

# 健全法制,依法管理 是新形势下计划生育工作的治本之路

辽宁省人口情报中心 张 强

挑战与机遇并存,计划生育工作的出路何在?我认为最根本的出路在于健全法制,依法管理,把计划生育工作切实纳入到法制轨道上来。

## 一、新形势下出现的新情况、新问题,迫切需要把计划生育工作纳入法制管理轨道

当前,人口形势发生了很大变化,出现了很多新情况、新问题。一方面,随着改革开放的深入,经济的发展,人民群众物质文化生活水平的提高,社会化服务保障体系的建立与完善,对人民群众生育观念的转变起着潜移默化的促进作用;另一方面,新的经济体制对原有的一套行之有效的计划生育管理体制以强有力的冲击,向计划生育工作提出了新的挑战。

首先是行政管理体制的变化使计划生育工作面临着严峻的考验。主要表现在:

1、由于经济大潮的压力,一些地区的党政领导忙于发展经济,很少有精力和时间来抓计划生育工作,党政一把手亲自抓、负总责在许多地区和单位并没有落实到位,计划生育赖以成功的领导保障基础被减弱了,计划生育工作有被放松的危险。

2、在“小政府、大服务”的方针下,行政机构的改革,在一段时间内可能会出现政府财力、人力相对减弱而社会服务需求增加的矛盾局面,部分地区在减轻农民负担的同时,精简了村脱产干部数量,原来脱产的村妇女主任现改为误工补贴干部,工资待遇也由原来的享受副村级待遇,降格到享受副村级干部工资1/3。这些对于以行政手段为主的计划生育工作来讲,面临着因工作力量不足而工作失控的危险。

3、新形势下,多种经济成份并存,在中外合资、独资企业和个体私营企业中,计生工作还没有一个行之有效的管理办法,有的甚至出现了与计划生育工作相抵触的行为。辽宁省目前的“三资”企业已达3440家,有的企业拒绝计划生育部门的检查和指导,

有的企业一旦发现职工超生就开除了事,把问题推给社会,实际上妨碍了计划生育工作。

其次是人口这一主体的形势也日益复杂,出现了很多新的问题:

1、流动人口大量增加,而管理困难,很容易造成计生管理的“空白带”。

全国目前有流动人口6000万人,辽宁也已达400多万人,占辽宁省人口总数的10%左右,也就是说,全省每10个人就有1个人在流动,而流动人口中又以文化素质较低的民工、商贩居多。他们中不乏以超生、躲生为目的的“游击队员”。

2、城市人口的计划生育管理难度加大。过去我们一直认为城市是计生管理的“放心户”,而现在,城市职工队伍发生了巨大变化,停薪留职的、放长假的、待业人员、动迁户、外资企业和个体户雇员等等,情况十分复杂。据统计,1992年沈阳市的动迁人口就达40多万人。到1993年3月末,辽宁省个体户达610629户,从业人员895885人;私营企业达11554户,从业人员达163372人。如果加上那些长期走街串巷、无证经营的个体业者,估计在150万人以上,目前对这部分人中主要是通过签合同的办法管理,但存在漏洞。

3、改革开放的大潮也带来了婚姻家庭的深刻变化,就其负效应而言,早婚早育、非婚生育、再婚生育等呈上升趋势。改革开放10年来,全省初婚年龄从24.2岁下降到23.9岁,初育年龄从25.9岁下降到24.7岁。违法同居、非婚生育呈不断上升趋势。特别是涌入辽宁的外来人口中,女性占30%以上,而其中50%未婚,违法同居现象更为普遍。

我认为,新旧体制交替及新体制的建立过程中,计划生育工作除继续运用思想教育、行政经济等手段外,必须加强计划生育法制建设,建立一种以宣传

为先导,以服务为手段,以法制为保障的“教育——服务——法制”的计划生育工作体系,而法制管理则是体系中的核心。

## 二、原有计划生育管理体制,在新的形势下显现出很多漏洞,只有依法管理计划生育,才能弥补漏洞,并推动计划生育工作健康发展

近年来,各级党委、政府和计划生育部门,为落实人口政策,采取多种手段,建立了行政领导与群众自愿相结合,服务与奖惩相结合的一系列计划生育管理的行政体系。但面对新形势下计划生育工作出现的新情况、新问题,这种作用还十分微弱,其中主要原因就是政策与意愿还有很大差距,而又没有一个具有强制力的法律制约机制来控制人们的生育行为。

以辽宁省为例,朝阳市建平县 1989 年共查处党员违纪案件 105 件,其中 56 件属于违纪超生,占违纪案件总数的 53.3%。锦西市连山区 1989 年 15—21 岁男青年中,已婚者占同龄组男性人口的 6.45%,15—19 岁女青年中,已婚者占同龄组女性人口 2.5%;1990 年,连山区农村 15—19 岁女青年生育婴儿 288 人,占当年出生婴儿总数的 29.7%。辽阳市灯塔县里仁、五星、佟二堡三个乡镇,1988—1990 年中,实际出生 2993 人,只上报 1888 人,漏报率达 36.9%。其中计划外出生 1230 人,仅上报 125 人,计划外出生漏报率高达 89.9%。依此推算,三个乡实际平均计划生育率只有 58.9%,而上报为 93.4%。三个乡中的里仁乡,出生漏报率 48.8%,其中计划外出生漏报率竟高达 90.4%。

问题该处理的早已处理完毕,但带给人们的思考却是久远的。问题并不能简单地归结为部分党员、群众觉悟低,个别管理部门玩忽职守,而在于目前的计划生育管理体制对某些人尚不能形成制约。原有体系的漏洞,新形势的挑战,要求我们必须健全法制,依法管理。

## 三、从法律和政策的关系来看,把计划生育工作纳入法制轨道,是落实基本国策的根本保证

从目前情况来看,我国的大部分省、市、自治区已颁布了计划生育条例,在计划生育的法制建设上迈出了重要一步。《辽宁省计划生育条例》颁布实施 5 年来,不仅对全省计划生育工作起了保驾护航的作用,而且对提高广大群众的法律意识和执法守法观念,发挥了重要作用。从 1988 年到 1992 年,辽宁省少出生近 19 万人(按 1988 年妇女生育水平推算)。

但作为计划生育条例这种地方性行政法规,由于其只具备行政和经济处罚两大功能,实施中也具有一定的局限性。种种事实说明,要搞好计划生育工作,不仅要靠政策调节,靠说服教育,还必须依法实行一定的强制。

1、通过法制建设,对人口过程的每一个环节实行严格的法制化管理,改变目前多头管理上的不适应、漏洞较多的现状。

2、把计划生育工作纳入法制轨道,有利于改善计划生育工作秩序,使计生管理进一步走向规范化。

3、把计划生育管理纳入法制轨道,有利于协调工作关系并进一步改善党群、干群关系。

## 四、依法管理计划生育,必须与加强和完善各项配套措施同步进行,建立以法制管理为主的社会利益制约体系

1、搞好基层政权建设,增强基层政权的凝聚力、控制力和群众的向心力。近年来,伴随着农村经济体制改革的深入,一方面,群众致富发展的愿望增强,另一方面,政府对群众管理职能相对减弱,而服务功能又没有跟上,加之一些干部贪污腐化,行贿受贿,造成了基层政权部门威望下降。农村一些干部深有感慨地说:现在的老百姓是“有吃有喝不找你,不批不斗不怕你,有了事情来找你,解决不了还骂你,态度不好还打你。”其中说法虽然有些夸张,却也反映出目前基层干部与群众之间的微妙关系。

乡、村两级机构,特别是村支部、村委会是农民群众的直接管理者,是连接党和群众的纽带,可谓“上面千条线,下头一根针”,千丝万缕的政策需要这“一根针”贯穿到广大人民群众中间,特别是在计划生育管理中,具有明显的不可替代性。计划生育工作能否切实地步入法制管理轨道,取决于基层管理部门的凝聚力和控制力。因此,加强基层政权建设,搞好机关职能转变,是实现计划生育法制管理的中心环节。

2、实行计划生育的综合治理,是计划生育最终走上法制轨道的前提和保证。

近年来,各级计划生育部门依靠各级党委、政府的力量发动社会力量,对计划生育综合治理的成功经验给予我们很好的启示,各级党委、政府应该切实加强加强对计划生育工作综合治理的领导,改变计划经济体制下条条为主的作法,加强块块管理,充分调动公安、司法、工商、民政以及工会、妇联、青年团的力量,建立起一整套计划生育综合管理机制,形成各行

业、各部门对计划生育齐抓共管的局面。

在政策上,对于计划经济体制下与计划生育管理上相抵触的政策,如土地、住房分配等制度加以调整,从社会利益各方面推动群众实行自觉的生育调节。

3、加强节育科学技术研究,改进服务,是实现计划生育依法管理的技术保障。

随着政府机构的职能转变,要求计划生育部门强化服务功能,依靠科技进步,向广大育龄妇女提供优良的技术服务,切实落实节育避孕措施,最大限度地保护采取节育避孕措施人员的身心健康,以此来促进计生工作法制管理和基本国策的落实。

4、把计生工作与经济工作紧密结合起来,建立健全社会化服务体系。

由于目前群众的生育意愿与政策之间还存在很大差距,我们要改变群众的生育意愿,逐步缩小这种距离,就要从群众的切身利益着想,进一步探索生育、生产、生活三结合的计生工作新路子,把计生工作同治穷、治愚、奔小康结合起来,建立健全社会化服务体系,建立稳定的行之有效的利益导向机制,解除群众的后顾之忧。如:大力推广独生子女平安保险,提高对独生子女的奖励费,同时在独生子女入学、就业等方面提供优惠政策,让群众真正认识到少生子女于国都有好处;增强社区服务功能,引导群众致富;兴办敬老院,提高独生子女父母的待遇,解决老有所养的问题等等,促进人民群众生育观念转变,自觉执行计划生育政策,从而有利于把计划生育纳入正规的法制管理轨道。

(上接第46页)又能从子女那里得到多大经济上好处?“多子多福”,多生子女将来可以增加家庭经济收入,已经是不切实际的想法。如今的年轻人考虑得更多的是如何把自己的小家庭设计得更加幸福、美满,他们已逐渐开始注重包括吃、穿在内的家庭物质消费和娱乐消费。生活方式和生育观的转变,使城市家庭向小型化、核心化发展。这种家庭类型更具有现代家庭生命周期的特点。

3、社会是由无数个家庭组成的,国家制定的有关人口政策对家庭生命周期起着十分重要的调节作用,其中对家庭生命周期有较大影响的具体政策首先是实行晚婚晚育,提高初婚初育年龄。《婚姻法》就明确规定男子22岁、女子20岁为法定结婚年龄。在此基础上,国家提倡晚婚,即男25岁、女23岁以后结婚就为晚婚年龄。这一政策的实施以及广大婚龄青年的响应,使家庭的形成期逐渐向后推迟。其次是实行晚育、少生、优育,降低妇女生育水平。我国在60年代以前基本上处于无计划生育状态,妇女早婚、早育,生育期长,形成多子女家庭。因而家庭扩展期、扩展完成期以及收缩期所经历的时间肯定较长。自70年代中开始注意控制人口过快增长,大力实行计划生育以来,到90年代初已经历十几年的时间。随着时代的进步,经济和文化教育事业不断发展,人们的生育观念已逐渐改变。进入80年代以后,一般家庭生育两个以下子女,特别是北京城区新婚家庭基

本上只生一个孩子,妇女生育水平迅速下降,抚养子女的时间大为缩短,致使家庭生命周期发生很大的变化。

北京城市家庭生命周期正由传统型向现代型迅速转变过程中。在计划生育常抓不懈的情况下,只生一个孩子,导致独生子女家庭所占比重越来越大,其家庭结构也随之发生很大变化。预计北京城市家庭在90年代将继续朝着小型化、核心化、松散化和多元化方向发展。同时,“分而不离”的网络型家庭将逐渐普遍化,从而使家庭生命周期更具有现代特点。

从社会进步和发展的角度看,家庭生命周期的延长无疑是件好事,在一定意义上它可以反映出社会的文明程度。但是,这种变化所带来的不利影响也是不容忽视的。城市极低的生育水平,必将导致老龄人口问题。随着人口寿命的提高,家庭“空巢”期和家解体期的延长是不可避免的。这两个阶段持续的时间越长,对社会的压力就越大,这就是老龄人口问题在家庭生命周期中的反映。这种矛盾已明显摆在我们面前。因此,对养老问题应有更清醒的认识。人口问题也是一项系统工程,希望有关部门在采取有效措施保证“老有所养、老有所为、老有所乐”的同时,对城市的生育政策进行逐步调整。在生育进入低谷期时,可考虑放宽对二胎生育的限度,这会进一步推进城市养老保障工作。

(作者工作单位:北京经济学院人口研究所)