黑龙江省志

人口与计划生育志

（1986～2005）

第七十三卷

黑龙江省地方志编纂委员会

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

黑龙江省志.人口与计划生育志:1986～2005/黑龙江省地方志编纂委员会编.—哈尔滨:黑龙江人民出版社,2020.12

ISBN 978-7-207-12198-1

Ⅰ.①黑… Ⅱ.①黑… Ⅲ.①黑龙江省—地方志②人口—工作概况—黑龙江省—1986～2005③计划生育—工作概况—黑龙江省—1986～2005 Ⅳ.①K293.5 ②C924.253.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2021)第 004898 号

责任编辑 刘恺汐
装帧设计 黑龙江志鉴传媒有限公司

黑龙江省志·人口与计划生育志(1986～2005)
黑龙江省地方志编纂委员会 编

出版发行 黑龙江人民出版社
通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼
邮　　编 150008
网　　址 www.longpress.com
电子邮箱 hljrmcbs@yeah.net
印　　刷 哈尔滨今芝唐商务印刷有限公司
开　　本 889 毫米×1194 毫米 1/16
印　　张 30
字　　数 640 千字
版　　次 2020 年 12 月第 1 版 2020 年 12 月第 1 次印刷
书　　号 ISBN 978-7-207-12198-1
定　　价 220.00 元

ISBN 978-7-207-12198-1
9 787207 121981 >

版权所有 侵权必究 **举报电话:(0451)82308054**
本社常年法律顾问:北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波

《黑龙江省志》总编室

总 编 辑：

付晓光(2003～2004)
刘学良(2004～2008)
于莎燕(2008～2016.6)
李海涛(2016.6～2018.6)
孙东生(2018.6～)

副总编辑(常务)：

孙景钰(2003～2011)
隋　岩(2011～2017)
何伟志(2017～)

副总编辑：

龚　强(2003～2004)
姜绍华(2003～2014)
袁建勋(2003～2018)
张文功(2004～2009)
石再军(2011～2017)
章　磊(2016～)

组成人员：(按姓氏笔画排序)

马名扬　王　楠　王若鑫　由岳峰　朱　丹　吕慧芬
刘　桓　刘树波　刘海燕　关　切　关　华　江　辉
许洁民　孙正宇　孙学民　孙胜军　李吉文　杜胜男
宋　晗　邹琳琳　张　丹　张守春　陈　宁　陈　怡
陈龙江　陈德任　房　波　胡玉芬　胡树滨　柳成栋
侯　明　姚文文　姚佐新　姜国兴　秦秀生　贾宏斌
徐　萍　郭　铁　梁　辰　韩　卓　韩明武　鲍佳音
鞠颖哲

《黑龙江省志·人口与计划生育志》编纂委员会

（2005～2009）

主　任：郑德清

副主任：王　敏（常务副主任）　王福学　陈凤兰　关九波　曲秀琴

成　员：丛松滨　原文涌　王健玲　于国君　王家琦　杨柳松
王寒梅　刘　杰　李晓川　王晓霞　鲍永俭　刘来发
安　毅　王民远　李铁英　韩学文　慕　莹　姚　卿
赵九祥　赵方程　余春江　毕湘莉　孙芙渠　栾云岭
沈玉琢　李惠卿　张兆华　符春华　殷丽雅　杨忠武
奚利民　张　晶

《黑龙江省志·人口与计划生育志》编纂委员会

（2009.9～2013.7）

主　任：贾玉梅

副主任：王福学　曲秀琴　肖丽华　杨柳松

成　员：郝玉宝　丛松滨　王海瑛　刘　杰　李晓川　蒋艳秋
王健玲　于国君　孙卉芬　韩学文　张秀丽　孙静波
李铁英　马书英　何　颖

《黑龙江省志·人口与计划生育志》编纂委员会

（2013.7～2017.3）

主　任：赵忠厚

副主任：王福学　曲秀琴　杨柳松

委　员：郝玉宝　丛松滨　王海瑛　刘　杰　何　颖　李晓川
蒋艳秋　王健玲　于国君　孙卉芬　韩学文　张秀丽
孙静波　李铁英　马书英

《黑龙江省志·人口与计划生育志》编纂委员会

（2017.3～　）

主　任：魏新刚

副主任：李彦超　李淑梅　李维东　方庆伟　葛　洪

委　员：于艳玲　马玉杰　马庆志　王开利　王兆宏　王亦东
王国昌　王海瑛　王慧军　王慧颖　方庆伟　石　刚
石耀辉　宁国红　刘宏石　刘春艳　刘彦诚　刘福生
孙晓明　李宏海　李　岩　李彦超　李淑梅　李维东
李　辉　李景儒　杨晓光　吴超全　何　颖　张力国
张大辉　张久明　张　欣　张晓峰　金红兵　周海峰
赵昱辉　郝　军　姚国峰　徐维祥　郭　伟　常铁中
梁　飞　梁民琳　葛　洪　蒋艳秋　焦广宇　谢云龙
谢艳光　蔺　刚　阚　泽　魏新刚

《黑龙江省志·人口与计划生育志》编辑人员

主　编:李广远　石　刚

副主编:郝玉宝　蒋艳秋　王海瑛

编　辑:李世才　赵　生　林景峰　王占川　徐树明

责任副总编:胡树滨

责 任 编 辑:江　辉

编 辑 说 明

一、本志以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，依据国家、黑龙江省有关规定编纂，坚持辩证唯物主义和历史唯物主义，遵循实事求是的原则，力求全面、系统、科学地记述黑龙江省人口和计划生育事业的发展、变迁和现状。

二、本志为黑龙江省第二轮修志规划中《黑龙江省志》分志。

三、记述上限为1986年，下限至2005年。为反映事物的完整性和连续性，部分内容的时间上限有所追溯。因志书上下限均不是人口普查年，人口篇部分内容上下限查无资料，记述从1990年第四次人口普查资料记起，截至2000年第五次人口普查资料止。

四、综合运用述、记、志、传、图（照）、表等体裁，以志为主，横排门类，纵述史实。本志卷首设图片54幅。正文前设“概述”，正文共设3篇17章38节。篇下设序，以节为记述实体，根据节的内容多寡，下设目及子目、子子目。随正文附以相关照片、图、表，文中照片122幅、图58幅、表格203个。卷尾设“后记”。全书60多万字。

五、书中所用资料来源主要取自档案，兼收文件、书籍、期刊（中国计划生育年鉴、黑龙江年鉴）、重要会议、领导讲话，以及相关历史资料。入志资料均经核实甄别。各项指标数据采用黑龙江省统计局公布的材

料，人口数据以人口普查资料为主。计划生育统计数据主要来源于黑龙江省人口和计划生育统计资料汇编。

六、地名、机构名称、专业名词等在志书中首次出现时用全称，其后一般用简称。国家、省、市、县人口计生工作职能机构名称在行文中以当时的称谓为准。

七、本志行文遵循《黑龙江省地方志编纂行文通则》，力求图文并茂。

目　　录

概　述 …… 1

第一篇　人　口

第一章　人口变动 …… 18
第一节　人口总量 …… 18
第二节　自然增长 …… 21
第三节　机械增长 …… 29
第二章　人口结构 …… 34
第一节　城乡结构 …… 34
第二节　性别结构 …… 38
第三节　年龄结构 …… 44
第三章　人口分布 …… 52
第一节　地理人口分布 …… 52
第二节　政区人口分布 …… 53
第三节　边境人口分布 …… 59
第四章　民族人口 …… 61
第一节　民族发展 …… 61
第二节　民族分布 …… 65
第三节　少数民族人口年龄、性别构成 …… 66
第五章　人口素质 …… 73
第一节　身体素质 …… 73
第二节　文化素质 …… 81
第三节　科技素质 …… 99

第六章　人口就业 …… 103
第一节　劳动适龄人口 …… 103
第二节　在业人口 …… 106
第三节　不在业人口 …… 115
第七章　婚姻家庭 …… 120
第一节　婚姻状况 …… 120
第二节　家庭结构 …… 132
第三节　经济生活 …… 141

第二篇　计划生育

第一章　宣传教育 …… 154
第一节　宣教工作 …… 154
第二节　宣传内容 …… 156
第三节　宣传方式 …… 173
第四节　宣传平台 …… 184
第二章　技术服务 …… 193
第一节　服务网络 …… 193
第二节　服务领域 …… 204
第三节　服务行为 …… 228
第三章　政策法规 …… 241
第一节　计生立法 …… 241
第二节　计生政策 …… 247
第三节　依法行政 …… 259
第四章　统计信息 …… 270
第一节　计生统计 …… 270
第二节　统计调查 …… 280
第三节　统计改革 …… 285
第四节　信息化建设 …… 286
第五章　综合治理 …… 290
第一节　综治工作状况 …… 290
第二节　计生“三结合” …… 291

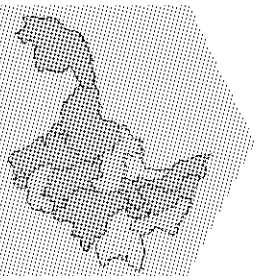
第三节 奖励扶助制度 …… 295
第四节 计生“两个转变” …… 298

第三篇 管 理

第一章 人口计生改革 …… 308
第一节 改革试点 …… 308
第二节 整体推进 …… 312
第三节 深化提高 …… 313
第二章 人口管理 …… 314
第一节 人口计划管理 …… 314
第二节 生育指标管理 …… 322
第三节 特殊人群管理 …… 326
第四节 人口目标责任制管理 …… 335
第三章 计生管理 …… 339
第一节 城市计生管理 …… 339
第二节 农村计生管理 …… 348
第三节 农、林、煤、铁系统计生管理 …… 358
第四章 组织管理 …… 359
第一节 管理工作 …… 359
第二节 机构队伍 …… 361
第三节 工作保障 …… 408
第四节 齐抓共管 …… 415
第五节 经费投入 …… 420
第五章 人口发展战略 …… 442
第一节 工作开展 …… 442
第二节 战略研究 …… 445
第三节 人口安全预警 …… 456

后 记 …… 465

概　述



1986～2005年，黑龙江省人口与计划生育工作在省委、省政府的领导下，高举建设有中国特色社会主义理论伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，按照科学发展观要求，坚持国家指导与群众自愿相结合的原则，认真贯彻落实以宣传教育为主、避孕为主、经常工作为主的“三为主”工作方针；坚持把解决人口问题融入经济社会发展之中，走人口、经济、社会、资源、环境协调发展与可持续发展之路；坚持以人为本，服务为先，把服务于广大育龄群众、保障和维护计划生育家庭的权益作为根本；坚持人口问题的综合治理，科学准确把握人口发展规律和特点。经过20年的不懈努力，全省人口计生工作实现了从量到质的飞跃。全省人口计生工作走上经常化、制度化、规范化和法制化健康发展轨道，以人口计生综合改革为主线，建立新机制，实现新目标，人口由快增长变为低增长，人口计生工作整体水平全面提升，成就卓著，史实辉煌，为全省经济社会发展做出了重大贡献。

1986～1989年，加强认识，完善政策，平抑人口发展高峰

明确人口计生工作在整个经济社会发展中的战略地位。1986年，省委、省政府要求全省各级组织认真学习党和国家关于实行计划生育的指示精神，深刻领会计划生育工作对国家的重要意义，并坚定不移地贯彻执行。1987年11月27日，黑龙江省第六届人民代表大会常务委员会第30次会议，做出《关于进一步做好计划生育工作的决议》；1988年8月3日，省委、省政府召开电视会议强调，深入贯彻落实中共中央政治局常委会议纪要精神，坚持既要抓紧又要抓好的指导方针，统一思想，稳定政策，抓紧工作；1989年8月26日，省政府下发《关于进一步加强计划生育工作的决定》，从组织领导、生育政策、计生管理、人口计划、队伍建设、经费投入、齐抓共管等十个方面提出具体措施和严格要求。同年，省委常委、副省长陈云林在《黑龙江日报》发表题为“增强人口意识，控制人口增长”的署名文章，指出人均观念是邓小平提出来的，世界衡量一个国家国力的强与弱，除了看经济发展总量，更重要的是看人均占有量。1989年，省委书记孙维本在全省人口与计划生育座谈会上指出：人口问题始终是一个带有全局性的重要战略问题。目前，有些领导只注重物质生产，忽视人口生产；只谈经济，不谈人口，或者说起来重要，干起来次要，忙起来不要，这种状况应尽快

改变。座谈会强调,各地区要尽快从“人增——地减——粮紧——人均占有量少”以及“贫困—高生育率”这双重恶性循环解脱出来,再不能走每年新增国民生产总值几乎被新增人口抵消掉的老路。明确要求坚持“两种生产”一起抓,两手都要硬。反复强调要像重视经济工作那样重视控制人口问题,要像抓生产那样抓计划生育工作。要坚持物质资料生产和人口再生产同步进行,协调发展。确立经济发展要上去,人口增长要下来的工作思路。

完善稳定现行生育政策。按照“既有效地控制人口增长,又密切党群关系,促进安定团结”基本要求,1985 年,依据中发〔1984〕7 号和〔1986〕13 号文件中“对农村继续有控制地把口子开得大一些,按照规定的条件,经过批准,可以生二胎”精神,在黑河市和富裕县进行完善生育政策试点,明确了照顾生二胎的范围、对象、条件及有关要求。从 1986 年起,饶河县、抚远县、萝北县等 18 个边境县(市)实行农民夫妇只生一个孩子,并已满 6 周岁,可允许生二胎;内地按照富裕县试点经验,农民夫妇中女方年龄在 30 岁以上,只生育一个孩子,已达到 3 周岁可照顾生二胎。截至 1988 年末,全省已有 5 310 个行政村开始照顾生二胎,审批照顾生二胎40 031人。

在农村进行生育二胎试点之后,个别干部群众认为计划生育松了、政策变了、宽了,甚至出现了“开小口淌大流”问题。对此,省委、省政府高度重视,省长侯捷在省人大七届一次会议上做政府工作报告中指出,要全面理解准确贯彻党中央〔1984〕7 号文件,任何地方都不准乱开口子,坚决纠正放任自流现象,加强领导,科学管理,从严控制,保证完成人口年度计划和“十五”期间人口控制计划。省委、省政府还反复强调,要把人们的思想行动统一到中央方针政策上来,正确处理控制与照顾、开小口与堵大口刹歪口、完善政策与稳定兑现的关系,加强地方立法。1989 年 5 月 1 日,省人民政府颁布《黑龙江省流动人口计划生育管理暂行规定》,同年 12 月 13 日,省人民代表大会第七届常委会第十二次会议,审议通过《黑龙江省计划生育条例》,进一步确立计划生育工作的法律地位。

集中平抑第三次生育高峰,突出解决一些地区人口失控或半失控问题。受第一、二次生育高峰周期性影响,1986～1989 年全省正值第三次生育高峰,峰值高、周期长,年均新出生人口 60 多万,加上流动人口大量增加以及工作上的一些问题,人口形势十分严峻。全省有 20 多个县(市)、200 多个乡(镇)、400 多个行政村计划生育处于后进状态,城乡计划生育率仅为 70% 左右,个别地方不到 50%。为此,全省调整工作布局,明确主攻方向和重点,深入开展创无计划外生育村活动,有效地巩固了一胎,减少了二胎,杜绝了三胎。通河县自 1987 年开展这一活动以来,一举扭转了连续四年居全省倒数第二、全区倒数第一的落后局面。以此为链条,使全省计划生育工作思想上有位置、措施上有保证、抓法上有突破。截至 1989 年末,全省已有 60% 行政村实现无计划外生育。

1987～1989 年,省市县三级先后抽调5 300 多人组成促转化工作组,实行包乡、包村、包户、包人口计划完成。有 60% 的行政村设有专职计划生育副村长或村委会副主任,与村级干部享有同样报酬,从根本上解决了人口计生工作“上热下凉”到基层没人抓,“断线、灭

火”的问题。从1988年开始，黑龙江省计生委每年都抽调一批专业人员，自带车辆食品，不打招呼，直接进村入户进行人口计生统计检查，纠正了统计失真和瞒报、漏报、假报、虚报、错报现象。人口统计误差率由1987年30%左右下降到3%，人口失控、半失控村逐渐减少。

与此同时，黑龙江省从转变群众生育观念入手，从1986年，在全省大力推广克山县开展人口与计划生育基础知识教育的经验，国家计划生育委员会于1988年8月在齐齐哈尔市、克山县召开全国人口和计划生育基础知识教育经验交流会，在全国大力推广。

1990～1994年，在改革开放中坚定做好计生工作

在市场经济条件下做好人口计生工作组织与管理。伴随着改革开放的不断深入，特别是贯彻邓小平南方谈话精神之后，给人口计生工作发展带来良好机遇，但也面临许多新的挑战。为做好新形势下的人口计生工作，1992年5月，省委、省政府要求以改革精神，积极探索和做好市场经济条件下的人口计生工作。越是改革开放，越要加强对人口计生工作的领导，真正做到把“国策”摆到“国策”位置上的基调不变、温度不降、力度不减、劲头不松。同年9月，根据全国计划生育电视电话会议精神，省计划生育领导小组提出“六个加强”的贯彻意见：党政一把手亲自抓，负总责的要求，只能加强，不能削弱；各有关部门和团体对计划生育齐抓共管、综合治理的制度，只能加强，不能削弱；对计划生育机构的设置、队伍建设，只能加强，不能削弱；对计划生育的县、乡、村、屯四级网络建设，只能加强，不能削弱；对计划生育经费投入，只能加强，不能削弱；对大量流动人口计划生育管理，只能加强，不能削弱。

1993年3月，全省计划生育会议指出，涌动的改革大潮又把一个全新的课题摆在面前：如何让计生工作与建立社会主义市场经济合上节拍，同转换政府职能、撤并机构、精减人员的改革要求统一起来，尽快形成与新形势相适应的工作格局，必须稳定思想、稳定政策、稳定队伍、稳定机构。社会主义初级阶段坚持党的基本路线一百年不变，坚持计划生育基本国策也必须一百年不动摇。省委副书记单荣范在讲话中强调，各级党政一把手必须把控制人口问题时刻挂在心上；把控制人口目标责任全部挑在肩上；把解决人口控制工作的关键问题落实到行动上。强调在精简机构、理顺体制过程中，无论机构、人员怎样精减，都要保证计划生育工作有人抓、有人管，绝不允许出现“空挡”“断条”现象，并加大力度，严防滑坡，将“稳得住、上得去”作为总体要求。

1994年，中共中央总书记江泽民在中央计划生育工作座谈会上明确提出：现在有一种观点认为，在市场经济条件下，人口控制也应当由市场调节，这种观念是不正确的；在建立社会主义市场经济体制的条件下，控制人口增长属于政府调控的职能；企图依靠市场调节来控制人口增长是无法实现我国人口计划的，这一点必须明确，不能含糊。为全省各地进一步加强在市场经济条件下的人口控制工作，指明了方向，坚定了信心。有力推进了全省人口计生工作逐步实现“四个转变”，即从单纯的行政管理向依法管理转变，逐步建立依法

管理计划生育的秩序;从“孕后型”工作向“孕前型”管理转变,把工作做在婚前、孕前;从被动突击式的工作方法向常态化的工作模式转变,使计划生育工作经常化、制度化、规范化;从单纯控制人口数量向提高人口素质相结合的方向转变,采取综合性措施实行综合治理。

深入贯彻落实全国计划生育座谈会精神。1991 年,中共中央、国务院召开有省、市、自治区党政主要领导参加的全国计划生育座谈会,并印发了《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》。为认真贯彻落实中央的一系列部署,1991 年 3 月,省委、省政府相继召开省委常委会议和省政府常务会议,分别听取全省计划生育情况汇报,做出八项重要决定。6 月,省委副书记周文华发表广播电视讲话,要求全省各级党委和政府掀起一个深入学习、宣传贯彻中央《决定》热潮。7 月 2 日,省委、省政府召开全省计划生育工作电话会议,省委副书记、省长邵奇惠传达全国计划生育工作座谈会精神,省委书记孙维本发表重要讲话。随后,省政府确定:到 1995 年末,全省计生事业费由 1990 年人均 1.15 元增加到 2.15 元;解决全省计划生育三项手术补助费 400 万元,给 8 个贫困县解决计生缺口经费 530 万元;三年内安排 200 万元把未建的计划生育服务站建立起来。8 月 2 日,省委、省政府做出《关于切实加强对计划生育工作领导的决定》。1992 年,党代会召开期间,省委书记孙维本强调党政一把手亲自抓、负总责是做好计划生育工作重要保证;要充分体现在实际工作行动上;要形成齐抓共管、综合治理的工作态势。省长邵奇惠主持召开计划生育领导小组会议,决定以省委、省政府名义印发《党政一把手对计划生育工作亲自抓、负总责的八条标准》和《黑龙江省直有关部门计划生育工作职责规定及考评办法》,要求各地认真贯彻落实。各级组织、人事、计生等部门按照省委要求,建立了领导干部考核记实和离任追究审计制度,把人口计生工作纳入考核干部政绩的重要内容。1994 年,中央宣传部、国家计生委对黑龙江省“以各级党委中心学习组为核心,以党校为阵地,以党政干部为主体,深入开展学习马克思主义人口理论活动”高度重视,于 8 月 27 日在哈尔滨市召开“组织领导干部学习人口理论经验交流会”,省委副书记单荣范及地、市、县、乡(镇)9 个典型单位做经验介绍。

开展政策清查。1991 年,在绥化地区取得开展政策清查经验基础上,黑龙江省全面开展了以对 1980 年以来违反生育政策、弄虚作假生育行为和加强计划外生育费征收管理为内容的执行政策大清查工作。在大清查期间,全省县以上领导在电台、电视台和各种会议上共发表讲话1 500多次,印发宣传材料 100 多万份,成立大清查组织 8 000 多个,抽调清查工作人员 4.3 万人。清查工作的显著特点是:农村和城镇,以城镇为重点;城镇普通群众和干部,以干部为重点;一般干部和领导干部,以领导干部为重点。许多市、县都从机关大院入手突破,从党政领导干部纠正,带动大清查工作的深入。截至 1994 年底,全省共清查出有意瞒报计划外生育 11.10 万人,无证生育 6.50 万人,采取弄虚作假等手段伪证生育 2.20 万人,清退挪占计划外生育费用 2 657 万元,征收计划外生育费 1.03 亿元。有效地整顿了生育秩序,净化了生育环境,纠正了执行政策上的不正之风,使干部群众受到一次深刻的计划生育法制教育。

推进地方立法。第一部《黑龙江省计划生育条例》自1990年2月1日颁布实施至1992年底，全省13个地、市计生委建立政策法规处（科），45个市（县）建立了政策法规股。省有关部门制定了与《条例》相配套的一系列规范性文件，建立了执法程序、决定程序、复议程序和执行程序。然而，随着改革开放的不断深入，社会主义市场经济体制的逐步建立，特别是《行政诉讼法》颁布实施后，计划生育工作出现了许多新情况、新问题。根据形势的发展和实际工作需要，新的《黑龙江省计划生育条例》于1994年5月21日经省第八届人民代表大会常务委员会第九次会议审查通过，同年7月1日颁布施行。新《条例》在原有《条例》基础上，对生育政策、征收社会抚养费以及基层计划生育机构、管理、人员、经费等都作出了明确规定，保持了政策稳定性和连续性。

强化执法检查。1991年3月22日至4月1日由省人大常委会副主任王玉生、戚贵元、嵇华等29人组成4个《条例》执法检查团，分别深入齐齐哈尔市、佳木斯市、绥化地区、松花江地区，采取召开座谈会、听汇报、进村入户走访调查等形式，重点检查“一府二院”（各级人民政府、人民法院、检察院），贯彻执行《条例》的情况，同时对各地禁止非婚生育、控制早婚生育、流动人口生育管理，以及晚婚晚育、独生子女户的奖励政策兑现情况等也进行调查了解。《黑龙江省计划生育条例》颁布实施二年后，省人大又组成3个检查团，于1992年9月15～21日分别对哈尔滨市、呼兰县、阿城市、林甸县、杜尔伯特蒙古族自治县、兰西县、青冈县进行第2次执法检查，检查团认真听取各级政府及基层计划生育干部的意见和建议，以及对在执行《条例》过程中遇到的一些具体困难和反映。同年，省计生委主任王溯源受省政府委托，向省第七届人大常委会第二十九次会议报告了《黑龙江省计划生育条例》执行情况及今后贯彻意见，常委们讨论通过了这个报告，并对深入贯彻《条例》，为经济发展提供良好人口环境提出了意见。1993年，省八届人大常委会第五次会议在听取审议省政府关于《条例》贯彻执行情况报告之后，于10月上旬又组成3个检查团深入牡丹江、黑河、双鸭山、大庆、鹤岗、七台河等6个市所属的8个县、6个区、2个矿、11个乡（镇），对《条例》实施情况进行第3次执法检查，对《条例》贯彻落实起到强大推进作用。

1995～1999年，转变观念，全面提升整体水平

新时期、新认识、新要求。1995年4月8日，省委、省政府召开计划生育工作座谈会，全面传达贯彻中央第五次计划生育座谈会精神。会议指出，人口问题既是个经济问题，也是个社会问题，从本质上讲是发展问题。各级党委、政府必须按照中央的要求，从更宽的角度认识人口问题，在更广泛的领域采取综合措施解决人口问题，人口计生工作一定要放在经济建设规划中去考虑，融入经济、社会、文化、环境、市场的大框架来统筹。会议强调，要把促进人口与经济社会协调发展，作为全省今后一个时期做好人口计生工作的重要指导思想，人口发展与经济社会发展要综合决策，把人口计生纳入党委、政府重要议事日程，与制定实施本地经济社会协调发展战略，同研究、同部署、同检查、同奖惩，作为评价一个地区经

济发展和干部政绩的一个要素;作为农村党支部的一项硬指标和具体工作;作为建设“文明村”“小康村”的一个重要内容,营造有利于实行计划生育的大环境。1996 年 1 月 23 日,省委、省政府召开全省计划生育工作座谈会,要求全省各地理清思路,再上台阶。座谈会指出,如何解决好人口与计划生育这个重大的社会问题,既是一门大学问,又是建设有中国特色社会主义理论的一个重要组成部分。它与人们的生产、生活、婚姻、家庭、教育、医疗、住房、就业、养老等密切相关,是庞大的社会系统工程。在实行计划生育、降低人口出生率的同时,更要重视经济持续增长、合理开发和资源利用,保护生态环境、消除贫困、普及教育、提高妇女地位,完善社会保障等,在多方面形成解决人口问题的综合效应。座谈会强调,根据黑龙江省省情,全省人口控制要坚持走好四条路子:一高、一低、一快的路子,即提高人口素质、人口再生产低增长、经济速度要快发展;扶贫开发与计划生育相结合的路子,从根本上改变“越穷越生、越生越穷”的恶性循环;综合治理人口问题的路子,把控制人口变成全社会的工作,相关部门齐抓共管;人口与经济社会良性循环、协调发展的路子,找到“两种生产”一起抓的结合点,做好新形势下人口计生工作的切入点和与广大群众思想认识相统一的共鸣点。

实施计划生育“三结合”措施。1994 年,全省以开展“少生快富文明奔小康”活动为载体,积极推进计划生育与发展经济相结合、与帮助农民勤劳致富奔小康相结合、与建设文明幸福家庭相结合“三结合”工作。同年 6 月,省委、省政府办公厅转发省计生委党组《〈关于在全省农村深入实施“少生快富工程”意见的报告〉的通知》。1996 年,省政府做出《关于农村计划生育工作实行“三结合”的决定》,进一步明确了开展计划生育“三结合”工作目标、目的和重点。提出重点抓好贫困村,计划生育落后村和实行计划生育独生子女家庭、双女结扎家庭、晚婚晚育家庭、军人家庭的帮扶工作(以下简称“两村、四户”),让实行计划生育的家庭率先致富,让他们在社会上有地位,经济上得实惠,成为发展经济和生产上的能人,生活上的富人。1999 年 8 月,省政府在鸡西市召开全省计划生育“三结合”工作经验交流会暨表彰大会,表彰 60 个先进集体和 66 名先进个人,树立 20 个“少生快富”示范村。到 1999 年底,全省各级财政用于“三结合”的资金达 2 亿多元;省农业银行要求各级农业银行在农业贷款中提出不少于 5% 资金用于“三结合”项目,先后投放贷款近亿元;扶贫部门在不改变投资方向情况下,把扶贫资金重点向计划生育家庭倾斜;林业、水利、科技、民政、乡企等单位从本部门实际出发,积极为计划生育家庭排忧解难,建立与逐步完善了利益导向机制。各地结合实际,出台制定向计划生育家庭优先、优惠、优待的若干政策。全省有 80 多万个家庭受益,在兴办种植、养殖、加工、商服、贷款、就业、上学方面得到优先优惠,“两村”“四户”的转化率达到 50% 左右;351 个计划生育搞得好的贫困村、334 个计划生育后进村,总计 61 万户,约 200 万人口,在生产、生活、生育方面均有不同程度改善。计划生育“三结合”的开展,不仅提高了计划生育工作整体水平,而且重塑了计划生育工作形象。

“三个阶段”工作目标如期实现。1998 年 5 月,省委、省政府召开全省计划生育和环境

保护工作座谈会，提出到20世纪末（2000年），一年实现“三为主”，二年基本达到孕前管理与服务，三年实现育龄妇女享有初级生殖保健服务。

根据省委、省政府要求，全省各地围绕生育、节育、不育工作，全面推进了生殖保健服务，着力提高群众的生活、生育和生命质量。一是强化基层基础网络建设。截至1999年末，全省有98%的乡（镇）建立了计生服务站，并配备了必要的医疗保健服务设备，实行了规范化管理；92%的村建立了村服务室，推广了巴彦县对村级服务人员实行竞聘上岗制、岗位责任制、考核评估制、以效计酬制的用人机制；有87%左右的乡村基本实现了孕前管理与服务，长效避孕率达90%以上，综合避孕率达92%以上；全省初级生殖保健工作开展率达70%以上，为农村319万名、城市60多万名结婚育龄妇女普查五类19种常见病，并建立已婚育龄妇女生殖保健档案，实行跟踪服务。二是加强城市计划生育工作。省政府于1997年9月18日在哈尔滨市召开了全省城市计生工作经验交流会，会议指出，随着城市化建设进程加快、流动人口增加、企业构成变化，遇到许多新情况、新问题，城市的人口计生工作任务不是轻了，而是重了、难了，要求更高了。会议决定，城市计划生育工作要率先实现“两个转变”，即方式方法和工作思路由孤立地就计划生育抓计划生育向与经济社会发展紧密结合，采取综合措施解决人口问题转变；由以社会制约为主向逐步建立利益导向和社会制约相结合，宣传教育、综合服务、科学管理相统一的机制转变。强化综合治理人口问题的机制和领导；要实行属地化管理，坚持推行“单位负责、条条保证、以块为主、条块结合”的管理体制；要建立和推行企业法定代表人计划生育工作责任制，履行和完成计划生育工作职责任务；要依托社区，充分发挥社区作用，为育龄群众提供全方位服务。三是继续完善计划生育法律、法规体系，开展以执行《黑龙江省计划生育条例》、贯彻“七不准”为主要内容的正确执法、文明执法活动；进一步完善综合治理流动人口计划生育的制约机制，修改了《黑龙江省流动人口计划生育管理办法》。1998年，省政府办公厅转发省计生委、民政厅、公安厅关于《〈检查部分县（市）禁止违法结婚及计划外生育问题报告〉的通知》，要求各地继续实行计生、民政、公安三家联合办公制度，逐步清除违法婚姻及计划外生育。1999年12月18日经省人大常委会第十三次会议审议通过了第三次新修订的《黑龙江省计划生育条例》，在生育政策上做了微调，并就生育证管理、下岗职工计划生育管理、推行避孕方法知情选择、完善计划生育利益导向机制、计划生育行政复议和行政处罚等都做出了新规定。经过全省计划生育工作者的共同努力，2000年，省委、省政府提出的目标如期实现。

2000～2005年，稳定低生育水平，统筹推进各项工作

2000年之后，全省从上到下紧紧围绕稳定低生育水平工作目标，以人的全面发展为中心，继续加强党和政府对人口计生工作的领导。省委、省政府反复强调，人口资源环境工作，是强国富民安天下的大事，必须继续坚持计划生育、保护生态环境这两项基本国策不动摇、不放松，把人口计生放在战略地位和可持续发展首要位置抓紧抓好；必须坚定不移地把

《中共中央国务院关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》贯彻好、落实好，把工作重点转向稳定低生育水平，提高出生人口素质；必须坚持以人为本，稳定政策，综合治理。到2005年，《黑龙江省人口与计划生育事业发展“十五”计划纲要》确定的目标基本实现。全省总人口控制在3 950万人以内，人口自然增长率控制在50%以下；出生婴儿缺陷发生率有所下降；出生人口素质有较大提高；普遍推行避孕措施“知情选择”，育龄群众全面享有初级的生殖保健服务；社会主义新型生育文化框架基本形成；综合治理人口问题的管理体制和工作机制不断完善；基本实现人口与计划生育工作思路和方式方法转变。

稳定低生育水平。根据中发〔2000〕8号文件精神，省委、省政府下发《关于贯彻落实〈中共中央国务院关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定〉的意见》。《意见》提出，虽然实现低生育水平，但主要是依靠强有力的行政手段实现的。低生育水平十分脆弱，基础尚不牢固，生育的潜力还较大，加上人口与计生工作面临许多新情况、新问题，如果不加强领导，加大工作力度，随时都有反弹的可能。为加强此项工作，《意见》要求，从2001年起，各地人均计划生育经费投入平均每年递增20%，确保到2005年末，全省各级财政投入人均计划生育事业费不低于或超过10元。到2005年，人口出生率、自然增长率分别由2000年的9.43‰、3.93‰下降到2005年的7.87‰和2.67‰，总和生育率保持在1.3左右，生育符合政策始终保持在95%以上，人口年均增长由30万人减少到16万人，为全省经济社会发展创造了良好的人口环境。

健全初级生殖保健工作体系。2000年6月，国家计生委在黑龙江省齐齐哈尔市召开全国计划生育与生殖保健工作经验交流暨研讨会，全面推广黑龙江省开展初级生殖保健工作的经验。在此基础上，自2001年起，全省实施以技术服务为主体的“三大工程”，即避孕节育措施知情选择工程、出生缺陷干预工程、生殖道感染干预工程，向着使已婚育龄妇女人人享有基本生殖保健的新目标迈进。2002～2004年，按照国家人口计生委通知精神，以“六好”为目标，深入开展创建计划生育优质服务先进县（市、区）活动，创新服务载体、机制和平台，开展系列化、人性化、个性化等10个方面服务，基本做到知情选择规范化、服务方式个性化、生殖保健全程化、服务设施现代化、发展方向国际化、服务站建设标准化，全省有60%县级、80%乡级服务站依据国家发布的《农村计划生育服务机构基础设施建设标准》进行改造扩建，形成了以“县站为龙头，乡（镇）中心服务站为依托，村服务室为基础，流动服务车为纽带”的总体发展格局。

实施综合治理。2000年6月27日、2002年7月25日，省政府先后在大庆市、哈尔滨市召开全省人口与计划生育综合治理工作经验交流暨现场会，强调要把人口与计划生育综合治理作为解决中国人口问题根本道路和根本措施，建立完善各部门和各方面力量齐抓共管的协调机制，实行让计划生育家庭政治光荣、生活上富裕、经济上实惠的利益导向机制和无后顾之忧的社会保障机制。省委、省政府再次修订印发《黑龙江省计划生育工作职责分工及考评办法》，对省直27个部、办、局（厅）进一步明确了职责任务与要求。2003年开始在

出生人口性别比高于120的呼兰、延寿、方正、肇源、虎林、肇东和大兴安岭地区的加格达奇区开展了关爱女孩行动试点，集中整治和严厉打击非法胎儿性别鉴定和选择性别终止妊娠行为，计生、卫生、公安、药监、工商等部门联手，实行B超和染色体检查、引产手术、分娩接生“三定点”，为遏制出生人口性别比升高提供了重要保证。按照国家统一部署，2004年在齐齐哈尔市召开农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点工作，并举行奖励扶助金首发仪式，全国人大常委会副委员长许嘉璐、民进中央主席王立平、国家计生委副主任潘贵玉等省、市领导出席。2005年，黑龙江省再次被国家纳入奖励扶助制度扩大试点范围，13个地市全面开展扩大试点工作。

建设新型生育文化。1998年10月，中共中央宣传部、国家计生委等十部委提出以婚育新风进万家活动为载体，加强新型生育文化建设。1999年，省委宣传部、文明办、文化厅等十部门联合制定活动方案，明确了黑龙江省开展婚育进万家活动内容、原则和指导思想。2000年，召开全省婚育新风进万家活动穆棱现场推进会。2001年，在哈尔滨市宾县召开全省婚育新风进万家活动经验交流会。2002年9月2日，中宣部、国家计生委等10个部委在哈尔滨市召开全国婚育新风进万家活动电视电话现场会，有5名各方面代表现场演讲，由“农村科技文化大院”“流动人口学校”“明智公婆炕头大会”“与马寅初人口宣传小队”等6个电视短片组成的“龙江风采”板块同时向全国直播。2003年7月底，在全国婚育新风进万家活动项目基层示范县——宁安市小朱家村召开纪念“三为主”方针实施20周年暨婚育新风进万家开展5年座谈会，强调打造龙江特色品牌，实现理念创新、内容创新、形式创新、效果创新，推进生育文化建设跨越式发展的目标如期实现。2004年，黑龙江省组织专家科学评估婚育新风进万家活动，一致认为，婚育新风进万家活动开展六年来，促进了广大群众传统婚育观的转变，科学、文明、进步的婚育观开始形成，加快了由生育的必然王国向生育的自由王国转变的历史进程；计生人员较好地完成了主仆角色换位，以人为本现代理念开始确立，促进了低生育水平的稳定和人口素质的提高，加快了人口计生工作实现两个转变；促进了大宣传、大联合、大发展机制的形成，做到社会宣传资源有效整合，优势互补，满足了广大育龄群众日益增长的对人口计生的服务需求。

人口计生综合改革。2001年，全省开始提出和启动人口计生综合改革，并将其纳入全省“十五”人口与计划生育事业发展规划；2002年下发《关于开展人口与计划生育综合改革试点工作的指导意见》，进一步明确综合改革试点工作要以稳定低生育水平、提高出生人口素质为重点，以建立和完善适应社会主义市场经济要求的“依法管理、村（居）民自治、优质服务、政策推动、综合治理”工作机制为主要内容，以更好地满足育龄群众的基本需求为出发点和落脚点，进行高标准、规范化的实施，力争在影响全局、制约发展的关键性问题上实现新突破。同年9月4～6日，全国人口与计划生育综合改革试点工作在黑龙江省牡丹江市召开，重点听取牡丹江市综合改革系列经验并参观了现场，国务委员兼秘书长王忠禹亲自到会，发表重要讲话。2003～2004年，黑龙江省人口计生委分别召开综合改革座谈会、汇报

会、研讨会，强调突出重点，分类指导，强力推进，努力创新思路，探索理念，推进人口计生改革取得新突破。2005 年 4 月，省人口和计划生育工作领导小组印发了《黑龙江省全面推进和深化人口和计划生育综合改革工作实施方案》。10 月，省人口计生委召开全省人口和计划生育新机制建设工作会议，进一步明确人口计生改革的核心是全面推进机制建设，确定两年初见成效，四年取得重大进展；主要抓好六大机制建设，即建立人口与发展综合决策机制、人口与计划生育综合治理机制、计划生育利益导向机制、计划生育优质服务机制、计划生育民主管理和民主监管机制、人口和计划生育工作保障机制。

深入贯彻“一法三规”。为深入学习、宣传、贯彻《中华人民共和国人口与计划生育法》，以及国务院相继制定完善的《流动人口计划生育工作管理办法》《计划生育技术服务管理条例》《社会抚养费征收管理办法》（简称为“一法三规”），省人口计生委于 2002 年 1～5 月集中开展了学习、宣传、贯彻“一法三规”活动；8 月，省政府召开深入贯彻“一法三规”新闻发布会。10 月 18 日，省第九届人大常委会第三十二次会议通过重新制定的《黑龙江省人口与计划生育条例》。《条例》颁布后，省人口计生委协同有关部门相继制定完善了再生育审批管理办法、独生子女父母光荣证管理办法、社会抚养费征收及管理办法等与《条例》相匹配的规范性文件。2003 年，省人口计生委联合省政府法制办先后举办多次不同层次、不同内容的培训班，对行政执法人员进行全面系统的培训，并以推行和落实行政执法责任制为主线，不断规范执法行为，全省人口计生政策法规工作基本达到“八有”，即有首长负责制、有工作机构和工作人员、有工作规划和目标、有年度工作计划和总结、有具体工作职责、有规范文书及行政执法案件档案、有规范的工作管理手册和有“七不准”的规定。到 2005 年，全省已基本形成较为完善的人口与计划生育法律法规体系，建立了以行政执法责任制为核心的综合执法机制，以完善人口与计划生育行政执法程序为内容的程序优先的执法工作机制，以保障公民权利、尊重公民主人地位为基本要求的公开执法机制，在执法检查中，群众满意程度在 90% 以上。

20 年间，全省人口和计划生育事业长足发展

人口增长速度趋缓。1986～2005 年，全省总人口仅增加 509 万人，占新中国成立以来全省新增人口的 18.13%。2005 年黑龙江省人口密度为 84 人/平方公里，与 1985 年的 70 人/平方公里相比，仅增加 14 人。较全国 136 人/平方公里少 52 人。1985～2005 年，人口出生率、自然增长率由 15.04‰、10.28‰下降为 7.87‰、2.67‰，生育符合政策率由 79.03% 下降到 96.4%，多孩率由 6.04% 下降到 0.47%。妇女总和生育率 2005 年下降为 1.4，初生婴儿性别比稳定在 108 左右。自 1991 年起，黑龙江省一直被国家列为低生育水平持续稳定的一类省份。

人口年龄结构逐步转变。1983～1990 年，全省人口年龄结构类型基本由年轻型过渡到成年型，进入成年型阶段；1991～2005 年开始由成年型逐步向老年型过渡，人口老龄化问题

开始显现。2000 年第五次人口普查数据表明,0～14 岁少年儿童比重下降到 18.89%,65 岁及以上老年人口比重已达 5.56%。人口年龄中位数上升到 31.2 岁。2005 年全国 1% 人口抽样调查数据显示,全省 0～14 岁少年儿童比重为 14.8%,65 岁及以上老年人口比重已达到 7.6%。劳动年龄人口持续增加。1982 年全省劳动适龄人口为 2532 万人,占总人口的 56.21%,2000 年达到 68.62%,增加 650.23 万人,平均每年增长 6.1 个百分点。2000 年全省劳动适龄人口的密度达到 54.67 人/平方公里,比 1982 年增加 15.77 人。2000 年第五次人口普查显示,全省在业人口年龄中位数为 37.63 岁,比 1990 年的 35.96 岁上升 1.67 岁;比 1982 年的 28.7 岁上升 8.93 岁。全省在业人口中有三分之一的人年龄在 45 岁以上,劳动年龄人口老化问题初见端倪,预示着人口“红利”期即将过去。

人口的身体素质和受教育程度普遍提高。2000 年第五次人口普查显示的全省人口平均预期寿命,已由 1982 年第三次人口普查的 68.17 岁,上升到 72.39 岁;1986～2005 年人口受教育状况大大改善,人口文化素质普遍提高。从第五次人口普查结果来看,全省每万人中大学文化程度人口,由第四次人口普查的 75.35 人,增加到 174.16 人,增长 1.3 倍。全省初中以上文化程度人口大幅度增加、小学文化程度的人数有所下降。1982～2000 年,全省平均每千人拥有初中文化程度的人数由 222 人增加到 389 人,只有小学文化程度的人数由 355 人减少到 313 人。6 岁以上人口平均受教育年限由 5.51 年提高到 8.74 年。2005 年的人口文盲率由 1990 年的 10.87%,下降到 6.18%。

家庭规模缩小,逐步向现代家庭结构类型转变。人口离婚率呈逐步上升趋势,与之相对应的再婚人口有所增加。婚龄人口的早婚率与晚婚率同步下降,适龄(20～25 岁)结婚率上升。《2001 年中国人口》公布的数据表明,黑龙江省女性人口平均初婚年龄为 23.4 岁,比全国平均水平的 24.2 岁要低 0.8 岁。全省家庭户数快速增加,居民家庭规模呈现小型化和多样化。城乡社会以核心家庭为主,包括单身、丁克、空巢等多样化的小家庭模式同步增长。2000 年第五次人口普查显示,全省平均每户 3.24 人,较 1982 年减少 1.26 人。2005 年全国 1% 人口抽样调查样本数据显示,黑龙江省平均每户 2.97 人。

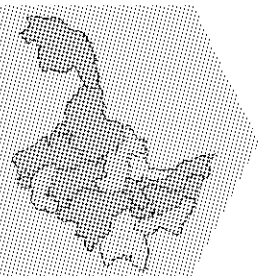
人口发展逐渐趋于合理。据初步测算,1986～2005 年,全省人口数量比计划少出生 780 万人,节约社会抚养费和人口投资 3 000 亿元。人均森林面积由 0.37 公顷上升到 0.5 公顷,人均国内生产总值由 5 419 元提高13 897元,城镇人均住房由 7.1 平方米增加到21.2 平方米,人均占有粮食 703 公斤增加到 821.6 公斤。人口抚养比由 1953 年 41.5% 下降到 2005 年 21.8%,全省经济人口密度从 1993 年每万元负担 3.54 人下降到 0.69 人。“人口分母效应”凸现,人均占有量提升。全省人均耕地面积由 1995 年的 0.24 公顷上升到 2004 年的 0.25 公顷。

2005 年,全省总人口 3 820 万人,其中城镇人口 2 028.4 万人,占总人口的比重 53.1%;乡村人口 1 971.6 万人,占总人口的比重 46.9%。全年城镇居民可支配收入 8 273 元,农村居民人均纯收入 3 221 元。

计划生育事业飞速发展。2005 年底，全省人口和计划生育机构达 2 370 个（不含村和社区计生服务室），其中县（区）以上计划生育机构 467 个，乡级计生办 1 125 个，乡（镇）计生服务站 778 个，基本实现“全覆盖”。拥有工作人员 7 784 人，其中计划生育服务人员 5 089人，卫生技术人员 2 676 人。2001～2005 年全省计划生育事业费投入依次为17 383万元、28 981万元、38 398万元、38 611万元和46 691万元，人均经费依次为 4.68 元、7.60 元、10.07 元、10.12 元和 12.22 元。全省计划生育系统固定资产总额从 1986 年的 474.8 万元发展到 2005 年的21 816.25万元，增长 45.95 倍。

20 年的实践，有力见证了黑龙江省人口计生工作是开拓进取、与时俱进的 20 年，是不断创新争优、深化提高的 20 年，是上档次、上水平、上台阶，实现新跨越的 20 年。20 年的人口计生工作表明，不仅有效遏制了人口过快增长，实践了人口自身生产的自我调节，而且促进着生产方式和生活方式变革，对推进“两个文明”建设起到了重要支撑作用，产生了深远影响。

第一篇
人　口



新中国成立以后受两次生育高峰的惯性作用，特别是20世纪60～70年代中期出现的第二次生育高峰，及其由此形成的年轻人口群从1986年开始进入结婚生育阶段，1986～1989年全省进入第三次人口生育高峰期。为降低人口出生率、平抑生育高峰，全省各级政府把人口发展和计划生育工作指标纳入经济和社会发展总体规划，综合治理人口问题，实行严格的人口总量包干和年度人口计划管理。在各级政府和广大群众的共同努力下，第三次人口生育高峰呈现出持续时间短、峰值相对较低的特点。1990年第四次人口普查数据表明，全省育龄妇女总和生育率[①]下降到1.7，年末总人口为3 543万人，顺利完成国家下达的1990年末总人口控制在3 629万人的人口包干指标。生育高峰峰值年份1989年的人口出生率仅为18.84‰，明显低于第一次生育高峰（1954年）的43.36‰和第二次生育高峰（1963年）的45.06‰。

1990年后，人口增长速度逐渐下降。截至1994年，全省总人口在1985年末3 311万人基础上，增加到3 672万人，平均每年增加40.11万人，全省人口出生率下降到15.15‰。由于人口总量增长速度趋缓，缓解了因人口增长过快给人们的衣、食、住、行和教育、医疗、就业、资源、环境等方面带来的压力，对促进经济社会发展、提高人民生活水平起到了重要作用。

1994～2000年，中共中央总书记江泽民多次在全国计划生育座谈会上发表讲话，对计划生育工作做出重要指示。按照国家的要求，省委、省政府及时调整人口发展的思路和重点，包括稳定低生育水平、提高人口素质、优化人口结构，解决新增人口就业问题；把控制人口数量与提高人口素质一同摆上议事日程；处理好经济发展同人口、资源、环境的关系等。2000年第五次人口普查数据显示，全省总人口3 689万人，同1990年相比增加167万人，增长4.75%，年平均增长率为0.45%，进入低生育水平时期。全省共有1119万家庭户，平均每个家庭户3.23人，比1990年减少0.67人。全省人口中男性占51.12%，女性占48.88%，性别比为104.6。全省少数民族人口185万人，占5.02%。在全省人口中，居住在城镇和乡村的分别占51.54%和48.46%。

① “育龄妇女总和生育率”是指：平均每个妇女在育龄期生育的孩子数。

2001～2005年，黑龙江省在稳定低生育水平基础上，进入统筹解决人口数量、质量、结构、分布问题的更高层次和领域。既着力提高人口素质，优先开发人力资源，改善人口结构，引导人口合理分布，又统筹人口与经济、社会、资源、环境的协调发展。这期间，全省低生育水平持续稳定，总人口由3 624万人增加到3 820万人，年均增加39.2万人。人口出生率由2000年的9.43‰下降到7.87‰，人口自然增长率由3.93‰下降到2.67‰；2005年，全省0～14岁少年儿童比重为14.8%，65岁及以上老年人口比重为7.6%。经过半个世纪的历史演变，全省人口的年龄结构由建国初期的年轻型，快速转变为成年型，人口年龄中位数达到31.2岁。人口素质普遍提高，全省反映人口文化素质的各项指标均高于全国平均水平，为产业升级、经济发展方式转变以及社会进步提供了较高素质的人力资源；人口婚姻关系稳定，家庭规模缩小，逐步向现代家庭结构类型转变。城乡居民家庭规模趋于小型化和多样化，2005年黑龙江省1%人口抽样调查数据显示，黑龙江省平均每户2.97人，与1982年相比减少1.71人。

第一章　人口变动

第一节　人口总量

1986～2005年，黑龙江省人口总量持续增长。全省总人口从1985年的3 357万人增加到2005年的3 820万人，20年间增加人口463万人；人口总量占全国的比重由1985年的3.21%下降到2005年的2.92%（此时全国人口总数已突破13亿人），下降0.29个百分点。

1986～1989年，全省出现第三次人口出生高峰，全省总人口从1985年的3 357万人增加到1989年的3 510万人，4年间增加153万人，年均增加38.3万人，比前四年年均增加人口多8.9万人，总人口增长4.56%，人口增长速度比前四年提高0.93个百分点，全省出现第三次人口增长高峰。1990～2000年，全省人口增长速度开始缓慢下降，10年间人口总量增加291万人，年均增加29.1万人，总人口增长8.29%，人口增长速度比前十年降低10.61个百分点。2001～2005年，全省人口增长量急剧下降，总人口从2000年的3 807万人增加到2005年的3 820万人，5年间人口总量仅增加13万人，年均增加2.6万人，总人口增长0.34%，人口增长速度比前5年降低2.86个百分点。

1991～2005年，随着计划经济向社会主义市场经济体制的转变，人口与社会经济发展的联系更加紧密，特别是黑龙江省确定“搞好二次创业、实现富民强省”的发展战略以后，全

省人口和计划生育工作取得可喜成果,人口增长进入相对稳定时期。全省人口由1990年末的3 543万人,增加到2005年末的3 820万人,15年总人口仅增加277万人,年平均增长18.47万人。其主要原因是:15年来低生育水平持续稳定,年均人口出生率为11.44‰,进入21世纪以后的6年,年均人口出生率仅为8.09‰;人口的省际迁出始终大于迁入,人口的机械增长处于负增长状态。

1986~2005年黑龙江省人口占全国人口比重的变化

表1-1

年度	总人口(万人)		黑龙江省占全国的比重(%)
	全国	黑龙江省	
1986	107 507	3 385	3.15
1987	109 300	3 424	3.13
1988	111 026	3 466	3.12
1989	112 704	3 510	3.11
1990	114 333	3 543	3.10
1991	115 823	3 575	3.09
1992	117 171	3 608	3.08
1993	118 517	3 640	3.07
1994	119 850	3 672	3.06
1995	121 121	3 701	3.06
1996	122 389	3 728	3.05
1997	123 626	3 751	3.03
1998	124 761	3 773	3.02
1999	125 786	3 792	3.02
2000	126 743	3 807	3.00
2001	127 627	3 811	2.99
2002	128 453	3 813	2.97
2003	129 227	3 815	2.95
2004	129 988	3 817	2.94
2005	130 756	3 820	2.92

说明:数据来自《中国统计年鉴》《黑龙江统计年鉴》

1986～2005年黑龙江省年末人口数

表1-2

年度	总人口(万人)	年增长人数(万人)	年增长率(%)
1986	3 385.0	28.0	0.83
1987	3 424.0	39.0	1.15
1988	3 466.0	42.0	1.23
1989	3 510.0	44.0	1.27
1990	3 543.0	33.0	0.94
1991	3 575.0	32.0	0.90
1992	3 608.0	33.0	0.92
1993	3 640.0	32.0	0.89
1994	3 672.0	32.0	0.88
1995	3 701.0	30.0	0.82
1996	3 728.0	27.0	0.73
1997	3 751.0	23.0	0.62
1998	3 773.0	22.0	0.59
1999	3 792.0	19.0	0.50
2000	3 807.0	15.0	0.40
2001	3 811.0	4.0	0.11
2002	3 813.0	2.0	0.05
2003	3 815.0	2.0	0.05
2004	3 816.8	1.8	0.05
2005	3 820.0	3.2	0.08

注:数据来自《黑龙江统计年鉴》

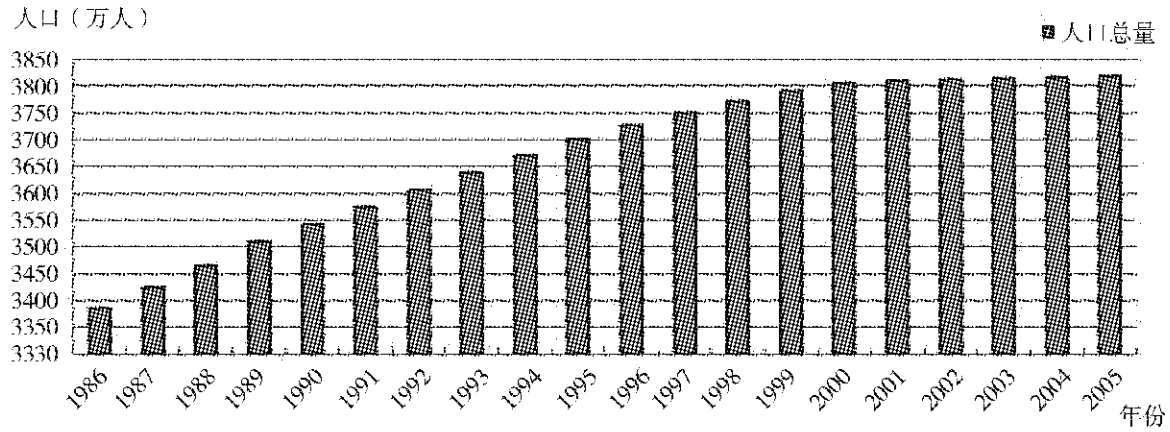


图1　1986～2005年黑龙江省人口总量变化示意图

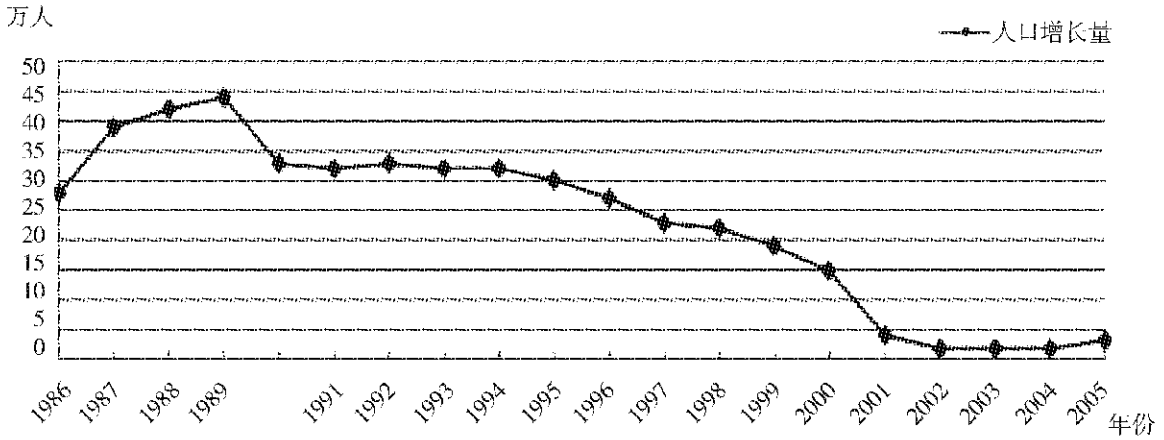


图 2　1986～2005 年黑龙江省人口年增长量曲线图

第二节　自然增长

一、出生人口

1986～1990 年，全省出生人口符合政策率为 86.68%，1989 年是出生人数最多的年份，出生人口 65.7 万人。1991～1995 年，全省出生人口符合政策率上升到 92.34%。1996～2000 年，全省出生人口符合政策率达到 96.70%。2000 年以后，全省人口出生率降到 10‰以下，人口死亡率稳定在 5‰左右，人口自然增长率保持在 4‰以下，标志着全省的人口自然增长率进入稳定的低增长期。2001～2005 年，全省出生人口符合政策率为 96.40%，2004 年是出生人口最少的年份，出生人口 27.7 万人。由于符合政策生育率提高，政策外出生人口逐年减少，2005 年全省人口出生率由 1978 年的 16.84‰，下降到 7.87‰。1986～2005 年，全省共出生 909.5 万人，平均每年 45.5 万人。

1990～2005 年黑龙江省人口自然增长情况

表 1－3　　单位：‰

年度	全省			城镇	乡村
	出生率	死亡率	自然增长率	自然增长率	自然增长率
1990	18.11	6.35	11.76	9.51	13.92
1991	15.89	5.70	10.19	6.88	11.32
1992	16.25	6.12	10.13	7.48	11.10
1993	15.90	5.52	10.38	9.49	10.45

续表1-3

年度	全省			城镇	乡村
	出生率	死亡率	自然增长率	自然增长率	自然增长率
1994	15.15	5.47	9.68	9.85	9.21
1995	13.23	5.33	7.90	6.79	8.38
1996	12.40	5.05	7.35	7.26	7.37
1997	12.02	5.17	6.85	6.44	7.56
1998	11.68	5.32	6.36	5.57	7.25
1999	10.55	5.49	5.06	4.87	5.37
2000	9.43	5.50	3.93	3.82	4.01
2001	8.48	5.49	2.99	2.25	3.62
2002	7.98	5.44	2.54	2.01	3.51
2003	7.48	5.45	2.03	1.20	2.94
2004	7.27	5.45	1.82	1.18	2.52
2005	7.87	5.20	2.67	1.07	4.77

说明:数据来自《黑龙江统计年鉴2006》

二、生育高峰

1986年起,受前两次人口生育高峰(1949~1958年第一次人口生育高峰、1962~1973年第二次人口生育高峰)的周期性影响,人口出生率急剧回升,1988年上升到13.86‰,1989年达到18.84‰,为及时控制人口出生率回升势头,省人民代表大会于1989年12月13日颁布第一部《黑龙江省计划生育条例》。《条例》以地方立法形式,明确公民实行计划生育的义务和权利,对于生育政策、节育措施、流动人口的计划生育管理,以及实行计划生育的奖励与优待、限制与处罚等,都做出明确规定。因此,第三次人口生育高峰呈现出持续时间短、峰值相对较低的特点。1990年人口出生率回落到18.11‰,以后逐年下降,到1995年回落到13.23‰。

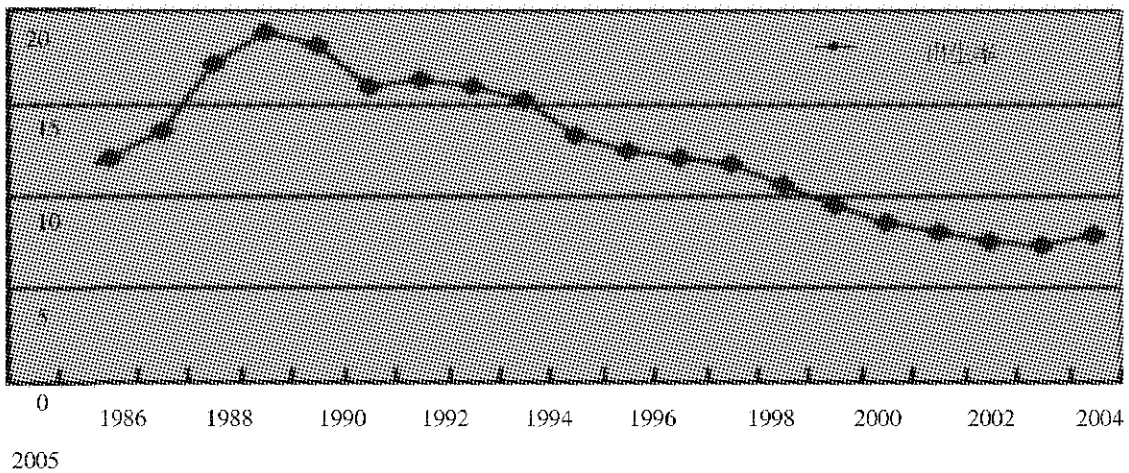


图3 1986~2005年黑龙江省人口出生率变化情况

1988～1994年，全省第三次人口生育高峰，出生率在15‰以上的年份仅有7年，7年间共出生415.97万人，年均出生59.42万人。生育高峰峰值年份在1989年，人口出生率为18.84‰，明显低于第一次生育高峰（1954年）的43.36‰和第二次生育高峰（1963年）的45.06‰。2004年，全省人口出生率降至最低，为7.27‰。2005年，全省人口出生率略有回升，为7.87‰。

三、生育水平

1986～2005年，由于城乡人口生育观念和生育政策的差别，全省农村人口生育率高于城市的趋势没有发生根本变化，从人口普查数据上看，城乡育龄妇女生育率在下降的同时，其差别也在逐步缩小。1990年第四次人口普查时，农村育龄妇女生育率降到67.89‰，比城市高出35.72%。2000年第五次人口普查时，农村育龄妇女生育率为28.33‰，仅比城市高出24.50%。2005年黑龙江省1%人口抽样调查，全省育龄妇女生育率为24.24‰，城市育龄妇女生育率为17.42‰，镇育龄妇女生育率为19.44‰，乡村育龄妇女生育率为32.47‰。

1990年和2000年人口普查黑龙江省城、乡育龄妇女生育率状况

表1－4　　单位：‰

人口普查	育龄妇女生育率		
	全省	城市	农村
1990年第四次人口普查	62.08	50.09	67.89
2000年第五次人口普查	26.32	22.75	28.33

说明：数据来自1990年第四次人口普查、2000年第五次人口普查黑龙江省相关数据

四、生育胎次

1986年，继续实行提倡一对夫妇生育一个孩子的政策。1989年《黑龙江省计划生育条例》规定，夫妻双方均为农民，只有一个女孩或者夫妻双方均为边境地区农民只有一个子女的，可以照顾生育第二个孩子。农民群众的生育观念在孩子的性别取向上受传统思想影响，没有男孩的家庭生育三个以上孩子的现象依然少量存在，乡村多孩率高于城市和城镇。2000年第五次人口普查，全省一胎率上升到87.58%，比1982年第三次人口普查增加33.7个百分点；多胎率由1982年第三次人口普查的19.55%，下降到1.02%。全省15～50岁妇女按受教育程度分，文盲和半文盲平均子女数在2个以上，高中以上文化程度的平均子女数不足1个。大学本科以上文化程度的育龄妇女，有接近50%的人没有生育过子女。全省15～50岁妇女平均活产子女数为1.24个。按所从事的职业分，专业技术人员、办事人员和有关人员以及生产运输设备操作人员平均生育的活产子女在1个以内；从事农、林、牧、渔、水利生产的人员，平均生育的活产子女数是1.45个。机关、团体和企事业负责人，平均生

育的活产子女数是1.11个。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省育龄妇女第一孩生育率为17.74‰,第二孩为5.98‰,第三孩及以上为0.52‰;城市育龄妇女第一孩生育率为15.95‰,第二孩为1.33‰,第三孩及以上为0.14‰;镇育龄妇女第一孩生育率为15.84‰,第二孩为3.29‰,第三孩及以上为0.31‰;乡村育龄妇女第一孩生育率为20.16‰,第二孩为11.35‰,第三孩及以上为0.96‰。

1990年和2000年人口普查黑龙江省育龄妇女生育胎次变化

表1-5

人口普查	出生人数(人)	一胎率(%)	二胎率(%)	三胎率(%)	四胎率(%)	五胎及以上率(%)
1990年第五次人口普查	629 352	63.24	27.51	6.48	1.85	0.92
2000年第五次人口普查	294 263	87.58	11.40	0.87	0.12	0.03

说明:数据来自黑龙江省1990年第四次人口普查、2000年第五次人口普查资料

2000年黑龙江省城乡育龄妇女生育孩次

表1-6　　单位:%

地区别	一孩率	二孩率	三孩率	四孩及以上
全省	87.58	11.40	0.87	0.15
城市	94.38	5.25	0.29	0.08
城镇	92.93	6.59	0.41	0.07
乡村	81.88	16.55	1.35	0.22

2000年15~50岁妇女按受教育程度平均子女数

表1-7

受教育程度	活产0个(%)	活产1个(%)	活产2个(%)	活产3个(%)	活产4个及以上(%)	平均子女(个)
未上过学	6.95	17.69	39.20	24.27	11.89	2.19
扫盲班	2.15	14.55	42.77	25.88	14.65	2.40
小学	11.58	32.59	35.57	14.52	5.74	1.72
初中	28.25	50.37	16.90	3.55	0.93	0.99
高中	27.48	59.87	11.00	1.38	0.27	0.87
中专	40.32	51.94	6.95	0.68	0.11	0.68
大学专科	35.01	60.35	4.31	0.28	0.05	0.70
大学本科	50.07	48.04	1.81	0.06	0.02	0.52
研究生	49.34	47.63	2.37	0.53	0.13	0.55

说明:数据来自第五次人口普查长表汇总资料

2000年15~50岁妇女按职业平均子女数

表1-8

职业	活产0个(%)	活产1个(%)	活产2个(%)	活产3个及以上(%)	平均子女数(个)
总计	19.94	48.55	22.02	9.49	
机关团体企事业负责人	9.75	71.93	15.89	2.43	
专业技术人员	20.13	70.18	8.73	0.96	
办事人员和有关人员	22.74	68.65	7.87	0.74	

说明:数据来自2000年第五次人口普查长表汇总资料

五、总和生育率

1986~2005年,全省范围内推行"农村独女户二胎间隔式"生育政策,全省的妇女总和生育率始终低于全国平均水平的状态率略有回升,1986年为1.83、1987年为1.94。为平抑第三次人口生育高峰,1987年以后全省农村加大控制多胎生育的工作力度,1988年开始妇女总和生育率又呈现下降态势。1990年第四次人口普查,全省妇女总和生育率为1.7。2000年第五次人口普查,全省妇女总和生育率仅为1.00。2005年黑龙江省1%人口变动抽样调查,全省妇女总和生育率为0.988。

1990年、2000年人口普查与2005年人口抽样调查黑龙江省妇女总和生育率与全国比较表

表1-9

人口普查、抽查	黑龙江省	全国	绝对数量差异
1990年第四次人口普查	1.700	2.25	-0.55
2000年第五次人口普查	1.000	1.40	-0.40
2005年1%人口抽样调查	0.988	1.33	-0.34

说明:数据来自1990年第四次人口普查、2000年第五次人口普查和2005年黑龙江省1%人口抽样调查资料

六、死亡人口

(一)死亡人数与死亡率

1986年,全省死亡人数14.55万人,死亡率4.38‰。1986~1988年,全省人口死亡率稳定在4.5‰~5‰之间。1989年上升到5.47‰,1990年上升到6.35‰,1991年略有下降为5.7‰,1992年上升到6.12‰。在没有任何传染病和自然灾害等因素影响的情况下,连续三年死亡人数突然增加,与第四次人口普查期间要求补报往年漏报死亡人口有关。

1986～2005年,全省人口死亡率始终低于全国平均水平。全省死亡人口累计389.74万人,年均值为19.49万人。除个别年份(1990年、1992年)外人口死亡率一直稳定在5.5‰左右,年度之间波动不大。1993～2005年,全省人口死亡率一直稳定在5.5‰左右,低于全国平均数1个千分点左右。2005年,全省死亡人数19.86万人,死亡率5.20‰。

1986～2005年黑龙江省人口死亡率与全国对比

表1-10

年度	死亡人数(万人)	死亡率(‰)	全国死亡率(‰)	与全国比较(‰)
1986	14.55	4.38	6.86	-2.48
1987	14.20	4.24	6.72	-2.48
1988	14.75	4.32	6.64	-2.32
1989	19.08	5.47	6.54	-1.07
1990	22.39	6.35	6.67	-0.32
1991	20.29	5.70	6.70	-1.00
1992	21.98	6.12	6.64	-0.52
1993	20.00	5.52	6.64	-1.12
1994	20.00	5.47	6.49	-1.02
1995	19.65	5.33	6.57	-1.24
1996	18.76	5.05	6.56	-1.51
1997	19.33	5.17	6.51	-1.34
1998	20.01	5.32	6.50	-1.18
1999	20.77	5.49	6.46	-0.97
2000	20.90	5.50	6.45	-0.97
2001	20.91	5.49	6.43	-0.94
2002	20.74	5.44	6.41	-0.97
2003	20.79	5.45	6.40	-0.95
2004	20.80	5.45	6.42	-0.97
2005	19.86	5.20	6.51	-1.31

说明:数据来自历年《黑龙江统计年鉴》和《中国统计年鉴》

(二)死亡人口年龄、性别构成

1986～2005年,全省死亡人口性别比逐年升高,从1990年第三次人口普查的129.7,到2000年第五次人口普查的150.0。其主要原因是新中国成立初期开发建设黑龙江省,迁入人口以男性居多。2000年第五次人口普查,全省0～4岁组死亡人口比重明显降低,从1981年占总死亡人口的16.08%,下降到2000年的1.87%,下降14.2个百分点。60岁以上各年

龄组死亡人口比重上升到63.98%,比1981年上升16.1个百分点。各年龄人口死亡率的差别较大,婴幼儿死亡率较高,1岁以后随着年龄增长死亡率逐渐下降,10~14岁降到最低,15岁以后又逐渐上升,50岁以后急剧上升。年龄别死亡率在性别上也存在差异,男性的年龄别死亡率从25岁开始超过1‰,女性的年龄别死亡率是从40岁开始超过1‰,每个年龄组男性的死亡率均高于女性。全省男女性死亡率曲线图的形态基本相似,男性死亡率略高于女性,0岁组男性死亡率为9.62‰,女性死亡率为8.57‰,1岁以后男女性死亡率均急剧下降,直到55~59岁组男女性死亡率回到0岁组水平,男性从80~84岁组死亡率超过100‰,女性从85~89岁组死亡率超过100‰,94岁以下各年龄组男性人口死亡率均超过女性,95岁以上组女性人口死亡率开始高于男性。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省分性别、年龄的死亡人口2 254人,男1 318人,女936人。其中0~4岁21人,男17人,女14人;5~9岁9人,男5人,女4人;10~14岁9人,男6人,女3人;15~19岁10人,男5人,女5人;0~4岁21人,男17人,女14人;20~24岁13人,男10人,女3人;25~29岁16人,男12人,女4人;30~34岁37人,男26人,女11人;35~39岁74人,男43人,女31人;40~44岁103人,男68人,女35人;45~49岁124人,男84人,女40人;50~54岁208人,男122人,女86人;55~59岁197人,男112人,女85人;60~64岁210人,男124人,女86人;65~69岁321人,男180人,女141人;70~74岁327人,男186人,女141人;75~79岁287人,男172人,女115人;80~84岁171人,男91人,女80人;85~89岁74人,男41人,女46人;90~94岁24人,男14人,女10人;95~99岁5人,女5人;100岁及以上1人,女1人。

1990年、2000年人口普查死亡人口年龄结构变化情况

表1-11

年龄组	1990年第四次人口普查		2000年第五次人口普查	
	死亡人数(万人)	比重(%)	死亡人数(万人)	比重(%)
合计	16.00	100.00	17.28	100.00
0~4	0.97	6.08	0.32	1.87
5~9	0.13	0.82	0.06	0.34
10~14	0.13	0.84	0.09	0.51
15~19	0.36	2.22	0.15	0.85
20~24	0.46	2.86	0.20	1.17
25~29	0.41	2.54	0.30	1.75
30~34	0.42	2.63	0.42	2.40
35~39	0.50	3.11	0.55	3.17
40~44	0.52	3.27	0.73	4.19
45~49	0.72	4.50	0.99	5.75
50~54	1.15	7.21	1.15	6.62

续表 1－11

年龄组	1990 年第四次人口普查		2000 年第五次人口普查	
	死亡人数(万人)	比重(%)	死亡人数(万人)	比重(%)
55～59	1.52	9.50	1.28	7.40
60～64	1.85	11.58	1.99	11.53
65～69	1.95	12.21	2.40	13.89
70～74	1.87	11.66	2.56	14.83
75～79	1.52	9.50	1.94	11.24
80～84	0.99	6.16	1.30	7.53
85～89	0.42	2.62	0.61	3.54
90 及以上	0.11	0.69	0.25	1.42

2000 年黑龙江省人口年龄别死亡率

表 1－12

年龄组	死亡人数(人)	死亡率(‰)	其　中	
			男性(‰)	女性(‰)
0	2 660	9.12	9.62	8.57
1～4	574	0.46	0.48	0.44
5～9	581	0.28	0.32	0.24
10～14	884	0.27	0.34	0.21
15～19	1 460	0.50	0.65	0.35
20～24	2 030	0.71	0.92	0.49
25～29	3 015	0.81	1.04	0.57
30～34	4 142	1.07	1.40	0.71
35～39	5 477	1.49	1.98	0.97
40～44	7 247	2.37	3.10	1.61
45～49	9 946	3.55	4.52	2.56
50～54	11 449	5.94	7.30	4.59
55～59	12 789	9.87	12.09	7.73
60～64	19 934	15.92	18.93	12.87
65～69	24 002	26.77	31.29	21.83
70～74	25 623	42.63	48.28	36.36
75～79	19 425	61.20	69.38	52.51
80～84	13 010	96.24	106.58	86.37
85～89	6 123	123.72	132.22	116.56
90～94	1 964	159.73	166.89	154.42
95～99	443	153.02	125.83	182.34
100 及以上	51	201.58	171.88	232.00

1990年、2000年人口普查黑龙江省死亡人口性别比变化情况

表1-13

人口普查	全省	市	镇	乡
1990年第四次人口普查(女=100)	139.7	139.3	142.4	138.4
2000年第五次人口普查(女=100)	150.0	151.6	160.4	146.4

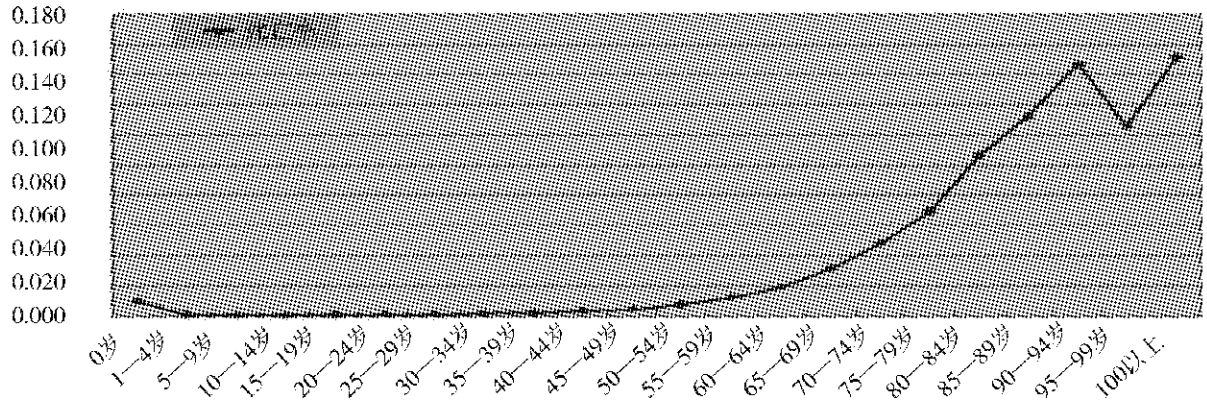


图4　2000年黑龙江省男性年龄别死亡率

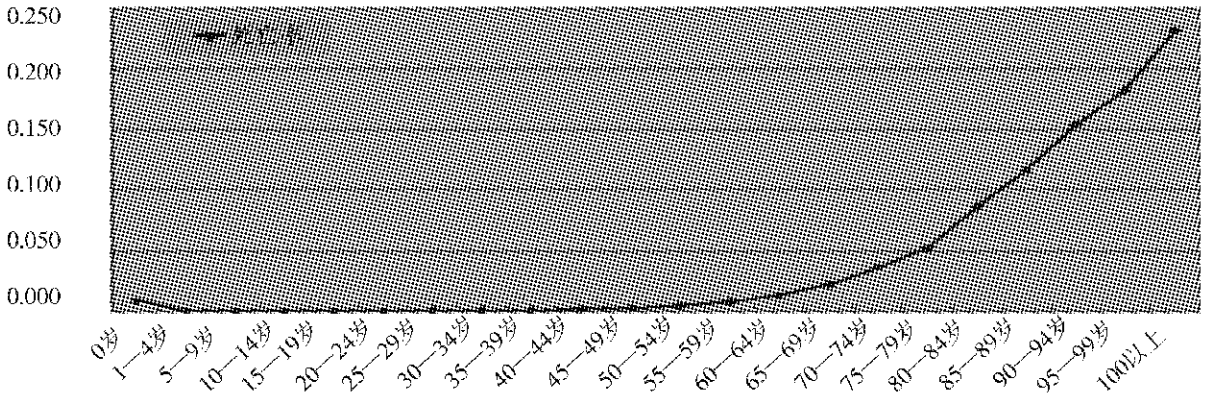


图5　2000年黑龙江省女性年龄别死亡率

第三节　机械增长

一、人口迁移

(一)人口迁移状况

1986~2005年,黑龙江省人口省内人口迁移数量呈逐年缩小趋势。1989年,省内迁移总量从1980年的167万人降至96万人,呈阶梯式逐年下降趋势。1990年起,出现回升趋

势,年总迁移量达110万人。黑龙江省的省际人口迁移由于改革开放初期,东南沿海地区经济发展较快,吸引黑龙江省部分科技人员和大学毕业生向经济发达地区迁移,同时还有部分外省籍人口返回原籍,故省际的迁移迁出大于迁入。1990年第四次人口普查,1985~1990年省外迁入36.7万人,这个数字远远低于实际迁移数字。第四次人口普查另一数据记载:黑龙江省常住本县市一年以上,户籍在外县市的人口为118万人;人住本县市不满一年,离开户籍所在地的一年以上人口为7.7万人;人住本县市,户籍待定人口为60.8万人。前两项合计为125.7万人,整个三项合计为186.5万人。前两项属于事实性移民。第三项情况复杂,既有事实性移民,也有流动人口。因而,实际迁移人口数量要大于省外迁入36.7万人这个数量。国际人口迁移,俄、日数量大,迁移人口多,其社会影响相对较广,其中俄国迁移1960~1990年共迁出4~6万人。2000年第五次人口普查,黑龙江省迁出117.4万人,迁入38.7万人,净迁出78.7万人。据公安部《2005年全国分县市人口统计资料》,2005年黑龙江省迁入率13.71‰,迁出率15.37‰,总迁移率29.08‰,净迁移率为-1.66‰。

1986~1990年黑龙江省人口省内迁移情况

表1-14　　单位:人

省内迁移	1986年	1987年	1988年	1989年	1990年
总迁移量	1 017 201	986 923	965 037	961 732	1 101 222
迁入量	494 407	510 711	507 928	493 393	576 694
迁出量	522 794	476 212	457 109	468 339	524 528

(二)迁移人口性别构成

1986年迁移人口抽样调查,在调查的人口中,男性占49.7%,女性占50.3%。性别比为98.8,女多于男。主要是因为1980年以前全家性迁移较多,而1980年以后则单身性迁移较多。1990年人口普查数据,黑龙江省迁移人口总数为142.3万人,男性77.2万人,占迁移人口总数的54.25%;女性65.1万人,占45.75%。性别比为119,男多于女。

(三)迁移人口年龄构成

1986年迁移人口抽样调查,在被调查的5 084名迁移人口中,0~14岁的234人,占4.6%。15~29岁的1 351人,占26.6%。30~44岁的1 796人,占35.3%。45~59岁的1 213人,占23.9%。60岁以上的490人,占9.6%。这5组众数排列顺序为:30~44岁的最高,占35.3%;其次为15~29岁的,占26.6%;再次为45~59岁的,占23.9%。15~59岁正值劳动适龄阶段,是迁移人口最活跃的年龄段。

(四)迁移人口文化构成

1990年第四次人口普查,省内迁移人口小学文化程度的占31.56%,初中文化程度的占29%,两项之和超过六成。省际迁移人口小学文化程度的占29.46%,初中文化程度的占

34.98%,两项之和也超过六成。差异在于,省内迁移人口众数在小学,省际迁移众数在初中。省际迁移人口文化层次略高于省内迁移人口。2000年第五次人口普查,省内迁移人口小学文化程度的占19.20%,初中文化程度的占34.67%,两项之和超过半数。省际迁移人口小学文化程度的占25.79%,初中文化程度的占35.34%,两项之和超过六成。省内和省际迁移人口文化程度众数都在初中,省内为34.67%,省际为35.34%。与第四次人口普查相比,省内迁移人口众数由小学上升到初中。

1990年第四次人口普查黑龙江省迁移人口文化构成

表1-15

受教育程度	省内迁移		省际迁移	
	人数(人)	比重(%)	人数(人)	比重(%)
不识字或识字很少	139 525	13.42	49 357	13.61
小学	328 183	31.56	106 879	29.46
初中	301 585	29.00	126 883	34.98
高中	115 205	11.08	34 757	9.58
中专	71 997	6.92	9 484	2.61
大学专科	46 815	4.50	9 035	2.49
大学本科	36 560	3.52	26 342	7.27

2000年第五次人口普查黑龙江省迁移人口文化构成

表1-16

受教育程度	省内迁移		省际迁移	
	人数(人)	比重(%)	人数(人)	比重(%)
未上过学	11 763	3.88	2009	6.45
扫盲班	785	0.26	116	0.37
小学	58 213	19.20	8 031	25.79
初中	105 124	34.67	11 007	35.34
高中	50 772	16.74	2 371	7.61
中专	25 637	8.46	1 012	3.25
大学专科	30 169	9.95	1 425	4.58
大学本科	19 934	6.57	4 976	15.98
研究生	813	0.27	197	0.63

（五）迁移人口职业构成

1990年第四次人口普查，黑龙江省迁移人口其众数均在生产工人、运输工人和有关人员这一职业上，省内占34%，省际占48.7%。其次是农、林、牧、渔劳动者，省内占33.8%，省际占27%。工人、农民占主体。迁入黑龙江省的各类专业技术人员比例不高，省内占10.1%，而省际仅占5.4%，低于全国平均水平（省内11.6%、省际9.8%）。2000年第五次人口普查，省内迁移人口从事生产、运输设备操作人员及有关人员占的比重最高，为27.02%。其次是商业服务人员占22.75%。农、林、牧、渔劳动者占20.14%，居第三位。省内迁移人口中工人、农民和商服人员占主体；省际迁移人口中从事生产、运输设备操作人员及有关人员占的比重最高，为34.45%。其次是农、林、牧、渔劳动者占31.17%。居第三位的是商业服务人员占24.04%。上述三类人员的比重接近90%，比第四次人口普查有所上升。迁入省内的人口绝大多数是从事简单劳动的体力劳动者。与第四次人口普查相比，外省迁入黑龙江省的各类专业技术人员比重由5.4%降低到4.71%。从省际迁移人口的职业构成上看，迁入人口素质不高。

（六）迁移人口地域构成

1990年第四次人口普查，迁入黑龙江省人口最多的省份是山东，占省际迁移总数的23.6%；第二位是吉林，占21.8%；第三位是辽宁，占12.8%；第四位是内蒙古，占10.3%；第五位是河北，占4.5%；第六位是浙江，占4.1%；第七位是安徽，占4%；第八位是江苏，占3.9%；第九位是四川，占3.6%；第十位是河南，占3.5%。与1986年迁移抽样调查数据比较，居前三位的省没有变化，第四至第十位的依次是河北、四川、内蒙古、河南、江苏、安徽和甘肃。2000年第五次人口普查，居住在黑龙江省、户口在外省的共有386 641人，居于首位的是吉林，占25.71%；第二位是山东，占19.83%；第三位是辽宁，占10.11%；第四位是内蒙古，占9.02%；第五位是江苏，占6.62%；第六位是安徽，占5.79%；第七位是河北，占3.96%；第八位是河南，占3.87%；第九位是湖北，占3.6%；第十位是四川，占3.1%。与第四次人口普查相比，迁入人口居前三位的仍然是吉林、山东、辽宁三省。

（七）迁移人口类型构成

1990年、2000年两次人口普查，黑龙江省迁入人口类型构成，无论是省内迁移还是省际迁移，均以社会型迁入为主，经济型迁入次之。从构成经济型、社会型、学习型的八个方面看，省际迁移中务工经商占的比重最高。

1990年、2000年人口普查黑龙江省省际迁入人口类型构成情况

表1-17

类型		1990年第四次人口普查		2000年第四次人口普查	
		数量(人)	比重(%)	数量(人)	比重(%)
经济型	小计	137 517	37.43	62 776	18.13
	工作调动	23 087	6.28	8429	2.43
	分配录用	10 793	2.94	6754	1.95
	务工经商	103 637	28.21	47 593	13.74
社会型	小计	168 600	45.88	221 676	64.01
	投亲靠友	101 962	27.75	34 836	10.06
	退职退休	582	0.16	—	—
	拆迁搬家	—	—	83 499	24.11
	随迁家属	32 570	8.86	63 270	18.27
	婚姻迁入	33 486	9.11	40 071	11.57
学习培训		33 727	9.18	40 902	11.81
其他		27 584	7.51	20 986	6.05
合计		367 428	100.00	346 340	100.00

二、人口流动

1986~2005年,省际以务工经商形式流入黑龙江省的人口不断增加。省内以农村劳动力向城市流动为特征的人口流动与日俱增。人口流动与人口迁移不同,不改变家庭长久居住地和户口登记地,流动的时间有长有短,空间上有近有远,一个较显著的特点是以谋生和就业为目的,无论是流量还是流动范围,全省流动人口都有继续发展扩大的趋势。2000年第五次人口普查,在黑龙江省居住,但已离开户籍所在地的乡镇(街道)半年以上的流动人口共有376.84万人。其中:户籍地在本县(市)的有76.72万人;户籍地在本市(地)的有120.75万人;户籍地在本省的有140.71万人;户籍地在省外的有38.66万人。户籍地在本省的流动人口占89.74%,户籍地在外省的仅占10.26%。

第二章　人口结构

第一节　城乡结构

一、城乡人口比重

1986～2005年，黑龙江省边境人口有所增加。随着经济社会发展和城乡差别缩小，黑龙江省城乡人口城镇化率不断提高。1990年边境人口增长到291万人，比1982年增加36.1万人，占全省总人口的8.3%，比1982年提高0.5个百分点。2000年边境人口增长到312.4万人，比1982年增加57.5万人，占全省总人口的8.6%，比1982年提高0.8个百分点。边境开放口岸人口增长快。2000年与1982年相比，全省人口增长最快的是绥芬河市，由19 842人增加到69 052人，增长2.5倍；其次是抚远县，由40 024人增加到77 474人，增加93.6%；漠河县人口由47 705人增加到80 982人，增加69.8%；孙吴县人口由58 554人增加到95 867人，增加63.7%；呼玛县人口由38 037人增加到60 140人，增加58.1%；同江市人口由111 626人增加到164 595人，增加47.5%。有7个县（市）的人口占边境县总人口的比重有所下降，鸡东县下降1.9个百分点，密山市下降1.3个百分点，穆棱市下降1.3个百分点，绥滨县下降1.1个百分点，虎林县下降0.7个百分点，萝北县下降0.4个百分点，东宁县下降0.3个百分点。黑龙江省东部边境的东宁、绥芬河、穆棱、鸡东、密山、虎林、饶河7个县（市）人口占边境地区人口的一半以上，2000年第五次人口普查时7县（市）人口占边境地区总人口的56.71%，比1982年人口普查时的60.29%下降3.58个百分点。2005年，全省人口城镇化率从1985年的42.9%上升到53.1%，比全国水平高10.11个百分点。

1986～2005年黑龙江省城乡人口结构变化

表1－18

年度	总人口（万人）	城镇		乡村	
		人口数（万人）	比重（%）	人口数（万人）	比重（%）
1986	3 385.0	1 485.3	43.9	1 899.7	56.1
1987	3 424.0	1 536.0	44.9	1 888.0	55.1

续表 1－18

年度	总人口(万人)	城镇		乡村	
		人口数(万人)	比重(%)	人口数(万人)	比重(%)
1988	3 466.0	1 589.9	45.9	1 876.1	54.1
1989	3 510.0	1 646.5	46.9	1 863.5	53.1
1990	3 543.0	1 699.2	48.0	1 843.8	52.0
1991	3 575.0	1 753.2	49.0	1 821.8	51.0
1992	3 608.0	1 809.1	50.1	1 798.9	49.9
1993	3 640.0	1 866.2	51.3	1 773.8	48.7
1994	3 672.0	1 942.9	52.4	1 747.1	47.6
1995	3 701.0	1 985.9	53.7	1 715.1	46.3
1996	3 728.0	2 007.5	53.8	1720.5	46.2
1997	3 751.0	2 021.8	53.9	1 729.2	46.1
1998	3 773.0	2 037.4	54.0	1 735.6	46.0
1999	3 792.0	2 055.3	54.2	1 736.7	45.8
2000	3 807.0	1 977.4	51.9	1 829.6	48.1
2001	3 811.0	1 996.2	52.4	1 814.8	47.6
2002	3 813.0	2 004.5	52.6	1 808.5	47.4
2003	3 815.0	2 006.3	52.6	1 808.7	47.4
2004	3 816.8	2 014.5	52.8	1 802.3	47.2
2005	3 820.0	2 028.4	53.1	1 791.6	46.9

说明:数据来自《黑龙江统计年鉴》

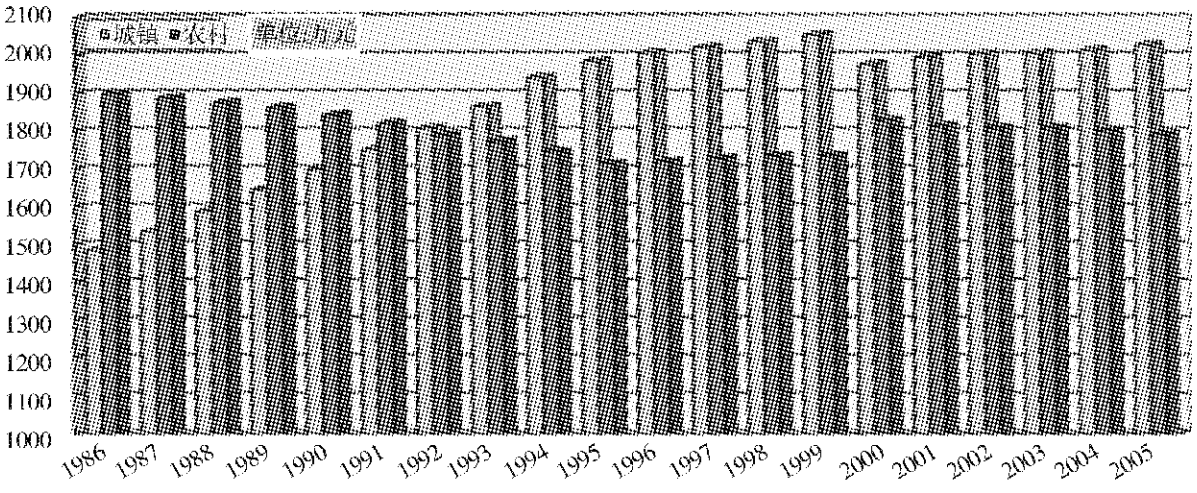


图 6　1986～2005 年黑龙江省城乡人口结构示意图

1986～2005年黑龙江省城乡人口结构与全国比较

表1－19

年度	总人口(万人)		城镇				乡村			
			全国		黑龙江省		全国		黑龙江省	
	全国	黑龙江省	人口数(万人)	比重(%)	人口数(万人)	比重(%)	人口数(万人)	比重(%)	人口数(万人)	比重(%)
1986	107 507	3 385.0	26 366	24.52	1 485.3	43.9	81 141	75.48	1 899.7	56.1
1987	109 300	3 424.0	27 674	25.32	1 536.0	44.9	81 626	74.68	1 888.0	55.1
1988	111 026	3 466.0	28 661	25.81	1 589.9	45.9	82 365	74.19	1 876.1	54.1
1989	112 704	3 510.0	29 540	26.21	1 646.5	46.9	83 164	73.79	1 863.5	53.1
1990	114 333	3 543.0	30 195	26.41	1 699.2	48.0	84 138	73.59	1 843.8	52.0
1991	115 823	3 575.0	31 203	26.94	1 753.2	49.0	84 620	73.06	1 821.8	51.0
1992	117 171	3 608.0	32 175	27.46	1 809.1	50.1	84 996	72.54	1 798.9	49.9
1993	118 517	3 640.0	33 173	27.99	1 866.2	51.3	85 344	72.01	1 773.8	48.7
1994	119 850	3 672.0	34 169	28.51	1 942.9	52.4	85 681	71.49	1 747.1	47.6
1995	121 121	3 701.0	35 174	29.04	1 985.9	53.7	85 947	70.96	1 715.1	46.3
1996	122 389	3 728.0	37 304	30.48	2 007.5	53.8	85 085	69.52	1 720.5	46.2
1997	123 626	3 751.0	39 449	31.91	2 021.8	53.9	84 177	68.09	1 729.2	46.1
1998	124 761	3 773.0	41 608	33.35	2 037.4	54.0	83 153	66.65	1 735.6	46.0
1999	125 786	3 792.0	43 748	34.78	2 055.3	54.2	82 038	65.22	1 736.7	45.8
2000	126 743	3 807.0	45 906	36.22	1 977.4	51.9	80 837	63.78	1 829.6	48.1
2001	127 627	3 811.0	48 064	37.66	1 996.2	52.4	79 563	62.34	1 814.8	47.6
2002	128 453	3 813.0	50 212	39.09	2 004.5	52.6	78 241	60.91	1 808.5	47.4
2003	129 227	3 815.0	52 376	40.53	2 006.3	52.6	76 851	59.47	1 808.7	47.4
2004	129 988	3 816.8	54 283	41.76	2 014.5	52.8	75 705	58.24	1 802.3	47.2
2005	130 756	3 820.0	56 212	42.99	2 028.4	53.1	74 544	57.01	1 791.6	46.9

说明:数据来自《中国统计年鉴》《黑龙江统计年鉴》

二、城镇人口

1986年,全省城镇人口1 485.3万人,占总人口的43.9%;1992年城镇人口1 809.1万人,占总人口的50%;2000年城镇人口达1 977.4万人,占总人口的51.9%。2000年第五

次人口普查,全省12个地级市(不含大兴安岭地区)市区人口为1 273万人,比1982年第三次人口普查时增加395.7万人,增长45.1%。在全省城乡人口自然增长均衡发展的基础上,城镇人口增加的主要因素来自经济社会发展,吸引乡村人口向城镇迁移和流动。全省城镇人口主要集中在哈尔滨、牡丹江、大庆、佳木斯、齐齐哈尔市等经济社会较发达,交通较便利的平原地区。在全省的13个市(地)中,有62%城镇人口分布在上述5个市。资源型城市的城镇人口比例很高。13个市(地)中伊春市和大兴安岭地区两个林区的城镇人口占总人口的比例最高,分别是90.2%和89%;其次是鸡西、鹤岗、双鸭山和七台河4个矿区城市,城镇人口占总人口的比例分别是63.6%、76.9%、55.8%和69.1%;在较大的中心城市中,城镇人口比例超过50%的有哈尔滨、牡丹江和大庆市,城镇人口占总人口的比例分别是57%、55.3%和53.8%。2005年,全省城镇人口2 028.4万人,占总人口的53.1%。

三、乡村人口

黑龙江省乡村人口主要分布在松嫩平原的农业大县。1986年全省乡村人口1 899.7万人,占总人口的56.1%;1992年乡村人口1 798.9万人,占总人口的49.9%;2000年乡村人口1 829.6万人,占总人口的48.1%。2000年第五次人口普查,全省乡村人口1 756.6万人,比1982年第三次人口普查时减少199万人,减少10.2%;哈尔滨市的乡村人口占全省乡村总人口的23%,绥化市占20.6%,齐齐哈尔市占18.1%,上述3个地区的乡村人口占全省的比重达到61.7%;在全省13个市(地)中,乡村人口比重超过本市总人口50%的有绥化市(占71.7%)、黑河市(占61.1%)、齐齐哈尔市(占58.7%)、佳木斯市(占54%)。2005年,全省乡村人口1 791.6万人,占总人口的46.9%。

四、农业人口

1986年,黑龙江省农业人口占总人口的比重为59.2%。此后,受户籍制度限制,全省农业人口比重下降缓慢。全省的城镇建设和农业产业化发展很快,促进农村剩余劳动力向城市、城镇转移。同时一些中小城镇为发展经济,加快建设步伐,在"农转非"的户籍制度上有所松动。全省农业人口(指持有农业户口的)比重逐年下降,1990年下降到57.4%,2000年下降到52.8%,2005年下降到51.6%。2005年与1986年相比全省农业人口占总人口的比重下降7.6个百分点。

1990～2005年黑龙江省各市(地)农业人口变化情况

表1－20

地区	1990年		2000年		2005年	
	人数(万人)	比重(%)	人数(万人)	比重(%)	人数(万人)	比重(%)
哈尔滨	488.1	54.6	490.9	52.7	505.4	51.8
齐齐哈尔	357.7	65.9	336.1	62.3	354.7	63.7
牡丹江	123.9	48.4	125.5	47.0	119.2	44.8
佳木斯	135.7	73.8	121.6	52.1	122.6	50.0
鸡西	89.3	48.1	81.5	42.1	69.9	36.5
鹤岗	44.0	41.0	24.4	22.4	21.3	19.4
双鸭山	76.7	52.6	61.8	43.0	59.5	39.5
大庆	141.4	60.2	138.0	53.9	137.3	51.5
伊春	25.0	18.4	20.8	16.8	18.4	14.3
七台河	37.6	47.8	38.3	48.0	39.5	44.7
绥化	393.9	77.5	372.8	74.2	411.4	73.2
黑河	100.2	64.5	79.2	47.7	77.7	44.5
大兴安岭地区	8.2	15.8	9.5	19.0	7.2	13.5

说明:1990年各市(地)人口按2005年行政区划做了调整;1990年、2000年的数据来自人口普查资料;2005年数据来自《黑龙江统计年鉴2006》

第二节　性别结构

一、总人口性别比

1986～2005年,全省总人口性别比保持在总人口性别比正常范围102～107之内。2005年,全省总人口性别比由1985年的104.85下降到102.45,低于全国106.30的水平。

1986～2005年黑龙江省人口性别结构变化

表1－21

年度	总人口(万人)	男		女		性别比(女=100)
		人口数(万人)	比重(%)	人口数(万人)	比重(%)	
1986	3 385.0	1 733.6	51.2	1 651.4	48.8	104.98
1987	3 424.0	1 753.0	51.2	1 671.0	48.8	104.91
1988	3 466.0	1 774.4	51.2	1 691.6	48.8	104.89
1989	3 510.0	1 796.6	52.1	1 713.4	48.8	104.86
1990	3 543.0	1 812.0	51.1	1 731.0	48.9	104.68
1991	3 575.0	1 827.5	51.1	1 747.5	48.9	104.58
1992	3 608.0	1 844.0	51.1	1 764.0	48.9	104.54
1993	3 640.0	1 861.1	51.1	1 778.9	48.9	104.62
1994	3 672.0	1 873.0	51.0	1 799.0	49.0	104.11
1995	3 701.0	1 887.5	51.0	1 813.5	49.0	104.08
1996	3 728.0	1 901.3	51.0	1 826.7	49.0	104.08
1997	3 751.0	1 912.0	51.0	1 839.0	49.0	103.97
1998	3 773.0	1 923.5	51.0	1 849.5	49.0	104.00
1999	3 792.0	1 933.2	51.0	1 858.8	49.0	104.00
2000	3 807.0	1 945.8	51.1	1 861.2	18.9	104.55
2001	3 811.0	1 948.2	51.1	1 862.8	48.9	104.58
2002	3 813.0	1 953.0	51.2	1 860.0	48.8	105.00
2003	3 815.0	1 940.4	50.9	1 874.6	49.1	103.51
2004	3 816.8	1 937.8	80.8	1 879.0	49.2	103.13
2005	3 820.0	1 933.1	50.6	1 886.9	49.4	102.45

说明:数据来自《黑龙江统计年鉴》

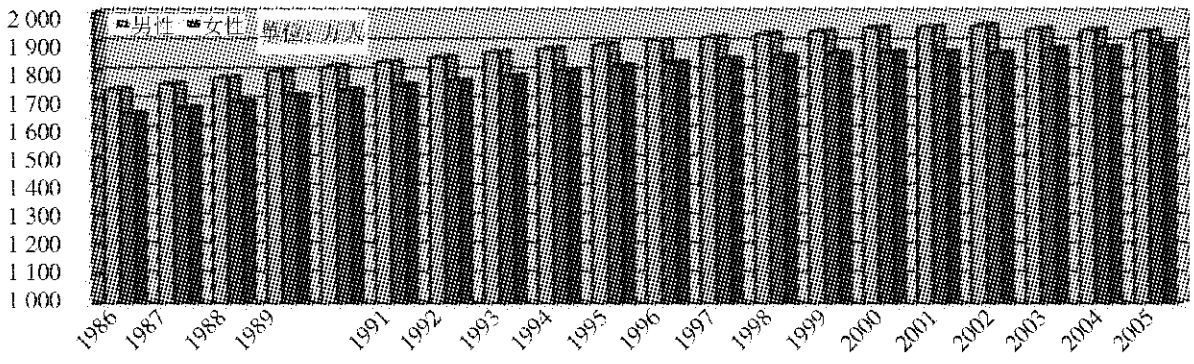


图7　1986～2005年黑龙江省人口性别结构示意图

1986～2005年黑龙江省人口性别结构与全国比较

表1－22

年度	总人口		全国		黑龙江省		全国		黑龙江省	
	全国（万人）	黑龙江省（万人）	人口数（万人）	比重（%）	人口数（万人）	比重（%）	人口数（万人）	比重（%）	人口数（万人）	比重（%）
1986	107 507	3 385.0	55 581	51.70	1 733.6	51.2	51 926	48.30	1 651.4	48.8
1987	109 300	3 424.0	56 290	51.50	1 753.0	51.2	53 010	48.50	1 671.0	48.8
1988	111 026	3 466.0	57 201	51.52	1 774.4	51.2	53 825	48.48	1 691.6	48.8
1989	112 704	3 510.0	58 099	51.55	1 796.6	52.1	54 605	48.45	1 713.4	48.8
1990	114 333	3 543.0	58 904	51.52	1 812.0	51.1	55 429	48.48	1 731.0	48.9
1991	115 823	3 575.0	59 466	51.34	1 827.5	51.1	56 357	48.66	1 747.5	48.9
1992	117 171	3 608.0	59 811	51.05	1 844.0	51.1	57 360	48.95	1 764.0	48.9
1993	118 517	3 640.0	60 472	51.02	1 861.1	51.1	58 045	48.98	1 778.9	48.9
1994	119 850	3 672.0	61 246	51.10	1 873.0	51.0	58 604	48.90	1 799.0	49.0
1995	121 121	3 701.0	61 808	51.03	1 887.5	51.0	59 313	48.97	1 813.5	49.0
1996	122 389	3 728.0	62 200	50.82	1 901.3	51.0	60 189	49.18	1 826.7	49.0
1997	123 626	3 751.0	63 131	51.07	1 912.0	51.0	60 495	48.93	1 839.0	49.0
1998	124 761	3 773.0	63 940	51.25	1 923.5	51.0	60 821	48.75	1 849.5	49.0
1999	125 786	3 792.0	64 692	51.43	1 933.2	51.0	61 094	48.57	1 858.8	49.0
2000	126 743	3 807.0	65 437	51.63	1 945.8	51.1	61 306	48.37	1 861.2	18.9
2001	127 627	3 811.0	65 672	51.46	1 948.2	51.1	61 955	48.54	1 862.8	48.9
2002	128 453	3 813.0	66 115	51.47	1 953.0	51.2	62 338	48.53	1 860.0	48.8
2003	129 227	3 815.0	66 556	51.50	1 940.4	50.9	62 671	48.50	1 874.6	49.1
2004	129 988	3 816.8	66 976	51.52	1 937.8	80.8	63 012	48.48	1 879.0	49.2
2005	130 756	3 820.0	67 375	51.53	1 933.1	50.6	63 381	48.47	1 886.9	49.4

说明：数据来自《中国统计年鉴2011》《黑龙江统计年鉴2006》

二、初生婴儿性别比

1985年，黑龙江省出生婴儿性别比（女婴100）高达114.4。1990年以后，国家针对出生婴儿性别比偏高问题，陆续采取宣传教育和法律、法规限制等措施，综合治理胎儿性别鉴定和弃溺女婴等违规违法现象。1990年第四次人口普查、2000年第五次人口普查显示，生育第一个孩子的时候，人们一般不选择胎儿性别，但生育两个以上孩子时，追求男孩的情况比较明显，孩次越高，性别比就越高。这种现象在第四次人口普查时开始有所表现，到第五

次人口普查时表现的就更为明显。2000年,在全省卫生、计生、公安、民政、妇联等部门的共同努力下,黑龙江省出生婴儿性别比下降到109.71,其中哈尔滨、佳木斯、绥化市和大兴安岭地区的出生婴儿性别比高于全省平均水平。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省0岁人口共3 394人,其中男1 770人,女1624人,性别比为108.99。

2000年第五次人口普查全省各市(地)出生婴儿性别比

表1-23

地　区	出生人数(人)	其　中		性别比(女=100)
		男婴(人)	女婴(人)	
全省	294 263	153 944	140 319	109.71
哈尔滨市	68 491	35 883	32 608	110.04
齐齐哈尔市	40 530	21 004	19 526	107.57
牡丹江市	21 138	10 966	10 172	107.81
佳木斯市	21 540	11 452	10 088	113.52
鸡西市	16 129	8 434	7 695	109.60
鹤岗市	10 085	5 181	4 904	105.65
双鸭山市	11 735	6 053	5 672	106.72
大庆市	23 441	12 212	11 229	108.75
伊春市	8 665	4 504	4 161	108.24
七台河市	7 250	3 718	3 532	105.27
绥化市	46 585	24 817	21 768	114.01
黑河市	14 378	7 439	6 939	107.21
大兴安岭地区	4 296	2 271	2 025	112.15

1990年、2000年人口普查黑龙江省出生婴儿分孩次性别比①

表1-24

人口普查	合　计 (女=100)	其　中		
		第一孩	第二孩	第三孩及以上
1990年第四次人口普查	107.71	105.66	110.19	118.50
2000年第五次人口普查	107.52	106.02	115.06	171.28

① 第四次人口普查数据由1989年1月1日~1990年6月30日全省普查实际出生婴儿总数计算所得;第五次人口普查数据由长表调查范围内1999年11月1日~2000年10月31日分孩次出生婴儿总数计算所得,因此与全省第五次人口普查短表的出生婴儿性别比有差距。

三、地域人口性别比

(一)行政区性别比

1986年全省14个市(地)总人口性别上下限之差为8.4。性别比最高的是七台河市110.62,最低的是伊春市102.22。在全省平均数以上的有7个市(地),分别是齐齐哈尔、佳木斯、双鸭山、大庆、七台河、黑河市和大兴安岭地区;在全省平均数以下的有7个市(地),分别是哈尔滨、牡丹江、鸡西、鹤岗、伊春市及绥化和松花江地区。2000年全省13个市(地)总人口性别比上下限之差为4.17。性别比最高的是七台河市107.86,最低的是伊春市103.69。在全省平均数以上的有7个市(地),分别是佳木斯、绥化、鸡西、双鸭山、七台河、黑河市和大兴安岭地区;在全省平均数以下的有6个市,分别是哈尔滨、齐齐哈尔、牡丹江、大庆、鹤岗、伊春市。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省13个市(地)总人口性别比上下限之差为5.58。性别比最高的是双鸭山市106.27,最低的是伊春市100.69。在全省平均数以上的有6个地市,分别是鹤岗、双鸭山、佳木斯、七台河、黑河和大兴安岭地区;在全省平均数以下的有7个市,分别是哈尔滨、齐齐哈尔、鸡西、大庆、伊春、牡丹江、绥化市。

部分年度黑龙江省各市(地)总人口性别比

表1-25

地　区	性别比(女=100)		
	1986年	2000年	2005年
全省	104.97	104.54	102.44
哈尔滨市	102.67	103.92	101.75
齐齐哈尔市	105.67	104.36	101.97
牡丹江市	104.75	103.96	102.02
佳木斯市	106.28	104.55	104.71
鸡西市	104.33	106.04	102.25
鹤岗市	104.09	104.39	105.73
双鸭山市	105.18	105.42	106.27
大庆市	107.28	104.29	102.31
伊春市	102.22	103.69	100.69
七台河市	110.62	107.86	103.13
松花江地区	104.36	—	—
绥化市(地区)	104.36	104.66	101.42
黑河市(地区)	106.88	105.66	102.91
大兴安岭地区	106.10	106.17	103.48

说明:数据来自《黑龙江统计年鉴1987》、2000年第五次人口普查资料、2005年黑龙江省1%人口抽样调查资料

(二)城乡人口性别比

1986年以后,全省城市、城镇、乡村人口性别比的差异发生一些变化,乡村高于城镇、城镇高于城市的总趋势没有改变。1990年第四次人口普查,乡村人口性别比高于城市2.6,高于城镇2.1。2000年第五次人口普查,乡村人口性别比高于城市3.8,高于城镇3.1。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,乡村人口性别比高于城市3.6,高于城镇2.5。

部分年度黑龙江省市、镇、乡人口性别比

表1-26

年 度	全省(女=100)	其 中		
		城市(女=100)	城镇(女=100)	乡村(女=100)
1990	105.1	104.3	104.8	106.9
2000	104.5	102.6	103.3	106.4

四、分年龄人口性别构成

1986年以后,黑龙江省高年龄组人口性别比仍然偏高。1990年第四次人口普查,全省54~74岁各年龄组性别比均在108以上。其中,高于110的年龄组有15个,最高的是64岁组,性别比高达122.3。2000年第五次人口普查,上述情况有所缓解,仅有67~75岁各年龄组性别比高于108。其中,高于110的年龄组仅有5个,最高的是70岁组,性别比是114.1。同时显示,低年龄组人口性别比开始升高,全省0~4岁组性别比开始升高,由第四次人口普查的106.5上升到108.8,表明出生婴儿性别比在升高。2005年,全省分年龄组性别比最高的是75~79岁组,为113.5;最低的是90岁及以上组,为70。

1990年、2000年人口普查黑龙江省分年龄人口性别比

表1-27

年龄组	1990年第四次人口普查			2000年第五次人口普查			2005年		
	男(万人)	女(万人)	性别比(女=100)	男(万人)	女(万人)	性别比(女=100)	男(万人)	女(万人)	性别比(女=100)
0~4	162.3	152.4	106.5	79.8	73.3	108.8	79.5	71.8	110.7
5~9	154.7	146.8	105.4	107.5	100.3	107.1	92.4	86.3	107.0
10~14	163.5	157.0	104.1	165.9	157.7	105.2	121.1	112.7	107.4
15~19	203.3	194.7	104.4	148.8	141.6	105	144.8	135.6	106.7

续表1-27

年龄组	1990年第四次人口普查			2000年第五次人口普查			2005年		
	男(万人)	女(万人)	性别比(女=100)	男(万人)	女(万人)	性别比(女=100)	男(万人)	女(万人)	性别比(女=100)
20~24	205.0	194.3	105.5	146.0	138.9	105.1	117.7	116.8	100.7
25~29	190.9	181.4	105.2	191.3	180.9	105.7	140.2	136.4	102.7
30~34	160.1	153.1	104.6	200.1	188.2	106.4	196.7	192.3	102.2
35~39	145.3	141.9	102.4	188.7	179.5	105.1	210.5	202.8	103.7
40~44	97.9	97.6	100.4	156.1	149.6	104.3	197.5	193.7	101.9
45~49	70.2	71.7	97.9	141.2	139.0	101.6	163.9	160.4	102.1
50~54	72.1	68.9	104.6	95.9	97.0	98.9	150.5	151.3	99.4
55~59	62.1	53.3	116.6	63.5	66.1	96.0	103.5	108.9	95.0
60~64	47.7	40.3	118.5	63.1	62.1	101.5	68.8	74.1	92.8
65~69	32.6	27.9	116.9	46.8	42.9	108.9	63.0	63.4	99.3
70~74	19.3	17.2	112.3	31.6	28.5	110.9	44.3	42.8	103.5
75~79	11.3	11.0	103.0	16.4	15.4	106.4	25.2	22.2	113.5
80~84	4.8	5.2	92.0	6.6	6.9	95.4	10.2	11.2	107.1
85~89	1.5	1.7	84.9	2.3	2.7	84.3	2.7	3.2	84.3
90~94	0.2	0.3	86.3	0.5	0.7	74.0	0.7	1.0	70.0
95~99	0.04	0.04	90.8	0.2	0.1	107.8			
100及以上	0.003	0.006	50.0	0.01	0.01	102.4			

说明:2005年栏数据来自《黑龙江统计年鉴2006》,2005年90~94年龄组数据为90岁及以上数据

第三节　年龄结构

一、人口年龄构成

1986~2005年,黑龙江省人口年龄结构由于实行计划生育,出生人口数量逐年下降,0~14岁人口总量也逐年下降,从1985年的1 053.8万人,下降到2005年的563.7万人,占总人口的比重由31.39%下降到14.76%;15~64岁人口大幅度增加,由1985年的2 175.1万人增加到2005年的2 966.5万人,增加791.4万人,占总人口的比重由64.79%上升到77.66%,经济活动人口①的增加加大就业压力,显示出强劲的人口红利②;65岁以上人口由1985年的128万人增加到2005年的289.8万人,占总人口的比重由3.81%上升到7.59%,

① "经济活动人口"是指:在16岁以上,有劳动能力,参加或要求参加社会经济活动的人口,包括从业人员和失业人员。

② "人口红利"是指:一个国家的劳动年龄人口占总人口比重较大,抚养率比较低,为经济发展创造了有利的人口条件,整个国家的经济呈高储蓄、高投资和高增长的局面。

全省进入老龄化社会①;少儿负担系数②由1985年的48.5%下降到2005年的16.8%,老人负担系数③由5.7%上升到9.8%,总负担系数④由54.3%下降到28.8%。

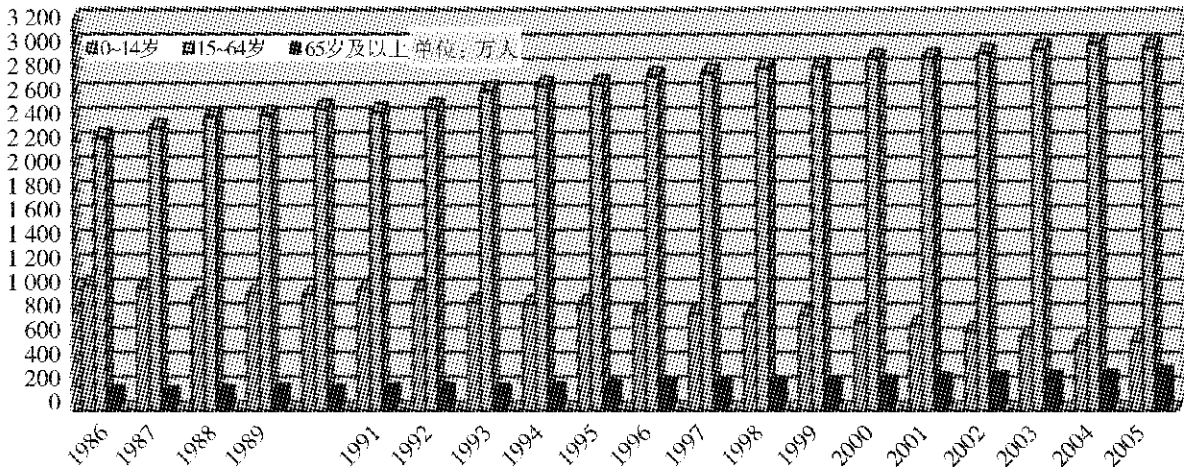


图8 1986~2005年黑龙江省人口年龄结构示意图

1986~2005年黑龙江省人口年龄结构和负担系数

表1-28

年度	总人口（万人）	其中			总负担系数（%）	其中	
		0~14岁（万人）	15~64岁（万人）	65岁以上（万人）		负担少儿（%）	负担老人（%）
1986	3 385.0	1 020.7	2 230.6	133.7	51.8	45.8	6.0
1987	3 424.0	993.4	2 305.5	125.0	48.5	43.1	5.4
1988	3 466.0	931.3	2 403.4	131.3	44.2	38.7	5.5
1989	3 510.0	957.1	2 412.1	140.9	45.5	39.7	5.8
1990	3 543.0	944.3	2 463.7	135.0	43.8	38.3	5.5
1991	3 575.0	990.9	2 438.9	145.2	46.6	40.6	6.0
1992	3 608.0	984.6	2 474.0	149.4	45.8	39.8	6.0
1993	3 640.0	881.6	2 613.3	145.1	39.3	33.8	5.6
1994	3 672.0	869.1	2 649.9	153.1	38.6	32.8	5.8
1995	3 701.0	868.1	2 663.5	169.5	38.9	32.6	6.4
1996	3 728.0	802.0	2 732.5	193.5	36.4	29.4	7.1
1997	3 751.0	798.9	2 757.0	195.1	36.1	29.0	7.1
1998	3 773.0	776.0	2 800.5	196.5	34.7	27.7	7.0

① “老龄化社会”是指:按照联合国标准65岁老人占总人口的7%,即该地区视为进入老龄化社会。
② “少儿负担系数”是指:少年儿童与15~64岁人口的比例。
③ “老人负担系数”是指:老年人口(65岁以上人口)与15~64岁人口的比例。
④ “总负担系数”是指:被抚养人口(0~14岁和65岁以上人口)与15~64岁人口的比例。

续表1－28

年度	总人口（万人）	其　中			总负担系数（%）	其　中	
		0～14岁（万人）	15～64岁（万人）	65岁以上（万人）		负担少儿（%）	负担老人（%）
1999	3 792.0	778.1	2 808.5	205.3	35.0	27.7	7.3
2000	3 807.0	719.1	2 876.0	211.7	32.4	25.0	7.4
2001	3 811.0	699.0	2 882.0	230.0	32.2	24.3	8.0
2002	3 813.0	648.2	2 922.3	242.5	30.5	22.2	8.3
2003	3 815.0	604.3	2 957.1	253.6	29.0	20.4	8.6
2004	3 816.8	555.0	3 002.6	259.2	27.1	18.5	8.6
2005	3 820.0	563.7	2 966.5	289.8	28.8	19.0	9.8

说明：数据来自《黑龙江统计年鉴》

二、人口年龄金字塔

1990年第四次全国人口普查，人口年龄金字塔是顶尖、中宽、底部收缩的形态，最宽部分为15～30岁之间，青壮年人口数量增加，给教育和就业带来压力。2000年第五次人口普查，人口年龄金字塔塔尖上移，底部明显收缩，塔身最宽的部位在25～45岁之间，呈现出近似球形的状态，青少年人口急剧减少，65岁以上老年人口增多，劳动年龄人口大量增加，比重达到75.55%，人口就业压力加大。

1990年、2000年的人口金字塔底部迅速向内收缩，使人口类型由增长型转为稳定型；随着人口预期寿命的提高，塔顶在不断加高；塔的中部不断加粗。

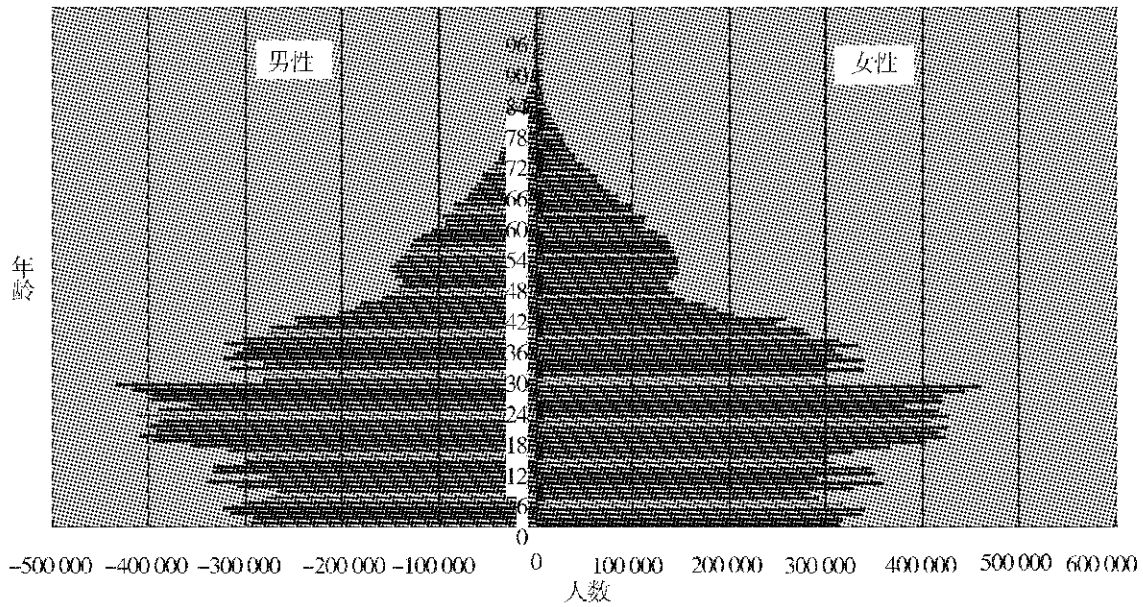


图9　1990年人口年龄金字塔

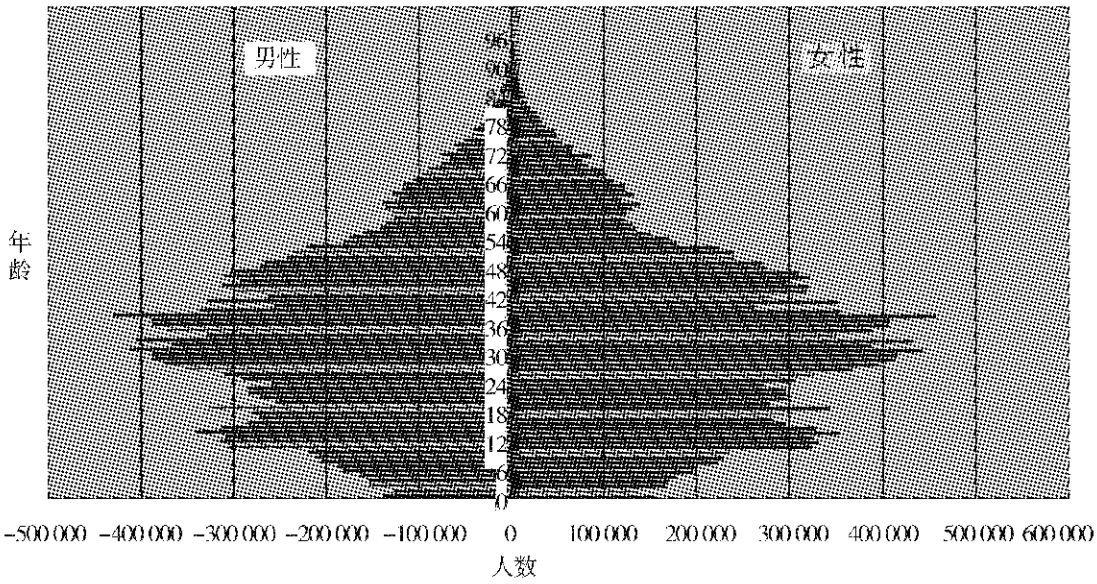


图 10　2000 年人口年龄金字塔

三、人口年龄结构类型

1986 年以后，全省人口年龄类型由年轻型向成年型过渡。1990 年第四次人口普查，全省 0～14 岁少年儿童比重为 26.60%，较 1982 年降低 8.29 个百分点；65 岁以上老年人口比重为 3.78%，较 1982 年上升 0.36 个百分点；人口年龄中位数为 25.3 岁，较 1982 年提高 3.9 岁。15～64 岁人口占比为 69.62%。1991 年起，人口年龄类型由成年型（稳定型）向老年型（减少型）过渡，人口老龄化开始显现。2000 年第五次人口普查，全省 0～14 岁少年儿童比重下降到 18.89%，15～64 岁人口占比上升到 75.55%，老年人口比重上升到 5.56%，人口年龄中位数上升到 31.22 岁。2005 年全省 0～14 岁少年儿童比重下降到 14.75%，15～64 岁人口占比上升到 77.66%，老年人口比重上升到 7.59%，与第五次人口普查相比，0～14 岁人口的比重下降 4.25 个百分点，老年人口比重上升 2.17 个百分点。

1990 年、2000 年黑龙江省与全国人口年龄结构比较

表 1－29

项　目	黑龙江省		全　国	
	1990 年	2000 年	1990 年	2000 年
0～14 岁（%）	26.60	18.89	27.69	22.89
15～64 岁（%）	69.62	75.55	66.74	70.15
65 岁以上（%）	3.78	5.56	5.57	6.96
年龄中位数（岁）	25.30	31.22	25.30	30.80
抚养比（%）	43.64	32.36	49.84	42.55
老少比（%）	14.21	29.43	20.12	30.41

说明：根据 1990 年、2000 年全国人口普查数据计算

四、育龄妇女年龄构成

1986年黑龙江省人口变动情况抽样调查，全省育龄妇女平均人数21 621人，其中34岁以下生育旺盛期妇女15 700人，占全省育龄妇女平均人数的72.6%。1990年第四次人口普查，全省育龄妇女1 034.6万人，占总人口的29.39%。2000年第五次人口普查，全省育龄妇女1 117.8万人，占总人口的30.84%。育龄妇女各年龄分布上，34岁以下生育旺盛期妇女人数减少，由1982年占育龄妇女73.95%，下降到2000年的58.12%。即将进入婚育期的15～19岁妇女，由1982年的23.59%下降到12.67%。2005年，全省平均育龄妇女人数1 138万人，占总人口的29.79%。

1990年、2000年人口普查黑龙江省育龄妇女比重变化情况

表1－30　　单位：%

年龄组	1990年第四次人口普查	2000年第五次人口普查	年龄组	1990年第四次人口普查	2000年第五次人口普查
15～19	18.82	12.67	35～39	13.71	16.06
20～24	18.78	12.43	40～44	9.42	13.39
25～29	17.53	16.19	45～49	6.93	12.43
30～34	14.80	16.83	—	—	—

五、城乡人口年龄构成

1986年以后，黑龙江省城乡人口年龄构成，随着时间的延续年龄逐渐上移。2000年占总人口比重最高的年龄组由1982年的15～19岁组上移到35～39岁组，占总人口比重最高由1982年的19岁组移到37岁组，占总人口的比重由1982年的2.98%降至2.73%。农村人口出生减少，0～4岁人口比重明显下降，2000年比重比1982年10.94%下降至4.49%，下降6.45个百分点；农村医疗卫生条件持续改善，人口预期寿命增高，65岁以上老年人口比重比1982年的3.34%提高至5.04%，提高1.7个百分点。2005年黑龙江省1%人口抽查，全省占总人口比重最高的年龄组仍为35～39岁组，占总人口比为10.81%。其中：城市、镇、乡村占总人口比重最高的年龄组均为35～39岁组，城市占总人口比为11.18%；镇占总人口比为11.32%；乡村占总人口比为10.27%。

1990年、2000年人口普查黑龙江省城乡人口年龄结构变化情况

表1-31　　单位:%

年龄组	城　镇		乡　村	
	1990年第四次人口普查	2000年第五次人口普查	1990年第四次人口普查	2000年第五次人口普查
合计	100.00	100.00	100.00	100.00
0~4	8.63	3.97	9.69	4.49
5~9	8.20	5.29	9.47	6.20
10~14	8.77	7.68	9.91	10.26
15~19	10.98	7.82	12.10	8.23
20~24	11.28	7.53	11.48	8.21
25~29	10.99	10.28	9.54	10.27
30~34	9.19	10.94	8.16	10.47
35~39	8.31	11.11	7.76	9.15
40~44	5.57	8.89	5.50	7.95
45~49	4.11	7.68	3.84	7.79
50~54	4.18	5.14	3.58	5.53
55~59	3.42	3.72	2.91	3.42
60~64	2.56	3.90	2.34	2.99
65~69	1.72	2.84	1.70	2.08
70~74	1.03	1.79	1.04	1.52
75~79	0.64	0.87	0.61	0.88
80~84	0.30	0.36	0.30	0.39
85~89	0.10	0.14	0.06	0.13
90岁及以上	0.02	0.05	0.01	0.04

六、特殊年龄构成

(一)0岁组

2000年第五次人口普查,全省0岁人口占总人口比重下降到0.81%,与1982年相比下降1.25个百分点。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省0岁人口占总人口比重降至0.78%。

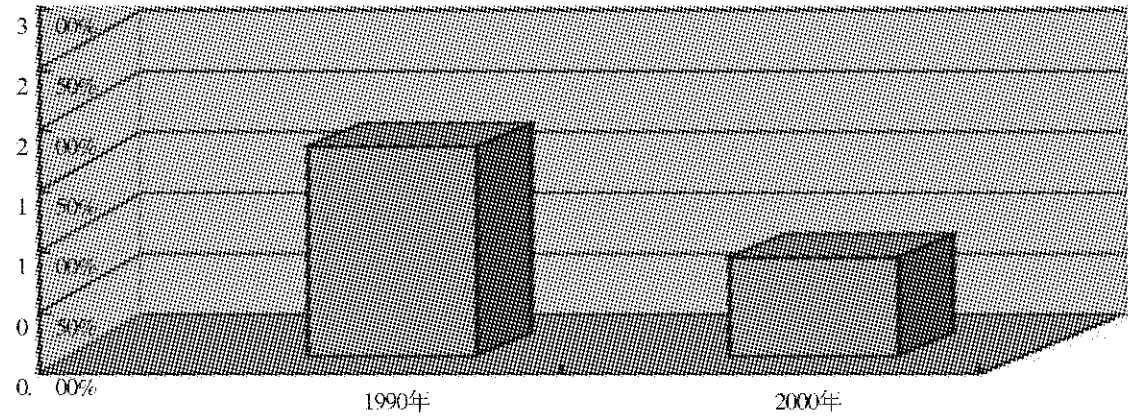


图11　1990年、2000年人口普查0岁人口比重变化

(二)1~6岁组

1990年第四次人口普查1~6岁学龄前儿童人口366.1万人,占总人口的10.39%。2000年第五次人口普查1~6岁学龄前儿童人口200万人,比1982年第三次人口普查减少187.8万人,占总人口比重降至5.53%,与1982年第三次人口普查相比下降6.35个百分点。学龄前儿童明显减少。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省1~6岁学龄前儿童人口占总人口比重降至4.89%。

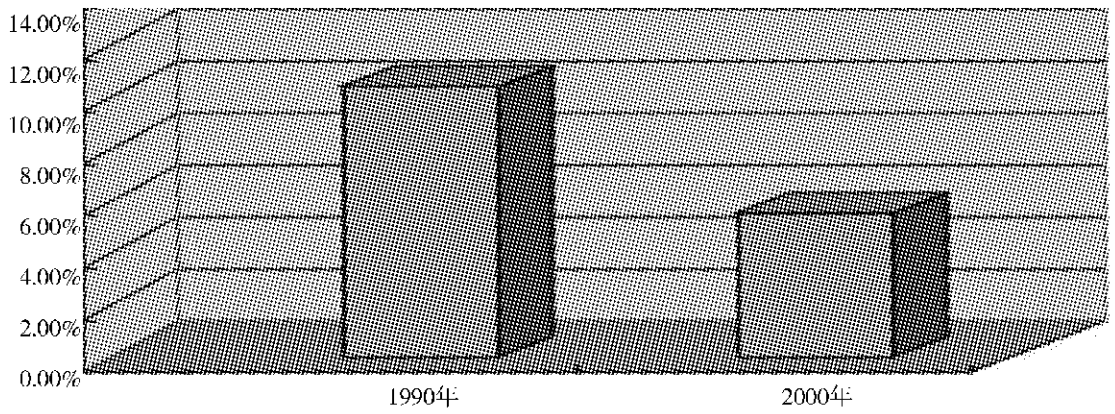


图12 1990年、2000年人口普查1~6岁学龄前人口比重变化

(三)7~12岁组

1990第四次人口普查,该年龄组人口减少到386.5万人,占总人口比重降到10.98%。2000年第五次人口普查,该年龄组人口322万人,比1982年第三次人口普查减少192.6万人,占总人口比重降至8.89%,与1982年第三次人口普查相比下降6.86个百分点。小学学龄人口比重迅速下降。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省7~12岁小学人口占总人口比重降至6.47%。

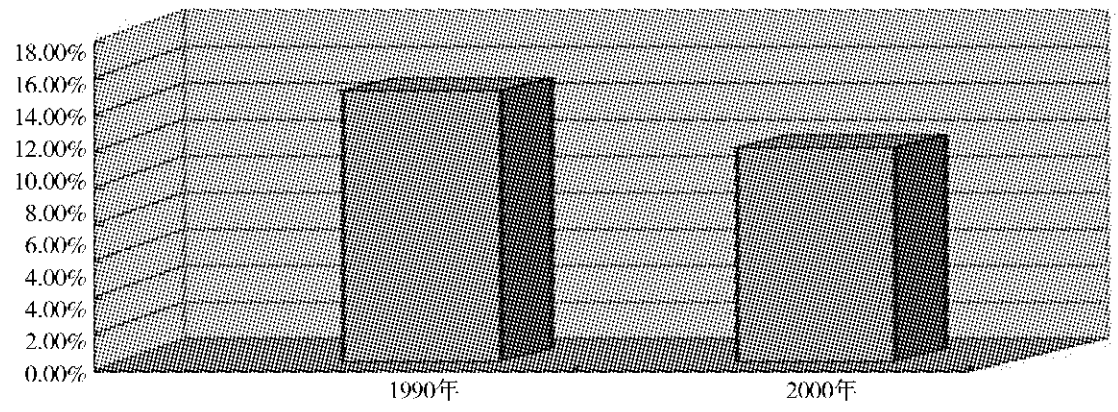


图13 1990年、2000年人口普查7~12岁小学学龄人口比重变化

(四)13~19岁组

1990年第四次人口普查,该年龄组人口减少到521.6万人,占总人口比重下降到14.81%。2000年第五次人口普查,该年龄组人口继续减少到423.7万人,比1982年第三次人口普查减少154.7万人,占总人口的比重降至11.69%,与1982年第三次人口普查相

比,下降6.02个百分点。初、高中学龄人口比重逐步下降。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省13~19岁人口占总人口比重降至10%。

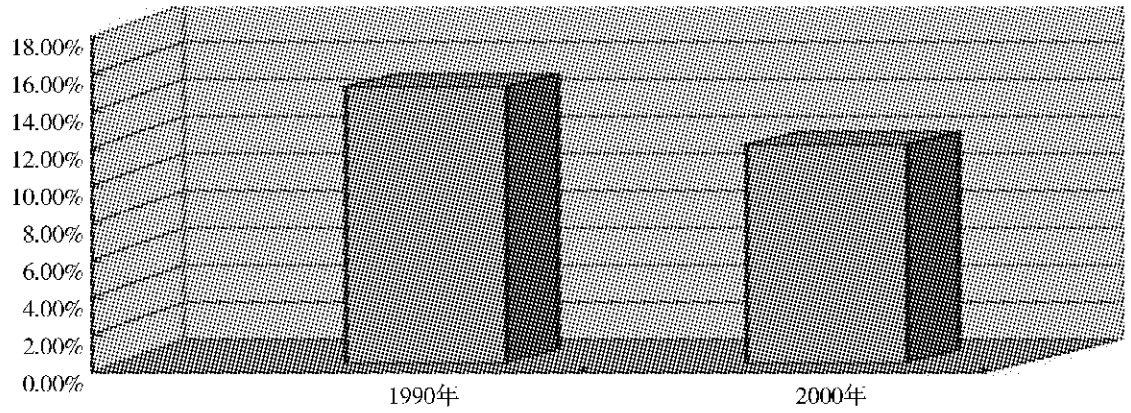


图14 1990年、2000年人口普查13~19岁初、高中学龄人口比重变化

(五)劳动年龄人口

1990年第四次人口普查,全省男性16~59岁和女性16~54岁劳动年龄人口分别是,男性1 170.3万人,女性1067.9万人,合计2 238.2万人,比1982年增加401.9万人,占总人口比重上升到63.56%。2000年第五次人口普查,该年龄组人口继续增长,男性增加到1 302.1万人,女性增加到1 186.4万人,合计2 488.5万人,比1982年增加652.2万人,占总人口比重升高到68.67%,与1982年相比,升高12.45个百分点。劳动年龄人口比重上升幅度大。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省男性16~59岁和女性16~54岁劳动年龄人口占总人口比重升至69.42%。

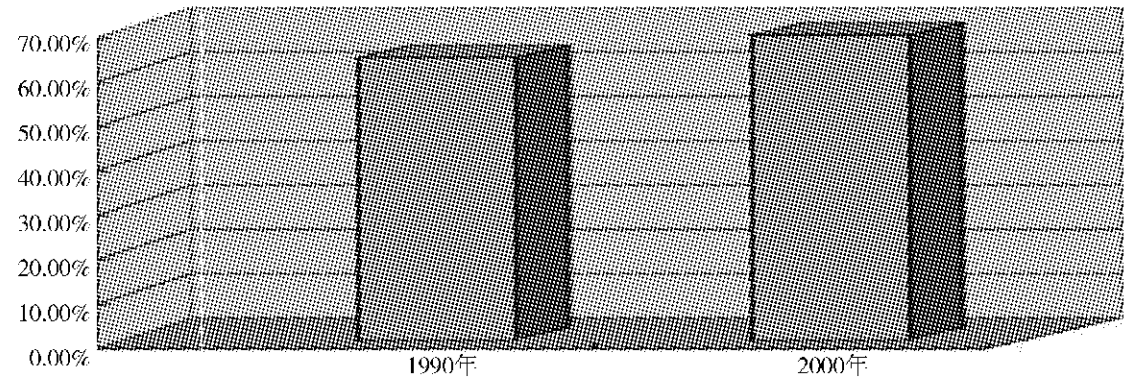


图15 1990年、2000年人口普查男性16~59岁和女性16~54岁劳动年龄人口比重变化

(六)老年人口

1990年第四次人口普查,全省60岁以上老年人口221.1万人,占总人口的6.28%;65岁以上老年人口175.9万人。65岁以上老年人口占总人口的3.78%。80岁以上高龄人口13.8万人,占60岁及以上人口的6.24%。2000年第五次人口普查,全省60岁以上老年人口326.7万人,占总人口的9.02%,接近老年型社会。65岁以上老年人口201.5万人,其中男性人口104.2万人、女性人口97.3万人。65岁以上老年人口占总人口的5.56%。80岁

以上高龄人口20万人，占60岁及以上人口的6.12%。2005年黑龙江省1%人口抽样调查，全省60岁以上老年人口占总人口的11.34%。65岁以上老年人口占总人口的7.60%。80岁以上高龄人口20万人，占60岁及以上人口的6.71%。

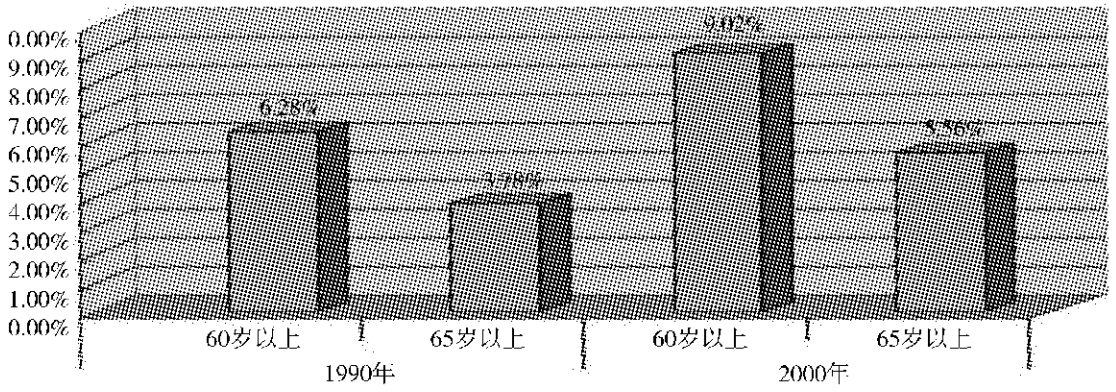


图16　1990年、2000年人口普查60岁以上老年人口比重变化

（七）百岁以上老年人口

1990年第四次人口普查，全省百岁以上老人87人，其中男性29人、女性58人。比1982年增加54人。2000年第五次人口普查，全省百岁以上老人增至253人，比1982年增加6.7倍，其中男性128人（占50.6%），女性125人（占49.4%）。全省百岁以上老人居住在市镇的170人，其中男性75人、女性95人；居住在农村的83人，其中男性53人，女性30人。全省百岁以上老人在城市、城镇居住的较多，占67.2%。百岁以上老人逐年增多，与医疗卫生事业发展和人民生活水平不断提高有直接关系。2005年黑龙江省1%人口抽样调查，全省百岁以上老人占80岁及以上老人的0.16%。

第三章　人口分布

第一节　地理人口分布

1986年以后，黑龙江省自然地理区划分仍为大小兴安岭、长白山地、松嫩平原、三江平原4个。受自然地理环境、生存条件和各地经济社会发展水平影响，全省人口地域分布极不均衡。人口主要集中在松嫩平原，其次是三江平原。人口地域分布呈三大板块：松嫩平原是三成土地，居住着六成人口；东部三江平原和中南部山地延伸的丘陵地区是三成土地，居住着近三成人口；北部山区是四成土地，居住着近一成人口。1990年第四次人口普查，大

小兴安岭人口398.6万人,占全省总人口的11.32%,比第三次人口普查时下降0.91个百分点;长白山地人口449.8万人,占全省总人口的12.77%,比第三次人口普查时下降1.67个百分点;松嫩平原人口2 009.3万人,占全省总人口的57.06%,比1982年第三次人口普查时上升5.17个百分点;三江平原人口663.9万人,占全省总人口的18.85%,比1982年第三次人口普查时下降2.59个百分点。2000年第五次人口普查,大小兴安岭人口472万人,比1982年第三次人口普查时增加18.1%,占全省总人口的13.02%,比1982年第三次人口普查时上升0.79个百分点;长白山地人口525.8万人,比1982年第三次人口普查时增加11.4%,占全省总人口的14.51%,比1982年第三次人口普查时上升0.07个百分点;松嫩平原人口1 940.8万人,比1982年第三次人口普查时增加14.5%。占全省总人口的53.56%,比1982年第三次人口普查时上升1.67个百分点;三江平原人口685.2万人,比1982年第三次人口普查时减少2.2%,占全省同期总人口的18.91%,比1982年第三次人口普查时下降2.53个百分点。大小兴安岭人口密度24人/平方千米,长白山地人口密度80人/平方千米,松嫩平原人口密度183人/平方千米,三江平原人口密度67人/平方千米。

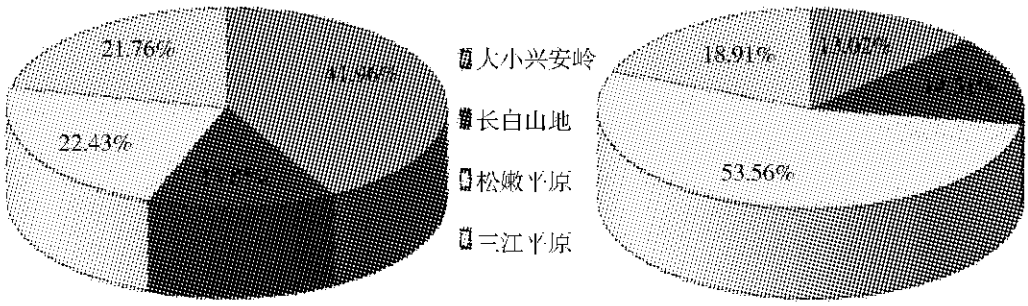


图17　2000年黑龙江省自然地理区土地面积分布(左图)及人口分布(右图)比重示意图

1990年、2000年人口普查全省自然地理区占全省土地面积、人口分布比重情况

表1-32　　单位:%

自然地理区	占全省土地面积比重	第四次人口普查人口比重	第五次人口普查人口比重
大小兴安岭	41.96	11.32	13.02
长白山地	13.85	12.77	14.51
松嫩平原	22.43	57.06	53.56
三江平原	21.76	18.85	18.91

第二节　政区人口分布

1986年,哈尔滨市(包括松花江地区)人口812.2万人,占全省总人口的24.37%。齐

齐哈尔市人口569.1万人,占全省总人口的17.08%。牡丹江市人口305.5万人,占全省总人口9.17%。佳木斯市人口374.3万人,占全省总人口的11.23%。鸡西市人口108.3万人,占全省总人口的3.25%。鹤岗市人口59.9万人,占全省总人口的1.79%。双鸭山市人口43.4万人,占全省总人口的1.30%。大庆市人口85.4万人,占全省总人口的2.56%。伊春市人口126.9万人,占全省总人口3.80%。七台河市人口67.4万人,占全省总人口的2.02%。绥化地区人口585.0万人,占全省总人口的17.55%。黑河地区人口150.2万人,占全省总人口的4.50%。大兴安岭地区人口43.9万人,占全省总人口的1.31%。

1990年第四次人口普查,哈尔滨市人口8 939 707人,占全省总人口的25.39%。齐齐哈尔市人口5 424 449人,占全省总人口的15.40%。鸡西市人口1 854 849人,占全省总人口的5.27%。鹤岗市人口1 073 213人,占全省总人口的3.05%。双鸭山市人口1 457 740人,占全省总人口的4.14%。大庆市人口2 351 421人,占全省总人口的6.68%。伊春市人口1 358 171人,占全省总人口3.86%。佳木斯市人口2 253 466人,占全省总人口的6.40%。七台河市人口786 500人,占全省总人口的2.23%。牡丹江市人口2 558 269人,占全省总人口7.26%。黑河市人口1 554 579人,占全省总人口的4.41%。绥化市人口5 083 920人,占全省总人口的14.44%。大兴安岭地区人口519 648人,占全省总人口的1.48%。

2000年第五次人口普查,哈尔滨市人口9 413 359人,占全省总人口的25.98%。齐齐哈尔市人口5 419 621人,占全省总人口的14.96%。鸡西市人口1 946 057人,占全省总人口的5.37%。鹤岗市人口1 099 079人,占全省总人口的3.03%。双鸭山市人口1 448 349人,占全省总人口的4.00%。大庆市人口2 578 051人,占全省总人口的7.11%。伊春市人口1 249 621人,占全省总人口的3.45%。佳木斯市人口2 358 310人,占全省总人口的6.51%。七台河市人口807 440人,占全省总人口的2.23%。牡丹江市人口2 684 495人,占全省总人口的7.41%。黑河市人口1 671 811人,占全省总人口的4.61%。绥化市人口5 055 541人,占全省总人口的13.95%。大兴安岭地区人口505 842人,占全省总人口的1.40%。全省人口总量的76%分布在哈尔滨、绥化、齐齐哈尔、大庆、牡丹江、佳木斯6个较大的市及所辖县(市)①。

2005年,全省人口密度为每平方公里84人,比1985年的70.1人,增加13.9人。13个市(地)人口密度最高的是哈尔滨市,人口密度为184人;其次是绥化市,人口密度为160人;第三位是七台河市,人口密度为147人;第四位是齐齐哈尔市,人口密度为133人;第五位的是大庆市,人口密度为126人。人口密度最低的是大兴安岭地区,每平方公里仅有8人。大城市和经济发达地区的人口增长较快。与1990年第四次人口普查相比,哈尔滨、大庆、牡丹江、黑河、佳木斯、鸡西6个市的人口占全省总人口的比重有所提高。哈尔滨市提高0.4个百分点,大庆市提高0.4个百分点,牡丹江市提高0.2个百分点,黑河市提高0.2个百分点,佳木斯市提高0.1个百分点,鸡西市提高0.1个百分点。

① 1985年以来,黑龙江省的行政区划变动较大。为了便于比较,以2000年全省各地、市、县的区划为准,将1982年和1990年各地、市、县的人口统一调整为2000年的区划人口。

1990年、2000年人口普查黑龙江省分市、县人口状况

表1－33　　单位：人

地　区	1990年第四次人口普查	2000年第五次人口普查
全省	35 215 932	36 237 576
哈尔滨市	8 939 707	9 413 359
哈尔滨市区	299 021	3 481 504
呼兰县	622 080	632 204
依兰县	363 124	364 108
方正县	218 465	225 513
宾县	557 985	538 710
巴彦县	638 444	611 556
木兰县	255 447	258 972
通河县	226 568	203 515
延寿县	247 201	237 655
阿城市	606 483	638 894
双城市	738 722	749 182
尚志市	585386	582 764
五常市	888 881	888 782
齐齐哈尔市	5 424 449	5 419 621
齐齐哈尔市区	1 424 858	1 540 089
龙江县	566 538	570 606
依安县	475 078	447 706
泰来县	317 197	310 610
甘南县	373 935	360 555
富裕县	283 728	284 964
克山县	464 586	450 687
克东县	264 050	264 563
拜泉县	559 093	517 996
讷河市	695 341	672 295
牡丹江市	2 558 269	2 684 495
牡丹江市区	722 220	807 194
东宁县	202 050	207 012
林口县	424 167	418 136
绥芬河市	28 365	69 052
海林市	441 716	435 677
宁安市	423 550	437 328
穆棱市	316 201	310 096
佳木斯市	2 253 466	2 358 310
佳木斯市区	659 730	859 944
桦南县	419 232	421 901
桦川县	227 522	185 412
汤原县	330 455	228 405
抚远县	62 587	77 474

续表1－33

地　区	1990年第四次人口普查	2000年第五次人口普查
同江市	137 737	164 595
富锦市	416 203	420 579
鸡西市	1 854 849	1 946 057
鸡西市区	835 496	910 782
鸡东县	317 692	285 489
虎林市	279 181	311 509
密山市	422 480	438 277
鹤岗市	1 073 213	1 099 079
鹤岗市区	674 425	694 640
萝北县	221 267	228 353
绥滨县	177 521	176 086
双鸭山市	1 457 740	1 448 349
双鸭山市区	504 223	487 294
集贤县	300 925	301 932
友谊县	114 433	110 033
宝清县	406 683	399 083
饶河县	131 476	150 007
大庆市	2 351 421	2 578 051
大庆市区	1 025 949	1 380 051
肇州县	410 002	371 451
肇源县	435 478	377 388
林甸县	244 312	228 630
杜蒙县	235 680	220 531
伊春市	1 358 171	1 249 621
伊春市区	882 236	814 016
嘉荫县	73 507	81 004
铁力市	402 428	354 601
七台河市	786 500	807 440
七台河市区	445 216	486 704
勃利县	341 284	320 736
黑河市	1 554 579	1 671 811
爱辉区	145 616	192 764
嫩江县	444 980	500 201
逊克县	86 187	101 816
孙吴县	78 553	95 867
北安市	450 600	442 474
五大连池市	348 643	338 689
绥化市	5 083 920	5 055 541
北林区	769 958	800 207
望奎县	446 724	442 867
兰西县	456 041	428 377
青冈县	419 081	410 534
庆安县	348 766	358 363
明水县	324 210	294 482

续表1－33

地　区	1990年第四次人口普查	2000年第五次人口普查
绥棱县	302 454	294 955
安达市	454 706	473 091
肇东市	797 432	832 657
海伦市	764 548	720 008
大兴安岭地区	519 648	505 842
加格达奇区	132 222	140 605
松岭区	37 193	36 292
新林区	61 319	50 083
呼中区	59 174	44 546
呼玛县	44 762	60 140
塔河县	99 997	93 194
漠河县	84 981	80 982

说明:数据来自1990年第四人口普查、2000年第五次人口普查资料

1990年、2000年人口普查黑龙江省分市、地人口分布状况

表1－34

地　区	1990年第四次人口普查		2000年第五次人口普查	
	人数(人)	比重(%)	人数(人)	比重(%)
全省	35 215 932	100.00	36 237 576	100.00
哈尔滨市	8 939 707	25.39	9 413 359	25.98
齐齐哈尔市	5 424 449	15.40	5 419 621	14.96
牡丹江市	2 558 269	7.26	2 684 495	7.41
佳木斯市	2 253 466	6.40	2 358 310	6.51
鸡西市	1 854 849	5.27	1 946 057	5.37
鹤岗市	1 073 213	3.05	1 099 079	3.03
双鸭山市	1 457 740	4.14	1 448 349	4.00
大庆市	2 351 421	6.68	2 578 051	7.11
伊春市	1 358 171	3.86	1 249 621	3.45
七台河市	786 500	2.23	807 440	2.23
绥化市	5 083 920	14.44	5 055 541	13.95
黑河市	1 554 579	4.41	1 671 811	4.61
大兴安岭地区	519 648	1.48	505 842	1.40

说明:数据来自1990年第四人口普查、2000年第五次人口普查资料

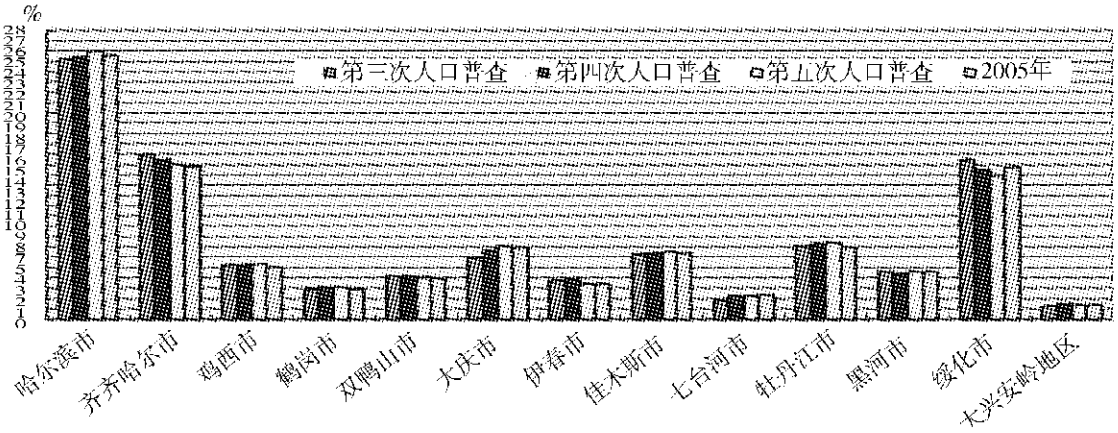


图18　黑龙江省各地区人口占全省总人口比重变化示意图

2005年黑龙江省行政区域人口分布情况

表1－35

地　区	人口总量(万人)	比重(%)	土地面积(万平方公里)	人口密度(人/平方公里)
全省	3820.0	100.00	45.5	84
哈尔滨市	974.8	25.52	5.3	184
齐齐哈尔市	557.0	14.58	4.2	133
牡丹江市	266.3	6.97	4.1	65
佳木斯市	245.0	6.41	3.3	74
鸡西市	191.4	5.01	2.2	87
鹤岗市	109.9	2.88	1.5	73
双鸭山市	150.2	3.93	2.2	68
大庆市	266.4	6.97	2.1	126
伊春市	128.8	3.37	3.3	39
七台河市	88.4	2.31	0.6	147
绥化市	561.8	14.71	3.5	160
黑河市	174.6	4.57	6.7	26
大兴安岭地区	53.5	1.40	6.5	8

说明:数据来自《黑龙江统计年鉴2006》

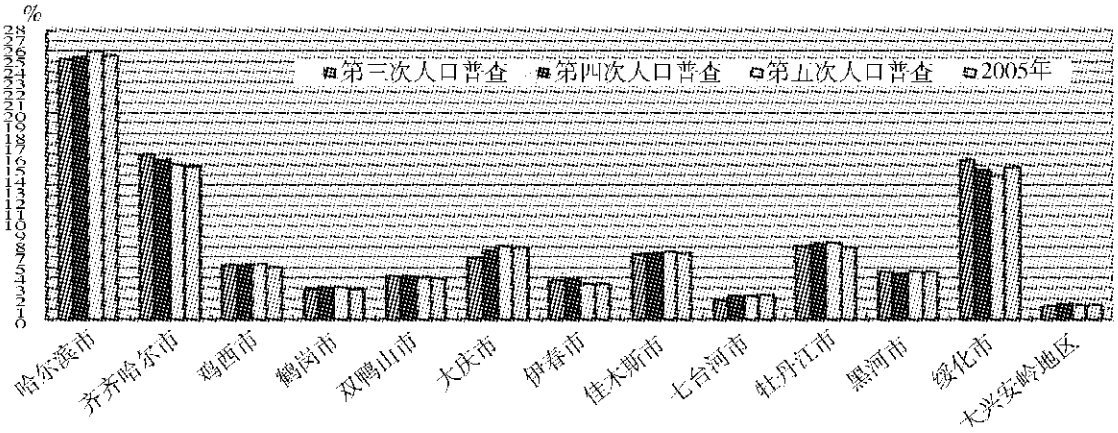


图 19　2005 年黑龙江省人口密度示意图

2005 年黑龙江省各市(地)年末人口数

表 1－36

地　区	总人口(人)	按性别分		性别比
		男(人)	女(人)	(女＝100)
哈尔滨市	9 748 430	4 946 699	4 801 731	103.0
齐齐哈尔市	5 569 906	2 835 194	2 734 712	103.7
牡丹江市	2 662 957	1 347 303	1 315 654	102.4
佳木斯市	2 450 345	1 243 232	1 207 113	103.0
鸡西市	1 913 798	971 051	942 747	103.0
鹤岗市	1 098 804	557 831	540 973	103.1
双鸭山市	1 502 230	763 310	738 920	103.3
大庆市	2 664 100	1 348 692	1 315 408	102.5
伊春市	1 287 905	649 614	638 291	101.8
七台河市	884 339	458 260	426 079	107.6
绥化市	5 617 882	2 866 891	2 750 991	104.2
黑河市	1 746 402	891 720	854 682	104.3
大兴安岭地区	535 104	275 877	259 227	106.4

说明:数据来自《黑龙江年鉴 2006》

第三节　边境人口分布

1986 年以后,在改革开放的大环境下,黑龙江省边境人口有所增加。1990 年 18 个边境县(市)人口为 291 万人,比 1982 年增加 36.1 万人,占全省总人口的 8.3%。2000 年增长到 312.4 万人,比 1982 年增加 57.5 万人,占全省总人口的 8.6%,比 1982 年提高 0.8 个百分

点。人口增长最快的是绥芬河市,人口由1982年的19 842人,增加到69 052人,增长2.5倍;其次是抚远县,人口由1982年的40 024人,增加到77 474人,增加93.6%;漠河县人口由1982年的47 705人,增加到80 982人,增加69.8%;孙吴县人口由1982年的58 554人,增加到95 867人,增加63.7%;呼玛县人口由1982年的38 037人,增加到60 140人,增加58.1%;同江市人口由1982年的111 626人,增加到164 595人,增加47.5%。有7个县(市)的人口占边境县总人口的比重有所下降,鸡东县下降1.9个百分点、密山市下降1.3个百分点、穆棱市下降1.3个百分点、绥滨县下降1.1个百分点、虎林市下降0.7个百分点、萝北县下降0.4个百分点、东宁县下降0.3个百分点。

黑龙江省东部边境的东宁、绥芬河、穆棱、鸡东、密山、虎林、饶河7个县(市)人口占边境地区人口的一半。2000年第五次人口普查,上述县(市)人口占边境地区总人口的56.71%,比1982年降低3.58个百分点。2005年,18个边境市、县、区人口增加到313.3万人,比2000年增长9.86%,其中东宁、穆棱、鸡东、抚远、绥滨、逊克、孙吴、塔河、漠河、同江等10个县(市)人口总量有所增长,绥芬河、密山、虎林、饶河、萝北、嘉荫、爱辉、呼玛8个县(市、区)人口总量有所减少。

部分年度黑龙江省18个边境县(市、区)人口分布变化情况

表1-37

边境市县区	1990年		2000年		2005年	
	人数(人)	比重(%)	人数(人)	比重(%)	人数(万人)	比重(%)
合计	2 910 160	100.00	3 123 717	100.00	313.3	100.00
东宁县	202 050	6.94	207 012	6.63	20.8	6.64
绥芬河市	28 365	0.97	69 052	2.21	6.1	1.95
穆棱市	316 201	10.87	310 096	9.93	31.9	10.18
鸡东县	317 692	10.92	285 489	9.14	29.5	9.42
密山市	422 480	14.52	438 277	14.03	42.7	13.63
虎林市	279 181	9.59	311 509	9.97	29.4	9.38
饶河县	131 476	4.52	150 007	4.80	14.2	4.53
抚远县	62 587	2.15	77 474	2.48	8.6	2.74
绥滨县	177521	6.10	176 086	5.64	18.7	5.97
萝北县	221 267	7.60	228 353	7.31	22.7	7.25
嘉荫县	73 507	2.53	81 004	2.59	8.0	2.55
逊克县	86 187	2.96	101 816	3.26	10.5	3.35
孙吴县	78 553	2.70	95 867	3.07	10.5	3.35
爱辉区	145 616	5.00	192 764	6.17	19.2	6.13
呼玛县	44 762	1.54	60 140	1.93	5.4	1.72
塔河县	99 997	3.44	93 194	2.98	9.9	3.16
漠河县	84 981	2.92	80 982	2.59	8.3	2.65
同江市	137 737	4.73	164 595	5.27	16.9	5.39

说明:1990年、2000年数据来自人口普查数据,爱辉区含原黑河市区;2005年数据来自《黑龙江统计年鉴2006》

第四章　民族人口

第一节　民族发展

一、综合状况

黑龙江省是一个多民族的省份，1982年第三次人口普查全省共有45个民族，汉族人口3 105.1万人，少数民族人口161.4万人，主要是世居的蒙、回、朝鲜、满、柯尔克孜、达斡尔、锡伯、鄂温克、鄂伦春、赫哲等民族。1990年第四次人口普查，全省共有51个民族（全国56个民族，黑龙江省没有景颇族、高山族、阿昌族、德昂族、独龙族），汉族人口3 321.7万人，占总人口的94.32%。少数民族人口199.8万人，占总人口的5.68%。比1982第三次人口普查增加38.5万人。2000年第五次人口普查，全省民族增加到54个（全国56个民族，黑龙江省没有拉祜族和门巴族），除汉族外的少数民族人口为177.2万人，比1990年第四次人口普查减少22.5万人。在少数民族中，人口最多的满、朝鲜、蒙古、回四个少数民族共有169.1万人，占少数民族人口的95.4%。其中满族人口1037.1万人、朝鲜族38.8万人、蒙古族14.1万人、回族12.4万人。改革开放以来，党和政府对少数民族地区发展实施一系列优惠政策，使少数民族人口随着经济的发展发生很大变化。少数民族人口迁移流动频率加快，其中农村满族人口到国内其他城市务工的增加，朝鲜族人口到韩国出劳务的增加；少数民族城镇化程度有了较大提高，其中回族城市化水平最高，2000年市镇人口比重高达89%，远高于汉族（52%）和全省水平（51%）；赫哲族和锡伯族市镇人口比重分别为57%和54%，也高于全省平均水平；在计划生育方面制定优于汉族的人口政策，对少数民族人口发展起到积极推进作用；人口再生产类型进入稳定型，向减少型过渡：在全省10个主要少数民族中，柯尔克孜、鄂温克和鄂伦春人口再生产类型转变较慢，正由增加型向稳定型过渡，朝鲜族和回族转变最快，开始进入减少型；少数民族整体文化素质提高显著，2000年全省少数民族每10万人口中，拥有大学本、专科受教育人数比1990年的1 834人和986人增加至3 196人和1 644人，分别增长74%和67%；少数民族就业率略高于汉族。2000年少数民族经济活动人口就业率为92.74%，比汉族高0.84个百分点，其中最高的为柯尔克孜、锡伯和满族，经济活动人口就业率均在90%以上。2005年黑龙江省1%人口抽样调查，全省汉族人口占总人口的95.82%，少数民族人口占总人口的4.18%。

二、汉族

黑龙江省汉族人口基数较大。1990年第四次人口普查,汉族人口3 321.7万人,比1982年增加216.55万人,占总人口的94.32%。2000年第五次人口普查,汉族人口3 446.5万人,比1982年增加341.35万人,占总人口的95.11%,比1982年上升0.05个百分点。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,汉族人口占全省总人口的95.82%。

三、满族

满族是全省少数民族中人口最多的民族。满族人口长期与汉族及其他民族杂居,且相互通婚,本民族特点和生活习惯逐渐消失,民族融合程度非常高,相当一部分满族人口逐渐申报为汉族。1990年第四次人口普查,满族人口119.16万人,占总人口的3.38%;2000年第五次人口普查,满族人口103.71万人,比1982年增加12.36万人,占全省总人口的2.86%,比1982年上升0.06个百分点,占全省少数民族总人口的58.51%,是黑龙江省人口最多的少数民族。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,满族人口占全省总人口的2.26%。

四、蒙古族

黑龙江省的蒙古族人口增长较快。1990年第四次人口普查,蒙古族人口13.9万人,比1982年增加4.3万人,占总人口的0.39%。蒙古族人口聚居程度高,分布广,全省大部分县(市)都有蒙古族人口居住,以聚居为特征的人口分布没有发生根本变化,聚居比重有所下降。2000年第五次人口普查,蒙古族人口14.15万人,比1982年增加45 462人;占全省总人口的0.39%,比1982年上升0.1个百分点;占全省少数民族总人口的7.98%。居住在杜尔伯特蒙古族自治县、肇源、龙江、泰来、肇东、嫩江、富裕7个县(市)的蒙古族人口72 461人,比1982年增加1.2万人,占全省蒙古族人口的比重由1982年的63%下降到51.2%。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,蒙古族人口占全省总人口的0.37%。

五、朝鲜族

居住在农村或小城镇的朝鲜族人口出现向城市或省外流动(迁出)的趋势。1990年第四次人口普查,全省朝鲜族人口454 091人,比1982年增加22 447人,占总人口的1.29%。2000年第五次人口普查,朝鲜族人口388 458人,比1982年减少43 186人;朝鲜族人口占全省总人口的1.07%,比1982年下降0.25个百分点;朝鲜族人口占全省少数民族总人口的21.92%,比1982年下降4.82个百分点。聚居在五常、尚志、阿城、汤原、宁安、海林、鸡东、密山8县(市)的朝鲜族人口减少到170 930人,占全省朝鲜族人口的比重下降到44%。与之相反的是散居在城市市区的朝鲜族人口没有减少,哈尔滨市市区朝鲜族人口由1982年的30 609人增加到34 410人,增加12.4%;牡丹江市市区朝鲜族人口由1982年的25 816

人,增加到28 423 人,增加 10.1%。全省朝鲜族人口减少的主要原因,与朝鲜族人口到邻国务工,在人口普查登记时不在国内居住有关。2005 年黑龙江省 1% 人口抽样调查,朝鲜族人口占全省总人口的 0.87%。

六、回族

黑龙江省的回族人口主要集中在城市和部分县(市)。1990 年第四次人口普查,回族人口 139 357 人,比 1982 年增加 12 289 人,占总人口的 0.4%。2000 年第五次人口普查,回族人口 124 003 人,比 1982 年减少 3 065 人;占全省总人口的 0.34%,比 1982 年下降 0.05 个百分点;占全省少数民族总人口的 7%,比 1982 年下降 0.9 个百分点。哈尔滨市区、齐齐哈尔市区、牡丹江市区、佳木斯市区 4 个市区回族人口增加到 51 786 人,占全省回族人口的比重提高到 41.76%。依兰、阿城、龙江、宁安、嫩江、北安、安达、肇东 8 个县(市)回族人口减少到 19 771 人,占全省回族人口的比重下降到 15.94%。在全省回族人口有所减少的情况下,出现向城市迁移的倾向。2005 年黑龙江省 1% 人口抽样调查,回族人口占全省总人口的 0.38%。

七、达斡尔族

达斡尔族人口聚居程度很高,主要居住在齐齐哈尔市的梅里斯区、富拉尔基区、富裕县,黑河市,大兴安岭地区以及大庆市的部分区县。1990 年第四次人口普查,达斡尔族人口 42 319 人,比 1982 年增加 12 073 人,占总人口的 0.12%。2000 年第五次人口普查,达斡尔族人口 43 608 人,比 1982 年增加 13 362 人,比 1990 年增加 1 289 人,人口增长速度减慢;达斡尔族人口占全省总人口的比重与 1990 年持平,比 1982 年提高 0.03 个百分点;达斡尔族人口占全省少数民族总人口的 2.46%,比 1982 年提高 0.59 个百分点。在齐齐哈尔市的梅里斯区、富拉尔基区、富裕县,黑河市,大兴安岭地区以及大庆市四个市(地)居住的达斡尔族人口由 1982 年的 29 302 人增加到 41 666 人,占全省该民族人口的 95.5%。聚集在上述地区的达斡尔族人口主要从事农牧业生产。2005 年黑龙江省 1% 人口抽样调查,达斡尔族人口占全省总人口的 0.09%。

八、锡伯族

锡伯族人口在全省分布广泛,13 个市(地)都有散居的锡伯族人口,双城市是锡伯族人口聚集的主要居住地。1990 年第四次人口普查,全省锡伯族人口 9 002 人,比 1982 年增加 6 356 人,占总人口的 0.26‰;双城市锡伯族人口由 1982 年的 595 人,增至 2 705 人,占全省锡伯族人口的 30%,比 1982 年提高 7.5 个百分点。2000 年第五次人口普查,锡伯族人口 8 886人,比 1982 年增加 6 240 人;比 1990 年减少 116 人,人口增长速度减慢;占全省总人口的比重与 1990 年持平,占全省少数民族人口的 0.5%,比 1982 年提高 0.34 个百分点。双城市锡伯族人口 3 011 人,占全省锡伯族人口的 33.9%。双城市锡伯族人口增长除人口自

然增长的因素以外，与大量锡伯族人口“归本还原”，更改民族成分有关。2005 年黑龙江省 1% 人口抽样调查，锡伯族人口占全省总人口的 0.02%。

九、鄂伦春族

聚居在黑河地区的鄂伦春族人口以从事农业生产为主，聚居在大兴安岭地区的鄂伦春族人口以从事林业生产为主，但中年以上的鄂伦春人仍不辍传统的狩猎业。1990 年第四次人口普查，全省鄂伦春族人口 3 618 人，比 1982 年增加 1 616 人，占总人口的 0.1‰。2000 年第五次人口普查数，鄂伦春族人口 3 871 人，比 1990 年增加 253 人，人口增长速度减慢；占全省总人口的比重与 1990 年持平；占全省少数民族总人口的 0.2%，比 1982 年提高 0.1 个百分点。鄂伦春族人口的迁移范围在不断扩大，全省 55 个县（市）有鄂伦春族人口居住，比 1982 年增加 14 个县（市）。主要聚居在逊克、呼玛、塔河、爱辉、嫩江五县（市）。2000 年人口普查时在上述地区居住的鄂伦春族人口有 2 651 人，占同期本民族人口的 68.5%。2005 年黑龙江省 1% 人口抽样调查，鄂伦春族人口占全省总人口的 0.06%。

十、赫哲族

赫哲族人口聚居性很强，大部分聚居在黑龙江、松花江、乌苏里江汇流的地方，即同江市的街津口、八岔两个民族乡和饶河县西林子乡等地，主要从事渔业生产。1990 年第四次人口普查，全省赫哲族人口 3 759 人，占全省总人口的万分之一，比 1982 年增加 2 362 人。2000 年第五次人口普查，赫哲族人口 3 910 人，比 1990 年增加 151 人，人口增长速度减慢，赫哲族人口占全省总人口的比重与 1990 年持平；赫哲族人口占全省少数民族人口的比重增加到 0.22%，比 1982 年提高 0.13 个百分点；在佳木斯市同江、抚远以及饶河县聚居的赫哲族人口有 3 197 人，占同期赫哲族人口的 82%；散居在城市的赫哲族人口 835 人，占 21.4%，比 1982 年的 11.8%，提高 9.6 个百分点，赫哲族人口也开始向城市移居。2005 年黑龙江省 1% 人口抽样调查，赫哲族人口占全省总人口的 0.01%。

十一、鄂温克族

黑龙江省的鄂温克族人口主要分布在齐齐哈尔市、黑河市和大兴安岭地区的县（区）。1990 年第四次人口普查，全省鄂温克族人口 2 613 人，比 1982 年增加 1 499 人，占全省少数民族人口比重的 0.13%。2000 年第五次人口普查，赫哲族人口为 2 706 人，比 1990 年增加 93 人，人口增长速度减慢；鄂温克族人口占全省少数民族人口的比重增加到 0.15%，比 1982 年提高 0.02 个百分点；分布在齐齐哈尔市、黑河市和大兴安岭地区的县（区）的鄂温克族人口达 2 452 人，占本民族人口的 90.6%；鄂温克族城市人口比重有所增加，由 1982 年的 20.2%，增加到 25.9%。2005 年黑龙江省 1% 人口抽样调查，鄂温克族人口占全省总人口的 0.01%。

第二节　民族分布

1986年以后，黑龙江省的少数民族由于社会历史、自然条件以及生产生活习惯等原因，在地理分布上仍呈大分散、小聚居的特点。全省各市（地）、县（市、区）都有少数民族人口，但多数在农村和林区小片聚居。

2000年第五次人口普查，全省54个民族总人口中，汉族人口最多，为3 446.5万人，占全省总人口的95.1%；其余53个少数民族人口为177.2万人，占全省总人口的4.9%。在全省少数民族人口中，满族人口为103.7万人，占全省总人口的2.9%；朝鲜族人口为38.8万人，占全省总人口的1.1%；蒙古族人口为14.1万人，占全省总人口的0.4%；回族人口为12.4万人，占全省总人口的0.3%；达斡尔族人口为4.4万人，占全省总人口的0.1%。锡伯族人口为8 886人；鄂伦春族人口为3 871人；赫哲族3 910人；鄂温克族人口为2 706人；柯尔克孜族人口为1 473人。其中鄂伦春族人口约占全国鄂伦春族总人口的50%；赫哲族是全国人口最少的少数民族之一，几乎全部居住在黑龙江省。少数民族人口居住在自治地方、民族区、民族乡镇的占39.9%，散居人口占60.1%。哈尔滨市汉族人口占总人口的93.4%，第二位的是满族，占该市总人口的4.6%，同时也是全省13个市（地）中满族人口比重最高的地区；齐齐哈尔市是达斡尔族、柯尔克孜族和鄂温克族人口聚居最多的地区，全省达斡尔族人口43 608人，有31 814人居住在齐齐哈尔市。全省柯尔克孜族人口1 473人，有1 332人居住在齐齐哈尔市，全省鄂温克族人口2 706人，有1 389人居住在齐齐哈尔市；大庆市是蒙古族人口聚居最多的地区，全省蒙古族人口141 495人，有63 025人聚居在大庆市。其中居住在杜尔伯特蒙古族自治县的就有39 526人；牡丹江市是朝鲜族聚居最多的地区，全省朝鲜族人口388 458人，有120 363人居住在牡丹江市；黑河市是鄂伦春族聚居最多的地区，全省鄂伦春族人口3 871人，有1 865人居住在黑河市。在全省13个市（地）中，伊春市汉族人口占的比重最高，汉族占总人口的97.1%；牡丹江市汉族人口占的比重最低，汉族占总人口的91.3%。在城市居民中汉族人口也占绝大多数。如：省会哈尔滨市（市区），汉族人口占总人口的95.9%，少数民族人口为141 964人，仅占4.1%；少数民族人口比重最高的是牡丹江市（市区），少数民族人口为56 145人，占市区总人口的7%。

至2005年，黑龙江省建有1个民族自治县（杜尔伯特蒙古族自治县）；1个民族区（齐齐哈尔市梅里斯达斡尔族区）；70个民族乡镇，其中满族乡镇23个、朝鲜族乡镇20个，蒙古族乡镇7个，达斡尔族乡3个、鄂伦春族乡5个、鄂温克族乡1个、赫哲族乡3个、联合民族乡镇8个，少数民族聚居村920个。全省已成为以汉族为主体，多民族和谐共处的省份。

2000年第五次人口普查黑龙江省民族人口分布情况

表1-38　　单位:‰

地区	汉族	满族	朝鲜族	蒙古族	回族	达斡尔族	锡伯族	鄂伦春族	赫哲族	苗族	鄂温克族	壮族	柯尔克孜族	其他少数民族
全省	951.09	28.62	10.72	3.90	3.42	1.20	0.25	0.11	0.11	0.09	0.07	0.07	0.04	0.31
哈尔滨市	934.48	46.03	12.74	1.40	4.25	0.10	0.5	0.01	0.02	0.06	0.01	0.08	0	0.32
齐齐哈尔市	963.69	17.44	3.10	4.92	3.88	5.87	0.21	0.06	0.01	0.05	0.26	0.04	0.25	0.22
牡丹江市	913.40	36.98	44.84	1.45	2.82	0.03	0.09	0.01	0.01	0.05	0.01	0.05	0	0.26
佳木斯市	955.98	26.54	11.26	1.70	2.74	0.04	0.1	0.04	1.13	0.05	0	0.07	0	0.35
鸡西市	951.85	17.22	25.99	2.15	1.68	0.03	0.18	0.01	0.02	0.21	0	0.16	0	0.50
鹤岗市	964.39	19.74	6.69	1.42	6.86	0.05	0.12	0	0.07	0.10	0	0.17	0	0.39
双鸭山市	961.69	26.20	4.45	2.12	3.50	0.01	0.15	0.02	0.41	0.45	0	0.24	0	0.76
大庆市	959.76	9.93	2.39	24.45	2.00	0.39	0.26	0.05	0.02	0.18	0.02	0.07	0	0.48
伊春市	970.54	12.81	6.27	1.45	8.23	0.09	0.19	0.12	0.05	0.03	0	0.04	0	0.18
七台河市	943.99	40.77	9.64	2.39	2.38	0.05	0.25	0.02	0.01	0.07	0	0.05	0	0.38
绥化市	967.63	26.59	2.64	1.24	1.51	0.11	0.06	0.01	0.01	0.04	0	0.03	0	0.13
黑河市	962.02	21.49	2.54	3.74	3.58	4.31	0.19	1.12	0.04	0.07	0.45	0.04	0.01	0.40
大兴安岭地区	957.50	18.39	2.23	11.19	4.19	3.22	0.22	2.06	0.01	0.03	0.6	0.05	0.02	0.32

第三节　少数民族人口年龄、性别构成

一、少数民族人口年龄构成

(一)总体构成

1990年第四次人口普查,黑龙江省少数民族人口有199.79万人,其中0~14岁人口58.27万人,占少数民族人口的29.17%;15~64岁人口133.49万人,占少数民族人口的66.81%;65岁以上人口8.25万人,占4.02%。2000年第五次人口普查,黑龙江省少数民族人口有177.24万人,其中0~14岁人口35.9万人,占少数民族人口的20.25%,比1982年第三次人口普查时减少19.7万人,占少数民族人口的比重下降14.24个百分点;15~64岁人口131.2万人,占少数民族人口的74.07%,比1982年第三次人口普查时增加32万人,比重上升12.55个百分点;65岁以上人口10.1万人,占5.68%,比1982年第三次人口普查时增加3.7万人,占少数民族人口的比重上升1.69个百分点。少数民族人口抚养比是35.01%,少年儿童抚养比是27.34%,老年抚养比是7.67%。分别比1982年下降27.54个

百分点、18.72 个百分点、上升 1.18 个百分点。少数民族的劳动年龄人口共有 125.3 万人，其中男性(15～59 岁)66.7 万人，占 54.5%。女性(15～54 岁)55.7 万人，占 45.5%。少数民族育龄妇女(15～49 岁)有 51.3 万人，占少数民族人口总数的 28.9%。其中 15～19 岁的占育龄妇女总数的 15.83%，20～24 岁的占 12.21%，25～29 岁的占 14.2%，30～34 岁的占 15.44%，35～39 岁的占 15.95%，40～44 岁的占 13.87%，45～49 岁的占 12.5%。少数民族老年人口(65 岁及以上)100 918 人，其中，高龄人口(80 岁及以上)10 523 人，占 10.4%。少数民族百岁以上老人共 9 人，其中蒙古族男性 1 人，朝鲜族男性 3 人，满族男性 3 人，回族女性 2 人。2005 年黑龙江省 1%人口抽样调查，全省 6 岁及以上少数民族人口占全省 6 岁及以上总人口的 4.16%，15 岁及以上少数民族人口占全省 15 岁及以上总人口的 4.17%。

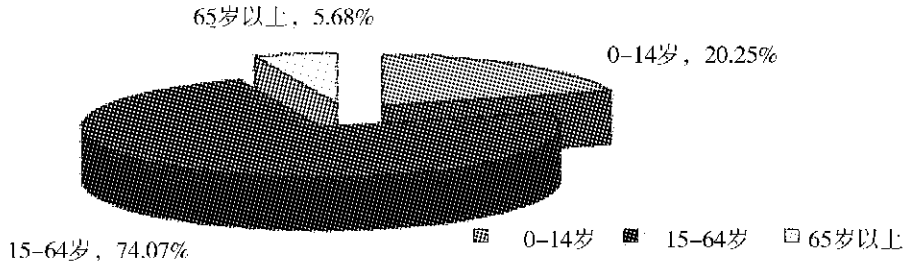


图 20　2000 年黑龙江省少数民族人口年龄构成

1990 年、2000 年人口普查黑龙江省少数民族人口年龄构成

表 1－39

年龄别	1990 年第四次人口普查		2005 年第五次人口普查	
	人数(人)	比重(%)	人数(人)	比重(%)
总计	1 997 934	100.00	1 772 411	100.00
0～4	204 812	10.25	74 065	4.18
5～9	192 331	9.63	102 319	5.78
10～14	185 635	9.29	182 346	10.29
15～19	223 725	11.20	164 642	9.29
20～24	214 706	10.75	133 590	7.54
25～29	204 254	10.22	160 982	9.08
30～34	173 503	8.68	171 369	9.67
35～39	154 295	7.72	174 587	9.85
40～44	105 267	5.27	153 473	8.66
45～49	74 754	3.75	138 058	7.79
50～54	74 713	3.74	94 328	5.32
55～59	60 988	3.05	61 680	3.48
60～64	48 700	2.44	60 054	3.39

续表1－39

年龄别	1990年第四次人口普查		2005年第五次人口普查	
	人数(人)	比重(%)	人数(人)	比重(%)
65～69	36 587	1.83	42 967	2.42
70～74	22 336	1.12	30 162	1.70
75～79	13 597	0.68	17 266	0.97
80～84	5676	0.28	7329	0.41
85～89	1728	0.09	2490	0.14
90～94	285	0.01	566	0.03
95～99	40	—	129	0.01
100以上	2	—	9	—

(二)满族人口年龄构成

2000年满族人口有103.7万人,其中0～14岁人口占21.39%。15～64岁人口占73.09%。65岁及以上人口占5.52%。年龄中位数31.1岁,比1982年升高11岁。人口抚养比是36.8%,少年儿童抚养比29.3%,老年抚养比7.5%。劳动年龄人口71.4万人,其中男性40.2万人,占56.3%。女性31.2万人,占43.7%。满族的育龄妇女有28.8万人,占本民族人口总数的27.8%。其中15～19岁占育龄妇女总数的16%,20～24岁的占13.3%,25～29岁的占14.6%,30～34岁的占15.7%,35～39岁的占15.4%,40～44岁的占13%,45～49岁的占12%。老年人口(65岁及以上)57 290人,占总人口的5.5%。在老年人口中,高龄人口占11.1%,高龄人口的比重比1982年提高2.17个百分点。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省6岁及以上满族人口占全省6岁及以上少数民族总人口的53.91%,15岁及以上满族人口占全省15岁及以上少数民族总人口的53.53%。

(三)朝鲜族人口年龄构成

2000年朝鲜族人口有38.8万人,其中0～14岁人口占15.59%。15～64岁人口占77.60%。65岁及以上人口占6.81%。年龄中位数36.04岁,比1982年升高16.48岁。人口抚养比是28.9%,少年儿童抚养比20.1%,老年抚养比8.8%。劳动年龄人口25.3万人,其中男性13.7万人,占54.1%。女性11.6万人,占45.9%。朝鲜族的育龄妇女有10.4万人,占本民族人口总数的26.7%。其中15～19岁占育龄妇女总数的15.9%,20～24岁的占10%,25～29岁的占12%,30～34岁的占13.8%,35～39岁的占17.1%,40～44岁的占16.6%,45～49岁的占14.6%。老年人口(65岁及以上)26 469人,占总人口的6.8%。在老年人口中,高龄人口占9.5%,高龄人口的比重比1982年提高3.2个百分点。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省6岁及以上朝鲜族人口占全省6岁及以上少数民族总人口的21.15%,15岁及以上朝鲜族人口占全省15岁及以上少数民族总人口的21.92%。

(四)蒙古族人口年龄构成

2000年蒙古族人口有14.15万人,其中0～14岁人口占23.4%。15～64岁人口占

72.7%。65岁及以上人口占3.9%。年龄中位数为29.5岁,比1982年升高9.9岁。人口抚养比是37.55%,少年儿童抚养比32.19%,老年抚养比5.36%。劳动年龄人口9.7万人,其中男性4.7万人,占48.4%。女性5万人,占51.6%。蒙古族的育龄妇女有4.67万人,占本民族人口总数的33%。其中15~19岁占育龄妇女总数的15.4%,20~24岁的占11.8%,25~29岁的占15.8%,30~34岁的占16.%,35~39岁的占15.7%,40~44岁的占13.5%,45~49岁的占11.3%。老年人口(65岁及以上)5 588人,占总人口的3.95%。在老年人口中,高龄人口占8.7%,高龄人口的比重比1982年提高1.6个百分点。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省6岁及以上蒙古族人口占全省6岁及以上少数民族总人口的8.68%,15岁及以上蒙古族人口占全省15岁及以上少数民族总人口的8.58%。

(五)回族人口年龄构成

2000年回族人口有12.4万人,其中0~14岁人口占18.56%。15~64岁人口占74.76%。65岁及以上人口占6.68%。年龄中位数为33.6岁,比1982年升高10.4岁。人口抚养比是33.76%,少年儿童抚养比24.83%,老年抚养比8.93%。劳动年龄人口8.5万人,其中男性4.4万人,占52.1%。女性4.1万人,占47.9%。回族的育龄妇女有3.7万人,占本民族人口总数的29.8%。其中15~19岁占育龄妇女总数的13.8%,20~24岁的占10.9%,25~29岁的占15.3%,30~34岁的占16%,35~39岁的占16.4%,40~44岁的占14%,45~49岁的占13.6%。老年人口(65岁及以上)8 282人,占总人口的6.68%。在老年人口中,高龄人口占11%,高龄人口的比重比1982年下降0.16个百分点。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省6岁及以上回族人口占全省6岁及以上少数民族总人口的9.10%,15岁及以上回族人口占全省15岁及以上少数民族总人口的9.13%。

(六)达斡尔族人口年龄构成

2000年达斡尔族人口有43 608人,其中0~14岁人口占27.1%。15~64岁人口占69.6%。65岁及以上人口占3.3%。年龄中位数为26.9岁,比1982年升高7.2岁。人口抚养比是43.7%,少年儿童抚养比38.9%,老年抚养比4.8%。劳动年龄人口28 913人,其中男性14 541人,占50.3%。女性14 372人,占49.7%。达斡尔族的育龄妇女有13 605人,占本民族人口总数的31.2%。其中15~19岁占育龄妇女总数的18.6%,20~24岁的占12.5%,25~29岁的占15.5%,30~34岁的占16.4%,35~39岁的占15.3%,40~44岁的占12.1%,45~49岁的占9.6%。老年人口(65岁及以上)1 417人,占总人口的3.2%。在老年人口中,高龄人口占8.6%,高龄人口的比重比1982年提高1.8个百分点。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省6岁及以上达斡尔族人口占全省6岁及以上少数民族总人口的2.15%,15岁及以上达斡尔族人口占全省15岁及以上少数民族总人口的2.01%。

(七)锡伯族人口年龄构成

2000年锡伯族人口有8886人,其中0~14岁人口占23.9%。15~64岁人口占71.8%。65岁及以上人口占4.3%。年龄中位数为28.6岁,比1982年升高9.4岁。人口抚养比是39.3%,少年儿童抚养比33.3%,老年抚养比6%。劳动年龄人口6 077人,其中

男性3 542人,占58.3%。女性2 535人,占41.7%。锡伯族的育龄妇女有2 378人,占本民族人口总数的26.8%。其中15~19岁占育龄妇女总数的19.6%,20~24岁的占16.5%,25~29岁的占14.5%,30~34岁的占14.5%,35~39岁的占13.2%,40~44岁的占11%,45~49岁的占10.7%。老年人口(65岁及以上)382人,占总人口的4.3%。在老年人口中高龄人口占7.6%。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省6岁及以上锡伯族人口占全省6岁及以上少数民族总人口的0.55%,15岁及以上锡伯族人口占全省15岁及以上少数民族总人口的0.50%。

(八)赫哲族人口年龄构成

2000年赫哲族人口有3 910人,其中0~14岁人口占29.4%。15~64岁人口占67.1%。65岁及以上人口占3.5%。年龄中位数为25.8岁,比1982年升高7.1岁。人口抚养比是49%,少年儿童抚养比43.8%,老年抚养比5.2%。劳动年龄人口2 530人,其中男性1 299人,占51.3%。女性1 231人,占48.7%。赫哲族的育龄妇女有1 171人,占本民族人口总数的29.9%。其中15~19岁占育龄妇女总数的20.6%,20~24岁的占13.3%,25~29岁的占12.6%,30~34岁的占14.4%,35~39岁的占17.1%,40~44岁的占12.1%,45~49岁的占9.9%。老年人口(65岁及以上)139人,占总人口的3.6%。在老年人口中,80岁及以上高龄人口有11人,占7.9%。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省6岁及以上赫哲族人口占全省6岁及以上少数民族总人口的0.12%,15岁及以上赫哲族人口占全省15岁及以上少数民族总人口的0.11%。

(九)鄂伦春族人口年龄构成

2000年鄂伦春族人口有3 871人,其中0~14岁人口占31.8%,15~64岁人口占66.4%,65岁及以上人口占1.8%,年龄中位数为24.1岁,比1982年升高4.8岁。人口抚养比为50.6%,少年儿童抚养比为47.9%,老年抚养比为2.7%。劳动年龄人口有2 467人,其中男性1 186人,占48.1%,女性1 281人,占51.9%。鄂伦春族的育龄妇女有1 223人,占本民族人口总数的31.6%,其中15~19岁占育龄妇女总数的19.7%,20~24岁的占13.8%,25~29岁的占15.7%,30~34岁的占16.1%,35~39岁的占17.4%,40~44岁的占10.1%,45~49岁的占7.1%。老年人口(65岁及以上)由71人,占总人口的1.8%。在老年人口中,80岁及以上高龄人口有8人,占11.3%。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省6岁及以上鄂伦春族人口占全省6岁及以上少数民族总人口的1.49%,15岁及以上鄂伦春族人口占全省15岁及以上少数民族总人口的1.39%。

(十)鄂温克族人口年龄构成

2000年鄂温克族人口有2 706人,其中0~14岁人口占30.2%。15~64岁人口占67.8%。65岁及以上人口占2%。年龄中位数为24.9岁,比1982年升高7.9岁。人口抚养比是47.5%,少年儿童抚养比44.5%,老年抚养比3%。劳动年龄人口1 772人,其中男性814人,占45.9%。女性958人,占54.1%。鄂温克族的育龄妇女有924人,占本民族人口总数的34.1%。其中15~19岁占育龄妇女总数的20.3%,20~24岁的占12.8%,25~

29岁的占15.3%,30~34岁的占17.3%,35~39岁的占16.5%,40~44岁的占10.8%,45~49岁的占7%。老年人口(65岁及以上)53人,占总人口的2%。其中80岁及以上高龄人口仅有1人。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省6岁及以上鄂温克族人口占全省6岁及以上少数民族总人口的0.13%,15岁及以上鄂温克族人口占全省15岁及以上少数民族总人口的0.11%。

(十一)柯尔克孜族人口年龄构成

2000年柯尔克孜族人口有1473人,其中0~14岁人口占30%。15~64岁人口占67.5%。65岁及以上人口占2.5%。年龄中位数为24.5岁,比1982年升高6.7岁。人口抚养比是48.1%,少年儿童抚养比44.4%,老年抚养比3.7%。劳动年龄人口966人,其中男性490人,占50.7%。女性476人,占49.3%。柯尔克孜族的育龄妇女有447人,占本民族人口总数的30.3%。其中15~19岁占育龄妇女总数的19.2%,20~24岁的占14.3%,25~29岁的占14.3%,30~34岁的占16.8%,35~39岁的占14.2%,40~44岁的占11.4%,45~49岁的占9.8%。老年人口(65岁及以上)36人,占总人口的2.4%。在老年人口中高龄人口占8.3%。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省6岁及以上柯尔克孜族人口占全省6岁及以上少数民族总人口的0.01%,15岁及以上柯尔克孜族人口占全省15岁及以上少数民族总人口的0.01%。

二、少数民族人口性别构成

(一)总体构成

1986~2005年,黑龙江省少数民族人口性别比高于全省平均水平。1990年第四次人口普查,全省少数民族人口为199.9万人,性别比为109.4,比全省平均水平高4.3,比1982年第三次人口普查低0.3。2000年第五次人口普查,少数民族人口为177.3万人,性别比为111,比全省平均水平高6.5。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省少数民族人口性别比为108.9,比全省平均水平仍高6.5。

(二)满族人口性别构成

满族是全省少数民族人口最多、且性别比最高的少数民族。2000年第五次人口普查,全省满族人口103.7万人,性别比高达119.8。从分年龄组的性别比来看,0~19岁青少年人口性别比104.6,属于正常范围。在20岁以上各年龄组人口性别比均超出正常范围,特别是50岁以上人口性别比明显高于正常范围。20~24岁组为118.1,25~29岁组为132.4,30~34岁组为127.6,35~39岁组为124.1,40~49岁组为127.3,50~54岁组为129.9,55~59岁组为134,60~64岁组为137.2,65~69岁组为130.2,70~79岁组为124.6,80岁及以上组为111.4。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省满族人口性别比为114.2,比全省平均水平高11.8。

(三)朝鲜族人口性别构成

2000年第五次人口普查,全省朝鲜族人口性别比在多数年龄组属于正常水平,19岁以

下人口性别比为105.2。50岁以后各年龄组人口性别比下降较快。55～59岁人口性别比开始下降到100以下,60岁以上人口性别比随着年龄增高不断下降,80岁以上人口性别比降到44.2。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省朝鲜族人口性别比为99.5,比全省平均水平低2.9。

(四)蒙古族人口性别构成

2000年第五次人口普查,全省蒙古族人口性别比为92.4,比1990年下降10.8。从分年龄组的性别比来看,19岁以下人口性别比为102.3,属于正常范围。20岁以上人口每个年龄组的性别比都在100以下,这与蒙古族青壮年男性人口流动务工,和男性中年以后死亡率较高有关。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省朝鲜族人口性别比为99.6,比全省平均水平低2.8。

(五)锡伯族人口性别构成

2000年第五次人口普查,全省锡伯族人口性别比为131.8,与1982年第三次人口普查基本持平,比第四次人口普查高6.1个百分点。从分年龄组的性别比来看,19岁以下人口性别比为103.8,属于正常范围。20岁以上人口性别比随年龄增长逐年增高,明显超出正常范围。20～29岁组为120.3,30～39岁组为146.7,40～49岁组为155,50～59岁组为183.5,60岁以上组为219。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省锡伯族人口性别比为175,比全省平均水平低72.6。

(六)其他少数民族人口性别构成

2000年第五次人口普查,全省各少数民族人口中,性别比低于100的少数民族还有蒙古族、达斡尔族、鄂伦春族、鄂温克族、柯尔克孜族。

1990年、2000年黑龙江省部分少数民族人口性别构成情况

表1-40

民族	1990年		2000年	
	数量(人)	性别比(%)	数量(人)	性别比(%)
全省总计	1 997 934	109.4	1 772 537	111.0
满族	1 191 577	115.6	1 037 080	119.8
朝鲜族	454 091	99.00	388 458	101.0
蒙古族	139 077	103.2	141 495	92.4
回族	139 357	102.9	124 003	102.1
达斡尔族	42 319	101.5	43 608	98.8
锡伯族	9 002	125.7	8 886	131.8
鄂伦春族	3 618	96.00	3 871	91.6
赫哲族	3 759	101.1	3 910	100.2
鄂温克族	2 613	93.40	2 706	87.5
柯尔克孜族	1 436	98.90	1 473	97.5

第五章　人口素质

第一节　身体素质

一、婴儿死亡率

1990年第四次人口普查，全省婴儿死亡率27.48‰，比1982年第三次人口普查降低7.21个千分点，其中男性28.06‰，降低10.63个千分点，女性26.06‰，降低4.46个千分点。2000年第五次人口普查，全省婴儿死亡率10.96‰，其中男性11.59‰，女性10.28‰。2005年，全省婴儿死亡率28.60‰，高于全国平均水平3.1个千分点。

1990年、2000年人口普查黑龙江省婴儿死亡率

表1－41　　单位：‰

年　度	全　国	黑龙江省	吉林省	辽宁省
1990年	27.30	27.48	24.40	18.70
2000年	28.41	10.96	17.98	11.06

说明：数据来自《中国人口和计划生育年鉴2006》

二、孕、产妇死亡率

1986年，黑龙江省孕、产妇死亡率4.97/万，城市3.42/万，农村5.54/万。1989年，全国孕、产妇死亡率9.47/万，城市4.99/万，农村11.49/万；全省孕、产妇死亡率仅为4.15/万，城市3.04/万，农村4.78/万。1991年，全省孕、产妇死亡率3.91/万。2000年，全省孕、产妇死亡率2.45/万。2005年，全国孕、产妇死亡率3.90/万，全省孕、产妇死亡率仅为1.64/万。全省造成孕、产妇死亡的主要原因依次是：内科并发症占37.5%，产科出血占30.0%，妊高征占12.5%，与全国平均水平相比内科并发症比全国高12.1个百分点，产科出血比全国低19.3个百分点，妊高症全国高0.9个百分点。

部分年度黑龙江省孕、产妇死亡率

表1-42　　单位:1/万

年度	全省	其　中	
		城市	农村
1986	4.97	3.42	5.54
1989	4.15	3.04	4.78
1990	3.97	2.97	4.64
1991	3.91	2.96	4.61
2000	2.45	—	—
2003	2.39	—	—
2005	1.64	1.78	1.48

说明:数据来自《黑龙江卫生年鉴1992》《中国妇女发展纲要1995~2000年终期监测评估报告》《中国卫生统计年鉴2006》

2005年黑龙江省孕、产妇死亡率构成

表1-43

地　区	孕、产妇死亡率(1/10万)	死亡原因构成(%)			
		产科出血	妊高症	产褥感染	内科并发症
全国	39.0	49.3	11.6	2.1	25.4
黑龙江省	16.4	30.0	12.5	0	37.5
吉林省	34.6	36.1	15.3	0	29.2
辽宁省	22.0	33.3	9.1	0	45.5

说明:数据来自《中国卫生统计年鉴2006》

三、出生缺陷

(一)缺陷状况

1987年,全国残疾人抽样调查结果推算,黑龙江省残疾人口为116.8万人,残疾人口占总人口比重为3.51%。据2003年抽取的9个地市(齐齐哈尔、牡丹江、佳木斯、大庆、双鸭山、伊春、绥化、黑河、大兴安岭地区)样本调查显示:1993~2002年,全省10年病残儿医学鉴定疾病顺位的前十位疾病为脑瘫、先天性心脏病、先天性神经系统疾病、脑发育不全、智力低下、癫痫、聋哑、髋脱位、脑膜炎脑出血后遗症和胸廓、脊柱畸形。前十位疾病中,神经系统疾病占78%。而在神经系统疾病中,先天性神经系统疾病占到97.73%,其中以脑瘫患儿所占比例最高(占全部神经系统疾病的32.22%)。在心血管系统疾病中,有89.97%患

有先天性心脏病。各地市的病残儿疾病顺位无明显差别。据黑龙江省出生缺陷监测网统计,2003 年全省出生缺陷发生率为 60.75/万、2004 年为 63.13/万、2005 年为 73.40/万,全省出生缺陷发生率攀升,疾病前三位顺位为唇腭裂、神经管缺陷、多指(趾)畸形。2005 年监测显示,黑龙江省唇腭裂的发生率在 13/万左右波动,乡村发生率上升;全省多指(趾)属高发畸形,在 7/万徘徊,农村升幅速度明显。黑龙江省城乡神经管缺陷发生率呈下降,与预防出生缺陷健康知识普及,对孕前和孕早期妇女增补小剂量叶酸有着直接的关系。出生缺陷发生率仍处于较高水平与婚检率下降、孕产期咨询指导不到位有关。2005 年全省残疾人口总数达 200 万人,占总人口的 5%,其中有相当一部分是出生缺陷造成的残疾。至 2005 年末,黑龙江省有 58 所医院被列为国家及省级出生缺陷监测点。

1993~2002 年黑龙江省 9 个地市病残儿审批疾病顺位

表 1-44

序号	疾病名称	病残儿数(人)	序号	疾病名称	病残儿数(人)
1	脑瘫	1 383	6	癫痫	480
2	先天性心脏病	1 211	7	聋哑	443
3	先天性神经系统疾病	906	8	髋脱位	342
4	脑发育不全	825	9	脑膜炎脑出血后遗症	255
5	智力低下	735	10	脑廓脊柱畸形	183
			合计	—	6 843

1993~2002 年黑龙江省 9 地市病残儿审批各系统疾病顺位

表 1-45

顺位	系统名称	例数(例)	百分比(%)
合计	—	9914	100.00
1	神经系统疾病	5 279	56.62
2	心血管系统疾病	1363	14.62
3	眼、耳及颌面部疾病	1 055	11.32
4	运动系统疾病	914	9.80
5	泌尿系统疾病	323	3.46
6	其他	389	4.18

说明:顺位第 6 位的"其他"包括血液系统疾病,消化系统疾病,呼吸系统疾病,各种恶性肿瘤、恶性组织细胞病、组织细胞增生症等以及大面积烧伤、烫伤、外伤、血管瘤、黑痣等

2005年黑龙江省出生缺陷监测统计

表1-46

疾病顺位	疾病名称	出生缺陷率(1/万)	疾病顺位	疾病名称	出生缺陷率(1/万)
1	唇腭裂	13.57	4	脑积水	6.50
2	神经管缺陷	8.41	5	先天性心脏病	4.40
3	多指(趾)	7.07	—	—	—

(二)干预模式

2001年起,全省初步形成以人口和计划生育服务网络为依托,以一级干预为重点,以育龄人群为基础的出生缺陷干预模式。全省人口计生系统全面开展对育龄群众的优生优育知识科普宣传、优生优育咨询、预防神经管畸形药物干预、实验室优生筛查检测等干预活动,带动和促进全省出生缺陷干预工作开展。2005年,省人口计生委制定印发开展出生缺陷一级预防工作的指导意见,将出生缺陷一级预防的有关指标纳入人口计生目标管理责任制,并加大投入力度。购买叶酸类产品8 000份,免费发放给有需求的育龄人群。出生缺陷一级预防覆盖面80%以上,以乡镇为单位出生缺陷药物干预90%以上,努力构筑出生缺陷一级预防屏障和机制。

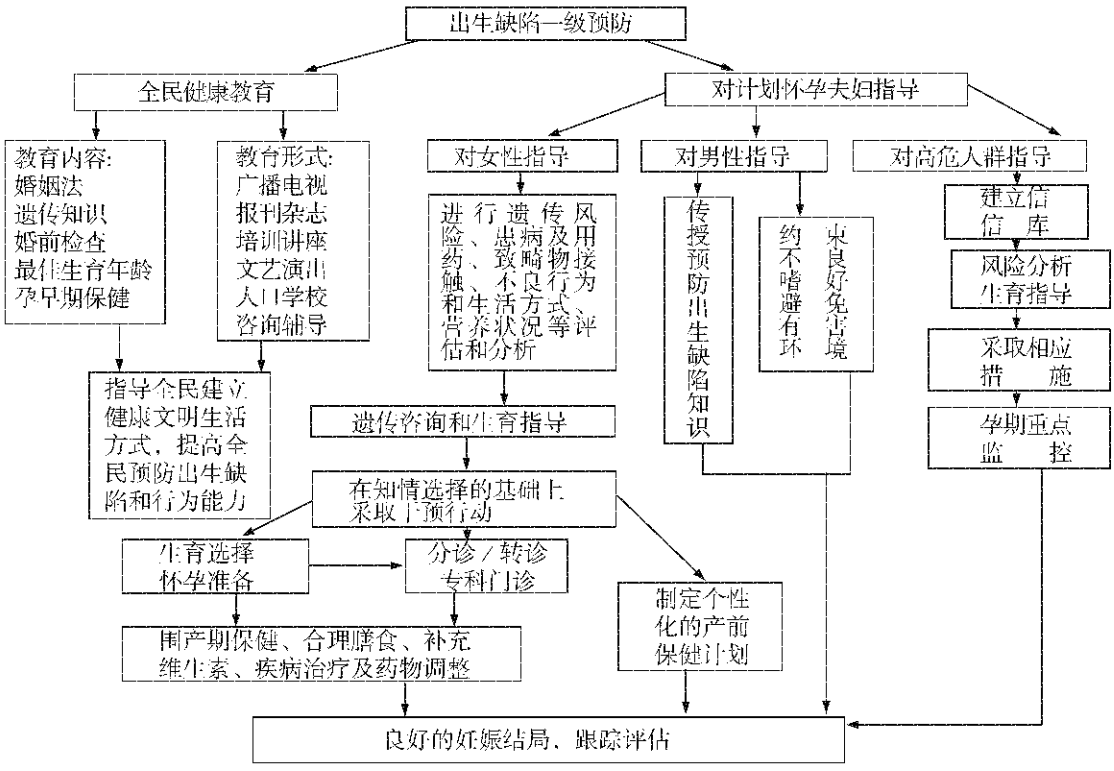


图21 黑龙江省出生缺陷一级预防技术流程图

（三）科普宣传

2001年起，全省把大力普及优生优育科普知识作为推进出生缺陷干预第一要素。开展形式多样、群众喜闻乐见的优生优育科普宣传活动，使广大群众崇尚文明、科学，摆脱愚昧。据统计（全省13个地市中的11个地市，下同），2005年组织出生缺陷干预科普宣传活动1万余次、发放宣传品1 300余万份，平均每年开展活动2 000余次、发放宣传品261万份。科普宣传活动次数、发放宣传品数量逐年增长。

2001～2005年黑龙江省出生缺陷干预科普宣传情况

表1－47

年度	地（市）级		县（市、区）级		乡（镇）级	
	宣传活动（次）	宣传品（份）	宣传活动（次）	宣传品（份）	宣传活动（次）	宣传品（份）
2001	26	76 960	412	618 513	1 477	1 150 600
2002	33	107 330	373	758 236	1 475	1 184 237
2003	34	117 900	468	1 093 255	1 686	1 221 503
2004	40	219 330	494	112 067	1 773	1 378 727
2005	41	261 530	585	2 370 490	1 965	2 594 747

（四）人员培训

2001年起，全省各地普遍组织以出生缺陷干预为重点内容的培训。大规模的出生缺陷干预培训，使人口计生服务人员掌握出生缺陷干预的业务知识，提高服务能力，为出生缺陷干预工作的开展奠定坚实基础。到2005年，共组织培训3.6万人次，平均每年培训7 200人次。

2001～2005年黑龙江省出生缺陷干预人员培训情况

表1－48　　单位：人次

年度	地（市）级培训	县（市、区）级培训	年度	地（市）级培训	县（市、区）级培训
2001	1 350	4 637	2004	1 666	5 989
2002	1 518	5 217	2005	1 821	6 316
2003	1 878	5 383	—	—	—

（五）咨询服务

2001年出生缺陷干预工程实施以来，各地围绕提高出生人口素质，积极开展免费咨询服务项目。全省有1个省级、8个地市级、67个县级、771个乡级计划生育技术服务机构能以面对面咨询、电话热线咨询、网络咨询等多种形式为育龄群众提供力所能及的咨询服务。

到2005年,为育龄群众提供出生缺陷干预免费咨询服务45.20万人次,接受咨询服务的人数逐年增多,深受广大群众的欢迎。

2001~2005年黑龙江省优生优育和出生缺陷干预咨询情况

表1-49

年度	咨询机构(个)			咨询人次(人次)		
	地(市)级	县(市、区)级	乡(镇)级	地(市)级	县(市、区)级	乡(镇)级
2001	8	67	771	3 654	31 272	35 121
2002	8	67	702	4 092	33 596	42 361
2003	8	67	701	4 741	35 046	44 656
2004	8	67	666	6 027	42 362	54 291
2005	8	67	659	6 367	48 491	60 180

(六)干预行动

1998年,全省各地参与国家人口计生委实施的"复合营养素(福施福)干预神经管畸形引入性试验项目"。省计划生育科研所开展复合营养素干预神经管畸形现场效果观察研究,该项目是省级"十五"科技攻关项目。通过项目带动"福施福""斯利安"等类产品的推广,引导孕妇补充必要的叶酸和多种维生素等微量元素,进而全省各地预防神经管畸形干预行动的全面启动。2001~2005年,全省应用出生缺陷干预药物或营养素的50 995人中,其中城市32 846人、农村18 149人。"福施福"类复方叶酸孕妇营养素的应用城市高于农村,"斯利安"类单方叶酸制剂的应用农村高于城市。

2001~2005年黑龙江省城乡出生缺陷干预药物或营养素使用人数情况

表1-50 单位:人

年度	福施福		斯利安		其他叶酸类产品	
	城市	农村	城市	农村	城市	农村
2001	2 836	1 283	274	233	184	83
2002	3 472	1 624	369	256	221	167
2003	4 993	2 153	1 128	640	233	285
2004	6 341	2 398	1 908	2 028	205	447
2005	8 217	2 834	2 235	3 177	230	541

(七)优生监测

2001年起,全省约有60%的市、县级计划生育技术服务机构开展优生监测实验室筛

查,各地提供的优生筛查项目主要是弓形虫、风疹病毒、巨细胞病毒和疱疹病毒,检查方法基本为酶联免疫法和金标法。到2005年,为8 486名妇女提供优生筛查服务,筛查结果正常的8 319人,异常的247人,皆发生在怀孕前育龄妇女,占7 856例中的2.13%,怀孕后育龄妇女没有发现异常病例。

2001~2005年黑龙江省出生缺陷干预实验室怀孕前检查情况

表1-51　　单位:人

年度	弓形虫		风疹病毒		巨细胞病毒		疱疹病毒	
	正常	异常	正常	异常	正常	异常	正常	异常
2001	6	—	6	—	6	—	6	—
2002	251	4	250	5	248	7	240	—
2003	1 331	55	337	49	1 352	34	1 366	—
2004	1 735	20	1 731	24	1 745	10	1 739	6
2005	2 144	1	2 171	11	2 141	4	2 140	3

2001~2005年黑龙江省出生缺陷干预实验室怀孕后检查情况

表1-52　　单位:人

年度	弓形虫		风疹病毒		巨细胞病毒		疱疹病毒	
	正常	异常	正常	异常	正常	异常	正常	异常
2001	10	—	10	—	10	—	10	—
2002	15	—	15	—	15	—	15	—
2003	18	—	18	—	18	—	18	—
2004	13	—	13	—	13	—	13	—
2005	169	—	169	—	168	—	169	—

(八)干预工程

2003年,黑龙江省人口计生委决定采取项目运作的方式,开展出生缺陷干预工程。总体目标:建立计划生育系统综合预防出生缺陷工作机制及工作模式;提高利用先进手段干预措施使用率;降低出生缺陷发生率;群众优生知识知晓率达90%以上;孕前筛查的检查率80%以上;重点高危人群入户随访率达100%;出生缺陷干预措施使用率达80%以上;出生缺陷发生率较上一年有所降低;优质服务群众满意率达90%以上。具体措施:省成立项目领导小组,组织协调项目活动的实施。下设项目执行组和专家指导组,项目执行组负责项目方案的制订、项目启动和实施、评估验收、总结推广等,由省人口计生委科技处承担;专家

指导组负责项目的业务指导、培训、新技术引入、质量监控等。确定22个省级优质服务县为预防出生缺陷、提高出生人口素质项目县(区、局)。有:哈尔滨市道外区、尚志、宾县、齐齐哈尔市建华区、克东县、泰来县、穆棱市、东宁县、绥芬河市、佳木斯市东风区、桦南县、林甸县、虎林县、萝北县、宝清县、五大连池市、绥棱县、乌马河区、茄子河区、塔河县,省农垦总局宝泉岭分局和牡丹江分局。由省财政重点扶持装备技术服务设备和药物。确定20个县(区)为出生缺陷药物干预的重点观察县(每县两个中心乡镇),有哈尔滨市南岗区、阿城市、富裕、克山、宁安、海林、佳木斯市郊区、富锦、杜蒙、密山、饶河、铁力、七台河市新兴区、鹤岗市南山区、嫩江、望奎、漠河、依兰、庆安、兰西县(市、区),重点扶持装备中心乡镇技术服务设备和药物干预工作。制订生殖健康教育行动计划,制作群众喜闻乐见的宣传品,开展以健康饮食、健康行为、健康环境、健康妇女、健康婴儿为主题的优生优教活动。动员广大群众积极支持和参与全省预防出生缺陷项目。组织人员编写优生筛查的培训教材,编写出生缺陷的定义、分类、编码和诊断标准,开展对优生项目县(市、区)专业技术人员有关筛查技术及遗传咨询的培训,使广大专业人员具有运用新技术、完成预防出生缺陷各项工作任务的能力。进行流行病学诊断,确定出生缺陷发生的基线、种类、发生率、死亡率、高发地区和高危人群发展趋势。以一级干预(指预防、控制和消除致病因素)为主,二级(指运用产前诊断与出生筛查技术)、三级(指出生后的干预和治疗)为辅,逐步建立三级出生缺陷干预网络。按照国家人口计生委的要求,监测的主要出生缺陷种类:神经系统先天性畸形包括,无脑畸形和类似畸形、脑膨出、小头畸形、先天性脑积水、脊柱裂;眼、耳、面和颈部先天性畸形,先天性白内障、无眼、小眼、大眼球、先天性无耳郭、小耳、副耳;循环系统先天性畸形,室间隔缺如、房间隔缺如、法洛四联征、左心发育不全综合征、动脉导管未闭、大血管错位、肺动脉狭窄;唇裂和腭裂,腭裂、唇裂、腭裂伴有唇裂;泌尿系统的其他先天畸形,膀胱外翻、尿道下裂;肌肉骨骼系统先天性畸形和变形,马蹄内翻足、多指(趾)、并指(趾)、上肢短缺缺陷、下肢短缺缺陷、先天性膈疝、先天性脐膨出、腹裂、腹股沟疝、脐疝、畸胎瘤、苯丙酮尿症、联体双胎;染色体异常,唐氏综合征、18-三体综合征;生殖器官先天性畸形,睾丸未降、性别不清和假两性同体(两性畸形);消化系统的其他先天性畸形,食管狭窄或闭锁、直肠肛门闭锁或狭窄。

到2005年,黑龙江省大部分县级计划生育服务机构具备常见遗传病咨询能力,乡镇(街道)普遍建立符合标准、能正常发挥作用的一级干预网络。人口计生服务机构与医疗保健部门密切合作,倡导科学婚检,积极开展婚前和孕前保健、孕产期保健、产前筛查和诊断、产后访视、新生儿疾病筛查和康复等工作,促进住院分娩和母乳喂养,为贫困妇女和出生缺陷高发地区提供生育救助和安全接生。

四、平均寿命

1985年,黑龙江省人口平均寿命68.5岁,其中男性平均寿命65.50岁、女性平均寿命68.73岁。1990年第四次人口普查,全省平均寿命为66.97岁,其中男性平均寿命为65.50

岁,女性平均寿命为68.73岁,男性平均寿命低于女性3.23岁。

2000年第五次人口普查时,黑龙江省平均寿命72.39岁,其中男性平均寿命70.39岁、女性平均寿命74.66岁,男性平均寿命比女性低4.27岁;黑龙江省平均寿命比1990年第四次人口普查时增加5.42岁;全国平均寿命为71.40岁,黑龙江省比全国平均水平高0.97岁;与辽宁、吉林相比,比辽宁省低0.97岁,比吉林省低0.73岁。

第二节　文化素质

一、文化程度构成

(一)有文化人口构成

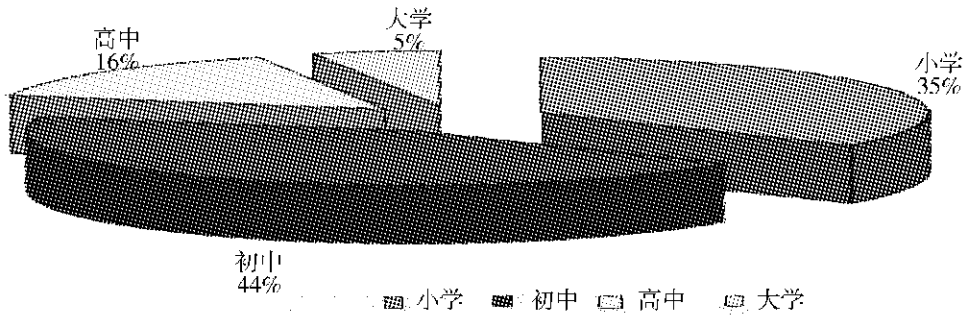


图22　2000年黑龙江省人口文化程度构成

1986年以后,黑龙江省人口文化素质普遍提高,小学文化程度人口比重下降,初中及以上文化程度的比重上升。1990年第四次人口普查,全省小学以上文化程度人口2 691.5万人,比1982年第三次全国人口普查增加476.6万人,占总人口的76.43%,比1982年提高8.62个百分点。平均每千人中有文化人口由678人增加到764人。6岁以上人口中,受过教育的人口2 691.5万人,占总人口的76.43%,比1982年增长8.6个百分点。其中:小学文化程度的占34.10%,下降1.4个百分点。初中文化程度的占28.46%,提高6.2个百分点。高中文化程度的占9.63%,提高2个百分点。中专文化程度的占2.10%。大学专科的占1.47%。大学本科的占0.67%。全省有文化人口平均学年数7.08年。2000年第五次人口普查,全省小学以上文化程度人口3 221.4万人,比1990年增加529.9万人,占总人口的88.90%,比1990年提高12.47个百分点。平均每千人中有文化人口由764人增加到889人。6岁以上人口中,受过教育的人口比1982年增加1 021.2万人,达3 236.1万人,占同期总人口的89.30%,其中:小学文化程度的占31.26%,比1990年下降2.8个百分点。初中文化程度的占38.95%,提高10.5个百分点。高中文化程度的占10.58%,提高1个百分点。中专文化程度的占3.30%,提高1.2个百分点。大学专科文化程度的占3.31%,提高1.8个百分点。大学本科文化程度的占1.43%,提高0.7个百分点。平均学年数为8.74

年。2005年1%人口抽样调查资料显示,全省常住人口中小学以上文化程度人口3 398.5万人,与2000年第五次全国人口普查相比增加177.1万人。全省常住人口中具有大学、高中、初中和小学文化程度的人口分别为232.7万人、529.3万人、1 590.4万人和1 046.1万人,与2000年第五次全国人口普查相比大学、高中和初中文化程度人口分别增加55.7万人、17.3万人和156.4万人,小学人口减少107万人。

1990年、2000年人口普查黑龙江省人口受教育程度构成情况

表1-53　　单位:人

文化程度	1990年第四次人口普查		2000年第五次人口普查	
	人数	每千人各种文化程度人数	人数	每千人各种文化程度人数
有文化人口	26 914 760	764	32 360 888	893
扫盲班	—	—	147 023	4
小学	12 008 097	341	11 328 284	313
初中	10 022 016	284	14 113 200	389
高中	3 393 001	96	3 834 472	106
中专	738 156	21	1 196 355	33
大学专科	515 980	15	1 199 694	33
大学本科	237 510	7	517 847	14
研究生	—	—	24 013	1

说明:1990年人口普查对扫盲班、研究生没做分类统计

(二)有文化人口年龄构成

1986年以后,全省各年龄组有文化人口所占的比重,随年龄组的增高而降低。2000年第五次人口普查,54岁以下人口是新中国成立以后进入学龄的,有文化的人口比例均在90%以上,特别是改革开放以后出生的30岁以下人口受教育的比例在99%以上。仅有小学文化程度人口的比重随着年龄增高而上升,由于14岁以下人口正处于上学期,不能反映终身文化程度状况。15~19岁人口小学文化程度的占13.18%,20~24岁小学文化程度的占16.39%,25~29岁小学文化程度的占20.58%,以上年龄组比重逐步递增,50岁以上人口小学文化程度比重在40%以上。国家实行九年义务教育以来,黑龙江省初中以上文化程度人口大幅增加。2000年第五次人口普查总人口中,初中文化程度人口的比重由1982年第三次人口普查的22.2%,提高到41.11%。从各年龄组情况看:10~14岁人口正处于初中在校期,2000年第五次人口普查时比重由1982年第三次人口普查的17.45%,提高到42.08%;15~19岁人口比重由1982年初中文化程度的占51.13%,提高到60.17%。上述两个年龄组的人口处于接受九年义务教育阶段,接受初中教育的人口比1982年增加很多。中等文化程度(高中、中专)人口在总人口中所占比重有所上升,在总人口中,中等文化程度

的比重由1982年的9.4%,提高到13.9%。从年龄分布上看,20~59岁之间分布较为均衡,都在11%~24%之间,占比重最高的是40~44岁组,比重最低的是55~59岁组。2000年第五次人口普查大学文化程度人口的年龄分布与1982年有较大区别,原因是1982年第三次人口普查时年龄在30岁以下的人口,是"文革"期间应该接受大学教育的适龄人口,这期间学校没有招生,因此1982年20~34岁人口大学文化程度人口的比重较低;2000年第五次人口普查20~24岁大学文化程度人口的比重突然增高,明显高于25岁及以上人口的比重,与1999年开始的大学"扩招"有直接关系。

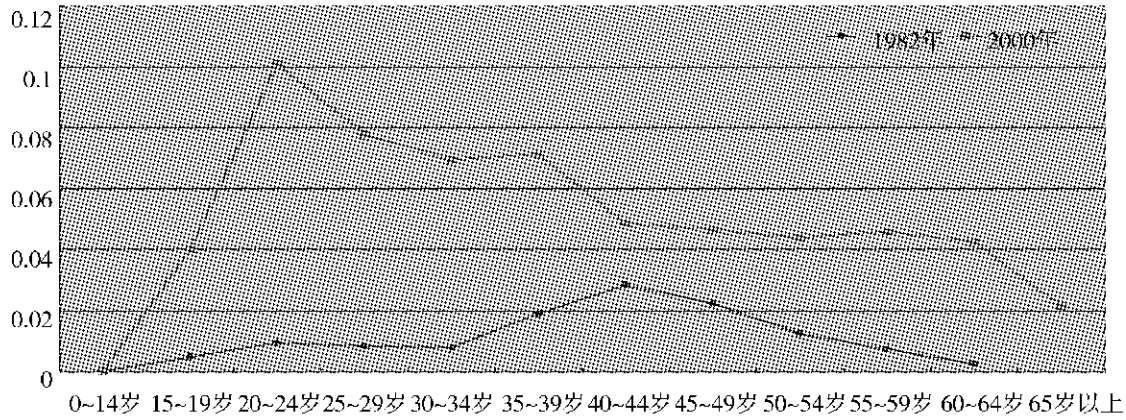


图23　1982年与2000年黑龙江省大学文化程度人口年龄构成

2000年黑龙江省各年龄组人口文化构成

表1-54　　单位:%

年龄别	合计	大学	高中	初中	小学
合计	93.12	5.00	14.65	41.11	33.00
6~9	99.60	—	—	—	93.12
10~14	99.63	—	0.28	42.08	57.24
15~19	99.35	3.97	22.31	60.17	13.18
20~24	99.08	9.94	17.85	55.17	16.39
25~29	98.67	7.64	17.81	53.05	20.58
30~34	98.18	6.83	17.24	50.60	24.00
35~39	96.43	6.96	22.27	46.95	22.00
40~44	93.94	4.78	24.56	39.39	27.70
45~49	91.76	4.58	14.81	38.42	36.13
50~54	86.80	4.34	11.01	32.49	43.92
55~59	77.45	4.55	10.97	28.62	42.66
60~65	53.54	4.23	8.30	20.26	44.66
65岁及以上	93.11	2.13	4.41	11.49	35.51

(三)有文化人口性别构成

男性人口文化程度高于女性。1990年全省6岁以上有文化人口,男性为1 451.8万人,占该年龄段男性人口的89.9%,比1982年提高6.3个百分点;女性为1 239.7万人,占该年龄段女性人口的80.7%,比1982年提高10.7个百分点,提高幅度大于男性。在有文化人口中,男性占53.94%,女性占46.06%,男性比重下降1.68个百分点,女性比重提高1.68个百分点。2000年全省6岁以上有文化人口,男性1 686.3万人,占该年龄段男性人口的96.21%,比1982年提高12.6个百分点;女性1 535.1万人,占该年龄段女性人口的91.37%,比1982年提高21.4个百分点,提高幅度明显高于男性。在有文化人口中,男性占52.35%,女性占47.65%。与1982年相比,男性比重下降3.27个百分点,女性比重提高3.27个百分点,接近相同年龄组总人口的男、女性比重。2000年男性有文化人口平均学年数为8.86年,比1982年提高3.15年。女性有文化人口平均学年数8.61年,比1982年提高3.96年。2000年女性平均学年数低于男性0.25年。在各种文化程度的人口中,女性所占比重均低于男性。2000年小学文化程度女性所占比重最高,为51.63%,仅有小学文化程度的男性人口开始少于女性。虽然全省女性人口受教育程度有所提高,大学文化程度的由1982年的26.05%提高到42.89%,高中文化程度的由1982年的43.61%提高到46.52%,初中文化程度的由1982年的41.44%提高到45.46%。由于长期存在的重男轻女封建意识的影响,女性人口接受文化教育的机会少于男性,女性人口文化素质低于男性的局面仍然存在。

1990年、2000年黑龙江省6岁以上女性人口各种文化程度所占比重

表1-55　　单位:%

年度	合计	大学	高中	初中	小学
1990	46.06	35.85	45.51	43.31	49.18
2000	47.65	42.89	46.52	45.46	51.63

1990年、2000年黑龙江省6岁以上人口分性别文化程度构成

表1-56　　单位:人

年度	性别	大学	高中	初中	小学
1990	男	483 401	2 251 082	5 681 048	6 102 589
	女	270 089	1 880 075	4 340 968	5 905 508
2000	男	994 627	2 690 673	7 697 775	5 479 513
	女	746 927	2 340 154	6 415 425	5 848 771

（四）有文化人口城乡构成

1990年黑龙江省受教育人口城乡分布比例为1∶0.98，市镇人口中受教育人口比重为80.31%，乡村为72.59%，比市镇低7.72个百分点。2000年黑龙江省受教育人口城乡分布比例为1∶0.91，市镇人口中受教育人口比重为94.9%，乡村为92.7%，比市镇低2.2个百分点。从不同文化程度人口城乡分布看，小学文化程度乡村人口比重高于市镇，高中及以上文化程度市镇人口比重高于乡村。人口文化教育城乡分布的现状反映出，城乡社会经济发展不平衡，农村教育事业发展落后于市镇，农村人口文化素质的提高相应较为缓慢。2000年黑龙江省6岁及以上人口的构成比是：市人口占35.33%，镇人口占16.37%，乡村人口占48.30%；6岁以上受教育人口的构成比是：市人口占35.86%，镇人口占16.43%，乡村人口占47.71%。市镇中受教育人口的构成比，高于总人口的构成比；乡村中受教育人口的构成比，低于总人口的构成比。

2000年黑龙江省各文化程度人口城乡构成

表1－57　　单位：%

城乡别	合计	大学	高中	初中	小学
市	35.86	76.08	57.91	34.88	21.08
镇	16.43	17.47	23.59	17.55	11.70
乡	47.71	6.45	18.50	47.57	67.22

（五）有文化人口政区构成

区域人口文化教育构成是该区域社会、经济、教育事业发展水平的综合反映。全省13个市（地）人口平均受教育程度差异在不断缩小，1990年人口平均学年数最高的哈尔滨市8.16年，与绥化地区的6.43年，相差1.73年；人口平均学年数在全省平均水平以下的市（地）有4个市，分别是七台河6.92年、齐齐哈尔6.75年、松花江6.44年、绥化6.43年。2000年全省人口平均学年数最高的伊春市9.16年，与最低的绥化市8.07年，差距缩小到1.09年；全省人口平均学年数由1990年的7.08年，提高到8.74年。在全省平均水平以下的市（地）没有发生显著变化，分别是双鸭山、七台河、齐齐哈尔、绥化，其中的松花江地区于1996年与哈尔滨市合并，使哈尔滨市2000年人口平均学年数的排位，由1990年以前的全省第1位，下降到第5位。2000年人口平均学年数在9年以上的是大庆、伊春和大兴安岭，上述3个市（地）一个是社会经济较发达的新兴城市，两个是林区，且都有农村人口比重较低的特点。从地域分布上看，全省东、南、北部地区人口文化教育水平较为接近，而中、西部地区人口文化教育水平差异较为悬殊，人口受教育程度较高与较低的地区基本集中在此。

2000年黑龙江省分市(地)人口文化程度构成

表1-58　　单位:%

市(地)	大学	高中	初中	小学	平均学年数
哈尔滨市	8.06	15.09	39.15	32.51	8.95
齐齐哈尔市	3.59	13.65	40.45	36.04	8.51
牡丹江市	5.40	17.45	42.03	29.32	8.97
佳木斯市	5.11	15.00	42.17	31.74	8.79
鸡西市	4.54	14.91	45.51	28.94	8.84
鹤岗市	4.30	16.25	43.59	27.76	8.90
双鸭山市	3.79	14.53	43.19	30.52	8.73
大庆市	5.95	19.22	37.81	30.96	9.00
伊春市	3.88	18.62	47.87	21.49	9.16
七台河市	3.59	12.23	45.88	31.43	8.61
绥化市	2.00	9.34	40.14	42.23	8.07
黑河市	4.21	15.73	41.69	30.94	8.78
大兴安岭地区	4.93	16.99	46.88	25.16	9.05

(六)有文化人口民族构成

2000年全省少数民族6岁及以上人口中,具有小学文化程度的551 525人,占34.25%;具有初中文化程度的722 731人,占44.88%;具有高中文化程度的250 365人,占15.55%;具有大学文化程度的85 800人,占5.32%。与1982年相比,小学文化程度的比重下降48.14个百分点,初中文化程度的比重提高17.4个百分点,高中文化程度的比重提高2.9个百分点,大学文化程度的比重提高4.3个百分点。少数民族人口中,大学文化程度比例最高的是锡伯族,大学文化程度人口占6岁以上人口的10.95%,其次是赫哲族人口占9.98%。大学文化程度比例最低的是满族,比例为4.13%。具有高中文化程度比例最高的是赫哲族人口,比例为21.69%。其次是回族和朝鲜族,比例为21.28%和21.21%。高中文化程度比例最低的是满族,比例为11.57%。具有初中文化程度比例最高的是朝鲜族,比例为48.35%。初中文化程度比例最低的是赫哲族,比例为38.22%。具有小学文化程度比例最高的是满族,比例为38.19%。小学文化程度比例最低的是回族和朝鲜族,比例分别为21.87%和21.89%。全省少数民族6岁及以上男性人口中受教育的比例为97.42%;女性人口受教育的比例为94.06%。在各种文化程度的人口中男性所占比例均高于女性,随文化程度的升高,差距明显增大。小学文化程度的男性占49.98%,女性占50.02%;初中文化程度的男性占55.19%,女性占44.81%;高中文化程度的男性占55.01%,女性占44.99%;大学文化程度的男性占58.02%,女性占41.98%。

2000年黑龙江省少数民族人口文化程度

表1-59

民族	6岁及以上人口(人)	大学		高中		初中		小学	
		人数(人)	比例(%)	人数(人)	比例(%)	人数(人)	比例(%)	人数(人)	比例(%)
蒙古族	132 481	7865	5.94	19 480	14.70	52 052	39.29	46 443	35.06
回族	117 748	9161	7.78	25 051	21.28	51 728	43.93	25 649	21.78
朝鲜族	376 333	22 263	5.92	79 818	21.21	181 956	48.35	82 386	21.89
满族	978 285	40 445	4.13	113 180	11.57	406 628	41.57	373 573	38.19
柯尔克孜族	1 348	74	5.49	189	14.02	530	39.32	510	37.83
达斡尔族	40 474	2 168	5.36	5 812	14.36	17 235	42.58	13 853	34.23
锡伯族	8 274	906	10.95	1626	19.65	3 350	40.49	2 216	26.78
鄂温克族	2 482	196	7.90	417	16.80	1 053	42.43	754	30.38
鄂伦春族	3 526	251	7.12	724	20.53	1 390	39.42	1 032	29.27
赫哲族	3 467	346	9.98	752	21.69	1 325	38.22	947	27.31
其他少数民族	16 098	2125	13.20	3 316	20.60	5 484	34.07	4 162	25.85

二、文盲、半文盲人口

(一)文盲、半文盲人口数量及所占比重

1990年黑龙江省有文盲、半文盲人口386万人,占全省15岁及以上人口的比重为14.93%,与1982年相比下降9.45个百分点。比1990年全国平均22.21%的水平低7.28个百分点。在全国30个省、市、自治区中,按从低到高排列居第六位,属人口文盲率较低的省份。2000年黑龙江省有文盲、半文盲人口186万人,比1990年减少200万人。文盲率下降到6.33%,与1990年相比下降8.6个百分点。比2000年全国平均水平低2.8个百分点。在全国30个省、市、自治区中,按从低到高排列居第九位。

(二)文盲、半文盲人口年龄性别构成

总人口中无论男女,其文盲人口比重均随年龄升高而上升,高年龄组与低年龄组文盲率相差极为悬殊。全省文盲、半文盲人口的女性比重,1990年为67.50%,2000年为70.31%,分别比1982年上升3.48个百分点、比1990年上升2.81个百分点。2000年第五次人口普查,全省65岁以上人口文盲率为43.3%,是19岁以下人口文盲率的113倍。由于传统的重男轻女封建意识的影响,多年以来女性人口接受文化教育的机会始终低于男性,致使文盲人口中女性占较高比重。2000年与1990年相比,30岁以上人口的文盲率明显下降,说明改革开放以来,在中青年文盲人口中,原有的女性多于男性的局面已大为改观;55岁以上的女性人口文盲率急剧上升,按年龄推算这部分人口均是新中国建立前出生的。

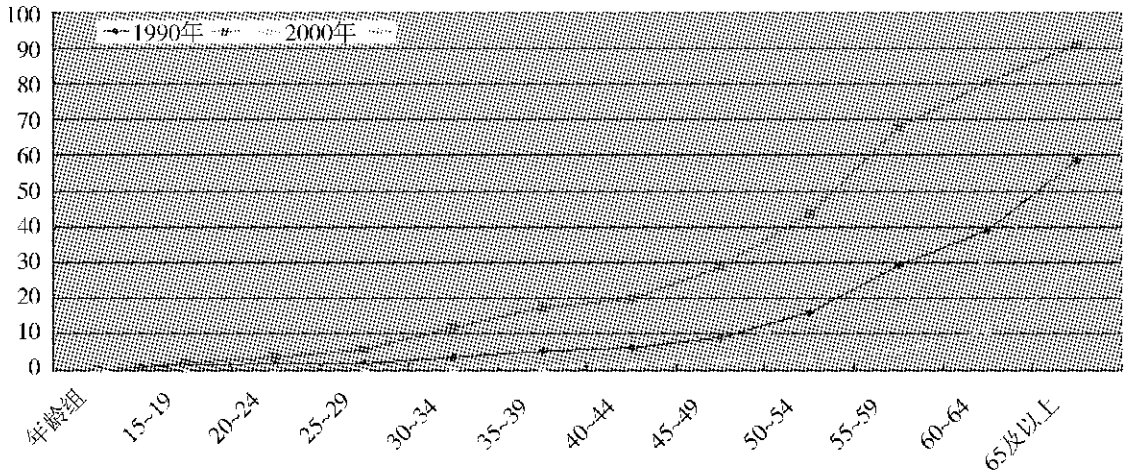


图 24　1990 年与 2000 年黑龙江省分年龄、性别文盲率

1990 年、2000 年黑龙江省 15 岁及以上人口分性别文盲率

表 1－60　　单位：%

年龄组	1990 年			2000 年		
	合计	男性	女性	合计	男性	女性
15～19	1.75	1.50	2.01	0.38	0.39	0.37
20～24	2.62	1.73	3.55	0.52	0.49	0.55
25～29	3.75	1.90	5.70	0.77	0.66	0.89
30～34	7.63	3.57	11.87	1.17	0.86	1.49
35～39	11.39	5.33	17.59	1.57	0.93	2.25
40～44	13.00	6.22	19.81	3.30	1.68	4.99
45～49	19.00	9.06	28.77	5.63	2.65	8.66
50～54	29.52	16.09	43.57	7.71	3.62	11.76
55～59	47.10	29.23	67.93	12.34	5.59	18.83
60～64	58.01	39.14	80.37	20.87	11.00	30.90
65 及以上	74.05	58.61	91.05	43.30	27.65	60.08

（三）文盲、半文盲人口地区分布

1990 年全省 15 岁以上人口中，市镇人口占 50.14%，乡村人口占 49.86%。而全省市镇文盲、半文盲人口中市镇人口仅占 36.47%，63.53% 为乡村人口，其乡村人口比例明显高于市镇。2000 年全省 15 岁以上人口中，市镇人口占 52.76%，乡村人口占 47.24%。而全省市镇文盲、半文盲人口中市镇人口仅占 41.45%，58.55% 为乡村人口。与 1990 年相比乡村人口中的文盲、半文盲比重下降 4.98 个百分点。随着农村文化教育事业的发展，文盲、半文盲人口多数集中在乡村的情况正在逐步改变。从行政区划上看，2000 年全省 13 个市（地）文盲率低于全省平均水平的有 5 个市（地），分别是哈尔滨、大兴安岭、佳木斯、牡丹江、

鸡西。从地域分布上看,全省文盲、半文盲人口密集区多集中在内地农业大县,哈尔滨、齐齐哈尔、绥化所属30个县(市)文盲、半文盲人口达65.65万人,占全省乡村文盲、半文盲人口的60.30%。

2000年黑龙江省文盲、半文盲城乡分布

表1-61

年龄组	市 镇		乡 村	
	文盲人口(人)	文盲率(%)	文盲人口(人)	文盲率(%)
合计	770 739	4.97	1 088 688	7.84
15~19	3 584	0.25	7465	0.52
20~24	4 447	0.32	10 332	0.72
25~29	8 353	0.44	20 441	1.13
30~34	13 654	0.67	31 681	1.72
35~39	16 510	0.80	41 478	2.58
40~44	27 333	1.05	73 576	5.27
45~49	43 995	3.07	113 848	8.32
50~54	47 084	4.90	101 683	10.49
55~59	62 757	9.03	97 230	16.18
60~64	122 796	16.88	138 508	26.41
65及以上	420 226	37.21	452 446	51.07

2000年黑龙江省文盲、半文盲地区分布

表1-62

地 区	15岁及以上人口(人)	文盲人口(人)	文盲率(%)		
			合计	男	女
哈尔滨市	7 720 321	412 383	5.34	3.04	7.72
齐齐哈尔市	4 388 529	286 000	6.52	3.90	9.24
牡丹江市	2 213 964	124 553	5.63	3.24	8.09
佳木斯市	1 909 051	107 204	5.62	3.42	7.90
鸡西市	1 604 933	95 094	5.93	3.44	8.55
鹤岗市	896 239	73 873	8.24	4.82	11.80
双鸭山市	1 169 825	98 638	8.43	5.02	12.02
大庆市	2 065 959	130 883	6.34	3.51	9.27
伊春市	1 025 216	86 779	8.46	4.73	12.31
七台河市	642 419	47 177	7.34	4.42	10.51
绥化市	3 998 758	268 322	6.71	3.96	9.57
黑河市	1 348 499	103 364	7.67	4.53	10.99
大兴安岭地区	408 825	25 157	6.15	3.30	9.18

（四）少数民族文盲、半文盲人口

2000年黑龙江省少数民族文盲、半文盲人口59 433人，比1982年减少125 206人。文盲率4.20%，文盲率比1982年降低13.28个百分点。少数民族人口文盲率低于汉族，汉族人口文盲率6.43%，少数民族文盲率比汉族低2.23个百分点。少数民族文盲、半文盲人口主要集中在满族、朝鲜族、蒙古族和回族，达57 168人，占少数民族文盲、半文盲人口的96.19%。文盲率高于平均水平的是蒙古族、回族、满族。女性人口文盲率明显高于男性的民族是蒙古族、回族、满族。

2000年少数民族人口文盲、半文盲分布

表1－63

地　区	15岁及以上人口（人）	文盲、半文盲人口（人）	文盲率（%）		
			合计	男	女
合计	1 413 783	59 433	4.20	2.42	6.21
蒙古族	108 463	5 761	5.31	2.92	7.45
回族	100 984	5 152	5.10	2.84	7.39
朝鲜族	327 875	7 950	2.42	0.83	4.02
满族	815 464	38 305	4.70	2.90	6.92
柯尔克孜族	1 031	36	3.49	2.33	4.66
达斡尔族	31 788	1 032	3.25	2.24	4.23
锡伯族	6 760	137	2.03	1.57	2.67
鄂温克族	1 889	44	2.33	1.40	3.11
鄂伦春族	2 642	92	3.48	2.96	3.95
赫哲族	2 762	76	2.75	2.06	3.47
其他少数民族	14 125	848	6.00	2.94	9.33

三、受教育人口

（一）受教育人口状况

1986～2005年，黑龙江省的教育事业取得令人瞩目的成就，人口受教育程度普遍提高。2005年，平均每万人大学生数从1985年的19.6人增加到192.3人，小学生数从1985年的1 393.5人减少到577人。大、中、小学生构成比，1985年是0.9∶31.9∶67.2，2005年是13.3∶46.7∶40。

1990～2005年黑龙江省受教育人口状况

表1－64

年度	平均每万人学生数(人)			大中小学生构成(%)		
	大学生	中学生	小学生	大学生	中学生	小学生
1990	22.6	565.4	1 122.5	1.3	33.1	65.6
1991	22.2	559.4	1 082.9	1.3	33.6	65.1
1992	23.6	547.3	1 047.7	1.5	33.8	64.7
1993	26.5	513.4	1 025.8	1.7	32.8	65.5
1994	29.6	516.6	1 025.4	1.9	32.9	65.2
1995	30.7	543.8	1 007.7	1.9	34.4	63.7
1996	31.2	567.3	996.1	2.0	35.6	62.5
1997	30.9	590.2	987.8	1.9	36.7	61.4
1998	33.2	634.9	914.0	2.1	40.1	57.8
1999	41.4	686.2	817.9	2.7	44.4	52.9
2000	52.6	711.3	743.5	3.5	47.2	49.3
2001	71.2	713.1	679.0	4.9	48.7	46.4
2002	87.8	725.9	639.2	6.0	50.0	44.0
2003	102.8	698.0	629.8	7.2	48.9	43.9
2004	157.8	704.2	606.8	10.7	47.9	41.3
2005	192.3	673.0	577.0	13.3	46.7	40.0

(二)受幼儿教育人口

1986～2005年,黑龙江省学龄前儿童接受幼儿教育的比重尚未达到适龄儿童的50%。1990年全省幼儿园数量由1985年的3 216个下降到1 826个,在园幼儿由1985年的496 132人下降到277 053人,占同期适龄儿童的15.94%,比1985年下降9.8个百分点。2000年全省幼儿园增加到4 503个,在园幼儿470 317人,占同期适龄儿童的42.71%,比1990年提高26.77个百分点。全省接受幼儿教育人口城乡差异大。幼儿园多数分布在城市、城镇,乡村不满6岁儿童接受教育的比例较低。从13个市(地)接受幼儿教育人口的情况看,2000年不满6岁儿童入园比例在全省平均水平以上的有哈尔滨、鹤岗、双鸭山、大庆、佳木斯、七台河、牡丹江。入园比例最低的是绥化和大兴安岭。2005年全省幼儿园减少到4 156个,在园幼儿377 242人,占同期适龄儿童的44.69%;全省幼儿园数量比1985年增加940个,同时由于计划生育适龄儿童数量减少近六成,因此4～6岁儿童入园比例从1985年的25.74%,提高到2005年的44.69%。

1990～2005年黑龙江省幼儿受教育情况

表1－65

年度	幼儿园数(个)	在园幼儿数(人)	教师人数(人)
1990	1826	277 053	24 429
1991	1991	584 182	25 200
1992	1975	596 182	25 449
1993	1660	604 845	26 152
1994	3669	665 324	28 638
1995	3918	651 655	28 890
1996	3993	645 365	27 659
1997	4168	589 276	27 717
1998	4506	555 898	26 273
1999	4830	510 631	25 962
2000	4503	470 317	24 221
2001	2089	369 821	11 733
2002	2100	371 120	11 145
2003	2181	345 116	11 779
2004	3179	422 998	13 956
2005	4156	377 242	14 534

2005年黑龙江省各市(地)幼儿园基本情况

表1－66

市(地)	幼儿园数(个)	班数(个)	在园幼儿数(人)	不满6岁儿童入园比例(%)
全省	4 156	17 328	377 242	19.77
哈尔滨市	986	5 165	108 560	23.68
齐齐哈尔市	792	2 263	43 717	15.04
牡丹江市	647	1 760	32 785	26.16
佳木斯市	125	1 477	32 503	24.98
鸡西市	139	744	17 725	17.99
鹤岗市	159	542	13 437	22.88
双鸭山市	185	820	20 585	25.84
大庆市	286	1 864	39 281	25.50
伊春市	121	451	9 271	15.09
七台河市	130	409	9 221	20.23
绥化市	342	899	28 553	10.22
黑河市	214	772	17 585	18.37
大兴安岭地区	30	162	4 019	13.41

（三）受初等教育人口

1986年以后，黑龙江省出生婴儿减少，相应小学在校生人数也逐年减少；全省学龄儿童入学率基本保持在98%以上；小学升学率快速提高，充分体现普及9年义务教育的成果。小学在校生人数1990年比1985年减少70.08万人。小学升学率1995年上升到93.1%，比1985年提高7.3个百分点。2000年小学在校生人数比1990年减少114.65万人。2001～2004年，儿童入学年龄由7周岁下调到6周岁，计算基数的原因，出现入学率下降的假象。2005年，小学在校生人数比2000年又减少62.65万人；学龄儿童入学率恢复到98%以上；小学升学率上升到98.2%，比1985年上升12.4个百分点。

1990～2005年黑龙江省受小学教育人数

表1－67

年度	小学校（所）	在校生（人）	学龄儿童入学（%）	毕业生数（万人）	小学升学率（%）
1990	17 092	3 977 121	99.0	63.6	82.8
1991	16 890	3 871 295	98.1	62.6	85.6
1992	16 678	3 780 268	97.5	62.4	84.4
1993	16 448	3 733 782	98.3	59.9	82.7
1994	16 389	3 765 243	98.5	61.2	83.8
1995	16 163	3 729 337	98.9	63.8	93.1
1996	15 902	3 713 483	99.7	60.6	94.6
1997	15 377	3 705 059	98.8	59.1	94.2
1998	15 193	3 448 558	98.1	74.9	94.0
1999	14 754	3 101 578	98.4	78.6	94.4
2000	13 995	2 830 578	98.8	69.8	95.9
2001	12 636	2 587 506	96.9	63.8	96.1
2002	11 990	2 437 336	97.6	57.0	98.4
2003	11 400	2 401 918	91.1	43.8	98.9
2004	10 791	2 315 394	93.8	46.3	99.2
2005	995	2 204 055	98.4	44.4	98.2

说明：数据来自《黑龙江统计年鉴2006》

（四）受普通中等教育人口

1990～2005年，全省累计普通初级中学毕业生760.58万人，其中：1991～1995年毕业213.09万人、1996～2000年毕业233.95万人、2001～2005年毕业270.18万人；1990～2005年累计普通高级中学毕业生153.30万人，其中：1991～1995年毕业40.46万人、1996～2000年毕业41.41万人、2001～2005年毕业62.49万人。1999年大学扩大招生以后，普通

高中毕业生人数明显增加。根据教育部“整顿初中,调整改革高中,大力发展职业教育的指示”和《关于中等教育结构改革的报告》精神,黑龙江省中等教育格局发生结构性变化。至2005年全省共有普通中学2 587所,其中初中2 112所,高中475所。初中比1985年增加36所,高中比1985年减少353所,同时中等专业学校和职业学校得到发展。

1990~2005年黑龙江省受普通中等教育人口

表1-68

年度	普通中学数(个)		在校生人数(人)		毕业生人数(人)	
	初中	高中	初中	高中	初中	高中
1990	2 218	600	1 534 309	267 169	433 560	89 285
1991	2 219	578	1 517 256	272 615	431 171	81 462
1992	2 188	550	1 496 720	265 400	423 982	84 935
1993	2 194	509	1 423 252	240 286	420 156	88 317
1994	2 193	497	1 442 761	241 786	421 005	76 620
1995	2 206	475	1 538 820	252 376	434 603	73 306
1996	2 255	470	1 625 570	260 071	423 692	74 005
1997	2 278	474	1 710 629	270 276	435 839	79 682
1998	2 251	461	1 859 058	292 464	500 429	86 053
1999	2 232	467	2 046 920	309 567	492 606	82 932
2000	2 211	463	2 158 672	328 765	486 971	91 419
2001	2 313	462	2 158 178	362 410	527 840	102 784
2002	2 299	447	2 147 936	413 251	516 075	105 634
2003	2 238	481	1 987 827	486 096	543 199	115 778
2004	2 218	479	1 863 607	546 793	549 422	139 441
2005	2 112	475	1 695 823	583 567	565 215	161 301

说明:数据来自《黑龙江统计年鉴2006》

2005年黑龙江省各市(地)普通中学数量

表1-69　　单位:所

地区	合　计		城　市		县　镇		农　村	
		#高中		#高中		#高中		#高中
全省	2 587	475	641	217	601	199	1 345	59
哈尔滨	660	147	231	83	186	58	243	6
齐齐哈尔	351	52	89	26	58	20	204	6
牡丹江	170	41	34	16	42	18	94	7
佳木斯	189	30	36	14	33	12	120	4
鸡西	155	30	47	14	30	12	78	4

续表1-69

地区	合 计		城 市		县 镇		农 村	
		#高中		#高中		#高中		#高中
鹤岗	80	16	33	8	9	4	38	4
双鸭山	131	23	37	8	20	7	74	8
大庆	172	33	73	24	22	9	77	—
伊春	88	15	10	3	63	12	15	—
七台河	66	12	29	9	8	3	29	—
绥化	340	42	16	9	75	24	249	9
黑河	148	24	6	3	21	10	121	11
大兴安岭地区	37	10	—	—	34	10	3	—

说明:数据来自《黑龙江统计年鉴2006》

(五)受中等专业教育人口

1985年全省有中等专业学校99所,其中工科21所、农林科17所、医药卫生科13所、财经科16所、公安艺术体育科6所、师范学校26所。在校学生近6万人,其中师范学校1.7万人。进入21世纪以后,全省中等专业学校明显减少。2005年,中等专业学校由1998年的114所减少到56所,毕业生人数共32 449人。

1990~2005年黑龙江省受中等专业教育人口

表1-70

年度	中等专业学校		其中:技术学校		其中:师范学校	
	学校个数(个)	毕业生数(人)	学校个数(个)	毕业生数(人)	学校个数(个)	毕业生数(人)
1990	107	15 986	77	10 607	30	5 379
1991	110	22 650	80	15 175	30	7 475
1992	110	22 578	80	15 718	30	6 860
1993	110	22 160	80	15 702	30	6 458
1994	109	18 808	80	12 927	29	5 881
1995	111	23 369	81	16 177	30	7 192
1996	113	28 852	83	19 881	30	8 971
1997	114	33 861	84	22 956	30	10 905
1998	114	37 397	84	26 665	30	10 732
1999	112	39 353	83	29 862	29	9 491
2000	109	38 157	83	27 606	26	10 551
2001	96	30 327	74	23 054	22	7 273
2002	75	32 431	58	27 214	17	5 217
2003	51	45 279	40	18 758	11	2 636
2004	44	34 596	35	12 241	9	2 150
2005	56	32 449	47	12 201	9	752

说明:数据来自《黑龙江统计年鉴2006》

（六）受中等职业教育人口

1985年，黑龙江省有城乡职业中学400所，在校学生14.12万人。1990年，有城乡职业中学413所，在校学生13.55万人。2000年，城乡职业中学减少到240所，在校学生10.51万人。2005年，城乡职业中学减少到156所，在校学生10.31万人。

1990～2005年黑龙江省受中等职业教育人口

表1－71

年度	学校数（所）	招生人数（人）	在校生人数（人）	毕业生人数（人）
1990	413	59 403	135 486	45 655
1991	462	60 281	142 415	43 023
1992	477	59 293	142 705	45 088
1993	436	47 774	123 219	45 384
1994	428	48 846	124 838	44 821
1995	398	49 860	121 520	44 775
1996	361	44 401	117 839	42 704
1997	336	42 369	114 606	45 016
1998	297	53 150	120 185	45 472
1999	269	35 496	116 937	40 828
2000	240	31 417	105 060	44 527
2001	163	28 007	80 619	49 615
2002	182	32 238	84 884	30 280
2003	167	31 340	88 916	25 115
2004	166	30 592	94 725	27 832
2005	156	37 286	103 092	33 653

说明：数据来自《黑龙江统计年鉴2006》

（七）受高等教育人口

1985年，全日制普通高等院校有40所，当年的毕业生人数1.18万人。1999年全日制普通高等院校扩大招生以后，全省高等院校在校生人数急剧增加，2000年的在校生达到20.04万人，比1998年增加7.52万人。2005年，在校大学生共有54.09万人，比1998年增加41.57万人，是1998年的4.32倍；其中女性25.41万人，性别比为100：113（以女性为100）。在校大学生中本科生34.73万人，专科生19.36万人。本、专科比例为100：56（以本科生为100）。从各学科分布上看，2005年全日制普通高等院校毕业生人数最多的是工科3.83万人，第二位的是文科1.41万人，第三位的是管理学科1.38万人，第四位的是教育学0.88万人，第五位是医学0.65万人。2005年，全省在校研究生共有37 075人，其中博士生7 421人，硕士生29 654人，分别比1985年增加7 323人和26 567人。每年毕业的研究

生数量成倍增加,2005 年达到 6 608 人,比 1995 年增加 3.9 倍。2005 年每 10 万人口拥有研究生数由 1985 年的 1.8 人,增加到 17.3 人。2005 年,全省全日制普通高等院校增加到 62 所,当年毕业生人数 10.08 万人,毕业生人数是 1985 年的 8.6 倍。平均每万人口的大学生数由 1985 年的 19.6 人,增加到 2005 年的 192.3 人。

1990~2005 年黑龙江省受高等教育人口

表 1-72

年度	普通高等学校(所)	在校生人数(人)	招生人数(人)	毕业生人数(人)
1990	42	79 908	24 289	22 972
1991	42	79 340	23 949	22 675
1992	42	85 149	28 810	22 590
1993	42	96 343	33 044	21 490
1994	43	108 722	34 250	23 145
1995	38	113 523	35 270	30 622
1996	38	116 379	36 448	33 439
1997	37	115 767	36 288	30 589
1998	38	125 140	39 881	30 055
1999	39	157 063	62 480	30 218
2000	36	200 386	76 450	31 737
2001	41	271 435	98 162	37 359
2002	48	334 627	115 702	46 401
2003	55	392 246	125 402	69 050
2004	59	465 703	149 924	84 964
2005	62	540 867	172 054	100 791

说明:数据来自《黑龙江统计年鉴 2006》

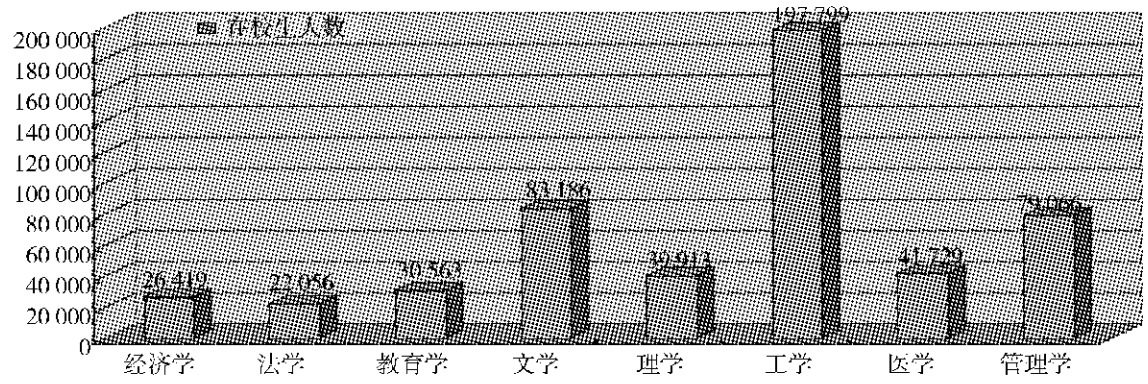


图 25　2005 年黑龙江省分学科在校生人数

2005年黑龙江省分学科研究生数

表1-73　　单位:人

学科	毕业生数		招生数		在校生数	
	博士	硕士	博士	硕士	博士	硕士
总计	913	5 695	1966	11 687	7 421	29 654
#女性	330	2 464	735	5 375	2 487	13 390
哲学	9	40	17	122	64	371
经济学	—	143	—	236	—	683
法学	—	302	4	360	10	1 078
教育学	—	25	—	128	—	227
文学	15	217	18	580	61	1 326
历史学	—	18	—	41	—	102
理学	37	399	115	1 064	325	2 429
工学	500	3 003	1 220	6 046	4 920	15 603
农学	62	306	114	665	402	1 597
医学	166	654	255	1 427	730	3643
管理学	124	588	223	1 018	909	2 595

说明:数据来自《黑龙江统计年鉴2006》

(八)受成人教育人口

1985年,黑龙江省成人高等学校在校生有12.56万人,中等学校有30.30万人,初等学校有30.80万人。1986年以后,全省各种形式的成人高等、中等教育,如电视函授、夜大、成人自学考试,以及职业学校的发展进一步加强。至2005年全省已有80%以上的乡镇建立成人文化技术学校,一个包括农民教育、职工教育、干部教育和扫盲工作在内的阶梯形成人教育体系基本形成。2005年,黑龙江省成人高等学校在校生有3.83万人,中等学校有137.53万人,初等学校有5.86万人。

2005年黑龙江省各级各类成人学校基本情况

表1-74

学校类别	学校数(所)	毕业生数(人)	在校生数(人)
成人高校合计	31	11 694	38 258
广播电视大学	2	541	3 955
职工高等学校	21	7 827	24 651

续表1－74

学校类别	学校数(所)	毕业生数(人)	在校生数(人)
管理干部学院	3	—	2 802
教育学院	5	3 325	6 850
成人中等学校合计	5 216	1 681 486	1 375 270
中等专业学校	137	13 591	67 480
成人中学	144	33 159	45 856
成人技术培训学校	4 935	1 634 736	1 262 034
成人初等学校合计	1 841	79 480	58 616
民办小学	1 093	73 151	55 422
扫盲班	748	6 329	3 194

说明:数据来自《黑龙江统计年鉴2006》

第三节　科技素质

一、专业技术人员人数

1985年,全省地方国有企事业单位有专业技术人员541 237人。2000年全国第五次人口普查,全省有专业技术人员133 191人,占总人口的3.99%,占在业人口的7.86%。2005年,全省地方国有企事业单位有专业技术人员652 998人,比1985年增加111 761人。

1990～2005年黑龙江省地方国有企事业单位专业技术人员状况

表1－75　　单位:人

年度	合计	工程技术人员	农业技术人员	卫生技术人员	科学技术人员	教学人员
1990	394 936	173 781	31 010	112 878	4 873	72 394
1991	638 464	171 110	27 951	118 330	5 515	315 558
1992	653 679	179 539	28 165	119 707	5 070	321 198
1993	651 420	175 262	28 276	118 769	4 767	324 346
1994	655 241	177 594	28 459	119 727	4 795	324 666
1995	660 685	176 636	28 672	119 136	4 885	331 356
1996	674 304	173 885	29 181	123 875	4 889	342 474
1997	687 448	174 120	29 795	126 429	5 107	351 997
1998	704 590	176 209	31 968	127 156	5 808	363 449
1999	733 932	183 370	30 466	133 307	5 298	381 391
2000	737 890	182 346	31 134	135 295	5 252	383 863

续表1－75

年度	合计	工程技术人员	农业技术人员	卫生技术人员	科学技术人员	教学人员
2001	737 459	175 644	29 905	132 167	5 069	394 674
2002	716 539	158 157	29 564	130 269	5 047	393 502
2003	716 404	155 432	30 731	132 671	5 694	391 876
2004	640 340	127 635	28 149	123 452	3 251	357 853
2005	652 998	118 318	28 008	132 515	6 244	367 913

说明:数据来自《黑龙江统计年鉴2006》

二、专业技术人员职业构成

2000年第五次人口普查(长表)分为16种行业,各类专业技术人员在这16种行业中的分布情况,教育、文化艺术及广播电影电视业人数最多,占专业技术人员的36.69%,居第二位的是卫生、体育和社会福利业,占15.24%,第三位的是制造业,占10.78%。专业技术人员的性别结构依职业而异,男性比例最高的职业是地质勘查、水利管理业,男性占67.45%。女性比例最高的职业是批发和零售贸易、餐饮业,女性占74.40%,其次是卫生、体育和社会福利业,女性占65.24%。

2000年第五次人口普查黑龙江省专业技术人员的职业分布

表1－76　　单位:人

职”　业	专业技术人员	男	女
1.农、林、牧、渔业	3 601	2 202	1 399
2.采掘业	2 962	1 626	1 336
3.制造业	14 353	6 148	8 205
4.电力、煤气及水的生产及供应	2 612	1 357	1 255
5.建筑业	4 262	2 592	1 670
6.地质勘查、水利管理业	854	576	278
7.交通运输、仓储及邮电通信业	4 597	2 097	2 500
8.批发和零售贸易、餐饮业	4 734	1 212	3 522
9.金融、保险业	9 695	4 500	5 195
10.房地产业	893	335	558
11.社会服务业	2 599	1 024	1 575
12.卫生、体育和社会福利业	20 303	7 057	13 246
13.教育、文化艺术及广播电影电视业	48 865	19 576	29 289
14.科学研究和综合技术服务业	2 276	1 306	970
15.国家机关、政党机关和社会团体	8 827	4 646	4 181
16.其他行业	1 758	722	1 036
合计	133 191	56 976	76 215

说明:数据来自2000年第五次人口普查黑龙江省长表汇总资料

三、专业技术人员城乡构成

2000年第五次人口普查(长表)数据显示,全省城市、城镇、乡村人口中的专业技术人员构成比,分别是58.02%、24.22%、17.76%,80%以上的专业技术人员集中在城市和城镇。从13个市(地)分布情况上看,哈尔滨市人口中专业技术人员数量在全省的比重最高,达30.74%,其次是齐齐哈尔市占11.69%,以后依次是绥化市、大庆市和牡丹江市。13个市(地)中,哈尔滨市的城市、城镇、乡村专业技术人员构成比,城市的比重最高,达到70.66%,城镇16.47%,乡村仅为12.87%。黑河市的城市、城镇、乡村专业技术人员构成比,城市的比重最低,仅为35.02%,城镇28.87%,乡村高达36.11%,比全省平均水平高18.35个百分点。

2000年第五次人口普查黑龙江省城乡专业技术人员构成

表1-77

市(地)	专业技术人员数量(人)	其中		
		城市构成比(%)	城镇构成比(%)	乡村构成比(%)
全省	133 191	58.02	24.22	17.76
哈尔滨市	40 947	70.66	16.47	12.87
齐齐哈尔市	15 570	49.39	28.78	21.83
牡丹江市	10 412	58.14	24.27	17.59
伊春市	4 788	79.91	17.35	2.74
鸡西市	7 452	66.15	20.71	13.14
鹤岗市	4 337	57.04	34.54	8.42
双鸭山市	5 416	37.08	42.87	20.05
大庆市	11 155	68.31	17.36	14.33
佳木斯市	9 681	53.85	22.30	23.85
七台河市	3 317	63.07	23.15	13.78
绥化市	11 716	37.31	28.55	34.14
黑河市	5 920	35.02	28.87	36.11
大兴安岭地区	2 480	—	96.49	3.51

说明:数据来自2000年第五次人口普查黑龙江省长表汇总数据

四、专业技术人员年龄、性别、文化构成

专业技术人员年龄中位数上升,35岁左右成为骨干力量。2000年,黑龙江省专业技术人员中15~29岁的占专业技术人员总数的28.17%,比1982年下降13.39个百分点;30~54岁的占68.32%,比1982年提高11.98个百分点;55岁及以上的占3.51%,比1982年提高1.41个百分点。2000年女性专业技术人员占57.22%,比1982年上升10.94个百分点。

年龄中位数35.88岁,比1982年上升3.43岁。

专业技术人员受教育学年数提高较快。2000年全省专业技术人员文化程度构成:初中及以下文化程度的占14.29%,比1982年下降29.28个百分点。高中(包括中专)的占41.09%,比1982年下降4.45个百分点。大学(包括大专、本科、研究生)的占44.62%,比1982年提高34.19个百分点。平均受教育学年数由1982年的9.37年,提高到13.06年。

2000年第五次人口普查黑龙江省专业技术人员年龄、性别和文化程度构成

表1-78　　单位:%

类　别	15~29岁		30~54岁		55及以上岁	
	男	女	男	女	男	女
全省	10.74	17.43	29.21	39.11	2.83	0.68
小学	5.95	7.14	35.71	27.38	16.67	7.14
初中	10.12	13.17	34.72	36.04	4.95	1.01
高中	7.64	10.65	32.76	45.75	2.66	0.53
中等专科	10.19	21.52	23.37	41.88	2.27	0.77
大学专科	12.42	20.74	27.16	37.54	1.71	0.42
大学本科	12.72	16.17	32.64	33.07	4.44	0.96
研究生	8.85	9.57	53.50	25.51	2.26	0.31

说明:数据来自2000年第五次人口普查黑龙江省长表汇总数据

五、专业技术人员民族构成

2000年第五次人口普查,全省专业技术人员中汉族占94.87%,少数民族占5.13%。在少数民族专业技术人员中,以满族居多,其次是朝鲜族,再次是回族。

2000年第五次人口普查黑龙江省专业技术人员民族构成

表1-79

民　族	人数(人)	占专业技术人员比重(%)	其中:性别构成	
			男(%)	女(%)
汉族	126 359	94.87	42.64	57.36
蒙古族	632	0.47	39.87	60.13
回族	631	0.47	37.88	62.12
朝鲜族	1746	1.31	45.93	54.07
满族	3392	2.55	48.94	51.06

续表1-79

民　族	人数(人)	占专业技术人员比重(%)	其中:性别构成	
			男(%)	女(%)
柯尔克孜族	6	—	50.00	50.00
达斡尔族	184	0.14	29.89	70.11
锡伯族	60	0.05	48.33	51.67
鄂温克族	19	0.01	15.79	84.21
鄂伦春族	23	0.02	39.13	60.87
赫哲族	34	0.03	26.47	73.53
其他少数民族	105	0.08	38.10	61.90

说明:数据来自2000年第五次人口普查黑龙江省长表汇总数据

第六章　人口就业

第一节　劳动适龄人口

一、劳动适龄人口数量

1990年第四次人口普查,黑龙江省劳动适龄人口2 238.17万人,全省劳动适龄人口密度为49.21人/平方公里。2000年第五次人口普查,黑龙江省劳动适龄人口2 488.49万人,比1990年增加250.32万人;全省劳动适龄人口密度达54.67人/平方公里。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省劳动适龄人口占总人口的69.42%。

1990年、2000年黑龙江省劳动适龄人口变化

表1-80

年度	总人口(人)	劳动适龄人口(人)	劳动适龄人口率(%)	下限非劳动适龄人口率(%)	上限非劳动适龄人口率(%)
1990	3 521.59	2 238.17	63.56	28.65	7.79
2000	3 623.76	2 488.49	68.67	20.49	10.84

说明:下限非劳动适龄人口率=0~15岁人口/总人口;上限非劳动适龄人口率=(男60岁及以上人口+女55岁及以上人口)/总人口

二、劳动适龄人口构成

1990年第四次人口普查，黑龙江省劳动适龄人口中，男性1 170.26万人、女性1 067.90万人，性别比为103.77；29岁及以下劳动适龄人口共有1 097.30万人，占同期劳动适龄人口总数的49.03%。2000年第五次人口普查，全省劳动适龄人口中，男性1 302.06万人、女性1 186.43万人，性别比为104.40；29岁及以下劳动适龄人口共有889.68万人，占同期劳动适龄人口总数的35.75%。劳动适龄人口的性别比与总人口的性别比没有明显差异。2005年黑龙江省1%人口抽样调查，全省劳动适龄人口中，29岁及以下劳动适龄人口占同期劳动适龄人口总数的27.53%。

1990年、2000年黑龙江省劳动适龄人口年龄、性别构成

表1－81

年龄别	1990年		2000年	
	总量（万人）	性别比（女=100）	总量（万人）	性别比（女=100）
全省	2 238.17	103.77※	2 488.49	104.40※
16～19	325.74	105.43	232.49	105.27
20～24	399.34	105.53	284.90	105.12
25～29	372.22	105.23	372.29	105.74
30～34	313.18	104.55	388.28	106.36
35～39	287.15	102.4	368.20	105.09
40～44	195.47	100.36	305.72	104.32
45～49	141.98	97.88	280.24	101.56
50～54	140.98	104.56	192.89	98.91
男55～59	62.11	—	63.48	—

注：※为去除55～59岁男性人口后计算的性别比

三、劳动适龄人口分布

1990年全省市镇、农村劳动适龄人口分别是：市镇1 617.29万人，占全省劳动适龄人口的72.26%；农村620.88万人，占全省劳动适龄人口的27.74%。2000年全省市镇、农村劳动适龄人口分别是：市镇1301.15万人，占全省劳动适龄人口的52.29%；农村1 187.34万人，占全省劳动适龄人口的47.71%。从13个市（地）看，2000年市、镇劳动适龄人口数量最多的是哈尔滨市，人数有290.86万人，占全省同期市、镇劳动适龄人口的32.59%（近三分之一）。乡村劳动适龄人口数量较多的3个市依次是：哈尔滨市272.31万人，占全省同期乡村劳动适龄人口的22.93%；绥化市243.12万人，占20.48%；齐齐哈尔市216.59万

人,占18.24%。全省城乡劳动适龄人口率上升幅度最大的是乡村,其次是城镇,城市上升幅度最小。2000年第五次人口普查,全省城市人口的劳动适龄人口率为70.11%,比1982年上升8.31个百分点;城镇为68.78%,比1982年上升9.93个百分点;乡村为67.60%,比1982年上升14.32个百分点。从上升幅度看,乡村劳动适龄人口率上升幅度最大,其原因主要是20世纪70年代实行计划生育以来,乡村人口出生率始终高于市镇,其下限非劳动适龄人口率亦高于城市、城镇,这样每年进入劳动适龄人口的比例就高于市镇。劳动适龄人口年龄中位数城市、城镇、乡村分别为:市人口34.95岁,比1982年提高5.54岁;镇人口34.66岁,比1982年提高5.34岁;乡村人口34.24岁,比1982年提高5.21岁。黑龙江省按自然地理形态划分为四个区域,劳动适龄人口密度以松嫩平原自然地理区为最高,每平方公里有121.03人;大、小兴安岭自然地理区最低,每平方公里14.84人;东部山地和三江平原自然地理区的劳动适龄人口密度相差不多,分别为55.13人和51.92人。

2000年黑龙江省劳动适龄人口分布

表1-82

市(地)	劳动适龄人口(万人)	其中			占全省适龄人口比重(%)
		市(万人)	镇(万人)	乡村(万人)	
全省	2 488.49	892.46	408.69	1 187.34	100.00
哈尔滨市	650.21	290.86	87.04	272.31	26.13
齐齐哈尔市	371.77	97.25	57.93	216.59	14.94
鸡西市	133.70	69.14	16.13	48.43	5.37
鹤岗市	74.43	43.79	13.59	17.05	2.99
双鸭山市	98.16	29.65	25.24	43.27	3.94
大庆市	178.51	75.72	23.95	78.84	7.17
伊春市	84.01	60.58	15.23	8.20	3.38
佳木斯市	163.34	53.07	23.05	87.22	6.56
七台河市	55.81	30.48	8.63	16.70	2.24
牡丹江市	184.75	66.25	37.02	81.48	7.43
黑河市	115.39	22.62	22.56	70.21	4.64
绥化市	342.90	53.05	46.72	243.12	13.78
大兴安岭地区	35.52	—	31.60	3.92	1.43

2000年黑龙江省自然地理区劳动适龄人口密度

表1-83

自然地理区	土地面积(平方公里)	劳动适龄人口(万人)	人口密度(人/每平方公里)	比1982年增幅(%)
大、小兴安岭	198 321	294.37	14.84	30.29
东部山地	65 449	360.83	55.13	37.83
松嫩平原	106 005	1 282.93	121.03	35.02
三江平原	102 858	550.36	51.92	34.26

说明:大、小兴安岭土地面积包括加格达奇和松岭区的18 190平方公里

第二节 在业人口

一、在业人口总量

1985年,黑龙江省三次产业就业人数为1 289.6万人,全省按产业类型分,从事第一产业的人数为531.5万人,占同期在业人数的41.2%;从事第二产业的人数为451.9万人,占同期在业人数的35.0%;从事第三产业的人数为306.2万人,占同期在业人数的23.7%。1998年,针对国有企业改革产生大量下岗职工的情况,黑龙江省结合实施国有企业下岗职工基本生活保障制度,大力实施再就业工程,取得较好成效。1982~2000年,全省劳动适龄人口增长35.52%,在业人口与劳动适龄人口数量基本上是正比例增长。2002年以来,黑龙江省围绕解决下岗失业人员再就业问题,研究制定一系列积极的促进就业和再就业的政策措施,在税费减免、小额贷款、社会保障等方面鼓励企业招用下岗失业人员和下岗失业人员自主创业。2003年,中共黑龙江省委将"促进再就业行动"作为"十项利民行动"之一,列入省委对市县党政领导政绩考核的重要内容。2004年,全省新增就业64.2万人,下岗失业人员再就业50.25万人,其中"4050"人员(女满40岁、男满50岁者)再就业13.23万人。2005年,黑龙江省三次产业就业人数达到1 748.9万人。从事第一产业的人数为804.4万人,比1985年增加272.9万人;从事第一产业人员占同期在业人数的46%,比1985年提高4.8个百分点。从事第二产业的人数为366.7万人,比1985年减少85.2万人;从事第二产业的占同期在业人数的21%,比1985年下降14个百分点。从事第三产业的人数为577.8万人,比1985年增加271.6万人;从事第三产业的占同期在业人数的33%,比1985年提高9.3个百分点。

1990～2005年黑龙江省按产业划分就业人数

表1－84　　单位:万人

年度	合　计	第一产业	第二产业	第三产业
1990	1 436.2	568.7	504.7	362.8
1991	1 481.9	565.8	530.0	386.1
1992	1 483.4	545.5	540.1	397.8
1993	1 500.2	572.6	535.2	392.4
1994	1 515.2	557.5	535.9	421.8
1995	1 543.1	567.5	529.8	445.8
1996	1 557.8	559.3	534.8	463.7
1997	1 647.6	582.0	511.5	554.1
1998	1 700.0	826.5	386.7	486.8
1999	1 654.2	807.9	375.9	470.4
2000	1 600.8	803.7	347.3	449.8
2001	1 592.6	804.6	338.7	449.3
2002	1 603.1	807.6	338.5	456.9
2003	1 614.0	827.7	316.9	469.4
2004	1 681.1	812.1	356.0	513.0
2005	1 748.9	804.4	366.7	577.8

说明:1998年起从业人员中不含城镇单位离岗职工;乡村劳动力与农业普查数据衔接后,第一产业变化较大,故与以前年度不可比;2003年起执行新的国民经济行业分类标准,三次产业的划分有所调整,相关的历史数据未做调整

二、在业人口构成

(一)性别构成

在业人口中男性比重仍然较高。2000年第五次人口普查,黑龙江省在业人口的性别构成是:男性占59.38%,女性占40.62%。比1982年第三次人口普查时,女性比重上升6.61个百分点,女性社会劳动者除退休年龄与男性有差别以外,在广泛的社会工作岗位上,正逐步得到平等就业的机会。2000年、2001年、2002年全省各行业女性就业人员所占比重分别为36.1%、35.8%、36.6%。从事教育、卫生、社会保障和社会福利业的女性人口比重超过50%。2005年,全省各行业女性就业人员所占比重为34.7%,比2000年下降1.4个百分点。各行业分布情况是:农林牧渔业女性占34.2%,采矿业占19.3%,制造业占37.1%,电力、燃气及水的生产供应业29.0%,建筑业占21.1%,交通运输、仓储及邮政业25.2%,信息传输、计算机服务和软件业占39.6%,批发和零售业占41.9%,住宿和餐饮业占49.1%,金融业占45.1%,房地产业占32.9%,租赁和商务服务业占38.1%,科学研究、技术服务和

地质勘查业占23.7%,水利、环境和公共设施管理业占4.0%,居民服务和其他服务业占37.0%,教育占53.9%,卫生、社会保障和社会福利业60.7%,文化、体育和娱乐业占39.9%,公共管理和社会组织占28.1%。

2000~2002年黑龙江省各行业女性就业人员比重

表1-85　　单位:%

序号	行　业	2000年	2001	2002
1	农林牧渔业	37.2	37.0	36.6
2	采掘业	24.9	24.4	24.8
3	制造业	40.0	38.2	39.2
4	电力煤气及水的生产业	32.3	31.2	31.4
5	建筑业	25.5	25.8	28.4
6	地质勘查业	24.7	23.1	25.8
7	交通运输仓储及邮电通信业	27.8	27.1	28.1
8	批发和零售贸易、餐饮业	42.6	41.5	42.9
9	金融保险业房地产业	41.6	42.9	45.1
10	房地产业	28.5	27.7	30.1
11	社会服务业	42.7	44.0	43.0
12	卫生体育和社会福利业	59.1	60.0	60.7
13	教育文化艺术及广播电影电视业	50.2	51.0	52.3
14	科学研究和综合技术服务业	33.0	31.6	33.5
15	国家机关党政机关和社会团体	25.4	25.9	26.5
16	其他行业	40.2	40.3	38.4

说明:2003年起执行新的国民经济行业分类,故2003年以后数据另行表述

(二)年龄构成

在业人口年龄中位数上升。2000年第五次人口普查,全省在业人口的年龄中位数为37.63岁,比1990年的35.96岁,上升1.67岁;比1982年的28.7岁,上升8.93岁。在业人口的年龄结构也发生很大变化。2000年与1982年相比,25岁以下在业人口的比重由34.15%,下降到17.20%。45岁以上在业人口的比重由14.76%,上升到33.17%。进入21世纪以后,全省在业人口中有三分之一的人年龄在45岁以上,劳动年龄人口老化问题初见端倪,全省的人口"红利"期即将过去。2000年与1982年相比,在业人口中各年龄组女性所占比重的差异缩小。2000年各年龄在业人口女性比重均在48%~50%之间。

1990年、2000年黑龙江省在业人口年龄、性别构成变化

表1-86　　单位:%

年龄组	1990年		2000年	
	该年龄占在业人口总数比重	女性占该年龄在业人口比重	该年龄占在业人口总数比重	女性占该年龄在业人口比重
全省	100	38.53	100	49.34
16~19	10.77	46.47	7.76	48.93
20~24	18.31	42.33	9.44	49.28
25~29	18.27	41.23	12.65	48.98
30~34	15.51	41.24	13.39	48.89
35~39	13.89	40.27	12.86	49.21
40~44	8.84	37.00	10.73	49.31
45~49	5.61	31.05	9.93	49.73
50~54	4.34	19.05	6.83	50.55
55~59	2.53	11.13	4.64	51.33
60~64	1.17	8.35	4.47	49.85
65及以上	0.77	5.15	7.30	48.31

三、在业人口受教育程度

1990年第四次人口普查,黑龙江省在业人口中,大学本科文化程度的有168 516人,占在业人口的0.97%;大学专科文化程度的有422 178人,占2.42%;中等专业文化程度的有585 504人,占3.36%;高中文化程度的有2 616 257人,占14.99%;初中文化程度的有7 064 373人,占40.48%;小学文化程度的有5 340 472人,占30.60%;文盲、半文盲的有1 252 942人,占7.18%。综上,高中及以上文化程度占21.74%,与1982年第三次人口普查相比,提高2.44个百分点。如按小学5年,初中9年,高中(中专)12年,大学(大专)16年计算,在业人口平均受教育年数为7.92年,相当于初中文化程度。比1982年第三次人口普查时的6.58年仅提高1.34年。2000年第五次人口普查,全省在业人口中,大学(含研究生)文化程度的占在业人口的2.00%,大学专科文化程度的占5.40%,中等专业文化程度的占4.52%,高中文化程度的占12.31%,初中文化程度的占44.87%,小学文化程度的占27.70%,文盲、半文盲的占3.20%。高中及以上文化程度占24.23%,与1990年第四次人口普查相比,提高2.49个百分点。在业人口平均受教育年数为8.63年,相当于基本上接受了初中教育。比1990年第四次人口普查时的7.92年,提高0.71年。

1990年黑龙江省各行业人口文化构成比

表1－87　　单位:%

行　业	大学(大专)	高中(中专)	初　中	小　学	文盲半文盲
全省合计	3.39	18.35	40.48	30.60	7.18
农林牧渔业	0.27	6.47	33.85	47.65	11.76
工业	3.64	27.96	53.63	12.68	2.09
地质矿产	10.09	33.34	46.22	9.44	0.91
建筑业	4.26	23.95	54.36	15.15	2.28
交通邮电	2.50	29.43	52.91	13.20	1.96
商业	2.36	29.72	51.48	13.43	3.01
房地产业	3.38	28.96	51.65	13.00	3.01
卫生体育	16.35	47.09	30.19	5.48	0.88
教育文化	24.37	49.23	22.66	3.05	0.69
科研技术	37.54	33.63	23.90	4.25	0.68
金融保险	14.11	56.04	26.91	2.58	0.36
机关团体	18.86	42.58	32.04	5.64	0.88
其他行业	3.98	38.05	44.42	11.16	2.39

2000年黑龙江省各行业人口文化构成比

表1－88　　单位:%

行　业	大学(大专)	高中(中专)	初　中	小　学	文盲半文盲
全省合计	7.40	16.83	44.87	27.70	3.20
农林牧渔业	0.38	5.26	47.05	42.34	4.98
采掘业	6.21	26.95	51.99	13.42	1.43
制造业	9.94	32.99	48.48	7.91	0.68
电力煤气水	17.90	43.82	35.15	2.96	0.17
建筑业	8.81	25.46	52.33	12.61	0.79
地质勘查业	22.22	45.42	29.49	2.56	0.31
交通邮电业	7.61	31.77	51.32	8.67	0.63
批发零售业	6.14	29.10	53.13	10.43	1.20
金融保险业	46.61	41.26	11.50	0.58	0.05
房地产业	22.17	43.81	29.22	4.27	0.53
社会服务业	7.31	27.66	53.23	10.44	1.36
卫生体育业	34.07	47.68	17.00	1.10	0.15
教育文化业	48.25	39.49	11.31	0.80	0.15
科研技术业	53.04	32.45	12.95	1.38	0.18
机关团体	46.45	34.75	16.26	2.30	0.24
其他行业	26.37	30.51	34.53	7.48	1.11

说明:数据来自2000年第五次人口普查长表汇总资料

四、在业人口分布

(一)地区分布

2005年,全省各市(地)三次产业就业人数及比例分布,第一产业从业人数最多的是哈尔滨市,有158.31万人,其次是绥化市147.37万人和齐齐哈尔市143.40万人。除农垦总局以外,从事第一产业人口占的比例超过50%的地区是:绥化市占64.3%,佳木斯市占56.5%和齐齐哈尔市占55.0%。第二产业从业人数最多的也是哈尔滨市,有131.02万人,其次是齐齐哈尔市41.17万人和大庆市38.67万人。从事第二产业占比例超过25%的是:七台河市占39.5%,其次是哈尔滨市占28.1%、大庆市占26.3%、鸡西市占26.0%、伊春市占25.2%。第三产业从业人数最多的还是哈尔滨市,有176.77万人,其次是齐齐哈尔市有76.11万人,然后是绥化市53.22万人和大庆市52.86万人。从事第三产业占比例超过35%的是:大兴安岭地区40.8%,其次是双鸭山市38.9%,黑河市38.4%,哈尔滨市37.9%,大庆市36.0%。

2005年黑龙江省各市(地)三次产业就业人数

表1-89

地　区	合计(人)	就业人数(人)			构成比(%)		
		第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业
哈尔滨	4 660 954	1 583 070	1 310 162	1 767 722	34	28.1	37.9
齐齐哈尔	2 606 887	1 434 049	411 736	761 102	55	15.8	29.2
牡丹江	1 107 597	535 027	206 324	366 246	48.3	18.6	33.1
佳木斯	1 127 703	636 810	152 442	338 451	56.5	13.5	30
鸡西	695 383	301 747	180 731	212 905	43.4	26	30.6
鹤岗	395 195	106 015	122 315	166 865	26.8	31	42.2
双鸭山	591 598	234 025	127 629	229 944	39.6	21.6	38.9
大庆	1470 080	554 728	386 719	528 633	37.7	26.3	36
伊春	414 126	177 082	104 502	132 542	42.8	25.2	32
七台河	381 426	120 733	150 728	109 965	31.7	39.5	28.8
绥化	2 291 887	1 473 692	286 024	532 171	64.3	12.5	23.2
黑河	677 123	329 190	87 884	260 049	48.6	13	38.4
大兴安岭	206 552	93 610	28 661	84 281	45.3	13.9	40.8
农垦总局	698 743	463 091	94 953	140 699	66.3	13.6	20.1
其他	162 929	774	16 325	145 830	0.5	10	89.5

(二)城乡分布

1985年开始,全省集体经济有了很大发展,职工人数大量增加。1988年集体职工达

235.6万人,比1976年增长1.2倍,占职工总数的比重达28.6%。1990年后,在个体私营和中外合资(独资)单位就业的人员不断增加。2001年,全省企事业单位所有制结构趋于多元化,使职工就业有了多种选择。2005年全省就业人数1748.9万人,其中城镇就业人员799.9万人,占45.74%;乡村就业人员是949.0万人,占54.26%。在国有单位就业的占39.27%;在集体单位就业的占4.80%;在个体私营经济体中就业的占城镇就业人员的38.70%;在其他单位就业的占17.23%。

2003~2005年黑龙江省城乡就业人数

表1-90　　单位:万人

年度	全省	城镇就业人员	其中					乡村就业人员
			国有单位	集体单位	其他单位	私营	个体	
2003	1 614.0	717.8	342.7	55.8	116.2	52.5	159.5	896.1
2004	1 681.1	777.7	328.5	47.1	130.6	68.2	203.3	903.3
2005	1 748.9	799.9	314.1	38.4	137.8	77.5	232.0	949.0

说明:数据来自《黑龙江统计年鉴2006》

五、行业、职业构成

(一)行业构成

2000年第五次人口普查长表汇总资料显示,按当时国家统一的16个行业分布,黑龙江省在业人口行业分布的比重是:农林牧渔业占57.85%,采掘业占2.93%,制造业占9.50%,电力、煤气及水的生产业占1.18%,建筑业占2.24%,地质勘查业占0.23%,交通运输、仓储及邮电通信业占4.63%,批发和零售贸易、餐饮业占8.05%,金融、保险业占0.83%,房地产业占0.40%,社会服务业占2.92%,卫生体育和社会福利业占1.51%,教育、文化艺术及广播电影电视业占3.51%,科学研究和综合技术服务业占0.29%,国家机关、党政机关和社会团体占3.29%,其他行业占0.64%。2000年、2001年、2002年全省各行业就业人数分别为1 600.8万人、1 592.6万人、1603.1万人。2003年、2004年、2005年全省各行业就业人数分别为1 614.0万人、1 681.1万人、1 748.9万人。2005年比2000年全省增加就业人数148.1万人。

2000～2002年黑龙江省各行业就业人数

表1－91　　单位:万人

序号	行　业	2000年	2001年	2002年
1	农林牧渔业	808.5	808.3	811.0
2	采掘业	77.5	73.9	70.2
3	制造业	185.7	181.5	178.8
4	电力煤气及水的生产业	14.4	14.6	15.5
5	建筑业	69.6	68.7	74.0
6	地质勘查业	5.7	5.4	5.7
7	交通运输仓储及邮电通信业	67.8	67.3	67.5
8	批发和零售贸易、餐饮业	164.5	169.0	165.4
9	金融保险业房地产业	11.5	11.6	11.8
10	房地产业	4.8	5.1	6.1
11	社会服务业	43.3	41.5	56.5
12	卫生体育和社会福利业	18.8	18.7	18.5
13	教育文化艺术及广播电影电视业	51.1	50.9	50.3
14	科学研究和综合技术服务业	4.4	4.5	4.5
15	国家机关党政机关和社会团体	39.1	38.0	35.1
16	其他行业	33.9	33.6	32.3

说明:2003年起执行新的国民经济行业分类,故2003年以后数据另表列示

2003～2005年黑龙江省各行业就业人数

表1－92　　单位:万人

序号	行　业	2003年	2004年	2005年
1	农林牧渔业	827.8	812.1	804.4
2	采矿业	39.1	45.4	50.3
3	制造业	181.7	191.2	189.4
4	电力燃气及水的生产业	15.6	17.7	19
5	建筑业	80.4	101.7	108
6	交通运输仓储及邮政业	69.3	69.2	69.5
7	信息传输、计算机服务和软件业	6.3	9.9	11.2
8	批发和零售业	133.5	150.6	158.2
9	住宿和餐饮业	34	56.8	60.9
10	金融业	12.2	12.4	14.4

续表1－92

序号	行　业	2003年	2004年	2005年
11	房地产业	4.6	6.7	7.7
12	租赁和商务服务业	6.4	19.3	28.8
13	科学研究技术服务和地质勘查业	9.2	10.4	11
14	水利环境和公共设施管理业	8	13.9	10
15	居民服务和其他服务业	58.4	35.7	62.5
16	教育	60.4	57	71.2
17	卫生社会保障和社会福利业	22.8	24.5	23.1
18	文化体育和娱乐业	6.3	7.2	7
19	公共管理和社会组织	38.1	39.3	42.3

（二）职业构成

2000年第五次人口普查，黑龙江省在业人口的职业构成情况是，国家机关、党群组织、企事业单位负责人占在业人口的2.69%，比1982年下降0.55个百分点；专业技术人员占7.86%，比1982年下降1.34个百分点；办事人员和有关人员占4.15%，比1982年提高1.7个百分点；商业服务人员占11.19%，比1982年提高2.13个百分点；农林牧渔水利生产人员占57.69%，比1982年提高11.2个百分点；生产运输设备操作人员占16.29%，比1982年下降13.12个百分点；不便分类的其他从业人员占0.13%。从上述变化中可以看出从事劳动密集型工作的操作工人明显减少，从事第三产业的商业服务人员有所增加。

1990年与2000年黑龙江省在业人口的职业构成

表1－93　　单位：%

职　业	1990年	2000年
全省在业人口	100.00	100.00
专业技术人员	8.90	7.86
国家机关党群组织企事业单位负责人	3.54	2.69
办事人员和有关人员	2.93	4.15
商业服务人员	9.19	11.19
农林牧渔水利生产人员	51.80	57.69
生产运输设备操作人员	23.32	16.29
不便分类的其他从业人员	0.32	0.13

说明：数据来自2000年第五次人口普查长表汇总资料

（三）私营和个体

1986年，黑龙江省城镇个体劳动者人数315 186人。2000年，全省城镇私营和个体就

业人数167.50万人。2005年,全省城镇私营和个体就业人数发展到309.5万人,比2000年增加142万人,增加84.78%。

2000~2002年黑龙江省城镇私营和个体就业人数

表1-94　　单位:人

序号	行　业	2000年	2001年	2002年
0	全省	1 674 998	1 783 302	1 744 785
1	农林牧渔业	48 303	40 837	45 239
2	采掘业	2 548	3 457	3 711
3	制造业	254 686	270 801	255 701
4	电力煤气及水的生产业	—	—	—
5	建筑业	27 062	36 034	40 939
6	地质勘查业	—	—	—
7	交通运输仓储及邮电通信业	139 582	147 793	132 395
8	批发和零售贸易、餐饮业	964 827	1 017 873	983 776
9	金融保险业房地产业	—	—	—
10	房地产业	—	—	—
11	社会服务业	194 246	21 786	221 200
12	卫生体育和社会福利业	6 332	6 332	4 782
13	教育文化艺术及广播电影电视业	4 365	7 659	17 787
14	科学研究和综合技术服务业	—	—	—
15	国家机关党政机关社会团体	30 47	—	39 255
16	其他行业	—	35 330	—

第三节　不在业人口

一、不在业人口状况

(一)不在业人口构成

1990年第四次人口普查,黑龙江省不在业人口839.75万人,其中男性占30.31%,女性占69.69%。不在业人口的主要组成部分是在校学生、料理家务和离休退休退职,这三项占不在业人口的81.30%。其次是丧失工作能力的占9.66%。待业和待升学的仅占5.64%。2000年第五次人口普查,黑龙江省不在业人口99.60万人,其中男性占35.87%,女性占64.13%。不在业人口主要组成部分仍然是在校学生、料理家务和离退休,这三项占不在业

人口的69.22%。其次是丧失工作能力的占9.09%。从未工作正在找和失去工作正在找的人员比重达到15%,比1990年第四次人口普查时的待业和待升学人员比重高9.36个百分点。从未工作正在找的人口为88 522人,占不在业人口的8.89%。

1990年黑龙江省不在业人口构成

表1-95

构　成	人口数(人)	比重(%)	其　中	
			男性(%)	女性(%)
在校学生	1 669 355	19.88	51.63	48.37
料理家务	4 037 127	48.08	1.46	98.54
待升学	33 545	0.40	48.11	51.89
市镇待业	439 777	5.24	48.17	51.83
离休退休退职	1 120 114	13.34	68.50	31.50
丧失工作能力	811 689	9.66	54.18	45.82
其他	285 878	3.40	66.33	33.67
合计	8 397 485	100.00	30.31	69.69

2000年黑龙江省不在业人口构成

表1-96

构　成	人口数(人)	比重(%)	其　中	
			男性(%)	女性(%)
在校学生	126 181	12.66	51.27	48.73
料理家务	373 503	37.50	2.90	97.10
离退休	189 851	19.06	60.03	39.97
丧失工作能力	90 551	9.09	49.03	50.97
从未工作正在找	88 522	8.89	53.68	46.32
失去工作正在找	60 817	6.11	59.19	40.81
其他	66 610	6.69	59.80	40.20
合计	996 035	100.00	35.87	64.13

说明:数据来自2000年第五次人口普查长表汇总情况

(二)城镇登记失业人口

1985年全省城镇登记失业率为2.7%,1990年为2.2%。1995年全省城镇登记失业率为2.6%,1997年为2.8%,1998年为3.0%,1999年为3.0%。2000年,全省城镇登记失业人数25.3万人,登记失业率为3.3%。2004年,全省城镇登记失业人数增加到32.9万人,

登记失业率为4.5%。2005年,全省城镇登记失业人数略有回落,为31.3万人,登记失业率为4.4%。黑龙江省的城镇登记失业率高于全国平均水平,仅低于辽宁省(5.6%)、四川省(4.6%)、宁夏回族自治区(4.5%),与安徽省持平。2005年,黑龙江省上年结转下岗职工37.6万人,当年新增40.6万人,年内实现再就业13.6万人,年末实有下岗职工64.6万人。

部分年度黑龙江省城镇登记失业人数及失业率

表1-97

地　区	失业人数(万人)			失业率(%)		
	2000年	2004年	2005年	2000年	2004年	2005年
全国	595.0	827.0	839.0	3.1	4.2	4.2
黑龙江省	25.3	32.9	31.3	3.3	4.5	4.4
辽宁省	41.2	70.1	60.4	3.7	6.5	5.6
吉林省	23.0	28.2	27.6	3.7	4.2	4.2

说明:数据来自《中国劳动统计年鉴2006》

二、不在业人口分布

2000年第五次人口普查,全省不在业人口的地区分布情况是:哈尔滨市有25.51万人,占25.61%;齐齐哈尔市有12.96万人,占13.01%;鸡西市有6.74万人,占6.77%;鹤岗市有4.15万人,占4.17%;双鸭山市有4.81万人,占4.83%;大庆市有6.25万人,占6.27%;伊春市有4.83万人,占4.85%;佳木斯市有6.76万人,占6.78%;七台河市有2.70万人,占2.71%;牡丹江市有7.72万人,占7.75%;黑河市有4.58万人,占4.60%;绥化市有10.55万人,占10.59%;大兴安岭地区有2.05万人,占2.06%。

2000年黑龙江省不在业人口地区分布

表1-98　　单位:%

地　区	在校学生	料理家务	离退休	丧失工作能力	从未工作正在找	失去工作正在找	其　他
哈尔滨	17.98	29.45	23.09	8.82	8.75	6.47	5.44
齐齐哈尔	12.62	34.96	18.02	10.09	8.16	7.08	9.07
牡丹江	13.81	34.09	21.26	8.49	9.07	7.43	5.86
佳木斯	12.48	37.13	17.85	9.08	6.61	6.64	10.21
鸡西	11.74	36.42	21.38	7.61	9.35	6.89	6.61
鹤岗	8.61	42.77	19.09	5.69	11.32	7.78	4.74
双鸭山	7.61	43.25	19.45	7.44	8.95	5.75	7.54

续表1-98

地　区	在校学生	料理家务	离退休	丧失工作能力	从未工作正在找	失去工作正在找	其　他
大庆	11.27	40.49	22.36	10.14	8.46	3.51	3.78
伊春	7.10	44.63	19.50	4.83	9.79	6.50	7.65
七台河	8.40	51.22	12.47	9.45	11.15	4.70	2.61
绥化	10.78	47.09	8.83	13.80	9.38	2.45	7.67
黑河	9.00	42.03	15.76	9.78	9.02	7.51	6.90
大兴安岭地区	7.23	43.64	20.17	4.73	8.81	8.07	7.35

三、不在业人口年龄、性别构成

2000年第五次人口普查,全省不在业人口的年龄构成情况是,15~19岁组占的比重高达15.73%,这部分人口绝大多数是在校学生。40~44岁组占的比重最低,为6.38%。60岁及以上的不在业人口比重高达26.16%。全省不在业人口分年龄的性别构成情况是,15~19岁组男、女性别比重与总人口的性别比相差无几,女性略偏高一点。随着年龄增长,女性所占比重开始上升,45~49岁组达到77.05%。从50岁开始女性比重下降,在65岁及以上不在业人口中男、女性别比重基本接近总人口性别比重。

2000年黑龙江省不在业人口年龄、性别构成

表1-99

年龄组	不在业人口		男性		女性	
	人数(人)	构成比(%)	人数(人)	比重(%)	人数(%)	比重(%)
15~19	156 627	15.73	77 846	49.70	78 781	50.30
20~24	79 223	7.95	31 292	39.50	47 931	60.50
25~29	74 663	7.50	19 030	25.49	55 633	74.51
30~34	74 864	7.52	17 957	23.99	56 907	76.01
35~39	71 372	7.17	18 031	25.26	53 341	74.74
40~44	63 522	6.38	15 701	24.72	47 821	75.28
45~49	71 357	7.16	16 378	22.95	54 979	77.05
50~54	72 429	7.27	18 154	25.06	54 275	74.94
55~59	71 359	7.16	22 733	31.86	48 626	68.14
60~64	89 260	8.96	37 401	41.90	51 859	58.10
65及以上	171 359	17.20	82 714	48.27	88 645	51.73
合计	996 035	100.00	357 237	35.87	638 798	64.13

四、不在业人口文化构成

1990年第四次人口普查，黑龙江省不在业人口中，小学以下文化程度的比重高达58.17%。大学本科文化程度的有68 994人，占不在业人口的0.82%；大学专科文化程度的有93 802人，占1.12%；中等专业文化程度的有152 273人，占1.81%；高中文化程度的有774 571人，占9.22%；初中文化程度的有2 423 886人，占28.86%；小学文化程度的有2 277 678人，占27.13%；文盲、半文盲的有2 606 281人，占31.04%。不在业人口中，初中及以下文化程度的占87.03%，不在业人口中，小学以下文化程度的比重下降到37.89%。2000年第五次人口普查，随着总人口文化程度的提高，全省不在业人口的文化程度也整体提升。其中：大学（含研究生）文化程度的占不在业人口的2.22%；大学专科文化程度的占2.91%；中等专业文化程度的占4.35%；高中文化程度的占13.59%；初中文化程度的占39.04%；小学文化程度的占23.21%；文盲、半文盲的占14.68%。

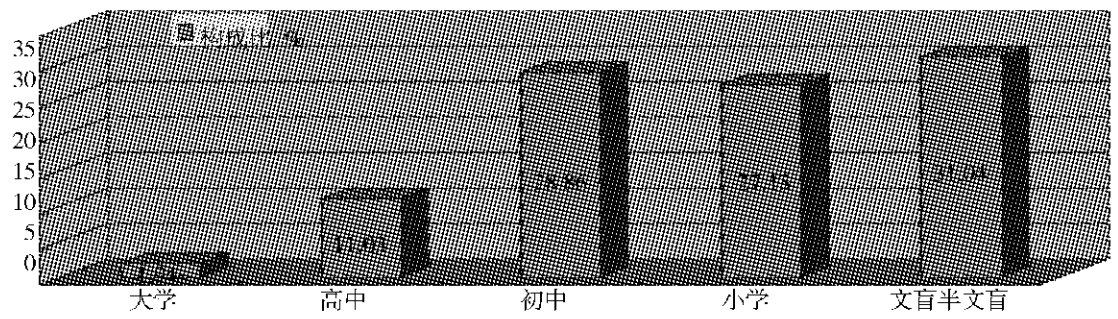


图26　1990年黑龙江省不在业人口文化程度构成比

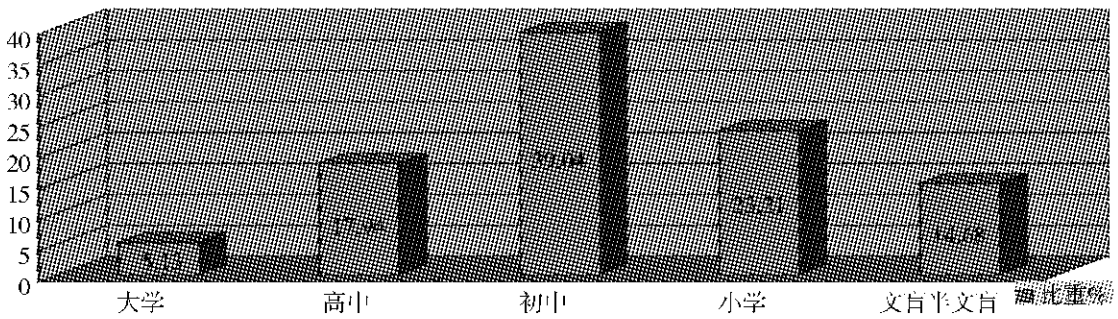


图27　1990年黑龙江省不在业人口文化程度比重

第七章　婚姻家庭

第一节　婚姻状况

一、整体状况

1986～2005年，黑龙江省城乡居民基本保持着传统的婚姻习俗，婚姻关系比较稳定，受人口年龄结构和平均寿命提高的影响，有配偶人口比重略有上升，丧偶人口比重下降。人口离婚率上升，再婚人口增加，早婚率与晚婚率同步下降，适龄结婚率上升，平均初婚年龄低于全国平均水平。1990年第四次人口普查，全省15岁及以上人口有2 584.77万人，比1982年增加457.78万人。其中：未婚622.84万人，占24.10%。有配偶1 818.65万人，占70.36%。丧偶123.87万人，占4.79%。离婚19.41万人，占0.75%。在未婚人口中，年龄在24岁以下的占92.39%。在丧偶人口中，年龄在50岁以上的占88.41%。2000年第五次人口普查，全省15岁及以上人口中：未婚占17.87%，初婚有配偶占73.32%，再婚有配偶占2.69%，离婚占1.49%，丧偶占4.63%。在未婚人口中，年龄在24岁以下的占84.74%。2005年黑龙江省1%人口抽样调查，全省未婚人口比重低于全国平均水平，有配偶人口和离婚人口的比重均高于全国平均水平，丧偶人口的比重低于全国平均水平。

2000年黑龙江省人口婚姻状况年龄分布

表1－100　　单位：%

年龄组	15岁以上人口比重	未婚	初婚有配偶	再婚有配偶	离婚	丧偶
15～19	9.56	53.14	0.08	0	0.01	0
20～24	9.26	31.60	4.86	0.57	1.88	0.06
25～29	12.40	9.09	14.27	4.75	11.43	0.38
30～34	13.13	2.74	16.35	11.22	20.79	0.93
35～39	12.61	1.23	15.72	15.43	24.31	1.81
40～44	10.52	0.63	13.12	14.54	17.47	2.99
45～49	9.74	0.52	12.11	13.12	11.32	5.32

续表1－100

年龄组	15岁以上人口比重	未婚	初婚有配偶	再婚有配偶	离婚	丧偶
50～54	6.70	0.33	8.11	10.08	5.83	7.27
55～59	4.55	0.20	5.22	7.96	2.99	9.17
60～64	4.38	0.18	4.62	8.20	1.94	15.45
65及以上	7.16	0.34	5.54	14.13	2.03	56.62
总比重	100.00	17.87	73.32	2.69	1.49	4.63

说明:数据按2000年第五次人口普查长表汇总资料计算

2005年黑龙江省人口婚姻状况构成

表1－101

地　区	15岁及以上人口(人)	未婚(%)	初婚有配偶(%)	再婚有配偶(%)	离婚(%)	丧偶(%)
全国	13 664 737	19.17	71.90	2.20	0.99	5.74
黑龙江省	430 771	15.76	74.68	2.95	1.78	4.83
吉林省	307 428	17.78	73.10	2.69	1.63	4.79
辽宁省	479 167	15.66	74.30	2.79	1.98	5.27

说明:数据来自《中国统计年鉴2006》

二、已婚人口

(一)登记结婚

1985年,全省内地居民登记结婚28.43万对,其中:初婚54.76万人,占96.31%。登记再婚的有2.10万人,占当年登记结婚人数的3.69%。初婚再婚比为100∶3.83。涉外登记结婚人数为56人,女性占69.64%。1995年,登记再婚人数增加到4.39万人,占当年登记结婚人数的16.41%。初婚再婚比为100∶8.94。涉外登记结婚人数增加到4 312人,比1985年增加76倍,女性比重高达99.05%。2005年,全省内地居民登记结婚22.83万对,比1985年减少5.60万对。其中:初婚39.60万人,比1985年减少15.16万人。登记初婚占总登记人数的86.72%,比1985年下降9.59个百分点。登记再婚6.06万人,比1985年增加3.97万人,比1995年增加1.68万人。再婚占当年总登记结婚人数的13.28%,比1985年上升9.59个百分点,比1995年下降3.13个百分点。初婚再婚比上升到100∶15.31。涉外婚姻2 448人,女性比重回落到83.95%。

2005年黑龙江省登记结婚情况

表1-102

地　区	内地居民登记结婚(万对)	初婚(万人)	再婚(万人)	初再婚比(初婚=100)
全国	816.6	1483.0	163.1	11.0
黑龙江省	22.6	39.6	6.1	15.3
吉林省	16.7	29.1	4.6	15.8
辽宁省	25.7	42.7	9.3	21.8

说明:数据来自《中国统计年鉴2006》

部分年度黑龙江省婚姻登记情况

表1-103

年度	内地居民登记结婚			涉外登记结婚内地居民	
	(对)	初婚(人)	再婚(人)	(人)	女性(人)
1985	284 282	547 585	20 979	56	39
1990	284 720	259 796	39 644	173	128
1995	267 300	490 744	43 856	4 312	4 271
1996	260 229	473 216	47 242	4 002	3 771
1997	270 653	498 139	43 167	3 173	3 154
1998	234 488	416 018	52 958	2 745	2 700
1999	224 610	403 756	45 464	2 168	2 060
2000	217 750	384 399	51 101	2 560	2 385
2001	222 294	392 712	51 876	3 889	3 675
2002	193 072	335 930	50 214	3 770	3 592
2003	201 202	348 460	53 944	4 208	3 920
2004	235 120	410 058	60 182	2 844	2 558
2005	228 311	395 978	60 644	2 448	2 055

说明:数据来自《黑龙江统计年鉴2006》

(二)性别、地域

1990年第四次人口普查,全省有配偶人口性别构成在各地区间没有明显差异,只是在农业人口相对集中的松嫩平原和伊春林区稍有差异,男性有配偶人口构成比低于女性。在有配偶的人口中,女性的比重一直高于男性。2000年第五次人口普查,全省有配偶人口性别构成,女性比重为50.18%,比1990年49.95%上升0.23个百分点。有配偶人口性别比(以女性为100,所对应的男性数)为99.27。结婚年龄,男、女人口相对分别集中在25~39

岁组与20~34岁组,女性较早于男性。

1990年黑龙江省各市(地)有配偶人口性别构成

表1-104

市(地)	15岁及以上人口			有配偶人口		
	合计(人)	男性(%)	女性(%)	合计(人)	男性(%)	女性(%)
全省	25 847 727	51.24	48.76	18 186 538	50.05	49.95
哈尔滨	3 271 753	50.58	49.42	2 316 854	49.93	50.07
齐齐哈尔	4 302 156	51.38	48.62	3 028 863	49.98	50.02
牡丹江	2 095 080	51.26	48.74	1 463 095	50.09	49.91
佳木斯	2 083 568	51.52	48.48	1 463 216	50.10	49.90
鸡西	876 782	51.46	48.54	598 679	50.17	49.83
鹤岗	816 352	51.05	48.95	560 504	50.11	49.89
双鸭山	606 464	51.65	48.35	417 603	50.33	49.67
大庆	785 032	51.25	48.75	554 739	50.52	49.48
伊春	743 351	50.46	49.54	524 432	49.98	50.02
七台河	559 669	52.46	47.54	394 130	50.41	49.59
松花江	3 056 383	51.42	48.58	2 177 211	49.97	50.03
绥化	4 207 014	51.03	48.97	2 979 038	49.95	50.05
黑河	1 145 466	51.77	48.23	800 064	50.13	49.87
大兴安岭地区	393 099	51.69	48.31	271 685	50.56	49.44
省直辖	905 558	51.18	48.82	636 425	50.13	49.87

2000年黑龙江省各市(地)有配偶人口性别构成

表1-105

市(地)	15岁及以上人口		初婚有配偶		再婚有配偶	
	人数(人)	女性(%)	人数(人)	女性(%)	人数(人)	女性(%)
全省	2 689 725	49.33	1 971 979	50.16	72 375	50.73
哈尔滨	702 639	49.56	503 338	50.32	17 784	49.54
齐齐哈尔	378 409	49.45	278 654	50.27	9 172	51.90
牡丹江	201 419	49.42	142 907	50.10	6 111	51.01
佳木斯	181 249	49.18	132 291	50.09	4 911	51.68
鸡西	154 842	48.89	110 063	49.92	5 228	51.87
鹤岗	84 393	49.08	62 077	50.03	2 748	50.98

续表1－105

市(地)	15岁及以上人口		初婚有配偶		再婚有配偶	
	人数(人)	女性(%)	人数(人)	女性(%)	人数(人)	女性(%)
双鸭山	113 862	48.94	84 740	49.97	3 929	51.11
大庆	201 232	49.48	154 032	49.92	4 591	49.51
伊春	95 033	49.38	72 123	50.19	3 173	48.41
七台河	63 283	48.68	45 617	49.70	2 312	52.77
绥化	350 074	49.25	263 705	50.22	6 739	51.83
黑河	122 658	49.13	91 441	50.17	4 215	50.98
大兴安岭地区	40 632	48.98	30 991	50.19	1 462	47.61

说明:数据按2000年第五次人口普查长表汇总资料计算

(三)文化状况

2000年第五次人口普查,黑龙江省文盲、半文盲人口有配偶的比重占66.53%;小学文化程度人口有配偶的比重最高,占83.58%;初中文化程度人口有配偶的比重占74.41%;高中(中专)文化程度人口有配偶的比重占73.83%;大学(本专科及研究生)文化程度人口有配偶的比重占72.84%。分性别来看,男性受教育程度低,有配偶的比重也低。女性有配偶的比重随着受教育程度的升高而降低。如:初中文化程度人口有配偶的男性占73.01%,女性占76.12%,男性比女性低3.11个百分点;大学文化程度男性有配偶的比重为75.40%,女性的比重为69.44%,比男性低5.96个百分点。

2000年有配偶人口分性别受教育程度构成

表1－106

受教育程度	15岁及以上人口		初婚有配偶		再婚有配偶	
	男性(%)	女性(%)	男性(%)	女性(%)	男性(%)	女性(%)
未上过学	3.92	9.96	3.26	8.28	6.54	17.27
扫盲班	0.39	0.72	0.37	0.63	0.8	1.15
小学	23.87	28.27	25.31	31.66	28.89	35.87
初中	46.34	38.97	45.45	38.59	40.45	32.32
高中	13.79	11.76	13.92	11.5	12.79	8.67
中专	4.31	4.61	4.19	4.11	4.34	2.43
大学专科	4.87	4.07	5.25	3.93	4.41	1.77
大学本科	2.39	1.58	2.12	1.25	1.71	0.51
研究生	0.12	0.06	0.13	0.05	0.07	0.01

说明:数据按2000年第五次人口普查长表汇总资料计算

三、未婚人口

(一)未婚率

1990年第四次人口普查,黑龙江省15岁及以上未婚人口有6 228 375人,比1982年增加22.92万人,未婚率为24.10%。2000年第五次人口普查,15岁及以上未婚人口共有480 756人,未婚率降到17.87%,比1982年低10.33个百分点,比1990年低6.23个百分点。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省未婚率为15.76%,比全国平均水平的19.17%,低3.41个百分点。

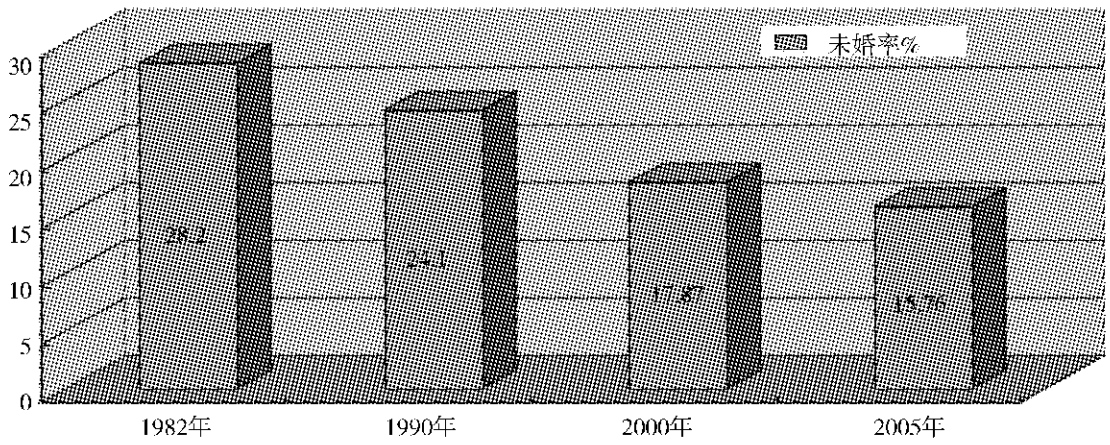


图28 部分年度黑龙江省15岁以上人口未婚率

(二)未婚人口年龄结构

黑龙江省未婚人口主要集中在15~24岁组,1990年该年龄组人口占92.39%,到2000年未婚人口年龄向后推移,15~24岁组人口占未婚总人口的比重下降到84.74%,而25~29岁组未婚人口比重由1990年的4.56%,上升到9.09%。未婚人口的初婚年龄开始向后推移,晚婚晚育的观念逐渐被人们接受。

(三)终身不婚人口比重

黑龙江省50岁及以上未婚人口占同年龄组人口的比重(不婚率),呈逐年下降趋势。1990年全省不婚率为1.00%,其中男性为1.82%,女性为0.09%。2000年不婚率为0.83%,其中男性为1.50%,女性为0.15%。

(四)未婚人口性别比

男性未婚人口增加,乡村明显高于市镇。1990年第四次人口普查,全省未婚人口性别比(以女性为100,所对应的男性数)为132.03,比1982年增加7.18。2000年第五次人口普查,未婚人口性别比为139.86,比1990年增加7.83。从全省未婚人口的地域分布上看,市未婚人口性别比129.52、镇139.36、乡村149.54,依次增高。

2000年黑龙江省各市(地)未婚人口性别比情况

表1-107

地　区	合计(女=100)	其　中		
		市人口(女=100)	镇人口(女=100)	乡村人口(女=100)
全省	139.86	129.52	139.36	149.54
哈尔滨市	135.93	127.31	132.67	149.88
齐齐哈尔市	136.41	127.71	136.69	141.21
牡丹江市	135.65	116.64	144.20	149.29
佳木斯市	138.04	111.57	149.06	155.01
鸡西市	148.76	139.18	143.10	167.05
鹤岗市	149.80	146.56	136.79	168.87
双鸭山市	152.86	155.53	134.69	161.91
大庆市	136.18	122.99	134.11	150.27
伊春市	161.64	158.85	170.58	165.38
七台河市	149.64	147.35	138.31	158.88
绥化市	137.91	128.05	125.33	143.00
黑河市	147.16	120.72	152.89	155.35
大兴安岭地区	165.42	—	161.42	190.52

说明:数据按2000年第五次人口普查长表汇总资料计算

四、丧偶人口

1990年第四次人口普查,黑龙江省丧偶人数为123.87万人,其中男性47.94万人、女性75.94万人,女性比男性多28万人。丧偶人口占婚龄人口的4.79%。40~49岁组丧偶人口占总丧偶人口7.82%,50~59岁组丧偶人口占总丧偶人口21.56%。2000年第五次人口普查,全省丧偶人口占婚龄人口的4.63%,比1982年下降0.99个百分点,比1990年下降0.16个百分点。40~49岁组丧偶人口占总丧偶人口8.31%,50~59岁组丧偶人口占总丧偶人口16.45%,比1982年下降5.79个百分点。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省丧偶人口占婚龄人口的4.83%,低于全国平均水平0.91个百分点。

2000年黑龙江省各市(地)丧偶人口情况

表1-108

市(地)	15岁及以上人口(人)	丧偶占婚龄人口比重(%)	构成比	
			男性(%)	女性(%)
全省	2 689 725	4.63	32.91	67.09
哈尔滨市	702 639	4.77	31.24	68.76
齐齐哈尔市	378 409	4.97	36.45	63.55
牡丹江市	201 419	4.58	29.07	70.93
佳木斯市	181 249	4.27	34.13	65.87
鸡西市	154 842	4.77	30.99	69.01
鹤岗市	84 393	4.53	29.16	70.84
双鸭山市	113 862	4.54	32.35	67.65
大庆市	201 232	3.99	31.78	68.22
伊春市	95 033	4.91	26.69	73.31
七台河市	63 283	4.24	30.23	69.77
绥化市	350 074	4.72	38.40	61.60
黑河市	122 658	4.47	34.54	65.46
大兴安岭地区	40 632	3.66	28.11	71.89

说明:数据按2000年第五次人口普查长表汇总资料计算

五、离婚人口

(一)离婚人口状况

1990年第四次人口普查,黑龙江省离婚人口194 085人,比1982年增加近一倍,离婚人数占15岁及以上婚龄人口的7.51‰。2000年第五次人口普查,离婚人数占15岁及以上婚龄人口的14.91‰。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省离婚人数占15岁及以上婚龄人口的17.83‰。全省离婚人数占15岁及以上婚龄人口的比重比1985年上升13.22个千分点。

(二)离婚人口登记离婚

1985年,黑龙江省在民政部门登记离婚的和经法院协议判决离婚的夫妇合计为3.92万对,到民政部门登记离婚的夫妇仅有0.92万对,经法院协议判决离婚的夫妇为3万对。1995年,到民政部门登记离婚的夫妇增加一倍,达到1.92万对;经法院协议判决离婚的夫妇为5.47万对。1997年,经法院协议判决离婚的夫妇达到6.19万对,以后开始逐年下降。2003年以前,到民政部门登记离婚的比法院协议判决离婚的少。从2004年开始,在民政部门登记离婚的夫妇数量超过由法院协议判决离婚的数量。2005年,在民政部门登记离婚的

和经法院协议判决离婚的夫妇合计为9.60万对，比1985年增加2.45倍；到民政部门登记离婚的夫妇增至5.39万对，是1985年的5.89倍，经法院协议判决离婚的夫妇降至4.2万对。离婚率由1985年的2.3‰，增长到5.0‰。

部分年度黑龙江省登记离婚情况

表1－109

年度	合计（对）	准予登记离婚（对）	法院协议判决离婚（对）	离婚率（‰）
1990	54 328	17 104	37 224	3.1
1995	73 970	19 237	54 733	4.0
1996	79 276	20 571	58 705	4.3
1997	82 592	20 737	61 855	4.4
1998	76 392	19 792	56 600	4.0
1999	75 630	22 654	52 976	4.0
2000	74 876	23 739	51 137	3.9
2001	75 865	24 940	50 925	4.0
2002	72 250	26 698	45 552	3.8
2003	77 574	35 186	42 388	4.1
2004	93 011	49 278	43 733	4.9
2005	95 997	53 932	42 065	5.0

说明：资料来自《黑龙江统计年鉴2006》

（三）离婚人口性别

离婚人口男性多于女性的趋势没有变，差距在缩小。1990年第四次人口普查，男性比重下降到60.56%，女性比重上升到39.44%。2000年第五次人口普查，离婚人口中男性占57.74%，女性占42.26%。2005年黑龙江省1%人口抽样调查，全省离婚人口中男性占58.40%，女性占41.60%。女性人口离婚比重明显提高，是与婚姻观念的变化与妇女经济地位的提高有直接关系。

（四）离婚人口年龄

离婚人口的年龄逐渐下降。1990年第四次人口普查，离婚人口的高峰年龄组由1982年的50～59岁组下降到25～29岁组，25～39岁组离婚人口的比重，从1982年的42.53%上升到59.47%。2000年第五次人口普查，离婚人口的高峰年龄组在35～39岁组，比重达24.31%，25～39岁组离婚人口的比重为56.53%。2005年黑龙江省1%人口抽样调查，离婚人口的高峰年龄组在35～39岁组，比重达22.15%，30～44岁组离婚人口的比重为59.71%。

2000年黑龙江省离婚人口情况

表1-110　　单位:%

年龄组	占离婚人口比重	性别构成	
		男性	女性
合计	100.00	57.74	42.26
15~19	0.02	28.57	71.43
20~24	1.88	40.43	59.57
25~29	11.43	56.50	43.50
30~34	20.79	60.36	39.64
35~39	24.31	58.31	41.69
40~44	17.47	56.10	43.90
45~49	11.32	55.15	44.85
50~54	5.83	58.57	41.43
55~59	2.99	61.80	38.20
60~64	1.94	62.47	37.53
65岁及以上	2.03	64.16	35.84

说明:数据按第五次人口普查长表汇总资料计算

六、早婚人口

黑龙江省早婚人口主要集中在农村。1982~1990年黑龙江省人口变动抽样调查,早婚比重有所下降,但农村没达到法定婚龄结婚的早婚现象依然存在。1987、1990年,全省早婚人口占同龄人口比重分别为5.57%、6.59%。1990年第四次人口普查,全省未达到法定婚龄(男22、女20周岁)就有配偶的共有31.4万人。其中:21岁及以下男性人口有配偶的共有22.19万人,占同龄人口比重为7.74%。19岁及以下女性人口有配偶的共有9.2万人,占同龄人口比重为4.73%。男性早婚人口比女性多的原因是比女性多了两个年龄组(20、21岁组)的人口。农村男性早婚人口是城市的3.7倍,女性早婚人口是城市的3倍。1990年开始,全省农村青年陆续进城务工,加之计划生育工作深入开展,农村早婚现象开始减少。2000年第五次人口普查,当年未达到法定婚龄有配偶的人口共有5 089人,占同龄人口的1.66%。其中:21岁及以下男性人口有配偶的占同龄人口比重为2.08%。19岁及以下女性人口有配偶的占同龄人口比重为1.06%。与1990年第四次人口普查相比早婚人口比重明显降低。与之相适应的是达到法定婚龄,但不到晚婚年龄的适龄结婚人口比重开始上升。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,当年未达到法定婚龄有配偶的人口共中:21岁及以下男性人口有配偶的占同龄人口比重为2.75%,19岁及以下女性人口有配偶的占同

龄人口比重为1.64%。

1990年"四普"全省法定婚龄前有配偶人口比重

表1-111　　单位:%

性　别	有配偶占同龄人口比重	其　中		
		市	镇	乡
男性(21岁及以下)	7.74	3.01	4.97	11.15
女性(19岁及以下)	4.73	2.20	3.00	6.54

七、晚婚人口

男、女在法定婚龄推迟三年为晚婚。1986~2004年全省女性晚婚率呈逐年下降趋势,从1986年的74.85%,下降到2004年的41.66%,女性晚婚率下降44.34%。2005年全国启用新的统计报表,对女性初婚不做统计。

1986~2004年黑龙江省女性晚婚情况

表1-112

年度	初婚人数(人)	晚婚率(%)	年度	初婚人数(人)	晚婚率(%)
1986	202 146	74.85	1996	243 203	43.18
1987	256 887	57.55	1997	212 376	44.02
1988	247 894	57.73	1998	189 081	46.12
1989	274 939	55.45	1999	179 242	45.80
1990	252 949	56.34	2000	169 870	45.85
1991	253 450	56.19	2001	163 913	40.94
1992	250 386	55.05	2002	160 032	40.92
1993	235 359	53.38	2003	125 750	39.12
1994	248 951	49.44	2004	123 030	41.66
1995	231 779	48.88	—	—	—

说明:数据来自省人口和计生委《计划生育统计资料汇编》

八、初婚年龄

黑龙江省人口平均初婚年龄逐渐上移。人口初婚年龄的众值区在20~24岁,这一年龄组的初婚人口比重,1986年为72.43%,1987年为54.78%,表明大多数男女青年是进入

法定婚龄后结婚的。初婚年龄变化的显著特点是,男性初婚年龄高于女性2~4岁,城市人口则比农村人口高1~3岁。1990年第四次人口普查,全省的平均初婚年龄为22.67岁,男性23.40岁,女性21.90岁。2000年第五次人口普查,全省的平均初婚年龄为22.21岁,男性22.94岁,女性21.50岁。人口初婚年龄的众值区仍然在20~24岁,这一年龄组的初婚人口占初婚总人口的比重为60.57%。初婚峰值年龄在22周岁,人数为309 339人,占初婚总人数的14.00%。平均初婚年龄略低于全国平均水平。初婚年龄与受教育程度密切相关,具有大学(含大专、研究生)文化程度的人在25~29岁结婚的最多。高中(含中专)文化程度的在23~27岁结婚的最多。初中文化程度的在20~24岁结婚的最多。小学文化程度的在21岁以前结婚的最多。文盲、半文盲人口在17岁以下早婚和30岁以上晚婚的较多。

1991~2001年黑龙江省平均初婚年龄

表1-113　　单位:岁

年度	全国	黑龙江省	吉林省	辽宁省
1991	22.23	22.39	22.25	22.63
1992	22.53	22.40	22.54	22.79
1993	22.67	22.94	22.93	22.76
1994	22.73	22.65	23.31	23.29
1995	22.93	23.04	22.97	22.98
1996	23.20	23.11	23.31	23.07
1997	23.39	22.76	23.42	23.42
1998	23.57	23.04	23.79	23.64
1999	23.62	22.99	23.78	23.95
2001	24.15	23.41	23.73	23.62

说明:数据来自国家统计局《2001年中国人口》

2000年黑龙江省按受教育程度的初婚年龄分布

表1-114　　单位:%

年龄组	大学	高中	初中	小学	文盲半文盲
0~15	1.42	3.75	14.38	36.10	44.35
15	0.69	2.81	14.36	41.38	40.76
16	0.49	2.42	17.62	45.76	33.71
17	0.55	3.07	23.06	47.08	26.24
18	0.71	4.33	31.06	45.28	18.62

续表1－114

年龄组	大学	高中	初中	小学	文盲半文盲
19	1.06	6.45	37.95	41.59	12.95
20	1.60	9.00	42.92	36.53	9.95
21	2.90	13.72	47.16	30.21	6.01
22	4.94	18.56	47.10	24.85	4.55
23	7.98	23.80	43.92	20.44	3.86
24	11.14	26.21	40.71	18.12	3.82
25	14.12	27.38	38.39	16.16	3.94
26	15.66	26.00	37.45	16.53	4.35
27	16.18	23.81	37.04	17.71	5.26
28	14.78	21.80	36.59	20.13	6.69
29	13.58	19.49	35.58	23.17	8.18
30～	9.41	15.19	31.41	30.14	13.84

说明:数据按2000年第五次人口普查长表汇总资料计算

第二节　家庭结构

一、家庭规模

(一)规模状况

1986年以后,黑龙江省家庭规模逐步小型化,家庭户数量逐年增加。1990年第四次人口普查,全省家庭户889.51万户,家庭户总人口3469万人,占总人口数的98.51%,平均每户3.9人。家庭户数增长速度比人口数量增长速度高出2.08个百分点。2000年第五次人口普查,全省家庭户1095.58万户,家庭户总人口3610万人,占总人口数的99.62%,平均每户3.24人。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省家庭户144 823户,家庭户总人口430 836人,占总人口数的99.53%,平均每户2.97人。城乡家庭户增长城市快于农村。

(二)户均人口

1986年以后,黑龙江省家庭户均人口逐年减少。1990年第四次人口普查,全省平均每户3.9人。2000年第五次人口普查,平均每户3.24人,与1982年相比减少1.26人。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省平均每户2.97人。从13个市(地)看,每户人口在全省平均水平以上的是绥化(3.56%)、齐齐哈尔(3.30%)、哈尔滨(3.27%)三个农业人口比重较多的城市,其他10个市(地)每户平均人口都在全省平均水平以下。

2000年黑龙江省各市(地)家庭户平均人口数

表1-115

市(地)	家庭户数(户)	平均人口(人)	市(地)	家庭户数(户)	平均人口(人)
全省	10 955 750	3.24	双鸭山	460 519	3.10
哈尔滨	2 778 730	3.27	大庆	800 430	3.12
齐齐哈尔	1 620 203	3.30	伊春	419 243	2.95
牡丹江	827 660	3.17	七台河	251 494	3.15
佳木斯	714 641	3.23	绥化	1 410 314	3.56
鸡西	616 510	3.08	黑河	532 960	3.09
鹤岗	359 015	3.02	大兴安岭地区	164 031	3.04

2001~2005年黑龙江省家庭户平均规模

表1-116

地区	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	地区	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
全国	3.42	3.39	3.38	3.36	3.13	吉林省	3.34	3.29	3.27	3.24	3.14
黑龙江省	3.24	3.22	3.14	3.14	2.97	辽宁省	3.16	3.14	3.10	3.13	2.92

说明:数据来自《中国统计年鉴2006》

(三)城乡差异

1986~2005年,黑龙江省家庭人口数的城乡差异逐步缩小。2000年第五次人口普查数据与1990年第四次人口普查数据相比,市、镇家庭人口数比例最高的依然是三人家庭,比重由1990年的35%,上升到46%。农村家庭人口数1990年比重最高的是四人家庭,比重为30.58%,2000年比重最高的下降为三人家庭,比重达34.96%,四人家庭的比重下降到25.61%。农村的核心家庭和独生子女家庭逐步增加。2000年,全省城乡家庭人口数的峰值都在三人家庭,城市的比重为47.24%、城镇为46.26%、乡村为34.96%。全省共有家庭户1 119万户,家庭户总人口3 610万人,占总人口数的97.86%,平均家庭户规模为3.24人,比1990年的3.9人减少0.67人。与1990年相比家庭户增加229万户,家庭人口增加141万人,家庭户数的增加幅度仍然高于家庭人口的增加幅度,城市快于农村。全省四人及以下家庭户占家庭户总数的比重,也由1990年的70.97%上升到2000年85.97%,提高15个百分点。其中一人户、二人户的增幅都达到90%以上,接近一倍;五人及以上家庭户占全省家庭户比重相应降低。总的趋势是:传统大家庭减少,小家庭增多,家庭类型趋向简单,家庭世代减少。2005年黑龙江省1%人口抽样调查数据显示,全省四人及以下家庭占家庭

户总数的89.36%，比2000年升高3.39个百分点。比全国平均水平的84.24%，高5.12个百分点。

1990年黑龙江省家庭户规模及其比重

表1－117

每户人数	户数(万户)	比重(%)	其　中	
			市(%)	县(%)
1人	26.39	2.97	3.17	2.76
2人	88.83	9.99	10.36	9.62
3人	268.26	30.16	34.91	25.34
4人	247.72	27.85	25.15	30.58
5人	148.63	16.71	14.33	19.12
6人	67.02	7.53	6.22	8.87
7人	26.79	3.01	2.49	3.55
8人以上	15.87	1.78	1.57	2.01

2000年黑龙江省家庭户规模及其比重

表1－118

每户人数	户数(万户)	比重(%)	其　中		
			市(%)	镇(%)	乡(%)
1人	59.95	5.47	7.34	5.63	3.88
2人	211.52	19.31	22.80	21.64	15.55
3人	454.52	41.49	47.24	46.26	34.96
4人	215.85	19.70	13.98	16.49	25.61
5人	107.86	9.85	6.43	7.39	13.58
6人	32.12	2.93	1.47	1.81	4.55
7人	8.96	0.82	0.45	0.49	1.25
8人以上	4.79	0.43	0.29	0.29	0.62

2005 年家庭户规模及比重

表 1－119　　单位:%

地区	1 人户	2 人户	3 人户	4 人户	5 人户	6 人户	7 人户	8 人及以上户
全国	10.73	24.49	29.83	19.18	10.18	3.78	1.10	0.71
黑龙江	6.91	28.02	40.14	14.30	7.94	2.05	0.41	0.23
吉林	5.86	24.33	38.97	16.83	10.06	2.88	0.69	0.38
辽宁	8.64	28.88	38.06	14.06	7.88	1.99	0.35	0.14

说明:数据来自《中国人口和计划生育年鉴 2006》。

二、家庭类型

1986～2005 年,黑龙江省家庭组织形式趋向简单化,城乡均以二代户的核心家庭为主要家庭形式。1990 年,全省二代户家庭占家庭户比重为 73.97%,其中:城市二代户比重为 72.91%,城镇二代户比重为 75.01%,农村二代户比重为 74.39%。与 1982 年相比,全省二代户比重上升 5.02 个百分点。城市、城镇一代户的比重明显高于农村。此后,一代户家庭比重快速增加,家庭观念的改变、生活水平的提高和居住条件的改善,同时计划生育政策也不同程度地促进空巢家庭和丁克家庭的增加。2000 年,全省一代户占家庭户的比重明显上升,由 1982 年的 10.72%和 1990 年的 10.41%,快速上升到 2000 年的 21.43%。2005 年黑龙江省 1%人口抽样调查,全省一代户比重达 30.62%。与之相对应的是二代户比重下降,由 1982 年的 68.95%和 1990 年的 73.97%,下降到 2000 年的 63.80%,2005 年为 55.38%。三代及以上家庭户的比重始终维持在 13%～15%之间,没有发生明显变化。

1990 年黑龙江省家庭户类别

表 1－120

类别	家庭户数(户)	一代户比重(%)	二代户比重(%)	三代户比重(%)	四代户比重(%)	五代及以上户比重(%)
全省	8 895 075	10.41	73.97	15.19	0.43	0.000 4
城市	3 121 665	12.54	72.91	14.23	0.32	0
城镇	1 416 911	11.91	75.02	12.76	0.31	0.000 1
农村	4 356 499	8.41	74.39	16.67	0.53	0.000 6

2000年黑龙江省家庭户类别

表1-121

类别	家庭户数(户)	一代户比重(%)	二代户比重(%)	三代户比重(%)	四代户比重(%)	五代及以上户比重(%)
全省	10 955 750	21.43	63.80	14.36	0.41	0.000 3
城市	4 081 187	25.62	62.43	11.75	0.20	0.000 2
城镇	1 894 916	23.92	64.16	11.65	0.27	0.000 2
农村	4 979 647	17.05	64.79	17.54	0.62	0.000 5

部分年度黑龙江省家庭户类别比较

表1-122

年度	家庭户数(户)	一代户比重(%)	二代户比重(%)	三代户比重(%)	四代户比重(%)	五代及以上户比重(%)
1990	8 895 075	10.41	73.97	15.19	0.43	0.000 4
2000	10 955 750	21.43	63.80	14.36	0.41	0.000 3
2005	166 011	30.62	55.38	13.66	0.34	0.000 1

说明:数据来自1990年第四人口普查资料、2000年第五次人口普查资料、2005年黑龙江省1%人口抽样调查资料

三、年龄状况

(一)有青少年的家庭

1990年第四次人口普查,黑龙江省家庭户中有0~35岁人口的共有829.41万户,占家庭户总数的93.24%。其中:有0~6岁儿童的占家庭户总数的38.02%。有7~14岁少年的占39.44%。有15~25岁青年的占52.43%。有26~34岁青年的占42.31%。2000年第五次人口普查,家庭户中有0~19岁人口的家庭共有265.92万户,占家庭户总数的76.68%。其中:0~4岁的占家庭户总数的13.69%。5~9岁的占18.14%。10~14岁的占25.12%。15~19岁的占19.73%。在各年龄分布上城乡差别不大。

2000年黑龙江省有青少年人口的家庭户构成

表1-123

地区	户数(户)	有0~4岁人口(%)	有5~9岁人口(%)	有10~14岁人口(%)	有15~19岁人口(%)
全省	8 400 837	17.85	23.66	32.76	25.73
城市	2 659 249	17.82	23.48	32.66	26.04
城镇	1 371 168	18.57	24.60	32.81	24.02
乡村	4 370 420	17.65	23.47	32.80	26.08

(二)有老年人的家庭

1990年第四次人口普查,黑龙江省家庭户中有65岁及以上人口的共有109.41万户,占家庭户总数的12.30%。其中:有一个65岁以上老人的占家庭户总数的9.81%,有两个65岁以上老人的占家庭户总数的2.47%,有三个及以上65岁以上老人的占0.02%。2000年第五次人口普查,家庭户中有65岁及以上老人的家庭共有156.22万户,占家庭户总数的14.26%。全省单身老人户占家庭户总数的1.19%。其中:城市单身老人户占城市有老年人口家庭总数的10.55%。城镇单身老人户占城镇有老年人口家庭总数的9.22%。乡村单身老人户占乡村有老年人口家庭总数的6.06%。有两个及以上老人户占全省家庭户总数的3.96%。其中:城市有两个及以上老人户占城市有老年人口家庭总数的30.59%。城镇有两个及以上老人户占城镇有老年人口家庭总数的29.89%。乡村有两个及以上老年人口户占乡村有老年人口家庭总数的24.62%。

2000年黑龙江省城乡有老年人口家庭户情况

表1-124

地区	合计(户)	有一个65岁及以上老人户			有两个及以上老人户比重(%)
		单身老人户比重(%)	一个老人与未成年亲属户比重(%)	其他户比重(%)	
全省	1 562 229	8.32	0.79	63.11	27.78
城市	609 295	10.55	1.08	57.78	30.59
城镇	249 310	9.22	0.90	59.99	29.89
乡村	703 624	6.06	0.49	68.83	24.62

四、民族状况

(一)民族混合家庭

1986~2005年,全省民族混合家庭增速快,各民族之间通婚范围不断扩大,民族之间的联姻现象日渐增多,家庭成员的民族成分日趋复杂。2000年第五次人口普查,全省家庭户中民族混合家庭的数量由1982年的27.3万户,增加到2000年的44.01万户,增长61.21%;在单一民族家庭中,除汉族以外的少数民族家庭共有29.52万户,比1982年增加8.42万户,仅增长39.91%,比民族混合户增长速度慢。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省家庭户中二个民族户家庭户占总户数的3.62%、三个民族户家庭户占总户数的0.02%。

2000年黑龙江省家庭户中民族混合户户数

表1-125

市(地)	合计(户)	单一民族户		二个民族户		三个及以上民族	
		户数(户)	比重(%)	户数(户)	比重(%)	户数(户)	比重(%)
全省	10 955 750	10 515 610	95.98	438 331	4.00	1 809	0.02
哈尔滨	2 778 730	2 639 103	94.98	139 110	5.01	517	0.01
齐齐哈尔	1 620 203	1 557 676	96.14	62 147	3.84	380	0.02
牡丹江	827 660	779 626	94.20	47 891	5.79	143	0.01
佳木斯	714 641	688 686	96.37	25 839	3.62	116	0.01
鸡西	616 510	598 267	97.04	18 165	2.95	78	0.01
鹤岗	359 015	349 290	97.29	9 696	2.70	29	0.01
双鸭山	460 519	441 613	95.89	18 853	4.09	53	0.02
大庆	800 430	769 909	96.19	30 419	3.80	102	0.01
伊春	419 243	409 720	97.73	9 497	2.26	26	0.01
七台河	251 494	237 646	94.49	13 805	5.49	43	0.02
绥化	1 410 314	1 379 250	97.80	30 950	2.19	114	0.01
黑河	532 960	508 794	95.47	24 008	4.50	158	0.03
大兴安岭地区	164 031	156 030	95.12	7 951	4.85	50	0.03

(二)少数民族同一民族家庭

2000年,黑龙江省少数民族的同一民族家庭户规模与1982年相比,一人户比重上升0.91个百分点,二人户比重上升10个百分点,三人户比重上升16.3个百分点,四人户比重上升2.71个百分点,五人及以上户比重下降29.92个百分点。

2000年黑龙江省少数民族同一民族户规模分布

表1-126　　单位:%

市(地)	一人户	二人户	三人户	四人户	五人及以上户
全省	9.39	19.51	32.96	23.99	14.15
哈尔滨市	8.73	18.13	32.67	24.63	15.84
齐齐哈尔市	11.58	19.95	32.72	23.08	12.67
牡丹江市	10.68	20.29	32.41	23.54	13.08
佳木斯市	9.46	21.22	33.59	23.05	12.68
鸡西市	9.96	22.09	33.48	23.88	10.59
鹤岗市	8.18	20.71	35.93	23.38	11.80

续表1－126

市(地)	一人户	二人户	三人户	四人户	五人及以上户
双鸭山市	10.40	22.29	33.50	22.50	11.31
大庆市	8.44	19.74	37.94	23.62	10.26
伊春市	10.42	23.55	35.10	20.91	10.02
七台河市	15.04	20.98	32.37	22.16	9.45
绥化市	5.06	16.31	30.11	26.88	21.64
黑河市	14.05	23.96	32.77	20.72	8.50
大兴安岭地区	10.42	23.16	38.85	20.33	7.24

(三)少数民族家庭规模

黑龙江省少数民族家庭规模差异较大。2000年,全省少数民族家庭规模一人户比重最高的是朝鲜族,比重高达8.54%,与比重最低的锡伯族相比,高出5.54个百分点;二人户比重最高的是朝鲜族,比重为20.69%,与比重最低的鄂温克族相比,高出6.04个百分点;三人户比重最高的是锡伯族,比重高达43.87%,与比重最低的朝鲜族相比,高出9.78个百分点;四人户比重最高的是达斡尔族,比重高达25.29%,与比重最低的锡伯族相比,高出5.49个百分点;五人及以上户比重最高的是满族,比重高达18.19%,与比重最低的赫哲族相比,高出7.81个百分点。朝鲜族家庭规模小型化趋势比较明显,家庭人口在四人以上规模的民族有:满族四人以上家庭占42.09%、达斡尔族四人以上家庭占40.84%、柯尔克孜族四人以上家庭占38.67%、蒙古族四人以上家庭占37.80%。

2000年黑龙江省少数民族家庭户规模

表1－127　　单位:%

民　族	一人户	二人户	三人户	四人户	五人及以上户	民　族	一人户	二人户	三人户	四人户	五人及以上户
全省	5.25	17.67	37.36	23.49	16.23	达斡尔族	6.39	15.78	36.99	25.29	15.55
蒙古族	4.39	16.62	41.19	23.87	13.93	锡伯族	3.00	18.35	43.87	19.80	14.98
回族	6.13	19.67	40.77	22.12	11.31	鄂温克族	5.79	14.65	43.04	24.41	12.11
朝鲜族	8.54	20.69	34.09	22.98	13.70	鄂伦春族	5.90	18.39	39.27	24.41	12.03
满族	3.95	16.41	37.55	23.90	18.19	赫哲族	4.99	19.26	41.72	23.65	10.38
柯尔克孜族	3.02	19.94	38.37	21.75	16.92	—	—	—	—	—	—

(四)少数民族家庭结构

2000年,黑龙江省少数民族同一民族家庭户有29.52万户,其中:一代户占23.13%,比1982年上升13.21个百分点;二代户占61.85%,比1982年下降7.37个百分点;三代及三代以上户占15.02%,比1982年下降2.49个百分点。地区分布上,一代户比重最高的地区

是黑河市和七台河市，二代户比重最高的地区是大庆市和大兴安岭地区，三代户比重最高的地区是绥化市和哈尔滨市。全省少数民族家庭（包括民族混合户）有52.83万户，其中：一代户比重最高的是朝鲜族，比重高达23.11%。比重最低的是鄂温克族，比重为16.27%；二代户比重最高的是鄂温克族，比重高达71.97%，其次是柯尔克孜族，比重为71.91%。比重最低的是朝鲜族，比重为60.55%；三代及三代以上户比重最高的是满族，比重高达18.57%，其次是锡伯族，比重为16.72%。比重最低的是柯尔克孜族，比重为10.27%。与1982年相比，全省少数民族混合家庭一代户比重上升13.02个百分点。二代户比重上升11.41个百分点。三代及三代以上户比重下降18.09个百分点。

2000年黑龙江省少数民族同一民族户类型分布

表1－128

市（地）	家庭户数（户）	一代户比重（%）	二代户比重（%）	三代户比重（%）	四代及以上户比重（%）
全省	295 168	23.13	61.85	14.66	0.36
哈尔滨市	106 028	21.50	61.71	16.37	0.42
齐齐哈尔市	24 853	24.54	63.01	12.15	0.30
牡丹江市	46 359	24.45	60.87	14.37	0.31
佳木斯市	17 292	24.64	61.01	14.07	0.28
鸡西市	19 576	25.19	61.25	13.38	0.18
鹤岗市	7 087	23.27	63.74	12.53	0.46
双鸭山市	7170	26.58	62.26	10.98	0.18
大庆市	14 435	22.92	66.11	10.85	0.12
伊春市	6 986	27.37	59.96	12.50	0.17
七台河市	6 984	29.55	60.27	10.04	0.14
绥化市	28 673	18.17	61.96	19.11	0.76
黑河市	7 144	29.76	60.57	9.56	0.11
大兴安岭地区	2 581	26.08	65.94	7.83	0.15

2000年黑龙江省各少数民族家庭户类型

表1－129

市（地）	家庭户数（户）	一代户比重（%）	二代户比重（%）	三代户比重（%）	四代及以上户比重（%）
全省	528 311	19.20	63.55	16.75	0.50
蒙古族	34 860	17.74	67.98	13.94	0.34
回族	38 495	21.48	64.39	13.87	0.26
朝鲜族	117 598	23.11	60.55	15.99	0.35

续表1－129

市(地)	家庭户数(户)	一代户比重(%)	二代户比重(%)	三代户比重(%)	四代及以上户比重(%)
满族	316 067	17.59	63.84	17.95	0.62
柯尔克孜族	331	17.82	71.91	9.97	0.30
达斡尔族	10 693	17.60	68.93	13.23	0.23
锡伯族	2763	19.15	64.13	16.21	0.51
鄂温克族	553	16.27	71.97	11.57	0.18
鄂伦春族	881	20.54	67.54	11.80	0.11
赫哲族	1 002	18.96	69.86	10.98	0.20

第三节　经济生活

一、恩格尔系数

(一)恩格尔系数状况

1985年,黑龙江省城镇居民家庭人均收入742元,恩格尔系数为52.8%,城镇家庭总收入中要拿出多于二分之一的金额用于购买食品;全省农村居民家庭人均收入398元,恩格尔系数为57.7%,农村家庭总收入中要拿出57.7%的金额用于购买食品,来满足生存的需要,剩余金额不多,用于改善生活和发展生产的经费不足。2000年以后农村居民家庭人均年现金收入增加幅度较大,由2000年的2 654.6元,增加到2005年的5 321.2元。消费性支出的金额和结构都发生很大变化,用于食品类的消费比重由44.3%,下降到36.3%,降低18.06%。恩格尔系数下降的同时,各类消费支出所占比重的变化,直接反映出农村居民家庭生活方式正在发生变化,消费支出比重提高最快的是交通运输类,2005年由2000年的5.5%提高到10.1%,提高83.64%,其次是医疗保健类消费由7.6%提高到10%,提高31.58%,文化教育、娱乐用品及服务类消费的比重也有所提高,由9.8%提高到10.9%,提高11.22%。2005年,全省城镇居民家庭人均收入8 273元,恩格尔系数下降到33.5%,城镇家庭用于购买食品的金额下降到总收入的三分之一;全省农村居民家庭人均收入3 221元,恩格尔系数下降到36.3%,农村家庭用于购买食品的金额下降到总收入的36.3%,农村居民家庭生活水平也在不断提高。

1990～2005年黑龙江省城乡家庭恩格尔系数

表1－130

年度	城　镇		农　村	
	人均收入(元)	恩格尔系数(%)	人均收入(元)	恩格尔系数(元)
1990	1 211	51.1	760	56.6
1991	1 389	50.6	735	57.7
1992	1 630	49.9	949	62.0
1993	1 960	49.2	1 028	61.0
1994	2 597	50.8	1 394	64.4
1995	3 375	48.2	1 766	55.0
1996	3 768	46.2	2 182	55.5
1997	4 091	45.9	2 308	54.8
1998	4 269	43.5	2 253	55.0
1999	4 595	40.5	2 166	52.8
2000	4 913	38.4	2 148	44.3
2001	5 426	37.2	2 280	42.7
2002	6 101	35.5	2 405	41.6
2003	6 679	35.6	2 509	40.7
2004	7 471	35.4	3 005	40.9
2005	8 273	33.5	3 221	36.3

说明:数据来自《黑龙江统计年鉴2006》

部分年度黑龙江省农村居民家庭人均生活消费支出

表1－131　　单位:%

项　目	2000年	2003年	2004年	2005年
食品	44.3	40.7	40.9	36.3
衣着	6.8	7.2	6.7	7.2
居住	19.7	18.6	21.2	20.7
家庭设备、用品及服务	3.3	2.9	2.7	2.9
医疗保健	7.6	8.1	7.1	10
交通和运输	5.5	9.5	9.6	10.1
文化教育娱乐用品及服务	9.8	11.3	10.2	10.9
其他商品及服务	2.9	1.6	1.6	1.9

（二）家庭消费水平

改革开放以来，全省城乡居民家庭的生活方式发生深刻变化，多数家庭人口减少、负担减轻，从城市到农村，从职工到农民，家庭经济收入和消费水平同步提高。1986 年，城乡居民家庭普遍使用的耐用消费品是自行车、缝纫机、收音机、手表、组合家具、沙发等。2000 年以后，耐用消费品的种类发生很大变化。2000～2005 年，据省统计调查队每年对部分家庭抽样调查，城镇居民家庭每百户拥有电脑由 5 台，增加到 26 台；拥有移动电话由 13 部，增加到 117 部。农村居民家庭每百户拥有摩托车由 15.8 辆，增加到 34 辆；拥有彩色电视机由 58.9 台，增加到 97 台；拥有移动电话由 3.2 部，增加到 57.3 部。

部分年度黑龙江省城镇家庭平均每百户耐用消费品拥有量

表 1－132

项　目	2000 年	2003 年	2004 年	2005 年	项　目	2000 年	2003 年	2004 年	2005 年
摩托车（辆）	6	9	9	9	摄像机（台）	1	3	3	5
家用汽车（辆）		1	1	2	照相机（部）	25	31	34	32
洗衣机（台）	83	90	92	92	空调器（台）	2	5	6	7
家用电冰箱（台）	66	73	76	78	淋浴热水器（个）	20	27	31	30
彩色电视机（台）	102	110	113	112	排油烟机（台）	62	70	74	75
家用电脑（台）	5	14	17	26	普通电话（部）	—	89	91	86
组合音响（台）	16	14	16	13	移动电话（部）	13	56	77	117

说明：数据来自《黑龙江统计年鉴 2006》

部分年度黑龙江省农村家庭平均每百户耐用消费品拥有量

表 1－133

项　目	2000 年	2003 年	2004 年	2005 年
洗衣机（台）	48.3	54.2	56.1	65.2
电冰箱（台）	7.2	11.0	12.1	16.3
微波炉（台）	0.2	0.1	0.6	1.5
彩色电视机（台）	58.9	77.6	83.7	97.0
黑白电视机（台）	47.6	29.9	24.6	11.7
影碟机（台）	10.4	23.4	28.7	44.6
照相机（部）	3.4	2.6	3.2	2.6
热水器（个）	1.3	1.0	1.4	1.8
摩托车（辆）	15.8	24.1	26.8	34.0
抽油烟机（台）	1.7	2.1	3.3	5.3
普通电话（部）	24.1	53.5	58.0	71.3
移动电话（部）	3.2	18.7	30.0	57.3

说明:数据来自《黑龙江统计年鉴2006》

(三)家庭主要食品消费结构

居民家庭主要食品消费结构发生变化。家庭收入增加,生活水平提高,饮食结构逐步向科学合理的方向发展。1985~2005年,省统计调查队每年对部分家庭抽样调查,城镇居民家庭人均全年购买的牛羊肉由1985年的1.6千克增加到4.5千克,增加1.8倍;鲜乳品由3.0千克增加到14.2千克,增加3.7倍;人均全年购买的卷烟由27盒,减少到17盒,下降37%。人均每年消费粮食由140.6千克,减少到86.1千克,下降38.76%。农村居民家庭人均主要食品消费量也发生可喜变化,每年粮食的消费量由2000年的252.3千克,下降到2005年的184.6千克;植物油的消费由每年7.1千克,上升到9.1千克;奶及奶制品的消费由0.3千克,上升到1.9千克;水产品的消费由2.9千克,上升到3.8千克。

部分年度黑龙江省城镇居民人均全年购买主要商品数量

表1-134

品　名	2000年	2003年	2004年	2005年
粮食(千克)	87.4	87.3	84.3	86.1
食用植物油(千克)	10.6	10.4	10.2	11.1
猪肉(千克)	14.1	14.2	12.7	13.9
牛羊肉(千克)	3.8	3.9	4.5	4.5
禽及禽制品(千克)	3.0	4.5	4.0	3.9
鲜蛋(千克)	13.7	13.0	11.7	10.8
鱼虾(千克)	5.0	7.9	7.3	7.6
卷烟(盒)	25.0	—	—	17.0
白酒(千克)	3.4	3.1	2.9	2.4
果酒(千克)	0.3	0.5	0.4	0.2
啤酒(千克)	11.3	11.4	11.5	8.7
瓶装饮用水(千克)	0.1	8.4	9.0	12.8
糕点(千克)	2.5	3.3	3.7	3.2
鲜乳品(千克)	8.7	19.9	17.1	14.2

说明:数据来自《黑龙江统计年鉴2006》

部分年度黑龙江省农村居民家庭人均主要食品消费量

表1-135　　单位:千克

品　名	2000年	2003年	2004年	2005年
粮食	252.3	195.9	191.2	184.6
蔬菜及菜制品	110.5	111.7	110.5	112.6
食用植物油	7.1	7.4	8.2	9.1

续表1－135

品　名	2000年	2003年	2004年	2005年
猪肉	8.2	7.5	6.4	8.7
家禽	2.1	2.6	2.6	3.3
蛋及蛋制品	7.0	6.3	5.8	5.7
奶及奶制品	0.3	0.7	1.1	1.9
水产品	2.9	3.4	2.9	3.8
白酒	6.7	6.5	6.3	5.9
食糖	0.9	0.9	0.7	0.8

说明:数据来自《黑龙江统计年鉴2006》

二、家庭住房

(一)家庭住房状况

1986～2005年,全省不断深化家庭住宅建设体制改革,积极鼓励个人投资建房、集资合作建房、开发商品房、实施安居工程和建设经济适用住房,使城乡居民家庭的住房条件明显改善。2000年,全省城乡家庭户平均每户住房间数1.84间,人均住房面积17.53平方米。全省各市(地)家庭住房条件差距不大。从平均每户住房间数上看,平均住房间数最多的是绥化市2.09间,明显高出全省平均水平的原因是其农村人口比重高。平均住房间数相对较少的是齐齐哈尔市1.61间。从家庭人均住房面积上看,大庆市人均住房建筑面积最高,为19.16平方米。大兴安岭地区最低,为15.76平方米。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省平均每户住房间数2.11间,人均住房建筑面积21.22平方米,人均住房间数0.71间,与全国平均水平及东北三省相比,家庭户住房条件仍有一定差距。

2000年黑龙江省城乡家庭户住房间数和面积

表1－136

市(地)	家庭户数(户)	户均人数(人)	平均每户住房间数(间/户)	人均住房面积(平方米)
全省总计	10 955 750	3.24	1.84	17.53
城市合计	4 081 187	2.97	1.87	17.60
城镇合计	1 894 916	3.07	1.83	18.17
乡村合计	4 979 647	3.51	1.82	17.28

2000年黑龙江省各市(地)家庭户住房间数和面积

表1-137

市(地)	家庭户数(户)	户均人数(人)	平均每户住房间数(间/户)	人均住房面积(平方米)
全省	10 955 750	3.24	1.84	17.53
哈尔滨市	2 778 730	3.27	1.85	17.38
齐齐哈尔市	1 620 203	3.30	1.61	17.55
牡丹江市	827 660	3.17	1.92	18.82
佳木斯市	714 641	3.23	1.71	17.80
鸡西市	616 510	3.08	1.93	17.71
鹤岗市	359 015	3.02	1.75	16.32
双鸭山市	460 519	3.10	1.75	17.75
大庆市	800 430	3.12	1.84	19.16
伊春市	419 243	2.95	1.70	16.15
七台河市	251 494	3.15	1.89	18.02
绥化市	1 410 314	3.56	2.09	16.97
黑河市	532 960	3.09	1.92	16.96
大兴安岭地区	164 031	3.04	2.00	15.76

2005年黑龙江省家庭户住房间数和面积

表1-138

地　区	家庭户数(户)	家庭户人口(人)	平均每户住房间数(间/户)	人均住房建筑面积(平方米/人)	人均住房间数(人/间)
全国	5 286 554	16 570 406	3.05	28.69	0.97
黑龙江省	169 177	503 286	2.11	21.22	0.71
吉林市	113 403	356 480	2.32	21.62	0.74
辽宁省	189 878	553 971	2.24	23.90	0.77

说明:数据来自2005年黑龙江省1%人口抽样调查资料

(二)城镇家庭住房

1986~1990年,全省城镇平均每年住宅建设投资60亿元左右,建房规模770万平方米。1990年,城镇人均居住面积达5.8平方米,比1985年提高0.6平方米。1991年以来,坚持统一规划、布局合理、综合开发、配套建设的方针,先后改造哈尔滨地德里、圈里、牡丹江大建福、佳木斯北市场等110个城市危房棚户区。改造总面积达320万平方米,新建400

个建筑面积达3万平方米以上的大型居住区,使40多万户城市中低收入家庭告别"贫民窟",住上单元式集中供热的住宅。1996~2000年,省委、省政府本着改善中低收入家庭住宅条件为重点,全面提高城市居住区建设水平的指导思想,在全省范围内大规模推进城市安居工程建设。相继建成哈尔滨闽江、河松、红旗小区和大庆府明、黎明、长青小区以及牡丹江绿苑小区等一批环境优美、设施配套的现代化居住小区。2000年,城镇人均住房建筑面积达17.92平方米,比1985年增加12.72平方米。2005年,城镇居民家庭人均住房建筑面积达24.2平方米,比2000年增加6.28平方米。

(三)农村家庭住房

1986年,农村家庭新建住房中大约有50%是砖瓦房。到2000年,农村家庭新建住房中有96%以上是砖瓦房,基本上改变过去东北农村"南北大炕"的落后习俗,有相当一部分富裕农民建起楼房和别墅式住宅。农村家庭生活方式开始向"城市化"迈进,用上自来水、卫生间,装上"土暖气"。2005年,农村家庭人均住房面积由1985年的11.73平方米,增加到20.40平方米。

三、住房设施

1986~2005年,全省城乡居民家庭在住房面积增加的同时,其他居住条件也有所改善。2000年第五次人口普查,与1985年相比,城镇居民家庭住房内有独立厨房的比重达到94.45%,提高9.16个百分点;城镇居民家庭应用燃气作为燃料的比重达42.36%,比1985年提高20.29个百分点。应用煤炭作为燃料的比重下降到36.14%,比1985年降低39.61个百分点;城镇居民家庭饮用自来水的比重为82.45%,住房内没有洗澡设施的比重高达82.10%,能使用水冲式厕所的比重仅为39.95%,城镇居民家庭使用上述三项设施的比重较低,反映出黑龙江省公用设施建设和居民家庭整体生活水平还有很大的提升空间。乡村家庭生活设施逐步完善,2000年乡村家庭有独立使用的厨房比重达95.33%,高于同期城镇居民家庭。乡村有10.42%的家庭不用以柴草为燃料。农村家庭饮用自来水的比重上升到28.07%。乡村已有3.5%的家庭住房内有洗澡设施。有0.92%的家庭开始使用抽水式厕所。2005年黑龙江省1%人口抽样调查,全省城乡家庭户住房内有独立厨房的比重达96.54%,主要炊事燃料应用燃气、电和煤炭的比重达50.98%,饮用自来水的比重达63.70%,住房内有洗澡设施(统一供热水、家庭自装热水器或其他设施)的比重达12.13%,住房内有独立使用抽水式厕所的比重达26.29%、独立使用其他式样厕所的比重达45.07%。

2000年、2005年黑龙江省城乡家庭户住房设施状况(一)

表1-139　　单位:%

地区	年度	住房内有无厨房			主要炊事燃料				
		独立使用	与其他户合用	无	燃气	电	煤炭	柴草	其他
全省	2000	94.85	2.90	2.25	23.92	3.08	23.55	49.24	0.21
	2005	96.54	1.59	1.85	26.00	5.53	19.45	48.82	0.18
城市	2000	93.90	3.17	2.93	51.92	5.44	34.00	8.41	0.23
	2005	95.95	1.80	2.24	48.59	8.02	27.79	15.32	0.26
城镇	2000	95.67	2.09	2.24	21.35	5.49	40.84	32.06	0.26
	2005	97.40	1.15	1.37	24.75	10.25	31.34	33.53	0.21
乡村	2000	95.33	2.99	1.69	1.68	0.20	8.38	89.58	0.16
	2005	96.79	1.55	1.64	1.58	0.48	4.53	93.31	0.08

说明:数据来自2000年第五次人口普查资料、2005年黑龙江省1%人口抽样调查资料

2000年、2005年黑龙江省城乡家庭户住房设施状况(二)

表1-140　　单位:%

地区	年度	是否饮用自来水		住房内有无洗澡设施			
		是	否	统一供热水	家庭自装热水器	其他	无
全省	2000	57.80	42.20	2.70	6.14	2.53	88.63
	2005	63.07	36.92	2.90	7.55	1.68	87.85
城市	2000	87.63	12.37	4.97	13.32	2.02	79.69
	2005	89.65	10.34	4.18	14.88	1.38	79.54
城镇	2000	71.04	28.96	4.61	4.44	3.55	87.40
	2005	71.98	28.01	5.48	4.42	2.75	87.32
乡村	2000	28.07	71.93	0.10	0.82	2.58	96.50
	2005	29.34	70.65	0.22	0.95	1.51	97.31

说明:数据来自2000年第五次人口普查资料、2005年黑龙江省1%人口抽样调查资料

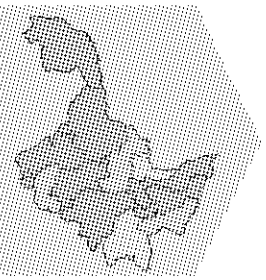
2000年、2005年黑龙江省城乡家庭户住房设施状况(三)

表1-141　　单位:%

地区	年度	住房内有无厕所				
		独立使用抽水式	邻居合用抽水式	独立使用其他式样	邻居合用其他式样	其他
全省	2000	21.54	0.72	50.73	4.70	22.31
	2005	26.29	0.62	45.07	3.10	25.01
城市	2000	48.79	1.66	10.81	5.70	33.04
	2005	50.16	1.22	13.99	3.41	31.20
城镇	2000	16.58	0.28	40.55	5.56	37.03
	2005	23.44	0.27	41.89	5.17	29.19
乡村	2000	0.82	0.10	87.67	3.56	7.85
	2005	0.94	0.11	81.02	1.76	16.13

说明:数据来自2000年第五次人口普查资料、2005年黑龙江省1%人口抽样调查资料

第二篇
计划生育



中共十一届三中全会之后，中共中央、国务院将控制人口增长纳入现代化建设总体战略，确定计划生育是中国的一项基本国策。全省计划生育工作出现重大转折和发生历史性转变。1979年6月12日，各级计划生育行政部门从卫生部门分离出来，实行独立建制，隶属各级政府一个职能部门。省、市、县、乡、村计划生育服务网络应运而生。

1980年9月25日，《中共中央、国务院关于控制我国人口过快增长致全体共产党员、共青团员的公开信》发表，全省各地大力开展计划生育宣传月、宣传周、宣传日活动，大力提倡一对夫妇只生一个孩子。同年10月7日，省委发出《关于学习和响应中共中央〈关于控制人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信〉的通知》，要求全省每个共产党员、共青团员和各级干部，都要认真学习宣传好《公开信》，深刻理解《公开信》的历史作用和现实意义，从自身做起，做移风易俗的促进派，计划生育的带头人。

1983年6月，省委、省政府在德都县召开贯彻全国山东荣成会议精神，在全省推广荣成计划生育工作“三为主”经验，提出“远学荣成，近学德都”，深入贯彻“三为主”工作方针，用文明的方法推进文明事业的发展。

1984～1988年，全省集中推进中共中央〔1984〕7号、〔1986〕13号文件的贯彻落实，在黑河市、富裕县开展完善生育政策试点工作。广泛开展“创无计划外生育村”活动。中央提出的“开小口、堵大口、剎歪口、少数民族放一点口”的要求，在全省得到进一步落实。

1989年12月13日，黑龙江省第七届人大常委会第十二次会议通过全省第一部计划生育法规《黑龙江省计划生育条例》，它以地方立法的形式，明确每个公民有实行计划生育的义务和权利，对生育政策、节育措施、流动人口的计划生育管理，以及实行计划生育的奖励与优待、限制与处罚等都做出明确规定。

1991～2000年，省委、省政府连续十年召开由市（地）、县党政主要领导和省直有关厅局参加的计划生育工作座谈会。在每次座谈会上，省委、省政府主要领导要求各级组织从可持续发展的战略高度，充分认识人口、资源、环境工作的重要性、紧迫性和长期性，从推进“二次创业、富民强省、建设小康社会”实际需要出发，切实加强领导，加大工作力度，为全省经济社会既快又好发展创造良好的人口环境。

1994～1997年，全省坚持既要抓紧又要抓好的指导方针，着眼于工作思路和方式方法

的转变。坚持“三不变”,落实“三为主”,推行“三结合”,实现“两个转变”,积极探索在市场经济新形势下,做好人口计生工作新路子、新方法和新机制。按照省委提出的全省计划生育工作一定要“稳得住、上的去、绝不能下滑”的要求,推进人口计生工作网络化、信息化、规范化、常态化和制度化管理。

1998年8月,省政府在讷河市召开全省计划生育科技大会,确立到本世纪末全省计划生育工作“三个阶段”目标,即:一年实现“三为主”、二年基本达到孕前管理、三年实现育龄妇女享有初级生殖保健。2000年7月,国家计生委在齐齐哈尔市召开全国生殖保健工作座谈会,推广黑龙江省从普查普治农村妇女常见病、多发病入手,为农村妇女提供生殖保健服务的经验和做法。

2000~2005年,全省计划生育工作实现新跨越。主要有两个显著标志:一个是实现人口再生产类型转变,在控制人口数量的同时,工作重点转向提高人口素质,优化人口结构,稳定低生育水平。二是以人口计生综合改革为统领,推动了“依法管理、村(居)民自治、优质服务、政策推动、综合治理”新机制的建立和完善。2001年12月29日《中华人民共和国人口和计划生育法》颁布后,省人大先后两次修改调整《黑龙江省计划生育条例》,实现了地方法规与国法的衔接,结束了有“国策”无“国法”的历史。2002年9月,国家计生委在牡丹江市召开全国人口与计划生育综合改革试点工作座谈会,时任国务委员、国务院秘书长王忠禹,国家计生委领导等对牡丹江市计划生育工作综合改革给予高度评价。2000年、2002年,省委、省政府分别在大庆市、哈尔滨市两次召开全省人口问题综合治理会议,推进了综合治理工作向深层次发展。

第一章　宣传教育

第一节　宣教工作

1986年,全省集中抓人口和计划生育基础知识教育的推广和普及。1988年8月,国家计生委在齐齐哈尔市、克山县、富裕县召开全国人口与计划生育基础知识教育经验交流会,在全国推广黑龙江省开展基础知识教育的做法和经验。

1990年,根据中央办公厅、国务院办公厅转发中央宣传部、国家计生委《关于加强计划生育宣传教育工作的意见》的通知,以农村为重点,广泛开展全民性人口与计划生育宣传教育,即宣传教育的对象不仅仅是广大育龄群众,而是对所有的人群,多层次、多渠道、多形

式、有针对性地宣传。全省主要分四个层次:对县级以上领导干部,着重进行马克思主义人口观和可持续发展教育;对党员和一般干部,着重进行基本国情、基本国策和带头实行计划生育教育;对中学和大专院校学生,进行青春期教育;对广大育龄群众,进行爱国主义、社会主义和婚育科学知识教育。1992 年 6 月,省委宣传部、省计生委在鸡西市召开全省计划生育宣传教育暨基础知识教育命名表彰大会,会上明确提出,计划生育宣传不单单是一个行业性宣传,而是一个全方位的社会性大宣传,必须把宣传教育与发展经济、社会进步、精神文明建设结合起来,在结合中求发展、在融入中求创新,实行动态管理、滚动教育、持续发展。

1992 年,全省各地按照"明确宣传教育思路、深化宣传教育内容、改革宣传教育方法、提高宣传教育质量、增加宣传教育投入"的总体布局,进一步树立大宣传、大教育、大服务的思想和大的人口观,一改过去那种行政命令、单纯说教、枯燥乏味、大轰大嗡、空对空宣传,把宣传教育融入整个社会经济发展之中,融入计划生育各项管理与服务,融入社区发展,创新"融入、结合、渗透、服务"的新模式,使宣传教育走出一条与发展农村经济相结合、与少生快富文明奔小康相结合、与建设文明幸福家庭相结合的新路。

1995 年,省政府办公厅转发省计生委《关于在全省深入开展人口与计划生育基础知识教育活动方案的通知》,全省各地以宣传贯彻《中国计划生育纲要(1995 ~ 2000)》为指针,再次掀起新一轮人口与计划生育基础知识教育普及热潮,拉动宣传教育工作整体上水平。从重点宣传群众发展为既宣传群众,又宣传领导、开发领导层;从侧重避孕节育知识、生育政策,发展为宣传生命科学、生殖保健等系列教育;从偏重于轰轰烈烈阶段性宣传发展为经常宣传与集中宣传相结合;从就计划生育宣传计划生育发展为"三生"服务,帮助群众提高生活、生命、生育质量,全省计划生育宣传教育实现"三级联跳",即社会宣传—系统教育—服务扶助。大大增加宣传教育工作渗透力、亲和力和凝聚力。

2000 年,根据中共中央、国务院《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》,黑龙江省对做好新时期人口与计生宣传教育工作指导思想作进一步明确和定位:以"三个代表"重要思想和科学发展观为统领,以转变人们的婚育观念为根本目的,突出"婚育新风进万家"活动和"关爱女孩行动"两大主题,积极推进社会主义生育文化建设,促进人口素质提高和人的全面发展,促进出生人口性别比自然平衡和社会性别平等,促进社会文明进步和健康文明生育方式。同年 10 月,在全省"婚育新风进万家活动"推进会上,国家计生委宣教司领导用"四个率先"[①]再次肯定黑龙江省的工作。

2002 年 9 月,中宣部、国家计生委等 10 部委在黑龙江省召开全国婚育新风进万家活动电视电话现场会,省计生委除在会上做经验介绍,还有 5 名基层代表进行演讲,并有六个电视短片组成"龙江风采"板块进行展播,国家人口计生委主任张维庆对这次会议高度评价,指出这是一次理念创新、作风转变的会议,它的意义不仅仅局限于婚育新风进万家活动自

① "四个率先"是指:黑龙江省在全国率先实现向低生育水平转变,率先开展计划生育宣传教育活动,率先实现人人享有初级生殖保健,率先研究和探索人口计生工作改革。

身的发展,而在于思想观念、作风的转变和党的执政能力的提高。

2003年,省人口计生委下发《新时期人口计生宣传教育工作改革创新指导意见》,要求各地坚持观念创新、机制创新、宣传内容形式创新。进一步确立新的宣传理念,即宣传教育要从过去单纯围绕控制人口数量,转变为以人为本,满足广大群众日益增长的计划生育需求,促进人的全面发展。逐步形成宣传教育、科学管理、综合服务相统一的工作机制,构筑大联合、大宣传、大发展工作体系和宣传教育工作格局。

到2005年,黑龙江省逐步建立和基本形成六大工作体系,即:以省、市、县计生委及其职能处室(科)为主体的宣传教育管理体系;以省、市、县计划生育宣传指导站(中心)为纽带、以各级服务站为基础、以人口学校为阵地的宣传网络服务体系;以马克思主义人口理论和相关学科为指导、以各级党校、行政院校和人口研究所为依托的理论教育研究体系;以党委宣传部门牵头、相关部门配合、广大群众参与的大联合、大宣传体系;以广播、电视、报刊等大众传媒为主渠道、以社区和计划生育中心服务户为支撑、以计生志愿者服务队为骨干的传播体系;以财政投入为主,以社会支持、开发为辅的多元化投入体系。使宣传教育在计划生育工作中充分发挥保证、传播、鼓劲、引导、推动等作用。

第二节　宣传内容

一、方针政策

1986年,黑龙江省继续大力宣传党的十二大提出的"实行计划生育是我国的一项基本国策和人口政策:限制人口数量,提高人口素质,以及到20世纪末力争使工农业总产值翻两番和必须力争把我国人口控制在12亿以内,如果我们对人口增长不能进行有效的控制,必将直接影响我国现代化建设第二步战略目标的实现",人口猛增,龙江难兴。同年10月5日,省宣传教育所在哈尔滨市举办《生命之路》科普美术摄影作品展,省委宣传部部长戚贵元、省政府副秘书长孙凤刚



1986年10月5日,省宣传教育所在哈尔滨市举办《生命之路》科普美术摄影作品展

到会指导。

1989年,省委、省政府召开全省人口与计划生育工作座谈会,省领导特别强调要“动员全省人民坚定不移地抓紧抓好计划生育工作,为治理经济环境、整顿经济秩序,全面深化改革创造一个良好的人口环境”。同年4月12日,省委、省政府召开全省开展“十一亿人口日”宣传活动广播电视动员大会,省领导着重指出,要“从党和国家的全局出发,为中华民族的生存与发展着想,强化人均观念,增强人口意识,坚决而扎实地抓紧抓好计划生育工作,要使计划生育工作逐步走向经常化、规范化和制度化的轨道”。仅1989、1990这两年,省委、省政府先后五次召开对话会、座谈会、广播电视直播大会;省委、省政府主要领导先后20多次视察城镇、工厂、农村的计划生育工作,慰问计划生育干部和独生子女家庭。孙维本、邵奇惠、黄枫等领导同志先后7次在报刊、广播、电视中发表文章或讲话。省计生委分别与有关部门联合举办《生命之路》《性病、艾滋病》《计划生育成就摄影》等大型展览;多次举办文艺演出、电影放映周和“科普之冬”等活动开展计划生育战略地位和人口形势任务教育。

1991年,全省以学习宣传中共中央、国务院《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》为指导,再次掀起“两个基本”教育热潮。同年4月5日,中共黑龙江省委宣传部、省计生委组织3个“国情国策宣讲报告团”共21人,由厅级干部带队分赴13个地市做27场宣讲报告。佳木斯市委宣传部围绕“两个基本”教育,广泛开展系统灌输、层层宣讲活动,市五大班子主要领导以及各县区的党政领导,带领机关干部分屯包干,深入基层宣讲国家人口政策和人口与经济、社会、资源、环境相协调的发展关系;编印十万份《宣讲提纲》,层层办班,系统说理,举办培训班2 942期,授课12 790节,受教育人数达60余万人。同年,黑龙江省将人口与计划生育法制宣传教育,纳入“普法”之中,制定下发《黑龙江省计划生育系统“二五”普法方案》。

1992年,哈尔滨市、齐齐哈尔市、伊春市等许多地区结合本地实际,利用各种形式,大力宣传人口与资源环境的关系,宣传人口增长的无限性与资源的有限性,宣传“人口容量”与“地球的承载力”。桦南县、虎林县被国家列入“人口控制与社区发展网络”19个试点县之一。这两个县以服务为宗旨,以人口与经济社会协调发展为目的,以提高妇女地



1992年,齐齐哈尔市计生委在市电视台演播大厅举办“人与地球”知识竞赛,并在全市进行现场转播

位,降低生育率为核心,从强化社区建设,改善社区环境入手,充分发挥社区(乡、村)在控制人口中的作用,实现宏观指导,中观控制,微观落实,形成一个社会控制、利益导向、政策调解、科学管理、群众参与"五位一体"的运作体系。解决"两种生产"在思想上脱节,实践上分离的问题,把发展经济和控制人口真正有机地糅合在一起,在参加国家举办的人口控制与社区发展网络会议上,多次介绍经验。

1993年,中央计划生育工作座谈会结束之后,黑龙江省计划生育领导小组及时召开会议,针对一些地方对市场经济体制下的计划生育工作如何抓,以及放松、淡化等问题,明确提出,在建立社会主义市场经济的新形势下,全省计划生育工作温度不降,力度不减,劲头不松,市场经济要搞活要开放,但控制人口问题不能"放",不能"活",推行计划生育仍是各级政府必须行使和坚持的宏观调控职能,务必做到"六个加强",即"党政一把手亲自抓、负总责的要求,只能加强,不能削弱;各有关部门和团体齐抓共管、综合治理的制度,只能加强,不能削弱;对计生机构设置、队伍建设只能加强,不能削弱;对县、乡、村、屯四级网络建设只能加强,不能削弱;对计划生育投入只能加强,不能削弱;对大量流动人口计生管理,只能加强,不能削弱。"全省计划生育工作一定要"稳得住、上得去,决不能滑坡"。全省宣传教育工作根据国家提出的计划生育工作方针、思路、目标,推进"三三三二一"工作①,广泛开展计划生育工作新形势、新任务、新思路、新目标的宣传。省委宣传部、省计生委等十三个部、委、厅、局联合下发《关于进一步加强计划生育宣传教育工作的通知》。省计生委制定下发《黑龙江省"九五"时期计划生育宣传教育五年规划》要求宣传工作在推进"三三三二一"过程中,当好先行,虚功实作,以虚促实,努力做到"一个加强,实现四个转变",即加强对宣传教育工作领导,创新工作机制,从领导行为、部门职责、目标任务、经费投入、管理考核等形成一个较为完善工作体系,实现宣传内容系统化,宣传管理规范化,宣传手段现代化,宣传评估标准化;从单纯的说教灌输向提供优质服务转变;从突击性宣传向集中与经常宣传相结合、系统教育与重点教育相结合转变;从单一就计划生育宣传向多元化与两个文明建设相结合转变;从只靠计生宣传部门抓宣传向齐抓共教社会性大宣传转变。把宣传教育工作出发点、立足点和结合点,放在为广大群众服务上,着眼于解决群众中实际困难。从而扩大了人口与计划生育宣传教育的内涵与外延,使"九五"时期宣传教育工作有了新的力度和视野。

1994年,全省各地普遍开展算"六笔账"②活动。省政府副省长黄枫在1994年全省计划生育工作座谈会上与大家算这样几笔账:从自然资源看,黑龙江省在历史上与兄弟省市比,自然资源绝对量比较丰富,素以地大物博著称。随着人口的过快增长,森林覆盖率由

① "三三三二一"工作是指:坚持三不变(坚持各级党政一把手亲自抓不变,坚持现行的计划生育政策不变,坚持既定的人口目标不变),落实三为主(计划生育工作要以宣传教育为主,以避孕为主,以经常性工作为主),推行三结合(把计划生育与发展经济,农民勤劳致富奔小康,建设文明幸福家庭结合起来),实现两个转变(由以往仅就计划生育向与经济社会发展紧密结合,采取综合措施解决人口问题转变;由社会制约为主向逐步建立利益导向与社会制约、宣传教育、综合服务、科学管理相统一的机制转变),达到一个目标(就是达到控制人口数量,提高人口素质,改善人口结构,实现计划生育工作的良性循环,促进人口与经济、社会、资源、环境的协调发展和可持续发展)。

② "六笔账"是指:人口变化账,人均耕地、粮食、经济收入账,人均生产总值贡献账,新增人口消费账,人多人少对比账,未来人口与经济发展、资源占有账。

1962年45%下降到1987年30%左右,耕地面积由1949年8.546万亩增加到1.4亿亩,而由于人口总数由1.014万人增到3.466万人,人均耕地面积却由1949年8.43亩下降到4亩;从劳务市场看,解放初黑龙江省是人少地多、劳动力不足,截至1987年全省有四分之一的人口成为剩余劳动力,到2000年进入劳动力年龄的会更多,人满为患、隐性失业将更加显现;从提供商品看,粮食一直是黑龙江优势产品,但自1984年以来,粮食总量虽然在增长,但商品率始终在50%左右徘徊;从新增人口看,如每年新增60万人,按每人700元消费计算,每年就要消费4.2亿元,相当于全省国民生产总值的1%,但一个人何止是消费700元。黑龙江地大物博、人少地多的优势正在逐年减弱。通过对比算账,全省人民受到一次省情、国情教育。

1994年,根据国际人口与发展会议精神,“人口问题是中国可持续发展的首要问题”,“必须把人口问题放到可持续发展战略的首要位置千方百计地抓好”,全省深入开展人口与经济、社会、资源、环境协调发展和可持续发展宣传。

1996年,制定下发《黑龙江省计划生育法制宣传教育第三个五年规划》,基本内容是:认真学习党和国家领导同志关于依法治国、建设社会主义法治国家的重要论述,坚持以宪法为核心,以相关法律和计划生育法规规章为主要内容,以《黑龙江省计划生育条例》等地方性法规为重点,本着学用结合的原则,增强各级干部和育龄群众权利义务观念,提高依法维护自身合法权益的能力和运用法律武器同违法行为作斗争的自觉性。宣传教育的基本对象是全省计划生育系统的干部、职工以及一切有接受教育能力的育龄群众。重点对象是各级计划生育领导干部、一般干部、乡(镇)以上计划生育行政执法人员。同年1月23日,省委、省政府一些主要领导同各地市及农、林、煤、铁系统的领导,座谈黑龙江人口与经济、社会、资源、环境协调发展与可持续发展的问题。大家一致认为,计划生育作为一种控制人口的手段,调节的不仅是人口生产过程的内部关系,更重要的是调节人口与经济、社会、资源、环境等多方面的关系。齐齐哈尔、鸡西市委提出,要走控制人口与发展经济一体化的路子,把人口问题融入经济、社会大框架中去解决,把经济发展放在优化人口环境中去搞实。要以实施“少生快富奔小康”工程为载体,通过政策扶持、典型示范、载体拉动、合力驱动,助推全市人口与经济、社会、资源、环境的协调发展与可持续发展。

1992~2001年,黑龙江省各地结合“普法”大力宣传以《黑龙江省计划生育条例》为重点的地方性法规。据初步统计,全省各级党政领导做电视专题讲话多达300余次。全省共印制《条例》单行本近50万册,宣传单280多万份,张贴标语120万张,悬挂过街条幅11万条,发放录音带1.40万盒,展出宣传板2万多块,设宣传咨询台6 700处。在广播电视中答记者问800多次,做专题讲解370多次。牡丹江市以人口学校为载体,开辟“普法”宣传新领域。全市共创建人口学校302所,每年有6万多未婚、新婚青年及13万多育龄妇女接受人口与计划生育基础知识教育和计划生育法律法规教育。七台河市组织150多人,20多辆宣传车走上街头宣传《条例》,还在商店、贸易市场等阵地设若干个宣传点和咨询台,直接向群众讲解。黑河地区抽调100多名专职计划生育干部,先后走访6 005户24 202人,开展

“讲《条例》送温暖到家中”活动。农民拉着计生干部的手说,“在这数九寒天,你们把党的政策送到家,真感到心里热乎乎的,我们一定按政策规定生育”。



2001年6月,齐齐哈尔市计生宣传站与第一幼儿园的孩子们共度“六一”儿童节,宣传人口资源环境协调发展与可持续发展

2001年《中华人民共和国人口与计划生育法》颁布后,全省计划生育法制宣传进入一个新的阶段。2002年1月,省计生委制定下发《宣传贯彻〈人口与计划生育法〉的意见》《人口与计划生育法宣传提纲》;2002年8月,省政府召开贯彻《人口与计划生育法》《社会抚养费征收管理办法》新闻发布会;省计生委与哈尔滨市联合开展《人口与计划生育法》宣传日活动;省政府副省长王佐书与计划生育干部走上街头宣讲《人口与计划生育法》。全省还组织一万余名计划生育工作人员和育龄群众参与《大众家事报》举办的《人口与计划生育法》知识竞赛;省计生委与省司法厅、省电视台联合开展“安利杯”《人口与计划生育法》知识竞赛。生动活泼、丰富多彩的宣传活动调动广大计划生育工作人员和育龄群众学法、用法的热情和积极性。

2001~2005年,黑龙江省深入宣传中共中央、国务院《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》。各级党委和政府相继召开常委会和常务会议,组织班子成员学习《决定》,省委书记徐有芳、省长宋法棠分别就深入贯彻《决定》精神提出具体要求。省委宣传部和省计生委联合下发通知,把学习、宣传《决定》精神作为宣传工作的主要任务来抓。全省普遍开展十项宣传教育活动,即:省、市、县三级主要领导发表一次电视讲话或召开一次电话会议;各级党委中心集中组织一次学习讨论研究;各级党委、政府都提出和制定具体贯彻和实施意见、方案,并为计生部门解决一、二件大事、实事;五大班子领导及相关部门在广场或中心街举行一次声势浩大的街头宣传;各基层举办一次座谈会、演讲报告会或文艺演出会;开展一次以《两个决定》为主要内容的知识竞赛和读书答卷活动等等。齐齐哈尔等市(地)还请人口专家、学者给党政干部、企事业领导、计生人员作21世纪人口问题面临的挑战和对策专题报告。十项宣传教育活动的开展,把全省稳定低生育水平的宣传不断引向深入。

二、人口理论



1991年5月,省委宣传部、省计生委在鹤岗市兴山矿召开全省党委中心组学习马克思主义人口理论座谈会

1991年,省委宣传部、省计生委下发《关于在全省党政干部中深入学习马克思主义人口理论的通知》,要求各地利用2~3年时间,对党政干部普遍进行一次马克思人口观的再教育。学习对象主要是副科级以上党政干部、企事业单位领导干部和计划生育干部;学习范围,省、市、县、乡(镇)四级机关,大中型企业和有条件的以及人口失控的地区。同年,中共黑龙江省计生委党组呈报《关于组织五大班子领导学习马克思主义人口理论的请示》,得到省委高度重视。3月11日,省委副书记、省长邵奇惠向参加省人代会的县以上主管计划生育的负责人作一次关于人口问题的专题报告,报告材料印发中心组全体成员。3月18日,中共黑龙江省委办公厅关于印发省委学习中心组上半年理论学习安排意见的通知,把马克思主义人口理论作为省委学习中心组集中学习的一项重要内容,并做了详尽的学习安排。学习讨论情况形成《纪要》上报、下发,省报、省电台、电视台播发消息和评论员文章。5月,省委宣传部、省计生委在鹤岗市兴山矿召开全省党委中心组学习马克思人口理论座谈会。兴山矿在"一二三四五六七,天天大干不休息"的情况下,坚持学习人口理论。全矿二级学习中心组73名领导干部撰写52篇学习人口理论文章,矿党委书记支承河写20多万字读书笔记。与会人员通过看现场、听典型,深受教育。同年,中宣部、国家计生委在北京召开全国计生宣传工作会议暨先进集体、个人表彰大会上,省委常委、宣传部部长单荣范代表省委在大会上介绍"以上带下、上下结合,深入学习马克思主义人口理论"的经验。中宣部领导在总结讲话时指出,黑龙江省组织党政干部学习人口理论的经验,不是一般性的工作经验,是一个带有方向性、指导性的经验,是计生工作抓源头、源头抓的经验。在省委学习中心组的带动下,各级党委都把人口理论学习纳入中心组一个重要内容。坚持灵活多样小型的学习方法。许多地市、县党委中心组坚持"五个一"学习模式,即每年集中学习一两次,人手一本学习笔记,每人讲一堂人口理论课,开展一次人口问题调查,解决一两个实际问题。同时,还建立与完善了由各级党委宣传牵头协调,依托党校教学基地,社科和讲师团积极参与配合,计生部门提供服务的"四位

一体”的学习运作保障机制，保障人口理论的宣传教育不断深入发展。

1992年底，举办全省人口理论辅导员培训班，为各地、市、县（区）培训理论骨干130多名。1993年，全省集中开展学习人口理论读书答卷活动，地（市）、县（区）、乡（镇）三级党政领导以及副科级以上干部共20多万人参加读书答卷活动。

1994年6月，省委宣传部、省计生委在大庆天然气公司召开全省党政干部人口理论学习报告会暨表彰会，各地、市、县（区）和企事业单位党政一把手150多人参加会议，会上交流28篇学习人口理论心得体会和经验，对在学习宣传马克思主义人口理论工作中做出突出贡献的45个先进单位和65名积极分子进行表彰。7月11日，《中国人口报》以“龙江潮”为题，对全省党政干部学习人口理论的情况在头版头条做了报道。8月24日，《中国人口报》在头版头条再次报道黑龙江省各级党政干部学习马克思主义人口理论指导计生工作实践。8月27日，国家计生委在哈尔滨市召开“组织党政干部学习人口理论经验交流会”，黑龙江省从省委领导到基层党委、大中型企事业单位共11名同志在大会上系统的、分层面地介绍了经验。会后，《中国人口报》头版头条，以大字醒目标题：“坚持抓好领导干部人口理论学习”，宣传报道全省深入普及人口理论活动的经验，并配发评论员文章。至1994年，全省14个市（地）、


中国人口报
为什么要强调领导干部学习人口理论
坚持抓好领导干部人口理论学习

1994年8月，《中国人口报》头版头条以“坚持抓好领导干部人口理论学习”为题报道黑龙江省深入普及人口理论活动的经验


学习人口理论文集

1991～1998年，中共黑龙江省委宣传部、省计生委统一组织编写《学习人口理论文集》等书籍供党政干部学习参考

130多个县区,80%以上大中型企业党委学习中心组基本做到每年集中学习一、二次,涌现出一大批学得好、用得好的典型。黑河市委中心组坚持在理论研究计生工作之前,首先听40多种人口理论辅导,在每年召开的全市计生工作会议上,安排一堂人口理论讲座。齐齐哈尔市在召开市委全委扩大会议期间,利用半天时间讲一堂马克思主义人口理论课。呼兰县沈家镇党委书记石文先后写下30多万字学习读书笔记,仅1994年镇党委举办8次学习人口理论辅导员培训班,还在各行政村建立起142个人口理论学习小组。至1997年,全省重点学习马克思主义人口理论基本原理,党中央、国务院对人口计生工作一系列重要指示,计划生育方针政策、法律法规等。全省统一编印《党政干部学习人口理论必读》,共十五篇,即绪论篇、人口篇、指导篇、生产篇、反思篇、国策篇、人均篇、战略篇、素质篇、生态篇、老龄篇、法规篇、管理篇、目标篇、保证篇,作为普及人口理论知识的基本教材。

1998~2002年,全省各地集中学习邓小平人口思想。围绕邓小平提出的"六论"(国情人口论、人口主体论、协调发展论、人均观念论、人才素质论、共同富裕论)进行学习宣传。1998年省委宣传部、省人口计生委印发《关于组织党政干部深入学习邓小平人口思想的通知》,要求各地要从"人口多是中国最基本的国情""把人口问题放在国民经济发展的全局中去考察处理""人口政策是战略性的大政策"等几个方面加深认识和理解,进一步实践邓小平人口思想。为加深认识和理解,省委宣传部、省计生委共同编印《邓小平人口思想学习辅导》,并于2000年1月举办"学习邓小平人口思想读书报告会",来自全省各地党政领导、计生干部和宣传理论工作者200多人聆听读书报告会。会上有8人用大量事实、从不同侧面和角度介绍学习邓小平人口思想,指导计生工作实践的做法、体会和认识。哈尔滨市道里区委中心学习组、大庆石油管理局供电公司党委、黑河市计生委及阿城市委书记徐振湖、肇州县委书记李景华、佳木斯市东风区委书记曲德修等六份材料,入选由国家计生委宣教司主编、中国人口出版社出版的《邓小平人口思想学习研究文集》。

利用党校进行人口理论教学。省、市、县三级党(团)校、行政学院等普遍成立人口理论教学和科研基地,建立健全教学科研队伍。将人口理论教学长班、短班教学内容,保证8~20个课时。各级党校先后举办分管计划生育领导人口理论读书班、宣讲人口理论骨干培训班、高层人口理论研讨班。仅2000~2005年底,省人口计生委、省委党校开办6期县(区)级人口理论师资培训班,为基层培训人口理论师资340多人次,参加各级党校、行政学院人口理论培训的党政干部达4.5万多人次。

2003~2005年,全省各地围绕《中华人民共和国人口与计划生育法》学习宣传贯彻,深入学习中共中央、国务院《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》《关于全面加强人口与计划生育工作统筹解决人口问题的决定》等文件法规。多次聘请国家著名人口专家、学者田雪源等,给省直机关党政干部做新时期人口计生工作讲座、辅导。到2005年,经过15年的努力,马克思人口理论在全省得到大普及,各级党政领导都从理论的高度对人口计生工作重新认识、科学定位,"两种生产"一起抓自觉性大大增强。

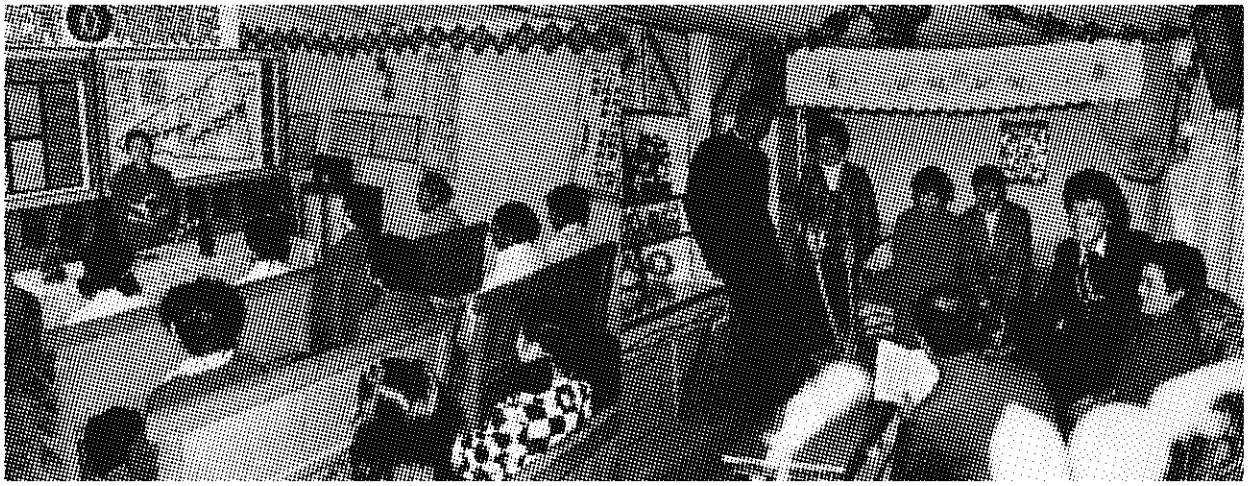
三、婚育知识

1986年初,省计生委在深入调查研究和反复论证的基础上,正式提出在全省普及推广计划生育基础知识教育。教育对象为15~49岁之间,以生育旺盛期的育龄群众、育龄夫妇为主;教育内容进行有计划的、系统的人口与计划生育方面的社会科学和自然科学等基础知识教育。同年2月,省计生委正式下发《关于在全省范围内开展计划生育教育的通知》和《黑龙江省计划生育系统教育方案》,在指导思想、组织领导、对象与内容、教材与师资、方法与步骤、评估方法等方面提出具体意见。6月,在克山县召开全省计划生育宣传工作会议暨基础教育研讨会,进一步提出具体推广普及的意见和要求。至此,全省各地普遍进行试点,不到一年时间,试点单位发展到一千多个。到1987年底,全省全面开展计划生育教育的市、县占80%,受教育面达到80%以上。

1988年4月,全省计划生育工作会议提出"一手抓普及,一手抓提高"要求。同年6月,省计生委围绕在普及的基础上如何提高,在提高的指导下怎样深入普及这个主题,专门召开研讨会。8月,国家计生委在齐齐哈尔市、克山县、富裕县召开全国人口与计划生育基础知识教育经验交流会,省计生委、齐齐哈尔市、鸡西市、克山县、富裕县做了大会发言,绥棱县、桦南县柳毛河乡的经验做了大会书面交流。与会同志参观克山县、富裕县8个乡镇开展基础知识教育的情况,国家计生委主任彭珮云,副主任吴景春、彭玉同与会人员进村入户和育龄群众座谈。由新华社、人民日报社、光明日报社等多家媒体组成的28人记者采访团,深入全省各地进行采访报道。会后,国家计生委将这次会议情况,向党中央、国务院做了书面报告,将此件批转到全国各地。国家计生委宣教司组织有关部门将《中国克山的计划生育》一文,译成14种文字向世界做了介绍,并会同中央新闻电影制片厂来齐齐哈尔市摄制新闻专题片《人类的抉择》,向国外发行拷贝予以宣传。通过开展计划生育教育,广大育龄群众逐渐摆脱几千年的封建残余思想束缚。1988年,鸡西市对111 270名受过教育的群众进行效果评估,其中有70%的人在生育动机、生育行为都有不同程度的变化,有1 300对适龄青年推迟婚期,有906对新婚夫妇主动提出到25岁以后再生育,有359对符合二胎条件的夫妇主动提出不再生育。婚育科学知识得到普及,避孕节育措施得到进一步落实。大庆市在落实各种节育措施的11 440人中,有9 585人是自己主动要求落实的,占83.70%。出生人流比逐年下降。1984年人流比为1:1.40,1988年下降到1:0.30。近亲结婚已完全杜绝。过去有些人认为生儿育女是命中注定,现在认识到生孩子是一门科学。改善干群关系。增强干部和群众之间的相互理解、信任和支持。过去不少计划生育干部进村遭白眼,狗咬没人撵,吃饭没人管。现在广大群众把计划生育干部当作可亲可信的人。形成群众自己教育自己、自己管理自己的新局面,广大干部群众称赞基础知识教育是一所"没有围墙的社会大学"。



1988年8月,在召开全国人口与计划生育基础教育经验交流会期间,国家计生委领导一行深入克山县西城村入户走访并参观人口学校



克山县通过县、乡、村逐级培训落实老师队伍,健全组织机构,承担向农民传播婚育知识的任务

克山县乡镇计生服务站工作人员为领证的新婚夫妇发放《新婚卫生知识问答》手册并讲解

1989年初,省计生委确立“普及提高、稳中求进,务求实效,逐步规范、不断完善”的工作方针。同年11月,在德都县召开全省计划生育宣传科、站长会议,德都、绥棱、延寿等各计生单位介绍如何继续深入开展人口与计划生育基础知识教育的经验。省、市两级编写和发行基础知识教育教材(乡土教材)100多万册,音像制品《人口的故事》《孕期保健》《科学育儿》《性病、艾滋病防治》及基础知识教育专题片《觉醒》《春风第一枝》等50多万套,编印《计划生育政策挂图》《节育知识挂图》《计划生育科普系统挂图》《优生优育、生殖保健挂图》等20多万套。黑龙江省新闻图片社还出版一套系统介绍克山县开展基础知识教育的照片,在全国发行。到1989年3月,全国各地到克山县参观学习的达7 000多人次。

1991年1月,省委办公厅、省政府办公厅转发省委宣传部、省计生委《关于在全省开展普及人口与计划生育基础知识教育若干意见的报告》的通知,要求各级党委和政府要切实加强领导,要将基础知识教育作为计划生育工作抓基层、打基础、上水平的治本措施,纳入

宣传部门宣传工作的主渠道，协调各方宣传力量，形成合力，努力抓好；要将基础知识教育纳入各级政府人口管理目标责任制，实行一票否决；共产党员、共青团员、尤其是各级领导干部要亲自给群众做宣讲报告，做到抓领导带群众，抓上头促下头，形成一个有利于基础知识教育不断深入发展领导机制和教育体系。全省各地按照《通知》精神，又掀起新一轮的普及热潮。在全省具有影响力、代表性的是："生命系列教育"。哈尔滨市连续举办"生命之歌"文艺汇演、"生命之花"百题答赛、"生命之声"演讲比赛、"生命知识"知识竞赛、"生命之家"独生子女十佳评选竞赛、《生命之光》电视专题片汇映评选及三次人口与计划生育科教电影展映等多项"生命系列"教育活动。每次活动市、区（县）、街（乡）和委（村）的党政领导都和群众一起参与，成千上万群众登台演出，有许多家庭是夫妻、孩子同台献艺。书法、绘画、音乐、舞蹈等，形式多样、别具一格，几万或几十万群众受到教育，在全市引起很大反响和震动。还与市电视台举办"生命之路"计划生育专题栏目，每日定期广播；与《哈尔滨日报》《城乡时报》举办"生命之音"为主题的专题系列报道，每年都刊登上百篇计划生育稿件。黑河市开展"四个阶梯"教育，把人群按照不同年龄阶段和对婚育知识上的不同需求，划分为超前、婚前、婚育、育后阶段，每个阶段都确定一个主题活动贯穿。


中国人口报
德都风采

1994年10月21日，《中国人口报》头版头条以"德都风采"为题对"四个阶梯"教育做了报道

1993年10月6～7日，国家计生委副主任杨魁孚视察鸡西市恒山区柳毛村，对这个村从过去抓"肚子"到抓"脑子""天下第一难，首先抓宣传"，村里投资20多万元自办电视插转台，每天都编播基础知识教育的内容，给予高度评价，并为其题词：崭新风貌柳毛村，计划生育做主人；春风化雨润心田，婚育观念早更新。少生快富传福音，同心实干见精神；村民文化多丰富，致富路上齐奋进。

1994年，全省统一制定普及基础知识教育的标准，并进行全面考核评估。省、市、县三

级先后抽调1 000多名干部深入762个村、508个单位、2万多户，同群众面对面座谈、交流、考核和指导。到1994年底，验收合格县区123个，占总数93.60%，合格乡镇和街道1 749个，占总数的85.97%。由县区验收的合格村和居民委25 170个。全省先后建立基础知识教育学校3693个，中心户183 420个。有1 200多万群众接受了教育，其中育龄群众占80%以上。1994年10月21日，《中国人口报》在头版头条以“德都风采”为题，用一个版面的文字对“四个阶梯”教育做了报道。

1995年，克山县对十年来开展基础知识教育的情况进行12万人的回顾性调查：现代型婚育观从教育前的28%，上升到56%；服从型婚育观从40%下降到18%，传统型婚育观从92%下降到26%。对基础知识教育做了这样的总结：基础教育催人醒，知识普及驱愚昧，子规夜半犹啼血，克山春晓已唤回。

1999年起，基础知识教育纳入“婚育新风进万家”活动，转入经常性教育。

四、生育文化

（一）婚育新风进万家活动

1998年10月，国家计生委在延安召开“全国婚育新风进万家座谈会”，哈尔滨市计生委、牡丹江市计生委在大会做了典型发言；鸡西市计生委、齐齐哈尔市计生委和国家确定的两个婚育新风进万家示范县（集贤县、宁安市）做了书面交流。国家计生委主任张维庆在总结讲话中对牡丹江市宣传教育工作给予高度评价：“黑龙江省牡丹江市从满足育龄群众的需求入手，本着‘实际、实用、实效’的原则，克服与防止宣传教育的表面化、口号化、形式化倾向，变注入式为咨询疏导式，变轰轰烈烈、不求效益的做法为因人而异，分类分期教育；变零打碎敲、行政命令式的宣传为经常性、分层次的系统教育；变‘你讲我听，居高临下’的宣传为‘群众参与，自我教育’，使宣传教育工作拉近了与群众感情距离，改变了宣传教育工作的形象。”延安座谈会之后，全省婚育新风进万家活动全面展开。

1999年，根据中共中央宣传部、国家计生委等十部（委、办、局）联合下发《关于广泛开展婚育新风进万家活动的通知》精神，省计生委下发《黑龙江省婚育新风进万家活动实施方案》，明确提出：婚育新风进万家活动与其它宣传形式不同的是“新、进、家”三个字。“新”，是指科学、文明、进步新型的婚育观念，以及新的生育风尚、生育习惯、生育制度等；“进”，有主动的含义，要像春风那样绿遍四面八方，进入、送入、影响到、服务到千家万户中去；“家”，就是依托社区，面向家庭，为千千万万个家庭提供更多优质服务，更加满足家庭在生产、生活、生育方面的需求。同时，制定五年发展规划：1999年为全面启动年，2000年为普及巩固年，2001年为发展提高年，2002年为理论崛起、实践创新年，2003年为经验整合、跨越发展年，2004年为绩效评估年。

1999年1月，哈尔滨市在防洪纪念塔广场举办婚育新风进万家活动万人签名出征仪式，数十辆载有计划生育志愿者和宣传品的汽车，开赴7区12县，拉开黑龙江省婚育新风进万家活动的帷幕。同时，一手抓面上普及，督办推进，一手抓典型培育，引导发展。牡丹江

市在宁安市、穆棱市、东宁县，哈尔滨市在南岗区、道里区和宾县、阿城市，齐齐哈尔市在克山县、讷河市，黑河市在五大连池市，鸡西市在虎林市，大庆市在林甸县，双鸭山市在集贤县，鹤岗市在绥滨县，绥化市在望奎县、海伦市，伊春市在美溪区和铁力市进行试点，培植典型，总结经验，推进面上工作的开展。全省注入启动资金400多万元，印制各种宣传品700多万册(件)，举办演讲1万余场，知识竞赛2万余场，文艺演出5 000多场，有1 000多万人次参加婚育新风进万家活动。同年11月22日，《中国人口报》对黑龙江省庆安县婚育新风进万家活动进行了纪实报道。

2000年，召开全省婚育新风进万家活动穆棱现场推进会，会议“开直通快车，面对面交流”。会议代表与群众面对面，直接对话交流，群众有说有唱，对话自如，频频向会议代表发问，充分展示婚育新风进万家活动给广大群众带来的知识、热情和力量。



2001年，拜泉县在全县开展“破旧俗立新风”活动，倡导婚事新办，在县内设新婚林、独生子女林、计划生育林，图为举行新婚仪式期间的新婚夫妇栽种新婚林

2001年，婚育新风进万家活动进入攻坚阶段，在哈尔滨市宾县召开全省婚育新风进万家活动经验交流现场会。会议主题是“群众参与、自我教育”。宾县举办的生育文化消夏晚会由群众自编自演，吸引几万名群众。宾县立千村的“农民生育文化擂台赛”，围绕生育文化建设和婚育新风进万家知识，组织知识竞答、演讲、赛诗、小教员讲课和文艺演出，十里八村的农民像赶大集、唱大戏一样，蜂拥而来。在宾县经验的启发下，各地婚育新风进万家活动有了长足发展。牡丹江市为保持全省优势地位，召开夺红旗誓师动员大会，再掀婚育新风进万家活动新高潮，并形成三大品牌：1. 开通直通车，面对面教育。坚持重心下移，按每个村培训5～10名宣传员的要求，全市建成一支由6 102名宣传员组成的队伍，扎根农村，成为农民的小教员。2. 男性生殖保健咨询服务。市人口计生委举办6期男性生殖保健师资培训班，参加人数420人次，有1 200余名男性生殖保健宣传员活跃在基层。3. 优化环境，提高档次和品位。全市用一把尺衡量六县四区工作水平，形成“齐步走”整体推进的喜人局面。

2002年，全国婚育新风进万家活动总结表彰大会后，国家10部委要求在全国范围内继

续深化婚育新风进万家活动,并制订第二轮活动的五年计划。黑龙江省计生委提出,生育文化建设要在理论上破题,婚育新风进万家活动要在实践中创新发展。召开生育文化建设理论研讨会,收到论文百余篇,从不同角度和侧面阐述生育文化的概念、内涵及建设途径,明晰理论特点,统一思想认识。哈尔滨市作为全省龙头,推出"爱家工程",由"阳光女孩""青春风采""男性参与""女性健康"四项计划组成,初步形成系统的建设模式,并将生育文化融入社会文化,在"哈尔滨之夏"开辟"生育文化专场",组织优秀节目深入11个县巡回演出,上百万群众观看。齐齐哈尔市推出一个网络、一套文集、一堂青春课、一套入户宣传品、一套宣教快餐栏、一街一品(一乡一例)的"六个一"模式,在城市社区形成小区—楼群—楼道—家庭—育龄人口"金字塔"式的宣传教育模型。创办人口文化俱乐部、人口文化大院、人口文化沙龙,组织开展"四个结合、四个一"①系列宣传活动,在铁锋区召开碾北公路"生育文明走廊"建设项目,全市投入40多万元制作《生殖健康》《青春期健康》《知情选择》等内容的入户折页20多万张,并制作4万张计生"十语"(青春寄语、新婚蜜语、避孕细语、孕期赠语、产后送语、催乳妙语、育儿献语、更新留语、男性私语、老年祝语)入户宣传品。婚育新风进万家活动结出丰硕之果。全市累计有3 243对符合生育二胎的育龄夫妻主动退回二胎生育指标,有2428人男到女家落户,有430对新婚青年在"观鹤节"期间举行集体婚礼,出现"四多四少"可喜局面,即自觉响应计划生育号召实行晚婚晚育的人多了,早婚早育的少了;终生只要一个孩子领取独生子女证的多了,抢生强生的少了;符合生育二胎条件的夫妇主动退回二胎生育指标的多了,违反计划生育政策多胎生育的少了;发家致富奔小康的人多了,打架斗殴赌博的少了。"多子多福"不如"多资多福""养儿防老"不如"致富养老""手抱胖娃娃"不如"手捧金娃娃""先致富、后成婚""先生财、后生孩"的时尚悄然兴起,"破千年婚育陋习,树时代婚育新风"响彻龙江大地。

2002年1月18日,省委宣传部,省计生委联合召开全省婚育新风进万家活动先进单位、先进个人表彰大会。中共齐齐哈尔市委宣传部等21个单位荣获特别贡献单位;阿城市等11市县区被授予先进县单位;双城市五家镇等61个乡镇、街道被评为先进乡;哈市南岗区王岗镇卫星村等100个村(居)民委被评为先进村;哈药集团制药总厂等21个单位被评为先进。

2003年,黑龙江省确立整合20年宣传教育为主和婚育新风进万家活动开展5年多来的经验,打造龙江特色品牌,实现理念创新、内容创新、形式创新、效果创新,推进生育文化建设跨越式发展的目标,推出"六化"工作模式,即:生育数量理性化、生育质量双优化、生育性别自然化、生育形式科学化、生育时间最佳化、抚育子女双亲化。大庆市以家庭为基点,工作重心下沉,在"进"字上做文章,推出"八进家庭"活动,即:宣传品进家庭,优质服务进家庭,美德教育进家庭,科技信息进家庭,生殖保健进家庭,"三优"知识进家庭,政策法规进家庭,文化活动进家庭。激活社会最小细胞,为婚育新风进万家活动注入活力。同年7月

① "四个结合、四个一"是指:与精神文明建设相结合,布置好一条街;与"三下乡"相结合,演好一场戏;与青春教育相结合,上好一堂课;与科普之冬相结合,读好一本书。

底，在全国婚育新风进万家活动示范县，宁安市小朱家村召开纪念“三为主”方针实施20周年暨全省深化人口和计划生育宣传教育改革现场会，会议代表住宿农民家中，会议全面开放，代表与农民零距离、无限制交流对话；会场设在村边广场的树林中，农民可旁听会议；展出各地20年宣传教育和5年来婚育新风进万家活动的成果；会议交流采用现代传媒手段，播放专题录像片。国家人口计生委宣教司副司长石海龙专程到会指导，并做了专题辅导报告。



2002年，在铁峰区召开齐齐哈尔市碾北公路“生育文化走廊”建设项目启动暨全省生育文明建设观摩会

2004年，按照中宣部和国家人口计生委的部署，黑龙江省研究制定《全省婚育新风进万家活动绩效评估方案》，统一绩效评估报告的内容与标准。通过自我评估，大家一致感到，婚育新风进万家活动开展6年来，促进广大群众婚育观念的转变，科学、文明、进步的婚育观念开始形成，加快由生育的必然王国向生育的自由王国转变的历史进程；促进人口计生战线干部思想观念的转变，较好地完成主仆角色换位，以人为本的现代理念开始确立，加快人口和计划生育“两个转变”的历史进程；促进低生育水平的稳定和人口素质的提高，宣传教育功能得以进一步显现，加快低生育水平由外部强制性稳定向内部自主性稳定转变的历史进程；促进人口和计划生育社会资源的整合，部门联合。绥芬河市委宣传部牵头，与有关部门开启弘扬新型生育文化新篇章。以牡丹江市为例，开展婚育新风进万家活



2003年，全省深化人口和计划生育宣传教育改革现场会在宁安市渤海镇小朱家村举行

动以来,发生五大变化:1. 人口与计划生育工作整体水平不断攀升,低水平保持稳定。2001~2003 年,全市生育符合政策率依次为 98.31%、98.18%、98.31%,始终保持高位运行。人口出生率分别为 7.63‰、7.60‰、6.28‰,呈逐年递减曲线,比计划累计少生 7 万人。2. 人口性别比基本正常。2001~2003 年,全市出生性别比分别为 107、110、108。其中,出生一孩性别比一直为正常水平。3. 群众的婚育观念发生根本改变,生殖健康水平明显提高。生育意愿赞成只生一个的比例由 2000 年的 43.10% 上升 20.20 个百分点。全市实行晚婚晚育的育龄妇女达 3.90 万人,有 1.20 万对育龄夫妇主动放弃二胎指标。4. 城乡居民讲文明、讲科学、改陋习、树新风渐成风尚。2003 年,全市评出五好家庭 53 467 户;星级文明户77 590户;全市共有省、市级文明村 236 个,占总村数的 26.70%。5. 推动社会向生产发展、生活富裕、生态良好目标迈进。宁安市三陵乡东沟村村民王红霞婚后生育一个女儿,夫妻俩决定不再要第二个孩子,领取《独生子女父母光荣证》,建起 1 400 平方米的蔬菜大棚,仅种植黄瓜一项,年收入就达 2 万元以上。全市"先立业后成家""赶着羊群嫁新郎"的典型不胜枚举,广大群众真正成为既是"两项活动"的参与者、组织者,又是传播者、倡导者和最大的受益者。2004 年 12 月 6 日,《中国人口报》在头版对黑龙江省多年来开展婚育新风进万家的活动做了新闻报道。

(二)关爱女孩行动

2003 年,黑龙江省按照国家人口计生委的统一部署,全面启动和推进关爱女孩行动。关爱女孩行动,是婚育新风进万家活动的深入、提升和发展,旨在遏制出生人口性别比持续偏高。改善女孩的生存环境,实现男女平等。同年 9 月,省举办"关爱女孩行动"基线调查培训班,11 月底,全省完成关爱女孩行动基线调查。各地按照省里的统一部署,大力宣传相关法律法规知识、生殖保健知识,保障女婴、女童的各项合法权益,宣传对女孩及女孩家庭有利的奖励优惠政策,宣传女儿成才的模范人物,把广大群众引导关爱女孩成长,关注女孩未来发展上。齐齐哈尔市铁锋区开展上好一堂青春期课、设立一个知心姐姐信箱、举办一次关爱女孩系列漫画、开设一个关爱女孩网络咨询服务热线、赠一套"健康书屋"、送一张亲情服务联系卡"六个一"活动。农垦总局鸭绿江农场组织全场中小学开展了以《关爱女孩行动》为主题的绘画行动。计生、卫生、药监、工商等部门配合,集中开展清理整顿非法 B 超检查行动,规范使用 B 超的医疗单位资质、使用制度,严厉打击非法胎儿性别鉴定和选择性别终止妊娠行为,打击溺弃女婴等犯罪活动,从源头上遏制出生婴儿性别比升高的势头。哈尔滨市开展了"双百工程",即"百名贫困女孩扶贫工程"和"百名贫困女孩助学工程",全市计划生育干部共救助 100 名贫困女孩,每人发放助学金 400 元,为 847 户女孩家庭贴息贷款 16.46 万元,年内选送 20 名女孩免费到哈尔滨市轻工纺织学校就读。依兰县副科级以上干部帮助 330 名贫困女孩。香坊区教育局设立"女孩助学基金",有 493 名贫困女孩得到助学资助,全市 2 355 名贫困女孩得到助学资助。齐齐哈尔市龙沙区在区龙街道办事处新宫社区建立全市第一家"关爱女孩超市",开业当天收到捐款 7 540 元,捐物 108 袋,6 000 多件价值 5 万多元。为 100 多名独女家庭发放"超市等值卡",每户每年凭卡可到超市购价值 240

元的生活用品。

2004年,制订《黑龙江省关爱女孩行动工作指导意见》,进一步明确指导思想,工作重点、主要任务和保障措施。要求各级党委、政府和有关部门从构建和谐社会的战略高度,深刻认识实施关爱女孩行动的重大意义,以构建和营造有利于女孩生存和成长的环境为中心,以治理出生人口性别比偏高为重点,以依法维护女孩权益、实现男女平等、消除性别歧视为目标,各相关部门积极协作,齐抓共管,综合治理,严厉打击非法进行胎儿性别鉴定、非法进行选择性别的人工终止妊娠的行为。狠抓各项奖励扶助政策的落实,在全社会造成一个重视解决出生人口性别比失衡、改善女孩生存条件、关爱女孩健康成长的良好氛围,努力实现党中央、国务院提出的经过3~5年的努力,解决出生人口性别比持续偏高的问题。为了做好这项工作,省委、省政府反复强调,要以贯彻落实《中华人民共和国人口与计划生育法》《中华人民共和国母婴保健法》《计划生育技术服务管理条例》《关于禁止非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别的人工终止妊娠的规定》等有关法律法规为依据,利用各种宣传手段和宣传形式营造有利于女孩生活发展的舆论氛围和社会环境,研究制定有利于女孩成长和计划生育女儿家庭的社会经济政策和社会保障制度,加强避孕为主的技术指导和服务工作。

2005年7月,省人口计生委、省妇联等部门在鸡西市召开全省关爱女孩行动试点工作经验交流现场会,参观学习先进典型,部署下步工作。鸡西市委、市政府通过社会宣传、政策引导、部门联动、依法治理和规范管理等措施,在全市形成关心女孩、关爱女孩的浓厚氛围,为女孩的生存和发展创造良好的政策环境、舆论环境和法制环境。市委宣传部将关爱女孩行动纳入公益性宣传教育内容,协调广播、电视、报纸等新闻单位积极开展关爱女孩的大型宣传教育活动。投入20万元,在市区主要街路和乡镇街道主要路口设立关爱女孩行动标语、宣传画和巨型公益广告宣传板。市妇联组织"鸡西百名女杰资助百名贫困女童"活动。市、县、乡三级共帮助农村独生子女户和双女户办理各种贷款10万元,受惠双女户203户,占全市双女户总数的61.70%。全市还通过实施"一库、一网、一计划",建立关爱女孩行动长效机制。1. 建立"春苗成长信息库",促进管理方式信息化。对全市0~16岁女孩的自然状况、健康状况、家庭状况、帮扶状况等全部录入微机,建立了《鸡西市关爱女孩行动春苗成长信息库》,计生、卫生、教育等部门制定了相关信息的统计制度和监测制度,实现了信息资源共享。全市共有3 528名女孩在不同程度上得到了救助,2 964名贫困女童在"支教助学"中顺利完成学业。2. 建立春苗成长网,延伸关爱女孩空间。把一些"贫困女孩"的资料,在网上登载,让其得到全社会的关心、关爱和资助,架起社会与女孩及其家庭的沟通桥梁。3. 制定春苗成长计划,为女孩健康成长投入真情。制定0~16岁女孩的"春苗成长计划",根据婴幼儿期、儿童期、青春期等不同年龄段,实施不同教育内容和计划,增强社会各界对女孩成长的关注和对女孩权益的保障意识,优化女孩的成长环境。



2005年7月，省人口计生委、省妇联等部门在鸡西市召开全省关爱女孩行动试点工作经验交流现场会



省计生委在哈尔滨农垦大厦举办“黑龙江省关爱女孩行动知识竞赛”

第三节　宣传方式

一、思想教育

1986～1989年，黑龙江省计划生育思想教育工作继续贯彻中发〔1984〕7号文件精神，“以顽强的精神进行深入细致的思想教育工作”“彻底纠正和严禁采取野蛮做法和违法乱纪的行为”。计划生育是一场破旧立新、破私立公、移风易俗的深刻革命，涉及各部门、各地区、每家每户，必须做大量深入持久的政治思想工作。为做好细致入微地思想教育工作，全省各地创造许多好形式好方法。主要通过“五访五问”“十登门”“六上门”等形式，以“五老”为主体，吸纳社会贤达之士参加，建立计生协会组织，形成一支永不走的工作队、宣传队和服务队。拜泉县兴华乡组建158个乡、村、组协会组织，发展会员2 820人，落实会员联系户1 343户，建立“会员之家”158个。依托这个纽带和桥梁，开展以三优、计划生育、生殖保健为内容的生育服务，开展“手拉手互帮互助同致富”的生产服务，开展以建设文明幸福家庭为主题的生活服务，凝聚千家万户，充分发挥“带头、宣传、服务、监督、交流”五大职能，全乡出现“八多八少”的可喜变化，即实行计划生育的多了，早婚早育的少了；靠科学致富的多了，迷信守旧的少了；遵纪守法的多了，违法违纪的少了；喜事新办的多了，大操大办的少了；互帮互助的多了，邻里纠纷的少了；村干部依法行政的多了，强迫命令的少了；主动交提留的多了，拖欠提留的少了；争做星级文明户的多了，不文明现象少了。

1990～1999年，计划生育思想教育工作以优质服务为平台，将面对面交流融入、渗透、结合在各项服务之中，即利用“三查一访”，县、乡、村计生技术人员定期深入村户查孕、查环、查病、进行访视的同时，有针对性地搞好各类人群的教育和因人而异的咨询指导，融入落实避孕节育措施服务之中；利用县、乡、村各级计生服务网络，育龄群众来服务站接受服务过程中，进行潜移默化说服引导，融入情感交流之中；利用“一校”（人口学校）、“一室”

(服务站设的宣教室或悄悄话室)、"一组"(计生协会小组),搞好经常性宣传教育,融入传播生殖保健、优生优育、政策法规知识之中;利用文明村(镇)建设,评选"五好家庭"、致富能人、"女标兵""巾帼英雄",动员群众参与互动,融入各项宣传活动之中,拉近与群众的距离,实行"心贴心"的交流。安达市铁西街第三居民委主任、计生协会会长姜丽像一束火焰在熊熊燃烧,她为群众在计划生育中办的好事数不清,每发展一位协会骨干会员,都献出自己一片真情。王华原在工厂工作,因计划外生育被除名,生了第一个孩子后又怀第二胎。姜丽得知后,一连跑3个月,"磨破了嘴,跑断了腿"。王华终于被感动了,采取补救措施后,姜丽就像对待亲生女儿一样照料王华30多天。王华饱含着热泪说:"姜姨,我能帮你干点啥"。经组织批准王华当了协会秘书,在人生旅途又找到新起点,并现身说法,带动许多育龄群众实行计划生育。姜丽所在的计生协成了充满人间真情,连续十几年无计划外生育。姜丽被省、市授予"学雷锋积极分子""三八"红旗标兵、计划生育先进工作者,1991年批准为中国共产党预备党员。林口县二道通乡原是一个计划生育后进乡,1991年被牡丹江市确定为"重点管理"后,乡党委书记首先从自己开刀,劝说三名亲属都落实节育措施,并对5名不称职和违背计划生育政策村干部公开处理调整,乡党委、政府多次召开领导干部大会,要求群众做的领导先做到,群众不愿做的领导要带头做,全乡计生工作很快扭转了被动局面,15个行政村多胎生育得到控制,12个村实现无计划外生育,由后进乡变成先进乡。他们总结这段工作时深有感触地说:"计划生育工作难就难在干部身上。村看村、户看户,党员看干部,只要干部带了头,群众就会有劲头。"像这样的村级计生员动人事迹,实在太多太多啦。群众说他们像一团火,到哪里都给群众带来一片热、一片情、一片爱。鹤岗市东山区东方红乡靠山村吕桂珍,为帮助大家少生快富奔小康,开一个饲料加工厂,上面写着"本村来加工收半价,计生困难户收成本费"。1993年她家母猪生了一窝猪崽,由于品种好,许多人先交钱后抓猪。但她了解到因落实节育措施曾打过她的"困难户"却没有钱,几次来她家看猪都没有勇气开口。她得知后,选了三头最好的猪崽,告诉他们什么时候有钱就什么时候给,一个五大三粗的汉子当场流下了眼泪说:"以前我刁难你,现在你帮助我,我再不响应政府号召,就不是人"。在他的宣传下,他两个弟弟都领了独生子女证,有些亲朋好友,也自觉落实了节育措施。

2000~2005年,计划生育思想教育工作充分发挥现代传媒作用,利用各种信息平台,进行电话、网上、声讯交流,不少地区通过"定单式""预约式""直通式"等各种方式进行面对面的交流服务,解除了对实行计划生育的疑虑,对党的各项方针政策、婚育科学知识等有了更多了解。

二、社会宣传

(一)宣传活动

1986~2005年,全省利用纪念日、节假日,开展各种形式的社会宣传活动,营造浓厚社会舆论氛围。每年"9·25"前后,纪念《中共中央关于控制我国人口增长问题致全体共产党

员共青团员的公开信》(以下简称《公开信》)的发表,全省各地均举办不同形式的宣传纪念活动。促进人口与计划生育基础知识教育,全省上下和各条战线有计划、有组织地开展读书答卷知识竞赛活动。



纪念《中共中央关于控制我国人口增长问题致全体共产党员共青团员的公开信》文艺演出

1988年起,结合科普之冬,每年元旦、春节期间都开展一次声势较大的集中性宣传教育活动,有针对性地进行人口形势、政策法律、避孕节育、婚育知识、少生快富等方面的宣传。1989年,根据中宣部、国家计生委《关于开展"中国11亿人口日"活动的通知》,黑龙江省从4月12日起开展"中国11亿人口日"宣传周活动,时任省长邵奇惠在广播电视动员大会上强调,要坚定不移地贯彻执行现行生育政策,既不能放宽,也不能收紧,决不能政出多门,也不允许对党的政策随意去理解和变通,要从严掌握,真抓实干。人口过快增长的警钟要长鸣,增强全民的紧迫感、责任感的忧患意识。省计生委、省人口学会召开学术座谈会,来自全省20多位专家、学者围绕"中国11亿人口日"进行学术座谈。

1990年,在《公开信》发表十周年之际,省委、省政府主要领导孙维本、周文华、黄枫等,会见参加全国宣传贯彻《公开信》代表:绥棱县靠山乡党委副书记王友、大庆采油七厂团委书记庞铁力、汤原县莲江口镇红升村妇女主任刘桂芹,并同代表们合影留念。在座谈汇报时,孙维本高度赞扬代表取得的成绩,要求全省广大党团员进一步开展学习讨论《公开信》活动,发挥模范带头作用,共同做好"天下第一难"的工作。届时,汤原县召开"宣传贯彻《公开信》先进代表报告会",出席全国贯彻宣传《公开信》先进代表刘桂芹,向全县人民做了热情洋溢的报告,幸福地回忆在中南海怀仁堂受到江泽民、李鹏等党和国家领导人亲切会见并合影留念时激动人心的场面,刘桂芹的感人事迹使与会人员再次受到一次生动的教育,会场上不断爆发出阵阵热烈的掌声。同年,全省积极参加国家计生委、中央电视台、中国农民报举办的"全国农村人口与计划生育知识竞赛",上至五六十岁老人,下至小学生通过答一张卷、写一份心得、谈一次感受等多种形式,层层开展竞赛。不少地区出现乡乡、村村搞竞赛,人人参与竞赛的动人场面。在北京举行的选拔赛中,黑龙江省荣获团体赛第二名,4名参赛选手全部获奖。

1991年,全省以《计划生育基层干部工作指南》为读本,经过组织发动、读书答卷、阅卷

评选三个阶段,历时9个月时间,通过全国评选委员会评选,黑龙江省居全国41个参赛单位之首,并获得十佳组织奖。组织参赛人数4.6万人,答卷获奖人数1969人,这两项均列全国第一,并有2人获特奖、4人获一等奖、8人获二等奖、75人获三等奖、514人获四等奖、1358人获优秀奖。同年12月24~25日,在北京人民大会堂举行的颁奖大会上,刘成材(伊春市五营区城镇办公室干部)、常桂英(牡丹江市军马场医生)和十佳个人组织奖宋元杰代表全省受奖者领奖。

1997年,根据国家计生委下发的《关于抓好当今计划生育宣传工作开展文化、科技、卫生"三下乡"活动紧急通知》精神,黑龙江省号召全系统在农村基层做好6件实事:举办生殖健康、生命科学巡回展览和赠送科普读物;组织专家和技术人员到边远、贫困地区举办婚育科学知识讲座,培训基层技术人员;派出计划生育服务队,开展计划生育科技扶贫,赠送一些必要的器械和设备;组织热心于人口文化的专家、艺术家深入农村慰问演出,并对乡村群众性文化活动予以指导帮助;利用乡村两级人口学校开展人口与计划生育基础知识教育,组织群众观看计划生育优生优育录像,建立人口与计划生育图书角;组织开展评选计划生育先进个人、先进集体活动,大力宣传计划生育先进典型。每年利用元旦、春节前后,由党政领导、计划生育干部、科技人员组成,有计划、有重点的组织一次集中性的"三下乡"活动,送爱心、送医疗、送文艺、送图书、送科技。许多地区在开展"三下乡"活动中,与扶贫帮困结合、与走访慰问结合、与开展生殖保健服务结合,与解决群众中实际困难结合,在群众中开展"交一位朋友、办一件实事、献一份爱心、教一门技术、给一份资助、送一份宣传品、讲一堂计划生育课"活动,为农民群众送去实实在在的服务。

1999年纪念世界60亿人口日,8月22日晚,省计生委、市计生委、省电视台联合主办一场90分钟的计划生育专题晚会《我们的家园—走近60亿人口日》在省电视台播出。10月9日,省政府新闻中心在哈尔滨市和平村宾馆举行新闻发布会,副省长王东华出席并讲话,要求全省各级组织和广大干部群众从战略的高度认识计划生育工作重要性,在经济社会协调发展中解决好人口问题。全省以"关注人口可持续发展"为主题,开展宣传周活动。10月10日上午,黑龙江省暨哈尔滨市"世界60亿人口日"宣传活动在道里区中央大街拉



2005年,齐齐哈尔市组织计生人员送科技、送文化、送温暖,开展"三下乡"活动

开序幕，省委副书记杨光洪、省人大常委会副主任赵林茂、省政府副省长王东华及哈市党政领导参加宣传活动。

2003年，鸡西市计生委在市老龄委艺术团的基础上，创建“生命之光”艺术团，深入城乡巡回演出计划生育节目18场，观众达2.9万人次。又相继成立“生命之光”宣讲团、创作团、评审团、服务团，各县、区、乡成立“宣讲员、创作员、小教员、服务员、监督员”。生命之光“五团”与“五员”汇集全市各方面人才，上下联动，形成一个阵容庞大、结构合理、形式多样的宣传队伍。同时，借助各方面力量，加强计划生育文艺创作，举办计划生育文艺演唱征文，创作《傻子相亲》《巧治怪胎》《摔三弦》《警钟为明天敲响》等一批优秀剧本。

据不完全统计，到2005年12月，黑龙江省省、市、县三级开展“三下乡”活动，共赠送计划生育器械、药具、物品达300多万元，科技方面图书、宣传品500多万份，计划生育文艺演出1 000多场，放映计划生育电影、录像780多场次，走访慰问计划生育户12 000多户，并先后为4万多人进行义诊、检查身体和咨询。

1986～2005年黑龙江省开展“人口日”“纪念日”及重大宣传活动一览表

表2－1

年度	背　景	主题与内容	主要活动
1986	克山县全面启动“五期”教育，并得到国家认可	把婚育知识普及到群众中去，用科学战胜愚昧和落后	6月，省计生委在克山县召开全省计划生育宣传教育工作基础教育研讨会
1987	联合国人口活动基金会把7月11日定为“世界50亿人口日”	世界50亿人口日	省和哈尔滨市联合举办“世界50亿人口日”演讲大会；“生命之路”展览；召开三次新闻发布会
1988	亚洲30亿人口日，人口与发展论坛倡议：7月1日举办宣传活动	亚洲30亿人口日	7月，省人大常委会副主任稽华发表电视讲话：关注人口问题
1989	国务院将1989年4月14日定为“中国11亿人口日”	中国11亿人口日	4月，召开全省开展“中国11亿人口日”宣传活动广播电视动员大会，省长邵奇惠讲话
1990	联合国确定每年7月11日为“世界人口日”	世界人口日，纪念《公开信》发表十周年	省委副书记周文华发表电话讲话，号召各地掀起宣传“世界人口日”、纪念《公开信》发表十周年两个高潮
1991	5月12日，中共中央、国务院发出《关于加强计划生育工作严格控制人口过快增长的决定》	学习宣传贯彻好《决定》，唤起全党、全社会对人口问题高度重视	省委宣传部、省计生委组织“三个国情国策演讲报告团”，深入基层演讲报告27场，有5万余人参加
1992	省委、省政府办公厅转发省委宣传部、省计生委《关于在全省开展人口与计划生育基础知识教育若干意见的报告》的通知	实施好“一号工程”，开展全民性人口与计划生育宣传教育活动	6月，省委宣传部、省计生委在鸡西联合召开全省计划生育宣传教育工作暨基础知识教育先进集体、先进个人命名表彰大会

续表2-1

年度	背　景	主题与内容	主要活动
1993	中央计划生育座谈会首次提出，树立人口、经济、资源、环境的整体观念，对人口问题综合治理	坚持协调发展 搞好“三生”服务	省委宣传部、省计生委印发《在全省开展“少生、快富、文明奔小康宣传月”活动的通知》，大力开展计划生育“三结合”宣传
1994	这一年是省委提出用三年时间在党政干部中普及马克思主义人口理论的最后一年	学习人口理论，指导计生实践	6月，省委宣传部、省计生委在大庆召开全省党政干部人口理论学习报告暨表彰会；8月，国家计生委在哈尔滨市召开组织党政干部学习人口理论经验交流会
1995	据国家统计局测算，2月15日中国大陆总人口将达12亿	中国人口12亿人口日	周铁农副省长发表电视讲话；省委宣传部、省计生委召开“中国人口12亿人口日”座谈会，人口专家学者倡议进一步强化国策、人均、忧患意识
1996	7月11日是第7个“世界人口日”	人口日主题：生殖健康与艾滋病	6月，在讷河市召开全省计划生育科技人员大会，要求增强科技意识，提高服务能力，大力普及生殖保健知识
1997	第8个“世界人口日”	人口日主题：为了新一代及其生殖健康和权力	组织参加了全国举办“恩威杯”生殖健康知识竞赛，全省有45人参赛，黑龙江省荣获“十佳组织奖”，168人分别获一、二、三等奖
1998	第9个“世界人口日”	人口日主题：走近60亿人口日	省暨哈尔滨市在中央大街举办宣传活动，副省长王佐书等省市领导及400多名计生人员参加宣传活动
1999	1999年10月12日世界人口达到60亿	世界60亿人口日的主题：人类对生育的选择将确定世界的未来	全省以“关注人口可持续发展”为主题，开展宣传周活动；省计生委、省电视台联合举办一场90分钟文艺晚会，省政府新闻中心举办新闻发布会；省委、省政府、省人大领导参加在中央大街举办的“60亿人口日”宣传活动
2000	第11个“世界人口日”；《公开信》发表20周年	人口日主题：“拯救妇女生命”；《公开信》发表20周年主题：共产党员、共青团员要做新世纪计划生育的模范	在全省广泛开展纪念《公开信》发表20周年宣传周活动；省国土资源厅、环保局、计生委联合开展“为了美好明天”知识竞赛活动
2001	第12个“世界人口日”	“走进生命的春天”	8月，省委宣传部省计生委在宾县召开全省社会主义新型生育文化建设暨婚育新风进万家现场
2002	第13个“世界人口日”	联合国人口基金确定宣传主题：贫困、人口与发展	组织计生人员开展《人口与计划生育法》知识竞赛；9月，国家计生委等部门在哈尔滨召开婚育新风进万家活动电视电话会
2003	第14个“世界人口日”	世界人口日主题：青少年的性健康、生殖健康和权力	6月，在全省开展青春期教育情况调查；7月，在宁安市渤海镇小朱家召开全省深化计划生育宣传教育改革现场会

续表2-1

年度	背　景	主题与内容	主要活动
2004	第15个“世界人口日”	世界人口日主题:纪念国际人口与发展大会十周年;中国确定宣传活动主题:关心母亲健康,关爱女孩成长	省人口计生委组织力量对13个地市22个基层单位的婚育新风进万家进行评估,并赴安徽上海吉林等省市考察“关爱女孩”行动和“青春期关爱门诊”情况
2005	据国家统计局人口抽样调查,1月6日内地总人口达13亿	中国13亿人口日,人口警钟再次敲响	省人口计生委对开展13亿人口日宣传周活动作出部署;举办记者招待会回答记者提出的问题;组织专家14人赴基层开展“三下乡”宣传活动
	第16个“世界人口日”	世界人口日主题:平等;中国政府决定开展“关注妇女,抗击艾滋”行动	组织计生人员收听收看中宣部、卫生部、全国妇联在京召开的电视电话会议;在鸡西市召开全省关爱女孩行动经验交流会

(二)环境宣传

1986~2005年,全省各地利用墙报、板报、标语、橱窗、“国策门”、生育文化一条街等开展计划生育环境宣传。尤其是人口与计划生育标语口号宣传,不仅易记、易看、易传播,而且更加贴近群众和实际,起到警钟长鸣的作用。

1996~2000年,各地更加注重计划生育环境宣传。许多地区在人群比较集中的地方如火车站、汽车站、码头、集贸市场、文化娱乐场所等;主要街道、路口、交通干道和商店橱窗;在县、乡、村各级计生服务站和人口学校,都可以看到醒目、温馨、精美的计划生育宣传栏以及永久性的宣传标语,形成一道道亮丽的风景线。1998年,牡丹江市计生委提出,宣传环境建设达到“四规范,四做到”①。1999年,在南昌召开的全国婚育新风进万家活动经验交流会上,牡丹江市计生委关于《适应市场经济需求,着力搞好计划生育宣传环境建设》的文章在会上交流。2000年以后,进一步加强环境建设,永久性的计生宣传长廊、精美灯箱、精美的彩色喷绘图板、各具特色的城区楼道文化、触摸屏、国策院、国策街遍布城乡。

2001~2005年,哈尔滨、黑河、鸡西、牡丹江等市、县、乡、村,依托社区,利用街头巷口,居民住宅小区,公益广告等空间,以办好“五栏一条街”为载体,即报刊读报栏、计划生育法规宣传栏、生殖健康教育栏、优生优育宣传栏、办事公开栏和生育文化一条街,用生动形象的漫画来启示群众,用身边的典型人和事来引导群众,用一个小故事、小知识来打动群众,用生活中群众喜闻乐见的事来教育群众,使“五栏一条街”越办越好,越办越活、越办作用越大。小栏目做活大文章,小巷里宣传大人口,小城区营造大氛围,小媒体进行大传播,推动了社区生育文化深入。

① “四规范,四做到”是指:室内外宣传制品档次规范,做到精品化;室内外宣传标语语言规范,做到温馨化;人口学校图书角管理规范,做到实用化;生殖保健知识图版规范,做到科学化。

三、大众传媒

(一)广播、电视栏目及音像作品

1987年3月,由省计划生育宣教所协助采访和组稿,在黑龙江广播电台《黑龙江生活》《农村天地》开设广播节目。1989年4月10日,在黑龙江电视台开播《生命世界》,每月播出2次,隔周重播,片长15分钟,以科普知识和人口知识为主,通过引进、自制、译制等多种渠道,播放性病、艾滋病、科学育儿和孕期卫生保健等知识。1991年,《生命世界》电视栏目改为《人口一刻钟》,开设"父母之友""问与答""今朝更风流""漫话天下第一难"等节目,改变大部分靠引进的做法。1997年,根据《中国计划生育工作纲要》中提出的"到2000年实现全国省级电台、电视台,85%的地县级电台,70%的地市级电视台开设人口与计划生育专题节目"的精神,省计生委印发《关于在全省各级电台、电视台开办计划生育专题栏目的规划意见的通知》,要求各地把办开好两个栏目作为各级计生部门对外宣传的一个"窗口",一个舆论阵地。同年4月,广播栏目改为《人口之声》,在黑龙江人民广播电台农村天地节目广播。播出的周期是每周两次,隔日重播,每期播出时间由几分钟增加到10分钟。播出内容由最初主要宣传计划生育政策,扩展到宣传"三为主""三结合""婚育新风进万家"等工作中的典型、先进人物、科普知识、致富信息等。2000年1月10日,电视栏目《人口一刻钟》改为《龙江人口》,每月播出2次,隔周重播,片长延至20分钟,分设为人口动态和科普专题两大板块,打破过去单一的计划生育题材,融入经济、资源、环境和可持续发展、人口计划生育政策、计划生育工作动态等内容。广播电视"两个栏目",作为宣传计划生育的窗口,覆盖面广、信息量大、传播速度快、感染力强,深受广大育龄群众欢迎。各地市、县效仿省里做法,也先后办起"两个栏目"。1989~2000年,省计划生育宣教中心先后录制的《大庆一笔人口账》《庄户人的大篷车》《"B"超来啦》《党委书记学理论》《育龄群众贴心人》等20多部优秀节目,均在中央电视台与国家计生委开办的《人口与计划生育》栏目播出。

1991~2005年,省计划生育宣教中心先后录制《婚育知识》《国情国策》《性科学、性道德》录像带,《国情国策》《人类思考》《〈中华人民共和国人口与计划生育法〉问答》《奖励扶助政策》录音带,及《三大工程》VCD光盘等供基层使用。

1986~2005年黑龙江省计划生育宣传中心制作声像宣传品和播放情况

表2-2

年度	类　别	作品名称	播出部门
1986	专题片	《甜蜜的旋律》《基础教育》《高高的兴安岭》《阿城县计划生育文明窗口》《人口与投资》	黑龙江电视台
1986		《优秀小公民》第一集	中央电视台
1986	科教片	《省计划生育科研成果》	黑龙江电视台

续表2－2

年度	类　别	作品名称	播出部门
1987	专题片	《优秀小公民》第二集、《红杏出墙来》《克山经验》《人口与投资》《冰上婚礼》	黑龙江电视台
1987	纪录片	《黑龙江省50亿人口日新闻发布会》《纪念〈公开信〉座谈会》《纪念〈公开信〉讲演会》《公仆与民众》	黑龙江电视台
1987	科教片	《家庭智力检测法》《无菌技术操作》《男性可复性结扎手术》	黑龙江电视台
1987	艺术片	《警钟为明天敲响》(文艺联欢会)	黑龙江电视台 中央电视台
1988	艺术片	《甜蜜的旋律》《小天鹅》	黑龙江电视台
1988	电视剧	《高高的兴安岭》《多思的年华》(合拍)	黑龙江电视台 中央电视台
1988	报告剧	《黄昏恋》	
1989		《XY轶事》(合作)	
1989	电视剧	《潮流》4集(合作)	黑龙江电视台 哈尔滨电视台
1989	电视剧	《罪孽》2集	
1989	文艺节目	《算账对比》《傻子相亲》	黑龙江电视台
1989	专题片	《生命的火车》《儿童科普漫画》	黑龙江电视台
1991	录像带	《婚育知识》《国情国策》《性科学、性道德》	供基层使用
1991	录音带	《国情国策》《人类思考》	供基层使用
2002	录音带	《中华人民共和国人口与计划生育法》问答(6 000盒)	供基层使用
2004	VCD光盘	《三大工程》(4万张)	供基层使用
2005	录音带	《奖励扶助政策》	供基层使用

(二)报刊

1. 报纸

《黑龙江人口报》创办于1987年11月,是全省人口与计划生育工作重要媒体。创办初期为半月报,4开8～16版。1990年9月,国务委员、国家计生委主任彭珮云为《黑龙江人口报》题词:“为贯彻计划生育基本国策大造舆论。”2000年,《黑龙江人口报》更名为《大众家事报》。截至2001年9月9日,《黑龙江人口报》(《大



1997年《黑龙江人口报》创刊十周年纪念版刊发《回眸十年耕耘路 喜看今朝硕果丰》

众家事报》)共出版634期,发行报纸130万份,成为全省发行量较大的专业报之一。2001年,《大众家事报》划归黑龙江日报社主管。根据国家计生委办公厅通知精神,全省每年还承担着国家《中国人口报》的宣传发行工作。1988~2005年,全省年均征订《中国人口报》4 000份以上。

2. 刊物

2005年6月,创办《龙江人口》,为月刊。黑龙江省人口和计划生育委员会为这一期刊主管单位,主办单位为黑龙江省人口和计划生育宣传中心。至2005年末,《龙江人口》共出刊 期。根据国家计生委办公厅通知精神,全省每年还承担着国家《人口与计划生育》《人生》刊物的宣传发行工作。1988~2005年,全省年均征订《人生》5万份左右,《人口与计划生育》3 000多份。

(三)图片展览

1986年,发动全省专业和业余美术摄影工作者,创作2000件计划生育科普美术摄影作品,举办《生命之路》科普美术摄影展。此后,先后举办《黑龙江计划生育、优生优育》《性病、艾滋病防治知识》《走向科学、文明、健康——〈人类与性〉》《生命绿洲——三优教育》《青春期性建康教育》等大型活动展达15次。2002年由省计划生育宣教中心独立设计制作的大型展览《常青树——关注男性健康》于10月28日在北京中山公园展出一个月,国家计生委、中国计划生育宣教中心、北京市计生委领导出席开幕式,各大新闻媒体报道。

(四)宣传品

1986~2005年,黑龙江省各级计划生育宣传指导站(所)和中心,本着抓实搞活、提高质量、面向基层、服务群众的原则,加强宣传品制作、发行、使用和管理,推动全省计划生育宣传品进村入户全方位、立体化的开展,制作一大批针对性强、宣传效果好、深受群众欢迎的"精品"。1986~1990年,省计划生育宣教中心印发连环画《杨宗保三请穆桂英》2 000册,挂图《计划生育科普系列挂图》65 000套、《黑龙江省完善生育政策》30 000幅、《计划生育对比账》20 000幅,书籍《宝宝相册》10 000册、《人类的思考》15 000册村、《一枝花》5 000册,及年历《冰城美景》、连环画《人口画刊》等文图宣传品。黑龙江省计划生育宣教中心,为提高宣传品的制作质



1993年5月,黑龙江省计划生育声像人员岗位专业培训班全体人员合影

量，推进宣传品进村入户，先后举办多次声像、美术、摄影、文编人员参加的培训班、研讨班，从而使视、听、文、图各种宣传品更加贴近生活和实际，繁荣计划生育宣传事业发展发挥重要作用。据不完全统计，1991～2005年，省、市、县三级共制作各类计划生育声像宣传品（包括科教片、专题片、艺术片、电视剧、录音带等）50多万套，发行制作图文并茂、通俗易懂的小册子、小折页、小丛书、小挂图、小张贴画、小标语、小活动展板、小墙报等“八小”宣传品上千万份（册），基本达到“加大宣传力度、增强宣传深度，搞活宣传工作，满足群众需要”的要求。进入新世纪，全省各地紧紧把握群众需求的变化，把单一的文字资料变成图文并茂的画册和实际生活用品，在围裙、雨伞、水杯、日历、扑克、书包、纸杯等日常生活用品印制相关的计划生育知识。有的还制作宣传袋、宣传包、定期在群众家庭中传阅欣赏，提高宣传品的档次。

1991～2005年黑龙江省计划生育宣教中心历年文图宣传品发行情况

表2－3

年度	类　别	作品名称	印发数量
1991	宣传单	《人口与计生基础知识应知应会》	50 000张
	书籍	《〈关于加强计划生育工作，控制人口增长的决定〉宣传资料汇编》《人口与计生基础知识教育画库》及1992年年历	48 000册
1997	年历	1998年单幅年历	250 000张
1998	挂图	《生殖生理健康知识挂图》（14幅/套）	13 000套
	挂板	《初级生殖保健》	10 000套
2000	折页	《避孕节育知情选择》《生殖道健康防病治病》	
2001	折页	《生殖健康》《知情选择》《出生缺陷》《百姓都知道》	940 000份
	年历	2002年单张年历	60 000张
	身高尺	优教身高尺	50 000个
	招贴画	各种招贴画	20 000张
	文汇袋		2 000个
	喷绘	《三大工程》宣传板3张/套、8张/套、《造福人类的事业回顾展板》	1 300延长米
	喷绘	各种大型户外宣传板，标语等40余种	820延长米
2002	宣传袋	幸福家庭流动宣传袋	10 000个
	折页	各类宣传折页	20 000册
	喷绘	各种大型户外宣传板，标语等40余种	
	其他	条幅1 413米、彩旗426面、刀旗552面	
2003	宣传袋	幸福家庭流动宣传袋	10 000个
	折页	各类宣传折页	200 000册
	喷绘	宣传挂板	200多套
	其他	条幅300多米、灯箱布200多平方米	

续表2－3

年度	类　别	作品名称	印发数量
2004	挂图	《计划生育知情选择》《关爱女孩——关注民族的未来》	10 000 套
	视力表		5 000 张
	书签	青春驿站	5 000 张
	喷绘	《关爱女孩》《生殖健康—预防艾滋病》《三大工程》《青春期教育》《男性健康》《女性健康》等挂板、展板	2 000 套
	折页	各类宣传折页	400 000 册
2005	张贴画	《奖励扶助政策》	20 000 张/套
	折页	《奖励扶助政策》	1 300 000 册

第四节　宣传平台

一、宣传组织

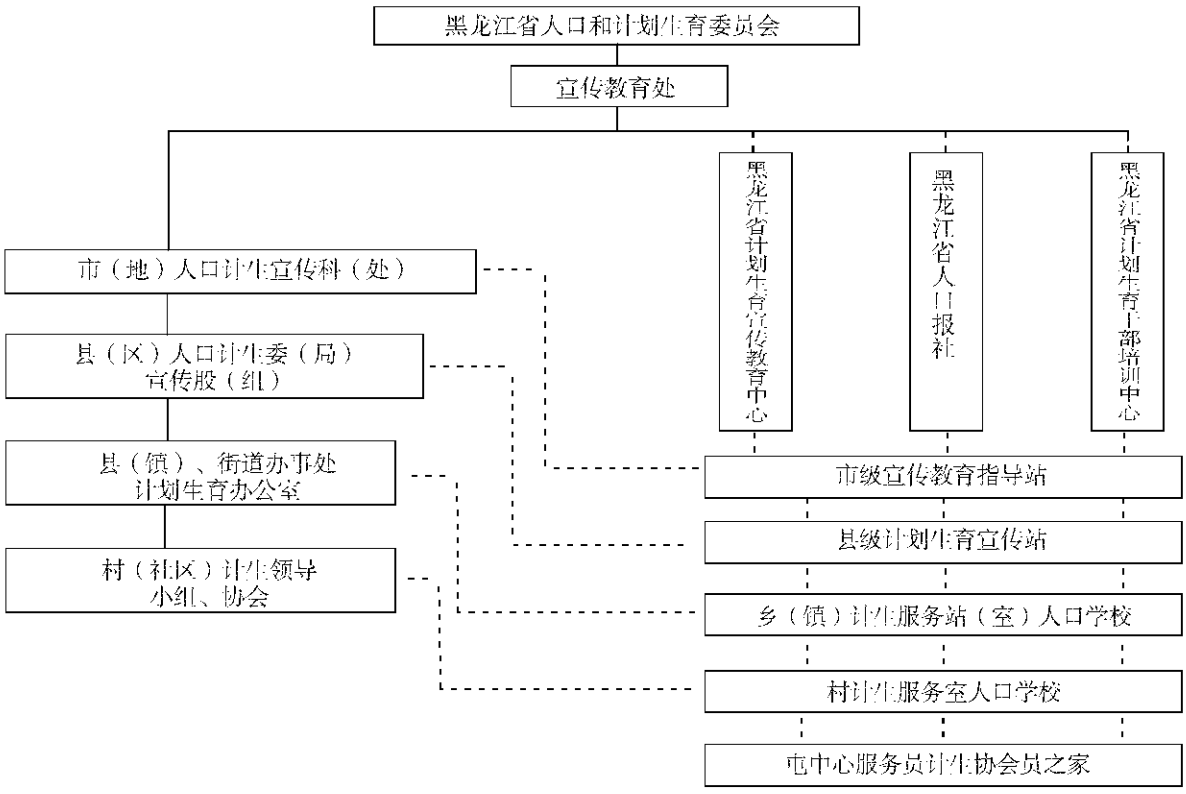


图29　黑龙江省计划生育宣传教育网络(组织)一览表

1986～2005年，黑龙江省各级计生委都设有宣传教育行政管理机构。省设宣传教育处，编制3～5人；市设宣传教育科，编制2～3人；县设宣传教育股（组）。在计生委领导下，研究拟定和提出每个时期宣传教育指导思想，工作思路、目标、任务、计划，协调相关部门，指导基层工作，开展调查研究。乡（镇）、街道办事处办公室设有专（兼）职宣传干部。到2005年，形成一个从上到下、遍及全省城乡宣传教育组织管理网络，负责组织、协调、实施每一个时期的宣传教育和日常管理工作。

（二）宣传教育事业机构

1986年，黑龙江省14个地市、69个县都成立有计划生育宣传指导站，挂靠计划生育委员会。市一级设有8～16人编制，县一级设6～8人编制。站有三种形式：与计生委合署办公，解决计生委编制、人员不足的问题；独立建站，工作、活动、管理等保持相对独立性；宣传指导站、技术服务站、药具管理站三站合一。1987年6月，在绥棱县召开黑龙江省市县计划生育宣传指导站、所工作会议，全面推广绥棱县在人员少、条件差、困难多的情况下充分发挥宣传站指导作用，实现管理程序化、任务目标化，工作规范化的经验。会后，全省用三个月的时间，对宣传指导站进行一次全面整顿，主要内容是：端正办站方向，进一步明确宣传指导站的性质、任务和职能；建立正常的工作秩序和各项规章制度，落实好“五定一制”；整顿队伍，调整人员，制定落实提高现有人员素质规划；配齐配强领导班子，明确内设机构。1988年，出台《黑龙江省计划生育宣传指导站（所）暂行办法》，对办站的宗旨、任务、编制、工作、管理等做了进一步明确。1991年，在全省开展计划生育宣传指导站建设达标活动，确定“十项”指标，按照省计生委下发的《全省计划生育宣传站达标检查评分标准》，一个站一个站的进行检查评估，并将检查评估情况通报全省。1997年，按照国家计生委《关于印发县级计划生育服务站宣传教育工作规范的通知》要求，在全省开展创建计划生育宣传指导站优秀站活动。1999年5月6日，省计生委对达到优秀站标准的牡丹江市、伊春市、阿城市、克山县、依安县、密山市、集贤县、逊克县、绥化市和塔河县等十个计划生育宣传指导站授予优秀站荣誉称号。至2005年，每年都由省计生委宣教处负责，对全省的计划生育宣传干部和科（站）长，进行一次系统的培训，每两年省还举办一次声像、照相、绘画美



1999年5月，被省计生委授予全省十个优秀站之一的牡丹江市计划生育宣传指导站全体工作人员合影

编等宣传技能技巧培训班;并以“爱岗敬业、无私奉献、求真务实、开拓进取”为主题,开展大学习、大练兵、大比武活动,要求每个宣传干部每年要抓一、二件有影响、有震动的宣传活动,每季度给育龄群众面对面讲一堂课,总结一、二个有深度有推广价值的典型,帮扶或联系一、二户计划生育贫困户,为群众办一件实事好事,进一步提高宣传干部综合文字能力,会做群众工作能力、协调联系能力、调研指导能力。由于一以贯之地坚持科学管理,许多宣传站办成了指导基层开展宣传教育工作的中心,宣传党的方针政策、普及科学知识的阵地,培训基层干部的场所,传播计生信息、协调社会力量的纽带。

(三)宣传教育协调组织

1996年,按照国家13个部、委、办、局联合下发的《关于进一步加强计划生育宣传教育工作的通知》,全省从上到下普遍建立各级党委宣传部门牵头的计划生育宣传教育协调机制,相继成立领导小组,建立联动、联合、联席、联手工作制度,明确各相关部门在计划生育宣传教育工作中的职责、任务和要求,不少地方还签订责任状、协议书。初步形成由各党委宣传部牵头、计划生育部门主导、有关部门密切配合、群众广泛参与的全社会开展计划生育宣传教育工作的运作机制。经多年发展,许多地区还规范和建立四个体系:由宣传部门牵头,文明办、计生、文化、教育、工青妇、新闻媒体、党(团、干)校等12个部门组成——宣传联席体系;建立职责明确、协调配合、上下贯通、齐抓共管的运行机制——国策联动体系;与相关部门联合,在旅游区、公园等建立生育文化园、生育文化长廊、生育文化广场,潜移默化地教育广大育龄群众,提高对基本国策的认识——社会联合体系;将新型生育文化建设与企业文化建设相结合,与企业共同开发宣传对象,实现资金、创作能力、队伍等资源共享、利益共得——社区联手体系。与社区各相关组织联手,依托社区文化教育阵地和计生志愿者、邻里小组,使新型生育文化与社区文化同发展。至2005年,四个体系的建立,使全省计划生育的宣传教育走上大宣传、大联合、大开发、大发展之路。

二、宣传阵地

(一)服务站(室)所与计划生育中心户

1986~2005年,全省各级计划生育服务站(室)所除做好技术服务工作,还承担宣传教育职责,具有“四位一体”的功能。

1988年,创建农村计划生育“中心服务户”。“中心服务户”是组织广大育龄群众开展宣传教育、传播知识、提供服务的重要载体和前沿阵地,是根据村民的户数和育龄群众的多少及结构、分布特点而划分建立的服务性组织。一般以自然屯20~50左右不等的户数为一个组,每组选择一个居室宽敞,在群众中有一定威信、素质好的为中心户长。其主要任务是发放避孕药具,组织大家学习,传递沟通信息,负责孕情监测,填报提供计生基础报表,协助乡镇和村开展各项计划生育工作。中心服务户以其规模小、信息快、点多面广、便于开展活动和交流思想感情等优势,发挥无以替代的作用,使村计划生育、特别是宣传教育工作有阵地,有组织,有基础保证,解决基层宣传工作“断线灭火”问题,是适应农村家庭联产承包



1994年,林口县龙爪乡举办首届中心户长培训班

责任制之后,建立起来的农村计生工作最好的基础组织形式。1990年,肇州县人民政府副县长王才于写了一份关于肇州县农村计划生育中心服务户的调查,题目是“有了中心服务户,计划生育上正路”,发表在《黑龙江人口报》。调查报告用大量事实说明:中心服务户是生活在群众之中永不走的宣传队、工作队。每个中心服务户都是计生工作的一个宣传点、宣传站,星罗棋布的分散在各个角落,起末梢传导作用,党的各项方针政策很快就贯彻到群众中去;中心户是搞好农村计生工作生力军,除有宣传职能、监测职能、信息职能和技术服务职能,还有联络协调职能,每月一次的集中妇检,每季一次的“三查一访”等等,都是中心服务户把本片的育龄群众组织到一块,起到引路、带队、向导、联系作用。中心服务户既是一个新生事物,又是一个自身完善提高的过程。这个县中心服务户之所以搞得好、抓得实,主要注意解决了这样几个问题:选好人,认真落实和合理解决好中心服务户的报酬;规范管理,强化中心户的功能,发挥中心户的作用;搞好培训提高,每年乡镇要集中或分片培训两次,提高中心户的素质;强化指导,每季组织中心户到村上活动一次。据1994年12月末统计,全省有80%的村屯建立几万个中心服务户,其中有60%左右中心服务户做到“十有”,即有服务户标牌、育龄群众名册、药具发放登记表、孕情检查情况记录、各种账簿卡、计划生育报刊资料、学习活动记实、避孕药具箱、各项制度和考核验收标准。

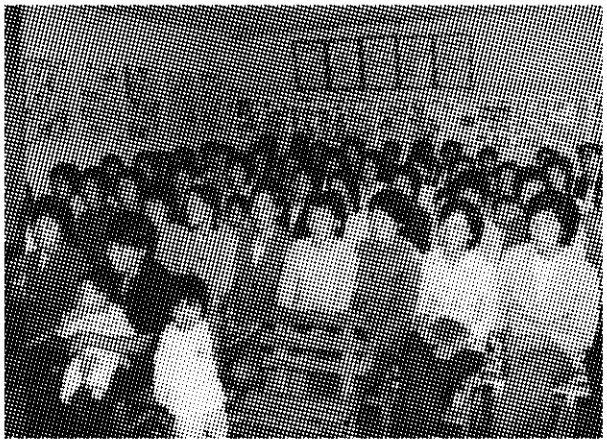
至2005年,各级计划生育服务站(室)所普遍设有宣教室(配有声像设备)、悄悄话室(知心话屋)、咨询室,乡级以上服务站普遍装备“四机两带”。县(区)级宣传站都配备照相机、电视机、录音机、放像机、摄像机等基本宣传设备。各级计划生育服务站(室)所利用各种机会,查环查孕、就诊看病宣传计划生育有关知识,“用真诚为心灵架设桥梁,让科学给生活注入馨香”“抒发您心灵秘密,解除您生活困难,指导您生殖保健,带给您美好人生”这样温馨话语、口号和挂图,在各级服务站室随处可见,既是宣传阵地,又是服务场所。

(二)人口学校

1986年,全省乡村始建人口学校,起初叫“综合活动室”,有的还叫“婚育学校、家长学校”“三优学校”“宣传活动室”,后来统称为“人口学校”。



大庆市让胡路区西滨街道利用人口学校开展男性生殖健康讲座



绥化市西长发镇和平村市妇幼保健院专家到人口学校为已婚育龄妇女授课

1993年,齐齐哈尔市计生协与市计生服务中心在城区办起人口学校,从武汉大学购进《零岁教育方案》录像带,并从市医院聘请妇产科专家任教师,采取知识讲座、图片展览、优生优育优教咨询、观看录像、生殖保健系列服务等灵活多样学习服务内容,坚持办十几年,先后有几万名群众参加培训,深受城区广大育龄群众欢迎。许多新婚夫妇听了"优身受胎、优时成胎、优境养胎、优教育胎、优产娩胎",高兴地说:"这些知识对我们太实用了,这样的人口学校应长期办下去。"1995年,省计生委印发《关于加强乡村人口学校建设的指导意见》,对乡村人口学校办学的指导思想、组织领导、教学设施、学员组织、办学形式以及考核评估等做出进一步明确和规范。要求做到"六有",即有固定的教学场所、有计划生育图书角、有教学计划和内容、有坚持经常活动的管理制度、有必要的音响设备、有组织领导和兼职教师。根据黑龙江省冬季时间长的实际情况,采取三种办学形式:有条件的地方集中办学,与上文化课、党课和讲解农业科学知识、传播致富信息、党的方针政策结合。每季或半年集中组织一次育龄群众学习,讲婚育知识或放录像;村屯比较分散,人员难以集中的地方,实行流动办学。由县、乡计生部门组织有关人员到农户,向群众巡回宣讲有关知识,让





克东县金城乡古城村赵相平办起家庭人口文化大院,左为古城村家庭人口学校举办新春联谊会,右为人口文化大院举办庆元旦迎新年备春耕文艺联欢晚会

人口学校“活”起来,变集中办学为开门办学;交通不便的老、少、边、穷地区,进行分散办学,把人口学校办到田间地头和农户家门口,办到群众的“炕头”上。海林市为适应普及基础知识教育的需要,全市共办起人口学校209所,其中市级1所、乡级12所、村级196所,建校率达100%。人口学校建起后,全市投入10万余元,抓硬件设施建设,配备必要的录音、播放影像、电视等教学设备,并举办开学仪式,许多党政领导给村民讲第一课。仅1994年1~9月,全市共办学习班613期,参加人数达28万人次。望奎县针对农村农活多、忙、杂,人员分散难组织的特点,有领导带队,县乡两级组建1 200多名师资队伍,手提收录机,身背放像机,带着录音带等教学设备,深入农户,让育龄群众在炕头上听到、看到、学到基础知识,仅1997年1~6月,就深入100多个村屯,8万多人受到教育。

2005年,全省开设乡、村两级人口学校共13 131个,其中乡级1 347个、村级11 784个;全省开设市县乡三级生殖健康课程的中学数1 923个,其中市级215个、县级798个、乡级910个;全年计划生育宣传品入户553.81万户。

1986~2005年黑龙江省人口学校和生殖健康教育基本情况

表2-4

地　区	人口学校数量(个)		2005年宣传品入户(万户)	开设生殖健康课程的中学数(个)		
	乡级	村级		市级	县级	乡级
全省	1347	11 784	553.81	215	798	910
哈尔滨	218	1 993	156.63	4	194	200
齐齐哈尔	175	1 557	84.78	4	93	152
牡丹江	74	960	35.3	50	77	54
佳木斯	83	1649	25	31	122	74
鸡西	49	470	22.08	7	34	24
鹤岗	51	343	19.98	42	9	14
双鸭山	50	398	27.44	8	48	24
大庆	211	1415	22.73	47	41	68
伊春	106	417	21.08	6	44	0
七台河	23	213	8.09	7	14	19
绥化	165	1 373	95.92	4	72	203
黑河	75	667	20.43	3	25	68
大兴安岭	67	329	14.34	2	25	10

(四)大专院校

1988年,根据国家计生委、国家教委联合下发的《关于在中学开展青春期教育的通知》,本着“适度、适量、适当”的原则,在中学及大中专院校有计划、有组织地开展人口教育

和青春期教育,以及性科学、性道德教育。同年,黑龙江省有85%的大中专院校开设青春期知识教育课。

1990年联合国基金部B20项目人口教育在黑龙江省开展以来,全省有40所县(市)办农民中专、8所乡办文化技术学校开设人口教育课程。哈尔滨市成人教育学校为全省农村成人学校编写《人口教育》教材;为保证教育的开展,一般都采取政府统筹、教委牵头、联合行动、学校负责的管理办法,纳入有关教师的教学岗位责任制;各学校普遍加强了阵地建设和教学内容、课时、考核的落实,凡举办成人中专班的,无论开什么专业,都要把人口教育作为必修课,办培训班不管培训什么内容,都要把人口教育作为重点学习。1991年4月,省教委在肇东市召开经验交流会,介绍肇东市、双城市、龙江县的经验,参观肇东市职业教育中心,肇东市五站镇、宋站镇人口教育学校现场。

2000年,中共中央党校、国家计生委联合印发《关于进一步加强党校系统人口理论教学和科研工作的通知》,要求各级党校要把人口理论纳入教学计划。争取经过3~5年的努力,中央和省级的党校要形成一个人口理论教学和科研师资群体,地县党校也要培养出能够承担人口理论教学任务的教师。全省各级党校普遍开设人口理论教育课,把人口理论教育列入党校教学一个重要内容,每期培训班一般都保证4~12课时,使各级党校成为人口理论教育重要基地。截至2005年底,省、市、县三级开设人口理论课的党校达80%以上,

三、宣传载体

(一)创建活动载体

1986~2005年,全省各地以各种创建活动为载体,把计划生育宣传教育纳入创建"社会主义新农村、示范村""文明村、镇、单位""十星级文明户""五好家庭"评选之中,引导广大干部群众自觉地贯彻落实计划生育这一基本国策。鸡西、齐齐哈尔、大兴安岭以"六进家庭、五到人"活动为载体,即国策乡情进家—家家知;政策法规进家—家家懂;"三优"知识进家—家家乐;生殖保健进家—家家康;致富技术进家—家家富;家庭美德进家—家家美。用先进科学技术武装人,用优惠政策吸引人,用国情国策道理教育人,用典型示范带动人,用优质服务感动人,增强宣传教育附着力和落地率。许多地区还把社区文化、企业文化、旅游文化、校园文化、村落文化、家庭文化建设等与宣传教育有机结合起来。相融并进,共同提高。全省各地通过举办计划生育消夏文艺晚会、人口文化沙龙、独生子女家庭卡拉OK比赛联欢吸引育龄群众参与,活跃农村文化生活,广大群众在求知、求美、求乐、求安的文化活动中潜移默化地改变着生活方式,提高生活情趣和生育生命质量。

(二)文化大院及种养殖技术协会

1986~2005年,全省各地发挥文化大院及种养殖技术协会作用,这些群团组织你中有我,我中有你,为了一个共同目标,政策上互相宣传,技术上互相指导,资金上互相支持,生产上互相帮助,生育上互相监管,在互动中促进观念的更新和转变。特别是科技大院,是农村科学技术、先进文化、致富信息的集散地,是农民群众展示才华的舞台。许多利用科技文



农村文化大院是开展人口计划生育教育工作的重要阵地，逊克县车陆乡宏伟村利用文化大院开展人口和计划生育宣传教育

化大院举办各种文化活动、科技讲座、技术咨询、信息发布等，群众纷纷登台展示，参与其中，自编、自导、自演，其乐无穷。科技文化大院，周周有活动，月月有大集，每次大型活动都吸引成百上千名群众。人们在科技文化大院感受到先进文化和科技进步带来的幸福和快乐。充分利用各种现代传媒。许多地区通过因特网、多媒体、触摸屏、声讯电话开设人口与计划生育咨询服务、生殖健康、避孕节育、为您服务等板块，答疑解惑，并设公开咨询电话和电子信箱，广大育龄群众可以通过点击网站相关版块查询计划生育知识和信息。到2005年，省、市、县、乡四级基本实现信息网络化。北安市在计划生育宣传教育中实施网络“一点通”、电视“一开通”、报纸“一翻通”、手机“一接通”，打造计生宣传的“品牌工程”，使新时期的宣传教育内容精、方法活、范围广、品位高，广大群众随时随地地都能听到、看到、欣赏到。通过“四通”平台，扩大了计划生育的宣传范围和社会影响，实现计生宣教的“零距离”，直观、快捷的信息传播，把新的婚育观念和生育文化渗透到每个角落。

四、宣传保障

（一）一把手首位工程

1986～2005年，全省各地始终坚持从人民群众的根本利益出发，一切为了群众，一切服务于群众，宣传教育的过程变为帮助群众解决困难的过程；把急群众之所急，答群众之所问，解群众之所惑，释群众之所疑，作为宣传工作的第一要务、第一目标和第一追求；把不断满足群众日益增长的计划生育需求，作为做好宣传教育工作根本出发点和落脚点，把群众欢迎不欢迎、认可不认可、满意不满意作为宣传教育工作一贯指导思想，尽快形成大联合、大合唱、大宣传的体系和开放兼容的工作机制。有效地发挥宣传教育在计划生育工作中的凝聚、激励、导向、整合的功能和作用。

1996年，全省计划生育宣传教育工作会议明确指出，各级计生委主任作为一把手必须抓首位工程，不重视宣传教育工作，只依赖行政措施和强迫命令的领导是缺少远见卓识的领导，是不合格领导。一把手没有首位意识，不抓首位工程，就是工作的失职。省、市、县各级计生委都实施“一把手首位工程”，除把宣传教育放在计划生育工作的首位，增强首位意识、为主意识、先行意识，计生委主任是第一责任人，抓负总责，确定一名副主任分管专门

抓，乡镇、村普遍实行“四位一体”“三位一体”[①]的管理体制。

到2005年，全省对每年的宣传教育工作及开展的每一项重大宣传活动，都有计划、有组织的进行检查评估，并将宣传教育工作进行量化、细化，将无形的变成有形的、可操作的。在效果评估中，除把宣传教育覆盖率（开展的面）、群众知晓率、各种知识的接受率、思想观念转化率作为硬性指标，强调把宣传教育工作作为各级计生委主任的“一把手首位工程”，放在计划生育工作的首位，强调把宣传教育纳入人口与计划生育目标管理责任制考核，形成统一的工作机制；强调计划生育宣传教育作为公益性事业多渠道的增加投入；强调计划生育宣传教育形式与内容、目的与手段、硬件与软件、继承与创新、需求与满足、动机与效果的统一；强调把计划生育宣传教育融入渗透各项工作之中，计划生育宣传教育搞得不好，不能评为计划生育先进单位。

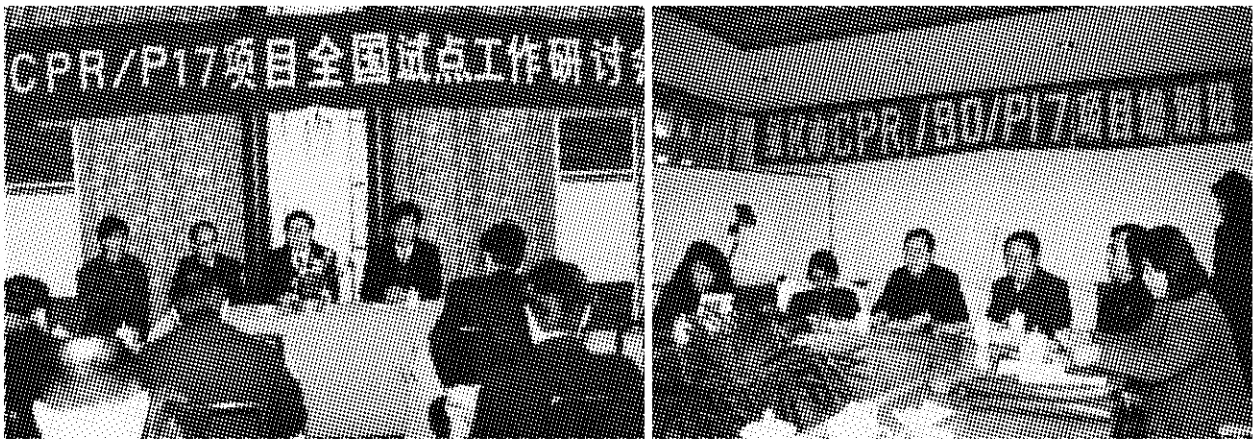
（二）对外合作与交流

1985年，按照国计生委（宣）字第12号文件，黑龙江省计划生育宣传教育分中心被确立为国家人口计生委与联合国人口活动基金合作实施的CPR/85/P34项目（以下简称P34项目）执行机构之一。国家计生委给黑龙江省计划生育宣传教育分中心拨款150万元用于购置设备，并配置一台日本日立牌宣传车。执行项目期间，省计划生育宣传分中心先后录制音像宣传品专题片20余部。1989年9月20～25日，联合国人口基金总部聘请李桢教授同联合国驻北京高级官员贾文生先生，在国家计生委宣教司视听处领导的陪同下，视察省计生宣教分中心、佳木斯市计划宣传指导站、桦南县计划宣传指导站、桦南县柳毛河乡计生服务站及柳毛河乡北柳村。北柳村育龄妇女以自编自演的文艺节目（表演唱、小合唱、相声、快板、二人转等）向外宾展示农村开展计划生育宣传活动的情况，李桢教授听完看完后，激动地站起来说：“我太高兴了，你们妇女是中国的希望，希望你们为建设新中国出力。”她还说：“看来你们的工作真是做到家喻户晓了，每个人都能谈出很实在的道理，中国农民真好，我对中国的看法有了变化。”

1990年，根据国家计生委《关于CPR/90/P17项目在全国建立180个县级计划生育宣传示范站的通知》，黑龙江省先后有哈尔滨市、海林县、汤原县、绥化市、北安市、克山县等六个市县被国家确立建立县级计划生育宣传示范站。项目由联合国人口基金资助，对每一个示范站投入4 000美元，地方政府匹配22 000元，统一用于示范站宣传设施的装配及项目任务的开展。

1991年9月绥化市被国家批准为全国4个P17项目示范点之一，该市按照国家要求，在五个乡各选一个村，每个村抽取100户进行调查问卷。经过三年多运作，各示范站选调和充实加强县计划生育宣传干部18人，配备乡村两级专兼职宣传人员125人；系统培训县、乡、村计生人员3 000多人，宣传技能和水平明显提高；开发制作《计划生育基础知识书库》《计划生育基础知识系列片》等各种进村入户宣传品，使基层宣传教育工作更加系统化、科

① “四位一体”是指：乡镇计划生育办公室、计生服务站、人口学校、计划生育协会都抓宣传教育；“三位一体”是指：村人口学校、计生服务室、计划生育协会会员之家（或中心服务户），都是开展基层宣传教育的场所和阵地。



1991 年 CPR/90/P17 项目全国试点工作研讨会(左图),1991 年绥化市 CPR/90/P17 项目培训班开班(右图)

学化、经常化、制度化,并探索出可向其他地区推广的有效管理程序、宣传方法和宣传模式。1992 年 6 月,联合国人口基金项目官员塞莎·梅尔卡多博士和宝琳·索丽女士在国家计生委项目办协调员赵利统陪同下,对黑龙江省 P17 项目执行情况进行中期评估,认为黑龙江省 P17 项目开展得快、落实得好,工作扎实,初见成效。到 1996 年,国家和省财政先后投入累计 500 多万元,为省分中心装备独立编辑制作音像宣传品的装置,成套的设备。分中心还有 3 人分别派往日本、泰国参加视听制作技术培训。

2005 年,省计划生育宣传教育分中心(宣教所)更名为省人口和计划生育宣传中心后,与联合国人口基金合作的项目继续发挥着其宣传保障作用。

第二章　技术服务

第一节　服务网络

一、网络建设

1986 年,全省 14 个地、市有 5 个建立计划生育技术指导中心,68 个县(市)有 59 个建县技术指导站,1 318 个乡(镇)有 991 个建立乡服务站。县级技术指导站 54% 属于所在县承认的全民所有制单位,其余 46% 则为集体所有制单位。1988 年,根据省政府第四次常务会议讨论决定,将县一级技术服务站机构予以承认,纳入国家编制和列入财政开支。省编

委、省财政厅等有关部门联合下发《关于建立各县(市)、城市郊区计划生育技术指导站机构及核定编制的通知》,要求全省各县(市)、城市郊区建立计划生育技术指导站,编制按人口比例配置:50万人口以上的县(市),以50万人口定编16名为基数,每增加7万人增加编制1名,最多不超过20名;20万到50万人口的县(市),以20万人口定编10名为基数,每增加5万人增加编制1名;除五大连池、绥芬河市配3名外,20万人口以下的县(市),定编9名;省辖市郊区,按郊区人口数参照上述比例配备编制。

1989年,省政府组织工作组深入五常、通河、克东等地,对县乡服务站的生存与发展进行专题调研,进一步明确和肯定县、乡服务机构的性质、作用和发展前景,认为计划生育服务机构具有宣传教育、技术服务、避孕药具管理发放、基层工作人员培训四项功能,是一种综合性服务机构。它以落实计划生育基本国策、完成人口计划为宗旨,以健康人群为主要服务对象,在部分农民群众生育意愿与现行生育政策还有距离的情况下,计划生育服务机构的工作人员不仅要在服务站接待育龄群众,更多的是要走出去,到乡、到村、到户、到人,把技术服务送上门,在查环、查孕、查病过程中做深入细致的思想教育工作,做到孕检不出村、上环不出乡、采取结扎等补救措施不出县。这种作用是其他任何机构无法替代的。1991年,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》指出:"各地要因地制宜地加快县、乡、村计划生育服务网络的建设。"至此,计划生育服务机构在全省普遍建立起来。截至1995年,省有省级科研所1个,8个地、市建立技术服务中心,68个县(市)全部建立技术服务站。其中"八五"期间新建、扩建、改建的有658个,总面积7.50万平方米,总投资近4 000万元,比"七五"期间新增面积3.2万平方米。14 349个村有12 480个建立服务室,占应建村总数的86.97%。中心户9.60万个。由各级共同投入2 000多万元,分期分批按标准为市、县技术服务站进行装备。全省已有95%以上的乡站配置B超,部分乡站配置多功能吸引器。90%以上的村室配置妇检床、药具柜及必要的诊疗器械。基本做到妇检不出村,人流、绝育术不出乡,引产不出县。"八五"期间全省计划生育系统共做"四种"计划生育手术188.50万例,占全省"四术"总量的80%以上。

1997年10月,省计生委下发《"九五"期间全省武装县、乡计划生育服务站设备实施方案》,要求到2000年,全省县、乡计生服务站均配备便携式B超、X光机、多功能电动或模式器、化验、理疗等设备,部分优质服务试点县配有腹式B超,50%乡级服务站配有波姆光治疗仪等理疗设备。各级服务机构应增加适应生殖保健需要的悄悄话室、生殖保健室、男性病诊室、微机室等,进一步提高各级计划生育技术服务站的整体功能。重新修订《计划生育服务站(室)标准》,服务站(室)由单纯计划生育技术服务转向生殖保健服务。90%的乡站配备B超,80%的乡站配备多功能吸引器、红外光治疗仪及化验设备,增强服务能力。2000年9月,省计生委印发《关于对市、县级计划生育机构改革工作的指导意见的通知》,全方位推进服务网络规范管理、质量管理和服务行为管理,进一步改善服务环境和条件,站容、站貌发生明显变化;增加必需的设备6 800台(件),价值3 000余万元;调整近三分之一的乡镇计划生育技术人员,技术能力和服务水平有明显改善。

2001年,根据国家颁布的《计划生育技术服务管理条例》,国家计生委、城乡建设部、国家发改委下发《农村计划生育服务机构基础设施建设标准》《计划生育服务建设项目管理办法的通知》,按照"形象标识化、服务规范化、工作制度化、管理信息化"的要求,强化各级服务站标准化建设。2001年为县配备计划生育流动车20台,2003年增配流动服务车70台,全省累计配备流动服务车90台。

到2005年,全省共建县(区)计划生育服务站83个,房屋面积35 788平方米;乡(镇)计划生育服务站778个,房屋面积88 646平方米。为22个县(市)站装备必要设备。市、县(市)计划生育服务站共有X光、心电机、B超等必要器械2300台(件)。

二、网络设置

(一)省计划生育科研所

黑龙江省计划生育科学研究所,经省编委批准于1983年创办,是集"计划生育科研、指导、生殖保健服务、新技术新产品推广及产业开发"于一体的科研机构。负责计划生育科学研究、新技术推广应用,指导基层计划生育技术,帮助解决技术中疑难问题,在整个计划生育技术服务中发挥龙头作用、指导作用、科研作用、培训提高作用。1986~2005年,该所先后深入14个市县开展科研、医疗、技术指导、岗位培训40余次,为400多例计划生育并发症和病残儿鉴定。举办10期节育新技术培训班,重点推广新型宫内节育器、皮下埋植术、米非司酮抗早孕、产后42天放置宫内节育器、早期妊娠试剂、DP—150等。为基层提供皮下埋植剂57 371人份,药物流产24 367人份,Tcu380和Mcu375节育器76 020个,DP—150共8 000人份,新技术推广面在95%以上;举办两期遗传咨询师和染色体技术培训班,协助十几个县筹建遗传实验室,推动优生优育工作的开展。承担科研项目36项,包括国际合作项目1项、国家级项目18项。在承担的36项课题中,国家级课题"米非司酮配伍米索前列醇和卡前列甲酯栓终止早孕的临床对比研究",获省计生委1996年度科技进步一等奖,科技部"十五"科技攻关项目"米非司酮用于紧急避孕、黄体期避孕及催经的研究"获中华医学科技一等奖。



1987年8月,省计生委科研所落成典礼,并邀请省内著名专家做科技顾问

(二)市、地计划生育服务中心

哈尔滨市计划生育技术指导所,1982 年 9 月在市妇产医院计划生育手术队的基础上成立。1988 年 7 月,经市编委批准成立哈尔滨市计划生育技术服务中心(处级),人员编制由 20 名增至 35 名。2004 年,哈尔滨市政府投入 1 251 万专项资金,改建扩建为 4 000 多米的市计划生育综合服务楼,并投入 200 万元增加一些必要医疗设施。

佳木斯市计划生育服务中心,建于 20 世纪 70 年代末。由当年的 7 人计划生育手术队、30 平方米的办公场所,发展为拥有 1 300 平方米服务阵地。2001 年开始,服务中心进行四次改造,共投入 70 万元,扩大 200 平方米的医疗用房,增加供应室、咨询服务室、乳腺诊断治疗室、专家门诊室、术后休息室。改造装修手术室,安装 12 孔无影灯,新增酶标仪、乳腺诊断仪、乳腺治疗仪、波姆光等设备。门诊服务大厅为育龄群众准备冷热水矿泉壶、磁卡电话、报纸、杂志、书刊等,彩色电视机反复播放优生优育、避孕节育、生殖保健、妇女更年期保健、计划生育新科技项目、技术和药物等方面的知识。2003 年就做子宫肌瘤等手术 74 例,全年创收 60 余万元。

到 2005 年,全省已有哈尔滨、齐齐哈尔、佳木斯、牡丹江、七台河、鸡西、双鸭山、鹤岗建起地、市级计划生育服务中心。

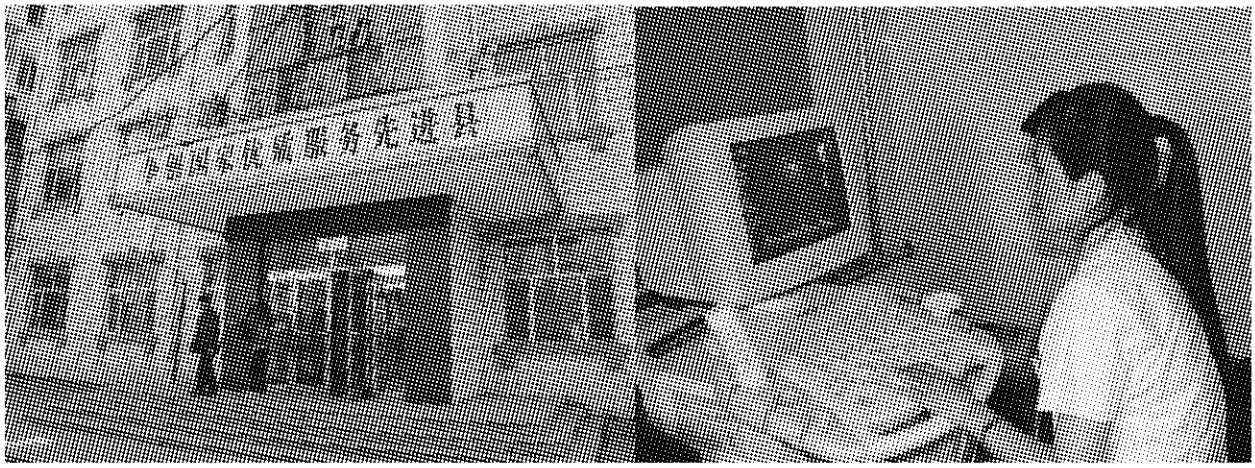
(三)县(市、区)计划生育服务站

县级计划生育服务站建站早、先于市级、乡(镇)级服务站,起到承上启下辐射基层的作用。2005 年,县(市、区)级普遍成立计划生育服务站,占县区比例的 82.8%。

绥化市北林区(原绥化县)服务站,始建于 1978 年,被国家计生委赞誉为"全国第一站",是全省县、乡服务站诞生最早一个。由原来 55 人已发展为 130 人,站舍建筑面积都在 200 米以上,县站和 27 个乡镇站全部达到甲级站标准。该区服务站,是区(乡)工作统一管理、人员统一调配使用、工资统一列入地方财政开支,实行"一条龙"管理的单位。1990 年以来,充分利用这一特殊管理模式,把技术服务人员分配到乡(镇)服务站,做到每个乡(镇)服务站都有 1 ~2 名执业医师,一般乡(镇)服务站确保 1 名助理执业医师。实行"全员竞聘、动态管理、以效计酬、配套跟进"的用人机制,使区乡两级服务站真正达到了环境优美、技术优良、管理优秀、服务优质、群众满意。育龄群众持卡可在 21 个乡(镇)的任何一个计划生育服务站获得计划生育咨询、技术服务、避孕药具等免费服务。1986 ~2005 年,该站多次被省、市评为计划生育先进服务站。

桦南县计划生育服务站,成立于 1985 年 7 月,建站初期,房屋 244 平方米,设备也很简陋。1988 年,经省编委批准为全民所有制事业单位。2000 年根据《计划生育技术服务管理条例》规定,新建服务站用房 850 平方米,职工增加到 43 人。2005 年该站建起 1 350 平方米四层楼,设立计划生育和产科两个综合服务区,有手术室、化验室、处置室、B 超室、分娩室、监护室、修养室等科室,配备 B 超诊断仪、血球分析仪、血凝、胎儿监护仪、生化分析仪、微波治疗仪等诊疗设备,固定资产 220 多万元。连续 8 年收入超 100 万元。1986 ~2005 年,共做输卵(精)管结扎手术19 878例,放(取)宫内节育器手术301 621例,人流21 391例,中引和

大月份引产1 540例,赢得各级领导和广大群众的好评。



2005年桦南县计划生育技术服务站内外环境

(四)乡(镇)计生服务站

1986~2005年,乡(镇)作为计划生育技术服务前沿阵地,积极应对农村税费改革、乡镇机构改革、事业单位改革,坚决贯彻党中央、国务院关于人口和计划生育机构、队伍保持稳定的指示精神,坚持社会公益性事业的性质不变,坚持计划生育行业特色不变,坚持为健康、亚健康人服务的重点不变。到2005年,全省建立乡级计划生育服务站778个。



2005年七台河市中心乡计划生育服务站

七台河市茄子河区宏伟镇计生服务站,2004年政府新建办公楼一楼东侧划给该站,使服务站宽敞明亮,清洁雅致,在候诊处安装电视机和VCD播放生殖保健、优生优育、知情选择、科技致富方面的知识,摆放桌椅、茶水和计划生育方面的宣传材料,对每个来就诊的群众,提供周到热情的服务,即一张笑脸相迎,一把椅子让座,一杯茶水解渴,一句问候暖心,一声祝福相送。很多育龄妇女,每到赶大集或到乡办事,像走亲戚一样,到服务站看一看,查查病,唠唠家常。使育龄群众体会到家的感觉,亲人的温暖。

铁力市双丰镇计生服务站,辖3个社区、24个居民委、22个行政村。全站医护人员每年深入76个村屯为全镇12 071名已婚育龄妇女进行服务。每名工作人员下去一把抓,回来再分家,把宣传、技术、药具、信息各项工作融为一体,坚持每季为全乡已婚育龄妇女提供一次查孕、查环、查病的上门服务,"三查"服务接受率达98%以上,乡村小路留下他们辛勤的足迹。建国村董永芝落实终止妊娠补救措施,计生干部为她敬献一束鲜花,术后经常登

门随访,问寒问暖,使她十分感动。

林甸县三合乡计生服务站以满足群众不同层面的需求为出发点和落脚点,坚持服务"六到家":知情选择指导到家、避孕药具发放到家、生育节育随访到家、优生优育宣传到家、流动人口关怀到家、生殖保健服务到家。在服务中全乡坚持"三不收费"(B超、血常规、尿常规、阴道分泌物检查不收费、诊病不收费、咨询指导不收费),使乡服务站真正成为群众信得过、得实惠、离不开的育龄妇女之家。

(五)村(社区)计生服务室

村计生服务室行政上受村民委员会领导,业务上接受县(市)乡(镇)计划生育服务机构的指导。1991年4月,省计生委制定印发《村级计划生育服务室建设标准》。《标准》规定,要有专人负责计划生育工作,有房屋一间以上,有办公桌、妇检床、药具柜(箱)、消毒药品等,避孕药具发放率达100%、使用率100%、有效率98%、回访率100%等相关的工作要求。1992年12月,省计生委下发《黑龙江省行政村计划生育管理规范》,明确要求村卫生服务室由村妇女主任、赤脚医生、中心户长组成,其职责任务是:组织全村育龄群众开展通俗易懂的人口计划生育基础知识教育的宣传活动,制定人口计划,做好《准生证》及生育指标的申报与发放;准确及时的掌握全村育龄妇女的经情、孕情、生育、节育和避孕情况;按乡(镇)规定组织育龄妇女做好孕情和节育措施的检查;做好避孕药具的发放和随访;搞好人口与计划生育统计报表及有关数据的提供;培训好屯计生信息员、中心户长。村服务室一般设有2个工作间(使用面积20~30平方米)一个是育龄妇女服务室,设有妇检床、检查床、药具柜、血压计等能够为群众提供服务的基本设施;另一个是活动室,设有宣传材料,反映本村有关人口与计划生育的图板、信息板,科普知识挂图,工作制度等。各村服务室都选配一名有文化、懂政策、会宣传、热爱计生工作、热心为群众服务的人员担任,报酬不低于村委会主任全年报酬的80%,并视计划生育工作完成情况上下浮动。经年终考核可分为优秀、合格、黄牌警告限期改进、解聘四个等级。至2005年,按照这些规定和要求,全省各地以宣传教育为先导,以实行人口目标管理责任制为核心,以技术服务为主体,以依法管理为手段,以信息和统计数据为依据,以协会会员为骨干,加强村服务室建设和管理。

三、网络管理

(一)办站方向

1989年,省计生委开展县、乡服务站办成一个什么样的站,是办成具有计划生育特色的"育龄夫妇之家",还是办成第二个医院,组织全省计生人员开展大讨论、大调研。大家一致认为,服务站的建立和兴起是适应计划生育深入发展的需要应运而生的,它之所以有生命力,就在于它能够更好地为育龄夫妇服务,为控制人口增长做贡献。如果离开这个特色,就失去它应有的生命力。服务站与医院的不同之处,从工作性质上,医院是以医疗预防为主,服务站是以控制人口、提高人口素质为主;从服务对象上,医院是面向患者,服务站是面向大多数育龄妇女;从工作手段上看,医院基本是坐堂待诊,病人找医生,服务站要下去主动

服务，主动做育龄人群的工作，搞好“三查一访”；从赋予的任务上，医院是医疗、科研、预防、但主要是以医疗为主，服务站则要把宣传教育、人员培训、咨询服务、规划统计等都有机结合起来。省委、省政府反复强调和指出，各级计生服务部门要准确定位，办出特色，继续坚持非营利、纯公益的性质。

2005年8月，在全省计划生育服务站工作会议上，提出新时期加强县、乡服务站建站的总体思路和基本要求：1. 坚持以县站为龙头、乡（镇）中心为站骨干、乡镇服务站为依托、村服务室为基础、流动服务车为纽带的总体发展格局。2. 坚持面向基层，深入乡村，服务上门，方便群众的工作方针。3. 坚持机构小、设备精，人员少、技术精和布局合理、特色突出、依法规范的建站原则。4. 坚持技术服务、宣传咨询、人员培训、药具发放“四位一体”的服务功能。5. 坚持计生卫生合作、优势互补、共同发展、造福群众的改革方向。按照计划生育工作的主旨是计划生育生殖健康，将服务机构建成符合医学规范，又充分体现计划生育和人文关怀的育龄群众之家，形成计划生育事业独特的服务内容和服务方式；根据育龄群众的需求，靠巡回乡村服务上门，靠经常性的工作，靠温馨优质一流的服务，落实各项技术服务措施，更好地为广大育龄群众服务。

（二）资质认证

1996年，省计生委印发《关于计划生育服务机构审批办法的通知》。要求各级计划生育服务机构必须按照《计划生育技术服务机构设置标准》《计划生育技术服务项目评审基本标准》的规定，经有关部门批准，获得《计划生育技术服务机构执业许可证》《医疗机构执业许可证》之后，方可从事业计划生育技术服务。县级以上计划生育服务机构由省计划生育行政部门负责审批，颁发《计划生育技术服务机构执业许可证》；区、乡（镇）计划生育服务机构由行署、市计划生育行政部门审批，颁发《许可证》。

2005年，省计生委下发《全省计划生育技术服务机构执业许可审批、核验和变更管理规范的通知》，对审批、核验和变更做了进一步明确和规范。《通知》要求：计划生育技术服务机构的设置，必须符合国家计划生育行政部门规定的设置标准，保证计划生育技术服务水平及工作质量的基本要求，能够承担民事责任；必须取得执业许可，发给《计划生育技术服务机构执业许可证》，并在《执业许可证》上注明获准开展计划生育技术服务的项目；必须定期校验执业许可证明文件，从事计划生育技术服务的机构需要变更名称、场所、法人代表、主要技术负责人的，应到原发证机关登记变更。

申请		提交材料		审核		批准发证
凡是要求申请办理计划生育技术服务机构执业许可证的，应当具备设置标准规定的条件，填写《计划生育技术服务机构执业许可证申请表》。	→	一、《申请表》； 二、《计划生育技术服务机构设置批准书》或《条例》实施前已取得的执业许可证文件； 三、计划生育技术服务机构用房产权证明或者使用证明； 四、计生技术服务机构建筑设计平面图； 五、计生技术服务机构科室设置情况； 六、计划生育技术服务机构法定代表人和主要负责人、科室负责人及主要技术骨干名录和有关资格证书、执业证书、任职履历证明复印件； 七、计划生育技术服务机构规章制度。	→	一、省、市人口和计生行政部门对申请单位提出的材料进行审查，签署审查意见。 二、对材料符合要求的，发证部门将组织3～9名专家和计生管理人员按照国家人口计生委颁布的《计划生育技术服务项目评审基本标准》实地考察、核实，对执业人员基础知识、基本技能进行抽查考核，并提出书面评审意见。	→	一、发证部门根据评审结果、服务需求等情况，报请发证部门领导同意后，作出是否准予执业及批准执业项目的决定，对准予执业的单位进行注册登记，颁发《计划生育技术服务机构执业许可证》及副本，并在《许可证》及副本上注明获准开展的服务项目。对不准予执业的，将评审结果和不予批准的理由通知申请单位。 二、发证部门应当在收到申请单位提交本办法规定的全部材料之日起30个工作日内，完成审核发证工作。 三、有下列情况之一的，不予登记、注册： 1. 不符合计划生育技术服务机构设置标准的； 2. 工作用房不能满足计生技术服务功能需要的； 3. 通讯、供电、上下水道等公共设施不能满足计划生育技术服务机构正常运转的； 4. 计划生育技术服务规章制度不符合要求的； 5. 消毒、无菌操作基本知识和技能现场抽查考核不合格的； 6. 聘用不具备资格人员从事计划生育技术服务工作的； 7. 提交虚假证明材料的。

图30　黑龙江省计划生育技术服务机构执业许可证审批程序流程图

申请		提交材料		校验发证		注销许可证
发证部门每三年进行一次校验。计划生育技术服务机构应当于校验期满前3个月向发证部门申请办理校验手续。	→	一、《计划生育技术服务机构校验表》； 二、《计划生育技术服务机构执业许可证》及其副本； 三、计划生育技术服务机构校验期内工作报告； 四、发证部门规定提交的其他材料。	→	一、发证部门受理申请后在收到全部材料之日起，30个工作日内完成校验。 二、校验合格的，换发《许可证》，同时在《许可证》副本上做相应记录。 三、计划生育技术服务机构有下列情况之一的，发证部门可以根据情况给予1至6个月的暂缓校验期： 1、不符合《计划生育技术服务机构设置标准》； 2、超越《许可证》注明的项目开展计划生育技术服务； 3、在开展计划生育技术服务中发现有做假手术、开假证明及重大的计划生育避孕、节育技术事故； 4、评审不合格或不参加评审； 5、限期改正或停业整顿期间； 6、使用未经认可或不宜继续使用的诊疗技术与方法； 7、擅自聘用不具备资格的人员从事与计划生育有关的临床医疗活动； 8、违反《条例》有关执业的规定。	→	暂缓校验期满仍不能通过校验的，由发证部门注销其《许可证》。

图31　黑龙江省计划生育技术服务机构执业许可证校验程序流程图

申请		提交材料		审核及换发许可证
计划生育技术服务机构变更名称、地址、法定代表人、主要负责人、所有制形式、服务项目、床位数，必须在变更前向登记机关申请办理变更登记。	→	一、《计划生育技术服务机构变更申请表》； 二、申请变更登记的原因和理由； 三、《计划生育技术服务机构执业许可证》及副本； 四、发证部门规定提交的其他材料。 五、申请增加服务项目的，按规定办理变更服务项目登记。	→	发证部门在受理变更申请后，依据有关规定进行审核，在30个工作日内作出核准变更或者不予变更的决定。核准变更的，换发《许可证》，并在副本上做相应记录。

图32　黑龙江省计划生育技术服务机构执业许可证变更程序流程图

（三）科学管理

1986～2005年，依据国家相关规定，重点落实四大管理，即目标责任管理，技术质量管理，服务项目管理和财务物资管理。省计生委先后制定下发《黑龙江省实施〈县计划生育服务站管理办法〉细则》和《黑龙江省县、乡、村计划生育技术服务机构技术管理方案》。

1991年，在克东县、尚志市两个服务站进行规范化管理试点。从六个方面推进各级服务站建设：1. 以贯彻落实《计划生育服务站管理条例》为核心的规章制度建设，坚持依法治站，依法执业，进一步建立健全各项规章制度和质量管理体系。2. 以改善县、乡服务站工作用房为重点的基础设施建设，合理规范内部结构和科室布局，乡镇以上计划生育服务站，普遍引入竞聘上岗制、岗位责任制、以效计酬制、考核评估制。3. 加强服务站的服务环境建设。将服务站建成即符合医学规范、又体现计划生育和人文关怀特色的育龄群众之家，创造更为温馨、舒适、安全的服务环境。4. 加强服务站的装备建设。装备必需的医疗、检验和急救设备，具备为群众提供优质技术服务的基础条件。要按照国家规定装备逐步到位。5. 加强服务站人员的素质建设。实行“持证上岗，按证施术”的制度。从事计划生育技术服务的各类技术人员，必须掌握计划生育技术标准、服务规范，取得《计划生育技术服务人员合格证》（以下简称《合格证》），按《合格证》载明的服务范围、服务项目、手术术种开展服务。6. 加强服务站信息化建设，构建服务信息平台。同年，省计生委印发《乡（镇）计划生育服务站三级考核标准》和《市、县计划生育技术服务站三级考核标准》，对甲级站、乙级站和丙级站，从房屋面积、人员编制、医疗设备，到工作要求、各项管理、指标设置等都提出翔实、明确、具体的要求。

1998年起，全省开展计划生育优秀服务站和“四优一满意”活动，即环境优美、技术优良、服务优质、管理优秀、群众满意。无技术服务质量及医德、医风投诉，无计划生育技术事故或节育并发症，群众满意率达到85%以上。

2005年8月，黑龙江省召开全省计划生育服务站工作会议，深入传达贯彻全国计划生育服务站工作会议精神和《国家人口计生委关于进一步加强服务站建设的意见》，总结工作，分析形势，树立典型，交流经验。同时，省人口计生委作出关于表彰全省计划生育先进个人的决定，授予佳木斯市计划生育技术服务中心等60个单位为省计划生育先进服务站

(中心);授予李新平等93人为省计划生育技术服务先进个人。



2005年8月,黑龙江省召开全省计划生育服务站工作会议

县级计划生育服务站基本装备表

表2-5

序号	设备种类	内　　容
1	视听电教设备	放像设备、照相机、摄像机、刻录机、多媒体投影仪、显示设备等
2	检测设备	双目显微镜、超声仪、血液分析仪、血凝仪、尿液分析仪、半自动生化分析仪、精子分析仪、酶标仪、乳腺诊断仪、X光机等
3	手术及临床相关设备	手术灯、手术床、显微外科设备、麻醉呼吸机、心电监护仪、输氧设备、灭菌设备、高压消毒锅、红外(微波)治疗仪等
4	流动服务设施	下乡服务机动车、船
5	电子信息设备	计算机、服务器、综合布线、电话等
6	药具储存及其他设备	转盘调剂台、冷暖排湿空调、医用冰箱、复印机、清洗设备、应急电源设备和其他土建配套设备等

中心乡(镇)计划生育服务站基本装备表

表2-6

序号	设备种类	内　容
1	视听电教设备	放像设备、照相机、多媒体投影仪、显示设备等
2	检测设备	双目显微镜、超声仪、血液分析仪、血凝仪、尿液分析仪、半自动生化分析仪、酶标仪、乳腺诊断仪等
3	手术及临床相关设备	手术灯、手术床、麻醉呼吸机、心电监护仪、输氧设备、灭菌设备、红外(微波)治疗仪等
4	流动服务设施	小型机动服务车、船
5	电子信息设备	计算机、服务器、综合布线、电话等
6	药具储存及其他设备	转盘调剂台、冷暖排湿空调、医用冰箱、复印机、清洗设备、应急电源设备和其他土建配套设备等

普通乡(镇)计划生育服务站基本装备表(一类)

表2-7

序号	设备种类	内　容
1	视听电教设备	放像设备、显示设备等
2	检测设备	双目显微镜、超声仪、血液分析仪、血凝仪、尿液分析仪、乳腺诊断仪等
3	手术及临床相关设备	手术灯、手术床、麻醉呼吸机、输氧设备、灭菌设备、红外(微波)治疗仪等
4	流动服务设施	小型机动服务车、船
5	电子信息设备	计算机、服务器、综合布线、电话等
6	药具储存及其他设备	冷暖排湿空调、医用冰箱、清洗设备、其他土建配套设备等

普通乡(镇)计划生育服务站基本装备表(二类)

表2-8

序号	设备种类	内　容
1	视听电教设备	放像设备、显示设备等
2	检测设备	超声仪等
3	手术及临床相关设备	灭菌设备
4	流动服务设施	小型机动服务车、船
5	电子信息设备	计算机、服务器、综合布线、电话等
6	药具储存及其他设备	冷暖排湿空调、医用冰箱、清洗设备、其他土建配套设备等

第二节　服务领域

一、避孕节育技术服务

（一）阶段发展过程

1986～1990年，全省集中推广长效避孕节育措施，坚持“一孩上环、二孩结扎”。虽然在当时控制计划外生起了强大作用，但由于每个育龄妇女个体状况、家庭环境不同，普遍推广这一措施也带来不少弊端和矛盾。1991～1998年，提倡和推广综合避孕节育方法，根据育龄群众接受程度和身体素质，有选择的落实避孕措施，达到安全、可靠、有效，最大限度减少不良反应，推广新技术、新方法。1999～2005年，根据国家计生委要求，在育龄群众知晓5种以上避孕方法的前提下，结合自身情况和意愿，自主选择安全有效的避孕措施，全省分步骤的大力推广避孕方法知情选择。

2000～2005年黑龙江省避孕手术统计

表2－9　　单位：例

项　目	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
男性绝育术	17	12	137	6	7	17
女性绝育术	6 494	4 332	3 654	2 457	2 191	2 750
放置宫内节育器	187 338	180 462	181 309	183 427	170 174	187 217

2000～2005年黑龙江省避孕节育统计

表2－10　　单位：%

项　目	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
避孕率	92.80	92.95	93.08	93.07	93.01	93.05
男性节育	0.08	0.09	0.06	0.06	0.05	0.05
女性节育	29.40	27.48	25.76	23.87	22.66	21.11
宫内节育器	61.39	64.08	67.30	69.40	70.41	71.70
皮埋	0.47	0.43	0.40	0.38	0.39	0.34

续表2－10

项　目	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
口服药	1.74	1.88	1.39	1.22	1.16	1.12
避孕套	6.58	5.73	4.80	4.91	5.11	5.46
外用药	0.23	0.20	0.18	0.09	0.14	0.15
其他	0.11	0.11	0.11	0.08	0.08	0.07

（二）常规避孕节育技术

1. 输卵管结扎术

输卵管结扎术是应用广泛的长效避孕措施，随着育龄妇女生育子女数量减少，应用输卵管结扎术的对象也在减少，据统计全省做输卵管结扎术的人数，1986年5.40万例，1996年3.10万例，2005年仅做2 750例。

2. 输卵管药物粘堵绝育术

1986～2005年，输卵管药物粘堵绝育术继续用于临床，近期远期绝育效果可达98%左右，安全、有效、并发症少，可逆性差，适合不再生育的妇女。此方法属于在严格管理下，继续在小范围内应用的节育技术。

3. 腹腔镜绝育术

腹腔镜绝育术20世纪90年代初引入部分市级医院。具体方法可分为电绝育法（单/双级电凝法）和机械绝育法（硅胶环和弹簧夹）。但只能在具备腹腔镜设备以及掌握操作技术的单位开展。

4. 输精管结扎术

手术操作简便，创口小，安全，术后并发症少，对健康和性功能均无影响，是一种长效避孕方法。受传统观念影响，男性采用输精管结扎术的比例很小。1986年做98例，1996年做66例。截至2005年，全省应用输精管结扎术方法避孕的育龄夫妇有3 442人。

5. 经皮输精管粘堵术

经皮输精管粘堵术是向输精管内注射粘堵药物，使输精管管腔形成机械性或化学性阻塞，达到阻止精子排出体外的一种节育方法。该方法不做皮肤切口，不切断、不结扎输精管，因而减少了并发症，也消除了受术者对开刀节育的恐惧心理。

6. 可复性输精管经皮穿刺注射栓堵法

此法简称可复性输精管栓堵。用经阴囊皮肤穿刺的方法，将液态的高分子化合物聚醚型聚氨酯弹性体（简称MPU）加压注入输精管腔内，该弹性体会迅速固化为栓子，堵塞输精管道以阻止精子排出，达到节育的目的。此方法不开刀，不用游离结扎输精管，是一种非手术的男性绝育法。栓堵法是一种安全、高效、简便、经济的节育方法。

7. 宫内节育器

放置于子宫腔内的避孕装置,具有安全、长效、简便、经济和可逆的优点,是一种被普遍认可的避孕方法。按其性能可分为T铜220c、TCu380A、母体乐375、宫铜、元宫环,是国家计生委指定首选使用的宫内节育器,脱落率及带器妊娠率均较第一代惰性宫内节育器有大幅度降低。在各种节育措施中,采用宫内节育器避孕的育龄夫妇,1986年占48.80%,1996年占81.40%,2005年占98.10%。

(三)药物与工具避孕技术

1. 口服避孕药

口服避孕药种类很多,发展很快,应用最多的有三类:短效口服避孕药。这种避孕药是由人工合成的雌激素和孕激素组成,安全性高,避孕效果好,有效率达99%以上。常用的短效口服避孕药有:复方18甲短效片(复方炔诺孕酮片)、复方18甲短效滴丸和复方左旋18甲滴丸;妈富隆和三相避孕片、敏定偶等。长效口服避孕药。它是由雌激素和不同的孕激素合成,因其中的雌激素一次用药后,药物经肠道吸收并储存在体内脂肪组织中,以后再从脂肪中逐步缓慢释放出来,起到长期抑制排卵、干扰妊娠的作用,使用简便,每月只需用药1次或3个月用药1次,就可达到避孕目的,大大减少天天服药的麻烦。常用的主要有复方18甲长效口服避孕片,复方氯地孕酮片等。探亲避孕药。对于两地分居的夫妇,只有每年探亲期间才有避孕的需要。此时所使用的避孕药需要在月经周期任何一天都能开始服用,而且当天就能起作用。20世纪80年代推行的9种探亲避孕药中,7种是单方(炔诺酮、18甲基炔诺酮、醋炔醚、甲地孕酮、醋炔酮亏、三烯失碳酯);2种是复方(甲醚抗孕丸和氯醚避孕片)。探亲者一般从探亲前一天或当天开始服用,每日一片,连服两周或者直到探亲结束。醋炔醚只需服一片,即可避孕两个星期。上述探亲药片的避孕效果均达98%以上。其副作用少而轻,偶尔有点滴出血现象。21世纪初常用的探亲避孕药有:甲地孕酮(上海探亲片1号)、炔诺酮避孕丸(天津探亲片)、18甲基炔诺酮探亲片、醋炔醚探亲避孕片、双炔失碳酯(53号探亲抗孕片)。

2. 长效避孕针剂

复方己酸孕酮避孕针(避孕针1号),每月注射一次,避孕效果达98.70%。复方甲地孕酮、复方庚酸炔诺酮,前者肌肉注射1次后,可避孕一个月,后者每月肌肉注射1次或每两个月注射1次,这两种针剂的避孕效果均达到99%左右,其剂量均比复方己酸孕酮的剂量小。

3. 避孕药缓释系统即皮下埋植避孕法

该法将避孕药与高分子材料均匀混合制成硅橡胶棒,像火柴棒大小,2支或6支经一小刀口埋植于避孕者上臂内侧皮下,使其缓慢释放少量的孕激素,一次植入,可避孕3~5年。

4. 紧急避孕

在未避孕或避孕失败后72小时内服用的药物或5天内放置带铜宫内节育器以避免妊娠,这种避孕措施称为紧急避孕法。全省自20世纪90年代开始推广。各种紧急避孕药物的失败率约为2%。

5. 外用避孕药

外用避孕药,也称为杀精剂,其利用化学药品改变阴道或子宫颈内环境,使进入阴道的精子失去活力或被杀死,达到避孕的目的。如避孕膏、避孕片及避孕栓剂。这些药品有效期短,多为交通方便的城镇居民使用。20 世纪 80 ~90 年代,外用避孕药出现较大规模的更新换代。避孕栓停产,烷苯醇醚避孕药膜被淘汰。陆续出现以壬苯醇醚为原料的壬苯醇醚避孕栓(如"爱侣栓""妻之友")、乐乐迷胶胨、女用避孕套、阴道隔膜、宫颈帽及阴道海绵等。外用避孕药的优点是副作用少,不干扰人体的内分泌、月经周期和性生活,更适合不宜使用口服避孕药及放置宫内节育器的妇女使用。

6. 避孕套

男用避孕套。避孕套是一种安全、可靠、简便、经济的避孕工具,是应用最广的男性节育方法,对人体无害,包装采用单个密封式,既卫生又美观,深受群众欢迎。随着艾滋病的蔓延,避孕套的使用率迅速上升,城市明显高于农村。女用避孕套。20 世纪 80 年代对女用避孕套进行研究试用,采用强度高、伸展性好的聚氨酯材料制成,其长度与男用避孕套相同,但套内径较大。女用避孕套的两端各有一圆环,外直径为 8 厘米,内环 6.50 厘米,套的平均厚度为 0.04 毫米。不仅能防止精子进入宫腔,还可以防止性传播性疾病。

(四)终止妊娠技术。

1. 早期妊娠人工流产

负压吸引人工流产术。20 世纪 80 年代初期,配合早孕诊断,试制成内径 3 毫米的细金属吸管,利用负压吸引器在 400 毫米汞柱负压下,对 5 周左右妊娠宫腔施行吸宫止孕术。不需扩宫颈,手术时间两分钟,出血平均仅 2 毫升,痛苦少,恢复快,有其独特的优越性。钳刮术。钳刮术用于终止 11 ~14 周妊娠。为提高手术安全性,各地对钳刮术的关键环节——扩张宫颈,进行各种探索。如在术前 12 小时宫颈管内插入无菌导尿管或小水囊、干脐带、海藻棒等以利宫颈扩张,避免手术时子宫颈撕裂。

2. 中期妊娠引产

中期妊娠引产是指用于终止 14 ~27 周妊娠的人工方法,常用的方法有:羊膜腔内注药法。将利凡诺 100 毫克或其他药物(如黄芫花粉剂、天花粉和前列腺素)注入羊膜腔内,促进宫缩而引产。成功率达 98%,副反应小,是最常用的中期引产方法。水囊引产。将水囊置于子宫壁与胎膜之间,引起子宫收缩导致流产,成功率达 90%,适用于禁止用引产药物的妇女。当不适用上述引产方法或上述引产方法失败时,或急需在短时间内终止妊娠者才使用剖宫取胎术。

3. 药物流产

前列腺素、Ru486(米非司酮)。前列腺素(PG)是一种脂肪酸,商品名为"卡孕栓"。后经反复探讨,发现孕期在≤49 天之内口服 Ru486 加放 PG05 栓剂后,24 小时内的完全流产率达 92.30%。米非司酮配合服用米索前列醇已逐步取代单纯的前列腺素卡孕栓抗早孕,成为广泛使用的药物流产技术。利凡诺尔,用于中期妊娠引产,将剂量减少采用羊膜腔内

给药，用于12周以上的妊娠，流产成功率达97%以上。天花粉，国家将结晶天花粉蛋白注射液列为中期引产技术。芫花，国家将芫花葖药膜（宫腔内给药）列为中期引产方法，效果较好。

（五）妊娠检测技术

1. 超声波检测

1986～2005年，全省从大力推广使用超声技术，减少，做内诊检查次数，满足计划生育查环、查孕，以及防早孕的需要。

2. 早期妊娠诊断剂

早期妊娠诊断方法，主要是胶乳凝集抑制实验测定尿中的绒毛促性腺激素，其方法简便，价格低廉，使用广泛。其灵敏度低，大多要在早孕50天以上方可实施。“检孕卡”为群众提供可在家庭自用的早孕诊断方法，逐渐被B超检查所取代。

二、优生优育咨询指导服务

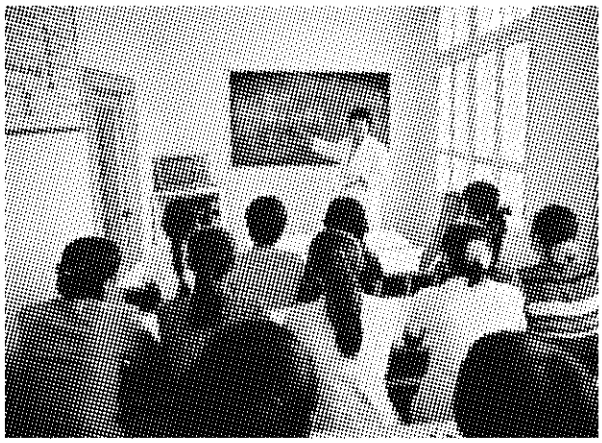
1989年8月2日，省优生协会召开成立大会，会议通过《黑龙江省优生协会会章》，选举产生第一届理事会和协会会长，研究部署协会工作。1993年，省计生委对农村优生情况进行调研，根据影响农村优生客观因素，全省推出四项重要举措：1. 加大优生知识宣传和普及。全省城乡举办各种形式的展览会、优生遗传讲座、三优学校、新婚学校、孕妇学校、科学育儿学校、独生子女家长学校，以及大量的优生科普文萃、图片、声像、影视等，普及优生知识，提高群众实行优生的自觉性。各级计划生育宣传指导站、服务站有组织的播放《生命》系列录像带，以农村为背景，从生命形成开始，科学地宣传恋爱、婚配、受孕时机的选择，怀孕期间的注意事项、生育后的营养起居等，告诉群众怎样才能生一个健康、聪明、活泼的小宝宝。2. 优生工作与计划生育紧密结合。对痴、呆、傻及重症精神疾病育龄夫妇，采取长效节育措施，把好不宜结婚、不宜生育或暂时不能结婚、生育的几个关口，有效控制遗传性疾病患儿出生。汤原县香兰镇对25个村不宜生育的育龄夫妇进行排查后，有40多人自觉做了结扎术，不让遗传疾病恶性循环，不让家庭的悲剧在下一代重演。3. 卫生、民政、计生等相关部门密切配合，严把结婚登记、婚前检查、围产期保健等几个重要环节，遏制早婚、早育、近亲结婚。4. 加强优生优育科研工作。用3～5年时间，省、市、县三级计生服务站普遍建起能开展染色体检查的化验室。

1996年，省计划生育科研所举办2期遗传咨询医师和染色体技术培训班，为全省计划生育系统培养一批技术骨干。还先后指导齐齐哈尔、讷河、尚志、巴彦、林口等市县计划生育技术服务站建立遗传实验室，开展染色体实验室服务项目。省计划生育科研所专家先后出版《遗传咨询》《临床遗传学彩色图谱》《遗传咨询——遗传病防治的关键问题》等专著，成功完成国家计生委“七五”科技攻关课题“3 000例孕早绒毛细胞染色体分析”。此外，省计划生育科研所与医科大学遗传教研室合作开发出版《优生遗传咨询系统》；“第一胎病残儿医学鉴定及第二胎优生学原则管理的研究”课题，获国家计生委科技进步奖软科学课题

三等奖;“遗传优生咨询微机管理系统”等六项研究课题,获省计生委科技进步一等奖。



齐齐哈尔市举办计划生育“三优”培训班



计生服务人员为育龄妇女讲解优生优育知识

1996年3月,中央计划生育工作座谈会明确指出,优生是关系中华民族兴旺发达的大事,是全面提高人口素质的前提条件,是国家人口政策不可分割的重要内容。为进一步做好优生优育工作,全省各级卫生、计生、民政、劳动、残联、妇联等有关部门认真贯彻国务院办公厅1998年1月在天津召开的全国加强计划生育技术服务,提高人口素质工作会议精神和《关于做好提高出生人口素质的意见》(征求意见稿)。按照《九十年代中国儿童发展规划纲要》提出的有关目标:到2000年力争使高发致残、致畸的出生缺陷发生率比九十年代初有较大幅度下降,努力消除围产因素、孕期哺乳期的妇女缺碘所导致的儿童智力损害,不断提高出生婴儿的身体素质和智能。全省各地切实加强领导,在政府统一领导下,各有关部门齐抓共管,在控制人口数量的同时,把加强优生优育、提高出生人口素质工作摆到重要位置。各级计生服务中心,服务站普通开设优生优育门诊,并增设“悄悄话室”“温馨话屋”,与前来咨询的面对面交流。推出“十项系列”服务,即:为进入青春期和未婚青年提供心理健康、青春期教育方面的服务;为新婚服务提供婚前检查咨询、性健康指导、优生优育方面的服务;为孕产期妇女提供围产期保健产前产后随访跟踪服务;为育龄夫妇做好避孕节育方法知青选择服务;为独生子女家庭做好兑现优惠政策,搞好独生子女教育的服务;为下岗职工、流动人口及计生贫困户做好职业介绍、扶贫贷款发展经济方面的服务;为育龄夫妇特别是对患有生殖道感染等疾病的做好生殖保健服务;为0~3岁幼儿提供智力开发服务;为60岁以上的老人提供安度幸福晚年服务;为社区居民提供计划生育方针政策和孕育知识的服务。同时,确定六个服务载体,开展联动服务,即连锁服务、特殊服务、一条龙服务、系列服务、全程服务和声讯电话服务。按照这几种服务方式,分门别类地落实到人和户,主动去服务。把0~3岁的孩子集中到一起,开展能够检查智力、能力、视力等多方面素质的爬行、钻筒、找妈妈、认爸爸等项目“亲子园”系列活动,对表现智力弱的孩子制定食谱、家庭活动计划,使年轻的父母心悦诚服接受服务和指导。

1997~2000年,以深入贯彻《中华人民共和国母婴保健法》《黑龙江省优生保健条例》为指导,加大执法力度,对广大育龄群众能否结婚、生育界定为:直系血亲和三代以内旁系

血亲，患医学上认为不应当结婚疾病的人要求结婚的，按照《中华人民共和国婚姻法》，认真耐心劝阻，不准结婚生育；患麻风病、性传播疾病未经治愈的，精神病发作期的，在各种法定传染病规定隔离期内的，要求其暂缓结婚；有重性精神病史的，中、重的智力低下的，患有地方性克丁病的，患有软骨发育不全、成骨不全、马凡氏综合征、视网膜色素变性、进行性肌营养不良（面肩肱型）、强制性肌营养不良、遗传性共济失调、结节性硬化、先天性无虹膜等遗传病的，必须采取绝育措施后，方可结婚；患有遗传性疾病不宜生育的，胎儿有严重缺陷或发育异常的；因患严重疾病或接触有毒、有害物质，继续妊娠可能危及孕妇生命或严重危害母婴健康的，必须及时终止妊娠。省委、省政府要求，各级医疗卫生、计划生育、民政等部门，必须一丝不苟，严肃认真的按照法规办事，不能有任何纰漏，严把出生质量关，把新生儿出生缺陷发生率控制在最低限。



齐齐哈尔市举办打造惠民计生预防出生缺陷营养素免费发放仪式

2001～2005年，省政府要求，根据中央提出的“人口与计划生育工作的主要任务将转向稳定低生育水平，提高出生人口素质”，全省以大幅度降低新生儿出生缺陷为重点，全面推进出生缺陷干预工程。

三、生殖保健服务

（一）服务状况

黑龙江省在全国是开展生殖保健服务最早的一个省份。1996年8月，国家计生委副主任张维庆在检查黑龙江省工作之后，要求黑龙江省在巩固和发展孕前管理与服务工作成果的基础上，开展初级生殖保健，提高育龄群众自我保健意识的能力，把农村妇女一般常见病解决在乡、村两级。同年10月，省人口计生委在充分调查研究的基础上，制定《黑龙江省实现农村妇女2000年人人享有初级生殖保健总体规则》。年底在齐齐哈尔市先行试点，制定《齐齐哈尔市实现农村妇女2000年享有初级生殖保健实施方案》，并以市政府文件下发。齐齐哈尔市开展生殖保健服务试点的做法，得到省委、省政府高度重视。省委书记岳岐峰对此作出批示：实现农村妇女享有初级生殖保健，是解放妇女生产力重大措施，应在全省推广。1997年，省委办公厅、省政府办公厅下发《关于转发齐齐哈尔市实现农村妇女2000年享有初级生殖保健实施方案的通知》，要求全省各地结合本地、本单位实际情况，制订具体方案，认真抓好农村妇女初级生殖保健工作。实行党政一把手亲自抓、负总责，摆上党委和政府的重要议事日程，建立责任制，做到责任到位，投入到位，措施到位。在政府统一协调

下,有关部门要各负其责,通力合作,精心组织,有计划地分步实施。

1998年,按照分类指导的原则,全省制定1998~2000年每年有三分之一的乡村开展生殖保健的实施计划,开始将其纳入全省各级人口与计划生育目标管理责任制,层层签订责任状,把实现目标作为全省计划生育工作的全局和中心,要求计划生育各项工作都必须服从和服务于这个全局和中心,形成有力的运作机制和鲜明的工作导向。从两个方面确立初级生殖保健指标。1. 生殖保健指标。人口与计划生育基础知识及生殖保健教育普及率95%,人口出生率12‰,计划生育率96%,期内综合节育率98%,出生人流比1∶0.20以下,节育手术并发症发生率1‰以下,避孕节育措施知情选择率95%,生殖保健档案建档率95%,妇女常见病普查率90%,孕产妇死亡率38/10万,婴儿死亡率28‰,婚前检查接受率90%。2. 保证指标。纳入政府与部门行为乡镇所占比例100%,计划生育事业费达标,技术人员培训100%,技术人员考核合格率95%,甲级服务站比例,95%。同年7月15日,《中国人口报》头版头条刊发"春雨润万家"——"龙江之星"讷河市开展生殖保健服务纪实,开启全面推进生殖保健服务序幕。截至1999年6月,全省70%的村开展此项工作,为335.80万名已婚育龄妇女进行普查普治,查出各类妇女病患者153.10万人,患病率45.60%,治疗人数107.40万人,治疗率70.10%,治愈人数60.80万,治愈率达56.70%。2000年,如期实现全省农村已婚育龄妇女人人享有初级生殖保健的工作目标。同年6月,国家计生委在齐齐哈尔市召开全国计划生育生殖保健工作经验交流会暨研讨会,省计生委、齐齐哈尔市计生委、牡丹江市计生委、哈尔滨市计生委在会上介绍交流了开展生殖保健工作的经验和体会,与会代表分别参观了甘南县、龙江县、泰来县开展生殖保健工作的情况。此次会议被国家计生委誉为开展以技术服务为重点的计划生育优质服务工作的里程碑。2000年7月7日、8月9日,《中国人口报》在头版先后刊登全国计划生育生殖保健工作经验交流会暨研讨会侧记,牡丹江市打造男性生殖保健服务"品牌"。

2001年,在农村已婚育龄妇女实现享有初级生殖保健的基础上,全省以深入开展"三大工程"为重点,向实现已婚育龄妇女人人享有基本生殖保健的新目标迈进。同年,省人口计生委制定下发《关于育龄群众享有基本生殖保健服务工作实施意见》,提出享有基本生殖保健的初步标准:1. 生殖保健工作实现科学化、规范化、经常化。2. 群众的计划生育生殖保健需求得到满足。能得到就近、方便、收费合理、优质的服务。3. 适合当地农村和城镇的计划生育生殖保健服务网络和管理体系基本形成。4. 群众健康状况改善,健康水平提高,患病率、新发病率、人流率、出生缺陷发生率逐步下降,计划生育率、综合避孕率提高。5. 与开展工作相适应的政策环境和社会舆论氛围初步形成,使生殖保健工作质量和水平得到进一步巩固和发展。

2003~2005年,黑龙江省生殖保健服务逐步转入常态化、规范化、经常化和制度化。由农村为主扩展到城市,城乡并重;由女性为主扩展到男性人群,男女并重;由普查普治为主扩展到防治结合,防治并重。全省为90%以上的农村已婚育龄妇女和45%以上的城市已婚育龄妇女进行生殖保健普查,治疗率在80%以上,男性参与生殖保健的人数在逐年递增。

哈尔滨市人口计生委以项目运作形式开展生殖保健服务工程，为全市百万农民及流动已婚育龄妇女免费提供查环、查孕、查病，有效地满足育龄群众计划生育生殖健康等方面的需求。大兴安岭地区行署在全区范围内开展计划生育优质服务“百村行”活动，通过走百村，进万户，为群众提供全方位的计划生育生殖健康优质服务，解决老百姓最需要、最关心的问题，为大山深处的老百姓送去了健康和快乐。牡丹江穆棱市、宁安市海浪镇、齐齐哈尔市克东镇、黑河市爱辉区等市、县、镇还积极利用联合国人口基金第五周期生殖健康促进、艾滋病宣传与预防、计划生育与妇幼保健等国际合作项目，开展生殖健康促进活动。由初期以防治生殖道感染疾病为主，发展到遗传优生检测、乳腺疾病防治、早期宫颈癌筛查等项目，取得良好的社会效益。广大干部群众反映，计划生育不只是刮宫引产，还关心老百姓的疾病和痛苦，真是为大家办了一件大好事。


中国人口报
CHINA POPULATION NEWS
春雨润万家

1998年7月15日，《中国人口报》刊发“春雨润万家”——“龙江之星”讷河市开展生殖保健服务纪实

（二）普查普治

1996～2005年，重点普查和防治5类（感染类、月经病类、肿瘤类、不孕症类、损伤类）19种妇女常见病、多发病：宫颈糜烂，宫颈肥大、息肉，滴虫性阴道炎，霉菌性阴道炎，细菌性阴道炎，慢性附件炎，慢性盆腔炎，淋病，尖锐湿疣，不孕症，卵巢肿物，子宫肌瘤，宫颈癌，乳腺癌，闭经，痛经，月经过多，尿瘘，子宫脱垂。新生儿常见病的宣传咨询服务11种：无脑儿、脊柱裂、脑膨出、唇裂、腭裂、唇腭裂、指（趾）畸形、先天性髋脱位、生殖器畸形、先心病、先天愚型。截至2005年底，全省已婚育龄妇女总人数为793.20万人，其中城镇304.70万人，农村435.60万人。应参加普查人数661.80万人，其中城镇246.50万人，农村415.30万人。已普查建档人数542.10万人，占应查人数的81.90%，其中城镇163.70万人，占应查总人数的66.40%；农村378.40万人，占应查总人数的91.10%。城镇应查人数为246.60万人，普查163.70万人，其中患病人数为69.50万人，患病率为42.44%。患病分类排序，依次是感染、月经病、肿瘤、不孕症、损伤，其中感染患病人数比例最高，为81.87%，占妇女常见病多发病的首位。治疗人数为52.60万人，治疗率为75.74%，仍有16.80万人没有得到及时治疗。在接受治疗的患者中，治愈率为69.32%，有30.68%的人尚未治愈。农村应查人数

为415.60万人,已普查378.40万人。其中患病人数179.50万人,患病率为47.44%。农村患病率高于城镇5个百分点。疾病分类排序,依次是感染、月经病、肿瘤、不孕症、损伤,排序位次与城镇相同,不同的是农村的感染和月经病的患者高于城镇。农村治疗人数为133.10万人,治疗率为74.17%,仍有46.40万人(占25.83%),没有得到及时治疗。在接受治疗的患者中,有57.71%尚未治愈。



绥芬河市计生服务人员带仪器到村为育龄妇女免费检查



哈尔滨市计生服务人员免费为育龄妇女开展孕前检查

妇女常见病分类排序(城镇)

表2-11

顺位	疾病种类	患病人数	比例%
1	感染	568 856	81.87
2	月经病	59 434	8.56
3	肿瘤	52 987	7.62
4	不孕症	7 368	1.06
5	损伤	6 223	0.89

妇女常见病分类排序(农村)

表2-12

顺位	疾病种类	患病人数	比例%
1	感染	1 550 505	86.37
2	月经病	185 198	10.32
3	肿瘤	33 484	1.87
4	不孕症	17 949	1.00
5	损伤	8 073	0.45

（三）建立档案

1996～2005年，省计生委统一编制《黑龙江省已婚育龄妇女生殖保健档案》。档案的特点是：囊括国际人口与发展大会行动纲领初级生殖保健界定范围的全部内容；动态填写，时间跨度10年以上；简明扼要，易于掌握，适合基层计划生育技术人员填写；价格低廉；概括性强，一表代多表，有科学价值；适合对育龄妇女的分类管理和服务；为人口与计划生育管理信息化奠定了基础。主要内容包括妇女婚育、避孕节育情况，知情选择、跟踪服务及5类19种妇女常见病和11种出生缺陷的诊治等。黑龙江省计生委为使档案中的大量信息及时汇总、反馈，便于统一评估、查询、分析，研制开发《已婚育龄妇女生殖保健档案管理信息系统》。该软件除具备配置文件、档案卡输入、修改、查询功能外，还设计11个统计汇总信息框，每个信息框均具有数据汇总和打印功能。能对育龄妇女一般情况、婚育情况、人流、引产情况、落实综合避孕措施情况、新生儿畸形情况、儿童患病情况、落实期内综合避孕措施情况、宫内节育器放置和取出情况、配偶性病情况、避孕方法知情选择和计划生育合格村情况、已婚育龄妇女常见病普查、治疗情况等进行汇总和查询。

（四）综合服务

1996～2005年，按照低偿服务的原则，对患有妇科常见病、多发病的困难户无力解决医药费的实行减、免、缓；对查出的患者，计生部门暂不能治疗及时转诊到医疗卫生部门，严格履行“普遍查、重点筛、马上治、跟踪访、及时转、全部录”的工作程序；协调有关部门为育龄群众提供生产、生活服务，提供致富门路和信息，使他们尽快脱贫致富；为实行计划生育的群众建立社会保障制度，重点落实养老保险，儿童两全保险等计划生育系列保险。

（五）普及知识

1996～2005年，以国家计生委统编的《祝您幸福》为基本教材（共9部分：奇妙的青春期，祝您新婚幸福，怎样生一个健康聪明的孩子，需要保护的怀孕期，带您走过辛苦的产期，婴幼儿保健，婴幼儿常见病护理，选择适合您的避孕方法，更年期也辉煌）。根据育龄人群的不同生理阶段的需求，全省普遍开展“五期”教育和“四普及”活动，使育龄群众进入不同的生理周期，受到一次系统的自我保健教育。省宣教中心统一编印“生殖保健”知识宣传挂图，地、市、县印发《生殖保健知识手册》等各种宣传品，进村入户。各地还普遍利用“三查一防”和普查普治妇女病的机会，与广大育龄妇女面对面的交流、宣传和互动，



甘南县计生服务站医务人员春播前深入田间地头开展生殖健康宣传咨询服务

提高广大育龄群众自我保健意识和能力。为防止和最大限度地减少意外妊娠和节育手术并发症,对首次落实避孕节育措施的育龄群众进行一次系统的避孕节育知识宣传,使其了解掌握两种以上避孕节育方法的有关知识。在群众"知情"的基础上,按以下程序服务:常规健康检查,询问病史及生育史,根据健康检查及病史生育史情况,指导育龄夫妇选择一种适合自己的安全、有效、方便的避孕节育方法,选择后及时落实避孕节育措施。凡实施手术者,严格执行节育手术常规,认真、完整、准确填写手术记录,并交代术后注意事项和下次随访时间。

(六)强力推进

1996年以来,全省按照开展生殖保健服务"到2000年育龄夫妇享有初级的生殖保健服务、到2010年育龄夫妇享有基本的生殖保健服务、到2021年育龄夫妇普遍享受优质的生殖保健服务"三个阶段的规划目标,狠抓各项工作落实。1. 目标管理。根据国家计生委确定的20世纪末计划生育工作目标,黑龙江省明确要求各地,1998~2000年每年要有三分之一的乡村完成妇女常见病集中普查普治工作。全省实行四个统一,即:统一档案内容、统一微机软件、统一工作标准、统一评估标准和办法,并纳入人口与计划生育目标管理责任状,以政府行为保证工作目标的实现。2. 部门协作。各地成立由政府牵头,计生、卫生、妇联三家组成的生殖保健工作领导小组,并从本地实际出发制定具体实施方案,明确分工。计生部门具有网络健全的优势,是普查普治的主力,同时负责协调、建档、汇总,为政府当好参谋和助手;卫生部门具有技术力量强、设备齐全的优势,抽调部分力量参与普查普治,重点负责疑难病患者的治疗;妇联具有广泛联系妇女的优势,重点负责育龄妇女的宣传发动工作。三个部门以组织发动育龄妇女积极参与妇女常见病、多发病的普查普治为切入点和结合点,发挥优势、各尽其责、资源共享、通力合作。计生、卫生两个部门努力做到人力、技术、设备、场地等资源合理配置。计划生育部门把普查中发现的本部门暂不能治疗的患者及时转诊到卫生部门;卫生部门则将诊治结果反馈给计生部门,以便记入档案,跟踪随访。无论是计划生育服务机构,还是卫生机构,在进行育龄妇女常见病、多发病普查普治后,都要认真填写省计生委统一设计的《育龄妇女生殖保健档案》,做到村(居民委)不漏人,人不漏项。3. 强化网络。黑龙江省重点从站室建设和队伍建设两个方面进一步强化了基层服务网络建设。1997年,重新修订了《计划生育服务站(室)标准》,使服务站(室)由过去的工作型转向服务型。以乡站为例,在过去的手术室、妇检室(B超、乳腺诊断)、宣教室、药具室"三室一库"的基础上,增加悄悄话室、诊室、化验室、理疗室、微机室和人口学校,达到"八室一库一校",并相应地增添了检验、理疗、化验、诊断所需设备和诊治妇女常见病、多发病所需要的器械和药品。为尽快适应开展生殖保健的需要,在全省进行全方位、多层次的业务培训。省举办师资培训班,地市举办骨干培训班,县(市)举办全员培训班,乡村举办普及培训班,分级分类举办妇科常见病诊治、遗传咨询和染色体检查、性病防治、男性生殖保健、临床检验、新型诊治设备应用、计算机基础及生殖保健软件应用培训班,普遍提高全省技术人员普查普治、咨询服务、计算机应用的能力和水平。4. 融入结合。各地在开展生殖保健服务的

实践中坚持普查普治同孕前管理与服务相结合,对因患病暂不能采取避孕措施的妇女跟踪服务,治愈后再帮助其落实措施,从而使普查普治同孕前服务浑然一体,相辅相成,相互促进;普查普治同科普宣传相结合。通过人口学校活动、知识竞赛、讲演、文娱节目等多种形式宣传生殖保健科普知识,激发育龄妇女的参与意识;集中普查普治同经常性防治相结合。在为育龄妇女查病治病之后,还根据微机输出的工作指令单,针对育龄妇女的不同情况,提供有针对性的宣传和技术服务。通过无偿或低价启动,有偿服务,滚动发展,吸引更多的育龄妇女主动接受服务。5. 分类指导。由于城乡之间、不同地区之间,工作基础、队伍状况、部门关系以及经济、文化、人口状况等方面都存在很大差异,黑龙江省在实施生殖保健过程中,始终坚持因地制宜、分类指导、稳步推进的原则,不搞一刀切。对工作基础、工作条件好的地区,要求其加快普查普治的进度,率先实现工作目标;工作基础、工作条件较差的地区,前期工作的重点则放到健全网络、培训队伍、创造普查普治条件上。城市人口密度大,卫生、企业分工合作,社会各方面积极配合。在具体实施普查普治时,对社区内的机关、学校、社会团体和无医院的企业女职工由单位统一组织,按计划分批由区计生技术服务站普查普治;下岗职工、无业居民、流动人口由街道办事处和居民委组织,直接到区计划生育技术服务站普查普治。一大批过去因疾病困扰不能参加社会活动的育龄妇女解除多年病痛之苦,深切地感受到,计划生育工作处处为育龄妇女着想,计划生育工作者是育龄妇女离不开的"贴心人"。

黑龙江省生殖保健服务工作,除得到国家高度重视和评价,还接受了国际上的援助。2003 年,穆棱市被确定为全省唯一的中国/联合国人口基金第五周期生殖健康/计划生育项目县。项目周期为三年(2003 ~ 2005)。旨在为实现人发大会行动纲领和千年发展目标以及实现中国人口与经济社会资源环境的可持续发展。项目内容是:1. 维护公民权益。减少妇女孕检的次数,保障公民在计划生育和生殖健康方面的合法权益。2. 推进知情选择。完善知情选择的标准程序和技术规范,建立和完善有利于推进知情选择的管理与评估体系。3. 提供规范服务。与知情选择、生殖道感染防治、出生缺陷干预和艾滋病预防等活动相结合,建立规范的服务程序和制度,并按标准提供服务。4. 管理与评估改革。形成规范的群众意见反馈渠道,利用统计报告、抽样调查、服务网点非政府信息网络和信访接待等多渠道收集群众需求和意见。5. 艾滋病预防。在社区或乡村开展健康促进活动,推广安全套的使用,改变不良卫生习惯,提高健康意识,减少歧视与偏见。6. 青少年生殖健康教育。向青少年、流动人口等弱势人群提供相应的生殖健康和其他服务。7. 促进社会性别平等。结合婚育新风进万家和关爱女孩行动,推进在计划生育方面的男女平等,消除对女性的歧视,反对家庭暴力。对贫困和残障家庭的妇女和儿童,开展各种形式的救助活动,提高她们在家庭和社会的地位。为快速启动项目实施,成立以市长为组长,市委、市政府主管计生工作领导为副组长,卫生、教育、妇联等 14 个相关部门主要领导为成员的项目领导小组,在人口计生局设立项目活动办公室,制定下发《穆棱市生殖健康/计划生育项目实施方案》等相关文件,明确了项目实施的各阶段目标及具体实施步骤。全市筹资 200 多万元,按照国际和国家标

准改造市乡两级服务站。市站装备血尿分析仪、妇科蓝氧治疗仪、电子屏、触摸屏等先进设备。根据育龄妇女四个不同时期(健康期、患病期、本期落实避孕措施期、长效避孕期)需求,开展个性化分类服务,免费技术服务基本项目全面落实。市技术服务站利用服务车深入2千人口以上的大村开展健康检诊,各乡镇积极开展"三查一治"服务。每年进行一次市直党委职工健康体检,为职工进行血、尿、双肾、B超、乳腺透照等项检测,受到欢迎。引入"心语疏通"服务理念,通过设置温馨服务环境,采取非正式和互动服务、开展医患交流等,维护了群众的安全权、隐私权、舒适权和尊严权。2005年,本期项目经过三年多运作执行,构建"以奖扶为主导、利益为导向、服务为保障"的工作体系,满足广大育龄群众对计生工作日益增长的需求,群众参与率达95%,对计划生育满意率达97%以上。



2005年穆棱市计划生育服务中心竣工投用

四、避孕药具供应发放服务

(一)避孕药具供应

1985年,根据国家计生委、国家医药管理局《关于黑龙江等八省实行避孕药具经费包干、计价调拨的意见》,全省从当年1月1日起实行避孕药具经费包干、计价调拨、定量发放、有价管理的办法。省计生委、省医药总公司联合下发《关于避孕药具实行经费包干、计价调拨、定量发放管理的通知》,组建和成立8个避孕药具管理站,省级站1个,地市级站7个。其中哈尔滨市药具站负责12个市、县药具供应;牡丹江市药具管理站负责11个市、县的药具供应;齐齐哈尔市药具站负责16个市县药具供应;佳木斯市药具站负责17个市、县药具供应;绥化药具站负责13个市县药具供应;伊春市药具站负责3个市、县药具供应;黑河地区药具站负责7个市县药具供应。

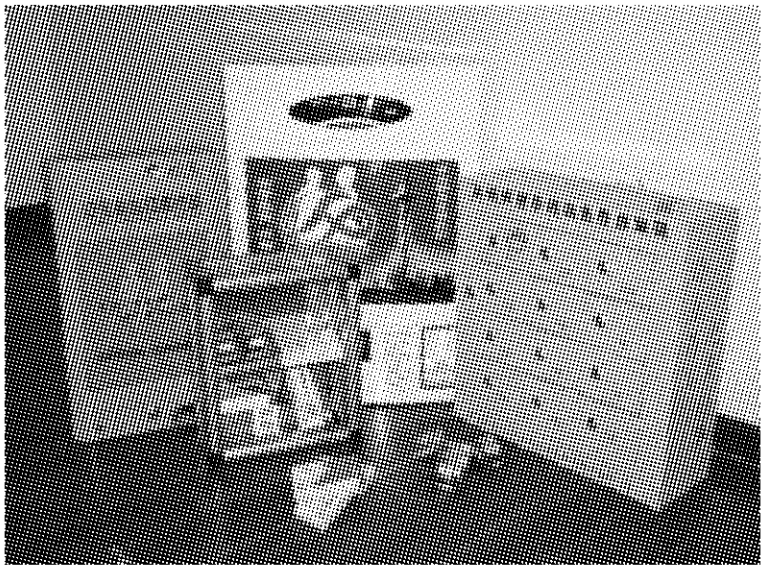
1988年11月15日,国家计生委、财政部、化工部、商业部、国家医药管理局等五部委联合下发《关于加强避孕药具生产、供应的通知》,决定在坚持按计划免费供应政策不变的前提下,普遍实行计划免费发放与市场零售相结合的"双轨制"。要求各地医药零售商店、医院、农村基层供销社都要开展有价零售,并规定零售价格是在出厂价的基础上加价15%。省计生委、省财政厅、省医药管理局、省化工局、省商业局等部门,及时向全省转发国家五部

委文件,全省很多医药零售商店开展了避孕药具的零售工作,有条件的地、市、县计生部门也参与避孕药具的零售,为流动人口和不便领取药具的群众提供方便,取得较好的社会效益。

1989年,依据国家计生委、国家医药管理局《关于实行避孕药具全面直接调拨的通知》精神,对所有避孕药具全面实行"直调",即医药卫生部门不再承担避孕药具的调拨工作,而由省计生药具站与厂家直接见面签订合同,由工厂直接调拨到计划生育部门。从过去的商业部门供应为主,逐步形成以计划生育系统供应发放为主,减少调拨周转环节,实行"计划分配与择优购订货相结合",提高发放效率,受到产销双方的欢迎。

(二)避孕药具发放

1986年以后,省、市、县陆续建起独立的药具管理机构,形成省、市(地)、县(区)、乡(镇、街)、村(屯、社区)五级药具发放网络。2001~2005年,全省紧紧围绕群众需求,从药具发放的科学性、领取的易得性、个人的隐私性、环境建设的适宜性、服务效益的公益性等角度出发,积极探索药具服务的新模式。哈尔滨市按照"人需为本、方便为先"原则,开辟药具供应五种渠道,形成覆盖全市既自成体系相互补充的药具供应服务网。



哈尔滨市按照"人需为本、方便为先"原则开辟药具供应五种渠道

1. 社区一卡通供应渠道。一卡通即:一卡在手,全市通取。凡是在社区内居住的育龄群众,无论是单位职工、下岗人员、无职业居民,还是个体业者、流动人口,只要是所居住社区登记,就可领取避孕药具免费发放卡一张,居民凭卡可以在全市任何一个社区免费领取到自己所需要的避孕药具,不再受婚否于户口所在地的限制。2. 药具自取箱领用渠道。在省、市、区(县)三级政府部门普遍设置免费避孕药具自取箱,取消人工发放,由机关干部自由领取。全市设置自取箱1 222个。3. 售套机有偿服务渠道。按照"群众看得见、售取方便、且较为隐蔽、不引人注目"的选址要求,设置1 200台安全套自动售套机,全天24小时向社会开放,满足各类人群对安全套的需求。4. IC卡免费发放渠道。该发放系统为人工智能设备,可同时放置5种药具。使用者只需持一张IC卡,就可以在任何一台发放系统上选择适合自己的避孕药具。由于IC卡自动发放机科技含量高、便于领取、方便管理、保护隐私,实现药具供应背对背和全天候服务。5. 农村封闭式自取渠道。即:在用药具人数较多的地点,安装免费药具封闭式自取箱。每个自取箱分隔成12个拉门,每个拉门设有编号,配备两把钥匙,由村计生委员和育龄妇女

分别掌管，育龄妇女可以依据固定编号，随时从箱内领取药具和宣传品，及时反馈药具使用信息。同时，在用药具人员相对集中地点（如县、镇政府所在地）安装感应式IC卡免费发放及、群众凭卡，触及感应窗口，即可获得满意的药具服务。全省普遍推行牡丹江市“一卡在手，全市通用”的便民经验，积极探索与市场经济相适应的药具管理发放机制，形成多形式、多渠道发放格局。

至2005年，全省有正式编制独立建立药具站的有30个县，占用其他单位编制建立药具站的有21个县，与其他站合署办公的有4个县。有专职药具人员341人，兼职人员1.50万人。全省县级以上药具站有办公用房4 300余平方米，药具库房5 800平方米。

（三）强避孕药具管理

全省各级药具管理站，普遍实行目标责任管理，信息化管理和质量管理。1995～1998年省药具站连续下发年度药具工作责任状考核标准，并与各地市药具站签订药具工作目标管理责任状，年终进行考核兑现奖惩。考核内容有10项指标：财务管理、计划调拨、药具统计、质量管理、药具报废管理、药具零售市场管理、药具应用率、药具有效率、药具随访率、库存周转量。地市级站90%达到甲级站标准，县级药具站70%达到甲级站标准。全省药具有效率达98%，发放率和使用率达95%以上，随访率县级达85%以上，乡级对重点户随访率达100%，村级随访率达100%。

2001年4月，省药具站制定《黑龙江省计划生育药具管理工作规范》，对药具工作的组织管理、基础建设、计划调拨、统计管理、质量管理、库房管理、技术服务、财务管理、市场管理等做了明确的规定，涵盖药具管理和服务的全部内容。2002年5月，省计生委下发《全省计划生育药具管理工作质量评估实施方案》《全省行署（市）、县（市、区）计划生育药具管理工作质量评估标准》。明确规定：1. 市（地）、县（市、区）药具管理站要设有药具质量检测档案，对药具质量进行有效的检测和批号跟踪。2. 严格按规定对入库和出库的药具产品进行质量检查并登记。3. 对质量有疑问的药具及时送检，合格后方可下发。对已过期的药具及时清理，按有关规定办理报废手续。4. 对有效期3～5年的药具，按产品生产日期计算，市（地）药具站库存药具周转时间不得超过18个月，县（市、区）药具管理站库存药具周转时间不得超过24个月。乡、村药具保证12～30个月以上的有效期。做到药具入库验收、在库养护，出库核发，使用安全，质量可靠。

2002年，省药具站与省计生委信息中心联合开发计生药具管理系统运用软件。2003年，在全省乡级以上药具管理机构全面运行黑龙江省计划生育药具管理系统。2004年，实现省与国家人口计生委药具发展中心药具管理两个系统的联网工作，完成国家、省、地市三级药具购调存报表系统和药具购调存业务管理信息系统的对接联网，提高药具管理工作效率。

2005年，根据国家人口计生委《关于深化计划生育药具工作改革的意见》和国家人口计生委办公厅《关于印发计划生育药具免费供应管理工作改革实施方案的通知》精神，省人口计生委制定下发《关于深化计划生育药具工作改革的实施意见》，召开全省深化计划生育

药具工作改革会议。会议确定“十一五”期间全省计划生育药具工作的总体目标是:全省初步形成“行政管理、社会参与、部门配合、规范服务”的药具公共管理与服务机制;药具管理体制改革进一步深化,各级药具管理机构性质、职责更加明确,药具工作人员持证上岗率达100%;育龄夫妇对药具供应主渠道知晓率达95%以上,规范的避孕方法知情选择率达90%以上,基层药具发放和服务随访率100%,育龄夫妇对药具工作的满意率达90%以上;实现县级以上药具管理机构与国家、省、市药具管理部门联网,实现药具管理报表、业务管理系统信息化;基本建立起较为完备的药具质量及使用效果反馈和评估体系;药具社会营销试点工作全面启动,并明确地、市、县计划生育药具工作改革评估内容及标准。

(四)避孕药具服务

1986年3~9月,全省对10万人次使用避孕药具情况进行综合调查。调查结果显示:在10万人用避孕药具的妇女中有4 634名失败者,占总体调查人数的4.60%。失败的主要原因:口服避孕药有漏服、失效、潮解、其他非避孕药的影响、使用不当、其他节育措施停服。避孕环的失败原因主要是脱落、带环受孕。外用药膜、药片的失败原因主要是使用不当、漏服、药物失效等。避孕环的失败率为8.20%,其中约75%是因节育环脱落造成的。用避孕片的失败率为6.85%,长效避孕针的失败率为3.64%;短效十八甲的失败率为3.70%,长效避孕片的失败率为4.32%,后四种的失败原因主要是用法不当和漏服,漏用约占失败原因的89.87%。群体中对各种避孕药具的不良反应率为26.23%。各单项不良反应率以长效药为最高,其次为短效、速效、外用药反应最低。在外用药组中各种药具的不良反应均高于避孕套组。各种避孕药的副反应主要是早孕反应,如头昏、恶心、无力、困倦、食欲减退等。早孕反应率16.52%,其出现的时间79.41%多集中在二周以内。消失时间80.56%于一至三周,即有出现消失慢的特点。副反应表现还有白带增多,异常人数11 009人,异常率11.01%。在评审这次调查时,专家评审组指出“本研究设计周密、方法可靠、数据准确、对避孕药具的优选、研究、改进、使用、管理等方面取得大量的有价值的信息和数据,有较高的实践意义,推荐作为省级科研成果。”

1991年以后,全省各地狠抓“储、发、用、管”四个中心环节,按照发放率,有效率和回访率三项指标,县药具管理站、乡镇服务站、村服务室、屯服务户都逐级建立健全药具调拨、发放、领取、保管、验收、宣传、统计等工作制度,制定相应的奖惩措施,建立信息反馈体系。主要是有“四簿”“三表”“两板”“一卡”。“四簿”:使用药具人员登记簿、使用药具特殊情况登记簿、药具访视情况登记簿、药具管理人员登记簿;三表:使用药具情况汇总表、零售药具登记表、药具品种数量统计表;两板:使用药具情况信息反馈板、药具管理综合情况一览板;一卡:药具库存标志卡。县药具管理站设立药具总账、分类明细账、分户调拨账、保管账。服务站设总账、分类明细账、保管账、零售账。村设保管账。实行商品化管理,公益性发放。

2000年之后,药具管理人员由“只管发”转为“管使用,管效果”。基本上达到懂各种药具性能、懂用法、懂用量和懂注意事项,会宣传、会使用、会保管、会指导、会统计、会解决一般问题“四懂六会”。对服务对象坚持定人、定时、定点送药具上门,勤上门、勤询问、勤指

导,做到使用药具人数和效果清,送药及时、指导及时、处理特殊情况及时“一清三及时”。做到“六登门、一跟踪”服务。

(五)避孕药具使用

1. 药具经费

药具经费逐年递增,人均使用药具经费稳中有升。1986~2005年全省药具经费累计投入12 173.60万元,人均使用药具经费218.60元。1996~2000年,全省药具经费累计4 574万元,年平均915万元,平均每年递增5.20%,年平均订购药具经费金额778万元,年平均业务建设费137万元。2001~2005年,用于计划生育避孕药具专项经费为6 585万元,年平均为1 317万元,其中用于避孕套的经费3 222.10万元,占11%。药具业务工作经费为1 263.20万元,其中地、市药具业务工作经费836.52万元,占17%。同比“九五”时期药具经费增加2 010万元。2005年药具经费投入1 448万元,基本满足全省计划生育避孕药具的需求,为全省稳定低生育水平提供重要的物质保障。

2. 用药具人数

全省应用各种避孕药具人数,在每个年度中占落实节育措施总人数50%左右,呈逐年上升趋势。“九五”期间,全省应用药具平均人数79.70万人(含本期上环数),其中本期上环平均为22.10万人,占27.70%;应用口服避孕药和避孕针平均为13.10万人,占20.20%;应用避孕套平均为36.50万人,占45.80%;应用外用避孕药为14万人,占1.80%;采用皮下埋植剂平均为3.50万人,占4.50%。全省城市、城镇应用药具人数占应用药具总人数的81%,农村占19%。2001~2005年,全省采取药具避孕的人数(含本期上环)年平均为69万人。其中上环18万人,占26%;应用避孕套人数为38.60万人,占56%;口服药10万人,占14.50%;外用药、针剂为4.40万人,占3.50%。应用避孕套人数呈上升趋势,口服避孕药人数逐年下降,应用宫内节育器人数逐年上升。

1986~2005年黑龙江省避孕药具使用情况

表2-13

年度	宫内节育器		避孕药		避孕套	
	人数(万人)	占采取措施总人数(%)	人数(万人)	占采取措施总人数(%)	人数(万人)	占采取措施总人数(%)
合计	7 756.70	—	476.60	—	718.80	—
1986	213.00	42.50	29.80	5.90	29.20	5.80
1987	227.90	42.90	24.30	6.40	33.90	6.30
1988	246.50	44.30	35.90	6.40	33.60	6.00
1989	275.10	46.10	33.00	5.90	29.60	5.00

续表2－13

年度	宫内节育器		避孕药		避孕套	
	人数(万人)	占采取措施总人数(%)	人数(万人)	占采取措施总人数(%)	人数(万人)	占采取措施总人数(%)
1990	305.80	48.10	30.70	4.80	28.00	4.40
1991	322.90	49.00	28.60	4.30	28.50	4.30
1992	328.10	49.00	31.50	4.70	32.70	4.80
1993	332.30	48.70	31.20	4.50	42.40	6.20
1994	360.40	51.00	28.30	4.00	42.50	6.00
1995	384.80	52.90	27.30	3.70	41.60	5.70
1996	410.30	55.40	26.40	3.60	37.40	5.00
1997	428.20	58.50	20.30	2.80	29.70	4.10
1998	439.60	59.40	20.00	2.70	32.60	4.40
1999	461.90	61.70	20.20	2.70	33.40	4.50
2000	463.20	61.40	18.40	2.40	49.60	6.60
2001	482.90	64.00	18.90	2.30	43.20	5.30
2002	505.40	67.30	14.80	2.00	36.10	4.80
2003	517.30	69.40	12.60	1.70	36.60	4.90
2004	521.90	70.40	12.50	1.70	37.90	5.10
2005	529.20	71.70	11.90	1.50	40.30	5.50

五、新技术研究、推广与技术鉴定服务

(一)研究概况

1986年,全省已有30个单位,120多名专兼职科研人员,30多名专家、教授、研究员,占计生科研人员35%。基本做到立题有论证、项目有合同、成果有评审,应用推广等有科研档案。同年,召开首届黑龙江省计划生育科研工作会议,总结"六五"期间科研工作,交流科研成果奖励优秀计划生育科研课题。1988年,制定下发《黑龙江省计划生育科研管理条例》《黑龙江省计划生育科研工作暂行管理办法》,从科研计划生育课题管理与申报、科研成果鉴定与应用、科研经费管理等方面做出明确规定。《条例》和《暂行管理办法》还提出,计划生育科研工作必须坚持"四个面向""一个突出"的指导思想,即面向实际、面向农村、面向育龄群众、面向未来,突出以应用研究为主,逐步形成"科学研究、实际应用、技术指导"一条龙的科研体系。由于计划生育涉及的学科广、门类多,多年来,采取横向联合、大搞协作、集中攻关的办法,依托大专院校、科研机构及基层计划生育部门的力量,重点开展节育技术、并发症防治、遗传病与优生等方面的研究。先后建立和健全哈尔滨医科大学生殖内分泌研究室、遗传病研究室,哈尔滨医科大学附属第一医院女性计划生育研究和男性计划生育研

究室，哈尔滨医科大学附属第二医院产前诊断研究室。还有省医院、省中医学院、哈尔滨市第一医院、哈市妇产医院等单位，紧密结合临床实践，积极创建计划生育研究室和实验室。1988年省计生委组织省内16位专家分别对“女性计划生育节育手术”“男性计划生育节育手术”“优生优育”等24项科研课题进行论证，选出12项进行立证。同年向省政府申报6项成果，有3项课题被评为省级成果，是历年来评为省级成果最多的一年。1989年，全省科研工作立题突出实用性。在研科研课题26项，有23项是应用课题，占88.50%；省（部、委）级以上成果增多。

1993年，参加国家计生委“八五”科技攻关课题“米非司酮配伍前列腺素终止早孕的扩大临床多中心研究”，在严格培训、规范操作基础上，组织全省12个计划生育技术服务机构的技术人员用2年时间完成2 500例的临床研究任务，该成果荣获国家计生委“八五”科技攻关课题二等奖。在新成果、新技术的推广应用工作中，省计划生育科研所发挥龙头作用，举办10期新技术推广培训班，有计划、有步骤地重点推广新型宫内节育器、皮下埋植及米非司酮抗早孕等。全省完成宫内节育器的更新换代工作，绝大多数市、县站应用皮下埋植和米非酮搞早孕。产后42天放置宫内节育器、早孕妊娠试剂等普遍推广。1993、1994连续两年召开会议，总结交流全省科研工作并就国家计生委下发的科研项目指南进行研讨，对获得省计生委和省科委科技进步奖的单位和个人颁发奖状、证书和奖金。由省计生委上报省科委的科研课题“小儿——成人动脉硬化险因素的研究”（哈尔滨医科大学附属医院李树林）被省科委评为科技进步二等奖。1995年，有三项计划生育科研成果被省科委评为科技进步一等奖，即：先天性聋哑定位病因诊断及遗传咨询的研究（哈尔滨医科大学附属医院肖永义）、长期放置含铜宫内节育器安全性研究（哈尔滨医科大学附属医院韩向阳）、长期放置含铜宫内节育期铜丝与铜管的金相分析及扫描电镜研究，其中长期放置含铜宫内节育器安全性研究获国家计生委三等奖。1996年，哈尔滨医科大学计划生育科学技术研究所、哈尔滨医科大学附属第一医院进行的长期放置含铜宫内节育器安全性研究，获省计生委科技进步三等奖。

1997年，省计生委向国家计生委科技司上报国家计生委科研招标课题三项：血小板激活因子及其拮抗剂海风滕酮对大鼠睾丸及附睾发育影响因素的研究、长期应用甾体避孕药安全性的研究、人工流产对妇女健康影响及医疗卫生服务需求研究。



1992年省计生委领导与全省从事计划生育技术的专家合影

2001～2005年，共承担三项省级“十五”科技攻关项目，即：复合营速干预神经管畸形现场引入

性试验研究、纳米节育器的研究与开发、计划生育技术服务 ISO9000 质量管理计算机系统研究。参与国家科技部“十五”科技攻关项目,“米非司酮用于紧急避孕、黄体期避孕及催经的研究”项目获中华医学科技一等奖。参与“中国男性生殖资源调查”在黑龙江省的工作,开展国家人口计生委批准的“计划生育生殖健康咨询软件的开发与研制”(被全省 20 多个技术服务站使用)、“洁尔康洗液用于生殖道感染工程的研制开发”C 类科研项目工作。

“七五”~“十五”期间黑龙江省计划生育科研项目情况

表 2-14

时间	科研项目名称	项目级别及获奖	负责人
“七五”期间(1986~1990 年)	《孕早期绒毛细胞染色体分析 3 000 例》	国家计生委“七五”攻关课题	刘贵德
	《绒毛、羊水细胞染色体高分辨率显带技术的研究》	国家级“七五”攻关课题	祁 芬
	《出生缺陷和遗传病的流行病学》	国家计生委“七五”计划生育课题	刘贵德
	《中西医结合治疗节育手术引起的慢性盆腔炎的研究》	国家计生委课题	刘贵德
	《黑龙江省部分县早婚早育现状分析及心理因素的讨论》	省级课题	王 敏
	《珍珠精母临床效果观察》	国家计生委课题	协作项目
	《宫内节育器 500 例宫型环使用研究》	省计生委课题	张晶莹
	《中西医方法治疗子宫肌瘤的研究》	市科委课题	协作项目
“八五”期间(1991~1995 年)	《新型宫内节育器的研究》	省科委“八五”课题	刘贵德
	《Norplant 埋植者出血紊乱的血液流变学研究》	省计生委课题	刘贵德
	《Norplant 对妇女细胞遗传学影响的研究》	省计生委课题	刘贵德
	《中西医结合治疗不孕症》	省计生委课题	协作项目
	《20 种国产妊娠试验试剂的对比观察报告》	国家计生会课题	刘贵德
	《Norplant 皮下埋植扩大使用研究》	国家级课题	张晶莹
	《含锌节育器研究》	省科委课题	协作项目
	《10mg 米非司酮在 120 小时内的紧急避孕》	9901 国家级课题	张晶莹
	《甲型血友病基因携带者和产前基因诊断的检测研究》	省科委课题	王殿清
	《苏联宫内节育器引进应用的研究》	省科委课题	张 浦
	《人工流产手术对妇女心理健康及计划生育工作的影响》	世界卫生组织生殖健康南南合作科研课题黑龙江协作组	廖旭春
	《全省皮埋及口服流产药临床观察研究》	省级课题	协作项目
	《Norplant 可接受性第二期临床观察》	国家计生委课题	协作项目
	《计划生育心理咨询问题的研究》	国家级课题	杨晓波
	《全国 RU486(米非司酮)“八五”扩大临床多中心研究》	国家级课题	协作项目
	《生物反馈疗法在节育术后并发症治疗中应用研究》	省科委课题	张 浦

续表2－24

时间	科研项目名称	项目级别及获奖	负责人
“九五”期间（1996～2000年）	《米非司酮配伍米索前列醇和卡前列甲酯栓终止早孕的临床对比研究》	国家级课题获省计生委一九九六年度科技进步一等奖	李　丹
	《小剂量米非司酮用于房事后72小时紧急避孕的研究》	国家级课题	张晶莹
	《黑龙江省农村妇女生殖保健档案卡微机管理系统的研制与应用》国家级杂志发表论文一篇	省计生委课题获省计生委一九九七年度科技进步一等奖	杨晓波
	《黑龙江省生殖健康社区研究》	省自然科学基金课题	廖旭春
	《黑龙江省农村计划生育管理信息系统的研究》	省自然科学基金课题	张　杨
	《国内各种妊娠试验试剂真实性和预值第二次评价研究》	省自然科学基金课题	刘贵德
	《出生缺陷干预工程——神经管畸形营养素干预引入性试验》	国家计生委课题	王福学、杨晓波
“十五”期间（2001～2005年）	《复合营养素引入性现场效果观察研究》	省科技厅课题	杨晓波、刘来发
	《纳米节育器的研制与开发》	省科技厅课题	孙静波
	《计划生育/生殖健康咨询软件的开发和研制》	国家人口计生委C类科研项目	刘来发
	《洁尔康洗液用于生殖道感染工程的研制开发》	国家人口计生委C类科研项目	洪宝仁
	《黑龙江省人口和计划生育目标管理考评机制研究》	省科技厅攻关项目	刘来发

（二）新技术推广

1988年，开展国际人口理事会组织的“女性绝育皮下埋植”观察500例实验；国家组织的“珍珠精母止血药”的观察和男性输精管钳穿法结扎及粘堵法在临床上的实验和应用。同年，推广山西省太原市男性栓堵节育手术实验项目。1988年7月至1992年8月，历时4年多时间，在宾县共做男性栓堵节育手术5 392例。1990年，在全省首次推广女性皮下埋植术和男性输精管可复性栓堵术，一年中省计划生育科研所先后两次到海林县为487妇女做皮下埋植术。1993年在全省首次引入莞花蒂膜用于大月份引产，引入MCU－375型、TCU－380型、TCU－220新型宫内节育器和口服流产药（米非司酮与米索前列腺素配伍、米非司酮与卡孕栓配伍）。

1994～2000年，省计划生育科研所在新成果、新技术的推广应用工作中发挥了龙头作用。首先在全省开展了米非司酮配伍米索前列醇和卡前列甲酯栓终止早孕的临床对比研究的新技术，同时，哈尔滨市计划生育技术服务中心、佳木斯市计划生育技术服务站、双鸭山市计划生育技术服务站、杜蒙县、绥棱县计划生育技术服务站开展了米非司酮配伍米索前列醇和卡前列甲酯栓终止早孕与吸宫流产对比研究，并在全省有计划、有步骤地重点推广了应用新型宫内节育器、早孕妊娠试剂、口服新型避孕药“敏定偶”紧急避孕药等各项避孕节育新技术。新技术、新产品的推广面在80%以上。

2000～2005年，按照国家人口计生委部署，在全省开展了预防神经管畸形孕妇营养素“福施福”引入性试验研究。经省科技厅批准省计划生育科研所开展应用“福施福”预防神

经管畸形科研项目,全省发放“福施福”累计7万余盒,使2万多名已婚育龄妇女受益。通过项目带动“福施福”的推广,全省取得显著效果。

(三)技术鉴定

1. 病残儿医学鉴定

1984年,成立省、市、县三级病残儿鉴定行政管理领导小组及遗传咨询技术指导组,建立黑龙江省病残儿医学鉴定工作体系。1986年,省计生委建立出生缺陷监测网,出生缺陷调查由卫生系统负责。1990年,省计生委转发国家计生委《关于印发〈国家计划生育委员会独生子病残儿医学鉴定暂行管理办法〉的通知》,并要求各地、市计划生育委员会认真贯彻落实。

1991年起,实行县级初筛,省、市设病残儿医学鉴定组,负责管理并组织鉴定工作。小组成员由热爱计划生育事业,医德高尚、秉公办事的内、儿、外、五官、遗传、眼科等副主任医师以上的5~7名专家组成,政府官员不参加医学鉴定小组。1992年,根据国家计生委《独生子病残儿医学鉴定暂行管理办法》第十九条“病残儿鉴定的一切费用,由申请者承担”的规定,省计生委、省物价局联合制定下发《关于征收独生子病残儿医学鉴定费用有关规定》文件,规定计划生育部门一次性收取50元鉴定费。“八五”期间,省计生委完善全省病残儿医学鉴定管理工作。堵塞了病残儿医学鉴定管理中存在的漏洞,改革了鉴定办法,使病残儿医学鉴定工作更加严格,审批人数由1990年的4 062人减少到1995年的1 997人。

1999年10月20日,省物价局、省财政厅、省计划生育委员会联合下发《全省病残儿医学鉴定收费标准》,文件规定病残儿医学鉴定费由各级计划生育行政部门委托计划生育技术服务机构代收,每次每人鉴定费为200元,不含各种辅助费用。被鉴定者缴纳病残儿医学鉴定费用后,一律不得收取其他费用。1992年制发的有关病残儿医学鉴定收费标准的黑计生〔1992〕57号文件同时废止。

2003年,根据国务院颁发的《计划生育技术服务管理条例》及国家计生委《计划生育技术服务管理条例实施细则》第三十条规定,经省政府同意,省计生委在原省计生委科技专家组基础上,成立新一届黑龙江省计划生育技术服务技术专家委员会。专家委员会由53人组成。设主任1名,副主任6名。专家委员会下设办公室,负责日常工作及协调工作。办公室设主任1名,副主任2名,工作人员2名。办公室设在省人口计生委科学技术处。同年11月,省人口计生委对全省1993~2002年10年间的病残儿医学鉴定情况进行回顾性调查,研究分析病残儿发病规律,探索出生缺陷综合防治和病残儿医学鉴定工作新途径和新方法。总计调研9 914例,城市1 377例,占调研总例数的14%,城镇2 362例,占调研总例数的24%,农村6 175例,占调研总例数的62%。此调查报告被省人口计生委评为优秀论文一等奖,并在《中国计划生育学》杂志刊登。

2004年,省物价局、省财政厅重新核定节省并发症鉴定费,病残儿医学鉴定费收费标准,并将计划生育技术服务收费转为经营性收费。规定计划生育手术并发症鉴定收费标准:省级800元/次(不含辅助检查费),市级600元/次,县(区)级400元/次,病残儿医学鉴

定收费标准为200元/次(不含辅助检查费)。

2005年4月26日省人口计生委下发《黑龙江省病残儿医学鉴定管理工作规范》及《黑龙江省病残儿医学鉴定管理程序流程图》。

个人申请 →	单位或村(居)初审 →	乡(镇、街道)审核 →	县(市、区)审核 →	市级鉴定 →	省级鉴定 →
1. 凡认为其子女(年龄限定在18周岁以下)有明显伤残或患有严重疾病,符合法律、法规规定条件要求安排再生育的,均可申请病残儿医学鉴定。 2. 申请病残儿医学鉴定应向女方单位或女方户籍所在地的村(居)委会提出书面申请,并提交病史资料及县(市、区)级以上地方人民政府计划生育行政部门规定的其他资料。	单位或村(居)委会对申请病残儿医学鉴定者的情况进行初步审核,如符合《病残儿医学鉴定管理办法》要求,发给《病残儿医学鉴定申请表》,在该表上签署意见,加盖公章,并在接到申请材料之日起20个工作日内报女方户籍所在地的乡(镇、街道)人口和计划生育管理部门。	乡(镇、街道)人口和计划生育管理部门应对申请病残儿医学鉴定者的情况进行再次核实并进行必要的社会和家系调查后,在《病残儿医学鉴定申请表》上签署意见,加盖公章,并在接到申报材料之日起20个工作日内报县(市、区)人口和计划生育行政部门。	县(市、区)人口和计划生育行政部门负责审核申请鉴定的材料是否完备和真实可靠,在《病残儿医学鉴定申请表》上签署意见,加盖公章,并在接到乡(镇、街道)人口和计划生育行政部门审核后的《病残儿医学鉴定申请表》30个工作日内将所有材料及《病残儿医学鉴定申请表》上报市人口和计划生育行政部门。	1. 市级人口和计划生育行政部门在接到县级人口和计划生育部门审核后的《病残儿医学鉴定申请表》7个工作日内,审核申请鉴定的材料是否完备和真实可靠,并决定是否进行市级鉴定。如上报材料不符合要求,可通知上报单位补充和核实。 2. 市级人口和计划生育行政部门根据情况半年或一年组织一次鉴定。 3. 市级人口和计划生育行政部门于30个工作日内,将《病残儿医学鉴定结论通知书》发给县(市、区)人口和计划生育行政部门。 4. 受当地医疗技术条件限制不能做出鉴定结论的,市级鉴定组提出进行省级病残儿医学鉴定的书面意见,经市级人口和计划生育行政部门核准后,申请省级鉴定。 5. 当事人对市级鉴定组所作的鉴定结论有异议的,可在接到鉴定结论通知书之日起1个月内,向市级人口和计划生育行政部门申请省级鉴定。 6. 市级人口和计划生育行政部门应在收到当事人提交的省级鉴定申请后30个工作日内,将有关材料报省人口和计划生育行政部门。	1. 省级人口和计划生育行政部门负责在接到市级人口和计划生育行政部门审核后的《病残儿医学鉴定申请表》7个工作日内,审核申请鉴定的材料是否完备和真实可靠,并定是否进行省级鉴定。 2. 如上报材料不符合要求,可通知上报单位补充或核实。 3. 省级人口和计划生育行政部门根据上报情况择期对申请省级鉴定者进行鉴定。 4. 省级鉴定为终审鉴定。 5. 省级人口和计划生育行政部门将鉴定结果以《病残儿医学鉴定结论通知书》形式于30个工作日内通知市级人口和计划生育行政部门,市级人口和计划生育行政部门于接到省级人口和计划生育行政部门《病残儿医学鉴定结论通知书》20个工作日内通知县(市、区)人口和计划生育行政部门。《病残儿医学鉴定结论通知书》一式四份,省、市、县(市、区)计划生育行政部门及申请病残儿医学鉴定的夫妻各存一份。

图33　黑龙江省病残儿童医学鉴定管理程序流程图

1993~2002年黑龙江省9个市(地)病残儿审批情况

表2-15　　单位:例

年度	总计	城乡			年度	总计	城乡		
		城市	城镇	农村			城市	城镇	农村
1993	1 238	214	331	693	1998	973	122	234	617
1994	1 315	236	330	749	1999	857	120	169	568
1995	1 466	190	307	969	2000	720	99	177	444
1996	991	146	228	617	2001	623	57	157	409
1997	1 130	130	262	738	2002	601	63	167	371

2. 避孕节育手术并发症鉴定

1990年,省计生委转发国家计生委科技司《关于印发〈节育并发症管理办法〉和〈节育并发症鉴定办法〉的通知》,要求各地、市、县计生委认真处理好计划生育手术并发症,以及遗留问题。当时,手术并发症主要由地、市、县负责鉴定和处理,并未进行全省统一鉴定和统计。1999年,加强和规范省级节育并发症鉴定管理工作,省计生委聘请有关专家,成立省计生委节育并发症科技专家组,刻制省计生委节育并发症鉴定专用章,于当年正式启用。同年10月20日由省物价局、省卫生厅、省计生委联合下发黑价联字〔1999〕63号文件,文件规定鉴定收费标准参照省司法鉴定收费标准执行,省级800元/次、市级600元/次、县级400元/次,上述费用均不含辅助检查费。

2000年,省计生委落实国家计生委颁发的《计划生育技术服务工作管理办法》,结合全省计生工作实际,成立由57人组成的黑龙江省计划生育科技专家组(女性组、男性组、儿科组、遗传组、统计、流行病组)。同年,省级节育手术并发症鉴定参检人20人,其中有4人定为计划生育节育手术并发症。2001年,省级节育手术并发症鉴定参检人7人,无一例属于计划生育节育并发症。2003年,省人口计生委在原有省计划生育科技专家组的基础上,由于人员变动,进行调整。办公室设在省人口计生委科技处。2004年,省级节育手术并发症鉴定参检人16人,其中有8人被认定为计划生育节育手术并发症。

第三节 服务行为

一、技术、行为、环境规范

(一)技术规范

1986年,全省计划生育技术服务从过去单纯落实结扎、上取环、流(引)产等节育措施转变为全面服务,承担起技术培训、优生咨询、科普宣传、基础教育、药具发放、婚前检查、妇幼保健等多项业务。1991年,省计生委制定《黑龙江省计划生育系统节育手术人员考核办法》,明确规定,经笔式和实际操作达到标准的,取得《节育手术合格证》者,方可作上(取)环,人流、绝育术、引产四种手术,凡无《节育手术合格证》医护人员,均不得独立进行节育手术技术操作。并通过定期培训、岗位练兵,技术比武等措施,大大提高节育手术质量和水平,还建立严格的手术记录、病残鉴定;转诊、会诊、病历管理;节育手术差错、事故登记报告等规章制度。

2003年,省卫生厅、省计生委转发卫生部、国家计生委关于印发《常用计划生育技术常规》的通知。针对实际工作中出现的新情况、新问题,卫生部和国家计生委在广泛征求各有关部门、专家意见的基础上,重新制定十一大常规,即:宫内节育器放置、宫内节育器取出、

输卵管结扎术、输精管结扎术、负压吸宫术、钳刮术、米非酮配伍前列腺素终止早期妊娠、依沙吖啶羊膜腔内注射中期妊娠引产、水囊引产等常规。卫生部、国家计生委1984年印发的《节育手术常规(第三版)》同时废止。

(二)行为规范

1986~2005年,全省各级计划生育技术服务机构,加强计划生育服务人员能力建设,在做好技术服务规范的同时,普遍规范服务行为。1. 职业道德。时刻牢记,服务宗旨是全心全意为育龄妇女服务,为基层服务;尊重育龄夫妇的人格与权利,对待育龄夫妇不分民族、地位、财产状况,一视同仁,积极协助基层干部宣传好生殖与避孕有关科学知识;文明礼貌服务。举止端庄、语言文明、态度和蔼、关心和体贴育龄夫妇;廉洁奉公。自觉遵纪守法,不以医谋私;为育龄妇女保守秘密,实行保护性医疗,不泄露其隐私与秘密;互学互尊,团结协作,正确处理同行同事间的关系;严谨求实、奋发进取、钻研医术、精益求精,不断更新知识。达到"十个不准",即不准借职务之便接受或索取育龄夫妇及患者的红包或礼品,以及暗示患者其单位的吃请;不准违背避孕节育技术服务的操作规程和各项规章制度;不准违背医疗原则进行不合理检查、不合理用药、不合理收费;不准以任何借口推诿、强迫刁难育龄夫妇接受各种计划生育服务;不准超范围和开展未经批准及不具备服务条件的服务项目;不准利用职权开假诊断书、假医疗证明、假技术鉴定;不准强制患者接受高消费性医疗服务;不准在购买药品、器械、物资及其他活动中收取回扣费、好处费、提成费、宣传费等;不准擅自从事第二职业;不准利用患者及施术单位为自己或他人开药。2. 工作守则。自觉遵守国家法律、法令和各项规章制度;热爱计划生育事业,积极宣传和普及计划生育方针、政策和节育、优生科学知识;讲究职业道德、遵守职业纪律,全心全意为人民服务;热爱本职工作、刻苦钻研业务、掌握职业技能、确保业务质量;遵守劳动纪律,坚守工作岗位,礼貌待人,服务周到,做广大群众的贴心人;在实施服务过程中,始终如一地做到"十心",严格按照"节育手术常规"操作确保术者安全。3. 文明服务。对来计生站(室)接受服务的群众,服务人员要先问一声好,开展"十个一"文明服务活动,对来计生站的育龄群众,计生人员要先问一声好,让一个座位,倒一杯水,送一本小册子或宣传单,讲一段生殖保健知识,看一看录像或展板,解一个难题,作一次向导和咨询交流,献一份爱心,说一声谢谢、再见。真正做到耐心:对询问病情、解释病情要耐心。精心:对诊断、治疗和护理工作要精心。关心:对育龄夫妇生活、思想情绪要关心。细心:对观察患者表情变化要细心。热心:对育龄夫妇及家属要热心。专心:对本岗位工作要一丝不苟,专心致志。公心:对施术的育龄夫妇一视同仁,出以公心。虚心:对育龄夫妇、家庭及基层干部、社会群众的意见要虚心。操心:为患者分忧解难,为服务站优质服务操心。放心:要使来站施术的育龄夫妇、亲属、各级领导及群众放心。

(三)环境规范

1986~2005年,省人口计生委要求各级计生服务单位,除环境清新、整洁、优雅、温馨,育龄群众到服务站有"家"一样感觉,还要有宣传口号、宣传画、图书库、有关信息和提示。服务站室内、室外的宣传口号大体是:

1. 计划生育靠你靠我靠他，优质服务为你为我为他
2. 生男生女一样好，女儿也是传后人
3. 帮您了解计划生育政策，使您掌握科学技术知识
4. 手拉手的承诺，心贴心的服务
5. 婚前检查不可少，发现疾病早治疗
6. 少生优生苗儿壮，利国利民又荣光
7. 用我真诚服务，换您满意微笑
8. 您的满意是我们的追求，您的健康是我们的心愿
9. 只要您需要，我们的祝福与关爱就会第一时间送到
10. 愿您的一切美好由此开始
11. 我们以最真诚的心，将健康与祝福送给您
12. 平安、快乐、幸福、健康，是我们永远的祝福
13. 指导生活细节，引领健康时尚
14. 破千年封建旧俗，树一代婚育新风
15. 提高避孕节育质量，保护妇女身心健康
16. 关注生殖健康，构建和谐社会
17. 坚持以人为本，提倡优质服务

二、孕前型管理与服务

（一）孕前管理工作状况

1985年以前，发现育龄妇女计划外怀孕，才去做工作采取补救措施，工作起来难度很大，也给群众身心健康造成一定影响。为摆脱围着“大肚子”转的被动局面，克山、富裕、龙江等县，在开展人口与计划生育基础教育的基础上，实施以经期、孕情监测为主要内容的寻访服务活动。这一做法，有效地减少计划外怀孕，降低出生人流比。以龙江县黑岗乡为例，1986年计划生育率比上年提高8.43%，人工流产人数则减少23人次。此事引起齐齐哈尔市计生委的高度重视，多次组织有关人员到该乡调研，把这种将各项工作做在育龄妇女怀孕之前


实现孕前型管理的保证

1990年12月7日《中国人口报》头版刊发黑龙江省副省长戴谟安撰写的文章《实现孕前型管理的保证》

的前馈性做法总结为“孕前管理”,并于1987年在龙江县黑岗乡召开全市孕前管理现场会。至1987年底,齐齐哈尔市管辖的11个县、7个区,已有7个县、4个区推行孕前管理,在2 455个村中有1 100多个实现无计划外生育。干部群众一致反映,实行孕前管理,干部少操心,群众少遭罪,国家少花钱,集体少负担,是一举多得。孕前管理的做法得到省委、省政府的高度重视和国家计生委的充分肯定。1987年,《全省计划生育工作会议报告》中明确指出:“切实抓好已婚育龄妇女的孕前型管理的经验,把工作做在怀计划外孕之前,走预防为主、超前控制的路子,把“突击”“会战”变为经常性的工作,使计划生育管理走上惯性运行轨道。”“由粗放管理转变为科学管理”。1990年12月7日,《中国人口报》头版刊发黑龙江省副省长戴谟安撰写的文章《实现孕前型管理的保证》。

1991年3月,齐齐哈尔市委办公厅、市政府办公厅转发市人口计生委《关于强化计划生育孕前管理工作意见的报告》,明确提出将计划生育工作重心从孕后补救转为孕前管理。齐齐哈尔市在推广孕前管理与服务过程中,坚持四个基本条件:良好的阵地,规范的管理,有效的宣传教育和较强的技术服务能力,突出抓好一个中心环节,即:期内长效避孕措施的落实。在阵地建设上,着力于市、县、乡、村技术服务站室条件和环境的改善。到1991年,已投入使用的市计划生育技术服务中心楼房投资540万元,建筑面积为3 080平方米,9个县站的建筑面积都在1 000平方米以上,其中有两个县站达到2 000平方米。全市农村应建站的153个乡镇,全部建站,房舍面积绝大多数在150平方米左右,其中在180平方米以上有78个,达到省甲级站标准的有137个,占建站总数的89.50%。全市2 153个村,有85%的村服务室达到省、市规定的标准。乡站普遍配备B超、多功能吸引器和各种手术器械,其中有近35%的乡站建立理疗和检验室。在管理机制上,着力于变过去粗放经验型管理为科学化、规范化、制度化的管理。建立自上而下的指导服务体系,充分发挥市站与县站的“中心”与“龙头”作用。市站负责对县、乡站技术人员培训指导,乡站作为县站的派出机构,由县站对乡站技术服务进行具体指导和管理,乡站对村室人员进行业务指导,全市形成比较完整统一的计划生育技术服务体系。建立技术服务责任制,对育龄妇女按婚育状况和落实避孕措施种类实行四级管理和分类指导服务。首诊跟踪负责,月访视、季妇检,县、乡站技术人员包乡、包村、包重点服务对象等项制度,保证宣传教育到位,长效避孕节育措施落实到位,定期随访服务到位。对乡站实行“一卡一证一册、五种医疗表格”的技术服务记录。在宣传教育上,着力于普及人口与计划生育基础知识,把人口与计划生育基础知识作为推行孕前管理的首要环节,始终紧紧抓在手上,以普及计划生育、卫生保健、生殖保健等新知识、新科学为重点,充分利用“四机两带”等电教手段和报纸、电台、电视新闻传播媒体,大力开展宣传教育,广泛唤起育龄人群主动寻求计划生育技术服务,防止避免意外怀孕,加快孕前管理的进程。在技术能力上,着力于技术人员的业务培训,乡级以上技术人员有70%达到中专以上学历,另外30%的人员提前两年全部参加岗位培训,做到持证上岗。

1995年2月3日,《中国人口报》第二版报道“黑龙江省全面推行孕前型管理”的做法。1996年8月,国家计生委常务副主任张维庆到黑龙江省检查工作时,撰写了《大力抓好孕前

管理和服务工作——关于黑龙江省计划生育工作的调查报告》(刊登在国家计生委《工作研究》1997年第4期上)。张维庆认为:孕前管理和服务是"三为主"工作方针的核心内容,孕前管理和服务抓住了"三为主"方针的本质,是"三为主"方针的集中体现;是人类自身生产客观规律的必然要求,是马克思主义人口理论在计划生育工作中的具体应用;孕前管理和服务是密切党群干群关系、维护社会稳定的迫切要求;体现了计划生育工作为人民服务的宗旨;是计划生育工作实现"既要抓紧,又要抓好"的必由之路,能卓有成效地控制人口数量,逐步提高人口素质,保护育龄妇女身心健康,解放妇女劳动力,树立计划生育工作的良好形象;孕前管理和服务能节约经费,减轻国家、个人的经济负担,优化资源配置,提供文明、优质服务,拉动基层基础建设与服务机构水平的全面提高。不仅为全省计划生育工作向更高层次发展奠定了坚实的基础,而且对全国各省(市、区)特别是经济欠发达地区做好孕前管理和服务工作,提供有益的启示和成功经验,值得认真总结和推广。


中国人口报

黑龙江全面推行孕前型管理

1995年2月3日《中国人口报》第二版报道"黑龙江省全面推行孕前型管理"的做法

(二)孕前管理条件与标准

1987年全省在推进孕前管理的过程中,强调孕前管理是计划生育工作的一种科学管理,也是一个更高层次的管理,是计划生育工作发展到一个新水平重要体现,必须有一定的基础。把开展孕前管理的基本条件确定为:1. 要有健全的计划生育工作管理体系。乡(镇)、村要有健全的计划生育领导机构,主要领导亲自挂帅,主管领导具体负责,有关人员积极配合。2. 要有一支过硬的计划生育管理队伍。乡(镇)、村要有专职计划生育干部,这支干部队伍具有较强的工作能力,有能适应工作开展的专业知识,并且还要有较强的组织能力,在群众中有威信。3. 要有能够开展宣传、技术、药具等服务的阵地。乡(镇)要有计划生育服务站、村要有计划生育服务室,负责宣传教育、技术服务,药具供应,统计规划等多种具体工作。4. 广大群众接受了人口与计划生育基础知识教育。广大群众能够掌握基本的人口理论知识,党的现行计划生育政策,以及基本的避孕常识。凡具备上述条件的乡村,都可步入孕前管理轨道;达不到上述工作基础的,积极创造条件夯实基础工作。为此,全省

各地按照上述基本条件，全面规划，加大推广力度。



1996年6月黑龙江省召开全省计划生育科学技术大会



1987年12月省计划生育科研所召开“科技智囊团”会议

1988年8月3日，省委、省政府召开贯彻落实《中央政治局常委会讨论计划生育工作纪要》电视大会，省领导在讲话中要求全省“加强基层网络建设，提高服务质量和水平，使全省计划生育工作向孕前管理型管理迈进”。并强调指出：“孕前型管理有利于优生优育，有利于改善干群关系，有利于保护生产力，还有利于节约计划生育经费支出，减轻国家、集体、个人的经济负担。”1989年5月17日，在全省计划生育工作会议的报告中再次强调，“要深入实际，深入基层，深入群众，研究新问题，分析新情况，学习、推广计划生育工作的先进经验，把创无计划外生育村活动、孕前型管理、基础知识教育等经验与本地实际情况集合起来，扎扎实实地做好普及和提高工作”。1992年，省计生委制定下发《黑龙江省计划生育孕前型管理方案》《黑龙江省行政村计划生育管理规范》。1993年，确定全省为全面推行孕前管理年，孕前管理坚持“超前、服务、规范”六字方针。1994年，将孕前管理和服务写入修改后的《黑龙江省计划生育条例》，并将孕前管理和服务主要指标纳入计划生育目标管理责任状。截至1994年底，全省有2 800多个村，230个乡镇当年实现无计划外生育，有30%的县市的计划生育工作基本上达到孕前管理的要求。1995年，针对发展变化了的新形势，及时修改《黑龙江计划生育孕前管理方案》，进一步完善孕前型管理和服务。1996年4月，为了便于操作、考核、评估，



1997年3月28日《中国人口报》头版头条刊发《积极开展生殖保健服务——黑龙江省深化孕前管理和服务》一文

全省重新修订《黑龙江省计划生育孕前管理方案》,把孕前管理的有关指标从县、乡、村三个层面进行划定,凡是达到指标的,经考核评估,均可视为基本实现孕前管理。并召开全省计划生育科学技术大会,对深化孕前管理做出全面部署和安排。达到标准的为稳定型孕前管理:全面落实"三为主"方针,坚持开展优质服务工作,期内避孕节育措施落实率100%,及时率95%,有效率95%;连续三年以上无计划外生育、无早婚早育、无非婚生育,无大月份引产及中期引产;已婚育龄妇女人流率控制在1%以下,无因不落实避孕节育措施而致的意外怀孕;达到"六好""六无"合格村(居民委)标准。1997年3月28日,《中国人口报》头版头条以"积极开展生殖保健服务"为题,报道黑龙江省深化孕前管理与服务的做法。截至1998年底,全省有四分之一的乡村实现无计划外生育,有60%的县(市)的计划生育工作基本达到了孕前管理和服务的要求。

到2005年,全省各地全面实现孕前管理与服务,并形成常态化、制度化、规范化。

黑龙江省孕前型管理服务指标与标准

表2-16

指　标	县	乡	村
计划生育率(%)	92以上	95以上	无计划外生育
本期综合节育率(%)	95以上	95以上	无应落未落措施人员
本期长效节育率(%)	92以上	95以上	无应落未落措施人员
出生人流比(人流率)	1:0.30以下	1:0.20以下	人流率3%以下
投入经费	按省年度要求	统筹费的10%	按规定落实村级人员报酬
网络建设	甲级站	甲级站	达到标准
合格村达标率	70%	80%	成为合格村

(三)孕前管理保障

1987~2005年,黑龙江省以科学的管理、健全的网络、先进的装备、精干的队伍作为实施孕前管理的有力保障。1. 将实现孕前管理的相关指标纳入各级政府人口与计划生育目标管理责任状,实行党政领导亲自抓、负总责,建立纵横交错、协调配套、相互制约的目标管理责任制。加强服务场所建设、技术设施建设、技术队伍建设、服务制度建设。使网络建设达到规模适度、布局合理、设施齐全、人员精干、管理规范的要求。2. 保障实行双向承包、分类管理。根据生育政策,把年度生育指标落实到人。按育龄妇女的婚育状况和避孕节育措施落实情况,进行分类管理指导,实行环情、经情和孕情全程服务监控。分为措施有效户(已做结扎或放节育环多年没失效的),重点监测服务户(虽然已采取避孕措施,但不安全可靠,如放节育环时间不足两年或用药具的),及时服务户(因各种原因不能采取避孕措施的)等,由计划生育技术服务人员定期进行妇检、指导和复查。乡及村服务室分别建立分类管

理对象名册和档案，有针对性地宣传教育，使广大育龄夫妇能够用党的计划生育政策、法规和有关计划生育科学知识指导自己的生育行为和家庭生活，做到自我控制、自我管理。3. 实施系列化避孕节育技术服务。根据不同育龄群众婚育状况，落实相应的安全、有效避孕节育措施，定期进行查环、查孕、查病。搞好避孕节育的跟踪服务和全程服务。4. 强化经济杠杆导向作用。全省逐步实行有利于孕前管理和服务的经费承包制，由县计生委对县技术服务站，县站对乡站，乡站对村室按完成孕前管理和服务的指标，如期内综合避孕率、期内长效避孕率、出生人流比、技术服务质量指标，并参考计划生育工作指标承包给县、乡服务站和村室。出现流引产、技术服务差错、事故等给予一定的经济制裁。对孕前管理和服务的给予奖励，对采取孕后补救措施和出现并发症的给予经济制裁。

三、计划生育优质服务

1997 年，省计生委确定牡丹江、齐齐哈尔市及尚志、穆棱、克东和哈尔滨市太平区，开展以人为本、以技术服务为重点的计划生育优质服务试点工作。1998 年，全面开展男性生殖保健服务，受理男性电话咨询服务 6 700 多人次，接待男性患者 948 例，举办培训班 756 期，培训男性育龄群众 4 万多人次，提高男性参与意识和责任意识。2000 年 3 月，根据中共中央、国务院《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》提出的“以人的全面发展为中心，尊重人民群众作为计划生育主人的地位，维护其合法权益；把计划生育工作与发展经济、帮助群众勤劳致富、建设文明幸福家庭有机结合起来；依靠科技进步，提供优质服务。”全省有机地整合各地做法，扩大试点成果和范围，由原来的两市三县一区，扩大为四个地、市和 20 多个县（区）。把以人为本优质服务理念迅速推向全省。省委、省政府多次在人口计生会议上



2000 年 8 月 11 日《中国人口报》头版对哈尔滨市开展计生优质服务工作以“真情藏沃土”为题进行报道

强调:“优质服务活动,充分体现全心全意为人民服务的宗旨,是党和政府密切联系群众的纽带,是深化‘三为主’,实现计划生育工作思路、工作方法两个转变和依法行政的有效载体,是树立人口与计划生育工作新的良好形象的必然选择。”其代表广大育龄群众的根本利益,符合人口和计划生育工作的客观规律,顺应国际社会人口与发展的潮流,是人口计生工作贯彻落实“三个代表”重要思想最好体现和重大举措。同年8月11日,《中国人口报》头版对哈尔滨市开展优质服务工作以“真情藏沃土”为题进行报道。至2000年末,黑龙江省计划生育优质服务经过四年多的试点工作,摸索出一套开展计划生育优质服务好经验、好做法:1. 开展优质服务首先要转变干部和服务人员的观念,树立新的服务理念,处处体现以人为本,要从过去视群众为管理对象,转变为是计划生育的主人和“上帝”。2. 改进管理体制和运作机制,对技术服务机构和人员实行规范化、标准化管理,提高服务能力,拓宽服务领域,确保服务质量,让群众放心满意信得过,积极主动地接受服务。3. 要以技术服务为重点,以育龄群众为中心,以满足群众日益增长的不断需求为目标,针对不同人群的不同需求,努力提供包括宣传教育、生殖保健服务、信息咨询、生产生活在内的避孕节育全程服务,让群众得到和享有高品位、高层次的计生服务。4.“优质服务”是一项系统工程,一个全新的工作,对计生工作提出了新内容、新标准、新要求,需要建立以政府为主导的政策支持、部门配合和责任监督体系。全省广大计划生育技术服务人员,无论是刮风下雨,还是酷暑严寒,坚持长年巡诊在基层,许许多多村屯都留下了她们的足迹。



2004年,国家人口计生委副主任赵炳力到大庆市(左图)和杜蒙县(右图)检查指导工作

2001年,全省把优质服务列入人口计生工作改革的一项重要内容,一同部署安排,统一规划运作和考核评估。为保证计划生育优质服务见实效,哈尔滨市原太平区等县(市、区)认真抓“五个”机制的建立与完善,全力打造优质服务“绿色通道”:1. 建立党政一把手亲自抓、负总责的领导责任机制。区委、区政府主要领导,除与基层签订人口目标责任外,还建立离职审计追究、“一票否决”、领导服务责任区等三项制度,为优质服务提供领导保障。2. 建立相关部门配合、群众广泛参与的齐抓共管、综合治理协调机制。全区组建1万多人计划生育志愿者服务队,成立计生协会100多个,流动人口计生协会55个,将优质服务的职

能任务分解到有关部门,年终考核兑现奖惩。3. 建立以地方财政为主的多元化投入体系和利益导向机制。区政府以“财政经费、国策先行”为原则,保证人均计划生育事业费足额到位。区、乡两级财政近4年累计拨款300多万元,确保独生子女户奖励费、“四术”技术服务免费全部到位。配备2台计划生育流动服务车,出台20多项少生快富、优先优惠政策,先后落实帮扶资金194.50万元,帮扶计划生育家庭563户,解决生产、生活、生育中的困难。4. 建立以人大、政协为主体的优质服务监督机制。区人大、政协每年视察一、二次计划生育工作,进行民意调查,督办各项工作落实。5. 建立科学的考评激励机制。每年对网络建设、综合服务、群众满意等15项指标进行一次评估,作为考核各级干部政绩的重要内容。同年,经省科技厅批准,省计划生育科研所获得省政府“十五”科技攻关项目“复合营养素干预神经管畸形现场效果观察研究”。

2002年,国家计生委下发《关于开展计划生育优质服务先进县(市、区)创建活动的通知》后,各级领导和相关部门更加关注优质服务工作,广大人民群众更加积极地参与这一活动,全省各地、市、县(区)针对群众需求,创新服务载体和机制,普遍开展多种形式便民、利民、亲民的服务活动。1. 开展多元化服务。有组织、有计划地进行社会保障行动、扶贫帮困行动、关注弱势群体行动、关爱女孩行动等6项活动,全方位、多层面体现多元化服务。2. 开展个性化服务。围绕“三大工程”,推行零距离服务,用真情打动、温馨感动、亲情推动,知情选择率达100%。3. 开展特色服务。针对男性生殖健康、流动人口生殖保健等,开展一条龙服务、连锁服务、声讯电话服务和五登门服务。同时,根据青少年特点将青春期教育进校园、进课堂,实现特色服务。4. 开展系列化服务。重点从“五期”教育入手,开展10个方面系列服务,突出优质服务品位性、针对性和实效性,满足广大育龄群众日益增长的需求。与此同时,全省各地按照国家总体要求,以实施“三大工程”为重点,推进优质服务上水平、上台阶。同年,省计生委印发《关于进一步规范开展避孕方法知情选择工作的指导意见》,进一步明确知情选择的内涵、开展知情选择的必备条件、基本原则、工作程序与要求。

2003年,省计生委下发《全省开展避孕方法知情选择工作的规范标准及评估方法》,促进避孕方法知情选择的规范运作,彻底摒弃“一孩上环、二孩结扎、计划外怀孕做引产”的简单做法,普遍实行知情选择同意书制度,重点推广普及新型宫内节育器、皮下埋置、哺乳期避孕(DP150)、新型口服避孕药——“敏定偶”、紧急避孕等计划生育新技术、新产品,育龄群众在知晓5种以上避孕方法的前提下,全省有90%的村开展规范的避孕方法知情选择,综合避孕率始终保持在85%以上,节育并发症发生率控制在0.10‰以下。同年,全省计划生育系统积极引进推广预防神经管畸形药物斯利安。

2004年4月,省计生委下发《关于深入开展创建计划生育优质服务先进县(市、区)活动的指导意见》,要求力争在2008年全省有80%以上的(市、区)实现创建目标,并明确提出创建计划生育优质服务先进县(市、区)的目标是:1. 领导重视好。各级党委、政府把人口计划生育工作切实纳入全面建设小康社会总体规划,摆到实施可持续发展战略的首要位置,建立稳定的保障机制。认真落实党政领导和相关部门人口和计划生育工作目标管理责

任制，对人口问题实施有效的综合治理。2. 政策导向好。按照有关部门法律法规和“依法管理、村（居）民自治、优质服务、政策推动、综合治理”的要求，制定、完善人口和计划生育法律法规及有利于计划生育的奖励、优待和社会经济政策，促进计划生育工作思路和工作方法的转变。3. 依法行政好。基层经常性工作得到加强，形成一套科学规范的管理制度、工作制度和操作常规，人口和计划生育部门及工作人员严格依法行政，正确执法，文明执法，人民群众对计划生育工作的满意度不断提高。4. 服务质量好。计划生育宣传教育和综合服务质量明显提高，服务程序科学规范，形成以群众需求为导向、寓管理于服务之中的工作机制，育龄夫妇普遍享受基本的生殖保健服务。5. 民主管理好。计划生育政务公开、村务公开落到实处，人民群众广泛参与计划生育的民主管理和民主监督，村（居）民委员会、计划生育协会及其他群众组织独立有效地开展计划生育各项活动，组织育龄群众实行自我管理、自我教育、自我服务、自我监督，基本实现计划生育村（居）民自治。6. 队伍作风好。基层计划生育机构稳定，有一支适应新形势、新任务要求，数量合适，结构合理，业务熟练，作风正派，善于做群众工作的管理服务队伍。为推进计划生育优质服务先进县（市、区）创建活动的深入，省级制定评估指标体系。国家和省先后分三批进行评估验收，对创建合格单位，省计生委召开表彰大会予以命名表彰。2004～2005 年，国家组织的督查组专程到黑龙江省检查中央有关文件贯彻落实情况。

至 2005 年末，全省已有数万个家庭通过引入“福地福”“斯利安”等叶酸制剂预防神经管畸形儿出生。

2005 年黑龙江省优质服务先进县（市、区）评估指标体系（修订稿）

表 2－17

项目		客观评价指标	评价方法
目标	实现计划生育“两个转变”稳定低生育水平，满足群众需求	1. 全面推进综合改革，制定和完善了各项有关政策、措施、标准和项目文本，初步建立依法管理、村（居）民自治、优质服务、政策推动、综合治理的工作机制 2. 近三年符合政策生育率达 93% 以上 3. 群众满意率达 85% 以上	同党政领导座谈，听取汇报；查阅有关文档、制度、规范；查阅计算机信息或报表
效果	公民合法权益得到维护和尊重	4. 群众享受法律、法规、政策规定的各项计划生育奖励优惠政策的落实率达 60% 以上 5. 已婚育龄夫妇免费享受有基本项目的计划生育技术服务，落实率 100% 6. 开展规范的避孕方法知情选择的村达 90% 以上，计划生育手术全面做到规范的知情同意 7. 实行计划生育村（居）民自治村达 60% 以上 8. 建立科学的决策程序，将群众需求纳入决策的主要依据，群众对计划生育管理程序、工作态度满意程度逐步提高	育龄群众座谈、入户访谈；查阅服务记录、档案；查阅村民自治章程、协议书；查阅相关制度、工作计划、群众需求分析报告、信访资料、问卷调查
	出生性别结构适宜	9. 近三年平均出生性别比低于 109	五普资料及统计报表

续表2－17

项目		客观评价指标	评价方法
效果	公民获得规范的避孕节育服务和基本的生殖保健服务	10. 县级服务站达到“环境优美、技术优良、服务优质、管理科学、群众满意”的先进服务站要求 11. 已婚育龄妇女综合避孕率85%以上，出生人流比0.25以下 12. 提供规范的咨询服务，规范的术后随访率和药具随访服务率达80%。近三年无计划生育技术服务事故发生，手术并发症发生率控制在1‰以下 13. 育龄妇女接受规范的基本生殖健康服务率70%，男性参与生殖保健活动和服务人数占接受服务人群的20%以上	实地观察，入户访谈；育龄群众座谈、服务人员座谈；对服务人员现场模拟考核；查阅服务文书、档案和门诊记录、随访记录；问卷调查
	基层干部和育龄人群的能力、知识得到提高	14. 人口计生干部计划生育基本知识知晓率达85% 15. 育龄群众对实行计划生育基本权利知晓率达80%，对计划生育基本知识知晓率达75%	计生干部座谈、问卷调查；育龄群众座谈、入户访谈
	依法行政、正确执法、文明执法	16. 近三年无违法行政行为，落实行政执法责任制、公示制、评议制和执法过错追究制，执法规范、文明，程序合法，案卷齐全；及时为流动人口办理《婚育证明》 17. 上级交办信访案件结案率达到90%以上；无上访老户和集体到省上访	查阅制度、档案及有关资料；实地观察；育龄群众座谈、入户访谈
活动	“先进服务站”创建和以“三大工程”为重点的生殖健康推进	18. 服务站布局合理规范、服务环境科学舒适，技术人员依法执业，装备达到规范要求，服务项目依法开展，计划生育技术常规等质量保证制度健全，严格贯彻执行并加强监督检查 19. 积极开展生殖健康推进活动，成效显著	现场检查，查阅有关文档、医学文书记录；干部、群众座谈
	婚育新风进万家活动	20. 人口学校有凝聚力，县乡服务站宣传教育功能健全 21. 开展群众欢迎的宣传教育活动	群众座谈、查阅相关文件
	改进管理制度，加强信息化建设	22. 县以下不再下达人口计划，按政策生育，简化再生育审批手续 23. 建立、实行定期汇集、分析使用群众需求信息的制度 24. 县、乡建立育龄妇女信息系统，并通过信息系统引导开展服务，统计信息准确率达95%以上。 25. 实行流入人口与常住户籍人口同管理、同服务，计划生育基本免费服务项目达到目100%，经费得到落实 26. 财务和基本建设管理符合国家法律法规的要求，制度健全，管理规范	育龄群众座谈、入户访谈；查阅近两年村级信息报告单、需求分析报告；实地观察操作和测试，进行村级调查；流动人口座谈会；查阅相关文件、档案、服务记录；查阅近两年计生部门财务账
	协会积极发挥作用	27. 乡(街)、村(居)协会经常开展活动；村(居)协会定期评议计生工作，反映群众意见和需求	随机查阅协会活动记录和群众意见的原始记录
	政策推动	28. 制定有利于计划生育的社会经济政策，基本形成有利于人口和计划生育工作的利益导向机制 29. 纳入本系统目标管理之中，落实人口和计划生育综合治理职责	查阅政府文件资料、听取汇报、实地观察

续表2－17

项目		客观评价指标	评价方法
投入保障	人员、机构、设施	30. 县(市、区)、乡(镇、街道办事处)机构编制落实、实行竞争上岗、公开选拔、定期培训和绩效考核制度,公务员专门业务培训率80%,专业技术人员的岗位培训、继续教育得到落实,执行(助理)医师、护士注册渠道通顺,中高级职称考评制度建立,人员结构合理、适应工作需要,县(市、区)领导班子至少有一名医学背景的成员 31. 县、乡服务机构、人员、设施严格按《计划生育技术服务管理条例》及其配套规定配置	听取汇报,工作人员座谈;查阅编委会文件和绩效考评资料;实地查看县、乡计生办及服务站
	经费投入	32. 计划生育事业经费纳入各级财政预算,实行专户管理,人均事业经费投入符合中央和省的要求 33. 确保独生子女父母奖励费、计划生育基本免费服务项目经费及时足额到位;县乡服务机构人员工资、工作运转、设备配置和维护等经费及时足额到位 34. 乡、村计生工作人员报酬落实率达90%以上	听取汇报;查阅近两年财政预、决算;查阅县财政和计生部门财务账;乡、村计生干部、服务人员座谈
	领导责任	35. 各级党委、政府把人口和计划生育工作纳入本地区经济发展总体规划,坚持党政一把手亲自抓负总责的领导责任制,把创建活动纳入目标管理责任制	听取汇报;查阅相关部门责任书和有关资料

黑龙江省2003～2005年国家、省级计划生育优质服务先进单位

表2－18

地　区	国家级先进单位			省级先进单位	
	2003年	2004年	2005年	2004年	2005年
哈尔滨市	道外区	尚志市	—	—	阿城市
齐齐哈尔市	克东县	—	—	建华区	克山县
牡丹江市	穆棱市	—	东宁县	绥芬河市	—
佳木斯市	—	—	桦南县	东风区	郊区
佳木斯市	—	—	—	—	富锦市
大庆市	—	林甸县	—	—	杜蒙县
鸡西市	—	虎林市	—	—	密山市
双鸭山市	—	—	—	宝清县	饶河县
七台河市	—	—	—	—	新兴区
鹤岗市	—	萝北县	—	—	南山区
黑河市	—	—	五大连池市	—	嫩江县
绥化市	—	绥棱县	—	—	—
伊春市	—	—	—	乌马河区	铁力市
大兴安岭地区	—	—	—	塔河县	—
省农垦总局	—	—	—	宝泉岭分局	九三分局

第三章　政策法规

第一节　计生立法

一、《黑龙江省计划生育条例》

1986年，黑龙江省人民政府开始酝酿制定首部《黑龙江省计划生育条例》，为制定好这部地方性法规，多次深入基层调查研究，征求各方面意见，并召集专家进行可行性论证。1989年8月15日经省政府第一次省长办公室讨论通过《黑龙江省计划生育条例》，呈报省人大。1989年12月13日，黑龙江省人民代表大会第七届常委会第十二次会议审议通过《黑龙江省计划生育条例》（以下简称《条例》）。《条例》共分6章38条。自1990年2月1日起施行。《条例》明确提出计划生育工作在社会主义现代化建设中的重要作用地位；明确各级人民政府和行政领导的计划生育工作责任；明确计划生育工作是全社会的工作，各部门应通力协作，齐抓共管；明确每个公民有实行计划生育的义务和权利，对于生育调节、节育措施、流动人口的计划生育、人口与计划管理，以及实行计划生育的奖励与优待、限制与处罚等，都作出明确规定。

《条例》实施后，发挥重要作用。随着改革开放的深入和社会主义市场经济的建立，计划生育工作出现许多亟待解决的新情况、新问题。特别是《中华人民共和国行政诉讼法》颁布实施后，也需要按照上述法律要求，对《条例》进行修改、完善、调整和补充。为此，经征求国家计生委同意，借鉴兄弟省的做法，对原《条例》进行修改。第二部《条例》于1994年5月21日经省八届人大五次会议审议通过，共7章54条，于7月1日起施行。修改后的《条例》，按照国家行政处罚法的规定，把收取计划生育费和行政处罚分离开来，第一次明确计划生育管理中的几种违法行为，即：计划外生育行为；违反节制生育管理规定的行为；违反计划生育管理秩序的行为和干扰破坏计划生育的行为，这些违法行为的明确界定，为基层计划生育工作人员依法行政，提供坚实有力的法律武器。同时，《条例》还明确规定："从事计划生育工作的人员要依法履行职责"强调计划生育工作人员要正确执法、文明执法、要依照法律的规定，履行管理计划生育的行政职责。

1999年12月18日，继《中华人民共和国民事诉讼法》和《行政复议法》等相关法律出

台后,黑龙江省第九届人民代表大会常务委员会第十三次会议审议通过新修订的第三部《黑龙江省计划生育条例》,共分7章60条,自2000年2月1日起施行。这次修改吸收多年计划生育工作的成功经验,纳入计划生育工作改革发展的新要求,增强可操作性,规范法律条文表述的准确性。对生育政策做了微调,允许城市夫妻双方均为独生子女的可以照顾生第二个子女,独生子女父母奖励费由不低于5元提高到不低于10元,领取《独生子女父母光荣证》的职工,由原来退休时加发5%退休金改为针对不同情况职工做出不同规定;并把生殖保健问题写入《条例》。同时,2000~2001年,省计生委依据新《条例》,相继出台《黑龙江省计划生育系统行政执法监督制度》《黑龙江省计划生育行政执法过错责任追究制度》《黑龙江省计划生育行政复议和行政诉讼案件备案制度》《黑龙江省计划生育政策法规工作规范》《黑龙江省计划生育行政执法制度》等配套法规,为依法管理计划生育提供较为完备的法律法规依据。

2001年12月29日,第九届全国人大常委会审议通过《中华人民共和国人口与计划生育法》(以下简称"国法"),这是中国第一部人口与计划生育工作领域的基本法律,是中国人口与计划生育事业发展史上的一个重要里程碑,标志着国家以法律形式确立计划生育基本国策的法律地位,结束人口计生工作长期以来有"国策"而无"国法"的局面。与此同时,国务院相继出台《流动人口计划生育管理办法》《计划生育技术服务管理条例》《社会抚养费及管理办法》三个配套行政法规。为搞好地方性法规与"国法"的衔接,省计生委、省政府法制办、省人大教科文卫委员会以及省人大常委会法工委等部门成立修订《条例》工作领导小组。开展广泛的立法调研,并赴兄弟省份进行考察学习。各地还举办《人口与计划生育法》知识竞赛活动。



2002年11月省计生委在省电视台演播大厅举行《人口与计划生育法》安利杯知识竞赛(左图)、大庆市举行《人口与计划生育法》知识竞赛(右图)

2002年10月18日,黑龙江省第九届人民代表大会常务委员第三十二会议通过《黑龙江省人口与计划生育条例》,从2003年1月1日起正式实施。新修订的《条例》共7章70条。与过去的《条例》相比,具有以下明显特点:体现协调发展和可持续发展思想。规定县级以上人民政府将人口发展规划纳入国民经济和社会发展规划;体现人口与发展综合决

策。规定各级人民政府应当建立政府领导,部门指导,各方配合,单位管理,群众参与的工作机制,坚持综合治理人口问题;体现公民合法权益。新条例不仅规定公民有实行计划生育的义务,还规定公民实行计划生育享有的合法权益,以及公民享有权利的保障和服务措施;体现改革创新精神。明确人口与计划生育改革、发展方向和基本要求,继续贯彻人口问题要坚持综合治理的思想,农村人口与计划生育工作纳入村民自治,城市人口与计划生育工作依托社区的管理体制;体现地方特色。保持地方法规的相对稳定,保留原《条例》中与《人口法》相一致、操作性强且行之有效的一些规定。

二、省政府规章、决定

(一)《黑龙江省流动人口计划生育管理暂行规定》

1989年5月1日,黑龙江省人民政府令第五号发布施行《黑龙江省流动人口计划生育管理暂行规定》(以下简称《规定》)。《规定》明确公安、工商、卫生、民政、劳动、城乡建设等部门职责,同时也明确流动人口计划生育组织实施部门和具体负责部门,还对流动人口计划生育管理的方式、方法、奖励处罚等做出具体说明。《规定》实施后,全省各地相继成立流动人口计划生育管理机构,落实专人负责。计划生育部门与聘用流动人口的单位签订流动人口计划生育管理合同;计划生育部门与公安、工商等部门一同与散在的流动人口签订实行计划生育合同;基层计划生育部门与出租、转借给流动人口居住房屋的房东和介绍流动人口到当地从事经营、劳务活动的介绍人签订包保合同。对违反计划生育政策的,不仅要给予处罚,并采取取缔流动人口经营执照等措施。

(二)《关于进一步加强计划生育工作的决定》

1989年8月26日,黑龙江省人民政府下发《关于进一步加强计划生育工作的决定》(以下简称为《决定》)。《决定》对各级党政部门主要领导者,提出具体要求,每年要为计划生育部门解决一些实际问题,并把计划生育工作的好坏,作为考核各级领导班子和领导干部工作实绩的重要依据。在实际工作中要认真行使计划生育工作的"一票否决权",即对完不成人口计划,对计划生育工作放任自流,或连续两年不能改变后进面貌的有关领导干部和人员,不能晋级、提拔、评模,并视情节给予必要的政纪处分;有关部门和单位不能评为先进集体。《决定》还要求各级政府,把人口控制目标纳入当地经济和社会发展的总体规划,层层建立和健全人口目标管理责任制,落实到地区和人。《决定》对现行计划生育政策做了细致说明,对计划生育管理、宣传教育、服务机构、基层建设、队伍建设、统计质量等项工作提出具体要求。《决定》实施后,极大地推动全省计划生育工作开展,使计划生育行政管理有章可循,有法可依。

(三)《关于切实加强对计划生育工作领导的决定》

1991年8月2日,中共黑龙江省委、省人民政府印发《关于切实加强对计划生育工作领导的决定》。《决定》强调九个问题,明确党政第一把手是执行人口计划的主要责任者,必须亲自抓、负总责。省委、省政府每年要研究一、两次计划生育工作,分析人口形势,解决计划

生育工作中实际困难;各级党委和政府都要成立由党政主要领导任组长的人口和计划生育领导小组,组织协调各有关部门齐抓共管;对那些处于失控、半失控状态的村屯以及多胎率高的县、乡,要实行重点管理,限期改变;各级计划、财政部门按照"八五"期间计划生育事业费年递增率为15%的要求,逐年增加;并进一步解决乡级计划生育服务网络的机构、编制和村级服务人员的报酬问题,保证控制人口增长有效措施的落实。

(四)《黑龙江省计划生育行政处理办法》

1994年7月18日,黑龙江省人民政府令第4号颁布《黑龙江省计划生育行政处理办法》(以下简称为《办法》),共十六条。《办法》规定:乡(镇)人民政府或街道办事处应当定期或不定期地对育龄人口进行落实节育措施检查。对经说服教育仍不接受避孕节育检查的,应下达《落实避孕节育措施检查通知书》,要求其接受检查;逾期不接受检查的,按每日5元标准收取计划生育管理费,直至接受检查止;乡(镇)人民政府或街道办事处对应当采取节育措施经说服教育仍不采取节育措施的,下达《落实节育措施通知书》,要求其采取节育措施;逾期不采取节育措施的,按每日10元标准收取计划生育管理费,直至采取措施止;乡(镇)人民政府或街道办事处对计划外怀孕经说服教育仍不终止妊娠的,应下达《落实补救措施通知书》,要求其终止妊娠;逾期不终止妊娠的,按每日20元标准收取计划生育管理费,直至终止妊娠止;职工计划外生育的,对男女双方所在单位各收取5 000元计划生育管理费。《办法》还对计划外生育者按下列规定征收计划外生育费:第一胎为计划外生育的,收取1 000元至5 000元;第二胎为计划外生育的,收取5 000元至3万元;第三胎及其以上为计划外生育的,收取1万元至6万元。计划生育管理费、计划外生育费实行财政收支两条线管理,使用财政部门统一印证的票据。

(五)《黑龙江省流动人口计划生育管理办法》

1996年11月22日,黑龙江省人民政府令第17号颁布《黑龙江省流动人口计划生育管理办法》(以下简称《办法》),共三十四条,1997年1月1日起施行。《办法》对流动人口的定义,管理对象以及公安、工商行政管理、劳动、建设等部门应履行管理职责等进行规范;进一步明确流动人口计划生育由常住户口所在地和现居住地共同管理,以现居住地管理为主;强调流动人口现居住地乡(镇)人民政府和街道办事处对流动人口计划生育管理的八项职责,必须落实到位,并应按季度查验《流动人口的婚育证明》,须签字盖章,登记注册;任何单位和个人不得向没有《婚育证明》的流动人口中的育龄妇女出租、出借房屋,用人单位不得聘用没有《婚育证明》或《婚育证明》未经查验的流动人口;流动人口发生计划外生育的,对男女双方所在用人单位,各收取5 000元计划生育管理费等等。

2000年6月2日,黑龙江省人民政府令第8号,再次颁发《黑龙江省流动人口计划生育管理办法》(以下简称《办法》),共六章五十四条,自2000年8月1日起施行。本《办法》,旨在对流动人口从过去以"管"为主(针对个别地方"清、撵、罚"),转变为以服务为主,通过优化服务,强化管理,在管理中服务,在服务中管理。强调各级政府应当主动为流动人口提供生产、生活、生育服务,保证流动人口计划生育管理工作所需经费,流动人口较集中的地

方应当设立流动人口计划生育管理专门机构;强调鼓励流动人口开展计划生育自我教育、自我管理、自我服务,各地应有针对性地做好流动人口普及计划生育政策、避孕节育、优生优育和生殖保健知识的工作,并提供优质计划生育的服务,不得歧视和另眼相看;强调有关部门职责和法律责任,对公安、工商行政管理、建设、交通等部门的职责都进行细化和提出严格要求。

三、规范性文件

1986~2005年,省政府和省人口计生委以及省直相关部门,围绕控制人口数量、提高人口素质制定下发的规范性文件140多件,大体分六大类:

生育政策类:1987年,省计生委下发《边境十八个县(市)完善生育政策试点实施细则的通知》《黑龙江省内地市、县完善生育政策实施细则》。《黑龙江省计划生育条例》每修正出台一次,围绕着《条例》的贯彻、执行和落实,有关部门都做出相应解释和制定相匹配的规范性文件,如黑龙江省计生委先后印发对《条例》具体应用中有关问题的解释的通知及《黑龙江省计划生育条例实施中具体问题的通知》《省计生条例实施中具体问题的解释的通知》等,对贯彻执行《条例》过程遇到新情况、新问题,以及如何理解等都做了回答和解释。

奖励、限制(处罚)类:1992年,中共黑龙江省纪律检查委员会制定下发《共产党员违反计划生育政策党纪处分的若干规定(试行)》的通知,明确规定:共产党员违反党和国家计划生育政策、法律、法规及《条例》的属违纪行为,应视其情节和后果,给予相应的党纪处分;情节严重的,给予撤销党内职务或留党察看、开除党籍处分。1994年省政府出台《黑龙江省计划生育行政处理办法》。2003年,省人口计生委印发《黑龙江省独生子女父母光荣证管理暂行办法》,共五章二十八条,2003年6月1日起施行,对领取独生子女父母光荣证的对象、适用范围、申请和审批程序、奖励费的发放支付,以及管理监督等都做了详尽的规定。同年,省人口计生委下发《黑龙江省再生育审批管理办法》,共二十条,2003年6月1日起施行,对再生育的条件、持有的要件、审批程序等提出严格要求,并强调经批准再生育的夫妻姓名、出生年月、子女出生年月、批准理由、批准生育时间等由村(居)委会张榜公布,接受群众监督。对不符合再生育条件的,审批机关应及时纠正。

维护群众权益类:2000年,省计生委制定《黑龙江省计划生育系统行政执法监督制度》《黑龙江省计划生育行政执法过错责任追究制度》和《黑龙江省计划生育行政复议和行政诉讼案件备案制度》。同时,加强对基层抽象行政行为的监督,制定《黑龙江省计划生育规范性文件备案审查制度》,强化对基层执法行为的监督,实行计划生育行政执法检查制度,层层落实执法责任。2004年,按照国家计生委制发的《计划生育行政执法七不准的规定》,黑龙江省从实际出发,制发《计划生育行政执法六不准的规定》《人口和计划生育群众工作纪律》,扒房子、拿实物等侵害群众合法利益的现象以及恶性案件杜绝。

工作制度规范类:2001年,省计生委制定《黑龙江省计划生育政策法规工作规范》《黑龙江省计划生育行政执法制度》。全省统一规范计划生育行政处罚程序、社会抚养费征收

程序、行政复议程序以及生育审批、计划生育技术服务机构审批等执法程序，统一社会抚养费征收、计划生育行政复议的20种法律文书。2005年，省人口计生委、人口协会印发《关于计划生育村民自治工作规范（试行）的通知》，对计划生育村民自治的内涵，组织机构，民主选举、决策，管理和监督机制，村民自治章程和计划生育村规民约等都做了明确。

计划外生育费征收类：1991年3月1日，省计生委办公室印发《黑龙江省计划外生育费征收、使用和管理办法》，共七章二十七条，规定征收的对象、标准、办法、程序、使用、监督等问题，特别强调计划外生育费必须全部用于计划生育事业，任何单位和个人不准挪用、占用，具体开支使用范围：困难地区独生子女保健费，个别生活困难的计划生育手术者的营养补助费，个别生活困难的计划生育手术者的路费补助，个别计划生育后遗症的生活困难补助，乡（镇）计划生育宣传费，基层开展计划生育干部培训费，乡（镇）临时招聘的工作人员工资，计划生育服务网络的建设。1994年，省计生委、省财政厅、省物价局联合下发《关于征收照顾生育社会抚养费的通知》，《通知》强调，凡符合《黑龙江省计划生育条例》规定，经过批准生育二胎或三胎父妻（符合《条例》第九条规定者除外），均应按规定交纳照顾生育社会抚养费。征收标准为：夫妻双方是农民的征收500元，夫妻一方是城镇居民的征收600元，夫妻双方是城镇居民的征收700元。2005年，省人口计生委制发《黑龙江省社会抚养费征收规范》），共二十五条。《规范》强调，公民对人口和计划生育行政部门的社会抚养费征收，享有陈诉权、申辩权；对社会抚养费征收不服的，有权依法申请行政复议或者提出行政诉讼。征收机关依法征收社会抚养费，应当制作社会抚养费征收决定书。包括：当事人的姓名、住址；违法生育的事实和证据；征收社会抚养费的依据；社会抚养费缴纳方式和期限；不服社会抚养费征收决定，申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和期限；作出社会抚养费征收决定的行政机关名称和做出决定的日期。社会抚养费征收决定，自送达当事人之日起生效。当事人应当自征收决定生效之日起30日内一次性缴纳社会抚养费。分期缴纳社会抚养费的期限不得超过3年，第一年缴纳数额应当不低于征收决定确定数额的40%。当事人逾期不履行社会抚养费征收决定的，征收机关可以申请人民法院强制执行。

服务管理监督类：1992年，省计生委、省公安厅下发《黑龙江省计划生育工作实施居民身份证核查办法》的通知，共十四条，明确有七种情况可核查居民身份证：符合《黑龙江省计划生育条例》规定允许生育的夫妻在申请领取《生育证》时；夫妻一方或双方患有残疾，申请生育二胎接受残疾鉴定时；病残儿父母带病残儿进行病残儿鉴定时；流动人口在流出、流入地的计划生育行政部门或乡（镇）、街道办事处办理有关计划生育证明时；采取节育措施时；计划外怀孕终止妊娠时；办理有关计划生育事务需要证明身份时。1993年，省计生委下发《关于黑龙江省计划生育举报工作的规定的通知》，共五章二十一条。举报的内容：应采取节育措施而采取欺骗手段未落实节育措施的，计划外妊娠后逃避管理有生育苗头的，骗取证明或出具假证明的，指使、包庇妇女计划外怀孕或计划外生育的，违反规定为孕妇做胎儿性别鉴定、为节育妇女摘取宫内节育器、为受输卵管结扎术者实施复通手术的，弄虚作假、伪造或者篡改计划生育统计数字的，贪污、挪用、挥霍计划生育事业经费和计划外生育费

的,没有按照规定对实行晚婚晚育、只生一个子女的夫妻及其子女给予照顾和奖励的,随意变更有关处罚规定的,打击报复举报人的,其他违反计划生育政策法规的行为。对于举报问题经查证属实的,除按政策规定及时处理,并给予举报人必要物质奖励。1999 年,省计生委、省委组织部、省精神文明建设办公室、省人事厅、省总工会、共青团黑龙江省委员会、省妇女联合会联合印发关于《黑龙江省行使计划生育一票否决权的规定》的通知,共十四条,规定国家机关、企事业单位、社会团体、行政村(居委会)及其他组织有下列情况之一的应当予以否决:发生重大计划生育违法违纪案件的;发生计划生育技术服务责任事故的;因计划生育行政执法不当引发恶性事件的;因计划生育发生集体越级上访并造成恶劣影响的;发生或瞒报计划外生育的;经省计划生育行政部门批准的其他需要予以否决的;被行使一票否决的单位当年不得给予综合性奖励,其主要领导、主管领导和计划生育责任人员当年不得给予综合性奖励,当年不得晋升职务。

第二节　计生政策

一、婚育政策

(一)晚婚晚育

1986 年,黑龙江省继续执行省委、省政府 1983 年颁发的《黑龙江省计划生育若干规定》、1984 年颁发的《〈黑龙江省计划生育若干规定〉的补充规定》,按法定结婚年龄推迟三年以上结婚的为晚婚,妇女 24 周岁以上生育的为晚育。针对某些地方流传的"好女 18 若不嫁,过了 20 臭到家""20 尚无孕,不残也有疾"以及"早有儿女早得济"的说法,号召党团员带头晚婚晚育,先立业后成家;大破"子孙满堂"的旧俗,许多地区组织早婚早育、生育过多过密的人现身说法,"早晨起在人前头,白天忙的晕了头,晚上睡在尿里头,钞票不够过了头,大人孩子吃苦头",晚婚晚育政策越来越深入人心。1990 年《黑龙江省计划生育条例》出台后,进行两修订,都把提倡晚婚晚育作为地方立法的一个重要内容,并在年龄等方面做了界定:"男女双方年龄均在法定婚龄三年以上初婚的为晚婚;男女双方年龄均在法定婚龄三年零九个月以上生育的为晚育。"晚婚晚育,始终坚持一是提倡,二是鼓励,三是自愿的原则,绝不是要用提倡的晚婚年龄去代替法定婚龄。婚姻法规定"结婚年龄男不得早于 22 周岁,女不得早于 20 周岁。晚婚晚育应予鼓励",国家规定的法定婚龄是允许结婚的最低年龄,而不是说凡是到了法定婚龄的男女都必须结婚。晚婚是相对于抵制早婚、早育、非法同居、非婚生育而言。至 2005 年,黑龙江省晚婚晚育年龄未变。

(二)少生优生

1. 少生

1986 年,黑龙江省计划生育"少生优生"工作继续贯彻中共中央 1980 年发出《关于控

制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》精神，提倡一对夫妇只生育一个孩子。并通过指标管理、签订计划生育合同、实施“准生证”（生育证）、创建无计划外生育村等多项措施，推进这一政策的落实。1989、1991 年黑龙江省人民政府出台的两次《关于进一步加强计划生育工作的决定》，明确指出：到 2000 年把全省人口总数控制在四千万以内，必须继续大力推行提倡一对夫妇只生育一个孩子的基本政策，各级党委和政府要坚定不移地贯彻执行计划生育现行政策，坚持标准和条件，从紧从严掌握，任何地方、任何单位、任何领导都不允许超越政策界限和开口子。提倡一对夫妇只生育一个孩子，说服动员更多的夫妇响应党和政府的号召，为国分忧做出牺牲只生育一个孩子；从实际出发，有计划地安排有实际困难的，经过审批可以生育第二胎，但无论哪种情况，都不准生三胎。

至 2005 年，全省已有 524.60 万对育龄夫妇自愿只生育一个孩子，其中有 299.10 万对育龄夫妇领取《独生子女父母光荣证》。全省育龄夫妇领取《独生子女父母光荣证》人数逐年上升。

2001～2005 年黑龙江省独生子女领证情况

表 2－19

项　目	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年
领证人数（万人）	272.20	273.70	279.40	299.10	312.44
领证率（%）	33.60	33.92	34.89	37.54	39.39
领证人数占现有一孩妇女比例（%）	54.30	53.90	54.06	57.01	58.77

说明：数据来自省人口计生委统计资料汇编

2. 优生

1986 年，黑龙江省继续贯彻 1981 年黑龙江省卫生厅、民政厅、计划生育办公室在联合发出的《关于做好婚姻保健工作，保证优质优生的通知》和 1983 年《黑龙江省计划生育若干规定》精神，做好婚姻保健指导工作，保证优质优生。大力提倡优生，严格执行《婚姻法》。规定：直系血亲和三代以内的旁系血亲、患麻风病未经治愈或患其他在医学上认为不应当结婚的疾病者，不准结婚；患有严重遗传疾病，或患有严重影响下一代健康的疾病者，应劝阻生育，已生育的要采取节育措施；各级医疗单位要开设婚前检查门诊、婚前咨询门诊和优生咨询门诊，普及产前检查制度；对不宜结婚或生育的人，要与当地民政、计划生育部门取得联系，共同做好优生工作，提高人口素质。

按照《通知》精神，各地突出抓三项工作：1. 大力普及婚姻保健知识，各级卫生、民政、计划生育部门都要重视婚姻保健指导工作，列为婚前登记、计划生育、妇幼保健的重要内容。2. 积极提倡婚前检查。对有近亲结婚、患麻风、精神失常疾病未经治愈、有生理缺陷不能性生活者均劝阻结婚；对患有急慢性传染病、活动性肺结核、严重心、肝、肾疾病，以及男

性尿道下裂、严重包茎、女性处女膜闭锁、先天性无阴道、阴道粘连性狭窄等生殖器官畸形者，待疾病痊愈或病情缓解后再结婚；对有遗传病家族史者，劝其婚后不要生育，以防生育先天性畸形或患有遗传疾病的孩子。3. 做好结婚登记工作。对有近亲关系和患有严重疾病而不宜婚配的青年男女进行劝阻，说服不要结婚。对患有婚后不宜生育的人，要帮助他们落实节育措施。

1989 年 12 月 13 日，黑龙江省第七届人大常委会第十二次会议通过的《黑龙江省计划生育条例》第十二条明确规定："为防止生育有严重缺陷或遗传性疾病的后代，应逐步推行婚前健康检查。育龄夫妇应该接受优生优育指导。孕妇应接受产前检查。除夫妻患有遗传性疾病必须做胎儿检查的以外，严禁任何卫生、医疗单位或个人对胎儿进行性别鉴定。经县级医疗单位检查诊断，育龄夫妻一方患有疾病能使下一代出现严重缺陷或严重遗传性疾病的，禁止生育。已怀孕的，必须及时终止妊娠，并施行绝育手术。"

（三）照顾生育

1986 年，黑龙江省落实中共中央〔1984〕7 号、〔1986〕13 号文件精神，"对农村继续有控制地把口子开的稍大一些，按照规定的条件，经过批准，可以生二胎"。1989～2002 年，黑龙江省先后出台的《条例》，对照顾生育政策再次做了微调。明确规定：依法结婚的夫妻，已生育一个子女，符合下列条件之一的，可以再生育一胎子女，但生育间隔不得少于四年：夫妻双方均为归国华侨或者香港、澳门、台湾地区居民在本省行政区域内定居的；夫妻双方均为独生子女的；夫妻双方均为农村居民，只有一个女孩或者夫妻双方均为边境地区农村居民只有一个子女的；经市（行署）级计划生育行政部门指定的病残儿鉴定组织鉴定，第一个子女为残疾儿，且医学上认为能够生育健康儿的；特殊情况经省计划生育行政部门批准的，并报省政府备案。符合前款第（四）项规定要求再生育的，不受生育间隔的限制。1996～2005 年，全省历年符合政策生育率均在 95% 以上。

1987～2005 年黑龙江省计划生育政策执行情况

表 2－20　　单位：%

年度	一孩率	二孩率	多孩率	符合政策生育率
1987	81.63	16.53	1.85	89.61
1988	78.07	19.32	7.61	86.73
1989	89.03	10.79	0.18	82.04
1990	79.88	17.76	2.36	89.17
1994	88.42	10.62	0.96	90.51
1995	89.29	10.08	0.63	94.33
1996	90.14	9.33	0.53	95.57
1997	90.10	9.51	0.39	96.95
1998	89.57	10.04	0.39	97.12

续表2－20

年度	一孩率	二孩率	多孩率	符合政策生育率
1999	89.06	10.57	0.37	96.99
2000	89.58	10.08	0.34	97.06
2001	86.74	12.79	0.47	96.22
2002	84.45	15.08	0.47	96.47
2003	82.43	17.06	0.52	96.56
2004	81.44	18.04	0.53	96.77
2005	78.25	21.12	0.63	95.90

说明:资料来自省人口和计划生育委员会

二、技术政策

(一)“避孕为主”政策

1986年,黑龙江省继续推进“避孕为主”政策,各地注重长效避孕措施的落实,把“一孩上环、二孩结扎”作为最基本的节育措施。1989年颁布的第一部《黑龙江省计划生育条》要求:“凡有生育能力而无生育措施的育龄夫妇,应采取节育措施;已生育一个子女的妇女,应采取可靠性节育措施;已有两个以上子女的,夫妻一方应采取永久性节育措施。计划外怀孕的必须及时终止妊娠。”根据这一规定,全省大力推进综合节育避孕措施,由育龄群众按照自身状况选择适合自己特点的避孕节育方法,区别对待,不搞“一刀切”。1998～2005年,全省大力推广避孕方法知情选择,在避孕者知情的情况下,自愿选择自己能够接受的避孕方法和措施。

(二)技术保证政策

1986年,黑龙江省继续贯彻《关于认真做好计划生育技术指导工作的通知》《关于下发黑龙江省计划生育技术指导会议纪要》《黑龙江省计划生育技术指导管理方案的通知》《关于颁发计划生育技术管理条例》《县、乡、村计划生育技术服务技术管理方案》等若干有关技术服务的保证政策,强调技术服务标准化、规范化,保证万无一失。规定:教育医务人员树立安全第一、质量第一的思想,建立严格的技术责任制。做到三个“一定”和四个“坚持”,即一定要严格执行节育手术操作常规;一定要有高度的责任感和严肃的科学态度;一定要确保手术者的安全和健康,小手术当大手术做,万例手术当作第一例手术做;坚持术前全身体检,切实掌握适应症和禁忌症;坚持严密消毒和无菌操作,不论在什么地方手术,都要创造适应于做手术的环境;坚持术中操作稳、准、轻、细,不图快,不单纯追求“小切口”“一刀切”,不同时兼做有菌手术;坚持术后观察和随访,发现异常,及时处理。努力做好药品、器械、血液、氧气、水、电等供应和管理,要与有关科室团结协作,保证计划生育技术指导工作的顺利开展。

1994～2005年,黑龙江省贯彻落实《黑龙江省计划生育条例》中的技术保证政策,要求:

“施行节育手术的单位和个人，必须取得县级以上计划生育行政部门或卫生行政部门颁发的合格证书方可施术。施术人员必须严格按照手术常规施行，保证受术者的健康”“禁止个体开业医施行节育和恢复生育能力的手术”。

（三）手术并发症、后遗症的处理政策

1986年，继续贯彻落实省计生委、省卫生局在《关于转发国务院计划生育领导小组、卫生部〈关于提高节育手术质量的通知〉的联合通知》精神，节育手术中（包括中期妊娠引产）发生的并发症、后遗症和死亡事故的性质，由县和县以上医疗单位的计划生育技术指导组会诊确定，否则无效。会诊记录妥善保存，以备有关部门查对。继续贯彻落实省卫生局《关于健全省计划生育技术指导组及其工作任务等有关事项的通知》精神，对计划生育技术指导、医疗纠纷和后遗症的鉴定问题，实行逐级转诊，按区划分工负责的办法进行。继续贯彻落实省卫生局《暂行规定》，经县和县以上计划生育技术指导组鉴定，确因节育手术引起的事故和并发症者，各级医疗机构积极给予治疗。企业、事业、行政和集体单位人员（包括临时工、合同工、季节工等）要经单位批准才能在上级医院会诊、治疗；经县和县以上计划生育技术指导组鉴定，确因节育手术引起并发症，不能坚持工作者，其治疗期间工资照发，工分照记；对虽不构成事故，但已造成终身致残，丧失劳动能力者，其工资由所在单位照发，直到退休时止，构成事故的按工伤待遇。农村常年参加劳动的社员，由于节育手术并发症或事故造成丧失劳动能力者，按同性别的中等劳力标准记取工分或按五保户待遇。贯彻落实省卫生厅、省计生委《关于〈黑龙江省计划生育手术事故、并发症鉴定范围暂行规定〉的通知》精神，凡因节育术诱发了其他疾病，均称节育手术并发症。

1989～2005年，贯彻落实《黑龙江省计划生育条例》第十五条、第十六条，对处置手术并发症的医药费用等问题：因施行节育手术而引起并发症、后遗症，施术单位应给予及时治疗，医疗费用按本条例第十八条规定执行；职工治疗期间工资照发，治疗超过一年的，参照劳保规定处理；农民和城镇无职业或无经济收入的居民生活确有困难的，由超生子女社会抚养费（简称：社会抚养费）及罚款中给予适当补助，没有社会抚养费及罚款的，由计划生育事业费中给予适当补助。节育手术造成的医疗事故，按照国务院《医疗事故处理办法》处理。因节育手术引起的并发症、后遗症，需经县级以上计划生育技术鉴定小组或县级以上计划生育行政部门委托的医疗保健单位鉴定，未经委托的其他医疗保健单位的技术鉴定无效。

三、奖励优待政策

（一）晚婚、晚育者

1986年，继续对实行晚婚、晚育的青年夫妇，在住房、补助、医疗、产假等方面给予照顾。落实《黑龙江省计划生育若干规定》，对男女双方均达到晚婚年龄而结婚的初婚青年，由双方所在单位给予支持和奖励，延长婚假两周。实行晚育又报名领取独生子女证的女职工，经本人申请，单位批准，适当延长产假，但产假最长不得超过半年。产假期间工资照发，不

影响其调资、晋级。1989年,贯彻落实《黑龙江省计划生育条例》,实行晚婚的夫妻,婚假两周,工资照发;实行晚婚晚育的农民夫妻,免当年10天劳动积累工。

1994年起,贯彻落实《黑龙江省计划生育条例》,职工年龄30周岁以上未婚的,按规定购买住房和单位分配住房应与已婚人员享受同等待遇;职工晚婚的增加婚假15天,假期工资照发;尚未生育的按规定购买住房和单位分配住房,按已生育子女的家庭对待;农民晚婚的,由所在地乡、镇人民政府适当减免其当年的义务工;职工依法结婚后实行晚育的,女职工产假可延长至半年,假期工资照发,不影响调整工作、晋升级别;男职工护理假5至10天,特殊情况可参照医疗单位意见适当延长,护理期间工资照发;农民晚育的,由所在地乡、镇人民政府适当减免其当年的义务工。

(二)终身只生一个孩子的夫妇

1. 独生子女父母奖励费

1989年,第一部《黑龙江省计划生育条例》颁布以来,全省执行的独生子女父母奖励优待政策主要是:对于依法生育一个子女后自愿不再生育的夫妻,从领取《独生子女父母光荣证》起,每月发给不低于10元的奖励费,至孩子18周岁为止;未实行养老保险的国家机关和事业单位职工,各加发退休费标准5%的退休金;实行养老保险的职工在2003年新的《条例》实施后,退休时由其所在单位给予不低于3 000元的一次性补助;领取《独生子女父母光荣证》的职工,在独生子女死亡后不再生育和收养子女的,退休时由其所在单位给予不低于5 000元的一次性补助,其他人员由当地政府给予适当帮助;符合再生育条件而不再生育的一次性奖励300元。

至2004年末,全省一孩总数为5 053 438人(包括农村一女孩户和18个边境县的一孩户),其中,农村现有一孩2 094 558人,城镇现有一孩2 958 880人。应领《独生子女光荣证》的有3 903 258人,其中农村应领证人数为1 268 027人,城镇应领证人数为2 635 231人;已领证的有2 819 147人,领证率为72%,其中农村领证人数为701 927人,领证率为55%,城镇领证人数为2 117 220人,领证率为80%。已兑现人数为1 792 041人,兑现率为64%,其中农村兑现率为84%,城镇兑现率为57%。以上数据是以现有一孩总数为基数计算的。如果按国家计算口径,全省领取《独生子女父母光荣证》的占已婚育龄妇女人总数37.5%。

2005年,据省人口计生委调查显示,随着改革开放不断深入,计划生育奖励制度出现兑现难、时间久、拖欠多的问题,农村好于城市。农村在税费改革之前,多数地方以顶提留、减免义务工等形式兑现,全省兑现率在40%左右。税费改革以后,农村独生子女父母奖励费纳入国家转移支付范畴,兑现率大幅度提高;城市,主要是城镇无业人员、民营、私营企业员工以及原国企关、停、并、转职工的独生子女父母奖励费兑现难,体制机制不畅、公共财政资源不足是造成兑现难的主因。为化解这一难题,各级组织都采取许多积极措施,例如鹤岗市出台《独生子女父母奖励费发放管理暂行规定》,制定下发《关于认真兑现独生子女父母奖励费工作方案》,对奖励费发放的主体、支付方式、经费来源以及法律责任等作出明确规

定,鹤岗矿务局新一煤矿、兴煤公司、振兴公司等破产企业在资产清算时率先一次性还清拖欠的职工独生子女父母奖励费1 771 497元。矿务局共兑现独生子女父母奖励费935.2万元,兑现率达到90%以上,独生子女父母职工退休一次性补助费29.31万元,独生子女父母职工退休一次性奖励3 000元全面落实,并建立专项储备金制度。鹤岗市林业局除正常发放独生子女父母奖励费以外,出台新政策,对晚婚晚育的独生子女户优先承包优质林地。全市实施:“贫困计划生育家庭救助工程”,对1 007户夫妻双方均下岗、独生子女伤残病残死亡和因计划生育手术并发症后遗症导致贫困的城镇计划生育家庭,按照“政府社会并行、输血造血并重、分类分步实施”的原则,动员全市84个中、省、市直机关和大中型企业与其结成帮扶对子,帮助被救助对象提供致富项目、安排就业、兴办经济实体、改善家庭经济状况,把党和政府的温暖送到群众身边。黑龙江垦区各级党政部门加大工作力度,逐步分期解决以往拖欠的独生子女父母奖励费1.06亿元;宝泉岭农垦分局普阳农场构建“优先考虑、认识到位,优先安排、责任到位,优先落实、保障到位”的运作模式,形成以“少生快富”为重点,以各种优先优惠政策为补充的让群众满意的计划生育利益导向和社会保障机制,从实行计划生育奖励规定以来,独生子女父母奖励费从未拖欠,兑现率始终保持在100%。农场还制定独生子女上大学奖励政策,对考入国家重点大学的每人奖励2 000元;实行农场职工生育、养老、医疗、失业、工伤“五保合一”社会保险制度,每年支付独生子女父母养老保险金30万元,生育保险27万元。

黑龙江省独生子女父母优待政策调整情况

表2-21

时　间	独生子女父母奖励费标准	独生子女死亡的职工补助标准	独生子女父母养老保障待遇	
			机关和未实行养老保险的事业单位	企业和实行养老保险的事业单位
1990年《条例》	5元	增加10%退休金	增加5%退休金	增加5%退休金
1994年《条例》	5元	增加10%退休金	增加5%退休金	增加5%退休金
2000年《条例》	10元	无	增加5%退休金	增加3%养老金
2003年《条例》	10元	5 000元补助	增加5%退休金	3 000元补助

2. 计划生育养老补助

1986年,黑龙江省解决独生子女家庭的后顾之忧,解决“老有所养”的问题,继续执行1983年《黑龙江省计划生育若干规定》中的有关政策。1990年,《黑龙江省计划生育条例》施行,计划生育养老补助执行第二十六条第九项规定。

2003年1月1日,《黑龙江省人口与计划生育条例》正式实施,计划生育养老补助按照第五十一条规定执行。全省得到很好贯彻落实。但是随着政治经济体制改革深入,多数地

方中、小企业难以落实，进而引发群众上访投诉增多，地方法规处于难以执行的困境。2005年，黑龙江省人口计生委调查的3个市的6个企业中，国有大型企业2个，股份制企业4个。调查结果显示，由于企业所有制形式不同、规模不同、效益不同、兑现的情况也不尽相同。国有大型企业对人口与计划生育工作高度重视，加大投入力度，认真贯彻《人口与计划生育法》和《黑龙江省人口与计划生育条例》规定的各项奖励优惠政策，兑现率为100%。而私营企业不能兑现法律法规规定的奖励优待政策，特别是计划生育养老补助兑现率几乎为零。

黑龙江省计划生育养老补助政策调整情况

表2－22

年　度	文件法规名称	政　策　内　容
1983.1	中共黑龙江省委、省政府颁布的《黑龙江省计划生育若干规定》	第九条第六项规定：独生子女父母是职工的，年老退休时，凭独生子女证各加发百分之五的退休金。独生子女死亡后没有再生育的，或有生育能力而采取节育措施终身不育者，年老退休时无子女的，可加发百分之十的退休金。加发后的退休金，不得超过本人原基本工资。”第七项规定：“独生子女的父母是社员的，在年老丧失劳动能力无人赡养时，由生产队按五保户给予待遇
1990.2	省人大颁布的《黑龙江省计划生育条例》	第二十六条第九项规定：独生子女的父母是职工的，退休后凭独生子女父母光荣证各加发百分之五的退休金，独生子女死亡后，没有再生育的，可加发百分之十的退休金。加发的退休金，不得超过本人的基本工资
1994.7	省人大颁布的《黑龙江省计划生育条例》	与1990年相同
2000.2	省人大颁布的《黑龙江省计划生育条例》	第四十三条规定：领取《独生子女父母光荣证》的夫妻，退休时享受以下优待：（一）国家机关和未实行养老保险的事业单位职工，按规定年龄退休后，凭《独生子女父母光荣证》各加发退休费标准百分之五的退休金；（二）企业和实行养老保险的事业单位职工，在本《条例》实施前领取《独生子女父母光荣证》的，退休时按本人工资总额的百分之三分别增加养老金（或退休费）；在本《条例》实施后领取《独生子女父母光荣证》的，分别由所在单位为其一次性办理相当于本人1个月工资额的独生子女父母补充养老保险；（三）领取”《独生子女父母光荣证》的农民夫妻，在年老丧失劳动能力时，由所在乡（镇）人民政府或村民委员会给予适当的经济补助和生活上的照顾
2003.1	省人大颁布的《黑龙江省人口与计划生育条例》	第五十一条规定：领取《独生子女父母光荣证》的夫妻，按规定退休时享受以下优待：（一）未实行养老保险的国家机关和事业单位职工，各加发退休费标准的百分之五的退休金；（二）企业和实行养老保险的机关、事业单位职工，2000年2月1日前领取《独生子女父母光荣证》，在本条例实施后退休的，由其所在单位给予不低于三千元的一次性补助；2000年2月1日及以后领取《独生子女父母光荣证》的，由所在单位在领证时为其一性办理相当于本人一个月工资额的独生子女父母补充养老保险。领取《独生子女父母光荣证》的职工，在独生子女死亡后不再生育和收养子女的，除享受前款规定的奖励外，退休时由所在单位给予不低于五千元的一次性补助；其他人员由当地人民政府给予适当帮助。各级人民政府应当根据实际情况在农村逐步建立独生子女父母养老保险及其他有利于计划生育的社会保障制度

2005 年黑龙江省计划生育养老补助调查情况

表 2－23

企业名称	企业性质	职工数(人)	领证数(人)	退休数(人)	领证数(人)	兑现数(人)	兑现率(%)
省汽车改装厂	国有股份公司	1034	506	493	151	65	43.0
齐市一百商贸集团公司	私营股份制	616	256	—	102	46	45.1
大庆油田有限责任公司	国有企业	189 916	135 413	58 041	10 407	10 407	100.0
大庆荣兴集团	私营企业	—	—	—	—	—	—
哈电实业开发总公司	国有企业	7 245	4 359	1 065	500	500	100.0
宝丰药业公司	私营企业	649	429	41	—	—	—

3. 其他待遇

1986 年，继续执行 1983 年《黑龙江省计划生育若干规定》，对实行晚育又报名领取独生子女证的女职工，在分配住房、自留地、自留山时，独生子女按两人计算。农村独生子女按成人分口粮。独生子女在入托、入学、就医、招工、安排固定工、副业活计等方面，在同等条件下给予照顾。独生子女的父母是社员的，在老年丧失劳动能力无人赡养时，由生产队给予“五保户”待遇。



黑龙江省独生子女光荣证样本

1999～2005 年，贯彻落实《黑龙江省计划生育条例》规定，领取《独生子女父母光荣证》的农民夫妻，在年老丧失劳动能力时，由所在乡、镇人民政府或村民委员会给予适当的经济补助和生活上的照顾。

(三)落实长效避孕节育措施人员

1. 减免节育手术各种费用

1986 年，继续执行 1983 年《黑龙江省计划生育若干规定》进一步完善对落实节育措施者的相应待遇，凡施行节育手术者，所需挂号、检查、化验、住院、治疗等全部费用和因节育手术引起的事故、并发症的全部医疗费，对个人免收。集体所有制职工和农村社员由单位和社、队给予适当照顾。

2. 给予一定的假期优待

1986 年，继续贯彻落实 1979 年《黑龙江省计划生育暂行规定》，施行节育手术者，经医

生证明,分别给予以下假期:放置节育环,自手术日起休息2天,重体力劳动者,在术后一周内不做重劳动;取节育环,当日休息1天;输精管结扎休息7天;单纯输卵管结扎休息21天;人工流产休息14天;人工流产同时放置节育环休息16天;人工流产同时结扎输卵管休息30天;妊娠中期引产休息30天;妊娠中期引产同时结扎输卵管休息51天;产后结扎输卵管,按产假另加21天。

3. 假期内工资、工分及其他待遇

1986年,继续贯彻落实1983年,《黑龙江省计划生育若干规定》,女方做人工流产和结扎手术,所在单位在福利费中适当给予营养补助,最高不超过千元,并给男方护理假3至7天,特殊情况可参照医生意见适当延长假期。护理期间工资照发,工分照记或给其他形式的补贴。凡做人工流产和输卵管结扎手术者,凭医疗单位诊断书,在当月本人口粮定量内照顾细粮10斤(吃自产粮的由生产队调剂),补助食油1斤,鸡蛋5斤。

(四)计划生育先进单位或个人

1986年,继续贯彻落实1979年《黑龙江省计划生育暂行规定》,对认真推行晚婚、计划生育工作成绩显著的单位和从事计划生育工作的干部、科学技术人员、赤脚医生、积极分子,授予计划生育先进集体、先进个人的光荣称号,并给予物质奖励。对万例节育手术无事故的医务人员及单位,给予表扬和物质奖励或颁发奖金。

四、限制处罚政策

(一)非婚、早婚生育者

1986年,对非婚、早婚生育,除给以必要的批评教育,法律上不予承认外,还予以经济制裁,取消应该享受的一切福利待遇。1993年前罚款,1994年征收计划外生育费,2000年3月起征收社会抚养费。

(二)计划外生育的夫妇

1986年,继续执行1983年《黑龙江省计划生育若干规定》,不按计划生育者,给予适当的经济限制和必要的党纪、团纪或行政处分。凡计划外生育三胎者,无论是职工、社员、居民,一律实行一次性罚款,最低为1 200元。随着各种法律规定健全与完善,对违反生育政策的实行更加严格的经济、行政和法律相结合的限制措施。2002年《条例》对缴纳社会抚养费做出规定:城镇居民按下列规定缴纳社会抚养费:生育第一胎的,缴纳5 000元以上12 000元以下社会抚养费;生育第二胎的,缴纳30 000元以上60 000元以下社会抚养费;生育第三胎及其以上的,缴纳60 000元以上120 000元以下社会抚养费。

农村居民生育第一胎的,缴纳3 000元以上5 000元以下社会抚养费;生育第二胎的,缴纳10 000元以上30 000元以下社会抚养费;生育第三胎及其以上的,缴纳30 000元以上60 000元以下社会抚养费。

(三)其他限制性措施

1986年,继续执行1983年《黑龙江省计划生育若干规定》,违反计划生育者三年内不准

评模、晋级、提拔、入党、入团，免调一级工资。对不实行计划生育，并在群众中造成极坏影响，要给予必要的党纪、团纪或行政处分，直至开除。对在人口统计中弄虚作假，瞒报、谎报出生、死亡人口的，要追究责任，严重者给予党纪、团纪或行政处分。对开据假证件或非法取环、造谣惑众、打骂计划生育工作人员的，要严肃处理。后果严重、触犯刑律的，要追究刑事责任。对破坏计划生育者，要坚决予以打击。

1986～2000年，黑龙江省各级纪检监察部门共查办违反计划生育政策案件7 213起。这些受处分的人员：多数是因计划外生育，在群众中造成很坏影响；包庇或弄虚作假纵容亲属、子女早婚、非婚生育或多胎生育；因工作失职造成本地区人口严重失控；计生工作人员卖生育指标或贪污受贿；个别严重干扰妨碍计生人员执行公务或破坏计划生育；造成严重的技术服务事故，使接受服务人员致死致残。

2002年《条例》从法律责任的角度，提出更加严格限制措施和手段，保证人口与计划生育工作健康有序开展。

1986～2000年黑龙江省纪检监察机关查办违反计划生育政策案件情况

表2－24　　单位：起

年度	查办案件	年度	查办案件
合计	7 213	1993	—
1986	—	1994	838
1987	946	1995	214
1988	389	1996	15
1989	1 552	1997	196
1990	1 560	1998	194
1991	520	1999	190
1992	442	2000	157

五、少数民族生育政策

1986年，继续贯彻落实1984年《〈黑龙江省计划生育若干规定〉的补充规定》，积极支持少数民族实行计划生育。鄂伦春、鄂温克、赫哲、达斡尔、柯尔克孜族（包括同其他民族通婚的），可生育三胎。除壮族外，蒙古族、回族、朝鲜族及其他少数民族（夫妇双方均为少数民族），可生育二胎；满族（以人口普查登记民族为准）夫妇双方均为农民者，也可生育二胎。2002年《条例》规定：少数民族也应当实行计划生育。夫妻双方均为全国一千万以下人口的少数民族，以及夫妻一方为鄂伦春、鄂温克、赫哲、达斡尔、柯尔克孜族的，依法生育一个子女后，可以再生育一胎子女，但生育间隔不得少于四年。

1962～2005年黑龙江省计划生育政策调整与变更情况

表2－25

地方法规名称	立法机关	执行起止时间	章节数	晚婚晚育年龄	领取《独生子女父母光荣证》待遇	照顾再生育条件
《黑龙江省计划生育若干规定》	省委、省政府	1983年2月23日～1990年2月1日止	28条	按法定婚龄推迟3年以上为晚婚，24周岁以上为晚育	城镇职工每月5元、职工退休加发5%退休金；农村4～5元，秋收时一次性发给，年老丧失劳动能力按五保户待遇；晚育又领证的延长产假至半年	城镇三项、农村六项、少数民族适当照顾
《黑龙江省计划生育若干规定》的补充规定	省委、省政府	1984年8月3日～1990年2月1日止	8条	同上	同上	农村增加六项；城镇职工增加四项；再婚增加三项；五小少数民族可生三胎、其他少数民族可生二胎（满族生二胎需农民夫妇）
第一部《黑龙江省计划生育条例》	省第七届人大常委会第十二次会议	1990年2月1日起～1994年7月1日止	6章38条	同上	基本条件同上，另外增加职工分配住房、农民分配宅基地、招工等方面给予优先和照顾	城镇居民照顾再生育间隔不少于4年，照顾条件七项。农民除上述条件外增加三项；少数民族照顾条件同上
第二部《黑龙江省计划生育条例》	省第八届人大常委会第五次会议	1994年7月1日施行	7章54条	法定婚龄推迟3年以上为晚婚，23周岁零9个月为晚育	同上	女方28周岁子女满4周岁照顾条件六项；不孕症、病残儿照顾胜于无间隔；再婚照顾两项；五小少数民族可生三胎，人口在1000万以上的少数民族不照顾
第三部《黑龙江省计划生育条例》	省第九届人大常委会第十三次会议	1999年12月18日通过，2000年2月1日施行	7章60条	同上	城镇职工每月10元发至18岁，放弃生二胎的一次性奖励300元，退休后实行养老保险的一次性增加1个月工资额的养老保险；农民的待遇基本同上	照顾生育条件基本同上。晚婚晚育的夫妇，取消生育间隔。另外增加对遗弃或送养子女的夫妇，不得再生育的限制条件
第四部《黑龙江省人口与计划生育条例》	省第九届人大常委会三十二次会议	2002年10月18日通过，2003年1月1日施行	7章70条	同上	照顾条件基本同上。对企业和实行养老保险的机关和事业单位的退休职工，以2000年2月1日为界，以前的一次性不低于3 000元，以后的办理补充养老保险	照顾生育条件基本同上。增加农民进城两年内适用农村生育规定；增加对非法收养子女，按照违法生育处理的条款

第三节　依法行政

一、执法检查

（一）检查、视察

1991年《条例》颁布实施一周年之际，省人大常委会组织4个检查团共29人，分别由时任省人大常委会副主任王玉生、戚贵元、嵇华带队，从3月22日至4月1日深入齐齐哈尔、佳木斯、绥化地区和松花江地区，对各级人民政府及有关职能部门，各级人民法院、人民检察院贯彻执行《条例》的情况等进行执法监督检查。检查团通过召开座谈会、听汇报、进村入户走访等形式，对各地在禁止非婚生育，控制早婚早育，实行计划生育，以及对晚婚晚育、独生子女户的照顾与奖励情况进行调查了解。省人大常委《条例》执法检查团，针对全省执行《条例》存在的主要问题，向省政府提出八项建议：关于进一步提高实行计划生育战略意义的认识，增强严格控制人口增长责任感、紧迫感的建议；关于进一步广泛深入宣传贯彻《条例》的建议；关于进一步完善人口目标责任制的建议；关于进一步加强计划生育宣传教育技术服务网络建设的建议；关于逐步增加计划生育事业经费的建议；关于加强计划生育法制建设的建议；关于保护计划生育工作人员依法执行公务和保护计生工作人员的人身财产安全的建议；关于省政府定期组织对《条例》实施情况进行检查的建议。对这些建议，省政府逐项进行研究，并采取有效措施，一项一项地落实。如：关于进一步完善人口目标责任制的建议。省委、省政府决定，全省计划生育工作由时任省委书记孙维本和省长邵奇惠负责，每年至少研究两次计划生育工作，召开一次有地、市一把手参加的计划生育工作会议，并把计划生育工作作为考核各级干部政绩的一项内容，认真检查，兑现奖惩，坚决实行“一票否决权”；关于进一步加强计划生育宣传教育技术服务网络建设的建议。省政府决定，把计划生育基本建设项目列入预算，三年内建成33个市、县技术服务站；关于逐步增加计划生育事业费经费的建议。确定到1995年末，全省年人均计划生育事业费由1990年的1.15元增到2.15元。

1992年，绥棱县人大常委会主任孙秀和各位副主任带领人大代表，用两个月时间，深入实际，调查研究，广泛征求群众对计划生育工作的意见和要求。并召开第十一次县人大常委扩大会议，对计划生育工作的领导认识、部门协调、宣传教育、技术服务、依法管理、人口统计、资金使用、网络建设等方面，提出意见和建议，做出加强领导、深入宣传贯彻《条例》、严肃法纪、整顿财务、健全网络等6个方面的决议。县政府和县职能部门对县人大决议逐项逐条研究落实措施，绥棱县政府做出《关于进一步加强计划生育工作的通知》，为县计生委又增配一名副主任职数，城镇500人以上的职工单位配一名专职计划生育助理，每个村都配齐配强一名专职计划生育服务员。

1993年,桦南县人大、政协组成12个检查(视察)组,对全县4个县直大系统、9个乡(镇)、18个村的计划生育工作进行检查(视察)。在检查(视察),各单位乡(镇)一把手主动汇报工作,并积极为计生部门办实事。柳河乡党委、政府做出具体规定:将全乡17个村的计生专兼职人员招聘为乡合同干部,工资不低于"老三位"的80%;连续从事计生工作满20年,退休后享受"老三位"退休待遇。三合乡在筹建服务站时资金不足,乡政府卖掉了唯一的一台吉普车,建起120平方米的服务站。全县的计生工作走上依法管理轨道,共签订计划生育合同5 136份。检查(视察)组在肯定成绩的同时,就存在的问题进行认真总结。建议要加强对领导干部的思想教育,提高其对计生工作的认识;加强宣传教育工作,消除死角死面;合理解决计生人员报酬,对因工作造成个人经济损失的应给予一定补偿;采取有效措施,控制贫困户及流动人口超生。



1994年,省人大常委会副主任朱典明率领执法检查组到伊春市检查《黑龙江省计划生育条例》贯彻执行情况

1994年黑龙江省修订后的《条例》正式实施后,为及时了解新《条例》公布后的宣传、贯彻、执行情况,省人大教科文卫委员会和省计划生育委员会组成新《条例》执法检查组,由省人大常委会副主任朱典明为组长,于同年11月末和12月初分别对大兴安岭地区、伊春市进行新《条例》执法检查。检查组深入加格达奇区、新林区、伊春区、翠峦区、翠峦腰河经营所、加格达奇区白桦乡、新林区木珠厂、翠峦区地板块加工厂、花岗岩加工厂,召开地、区、街乡和齐抓共管部门7个座谈会,广泛征求各级政府、各有关部门、各界人士的意见,听取两个地、市的全面汇报。在充分肯定两地、市在贯彻新《条例》工作中取得成绩的同时,对检查中发现的问题做了全面客观分析,并提出具体解决办法和建议。

至2005年,省人大常委会每年都组织一次《条例》执法检查。在省人大的带动和影响下,各级人大、政协也充分发挥监管作用。

(二)基层自查自纠

1991年起,各地市县(区)按照省里统一部署和要求,每半年对计划生育政策执法情况都进行一次自查。1996年根据国家计生委《关于开展计划生育行政执法检查的通知》精神,7~8月份在全省开展计划生育行政执法检查。主要检查贯彻执行"七不准"的情况,规范性文件的依法审查和备案情况,进一步清理规范性文件情况,各地计生行政执法人员基本情况,计生工作人员遵纪守法情况五个方面内容。各地市县先组织力量进行自检自查自纠,在此基础上,省进行抽查验收,确保自查质量。

2001年,哈尔滨市对行政许可事项进行认真清理,积极开展计划生育技术服务机构及从业技术人员资格的考核认定工作。全市共有176个县乡技术服务机构,获得技术准入资格;636名技术服务人员中取得执业(助理)医师资格的有397人,占技术人员总数的62.40%,保证凡获得执业许可证的机构,至少有1人有证,达到国家执业审批的要求。2003年起,在哈尔滨市计生系统开展"执法案卷达标活动",每年调阅基层社会抚养费征收案卷500多卷。2005年,将案卷评查融入其中,将征收社会抚养费合法征收率、立案率、结案率纳入目标管理责任状。牡丹江市采取具体措施落实"七个不准"的规定,在全市开展清理、返还计划生育各种抵押金和保证金的专项清理活动。共清理出各种抵押金、保证金123万余元,分期返还群众。

(三)省行政执法部门不定期抽查

1991年起,在各地市开展自查自纠基础上,省行政执法部门在不同时期,针对不同内容,适时开展执法抽查。每次抽查都有一个主题和重点。全省形成县(区)自查、地市复查、省随机抽查的执法检查制度和工作机制。为保证检查实效,省人口计生委统一编制行政执法能力测试题库和技术文本,供各地检查使用。

2004年,根据国家人口计生委和省政府法制办的要求,全省开展综合性人口和计划生育行政执法检查。主要检查:计划生育奖励优待规定落实情况;行政审批和各种计划生育证明办理情况;行政收费和处罚情况;行政执法队伍建设等四方面的内容。共分四个阶段进行。第一阶段自通知下发之日起至6月15日,各地进行自查。第二阶段6月16日至25日,各地针对自查结果制定整改措施,纠正违法和不当行为。第三阶段6月26日至7月10日,各地市全面总结自查和整改情况,并向省人口计生委报告。第四阶段7月15日至25日,省人口计生委进行抽查。对每个地市(系统)随机抽查2个县(市、区),每个县(市、区)随机抽查2个乡(镇、街道),每个乡(镇、街道)随机抽查1个行政村(社区)。为搞好这次检查,省计生委抽调20多名干部,由委领导带队,分别于8月10至20日、11月8至12日对13个地市及所属的26个县(区)、26个乡(镇、街道)、52个村(社区)和农垦、森工两个系统的2个分局、2个农(林)场进行执法检查,入户调查260余户育龄群众,取得有效调查问卷260份。检查结果是:13个市地均设有法制工作机构,其中有11个市法制机构是独立设置,县级人口计生部门都有专人负责法制工作。市、县、乡三级执法人员普遍参加当地法制部门组织的综合法律知识培训,取得了省法制办统一制发的行政执法证件。结束了"计划生育咋干咋有理"的历史。在本次执法检查中,对279名行政执法人员进行了法律专业知识闭卷考试,成绩普遍在60分以上。规范了独生子女父母光荣证办理、再生育审批以及社会抚养费征收等行政执法程序。多数地方在计划生育证明办理、行政审批以及行政征收中能够使用规范法律文书,按要求建立行政执法档案。农村独生子女父母奖励兑现率达到95%以上,不少地方达到100%;多数地方实行了计划生育村(居)务公开,将出生名单、独生子女父母奖励政策及兑现情况、对违法生育处理及执行情况、计划生育收费以及行政执法"六个不准"规定等与群众相关的计划生育事务予以公开,在保证群众知情权的同时,接受

群众监督。

2005年3月15日~4月2日,省人口计生委强化执法监督。在哈尔滨市举办6期全省人口和计划生育系统行政执法人员法制培训班,近1 200名执法人员建立行政执法档案和考核情况记实。同年8~12月,省人口计生委就基层行政执法责任制实施情况进行专项检查,推进全省计划生育法规工作大发展、大提高:1. 健全行政执法责任制目标体系。先后修改完善《黑龙江省人口计生系统行政执法责任制通用考核目标》和《黑龙江省人口计生系统行政执法责任制专用考核目标》。2. 完善执法程序。制定《黑龙江省社会抚养费征收规范》,明确执法主体、程序、期限、文书使用以及档案管理内容。规定在执法中要履行相应的告之义务和程序,保障相对人享有知情权、申辩权和法律救济权。3. 履行执法职责。重点解决行政不作为问题。加强独生子女父母奖励优待规定的落实,特别是税费改革后,有转移支付专项资金的保证,农村独生子女父母奖励费兑现率大幅提高。至2004年末,全省一孩总数5 053 438人,应领《独生子女父母光荣证》的有3 903 258人,领证率72%,兑现独生子女父母奖励费人数1 792 041人,兑现率64%,其中农村兑现率达84%。

二、专项清查

(一)执行计划生育政策清查

1991年10月,省计生委与绥化行署计生委组成联合调查组,用两个多月时间,对1980~1991年向青冈县城镇及各乡镇机关职工发放的1 030个二胎准生证进行全面复查,发现有533人不符合二胎生育政策,占51.74%。此举引起绥化地委、行署高度重视,决定在全区范围内开展一次计划生育政策执行情况大清查。全区12个县都成立由党政主要领导挂帅,纪检、监察、组织、宣传等部门参加的清查领导小组,抽调1 100名干部,组成400多个工作组,坚持边清边改,层层把关验收,全区涉及清查对象48 545人,其中伪造证件超生2 366人,无证瞒报超生39 847人(包括已掌握超生,但没处理完的);清查中共收缴超生罚款928.90万元,占应征收的80%。组织处理338人,其中受党纪处分的163人、受政纪处分的175人。

1993年3月,省计生委印发《关于转发绥化地区经验及在全省范围内开展计划生育政策执行大清查的通知》,对大清查的指导思想、时间范围、政策界限、组织领导等做了进一步明确和统一。为防止政出多门,省计生委、省监察厅联合下发《关于全省计划生育政策执行情况大清查中有关问题的通知》。同年5月12日,省委、省政府召开全省计划生育工作座谈会,会上省长邵奇惠反复强调,各地要按照省里统一部署,精心组织安排,组成强有力的清查队伍,一查到底,查个水落石出,不走过场,不留死角。对违反政策、弄虚作假、破坏计划生育的,不管涉及谁,都要依法查处。涉及党员干部的各级纪检、监察部门要严肃处理。在清查过程中,根据群众举报,经省计生委调查,发现宝清县违反计划生育政策的情况相当严重。如宝清县七星泡镇和夹信子:这两个乡(镇)人口出生情况长期处于失控状态,七星泡镇1980年以来共出生6 287人,其中计划外出生3 195人(计划外二孩2 353人,多孩741

人,最多为第七胎),夹信子乡全乡三分之一的户都有计划外生育;计划生育管理相当混乱,乱收、乱罚、乱支、乱发奖金现象十分严重。夹信子乡共征收计划外生育费89.20万元,其中用于乱发奖金支出4.50万元,招待费4万元,车工费3.70万元,损耗费12.90万元。贪污、私分计划外生育费5万多元;乡(镇)领导带头超生,镇长的妹妹生五胎,分管计划生育乡长生三胎,并通过弄虚作假,虚报、瞒报计划生育统计情况,分别骗取市、县计划生育先进集体、个人荣誉。邵奇惠省长接到此报告后,作出重要批示:"不论涉及哪个人、哪级领导,都应用党纪国法衡量处理。"省委副书记单荣范、省纪检委书记李清林、副省长周铁农也先后作出批示,并列入省政府催办室督办。为落实省委、省政府领导指示精神,省纪检委(监察厅)、省计生委五名同志先后多次深入宝清县进行检查指导。双鸭山市委、市政府还召开"专题会议"讨论研究,指派市纪检书记和一名副市长亲临宝清县坐镇指挥,全市抽调50名干部进驻七星泡镇和夹信子乡逐村逐户摸底调查。经过省、市、县共同努力,揭开该县计划生育工作的"盖子",涉及此案人员分别受到法律制裁和党纪及行政处分。宝清县事件,在全省引起极大震动,并以此为突破口,推动全省政策大清查不断深入。在执法清查期间,全省县以上领导在电台、电视台和各种会议上发表讲话500多次,印刷各种宣传材料100万份,成立各级大清查组织8 000多个,抽调清查工作人员达4.30万人。全省共清查出乡、村有意瞒报计划外生育11.10万人,无证生育6.50万人,采取弄虚作假等手段伪证生育2.20万人。清退挪占用计划外生育费2 657万元;征收计划外生育费达1.03亿元。1994年,省计生委下发《关于全省计划生育政策执行情况大清查抽查验收标准的通知》,要求各地在做好自查自纠的基础上,省计生委将对各地进行随机抽查。同年,省计生委对各地市、县(区)开展政策大清查的情况,从组织领导、清查方法、对违法违纪行为的处理、清查后的整改,以及群众意见等方面,一个县一个县地进行抽查验收。1994年底,省政府召开全省执法清查总结表彰大会,对在大清查中做出突出贡献的7个地市、54个县(区)和117人进行表彰。

(二)早婚、非婚生育清理

1995年3~6月,根据国务院转发民政部等7部门《关于加强婚姻管理制止早婚早孕的意见》,黑龙江省以农村为重点,全省开展禁止早婚、非婚生育专项清理活动。省计生委、民政厅、公安厅联合下发《关于在全省开展禁止早婚、非婚生育专项清理活动实施方案》。清理对象是1993年1月1日以来,未到法定结婚年龄履行了结婚登记手续并领取生育证,未到法定生育年龄生育的;未到法定结婚年龄履行了结婚登记手续,未领取生育证,也未到法定生有年龄生育的;未到法定结婚年龄履行了结婚登记手续,虽达到法定生育年龄,但未领取生育证生有的;未履行结婚登记手续,也没有领取生育证,不到法定生育年龄生育的;未履行结婚登记手续,也没有领取生育证,达到法定生育年龄生育的;对未到法定结婚年龄给办理结婚登记和未到法定生育年龄给办理生育证的工作人员,以及出具假证明的工作人员。专项清理时间从3月开始至6月末结束,分准备、清理、整改、验收四个阶段进行。采取层层发动的方法,街道居民委员会和行政村逐户、逐人清理,不留死角。做到"六清",即当年出生一孩的底数清,计划外出生的底数清,计划外出生一孩的底数清,不到法定生育年龄

生育的底数清,对早婚、非婚生育后兑现计划生育和婚姻政策法规清,采取弄虚作假骗取一孩生育证生育的底数清。对清查的问题,依据下列政策处理:1. 早婚、非婚的,依据婚姻政策法规进行处理。2. 因早婚、非婚发生计划外生育,1994 年 6 月 30 日以前的,依据原《条例》等有关规定进行处理;1994 年 7 月 1 日以后的,依据现行《条例》等有关规定处理。3. 对主动承认早婚、非婚生育的,对其进行处罚应在具体规定的范围内从轻处理,在党纪、政纪上可以从轻或免予处分;对不主动承认的在经济上和党纪、政纪上依照《条例》等有关规定严肃处理。4. 对于过去已经处理到位的早婚、非婚生育者,本次清理只作登记,不再重新处理。5. 对违法办理结婚证、生育证和出具假证明的人员,依照有关规定严肃处理。在理全的大数装、开会门元并成立项清理领导小组,制订实施方案,作为阶段性中心工作来抓;许多地方都落实齐抓共管责任制,政府与民政、公安、计生等 9 部门签订责任状,一些地方建立由民政、公安、计生等部门联合办公制度,实行办理结婚登记和生育联合管理;各地针对管理上的问题和漏洞,坚持边清理边整改,建立相应管理制度和整改措施。齐齐哈尔市乡(镇)办理结婚登记和生育证的联合办公制度由原来的 48% 增加到 77%。各地普遍推进计划生育合同管理,全省共签订不早婚不早孕合同 85.2 万份,对于 10 145 名早婚、非婚已怀孕的采取补救措施,对 8 919 名有计划外怀孕可能的,列入重点对象进行管理,落实避孕措施。由于婚姻管理与计划生育管理工作紧密结合,全省 1995 年 1 ~ 8 月计划外一孩出生明显少于往年同期。经过四个多月专项清理,对达到标准的,通过申报方式,逐级进行验收。乡(镇)、街道验收村、委;县(区)验收乡(镇)、街道;地市验收县(区)。省由相关厅局组成四个检查验收组,对各地市进行检查验收。取得一档成绩的有 10 个地市,二挡的有 4 个地市。并对两个地市提出限期整改的要求。全省清理出 1993 年以来早婚 41 942 对,其中本次清理早婚 22 681 对;早婚生育 31 554 人,其中本次清理 16 100 人;非婚 34 132 对,其中本次新清理非婚 15 864 对;非婚生育 2 475 人,其中本次清理出 12 332 人。有的地方清理早婚生育的人数占当年计划外生育总数的比率高达 40% ~ 50%,清理出非婚生育的人数占当年计划外生育总数的比率高达 30%。

(三)流动人口计划生育综合治理

1995 年 3 月,省计生委、省公安厅、工商行政管理局、省建委、劳动局联合下发《关于在全省开展加强流动人口计划生育综合治理活动实施方案》。同年 8 月,省计生委、公安厅、省工商行政管理局组成联合检查组,对全省 14 个地、市的 28 个县(区),56 个乡(镇)、街道办事处进行检查验收。由政府牵头,各相关部门密切配合的流动人口计划生育综合治理活动在同年 9 月结束。(详见第三篇第一章第三节特殊人群管理)

三、规范执法

(一)完善制度

1986 ~ 2005 年,全省从上到下建立健全执法监督工作制度,普遍实行计划生育行政执法公示制度,省计生委还就实行计划生育公开、公示、承诺的主要内容和范围进行统一规

范,强化执法监督工作,实行计划生育行政执法检查制度,计划生育行政执法过错责任追究制度,计划生育行政执法评议制度,规范性文件审核和备案制度以及计划生育行政执法人员培训、考核、持证上岗制度等。各项制度主要内容是:1. 计划生育行政执法程序制度。执法人员从事执法活动,必须遵守法律、法规、规章制度规定的程序,不得超越管理范围、法定期限,不得越权办案,不得违法收集、调查取证,不得有其他违反法定程序的行为。计划生育行政执法程序主要包括:再生育审批程序、《独生子女父母光荣证》审办程序、《流动人口婚育证》办理程序、《计划生育技术服务机构执业许可证》审批程序、病残儿医学鉴定程序、社会抚养费征收程序、计划生育行政复议程序、计划生育行政处罚程序、计划生育行政赔偿程序。2. 计划生育行政执法公示制度。公示制度共有六项:法定职责范围公开、生育政策公开、生育审批结果公开、奖励与优惠规定公开、执法程序公开、依法行政的基本要求,尤其是"七个不准"规定公开、来信来访重点案件的查处结果公开。3. 计划生育行政执法检查监督制度。检查监督制度共有七项:行政执法主体和执法人员资格、生育和再生育审批、社会抚养费征收、行政处罚决定和法律法规依据、行政执法程序和法律文书使用情况、对与《条例》不一致的规范性文件清理情况、重点案件查处情况。4. 计划生育行政执法过错责任追究制度。包括对责任追究范围、责任追究主管机构的工作制度以及过错性质、种类与过错责任划分等,对出现严重行政或者恶性案件、事故,负有直接责任人或相关责任领导的责任追究、处理结果的报告制度等。5. 计划生育行政执法考核制度。主要包括公民、法人和其他组织计划生育行政执法机关的评议、下级计划生育行政执法机关对上级执法机关的评议、社会各界特邀监督员对计划生育行政执法机关的评议和评议信息采纳结果反馈制度等。评议结果纳入公务员和干部考核标准,行政执法工作作为重点内容纳入各级计划生育目标管理考核,对出现严重的行政执法过错的,在评估整体工作时要扣分;单位出现较严重行政执法过错,负有直接责任或相关领导责任的人,坚决取消其评选先进和晋级资格。6. 计划生育行政执法人员培训、考核、管理制度。包括结合执法实践,定期对执法人员进行政治理论、法律知识和业务能力培训,建立对党政分管领导干部和基层行政执法人员的学习培训制度,重点法律、法规、规章的年度培训制度,基层行政执法人员岗前培训和持证上岗制度和执法人员考核管理制度等。7. 计划生育行政执法情况统计报告制度。定期将行政执法情况进行统计,并向上级计划生育行政执法机关报告,内容包括行政复议、行政诉讼和申请法院强制执行情况的统计报告。8. 计划生育规范性文件备案审查制度。明确负责规范性文件审查制度的机构;凡未报上级计划生育行政主管机构备案的规范性文件,在执行过程中出现问题的,上级计划生育主管部门不予支持。建立对规范性文件的定期清理制度,对与法律、法规、规章不相符的文件,要及时进行纠正,相抵触的要坚决废止,切实加强对规范性文件管理。9. 计划生育行政执法情况定期检查、通报制度。上级执法机关对下级执法机关的执法情况,要定期检查并通报,对发生的重大、恶性案件的处理情况在本系统内及时通报。

（二）规范行为

1995年，省计生委制定下发《黑龙江省人口和计划生育工作“六个不准”的规定》。规定：不准在办理审批事项、出具计划生育证明时摊派费用、搭车收费、超标准收费或硬性办理各种保险；不准对合法收费项目不开、缓开或合开收据，开具的收据必须使用省财政厅批准的正规收据；不准无故拖延和拒绝办理《计划生育证》《独生子女父母光荣证》《流动人口计划生育证明》；不准因人而异，随意加重、减轻行政处罚或改变行政处理标准；不准以任何理由拒绝为流动人口提供计划生育服务；不准以任何理由拒绝为育龄夫妻提供免费项目的计划生育技术服务。保证和维护群众的合法权益。


黑龙江
法制管理走向规范

1999年11月22日，《中国人口报》头版刊发《黑龙江法制管理走向规范》

1996年，省人口计生委制定《黑龙江省计划生育政策法规工作规范》，从组织建设，基础建设和业务建设方面对全省计划生育政策法规工作作出系统、全面的规范。1. 全省计划生育政策法规工作基本达到“八有”。即有领导负责制度，有工作机构，有工作人员，有工作规划和目标，有年度工作计划和总结，有具体的工作职责，有培训规划，有规范的工作管理手册和材料。2. 制定《黑龙江省计划生育行政执法制度》，规范全省计划生育行政处理程序、行政处罚程序、行政复议程序、行政应诉程序、申请人民法院强制执行程序以及行政案件归档程序，统一行政处罚、行政处理和行政复议的法律文书。3. 下发《黑龙江省实行计划生育执法检查制度的通知》，把执法检查作为一项制度建立起来。到1999年底，全省法制管理基本走向规范。

2005年，省计生委下发《关于贯彻落实〈黑龙江省行政处罚监督办法〉的通知》，对计划生育行政处罚监督职责、计划生育行政处罚调查取证与审核决定处分、重大计划生育行政处罚实行备案制度等作出明确规定；进一步规范行政处理和行政处罚程序，统一印制26种法律文书；征收社会抚养费委托书、征收社会抚养费立案审批表、调查笔录、案件合议记录、征收社会抚养费事先告知书、陈述和申辩记录、征收社会抚养费决定书、送达回证、分期缴纳社会抚养申请书、征收社会抚养费强制执行申请书、行政处罚强制执行申请书、社会抚养

费征收案件结案报告、行政处罚立案审批表、行政处罚案件听证告知书、行政处罚听证通知书、行政处罚案件听证笔录、行政处罚听证意见书、行政处罚决定书、计划生育行政处罚结案报告、行政复议申请书、口头申请行政复议笔录、计划生育行政复议案立案审批表、行政复议答辩书、申请人撤回行政复议申请书、复议申请不予受理决定书、行政复议决定书等。实行一案一档管理。

(三)清理、废止"土政策"

1995年,根据国家计生委政策法规司《关于清理县乡级计划生育规范性文件的通知》精神,省计生委对全省县、乡发出的各种有关计划生育的规范性文件、政策性规定进行一次认真全面的清理,废止一些有悖于法律、法规的"土政策""土办法",包括决定、命令、合同、公开信、口号、乡规民约和各种证明等。省计生委下发《关于清理全省县、乡级计划生育规范性文件的通知》,进一步明确清理的目的、指导思想、清理内容、清理方法和具体要求。在此项清理工作中,各地以省《条例》为依据,严格要求、认真把关。对所制定的各种规范性文件及政策性规定与国家有关规定和省《条例》逐条逐款对照。按照通知精神,全省各地开展对《中华人民共和国国家赔偿法》《条例》和有关计划生育法律法规的再学习、再教育,各级计划生育干部认识到,计划生育政策与群众生育意愿之间的矛盾是人民内部矛盾,必须严格按法律法规办事,才能正确处理好计划生育工作中的各种问题。齐齐哈尔市要求各县区以乡(镇)、街道办事处为起点,对历年下发的各类有关计划生育规范性文件及政策性规定,进行逐件、逐条清理,在所清理的47个规范性文件中,清理出3个与省《条例》有关条款部分不一致的文件,并本着边清理边纠正的原则,重新进行修改。通过这次清理,全省共清理县、乡贯彻《条例》制定的有关规定、办法、实施细则等规范性文件183件,其中与国家、省的法律法规相一致151件,占82.50%,部分不一致6件,占3.30%,需要进行修改、完善的26件,占14.20%。清理县、乡级发出的有关计划生育政策性规定350件(包括决定22件,规定48件,通知33件,须知16件,合同57件,口号114个,各种乡规民约60件),其中与国家法律、法规相一致227件,占64.86%,部分不一致的9件,占2.57%,需要进行修改、完善的114件,占32.57%。



2001年,国家计生委副主任张玉琴到穆棱市调研计划生育政策法规工作

2005年,省人口计生委在调查研究的基础上制定《黑龙江省社会抚养费征收规范》(以下简称《规范》),并以省人口计生委文件形式下发到各地。《规范》进一步明确和规范执法主体、程序、期限、文书使用以及档案管理等内容,同时,完善和规范各类执法文书,制作社

会抚养费征收案卷范本。有效地解决长期存在的重视实体执法,忽视程序执法和行政执法不规范及执法随意性等问题,初步建立程序优先的执法工作机制,对于保证社会抚养费征收实体合法、程序正当,维护当事人合法权益起到重要作用。同年9月,省人口计生委组织社会抚养费征收案卷评查。通过指定抽样与随机抽样相结合交叉评阅的方法,对抽取的141卷社会抚养费征收案卷,逐一进行评查。对调查笔录中存在认定事实不清、对违法生育行为直接定性、案件合议不完善、适用法律不当、法律用语不规范及随意简化变通执法程序等问题及时进行纠正。

(四)政务公开和执法监管

1990年开始,黑龙江省各级计生部门大力推行计划生育政务公开,街道、社区、乡(镇)、村委会设公示栏,对计划生育工作重大事项进行公示公开。基本做到六公开,即计划生育政策公开、生育指标公开、奖励扶助人员公开、征收社会抚养费公开、服务项目内容公开、各项收费公开。为拓宽政务公开渠道,强化群众对计划生育工作的日常监督,2001年起,全省各级计生部门设置政策咨询热线电话,对群众反映的有关部门问题,及时协调解决;组织广大干部群众开展"评计生"活动,通过问卷调查,网上征求、个别走访等各种形式,了解群众对计生工作反映、要求、意见和满意程度;在基层建立和完善议事议政小组,计生工作中一些热点问题,先由议事议政小组讨论,然后公示,根据群众意见和有关政策再作出决定;参与当地媒体举办的"行风热线"直播节目,有的地方还开设"走进直播间"专题节目,在电视台或电视直播间与群众对话,解答咨询、受理投诉、宣传法规。政务公开,阳光操作,促进法律法规全面落实。强化执法过程全程监督,全省突出监督重点。1. 强化执法监督。将监督重点放在人口计生部门履行法定职责,提高服务质量上。在考核中,黑龙江省将人口和计划生育目标管理责任制与行政执法责任制有机结合,采取了同考核,或者兼顾考核互为依托、资源共享的办法,推进行政执法责任制的全面落实,在2004年的执法检查中,群众满意程度达到90%以上。2. 强化事后监督。推进职能转变,全省逐步从注重对公民生育行为的事前控制转向事后监督,减少对公民的限制和束缚。在取消一孩生育审批的基础上,进行取消二胎审批试点。3. 强化综合监督。通过健全执法案卷评查等制度,加强内部层级监督。2005年省人口计生委采取指定抽查与随机抽查相结合的方法,共抽查社会抚养费征收案卷141件,经过参评人员采取交叉评阅的方法对抽调案卷逐一进行



2000年,黑龙江省计生委主任淳于永菊、副主任王敏到大庆市检查计划生育政策法规工作

评查，结果为：优秀卷52件，占参评总数的36.90%；合格卷59件，占总数的41.80%；基本合格卷5件，占总数的3.60%。不合格案卷多数是由随意简化执法程序的问题引起的。充分发挥人大、政协、司法监督和新闻媒体、社会舆论等各类监督主体、各种监督方式的作用，形成长效监督机制，不断提高监督效能。

2005年，全省计划生育系统行政执法工作基本做到依法定职责，按照法定程序进行。行政处罚、行政复议和社会抚养费征收案件基本做到一案一档。在全省取消一孩生育审批，把法律法规允许的生育自主权还给群众；加大二孩生育审批监督管理力度，实行二孩生育审批的透明度；对计划生育技术服务机构的审批实行集体现场一站式办公；确立城市人口与计划生育工作实行属地管理、单位负责、居民自治、社区服务的管理体制，农村人口与计划生育纳入村民自治改革，理顺行政权与群众自治权的关系，加快公共政府、法治政府、责任政府建设的进程。

四、执法责任制

1998年，省计生委制定《行政处罚责任制实施方案》，从21个方面确定行政执法责任制考察内容，并进行目标分解。同年6月，省计生委下发《关于加强1998年行政执法责任制组织实施工作的通知》，要求：各级计划生育行政部门作出的具体行政行为应合法、适当，认真贯彻执行“七个不准”要求，做到正确执法、文明执法。有计划地组织或配合有关部门组织好计划生育行政执法人员的法律培训，不断提高行政执法人员上岗执法前应接受综合执法培训和专业法律培训，经考核合格方可持证上岗。除省计生委可以制定发布计划生育法规、规章的解释性文件外，其他计划生育行政部门不能擅自出台法规、规章解释性文件。罚款等计划生育行政处罚应正确使用省政府法制局统一印制的行政处罚法律文书。重大计划生育行政处罚案件实行备案制度。及时上报计划生育行政处罚情况统计报表，按照黑计生发〔1997〕53号文件要求，做好每半年报表的上报工作。计划生育行政复议、诉讼、赔偿案件实行一案一报制度，应按规定上报。及时上报计划生育行政案件（行政复议和行政诉讼）年度报表，各行署、市应于次年1月15日前向省计生委报送上一年统计报表。

2004年，根据省政府法制办重新制定的《省政府对中、省直各部门行政执法责任制通用考核目标》要求，省计生委修订《省人口计生委行政制法责任制专用考核目标》，重新制定《省人口计生委行政执法责任制实施方案》。各级人口计生委普遍成立行政执法工作领导小组，计生委主要法人代表是实施行政执法责任制的第一责



2004年，绥化市召开计划生育政策法规工作会议

任人。层层制订实施方案，确定工作目标，对每一类执法行为都进行分解和细化。建立行政执法责任制奖惩机制，其明确规定："在行政执法责任制检查考核中未达标或者因执法违法造成严重后果的，一年内不得授予荣誉称号；连续两年未达标的，其行政主要负责人应当辞职；对完成行政执法责任制目标，成绩显著的，按规定给予表彰和奖励；对不履行法定职责，没有按要求完成执法任务的，要严肃纪律，追究有关人员的责任"。同时，进一步明确计划生育依法行政的基本要求：主体合法、内容合法、程序合法。

第四章　统计信息

第一节　计生统计

一、发展状况

1986年，省计生委继续贯彻落实1983年《黑龙江省计划生育统计工作实施办法》，在全省范围内建立统计制度，规范基层基础工作。将统计工作任务、主要内容、统计口径、计算方法等做了具体规定，明确万人以上的街道办事处、乡、镇设专职计划生育统计人员，地、市、县计生部门设二至三名统计人员，全省计划生育统计队伍有了雏形。同年，省计生委制定下发《关于全省统一建立计划生育基层统计原始记录凭证及统计台账的通知》，解决统计原始凭证不全、记录不规范等问题，要求各地、市、县指导基层统一建立计划生育统计台账和统计信息板，即"八单""一卡""十簿""两板"。并开始尝试应用微机汇总统计报表和管理育龄妇女个案信息。1990年，国家计生委和国家统计局联合制定下发《计划生育统计工作实施办法》，这是首部国家级计划生育统计工作的规范性文件，省计生委和省统计局联合转发这个文件。1995年，国家计生委转发《黑龙江省计划生育统计工作实施办法》，认为这个办法很好，要求各地参照办理。

1995年3月，成立黑龙江省计划生育系统计算机应用推广领导小组，省计生委办公室下发文件，提出"到2000年县以上各级计生部门建成计划生育信息传输网络"的工作目标。同年，针对计划生育统计报表多、手工汇总误差大的问题，省计划生育信息中心研制开发《黑龙江省计划生育通用报表系统》，解决微机辅助县以上统计报表的汇总和上报问题。1996年开始研制开发《黑龙江省农村计划生育管理信息系统》，1998年8月在牡丹江穆棱市召开现场会推广。该系统的应用开创一种全新的实时工作模式，使基层工作人员从复杂

繁琐的账、卡、簿管理中解放出来，提高统计数字的准确程度，带来基层计划生育工作在管理理念、工作方式、效果评价上的新变化。2001 年 9 月，国家计生委下达《国家计生委关于加强和改革计划生育规划统计工作的意见》，按照国家要求进一步改革统计信息收集方式，从主要依靠全面的报表制度进行常规统计，转向以普查为基础，针对工作重点、热点和难点问题，积极开展抽样调查和专项调查，并落实统计调查归口管理制度。2002 年国家人口计生委公布《育龄妇女信息系统（WIS）基础数据结构及分类代码》国家标准（GB/T18848—2002），进一步加强和规范全省计划生育统计信息系统建设。2005 年 5 月，按照国家人口计生委《关于正式启用精简后的计划生育统计报表的通知》要求，省人口计生委制定下发《黑龙江省人口计生委关于印发新的人口和计划生育统计年报的通知》，正式启用精简后的计划生育统计报表。

二、指标体系

1986 年以后，按照国家要求全省计生统计报表几经调整，五大指标体系中个别项目有所增减，概括起来主要是：1. 人口再生产过程数量指标。如总人口数、出生人数、自然增长人数以及相应的人口出生率、自然增长率。这些指标用于反映人口发展速度和规模。2. 育龄妇女生育状况指标。如育龄妇女人数、已婚育龄妇女人数、计划内和计划外出生人数（分性别）、不同胎次（孩次）出生人数（分性别）、领取独生子女证情况。这些指标在计划生育中常用于检查工作水平、人口计划执行情况。同时也为研究人口政策、测人口发展提供依据。3. 避孕节育情况指标。主要指采取各种避孕措施的人数及其比例关系。它反映生育人群的节育程度、避孕效果、实行计划生育的水平，同时为生产、供应避孕药具提供依据。4. 女性婚姻状况指标。包括女性初婚人数、早婚和晚婚人数和比率。它反映初育趋势，为人口预测提供参数。5. 反映计划生育事业发展的指标。如机构设置、专业人员规模、宣传教育、科研技术、来信来访、基本建设、避孕药具发放、经费开支等活动情况。按照 1983 年《黑龙江省计划生育统计工作实施办法》中全省计划生育统计工作的基本任务、主要内容、统计方法、工作制度以及组织领导等规定。基本任务：是以经常调查了解实际的数字信息为基础，通过统计指标体系的运算，不断地反映和提供本地各个时期的人口发展变化情况，研究和分析计划生育工作中的成绩和问题，为制定人口政策、编制人口计划、指导计划生育工作服务。主要内容：是人口自然变动、出生人口胎次、育龄妇女人数及落实节育措施情况、节育手术例数、女性初婚、独生子女情况等。统计方法：依靠计划生育系统从村（居）民小组调查登记，填制账卡、表册，交乡（街道）汇总上报；根据任务需要，组成临时工作组，进行非全面性调查；向有关部门索取、抄录统计资料。工作制度：建立原始记录累计制度、统计报表制度、统计数字质量检查制度、统计分析制度、考核评比制度。组织领导：建立统计工作网，万人以下的乡（街道）可由计划生育助理兼任统计员，万人以上的单位要设专职统计员一名，县、市（地）设二至三名统计人员。

1990 年 4 月国家计生委、国家统计局联合下发《关于颁发计划生育统计实施办法的通

知》,这是国家第一部计划生育统计工作的规章。1990年5月,省计生委、省统计局联合转发《国家计生委、国家统计局关于颁发计划生育统计实施办法的通知》,要求全省各级计划生育部门在认真贯彻《中华人民共和国统计法》的基础上,全面落实国家《计划生育统计实施办法》。

1999年3月19日,国家计划生育委员会以主任令的形式发布《计划生育统计工作管理办法》,同年3月26日,国家计生委下发《关于认真宣传和贯彻落实〈计划生育统计工作管理办法〉的通知》。将原《计划生育统计工作实施办法》修订为《管理办法》其原因是,随着社会主义市场经济体制的逐步建立和计划生育工作的进一步发展,计划生育工作中出现了许多新情况、新问题,原《计划生育统计工作实施办法》中的有些条款与实际工作不相适应,缺乏可操作性,需要通过修订加以补充、调整,特别是随着统计内容的增多,统计范围的扩大,计划生育统计归口管理问题和统计活动中的部门协调问题亟待通过法规加以解决、规范和明确。原《计划生育统计工作实施办法》的适应性差,具体表现在:没有将计划生育统计部门以外的计划生育其他业务部门开展的统计调查活动,以及计划生育系统以外的部门开展的与计划生育有关的统计调查活动列入管理范围;统计报表、统计调查、统计资料的管理与公布等方面的审批、备案制度规定不严格;统计工作现代化建设的内容涉及较少,远远不能满足计划生育统计工作发展的需要;有关统计人员编制的原则规定缺乏可操作性等问题。

为适应国家新《管理办法》的实施,首先按照《管理办法》的规定对全省计划生育系统,从事统计工作的专兼职干部的文化程度进行摸底调查,对县、乡、村三级从事统计工作的人员进行充实和调整,截至2002年,全省村级计划生育统计人员具有初中以上文化程度的达83%,乡级统计人员具有中专(高中)以上文化程度的达90%以上,县级以上专职统计人员,具有大专以上文化程度的达100%。同时加强培训工作,基本上做到乡以上计划生育统计部门新上岗的统计(包括计算机)人员,均能在一年内接受省级培训,获得省计生委颁发的上岗证。新《管理办法》颁布后,省、地市、县三级都加强对各种统计违法违规行为的检查和处罚力度。规定有下列行为之一的,由县以上计划生育部门对有关单位和责任人给予通报批评,由本级计划生育部门依法给予行政处分或者建议有关部门依法给予行政处分:自行修改统计资料、编造虚假数据,或者强令、授意统计部门、统计人员篡改统计资料或者编造虚假数据的;拒报、瞒报计划生育统计资料的;未经批准,擅自发布尚未公布的计划生育统计资料的;擅自下发统计报表,或者实施统计调查,窃取国家秘密、损害社会、公众利益或者进行欺诈活动的;泄露国家秘密的计划生育统计资料,造成国家损失或社会不良影响的;在统计调查中泄露私人、家庭的单项调查资料,造成不良后果的;对拒绝、抵制篡改统计资料或编造虚假数据行为的统计人员进行打击报复的;妨碍计划生育统计机构、统计人员执行公务的。有上述行为之一者,一经发现,不但要取消荣誉称号,追回奖金,还要通报全省,建议有关部门按干部管理权限给予行政或党纪处分。情节严重构成犯罪的,由司法机关依法追究刑事责任。上述《计划生育统计管理办法》于1999年7月1日起实行。1990年颁发的

《计划生育统计实施办法》同时废止。

三、统计台账

1985年1月15~18日,省计生委在伊春市召开现场会。推广伊春市加计生强统计工作,提高基层管理水平的经验。伊春市按照全省统一要求,全面落实基层人员编制,配齐计划生育专、兼职统计员。建立起以"块"为主、"条块"结合的,以村、居民委、车间为依托的四级统计信息网。这样每对夫妇的计划生育情况,双方单位和街道办事处都能同时掌握,即便于横向比较加强管理,又能相互制约,保证信息及时准确。适应完善生育政策的新形势,本着简便易行的原则,改革更新统计台账,要求各基层单位按全市统一标准建立"四册一卡":《育龄妇女登记卡》《出生登记册》《死亡登记册》《初婚登记册》《计划外生育登记册》。同时要求全市各基层统计单位做到《育龄妇女登记卡》随人走,出生、死亡、初婚、迁移随时发生随时登记。年报时基层单位除《育龄妇女登记卡》外,其余原始记录一律交县级保管,以保证统计资料的完整性和时效性。按照国家《统计法》的要求,制定下发《伊春市计划生育统计原始记录的统一和管理制度》《伊春市计划生育统计口径与计算方法》《伊春市计划生育统计报表制度》三个规范性文件,填补全省基层计划生育统计管理制度的空白。

1986年7月,省计划生育委员会制定下发《关于全省统一建立计划生育基层统计原始记录凭证及统计台账的通知》,具体内容包括原始记录凭证和统计台账。原始记录凭证由八单、一卡组成。八单即:女性初婚报告单、孕情报告单、出生报告单、落实节育措施报告单、脱环情况报告单、死亡报告单、迁入报告单、迁出报告单,一卡即:已婚育龄妇女登记卡。统计台账由"十簿"组成:未婚育龄妇女登记表,女性初婚登记表,已婚育龄妇女妊娠、人流、出生登记表,现有一孩登记表,已婚育龄妇女落实节育措施登记表,节育手术例数登记表,计划外生育人员罚款登记表,迁出、迁入登记表,死亡人口登记表,常住人口登记表。"十簿"是将原始记录(八单、一卡)依时间顺序登记,系统的积累资料,并定期进行汇总的账册。统计台账由于分类设账,所以资料比较全面、系统,便于随时提供统计信息和编制统计报表,也为统计分析研究奠定信息基础。为使统计信息公开透明,便于群众监督,要求乡镇计划生育服务站要设两块信息板,即:当月工作板和计划生育统计信息显示板。

1989年5月,省计生针对各地、市在贯彻执行《关于全省统一建立计划生育基层统计原始记录凭证及统计台账的通知》工作中存在的实际问题,下发《关于简化全省计划生育统计基础账卡有关问题的通知》。允许各地、市根据当地工作条件和实际情况,在账卡设置形式上做适当简化。简化账卡的内容要求是:县以下乡、村两级必须建立计划生育基础统计台账,有条件的屯级也可以适当设置,随时记录掌握第一手资料。账卡的内容必须满足填报国家、省级计划生育统计报表的要求,不允许上报不经统计账卡记录、整理而直接填报的统计数字。简化账卡的形式要求是:地、市级必须严格统一,不允许一个地区出现两种以上的

账卡形式。各地、市可以根据实际情况采取以下任何一种形式:继续使用全省统一的账卡;在原来的基础上适当简化;根据自己的实际情况,重新制定一套账卡。采取后两种形式,必须将设计的账卡在本年度6月1日以前报省计生委规划处备案,经批准后实行。此通知下发后,全省各地、市计划生育基层统计账卡的设置在内容和形式上,坚持有效、简明、易行的原则,对减轻乡、镇负担起到了积极的作用。

1995年9月,国家计划生育委员会规划统计司制定下发《村级计划生育账卡管理方案(试行)》(以下简称,《管理方案》),这是国家计生委第一次制定和推荐基层账卡管理办法及样式。本卡是在总结各地多年来统计管理经验的基础上,按照既能满足日常管理服务和填报统计报表的需要,又简单明了,易于操作的原则而精心设计的。同时也考虑到各地工作水平和管理模式上的差异,要求各地要从实际出发,不要轻易废止本地正在使用的账卡。可根据账卡设置原则,本着"删繁就简"和"缺什么、补什么"的精神,对现行账卡进行改进。提出凡符合本套账卡的设置要求,村级管理人员业已掌握,并运转多年,且行之有效的,均可继续使用。黑龙江省就属于这种情况,只是指导地、市对城市、农村的育龄妇女卡有关项目做了调整。

1997年7月,省计生委针对基层反映统计表、簿、账、卡繁多,内容、名称等不统一的问题,下发《关于加强对全省计划生育系统制发表、簿、账、卡管理的通知》。为减轻基层负担,重申《统计法》和国家、省有关法律、法规的严肃性,要对基层使用表、簿、卡实行规范化管理。具体要求:1. 省计生委各业务部门根据工作需要制定的,在全省范围内使用的各种管理卡片、登记簿、手册等原始记录、凭证,须经规划统计处核准,并经委领导审定后方可下发使用。2. 各行署、市、县、区计生委各业务部门,因工作需要制定的在全行政区范围内使用的各种管理卡片、登记簿、手册等原始记录、凭证,须经规划统计部门核准,再报上一级计生委规统部门批准后方可下发使用。

1998年7月,省计生委在穆棱召开现场会议后,全省各乡镇陆续建立常住人口家庭计划生育档案数据库。为便于家庭计划生育档案数据录入,对村级账卡内容进行调整。增加以户为单位、以育龄妇女为单位和以填报项目为单位的编码。随着育龄妇女个案信息输入微机进行管理,统计账卡在全省范围内得到统一。村级各种登记表一律取消,实行报告单制度,村级填写当月出生、死亡、结婚、计划生育手术、迁移等个案信息,在本月末上报,由乡级输入微机。由此乡、村日常管理所用统计账簿由微机生成、打印。村级不再进行统计账卡的手工汇总。为确保信息系统正常运行和使用,同时编制《黑龙江省农村计划生育管理信息系统用户使用手册》,并制定下发《黑龙江省建立乡(镇)级计划生育管理信息系统实施办法》。1998年开始建立的基层统计台账一直沿用到2004年。

2005年,配合国家人口计生委应用和推广《人口和计划生育管理信息系统》的工作,全省乡(镇)、街道级管理信息系统开始升级,基层统计账卡也开始陆续更换。

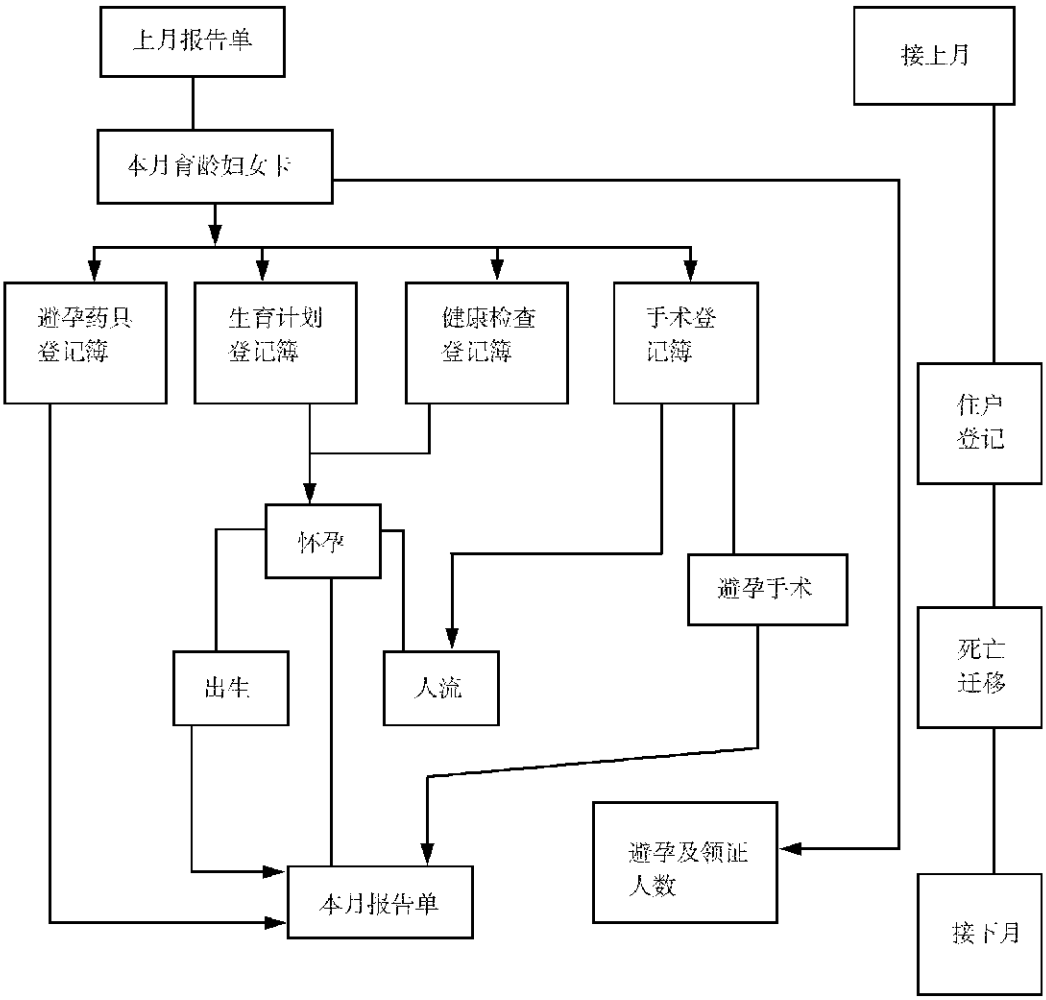


图 -34 黑龙江省计生统计台账的运转和管理流程图

四、统计报表

1986 年,国家计生委下发的全国计划生育统计报表为 2 张表 26 项。1989 年起,省级应用两套表,即:上报国家的报表每半年由省级直接汇总上报,国表不下发到基层;省内则应用省统计局批准的季度报表,每季度由各地市组织基层汇总上报,省表的内容既能满足指导工作需要,又能完成上报任务。1989 年 5 月,省计生委制定下发《关于启用计划生育新统计报表的通知》,要求各地、市、县从 1989 年半年报开始填报。经省统计局批准的新报表一套共 5 张,其中季度报表 3 张 48 项,年度报表 2 张 9 项。同时下发《填表说明》,进一步明统计对象、资料来源、起止时间和指标定义,保证数据的时效性和完整性。由于表五《全年育龄妇女年龄别生育情况表(试用)》在基层统计困难,且准确率不高,于 1990 年停止使用,其他报表于 1994 年被新报表取代。

1994 年,国家计生委下发通知,明确统计报表应精简,并经国家统计局批准下发新的统计报表,统计内容比较简单和规范。省计生委按照国家要求,及时修改省统计报表,报请省统计局批准,下发《关于下发计划生育系统统计报表的通知》,于 1994 年 1 月 1 日开始启

用。统一更新的计划生育系统统计报表共15张,其中全省人口和计划生育统计报表4张,其余11张报表分别为:计划生育服务站(所)计划生育手术统计表、计划生育手术近期并发症统计表、计划生育手术远期(初诊)并发症统计表、避孕药具需求计划表、避孕药具购调存报表、计划生育行政案件统计表、计划生育宣传教育情况统计表、群众来信情况统计表、群众来访情况统计表、群众来信处理情况统计表、群众来访处理情况统计表。1996年10月,省计生委规划统计处和省计划生育信息中心,共同研制开发的《黑龙江省计划生育通用报表系统》开始在全省各地、市、县计生部门应用,结束手工汇总统计报表的历史。1997年9月,按照国家统一要求,省计生委办公室下发《关于全省人口和计划生育统计报表增加往年出生未报人数项目的通知》,要求在全省人口与计划生育统计报表"出生情况"(表三)中增加"往年出生未报人数"项目。本项目只在全年报中填写,其出生人数不计入"出生总数"中。

1998年8月,根据国家计生委《关于变更全国人口与计划生育统计报表统计时间的通知》的要求,省计生委下发《关于变更全省人口与计划生育统计报表统计时间的通知》,将全省人口与计划生育统计报表的统计起止时间和上报时间做了调整。年报起止时间为:前一年10月1日0时至当年9月30日24时,上报时间为当年10月20日;季报起止时间:第一季度为前一年10月1日0时至前一年12月31日24时,第二季度为前一年10月1日0时至当年3月31日24时,第三季度为前一年10月1日0时至当年6月30日24时。上报时间为当年1月20日、4月20日、7月20日。以上规定从1998年全年报表开始执行。

2005年5月,根据《国家人口计生委办公厅关于正式启用精简后的计划生育统计报表的通知》要求,经省统计局批准,2005年启用新制定的统计报表。新表共两张,35项。

五、质量保证

(一)措施保证

1987年全国1%人口抽样调查,黑龙江省人口出生率为19‰。1988年国家计生委组织的生育节育抽样调查,黑龙江省1987年人口出生率为19.86‰。上述两项调查显示出生强度基本相似,而当年计划生育统计报表出生率仅为11.98‰,说明出生漏报现象十分严重。为解决这一问题,省、市(地)、县三级计划生育行政管理部门采取定期检查、随机抽查、集中清理等方法,对统计弄虚作假单位和个人依据《中华人民共和国统计法》《黑龙江省统计监督处罚条例》进行教育和处理。2000年以后,依据《黑龙江省计划生育条例》第四十九条规定:对漏报、瞒报计划外生育人口统计数字的,每漏报一人,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员分别处以300~500元的罚款;每瞒报一人,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员分别处以500~2 000元的罚款。各级人民政府或计划生育行政部门弄虚作假,篡改或伪造计划生育统计数字的,对单位处以2 000~2万元的罚款,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员分别处以500~2 000元的罚款。

1988~2005年,全省各级组织纠正统计不实问题,自上而下采取四项解决措施:1. 端

正思想路线，不断完善承包机制。克服“实报吃亏、求实难干、不实难免”的错误思想，制定承包指标和考核标准，既要合理又要科学，绝不能脱离实际，搞高指标，更不能层层加码。2. 增强法制观念，提高各级干部和统计人员执行《统计法》的自觉性。各级领导不准以任何理由和任何名义纵容、暗示、诱使、命令和强迫下级说假话。对弄虚作假，欺骗组织瞒报、假报统计数字的单位，三年不评先进，是先进单位的取消先进称号，并追回奖金、浮动工资。违反《统计法》有关规定，追究统计人员责任，追究领导责任。3. 加强基层基础建设，把工作着眼点放在乡村两级。配齐配强乡、村级统计人员，落实报酬、明确责任、搞好培训，提高各级专兼职统计人员政治素质和业务素质。4. 切实加强领导，层层严格把关。各级计生部门要严格执行1987年8月省计生委下发的《计划生育统计质量检查制度》，村、乡、县、市（地区）的统计报表，未经质量检查，不得上报。

1987年计生报表与抽样调查出生漏报率对比

表2－26

项　目	年出生人数（万人）	一孩率（%）	二孩率（%）	多孩率（%）
抽样调查	67.6	62.87	28.51	8.62
计生报表	40.2	81.63	16.53	1.85
与抽样调查比	- 27.4	18.76	- 11.98	- 6.77

（二）地（市）自查

1988年半年报上报以后，绥化行署计生委组织有各县计生委主任和统计人员参加的两次联检抽查。共抽查31个村，每个村都是逐门逐户查，逐人登记。共调查9 453户，登记人口42 120人。与统计报表核对，计划生育率报表是91.45%，实查是71.13%；多孩率报表是0.43%，实查是7.17%。统计误差主要出现在五个方面：1. 瞒报。在统计误差中瞒报比例占75%。其原因是少报（或不报）计划外生育，可以受表扬、受奖励、不挨罚。例如有个村1988年三季度实际出生14人，其中计划外8人，村干部全掌握，但一例没报。2. 漏报。在统计误差中漏报比例占20%。其原因是村级没有专人管理计划生育工作，报表时临时凑数，或者是估一个数直接上报，其中流出人口生育漏报量占70%。3. 讹报。有的县、乡为整体工作成绩不受影响，明知村级统计不实，非但不解决，还以讹传讹，逐级虚报。4. 改报。主要是为达标受奖，改动基层报表。例如某乡1988年三季度计划生育率仅达70%，而乡领导要求计划生育助理将其改为93%后上报。5. 错报。主要是村级没有专人负责，或由专人但不懂统计业务知识，把计划内生育错报为计划外生育。

1989年，为解决上述问题，绥化行署为12个市、县计生委配专职统计人员。乡、镇计划生育统计有专人负责，在村级明确计划生育统计是村服务员的一项重要的工作任务。同时县、乡两级都加强培训工作。并逐步建立健全统计台账制度、例会制度、报表制度、分析制度、奖惩制度、资料保密保管制度、质量检查制度和人员培训制度等9项制度。1992年，绥

化行署计生委在经济十分困难的情况下,筹集27.5万元,统一印制计划生育统计工作的各类账、簿、卡、册,彻底更换乡、村统计账卡。为巩固统计求真务实的成果,绥化行署计生委不断加大检查监督力度,每年年初都以文件形式下发一个年度统计工作要点。年末组织一支统计工作的专业调查队伍,自带车辆,自带饮食,隐瞒真实身份,走村入户,明察暗访,用不少于20天的时间,进行严格的检查考核。对实际工作不达标,通过各种手段瞒报欺骗的,坚决予以"一票否决"。经过近10年的努力,1999年绥化市的计划生育统计误差率,从1990年的17.8%下降到的1.5%。

2004年,各地(市)普遍开展清理整顿工作。针对统计工作存在的问题,重点清查出生、死亡、迁移、避孕节育、独生子女领证和流动人口等方面的数字。按照《计划生育家庭户卡》所列项目进行认真核对,做到县不漏乡、乡不漏村、村不漏户、户不漏人、人不漏项。通过清理整顿,乡村两级统计账卡得到完善,县乡两级统计报表及时更新数据。到2005年,各地、市统计质量有显著提高。

(三)省里抽查

1988年起,省计生委每年在年报结束后都要组织一次对13个地、市计划生育统计工作(包括基层基础工作)抽样检查。抽样检查点的选取原则是:1. 符合该地(市)人口结构特点。2. 分布面较大,对地(市)具有一定的代表性。3. 对评价全省统计报表数字准确程度具有现实意义。检查方法是省计生委自行组织队伍,自带车辆、自行解决食宿,不对基层打招呼,直接进村、入户,查阅各种文档资料,走访干部、群众。原则上不允许地、市、县、乡介入检查工作。每年检查工作都在冬季进行,历时一个多月时间,每个地、市平均抽查3~5个村,每年平均要查60余个村。根据检查内容,大致划分三个阶段:1988~1995年,由于人口出生率较高,瞒报、漏报问题较多,检查的重点是出生率、计划生育率和统计漏报情况。1996~1999年,强化基层基础工作,检查的重点是乡村两级计划生育工作"三为主"落实的情况。2000~2005年,由于全省城乡人口增长已经进入稳定的低生育水平时期,虚报瞒报计划外出生现象逐渐减少,检查内容转向基层人口和计划生育管理的信息化建设和优质服务情况。

2004年9月,省人口计生委对全省9个地市13个行政村2002年以来的计划生育工作情况进行检查。检查在9个地市随机抽取13个村,为保证检查结果公平公正,在省、市、县三级抽调11人组成一个检查组,"一把尺子量到底"。为保证检查工作不受干扰,检查组自带干粮、车辆,直接进村。入户调查重点是2002年以来有出生、落实补救措施、新婚、领取独生子女父母光荣证等现象的已婚育龄妇女。调查员在村里逐户走访,询问登记,并在乡、村抄录相关资料,核查有关情况。重点入户率在70%以上,绝大部分信息直接从已婚育龄妇女口述和提供的相关证件资料得到。检查结果:1. 基本情况。13个村总人口29 494人,被检查的最大的村5 391人,最小的村717人,平均人口规模2 268人。13个村有10个位于平原地区,其余3个村位于山区、半山区。13个村2003年人均收入1 895元,人均收入最多的村3 000元,最少的700元。按照国家基本实现"三为主"的标准,符合政策生育率连续三年在80%以上,计划外多孩率连续三年在3%以内,已婚育龄妇女综合避孕率在80%以



2004年，统计调查人员逐一抽查审核人口计生统计情况

上的要求，13个村中有2个村达到三项指标要求，占15.38%；有6个村只达到其中一项或两项指标要求，占46.15%；有5个村三项指标均未达到。2. 人口控制。此次检查汇总结果显示，2002年、2003年13个村人口出生率分别为10.96‰、9.7‰，分别比其上报的计划生育统计报表人口出生率高2.48个千分点和2.4个千分点；分别比全省农村计划生育统计报表人口出生率高3.25个千分点和2.07个千分点。13个村2002年符合政策生育率80.29%，2003年73.47%，2004年1～3季度为71.20%。符合政策生育率较低的原因：生第一个孩子的夫妇早、非婚现象严重，三年中早、非婚生育人数占一孩出生的比例分别是16.83%、20.91%、20.48%；生育第二个孩子不够间隔、无证和不符合照顾条件生育的人数较多，三年中计划外二孩生育人数占二孩出生总数的比例分别为13.79%、30.00%、36.36%；多胎生育仍然存在，三年中多孩率分别是4.38%、4.76%、3.79%。13个村中有3个村连续三年无计划外多孩生育。3. 避孕措施落实。13个村已婚育龄妇女综合避孕率78.21%，其中达到80%以上的有7个村。80%以下（不含80%）有6个村。13个村避孕措施及时率平均只有54.76%，其中80%以上的2个村，50%～79%之间的5个村，50%以下的6个村。综合避孕率、及时率较低的主要原因是部分村孕前管理不到位，部分村计生服务室不能正常发挥作用。4. 出生统计误差。13个村2002～2004年1～3季度实查出生772人，统计上报587人，漏报185人，漏报率23.96%。主要原因弄虚作假，瞒报违法生育，13个村计划外出生104人，瞒报69人，瞒报率达66.35%；经常性统计工作不到位，13个村中有8个村没有做到按月搜集情况，及时变更统计信息，2个村没有提供任何统计资料，只有3个村能够做到按月收集情况，及时变更统计信息；平时检查监督不到位，目标责任制考核办法存在弊端，平时检查不到位，年终考核“一锤定音”，造成个别干部有侥幸心理，平时不检查监督，在检查的几天中，采取超常规的应急措施，以此蒙混过关。

（四）“统计质量信得过单位”创建活动

1993年10月，省计生委决定开展“统计质量信得过单位”创建活动。规定“统计质量信得过单位”标准，省级每年检查一次，命名一批质量信得过县（市、区）。对被授予“统计质量信得过单位”的县（市），在责任状考核验收中给予两年免检，还把获此荣誉作为评选先进单位的重要依据。1993年，被命名为“统计质量信得过单位”的县（市）是望奎县、鸡东县、德都县。1994年，被命名为“统计质量信得过单位”的县（市、区）是哈尔滨市太平区、呼

兰县、克东县、汤原县、桦川县、虎林县、鹤岗市南山区、工农区、伊春市汤旺河区、翠峦区、通河县、绥棱县、北安市、大兴安岭地区新林区、呼中区、漠河县。1995 年,被命名为“统计质量信得过单位”的县(市、区)是哈尔滨市动力区、齐齐哈尔市铁锋区、鸡西市滴道区、鹤岗市向阳区、双鸭山市岭东区、讷河市、甘南县、穆棱市、东宁县、密山市、饶河县、尚志市、安达市。1996 年,被命名为“统计质量信得过单位”的县(市)是龙江县、海林市、林口县、肇源县、杜尔伯特蒙古族自治县、望奎县、庆安县、鸡东县、鸡西市恒山区、五大连池市、嫩江县。1997 年,被命名为“统计质量信得过单位”的县(市)是哈尔滨市太平区、鹤岗市工农区、伊春市翠峦区、汤旺河区、乌伊岭区、呼兰县、通河县、克东县、依安县、虎林县、桦川县、汤原县、绥化市、肇东市、绥棱县、北安市。1998 年以后,此项工作停止。

第二节　统计调查

一、抽样调查

(一)全国生育节育抽样调查

1988 年 7～10 月,为及时有效地应对第三次人口生育高峰,经国务院批准,由国家计生委组织全国生育节育抽样调查(又称全国千分之二生育率抽样调查)。此次抽样调查,在 1982 年千分之一人口生育率抽样调查的基础上,样本量扩大 1 倍,增强省级数据的代表性。调查的样本单位是村民小组、居民小组和同级集体户。调查对象是样本单位的现有人口,其中重点对象是 15～57 周岁的已婚育龄妇女。实际调查工作以户(家庭户和集体户)为单位进行。为了防止调查对象遗漏,并为方便调查,调查对象具体规定为调查时前一天晚间在本户居住的人。调查内容是:人口基本情况,15～57 岁育龄妇女怀孕史、避孕史等计划生育工作情况。黑龙江省共有样本点 412 个,实际调查总户数为 17 790 户,实际调查总人口 73 364 人,占全省人口 2.1‰。样本点数据汇总显示 1987 年人口出生率为 19.86‰。经国家级质量复查合格,在全国抽样调查总结表彰会议上,省计生委获得先进奖,5 个地、市 28 个县,被评为先进集体,336 人被评为优秀调查指导员和调查员。国家计生委按照 1988 年全国生育节育抽样调查结果,及平时掌握的工作情况,将 30 各省、市、自治区划分为三类,黑龙江省被确定为计划生育工作一类省。

(二)全国计划生育信息系统首次调查

1992 年,为及时、准确地收集人口和计划生育信息,分析人口发展态势和计划生育工作形势,经国家统计局批准,国家计生委组织计划生育管理信息系统首次调查。这次调查以村民小组、居民小组为最终抽样单位。调查时点为 9 月 26 日,全省共抽样本点 64 个,其中居民小组 37 个、村民小组 27 个。共调查 2 998 户、11 581 人。此次对被调查的村(居)民小组和所在乡(街道)进行工作水平评价。64 个样本点中:好的 8 个、较好的 8 个、中等的 42

个、较差的4个、差的2个。所在乡(街道)中:好的5个、较好的8个、中等47个、较差的2个、差的2个。平均分数为55.6,比全国平均水平的56.5低0.9分。从东北三省看,与吉林持平,比辽宁低7.6分,黑龙江省基层管理水平在全国处于中等状态。

(三)全省生育节育抽样调查

1996年5月,为正确评价全省及各地、市1991~1995年人口计划完成情况,预测全省1996~2000年人口发展态势,省计生委下发《关于在全省进行生育节育抽样调查的通知》,于同年7月组织全省开展生育节育抽样调查。此次抽样调查样本规模为70万人,涉及各地、市、县、区,调查的主要结果对地、市均有代表性。调查对象为调查时点上居住在当地的人口(包括流入人口),重点对象是年满15~55周岁的已婚妇女。调查内容包括:个人基本情况、15~55周岁的已婚妇女1991~1996年上半年怀孕、生育和避孕情况、1991年以来死亡人口情况、流动人口情况、1991~1996年上半年样本单位的计划生育工作情况。为使调查结果对各地、市人口出生率有足够的代表性,各地、市的样本规模在4万~6万人之间。调查的样本单位是居(村)民委员会(含同级集体户)。调查采用分层、整群、不等比例的抽样方法。全省首先以地、市为单位分为14层,然后每个地、市依照城市、城镇、农村的标准划分为三层。按照各地、市1995年末总人口及预期样本规模,确定城市、城镇、农村抽样比例,由计算机完成具体样本点确定工作。调查员培训工作分两批进行,6月17~20日省计生委培训地、市和县、区的调查指导员。各县、区调查指导员负责培训当地调查员。现场调查工作在7月1~10日期间进行的。7月12日各地、市调查表都派专人将调查表报送省计生委。1997年1月完成数据录入和多层次汇总分析工作。调查结果显示:全省人口年龄中位数在29.2岁,人口年龄在20~24岁、25~29岁、30~34岁组呈现高峰,分别占总人口的9.52%、11.25%、10.73%。同1990年第四次人口普查数据相比,人口最高峰年龄组由20~24岁组,上升为25~29岁组;未来五年,进入婚育年龄的人口,即15~19岁组人口,占总人口的比重为8.50%,与第四次人口普查数据相比下降2.8个百分点;全省人口平均初婚年龄,男性为24.50岁,女性为23.15岁。1996年出生人口的孩次构成:一孩占89.4%,二孩占9.92%,多孩占0.67%。1996年育龄妇女综合节育率91.39%。1996年已婚育龄妇女采取避孕措施构成情况:男女输精(卵)管结扎占37.54%,放置宫内节育器占58.45%,皮埋占0.36%,应用避孕药具占3.38%,其他避孕方法占0.29%。

1991~1996年黑龙江省人口出生率、计划生育率情况

表2-27

项　目	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年	1996年
人口出生率(‰)	12.02	12.09	11.56	10.72	10.37	10.24
计划生育率(%)	69.56	73.87	81.00	86.48	91.48	93.29

说明:1996年栏计划生育率数为1996年上半年数

1995年7月~1996年6月黑龙江省人口自然变动情况

表2-28

地　区	自增率(‰)	出生率(‰)	计生率(%)	晚婚率(%)	早婚率(%)
全省	5.77	10.27	92.70	51.76	2.14
哈尔滨	2.77	8.27	93.93	61.46	2.52
齐齐哈尔	4.63	10.03	95.99	36.71	1.19
牡丹江	4.27	9.10	95.29	65.80	0.87
佳木斯	5.47	9.92	94.99	51.94	1.81
鸡西	4.61	9.54	96.96	57.84	1.39
鹤岗	4.32	9.89	98.54	67.90	1.85
双鸭山	6.05	10.48	92.18	44.99	2.17
大庆	8.44	11.41	96.55	60.48	0.32
伊春	4.88	9.76	96.38	65.89	0.87
七台河	7.03	10.26	91.74	51.85	1.85
绥化	8.17	12.68	83.63	31.16	5.80
松花江	5.96	10.52	80.35	80.53	5.77
黑河	7.67	11.92	92.01	44.48	1.62
大兴安岭	7.08	10.18	95.98	63.13	2.19

二、清理清查

1999年2月,根据国家计生委办公厅《关于进一步做好“清理清查”工作的通知》精神,黑龙江省适时启动“清理清查”(以下简称“两清”)工作,省计生委制定下发《关于清查和清理1990年以来人口与计划生育情况的通知》。要求各地高度重视,认真部署,精心指导。1. 真正摸清1990年以来历年出生人口的漏报、漏统情况,重点清查计划外出生和流动人口的出生情况。对清查出来的出生人口,要造册登记、归档管理,并协助有关部门为未上户口的孩子办理户口登记。对党员干部带头超生的问题要严肃查处并给予党纪政纪处分。对于避孕措施不到位的,要逐一落实措施。对计划外生育费征收不到位的、使用不合理的、管理不规范的要及时纠正。2. 对“两清”的结果进行认真、细致的汇总分析,特别要分析好产生问题的原因。要将“两清”工作与加强计划生育基层基础建设结合起来。针对存在的问题制定相应的整改措施。如实上报清查结果,不作为评价各地以往工作的依据,对不如实上报的单位和个人将严肃查处。3. 积极主动争取各级政府的重视和领导。在工作中做到“五个结合”,即:与建立和完善《计划生育户卡》工作相结合;与开展“婚育新风进万家”活动相结合;与办理查验流动人口计划生育证明相结合;与经常性的查环查孕工作相结合;与



1999年，计划生育“两清”工作人员入户调查，做到不漏户、不漏人、不漏项

清理党、团员干部计划外生育和计划外生育费征收相结合。全省各地按照国家和省里统一部署，结合本地区实际设计“两清”工作实施方案。五常市政府为“两清”工作投入资金10万元，主管市长在动员部署会议上要求把住“三关”，即用人关、培训关、调查关。做到“四个到位”，即领导力度到位、经费保证到位、调查队伍到位、任务责任到位。全省各乡镇（街道）组织的现场调查做到逐门、逐户、逐人登记，认真进行“访、问、看”即：访领导和本地老户、老人。问本人。看户口、身份证、结婚证、生育证、出生证明。在数据汇总前坚持“六对照”，即：与派出所底卡对照，与村常住人口登记不对照，与人口普查底册对照，与学龄前儿童防疫接种卡对照，与学校学龄前儿童名单对照，与原始出生名单对照。许多调查员为了按时完成任务，披星戴月、废寝忘食，尤其是城市和城镇住户白天家中找不到人，必须晚上入户，而且有些住户家中经常没人，调查员为走访一户要去多次，明水县一位调查员为走访一位城镇住户，去过28次才见到人。为确保“两清”工作质量，各级计生部门普遍制定严格的检查、考核办法，村级互查，乡级联查，地、市、县级抽查。对综合误差率超过控制范围（一般为5%）的重新入户调查。由于各地考核严格，有个别问题较多的县、乡被返工，个别的返工两次才通过。这次“两清”确定20个县（市、区），作为重点检查、考核单位，他们是：哈尔滨五常市、香坊区，齐齐哈尔梅里斯区、依安县，鸡西市密山县，鹤岗市萝北县，双鸭山市宝清县，大庆市让胡路区、杜蒙县，伊春市友好区、嘉荫县，佳木斯向阳区、汤原县，七台河市勃利县，牡丹江阳明区、林口县，绥化行署望奎县、明水县，黑河市嫩江县，大兴安岭行署呼玛县。“两清”工作结束后，经省计生委对这些单位检查、考核，认定上述单位的调查质量基本符合要求。

1999年7月6日召开“两清”工作总结汇报会，听取各地工作总结、分析汇报。至此，全省“两清”工作，历时5个多月，通过筹划准备、入户调查、逐级汇总、总结验收四个阶段，取得成功，达到预期目的。“两清”结果：1. 总人口。此次调查汇总全省总人口为3 558万人，该结果比1998年末计划生育统计报表少53万人，比1998年末公安厅户籍人口统计少84万人，比1998年末统计局公布的抽样调查数据少215万人。2. 人口出生情况。经调查汇总，全省1990～1998年共出生3 528 757人，年平均出生率11.38‰，比原报表高出1.19个千分点。计划生育率为82.09%，比原报表低10.96个百分点。3. 已婚育龄妇女落实避孕措施情况。“两清”调查数据汇总结果显示，全省已婚育龄妇女综合避孕率为93.23%，比

1998年计划生育统计年报低0.5个百分点。牡丹江、鸡西两市在“两清”中,对已婚育龄妇女落实避孕措施情况进行了认真细致的调查和分类,对不应采取措施的已婚育龄妇女进行重新判定。因此,两市已婚育龄妇女综合避孕率分别为86.78%和89.25%,比统计报表分别低7个和4个百分点。城乡落实避孕措施的统计也不同程度的存在水分。

1990~1998年黑龙江省出生情况

表2-29

年度	清查出生人数(人)	漏报出生人数(人)	漏报率(%)	出生率(‰)		计划生育率(%)	
				原报	清查	原报	清查
合计或平均	3 528 757	310 349	8.78	10.19	11.38	93.05	82.09
1990	546 563	66 914	12.31	13.82	15.76	89.17	71.18
1991	433 374	42 344	9.77	11.19	12.57	92.31	76.83
1992	431 152	48 407	11.24	10.94	12.49	93.71	78.94
1993	413 209	41 552	10.06	10.65	11.98	90.92	81.10
1994	385 393	28 210	7.32	10.16	11.18	90.51	84.00
1995	361 475	29 571	8.18	9.40	10.48	94.33	86.73
1996	341 262	25 458	7.39	9.03	9.98	95.57	88.85
1997	319 454	24 541	7.59	8.40	9.37	96.95	89.47
1998	296 875	3 352	1.13	8.24	8.63	97.12	91.67

说明:清理结果显示,全省1990~1997年出生漏报率基本呈平稳下降趋势,只有1998年突然下降到低点,原因可能是由于对出生进行回顾性调查,具有回顾的年度越远,数据相对越准确的特点

第三节 统计改革

2000年初,省计生委在哈尔滨市太平区启动城市计划生育统计工作改革试点,在统计工作职能由管理向管理与服务相结合转变,和精简指标、拓宽信息收集渠道、改革收集方式等方面取得突破性进展。哈尔滨市计生委在太平区试点取得经验的基础上,制定《哈尔滨市城区计划生育统计改革暂行方案》。2001年起,哈尔滨市城区实现定期计划生育统计数据统一分类采集,分级汇总,按应用时间上报的办法。同年11月,国家计生委下发《关于加强和改革计划生育规划统计工作的意见》。2002年1月,国家计生委计财司领导对太平区统计改革工作进行实地考察,并给予充分肯定。同年4月,太平区在全省人口计生综合改革试点工作座谈会上做专题发言。7月,按照国家要求,省计生委举办研讨培训班,明确统计改革的思路和重点。提出坚持以提高统计数据质量为中心,以统计制度方法改革、统计

管理机制改革和统计信息网络化建设为重点的工作目标。

2003年,全省城市统计改革全面启动。具体要求:改革统计范围,将户籍地管理改为现居住地管理;使指标的设立与城市计划生育管理服务相适应,取消对工作不具有指导作用的指标;改革统计信息采集渠道和方法,本着优势互补,资源共享的原则,把采集渠道拓宽到公安、民政、卫生等相关部门;精简统计账卡;改革报表制度;强化微机信息管理。具体做法:1. 调整定期统计报表各项指标起报点。当时统计表共有49项指标,进行分类整理,分别确定各项指标的采集方式、方法和统计周期。在社区居委会取消人口总数、育龄妇女、死亡人口、落实避孕措施、本期手术等25项指标的经常性调查登记保留对已婚育龄妇女、现有一孩、二孩及以上妇女、领取独生子女父母光荣证人数、出生婴儿、女性初婚等24项指标的经常性调查登记。2. 改革完善统计指标的采集渠道。女性初婚在社区居委会进行经常性登记的同时,区计生局每季度到民政部门抄录本期结婚登记人员名单,按住址分解到社区,作为统计和服务信息的补充。出生人数在社区进行经常性登记的同时,还要抄录地段医生掌握的新生儿名单,每月核对一次。已婚育龄妇女、现有一孩、独生子女领证等由社区调查登记,每月上报由街道录入微机。人口总数、育龄妇女人数、死亡人数每年9月末由街道办事处到当地公安派出所抄录上报。已婚育龄妇女避孕措施落实情况,每年9月全市统一组织抽样调查,用以推断全市情况。3. 简化账卡记录和信息传输环节。社区居委会只保留《工作手册》和户卡,对经常性调查登记的信息做记录,并上报信息变更单。街道办事处每月给社区打印工作单。全省各地、市在统计改革工作中做了积极探索,齐齐哈尔市、牡丹江市、佳木斯市、大庆市等在拓宽统计信息采集渠道、探索部门协作、资源共享和信息化管理等方面都采取了一些行之有效的方法。

2003~2005年,全省每年年初开展统计调查信息扫描,建立统计信息需求归口管理制度,规范全省计划生育系统统计调查项目和内容,避免重复调查,减轻基层负担。

第四节　信息化建设

一、硬件建设

1982年,由省编委批准成立黑龙江省计划生育电子计算站。当时仅有两台微型计算机,用于人口和计划生育数据的统计、分析和人口预测,这是全省计划生育信息化建设的开端。

1994~1998年,省、市、县三级财政陆续为计划生育统计部门和部分乡(镇)配备近百台微机。为使微机操作人员尽快适应工作需要,1998年6月,省计生委建立省级计算机培训基地,配备30台PⅡ300型兼容机,对全省乡级以上统计人员和计算机操作人员进行系统培训。

2002年9月,为适应全省计划生育系统信息化建设的需要,对省级计算机培训基地进行了改造,增加了网络设施,建立了局域网,并可直接接入互联网。

2003年末,对全省计划生育管理信息系统建设情况进行调查,全省县(区)级计划生育部门配备计算机269台,平均每个单位2台。乡(镇)级计划生育部门已配备计算机1 206台,平均每个单位1.33台。但是,专职计算机人员不足,只有52%的乡(镇)配有专职人员。

2004年10月开通省人口计生委局域网用户通过省电子政务外网访问国际互联网的通道。解决委内各处(室)登录国际互联网操作全国人口计生统计数据上报平台、全国人口计生流动人口信息交换平台和全国农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点网站。

2005年初,根据国家保密局、国家人口计生委和省保密局的有关要求,经省人口计生委2004年第26次主任办公会研究决定,对委机关局域网进行改造。2005年4月顺利完成改造工程。委机关局域网改造后,每台计算机既可以登录国家人口计生委一级网络平台,又可以登录省电子政务外网和国际互联网,同时保证办公文件及相关资料的存储与国际互联网做到物理隔离,即国家人口计生委专网与省电子政务外网、国际互联网物理隔离。同时还协调省政务信息化管理服务中心,通过省政府电子政务外网,继续开通委员会访问国际互联网通道,满足了委机关干部登录国际互联网的需要。

到2005年末,全省县级以上(包括县级)计划生育部门都配备了计算机,其中85%的乡镇(街道)在使用单机版的计划生育管理信息系统,用以引导日常的计划生育管理与服务工作。省人口计生委、哈尔滨市人口计生委、大庆市人口计生委已建立了内部局域网,正积极组建办公自动化系统。省人口计生委通过内网与国家人口计生委一级网络平台互联互通,通过外网与省电子政务外网互联互通,并通过省电子政务外网的统一出口访问国际互联网。

2003年黑龙江省县乡级计划生育单位计算机及人员配备情况

表2-30

单位	乡级单位计算机配备(台)				县级计算机配备		建立县级育龄妇女个案信息库(个)	县乡级计算机应用人员数量			
	已配备计算单位数	已建立信息库单位	能及时变更信息的单位	与县级联网的单位	PⅡ以下(台)	PⅡ以上(台)		专职(人)		兼职(人)	
								县级	乡级	县级	乡级
全省	1 206	1 080	831	288	73	196	64	84	471	77	727
哈尔滨	283	268	190	17	9	31	—	10	110	13	172
齐齐哈尔	193	193	162	91	—	31	2	7	29	9	165
牡丹江	75	76	56	—	11	11	—	9	54	3	27
佳木斯	65	74	65	49	4	4	1	7	49	1	25
大庆	85	58	57	63	2	19	15	4	1	6	84
鸡西	62	47	41	9	8	11	13	6	9	13	53

续表2-30

单　位	乡级单位计算机配备(台)				县级计算机配备		建立县级育	县乡级计算机应用人员数量			
	已配备计算单位数	已建立信息库单位	能及时变更信息的单位	与县级联网的单位	PⅡ以下(台)	PⅡ以上(台)	龄妇女个案信息库(个)	专职(人)		兼职(人)	
								县级	乡级	县级	乡级
双鸭山	66	42	37	—	7	—	11	1	—	6	66
伊春	14	52	8	—	13	5	—	17	8	3	1
七台河	38	17	17	7	—	4	2	—	—	4	17
鹤岗	51	21	21	4	3	48	—	—	15	8	36
黑河	67	63	58	12	6	13	—	8	65	2	—
绥化	159	128	89	36	7	7	20	11	117	1	42
大兴安岭	48	41	30	—	3	12	—	4	14	8	39

二、应用系统

1986年,省计生委利用可编程计算器对全省计生统计报表进行汇总。1994年,省计生委与大专院校合作,编制黑龙江省计划生育统计报表汇总软件,并为各地、市及部分县(区)计生委的计算机安装该软件和FOX卡,实现县(区)计生委到地(市),再到省三级定期统计报表点对点数据传输。同年4月,经省计生委主任办公会议研究决定,启动《黑龙江省计划生育管理信息系统》(MIS)的研发工作。省计生委规统处指导信息中心软件工程师独立完成研制开发农村、城市两个版本的《黑龙江省计划生育管理信息系统》。1996年10月,《黑龙江省计划生育通用报表系统》正式启用。从此,全省乡(镇)、县(区)、地(市)、省四级计划生育定期统计报表的汇总和上报工作全面实现计算机汇总、点对点远程通讯传输,上报一个单位的报表数据只需一分钟,缩短上报时间,提高报表数据准确性和及时性。

1997年,省计生委制定下发《黑龙江省建立乡(镇)计划生育管理信息系统实施办法》。1998年7月,在穆棱市召开《黑龙江省计划生育信息统计科学化管理》现场推进会。把穆棱市县、乡、村三级应用《黑龙江省计划生育管理信息系统》的做法,推广到全省。此后,在农村版本的基础上开发《黑龙江省计划生育管理信息系统》(城市版)。从1998年开始,全省城乡基层计划生育管理进入到由信息引导服务,数据由乡镇(街道)计算机统计汇总,直接上报的新阶段。《黑龙江省计划生育管理信息系统》是由省、市、县、乡和村五级计划生育部门组成的管理信息系统。《黑龙江省计划生育管理信息系统》的应用,开创一种实时的全新工作模式,使基层的工作人员从复杂、繁琐的账、卡、册管理中解放出来,确保统计数字的准、实、细;促进坚持"三不变"、推行"三结合"、落实"三为主"、实现"两个转变"的具体工作要求的落实。2004年,制定下发《黑龙江省育龄妇女信息系统(WIS)建设2003~2005年发展规划》《黑龙江省育龄妇女信息系统(WIS)建设实施意见》,规范和指导全省信息化建设。

2005年2月,对全省人口计生系统信息化建设基本情况进行摸底调查。调查内容包括乡级以上行政区划,信息化管理与操作人员以及设备配备情况,全省县级以上人口计生委

(局)政务外网接入、互联网接入、局域网建设、网站建设、MIS 运转、OA(办公自动化系统)应用等十个方面情况。从调查结果看,除计算机管理与操作人员及设备配备能够基本满足工作需求外,各地政务外网接入、局域网建设、网站建设及 OA 应用等比例偏低,发展相对滞后。此调研结果为制定"十一五"期间人口和计划生育信息化发展规划,提供充分依据。同年6月,国家人口计生委确定黑龙江省、宁夏回族自治区为全国 WIS 建设试点省后,按照项目要求在对市、县、乡级深入调查研究的基础上,对全省情况进行综合分析、归纳,先后为国家项目组提供《人口和计划生育家庭户卡样式》《黑龙江省人口和计划生育信息收集和利用模式》《基础台账设置》《乡村两级对应用系统需求的简要说明》《黑龙江省农村管理信息系统基础数据》等资料。为后期系统分析和设计提供充分保障和依据。同年9月,选取哈尔滨市的尚志市、道里区为国家试点单位,负责测试生殖健康/计划生育管理信息系统运行情况。国家发改委和人口计生委将黑龙江省列为《人口宏观管理与决策信息系统建设项目》试点省,项目建设期限两年,要求6个试点省(黑龙江、河北、山西、山东、河南、甘肃)建立两级数据中心,依托国家电子政务网络和公网,实现人口计生部门与国家人口计生委,及其他政府部门之间的互联互通。至2005年末,项目前期工作已经展开。

三、基本框架

2001~2005年,根据《全国"十五"人口和计划生育事业发展规划》,借鉴全国人口计生系统 WIS 应用成功经验,结合本省人口计生系统信息化建设的实际需求,全省信息化建设,主要由软环境(标准、规范、制度,队伍建设,应用系统等)和硬环境(计算机设备、网络设备,网络环境等)两大部分组成。其中软环境中的应用系统建设是最具人口计生特色的部分,包括计划生育业务系统、事业信息管理系统、办公系统、信息服务系统四个方面。全省人口计生信息化网络依托省电子政务外网,构建成以业务数据传输为主的数据、语音、视频"三网合一"的计算机信息网络。以省人口计生委为中心节点,在省电子政务外网覆盖的地市、县区,采用专线连接至本级电子政务外网中心平台;在省电子政务外网未覆盖的县区和乡、镇、街道,采用 ADSL\PSTN\ISDN 等方式利用动态 VPN 技术接入省或地、市人口计生委中心节点的 VPN 网关,达到省、地、县、乡四级人口计生部门纵向互联互通,横向互联互通至政府其他部门,实现资源共享。既有效利用省电子政务外网资源,节省大量的租用专线费用,又保证数据的高速安全传送。育龄妇女信息系统(WIS)应用模式主要是通过依托省电子政务外网的、集中式数据库应用的网络应用模式来实现对全省全员基础信息的集中管理。WIS 应用以省数据中心为核心,市、县作为省中心的数据终端用户,通过省电子政务外网直接访问省中心的服务器,WIS 数据的采集由乡级完成,采集同时,利用自身数据辅助其开展管理与服务工作,并通过互联网(VPN 技术)直接传送到省中心,市、县作为监管单位,直接到省中心提取所辖下属单位的数据,进行分析或加工,市、县、乡之间的信息传递都通过省中心进行交换。

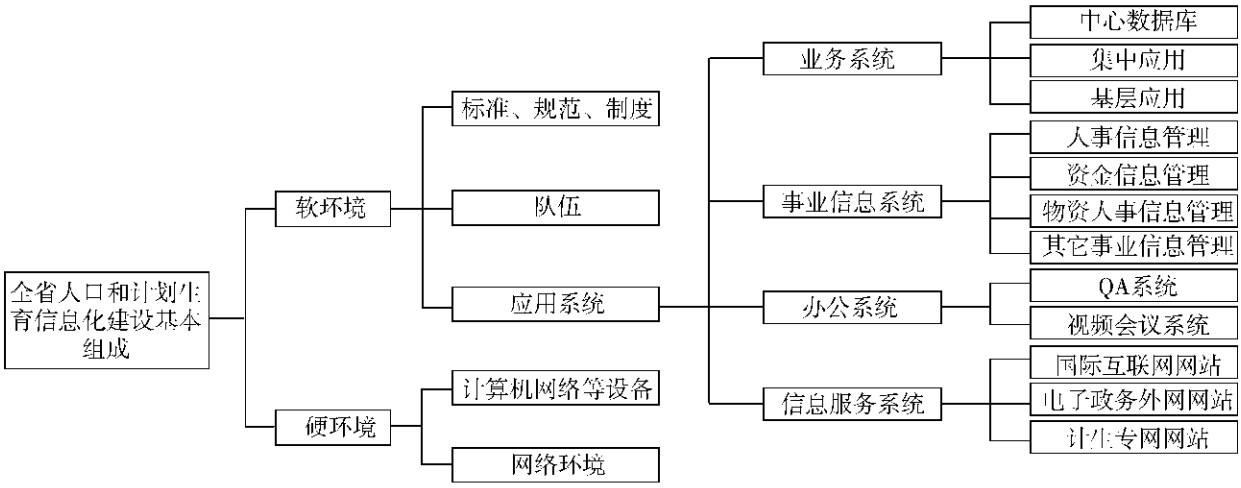


图 35　黑龙江省人口计生系统信息化建设基本组成

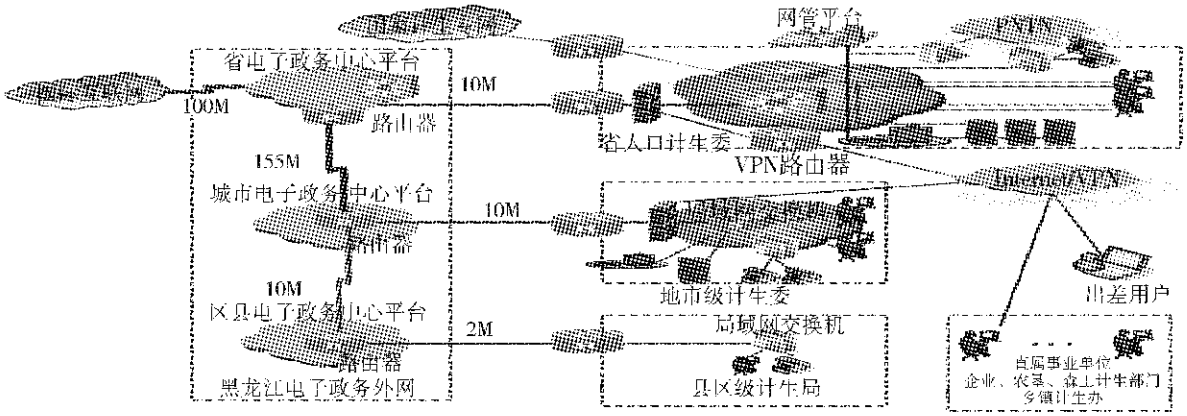


图 36　黑龙江省人口计生系统信息化网络构架及应用

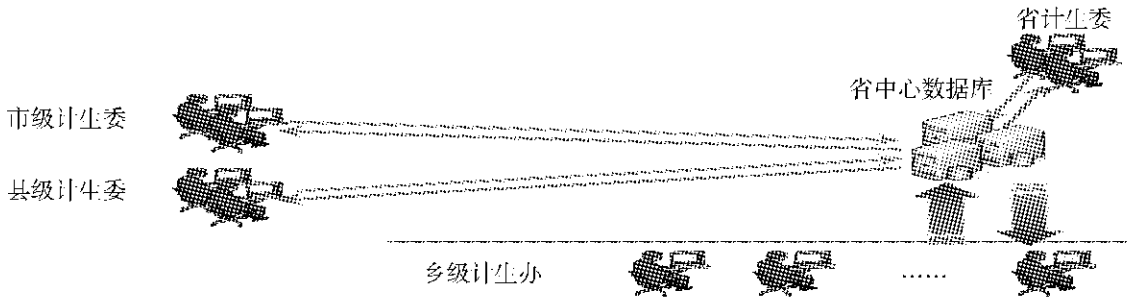


图 37　黑龙江省人口计生系统信息化 WIS 应用示意

第五章　综合治理

第一节　综治工作状况

1986～1989年，全省主要围绕强化基层基础工作，严格控制计划外生育，全面推进人口问题的综合治理。1990～1995年，着眼于人口与经济、社会、资源、环境的协调发展和可持续发展，调动社会各方面力量，组织相关部门齐抓共管，把人口问题融入经济社会发展的大环境、大框架中解决。1995年，省委、省政府召开人口、资源、环境电视电话会议和全省计划生育工作会议，强调：在优化经济结构、建立社会保障体系、加强法制和精神文明建设的同时，必须加强对人口问题的综合治理。

1996～2002年，根据国家计生委的要求和部署，综合治理人口问题的核心内容是，坚持“三不变”，落实“三为主”，推进“三结合”，实现“两个转变”，达到“一个目标”，加大了工作力度。2000年6月、2002年7月，省委、省政府分别在大庆市、哈尔滨市召开综合治理人口问题的现场会暨经验交流会，进一步明确综合治理人口问题是指采取多种手段，聚合多方力量，既要着力控制人口数量，又要重视人口素质、结构、分布、迁移和人口城市化等问题，要采取法律、经济、教育、行政、科技、服务等综合措施来解决人口问题；将计划生育工作同发展经济、扶贫开发、资源合理利用、环境保护、普及教育、改善医疗卫生条件、增进家庭福利、妇幼保健、提高妇女地位等结合起来，不再单纯就计划生育抓计划生育。逐步形成“政府领导，部门指导，各方配合，群众参与”综合治理人口与计划生育工作的格局。

2003～2005年，全省各地从落实科学发展观，促进人与自然和谐发展的高度，加大了出生性别比偏高的治理，加强了流动人口社会管理，完善农村三项奖励扶助制度，把全省人口问题的综合治理推向一个新阶段。

第二节　计生“三结合”

1993年以来，为探寻一条综合解决人口与发展问题的最佳途径，黑龙江省开展“少生快富奔小康”活动，在部分乡（镇）和行政村进行试点，并逐渐形成：“计划生育工作要与发展经济相结合，与帮助农民勤劳致富奔小康相结合，与建设文明幸福家庭相结合”的计划生育“三结合”的工作思路。1994年6月，省委、省政府办公厅转发省计生委党组、省计生委《关

于在全省农村深入开展“少生快富文明奔小康”活动意见的报告》，要求各级党委、政府充分认识开展这一活动的重要性和必要性，给予高度重视和必要支持，并协调和指导各有关部门积极参与，主动配合，创造良好的条件和环境。从而使全省计划生育“三结合”工作全面展开。


少生快富奔小康

牡丹江市“三结合”工作剪影

1995年12月22日，《黑龙江人口报》第四版刊发牡丹江市“三结合”工作剪影

1995年，国家计生委等10部委联合下发《关于认真抓好农村计划生育“三结合”工作的通知》。同年6月，省计生委在大庆市举办“三结合”培训班，在全省开展计划生育“三结合”宣传月活动，在《黑龙江省人口报》开辟计划生育“三结合”专栏，就“三结合”的行为、机制、目的、意义、作用和载体、任务、要求等从理论与实践上进行深入研讨，并组织有关人员到吉林省，江苏盐城等地进行考察学习。全省在统一组织入户调查的基础上，印发《黑龙江省计划生育“三结合”工作1996～2000年实施方案》。要求全省各地，要把计划生育“三结合”工作作为富民强省、建设小康社会的重要举措和一项具体内容，本着“积极稳妥、分类指导、搞好服务、注重实效”的原则，力争用3～5年时间使计划生育“三结合”工作在全省农村基本普及。并对开展“三结合”的情况进行全面摸底调查。同年10月，国务院在四川召开全国计划生育“三结合”工作经验交流会，促进计划生育“三结合”工作的开展。在1995年

召开的全省计划生育工作会议上，全省正式提出要逐步建立与健全计划生育利益导向机制，通过经济驱动、政策引导、优先优惠、社会保障等方面，把计划生育利益导向机制逐步完善起来。1995年12月22日，《黑龙江人口报》第四版刊发牡丹江市“三结合”工作剪影，生动真实地反映开展“三结合”工作给计划生育带来的新变化、新气象。

1996年初，黑龙江省委、省政府专门召开座谈会和常务会，听取计划生育工作汇报，研究计划生育“三结合”工作。省政府作出《关于农村计划生育工作实行“三结合”的决定》，要求各级政府把计划生育“三结合”工作纳入当地经济社会发展总体规划，制定具体的工作目标，做好动员、组织、协调工作。政府的主要领导要亲自抓、负总责，分管计划生育和分管农村工作的领导要具体抓，把这项工作纳入各级政府的管理目标之中，并作为考核各级领导小组干部政绩的重要内容。各地的计划生育领导小组应设立“三结合”工作考评办公室，考评各地计划生育“三结合”工作的开展情况，研究制定有关政策措施。使实行计划生育的家庭人均收入逐步高于当地平均水平，使贫困村和计划生育工作落后村尽快改变落后面貌，使实行计划生育的家庭率先致富。各相关部门根据省政府《决定》，都把推广落实“三结合”纳入了重要日程，结合本部门工作，开展了相关服务，并明确职责任务。1997年8月，省政府在鸡西市召开“全省计划生育‘三结合’工作经验交流会暨表彰大会”。会议期间，省政府副省长周铁农作报告，全面总结近几年全省


中国人口报
ZHONGGUO RENKOU BAO
松嫩平原上的一颗星

1996年3月25日《中国人口报》头版刊发《松嫩平原上的一颗星——拜泉县裕民村推行计划生育“三结合”纪实》

开展“三结合”的情况，明确和提出今后一个时期“三结合”的任务和工作目标，省农牧渔业厅、省科委、省扶贫办、省农业银行、省妇联的领导在大会做了发言，会议交流15个典型经验，参观鸡东县、鸡东县平阳镇、恒山区柳毛村三个现场。省政府做出决定：对在计划生育“三结合”工作中的突出贡献的哈尔滨市人民政府等40个单位授予计划生育“三结合”工作组织奖，命名虎林市新乐乡富荣村等20个村为“少生快富文明示范村”；黑龙江省计划生育工作领导小组决定：授予杨辉寰等52人为全省计划生育“三结合”工作奖，韩文喜等14人为全省计划生育“三结合”荣誉奖。在推进“三结合”的过程中，省委、省政府明确指出，要重点解决计划生育后进村、计划生育较好的贫困村和独生子女户、双女结扎户、晚婚晚育户的致富问题以及转化工作。按照上述要求和标准，各地紧紧抓住部门协调、利益导向、资金流动、致富项目、扶贫开发等五个环节，坚持“五纳入、三保证、四到位”，即纳入本地经济社会发展规划，纳入各级政府人口计生工作目标责任制，纳入“讲文明、奔小康、建新村”工程、纳入“三农”工作重要议事日程、纳入扶贫开发工作；保证农村各项政策有利于“三结合”，保证资金投入，保证组织领导健全，做到思想认识、具体措施、主要任务目标、工作力度责任到位，解决怎样结合和如何结合的问题。望奎县开展帮扶计划生育户致富活动和拜泉县裕民村就是一个典型例证。据2000年末统计：全省334个计划生育后进村（计划生育率70%以下或连续两年未完成人口控制指标，具备其中一项者可视为计划生育后进村）和351个计划生育较好的经济贫困村（人均年纯收入600元以下的户数达到全村总户数的40%，可视为计划生育贫困村），逐个落实帮扶转化措施，“两村”转化率分别在80%和70%以上。130 322户计划生育贫困户（人均年纯收入600元以下的计划生育户），采取分期分批的办法，普遍帮扶一遍，脱贫率在80%以上，并且有70%以上的户生活水平和人均收入达到本地平均水平。为找准结合点和做好“三结合”工作切入点，全省总结推出七个不同类型的“三结合”模式：桦南、虎林县“以提高妇女地位、降低生育率为核心”的社区发展模式；望奎县“六帮”一体（少生快富股份合作体）加优惠的模式；伊春市汤旺河区“三九工程”模式；五常市兴隆乡采取“建基地、抓小区、乡投入、办管理、户联营、民受益”的办法，建立集生产、培训、指导、供应、销售为一体的少生快富经济联合体模式；拜泉县裕民村以中心户为纽带，建立“三生”服务综合活动小区的模式。黑河市“联益帮带、科普治愚、系列服务、利益驱动、社会保障”“五环节”工作模式。典型的带动、辐射和示范，使“三结合”的作用远远超过了计划生育工作的本身。过去一提计生工作就是拿、扎、罚，现在是帮、扶、引、带；过去群众与计划生育干部处于矛盾对立状态，听说计生人员来了就躲、跑，现在是主动找；过去就计生工作抓计生工作，现在同发展经济紧密结合，开创“计生工作为中心，中心工作有计生”的新局面。

2000年，省委、省政府印发《关于贯彻落实〈中共中央国务院关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定〉的意见》，要求全省“各级党委和政府要通过小额贷款、项目优先、科技扶持、税费减免等措施，帮助计划生育家庭增加经济收入，解决生产、生活中的实际困难。在贫困地区，要实行扶贫开发与计划生育工作相结合，在资金、项目、信息、技术等扶

贫资源上向实行计划生育的贫困户倾斜，提高他们的生产自救和发展能力，帮助他们尽快脱贫致富。对实行计划生育的家庭落实奖励和优惠政策，对违反计划生育政策的家庭征收社会抚养费，给予必要的经济制约”“把计划生育社会保障制度纳入社会保障事业的总体规划。各级党委和政府要积极发展社会保障事业，建立有利于计划生育的社会保障制度，解除群众实行计划生育的后顾之忧。”在开展计划生育“三结合”工作中，按照行业和部门提出了有利于计划生育家庭的各种优先优惠政策，如农业、乡镇企业、林业、扶贫开发、水利电力、科技、供销合作、金融保险、民政、劳动、税务、教育、卫生等部门都结合自身工作特点，对计划生育家庭制定了各种扶持他们致富发展的政策措施。省农牧渔业厅在制定出台的《关于农业部门实施计划生育“三结合”工作的意见》，明确规定对计划生育家庭实行“五优先”，即优先帮助调整产业结构和作物品种结构，发展两高一优农业，对每个计划生育家庭确定一个支柱增收项目；优先发展科技示范户，提供优良品种和高产配套栽培技术、项目、资料、信息；优先进行实用技术培训、绿色证书岗位培训和农广技校学历教育；优先安排丰收计划、中低产田改造、农业商品粮基地等；优先安排扶持农业发展资金，支持发展种、养、加等项目。


激发内在动力
——黑龙江省各地推进计划生育利益导向见闻录

2004年5月24日，《中国人口报》头版刊发“激发内在动力——黑龙江省各地推进计划生育利益导向见闻录”

2004年5月24日，《中国人口报》刊发“激发内在动力——黑龙江省各地推进计划生育利益导向见闻录”，从一个具体侧面见证建立计划生育利益导向机制的实况。各地在贯彻扶贫与计划生育相结合的过程中，以是否实行计划生育来确定优先扶贫的对象并确定扶贫资金、扶贫物资、扶贫项目分配的重点和扶持程度。大兴安岭地区各级党委、政府，从抓投入、抓难点、抓管理入手，先后制定出台《城镇和农村计划生育贫困家庭参加“低保”的奖励优待规定》《已婚育龄妇女参加生殖保健普查奖励优待规定》和《下岗职工再就业奖励优待规定》等12项奖励优待政策，区人口计生局与劳动、社会保障部门密切配合，开展以“五险合一”为重点的计划生育社会保障工作，即开展养老保险，实现计划生育家庭老有所养；开展医疗保险，实现计划生育家庭病有所医；开展失业保险，实现计划生育家庭失业有救助；开展生育保险，实现计划生育家庭生育有安全；开展工伤保险，实现计划生育家庭伤残有保障。省农垦总局，积极推进“五险合一”，全垦区有86%的单位实现“五险合一”。到2005年，每年垦区支出独生子女父母奖励费3 000余万元，建立比较完备的奖励优待政策体系。

第三节　奖励扶助制度

2004年4月，依据国务院办公厅转发人口计生委、财政部《关于对农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度试点工作意见的通知》精神，黑龙江省在齐齐哈尔市进行试点。同年8月1日，黑龙江省农村部分计划生育家庭奖励扶助制度奖励资金首发式在齐齐哈尔市举行，省、市、县党政主要领导，计生干部、群众共计4 600余人参加首发式。全国人大常委会副委员长许嘉璐、国家人口计生委副主任潘贵玉莅临首发式，并发表讲话，将光荣证和奖励扶助金储蓄存折颁发给奖励扶助对象。截至2004年8月20日，齐齐哈尔市将267.66万元奖励扶助资金全部发放到4 461名奖励扶助对象手中。经国家人口计生委对该市所在6县、12个乡镇、12个行政村的检查评估，认为是全国被检查的5个省份中最好的一个。农村部分计划生育家庭奖励扶助制度的实施，进一步加快全省人口控制方式由“处罚多生”为主，向“鼓励少生”为主的转变进程，得到农村广大群众的衷心拥护。据统计，开展试点工作以来，齐齐哈尔市独生子女领证率比去年上升1.53个百分点，其中农村独生子女领证率比去年上升1.83个百分点；许多农民自发地联名给党中央、国务院以及各级财政、人口计生部门写感谢信，2004年就有195户农民群众发出感谢信202封。

2005年，在齐齐哈尔市试点成功的基础上，黑龙江省被国家纳入农村部分计划生育家庭奖励扶助制度扩大试点范围，全省13个地市全面开展扩大试点工作。省政府办公厅印发《关于印发〈黑龙江省农村部分计划生育家庭奖励扶助制度扩大试点工作实施办法〉的通知》，奖励扶助对象条件为：本人及配偶均为农村居民；本人或配偶曾经生育子女，且2001年以前没有违反计划生育政策和法规生育两个或两个以上子女；本人及配偶现存一个子女或两个女孩或子女死亡无子女；本人或配偶年满60周岁。奖励扶助金发放标准：符合确认条件的奖励扶助对象，按年人均600元的标准发放奖励扶助金，直到亡故为止；已超过60周岁的，以该制度在当地开始执行时的实际年龄为起点发放；奖励扶助金以个人为单位发放。为确保奖励扶助制度试点工作的顺利进行，省和各地（市）县均成立试点工作领导小组，协调小组及办公室。省政府成立以副省长程幼东任组长，省政府副秘书长韩广儒任副组长的试点工作领导小组，领导小组成员单位包括省委宣传部、省公安厅、省监察厅、省民政厅、省财政厅、省劳动和社会保障厅、省农业委员会、省人口和计划生育委员会、省审计厅、省政府扶贫开发领导小组办公室等单位，领导小组办公室设在省人口计生委。省人口计生委和省财政厅制定《黑龙江省农村部分计划生育家庭奖励扶助制度扩大试点工作实施办法》，并以省政府办公厅文件转发；省财政厅和省人口计生委联合制定并下发《黑龙江省农村部分计划生育家庭奖励扶助制度扩大试点资金管理办法》；省农村信用社联合社、省财政厅和省人口计生委联合下发《黑龙江省农村部分计划生育家庭奖励扶助金发放办法》；以试点工作领导小组文件下发《黑龙江省农村部分计划生育家庭奖励扶助制度扩大试点工作责任追究办

法》《黑龙江省农村部分计划生育家庭奖励扶助制度扩大试点工作观察员管理办法》《黑龙江省农村部分计划生育家庭奖励扶助制度扩大试点工作监督办法》;省人口计生委制定下发《黑龙江省农村部分计划生育家庭奖励扶助对象基本条件及政策性解释》《全省农村部分计划生育家庭奖励扶助制度百日宣传活动方案》等规范性文件。在建立和完善各项法规政策的同时,相继制定《奖励扶助对象确认办法》《个案登记管理办法》《专项资金管理办法》《奖励扶助制度监督办法》《奖励扶助制度试点工作观察员管理办法》《责任追究办法》等九项规章制度,以保证试点运行的规范化、程序化。为加强奖励扶助制度的监管工作,各地都把奖励扶助试点列入村民自治的重大事项。并依托"全国农村部分计划生育家庭奖励扶助数据中心"和"全国农村部分计划生育家庭扶助管理信息系统",进一步建立健全信息监管制度。按照《黑龙江省农村部分计划生育家庭奖励扶助对象个案登记与信息管理办法》,认真执行"日上网"制度,确保奖励扶助对象符合奖励扶助条件。扩大试点单位在推进奖励扶助制度实施的过程中,以宣传为先导,以调研为依据,以核查奖励扶助对象为重点,分以四个阶段运作:1. 宣传发动阶段。充分利用广播、电视、报纸以及农村广播和计划生育宣传网络等途径,采取政府主管领导发表电视讲话、计生局长专访、奖励扶助政策答疑、奖励扶助新闻滚动式播放、出板报、刷过街标语、发宣传单等多种形式进行广泛宣传。齐齐哈尔市利用报纸连续刊发奖励扶助文章,让广大群众了解奖励扶助对象、范围、政策和界限;计生部门制作专题片、宣传品进村入户边发放边宣传;广大乡村则通过小广播进行反复的宣传。据统计,发放宣传单48万张,宣传小折页52万份,出板报197期,张贴宣传标语746条,悬挂过街标语195幅,刊发新闻稿件30余篇。使广大群众全面了解奖励扶助制度的意义、目的、内容、方法,充分享有奖励扶助制度的知情权。扩大试点后,为让奖励扶助制度这一德政善举深入人心,全省各地进一步加大宣传力度和广度。制作大量奖励扶助制度宣传品。省人口计生委印制奖励扶助材料汇编2万册,制作面向群众的宣传挂图2万套、录音带1.5万盘,免费下发到基层;开展奖励扶助标语口号和文图宣传品的征集评选活动;各地普遍制作大型彩喷宣传板和入户宣传品,采取多种渠道开展奖励扶助制度宣传。开通全省奖励扶助制度扩大试点的专用网站,作为发布政策和工作要求、交流信息和进行社会监督举报的一个平台,先后发稿90余篇,点击一万余次。启动流动服务车"龙江行"活动。调集计划生育流动服务车,深入基层宣传奖励扶助制度,同时送政策、送服务、送温暖,把党和政府对广大育龄群众的关怀送到千家万户。组织省内各主要新闻媒体对奖励扶助扩大试点情况跟踪报道,《黑龙江日报》《生活报》《晨报》《农村报》及省电台电视台、东北网等新闻媒体先后发稿40余篇。2. 调查确认阶段。奖励扶助对象的资格确认是落实奖励扶助制度关键所在。为严把政策界限和目标人群资格确认质量关,省、市联合对16个县(市、区),141个乡(镇)街道的296名调查员进行培训,全面地掌握奖励扶助对象确认条件、程序、原则、标准。并采取省包地市,地市包县,县包乡,乡包村,村包奖励扶助对象的办法,自下而上建立包保责任制。在调查核实中又出台了"调查对象首问制"和"责任过错追究制",形成"层层组织有责任,人人身上扛指标"的工作格局。同时,严把对象核实的初步筛选、入户调查、质量抽



农村独生子女家庭、城乡独生子女伤、残、亡者，经认定发给国家统一印制的“扶助证”本人持证定期领取奖扶金

查、张榜公布、建档立卷、信息上报环节“六个环节”，突出强调核实年龄、核实婚姻生育史、核实所生育子女是否符合政策、核实户口性质“四个核实”。省、市计生部门领导及有关人员深入基层，加强指导，召开碰头会、协调会，进行现场办公，答疑解惑。公安、民政等部门也积极配合，协助调查，提高了资格确认的准确性，有效地保证奖励扶助对象的真实性和可靠性。基层在核实确认中，还创造“三表对照”法、“核实备案法”及结合民政、公安部门提供的基础材料以及计生部门家庭户卡，逐户深入调查对象家中，问出生年月，问婚姻史，问生育史，问是否收养子女，问现存子女数，问邻居证实；看户口簿、看身份证、看结婚证、看生育证的“六问四看”法，这些好做法对于指导调查核实发挥了积极的引导作用。3. 资金发放阶段。省财政厅、省人口计生委联合下发《关于〈黑龙江省农村部分计划生育家庭奖励扶助制度扩大试点资金管理办法〉的通知》，规定奖励扶助资金由中央、省和县（市、区）财政按比例负担，并分别纳入当年财政预算。中央财政承担奖励扶助金总额的50%，其余50%由地方财政按规定负担：享受一般性转移支付并列入国家和省扶贫工作重点县（市）的，由省级财政全额负担；享受一般性转移支付但未被列入国家和省扶贫工作重点县（市）的，省级财政负担80%，县（市）财政负担20%。不享受一般性转移支付的县（市、区），省级财政负担60%，县（市、区）财政负担40%。各地根据《通知》要求，按照“四权分离”的运行机制，各级人口计生委、财政部门与农村信用联社层层签订委托发放协议书，明确委托代理单位的业务范围、双方的权利和义务、违约责任等有关事宜。建立奖励扶助金“中央、省、市级财政补助资金”专户和奖励扶助对象的个人储蓄账户，提出不准直接收贷，不准代扣任何费用，不准代收任何债务的“三不准”要求。省农村信用社联合社及各市、县联社都确定专人负责，专项抓好奖励扶助扩大试点工作的落实、推进。为确保奖励扶助金及时、足额发放到户到人，遍布全省城乡的一千余个农村信用社联合社服务机构严格按照国家人口计生委、财政部有关实施细则及省《奖励扶助金发放办法》的要求，实行资金封闭运行，及时将人口计生委提供的奖励扶助金对象名单传送到基层信用社，监督基层社按照有关要求建立奖励扶助金个人存款账户，将扶助金直接存入对应账户，严格管理，并以“直通车”方式，确保农民本人凭借有效身份证、光荣证和存折可以直接领到奖励扶助金。4. 检查评估阶段。为保证“奖扶”制度公开透明，在“阳光”下运行，各

地严格按照“村级审议,村级公示;乡级初审,村级公示;县级确认,村级公示”和“条件公开、程序公开、名单公开”的原则,对奖励扶助对象进行调查摸底、核实确认,并经三榜公示,保证奖励扶助对象一个不漏报、一个不错报。省人口计生委领导分片包干,对全省奖励扶助目标人群重新调查核实工作进行了及时的督促检查,直接深入县、乡、村进行调查、分析、核实。采取一个地区抽查两个县,一个县抽查两个乡,一个乡抽查两个村的随机抽样的方法,进行检查评估和具体指导。各地还逐步建立与完善“奖扶”制度的监督机制,市、县、乡、村逐级公布举报电话、投诉地址、联系人,设立举报信箱和网上电子投诉信箱;市、县两级人口计生部门的政策法规科(股)受市、县领导小组的委托,直接受理群众举报,并协调有关部门查证核实,跟踪问效;市领导小组在市、县两级的财政、农业、扶贫、审计、人口计生部门中聘请若干名观察员,对“奖扶”工作进行独立、客观、公正的随机监督检查。

截至2005年7月,全省有22 639名奖励扶助对象领到奖励扶助金。共发放奖励扶助金1 358.34万元,其中中央财政负担663.81万元,省级财政负担540.48万元,县级财政负担154.05万元。

第四节　计生“两个转变”

1996年,省委、省政府强调,城市和计划生育基础较好的地区,要在全省率先实现“两个转变”,并指出实现“两个转变”关键是思想观念的转变和统一。省计生委员会多次召开研讨会、务虚会,统一人们的思想认识,并多次深入基层调查研究。同年5月24日,《中国人口报》头版刊发《雪城春潮——黑龙江省尚志市“内强素质、外树形象”推进“两个转变”》,解决县级如何推进“两个转变”问题。省政府副省长王佐书撰写《关于计划生育实现“两个转变”的思考》,文章指出,“两个转变”围绕社会、经济可持续发展这一总的思路,打破了计划生育单纯运用行政手段、就计划生育抓计划生育的格局,着眼于将计划生育与经济建设、社会发展相结合,着眼于将社会制约与利益导向相结合,着眼于宣传教育、综合服务与科学管理的统一,着眼于采取综合措施解决人口


雪城春潮

1996年5月24日,《中国人口报》头版刊发《雪城春潮——黑龙江省尚志市“内强素质、外树形象”推进“两个转变”》

问题。是计划生育工作在新的历史时期如何改革、深入、发展和提高的一项战略决策。

1997年,全省把落实“三为主”作为实现“两个转变”前置条件。1998年7月,省计生委转发《国家计生委关于加快实现计划生育工作“三为主”意见的通知》。要求各地把贯彻“三为主”方针作为主攻方向,集中力量、集中领导,集中时间,狠抓落实,把实现“三为主”与推进“三结合”统一起来,防止偏颇和顾此失彼。并制定县级实现“三为主”的标准,即:1. 县、乡(镇)、村有计划生育领导小组,实行计划生育目标管理责任制;大多数村做到人员、任务、报酬落实;县、乡(镇)、村计划生育协会能经常开展活动。2. 县有计划生育宣传技术指导站或计划生育服务站,乡(镇)有计划生育服务所,80%以上的村有服务室(可与村卫生室合一)并能发挥作用。3. 县、乡(镇)有人口学校,80%的村有人口分校或宣传阵地,能经常开展活动;县广播电视台、站有人口与计划生育节目;人口与计划生育基础知识教育接受率达到80%以上。4. 严格依法管理,正确执法,文明执法,基本达到“七个不准”的要求;连续三年没有因计划生育工作方法不当引发的恶性案件。5. 党员、干部带头实行计划生育;违反计划生育政策的行为得到及时处理。6. 乡(镇)坚持定期和经常的计划生育服务;已婚育龄妇女综合避孕率达到80%以上;计划生育手术并发症发生率在1%以内;已婚育龄妇女人工流产率在2%以下。7. 人均计划生育事业经费的投入达到规定的目标;乡统筹中用于计划生育的比例达到规定要求;计划外生育费实行乡收县管,财政监督。8. 计划生育率连续三年在80%以上,或计划生育率逐年提高,三年平均在80%以上;多孩率连续三年在3%以内。按照上述标准,各地真抓实干,强力推进,坚持“天下第一难,首先抓宣传”,“要想管住肚子,必须抓好脑子”,到1998年底,全省80%以上的县、乡(镇)、村不再靠突击活动和补救措施完成人口计划,基层工作基本达到“四有三落实”,步入经常化、规范化、制度化和科学化管理的轨道。同年,国家计生委将黑龙江省列入全国已基本实现“三为主”的九省(市)之一。在全国深入贯彻“三为主”工作方针座谈会上,黑龙江省贯彻“三为主”方针的主要成就和基本经验,从五个方面做了书面交流和汇报。即低生育水平持续稳定:全省人口出生率和自然增长率分别由1983年的17.54‰、12.05‰下降到11.68‰和6.36‰,生育符合政策率由1983年的79.03%提高到96.50%,多孩率由1983年的6.04%下降到0.47%;广大群众生育观念明显转变,全省只有一个孩子的已婚育龄妇女比重提高到60%,许多符合生育第二个孩子的夫妇推迟生育或自愿只要一个孩子,妇女总和生育率由1983年的2.1降至1.3左右;育龄群众生殖健康水平不断提高,全省实现科学的计划生育工作方法——孕前管理与服务,基本实现农村育龄妇女享有初级生殖保健,为91%的农村和66%的城市已婚育龄妇女进行妇女常见病、多发病普查和治疗;基础建设和基层工作越加坚实,形成以村为基础、以乡(街)为枢纽、以县(区)为指导的计划生育服务网络,其中89%的地市级、95%的县(区)级、81%的乡(镇)级计生服务机构达到国家规定标准。城市计划生育工作全面融入社区,70%以上的村实行计划生育村民自治;群众合法权益得到较好维护,杜绝违反“七个不准”问题的发生,全面取消生育第一个孩子的行政审批和对乡、村两级下达人口计划,基本摒弃单纯依靠行政命令、补救措施和集中活动推行计划生育的做法。


中国人口报
探亮满天星

1998～2001年。全省紧紧抓住“两个转变”最本质、最核心的问题是为了群众;根本目的是继续做好控制人口数量、提高人口素质、优化人口结构,促进人的全面发展,促进人口与经济、社会、资源、环境协调发展和可持续发展,把不断满足群众在新形势下对计划生育工作多层次、多元化的需求,作为实现“两个转变”着眼点落实点。省政府要求各地,不仅要继续有效地控制人口增长,还要努力提高人口素质,改善人口结构;不仅要运用科学的方法和手段加强管理,还要不断满足人民群众日益增长的需要,提供优质服务;不仅要为群众提供生育、节育、优育和不育方面的服务,还要提供力所能及的生产、生活服务,从这个基本观点出发,全省上下集中力量抓“五治”。即:1. 帮助计划生育贫困户尽快脱贫致富,治穷。这是实现“两个转变”的物质基础和最基本的要素。1995年,鸡西市委、市政府开展“六进家五到人”活动:即家庭美德进家庭——家家睦;生殖保健进家庭——家家康;科技致富进家庭——家家发;政策法规进家庭——家家乐;“三优”知识进家庭——家家兴;文体生活进家庭——家家乐。五到人就是用少生、快富、文明、奔小康道理教育人,用先进生产技术武装人,用优惠政策吸引人,用先富起来的专业户带动人,用优质系统服务感动人,加快了治穷的步伐。鸡东县平阳镇永隆村,过去是远近闻名的“赌博村”“超生村”,集体经济成了“空壳村”。自开展“六进家”“五到人”活动以来,全村217户有206户扣了蔬菜大棚,发展庭院经济,集体存款60多万元,村公共积累达120多万元,不到几年,变成了全省富裕村、文明村。2. 着眼于提高人们的思想文化素质,治愚。计划生育同人们的文化素质、文明程度直接相关。愚昧导致落后。许多地方都把推进“两个转变”同提高群众科学文化素质结合、同精神文明建设结合、同普及教育结合并将计划生育纳入建设文明单位、文明村镇、文明家庭的活动,凡计划生育指标未达到要求的,不得享有文明称号。伊春市汤旺河区,针对林区资源危机、经济危困的实际,实施“三九工程”,即计划生育同振兴林区经济结合,向广大群众普及加工、养殖、种植


中国人口报
冬日暖阳

1997年11月21日,《中国人口报》头版刊发黑龙江省副省长戴谟安撰写的文章《实现孕前型管理的保证》

"三业知识";同提高林区人口素质结合,普及优生、优育、优教"三优"知识;同提高林区文明程度结合,普及语言美、行为美、仪表美"三美"知识,既促进了林区经济发展,又推进计生工作深入。3. 提高群众自我保健意识和保健能力,治盲。各地紧紧抓住提高群众接受率和运用率这个中心环节,以"四防一保"为主要内容,即预防意外妊娠和危险妊娠,预防妇女多发病和常见病,预防出生缺陷,预防性病和艾滋病,增强全民自我保健意识。许多地区都制定了规划,想当年抓扫盲那样,力争用三五年时间,使育龄群众达到"四掌握、四做到"的要求,就是掌握两种以上避孕节育方法,做到及时、有效、安全地落实避孕节育措施;掌握初级生殖保健及优生优育常识,做到婚、育、性等方面能够自我保健;掌握现行生育政策,做到不早婚、不早育、不计划外生育;掌握一、二项科技致富生产技能,做到少生孩子快致富。4. 转变群众婚育观念和生育行为,治旧。观念的转变是一个根本性转变。只有治"旧",才能树新。治穷是基础,治愚是前提,治盲是关键,治旧是目的。各地通过深入开展各种宣传教育活动,为推进"两个转变"提供强有力思想保障。5. 提高人们的生殖健康水平,治病。让育龄群众享有初级的、基本的、优质的生殖保健服务。鸡东县积极探索实现"两个转变"新途径,建立一个完整的运作机制和工作体系,基本做到服务系统网络化、服务手段现代、服务阵地标准化、综合治理人口问题社会化,人口管理信息化。1997年11月21日,12月3日《中国人口报》在头版头条,用大字标题:"擦亮满天星""冬日暖阳"报道鸡东县以人为本促进"两个转变"纪实,和鸡西市恒山区优质服务"六进家"的做法。1998年7月,黑龙江省计生委转发了国家计生委办公厅关于《实现计划生育工作思路和工作方法"两个转变"为主要标志(县级以上)》的通知,共三个方面(即基本形成综合治理人口与计划生育工作的局面;基本建立适应社会主义市场经济的人口与计划生育工作调控体系;基本形

成宣传教育、综合服务、科学管理相统一的基层工作机制)15条,并要求各级计生部门,树立"大人口、大服务、大联合、大发展"观念,由以控制人口数量为主向控制人口数量、提高出生人口素质、优化人口结构转变;由单一的人口计划生育工作向与经济社会发展融入、结合、统筹转变;由以行政管理为主向依法管理、依法行政转变;由把育龄群众单纯作为管理对象向群众是计划生育主人转变。省政府副省长王佐书撰写《关于计划生育实现"两个转变"的思考》,文章指出,"两个转变"围绕社会、经济可持续发展这一总的思路,打破计划生育单纯运用行政手段、就计划生育抓计划生育的格局,着眼于将计划生育与经济建设、社会发展相结合,着眼于将社会制约与利益导向相结合,着眼于宣传教育、综合服务与科学管理的统一,着眼于采取综合措施解决人口问题。是计划生育工作在新的历史时期如何改革、深入、发展和提高的一项战略决策。计划生育工作随着这种转变的深入,必将发生深刻的变革,起到牵一发而动全局的作用。1999年7月19日,《中国人口报》头版刊发《做好"两个转变"的大文章——访黑龙江省副省长王佐书》一文。

2002~2004年,加大综合治理出生人口性别比偏高问题。2002年,省人口计生委等部门转发国家计生委、卫生部、药监局《关于禁止非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别的人工终止妊娠的规定》,2003年中共中央宣传部等十一个部门《关于综合治理出生人口性别比升高问题的意见》,各地结合学习宣传和执行《人口与计划生育法》《中华人民共和国母婴保健法》《计划生育技术服务管理条例》及时进行贯彻落实。成立由计生、卫生、药监等部门为成员单位的综合治理领导小组,开展以落实《关于禁止非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别的人工终止妊娠的规定》为主要内容的计划生育技术服务市场的专项清理整顿活动。由计生、卫生、药监和工商等部门组成联合督查组对医院、妇幼保健院、计划生育技术服务机构、个体诊所、药店等实施突击检查和暗访,处罚违规单位,形成综合治理出生性别比升高问题的良好势态。为保证《规定》的贯彻实施,各地进一步建立健全有关工作制度和管理规范,与相关部门签订齐抓共管责任状,完善管理措施。计划生育技术服务机构普遍将禁止非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别的人工终止妊娠有关规定的条款制作成精美的宣传板悬挂在B超室、诊室进行公示和宣传。2004年组成联合督查组,针对一些地方检查监督和责任追究工作部到位、相关部门间的协调配合不够密切等问题,对哈尔滨市、佳木斯市、大庆市、绥化市的市、县、乡医院、妇幼保健院、计划生育技术服务机构、个体诊所、药店等进行督察,提出明确的整改意见,并在全省进行通报。

2005年,在积极参与全国打击非法行医专项整治工作中,将禁止非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性的人工终止妊娠作为工作重点,继续保持对非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别的人工终止妊娠,使出生人口性别比升高的势头得到初步遏制。全省初步实现计划生育工作思路和方式方法的转变:基本形成综合治理人口和计划生育工作的格局,基本建立适应社会主义市场经济体制的工作机制和调控体系,基本形成宣传教育、综合服务、科学管理相统一的基层工作机制,基本做到管理、措施、投入、人员四到位,群众满意度明显提升。经过多年努力,全省80%以上的县(市区)如期实现上述目标。在工作思路上,不在就

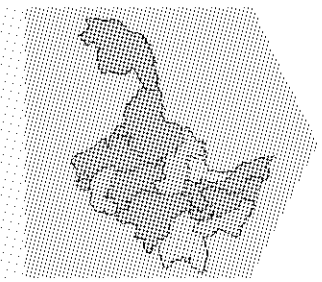

做好“两个转变”的大文章

——访黑龙江省副省长王佐书

1999年7月19日,《中国人口报》头版刊发《做好“两个转变”的大文章——访黑龙江省副省长王佐书》一文

计划生育抓计划生育,而是以经济建设为中心,同经济社会发展紧密结合;在工作任务上,由过去以控制人口数量为主,转变为在控制人口数量的同时,注重提高出生人口质量,优化人口结构,搞好生殖保健;在工作机制上,由过去行政管理、社会制约为主,转变为优质服务、科学管理、政策引导,尊重群众合法权益;在考核评比上,由过去以考核人口数量指标为主,发展为群众对计生工作满意不满意、赞成不赞成。

第三篇
管　理



人口与计划生育工作是一项广泛的有组织、有计划的社会活动，离不开科学、规范、统一的管理。黑龙江省人口与计划生育管理工作，在各级党委、政府的统一领导下，一直保持多部门、多元化的管理体制，即“分工负责、统一协调、资源共享、共同管理”。

1983年，省、市（地）、县（区）计划生育办公室改为计划生育委员会，由当地党政部门统一领导，负责做好人口与计划生育的规划、组织、管理与实施工作。1986年，黑龙江省计划生育委员会内设机构5个，编制40人，设主任1名，副主任2名。

1986～1988年，针对有些地方工作有所放松，放任自流现象比较严重，计划生育机构、队伍不健全、不稳定的问题，黑龙江省人大常委会做出《关于进一步做好计划生育工作的决议》，要求进一步加强对计划生育的领导，计划生育机构、队伍只能加强，不能削弱。对人口计划完成好的地（市）县、乡，应予表彰、奖励；完成不好的，要限期改变落后面貌；人口严重失控的地方或在人口数字上弄虚作假的，要追究领导责任。

1989～1991年，黑龙江省委、省政府先后印发《关于进一步加强计划生育工作的决定》《关于切实加强计划生育工作领导的决定》，反复强调各级政府要切实加强对计划生育工作的领导，主要领导要亲自抓，分管领导具体抓，真正形成全党动手、全民动员，人人重视计划生育，人人为控制人口增长做贡献的局面。要建立健全基层计划生育工作机构与人员配置，解决乡级计划生育服务网络的机构、编制问题和村级服务人员的报酬问题。

1993年，全省普遍实行人口计划目标责任管理，每年省与地（市），地（市）与县（区），县（区）与乡镇、街道办事处，各级政府层层签订责任状，下达指标，明确任务，落实责任。对人口计划完成好的予以奖励，对完不成人口计划的单位实行“一票否决”。

1995年7月机构改革，省计划生育委员会机构进一步加强，内设机构7个，行政编制48名，设主任1名，副主任3名，正副处长17名，其中含机关党的机构和纪检、监察机构领导职数。

2000年，省委、省政府印发《关于贯彻落实中共中央、国务院关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定的意见》，强调各级党委和政府必须坚持综合治理人口问题，积极完善人口与计划生育工作的调控体系和相关社会经济政策，建立适应社会主义市场经济体制的人口与计划生育工作管理机制，加大对人口与计划生育工作投入力度，纳入政府的

财政预算,投入幅度要高于财政收入的增长幅度。同年6月,机构改革进一步明确了省计划生育委员会的人员编制和领导职数,内设职能处(室)7个,行政编制40名,机关工勤人员事业编制6名,离退休干部工作人员编制3名。领导职数为:主任1名、副主任3名、纪检组长1名、助理巡视员1名;处长9名(包括机关党的机构和纪检监察机构领导职数)、副处长9名。

2002年10月18日,黑龙江省第九届人民代表大会常务委员会第32次会议通过新修正的《黑龙江省人口与计划生育条例》,再次从立法的角度,要求各级人民政府做好人口与计划生育工作的推行和实施。

2003年4月,依据国家行政机构改革的要求,为适应人口发展的需要,省、市(地),县(区)计划生育委员会更名为人口和计划生育委员会、人口计生局。

2005年,省计生委内设职能处室7个,行政编制53人,设厅级6名,处级19名,工勤6名。全省人口和计划生育机构总数达2 370个(不含村和社区计生服务室),其中县(区)以上计划生育机构467个,乡计生办1 125个,乡计生服务站778个,乡计生办和服务站覆盖率分别达92%和80%。拥有工作人员7 784人(不包括兼职计生人员),其中公务员1 967人,事业编制5 089人,乡级自招自聘人员728人。

第一章　人口计生改革

第一节　改革试点

2001年,依据《国家计生委关于开展人口与计划生育综合改革试点工作的指导意见》,确立新时期人口和计划生育工作的新目标——使计划生育事业真正成为造福于人民的事业;建立评价工作的新标准——稳定低生育水平、让人民群众满意;形成适应社会主义市场经济体制要求的工作新机制——依法管理、村(居)民自治、优质服务、政策推动、综合治理。黑龙江省计生委将综合改革纳入全省"十五"人口与计划生育事业发展规划,强调作为一条主线贯穿人口计生工作的始终。全省确定一个地(市),即国家综合改革试点单位牡丹江市,七个城区(哈尔滨市的南岗区、道外区、道里区、齐齐哈尔市的建华区、佳木斯市的前进区、大庆市的让胡路区、黑河市的爱辉区)和尚志、巴彦、阿城、讷河、克东、桦南等六个县(市)作为省级综合改革试点单位。各试点单位都成立领导组织和专门班子,制订试点方案,深入调查摸底,普遍召开动员大会。省计生委领导多次深入试点单位调查研究,面对面

指导。牡丹江市经过综合改革试点,逐步形成适应社会主义市场经济体制的"生育水平低、技术服务优、共管合力强、开放程度高、公众形象好"的计划生育工作模式。2001 年 6 月 1 日,牡丹江全市取消一孩生育证,并先后有东宁县、穆棱市三个乡镇和绥芬河市农村取消二孩生育证及二孩生育间隔;在基层自治上,制订计划生育村民自治"六要素"、示范乡镇 8 条标准和"五有五落实"合格社区标准,出台《计划生育星级服务村标准》。2001 年 9 月,牡丹江市首次在国家综合改革(青岛)座谈会上作典型发言。

2002 年,省计生委制定下发《关于开展人口与计划生育综合改革试点工作的指导意见》,进一步明确:综合改革试点工作要以稳定低生育水平、提高出生人口素质为重点,以建立和完善适应社会主义市场经济要求的依法管理、村(居)民自治、优质服务、政策推动、综合治理工作机制为主要内容,以更好地满足育龄群众的基本需求作为出发点和落脚点,本着"结合实际、分类指导,统筹规划、扎实推动,服务大局、因势利导,依靠群众、争得支持,以人为本、突出服务"原则,对以往的经验加以整合,由单项改革向综合改革推进,高标准、规范化组织实施,力争在影响全局、制约发展的关键性问题上实现新突破。牡丹江市在综合改革中,靠与时俱进的精神状态推进综合改革保持梯次递进态势,形成人口和计划生育工作的全新理念、全新内涵和全新架构。省人口计生委成立人口与计划生育综合改革试点工作指导组,负责组织贯彻落实国家和省有关综合改革的决定和部署。指导组下设办公室,负责组织协调和信息交流等日常工作。同年 9 月,牡丹江市成功承办带有现场会性质的全国第二次综合改革试点工作座谈会。国家计生委主任张维庆在全国人口与计划生育综合改革座谈会总结讲话时指出:这次座谈会,重点推出了牡丹江市综合改革的系列经验,参观考察了现场。大家一致认为,牡丹江的经验过硬、实在、操作性强,在全国具有普遍的推广和借鉴价值。牡丹江市推进综合改革的经验在于:思想认识是先导,建立机制是核心,领导重视是关键,队伍素质是保证,群众路线是根本。这些经验也是全国其他试点市经验的集中体现。此后,牡丹江市又先后承办了全省人口和计划生育宣传教育改革现场经验交流会、全省计划生育药具工作会议暨药具工作改革现场会、全省流动人口计划生育工作现场经验交流会。

2003 年,牡丹江市制发《牡丹江市 21 世纪计划生育全面小康促进计划》。2004 年,牡丹江市推行《新桥计划》,基层基础建设落实"六化"标准。牡丹江市在能力建设上,村级计生委员竞聘上岗,持续开展"大比武"活动,2004 年提出的《计划生育党政事业干部能力建设整体构想》确定 15 种通用能力标准,2005 年施行《效能工作法》。以创建全国优质服务先进县为目标,全面开发《知情选择操作规范》《基本生殖保健试行标准》《牡丹江市人口和计划生育优质服务单位认证办法》等公共产品,集中打造面对面教育、男性生殖保健咨询服务、实施宣传精品战略等"地方品牌",推行现代生育文化建设"KIC 计划",建设宁安市小朱家村等和谐发展示范区。借鉴国际现代管理经验,选择项目方式链接改革目标与任务,制作 10 个综合改革项目文本,通过年度评估、个案评估、新项目评估、模拟中介评估等方式,推动改革进程,评价改革成效。至 2005 年,牡丹江市共组织大规模年度评估 10 次,样本涉

及10个县(市)区的所有乡镇(街道办事处)、480个村(居委会)、14 400多名育龄群众。

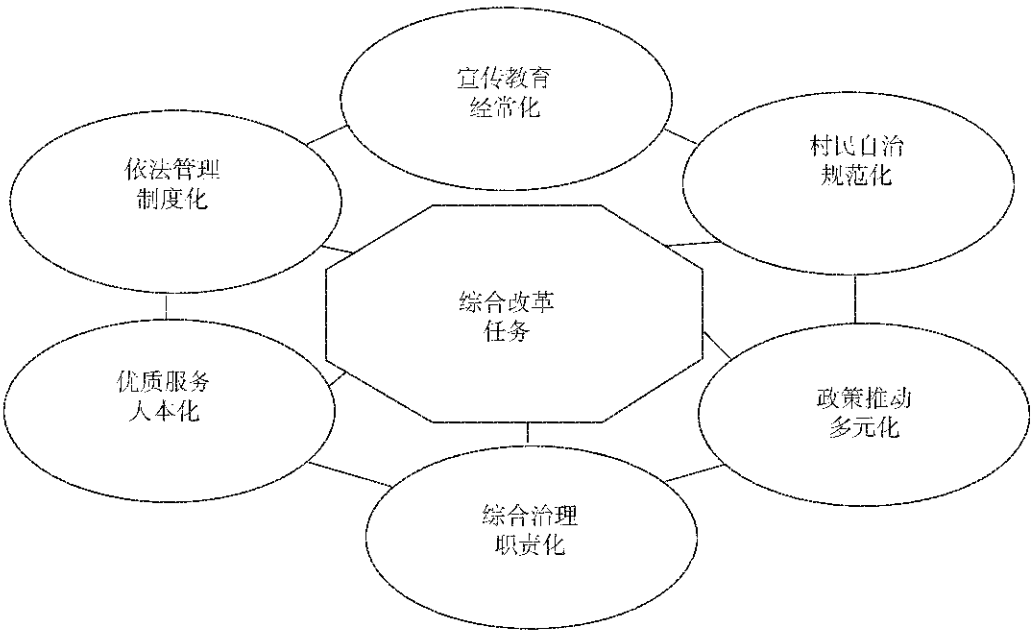


图38　牡丹江市综合改革基本框架确定为“11261”,详见框架示意图

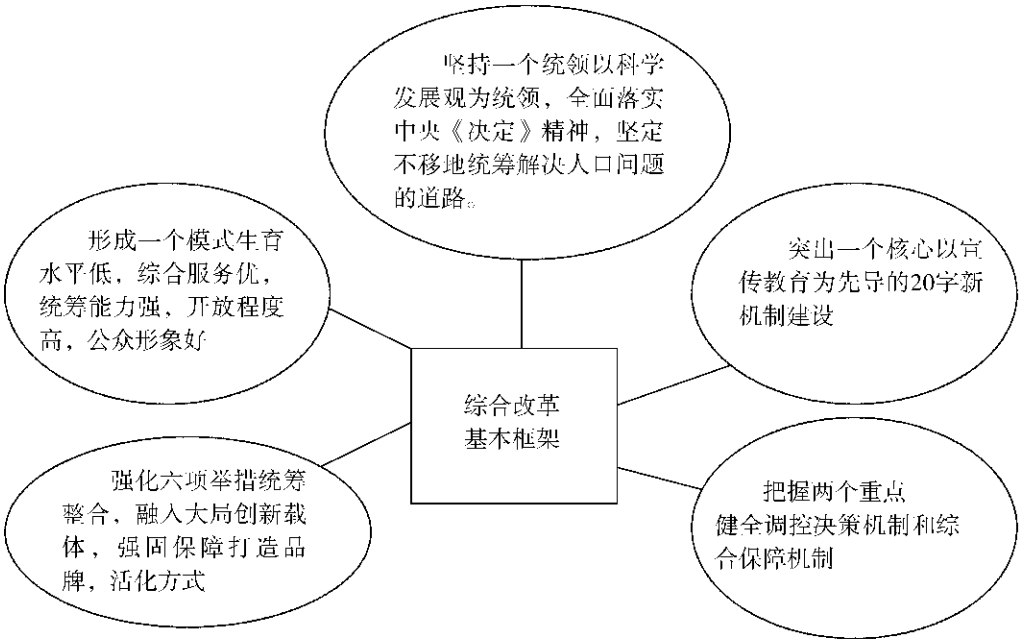


图39　牡丹江市综合改革目标示意图

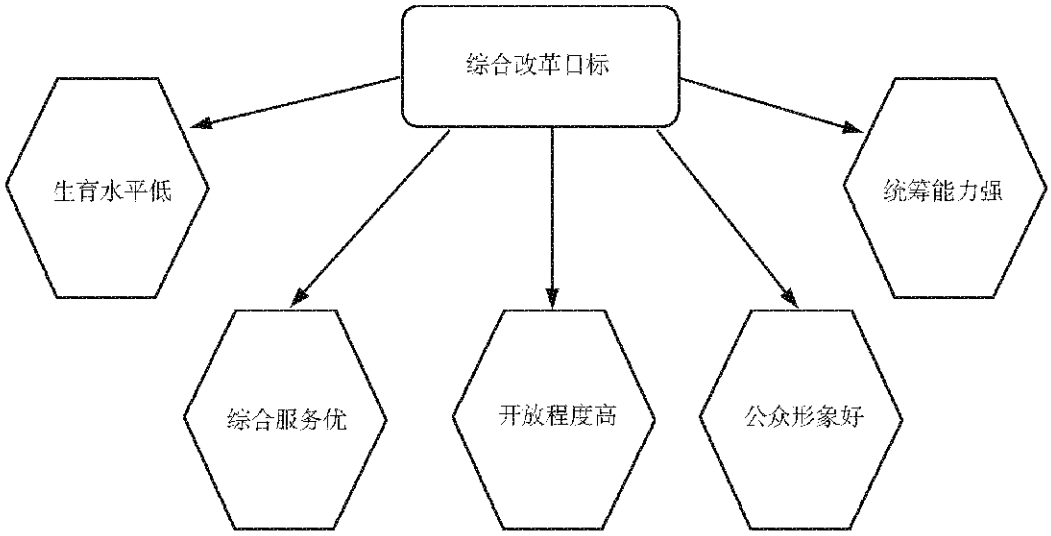
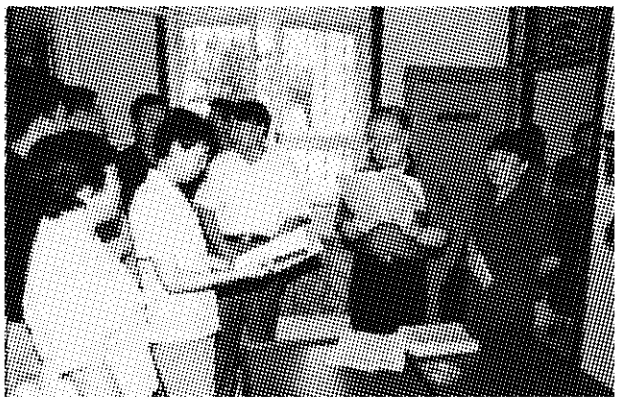


图40　牡丹江市综合改革任务示意图



2002年9月，在全国人口与计生综合改革试点座谈会基层群众座谈会上王忠禹与徐有芳亲切交谈



2000年7月，国家计生委主任张维庆到穆棱市乡镇视察人口和计划生育工作



2001年8月，国家计生委副主任王国强到穆棱市调研人口和计划生育综合改革情况



2002年7月，国家计生委副主任赵炳礼到黑龙江省考察计划生育综合改革情况

第二节　整体推进

2003年，黑龙江省人口与计划生育综合改革由点到面、由城镇到农村全面展开。在省委、省政府召开的全省人口资源环境工作座谈会、全省人口与计划生育工作会议上，省委领导反复强调，要从贯彻落实“三个代表”重要思想的高度，强化和推进人口计生综合改革。坚持“三个代表”，实践“三个代表”就必须与时俱进，以改革创新的精神推进人口计生事业的发展，下决心改变满足于过去的经验而不进行新的探索，习惯于已有的工作套路而不积极进取，固守于传统的思维方式而漠视实践新发展的状况。早改，计划生育部门的形象就会更好；早改，人民群众对计划生育的拥护程度就会更高；早改，相关部门对计划生育的理解就会增强；早改，党政领导对计划生育的重视和支持力度就会更大。这是时代的要求，历史的责任。并明确要求在四个方面改进创新：1. 宏观调控体系的改革创新。改革单纯依靠人口计划进行调控的管理模式，建立以人口总量控制机制、配套的法律法规体系、完备利益导向机制和社会保障机制为主要手段的多元宏观调控体系。2. 管理体制的改革创新。计划生育管理体制改革重点要突出村（居）民自治和社区属地管理。这是涉及人口与计划生育管理体制的两项重大改革。其重大意义，不仅在于扩大群众在计划生育工作中的民主化程度，还在于为政府调控方式的转换打造中观和微观社会基础。3. 运行机制的改革创新。运行机制改革创新包括计划生育部门内部运行机制改革创新和计划生育部门外部运行机制的改革创新。改革的重点是建立层次清晰、职能明确、资源共享、衔接互动的齐抓共管的外部运行机制。4. 服务体系的改革创新。主要是通过提供避孕措施知情选择、生殖保健及生产、生活等优质服务，转变工作方式方法，坚持“以人为本”，体现群众的计划生育主人地位。

2003年和2004年，为搞好上述四项改革创新，省人口计生委分别召开人口和计划生育综合改革座谈会、汇报会，交流人口和计划生育综合改革工作情况，确定各试点单位突破重点，推进率先建立工作新机制。为创造宽松的改革环境，省人口计生委决定对人口和计划生育综合改革试点单位不进行人口与计划生育目标管理责任制检查，确保试点单位能够集中精力搞好改革工作。对在试点中取得显著成绩的，及时给予表彰和奖励，极大调动了试点单位厉行改革的积极性。

2005年4月5日，省人口和计划生育工作领导小组下发《黑龙江省全面推进和深化人口和计划生育综合改革工作实施方案》，进一步明确综合改革和新机制建设的总体思路：以“三个代表”重要思想为指导，牢固树立以人为本的科学发展观和人口安全观，紧紧围绕稳定低生育水平、提高出生人口素质、促进人的全面发展，抓住事业发展战略机遇期，确立综合改革的核心地位，加强载体建设，认真整合经验，加快探索步伐，全面推进机制、体制、体系等方面的改革，建立“依法管理、村（居）民自治、优质服务、政策推动、综合治理”的工作

机制，不断提升计划生育/生殖健康服务水平，全面开创新时期人口和计划生育工作新局面。省人口计生委成立6个专项推进组，即人口与发展综合决策机制推进组、人口和计划生育综合治理机制推进组、计划生育利益导向机制推进组、计划生育优质服务机制推进组、计划生育民主管理和民主监督机制推进组、人口和计划生育保障机制推进组。各推进组指导各地普遍采取项目运作方式推进改革，制定项目文本，包括项目背景、项目目标、项目活动、项目管理和项目评估等内容，并对相关人员进行项目运作知识培训。将综合改革纳入当地经济社会发展总体布局，在人、财、物等方面争得各级党委、政府支持，打牢综合改革的根基。为了做到方向明、思路清、定位准，围绕建立适应社会主义市场经济人口与计生工作的新机制，即依法管理、村(居)民自治、优质服务、政策推动、综合治理，采取“构建、创立、强化、完善、健全”等举措，循序渐进，分步实施。

到2005年末，全省人口计生综合改革初具规模，取得阶段性成果。哈尔滨市坚持“抓大润小”改革思路，将人口计生新机制建设融入改革发展大环境，寻求大联合，纳入大规划，立足大文化，探索“七融入”改革方法；齐齐哈尔市创立满足群众的计划生育生殖健康服务需求、维护计划生育合法权益要求、实现计划生育奖扶优补等利益追求的“三求”工作理念；佳木斯市创立了人性化、人文化、人情化“三化”服务理念等等。总体而言，在工作理念上，较为注重打造体现人文关怀、实现优质服务的“人本计生”；法制化、制度化、规范化的“法治计生”；还权于民、实行自治、在人类自身生产上实现新一轮解放的“民主计生”；生育关怀、生殖健康、优扶保障、惠及计生家庭的“幸福计生”；统筹解决人口问题、实现人口与经济社会协调可持续发展的“和谐计生”，既获得了群众的满意，又赢得了社会的广泛认同。

第三节　深化提高

2005年10月，省人口计生委召开全省人口和计划生育新机制建设工作会议，系统总结各地全面推进和深化综合改革、加快建立工作新机制的经验。并提出力争两年初见成效，四年取得重大进展工作目标，即在2008年前基本形成决策科学、体制完善、机制健全、服务优质、保障有力、特色鲜明的人口和计划生育工作局面。主要任务是：建立人口与发展综合决策机制，包括区域性人口与发展综合决



2005年10月，全省人口和计划生育新机制建设会议在黑龙江省农垦大厦召开

策机制、区域性人口安全预警机制、人口和计划生育工作绩效评估体系；建立人口和计划生育综合治理机制，包括实行主要领导人口和计划生育工作责任制、人口计生部门综合协调责任制、落实相关部门人口和计划生育法定责任制、实行群众团体组织发动人民群众参与的责任制；建立计划生育利益导向机制，包括实施农村部分计划生育家庭奖励扶助制度、建立有效落实计划生育奖励优待规定制度、完善计划生育家庭的优先优惠政策体系、建立计划生育社会保障制度；建立计划生育优质服务机制，包括人口和计划生育依法行政机制、人口和计划生育公益性宣传机制、计划生育技术服务机制、人口和计划生育科学决策信息化支持系统；建立计划生育民主管理和民主监督机制；建立人口和计划生育工作保障机制，包括建立计划生育公共服务体系、建立以能力建设为重点的干部队伍建设机制、建立稳定的经费投入机制。

第二章　人口管理

第一节　人口计划管理

一、人口计划

（一）分类

1986年以后，在编制长期、中期和年度人口计划过程中，全省始终保持三者的相容性、协调性和连续性。全省无论编制的长期、中期人口计划，还是年度计划都比较切合实际，操作性比较强。人口计划是全省国民经济与社会发展计划的一部分，分类与国民经济和社会发展基本相同。1. 长期人口计划。是战略性计划，它根据人口发展规律及经济社会、资源环境等发展状况，规划一个历史时期的发展愿景、目标和勾画人口发展战略蓝图，一般是指10年以上的人口计划。1994年，编制《“九五”人口规划和2010年远景目标》。2004年，编制《“十一五”人口规划和2020年远景发展目标》。2. 中期人口计划。是阶段性计划，它是依据长期人口发展计划制定的中期人口控制实施方案，是长期人口计划得以实现的措施和保证，期限一般为5年。3. 年度人口计划。是具体行动计划，实际是中、长期计划的具体落实，是根据五年计划、一个时期的生育政策和计划生育工作实际情况制定的。年度人口计划采取两年滚动的形式，即下达当年计划的同时，提出下一年的框架计划，当年计划是上一年框架计划的修订。全省每年都制定和下达年度人口计划。2000年，为适应计划生育工作

发展需要,加快实现“两个转变”的步伐,规定城市年度人口计划不再下达到区级及以下单位。

人口计划按计划的范围,主要分为全省计划、区域性计划和基层计划。1. 全省人口计划,是以全省人口作为一个整体,以地、市、县为单位,对现实人口状况及其发展变化趋势进行调查研究和科学预测的基础上,充分考虑各地具体情况而制定的,带有整体性、全局性、差异性特点。全省人口计划是编制区域性计划和基层人口计划的依据,在人口计划执行中起到决定性、指导性、协调性的作用。2. 区域性人口计划,主要指行政区域、自然地理区域和农垦、森工系统的人口发展计划。在全省计划指导下,结合本地区现状,在分析未来人口发展诸因素和实际可行性的基础上确定的。3. 基层人口计划,是指农村乡、镇,城市区、街以及大型企业集聚区的人口发展计划。鉴于基层人口计划涉及千家万户,涉及人口生育指标的安排、落实等,在制定过程中充分考虑育龄妇女年龄、数量,以及民族人口等因素,是全省长期计划、区域计划的基础。

(二)指标

1986 年以后,人口计划的内容日趋翔实明确,包括年末总人口、出生率、自然增长率、计划生育率、一胎率、多胎率等指标。

1991 年,根据国家计生委下发的《人口计划管理暂行办法》第六条,“县以上各级人口计划指标设总人口数、出生人数、出生率、自然增长人数、自然增长率和人均粮食产量等指标”“乡、村人口计划指标设总人口数和符合生育政策出生人数”“省级以下根据工作需要可设计划生育率、孩次率、节育率、晚婚率、晚育率等工作指标”,使全省人口计划指标体系不断完善。全省各级人口计划指标基本包括:1. 人口控制指标。包括反映人口规模、人口发展速度的期末总人口、出生率(出生人数)、自然增长率(自然增加人数)。2. 工作指标。包括计划生育率、孩次率、节育率、晚婚率、人工流产率、奖惩政策兑现率等。3. 保障指标或事业发展指标。主要有人均计划生育经费、人员队伍建设、党政领导重视和相关部门参与等方面。

进入 21 世纪,国家计生委提出人口计划指标以出生率、计划生育率为主,总人口等其他指标只是预测性、指导性指标。计划期限要以五年计划为主,年度计划为辅,突出人口计划的时期性。乡村两级按生育政策进行管理。从 2000 年开始,全省县以下不再上报、下达人口计划指标。

(三)编制

1986 ~ 2005 年,全省人口计划的编制,始终采取自下而上,上下结合的方法。经上级业务部门审定后,通过一定组织程序逐级下达。1993 年开始,为使人口计划的编制、上报下达工作规范化、科学化和制度化,经报请省统计局批准,全省建立人口计划报表制度。全省乡、镇(街道)以上计划生育部门统一使用《人口计划表》,作为收集、整理、制定人口计划数据信息的工具。

1994 年,省计生委转发国家计生委《关于印发〈基层人口计划管理实施办法〉(试行)的

通知》。明确制定人口计划的原则:体现严格控制人口增长,提高人口素质的要求;同国家计划生育政策和地方计划生育法规协调一致;实事求是,使人口计划指标既是严格要求,又是经过积极努力可以实现的;上下结合,保证各级人口计划协调一致,年度计划与五年计划、十年规划相衔接。《实施办法》第十、十一条还规定了编制人口计划的具体程序。同年6月,省计生委制定下发《关于全省统一建立人口计划表的通知》,进一步规范制定和调整年度人口计划方法,每年制定和调整人口计划的报表时间等具体问题。

2000年,随着取消县以下人口计划的上报和下达工作,《人口计划表》同时废止。

(四)下达

1986年以后,省级年度人口计划一经确定,就在每年召开的全省计划(经济)工作会议上与经济和社会发展计划一并下达,分解到地(市)县政府和农垦、森工系统。

1991年2月,为规范人口计划审批和下达程序,国家计划生育委员会、国家计划委员会、财政部、人事部等七部委联合制定下发《人口计划管理暂行办法》。同年10月,省计生委、省计委、省人事厅、省财政厅、省民政厅、省公安厅、省统计局联合制定下发《关于印发黑龙江省实施〈人口计划管理暂行办法〉细则的通知》,进一步明确人口计划的审批和下达程序。省级人口计划由计划生育委员会根据国家下达的计划指标及各地(市)上报的人口计划草案,拟定全省及分地(市)人口计划草案。计划委员会综合平衡,省政府审定后,报请省人民代表大会审议批准并下达组织执行;地(市)级人口计划由计划生育委员会根据省下达的人口计划指标及各区县上报的人口计划草案,拟定本地区人口计划草案。计划委员会综合平衡,行署、政府审定后,报同级人民代表大会审议批准并下达组织执行;县(区)级人口计划由计划委员会和计划生育委员会根据上级下达的人口计划指标和乡(镇、街道)上报的符合生育政策的出生人数共同编制,同级人民政府审定,报同级人民代表大会审议批准后下达。人口计划的下达时间一般在1~3月下达第二年的计划指标,人口计划落实以"块块"为主,条块结合,各有关部门按系统协助地方政府完成人口计划。每年3月以前,各级计划生育部门对当年计划指标进行一次调整,调整的目的是解决各地可能出现的计划指标不平衡现象。

2000年以后,低生育水平持续稳定,人口计划报政府综合部门备案不再下达。

二、人口预测

(一)第一次人口预测

为编制1981~2000年人口发展长远规划,按照国家计划生育委员会要求,省计生委于1980年7月开始进行1981~2000年人口发展预测。此次预测采用"年龄移算法"和"规划法"两种预测方法,由于没有计算机,全用手工计算,历时10个月,于1981年3月完成。在此基础上,编制《黑龙江省1981~2000年人口发展长远规划》。此次预测方法和工作成果获得国家计生委和有关专家充分肯定,并于1981年10月在《中华医学》人口学专题学术会议上发表。1. 第一方案(年龄移算法)。是用20世纪60、70年代全省实际出生人数推算至

80、90年代进入婚、育期的人口数为基数，预测未来20年全省将出生944.5万人。在此基础上，测算出2000年全省总人口将达到3 750万人。2. 第二方案（规划法）。是以1980年占全省总人口16.1%的八个市的市区和七个县，为整群抽样单位，应用抽样单位实际年龄构成比例，分别测算1980年全省城市和农村人口中进入婚育期的人口数，预测未来20年全省出生918.8万人，在此基础上，测算出2000年全省总人口将达到3 736万人。3. 两个方案的差异。因测算基数不同，所含因素不同，第二方案包含人口机械变动因素，因此预测2000年全省总人口第一方案为3 750万人，第二方案为3 736万人。总的看来，两个方案虽然所用数据和方法不同，但预测结果相近，起到了相互印证的作用。为制定全省第一个中、长期人口发展规划提供了翔实的数据。

（二）第二次人口预测

第三次人口普查数据资料，为进行全省人口预测提供充足的依据和参数。1984年，省人口普查办会同省计生委应用国务院人口普查办公室推荐的随机、动态（Leslies）人口预测模型，进行未来20年人口发展趋势的预测。1. 预测内容及参数假定。预测以第三次人口普查分年龄分性别人口为基数，内容包括：人口总数、年龄构成、生育与死亡状况、生命表等项。主要参数有总和生育率、生育峰值年龄、死亡衰减系数、总人口性别比等。1981年全省总和生育率2.1。为给制定人口发展规划提供更多选择余地，假定总和生育率2.3（高方案）、1.55（中方案）、1.5以下（低方案）三个预测方案。2. 主要数据。预测结果1982～2000年全省总人口将持续增长。预测采用三个方案：高方案到2000年总人口将超过4 000万人；低方案中总和生育率下降幅度较快，难以实现。中方案总和生育率设计为1981～1985年为1.88，以后每五年下降0.2，到2000年为1.25，总人口2000年到3 950.2万人。3. 进入婚龄人数和育龄妇女人数及比重。预测结果，随着人口年龄构成的变化，反映婚姻和妇女年龄结构的一些指标也相应发生变化。以中方案为例，育龄妇女人数将由1981年的896.7万人增加到2000年的1 182.8万人。20年增加31.9%，平均每年递增1.54%。4. 劳动年龄人口。未来20年全省劳动适龄人口迅猛增加，年平均递增率将在1.86%以上，各年度劳动适龄人口平均保持在2 300万人，劳动力资源丰富。

黑龙江省人口预测到2000年总人口发展趋势（三个方案）

表3－1　　单位：万人

年度	高	中	低
1981	3 234.9	3 234.9	3 234.9
1985	3 437.5	3 406.6	3 374.1
1990	3 695.3	3 620.6	3 546.3
1995	3 939.2	3 816.2	3 694.6
2000	4 120.7	3 950.2	3 783.0

（三）第三次人口预测

1996年，按照国家计生委提出的制定未来50年人口发展目标的要求，省计生委利用第四次人口普查数据，应用国家计生委推荐的APFERT人口预测方法，对1996～2000年及未来50年全省人口发展趋势进行预测。1. 对生育水平的假定。第一方案是妇女总和生育率由1991年的1.72，下降到2000年的1.64，2000年到2006年逐渐上升到1.68，然后保持不变；第二方案总和生育率保持在1.64的水平不变；第三方案总和生育率保持在1.72的水平不变。三个方案的预测结果分别是：第一方案，到2000年总人口达到3 972万人，到2050年达到4 275万人；第二方案，到2000年总人口达到3 964万人，到2050年达到4 258万人；第三方案，到2000年总人口达到3 994万人，到2050年达到4 317万人。当时综合考虑到全省经济、社会和环境协调发展的需要，制定人口发展中、长期计划采用了第一方案。2. 对死亡水平的假设。死亡水平用预期寿命表示。第四次人口普查显示，1990年黑龙江省男性预期寿命为69.5岁、女性为72.3岁。根据全省“四普”人口死亡模式，假设到2050年人口预期寿命的上升趋势：男性上升到72.98岁、女性上升到77.02岁。3. 人口迁移因素。鉴于80年代以后全省人口呈净迁出状态，1985～1990年，年均省际迁移量为5.2万人，仅占全省人口的0.15%，因此，预测主要考虑自然变动，对迁移因素的影响忽略不计。

（四）第四次人口预测

2003年，按照国家人口计生委要求，依据全省第五次人口普查数据，应用国家人口计生委推荐的CPPS人口预测软件，对黑龙江省未来20年和50年的人口发展趋势进行预测。1. 基础数据的确定。总人口数，数据资料依据《黑龙江省1990年人口普查资料》《黑龙江省2000年人口普查资料》，参考省公安厅1990～2002年人口统计资料、省人口和计划生育委员会1980～2002年人口与计划生育统计资料，预测总人口的基数是省公安厅2000年末总人口3 698万人，加上“五普”38.7万人跨省流入人口，即以3 736.8万人为基数，通过CPPS标准化后作为预测全省总人口基数。生育模式。生育率参数的选择。低方案：按“五普”提供了分年龄、分孩次生育状况间接推算总和生育率为1.14、加上出生漏报率10%，总和生育率为1.27计算。用“独生子女婚配再生育率”修正；中方案：“政策期望总和生育率”是1.351 9，用“独生子女婚配再生育率”修正；高方案：使用“五普”实际数据计算，35～39岁平均生育子女数1.49，用“独生子女婚配再生育率”修正。城镇化水平。以2000年“五普”市镇人口比51.5%为依据，参照统计公报城镇人口比51.9%，确定51.7%。性别比。用“五普”数据计算，选择对未来生育率影响的0～20岁年龄为基础，结果是106.235 8。2. 预测结果。人口总量持续增长。按实际总和生育率1.27、政策期望总和生育率1.35和35～39岁的育龄妇女平均总和生育率1.49，分别进行预测，到2020年全省总人口都将超过4 000万人。劳动年龄人口数量巨大。截至2004年末，全省劳动年龄人口已达3002.6万人，占总人口的78.67%。预测数据表明，到2020年全省15～64岁人口占总人口的比重将始终保持在70%以上。人口老龄化加速发展。截至2004年末，全省65岁以上老年人口已经达到259.2万人，占总人口的6.79%。预测数据表明，到2020年全省老年人口占总人口

的比重将超过10%,并且由于农村大量劳动年龄人口的流出,农村人口老龄化水平将远远超过城市。

三、计划执行

(一)人口包干

1984年,国家计生委下发国计生〔1984〕142号文件,分配给黑龙江省的人口包干指标为:到2000年人口控制在3 970万人以内,平均增长率为10.77‰;"七五"期间总人口年均递增率为9.5‰,到1990年末总人口控制在3 629万人以内。实际执行情况是:1990年末全省总人口为3 543万人,比包干指标少86万人;到2000年末全省总人口为3 807万人,比包干指标少163万人,出色地完成国家下达的包干指标。

1992年,国家计生委转发《国务院关于下达10年规划和"八五"计划分地区人口指标的通知》,要求黑龙江省1995年末总人口控制在3 790万人以内,2000年末总人口控制在3 990万人。实际执行情况是:1995年末全省总人口为3 701万人,比包干指标少89万人。2000年末总人口为3 807万人,比包干指标少183万人。

1997年,国务院直接下达《关于"九五"计划分地区人口指标的通知》,对黑龙江省下达指标是,年均人口出生率15.91‰,年均自然增长率10.01‰,出生人数302万人,"九五"期末总人口控制在3 891万人。实际执行情况是:五年共出生人口211万人,比包干指标少91万人。年均人口出生率11.18‰,比包干指标低4.73个千分点。2000年末全省总人口为3 807万人,比包干指标少84万人,圆满地完成国家下达的控制指标。

(二)五年计划

"七五"期间(1986~1990年),黑龙江省出现新中国建立后的第三次人口生育高峰。其形成原因:1. 受第二次人口生育高峰的周期性规律影响。2. 自1983年开始,女性初婚、初育年龄明显提前,人口普查资料显示,全省女性平均初婚年龄由1982年的22.6岁,1983年下降到21.6岁,1984年以后稳定在21.5岁。1986年开始生育第一胎的人数增加。3. 农村早婚、早育现象抬头。1986年人口变动抽样调查资料显示,全省未到法定婚龄(男22周岁、女20周岁)的结婚人口占同年龄组人口的比例由1985年的2.44%,上升到1986年的6.33%,上升3.8个百分点。早婚必然引起早育,15~19岁早婚妇女生育婴儿的比例,由1985年的3.65%上升到1986年的4.1%。4. 1984年8月和1987年4月两次调整生育政策,导致二胎和多胎生育率上升。据计划生育部门统计1986年出生人口构成比,一孩率下降6.9个百分点,在计划内二孩率上升5.6个百分点的同时,计划外二孩率也上升5个百分点。1984年人口预测结果只显示第二次人口生育高峰带来的进入婚育年龄人口增加这一因素,对早婚和生育政策调整可能引发的人口出生率回升和计划外生育数量增加没有充分的估计。1986~1990年全省符合政策生育率仅为86.7%。"七五"期间全省人口总量控制指标虽未突破,但是部分年度人口出生率超过计划指标。按规定中期计划在执行过程中,每个年度可以做适当调整,当时全省1990年末总人口计划控制在3 561万人以内,其中

包括人口自然增长和人口机械增长两部分,当时人口机械增长数量没有达到计划指标,给人口自然增长留下空间。到1990年末全省人口总量没有突破3 561万人的计划指标。

“八五”期间(1991~1995年),黑龙江省继续受到第三次人口生育高峰的冲击。据当时预测,每年15~49岁育龄妇女人数都将在1 136万人左右,比1986~1990年1 036万人增加10%。20~29岁处于生育旺盛期育龄妇女人数将达到412万人,较上个五年计划增加13%。1991~1995年人口出生强度将始终维持较高水平。安排“八五”计划不但考虑了控制人口的实际需要,还考虑到生育高峰的冲击。制订计划时只将总和生育率由1990年实际的1.91降到1.84。计划人口出生率缓慢下降。实践证明,“八五”计划适当留有余地,充分尊重客观规律的做法是正确的。因此,顺利地完成“八五”人口计划各项指标。1991~1995年全省符合政策生育率92.3%,比“七五”时期提高5.6个百分点。

“九五”期间(1996~2000年),全省20~29岁处于生育旺盛期育龄妇女人数和23岁处于生育峰值年龄妇女人数,平均每年分别为360万人和34万人。虽然比“八五”期间有所下降,但是,“九五”期间全省15~49岁的育龄妇女人数平均每年达到1 151万人,比“八五”期间1 136万人还是有所增加。制定的《1996~2000年人口计划》既体现从严控制人口增长,又考虑各地区计划生育工作发展不平衡的客观实际。计划“九五”期间年均出生人数控制在61万人以内,到2000年全省总人口控制在3 824万人以内。“九五”期间,全省符合政策生育率为96.7%,比“八五”时期提高4.4个百分点。

“十五”期间(2000~2005年),全省人口和计划生育工作取得显著成就。育龄妇女总和生育率基本保持在1.3~1.4之间,比全国平均水平低0.5左右。人口出生率由2000年的9.43‰,下降到7.87‰,人口自然增长率由2000年的3.93‰,下降到2.67‰。全省低生育水平持续稳定,人口出生强度降低,是在经济、社会、文化、法律法规、行政干预等诸多因素的合力作用下实现的。到2005年末,全省总人口3 820万人,出色地完成“十五”人口控制目标。

1986~1990年黑龙江省人口计划执行结果

表3-2

年度	总人口(万人)		出生率(‰)		自然增长率(‰)	
	计划	实际	计划	实际	计划	实际
1986	3 381	3 385	13.56	16.31	8.79	10.86
1987	3 408	3 424	14.93	19.23	10.33	13.99
1988	3 444	3 466	14.70	17.12	10.07	12.71
1989	3 518	3 510	18.85	18.84	14.22	13.37
1990	3 561	3 543	19.39	18.11	14.30	11.76

说明:数据来自《黑龙江统计年鉴》

1991～1995年黑龙江省人口计划执行结果

表3－3

年度	总人口(万人)		出生率(‰)		自然增长率(‰)	
	计划	实际	计划	实际	计划	实际
1991	3 612	3 575	19.22	15.89	14.06	10.19
1992	3 661	3 608	18.80	16.25	13.57	10.13
1993	3 710	3 640	18.54	15.90	13.25	10.38
1994	3 762	3 672	18.99	15.15	13.60	9.68
1995	3 813	3 701	18.94	13.23	13.46	7.90

说明:数据来自《黑龙江统计年鉴》

1996～2000年黑龙江省人口计划执行结果

表3－4

年度	总人口(万人)		出生率(‰)		自然增长率(‰)	
	计划	实际	计划	实际	计划	实际
1996	3 744	3 728	16.00	12.40	10.25	7.35
1997	3 762	3 751	14.38	12.02	9.06	6.85
1998	3 785	3 773	13.45	11.68	8.35	6.36
1999	3 803	3 792	12.83	10.55	7.66	5.06
2000	3 824	3 807	12.64	9.43	7.53	3.93

说明:数据来自《黑龙江统计年鉴》

2000～2005年黑龙江省人口计划执行情况

表3－5

年度	总人口(万人)		出生率(‰)		自然增长率(‰)	
	计划	实际	计划	实际	计划	实际
2001	3 842	3 811	12.60	8.48	7.10	2.99
2002	3 847	3 813	9.43	7.98	5.50	2.54
2003	3 845	3 815	10.40	7.48	4.90	2.03
2004	3 858	3 817	11.57	7.27	5.00	1.82
2005	3 840	3 820	9.65	7.87	4.20	2.67

说明:数据来自《黑龙江统计年鉴》

第二节　生育指标管理

一、合同管理

1986年，为强化生育指标管理，全省各地与育龄夫妇签订计划生育合同，即按照政策要求和有关规定，基层组织为育龄群众提供必要的服务、奖励和保障；育龄夫妇保证按照政策生育，落实避孕节育措施。根据各地实际情况，签订的计划生育合同有以下五种：1. 晚婚晚育合同。由基层组织同未婚青年和已婚夫妇签订晚婚晚育合同，按法定婚龄推迟三年以上者为晚婚，妇女23周岁以上生育为晚育。凡违反合同，提前结婚、生育者，则按规定给予批评、教育和经济处罚。2. 只生一孩合同。由基层组织和自愿只生一孩的夫妇签订合同。对执行合同的育龄夫妇，由基层组织发给独生子女保健费，增加一份自留地，并在子女入托、入学、就医、招工、宅基地分配等方面尽可能给予优先照顾；如违反合同生育计划外二孩者，则追回全部奖金，并按合同规定征收超生费或给予其他处罚。3. 不再生育合同。由基层组织和已有两个以上孩子的育龄夫妇签订合同，基层组织负责指导落实节育措施，报销节育手术费；如育龄夫妇违反合同再生育，则按合同规定征收超生费或给予其他处罚。4. 照顾生育二孩合同。由基层组织与确有实际困难、符合照顾生育二孩条件的育龄夫妇签订合同。基层组织按合同规定提供必要的保健措施，被照顾的育龄夫妇按合同规定的间隔年限生育，并在生育后及时落实可靠的节育措施，保证不再生育；如育龄夫妇违反合同规定的间隔年限，或生育后不及时落实可靠的节育措施，则按合同规定给予经济处罚。5. 流动人口计划生育管理与服务合同。各级计划生育部门与聘用流动人口的单位普遍签订了流动人口计划生育管理合同；计划生育部门、公安、工商等部门与零散的流动人口签订了计划生育合同；基层计划生育部门与出租、转借给流动人口居住房屋的租赁者和介绍流动人口到当地从事经营、劳务活动的介绍人签订了包保合同。对实行计划生育较好，响应晚婚晚育号召的单位和个人，计划生育、公安、工商等部门每年都给予表彰和奖励；对违反计划生育政策的，采取取缔流动人口经营执照等处罚措施。1990年，全国司法部门开始受理计生合同法律公证，公证始终坚持协商、自愿、权利与义务对等的原则，按照《宪法》《婚姻法》《合同法》及《黑龙江省计划生育条例》规定，以教育为主，采取以案说法，入户工作的方法，教育当事人自觉履行合同；对拒不履行合同的，由行政部门申请强制执行，依法行事，使95%以上合同都得到兑现。宁安县计生委和公证处制定5种合同书，即：新婚登记的同时实行晚育，与夫妻签订的新婚计划生育合同书；不生育计划外子女合同书；不生育多子女合同书；计划生育第二胎间隔合同书；超生子女社会抚育费分期缴款合同书。县计生委和公证处同志一起深入田间地头宣传计划生育政策，与村民签订计划生育合同，履行公证手续。这项工作得到县委、县政府重视和支持。1990年底，县政府下发50号文件，推广试点单位的经验，全

县共签订计划生育合同6 700份。

1991年8月,省司法厅、省计生委印发《关于在我省全面开展计划生育合同公证的通知》,要求:1. 各级司法行政机关和计划生育部门要加强领导,密切配合,依法管理,具体指导,积极稳妥地在全省全面开展计划生育合同的管理并实行公证的工作。2. 广泛宣传签订计划生育合同并实行公证重要意义,使广大群众了解计划生育合同公证的办法和程序,深刻领会计划生育合同公证法律效力,增强办理计划生育合同公证自觉性。3. 计划生育合同公证的目的就是依法保证人口计划的顺利实施,公证处要配合计划生育部门研究、拟定各种计划生育合同,制定出完整办法措施。公证处要严格执行《公证程序规划(试行)》,坚持真实合法原则,使每份合同符合国家的法律政策,确保办证质量。4. 认真做好合同履行中的检查回访工作,督促双方认真履行。5. 合理收取计划生育合同公证费,当事人双方各承担50%。同年11月,大庆市大同区祝三乡根据《黑龙江省计划生育条例》,开展签订计划生育合同并依法公证的工作。乡计划生育办公室和乡法律服务所密切配合,组织各村居民委员会和已婚育龄夫妇为甲乙双方签订241份不再生育的结扎合同和556份计划生育合同,签约率和守约率均达100%。合同内容是甲乙双方承担的责任和义务,兑现期限和相应的奖惩措施:甲方承担手术后的医药和护理费,一次性发给180元,乙方认真履行合同内的节育措施;甲方定期下乡,及时查带环,服务上门,乙方按时进站,接受检查,落实有关措施;甲方每年发给独生子女费60元,乙方严格执行计划生育政策;如甲方违约,取消先进党支部和双文明建设先进单位的评比资格,并给党支部书记、村长(村委会主任)必要的经济惩罚,如乙方违约,按照计划生育政策规定加倍处罚,收回全部责任田。大庆市政府为推广大同区祝三乡计划生育合同依法公证的经验,在这里召开现场会,祝三乡党委、政府及乡法律服务所介绍了经验。至1991年底,全省有113个县(市)、1 141个乡(镇)、街道开展这项工作,签订不早婚早孕合同85.2万份,其他各类计划生育合同14.7万份。运用公证手段推动计划生育工作发展,使计生干部的工作好做了,群众对计划生育政策也托了底。

1992年6月,哈尔滨市太平区在民主乡召开贯彻《计划生育条例》兑现计生合同现场会,区法院执行庭庭长宣布对16起不履行计生合同案件的审理结果,并予以强制执行,保证计生合同法律效力。鹤岗市为强化流动人口计生管理与服务,市统一制定合同样式,进行层层签订。县、区与乡和街道办事处,乡、街道办事处与村和居民委逐级签订了对流动人口计划生育承包合同;村、居民委与流动人口户签订不计划外生育合同、与房屋出租户签订保证租房户无计划外生育合同;房屋出租户与租房户签订计划生育保证合同;各企事业单位,在雇用工程队、包工队时,必须与领头人签订计划生育合同;用人单位与临时工、协议工签订劳务合同时,必须把计划生育作为其中一项内容。通过合同化管理,有效地控制了流动人口的计划外生育。计生合同的广泛推广,为有效地遏制人口过快增长发挥重要作用。

到1997年,全省各地与已婚妇女签订流出计划生育合同8.8万份,流入计划生育合同13.3万份,达到应签的68%,公证率占合同总数的83%。此后,随着计划生育法律法规的不断完善,计划生育合同逐步废止。

二、持证生育

1991年2月，国家计划生育委员会、国家计划委员会、财政部等七部委联合制定《人口计划管理暂行办法》。省计生委办公室按照国家《人口计划管理暂行办法》有关规定，于同年2月下发《黑龙江省计划生育证管理办法》，同时下发《关于自1992年起全省统一使用"计划生育证"的通知》，要求各地市在1992年1月1日起，使用全省统一的《计划生育证》（以下简称《生育证》）。《生育证》替代《准生证》，申报、审批渠道和方法没有发生变化。为便于省级及时掌握每年照顾二、多胎生育的数量，要求各地（市）县审批发放《二孩生育证》实行全省统一编号，各地、市每年审批数量由省计生委调控，每年下达一次控制指标。全省统一的《二孩生育证》编号由15位码组成，1～6位码是省、地（市）、县（区）国标码；第7位码是城镇和农村区别码，1代表城镇，2代表农村；第8、9位码是年度码；10～15位码是计划指标码，每年由省计生委下达到地、市，然后由地市分解到县（区），作为审批生育二孩数量的依据。从1992年开始，全省基层落实生育计划指标，普遍实行"一证三公开"制度，即对符合生育政策要求的夫妇，由县级计生部门发放生育证，凭证合法生育。村（居）民委员会实行计划生育三公开制度，按政策生育申请指标的理由公开、按计划生育的夫妇年龄公开、照顾生育年度公开。

1993年6月，省计生委制定下发《黑龙江省出生验讫章使用办法》。文件规定，乡镇（街道）计划生育工作人员，对持证生育的育龄夫妇，在孩子出生后《生育证》要及时加盖"验讫章"，同时要在统计填报期内做出生统计上报。对《一孩生育证》加盖验讫章的规定在全省取消《一孩生育证》后自然废止。再生育夫妇持有的《生育证》仍延续加盖验讫章的做法。

1994年5月，经省八届人大五次会议审议通过的《黑龙江省计划生育条例》第六条规定：男女双方依法办理结婚登记并领取《生育证》后方可怀孕和生育。未领取《生育证》怀孕的，为计划外怀孕；未领取《生育证》生育的，为计划外生育。第一次将持证生育写入全省法律法规之中。同年10月，省计生委对原《黑龙江省计划生育证管理办法》进行第一次修改，下发新的《黑龙江省计划生育证管理办法》，明确规定：1. 乡镇人民政府（街道办事处）负责《一孩证》的审批、发放。职工所在单位不再审批生育证。《一孩证》的审批，要实行乡镇级人民政府统一协调领导下的联合办公制度，由计生、民政、公安等部门组成联合办公小组，在办理结婚手续同时，审批《一孩证》。2. 县级以上计划生育行政部门负责《二孩证》的审批发放。《二孩证》的审批要实行集体例会审批制度。县级以上计划生育委员会要成立由规划统计、技术指导、政策法规等部门组成的《二孩证》审批小组，每月一次例会审批。3. 国营农场系统的《生育证》管理实行地方和系统双重负责制度，即由国营农场系统的管理局计划生育部门负责根据行政区划，向管理局或农场所在县（区）计划生育行政部门申请生育指标和《生育证》数量，管理局的计划生育部门依据《黑龙江省计划生育条例》和本办法的规定管理《生育证》。4. 对生育证编号进行调整。将全省统一编号更改为由县级统一

编号,将原来15位码减少到9位。取消前6位的国标地址码。具体规定是:第一位是城镇和农村的区别码,第2~5位是年度码,第6~9位是发放顺序码。5. 变更《生育证》的有效期,取消《一孩证》有效期两年的规定,《一孩证》《二孩证》自发放之日起有效期均为三年。有效期满后,未生育夫妻仍要求生育的应在发放地换取新的《生育证》。新的《黑龙江省计划生育证管理办法》自1995年1月1日起施行,1992年2月印发的《黑龙江省计划生育证管理办法》同时废止。

1998年1月,省计生委下发《关于启用"计划生育二孩证"新证的通知》,从1月1日起启用全省统一的、具有防伪标志的新《计划生育二孩证》。要求各地、市、县(区)计生委在启用新证以后,加强对《生育证》的规范化管理,清理整顿《黑龙江省计划生育证管理办法》规定以外的,不必要的管理程序和佐证材料,缩短审批周期,方便群众。同年3月,省计生委于下发《关于简化城市市区〈计划生育一孩证〉办证手续的通知》,《一孩证》审批发放实行持证生育通知制度,由街道办事处计生部门委托民政部门在办理结婚手续同时,发放持证生育和办理《一孩证》程序的通知,督促男女双方取得《结婚证》以后,及时办理《一孩证》;在办理《一孩证》过程中,严格禁止滥收费和搭车收费。

三、取消《一孩生育证》

1999年12月18日,省第九届人民代表大会常务委员会第13次会议通过的《黑龙江省计划生育条例》第八条第二款规定:实行《生育证》管理制度,具体办法由省计划生育行政部门另行制定。2000年1月,省计生委对《黑龙江省计划生育证管理办法》进行第二次修改,具体规定:1. 乡级政府每月审批《一孩证》办公日数不少于3日。县级以上计划生育行政部门审批《二孩证》实行月例会制,审批机关接到申请后,应在一个月内将审批结果通知申请人。2. 流动人口的《生育证》管理,按照国家人口计生委《流动人口计划生育工作管理办法》《黑龙江省流动人口计划生育管理办法》和本办法的规定执行。3. 按照1999年1月省计划生育委员会、省农垦总局、省森工总局《关于印发全省农垦和森工系统计划生育工作协调会议纪要的通知》精神,对农垦、森工系统《生育证》的审批做了重新规定。农垦系统《一孩生育证》由农场审批,《二孩生育证》由农垦分局审批;森工系统《一孩生育证》由林业局审批,《二孩生育证》由省森工总局审批。此规定从2000年2月1日起施行,同时废止黑计生〔1994〕45号文件。

2000年3月,省计生委下发《关于印发全省城市取消〈计划生育一孩证〉试点工作方案》。决定在全省城市(指全省地级市、大兴安岭各区的城区及所辖郊区)开展取消《一孩证》工作试点。要求各地市通过取消《一孩证》改革基层生育管理模式,简化办事程序,为广大育龄群众提供快捷、周到的生育服务。方案规定:1. 在城市取消依法结婚的夫妻生育第一个孩子需要办理生育证的限制,男女双方依法结婚后,可以自主安排生育时间。2. 杜绝《一孩证》取消后以其他形式的乱收费或搭车收费,保护育龄群众的合法权益。3. 城市居民流出到外省或本省内流动的育龄人口,根据流入地要求,需要一孩《生育证》的,由其户籍

所在地街道办事处依据《黑龙江省计划生育条例》办理准予出生的证明。文件同时将《哈尔滨市在"取消一孩生育证"试点工作中的做法》作为附件推荐给其他地、市。各地、市在2000年陆续开始试点,在建立新的工作程序、积累经验以后,2002年全省实现城市居民依法结婚生育第一个孩子不用办理《生育证》。

2003年5月,省计生委下发第三次修改的《黑龙江省再生育审批管理办法》。此后,全省城乡育龄夫妻依法生育第一个孩子,都不用办理《生育证》,只有申请再生育的夫妻,要依法申领《生育证》。管理办法规定申请再生育的夫妻,除夫妻双方应当向审批机关出示身份证、户口、结婚证书和第一个子女的户口外,还应当出示下列佐证材料:符合《条例》第十三条第1项规定的,应当出示县级以上侨务部门出具的证明材料;符合《条例》第十三条第2项规定的,应当出示夫妻双方的《独生子女父母光荣证》和所在单位(或村委会)、主管单位(乡级人民政府)出具的证明材料;符合《条例》第十三条第3项规定的,应当出示夫妻双方所在村委会、乡级人民政府出具的证明材料;符合《条例》第十三条第4项规定的,应当出示所在单位(或村委会)、主管单位(乡级人民政府)出具的证明材料,以及由所在市(行署)计划生育部门统一组织的鉴定小组出具的鉴定结果;符合《条例》第十三条第5项规定的,应当出示省人口和计划生育行政部门出具的证明材料;符合《条例》第十四条规定的,应当出示所在单位(或村委会)、主管单位(乡级人民政府)和户籍所在地派出所出具的证明材料;符合《条例》第十五条规定的,应当出示在民政部门办理的收养手续,以及由县以上计划生育行政部门指定的医疗单位诊断患有不孕(育)症的诊断书和所在单位(或村委会)出具的证明材料;符合《条例》第十六条规定的,应当出示夫妻双方所在单位(或村委会)、主管单位(乡级人民政府)出具的证明材料,以及结婚证书和离婚判决(协议)书;符合《条例》第十八条规定的,应当出示有关部门提供的关于成建制转为城镇居民不超过两年的证明材料。

《黑龙江省再生育审批管理办法》自2003年6月1日起施行,2000年1月印发的《黑龙江省计划生育证管理办法》同时废止。

第三节　特殊人群管理

一、群体状况

1986年开始,黑龙江省把离开户口所在地的流动人口,企业关、停、并、转的下岗、停薪留职、待业人员,以及无稳定经济来源、无稳定居住场所的低收入弱势群体这部分"特殊人群"作为生育管理重点对象,并把对流动人口生育管理作为重中之重。1988年,全省计划生育工作会议强调指出,要加强流动人口、生育旺盛期育龄妇女、应落实避孕节育措施而未落、有强烈生育欲望、特别是品种单一的家庭"四个特殊群体",个体从业人员,停薪留职人员,三资企业人员,长休人员,待业人员,动迁户人户分离人员,流出流入人员,早婚早育人

员,非法同居人员,企业关、停、并、待下岗职工“十种人”的管理,要把这些群体作为当前人口计生工作的难点和重点。1989 年 5 月 1 日起施行《黑龙江省流动人口计划生育管理暂行规定》,指出:1. 全省流动人口构成主要包括八类人员,即企业雇用的外地职工、合同工、临时工;工矿、企事业的基建、地质、测绘、采矿等流动作业的职工及家庭;由外地及农村进城的建筑队及各种包工队;流动性经商、务工、办服务行业的(如酒吧、歌厅、网吧)个体经营人员;居住三个月以上走亲访友、寄读寄养、旅游观光、治病休养人员;长期移地驻在、学习、培训、信息科技交流人员;因房屋动迁及企业停产关闭的人户分离、停薪留职、待业人员;无单位、无户口、无定居住地“三无”及“两劳”释放尚未户口、就业人员等。2. 流入人口多半来自浙江、湖南、四川、湖北、安徽、山东等十几个省区的农村人口。大多数分布在鹤岗、双鸭山、七台河、鸡西市四个煤城和哈尔滨市这个中心城市。据 1992 年统计,七台河市区 45.7 万人中,流动人口就有 15.3 万人,占 33.47%,平均每三人中就有一个流动人口;流动人口中有育龄妇女 38 288 人,占市区育龄妇女总数的 29.73%。随着数以万计的农村人口源源不断地涌入城市企业,鹤岗矿务局出现一大批“农民轮换工”“农民合同工”“农民转制工”(以下简称“三工”),“三工”的骤增又导致“外来女”的涌入。1992 年 7 月 1 日抽样调查,鹤岗矿务的流动人口 2.6 万人中,“外来女”就有 3 600 多人,其中 98% 以上“外来女”都处在生育旺盛期。按各地调查情况分析,人口流动从时间上可分为临时性的、季节性的和长期的三种;从地域上可分为省际间的,地区间的,市、县、乡间的流动;从组织形态上分为群体的、个体的、有组织和无组织的。3. 流动人口多数是谋生挣钱,寻找新的发展空间和脱贫致富的路子,以求更大的收益;也有一些因生活、生存环境或受灾、或气候,背井离乡,寻找新的乐土;为了进城经商、务工、求职;还有一些人为了逃避某种限制或处罚,其中有不少是躲生、偷生,严重地违反计划生育政策。正是复杂的原因,他们流动形式也迥然不同。“候鸟式”流动,这部分人随着季节变化,春天向北飞,入冬又南归,如农民建筑队、包工队,季节性经营;“钟摆式”流动,他们居无定所,居住时间不定,流动频度高,如流动性经商、贩运、长途运销,部分手工业者;“麻雀式”流动,也可称分散式流动,三、五结伙或举家入市,白天走街串巷,或在市郊偏僻处租一简陋房屋,既经营业执照,又不缴纳费用;“迁移式”流动,很大一部分在原居住地因某种原因,举家迁移,投亲靠友,流向城内,长期沉淀下来,他们虽然迁移城市但居住地点和职业极不稳定;“周期式”流动,如停薪留职人员、待业人员、离退休人员等。4. 全省流动人口除构成复杂、流源广、流量大,还有一个素质差,管理难的问题。主要表现为“一大、二低、三多”。“一大”:流动性大,来走随便,形影无踪;居住随便,搬迁自由;工作随便,哪挣钱多就到哪去。“二低”:法律意识水平低、文化生活水平低,他们绝大多数来自边远农村和经济欠发达地区,文盲、半文盲比重大,旧思想、旧意识比较浓,法制观念比较淡薄,生活较为贫困。“三多”:早婚早育多、事实婚姻和非法同居多、计划外生育多。有不少人结婚不登记,生孩子不落户,超生不受罚,给计划生育工作带来“四难”(人员难掌握;生育难管理,节育措施难落实,问题难处理)。

全省的流动人口由外省流入和本省流出两个方面组成。流出、流入的情况是:1986 ~

1989年,平均流入150万人左右,流出60多万人,流入多、流出少;1990~1999年,平均流入250多万人,流入150多万人,流出近100万人;2000~2005年,平均流入、流出人数基本相等,都在200万人左右浮动。2005年,黑龙江省流入育龄人口总量851 991人,其中男跨省151 819人、省内465 342人,占所有流动人口比例的74.0%、73.2%;女跨省53 394人、省内181 436人,占所有流动人口比例的26.0%、26.7%。

2003~2005年黑龙江省育龄人口流入情况

表3-6

年度	流入育龄人口总量、流向(人)				占所有流动人口的比例(%)				变动趋势			
	男		女		男		女		男		女	
	跨省	省内	跨省	省内	跨省	省内	跨省	省内	跨省	省内	跨省	省内
2003	130 456	415 049	47 104	167 459	73.5	71.2	26.5	28.8				
2004	176 905	336 295	48 122	169 429	78.6	66.5	21.4	33.5	↑	↓	↓	↑
2005	151 819	465 342	53 394	181 436	74.0	73.2	26.0	26.7	↓	↑	↑	↓

2003~2005年黑龙江省育龄人口流出情况

表3-7

年度	流出育龄人口总量、流向(人)				占所有流动人口的比例(%)				变动趋势			
	男		女		男		女		男		女	
	跨省	省内	跨省	省内	跨省	省内	跨省	省内	跨省	省内	跨省	省内
2003	320 333	906 880	112 841	105 328	73.9	89.6	26.1	10.4				
2004	107 891	945 784	121 302	106 480	47.1	89.9	52.9	10.1	↓	↑	↑	↑
2005	481 662	961 032	134 789	145 987	78.1	86.8	21.9	13.2	↓	↓	↓	↓

二、管理方法

(一)完善法规

1989年5月1日,省政府发布《黑龙江省流动人口计划生育管理暂行规定》,明确各级公安、工商、行政管理、卫生、民政、劳动、城乡建设等部门的职责,同时也明确了流动人口计划生育组织实施部门和具体负责部门。还对加强流动人口计划生育管理对策、奖励处罚措施等作出具体规定。

1990年11月12日,省计生委、公安厅、工商行政管理局、卫生厅、民政厅、劳动局、建委制定下发《黑龙江省流动人口计划生育管理暂行规定实施细则》,明确各部门在流动人口计

划生育管理中的职责分工。计划生育部门负责宣传、贯彻、落实计划生育政策、法规及有关规定,制定和执行生育规划,签订生育、节育合同,建立计划生育基础资料并做好住处反馈;流动人口常住户籍所在地的乡(镇)、街道办事处计划生育部门负责对外出的育龄妇女出具《计划生育情况证明》,并与其建立联系制度,对已婚育龄妇女负责避孕措施的落实;流动人口暂住地乡(镇)、街道办事处计划生育部门负责检验外来育龄妇女的《计划生育情况证明》,办理《计划生育登记证明》,根据需要为育龄妇女技术服务,负责计划生育统计并及时向户籍所在地的计划生育部门通报;公安部门要掌握本地区流动人口状况,并向计划生育部门通报情况。在办理流动人口《暂(寄)住证》时,必须检验育龄妇女的《计划生育情况证明》或《计划生育登记证明》。对无证明的督促其限期办理登记证明;工商行政管理部门在办理已婚流动人口营业执照时,必须检验《计划生育登记证明》,否则不予办理营业执照。对不实行计划生育的要按照《条例》规定给予处理。情节严重的,由乡人民政府或街道办事处提请工商行政管理机关令其停业或吊销营业执照;卫生部门要积极为流动人口做好计划生育咨询和提供技术服务,及时落实节育补救措施。

1996 年,省政府制定下发《黑龙江省流动人口管理规定》《黑龙江省流动人口计划生育管理办法》,规范流动人口生育行为。对流动人口由"撵、清、赶"转变成为提供政策法规知识和生活、生育服务。1996 年,全省《流动人口计划生育证明》核发查验率都达到 90%,流动人口计划外生育基本得到控制。

1997 年 1 月 1 日,省政府制定的《黑龙江省流动人口计划生育管理办法》正式实施,使全省流动人口计划生育管理工作纳入法制轨道。全省建立统一的流动人口计划生育证明核发、查验、相关部门计划生育存档、已婚妇女避孕措施检查和流动人口登记等 7 项制度,统一法律文书和管理程序,坚持对流动人口实行分类管理与服务。

2000 年 2 月 1 日,省人大重新修订的《黑龙江省计划生育条例》,对流动人口计划生育管理做出了授权性规定,同年省委、省政府办公厅制定的《关于贯彻落实〈中共中央国务院关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定〉的意见》和《黑龙江省职责分工及考评办法》都进一步明确规定加强流动人口计划生育综合治理的领导,各部门密切配合,齐抓共管。

2003 年 12 月 1 日,国家计生委发布《流动人口计划生育管理和服务工作若干规定》的部长令,2003 年 12 月 8 日又与公安部、财政部、民政部等 9 个部委联合下发《关于将农民工管理等有关经费纳入财政预算支出范围有关问题的通知》,根据这些文件精神,黑龙江省先后印发《黑龙江省关于贯彻流动人口计划生育管理和服务工作若干规定的意见》《关于贯彻国家人口计生委关于切实加强流动人口计划生育工作的意见》《黑龙江省流动人口计划生育管理和服务工作规范》《黑龙江省开展流动人口计划生育调查摸底工作实施方案》《黑龙江省流动人口计划生育管理和服务工作检查评估指标方案》《黑龙江省流动人口计划生育"关怀关爱专项行动"实施方案》,使流动人口计划生育管理与服务走上依法管理轨道。

(二)属地管理

1986~2005 年,全省各地按照"谁用工谁负责,在哪住由哪管,谁主管谁负责"原则,对

特殊人群的管理普遍实行属地化管理。1. 用人单位全面负责管理,审“三证”(身份证、婚育证、计划生育证)把“三关”(录用关、进出出入关、计划生育关),整个计划生育管理与本单位职工一样对待、一样进行思想教育、一样抓节育措施落实、一样兑现奖惩。2. 发挥块块的作用,坚持“以块为主,条块结合”。流动人口来源于分散的农村,但绝大部分集中居住在城镇街道居民委中,因而,各街道办事处、居民委以及社区,成立了由人口计生、工商、民政、劳动等部门负责人组成的流动人口服务与管理领导小组,协调有关部门统一管理,并配备兼管员,或信息服务员,构建“上有人抓、下有人管、整体联动、条块结合”管理机制。3. 查验计划生育证明,实行合同管理。无论是用人单位,还是流动人口居住地,分别与流动人口因人而异地签订不再生育合同、晚婚晚育合同、落实节育避孕措施合同以及租房合同等。街道和社区分别与出租房屋、经营雇主、企业法人签订社会治安责任书、计划生育管理合同书,实行月查月报制度,做到“来有登记、走有注销”,情况明、底数清。为将属地化管理落到实处,发挥作用,全省统一进行三次大规模的综合治理和专项清理行动。

1995 年,开展对流动人口的计划生育综合治理工作。省计生委与省公安厅、工商局、劳动局、建委联合下发《关于在全省加强流动人口计划生育综合治理活动实施方案》。通过对全省 14 个地、市,28 个县、区,56 个乡(镇)、街道办事处的检查,基本查清育龄流动人口的底数。全省共有流出育龄人口 24.5 万人,流入育龄人口 38.3 万人。其中流入的 14.4 万人已婚育龄妇女中,结扎的有 38 558 人,上环的有 83 230 人,使用药具的有 10 505 人,未采取措施的有 11 762 人。据统计,上半年在全省流动人口中,实行计划生育的占 84.1%,比上年同期上升了 1.5 个百分点。流动人口计划外生育 5 017 人。《流动人口计划生育证明》核发率为 87.5%;查验率为 89.7%。全省各地与已婚育龄妇女签订流出计划生育合同共计 87 065份,流入计划生育合同 133 394 份。各地普遍实行“一单管四证”制度,即对没有《流动人口计划生育证明查验单》的流动人口,公安部门不予办理暂住证,工商部门不予办理营业执照,劳动部门不予办理务工许可证,建筑部门不予办理施工许可证。

2001 年 3 ~ 6 月,全省开展流动人口计划生育专项清理工作。省计生委下发《实施方案》和《检查验收方案》,省计生委还制定了流动人口计划生育管理和服务的七项制度,统一流动人口计划生育法律文书和档案。通过专项清理各地基本达到流出、流入人口底数清;流出、流入地点清;从事职业清;婚育情况清;避孕节育措施清;奖罚处理情况清。根据专项清理调查统计,全省共有 18 ~ 49 周岁流动人口 120.8 万人,比 1995 年 62.8 万人增长 92.42%。流出人口为 72.3 万人,比 1995 年 24.5 万人增长 195.05%;其中流向本省 386 499人,流向外省 336 389 人;已婚 535 461 人;已婚育龄妇女 342 458 人,已落实各种避孕节育措施 244 992 人;2000 年以来计划外生育 1 423 人,其中计划外一孩 1 170 人,征收计划外生育费 19.1 万元。流入人口为 48.6 万人,比 1995 年 38.3 万人增长 26.76%:已婚 38.2 万人,已婚育龄妇女 31 万人,已落实各种避孕节育措施 17.5 万人;2000 年以来计划外生育 497 人,其中计划外一孩 274 人,征收计划外生育费 69.3 万元。收取流动人口计划生育管理费 73.6 万元。

2001年6~8月,省综治办统一组织省公安厅、计生委、劳动和社会保障厅、民政厅、建设厅、卫生厅、工商行政管理局等单位联合在哈尔滨市道里区、南岗区、香坊区、双城市和大庆市让胡路区、龙凤区进行流动人口综合治理工作试点。对流动人口统一领导、统一管理、统一验证、统一收费、统一服务(即"五个统一")。为把"五个统一"管理机制建立健全起来,真正付诸实施,大庆市7个部门联合下发实施细则,成立领导小组。哈尔滨确定将"五个统一"办公地点设在社区,聘任治安员和计生信息员对流动人口进行"五个统一"管理。

(三)建立机制

1994年起,全省上下都把流动人口管理与服务,纳入计划生育目标责任制,并作为一项否决指标,实行刚性管理。2002年7月,在召开的全省计划生育综合治理工作会议上,省委、省政府领导反复强调,努力提高流动人口计划生育管理效率和服务水平。流动人口的大量涌现是改革开放和社会主义市场经济发展的产物。正确认识"流动人口是财富而不是包袱"是做好新时期流动人口与计划生育工作的前提,是今后一个时期人口与计划生育工作的重要任务。要在全省范围全面推行政府领导下,公安、计划生育、劳动、民政、工商、卫生、建设部门对流动人口统一领导、统一管理、统一办证、统一服务的工作机制。要在县(市、区)建立有关部门领导参加的领导机构,在乡、镇、街道办事处设立工作机构。要完善以现居住地管理和服务为主的工作原则,落实《流动人口婚育证明》核发、查验和有关部门《流动人口婚育证明查验单》存档制度,有关部门在办理各自证照时首先要查验《流动人口婚育证明》。要把《流动人口婚育证明》核发、查验和有关部门《婚育证明查验单》存档率,作为年终考核流动人口计划生育工作重要依据。1. 部门联动治理机制。在当地党委、政府统一领导下,各地都制定和规范了各相关部门的工作职责、任务和要求,在明确职责分工基础上,许多地区建立"四联一享"工作机制,即"联席会议",定期召开职能部门参加的联席会议,通报情况,研究工作,谋划发展;"联合办公",公安、民政、计生等部门实行联合办公制度,实行"一站式"服务,树立"一盘棋"思想,并为流动人口提供快捷方便服务;"联动管理",各计生办与派出所、工商所、房管办以及物业等多个部门,联合行动,进行登记、检查,共同把好用人关、落户关、婚姻登记关、办理生育关、调出调入关;"联手服务",治安、卫生、计生、社保等部门,经常协同开展宣传、服务和信息咨询等工作,实现资源互补,信息共享。3. 政策支持保障机制。各地本着"权益上维护、人格上尊重、生活上关心、生育



国家人口和计划生育委员会统一印制的流动人口婚育证明

上体贴、生产上帮助”的指导思想，出台许多优先优惠政策，解决流动人口在生产、生活、生育上的困难，并按照“将流动人口计划生育管理与服务所需经费纳入同级财政预算”要求，依法落实流动人口计划生育经费，基本保证流动人口享受计划生育基本项目免费技术服务的需要。同时，加强机构队伍建设，逐步建立健全工作网络。省人口计生委在政策法规处挂流动人口处牌子。哈尔滨、双鸭山市设置流动人口管理机构。20 县（市、区）设置流动人口计划生育管理机构，61 个乡镇、街道办事处设专职机构。各级计划生育部门都配备了流动人口专、兼职人员，地市级专职人员 5 人，兼职人员 11 人；县（市、区）级专职人员 62 人，兼职人员 151 人；乡镇（街道）级专职人员 90 人，兼职人员 1 413 人。4. 双边、多边合作机制。为建立和完善省际、省内区域协作，全省积极探索具有多样特点的区域协作工作机制，省人口计生委建立同北京市、吉林省、辽宁省、内蒙古自治区、天津市等区域协作关系，参加北京市召开的十省区域协作会议。多数县市区同四周边省际县市区签订流动人口计划生育管理协议书，定期通报情况，交换办理《流动人口婚育证明》。全省流动人口在省内流动占 60% 以上，各地从落实政策法规和目标管理责任制入手不断规范省内的区域协作机制，全省 13 地市和多数县市区之间都签订了协议书，定期和不定期通报情况，特别是重点服务和管理对象经常通报信息，及时落实技术服务措施，使流动人口计划生育处于人、卡、册相符最佳状态。

（四）制度规范

1996 年，省计生委印发《关于印发〈黑龙江省流动人口计划生育管理制度〉的通知》，从七个方面规范流动人口计划生育各项管理制度，为做好经常性流动人口综合治理工作奠定基础，实现从内容到形式、从管理到服务、从生育行为到生育管理都有章可循。1.《计划生育证明》核发制度。常住户口所在地乡（镇）人民政府或街道办事处应当为流动人口中 16～49 周岁育龄妇女核发《计划生育证明》；对于持有村（居）委会审核的《计划生育证明》条件的，应当即时办理、出具《计划生育证明》；计划外怀孕未终止妊娠的、生育或终止妊娠后未按规定落实避孕措施的或违反计划生育规定未处理完毕的，暂不予出具《计划生育证明》。2.《计划生育证明》查验制度。流出人口中 16～49 周岁育龄妇女到达现居住地后，应当在 5 日内到现居住地乡（镇）人民政府或街道办事处交验《计划生育证明》；现居住地乡（镇）人民政府或街道办事处对持有《计划生育证明》者，经检查合格的，应在证明上签字，加盖查验专用章，登记造册，并出具《流动人口计划生育查验证明》；对没有《计划生育证明》的，应当限期补办并交验《计划生育证明》；对应持有《计划生育证明》的流动人口，每季度查验一次《计划生育证明》，将流动人口避孕节育情况等记录在《计划生育证明》上。对查验中发现流动人口有违反计划生育规定的，应及时采取相应的管理措施。3.《流动人口计划生育查验证明》存档制度。相关部门（公安、工商、劳动、卫生等部门）在为流动人口中 16～49 周岁育龄妇女审批暂住证、营业执照、就业证和健康合格证等证照时，应当核查其现居住地计划生育行政部门出具的《流动人口计划生育查验证明》；对没有《流动人口计划生育查验证明》的申请办理证照者，暂不予审批有关证照；对符合条件办理有关证照后，应当

将《流动人口计划生育查验证明》的编号及核发单位记录存档。4. 已婚育龄妇女避孕措施效果检查制度。流动人口中的已婚育龄妇女应当按规定定期到现居住地乡级以上计划生育服务机构或县级以上计划生育服务机构或县级以上计划生育行政部门指定的医疗机构进行避孕措施效果检查;检查单位应当就检查结果为被检查人出具省计生委统一印制的《避孕服务报告单》,并登记存档;经检查需要落实避孕节育措施的,检查单位应当告知当事人,并通知当地计划生育行政部门按法定程序处理。检查的时间:绝育术后,每年进行一次访视;放置宫内节育器,每半年进行一次检查;其他已婚育龄妇女,每季度进行一次检查。5. 已婚育龄妇女避孕节育情况报告制度。流动人口中的已婚育龄妇女在现居住地按规定定期接受避孕节育情况检查后,应当将《避孕服务报告单》寄回常住户口所在地乡(镇)人民政府或街道办事处计划生育部门,报告其避孕节育情况;常住户口所在地乡(镇)人民政府或街道办事处应当将流动人口寄回的《避孕服务报告单》装订存档。对不按期寄回《避孕服务报告单》的,应当与其联系,要求其按时寄回。6. 流动人口登记制度。常住户口所在地乡(镇)人民政府或街道办事处对流出育龄人口和现居住地乡(镇)人民政府或街道办事处对流入育龄人口应当登记,建立流出、流入育龄人口管理档案;常住户口所在地乡(镇)人民政府或街道办事处对流出育龄人口进行登记的主要内容应当包括:姓名、性别、年龄、流出时间、婚姻状况、育龄妇女计划生育证明核发情况、生育状况、避孕节育措施落实情况、计划生育奖罚情况、计划生育合同签订情况和现居住地等;现居住地乡(镇)人民政府或街道办事处对流入育龄人口登记的主要内容应当包括:姓名、性别、年龄、流入时间、婚姻状况、生育状况、育龄妇女计划生育证明查验情况、避孕节育措施落实情况、计划生育奖罚情况、计划生育合同签订情况、常住户口所在地等。7. 流动人口计划生育合同签订制度。常住户口所在地乡(镇)人民政府或街道办事处与流出的已婚育龄妇女、现居住地乡(镇)人民政府或街道办事处与流入的已婚育龄妇女应当协商签订计划生育合同,计划生育合同依法签订后,各方应当认真履行合同规定的内容。县级以上计划生育行政部门有权监督、检查计划生育合同的履行情况,签订合同各方应当妥善保管合同文件,乡(镇)人民政府、街道办事处应当将有效合同存档。

三、服务载体

(一)信息交换平台

2000年以来,全省各地陆续建立流动人口计划生育信息管理系统,实行动态管理、互联网信息化管理,将流出、流入人口输入微机,借助全国流动人口信息平台网络,及时沟通交流、通报情况,并建立“每月一沟通、每季一统计、每半年一通报”的信息交流制度,确保信息交流与反馈的及时、准确,为流动人口提供便利、优质、高效服务。

(二)流动人口协会

1989年以来,为构筑群众参与计划生育综合治理工作平台,黑龙江省多地方成立流动人口计划生育协会,引导立流动人口自我管理。1997年2月3日,《中国人口报》第三版刊

发《哈尔滨市太平区化工街流动人口计生协工作调查报告》。调查报告用大量事实阐述流动人口计生协产生的必然性、行动的自觉性、服务的广泛性和发展的持久性。至2005年,哈尔滨市太平区共成立102个流动人口计生协会和分会,凝聚全区70%流动人口,通过“老乡之家”“乡音俱乐部”,参与计划生育管理和服务,不仅提高了流动人口社会地位,还唤起了他们当家做主的热情,感召更多的人支持和参与计划生育活动中来。齐齐哈尔市在15个大市场建立起流动人口计划生育协会,根据经营的种类,划分若干会员小组,建立健全会议、学习、活动制度,各大市场流动人口协会,定期为流动人口办理经营执照、子女入托、入学等方面提供服务。协调计生服务中心,在避孕节育知情选择、生殖健康咨询等方面为流动人口提供低偿服务。各社区计生协整合资源,开辟“绿色通道”,积极协调公安、工商、教育、医疗、司法等部门,为他们及时办理暂住证、婚育证、就业证、发放服务手册、服务指南及计划生育服务卡,有效地提高了计划生育综合治理的工作水平。


流动人口计生协的特点

1997年2月3日,《中国人口报》三版刊发《哈尔滨市太平区化工街流动人口计生协工作调查报告》

(三)法律咨询服务站(点)

1989~2005年,流动人口计划生育融入社区管理新机制,全面实施“综合式管理、联合式办公、一站式服务”,各社区建立流动人口服务和管理领导小组,依托社区整合计划生育、工商、劳动保障、卫生、社区警务室、物业管理机构和社区居民委员会等政府、社会、公共资源,推进区域间流动人口计生服务管理一体化。并按照以人为本、方便群众、降低成本、提高效率的原则,实行与户籍人口同管理、同宣传、同服务,充分利用计生服务站(所)、社区医

疗保健服务中心的服务网络，广泛开展计划生育生殖保健“三心”（热心、放心、称心）服务活动，为流动人口中已婚育龄妇女免费提供季度体检、免费出具计划生育体检证明。在流动人口集居地、大型商贸市场、社区医疗服务中心以及所有社区，安装自动售套机和简易避孕套发放箱，免费发放避孕药具，为流动人口提供及时、方便、有效的避孕节育服务，并做好药具使用随访工作。出动计划生育服务车，为流动人口开展生殖健康及妇科病普查普治等服务。到2005年，全省各地在公安派出所建流动人口管理站基础上，搭建服务平台，在各社区设立流动人口121法律援助工作站、计划生育政策咨询台和避孕药具发放点，推进基本公共服务均等化。

（四）生育关怀行动

1989～2005年，全省各地以融入主流文化建设、融入主题实践活动、融入亲情化服务“三个融入”，将特殊人群计生管理与社会治安、市场管理、劳动用工等同步查验证照、同步采取信息、同步考核服务“三个同步”为载体，开展以“五个一”为主题的生育关怀关爱活动。即普遍召开一次座谈会，倾听他们的要求；组织一次外出务工优秀人才交流活动，弘扬先进典型；为返乡育龄妇女提供一次免费技术服务，送上家乡的一份温暖；主动上门免费为他们办理《婚育证明》，免去离乡的后顾之忧；集中走访慰问留守子女家庭，为有困难家庭办一件实事。架起流动人口与新城市之间的互动桥梁，增强他们对新生活的认同感和归属感。2002～2005年，全省启动流动人口已婚育龄妇女免费生殖保健普查工作，已为64%的已婚育龄妇女免费普查了常见妇科病。通过成立维权机构、构建维权网络、明确维权责任、提供维权服务等措施，特殊人群的计划生育权益得到重视和保障。全省普遍实行对流入已婚育龄妇女发放《便民服务卡》，乡镇、街道组织干部进村入户，为未办《婚育证明》的已流出育龄群众现场办证，提高办证率和查验率。

第四节　人口目标责任制管理

一、签责任状

1990年以来，全省各地通过层层签状、目标分解、指标到人的形式，推进人口与计划生育目标管理责任制落实。人口计划生育目标管理责任制的运行大体由四要素构成。即：签订责任状——每年全省人口计生工作会议期间，采取单向双轨制形式，省政府与市政府（行署）、省计生委与市（行署）计生委签订当年一个周期人口计生目标管理责任状；确定责任单位和责任人——双方责任人分别为主管计划生育的副省长、省计划生育委员会主任和市（行署）主管计划生育的副市长（副专员）、市（行署）计划生育委员会主任；明确工作指标——责任状指标根据各地、市现有工作水平，城市、城镇、农村人口构成，地理环境，政策差异等因素，采取标准化加权的方法予以确定。大体分为人口控制指标、工作质量指标、工

作保证指标;强化考核评估——大约每年11月份左右,省政府授权省计生委等有关部门,对各地市执行责任的情况,采用分类、整群、不重复随机抽样办法,用千分制形式,通过进村入户进行一次年终考评,然后按年初签订的档次兑现奖惩。

为充分发挥《责任状》作用,保证签的各项指标真正落到实处,从《责任状》制定、指标设置,到考核兑现、组织实施的过程中,全省始终遵循以下原则:坚持客观、公正、准确、实事求是的原则。从实际出发,避免制定过高或脱离实际的指标和标值;坚持全面、科学、系统、简便、易行的原则。从全局出发,立足长远,发挥《责任状》指标的导向作用,使指标同年度中心工作、长远工作目标相一致;坚持把握全局、突出重点、以中心工作为主线的原则,整体工作布局要突出重点,使各项业务工作为中心工作服务;坚持因地制宜、分类指导的原则。从各地工作基础、人口构成、社会经济发展水平出发,在部分指标设置上,制定符合各地实际的指标标值;坚持以经常性和指导性工作为主的原则。变年终一次性检查为经常性的工作指导和综合评估,为基层提出进一步提高工作水平的积极的、具体的意见;坚持实行宏观控制,充分发挥基层主观能动性,创造性地开展工作的原则。给基层充足工作空间,引导基层和基础工作向更高层次发展。

二、设置指标

1990~1992年,计划生育目标管理责任状中的考核指标设置,始终围绕着每个时期计划生育中心和重点,立足于工作的导向性、针对性和指标考核的可操作性,进行不断调整,从单一人口计划指标,扩展到计划生育各项工作,并逐步发展到既要保证人口计划的完成,又要注重工作方法和工作过程的综合考核,从而使各项工作指标更加合情合理,客观公正,真实可靠。人口、计划生育目标责任状的指标,共10项:人口控制指标3项(出生率、计划生育率、计划外多孩率);工作质量指标5项(宣传教育接受率、节育率、"三站"建设达标率、出生统计误差率、超生子女社会抚养费征收比);工作综合指标2项(人均计划生育费,乡、村拥有计生人员及合格率)。这一时期,由于全省人口形势相当严峻,一些地方超生、瞒报、漏报现象严重,突出人口出生和统计数据的指标设置和考核。

1993~1994年,省政府与各地(市)主要签订四项指标:计划生育率、计划外多孩比、出生统计误差率、人均计划生育经费。从过去多项指标减少到四项指标,一方面是减轻基层负担和压力,给基层提供更多空间去抓好各项工作的落实,决定给基层"松绑",从应对和忙于责任制的检查兑现中解脱出来;另一方面,为了保证重点、突出重点、抓好重点工作的落实,不能把责任状当个筐什么都往里装,因而每年要突出一、二项重点工作,防止多中心和各自为政。

1995~1997年,根据国家对新时期人口计生工作提出的新任务、新要求,为进一步强化基层基础建设,推进孕前管理与服务,以实现"三为主",推进"三结合",实现"两个转变"为主线,责任状指标的设置为十项:出生率、计划生育率、一孩计划生育率、人均计划生育事业费、村(居)委会基础建设合格比例;"三结合"活动开展率,宣传教育达标率《流动人口计划

生育证明》管理合格率,统计综合误差率,创建巩固孕前管理县、乡工作(含本期综合节育率)。除完成上述指标外,对各行署、市取得孕前管理工作优异成绩,或取得国家、省先进集体光荣称号的,将适当给予加分;对出现越级上访或重大恶性事件的,将从总分中酌情扣减。

1998~2001年,责任状的指标按"党政线"和"计生线"两条线分别签订。"党政线"指标:完成年度人口计划;组织协调有关部门齐抓共管、综合治理;落实和建立健全党政一把手亲自抓、负总责领导责任制度;保证人均计划生育事业费达到省规定的要求。"计生线"指标:稳定低生育水平,计划生育率达到95%以上;实现已婚育龄夫妻人人享有初级生殖保健;积极为育龄群众提供优质服务,依法行政,文明执法,群众满意度达到70%以上;积极探索实现计划生育工作"两个转变"新途径、新经验,村民自治比例达到20%以上;计划生育"三结合"工作和"两村三户"转化率;县、乡、村三级网络和计划生育实现规范化管理单位比例等共十项指标。党政线负责的四项指标有一项没有达标,则不予兑现《责任状》,实行"一票否决";为提高全省计划生育工作总体水平做出突出贡献和年内计划生育工作水平有明显提高的可适当加分;对发生重大计划生育违法违纪案件及技术责任事故等,则酌情扣除总分,直至取消兑现《责任状》资格。

2001~2005年,坚持突出重点、注重实效、简便易行的原则,以稳定低生育水平,提高出生人口素质为核心,以建立和完善依法管理、村(居)民自治、优质服务、政策推动、综合治理的新工作机制为主线,以满足育龄群众基本需求为出发点和落脚点。主要从依法行政、宣传教育、技术服务、基层工作、干部队伍建设和信息化等方面设置考核指标。对党委和政府考核评估内容:主要考核党政领导亲自抓、负总责,保障计划生育经费投入,实行相关部门综合治理等项工作。对人口和计划生育部门考核评估内容:主要考核人口和计划生育工作效果。对上年度的人口出生、财政投入、独生子女父母奖励费兑现和行风评议等情况实行跟踪考核,列入本年度考核内容。依据考核评估结果,对各市(行署)和被检查县(市、区)的人口和计划生育工作划分为三个类型。一类:人口和计划生育工作责任目标完成先进单位;二类:人口和计划生育工作责任目标完成单位;三类:人口和计划生育工作重点管理单位。

三、考核评估

1990~1995年,省对地市的考核,主要采取重点抽查和抽样调查的方法。由省计划生育委员会组织专门队伍,以各行署、市经过抽查认定的计划生育统计报表为依据,对各行署、市的计划生育工作质量和基础建设情况进行随机抽查。随机抽查采取自备车辆、不打招呼、直接入村(居民委)入户调查。在搞好暗查暗访同时,年终省组织人口与计划生育目标管理抽样调查,将县、乡、村分别分成好、中、差三类,在每类中抽取1~2个乡镇,每个乡镇查2~3个行政村。除进村入户调查外,还听取被考核单位工作汇报;查看有关文件、资料、报表和佐证材料;召开有关人员参加的座谈会。随机抽查,抽样调查结果,作为正确评

价该地区整体工作水平和兑现责任状档次的主要依据。

1996～2000年,坚持年终一次性集中考核和平时经常考核相结合。1. 年终考核指标的检查。出生率、计划生育率的考核采用统计质量样本点抽样调查的办法进行。由省计划生育委员会在三季度报表前,随机抽取统计质量样本点;责令各行署、市、县(市)、区计划生育委员会搞准搞实样本单位的各项统计数字,随同三季度报表上报省计划生育委员会,作为确定各行署、市的考核指标完成情况主要依据。人均计划生育事业费的考核以省财政厅年终决算和省计划生育委员会确定的年末总人口数据计算结果为准。政府组织协调有关部门综合治理、齐抓共管计划生育工作,结合经常性工作的评估同时进行。2. 经常性工作指标的评估。由省计划生育委员会统一组成综合评估小组,对以中心工作为重点的计划生育工作指标的完成情况进行评估,并据此排出各行署、市的各项工作顺位,计算相应得分。评估采取省和各行署、市一道对被抽中的好中差三个县(市)、区,通过召开座谈会、实地检查、人员考核、查阅佐证材料的方法进行。3. 结合经常性评估工作,省计划生育委员会每年对3～4个县(市)、区进行重点调查和解剖,作为评估该县(市)、区所在行署、市计划生育工作的参考依据。对于各市、行署完成人口与计划生育目标管理责任考核指标的兑现方法是:根据年终考核结果,由省政府下发关于兑现人口、计划生育目标管理责任状的奖惩决定,分一、二、三等奖,一等奖奖金12 000元,二等奖奖金10 000元,三等奖奖金8 000元,并将检查情况(成绩、问题、建议)通报全省。在奖惩兑现过程中,对目标完成不到位的给予通报批评;达不到规定分值的进行降档,从一档降到二档,二档降到三档;对问题比较严重单位亮“黄牌”或实行重点管理,直到“一票否决”;对于做出突出贡献的,从2000年起开始加分,并增设特殊贡献奖和改革创新奖。

2001～2005年,按照国家计划生育委员会关于加强和改革计划生育目标管理责任制考核工作要求,突出工作重点,简化考核指标和考核程序。实行平时检查与年终考评相结合,自检自查与分级抽查相结合,定性评估与定量考核相结合,考核评估与指导工作相结合,变检查为指导,变考核为评估,变指导为服务。在基层自检自查,各行署市对所辖县(区)按档次分类排序的基础上,年终省对责任状所列指标,有重点地进行考核评估。在考核评估过程中,坚持实行实事求是地反映基层工作实际情况的真实性,以《责任状》内容为重点又兼顾其他的全面性,随机选定样本单位的科学性,统一方案、统一标准的公平性,相信基层、依靠基层,以提高工作水平为目的指导性,真正把基层注意力和工作重点,引导到为群众提供优质服务、提高工作质量上来,使《责任状》起到奖优罚劣、鼓舞先进、鞭策后进的作用。

第三章　计生管理

第一节　城市计生管理

一、管理体制调整



1991年4月29日、9月23日，《中国人口报》头版头条对在企业改制过程中如何做好计划生育工作分别报道了大庆市计划生育工作纪实和现代城市人口控制启示录

1989～2005年，黑龙江省城市计划生育工作是条块结合，以条为主的管理体制，即各部门、各系统所属单位的计划生育工作按部门系统管理，同时也接受单位驻地政府、街道办事处的指导，城市人口计生工作重点是抓企业、工厂、学校、机关，居委会主要负责纯居民的管理与服务。1991年4月29日、9月23日，《中国人口报》头版头条对在企业改制过程中如何做好计划生育工作分别报道了大庆市计划生育工作纪实和现代城市人口控制启示录。

1997年，随着城市化建设步伐的加快，城市计划生育管理难度越来越大，城市人口在总人口中比例不断提高；集体、私营、“三资”企业数量不断增多；城市人口构成发生变化，流动人口迅速增加；企业出现一大批离岗职工；城市开发建设和旧城改造，使许多人处于人户分离状态。同年，根据国家在南京召开的全国城市计划生育工作会议精神，全省普遍推进和

实行“单位负责，条条保证，以块为主，条块配合”的管理体制。以哈尔滨市为“龙头”开展城市计划生育管理和综合治理的试点工作。哈尔滨市政府制定下发《哈尔滨市关于开展流动人口计划生育综合治理及控制早非婚生育实施方案》《哈尔滨市计划生育综合治理工作考核细则》《哈尔滨市流动人口计划生育工作实施方案》《哈尔滨市流动人口计划生育综合治理考评细则》等一系列文件，建立集相关委、办、局于一体，综合设施齐全、服务功能完善的社区服务中心，推行“上下结合、分级管理、重心下移、夯实基础”的管理办法，初步形成以区中心为龙头，以街道为枢纽，以居委会为依托的三级社区计划生育服务体系。同年8月，针对城市人口计生工作的新情况、新问题，省计生委与省公安厅等8个部门联合下发《关于进一步加强城市计划生育工作的意见》；9月，省政府召开全省城市计划生育工作经验交流会，进一步明确城市计划生育改革发展方向、奋斗目标和主要任务，现场参观哈尔滨市太平等4个区工作，总结交流一批典型经验。1998年9月4日，《中国人口报》头版头条以“天鹅项下的明珠”为题，报道哈尔滨市开创城市计划生育工作新局面纪实。


中国人口报
CHINA POPULATION NEWS
天鹅项下的明珠

1998年9月4日，《中国人口报》头版以“天鹅项下的明珠”为题，报道哈尔滨市开创城市计划生育工作新局面纪实

2001年，依据国家计生委、民政部、中国计划生育协会《关于加快城市社区人口与计划生育工作改革的意见》中提出的，“按照建立适应社会主义市场经济体制要求的依法管理、村（居）民自治、优质服务、政策推动、综合治理人口与计划生育工作管理机制的总体要求，在党的领导和政府指导下，依托社区，建立‘属地管理、单位负责、居民自治、社区服务’的城市人口与计划生育管理机制，不断增强社区计划生育管理服务能力和自治能力。”全省又进行新一轮的城市计划生育体制改革。副省长王佐书在2002年全省综合治理工作会议上报告中强调，城市计划生育工作要在党委领导和政府指导下，依托社区，建立资源共享的服务体系，健全基层计划生育管理与服务网络，发展计划生育协会组织和社区非营利机构，壮大志愿者队伍，简政放权，转变职能，强化社区在城市人口与计划生育管理服务中的主体作用。要推进计划生育政务公开、居务公开、民主管理和民主监督，引导社区居民依法执行计划生育义务。各地要根据省计生委、省民政厅、省计生协联合下发《关于加强社区计划生育

工作的指导意见的通知》要求，城区街道要建立社区人口与计划生育领导小组，社区居委会下设计划生育工作委员会，配备专（兼）职计划生育委员。各级编制、财政等有关部门要在政策上、财力上给予大力支持。努力探索城市社区计划生育改革新路子，确保城市人口与计划生育工作率先实现“两个转变”。按照省委、省政府部署，全省各地围绕社区建设，积极探索和建立“属地管理、单位负责、居民自治、社区服务”的城市计生工作新机制。齐齐哈尔市建华区地处全市政治、金融、文化、旅游和民营经济发展的中心，流动人口6万人，加上企业产改、并轨等新情况、新问题的不断出现，全区接收143户市里下放企业职工2.3万人，一度使计划生育工作陷入茫然困境。面对挑战，建华区以健全“五大网络”为突破口，开创以社区为主、各方参与、综合治理的人口和计划生育工作崭新局面。建立信息员网络，推进工作重心下移。全区将原有156个居民委员会合并为46个，使社区居委会管理范围由500户扩大到3 000户左右。社区居委会设居委会干部、民警、物业管理人员、辖区单位人员、社区志愿者组成的计划生育委员会，由一名副主任担任专职计生主任；建立社区居委会——社区计划生育委员会——信息员三级计划生育管理监督网络。建立志愿者工作网络，发挥自治作用。广泛吸纳社区热爱计生事业的老党员、老干部、老专家和热心人士组建社区志愿者队伍。成立社区艺术团、家政服务队、党员义务服务队、大学生志愿者义务服务队、为老服务队、生育文化宣讲队等群众团体，社区阅览室、图书馆等文体活动场所，并组建40个人口学校和知心园俱乐部。建立成员单位网络，整合社区资源。区政府制定《关于加强城市社区计划生育工作的意见》，明确指出辖区单位与社区居委会的共驻共建关系。指导社区居委会积极履行自治职责和计划生育协管职责，并实行“三权”（评优权、选举权、服务权）下放，建立健全成员单位联席会议和信息通报等规章制度。建立综合治理网络，加强部门协调配合。社区成立公安、司法、综治、物业、社区“六位一体”的流动人口协管站，对流动人口中的已婚育龄妇女实行社区居委会负责制，与常住人口享有同样的管理和服务，做到流入、流出一起抓，管理服务一起上。建立优质服务网络，提高群众满意度。通过与卫生系统联手，共建社区卫生服务机构，先后指导有条件的15个社区卫生服务中心（站）成立集卫生、妇幼、计生为一体的社区计划生育咨询服务室，设置“悄悄话室”、男性生殖健康门诊和避孕药具发放点。大庆市让胡路区以计划生育工作进社区、进小区、进楼道、进家庭为目标，不断加强社区计划生育管理与服务网络建设。社区居委会设立计划生育岗位，配备专职计生员；在每栋楼选一名楼长为计生宣传员，每个单元选一名计生信息员，实行居民小组长、楼长、单元信息员负责制。做到“五个规范”，即：规范街道计生工作标准、规范街道计生工作制度、规范申报审批程序、规范基础工作项目、规范例会制度。使城区人口计生工作越做越好，没有“断档”“空位”。

到2005年，全省初步建立“单位负责，条条保证，以块为主，条块配合”的城市计划生育管理体制；依托社区建设，为育龄群众提供恋、婚、孕、产、育、教全程服务；70%以上大中型企业，实行企业法人代表计划生育工作责任制，逐步形成政府牵头、依托社区、突出特色、综合服务的格局。

二、企业法人代表责任制

1994年,省人大八届常委会第九次会议通过的《黑龙江省计划生育条例》明确规定:“企业职工的计划生育工作由企业法定代表人负责,接受当地政府的领导和监督检查”。1996年,省委、省政府在全省计划生育工作座谈会再次提出企业法人代表计划生育工作责任制,是经实践证明的符合当前实际的一种行之有效的计划生育管理形式,是符合《宪法》《企业法》《公司法》以及《黑龙江省计划生育条例》等法律、法规规定的。任何类型企业,包括国有、集体、私营、“三资”企业,都要建立和推行企业法人代表计划生育工作责任制。无主管部门的企业,更应当很好地落实企业法定代表人计划生育工作责任制。为做好企业的计划生育工作,省计生委按照1%的比例进行企业计划生育情况的抽样调查。在全省共调查160户企业,其中,国有大型企业30户、国有中型企业30户、国有小型企业20户、集体股份制企业40户、三资企业20户、私营企业20户。在调查的企业中,经营状况良好的占51.6%,效益一般的占20.7%,亏损企业占27.7%。根据对调查结果的分析,在转换经营机制和建立现代企业制度过程中,多数企业计划生育工作仍然保持着持续发展的良好势头,国有、集体和股份制企业计划生育工作总体水平仍然较高。81%的企业与当地政府签订了计划生育目标管理责任状,把计划生育工作纳入企业发展总体规划,基本坚持“两种生产”一起抓;64.2%的企业有计划生育机构或配备专职计划生育工作人员,32.7%的企业有兼职人员负责计划生育工作;80%以上的企业能够开展经常性的宣传教育活动,定期组织妇检和避孕药具的发放;76.3%的企业能按规定落实独生子女父母奖励费。同时,企业计划生育工作也存在着不容忽视的问题和困难。据牡丹江市人民建议征集办公室反映,该市计划生育委员会通过对本市330家危困企业进行调查了解到,企业改革资产重组给企业计划生育工作带来很多问题,如企业法人代表对计划生育不闻不问;计划生育机构被撤并,计划生育干部兼职过多(被调查企业的计生干部97.6%是兼职,最多的身兼8职);对下岗、停薪留职、挂靠、放长假职工管理措施不到位;计划生育经费没有保障等,上述问题严重影响计划生育工作的正常开展,危困企业计划生育工作处于松散状态。对此,省委、省政府领导作出重要批示,要求计划生育行政部门认真研究此类问题,注意新形势下出现的新问题,尽快落实措施,确保万无一失。

1998年,全省城市计划生育工作会议强调,要提高企业法人代表对计划生育基本国策的认识,把计划生育纳入经济发展的总体规划,要与所在地的政府签订计划生育目标管理责任状,或者采取其他形式落实企业法人代表计划生育责任制。要根据企业职工数量、育龄妇女的比例及计划生育工作量等实际情况,设置必要的计划生育机构或配备专兼职计划生育工作人员。要加大经费投入力度,依法落实计划生育奖励与优惠政策,落实计划生育工作人员的岗位津贴和劳动保护待遇。要加强对各类离岗人员的管理,建立街企联系制度。促进企业法人代表计划生育责任制的落实。同年,省计生委转发国家计生委《关于认真做好下岗职工计划生育管理和服务工作的通知》,要求各地提高认识,继续加强对下岗职

工的计划生育管理和服务，把做好下岗职工计划生育管理和服务作为一项重要工作来抓，保障他们实行计划生育的合法权益。大庆石化总厂，根据省委、省政府要求，在企业持续经营机制情况下，无论生产任务多重，计划生育在党委工作中的中心地位不变；工作再难，党委抓好计划生育工作的决心不变；领导成员更替，抓计划生育的标杆不变；机构撤并，计划生育机构职级不变；人员精简，计划生育工作人员不变，始终保持正常运转，使这个拥有7万多人口的大厂、数千名党员没有一例违反计划生育政策的，近万名团员都自觉实行晚婚晚育。多年来，伊春市面临经济危困，林业资源危机的困境，他们放开胆子，抓住点子，积极探索在改革的大潮中怎样抓好人口计生工作的新路子，把人口控制作为“治危兴林”的一项重要工程紧抓，政企形成合力，齐抓共管。西林铅锌矿实行全员招聘后，机关削减12个机构和80多名富余人员，计生办不但没减，而由过去科级提格为处级，基层计生干部由16人增加到28人，主管计生领导由原来副职抓变为一把手亲自抓。他们把计生工作纳入企业责任制，同经济工作一样作为一个硬指标，层层签订计划生育责任状，还在职工家庭区组建一支计生宣传、服务、监督小分队，协助企业管理富余人员和流动人口，形成内外交错的计生管理网络。

三、融入、依托社区

1993年，全省计划生育工作会议明确提出，过去农村一直是人口计生工作的重点、难点，但近几年，随着社会主义市场经济体制的建立和城市化建设步伐的加快，城区已成为人口计生工作一个新的难点，部分小区成为计划生育服务上的“盲区”，管理上的“死角”，甚至出现管理服务人员与市民接触难、沟通难、对话难、服务管理难的“四难”局面。为此，从1994年开始，全省各地逐步把人口计生工作纳入社区发展建设之中，同社区建设紧密结合，同步发展。



1998年6月26日，《中国人口报》报道哈尔滨市南岗区社区服务中心实施爱民工程

1998年6月26日，《中国人口报》报道哈尔滨市南岗区社区服务中心实施爱民工程。1999年11月，哈尔滨市道里区、南岗区被民政部批准为第二批“全国社区建设试验区”。

2001年2月，省计生委就计划生育工作如何与社区建设相结合，先后在哈尔滨市道里

区、南岗区的部分社区进行调研。调查结果显示,全省各地依托社区开创城市人口计生工作新局面。1. 依托社区,实行计划生育干部竞聘上岗,优化组合。通过考试、演讲、社区居民民主评议等形式,选拔一批年纪轻、学历高、工作热情大、能胜任居委会工作的委干部来担任社区居委会主任、副主任和委员,哈尔滨市道里区居委会干部大多数是由下岗职工和大中专毕业生组成,平均年龄是41.3岁,大专以上文化程度占总数的40%。新竞聘上岗的社区居委会干部进入角色快,适应能力强,工作效率高,彻底改变过去"老大妈"一统天下的状况。2. 依托社区网络,加强计划生育网底建设。道里区和南岗区为了加强计划生育基层基础工作,采取网络化管理模式,形成社区居委会中有计生委员、责任区内有片长、每栋楼有楼长、单元里有组长的四级计划生育管理网络。哈尔滨市南岗区建立健全区、街、委三级社区计划生育服务网络,在区社区服务中心设立计划生育指导部;在街道社区服务中心设立生殖保健咨询站,摆放避孕药具展示柜,设立热线服务电话,开设社区医疗、计划生育服务门诊;在社区居委会设立生殖保健咨询点,摆放避孕药具柜,设立"悄悄话信箱",形成计划生育管理、咨询、服务、监督于一体的工作网络。他们还发挥志愿者队伍(如"夕阳红"服务队、巾帼服务队、青年志愿者服务队、红领巾服务队)的作用,建立健全由社区志愿者组成的计划生育服务网络,弥补社区计生专职干部管理力量的不足问题。3. 依托社区,开展经常性的宣传教育活动。哈尔滨市道里区积极挖掘社区潜力,组成四支精干的计划生育服务队伍,即:计划生育教师队伍、计划生育文艺骨干队伍、计划生育志愿者队伍和生殖保健咨询服务队伍。中共中央《决定》发布后,宣传队同志就带上麦克风,拉着电视机和影碟机,利用十余天时间,巡回宣传在居民大院中,群众受教育面达80%以上。4. 依托社区,优势互补、资源共享,开展计划生育优质服务。道里区大民兴中段社区居委会充分发挥驻区单位的优势,制成《社区联系卡》发放到居民手中;工程街道办事处下派机关干部到社区议事,负责协调社区内各方面社会力量参与社区建设,在驻区单位帮助下,建立起特困独生子女基金会,筹集资金1万元,为5个辍学的独生子女提供学习费用;哈尔滨卷烟厂为哈烟厂社区居委会安装了电话,日月潭酒店捐赠一台微机,街道办事处捐送一台彩电,使生殖保健档案实行微机管理,宣传教育实行电教化,保证计划生育优质服务落到实处。5. 依托社区,加强计生协会组织建设,为育龄群众搞好"三生"服务。通过帮助群众少生优生、勤劳致富,建设文明幸福家庭,把计划生育融入、渗透到社区发展的各项工作中,受到群众的欢迎。2002年9月20日,《中国人口报》报道哈尔滨市计生系统情系下岗职工做好再就业。

2002年12月,省计生委印发社区居委会专辑,《人口与计划生育工作管理规范》,从组织机构,阵地建设,工作内容、要求和标准,规章制度,计划生育工作范例等五个方面进一步明确社区人口计生管理与服务。《管理规范》特别强调社区基础建设和管理程序,要求社区要有计划生育服务室、计划生育协会、计划生育中心户、人口学校、人口文化大院。建立健全"八项制度",做到"上门服务",即为群众办《计划生育证》《独生子女父母光荣证》《流动人口计划生育证明》上门;术后回访,慰问上门;有针对性送宣传品和"贺卡"上门;办理《计划生育证》验讫,送避孕药具上门;指导育龄群众"知情选择"上门;查验《流动人口计划生

育证明》,签订计划生育合同上门;对育龄妇女(流动人口、下岗职工、无业人员等)提供查孕查环、查病、生殖保健咨询、劳动信息上门;节假日慰问贫困计划生育家庭,送温暖上门;征求群众对计划生育工作要求意见上门。


中国人口报

吸纳"精英" 拓展路径

1990年12月7日,《中国人口报》头版刊发黑龙江省副省长戴谟安撰写的文章《实现孕前型管理的保证》

到2005年,各地主要通过以下途径开展计划生育与社区服务相结合:依托政府修建的社区服务中心、活动中心、居民会馆等社区公用设施,开展计划生育服务;依托社区计划生育服务机构,开展计划生育服务和有利于计划生育的其他内容;依托社区医疗保健机构,利用社区处级卫生保健网络开展计划生育宣传咨询服务、避孕节育全程服务、生殖保健服务;依托社区文化、教育、宣传设施与阵地,开展人口教育和计划生育、生殖保健教育,培育生育文化;依托社区福利等有关部门和单位,把计划生育工作和社会服务工作结合起来,开展有利于帮助计划生育家庭排忧解难的便民利民服务、社会福利服务,帮助下岗售货员再就业,帮助个体经营者提供生活、生育服务,开展特殊人群计划生育服务等,推动计划生育工作的开展;依托社区志愿者队伍,发挥计划生育协会、工、青、妇等群团组织的作用,培育、形成社区积极分子,依靠社区自身力量做好社区内的计划生育工作。许多社区为了使每一个育龄群众在不同的生理阶段适时得到必要的计划生育保健信息、教育、咨询和服务,全面开展计划生育健康教育,设立计划生育咨询阵地,具有六大服务功能(面对面咨询指导功能、生殖保健疾病治疗终结功能、指导知情选择功能、宣传教育培训功能、服务辐射功能、排忧解难功能),建立和完善领导干部人口教育、学校人口教育、社区人口教育、家庭人口教育四位一体的社会化人口教育网络,围绕育龄群众需求,开展避孕节育知情选择和生殖保健全程服务,利用社区志愿者开展对社区计划生育需求调查和为育龄群众提供服务。从而把开展计划生育社区服务与加强社区精神文明建设、社区全面发展、社会化管理有机结合起来,形成各部门合作,整体推进社区发展的目的。《管理规范》还明确了下岗职工计划生育管理程序、下岗职工计划生育管理程序、避孕节育知识知情选择服务流程、流动人口计划生育管理程序。

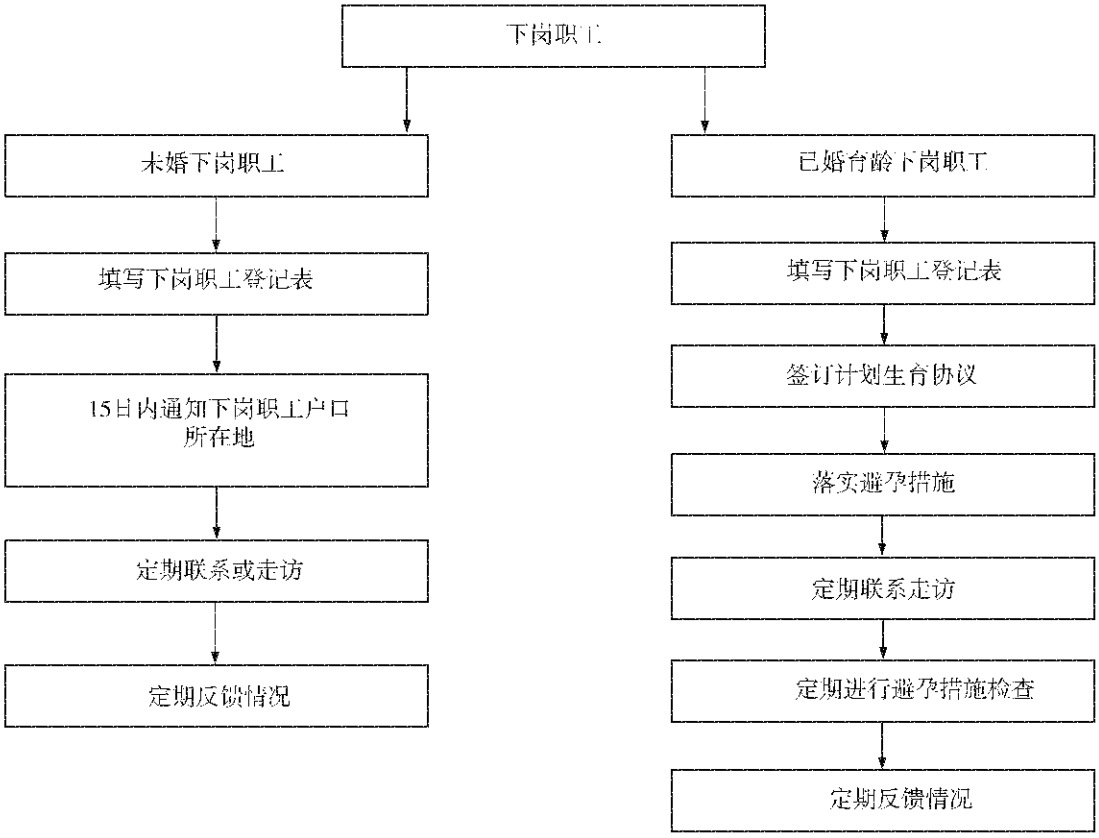


图41　黑龙江省下岗职工计划生育管理程序图

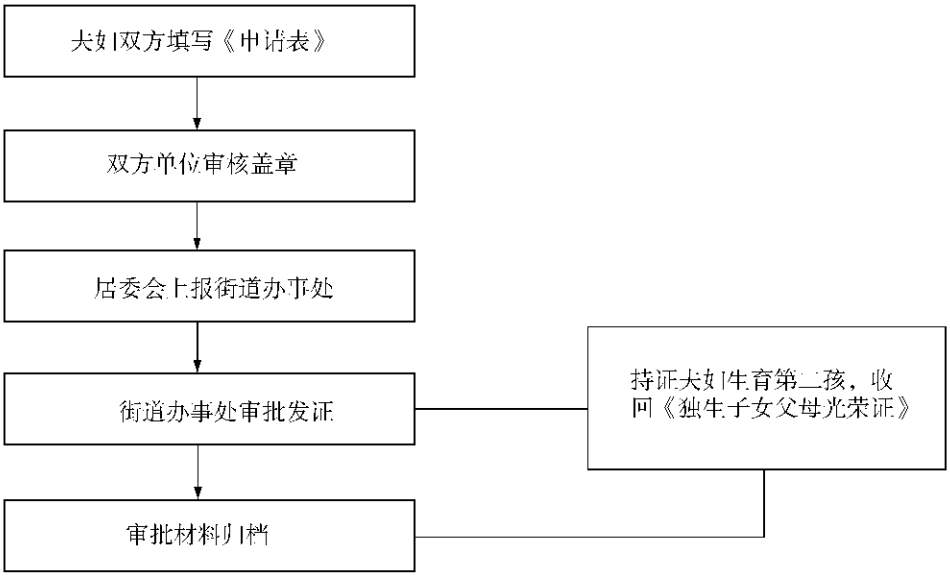


图42　黑龙江省《独生子女父母光荣证》审批程序图

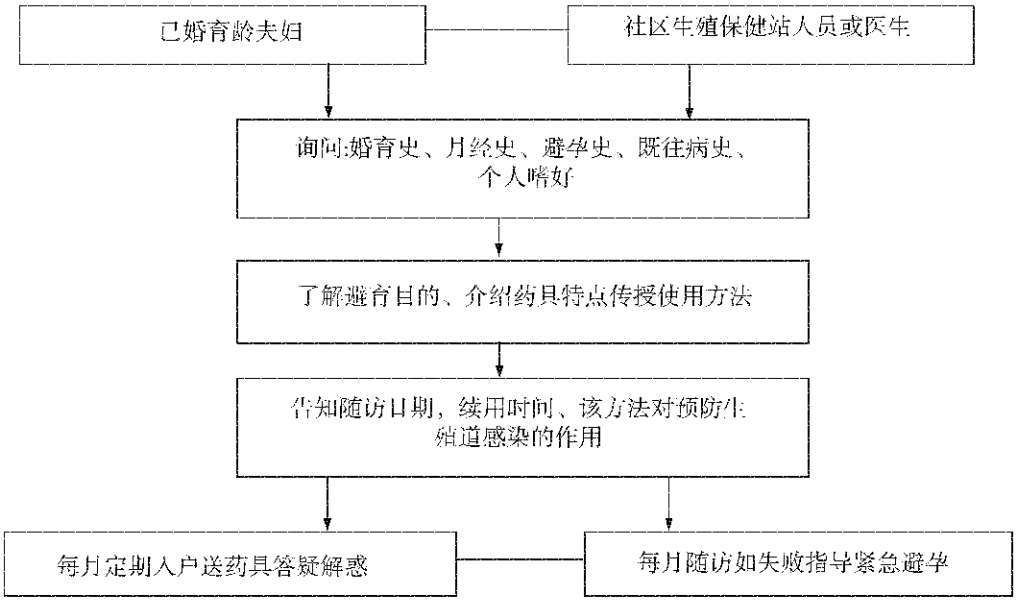


图 43　黑龙江省避孕节育知识知情选择服务流程图

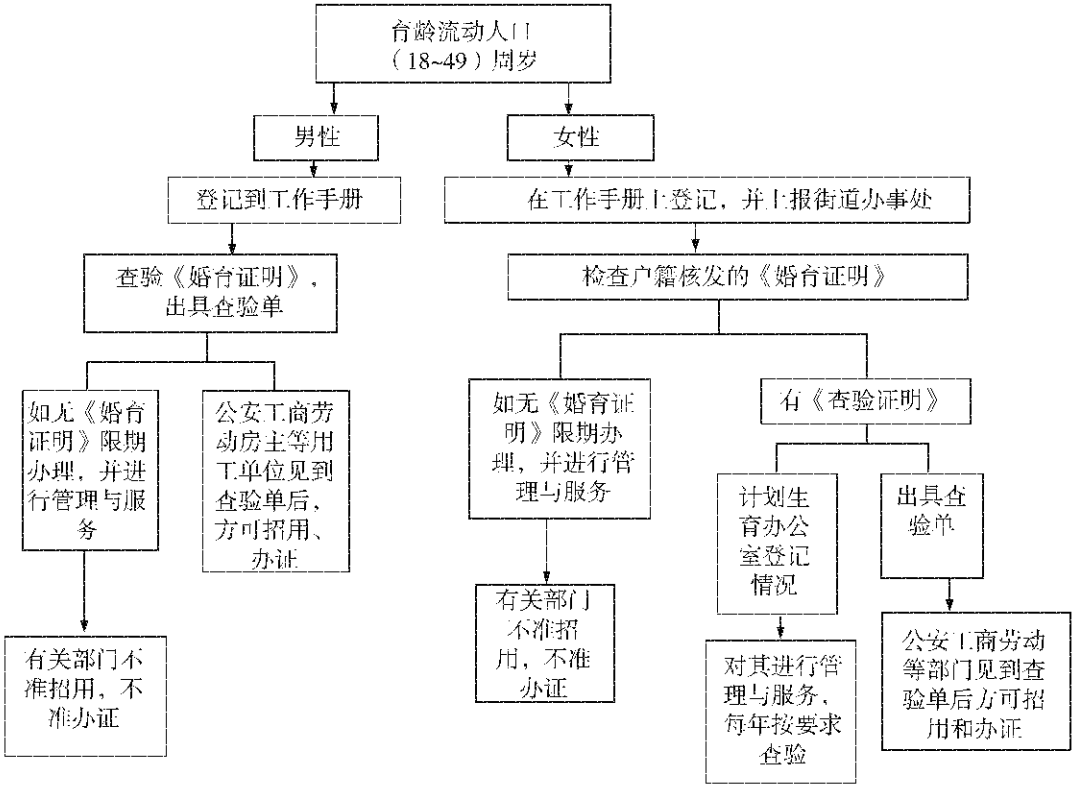


图 44　黑龙江省流动人口计划生育管理程序图

第二节　农村计生管理

一、规范管理

1986年以后，根据中央要求，全省的人口计划生育工作始终坚持以农村为重点，确立县统管、乡（镇）引领、村落实的指导原则，推进农村计生工作经常化、制度化、科学化和信息网络化。1989年1月25日，国家计生委印发《关于转发黑龙江省富裕县计划生育工作经验的通知》，要求全国各地像富裕县那样，实实在在抓基层，扎扎实实打基础，大力加强基层基础建设。同年4月8日，国家计生委又印发《关于转发黑龙江省克山县计划生育工作经验的通知》，对克山县由后进转化为先进的经验予以充分肯定，并指出：只要抓关键、打基础、攻难点、创新路，后进的面貌总是可以改变的。1989年、1996年省计生委分别制定下发《黑龙江省基层人口与计生管理指导意见》和《管理工作规范》。1997年，黑龙江省在牡丹江市穆棱市召开全省基层计生管理现场会，对基层管理的目的、内容、方法、流程等都作了明确规定。组织机构管理。建立健全办事机构和服务机构。乡一级要设计划生育办公室或专职计划生育助理员，村要有计划生育宣传员。计划生育的各项服务工作主要由乡计划生育服务室和卫生院（所）承担，村由宣传员、送药员服务上门。还要积极发展协作组织，主要是乡（镇）、街道计划生育协会、村协会小组，把在群众中有威望的老党员、老干部、老农民、计划生育积极分子组织起来，共同做好计划生育工作。服务对象管理。工作对象包括户籍常住人口、无户籍常住人口和流动暂寄住人口中的未婚青年和已婚育龄夫妇。对未婚青年的管理主要是抓晚婚教育、晚婚计划和婚姻登记，对已婚育龄夫妇管理，主要是抓孕情、生育史、生育计划安排、节育措施落实情况以及他们的思想状况等。根据不同对象，实行分类指导。工作（人口）计划管理，包括预计结婚人数，人口出生规划，避孕药具分配，经费、物资管理等，根据上级要求，按时按规定项目编制年度计划，并制定实施措施。规章制度管理，主要有干部岗位责任制、生育合同制、奖惩制、随访制、一票否决制、“两公开一监督”制。统计信息管理，对人口出生、死亡、迁移、婚嫁、节育情况及时登记，张榜上墙，随时掌握人口动态。按照上述管理的内容和要求，全省狠抓县、乡、村三级规范化管理落实：

县（市）级管理。1. 机构网络管理。主要强化四级工作网络，即县、乡、村、屯，基本做到有领导组织机构，有服务阵地场所，有专兼结合的工作队伍，有固定经费投入。2. 工作基本程序管理。普遍建立计划生育二（多）孩审批程序、病残儿审批程序及节育手术并发症复查程序、人口和计划生育统计报表程序、流动人口计划生育管理程序、领取独生子女父母证程序、信访工作处理程序等。3. 基础账册管理。主要是各种账簿卡册和原始资料，比如审核《计划生育二（多）孩生育证》申请登记表，已婚育龄妇女怀孕、人流、出生情况登记表，《独生子女父母光荣证》发放登记表，流动人口计划生育情况登记表，《流动人口婚育证明》

审批、查验登记表，计划外生育费辅助台账，避孕药具入、出库存账，各种法律文书，宣传教育活动记实（活动内容、参加人员、时间、地点、群众反映），信访案件登记表，人民来信登记处理卡片等。

乡（镇）级管理。1. 机构网络管理。普遍设有计划生育办公室；计划生育服务站；计划生育协会；人口学校，并充分发挥这些机构组织的作用。2. 工作程序管理（根据具体业务工作的要求制定）。计划生育行政执法程序、计划生育一孩证审批程序、计划生育二（多）孩生育证报批程序、病残儿照顾生育报批程序、《独生子女父母光荣证》审批、统计报表程序、流动人口计划生育管理程序、计划生育信访工作处理程序等。3. 统计报表、账册管理。主要有以下7类：常住人口出生、避孕节育情况统计表，计划生育服务站（所）节育手术及并发症统计表，避孕药具购调存求统计表，计划生育行政案件统计表，计划生育宣传教育情况统计表，群众来信来访处理情况统计表，流动人口计划生育情况统计表。账册主要包括：办理《计划生育一孩证》登记表，审核《计划生育二（多）孩生育证》申请登记表，已婚育龄妇女怀孕、人流、出生情况登记表，《独生子女父母光荣证》发放登记表，流动人口计划生育情况登记表，《流动人口婚育证明》审批、查验登记表，计划外生育费辅助台账，避孕药具入、出库存账，宣传教育活动记实，信访案件登记表，人民来信登记处理卡片。

村（居）级管理。1. 组织、网络管理。包括村计划生育工作领导小组，村计划生育协会，村计生服务室、人口学校，屯中心服务户。2. 全年计划生育工作流程及计划管理。村级计生工作有一定规律性，每个月的工作流程和重点是：1月，建立健全计划生育工作基础账卡，搞好计划生育政策法规和避孕节育、优生优育、生殖保健知识等方面的宣传教育。2月，有针对性地入户调查，摸清结婚人员底数，准确掌握未落实避孕节育措施的底数，送药具上门服务。3月，组织已婚育龄妇女查环查孕查病。制定并落实帮扶“三户”脱贫致富规划。4月，进行孕情检查，重点查清有流出趋势的育龄妇女的婚育情况并及时落实好避孕节育措施，掌握准计划内、外的怀孕情况。5月，开展“5·29”纪念日活动。根据实际情况调整当年人口出生计划。6月，查清流动人口底数，上报当年人口计划，搞好半年工作小结。7月，开展基础知识教育，进行查环查孕查病。8月，草拟下年度人口计划。9月，开展“9·25”纪念活动，上报下年度人口计划表。10月，走访服务对象，进行查环查孕查病。11月，回顾总结全年计划生育工作。12月：向村党支部、村委会汇报全年工作，研究、确定下年度工作计划。3. 村级计划生育工作程序管理。包括人口和计划生育统计台账管理程序、计划生育一孩证申报程序、计划生育二（多）孩生育证申报程序、独生子女父母光荣证申报程序。

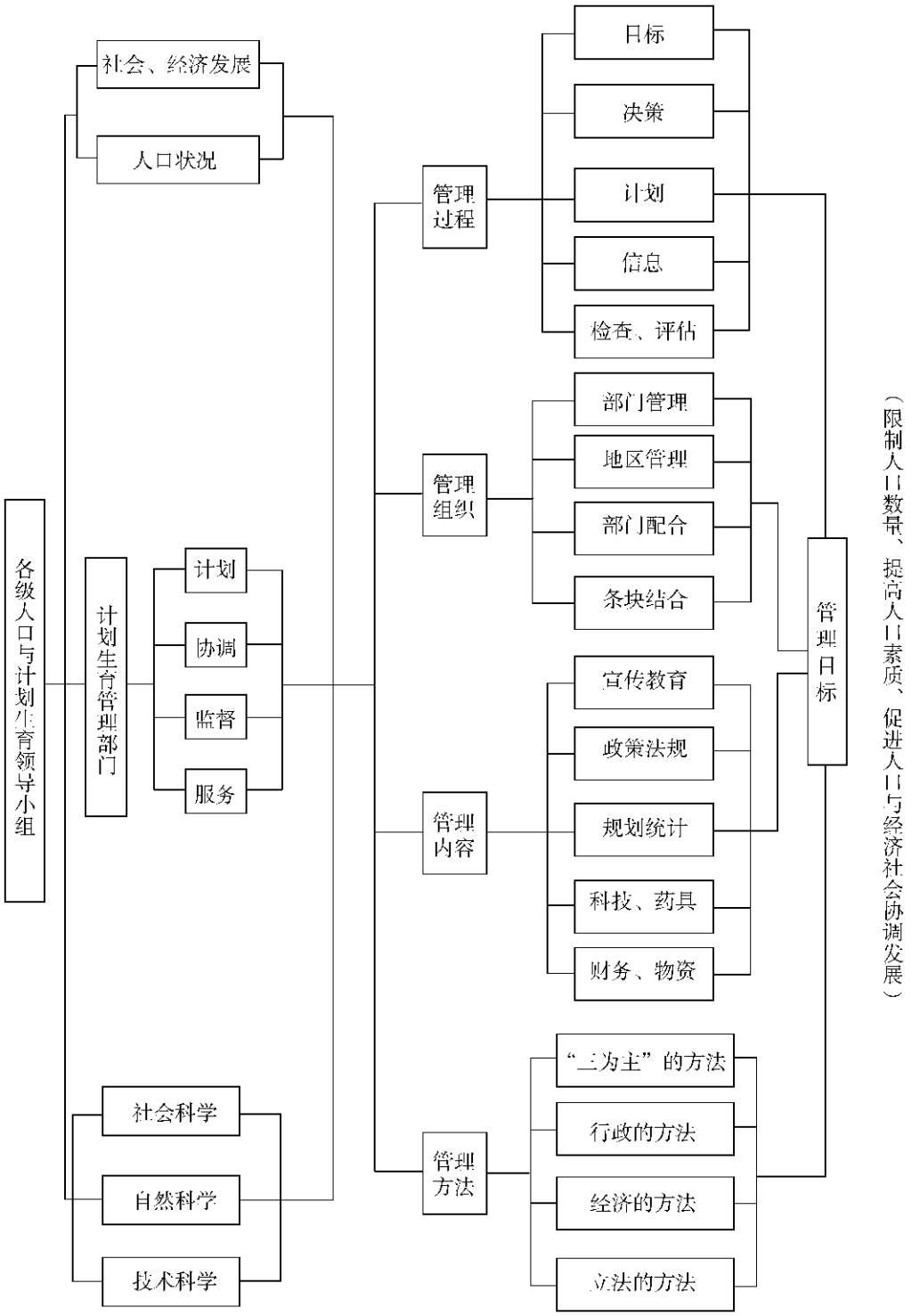


图 45　黑龙江省农村计划生育管理示意图

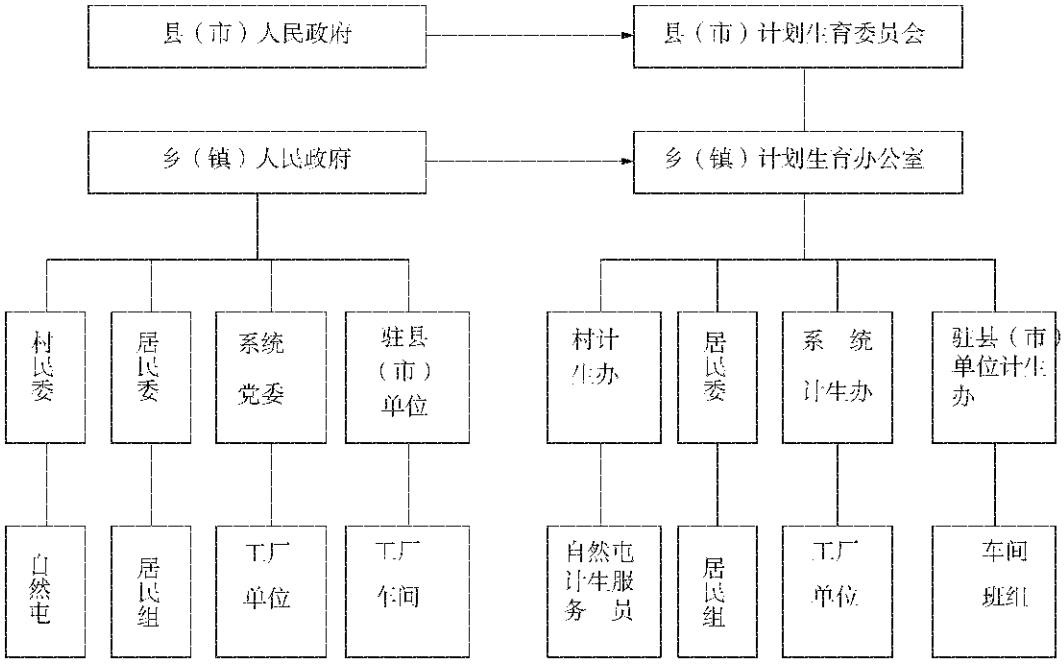


图 46　黑龙江省计划生育机构网络示意图

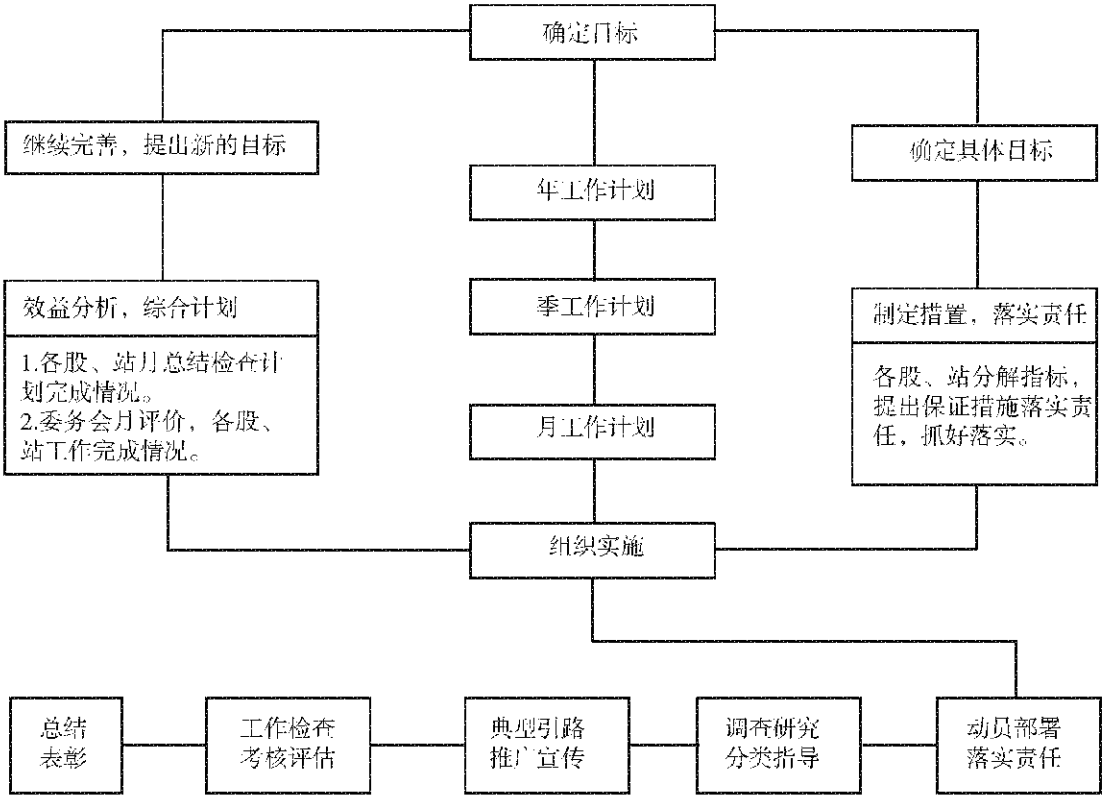


图 47　黑龙江省计划生育工作基本程序示意图

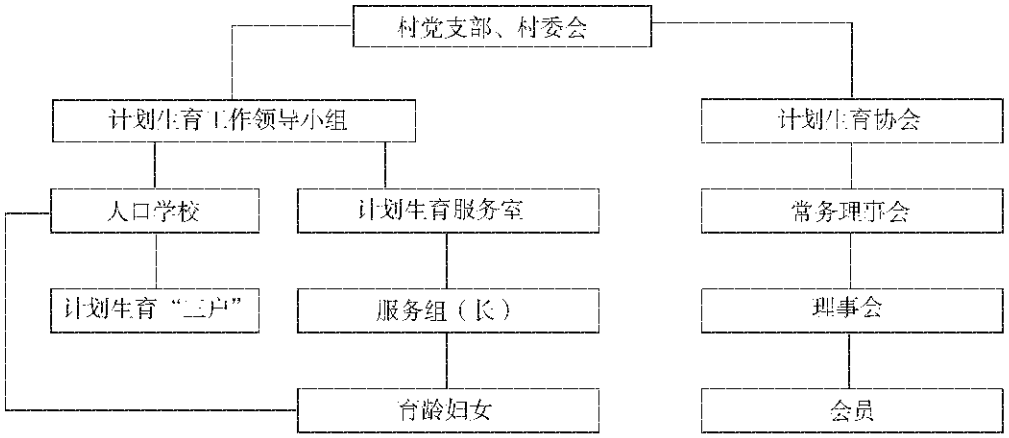


图48　黑龙江省村级计划生育工作网络示意图

二、夯实基础

（一）无计划外生育村

1985年，黑龙江省在完善生育政策试点时提出创“无计划外生育村”活动，即“以一年为期限，以行政村为单位，以无计划外生育为条件，照顾确有实际困难的群众生二胎”。其目的是为了更好地贯彻现行生育政策，并把它作为一个行政村能否开“二胎”的基本条件和限制措施。从而使全省创“无计划外生育村”活动由点到面，全面展开。到1987年，全省一年以上无计划外生育村已达5 310个，占全省行政村总数的37%。



1988年5月23日，《中国计划生育报》版头条用半个版面报道黑龙江省富裕县开展创“无计划外生育村”活动情况

1988年3月，国家计划生育委员会主任彭珮云在中央政治局常委会议上，汇报了黑龙江省开展创“无计划外生育村”活动的情况，国家计生委先后两次用“情况通报”形式向各省（市）介绍黑龙江省开展创“无计划外生育村”活动的做法。同年5月23日，《中国计划生育报》头版头条用半个版面刊发黑龙江省富裕县开展创“无计划外生育村”活动情况。同年12月，省计生委召开研讨会，就创建“无计划外生育村”活动的目的、意义、基本做法，以及在农村基层计划生育工作中的地位、作用等问题进行深入研讨。与会人员列举大量事实说明，创建“无计划外生育村”活动起到“五个明显作用”，即对落实生育政策的保证作用，对育龄群众生育行为的规

范作用,对综合治理人口问题的约束作用,对人口增长过快的严格控制作用,对农村计划生育工作的促进作用。省政府副省长黄枫在总结讲话时,要求各地加强领导,加大力度,继续把创建"无计划外生育村"活动引向深入,要一手抓开创发展,一手抓巩固提高,并以此为链条,不断提高村级计划生育工作整体水平。在创建活动中,全省各地普遍实行"四个管理"(县对乡实行目标管理,乡对村实行承包管理,村对育龄群众实行合同管理,上下结合实行制度管理),把创"无计划外生育村"活动纳入文明村建设之中,把实不实行计划生育作为一种社会公德,一人节制,多人受益,一人超生、众人所指,没有达到无计划外生育的村不能评为文明单位;把创"无计划外生育村"的指标纳入各级领导的目标管理责任制,一级对一级负责,乡(镇)党、政主要领导分片包干负责,一般干部负责包村,村干部负责包户,计划生育中心户和党员、干部联系户包主要对象;实行"分线"落实。乡(镇)政府同各村干部签订责任状,乡(镇)计划生育办公室与各村专职干部签订责任状,做到一个目标两条线管理。把党的生育政策同个人生育行为、全村生育目标有机地联系在一起,一个村有了计划外生育,就不能"开小口",村民享受不到生育二胎的政策,干部有压力,群众也感到不光彩,使计划生育工作变少数人抓为多数人管,变抓个体为抓群体,变少数人做工作为大家都来关心计划生育工作。各地把基础建设、基础教育、基础管理和基础服务作为开展创建"无计划外生育村"活动的前置条件。在强化网络建设、规章制度建设、服务队伍建设的同时实行分类指导,落实服务与管理。把已经结扎或上节育环五年以上未失效的作为"放心户"。每年定期做几次随访;把独女户作为"联系户"。主要是按政策同他们签订生育合同,使他们早知道照顾生育二胎的年限,做到不抢生、不超生、不提前怀孕;把一男孩户作为"服务户"。除签订不再生育合同外,还要落实安全有效的避孕措施,搞好孕情监测;把处于哺乳期或因特殊情况落实避孕措施有困难的妇女作为"关心户",定期妇检和随访,加强孕情监测;把性别单一的两孩以上户,尤其是两个女孩的家庭,作为"重点户"。主要靠思想教育,签订不再生育合同,落实安全有效的避孕措施。通过开展多渠道、多形式、有针对性的人口与计划生育基础知识教育,让广大育龄群众知道普遍提倡一对夫妇只生育一个孩的政策没有变;知道照顾生二胎必须以行政村为单位,一年无计划外生育为前提条件;知道照顾二胎必须有间隔六年做保证;知道党的现行生育政策到20世纪末稳定不变。为了使创"无计划外生育村"活动增强透明度,凡是达到一年无计划外生育的村,乡(镇)都召开干部、群众大会,大张旗鼓地进行命名表彰。对村干部和符合照顾条件而不要生育指标的予以奖励。在一个行政村中,谁该生、谁不该生,谁不能生,置于群众的监督之下。哪个村达到了一年无计划外生育,哪个村就可以先得到照顾,先得到照顾的村,村干部光荣,群众满意,而没有得到照顾的村,村干部就会感到有压力,群众也觉得不光彩。客观营造一个不抢生、不提前怀孕,自觉把个人的生育行为纳入生育政策轨道的环境,形成顾全大局、关心集体、互相帮助的良好社会风气。

(二)计划生育合格村(居民委、单位)

1993年,为进一步夯实基础,抓好基层,解决一些村计划生育工作"组织上断线、管理上

断层、工作上断档”的问题，全省计划生育工作会议明确提出：各地应把基层工作重点放到村一级，要着力抓好“网底”建设，一定要达到“四有三落实”，即有一个以基层党支部为核心的好的领导班子；有一支能抓经常性计划生育工作的好队伍；有一条符合实际，既能促进经济发展，又有利于控制人口的好路子；有一套科学求实、简便易行、规范管理行之有效的好制度；做到计生工作人员、任务、报酬三落实，保证有人管事、有钱办事、有章理事。

1995年，全省深入开展以“六好”（领导重视好、政策落实好、信息反馈好、宣传教育好、技术服务好、干群关系好）为内容的创建计划生育合格村、合格居民委和合格单位活动。届时各地（市）、县把创建计划生育合格村活动作为一项重要任务来抓，纳入“文明村”“小康村”“文明单位”“文明家庭”等精神文明建设活动之中。以创建合格村（单位、居民）为载体，强化村、居委会的核心作用和组织管理功能，通过创建活动带动网底建设，抓好各项工作落实。

1998年，省计生委下发《计划生育合格村、合格居民委、合格单位标准的通知》，要求各地提高认识，加强领导，认真组织实施。把创建计划生育合格村、合格居民委员会、合格单位作为推行孕前管理和服务，开展生殖保健和促进计划生育工作再上新台阶的有效途径来抓。同年，省计生委在哈尔滨市召开创建计划生育合格居民委（单位）工作座谈会，与会人员参观了哈尔滨市道里、道外和南岗三个区创建工作现场。1999年4月，在全省计划生育工作会议上，省政府副省长王佐书在报告上再次重申和强调，基层是各项工作的汇集点和结合点，基层基础工作强弱，决定全省计划生育总体水平的高低。要继续开展创建计划生育合格村、合格居民委员会、合格单位活动，创建比例由县区自行确定，但要坚持标准，确保质量。对已经报省并验收达标的要实行动态管理，定期考核评估，发现重大问题要取消其资格；对创建活动不利的地方，要实行单项重点管理；尤其是城市随着流动人口不断增加，下岗分流、人户分离、待业人员增多，居民小区管理滞后等问题突出，提高创建合格居民委（单位）的水平，就更为重要和紧迫，必须坚持不懈地抓紧抓好，高标准高质量地巩固创建成果。到2001年，全省合格村、居民委和合格单位分别达80%、85%以上。

（三）计划生育村民（居）自治

1998年3月，黑河市政府制定下发《黑河市辟建计划生育群众自我管理试验区工作方案》，确定24个行政村先行试点。1999年8月，黑河市计生委在北安市赵光镇北河村召开全市计划生育群众自我管理试验区现场会。同年，牡丹江市计生委确定10个行政村进行计划生育村民自治试点。2000年，根据中共中央、国务院《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》中提出“积极推进村民自治”的要求，省计生委确定“十五”期间建立“200个标准的村级计划生育群众自我管理试验区”的工作目标。要求“农村要把基层基础工作的重心下移，积极推行村民自治，做到建章立制、民主管理、优质服务，形成党支部、村委会、基层计划生育专兼干部和计划生育协会组织四位一体的管理服务体系。”

2004年10月，为贯彻落实国家人口计生委、民政部、中国计生协印发的《关于加强和完善村级计划生育民主管理和民主监督的意见》精神，省人口计生委制定《黑龙江省计划生育

村民自治工作规范》(以下简称《工作规范》)。《工作规范》包括七个方面内容:1. 界定计划生育村民自治的内涵。村民自治是指村民依据法律规定,通过村委会、村民代表会议或村民大会的民主程序和少数服从多数的民主集中制原则,决定和办理公共事务和公益事业,直接行使民主权利的一项社会主义民主政治制度,其本质要求是人民群众当家做主。2. 提出实施计划生育村民自治应当具备的内部条件和外部环境,基本条件和原则;并明确推行计划生育村民自治应当坚持党的领导原则、合法原则、民主原则、求实原则和创新原则。3. 明确指出,在村计划生育工作中应逐步建立起党支部、村委会、村计划生育委员会和村计划生育协会三位一体的管理与服务网络。《工作规范》在明确村党支部、村委会应对村计划生育工作负总责的同时,分别明确了村计划生育委员会、村计划生育协会在计划生育村民自治中的作用和主要职责。4. 阐述计划生育村民自治的民主机制。指出建立和完善计划生育民主选举、民主决策、民主管理和民主监督机制,是保障村民在计划生育工作中直接行使民主权利的有效途径。《工作规范》对如何建立和完善计划生育民主选举、民主决策、民主管理和民主监督机制做了明确的规定。5. 专门对计划生育村务公开的主要内容、程序和形式作了详尽的规定。6. 对制定村民自治章程和计划生育村规民约作了详尽的阐述。《工作规范》界定了解村民自治章程和计划生育村规民约概念;阐述村民自治章程和计划生育村规民约的主要内容;明确要求制定村民自治章程和计划生育村规民约必须遵循的法定程序、备案制度和注意事项。7. 提出计划生育村民自治社会效果和工作效果评价的标准和方法。《工作规范》的制发,标志着全省计划生育村民自治工作进入了一个新的阶段。牡丹江市多数行政村计划生育村民自治后,取消与上级政府签订的人口与计划生育目标管理责任状,实行县指导、乡服务、村管理、组配合、户落实的工作方式,定期组织群众对本村计划生育工作进行审议评估;取消以审批《生育证》为主的管理制度,实行个人申请、村民监督、村计划生育村民自治指导小组审核的生育管理办法;取消计划生育合同,实行由村民小组按照《计划生育村民自治章程》,通过村务公开,规范群众生育行为;取消年度生育指标,实行按生育政策,群众自主安排生育时间。肇州县为规范村民自治运作程序,确保自治效果,严把启动、申报、审核、指导、评估五个环节。启动:通过村理事会,民主选举自治组织,举手表决《村民自治章程》;申报:行政村对照自治条件,达到标准的填报申请表;审核:村申报后,由乡(镇)把关审核同意后,县组织有关部门检查验收后集体审批;指导:县计生局、计生协定期深入实行自治的行政村,面对面检查指导服务调研,帮助协调解决在自治中遇到的问题;评估:对自治村进行阶段性评估,广大育龄群众是否真正成为计划生育的主人,达到自我管理、自我教育、自我服务、自我选择(避孕节育措施)、自我监督。理顺五个关系,即:法治与德治的关系,这种自治是法律法规许可下的自治,通过群众自我教育、自我约束,去遵纪守法必须把法制教育放在首位。积极与稳妥的关系,对条件成熟、基础好的,要相信基层、相信群众,及时予以自治。条件不成熟的要创造条件,指导其逐渐向自治过渡。官治与民治的关系,自治并不是放弃管理,而是突出群众的主人地位,更好地满足群众需求,而非他治。管理与服务的关系,村民自治后,对工作提出更高要求,县乡两级必须尽快转变工

作方式,提高服务水平。“小自治”与“大自治”的关系,要自觉地把计划生育村民自治融入民政部门的村民自治之中,融入基层的民主政治建设之中,达到相互促进,共同发展。2005年6月,省人口计生委对实行村(居)自治的计生工作情况调查结果显示,低生育水平稳定,群众审批的生育指标无一差错,出生符合政策率达98%,《独生子女父母光荣证》领证率为59.2%,计划生育宣传品入户率达98%,生殖保健建档率、避孕节育措施知情选择率均达100%。

至2005年末,全省919个乡镇、9 053个行政村普遍推行了计划生育村务公开,95%以上的村都设立公开专栏或宣传橱窗。实行村民自治的行政村达85%以上。

三、重点管理

1989年,牡丹江市实行后进县、乡重点管理制度,对计划生育后进地区由市直接重点管理。1991年11月29日,《中国人口报》头版头条对这一做法做了报道,并配发评论员文章。根据牡丹江市的经验,1992年全省计划生育工作会议提出,为抓薄弱、促平衡、上水平,省政府决定对拜泉、龙江、嫩江、林口、五常、方正、木兰、宝清、杜蒙、肇源、明水、青冈、勃利等13个基础差的人口大县,由省进行重点管理。这些县被重点管理后,既有压力又有动力,采取许多超常措施。大多数县组织几大班子共同听取本县人口与计划生育工作情况的汇报,认真学习中央领导的有关讲话和全国、省、地(市)计划生育工作会议精神,全面冷静地分析当地人口与计划生育形势,认真查找本地工作同上级的要求,同兄弟地区的差距及问题的症结,客观地评价本县工作现状和在全省的位置,看到形势的严峻性,增强责任感和危机感。有的县还把计划生育列为1993年县委、县政府着力抓好的几大重点工作之一,并实行包保责任制,在包经济中心工作的同时也包计划生育,限期改变面貌。据统计,1993年13个重点县共调整县计生委正、副主任12人,乡计划生育助理员63人,事业经费投入由1992年的573万元增加到905万元,人均经费由1.11元增加到1.75元;13个县共清理出计划外怀孕10 856例,做结扎术7 078例;同时对县级服务站建设投入226万元,乡服务站建设投入124万元进行更新改造。


中国人口报

促后进转化的有力措施

1991年11月29日,《中国人口报》头版刊发《牡丹江市实行后进县、乡重点管理制度》并配发评论员文章

1993年8月28日,省政府在穆棱县召开有党政主要领导参加的"重点管理县计划生育工作座谈会",听取牡丹江市、穆棱县和甘南县的经验介绍。省政府副省长周铁农在座谈会上强调,一个县要摘掉重点管理的帽子,有几个基本条件必须达到:1. 建立起党政一把手亲自抓、负总责,各部门齐抓共管的领导机制;2. 工作方式方法开始由集中活动、靠突击会战向经常化和孕前管理方向转变;3. 加大基层基础建设力度,县、乡、村三级网络建设基本上达到贯彻"三为主"方针的要求;4. 计划生育工作纳入依法管理的轨道;5. 计划生育经费投入达到省委、省政府《决定》的要求;6. 计划生育率、计划外多孩率和统计误差率等综合指标达到全省平均水平,完成年度人口计划指标。

1993年,省计生委印发《关于对计划生育重点管理县计划生育工作检查验收有关问题的通知》,并于同年对这些重点管理县进行检查验收,总分达到850分以上的县即解除重点管理,总分达不到750分或某一两方面的工作在全省仍处于落后状态的县,继续作为省、市重点管理对象。经过三年多努力,全省13个重点管理县相继解除了重点管理。

四、围绕中心

2001年以后,在做好县、乡、村三级规范管理工作基础上,遵照党中央、国务院指示,全省各地以全面建设小康社会为目标,大力培育"富裕文明、身心健康、优生优育、权益保障、民主和谐"的新家庭。探索生产发展、生活富裕、生态良好、生命安康、生育文明的新路子、新机制,把人口计生工作融入社会主义新农村建设和小康家庭建设之中,结合农村各项工作,营造良好的人口环境。哈尔滨、齐齐哈尔、牡丹江、佳木斯、绥化、鸡西、大兴安岭等地、市、县调整工作布局,抓住农村人口计生工作的本质,围绕关注民生、富裕农民的要求,着力推进农村人口和计生利益导向政策体系建设;围绕文化和谐、乡风文明的要求,着力推进农村人口文化和生育文化建设;围绕依法治理、维护权益的要求,着力推进农村计划生育依法行政;围绕生活富裕、服务均等的要求,着力推进农村人口和计划生育优质服务;围绕管理民主、强化基层的要求,着力推进农村计划生育村民自治。肇东市政府适时启动小康家庭计划,制定下发《肇东市部门联手实施小康家庭计划试点方案》,按照工作重点和目标,把126项工作责任分解到14个部门,整合了政府部门效能,为农民尽快致富注入智力和外力支持。小康家庭计划主要包括科技致富、科学理财、优生优育、教子成才、卫生健康、遵纪守法、文明家庭、平安保险等八个方面内容。

经过三年多运行,许多村改变传统、单一的生产模式,形成农工牧副多元发展的格局。据三个试点村统计,2004年农业生产总值实现5 064万元,人均收入4 130元,分别比试点前增长19.1%和22%。计划生育工作实现"四无一正常",即无早婚、无早孕、无计划外妊娠、无违法生育,出生人口性别比正常。三个试点村"十星户"达到278户,占总户数的71%,比试点前提高15%,恩格尔系数由试点前41%下降到36%。通过小康家庭计划的实施,三个试点村已率先迈出奔向小康的可喜一步。牡丹江市农业委员会在市委、市政府大力推行的《人口和计划生育21世纪全面小康促进计划》工作中,发挥行业优势,实行政策推

动,把目标和任务纳入农业和农村的总体目标进行管理,并与市人口计生委、畜牧、林业、水务等部门密切合作,针对《小康促进计划》的示范户、带动户、帮扶户和救助户,研究制定出台八条优先优惠政策。紧紧围绕促进计生贫困户增收这个主题,立足绿色食品、畜牧业、外向型农业三大优势,做大牛肉、生猪、果菜、食用菌四大主导产业,为计生户创造优越的生产发展环境,拓宽增收致富渠道,进一步加大行业工作对落实国策的服务能力,彰显农业工作对计划生育利益导向的助推作用。

第三节　农、林、煤、铁系统计生管理

一、农垦、森工系统计生管理

1986年,农垦、森工两个系统计生工作以地方管理为主,总局在卫生局内设一专职人员负责计生工作,对外称为总局计生办公室,一套人马,两块牌子。下属各管局设计生办,与卫生局合署办公。1998年,鉴于这两个系统人口多、点多面广、线长分散、交通不便等实际情况,为进一步调动地方和系统做好计生工作两个积极性,理顺责权关系,黑龙江省人大、省计生委先后深入这两个系统进行多次调研。在调研的基础上,省政府向省人大提交了农垦、森工两个系统的授权议案。据此,1999年3月1日,省计生委、省农垦总局、省森林工业总局联合印发《全省农垦和森工系统计划生育工作协调会议纪要的通知》,进一步明确这两个系统与地方的管理区划和关系,即:农垦和森工系统基层单位人口居住集中的,由系统自行管理;居住在地方的,由地方管理,系统配合;系统与地方应密切协作,处理好"条"与"块"的关系。报经省人大授权后,农垦和森工系统为独立执行人口计划单位。做好计划生育行政奖励、行政处理、行政处罚、行政复议和规划统计、技术服务、宣传教育、避孕药具管理和发放等工作。2001年4月,森工总局计生委在机构改革中与卫生局正式分开,单独成立黑龙江省森林工业总局计划生育委员会。

2002年2月,在修改的《黑龙江省计划生育条例》中,正式授予这两个系统计划生育行政执法权限和职能,并同地方政府一样与省政府签订人口和计划生育目标管理责任状,享有与地市同等的权利、义务、职能和管理责任,从法律地位上予以确认。

2005年,全省农垦、森工系统所辖部门及职工遍布全省各地。黑龙江垦区辖9个分局,104个农、牧场,拥有200多个独立核算的工、商、运、建、服企业,总人口158万人。全省森工系统有4个林管局,40多个林业局,在岗职工66万人,离退休人员17.6万人,下岗职工8.6万人,总人口191万人。到2005年底,农垦系统九个分局人口自然增长率已有五个分局出现负增长。人口出生率从20世纪70年代的24.62‰下降到2005年的5.17‰;人口自然增长率从19.62‰下降到2005年的0.43‰,生育符合政策率达99.54%。森工总局全系统有专职计生员856人,兼职计生员290人,其中管理局计生委6人,各林业局计生办专职

2~3人,山上林场、街道、居民委均有专兼职计生人员负责人口和计划生育工作。辖区23个林业局下设23个计生办,有3个局计生办是独立科室,有17个局卫生与计生合署办公,有3个局计生办是内设机构,有10个局独立设置了计划生育技术服务站,其余12个局计划生育服务站挂靠在医院。

二、煤炭系统计生管理

1986~2005年,全省有鹤岗、双鸭山、鸡西、七台河四个煤城,总人口500余万人,其中矿务局煤炭职工、家属占85%以上。为做好煤城计划生育工作,鹤岗、双鸭山、鸡西、七台河四个矿务局都设有计划生育办公机构,编制3~5人,各矿、厂设计生办,根据本矿区人口配备2~8名不等的计划生育干部,专门负责本矿区职工、家属计划生育管理与服务。全省煤炭系统始终实行双重领导、属地化管理的体制,即各矿区计划生育工作既接受矿务局领导,也接受当地政府及相关业务部门指导,地方与矿务局密切配合,共同做好煤炭职工及家属的计划生育工作。

三、铁路系统计生管理

1986~2005年,哈尔滨铁路局下辖的各站、段、处的计生工作,一直实行垂直领导,由铁路局统管。铁路局设计划生育办公室,与卫生局合署。各站、段、处成立计生办,有的与卫生行政合署,有的设在铁路系统医院,有的单独设置。铁路系统计生工作,在业务上接受地方有关部门指导,其行政执法、奖励处罚、政策兑现等都由铁路部门负责。

第四章　组织管理

第一节　管理工作

1986~2005年,黑龙江省历届省委、省政府高度重视人口计生工作,在机构、编制、人员、经费、领导及基础建设等方面给予强有力支持,并提出宁可少建几个工厂、少上几个项目,也要保证人口计生工作的有效运转。针对有些地方工作有所放松,放任自流现象比较严重,计划生育机构、队伍不健全、不稳定的问题,黑龙江省人大常委会做出《关于进一步做好计划生育工作的决议》,要求各级政府真正树立起控制人口增长的战略观念,强化人口意识,进一步加强对计划生育的领导,计划生育机构、队伍只能加强,不能削弱。对人口计划

完成好的地、市、县、乡，应予表彰、奖励；完成不好的，要限期改变落后面貌；人口严重失控的地方或在人口数字上弄虚作假的，要追究领导责任。

1989年，省政府印发《关于进一步加强计划生育工作的决定》指出，全省人口形势还相当严峻，控制人口的任务仍十分艰巨。各级政府都要切实加强对计划生育工作的领导，主要领导要亲自抓，分管领导具体抓，每年都要有重点地切实解决一些问题。要把人口控制目标纳入当地经济和社会发展的总体规划，层层建立和健全人口目标管理责任制，保证有人（或机构）抓计划生育工作，保证现行生育政策、法规的贯彻落实，保证兑现计划生育奖惩政策，保证计划生育所需经费。要配齐配强乡（镇）计划生育助理，通过核编列入行政序列。村一级要有人负责计划生育工作，对村妇女主任兼管村计划生育工作的，要兑现相应的报酬。市、县各行业系统要设专人做计划生育工作。工矿、街道也要有相应的人员或机构管理计划生育工作。

1991年5月12日，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》下发后，中共黑龙江省委、省人民政府又一次印发了《关于切实加强计划生育工作领导的决定》，严肃指出，当前控制人口问题已到了刻不容缓、非抓不可的地步。各级党政领导必须把思想统一到中央《决定》和江泽民总书记、李鹏总理的讲话精神上来，树立强烈的人口意识和人均观念，防止急功近利的思想和短期行为。党政第一把手是执行人口计划的主要责任者，必须亲自抓，并且负总责。各级党委和政府都要成立有党政主要领导任组长的人口与计划生育领导小组，组织协调各有关部门共同做好计划生育工作，真正形成全党动手、全民动员，人人重视计划生育，人人为控制人口增长做贡献的局面。《决定》还要求各地、各部门在制定各项社会经济政策时，要服从控制人口增长这个全局。各级计划、财政部门要积极筹措资金，逐年增加计划生育事业费。要按照省政府《关于进一步加强计划生育工作的决定》要求，进一步解决乡级计划生育服务网络的机构、编制问题和村级服务人员的报酬问题。计划生育工作是一项十分艰苦的工作，各级党委和政府要做计划生育干部的坚强后盾，支持他们的工作，关心他们的生活。

2000年，省委、省政府印发《关于贯彻落实中共中央、国务院关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定的意见》，强调虽然实现了低生育水平，但主要是依靠强有力的行政手段来实现的，而且具有一定的不稳定性。人口问题仍然是制约省经济和社会发展的一个关键问题。各级党委和政府必须坚持综合治理人口问题，积极完善人口与计划生育工作的调控体系和相关社会经济政策，建立适应社会主义市场经济体制的人口与计划生育工作管理机制，加大对人口与计划生育工作投入力度，纳入政府的财政预算，投入幅度要高于财政收入的增长幅度。从2001年起，各地人均计划生育经费投入平均每年递增20%，确保到2005年末，全省各级财政年投入人均计划生育事业费不低于或超过10元。

2002年10月18日，黑龙江省第九届人民代表大会常务委员会第32次会议通过新修正的《黑龙江省人口与计划生育条例》，再次从立法的角度，要求各级人民政府做好人口与计划生育工作的推行和实施。《条例》明确规定，各级人民政府应当建立政府领导、部门指

导、各方配合、单位管理、群众参与的工作机制；公安、工商、劳动保障、财政、民政、卫生、农业等单位应当按照职责分工履行人口与计划生育管理职责；机关、团体、企事业单位的计划生育工作应当实行主要负责人或法定代表人责任制，设置计划生育机构或者配备专兼职人员；城镇人口与计划生育工作应当依托社区，实行属地管理、单位负责、居民自治、社区服务的管理体制；农村人口与计划生育工作应当作为村民自治的一项重要内容，实行村务公开和民主管理。

至2005年末，全省人口与计划生育机构2 370个，形成上下贯通、运转灵活、覆盖城乡的服务管理网络和体系，拥有专职计划生育干部（含技术服务人员）7784人，1986～2005年，全省计划生育财政预算拨款27.8亿元，人均计划生育经费12.22元，比1987年的人均0.76元增长16.08倍。

第二节　机构队伍

一、机构状况

1986～2002年，省、市（地），县（区）计划生育委员会在当地党政部门统一领导，开展人口与计划生育的规划、组织、管理与实施工作。计划生育行政管理机构，即各级人口和计划生育委员会（办公室），从省到地方各级政府，直至基层单位，按纵向配置，承担着计划生育管理的主要任务，对整个人口控制活动具有指导、监督、管理和执法作用。计划生育事业机构，在各级计划生育委员会直接领导下，主要承担着计划生育科学研究、宣传教育、干部培训、药具供应、避孕节育技术服务等具体工作任务，为行政机构提供业务支持和服务保障。2003～2005年，依据国家行政机构改革要求，为适应人口发展的需要，省、市（地）、县（区）计划生育委员会适时更名为人口和计划生育委员会、人口计生局。

至2005年底，全省人口和计划生育机构总数达2 370个（不含村和社区计生服务室），其中县区以上计划生育机构467个，乡计生办1 125个，乡计生服务站778个，乡计生办和服务站覆盖率分别达92%和80%。拥有工作人员7 784人（不包括兼职计生人员），其中公务员1 967人，事业编制5 089人，乡级自招自聘人员728人。县区以上计划生育行政部门148个（省级1个，地市13个，县区级134个），乡级计生办1 125个，其中独立设置的有438个，挂牌或合署办公的有404个，与服务站合署办公的有283个。全省共有计划生育事业机构319个，其中技术服务站111个；药具、宣传、培训、流动人口管理机构121个，科研所及技术服务中心9个（省级1个，地市级8个），信息中心1个（省级）；协会77个（省级1个、地市级11个、县区级65个）。

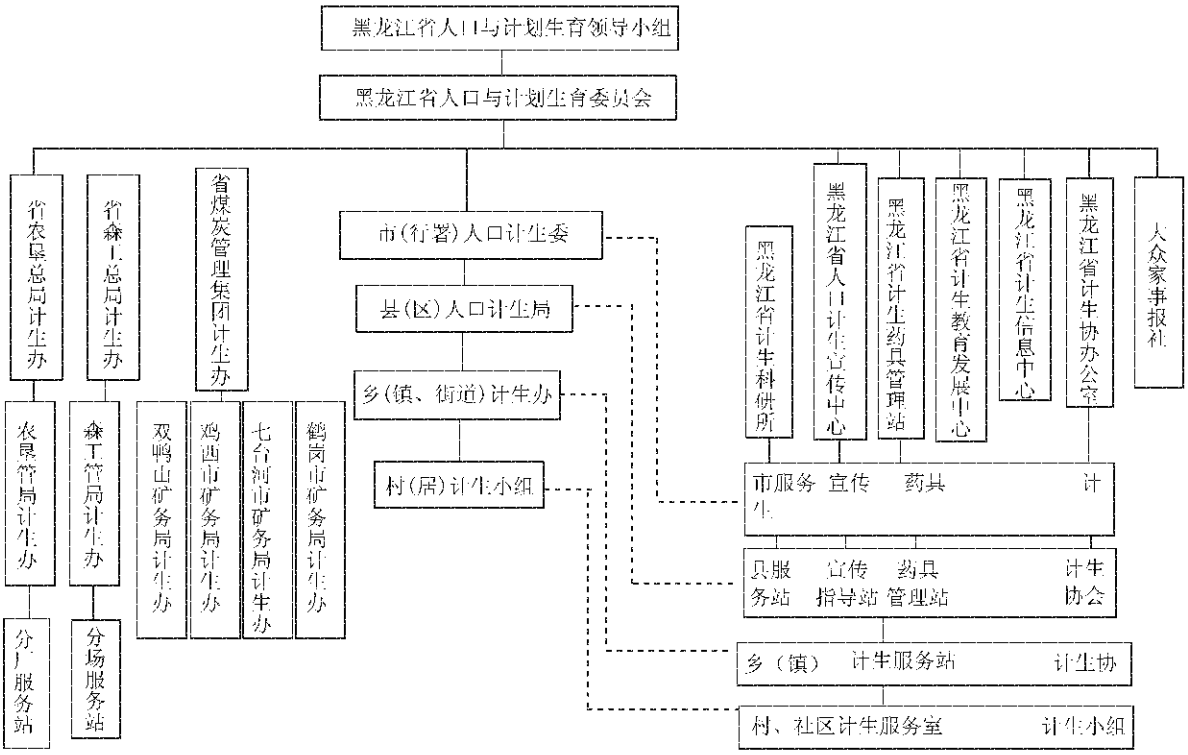


图 49　黑龙江省人口与计划生育组织机构图

1986 年黑龙江省人口计生省级机构人员编制情况

表 3－8

单位名称	成立时间	人员编制(名)						内设科室、处(个)	备注
		小计	厅级	处级	科级	科以下	工勤		
黑龙江省计划生育委员会	1979.06 独立建制	40	3	1				5	
黑龙江省计划生育宣传教育所	1983.11	30							1985 年 1 月改为黑龙江省计划生育宣传教育中心
黑龙江省计划生育科学研究所	1983.11	70							
黑龙江省计划生育药具管理站	1985.02	5							
合计	—	145	3	3					

1995年黑龙江省人口计生省级机构人员编制情况

表3-9

单位名称	成立时间	人员编制(名)						内设科室、处(个)
		小计	厅级	处级	科级	科以下	工勤	
黑龙江省计划生育委员会	1979.06	48	4	17			5	7
黑龙江省计划生育宣传中心	1983.11	30		1				
黑龙江省计划生育科学研究所	1983.11	50		1				
黑龙江省计划生育药具管理站	1985.02	7		2				
黑龙江省计划生育培训中心	1990.03	27		1				
黑龙江人口报社	1987.11	11		2				
黑龙江省计划生育协会办公室	1990.11	7		1				
黑龙江省计划生育信息中心	1994.06	13						
合计	—	193	4	25			5	7

2005年黑龙江省人口计生省级机构人员编制情况

表3-10

单位名称	成立时间	人员编制(名)						内设科室、处(数)	备　注
		小计	厅级	处级	科级	科以下	工勤		
黑龙江省人口和计划生育委员会	1979.06	53	6	19			6	7	2003.4更名
黑龙江省人口和计划生育宣传中心	1983.11	27		2					2005.8更名
黑龙江省计划生育科学研究所	1983.11	50		3					2005.8加挂黑龙江省生殖保健服务中心牌子
黑龙江省人口计划生育教育发展中心	1990.03	25		3					2002.05更名

续表3－10

单位名称	成立时间	人员编制(名)						内设科室、处(数)	备　注
		小计	厅级	处级	科级	科以下	工勤		
大众家事报社	2001.04	11		2					2001.4黑龙江人口报社更名大众家事报社；2004.5与省宣传中心合并
黑龙江省计划生育药具管理站	1985.02	10		2					
黑龙江省计划生育信息中心	1994.06	13		1	1				
黑龙江省计划生育协会办公室	1990.11	9		2					
合计	—	198	6	34	1		6	7	

二、领导小组

1991年3月21日，中共黑龙江省委组织部下发关于成立省计划生育工作领导小组的通知。组长邵奇惠(省委副书记、省政府省长)，副组长周文华(省委副书记)、嵇华(省人大常委会副主任)、戴谟安(省政府副省长、常务副组长)、黄枫(省政协副主席)、金孝镇(省纪检委副书记)，成员由各部、办、委、厅负责人共20名组成。

1993年5月19日，中共黑龙江省委组织部下发关于调整省计划生育工作领导小组成员的通知。调整后的省计划生育工作领导小组，组长邵奇惠(省委副书记、省政府省长)，副组长单荣范(省委副书记)、朱典明(省人大常委会副主任)、周铁农(省政府副省长、常务副组长)、黄枫(省政协副主席)、迟行(省纪检委副书记)，成员增至23人。

1996年9月23日，黑龙江省机构编制委员会下发关于调整黑龙江省计划生育工作领导小组成员的通知。组长田凤山(省委副书记、省长)，副组长单荣范(省委副书记)、朱典明(省人大常委会副主任)、周铁农(省人民政府副省长)、孙魁文(省人民政府副省长)、陈文志(省政协副主席)、迟行(省纪检委副书记)，成员共33人。

1998年3月27日，黑龙江省机构编制委员会下发关于调整黑龙江省计划生育工作领导小组部分成员的通知。副组长杨光洪(省委副书记)、王宗璋(省委常委、省政府副省长)、王佐书(省政府副省长)、沈根荣(省政协副主席)、范垂庭(省纪检委副书记)，其他成员不变。黑龙江省计划生育工作领导小组日常工作由省计划生育委员会承担。

2000年5月17日，黑龙江省机构编制委员会下发关于调整黑龙江省计划生育工作领导小组组成人员的通知。组长宋法棠(省委副书记、省政府省长)，副组长杨光洪(省委副书

记)、王人生(省人大常委会副主任)、王佐书(省政府副省长)、申立国(省政府副省长)、曹亚范(省政协副主席)、范垂庭(省纪检委副书记),成员由17人组成。

2003年12月16日,黑龙江省人民政府下发关于黑龙江省计划生育工作领导小组更名并调整成员的通知。组长张左己(省委副书记、省长),副组长刘东辉(省委副书记)、董浩(省人大常委会副主任)、申立国(省政府副省长)、程幼东(省政府副省长)、张树平(省政协副主席)、王进敏(省纪委副书记)、韩广儒(省政府副秘书长),成员由28人组成。

至2005年,省计划生育领导小组每年都要召开1~2次会议,听取有关部门汇报,讨论研究和协调决策一些重大问题。全省各地根据领导小组的决策意见组织实施和贯彻落实。

三、行政机构

(一)省人口和计划生育委员会

1986年,黑龙江省计划生育委员会隶属省政府序列,厅级单位。主要职能是:研究、制订全省计划生育工作的方针、政策和法规,并对各地的贯彻执行情况进行检查指导;协调有关部门对人口与计划生育工作实行综合治理;会同有关部门编制全省人口发展中、长期规划和年度计划,制订全省计划生育事业的发展计划,并对执行情况进行检查与评估;负责计划生育统计工作,并参与全省人口统计数据的分析和研究工作;按照国家计生委和省科委制订的计划生育科学研究总体规划,负责全省计划生育科学技术研究,组织计划生育科研成果和节育新技术的评审、鉴定、转化与推广应用;组织有关人口问题的综合性、前瞻性研究;负责全省计划生育技术服务工作的综合管理,检查、指导各地计划生育技术服务站工作,协同有关部门做好优生工作;组织、协调有关部门进行人口与计划生育的宣传教育工作;编制省财政拨付的计划生育事业费的预、决算,编制全省计划生育的药具计划,指导、监督避孕药具的使用和管理,会同有关部门安排计划生育系统基本建设项目和投资,管理直属单位财务和国有资产;指导全省计划生育系统干部队伍建设,负责制订计划生育专业教育和干部培训计划;管理全省计划生育和有关人口工作的国际交流与合作;指导省计划生育协会、人口学会工作;完成省政府交办的其他工作。

1995年7月,根据黑龙江省党政机构改革方案,进一步明确省计划生育委员会的职能转变内容:省计划生育委员会要加强计划生育工作的法制建设,协调有关部门制订人口与计划生育工作的方针、政策和法规;规划、组织有关人口问题与计划生育工作的科学研究;加强计划生育的宣传、咨询和技术服务工作;推进计划生育工作的综合管理。根据"政事分开"原则,省计划生育委员会要将计划生育干部的培训和计划生育宣传品的制作等事务性工作,交由直属单位承担。强调指出,省计划生育委员会是省人民政府主管计划生育工作的职能部门。同时,还明确省计划生育委员会与省卫生厅的职能划分问题,即省计划生育委员会和省卫生厅在计划生育工作中的职责分工如下:节育技术服务工作,由计划生育部

门、卫生部门和其他部门的医疗保健机构共同承担,以保证全省人口计划的完成;计划生育行政部门负责计划生育技术服务的综合管理,有关计划生育技术政策、法规、规章性文件由省计划生育委员会会同省卫生厅起草,有关计划生育技术的卫生标准(如并发症诊断标准、节育手术常规等),由省卫生厅会同省计划生育委员会制订,颁发后分别指导本部门贯彻实施,并检查贯彻实施情况;卫生行政部门主管母婴保健和优生工作,并实施监督检查,计划生育部门可以对生育与节育过程中的健康问题进行咨询与一般的技术服务,可以进行优生优育知识的宣传、咨询和一般技术服务;计划生育技术专业人员的技术资格评审工作的培训、考核、发放合格证工作,由卫生行政部门和计划生育行政部门分别组织实施;计划生育行政部门主管节育手术并发症鉴定的管理和手术事故的调查、处理,并对疑难病例进行终审鉴定,负责独生子女病残儿医学鉴定的管理工作。机构改革中的"三定"方案明确规定,省计划生育委员会行政编制48名,机关工勤人员事业编制5名,离退休干部工作人员编制2名。领导职数为:主任1名,副主任3名,正副处长17名(含机关党的机构和纪检、监察机构领导职数)。在2000年6月机构改革中,进一步明确省计划生育委员会的人员编制和领导职数,即省计生委行政编制40名,机关工勤人员事业编制6名,离退休干部工作人员编制3名。领导职数为:主任1名、副主任3名、纪检组长1名、助理巡视员1名;处长9名(含机关党的机构和纪检监察机构领导职数)、副处长9名(含负责离退休干部工作的副处长职数)。同年,省人事厅印发《关于省计划生育委员会处级非领导职务职数的批复》,核定省计划生育委员会处级非领导职务职数9名,其中,调研员5名,助理调研员4名。

2000年,根据中共中央、国务院批准的《黑龙江省人民政府机构改革方案》,设置黑龙江省计划生育委员会,并明确规定,省计划生育委员会是主管人口与计划生育工作的省人民政府组成部门。这次机构改革,对省计划生育委员会的职能、职责、内设机构、人员编制问题,根据工作需要,做出了更为明确的规定,确定职能调整的具体内容:进一步下放事务性管理职能,将计划生育药具供应的组织实施和管理、计划生育系统国家公务员和专业技术人员继续教育培训业务的有关工作交给事业单位承担。重大科研成果和节育新技术的评审、鉴定、转化与推广应用等职能,交给有关社会中介组织承担。根据以上职能调整,省计划生育委员会的主要职能是:拟定全省人口与计划生育工作的方针、政策,组织起草省人口与计划生育的法规草案,协助有关部门制定相关的社会经济政策,推动人口与计划生育工作的综合治理;研究全省人口发展战略,根据国家确定的人口控制目标,编制全省人口与计划生育中、长期规划和年度计划,制定全省计划生育事业的发展计划,负责计划生育统计工作,组织实施计划生育抽样调查,参与全省人口普查、抽样调查和人口统计数据的分析和研究工作;组织实施省制定的计划生育科学研究总体规划,组织有关人口与计划生育问题的综合性、前瞻性研究;制定人口与计划生育宣传教育工作的规划,组织协调有关部门开展全民性人口与计划生育的宣传教育工作;综合管理全省计划生育技术服务工作,围绕生育、

节育、不育制定生殖保健服务的规划与规范,配合卫生部门做好提高出生人口素质工作,对计划生育技术和药具发放进行指导和监督;编制省级计划生育事业费的预、决算,编制全省计划生育药具需求计划,会同有关部门安排本级计划生育系统基本建设项目和投资,管理直属单位财务和国有资产;制定全省计划生育系统干部队伍建设和教育培训规划并组织实施;负责全省有关计划生育工作的国际交流与合作;指导有关人口与计划生育社会团体的工作;承办省人民政府交办的其他事项。这次机构改革,增加领导职数、老干部工作人员编制和工勤人员编制,核定处级非领导职数,使省计划生育委员会作为主管全省人口与计划生育工作的省人民政府组成部门,其地位和作用明显增强。省计划生育委员会仍然内设7个职能处(室),但进一步理顺各项业务职能。办公室增加负责委机关离退休干部的工作职责,更加突出其参谋部、调度室和服务中心作用,保证领导和机关工作的正常运转。政策法规处更加强调做好人口与计划生育工作的综合治理职能。科学技术处突出反映计划生育工作发展要求的生殖保健服务和提高出生人口素质的工作职能。人事处增加干部队伍培训的工作职能。至此,机关和各处室职责更加明确,工作关系更加理顺,计划生育职能得到进一步强化,为继续做好人口与计划生育工作创造有利条件。2000年10月,为接收军队转业干部,省编委又给省计划生育委员会增加1名行政编制。至此,省计划生育委员会行政编制总数为44名。

2001年11月,省机构编制委员会下发文件,同意省计划生育委员会增设研究室,与办公室合署办公,同时核定1名正处级领导职数。2002年12月,省机构编制委员会下发文件,同意省计划生育委员会根据工作需要,在政策法规处挂流动人口管理处牌子。2003年4月,根据省委九届二十五次常委会决定,省机构编制委员会下发《关于省计划生育委员会更名的通知》,将黑龙江省计划生育委员会更名为黑龙江省人口和计划生育委员会。本着"大稳定,小调整"原则,对省人口和计划生育委员会的职能配置、内设机构和人员编制规定又进行修改和调整:根据国家人口和计划生育委员会调整后的职能内容,突出了人口规模、趋势、素质、结构、迁移等人口和计划生育重大问题的战略性、前瞻性研究,推动人口和计划生育工作的综合治理,促进人口与经济社会协调发展和可持续发展的职能。增加制定人口发展规划和政策;协同有关部门研究提出生殖健康产业发展规划和政策;负责有关计划生育的人口统计、信息化建设与管理工作;协调有关部门做好优生优育、出生人口性别比治理工作;配合卫生部门做好艾滋病预防等宣传和服务工作的职能。

2004年1月,省机构编制委员会根据中共中央、国务院批准的《黑龙江省人民政府机构改革方案》,下发新的"三定"方案,即《黑龙江省人口和计划生育委员会主要职责内设机构和人员编制规定》,再次明确黑龙江省计划生育委员会更名为黑龙江省人口和计划生育委员会(以下简称省人口计生委),规定省人口计生委是主管人口和计划生育工作的省政府组成部门。在这次机构改革中,省人口计生委在原计划生育委员会职责基础上增加以下职责:1. 加强人口规模、趋势、素质、结构等人口和计划生育重大问题的战略性、前瞻性研究,

推动人口和计划生育工作的综合治理，促进人口与经济社会的协调发展和可持续发展。2. 制定人口发展规划和政策，协同有关部门做好出生人口性别比治理工作，促进生殖健康产业发展。根据以上职责调整，省人口计生委主要职能是：综合协调人口和计划生育工作，拟定全省人口和计划生育工作的方针、政策，组织起草省人口和计划生育的法规草案并监督实施，协助有关部门制定有利于人口和计划生育工作的社会经济政策和社会保障制度，推动人口和计划生育工作的综合治理；研究提出省人口发展战略，组织对人口规模、趋势、素质、结构等人口和计划生育重大问题的战略性、前瞻性研究，协同有关部门促进人口与经济社会协调发展和可持续发展，根据国家确定的人口控制目标，编制全省人口中长期规划和年度计划，制定全省人口和计划生育事业发展计划，负责与计划生育相关的人口统计、信息化建设与管理工作，组织实施人口和计划生育抽样和专项调查，参与分析研究全省人口统计数据；组织实施人口和计划生育科学研究总体规划，协同有关部门研究提出生殖健康产业发展规划和政策；制定人口和计划生育宣传教育工作规划，组织开展全民性人口和计划生育宣传教育；依法管理全省计划生育和生殖健康技术服务工作，围绕生育、节育、不育制定生殖保健服务的规划与规范，协调有关部门做好提高出生人口素质、优生优育和出生人口性别比治理工作，配合卫生部门做好艾滋病预防等工作，指导和监督计划生育技术服务和避孕药具发放；编制省级人口和计划生育事业费的预、决算，编制全省避孕药具需求计划，会同有关部门安排本级人口和计划生育系统基本建设项目和投资，指导和监督直属单位财务和国有资产管理；制定并组织实施全省人口和计划生育系统干部队伍建设和教育培训规划；负责全省人口和计划生育工作的国际交流与合作；指导人口和计划生育社会团体的工作；承办省政府交办的其他事项。省人口计生委内设7个职能处（室），行政编制46名，离退休干部工作人员编制3名，工勤人员事业编制6名，人大、政协专职人员单列编制1名。厅级职数为：主任1名，副主任3名，纪检组长1名，助理巡视员1名；处长10名（含研究室主任1名、机关党委专职副书记1名、纪检监察机构1名），副处长9名。2004年2月，省人事印发《关于重新核定省人口和计划生育委员会处级非领导职务职数的函》，核定省人口计生委处级非领导职务职数10名，其中，调研员5名，助理调研员5名。

2003～2005年，省编委又分别以黑编〔2003〕143号、黑编〔2004〕145号、黑编〔2005〕146号文件给人口和计划生育委员会增加3名军队转业干部行政编制，省人口和计划生育委员会共有行政编制49名，离退休干部工作人员编制3名，工勤人员事业编制6名，人大、政协专职人员单列编制1名。

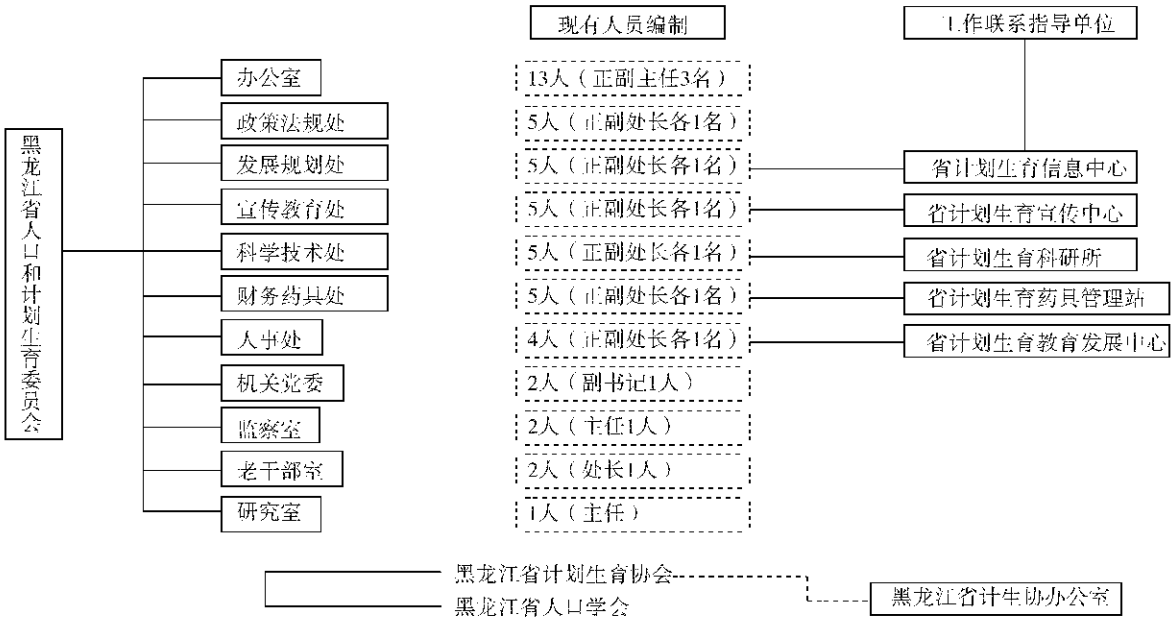


图 50　黑龙江省人口和计划生育委员会内设机构人员编制图

1986～2005 年黑龙江省人口和计划生育委员会历届领导班子成员

表 3－11

机构名称	职　务	姓　名	任免时间	备　注
黑龙江省计划生育委员会	副主任	杨蔚本	1985.02～1987.09	党组副书记，主持工作
	副主任	江　英	1985.02～1990.02	党组副书记
	副主任	刘　捷	1983.07～1990.02	党组成员
黑龙江省计划生育委员会	主任	王溯源	1988.10～1994.09	党组书记
	副主任	刘　捷	1990.02～1994.12	党组副书记
	副主任	白家骏	1990.02～1994.12	党组成员
	副主任	苗惟一	1990.02～1996.12	党组成员
黑龙江省计划生育委员会	主任	刘　捷	1994.12～1998.04	党组书记
	副主任	白家骏	1994.12～2005.01	党组副书记
	副主任	苗惟一	1990.02～1996.12	党组成员
	副主任	王　敏	1994.12～	党组成员
	副主任	刘玉华	1996.06～1998.11	党组成员
	纪检组长	蔡金荣	1996.11～2000.06	党组成员
黑龙江省计划生育委员会	主任	淳于永菊	1999.01～2003.04	党组书记
	副主任	白家骏	1994.12～2005.01	党组副书记
	副主任	王　敏	1994.12～	党组成员
	副主任	林盛中	1998.11～	
	副主任	王福学	2000.09～	党组成员
	纪检组长	关九波	2000.10～	党组成员
	助理巡视员	陈凤兰	2001.02～	
	助理巡视员	曲秀琴	2002.10～	

续表3－11

机构名称	职　务	姓　名	任免时间	备　注
黑龙江省人口和计划生育委员会	主任	郑德清	2003.04～	党组书记
	副主任	白家骏	～2005.01	党组副书记
	副主任	林盛中	～2003.12	
	副主任	王　敏	1994.12～	党组成员
	副主任	王福学	2000.09～	党组成员
	纪检组长	关九波	2000.10～	党组成员
	副主任	陈凤兰	2001.02～	党组成员
	助理巡视员	曲秀琴	2002.10～	

（二）市（地）、县（市、区）人口计生委（局）

1986年，市、县计生委独立建制，一般内设办公室、宣传教育科（股）、规划统计科（股）、政策法规科（股）、科学技术科（股）。省编委核定县级以上计划生育机构人员编制550人，列专项编制，由省按系统管理。各地编制分配情况如下：哈尔滨市49名，齐齐哈尔市28名，鸡西市18名，鹤岗市21名，双鸭山市18名，大兴安岭地区12名，伊春地区11名，呼伦贝尔盟36名，松花江地区59名，嫩江地区54名，绥化地区63名，合江地区70名，牡丹江地区57名，黑河地区29名。

1990年5月，省编委根据“国机地编〔1989〕9号文件”，给全省计划生育部门增加行政编制345名，重点充实县和市辖区级计划生育部门。此项编制计入地方党政群机关行政编制总数之内。至此，全省各级计划生育行政部门人员编制共计895名。各市辖区都设有计划生育委员会（局），除哈尔滨，其他地市均为科级单位，人员编制6～12人不等，直接负责所辖区人口计生工作，并接受省市计生部门的业务指导。

2003～2005年，市（地）计生委更名为人口和计划生育委员会，县（市、区）更名为人口和计划生育局。

（三）乡（镇）、街道计划生育办公室

1986年，省编委等六部门批准的全省农村、城镇和城市街道办事处计划生育事业编制1 883名，其中哈尔滨市134名、齐齐哈尔市62名、鸡西市46名、鹤岗市41名、双鸭山市37名、大庆市18名、大兴安岭地区65名、伊春地区58名、呼伦贝尔盟151名、松花江地区279名、嫩江地区208名、绥化地区279名、合江地区239名、牡丹江地区169名、黑河地区97名。1986～2005年，几经机构改革调整，全省各地乡（镇）、街道计划生育办公室有单独设置的，有关部门合并，无论哪种形式，都设有专职计生干部（计划生育助理）。

（四）企业计划生育办公室

1986～2005年，农垦、森工、煤炭、铁路系统都成立计划生育领导小组，下设办公室或委员会，一般都与卫生行政部门合署办公，有一名专职领导分管，人员编制2～5人不等。国有大中型企业都设有计划生育委员会办公室，有的独立建制，有的与卫生或工会合署办公，一般设2～4名计生干部。行政上受本企业领导，业务受地方计生行政部门指导监督。

（五）村（居）计划生育管理组织

1986～1999年，全省以行政村、居委会为单位，先后成立计划生育领导小组。

2000年之后，许多行政村为适应村民自治的需要，又改为计划生育群众自我管理指导小组，在村党支部和村委会领导下开展工作，依法管理全村计划生育工作。计划生育群众自我管理指导小组或领导小组设组长1人，由村民委员会负责人担任；副组长2人，由村计生副主任和村计生专干担任；成员由村计划生育协会理事、治保主任、乡村医生、中心户长等组成，负责本村计划生育的日常管理工作。村计划生育群众自我管理指导小组行使的权利和义务：认真学习、贯彻、落实党和国家的计划生育方针、政策，依据《黑龙江省人口和计划生育条例》和有关法律规定，组织和引导村民自我管理，自我服务，自我控制；建设好村计划生育服务室和人口学校，提供贴近群众、贴近家庭、贴近生活的学习和服务环境，把村服务室办成育龄群众之家；利用多种形式开展避孕节育、优生优育、生殖保健知识的宣传咨询和服务，提供足够选择的多种避孕方法和药具，充分尊重育龄夫妇选择避孕方法的权利，实现“知情选择”，最大限度地减少意外怀孕；及时兑现各项有关于计划生育的奖罚，落实对计划生育家庭的优惠（扶持）政策；及时、准确、完整地收集、上报、保存人口与计划生育方面的各种统计信息；坚持计划生育公开制度，让村民及时了解生育、奖罚等计生情况，接受村民监督；做好流出和流入人口的计划生育管理与服务工作。

2005年，全省有村级计划生育管理组织9 157个，许多社区都实行“三位一体”管理体制，既是村（社区）主任，又是计划生育委员会主任和计生协会会长。

四、事业机构

（一）省级人口和计划生育事业机构

1. 机构状况

1986年，省级事业机构，即省计生委直属事业单位有4个：省计划生育宣传教育所、省计划生育科学研究所、省计划生育药具管理站、省计划生育委员会电子计算站。1987年增设黑龙江人口报社（后更名为大众家事报社），1990年增设省人口计划生育教育发展中心、省计划生育协会办公室，2004年大众家事报社停办。到2005年，省人口计生委直属事业单位共有6个：省人口和计划生育宣传中心、省计划生育科学研究所、省人口计划生育教育发展中心、省计划生育协会办公室、省计划生育药具管理站、省计划生育信息中心。

2. 黑龙江省人口和计划生育宣传中心

1983年11月，经省编委批准成立黑龙江省计划生育宣传教育所，核定人员编制25名。1985年1月，经国家计生委批准建立黑龙江省计划生育宣教分中心（全国共建7个分中心），对外称作“分中心”，对内则称为“宣教所”。1986年9月，经省编委批准省计划生育宣传教育所增加事业编制5名，增编后的编制总数30名。1987年11月，经省编委批准成立黑龙江人口报社，核定事业编制11名，与省计划生育宣教所合署办公。1989年8月，经省编委批准，黑龙江人口报社与省计划生育宣教所分开，机构单独设立。1997年3月，经省编

委批准将省计划生育宣教所3名事业编制及人员划给省计划生育药具管理站。至此,省计划生育宣教所事业编总数27名。2001年5月,省编委重新核定省计划生育宣教所处级领导职数,共设2名,其中正处级1名、副处级1名。2005年8月,省编委下发《关于黑龙江省计划生育宣传教育所更名的通知》,同意黑龙江省计划生育宣传教育所更名为黑龙江省人口和计划生育宣传中心。更名后,其机构规格、编制数、经费形式等均不变。



黑龙江省人口和计划生育宣传中心职工合影

3. 黑龙江省计划生育科学研究所

1983年11月18日成立,为处级事业单位,核定编制70名。1986年8月,经省编委批准成立计划生育指导中心,挂靠在省计划生育科学研究所,不单独列编。1990年3月,经省编委批准从省计划生育科学研究所划拨20名编制给省计划生育培训中心,划拨后省计划生育科学研究所编制50名。2001年5月,省编委重新核定省计划生育科学研究所处级领导职数,共设3名,其中正处级1名、副处级2名。2005年8月,省编委下发《关于黑龙江省计划生育科学研究所加挂黑龙江省生殖保健服务中心牌子的通知》,同意省计划生育科学研究所加挂省生殖保健服务中心的牌子,同时撤销原挂靠的省计划生育指导中心。加挂牌子后,其机构规格、编制数、经费形式等均不变。



1988年3月,国家计生委副主任彭玉同省计划生育科研所工作人员合影

4. 黑龙江省人口计划生育教育发展中心

1990年3月23日成立,为处级事业单位,核定事业编制30名(其中从省计划生育科学研究所划拨20名)。承担全省县(市)级计生委正副主任及科级干部、地(市)计生委科级干部的专业知识培训;地(市)级师资培训;具有高级职称的专业技术人员继续教育培训以及省计生委指定开展的其他教育培训工作。1991年6月,经省编委批准成立省计划生育培训中心招待所,核定事业编制3名,编制由省计划生育培训中心划拨,划拨后省计划生育培训中心编制27名。1996年9月,经省编委批准将省计划生育培训中心2名编制划拨给省

计划生育协会办公室。划拨后，省计划生育培训中心编制总数25名。2001年5月，省编委重新核定省计划生育培训中心的处级领导职数，共设3名，其中正处级1名、副处级2名。2002年5月，省编委下发《关于黑龙江省计划生育培训中心更名的通知》，同意省计划生育培训中心更名为省人口计划生育教育发展中心。更名后，其机构规格、编制数额、经费渠道均不变。省人口计生委教育发展中心自成立以来，举办县级计生委正副主任公务员专业知识培训班23期，有678人次参训学习，并圆满完成国际合作P35项目。1992～2005年给国家上缴税费近94万元，总创收1 926万多元。截至2005年固定资产422万元。



黑龙江省人口和计划生育教育发展中心全体职工合影

5. 大众家事报社

前身为黑龙江人口报社，1987年11月30日成立，与省计划生育宣教所合署办公，原《人口丛刊》编辑部并入人口报社，核定事业编制11名。1989年8月，经省编委批准黑龙江人口报社机构单独设立，按处级事业单位管理，编制和经费渠道不变。2001年4月，省编委批准同意黑龙江人口报社更名为大众家事报社，更名后其机构规格、编制数、经费渠道均不变。2001年5月，省编委重新核定大众家事报社的处级领导职数，共设2名，其中正处级1名，副处级1名。2004年5月，根据国家和省进一步治理党政部门办报发行工作要求，将已按照有关规定挂靠到黑龙江日报报业集团的大众家事报社停办，先与省计划生育宣传教育所合并，待合同订报出齐后撤销。经报省编委批准，报社10名职工转并到其他直属单位，人员安置得到平稳过渡。



1998年6月，国家计生委在哈尔滨太阳岛召开会议《黑龙江人口报》记者跟随采访

6. 黑龙江省计划生育协会办公室

1990年11月，经省编委批准成立，按处级事业单位管理，核定事业编制7名，人员由内部调剂，经费自理。1996年9月，经省编委批准，将省计划生育培训中心2名编制划拨给省

计划生育协会办公室。划拨后省计划生育协会办公室编制9名。2001年5月,省编委重新核定黑龙江省计划生育协会办公室的处级领导职数,共设2名,其中正处级1名,副处级1名。

7. 黑龙江省计划生育药具管理站

1985年2月12日,经省编委批准成立,核定事业编制5名。负责全省计划生育药具的计划、供应、发放、管理;负责对全省基层计划生育药具人员系统的业务培训;宣传国家关于计划生育药具政策以及各种避孕药具的性能,对使用者进行科学的指导服务;指导基层药具管理部门实行计划生育药具规范化管理。1986年11月,经省编委批准将哈尔滨市计划生育药具站负责松花江地区计划生育药具管理任务的5名编制划拨给省计划生育药具管理站,由省计划生育药具管理站负责松花江地区的药具供应工作。1987年4月,省编委批准省计划生育避孕药具管理站按处级事业单位管理。1991年4月,经省编委批准从省计划生育药具管理站划拨3名编制给松花江地区避孕药具管理站。划拨后,省计划生育药具管理站编制7名。1997年3月,经省编委批准将省计划生育宣传教育所3名事业编制及人员划给省计划生育药具管理站。划拨后,省计划生育药具管理站事业编制10名。2001年,随着计生药具工作的深入,药具管理与服务工作的职能不断得以扩展,受同级人口计生委委托,承担药具管理工作,参与研究药具事业发展规划、管理体制和工作机制;协助拟定有关法规和规章制度,药具经费和药具计划分配方案;组织实施各级药具服务人员提升能力的教育和培训规划工作;协调有关部门共同做好药具科普知识及生殖健康知识宣传普及;加快药具信息化建设规划和人口计生网络对接工作;负责履行免费药具的管理和服务职能,实施药具收购、调拨、储存、发放、质量监测、统计培训和财务核算等工作;对各级药具管理和服务工作进行考核、评估、监督和指导;促进计划生育社会营销、生殖健康产业发展。2001年5月,省编委重新核定省计划生育药具管理站的处级领导职数,共设2名,其中正处级1名、副处级1名,至2005年未变。



黑龙江省药具管理站全体工作人员合影

8. 黑龙江省计划生育信息中心

前身为省计划生育委员会电子计算站。1982年,省编委批准成立,编制5名,科级单位,隶属省计生委规划处。1994年6月,省编委将省计划生育电子计算站更名为省计划生育信息中心,按副处级事业单位管理,编制从省计生委专业人员编制中划拨13名,经费开支渠道不变,为全额拨款事业单位,仍与规划处合署办公。2001年4月,省计生委将信息中



黑龙江省计划生育信息中心全体职工合影

心从发展规划处剥离出来，成为具有独立法人资格的事业单位。2004年9月，信息中心内设综合部、网络部、信息部和开发部，有9名工作人员，其中副高级专业技术人员7名、中级专业技术人员1名、工勤人员1名。其主要职能：采集人口与计划生育信息，进行整理、分析、研究和传播；制定全省人口计生系统与信息产业相关的规划和实施方案，组织应用软件开发、维护和升级工作；承担省人口计生委机关信息设备的维护，组织计算机局域网、广域网的建设；负责全省人口计生系统计算机人员的培训提高及技术业务指导，保证网络正常运行，为领导决策提供有效的信息服务。

（二）市、县（区）级人口和计划生育事业机构

1. 市、县计划生育宣传指导站

1983年11月，省编制委员会批准675个编制，在全省建立省、市、县三级计划生育宣传教育机构（含有计划生育宣传教育所编制25个）。建站有三种形式：与计生委合署办公。独立建站，宣传、技术、药具三站合一，保持相对独立。到1986年，全省各地按照“一专多能”原则，配齐配强各类人员，地市宣传指导站一般配有8～14人，县宣传指导站配有6～9人，内设声像美编、策划指导、综合文秘三个科（室）。到2005年，全省共有11个地市级计划生育宣传中心、指导站，61个县级计划生育指导站。

2. 市、县计划生育药具管理站

1985年2月，经省编委批准成立，归口于各市、县计生委领导，核定事业编制32名（其中省总站5名），其中哈尔滨管理站（包括松花江行署）5名、绥化市管理站（包括绥化行署、大庆市）4名、齐齐哈尔市管理站（包括大兴安岭行署）5名、牡丹江市管理站4名、佳木斯市管理站4名、伊春管理站2名、嫩江县管理站（包括黑河行署）3名。1986年12月，省编委批准将绥化市避孕药具管理站及4名编制划归绥化地区计生委。1988年5月，大兴安岭行署编委批准设立计划生育药具管理站，隶属同级计生委，为科级事业单位，核定事业编制2名（地方、林业各1名）。1991年4月，省编委批准建立松花江地区避孕药具管理站，隶属松花江地区计生委领导，属科级事业单位，核定事业编制3名。2005年，全省地市级共成立12个计划生育药具管理站（除齐齐哈尔市）。

3. 市、县计划生育技术服务站（中心）

1988年8月，省编委、省财政厅、省计生委联合发文，决定在各县（市）、城市郊区建立计划生育技术指导站，编制按人口比例配备，即：50万人口以上的县（市），以50万人口定编



2002年落成的哈尔滨市计划生育服务中心

16名为基数，每增加7万人口增加编制1名，最多不超过20名；20万~50万人口的县（市），以20万人口定编10名为基数，每增加5万人口增加编制1名；除五大连池、绥芬河市配备3名外，20万人口以下的县（市），定编5~9名；10个省辖市郊区，按其郊区人口数参照上述比例配备编制。各地计生技术指导站编制具体数额，由各地编委根据地方财政实际，按上述原则和幅度进行核定，可分年度逐步实施。2005年，地市级有8个科研所、技术服务中心（除大庆、黑河、绥化市），大兴安岭行署计划生育技术服务中心与卫生院合一，齐齐哈尔市的宣传、药具、技术服务三站合一。县区级普遍成立计划生育服务站，占县区比例的82.8%。

（三）乡（镇）级人口和计划生育事业机构

1986年，乡（镇）计划生育服务站在所在乡（镇）政府领导下开展工作，业务上接受县计划生育服务机构的指导，承担本地区人口和计划生育管理与服务，具有宣传教育、技术服务、发放药具、人员培训、规划统计等多项功能。1990年10月，经省编委、省计生委、省财政厅批准，增加37个县（市）计划生育服务人员编制1 440名。所增编制作为各县（市）计划生育技术服务站派驻乡镇的事业编制，各县（市）不得截留挤占，更不能配备行政后勤人员。各县（市）所在地的镇，不再增加计划生育服务机构和编制，其任务由县（市）计划生育技术指导站承担。编制分配的原则是：各县（市）乡（镇）人口（不含县镇和农场、森工系统人口）每7 000人配备1名计划生育服务人员编制。人口较少的边境县（市），每个乡镇配备编制1名。1991年12月，为加强全省基层计划生育队伍建设，省编委核定海伦等27个县（市）乡镇计划生育服务人员编制1 139名。1993年12月，经省编委批准同意核定齐齐哈尔市部分郊区乡镇计划生育服务人员编制31名，其中梅里斯区21名、昂昂溪区6名、碾子山区4名。1995年12月，省编委核定勃利县乡镇计划生育服务人员事业编制53名。至此，经省编委批准核定的全省乡镇计划生育服务人员事业编制为2 663名。至2005年，全省建立乡级计划生育服务站778个，其中单独设置服务站的有449个，占乡级计划生育服务站比例的57.7%，计划生育办与计划生育服务站合署办公的有293个，占37.7%，计划生育服务站与卫生院合署办公的有36个，占4.6%。乡（镇）、街道共有行政编制1 361人，实有人数1 254人；事业编制2 836人，实有人数2 864人。在行政、事业编制实有人数4 118人中，全额拨款3 451人，占83.8%，差额拨款173人，占4.2%，自收自支494人，占12%。

五、社团组织

(一)黑龙江省计划生育协会

1. 组织状况

1983年6月26日,黑龙江省计划生育协会成立,该协会为非政府组织,挂靠省计生委。在业务上接受中国计生协指导,负责对各地市、县协会进行工作指导。省计生协成立以来,各市(地)、县(市、区)、乡(镇、街)、村(居)相继建立计生协组织。会员代表大会省每五年召开一次,基层三年召开一次,其主要职权是:修改和通过本级计生协的《章程》;审议和批准《工作报告》;选举产生本级计生协理事会的理事、常务理事,选举会长、副会长,聘任秘书长;讨论并决定本级理事会提交的重要事项。1985~2005年,先后召开五届会员代表大会。会员代表大会闭会期间,理事会行使会员代表大会职权,负责执行会员代表大会的决议。理事会由常务理事会召集,每年召开一次。其主要职权是:选举或罢免本级协会会长、副会长、常务理事;审议和批准本级常务理事会的工作报告和财务预算;讨论和决定其他重要事项。常务理事会在理事会中选举产生,常务理事会由会长或常务副会长召集。在理事会闭会期间,行使理事会的职权,负责执行理事会的决议。其主要职权是:审议年度工作计划;听取执行机构的工作汇报,研究执行机构提出的重要建议;聘任或解聘秘书长;讨论和决定其他重要事项。至2005年末,全省有各级计生协组织14 429个,理事146 310人,会员2 498 150人,会员小组128 581个,会员联系户1 061 368个,专职工作人员9 780人,兼职工作人员49 100人。



1996年12月,中国计生协秘书长苗霞(左六)参加省计生协第四次全省会员代表大会暨先进表彰会

黑龙江省历届计划生育协会会员代表大会一览表

表3-12

届数	时间	选举产生						聘任	
		顾问	名誉会长	会长	副会长	理事	常务理事	秘书长	副秘书长
一	1985.6			靖伯文	孙耀明 杨蔚本 高喜祥 宋兆琴	王敏等81人	王悦华等24人	孙耀明	王学成 邹广建 韩向阳

续表3－12

届数	时　间	选　举　产　生						聘　任	
		顾问	名誉会长	会　长	副会长	理　事	常务理事	秘书长	副秘书长
二	1988.10		黄　枫	江　英	孙耀明 宋兆琴 曾桂云	曾桂云等106人	孟凡刚等21人	孙耀明	王学成 王世元 宋元杰
三	1991.12		周文华 张向凌 黄　枫	戴谟安 周铁农	江英(常务) 王溯源 孙耀明 宋兆琴 曾桂云	王颖等133人	孙桂兰等21人	刘雅文	王世元
四	1996.12	江　英 孙耀明	单荣范 王　军 戚贵元 戴谟安	周铁农 王佐书	刘捷 王桂香 苗惟一 王　敏 万桂梅 孟祥君 王溯源(常务)	冯继荣等127人	万桂梅等21人	鲍永俭	袁长洁
五	2002.4	王溯源 江　英 孙耀明		王佐书 程幼东	淳于永菊 王　敏 孙东江 刘　捷 宋希斌 张爱民 张　瑜 肖丽华 单增庆 康志海 温殿有 苗惟一 蔡金荣(常务) 韩广儒 郑德清	于国君等175人	蔡金荣等36人	鲍永俭	马书英

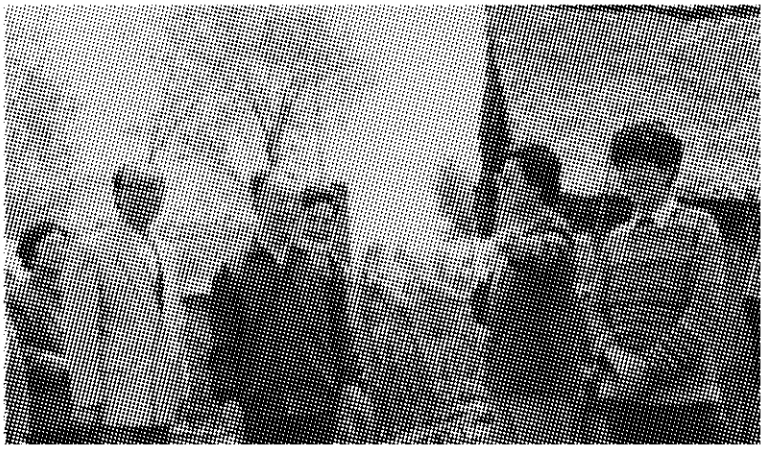
2. 基层计生协组织建设

按照国家对计生协工作的指示及中国计生协二届二次理事会提出的“协会组织要建在村上”的精神，省计生协重点抓基层计生协组织的建立与完善。到1987年底，全省基层计生协组织由1986年最初的4个地市、5个县、7个区的几千名会员，发展到36个县(区)、209个乡(镇、街)、2 885个村(居)委，会员30万余人。1988年在继续有计划、有步骤、注重质量地抓好基层计生协建设的同时，重点抓地(市)和部分大县的组织建立，得到党委、政府的重视和支持。双鸭山、鸡西、哈尔滨、齐齐哈尔等地(市)及所属部分县相继解决人员编制。依安、双城、集贤等县还为乡(镇)级计生协专职人员解决编制、级别和待遇。一些市、县虽然没有编制，但也配备专人负责计生协工作。1990年末，全省已有专职计生协工作人员2 062人，其中县以上94人，兼职工作人员36 830人。地(市)、县两级建立计生协136

个,占应建数的90.6%,乡镇街计生协1 410个,占应建数的81%,村居委16 697个,占应建数的81.4%,企事业单位建立计生协4520个。1991年,省计生协在加强村(居)计生协建立健全会员小组、会员联系户和会员之家活动阵地的同时,制定基层计生协组织建设六条标准。即:选出一个热心于计生协工作的好会长;建立一个与群众有密切联系的理事会;建好会员小组并选好小组长;发展壮大会员队伍;建立健全工作、学习、评比、会员联系户等各项制度;建立健全"会员之家"等活动阵地。1993年,各级计生协按照中国计生协提出的"基层计生协必须建成以'五老'(老党员、老干部、老模范、老职工、老长辈)为骨干,以育龄群众为主体的群众组织"的要求,在基层计生协把热爱计生协的"五老"和热心参与计划生育的育龄群众吸收到计生协中来。牡丹江市西安区每季度举行一次新会员入会仪式,发会员证和会徽,使会员们普遍感到光荣感、自豪感和责任感。1994年,省计生协制定《计划生育协会合格村标准》,从领导重视、网络健全、会员队伍、完善制度等方面做了规定。基层计生协按要求开展达标和创建活动。汤原县计生协深入基层开展调查与评估,在全县树立8个合格村示范点。虎林县计生协有组织、有步骤地开展合格村达标活动,全县有



齐齐哈尔市铁锋区站前街道新太委计生协会会长刘长怀把自己家房屋让出来做会员活动室



1994年5月,省计生协名誉会长张向凌(前排左二)到阿城市料甸乡海沟村看望会员张秀珍



中国计生协常务副会长刘汉彬(左二)视察肇东市新城乡四站镇计生协工作并与会员亲切交谈



2001年9月，省计生协召开全省计划生育协会基层组织整建齐齐哈尔现场会

71个村级达到合格村标准，占村级计生协的53%。各级计生协定期对专兼职工作人员的业务能力和管理水平进行培训。省计生协举办由市(地)、县(市、区)秘书长参加的培训班5期，培训人员800人。牡丹江、黑河、肇州、桦南、富锦等市县分期分批培训工作人员5 100多人次。1995年末，全省各级计生协组织有3.5万个，会员430万人，会员之家6.8万个，会员联系户308万户，初步形成上下贯通，左右相连的计生协组织网络。全省基本实现按行政区划普遍建立计生协组织的预期目标。1996年，按照中国计生协会会长宋平提出的协会组织要以“组织健全、活动经常、搞好服务、形成风尚”要求，分期分批进行基层协会整顿。在整顿中，牡丹江市计生协着重对乡村两级协会中的只挂牌不起作用、只挂衔不干工作的理事和会员进行整顿。伊春市对基层计生协会员进行注册登记，建立会员档案。黑河市按计生协发挥作用情况进行分类，制定“抓两头促中间”的整顿措施。哈尔滨、鸡西、双鸭山市计生协加强计生协基础建设，建立计生协活动的账、簿、卡、册、板。七台河市制定整顿提高的定性定量标准。绥化地区在广大会员中进行权利、义务教育。鹤岗、佳木斯市根据本地实际情况，对基层计生协组织有步骤、分层次地进行整顿。1999年，省计生协四届三次理事会提出将基层计生协组织整建工作作为计生工作的重点，并制定下发《黑龙江省计划生育协会加强村级协会建设方案》。2000年下发《基层计划生育协会工作考核标准》。省计生协还多次深入基层，实行面对面指导，通过对肇东市计生协会员小组建设情况的调查——生机和活力从何而来，推动了全省基层计生协组织整建工作的健康发展。到2000年末，全省基层组织整建面已达到80%左右，会员人数由整建前430万人到重新登记会员260万人。一、二类计生协分别上升到35%和50%，不合格计生协下降到15%。村级计生协发生由量到质的转变。2000年之后，随着城乡基层体制改革，人口和计划生育工作环境的变化，省计生协“五代会”适时提出建立符合市场经济体制运行的计生协组织新机制。其主要任务是：深入贯彻落实中办〔2000〕8号和省委办〔2001〕31号等文件精神，加强基层计生协组织建设、制度建设、机制建设、队伍建设，进一步提高适应新形势新任务的能力、创新组织活动能力和宣传、服务群众能力，努力实现基层计生协建设的新突破。2001年6月，省计生协召开首届全省市(地)计生协会会长座谈会。13个市(地)计生协会会长(主管副市长)就如何争取党政领导重视、支持计生协工作和当好会长等问题进行研讨和交流。省政府副省长、省计生协会会长王佐书做了讲话，进一步明确会长的职责和建立“会长抓、抓会长”的领导机制。2001年9月，省计生协召开全省计划生育协会基层组织整建齐齐哈尔现场会，总

结并推广齐齐哈尔市基层计生协组织整建的经验，并提出“整建回头看”要求。哈尔滨市计生协从抓整章建制入手，全市90%的县（市）区、85%的乡镇和90%的村（居）计生协进行换届改选，82万余名会员重新进行登记。讷河市计生协实施动态组织整建，开展以“整建基层机构，促进组织建设规范化；搞好基层工作，保证协会活动经常化；强化基层建设，坚持协会工作服务化”为内容的“三基三化”建设。各地还注重在社区和流动人口集中的企业、集贸市场建立计生协组织。七台河市在58个企业中建立计生协。哈尔滨市道外区成立102个流动人口计生协。2002～2003年，省计生协先后出台《村（居）计生协调查评估实施方案》和《村（居）计生协工作评估标准（试行）》，确定组织建设、宣传教育、服务活动、民主监督、创先争优、创办项目等10个方面内容的评估标准。2003年7月，中国计生协会会长姜春云到黑龙江省调研考察工作时，充分肯定黑龙江省在加强基层计生协组织整建中的做法和取得的成绩。2004年，省计生协制定《黑龙江省计生协开展“协会组织建设年”活动实施方案》，进一步明确开展活动的意义、内容和要求。各地抓住事业单位机构改革时机，积极争取党政领导的重视和支持，稳定机构和队伍，引进干部竞争机制，建立培训机制，各级计生协举办培训班500多期，培训人员百万人次。基层计生协的组织机构、会员人数与构成发生新的变化。至2005年末，全省有各级计生协组织14 429个，理事146 310人，会员2 498 150人，会员小组128 581个，会员联系户1 061 368个，专职工作人员9 780人，兼职工作人员49 100人。村（居）计生协发挥作用好的占35%左右；发挥作用较好的占50%左右；发挥作用较差的占15%左右。全省乡级计生协组织2 763个，村级计生协组织11 539个，会员小组125 554个，理事34 251人，会员2 164 883人。

3. 宣传活动

1986年以后，全省各级计生协利用“育龄妇女之家”“育龄妇女活动室”“三优”学校、会员之家等阵地，充分发挥志愿者服务队和“五老”作用，在群众中广泛开展“一帮一”“面对面”的思想教育活动。1996年，齐齐哈尔市计生协与市计生技术服务站合作，创办“三优学校”，为广大育龄群众提供优生、优育、优教知识宣传与服务。同年10月，省计生协在齐齐哈尔市召开推广“三优”教育经验交流会，倡导各级计生协充分利用“会员之家”“人口学校”等活动阵地开展“三优”教育活动。省政府副省长、省计生协会会长周铁农参加会议，并做重要讲话。会后，全省30多个县（市、区）建立“三优”学校，丰富宣传教育形式，延伸宣传教育的内容。各地还利用元旦、春节、“5·29”等重要节假日、纪念日，开展计生政策、法规、



1998年5月，省计生协召开四届二次理事会，副省长王佐书（左二）当选省计生协会会长

优生优育、避孕节育、生殖保健等知识的社会宣传活动。2001年“5·29”活动期间，省政府副省长、省计生协会会长王佐书参加哈尔滨市的宣传服务活动，全省13个市地的党政领导也走上街头与会员一起参加宣传服务活动。全省出动宣传车2 000多台，悬挂宣传标语2万多幅，发放宣传单300多万份，设置宣传栏2万多块，设立义务咨询点近万处，举办文艺演出1 000余场。各级计生协的理事、会员既是宣传活动的组织者又是活动的参加者，营造领导重视、精心组织、参与面广、宣传协会、服务群众的浓厚氛围。通过办好宣传栏目、《协会信息》等多种宣传媒体，开展全方位、多角度、立体化的宣传活动，扩大宣传教育覆盖面。省三届理事会期间，省计生协同黑龙江人民广播电台在《农村天地》节目中开办了《计生协园地》栏目，宣传计生协的性质、地位、作用，宣传基层计生协的先进事迹和会员中的好人好事，宣传计生政策和人口发展与经济建设的关系等。各地也以不同形式在广播电台、电视台、报刊、宣传栏中开办“协会园地”“协会天地”“协会视角”等宣传协会的栏目，宣传面不断扩大。由国家人口计生委主管、中国计生协主办的计生协会刊《人生》，订阅数量不断增加，由1993年的5 999份，增加到2005年的近3万份，会刊宣传覆盖面不断扩大。信息以不定期形式印发到县级计生协。至2005年末，全省共印发《协会信息》总期数130期、11 700份。



1994年7月，美国公众媒介中心副总裁柏岚仁和李文晶来访，省政府副省长、省计生协会会长周铁农（右一）接见

4. 调研活动

1994年，哈尔滨市计生协对全市流动人口、企业下岗人员及“三资企业”员工的计划生育工作进行调研，写出调研报告，提出管理对策。调查报告受到国家有关部门和省领导单荣范、周铁农、张向凌充分肯定，赞扬调查报告对解决计划生育工作难点问题具有指导作用。1996年5～6月，省计生协组成3个调研组，深入全省14个市（含松花江地区）、35个县（市、区）、56个乡（镇、街）、72个村（居）计生协，对贯彻落实中国计生协“四代会”和工作会议精神，新时期计生协的地位、作用，实现计生协工作水平“大提高”等问题进行调查研究，形成《关于贯彻“两会”情况的报告》。调研数据表明，各地按照“两会”精神，从实际出发，提出实现“大提高”的具体措施；坚持党的领导，把计生协工作纳入计划生育目标管理，计生协工作呈现出全面上水平的可喜局面。1997年以来，齐齐哈尔市计生协每年都组织人大、政协委员视察、调研，为市委、市政府如何加强计生协工作献计献策。省“四代会”期间市委、市政府先后出台7个加强计生协工作的决定和意见，副市长、计生协会长石德新带头深入基层计生协进行调查研究。全市16个县区计生协会会长和常务理事也开展调研，并

与基层建立联系点，帮助解决工作中存在的实际问题。各级计生协在深入基层调研过程中，不断研究新情况，解决新问题，撰写一批质量较高的调研报告和理论文章。1997 年，在中国计生协第一届计生协发展理论研讨会上，省计生协王溯源、鲍永俭撰写的《对计划生育协会地位和作用的思考》论文获二等奖。1998 年，在中国计生协第二届计生协发展理论研讨会上，杨耀寰《论党的群众路线与计划生育工作》获一等奖；淳于永菊《认清计生协的地位和作用，积极支持和指导协会工作》和孙纲《计生协会在可持续发展中的作用初探》论文获二等奖；胡哈力、李艳玲、乔晓峰、屈素贞、张吉秀、鲍永俭、庄玉凤、范建新撰写的 6 篇论文，获三等奖。2002 年 8～9 月，省计生协组成 4 个组，采取调查问卷、座谈讨论、入户走访、实地考察、查看活动记录等形式对全省 13 个市（地）的 29 个县、60 个乡（镇、街）、156 个村（居）计生协进行调研评估。形成《省计生协对 156 个村（居）协会组织建设的调查报告》。2004 年 8～9 月，省计生协组成 3 个组，对 13 个市地的 31 个县（市、区）、60 个乡（镇、街）、130 个村（居）协会开展“协会组织建设年”活动情况进行调研评估。

5. 服务活动

1986～1990 年，各级计生协紧紧围绕着为育龄群众提供生产、生活、生育服务，不断丰富服务内涵，拓宽服务领域，计生协服务活动由单一的计划生育服务向多元化、综合性服务拓展、延伸。整个服务体系还不健全，局限于试点和开展一般性服务。1991 年，“三生”服务在全省城乡全面展开，“三生”服务体系逐步健全，整个服务活动在全省形成一定规模。各级计生协将“群众所需、协会所为”及为群众提供全方位的服务作为出发点和落脚点，创新服务载体，拓宽服务领域，更新服务手段，提高服务水平，从而增强计生协组织的活力和凝聚力。各地通过项目活动，传播致富信息，寻找致富门路，发展特色农业和规模经济；发动致富“能人”开展“一帮一，手拉手”“个十百千万”等帮扶活动，帮助困难户学技术、闯市场，实现脱贫致富共同富裕。广大会员在生产上互帮、生活上互助、生育上互教，激活了计生协的生机。各级计生协还积极筹集资金，创办经济实体达 2000 余个。肇东、拜泉、林甸、牡丹江市西安区等 30 多个县（市、区）计生协先后创办“生殖健康咨询服务中心”“三优”学校等项目点，向适龄人群进行生殖健康、远离毒品、预防性病艾滋病知识教育。2004 年，省计生协和省生殖健康咨询服务中心与陕西“三八妇乐”科技有限公司讲师团合作，聘请生殖健康专家无偿在齐齐哈尔、大庆、哈尔滨、七台河等市进行“生殖健康”专场讲座和咨询 345 场，受益人群达 2.2 万人，有近万人获得专家直接指导和服务。省计生协副会长、哈医大二院著名妇产科专家康志海教授，深入虎林、密山等市、县进行义诊，并对县级计划生育技术服务站人员进行临床指导和技术培训。基层计生协还以爱心卡、优惠卡、便民卡、群众联系卡等不同的形式为广大群众提供各种服务。在开展“三生”服务的同时，全省各级计生协积极争取党委、政府的支持，依靠有关部门配合，以项目为载体，采取多种形式开展扶贫开发活动。帮助计划生育困难家庭增加收入，改善和提高生活水平。至 2005 年末，全省各级计生协创办扶贫开发服务项目近千个，接受国际组织和中国计生协项目资金资助与设备、技术支持达 500 多万元，赢得各级财政配套资金 300 多万元。

6. 保险活动

1988年初，省计生协、省计生委、省保险公司联合下发《关于开办儿童两全保险的通知》。3月，在齐齐哈尔市富拉尔基区召开全省计划生育保险工作会议。随后，以独生子女、计划生育夫妇养老保险等7个条例、险种在全省逐步推开。双鸭山、哈尔滨、大庆、鸡西、七台河、大兴安岭等地（市）先后开展计划生育系列保险。至1996年，全省开办8个计划生育险种，累计投保人数达328万人次，投保金额达9 533万元。大庆市区“儿童两全保险”达到独生子女领证家庭的100%，保费金额超过1 000万元。密山市把搞好计划生育系列保险作为开展计生协服务活动的切入点，保费金额每年跃上一个新台阶。2002年，省计生委、省计生协联合下发《关于开展人口与计划生育系列保险的通知》。省计生协与中国人寿保险公司省分公司和太平洋人寿保险公司省分公司合作，计划生育系列保险工作重新启动。至2005年末，全省开办以独生子女两全保险为险头的10多个计划生育系列保险，参保人数近20万人，保额近1 000万元。计划生育系列保险步入良性发展轨道。

7. 创优活动

1986年，省计生协积极开展以“我为协会尽义务，我为国策做贡献”和“争创一流协会，争当五好会员”（简称“两为两争”）为主要内容的创先争优活动。1994年，在创建计划生育合格村协会和开展学和庄活动中，双鸭山市计生协开展以“五佳协会”“五好会员”为内容的创先争优活动。哈尔滨、齐齐哈尔市计生协提出“远学和庄，近学楝树、裕民”口号，把和庄经验与本地典型结合起来。全省涌现出一大批先进人物和先进集体。2001年，省计生协及时总结推广典型经验，相继表彰“十佳县”“十佳乡”“十佳村”计生协，激发各级计生协创先争优的热情。全省涌现出以宾县楝树村、肇东市四站村、海林市芦家村等一大批基层协会的先进集体和泰来县四里五乡刘惠民、安达市铁西办事处姜丽、鹤岗市向阳区45委藏晶杰等先进个人代表。全省有8个县（市、区）、8个乡（镇、街）、13个村（居），18名工作者和19名志愿者受到中国计生协表彰，有118个先进集体和170名先进个人受到省计生协表彰。省“五代会”期间，各地紧紧抓住2003年中国计生协表彰全国先进集体和先进个人的时机，在全省掀起比、学、赶、帮、超的创先争优活动热潮。各地把开展“两为”活动与争创一流协会、最佳协会、优秀会员、争当新时期最可爱的人和创建优质服务县等活动结合起来，并赋予新的内容。基层计生协还把“两争两为”活动贯穿于“婚育新风进万家”、争做“好媳妇”“好婆婆”“五好家庭”“星级文明户”等活动。全省涌现出以齐齐哈尔、哈尔滨、大庆、鹤岗市为代表的全国先进地级计生协和以密山、林口、讷河、绥棱等县（市、区）为代表的全国先进县级计生协，形成一大批新老相融的典型群体和具有龙江特色的典型经验。牡丹江市计生协参与计划生育综合改革、大庆油田企业计生协和黑河市计划生育“三自主”等工作先后在中国计生协介绍经验，受到各方面重视和支持，国际友人和国家计生协领导多次来黑龙江省检查指导工作。

8. 民主监督活动

1986年，省计生协积极开展民主参与和民主监督工作，协助政府动员广大群众参与计

划生育工作，维护广大育龄群众利益。1995 年，省计生协转发《国家计生委关于转发计划生育协会民主参与和民主监督暂行办法的通知》，对民主参与和民主监督的目的、内容、方法、职责等做了明确规定，这是指导各级计生协开展民主参与和民主监督工作的一个重要规范性文件。省“四代会”提出开展民主参与和民主监督活动，促进计划生育工作的群众化、民主化。各级计生协按照民主参与和民主监督暂行办法，制定具体实施细则。编制《民主参与和民主监督项目文本》，纳入项目管理。定期研究项目执行的情况，对项目进行考核评估。2004 年 11 月，为贯彻落实国家人口计生委、民政部、中国计生协《关于加强和完善村级计划生育民主管理和民主监督的意见》，省计生协和省人口计生委、省民政厅联合制定《关于加强和完善村级计划生育民主管理和民主监督的意见的通知》，把计划生育村民自治与基层民主政治建设紧密结合起来，充分发挥计生协群众组织在基层计划生育工作中的生力军作用。2005 年 3 月，省人口计生委、省计生协联合下发《黑龙江省计划生育村民自治工作规范（试行）》，明确计生协在村民自治中的作用和职责，进一步推动全省村级计划生育民主管理和民主监督的健康发展。牡丹江市计生协积极参与综合改革和村民自治，做到“三组织”，即：组织群众参与制定计划生育村民自治章程，促进民主决策的落实；组织群众参与婚育管理，监督计划生育村务公开；组织群众性的生殖健康服务和计划生育的知情选择，维护群众合法权益。黑河市有 508 个村实现计划生育村民自治，占行政村总数的 75%。各级计生协通过积极参与村务公开、政务公开，把群众意见和建议反映给村（居）两委或上级有关部门；定期组织协会理事、会员开展民主评议、建言献策等活动，为政府决策提供依据，促进人口和计划生育综合改革的不断完善和提高。

9. 幸福工程项目

1995 年 2 月，由中国人口福利基金会、中国计划生育协会、中国人口报社共同发起创立，帮助贫困母亲治穷、治愚、治病的幸福工程——救助贫困母亲行动（简称幸福工程）。救助方式是“小额资助、直接到人、滚动运作、劳动致富。”1996 年 5 月，经幸福工程全国组织工作委员会授权，成立幸福工程黑龙江省组委会筹备小组。经省政府批准，1997 年 4 月成立幸福工程黑龙江省组织工作委员会（简称省组委会）。同年 6 月，幸福工程全国组委会在青冈县建立国家级幸福工程项目点，先期投放项目资金 10 万元，后期续投 10 万元，青冈县募集资金 17 万元，共计 37 万元启动全省首个幸

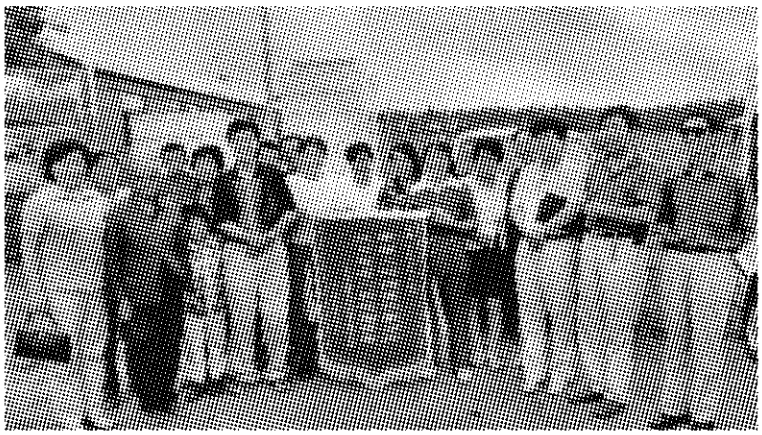


1997 年 8 月 11 日，《中国人口报》刊发省委副书记单荣范的文章《幸福工程是一项伟大的事业》

福工程项目点。幸福工程项目自1997年开始实施,全省共募集资金170多万元。省组委会先后在通河、拜泉、桦南、林甸、宝清、绥滨、绥棱、杜蒙、嫩江、鸡西和虎林建立11个省级项目点,投放项目资金111.75万元。全国组委会在青冈、延寿、桦南、克东、依兰、绥棱和望奎县建立7个国家级项目点,投放项目资金110万元。项目周期3~5年。项目大多是选择风险小、见效快、收益较高的种植、养殖、加工业等。虎林市计生协已经成功地运作3个项目周期,共救助97户贫困母亲,惠及人口388人,脱贫率达95%,多次在国家和省召开的幸福工程会议上做经验介绍。各项目点在实施中做到了:成立有党委、政府主管领导,有关部门领导参加的项目领导小组和项目办公室,县计生协负责项目具体实施;选好项目户,与救助户签订项目协议书;选好致富项目;建立项目档案,加强考核管理;举办技术培训班,向贫困母亲传授种养殖等技术。1997年8月11日,《中国人口报》刊发中共黑龙江省委副书记单荣范的文章《幸福工程是一项伟大的事业》。到2005年,全省实施幸福工程直接救助贫困母亲及家庭2 201户,惠及人口9 965人。为贫困母亲免费体检、义诊、治病达4 563人次;有10 360位贫困母亲参加种植、养殖等多种技术培训,并掌握1~2门致富技术。在被救助的贫困母亲中有1 511户已经脱贫,脱贫率达65.6%,其中有40%走上生活宽裕的小康之路。

10. 妇女发展项目(三结合项目)

1990年,中国计生协开展争取国际计生联资金资助、支持的国际性合作项目——妇女发展项目。项目周期3年,滚动实施。全省获得项目支持资金22万元。"妇女发展"项目是针对中国部分地区育龄妇女的生产能力偏低,经济收入不高,社会地位较低,缺少必要的医疗卫生保健服务,多发病、常见病得不到及时治疗,影响了身心健康。为改变这一状况,中国计生协与国际计生联达成共识,共同在中国开展"帮助妇女增加收入、妇幼保健与计划生育相结合"的项目,简称"三结合"项目(后来,为与国家计生委推广的"三结合"项目区别,改称为"妇女发展"项目)。主要是:帮助妇女增加经济收入、兴办适合她们特点的生产项目,帮助妇女掌握致富本领,帮助妇女学文化、学科学、学技术,提高自我保健能力。1993年,依安县计生协自筹资金创办"三结合"项目,得到中国计生协的肯定,1994年中国计生协对该项目给予10万元的资金支持。同年依安县政府拿出100万元农村贷款,用于全县推广"三结合",成为全省"三结合"项目实施的示范县。1995年,宾县计生协获得中国计生协12万元的项目资金支持。2001年以后,该项目先后在齐齐哈尔市铁锋区、林口县、尚志市滚动实



1996年,虎林市赠送省计生协"幸福工程情暖千家万户,扶贫解困情系贫困母亲"锦旗

施。先后运作4个周期，资助3 000多名妇女发展经济，惠及人口约2万多人，取得良好的社会效益和经济效益。



1993年5月，省政府副省长、省计生协会会长周铁农（左二）到依安县视察计生协工作

11. 生殖健康项目

生殖健康项目是中国计生协与美国公众媒介中心合作实施的项目。项目周期5年。获得启动资金5 000美元和10万元人民币支持。该项目是中国计生协根据1994年“世界人发大会”提出“人人享有生殖健康的权利与服务”的倡导，利用国际计生联、美国福特基金会、美国公众媒介中心等国际组织基金资助与技术支持开展的国际合作项目。以青少年、流动人口、育龄人群为服务对象，充分利用社区志愿者和计生协组织网络优势，提供以预防性病、艾滋病为主的生殖健康方面的宣传、培训、咨询、中介、生殖保健品销售等服务，以改善人们的生殖健康水平，作为项目实施载体，实现全社会的精神与物质的健康和发展。省计生协于1998年获得该项目，创办黑龙江省生殖健康咨询服务中心。2001年12月，省计生协与哈尔滨市道里区计生协联合实施。至2005年，向目标人群发放宣传资料4万份、举办培训班8期，培训人员1 000多人次，为8万人次提供咨询服务。

12. 青春健康项目

2000年，中国计生协与美国适宜卫生技术组织达成为期5年的合作协议，在全国12个城区和3个农村县开展“促进中国青少年生殖健康”的国际合作项目（简称青春健康项目）。项目采用国际上流行的PLA的方式开展项目活动（P—参与，L—学习，A—行动），是一种知行并举的参与、学习、行为的项目活动方法。2001年，该项目在哈尔滨市计生协正式实施，项目周期5年。获得项目支持资金200万元，每年40万元。哈尔滨市计生协先后在南岗、道里、道外、动力、平房5区和阿城、尚志、依兰、延寿、巴彦5县（市）建立项目示范点，同时在东北林业大学、哈尔滨市第73中学、第19中学等大中学校开展项目活动。项目执行中期，由中国计生协和美国适宜卫生技术组织项目官员牵头，由哈尔滨师范大学教育研究所、中国社会科学院人口与劳动经济研究所有关专家组成项目评估小组，对项目进行考察评估。对哈尔滨市在部分大中学校开展“参与式”项目活动及取得的成效给予肯定。项目终期，哈尔滨市计生协组织有关专家及项目点负责人参与项目的总结评估，并根据有关数据写出《项目终期评估报告》。到2005年，项目培训师资1 600名，培训青少年12万人，近1 000名志愿者参与项目活动，受益人群达5万人。

13. 青少年健康教育项目

中国计生协与国际友好非政府组织合作开展的项目，项目周期为长期。2002～2004

年,佳木斯市郊区、大庆市萨尔图区、齐齐哈尔市建华区、安达市、海林市、林甸县6个县(市、区)被中国计生协确定为项目点。以青少年为目标人群,积极开展青少年性与生殖健康教育、预防性病/艾滋病教育,努力提高群众的生殖健康水平。此项目采取调查研究方式,走访学校和青少年集中的社区,通过座谈讲座了解其对生理、性、生殖健康知识的了解掌握程度;走访有关医疗卫生、妇幼保障机构,调查了解青少年非意愿妊娠人流数量和增减情况;与家长座谈,了解其对项目活动的看法及意见。通过项目实施,提高青少年生殖健康水平和自尊、自信、性别平等意识,促进社会对青少年性与生殖健康需求的关注与服务。

14. 预防艾滋病知识宣传教育项目

1985年,中国计生协在全国500个县(市、区)建立预防艾滋病项目点。哈尔滨市道里区、讷河市、牡丹江市西安区、大庆市萨尔图区、佳木斯市郊区、虎林市等25个单位,先后于2002年和2004年被中国计生协确定为项目示范点。2004年,省计生协为进一步加大预防艾滋病知识的宣传力度,让更多群众了解艾滋病的预防知识,采取政府支持与自筹经费相结合的办法,在国家项目点基础上,创建齐齐哈尔市等19个省级预防艾滋病知识宣传项目点。通过开展社会宣传、印发宣传单、知识竞赛、图版展览等活动,特别是利用"世界艾滋病日"开展大型宣传活动,向广大群众宣传预防艾滋病知识,提高群众关爱生命、自我保护、远离艾滋病的能力。



"遏制艾滋　履行承诺"宣传活动在哈尔滨市中央大街举行,千余名预防艾滋病志愿者走向街头参加活动

15. 维护妇女合法权益项目

2004~2005年,为提高广大妇女的法律和科学文化素质,增强维权能力,满足广大妇女在生产、生活、生育和生殖健康等方面的需求,使妇女合法权益得到保障,积极倡导男女平等的良好社会风气。中国计生协选定虎林市、林口县、庆安县为项目点,实施维护妇女合法权益项目。通过基线调查,了解掌握项目点妇女群体在政治、文化、经济、教育、健康等方面的现状,深入开展维权教育,举办法律维权培训班25期,参与项目活动的妇女近万人。

16. 生殖健康援助行动项目

2005年5月,省人口计生委、省计生协联合下发《关于开展人口福利基金会生殖健康援助行动试点项目实施方案的通知》,全省先后在47个县(市、区)建立项目试点。其中,建立"出生缺陷干预"项目21个,"生殖道感染干预"项目19个,"优质服务"项目26个(含交叉项目点)。2005年9月,省计生协在肇州县对项目试点单位的计生协秘书长、技术服务站站长和专业技术人员进行培训。生殖健康援助行动项目是中国人口福利基金会支持的有偿

服务与无偿服务相结合的项目，是为实施幸福工程——救助贫困母亲行动提供治病配套服务的项目，项目周期为长期，旨在进一步提高广大育龄妇女生殖健康、预防出生缺陷、计划生育优质服务的能力和水平，不断拓宽和延伸“三大工程”的内涵。在项目服务中提高群众的生殖健康和生命、生活、生育质量；提高人口和计划生育部门的执政能力和服务能力；提升技术服务、信息咨询和群众工作水平。至2005年末，中国人口福利基金会为项目点提供有偿资助和无偿援助设备66套，其中，生物芯片检测系统21台、可视人流仪23台、固有荧光筛查仪19台、乳腺扫描仪3台，总价值43万元。项目设备直接为目标人群提供服务近2万余人。“生物芯片”检测近5 000例，“可视人流”近千例，“固有荧光”检测近万例，为项目人群进行体检10万人次。

17. 接受援助设备

1986～2005年，省计生协接受国际非政府组织和中国计生协、人口福利基金援助设备共206台(件)，其中，面包汽车9台，复印机14台，录像机、录音机37台，电脑及打印机22台，医疗设备69台，投影仪、扩音机、彩电、传真机、照相机等设备155台(件)，价值千万元。

(二)黑龙江省人口学会

黑龙江省人口学会创始于1980年11月，下设七个专业委员会，即人口统计研究会、人口质量研究会、人口政策研究会、人口经济研究会、人口地理研究会、人口历史研究会和人口艺术研究会。1986年8月，召开第二次会员代表大会，会议由江英副会长传达第四次全国人口科学讨论会精神，总结几年来学会工作，讨论中国经济体制改革给中国人口带来的趋势和新问题，以及中国式的计划生育道路。会议修改学会章程，选举新一届理事会，张向凌为理事长，江英、孙月明、周利民、王显录为副理事长，宋杰为秘书长，郝守忠、刘雅文为副秘书长。会议邀请日本人口学者早懒保子教授做学术报告。1988年8月，召开第三次会员代表大会，会议总结两年来学会工作，重点讨论社会主义现代化建设中人口问题以及如何搞好计划生育基础教育等问题。会议选举新一届理事会，张向凌为理事长，江英、刘含若、朱文峰、肖永年、宋杰、董情为副理事长，宋杰为秘书长，郝守忠、刘雅文为副秘书长。会上向荣获黑龙江省第一次人口学科学优秀成果奖作者颁奖。1991年10月15日，召开第四次会员代表大会，出席会议的专家、学者、各地计生委负责同志共100多人。会议总结第三届理事会三年来的工作，选举产生第四届理事会，向荣获省第二次人口科学优秀成果奖的作者颁奖，就黑龙江省的人口问题和计划生育工作进行学术交流，安排学会工作。张向凌在会上



黑龙江省人口学会副会长张向凌在1986年第二次省人口学会上与省人口专家合影

发表讲话,对学会工作提出三点要求:深入开展人口科学研究工作,为实现计划生育基本国策服务;继续贯彻理论联系实际原则,扎扎实实地研究人口问题;积极开展各种学术活动,搞好学会各项建设。苗惟一副主任代表省计生委向大会表示祝贺并对人口学工作提出希望和要求。江英副理事长代表上一届理事会做总结。肖永年副理事长做关于修改学会章程的说明。会议制定省人口学会工作与学术活动规划。会议选举产生新一届理事会,张向凌为理事长,江英、苗惟一、宫惠滨、宋杰、郝守忠、肖永年、董情为副理事长,苗惟一为秘书长,王家琦、刘雅文为副秘书长。1995 年 6 月 21 日,召开第五次会员代表大会。江英副理事长作学会工作总结。会议就人口、经济、资源、环境协调发展、计划生育三结合等问题展开讨论。会议选举产生新一届理事会,张向凌为理事长,江英、苗惟一、刘玉华、宫惠滨、郝守忠、宋杰、肖永年、董情为副理事长,苗惟一为秘书长,王家琦、李德滨为副秘书长。1999 年 9 月 29 日召开第六届会员代表大会。本次会议主要任务:总结学会工作,修改学会章程,规划今后工作,讨论社会主义市场经济下的人口理论和人口问题。会议选举产生新一届理事会,林盛中为理事长,肖永年、宋杰、董情、李德滨为副理事长,刘雅文为秘书长,王家琦、王福学、于国君为副秘书长。省计生委主任淳于永菊在会上讲话,代表省计生委对大会表示祝贺,并分析计划生育形势,对学会工作提出希望。



1991 年 10 月,在哈尔滨召开的黑龙江省人口学会第四次会议全体与会人员合影

1986 ~ 2005 年,学会开展人口科学研究,组织会员承担国家、省、学会多项课题和调查研究,开展国内外学术交流。学会积极组织会员参加国内人口科学学术会议,邀请知名专家来黑龙江省讲学,多次接待国外学者来访。组织会员参加第 20、21、23 届国际人口大会;积极深入基层,宣传人口国情和人口政策。在省内各级党校开设人口理论课。积极参与省及各地计划生育培训,承担教学任务;承担各级党委、政府以及计生部门规划、方案、调研等;编辑学会会刊和论文集;开展人口科学优秀成果评奖活动。1996 年,学会荣获省社科联系统标兵称号,学会会员多人被评为省社科先进工作者。至 2005 年,学会会员撰写数百篇论



1996 年,参加在北京召开的第二十三届国际人口科学大会的黑龙江省参加会议的同志合影

文和几十部专著。

六、人员队伍

(一)队伍组建

1986~2005年,黑龙江省人口计生队伍随着计划生育工作不断深入,适应事业发展的需要,逐步建立壮大起来。遍布全省城乡各地计划生育工作人员,在各级组织的关心、培养和指导下,综合素质和服务能力明显提高,整体结构和配置得到进一步优化。全省计划生育干部主要来源和渠道是:1. 调入充实一批。各地先后从乡镇干部、医疗卫生部门、复转军人、机关事业分流人员,陆续调入一大批热爱计生工作的干部。绥化市和牡丹江市阳明区在1993年一次就从教育队伍中调整100名干部,充实各乡镇和街道办事处计生工作。黑龙江省计划生育科研所建立后,从哈尔滨医科大学附属第二医院调入4名教授,并从其他医院调入20多名医护人员。2. 培养提高一批。1990年开始,每年都从省、市、县抽调一些干部到南京人口管理干部学院接受40~60天系统培训。3. 就地安排一批。各市(县),特别是乡镇,采取就地取材,在实践中干,在干中学的办法,从赤脚医生,乡、村计生骨干和从事计生工作多年有实践经验的农民中,安排一批人员,在乡镇服务站、计生办从事宣传、统计、信访和执法工作。其中部分人员陆续转为国家干部,列编开支。4. 自招自聘一批。主要在乡镇级,各地自招自聘(即无公务员身份,不占行政、事业编制,由县、乡自聘并在本单位连续从事人口和计划生育工作一年以上的人员)728人,女性占86.8%,共产党员占21.7%。大学本科61人,占8.4%;大学专科244人,占33.5%;中专251人,占34.5%;高中及以下172人,占23.6%。35岁及以下309人,占42.4%;36~45岁301人,占41.3%;46~54岁109人,占15%;55岁及以上9人,占1.2%。其中,卫生技术人员226人,占乡级自招自聘人数的31%。卫生技术人员中,女性占91.2%,共产党员占16.4%。大学本科6人,占2.7%;大学专科93人,占41.2%;中专112人,占50%;高中及以下15人。35岁及以下占38.1%,36~45岁占36.3%,46~54岁占24.3%,55岁及以上占1.3%。副高级职称1人,中级职称66人,初级职称135人,未聘职称24人。乡级自招自聘人员中,有近三分之一是卫生技术人员,而且90%以上均为女性,聘任副高级以上职称人员,但只有1人,初级职称人数比例较高。5. 招录接收一批。随着计划生育事业快速发展和编制问题的解决,各地都在大专院校录用一些有专业知识的人员。省计生委于1991年在哈尔滨医科大学、黑龙江大学一次招录4名研究生,7名本科生,充实一大批新鲜血液,许多地市、县(区)还通过对口招生,接收一批在山东省泰安人口学校、南京人口干部学院毕业的大、中专毕业生。

至2005年,全省已有300多名干部在南京人口干部学院系统学习过人口管理科学知识。全省专职计生人员从1979年建制初期的2 433人增长到2005年的7 784人,每万人口平均拥有2.04名计生干部或3名乡级计划生育工作人员,已成为推行计划生育工作的一支强大中坚力量和专业化的队伍。

(二)人员构成

1. 构成状况

1986~2005年,由于计划生育工作的特殊性,计划生育队伍大致由两部分构成:一部分为在编的计划生育工作人员,国家财政开支;一部分为不在编的计划生育工作人员,即行政村、居委会、社区计生服务人员,同时在企事业还有大量的兼职计划生育干部。全省计生人员大体由专、兼、群三部分人员构成:专职人员,包括行政管理人员、技术服务人员、行政执法人员和宣传理论工作者;兼职人员,主要指在大中型企业、机关、学校,从事计划生育工作的宣传员、药具发放员和信息员,以及兼管计划生育工作的工会、共青团、妇联干部;主要是城市社区的计划生育志愿者服务队伍,村级计生员和计划生育协会会员。至2005年末,全省计划生育队伍人员总计32万余人。

2. 公务员

2005年,全省人口和计划生育系统有公务员1 967人,其中女性1 063人,占54%,共产党员1579人,占80.3%。省级人口计生委51人,占3%,地市级人口计生委238人,占12.1%,县区级人口计生委786人,占40%,乡级计生办892人,占45%。全省人口和计划生育系统公务员队伍男女比例均衡,政治素质较高,大专以上学历达到91.7%,45岁以下年龄组人员占71.9%。干部队伍受教育程度较高,年龄的梯次结构基本形成,队伍呈现年轻化态势。学历情况是:地市级人口和计划生育公务员中,研究生占3.8%,大学本科的占53.4%,大学专科的占39.5%;35岁及以下的占20.2%,36~45岁的占39.1%,46~54岁的占34.5%,55岁及以上的占6.3%。地市级人口计生委公务员队伍男女比例较为均衡,学历层次较高,年龄结构较为合理,尤其近几年不断吸纳年轻干部从事人口和计划生育工作,干部队伍逐步趋向年轻化。县区级人口和计划生育公务员中,研究生占3.1%,大学本科的占41.3%,大学专科的占50.9%。35岁及以下的占18.2%,36~45岁的占45.8%,46~54岁的占33.6%,55岁及以上的占2.4%;乡镇级人口和计划生育公务员中,大学本科的占21.9%,大学专科的占64.8%,中专的占12.2%,高中及以下的占1.1%;35岁及以下

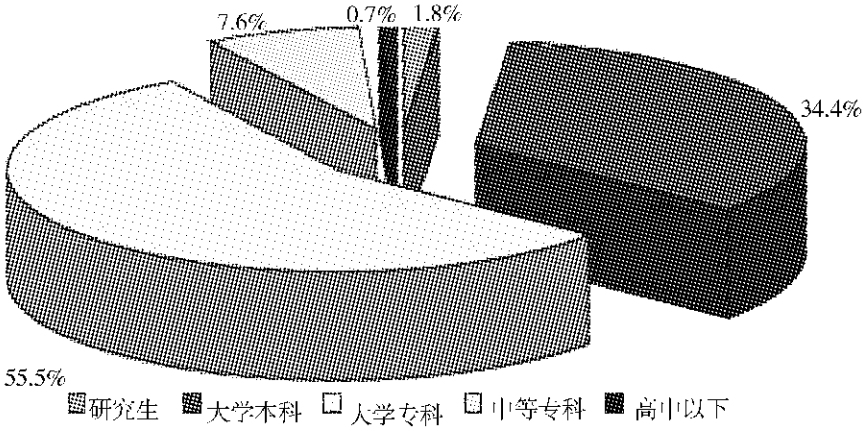


图51 2005年黑龙江省计生系统公务员受教育程度构成比图

的占31.1%,36~45岁的占52.8%,46~54岁的占15.9%,55岁及以上的仅有2人。县、乡级人口和计划生育公务员性别比例均衡,中共党员比例较高。县级大专以上学历的占95.3%,高于全省平均水平,45岁以下年龄组人员占64%,低于全省平均水平;乡级大专以上学历的占86.7%,低于全省平均水平,45岁以下年龄组人员占83.9%,高出全省平均水平12个百分点。由此看出,黑龙江省基层人口计生干部队伍的学历层次较高,年龄结构已经趋于年轻化。

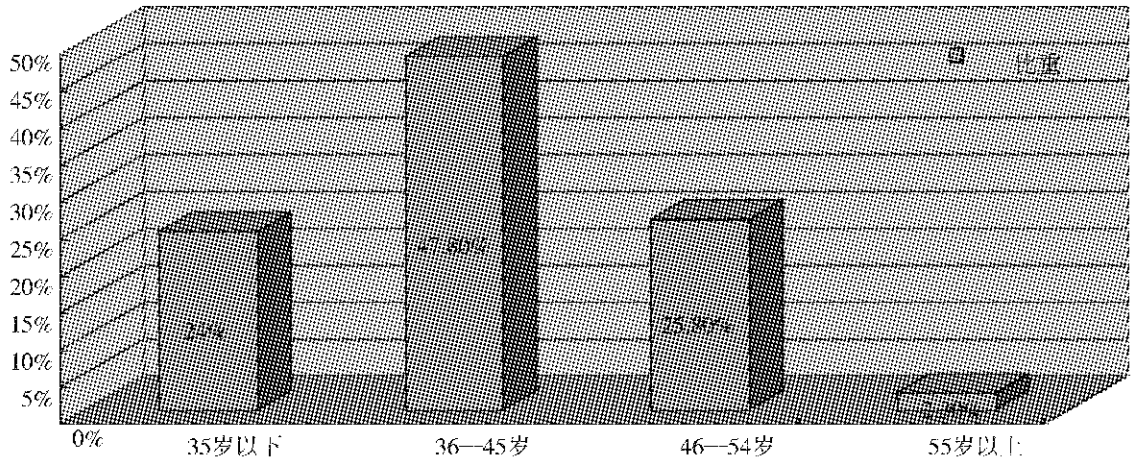


图52 黑龙江省计生系统公务员年龄构成图

2005年黑龙江省人口和计划生育公务员队伍组成情况

表3-13

级别	现有公务员		其中:中共党员		其中:女性	
	人数(人)	比重(%)	人数(人)	比重(%)	人数(人)	比重(%)
省级	51	2.59				
地市级	238	12.10	211	13.36	134	12.61
县区级	786	39.96	646	40.91	457	42.99
乡镇级	892	45.35	678	42.94	447	42.05
合计	1 967	100.00	1 579	100.00	1 063	100.00

3. 技术服务及管理人员

2005年,全省有人口和计划生育事业编制人员5 089人,女性占71.2%,中共党员占28.3%。受教育程度分别是:研究生9人、大学本科643人、大学专科2 166人、中专1 920人、高中及以下351人。年龄构成情况是:35岁及以下的占41.1%;36~45岁的占39.7%;46~54岁的占17.3%;55岁及以上的占1.9%。专业技术人员有3 520人,占事业编制人

员总数的69.2%。其中,卫生技术人员有2 676人,包括正高职称14人,副高职称57人,中级职称605人,初级职称1 709人,未聘任专业技术职称291人。卫生技术人员中具有执业资格的有1 404人,占卫生技术人员总数的52.5%。省级有人口和计划生育事业编制人员109人,占全省总数的2.1%。研究生2人,大学本科54人,大学专科35人,中专10人,高中及以下8人。其中,专业技术人员82人,包括高级职称47人,中级职称25人,初级职称10人。省级有卫生技术人员40人,占专业技术人员的48.8%,其中包括高级职称4人,副高级职称14人,中级职称13人,初级职称9人。地、市级有人口和计划生育事业编制人员340人,占全省总数的6.7%。大学本科114人,大学专科163人中专47人,高中及以下14人。其中,专业技术人员246人,占地市级人口和计划生育事业编制人数的72.4%。卫生技术人员128人,占地市级专业技术人员数的52%。县、区级有人口和计划生育事业编制人员2 002人,占全省事业编制人数的39.3%。研究生5人,大学本科282人,大学专科865人,中专653人,高中及以下197人。其中,专业技术人员1 385人,占县区级事业编制人数的69.2%。卫生技术人员1 059人,占县区级专业技术人员数的76.5%。乡级有人口和计划生育事业编制人员2 638人,占全省事业编制人数的51.8%。大学本科193人,大学专科1 103人,中专1 210人,高中及以下132人。其中,专业技术人员1 807人,占乡级事业编制人数的68.5%,卫生技术人员1 449人,占乡级事业编制人员的55%。乡级卫生技术人员中具有执业资格的有697人,占卫生技术人员总数的48.1%。乡级专业技术人员比例达到乡级人员的三分之二以上,卫生技术人员中女性比例偏高,将近90%,中专学历人数比例较高,初级职称人数偏高。

2003年黑龙江省市县两级计划生育事业单位人员构成

表3-14

项　目	单　位	市　级	县　级
行政人员	人	205.0	7 01.0
事业人员	人	314.0	1 829.0
有职称人员	人	281.0	1 340.0
占事业人员比例	%	89.5	73.3
其中:正、副高职称	人	40.0	34.0
所占比例	%	14.2	2.5
中级职称	人	154.0	441.0
所占比例	%	54.8	33.0
初级职称	人	87.0	865.0
所占比例	%	31.0	64.5

2005 年黑龙江省乡级计划生育服务人员基本情况

表 3－15

项目	单位	数据
平均工作时间	年	9.0
文化程度:大专	%	25.0
高中	%	67.5
初中	%	7.5
行政编制比例	%	15.4

4. 村级计生人员

村级计生人员(不在编制),由村委会推荐,乡(镇)计生办考核,村民大会决定,实行聘任制。村级计生人员包括村计生服务员、中心户长、村计生协组长。据调查 2002 年全省基层基础工作现场调查评估汇总显示,村级计生服务员人员情况是:2005 年底,全省村级计生服务员 14 515 名。年龄在 30 岁以下占 20%;31～40 岁占 35%,41～50 岁占 35%,50 岁以上占 10%。文化程度在高中以上的占 44%;初中占 56%;城市社区计划生育志愿者服务人员 9160 名;计划生育协会会员 22 513 名。全省共有不脱产、不在编计划生育骨干 46 188 人。村计划生育服务员职责与任务:定期组织全村育龄夫妇学习(或入户宣传)掌握人口国情、政策法规、避孕节育、优生优育、生殖保健等知识;保证计生宣传品及时入户到人,并督促育龄群众学习,做到学以致用,保存好宣传片;及时组织已婚育龄妇女接受生殖保健服务;指导育龄夫妇知情选择,落实好长效可靠地避孕节育措施,及时提供避孕药具,定期随访;为已婚育龄妇女提供妊娠试剂检验服务;及时为流出成年育龄人口(18～49 周岁)申办《流动人口计划生育证明》,并督促无证明的流入成年育龄人口(18～49 周岁)回户籍所在地办证;及时、准确地收集、上报、保存各种统计信息;及时向全体村民公布本村生育计划完成情况,计划生育政策落实情况及奖罚名单。在大的自然屯,即行政村下的合作社设 1～2 名中心户长,其职责任务是:充分利用各种形式向所辖中心户群众宣传人口形势、计划生育政策法规、节育避孕及优生优育知识;及时向村计划生育群众自我管理指导小组反映本中心户育龄人群的婚育信息,对重点服务对象每月进行一次月经视访,督促他们积极地接受生殖保健服务;协助村计生专干,组织育龄夫妇积极参加乡镇、村举办的各种计划生育活动;负责宣传动员与指导本中心户育龄夫妇及时落实好避孕节育措施,帮助个别服务对象采取补救措施;掌握本中心户迁入、迁出流动人口婚育情况,协助村计生专干做好查证、验证与督办证工作;引导和帮助计生户勤劳致富奔小康,建设美好幸福和谐家庭。村屯计生员是做好农村人口计生工作重要组织保障。他们来自群众,服务群众,生活在群众之中,经过多年培训和实践,全省有 70%以上村计生员做到“九懂十六会”。农村税费改革前,他们

的年报酬按照省统一规定,不低于村支书和村委会主任的80%,约2 500元左右,基本都予以兑现。取消农业税、合乡并村后,村计生员服务半径和工作量普遍加大,但由于乡、村无经费来源,并缺少强有力政策支持,许多地方无法兑现村屯计生人员工资补贴。2004年,《黑龙江省村级组织岗位设置和人员补贴的意见(试行)》规定:"三职"干部可以享受定额补贴,妇代会主任、团支部书记、民兵连长、治保主任以及负责计划生育员、卫生保健、畜牧防疫等5人(有兼职)可以享受因公误工补贴,但全村因公误工补贴报酬总额不得超过定额补贴报酬的2/3,落实起来难度很大。为此,各市(地)、县从解决村、屯计生人员报酬偏低和不落实入手,加强基层队伍建设。哈尔滨市初步建立村计生员报酬与村支书、村委会主任工资挂钩制度,即村计生人员工资不低于村书记、村委会主任年工资的50%,并实行专户存储、专项发放,同时纳入政府责任状进行考核。绥化市明水县按村型大小和已婚育龄妇女多少确定计生员基础工资为2 000元,其余工资与工作量及工作指标挂钩浮动。海伦市明确规定村计生员年工资不低于2 500元,屯信息员年工资不少于300元,由乡镇统一安排解决。北林区、青冈县、庆安县屯信息员工资已纳入同级财政。齐齐哈尔市委、市政府下发《关于进一步加强人口和计划生育资金保障意见的通知》,要求各县把人口计生事业费纳入财政预算,由县级人口计生部门统一管理使用,及时兑现村屯两级基层计生工作员工资。为调动基层工作人员积极性,各县还与保险公司联合在年工资300~500元基础上,每年为屯信息员增加报酬100元。克东县为全面巩固国家级优质服务先进县的基础,将信息员工资单独纳入财政预算,使全县150名信息员吃上"财政饭"。标准提高到每人每年600元,每年还发给一张100元免费技术服务卡。大庆市肇州县村计生员工资报酬,由村级财政转移支付和县计生局在人均事业经费中列支,全县104个行政村,超过5 000人口的村增加1名计生员。每名村计生员基础工资1 800元(即村级转移支付部分),兑现责任制奖励费700元和劳动保护500元(即县计生局人均事业经费部分),合计为3 000元,由县计生局通过财政局按每人3 000元的标准划拨到各乡镇财政所,到2005年,经过一系列改革,绝大多数村屯计生员报酬得以解决。

2005年黑龙江省村级计划生育服务人员基本情况

表3-16

项　目	单　位	数　据
平均年龄	岁	35.00
年平均工资报酬	元	1 887.63
文化程度:大专	%	8.00
高中	%	36.00
初中	%	56.00
实行"四制"的村所占比例	%	68.00

5. 兼职计生人员

兼职计生人员系指宣传员、药具发放员、信息员。在机关、企业、学校、工厂等单位，根据职工人数和企业规模，都设有数量不等的兼职计生人员。据2005年底不完全统计，在各大中型企业、工厂、大中专院校等有兼职计生人员30多万人。

（三）人事改革

1996年起，为逐步建立能上能下、能进能出、有奖激励、竞争择优、充满活力的用人机制，全省计生战线不断深化人事制度改革。

1. 省级改革

1996～2005年，省计生委先后7次在计生委机关和事业单位全面推行以领导干部竞争上岗、一般干部优化组合和任职试用期制度为主要内容的干部人事制度改革。过去，委机关多数干部工作岗位长期不变，缺乏必要的轮岗交流，改革后，轮岗比例达到75%，促进人员良性流动，增强机关工作活力。几年来，委机关还通过竞争上岗方式选拔任用干部，具体做法是：1. 公布职位，张榜公告或下发方案，做好宣传发动工作。2. 公开报名，填写《竞争上岗报名登记表》。3. 公示调整，人事处公布岗位报名情况，报名者可进行自我调整。4. 资格审核，确定竞争预选人。5. 竞争述职，内容包括个人简历、主要业绩、竞争优势和工作设想。6. 民意测验，委领导投票分数占40%，群众投票分数占60%。7. 组织考核，重点考核思想政治素质，工作能力、工作实绩、勤政廉政情况。8. 组织审定，委党组依据个人述职、民意测验和考核结果，集体讨论，决定任用人选。9. 任命公示，公示一周，如有异议，署名提出具有真凭实据的口头或书面材料，由组织调查处理。10. 竞争上岗的处级干部，试用期为一年。

2. 基层改革

1996～2005年，地市县（区）、乡（镇）计生部门人事制度改革，在当地党委、政府统一领导下进行。各级计生服务站，普遍推行竞争上岗、全员竞聘和站长负责制，打破端“铁饭碗”挣“死工资”和干好干坏一个样的做法。许多地区都试行乡用人、县管理、市监督的用人管理体制。通过用人机制改革，推进定岗、定员、定责、定编、定标的落实，大大提高工作效率，逐步形成一支特别能吃苦、特别能战斗、特别能奉献的计生队伍。

3. 村级改革

1986～1997年，村级计生员由村选定，安排一些乡村干部的子女亲属，年龄偏大，文化偏低，素质偏差，不适应计生工作的需要。为从根本上改变这一状况，1998年哈尔滨市计生委在巴彦县进行村级计生用人改革试点，公平、公正、公开的选人用人，建立“竞聘上岗制、岗位责任制、以效计酬制、年终考核制”用人制度，村级计生员基本技能要达到“九懂十六会”。1999年6月，哈尔滨市委、市政府在巴彦县召开现场会，在全市范围内全面推进村级计生用人机制改革。1999年7月14日、2000年10月4日，《中国人口报》分别报道《巴彦“四制”催生新时代》、专版《长风破浪会有时》。至2000年，全市有1901个村全部实行“四制”，占行政村总数71.4%，优化村级计生队伍结构，强化村级计生组织建设。这一做法得到国家和省计生委肯定并在全省推广，至2005年末，村级计生队伍年龄结构、文化程度、能

力素质等方面发生深刻变化。



1999年7月14日、2000年10月4日,《中国人口报》分别报道《巴彦"四制"催生新时代》、专版《长风破浪会有时》

七、培训教育

(一)学历教育

1. 学历教育工作

1985年5月8日,省计生委制定印发《黑龙江省"七五"期间计划生育干部培训规划》,要求全省各地多形式、多渠道的加强计生队伍能力建设,使全省计生干部马克思主义理论、专业知识、科学文化水平和领导管理能力有一个明显提高。到1990年,县以上各级计生委

干部，文化在初中以下的，必须全部达到高中或中专水平；已具备高中或中专文化的，要有三分之一或三分之二的达到大专水平；乡级计生助理，必须全部达到高中文化程度，未经过专业培训的，要进行半年的专业培训，其中六分之一的人员要达到大专水平。按此目标，到2005年，全省主要通过省外大专院校招生、省内党校系统办人口专修班、委托有关院校代培、组织自考等渠道开展计生人员学历教育工作。

2. 省外大专院校招生

1986年，经教育部批准，由国家计划生育委员会委托吉林大学、河北大学、华东师范大学、西安交通大学和南京计划生育管理干部学院等院校先后设立计划生育管理、计划生育统计、计划生育会计、人口系统工程、人口学师资等专业的干部专修班。按照国家计划生育委员会下发的招生计划和要求，省计划生育委员会认真组织生源和入学考试。1986～1994年有44人入学。到2005年，先后有65人入学并陆续获得大专毕业文凭。

1986～1994年黑龙江省计划生育干部入学情况

表3－17　　单位：人

年度	南京计生管理干部学院	吉林大学	华东师大	河北大学	西安交大
合计	27	11	1	4	1
1986	5	8	0	0	1
1987	4	3	0	0	0
1988	4	0	0	4	0
1989	2	0	0	0	0
1991	2	0	0	0	0
1992	2	0	0	0	0
1993	3	0	0	0	0
1994	5	0	0	0	0

说明：资料来自省计生委宣教处

3. 省内党校系统办人口专修班

1984年和1986年，经省干部教育领导小组批准，省计划生育委员会委托省委党校、齐齐哈尔市计划生育委员会委托齐齐哈尔市委党校分别为计划生育部门开办一期二年制人口管理专业专修班，学习结束考试及格者，发给大专毕业文凭。各级计划生育委员会积极认真选拔推荐有培养前途的干部百余人参加入学考试，有54人通过省委党校入学考试，并获得毕业证书；有29人通过齐市委党校入学考试，并获得毕业证书。

4. 委托有关院校代培

1988年6月，经省教育委员会批准、省计划生育委员会备案，佳木斯市计划生育委员会委托佳木斯市职工大学开设人口学专业证书教学班，该班性质为半脱产，学制一年半，有34

名学员考试及格获得成人高等教育专业证书。1993年绥化行署计生委、人事局、教委联合组织，委托龙江育才学院绥化分院、哈尔滨医科大学开办计划生育专业专科自考助学辅导班，学制两年半，招300名计生干部脱产学习，有200多人获得哈尔滨医科大学颁发的大专文凭。1997年8月经省人事厅、省教委批准，省计生委委托哈尔滨工程大学成人教育学院，举办全省计划生育系统“计算机信息管理学业证书”大专函授班，为期三年。来自全省县、乡两级计算机操作和管理人员46人，系统地学习了计算机基本理论和实际操作技能，毕业后按照黑人联字〔1994〕4号文件规定，享受有关待遇。

5. 组织自考

1987年，根据全国高等教育自学考试指导委员会、国家计生委《关于在人口学专业高等教育自学考试中试行专业证书制度的通知》，按照“个人自学、部门助学、国家考试”相结合要求，省计生委成立自学辅导站，齐齐哈尔市、牡丹江市、佳木斯市、大庆市、鸡西市、伊春市、大兴安岭地区计生委成立自学辅导分站，共同负责组织管理、安排面授等项助学工作。全省有800余名计划生育干部参加，经过3个学期的学习和6科单科结业考试，单科及格率最高不足7%。1989年开始，全省只有十多名学员坚持学习，由省辅导站直接管理。1991年，有4名学员通过人口学专业13科自学考试，获中国人民大学颁发的毕业证书，有14人获高教自学考试的专业证书。1988年，省计生委根据国家教委和人事部联合下发《印发〈关于成人高等教育试行专业证书制度的若干规定〉的通知》精神，决定将人口学专业证书自学考试未合格学员全部转入由省计生委委托齐齐哈尔师范学院举办的人口学专业证书函授班学习。经省教育委员会批准备案，录取学员512人。该教学班学制二年，函授，教学工作由齐师院负责，组织管理工作由省计生委负责，原辅导分站改为面授分站。2000年9月，481名学员考试及格获得高等教育专业证书。

（二）岗位培训

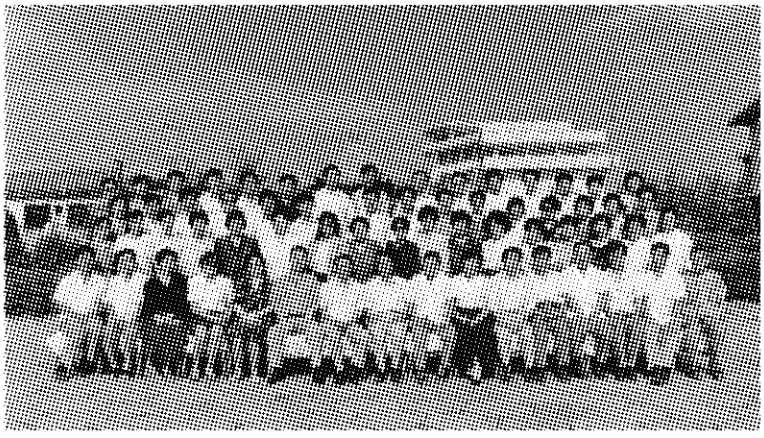
1. 培训工作

1992年2月9日，根据国家计生委《计划生育干部岗位培训实施意见》和《黑龙江省国家行政机关工作人员岗位培训实施方案》，省计生委、省人事厅于下发《黑龙江省计划生育干部岗位专业培训实施方案》，确定从1992年开始，对全省计划生育干部按照岗位规范的要求进行定向全员培训，旨在提高计生干部政治、业务素质，适应计划生育事业发展的需要。进入21世纪，根据《国家计生委关于加强计划生育干部教育培训工作的意见》和《全国计划生育教育培训“十五”工作规划》，省计划生育委员会加大培训力度和指导，确立新的工作目标和指导思想，明确提出，教育培训要着眼人口与计划生育事业未来发展和计划生育干部队伍建设的需要，坚持“干什么，学什么”“缺什么，补什么”，突出教育培训的针对性和适用性，不断提高计划生育工作人员的政治、业务素质和职业道德水准，塑造计划生育工作者“新时期最可爱的人”形象，建设一支学习型、实用型和创新型的计划生育队伍，为实现全省“十五”人口与计划生育事业发展目标提供人才和队伍保障。2004年1月，省人口计生委召开全省人口和计划生育系统机构队伍建设工作座谈会，会议反复强调，要牢固树立“人才

资源是第一资源”的观念，大力实施好人才战略，努力建设一支与新时期人口计划生育工作相适应的人才队伍，切实加强人口计划生育部门五个能力建设，即总揽全局能力、民主科学决策能力、依法行政能力、优质服务能力、综合协调能力，并印发《黑龙江省计划生育干部教育培训2002～2005年工作规划》《黑龙江省计划生育系统专业技术人员继续教育实施细则》。为保证培训质量，各级组织把岗位专业培训作为考核、任用干部的一个重要条件，并实行三级培训管理制度，即省负责培训县（科级）以上计生干部，地市培训乡级计生人员，县培训村（庄）计生员，专业课由计生部门负责，省计生委人事、宣传处建立题库，实行统考制度，考核合格者由省人口计生委、省人事部门联合颁发岗位专业合格证。

2. 县（区）级计生委主任专业知识培训

1989年8月12日，黑龙江省计划生育培训中心，依照省计生委对全省干部培训工作统一部署，举办首期县级计生委主任培训班，培训班聘请中国人民大学人口问题专家侯文若教授讲授“人口理论”，省计生委主任王溯源讲授“领导科学”，副主任刘捷讲“科学技术在计划生育中的应用”，除此，省计生委各业务处室结合本处室业务讲授“计划生育财务管理、政策法规、宣传教育”“节育手术并发症的诊断、防治与管理”“病残儿鉴定”“人口预测与人口规划”等课程，培训班历时10天结业。至2005年，先后举办22期各类培训班，所有县（区）级主任普遍轮训1～2次，有1 364人参训学习，并全部获得由省人事厅、省计生委联合验印的《国家公务员培训证书》，每期培训班都按国家计生委规定的用120学时的集中面授学习，学完国家编印的《中国计划生育概论》《人口理论》《计划生育宣传教育》《计划生育法制》《计划生育规划统计与考核评估》《计划生育技术服务与生殖健康》等六门专业课。



1992年，黑龙江省计划生育师资培训班全体人员合影

3. 地市级师资骨干培训

1986～1991年，省计生委按照国家通知，每年都有计划地组织地（市）主任到南京人口管理干部管理学院学习培训30～60天。1992年，在兴城举办首期师资培训班，为各地市开展培训提供有力师资保证。至2005年，按照“统一规划、分级负责”，乡（镇）、街道办事处和计生部门一般工作人员由地市组织培训的原则，省计生委先后举办3期地市级师资骨干培训班，培训200多名师资骨干力量，基本达到每县都有3～5名师资。

4. 专业技术人员继续教育培训

2001年，为不断提高全省人口计生系统专业技术人员的整体素质和业务能力，根据国家人口计生委下发《计划生育系统专业技术人员继续教育实施试行办法》和《黑龙江计划生

育系统技术人员继续教育实施细则》规定，先后举办3期以全省县（区）以下计生专业技术人员为主要培训对象的专业技术人员继续教育培训班。按照国家人口计生委制定的《计划生育专业技术人员继续教育指南》相关要求，培训班学习内容主要是计划生育技术的临床应用与研究、生殖道感染干预工程、出生缺陷干预工程、性传播疾病及不孕症等。至2005年，共有160人参加培训学习。

5. 计算机操作人员岗位培训

1998年6月，为实现到2000年全省计划生育系统计算机推广应用的工作目标，省计生委下发《关于开展县、乡两级计算机操作人员岗位培训的通知》，培训工作从7月开始，每月一期，每期20天。聘请哈尔滨工程大学教授、省计划生育信息中心专家担任教师，讲授计算机基础知识、DOS、WINDOWS操作系统、汉字编辑软件WORD、电子表格EXCEL、计算机通讯等，并将《黑龙江省管理信息系统软件》和《黑龙江省生殖保健系统软件》做了应用演示和培训。至2003年12月共举办28期，对街道、乡镇以上统计人员和计算机管理人员进行全员培训，共有1 400余人参加学习，全省95%以上计算机信息化管理专业人员获得上岗证书。

6. 分管领导（党政干部）短期培训

1990～2005年，为提高各级领导、特别是分管计划生育工作领导，坚持“两种生产”一起抓。以地市为单位，通过组织党政干部到党校学习、举办分管领导专题研讨班和以会代训等多种形式，培训一大批分管计划生育工作县长、乡（镇）长和企业领导干部。至2005年末，省、市、县（区）三级共培训党政干部2 830人次。

7. 村级计生员培训

1986～2005年，村级计生员培训，一般都以乡（镇）为单位组织。一年或半年集中培训一次，一个月进行一次例会，学习文件，传达精神，部署工作。

8. 国际、国内合作项目培训

1991年，省计划生育培训中心承担中国政府与联合国人口基金第三周期合作项目P35项目，对农村基层计划生育工作者进行计划生育技术和咨询能力的培训，项目周期为1991年7月～1995年12月，并依据国家计生委《关于CPR1911P35在全国15个地（市）建立计划生育基层干部培训示范站的通知》，确定松花江地区为计生基层工作人员培训示范站，接受价值3万元教学设备和交通工具车一台。先后对村计生人员及村民进行有关计划生育知识、态度、实践（即KAP）调查；编制培训教材；组建专兼职项目培训师资队伍；举办不同层次的项目培训班136期，授课总学时3 753课时，有11 982人次参训，其中乡村级师资725人次，乡村计生工作人员7 064人次，村民4 193人次。

（三）岗位练兵

1993～1994年，在搞好岗位培训同时，全省各地以强化基本理论、基本技能、基本知识为重要内容，开展“岗位练兵”和“大比武”活动。省计生委有关部门先后举办宣传教育、统计规划、计划生育新技术、政策法规、财务管理、政务信息、信访、协会、声像设备使用与保



2004年6月，牡丹江市举办第二届天利杯村(居)计生员大比武擂台赛



齐齐哈尔市组织技术服务人员进行岗位练兵竞赛



大兴安岭地区开展全区人口计生系统岗位大练兵竞赛

养、宣传品制作等培训班近20期，培训2 000余人次。伊春市在全市计划生育干部中开展“六懂六会”岗位练兵活动，即：懂理论会宣传、懂政策会管理、懂目标会规划、懂技术会服务、懂国策会参谋、懂职责会协调，涌现一大批“提人知名、提名知情、提家知门”的“活地图、活字典、活账本”。克山县连续两年采取“一竿子插到底”方式，由县直接培训村级工作人员，保证培训质量，使村计划生育工作人员达到“懂国策会宣传、懂科技会服务、懂政策会工作、懂职责会管理”的标准。2003年，省计生委下发《村级计划生育工作人员“岗位练兵”知识竞赛活动方案》和竞赛活动复习题库，在全省广泛开展以“内强素质、外树形象、岗位练兵、能力建设”为主题的村级计划生育工作人员练兵比武竞赛活动。牡丹江市在村计划生育服务员中开展以“比创新、比知识、比综合、比演讲、比服务、比管理、比敬业、比实际”为主要内容的“大比武”活动。从宣传技能、服务技能、创新意识、工作实绩和群众满意率等五个方面进行考核。为每名村计划生育服务员建立考核纪实档案，随时记录平时活动、工作情况和集中比武情况。年终总评，根据考核结果，划分为红旗手、合格、试用期三个档次，分别兑现奖惩。2004年6月，牡丹江市举办第二届村(居)计生员大比武。在全市1 300多名村(居)计生员中随机抽出75名参赛选手，通过汇报、讲

课、写作、演讲、知识竞赛五个单项比赛，展示村（居）计生人员素质和形象。哈尔滨、齐齐哈尔、佳木斯、绥化等市还把岗位练兵活动扩展到县（区）、乡（街）计划生育管理干部和技术服务站技术人员、微机操作员、宣传教育专业人员。哈尔滨市人口计生委印发《全市计划生育系统"强素质树形象、争做新时期最可爱的人"岗位练兵技术比武细则》，规定笔试、口试和实际操作内容；佳木斯市人口计生委编制下发《基层计划生育干部读本》和《岗位练兵应知应会》，开展六大主题竞赛活动；绥化市人口计生委举办"国策杯"系列活动，相继开展知识竞赛、演讲比赛、文艺汇演等形式多样的比武练兵活动。对提高全省人口和计划生育工作整体水平起到积极促进作用。

（四）出国考察（学习培训）

1988年，全省各级计生部门通过有目的、有组织的出国学习、交流、考察，汲取不同社会制度和经济文化差异国家的先进理念和经验。1988年9月～1989年8月，受联合国人口基金资助，由国家计生委派遣杨柳松到英国埃克斯特人口学院攻读人口研究硕士学位，1992年2月被该校授予文科类人口研究硕士学位。1998年7～8月，袁长洁在泰国参加亚太教科文组织举办的中级管理培训班，学习当代管理理论和管理方法；1992年6～7月在美国康奈尔大学参加宣传计划与策划培训班，学习宣传理论和制定宣传计划与策划的技巧；1998年10月24～30日，在马来西亚参加区域妇女干部师资培训班，学习妇女工作及小额经营技术等实用知识。2002年7～12月，王福学被派遣到加拿大阿尔伯塔大学商学院经济管理培训班学习。1992～2005年，省计生协20人次先后随中国计生协考察团，赴日本、马来西亚、新加坡、印度、菲律宾、新西兰、澳大利亚、美国、印度尼西亚、瑞士、挪威、荷兰、泰国和中国台湾地区学习考察。2003～2005年间，省计生协与省社科联合组织部分市（地）、县（市、区）计生协干部赴欧洲等国家进行生殖健康和艾滋病项目考察。据2005年底统计，省人口计生委领导和各相关处室，先后访问美国、日本、泰国、印度尼西亚及欧洲等20多个国家，出访人数约占委机关副处级以上干部总数的80%左右。市（地）、县人口计生委出访人数约占市（地）、县人口计生委主任总数的30%以上。每次出访在国外考察时间一般都在7～20天左右。

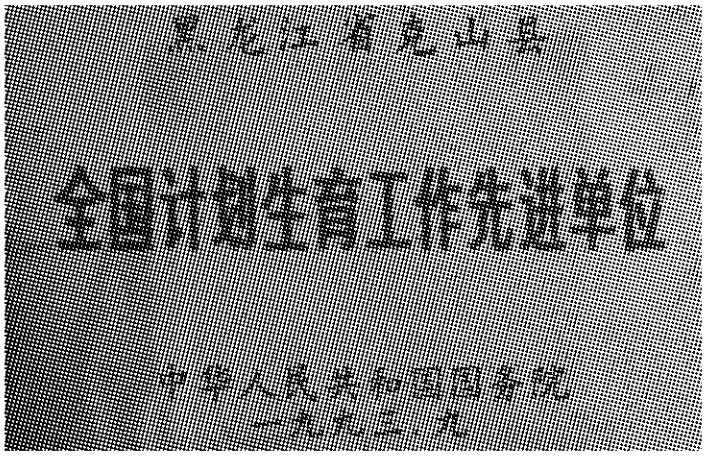
八、表彰先进

（一）国务院表彰计划生育先进集体和先进个人

1986年3月，国家计划生育委员会在北京召开全国计划生育先进集体、先进个人表彰大会。会上31个单位获得国务院颁发的"全国计划生育工作红旗单位"锦旗和金质奖章。黑龙江省大庆市被授予全国计划生育红旗单位。1993年9月，国务院召开全国计划生育工作"三为主"经验交流会暨先进县表彰大会，并做出《关于表彰全国计划生育工作先进单位的决定》。49个计划生育工作先进县（区）受到国务院的表彰，黑龙江省德都县、克山县受到表彰。2000年"五一"劳动节，国务院表彰2 904名全国劳动模范和先进工作者，其中有14名计划生育工作人员，黑龙江省克东县计划生育技术指导站站长李丙仁榜上有名。



1986年，国务院授予大庆市计划生育红旗单位荣誉锦旗



1993年9月，国务院授予克山县全国计划生育工作先进单位

（二）国家计生委、人事部联合表彰先进集体和先进个人

1990年11月，国家计生委和人事部在北京召开首届全国计划生育先进集体、劳动模范和优秀工作者表彰大会，表彰全国计划生育先进集体159个、全国计划生育系统劳动模范46名。黑龙江省德都县委、县政府，通河县委、县政府，富裕县计划生育委员会，密山市、绥棱县、富锦市计划生育委员会，伊春市朗乡林业局；黑龙江省哈尔滨市原太平区计生委主任李忠来、大庆市计划生育服务站长隋成立获得殊荣。1994年，国家计生委、人事部表彰155个计划生育先进集体，59名全国计划生育系统劳动模范和优秀工作者。黑龙江省汤原县，双鸭山矿务局，黑河市工商局，伊春市翠峦区，鸡东县计划生育委员会，望奎县计划生育委员会；全国计划生育系统劳动模范和优秀工作者，黑龙江省牡丹江市阳明区计生委主任孙玉环、甘南县计划生育委员会主任李春田。1998年11月，国家计生委和人事部联合表彰全国计划生育系统先进集体190个，授予45人为全国计划生育系统先进工作者（劳动模范）。黑龙江省有：牡丹江市计生委，讷河市计生委，哈尔滨市太平区计生委，尚志市计生委，齐齐哈尔市计生委，杜尔伯特蒙古族自治县计生委，肇东市计生委；授予牡丹江市计生委主任刘凤兰为全国计划生育系统先进工作者（劳动模范）。2002年9月，国家计生委、人事部决定授予190个单位“全国计划生育系统先进集体”荣誉称号；授予45人“全国计划生育系统先进工作者”荣誉称号。黑龙江省牡丹江市计生委、哈尔滨市计生委、齐齐哈尔市计生委、桦南县计生技术服务站、肇东市五站镇计生服务站、七台河市茄子河区铁山乡计生办、鸡东县东海镇计生办。牡丹江市计生委主任赵九祥、伊春市上甘岭区卫生和计生局局长赵秀兰。

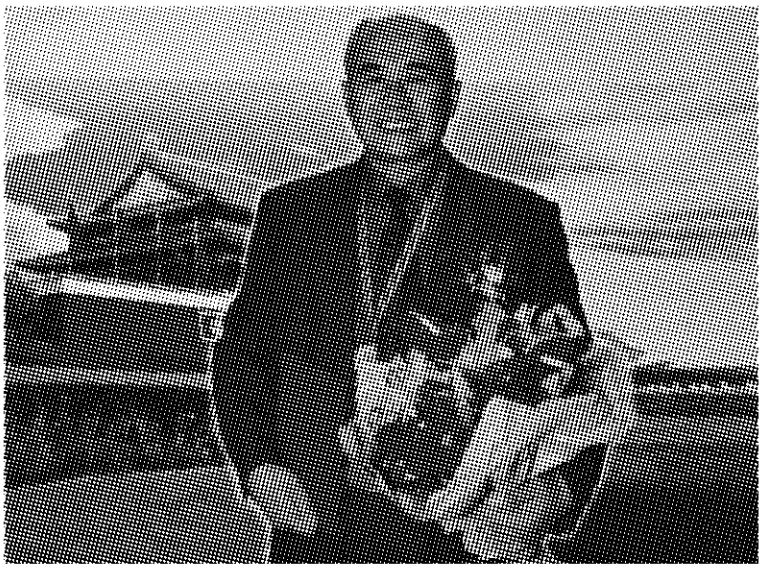
（三）黑龙江省委、省政府表彰计划生育先进集体、先进个人和劳动模范

1997年，哈尔滨市太平区计生委主任周文芬、讷河市计划生育技术服务指导站站长荣国辉获省劳动模范称号。这是黑龙江省计生战线工作者首次获省级劳模称号。2001年8月9日，经过公开评选，穆棱市计生委主任栾娟被省委、省政府授予第三届“十佳公仆”荣誉称号。还荣获全国新时期人口与计划生育工作“十佳”最可爱的人、黑龙江省“三八”红旗手等称号。2005年，省人口计生委下发《关于开展向全国先进工作者赵秀兰学习的决定》《关于开展向新时期最可爱的人李丙仁同志学习活动的决定》。



全国计划生育系统先进工作者、伊春市上甘岭区计生局局长赵秀兰

赵秀兰系伊春市上甘岭区卫生和计划生育局局长，1997年4月从事人口计生工作，



克东县人口计生局副局长、全国人口和计划生育系统“新时期最可爱的人”李丙仁

2002年被人事部、国家人口计生委评为全国人口计生系统先进工作者，2005年5月荣获全国先进工作者光荣称号，进京参加全国劳动模范和先进工作者表彰大会，成为全省人口计生工作者学习的楷模。赵秀兰高标准严要求，在平凡岗位上做出不平凡的业绩。全区12个林场、11个街道、7 000多个家庭留下了她的足迹。赵秀兰身患癌症，但没有被病魔吓倒，而是显示出超常的顽强。9个月时间内，赵秀兰连续做6次手术，其中5次手术后没有休息。一次，赵秀兰刚刚做完手术，便强忍病痛工作，汗水浸透了衣衫；她不顾疾病折磨，忘记个人安危，满腔热忱地服务群众。为下岗职工和无业人员及时兑现独生子女父母奖励费，为不孕不育妇女和意外妊娠妇女排忧解难，为患重病的妇女、儿童、老人捐款筹物，赢得广大群众赞誉和拥戴。省人口计生委党组决定，在全省人口计生系统开展向赵秀兰学习活动。像赵秀兰那样，努力实践“三个代表”重要思想和坚持以人为本的科学发展观，树立强烈事业心、责任感和使命感，尽心竭力、尽职尽责地做好本职工作。

李丙仁是齐齐哈尔市克东县人口计生局副局长，1980年开始从事计划生育技术服务工作，1990年被人事部、国家计生委评为全国优秀计划生育工作者，1994年被卫生部、国家计生委评为万例手术无事故先进个人，1997年获得国务院批准的政府特殊津贴，2000年被国务院授予全国先进工作者光荣称号，2005年被国家人口计生委授予人口计生系统“新时期最可爱的人”光荣称号。1980年，李丙仁放弃在县人民医院工作的优越条件，受组织委派，挑起县计划生育服务站站长的重任。面对创业之初技术薄弱、设备匮乏、环境落后的重重困难，李丙仁以站为家，早来晚走，每天工作量都在10个小时以上，每年的工作日都在350天左右。使县计划生育技术服务站由当初的土草房变成如今1 000多平方米的服务中心大楼，每年接待服务对象上万人次。二十多年中，李丙仁共做计划生育及妇外科手术3万多例，而无一事故。1997年在全省率先开展农村妇女初级生殖保健工作，为5万多名农村妇女进行5类19种疾病的普查，为3万多名患病妇女进行不同程度治疗。省人口计生委号召全省人口计生工作者要学习李丙仁对党和人民无比热爱、无限忠诚的品质，学习他对人口计生事业执着追求、顽强拼搏精神，学习他对本职工作一丝不苟、求真务实的作风。广大人口计生工作者要以李丙仁为楷模，树立正确人生观、价值观和名利观，努力践行“三个代表”重要思想。

第三节　工作保障

一、领导保障

1988年，省委、省政府反复强调，人口计生工作是天下第一要事，也是天下第一难事，各级党委和政府必须高度重视，真正摆到“国策”位置，要像重视经济工作那样重视人口计生工作。1989年省委、省政府决定：每年召开一次人口和计划生育工作座谈会，研究部署人口与计划生育工作，并纳入各级党委和政府重大事项的督查范围，不定期地对各市（地）县进行专题调查和重点检查。市（地）党委和政府（行署）每年要将本地区人口与计划生育工作情况向省委、省政府作专题报告。不断改革和完善人口与计划生育目标管理责任制，对党政领导和相关责任部门以及计划生育行政主管部门进行逐级分线责任考核，纳入党委和政府总体工作目标考核之中，坚决执行“一票否决”制度。1988～1989年，在《中国人口报》开辟的“省委书记、省长谈人口”专栏，中共黑龙江省委书记孙维本、省长侯捷都发表署名文章，即像抓经济工作那样抓计划生育工作，为深化改革创造良好的人口环境。


中国人口报
CHINA POPULATION
为深化改革创造良好的人口环境
中国人口报
CHINA POPULATION
省委书记孙维本、省长侯捷在《中国人口报》发表署名文章

1991年，中共中央、国务院提出，计划生育工作关系到国计民生，子孙后代，必须党政一把手亲自抓、负总责。1992年2月，省委组织部、省人事厅印发《关于转发中央组织部、人事部〈关于把计划生育工作为考核各级领导干部一项重要内容的通知〉的通知》，要求：各级组

织、人事部门要切实把计划生育工作作为考核各级党政领导班子和领导干部政绩的一项重要内容;要把抓计划生育工作和执行计划生育政策的情况作为评定有关领导干部考核等次的重要依据之一;要加强上下监督,严肃查处在计划生育工作中的失职、违纪人员。1992 年 5 月 21 日,省委、省政府召开有全省各市(地)、县党政一把手参加的计划生育工作座谈会。省委副书记马国良传达全国计划生育工作座谈会议精神,省委书记孙维本发表讲话,强调指出:要进一步建立与完善党政一把手亲自抓、负总责领导责任机制,党政一把手是人口计生工作的第一责任人,必须亲自抓、副总责任。动员和组织社会各方面力量,采取切实有效的措施,确保“八五”人口控制计划的完成。

1993 年 3 月,省委办公厅、省政府办公厅下发《关于党政一把手对计划生育工作亲自抓、负总责的八条标准(试行)的通知》,八条标准是:1. 亲自抓人口计划和人口目标管理责任制的实施与考核。根据完成人口计划的情况,通过考核,兑现奖惩;对未完成人口计划,甚至造成人口失控的,要区别不同情况追究领导责任;对调离工作岗位的,要追踪审计,并不允许易地做官。在考核中,要坚持实事求是的思想路线,保证人口与计划生育情况的真实性,杜绝弄虚作假现象的发生。2. 亲自抓党委中心组马克思主义人口理论的学习,在思想上牢固树立人口意识和人均观念。要进一步强化对计划生育的宣传,充分认识并广泛宣传严格控制人口增长的重要性、紧迫性、长期性和艰巨性。3. 亲自主持召开党委和政府的例会,专题研究计划生育工作,并形成制度,一年至少讨论两次,每次会议解决一至两个实际问题。4. 按照《黑龙江省计划生育工作职责分工规定及考评办法》,亲自协调和明确各有关部门在计划生育工作中的职责分工,确定年度工作目标和考评办法,责成组织、人事部门把计划生育工作作为考核各级领导干部政绩的重要内容。5. 亲自抓计划生育经费的落实,提供必要的资金和物质保障。按计划完成年度经费增长幅度,并保证在“八五”末期人均经费达到 2.15 元以上。对计划生育的基建费、手术费、贫困地区补助费等,按照省委、省政府要求逐项落实。6. 亲自抓计划生育机构、队伍建设。帮助计划生育部门解决机构、编制、报酬、工作和生活条件问题。注重和加强对计划生育工作者的培养和提高。选派思想好、作风正、懂业务、会管理的干部充实计生队伍。作计生工作者的坚强后盾,为他们排忧解难。7. 在检查经济工作同时,检查计划生育工作。亲自深入基层,促后进转化。建立领导包联系点制度,特别要包人口大县、贫困县、工作薄弱县。8. 亲自抓计划生育政策法规的实施与落实。每年搞一次执法检查,及时解决存在的问题。对计划生育的管理使用、二胎生育指标的审批、病残儿的鉴定等,组织力量进行检查,对违反计划生育法规规章的问题严肃处理。在制定和出台其他各项政策法规时,坚持有利于控制人口增长的利益导向。按照“八条标准”要求,各级组织人事、计生等部门建立党政一把手亲自抓、负总责情况的考核记实和离任追究审计制度,对计划生育工作有重大失误的,除“不晋级、不提拔、不进城、不易地做官、不评先进”,还要追究领导责任。1993 年 8 月,中共黑龙江省委组织部、黑龙江省计生委还下发《关于建立党政领导抓计划生育工作考核记实办法的通知》,把人口与计划生育工作列为考核干部一个重要内容。考核记实办法要求:市(地)计生委要建立党政主要领导

抓计划生育工作的考核记实簿;地、市计生委主任或副主任对地、市党政主要领导亲自抓计划生育工作情况,要认真记实,一事一记;记实内容包括被记实人姓名、职务、工作事项、活动内容、时间、产生的作用和效果;每年年中、年末分二次将考核记实簿报省计生委人事处,由省计生委领导会议研究,综合评价,并书面报省组织部;记实要做到实事求是,如实反映情况,不漏不错。工作记实的重点和具体内容是:亲自抓人口计划和目标责任制情况;省委、省政府提出"一票否决权"的落实情况对违反计划生育法规规章的处理情况;人均计划生育事业费落实达标情况;对计划生育政策贯彻执行及计划生育工作管理的指导情况;对推动发展计划生育基础建设重大决策及举措;领导带头学习人口理论及理论联系实际解决市场经济体制下计划生育工作遇到的新问题的情况;推动计划生育工作既要抓紧又要抓好和上档次上水平的情况。1993 年 9 月 13 ~ 24 日,鹤岗市委组织部、市人事局、市计生委组成考核调查组,对 6 区、2 县、矿务局及市直部分企业党政一把手、主管领导的计划生育政绩记实考评情况进行检查。通过检查认为,各级党政一把手认真领会中央提出的《五条要求》和省委提出的《八条标准》,积极落实自己的职责。各单位普遍制定党委、政府专题研究计划生育工作的例会制度。在 18 个被检查单位中,共召开党委例会 87 次,行政例会 80 余次,为计划生育解决人、财、物方面的问题达 110 多个。据 1993 年底地、市上报考核记实材料统计,市级党政一把手和主管领导主持召开计划生育专题会 117 次,深入 85 个县(市、区)基层单位检查指导计划生育工作,帮助地、市计生委解决实际问题 36 件,解决装备和网络建设等经费 258 万元。全省还为 2 710 名乡级计生干部解决了农转非问题。

二、决策保障

1991 年以来,省委、省政府连续 10 年召开党政主要领导参加的人口资源环境座谈会,始终坚持人口发展与经济社会发展的综合决策与治理。1996 年 1 月,省委书记岳岐峰在省委召开的全省计划生育工作座谈会上反复强调:一定要按照党中央、国务院提出的人口与计划生育工作既要抓紧,又要抓好的指导方针,把控制人口过快增长问题解决好、落实好,这是黑龙江省"九五"人均国内生产总值翻两番的保证。黑龙江省在经济中遇到的许多问题,诸如劳动生产率提高问题、教育问题、资源破坏、环境污染、生态平衡等问题,都与人口基数大、增长快有直接关系。根据省情,黑龙江省人口控制要坚持走好 4 条路子:要走一高、一低、一快路子(人口素质要提高、人口增长速度要降低、经济发展速度要加快);要坚持走扶贫开发与计划生育相结合路子,引导群众少生快富、文明奔小康,彻底改变"越穷越生、越生越穷"恶性循环;要走综合治理路子,把控制人口工作变成全社会的工作,各部门都要为控制人口尽心尽力、尽职尽责;要走人口与经济社会良性循环、协调发展路子,做到经济社会发展与人口发展相适应、相统一。

1999 年,省委、省政府召开的人口、资源、环境电视电话会议上,省委副书记杨光洪指出,实行计划生育是人类历史上的巨大变革和进步,需要全社会关注和综合治理。要建立健全在各级党委、政府统一领导下的综合协调机制,坚持人口与发展统筹谋划,科学决策。

人口问题不仅仅是个生育问题，还是个经济问题、社会问题、政治问题，再生育观的背后，有着深厚的社会、经济、文化渊源；人口问题也不仅仅是个数量问题，还包含人口素质、人口结构、人口流迁等诸多内容。必须立足于社会、经济、文化的大坐标来综合治理，必须把人口与计划生育工作纳入国民经济和社会发展的总体规划，融为一体，使计划生育工作同各方面工作有机结合起来，决不能使人口与计生工作游离于经济社会发展之外。与此同时，各级组织把人口问题的综合治理纳入相关法规、规章和规范性文件，为综合治理工作提供法律保障。2000 年 8 月，省委、省政府下发《关于贯彻落实〈中共中央国务院关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定〉的意见》和 2001 年省政府批准的《黑龙江省人口与计划生育事业发展“十五”计划纲要》中，始终强调，人口问题仍然是制约全省经济和社会发展的一个关键问题。各级党委、政府和有关部门在制定土地、企业、医疗、社会保障、户籍、劳动、教育、财税等制度和改革措施时，要统筹考虑，相互协调，制定有利于计划生育的社会经济政策，逐步建立健全以《黑龙江省计划生育条例》为主的法规和政策体系。把综合治理人口问题同建立社会主义市场经济体制更加紧密地结合起来，同其他方面改革更加紧密地结合起来，拓展计划生育综合治理工作的舞台和空间。全省制定出台《黑龙江省计划生育条例》《黑龙江省村民委员会选举办法》《黑龙江省劳动力市场管理规定》等法规和规章，都从不同工作角度、不同综合治理内容、不同方法措施以及不同主管部门等方面体现了综合治理人口问题的具体措施和要求。民政部门还把计划生育作为重要组成部分纳入社区改革，在《加强社区建设的意见》中明确计划生育机构、人员以及服务等内容，确定依托社区，整合资源，开展人口与计划生育综合服务的目标，综合治理人口问题的法制氛围初步形成。

2000 年、2002 年，省委、省政府先后在大庆市、哈尔滨市召开全省人口与计划生育综合治理工作会议，进一步明确“十五”及十年全省人口与计划生育综合治理工作的思路和基本要求：以稳定低生育水平为主题，以实现“两个转变”为主线，以改革创新为动力，以建立和完善适应市场经济体制要求的计划生育调控体系及机制为核心，采取一系列措施，积极探索综合治理人口问题的新路子。牢固树立“两种生产”一起抓、一起上的观念，充分认识人口与计划生育工作的战略地位；牢固树立协调发展和可持续发展的观念，做好人口问题的综合治理工作；牢固树立控制人口过快增长就是进一步解放生产力的观念，舍得投入，做到有钱办事，有人管事，有章理事；牢固树立经常抓、自觉抓、常抓不懈的观念，强化党政一把手亲自抓、负总责的领导机制。尽快实现四个新突破，即：加大学习宣传贯彻《人口与计划生育法》等三部法律法规力度，在推进人口与计划生育法制建设上重点突破；坚持居住地管理、市民化服务，在改进流动人口计划生育服务管理上重点突破；认真落实相关部门齐抓共管责任，在提倡晚婚晚育、禁止违法婚姻及控制计划外生育上重点突破；积极推进城市计划生育综合改革，探索人口与社区综合发展模式，在建立“属地管理、单位负责、居民自治、社区服务”管理机制上重点突破。国家计生委主任张维庆在黑龙江省政府召开的人口与计划生育综合治理工作大庆现场会上充分肯定黑龙江省多年的工作，指出：黑龙江在经济还不很发达情况下，较早地实现了人口再生产类型的转变，较早进入低生育水平时期，并在 10

多年时间里保持低生育水平的稳定,在全国成为工作基础较好,生育水平较低的一类省份。黑龙江省人口与计划生育工作之所以取得好的成绩,是历届省委、省政府高度重视。省委书记徐有芳十分重视这项工作,省长宋法棠在到任只有几个月时间里,主持召开4次计划生育工作会议,在财政非常困难情况下,为省计生委解决200万元补助经费。特别是在机构改革中,省计生委不仅编制减得最少(精减20%),而且增加了领导职数。这些都充分说明省委、省政府站得高,看得远,把人口与计划生育工作摆上了重要位置。是人口与计划生育工作思路清晰,方向对头,方法得当。在强化基层基础建设同时,注意用科学理论武装人,在党政干部中开展人口理论和邓小平人口思想学习活动,在广大群众中开展人口与计划生育基础知识教育;用优质服务凝聚人,在全省普遍开展"三结合"、生殖保健和避孕节育措施"知情选择",把党和政府的关怀、温暖送到千家万户,密切了党群、干群关系;用宏伟目标引导人,制定一年实现"三为主",二年实现孕前管理与服务,三年普及初级生殖保健的工作目标,使人口与计划生育工作开始进入有序运行的轨道。《中共中央国务院关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》下发后,黑龙江省学习、宣传、贯彻和落实的行动快,措施得力,在大庆和哈尔滨召开的全省人口与计划生育综合治理工作会议,就是一个实际步骤。

三、条件保障

1986年以后,在每年召开的全省人口和计划生育工作会议上,省委、省政府领导多次强调,计划生育工作是一项难度很大的工作,各级组织必须在人力、物力、财力等方面给予高度重视,大力支持,认真解决他们在工作中的难题和实际困难。1989年,解决县级、城市郊区和乡镇计划生育服务站的全民所有制编制之后,1993年又为2 710名乡级计生干部解决"农转非",并为城乡计生人员解决职称评定问题,还为专职计生人员解决岗位津贴、劳动保护等有关待遇。

1994年,《黑龙江人口报》开辟"县委书记、县长谈人口"专栏,有50多名党政领导,用他们切身感受、列举大量事实,说明人口计生工作是"老大难、老大难,老大一抓就不难"。通河县过去是计划生育后进县,经过大打翻身仗,变成了全国、全省计划生育先进县。县委、县政府深切感受到,一个县的计划生育工作好坏,关键在于县委、县政府的认识、决心及态度。通河县之所以能由后进变先进,就是因为县委、县政府几次换届领导班子都坚持把计划生育工作摆上战略地位,用抓经济工作的劲头抓计划生育,从1989年开始,每年都坚持召开一次县、乡、村三级干部会议,两次常委扩大会议,三次县长办公会议专题研究计划生育工作。把计划生育工作作为一项硬指标,落实到乡镇党委书记、乡镇长、主管乡镇长和助理4个责任人,并逐级分解到村党支部书记、村长(村主任)、村计生服务室主任身上。层层签订责任状,要求领导干部年终述职时,把计划生育工作纳入述职报告。对没完成任务的,不评先进、不晋级、不提拔,取消所在单位评选先进的资格,扣发村级领导全年报酬的三分之一,从而保证人口计划的完成和计划生育工作的深入。1994年3月31日,刚刚参加全

国八届人大二次会议归来的七台河市委副书记、市长、市计生工作领导小组组长王贵到市计生委检查工作，听取汇报，当场拍板给市计生委增配一辆新型北京吉普车，再增拨一些经费以解决资金不足问题。大庆石油化工总厂在企业转换经营机制情况下，毫不动摇地坚持抓好人口计生工作，做到“五个不变”，即：无论生产任务多重，计划生育在党委工作中的中心地位不变；工作再难，党委抓好计划生育工作决心不变；领导成员更替变动，抓好计划生育工作的标准不变；机构撤并，计划生育工作机构不变；人员精简，计划生育层层有人抓、事实有人管的机制不变。1994 年，全厂有计划生育专职人员 43 人，基层兼职计划生育员 452 名。

哈尔滨市与原松花江地区于 1996 年 11 月合并后，面临着人口基数大、农村人口多、流动人口多、下岗职工多的复杂局面，市委、市政府及时调整布局，做出“切实加强领导、加大投入、加大力度、严格管理、防止失控”决定。“八五”时期，全市计划生育事业经费总支出达5 198.4万元。1998 年以来，区、县级财政调拨近 300 万元启动金，帮助农民少生快富。仅 2000 年全市就扶持 5 万多个计划生育家庭，落实7 000多万元帮扶资金，并对 100 个行政村的1 000户计划生育贫困家庭进行政策扶贫和经济救助。2002～2005 年，市财政投入专项资金 1 251 万元，新建哈尔滨市计划生育综合服务楼，区、县（市）投入 528 万元，对县、乡服务站进行改扩建。全市各级投入 1 352 万元，实施《百万农民已婚育龄妇女进行免费生殖保健检查》工程。



伊春市委、市政府每年召开综合治理协调会议，组织相关部门讨论研究人口问题的综合治理

黑河市委、市政府几届领导对计生干部不仅工作上支持、生活上照顾，而且关心其政治上的成长。1986～2005 年，在计生队伍中，先后提拔任用 40 多名干部，有不少走上主干线领导岗位。对县乡计生宣传指导站、服务站的领导，都高配半格，按科级或副科级管理。各级计划生育人员工资全部纳入财政预算，村级计生人员报酬得到合理解决，并逐年提高，极大调动全体计生人员工作积极性和创造性。

四、一票否决

1989 年 8 月，省政府《关于进一步加强计划生育工作的决定》中明确指出：在实际工作中要认真行使计划生育工作的“一票否决权”，即对完不成人口计划，对计划生育工作放任自流，或连续两年不能改变后进面貌的有关领导干部和人员，不能晋级、提拔、评模，并视情节给予必要的政纪处分；有关部门和单位不能评为先进集体。

1991年,兰西县委、县政府在县直各单位、农村各乡(镇)党政一把手和县乡街道、工厂、村支部书记千人大会上,除对61个计划生育先进集体、72个先进个人表彰外,还对没有完成计划生育指标的3个乡(镇)和县直所属5个单位进行"一票否决"。县委书记李志武在会上强调,无论哪个乡(镇)和单位计划生育出现问题,县委、县政府都要追究哪里党政一把手责任,领导无力、造成人口失控的,主要领导和分管领导就地免职。

大庆市从1991年起,市委、市政府明确规定,全市每个县团级以上单位必须在"双文明"考核中纳入计划生育指标,计划生育不合格、不达标不能评为"双文明"单位,并取消其评选资格和荣誉称号及奖金。市委、市政府的这一重要举措,使计划生育从过去被遗忘"角落"进入重要"角色",而以拥有"一票否决权"跻身于油田最高档次考核中。

安达市根据《黑龙江省文明单位建设暂行规定》要求,对1991年市级文明单位一个一个地进行考核、复查。对建委四砖厂、万宝山镇福民村等几个单位出现违反计生政策的现象,经市精神文明建设委员会讨论决定撤销其文明单位称号,通报全市缴回牌匾。

佳木斯市在精神文明创建活动中,一直坚持计划生育工作"一票否决权",全市原有2 000多个文明单位,因计生工作没进档达标而取消的占5%以上,1992年全市12个"思想政治工作模范村"有8个因计划生育问题被否决。



大兴安岭行署副专员周玉环(左四)主持召开全区人口与计划生育综合治理领导小组会议

随着形势的发展,依据《黑龙江省计划生育条例》等有关规定,1999年8月23日,省委组织部、省人事厅、计生委、总工会、共青团、妇联印发《黑龙江省行使计划生育一票否决权的规定》,就一些问题做了进一步明确和规范。1."一票否决"的对象:行政区域内的国家机关、企事业单位、社会团体、行政村(居委会)及其他组织。各级党委、政府主要领导和分管人口计生工作的领导,各级机关、企事业单位主管领导和分管领导,社会团体和群众组织主要负责人和分管负责人,各级从事人口计生工作的人员,违反计划生育法律法规的当事人。2."一票否决"的内容:发生重大计划生育违法违纪案件的;发生计划生育技术服务责任事故的;因计划生育行政执法不当引发恶性事件的;因计划生育发生集体越级上访并造成恶劣影响的;具体讲:上级下达的年度人口计生目标管理责任制考核未达标的;人口计生工作重点治理地区未能按期改变面貌的;机关、社会团体、企事业单位和群众组织不履行计划生育职责,不落实独生子女父母奖励、职工生育保险、晚婚晚育增加婚假产假等政策的;对计划生育家庭应落实优先优惠政策但未落实的,或对违法生育家庭不应给予优先优惠而给予的;在人口计生工作中弄虚作假、虚报瞒报,人口数据与实际不符的等。3."一票否决"的程序:

乡(镇)人民政府和街道办事处对辖区内予以否决的单位,须向上一级计划生育行政部门提出否决建议,上一级计划生育行政部门在一个月内作出是否予以否决的决定;上级计划生育行政部门发现应当由下级计划生育行政部门否决而未否决的,可指令其予以否决或直接否决;作出计划生育一票否决决定的计划生育行政部门,应当在一个月内将否决书送交被否决的单位或个人以及上级主管部门;各级党委、政府和精神文明建设等部门以及工会、共青团、妇联等群团组织应当将"计划生育一票否决"纳入评选综合性先进集体、个人荣誉称号和综合性奖励考核标准中。初评结果,应当征求当地计划生育行政部门的意见。4."一票否决"的要求:被否决的单位,应取消各类综合性先进和荣誉称号的评选资格。对被"一票否决"的单位主要领导和分管领导,取消其各类先进和荣誉称号的评选资格,属于公务员及其他国家工作人员的,不予提拔任用。对从事人口计生工作的人员,应根据其所承担的责任作出相应的处理。因过去发生问题的,由其所在单位或组织依据相关规定给予纪律处分,取消其当年各类先进和荣誉称号的评选资格。对违反人口计生工作法律法规生育的公务员及其他国家工作人员,按照相关规定开除公职,中共党员开除党籍,党代表撤销其代表资格,人大代表、政协委员按规定程序予以罢免,并向社会公开曝光。

第四节　齐抓共管

一、明确职能

1993年2月,省委办公厅、省政府办公厅下发《关于黑龙江省计划生育工作职责分工及考评办法的通知》,对省纪委、组织部、宣传部等29个部、委、办、厅(局)在人口与计划生育工作中应承担的职责、任务、要求等,进行规范和明确分工,并提出四条具体要求:各有关部门应按照各自职责分工,结合本部门、本系统工作特点,制定具体实施办法;各有关部门应根据各自实施办法,制定可操作性强的年度工作计划和工作指标。省计划生育领导小组将考核其工作计划和工作指标的落实情况;省计划生育领导小组每半年召开一次各有关部门负责人会议,各部门按照各自职责分工汇报贯彻落实情况;省计划生育领导小组成立检查组,根据人口控制工作实际需要,开展定期或不定期评比,对贯彻职责分工好、工作有成效单位给予表彰和奖励,对没有尽职尽责的给予通报批评,严重失职的追究部门领导责任,并坚决执行"一票否决权"。

2000年以后,根据中共中央、国务院有关规定和《黑龙江省计划生育条例》,省委办公厅、省政府办公厅又印发《黑龙江省计划生育工作职责分工及考评办法》,黑办文〔1993〕2号文件同时废止,进一步明确和规范有关部门计划生育工作职责。全省各地根据省委、省政府要求,明确各职能部门分工和在计划生育工作中的职责任务:

纪检部门(党政领导)。协助省委、省政府及有关部门对全省各级党委、政府执行计划

生育政策和法律、法规情况进行检查、监督；检查处理党的组织和党员、干部违反计划生育政策和法律、法规比较重大或复杂的案件；重点查处干部违反计划生育政策和法律、法规的案件；决定或批准对涉及这些案件的党员、干部的处分。

组织部门。按照结构合理要求配齐、配强计划生育部门领导班子；把计划生育工作情况作为干部考核的重要内容。对于被实行计划生育一票否决的主要领导干部不能提拔。干部计划外生育的，不能再提任领导职务；把计划生育工作情况作为评选综合性先进集体、授予个人荣誉称号和确定综合性奖励的一个重要条件，实行计划生育“一票否决权”制度。

宣传部门。把人口与计划生育作为公益性宣传纳入工作计划，指导和协调有关方面采用多种方式进行公益性宣传；负责党委理论学习中心组学习人口理论；在评选文明单位和先进个人时，应征求计划生育部门的意见。

工会组织。动员广大职工积极参与计划生育，指导基层工会组织监督企业法定代表人计划生育责任制的落实；全省各级工会组织在评选先进个人时，应把实行计划生育、晚婚晚育和少生优生作为必须具备的条件。

共青团。在广大团员、青年中积极宣传晚婚晚育、计划生育和避孕节育、优生优育、生殖保健的科学知识；各级团校应重视人口与计划生育教育工作，开设人口与计划生育课程；把实行计划生育作为评选先进集体和先进个人必须具备的条件；各级团组织在评选先进个人时，应评选计划生育方面的先进人物。

各级妇联。发动各级妇女组织积极参与和支持计划生育工作，广泛宣传人口形势和有关计划生育政策、法律和法规；动员广大妇女积极参与计划生育“三结合”活动，不断提高妇女社会地位，保护妇女实行计划生育的合法权益；把实行晚婚晚育和计划生育作为评选“三八红旗手”“五好家庭”及妇女工作先进集体和先进个人必须具备的条件；全省各级妇联组织评选先进个人时应评选计划生育方面的先进人物。

计划生育部门。负责组织党和国家有关计划生育的方针、政策和法律、法规的贯彻实施。根据黑龙江省实际，制定有关计划生育政策、地方性法规和规章草案，按立法程序审议，并对实施情况进行检查；深入基层调查研究，总结经验，提出任务，指导全省计划生育工作；分析人口形势，制定工作计划，定期向省委和省政府提出报告和建议，发挥职能部门的参谋作用；协同有关部门编制全省人口发展中长期规划和年度计划，并负责组织实施和监督、检查；贯彻执行《中华人民共和国统计法》和《计划生育统计工作管理办法》等法律法规，做好人口与计划生育统计工作；会同有关部门做好计划生育宣传教育工作，规划、组织和指导全省计划生育干部培训工作；会同有关部门制订计划生育应用科学研究规划并组织实施；指导计划生育技术服务和生殖保健服务；会同有关部门加强计划生育避孕药具市场管理，加大依法行政工作力度；做好计划生育事业经费管理工作；指导省计划生育事业经费管理工作；承办有关人口和计划生育的其他工作。

发展计划委员会。研究提出人口与经济社会协调发展的战略、规划和方针政策；审定、下达全省人口计划，对执行情况进行监督检查；负责安排计划生育事业发展所需的基本建

设项目和投资;会同有关部门确定计划生育收费项目,制定收费标准。

农业部门。指导制定和调整农业、农村经济发展规划时应充分考虑计划生育工作。制定有利于计划生育的农村产业政策并监督贯彻落实;把农业产业化经营与计划生育"三结合"工作结合起来,对实行计划生育的家庭优先贷款,帮助其上致富项目,购买生产资料、组织农产品销售;把扶贫开发与计划生育工作密切结合起来,对计划生育工作搞得好的贫困乡、村和实行计划生育的家庭,应优先安排扶贫项目,优先提供扶贫资金;把农村独生子女的优惠政策列入农村经济政策之中,建立和完善计划生育利益导向机制,并督促贯彻落实;指导各地落实乡统筹中用于计划生育事业的经费。

城乡建设部门。指导、督促各级建设部门加强对流动性建设施工人员的计划生育管理与服务工作;指导各级建设部门在审批外来建筑施工单位进入城镇施工时,签订计划生育管理责任状,并负责检查招用零散成年流动人口的《流动人口婚育证明》;指导各级建设部门配合乡(镇)人民政府、街道办事处或县级以上计划生育行政部门对违反计划生育规定的民工进行依法处理。

省科学技术厅。制定和实施计划生育科技发展规划;支持人口科学研究,指导计划生育科研攻关项目和组织科研项目验收、转化及新技术推广,不断提高避孕节育水平;指导、推进计划生育研究机构的改革。

省教育厅。在中等以上各类学校普遍开设人口理论及青春期专题讲座或课程;组织有条件的大专院校开展人口与计划生育理论科学研究;会同省计生委制定培养计划生育专门人才的规划,并组织实施。

省民委。配合有关单位向少数民族宣传党和政府的计划生育方针、政策和法律、法规;对少数民族计划生育政策、法规等提出建议;协同省计生委处理民族地区计划生育问题。

省劳动和社会保障厅。负责制定有利于计划生育的社会保障制度,建立和完善计划生育社会保险、社会福利和社会救助制度;负责制定有利于农村计划生育工作开展的农村养老保险社会化管理和服务规划及措施;负责组织落实城市独生子女父母退休加发一定养老金或办理补充养老保险的奖励政策;监督、指导基层劳动部门严格审批成年流动人口的用工手续,检查《流动人口婚育证明》,没有《流动人口婚育证明》的,不予办理就业证明。

省人事厅(编委办)。会同有关部门负责解决各级计划生育部门的机构设置、人员编制问题;把计划生育工作作为考核各级干部政绩和干部职工晋级、调资、提干的重要条件之一;会同有关部门研究并不断完善有关计划生育工作人员工作生活待遇方面的规定;会同有关部门做好评选计划生育先进集体和先进工作者工作。

各级财政。负责安排省级计划生育事业经费及有关专项经费,保证计划生育工作开展;督促各级财政部门安排计划生育事业经费,使全省人均计划生育事业费达到一定的增长幅度;制定有关计划生育事业的财务规章制度和管理办法,指导、监督计划生育部门做好计划生育各项经费管理工作。

卫生部门。做好卫生医疗保健单位计划生育技术指导、质量监督及技术人员培训工

作;采取措施降低出生缺陷疾病发生率,不断提高出生人口素质;与计划生育部门共同做好避孕节育、优生优育、生殖保健知识的宣传和技术服务工作;指导基层单位禁止进行任何形式的非医学需要的胎儿性别鉴定,加大依法查处力度;禁止个体开业医生施行计划生育避孕节育手术,协同有关部门进行监督检查。

民政部门。负责组织指导各级婚姻登记机关做好晚婚晚育宣传教育,严格控制早婚,依法处理违法的婚姻行为;规范社会收养工作,对收养查找不到生父母的弃婴、儿童的收养人,应当要求其提供经常居住地计划生育部门出具的生育情况证明;制定基层政权建设及基层民主政治建设的整体规划,应有利于计划生育工作的开展;在社会救济、脱贫扶持方面,应对计划生育家庭予以政策倾斜。

省广播电视局。负责利用广播电视等新闻媒介,宣传报道人口形势、党和国家有关计划生育的方针政策、法律法规以及生殖健康科学知识;突出报道计划生育工作的重要新闻,宣传计划生育的典型人物和先进事迹;办好"龙江人口""人口一刻钟"等栏目,增设计划生育公益性宣传广告。

省文化厅。协调有关部门组织创作有关计划生育的各种文艺作品;组织和指导各级文化部门和文艺团体,采取各种形式广泛宣传计划生育;加强科学文明的婚育观念的宣传教育,推进社会主义生育文化建设。

省公安厅。负责全省常住人口和暂住人口的户籍管理,加强出生登记工作,提供必要的人口统计数字;监督、指导各级户籍管理部门在办理成年流动人口暂住证时,应检查《流动人口婚育证明》,没有证明的,不予办理暂住证;指导各级公安机关对破坏计划生育工作,阻碍计划生育工作人员执行公务或违反治安管理处罚条例的案件进行依法查处。

省司法厅。应将《黑龙江省计划生育条例》纳入普法教育重要内容之一,并组织实施;在普及法律知识工作中,组织宣传有关计划生育内容的法律法规和政策,协助有关部门检查落实;指导各级司法行政部门和公证、律师等法律工作人员,做好有关计划生育方面的法律服务工作。

省统计局。指导全省人口统计工作,为社会和经济发展决策提供准确的人口调查统计资料;按照有关规定,组织和指导人口普查和年度人口变动情况抽样调查工作;收集、整理和提供人口数据,核定、管理和公布人口统计资料,对人口统计数据进行分析;依法查处漏报、瞒报、篡改及伪造人口和计划生育统计数字的行为。

省工商局。指导各级工商行政管理机关和省个体劳动者协会对个体工商户、私营企业经营者进行计划生育宣传教育,督促其自觉遵守计划生育政策法规;配合计划生育部门共同做好个体工商户和私营企业经营者的计划生育管理工作,在审批成年流动人口的营业执照时,应检查《流动人口婚育证明》,没有《流动人口婚育证明》的,不予发放营业执照;监督、指导各级工商行政管理机关积极配合计划生育部门,对违反计划生育政策法规的从业人员进行依法处理。

省药品监督管理局。严格审批计划生育避孕药具生产企业和经营企业许可证、产品注

册证书;在有关部门配合下,对计划生育避孕药具的生产、经营、使用进行监督管理;取缔违法经营者,打击违法经营行为,确保计划生育避孕药具供应及时,安全有效。

省审计厅。负责对计划生育经费和社会抚养费及罚款进行审计监督;建议有关部门依法处理非法挪用、占用计划生育经费、社会抚养费及罚款行为。

二、构建体系

1991年,省、市、县(区)、乡、村(居)五级普遍建立由党政主委领导牵头,相关部门领导参加的计划生育领导小组,通过联席会议、联合办公、共同研讨等多种形式,讨论、研究、决策计划生育的重大事宜,在初步形成政府领导、分工合作、优势互补、资源共享、共同发展、综合治理人口问题的联动体系。

根据省委、省政府要求,全省从上到下都把计划生育综合治理工作目标列入市一级重点工作考核管理目标,由主管市长与29个相关部门一把手签订综合治理人口与计划生育工作目标管理责任状,各相关部门在接受任务后又与所属工作单位签订工作责任状,做到横向到边,纵向到底。实行月自查、季考核、半年初评、全年总评的定期与不定期相结合的考核办法,促进各部门计划生育工作职责的落实。鸡西市委、市政府把推动有关部门齐抓共管、综合治理作为党政一把手亲自抓、负总责的中心环节,列入市委、市政府的全年百分考评之中,构建四个齐抓共管体系,即:由市政府同各区县政府、公安、工商、民政三大系统组成控制人口目标责任体系,市政府与他们签订责任状,解决流动人口盲目生育、个体户财大气粗不怕罚、农村早婚早育多等难题;由市委宣传部牵头,文化、教育、新闻等部门参加,建立舆论导向体系,统筹安排和承担计划生育宣传教育工作:由组织、监察、司法等部门构成监督制约体系,主要把好领导干部考核关、两先一优评选关、粮食落户关;由计委、财政、人事、卫生等部门组成服务保障体系,从人、财、物和技术服务上保障计划生育工作开展。四大体系的建立,使各部门在计划生育工作中明确自己的位置和角色,找到坐标点,真正形成计划生育工作群体大合唱。

双城市委、市政府把对人口与计划生育工作起调节控制作用的"人口计划调控系统、政策控制系统、法律规范系统、利益导向系统、社会保障系统、公众舆论系统"等诸要素有序地组合起来,发挥系统整合作用,初步建立适应社会主义市场经济体制要求的人口与计划生育工作机制,并着力抓"四个系统"的建立与完善:1. 建立计划生育公众舆论导向系统。宣传部、团市委、教育局、广播电视局等单位从不同角度加强计划生育的宣传,营造人口与计划生育公众舆论氛围。2. 建立计划生育社会保障系统,为解除实行计划生育群众在生产生活中实际困难和后顾之忧。劳动局推出有利于计划生育的社会保险、劳务输出和就业等方向的优惠政策,明确对企业职工独生子女父母加发退休养老金。民政局从社会福利、社会救济、脱贫扶持等方面支持计划生育,把处在最低生活标准以下的计划生育家庭优先纳入低保。3. 建立计划生育利益导向系统。涉农部门采取小额贷款、优先扶持、政策优惠等措施,帮助计划生育农民增加经济收入,解决实际困难,提高自救发展能力。农行信用社实行

政策、资金、扶持的三优先政策。财政局从2001年起保证计划生育经费年平均递增20%，到2005年达到或超过人均10元标准。水务局、林业局、畜牧局都出台计划生育家庭生产项目优惠服务政策，开展全程优质技术指导。4. 建立计划生育检查监督系统。市委、市政府制定对党政领导干部进行计划生育工作离任审计和追踪奖惩的规定，并填写《领导干部离任考核表》。纪检委出台《共产党员违反计划生育政策党纪处分的若干规定》，对共产党员违反党和国家计划生育政策、法律、法规以及《条例》的，按规定给予相应党纪处分。市民政局、公安局、工商局等九个部门分别出台规定性政策，从根本上改变计划生育工作仅靠计生部门“单打独斗”唱“独角戏”的局面。

三、定期考评

1992年以来，为把齐抓共管各项要求落到实处，省委、省政府每年都对各部门齐抓共管情况进行考评，并要求各地、各相关部门应按照各自职责分工，结合本部门、本系统工作特点，制定具体实施意见，纳入本系统目标管理责任制之中。每年年底应以书面形式向省计划生育工作领导小组汇报计划生育职责落实情况；省计划生育工作领导小组要组织有关人员深入到基层，采取抽查或民意测评等多种形式，对各有关部门计划生育职责落实情况进行考核。其结果在省计划生育工作领导小组会议上进行通报；对贯彻落实职责分工好、工作有成效的，要在全省计划生育工作会议上，给予表彰或奖励；对没有尽职尽责的给予通报批评；对严重失职的，建议有关部门追究部门领导责任。

第五节　经费投入

一、经费来源

（一）经费来源渠道

1987年4月，根据财政部、国家计生委要求，省计生委设立财务处，齐齐哈尔、佳木斯等地（市）计生委也相继设立财务科，配备专职财会人员。同时针对管理中的问题，全省积极推行计划生育经费承包，各乡镇单独建账，一支笔审批，县财政和计划生育部门随时抽检。1991年国家提出“人均”计划生育经费的硬性指标之



1991年，省计生委、省财政厅在绥化市召开全省计划生育财务工作经验交流会

后，为调动省和地方两个积极性，省计生委和财政厅主要负责宏观指导监督检查，市县主要抓经费落实和使用管理，由过去直接管理和计划生育部门单独管理，变为省、市（县）两级和财政、计生部门共同管理。到2005年底，人口计生经费主要来源渠道有：政府财政预算拨款、非财政拨款投入、国际援助。

（二）政府财政预算拨款

1986～2005年，按照《黑龙江省计划生育条例》要求，各级政府对计划生育所需经费必须予以保证，将宣传教育、人口规划统计、干部培训、计划生育服务站的建设等也都纳入政府财政预算拨款，全省计划生育经费逐年递增。全省累计计划生育财政预算拨款278 046.56万元，其中中央财政补助23 285.4万元，省财政拨款31 594.89万元，市（地）财政拨款32 143.96万元，县乡财政投入191 022.31万元。“七五”期间，全省县以上财政预算拨款16 060.65万元，五年间年均递增13.18%；“八五”期间，全省县以上财政预算拨款33 206.9万元，比“七五”期间增长106.76%，五年间年均递增12.41%；“九五”期间，全省县以上财政预算拨款58 263万元，比“八五”期间增长75.46%，五年间年均递增12.62%；“十五”期间，全省乡以上财政预算拨款170 515.61万元，比“九五”期间增长192.67%，五年间年均递增32.36%。

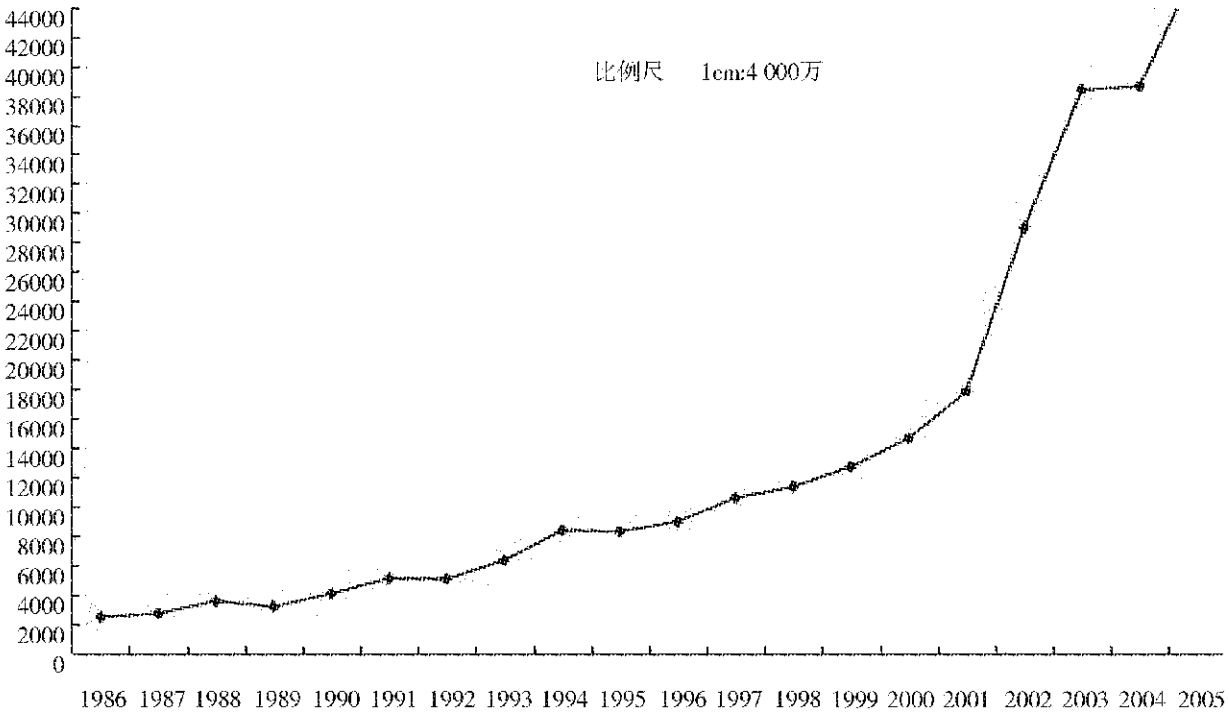


图53 1986～2005年黑龙江省财政拨款变动图

“七五”期间黑龙江省计划生育事业费预算拨款情况

表3－18　　单位:元

项　目	“七五”期间				
	1986年	1987年	1988年	1989年	1990年
预算拨款	2 471.10	2 727.60	3 561.45	3 201.00	4 099.50
中央财政补助	224.00	274.00	338.90	310.40	413.00
省财政投入	263.14	264.00	301.60	293.40	292.30
市财政投入	—	300.00	410.00	689.60	1014.40
县财政投入	—	1 889.60	2 510.95	1 907.60	2 379.80

“八五”期间黑龙江省计划生育事业费预算拨款情况

表3－19　　单位:元

项　目	“八五”期间				
	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年
预算拨款	5 114.60	5 082.80	6 340.60	8 381.90	8 287.00
中央财政补助	478.00	458.00	430.00	567.70	940.00
省财政投入	528.90	497.60	529.00	1 471.70	531.30
市财政投入	1 241.00	1 050.50	1 460.10	1 635.70	1 251.40
县财政投入	2 866.70	3 076.70	3 921.50	4 706.80	5 564.30

“九五”期间黑龙江省计划生育事业费预算拨款情况

表3－20　　单位:元

项　目	“九五”期间				
	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年
预算拨款	8 978.60	10 571.80	11 361	12 708	14 644
中央财政补助	1 068.00	1 158.00	1 298	1 394	1 507
省财政投入	525.20	488.90	622	716	932
市财政投入	1 469.90	1 551.50	2 207	2 710	2 888
县财政投入	5 915.50	7 373.40	7 234	7 888	9 317

“十五”期间黑龙江省计划生育事业费预算拨款情况

表3－21　　单位:元

项　目	“十五”期间				
	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
预算拨款	17 835	28 981	38 398	38 610.76	46 690.85
中央财政补助	1 865	2 087	2 355	2 751.00	3 368.40
省财政投入	975	2330	14 715	1 623.50	3 694.35
市财政投入	1 916	2 362	2 608	2 409.96	2 968.90
县财政投入	10 152	13 657	13 909	23 394.00	25 925.39
乡财政投入	2 927	8 545	4 811	8 432.30	10 733.81

说明:中央财政补助包括计划生育事业补助经费、避孕药具经费和奖励经费;2000年以前预算拨款只统计到县,2000年以后增加乡级预算拨款;资料来自黑龙江省人口和计划生育委员会

1986～1995年黑龙江省各市(地)人均经费表

表3－22　　单位:元

单　位	“七五”期间					“八五”期间				
	1986年	1987年	1988年	1989年	1990年	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年
黑龙江省	0	0.76	0.90	0.98	1.13	1.29	1.69	1.95	2.17	2.45
哈尔滨市	0	0	0	0.00	0.90	1.04	1.55	1.76	1.96	2.17
齐齐哈尔市	0	0	0	1.09	1.11	1.30	1.69	2.11	2.12	2.41
牡丹江市	0	0	0	0.82	1.12	1.33	1.66	1.81	2.08	2.62
佳木斯市	0	0	0	0.82	1.26	1.43	1.63	1.70	1.64	2.18
大庆市	0	0	0	0.36	0.28	0.52	0.64	1.31	1.56	1.96
鸡西市	0	0	0	0.90	1.12	1.20	1.60	2.03	1.79	1.80
伊春市	0	0	0	0.36	0.52	0.57	0.64	0.67	0.66	0.83
双鸭山市	0	0	0	0.61	0.87	1.14	1.05	1.42	2.04	2.07
七台河市	0	0	0	0.77	1.00	1.34	1.42	1.84	2.15	2.54
鹤岗市	0	0	0	0.88	1.14	0.98	1.80	1.40	1.67	1.66
绥化市	0	0	0	0.88	1.03	1.42	1.67	2.04	1.93	2.17
黑河市	0	0	0	0.87	1.22	1.10	1.44	1.69	1.72	1.79
大兴安岭地区	0	0	0	0.10	1.47	1.30	2.17	1.77	1.58	1.72
松花江地区	0	0	0	0.78	0.87	1.11	1.27	1.81	2.26	2.15

1996～2005年黑龙江省各市(地)人均经费表

表3－23　　单位:元

单　位	“九五”期间					“十五”期间				
	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
黑龙江省	2.61	2.98	3.01	3.35	3.85	4.68	7.60	10.07	10.12	12.22
哈尔滨市	2.35	2.93	2.98	3.28	3.86	4.60	7.99	12.06	10.45	13.62
齐齐哈尔市	2.54	3.07	3.11	3.07	3.56	4.27	7.91	7.96	9.58	11.99
牡丹江市	2.43	2.73	2.98	3.36	4.10	4.78	5.44	9.49	10.92	10.04
佳木斯市	2.35	2.75	2.85	3.27	3.86	4.11	7.90	11.05	7.24	12.32
大庆市	1.81	2.20	2.49	3.12	3.23	4.16	6.01	9.60	11.95	11.43
鸡西市	1.85	1.99	2.44	2.68	2.81	3.17	5.88	7.87	7.69	9.43
伊春市	0.93	0.98	1.26	1.42	1.51	1.57	3.96	4.29	5.34	7.07
双鸭山市	2.21	2.33	2.10	2.91	3.15	4.51	5.26	9.16	7.99	9.80
七台河市	2.57	3.04	3.30	4.77	3.89	5.18	6.21	9.02	9.76	12.43
鹤岗市	1.69	1.84	2.06	2.45	2.39	3.35	4.43	6.86	6.70	8.66
绥化市	2.51	2.72	2.88	3.17	3.08	4.32	9.05	9.41	10.15	11.45
黑河市	2.16	2.28	2.69	2.98	3.07	3.98	8.17	10.13	10.44	12.50
大兴安岭地区	1.58	2.24	1.63	3.13	3.89	5.18	7.67	8.73	16.17	18.72
松花江地区	2.43	0	0	0	0	0	0	0	0	0

说明:资料来自黑龙江省人口和计划生育委员会

(三)非财政拨款投入

1. 农林铁及其他国有大型企业承担部分经费

省农垦、森工、铁路系统的计划生育工作受省计生委的业务指导,开展计划生育工作所需经费完全由本系统负担。省农垦总局2000～2005年投入计划生育经费5 274万元,支出5 274万元,其中责任状检查兑现费用占17%,宣传经费占22%,技术服务经费占28%,交通费占8.5%,办公费占3.7%,培训费占3.5%,差旅费占4.19%,其他支出占13.11%。2002～2005年投入计划生育经费3 801万元,支出3 270.75万元,其中宣传经费126万元,生殖保健经费198.61万元,流动人口管理费17万元,设备购置费150万元,独生子女保健费2 601万元,工作津贴16万元,培训费55万元,会员费39万元,人员经费234万元,其他支出127万元。哈尔滨铁路局2003～2005年投入计划生育经费41.4万元,支出41.4万元,其中药具经费36万元,宣传经费5.4万元。其他国有大型企业也承担部分计划生育费用,主要是本单位开展计划生育的宣传费用;育龄夫妇实行晚婚、晚育、采取节育措施(如放置宫内节育器、绝育、人工流产等)的经费开支、独生子女保健费、独生子女父母奖励费及节育手术并发症治疗期间的生活补贴等。

2. 农村乡(镇)统筹和村提留经费

1993～2002年,全省共提取计划生育乡(镇)统筹27 752.3万元,占全省全部乡统筹的7.47%。1992～2002年,累计支出计划生育乡(镇)统筹27 739.6万元,主要用于服务所室业务费、宣传培训业务费、专兼职计生干部补贴、聘用人员补贴、独生子女保健费、节育者营养和路费补助、节育手术费补助等项支出。乡(镇)统筹已经成为当时很多地方基层计划生育工作的主要经费来源之一。此外,在税费改革前,全省多数村都以减免义务工、增加自留地的形式兑现独生子女父母奖励费,并将村提留的一部分用于本村计划生育宣传人员的补助。

1993～2002年黑龙江省乡(镇)计划生育统筹收支情况表

表3－24

年度	乡统筹收入		乡统筹支出(万元)							
	收入(万元)	占全部乡统筹比例(%)	合计	服务所室业务费支出	宣传培训业务费支出	专兼职计生干部补贴支出	独生子女保健费支出	节育者营养路费补助支出	节育手术费补助支出	其他事业费支出
合计	27 752.3	7.47	27 739.0	6 874.9	4 711.1	7 242.0	2 730.3	1 259.1	1 971.7	2 968.5
1993	381.3	4.40	365.6	53.9	26.9	108.2	61.2	24.2	48.5	42.7
1994	1 049.9	5.23	1 041.5	263.8	71.3	248.4	151.4	57.3	104.2	145.1
1995	2 317.2	5.80	2 293.8	646.0	160.3	751.1	232.0	79.8	175.8	248.8
1996	3 570.9	8.42	3 547.6	1 117.7	345.7	897.3	406.8	157.9	257.3	364.9
1997	2 982.0	8.56	3 053.1	909.5	303.9	816.0	382.9	136.9	247.9	256.0
1998	4 460.0	8.70	4 432.0	1282.0	816.0	1 184.0	315.0	168.0	320.0	347.0
1999	4 379.0	7.34	4 396.0	837.0	1 077.0	1 024.0	394.0	315.0	301.0	448.0
2000	4 028.0	7.43	4 038.0	854.0	863.0	1 150.0	333.0	145.0	250.0	443.0
2001	4 130.0	7.25	4 084.0	804.0	897.0	966.0	427.0	164.0	267.0	559.0
2002	454.0	21.70	497.0	107.0	150.0	97.0	27.0	2.0		114.0

3. 行政事业性收费

1986年,按照国家和省有关计划生育法规的规定,征收计划外生育费(原超生子女费)、社会抚养费、照顾生育社会抚养费和流动人口计划生育管理费,用于补充计划生育事业费。其中最主要的是超生子女费(后改为计划外生育费、社会抚养费)。1986～1990年,共征收超生子女费13 091.1万元,支出10 915.1万元,主要用于独生子女保健费、节育者营养费、节育者路费、计生服务站补贴等方面的支出。1991～2000年,共征收计划外生育费43 028.7万元,支出46 601万元,主要用于独生子女保健费、节育者营养费、节育者路费、计生服务站业务补助、计生临时聘用人员生活补贴、计生宣传教育培训补助、节育手术费补助、计划生育后备基金等方面的支出。2001～2005年,共征收社会抚养费9 148.85万元,支

出9 472.85万元,主要用于独生子女保健费、节育者营养费路费、计生服务网络建设、计生临时聘用人员生活补贴、计生宣传费补助、计生培训费补助、节育手术费补助等方面的支出。1986~2005年,超生子女费(计划外生育费、社会抚养费)收入累计补助计划生育事业费66 988.95万元。

4. 计划生育服务机构有偿服务收入

1986~2005年,全省各级计划生育服务机构除对育龄群众进行免费服务外,同时开展有偿服务,其收入一部分用于补充计划生育事业费。

5. 向社会筹集资金

1996年开始,实施"幸福工程——救助贫困母亲行动"项目,通过向吸纳社会各界人士和企业的捐助,帮助贫困母亲治穷、治愚、治病。1996~2005年,全省先后建立7个国家级幸福工程项目点,幸福工程全国组委会投放资金110万元。幸福工程黑龙江省组委会在全省募集资金124万元,投放资金111.75万元,建立17个省级幸福工程项目点,共投入资金221.75万元,救助贫困母亲及家庭2 201户,惠及人口9 965人,组织医疗卫生界的专家和志愿者170余人次深入项目点为贫困母亲提供计划生育、妇幼保健、生殖健康服务。

(四)国际援助

1986~2005年,黑龙江省接受国际友好非政府组织援助项目51个,主要是资金支持、设备援助、专业人员的业务培训和邀请管理人员出访。其中有4个项目获无偿资金支持222万元及5 000美元;设备援助折合人民币600余万元。援助的设备有旅行车8辆,彩色电视机15台,收录机14台,复印机13台,录像机10台,扩音机9台,调谐器8台,计算机7台,摄像机7台,录放机7台,照相机6台,数码相机、打印机、投影仪、监视器、麦克风各4台,笔记本电脑、幻灯机、传真机各2台,放映机、录音机、B超机各1台。

二、经费使用

(一)支出总况

1986~2005年,省计生委依据国家计划生育委员会、财政部、卫生部1983年联合下发《关于计划生育事业费开征范围和加强财务管理的规定》,明确要求按以下范围:免费供应的避孕药、避孕工具及其管理费;城镇居民和农村社员施行各种计划生育手术的挂号费、检验费、手术费、医药费、住院费、术后治疗等减免经费;计划生育部门为开展计划生育工作举办的短期培训班的培训费;计划生育部门给有困难的乡村医疗机构补充添置必要的小型计划生育专用手术器械的购置费;城镇待业人员和困难地区的独生子女保健费;计划生育部门召开的业务性会议,印发的计划生育宣传、技术资料,举办展览会,颁发奖旗、奖状等所需经费;县以上计划生育部门直属的计划生育科研所、计划生育宣传中心、宣传技术指导站等事业单位的经费;乡(镇)和城镇街道计划生育专兼职干部的经费;计划生育部门为开展计划生育工作而购置设备、仪器、器具的费用和不够基本建设额度的零星土建工程的费用列计划生育事业费开支。随着计划生育事业发展,经费使用范围不断扩大,到2005年末,计

划生育事业费支出主要包括:人员经费、手术减免经费、避孕药具经费、宣传经费、计划生育家庭奖励补助、基建经费、设备购置费和其他计划生育事业费等8项。

“七五”期间计划生育事业费支出为15 100.3万元,年均递增16.79%;“八五”期间计划生育事业费支出为31 472.6万元,比“七五”期间增长108.42%,年均递增17.38%;“九五”期间计划生育事业费支出为62 080.8万元,比“八五”期间增长97.25%,年均递增13.68%;“十五”期间计划生育事业费支出为180 252.04万元,比“九五”期间增长190.35%,年均递增28.26%。

(二)人员经费

1986~2005年,人员经费支出包括各级计划生育部门及所属事业单位、各级计划生育服务站和乡(镇)、街道办事处计划生育专职干部的人员工资和津贴。全省人员经费支出累计64 050.47万元,占全部计划生育事业费支出的22.17%。其中,“七五”期间支出2 286.7万元,占“七五”总支出的15.14%;“八五”期间支出6 560.1万元,占“八五”总支出的20.84%;“九五”期间支出16 644.5万元,占“九五”总支出的26.8%;“十五”期间支出38 559.17万元,占“十五”总支出的21.39%。

(三)节育手术减免经费

1986~2005年,节育手术减免经费包括城镇居民和农民施行计划生育手术的费用及手术并发症治疗费。全省节育手术减免经费累计支出53 687.29万元,占全部计划生育事业费支出的18.58%,其中,“七五”期间支出5 148.5万元,占“七五”总支出的34.09%;“八五”期间支出8 571.8万元,占“八五”总支出的27.23%;“九五”期间支出11 495.1万元,占“九五”总支出的18.52%;“十五”期间支出28 471.89万元,占“十五”总支出的15.80%。计划生育节育手术经费支出呈下降趋势。

(四)药具经费

1986~2005年,药具经费是国家免费供应的避孕药品和工具的经费,此项经费全部由中央财政拨付,其中85%用于购买避孕药品和工具,15%用作管理经费。全省用于购买避孕药品和工具的经费支出17 624万元,占全部计划生育事业费支出的6.1%。

(五)宣传经费

宣传经费包括各级计划生育部门及所属的宣教中心(宣传站)开展计划生育宣传活动所需各项经费。1986~1998年,宣传经费没有单独统计,1999~2005年,全省累计支出宣传经费15 569.32万元,占1999~2005年计划生育事业费支出的7.39%。

(六)计划生育家庭奖励补助

1986~2005年,计划生育家庭奖励补助主要包括独生子女父母奖励费和农村部分计划生育家庭奖励扶助经费两部分。全省累计发放独生子女父母奖励费32 458.1万元,占全部计划生育事业费支出的11.24%。其中,“七五”期间为516 691人发放720.7万元,占“七五”计划生育事业费支出的4.77%;“八五”期间为1 234 547人发放936万元,占“八五”计划生育事业费支出的2.97%;“九五”期间为2 534 374人发放1 136.9万元,占“九五”计划

生育事业费支出的1.83%;“十五”期间为5 639 645人发放29 665.2万元,占“十五”计划生育事业费支出的16.46%。2004年,国家在西部五省和中部九省各一个地市开展农村部分计划生育家庭奖励扶助试点,齐齐哈尔市被确定为试点单位,试点资金由中央财政和地方财政各负担50%,当年向4 461名奖励扶助对象发放奖励扶助金267.66万元;2005年,黑龙江省12个市(地)被国家纳入农村部分计划生育家庭奖励扶助扩大试点范围,没有被纳入国家试点范围的双鸭山市由省自行试点,试点资金由省财政负担,当年向22 639名奖励扶助对象发放奖励扶助金1 358.34万元。

(七)基本建设经费

基本建设经费是指全省各级计划生育部门及所属单位进行基本建设的经费。1986~2003年,全省累计支出基本建设经费7 740.2万元(2004、2005年没有此项统计),占1986~2003年计划生育事业费支出的3.93%。

(八)设备购置费

设备购置费是指全省各级计划生育部门及所属单位购置设备的经费。1986~2003年,全省累计支出设备购置费9 152.2万元(2004、2005年没有此项统计),占1986~2003年计划生育事业费支出的4.65%。

(九)其他业务费

其他计划生育事业费是指除手术减免费、避孕药具经费、基层计划生育专干经费、计划生育家庭奖励补助、宣传经费、流动人口计划生育管理费、干部训练费以外的计划生育事业费支出。1986~2005年,累计支出其他计划生育事业费66 168.63万元,占全部计划生育事业费支出的22.90%。

“七五”期间黑龙江省计划生育经费开支情况

表3-25　　单位:万元

项　目	“七五”期间				
	1986年	1987年	1988年	1989年	1990年
计划生育事业费总支出	2 147.80	2 447.50	3 326.40	3 227.50	3 951.10
其中:手术减免经费	757.20	865.00	1 055.50	1 118.90	1 351.90
避孕药具经费	211.70	228.00	288.00	263.80	351.00
基层计生专干经费	—	330.50	389.40	356.10	451.90
计生家庭奖励补助	73.30	205.90	162.80	109.40	180.00
宣传、服务站经费	—	—	826.50	529.00	668.40
宣传经费	—	—	—	—	—
服务站经费	—	—	—	—	—
流动人口计生管理费	—	—	—	—	—
干部训练费	—	—	—	10.90	16.00
其他计生事业费	1 105.60	818.10	604.20	839.40	931.90

“八五”期间黑龙江省计划生育经费开支情况

表3－26　　单位:万元

项　目	“八五”期间				
	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年
计划生育事业费决算	4 529.70	5 010.70	5 786.40	7 681.00	8 464.80
其中:手术减免经费	1 504.70	1 442.10	1 693.90	1 853.90	2 077.20
避孕药具经费	406.90	390.00	358.40	533.30	924.90
基层计生专干经费	520.00	589.70	820.80	1 294.10	1 675.40
计生家庭奖励补助	303.90	173.20	167.60	154.20	137.10
宣传、服务站经费	725.10	931.50	1 101.20	1 526.20	1 628.60
宣传经费	—	—	—	—	—
服务站经费	—	—	—	—	—
流动人口计生管理费	—	—	—	—	—
干部训练费	20.40	24.70	30.50	37.70	58.10
其他计生事业费	1 048.70	1 459.50	1 614.00	2 281.60	1 963.50

“九五”期间黑龙江省计划生育经费开支情况

表3－27　　单位:万元

项　目	“九五”期间				
	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年
计划生育事业费决算	9 228.00	10 647.80	11 836.00	14 831.00	15 538.00
其中:手术减免经费	2 188.30	2 241.80	2 373.00	2 199.00	2 493.00
避孕药具经费	894.10	948.90	1017.00	831.00	1 204.00
基层计生专干经费	1 795.70	2 095.20	2 251.00	2 848.00	3 044.00
计生家庭奖励补助	242.10	206.80	227.00	248.00	213.00
宣传、服务站经费	1 943.30	2 466.30	3 166.00	—	—
宣传经费	—	—	—	1 674.00	1 809.00
服务站经费	—	—	—	2 487.00	2 430.00
流动人口计生管理费	—	—	—	86.00	79.00
干部训练费	67.90	83.80	85.00	199.00	173.00
其他计生事业费	2 096.60	2 604.40	2 717.00	3 809.00	4 093.00

“十五”期间黑龙江省计划生育经费开支情况

表3－28　　单位:万元

项　目	“十五”期间				
	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
计划生育事业费决算	19 837.00	29 885.00	38 521.00	44 143.44	47 865.60
其中:手术减免经费	2 773.00	4 289.00	6 812.00	7 581.75	7 016.14
避孕药具经费	1 161.00	1 583.00	1 641.00	2 832.00	1 556.00
基层计生专干经费	4 238.00	5 998.00	5 537.00	5 849.30	6 686.58
计生家庭奖励补助	343.00	2 554.00	8 774.00	8 615.52	11 005.02
宣传经费	2 254.00	2 802.00	2 886.00	3 640.43	3 803.89
服务站经费	2 725.00	5521.00	4 555.00	6 029.51	6 841.92
流动人口计生管理费	104.00	123.00	271.00	413.56	408.99
干部训练费	181.00	365.00	373.00	880.30	866.00
其他计生事业费	6 058.00	6 650.00	7 672.00	8 301.07	9 681.06

三、有关收费

(一)计划生育手术费

计划生育手术费标准以保本(不含工资)为原则,由计生、财政、物价等部门在调查测算成本基础上,确定收费标准。随着经济发展和物价指数变动,黑龙江省先后多次调整计划生育手术费标准。

1999年10月,黑龙江省物价局、财政厅、计生委联合下发《关于规范全省计划生育技术服务收费问题的通知》,对计划生育技术服务收费标准做了明确的规定。全省各级计划生育服务机构按照计划生育技术服务规定的工作范围,在开展计划生育技术服务过程中,凡涉及省物价局、财政厅、卫生厅1998年制定的《关于规范调整医疗服务收费项目和标准的通知》的服务内容和标准的,一律执行该文件;该文件没有制定的计划生育技术服务项目和标准,重新制定计划生育技术服务收费标准。

1998年黑龙江省计划生育技术服务项目和标准

表3－29

项　目		收费标准
遗传咨询		20元/次
查环查孕	X光机	5元/次
	黑白B超	20元/次

续表3－29

项　目		收费标准
皮下埋植剂放置术		80元/次
皮下埋植剂取出术		80元/次
药物流产		150元/次
输卵管吻合术		300元/次
引产阴道分娩接产术		100元/次
遗传学检查	外周围淋巴细胞培养和染色体镜下分析	155元/例
	羊水细胞培养和染色体镜下分析	255元/例
	染色体显微镜下分析	80元/例
节育并发症鉴定	省级	800元/次
	市级	600元/次
	县级	400元/次

（二）社会抚养费

社会抚养费之前又称超生子女费、计划外生育费，是对违反计划生育法规的生育行为的惩罚性收费。1994年省人大通过的《黑龙江省计划生育条例》第六章第四十二条规定，“对计划外生育者，征收计划外生育费。”1999年省人大通过的《黑龙江省计划生育条例》第六章第四十八条规定，“对计划外生育者，征收计划外生育费。”2002年开始实行的《人口与计划生育法》第六章第四十一条规定，“不符合本法第十八条规定生育子女的公民，应当依法缴纳社会抚养费。”2002年省人大通过的《黑龙江省计划生育条例》第六章第五十五至五十九条规定，“对违反本《条例》规定生育的，征收社会抚养费。”

1982年12月，国家计划生育委员会、财政部颁发《关于加强超生子女费管理的暂行规定》，对征收办法、管理制度、适用范围、审批权限、监督检查等方面做出明确规定。省计生委制定《超生子女费征收管理办法》，加强对超生子女费征收管理力度，并于1985年在全省范围内开展超生子女费清理整顿工作，以清理促征收、以征收促节育措施落实。

1992年，国家计划生育委员会、财政部、国家物价局颁发《计划外生育费管理办法》，规定对计划外生育者（含超计划生育、非婚生育、非法定婚龄生育、不够间隔时间生育者等）征收计划外生育费，计划外生育费是一项为控制人口过快增长对计划外生育者征收的补偿性资金，必须全部用于计划生育事业。《办法》对计划外生育费的征收办法、使用范围、管理制度、监督检查做了详细、明确规定。同年，黑龙江省计划生育委员会、财政厅、物价局结合本省实际，制定《黑龙江省计划外生育费管理办法实施细则》，在财务上实行“五统一”（统一账目、统一凭证、统一标准、统一建卡、统一报表）、“三公开”（受罚人员、金额和收支情况公开）。多数市、县制定了计划外生育费管理实施细则。1991年和1993年，省计生委在全省先后两次开展计划外生育费清理整顿，特别是1993年的大清查，彻底弄清了应征、已征、待征、支出及挤占挪用的底数，查清1991～1993年全省应征计划为生育的人数为89 223人，

已征人数为77 515人,占应征人数的86.88%;应征金额为15 895.5万元,已征金额为13 072.9万元,占应征金额的82.24%。对清理出来的借支、挪用、贪污等问题做了认真处理。

2003年4月,省计生委、财政厅联合印发《黑龙江省社会抚养费征收管理有关规定》,对社会抚养费的征收主体及征收决定的送达方式、社会抚养费的缴纳形式、社会抚养费的管理作了明确规定。

(三)流动人口婚育证明工本费

1999年,国家计生委、发展计划委员会、财政部联合下发《关于规范〈流动人口婚育证明〉收费有关事项的通知》,确定《证明》的统一样式、内容、防伪技术印制要求及定点厂家,同时规定《证明》工本费每证最高不得超过5元。2000年,省财政厅、物价局、计生委联合下发《关于〈流动人口婚育证明〉收费标准有关问题的通知》,规定每证向领证人收取工本费4元,要求各地不得擅自提高收费标准,不得"搭车收费"。同时明确《流动人口婚育证明》工本费属于行政事业性收费,应由同级财政部门实行"收支两条线"管理。

(四)独生子女病残儿医学鉴定费

1992年11月,省计生委、物价局印发《征收独生子女病残儿医学鉴定费有关规定》的通知,根据《国家计划生育委员会独生子女病残儿医学鉴定暂行管理办法》第十九条的规定,病残儿鉴定的一切费用由被鉴定者家长自理。计划生育部门一次性收取50元鉴定费,鉴定中的其他有关检查按有关规定另行收费。收取的病残儿鉴定费要专款专用,并按规定使用统一收费收据。

1999年10月,省物价局、财政厅、计生委联合下发《关于规范全省计划生育技术服务收费问题的通知》规定,病残儿医学鉴定每次200元。1992年制发的有关病残儿医学鉴定收费标准的黑计生字〔1992〕57号文件同时废止。

2004年,省物价局、财政厅下发《关于重新核定节育并发症鉴定费、病残儿医学鉴定费收费标准和将计划生育技术服务收费转为经营性收费的通知》,重新明确病残儿医学鉴定收费标准为每次200元(不含辅助检查费)。病残儿医学鉴定费收入属预算外资金,按规定纳入同级财政部门"收支两条线"管理。

(五)照顾生育社会抚养费

1994年7月1日,省计生委、财政厅、物价局联合下发《关于征收照顾生育社会抚养费的通知》,根据省人大1994年通过的《黑龙江省计划生育条例》第十二条规定,从1994年7月1日起对经批准照顾生育的夫妻征收照顾生意社会抚养费。征收对象:凡符合《条例》规定,经过批准生育二胎或三胎夫妻均应按规定交纳照顾生育社会抚养费。征收标准:夫妻双方是农民的征收500元,夫妻一方是城镇居民的征收600元,夫妻双方是城镇居民的征收700元。使用范围:照顾生育社会抚养费作为计划生育专项经费,在农村主要用于补贴独生子女户、双女结扎户的养老保险和奖励符合照顾生育条件终生只生一个子女的夫妻;在城市主要用于补贴无业居民的独生子女户父母奖励费等。省和地(市)可用于计划生育干部

培训、宣传教育和技术服务器械装备以及兑现责任状、奖励费等方面的补贴。管理方法:按财政收支两条线管理,实行专户储存,由县级以上计划生育行政部门统一管理,任何部门、单位或个人不得借支和挪用。照顾生育社会抚养费按省、地(市)、县(市)分级使用,其比例为1:2:7,以便于宏观调控。

四、经费管理

(一)纳入目标责任制管理

1990年,省计划生育委员会首次把人均计划生育经费及超生子女费的征收管理工作纳入了目标管理责任状考核之中。此后,经费投入成为省计生委考核各地计划生育工作的一项重要指标,年年进行考核,如果经费投入不到位,则实行"一票否决"。

1996年,省计生委又把计划为生育费"乡收县管"运行情况以及乡(镇)统筹用于计生工作情况等纳入目标管理责任状。

2003年,省人口计生委改革计划生育事业费投入考核办法,将财政"过渡期转移支付"(即"一般性转移支付")、农村税费改革计划生育转移支付资金落实情况纳入2003年人口与计划生育工作目标管理责任制。采取对2002年经费投入情况进行回顾性检查,对2003年经费投入情况分别考核拨款进度和重点项目落实的方法,重点检查独生子女父母奖励费兑现、免费避孕节育技术服务经费和计划生育手术并发症诊治费落实情况,并以到位比例计算得分,科学、公正地评价各地政府对人口和计划生育经费投入工作。对于弄虚作假、欺骗上级搞假投入的,一经查实,坚决实行"一票否决"。

(二)财务联审互查

省计生委财务处经常组织各地财会人员进行报表、账表联审互查。同时以市(地)为单位,组织所属县(市、区)财会人员,定期开展县与县、区与区之间的报表、账表联审互查活动,讨论研究财务工作中存在的突出问题和出现的新问题及解决这些问题的对策,交流财务财务管理经验。

(三)会计报表汇审

按照计划生育事业费支出预算科目,县以上计划生育主管部门每月向同级财政部门报送会计报表,按季向省计划生育委员会报送报表,由省汇总后报国家计划生育委员会。各市(地)每半年对所属县(市、区)的财务报表进行初步审核,组织各县财会人员参加报表互审;省每年组织各市(地)财会人员对决算报表进行互审汇总,并对会计报表的质量进行评比。会计报表汇审已经形成一项制度,延续到2005年。

(四)经常性检查和监督

省计生委财务处每年都深入基层对各地计划生育系统的经费落实情况、中央补助地方计划生育事业专项经费的使用情况、免费计划生育技术服务经费的落实情况、计划生育转移支付资金的落实情况、财务常规工作、财务规章制度、"三乱"问题等进行检查和抽查,监督各地落实计划生育经费、合理使用中央、省补助地方专项经费、建立和完善各项财务管理

办法、依法进行财务管理。2004年,财务处建立经费投入经常性监督制度,制发《人口和计划生育事业费投入情况》报表,由各县(市)按季上报。省人口计生委汇总各地报表后,以通报形式印发各地。对于经费投入进度缓慢、投入额度明显不足的单位,建议限期整改。

(五)开展业务培训

计划生育财务独立后,财会队伍十分薄弱,财会人员的业务素质和管理水平不高,为提高计划生育财务管理的整体水平,省计划生育委员会加强了对基层财会人员的业务培训,各级计划生育部门对财会人员进行了层层业务培训。培训内容包括会计原理、预算管理、财务管理、计划生育财会知识、记账方法、编制财务报表等,提高了财会人员的业务素质和管理水平。至2005年,共培训4 000多人次。

五、管理变更

(一)事业经费

1989年,全省64个县(市)中有47个县(市)实行了不同形式的计划生育经费承包,占全省县(市)总数的70%。承包的形式有四种:1. 按农村人口总数把经费包干到乡(镇),实行以年按人承包,分期拨款,年终结算,结余留用,超支不补。2. 按育龄妇女总人数实行经费包干。3. 按手术例数实行经费包干。4. 按工作任务实行经费定额包干。宣传、技术指导站实行定额包干,有奖有惩,结余留用;药具经费实行经费包干,计划调拨;行政经费包干到处(科),落实到人头。1991年,全省计划生育经费承包由过去的按农村人口总数、农村育龄妇女总数、手术例数、工作任务定额单项包干,发展到把经费承包指标与各级领导职责、计划生育主要业务指标、孕前管理工作任务和计划生育工作人员自身利益相挂钩,实行党政领导和计划生育部门双线承包。对实行孕前型管理,在经费上给予倾斜,有力地控制了计划外怀孕和计划外出生,有效地控制了人口增长。

(二)避孕药具经费

1985年,黑龙江省开始实行避孕药具"经费包干、计价调拨"的管理办法,按照全省使用避孕药具的人数核定年度避孕药具包干经费,节约归己,超支不补,其中15%的避孕药具包干经费用于药具业务建设。实行避孕药具经费包干管理办法后,全省绝大多数市、县的计生委实行了避孕药具经费和工作责任双承包;各级药具管理站、室推行了避孕药具工作目标管理,做到工作定目标,人人定职责,工作落实有措施,省药具管理站将药具工作指标层层分解,制定出地(市)、县、乡三级考核标准,定期进行地区间的互查和自查工作;全省实行了避孕药具的"直调"工作,即从避孕药具生产厂家直接将避孕药具调入地(市)级药具站,从而缩短了避孕药具周转环节,节约了运转资金,延长药品储存期;在坚持避孕药具按计划免费供应政策不变的前提下,实行了按计划免费发放与市场零售相结合的"双轨制"。

1990年3月,国家计生委、财政部下发《关于划拨1990年避孕药具包干经费指标及有关问题的通知》,从1990年起,原由国家计生委直接拨给的计划生育避孕药具包干经费纳入地方财政预算,即国家拨给的避孕药具经费划为地方管理。改变了避孕药具经费的划拨

渠道,由省计划生育药具管理站直接各市(地)药具管理站,改为由省财政厅和计划生育委员会联合发文下达。避孕药具包干经费的使用比例不变,85%用于购买避孕药具(包括宫内节育器),15%用于药具事业建设。

1994年,避孕药具经费划拨方式再次进行改革,将由原来的中央避孕药具专项经费指标直接划拨到市(地),改为15%的业务建设费指标划拨到市(地),85%购药具部分由省计生委财务处管理,通过政府采购统一购买避孕药具,保证了经费及时足额到位,也保证了国家规定的购药具比例。

(三)计划外生育费

1992年以前,对计划外生育者由基层单位按照省《条例》和有关规章征收计划外生育费(原称超生子女费),按照国家计划生育委员会和财政部《关于加强超生子女费管理的暂行规定》进行管理,实行"乡收乡管"的管理体制。但是,这种管理体制在征收、管理、使用等各个环节上都存在不少问题,有些问题已引起了广大群众不满,成为计划生育部门的一种行业不正之风。

1992年,国家计生委、财政部、物价局联合制定颁发《计划外生育费管理办法》,明确规定对计划外生育费实行"乡收县管,财政监督"的管理体制。同年,省计生委、财政厅、物价局联合制定《黑龙江省计划外生育费管理办法实施细则》,在全省推行计划外生育费"乡收县管,财政监督"的管理体制。

1993年10月,省计生委组织部分市(地)、县财务人员到吉林省考察学习,结合本省实际情况,提出计划外生育费改革思路,并及时开展人员培训。1994年初,省计生委和牡丹江市联合在宁安市开展计划外生育费改革试点,6月初,省计生委向全省转发宁安市推行计划外生育费"乡收县管,财政监督"管理体制试点经验,编写《实施手册》,确定符合省情的基本管理模式。年底,有40个县(市)按省计生委的要求完成新旧体制的转换工作,通过省级验收,占应实行新体制县(市)的63.5%。1995年,全省68个县(市)除绥芬河、呼玛、塔河、漠河、友谊5个县(市)因情况特殊不宜推行新体制外,其余县(市)基本按省计生委要求完成县乡财务交接工作,并有90%的县、乡已经开始按新体制的管理程序运转起来。各地在推行计划外生育费"乡收县管,财政监督"新管理体制过程中,按照规范管理,保证计划外生育费全部用于计划生育事业的要求,从本地实际出发,积极探索,大胆创新,在实践中总结出以报账制为主的三种模式:1. 报账制。其基本特点是乡镇征收,全额上缴,两级建账,统一核算,归属不变,综合平衡。2. 划拨制。其特点是全额上缴,计划划拨,核算在乡。3. 预算审批制。其特点是收入不缴,乡级核算,收支预算审批,强化监督检查。新体制实施后,建立一整套科学的管理制度和工作规范,强化票据管理,统一征收和资金上缴、下拨、报账等程序,统一会计科目、记账方法、账簿设置、会计报表,堵塞征管用等各个环节上的漏洞,有力地防止了违法乱纪现象的发生。

1999年7月,省计生委和齐齐哈尔市计生委根据《中共中央办公厅、国务院办公厅关于转发〈监察部、财政部、国家发展计划委员会、中国人民银行、审计署关于1999年落实行政

事业性收费和罚没收入“收支两条线”规定工作的意见〉的通知》和全国计划生育系统行风建设工作会议要求,在克山县开展对计划外生育费实行“票款分离,收支两条线”管理的试点工作,并取得试点成功。克山县的做法是:乡(镇)政府依据省《条例》规定,向计划外生育户下达“征收计划外生育费决定书”和“送达回证”,计划外生育户安装征收决定书确定的缴款额和器械直接到指定的农村信用社交款,并持农村信用社的收款凭证,到做出征收决定的乡(镇)政府计生办换取省财政厅统一印制的《计划外生育费专业收据》;对接到征收计划外生育费决定书不申请复议,不向人民法院提起诉讼,又拒不交款的计划外生育户,乡(镇)政府将申请人民法院强制执行;对无力一次交清应缴计划外生育费者,可根据乡(镇)政府批准的交款计划,分期交款,但最长时间不得超过两年;农村信用社收到计划外生育费,直接存入乡(镇)财政所的计划外生育费专户,20日内直接上缴县预算外资金管理局的计划外生育费专户;县预算外管理局按照县计生委申报的用款计划,经审批后拨款给计生委,县计生委按照各乡(镇)计生办缴款额度和用款计划拨款,确保计划外生育费全部用于计划生育事业。各乡(镇)每季度末的25日到县计生委报账,同时报下季度缴款计划;乡(镇)计生办根据乡(镇)政府下达的征收计划外生育费决定,及时记计划外生育费应征额;按农村信用社出具的收款凭证记已征额;年末结清待征额,并结转下年。为了服务群众,减少群众经济负担,克山县坚持做到“三统一”,即统一征收时间,各乡(镇)根据本地实际情况确定具体时间;统一收费标准,严格执行省《条例》规定的收费标准,不得提高或降低;统一征收方式,原则上计划外生育户统一持《计划外生育费征收决定书》,到农村信用社专储柜台交款。省政府副省长王佐书在2000年全省计划生育工作会议上,明确要求各地切实加强落实中央关于“收支两条线”的规定,推广克山县试点经验,保证各项计划生育收费全部用于计划生育事业。力争年末有三分之二的县(市)按照中央要求实行“单位开票,银行代收,财政统管”的管理体制。

(四)农村经费投入体制

农村税费改革前,乡镇计划生育事业费由乡镇统筹费开支;农村独生子女家庭的奖励由村级自有资金或通过减免义务工等形式兑现。

在农村税费改革过程中,根据黑龙江省财政“分灶吃饭”的体制和越往下越困难的特点,提出“新增项目专项支出、重点项目分级负担、一般性项目纳入公共财政预算”的经费投入机制。具体为:独生子女父母奖励费是农村税费改革后乡镇财政新增支出项目,应纳入农村税费改革省级财政对乡镇转移支付项目,按专项资金进行管理,专款专用;农村免费避孕节育技术服务经费基层无力全部承担,乡镇原由统筹费支出部分,由农村税费改革省级财政对乡镇转移支付资金中解决一部分,全省免费避孕节育技术服务经费缺口部分,由省市县三级财政按照2:2:6比例分级负担,省级财政通过“一般性转移支付”办法解决;计划生育宣传教育、干部培训、行政执法、专(兼)职人员报酬等开支,纳入各级财政预算解决。

农村税费改革后,依据《关于将原由乡统筹费开支的五项事业支出纳入乡镇财政预算管理的意见》规定:计划生育费,列入乡(镇)财政一般预算支出中的“计划生育事业费”支

出科目，主要用于农民施行计划生育手术以及计划生育方面的管理、宣传教育、干部培训、计划生育对象的奖励以及计划生育专职人员的报酬等项支出。乡（镇）政府计划生育工作人员是国家公务员，计划生育服务站人员是全额拨款的事业单位职工，工资由乡（镇）财政开支；计划生育服务员、信息员的报酬，从农业税附加中按误工补贴解决；农村独生子女父母奖励费、农村免费避孕节育技术服务经费以及农村计划生育手术并发症的诊治费纳入农村税费改革省财政转移支付项目。据此精神，各地采取许多措施，有力地推进了农村计划生育事业经费投入管理体制改革。

五大连池市建立“编制预算、项目运作、专户管理、财审监督”的管理体制。预算重点从农村独生子女父母奖励费、四项手术费、术后并发症治疗费、人员工资、其他类支出六个方面来考虑和筹划。2002～2004年编制人口与计划生育经费预算总额分别是293万元、324万元和347万元，其中人口与计划生育人均事业费分别是109万元、131万元和152万元，计划生育经费占地方财政收入三年来分别是5.8%、6.8%、6.9%。

讷河市建立“政府统拨、计生统管、财政监督、跟踪问效”的新机制。将全市计划生育经费、计划生育转移支付资金统一划拨给市人口计生局集中管理和使用，由市财政局负责监督。同时开好三个“直通车”。即农村部分计划生育家庭奖励扶助资金发放“直通车”。2004和2005年全市共确认奖励扶助对象933人，由“奖扶”对象直接到所在乡镇农村信用社足额领取扶助金；独生子女父母奖励费发放“直通车”。集中时间和人力，对历年来全市农村《独生子女父母光荣证》进行重新调查、审核、确认，并由市人口计生局根据最终确认结果将独生子女父母奖励费直接拨付到乡镇计生办，独生子女家庭凭《独生子女父母光荣证》到乡镇计生办直接领取。2004年的独生子女父母奖励费全部发放到户到人，全市累计发放420万元；屯信息员工资发放“直通车”。按照市政府常务会议决定，将村级转移支付资金中用于屯信息员工资部分，上收到市人口计生局统一管理，并通过乡镇计生办，根据平时考核情况发放到信息员本人，既保证了屯信息员能够及时领取到报酬，又起到激励作用。经费投入新体制的建立与完善，解决了原来无钱办事、有钱难办计生事的问题，全市人口计生战线呈现出有钱办事、有人理事、创业干事的良好局面。

依兰县为保证计划生育经费专款专用，在资金运作上实现“三个确保”的管理模式。县委、县政府把落实“两费”“一金”纳入全县经济发展的目标责任制和人口计划生育目标责任制，层层签订“两费”“一金”管理使用责任状，并将之作为否定指标严格考核。县政府还责成县考兑办、财政局、审计局、计生局联合检查、考核资金的管理使用情况，对管理使用混乱造成资金贪污、挥霍、挪用、占用、流失的单位和个人，坚决实行责任追究和“一票否决”。同时，建立了计划生育转移资金使用月汇报、季总结、半年初评、年终总评制度，充分发挥财政、审计、纪检、考兑办等部门的作用，并把有关计划生育奖励优待规定和免费技术服务项目内容以及独生子女奖励费兑现情况，通过多种形式向社会和群众进行公示，自觉接受群众监督。

六、基建物资

(一)基本建设

1986年以后,省及地、市计划生育部门的基本建设项目所需资金,主要来源于四个方面:省、地、市计划委员会在基建投资中安排;省、地、市级事业结余;按国家计生委和财政部有关规定,可以使用的避孕药具业务建设费;上级部门资助的资金。县级计划生育部门用于建设服务站(室)等项目的资金大体是:县政府安排和乡政府自筹,县级事业费结余,上级主管部门资助,按规定提取的超生子女社会抚养费。尤其是计划生育服务站(室)的建设,投入最多,力度最大。1988年,省计生委在全国计划生育基建工作会议上做了基本建设工作经验介绍,绥棱、克山、富裕、克东、阿城等5个宣传、技术指导站受到国家表彰和奖励。到"七五"期末,全省总投资1 452万元(包括省、地方财政和计划生育部门自筹),重点建设32个站,建筑面积32 000平方米。

1991年,省计生委制定"八五"期间基层计划生育服务网络建设计划,总的要求是:以加强基层服务站、室建设为重点,在三年内把乡级服务站建设好,"八五"期末要完成村级服务室建设。地(市)县级服务站要在二三年内完成。对已建设完成的,三年内分期分批装备,达到国家标准。形成以地(市)县服务站为中心,乡服务站、村服务室为基础的服务网络体系。"八五"期间,每年从预算内经费中调整安排50万元作为计划生育基本建设经费。每年准备在基本建设自筹资金中,按200万元向省计委报项目计划,由省计委审核,省长办公会决定,作为33个市、县待建服务站部分资金补助。同年,省计生委制定下发市(地)、县、乡、村的《计划生育服务站(室)建设标准》。到1993年底,全省14个地市已有12个建成或在建宣传指导站、技术服务站和药具站。到1995年末,全省68个县全部建立宣传指导站、技术服务站和药具站,其中"八五"期间新建、扩建、改建的有48个,总建筑面积近4万平方米,总投资3 000多万元,比"七五"新增面积1.8万平方米。全省1 046个乡建立了宣传、技术、药具、统计四位一体的服务站,占应建总数的96.3%,其中"八五"期间新建、扩建、改建的有658个,总面积3.2万平方米。

1996~2000年,国家计委平均每年为黑龙江省立基本建设项目计划88万元,省计委每年平均立基本建设项目计划50万元,重点对市、县两级计划生育技术服务站的基本建设项目进行支持。国家计委实际投入490万元,用于支持全省3个市和34个县的计划生育技术服务站基本建设;省计委实际投入198万元,用于支持1个市和13个县的计划生育技术服务站基本建设。

1997年,省计生委重新修订《计划生育服务站(室)标准》,要求服务站(室)要由单纯计划生育技术服务转向生殖保健服务。各级服务机构应增加适应生殖保健需要的悄悄话室、生殖保健室、男性病诊室、微机室等,进一步提高各级计划生育技术服务站的整体功能。2000年,省委、省政府出台《关于贯彻落实中央〈决定〉的意见》,指出"要继续深化县、乡两级计划生育服务站管理体制的改革,增强服务站(室)的竞争力和生命力,确保计划生育各项工作在基层的落实"。但是,

一部分在“七五”末或“八五”初期建设的服务站,受当时资金和工作领域的限制,建筑面积(全省县级计划生育服务站平均建筑面积不足850平方米,低于全国平均水平450平方米)、地理环境等方面已不适应新时期计划生育工作的需要。到2000年,全省基本建成省、市、县、乡4级计划生育技术服务网络,全省13个地市中有8个建立技术服务中心,67个县(市)全部建立技术服务站,97%的乡建立服务站,82%的村建立服务室。

2001~2005年,省计委预算内继续保留每年50万元服务站基本建设资金,省计生委还在省计委原机动财力中为基层争取到服务站基本建设资金每年100万元,完成5个市级计划生育技术服务站的新建,4个改、扩建基本建设任务;完成5个县级计划生育技术服务站的新建,10个改、扩建县级计划生育技术服务站基本建设任务。2004年,省计生委争取国债资金700万元,用于10个县级服务站基础设施建设。“十五”期间,全省市、县级计划生育技术服务网络建设项目总投资规模2 150万元。

到2005年,全省已建县计划生育服务站104个,房屋面积56 733平方米,固定资产9 979万元;中心乡计划生育服务站247个,房屋面积35 788平方米,固定资产2 269万元;普通乡计划生育服务站616个,房屋面积88 646平方米,固定资产10 338万元。

(二)固定资产

1. 全战线固定资产

1986~2005年,由于多方争取项目资金,积极创造条件,计划生育部门的基本建设,虽然起步较晚,但发展很快。全省计划生育战线固定资产总额从1986年的474.8万元,发展到2005年的21 816.25万元,增长45.95倍。2005年末,全省人口计生战线共有房屋及建筑物142 485平方米,价值12 889.7万元;一般设备价值3 997.45万元;专用设备价值4 544.1万元。

1986~2005 黑龙江省计划生育战线固定资产变动情况表

表3-30

年度	固定资产原值年末数(万元)	年度	固定资产原值年末数(万元)
1986	474.8	1996	8 857.20
1987	662.8	1997	9 807.70
1988	1 011.6	1998	13 185.00
1989	1 499.7	1999	24 216.00
1990	2 655.1	2000	17 534.00
1991	3 693.4	2001	17 962.00
1992	4 503.1	2002	28 898.00
1993	5 365.0	2003	14 482.70
1994	6 064.9	2004	20 517.33
1995	7 712.3	2005	21 816.25

2. 省本级固定资产

1986年,省人口计生委办公楼建成,因财力紧张一直维持现状。至1998年,省计划生育宣传中心、黑龙江人口报社、省计划生育协会办公室、省计划生育信息中心四个直属事业单位与委机关在同一个办公楼内办公,办公环境拥挤,办公条件较差。1999年,省计生委投入130万元对机关办公楼进行一次重新装修。同时,省计划生育宣传中心、黑龙江人口报社迁到省计划生育培训中心处办公,机关办公环境和办公条件得到一定改善。省计划生育协会办公室和省计划生育信息中心仍在机关办公楼内办公,办公环境仍显拥挤。

2001年,财务处筹措46万余元资金,为委机关采购台式联想品牌微机30台、联想品牌激光打印机27台、东芝原装笔记本电脑8台及25套电脑工作台、工作椅等现代化办公设备。2002~2004年,财务处又积极筹措资金,为委机关新增公务用车4辆,新购台式品牌微机25台(套)。2005年,省人口计生委机关工作人员人手一台电脑,大大提高办公效率。

2005年,省人口计生委机关固定资产总额达570.16万元,比1988年的150.61万元增加3.79倍。房屋及建筑物面积10 532平方米,价值227.23万元,其中办公面积4 495平方米,价值101.08万元;职工宿舍6 037平方米,价值126.15万元。有机动车辆9辆,价值239.29万元,其中小轿车5辆,价值178.36万元。其他固定资产103.63万元。

3. 直属事业单位固定资产

1988年,省计生委报请省计委同意,从国家计生委和省财政筹措资金450万元,在哈尔滨市香坊区中山路112号建一座建筑面积4 500平方米的省计划生育培训中心和省计划生育科研所办公楼。工程于1989年3月动工,1990年9月交付使用。其中2 800平方米属于计划生育培训中心,1 700平方米属于计划生育科研所。

2001年,省计生委争取到省长特批专项经费,通过政府采购,为宣教中心采购声像设备总金额58.1万元;科研所采购医疗科研设备总金额170万元;教育发展中心采购各种用具、设备总金额33万元。宣教中心的宣传节目制作质量、科研所的科研和临床能力、教育发展中心基础设施的整体水平等方面都有很大提高。

2002年,省人口计生委筹措资金750万元,为科研所和药具站购置位于哈尔滨市道外区承德街253号使用面积为4 020平方米的办公楼一处,解决科研所和药具站及教育发展中心办公和业务用房紧张的矛盾。

2003年2月,省人口计生委筹措265万元资金,对10年未进行维修、设施老化、频出安全隐患的教育发展中心业务用房进行修缮改造,8月竣工,提高教育发展中心的接待和市场竞争能力。

2005年,省人口计生委六个直属事业单位固定资产达1 375.67万元,其中房屋及建筑物面积11 995平方米,固定资产总值863.5万元;一般设备固定资产总值117.62万元;专用设备固定资产总值368.77万元;其他固定资产25.47万元。

2005 年黑龙江省人口计生委直属事业单位固定资产存量表

表 3 -31

单位	固定资产总额（万元）	房屋及建筑物		一般设备（万元）		专用设备（万元）	其他（万元）
		总额（万元）	面积（平方米）	总额	其中：机动车		
宣教中心	210.63	—	—	35.79	17.26	161.00	13.84
科研所	513.14	281.0	5 587	25.05	13.67	206.62	0.46
药具站	268.41	232.8	1 908	33.67	14.78	1.15	0.79
协会	32.11	—	—	23.11	23.11	—	9.00
信息中心	1.38	—	—	—	—	—	1.38
发展中心	350.00	350.0	4 500	—	—	—	—
合计	1 375.67	863.5	11 995	117.62	68.82	368.77	25.47

说明：科研所房屋及建筑物中办公用房 3 180 平方米，价值 181.8 万元；药具站房屋及建筑物中办公用房 865 平方米，价值 200 万元；宣传中心、药具站、协会各有一辆中型客车，科研所有一辆其他车辆

（三）物资设备

1. 计划生育流动服务车

1999 年，国家计委、国家计生委决定分 4 年安排专项资金 1.2 亿元，在 20 个左右的中西部省份的贫困县实施“计划生育流动服务车”项目。计划生育流动服务车由中型旅行车和医疗手术设备两部分组成，每辆价值约 30 万元。黑龙江省被列为第一批项目省，国家计委分配给黑龙江省的第一批中央项目资金为 200 万元额度，省级财政提供配套资金 100 ~ 150 万元。按照国家计生委流动服务车配车原则，经过积极争取，全省先后分三批为所有地市、县和市辖区凡有需求的全部配备了流动服务车。2003 年全省共增配流动服务车 70 台，累计配备流动服务车 90 台。

2. 医疗设备

1983 年起，省计生委每年从省计划生育事业费中拿出 20 万元作为装备费，用于基层服务站购置技术设备。1988 年，国家计生委、财政部对市县服务站建设提出明确要求。省计生委做出规划，要在三年内分期分批进行装备，达到国家标准。“七五”期间，省财政每年投入 70 万元，作为市、县服务站的配套经费，加上国家补助，每年有 150 万元用于配套资金。对服务站装备经费仍然采取上级补助和地方自筹相结合的办法，各负担一半。1991 年，省计生委制定了县级服务站设备装备标准及三年装备计划。1991 年，国家、省级各市、县投资 300 余万元，为县、乡服务站装备了配套的医疗设备。1994 年，乡镇服务站已装备 B 超仪 900 多台，占应装备数的 80%。1995 年，全省县乡两级服务站的设备总值达 4 000 万元。2002 ~ 2005 年，省计生委每年利用国家补助计划生育事业费，为全省各县（市）装备服务站急需的医疗设备累计金额 700 余万元，提高了服务站的服务能力。

3. 与国外合作项目及国家、省所提供的宣传器材

1986～2005年，由于各级党委、政府和有关部门，把人口与计划生育的投入作为法定支出，纳入公共财政体系，作为保稳定、关民生的重点项目，建立了稳定长效投入预机制、管理科学机制、重点项目支出的保障机制和财务监管机制，确保了人口和计划生育事业费使用安全、合理、高效，基本做到“三个优先”“三个确保”，即经费投入优先保障需求、优先纳入财政预算、优先划拨到位，确保计划生育事业经费增长速度高于财政收入增长水平，确保人均计生经费每年递增20%达到标准，确保计生工作可持续发展，为坚定不移贯彻落实计划生育这一基本国策提供重要支撑和保证。1989～2003年，省计生委、财政厅先后三次对市、县计划生育宣传指导站进行宣传器材的武装和更新，仅2003年，省计生委利用国家补助计划生育事业费400万元，为全省各县（市）装备数码照相机、数码摄像机和非线性编辑机等，改善宣传手段，提高宣传品制作能力。

第五章　人口发展战略

第一节　工作开展

2004年，黑龙江省根据国家人口计生委关于开展人口发展战略研究工作的有关要求，开展人口发展战略研究工作。全省人口发展战略研究，是在振兴东北老工业基地、全面建设小康社会关键时期提出的。全面建设小康社会，振兴老工业基地的新形势，要求人口计生工作系统分析和提出人口发展，对经济增长持续性的影响，对人口迁移变动和规模与城市化，人口与就业，人口与资源环境，人口素质与人力资本，人口与教育、医疗、保障等公共管理服务之间的相互关系、作用等作出科学的论证。尤其是黑龙江省计划生育委员会更名为黑龙江省人口和计划生育委员会之后，赋予省人口计生委对人口规模、趋势、素质、结构等人口和计划生育重大问题的战略性、前瞻性研究的职能。为此，省政府在2004年召开的全省人口和计划生育工作会议上对加强人口发展战略研究作出正式部署，要求各级组织、相关部门都要从保障全省经济与社会发展战略的高度，组织有关部门和各方面专家组成人口发展战略研究课题组，深入研究人口与经济发展、社会进步、资源利用、环境保护等之间的关系，准确分析和科学判断人口发展与经济社会协调发展，以及与资源、环境的承载能力状况，找出规律性，增强预见性，提高主动性，为制定全省经济和社会发展的“十一五”规划提供科学的人口基础数据。2004年5月13日，省人口计生委与省人口学会联合召开人口

发展战略研究工作座谈会，传达国家有关精神，省内在哈部分专家学者参加会议，并就全省人口发展战略研究工作提出建议。会议认为，应抓住振兴东北老工业基地的契机，结合全省特点，深入开展人口发展战略研究工作，为制定黑龙江经济社会发展“十一五”计划和远景规划提供理论支持。同年6月，根据国家人口计生委在吉林省长春市召开的东北地区人口发展战略研究工作座谈会精神，省人口计生委、省人口学会联合召开研讨会，研究讨论《黑龙江省人口发展战略研究基本框架》，会议指出，人是经济社会活动的主体，人口问题是经济社会发展的首要问题。因此研究和制定全省人口发展战略，促进人口与经济社会资源环境之间的协调发展和可持续发展，是落实中共的十六届三中全会提出的坚持以人为本、牢固树立全面、协调、可持续发展观的实际步骤，也是实现省委提出的“努力快发展、全面建小康”宏伟目标的迫切需要。



2005年5月，省人口计生委在哈尔滨召开黑龙江省人口发展战略研究专家组会议

2005年3月31日，全省人口和计划生育工作领导小组召开会议，决定成立黑龙江省人口发展战略研究协调组，协调组由省人口计生委牵头，由省发改委、省统计局、省科学技术厅等部门的负责人员组成，具体负责研究确定人口发展战略研究工作的总体思路和主要任务，组织审定人口发展战略研究课题和研究成果，协调解决人口发展战略研究工作中的有关问题。协调组下设办公室，负责拟定有关工作方案，组织成立人口发展战略研究专家组，定期通报专项课题研究进展情况，及时与有关方面沟通情况和反馈意见，提出需要解决的重点、难点问题。同年4月，省人口和计划生育工作领导小组下发《关于成立人口发展战略研究工作协调组的通知》，确定人口发展战略研究工作协调组的日常工作由省人口计生委承担。同年5月10日，省人口计生委在哈尔滨召开黑龙江省人口发展战略研究专家组会议，通过黑龙江省人口发展战略研究专家组人员组成。会议确定，2005年要围绕黑龙江省人口发展态势研究、黑龙江省人口发展“十一五”和2020年规划及计划生育事业发展“十一五”规划研究、制约黑龙江老工业基地振兴的人口因素及对策研究、黑龙江省人口发展目标考核指标体系研究、建立黑龙江省人口安全预警机制研究、黑龙江省农村两种生育政策比较研究6个课题开展研究，并对6个课题研究任务进行分解，拟定各课题任务完成时限及有关要求。同时确定开展人口发展战略研究的基本原则：突出战略性、宏观性、前瞻性和政策性，为全省中长期发展战略提供支持；把握重点，深入研究影响全面建设小康社会和制约老工业基地振

兴的人口因素及由此引发的经济社会资源环境问题;借鉴国内外研究方法和技术上的成功经验和科学程序,建立人口研究的科学体系和人口研究方法的创新体系;加强研究手段的信息化建设,最大限度地发挥人口信息资源的规模效益,为宏观决策提供科学依据;利用国内外的研究成果和研究资源,集中全省自然科学和社会科学工作者的智慧,研究出具有科学性、实用性、权威性的成果。

这次人口发展战略研究的目的和重点是:1. 进一步搞准搞实人口基础数据。这既是科学决策的重要依据,也是人口发展战略研究的基础。通过搞准搞实人口基础数据,对全省人口数量、素质、结构和分布等基本状况,特别是20世纪90年代以来的人口省情作出权威性和有说服力的科学判断。2. 勾画中长期人口发展蓝图。根据全面建设小康社会和振兴老工业基地的需要,科学判断中长期人口发展趋势,提出科学可行的人口发展目标,建立人口安全预警机制。3. 提出人口发展的战略措施和对经济社会发展的政策建议。系统分析人口发展对经济增长持续性的影响,人口迁移与城市化,人口与就业,人口素质与人力资本,人口发展与文化、教育、医疗、保健等公共管理与服务之间的相互关系,为制定"十一五"和中长期人口政策、经济社会发展政策和资源环境保护利用政策等提出建议。

截至2005年底,大部分研究课题基本完成。届时省人口计生委聘请国家和省内人口学专家学者成立省人口发展战略研究课题评审专家组,在哈尔滨召开人口发展战略研究成果评审会,对《黑龙江省人口发展态势研究》《制约黑龙江老工业基地振兴的人口因素及对策研究》《建立黑龙江省人口安全预警机制研究》《黑龙江省人口发展目标考核指标体系研究》4个课题进行综合评审。评审专家组组长萧振禹(国家人口计生委专家组成员,中国老龄人口研究中心研究员,博士生导师)。成员战捷(中国社会科学院人口劳动经济研究所研究员)、宋杰(国家人口计生委专家组成员,中共黑龙江省委党校教授,硕士研究生导师)、及顺来(省统计局人口和社会科技统计处处长)。《黑龙江省人口发展态势研究》《制约黑龙江老工业基地振兴的人口因素及对策研究》《建立黑龙江省人口安全预警机制研究》三个课题通过评审结题。



黑龙江人民出版社出版发行的《黑龙江省人口发展战略研究》一书

第二节　战略研究

一、人口发展特点

（一）总人口进入低速增长期

2000年第五次全国人口普查资料显示，黑龙江省总人口为3 689万人，同1990年第四次人口普查的3 522万人相比，在十年零四个月间共增加167万人，增长4.75%。平均每年增加16万人，年均增长率为0.45%。而全国年均增长为1.07%，表明黑龙江省人口增长速度大大低于全国的增长速度，人口发展进入低速增长期。2004年全省总人口达3 816.8万人，4年间增加127.8万，增长3.46%，年均增加31.75万人，比前10年年均增加近一倍。2005年全省人口增加到3 827万人，比上年纯增10.02万人。

（二）人口发展已迈入老龄化

按照国际综合指标四项标准来衡量，2000年黑龙江省少年儿童比重18.89%，已低于老年型的30%以下；年龄中位数31.22，已超过标准的30岁以上；只在老年人口比重5.56%，这一项比标准相差1.44个百分点；而老少比29.43%，与标准30%已非常接近。从四项综合指标的标准来看，2000年黑龙江省人口年龄结构正处于由成年型向老年型转变的尾声，已踏入老年型的门槛。据2004年人口抽样调查，黑龙江省60岁以上人口已达10.8%，表明黑龙江人口已迈入老龄化行列。

（三）文化结构中差异性较为突出

1985年以来，十年间，教育发展迅速，受教育人数增长非常大，每万人中大学程度从“四普”75.35人到“五普”增到174.16人，增长131.13%；高中从413.12万增到503.09万，增长21.78%；初中从1 002.2万到1 411.33万，增长40.82%；小学从1 200.81万减至1 132.83万，减少0.06%。表明人口文化素质显著提高，其中尤以大学文化程度增长为快。

文化结构中差异性愈显突出，一是性别差异，除小学外，其他受教育人口比重均为男性高于女性。大学、高中、初中的男性分别高于女性1.22、1.42、5.74个百分点。而女性文盲率则高于男性。15岁以上人口女性文盲率为9.08%，男性则为6.33%。据2004年人口抽样调查数据，15岁以上男性文盲率为3.07%，女性文盲率为6.58%，相差一倍多。二是城乡差别。占6岁以上人口35.33%的城市人口中，大学文化程度人口占全省大学文化程度人口的76.08%；占6岁以上人口48.3%乡村人口中，大学程度人口只占全省大学文化程度人口的6.5%。乡村人口受教育情况明显低于城市。

（四）劳动年龄人口保持增势

2000年第五次人口普查资料显示，黑龙江劳动年龄人口为2 532万人，占总人口3 689的68.6%。比1990年的2 278万人，增加254万人。而黑龙江劳动人口从第二次普查

(1964年)以来,一直呈现增长势头。其比重1964年为46.6%、1982年为56.2%、1990年为63.5%、2000年为68.6%。这种不断增速,对省内就业造成巨大压力。而黑龙江省人口就业系数平均为0.69,其劳动年龄人口就业系数并不是很高。在这种劳动人口不断增加、就业系数不高的状态中,就业压力将继续存在。

(五)非农业人口比重高

第五次人口普查资料显示,2000年黑龙江省非农业户口人数1 739.7万人,占全省总人口47.16%,在全国27个省区中仅次于辽宁省,位居第二位。据2004年人口抽样调查数据,黑龙江省非农业人口达53.55%。黑龙江省这种非农业人口比重高,是同资源性生产结构相关的。即以木材生产为主体的伊春、大兴安岭地区,非农业人员占总人口高达80%以上;以煤炭生产基地为特征的鸡西、鹤岗、双鸭山、七台河,非农业人口占总人口比重都超过50%;而以农业生产为主的绥化地区、齐齐哈尔,其非农业人员比重则大大低于全省平均水平,绥化地区其非农业人口占总人口的25.85%,齐齐哈尔占37.7%。非农业人口的分布,是同资源性生产结构中的地域性和单一性特征紧密相连。

(六)人口密度与分布变化稳定

第五次人口普查资料显示,2000年黑龙江省人口密度为每平方公里81人,比1990年每平方公里78人增加3人。全国人口密度为每平方公里131人,黑龙江仅占全国平均水平2/3,表明黑龙江仍属全国人口密度较低省份。人口密度上升的幅度缓慢,远远低于全国人口密度升幅。人口分布的格局没有发生大的变化。人口分布不平衡且主要集中在松嫩平原。从人口密度变化角度看,十年间,人口向大城市集聚趋势非常明显,成为当代黑龙江省一个显著特征;边贸城市人口密度迅速上扬和煤矿资源城市人口密度呈下降趋势成互映的态势。

(七)人口迁移呈现净迁出态势

黑龙江省从1980年起,人口迁移由净迁入省转变为净迁出省。第五次人口普查资料表明,黑龙江省迁出117.4万人,迁入人口38.7万人,净迁出人口78.7万人,表明黑龙江省仍是一个净迁出省。据2005年统计,全省共有流动人口120万,其中流出人口80万,流入人口40万,表明流出人口远远大于流入人口。从特征来看:迁移人口性别比发生根本性变化,即从男多于女变成女多于男,其迁移人口性别比则变成为89.9;年龄构成更加趋向年轻化,迁移主体从中年组变为青年组;迁移人口受文化教育的层次在提高,其代表值从小学升至中学,表明文化素质发生了结构性地提升;人户分离的趋势越来越突出,成为第五次人口普查中呈现的突出特征;拆迁搬家成为20世纪90年代人口迁移的主要类型和重要动因。

(八)城镇化进程相对缓慢

黑龙江省城镇化率较高,但城镇人口增长幅度趋缓。据第五次人口普查数据,除京、津、沪三个直辖市外,黑龙江省城镇化率位居全国第三位。但从1990年至2000年间上升幅度仅为3.58%,大大低于全国其他省份。比增长幅度最高的江苏20.25%低16.67个百分点,比浙江17.5%低13.92个百分点.排在倒数第三位。另据《东北地区人口城市化与城市

发展战略》研究，黑龙江省城市化率从2000年的51.9%增加到2003年52.6%，平均每年只提高0.23个百分点。研究表明，黑龙江省城镇化发展速度迟缓，徘徊不前，与全国人口城镇化平均速度有较大差距，与先进省份差距就更大。

（九）少数民族人口变化大

据第五次人口普查长表数据推算，黑龙江省少数民族人口为185万，占全省总人口的比重为5.02%。少数民族成分增加至53个，比1990年增加景颇族、阿昌族、德昂族和独龙族4个民族，减少拉祜族、门巴族2个民族。少数民族变化大。1. 少数民族人口迁移流动较多，其中满族多到国内其他城市务工，朝鲜族多到韩国出劳务。2. 少数民族城镇化程度有了较大变化，其中回族城市化水平最高，市镇人口比重高达89%，远高于汉族（52%）和全省水平（51%）。赫哲族和锡伯族市镇人口比重分别为57%和54%，也高于全省平均水平。3. 人口再生产类型已进入稳定型，并向减少型过渡。黑龙江省少数民族人口再生产类型由1990年接近稳定型，演变到2000年完全进入稳定型，并向减少型过渡。在全省10个主要少数民族中，柯尔克孜、鄂温克和鄂伦春人口再生产类型转变较慢，正由增加型向稳定型过渡，朝鲜族和回族演变最快，已开始进入减少型。4. 少数民族整体文化素质提高显著，2000年全国少数民族每10万人口中，拥有大学本、专科受教育人数比1990年分别由1 834人和986人增加至3 196人和1 644人，分别增长74%和67%。5. 少数民族就业率稍高于汉族。2000年少数民族经济活动人口就业率为92.74%，比汉族高0.84个百分点。

（十）家庭规模趋向小型化

黑龙江省家庭规模继续向小型化发展。2000年户均规模已经降至3.24人，与1990年3.9人减少0.66人，比1980年4.71人减少1.47人，比1970年5.23人减少1.99人。全省四人及以下家庭户占家庭户总数的比重，也由1990年的70.96%上升到2000年85.97%，提高了15.01个百分点。其中一人户二人户的增幅都达到了90%以上，接近一倍；五人及以上家庭户占全省家庭户比重，相应由29.3%降至14.03%。表明传统大家庭在减少，小家庭在明显增多。其家庭类型趋向简单，家庭世代数减少。家庭规模变小和家庭结构简化，是同居民收入增加和居住条件改善分不开的。城市居民人均建筑面积由1978年的4平方米，增加到2000年17.2平方米。农村居民人均住房面积则由1978年7.5平方米增加到2000年18.3平方米。同家庭相关的婚姻也出现一些新变化：1. 离婚率增高，2000年离婚人数达45万人，比1990年增加1.3倍，比1982年增加3.6倍。相应的单身家庭明显增多。2. 再婚增加。2000年全省再婚有配偶人数达80万人，比1990年有大幅增加。3. 未婚同居现象出现并有扩大趋势。

二、人口发展存在的主要问题

（一）人口就业压力

人口就业压力有七个问题：1. 就业增长下降，就业弹性降低。受产业转型和就业体制改革等因素制约，黑龙江经济产出增长与就业变动之间呈现出较大非对称性，即经济增长

而就业下降。以2001年统计看,黑龙江省经济增长率为9.3%,而就业增长率则为-0.24%,就业弹性系数低于全国平均水平。2. 就业水平不高,就业主体在第一产业。黑龙江省的第一、第二、第三产业人数分别从1991年的568.2万人、536万人和372.1万人变化为2001年末的804.6万人、338.7万人和449.3万人。半数就业人口在第一产业上,而且很多是从第二产业转到第一产业上的。3. 城镇就业人员减少,农业就业人员上升。1997年末,黑龙江城镇就业人口为970万人,农村就业人数为688万人,到2001年末,黑龙江城镇就业人口降为713.7万人。而农业就业人员则上升为878.9万人。4. 私营企业就业增长,其他所有制形式就业均下降。黑龙江私营企业从业人数1997末为22.6万人,2000年末升至40.5万人。黑龙江个体经济单位从业人数1997年末为132.8万人,2000年末则降为126万人;港澳台经济单位从业人数1997年为4.6万人,2000年末则降为3.5万人;外商投资经济单位从业人数1997年末为4.7万人,2000年末则降为3.4万人;国有经济单位从业人数1997年末为625.3万人,2000年末则降为411.4万人;集体经济单位从业人数1997年末为158.7万人,2000年末则降为76.2万人。表明黑龙江省在扶持个体、港澳台以及外商投资经济力度和实际效果上还不够。5. 主打产业萎缩,制造业从业人数锐减。制造业从业人数从1997年至2000年减少100.9万人。采掘业也呈如此态势。6. 城镇登记失业率有所上升,城镇失业状况严重。黑龙江省1990年城镇失业人数为20.4万人,失业率为2.2%。2001年末失业人数为35.5万人,失业率为4.7%。高于全国城镇登记失业率。据2005年6月省再就业领导小组公布,当时失业率为4.28%,城镇登记失业率保持平稳下降趋势。7. 困难群体就业问题突出。老工业基地在产业调整和企业改组、改制中,出现一个新的特殊就业困难群体,被称为4050人员。他们由于文化素质偏低,年龄偏大,技能单一,家庭负担较重,有的甚至夫妻双双下岗失业,在劳动力市场上竞争力弱,再就业难度大。而原来收入就低,生活较困难,再就业期望十分迫切。除这些下岗人员外,还有大龄失业、残疾人等就业问题。这些困难群体的就业问题,已成为影响社会稳定、和谐的重要因素。

(二)老年人口问题

按60岁老年人口占总人口10%、65岁老年人口占总人口7%的就是老年型社会的衡量标准。黑龙江省2000年60岁以上人口为343.2万,占总人口9.02%;65岁以上人口为211.7万人,占总人口的5.56%。表明黑龙江接近老年型社会,但尚未进入老年型社会。据东北人口发展战略课题组研究,认为黑龙江省在2005年也已步入老年型社会,即老年人口系数达到7%。据2004年人口抽样调查数据,黑龙江省60岁以上人口已达10.8%,表明已进入老年型社会。而65岁以上人口为6.8%,距老年型社会标准还差0.2个百分点。老龄化带给社会的最大问题,就是养老负担问题。2000年,黑龙江仅省机关事业单位支付离退休金额达27.28亿元,占当年财政支出的6.67%(不包括医疗卫生等费用)。另外离退休人员不断增加,也成为企业重负。1990年全民与集体所有制企业离退休职工121.98万人,离退休金总额为23.35亿元,占职工工资总额的15.2%。到2000年末,全省离退休职工已达156.8万人,离退休金总额上升到81.79亿元,占当年职工工资总额的19.4%。时间仅过

10年,离退休金总额增长1.73倍,占当年工资总额比例提高4.2个百分点。老龄化带来的社会问题的严重性日益加重。到2050年则将达到48.2%,其养老负担加重是从2030年起才越来越重的。这种关系用老年抚养比来通俗说,就好比2000年是12个劳动年龄人口供养一个老年人,2030年是4个劳动年龄人口供养一个老年人,2050年则是2个劳动年龄人口供养一个老年人,适龄劳动力的养老负担非常繁重。老龄化的社会问题严重,将更加突出地反映在农村社会养老问题上。农村人口老龄化进程虽不及城镇高,但随着城市化的加快,农村老龄化进程将超过城市。

(三)人口与资源、环境矛盾

黑龙江省一向以资源丰富而著称,但由于几十年来资源大量开采和人口激增,人口与自然资源、环境的矛盾日显突出,影响到可持续发展。1. 土地、森林、草地资源再生和可利用能力下降。2000年,全省水土流失面积已达到1 159.9万公顷,比1986年增加179.5万公顷,增长18.3%。全省土地沙化面积、盐碱化面积、草地水土流失面积分别为274.7万公顷、57.1万公顷、84.7万公顷,分别比1986年增加172.3万公顷、17.4万公顷、0.9万公顷,分别增长1.7倍、43.8%和1.1%。西部地区土地"三化"总面积达到227.5万公顷,占这一地区土地总面积的比重已高达38%。其中,土地沙化面积43.4万公顷,土地盐碱化面积89.3万公顷,分别占土地总面积的7.3%和14.9%;草原退化面积(不含草原沙、碱化面积)94.8万公顷,占可利用草场面积51.8%;草原"三化"面积达167.4万公顷,占草原总面积84.5%。2. 人少地多的优势在逐年减弱。2000年全省耕地面积为1 178万公顷,比1990年增加294.9万公顷,增长33.4%,但人均耕地面积为0.32公顷,仅增28%。由于城镇化建设步伐加快,各种用地增加,耕地面积相对缩小。2000年全省城建用地20.8万公顷;工矿用地11.8万公顷,交通用地45.3万公顷。3. 森林资源减少,生态平衡遭到破坏。黑龙江省由于大量过量采伐,到1986年达到最高峰,当年全省年产木材2 639.2万立方米,消耗蓄积5 095.7万立方米。而当年全省森林生长量仅为3 515万立方米,消耗量超过生长量45%。由于过度采伐,严重削弱森林的生态调节和防护效能,导致耕地表土流失,抗灾能力减弱,旱涝风沙增多。也降低森林的效能,导致天然林资源枯竭,一些林区呈现无林可采局面。2000年全省人均活立木总蓄积量和森林蓄积量分别为41.4立方米和39.2立方米,较1990年人均活立木总蓄积量减少24.5%,人均森林蓄积量基本未变。林区资源枯竭成了突出问题。中国最大的森林工业基地伊春,森林面积395.4万公顷,活立木总蓄积量由4.28亿立方米减到2.47亿立方米,公顷蓄积量由167立方米减少到87立方米,可采的成熟森林只剩下1.7%,可开采林木不足500万立方米。4. 草地资源破损严重。由于超载过牧、草地垦殖、滥挖药材、毁林取土和大型建设工程以及经营管理不善等,全省草地面积减少,质量下降。2000年,全省草地超载率201.8%,比1986年增长175.4个百分点。超载过牧主要集中在松嫩平原,2000年齐齐哈尔草地超载率为476.8%,比1986年增长311.6个百分点。对草地破坏,导致草地土壤肥力下降,营养失衡,病虫害、鼠害猖獗,草地生产力降低、质量下降,影响生态的平衡。5. 水资源紧张。淡水资源平均拥有量持续下降。黑龙江

省拥有五大水系和6 000余座湖库,由于人口增多,耕地面积扩大与淡水资源数量下降,同全国平均水平相比较,黑龙江省水资源并不丰富。以地表水资源量为例,人均量为1 322立方米,而全国人均量为2 184立方米,仅相当于全国的60%。由于地下水超量采用,水位不断下降,形成区域性降落漏斗,使可用性降低。全省单位耕地面积的水资源拥有量也是不断减少的。以地表水为例:2000年每公顷耕地平均值为4 986立方米,较1990年7 249立方米下降31.2%,而2000年全国平均值为21 633立方米,是黑龙江省的4.3倍。6. 人口稠密区结构型缺水日渐突出。人口稠密的松花江流域和嫩江流域为缺水区和严重缺水区,人均水资源拥有量不仅低于全国,更低于全省平均水平。水资源匮乏已成为制约经济持续发展的不利因素。7. 江河断流与湖泊萎缩。黑龙江省经常断流的河流占95%左右,即多达1 800多条。10 000平方公里以上河流中经常断流的有嫩江、呼兰河、蚂蚁河、倭肯河、穆棱河、挠力河等。松花江哈尔滨站水位创历史新低,城市供水形势非常严峻。黑龙江省湖泊也呈萎缩形势,现有湖泊正常水面面积5 255.4平方公里,仅为20世纪70、80年代水面面积的83%。8. 湿地资源总量减少。湿地被生态学家视为大自然的肺。由于过度开垦湿地或利益扯皮,导致湿地大面积减少。2000年全省湿地总面积比1986年减少14.4万公顷,下降2.3%。实际上天然湿地面积减少138.8万公顷,下降24%。由于加强人工湿地建设,2004年人工湿地比1986年增加124.4万公顷。即使以修建人工湿地加以补充和修复,来顶替天然湿地被损毁和破坏,湿地总面积还是减少14.4万公顷。问题在于:一方面大量天然湿地被损毁或破坏,另一方面却要花巨大的人力和物力去建设人工湿地,造成资源浪费和生态破坏常常是难以估价的。9. 不可再生资源不可逆地减少。到2000年,黑龙江已发现矿产131种,其中已探明储量的有74种,已开发利用的有39种,以石油为主的各类矿产年产值居全国第二位,石油等10种矿产资源的储量居全国之首,煤的储量在东北三省排第一位。2000年与1990年相比,煤由132.3亿吨增加为226.6亿吨,水泥用大理岩由13.5万吨增至19.2万吨,铅矿由71.4万吨减少为50.1万吨。特别是保储量过少的重要矿产资源,如铁矿石,由1990年的3.5万吨减少至2000年2.6万吨。以煤和石油为例,黑龙江的四大国有煤矿(鹤岗、鸡西、双鸭山、七台河)平均役龄已接近70年,33个主要矿井已有16个进入资源枯竭期,并被国家批准破产,其余矿井也处于煤层越来越深,巷道越开越远,采煤成本也越来越高的状态。整个可采资源面临日益枯竭的困境。作为储量全国第一的大庆油田,已连续24年稳产在5 000万吨以上,但可采储量只剩下30%,仅为7.45亿吨。到2020年年产量只能维持在2 000万吨左右。资源逐渐枯竭,使可持续发展能力减弱。

(四)环境污染

在人口增加和经济发展的前提下,由于对环境建设重视不够,黑龙江省环境的各个方面趋于不同程度的恶化。1. 空气污染。2000年全省废气排放总量为4 326亿立方米,比1996年增加129.2亿立方米,增长3.08%。主要污染物烟尘排放量为40.9万吨,二氧化硫排放量22.2万吨,工业粉尘排放量10.4万吨。全省10个主要城市仍呈典型的煤烟型污染特征,主要污染因子仍为总悬浮颗粒和降尘。其中6个城市总悬浮颗粒物年均值超过国家

质量年均值三级标准,环境空气质量较差的典型是双鸭山、鸡西、鹤岗市。作为北方边区的黑龙江省,冬季采暖期空气污染明显重于非采暖期。最显著特征是二氧化硫、氢氧化物、总悬浮颗粒物升高,城市采暖期均超过非采暖期。2. 水污染。全省每年用于生产和生活排放的大量废弃污染物,造成江河湖库不同程度污染,其中尤以城市地面水受到污染最为严重。地下水也未能幸免。2000 年全省废水排放量为 11.4 亿吨,其中工业废水排放量为 5.3 亿吨,化学耗氧量为 52.2 吨,高出国家平均水平。2000 年全省各河流均受到较严重的有机污染。湖泊和水库主要污染物为生化需氧量和总磷,多数不能保证使用功能。城市地面水均受到不同程度有机污染,主要是高锰酸盐和总磷。3. 噪音污染。2000 年全省道路交通噪音平均值为 68.6 分贝(长度加权),35.7% 城市道路交通噪音等效声级超过国家标准(70 分贝)。各城市均有不同程度的分布;区域环境噪声全省平均值为 54.7 分贝(面积加权),哈尔滨、鸡西、双鸭山和大庆等 4 个城市的等效声级超过国家标准(55 分贝),其中哈尔滨污染较重。从监测的数据看,在监测范围内有 45.7% 的面积,54.8% 的人口处于超标准环境中,即全省有半数以上的人口生活在不安静的环境当中。居民区、文教区噪音污染最重,超标率居各类功能区之首。

三、黑龙江省人口发展趋势预测

(一)未来总人口预测

该预测研究,采用高中低三个方案进行。确定高中低三个方案的参数,以“五普”影响人口总量变动的主要变量,即妇女总和生育率和预期寿命为主要依据。这套预测方案对人口峰值预测的结果:高方案于 2019 年达峰值 4 080.6 万人,中方案于 2018 年达峰值4 000.1 万人,低方案于 2017 年达峰值 3 956 万人。表明再经过十几年,黑龙江省人口将进入峰值并逐步进入负增长时期。如果再将人口机械变动这一块纳入总人口变动中,由于自 20 世纪 80 年代以来,黑龙江转为净迁出省,近年来每年净迁出 5 万~10 万人左右。黑龙江省进入峰值的年限还要拖后 2 到 5 年。本课题组经对多套方案研究,比较倾向性意见,即将影响黑龙江省人口变动的主要因素都考虑进去,认为黑龙江总人口峰值大体在 4 000 万人多一点,年限在 2015 至 2020 年间。峰值年过后,人口总量呈逐年减少的趋势。

(二)育龄妇女预测

黑龙江育龄妇女总量峰值年出现在 2006 年。峰值年后,完全呈现递减态势。从 1 100 多万减少至 2019 年 1 000 万,2020 年降至 900 万,2025 年降至 800 万,2035 年降至 700 万,2041 年降至 600 万。从总量上看,育龄妇女下降幅度比较大。育龄妇女总量在总人口中所占比重也是呈持续下降的趋势。从 2005 年占 30.9% 降至 2010 年 29.3%,再降到 2015 年 26.7%,2020 年 23.8%,2025 年 21.7%。2035 年 20.1%,2045 年 17.8%。育龄妇女总量在下降,其中 20 至 29 岁生育旺盛期的女性人口下降更快。从 2003 年的 330.7 万人降至 2050 年 154.5 万,下降 53%。其下降幅度超过育龄妇女下降幅度(45%)。但 20 至 29 岁生育旺盛期女性人口下降,并不像育龄妇女总量那种显示持续下降的态势,而是很有特点地

出现了降—升—降的波动过程。

(三)劳动适龄人口预测

黑龙江省就业压力比较大,2001 年末全省城镇登记失业率已达 4.7%,还存在近 80 万国有企业下岗职工和 300 多万剩余劳动力。从未来四、五十年的劳动力资源发展变化趋势看,将有如下特点:1. 2012 年前是劳动力强劲上升阶段。黑龙江劳动年龄人口 2003 年为 2 904万,到 2006 年达3 009万,2012 年劳动年龄人口达峰值,其人口为 3 098 万。这段时期,劳动年龄人口持续膨胀,全省就业压力近年不但不会缓解,而且逐年强化。2. 3 000 万劳动年龄人口将保持 14 年。从预测数据看,黑龙江劳动年龄人口从 2006 年 3 009 万人到峰值的 2012 年 3 098 万人,再到 2019 年 3 011 万人,其间 14 年劳动年龄人口没有降到 3 000 万人以下,始终是在 3 000 万人以上。这表明黑龙江省就业压力不是一个短期问题,而是一个结构性长期性问题,至少要有十几年就业压力。劳动力过分充足,使增加就业机会和输出劳务工作迫在眉睫。3. 进入峰值后是一个逐年下降趋势。2012 年是劳动年龄人口峰值期,其人口为 3 098 万人,至 2020 年降至 2 993 万人;2025 年降至 2 884 万人;2030 年降至2 787万人;2033 年降至 2 668 万人;2035 年降至 2 589 万人;2037 年降至 2 491 万人;2039 年降至 2 388 万人;2041 年降至 2 295 万人;2045 年降至 2 176 万人;2050 年降至 2 055 万人。不难看出,从 2012 年到 2050 年是一个逐年下降趋势,从 3 098 万人降至 2 055 万人,劳动适龄人口减少 1/3。劳动人口减少导致负担系数上升,负担压力将加大。社会老化、劳动力不足将成为未来社会新的社会问题。

(四)老年人口预测

据人口普查,2000 年黑龙江 60 岁以上人口为 343. 2 万,占总人口 9. 02%;65 岁以上人口为 211. 7 万,占总人口 5. 56%。另据 2004 年人口抽样调查数据看,60 岁以上人口已达 10. 8%。65 岁以上人口为 6. 8%。未来到 2050 人口老龄化有何特征:1. 人口老龄化速度加快。到 2050 年前,无论是那个老年龄段,老年人口都是一个逐年增加的趋势。其老龄化的速度加快,以较为保守的预测指标体系为例,2007 年全省 65 岁以上老年人口占总人口比重将为 7%,2050 年则上升到 27%(也有的预测为 33%)。其老龄化增长速度远远快于发达国家的增长速度。2. 老年人口规模大。到 2050 年 60 岁以上人口将达到 1 231 万人,是 2003 年的 3. 5 倍;2050 年 65 岁以上老年人口将达到 951 万人,是 2003 年的 4. 4 倍。随着老年寿命延长,死亡率降低,老年人口规模越来越大。3. 高龄老年人口超高速发展。老龄化一个重要特征,是高龄老年人口增加。黑龙江高龄老年人口增长速度之快将会是惊人的。2050 年 80 岁以上老年人口将达到 259 万人,是 2003 年的 12. 3 倍。80 岁以上老年人口从 2003 年占总人口的 1%,将升至 2050 年的 7%,高龄老年人口将成为社会生活中的一个不可忽视的特殊群体。高龄老年人多为体弱多病,需要特殊照顾,这将向未来老龄工作和社会保障提出难点和挑战。4. 老年抚养比增大。老年抚养比是指 65 岁以上老年人口数与 15 ~64 岁劳动人口数之比。黑龙江省 2003 年老年抚养比为 0. 07,即平均每个劳动年龄人口需供养 0. 07 个老年人。到 2020 年老年抚养比上升至 0. 15,即平均每个劳动年龄人口

需供养0.15个老年人。2050年老年抚养比升到0.46,即平均每个劳动年龄人口需供养0.46个老年人。表明每两个劳动人口就要负担一个老年人口。抚养比增大,表明社会负担加大。

(五)预测结论

预测结论6点:1. 黑龙江省人口发展峰值将发生在2015年至2020年之间,人口为4 000万人左右。峰值过后,人口总量呈逐渐减少趋势,即很快进入负增长阶段。2. 围绕黑龙江省人口发展峰值,总人口将在3 900万人以上持续时间长,大约在十几年。如果计划生育工作稍有放松,人口总量在3 900万人以上持续时间就会拖长,进入人口负增长也会相应拖长。3. 在2018年之前,除个别年度(2010、2011年)外,自然增长率不断下降,但人口总量却不断增加。从2019年起人口自然增长率进入负增长期,人口总量从峰值先是缓慢递降,随后逐渐加速下降节奏。4. 黑龙江育龄妇女总量达到峰值(20~29岁组在2003年,23岁组在2012年)后,完全呈递减态势。其中20至29岁组经历了降—升—降的波动历程;23岁组则经历了升—降—再升—再降的波动过程。两个组在后一升—降过程中从重合。5. 劳动适龄人口在2012年前持强劲上升阶段。峰值在2012年前后,围绕峰值将有十几年保持3 000万人左右劳动年龄人口状态。进入峰值后,则呈逐年下降趋势。6. 无论是哪个老年年龄段,老年人口都是一个逐年增加的趋势。老龄化速度加快,老年人口规模扩大,高龄老年人口超高速发展,老年抚养比增大。

四、老工业基地振兴与人口因素

(一)制约黑龙江老工业基地振兴的几个人口因素

1. 主体缺乏市场活力

在调查中发现,一些企业年年亏损,但经营者若无其事,根本就没有改制的具体打算,只是一味地等待,等待上边的“偏饭”——优惠政策,等待债务豁免和政府来“埋单”。尽管明知道这种等待其实是毫无结果的,但与其改制而丧失既得利益的风险,不如维持现状——“穷庙富和尚”对己更有利。因此经营者有可能成为国企改革的最大障碍。为解决这个难题:一是打破国家投资搞活经济的观念,树立企业和人民是创造财富发展经济的观念;二是打破国强才能民富的观念,树立民富才能国强的观念(即由过去“大河有水小河满”的观点转变为“小河有水大河才有水”的观念);三是打破单一的财产观念(国有资产),树立全社会财产观念(即政府要为企业服务,不完全为国企服务,政府要为各种所有制的企业运行创造好的经济环境)。解决主体缺乏市场活力问题,是要解决好主体的动力问题,就是要从制度层面上安排一套相应的激励机制、竞争机制、约束机制,进而调动社会各方面主体的主动性和积极性。

2. 人才流失与缺失

人才外流是改革开放之后出现并日益突出的问题。人们形象地称为“孔雀东南飞”,后来又加上“麻雀也南飞”“孔雀麻雀一齐飞”,人才外流从涓涓细流向江涛海潮发展。黑龙

江人才缺乏是一个总体性缺失。一方面集中体现在高级人才上,另一方面大量表现在技能型人才上。人才流失造成经济上不去,经济上不去又刺激人才外流。一旦形成这种恶性人文生态链,就会严重影响和制约黑龙江省的经济社会发展。

3. 不断增大的就业压力

失业大军主要来自城镇每年新增劳动力、农村剩余劳动力转移、国有企业和集体企业下岗人员三大块。就业增长下降,就业弹性降低;就业水平不高,就业主体在第一产业;城镇就业人员减少,农业就业人员上升;私营企业就业增长,其他所有制形式就业均下降;主打产业萎缩,制造业从业人数锐减;城镇登记失业率有所上升,城镇失业状况严重;大学生就业难日益突出出来;产权改革与下岗就业的矛盾突出,引发新一轮下岗失业问题。

4. 弱势群体贫困化

弱势群体主要有:三无对象即无劳动能力、无经济来源、无法定赡养(扶养、抚养)人的孤寡老人、孤儿和残疾人;城镇贫困人口;城市中的下岗、失业人员(包括待岗、歇岗、放假名义实际上已经失去工作岗位的);进城打工农民。弱势主要表现在:经济收入、维护权益、个人能力、获取信息方面的弱势。从黑龙江弱势群体来看,比较突出的:一是贫困农民。从20世纪90年代中期,农民开始整体性的进入弱势。农民实际收入下降,同城市居民收入提高形成巨大反差。即使是丰收年,也常是丰产不丰收,收入没有提高,反倒下降。农村贫困人口逐年增多。农村贫困人员占了总贫困人口接近90%。家庭一旦有人患病或有个灾荒,马上就成为绝对贫困人口。二是进城打工农民,即农民工。农民工是一个典型由市场经济带来的源于经济和社会双重因素造就的一个独特群体。它一方面是由农村土地排挤出来,另一方面又受到城市社会排斥的群体。由于社会地位低,工作苦脏累,收入少,又常常拿不到工钱,维权又很难,他们生活在城市下层,在制度上却不是城市社会的一员。成为经济上贫困,政治上没有地位的独特群体。三是城市下岗失业人员。四是需救助的贫困人口。除鳏寡孤老、残疾人,还有农村的五保户和城市低保群众,黑龙江省现有需财政安排五保户12万名,各级财政安排五保户统筹资金为1.5亿元。弱势群体日益贫困化问题,表明贫富差别拉大,并进入了不合理状态。即中国的基尼系数达到0.45,超过了国际公认的0.4警戒线,20%的最贫困人口收入额只有4.7%,而20%最富裕人口收入份额则高达50%。

5. 农民工边缘化

农民工是人进了城,却只能在城市流动而不能留住。有的既回不了农村,又进不了城市,成为农村与城市之间的"边缘人"。特别是人为的制度性的歧视和限制,把农民工隔绝在城市文化之外。子女入托难、上学难、大人孩子看病难等等。把农民视为"山炮""土老帽",用一种鄙夷的目光和藐视的态度看待农民工,把农民工与治安隐患、环境破坏、各种不文明行为之间划上等号。再加上户籍制度、劳动用工制度、儿童教育面制度上人为阻碍与限制,诸如此类的不公正,缺失同情与理解,使进城农民工感到的憋屈、心酸、郁闷、不满,甚至严重的导致仇视与反叛。这种农民工边缘的倾向,不利于社会的和谐和进步。

6. 越来越突出的老龄化

按60岁老年人口占总人口10%、65岁老年人口占总人口7%的就是老年型社会的衡量标准。黑龙江省2000年60岁以上人口为343.2万,占总人口9.02%;65岁以上人口为211.7万人,占总人口的5.56%。表明黑龙江接近老年型社会,但尚未进入老年型社会。据2004年人口抽样调查数据,黑龙江省60岁以上人口已达10.8%,表明已进入老年型社会。而65岁以上人口为6.8%,距老年型社会标准还差0.2个百分点。据东北人口发展战略课题组研究,认为黑龙江省在2005年按65岁以上人口占7%标准也已步入老年型社会,即老年人口系数达到7%。据2005年哈尔滨市老龄委报道,哈市60岁以上人口为110万人,占总人口950万的11.5%,老年人每年还以3%的速度增长。老龄化带给社会的最大问题,就是养老负担问题。2000年,黑龙江仅省机关事业单位支付离退休金额达27.28亿元,占当年财政支出的6.67%(不包括医疗卫生等费用)。另外离退休人员不断增加,也成为企业重负。1990年全民与集体所有制企业离退休职工121.98万人,离退休金总额为23.35亿元,占职工工资总额的15.2%。到2000年末,全省离退休职工已达156.8万人,离退休金总额上升到81.79亿元,占当年职工工资总额的19.4%。时间仅过10年,离退休金总额增长1.73倍,占当年工资总额比例提高4.2个百分点。与社会人口结构变化相关的还有一个值得重视的问题,即实行计划生育政策已经35年了,那一代人已经开始进入高龄期。这就带来了一个新的家庭结构模式,这就是"421"模式。即4个老人两个独生子女成长起来的壮年人、1个孩子。"421"模式,要求让孩子负责养老显然变得不现实不可能。这就向社会保障提出严峻挑战。

(二)人口学研究对振兴黑龙江省老工业基地的价值

研究振兴黑龙江老工业基地,多从经济角度来研究,特别是缺少从科学发展观视角的研究。而振兴老工业基地,不仅仅是个经济概念,更不单单是一个行业问题。它涵盖经济、社会、资源、环境和人口等诸方面,是一个整个区域的全面振兴问题,是一个实现科学发展观的过程,是一个涉及政治、社会、文化、人口等社会科学以及自然科学综合性系统工程。从人口学学科体系来研究,可探讨老工业基地人口数量、质量、结构、分布、迁移与流动、都市化等。比如研究老工业基地人口结构,可探讨人口性别结构(比如性别比失衡问题)、年龄结构(比如老龄人口问题)、文化结构(比如与受教育程度相关的辍学问题、文盲问题、农民工子女教育问题)、职业结构(比如就业问题、下岗问题、农民工问题)等。这种研究,有助于人们全面了解老工业基地人口的现状、发展、趋势,把握人口发展规律,为人口与经济社会资源环境协调发展和可持续发展提供科学依据。

研究报告从人口学视角探讨制约黑龙江老工业基地振兴的人口因素,提出并着重探讨六个制约黑龙江老工业基地振兴的人口因素。在这六个制约因素中,最主要的人口因素有三个,即主体活力、就业压力和人才问题。这三个问题,主体活力是核心,就业压力是难题,稳定人才是大计。黑龙江所面临的问题千头万绪,并有历史的客观的等诸多原因,但要振兴除靠国家必要的支持外,关键还是要靠我们自己的奋起。在与中央互动过程中,我们能不能摆脱僵化模式的束缚,丢掉历史和文化的包袱,抓住这难得的历史机遇?能不能真正

把人才摆到发展的战略位置上，尊重人才，在留住人才上下真功夫？能不能变经济增长优先为就业增长优先，以人为本，扎扎实实做好就业这篇大文章？如何解决好这三个问题，是对当前政府和全省人民的挑战与考验。可以说抓住了这三个问题，就抓住了制约老工业基地振兴的最主要的人口因素，也就抓住了黑龙江稳定和谐的牛鼻子。而本报告所提出的一系列对策和建议，更多的则是着眼于可操作性的思路上。目的在于拓展视角，启发思路，搭起解决这些问题的思路框架。

第三节　人口安全预警

一、人口安全问题

（一）宏观层面

1. 人口惯性增长压力大

黑龙江省持续保持低生育水平，但全省人口惯性增长的压力仍然很大。以总和生育率1.3为参数，全省每年上报出生人口20多万，如果加上统计遗漏等因素，估计应在30万左右。加之传统的生育观念还没有得到根本转变，黑龙江省还面临着低生育水平反弹的巨大压力。

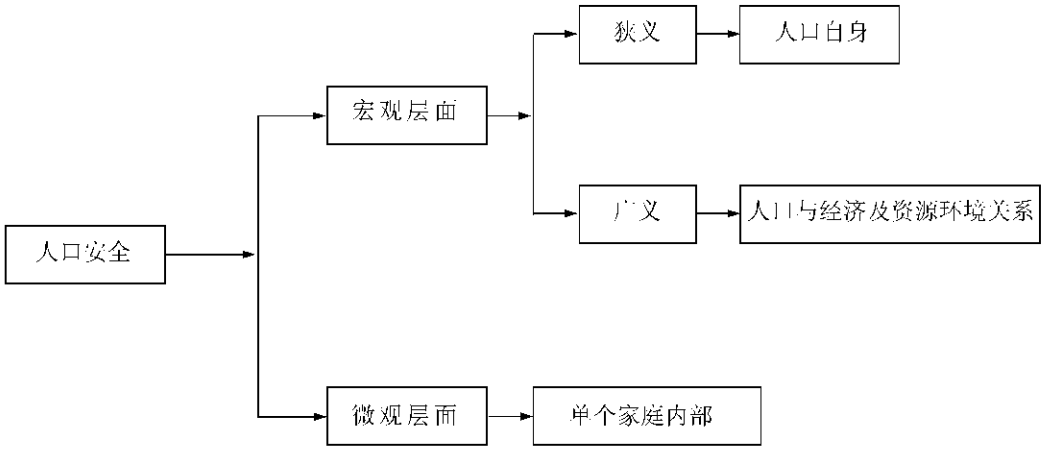


图54　黑龙江省人口安全层次示意图

2. 人口结构凸现新的安全隐患

由于黑龙江省部分地区尤其是农村地区重男轻女思想比较严重，导致出生人口性别比失衡，全省性别比已达到109左右，略高于正常值（103～107）。出生性别比失衡将影响着黑龙江省的人口再生产平衡发展，并将改变着婚姻、家庭的形态和结构，更主要的是如果出生性别比异常升高持续下去，不但对人口结构产生重大负面影响，还将带来一系列的经济和社会难题。第一、引起婚姻性别挤压，即男性婚姻过剩挤压。第二、对家庭和社会造成冲

击—在"泛商品观念"作用下,婚外恋、第三者插足、离婚率高、男同性恋者持续上升等不道德和丑恶社会现象必将会更多地滋生,传统家庭的稳定受到威胁,政府屡禁不止的买卖婚姻、童婚交换、拐卖妇女等将加剧,同时性别比失常意味着性犯罪增长,将导致社会不稳定风险系数增大。第三、引起就业市场性别挤压。第四、养老保障体系受到潜在挑战,从过早进入老龄化社会和社会经济发展相对滞后的实际出发,我国养老问题只能采取社会养老、家庭养老和老年劳动者自我养老"三养"结合的办法解决。鉴于目前出生性别比偏高,若干年后特别是农村孤寡男性老年人必将增加,"三养"结合的养老保障体系将受到潜在挑战,社会养老和老年劳动者自我养老的形式将承受巨大压力。

人口老龄化问题日益突出。截至2004年末,全省65岁以上老年人口已达259.2万,占总人口的6.79%,而一般认为65岁以上人口占总人口比重超过7%时,社会将进入老龄化社会。黑龙江省距离这个标准只差0.2个百分点,证明其已接近老年型社会。人口老龄化虽然是社会经济发展的必然,但由于黑龙江省老龄化发展存在规模大、未富先老等特点,老龄化将对黑龙江省的人口安全造成巨大挑战:

3. 人口健康问题

主要表现在洪水、地震、干旱等自然灾害频繁,且范围广,给人口的生存与发展带来大量损失;环境污染严重,生态急剧恶化,各类传染病特别是艾滋病日益成为黑龙江省人口生命健康的重大威胁;卫生资源配置不合理,医疗资源约80%集中在大城市,其中有2/3以上集中在大医院;在医院服务和层次结构方面,卫生资源集中在二、三级医院,基层卫生服务和农村的卫生资源严重不足,卫生资源配置不合理。

4. 人口流动负面影响

人口流动,尤其是农村劳动力流入城市,虽具有积极的进步意义,但对社会经济发展也会造成很多负面影响。从人口迁移率上看,黑龙江一直属于人口净迁出省,但其人口的省际流动较大。大量的流动人口涌入城市,使原本就紧张的城市交通、通讯、住宅、教育、文化、娱乐、服务等公共设施和场所更加紧张和拥挤,负载加大;流动人口犯罪率居高不下,对城市治安构成一定的威胁;流动人口计划外生育现象突出,冲击了人口控制目标。此外高素质的人口流出,对农业生产的进一步发展、农业科技进步也有一定的阻碍作用。

5. 人口就业压力

以2001年统计看,黑龙江省经济增长率为9.3%,而就业增长率则为-0.24%,就业弹性系数低于全国平均水平。就业结构性矛盾突出,年龄较大、技能较低的劳动力严重过剩,在下岗失业人员中,"4050"人员占35%,初中及以下文化程度的占58.6%,初级技术以下的占73.8%,这些人员的再就业难度相当大。

6. 人口增长对战略性稀缺资源压力

人口增长尤其是人口城市化对战略性稀缺资源压力较大,造成的一系列资源匮乏、环境恶化等问题。这些问题包括,森林资源急剧减少,可采资源趋于枯竭,质量下降,生态功能衰退;草原面积逐年减少,草原生产力不断下降;湿地面积急剧减少,湿地生态质量降低,

水体功能降低,湖泊、泡沼负营养化趋势加快等等。

(二)微观层面

1. 成长风险

指由于独生子女或双女家庭由于子女遭受重大疾病、意外和死亡而使风险家庭转变为弱势家庭的风险。有时这些风险甚至是灾难性的,如年龄较大的独生子女夭折时,父母又不具备生育能力,那么这样家庭的保障将受到巨大的影响。因此,对这些弱势家庭的保障和关怀应该受到特别重视。

2. 成才风险

由于子女在学业和就业上的不成功而造成的风险。由于大多数独生子女家庭的父母都经历过"文革"的动荡,被剥夺了学习机会,因此将成才希望寄托于下一代,而独生增加了孩子的生育和养育成本,加之社会日益激烈的竞争,就更加剧了父母这种望子成龙的愿望。但由于独生和优生优育机制在我国还没有有机地结合起来,致使很多父母的期望得不到满足,从而导致父母和子女的关系不断恶化,子女逃学、离家出走、过早步入社会的现象频发。

3. 养老风险

在考察养老风险时应将城市和农村分开考虑。在城市,养老风险主要表现在由于子女不在父母身边而导致的对父母生活上的照料和精神上的慰藉不够,但由于城市的社会保障体系较为完善和健全,多数享受养老保险的父母不会面临物质生活上的困难。而在农村,物质生活保障的问题更为突出,因为社会保障现在还没有覆盖到农村,而对于广大的农村来说要建立和完善社会保障体系尚需时日。黑龙江省是农业大省,农村人口占总人口的47.4%,随着老龄化速度的加快,农村家庭风险将更为突出。

二、人口安全预警体系

(一)预警信息系统

该系统是整个人口安全预警机制系统的基础和前提,即通过对可能导致人口安全危机的监测对象的变动信息以及其导致的不确定性后果的信息进行监测来察觉人口安全所处的状态,为预警决策的制定提供依据的系统活动。1. 信息收集系统。即将反映黑龙江省人口安全的各项指标信息如人口自然增长率、人口性别比、老龄人口的比重、失业率、迁移率等加以收集和汇总。并要详细说明它们的具体内容、变化规律和可能对黑龙江省人口安全造成的影响,如对于老龄人口比重这个指标,不能只列出比重的具体数值,还要提供老龄人口总数和老龄人口较以往参照年度增长的比率,最后还要分析出老龄人口比重的变化对人口安全可能造成的影响,如需要增加多少养老金的储备,消费结构变化以及要新增多少针对老年人的行业和老年用品的数量,新增多少适龄劳动力去替换各产业中的老年劳动力等等。2. 信息处理系统。即根据人口运行规律,对所获取的人口以及社会经济关系方面的信息进行分类、整理、辩伪、推测等处理,使之成为能灵敏、准确反映人口及其变化并可用于预警的有用信息。以上两个子系统是前后顺序的因果关系,信息的收集是整个信息系统开展

活动的前提;信息的处理是至关重要的环节,是整个预警信息系统的核心。3. 在实践中,应将人口安全信息系统具体分为三级:县级人口安全信息系统、地级人口安全信息系统和省级人口安全信息系统。并在这三级建立相应的人口安全信息数据库,数据库中的信息是经过信息处理系统加工对整个人口安全预警系统有用的信息,并通过人口安全系统传递给人口安全预警系统,再由预警系统发布给政府相关职能部门和公众,最后反馈给数据库。从而形成信息的有效循环和流转。

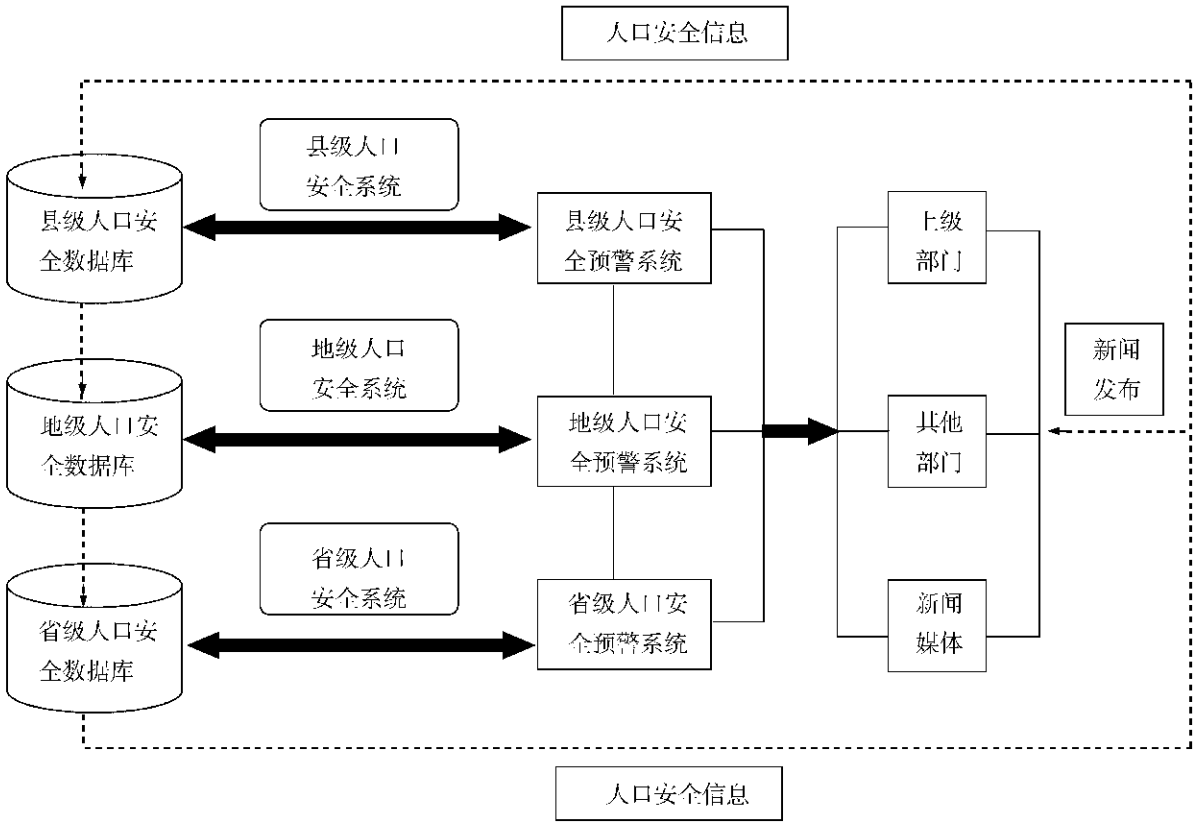


图 55　黑龙江省人口安全信息系统运行流程图

(二)预警指标体系

预警指标体系包括:1. 预警类别。即根据人口问题产生的原因将人口安全指标进行分类。包括人口自身安全的基本问题、人口与经济社会的关系和人口与资源环境关系等三项内容。2. 预警对象。即包括在三大预警类别中的反映人口安全变化的具体指标因素。本项目设计的指标体系共包括 19 项预警对象,具体包括人口自身基本问题中的人口自然增长率、总和生育率、新生婴儿死亡率、人口老龄化指数、人口出生性别比、健康长寿指标、人口迁移率等 7 项指标;人口与经济社会的关系中的居民收入差距(基尼系数)、恩格尔系数、失业率、年发案数、年受理劳动争议案件数、离婚率、贫困发生率、社会保障覆盖率等 8 项指标;人口与资源环境关系中的水资源人均占有量、耕地人均占有量、资源利用率、环境污染指数等 4 项指标。3. 预警界限。预警界限是指人口安全指标的数据达到可预兆发生系统性危机的这一水平,超过这一水平,人口系统就处于局部和全体的不安全状态。

黑龙江省人口安全预警指标体系

表3-32

预警类别	预警对象		预警界限
人口自身问题	人口自然增长率		5.5‰
	总和生育率		2.7
	人口老龄化指数		7%
	人口出生性别比		107
	人口健康指标		72岁
	婴儿死亡率		3%
	人口迁移率		10%
人口与经济社会关系	居民收入差距(基尼系数)		0.45
	恩格尔系数		40%
	失业率		7%
	离婚率		4.5‰
	年发案数		150万起
	贫困发生率		20%
	社会保障覆盖率		50%
	年受理劳动争议案件数		3 000件
人口与资源环境关系	水资源人均年占有量		2 000立方米
	耕地人均占有量		0.15公顷
	资源利用率		30%
	环境污染指标	工业废水排放量	5 000万吨
		废气排放量	4 600亿立方米
		工业固体废物产生量	2 800万吨

(三)分级预警系统

为了直观的预报不同级别的警情,参照国家统计局监测预警的做法,将预警结果分为四级。第一级:无警区。用蓝灯表示,即人口发展呈稳定的正常状态,在经济社会的可承受范围之间。第二级:轻警区。用绿灯表示,代表低风险警界,即人口安全处于低风险状态,但仍处于可以接受的范围内,此时采取静态监控即可。第三级:中警区。用黄灯表示,代表中度风险警界,即人口发展处于由稳定向动荡转折的过渡时期,这一时期开始出现轻微的不稳定,人口发展高于社会稳定的可承受范围,社会动荡随时可能发生并进一步加剧。当预警系统亮出黄灯时,需要提高监控力度,采取动态监控,及时反馈信息,尽可能地化解风险。第四级:重警区。用红灯表示,代表中度风险警界,人口发展处于危险状态,已经影响到社会稳定。此时应采取一级警界监控,提防随时可能出现的严重影响人口安全的事件。

黑龙江省分级预警系统

表3-33

预警类别	预警对象		无警	轻警	中警	重警
人口自身问题	人口自然增长率		1‰~5.5‰	5.5‰~15‰	15‰~20‰	20‰~25‰
	总和生育率		1~2.7	2.7~3.5	3.5~5.5	5.5~7
	婴儿死亡率		<3%	3%~8%	8%~15%	15%~20%
	人口老龄化指数		3%~7%	7%~12%	12%~17%	17%~22%
	人口出生性别比		103~107	107~115	115~130	130~140
	健康长寿指标		>72	72~60	60~50	50~35
	人口迁移率		3%~10%	10%~20%	20%~40%	40%~50%
人口与经济社会关系	城乡居民收入差距(基尼系数)		<0.45	0.45~0.5	0.5~0.6	0.6~1
	恩格尔系数		<40%	40%~50%	50%~59%	59%~100%
	失业率		3%~7%	7%~12%	12%~15%	15%~50%
	离婚率		<4.5‰	4.5‰~9‰	9‰~12‰	12‰~1000‰
	年发案数		<15万起	15万起~20万起	20万起~30万起	30万起~100万起
	贫困发生率		<20%	20%~26%	26%~30%	30%~100%
	社会保障覆盖率		>50%	50%~20%	20%~10%	0~10%
	年受理劳动争议案件数		<3 000件	3 000件~5 000件	5 000件~6 000件	6 000件~8 000件
人口与资源环境关系	水资源人均年占有量		>2000立方米	2 000立方米~1 300立方米	1 300立方米~1 000立方米	0立方米~1 000立方米
	耕地人均占有量		>0.15公顷	0.15公顷~0.085公顷	0.085公顷~0.053公顷	0公顷~0.053公顷
	资源利用率		<30%	30%~40%	40%~60%	60%~100%
	环境污染指标	工业废水排放量	<5 000万吨	5 000万吨~8 000万吨	8 000万吨~10 000万吨	10 000万吨~15 000万吨
		废气排放量	<4 600亿立方米	4 600亿立方米~6 000亿立方米	6 000亿立方米~9 000亿立方米	9 000亿立方米~12 000亿立方米
		工业固体废物产生量	<2 800万吨	2 800万吨~5 000万吨	5 000万吨~8 000万吨	8 000万吨~10 000万吨

(四)预警决策和实施

预警决策和实施系统指建立有效的风险防范与控制对策库,一旦出现人口安全风险警报,即可据此提出有效的防范措施和对策。如当信息系统收集到的老龄人口比重显示黑龙江省已经进入老龄化社会后,人口安全预警系统就要随即启动,预警决策和实施系统就要制定针对老龄化的一系列政策措施,及时对人口政策进行适当调整和变革,尽可能地使风险在良性趋势阶段中得到转化和控制。

（五）预警评估和反馈

预警评估系统就是在人口安全预警决策制定和实施后，对预警效果是否达到预期目标进行具体评价的活动。预警结果一般有两种：正确有效的预警将保持人口发展的良好状态；而失效与错误的预警管理将使人口安全处于危机状态，在这种情况下应采用危机管理方式，直至人口发展恢复正常状态。

（六）预警的非常规系统

它是在常规预警系统之外的系统，一般是针对那些因为多种原因或其突然性，没有预先研究、在常规的预警系统中没有体现出来。因此，建立非常规系统是非常必要的。

人口安全预警机制是一个系统工程，上述提到的六个子系统共同构成了人口安全预警系统的整体，各子系统相互联系，互相作用，缺一不可。同时人口安全系统是一个动态系统，通过六个子系统的相互作用实现良好的运行，形成一个动态的循环系统。

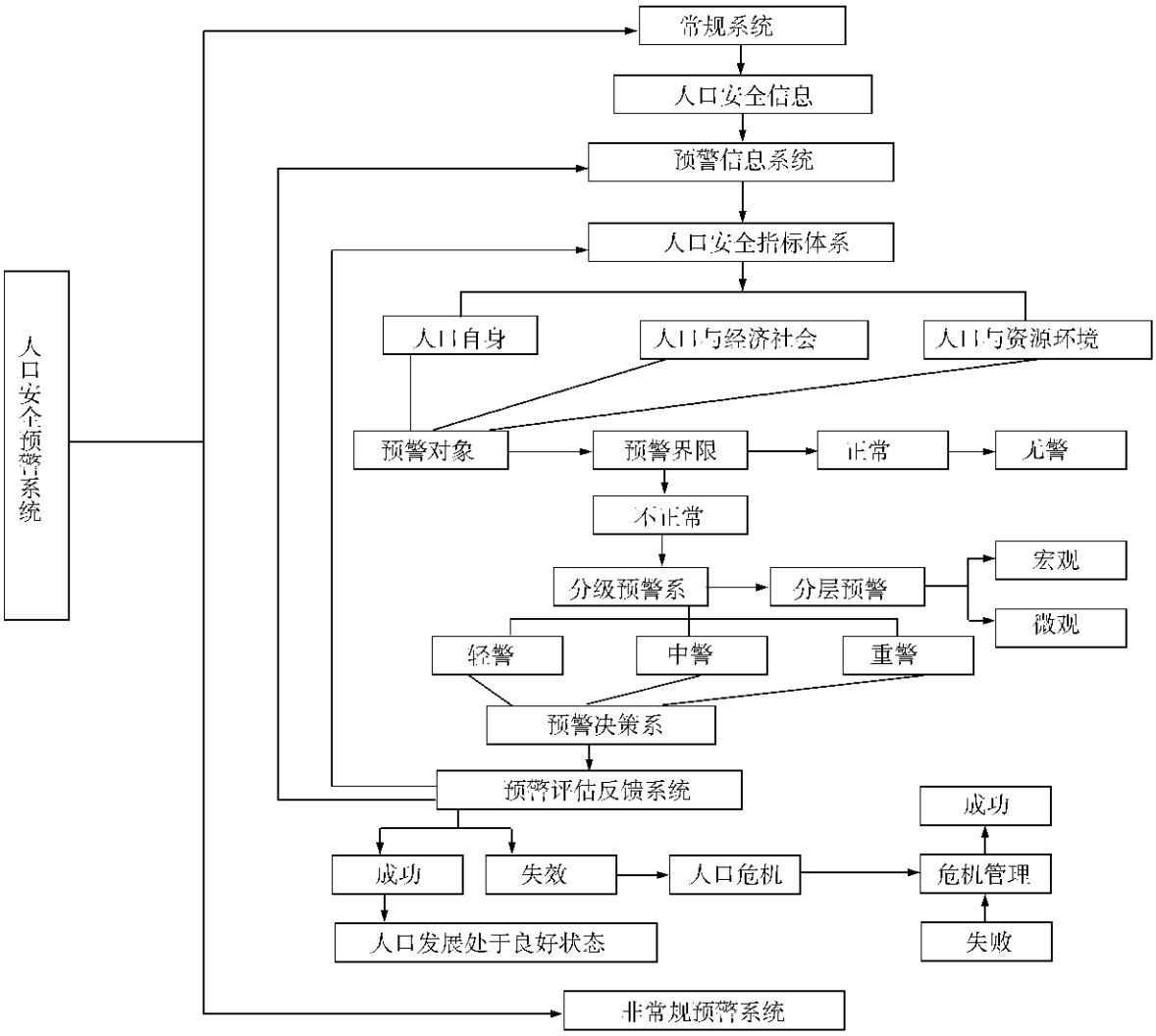


图 56　黑龙江省人口安全预警系统运作流程图

三、人口安全预警运行机制

设立人口安全预警组织机构。包括预警领导小组、预警部门、预警信息收集部门、预警措施实施部门、预警宣传部门。1. 培养高素质专业人员。人口安全预警工作是一项专业性、综合性都非常强的工作，不仅要求预警人员具备人口学方面的专业知识，掌握系统和控制理论，同时还要熟悉管理、财务、会计、金融、法律等方面的知识。而且要熟练掌握计算机硬件、软件，特别是计算机网络等方面技术，以增加信息获取的渠道，加快信息的传递速度。2. 完善法律责任。人口安全危机是一个总体性的概念，其危机常常是潜在的和渐进的，并且是与经济和社会的发展相互作用的。因此人口安全预警的法律责任主要是要落实到实施预警活动的各级政府部门中，特别要注意实施好干部问责和纠错机制。3. 形成对人口安全危机的“预防文化”。加强防御措施、确保人口安全预警实现和增强救助能力，当人口安全出现危机时，公众能沉着应对，把危机随时降到最低限度。

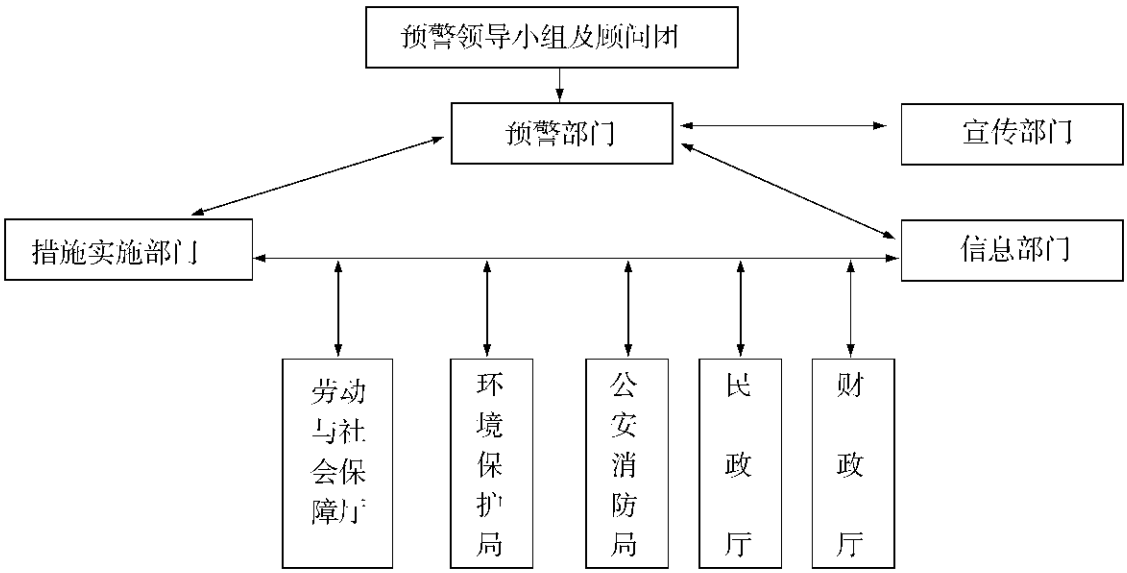


图 57　黑龙江省预警机构内部组织结构及运作流程图

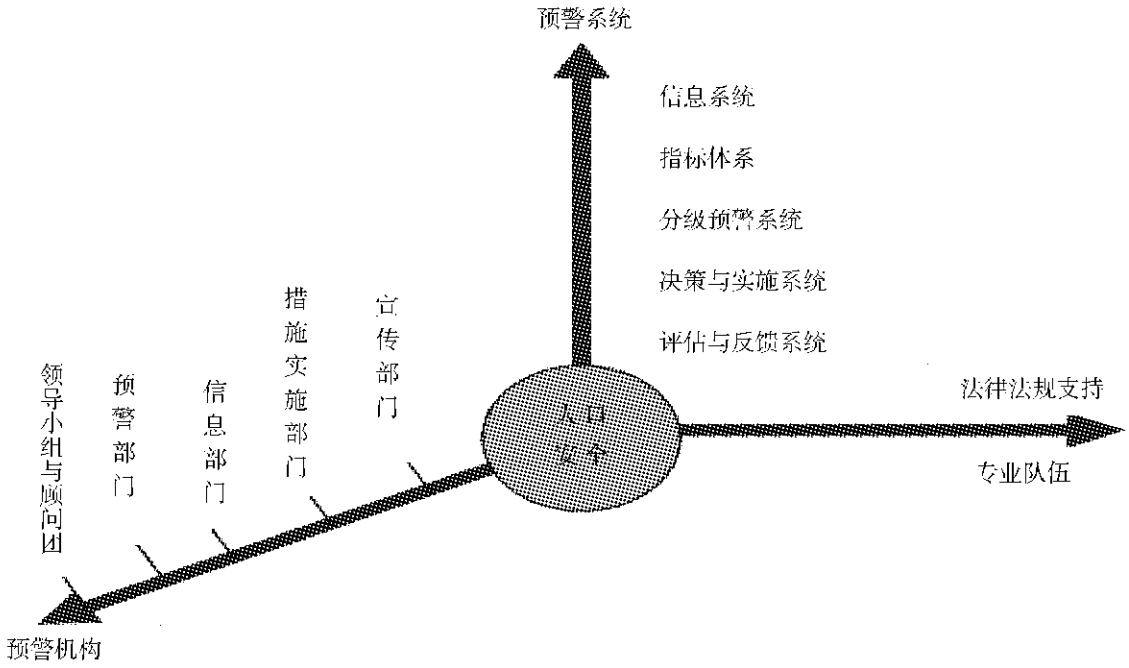


图 58　黑龙江省人口安全预警系统运行机制

后　记

根据黑龙江省人民政府办公厅《关于全面开展全省第二届三级地方志编纂工作的通知》，由省人口计生委、省政府人口普查办公室承编人口志、计划生育志。省人口计生委于2005年7月成立编纂委员会，经与省地方志办公室协调，决定编纂《黑龙江省志·计划生育志(1986～2005)》，印发了做好《黑龙江省计划生育志(1986～2005)》编纂工作的通知，修志工作由省人口计生委研究室牵头，具体组织协调，返聘一名退休人员。

为加快进度、保证质量，省人口计生委对参加编纂人员进行系统培训，2006年8月在七台河市召开推进会；2007年8月，初步完成省人口计生委7个直属单位、13个市(地)志稿的编写工作；2008年7月，省人口计生委党组决定，由李广远主笔撰写志稿，相关资料各处室负责提供；2009年6月，省人口计生委处室人员调整变动，修志工作由办公室牵头组织协调。

2010年初，基本完成《黑龙江省志·计划生育志(1986～2005)》初稿的编写工作，但按照省地方志办公室的要求和意见，又调整为编纂《黑龙江省志·人口和计划生育志》，必须将人口部分的内容予以充实完善。据此，重新考虑纲目、框架、结构和内容，将原拟定编写计划生育志的十五章，改为人口、计划生育、管理三大篇。并从2010年5月开始，省人口计生委聘刘延兵同志编纂人口的内容。本志书2011年4月完成初稿后，省人口计生委各处室、直属单位，历任省人口计生委处级以上离退休干部进行初审，并填写初审评议表。依据初审反馈意见，逐篇逐章逐节的做了调整、修改、完善后，将送审稿于2011年11月上报省地方志办公室。

2012年9月，省地方志办公室在延寿县召开《黑龙江省志·人口和计划生育志(1986～2005)》评议会，认为本志体例规范、结构合理、内容翔实、表述精确，是一部成功的志稿，但也提出一些修改意见。根据综合评议的情况和建议，再次研究制定修改方案，调整篇章布局，并基于人口涉及多领域、多部门管理等实际，2013年5月，由省地方志办公室主持召开由省公安厅、卫生厅、教委、民委、人力资源和社会保障厅等有关厅局参加的协调会，对人口篇一部分的内容及分工等进行研讨。评议后的第二稿修编工作，仍由李广远具体承担全部书稿的编纂及总纂任务，郑玮钧负责人口篇的调整、修改和数据核对。志书中的图、表，以

及文前、文中照片做了进一步采集、筛选和规范。此次修稿又历时一年多，最后由省人口计生委副主任王福学统揽审阅，在卫生、计生机构重组之前，于2013年12月将编纂的二审稿样书报送省地方志办公室。2016年12月29日，《黑龙江省志·人口计划生育志(1986～2005)》终审会议召开，志稿经柳成栋、王冶等省地方志书专家审阅后提出审稿意见，会议同《人口和计划生育志》通过终审。此后，因卫生、计生机构重组，二审稿评议一直没有按专家审稿意见进行修改。2020年7月，为如期完成“两全目标”(即到2020年实现第二轮省、市、县三级地方志书全部公开出版，省、市、县三级综合年鉴公开出版全覆盖)，经省卫生健康委员会党组研究决定，聘请哈尔滨市史志编辑服务有限公司编辑人员按照二审稿评议会专家审稿意见，对志稿进行修改完善。至2020年8月，省卫生健康委员会完成终审稿修改完善工作，报送《黑龙江省志》总编室审定验收。2020年12月，经《黑龙江省志》总编室批准，送黑龙江人民出版社出版发行。

本志书是由黑龙江省人口和计划生育委员会组织编纂的，卫生、计生机构重组后，任务又落实到了黑龙江省卫生健康委员会。全书的体例、结构和内容得到省地方志办公室(机构改革后为省委史志研究室)的精心指导和严格把关。尤其是在志书的内容和史实等方面，几届省人口计生委的领导，王溯源、刘捷、淳于永菊、郑德清等进行了具体指导和参与，提供不少资料和照片，在此表示衷心感谢。同时，向所有参加编撰的人员及为此书付出辛勤劳动的同志致以诚挚的谢意。

在志书编纂过程中，得到各单位、各部门鼎力相助。在省人口计生委各处室、省直属单位、市(地)人口计生局提供大量素材，编写初稿的基础上，由李广远主笔编纂、统稿和总体构思。并由下列同志：刘延兵、郑玮钧、王海瑛、郝玉宝、蒋艳秋、郭淑梅、李晓川、林东辉、马书英、宋杰、韩学文等按照分工完成了各章节的编写任务。因此说，这部史志是集体智慧的结晶，是方方面面共同努力的成果。

本志书力求以大人口的视角，全方位、多侧面、宽领域的记述全省人口和计划生育工作的发展变迁。但由于跨度时间长，涉及多部门、多行业，有关资料的征集遇到诸多困难，加上编者水平有限，志书难免有些纰漏和缺憾之处，敬请广大读者赐教，待以后续志予以求正。

编　者

二〇二〇年十二月