

# 计划生育村民自治的价值、动力和衡量标准问题

吕慎亮

(山东省计划生育协会, 山东 济南 250002)

**摘要:** 本文通过对村民自治的背景和作用分析, 提出计划生育村民自治具有双重价值; 通过内因外国关系的分析, 提出实现公民有关权利和利益是推动计划生育村民自治的根本动力; 通过对自治要素和实践经验的分析, 提出衡量计划生育村民自治水平的基本标准是自主化程度、组织化程度、制度化程度和理性化程度。

**关键词:** 计划生育村民自治; 价值; 动力; 标准

**中图分类号:** C923      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1000-4149(2004)02-0023-05

从历史发展的角度看, 我国农村计划生育工作的微观管理层面, 大体上可能要经历乡为主——村为主——村民自治——家庭计划等几个发展阶段。当前, 就整体而言, 正处于村为主向村民自治过渡阶段。经过近几年的实践, 对计划生育村民自治一些问题的认识已逐步清晰, 有些问题亟需作深入研究。本文仅就其价值、动力和衡量标准问题作一探讨。

## 一、价值问题

相对于“他治”, “自治”主要地是给予自治主体一定的相对独立自主、自由选择的权利, 对其内部事务自治组织有权自主决定和解决。从立法情况来看, 《村民委员会组织法》将村民委员会界定为村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织, 并要求实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。这种以公民个人权利为本位的村治体制, 对有着几千年专制主义传统的国家来说, 无疑是一个历史性的进步。

回顾 20 多年的改革历程, 如果说家庭土

地承包责任制(包产到户)开启了我国经济体制改革之门, 那么, 实行村民自治则拉开了我国政治体制改革的序幕。肇始于农村的两大制度变革即经济上由计划经济走向市场经济、政治上由人治走向民主法治, 引起了我国政治、经济、社会以及人民群众生活等方面翻天覆地的变化。新时期的农民初步体验到“由民作主”与“替民做主”存在着质的区别。我们更多地讲“民主作风”, 而忽视“民主制度”, 岂不知二者绝不是一回事。反思改革的整个过程, 从政治层次来看, 实质上是还权于民。随着具有控制生存意义的粮票等实物票据的退出, 钞票、选票分别在经济、政治领域逐步显示出其应有的威力, 从此, 农民首先有了作为公民最基本的生产消费自主权和选举权利, 使农村和农业焕发出新的生机与活力。

在村民自治刚开始的 20 世纪 80 年代末, 计划生育还多处于“乡为主”阶段, 控制生育还主要是“上面”的事情, 哪敢想让群众自治? 而当计划生育发展到 90 年代中后期需要或可以将其纳入村民自治的时候, 村民自治却

收稿日期: 2003-10-17

作者简介: 吕慎亮(1963-), 男, 山东莱芜人, 山东省计生协会副秘书长, 副研究员。

还步履蹒跚，“四个民主”在大多数村庄还只搞了一个民主选举，自治章程、村民公约等民主管理的形式还比较少见。计划生育国策的特殊性，决定了它能够自上而下地大力推动，首先是制定村民自治章程或计划生育公约，实行计划生育的政务、财务和村务的公开与民主监督，计划生育工作与“村民自治”良性互动，相得益彰。

现代政治文明是一种制度文明，其核心是民主政治制度。民主与法治实际已成为当今世界衡量社会进步、政治文明的重要尺度。村民自治是我国《宪法》规定的、广大农民群众直接行使民主权利的一项基本政治法律制度。搞好计划生育村民自治，是农村计划生育工作的强根固本之策，也是我国政府尊重人权的重要体现。正如1974年世界人口会议通过《世界人口行动计划》所强调的：“人民对人口政策的制定和执行过程的参与构成了一项独立的人权。它是保证其他权利和自由得到尊重的一个保障并且是保证人口政策的有效性的一个关键因素。”近几年计划生育村民自治实践充分证明了这一点，不仅可以解决“上边热、下边冷，干部热、群众冷”的问题，而且有利于群众对不法的行政侵权行为进行抗争，不再只是“我说你听，我打你通”，在微观管理上体现了政治文明。这种“民主生育”<sup>[1]</sup>制度对我国政治上的专制主义影响和生育文化上的封建传统产生了双重冲击，所以，它具有双重价值。

因此，“真正做到村民自治，是一件了不起的大事”<sup>[2]</sup>。经验表明，民主性稳定才是制度性稳定，民主性发展才是健康的发展。低生育水平由低度稳定走向高度稳定，这是一条必由之路。

## 二、动力问题

任何社会运动都需要外部和内部力量的推动。在一个封建专制传统悠久的国家，在计划生育方面的民主政治尤其需要内外结合进行强力推动。

村民自治的全面启动是由自上而下的推动进行的。与西方社区自治的自然演变历史不同，我国的村民自治是在国家权力机关的主导

下，以法制权威为基础的授权性自治。具体而言，国家是通过权力机关的立法来确定乡村社会各利益主体之间的权利和义务关系，并以这种法制性的权威将乡村社会自治权转化为国家法律的强制力，从而为社会一切组织和个人提供一个刚性的行为尺度。这是村民自治为什么能够得以推进的前提。

就计划生育而言，明确提出推行“计划生育村民自治”，也是在1997年11月《村民委员会组织法》正式颁布并明确将计划生育作为民主管理和村务公开的内容之后的事情。先是部分地区的试点，后是普遍推行。因此，没有法制的力量和行政的推动，实行计划生育村民自治也是一件不可想象的事情。

任何事物都有两面性。国家法制权威和行政力量有力地推动了计划生育村民自治活动的开展，同时，又制约了村民自治的空间，甚至为少数基层政权及村级组织提供了侵犯村民权利的“合法”途径<sup>[3]</sup>，本意上的“民治”异化为“治民”。从对山东部分乡村的抽样调查情况来看，一方面，搞计划生育村民自治活动在普及性地迅速展开，出现了一大批计划生育村民自治的模范村；另一方面，在有些乡村也出现了走腔变调的问题。从操作层面上看，突出表现在村民自治章程和计划生育公约中存在着不少“罚”的条款，甚至与《村民委员会组织法》、《人口与计划生育法》等法律法规相抵触的现象。有些基层政府的职能没有发生相应的转变，还是重强制、轻自治，重管理、轻服务，因而在工作指导思想不是对村民权利的保障，而是让村民通过“民主形式”对自身权利进行限制，在原来的基础上绑上了新的绳索。

“外因是变化的条件”，“内因”才是“变化的根本”。制定一部好的法律不易，有效实施一部法律更难。《村民委员会组织法》、《人口与计划生育法》等法律规范要有效实施并演变成现实的社会制度，将是一个相当艰巨复杂的过程，仅靠外部力量的推动是远远不够的，必须对乡村社区和公民个人参与的内在动力引起足够的重视。

与推行村委会实行直接选举一样，在推行

计划生育村民自治工作中，也有一种先验的观点：大多数村的老百姓素质太低，搞不了或搞不好计划生育村民自治。仅此一条似是而非的理由，有些基层政权组织“穿新鞋走老路”就感到顺理成章，政府职能和管理方式难得有丝毫的变革。这是搞好计划生育村民自治的最大阻力。

只有国家治理方式进行相应的调整，村民自治才具有广阔的发展空间。只有产生于农村内部的自主性力量，才能为村民自治提供内在的动力和源泉<sup>[4]</sup>。原因很简单，村民自治的主体是村民自己，没有村民的积极性，搞村民自治无异于缘木求鱼。

一种好的政治制度就是要使个人意志和利益得到充分表达和体现。抽去了权利的内核，村民自治剩下的只是个漂亮外壳，久而久之对谁都没有吸引力。20多年前，美国著名的法学家德沃金就提出了“认真对待权利”的命题，并有过精辟的论述：“如果政府不给予法律获得尊重的权利，它就不能够重建人们对于法律的尊重。”“如果政府不认真对待权利，那么它也不能够认真对待法律<sup>[5]</sup>。”实践证明，村民自治要调整的是一种利益关系。农民为保护自身利益的需要而对有关的法律法规字斟句酌，从自身利益关系出发解读村民自治章程和计划生育公约。因此，能否搞好计划生育村民自治，要害在于能否认真对待村民的自治权利和有关计划生育方面的各项权利。

每个智力健全的成年公民都能判断自己的利益所在，关键是不是真正相信群众，是不是真正尊重公民的民主权利。只有真正尊重和保障公民权利，并不断地充实完善，人们才会有更多的自觉、更大的动力去履行自己的义务，才会有更持久的热情去关注影响可持续发展的首要因素——人口问题。

### 三、衡量标准问题

村民自治的发展，一般是指村民自治各要素的生长、扩展、成熟和完善过程，也就是自治权力的扩大、自治组织的健全、自治制度的完善和自治成员的成熟的过程。衡量发展水平的基本尺度主要是自主化程度、组织化程度、

制度化程度和理性化程度<sup>[6]</sup>。

1. 自主化程度。自主化程度是指自治组织及其成员社会地位的相对独立性和自治权力的自主性程度。其意义在于法律规定的自治权真正落实到位，不受政府和其他组织的侵犯。《村民委员会组织法》的规定，乡镇政府与村民委员会之间是指导与被指导关系。做到这一点，保证村民自治组织的相对独立性和自主性，是搞好包括计划生育在内的村民自治的基本前提，是检验真自治还是假自治和自治发展程度的首要标准或最低标准。自治组织没有任何可以自主决定的事情，谈何自治？因此，乡镇政府的行政权力与村委会的自治权力和公民民主权利都必须依法准确定位、互不侵越。近年来，威海市农村基层计划生育综合改革试点，大大提高了自治组织和群众的自主化程度，在试点村计划生育村民自治达到了比较高的水准。他们改进人口计划管理，取消一孩生育证制度，改生育审批制为登记备案制，在依法登记结婚的条件下，什么时间生育第一个孩子，由群众自主决定；改进晚婚管理，将婚育年龄与《婚姻法》接轨，取消晚婚限制，什么时间结婚由群众依法自主确定；改进避孕节育管理，改“一刀切”为“知情选择”，并取消环、孕情的行政干预做法，是否参加环、孕情检查，由群众自主确定；改进生殖健康服务，尊重群众意愿，提倡但不强制育龄群众参加生殖保健服务，取消对已婚育龄妇女一年几次的孕情透查制度，改为面向全体妇女包括部分男性的健康查体制度。查几次，何时检查，是否参加检查，由村委会和群众自主决定；改进宣传教育工作，取消宣传教育工作中的形式主义、烦琐哲学、枯燥无味做法，充分利用现代化媒体手段，进行群众喜闻乐见的温馨化、个性化宣传。因村、因人施教，采取什么样的宣传模式由村委会和群众自主选择。当然，威海的这些经验，有威海的既定条件，主要是群众婚育观念的转变程度，不可以随处套用。

2. 组织化程度。组织化程度是指自治组织的健全程度，自治事务的管理和自治权力的行使，均有相应的组织依托，机构健全、分工合理、职责明确、协调一致。由于中国缺乏民



有因取消结婚关卡，而出现非婚、早婚现象。2002年1月至2002年9月30日的调查统计，30个试点村育龄妇女4748名，共出生94人，其中一孩70人，二孩24人。符合政策生育率100%，较全市平均水平高0.29个百分点，晚育率100%，较全市平均水平高1个百分点；42名女性初婚，晚婚率100%，较全市平均水平高2.24个百分点；节育率92.5%，较全市平均水平高0.55个百分点；群众对计划生育工作的综合评价满意率达98%以上。泰安市通过实行依法管理和村民自治，计划生育率、晚婚晚育率等体现工作质量的各项指标一直保持在98%以上，群众对计划生育的综合满意率逐年稳步提高，全市计划生育工作呈现出崭新的工作局面。首先，群众由被管理对象成为计划生育真正的主人，农村基层基础工作迈出了实质性的一步。改变了长期以来计划生育单一的行政管理模式和少数人管多数人的工作局面，计划生育网底工程真正建立起来。其次，群众的婚育观念发生了很大的转变，实行计划生育的自觉性进一步提高。计划外生育呈现逐年减少的趋势（2002年全市计划外出生16人，比上年减少24人），低生育水平保持了稳定；总和生育率稳定在1左右；全市自愿放弃二胎生育指标，报名终生只要一个孩子的独女户达到38.73万对，占57%以上。再次，政府职能逐步转变，基层民主政治建设进一步加强。干部的民主法制意识、服务意识和责任意识明显增强，杜绝了违反“七不准”的现象，全市连续多年无计划生育恶性案件发生。还有，计划

生育的良好形象逐步树立起来，党群、干群关系明显改善。基层干部普遍反映，政府着力抓依法管理，村里实行村民自治，上下关系理顺了，办事顺茬了，干群之间拆掉了“隔心墙”，架起了“连心桥”，许多难点问题迎刃而解。

结束语：对什么是计划生育村民自治问题的回答，我们所依据的更多的是我们的价值观念，也就是一个理想判断；而回答为什么实行计划生育村民自治（价值）、怎样搞好计划生育村民自治（动力）以及如何评估其水平和层次（标准）等问题，理想的价值判断依然十分需要，它们是基本标尺，有利于把我们引向一个比较理性的方向，但同时，也许更需要我们对现实相关要素和因果关系的分析和判断，也就是依赖于经验判断。因此，计划生育村民自治的理论发展，还有待于充分的实践。

#### 参考文献：

- [1] 穆光宗. 论计划生育村民自治的运行机制. 人口与经济, 2003, (1).
- [2] 张维庆. 在浙江考察工作时要求“积极探索利益导向社会保障问题”. 中国人口报, 2003, 4, 16.
- [3] 于建嵘. 岳村政治——转型期中国乡村政治结构的变迁. 北京: 商务印书馆, 2001, 12.
- [4] 徐勇. 岳村政治——转型期中国乡村政治结构的变迁·序言. 北京: 商务印书馆, 2001, 12.
- [5] [美] 罗纳德·德沃金. 认真对待权利. 北京: 中国大百科全书出版社, 1998, 5.
- [6] 王振耀, 白刚. 中国村民自治前沿. 北京: 中国社会科学出版社, 2000, 10.

[责任编辑 王树新]