

计划生育经费投入结构及作用分析*

高元祥 杜洪波

【提要】 国家对计划生育的财政投入是计划生育公益事业发展的物质保障。本文以河北省和该省不同经济、工作水平县份 90 年代国家财政投入和非国家财政投入结构比较,阐释了相应投入的特点,分析了存在的问题,提出改进和加强国家与地方现行计划生育财政投入的建议。

【作者】 高元祥 河北师范大学人口研究所,副教授;杜洪波 河北省计划生育委员会调研员。

近 30 年来,国家和地方政府为计划生育投入了巨大的人力、物力和财力。基本改善和保证了计划生育事业发展的财力需要。随着各地区经济发展水平的差距不断拉大,中国对计划生育投入差异及效益影响明显显现出来。本文以河北省为例,对不同经济区的计划生育投入机制进行比较研究。

一、计划生育经费投入结构的演变

计划生育事业的起步阶段必须依靠国家财政的基本投入,以便组织队伍,设立机构,以开展计划生育宣传教育和避孕节育等医学服务为先导,从舆论和技术保障两方面开展工作。随着机构完善和人员技术设备的基本配套,计划生育政策的成型及统计考核制度的规范,仅有的国家财政投入已不能满足事业发展的需要。特别是在 80 年代末和 90 年代初,随着各省《计划生育条例》的出台,征缴计划外生育费便成为对国家财力投入不足的重要补充。在加强农村基层政权建设过程中,政府出台的以农业税形式向农民征收的“三提五统”发展基金,对基层计划生育事业也给予了一定的支持,甚至成为一些地区计划生育经费的主要来源。由此,逐渐形成了中国计划生育投入的两大部分,即国家财政投入(指由国家和地方财政直接用于计划生育事业的财力投入)和非国家财政投入(指由计划生育统筹费和计划外生育费等政策性收费为主的用于计划生育事业的财力投入)。

据统计资料表明,中国计划生育经费投入按当年价计,从 1971 年的近 6 000 万元增加到 1998 年的近 123 亿元,近 30 年累计投入 929.6 亿元。其中国家财政投入 364.8 亿元,非国家财政投入 561.4 亿元,国际援助 3.4 亿元(杨魁孚等,2001)。由于国内两大类的财力投入随国家政策演变和地方经济发展水平各异而不同,现就计划生育国家财政投入和非国家财政投入两个方面分别考察不同类型的发展状况。

* 本文是国家计划生育委员会 1999 年重点研究课题。2000 年国家哲学社会科学规划基金重点资助课题“中国计划生育效益与投入”的子课题“对中国基层计划生育投入不同类型的考察”的部分成果。课题组成员还有苏志霞、杜庆林、时金枝、张呈琮、王宏斌。

(一) 国家财政投入结构的演变

国家和地方财政用于计划生育的支出包括计划生育事业费、行政费、科研费、外事费和基建投资。据统计,1973~1981年,计划生育经费全部由国家财政投入;从1982年起,非国家财政投入开始列入计划生育事业的主要财源;到90年代后期,非国家财政投入已占到年度总投入的50%以上。可见,中国计划生育事业的一半以上财力是靠国家财政投入之外筹集的资金支撑。

从调查看,投入结构演变大体经历了4个发展阶段:(1)1964~1973年,计划生育事业经费一直被列为卫生事业费的一个科目。(2)自70年代末起,计划生育事业费单独开列账户,直到1985年左右,才将计划生育事业费以计划生育手术减免、计划生育技术站差额补贴为主分月统计上报财政,并与行政费分离使用。(3)80年代末至今,随着全国各省、自治区、直辖市计划生育条例的颁布和实施,对计划外生育户开始按《计划生育条例》规定征收部分计划外生育费,作为计划生育经费的部分来源。(4)自90年代中期起,在农村实行的乡统筹和村提留的税收经费中按一定比例提取作为计划生育专项补充经费。90年代初,将部分计划外生育费转为新兴的计划生育保险和人口基金会筹集部分资金,使中国计划生育的财力投入由最初的单一政府投入模式逐步转向结合计划生育技术保健事业、社会保险和企业民间赞助相结合的开放型来源模式,保证了计划生育经费的基本需求。

(二) 河北省计划生育财政投入结构比较分析

从1990~1997年河北省国家财政投入和非国家财政投入的货币量及结构演变可以清楚地看出,中国计划生育财政投入的结构和关系演变历程。从计划生育投入结构的变化可以看出以下特点。

1. 计划生育财政投入总量逐年呈跳跃式快速增长

资料表明,河北省1997年度计划生育总经费投入6.89亿元,比1990年(2.41亿元)增长1.86倍。尤其是1991、1992年分别以39.80%和66.00%的速度增长,1992年的投入总量比1990年增长1.32倍。其中国家财政投入从1990年的0.63亿元增至1992年的0.78亿元,仅增长了24.4%;而非财政投入增长迅速。由于河北省《计划生育条例》1989年生效,在1990~1993年形成以落实《计划生育条例》中规定的计划外生育费的征缴为中心的工作,使1992年非财政投入达到4.81亿元。尽管1993年国家财政投入比1992年增长25.6%,但非财政投入部分增速下降,比1992年降低24.20%,使1993年计划生育经费投入总量比前一年缩减13.30%。随着计划生育统筹经费的征缴政策的启动和落实。1994年又出现大的增长(见表1),随后保持在总量持平的稳定状态。

表1 1990~1997年河北省计划生育经费来源 万元

年份	国家财政投入	非国家财政投入	非国家财政投入	
			计划生育统筹费	其他投入
1990	6 285.3	17 796.0	3 810.1	13 985.9
1991	7 227.0	26 460.6	4 109.0	22 351.7
1992	7 822.6	48 103.5	4 303.2	43 800.3
1993	9 819.0	36 487.5	5 815.4	30 672.1
1994	12 404.3	60 681.9	6 196.4	54 485.5
1995	15 163.9	60 519.5	17 410.9	43 108.6
1996	19 578.7	56 284.5	28 577.0	27 707.5
1997	21 361.6	47 566.1	23 311.0	24 445.1

注:(1)本表数据根据河北省计生委计财处提供资料整理。

(2)其中计划生育统筹与其他投入合计为非国家财政投入。

事实表明,在国家财政投入保持稳定增长的前提下,地方计划生育投入的增长更大程度取决于计划生育政策的贯彻落实,取决于地方政府对计划生育投入力度的不断提高。

2. 非财政投入是地方计划生育经费投入的主要来源

1990年河北省计划生育经费总投入合计2.41亿元,其中国家财政投入占26.10%;非国家财政投入占73.90%。这年乡镇筹集资金刚刚开始,仅占15.83%;大量经费则靠计划

外生育费和计划生育服务站收入支撑,达1.40亿元,占总投入的58.10%。随着《河北省计划生育

条例》实施,征收的计划外生育费一度成为资金的主要来源。1990~1995年,河北省计划生育总财力投入为30.86亿元。其中财政拨款仅5.87亿元,占总投入的19.03%;乡统筹计划生育经费4.17亿元,占13.5%;计划外生育费等费用投入则达24.98亿元,占总比重的80.97%。其中1992年因集中清理《计划生育条例》生效前几年计划外生育费的欠资,当年计划外生育费等收入达4.38亿元,占当年收入的78.32%。随着计划生育工作水平的提高,经济发展促使各级政府加大了财政投入,1996、1997年分别达到1.96亿元和2.14亿元的高水平,占当年总投入比重分别达25.81%和31%。农村人均纯收入的提高使计划生育统筹资金分别达到2.86亿元和2.33亿元,取代计划外生育费而居榜首。虽然计划外生育费等降至1990年以来的最低点,但仍与计划生育统筹费比重相当,是支撑整个计划生育财政投入的重要来源。从全省来看,随着计划生育工作水平和公民计划生育自觉性的逐步提高,计划生育费等收入比重逐年回落,计划外生育总量逐年下降。另外,由于节育手术量的大幅增长,也透视出计划生育经费的来源再也不能单纯依赖计划外生育费来弥补,必须从财政投入和乡村统筹计划生育费等渠道加大资金投入,才能满足日益增加的计划生育经费的实际需要。

3. 计划生育统筹费逐步成为非国家财政投入重要来源

计划生育统筹费是自90年代中期由政府征收的“三提五统”费用中,抽取部分用于补充计划生育财政经费的空缺。为解决计划生育经费不足提供了政策性资源。自80年代后期,全国各省、自治区、直辖市开始采取企业筹集和群众统筹相结合的方法提留部分补充计划生育经费。河北省自1987年起征收,当时称乡镇集资,以人均1元的水平筹集。根据全国部署,1994年,河北省政府发文,按上年农民人均纯收入的5%征用作为乡统筹发展基金,用于农村教育、优抚、民兵、交通和计划生育等公益事业的补充开支。

河北省90年代计划生育国家财政投入平均每年以19.36%的幅度增长,其中1993、1994、1996年分别比上年增加25.52%、26.33%和29.11%;1990~1997年全省财政投入总量达9.97亿元,但仅占财政总投入(45.34亿元)的21.98%。1990~1997年,河北省计划生育财力总量增长以1991、1992年为最快,这期间计划生育统筹经费是以农村人均1元的水平以税收形式征收,年均只占11.98%,经费不足部分主要靠征收计划外生育费等补充。农村基础建设的“三提五统”筹费制从1994年开始实施,原则上按照前一年农民人均纯收入的5%筹集,并规定将其中10%~12%用于计划生育专项经费,1996年以后该比例为9%,大大弥补了计划生育经费投入的不足。

1995~1997年,河北省计划生育统筹费分别达1.74亿元、2.86亿元和2.33亿元,占年度财力总投入的比重分别达到23.00%、37.67%和33.83%。但是,随着《计划生育条例》的落实,计划生育工作水平的不断提高,即使国家财政投入在1996、1997年分别达到1.96亿元和2.14亿元的高值,但全省计划生育财力总量却增幅下降,基本保持在7亿元左右。1996年只比1995年增长0.24%,1997年与1996年相比形成负增长(-9.16%)。亦表明征收计划外生育费的总量减少后,虽然计划生育统筹费有所增加,国家财政对计划生育总投入量逐渐上升,成为地方政府计划生育财力的主要来源。

4. 计划外生育费等是补充国家投入财政缺口的主要财源

1990~1995年,河北省计划生育的国家财政投入仅占总财力投入的19.03%,非国家财政投入则高达80.97%,其中计划生育统筹经费仅占13.50%,很显然以计划外生育费等为主的投入所占比重则高达67.47%。计划外生育费比重占到56.96%。1990~1997年,国家财政投入比重也只有21.98%,78.02%的缺口仍需靠非国家财政投入支持。计划外生育费平均占总量的45.90%。其他只占不足10%。1997年河北省国家财政投入比重最高达31.00%,非国家财政投入仍占69.00%。计划生育统筹费比重已升至33.83%,计划外生育费比重降至20.84%。表明随着计划生育政策的逐步深入人心,公民执行计划生育政策的自觉性逐步提高,计划外生育费的比重则越来越低,计划

生育统筹费越来越成为地方资金的主要来源。这也是计划生育管理水平逐步提高的必然趋势。

二、国家财政投入计划生育事业费的使用结构

与全国同期计划生育的财政投入结构相比较,河北省虽然逐年加大了计划生育财政投入,但是主要资金来源不得不依赖于征收计划外生育费和农村计划生育统筹费以支撑和补充。1990~1997年国家财政投入9.97亿元,仅占期间总投入的19.03%。低于全国平均水平22.43个百分点。在计划生育管理水平不断提高,征收计划外生育费大量减少的情况下,国家财政投入仅能倾向于主要的基础工作,以保证为计划生育事业创造必要的硬件环境和工作条件。虽然国家财政部对计划生育财政投入方向有明确的规定,但是,由于地方计划生育工作必须以确保重点工作进行有效投入,所以,资金不足大大影响了基层建设水平,与国家投入比重的要求相差甚远。从1994年起,国家对乡统筹计划生育费的使用渠道做了专门规定,大致用于计划生育基层所室业务建设、宣传培训计划生育专职干部、季度孕情普查和负责常规管理服务专职干部的财政补贴、独生子女父母奖励和保险金,为计划生育专职干部开设人身保险、为接受节育检查和手术者提供必要的路途补助、营养补助、对计划生育手术后遗症进行后续治疗和困难补助等。这才缓解了因经费不足给实际工作造成的操作上的困难。统计表明,国家财政的计划生育事业费的投入的比重与河北省的投入结构有明显不同(见表2)。

第一,宣传教育经费的地方投入困难较大。按照国家财政部规定的政府预算科目的规定,国家对宣传服务站的经费投入居各项投入的首位,1998年的比重达30.21%。包括对计划生育部门的宣传费和所属独立的宣传教育中心(所)、宣传指导站的机构经费,县和县以下独立设置的计划生育服务站的差额补助费。体现了国家对宣传教育的硬件建设和软件建设投入的重视。但是,1990~1997年河北省此项经费的平均比重仅达到12.57%,说明近10年来河北省对计划生育宣传的硬件和软件建设投入远远赶不上全国的平均水平。

第二,基层专职干部经费开支是确保计划生育队伍稳定的决定条件。基层专职干部经费在全国计划生育经费投入中居第二位,占17.72%。主要用于乡镇街道计划生育专职干部的经费。这与河北省的相应项目的比重相当,但却占经费支出的第一位,达15.76%。表明基层计划生育专职干部聘用一直是地方工作必须保证的人力投资,大大超过国家投资的权重。尽管如此,在实际操作中

仍然缺口较大,一些县不能及时保证计划生育专职干部工资的足额发放。

第三,手术减免经费是地方必须保证的财政投入。作为为城镇居民和农民施行计划生育手术费用,以及手术后遗症治疗费用,是确保实现地方计划生育目标的重要技术保障开支。特别是长期形成的季度孕情检查和与之配套进行的生殖健康服务,已成为基层经费的硬性开支。此项投入比重全国为9.94%,河北省为10.55%,按照总体比重比较,河北省的投入要远远超过国家的权重。说明即使在投入才财缺口很大的情况下,

表2 全国分项目的计划生育财政投入结构比较

项 目	全 国		河 北 省	
	金额(万元)	比重(%)	金额(万元)	比重(%)
手术减免经费	119 264	9.94	10 520.1	10.55
避孕药具经费	25 309	2.10	7 308.2	7.33
基层专职干部经费	212 596	17.72	15 716.0	15.76
独生子女保健费	34 952	2.91	1 145.4	1.14
宣传服务站经费	362 418	30.21	12 534.7	12.57
干部训练经费	65 575	5.46	736.1	0.73
其他计划生育经费	379 540	31.63	52 025.3	52.20
合计	1 199 654		99 661.9	

资料来源:全国数据根据《中国计划生育效益与投入》表8、表11计算;河北省数据为1990~1997年累积数据,根据河北省计划生育委员会提供的资料整理。

手术减免费用是确保计划生育技术环境和计划生育政策贯彻的关键投入。

第四,干部培训经费难以保证。按照国家投入的比重,用于各级计划生育部门独立设置培训计

划生育干部的院校和培训中心的机构经费以及举办的短期专业培训班经费占总投入的 5.64%。但河北省只占 0.73%。表明在国家财力投入十分有限的情况下,尽管干部培训对提高计划生育管理水平十分重要,也只好以首先满足“一线”的工作消耗为主,或者只能通过非国家财政投入来寻求出路。

第五,发放避孕药具在基层确保的技术投入。按照中国的计划生育技术投入原则,避孕药和避孕工具是对公民免费发放的。因此,每年对各省都给予配额供应。尽管在国家财政投入中仅占 2.10%。但在河北省的总投入中的比重达到 7.33%。说明河北省总体财政投入与按照国家总体投入要求的实际投入量有较大差距。这项指标对地方投入结构的检验具有较客观的参照性。

第六,独生子女保健费难以保证。这笔由计划生育事业费开支的城镇待业人员和按规定的困难地区农村的独生子女保健补助费,按照要求是应该从国家财政经费开支。但实际在基层,特别在乡镇是难以保证的。虽然全国的平均比重占到与避孕药具投入相当的份额(2.91%),但是,河北省的投入只占 1.14%。投入力度明显不足。

第七,半数经费多用在基本建设投资。应该说,国家财政投入是逐年增长的。河北省 1997 年的国家财政投入已达 2.14 亿元,是 1990 年(0.63 亿元)的 2.40 倍。但是,由于建设覆盖全省的计划生育技术设施和机构的投入缺口巨大,所以,在省级表现出来的用于计划生育部门给有困难的乡村医疗保健机构补充的计划生育手术器械设备的购置,以及以上各项未包括的其他计划生育经费比重,年年占据主要份额。显然为了总体开支的需要只能重点保证必要的硬件建设。

三、非财政投入弥补了国家财政投入的主要空缺

从河北省 20 世纪 90 年代计划生育乡统筹费情况分析,1990~1994 年属于由企业和群众共同筹集经费为主。筹措到位率在 75%左右。1995 年以后,按上年农民人均纯收入的 5%征收乡统筹费,并抽出乡统筹费的 9%作为计划生育专项经费纳入投入。这样,在 1990~1997 年全省应筹资金 10.45 亿元中,实筹资金 9.35 亿元,到位率达 89.47%,与年度财政拨款规模相当。但是,不同经济水平和工作水平的县级的来源则呈现明显不同的结构(见表 3)。

表 3 河北省部分县、市计划生育经费来源

地 区	总 计	国家财政投入	非国家财政投入	非国家财政投入	
				计划生育统筹费	其他投入
乐亭县(1995~1998)	2 724.44	611.44	2 113.01	1 538.70	674.31
藁城市(1994~1998)	3 930.70	692.00	3 238.70	1 079.50	2 159.20
尚义县(1993~1998)	623.26	184.60	438.66	265.11	182.49
河北省(1990~1997)	453 351.90	99 662.40	353 689.50	93 537.00	260 152.50

资料来源:根据河北省计划生育委员会财务处和各县财政及计划生育委员会提供的资料整理。

1995~1998 年计划生育先进县乐亭县(人均收入 3 000 元左右)计划生育总投入为 2 724.44 万元,其中国家财政投入占 22.44%;非国家财政投入占 77.56%。与河北省平均水平基本相当。但是,乐亭县计划生育乡统筹费为 1 538.70 万元,比重为 56.48%。因此,计划生育乡统筹费的使用真正为计划生育先进县提供了新的资金来源,成为主要财源。但是,藁城市(人均收入 3 000 元左右)的国家财政投入仅占总投入的 17.60%,计划生育统筹费在总投入中的比重仅占 27.46%,此两项合计仅为总投入的 44.06%。仅为经济水平相当的乐亭县统筹费的一半。而河北省最贫困县尚义县 1998 年人均收入仅为 1 500 元左右,其计划生育经费投入结构却与乐亭县惊人相似。国家财政投入占年度比重为 29.61%,说明更依赖于国家的直接投入。而计划生育统筹费由于征缴到位率较低等原因,平均比重仅为 42.53%。虽然该县属于照顾生育两个孩子的县,计划生育工作也居地区先进

水平,但很多家庭都因经济原因放弃二孩生育计划。所以,在不能保证职工工资按时发放情况下,仍更多依赖于计划生育统筹费来勉强维持基础工作需要。工作环境困难,连国家照顾贫困县优先购置的节育大篷车也因无力对应集资而放弃。另外,还与每年对农民人均纯收入的数值水平的确定有关。近几年在抓紧农村小康县、镇、乡、村建设中,有的地区虚报农村人均纯收入,使农民要负高于实际的税收比重,出现了农民当年不能足额交纳甚至拖欠不交的现象。既增加了农民的负担,又使统筹费不能全额到位。因此,应从根本上保护农民的切身利益,把这项有利于农村基本建设和包括计划生育在内的好事办好。

对于工作水平不一的各县级计生委而言,虽然计划外生育费和照顾二孩生育费的征收在近期内仍是大部分县计划生育预算外资金的主要来源。但因工作水平参差不齐,计划生育先进县和普遍生育二孩的贫困县的这两项资金却均出现了大幅度下降。先进县多年没有多少计划外生育费可征。贫困县也因生活水平所限和生育观念的改变而不再出现大量的计划外生育。90年代以来,计划外生育费的政策性收费差距越来越大。

1994~1998年乐亭县合计征收的计划外生育费仅有28.81万元,藁城市为1575.3万元,贫困地区的尚义县包括照顾二孩社会抚养费也仅96.50万元。乐亭县和尚义县非财政投入中以计划外生育费为主体,其他投入分别为24.75%和29.27%,而藁城市的其他投入为54.93%,略低于该项的全省平均水平(57.39%)。可见县际之间的差距已难以用统一的政策性调整来协调。经费较充足的县希望在交足县级提留后有更多的使用自主权,而此项费用很少的县只能依靠国家财政投入和计划生育乡统筹,维持计划生育现有工作水平已十分困难。这种县际计划生育工作环境的巨大差距在短期内无法弥合。对于计划生育先进县区 and 贫困县区,确保计划生育乡统筹费的到位和自主使用权则与增加国家财政投入一样显得越来越重要。

总之,在目前中国进入稳定低生育水平的形势下,国家对计划生育的财政投入仍是确保计划生育基本国策地位的决定性因素。特别为了在新时期全面巩固计划生育成果和全面提高管理水平,增加计划生育财政投入,改革管理机制已成为事业发展的“瓶颈”。为此国家应根据国际通常惯例,以占前一年国民收入相应比重的原则大幅度追加和逐年提高国家对计划生育的投入。

在目前进行计划生育经费管理制度改革的同时,应强调计划生育统筹经费按比重直接落实用于计划生育事业发展基金。特别应注重针对计划生育先进地区新出现的经费投入格局变化,确保地方政府对计划生育事业财政投入水平的逐年增长。在贯彻国家《人口与计划生育法》的同时,继续改进计划生育社会抚养费的征收、监管,确保直接用于计划生育财政补充经费来源的地位。应尽快制定配套的法律保证措施和使用机制。另外,对贫困县应有一定政策倾斜,确保贫困地区计划生育环境不断改善。

参考文献:

杨魁孚等:《中国计划生育效益与投入》,人民出版社,2001年。

(责任编辑: 朱 犁)