

## 村民自治与计划生育村民治理

叶明德, 邱海盈

(浙江大学 人口与发展研究所, 浙江杭州 310028)

**摘要:** 本文结合在浙江省嘉兴市农村实地考察的情况, 对村民自治条件下计划生育村民治理的基本特征、现实意义及应注意的一些问题进行了论述, 同时对当前学术界流行的“计划生育村民自治”的提法提出了疑问, 建议今后以“计划生育村民治理”的提法替代“计划生育村民自治”。

**关键词:** 村民自治; 计划生育; 计划生育村民治理

中图分类号: C923 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2002)03-0023-05

### 一、“计划生育村民自治”的提法值得商榷

近年来, 实际工作者和理论工作者研究“计划生育村民自治”的文章日趋增多。“计划生育村民自治”的提法也就习惯成自然, 为越来越多的人所接受。

前不久, 笔者应浙江省嘉兴市计划生育委员会的邀请, 在该市农村基层考察了村民自治和计划生育村民管理试点工作, 并与有关县、市、区的领导进行了座谈。这期间, 笔者发现人们对“计划生育村民自治”这一概念有着不同的理解。例如, 在率先进行“计划生育村民自治”试点工作的秀洲区, 所有文件或文本从不单独提“计划生育村民自治”, 而提“计划生育村民自治、民主管理”。笔者纳闷: 自治中的“治”有治理、管理的含义, 将“村民自治”与“民主管理”并提, 有这个必要吗? 该市嘉善县的一个镇则把“计划生育村民自治”改称为“计划生育工作重心下移工程”。该镇下发的关于实施“计划生育村民自治”的通知, 题目就叫《关于实施计划生育工作“重心下移”工程的通知》。

就事论事地看, 上述这些理解并不难作出是非判断, 然而问题恐怕并不在于表面上的谁是谁非, 而

在于“计划生育村民自治”这一概念到底应该如何理解。

经过反复思考, 笔者认为“计划生育村民自治”这一提法是值得商榷的。理由如下:

第一, 自治, 是指自己处理自己的事务。从中外社会发展史来看, 无论是民族区域自治、地方自治、社会自治, 都是一个整体概念, 并且与分权有很大联系。自治的内容是根据分权的属性来确定的, 例如中央与地方分权后的自治, 管理的是政务, 国家与社会分权后的自治, 涉及的是社会事务<sup>[1]</sup>。村民自治应属于后者, 它涉及的是村务。村级计划生育工作同村级的环保、治安、公共卫生、人民调解等工作一样, 只是村民自治的内容之一。没有必要并且不宜将自治范围内的每项工作都冠以“村民自治”。由于报刊上一再出现“计划生育村民自治”的提法, 使人们误以为“村民自治”是随处可贴的标签, 在海盐县我们甚至听到了“计划生育协会实施村民自治”这种使人难以捉摸的说法。现在有人用“大自治”与“小自治”来加以解释, 认为农村整体实行村民自治叫“大自治”, 计划生育村民自治叫“小自治”。这种说法也经不起推敲。确实, 有些地方推行村民自治, 计

收稿日期: 2001-11-13

作者简介: 叶明德(1943-), 男, 浙江龙泉人, 浙江大学人口与发展研究所研究员。

划生育工作部门跑在前面,对这项工作起了很好的推动作用。但是如果没有农村整体的村民自治,单项工作的所谓“小自治”也是难以实现的。

第二,中国的计划生育是政府行为、社区行为、家庭及个人行为的统一,并非完全是社会自治行为。“计划生育村民自治”概念中的“计划生育”,实际上指的是村级计划生育事务,而非完整意义上的具有中国特色的计划生育。因此,笼统地提“计划生育村民自治”很容易引起人们误解。从嘉兴市农村试点情况看,误解之一是一些村民一听说要实行“计划生育村民自治”,便以为计划生育工作权力下放了,生育政策放宽了;误解之二是一些乡镇干部或村干部一听说要实行“计划生育村民自治”便感到放心不下,认为计划生育这项工作光靠村民自治不行,应当是行政管理与村民自治双管齐下(“村民自治”与“民主管理”并提很可能就是这种指导思想的产物<sup>①</sup>)。此外,有些人为了防止出偏差,甚至主张对实行“计划生育村民自治”设立门槛,即规定若干个前提条件。这些误解其实都是由“计划生育村民自治”提法中“计划生育”与“村民自治”这两个概念的非对称性引起的。从这个意义上说,基层干部群众的某些不大合乎逻辑的提法可以看作是对学术界理念不清的一种自发的矫正。

第三,近年来有不少学者为“计划生育村民自治”的提法寻找法律依据。但从笔者所见到的资料看,他们所找到的仅仅是计划生育作为一项公共事务可以成为村民自治内容之一的依据,并未找到直接证明“计划生育村民自治”这一提法合理合法的依据。

有的学者在论文中写道:“《宪法》规定,实行计划生育是我国的一项基本国策。《村民委员会组织法》规定,村民委员会是我国农村居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,承担着宣传贯彻党的方针政策,教育和推动村民自觉遵守国家法律、法规的任务。由此可见,计划生育社区自治是我国法律赋予村级社区居民的一项基本权利和义务”<sup>[2]</sup>。这段文字从逻辑推理上看是有些问题的。按照常用的三段论推理法,这里的大前提是村民委员会要教育和推动村民自觉遵守国家法律、法规;小前提是计划生育是一项基本国策;结论只能是村民委员会要教育和推动村民自觉执行计划生育基本国策,而不能推出“计划生育社区自治是我国法律赋予村级社区居民的一项基本权利和义务”。我国《宪

法》是规定“夫妻双方有实行计划生育的义务”,但这里的“计划生育”概念不能随意改换成“计划生育社区自治”。

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》提出要建立“依法管理、村(居)民自治、优质服务、政策推动、综合治理”的人口与计划生育工作管理机制。这里提到的“村(居)民自治”是指城市社区和农村基层的人口与计划生育工作应纳入居民自治和村民自治轨道,在政府指导和推动下实现人民群众的广泛参与和自主管理。显然,这也不能作为“计划生育村民自治”提法的依据。

笔者认为,我国的计划生育工作实行国家指导与群众自愿相结合的原则,因此政府的管理、技术服务与群众的自我教育、自我管理、自我服务是并行不悖的。作为村民自治条件下的一种管理机制,提“计划生育村民治理”比较合适。在这里,“治理”这一概念指的是农村社区公共权力对本社区内公共事务的组织、管理和调控。计划生育村民治理的含义是将村级计划生育工作纳入村民自治轨道,由村民及其代表组织依法进行民主治理。它意味着村级计划生育工作的管理权由乡镇政府权力体系向农村社区公共权力体系转换,而来自政府的合作力则体现于乡镇政府对村级计划生育工作的指导、支持和帮助。

## 二、计划生育村民治理的基本特征

作为农村计划生育管理的新模式,计划生育村民治理具有以下特征:

1. 独立自主。村民自治是村民在党的统一领导下,在政府的指导、支持和帮助下,依法独立自主地管理本村的事务。实行计划生育村民治理,意味着村民及其自治组织将独立自主地挑起村级计划生育工作的担子。具体地讲,就是使村级计划生育工作真正落实“三有”——有人管事、有章理事、有钱办事;实行“三自”——自我教育、自我管理、自我服务。

嘉兴市秀洲区在计划生育村民治理试点工作中,扎扎实实地落实“三有”。首先,他们狠抓村级计划生育管理网络的建设。在村一级设立以村党支部和村委会主要负责人为组长的计划生育领导小组,并选派能力较强、威信较高、热心于计划生育工作的

① 对于“村民自治”与“民主管理”并提的另一种解释是将村民与自治组织村委会机械地分开,认为“村民自治”是专指村民个体自己约束自己,“民主管理”是指村委会对全体村民实行民主管理。

同志担任计划生育联络员。各村民小组女组长担任计划生育联络员。同时积极发挥村级计划生育协会的作用,建立和完善会员联系户制度。这种管理网络对村内的育龄夫妇进行了全覆盖。在乡镇政府与村委会签订计划生育目标管理责任书的基础上,村委会与村民小组计划生育联络员签订工作责任书,与各农户签订遵守村民自治章程和村规民约协议书,使各级领导直至农户职责分明。计生联络员和组计生联络员根据工作业绩给予一定的报酬和奖励。另外,他们以直接民主的方式认真制定了包括计划生育工作在内的自治章程和村规民约,将育龄夫妇的权利与义务以及奖惩措施等规定得明明白白。此外,该区的试点村都一致作出规定,全年用于计划生育的经费不得少于村提留的10%。根据当地的经济状况,一般的村每年都能按照此规定筹集到计划生育专项经费3~5万元。落实了“三有”,使村级计划生育工作实行群众自我教育、自我管理、自我服务就有了组织上、制度和物质上的保障。

2 直接民主。计划生育村民治理是通过村民自治组织来实行的。村民自治组织实行直接民主制度,即村民可以直接参与选举、决策、管理和监督,直接行使当家作主的民主权利。

嘉兴市各县、市、区在计划生育村民治理试点工作中,根据计划生育工作的特点,始终把建立和健全民主议事、民主决策制度和村务公开、民主监督制度放在突出位置。凡涉及与村民利益有关的事项,诸如从村提留中提取计划生育专项经费的比例、有关人员的奖励或误工补贴、对独生子女户或双女户的优惠措施等等,都经过村民反复讨论,然后通过村民会议或村民代表会议以少数服从多数的原则作出决定,全体村民遵照执行。计划生育经费的收支情况、照顾生育二孩政策的执行情况、人口计划的完成情况等都及时向村民公布,实行计划生育村务公开。成立以计划生育协会会员为骨干的计划生育民主监督小组,并建立一年两次的计划生育民主评议会制度(有的村与民主听政会结合在一起)。在评议会上,先由村委会负责人作工作报告,然后由监督小组成员及有关干部群众代表提问,村委会负责人或相关责任人当场解答。笔者曾列席平湖市黄姑镇虎啸桥村计划生育民主评议会,会上村干部和出席会议的村民代表都非常认真,使人感到一种新型的主人与公仆的关系已在农村社区中建立起来。

3 依法管理。计划生育村民治理是依法治理,

村民及其自治组织必须严格执行国家的法律、法规,同时依法保护自身的合法权益。

从嘉兴市秀洲区的试点经验来看,推行计划生育村民治理的过程也就是村民和村干部学法、用法并增强法制观念的过程。这个区于1999年4月开始进行计划生育村民治理试点工作。据不完全统计,在一年多时间内村级召开各种会议900多次,新增标语390余条,黑板报、广播宣传400多期(次),发发有关宣传资料12万份,上门入户宣传6万多农户<sup>③</sup>。群众说:“这是土地承包到户以来我们印象最深的一次宣传教育,真正把党和政府关于计划生育的政策和法规都交给我们了。”

### 三、实行计划生育村民治理的意义

实行村民自治,推行计划生育村民治理,意义十分重大,突出地体现于以下几个方面:

#### 1. 是“群众是计划生育主人”的直接体现

人民群众是计划生育工作的主人。然而,由于我国计划生育工作是在特殊情况下自上而下推开的,在初始阶段由于国家的政策与群众的生育意愿有距离,也由于是由政府出面推行,人们并未觉得计划生育是自己的事,而认为是政府要求做的事,使自己处于被动的客体地位。

推行计划生育村民治理,将国家的有关方针政策、法律法规原原本本地交给群众,直接由群众讨论和决定该做什么,不该做什么。这种直接民主的实施一下子激活了群众的“主体意识”,让群众实实在在地感受到自己是在行使当家作主的权力,主动性和责任感油然而生。嘉兴市开展计划生育村民治理试点工作以来的大量生动事例充分说明了这一点。例如1999年夏天秀洲区洪合镇泰石桥村召开村民代表大会表决通过村民自治章程时,有695户(占总农户的83.0%)户主出席,将一个主会场、13个分会场坐得满满的。开这么大的会,又有这么高的到会率,自实行联产承包责任制以来还是第一次。秀洲区建设乡计划生育协会举办会员培训活动,讲计划生育政策和优生优育知识,原先只借了3个教室,结果来了470余人,坐满了8个教室。这个乡的干部说,过去查环查孕工作很费劲,如今只要一发通知,育龄妇女就会主动来,由于排队等的人多,只好给她们放VCD。推行计划生育村民治理后,一旦出现计划外怀孕情况,家庭成员首先做工作,若做不通,则主动请小组干部或村干部做工作。村级负责计划生育工作的同志普遍反映,现在的工作比过去好得多

了。

## 2 是计划生育工作管理模式的创新

与传统的行政管理模式相比,计划生育村民治理是一种崭新的计生工作管理模式。嘉兴市农村试行新的管理模式后已初步显示出不同凡响的效果。首先,村、组及农户各级计划生育职责明确,责任心增强,真正实现了计划生育工作重心下移。据秀洲区基层干部反映,推行计划生育村民治理后,90%以上农户都能自觉遵守村民自行制定的自治章程和村规民约。少数农户出现违约问题,大部分能在组一级解决,个别难度较大的由村干部出面解决,由乡镇干部出面解决的情况很少。其次,群众满意度提高,干群关系明显改善。据嘉善县反映,从2000年4月起他们按照村民自治的原则在村级建立起民主决策、民主管理、民主监督、村务公开等十多项民主管理制度。2000年年底全县11个镇有1579名村民代表参与计划生育工作民主评议,结果满意和基本满意率达99%。秀洲区洪合镇一位副镇长反映说,在村委会选举中,分管计生工作的女干部得票率很高,一般都在前三名以内。可以肯定,随着村民自治各项制度的不断完善,计划生育村民治理的深远意义将会进一步显现出来。

## 3 是人口与计划生育综合改革的基础工程

人口与计划生育综合改革内容很多,任务很重。其根本目标是通过综合改革实现计划生育工作思路和工作方法的“两个转变”,使人口与计划生育事业真正成为造福于人民群众的事业。推行计划生育村民治理,使村一级真正实现“有人管事、有章理事、有钱办事”,这就为农村基层的人口与计划生育综合改革提供了组织保障、制度保障和物质保障。在此基础上,计划生育优质服务活动、婚育新风进万家活动、新家庭计划活动等就能顺利进行。就全国而言,目前人口与计划生育综合改革尚处于试点阶段。抓住全面推行村民自治的机遇,在村一级建立起真正体现人民群众当家作主的计划生育管理新体制,就能为人口与计划生育综合改革打下坚实的基础。

## 四、推行计划生育村民治理需要注意的几个问题

### 1 全面发动群众,充分发扬民主

计划生育村民治理作为在村民自治条件下农村计划生育工作管理的新模式,新就新在村级计划生育事务由村民依法直接参与治理,使村民自觉地将村里的计划生育工作看成是一项社区内的公共事务

或公益事业,坚持“大家的事大家议,大家的事大家管,大家制定的制度大家执行”。

现在各地都在学习村民自治和计划生育村民治理的试点经验。然而如何学习大有讲究。有的村为了赶进度,将试点村的自治章程和村规民约拿来依样画葫芦地搞一份,试点村一些具体做法也照抄照搬。表面上看起来,试点村里有的这里也都有了。然而,具体做法可以引进,村民的民主参政意识和主人翁责任感则无法引进,而这恰恰是计划生育村民治理的精髓所在。推行计划生育村民治理决不能搞形式主义,做表面文章,而是要扎扎实实地做好宣传发动工作,严格按民主程序办事,充分发扬民主,使推行计划生育村民治理的过程真正成为扩大农村基层民主的过程,成为逐步培养和增强村民民主参政意识和主人翁责任感的过程。

### 2 民主建设与法制建设同步进行

村民自治组织既是民主的组织,也是法制的组织。村民及其自治组织必须严格执行国家的法律和法规,同时依法保护自己的合法权益。让广大村民知法懂法,了解党和国家人口与计划生育工作的方针政策及有关法规,是保证村民正确行使民主权利、参与村级计划生育事务管理的前提。村民自治章程和村规民约中有关计划生育的内容,既要从实际出发,充分体现村情民意,又要符合国家的政策法规。目前我国的《人口与计划生育法》和《计划生育技术服务管理条例》已相继颁布,以往制定的村民自治章程和村规民约应当根据这两个法律文件的精神重新修订。只有这样,才能使自治章程和村规民约具有规范性和权威性,避免自治领域工作的随意性。推行计划生育村民治理的过程,既是扩大民主的过程,也是健全法制的过程,应当使这两者有机结合,同步推进。

### 3 充分发挥村党支部的领导核心作用

村党支部是村级各种组织和各项工作的领导核心。计划生育村民治理作为农村基层民主法制建设的一个重要组成部分,只有在村党支部的领导下才能顺利进行。实践证明,哪一个村计划生育工作搞得不好,群众参与率高,计划生育协会等群众组织的作用得到充分发挥,都是由于有一个好的支部,特别是有一个好的带头人——党支部书记。如果说,实行村民自治、推行计划生育村民治理需要什么条件的话,那么一个有威信的坚强的村党支部就是最重要的前提条件。

根据 1999 年 3 月 29 日发布的《中国共产党农村基层组织工作条例》的规定,“领导和推进村级民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,支持和保障村民依法开展自治活动”,“搞好本村的社会主义精神文明建设和社会治安、计划生育工作”等,都是村党支部的重要职责。推行计划生育村民治理与加强农村基层党组织建设的目标是一致的。村党支部应当把推行计划生育村民治理的过程看成是加强党对村级工作的领导和加强自身建设的过程,在这项工作中积极发挥领导核心作用。

#### 4 上下配合,整体推进

实行村民自治,推行计划生育村民管理,是当前我国人口与计划生育工作综合改革的重要组成部分。搞好这项工作,一方面要靠村级扎实有效地做好大量基础性工作,另一方面也要靠各级政府积极主动地配合,加速政府职能的转变。各级政府尤其是处于基层的乡镇政府对于村级计划生育工作一方面要热心指导、支持和帮助,另一方面又要尊重自治组织的自主权,不干预属于自治范围内的事,不能再像以往那样事无巨细都直接出面去抓。实行村民自治之后,计划生育工作的重心将真正下移到村、组一级。作为政府职能部门的计生委,可以腾出更多的时间和精力议大局,出思路,订规划,抓大事,更多地

从宏观和全局角度思考问题,尽可能在营造人口与计划生育工作健康发展的良好环境方面下功夫。

#### 5 因地制宜,循序渐进

村民自治的进程在一定程度上反映一个村的总体发展水平。目前我国农村工作发展不平衡,地区之间、同一地区村与村之间差异明显。从总体上看,各地都有相对后进的村,这些村一般生产力发展水平较低,村干部的素质和管理能力有待进一步提高。推行计划生育村民治理必须充分考虑到这些因素,从实际出发,因地制宜,循序渐进。要坚持先试点,后推广的原则,逐步摸索经验,且忌一哄而起。千万不能将这项工作当作“形象工程”,搞脱离实际的“达标”活动。

#### 参考文献:

- [ 1 ] 徐勇. 中国农村村民自治. 华中师范大学出版社, 1997, 41~45.
- [ 2 ] 张再生. 农村社区计划生育自治理论探讨. 南方人口, 2000, (1).
- [ 3 ] 嘉兴市秀洲区计划生育委员会. 实行计划生育村民自治 促进计划生育依法管理. 当代人口, 2001, (3).

[ 责任编辑 王树新 ]

(上接第 33 页) 不更为审慎地对待我们面临的问题。我们国家的人口基数大,人口运动的惯性大,目前的问题是,虽然总和生育率已低于更替水平,但每年的增长量还相当可观,更应预先有所提防的是,当达到零增长以后,人口惯性的作用会使我国面临比其他国家更为迅速的人口下降。因此,在解决我国的人口问题时,应全面考虑,统筹安排,未雨绸缪,在制定政策时,既不能放松对人口的控制,又要同时考虑目前的人口政策对未来的可能影响,尽可能使得人口在稳定低生育水平下处于稳定状态。

#### 参考文献:

- [ 1 ] 李竞能. 人口理论新编. 北京: 中国人口出版社, 2001.

- [ 2 ] 李竞能, 吴国存. 当代西方人口学说. 太原: 山西人民出版社, 1992.
- [ 3 ] 于学军. 再论“中国进入后人口转变时期”. 中国人口科学, 2001, (3).
- [ 4 ] 叶明德. 对“中国进入后人口转变时期”的质疑. 中国人口科学, 2001, (1).
- [ 5 ] 侯伟丽. 生育行为的制度经济学分析及其管理. 人口与经济, 2001, (2).
- [ 6 ] 韦森. 社会制序的经济分析导论. 上海: 三联书店, 2001 年.
- [ 7 ] 国家统计局. 中国统计年鉴 1999. 北京: 中国统计出版社, 2000.
- [ 8 ] 于学军. 中国进入“后人口转变时期”. 中国人口科学, 2000 (2).

[ 责任编辑 齐明珠 ]