

中国人口和计划生育投入的导向调整

——基于科学发展观的思考

王保平¹, 吴士勇²

(1. 中央财经大学会计学院, 北京 100081; 2. 国家人口和计划生育委员会 财务司, 北京 100088)

摘要: 本文以科学发展观为指导思想, 从经济学视角阐释了人口和计划生育投入的经济特征, 并从实证研究出发, 系统、全面地回顾了中国人口和计划生育事业投入所演绎的历程, 揭示了一些主要的制度困惑与现实困难。文章研究认为, 要适时调整中国人口和计划生育投入的制度安排和政策导向, 在相关的投入理念、预算政策和管理措施上, 实施必要的导向调整: 在合理利用非财政投入渠道的同时, 强调国家财政尤其是中央财政投入的主渠道职能; 在公共财政框架下, 建立健全一个明确、合理的投入体制与责任机制。

关键词: 人口和计划生育; 财力投入; 导向调整

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2007)01-0024-04

本文将在科学发展观理念下, 从我国人口和计划生育事业的历史使命和现实态势出发, 对人口和计划生育投入领域的相关问题进行分析, 力求使人口和计划生育投入的相关理念与制度安排回归到与经济、社会、环境、资源等发展相协调的科学发展观框架下, 以构造一个整体联动, 均衡推进, 持续发展的和谐社会的人口基础。

一、人口和计划生育投入的特征

(一) 人口和计划生育的公共产品特性

依据市场经济的资源配置理论, 社会产品分为私人产品、混合产品和公共产品三大类。其中, 公共产品具备三个显著特征, 即在效用上具有不可分割性、在消费上具有非竞争性、在受益上具有非排他性。与私人产品由市场配置资源不同, 公共产品必须由政府来提供, 如果由企业提供公共产品, 难免存在所谓“免费搭车”问题, 必将造成巨大的资源浪费和效率牺牲。从经济学视角看, 人口和计划生育事业则属于典型的、纯粹的公共产品, 具体表现在: (1) 人口和计划生育事业具有效用的不可分割性。人口和计划生育事业关系到大众生活改善、全民素质提高和整个民族兴衰, 效用面向整个社会, 全体社会成员联合消费, 共同受益, 这种长期效应很难当即分解、量化到具体的每一个人; (2) 人口和计划生育事业具有受益的非排他性。一部分社会成员享受政府实施人口和计划生育所产生的好处, 不能排斥、妨碍其他社会成员同时享用, 由其引致的社会效益和公共效益, 即使部分社会成员不付费, 人口和计划生育投入的宽泛效用无法也不能把他们排除在受益范围之外; (3) 人口和计划生育产生的恩惠具有消费的非竞争性, 在一定范围内, 社会成员可同等享受政府实施人口和计划生育的好处, 其消费的边际成本为零, 一部分社会成员享受政府实施人口和计划生育的恩惠, 与另外其他社会成员的享用并不构成竞争关系。

(二) 构建公共财政体制昭示着新的投入制度保障

收稿日期: 2006-03-21

作者简介: 王保平(1963-), 男, 高级会计师, 管理学博士生, 中央财经大学会计学院, 主要从事财务会计理论与实务的研究。

实行人口和计划生育，绝非仅仅是一个单纯的个人家庭范畴的生育育女的事，而是一个受制于资源利用、环境保护、生态平衡，涉及到政治、经济、文化、娱乐等社会生活的各个方面、各个领域的社会系统工程。正因为如此，我国《宪法》规定：“国家推行人口和计划生育，使人口的增长同经济和社会发展计划相适应。”国家还明确把实行人口和计划生育作为我国的一项基本国策。国家从其掌握的国家预算资金中安排一定的专项投资，供给人口和计划生育事业，使人口和计划生育手术的施行、避孕药具的供应、宣传教育的普及、管理网络的运营和业务干部的培训等活动得以顺利进行。由国家财政预算安排供给足额、合理的经费，是保证人口和计划生育工作顺利开展的重要财力保证和雄厚经济支柱，也是人口和计划生育财力开发工作必须紧紧依靠和争取的首要源泉。

近年来，国家对财政支出结构改革力度加大，重点增加了社会保障支出，工资性支出，教育、科技、文体广播事业的财政投入，并增加了农业以及生态建设和环境保护的投入，较好地支持了社会各项事业的发展。所有这些财政管理体制的变迁，都为人口和计划生育投入提供了一定的外部环境与制度基础。

二、人口和计划生育投入的轨迹探析

回顾人口和计划生育投入的演绎进程，无疑能够探寻不同历史背景下的对人口和计划生育事业投入的普遍规律和特殊要求。

(一) 财政预算投入的基本规模

多年来，财政预算对人口和计划生育事业从无到有、从少到多，投入了一定的预算资金，有力地支持和保障了各项计划生育业务活动的开展。但是，与整个事业发展的强劲势头看，尤其是与基层开展扎实的各类计划生育活动所引发的现实需要看，存在着一定的差距，甚至在许多地方已经形成了显性的巨额计划生育欠费，隐性的计划生育债务则更加严重。在20世纪90年代，国家财政预算用于教科文卫等八类（具体包括文化、教育、卫生、体育、科学、通讯和广播、计划生育和其他文教等）事业费支出总额从708.00亿元稳步增加到2408.06亿元，年均增长幅度为14.57%，在这一期间，严格控制人口增长成为各级政府的重中之重，中共中央每年在全国“两会”之后都要召开计划生育工作会议，可见对计划生育事业的重视程度，许多工作都相继出台了各级领导干部的计划生育目标责任制考核制度。国家财政预算用于计划生育事业的支出则从16.11亿元增加到59.18亿元，年均增长幅度为15.55%，相对来说，计划生育事业支出的增长速度稍高于整体增长速度。但是，就中央和地方财政预算分别来看，中央预算安排的计划生育事业支出年平均增长率为7.73%，而地方预算安排的计划生育事业支出年平均增长率为15.81%。另据有关部门统计，仅1996~2001年，国家财政预算内安排的人口和计划生育经费37.83亿元增加到83.01亿元，年均增长17.02%，是改革开放以来增长最快的时期，仍低于同期国家财政支出年均增长18.95%的速度。在财政支出总额中所占的比重从1996年0.477%下降到2001年的0.439%，不仅没有上升，还有所下降。这与有关部门曾经提出的计划生育事业经费安排“两高于”的目标尚存在着一定差距。

(二) 多种渠道投入的现实格局

在各级财政对人口和计划生育的投入逐渐增加的同时，鉴于基层政府强势监管下人口和计划生育工作的刚性特征，多种渠道筹措经费成为一个必然选择。据有关资料披露，到1983年，在我国人口和计划生育经费投入中，国家财政投入占57.21%，非国家财政投入占42.07%。20世纪80年代末，全国各省、市、自治区人口和计划生育条例陆续颁布、实施，对计划外生育者开始征收计划外生育费，同时，恰逢第二次人口生育高峰中出现了人口激增状况，致使1986~1991年间非财政投入占人口和计划生育经费的比重一直保持在63%~69%的高水平。90年代中期，在全国农村实行了乡统筹和村提留的农业税收中，按一定比例提取作为人口和计划生育专项补充经费，对县、乡人口和计划生育技术站免费实行计划生育检查、节育手术作业进行补贴，出现了

1993年非财政投入占人口和计划生育经费比重的又一次新高，达到了65.48%。以后几年，随着国家财政收入的增加，国家财政对人口和计划生育的经费投入出现了较大的增长，但是非财政投入依然是人口和计划生育经费投入的主体。显而易见，各级财政预算投入额所占比重在此期间呈现出萎靡不振甚至降低的趋势，而非财政预算投入额所占比重在此期间呈现出居高不下的地位，其中的尴尬不得不让人深思。

(三) 现实运行态势下的主要困境

目前，我国人口和计划生育投入方面比较突出的矛盾和问题主要是：

1. 人口和计划生育经费投入总量明显不足，与人口和计划生育事业发展对经费的需求存在很大的差距。具体表现在以下三个方面：(1) 总体供需矛盾日益突出；(2) 国家财政投入低于财政支出的增长速度，占财政支出的比重过低；(3) 我国人口和计划生育投入占国内生产总值的比重过低。

2. 人口和计划生育投入结构不当引发的矛盾值得注意。在国家财政投入严重不足，各级政府对于干部政绩管理和一票否决权的背景下，使县乡等基层人口和计划生育活动过分依靠社会抚养费等非财政预算投入，导致农村人口和计划生育工作难度加大，困难地区的基层地方政府对计划生育投入的负担加重。在县乡人口和计划生育机构经费过分依靠计划外生育收费的情况下，极易造成农村人口控制困难、贫困地区人口超生严重。这是一种不得已的选择，也是一种由于财政投入政策不到位的“恶性产物”。畸形格局下比较容易衍生出一些败坏党风、恶化党群关系、贪赃枉法的腐败现象，必须引起深思。

3. 中央与地方投入分担比例不当，地区之间转移支付力度失衡。人口和计划生育作为一项基本国策，完全应该纳入国家公共财政范畴，由财政特别是中央财政提供较大部分的经费。事实上多年来人口和计划生育经费主要靠地方基层非财政预算投入，其次是市县地方财政投入，中央财政仅承担很少一部分经费开支。例如，1998年全国人口和计划生育财政补助收入47.61亿元，其中中央财政补助3.74亿元，占7.86%，省级财政补助6.93亿元，占14.56%；市地级财政补助6.59亿元，占13.84%；县级财政补助30.31亿元，占63.75%。2001年全国人口和计划生育财政补助收入85.51亿元，其中中央财政补助7.23亿元，占8.46%；省级财政补助9.55亿元，占11%；市地级财政补助10.11亿元，占11.82%；县级财政补助39.5亿元，占46.19%；乡级财政补助19.12亿元，占22.36%。可以看出，在人口和计划生育经费的财政投入中，县乡财政投入占到60%以上，而中央财政投入不到10%，很显然，中央财政投入所占比重过低，县乡财政投入的负担过重。这与计划生育基本国策的地位极不相称。区域之间人口和计划生育投入不平衡，导致人口增长和人口和计划生育效果的不平衡。在一些西部的省区，尽管当地也增加了对人口和计划生育的经费投入，但是受西部地区地广人稀、交通不便等因素带来的人口和计划生育管理成本增高以及对民族地区执行较为宽松的人口和计划生育政策等因素的影响，人口自然增长率仍是全国最高的地区，没有转移财政的大力支持，形势依然不容乐观。

(四) 引致现实困境的主要原由

1. 受传统经济体制惯性的影响，人口和计划生育的投入仍未完全纳入公共财政范畴。在一些地方，财政经费供给不足，迫使滥用罚款措施，计划外生育收费制度被一些人曲解为生育指标的变相有偿化经营，越来越无法从财政预算增加经费拨款，人口和计划生育事业费在财政支出中变成一项无足轻重的支出，也没有完全纳入公共财政支出范畴。

2. 中央与地方在人口和计划生育的投入和管理上缺乏明确的事权划分，从而影响了各级财政对人口和计划生育经费投入的积极性。长期以来，只有避孕药具经费一项基本上由中央财政专项转移支付，其他如手术减免经费、基层专干经费、独生子女保健费、宣传服务站经费、流动人口经费、干部训练费等主要由地方各级财政自己筹集，显然，中央财政转移支付的计生专款仅是人口和计划生育经费支出中很小的一部分。而计划生育经费支出中主要的支出项目是靠县乡财政安排。各省、市级财政近几年也是想方设法将人口和计划生育经费支出压给县乡财政承担。

3. 分税制推行以来, 县乡财政困难日益突出, 县乡财政越来越削弱了对人口和计划生育投入的财力基础。分税制实施以来, 由于增值税的大头和消费税的全部被中央财政集中, 企业所得税原来按隶属关系被中央、省、市财政集中, 地方税中的营业税等主要税种被省和市地财政集中, 县乡财政只有一些零星小税收, 县乡财政困难日益凸现。农村税费改革并取消农业税后, 县乡财政的困难进一步加剧。不仅如此, 过去依靠“三提五统”计划外生育费支撑的各项支出都要列入县乡财政预算, 依靠目前县乡财政所掌握的财力很难承担, 再要求县市财政增加对人口和计划生育的经费投入既无可能, 也不现实。

三、人口和计划生育投入的导向分析

根据上述分析, 我们认为需要从相关的投入理念、预算政策和管理措施上, 实施必要的导向调整, 要认清计划生育与可持续发展的内在关系, 要进一步明确和强化各级财政预算投入的主导性责任, 要在合理利用和有效发挥非财政投入渠道的同时, 使政府财政尤其是中央财政责无旁贷地率先垂范。也就是说, 在公共财政框架下, 需要建立健全一个明确、合理的投入机制, 并实行经费投入的目标责任制, 使各级政府对人口和计划生育财政投入做到责任明确, 分工负责, 必须在强化预算约束的同时, 实施专门的责任考核制度。

(一) 明确各级财政的投入责任分工

一是明确中央与地方财政的总体分工。根据现行财政管理体制, 人口和计划生育经费由中央和地方各级政府财政分级负担, 分级管理。因此, 中央和省级财政对贫困地区、少数民族及灾区等财政困难地区人口和计划生育工作所需的法定性、政策性、服务性经费给予专项补助。各级政府在安排中央和省级财政转移支付资金时, 用于农村基层人口和计划生育工作的经费占中央和省级财政转移支付的比例一般应高于 10%。各级政府向农村村民和城镇居民实行计划生育的育龄夫妻免费提供基本项目的计划生育技术服务(包括节育手术并发症, 后遗症治疗及节育检查), 所需的经费由中央和地方各级政府财政予以保障。中央和省级财政对贫困地区特别是对中西部贫困地区给予专项补助的力度要不断增加。

二是建立投入与 GDP 相适应的增长机制。人口和计划生育事关人口与经济、社会、资源、环境的发展相协调, 因而对其财政投入资金的安排理应具有优先权, 尤其是在社会抚养费纳入财政管理之后, 人口和计划生育经费投入理应由政府财政统筹安排, 形成财政投入为主, 逐步降低非财政投入的制度安排, 建立健全人口和计划生育投入与 GDP 增长相适应的机制, 更好地体现人口和计划生育公共产品服务的特点。

三是坚持经费增长可持续原则。在农村税费改革后, 乡、村两级计划生育工作经费由县、乡政府财政按不低于税费改革前乡统筹、村提留费中用于计划生育工作的实际经费支出水平和实际需要核定, 全额纳入县、乡财政预算, 其不足部分, 由县以上财政转移支付中解决。只有这样, 才能形成长期、持续增长的机制。

(二) 实施科学、严谨的投入责任考核机制

为了确保各级政府在其财政预算中能够顺应形势发展的要求, 必须实施各级政府之间在财政预算对人口和计划生育事业投入的目标考核机制, 这是保证对人口和计划生育基本投入的直接、有效的制度化保障。完善人口和计划生育投入目标责任制考核体系, 要将考核锁定在三个层次的定位: (1) 当年计划生育事业经费拨入情况; (2) 基层税费改革后乡镇转移支付数额落实情况; (3) 社会抚养费统一纳入财政预算管理后, 财政相应增加基层人口和计划生育事业经费的情况。要建立新的考核指标体系, 按照“分级、分类、分线”考核要求, 通过“基础指标”、“分类指标”和“自选指标”, 实行逐年考核与届期考核相结合、定性评估与定量计分相结合、数据信息分析与典型调查相结合、省级考核结果与市县兑现奖惩相结合、实行党政领导责任综合考核与部门垂直考核相结合, 综合提升考核水平。

[责任编辑 王树新]