

调整利益导向机制 控制农村人口增长

——苏北农村计划生育工作的调查与思考

江苏省射阳县政府 虞大功

据调查,目前苏北农村人口增长速度过快,农民盼望多生和生男孩的要求依然十分强烈,超计划生育的现象时有发生。控制农村人口过快增长,光靠简单的行政措施是远远不够的,还必须调整经济利益导向机制。因为人们的生育行为,归根到底,为现实的物质利益所驱动。

然而,现行农村的经济政策与控制人口有较多的不相协调之处:

1. 现行的土地承包制度刺激着农民的超生愿望

近几年,农村推行联产承包责任制,形成了“户为单位”的生产经营格局,强化了家庭作业的个体功能。而土地承包的方式基本上是按人头平分,一些地方虽然按照人劳比例划地,但人头比例偏大,劳力比例很小,留下的一点机动田地也大都为劳力富裕、人口较多的农户所承包。其结果造成人口越多的农户土地也越多,人口越少的农户土地也越少,六口之家比三口之家的农户得田往往多一倍以上。耕地是农民最重要的生产资料,农民一贯“惜土如金”。在他们的眼里,土地是“铁饭碗”,有地种,就不愁没饭吃,而人多土地也多。这样,客观上强化了农民多生的欲望。又因为在土地承包过程中,过分讲究好田、劣田的搭配,远田、近田的调剂,平均每户的农田都分割成七、八块,最小的面积只有1分左右,无法使用机械耕作,农民种地主要还是依靠手工操作,依靠劳力的简单投入增加产出,导致抗击自然灾害能力减弱,生产潜力难以释放,每当农忙季节,体力劳动强度很大,有些是老人和妇女力所难及的,男性劳动力的优势也就更为明显,一些独女户、纯女户的盼子欲望因此就变得更加强烈,往日被弱化的家庭人口增殖机制也就得以恢复和强化。

2. 部分经济积累负担不利于控制人口增长

近几年,农村第三产业迅速发展,乡镇工业异军突起,加上农业生产资料价格猛涨,种田的成本逐年上升,农业尤其是粮棉生产的比较效益下降,很多农民离土不离乡,纷纷进厂做工,外出经商。据统计,这些离土挣钱的大多数是人口较多、劳力有剩余的农户,那些子女少、劳力单的农民依然固守在有限的耕地上。乡、村为了壮大集体经济和创办社会福利事业,各类提留和统筹费,主要摊到农民的承包土地上,种植业农户的经济负担由此加重了。射阳县农民耕种的土地,每亩一年平均上交经费在75元以上,农田纯收入普遍降低。其他各业人员却很少上交集体提留和统筹费,经济收入较高。这种人口多、劳力多的农户与人口少、劳力少的农户在经济受益上的反差,在一定程度上诱发了农民群众的超生念头。

3. 农村独生子女的奖励和优待难以兑现

自从1980年大力提倡“一对夫妇只生育一个孩子”的计划生育策以来,农村独生子女人口群日益庞大。一些地方规定,给独生子女户多划给一份宅基地、自留地和口粮地,每年发给保健费40元,独生子女在入托、入园、入学、招工等方面给予优先。这些激励性措施,在当时鼓励了一大批农民只生一个孩子。但现在的情况发生了很大变化,一是每年40元的奖励与现行的农民收入、市场物价相比,数额太小,对农民没有吸引力。有些农民说:“这点钱,奖不奖一个样”。很多地方的奖励和优待政策由于缺乏可靠的经济和具体措施而难以落实。据了解,近几年,农村乡镇对独生子女的奖励金大部分来自于超生户的罚款经费,地方财政根本没有列项支出。如果农民超生少,经费来源也随之减少,有些地方只得取消对独生子女的奖励,农民意见很大。《江苏省计划生育条例》对独生子女户的奖励有很多硬性规定和一些弹性规定,可一提到

钱，基层干部就面露难色：“哪有那么多钱呢？”由于农民只生一孩得不到实实在在的好处，农村领取独生子女证的领证率一直不高，有的甚至领了证又偷生二孩。

4. 不完善的扶贫政策助长了农民超生

尽管各地贫困户的标准不同，但现行的扶贫政策往往是见“贫”就“扶”，在具体执行中很少考虑因超生致贫的因素。实际上，目前农村一孩户处于温饱线以下的很少，贫困户大多是因子女多、孩子小而造成的，其中大约有40%以上是多孩户，有的越穷越要生，连续生几胎，成了远近闻名的特困户，于是理所当然地被列为重点扶持对象；有的刚达到温饱线又退到扶贫线以下。应当看到，这些不完善的扶贫措施，在很大程度上助长了农民的超生。有个贫困户讲：“穷，怕什么？别人先富，我们后富，现在靠政府，将来靠子女。”

如何调整农村利益导向机制，进一步控制人口过快增长？笔者认为：

第一、改进土地承包和集体提留办法

土地承包方面：每户按照法定婚龄的人口和计划生育的子女，每人划给一份承包地；领取独生子女证的夫妇，给独生子女多划给一份或更多一点的土地；未达法定婚龄的超生人口不划给承包地；在人均耕地不足一亩的地区，超生三孩及三孩以上的可终生不划承包地。集体提留方面：集体提留、各类集资均按农业人口征收，不应摊入土地；对独生子女户，特别是独女户实行部分减免；对承包责任田又从事其他行业的农村劳动力，除负担有关费

(上接第32页)

定是法律。因此，计划生育的立法将会有力地促进我国的人口控制。目前多数省市人大常委会通过了计划生育的地方法规，做到了有法可依。这将有利于促使一部分人产生服从行为。我国推行计划生育，是以社会整体利益和民族长远利益为根本出发点的。在社会主义制度下，社会整体的利益与个人的利益从根本上来说是一致的。因此，计划生育的服从行为，在一定的条件下，有可能发展到同化、内化的相对自觉阶段。

除了上述规范影响以外，权威人士的影响力对计划生育工作也具有实际的推动作用。如：一些人不愿落实节育措施，想超计划生育，经反复宣传教育都难以打通思想，但当地党政主要领导或地区上有威望的长者来做工作后，不通的人也就服从

用外，还要按其经营纯收入的3—5%的比例上交到村组。

第二、提高独生子女户的奖励标准

根据各地不同的经济状况，独生子女的保健费可按每年60—100元发给；独生子女入托、入园、入学，可减免全额保育费、学杂费的50%；对符合照顾生育并主动放弃生育指标，表示终生只生一孩的，一次性发给奖金800—1000元。

第三、建立计划生育福利基金

每年多渠道筹集资金，作为计划生育福利基金，专户存入银行。主要用于独生子女保健费、计划生育手术并发症者及因后遗症丧失或部分丧失劳动力农民的治疗和生活补助费，对实行计划生育没有超生的农民在遇到困难时予以救济，以及发展独生子女平安保险和独生子女父母养老金保险等。

第四、实行优厚的经济扶持政策

一是兴办农村经济联合体。比如，以农民自愿为原则，由乡、村牵头，兴办“少生快富”合作社，组织计划生育光荣户加入经济联合体。农业、工交、科技、金融、供销等部门，在落实经济开发项目、提供良种、发放贷款、供应农药、化肥、推广科技技术及产供销方面给予重点扶持，及时为他们解决生产中的实际困难。二是把实行计划生育作为农村扶贫的重要条件。主要对有生育能力而按政策不应安排生育的贫困户，要在夫妇一方采取了有效节育措施后给予扶贫，对超生多孩的不予扶贫。三是对贫困户超生的，要坚持按规定给予经济处罚，并动员落实绝育措施。

了。因此，大力发展计划生育协会等群众团体，把一些老党员、老干部、老专家、老领导、老工人等吸收到计划生育协会中，通过他们与基层干部一起做工作，会有益于促使一些思想不通的人，产生服从行为。人们在实践中总结出—条重要的经验，即：“计划生育工作难，‘老大’出来就不难”。所谓“老大”就是指党政主要领导，这条经验说明了服从在计划生育中的重要作用。可见，加速计划生育立法，各级主要领导真正重视计划生育工作，充分发挥计划生育协会和其他群众团体的作用，有利于产生计划生育的服从行为。

综上所述，在深入开展计划生育工作中，应积极创造产生相符行为的社会影响因素，以促进我国的人口控制，搞好人口生育高峰期的计划生育。