

来稿摘登

关于健全我国计划生育 管理体制的几点建议

徐 洋

所谓体制,主要是指国家机关、企业和事业单位的机构设置、管理权限和工作部署的制度。它是在根本制度的决定下所形成的各种管理制度。毫无疑问,十分优越的社会主义制度对解决我国严重失衡的问题发挥了世人瞩目的积极作用。然而,因管理体制或管理制度不完善所造成的人口膨胀,是长期以来已被忽视而又不容忽视的社会问题。为此,提出以下几点建议仅供研讨。

第一,要把实行计划生育作为社会主义的重要特征来表述。国民经济有计划按比例的发展是社会主义制度在物质生产方面的重要特征。马克思主义认为,社会生产包括物的生产和人的生产两个方面。实行计划生育,如同国民经济要有计划按比例发展一样,也是社会主义制度的重要特征。人口适度增长,做到有计划地生育是同社会主义制度下的计划经济相对应的,是构成社会主义经济制度的一个重要组成部分。长期以来,我们在揭示社会主义基本特征时,只是强调国民经济有计划按比例地发展,把实行计划生育即人口的有计划生产作为基本国策来加以推行,由于国策何其多,这样不但在理论上缺乏科学性,而且在实践中也不能引起人们的足够重视。如果把实行计划生育作为社会主义的重要特征来加以表述,这样既能完整准确地坚持马克思主义,也能使计划生育成为坚持社会主义道路的基本内容,人们就会按照根本制度的要求坚定地执行。

第二,要把扶贫与计划生育密切地结合起来。党和政府长期以来对经济比较落后的地区,在资源配置、资金投向、技术转让、智力开发等方面,实行倾斜性优惠政策,以扶持落后地区脱贫致富。然

而,长期的扶贫政策,虽说使贫困地区的经济面貌较之解放前有了翻天覆地的变化,但与我国经济发展目标和经济发达地区相比还有较大差距。实践证明,这与经济落后地区的人口膨胀不无关系。据调查,湘西自治州是全国14个贫困地区之一,农业人口人均农业总产值只有240元,全州尚有1/3的人口处在温饱线以下。这个地区贫困的原因除了生产条件差,交通不便,商品经济不发达之外,人口增长过快也是重要原因之一。解放初期,全州人口只有113万,到1988年底已增加到223万,自然增长率高达23.21%。1988年与1949年相比,粮食总产量虽然翻了一番,但人均占有粮食只增加了28公斤,人均耕地却由1.9亩减少到0.9亩。近几年来,国家把这个地区列为扶贫重点,但由于扶贫和计划生育这两项工作没有很好地结合起来,以致出现了越穷越生,越生越穷的现象。扶贫是通过扶助贫困地区加快经济开发进程,以脱贫致富;计划生育是通过控制人口增长,减少由于人口过快增长带来的过多消费,提高人口素质促使贫困地区脱贫致富。二者的目的是一致的。只有把扶贫和计划生育结合起来,才是社会主义优越性的真正体现。只扶贫,不抓计划生育,绝对不能改变贫穷落后的面貌。

第三,要改变社会在人口住房、教育、医疗和就业等方面的包揽制。长期以来,我们一方面制定了控制人口数量,提高人口素质政策,提倡一对夫妇只生一个孩子;另一方面又把人口的住房、教育、医疗和就业等统统包揽下来,在管理制度上形成了早生晚生一个样,生多生少还是一个样的大锅饭。相反,我国老人社会赡养机制却尚未形成,这就致使提倡一对夫妇只生育一个孩子良策的实施遇到困难。因此需要在管理制度上强化政策导向。首先要对独生子女实行倾斜性优惠政策,如对独生子女优先分配住房或批建房宅地;优先招工招干;优先承包土地、分配和帮助购买紧俏农用生产资料,开辟生产致富门路;优先贷款和救济独生子女家庭;优先独生子女的教育和医疗;优先对独生子女实行人身保险,有条件的可逐步对独生子女父母实行终身养老保险。同时,对不按政策规定多生、超生的家

(下转第38页)

达到90%，而实际数据表明对2个孩子的需求却占80%。产生这种差异的原因，主要是农村家庭对生育需求的意识并不强烈，夫妇不以完全满足生育需求（包括数量需求和性别偏好）为生育目标。生育率转变的完成，表现在生育水平较低且具有稳定性，以及实际生育水平接近生育需求上。因此，从这两个意义上说，农村的生育状况仍处在生育率转变的初级阶段。

计划生育政策的实施对农村生育率转变起了重要推动作用。具体表现在：第一，对那些在生育需求上没有明确意识的妇女，生育政策能够完全控制她们的生育行为。在社会经济不发达、商品经济意识淡薄的地区，生育需求意识不强烈的妇女占有一定比例。第二，生育政策对那些生育需求高的妇女无疑会起到降低生育水平的作用。Easterlin的理论认为，生育率的下限是完全满足生育需求的生育水平，但在使用节育方法仍存在心理及市场费用时，实际生育水平将高于生育需求。在中国，由于计划生育政策的要求与实际生育需求有一定的差距，所以政策对生育率的影响作用是必然存在的，具体表现在反映生育控制程度的 r 值可能大于1。

（上接第64页）

庭，除依法处理之外，还要变一次性经济制裁为永久性经济制约，对多生或超生人口的住房、分田、教育、医疗、招工可加征一定的个人所得税，通过经济杠杆，拉开独生子女家庭与非独生子女家庭的收入差距，补偿对国家增加的经济负担，引导和鼓励晚婚晚育，少生优生。

第四，要解决好因管理制度不完善所造成的各种矛盾。首先是计划生育干部素质低、能力弱与计划生育工作高标准严要求的矛盾。有的计划生育干部在编制体制上没有确定性，有的甚至只是在机动编制里解决；在人员安排上让一些文化素质低、工作能力弱的同志进入，致使计划生育工作出现了看起来必要，说起来重要，做起来不要的现状。其次是计划生育部门与医疗卫生部门各自为政的矛盾。医疗卫生条件差，尤其是农村医疗卫生设施不全，技术不过关，手术不能进行，或造成手术并发症、后遗症，既给群众带来痛苦，又给工作造成了很大的困难。加之计划生育部门与医疗卫生部门归属不同，

虽然妇女在回答调查问卷中有关生育需求的问题时，可能会有一定的心理障碍，但是该需求水平还是反映了妇女所要求的基本生育水平。与全国的其它调查数据相比较，其生育需求的总趋势是相同的。所以，通过计划生育工作，农村生育率是有可能控制到需求水平的，但如果要求实际生育率过多的低于该水平，则是不现实的。所以，计划生育政策对生育率的制约作用是有一定限度的，事实上，再完美无缺的生育政策也不可能使生育率无限地下降。

本文用计算机仿真的方法来研究生育率的转变，在数据收集、模型建立和运行上都不复杂，识别模型参数所用调查项目是一般生育率调查都要覆盖的。文章中 C_d 和 r 值变化范围的确定，对实际工作都有一定意义。该仿真模型还可以用于分析各种不同的参数，如平均初婚年龄、婴儿及儿童死亡率、生育需求分布、性别偏好，以及避孕方法的使用时间等因素对生育率的影响，所以该模型可以为政策的制定和生育率的研究提供帮助。

（本文责任编辑：洪映）

（作者工作单位：中国社会科学院人口所）

各自为政，计划生育工作者苦口婆心做好节育对象的工作，常常又被医务人员的冷漠拒之门外，造成适得其反的社会效果。因此各级计划生育部门应建立计划生育技术服务站，从医疗卫生部门抽调第一流的手术医生和护理人员，归属计划生育部门管理，确保计划生育工作与医疗卫生工作的统一性。最后是计划生育政策的严肃性与工作的间断性的矛盾。有些同志计划生育工作信心不足，上面喊一下抓一下，不喊就不抓。在疑难问题的处理上也是抓得紧时重罚，抓得松时轻罚，能敷衍的不罚，有的甚至左罚右不罚，前后处罚不一样，致使偷生抢生的现象相当严重。对此计划生育工作要由突击活动为主转为经常工作为主，常抓不懈；要由计划生育部门单线作战为主转为各部门齐抓共管为主，综合治理；要由经济处罚为主转为抓思想工作，观念转变为主，避免和纠正经济处罚代替一切的消极做法。

（本文责任编辑：洪映）

（作者工作单位：南昌陆军学院马列教研室）