

# 计划生育管理的新思路

## ——利益导向机制

河南省计生委计统处 王勇军

利益导向机制与我国人口控制工作的结合,是80年代中期以来,基层计划生育实际工作者在长期实践的基础上,总结出来的一种新的生育管理模式。本文拟就利益导向机制与我国人口控制工作相结合的背景、对利益导向机制的初步认识、河南当前利益导向机制在人口控制中的具体表现形式及利益导向机制的发展出路进行探讨,以期这条尚需不断总结和完善的新路能对90年代我国的人口控制工作产生良好的影响。

### 一、利益导向机制引入人口控制工作中的背景

70年代以来,我国的计划生育工作取得了举世瞩目的成绩:已婚育龄妇女总和生育率由70年代初期的5.81降到1989年的2.33。成绩是喜人的,但计划生育管理难度日趋大也是有目共睹的,其根本原因是:

人的生育行为受政治、经济、文化、传统意识等综合因素的影响,尤其是城乡差别和农村不完善的社会保障机制,使得目前我国计划生育工作呈现这样的格局:独生子女已成为城市家庭的普遍生育行为,而农村由于经济收入一定程度上取决于男劳力的现状及不少人存在着养儿防老的顾虑,决定了相当部分农村纯女户对计划生育的抵触情绪。概括来说,就是:计划生育难,难点在农村;农村计划生育难,难点在纯女户。正是在这样的背景下,基层计生工作者探索出一条以解决独生子女与纯女户后顾之忧为出发点,以谋求计划生育工作新突破为目的的

新的生育管理模式——利益导向机制。

### 二、对利益导向机制的初步认识

计划生育工作中的利益导向就是通过调整人的自身的政治、经济等方面的利益,来引导人们自觉执行计划生育基本国策的一种机制。也就是说,利益导向在计划生育中,应该包括对于干扰计生工作,违背计生政策等行为的处罚以及对模范执行计划生育国策者的奖励。如果说,前者是对违背者施以制裁的“负导向”的话,那么,后者就是对自觉执行者施以奖励的“正导向”了。

实际上,我国“提倡一胎、限制二胎、杜绝三胎”的计划生育政策,一开始就体现了鼓励一胎,禁止超生的“正”“负”利益导向的趋向,这一点在不少市的地方性计划生育法规中都有反映。如河南近年来规定的独生子女在14岁以前每月有5元以上的独生子女保健费;对超生一个子女的,按夫妻年总收入的20—30%征收超生子女费7年等等,都体现了这一思想。当然,如果从对超生者的经济处罚相比,对独生子女的奖励显得微不足道。

从目前情况看,面对计划生育工作日趋加大的难度,和日益明确的难点和重点对象——农村独女户和多女无儿户,必须对症下药——解除有女无儿户思想上的顾虑和生活实际中的实际问题,计划生育工作才能从根本上扭转被动,才能持久和深入。形势的发展,迫切要求提高农村独生子女户及有女无儿户在利益导向中“正导向”的比重。河南的不

少地方在这方面作了有益的探索。

### 三、河南计划生育工作中利益导向的表现形式及效果

1991年，河南省以13.16%的人口自然增长率告别了连续六年突破人口计划的历史，初步改变了计生工作在全国一直居于落后的面貌。成绩的取得固然有多种因素，但河南最近两年不少地方改进计生工作方法，把科学合理的利益导向纳入计生管理，也是一个不容忽视的环节。如河南省内乡县制订的“四优”“两严”的计划生育利益导向政策在实践中就发挥了很好的作用。所谓“四优”，一是经济上优惠。独生子女在14周岁前，减免各种提留统筹金，多分一份责任田；同等条件下，独生子女户可优先承包林场、果园、鱼塘等。二是政治上优待。独生子女户在招工、招干、评“文明户”等方面给予优先。三是农活上照顾，农忙季节，组织干部、党、团员、民兵给独生子女户助收帮种。四是福利上优厚。筹集独生子女父母养老保险金，办敬老院等。所谓“两严”，是对违反政策的党员、干部、职工行政处分从严及经济处罚从严。

又如河南淅川县盛湾乡兴办计划生育经济实体35个，年创收9.8万元，其中3万元用于计划生育奖励、手术并发症补助和独生子女入学等，利益导向机制也就有了经济来源。

凡此种种，多种形式的利益导向在河南计生工作中迅速由点到面铺展开来，并取得了显著的成效，表现在：

1. 工作难度大大减小，工作效果明显提高。利益导向从根本上解除了农民的后顾之忧，满足了他们的求实心理，使之由对计划生育的抵触情绪转变为自觉自愿地配合，生育观念发生了重大变化。如新乡市郊区，实行利益导向后，1991年主动做绝育手术的占应绝育对象的88%，孕检率提高到98%以上；而1991年8—10月份就有38对夫妇放弃

了二胎生育指标。这些都是运用利益导向之前所不可能出现的。

2. 改善了党群、干群关系，增强了党和政府的凝聚力。运用利益导向于计划生育，使群众认识到了，计划生育不仅是为控制人口增长，而且还考虑群众的实际困难，注重为群众办实事，送温暖，避免了过去一些地区因计划生育而造成的党员与群众、干部与群众关系紧张的现象，改善了党群、干群关系，增强了党和政府与群众的凝聚力。

3. 调动了基层计生干部的工作积极性。运用利益导向后，计划生育不再是“得罪人”的工作，而是能取得更多人的理解和支持，基层计生干部怕打击报复的顾虑解除了，工作积极性随之提高。

4. 促进了生产建设和经济发展。运用利益导向后，广大干部、群众从一年三次的计划生育突击活动中解脱出来，能安心地集中精力从事生产建设，其结果不仅节省了大量的人力、物力，更为经济发展创造了一个良好的环境。

总结全省各地运用利益导向的经验，今年7月9日河南省人民政府批转了《关于运用利益导向机制推行农村计划生育的补充规定》。主要内容是对农村独生子女户、双女绝育户的奖励及时计划外生育户的限制。具体是：

(1) 农村独生子女的保健费由5元升到10元；免交从小学到初中的学杂费；升学、招干、考试同等条件下增加10分，优先录取；优先分配宅基地；18周岁前免交各种提留。计划外生育的子女14岁前，每人按二个人份上交提留。

(2) 保证再生育的农村独男户与双女绝育户各多分一份口粮田；独女户保证再生育的多分二份口粮田、责任田、自留地、自留山等。

(3) 农村招工、扶贫、救灾、贷款、生产资料供应等方面优先照顾独生子女户及

双女绝育户，适当限制计划外生育户。

(4) 逐步推行独生子女及双女绝育户父母养老保险和少儿两全保险。

#### 四、利益导向的发展出路

利益导向机制在运用过程中，关键是要调整好正负导向的比例，就目前全国的状况来说就是需要加大正导向的比重，使计划生育产生更大的吸引力，对群众思想产生更强的震撼力。而加大正导向的比重，除依靠采取一定的行政措施外，一个突出的问题就是利益导向的经济来源。

目前多数地区计划生育利益导向的经济来源，一是超生子女罚款，二是农村提留，三是地方财政支出。农村提留对于多数刚刚解决温饱的农村地区，无异会加重农民的负担。在地方财政困难的地区，依靠财政支出则非常有限，所以，对相当多的地区来说，其利益导向的经济来源还主要依赖超生子女罚款，从长远看，随着计划生育管理的加强和群众生育观念的更新，超生罚款这一财源将逐渐枯竭。

那么利益导向的出路在哪里呢？

我认为，要使利益导向机制在计划生育工作中保持强大的生命力，应在以下几方面进行探索和完善：

1. 继续执行利益导向的行政措施和奖罚政策，为利益导向提供稳定的社会环境，使之逐步走向法制化、经常化。

2. 利益导向应充分体现在农民对土地的分配上，对于大多数中国农民来说，在未来的若干年内，还很难从土地上脱离出来，土地依然是他们赖以生存的根本。因此，在土

地的使用问题上，对独生子女和双女户与超计划生育对象分别采取明显区别的政策，这对相当部分的农民自觉执行计生政策无疑将产生较大的吸引力。

3. 广泛吸收资金，成立人口基金会，大力发展养老保险等社会保障机制。

养老保险等社会保障机制不健全是制约计划生育工作开展的重要因素，而要发展这些社会保障机制，又必须有一定的基金来源。在一段时期内计划外出生在多数地区还不能杜绝的情况下，特别是那些计生工作基础较差的地区，超生子女罚款仍可作为人口基金的主要来源之一，这样做既可充分体现“取之于民，用之于民”的思想，又可避免对超生子女费的管理出现使用混乱的状况；此外，采用国家、集体和个人分担的办法也是吸收社会养老保险基金的一条渠道，有条件的地方还可尝试向社会推行人口基金会有关募捐，以集资方式吸收资金。

4. 发动计生协会各网络系统及会员个人兴办计划生育经济实体。经济实体可以以计生协会为依托，由协会出面组织部分会员承包集体果园、林场、鱼塘、砖瓦厂、石灰厂；或由计生协寄头，组织育龄群众从事种养加工项目等，然后拿出盈利部分投入计划生育事业，较多的为利益导向提供长久的经济支柱。

我们相信，随着计划生育利益导向机制的逐步推行和完善，这一深受群众欢迎的生育管理模式，必将对今后我国人口政策的贯彻和落实产生巨大的效果。

