

关于创新农村计划生育工作的思考

张昆仑

(河南大学 经济研究所, 河南 开封 475001)

摘要: 论文采用对比分析法和定量分析法, 提出要从四个方面创新对农村超生户的惩戒方法, 建议对农村计划生育守法户从三个方面给予资助和关怀, 对于农村“先计生、后超生”现象, 提出采取三点惩罚措施。

关键词: 计划生育; 农村超生户; 独生子女奖励金; 社会养老

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2010) 02-0093-04

我国学界的共识是: 中国只有减少农民, 才能富裕农民。笔者认为, 这一思想的表述指出了中国农村奔小康及财富增长的重要途径。

一、改变对农村超生户的惩处方法

变革沿袭已久的对农村超生户主要采取罚款惩处的方法, 实行取消其家庭一定数量承包土地的新作法。比如, “超生1人取消0.5人或1人承包地”。

实践充分证明, 对超生者采取罚款的做法(即收取社会抚养费)弊端很大。其一是“有钱人不怕罚、无钱者罚不怕”, 因而难以真正有效地遏制超生现象。其二是不规范的罚款为农村计生管理部门、计生管理干部以及乡镇政府提供了“以罚创收”的条件, 由此衍生了贪污挪用计生罚款现象, 从而与国家实施计生政策的初衷相悖。

倘若将传统方法改为推行“超生取消承包地”的做法, 则可以收到立竿见影的效果。

1. 对欲超生者起到极大的阻止作用。实际上, “超生取消承包地”的做法与城市对超生人员“开除公职”的做法本质是相同的。正像城市人因惧怕失去公职、丢掉“饭碗”而不敢超生一样, 农民以土地为本, 土地是他们最牢靠的“饭碗”, 由此, 采用“超生取消

承包地”的惩戒方法, 那些欲超生的人们就会仔细掂量“超生”和“生存”的权重, 从而自觉放弃超生念头。

2. 改变农民多生多育的心态和行为。当收回超生户的承包土地之后, 农村集体占有的土地就会增多, 这意味着计划生育守法户潜在利益将会扩大。因此, 此种计生新政必会得到广大计生户的拥护, 从而改变现有农村居民存有的多生多育心态和行为。

3. 遏制贪污挪用罚金的不法行为。对超生户采取减少其承包土地的做法, 能够大大减少甚至取消现金罚款, 从而在源头上有效遏制计生干部及乡镇领导贪污挪用计生罚金的不法行为。

4. 超生户在受到“土地惩罚”后, 剩有的土地可能不足以维持温饱。在这种情况下, 他们的唯一选择是到城市谋生。这实际上是一条“强制”农民进城的另类方式。农民只要进城, 其落后的生育观念就会得到改变。

事实上, 对于农村超生户实施减少承包地的惩罚做法是有着法律依据的。《中华人民共和国人口与计划生育法》(以下简称《计生法》)第十八条就明确规定: “按照《条例》第三十八条规定应缴纳社会抚养费的农村居民, 生育三个以上子女的, 从发现违法行为之

日起按生育三个子女限制分配集体经济收入、集体福利和责任田等。”只不过，笔者主张的对超生户“减地”惩罚力度较大，而现有法律规定的“减地”惩罚力度有限，而且是在“生育三个以上子女”时才做如上惩处的。笔者认为，现有法律过于“温柔”，难以起到惩罚“超生”的作用。

将对超生户的惩罚措施改为“超生1人取消0.5人或1人的承包地”，主要是依据人的生存发展需要耗费大量的自然资源的基本事实。为了实现人与自然的和谐共处，为了子孙后代的长远利益，为了中国未来的可持续发展，我们必须对现有人均占有资源进行控制。超生人口的出现，降低了人均占有的资源量，这个过错，是由超生户造成的，因此，损失应由超生户承担。由于在理论上“加一减一”其值不变，所以对超生户实行“超生取消承包地”的做法具有充分的合理性，同时又具有一定的伸缩性（区间为0.5~1人）。而现行一次性的对超生户征收的社会抚养费则不具有完全的合理性，因为随着经济社会的发展，人均耗费的资源将不断增加，一次性征收的社会抚养费绝对无法弥补超生人口一生中中对资源的耗费。而且，对超生人口的罚款标准因地而异，贫困地区少罚，富裕地区多罚，但那些超生人口出生后则可能在非出生地生活，由此，征收的社会抚养费金额和超生人口对资源的耗费金额就更加不对称了。

二、对农村计划生育守法户给予多方面的资助和关怀

一方面，我们要对农村超生户实行具有威慑力、行之有效、防患于未然的“遏生”措施；另一方面，我们还应对计生守法户实行种种“特惠”措施，使他们切实感受到计划生育的甜头，从而主动自觉地计划生育。

1. 修改《计生法》中的“奖励与社会保障”章，明确对农村居民亦发放独生子女奖励金。自20世纪80年代以来，我国就在全中国范围内执行了对城市独生子女家庭发放奖励金的政策。近年来，我国农村也有不少地方实行

了这种奖励金的发放。不过各地发放年限不等，主要有0~14岁、0~16岁、0~18岁三种形式；其发放金额标准亦不同，大多数地方规定在每月5~15元之间。

就整体来看，我国农村独生子女奖励金发放存在的问题主要有：奖励金的发放由地方人口与计划生育条例规定，没有在全国范围内普遍推行；由于县及乡镇财政普遍紧张，致使农村独生子女奖励金的发放难以保证。基于此，笔者建议，在修改《计生法》的“奖励与社会保障”时，除明确规定对农村居民亦发放独生子女奖励金外，还需规定此项经费由中央财政和地方省、市级财政共同负担。同时规定，其发放期限从独生子女出生之日起到16周岁为止，其发放标准可因地制宜。不过，这里的问题是：在全国农村发放如上奖励需要花多少钱？国家各级财政为此增加的负担及支出比例有多大？据有关文献估算，我国农村大约有独生子女户3000多万。我们假定其中1/2即1500万人为0~16岁的独生子女，再假定农村独生子女平均每年奖励240元（即每月20元），每年需国家和地方财政出资36亿元。而我国2008年中央和地方两级财政总收入为61316.9亿元，由此得出每年支出的农村独生子女奖励金额约占国家财政总收入的0.06%，这个比例应该说是很低的。

2. 加大对农村独生子女考入中职、中专、大专、高职和本科学生的特别助学金。从2007年秋季开学，国家对贫困学生的资助力度加大。规定所有农村的学生和城市家庭经济困难的学生在就读中职、中专期间，每人每年资助1500元，共资助2年。考入高职和本科院校的家庭困难的学生，资助标准为2000元，平均资助面约占高校在校生的20%^①。2009年，国家又出台政策，决定对中等职业学校农村家庭经济困难学生和涉农专业学生免除学费，其免费的财政补助标准统一为每生每年平均2000元^②。笔者感到，国家出台这样的政策主要体现的是对经济困难学生的“普惠”精神，而对于农村独生子女学生的“特惠”

① 李玲. 中国出台新助学政策 对贫困学生资助力度空前 [EB/OL]. <http://www.riyi1718.com/RAYL/ArticleShow.asp?ArticleID=44313>

② 中华人民共和国财政部，国家发展改革委员会，教育部，人力资源和社会保障部. 关于中等职业学校农村经济困难学生和涉农专业学生免学费工作的意见 [EB/OL]. <http://baike.baidu.com/view/3087710.htm>

尚没有充分显示。为此,笔者建议对于农村独生子女学生考入中职、中专的,一律免除学费,每人每年财政资助 2000 元;考入大专、高职、本科的,资助 2500 元。以奖励农村独生子女家庭对中国计划生育事业所作的特殊贡献,鼓励农村独生子女更加勤奋地求学。

现在我们大体匡算一下,实施以上特惠政策,国家两级财政的支出金额。据统计,2008 我国各类中等职业教育学校在校生为 2056.3 万人^①;另有数据显示,此类学校的生源 90% 来自农村^②,即约有 1850 万名农村学生;又设定农村学生中的独生子女占 55%^③,则有约 1017 万人。按农村独生子女学生每人每年多获得 500 元助学金计,一年大约需财政额外支出 50.85 亿元。另据统计,2008 年我国普通高校在校学生为 2021 万人^④,设其中的 55% 为农村学生^⑤,共计约 1112 万人;再设定其中的独生子女学生占 55%,则有约 612 万人。若每人年均得到 2500 元的学费资助,需两级财政一年支出约 153 亿元。两者加总,每年需要国家财政支出 203.85 亿元。这个数额对我国 2008 年全国财政总收入已达到 61316.9 亿元的规模来说,仅为其中的约 0.33%^⑥,负担不算沉重。

3. 建议对农村独女户发放特别的“劳务补偿费”。提出这项政策建议主要是基于如下考虑:农村体力活儿多,农村独女家庭有许多活儿不好干、干不了。为了解决这些难题,建议给独女户家庭发放特殊的“劳务补偿费”,以让独女户花钱雇人干劳务。笔者认为,如果这一设想可行,中国农村也就可以渐进地基本实行“一对夫妇只要一个孩子”的计生政策了^⑦。至此,中国城乡的计生政策将大体得到

统一。十分明显,这种政策对于克服“中国城乡人口逆淘汰”及平衡出生人口性别比都具有重大意义。建议对现有农村独女户一年平均发放“劳务补偿费”180 元,其经费由中央财政和地方财政按比例分担。为了有效克服农村普遍存在的“重男轻女”现象,还建议从独生女出生之日起就开始计算发放“劳务补偿费”,而且,这个补偿费一直发到独女户父母去世。由于我国农村现在约有独生子女户 3000 万,我们假设其中的 2/5 为独女户,计为 1200 万户;再假设 1200 万户中独女父母健在或一方健在的约有 900 万户,那么,每年需支出独女户劳务补偿费最高为 16.2 亿元。这个费用,仅为 2008 年全国财政总收入 61316.9 亿元的 0.03%。

值得注意的是,基于当前我国人口老龄化问题日趋严重的状况,再加上 2008 年 5 月的汶川大地震中独生子女家庭遭受巨大的风险和损失,民间、学界和政界都有不少人提出要调整、放宽甚至取消我国自 1980 年起实施的“一对夫妇只生育一个孩子”的人口政策。他们的依据是:独生子女家庭是风险家庭,具有许多负效应。诸如“独生孩子本身存在的风险”、“独生孩子成才的风险”、“家庭养老风险”以及由以上三点带来的“社会发展的风险”等^⑧。“四二一”理论对以上观点构成最重要的支撑。“四二一”理论认为:如果长期实行独生子女政策,中国人口构架就会形成“四二一”的抚养关系,即祖父母、父母、子女三代的人数之比为 4:2:1,结果扶养老人与子女共 5 人的重任就都落到了两位青年人的身上。其实,“四二一”理论是经不起仔细推敲的。对此,人口学家马瀛通认为,若以 24

① 中华人民共和国统计局. 中华人民共和国 2008 年国民经济和社会发展统计公报 [N]. 人民日报, 2009-02-27.

② 有关数据显示,我国技工院校的生源 90% 来自农村。佚名. 热烈祝贺首届西北五省(区)技工教育成果站在我省举办. [EB/OL]. http://hsb.hsw.cn/gb/newsdzb/2006-03/22/content_5279019_2.htm

③ 据农业部的调查,我国农村地区独生子女所占比例已达 55%。佚名. 农村中小学布局调整应突出五个重点 [J]. 引自湖南省教科院教育发展研究所《教育决策参考》第 3 期, 2003 年 10 月 25 日。

④ 中华人民共和国统计局. 中华人民共和国 2008 年国民经济和社会发展统计公报 [N]. 人民日报, 2009-02-27.

⑤ 当前,我国高校招生录取新生中农村户口的学生的比例已超过城市户口学生,并进一步提高。由此设定如上比例。佚名. 教育部强化高教管理促进区域协调和入学机会公平 [EB/OL].

http://www.gov.cn/gzdt/2007-03/11/content_547780.htm

⑥ 以上所得出的“203.85 亿元”只是大体匡算。实际上,国家财政多支出的数额肯定要少于此数。这是因为,农村独生子女学生有不少必然隐含在普通高校 20% 享受助学贷款待遇的学生中间,现在将他们单独列出来计算,就会减少原有政策下的财政资助金额。如果我们假定农村独生子女大学生中有 30% 属于普通高校 20% 享受助学贷款待遇的学生(相对于城市学生而言,农村学生的贫困率较高),由此,2000 元 $\times$ (612 万元 $\times$ 30%) = 36.72 亿元,剔除此数后,国家两级财政每年就多支出 203.85 亿元 - 36.72 亿元 = 167.13 亿元,占国家两级财政总收入的 0.27%。

⑦ 笔者倡导农村地区渐进实行“一对夫妇只要一个孩子”的计生政策决不可做绝对化的理解。对于头胎子女残疾、女方从未生育以及夫妇双方均为独生子女者的家庭应当允许其生育第二胎。事实上,各地出台的计划生育政策大都都有类似的规定。笔者反对的政策是:在农村,除去以上三种特计生育第二胎的情况,如果头胎为女孩,也允许其生育第二胎。

⑧ 栗好愿. 从汶川大地震看我国的独生子女政策 [EB/OL]. <http://yuanxiangmglinsao.blog.sohu.com/99118837.html>

岁晚育为标准，当年轻人 24 岁生育时，其双方父母不过为 48 岁；当独生子女长到 15 岁时，父母也不过 39 岁，祖父母尚不足 65 岁。显然，此时对于“养小”来说，是“4”与“2”相加，形成 6:1；此间的“2”因只生育一个孩子而负担很轻；至于“4”，此时显然还不需要子女抚养。所以这种状况是既利于“养小”又利于“养老”。而当祖父母进入 70 岁时，父母只不过 46 岁，独生子女则满 20 岁，即使祖父母需要扶养，也是 3:4。可见，在老年人口比例达到较高水平之前，社会会形成一个劳动力资源相对丰富、少儿与老人抚养负担均相对较轻的时期^①。

笔者完全赞同马瀛通的观点。认为如上的分析具有重大的理论意义和实践价值，可以扫除长期以来困扰我国实行“独生子女”政策的思想障碍。这里笔者再补充三点。第一，毋庸否认，实施“独生子女政策”确实有不少的负效应，但我国实施这一政策的深刻背景在于现代社会人的生存与发展需要和有限的自然资源之间的矛盾；同时，也是对新中国成立之后相当长一段时期实行“无节制生育人口”政策进行的别无选择的矫正。事实证明，任何性质的失误都要付出代价，我们现在的人口政策就是在为过去的失误“埋单”，是最明智的选择。第二，主张调整、放宽乃至取消现行人口政策的理由是实行独生子女政策势必造成未来社会极高的老年赡养系数。到那时，创造财富者减少，消耗财富者增加，中国发展的实力和后劲将大大降低。其实，一个国家发展实力和后劲的决定因素并不在于劳动力人口的绝对数量和相对数量，而在于国家采取何种发展模式采取何种激励机制。以美、日为例，美国现有人口只相当于中国的 22.7%，但 2006 年创造的 GDP 却约是中国的 5.5 倍；日本现有人口只相当于中国的 9.6%，2006 年的 GDP 约是中国的 2.4 倍^②。再一点，得出未来社会将会出现极高老年赡养系数的结论还与中国当前实行较低的法定退休年龄规定有关。而在当今

发达国家，劳动者的退休年龄明显比我国高^③。如果我们与发达国家看齐，当代以及未来中国的老年赡养系数会降下来。第三，实行“独生子女政策”的确会造成家庭养老的危机。但我们要看到，传统家庭养老模式是根植于封闭的自然经济社会的养老模式，这种养老模式已经越来越不适应现代市场经济社会。与现代市场经济社会相适应的养老模式是社会养老。社会养老是“投入产出比”更高的规模养老模式。社会养老与传统的家庭养老相比，虽然会丧失一些狭隘的亲情，但会腾出时间使老人的子女创造更多的社会价值，从而直接或间接地改善老人的生活。同时，社会养老还可以增加养老者之间以及养老者和照管服务人员的友情，使老人体会到社会的大爱，开阔老人的眼界，加强与社会的联系，从而让老人积极而健康地生活。总之，独生子女政策虽然会造成家庭养老的危机，但它又催生了更为先进的养老模式。

三、对农村“先计生、后超生”户的惩罚措施建议

作为计划生育政策，必须全面具体，顾及到所有相关的问题。对于那些先严格计生，而后又超生者应当惩戒。第一，应当严格推行孕检及避孕措施，及时检查，及时采取补救措施，防患于未然；第二，对于已造成多生事实的，应对超生者收回各种福利费并加收罚金；第三，为了防止“没钱不怕罚”的现象，应在罚款的同时并处“超生 1 人，取消 0.5~1 人责任田”的惩罚措施。

参考文献：

- [1] 穆光宗. 农村独生子女户、双女户父母补充养老保险制度研究——基于山东潍坊市调查 [J]. 人口与计划生育, 2002, (1).
- [2] 中华人民共和国财政部. 关于 2008 年中央和地方预算执行情况与 2009 年中央和地方预算草案的报告 [N]. 人民日报, 2009-03-17.

[责任编辑 王树新]

① 马瀛通. 辨析“四二一”抚养关系问题 [N]. 报刊文摘, 2007-08-17.

② 《世界经济年鉴》编辑部. 世界经济年鉴 2007/2008 年卷 [Z]. 世界经济年鉴编辑委员会, 2008. 565.

③ 德国政府于 2006 年 11 月 29 日宣布: 将法定退休年龄从 65 岁提高到 67 岁。在美国, 1978 年之前, 雇主可以要求职工在达到 65 岁时必须退休; 1978 年, 将退休年龄提高到 70 岁; 而 1986 年进一步修改法令, 除个别特殊行业, 干脆取消了对退休年龄的规定 (宁光杰编著. 劳动经济学 [M]. 经济管理出版社, 2007. 43)。此外, 从世界范围看, 规定男女相同退休年龄的国家占多数, 大约为 60% (佚名. 男女同龄退休是梦想还是权力? [EB/OL]. <http://tieba.baidu.com/f?kz=196654196>)