



农村社会经济政策与人口控制

四川省万县地区计生委

简凤鸣

四川省奉节县委政研室

胡晓

人们的生育行为，归根到底，为现实的物质利益所驱动。作为调整经济利益的手段，社会经济政策对人们的生育行为有着极大的影响。目前农村人口增长速度仍然过快，农民多生、生男孩的要求依然十分强烈，超计划生育的现象普遍存在。这种状况与农村现行的一些社会经济政策有一定的关系。深入研究分析农村社会经济政策与控制人口的关系，妥善处理二者间某些不相适应的方面，对于农村控制人口增长和发展社会经济都具有重要意义。

目前，农村社会经济政策与控制人口增长不协调主要反映在以下方面：

(1) 按家庭人口数承包土地不利于控制人口增长。实行家庭联产承包责任制以来，土地承包的基本方式是按公社（或村）人口总数计算每人平均可承包的土地数额（有的地方实行一次性土地全部承包，有的地方留有部分机动田地），依照每户人口的多少，确定每户承包土地的份额。以后，根据人口增减变动情况，一年或若干年进行一次小范围的调整。新增人口依年龄大小排队，等候划分承包地（有的地方规定超生子女年满7周岁后划给土地），这在客观上便形成生育子女越多的农户承包土地也越多，生得越少的农户承包土地也越少。我国农村人口众多，耕地甚少，大多数地区经济落后，二、三产业不发达，农民以种植业和养殖业为主，以土地为生计。这就使得广大农民拥有土地的欲望十分强烈。按照现行土地承包方式，多生孩子既可以增加劳动力，又可以多分土地，因此它在客观上强化了农民的生育需要，刺激农民多生多育。

(2) 推行土地有偿承包责任制对于加强土地管理和使用具有积极作用，但是，把农业税、集体提留和统筹费等农民的社会负担一律摊入土地的做法不利于控制人口增长。清初实行地丁合一制度，将丁税（人头税）全部摊入地亩中一并征收，在一定程度上减轻了无地和少地农民的负担，对于改变税赋

不均的状况具有重要的意义。但是，地丁合一制度在客观上刺激我国人口迅速增长。现在，不少地区推行土地有偿承包责任制，将该按人口收取的费用摊入地亩征收，正如地丁合一制度一样起着促使人口增长的作用。由于比价的不合理，目前种植业的收益远低于其它行业，摊税费入亩的做法造成了农村各行业之间的负担明显不合理，种植业负担过重。据对奉节县某乡的调查，1988年实行土地有偿承包时，合同内亩均应缴纳承包金19.70元。而种植业亩均纯收益，四川省1987年粮食亩均39.18元，油料亩均47.41元，经济作物亩均158.64元，负担明显过重。其他各业人员如果没有承包土地便不会缴纳集体提留和统筹费，仅按规定纳税，其负担较轻。因此，人口多劳力多的农户可从事多种行业，其收益较好，社会负担反而较轻；相反，人口少、劳力少的农户大多以种植业和养殖业为主，其收益较差，负担相对较重。这样，既不利于农民增加对土地、农业的投入，不利于农业的发展，也不利于计划生育工作。

(3) 对因超生而造成的贫困户给予扶贫，助长了超生。按照现行的扶贫政策，农村中对凡是人均收入不足200元，人均粮食不足600斤的农户视为贫困户。对于贫困户，不论其是否超生，政府都要在技术、物资、资金等方面给予扶助。扶贫政策充分体现了社会主义制度的优越性，促进了贫困地区农村经济的发展。但是，这种做法在一定程度上助长了超生。万县地区贫困户中大约有40%超计划生育。有的连续超生好几胎，也要生个男孩。在他们看来，穷根在于没有足够的劳动力，生个孩子添个碗，有了儿子就有了一切。有的甚至达到温饱线后，还要强行超生。超生加剧了贫困户的贫困，使他们更深入地陷入“越穷越生，越生越穷”的困境。

(4) 农村独生子女奖励优待政策难以落实。自1979年提倡一对夫妇只生育一个孩子以来，政府规

定对独生子女每月奖给保健费5元，多划一份到半份承包地，并在入托、入学和招收乡村集体企业职工等方面给予优先。当时鼓励了一大批农民只生一个孩子。现在情况发生了很大变化。一方面，每月奖励5元的标准是1979年提出的，与现在工资、物价水平相比，奖励数额太小，对农民没有吸引力。另一方面，这些奖励和优待政策在农村由于缺乏可靠的经济来源和具体措施而难以落实。按照《四川省计划生育条例》的规定，独生子女保健费“农村人口从集体公益金或乡(镇)村集体企业利润提成中开支，也可免缴独生子女本人应上缴的集体提留资金。”万县地区绝大多数乡村由于经济落后，工业尚未发展起来，集体公益金和企业利润提成数额较少，拿不出多少钱来奖励独生子女。免缴独生子女本人应上缴的集体提留资金的办法虽然可行，但数额不够。按规定集体提留不能超过农民人均纯收入的2.5%，按此计算，万县地区1990年农民每人一年上缴集体提留平均为15.75元。这与奖给独生子女全年60元的规定相差很大。有的地方以多划一份或半份责任田地代替每月5元的奖励，但这样做仍起不到奖励作用。因为生第二个孩仍可以得到一份责任田。其他优待政策有的因不能落实而取消，没有取消的大都没有执行。由于农民只生一个得不到实在的好处，农村领取独生子女证的夫妇越来越少，许多原先办了独生子女证的夫妇生了第二孩。据调查，万县地区东边五个山区县，1984年以前，独生子女领证率在90%左右，而1990年只有10%左右。大多数乡村已经基本上没有领取独生子女证的夫妇。

(5) 农民老有所养的问题在政策和制度上没有保障，依然靠家庭、子女承担，这在一定程度上刺激农民多生和生男孩。

根据以上分析，特提出以下几点建议：

(1) 改进土地承包使用办法。以户为单位进行承包，各户的承包人口只计算已满法定婚龄的人口和按计划生育的子女，每人划给一份承包地。领取了独生子女证的夫妇，可给其独生子女多划一份或半份土地。超生的子女在年满法定婚龄后划给一份土地。土地过少的地方，对超生的三孩及三孩以上可终生不划承包地。这样，核心家庭在子女未成年之前，不论生多少个孩子，都最多只能划四个人的

土地。

(2) 农业税、集体提留和统筹费分别按土地、人口征收。农业税仍摊入承包田地计征。集体提留、统筹费因用于村社公共生产设施、管理和社会福利等公益事业，不应摊入土地，可按实有人口征收。

(3) 把实际计划生育、落实节育措施作为贫困户扶贫的必要条件。一是对有生育能力而按政策不应该再生育的贫困户，应在夫妻一方采取了有效节育措施后给予扶贫，已有二孩及二孩以上的，应鼓励做绝育手术，不落实节育措施的，暂不予以扶助；二是对贫困户中的独生子女户在落实经济开发项目，发放扶贫贷款，提供技术服务，供应生产物资，安排到乡镇企业做工等方面，给予优先；三是对贫困户超生的要坚持按规定给予经济处罚，征收超生费，并动员落实节育措施，签订计划生育合同，保证不再超生，然后，给予扶助，连续超生的和照顾生育二孩后又超生的，不予扶助。

(4) 通过多种渠道落实独生子女保健费，推行独生子女两全保险，以解决独生子女父母老有所养的问题。农村独生子女保健费，从独生子女户每上年上缴给村社的集体提留和统筹费中提取60元，不足的从乡政府征收的超生费中补齐。每年提取的独生子女保健费，不直接发给独生子女户，而作为独生子女两全保险金为独生子女投保。在小孩年满14周岁后，将保险金本息全部转为父母养老金保险。其父母在年满55周岁后，每月可领取100多元的养老金，直至身故。领取养老金不足10年的，可由独生子女继续领取。

(5) 建立计划生育福利基金。将每年征收的超生子女费50%存入银行，作为计划生育福利基金。一是用于补贴独生子女保健费，二是对实行计划生育没有超生的农民在遇到困难时予以赈济；在其资金短缺时，无息或低息贷给他们，帮助发展生产；三是用于节育手术后遗症、并发症患者以及因后遗症丧失劳动力农民的治疗和生活补助。

