

## 周长洪：在新农村建设中积极构建计划生育利益导向机制



2006年2月发布的《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》，是近3年来第3个锁定“三农”工作的一号文件，从增加农民收入到提高农业综合生产能力，再到建设社会主义新农村，中央解决“三农”问题的清晰思路可见，特别是这次提出建设社会主义新农村，更是统筹城乡经济社会和谐发展的重大方略。

在社会主义新农村建设过程中，关注农村人口和计划生育问题，加强农村人口与计划生育工作，将推动农民家庭计划生育与解决农民家庭脱贫致富、子女教育问题结合起来做，促进农村人口与经济、社会、资源、环境协调发展，既是新农村建设题中应有之义，也是构建农村和谐社会的要求。

### 1. 做好人口和计划生育工作是社会主义新农村建设的重要内容

帮助农民家庭脱贫致富，这是社会主义新农村建设的一项核心工作。近十多年来，伴随我国经济快速增长，农民群众的生产生活条件有了很大改善，但是城乡差距并没有明显缩小，有些地方甚至在拉大，农民富裕问题并没有得到根本解决，特别是我国目前还尚存近3000万农村贫困家庭需要脱贫致富。

正是在这种情况下，“三农”问题受到党中央和国务院的高度关注，并决定把帮助农民增收放在经济工作首位。2005年初国务院提出全部取消农业税目标，今年刚刚结束的人代会政府工作报告中明确表示2006年在全国彻底取消农业税。

其次是解决贫困农民家庭子女教育问题，这也是建设新农村的重要任务。这个问题在近几年“两代会”期间成为与会代表和舆论界关注的焦点之一。国务院为了解决这个问题，从去年开始下决心由中央和地方政府财政出资，解决贫困农村家庭子女教育问题，今年中央一号文件，更是提出2006年对西部地区农村义务教育阶段学生全部免除学杂费，对其中的贫困家庭学生免费提供课本和补助寄宿生生活费，并在2007年全国农村普遍实行这一政策。

提出社会主义新农村建设方略，关注上述两个方面问题的解决，是科学发展观和构建和谐社会的要求，充分体现党和政府以人为本、为民排忧解难和亲民为民的服务理念，以及对人民群众高度负责的精神和求真务实的工作作风。

但是，在微观上我们不能不注意到这样一个现象，许多农村家庭的生活贫困，供不起孩子上学，常常和这些家庭超政策生育子女是同时发生的现象。

2004年8月10日《新闻晚报》有一篇报道引人注目：从“上不起北大”说到计划生育，说的是一个农民家庭孩子考上北大却因为家庭贫困而放弃，而这个家庭有5个孩子，该考生是第4个孩子，家中唯一的男孩，下面还有一个上中学的妹妹。

去年，中国扶贫基金会组织的“中国优秀特困高考生调查”中发现：91.3%被调查学生家庭子女数为2个或2个以上，其中3个及以上孩子家庭占被调查学生家庭总数的46.1%。

根据我国农村生育政策，几乎可以肯定地说，这些对子女教育无法提供良好经济支撑的家庭，大多数都是超政策生育家庭，尽管这次调查目的与计划生育并无直接关系，但是调查数据折射出的农村贫困家庭对子女教育支撑能力与家庭超政策生育子女的紧密关系，却是非常值得注意的事情。

事实上，对许多农民家庭来说，经济贫困、子女得不到教育、违反政策过多生育，这三个问题常常不是孤立地发生：家庭贫困导致超生，超生加重贫困，贫困与多子女又使子女教育雪上加霜，得不到良好教育的子女长大后又重新沦为贫困人口，如此恶性循环。因此，农村家庭的脱贫致富、子女教育和计划生育是三个交织在一起难以分割的问题，这是发生在许多农村地区家庭的现实。

此外，当前我国农村较低的经济水平，体力付出为主要特征的农业生产方式，薄弱的社会养老保障制度，深厚的传统生育文化影响，这些经济、社会、文化因素决定了我国农村家庭、特别是贫困农民家庭，不可避免地具有较强的男性生育偏好和超政策生育倾向，以及较弱的子女教育支撑能力。

上述这些客观环境，决定了社会主义新农村建设是农村人口、经济、社会、文化综合建设与综合发展过程。关注并做好人口与计划生育工作，将人口计划生育工作与发展农村经济、解决农民家庭子女教育、建设新型生育文化结合起来，是新农村建设的重要思路与重要内容。

## 2. 在新农村建设过程中积极推动计划生育利益导向机制的建立与完善

在新农村建设中，要注意统筹考虑、综合解决农民家庭的脱贫致富、子女教育和计划生育三方面问题。如果这三方面问题只由相应部门各自去解决，结果可能是事倍功半，三个问题都将很难得到彻底解决。

例如，对贫困农村家庭子女教育实行“两免一补”非常必要，笔者非常赞同，这种做法本身绝对不错，但如果不注意从源头抑制贫困农村家庭超政策生育，就会每年源源不断地出生那些到了上学时候就可能需要政府“两免一补”的孩子，不仅政府的这项“特殊”财政支出没有头，而且农民家庭的致富进程也会受此拖累。

此外，如果不关注农村家庭计划生育问题，政府只管对不上不起学的孩子“两免一补”，就可能产生超政策生育家庭子女教育费用的外部社会化后果，其潜在负作用就是：“多养孩子教育不起不怕，有政府包”，这样不但大大削弱了养育成本制约再生育的社会心理效用，而且对于那些实行计划生育的少子女家庭也是一种不公平。

因此，在实行“两免一补”政策的同时，密切关注贫困农民家庭的脱贫和计划生育问题，从源头上缓解贫困农村家庭子女教育问题是非常必要的。

关注经济落后地区农村贫困家庭这一特殊群体，将解决这些家庭的计划生育、脱贫和子女教育三个问题，合到一起思考，统一规划，综合决策，非常必要。

那么，是否有破解这三个交织在一起的问题的具体办法呢？答案是肯定的，这就是计划生育利益导向机制。

利益导向机制给予计划生育农民家庭以各种奖励、优惠、补偿、扶助，帮助他们发展经济、尽快致富，有利于这些家庭的脱贫和促进“三农”问题的解决；以帮助发展家庭经济和社会保障换取这些家庭不再超政策生育，有利于计划生育和稳定低生育水平；而家庭脱贫和较少子女，又使家庭对现有子女养育、教育能力增强，有利于农村家庭子女教育问题的解决和新生代人口素质的提高，同时也缓解政府长期实行“两免一补”的财政压力。

计划生育利益导向机制在微观农民家庭与宏观农村社会两个层面、在经济、人口、教育三个方面，具有“一举三得”之功效，可谓是破解农村贫困家庭脱贫、计划生育和子女教育三位一体问题的金钥匙，是一个从源头入手“一两撬千斤”的杠杆解，对于推动社会主义新农村建设会发挥重要推动作用。

建立完善计划生育利益导向机制应当纳入新农村建设总体工作中。

实行利益导向机制，光靠人口计划生育部门一家唱独角戏，很难把这件好事做好，应当把它作为解决农村发展经济、计划生育和缓解贫困农村家庭子女教育这样“三位一体”问题的核心工作和关键举措，由政府首脑机关统一组织、统一规划、统一部署、统一指挥。计划生育部门要充分发挥政府职能部门的参谋、助手、联络官作用，积极主动进行部门协调和组织实施，推动计划生育利益导向工作有机地融入新农村建设总体工作中。

胡锦涛主席2004年在中央人口资源环境工作座谈会上阐述科学发展观时指出：“坚持以人为本，就是要以实现人的全面发展为目标，从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展、不断满足人民群众日益增长的物质文化需求，切实保障人民群众的经济、政治和文化权益，让发展的成果惠及全体人民。”

计划生育利益导向机制将国家经济发展成果通过转移支付方式，惠及我国经济社会发展中最弱势、最困难的人口群体——农村计划生育贫困家庭，促进这些家庭经济发展和养老保障需求的满足，符合中央从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展的要求，符合中央“以人为本、促进人的全面发展”的价值取向和社会发展目标。在新农村建设中大力推进计划生育利益导向机制，是落实和践行科学发展观、建设和谐社会的具体体现。（作者单位：南京人口管理干部学院）

[\[打印本页\]](#) [\[关闭窗口\]](#)