

计划生育
大家谈

四川农村计划生育的现状、原因及对策

四川省人民政府办公厅 钟毅
四川省农村经济调查队 黄志贵

“七五”以来,四川省农村计划生育工作取得了显著成绩,但随着主客观条件的变化,也暴露出不少问题。最近我们以农民人均纯收入水平及地势为标志,抽选了32个县(市、区)的100个乡镇、1000户农户对此进行调查,并结合有关资料较为全面地进行了分析研究,摸清了四川农村计划生育的基本态势,对具有中国特色的农村计划生育对策进行了初步的探索。

现状

(一)早婚、早育现象日趋严重。目前,我省农村不少地方娃娃亲流行,过早相亲、订婚、换亲甚至非婚同居的现象增多。在计生工作薄弱的地方,人流手术中属于早婚非婚者已占60%以上,早婚、非婚生育占无计划生育的二分之一左右,并呈蔓延之势。据抽样调查资料显示:全省农村男性早婚率由1989年的12.5%上升到1992年的50%,女性早婚率相应地由6.3%上升到50%;40%以上的早婚者有早育,早婚早育者占全部无计划生育的比重由1989年的18.75%上升到1992年的33.3%,这种现象还在继续恶化。

(二)流动人口超生严重。据调查了解,流动人口超生战术多变,可谓防不胜防。有变卖财产,举家迁移,流动超生的;有以外出务工为由超生的;有虽与计生管理部门签订了合同,但仍躲生不误的;还有忽南忽北,行踪不定“旅行”超生的。这种流动隐匿性的超生方式已成为当前农村计划外生育的重要组成部分。流动人口超生,既是农村计划外生育的主体,也是农村计划生育工作的难点。据抽样调查,流动人口超生已由前几年的百分之十几上升到目前的三分之一以上。据川北某县某镇对暂住三个月以上的2781名育龄妇女调查,已出生小孩2203人,其中生一胎

的占30.45%,生二胎的占34.63%,生三胎以上的占34.92%。

(三)超生致贫现象突出。抽样调查资料显示:1992年人均纯收入300元以下的贫困农户占调查农户的6.88%,贫困人口占调查人口的7.2%,其中:因超生致贫或返贫的农户、人口分别占12.8%和14.04%。若以此测算,全省农村有近30万农户100多万农民因超生致贫或返贫。在超生致贫的农户中,人均纯收入、粮食占有量、生活消费水平、生产性固定资产拥有等,不仅比全省农民平均水平分别低65%、20.5%、45.9%和62%,还比一般贫困户分别低8.2%、15%、20%和61.2%。个别超生贫困户,不但眼前的生产、生活陷入了举步维艰的窘况,而且正债台高筑,很难脱贫。据对合江县30户超生户调查,家里基本上没有余粮,56%的农户靠借粮度日,负债4000元以上的农户9户,占30%,负债2000—4000元的农户11户,占36.57%,负债1000—2000元的农户7户,占23.33%,负债1000元以内的农户2户,占6.67%。基本上是户户缺粮家家负债。

(四)独生子女户欲生二胎。据1000户农户中的216户独生子女户调查,已领取独生子女证的农户199户,占92.1%,尚有7.9%的农户基于种种原因没领取独生子女证。在已领证的农户中,有28%的独生子户还想再生二胎,这种农户实际上还远远高于这一比例。

(五)丘陵地区人口超生严重。丘陵地区是全省人口构成的主体,不仅人口基数大,而且超生率相对较高,可谓全省农村计划生育工作的重点和难点。据1000户农户调查,丘陵地区近年综合超生率达到41.3%,分别比山区、平原地区高37.1和18.3个百分点,每百户超生人口15.9人,分别比山区、平原多

8.3人和14.9人;生育二胎以上的夫妻占同类区域生育胎次的47.9%,分别比山区、平原高出2.1和46.9个百分点。

原因

(一)计划生育工作中的不正之风及从众心理,助长了无计划生育。个别地方的基层党员、干部的家属、亲友不按政策安排生育,带头超生和早婚早育,超生后少罚款或不罚款,既增加了计划生育工作的难度,又“带动”了一批超生户。一些年轻夫妻经不住父母、亲友或其他人的怂恿,生了女儿还要生儿子,以求传宗接代;生了儿子还想再添女儿,以求好事成双;加上示范效应的诱因,形成了相互仿效和攀比。

(二)无儿忧老的驱动。一方面农村生产力水平低下和主要靠劳动力数量增加收入的状况,在短期内难以根本改观,不少超生户将脱贫致富的希望寄托在超生孩子、增加家庭劳动力之上。据全省5500户农户调查,家庭劳动力在两个以上的农户,每个整半劳动力全年的收入比农户家庭仅一个整半劳动力的收入多480余元,高43.9%,这在客观上刺激了农户超生孩子的欲望。另一方面,农村社会保障体系明显滞后。我省广大农村社会养老保险尚未建立,使一些老人在丧失劳动力之后,完全靠子女来赡养,无子女的老人在生活方面得不到保障。为什么超生罚款仍要超生?为什么千方百计要生男孩?这不单是生育观念的问题,而确实是农民客观存在的后顾之忧问题,这种负效应在很大程度上是诱导人们去多生孩子。以上结论可从超生户的心态方面得到印证,在调查超生户时,有33.2%回答需要劳动力,31.3%回答是传宗接代,29.5%回答是养儿防老。

(三)征收超生费的负效应。按《四川省计划生育条例》规定,超生要征收一定数额的超生费,这在一定程度上遏制了无计划的生育行为,控制了人口的增长,无疑应当继续执行。但是随着经济发展和农户社会心态的变化,其负效应则日趋显露。主要表现:一是给超生户造成了误解。基于多种原因,一些乡村计生工作简单化,“以罚代法”“以罚代管”现象突出,使一些农户错误的认为有钱就可超生,在一定程度上助长了超生。二是逆反心理趋重。尽管超生费平均每超生一胎由1987年征收635元增加到1992年的1814元,增长了1.8倍,但一些“高收入户”并不在乎,而一些低收入户无钱,也要超生,其结果是有钱钱罚不疼,无钱罚不了,或者是有钱公开超生,无钱躲着超生,甚至借贷超生。据对超生征收资金来源统

计,超生征收款中自有资金占62.8%,借贷资金占35.3%,实物抵押占1.9%。三是不利于提高计划生育工作质量。超生越多,征收款越多,有关部门从中分成越多,这在很大程度上影响了计划生育工作的质量。四是影响了干群关系。一些地方在催收超生征收款时,采取了一些过激行动,人为地造成干群关系的紧张。

(四)现行计生政策的不完善和计生管理出现“空档区”。随着城乡壁垒的打破和社会主义市场经济体制的建立,计生工作面临着许多新情况、新问题。一方面原来的某些政策措施已不适应变化了的现实情况,比如:超生人口不承担社会义务;超生交纳征收费使部分人误解为用钱买合法,无钱的农户则反映苦乐不均;农村独生子女应享受的优惠政策缺乏硬性约束来保证兑现;对有的已享受丰厚物质待遇领取独生子女证,而又无计划超生的,没有具体处罚措施,使这些独生子女户钻了政策上的空子等。另一方面新的政策措施又未及时出台,这就形成了计生工作中的“空档区”。比如农民买户口进城、城市拆迁及社区移民形成的人户分离,以及兴办各级各类的开发区而出现的大量拆迁户、空挂户、无业户、农转非户和各种人口(农业人口、非农业人口、无业人口、农转非人口等)混居的城镇或城郊结合部,出现了“户籍地管不了,暂住地不好管”的局面。还有撤区并乡建镇过程中,出现的计生管理人员变动较多,衔接草率,管辖范围扩大、工作量增加等,从而加大了计生工作的难度,间接地使一些较远的穷乡(镇)、村、社处于山高皇帝远的状况。

对策

(一)把现行计生政策的坚持与完善相结合。四川经历了三次生育高峰期,仍有效地控制住了人口增长,得到国内外的首肯,这证明多年来形成的计划生育运行机制和管理办法,是基本适应的,今后应继续总结这方面的经验。要切实贯彻落实好《四川省计划生育条例》、《四川省计划生育条例实施办法》以及《流动人口计划生育管理办法》,保持现行计生政策的总体稳定性和连续性。同时,对那些已不适应新形势的计划生育政策和措施要加以完善。要把坚持政策与完善政策结合起来,两者不可偏废。

(二)把计划生育与发展农村社会保障体系相结合。为什么城镇计生工作易搞,农村难度很大,一个重要的原因就是农村社会保障程度太低、农民的后顾之忧太多。因此,需要“反弹琵琶”,通过发展农村

社会保障体系来保证和促进计划生育的顺利实施。当前,急需通过发展农村养老保险来解决农民的后顾之忧,缓解农村计划生育工作中的阻力和难度。在这方面,一是各地要根据本地的实际情况,提供较为充足的人力、物力、财力,发展农村养老院,改善和提高孤寡老人的生活水平、居住环境,真正体现老有所养,老有所为,老有所乐,以使之既起到现实的教育作用,又增强独生子女户的社会养老意识。二是发展农民家庭养老保险,让农民到一定年龄有其固定的养老收入,逐步转变农民的“养儿防老”意识。据抽样调查,1000户中有8.2%的农户参加了养老保险,12.7%的农户持无所谓的态度,45%的农户明确表示不愿参加养老保险。在不愿参加养老保险的农户中,38.2%的农户属不了解养老保险的性质,36.9%的农户担心养老保险不可靠,24.9%的农户交不起养老保险费。同时,还要解决好养老保险的经费来源问题,可从国家农业投入中拿出一部分,集体公益金中列支一部分,农户个人承担一部分,亦可将对独生子女的优待物质或优惠政策转化到对独生子女父母养老保险的优待,以消除独生子女家庭的后顾之忧。

(三)把坚持计划生育与发展经济相结合。人口再生产与发展经济是紧密相联的,计划生育的目的不仅仅是控制人口,提高民族素质,更重要的还在于促进经济发展,提高综合国力。因此,我们要把人口再生产与经济发展相结合,坚持两手抓,两手都要硬。当前,主要应把计划生育与扶贫、脱贫、致富,小康结合起来,走出“年年扶贫,年年增人,年年难脱贫”的困境,充分利用中央在扶贫开发上下放权力,下放资金的机遇,优先安排独生子女家庭脱贫致富,把计划生育工作纳入扶贫项目规划,系统安排,在经费上实行倾斜,利用项目开发解决过去单一的“输血”扶贫方式,达到在扶贫中控制人口增长,以求尽快走上人口增长与经济发展相互协调的轨道。

(四)把增强法律的强制性与提高农民计划生育的自觉性相结合。计划生育政策、法规,既把群众的生育行为规范约束在一定的范围内,又使计生工作有法可依,有法必依,违法必究,把计生工作切实纳入法制轨道上来。同时还要在提高农民计划生育的自觉性上下功夫。一是进一步使农村中的各项社会

经济政策与计划生育这一基本国策相协调,尤其在审批宅基地,划分承包责任地等方面,切实对计划生育的家庭采取优惠和倾斜政策,使独生子女户真正得到实惠。二是要适应社会主义市场经济体制的要求,把一切可以运用的经济杠杆引入家庭生育行为,重点由行政性管理向利益诱导性和社会服务性转变。主要是采取切实可行的措施,强行大幅度调整生育利益,有效增大计划生育内子女和独生子女的效益,促使更多的家庭从关心自己利益上权衡生育孩子数,增强育龄夫妻实行计划生育的自觉性。三是坚持优生优育,提高人口质量,增强独生子女及家庭的生存和发展能力。要尽快地促进农户家庭收入主要依靠增加子女(劳动力)致富向依靠提高劳动生产率致富的转移,为优生优育提供一个扎实的社会经济基础。此外,进一步加强政治思想工作,继续广泛深入开展计划生育宣传教育,使广大群众真正了解和掌握现行的计划生育政策,提高群众的法制观念和依法实行计划生育的主人翁责任感和义务感。

(五)把城镇与乡村的计划生育工作相结合。计生工作要适应市场经济运动、变化、发展的规律,从计划经济条件下封闭静态的形式向市场经济条件下开放动态的形式转变,改变过去那种以户口和粮食把人拴在一方土地,以大量精力进行户口管理为主的状况,逐步进行以身份证管理为主,同时把更多的精力转到后进单位的转化,转到对流动人口尤其是城区暂住人口超生的管理上来,实行城乡齐抓共管,统一治理。一方面要明确职责,采取有效的措施,保证基层计生工作的领导、经费、人员、阵地、协会组织的落实。另一方面,要针对乡村、街道及股份制企业、三资、合资企业的特点,赋予基层计生管理机构对辖区内违反计划生育行为的处罚权,使辖区内流动人口的生育行为得到有效的社会监督。在流动人口管理方面,要坚持“谁用工,谁负责,谁受益、谁管理,谁的地盘、谁清理”的原则,切实加强地区、部门、行业之间的协调配合,实行流动人口流向哪里,就在那里登记注册的双向监督管理制度。同时要启用流动人口计划生育证,并实行凭证进城务工经商的制度,一旦发现问题,可采取补救措施,妥善处理,以达到防止和杜绝早婚早育、流动超生的目的。