

# 关于计划生育村民自治的再思考

——它的意义、依据及有关法律关系

吕慎亮

(山东省计划生育协会, 山东 济南 250011)

**摘要:**在我国,实行计划生育是国家、政府行为与社会、群众行为的协调统一,实行计划生育村民自治是计划生育自身的内在需要。《村民委员会组织法》对计划生育的明示条款只有一项,但村民自治的四个环节,即“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”中都有计划生育事务的实在内容。贯彻依法治国的基本方略,严格依照法律处理好党的领导、行政职权、村民个体权利与村民委员会自治权之间的关系,是保证计划生育村民自治健康有序进行的关键。

**关键词:**计划生育;村民自治;法律关系

**中图分类号:**C923 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-4149(2000)02-0024-04

“村民自治”作为一个具有特定含义的法律概念和一项重大的法律制度,已在我国《宪法》和《村民委员会组织法》中作了明确规定。“计划生育村民自治”是“村民自治”内涵与外延在计划生育方面的特定化。笔者曾在《关于计划生育村民自治的法律思考》一文(《人口与经济》1999年第2期)中,就其法律依据、本质和目的、主体和客体、方式及组织等问题谈了一些粗浅的看法。近期,有人认为:“计划生育村民自治”,缺乏法律地位;计划生育属于乡镇政府职能范围,不属于“村民自治”的范围;对计划生育搞村民自治,应当由乡镇政府委托。还有人认为:“计划生育村民自治”提法不妥,应提“村级自治”,等等。这些似是而非的观点,使一些同志对推行“计划生育村民自治”的合法性产生了疑虑。本文就有关问题作进一步的分析探讨。

一、实行计划生育村民自治是计划生育自身的需要

讨论村民自治中的计划生育问题,不能不首先

对计划生育的概念加以界定。

1. 我国计划生育与联合国人口会议中的计划生育概念之间有一些质的区别。联合国人口会议着重强调夫妇和个人权利,计划生育纯粹是一种家庭或个人计划,目的在于实现夫妇和个人生育意愿<sup>[1]</sup>。而我国计划生育是宏观国家人口发展计划与微观家庭生育计划的统一,既不完全是一种国家或政府计划,也不纯粹是一种家庭或个人计划;既反映了国家的总体利益,又反映家庭和个人利益;强调坚持国家指导与群众自愿相结合的原则,反对强迫命令,也反对放任自流。

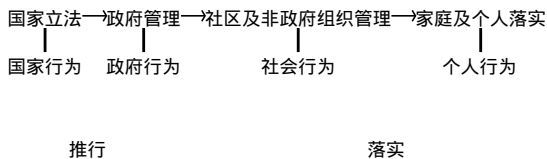
2. 由于我国的计划生育产生并实践于计划经济时期,所采取的强有力的行政措施又一直延续使用,并取得了很大的成效,这就在一些人的观念中造成一种误解,似乎我国计划生育具有纯粹国家计划的性质,纯粹是一种政府行为。应当承认,政府计划生育部门是国家推行计划生育工作的职能部门。群众,特别是育龄群众,是它的工作对象,但群众绝不仅是工作对象,还是计划生育实践的主体和主人,因而也是实现计划生育的主体和主人<sup>[2]</sup>。目前,有些地方,计划生育已成为群众的自觉行动,许多夫妇

收稿日期:1999-12-15

作者简介:吕慎亮(1963-),男,山东莱芜人,山东省计划生育协会助理研究员。

一再推迟生育时间,也有许多夫妇主动放弃二胎生育指标。而有些地方,政府计生部门“十八般武艺”都用了,而早生、超生的现象仍比较严重。事实说明,政府部门能够用教育、引导、协助,甚至强制的方法在群众中推行计划生育,但不可能代替群众实行计划生育。计划生育绝不等于政府的生育计划或生育指标。在我国,“计划生育”既是基本国策,也是公民的权利和义务的统一。实行计划生育是国家、政府行为与群众行为的协调统一。

3. 随着人口与计划生育形势的发展,我国计划生育概念的内涵与外延也必然发生相应的发展变化。在新时期,完整意义上的计划生育应包括国家、政府、社会(社区、群团)和家庭四个方面的责任和义务<sup>[3]</sup>。国家主要制定法律、法规和规划,从宏观上进行调控;政府主要是制定政策措施,建立利益导向机制,同时协调和指导村(居)社区及企事业单位和群团组织,开展落实计划生育政策的活动;村(居)委会等社区组织和计生协会等群众团体,组织动员群众依法开展“自我管理、自我教育、自我服务”自治活动,落实国家法律法规和政府的政策措施,引导群众自觉自愿实行计划生育,提高优生优育和生殖健康水平;家庭和夫妇根据自身情况,负责地、具体地计划安排怀孕和生育,并选用适宜的避孕节育方法。这有机联系的四个环节,构建了国家指导与群众自愿相结合、行政管理与群众自治相结合的有中国特色的计划生育之路。



4. 在我国现阶段,推行计划生育,政府的主导和推动至关重要。但国家、政府、社会和个人四个环节都必不可少,而且,随着计划生育工作的深入发展及政府职能转变、机构人员的精简,单纯甚至主要依靠政府、依靠行政手段进行管理的做法,已经明显不适应形势发展的需要。社会力量显得越来越重要。国家计生委主任张维庆同志在1999年10月召开的全国部分省级计生协会会长座谈会上讲话中指出:“如果说,我国人口与计划生育事业发展的第一次飞跃得益于广大人民群众的理解、支持和奉献,那么,第二次飞跃则更需要广大人民群众积极参与,当家作主,成为推动人口与计划生育事业发展的主要动

力。”他在1999年9月召开的全国计划生育法制建设工作会上,讲到加快政府职能转变时指出:国家对政府职能转变的总的要求是,政府职能要切实转变到宏观调控、社会管理、公共服务上来,把社会可以自我调节和管理的职能交给社会中介组织,把群众自治范围内的事情交给群众依法办理。这些重要论述,对于正确理解我国计划生育和计划生育村民自治确有重要的指导意义。

综上所述,在我国农村,计划生育实行村民自治,不是人们的主观臆断,不是外在环境的强迫使然,而是计划生育自身的内在需要,是计划生育事业发展的客观要求和必然趋势。这就是一些地方之所以能够积极探索并取得明显成效的基本根据。

## 二、对计划生育村民自治的法律依据及其内涵的再认识

1998年11月4日第九届全国人大常委会第五次会议通过的《中华人民共和国村民委员会组织法》,是保障农村村民实行自治的基本法律。在这部基本法中,对“计划生育”有了明示条文,即第二十二条(“村民委员会实行村务公开制度”)第一款第二项“国家计划生育政策的落实方案”。它第一次在法律上明确了计划生育是村民自治的一项内容,这在立法上是一次历史性的突破。虽然明示条文有限,但并不意味着村民自治计划生育的范围仅限于这一项。其他许多在实践中已行之有效的方面,虽未经法律明示,而实已逻辑地包含于该法许多明示条文中。正如我国《宪法》仅明示“夫妻双方有实行计划生育的义务”,这并不说明我国公民没有法定的生育权利,它是通过设定义务来默示它所要保障的权利的存在。《妇女权益保障法》第四十七条是我国现有法律中对生育权的惟一明示规定,但该条文中的生育权主体仅指“妇女”,但我们可根据权利义务一致原则推定,男子有同等的、受法律保护 and 限制的生育权。因此,对法律的理解,不应拘泥于表面文字,应该从法律的精神实质上去把握。

党的十五大确定了依法治国的基本方略。其中,一个重要的思想是,公民是管理国家各项社会事务的主体和主人。在广大的农村,实行村民自治是这一思想的重要体现。村民自治,是广大农民群众直接行使民主权利,依法办理自己的事情,实行自我管理、自我教育、自我服务的一项基本社会政治制度。其实质要求,就是在农村基层实行直接民主,凡是关系群众利益的事,由群众当家,依法办理<sup>[4]</sup>。

村民依法实行自治,具体是通过民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的四个环节来实现的。而在每一个环节,都有村民计划生育事务的实在内容。

民主选举,就是按照《村民委员会组织法》和各地《村民委员会选举办法》等法律法规,由村民直接选举或罢免村委会干部。对负责计划生育工作的村委会成员也要依法直接选举或罢免,不能搞“例外”;选举时,同样要考虑其思想品质和工作能力,表明当选者打算及承诺为育龄人群办哪些实事、好事。

民主决策,就是按照有关法律法规;在农村设立村民会议或村民代表会议,研究决定村中大事和群众共同关心的问题,按多数人的意见作出决定。这些事项在村委会组织法第十九条采用非完全式列举作了规定,有七项具体内容作了明示规定,最后一项为概括规定,属于兜底条款。由于农村事务比较复杂,目前人们对客观事物的认识还有局限,难以列举详尽,用兜底条款可避免挂一漏万。同时,在这里用兜底条款,而不用“明示其一,排除其他”的方法,有利于扩大村民的民主决策权利,保障村民的合法权益。从一些地方的实际情况看,内含在上述条款中的有关计划生育事项主要有:乡统筹中的计划生育费的收缴办法;村提留中的计划生育费的收缴办法、标准及使用;享受误工补贴的计划生育专、兼职人员的人数及补贴标准;从村集体经济所得收益用于独生子女奖励、计划生育保险、养老保险以及扶持计生贫困户办法及标准;村里在生育、生产、生活方面对计划生育户的优先、优待、优惠办法等等。这些事项都直接涉及村民利益,依法属于村民民主决策的范围,而非属政府的行政职权。

民主管理,就是发动和依靠村民,共同管理村内事务,维护村内秩序。主要体现在两个方面,一是通过村民会议或者村民代表会议,让村民就村内事务发表意见,直接参与管理;二是依据党的方针政策和国家法律法规,结合本地实际,制定村民自治章程或村规民约,让村民和村干部自我约束、自我教育、自我管理。村民自治章程是村民自我管理、自我教育、自我服务的综合性规范,其内容十分广泛,基本上包括了村民自治的各个方面。从各地情况看,主要是村民组织、经济管理、社会秩序三个方面。在“村民组织”中,可依法在村委会下设计划生育委员会或文教卫生计划生育委员会,明确其职责和组成人员;表明村计生协等群众组织的地位、职能和作用,使村里

计划生育政策的落实在村里有组织保障。在“社会秩序”中重点规定社会治安、村风民俗、邻里关系、婚姻家庭、计划生育管理办法。对于“计划生育”,一般单列一个章节。《村民委员会组织法》第二十条用授权性规范对村民自治章程作了三个方面的原则规定:一是由村民会议制定和修改;二是报乡镇的人民政府备案,即合法性审查;三是不得与宪法、法律、法规和国家的政策相抵触,不得侵犯村民的人身权利、民主权利和合法财产权利。村民委员会是基层群众性自治组织,其自治权属于社会权利。与政府权力不同,它适用“法不禁止即自由”的原则。因此,将村民计划生育权利和义务,村委会、村计生协等组织的职责,以及国家的有关要求,列入村民自治章程,只要符合上述三条原则规定,它在程序上和实体上就是合法的,不需要任何政府组织的委托或批准。“委托”或“批准”的做法,是没有法律依据的,是不合法的。

民主监督,就是村民通过一定形式监督村中重大事务,监督村委会工作和村干部的行为。村务公开是民主监督的主要形式,贯穿于村民自治的整个过程之中。计划生育是村务公开的一项重要内容,大体分为三个方面:一是政务公开。主要是有关计划生育的法律、法规和政策规定,以及村里制定的规章制度;二是事务公开。如本村年度人口计划,符合生育条件夫妇名单,生育证的办理条件、发放办法、报批程序、收费标准、发放结果,人口出生结果,等等;三是财务公开。主要涉及独生子女优待、奖励落实情况,计生贫困户扶持情况,计生专兼职人员工资、补贴落实情况,超生费收缴情况等等。村民委员会应当保证村务公开真实、及时、全面,并接受村民的查询。除此之外,村委会和村计生干部要定期向村民会议或村民代表会议汇报计划生育工作,接受监督,听取意见,纠正不符合章程的、多数群众不赞成的事情,按照规定程序调整不称职的计划生育专兼职工作人员。

三、依法处理好党的领导、政府职权、村民个体权利与村委会自治权之间的关系

村民委员会作为全体村民的自治共同体,其自治权并不排斥党的领导和政府的行政管理职权以及村民作为公民应享有的法定权利。多年的实践证明,处理好这些关系,是保证村民自治健康有序进行的关键。要处理好这些关系,必须以《宪法》和《村民委员会组织法》为基本法律依据,各有关组织和个人

在法律确定的界限内，行使权利(力)，承担责任。

1. 乡(镇)、村基层党组织，是农村各种组织和各项工作的领导核心。村民自治是党领导下的自治，是法律规定范围内的自治，决不是无政府的自治。但是，“领导核心”决不意味着包办代替。农村基层党组织发挥领导核心作用，就是保证宪法、法律和党的方针、政策在农村的贯彻落实，督促村委会按照法律规定实行自治，积极提出农村发展的各项规划、措施并通过村民会议形成决议，然后督促村委会加以贯彻落实，而不是代替村委会直接办理各项村民自治事项，也不是向村委会发号施令、指手划脚<sup>[5]</sup>。应当克服两种错误观念：一讲“自治”，就好像“想怎么治就怎么治”，不顾党纪国法；一讲“领导”，就是“一言堂”，“说了算”，不要村民自主自治。实践证明，敢不敢相信群众、能不能依靠群众、要不要组织群众，真正把人民群众作为计划生育的主人，这是基层党组织领导村委会能否搞好计划生育村民自治的关键。基层党组织一班人，只有真正为贯彻党在农村的一系列方针政策做好了工作，真正为老百姓服务，办真事，办实事，老百姓才会从心里跟着党走。当前最为迫切的是，基层党组织要转变观念，不仅应继续加强群众观念，坚持群众路线，更应加强民主意识。群众观念、群众路线，是相对于领导而言的。走群众路线，从群众中来，集中群众意见，然后由领导决策，再到群众中去，这都是作为领导者科学的工作方法和作风，但还不是作为一种国家制度的民主。因为民主制度，在程序上的特点是少数服从多数，按多数人意见决策，其实质是人民当家作主<sup>[6]</sup>。

2. 计划生育的行政工作与计划生育的村民自治相辅相成、并行不悖。如前面所述，计划生育是一项系统工程，不同层面上的问题需要相应的组织负责解决。作为基层群众自治组织的村委会有责任依法通过自治的方式办理好属于自治范围内的计划生育事项。但有人却否认这一点，并似乎找到了法律依据。《宪法》第一百零七条规定“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作”。《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第六十一条对乡、镇人民政府的行政职能作了相应规定：“管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业和财政、民政、公安、司法行政、计划生育等行政工作”(注：着重号

系作者所加)。有人据此得出结论：计划生育工作属于乡镇人民政府行政管理的职权范围，而村委会不能自治。如果依此逻辑推理，法律所明示列举的主要社会事务都应在村民自治的范围之外；对于计划生育，人大不能立法，村委会不能自治，村民不能实行。这显然是错误的。产生错误的原因就在于将行政工作等同于全部工作，用行政职权排斥其他权利(力)。不能否认，我国的计划生育，除了政府有法定的行政管理权和行政行为之外，还有人大的立法权和立法行为及监督政府执法行为，村委会等基层群众自治组织和计生协会等群众组织的自治权和自治行为(“自我管理、自我教育、自我服务”)，人民群众个人的生育权和生育行为。这些权利(力)是层次不同、相对独立、互为界限的，不能互相侵越，更不能互相取代。根据依法行政原则，凡是政府的职权，必须有法律、法规的明确规定。法律规定的政府职权，既是政府必须履行的义务，又是政府行使职权的界限。超越了这个界限就是越权，就可能侵犯村民委员会自治权和村民个体权利。乡、镇政府在计划生育方面的职权，目前在国家《流动人口计划生育管理办法》和地方计划生育条例中有明确的规定。以山东为例，主要有4项：一孩生育审批权，计划外生育费征收权，出具、查验流动人口计划生育证明权，《独生子女父母光荣证》颁发权。乡、镇政府作为我国政权的最基层，是省、市、县政权的“腿”，主要任务应是把各项具体行政工作，直接地落实到千家万户，而不是机关化地下文件、打电话、下指示让村委会办理各项具体行政事务<sup>[7]</sup>。这些行政事务，除了依法委托外，村民委员会不得行使，不能自治，但应当协助乡镇政府做好相关工作。乡、镇政府在依法行使职权的同时，应当依法指导、支持和帮助村委会实行自治，依靠村委会做好属于自治范围内的计划生育事务。

3. 村民委员会自治权与村民个体权利之间既有质的区别，又相互联系，相互依存。村民个体权利属于私权，而村民委员会自治权属于集体公共权利。个体权利是自治权的基础，自治权是个体权利的重要保障。无数事实说明，不实行村民自治，村民的选举权、被选举权、村内事务决策权、管理权、知情权、监督权等具体的法定权利就易落空。反之，没有村民的广泛参与，积极行使权利，村民自治权就会成为泡影。村民的计划生育权利与义务，本身不能自治，但需要村委会依法通过民主自治方式落实。不依法实行村民自治，村干部滥用职权的 (下转第9页)

多的孩子,就实施人工流产。政府为保护妇女的健康,提供避孕服务以避免人工流产。这实际上也起了节制生育的作用。日本昭和22年即1947年时的总和生育率为4.54,1951年已降至3.26。1952年日本开始实施家庭计划,当年的总和生育率为2.98,此后逐年下降,到1956年已降至2.22。根据此间的死亡水平判断,可以断定日本从1956年起,生育水平就降至更替水平。此后,唯有1967年为2.23外,至今都稳定在更替水平或更替水平以下。如果说1956~1974年的生育水平是在更替水平与低于更替水平的一定值域内波动,那么,从1975年起的生育水平,则是从低于更替水平的总和生育率为1.91起,基本呈逐年下降趋势,到1998年,总和生育率已低至1.38,自然增长率已低至-2.1‰,距日本人口停止增长,或说达人口总量高峰已为期不远。日本的劳动适龄人口高峰已过,21世纪内相继而来的是人口总量高峰与老年人口总量高峰。日本的生育水平在降至更替水平以后,基本没有再回升到更替水平之上。其间波动是正常的,稳中有降是显著的。

日本长期稳定低生育水平的背景与国情,尽管与我国有很大差异,但是日本在经济社会大发展中长期稳定低生育水平以及继续下降的历史告诉我们,中国在21世纪的大发展中也是肯定能够办到的。

#### 参考文献:

- [1] 胡鞍钢,王毅.生存与发展.北京:北京科学出版社,1989.20-25,29-30.
- [2] 马瀛通.人口控制辨析论.北京:北京科学出版社,1996.
- [3] 中国人口信息研究中心课题组.中国人口生育政策问题研究综述(内部资料),1999.
- [4] 马瀛通.人口统计分析学.北京:红旗出版社,1989.701-702.
- [5] 冯立天,李大雁.老年人的经济生活.北京:中国经济出版社,1998.14-17.
- [6] 联合国人口基金.1999年世界人口状况.北京:人民教育出版社协助出版,1999.3-63.
- [7] 马瀛通.人口控制实践与思考.兰州:甘肃人民出版社,1993.428.
- [8] 冯立天,马瀛通.人口理论与人口概论.杨魁孚主编.中国人口问题论稿.北京:中国人口出版社,1997.6-24.
- [9] 同[1]

(上接第27页) 问题就难以避免,村民个体的计划生育权利和合法利益,就很有可能受到侵害,少数村民不履行计划生育义务的现象就难以解决。两种权利只有层次不同,没有轻重之别。即使通过民主程序,也不能借搞村民自治之名,限制或剥夺村民个体的法定权利,如因村民个人没有履行交提留款或其他义务,有的村委会就以不给开婚姻或生育介绍信限制其依法享有的结婚自主决定权、生育权。这种类似的现象,都是法律所禁止的“自治”行为。关于自治权与公民个体权利之间的关系,目前法学界仍有不同的观点,有待作进一步的研究探讨。

#### 参考文献:

- [1] 杨胜万,陶意传.对联合国文件中有关计划生育概念的

分析与评价.人口研究,1996(2).

- [2] 查瑞传.计划生育协会在我国计划生育事业中的地位和作用.人口研究,1997(2).
- [3] 王国强.对新时期人口与计划生育工作中几个重要问题的思考.人口研究,1999(3).
- [4] 李宝库.亿万农民当家作主的伟大实践.新华文摘,1999(2).
- [5] 张景媛,陈斯喜.关于村民自治的对话.半月谈,1999(20)17.
- [6] 郭道晖.法的时代精神.长沙:湖南出版社,1997.611-612.
- [7] 张景媛,陈斯喜.关于村民自治的对话.半月谈,1999(20)17.