

# 论计划生育村民自治的运行机制

穆光宗

(中国人民大学人口研究所, 北京 100872)

**摘要:** 实行计划生育村民自治是农村基层计划生育管理机制的重大改革, 是生育控制机制的新创造, 是在社会制约机制和利益导向机制之外的群众自治机制。一些地方计划生育村民自治的成功实践正在开创“民主生育”的新风尚和新格局。“民主生育”在内涵上要比“家庭计划”更为丰富, 是由民作主、群众自治的生育活动, 涉及了党群关系、干群关系、群群关系和群我关系这多维的思考和调节。“民主生育”是社会主义基层民主的重要组成部分, 是新时期计划生育工作机制的重大探索, 是创造以人为本计划生育模式的必由之路。最后, 文章结合实际情况讨论了计划生育村民自治的运行机制和指标体系问题。计划生育村民自治的运行机制和效果评估是今后需要引起特别注意的问题。

**关键词:** 村民自治; 民主生育; 运行机制; 测评

**中图分类号:** C923   **文献标识码:** A   **文章编号:** 1000-4149(2003)01-0030-05

## 一、计划生育村民自治的实质是“民主生育”

从中央到地方, 正在形成的新的共识是: 加快建立和完善“依法管理、村(居)民自治、优质服务、政策推动、综合治理”的管理机制是当前人口与计划生育工作的中心任务。实行计划生育村民自治是农村基层计划生育管理机制的重大改革, 努力方向是村民或者村民代表组织依照党和国家的计划生育政策法规及自治章程, 通过民主选举、民主决策、民主管理、民主监督, 对婚姻、生育、节育等婚育行为进行自我管理、自我教育和自我服务, 把计划生育落到实处并实现本区域经济社会与人口、资源、环境协调发展的计划生育管理体制。计划生育村民自治是生育控制机制的新创造, 是在社会制约机制和利益导向机制之外的群众自治机制。一些地方计划生育村民自治的成功实践正在开创“民主生育”的新风尚和新格局。归根结底, 是要走群众路线, 使群众做

计划生育的主人, 落实起来就是“村负责、民自治、户落实”。

通过村民自治, 实质上是要在社会政策约束和宏观计划指导下实现家庭生育的有限计划。村(居)民自治却要还权于民, 创造“民主生育”的新形式和新机制。不过, 这里所说的“民主生育”在内涵上要比“家庭计划”更为丰富, 因为它涉及了党群关系、干群关系、群群关系和群我关系这多维的思考和调节。“民主生育”实际上是要处理好四种关系, 生育不仅仅是个人或者家庭的生育, 而是关系着全社会的利益, 政府作为政策制定者、干部作为政策实施者、群众作为政策落实者彼此之间存在着非常复杂和重要的制约关系和促进关系。“民主生育”将最大限度地调动广大人民群众的积极性和创造性, 通过千家万户的生育实践, 来实现政策生育的宏大目标: 控制生育数量(稳定低生育水平), 提高生育质量(提高遗传素质、保证受孕质量、改善生殖健康、

收稿日期: 2002-08-28;

作者简介: 穆光宗, 男, 中国人民大学法学博士, 中国人民大学人口与发展研究中心副教授。

促进生育保障)。

所谓“民主生育”，就是由民作主、群众自治的生育活动。但“民主生育”并不完全是“家庭计划”，在宏观上依然离不开“依法生育”和“政策生育”的大框架，因此在追求生育效用最大化的过程中关注的不仅仅是微观生育所带来的直接效用，而且必然要关注生育作为社会行为（生育具有外部性）和公共活动（几乎每家每户都有的行为）的公平和公正问题。“群众自治”是联结“政策生育”（或者说“政府管治生育”）和“民主生育”（或者说“群众管治生育”）的必要桥梁。我们知道，在村民自治的实践过程中，各地逐渐形成了以“三个自我”（自我管理、自我教育和自我服务）和“四个民主”（民主选举、民主决策、民主管理和民主监督）为主要内容的制度框架，简称为“三自四民”。可以说，“民主生育”概括了计划生育村民自治的实质所在和核心内容。“三个自我”的含义是清晰的，就是群众和群众之间要互相帮助（彼此约束、彼此教育、彼此服务），而每个群众个体则要在群众中自我约束、依法生育、做出榜样（我为人人，人人为我）。“四个民主”直接涉及了计划生育作为公共事务实施过程中的决策和管理问题，而群众自治的含义就体现在整个流程都要在群众的自觉参与和有效监督下进行。

## 二、计划生育村民自治有效运行的条件分析

计划生育村民自治可以理解为制度创新。制度是规范权利与义务、是人们处理社会关系的准则，是维持社会结构的文化规范和政策法规体系。

计划生育村民自治的运行机制大致涉及这么几个方面：

首先是确定村民自治的初始条件。概括来说，包括了工作基础、组织基础、经济基础、设施基础和群众基础五大方面。譬如，吉林省提出了开展村民自治的六大条件：（1）有良好的计划生育工作基础。（2）有以村党支部为核心的强有力的村级领导班子。（3）村计划生育协会组织健全。（4）村级经济有一定实力，能

够足额落实计划生育各项奖励和优惠政策。（5）有技术服务室，具有基本的计划生育技术服务设施和条件，开展经常性的生殖保健服务；有人口学校，能够经常性开展宣传活动。（6）村干部和村民有较强的“参政”、“议政”意识，有实行计划生育村民自治的积极性。

其次，制定与国家的法律法规一致的村规民约。村规民约是村级组织和全体村民进行行为规范的必要制度。通过《计划生育村规民约》，可以有效规范村级干部的行政行为和村民的婚育行为。在外来人口多的地方，通过村委会与房主、房主与外来人口签订计划生育合同，使外来人口的计划生育难题在村民自治的机制下得到了良好的规范和治理。过去，很多基层制定了一些法外法的“土政策”，属于滥罚款、滥收费性质的，不但达不到规范和公正的目的，反而损害了村民的合法权益。村民自治则很自然地提出放弃这种做法的要求。

计划生育村民自治突出了一条：广大村民是计划生育工作的主人，使计划生育客体从义务本位向权利本位过渡，树立起以民为本的新理念。但主人之名是外封的还是内生的，效果截然不同。东北某地出台了计划生育十户联防公约。规定如下：“为了搞好计划生育工作，做到人口有序增长，实行优生优育，特制定计划生育十户联防公约。十户联防就是按村屯居住条件，每十户为一个联防组，选出组长。并实行一户违反计划生育政策全组受罚的制度，达到互相监督、共同遵守。真正把计划生育工作宣传到户，落实到人头。（1）在本组内有一户计划外生育者，对本户罚款100%，其他成员户罚5%。（2）在本组内有计划外怀孕者，及时向村妇女主任和计生办人员汇报，如不汇报者，对全组人员罚款，每户50元~100元。（3）每个小组对育龄妇女的流入，流出在三天内向社主任或委主任汇报，如汇报不及时或漏报，全组成员每户罚款5元。该地农民的经济状况不好，这种连锁所带来的经济压力和心理压力是巨大的。在工作中，的确产生了明显的“控制效用”——本来基层干部跑断了腿、磨破了嘴都未必奏效的难题现在似乎是“迎刃而解”了。但这种做法是否体现了“以人为本、

民主生育”的真谛却令人生疑。

从实际效果看，这种做法有“自治”之名，无“自治”之实；有村民之义务，无村民之权利。群众之间的监督应该是阳光下的监督，是善意的规劝和建议，监督最实质的含义是互相的帮助，而决不是用敌意的眼光互相监视，生活在草木皆兵的莫名恐惧中。看来某些地方的行政部门恐惧的还是计划外生育，关心的还是计划生育率的高低，至于群众的利益诉求、满意程度和民主呼声却可以全然不见。这种只取一点不及其余的做法显然有违村民自治由民当家的初衷。

村民自治还处在制度建设的初级阶段。地方上的做法还流于形式的居多，或者是重视形式甚于实质。对上负责甚于对下负责。制度也是一种文化力量，好的制度一旦形成，就不宜常变，否则制度所传递出的文化指令就会令人莫衷一是。制度应该超越规章，现在还是树立规章的阶段，还处在制度建设的雏形阶段。从吉林通化市的探索来看，至少注意了这么几点，即合法性、自主性、群众性和公开性。

再次，要选拔明白人和热心人当家。根据地方上的经验，进入计划生育村民自治小组的人选大致需要这样的条件：责任心强，做事认真；有文化，有热情；群众基础好，社会声望高。

第四，计划生育村务公开是民主监督和民主评议的有效形式。吉林一些地方做到了“四公开”：有关计划生育的法律、法规和政策性规定以及村里制定的规章制度及时公开；村年度符合生育条件的夫妇名单、生育证发放和人口动态统计公开；独生子女优待、奖励落实情况、计划生育贫困户帮扶情况、社会抚养费收缴情况公开；计划生育协会等群众组织民主参与和民主监督计划生育细则等公开。

第五，要在发现问题、加强服务和利益诱导方面做好文章。村民自治本身只是一种制度安排，这种制度安排本身是有回旋余地的，可以结合实际情形有所创新，但不要忘记村民自治的根本目的，是为了依法治国，依法行政，稳定低生育水平，增进家庭的生育权益、保障妇婴健康，实现生育现代化。要避免为自治而

自治，在形式上做过多文章容易违背了实质性的目标。

第六，群众参与不能流于形式。如何让广大群众真正成为计划生育的主人，是村民自治最核心的内容。如今计划生育所处的时代背景已经不同于计划经济时代，市场经济条件下计划生育政策运行的个人参与成本上升了（主要是时间成本和机会成本），大家都卷进了市场经济的理性浪潮中，不少人忙于脱贫致富，不一定对自治很感兴趣。群众是影子决策者还是实际决策者？群众的参与是自觉的还是被动的？是形式的还是实质的？需要细细把脉。必须关注群众在计划生育问题中的公平心理、补偿心理和从众心理。

利益格局发生微妙变化，权力制衡、民本思想、三公原则（公开、公平和公正）引入了计划生育领域。这是灵魂深处闹革命的大事，既不要估计过高，也不要急于求成。群众从不作为到作为，无论是决策、管理还是监督都有一个磨合和转变的过程。

在计划生育村民自治中，群众力量的正面影响往往不是通过自治组织的而是通过被动组织的形式得到发挥。所以建设好民主管理网络十分重要，这个网络里有核心组成员和被动成员群体。譬如，吉林通化市建立了中共党员、协会会员和中心服务户长“三位一体”的网络责任体系，每人联系大约10个计划生育户，进行经常性的管理教育活动。

第七，在计划生育村民自治中，考核问题相当关键。作为一种终结性政府行为，它反映了行政职能部门对村民自治实质的体察和认识。吉林省在考核指标中列了6条，其中一条也是最后一条是“群众是否满意”。仅此一条，寥寥数字，可见权重之轻，与“以人为本”相去之远。考核机制上还没有做够文章，几乎是新瓶装旧酒，无法置评。对考核验收结果的处理上，其中一条是“对省、市、县考核不合格的村，取消自治资格。”这种做法同样失之简单，不符合推进村民自治的大方向。山东泰安目前采取了对计划生育村民自治合格村、先进村、模范村实行了动态管理，对出现计划外生育、瞒漏报出生人口、大月份引产、非法抱

养、违法违纪案件、党员干部带头超生等现象的村庄予以取消称号、摘掉牌子、通报批评的惩处。

前进中的问题要风物长宜放眼量，很多东西还在摸索、实践当中，不宜轻易肯定或否定。提出批评是好的，提出建议更好，而不是简单地“取消资格”。最好是提出改进和指导的意见，“以观后效”，要允许探索中出现的某些差误而不是一味的奖罚。也就是说，上级领导有帮扶的责任。上级领导也要依法行政，保护基层干部的首创精神。并非所有新生事物的成长都是一帆风顺的。所以笔者的一点建议是：对问题不太严重者不能采取因小失大的做法，通报批评并提出改进意见以观后效为上策。存在多种问题且后果严重者可取消称号。

就像小政府、大社会一样，大民主、小集中才展示了新的气象。什么时候能过渡到“群众考评为主、上级考评为辅”？此其一。其二，现在的考核基本上还是过去的一套，符合政府制定的“合格村”标准，就给合格村的领头人以精神的和物质的奖励。但创建合格村过程中民主建设的力量却被忽视了，群众作出了很大的贡献却没有实质性的回报。这样的做法尚欠考虑。奖励的对象应该是整个合格村，而干部只是其中的一分子。

### 三、计划生育村民自治的指标考核问题

显然，如果评价指标有偏误的话，计划生育村民自治就得不到健康的发展。无论如何，以下数点是需要引起重视的：

(1) “民主生育”是村民自治的实质和核心所在，所以考核指标、考核方式应该在如何保护“民主”（由民作主）上痛下工夫，如果群众的热情和参与都下降了，那么积分再高也是白搭。

(2) 计划生育村民自治不应当与广大群众的脱贫致富行为相冲突，也要与“三结合”等有效的做法继续结合起来。村民自治并没有否认过去好的做法，只是放大了村民在计划生育中的权力，将干群关系重新摆位。譬如，村计生协会作为山东泰安肥城市小柱子村村里最大的群众团体，从1995年开始，把计划生育与

发展经济、帮助群众勤劳致富、建设文明幸福家庭相结合，引导群众少生快富。协会建起了地毯厂，建立了植桑养蚕三结合项目，增加经济收入，提高妇女社会地位，通过经济利益引导群众，得到了群众的拥护，激发了群众实施计划生育的内在动力，近年来村里无一例计划外生育，很多群众还主动退掉了二胎生育指标。协会在带领群众少生快富之后又带领群众走村民自治之路，不仅通过民主讨论制定了《小柱子村计划生育村民自治章程》，还在村委会的带领下逐步实施全面的村民自治。村委会通过协会帮助群众提高自治能力，群众又通过协会对村委会工作进行民主监督，群众和干部相互理解，村子发展也越来越好。如今村协会会员超过村民人数的10%，联系户覆盖全村，群众有什么问题都爱找协会<sup>[1]</sup>。

(3) 村民自治绝不是说放弃了政府的责任，而是扩大了群众的权利。实质比形式重要。实质就是群众的当家权和满意度，这是紧密相关的两个方面。毫无疑问，测评指标也要在群众有没有当家权、有多少当家权以及他们对权利行使的满意程度来衡量。这里的当家权特指群众在计划生育村务上的知情权、发言权、选举权、管理权、监督权和生育权。与此同时，是群众对自身权利落实和保障状况的满意程度。权利的落实、内心的满意才真正体现了村民自治的真义。但有些干部却错误地认为权利下放会导致计划生育工作的失控。此外，有的地方仅仅满足于开会了、布置了，跟踪抓落实不够，出现了雷声大雨点小的问题。有的地方抓点儿仅仅是为了撑撑门面，给上面一个交待，故此出现了一些形式主义的东西。有的地方盲目套用外地经验，照抄照搬，自治工作没有创新，没有本地特点。有的领导同志浮在机关多，下去搞面对面指导少。即使下去了，也是“车印子”多，“脚印子”少，扑下身子帮助解决实际问题不够。

(4) 在测评方式上，由本地组织自身的测评是不太合适的，权力固有的威慑力很容易导致威权下话语系统的失真——群众不敢说真话或者说有水分的话。所以由上级组织出面、群众匿名测评在理论上最为理想，在操作上可能

有一个成本问题。在测评的时机上，也不宜过急，因为实践要产生成效往往需要时日。此外，反映了群众强烈情绪的举报意见同样应该进入测评中，如果这样的反映是真实的，更该高度重视。譬如，通化市对民主测评中满意率达不到60%的村计划生育专干依照规定程序撤换。

有些地方进一步提出了计划生育村民自治先进分类的标准。例如，山东泰安市对计划生育村民自治先进进行了三级分类，即合格村、先进村和模范村，并给出了不同的标准。合格村的标准是六好，即班子队伍好、政策落实好、宣传教育好、管理服务好、制度执行好和干群关系好。先进村则从合格村中选拔，另加一条标准是“3年内无计划外生育、无大月份引产、无出生瞒漏报、无计划生育集体上访和进京上访、无计划生育恶性案件。”所谓模范村则从先进村中产生，将“五无”的要求延长到5年。根据这个标准，模范村才算得上是实现了以民为本的可持续发展的低生育格局。

从效果来说，可以说是初见成效。学界早在1999年就已有一些讨论<sup>[2-4]</sup>。实行计划生育村民自治之后，广大群众参与了管理和监督，眼睛多了，力量强了，解决了乡镇计划生育干部“满身是眼看不了几家门”的问题。譬如，2001年吉林通化市实行计划生育村民自治的53个行政村，由于村干部和村民的合力管理和有效监督，没有出现一例计划外生育。

#### 四、结论

首先，计划生育村民自治要发扬的是计划生育民主，使计划生育客体从义务本位向权利本位过渡，树立起以民为本的新理念。实行计划生育村民自治，就是把原来的农村计划生育工作由国家用行政命令、行政管理，转为依靠农村基层组织，依靠群众，由群众根据国家法律、法规和有关政策，制定实施计划生育的村规民约。通过群众民主选举，民主决策，民主管理，民主监督，达到完成计划生育各项任务的目的。实行计划生育村民自治，可以让群众最大限度获得计划生育的参与权、自主权、管理权，充分体现群众是计划生育主人的地位和

作用。

“民主生育”是社会主义基层民主的重要组成部分，是新时期计划生育工作机制的重大探索，是创造人本主义计划生育模式的必由之路。

通过村民自治，实质上是要在社会政策约束和宏观计划指导下实现家庭生育的有限计划。“民主生育”不仅要符合政策生育的要求，而且要符合规范生育的要求。新近颁布的《人口与计划生育法》以及《计划生育技术服务条例》为新时期的“规范生育”提供了法律保障。“民主生育”的说法凸现了计划生育村民自治的实质和核心内容。

其次，富有成效的“民主生育”以最大限度地逼近政策生育的要求为目标，但在这个过程中要处理好四种关系，即群群关系、群我关系、党群关系和干群关系。民主生育要实现如下两大政策性目标：控制生育数量，提高生育质量。其中，生育的利益问题、公正问题和公平问题是计划生育村民自治实践中特别需要予以关注和协调的。

第三，计划生育村民自治的运行机制和效果评估是今后需要引起特别注意的问题。因为村民自治作为法律肯定的大方向已成定局，其他的问题就是如何结合各地的情形创造出可持续的低生育格局，不仅能够做到计划生育，而且要努力优化生育。

第四，在某种意义上，今天的“村民自治”是相对于过去的“行政管治”来说的。村民自治要发挥的是群众的参与、管理、监督和决策的作用，作为对“行政管治”偏差的矫正和优长的加强。村民自治通过法制化的努力“赋权于民”，从而建构了村级民主政治的权力结构，其基本特点是从自上而下的控制关系转为横向互动的合作关系。

第五，要正确理解计划生育村民自治中“民主监督”的实质。民主监督有两层含义：一是群众之间的监督，就是要通过群众之间的互相约束来杜绝违规性生育行为的存在。二是群众对干部的监督，干部是政策的实施者，群众是政策的落实者，这样的关系决定了民主监督的实质还是对干部行为的（下转第16页）

应给予大力的支持和推广。医疗基金可采取农民出大头，集体和政府适当扶持的办法。实行“四级筹资，两级管理”的运作模式，分设县市和乡镇两级合作医疗基金和管理，用于不同层次疾病和花费档次的适当补助。农民用集体合作的力量，解决疾病给个人带来的家破人亡的风险。

3. 对特困高龄老人实行医疗补助制度，作为临时的过渡办法。对城镇中生活在最低生活保障线上的高龄老人，每年给一定量的“医疗补助卷”，专人专用，年末有余，可转入下年继续使用；对农村特困高龄老人可实行医疗费减半制度，自理一半，另一半由县乡财政对半分摊。

4. 城乡分别筹建高龄老人医疗救助基金。由国内一些有收入的单位和个人，国际慈善事业、慈善家以及相关国际组织募捐，建立中国高龄老人医疗救助基金，用于无力承担医疗费用、特殊困难老人的救助。

5. 加强和完善老年医疗保健服务网络建设，以利健康老龄化的发展。2000 年高龄老人资料显示，因为路远不去看病的高龄老人，城镇为 7%，农村为 14.8%，由于行动不便未去看病的高龄老人，城镇为 27%，农村为 29.3%，说不清原因而没去看病的高龄老人，城镇为 43%，农村为 34.7%<sup>[19]</sup>。这一组数字

说明，我们的老年医疗保健网络还很不完善，分布不均，医疗保健服务还很不到位。因此，我们建议要加强和完善老年医疗保健服务网络建设，地域分布要合理，有条件的建立老年病医院，现有的医院应普遍设立老年病科或老年门诊；也要加强医疗呼叫系统建设，社会上设医疗 110 系统，社区设医疗呼叫服务系统，给予有需求的老人特别是高龄老人提供各种方便条件。

参考文献：

- [ 1 ] 国家统计局．中国统计年鉴．北京：中国统计出版社，2001．
- [ 2 ] 劳动和社会保障部．中国的劳动和社会保障状况．光明日报，2002- 4- 30．
- [ 3 ] 中国社会科学院人口研究所．中国人口年鉴．北京：中国社会科学出版社，1998．
- [ 4 ] 同 [ 2 ] ．
- [ 5 ] 中国高龄老人健康长寿研究课题组．中国高龄老人健康长寿调查 2000 年数据光盘．
- [ 6 ] 同 [ 5 ] ．
- [ 7 ] 国务院人口普查办，国家统计局人口统计司编．中国 1982 年人口普查资料，中国 1990 年人口普查资料，中国 2000 年人口普查资料，北京：中国统计出版社．
- [ 8 ] 李昌平．一封写给朱总理的信．书摘，2002，(4)．
- [ 9 ] 同 [ 1 ] ．
- [ 10 ] 同 [ 5 ] ．

[ 责任编辑 王树新 ]

( 上接第 34 页 )

监督。这种监督是依法行政的必要保障。

第六，目前计划生育村民自治还处在组织创新和制度创新的初级阶段。必须进一步考察组织创新和制度创新的效能问题。归根结底是要从始到终贯彻群众自愿、群众满意、群众欢迎这些基本原则。控制生育数量、提高生育质量只是我们的人口学目标，更重要的是发挥出计划生育的生产力效应和建设力效应，对广大农民群众的脱贫致富、文明进步有切实的帮助。

参考文献：

- [ 1 ] 田禾．群众的贴心人——山东省计划生育协会工作掠影．人民日报，2001- 5- 29 ( 10 ) ．
- [ 2 ] 吕慎亮．关于计划生育村民自治的法律思考．人口与经济，1999．
- [ 3 ] 杨立肪．对建立“以村为主、村民自治”计划生育工作机制的几点思考．人口与计划生育，1999．
- [ 4 ] 于爱善．探索村民自治之路．中国人口报，1999- 7- 12 ( 3 ) ．

[ 责任编辑 王树新 ]