

# 我国不同经济水平下计划生育财政投入的类型比较<sup>\*</sup>

## ——以河北省为例

高元祥, 张呈琮, 刘宁

(河北师范大学人口研究所, 河北石家庄 050016)

**摘要:**通过对国家80年代以来河北省及样本县90年代以来计划生育财政投入结构演变特点比较, 面临的问题和困境。提出解决的建议。

**关键词:**计划生育投入; 国家财政投入; 非国家财政投入

**中图分类号:** C923   **文献标识码:** A   **文章编号:** 1000-4149(2002)04-0029-06

近30年来, 国家和地方政府为我国计划生育付出了巨大的人力、物力和财力。除了国家财政逐年增加对计划生育事业的基本投入外, 各省也在不同时期对计划生育予以重点财政投入和支持。随着我国地区经济差距逐步拉大, 对计划生育投入及效益的影响明显显现出来。本文以河北省为背景, 就不同经济水平和计划生育工作水平的县级计划生育财力投入状况作一比较研究。

河北省总体经济发展水平列全国中上等, 拥有沿海、平原和山区三大类经济区, 经济发展差距明显。按1998年农民人均纯收入比较, 收入高的地区和收入低的地区两极相差在1倍以上。为此, 我们以经济较发达的乐亭县、藁城市(1998年农民人均纯收入同为3000元以上)和国家级贫困县尚义县(同年农民人均纯收入为1700元以下)进行对比。对计划生育财力来源渠道、投入结构演变, 现实差别和管理方式改革等进行综合考察, 提出加强计划生育经费投入的建议。

### 一、国家计划生育财政投入和非国家财政投入结构的演变

计划生育的国家财政投入系指中央和地方财政用于计划生育的支出, 它包括计划生育事业费、行政费、科研费、外事费和基建投资。据统计自1973~1981年, 我国计划生育经费全部由国家财政投入, 累计为20.38亿元。平均每年2.26亿元。1971~1998年, 国家财政提供的计划生育经费投入按当年价计, 由70年代初每年近6000万元, 增加到90年代末期每年52亿多元, 年度财政投入增长近百倍, 28年累计投入929.6亿多元。其中国家财政投入364.80亿元, 占总投入的39.30%; 非财政投入561.36亿元, 占国家总投入的60.6%。由此可见, 我国计划生育事业的一半以上财力是靠财政投入之外筹集资金支撑。从1982年起, 省级计划生育条例逐步成型出台, 地方政府筹集的对独生子女保健费纳入计划。基层计划生育机构建设逐步加强投入。同时, 地方对计划外生育开始征收计划外生育费, 成为非国家财政投入的主要财源。而后, 照顾二胎征收的社会负担费、计划生育统筹费、计划生育基金和社会赞助等也成为非国家财政投入的综合来源。从调查看, 投入结构演变大体经历了四个发展阶段。

收稿日期: 2002-04-17

<sup>\*</sup> 本文是1999年国家社科基金规划重点课题《计划生育投入及效益》子课题成果之一。

作者简介: 高元祥(1945-), 男, 河北师范大学人口研究所副教授。

第一阶段:自 1964 年起至 1973 年前后,计划生育事业经费一直被列为卫生事业费的一个科目,也表明我国计划生育从 60 年代已经起步。

第二阶段:自 70 年代末起,直到 1985 年左右,是国家财政投入为主阶段。计划生育事业费单独开列账户,将计划生育事业费以计划生育手术减免费用、计划生育技术站差额补贴等分月统计上报财政,与行政费分离使用。统计表明,1982~1984 年非国家财政投入由仅占年度总投入的 38.94%、42.38% 增长至 52.12%,即开始占总投入的一半以上。与《婚姻法》修改后的生育补偿浪潮相符合。随着各省计划生育条例的逐步规范,征收计划外生育费开始成为非国家财政投入的重要来源。

第三阶段:自 80 年代末至今,非国家财政投入机制形成时期。随着农村小康村建设规划的部署,全国各省、市、自治区计划生育条例的颁布和实施,对计划外生育户开始按《条例》规定征收部分计划外生育费,成为计划生育经费的补充来源。其占年度计划生育财政投入比重在 1986~1991 期间一直保持在 63%~69% 的高水平,与国家财政投入比重成倒挂结构,与第三次人口生育高峰中出现的人口激增状况相符。

表 1 1982~1998 我国计划生育财政投入结构演变表 万元、%

年 度	总 计		国家财政投入		非国家财政投入	
	总金额	金 额	比 重	金 额	比 重	
1982	74241	45331	61.05	28910	38.94	
1983	136422	78602	57.61	57820	42.38	
1984	166436	79681	47.87	86755	52.12	
1985	194341	78701	40.49	115640	59.50	
1986	229108	84558	36.90	144550	63.09	
1987	263779	90319	34.24	173460	65.75	
1988	307638	105268	34.21	202370	65.78	
1989	353172	121892	34.51	231280	63.68	
1990	400808	140618	35.08	260190	64.91	
1991	552265	169144	30.62	383121	69.37	
1992	528388	203618	38.53	324770	61.64	
1993	703909	240872	34.21	463037	65.78	
1994	791080	281901	35.63	509179	64.36	
1995	939870	338070	35.96	601800	64.03	
1996	1047995	405962	38.73	641993	61.25	
1997	1133112	456117	40.25	676995	59.74	
1998	1235189	523463	42.37	711726	57.62	
小计	9057713	3444117	38.02	5613596	61.97	
合计	9261513	3647927	39.38	5613596	60.62	

资料来源:根据《中国计划生育效益与投入》表 8.2 和表 8.3 整理。合计数据为 1971~1998 年累计数据和结构。

第四阶段:自 90 年代中期起,计划生育统筹经费成为非国家财政投入的主体来源。全国从在农村实行的乡统筹和村提留的税收经费中,按一定比例提取作为计划生育专项补充经费(即按前一年农民人均纯收入的 5% 的乡统筹部分的 9%)。对县、乡计划生育技术站免费实行计划生育检查、手术作业务成本性补贴。90 年代初,曾将部分计划外生育费转为新兴的计划生育保险和人口基金会筹集部分资金。形成了 1993~1996 年期间非国家财政投入资金的又一次回挺,比重达到 61.64%~65.78%。随着国家财政投入的不断增长,由 1992 年度的 20.36 亿元增长至 1998 年度的 53.35 亿元。又由于计划生育水平的不断提高,计划外生育的减少和全国人口增长逐步进入低增长时期,使我国计划生育的财力投入由最初的单一政府投入模式逐步转向结

合计划生育技术保健事业、社会保险和企业民间赞助相结合的开放型来源模式,以保证计划生育经费的基本需要<sup>①</sup>(表1)。

## 二、90年代河北省计划生育投入结构特点

河北省计划生育条例是1989年颁布,1990年生效的。1990~1995年期间经历了持续增长时期,使年度财政投入总量由1990年的2.41亿元增至7.57亿元,增长了2.14倍。这期间的国家财政投入由0.63亿元增至1.52亿元,仅增加了1.41倍。证明了全国计划生育财政投入结构变化的地方性背景。

### (一)河北省国家财政投入与非国家财政投入趋向与导向政策有关

1990~1995年期间国家财政投入逐年增长为14.98%、8.24%、25.52%、26.32%,呈稳定投入的态势。而非国家财政投入却逐年增长为48.68%、81.79%、-24.15%、66.30%,明显显示为波动式快速增长。此状与计划生育条例的落实对计划外生育费集中征缴的工作力度相关。但是如果解剖非国家财政投入的结构可以发现,1990~1994年期间计划生育统筹费仅增长了62.63%。但以计划外生育费为主的增长确逐年追高,分别增长59.81%、95.95%、-29.98%、77.63%。表明计划外生育费的增长决定了非国家财政投入的增长轨迹。特别是1992、1994两年河北省计划生育费征缴期波动增长的影响。随着1995年第三次人口生育高峰基本结束,逐步转入低生育水平时期,计划生育工作水平提高使计划外生育费征收比重锐减。计划生育统筹费从1995年纳入操作,当年增长1.81倍达到1.74亿元,占当年财政总投入的23%。1996年扩大为37.63%,与计划外生育费比重(36.52%)相当。显然与全国财政投入结构演变轨迹相符。表明河北省财政投入结构主体仍更依赖于计划外生育费,并逐步转为对计划生育统筹费的依赖。这是地方财政投入与国家整体结构的不同特征详见(表2)。

表2 1990~1997年河北省计划生育经费来源结构表 万元、%

年度	合计	国家财政投入	非国家财政投入	(其中计划生育统筹费 其他投入)	
1990	24081.30	6285.30	17796.00	3810.10	13985.90
		26.10	73.90	15.80	58.10
1991	33687.70	7227.00	26460.70	4109.00	22351.70
		21.45	78.55	12.20	66.35
1992	55926.10	7822.60	48103.50	4303.20	43800.30
		13.99	86.01	7.69	78.32
1993	46306.50	9819.00	36487.50	5815.40	30672.10
		21.20	78.80	12.56	66.24
1994	73086.20	12404.30	60681.90	6196.40	54485.50
		17.02	82.98	8.50	74.48
1995	75683.40	15163.90	60519.50	17410.90	43108.60
		21.04	78.96	23.00	55.96
1996	75863.20	19578.70	56284.50	28577.00	27707.50
		25.81	74.19	37.67	36.52
1997	68917.70	21361.6	47566.10	23311.00	24445.10
		31.00	69.00	33.83	35.17
1990~1995	308571.00	58722.10	249848.90	41645.00	208194.90
		19.03	80.97	13.50	67.47
合计	453351.90	99662.40	353689.50	93537.00	260152.50
		21.98	78.02	20.63	57.39

注:①本表数据根据河北省计生委计财处提供资料整理。

②其中计划生育统筹与其他投入合成非国家财政投入。

## (二) 国家财政投入方向的地区差异明显

从计划生育的主要投入方向考察, 省级一般根据国家的整体投入部署实施。投入结构基本体现阶段重点投入。以宣传环境建设、人员配置和计划生育手术三大投向为重点。国家投入结构分别达到 30.21%、17.72% 和 9.94%。河北省此三项的投入基本为 12.57%、15.76% 和 10.55%。表现为更侧重于干部队伍建设和技术服务环境建设。其他 52.20% 的经费投向机关设置、干部工资、办公环境建设等投入方向。权重高于国家的平均比重(31.63%)这一点在三个样本县中差距更为突出<sup>[2]</sup>。

1. 乐亭县确保计划生育手术及相关服务需要。在按照该要求保证财政对计划生育事业费的基本投入的前提下, 将有限的经费首先保证为计划生育受术人员提供的“政策”减免经费, 确保年度工作计划的完成, 投入经费占年度投入的 42.29%。其次确保基层专干“队伍”的聘用费用, 占 11.91%。然后是宣传服务站“载体”投入占 11.25%, 与国家的投入重点相吻合。

2. 藁城县主要投入用在环境建设需要。在总投入经费与乐亭县相当, 投入重点也以基层专干和宣传站建设为主, 分别为 16.47% 和 8.28%, 手术减免费用占比重 3.05%。但合计仅占投入的 27.80%。这一比重显然与国家和河北省的平均水平比较, 无论资金总量投入和分配权重结构均明显不同。有 70.98% 的经费是用于基本建设等的投入上, 表现为与乐亭县相反的权重分布。

3. 尚义县重点确保宣传教育和基本办公环境建设。该县是国家级贫困县。调查发现, 尽管政府力保基本计划生育投入, 但仍无法解决政策规定的基本投资要求。在保证计划生育宣传的基本工作条件外(41.54%), 1990~1992 年还勉强保证 6.71% 的财力用于为受术者提供少量的手术减免经费。1992 年以后, 连这项开支也难以维持。在连干部基本工资都不能按时全额发放及办公经费多年为“零”的条件下, 还要创造计划生育的先进水平。显然, 没有非国家财政投入的财力补充, 确保计划生育的正常运转是十分困难的。

4. 专项经费国家投入地方难以保证。从计划生育初创时期, 避孕药具就作为国家免费为育龄妇女提供的社会服务。所以在国家财政投入中列为专项, 权重占年度的 2.1%。并以器具药品形式分配到省后配套发放至基层, 不列入地方财政投入部分。对城乡计划生育独生子女奖励费的设置原则由地方财政开支。省级包括城市独生子女奖励费投入, 对农村独生子女的奖励往往以招工、生产和减免义务工等形式体现。这项开支在县级职工中难以保证。包括干部培训经费则无法单项列支, 很多情况下只能与办公经费捆绑支出(表 3)。

表 3 全国与河北省部分县计划生育财政投入结构比较表 万元、%

项目	总投入	手术减免经费	避孕药具费	基层专干经费	独生子女保健费	宣传服务站	干部训练经费	其他计生经费
全 国	1199654	119264	25309	212596	34952	362418	65575	379540
		9.94	2.10	17.72	2.91	30.21	5.46	31.63
河北省	99661.90	10520.10	7308.2	15716.00	1145.40	12534.70	736.10	52025.30
(1990~1997)		10.55	7.33	15.76	1.14	12.57	0.73	52.20
乐亭县	843.9	356.90	—	100.50	5.00	94.90	—	286.60
(1990~1997)		42.29	—	11.91	0.59	11.25	—	33.96
藁城县	893.40	27.30	3.00	147.20	—	74.00	7.70	634.20
(1991~1998)		3.05	0.33	16.47	—	8.28	0.86	70.98
尚义县	352.90	23.70	—	—	—	146.30	—	175.90
(1990~1998)		6.71	(1992年后无)	—	—	41.45	—	49.84

资料来源: 国家数据根据《中国计划生育效益与投入》表 8.11 计算(1998 年数据)。

河北省及三县数据根据本课题调查计生委资料整理。

## 三、计划生育财政投入的不同类型

随着计划生育政策的逐步具体化和 70 年代初国家计划生育委员会的正式成立, 各省、市、县计划生育机

构的建立逐步成为一个独立系统,我国的计划生育财力投入也进入新的时期。要求各级政府按人均收入水平保证计划生育财政专项投入。经济发达的县均能按照经费投入的比例要求予以财政支持。经济较贫困县的计划生育财政投入也呈逐年上升趋势。80年代地方计划生育法规的不断完善和执行生育政策的日趋规范化,不同经济发展水平和不同工作水平所导致的计划生育经费投入结构发生了明显的变化,形成了特点鲜明的不同模式。

表4 河北省部分县、市计划生育经费来源结构比较 万元、%

	总计	国家财政投入	非国家财政投入	(其中计划生育统筹费)	其他投入)
乐亭县	2724.44	611.44	2113.01	1538.70	674.31
(1995~1998)		22.44	77.55	56.47	24.75
藁城市	3930.70	692.00	3238.70	1079.50	2159.20
(1994~1998)		17.60	82.39	27.46	54.93
尚义县	623.26	184.60	438.66	265.11	182.49
(1993~1998)		29.61	70.38	42.53	29.27
河北省	453351.90	99662.40	353689.50	93537.00	260152.50
(1990~1997)		21.98	78.02	20.63	57.39

资料来源:根据河北省计生委财务处和各县财政及计生委提供资料整理。

### (一) 计划生育先进县经费短缺型

乐亭县是位于渤海之滨的隶属于唐山市的一个农业大县。1964年即率先成立了“县计划生育委员会”。成为全国最早的计划生育先进县之一。70年代初期,该县率先制定了称为“乐亭法”的百年人口预测方案。县委、县政府1979年提出一对夫妇只生一个孩子的工作目标,30年来一直为河北省及全国计划生育先进县。经费投入随该县国家对计划生育的财政投入的增长,人口控制效益与国家政策导向同步。

90年代以来,计划生育经费逐渐形成国家财政投入、乡统筹计划生育费、计划外生育费、照顾二胎生育费和技术服务站业务收费五项来源。其中后四项为非国家财政投入。不同工作水平的县分这五部分所占比重各有不同。乐亭县1990~1992年在落实《条例》时,加大对计划外生育费的收缴,1990和1992年该项收入分别占总投入的46.14%和48.00%。加上照顾二胎生育费的征收,二项合计在1993~1994年曾分别占总收入的45.25%和52.96%。1995年后乡统筹费就成为支撑该县计划生育工作的主要经费来源。1995~1998年乡统筹资金分别占年度的总收入的50.92%、70.72%、63.45%和69.66%;此间计划外生育费所占比重逐年降至1996年的1.31%。如果按9年经费总量的3443.98万元分解,财政拨款计902.60万元,占26.21%;乡统筹计划生育经费计1649.85万元,占47.90%;计划外生育费230.83万元,只占总量的6.70%;照顾二胎生育费反而超过计划外生育费达660.78万元,占总比重的19.19%。这种演变使1990~1998年,国家财政投入所占比重为26.71%,比河北省平均值高近5个百分点。但1995~1998年又降至22.44%,非国家财政投入比重为73.79%。而全省计划生育统筹费1995~1997年期间平均只占年度总投入的31.50%。而乐亭1995~1998年平均高达63.69%。乐亭县自90年代开始进入按政策生育时期。其年度出生中一孩和二孩出生比重平均为68.07%:33.98%,每年退掉生育指标者约占计划的15%,1993~1998年度计划外生育费只有4.03万元,占年度投入总额的1.06%。自1993年以后,乐亭县认真贯彻农村独女户生育二胎的政策,连续几年计划内二胎生育占当年出生比重的30%左右。1992~1998年累积征收照顾二胎生育费660.78万元,竟占到年度平均投入的20.19%,大大超过河北省平均水平(7.81%)。计划生育事业费的70%要依靠计划生育统筹费来维持。一旦这部分资金不能足额征收或被挪用,计划生育先进县的工作处境就十分困难。此类型计划生育经费投入的特点是:国家财政投入不足,非国家财政投入来源仅依赖于乡统筹经费支撑,属于计划生育先进县经费短缺类型。

### (二) 依靠非国家财政投入支撑型

藁城市计划生育工作总体水平属于一般县。1990年至1998年的计划生育率平均为90.77%,其中一孩率和二孩率平均比重为75.77%:23.39%。但计划内二孩出生比重只有15.17%,计划外出生则平均达8.22%。

尽管藁城市计划生育国家财政投入增长态势与乐亭县基本相同,增长态势并无大的差别,但结果将计划生育总投入形势进行比较,两县计划生育财力投入结构则存在着很大区别。1994~1998年年均计划生育财力总投入比较,藁城市为786.14万元,乐亭为681.11万元,差别并不大,但内在结构却不同。其中藁城市年均国家财政投入为138.40万元,只占全年投入的17.61%。而非国家财政投入则高达647.74万元,占比为82.39%。五年均征收计划生育统筹费1079.5万元,年均215.90万元,占总投入的27.46%。乐亭县乡统筹计划生育费年均307.74万元,占1995~1998年总投入的56.48%,是藁城市的2倍,显然对这项投入具有更多的依赖性。其次,藁城市五年间计收缴计划外生育费1853.1万元,占总投入的47.14%,年均达370.62万元,无疑大大补充财政投入。相比之下,乐亭1994~1998年累计征收计划外生育费仅24.35万元,年均4.87万元,差距之大无庸讳言。像具有藁城市计划生育财力投入这种类型的县,可以归纳为国家计划生育财政投入不足,计划生育乡统筹费和计划外生育费等非国家财政投入成为主要来源的类型,在全国可能为数不少。

### (三) 贫困县计划生育经费投入奇缺型

尚义县是国家级贫困县,调查表明,1993~1998年间计划生育总投入为632.26万元,年均105.38万元。其中财政投入184.60万,占总投入29.20%。比全省同期平均比重(19.03%)高10个百分点,比藁城(17.61%)则高12个百分点。1990~1995年河北省计划外生育费收入占总比重达56.96%,而尚义县1993~1998年平均比重只占10.26%,年均仅10.8万元,不足以作为主要依赖的经费补充来源。1990~1998年尚义县年均一孩率与二孩率为59.39%和39.68%,计划生育率平均在97.45%。非国家财政投入则只能依赖于乡计划生育统筹费。资料显示,1993~1998年尚义县乡计划生育统筹费265.11万元,占年度平均比重竟高达41.93%,是全省平均比重(20.63%)的1倍以上。1996~1997年征收到位的经费更占全年总财力的51.4%和55.9%。这种情况与经济较发达的计划生育先进县乐亭县对乡统筹费的依赖性形成了一致性的趋向。可见计划生育工作水平很高的国家级贫困县来说,乡统筹计划生育费真可谓“救命钱”了。贫困县这种计划生育经费奇缺性状况具有普遍代表性,值得政府高度重视。

从上述县市级计划生育经费投入结构的三个类型比较可以看出,经济发展使国家对计划生育的财政投入逐年增加,但计划生育经费仍基本上有4/5的部分靠非国家财政投入来筹集。由于地区、县际经济发展差距越来越大,工作水平参差不齐。特别是经济较发达和贫困地区的计划生育工作先进县,同样出现的经费严重投入不足的现象令人深思。经济较发达计划生育先进县经费短缺型、经济较发达的计划生育工作水平一般的县、区依靠非国家财政投入支撑型和贫困县计划生育经费投入奇缺型的背景和机制的形成,基本上能代表当前我国不同经济水平、不同计划生育工作水平下的计划生育经费投入的基本状况和主要特点,具有相当的典型意义。对于进一步研究改进我国计划生育财政投入体制,解决目前普遍计划生育财力投入不足的状况,推进计划生育财政投入的改革迫在眉睫。

### 四、结论

计划生育财政投入已形成了具有我国国情特点的结构和机制,国家财政投入必将继续为支持计划生育事业提供必要的保证。为了保证投入,今后应确定计划生育经费占年度国民收入一定比重原则,确保投入力度和总量不断按比例增长。鉴于目前形成的地区经费投入差距,在正启动的费改税过程中,应确保计划生育统筹费和计划生育社会抚养费征收,并完全用于计划生育事业的补充财政来源。对计划生育先进县和贫困县更应加大国家财政投入,确保基层计划生育工作的基本财政环境。慎重合理解决计划生育的投入产出关系,期望不断摸索出适合我国国情的计划生育财政投入机制。

### 参考文献:

- [1] 杨魁孚. 中国计划生育效益和投入. 北京: 人民出版社, 2000.
- [2] 高元祥. 九十年代我国计划生育财政投入结构与使用. 中国人口科学, 2002.

[责任编辑 王树新]