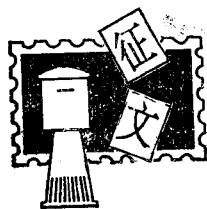


计划生育研究奖征文



出生漏报的症结及 建议采取的措施

山东省计划生育委员会 孙学礼 秦凯世

一、出生漏报的现状

根据第四次人口普查山东省年龄构成资料和计划生育年报、半年报出生统计,两次普查间的8年(1982年7月1日—1990年6月30日)全省平均每年出生漏报率为32.5%,除两个普查年度外,各年出生漏报率均占出生的1/3左右。从全国情况看,1989年7月1日至1990年6月30日计划生育统计出生率是15.65%,人口普查出生率是20.98%,出生统计漏报率是25.4%。可见出生漏报是普遍、持续而严重的问题。计划生育出生统计数字严重失真,无效数据冲击计划生育管理工作,对工作产生了许多消极影响。

表1 普查推算的出生漏报率

年 度	计生统计出生	普查推算出生	出生漏报率 (%)
1982.7.1—1983.6.30	1187013	1444327	17.8
1983.7.1—1984.6.30	924822	1366806	32.3
1984.7.1—1985.6.30	920935	1407834	34.6
1985.7.1—1986.6.30	989144	1583713	37.6
1986.7.1—1987.6.30	1172488	1911063	38.6
1987.7.1—1988.6.30	1219494	1916319	36.4
1988.7.1—1989.6.30	1146620	1746888	34.4
1989.7.1—1990.6.30	1182450	1571433	24.8
8年合计	8742966	12948383	32.5

注:普查年龄构成推算出生没有考虑儿童年龄别死亡和净迁入,两者对漏报率的影响是抵消关系。

山东省1989年出生率较高的5个市地总人口占全省人口的40.1%,出生人数占全省的

49.9%,漏报出生人数占全省的67.2%。可见漏报也同样以工作被动落后的地方为主,统计质量与整个工作水平是一致的。为了分解分析出生漏报的具体原因,并有针对性地提出应从哪些方面去避免或纠正,我们曾对1989年工作被动(均为省重点管理单位)、出生漏报最为严重的7个县市区21个行政村(从1989年度人口变动情况抽样调查筛选而出)报表统计出生漏报原因作过专题调查。调查结果,21个行政村1989年共出生426人,计划生育上报出生210人,漏报出生216人。漏报216人的孩次性别分布如表2。

表2 山东省21个行政村出生漏报的孩次性别分布

	实际出生	上报出生	漏报出生	漏报率 (%)
一孩小计	181	127	54	29.8
男	82	68	14	17.1
女	99	59	40	40.4
计划内二孩小计	18	8	10	53.6
男	8	5	3	37.5
女	10	3	7	70.0
计划外二孩小计	141	59	82	58.2
男	81	35	46	56.8
女	60	24	36	60.0
多孩小计	86	16	70	81.4
男	54	10	44	81.5
女	32	6	26	81.3
总 计	426	210	216	50.7
男	226	119	107	47.3
女	200	91	109	54.5

1.一孩出生人数漏报54人,占漏报总数的25%,占一孩出生数的30%。一孩男孩漏报17.1%,女孩漏报40.4%,女孩漏报比例远高于男孩。

2.计划内二孩出生漏报10人,占漏报总数的4.6%,占计划内二孩出生数的55.6%。男孩漏报37.5%,女孩漏报70.0%,也是女孩漏报比例远高于男孩。

3.计划外二孩漏报82人,占漏报总数的38.0%,占计划外二孩出生数的58.2%。男孩漏报56.8%,女孩漏报60.0%,女孩漏报较男孩略高,但已基本持平。

4.多孩漏报70人,占漏报总数的32.4%,占多孩出生数的81.4%。男孩漏报81.5%,女孩漏报81.3%,女孩漏报比例已等于男孩。

漏报以计划外出生为主,占70.4%。从分孩次漏报情况看,孩次增加,漏报率增加,一孩为29.8%,二孩为57.9%,多孩为81.4%。从分性别漏报情况看有两个特点:一是出生男孩随孩次提高,出生漏报明显增加,一孩、计划内二孩、计划外二孩、多孩漏报率分别为17.1%、37.8%、56.8%和81.5%。而女孩漏报随孩次变化比较小,都维持在较高水平;二是计划内出生女孩漏报比例高于男孩,计划外出生漏报两者持平。

二、出生漏报的原因

通过调查,我们得出的结论是在工作落后被动的地方村级干部基于各种现实考虑而有意瞒报是出生漏报的主要原因,瞒报出生占漏报的90%以上。这个问题的病灶在村,病根却在乡镇出于自身利弊而对村的漏报现象置若罔闻,甚至纵容或直接授意。

调查了解到,在漏报的216人中,上报出生时村干部不掌握的只有25人,占漏报的11.6%。这部分漏报主要由于干部工作不细致和出生户隐瞒引起。群众隐瞒较严的原因有两个,一是纯女户想生男孩,怕结扎断后;二是怕罚款。主要表现形式是怀孕后出走,过后不承认生育或者说生后死亡。

公安报户口准确与否由群众左右,受分配关系的影响。农村经济体制改革以来,群众户口观念淡薄,上报户口热情降低,这是产生公安出生报户不实的基本原因,国家统计局人口司的一份报告将新生儿不报户口的70%归结为这个原因。但计划生育出生统计准确与否取决于村干部。在调查中村干部普遍反映,一个村婚育情况干部基本掌握,另外计划生育统计上报程序是村干部将掌握的情况核实后直接上报,并不经过群众。21村出生426人,村干部掌握的出生为401人,上报210人,瞒报47.6%。综合21村情况,当时影响村干部如实上报的原因依次为:

——怕如实上报超生费难征,纯女户结扎工作难做,得罪人,受打击报复。

——受传统观念影响,对无男孩的家庭抱有同情心,生了女孩户里不愿意说,干部也就不给报,让其再生一个男孩。

——评优选先实行计划生育一票否决权,没有完成上级规定的任务,为免受批评,便瞒报出生,尤其瞒报计划外出生。

——干部自身不清,报别人不报自己引火烧身,干脆都不报。

——如实上报,上级分派的集资、提留、义务工增加,增加工作难度和工作量,况且上级抓得不紧,能少报就少报。

——别村都是瞒报少报,本村报实吃亏还会受批评。

本次调查虽然没有发现乡镇有意瞒报现象,但我们认为在工作被动落后的地方出现瞒报出生现象的基础是村,关键还在乡镇。一是乡镇计划生育管理工作混乱,底子不清,心中无数,对村报表质量放任自流,平时不闻不问。二是工作没有作好,为免受批评和追究,对村出生上报情况明知不对,也听之任之,默许甚至纵容,使出生瞒报近乎公开化、半公开化。

三、针对出生漏报原因建议采取的措施

1.强化基层基础工作,堵塞管理上的漏

洞。统计工作是与整个计划生育工作联系在一起，计划生育统计质量是计划生育工作水平的一个重要标志。统计漏报、错报问题的基本解决有待于工作水平的全面提高，目前山东省在计划生育工作中推行的基层四个落实，即“网底工程”的组织落实、依法管理的政策落实、避孕节育的服务落实、人口计划的管理落实，也就是针对漏报、错报的治本措施。

2. 建立依法管理人口与计划生育统计的工作秩序。人口统计是统计法法定的首项统计内容，瞒报出生在时间、范围和程度上如此持续、普遍和严重，尚未听说有几起真正的法律追究。可见统计法在制约出生瞒报上还没有起到应有作用。但随着社会经济发展和计划生育自身发展的需要，依统计法管理人口与计划生育统计应是未来的发展方向。目前应该大力宣传和贯彻统计法，加强对干部和群众的统计法制教育，树立统计法在人口与计划生育统计上的权威性，同时制订可操作的奖惩条款，并认真加以兑现。

3. 围绕统计报表数据的真实性，建立统计检查制度。为了减少日常报表统计的水分，发挥其应有作用，应逐步恢复统计报表作为计划生育信息主体的地位，围绕报表质量开展各种统计调查工作。各种调查应该与报表相结合，侧重点转移到修正报表数据，督促提高报表质量上来。山东省自1988年在全省各级实行人口与计划生育目标管理责任制以来，把出生统计准确率纳入目标管理考核指标之一，并在人口控制目标责任书执行情况调查考核工作中，对出生漏报实行双重制约，一是根据调查出生数和年报出生数计算出出生漏报率，按照出生漏报率高低扣分。二是用出生漏报率修正年报出生数并予以公布，若是完不成出生率控制指标，再按照超出幅度扣分。这个考核办法在全省各地收到良好反响，不仅引起了业务部门而且也引起了各级党政领导对人口与计划生育统计的高度

重视。各级相应采取了一系列制约统计不实的措施，使全省人口与计划生育统计质量整体水平有了较大提高。

4. 确立统计质量在计划生育工作考核中的“一票否决”地位。人口与计划生育目标管理是一种有效的管理模式，而考核是这种管理模式的关键环节，考核必须有比较准确、可靠的统计数据，否则，一系列激励、奖惩措施都会流于形式。鉴于人口与计划生育统计数字的重要性，各级应下大力抓统计质量的提高，在工作考核中加大统计不实的扣分比例，明确提出统计质量对计划生育工作实行一票否决制度。山东省委、省政府在对1991年度各县市区计划生育工作千分考核中，个别县因为出生漏报一项就扣了近二百分。

5. 实行激励机制，调动各级做好计划生育统计工作的积极性。根据各地各单位的实际情况，上级采取集中检查与经常性的审计验收相结合的方法，凡是能保证报表统计合格率达到要求的，由下级向上级正式报告申请，上级一律免检，以其上报数字为准，并作为“求是”荣誉给予鼓励。但同时应制订相应的制约措施，上级可随时检查审核予以验收。

6. 加强人口与计划生育统计队伍的自身建设。乡镇级应固定专职统计人员，村级固定兼职统计人员，并进行认真培训。调查了解到，县乡两级计划生育统计队伍的素质是好的，大部分人受过业务培训。没有充分发挥他们作用的突出问题有两个：一是统计人员同其他干部一样，平时包村抓中心工作，专业工作变业余工作。二是统计队伍不稳定，某县计生委统计人员5年调换了7次，全县14处乡镇的统计人员5年中有8个乡镇的被调换。不少村没有固定的统计人员，只能由村支部书记或村会计临时填报，这些人多数没有受过专门培训，业务素质低，对不少统计口径搞不清，也在一定程度上影响了统计质量。