

浅析政策外生育现象的成因及对策

——基于温州市洞头县统计数据分析

雷敏¹, 郭丁兵², 尹勤¹

(1. 南京人口管理干部学院 人口经济系, 江苏 南京 210042; 2. 温州市洞头县人口计生局, 浙江 温州 325700)

[摘要] 在研究洞头县近年人口计划生育统计报表的基础上, 分析了当地政策外生育现象的现状和特点。研究发现, 洞头县近期政策外生育数量有所上升, 政策外生育主要发生在农村地区, 以流动人口为主体, 且主要集中在二孩生育上, 并以生男孩居多。究其原因, 主要与人们生育意愿尚未彻底转变、利益导向机制效果不明显、政府缺乏强有力的行政管理措施有关。据此建议从加大财政投入、加强宣传教育、完善利益导向机制和行政执法手段等方面进行应对。

[关键词] 政策外生育; 流动人口; 计划生育管理; 基层计生管理; 公共服务; 依法行政

[中图分类号] C923 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007 - 032X(2012) 02 - 0067 - 04

Abstract: The research studied the demographic statistics of Dongtou County, and explored the cases of evading policy births there. The findings exhibit a recent rise in the number of violating - policy births in the county, with the following features: mainly in rural families, with floating population as the main body, most births being the second child, and mainly boys. The causes can be mainly covered as follows: the people have not yet thoroughly changed their childbearing desire; benefit - based mechanism has not yet made obvious effect; the government has not strong enough relevant administrative measures. Suggestions are hence put forward: increasing financial investment, strengthening the publicity and education, improving the benefit - oriented mechanism and intensifying the means of administrative law enforcement.

Key words: To Give Birth by Evading Policy; Floating Population; FP Management; Grassroots FP Management ;Public Service; Administration in Accordance with The Law

2006年12月17日, 中共中央、国务院发布的《关于全面加强人口和计划生育统筹解决人口问题的决定》强调指出: 稳定低生育水平仍然是新时期人口和计划生育工作的首要任务, 是统筹解决人口数量、素质、结构、分布问题的基础, 在人口问题上的任何失误, 都将对经济社会发展产生难以逆转的长期影响。目前, 我国已进入低生育水平阶段, 但随着改革开放和依法治国的深入推进, 在以人为本、构建和谐社会的的大环境下, 以往基层计划生育工作中的行政强制力明显弱化, 而人们的生育观念又与现行生育政策存在一定差距, 这就使得部分地区政策外生育呈现反弹趋势, 低生育水平的稳定面临挑战。

[收稿日期] 2011 - 10 - 31; **[修订日期]** 2011 - 12 - 29

[作者简介] 雷敏(1974 -), 女, 湖北宜昌人, 南京人口管理干部学院讲师, 研究方向: 人口社会学。郭丁兵(1973 -), 男, 浙江温州洞头县人口计生(卫生)局统计规划(科技)科科长, 研究方向: 人口统计。尹勤(1964 -), 女, 山东荣成人, 南京人口管理干部学院教授, 法学硕士, 研究方向: 人口统计。

因此，探讨新形势下政策外生育现象的特点和成因以及治理之策，对于实现经济、社会协调发展具有较强的现实意义。本文拟以浙江温州市洞头县为例，根据该县近几年的人口计生工作统计报表及相关资料，结合当地工作实际，在分析近年来政策外生育现状及特点的基础上，探讨其原因所在，并寻求遏制政策外生育的有效途径和措施。

洞头县是温州市唯一的海岛县，地处瓯江口外，素有“百岛县”之称。县域总面积 892.3km²，其中陆地面积 100.3 km²，现辖 3 镇 3 乡 93 个村居，户籍人口 12.74 万。“十一五”以来，2005—2010 年，该县当年出生当年上报的计划生育率均保持在 94%以上，人口自然增长率在 5%以下，出生人口性别比在 110 以内，已婚育龄妇女综合避孕率达 89%，群众满意率达 90%以上，人口与计生工作呈现出持续、稳定、健康发展的良好态势，为打造现代化旅游休闲城市，构建海岛和谐社会，营造了良好的人口环境。

但是，在总体良好的工作格局背后仍然隐藏着一些不容忽视的问题，由于受社会保障体系尚不完善以及独生子女成长存在风险等各种客观因素的影响，部分育龄人群的生育意愿与生育政策之间仍存在一定差距，导致政策外生育行为屡禁不止，对低生育水平的稳定形成较大冲击。

一、洞头县近年政策外生育的现状和特点

1. 政策外生育呈现上升势头

统计报表显示，2001—2009 年，全县经过补报后的政策生育率分别为 88.10%、88.36%、88.48%、89.19%、86.74%、84.90%、86.17%、86.34% 和 85.91%，总体上呈现出下降趋势，提示政策外生育现象有攀升势头，稳定低生育水平，防止生育水平反弹依然是目前人口计生工作面临的首要任务。

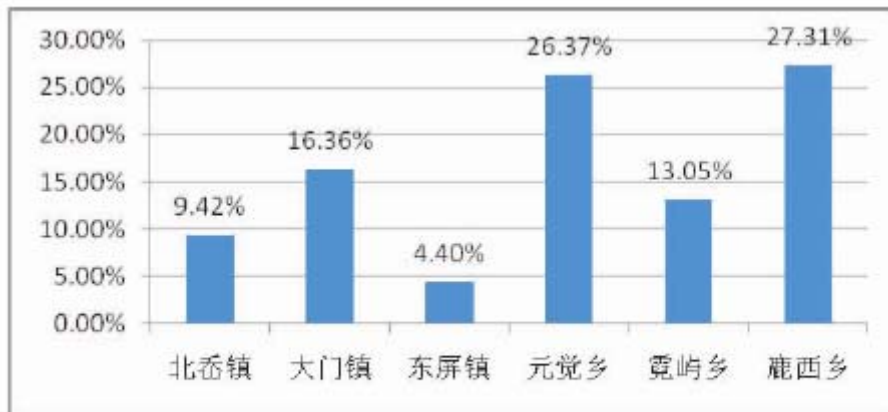


图 1 2005—2009 年洞头县各乡镇平均政策外生育率

2. 政策外生育主要集中在农村地区

分乡镇看（见图 1），政策外生育率最低的是东屏镇，只有 4.40%。最高的是鹿西乡和霓屿乡，分别达到 27.31%和 26.37%。其主要原因是这两个乡社会经济文化相对落后，人们的生育观念还未彻底转变，生育意愿与国家政策存在一定差距。

① 《浙江省人口和计划生育条例》规定，凡不符合《中华人民共和国收养法》规定收养子女的均视为非法生育。

3. 流动人口构成了政策外生育的主体

2005—2009年，全县累计出生7540人，其中，政策外生育881人。进一步分析政策外生育人群的来源地可见，政策外生育的行为主体多为外来流动人口。其中，来自温州市内洞头县外的流动人口占大多数，达到479人，其次是来自省外的流动人口，有331人，二者合计占政策外生育发生人群的92%。由省内市外和县内乡外流入的人口中政策外生育数量较少，分别只有54人和17人。而来源地为市内县外的政策外生育人群中，来自永嘉县和乐清市的数量最多，分别达到237人和163人，占这一群体政策外生育总量的83.5%，政策外生育发生率远高于其他区县（见表1）。这些数据表明：应高度关注来自省外和市内县外流动人口的生育问题，需要尽早与流出地建立良好的信息沟通和工作联动机制，重点抓好流入人口的生育节育服务和监管。

表1 政策外生育人群的区域分布

区域	人数
县内乡外	17
市内县外	479
其中：鹿城区	52
瓯海区	7
龙湾区	15
瑞安市	2
乐清市	163
永嘉县	237
苍南县	2
平阳县	1
鹿城区	52
省内市外	54
省外	331
合计	881

4. 政策外生育以生二孩为主，且以生男孩居多

洞头县政策外生育的情况主要分为以下几种：（1）未满足法定婚龄生育，有86人，约占9.8%，其生育孩次主要为第一孩。（2）已满足法定婚龄但非婚生育，有78人，约占8.9%，其生育孩次也主要是第一孩。这两类政策外生育的主要原因是部分青年未婚先育或婚外同居生育。（3）未经批准生育，有97人，以生育二孩为主。（4）“多生一胎和二胎及以上”，共有590人，约占67%，是政策外生育的主要类型，其生育孩次也多为第二孩。（5）非法抱养，有24人，约占2.7%。这主要是因为部分群众对我国收养法不了解，随意抱养孩子而导致。①此外，从政策外生育的出生性别分布看，男孩有491人，女孩有390人，出生性别比为125.90，远高于出生性别比正常值范畴，说明在政策外生育人群中存在较强的性别偏好并可能存在性别选择行为（见表2）。

二、政策外生育产生的原因

1. 人们的生育意愿与现行生育政策仍存在矛盾

目前，现行生育政策仍是提倡和推行一对夫妻只生育一个孩子，部分符合条件者可以生育第二个孩子。这一政策符合国家

的长远利益，但并不符合家庭的长远利益。洞头县地处瓯越文化区，除了受“多子多福”、“传宗接代”等儒家文化影响外，还兼受海洋文化和移民文化的影响，尤以永嘉学派的“经世致用”、“义利双行”观念影响深远 [1]。在这种独特地域文化熏陶下，人们生育观念带有明显的功利倾向：在生育数量上，普遍希望能生育两个孩子，并认为儿女双全最为理想，因为他们担心，没有男孩，晚年时家庭生产劳动将没人承担，而没有女孩，晚年生活会得不到贴心照顾 [2]；在生育性别上，部分居民尤其是农村居民生男偏好较为强烈，洞头大部分超生行为都与想要男孩有关。统计报表显示，仅在“多生一胎及二胎以上”类型的政策外生育中，便出生男孩 327 人，女孩 263 人，出生性别比高达 124.33。因此，从某种意义上说，目前计生政策与实际生育需求及生育行为的矛盾主要在于性别结构而不是数量。

表 2 2005 - 2009 年洞头县政策外生育的孩次分布和性别分布 人

年份	政策外生育	孩次			性别	
		一孩	二孩	三孩及以上	男孩	女孩
2005	180	34	126	20	96	84
2006	209	54	133	22	114	95
2007	185	36	126	23	107	78
2008	167	30	121	16	94	73
2009	140	19	103	18	80	60
合计	881	173	609	99	491	390

2. 原先有效的计生行政管理措施难以沿用，使政府对超生行为的约束力大为降低

随着民主和法制建设的发展，计生行政执法行为进一步规范，“以人为本”、实行人性化管理的观念日渐深入人心，这无疑为计生管理理念和方法的进步。但与此同时，新形势、新要求也给计生工作带来一定的挑战。例如：随着避孕节育知情选择的推行，孕前管理趋于弱化。过去实行孕前管理主要是依靠行政命令落实长效避孕措施，但近年来在大力宣传优质服务、实行避孕节育方法知情选择的同时，洞头县育龄人群落实长效措施的比例却逐渐减少，2004—2010 年，这一比例持续下降，依次为 94.56%、94.38%、93.25%、93.36%、92.32%、91.01% 和 90.41%。其中，采取“结扎”措施的比例由 2004 年的 46.45% 一路下滑至 2010 年的 39.3%。这说明，一些处心积虑想超生的人在行政管理方法转变中找到了可乘之机。又如，由于施行节育手术需征得受术者本人同意，因此当违法妊娠者不愿意落实补救措施时，计生行政部门也就束手无策，只能等其非法生育行为发生后征收社会抚养费，这样势必导致政策外生育的增多。

3. 现有利益导向政策效果不明显

为了进一步稳定低生育水平，国家对自觉实行计划生育的家庭给予一定的物质和精神奖励，这些奖励主要包括：（1）从取得“独生子女父母光荣证”（以下简称“光荣证”）之月起至子女 14 周岁止，每月发给独生子女父母奖励费 10 元或者一次性奖励 1500 元；（2）对农村部分计生家庭实行奖励扶助，农村领取“光荣证”家庭和双女户计生家庭，父母年满 60 周岁，可享受每年 600 元的计生奖励扶助金。这些利益导向政策的实施对推行计划生育、控制生育数量确实曾起到积极作用，但与广大计生家庭所牺牲的利益、与育龄夫妇的期望值相比，政策的奖励力度还不够。同时，有的利益导向政策随着社会经济的不断发展已经失去原有的意义。如，独生子女奖励政策是上世纪 80 年代开始在城镇实行的，当时人们的平均工资还不到 50 元/月，育龄群众领取“光荣证”以后，不仅能得到所在工作单位 100 元左右（相当于夫妻双方 1 个月工资）的一次性奖励，而且还能得到每个月 5 元（约相当于工资的 10%）的奖励 [3]。在 30 年过后的今天，独生子女奖励费虽然提高到了 10 元/月，但是，相对于社会经济的发展水平，相对于物价的变动和人们收入水平的提高，其吸引力在不断降低。对于一个普通家庭而言，一年 120 元奖励的激励作用已经微乎其微，或者说已成为象征性的奖励，难以起到利益导向的实质作用。

4. 社会抚养费征收难度大，征收到位率低，对超生行为起不到震慑作用

对非法生育子女者征收一定数额的社会抚养费是制约政策外生育的经济手段之一，对于规范生育行为、推行计划生育具有重要作用。但实地调研发现，洞头县目前在社会抚养费征收实践中存在着执法力度弱、征收到位率低、足额率更低等问题，由此造成了超生成本过低、政策外出生增多的后果。社会抚养费征收之所以困难其原因主要在于：一方面，随着民主法制宣传教育的不断深入，法制观念、权益意识在群众头脑中开始逐步确立，原先“扒房收物”、“拘禁关押”等强硬措施因不合法而被禁用，合法而又有效的行政措施则越来越少，在此情境下，一些违法生育对象便抗拒缴纳社会抚养费。而面对拒交行为，政府主管部门却没有强制执行的法律依据和权限，只能通过诉讼到法院进行强制征收。但是，因违法生育对象采取转移资金、外出躲避、贿赂法院执法人员等措施干扰执法，法院强制执行的效果往往不理想，社会抚养费征收到位率也就不高。另一方面，随着经济发展，作为制约措施，征收社会抚养费的“惩戒”力度显得不足，征收对象中“不怕罚”和“罚不怕”者越来越多。“不怕罚”的主要是农村收入低、生活贫困的违法生育者，因没有钱他们索性不交社会抚养费，对这类违法生育但生活困难者，民政部门还得提供帮扶。“罚不怕”的主要是所谓“名人”、“富人”违法生育者，因富有钱财他们不怕经济处罚，对这类违法者，征收政策并无震慑作用。而上述状况的存在，使得群众认为对政策外生育行为处罚力度小了，政府对计划生育的重视程度低了。因此征收政策的长期执行效果不佳也就间接造成了违法生育的增长和蔓延。

三、遏制政策外生育的几点建议

1. 加大投入，进一步完善计划生育利益导向机制

计划生育利益导向政策的激励水平应该顺应本地社会经济的发展，并随着经济发展和财政支付能力增长而逐步提高。此外，还要从多方面探索完善计生利益导向系列政策和制度，如：探索建立有利于计生家庭的集体利益分配制度，落实独生子女家庭在农村集体利益分红、股份制产权量化中享受“双份”的政策；探索建立长效节育措施奖励制度，引导群众落实长效节育措施；探索建立农村计生家庭养老保险优先优惠制度，切实解决计生家庭的后顾之忧，从根本上转变“养儿防老”的传统生育观念。

2. 多措并举，加大出生人口性别比综合治理力度

继续把综合治理出生人口性别比作为人口计生工作的重要内容，切实抓紧抓好。一是充分发挥广播电视、移动短信等媒体的作用，有效利用党校、人口学校、橱窗等宣传阵地，深入开展“婚育新风进万家”、“关爱女孩”等活动，倡导群众摒弃重男轻女思想，消除性别歧视，彻底转变婚育观念。二是健全孕产妇全程管理服务体系，完善并落实治理出生性别比失衡的相关制度和措施，逐步完善管理办法，依靠妇检和持证孕检，落实孕前型管理，形成长效管理机制。三是加强对政策外怀孕妇女的追踪管理，强化监测，对孕情消失和婴儿死亡情况及时追踪查处。四是落实并兑现对独女和政策内双女家庭的优先优惠政策和奖励扶助制度，营造有利于女孩成长的社会环境。通过采取法制的、经济的综合措施，促进出生人口性别比逐步趋于正常。

3. 重构孕前管理机制，着力筑牢前沿关口

孕前管理是计生管理服务的一项基本经验，是遏制政策外生育的第一道防线。应在依法行政理念指导下，重新探索新的孕前管理机制。一是要保证群众知情，促使他们自觉首选安全长效的避孕节育措施；二是要保证群众受益，对落实长效避孕措施者给予一定的奖励，以推动长效避孕落实率的提高，体现计划生育避孕为主的方针 [4]，通过孕前管理将政策外生育隐患消灭在萌芽状态，最大限度地减少非意愿妊娠和违法生育。

4. 加强部门联动，狠抓流动人口计划生育管理服务

根据洞头县流动人口规模不断增大的实际，人口计生部门应与公安、工商、税务、劳动保障、房产管理等相关管理部门联手，

开展综合治理，努力提高流动人口管理水平。一是要重点抓好流入人口管理服务。进一步落实房东登记报告制度，加强经常性上门服务和随访调查，形成长效机制。二是要加大流入人口生殖健康检查力度，满足群众生殖保健需求，减少非意愿妊娠的发生。三是要抓好流出人口的管理服务工作。认真做好流出人口四种证件的核实和对历年流出、去向不明育龄妇女的普查登记工作。加强流出人口“流动人口婚育证明”办理的力度，切实强化乡（镇）间、市内区县间、省内省外之间的信息交流，及时摸清流动人口生育、避孕情况，防止出现信息漏报、迟报，以区域流动人口管理服务整体水平的提高减少政策外生育的发生。

5. 完善行政执法手段，充分发挥征收社会抚养费的警示作用

社会抚养费征收不仅需要计生部门的严格执法，更需要相关部门的密切配合，强化部门间的协调与联动：公安部门要保障计生执法人员在执行征收过程中的人身与财产安全；人民法院要对影响比较大、拒不缴纳社会抚养费的违法生育者，予以强制执行，以警示其他有非法生育意愿者；财政部门应增加投入，保证强制执行所需费用，从而形成合力，有效提高社会抚养费征收到位率和依法行政能力。

[参考文献]

[1] 郑秀平. 温州人口结构和发展态势分析 [J]. 统计科学与实践, 2010(3) : 44 -45.

[2] 王桂新. 中国人口迁移与城市化研究 [M]. 北京: 中国人口出版社, 2006: 8.

[3] 台海网 . 独生子女奖励费应该与时俱进 [EB/OL] . (2008 - 10 - 14) [http: / /www. taihainet. com/comment/plms/2008 -10 -14 /322479. html](http://www.taihainet.com/comment/plms/2008-10-14/322479.html).

[4] 田遇春, 刘玲琪. 计划生育利益导向影响因素分析 [J]. 人口与计划生育, 2005(2) : 37 -39.