性别比失调是近几年凸现的一个全局性问题, 危害性极大, 治理艰难

1. 出生人口性别比问题是全局性问题。从20世纪80年代开始, 我国出生人口性别比开始倾斜, 至今一直持续升高。“五普”数据表明, 1995年出生人口性别比为115.6, 2000年升为116.9, 比正常值高出近11个百分点。除内蒙古自治区等7个省、自治区出生人口性别比在110以下外, 占全国人口90%的其他24个省、自治区、直辖市的出生人口性别比都在升高, 江西省长表数据为138.01, 是全国最高的省份之一。近几年, 全省开展了专项治理, 出生人口性别比有所回落, 但收效甚微, 统计部门报表显示, 2004年达123.45, 高出正常值17个百分点。新余市也不例外, 出生

性别比也超出了正常值, 且多年偏高难下, 成为提升整体工作水平的最大困惑。

2. 出生人口性别比问题是牵涉民族存亡的重大问题。出生人口性别比问题不仅是一个人口生产问题, 更是事关人口安全、社会和谐、社会发展和可持续发展, 甚至民族存亡的重大问题。出生人口性别比严重失调且在一段时期内长期失调, 必然影响总人口和各年龄段人口性别的失衡, 从而对人口的数量、质量、结构、迁移以及分布等产生重大影响, 还会直接造成“婚姻挤压”, 引发单身男性增多、非婚性需求增加、人口拐卖以及性犯罪等一系列严重社会问题, 危害家庭和社会的稳定, 进而影响社会发展和可持续发展。

3. 出生人口性别比问题是久治不愈的“顽症”。由于目前农村社会生产力还不发达, 生产方式和保障制度落后, 农村有女无儿家庭在生产生活等方面相对存在更多的客观困难, 加上“养儿防老”和“传宗接代”等观念的影响, 农民生男孩的意愿仍然非常强烈, 在严格控制生育数量的前提下, 选择胎儿性别就成为一种较为普遍的行为; 另一方面, 传统鉴别方式加上科学进步的现代医学、遗传学技术, 使胎儿性别鉴定的手段花样繁多、简便易行, 为

收稿日期: 2005-07-06

作者简介: 易凌炜(1965-), 男, 江西新余人, 现在江西省新余市人口计生委从事人口计生工作。

那些非法进行胎儿性别鉴定和选择性别人终止妊娠的人提供了便利条件。实施胎儿性别鉴定和终止妊娠成本低，而违法收益却非常高，不少违法犯罪分子往往受利益驱动不惜铤而走险。再加上实施胎儿性别鉴定具有很大的隐蔽性，往往一个手势或者一个眼神就心领神会。所以查处起来调查取证难、事实认定难、责任追究难和打击处罚难。

二、治理出生人口性别比失调，要靠不失调的综合治理机制

出生人口性别比失调是不是“顽症”，能不能治愈，承担江西省人口计划生育综合改革试点市的新余市，从构建机制入手，从源头控制突破，从打击惩处着力，开展了有益的探索与实践。

1. 党政领导高瞻远瞩，敢做敢为，带头落实亲自抓负总责的责任机制。

(1) 见事早、抓得早。早在 20 世纪 90 年代末期，市委、市政府主要领导就开始关注出生人口性别比问题，2003 年将其列为重点工作来抓。市政府下发了《关于综合治理出生人口性别比升高问题的意见》等规范性文件，部署安排治理性别比升高问题。

(2) 抓得紧、抓得实。2004 年以后，市委市政府对出生人口性别比问题深为关切，看到时间已过去，治理没见效，心急如焚，深感问题严重，责任重大。去年 3 月，市委书记亲自批示市人口计生部门要加强调研，尽快制定一个切实可行的实施意见。在他的亲自过问下，《新余市综合治理出生人口性别比失调问题实施办法》得以出台。书记、市长多次深入基层亲自搞调研，本着对社会、历史和子孙后代高度负责的态度，要求各级党政组织务必尽职尽责，以严肃认真的态度，切实抓好出生人口性别比失调的综合治理工作。2005 年 2~3 月分别召开市委常委会、计生工作会和市委常委（扩大）会议，专题研究部署专项治理“两非”工作，出台了《新余市专项治理非法鉴定胎儿性别和非法终止妊娠问题十条措施》。4 月，市委书记到市人口计生委专题调研“两非”查处工作，并责成有关部门尽快研究解决成立市人口计生执法支队的机构编制问题。5

月，市委、市政府又召开全市专项治理“两非”问题警示教育大会，汪德和市长又亲临会议，要求深入整治，扩大成果，形成制度。

(3) 抓住不放，不见成效不罢休。明确指示对党政和部门领导的责任追究只要不违反党纪条规就行，对涉及“两非”人员的处理只要不违反法律法规就行。出台的“专项治理非法鉴定胎儿性别和非法终止妊娠问题十条措施”，对县（区）、乡（镇）党政主要负责同志和相关部门主要负责同志的考核奖惩标准进行了明确，规定党政主要负责同志是第一责任人，分管负责同志是第二责任人。凡出生人口性别比超过全市平均值的，县（区）党政主要负责同志一律不能评先评优，并责令分管负责同志作出检查；第二年仍不达标的，责令县（区）党政主要负责同志作出检查，对分管负责同志给予党纪政纪处分；出生人口性别比治理不达标且排名后 5 位的乡镇，实行“一票否决”，党政主要负责同志一律不得提拔重用；卫生、人口计生部门所属医疗保健机构、个体诊所和计生服务机构凡出现 1 例“两非”行为的，对卫生、人口计生部门负责人进行诫勉谈话，并责令其写出书面检查；出现 2 例以上的，责令其辞职。党政领导责任制和目标管理考核制的建立，促进了党政领导对该项工作的关注、重视，使亲自抓，抓得更紧，负总责内容更实。

2. 整合相关部门资源实行综合治理，推进部门领导责任机制的建立。

性别比失调，治理不能失调，尤其是整合相关部门管理资源不能失调。为此，在明确 28 个相关职能单位人口计划生育工作职能职责的基础上，着力抓了部门资源的整合利用，建立相关部门在专项治理“两非”问题工作中的责任制以及责任共担制。

(1) 整合宣教资源造大势。宣传系统联合召开了新闻协调会，下发了《关于做好治理出生人口性别比失调宣传教育工作的通知》，构建了广播、电视、报纸和互联网“四位一体”的媒体网络平台，开设了“关爱女孩记者行”等专栏、专刊和专题。农业、科技部门在实施“10 万农民培训计划”时，将弘扬科学、文明、进步的婚育观念融入授课内容。在城区街道、交通要道、集贸市场，整合利用户外广

告、公交站台、宣传条幅、宣传长廊和宣传橱窗等空间宣传资源，营造了浓郁的“关爱女孩”的社会氛围。

(2) 整合管理资源堵漏洞。打破各自为政、管理分割的格局，明确规定卫生部门依据管理权限对医疗保健机构、个体诊所开展 B 超检查和终止妊娠手术进行监管并承担责任；人口计生部门对计生服务机构开展 B 超检查和终止妊娠手术进行监管并承担责任；药监部门对终止妊娠药物进行监管并承担责任。

(3) 整合执法资源重打击。实行联合办案、联合执法，加大查处打击力度，“两非”案件的侦破由纪检（监察）、公安、卫生、人口计生部门负责；对涉案人员的处理由人事、劳动、卫生、人口计生部门负责。

3. 实行四级联动，堵塞管理漏洞，建立经常性的工作机制。

(1) 实行育龄妇女合同管理制。已婚育龄夫妇在办理《生殖保健服务证》时，与村（居）委会签订计划生育合同，按照合同约定进行管理监督。

(2) 加强对孕妇的跟踪服务。把怀孕情况、流产情况、出生情况、死亡情况由跟踪责任人及时分级报告人口计生部门，并全程做好孕情随访、孕期保健、产后访视等服务。

(3) 加强 B 超和终止妊娠手术、药物的管理。卫生、人口计生行政部门对各自所管的 B 超进行统一登记造册，实行严密、规范、有效的监控；个体诊所不得购置和使用 B 超，现已购置的 B 超，由卫生、人口计生行政主管部门折价收购，实行统一管理和使用。对医疗保健、计生服务机构开展终止妊娠手术实行县级以上审批制，严禁个体诊所从事终止妊娠手术。实行终止妊娠类药物定点专供，由食品药品监督部门负责监管，医疗保健和计生服务机构实行专人保管、专薄登记。

(4) 对特殊需要的终止妊娠进行审批。凡怀孕 14 周以上要求终止妊娠，属计划外的，由乡镇计生办批准；属计划内的，由县（区）计生部门审批。符合生育政策怀孕的妇女，凡未经终止妊娠审批小组批准而擅自进行选择性别终止妊娠的，除按有关的管理规定处罚外，一律不再发放《生殖保健服务证》。

(5) 建立举报奖励制度，设立举报电话和举报箱。对举报者反映的情况一经查实，即给予举报人 5000~10000 元的现金奖励。

4. 实行联合办案、重拳打击，通过案件突破增强震慑教育效果。

(1) 从纪检（监察）、公安、卫生、人口计生部门抽调人员组成专案组，由市委副书记、市纪委书记和分管副市长挂帅，集中两个月时间，开展专项治理。

(2) 采取灵活的办案策略，促使案件有一个破一个。按管理权限，该市里查处的由市里查处，该县（区）、乡（镇）查处的由县（区）、乡（镇）查处。按涉案人员身份，该哪个部门查处的由哪个部门查处。涉案人员是党员、国家干部（含乡村干部）的，以纪检（监察）部门查处为主，公安、卫生、人口计生部门配合；涉案人员是普通群众的，以公安部门查处为主，卫生、人口计生部门配合。重要案件由市专案组组织查处。

(3) 实行市、县、乡三级办案和定期研究、通报制度，每周研究一次。

(4) 在查清事实的基础上，对涉案人员严肃处理。到目前为止，共查处“两非”重大案件 17 起，涉及人员 38 人，其中被开除工作的 5 人，吊销执业资格证书的 8 人，24 人受到处罚处分，2 人移交司法机关处理。在此基础上，市委、市政府主持召开了警示教育大会，对 300 多名市、县区、乡镇人口计生、卫生部门负责人，医疗和计生服务机构负责人以及从事 B 超检查和终止妊娠手术的工作人员开展警示教育，起到了良好的震慑教育效果。

三、治理出生人口性别比实践的困惑与思考

在我市治理出生人口性别比的实践中，我们既欣喜地感到其对整个人口计生工作的巨大推动作用，同时也有不少困惑：

1. 行为性质界定难。包括（1）初婚和非婚对象意外怀孕与性别选择难界定，即使有性别选择行为，也可以冠冕堂皇地以暂不想生育或属计划外怀孕不能生育为借口要求终止妊娠；（2）正常检查与性别鉴定难区分，孕妇在孕期正常的 B 超检查时往往夹带着鉴定胎儿

性别；(3) 医学需要与非医学需要难界定，医务人员因亲戚、朋友等关系要从技术处理上寻找借口也并非不可能。

2. 行为责任划分难。比如，个体诊所所有合法与非法两类，如果在非法诊所实施性别鉴定或终止妊娠，该追究哪个部门的责任？终止妊娠类药物供应渠道多，药监部门也只有监管权而无主管权，如果私营药店违规出售终止妊娠类药物，又该追究哪个部门的责任？

3. 没有明确执法主体。“两非”案件到底归哪个部门来查，没有相关法律法规，临时成立专案组并非长久之计，难以形成长效的整治机制。

4. 打击查处缺乏法律依据。涉及“两非”案件查处的法律法规滞后，致使案件侦破后处理时缺乏相关的法律法规依据，起不到应有的法律效果和社会效果。

5. 区域联动查案难。由于人员流动，行政管辖分割，因而难以形成全国或全省“一盘棋”的联动工作格局，给打击处理跨省、跨市的“两非”行为增加了非常大的难度。

针对上述存在的问题，特提出如下几点建议：

1. 要牢固树立专项治理出生人口性别比的思想，充分认识出生人口性别比失调的危害性，真正把解决出生人口性别比问题摆上经济社会全面发展的重要位置，实行人口与发展综合决策，列入各级党政的重要工作内容，坚持

一把手亲自抓、负总责，并作为各级人大、政协的重要督导工作。

2. 要出台相关技术性文件，对正常检查与性别鉴定、医学需要与非医学需要进行界定，对违规实施性别鉴定或人工、药物终止妊娠和出售终止妊娠类药物的行为责任进行划分。

3. 要明确执法主体，确定“两非”案件的查处部门，或者按照涉案人员身份确定主要查处部门，以形成整治的长效机制。

4. 要尽快立法。可先在正式法律出台前，由省高级人民法院、人民检察院、公安厅和司法厅等部门联合对“两非”问题的处理作出司法解释，使基层在处理涉及“两非”行为的人和事时，有法可依。

5. 要实现全省或全国联动，加大查处打击力度，把全省统一行动方案变为现实。鉴于出生人口性别比不正常已经成为全局性的问题，建议建立区域协作机制，在专项治理出生人口性别比过程中密切配合、信息共享、统一行动。省里要对设区市下达破案的任务，促使深挖细找，有案必查。

6. 要加大各级领导责任，建立党政领导责任制和目标管理考核制，把专项治理出生人口性别比纳入各级党政领导任期内计生工作绩效考核，作为“一票否决”指标。

[责任编辑 崔凤垣]

(上接第 31 页)

让人想到了当年各地轰轰烈烈推行的“城市全面禁放烟花爆竹”。从安全和环境的角度看，“禁放”无疑效果显著，但民众对“禁放”后节日气氛淡化的质疑，也迫使一些城市陆续开禁。这提醒我们，政府每出台一项关乎国民切身利益的政策，不能仅立足于就事论事，需要从多方面权衡利弊，既要看到新政策出台后带来的益处，更要充分估测政策带来的其他反应，甚至负面影响。“一时疏忽”带来的危害有时是无法弥补的，“朝令夕改”也直接影响着政府的公信力和权威性！

药方不对症，不但给财政平添一笔开销，而且还不能解决问题。如今最重要的不是争论，恐怕还是加强宣传，使人们更多认识到婚检的重要性，视之作为一种责任，在尽可能短的时间里，改变广大国民因长期“享受”统一组织和强制性规定而形成的心理习惯，培养能与自由权利相匹配的自觉、负责的人生观念和自我约束的行为能力，并尽快把婚检制度纳入政府公共卫生和计生服务体系，实行“依法婚检”，这比再搞“强制”好。

拯救婚检，靠什么？事实已经做出了回答。

[责任编辑 王树新]