

文章编号:1006-4346(2000)04-0018-06

稳定低生育水平 迎接西部大开发

——甘肃省酒泉地区人口与计划生育工作调研活动综述

陆杰华¹, 于学军²

(1 北京大学 人口研究所, 北京 100871; 2 中国人口信息研究中心, 北京 100081)

中图分类号:C923

文献标识码:B

1 调研活动背景

中共中央、国务院在《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》中明确提出了21世纪前10年人口与计划生育工作的目标、方针、任务和政策措施。《决定》高瞻远瞩地指出:“在实现了人口再生产类型的转变之后,人口与计划生育工作的主要任务将转向稳定低生育水平,提高出生人口素质”。为了认真落实中共中央、国务院的《决定》精神,抓住西部大开发这一历史机遇,总结西部地区过去几十年人口与计划生育所取得的成绩以及一些经验和教训,实现稳定低生育水平的长期目标,真正将人口与计划生育工作纳入西部开发的总体布局之中,中国人口学会6月3日至12日在甘肃省酒泉地区组织进行了西部地区人口与计划生育工作的实地调研活动。本次活动由中国人口学会常务副会长李宏规和副会长、北京大学人口研究所张纯元教授带队,成员包括中国人口学会人口政策专业委员会的部分委员及有关科研机构、高等院校的专家、学者共计16人。这次调研活动得到了甘肃省计生委和酒泉地区的大力支持,甘肃省计生委不仅提供了调研经费,王素银主任等还自始至终参加了调研活动。

酒泉地区地处甘肃省河西走廊最西端,东邻张掖地区,南接青海省,西连新疆,北依内蒙古,并与蒙古人民共和国接壤。全区东西长约700公里,南北宽约500公里。总面积19.5平方公里,占甘肃省总面积的42%。目前,全区总人口90.8万,其中农业人口57.7万,占总人口的63.56%。酒泉地区下辖酒泉、玉门、敦煌三市(均为县级市)和金塔、安西、肃北、阿克塞四县,86个乡镇(街道办),530个村,3189个村民组。1999年,酒泉地区国内生产总值66.2亿元,财政收入4.59亿元,农民人均收入2936元,不但远远高于甘肃平均水平,也高于全国平均水平。

酒泉地区同全国多数地区一样自1970年以后开始推行计划生育,经过30年的艰苦努力,全区人口与计划生育工作经历了起步、攻坚、巩固、发展、提高等几个阶段,现已步入健康发展的轨道。1986年被国务院授予“全国计划生育红旗单位”称号;同年被国家计生委确定为农村有计划生育二孩政策试点地区。1990年之后,全区人口与计划生育工作上了一个新水平。1998年,全区及七县市在甘肃省率先基本实现“三为主”。目前,全区已连续9年出生率稳定在15‰以下,自然增长率稳定在10‰以下,计划生育率保持在98%以上,基本上杜绝了计划外生育。

收稿日期:2000-06-28

作者简介:陆杰华(1960-),男,法学博士,北京大学人口研究所副教授。

自 1990 年以来,全区总和生育率保持在 1.5 左右,远低于现行政策生育水平。

2 调研活动特点

综观本次调研活动,其鲜明的特点表现如下:

第一,覆盖的范围广,涵盖的层次多。本次调查在酒泉地区分为两个小组,从调研覆盖的区域上看,两个调研组分别走访了酒泉地区七个县市,共调查了 13 个乡镇,并深入到上百家农户进行座谈。调研组在酒泉地区途径跋涉约 1600 公里,涉及区域接近数万平方公里,这是以往调研活动所少见的。从调研层面上,调研组既接触了宏观层面(地区),也了解了中观层面(县市),同时对微观层面(村以及农户)作了深入的考察,这对于了解不同层面的干部和群众对计划生育国策的认识程度以及深入探讨今后稳定低生育水平的可操作性对策增加了更多的感性和理性认识。此外,从时间跨度上看,本次调查对酒泉地区人口与计划生育工作不但关注研究现在,同时也注重研究过去和未来。

第二,调研内容丰富,理论的研究素材丰硕。本次调研的主要宗旨之一是寻求在实施西部大开发战略过程中西部地区稳定低生育水平所应采取的人口与计划生育工作思路、方法与内容,因此调查组关注的内容十分广泛:既侧重了解酒泉地区计划生育政策执行情况,也关注其计划生育管理机制;既考察县、乡(镇)、村计划生育技术服务网络建设,也关注计划生育优质服务的内容和形式,包括知情选择等;既了解各级人口计划编制过程,也研究计划生育合格村考核与评比过程以及村级自治等方面内容;既关注计划生育“三结合”内容,也调研计划生育家庭社会养老方式和力度;既注重研究酒泉地区人口与计划生育工作所取得的成绩,也分析其存在的不足。上述丰富的调研内容为深入、系统地探讨西部地区低生育水平下的人口与计划生育工作机制提供了丰厚的理论素材。

第三,形式多样,生动活泼。这次调研活动既有经验汇报,也有现场参观考察,并将经验汇报与座谈、交流有机地结合起来;既有同政府决策者、计划生育干部的交流,也有同一般育龄群众的座谈;既有小组访谈方法,也有资料文献阅读方法;此外,农村用他们自编自演的文艺节目向调研组展示了农村物质文明和精神文明建设的成果。总之,形式多样的调研活动实现了以下两个方面的互动:一是农村基层计划生育干部与人口学工作者的互动;二是农民群众与理论工作者的互动。

第四,调研考察与干部培训有机结合。调研期间,调研组围绕着稳定低生育水平,实施西部大开发这一主题对甘肃省各级领导以及计划生育管理干部进行了主题鲜明的培训。调研组专家、学者结合调研中的感性认识,就稳定低生育水平的理论和现实意义,稳定低生育水平中的农民生育观转变,以及农村人口与计划生育工作管理机制等议题同学们进行了广泛的交流和沟通,使学员和学者增强了实现新时期人口与计划生育工作目标的信心。

第五,调研态度认真,客观、务实与科学。本着求实、客观、科学、负责的调研精神,调研组对酒泉地区 30 年来的计划生育工作进行了考察和了解。调研中,不论是学者,还是当地领导与干部,双方各抒己见,开动脑筋,打破常规,对一些问题进行了探讨,包括性别比问题、独生子女保险问题等。虽然大家不可能短时间内在所有问题上达成共识,但也实现了沟通、交流和理解的目的,这对于思考未来西部地区计划生育工作机制、方法与途径是大有帮助的。

3 酒泉地区人口与计划生育的成功经验

总体而言,西部地区的总人口占全国总量的 28.5%,由于历史、自然、社会等多方面的原

因,西部地区总体经济发展与全国,尤其是沿海地区的差距在逐步拉大。同样,同东部和中部地区相比,西部地区的人口与计划生育工作也普遍存在着明显的差距,如计划生育水平低,多孩率较高,计划生育基层服务基础设施比较差等问题。不过,地处西部地区的酒泉地区经过30年的艰苦奋斗,建立了一整套行之有效的计划生育管理机制,不但实现了低生育水平的目标,为本地区的社会经济发展创造了良好的人口环境,而且为西部地区稳定低生育水平,迎接西部大开发提供了样板。调研组通过深入的考察以及同当地干部和群众的广泛交流,认为酒泉地区之所以能够在人口与计划生育工作方面取得成功,其成功的经验可以概括为以下六个方面:

第一,领导重视,认识统一,政策倾斜为酒泉地区人口与计划生育工作的成功提供了可靠的组织保证。

人口与计划生育工作是事关一个地区社会、经济、资源、环境能否可持续发展的一件头等大事,尤其是对于生态环境逐步恶化、人均占有资源量较少的西部地区,抓好人口控制工作对地区国民经济的发展更为关键,因而能否落实党政一把手亲自抓、负总责的责任制便成为实现低生育水平的关键。自推行计划生育以来,全区各级党委、政府始终坚持把计划生育工作与经济建设同安排、同部署、同考核,牢牢把握人口与计划生育工作的主动权。酒泉地区在确保人口与计划生育工作组织保证方面的主要做法包括:一是加强领导,健全组织,使党政一把手亲自抓、负总责确实落到了实处,增强各级领导干部做好人口与计划生育工作的责任感和自觉性。尽管全区各级党政领导换了一届又一届,但是各级党委一把手始终亲自担任计划生育领导小组组长,坚持年初专题研究部署、每月参加例会,季度听取汇报,半年搞好检查,年终考核兑现的制度。二是各级领导干部与计划生育干部实现“双线”目标管理责任制,一级抓一级,层层落实,强化责任,同奖同罚,严格执行“一票否决”制度,有效地调动各级领导干部和计划生育干部做好计划生育工作的主动性和自觉性,提高了人口与计划生育工作管理的制度化程度。三是始终坚持对人口与计划生育工作实行政策性的倾斜,特别是对那些在实际计划生育工作中做出突出业绩的基层计生干部,各级政府出台了乡镇计生办主任享受副科级待遇以及确保计生干部编制的具体办法,从而极大地调动了基层计生干部的积极性。

第二,管理规范,依法行政,突出目标管理责任制为酒泉地区实现低生育水平的目标提供了强有力的制度保证。

做好人口与计划生育工作的核心是管理制度的建立和健全,管理制度能否步入科学化、制度化、法制化、规范化和系统化的轨道是衡量一个地区计划生育工作水平的重要标志。从长远上讲,要实现稳定低生育水平的目标,人口与计划生育管理机制必须上水平、上台阶,建立起一套完备的农村计划生育管理体系以及比较全面且操作性强的量化指标。为了建立和健全规范化的计划生育管理制度,解决计划生育实行初期出现的突击为主的工作方式,酒泉地区自1990年之后就致力于管理方式的转变,完善各种规章制度,提高依法行政的水平。一是逐步完善了“五个制度”,即党政领导目标管理责任制、育龄夫妇合同制、计生干部岗位责任制、计生工作规范管理和养老保险制,确保计划生育工作目标管理制能够落到实处,使之既能够达到考核干部的目的,也能够接受群众的监督。二是生育指标管理实行规范化的管理。生育指标的下达是农民群众关注的焦点之一,酒泉地区为了确实做好生育计划的编制,各地普遍实行了个人申请、群众评议、计划上报、审核批准、公布上墙、接受群众监督的管理程序。三是全面推行了育龄夫妇生育节育管理合同,规定了行政执法文书和程序,取消了一些不合理收费和押金,把计

划生育管理纳入依法行政的轨道,受到了计生干部和育龄夫妇的普遍欢迎。四是实行了孕前管理,推行了“一、二、三”访视制度,对已婚育龄妇女每月进行一次经情访视,每两个月进行一次孕情访视,每三个月进行一次查环,从而既最大限度地减少了计划外怀孕,也确保了育龄妇女的健康。此外,各乡镇以及村逐步规范了基层管理台帐和卡册表单,对育龄妇女实行分类动态管理。

第三,健全基层网络,实现农村计划生育工作由县、乡镇向村、村民组重心下沉为做好基层计划生育工作提供了有效的队伍和阵地保证。

长期以来,我国人口控制工作的重点在农村,难点也在农村。在新的形势下,这种格局未发生根本性的改变,如何扎扎实实地做好农村基层计划生育管理工作,建立好“网底工程”仍然是当前农村人口控制的关键所在,因此在稳定低生育水平的条件下,西部地区如何实现农村计划生育工作由县、乡镇向村及村民组的重心下移就显得非常重要。酒泉地区在这方面积累了许多成功的经验。为了全面解决计划生育推行初期出现的“县唱主角、乡跑龙套、村带路”的被动局面,酒泉地区自90年代中期就注重实现计划生育工作由过去县、乡镇管理为主向村级管理为主和村民自治的转变。一是建立和健全基层计划生育管理体系,在村级以及村民组都配备了专人负责计划生育宣传、服务、建卡等日常工作,并做到人员、任务和报酬三落实,为基层计划生育工作的开展提供了必要的软件准备。二是按照村级自治的标准,将工作重心下移,突出抓好村级组织、村级队伍、村级阵地、村级制度和村级协会五个建设,不断完善村级管理和服机制,组成以村支部、村委会为核心的计划生育工作领导小组,并全面在基层开展“三结合”工作。三是在村级达标的基础上,结合酒泉地区的实际情况,从1994年开展了创建计划生育“六好”合格村活动,目的是全面推进农村基层计划生育管理水平,真正做到“区指导、县(市)领导、乡(镇)负责、村自治、组配合、户落实”的责任机制。四是在新的形势下开展了计划生育村级自治试点工作,强调计划生育民主管理的重要性,极大地调动了普通育龄群众实行计划生育政策的主动性和自觉性。

第四,以人的全面发展为宗旨,开展优质服务,突出寓管理于服务之中的思想为酒泉地区计划生育两个转变提供了全方位的技术保证。

中央的《决定》明确指出,在新的形势下,人口与计划生育工作必须以人的全面发展为中心,尊重人民群众作为计划生育主人的地位,维护其合法权益。结合当前农村人口与计划生育工作的实际情况,能否提供全方位的优质服务成为实现计划生育工作思路和工作方法“两个转变”的关键。为此,酒泉地区各级领导把增强服务意识,提高服务质量作为优质服务的主要内容,开展了一系列为民便民的服务活动。一是在全区农村乡镇建立起独立的计划生育服务所,按照机构设施的标准和规范使机构、人员、房屋、设施、职责、制度、管理等全部落实到位,并在此基础上加大了技术人员的专业培训,为育龄群众计划生育提供安全便利的条件。二是根据育龄群众的实际需要,通过多种渠道和方式开展了晚婚晚育、避孕节育、优生优育、五期保健等方面的宣传,并结合当地的社会经济条件开展了各种生殖健康服务项目,如敦煌市计划生育指导站为育龄群众提供了不孕症治疗、性病防治等方面服务,而其他县市也普遍开展了生殖保健系列服务。三是以满足育龄夫妇的实际需要为宗旨,从1995年开始就在一些县市开展了知情选择避孕措施试点工作,探索新形势下农村计划生育优质服务的内容、方式与特点,今年又在全区60.3%的乡镇推广了知情选择,受到了干部和群众的普遍欢迎。全方位的优质服务不但强

化了计划生育管理过程中的服务意识,而且改善了干群之间的关系,有力地促进了全区人口与计划生育工作。

第五,适应新形势的需要,突出宣传教育,提高育龄群众执行计划生育政策的责任感和自觉性为酒泉地区计划生育工作步入新的台阶提供了必要的舆论保证。

做好新时期人口与计划生育工作,必须使广大育龄群众深刻了解和领会计划生育的目标、任务、方法和目的,因此加强对人口与计划生育的宣传教育,开展形式多样的宣传教育活动就成为改变农民生育观念,实现稳定低生育水平目标的关键环节之一。我们从实地调研中亲身感受到,酒泉地区的计划生育宣传教育工作是非常有特点的,为实现既定的人口控制目标创造了良好的氛围。一是不断加大计划生育社会舆论宣传力度,充分利用电影、广播、电视等辐射面广的新闻媒体长期开办计划生育宣传栏目,确保宣传教育的覆盖面。二是加强宣传阵地建设,全区现已建立了近百处国策门、600多个国策壁以及11000条固定宣传标语,并完善了各级婚育学校,酒泉地区充分利用这些阵地,把计划生育政策传播到千家万户。三是重视发挥计生协会、自管小组和计生宣传员的桥梁纽带作用,依靠他们把政府和育龄群众联接起来,把党和政府的决策变成群众的自觉行动,把计划生育政策变成群众的普遍共识。四是加强计生部门与宣传部门的配合联系,调动相关部门的积极参与,利用“三下乡”活动进村入组,特别是重大节假日上街宣传、各类集中宣传活动等,扩大了教育面和覆盖面。五是充分利用群众性文化娱乐活动开展全方位、经常性、多层次的宣传教育,如文艺汇演、墙头壁画、家庭演唱会等,这些活动在广大干部群众中产生了积极的共鸣,收到了较好的宣传效果。上述多种形式的计划生育宣传教育为酒泉地区创建新型的社会主义生育文化奠定了基础。

第六,加大资金投入,确保计划生育事业经费为酒泉地区持续保持低生育水平提供了强有力的财政保证。

随着市场经济的逐步发展,我国人口与计划生育工作面临着财政投入和政策性投入双重不足的严重挑战,这在经济发展相对比较落后的西部地区显得更为突出。人口与计划生育工作是政府行为,是造福社会的公共事业,它的稳定发展主要依靠政府强有力的支持,其投入主要靠财政投入和政策性投入。酒泉地区在自身财源紧缺、财政收入比较困难的情况下,始终确保计划生育事业费的投入,区、县(市)、乡(镇)把计划生育事业费纳入同级财政预算,并在保证正常经费投入的前提下,确保人均事业费的逐年增加,各乡镇也坚持在统筹费中优先提取0.35%的计划生育事业费,并将全部费用用于计划生育工作中,为全区人口与计划生育工作上新台阶奠定了必要的财政支持。

此外,我们在调研中还深刻体会到,酒泉地区在计划生育工作管理机制方面勇于制度创新,大胆进行了一些改革,如酒泉市针对城市计划生育管理难的新问题实行了居民委计划生育楼院长制度,填补了城市转型时期计划生育管理的真空地带。

4 西部地区稳定低生育水平的对策思考

调研组与当地党政领导以及计划生育干部在调查行将结束前召开了甘肃省酒泉地区人口与计划生育工作座谈会。调研组在会上对酒泉地区人口与计划生育工作做了初步的评价。专家、学者普遍认为,酒泉地区人口与计划生育工作起步早、成效显著,在长期实践中已经摸索出一套行之有效、功能比较齐全、制度比较配套的计划生育工作机制,促使地区生育率大幅度下降,并相对稳定在低生育水平范围,使全区人口、社会、经济、环境发展步入了良性循环的发展

轨道。酒泉地区计划生育管理的成功经验为西部地区稳定低生育水平提供了成功的典范。综合比较而言,酒泉地区人口与计划生育工作力度和人口控制水平在全国处于中上水平,在社会经济相对比较落后的西部地区处于先进水平。与此同时,调研组在座谈会上也根据对酒泉地区的实际调查,结合实施西部大开发论证了西部大开发中人口与计划生育工作要先行的重要性和一些思路。

第一,抓住西进战略机遇,从战略的高度认识新时期人口与计划生育工作的重要性,适时推进人口转变。西部大开发实质是改革开放向西推进、加快西部发展的战略。从人口发展的角度讲,也是东部地区“三低”向西延伸、加快人口转变的战略,即实现西部地区稳定低生育水平的目标。毫无疑问,大开发将带来经济、科学、技术、教育的较快发展,为实现西部地区的人口类型转变带来历史性机遇。我们应抓住这一历史机遇推进西部地区的人口转变,树立西部大开发人口转变大有可为的新观念。为此,各级政府决策者必须清醒地认识到,制定任何西部大开发政策、方针、措施等都应置于人口、资源、环境与可持续发展框架之下。这是因为完成西部大开发的战略目标同实现我国宏观经济和社会跨世纪发展目标一样,必须始终解决好西部大开发同人口、资源、环境的协调与互动关系。鉴于西部地区人口数量增长快、资源相对不足、自然环境比较恶劣等特殊的国情,各个地区在西部大开发过程中,必须将人口问题视作人口、资源、环境与可持续发展互动关系中的首要问题,这样才能为西部大开发创造一个良好的人口环境。

第二,在实施西部大开发过程中,严格控制人口过快增长,提高出生人口素质不但具有社会效益,而且也具有重大的经济效益。酒泉地区的成功经验同样昭示着,生育率的持续下降可以为地区社会经济发展创造良好的人口环境,其潜在的经济效益是巨大的,不可估量的,说明人口与计划生育投入与经济建设的投入一样会产出明显的社会效益、经济效益以及环境效益。据估算,西部地区的人口自然增长率平均为 1.08%,如果按照人口增长 1 个百分点需要经济增长 3 个百分点来支持计算,1998 年西部地区经济增长中的 3.24 个百分点被新增人口所吞噬,由此看来,人口与计划生育工作的投入相对其他投资方式更为简单、适用,而且见效快,同时也造福于子孙后代,有利于西部地区人口与社会经济环境的可持续发展。因此,必须在推进西进战略时像重视经济投入那样重视人口与计划生育工作的投入。

第三,建立起适应市场经济发展需要的计划生育利益导向机制是完善西部地区人口与计划生育工作管理机制的重要内容。在市场经济体制下,如何建立和健全农村计划生育利益导向机制,促使广大育龄群众模范地实行计划生育,并使其能够得到必要的经济实惠,东部的一些地区已做了积极的探讨,西部地区在实施西部大开发进程中也要注重建立农村计划生育户奖励措施的制度,如在分配集体经济收入、享受集体福利、划分宅基地、承包土地、培训、就医以及子女入学等方面给予适当的政策性倾斜,并使这些机制制度化、规范化和系统化。此外,要特别关注农村地区独生子女户和独女户的养老保障制度的建立和完善,确实从经济上解决农村计划生育户的社会保障问题,这也是西部地区人口与计划生育工作能否上一个新台阶的关键。

最后,西部地区还要健全各个层次的计划生育服务体系,全面推进优生优育工程。西部地区实现低生育水平目标必须以层次全面、功能齐全的计划生育服务网络为基础,以开展计划生育优质服务为必要前提条件。为此,西部地区不但要注重计划生育服务网络的硬件建设,同时更要关注其软件的建设,如计划生育技术队伍的培养、培训和管理等,使之适应新时期人口与计划生育工作特点的客观需要。

[责任编辑:顾鉴塘]