

·计划生育·

文章编号: 1006—4346(2000)01—0071—04

转型时期人口与计划生育 面临的新问题及改革思路初探

陆杰华

(北京大学 人口研究所, 北京 100871)

摘要: 本文前瞻性地分析了转型时期人口与计划生育所面临的新问题和新情况, 认为企事业改革过程中的计划生育管理方式、户籍制度改革框架下的计划生育管理机制、转型时期流动人口计划生育管理体制、农村基层计划生育民主管理方式、城市管理体制改革框架下的计划生育管理机制转轨、计划生育社会保障改革思路以及计划生育经费不足构成了转型时期制约人口与计划生育发展的七大问题。论文就上述问题产生的背景、问题的症结和改革的基本思路做了深入的探讨。

关键词: 转型时期; 人口与计划生育

中图分类号: C923 **文章标识码:** A

我国目前正处于社会经济转型的一个重要时期, 社会主义市场经济体制的建立和完善不但将极大地促进国民经济的持续与健康发展, 同时也将有力地促进各项社会事业的改革。不过, 我们同时还要清醒地认识到, 社会主义市场经济的不断发展不仅为社会经济发展带来了千载难逢的机遇, 而且带来了巨大的挑战。

就人口与计划生育而言, 社会主义市场经济体制框架的确立, 从长远上讲将为我国人口控制提供良好的社会经济环境, 并将有利于人口问题的最终解决, 但它同时在近期内也为计划生育工作带来了许多新情况、新问题。我们有必要了解这些问题产生的背景、问题症结的所在以及未来解决问题的基本思路。

一、企事业改革过程中的计划生育管理及改革思路问题

随着经济改革的逐步深化, 企事业机构的调整与改革成了必然。一方面, 许多国有企业根据企业改革的总体设想进行了改组改制, 转变经营方式, 实行了股份制。伴随着国有企业的重组, 城镇职工失业、下岗现象日益突出。另一方面, 一部分事业单位也在开始着手机构人事制度的改革, 希冀通过用人制度来对现有人员重新定岗、定编, 对富余的人员采取分流的办法。企事业机构的改革将为今后企事业的计划生育工作提出新的挑战。

企事业改革对现行计划生育管理所带来的诸多问题包括: (1) 企事业通常实行的是法人代表负责制, 由于单位负责人的主要精力是要效益, 有可能造成他们对下岗和分流人员计生工作的忽视。(2) 由于企事业改革后的经费实行严格的效益与报酬挂钩承包制, 有可能影响到企事业计划生育费用的减少, 特别是一些特困企业, 计划生育四项手术费将得不到基本保证。(3) 职工下岗或者分流以后, 这部分人员流到社会, 行踪不定, 面难见、数难明, 往往形成计划生育企事业管不到, 社会又管不了的局面。(4) 由于大多数下岗和分流人员的经济收入水平较低, 加上原有单位行政、经济制约因素的减弱, 计划生育部门对这些特殊群体的非法怀孕和非法

收稿日期: 1999—09—02

作者简介: 陆杰华(1960—), 男, 法学博士, 北京大学人口研究所副教授。

生育缺少了必要的制约条件和制约措施。

面对新的形势,笔者认为,在未来几年中,企事业计划生育管理总体改革设想应当包括:(1)各级政府应与企事业法人代表定期签订计划生育工作责任书,责任书要有目标,有措施,有奖惩办法,并定期进行考核,未实现预定管理目标的,要追究企事业法人代表的责任。(2)企事业单位需要与下岗和分流人员常住地政府协同负责,建立企事业和街道、居委会双向管理制度,双方分别造册登记,并定期交流情况,年终对双方同时进行考核。(3)加大企事业计生经费投入的力度,并将之作为企事业计生工作考核的重要内容,各级主管部门要进行监督和检查,笔者的初步设想是按照企事业职工人数来确定计生经费的总量。(4)加强企事业计生队伍的组织建设,明确不同企事业计划生育机构的设置和职位、职数的配置,并作为一项行政强制措施加以执行。

二、建立与户籍制度改革相适应的计划生育管理机制问题

《中华人民共和国户口登记条例》自颁布已四十多年,现有的户籍制度完全是计划经济体制的特殊产物,其主要功能是通过建立农村户口与城市户口的“二元结构”的户籍制,将有限的财力、物力资源向城市倾斜,以扶持国家工业化建设。客观地讲,严格控制城镇人口增长的二元结构户籍制度,对于保证计划经济顺利实施曾起到了积极作用。然而,随着70年代末经济改革的实施,原有户籍制度的弊端开始日益突出,如地区间劳动力不能合理流动,城乡人力与物质资源配置失调等。为了适应社会主义市场经济发展的需要,政府部门在80年代中期和90年代初期先后出台了一些相应管理条例和法规,以便解决现有户籍制度所带来的种种问题。不过,从根本上来讲,旧的户籍制度的基本内容和管理方式并没有发生根本性的改变,其突出弊端表现在两个方面:一是它已经远远不适应社会主义市场经济发展的需要,与现行经济体制改革不协调;二是现行的户籍制度中的某些内容和规定已经阻碍市场经济的正常运行,因而改革现有户籍制度已经提到议事日程上来。

从发展市场经济的角度上讲,我国户制度改革的主要侧重点是:其一,改革现有户口迁移政策,保证公民正常迁移的权利。适当的人口迁移是市场经济条件下合理调配人力资源的重要途径,放松对人口迁移的限制为按照市场规律实现资源有效配置创造了条件,保证了市场经济的健康发展。其二,取消“农转非”制度,逐步消除由现有户籍制度造成的城乡在就业、升学、住房等方面的利益差异。

我们应当清醒地认识到,未来户籍制度的改革将对现有生育管理体制产生重要的影响,也就是说,它或许会带来一系列新的问题,这些问题包括:(1)目前,大多数省区是按农业人口和非农业人口作为夫妻生育子女数量划分的标准之一,取消现有户籍制度中的“农转非”在客观上将为核定城乡夫妇生育数量标准造成很大的困难。(2)我国目前采取的是城乡有别的计划生育管理体制,城市育龄妇女大多隶属所在单位管理,而农村育龄妇女则主要依靠户口所在地的村民组管理,随着农业人口和非农业人口界限的取消和人口迁移数量的增加,有可能导致一些城乡结合部地区出现计划生育无人管或者管理不力的局面。(3)户籍制度的改革客观上要求计划生育管理的方式需要由原来的以户籍人口管理为主向常住人口管理为主转移,从而对转型时期的计划生育管理体制提出了更高的要求。(4)随着户籍制度改革的深入,原有以户籍为口径登记出生、婚姻、死亡的方式需要及时作出变更,以便适应实际发展的要求。

三、适应流动人口特点的新型计划生育管理思路问题

自70年代末实行经济改革政策以来,我国社会经济状况发生了巨大的变化,其最突出的表现之一是流动人口现象的出现和流动人口数量的增加。由于因户口变动而引起的永久性迁移一直在政府部门的有效调控下平稳发展,而流动人口却随着城市改革开放的逐步深入和市场经济的发展,以其增长速度之快,数量之大,远远超过了政府部门的预料。流动人口的大量增加在促进经济发展的同时,也冲击着现有以户籍管理为基础的计划生育管理机制。

当前,各地区对流动人口计划生育管理存在的主要问题包括:(1)由于各地区在计划生育管理的内容、手段、目标方面有着一定的差异,造成流入地和流出地在开具婚育或计划生育证明等方面存在缺乏标准化、规范化管理的问题,其结果有可能形成计划外生育的失控局面。(2)由于流入地和流出地隶属两个不同的行政辖区,如何建立起有效的两地经常性联系制度以及双向考核指标体系是解决流动人口计划生育管理难的关键问题之一。(3)人口流动的主要驱动力是经济原因,大多数流动人口在流入地从事着某种经济收益的活动,因

此管理好流动人口计划生育问题就不仅仅是计划生育一个部门所能驾驭的,而是需要同劳动、工商、税务等部门通力合作,齐抓共管,综合治理。(4)由于流动人口的规模在不断增加,需要建立专门计划生育管理机构和补充专门管理人员来加强对流动人口计划生育的管理。目前,城市对基层计生干部数量的配备是按照所在区域常住人口设置的,没有考虑到流动人口的计划生育管理问题。

根据未来流动人口的变化趋势,笔者认为,我们需要建立起适应转型时期特点的流动人口计划生育管理模式,其内容主要包括:(1)对于流入人口规模超过一定界限的地区,应尝试建立流动人口计划生育管理机构,配备专门的人员来管理流动人口的计划生育工作。(2)全国各地对于流动人口计划生育管理必须尽快走上标准化、制度化、经常化、法律化的轨道,特别是要建立流入地和流出地双向计生指标考核体系。(3)流入地的计生、劳动、民政、工商、税务等职能部门在解决流动人口计划生育问题上需要处理好行政约束机制与经济利益机制有机结合的问题,各个部门必须坚持“谁用工、谁负责、谁受益、谁管理,谁的地盘谁清理”的基本原则,建立集劳务许可证、社会保险证、公安暂住证、计划生育生育证为一体的流动人口证。(4)适当增加流动人口计划生育管理经费的投入,管理费用的来源可以通过流入地和流出地财政支出或者用人单位及流动者交纳等方式,以解决流动人口计生费用不足的问题。

四、村级自治新形势下基层计划生育民主管理问题

1998年全国人大通过与实施的《中华人民共和国村民委员会组织法》是中国农村民主政治建设具有里程碑的事件。它标志着村级民主自治建设正在幅员广大、人口众多的农村地区扎扎实实地推进。种种迹象表明,在未来十年中,农村地区村级民主自治无论在形式上,还是在内容上都要有质的突破。不过,村级民主自治改革的实施与推进将突破农村基层各项工作的原有定式,从而对计划生育、民政救济、村政建设等工作提出新的要求和挑战。村级计划生育工作管理机制如何顺应村级自治新形式发展来调整自身内容、形式、方法等已成为目前以及未来政府决策部门亟待解决的重要现实问题之一。

目前,农村村民自治的主要活动内容是民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。具体讲,村民将直接参与重大事务的决策,即由村民群众作为决策主体共同决定村级重大事务;村民委员会要在广泛吸纳村民群众意见的基础上,根据民主自治原则进行决策,处理日常村级事务;村务必须公开,必须接受群众直接监督。

在村级自治新形势下,基层计划生育管理所应注重的问题包括:(1)如何解决村级自治与农村计划生育管理以“村为主”之间的关系问题。村级自治将是中国农村民主改革的长期目标,它对农村计划生育工作以“村为主”既带来了挑战,也带来改变原有工作思路的机遇,全面理解上述两者之间关系将有利于农村计划生育目标的顺利实现。(2)如何在借鉴现有基层成功管理经验基础上创建适应村级自治新形势下的计划生育管理机制问题。1978年改革开放政策实施以来,全国各地农村创造了许多成功的基层计划生育管理模式,这些模式对有效控制农村人口规模起到了积极的作用。然而在村级自治新形势下,计划生育决策部门需要审时度势地借鉴与吸收原有计划生育管理模式的成功经验,并在此基础上尝试性地建立以村级自治实际为出发点,以村级自治的发展趋势为着眼点,符合广大农村地区规律的新型基层计划生育管理机制。(3)村级自治与计划生育民主管理关系问题。在现有和未来一段时间里,农村地区面临的最突出问题是如何根据现有国家有关村级自治的法规以及中国农村实际民主发展的进程,重点探讨村级自治新形势下基层计划生育管理模式的内容、形式、方法、特点。

五、转轨过程中城市计划生育管理体制变革问题

长期以来,我国城市行政管理机制大都沿用计划经济体制下的条条管理的方式,即城市政府部门与企事业单位之间的关系基本是对口管理,它要求政府部门对企事业单位的各方面工作进行事无巨细的过问和管理,这种条条管理方式曾经对城市计划生育工作的顺利开展起到积极的作用。不过,随着城市管理体制的改革,政府职能部门与企事业单位之间的关系变成宏观的调节,这从客观上弱化了以往政府职能部门对企事业单位的行政约束力,它同时也对现有城市计划生育管理组织结构提出了新的要求。

需要指出的是,城市管理体制和企事业单位的深化改革对城市计划生育工作的冲击表现在:(1)城市管理体制和企事业单位改革以后,城市计划生育主管部门如何与企事业单位以及街道办事处进行协调,以及建立什么样的城市

基层计划生育工作组织网络才能够更有效地实现既定的人口控制目标? (2)城市街道及居民委员会机构改革后,如何设置和规定街道和居委会计生专干人员的编制和工作职责?或者说,如何利用好有限的人力资源来搞好基层计划生育阵地建设和队伍建设? (3)城市计划生育服务形式、内容、标准是什么,由谁主要承担育龄妇女的经常性孕情检查工作以及优生优育咨询工作?由谁来审批育龄夫妇申请生育的手续? (4)城市社区如何与计划生育服务有机地结合起来,使城市基层计划生育有一个有效且被育龄妇女广泛接受的载体。

笔者认为,城市未来计划生育管理体制改革的着眼点应包括:(1)我们需要尽快建立和完善“单位负责、条条保证、以块为主、条块配合”的城市计划生育管理体制。也就是说,要建立用人单位和常住居住地的计划生育双向管理机制。(2)城市基层计划生育工作要以街道及居委会这一层社区为主,积极开展经常性的计划生育工作,包括孕情检查、人口与计划生育宣传教育、优生优育咨询等,将育龄妇女生育服务与生活服务、生产服务有机地结合起来。(3)街道和居委会机构改革以后,应根据所在地常住人口规模设置计生干部人数,居委会中的国家公务员名额应配备一个全职计生干部,负责所在地的日常计划生育工作。

六、关于建立适应新型社会保障制度的计划生育利益导向约束机制问题

建立适应市场经济发展需要的新型社会保障制度是确立社会主义市场经济体系的一个重要内容。自1949年以来,我国已形成一整套包括养老、生育、失业、医疗、工伤保险在内的社会保障体系,但这一旧的社会保障体制已不能适应市场经济的需要。当前,无论农村经济体制改革,还是城市经济体制改革,都迫切需要改革旧的社会保障制度。社会保障制度改革的方方面面是与计划生育社会保障机制的建立和完善息息相关的,如何充分利用当前社会保障制度改革这一绝好的机会来建立适应市场经济发展需要的新兴计划生育社会保障和利益导向机制是摆在我们面前的一个重要课题。

目前,建立新型社会保障制度有可能对现有计划生育工作的冲击包括:(1)市场经济条件下,城镇育龄妇女怀孕、生育、产后照顾婴儿以及节育手术假期的确定标准问题,特别是在企业实行股份制以后如何对企业执行这类社会生育保险待遇开展监督和检查。(2)关于城乡独生子女保健费和奖励费发放标准的重新制定以及这些经费来源及管理方式等问题。(3)关于城镇职工医疗保险制度改革中职工计划生育手术费用是否强制性地纳入基本医疗保险中,并由社会统筹基金支出等问题。(4)城乡计划生育系列保险如何才能适应改革需要和生育调节目标,以及开辟哪些险种来对模范执行计划生育政策的育龄妇女的权益加以保障等问题。

总之,未来计划生育保障体系应当着眼于以强化利益导向机制为宗旨,全面保护育龄妇女的合法生育权益,为市场经济下计划生育工作的顺利进行提供可靠的经济保障。

七、市场经济下计划生育经费投入严重不足问题及改革着眼点

随着市场经济的逐步发展,我国人口与计划生育工作同时面临着财政投入和政策性投入双重不足的重大挑战。人口与计划生育工作是政府行为,是造福社会的公共事业,它的稳定发展主要依靠政府强有力的支持,其投入主要靠财政投入和政策性投入。不过,由于受到近年国家税制改革和物价上涨的双重影响,我国计划生育的财力投入偏低,据估计,我国计划生育财力投入仅占我国国民生产总值的0.3%,国家计划生育财政拨款人均不到2元,严重制约了计划生育事业的健康发展。

为解决计划生育经费不足的问题,今后改革的主要思路应当包括:(1)计划生育是政府行为,它涉及着国家长远的社会经济发展目标,建议国家应加强宏观的财政支持,对计划生育的投资每年应不低于国民生产总值的1%,或者计划生育项目费用应占国家财政预算的5%左右,使计划生育事业的发展有一个可靠的财政保障。(2)在目前国家财力比较紧张的情况下,可以某种行政或者法规的方式加大和保证计划生育政策性的投入,包括依据不同地区的现状,确定农村“三提五统费”、超生罚款费用于计划生育工作的适当比例,还应考虑在税费改制以后,计划生育部门可以全面参与和监督“三提五统费”改为社会公益事业建设税的使用等问题。(3)在一些较为发达的地区,可以通过行政或者条例方式收取一部分计划生育服务的成本费,包括怀孕检查、产前诊断、避孕节育等所需费用,其目的是以发展生殖健康产业来带动计划生育事业。

总而言之,对在我国转型时期出现的有关人口与计划生育的新问题,我们必须在借鉴原有工作经验的基础上,提出新的改革思路,以便制定出适应转型时期特点的计划生育工作方针与对策。 [责任编辑:顾鉴塘]