

中国流动人口 计划生育管理研究

● 桂世勋 主 编



华东师范大学出版社

4.24

中国流动人口计划生育 管 理 研 究

桂世勋 主编

华东师范大学出版社

(沪)新登字第201号

中国流动人口计划生育管理研究

桂世勋 主编

华东师范大学出版社出版发行

(上海中山北路3663号)

新华书店上海发行所经销 江苏如东印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 7.5 插页 2 字数 190 千字

1992年9月第1版

1992年9月第1次印刷

印数: 1—3,000本

ISBN 7—5617—0914—5/C · 017 定价: 5.75 元

前 言

1988年,我们受国家计划生育委员会的委托,承担“我国城乡流动人口计划生育管理研究”的课题。我们课题组由华东师范大学人口研究所学术委员会主任桂世勋教授任组长,课题组成员有华东师范大学人口研究所人口经济人口社会研究室狄菊馨副主任、吴瑞君讲师、黄毓平讲师、陈阳明老师、张宜霖硕士;上海市计划生育委员会杨如阜正处级调研员、上海市计划生育委员会政策法规处孙加琪主任科员、樊华科员;上海人口情报中心严伟实习研究员。

两年多来,我们在国家计划生育委员会政策法规司的指导下,先后参加了三次有关修改《流动人口计划生育管理办法(草案)》的讨论,开展了上海市、重庆市、西安市流动人口计划生育状况的问卷调查,深入到江苏省扬州市、广东省深圳市、上海市莘庄镇等地进行流动人口计划生育管理的实地调查,并把我们设计的流入人口计划生育统计指标体系及表式在江苏省常熟市一个乡和一个街道进行了试点。在这个过程中,我们受到了上海市及上海县计划生育委员会、江苏省及扬州市和常熟市计划生育委员会、陕西省及西安市计划生育委员会、四川省及重庆市计划生育委员会、广东省及深圳市计划生育委员会的热情接待和帮助,江苏省计划生育委员会政策法规处王齐宇处长及吴迎同志应我们课题组要求撰写了专稿,深圳市宝安区计划生育委员会、昆明市计划生育委员会为我们课题组提供了专项研究资料,华东师范大学人口

研究所举办的第二期计划生育干部大专班的部分学员也参加了部分调查，上海人口情报中心席臻衍工程师、周基玉工程师和华东师范大学人口研究所的部分同志还参加了问卷调查的编码、录入及数据处理工作。对此我们表示衷心感谢。

我们的课题研究成果包括一篇总报告、九篇分报告和附录三大部分。我们希望这些成果能对中央及各地有关部门加强流动人口计划生育管理的决策，切实搞好流动人口的计划生育管理有所帮助，也热诚欢迎大家对其中的不足之处批评指正。

《我国城乡流动人口计划

生育管理研究》课题组

1991年7月

序

彭 珮 云

九十年代是我国社会主义现代化建设历史进程中的非常关键的时期，也是我国控制人口增长的非常关键的时期。为了严格控制我国人口增长，完成《中华人民共和国国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》提出的控制人口增长的计划指标，需要全党动手、全民动员，进行许多艰苦细致的工作，其中包括切实加强对流动人口的计划生育管理。

流动人口的计划生育管理问题，是我国经济体制改革和商品经济发展中出现的一个新问题。近几年来，它已逐渐引起社会各方面的重视。有些地方已在当地政府统一领导下，协调各有关部门，采取了一些比较有效的管理措施，取得了初步的效果和经验。但从全国来看，这方面的工作发展很不平衡，对流动人口计划生育管理中遇到的各种问题与对策尚缺乏系统深入的研究。鉴于这种情况，国家计划生育委员会于1988年下半年约请了几位人口专家委员会委员主持对“我国城乡流动人口计划生育管理”开展研究。经过两年多的努力，这个课题的研究工作已圆满完成。

《中国流动人口计划生育管理研究》一书是由华东师范大学人口研究所桂世勋教授主持的该课题的研究成果汇编而成的。这些成果是课题组成员在做了大量深入细致的调查研究、总结了各地的实际工作经验的基础上写成的。他们的调查材料比较充分、扎

实，分析也是实事求是的。他们从我国实际情况出发，强调了对流动人口的生育加强管理的必要性，并且提出了一些很好的建议。他们的研究结果对我们做好这方面工作很有帮助。

最近，经国务院批准，国家计划生育委员会已颁发了《流动人口计划生育管理办法》。这是在前几年大量调查研究的基础上，根据我国的国情和加强对流动人口计划生育管理的实际需要制定的。我们希望全国各地的同志认真贯彻执行这个管理办法，为严格控制我国人口增长作出更大贡献！

目 录

前言	(1)
序	彭珮云 (1)
关于加强流动人口计划生育管理的几个问题	(1)
上海市流入育龄妇女状况调查的启示	(22)
重庆市流入育龄妇女状况调查的启示	(36)
西安市流入育龄妇女状况调查的启示	(50)
我国部分地区流动人口计划生育管理办法比较研究	(62)
流入人口计划生育统计指标体系及表式研究	(76)
流入人口计划生育管理考核办法研究	(105)
流入人口计划生育经费的合理补偿研究	(121)
流动人口计划生育组织管理研究	(133)
江苏省流动人口计划生育管理的基本做法及其执行情况 情况的评估	(142)
附录一:	
中华人民共和国《流动人口计划生育管理办法》	(155)
附录二:	
1988年上海市流入育龄妇女调查的样本数据汇总表	(161)
附录三:	
1990年重庆市流入育龄妇女调查的样本数据汇总表	(175)

附录四:

1990年西安市流入育龄妇女调查的样本数据汇总

表..... (194)

附录五:

关于进行流入人口计划生育统计工作试点的注意事项

项..... (211)

常熟市开展流入人口计划生育统计工作试点总结..... (217)

CONTENTS

Foreword	(1)
Preface	Peng Peiyun(1)
Several Issues on Strengthening Family Planning Management of Floating Population	(1)
Implication from the Survey of In-flowing Women at Childbearing Age in Shanghai in 1988	(22)
Implication from the Survey of In-flowing Wo- men at Childbearing Age in Chongqing in 1990	(36)
Implication from the Survey of In-flowing Wo- men at Childbearing Age in Xian in 1990	(50)
The Area Comparison of Regulations on Family Planning Management of Floating Population in China	(62)
The Statistical Indicators of Family Planning Management of In-flowing Population and Its Ta- bulation	(76)
The Evaluation Methods of Family Planning Management of In-flowing Population	(105)
Compensation of the Budget for Family Planning Management of In-flowing Population	(121)
The Administrative Organization of Family Planning Management of Floating Population	(133)
The Implement of Family Planning Management	

of Floating Population in Jiangsu and Its Evaluation(142)

Appendix I:

The National Regulations on Family Planning Management of Floating Population(155)

Appendix I:

Data Sheet of the Survey of In-flowing Women at Childbearing Age in Shanghai in 1988.....(161)

Appendix II:

Data Sheet of the Survey of In-flowing Women at Childbearing Age of Chongqing in 1990.....(175)

Appendix IV:

Data Sheet of the Survey of In-flowing Women at Childbearing Age in Xian in 1990.....(194)

Appendix V:

1. Focus on the Pilot Work of Statistics of Family Planning Management of In-flowing Population.....(211)

2. The Summary of the Pilot Work of Statistics of Family Planning Management of In-flowing Population in Changshu(217)

关于加强流动人口计划生育管理 的几个问题

第七届全国人民代表大会第四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》，在谈到今后十年内“继续坚定不移地执行计划生育基本国策”时指出：“要把工作的重点放在农村和加强对流动人口计划生育的管理上”。那么，怎样才能贯彻好《纲要》的要求，切实加强对流动人口计划生育的管理呢？

1988年下半年，我们受国家计划生育委员会的委托，建立了“我国城乡流动人口计划生育管理研究”的课题组。两年多来，在国家计划生育委员会政策法规司的指导下，在各地计划生育部门的支持下，我们课题组对如何搞好流动人口计划生育的管理进行了较深入系统的调查研究及试点，取得了一些初步成果。本课题的研究分报告共9篇，现就如何切实加强流动人口计划生育管理的问题，将本课题研究的主要成果作一概要性的综合分析。

我国流动人口中育龄妇女的生育状况

关于中国流动人口的界定，至今仍在探讨之中。我们根据中国的国情及目前的户籍管理制度，认为流动人口应指离开常住户籍所在地，跨越一定的辖区范围，在异地居住1天以上的人口。这类人口在目前我国的数量，尚无精确的统计。据1990年我国第

四次人口普查资料，在1990年7月1日零时大陆30个省、直辖市、自治区（不包括福建省的金门、马祖等岛屿）中，仅离开户口登记地1年以上并跨越县、市范围的流动人口，就占总人口的1.89%，即全国平均每53人中就有1人属于离开常住户籍所在地1年以上并跨越县、市范围的流动人口。

在我国目前十分庞大的流动人口队伍中，育龄妇女的生育状况、特别是计划外生育和计划外怀孕的状况究竟如何呢？在我们课题组进行的1988年10月20日上海市流入人口计划生育状况调查、1990年10月25日重庆市部分市区流动人口计划生育状况调查、1990年10月20日西安市部分市区流动人口计划生育状况调查中发现，即使在这些计划生育工作比较先进的地区，流入育龄妇女的计划外生育和计划外怀孕的情况，仍然是相当严重的。在上海市，被调查的4744名流入育龄妇女自1988年1月1日至1988年10月20日期间，在流入本地所生育的全部婴儿中属于计划外生育的占15.3%，比1988年上海市常住户籍人口的计划外生育比例要高24.5倍；当时被调查的流入育龄妇女中计划外怀孕者占怀孕总数的11.8%。在重庆市，虽然已在1988年11月颁布了《流动人口和个体工商户计划生育管理暂行办法》，但被调查的1012名流入沙坪坝区和江北区的育龄妇女，自1990年1月1日至1990年10月25日期间，在流入本地所生育的全部婴儿中属于计划外生育的仍占11.76%，比1990年重庆市区常住户籍人口的计划外生育比例还要高10.5倍；当时被调查的流入育龄妇女中计划外怀孕者竟占已怀孕总数的38.5%。在西安市，虽然已在逐步贯彻落实1988年7月颁布的《陕西省流动人口计划生育管理办法》，但被调查的1169名流入新城区和莲湖区的育龄妇女，自1990年1月1日至1990年10月20日期间，在流入本地所生育的全部婴儿中属于计划外超生的仍接近14.0%，比1990年西安市区常住户籍人口的计划外超生比例要高20倍；当时被调查的流入育龄妇女中计划外怀孕者也占已怀孕总数的12.1%。需要说明的是，由于至今我国大多数地区仍

未实行对流动人口计划生育的有效管理，在我们调查时许多流入有配偶育龄妇女没有《计划生育证明》，调查员无法鉴别她们回答的计划内生育和计划内怀孕的情况是否确实，因而实际上这些地区流入育龄妇女的计划外生育和计划外怀孕的状况，可能会比上述调查所反映的问题更严重些。

至于我国现阶段流动人口中育龄妇女的生育状况是否也象国外许多国家的迁移流动人口那样，其生育率都低于原住地非迁移流动人口中育龄妇女生育率的问题，我们认为不能简单类比，必须从当前我国的具体国情出发进行深入分析。

诚然，我国现阶段的人口流动存在着有利于生育率下降的一面。由于这种流动大多数是由农村流往市镇，流动人口的平均文化程度一般要高于常住户籍所在地的非流动人口，当他们流入市镇暂住后看到当地的婴幼儿死亡率较低，并且在与市镇居民的交往中会不同程度地受到当地居民的生活方式、价值观、婚姻观和生育观的影响，其中有部分育龄妇女还怕早育或多育会妨碍他们在暂住地继续从事收入较高、条件较好的工作，因此有可能逐渐倾向于晚婚晚育、少生优生。但是，流动人口也存在着计划生育难以管理的一面。他们的足迹遍布全国各地，远离常住户籍所在地，许多人从事个体生产和经营活动，有些还没有固定工作地点和住所。加上我国目前市镇仍对流入人口与常住户籍人口采取不同的粮食及副食品供应政策、不同的住房分配政策、不同的入学和就业政策、不同的社会保障政策，因而必然使我国流入人口在价值观、生育观的转变上明显地滞后于迁入人口。特别是我国现阶段实行严格控制人口增长的生育政策，城乡育龄妇女较低的总和生育率并不象许多资本主义国家那样基本上是在经济、文化的影响下自发形成的，而是在自身的经济、文化与国家政策指导、计划生育管理(包括服务，下同)的交互作用下形成的。如果我们对流动人口计划生育管理因难度增加而有所削弱的话，就会使许多本来并不是为了当“超生游击队”而外出的育龄夫妇重新萌生计划外生

育的想法,使一些原来就想超生的育龄夫妇趁机外出躲生、抢生。

我们认为从一个地区来看,流出育龄妇女的生育率是否低于她们常住户籍所在地非流出育龄妇女的生育率,主要取决于两个因素:一是流出育龄妇女在暂住地的职业及活动方式构成(而这些往往又与其文化程度有关)。如果这个地区流出育龄妇女大多是在暂住地务工并被企事业单位招聘的,其生育率往往较低;如果这个地区流出育龄妇女大多是在暂住地从事分散的个体生产和经营活动的,如本人或伴随其丈夫外出做木工、泥水匠、裁缝、弹棉、修补、小商贩、饮食服务、运输、捕捞、代耕、养殖等,其生育率往往较高。二是流出育龄妇女的常住户籍所在地对非流出育龄夫妇的计划生育管理与流出育龄夫妇在流出期间所受到的计划生育管理的差异。如果常住户籍所在地对非流出育龄夫妇的计划生育管理本身就很弱,这些育龄妇女生育率很高,那么流出育龄妇女的生育率即使较高,也不一定会比她们高;如果常住户籍所在地对非流出育龄夫妇的计划生育管理很强,而流出育龄夫妇在流出期间却处于计划生育无人或基本上无人管理的状况,那么流出育龄妇女的生育率就可能高于她们常住户籍所在地非流出育龄妇女的生育率。前几年我国少数地区对流出人员的计划外生育状况进行了调查。如浙江省萧山市计生委在1983年冬的调查发现,当时计划外出生的孩子中有70%是外出人员所生的^①;扬州市政府在1987年3月的调查发现,该市兴化县中堡乡在1986年外出超生的占全乡超生总数的73.8%,该市江都县二姜、浦头、嘶马三个乡在1986年仅外出建筑人员超生的就占三个乡超生总数的78.0%^②;金华市计生委调查发现,1987年上半年外出生育多孩的占全市生育多孩总数的97.8%^③。我们认为这些资料反映的正

①刘宪康:《领导重视,责任落实,加强对流动人口的计划生育管理》。

②扬州市计生委:《关于加强流动人口计划生育管理意见的汇报》。

③袁振湘:《金华市1987年上半年计划外出生情况分析》。

是上面所说的后一类情况。

在上述两个决定我国现阶段某个地区的流出育龄妇女生育率是否低于该地区非流出育龄妇女生育率的主要因素中，第一个因素是受流出地和流入地的经济发展水平、产业结构、所有制结构及教育发展水平制约的，在短时期内往往不可能发生根本性的变化；但是第二个因素在很大程度上却受到流出地和流入地的计划生育管理状况的制约、特别是受各地对流动人口的计划生育管理制约的。可见，在我国现阶段加强对流动人口计划生育的管理，对于促使流动人口中育龄妇女生育率的下降，严格控制我国总人口的增长，具有十分重要的意义。

流动人口计划生育管理的 一般对象和重点对象

关于流动人口计划生育的管理对象，在我国各地已颁布的流动人口计划生育管理办法中，存在着较大差别，比较混乱。有的规定为“离开户口所在地，在异地从业、生活的暂住人口”；有的规定为“离开户口常住地，跨地域流动一个月以上的育龄男女”；有的规定为“本市和外出、外来的经商人员、建筑工、临时工、社会闲散人员，以及休长假、停薪留职人员中的育龄夫妇”；有的规定为“外出、外来经商或从事建筑、运输、工副业生产和其它劳务活动的已婚育龄夫妇”；有的规定为“外省、市、县来我市做工、务农、经商、探亲、随夫，居住时间在半年以上者及外出居住、工作，但户口仍在我市的育龄妇女”；有的规定为“常住户口在本市、县（市）而离开本市、县（市）外出和常住户口不在本市、县（市）而从外地来本市、县（市）居住三个月以上的已婚育龄妇女”等。其中的主要分歧表现在四个方面：一是对管理对象年龄、性别和婚姻状况的规定，究竟是指流动人口中全体人口、育龄人口、育龄夫妇、育龄妇女，还是已婚育龄妇女；二

是对管理对象在业和不在业状况的规定，究竟是指流动人口中在异地从事各种生产和劳务活动的人员，还是在异地从业、生活的人员；三是对管理对象流动时间的规定，究竟是指流动人口中流出或流入1天以上的人员、1个月以上的人员、3个月以上的人员，还是半年以上的人员；四是对管理对象流动地域范围的规定，究竟是指流动人口中所有的外出和外来人员、跨越市区或县(市)范围的人员，跨越县或区范围的人员，还是跨越乡或街道范围的人员。

我们通过调查研究，认为在流动人口计划生育的管理对象上，应把管理的一般对象与重点对象区别开来。作为流动人口计划生育管理的一般对象，也是流动人口计划生育管理办法的适用对象，它以离开常住户籍所在地、跨越市区或乡的范围，在异地居住1天以上的育龄人口或有生育能力的人口为好。其理由主要有以下几点：

第一，流动人口计划生育的管理与对常住户籍人口计划生育的管理一样，不能仅仅局限于孕后型管理，对一些计划外怀孕的育龄妇女采取补救性措施，而应是广义的全方位的管理。它包括计划生育的组织管理、宣传教育管理、计划统计管理、政策法规管理、科研技术管理、避孕药具管理、财务管理等许多方面。这就要求将流动人口计划生育管理的一般对象拓宽到包括流动人口中已婚育龄妇女和未婚育龄妇女、已婚有生育能力的男性人口和未婚有生育能力的男性人口在内的所有育龄人口或有生育能力的人口。

第二，在流入或流出的育龄妇女中，未婚育龄妇女不仅比重相当大，而且计划外怀孕和计划外生育的现象也比较突出。从我们课题组进行的三个城市流动人口计划生育状况的调查资料来看，被调查的流入未婚育龄妇女占流入育龄妇女总数的比重，在上海市为42.3%，在重庆市为38.5%，在西安市（不包括“事实婚姻”）为48.1%；特别是重庆市被调查的流入未婚育龄妇女中属于“事实婚姻”的比重，在15—19岁组中为1.7%，在20—24岁组