

一 等 奖

让下世纪不再拥挤

——全国城市计划生育工作述评

白剑峰

变到深处是观念

现代化是人类文明的里程碑，是一个国家繁荣昌盛的标志。作为现代化工程的重要组成部分，人口与计划生育与我国的每一步前进紧紧相随。翻开共和国的发展史，我们可以看到一串串闪光的足迹：国民经济持续、快速、健康发展，综合国力迅速提高，人民生活水平明显改善。在辉煌硕果的背后，离不开良好的人口环境。近年来，我国的计划生育成就举世瞩目，而城市计划生育工作更是走在了前列。全国城市基本实现了向低出生、低死亡、低自然增长的人口再生产类型的转变。这是一个跨时代的巨变。

我国城市人口占全国总人口的 $1/4$ 以上。据统计，70 年代中期，我国城市妇女总和生育率已经下降到更替水平，80 年代继续下降，90 年代一直稳定在 1.3 左右的较低水平上。与此同时，城市人口的平均预期寿命延长了，素质也有了显著提高。由于城市经济社会的发展，文化教育和医疗卫生事业的普及，比较健全的社会保障制度和深入的计划生育宣传、服务工作等因素的综合作用，使城市居民的婚育观念发生了显著

变化，计划生育已经成为广大群众的自觉行为。卓有成效的城市计划生育工作不仅减轻了因人口增长过快对经济和社会发展的压力，促进了人口素质和居民生活质量的提高，而且为全国控制人口过快增长、平抑人口出生高峰做出了巨大贡献，对农村计划生育工作起到了示范、带动和辐射作用。

在高楼林立的城市，汽车川流不息，行人脚步匆匆。现代工业文明正给人们的生活带来巨大的冲击：那种以“儿女成群”、“子孙满堂”为福的小农意识正在被抛弃，只生一个孩子成为挡不住的潮流。现代文明改变了人的生活方式和价值观，也改变了人们的生育观。与以往相比，现代人更关注生活的质量和内涵，而不愿再像祖辈那样为儿女拖累一生，穷苦一世。人们对避孕节育、生殖保健、优生优育的需求日益迫切，追求人的全面发展和家庭的文明幸福成为时尚，“望子成龙”、“盼女成凤”成为普遍心态。而“双份工资、不要孩子”的新型家庭模式的不断增多，也表明了传统的多育文化正在走向消亡，少育和不育文化将成为主流。这是一场来自人们灵魂深处的革命，其深远意义将影响到下个世纪。

生育观直接改变着都市人的生育行为。据悉，上海、天津等城市已连续数年实现了户籍人口自然变动负增长。南京市“八五”期间本应是人口出生的顶峰时期，结果出生人口反而比“七五”有了大幅度减少，少生人口近 10 万。实践证明，这一历史变化是经济发展、社会进步的结果，也是计划生育工作的伟大成果。

时代提出新课题

随着城市人口过快增长势头的有效抑制，社会上出现了城市计划生育“大功告成论”、“结束论”等思想倾向，这是一

个认识上的误区。

80年代以来，我国城市化速度明显加快。城市数量不断增加，城市规模和辖区不断扩大；城市企业的构成发生了新的变化，集体、私营和“三资”企业的数量不断增长；城市人口在总人口中的比例不断提高；城市人口的构成发生了较大变化，流动人口不断增多。在新形势下，城市计划生育面临着许多新情况、新问题，工作任务不是轻了，而是重了。

一方面，政府管理企业的职能和企业的某些社会职能发生了转变。不少企业在转换经营机制的过程中，撤并和削减了计划生育机构和人员；无行政主管部门的企事业单位增多；企业出现了一大批离岗职工；城市开发建设、旧城改造使一大批人处于人户分离状态；流动人口的计划生育缺乏有效的管理。另一方面，随着城市居民生活水平和文化素质的不断提高，对避孕节育、优生优育的需求越来越高，而目前城市计划生育的宣传教育、技术服务还存在一些薄弱环节。

为了适应新的形势，广大城市不断完善基层工作网络，建立起一套科学的管理方法，寓管理于服务之中，广泛开展“避孕知情选择”、“承诺制”等优质服务，充分反映了群众意愿和需求，受到普遍赞誉，推动了计划生育工作持续、稳定、健康发展。

城市计划生育与社区文明建设和服务相结合，这是推动计生工作向纵深发展的重要经验。北京朝阳区紧紧围绕群众的实际需求，依托社区，强化服务，为育龄群众提供恋、婚、孕、产、育、教等系列化全程服务，并开展政策咨询、法律服务、就业培训等活动，情暖千万家，从而达到了转化群众兴奋点、提高家庭质量、激发实行计划生育内在动力的目的。

外来流动人口大量涌入城市，是计划生育管理的一大难

题。这些人员从业繁多、居住分散，造成流出地和流入地管理难以衔接。不少人虽已接受了现代城市文明带来的新型婚育观念，却因得不到良好的避孕节育服务，意外孕情时有发生；还有个别人故意躲避计划生育管理，到城市寻找“防空洞”。对此，许多城市把流动人口计划生育工作当成一项系统工程，公安、工商、劳动、卫生、民政、妇联等部门齐抓共管，综合治理，收到显效。各地明确了以流出地和流入地共同管理为基础，流入地负有更主要责任的原则。广东省坚持“谁用工谁负责，谁的地盘谁清理，谁受益谁管理”，把流动人口管理责任落实到居委会、用工单位、出租房屋者等。他们还将流动人口同户籍人口一视同仁，统一提供多种服务。如对已婚育龄妇女提供避孕节育、妇科病查治等服务；在流动人口集中地设立避孕药具零售点；帮助解决生产经营、子女入托入学及生活困难等，为流动人口排除后顾之忧。

共盼早圆强国梦

人口问题是经济社会发展的晴雨表，不同的经济社会发展阶段表现出的人口问题也不同。当前，城市人口与计划生育工作正处在一个重要的改革与发展时期。站在世纪之交的紧要关头，党中央把控制人口增长，提高人口质量，实现人口、经济、社会、资源、环境协调发展和可持续发展摆到了十分重要的战略地位。这是历史赋予我们的责任，也是关系到民族兴衰的大事。

不容忽视，目前城市的生育水平虽然较低，但仍有不稳定因素。因为一部分人生育意愿的转变，并不完全是经济社会发展直接驱动的结果，一旦稍有放松，生育率便有可能回升。同时，上海等城市出现人口负增长之后，不少人存在“松口气”、

“放宽些”的思想对此我们必须有正确的认识。人口自然变动负增长是减少人口总量规模、控制人口过快增长过程中的一种人口现象，但不是计划生育的最终目标。计划生育的最终目标是促进人口和经济、社会等方面的协调发展。这种协调发展是动态的和相对的，是经常发生变化的。目前，这两者在上海等城市还没有达到良性循环和协调发展的程度，只是有了一个良好的开端。而两者持续不断的协调状态并不是自然实现的，必须依靠计划生育工作，通过不断主动地调节人口出生，以保持良好的人口发展结构。因此，计划生育绝非权宜之计，而必须随着人口发展长期坚持下去。在人口数量过快增长与经济社会发展这一主要矛盾缓解后，人口素质与经济社会发展之间不协调的问题日益突出，这是我们今后的工作重点，也是时代发展的客观要求。

发展是个硬道理，而人口问题的本质是发展问题。放眼未来，我们必须有这样一个清醒的意识：绝不能把人口的沉重包袱留给下个世纪，地球已经拥挤不堪，我们的后代再不能挤下去了。实行计划生育的根本目的，就是要为我国的社会主义现代化建设提供一个与之相适应的人口环境，使人口同经济、社会协调发展，为子孙后代创造一个良好的生存和发展环境。

历史的机遇稍纵即逝，人口的警钟自当长鸣。从一个人口大国到一个经济强国，道路是漫长的。然而，我们只有牢牢把握住今天，才能托起一个强国梦。

（原载《人民日报》1997年1月10日）

贯彻江泽民总书记指示 各地按时向中央呈交计划生育工作报告

于长洪

贯彻江泽民总书记指示精神，各省、区、直辖市已按时向党中央、国务院呈交了关于“八五”时期计划生育工作情况和“九五”时期计划生育工作设想的报告。记者在全国计划生育工作会议上了解到的这一事实表明，各地普遍提高了对计划生育工作重要性的认识，纷纷制定规划，研究措施，力求人口控制工作再上一个新台阶。

在去年 3 月 11 日召开的中央计划生育工作座谈会上，江泽民总书记要求各地把 5 年来贯彻落实《中共中央、国务院关于加强计划生育工作，严格控制人口增长的决定》的情况，向中央作一书面报告。这一要求不仅督促了党政一把手对计划生育“亲自抓、负总责”而且促进了各地对计划生育工作已有经验的深入认识、对现存问题的深刻思考和工作措施的全面制定。

据了解，在认真调查研究、集思广益的基础上，各省、区、直辖市党委、政府和中央直属机关、国务院各部门先后向党中央、国务院呈送了书面报告。这些报告反映了对社会主义市场经济条件下人口控制工作的深入认识，提出了很多有价值的工作设想，具有很强的理论性、指导性、针对性和可操作性。国家计生委又根据这些报告，向党中央、国务院提交了一份综合

报告。

据介绍，在报告的基础上，各地出台了一些重要文件，以促进实际工作发展。山东、江苏、云南、陕西、甘肃等省的党委、政府作了全面加强计划生育工作的决定。湖南省政府批转并实施“九五”时期全省计划生育工作发展计划。山东省计划生育领导小组颁发了基层计划生育工作规范化管理系列化服务纲要。

（原发新华社电讯稿 1997年3月9日）

人 可持续发展的中心

——写在第 23 届国际人口科学大会闭幕时

陈建辉

金秋 10 月以人口科学研究为己任的 1 200 多名人口科学工作者从 80 多个国家和地区会聚中国首都北京，参加 12 日在这里召开的第 23 届国际人口科学大会。人口与可持续发展是代表们关注的焦点问题，成为这次会议的热门话题之一。

当新世纪一步步临近之际，人口增长过快的警钟也在鸣响。1831 年世界人口还只有 10 亿，100 年后增加到 20 亿，以后分别只用了 30 年、15 年、12 年的时间，世界人口总数逐步增加到 30 亿、40 亿、50 亿。今天地球上已容纳了 58 亿多人，而且每年净增的人口仍在 8 600 万以上，人们关注着下世纪地球将如何以最严峻的生态环境承载 100 亿人口，人口问题已不可回避地摆在我们面前。

专家们认为，如果说从前的经济发展的概念只关注于人类社会本身，那么 80 年代末 90 年代初出现的“可持续发展”这一全新的思维是发展概念的一个飞跃，一个重大转折。它指的是既要满足当代人的需求，又不损害子孙后代满足其需求能力的发展。1994 年开罗国际人口与发展大会通过的《国际人口与发展大会行动纲领》中也强调“可持续发展的中心是人”，可见人口趋势和要素在可持续发展战略框架中占有重要

位置。

人口增长过快对可持续发展的影响可归纳为：

——为了维持不断增长的人口的生活需要和日益增长的物质生活需求，国民经济各部门的生产必须持续迅速增长，对资源的需求势必大幅度上升，而地球资源的有限性势必制约这种增长。

——人口增长和经济的发展对耕地、森林、能源和水资源等各种自然资源无止境地索取，加上排放废弃物的激增，而且越来越难以化解，影响了自然生态系统的良性循环，使各类资源难以获得休闲、恢复和再生的时间，长此下去生态恶化将不可避免。这无疑会深深危及人类起码的生存条件和社会经济的可持续发展。

——人口的迅速增长，就使得人均占有的生产要素显得不足，这正是导致贫困的重要原因之一。同时由于人口增长过快，国家积累也会相对减少，能够用于教育、医疗、保健等社会事业的资金有限，就很难进一步提高人民的文化素质和健康水平。

——人口的迅速增长就意味着劳动力不断增加，在有限的资源条件和一定的经济发展状况下要解决就业问题也是相当困难的。

不难看出，持续的经济增长和经济发展是在一定的人口、资源与环境条件下实现的，它们是密不可分的。因此国际社会越来越关注人口问题，把人口与发展紧密联系起来，提出采取综合措施解决人口问题，不断改进计划生育的方案已成为一种世界潮流和发展方向。

在生育控制的对策设计中，提高人口素质也是重要内容之一。因为提高人口素质无论对人口的数量控制抑或对经济

社会的发展均有利无弊。一个众所周知的统计规律是育龄妇女的文化教育水平与生育率呈反向变动关系，而且提高人口素质有利于改变经济增长方式和消费行为，增强人们合理利用资源及保护环境意识。

中国是世界上人口最多的发展中国家，原来的经济基础薄弱，人均资源拥有量偏低，地区间发展不平衡，生产力还不发达，这是中国的基本国情。在推进现代化的进程中，中国政府逐步形成了一套行之有效的、符合中国实际的政策和措施，在人民自觉自愿的基础上实施计划生育，以达到控制人口增长、提高人口素质、缓解对社会经济发展的压力的目的。正如李鹏总理在这次大会上指出的那样：“中国政府在长期的实践中认识到，坚持综合治理人口问题，走可持续发展的道路，促进人口与经济、社会、资源、环境的协调发展，是中国现代化建设的必然选择。”

由于中国坚持不懈地实行计划生育政策，1996年中国人口自然增长率已降到10.42‰。从70年代初到现在大约少生育3亿人。这不但缓解了对中国经济和社会发展的压力，而且对世界人口控制也是一个贡献。

我们要强调的是，“少生”并不是我国计划生育政策的一切。我国实行计划生育就是要通过少生来促进优生优育优教，促进妇女的健康和妇女的解放，促进计划生育户生活水平的提高和生活质量的改善，促进人口、经济、社会、资源和环境的协调发展和可持续发展。

第23届国际人口科学大会已于10月17日落下帷幕，但是控制人口增长过快的工作还在继续，任重而道远。

（原载《经济日报》1997年10月18日）

树立人口研究的性别意识

——第 23 届国际人口科学大会

中国妇女问题论坛综述

张 晴

妇女研究和人口研究有着天然的联系。10月12日第23届国际人口科学大会在北京召开之际，大会组委会和中国人口学会联合召开了中国妇女问题论坛，从当代我国妇女问题和人口问题相互融合的角度进行了深入的理论研讨和实践的总结。

人口研究为何关注妇女问题？这不仅是因为女性在人口再生产中，在家庭中占有重要的地位，还因为妇女在政府发展战略的实施中，在计划生育的推行中具有特殊的地位和作用。尤其在新的发展情况下，人们开始重视性别平等问题，开始反思在传统的、以经济效率为主的发展战略中，是否让妇女平等地参与发展，公平地享受发展的利益，是否忽视了对妇女利益的兼顾。与此同时，人口研究也开始进行这样的反思：人口发展与社会经济发展之间的关系是什么？忽视人的全面发展和妇女的权益是否违背了可持续发展的原则等等。因此，扭转妇女问题与人口研究脱节的现象，树立人口研究的性别意识便成为人们新的共识。

在我国，当前的妇女问题在人口研究中有诸多热点。人口研究的关注点目前已从以往单纯地强调妇女地位的提高有利

于计划生育工作的开展方面转变为如何使计划生育更有效地提高妇女地位。其研究内容日益广泛，包括计划生育与妇女教育、劳动就业、经济收入、婚姻家庭、生育节育和妇幼保健等多方面的关系。研究结果表明，妇女地位是一个内涵丰富的概念，妇女地位的提高也需要多种内部和外部的条件。对我国目前来讲，一是要保证计划生育项目与其他社会经济发展项目的有机结合，二是要重视妇女在计划生育中的主体作用和参与精神。

众多的人口学者、妇女学者和法律研究者目前都在关注妇女权益与生殖权利的关系，许多专家认为这两个领域关系的研究内容比较广泛，它直接影响到中国现阶段人口政策的制定和实施，因此这是极其重要的研究领域。

女性人口的教育问题一直是人口学研究的主要内容，因为它对于提高女性人口的质量有着特殊的作用。随着我国生育率的下降，人口质量问题更加引起重视。但是早期的研究比较关注女性人口素质问题形成的原因及其对生育率的影响，而近年开始转入从现有社会结构和社会制度的角度来考虑妇女教育机会的平等与人口质量之间的关系。

进入 90 年代，生育健康概念的引进开拓了我国人口研究的视野，对推动妇女研究与人口研究的有机结合起了非常积极的作用。但是由于目前人口增长和人口控制问题还比较突出，所以大部分学者认为不能以生殖健康项目来取代计划生育项目，而应促进生殖健康与计划生育项目的有机结合，以保证在维护妇女生殖权利基础上实现人口目标。

此外，人口研究中社会性别意识的树立和性别差异问题以及社区发展与妇女人口问题也是当前人口研究中的热点。

妇女问题的人口学研究有着宽广的前景，我国人口专家

据此认为，今后应该做出以下努力：

1. 树立社会性别意识，强化人口学基础学科建设，为女性人口研究奠定理论和分析基础。例如在统计分析指标和模型的设立中考虑性别差异，特别是女性人口变量与社会、经济变量之间的关系；在人口预测中应将女性指标作为一个重要的参数等。

2. 把妇女问题研究作为当前人口研究的一个重要内容。现代人口研究已将单纯对人口内在过程的分析扩展到人口过程与其外部环境之间的关系，并把人的行为研究作为核心领域。但许多表现妇女特征的人口行为研究至今还是被排斥在外。

3. 把妇女地位研究纳入人口可持续发展的原则中。发展并不是一个物质增长的问题，而是一个全面、综合的过程，既包括社会、经济、人口和环境的协调发展，又要保证在不损害后代利益的前提下，提高全体人的生活质量。如何把妇女和人口发展融合进可持续发展之中，是当前妇女研究和人口研究的新课题。

4. 提倡对妇女人口问题进行多学科的研究。人口理论专家提出，我国人口问题具有复杂性、过渡性等特征，更应在研究视角上有新突破，这就迫切需要人口学、妇女学和其他有志于女性人口研究的同行共同协手，进行跨学科的研究，在这个新领域中有所建树，为人类做出贡献。

（原载《中国妇女报》1997年10月13日）

综合治理 走出误区

——厦门市流动人口管理经验的启示

王 宁 林湘绮 米红

这次记者慕名去采访厦门市流动人口管理工作，他们的成功经验，令人兴奋，也让记者生出一些思考。

厦门市流动人口管理工作最重要的一条经验是什么？当记者在市计生委同志带领下当了一天的“流动人口”，按照流动人口的“流程”先后到派出所、劳务公司、工商所、暂住地采访，并与许多业内人士座谈之后，对此竟得出了一个广为人知的答案：综合治理。思考也正源于此。对社会热点难点问题采取综合治理是一条根本途径，这无需赘述，但为什么在一些地方的综合治理却成了水中月、镜中花，时隐时现，总是综合不长久，总是治理不彻底呢？为什么在厦门却能运作自如，行之有效呢？

只有比较才有鉴别。综合治理的成功与失败原因都在于对综合治理的认识是否全面，投入是否到位，运作是否科学。只有让综合治理走出认识上和运作上的误区，综合治理才能“物有所值”才能好花结硕果。

走出“应景式综合治理”的误区

综合治理的功力在于搞的是团体项目，讲的是集团效益。分而治之、临时组合这些应景式的综合治理，其功效自然大为

降低。

在流动人口管理上一般有“三关”，即“户口关”、“执照关”、“用工关”。记者在碧山派出所目睹了端坐台内的工作人员查验前来办理暂住证的流动人口的婚育证明的情景，在厦门把这一做法称之为派出所与街道计生办“合署办公”。在湖里区劳务公司，屋里屋外挤满了求职的人，记者询问一位四川籍的男青年求职都要办哪些手续。他说，第一道手续先到 1 号窗口交婚育证明复印件。记者看到司职小姐在将眼前一大摞的证明分门别类整理好。在中华街道工商所，接待记者的是一位叫张耀文的负责同志，他不但给记者拿出了区内流动人口经办营业执照档案，其中包括雇工名单，还拿出了一本工商法规书，他说国务院《城乡个体工商户管理暂行条例》规定，个体工商户请帮手、带学徒，应当签订书面合同，约定双方权利和义务。据此，我们可以从工商角度，协助检查个体经营者和雇工执行计划生育情况。另外，每月 25 日为固定联合检查工作日，工商所与街道计生办各出 2 人相互通报情况，共同检查落实并将信息及时反馈给居委会。他说的有理有据，令人信服。

“三关”之后，不难得出结论，厦门市将户籍管理、工商行政管理和劳动用工管理与计生管理已融为一体，合而为一。

把住了“三关”在一定程度上堵住了发生漏洞的源头。另外，厦门市还有三条管理线，一是属地线，这条线由街道办事处设立审检点，配备审检员。并与居委会共同对流动人口婚育情况建卡立册。二是协调线，由有关部门协调管理，政府出面，分别同公安、劳动、民政、综治办、城管等部门签定责任状，明确各自的任务。三是群众线，通过计生协会组织开展工作，把协会组织延伸到三资企业、农贸市场，并建立不同类型的由外