



进一步搞好计划生育的 一项可操作性对策建议

山东社会科学院人口研究所 路 遇

一、两个理论前提

就公民个人来讲，按政策和规定生育是生育者的义务，违背政策和规定生育不是生育者的权利，生育者违背计划生育政策和规定，应在多方面受到制裁；就各部门、各行业来讲，由于计划生育是国家的基本国策，因此，计划生育也是各部门、各行业的一项基本任务，各部门、各行业有责任与计划生育部门紧密配合，共同搞好计划生育工作。

二、问题与原因分析

1. 生育形势

虽然，全国计划生育工作取得很大成绩，1990年总和生育率降到2.31，人口自然增长率降到14.33%。但是，早婚早育，超政策超计划生育问题仍很严重。

2. 制约计划生育进一步开展的原因

(1) 国家的生育政策与群众的生育意愿有明显差距

计划生育与经济社会发展状况相比，具有明显的超前性。生育政策要求：提倡一胎，限制二胎，无论任何情况都不准生第三胎。然而，许多调查都表明，农民多数家庭要求生2~3孩，而且必须有一男孩。农民的这种生育意愿是目前的农村经济、社会条件决定的，农民在当前的经济社会条件下所考虑的是将来的养老保障，劳动力的更替，家庭的经济收入，家庭的代际延续以及社会地位和安全需求等问题。这就形成了国家的宏观需求与农民的微观意愿相矛盾的状况。在这种人口控制的宏观与微观利益相冲突的格局下，在两者利益没有在全社会有效地得到

协调的情况下，计划生育工作越强化，其反弹力也就越大，结果是各种类型的超生、抢生、逃生大量出现。这种状况在经济社会发展水平低的地区表现最明显，从而反映出了经济社会发展水平对人口控制程度有相当大的制约作用。这是农村特别是后进农村地区计划生育难的基本原因。

(2) 计划生育政策缺乏其他领域的政策与之配套，在其实施过程中也缺乏其他系统的有力配合，没有形成良好的计划生育大环境，是计划生育难的一个重要原因。

许多经济社会政策与计划生育政策不协调，甚至冲突。例如，目前农村集体所有的责任田、口粮地等土地使用权实行按人口分配，多生一个孩子就多多一份地，男孩成年就划给宅基地，多生子女，生男孩就可给家庭带来利益，这就刺激了农民多生孩子和生男孩的愿望。目前国家财政补贴的某些生活必须品的计划供应，以及物价补贴等，大都按人口供应，孩子多的家庭受国家补贴多，受益多。这些规定都在某种程度上刺激着多育。再如，缺少社会养老保障系统，有些农村五保老人生活艰难，这就不能不使农民产生不生男孩不罢休的思想。另外，婚姻管理不力，造成早婚早育严重，农村有的十几岁的女孩子就结婚生育，形成孩子生孩子的状况，致使农村的晚婚晚育成为一句空话。

从以上分析可以看出，尽管计划生育系统的工作非常努力，成绩也很显著，但由于多数农民的生育意愿仍停留在“非计划”的

水平上，而计划生育的经济社会环境又没有得到有效的综合治理，这就给计划生育的深入发展带来困难。

三、对策建议

面对计划生育存在的问题，应采取什么对策？一是各级党政领导和计划生育系统抓紧做工作，二是全社会对计划生育进行综合治理。关于前者，多年来已积累了丰富而系统的经验，这些经验的基本点是：1）不断提高对计划生育基本国策重大战略意义的认识；2）推行人口目标责任制，党政主要领导亲自抓；3）依法对计划生育进行管理；4）加强计划生育的基层基础工作；5）分类指导，抓好后进转化和先进上水平的工作。这些经验实践证明是行之有效的，仍必须作为今后搞好计划生育工作的基本对策认真执行。但是，仅靠计划生育工作部门努力工作，其它各部门只进行简单协作，不能适应计划生育进一步开展的需要，必须动员全社会的力量，下功夫治理计划生育的经济社会环境，各部门各行业要与计生部门紧密配合，对计划生育进行综合治理。目前，可供操作的一个办法是：从对国家的宏观人口政策和群众的微观利益进行协调入手，由各有关部门对与生育政策密切相关的其他经济社会政策和法规进行调整或制定新的政策、法规。这些政策和规定，都应有利于改善按政策和规定可以生育者的经济社会条件，有利于晚婚晚育、少生优生，限制早婚早育、多生劣生，以此来转变农民的生育意愿，引导人们自觉地实行计划生育。这些政策主要是：

1. 土地管理政策。农民以土地为本，故应首先抓住土地分配与计划生育挂钩这一牛鼻子。例如，对现行责任田进行调整，只生一个孩子领证、上环、不再生二胎的，除给小孩应得的一份外，再奖给一个人份的责任田；计划内生二胎并做了结扎手术的，两个孩子照样分地，若以后再生则扣回一个人份的耕地。对超生人口永不分给责任田和宅基地。

地。土地管理部门要将此纳入土地管理法。

2. 养老保障政策。建立农村老年保障体制，推行养老保险或建立养老基金，强化社会养老或个人积蓄养老，以逐步淡化“养儿防老”的观念。计划生育部门、民政部门、银行和保险公司应在政府领导下共同做好这一工作。

3. 农村税收政策。目前我国农业税按照地亩及其等级计征，这不利于控人口的增长。国家应采取一定措施，使之与人口发展联系起来，如地亩税改为人头税，以人口计征。农村的其他社会负担也应以人口计征。独生子女免税，超生人口双税，使之成为调节人口生产的杠杆。

4. 农村致富政策。在农村要帮助独生子女户和二女结扎户先富起来。对这两种户，实行信贷资金优先扶持。紧俏生产资料优先供应，农业科技知识传播优先服务。在生产上优先搞好这两种户的社会化服务，如耕种、田间管理、收割、运输等，贫困地区的扶贫开发要与计划生育相结合，按政策规定生育者予以扶持，特别要把以上两种户作为重点扶持对象，对超生户不予扶持。

5. 就业政策。农民转入非农产业办理的各种审批手续，如个体工商户登记换证，外出务工经商开具证明，乡镇企业招工等等，必须由计划生育部门签署“不违犯计划生育政策”为前提条件。在招生、招工、劳动工资、工作分配、干部选拔等方面，要保护妇女合法权益，实行男女平等，特别对二胎以内的纯女户要有明显的倾斜政策。在农村试行建立就业审查制度，政府对农民子女就业规定某些标准，如最低年龄、文化程度等，以促进农村人口素质的提高，抑制农民的超生行为。

6. 婚姻管理政策。《婚姻法》提倡晚婚晚育，根据目前人口生产情况，应制定相应的晚婚晚育管理细则，女不到23岁不得结婚，不到25岁不得生育（可用宅基地、责任

老年保障社会化：走出我国农村人口困境的理性抉择

南京大学人口研究所

夏海勇

近年来，我国农村人口控制工作步履愈益艰难，“人口失控”一词屡屡见诸于报端，为了有效地控制农村人口的盲目增长，各级政府和计划生育部门殚精竭虑，其宣传声势之大，人、财、物投入之多，惩罚措施之严，不可谓不深入人心，然而却并未出现人们所希望出现的效果。农村人口“超生”之风近年来反而有愈演愈烈之势。

为什么一向以淳朴、善良著称于世的中国农民，为了生儿育女，甘受严厉的经济惩罚，竟那么顽强，那么执拗？这使我们不能不对农民兄弟的生育动机及其存在价值作重新审视和认识。

一、“养儿防老”：主导农民“超生”行为的根本动因

多年来，我们总是将农民的“超生”心态斥之为“传宗接代”的传统观念作祟。不可否认，在一部分农民尤其是老年农民的头脑中“传宗接代”的观念依然存在甚至相当顽固，但是，江苏的调查结果表明，“传宗

田制约)。男到女家落户要在户口落实、责任田分配、宅基地划分、遗产继承等方面予以优待和保护，消除有女无男户产生的后顾之忧。结婚登记可由民政部门转归计划生育部门，便于晚婚晚育的集中管理。

7. 教育政策。教育部门应制定向农民进行人口教育的法规。农村中学要开人口课，宣讲人口基础知识。每个乡镇应建立一所人口夜校，每个农民要轮流进人口夜校学习，接受国策教育和计划生育的科学知识教育，并做出对不接受教育者进行处置的规定。

接代”在大多数青年一代农民的头脑中，早已不是原来意义上的与“孝道”相联系的“传宗接代”了，更多的却是与经济关系相联系。首先，目前进入婚育年龄的青年夫妇，相当大部分是在文化大革命年代出生或度过少年时期的，与“孝道”相联系的“传宗接代”的传统观念并没有在他们的头脑中留下什么烙印；其次，已婚的年轻一代，核心家庭占60%以上的比例，即使是“三代同堂”，父母等老一辈在家庭中的地位也已大为削弱，实行承包后，老一辈的传统的“传宗接代”观念对拥有高于父辈经济收入，并在家庭中已具有举足轻重地位甚至掌握家庭收入分配大权的儿、媳来说，并无多大的约束力；最后，改革开放以来，农村形势发生了翻天覆地的变化，农村劳动力的离土离乡，大众传播工具的逐渐普及，青年农民见世面、开眼界的机会的增多，强有力地冲击着农村的一切陈旧观念，与“孝道”相联系的“传宗接代”思想在青年农民中已并没有多

四、实施措施

综合治理计划生育涉及到全社会的各方面。建议中央和各省地方党委、政府统一领导，组织各有关部门成立一个专门机构，对与计划生育密切相关的经济社会政策进行调查研究，提出调整方案或制订新方案，再由有关的决策机构按应有程序进行调整或制订。一经决定，各有关部门就应坚决执行，在全社会形成一个齐抓共管综合治理计划生育的良好大环境。