



改革大潮下的村委会建设与农村人口控制

浙江省杭州市计划生育委员会 边清国

随着80年代我国城乡的经济改革,特别是近年来提出建立社会主义市场经济体制以后,村委会建设与农村人口控制工作面临着许多新的问题,已成为建立市场经济体制,抓紧抓好农村计划生育工作亟待研究解决的重要课题。

一、村委会建设在农村人口控制中暴露的问题

多年来,我国农村人口控制工作的管理模式,基本上是在70年代实行集体生产和分配的经济基础之上逐步形成的。随着农村经济体制改革的进一步深化,农村人口控制工作尽管在实践中已作过不少改进和完善,但从总体上讲,基本模式并没有根本转变。特别是市场经济体制的建立,农村生产也纳入了商品经济的范畴,政府对农村经济调控职能相应减弱,村委会建设在新形势下遇到了许多自身难以克服的困难,原有的农村人口控制模式的局限性日益突出,有些做法已完全失去了作用。当前的主要问题是:

1、对村委会建设的重视、指导不够。全国普建村委会已近十年了,但还未真正受到一些地方负责指导它的党政领导机关的重视。一是村干部的待遇跟不上,补贴问题在许多地方尚未得到妥善解决,尤其是经济贫困地区的村干部,长年靠奉献精神从事“一线”工作,由此挫伤了一些人的工作积极性。二是一些地方的村干部,由那些家族势力大、兄弟们多的人担任,家族势力小的人一般不敢当干部,即使当了也不敢大胆管理。三是一些地区的基层政府对村委会指导不力,工作方法简单粗糙。在人口控制工作中重政策框框制定,轻政策落实;考察计生工作,只限于听汇报,不重调查研究,对群众的意见掉以轻心。因此,村干部对上产生应付思想,不讲究工作作风。

2、村委会行政管理职能削弱。随着农村经济改革的不断深入,自上而下的行政管理失去了约束能力和主动权。虽然承包责任制激发了农民的生产积极性,促进了农村经济的发展,但随着农业集体经济的解体,大大削弱了村一级干部的行政职权。计划生育工作靠以前的“扣工分、卡口粮、停发布票、不报户口”等方法不灵了。计划生育的奖罚手段已作用不大,即使超生罚款,富了的农民也不在乎,贫困的农民罚不到。有些地方的农村常年都有逃孕超生在外的对象,对这支“超生游击队”,村委会往往束手无策。由于各种连锁反应的结果,村干部实施计划生育管理的难度日益增大。

3、村委会组织与制度不健全。近年来,广大农民的经济基础、生产生活、思想观念都在起着日新月异的变化。在农户经营成为当前农业经营为主体的新形势下,就村干部来说,他们既没有象国家正式职工那样稳定的工资,也没有固定不变的身份,在以金钱来衡量社会价值的商品经济社会中,多数有文化、有能力的村干部,宁愿离开那几亩赖以生存的土地去寻找其它出路。因而,在村级组织中,村长、支部书记、妇女主任等变动频繁,村委会组织很不稳定。另一方面,村委会应有作用没有很好地发挥,工作难以形成制度,特别在一些后进地区,时常出现“乡干部不下队,村委会不开会”的局面,致使许多政策没有及时落实到群众中去。计划生育工作往往名义上由村长、支书挂帅,但这个“帅”一身多职,计划生育工作无暇顾及,加之一些村没有计划生育专管人员,许多农村基层计生工作网呈“线断、网破、人散”的状况,对工作影响极大。

4、村干部文化素质低。从总体上看,在许多地方

村干部自身文化水平偏低、素质较差,是当前加强村委会建设不可忽视的重要问题。在计划生育工作中;有些村干部遇到问题,讲不出所以然来,难以使农民心悦诚服;有的工作上怨气大、怕得罪人,怕丢选票,不敢抓,不敢管;有的旧的思想观念严重,不愿承受来自亲戚、邻居、家族等各方面的社会压力,不按政策办事,甚至同情、庇护;有的工作方式呆板,手段粗暴,造成群众对抗心理;还有的法制观念淡薄,因工作受到群众报复,遭受殴打或毁坏庄稼,往往自认倒霉,不敢报案,不会运用法律武器维护自身权利。

二、村民委员会在农村人口控制中的作用

《宪法》和《村民委员会组织法》规定,村民委员会是农村基层群众性自治组织。它靠农民群众自己组织起来,通过民主的办法,自己立规矩、订章程,就涉及本居住地区广大群众的事务进行自我教育、自我管理、自我建设和自我服务,创造一个稳定的秩序,从而使人们的生产、生活能够得以按多数人的意愿正常发展。我国推行计划生育就是从人民群众的长远利益和根本利益出发的。村委会在农村人口控制中的作用主要体现在以下几个方面:

1、通过经常性的宣传教育,转变群众的生育观。村委会虽然不能直接参与政府的行政工作,但它可以通过自己的努力,运用多种形式,引导和教育村民自觉遵守党的计划生育政策和法律法规。计划生育法律法规是以强制力为后盾的,在这种强制性约束的基础上,再依靠村委会的宣传教育等非强制性约束手段,增强群众的人口意识、人均观念和婚姻生育的自我约束机制,既能使计划生育政策法规的贯彻实施得到“双保险”的效果,又有利于改善干群关系。

2、通过群众自我教育,引导人们从家情、村情看国情,站在小家想大家,形成自觉实行计划生育的新风尚。一是大力开展算帐对比活动,充分运用人口出生帐、人均土地帐、人均收入帐、国家消费帐、家庭负担帐等群众看得见、摸得着,关系到切身利益的问题进行算帐对比,增强群众对控制人口增长的紧迫感和责任感。二是积极开展“三好育龄夫妇”、“五好家庭”和“遵纪守法户”等评比竞赛活动,培养人们个体服从整体,个人服从社会的道德价值观,达到群众自己教育自己的目的。

3、依靠社会舆论,发动群众监督,开展计划生育自我管理、自我服务。村委会本身就是自己的组织,有着得天独厚的优势,因而功能独具。村干部生活在群众之中,群众的安危冷暖、大小故事都最清楚。比

如,某家儿女结婚了,哪家妇女怀孕了,村委会成员、当事者的邻居了如指掌,而且各种信息的掌握既及时,又准确。因此,村委会能不断通过自己的工作掌握动态信息,发现问题,及时采取措施加以解决。同时,还可以通过建立计划生育协会,计划生育中心户等组织,联系广大育龄妇女,落实自我管理、自我服务。

4、通过制订和执行“村规民约”,指导和规范人们的婚育行为。在计划生育工作中,群众的自我教育、自我管理在很大程度上是通过村规民约的实施来实现的。村规民约作为本村全体成员必须遵守的行为规范,必然对涉及全村群众结婚、生育、避孕节育等方面的行为,作出指导性和限制性的规定,明确奖惩措施。由于村规民约是大家根据计划生育政策法规规定的规矩,倘若谁违反了,就按约处罚他;谁执行的好,就要表彰他,奖励他。通过这些规范性要求,帮助群众树立计划生育法制观念,使自己的行为“不逾矩”,保证计划生育政策的贯彻实施,从而达到控制人口的目的。

三、进一步强化村委会人口控制工作的地位,切实加强村委会工作的力度。

我国在农村建立村民委员会,让群众自己管理自己的事务,是我国民主制度建设的一个拓展。从农村人口控制角度来看,村委会是了解和掌握各家生产、生活、婚姻、生育、死亡等家庭情况的基层组织,是落实人口计划的基层单位,直接担负着面向群众宣传计划生育政策,按政策规定向育龄夫妇分配生育指标,向群众提供避孕节育等服务,是农村人口控制的第一道“防线”。因此,充分认识村委会的地位和作用,进一步加强村委会建设,是实现有效地控制人口增长的重要措施。

1、切实加强村委会工作的指导。

基层党政机关要教育广大农村干部和群众充分认识村委会实行基层群众自治对于发展社会主义直接民主、调动广大农民群众自觉实行计划生育和主人翁责任感,以及控制人口增长、促进农村经济发展的战略意义;引导他们认真贯彻计划生育政策法规,完善村规民约和社会保障等政策;要积极支持村委会同一切违背群众利益和意愿的行为作斗争。县、乡二级要采取措施,解决好村委会干部和村计生工作者的政治、经济待遇。同时,各级计划生育部门要改进工作作风,讲究工作方法,加强对村委会的具体指导,帮助他们找出差距,分析原因,制定可行有效的

工作规范和管理制度。

2. 建立适应社会主义市场经济体制的村民自制机制。

社会主义市场经济体制下的农村人口控制,应在总结完善过去管理模式、工作方法的一些成功经验和做法的基础上,充分运用市场经济的优势,不断改革深化,逐步建立一套适应市场经济发展需要的人口控制机制。一方面,要通过发展乡村集体经济、增长村级组织的实力,为做好计划生育工作创造更有利的社会经济条件。另一方面,要把社会制约与利益导向有机地结合起来,把人口控制与发展农村经济,少生快富奔小康结合起来。在完善和建立利益导向机制方面,可以抓住责任田、责任心、资金借贷、进企业、技术培训、扶贫开发、养老保险、农转非、医疗保健、税收减免和免费义务教育等问题,采取扶持、奖励和惩罚相结合的措施,启动人口控制的内在活力,调节人们的婚育行为。

3. 加强村委会组织建设,进一步挖掘自觉做好人口控制工作的内在动力。

加强村级组织建设可以为农村人口控制工作提供可靠的组织保证。当前,要针对一些地区村级组织趋于涣散、凝聚力不强的状况,抓住党中央加强基层组织建设的机遇,通过发展乡村集体经济等途径,把具有开拓精神,能够带领群众勤劳致富,敢抓和善于抓计划生育工作,在群众中有较高威望的能人选拔充实到村委会组织中来,逐步建立一支业务素质好,积极主动性高、肯负责任的村干部队伍,充分发挥村委会在人口控制中的作用。

在进一步健全村级组织的同时,要下大力气抓好村级领导班子的文化素质、业务素质和社会活动能力的培训,要舍得时间和精力,真正建立一支与农村人口控制相适应的训练有素的基层管理队伍,使他们成为农村人口控制的中流砥柱。

欢迎订阅 1996 年《人口与计划生育》

《人口与计划生育》是国家计划生育委员会主办的全国性计划生育工作理论刊物,它融政策指导、理论研究为一体,具有指导性、研究性、实用性和可读性的特点,面向国内外公开发行。

《人口与计划生育》一方面组织发表各方领导和有关人士阐述我国计划生育与人口、社会、经济、资源和环境的有分析、有导向的权威性文章;一方面辟有“改革论坛”、“研究与思考”、“宣传教育”、“三言两语话计生”、“县、乡领导论坛”、“抓基层、打基础”、“调查报告”、“企业之声”、“他山之石”、“统计数据”和“了望台”等栏目,以多层次、广视野、全方位地论说我国人口与计划生育问题。《人口与计划生育》内容丰富,文图并举,形式多样,满足各方。

《人口与计划生育》真诚地期待大家的指导和支持,热情地欢迎大家的订阅和投稿,刊物每逢双月 25 日出版,每期 80 页,封面彩印,正文胶印,定价 5 元,全年 6 期 30 元,邮费 3 元,共计 33 元。刊物自办发行,在邮局订阅不到。计划生育系统读者请向各省、自治区、直辖市和单列市计生委宣教处索取订单订阅,也可直接向本刊发行组索取订单,其他读者请通过银行或邮局汇款,务请用正楷书写清楚详细地址、收件人、邮编、订阅份数及金额。

国内统一刊号:CN11—3148/C 国际标准刊号:ISSN1004—8197

编辑、出版、发行:《人口与计划生育》编辑部 电话(010)2173523 2173528

地址:北京海淀区大慧寺 12 号中国人口情报研究中心 邮政编码:100081

开户银行:北京工商银行海淀大钟寺信用社 户名:中国人口情报研究中心出版部

帐号:19040—91