

计划生育公务员培训  
专业必修课教材

(试用本)

# 计划生育规划统计 与考核评估

主编 蒋正华

中国人口出版社

计划生育公务员培训专业必修课教材

(试用本)

# 计划生育规划统计 与考核评估

主 编 蒋正华

副主编 张二力

中国人口出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

计划生育规划统计与考核评估/蒋正华主编. —北京:  
中国人口出版社, 1998. 6  
ISBN 7-80079-467-9/G · 146

I. 计… II. 蒋… III. ①计划生育-卫生管理-统计②计  
划生育-卫生管理-考核 IV. R169.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 17272 号

计划生育公务员培训专业必修课教材

## 计划生育规划统计与考核评估

主 编 蒋正华

\*

中国人口出版社出版发行

(北京市海淀区大慧寺 12 号 邮政编码:100081)

北京彩桥印刷厂印刷

\*

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:6 字数:151 千字

1998 年 7 月第 1 版 1998 年 7 月第 1 次印刷

印数:1—31000 册

ISBN 7-80079-467-9/G · 146

定价:9.00 元

## 前 言

为了建设一支面向 21 世纪,适应计划生育工作需要的高素质干部队伍,根据《全国计划生育教育培训三年工作计划及 2010 年远景规划》的要求,“九五”期间将全面启动计划生育系统公务员专门业务培训,争取在 3 年时间内,使本系统各级公务员普遍接受一次专门业务培训。培训重点为县、乡两级公务员及从事计划生育管理工作的其他人员。

经过认真研究,本着少而精、针对性强、可操作的原则,我们组织编写了五本教材作为计划生育系统公务员专业必修课教材。五本试用教材分别是《中国计划生育概论》、《计划生育法制》、《计划生育宣传教育》、《计划生育技术与生殖保健》、《计划生育规划统计与考核评估》。

计划生育系统公务员专门业务培训工作刚刚起步,其教材编写尚在初级阶段。我们热忱希望从事专门业务培训教学实践的广大教师和学员对本套教材提出修改意见,衷心欢迎人口学界的专家、学者和计划生育工作者给予批评指正,以进一步修订完善。

国家计生委人事教育司

1998 年 4 月

# 计划生育公务员培训专业必修课教材

## 编 委 会

|     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|
| 主 编 | 张维庆 |     |     |
| 副主编 | 杨魁孚 | 张玉芹 | 吴景春 |
|     | 蒋正华 | 李宏规 |     |
| 编 委 | 江亦曼 | 王国强 | 张二力 |
|     | 陈胜利 | 朱耀华 | 赵炳礼 |
|     | 刘鸿茹 |     |     |

## 编写组成员

|       |                                                                                                  |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 主 编   | 蒋正华                                                                                              |
| 副 主 编 | 张二力                                                                                              |
| 编 者   | 蒋正华、陈建利、王海京、王谦、<br>苏荣桂、张二力、陈理疆、杜月<br>(以上均为国家计生委工作人员)                                             |
| 审 者   | 乔晓春 中国人民大学教授<br>王铁民 天津市计生委副主任<br>潘传久 安徽省计生委副主任<br>张玲广 中国社科院研究员<br>李翰章 山东省计生委副主任<br>张春延 江苏省计生委副主任 |

# 目 录

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| <b>第一章 计划生育规划统计与考核评估的作用与任务</b> | 1  |
| 第一节 规划统计与考核评估工作的主要内容与指导思想      | 1  |
| 第二节 规划统计与考核评估工作近期的主要任务         | 4  |
| 第三节 计划生育系统规划统计与考核评估的管理体制       | 7  |
| 第四节 做好规划统计与考核评估工作所需掌握的知识及方法    | 10 |
| <b>第二章 人口统计指标</b>              | 14 |
| 第一节 统计指标的一般概念及其特点              | 14 |
| 第二节 基本人口指标                     | 17 |
| 第三节 生育指标                       | 21 |
| 第四节 婚姻指标                       | 30 |
| 第五节 死亡指标                       | 33 |
| 第六节 人口机械变动的指标                  | 37 |
| <b>第三章 计划生育工作的统计指标</b>         | 40 |
| 第一节 计划生育工作指标                   | 40 |
| 第二节 避孕节育与生殖健康指标                | 45 |
| 第三节 流动人口计划生育统计指标               | 55 |
| <b>第四章 人口与计划生育统计信息的收集与管理</b>   | 60 |
| 第一节 人口与计划生育统计资料的收集方式           | 60 |
| 第二节 基层统计帐卡和统计报表                | 65 |
| 第三节 抽样调查简介                     | 69 |
| 第四节 计划生育统计资料的检验                | 78 |

|                                               |            |
|-----------------------------------------------|------------|
| 第五节 统计工作制度、机构和人员 .....                        | 81         |
| 第六节 计划生育事业统计 .....                            | 84         |
| <b>第五章 人口预测和人口计划管理 .....</b>                  | <b>88</b>  |
| 第一节 人口预测的概念和意义 .....                          | 88         |
| 第二节 人口总数预测 .....                              | 89         |
| 第三节 出生人口和死亡人口预测简介 .....                       | 92         |
| 第四节 基层人口预测方法 .....                            | 98         |
| 第五节 人口计划的意义和体系 .....                          | 104        |
| 第六节 人口计划的编制、实施和检查 .....                       | 108        |
| <b>第六章 评估与考核 .....</b>                        | <b>115</b> |
| 第一节 计划生育评估考核的作用及工作内容 .....                    | 115        |
| 第二节 计划生育评估考核工作中的几个重要问题 .....                  | 119        |
| 第三节 计划生育评估考核指标体系 .....                        | 123        |
| 第四节 评估考核的数据收集与定性评估方法 .....                    | 131        |
| 第五节 指导基层工作中常用的评估方法 .....                      | 138        |
| <b>第七章 计算机在规划统计与考核评估中的应用 .....</b>            | <b>149</b> |
| 第一节 计算机知识的一般介绍 .....                          | 149        |
| 第二节 数据处理 .....                                | 154        |
| 第三节 应用系统 .....                                | 157        |
| 第四节 当前计算机在计划生育系统其他方面应用简介<br>.....             | 169        |
| 附图 1 1949 年以来全国历年人口自然变动情况 .....               | 179        |
| 附图 2 1949 年以来全国历年总和生育率 .....                  | 180        |
| 附图 3 1981、1988、1992 和 1997 年全国综合避孕率 .....     | 181        |
| 附图 4 1995 年各省(自治区、直辖市)总和生育率(TFR)<br>分布图 ..... | 182        |

# 第一章 计划生育规划统计与考核评估的作用与任务

## 第一节 规划统计与考核评估工作的主要内容与指导思想

规划统计是计划生育工作的重要组成部分。一项全面的人口规划应当包括将人口与社会经济发展结合起来,作为一个整体,根据社会、经济发展的目标、资源、生态环境的条件,人口的现状,科学地确定未来人口数量、质量、结构等方面的目标,并提出为保证实现这一目标所必须的各种投入和工作指标。本书所说的规划着重介绍如何确定控制人口增长的数量目标。科学合理的人口目标可以促使各地充分发挥积极性,抓紧抓好计划生育,为社会经济发展、环境保护和资源利用创造良好的人口环境。全面、准确而及时的人口统计资料则为领导机关的科学决策提供了可靠的依据,也是做好规划和经常性工作的基础。底子不清,目标不明,以其昏昏,使人昭昭,当然不能正确地指导工作。计划生育部门的主要负责人必须有明确的目标观念,围绕着计划配置各种要素,安排好各方面的工作。

人口规划的范围应当包括控制人口数量、提高人口素质、调整人口结构三个方面。由我国的国情决定,在相当长的一段时期内,人口增长过快仍是主要的人口问题。本书将着重讨论人口数量的规划,根据计划生育部门的任务,又重在出生人口的规划。对人口规划的其他部分,只是在涉及出生时才加以研究。但是,现在的人口都是在过去若干年中出生的,因此,目前的出生计划将会影响到今后数十年的人口状况,规划工作必须有全局的观念,有长远的观念。近年来,各地普遍实行人口与计划生育目标责任制,进一步调

动了各级领导干部的积极性,保证了将计划生育工作纳入各级党委和政府的日程,发挥了很好的作用。彭珏云同志总结各地的经验时指出:“人口与计划生育目标管理责任制的核心是完成人口计划,前提是必须制定一个既是从严控制人口增长,又是经过最大努力能够实现的人口计划”。计划过严,指标定得过高,基层干部怎么努力也不能完成,就可能助长简单粗暴和弄虚作假的不良作风。计划太松,指标定得太低,不需要花费什么力气就可以完成,也不利于调动干部和群众的积极性,不利于控制人口过快增长。国家在向各省、自治区、直辖市下达计划时,既考虑到这些地方长远发展需要,对控制人口数量提出要求的各种制约因素,又考虑到目前计划生育工作的基础和群众的思想状况,还要留有一定的余地。各级政府在向下分解目标时,也应当遵循同样的原则。确定了人口出生目标以后,还应当提出为完成计划所需要的各项保证条件,做出相应的事业计划及财务保证计划,如必须保证的计划生育药具、手术数,相配合的宣传教育工作量,其他事业工作及对应的人、财、物的投入等。

统计是一项基础性的工作,为各方面提供必要的信息。人口统计项目的设置应当根据计划生育工作的发展不断改进、完善。统计指标的设置应当反映人口的主要特征,并能用这些指标反映计划生育工作的状况,通过分析指标的变化,发现工作中的问题,提供改进工作的思路。在计划生育工作开展的初期,由于出生率很高,人口增长很快,统计的重点放在出生人数、不同孩次的出生数、人口自增数、总人口等。随着工作水平的提高,对计划生育率、避孕率、采取避孕方法的及时率等指标的重视程度提高。近年来,计划生育工作积累了长期的经验,总结了“三不变”、“三为主”、“三结合”和“两个转变”的工作思路和方法,统计的内容也要相应地调整,适当反映向群众提供服务,满足群众需求的情况。进一步还可研究设置反映群众生育观念转变,人口与社会经济协调发展等方面的指标。除了人口和计划生育统计之外,还有财务统计等专项业务统计,这些都是重要的工作信息。不管统计工作如何发展,对统

计的基本要求就是及时、准确和全面。只有信息得来及时,才能发挥指导工作的作用;只有信息准确,统计资料才是有价值的;只有信息全面,才能在决策时考虑得更加周到。

人口统计包含数据收集、处理、储存、传输、编辑、分析、发布等各个步骤,每一个步骤的实施都要考虑到信息准确、及时、全面的要求。有时,各种来源的资料还可能互相矛盾,即使同一来源的数据,也可能发生内部关系的不一致,因此,必须对大量的原始数据进行必要的加工、分析,才能揭示出所包含的正确信息。经验愈丰富、处理数据的技术愈科学、先进,所得到的信息也愈多,愈能够发挥统计资料的作用。统计人员必须具备实事求是的科学态度,认真负责的工作作风。总的说来,计划生育部门的工作是求实、认真的。在全国统计执法大检查中,一些工作基础好的地区统计误差很小,得到了好评。但是,多年来一些地方虚报、瞒报、篡改数据的情况还是屡禁不绝,成为一种行业不正之风。统计数据不实也与基层统计人员素质不高,缺乏有效的监督机制有关,应当根据不同的情况,采取有效的对策。

为了检查人口计划的完成情况和落实人口与计划生育目标责任制,需要实行考核评估。考核比较偏向于检查工作的结果及完成计划的情况方面,评估则比较强调对工作各个环节和全部过程的分析、评论,两者关系密切。人口与计划生育目标责任制的核心是保证人口计划主要指标的完成,但是还包含了为完成计划、提高工作质量所需的其他指标和项目达到要求。国家和各省、自治区、直辖市完成人口计划的情况,主要依靠每年由国家统计局组织的人口自然变动抽样调查来考核。由国家统计局发布的人口统计数据是法定数据,是判定计划是否完成的依据,但是此项调查的结果对地、市、县的代表性不够,因此,各省、自治区、直辖市还应根据本地情况,分别采取抽样调查、分批多次抽查、汇总统计报表等方式检查、考核各地(市)、县完成人口计划和人口与计划生育目标管理责任制的情况。有的省则采取在数年内分期检查,数年考核一次的办法。考核的目的一方面是要保证计划生育工作的目标能够实现,另

一方面,则是为了引导计划生育工作水平不断提高,做到中央所要求的“既要抓紧,又要抓好”。人口与计划生育目标管理责任制的考核,原则上应当在政府统一领导下,以计划生育委员会为主实施,以便使考核与计划生育工作更好地结合起来。由于各省、自治区、直辖市的情况差别很大,具体的组织领导、实施方法可以因地制宜,由当地政府决定。考核的内容,也应当根据工作的发展,逐步变化,引导计划生育工作不断前进。为了充分发挥目标责任制的作用,应当根据考核的结果,对工作做得好的进行奖励;对未能完成目标责任制要求的,应区别情况,确系工作不力、不负责,甚至以权谋私、弄虚作假者,要严肃地给以相应的惩处,以收惩前毖后之效;对工作认真努力,但因其他原因未能达到目标者,应针对问题,给予帮助,使其在下一年度能够赶上去。近年来许多地方实行了对计划生育工作抓得不好的地区“一票否决”,对工作起了有力的推动作用。当然,一票否决也要用得适当,对计划生育工作落后的地区要做实事求是的分析,“否决”的依据要充分,“否决”的方式要与有关人员应负的责任相当,实行“否决”的同时,还要帮助这些地区改进工作。

以上讲的是规划统计工作的主要内容和基本指导思想,各地区还应本着实事求是的原则,深入分析自己的实际状况,分类指导、不断前进,在实践中创造更多的经验。

## 第二节 规划统计与考核评估 工作近期的主要任务

经过多年工作经验的积累,各方面反复研究,“八五”人口计划制定得比较科学、合理,措施也比较得当,尽管 90 年代前期正值生育能力旺盛的妇女占总人口比例达到高峰,但在大家的共同努力下,计划顺利地全面完成。目前,就全国范围而言,因育龄妇女比例不断增加而造成的潜在生育高峰已经平稳渡过,这一成绩,不但为近期内进一步抓紧抓好计划生育工作打下了很好的基础,也消除

了因 60 年代生育高峰而造成每隔 25 年左右产生新的周期性潜在生育高峰的压力,将人口年龄结构调整到比较合理的状态。从 1996 年起,全国 20~29 岁生育能力最强的妇女人数由 11 602 万人逐年减少,至 2000 年达到 10 270 万人。但是,各省、自治区、直辖市的情况有很大的差别,京、津、沪三大直辖市在 80 年代就已渡过了潜在的生育高峰期,而有些省、自治区的潜在生育高峰要在 1998~2000 年之间达到峰顶,个别的在 2000 年以后才达到峰顶。这些省、自治区过去高生育率持续的时间较长,相应地,潜在生育高峰持续时间也长,要平抑这一高峰,调整好人口年龄结构还要做出很大的努力。也有一些地区育龄妇女占总人口的比例虽然下降,但其绝对数量却仍在上升,因此,在相当长一段时期内,计划生育的工作任务仍然很重。特别是由于地区差别拉大,更需要在做出人口规划时深入分析实际情况,综合考虑各种因素,分类指导,根据各地工作基础和条件,适当留有余地,实事求是地确定地区人口计划。

做好人口计划还要注意研究新的情况。由于目前实际生育水平已经接近各地条例所规定的要求,年度人口出生情况受育龄妇女年龄构成以外的因素影响更加明显。初婚年龄构成的变化,会造成一孩生育的波动,特别是有些地区不进行婚姻登记就结婚的情况比较普遍,随着社会经济发展,这些地区的初婚状况可能会发生较大的改变,其影响不可忽视。另外,“八五”期间一些地区出现“生育低谷”现象,这是由于地方生育条例得到严格执行,造成一段时期出生人数异乎寻常地减少,现在,这些地方的出生水平已逐步恢复到正常水平,在这段时期中育龄人群特殊的生育状况需要深入研讨,以便准确地掌握人口发展的规律。近年流动人口数量增长很快,对有些地区生育状况已经产生了较大的影响,我们对流动人口的生育规律还研究得不够,对他们在计划生育方面的要求也了解得不多,随着我国户籍制度的改革,流动人口计划生育及其对人口计划的影响值得我们给予特殊的关注。

对计划生育工作而言,近期,特别是“九五”时期是关系到能否

顺利完成本世纪人口增长控制目标,实现稳定的低生育水平,使中国人口数量、素质、结构在下世纪按照可持续发展战略的要求控制、调整到比较合理状况的关键时期。“九五”和2010年全国人口计划的制定经过多方面的讨论,是科学的。现在,下世纪中叶全国人口长期目标也已确定,这些目标之间都有直接的联系,要完成“九五”计划需要我们付出很大的努力,尤其是一些工作基础相对较差的地区,任务更是繁重。但只要我们认真执行中央确定的正确的方针、政策,落实一系列行之有效的措施,计划是可以完成的。规划统计部门要为保证“九五”计划的圆满完成,做好工作。规划统计与全局工作息息相关,必须为全局服务,多提供有价值的信息和建议。

近年来,国家计生委组织各地推广应用电子计算机技术,将成功的计划生育经验规范化、程序化,并用现代技术手段提高规划统计工作的效率和准确性。还采用现代管理科学,将各个规划统计环节组织得更加科学、严密。这些工作都有利于提高计划生育整体工作水平。计算机网络建设的发展,也有利于在全国范围内加强对流动人口进行计划生育管理和服务。最近,国家计生委还在组织进行利用IC卡识别流动人口及常住人口特征的试点,待取得经验后也将逐步推广。为了做好这些工作,要求规统人员不断学习新知识,提高业务水平。

尽管计划生育工作取得巨大成绩,工作水平也在不断提高,但是,考核评估却仍不能放松。只有科学、正确地运用好考核评估的手段,才能确保“九五”时期实实在在地完成人口计划,全面落实人口与计划生育目标管理责任制,引导计划生育工作健康地发展。“九五”时期的考核评估工作的内容和实施方法要进一步充实和提高,考核评估的内容,要坚持分类指导。对工作水平高的地区,应更强调建立有利于稳定低生育水平的社会经济机制,加强服务意识,提高服务水平,做到寓管理于服务之中,率先实现计划生育工作思路和工作方法的两个转变。工作基础差的地方要着重促进基层基础建设的落实,落实保证措施,加强人员培训,切实完成计划。

各类地区都要针对本地区的薄弱环节和重点加强工作,制定具体的考核评估指标。总的说来,就是要从以考核计划执行结果为主过渡到考核评估工作过程为主。促使各地区以高质量的计划生育服务工作保证计划目标的实现。考核评估的方法,要根据不同地区的水平,逐步从每年期末一次性考核过渡到经常性评估与期末考核相结合,以经常性评估,促进工作不断提高为主。考核评估的实施单位要逐步从上级考核下级过渡到广大群众和地方干部参与。经常化、程序化评估,将评估与经常性工作密切结合起来,使评估本身就成为经常性计划生育工作的一部分,由与计划生育工作有关的各个方面共同实施评估并受益于评估的结果。

### 第三节 计划生育系统规划统计与 考核评估的管理体制

为了使计划生育的工作目标设置得科学合理,使之体现既严格要求又是经过努力能够做到的原则,规划工作采取了由下而上和由上而下反复核定的管理办法。在不同行政管理层次上,确定人口计划的方法有所不同。总的说来,在县以上的人口计划主要是根据各种基础人口资料和计划生育工作状况制定年度、五年和十年的出生率、总人口数控制目标,乡级人口规模小,长期指标可能受偶然因素影响发生很大的变化,因此只设置年度计划。村级人口规模更小,已不能用出生率等指标来做计划,主要是设定出生人口数的目标,按照政策规定来进行管理。在具体进行计划时,各村根据本村育龄群众的婚姻和生育状况,按照当地的规定,提出下一年度预计可能生育的孩子数,经乡镇汇总后报到县、省,乡级有关部门在汇总村计划时应根据名单逐人审核,并于年中报县计生委,县计生委根据本县人口资料多方案测算后,确定下一年度的计划。县的计划应与省计生委对各县的预测结果互相核对,确定适当的目标,只要资料准确,方法科学,各级设定目标的结果必定能互相吻合。计划经本级人大常委会通过后即可执行。国家则根据各省、直辖

市、自治区人口的宏观态势和各地计划生育工作的基础,并留有适当的余地,提出下达到省、市、自治区计划的初步意见,经过各有关部门交换资料,认真讨论,最后确定计划,由国家下达。各市、地及县级的计划大体上按照类似的程序制定。乡以下应当着重强调依法行政,严格执法、文明执法,由于村规模小,出生人数很少,不应按出生率的要求下达计划。个别地方将出生率计划平均分配到各个村,这种做法是错误的,其结果使有的村计划很紧,怎么努力也不能完成任务,有的村则无生育对象,计划形同虚设。规范的做法应当是在第一年的三季度经上述程序确定计划,次年第一季度可视实际情况进行微调,乡、村则按各地颁布的条例依法文明管理,努力做到国家计生委一直提倡的“三为主”、“三结合”,做好优质服务。

近年来许多地方建立了计算机信息系统,运用好现代化科技设备可以帮助基层做好计划生育服务,最基础的人口信息能迅速、准确地反映到政府职能部门,使问题得到及时处理,并提高了科学决策水平。人口信息系统的建立和完善也可能改变规划统计的管理体制,使计划的制定、基层日常工作、上级的检查指导和不断汲取经验教训,改进工作紧密地结合起来。但归根到底,乡(镇)和村的工作是基础,只有原始数据准确可靠,信息系统才能充分发挥作用。许多省、市的计划生育部门已经在这方面做了有益的探索工作,在实践中产生了明显的效果。特别是实现大范围的计算机联网,更有助于解决过去长期困扰着一些地区的流动人口计划生育服务和管理等问题。

为了促进工作发展,考核评估是必要的。根据统计法,全国和各省、直辖市、自治区的人口数据以国家统计局所公布的结果为法定数字,这是毫无疑义的。但是,计划生育部门还有许多工作中必需的业务性统计数据,统计局并不收集这些资料。另外,计划生育系统除了确认每年或一个时期人口数字外,还要分析这些数字与计划生育工作的关系,以便不断切实地改进人口计划的制定与实施。规划统计与考核评估的管理体制应当既有利于及时、准确地了

解各地工作的实际情况,又有利于帮助各地明确工作任务并改进工作方法,提高工作水平,使计划生育工作健康地向前发展,最终实现计划生育工作思路和工作方法的两个转变。

中发[1991]9号文件指出,“各级党委和政府应承担完成本地区人口计划的责任”,并明确提出,“上级党委和政府要加强对下级党委和政府执行人口计划情况的督促和检查”,各省、直辖市、自治区统计部门承担了检查本地出生率计划和人口总量控制计划完成情况的责任,而把检查包括保证措施、工作质量、统计质量在内的人口与计划生育目标管理责任制完成情况的任务,交给了计划生育部门。这种分工,大体上反映了工作的需要,是合理的。尽管有这样大体的分工,统计部门和计划生育部门仍应当密切配合,共同协作,以期使检查取得最好的效果。

根据当前各地的实际情况,许多省、市、自治区在考核中采取了不同的技术方法。大部分地区将经常性统计资料与专项抽样调查或典型调查结合起来,运用各种分析技术,对计划生育工作进行评估;有的省在较长时期内已实现了稳定的低生育率水平,工作网络比较健全,为了减少调查的工作量,规定五年才进行一次考核性的调查,每年则依靠经常性统计和对工作情况的了解来进行考核评估;也有的省组织了专门的调查队伍,长期在全省进行流动式的不定期调查,以期更加真实地反映实际工作状况。这些办法只要能取得真实的数据,群众接受,对基层正常工作秩序没有什么大的影响,能够实实在在地推动工作,都可以继续采用。

目前实行的考核评估的管理办法基本上与当前工作水平是相适应的,随着全国各地越来越多的地区实现“三为主”和“三结合”,考核评估的内容应当适当调整,以体现导向的作用,与此相应地,考核评估的管理办法和体制也会有所变化。考核的内容将逐渐由着重计划执行结果的评估转向着重计划执行过程的评估,引导计划生育工作抓紧与抓好有机地统一起来。随着计划生育工作在全国范围内基本实现“三为主”,统计及考核评估工作也应当更好地结合日常的业务工作,逐步减少专项的定期调查,而代之以与技术