

# 新时期农村人口和计划生育 工作难点的调查与思考<sup>\*</sup>

## ——以百万人口大县为例

陆杰华<sup>1</sup> 杜鹏<sup>2</sup> 杨文庄<sup>3</sup>

(1 北京大学社会学系 2 中国人民大学人口与发展研究中心 3 国家人口计生委)

### 1 研究背景

进入21世纪以来,我国农村社会经济进入了综合改革与创建新制的新阶段,党中央在这一新的历史时期的农村政策重要取向是以农村税费改革和社会主义新农村建设为中心,为此提出了一系列解决“三农”问题的纲领、路线、方针、战略等,以便推动城乡经济社会统筹,使农民共享改革发展成果(盛茂林,2004;王盛开等,2006)。毋庸置疑,我国农村正处于一个经济社会统筹发展的新阶段,真正实现农村、农业、农民的发展正面临着千载难逢的历史机遇。不过,我们必须清醒地认识到,一方面,农村税费改革、乡镇行政区划调整、机关事业单位机构改革、“三农”惠民政策的完善、村民自治的逐步规范等为农村经济建设、政治建设、社会建设和文化建设奠定了制度性的基础,极大地促进了农村社会经济的快速发展;但另一方面,政策的调整、体制的变革、人员的精简、观念的更新以及农村人口形势变化的复杂性、多样性等也给目前农村人口和计划生育工作带来了一系列新情况、新特点、新问题(杨大春,2001)。因此,需要各级政府决策者抓住机遇,深入调查研究,探索新时期农村人口和计划生育工作的新机制、新举措,为稳定低生育水平、统筹解决人口问题提供一种全新的思路(刘维忠,2006;张正国,2006)。近日,中共中央、国务院在颁布的《关于全面加强人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决定》中再次重申,人口和计划生育工作的重点、难点在农村。为了深入探索新时期农村人口和计划生育工作新情况、新特点、新问题,我们特别选取了四川、河南、吉林三省的百万人口大县。<sup>①</sup>作为研究区域,重点考察以及剖析制约农村稳定低生育水平、统筹解决人口问题存在的深层次矛盾,并有针对性提出解决问题的政策建议。

### 2 破解百万人口大县农村人口和计划生育工作难题的重要意义

我们从调研中深刻体会到,我国人口和计划生育工作的重点、难点在农村,这一局面至今并没有发生根本性的改变,而这一特点在百万人口大县中表现更为突出、更为具体。尽管我们调研的六个百万人口大县在人口、经济、社会、文化等方面各自存在着诸多的差异性,但是其共性也是十分明显的,其中主要特点反映在:一是调研县人口基数大,区域总人口规模均超过了100万,个别像南部、榆树等县的总人口甚至超过了120万,因此很大程度上反映着我国农村人口发展的总体状况。二是调研县农业人口比重大,其中农业人口比重高达80%以上,一些县接近90%,是名副其实的典型农村人口大县。三是调研县社会经济发展较不发达,一些调研县是国家或者省级贫困县,而且区域内部发展极不平衡,公共财政投入严重不足。四是调研县农村剩余劳动力问题突出,且除吉林三个县以来,余下基

<sup>\*</sup> 本文是国家人口和计划生育委员会办公厅资助的“社会主义新农村建设中百万人口大县人口和计划生育工作发展研究”课题的部分成果,特此感谢!

<sup>①</sup> 我们分别对四川省南部,河南省濮阳、林州,吉林省德惠、农安、榆树等百万人口大县做了实地的调研。

本是以流出人口为主,如南部、林州等县超过 1/3 的人口外出流动,农村基层人口管理难度加大。

随着我国农村社会经济的迅速转型以及公民社会的雏形逐步形成,在社会主义新农村建设的宏观背景下,百万人口大县农村人口和计划生育工作有了新的进展、新的起色,但是也面临着全新的挑战以及存在着突出的问题,因此,探索新时期百万人口大县人口和计划生育工作的特点、内容、问题以及对策的现实意义日渐突出和重要。

首先,探索百万人口大县人口和计划生育工作的难点及对策将有利于为新时期我国农村地区稳定低生育水平、统筹解决人口问题提供一种成功的范式,有效地推动社会主义新农村建设,并为解决“三农”问题以及农村社会经济的可持续发展创造良好的人口环境。

其次,破解百万人口大县人口和计划生育工作的难题将有利于认识和把握当前农村人口和计划生育工作的重点以及面临的深层次问题,研究复杂且多变的农村人口发展形势下新情况、新问题,并积极拓展新时期基层农村人口和计划生育工作的内涵、方式以及途径,从而提升农村人口和计划生育整体水平。

第三,研究百万人口大县人口和计划生育工作的出路将有利于积极应对我国农村人口发展带来的重大挑战,把握人口管理和服 务在整个农村公共政策体系中的定位及作用,不断改革和完善农村人口公共政策体系,构建起服务于人口发展战略目标的新时期农村人口发展的法律、行政、社会、经济政策体系。

最后,摸索百万人口大县人口和计划生育工作的应对举措将有利于充分认识和把握农村地区低生育水平反弹的现实可能性,掌握新时期农村人口和计划生育工作的新特点及规律性,寻找从根本上改变群众生育意愿的有效途径,为统筹解决农村人口规模、结构、素质、分布以及人口安全提供一种创新的模式。

### 3 新时期农村人口和计划生育工作面临的深层次问题

我们从百万人口大县的实地调研中发现,尽管调研区域已经多年来保持低生育水平,人口和计划生育工作取得了明显的成效。但是必须看到,由于农村地区 20 世纪 80 年代之后出生人群已进入了婚育期,加上农村人口发展形势更为复杂,人口数量、素质、结构、分布以及人口安全等问题相互交织、相互影响,因此,百万人口大县人口发展形势十分严峻、不容乐观。从表面上看,百万人口大县表现出的突出人口问题主要包括人口和计划生育公共财政投入不足、性别比出现持续升高的态势、超生现象还没有得到有效的控制、流动人口管理难度加大,等等。不过,从深层次看,当前农村人口和计划生育面临的突出问题是新时期农村社会经济变迁涉及到制度、组织、政策、人员等方面深层次问题的综合反映(周长洪,2004),是新时期农村人口和计划生育工作必须应对的重要挑战。因此,必须从制度层面及全局战略上给予高度的重视。综合而言,百万人口大县人口和计划生育工作面临的深层次问题主要包括:

第一,新时期农村普惠制惠民政策的边际效应与作为基本国策的计划生育优先优惠政策形成了日渐显著的冲突,利用社会公共政策资源统筹解决人口问题的难度在加大。近年来,新的一届党中央提出了以人为本的执政理念,并在农村地区开始实施了一系列利民惠民的普惠性政策,其中包括教育“两免一补”政策、农业税免除政策、农村新型合作医疗政策、最低生活保障政策以及其他各种便民政策等(秦仕连,2006)。上述普惠制惠民政策对推动城乡经济社会统筹、加快“三农”问题的根本解决发挥了重要的作用。但是,我们从实地调研中了解到,各种普惠制惠民政策的边际效应正日渐蚕食现有农村人口和计划生育优先优惠政策的积极效应,而且二者之间的冲突明显加剧,不仅不利于利用社会公共政策资源解决目前农村人口和计划生育面临的突出问题,而且也无形中加大了政府部门统筹解决人口问题的难度。

第二, 乡镇行政体制改革、税费改革、村民自治制度完善、农转居改革等对农村基层计划生育机构保留、人员队伍稳定、基础工作有效开展形成了巨大的冲击, 农村基层人口和计划生育工作面临前所未有的挑战(张强, 2003)。近年来, 调研县农村社会经济改革取得了突破性的进展, 乡镇行政体制改革顺利, 税费改革成效明显, 村民自治扎实推进, 农转居改革得到了农民的普遍欢迎。但是, 我们在调研中也发现, 农村经济社会综合改革也对农村基层人口和计划生育工作的开展带来了持续的冲击: 一是乡镇行政体制的改革在一定程度上减少了计划生育机关事业单位的编制数量, 管理服务人员相应减少, 不仅不利于计划生育队伍专业化进程的推进, 而且弱化了乡镇计划生育管理的力度(王盛开等, 2006); 例如, 南充市农村乡镇机构改革后, 乡镇人口计生办合并到经济社会事业办公室, 实行“两个牌子一套人马”, 名义上保留印章、吊牌, 实质上削弱了基层计划生育管理力量。二是农村税费改革基本断绝了村级组织的隐性财政收入来源, 导致一些村级干部的“消极行政”现象突出, 因此在局部地区出现了基层计划生育工作失控的局面(赵晓锋, 2006)。三是逐步完善的村民自治制度由于村干部面临着海选的压力, 加上亲缘、宗族、家族等方面社会网络关系的影响, 一些地区村干部的计划生育工作主动性和责任心在逐步下降, 也在一定程度动摇了村级计划生育工作的基础。四是农转居改革之后的生育政策衔接、计划生育优先优惠政策的落实出现了新情况、新问题, 迫切需要解决。所有这些问题都是农村经济社会综合改革不可避免的现实问题, 需要与时俱进, 创新机制, 在最大限度推动农村经济社会综合改革的同时, 采取积极应对措施降低改革对农村人口和计划生育工作的冲击。

第三, 执法主体不清、责任不明、操作弹性大等成了农村人口计划生育依法管理的瓶颈, 直接威胁到低生育水平的持续稳定(中共衡南县委政研室等, 2006)。自2001年《人口与计划生育法》颁布之后, 农村计划生育进入了依法行政的新阶段(王淑娟, 2003)。不过, 我们调研中发现, 农村基层计划生育干部普遍存在着困惑, 其中主要表现是: 一是计划生育相关法规与婚姻、民政、社会保障等法规的衔接明显不够, 在一些地区形成了“国策执行部门化”的局面, 直接影响到了计划生育政策的执行效度; 二是计划生育执法主体不清, 尤其是在乡镇以及村级层面并没严格界定执法的主体, 因此法律执行力度不够的现象比较突出; 三是目前出生性别比责任管理在计生, 但是卫生、药检等环节漏洞也比较多, 光靠计生部门进行结果管理和控制难度极大, “调查难、取证难、处理难”成为依法行政的主要瓶颈; 四是违法生育主要以事后处罚为主, 缺少必要的过程管理和控制, 因此也在一定程度上造成了违法生育现象突出的局面。

第四, 农村基层人口和计划生育公共财政投入严重不足, 实现“十一五”预期人均人口和计划生育事业费的难度极大。最新颁布的《关于全面加强人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决定》要求: 到2010年, 各级财政投入人口和计划生育事业费达到人均30元。但是, 就目前百万人口大县人口和计划生育事业费投入水平看, 一些地区就是人均15元左右, 而一些经济欠发达乡镇人均不足10元, 实现“十一五”末期人口和计划生育事业费的目标难以达到。我们从实地调研中了解到, 农村人口和计划生育事业费的投入不足不仅难以支撑基层计划生育宣传教育、技术服务、日常管理等, 而且也影响了计划生育干部队伍的稳定。一些村级计生专干的年报酬不足1000元; 另外, 一些计划生育利益导向政策措施由于缺少必要的投入保障, 形成了“有导向机制, 无政策保障”的尴尬局面。

第五, 流动人口计划生育管理和服务主体问题尚未解决, 流出地和流入地双向管理存在着明显的制度真空。目前, 全国在流动人口管理服务上遵循的是以流入地为主的“属地化管理、市民化服务”的原则, 尽管也提出了以流入地为主的目标管理双向考核的思路, 但是在流出地的实际执行中却普遍存在着信息采集难、管理服务内容缺乏操作性、基层管理服务压力大等方面的具体问题。例如, 濮阳县某镇的流出劳动力占总数的40%~50%, 当地政府感到按照现有流出地计划生育的管理服务内容、方式以及途径根本难以做到“全员服务、重点管理”, 农村地区计划生育管理服务的真空问题将随着流出

人口的增加而日渐突出,因此亟待切实拿出解决流出地计划生育管理服务的可操作性办法。

第六,农村人口和计划生育工作考核指标实用性较差,亟待加以改革和完善。客观地讲,长期以来,调研县已经建立了相对比较完善的对党政领导、责任部门、人口和计划生育部门分别进行考核,实行“一票否决”制度,对于稳定低生育水平、实现预定人口规模目标起到了重要的作用。此外,调研县也在不断探索改进和完善农村基层人口和计划生育考核内容、方式以及标准。不过,我们从调研中也了解到,现有人口和计划生育考核指标仍然存在着考核指标过多、考核次数频繁、考核指标实用性差等突出问题。例如,现有对计划生育满意度的考核以及综合避孕率等方面的考核脱离了现实,指标的设立以及考核标准缺少信度和效度,由此也在一定程度导致了统计水分现象的出现。

#### 4 政策思考

我们从调研中亲身体会到,百万人口大县人口问题是中国农村人口问题的一个缩影和浓缩,百万人口大县人口发展过程中的经验、教训、难点、困惑及出路等都从很大程度上代表着我国农村人口和计划生育工作的现状、重点、难点以及未来走向。如何适应新形势发展,推进计划生育管理体制改单已成为计划生育工作中的重要议题(苏志霞、杜洪波,2003)。事实上,不论从现实还是从长远上看,农村人口问题实质上是中国可持续发展的关键问题,不解决农村人口问题为核心的“三农”问题(叶文虎等,2005),既不可能为真正解决农村、农业、农民发展的长远目标铺平道路,更不可能为社会主义新农村建设以及全面建设小康社会创造良好的人口环境。因此,我们认为,破解新时期农村人口和计划生育工作难题的关键必须从全局的高度上重视做好农村人口和计划生育工作的制度安排、机制创新、政策储备以及队伍建设等,为此,我们建议:

首先,尽快建立和完善农村地区人口和计划生育工作多层次、宽领域的管理体系,使统筹解决人口问题真正落实到实处。做好新时期农村地区人口和计划生育工作的关键是以统筹人口问题的解决为宗旨,建立各个部门改革协调制度和运行程序,树立双赢共赢的战略理念,真正做到资源共享,优势互补,共同为农村人口和计划生育工作造福谋利。此外,也要根据农村实际情况不断探索建立健全多层次部门统筹、乡镇与村之间上下联动的人口和计划生育工作新格局。

其次,整合农村公共政策资源,重点突出计划生育公共政策的优先优惠地位,并将计划生育国策的优惠政策与其他公共政策有机衔接起来。改革、建立和完善农村公共政策体系应考虑到与计划生育优先优惠政策的衔接,教育、卫生、民政、社会保障等具有普惠特点的社会公共政策的制定既要遵循公平的原则,同时也要兼顾政府对计划生育国策优先优惠的价值取向,消除农民群众“少生不如多生”的错觉,维护基本国策的连续性和稳定性。

第三,建立健全有效的各级公共财政转移支付制度,为做好新时期农村人口和计划生育工作提供必要的财政支撑。要积极推动公共财政对农村人口和计划生育工作的公共财政投入,要建立和完善中央、省、市各级政府对欠发达地区、贫困地区和少数民族地区的投入倾斜长效机制,加强对上述地区人口和计划生育工作的各级公共财政转移支付力度;要将人口和计划生育工作事业费纳入各级政府财政预算,真正做到有预算、有安排、有使用,且该事业费做到逐年按比例的增长,从根本上避免有预算没落实的现象。

第四,尽快改革和完善农村人口和计划生育公共管理服务的方式以及内容,建立适合新形势需要的农村人口和计划生育工作新机制。要根据农村经济社会综合改革的现实要求,切实将新时期农村人口和计划生育工作纳入农村基层公共管理服务体系之中,要建立起计生、卫生、民政、教育等部门的联手机制,统一做好农村公共优质服务的一条龙体系,并努力拓展服务内容、提高服务质量,简化管理程序、体现管理重点、减少管理重复,确保人口公共管理服务的实效性。

第五,加强对新时期农村人口和计划生育工作考核指标可操作性的深入研究,确保农村人口规划

目标的顺利完成。尽快加强对新形势下农村基层人口和计划生育工作考核指标、体系、方式等方面的研究,改革现有部门对部门的简单考核方式,加强对政府人口和计划生育目标执行的综合考核,初步建立起注重事前、事中过程考核与事后结果考核相结合的可操作性指标体系,尽量注重考核的科学性、客观性与实效性,尽量注重指标之间的关联性,减少不必要的考核指标,确保农村预期人口规划目标的顺利实现。

第六,加强农村经济社会综合改革背景下基层人口和计划生育工作的机构、机制、队伍等方面研究,确保计划生育基础国策各项政策的顺利落实。建议组织相关政府部门和专家深入研究农村经济社会综合改革变迁下的人口和计划生育工作机构改革原则及方向,研究创新农村人口和计划生育机制的重点内容、实施办法等,研究农村基层计划生育专业化队伍的标准、培训以及待遇等,为顺利执行农村计划生育政策提供必要的机构、体制、人员基础。

#### 参考文献:

- 1 盛茂林. 关于人口和计划生育综合改革的实践与思考. 人口研究, 2004; 3
- 2 王盛开, 方彬. 改革开放以来中国共产党的农村政策取向演变的历史考察. 求实. 2006; 12
- 3 杨大春. 农村计划生育工作新问题及对策. 南京人口干部管理学院学报. 2001; 4
- 4 刘维忠. 探索建设群众满意工程的长效机制. 人口研究, 2006; 2
- 5 张正国. 努力构建人口和计划生育工作的新机制. 人口研究, 2006; 1
- 6 周长洪等. 论人口与计划生育工作职能转变. 人口研究, 2004; 1
- 7 秦仕连. 惠民政策的边际效应与统筹解决人口问题面临的挑战. 人口与计划生育, 2006; 6
- 8 张强. 计划生育村(居)民自治的理论与实践. 人口研究, 2003; 1
- 9 同2
- 10 赵晓峰. 农村计划生育工作面临失控危机. 乡镇论坛 2006; 12
- 11 中共衡南县委政研室, 衡南县人口与计划生育局. 新时期农村计划生育工作的调查与思考. 国策之窗, 2006; 3
- 12 王淑娟. 论《人口与计划生育法》中公民的权利与义务. 人口研究, 2003; 2
- 13 苏志霞, 杜洪波. 适应新形势发展, 推进计划生育管理体制改革. 人口研究, 2003; 3
- 14 叶文虎, 宁淼. 中国农村人口问题与中国可持续发展. 中国人口·资源与环境, 2005; 3

(责任编辑:沈 铭 收稿时间:2007-04)