

人口控制体系 改革探索

刘爱华 主编



中共中央党校出版社

人口控制体系改革探索

刘爱华 主编

中共中央党校出版社

人口控制体系改革探索 刘爱华 主编

中共中央党校出版社出版发行

湖南省测绘局印刷复印厂印刷 望城县一中金晖印刷厂代印

32开本 印张12.2 字数272千字

1989年7月第1版第1次印刷

印数1—10,000册

统一书号: ISBN7—5035—0208—8/C·6 定价: 4.30

· 前 言

现在，几乎全世界都承认，人口问题是全球性的突出问题。

中国有许多世界之最，而“之最”中的之最就是人口。今年4月11日，我国大陆人口总数突破11亿大关。人口问题已给神州上空带来浓重的阴云。

十年改革开放，我国经济获得了长足发展，但经济增长的很大一部分却被新增的人口“吃”掉了。我们的粮食、资源和工业产品，有的绝对数量占居世界前列，但被巨量的人口一除，人均值就退到了世界后列。

据专家估算，我国资源最大的人口承载量在15亿左右，而按目前的生育趋势发展，不到下世纪中叶就将突破临界状态。如果工作失误，整个民族将面临灾难性的恶果。

人，人，人！巨大的人口压力，已影响到国家的发展，民族的生存，成为当今中国许多社会问题的根源之一，成为中国目前所背负的最沉重的包袱。人口的警钟，已经在每一个中国人耳畔震响，人口的黄牌已经亮在每一个中国公民的面前。

为了我们国家富强，民族繁荣，人民幸福，我们必须在推进社会和经济发展的同时实行计划生育政策，坚决遏制人口的过快增长，使人口增长与社会和经济发展相适应，同资源利用和生态环境相协调。这是我们的一项基本国策，也是历史赋予我们这一代和后几代人的责无旁贷的重任。

要完成这一历史重任，就必须建立一个符合国情和人口规

APL 10/01

律的、科学有效的、逐步完善的人口控制体系。人口控制是一个以计划生育为主，但又比计划生育广泛得多的概念。人口是随着增加（出生和迁入）和减少（死亡和迁出）而变化的人数总和。但它不是一个简单的算术总和，而“是一个具有许多规定和关系的丰富的总体”^①，除了自然平衡和各种社会因素的影响外，其性质还被人口结构变化所决定，包括年龄分布、职业分布以及各种定性的体质和智力分布。因此，人口控制体系除了计划生育工作外，还包含着与计划生育工作相辅相成的、极为丰富的、错综复杂的内容。人口控制体系实际上也就是社会控制体系。

进入70年代以来，我国逐渐建立起了人口控制体系，为实行计划生育，控制人口增长，做了大量的工作，取得了明显成效。我国从70年代到现在，由于推行计划生育，降低人口增长率，大约少生了两亿多人。这就是说，如果我们不实行计划生育，人口的压力还会比目前大得多！它充分说明，建立人口控制体系，实行计划生育的政策，是完全正确的；坚定地执行现行的计划生育政策，人口增长过快的势头是可以控制的。

然而，我们切不可盲目乐观，放松努力。我国人口基数大，目前又正处在新中国成立以来第三次人口生育高峰期，人口形势相当严峻，可以说比过去任何时候都更为严峻。特别是随着经济体制改革和政治体制改革的深入，随着城乡商品经济的发展，以实行计划生育为主的人口控制工作出现了许多新的情况。工作的难度更大、要求更高、任务更为艰巨。这就迫切要求我们，必须适应新的情况，对以推行计划生育为主体的人口控制体系进一步改革和完善。只有进一步改革和完善，才能

^①《马克思恩格斯选集》第2卷103页

组织各方面的力量，密切配合，通力协作，增强这个体系的控制功能；才能进一步提高广大群众实行计划生育的自觉性，坚定不移地、认真地、全面地贯彻执行党和国家的计划生育政策，使人口控制和计划生育工作上一个新的台阶。正是基于这种考虑，我们将编著了《人口控制体系改革探索》这本书，希望对促进这方面的改革，起一点抛砖引玉、推波助澜的作用。

《人口控制体系改革探索》以理论联系实际为基本原则，面向人口控制和计划生育的实际工作，从不同角度提出了一些改革的建议和设想。这些建议和设想归纳起来，主要是两个方面：一是进一步拓宽人口控制体系，除了已有的计划生育各项措施外，还必须更新人口观念，解决剩余劳动力就业、流动人口管理、社会养老保险等社会问题，形成一个全方位的，效率更高的人口控制机制；二是对人口控制体系中的各项工作，包括计划生育工作，要在坚持过去行之有效的办法的基础上，适应新的情况进行相应的改革。

书中所述的关于改革的见解，既有近年来各地计划生育工作改革成果的总结，也有作者对新形势下进一步深化改革的探讨。目的在于使各级领导和广大从事人口控制的实际工作者，不仅能从中了解人口控制体系各项工作改革的目的、意义、一般原理和方法，用以指导工作实践，而且能从中开拓思路，探索更多更好的深化改革的途径，推动人口控制和计划生育各项工作的深入发展。

本书在编著过程中得到了有关领导的关怀和支持。国家计划生育委员会副主任常崇煊同志亲自修改、审定了本书的提纲并为本书题词。国家计划生育委员会财务药具司杨风剑处长具体修改了本书第八章。福建省计划生育委员会副主任卢景星参

与了第七章的审稿。湖南日报副总编万茂华同志参与了全书的审稿。中共中央党校出版社的有关同志和培训部的有关老师对本书的出版极为关心并付出了辛勤的劳动。在此一并表示衷心感谢。

本书由刘爱华同志主编，并负责全书的构思、拟定提纲以及统稿工作。各章的作者是(按章次顺序)：第一章、第二章、第七章、第十三章、第十五章刘爱华；第三章刘爱华、李震之；第四章刘爱华、张斌；第五章易友生；第六章卢本立；第八章邹床；第九章刘爱华、邹雁宾；第十章陈国钧；第十一章、第十二章、第十四章李震之；第十六章张澍涛。

人口控制是一项理论性和实践性都很强的工作，由于我们水平有限，在论述过程中缺点错误在所难免，恳请读者批评指正。

编 者

一九八九年五月

研究計劃生育改革
提高幹部管理
水平

一九八九年三月

常崇煊

目 录

前 言.....	(1)
第一章 人口观念更新.....	(1)
第一节 树立人口发展战略观念.....	(2)
第二节 树立经济人均观念.....	(10)
第三节 树立人口质量优化观念.....	(20)
第四节 树立新的子女价值观.....	(32)
第二章 人口系统控制机制改革.....	(43)
第一节 运用系统方法建立人口控制机制 的客观要求.....	(43)
第二节 人口控制机制的目标模式.....	(54)
第三节 发挥人口控制机制目标模式作用 的保证措施.....	(66)
第三章 计划生育基层管理责任制改革.....	(71)
第一节 引进竞争机制对基层计划生育 实行承包管理的必要性.....	(72)
第二节 坚持承包的科学性,提高承包成功率...	(79)
第三节 计划生育承包后的配套工作.....	(87)
第四章 计划生育宣传教育改革.....	(93)

第一节	深化对计划生育宣传教育地位和作用的认识.....	(93)
第二节	拓宽计划生育宣传教育的内容.....	(100)
第三节	改革宣传教育方法和形式.....	(106)
第四节	搞好宣传教育工作的措施.....	(112)
第五章	计划生育奖惩办法改革.....	(116)
第一节	执行计划生育政策必须加强国家指导...	(116)
第二节	改革和完善计划生育奖惩办法.....	(120)
第三节	赋予计划生育奖惩办法法律效力.....	(128)
第六章	计划生育机构与干部管理改革.....	(134)
第一节	新形势下各级计划生育机构任务的变化.....	(134)
第二节	计划生育机构改革设想.....	(140)
第三节	计划生育干部队伍管理改革.....	(148)
第四节	计划生育干部教育培训改革.....	(154)
第七章	人口计划与计划生育统计管理改革.....	(163)
第一节	加强人口计划管理.....	(163)
第二节	计划生育统计管理改革.....	(172)
第三节	强化统计监督职能,提高统计数据质量.....	(182)
第八章	计划生育财务管理工作的改革.....	(188)
第一节	对基层节育手术减免经费管理的改革...	(188)

第二节	计划生育服务站财务管理改革·····	(197)
第三节	超生子女费管理改革·····	(203)
第九章	计划生育节育技术管理改革·····	(211)
第一节	计划生育节育技术工作的任务、 特点和意义·····	(211)
第二节	计划生育节育技术管理改革·····	(219)
第三节	关于手术并发症的管理改革·····	(226)
第四节	计划生育服务站建设与管理改革·····	(230)
第十章	避孕药具管理改革·····	(234)
第一节	新形势下避孕药具管理工作 的地位与作用·····	(234)
第二节	避孕药具的管理改革·····	(238)
第三节	避孕药具管理改革的深化·····	(247)
第十一章	计划生育信息管理改革·····	(252)
第一节	做好计划生育信息工作的必要性和 指导原则·····	(252)
第二节	加强计划生育信息网络建设, 健全 信息队伍·····	(255)
第三节	抓住关键环节实施改革措施·····	(258)
第十二章	计划生育信访工作改革·····	(270)
第一节	计划生育信访工作特点、 性质与任务·····	(270)

第二节	计划生育信访工作改革·····	(274)
第三节	计划生育信访工作的综合治理·····	(286)
第十三章	农村剩余劳动力就业途径改革·····	(291)
第一节	我国农村剩余劳动力现状及发展趋势···	(291)
第二节	农村剩余劳动力转移是社会经济发展 的客观要求·····	(298)
第三节	农村剩余劳动力转移的途径与对策·····	(302)
第四节	当前农村剩余劳动力转移的 形式与特点·····	(305)
第五节	农村剩余劳动力转移对经济发展和 人口再生产类型转变的意义·····	(311)
第十四章	流动人口计划生育管理改革·····	(318)
第一节	我国流动人口的现状及对计划生育 管理的影响·····	(318)
第二节	流动人口计划生育管理方法改革·····	(324)
第三节	流动人口计划生育管理的配套措施·····	(332)
第十五章	社会养老保险制度改革·····	(338)
第一节	我国人口老化的特点与发展趋势·····	(338)
第二节	人口老化是社会经济发展不可 避免的现象·····	(343)
第三节	社会养老保险制度的改革·····	(350)
第四节	农村养老保险与计划生育·····	(355)

第十六章	建立计划生育协会是人口控制	
	体系的一项重要改革 ·····	(362)
第一节	建立计划生育协会的必要性·····	(362)
第二节	计划生育协会的性质和作用·····	(367)
第三节	计划生育协会的任务和工作方法·····	(373)

第一章

人口观念更新

什么是观念？在一般的意义上，观念是指人们对客观事物的反映所形成的看法、认识。作为对客观存在反映的观念，包含着主体对客体的评价、组织和谋略，有着改造客观现实的主体目的性、意向性和价值观念。某一思想观念一旦形成，就往往成为人们分析、论证和评价事物的主观框架或观念模型。

观念模型，特别是作为思想和思想体系的观念模型，它们形成后具有较大的稳定性和相对独立性，并在人们头脑中潜移默化地发生作用。各门科学中的每一个原理、规则，可以说都是一个观念模型或思想模型，人们是依据这些原理、规则去说明、解释和评价一定范围的事物的，并进而按一定的价值观念去指导自己的实践活动。人口观念则是人们思考人口问题时特定的思想观念，包括对人口在社会中的作用，人口与经济、文化、资源、生态、社会发展的关系以及人口质量、子女价值等等的认识和看法。不同的人口观念，决定人们对实行计划生育、解决人口问题采取截然不同的态度。

长期以来，我们津津乐道于我国“地大物博，人口众多”，以为“人多力量大”，“人多好办事”，“多子”必然“多福”，只重人口数量，忽视人口质量，等等。这些陈旧的人口观念，曾经严重影响了人们思考、决策人口与生育问题，

酿成了在人口问题上的重大失误。今天，我们要搞好计划生育，解决好人口问题，首先就是要破除旧的人口观念，建立与现代化建设相适应的新的科学的人口观念。为此，本章着重研究与控制人口关系最密切的一些观念，即人口发展战略观念、经济的人均观念、人口质量优化观念和子女价值观念。谈谈树立这些新的观念对控制人口、实行计划生育的作用。

第一节 树立人口发展战略观念

控制人口增长是关系经济和社会发展全局的一个重大问题。目前，我国正处于摆脱贫穷、摆脱落后的社会主义初级阶段。党的十三大指出：党的十一届三中全会以后，我国经济建设战略部署大体分三步走。第一步，实现国民生产总值比1980年翻一番，解决人民的温饱问题。这个任务已经基本实现。第二步，到本世纪末，使国民生产总值再增长一倍，人民生活达到小康水平。第三步，到下个世纪中叶，人均国民生产总值达到中等发达国家水平，人民生活比较富裕，基本实现现代化。为了实现上述经济发展战略目标，我们必须同时树立起人口发展战略观念，制定与经济发展战略目标相适应的人口发展战略目标。在制定人口发展战略的时候，不仅要考虑到经济建设的第二步、第三步对人口数量、人口结构和人口质量的要求，还要考虑到下世纪中叶以后经济发展的人口条件。这就是我们每个领导者和从事人口工作的同志应有的人口发展战略观念。

一、人口发展战略的涵义和内容

所谓战略，是指涉及全局性、长远性、根本性的问题。从

内容来说，有政治的、军事的、经济的、社会的等不同方面。从层次来说，有母战略与子战略，区域战略或地方战略，还有部门战略等。人口发展战略，是一个国家（或地区）为实现自己的总发展战略所规定的人口发展目标，以及为实现这一目标所确定的总方针和基本原则。就其内容来说，一般包括人口数量发展战略、人口质量发展战略和人口构成发展战略三个主要部分。我们树立人口发展战略观念，就要树立人口数量、人口质量和人口结构有机联系、相互制约的观点，使三者达到优化配置。

1. 人口数量发展战略。人口总是首先表现为一定的数量，没有一定的数量就谈不上人口质量和人口结构。人口数量发展战略是人口发展战略的基础。但人口数量的发展是不能由人的主观意志决定，想要发展多少就发展多少的，它要受人口本身发展规律，受社会经济文化、环境条件等因素的制约。所以我们研究制定人口发展战略时就要综合考虑上述各有关因素，作出人口数量发展的长远决策。

2. 人口质量发展战略。人口质量一般意义上是指人的身体素质、智力素质和思想道德素质。人口质量也有其本身所固有的发展规律。任何一个国家、民族的人口质量，归根到底都要受各个国家、民族生产力发展水平和生产关系的性质所制约。人们只能在已有的一定生产力的基础上促进人口质量的不断提高。我们之所以把人口质量发展战略作为人口发展战略的内容之一，其目的就是要要把人口质量的提高同人口数量的控制一样，放到与社会经济发展战略并重的地位，制定出关于人口智力开发和优生、优育的带全局性和长远性的战略规划。

3. 人口构成发展战略。人口构成发展战略包括人口的年龄构成、城乡构成、部门构成、民族构成等，同样是人口发展战略的重要内容。这些人口构成的变化，既有自身规律，又与人口数量和人口质量密切相关，要制定出理想的人口发展战略目标，必须把人口构成纳入进去，作出最优选择。

从上可见，人口发展战略是由人口数量、人口质量和人口构成三个方面的发展战略组成的，它在较长时期里涉及人口发展的全局。它不同于人口计划和规划，更不等于计划生育工作的计划和方案。计划和规划必须根据战略来拟定，是实现战略的具体指标和具体政策措施。

二、树立人口发展战略观念的重要性

根据马克思主义关于“两种生产”的理论，在社会发展过程中，最重要的发展战略有两个，即经济发展战略和人口发展战略。经济发展战略是实现社会总战略目标的基本战略，是其他发展战略的基础。从某种意义上讲，人口发展战略也可以说是社会发展战略中与经济发展战略同等重要的另一个基本战略，也是其他战略的基础之一。是否具有人口发展战略观念，能否从社会经济发展全局的角度有效地控制人口增长，实际上是关系到我国现代化建设的成败。这是因为，

1. 人口发展在社会经济发展中占有重要战略地位。人口数量的多少，质量的高低，构成情况如何，既可以加速社会经济的发展，也可以延缓社会经济的发展。我国是世界上人口最多的国家。建国后，由于缺乏人口发展战略观念，人口增长过快，给经济发展带来了极为不利的影响。

一是扩大了人多地少的矛盾。建国时我国耕地面积为