

建设社会主义新农村

农村人口和计划生育工作面临五大挑战

黄德明

(湖北省谷城县计生局, 湖北 谷城 441701)

摘 要: 本文从多个视角入手, 对当前建设社会主义新农村, 人口与计划生育工作面临诸多新矛盾提出了一些理性思考。这些新矛盾不能较好地破解, 就有可能延缓建设新农村速度, 影响建设新农村质量和稳定来之不易的低生育水平。

关键词: 户籍制度; 婚姻登记; 奖励扶助; 税费改革; 技术服务

中图分类号: C923 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2007)02-0022-04

中国共产党第十六次代表大会明确提出要建设社会主义新农村, 这是党中央在深刻分析国际国内形势, 全面把握我国现阶段经济社会发展特征的基础上, 从党和国家事业发展全面出发确定的一项重大历史任务, 深刻反映了落实科学发展观, 构建社会主义和谐社会的时代要求, 集中代表了亿万农民群众的强烈愿望和根本利益, 具有重大的现实意义和深远的历史意义。建设社会主义新农村, 核心是经济社会发展, 其本质是人口问题, 农村人口数量及人口素质决定建设新农村成败的关键所在, 也是加速或延缓建设新农村步伐的决定性因素^[1]。继续有效地控制农村人口数量, 稳定低生育水平, 不断改善人口结构和提高人口素质, 这是解决建设新农村的根本, 也是解决小康社会的前提。现阶段, 农村税费改革和乡镇配套改革的基本结束, 农村计划生育工作面临的困难、矛盾越来越多, 并日趋严重, 一些老办法不能用, 新办法不管用, 制度的制约使农村人口和计划生育工作面临五大挑战^[2]。

挑战之一: 户籍制度由二元结构改革为一元结构的城乡一体化体制, 给计划生育管理带

来历史性的困难。新中国成立以来, 我国城市管理、行业管理、人口管理等完全以户口性质划分进行归类, 这种传统的已经比较成熟的管理模式成为制度被社会接纳和认同^[3]。首先, 户籍制度改革后, 难于表明生育对象是符合城镇生育政策, 还是符合农村生育政策。譬如, 从2005年开始, 湖北省取消城镇居民、农村居民性质划分, 统一称谓湖北居民。《湖北省人口与计划生育条例》规定, 依据户口性质确定生育二孩条件: 城镇人口4条, 农村人口9条, 城镇人口和农村人口共同适用1条。20世纪80年代后期到20世纪90年代中期, 一些农民为了减免“三提五统”任务, 通过正式或非正式途径, 将户口性质改变为城镇户口, 即“农转非”, 而仍然居住在原地, 仍然有农业地和自留地, 继续从事农业生产。农村土地二轮延包过程中, 这些“农转非”农民有的将户口性质恢复为农村户口, 有的没有变更。无论是恢复或非变更户口性质的农民, 他们继续承包土地二轮经营合同, 村委会和群众仍然将他们视为农民。所以说, 取消户口性质, 以户口性质作为唯一确定申请对象是符合城镇生育

收稿日期: 2006-08-17
作者简介: 黄德明(1959-), 男, 湖北人, 湖北省谷城县计划生育局副局长, 统计师。

二孩政策，还是符合农村生育二孩政策，在很大程度上给基层计划生育管理与服务带来较大的困难。其次，取消户口性质，湖北居民的流动取向具有更大的自由性、空间性和灵活性。随之而来的农村人口大量涌向城镇，农村流动人口从业的随意性、居住分散性、人际关系的不稳定性，这些都给城镇计划生育管理带来新课题，同时也给流动人口户籍所在地以户籍地管理为主的制度造成障碍。第三，户籍制度城乡一体化，从业人员岗位的不稳定性，“单位人”演变为“社会人”，将会给出生人口上报带来极大的困难。户籍制度改革前，出生人口是以行政单位为上报元素，出生人口漏统漏报率较低。户籍制度改革后，城镇下岗人员流向社区或者农村从事无选择、无固定的行业，这种选择职业和无稳定的居所是暂时并经常发生变化，因此他们生育子女上报户口也是不确定性的。他们对出生婴儿上报的地点、时间具有相当大的自由性、选择性和限制性。这种新现象的出现，使计划生育部门难于确认其生育子女个数、生育时间。对政策外生育的，依法程序很难到位，征收社会抚养费难度就更大。户籍制度改革后，预测农村人口可能会大量涌向城镇，选择从业岗位和学校安排子女就读。现阶段许多社区还是以“单位管理”的思维定势对待外地人特别是流入城镇的农村人口，他们习惯将这些人称之为“不是我们的人”，不为他们提供生殖健康服务，对出生人口也不给予上报，使这些人虽然居住在社区，但是没有享受社区的待遇。据调查，社区不愿意为外地人开展计划生育服务，主要考虑社区经费匮乏，节育措施落实、妇检、独生子女儿童保健费支付等“无米下锅”，还要完成乡镇或办事处下达的“三查”和节育手术任务。

挑战之二：《婚姻登记条例》的颁布实施，给提高出生人口素质工作带来新的挑战。首先，《婚姻登记条例》取消了强制性婚前医疗检查的规定，婚检由强制变成自愿。一般来讲，由于受传统的文化和卫生习惯的影响，加之医疗条件的区域局限性，全国每年出生缺陷婴儿发生率均占相当的比例，这些缺陷婴儿出生后，相当程度地给社会和家庭造成巨大的经济支出和沉重的精神负担，使本来经济非常脆

弱的家庭更是雪上加霜。同时，夫妇一方的生理缺陷，也给家庭的稳定性带来不安的因素，在夫妇心理上也会蒙上难于消逝的阴影。这种阴影随着时间的推移和夫妇年龄的增长，以及社会环境的影响，阴影可能会逐渐加深、加大，甚至发生裂变。因此，无论从结婚双方、家庭和睦和稳定，以及后代的健康考虑，还是从计划生育角度来讲，婚前医学检查是非常必要的，也是优生重要环节和前提。取消强制婚检前提，使不依法登记结婚的人数会有更大的自由性和随意性。其次，婚姻登记机关的权限指定，以及对不履行登记手续的当事人实行行政制约措施的弱化，在一定时间和范围内，不愿办理结婚登记手续生育的夫妇人数将会增加。按照湖北省统一规定，从2005年开始，受理婚姻登记机关仅限于县级民政部门，乡镇级民政部门不再办理婚姻登记业务。由于受空间、时间和经济条件的限制，许多居住在城郊，甚至更偏远地区的青年男女，虽然双方达到了法定婚龄，但受客观条件制约，不履行法定的结婚登记手续，而按照已有的当地习俗结婚，造成事实婚姻客观后果。按照《湖北省人口与计划生育条例》有关规定，虽然当事人双方符合法定婚龄，但没有履行婚姻登记手续，所生子女视同违法生育，如此就会出现相当量的无证结婚夫妇违法生育，不仅降低了计划生育工作质量，而且违背了对生育一孩夫妇发送《生育服务证》的初衷，以及计划生育优质服务的根本目的。这就给计划生育部门带来了只有提高合法婚姻率，才能提高计划生育工作水平的“两难”境地。

挑战之三：农村奖励扶助断层的不完整性不利于稳定低生育水平。从2004年开始，全国大部分省（市）出台了对农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度，其基本条件是农村现存只有一个子女或两个女孩的计划生育家庭，夫妇年满60周岁以后，由中央和地方财政安排专项资金，按人年均不低于600元的标准发放奖励扶助金，直到亡故为止。在我国农村社会保障制度还不健全的背景下，这项奖励扶助制度能够从一个方面解决降低农村生育率、减少剩余劳动力等人口问题，有利于稳定农村社会，促进人口和经济社会协调发展，对解决农

村人口问题具有长期性、稳定性的作用，它的影响力毋庸置疑。但是，从计划生育普惠性的制度而言，而诠释它的普惠性，这项奖励扶助制度的实施，相对带来的一些层面的影响也不能忽视和完全低估。一是农村奖励扶助对象锁定在年满 60 周岁以上的独生子女户或双女户家庭，它的覆盖面非常狭窄，一般来讲，这个面只占农村独生子女户或双女户家庭的 1% 左右，所以它的普惠性较差，受益面只有小部分，而大部分正在实行计划生育户并没有受泽。二是法律、法规规定给予已领取《独生子女家庭光荣证》的农村家庭进行奖励难于完全兑现。农村税费改革后，农村特别是贫困山区的集体经济处在崩溃的边缘，村委会根本无力支付领取独生子女光荣证家庭的奖励。独生子女家庭为国家做出了自我牺牲，而按法律、法规规定应当得到的报酬，而没有得到回报，心理难于平衡，极大地挫伤了他们实行计划生育的积极性。三是奖励扶助年龄的特指性使绝大多数农村独生子女家庭难于承受心理压力和环境压力。众所周知，年满 60 周岁奖励的扶助对象一般生于 1933 年，当初他们可能自觉实行计划生育，也可能是被动实行计划生育。据调查，这些奖扶对象在当初经济条件相当落后和医疗水平比较贫乏的情况下，大部分是继发性不生育的，并不是主动节制性的理性生育。从生育年龄来讲，他们生育条件和生育能力已经基本结束，不再承担稳定低生育水平的重任，享受了国家的恩泽，得到他们原来没有想到的实惠。但是，现在承担稳定低生育水平战略任务的农村一孩和双女户育龄夫妇，他们占农村家庭 60% 以上，他们当中有的自愿放弃生育二孩指标，终身只生一个子女，有的在生育第二个女孩后，能够在医生指导下，选择安全、有效、适宜的长效节育措施，不再政策外生育。他们年龄较轻、生育力强，还有漫长的生育历程，他们要承受长期的艰苦的避孕节育考验，他们既是稳定低生育水平的生力军，也是冲垮低生育水平大堤的潜在势能。关爱他们显得格外重要。所以说，对这部分人落实好应当享受的相关优待，既能较好地稳定来之不易的农村低生育水平，又能较大地提升农村计划生育工作质量，具有较强的现实意义和战略

意义。

挑战之四：农村税费改革后，给传统的计划生育管理服务带来诸多新困难。一方面，农村村委会经费严重短缺，已经影响了农村计划生育工作的正常开展。税费改革前，农村计划生育统筹部分基本保证工作的正常运转。税费改革后，中央、省确定的对农村进行转移支付，由于各种原因，转移到村委会的经费只能维持行政事务和干部人头工资，根本就没有计划生育经费^[4]。据调查，农村计划生育的各项费用除节育等国家规定的免费服务项目之外，还有计划生育公益费用，譬如，节育手术对象的车船费、伙食补助费、计划生育宣传费等，一年一个行政村大约为计划生育公益费支付 0.2~0.5 万元。倘若发现政策外怀孕对象出走，还要花费大量的人力、财力、精力去寻找，由于经费紧张，一些村“鞭长莫及”，只能任其政策外生育。另一方面，工资不能兑现，农村计划生育干部呼声较大。税费改革之前，农村计划生育干部工资兑现总体是有多有少，或采取变通办法，一般变通为抵交合同部分、减免义务工等。税费改革后，中央、省已经明确规定了农村干部工资支付渠道及途径，但是，由于相关配套政策没有出台或出台后没有认真督促落实，一些农村计划生育干部基本工资难于兑现，或者不能完全兑现，有的农村计划生育干部不辞而别，外出打工，造成多年积累的最原始的基础资料丢失，十分可惜。这种局面倘若不能从根本上得到解决，农村计划生育基础网络建设就会断层、断底，已有的低生育水平也难于稳定坚持下去。

挑战之五：以技术服务为核心的计划生育优质服务内涵难于凸现。计划生育优质服务，内涵丰富，前景看好，这是时代发展的要求，也是计划生育工作客观需要。计划生育优质服务，集中体现在计划生育技术服务上，国家人口计生委要求，要建立以县站为龙头，中心站为骨干，乡镇站为基础，村服务室为依托，流动服务车为纽带的计划生育服务新格局。作为计划生育技术服务的主体，全国大部分县、乡计划生育服务站面临四大困扰。一是复合性人才缺乏^[5]。县、乡服务站组建较晚，技术人才一般是通过引进、招聘进来，带有原始的不确

定性。与医疗机构对比，县、乡服务站技术力量悬殊较大，整体技术水平不高，复合人才奇缺。二是综合性服务能力不强。虽然县、乡服务站按规定配备了人数，但绝大部分医技人员只能从事单一的避孕节育手术，倘若遇到在手术过程中的难题，不能自主处理，还需依靠医疗机构。现阶段服务站承担的“三查”服务任务，由于医技水平、环境条件、认知理由等原因，许多亚健康人不愿接受这种价廉甚至是无偿的技术服务，而愿意掏高价、跑远路到大医院接受“三查”服务。虽然省、市计划生育部门为服务站配备了先进医疗设备，但由于缺乏应用技术人才，不能开展高层面、多层面的计划生育优质服务。三是经济效益较差。据调查，湖北省大多数乡镇计划生育服务站由社会事务办主任担任站长。社会事务办主任主要从事行政管理工作，到村到户做育龄群众思想工作时间较多，技术管理缺乏。节育技术服务是乡镇服务站的重要经济收入来源，随着人们生育观念的改变和避孕节育措施知情选择，节育手术量逐年减少，服务站的业务收入也随之减少。再加上乡镇计划生育事业费、转移支付不能完全到位，职工基本生活得不到保证，造成专业技术人员思想不稳定，不能很好地开展计划生育优质服务。四是发展缺乏强大的后劲。社会主义新农村建设，需要全新的观念，农村需要全新的服务。计划生育服务站为亚健康服务单位，更需要设备的先进、医技的提高，服务质量的升华。现在县、乡服务站缺乏后劲，主要反映在两个层面。一个层面是“入口”没有技术力量资源的支撑。高素质的技术人员需

要从大专院校培养，就全国而言，现在还没有一所高等院校专门培养计划生育技术人才。第二个层面是“培训”没有场所。计划生育系统只有自上而下的行政管理体系，而没有自上而下的计划生育技术服务体系，有的省级计生委设有的科研所，只能从事一般的科研工作，不能全面的传、帮、带，不能组织县、乡服务站人员进行全面的、系统的技术培训。市级计划生育服务站只能是行管职能，根本就没有发挥技术指导作用。许多县、乡服务站为提高技术人员素质，只能自主通过各种途径与大中医院联系，派人培训，但也只能是杯水车薪、权宜之计。所以说，提高县、乡服务站人员的技术能力，仅靠自我提高、自我发展是远远不够的，要想发展，就要有人才，人才需要阵地培训，国家和省级人口计生委要建立自己的技术服务阵地，以适应现代技术发展和市场竞争的需要，人民群众才会满意，人口与计划生育事业才能健康发展。

参考文献:

- [1] 于学军. “三农”问题的人口学研究. 人口研究, 2003, (2).
- [2] 吴帆, 李建民. 新时期农村人口与计划生育事业发展. 人口与计划生育, 2006, (6).
- [3] 谢玲丽. 以综合改革为动力, 积极探索更名后上海人口与计划生育工作新的战略转移. 人口与经济, 2004, (5).
- [4] 朱方长, 曹敬安, 张仁杰. 村级区划调整对基层人口与计划生育管理的影响. 人口研究, 2005 (6).
- [5] 周广华. 乡镇计生服务站面临的困扰与出路. 人口研究, 2002, (4).

[责任编辑 王树新]