

# 村级区划调整对基层人口和 计划生育管理的影响

——以长沙市为例

朱方长 曹静安 张仁杰\*

## 1 村级区划调整的宏观背景

村级区划调整是我国农村继乡镇区划调整之后的又一项重大改革。导致这项改革的主要原因是:随着农村市场经济体制的建立、乡镇建制的调整和农村税费改革等步伐的加快,现有建制村格局与不合理的问题日渐明显,特别是乡镇财政缺口问题以及其他行政管理问题等,都迫切需要在现有制度安排下进行制度环境的进一步创新,即在乡镇区划调整之后进一步调整村级区划结构。这项改革将村级制度进一步纳入法制化轨道,是深化农村改革的重大步骤,必将有利于农村经济发展,有利于农民减负,也有利于巩固农村基层政权和促进农村社会的稳定。

根据党中央、国务院关于村级区划调整试点工作的精神,村级区划调整主要是从人口规模、地理位置、基础设施、历史沿革、风土人情、传统习惯以及经济社会发展水平等来考虑的。其对基层人口和计划生育的直接影响是:村级计生工作队伍人数显著减少,计生服务网点显著减少,每个计生专干工作对象的人数显著增加,计生工作的管理范围显著扩大;间接影响是:进一步优化乡、村两级计生资源配置,提高村级计生干部的整体素质和工作效率,完善基层人口和计划生育工作网络体系。

虽然村级区划调整对基层人口和计划生育工作带来了一些明显的积极影响,但许多负面的作用也日益凸显出来。特别是在针对许多新生问题尚未找到解决办法和建立起新机制的情况下,村级区划调整正在使得基层人口和计划生育管理工作的处境变得更为艰难。

## 2 研究方法

为了了解村级区划调整对基层人口和计划生育管理的影响情况,课题组于 2005 年 7 月~ 8 月,分别到长沙市所辖的 4 个县(市)进行了实地调研。

### 2.1 抽样方案和样本量

本次调查采取的抽样方法是,每个县(市)抽取经济水平相对处于上、中、下等水平的乡(镇)各 1 个;在每个样本乡(镇)中再抽取经济水平处于上、中、下等水平的村(社区)各 1 个;然后再在每个样本村(社区)随机抽取 3 个组,最后在每组中随机抽取已婚育龄妇女 6 人。这样,调查的乡(镇)样本总数为 12 个,村(社区)样本总数为 36 个,组样本总数为 108 个,育龄人群数为 648 人。

### 2.2 资料收集方法和工具

(1) 县(市)层次:采取小组定性访谈进行收集。访谈对象为县(市)计生局主管领导及科技服务、宣传、统计、业务、法规等部门负责人。收集资料的工具为定性访谈提纲。

(2) 乡(镇)层次:采取小组定性访谈形式。访谈对象为乡(镇)计生工作主管领导、计生办主任及相关人员。收集资料的工具为定性访谈提纲,辅助工具为录音、摄像设备。

\* 朱方长,湖南农业大学人文社会科学学院教授,人口研究所副所长(长沙,410128);曹静安,湖南省人口学会秘书长(长沙,410001);张仁杰,长沙市计划生育协会副会长(长沙,410013)

(3) 村(社区)层次:采取个别定性访谈形式。访谈对象为村(社区)计生专干、助理专干。收集资料的工具为定性访谈提纲。

(4) 组级层次:采取个别访谈形式。调查对象为组级宣传指导员、已婚育龄人员。收集资料的工具为问卷。

### 2.3 质量控制

为保证调研工作的顺利展开和研究质量,需要对调研工作的每一个环节进行质量控制。设计阶段的质量控制由课题专家组负责;实施阶段的质量控制由各调研小组负责,并由专家组进行技术指导和咨询;资料整理分析阶段的质量控制由专家组负责。

为保证设计阶段的质量,本项目在正式调查前在长沙县进行了预试验,并根据预试验所获情况对研究设计、访谈提纲和调查问卷进行了修改,以期能较好地切合实际。

为保证获得准确可靠的资料,专家组对各调研小组人员进行了统一培训。

为确保收集资料的质量,课题组实行了各小组资料、问卷自查审查制度,要求每个小组调研员对该组的各层次调研资料、问卷进行自查,及时发现资料、问卷中存在的问题并在现场及时更正。

### 2.4 分析方法

包括定性分析和定量分析。定性分析对访谈记录和观察结果进行整理、分类,并形成研究结论。定量分析主要是对影响程度、人口特征、相对数、各种数率等进行描述,并对有关因素之间的相关性进行分析。其主要目的是为定性分析和理论假设提供量的支持或否认。

## 3 主要结论

本次实地调查共收集 4 个县(市)各层次的访谈资料共计 106 份,发放育龄人群调查问卷 648 份,回收有效问卷 612 份。通过对调查结果进行分析,我们得出如下结论:

### 3.1 村级区划调整对基层人口和计划生育管理产生了积极影响

首先,村级区划调整过程同时伴随着村级选举过程,选举的竞争性使得村(社区)干部(包括计生专干)的整体素质明显提高。

其次,针对区划调整新形势,各县(市)及乡(镇)都出台了加强农村基层人口和计划生育管理的办法。使人口和计生工作组织网络体系更加健全,特别是加强了组级层次网络建设;人口和计划生育管理更趋规范化。

第三,由于村级区划调整后,村专干一般采取了固定工资形式,待遇较前有所提高,因而各村(社区)专干从事人口和计划生育工作的积极性也较前有所提高。

第四,村级区划调整对基层人口和计划生育的资源配置带来了一定的积极影响。主要表现在:计生工作队伍得到优化,人力资源的配置较前变得更为合理和有效;手段设施得到共享和更好利用;财政投入更为集中,激励作用更为明显。

### 3.2 区划调整期间基层人口和计划生育管理普遍失范

调查情况表明,在村级区划调整从开始启动到最后完成的一段时期内,村级计生工作大都处于瘫痪状态。导致这种状况的主要原因是与区划调整同步进行的村级选举。由于村级选举的竞争性和不确定性,在区划调整过程中,无论原来的村干部和计生专干,还是新参选的候选人,他们最关心的事情都只是自己能否被选上,以及如何获得选举成功,一般都很少再去关心计生工作,即便做一些工作,通常也只是常规性、形式上的工作而已。这样,村级区划调整期间各种计生隐患和问题的产生也就在所难免了。

调查结果表明,并村期间与过去同期相比较,乡(镇)计划生育工作在孕检百分率、避孕节育措施率两项指标上均有明显下降,而流产率、引产率、计划外妊娠率则均有不同程度的上升。

### 3.3 人口信息收集和反馈难度加大

村级规模变大后,计生专干要熟悉成倍增加的计生对象需要一个较长过程,由于对象不熟悉,底子不清,对单个计生对象的工作时间成本增加,导致人口信息收集和反馈难度明显加大。一方面,计生漏报现象增加,各村(社区)漏报出生、漏报孕妇、漏报新婚、漏报措施等现象较普遍。调查中发现,并村前,绝大多数村(社区)计划内出生漏报几乎为零,但并村后一个村有时一次就漏报4~5人,某县半年内计划内出生漏报就达600余人。另一方面,由于面积增加,人口信息反馈速度变慢,准确率下降。过去村级规模较小时,计生专干可以直接完成信息收集和统计工作,但现在只能依靠组级信息员。而组级信息员因积极性责任心相对较低,统计能力也比预想的要低,要把信息收集和统计工作完全交给组级信息员并不十分可靠。为确认和核准信息,村专干又不得不经常跟组级信息员一起跑户,这无疑加大了人口信息收集和反馈的难度。

### 3.4 计生宣传服务难以到位

区划调整后,虽然各村(社区)加强了计生宣传阵地建设,改善了计生服务环境,加强了计生技术服务的力度,但计生宣传服务工作仍然存在很大难度。主要表现在:一是村变大了,村专干对已婚育龄人群特别是非自己原来所在村的计生对象底子不清,信息不灵,造成要落实宣传服务的人群难以掌握。二是对群众居住分散之地和偏远之地,孕检、药具工作、妇科病查治及随访服务难度加大。有些村地域范围太大(如长沙县江背镇乌川湖村有29平方公里,浏阳市的富溪村,从头到尾要走38华里),加上山区道路崎岖,村级计生宣传服务工作较前容易留下死角。当问及目前计生工作人员进行的计划生育宣传与区划调整前相比,在宣传力度上有何变化时,有3.49%的被调查对象认为“不如以前”;当问及目前计生工作人员进行的药具发放、产后、术后、药具等随访工作,跟并村前相比其频繁程度情况如何时,有4.54%的被调查对象认为“比以前少”;与未并村前相比较,已婚育龄人群对计生服务的不满意率上升了0.53%。三是计生服务体系难以适应远距离的服务对象。原来每个村一个服务室,现在几个村合并后也只有一个服务室,这就给较远距离的群众带来了一定程度的不便。当问及与未并村前相比,您目前在获得乡(镇)、村(社区)计生技术服务的方便性上有什么不同时,有12.64%的被调查对象回答“不如以前方便”。说明一个大村一个服务室的设置难以满足已婚育龄人群的计生服务需求。四是对药具管理带来冲击。村街机构撤并后,一个新村(社区)使用药具的对象和范围增加,药具管理人员相对减少且变动频繁,加之她们大都缺乏基本的药具知识,而村服务室、人口学校、计生活动室大都名存实亡,致使农村避孕药具工作在村级区划调整后出现了一些新的困难。

### 3.5 流动人口管理难度增加

虽然流动人口管理历来就是人口和计划生育工作的一个重大难题,但村级区划调整却使得这个本来很难的难题进一步变得更加艰难。并村之后,一是受市场经济大环境的影响,流出已婚育龄人群明显增多,流入人口也相对增加,流动人口管理对象的增多加大了村级管理难度。二是并村后,村级计生工作人员相对减少,流动人口管理负荷大大增加。三是政策环境因素也使得流动人口管理难度加大。由于民政部门办理结婚证放松,村级专干对外出女青年的信息收集变得困难。从调整资料的分析来看,村级区划调整后,未婚生育、非法同居现象回升明显,且年龄提前1.67岁;流动人口办证率下降,过去达80%,现在只有40%~70%;10%左右完全失去监控;许多外出务工女青年孕检情况不清,寄回的证明大部分是假的。

### 3.6 计划生育村民自治工作难度增大

有效推行计划生育村民自治的基本条件是,村级组织必须有阵地、有人员机构、有措施、有经费保障,一般性计生工作必须能以村为主完成。然而当前的实际情况是,区划调整后,虽然村级人口计生阵地建设较前要规范了,村级计生专干队伍的整体素质提高了,但因村变大,地广人多,管理人员减少,组级基础不稳,管理难度加大,村级计生工作的力量实际上削弱了,乡(镇)计生办的计生工作力量实际上加强了,一些乡(镇)干部因不再从事收税工作也转到了计生工作上来,以致许多村级的事情实际上是乡(镇)级做了。不仅如此,并村以后,村民自治公约所制定的各项措施大都难以真正落实,特

别是经济条件较差的村一般无法兑现各项奖励承诺。至于村(居)委会与已婚育龄妇女签订的各类合同实际上也形同虚设,行政执法力度和工作要求又与群众的生育观念、法制意识存在较大差距,因而计划生育村民自治章程对村民几乎没有约束力。此外,人口和计划生育管理的一些重要权力现在还不能真实下放到村级,如办理一孩、二孩生育证,办理流动人口证明,办理独生子女证等。这些情况表明,村级区划调整后,村(社区)计划生育村民自治的工作难度加大,计划生育“以村为主”基本上只停留在概念和形式层面,尚无实质性的变化。

#### 4 实地调查发现的主要问题

本研究的目的是为了考察村级区划调整对基层人口和计划生育管理工作的影响,但已经发现各种影响并不是线性发生的,而是与其他许多问题交缠在一起的。因此,认清村级区划调整后基层人口和计划生育工作中存在的主要问题,将有助于我们寻找到更有效消除不利影响的解决方案。本次实地调查发现的主要问题如下:

##### 4.1 工作待遇问题

计生工作待遇问题是并村以后计生工作人员反映较强烈、较普遍的一个问题。这里讲的待遇包括了经济待遇和政治待遇。从经济待遇来看,对较富裕的乡(镇)而言,村专干报酬(含工资和奖金)大都可达8000~12000元/年,组级信息员可达60~240元/年;中等经济水平的乡(镇),村专干的报酬一般在4000~8000元/年,组级信息员一般为60~240元/年;低等经济水平的乡(镇)村专干的报酬一般在1200~4000元,组级信息员一般只有40~60元/年。这种待遇与并村后村专干人少事多、组级信息员作用突出形成较大反差,报酬不合理在相当程度上影响了村(社区)和组级计生工作人员的积极性。从政治待遇来看,乡(镇)、街道办事处计生办工作人员有50%以上实行的是差额拨款付工资的形式,这实际上是通过工资给付形式降低了计生工作人员的工作地位。目前,在每个乡(镇)级计生办均有一定数量的合同制工作人员,这些合同制人员拿工资并不是通过统发形式(即拿卡取钱),而是要通过领导签字才能领钱,这实际上体现了政府对合同工的身份歧视,无形中挫伤了这部分工作人员的积极性。再者,按现行干部人事制度,乡(镇)级主管领导工作3年便可享受正科级待遇,办公室人员工作5年可享受副科级待遇,但这些制度却难以在计生部门兑现。此外,计生工作实行“一票否决”制,对计生工作人员的压力极大,他们很容易因工作原因受降职、撤职处分,而其他部门人员一般却无此风险。所有这些,都使基层计生工作人员有一种低人一等、政治对待不公平的心理压迫和不满。

##### 4.2 计生队伍稳定性问题

随着村级区划调整后,基层人口和计生管理工作难度越来越大,各乡(镇)、街道办事处的计生干部队伍稳定性问题也变得越来越突出。乡(镇)级计生工作人员,有的是在编不在岗,在的是不在编又在岗,有的则是在岗却不在编,这种情况增加了基层计生队伍结构上的不稳定性。调查分析表明,目前乡(镇)级95%左右的计生主管领导都是行政编制,他们并不想长期搞计生工作;90%以上的计生编制人员从内心上也不想搞计生工作。几乎100%的乡(镇)级计生编制人员都表示他们只是迫于无奈才从事计生工作。

##### 4.3 经费保障问题

这是目前村级区划调整后基层人口和计划生育工作面临的一个非常关键的问题。推行计划生育“以村为主”,就必然要求在阵地建设、网络建设、宣传、培训、技术服务、信息化建设等各方面,都要加大投入。但目前的情况是各县(市)、乡(镇)、村(社区)经济发展很不平衡,财政投入能力差异悬殊。

##### 4.4 组级基础问题

村级区划调整后,基层计划生育工作的重心下移到村级,而村级计划生育工作的立足点又在组级。并村后,许多具体工作,如收集信息,发放宣传资料,产后、术后、药具等随访工作,组织已婚育龄妇女参加环情、孕检检查和生殖疾病查治活动,以及组织参加各类计生宣传讲座、义诊咨询活动等,绝

大部分都只能由组级信息员代劳。这样,组级信息员的工作好坏就成为决定整个基层人口和计划生育工作好坏的基础。然而村级区划调整后,人们对村专干队伍的关心较多,而对组级信息员队伍的关心太少,既希望组级指导员做大量的具体工作,又只给组级信息员无任何激励性的低微待遇;既希望通过实施考核措施来保证组级计生工作的数量和质量,又不能给其必要的培训学习机会以提高其能力素质。调查表明,绝大部分组级信息员缺乏数据统计能力,错统、漏统现象普遍,相当一部分组级信息员还停留在口头传递信息的水平上。可见,目前组级计生工作队伍基础还不够稳实,与新形势下计生工作要求还很不相适应。

#### 4.5 现行流动人口管理机制问题

村级区划调整加大了流动人口管理的难度,使现行流动人口管理机制越来越不适应变化的村级管理能力。首先,现行《流动人口计划生育管理办法》各地落实不一,特别是属地管理原则在村级规模扩大后,更难全面落实。主要体现在管理办法操作复杂,资料登记过于繁琐。其次,现行《流动人口计划生育管理办法》没有强化流动人口应尽的义务,对流动人口缺乏有力的约束。第三,村级规模扩大后,流入人口的管理难度有所增加,而流出人口的管理难度更是大大增加,特别是对流出人口的管理,不仅需要耗费大量的人力、物力、精力,而且大部分流出人口根本难以真正管理到位。调查表明,各村(社区)对流出人口管理的大量工作基本上等于无效工作。这种流出人口管理成本太高,而管理成效又太小的流动人口管理机制,已经成为制约村级计生工作绩效的一大瓶颈。

### 5 对策建议

村级区划调整给基层人口和计划生育工作带来了诸多影响,同时又使其面临着诸多问题。当然有些是新问题,有些则是以往一些问题的延续,只是由于村级区划调整,使这些问题充分显现,当前必须解决。由于村级区划调整是一个涉及全国范围的大改革,所以解决村级区划调整所导致的各种不利影响和问题,主要是要依靠各级政府特别是中央政府和省级政府做出一系列制度性的安排,出台一系列的有效措施,建立健全与村级区划调整相适应的基层人口和计划生育管理体制。

#### 5.1 制定和实施过渡期村级人口计生管理方案

针对区划调整期间,村级人口和计划生育管理出现全面放松,管理漏洞迅速扩大的情势,县(市)、乡(镇)有必要制定切实可行的过渡期村级人口计生管理预案,以确保村级人口计生管理工作在区划调整过渡期不受影响。可采取“人员不变、资金投入不变、管辖范围不变”的“三不变”政策,并改革村级计生专干的选聘办法,把过渡期内各人的工作表现和质量作为选聘专干的重要依据。在竞选中,规定每个原专干必须对区划调整期间自己的工作情况进行专门的陈述,村民根据其陈述情况打分,如获票最多,但过渡期内的工作表现和质量达不到“良等”以上者,不能竞选获胜。另外还要对因竞选失败而不上交资料、少交或损毁资料者作出严厉的处罚规定,并禁止其今后参选专干的机会。

#### 5.2 建立统一和多样相结合的人口计生系统激励机制

建立起富有激励性的计生工作人员职务变迁机制。这个机制至少惠及到村一级,以调动长期从事人口计生工作特别是在基层从事人口计生工作人员的积极性。只有当计生工作人员的待遇与政府对计生工作所要求的地位相称时,农村基层计生队伍的不稳定问题才有望真正得到解决。

#### 5.3 改革基层人口计生经费投入方式并加大投入力度

随着村级区划调整后,基层人口和计生工作重心向村转移提升到向组转移,与之配套的经费投入也应当向村、组转移。建议中央和省级政府出台相关政策,明确规定各省、市、县、乡在现有的经费投入总额中,必须以一定比例的经费投入到村、组,并适当加大投入力度。只有这样,农村人口计生工作的基层基础才会得到保障。

#### 5.4 改进流动人口管理办法

建议中央政府将属地管理原则修改为流入地管理原则,建议只考核流入地。如果全国各地都只

管流入,那么整体而言,各地的流出实际上也就管好了。因为从理论上讲,流入和流出只是两个相对的概念,此地的流出,必定是彼地的流入,一个地方管流入,同时也就了管另一个地方的流出。只管流入的原则,将会极大改善目前流动人口管理的绩效。

### 5.5 改善人口计生考核体系

建议在设计指标体系的过程中,多了解区划调整后的基层人口计生实际,力求使考核机制科学、客观、简明、有效,方便基层操作。

### 5.6 推行村级计生专干进班子制度

计划生育“以村为主”的新形势以及村级区划调整后村级人口计生工作的新情况、新问题,都迫切需要有一支强有力的村级计生专干队伍。建议中央政府出台有关政策,规定凡是村专干必须进班子,必须是村、支两委领导班子成员。同时还要对村妇女主任与村专干是否由同一个兼任,以及两者之间的关系应作出必要说明。

### 5.7 赋予县级人口计生局适当的人事权

为保证村级区划调整后,基层人口和计划生育管理工作在计生工作人员减少、工作量相对增大,难度相对增加的情况下,能够精干、高效和可持续运作,县级人口计生局越来越需要有一套自行的措施来培养和配备计生干部后备力量,越来越需要有自己专门的教育系统,也越来越需要对全县(市)内人力资源进行最优配置的权力平台。

#### 参考文献:

- 1 宋新明,陈功,郑晓英等著.提高中国出生人口素质的理论与实践,北京大学出版社,2005
- 2 刘铮,郭沧萍,查瑞传.人口统计学,中国人民大学出版社,1981
- 3 惠州市人口和计划生育综合改革领导小组.构建新机制,实现新跨越.人口研究,2005;1

(责任编辑:宋 严 收稿时间:2005-09)

## 本刊加入“万方数据——数字化期刊群”的声明

为了实现期刊编辑、出版工作的网络化,本刊现已入网“万方数据”——数字化期刊群,所以,凡向本刊投稿并录用的稿件文章,将一律由编辑部统一纳入“万方数据——数字化期刊群”,进入因特网提供信息服务。凡有不同意见者,请另投它刊或特别声明需另作处理。本刊所付稿酬包含刊物内容上网服务报酬,不再另付。

“万方数据——数字化期刊群”是国家“九五”重点科技攻关项目。本刊全文内容按照统一格式制作,读者可上网查询浏览本刊内容,并征订本刊。

《人口研究》编辑部

2005年8月