

农村计生政策与惠民政策的冲突与协调

——以成都市龙泉驿区为例

陈火星, 郭正模

(四川省社会科学院 四川 成都 610072)

摘要: 在农村计生政策与惠民政策的根本原则相冲突与长期以来各决策部门政策不协调, 使相关惠民政策的实施有弱化农村计划生育政策的利益导向和激励机制倾向, 新时期农村的计划生育政策工作的实施面临挑战。

关键词: 农村; 计生政策; 惠民政策; 冲突; 协调

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2009)04-0029-05

一、问题的提出

计划生育政策是我国一项需要保持长期稳定的基本国策。自1973年推行计划生育以来, 生育率下降, 全国少生4亿人口, 有效缓解了人口增长对经济社会资源环境的压力, 为改革开放以来经济长期保持高速发展作出了重大贡献。进入21世纪后, 我国迎来了第四次人口出生高峰, 低生育水平面临着反弹的严峻形势; 目前我国仍然面临着人口数量多、人口结构不合理, 人口分布不均衡、人口流动频繁等人口问题, 严重阻碍了经济、社会、政治、文化的全面协调发展。《中共中央国务院关于全面加强人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决定》指出: “稳定低生育水平是新时期人口和计划生育工作的首要任务”、“必须坚持计划生育基本国策和稳定现行生育政策不动摇”。我国农村户籍有8亿人口, 计划生育政策的重点在农村, 难点也在农村。长期以来, 除了有法律和行政约束外, 农村计划生育政策的实施主要通过利益导向和激励机制来引导实现。即对于实施计划生育家庭给予优先优惠照顾, 发放特殊补助和一定的奖励, 通过奖励计划生育

家庭, 激励更多的人履行国策, 实行计划生育。然而政府各部门的政策利益导向机制的不协调, 使得我国农村计划生育政策工作的实施面临着与其他政策的冲突和激励作用相对弱化。从当前农村惠民政策中即可体现出来。

自2004年我国为及时解决“三农”问题在农村普及惠民政策以来, 这些授利于民、造福于民、方便于民的政策分别覆盖了农民增收、改善公共服务和社会管理等方面, 确实确实给农民带来了实惠。惠民政策在城乡间、区域间、户与户之间实行全民的普惠制政策, 让每一位公民享受到均等化的福利待遇。普惠政策属于国民收入的二次分配范畴, 所以再分配注重公平。十六届四中全会明确提出构建社会主义和谐社会的重大战略任务, 惠民政策的实施在一定程度上缩小了我国的贫富差距, 是构建和谐社会的重要手段。

但是在实际调查中也发现, 惠民政策对计生政策的利益导向作用和激励机制的冲击也十分明显。其根本原因在于两者实施的原则具有一定的冲突性: 计划生育政策遵循对计划生育家庭优先优惠的原则, 对计划生育家庭实行奖

收稿日期: 2009-01-18

作者简介: 陈火星(1984-), 女, 湖北黄冈人, 四川省社会科学院在读硕士 研究方向为人口与可持续发展。

励扶助,乃至对非计划生育家庭实行惩罚和戒律;而惠民政策,遵循公共服务均等化和带有强烈按人头平均倾向的普惠原则,以体现授利于民、造福于民、方便于民。在农村,两者的价值取向和根本原则相冲突造成了一系列不协调的负面效应。而这些惠民政策的刚性与强度远大于目前政府对农村计生家庭奖励扶持政策的力度^①,使得农村计生家庭奖励政策的利益导向功能和激励功能趋于弱化,新时期农村的计划生育政策工作的实施面临着巨大的挑战。

为了解农村计划生育政策的实施与其他相关政策相冲突的实际情况,本文特选取典型案例——四川省成都市龙泉驿区进行实地调查与研究。成都市龙泉驿区位于成都市东部近郊,是国家级成都经济技术开发区所在地,有一定的地方财政实力。龙泉驿区有相应的政策支持和一定的经济实力普及惠民政策。成都作为全国城乡统筹综合试验区之一,政府财政用于“三农”开支已超过30%。因此农村计生家庭与相关惠民政策的冲突相对一些经济较落后的地区更明显地表现出来。

二、农村计生政策与相关惠民政策的冲突

1. 土地征用政策。土地政策历史上就有强烈的平均主义倾向。我国的农村家庭土地承包制度也是按照人口而划分土地数量的。近年来成都市的城市化建设速度加快,龙泉驿区也有大量农村土地被征用。实施城乡统筹发展建设以来,成都市政府较大幅度地提高了农村土地征用补偿金的标准,征用土地按人头分,人口越多的家庭得到的补偿金越高。国土资源部门土地征用补偿政策对现行计划生育政策影响最大。国家规定每个公民享有35平方米的宅基地面积,农村户承包地面积按集体土地人均计算,即我国的宅基地和承包地安排均以人口数为标准,“农转非”安置房也按人均35平方米发放。在龙泉驿区,村民除了有自留地外,还有20平方米的沼气池。从2004年开始,国家颁发了《国务院关于深化改革严格土地管理

的决定》(国发[2004]28号)和《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》(国土资源发[2004]238号)。这些政策采取的是“国家按面积拨、村组按人口分”原则。2004年国家下发了《中共中央、国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》(中发[2004]1号)和《国务院关于做好2004年深化农村税费改革试点工作的通知》(国发[2004]21号)后,对农民实施了“三减免、三补贴”^②。实施办法中要求补偿金以土地面积为标准发放。这样一来,无疑是一个家庭内人口越多,在宅基地安排和承包土地的面积越多,那么在土地被征用以及农转非安置中所得到的补偿收益就越大。据了解,目前龙泉驿区农村家庭“超生”一个子女,一般征收社会抚养费3~4万元,而征地拆迁补偿等费用每户高达20万元,也就是说超生一个子女可“净赚”15万元左右。拆迁安置房面积也是人口多的多分,按市价计算又增值不少。是生还是不生?农民心中的天平自然倾向多生,而人口少的独生子女户则都反映吃亏。

2. 义务教育政策。2003年教育部下发《国务院关于加强农村教育工作的决定》(国发[2003]19号),决定从2004年起全国逐步普及“两免一补”和“一免一补”,所有义务教育阶段学生均能享有此制度提供的福利。对于贫困生实行“两免一补”,免学杂费、书本费,补助寄宿生活费。非贫困生实行“一免一补”,免书本费、寄宿生活费。龙泉驿区也下发了相关文件,如市成教计(2007)51号、龙府办(2007)108号、龙教发(2007)60号和龙教发(2007)89号文件。2007年我国已全面实行农村九年义务教育学杂费全免政策。由于“两免一补”政策针对的是贫困家庭,而不是独生子女或符合计划生育的家庭。教育部门的贫困标准八类人群^③没有明确地考虑计划生育家庭。《中共中央、国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》(中发[2006]11号)及各省关于社会主义新农村建

① 减免农业税、取消除烟叶以外的农业特产税、全部免征牧业税,对种植农民实行直接补贴、对部分地区农民实行良种补贴和农机具购置补贴。

② “两免一补”贫困生界定标准为:①持有农村特困户救助证的家庭子女;②农村人均年收入低于82元的家庭子女;③父母重大疾病丧失劳动能力的贫困学生;④父母离异或丧父、丧母等原因造成家庭经济困难学生;⑤因突发事件导致家庭贫困的子女;⑥接受特殊教育的学生;⑦因建设征地导致农村家庭人均耕地面积大量减少且造成家庭经济困难的学生;⑧当地政府规定的其他需要资助的学生。

设的指导文件中凡符合的项目,可给予农户资金和实物等方面的引导和扶持,以户为单位平均分配。贫困家庭可以获得更多补助,而对计划生育家庭无特别优惠。事实上,农村的贫困生不少来自于超生家庭。由于九年义务教育费全免,在一定程度上降低了农村贫困家庭多生育子女的教育成本,也就是说多生一个,在九年义务教育阶段子女并未给家庭带来多大经济负担。反而生得多,得到的财政转移支付分配和补助的福利相应也多。而计生家庭孩子少,得到补助也少,相比之下,计生家庭相对收益少,间接受损。

3. 卫生医疗政策。2008年成都市推行了“新型农村合作医疗”。新农合政策中明确排除了计划生育手术后遗症的对象,其治疗费用不纳入报销范围。即使是实行计划生育的家庭留下后遗症(人口计生系统现有的治疗费补助标准较低,解决不了大问题),也不能优惠对待,无疑加大了计划生育的风险成本。出生缺陷率居高不下也是我国人口素质提高所面临的一大难题。先天性心脏病是婴幼儿中的常见病、多发病,我国先天性心脏病发病率高达8%,已成为5岁以下儿童的第一死亡原因^①。如在广东省先天性心脏病已成为全省新生儿缺陷发病率最高的疾病^②,龙泉驿区亦是如此。在成都市治愈一例先天性心脏病需花费2~3万元,对于农民家庭来说是笔巨大的花费,很难承受。卫生部门现有的政策中对先天性心脏病患儿治疗未予补助,而且先天性心脏病患儿没被纳入残疾人群,不能享受残疾人相关(如康复等)优惠政策。农村计划生育家庭亦没有相关补助。在子女患有重大疾病时计划生育家庭可以申请再生一个,但不给予补助,患儿家庭在治疗方面根本没有经济能力和时间,更别说再抚养和照顾另一个孩子了。这种多生一个孩子多一份保险的心理更容易误导人们违反计划生育政策。

4. 社会保障政策。在养老社会保障方面,在城镇或乡村企业工作的职工,独生子女父母

在退休时(女50~55岁,男60岁)便可按本人基本工资的5%标准增发退休金。而农村独生子女家庭父母养老要等到60岁才能领养老补助。独生子女母亲要少领取5~10年的养老补助金。实地调查中农民对此颇有怨言。其次,全国农村最低生活保障人均补助水平是70.3元/月。但独生子女家庭子女奖励扶助每年60元,农村独生子女和双女户父母满60周岁以后每年养老补助600元/人,这样独生子女家庭每月最多也不过55元/人(即使实施新政策每年720元/人^②农村计生家庭每月最高也不过65元/人),仍低于贫困家庭最低生活补助。即农村的计划生育政策利益导向机制明显弱于农村低保政策。

三、政策不协调带来的负面效益

1. 农村家庭决策者产生多生育的意愿和行为。家庭的生育决策是一个博弈的过程,家庭决策者会遵循利益最大化原则来理性选择家庭生育孩子的数量。从权益上看,计生家庭是一个“高风险”家庭。选择生一个孩子,便要承担一旦失去孩子变成孤寡老人的风险。放弃多生一个孩子的权益,也应该享有其他对等的权益,即应享受现代社会政策的福利和收益保障。然而在调查中发现,关于农民切身利益的政策,如教育、社会保障和就业、卫生医疗方面的政策并没有对计划生育的家庭实行特殊或优先、优惠对待。反而现行的惠民政策使得农村计生家庭产生吃亏感。从利益上看,多生育一个孩子,仅从土地征用拆迁补偿方面便给家庭带来不少收入。一旦孩子长大工作,给家庭带来的收入也是不可估量的。而农村独生子女家庭可以享有的相关经济补助,如独生子女奖励扶助金(一年60元)、独生子女父母养老(60岁以后领取)补助一年600元,而且几十年没变过。在现有经济发展水平下可以说是杯水车薪,反而多生一个孩子的收益要大于生育成本。

2 农村生育率反弹。人口计生工作的内

① 广东监测:新生儿出生缺陷率在上升 先天性心脏病发病率最高 新华网 2006-12-27 <http://news.qq.com/a/20061227/001027.htm>

② 2009年1月1日起,国家人口计生委将提高农村部分计划生育家庭奖励扶助制度的奖励扶助标准,对符合条件的奖励扶助对象,奖励扶助标准从每人每年不低于600元人民币提高到每人每年不低于720元。这是国家人口计生委主任李斌15日公布的信息。

在挑战性加上外部惠民政策的影响，势必使得农村家庭生育二孩、多孩比例增加，农村生育率反弹。据龙泉驿区计生局的统计资料，该区的人口自然增长率已由 2001 年的 3.65‰ 上升到 2007 年的 4.41‰；符合政策生育率则从 2001 年的 96.65% 下降到 2007 年的 95.03%，逐年下降；出生缺陷率则由 2001 年的 0.44% 上升到 2007 年的 1.36%，其中惠民政策的影响不可否定^①。

3. 农村居民间的社会矛盾增加。由于农村计生政策与相关惠民政策的冲突，农村实行计划生育家庭在土地征用、教育、医疗、就业、救济优抚等方面没有特别优先优惠，法律明文规定的奖励扶助标准过低，反而违法生育家庭获得较多补偿和补助。计划生育家庭心理不平衡，感到经济上吃亏，无疑挫伤了农民实行计划生育的积极性。调查中发现一些计划生育家庭对超生家庭得到的较多补助和实惠不满。

4. 政府的社会管理压力加大。农村违反国家计划生育基本国策的生育行为增多，一方面严重挫伤了群众实行计划生育的积极性，另一方面是国家相关政策不协调，削减了国家实行其他基本国策的实施力度和政治影响力，影响政府执法和行政的公信力。人口的增多必然要增加社会投资和公共服务设施投资，给国家带来沉重的经济负担。以龙泉驿区为例，从 2008 年秋季开始，该区在免除义务教育阶段内中小学生杂费、信息技术费、课本费的基础上，又实行作业本费全免——龙泉教育实行零收入。同时龙泉教育局要根据相关文件给予贫困学生补助。近两年共支付贫困学生补助费达 280.5 万元，这些资助经费全由区财政拨付，无疑增加了政府财政负担。农村的土地征用高额补偿金是一个诱惑，导致农村户口吃香。目前已出现了为多生育子女的假离婚现象和为成为农村户口钻政策空子的大量农村上门女婿，这样无疑增加了社会管理难度。

四、政策协调和兼容的原则与对策建议

1. 应遵循的原则

在计划生育政策和其他相关政策实施过程

中应注意以下几个原则。

(1) 局部性决策服从国家基本国策的原则。基本国策代表的是国家、民族和社会的整体利益，关乎我国生存和长远发展，是最高层次的政策。因此，作为部门的局部性决策应服从国家基本国策，相互不应产生明显的矛盾和不协调。若部门的局部性决策与国家基本国策相冲突，即应考虑适当调整，把基本国策的贯彻摆在首位。各级党委、政府在进行经济与社会事务管理等重大决策时，要强化基本国策意识，充分考虑人口因素，要使有关政策有利于落实计划生育政策。

(2) 平衡“优惠”与“普惠”原则。目前我国农村计划生育政策与惠民政策存在一定的冲突。计划生育政策是基本国策，惠民政策是实现和谐社会的公平利益体现，两者缺一不可。因此，我们考虑整体利益的情况下，应努力协调好“优惠”与“普惠”之间的关系，使有关政策兼容、互补，既照顾“优惠”又照顾“普惠”。在不影响惠民政策对广大群众利益的基础上，应对计划生育家庭增加补偿补助项目或加大补偿力度，以体现优惠政策。

(3) 坚持统筹决策，整体利益优先的原则。长期以来，我国在制定重大政策时，往往各部门各自为政，没有站在全局的角度上统筹安排。所以无论是计生部门，还是教育、卫生、劳动和社会保障等部门，应参与到其他经济社会公共事业部门政策制定和实施中去，可更好地遵循整体利益优先原则，打破“利益部门化”现象。政府在政策制定和实施过程中，应当加大对各个部门之间的沟通和协调力度，争取一项政策的实施互不冲突，相互协调，以达到整体利益的最大化。

2 对相关部门的具体政策建议

农村社会保障体系相对城镇要薄弱，农民主要依靠家庭养老、土地养老。现阶段的城乡统筹使得越来越多的农民失去土地，而国家提倡生育一个子女，农民老年后可能缺乏保障。对于农村独生子女家庭，政府应给予更多的关注。因此，在卫生医疗、教育、就业和社会保障等方面应给予农村计划生育家庭相应的照

^① 数据由成都市龙泉驿区人口计生委提供。

顾，在独生子女一生中各个阶段都应享受到优先优惠对待，如教育费用、升学照顾、就业优先等，也就是扩大奖励扶助面，从而引导和激励更多的家庭实行计划生育。

(1) 人口计生部门。目前农村的独生子女奖励金标准 60 元/年，独生子女父母养老补助 600 元/年，仍是几十年前定的，已经不符合当今经济发展水平。建议提高农村计划生育家庭奖励扶助金额，制订适合于物价水平的标准线。另可建立独生子女或计划生育风险基金，用于特殊的如独生子女伤残或死亡的计划生育家庭补助。建议利用当前政府消除金融危机和扩大内需的时机，对全国城乡独生子女家庭实行一次性经济补贴，以体现政府对他们所作出贡献的补偿和优惠。

(2) 土地部门。在土地征用过程中对计划生育家庭给予优惠照顾，适当提高独生子女家庭的安置房标准，如三人户按四人户对待。

(3) 卫生部门。鉴于目前新农合主要解决

“大病”困难，可以给予独生子女家庭计划生育手术后遗症对象一定的医疗补助。鉴于出生婴儿先天性心脏病的高发生率，建议将患儿纳入残疾人群，享受相应的补助；同时将先天性心脏病等常见疾病治疗费用纳入报销范围。

(4) 劳动和社会保障部门。协调好农村计划生育家庭父母退休时间和退休金奖励政策，应与城镇保持一致。建议适当提高退休金额。

(5) 民政部门。在贫困补助方面多注重计划生育家庭，适当提高计划生育家庭补助金额和加大补助力度。

参考文献:

[1] 陈建先 计生政策与农村相关政策的反思 [J] . 重庆行政, 2007 (3): 57—59.
[2] 盛继红, 蒋淑梅. 先天性心脏病: 5 岁以下儿童的“第一杀手”. 金华晚报 2007—12—28. 22.

[责任编辑 王树新]

(上接第 28 页)

参考文献:

[1] 潘贵玉. 婚育观念通论 [M] . 北京: 中国人口出版社, 2003. 382. 394.
[2] 孙沐寒. 中国计划生育纪事 [M] . 北京: 红旗出版社, 1987. 7~19.
[3] 翟振武. 中国农村人口增长的经济机制 (1949~1979) [J] . 人口研究, 1991, (4): 2~10.
[4] 张子毅等. 中国青年的生育意愿 [Z] . 天津: 天津人民出版社, 1982. 34. 47. 69. 77. 17. 41. 57. 71.
[5] 于学军. 中国人口生育问题研究综述 [EB/OL] . 中国人口网, 2004—03—26.
[6] 方菁, 张开宁, 王爱玲. 昆明市部分女性流动人口生育意愿和避孕状况调查 [J] . 人口学刊, 1997, (1): 63—65.
[7] 周长洪, 黄宝凤. 育龄妇女理想生育意愿及其影响因素分析 [A] . 国家人口和计划生育委员会计划财务司, 中国人口与发展研究中心. 1997 年全国人口与生殖健康调查论文集 [C] . 北京: 中国人口出版社, 2000. 81~87.
[8] 同 [1] .
[9] 陈胜利, 张世琨. 当代择偶与生育意愿研究 [M] . 北京: 中国人口出版社 2003. 101~118. 140. 194. 197.
[10] 张维庆. 2006 年全国人口和计划生育调查数据集 [Z] . 北京: 中国人口出版社, 2008.
[11] 同 [4] .
[12] 同 [9] .
[13] 同 [10] .
[14] 同 [6] .
[15] 尤丹珍, 郑真真. 农村外出妇女的生育意愿分析——安徽、四川的实证研究 [J] . 社会学研究, 2002, (6): 52—62.
[16] 陈彩霞, 张纯元. 当代农村女性生育行为和生育意愿的实证研究 [J] . 人口与经济, 2003, (5): 76—80.
[17] 同 [9] .
[18] 同 [10] .
[19] 于淑清等. 市场经济与婚育意愿 [J] . 人口研究, 1994, (1): 50—56.
[20] 梁巧转, 朱楚珠. 生育观转变的定量研究 [J] . 西安交通大学学报, 1994, (3): 126—131.
[21] 吕红平, 陈胜利. 社会性别与人口发展 [M] . 北京: 中国人口出版社, 2005. 76.
[22] 郭志仪, 刘俊丽. 安徽省居民生育意愿调查分析 [J] . 人口与经济, 2008, (5): 22—24.

[责任编辑 王树新]