

贫困地区计划生育公共服务缺位的分析

——甘肃省W县调查*

杜

(中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100102)

摘要: 随着人口增长速度的下降, 提高人口素质已成为中国计划生育工作的重要方向, 也是落实以人为本的科学发展观、促进落后地区发展的基本手段。农村地区基层政府是计划生育公共服务的主要提供者, 但由于公共财政体制中事权与财权的不对称, 公共产品供给在贫困农村地区严重不足。通过对甘肃省W县计划生育机构调查发现, 财政经费不足与落实不到位是导致县、乡级计生部门挪用项目款、摊派计划生育事业经费、加大社会抚养费征收力度的主要原因。由此引发的地方人口素质长期得不到提高、干群关系紧张等问题是当前建设新农村过程中所必须密切关注的。

关键词: 计划生育; 公共财政; 社会抚养费; 人口素质

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2007)02-0017-05

一、引言

随着中国经济的增长和计划生育事业的发展, 中国的生育率明显下降, 人口素质显著提高。但在许多地区, 尤其是西部贫困地区, 生育率较高, 孕产妇及婴幼儿死亡率也较高, 人口身体素质较差, 显示出与东、中部地区的巨大差距。这些现象的产生既有历史原因, 也反映出当前公共服务在贫困地区的相对滞后。为研究贫困地区计生机构所面临的问题、计生公共服务的短缺状况, 以及由此产生的一系列后果, 课题组对甘肃中部地区某国家级贫困县W县进行了实地调查, 深入了解西部贫困地区计划生育机构的运作状况、资金安排、制度建设以及农民对计划生育的基本需求等。调查结果在一定程度上反映出当前许多农村地区计划生育公共服务的现状和所面临的问题。

二、W县计划生育机构的职能设置

该县人口与计划生育局承担了全县的人口控制和计划生育管理工作, 目前县计生局的主要工作任务是降低该地区的生育率, 严格落实育龄妇女的避孕、节育, 并委托各乡镇计划生育办公室征收社会抚养费。各乡镇相应设立人口与计划生育办公室和计划生育服务所, 承担着农村基层计划生育工作, 主要包括: 对育龄妇女的环检、孕检、落实四项手术、随访、人口统计、征收社会抚养费等。此外, 还要筹措资金落实针对本地区独生子女户和二女户的各项优惠政策, 开展出生缺陷干预工程和计划生育结合项目。由于该县人口超生现象比较普遍, 计划生育工作非常繁重, 仅靠编内的工作人员无法完成现有的工作量, 因此乡镇计生机构普遍超编。超编人员多从农技站、农经站等抽调人员交叉任职, 或由乡计生服务所招聘人员, 工资由社会抚养费和县财政共同

收稿日期: 2006-09-04

* 本文是“中国与印度农村社会保护比较研究”的阶段性研究成果。该研究项目由福特基金会资助, 中国社会科学院农村发展研究所张晓山研究员和印度发展研究中心(Center for Development Studies, CDS)科南教授(Professor KP Kanran)共同主持。

作者简介: 杜 (1975-), 女, 北京人, 中国社会科学院农村发展研究所博士研究生, 主要研究方向为农村组织与制度。

负担。

三、县、乡级计生机构的财政经费入不敷出

全县各级计生机构经费支出主要分为三部分：行政性支出，主要是计生机构行政事业经费；服务性支出，用于计划生育技术服务经费；奖励性支出，用于对农村计划生育家庭的各项优惠措施。经费的来源主要有两个途径，一是各级财政拨款，二是罚没收入。在财政拨款中，县、乡财政承担县、乡计生部门的行政事业经费；省、市财政承担部分计生技术服务经费；中央财政则承担对本地区农村计划生育家庭的奖励扶助基金。由于该县财力十分有限，每年省、市的财政拨款也很不稳定，还远不能满足当前计生工作越来越大的开支需求，因此，以征收社会抚养费为主要内容的罚没收入成为弥补经费不足的重要收入来源。这部分收入主要用于对农村计划生育家庭的奖励补偿资金和养老保险资金支出，另外还用于补充支付乡计生机构的办公开支、奖金、编外人员工资以及计生技术服务开支。

1. 县、乡财政拨款主要用于行政事业经费，且缺口较大

从目前的公共财政体制来看，县、乡财政承担着农村计划生育事业经费。虽然每年 W 县财政预算对计生事业费均有安排，但由于经济困难，经费很难落实。2004 年县财政预算计生事业费总额 157 万元，实际仅拨付 28.29 万元；2005 年财政预算经费 230 万元，至今尚未拨付。在这种情况下，计生事业费被优先用于县计生局的行政性开支，但是行政性开支每年需要约 55 万元，因此经费缺口只能从上级拨付的项目款中出，如在出生缺陷干预项目、计划生育结合项目等款项中，2004 年就有 40% 的资金被挪用。另外，2005 年以前县计生局每年提取 10% 的社会抚养费来补充行政事业经费。同样，各乡镇计划生育事业经费的落实情况也并不理想，一些乡镇 2005 年以来一直未拨付计生事业经费。

表 1 2000~ 2004 年县财政拨付计生事业经费情况

年份	计划生育事业经费（万元）	人均计生事业经费（元）	年递增率（%）
2000	20	0.59	-
2001	30.69	0.89	49.8%
2002	21.6	0.62	-30.0%
2003	51.49	1.47	136.9%
2004	28.29	0.81	-44.9%

资料来源：W 县人口与计划生育局统计资料。

2. 省、市财政拨款用于计生技术服务费、项目款及困难家庭救助款等经费难以保证

甘肃省确定省、地市、县 3 级财政按 4:3:3 的负担比例逐级落实避孕节育技术服务经费，但由于财政困难，县里的配套资金往往不能到位。2004~ 2005 年，省、市共下拨 41.84 万元，县里未拨付配套资金。但是计生技术服务的开支却远大于这笔经费，2004 年，县计生服务站的技术服务开支大约为 155 万元。由于入不敷出，原来应当免费的服务要由农民负担。此外，由省人口和计划生育委员会通过财政拨款，用于实施出生缺陷干预工程、计划生育结合项目工程等，但是经费也难以保证，2005 年就没有到位。为救助农村二女户特殊困难家庭，省、县财政各承担 50% 的资金用于救助款，但目前为止全县救助比例仅为 3%。

四、征收社会抚养费成为弥补经费不足的主要手段

社会抚养费是由于计划外生育的公民过多地占用了社会资源和社会公共投入而向当事人征收的一种社会补偿性行政收费。然而，对于该县来说，在经费缺口很大的情况下，征收社会抚养费不仅仅是抑制人口增长的手段，也成了弥补经费不足的主要手段。首先，乡镇计生机构的日常开支和部分人员工资主要来源于社会抚养费。以该县 Q 镇为例，2004 年在征收的社会抚养费中一半以上用于计生机构的办公开支、工资、育龄妇女结扎补助费和其他计生服务开支。其次，农村

计划生育户奖励补偿及养老保险资金也主要来源于社会抚养费。2004 年该地区要求县、乡自筹资金发放奖励补偿费，开展农村计划生育家庭养老保险。在 Q 镇，2005 年前 6 个月，在 11.4 万元的社会抚养费中有 11.3 万元用于对二女户的保险，1000 元用于日常开支。可见当省市出台奖励政策后，在缺少财政支持的情况下，社会抚养费已经成为贫困地区乡镇计生机构运作的必不可少的支柱，且征收的数额随财政投入的变化而起伏。县里每年给各乡镇定下罚款数额，表 2 列出了 W 县征收社会抚养费的基本情况。

表 2 2003~ 2005 年社会抚养费征收情况

年份	应征夫妇对数			应征金额 (万元)			已征金额 (万元)		
	往年	当年	合计	往年	当年	合计	往年	当年	合计
2003	604	851	1455	101.83	699.16	800.99	21.87	16.13	38
2004	952	568	1520	642.47	409.44	1051.91	19.27	22.73	42
2005 前 6 个月	752	474	1226	417.12	314.34	731.46	106.88	80.16	187.04

资料来源：W 县人口与计划生育局统计资料。

可以看到，2003 年至 2005 年前 6 个月每年社会抚养费的应征金额差别不大，而实征金额的差距却很大。2005 年上半年，实际征收 187.04 万元，而 2003 和 2004 年全年分别只有 38 万元和 42 万元。出现这种情况主要是因为财政资金落实的情况相当不稳定。如果某年财政拨款较多、落实情况较好，那么该年的社会抚养费征收数额就少。反之，若经费没有到位，则该年征收的数额就较大。从图 1 中也可以清楚地看出财政拨款金额对社会抚养费征收数额的影响。在此期间，计生机构收入总额逐年增加，但财政拨款增幅不大，甚至在 2005 年上半年急剧减少。经费的增加主要来自社会抚养费，而且从调查中得知该县将继续加强征收力度。

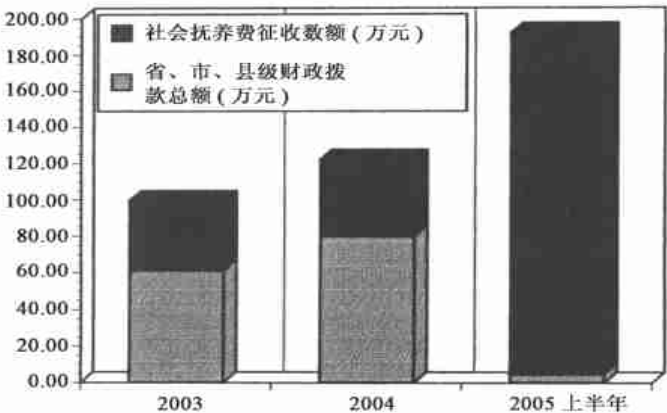


图 1 2003~ 2005 年财政对县、乡计生机构的拨款数额与社会抚养费征收数额

资料来源：W 县人口与计划生育局统计资料。

通过财政拨款与计生事业开支的比较表明，计生事业开支缺口增大是增加社会抚养费征收的根本原因。2004 年，实收各类拨款共计 80.13 万元，而 2005 年截至 7 月只有 5 万元。与此同时，计生事业的开支却在加大。至 2005 年 6 月底，县、乡两级共支付 10.4 万元用于奖励补偿，也仅落实了 0.9% 的二女户，且每年待补偿户数还在增加，因此给县、乡财政带来很大压力。另外，2005 年开始由县乡两级筹措资金对农村二女户实施养老保险，目前全县投入资金 155 万元，也仅落实了近一半的二女户。可见，2005 年县乡财政中计生事业开支远高于往年，而财政拨款则较少，由此产生的缺口只有通过征收社会抚养费来填补。

五、计划生育事业财政经费投入不足引发的问题

财政投入不足导致了两方面问题的产生：首先，工作思路落后，工作重心发生偏移。由于社

会抚养费成为弥补经费不足的主要手段，计生机构的工作着重于抓超生、征收社会抚养费，而忽视了优生优育。其次，用于人口素质工程的项目款被大量挪用。从短期来讲上述问题加重了农民的负担，造成农民对计生工作的抵制及干群关系的紧张；从长期来讲，由于计划生育工作对象和工作内容的特殊性，这些问题将对地区的人口素质产生深远影响。在 W 县所出现的问题，是现行体制的不足所诱发的，在中国农村贫困地区具有一定代表性。

1. 项目款被挪用，各项工程无法开展

财政拨付的计划生育事业经费不能落实到位，而计生工作却不能因此停滞。在这样的贫困县，农民养儿防老的思想根深蒂固，另外，大部分村落分散于山岭中，这些情况加重了计生工作的难度和强度。为了保证编外工作人员工资以及维持计生机构的正常运转，县计生局每年都要挪用近 40% 的项目款，这些项目款原本是用于出生缺陷干预工程、计划生育结合项目等。由于项目款被挪用，上述各项工程基本开展不起来，受益群众数量极为有限。2005 年开始实施出生缺陷干预工程，通过鼓励孕妇服用叶酸等药物，预防胎儿畸形，提高人口素质。但在全县当年出生的新生儿的母亲中，只有 20% ~ 30% 服用了药物。主要原因是药品有偿发放，在经济困难的情况下大部分妇女没有条件服用。其他项目如生殖道感染干预、妇女病查治、儿童寄生虫查治等由于没有资金支持，加之计生服务所医技人员技术水平低，设备落后，项目基本没有开展。项目难以实施造成了该地区人口身体素质长期得不到改善。胎儿早产、先天性缺陷引致的婴幼儿死亡率远远高于全国平均水平，孕产妇死亡率也高于全国平均水平，先天性痴呆等疾病在该地区发病率很高。由于缺少必要的生殖保健知识以及基本项目检查、治疗条件，妇科病发病率也很高，直接影响到了农村妇女的劳动能力。

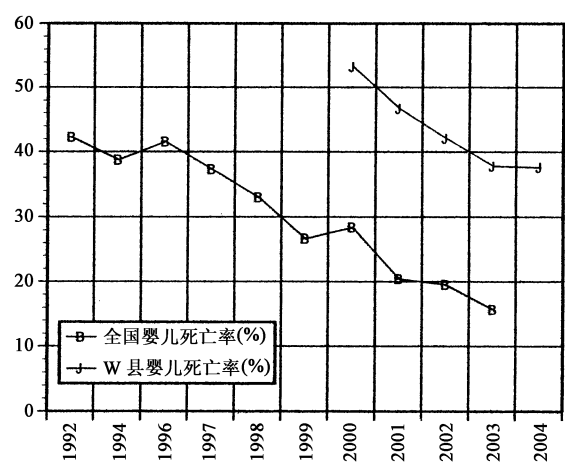


图 2 W 县婴儿死亡率

资料来源：《2004 年中国人口统计年鉴》，W 县人口与计划生育局统计资料。

2. 增加公共服务收费项目，农民负担加重

在财政资金不足以维持正常运作时，计生机构采取的措施之一就是增加收费项目，把手伸向农民，将原本无偿的基本公共服务变成有偿服务。计生事业经费应由财政做出预算然后划拨，但 2002 年以前，在该县是和土地承包费一起从农民手中收上来的，直至税费改革后这笔费用才由财政转移支付。另外，根据规定基层计生服务所应对农村育龄妇女实施免费的环检、孕检，而 2005 年以前该地区要收取每人 2 元钱的检查费，用于设备维修、检查用料以及部分人员工资。这样就把提供基本公共服务的负担转嫁给了农民，造成的直接后果就是农民对计生工作不理解，从而采取逃避、抵制的行为。

3. 奖励、保障措施不能持久落实

生育行为具有外部性，决定了个人理性与集体理性的不一致。实行计划生育有利于提高全社会的收益，由于在农村地区缺乏有效的制度安排，超生的长期收益要高于计划生育户，所以对单个家庭而言，“理性”的决策是超生。尤其像 W 县这类地区，大部分农民以种地为生，加上土地贫瘠，劳动对体力的要求高，因此劳动力多的家庭生活水平相对较好。当实行计划生育的育龄夫妇步入老年时，有些家庭由于女儿出嫁、独生子女伤残、病亡等问题，陷入生活贫困、养老无着的状况。为了开展农村计划生育家庭养老保险，2005 年各乡镇努力筹措资金共办理二女户养老保险 1600 户，还有 2246 户尚未投保，缺资金 228 万元。能做到这样还是靠寅吃卯粮，用上了下一年的财力，因此 2006 年可用资金会更缺乏，投保率不可能太高。对于奖励补偿，受经费的制约，只能对二女户实施奖励补偿，落实率为 0.9%，而独生子女户尚未能享受这一政策。因此，其宣传意义大于实际作用。目前，奖励补偿资金和投保资金均由乡镇征收的社会抚养费支出。由于社会抚养费平均每户的应征金额在 6000~7000 元左右，对当地农民来说基本上是一个普通家庭 1~2 年的纯收入，所以拖欠社会抚养费的情况很普遍。加之农民对计划生育国策的认识逐步深入，社会抚养费的征收潜力越来越小。资金缺乏的情况在短期内不会改变，这将制约奖励和保障措施的持续进行。

4. 以“处罚多生”为中心的社会抚养费征收不合理地占用了过多的行政资源

(1) 检查、考核名目繁多，并造成干群关系紧张

当前，我国的计划生育工作机制正处在由处罚多生向奖励少生的方向转变。但当社会抚养费成为 W 县计生机构的主要经费来源时，当地的工作机制仍然处于奖励少、处罚多的局面。县、乡的工作思路仍然把社会抚养费的征收作为计生工作的关键，并实行了轻奖重罚的制度。年终综合评分排名最后一位乡镇的党政主要领导、分管领导、计生办主任将被责令辞职，并延伸处理包村领导、驻村干部。在这样严厉的考核制度面前，各乡镇不得不尽最大努力，动用极大的人力、物力和时间来征收社会抚养费。在这样的工作思路下，除了县计生局每月日常的检查外，全县每年要开展多次集中突击检查和考核活动，重点就是清理出生人口的漏报、虚报，在此基础上征收社会抚养费。然而，当社会抚养费已不单单是一种处罚的手段，而演变为机构增收的主要来源时，就会出现乱罚款及暴力征收的情况。有的地方借突击检查的名义，对农户随便安排名目，记为人口漏统，进而征收社会抚养费。对交不出钱的农户，采取搬家电、家具的手段。这些做法造成了农民的极大不满，干群关系十分紧张，征收社会抚养费越来越难，需要动用的乡镇、村干部也越来越多。

(2) 村干部疲于奔命，影响村的正常发展

这样的工作局面给各村的村干部们施加了很大的压力，使他们无力顾及村里其他事务。当问及村里的主要工作内容时，村干部毫不迟疑地回答“抓计划生育”。在私下里，他们对于县、乡的乱罚款也表示出不满和无奈。可以说，在这样的计划生育工作机制下，村里没有得到任何财政经费，还动用了大量的人力、物力配合县、乡干部征收罚款，影响了村里公共事业的发展。

六、结论

计划生育是关乎国计民生的大事，以降低出生率、提高人口素质为中心的计划生育政策应该突出强调计生工作在实现社会公平、促进和谐发展方面所具有的重要作用。然而贫困地区在上级只给政策不给钱的体制下，只能拆了东墙补西墙，使得计划生育的工作方向发生了偏离，计生政策实施的整体效果大打折扣。在以处罚为重心的工作机制下，人口素质长期得不到提高，无法为促进当地社会、经济发展提供合格的人力资本。同时，这种工作机制给基层（尤其是乡、村一级）造成了巨大压力，甚至在一定程度上干扰了农村其他工作的正常进行。

[责任编辑 王树新]