

计划生育管理的社会学视角

——河南省周口市黄寨镇调研报告

徐 斌

(苏州大学 社会学系, 江苏 苏州 215021)

摘 要: 在镇干部、村干部、违规者与窑厂主的计划生育管理互动关系模型中, 各自之间的关系是一种压力转化关系。压力产生于违规者对计划生育政策的对抗, 计划生育政策会将违规者产生的阻力通过各级政府的行政和经济处罚转移给镇干部, 镇干部一方面通过管理和惩罚措施, 另一方面通过对村干部和窑厂主的施压将全部压力转移给违规者。

关键词: 计划生育; 镇干部; 村干部; 违规者; 窑厂主

中图分类号: C923 **文献标识码:** B **文章编号:** 1000- 4149 (2007) 05- 0027- 04

A Study of Family Planning System in Sociological Perspective: A case study of Huangzhai

XU Bin

(Department of Sociology, Suzhou University, Suzhou, Jiangsu Province, China, 215021)

Abstract: In this paper, it has been found that in the interaction model for relationships among town leaders, village leaders, breakers of family planning law, and Kiln owners, the boss of those breakers is that aims to relieve the tension among these groups. The tension among these groups is from the breaking of the family planning law. The state's policy of family planning has imposed the pressure of implementing the family planning law on local government officials, who have shifted it to town leaders, while the latter have shifted it to village leaders. Village leaders then shift it to the Kiln owners. All these has been done through different performance standards. The upper made the standards, while the lower will have to accept the financial or administrative punishment if they fail to achieve the standards.

Keywords: family planning; town leaders; village leaders; family planning law breakers; Kiln owner

我国自 20 世纪 70 年代开始实行计划生育以来, 尽管计划生育政策取得了显著成效, 但在不少农村地区则面临着较多的困难和阻力。我国农村人口占全国总人口的 80% 以上, 文盲半文盲占全国的 90%^[1], 生育率高于城镇 1 倍左右。造成这一后果的原因是农村的计划生育管理中存在着不少问题。要解决农村计划生育管理难的问题, 必须对农村计划生育环节中的各种关系主体进行梳理, 探究其互动特点, 找出问题所在。本文应用个案调查与访谈法的方式, 以位于豫东平原的黄寨镇计划生育管理工作中涉及的镇干部、村干部、违规者及窑厂主为研究对象, 通过实际互

收稿日期: 2007- 03- 29

作者简介: 徐斌, (1964—), 男, 江苏南京人, 苏州大学社会学专业讲师, 社会学硕士, 研究方向为区域经济。

动过程中建立的关系模型，对农村计划生育管理中的现实问题进行思考。

一、黄寨镇概况

黄寨镇位于商水、项城、淮阳三县市交界处。全镇 26 个行政村，61000 口人，4827 公顷耕地。由于刚刚进行过机构改革及不久前的农村税费改革，基层干部的工作量已经大幅度减少，除去日常性事务，只有 3 月和 9 月两次的计划生育检查工作是重中之重。

1. 镇干部基本情况

黄寨镇政府人员共 72 人，其中计生办 10 人，包村干部 26 人。包村干部计生检查时主要负责通知康检对象参加康检，审查康检对象身份的真实性，并对缺检、误检对象进行处罚。包村干部实行轮岗制，一年一换村。

2. 村干部基本情况

26 个行政村干部人员的配备基本一样。以阎先店村为例：该村有 14 个组，村支书、副支书、村委主任、副主任、会计、计生管理员各 1 名，并兼任组长，另有 8 名组长，共 14 人。由于村干部对本村情况比较熟悉，在计生工作中属于“先头部队”，只有在遇到不能解决的问题或因为碍于情面不便出面时，包村干部才会出面干预。村干部在计划生育管理过程中有自己的利益需求和赋予的各种权利，会采用各种方法来达到自己的目的。

3. 违规者基本情况

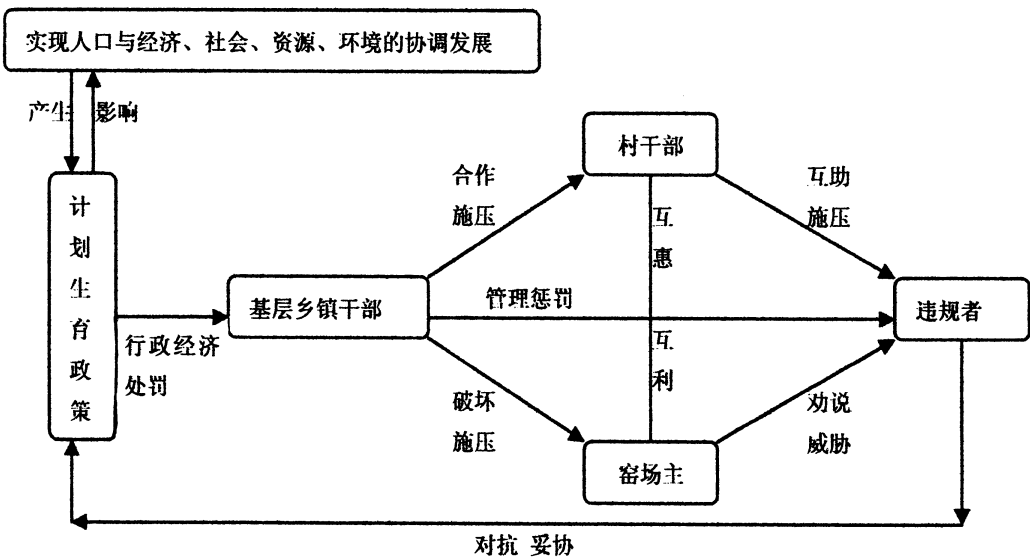
所谓违规者即由于各种主客观原因而违反计划生育政策的被管理者，既包括普通村民也包括村干部。尽管计划生育政策的出发点以防为主，但政策执行者在基层的实际操作过程中因为政府主体的利益和提供防范服务的繁琐复杂性而将处罚放在第一位。

4. 窑厂主基本情况

本文中的窑厂是指在黄寨镇境内专门烧制黏土砖的轮窑和吊窑。由于其对土地资源的浪费，国家发改委和土地管理部门已经明令禁止使用黏土砖。近年来随着城镇建设的迅猛发展，建筑用砖的需求量迅速增加，巨大的利润空间 and 市场需求使得毁地烧窑现象屡禁不止。

二、镇干部 村干部 违规者 窑厂主关系分析

四者的关系如下图。



1. 镇干部与村干部关系分析

在计划生育管理中，包村干部尽管处于绝对的领导地位，但与村干部的关系主要表现为合

作。对于违规的普通村民来说，包村干部在罚款的征收过程中代表了不可动摇的权威，而村干部往往站在违规者与包村干部之间，充当矛盾调和者的角色。包村干部与村干部之间存在着一种相互制约平衡的关系。由于实行轮岗制，包村干部不会令联系紧密的村干部对其产生真正的认同感。对村民来说，相对于村干部，包村干部是外来者。对包村干部来说，要想顺利完成计生检查工作，必须求助于村干部。因此包村干部在与村干部的合作中往往是软硬兼施。村干部一般都会尽力配合尽快完成检查，一方面因为村干部不是全职干部，需要腾出时间完成农活或副业，越早结束检查越有利；另一方面，在计划生育检查的非常时期，包村干部被赋予了很大的权力。对不负责任以及不能按时完成任务的村干部可以就地免职，于是双方在相互制约的平衡中合作。

2. 镇干部与违规者关系分析

违规者可以分为两大类：一是超生者；二是因各种原因没有参加健康检查者。其中以没有办齐证件的外出流动者居多。随着人口流动的不断加剧，针对流动人口的各种证件和各类罚款也越来越多，几乎成为镇村干部在检查中的主要工作。

根据《河南省人口与计划生育条例》第二十五条规定“有下列行为之一的，应当在计划生育技术服务人员指导下采取补救措施，终止妊娠：（1）非婚妊娠的；（2）已生育一个子女，无生育证又妊娠的；（3）以不正当手段获取生育证妊娠的。^①”《河南省计划生育条例实施细则》规定：“不论何种原因，凡计划外怀孕的都必须采取补救措施，中止妊娠。^②”为避免被强制流产或引产，超生者一般只能采取以下两种办法：一是出外躲避，生育完后回到原地或不再回去，这种办法是大多数超生者的选择；二是利用各种渠道或关系取得准生证。还有一种办法就是与其他真正的流产者协商买到其流产证明以掩人耳目。

按照《河南省社会抚养费征收管理办法》第五条规定：对不符合《条例》规定生育子女的流动人口征收社会抚养费。“当事人的违规生育行为发生时，其现居住地或者户籍所在地县级人口和计划生育行政部门均未发现的，此后由首先发现其违规生育行为的县级人口和计划生育行政部门按照当地的征收标准做出征收决定。^③”通常镇村干部可以利用此项规定为自己谋取一定的经济利益，当发现异地躲避检查者在自己管辖区内准备生育时，会利用其害怕被强制流产的心理承诺不对其终止妊娠从而索取违规者可以承担的财务归为己有。

3. 镇干部与窑厂主关系分析

目前我国政策明确规定黏土砖窑为非法产品，但在许多地区尤其是基层农村，黏土砖市场广阔。在对黏土砖窑的管理上，仅仅依靠经济处罚并不能遏止其泛滥，因为对砖窑的处罚力度小，砖窑生产可带来巨大利润。以黄寨镇为例，镇政府为激励镇干部加强管理，规定所得罚款只需上缴镇政府一部分。在经济利益的刺激下，镇干部竭尽全力查处违法窑厂，这种做法虽然取得了一定的成效，但长期的持久战对镇干部的体力与精力都是巨大的损耗，且会影响本职工作，更多的人最终选择了放弃。

4. 村干部与违规者关系分析

村干部与违规者之间的关系主要表现为对抗和合作。某些违规者是村干部的直系亲属，或者就是村干部本人。以阎先店村为例，6名主要村干部中除了一名计生管理员生育一个男孩外，其余5人都是生育2~3个子女。可以看出，基层计划生育政策的执行者本身就是计划生育政策的违规者。这种现象自然会在村干部管辖地内引起村民的效仿行为，也会使村干部在计划生育管理过程中丧失权威性，进而导致违规者与村干部的对抗。

① 河南省计划生育委员会：《河南省人口与计划生育条例》，2002年11月30日河南省第九届人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过。

② 河南省计划生育委员会：《河南省计划生育条例实施细则》，2002年9月1日省政府常务会议审议通过。

③ 河南省财政厅、河南省计划生育委员会：《河南省社会抚养费征收管理办法》，豫财综〔2003〕44号，2003-06-03颁布。

能够与村干部形成合作关系的违规者一般都是与村干部有亲密关系的亲友或者愿意满足村干部私人利益要求的村民。当这些违规者准备超生或逃避健康检查时，村干部往往会利用自己的能力或采取各种变通办法为他们的违规创造条件。例如：让已怀孕的超生者买到别人的流产证明，对上级检查隐瞒误检、缺检者，让外出流动人口提供假的“流动人口避孕节育情况报告单”，让年纪较大的育龄妇女提供假身份证等等。在合作的过程中，村干部获得了直接的物资利益或在亲友中的威望，以及未来意图违规者的潜在的支持，而违规者收获的是梦想的子女或付出较少的罚款。这种合作给双方带来双赢的结果，因此很难避免。

5. 村干部与窑厂主关系分析

村干部与窑厂主关系密切，主要表现在以下几个方面：（1）村干部加入窑厂股份或本身即是窑厂主，可以得到窑厂的部分或全部利益；（2）窑厂主为了在本村持续生产，必须得到村干部的支持，所以会凭借关系或提供金钱寻求村干部的保护；（3）村干部为了增加自己或村民的收入，会或明或暗的支持窑厂的建设。因此，村干部与窑厂主是一种互惠互利的关系。

6. 窑厂主与违规者关系分析

窑厂主与违规者共同生活在一个村中，两者之间的关系或是亲友或是熟人，二者即使没有直接的交往，也会因为自己亲友的存在而产生间接的关系。这一点在四者计生管理关系中起着重要作用。

农村中超生多生现象主要发生在两种人身上。一是农村中的富裕者，他们能用手中的金钱为自己超生多生开路。另一种是农村中的极贫者，他们可以随时弃家出走到外地去生儿育女，也有胆量多生（无钱可罚因而不怕罚）^[2]。窑厂主在村中是富裕户，据笔者了解，阎先店村5名窑主年龄均在30~40岁之间，家中至少有2个子女。

三、四者关系互动的社会学思考

镇政府为了从根本上解决砖窑的泛滥，采取“不堵而疏”的策略，放开窑厂的建设。对于每一个已经建成的和正在或将要修建的窑厂收取1.7万元的开工费，并承诺交钱就可一年内动土烧砖，所有窑主或贷或借全部交齐，随后镇里的各种处罚或阻挠随之而来，目的是让窑主们无利可图，这其中就包括计划生育手段。

国家计生委关于计划生育行政执法工作“七不准”的规定出台之前，镇村干部与违规者的关系势如水火，一方面因为绝大多数违规者由于贫穷等原因不可能主动接受处罚，会尽可能对抗镇村干部的催缴，另一方面镇村干部缺乏权力监督，往往采取简单粗暴的行动，只求完成任务而不顾后果。由于“七不准”政策的存在，大大减少了镇村干部与违规者的冲突，但同时也加剧了镇村干部对违规者尤其是“钉子户”的管理难度。对于一般的态度较为强硬的违规者来说，在农村这种人情社会中，面子非常重要，所以镇村干部十几人一起行动时，违规者碍于情面最终会交罚款，而钉子户则不然。所谓钉子户一般分为两种，一种是违规后消失的无影无踪，以流动人口居多；第二种是违规后不与镇村干部配合，坚决拒交罚款。在“七不准”规定的作用下，这两种情况使镇村干部与违规者的关系呈现僵持状态，如果要违规者的罚款征收上来，必须加入新的力量打破这种僵局。对于黄寨镇的实际情况来说，这种力量来自于窑场主。

当面对违规者中的“钉子户”，镇村干部无法完成其征收罚款任务时，会不经违规者同意将耕地收回并强迫本村窑场主购买，一般此类行动分三步进行：第一步，通知违规者将要收回并卖出土地，小部分违规者会在此时妥协；第二步，标明土地并强迫窑主购买，因为窑主与村民直接或间接的关系，不可能未经违规者允许就在其耕地取土，否则会造成双方的纠纷或冲突，所以窑主会向违规者施加压力，陈述自己困境以博取同情或凭借面子和势力加以威胁，此时大部分违规者会妥协或自认倒霉拿出罚款；第三步，在矛盾不可调节的情况下将土地卖于（下转第8页）

续表 2

城市	地域	“区”数	城市“区名”			
南宁市	郊区	3	白云区	番禺区	化都区	
	中心区	3	兴宁区	新城区	城北区	
	外围区	2	永新区	江南区		
海口市	郊区	1	郊区			
	中心区	1	新华区			
	外围区	2	振东区	秀英区		
成都市	中心区	4	锦江区	青羊区	金牛区	武侯区
	外围区	1	成华区			
	郊区	2	龙泉驿区	青白江区		
贵阳市	中心区	1	云岩区			
	外围区	2	小河区	南明区		
	郊区	3	花溪区	乌当区	白云区	
昆明市	中心区	2	五华区	盘龙区		
	外围区	1	官渡区			
	郊区	2	东川区	西山区		
西安市	中心区	3	莲湖区	新城区	碑林区	
	外围区	1	雁塔区			
	郊区	4	临潼区	未央区	灞桥区	阎良区
兰州市	中心区	2	七里河区	城关区		
	外围区	1	安宁区			
	郊区	2	红古区	西固区		
西宁市	中心区	1	城中区			
	外围区	3	城西区	城东区	城北区	
	银川市	中心区	1	城区		
外围区		1	新城区			
郊区		1	郊区			
乌鲁木齐	中心区	2	新市区	天山区		
	外围区	2	水磨沟区	沙依巴克区		
	郊区	3	东山区	头屯河区	南泉区	

参考文献:

[1] 安德森. 区域经济学通论. 北京: 经济科学出版社, 2005.

[2] 大友 [日]. 地域分析入门. 东京: 东洋经济新闻社, 1985.

[责任编辑 童玉芬]

(上接第 30 页)

不怕纠纷愿意接受的本村窑主或直接卖于外村窑主，从而完成计划生育任务。

由上面关系图分析可以看出，尽管镇干部、村干部、违规者与窑厂主在自己与他人的互动中有着各种不同的角色定位并发生着各种不同的关系，但具体到计划生育管理这一情境中，各自之间可以理解为是一种压力流动转化的关系。压力产生于违规者对计划生育政策的对抗，计划生育政策会将违规者产生的阻力通过各级政府的行政和经济处罚转移给镇干部，镇干部一方面通过管理和惩罚措施，另一方面通过对村干部及窑厂主的施压将全部压力转移给违规者，归根结底违规者的违规程度越严重，自己最终承受的压力就越大。

参考文献:

[1] 尹鸿祝, 吕诺. 中国有 8500 万文盲 [N]. 中国青年报, 2002- 09- 08 (1).

[2] 顾航宇. 农村计划生育工作中的寻租行为 [J]. 人口与经济, 1999, (6).

[责任编辑 王树新]