

## 从四川计划生育条例实施现状 看国家计划生育立法的必要性

首都经济贸易大学人口所 尹 昕

1995年11月,笔者随同全国人大教科文卫委员会人口与计划生育立法调研组,参加了对四川省计划生育条例执行情况和有关工作情况的调查。在调查中,笔者参加了省人大、省高级人民法院、省计划生育委员会、省法制局,以及乐山、雅安两地的市、县、镇各级人大、计生委、工商、法院公安、城建、民政等部门与调查组共同举行的座谈会,了解了许多有关贯彻实施《四川省计划生育条例》、《全国流动人口计划生育管理办法》和开展“三结合”情况,以及关于对国家人口与计划生育立法的建议,并随同走访了峨眉、雅安名山县的乡、镇、村,同当地的干部、计生员、计生协会会员进行了座谈,了解了许多基层计划生育工作中存在的具体问题和困难。

通过这次调查,我们深切感受到,计划生育的工作环境已经发生了很大变化,计划生育工作从方法、内容到具体操作过程已经较过去更加丰富和完善。配合贯彻实施《四川省计划生育条例》,计生部门与其他部门密切合作,全面贯彻执行“三为主”、“三结合”的方针,已将计划生育工作融入家庭及整个社区的发展之中。使计划生育户在生产、生活等方面,确实实地感受到少生、优生所带来的实惠和收益。同时,各县乡镇的计生服务指导站还积极开展妇幼保健工作,开展“五期”教育,一方面向群众讲授优生、优育知识,另一方面还向群众宣传人口政策,并结合实际讲解我国实行计划生育的必要性,促进了群众生育观念的转变,提高了群众的自觉意识,同时还密切了与群众的感情交流,改善了党群、干群关系。

从总体上看,四川省的计划生育工作具有这样几个特点:①各级党政领导高度重视,把计划生育工作放在重要的议事日程。四川省结合推广“三结合”工作的经验,提出了“稳粮增收调结构、少生快富奔小康”的基本目标,各级领导亲自抓,各部门密切合

作,把帮扶工作纳入计划,具体落实帮扶措施,确定帮扶对象,使独生子女户首先受益。②从关心群众改善生活出发,深入全面开展“三结合”工作,使计划生育工作深受群众的理解和支持,稳定了计划生育工作的成就。③各级计生协会充分发挥民主参与、民主监督的作用,协助做好育龄群众的工作,促进了计生工作健康发展。④是计划生育工作依法管理水平有了很大提高,这是本次调查中,让人感受较深的一点。从所到的各地看,各级司法部门都能积极配合,宣传、贯彻计划生育条例,为计生行政部门提供有效的法律服务,维护了计生行政机关的权威性。如名山县依法管理计划生育工作的具体做法是:制定并不断完善《生育申请和审批程序》、《计划生育合同违约兑现程序》、《计划生育行政处罚程序》、《计划生育行政复议程序》、《病残儿医学鉴定程序》、《申请人民法院强制执行程序》等各种计划生育行政执法程序。并在处罚程序上做到每件处罚都有立案、调查笔录、证明材料、收入证明、调查报告、处罚决定书等,使每件处罚都有档案可查。同时,依法加强对计划外生育费用的管理,实行乡收、县管、财政审计监督管理使用制度。另外,还实行计划生育行政处罚事先审查备案制度。保证具体行政行为的合法性。依法管理水平的提高,加大了执法力度,减少了工作中的随意性,提高了政府的威信。

总的来看,四川省计划生育工作开展较好。《四川省计划生育条例》的贯彻和实施,为控制稳定四川省的人口形势、推进计划生育工作起到了重要作用。《条例》颁布实施的七年中,四川省的计划生育率、晚婚率、一孩率、避孕节育率都有较大幅度的上升,其中计划生育率由1987年的66.4%,上升到1994年的87%。人口出生率由22.62%下降到16.93%。《条例》的实施还为充实加强计划生育管理队伍,提高计

划生育工作依法管理水平起到了积极促进的作用。同时,深入开展的“三结合”工作也为计划生育注入了新的内容,改变了计生工作单一、难做的局面。将计生工作融入整个地区社会经济发展的大环境之中。

从这次的调查中我们还看到,计生工作目前仍面临着许多新的问题,而且,随着改革开放的深入和社会环境的改变,这些问题变得越来越突出,严重困扰着计划生育工作。从对四川的调查来看,这些问题主要有以下4个方面:

1. 对流动人口计划生育的管理,缺乏有效的措施,使流动人口计划生育管理基本上处于无序状态。1991年,经国务院批准,国家计划生育委员会发布了《流动人口计划生育管理办法》,但从四川情况来看,对流动人口计划生育实行的“两地共管”和“发证验证”制度并未达到预期的效果,据雅安地区的调查,超计划二胎中流动人口占50%以上,流动人口管理工作做得比较好的雅安石棉县,1994年办证率只有46.7%。计生部门无切实可行的方法去进行管理。《流动人口计划生育管理办法》第五条规定:公安、工商行政管理、劳动、卫生、交通、建设等部门以及其他有关部门应当配合计划生育行政管理部门共同做好流动人口的计划生育管理工作。而且第十条、第十一条还明确了流动人口在申请暂住证、营业执照、务工许可证之前的交验证规定和对无计划生育查验证明的,有关部门不予审批的规定。但是从公安、工商这些非计生部门的工作角度来说,流动人口的计划生育管理不属于他们的专门职责,不管也不违背部门法规,管了反而增加了工作量,并且要投入一定的人力、物力且具有一定的难度。因此,在流动人口计划生育管理问题上,缺乏其他部门的有效配合,计生部门工作上难度很大,困难较多。

2. 未婚及非法婚姻生育增多,严重冲击了计划生育工作。据四川省对200个县800余个乡镇抽样调查,1990年未婚及违法婚姻生育人数占计划外生育总数的29.3%,1994年这一比例上升为37.07%。在乐山市,1993年非婚生育的3358人中,已达到法定婚龄未办结婚证生育的占23.88%,不够法定婚龄,同居生育的人数占59.59%。不够法定婚龄,因多种原因民政部门办了结婚证生育的占16.58%,对未婚及非婚生育,计生部门缺乏有效的控制手段,无法可依。

3. 重罚轻奖,奖励不到位。重罚轻奖,奖励不到

位也是这次调查中一个突出的问题。《四川省计划生育条例》本身就存在重罚轻奖的现象。这一问题在其他省市的《条例》中也同样存在。对于独生子女奖励费《条例》规定每人每月为5—10元。但从峨眉山市和乐山市的情况来看,独生子女奖励费没能完全兑现,峨眉山市按每人每月2.50元标准,实际兑现人数仅占总数78.28%。奖励经费的来源仍无法全部解决。

4. 部门之间关系难以协调。计划生育是一项社会系统工程,它需要各部门、各地区之间的互相配合、相互协调。但随着各部门的法律、法规纷纷出台和部门利益的驱使,行政领导出面协调各部门间的工作已难以奏效,且与依法行政的国家民主法制发展趋势不相适应。据四川的同志反映,《母婴保健法》、《医疗机构管理条例》、《婚姻登记管理条例》等法律、法规颁布后,对计划生育工作中开展的婚前教育、生殖保健服务都造成了一定冲击。《条例》效力低,当新的法律出台后,条例中与之不一致的地方,都得修改,这就使条例中一些行之有效的措施无法实施。

四川是我国的人口大省,计划生育工作中出现的问题很具有代表性。从这次调查中笔者感到,计划生育工作中出现的许多新问题都与计划生育缺乏相应的法律保障有直接关系。

通过与四川省各级人大、计生委、法制局、法院等各部门的同志座谈,大家一致认为人口与计划生育的国家立法很重要也很有必要。首先,宪法规定实行计划生育是我国的一项基本国策,也是公民应当履行的一项义务,对于国策和宪法确定的基本任务来说,必须由国家立法,保障国策的实现,去调整人口与计划生育领域的各种社会关系。其次,依法管理计划生育是我国法制建设的一个重要内容,随着社会主义民主与法制的发展,国家法制的完善与健全,广大群众将逐渐知法懂法和运用法律来保护自己的合法权益,这客观上也要求政府部门的计划生育行政行为要有法可依,依法行政。如果没有国家立法,计划生育部门难以靠法律效力很低的地方条例去规范自己的行为而不与国家的法律、行政法规相违背。再则,省条例属于地方性法规,法律效力比较低,凡是遇到比它法律效力高的法律或行政法规都得让步。当新法律或新的行政法规出台后,条例内容与之不一致的地方都得进行修改,有时恰恰这些不一致的地方却是我国计划生育工作中行之有效的措施,

## 充分发挥利益导向在 计划生育工作中的作用 ——苏北农村计划生育工作的调查

江苏省射阳县人民政府 吴成祥 虞大功

笔者近日调查,目前苏北农村人口增长速度依然较快,农民盼望多生和生男孩的要求十分强烈,躲胎、超计划生育的现象时有发生。笔者认为,控制农村人口过快增长,光靠简单的行政措施是远远不够的,还必须调整经济利益导向机制。因为人们的生育行为,归根到底,为现实的物质利益所驱动。

调查发现,现行农村的经济政策与控制人口有较多的不相协调之处:

### 1. 现行的土地承包制度刺激着农民的超生愿望

近几年,农村推行联产承包责任制,形成了“户为单位”的生产经营格局,强化了家庭作业的个体功能。而土地承包的方式基本上按人头平分,一些地方虽然按照人劳比例划地,但人头比例偏大,劳力比例极小,留下的一点机动田也都被劳力充裕、人口较多的农户所承包。其结果造成人口越多的农户土地也越多,人口越少的农户土地就越少,六口之家比三

这必然会影响计划生育的工作。因此,国家有必要把一些地方条例中行之有效的措施上升为法律,使计划生育政策长期稳定下来。此外,计划生育工作要求各部门的配合。无论是流动人口的计划生育管理还是目前深入开展“三结合”工作,在其他部门从部门角度看利益不大或不属于部门职责范围规定的情况下,要想协调好计生部门与其他行政部门的关系,仅靠《条例》是很难办到的,既使有行政领导协调也难以使各部门间长期配合。必须用国家法律去调整各种利益之间的关系,保证计划生育工作的稳定性。

显然,在我国法制建设走向正轨,制定人口与计划生育法,依法管理计划生育工作是保障我国基本

口之家的农户得田往往多一倍以上。耕地是农民最重要的生产资料,农民一贯“惜土如金”。在他们的眼里,土地是“铁饭碗”,有地种,就不愁没饭吃。这样,客观上强化了农民多生的欲望。又因为在土地承包过程中,过分讲究好田、劣田的搭配,远田、近田的调剂,平均每户的农田都分割成七、八块,最小的面积只有1分左右,无法使用机械耕作。加之,农民种地主要还是依靠手工操作,依靠劳力的简单投入增加产出,导致抗击自然灾害能力减弱,生产潜力难以释放,每当农忙季节,体力劳动强度很大,有些是老人和妇女力所难及的,男性劳动力的优势也就更为明显,一些独女户、纯女户的盼子欲望因此就变得更加强烈,往日被弱化的家庭人口增殖机制也就得以恢复和强化。

### 2. 部分经济积累负担不利于控制人口增长

近几年,农村第三产业迅速发展,乡镇工业异军  
国策顺利实现的根本出路。

### 参考文献:

1. 邹平:“人口立法工作的战略研究”,《人口与经济》,1988年第2期
2. 陈立明:《中国人口法学》,四川人民出版社,1994年版
3. 冯立天:《我国计划生育政策可行性研究》,1991年(内部研究报告)