

关于村民自治下村计划生育问题的几点思考

苏荣挂

(国家人口和计划生育委员会 政策法规司, 北京 100088)

摘要: 本文针对实际工作中存在的突出问题, 分析村民自治下村级计划生育工作的性质, 政府与村民自治组织的关系, 计划生育工作思路和方式方法的“两个转变”。主要结论: 村级计划生育工作首先不是村务, 而是政务; 计划生育工作不应简单套用村民自治, 而应进一步明确政府责任, 根本解决村级计划生育工作的条件问题; 引入村民自治的理念, 加快计划生育工作思路和方式方法的“两个转变”。

关键词: 村民自治; 计划生育; 政府责任; 两个转变

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000- 4149 (2006) 04- 0020- 04

一、问题的提出

自上世纪 90 年代中期在山东等省(市)的一些地方开展的计划生育“合格村”活动的基础上, 陆续推行了“计划生育村民自治”。近几年, 随着依法行政的强化和计划生育工作综合改革的推进, “计划生育村民自治”工作在一些地区迅速地开展起来。从实际效果来看, 相当一部分地方是形式多、内容少, 或者是“新瓶装旧酒”, 在维护群众权利和利益方面基本没有什么变化。对于基层的实践缺乏理论概括和总结, 一些基本关系问题不甚明确, “做什么”、“怎么做”的问题还没有很好解决。

有关部门和有关专家学者, 对“计划生育村民自治”提出种种质疑。有人认为, 村里的“公共事务”包括方方面面, 有治安、卫生、计生等等, 怎么可能每个方面都单独提出村民自治? 计划生育是基本国策, 公民的生育数量已由地方法规严格限定, 不是村民自己能“民主”决定的事, 计划生育何以自治? 更令人费

解的是, 一方面, 很多研究村民自治的专家学者在所列举的当前村委会所承担的政务性事务(即非村民自治的事务)中, 一般都是计划生育首当其冲。而另一方面, 很多地方的计划生育部门认为, 计划生育也是村民自己的事, 也是村里的一项重要的重要的公共事务, 理应纳入村民自治范围, 并强调这是《村民委员会组织法》赋予的权利。

从各地的实践情况来观察, “计划生育村民自治”的内容空泛。很多地方把“计划生育村民自治”定义为通过“四个民主”途径, 实现“三个自我”的目的。但对于计划生育“四个民主”, 所列举的具体内容仅仅是: (1) 民主选举村干部, 包括计生专兼职人员; (2) 民主制订计生专兼职人员补贴标准、动用集体资源的计划生育奖励、优待办法; (3) 民主制定《计划生育章程》、《计划生育公约》, 并据此实行合同管理; (4) 公开计划生育政策执行情况, 民主评议村计划生育工作。实际上, 前两

项是村民自治题中应有之意，第三项往往是现行法律法规的复制。而且，当前大部分地方都在实行村计生专干“县管、乡聘、村用”的管理体制，村专干不完全是民主选举产生，他们的报酬是由县级财政负责发放，一般不存在民主决定的问题（除非他们的补贴涉及集体收入分配）。当前很多村都没有集体经济，也就不存在民主决定动用集体资源实行计划生育奖励优待办法的事项。那么，“计划生育村民自治”的实际内容是什么？它的独立意义又何在？

从理论与实际的关系方面来看，“计划生育村民自治”的一些实际做法与村民自治的原则很不协调，甚至冲突。最明显的是：第一，很多地方设置了实行“计划生育村民自治”的资格条件，主要有：村两委班子坚强有力，服务网络健全，协会组织健全、活动经常，村集体经济实力较强，三年内无政策外生育，等等。一旦村里出现政策外生育，该村实行计划生育村民自治的资格就被取消。而村民自治是一个民主推进的过程，是以法律的形式确定下来一项基本制度，它的实行是无条件的。第二，很多地方在有关“计划生育村民自治”的文件中，一方面，强调乡（镇）政府与村委会之间，在计划生育工作上，是指导和被指导的关系，而不是领导和被领导的行政隶属关系，乡（镇）政府不得干预属于村委会自治范围内的事务；另一方面，又规定了乡（镇）政府对村级计划生育村民自治工作的考核制度。这几年的实践证明，“县管、乡聘、村用”计划生育村专干的管理体制适合当前的农村实际，效果很好。但若以“计划生育村民自治”逻辑进行推理，很难找到这种做法的根本依据。

二、关于村民自治下村计划生育工作的定位

关于村民自治下的村计划生育工作，首先要搞清楚其性质或定位问题——是政务还是村务？否则，乡（镇）政府与村委会在计划生育工作上的关系等基本问题就无从谈起。为此，必须把握计划生育自身的两点特殊性：一是性质上的国策性，二是行为上的个体性。由此出发，可以看出计划生育与村民自治之间存在明

显的不一致。第一，村民自治是由村民群众依法办理自己的事情，其主体是“村民群众”，客体是“自己的事情”。而我国现阶段的计划生育，并不完全是村民群众自己的事情。它是国策，是政府以行政力推行的事务，因而它在村里首先是政务，而不是纯粹的村务。第二，村民自治是群体行为，并以村民的共同利益为基础，而计划生育则明显不同。首先，生育以及避孕节育是个体行为，不是群体行为，相应的权利，如：依法生育权、避孕节育措施知情选择权、隐私权等等，也是个人的，而不是群体的权利。因而群众的生育及避孕节育只可能自主，不可能自治，也不存在所谓的“民主生育”。这些年来，很多地方以“自治”途径解决“生育过程”管理的各种尝试，或者是大小范围不同的株连、或者是变相的强制。其次，在计划生育问题上，因土地承包长期不变而使得村民之间在生育问题上的直接利害关系明显淡化，尽管村里出生人数的多少，关系到未来村民共同占有的宅基地的分配等问题，影响到村民的生存环境，但在农民大量向城镇迁移流动，且已成为不可逆转趋势的情况下，村民们也就不大在意这种影响。这就是说，在计划生育方面，村民共同利益淡薄，缺乏作为群体共同“自治”的基础。

正确认识计划生育与村民自治的关系，还需要澄清两个问题。一是村委会的责任范畴并不等同于村民自治范畴。现阶段，村委会承担着村务和政务的双重责任，相应地充当着“当家人”和“代理人”的双重角色。“政务是各级政府为了实现对农村的治理而下派的任务，体现着国家的意志，体现着公共权力的运行，要求必须执行，主要包括：（1）贯彻落实法律规定公民应尽的义务、党和国家有关路线、方针和政策以及各级政府的要求，如计划生育、服兵役、经济和社会发展规划、收缴税款、公安司法、民政事务、文化教育等；（2）由乡镇政府决定的事务，如乡镇范围的发展规划、经济管理、公共工程、公益事业等。村务则是仅涉及本村村民利益的事务，包括本村范围内的公共事务和公益事业，经济和社会规划、社会公共秩序、社区文化教育、村规民约及有关制

度的建立等”^{〔1〕}。村民自治的范围仅涉及村务，而不包括政务。按《村民委员会组织法》和《人口与计划生育法》的规定，协助政府做好计划生育工作是村委会的责任，这是毫无疑问的，但若由此认为计划生育是村民自治的事务，无疑是混淆了政务和村务这两种性质不同的事务。二是公共事务并不都是村民自治事务。按受益范围的不同，公共事务可区分为全国、区域、社区等不同层次。村民自治的公共事务仅限于农村社区层面。计划生育理所当然的是公共事务，但它首先是国家层面的，而不是社区层面的，因此，很难说它是村民自治的事务。

三、关于村民自治下政府与村民自治组织的关系

（一）政府作为责任主体，应提供村计划生育工作的必要条件。政府委托村委会开展村计划生育工作，应按“权责统一”、“费随事转”的原则，提供必要的人、财、物的保障条件。在实际工作中，这是一个亟待明确认识的重要问题。从村民自治的试点到全面推行，计生部门一直非常关注，恐怕计划生育工作中被弱化，最担心的是工作人员和经费的保障问题。一些省的文件中规定村委会保证计划生育工作经费。有些地方的村民自治章程中都将“落实计划生育经费和人员”作为村委会首要的计划生育职责。从理论上讲，这种做法是转嫁政府责任或责任主体错位的典型表现。从实际效果来看，让村委会解决计划生育经费和人员问题，有集体经济且实力较强的村可能做到，其他大量的集体经济力量弱，甚至没有集体经济的“空壳村”则很难做到，甚至根本不可能做到。而目前工作问题比较突出的，多数是这些村。近些年来，基层计划生育工作典型经验不少，但往往都是出自集体经济实力较强的村，而大量的村集体经济实力差甚至基本没有集体经济的村，很大程度上由于经济条件的限制，在强化服务，提高工作质量方面，则举步维艰。这正是各地普遍存在“盆景”迟迟难以变成“绿洲”的一个重要原因。还值得注意的是，正在进行的农村集体经济体制改革，依

据产权清晰的原则，使集体经济转向股份制，村民委员会只占其中的一部分股份。在这种经济体制下，即使是对经济实力强的村，政府以往转嫁责任的种种做法，也就行不通了。

（二）政府一般不干预村集体经济的分配使用，但也有例外。凡是涉及村集体经济分配的计划生育奖励优惠、经费投入和资源利用问题，原则上均应由村民共同讨论决定。政府可以适当的方式予以引导，但不应直接干预。有的地方《计划生育条例》中规定由村委会负责兑现本村独生子女父母奖励费，等等。这也是政府转嫁责任的表现。但在某些特殊情况下，计划生育家庭因按政策生育而处于不利境遇时，政府应当适当干预。譬如：某市郊区的计划生育工作比较落后，虽然20世纪80年代初以来一直实行一孩生育政策，但一些村的独生子女户还是占少数。前两年在分配征地收入时，由村民代表会议讨论决定按人口平均分配收入。这样，“超生”一个或两个子女的家庭比起独生子女家庭在征地收入分配中多占一个或两个份额。对此，独生子女户非常不满，认为他们响应党和政府的号召，遵守政策法规规定，结果吃了亏，要求政府还给他们一个公道。为此，当地区政府制发了文件，要求执行一个有利于独生子女家庭的分配方案。本人认为，这种干预的方式是否合适，可以商榷，但干预是应该的。这一事实进一步证实计划生育首先不是村民自己的事情。

（三）对于委托村委会的村计划生育工作，乡（镇）政府可以进行考核评估，并运用经济和精神激励的办法促进工作。在计划生育工作上，既然乡（镇）政府与村委会是委托代理关系，那么委托者在提供了必要条件的前提下，对代理者的代理情况进行相应的考核评估，也是顺理成章。至于如何利用考核评估结果，如何使考核评估的方式方法科学合理，则是另外的问题。考核一般适用于非平等主体，如领导者与被领导者之间的行为关系。那么，乡（镇）政府怎么可以考核村委会呢？这两个主体之间的关系如何，要区别政务和村务两类不同性质的事务来分别而论。就村务来说，二者是平等主体之间的指导和被指导的关系；就政

务而言，二者是委托代理关系，似乎也是平等主体，但事实上，这个委托代理并非是一般的两相情愿的契约关系，而是特定国情、体制下的一种特定关系，因此二者也并非是完全平等的主体。从这个角度上说，乡（镇）政府可以对村委会进行考核。至于考核内容和方法，则是另外的问题。在计划生育工作比较稳定发展的地方，对于村委会的工作最好以评估为主。但无论考核还是评估，其结果都不能直接影响村委会成员的任免。对他们只可采用经济和精神激励的办法。然而，对于“县管、乡聘、村用”的村专干本人，则可以进行严格的考核，不合格的完全可以解聘。

四、关于村民自治下计划生育工作“两个转变”

计划生育工作说到底 是群众性工作。但是，在特殊国情和特定社会经济条件下，政府采取了强有力的行政手段大力推行计划生育。这不仅体现在严格限定生育数量和间隔的政策，而且还体现在对“生育过程”的严格监控管理。随着社会经济的发展 and 计划生育工作的深入，群众的生育意愿发生了很大变化，平均生育水平已低于更替水平，计划生育工作必然要逐步弱化“行政性”，强化“群众性”，变强制为引导，使群众变被迫为自觉乃至自愿地实行计划生育，真正成为计划生育的主人，确实实现“国家指导，群众自愿”，从而实现低生育水平的最终稳定。村民自治提倡群众广泛参与和建设性行动，改变自上而下行政推动的农村发展道路，强调自下而上的群众自觉行动，让广大农民群众直接行使民主权利，依法办理自己的事情，实行自我管理、自我服务、自我教育。它的直接目的是保障群众的物质利益，实现群众的民主权利，其基本理念是相信和依靠群众，让群众当家做主人。这与计划生育工作发展的要求正好相吻合。而且，村民自治的推行和发展，培养并不断增强着村民的民主意识和维权意识，使得转变计划生育工作方式方

法的要求更加迫切。因此，我们可以且应当运用村民自治的基本理念和框架，调动自治组织的计划生育积极性，充分发挥计划生育协会的作用，开展计划生育民主管理和民主监督，以更加人本的、法治的、群众参与的方法，开展好基层计划生育工作。

值得注意的是，目前很多地方在计划生育村民自治名义下，所做的工作基本是章程—公约—合同—强制孕检，只是为过去的做法换了一个看似合法的形式，工作思路和方法并没有实质性的改变。让群众“承诺”按时参加每季度的“三查”，否则交纳违约金的“合同”条文，无疑是缺乏法律依据，或者说不符合法律规定。只要群众觉悟了，会予以拒绝。实际上，即使群众签了合同不履约，村委会和乡镇政府也无法追究他们的责任。这本是不得已的做法，但很多地方却认为这是制度性解决问题的“新机制”，而不是把这种做法作为权宜之计，积极努力创造条件尽早改变这个做法。可以想见，群众必定会在不久的将来，首先从进城长了见识、有了维权意识的农民工开始觉悟起来。如果基层干部对此还没有紧迫感，将会形成非常被动的局面，很不利于计划生育工作的稳定。解决当前计划生育工作的主要矛盾，即：生育政策与群众生育需求之间的矛盾，在坚持稳定现行生育政策的前提下，根本的途径是加快建立和完善计划生育利益导向机制建设，妥善处理好国家利益与群众利益的关系，切实维护好群众的权益。同时，搞好计划生育的依法管理和优质服务。也只有在此基础上，才能有效地开展村级计划生育民主管理和民主监督，使群众在维护自身权益的同时，提高履行计划生育义务的自觉性。

参考文献：

- [1] 徐勇. 中国农村村民自治. 上海：华东师范大学出版社，1997.

[责任编辑 王树新]