

人口与计划生育综合改革

其它社会政策与计划生育政策 不兼容的现状及其对策建议

李万彬

(湖南省人口计生委主任)

随着经济成分多元化和社会事务管理转型,部分政治、经济、社会管理政策与人口计生政策不兼容,落实计生基本国策面临新的挑战和冲击。最近,笔者就这一问题采取问卷调查、个案解剖等方式进行了调研,深深感到这已成为制约人口计生工作上水平的一大瓶颈,必须尽快采取有力措施加以解决。

1 现状

1.1 政治待遇与计划生育基本国策不兼容

(1)特殊人群违法生育增多。近年来,少数领导干部、党员、人大代表、政协委员、名人、富人、企业主、高级知识分子等特殊人群违反计划生育法律规定,“花费金钱买着生、利用关系骗着生、跑到外地躲着生、无视法规强行生”的问题越来越严重。据不完全统计,2000~2005年,湖南省共发现1968名党员干部(包括农村党员干部)、40多名在社会上有影响的公众人物、112名企业主、6名高级知识分子违法生育。

(2)“一票否决”落实不到位。大部分地方只是对乡镇科级干部的评先评优和提拔调动征求过人口计生部门的意见,而对副处以上干部提拔调动评先评优以及人大代表、政协委员的推荐选举基本没有进行计划生育方面的审查。如:某县因计划生育工作被“一票否决”,其主要负责人不久即被派往国家某部委挂职,回来后提拔为分管人口计生工作的副市长。

(3)违法生育处理偏轻。有的地方对违反计划生育的特权人物不敢处罚或从轻处罚。某县一名公司总经理2005年违法生育第二个孩子,由于该公司是该县的租税大户,县里没有给予该总经理任何处理。某市人防办原主任(正处级)违法生育一孩,仅被降为正科级。某区一名人大代表2003年违法生育第三个孩子,仅缴纳部分社会抚养费,未受到其它处理。湖南省近些年先后有3位副市长因经济问题牵出其包“二奶”违法生育小孩的事实,虽然被判刑,但均未落实对其违法生育的处罚。

1.2 一些经济政策与计划生育基本国策不兼容

(1)征地补偿。伴随着城市化、工业化和农业产业化推进,大量土地被征用。由于集体土地补偿费在基层大都是按人头分配,违法生育户的收益远远高于计划生育户。尤其是一些城乡结合部,补偿金约为3~5万元/人,有的地方高达8~10万元/人,而违法生育一个孩子,被征收的社会抚养费平均为0.6万元~1万元。高额土地补偿金与低成本违法生育形成强烈冲击,导致一些村民为了眼前利益而违法生育。

(2)教育扶助。“两免一补”、助学等政策对困难家庭子女进行扶助时实行的都是普惠制,并没有体现对计划生育家庭的特殊照顾或与之区别对待。因此,在现实生活当中,往往一些违法多生育家庭由于子女多负担重,再加之因违法生育被处罚,家庭经济相对困难,从而成了教育部门“两免一补”、助学的重点对象,出现了一边罚一边补的怪现象,客观上造成了不正确的导向:违法生育得到的实惠多。

(3) 劳动保障。《湖南省人口与计划生育条例》规定“依法领取退休金的独生子女父母,自法定退休年龄退休之月起,按本人基本工资百分之五的标准增发退休金”,国家实行基本养老保险制度改革后,原发放渠道不复存在导致大部分企事业单位,特别是破产企业计划生育退休人员无法享受到增发5%退休金的优待。另外,一些改制和破产企业难以落实职工实行计划生育手术及医治并发症的费用。

1.3 一些社会管理政策与计划生育基本国策不兼容

(1) 户籍管理。①违法生育对象违法所生孩子必须上户,不管其违法生育是否处罚到位;②公安部门对居民、村民进行户口登记时勿须告知人口计生部门;③现行户籍制度与城乡二元生育政策并存给了一些人可乘之机:如有的将户口从城市迁到农村,不但变违法生育为合法生育,还享受计划生育奖励扶助政策。

(2) 工商管理。《行政许可法》颁布和工商部门垂直管理以后,工商部门在为成年流动人口办理个体工商户营业执照时,不再将核查其现居地乡(镇)人民政府、街道办事处查验过的《流动人口婚育证明》、登记证号作为前置条件,也无需将办理结果和查验情况定期书面通报当地人口计生管理机关。这给一些已经违反或想违反计划生育政策的个体工商户、私营企业主及其雇佣人员有机可乘,增加计划生育行政执法的难度。

(3) 物业管理。经济的高速发展带动了房地产等基础设施领域的繁荣,而房屋出租与建筑民工的计划生育管理目前建设部门尚无规范有效的办法。房屋出租主要是房主与租房者之间的单线利益合同,而出租屋又是流动人口计划生育管理的重点和难点之一,往往成为超生的场所。同时,在《物业管理办法》中没有明确计生管理责任,许多商业住宅小区由于采取封闭式管理,容易成为一些躲生户的“避风港”。另外,在房地产、基础设施、公益设施建设领域活跃着大量育龄期的农民工,而建筑承包商只管施工人员干活,不管施工人员的生育。

(4) 民政管理。目前婚姻登记点大多数集中在县城,导致一些适龄青年因路途遥远不便办理结婚证而非婚生育。婚姻登记无需基层组织出具相关证明,只需双方身份证即可,给一些人通过真真假假的离婚、重婚、再婚手段达到违法生育之目的提供了便利。登记前无需进行婚前检查,对减少人口出生缺陷、提高出生人口素质极不利。登记后无需告知当地人口计生部门,使基层人口计生部门难以及时准确掌握育龄对象确切信息。在实施困难救济时,往往超生对象家庭反而成了民政部门重点救助对象,越生越穷,困难补助越多。没有体现对计划生育户的优先优惠。

(5) 医疗卫生管理。一些医疗保健机构在接诊怀孕13周以上的孕妇和对非医学原因要求施行中期以上终止妊娠的孕妇时,很少或根本不查验其生育证和人口计生部门出具的引产证明。发现无生育证和引产证明的,也未及时向当地人口计生部门报告,而这些无生育证和引产证明者不少是属于违法孕育或非医学需要选择性别终止妊娠的对象。

2 危害

(1) 削弱了经济社会发展的战略主动权。决策者国策意识的淡化、思想的麻痹、对人口形势的盲目乐观将使其放松警惕,容易造成工作滑坡,人口出生随时可能反弹,几十年艰苦努力换来的低生育水平的局面就有可能前功尽弃。由于人口出生具有不可逆性,一旦出生,就无法补救。人口出生的反弹会拖累经济社会的进步,造成经济不可持续发展,最终削弱发展的战略主动权。

(2) 留下了违法生育的隐患。婚姻、户口、工商、物业、孕产等不设计生防线的宽松准入条件,在便民利民的同时,客观上也为一些有意违法生育或规避法律制裁者提供了各种便利,让其有空子可钻,留下了违法生育的隐患。

(3) 挑战社会公正与法治底线。尽管一些名人、富人、领导干部、党员、人大代表、政协委员、企业主、高级知识分子等特殊人群的违法生育只占全部违法生育总数的极少比例,但由于他们占有独特的

权力、金钱、知识和人际资源,其造成的负面影响具有放大效应,远远大于普通群众。“法律面前人人平等”是法治国家、法治社会的基本要求,计划生育理应没有“特区”,但这些特殊人群有政治经济实力和错综复杂的关系网,做法相对隐蔽,一般难以发现(一些官员往往是因为经济问题被查处后才带出“包二奶”违法生育问题),即使违法生育了,也难以处罚到位,因此,群众觉得很不公平,有的甚至认为计划生育只是针对普通百姓的。

(4)挫伤了群众实行计划生育的积极性。教育的免补助学、国土的征地补偿、民政的救济优抚等不问、不管、也不区分是否实行了计划生育,导致违法生育者反而得到更多利益。而法律法规明文规定的计划生育奖励优惠却有许多方面难以落实,严重挫伤了群众实行计划生育的积极性。一些新闻媒体在报道爱心助学的过程中,忽略了相当一部分上不起学的孩子,是因为家庭违法生育,需要同时供送2~3个小孩上学而产生困难的基本事实,从而形成了不利于计划生育的舆论导向。如某报以“贫寒之家绽放四朵金花”为题宣传一个违法生育家庭,在社会上产生了很不好的影响。

(5)形成了一些新的社会不稳定因素。医疗卫生管理办法与人口计生政策的不兼容将导致非法进行胎儿性别鉴定和选择性别终止妊娠行为难以得到根本遏制,而出生人口性别比持续升高不仅造成婚姻性别挤压,拐卖妇女、骗婚、性犯罪增加,最终影响和谐社会的构建。社会劳动保障与人口计生政策的不兼容使独生子女父母增发5%退休金未能落实,导致多次集体上访,已成为影响社会稳定的一个新诱因。

3 原因

(1)认识层面上,基本国策意识逐渐淡化

由于不再面临上世纪七、八十年代“人口爆炸”的现实重压,一些地方决策者和部分干群逐渐淡忘了当年人口无节制生育给经济发展、社会进步、资源环境、就业、教育、居住、交通、扶贫攻坚等带来的严重影响,看不到目前有增无减的人口压力,缺乏忧患意识,盲目乐观,认为现在已进入稳定低生育水平阶段,计划生育可以松一松了,人口警钟不再长鸣。有的缺乏辩证统一的哲学思维,把计划生育与经济发展、招商引资对立起来。有的干部习惯于陈旧的工作思路与工作方法,对人口计生工作面临的新问题、新情况熟视无睹,束手无策。有的认为人口计生工作是人口计生部门的事,其他部门没有必要去做本部门业务工作以外的人口计生工作。

社会主义初级阶段的基本国情决定了经济建设仍然是各级党委、政府的施政重心。湖南省作为经济欠发达的中部地区经济发展的压力更大,与此相关的安全生产、环境保护、就业、医疗、城市化建设、审计监督、科技教育、社会稳定等也逐步成为党委、政府关注的重点工作,而人口计生工作在某些地方党政领导议事日程中有淡化的趋势,由此导致社会舆论、法治措施、财政投入、队伍建设等方面对人口计生工作出现弱化的现象。

(2)制度层面上,法律法规缺乏对综合治理人口问题的刚性制约措施

2002年9月1日施行的《中华人民共和国人口与计划生育法》只在《总则》第二条第二款中笼统写到“国家采取综合措施,控制人口数量,提高人口素质”,而愈来愈重要的“改善人口结构”以及各部门在综合治理人口问题的职责却没有规定。省、市、县、乡对人口计生的综合治理目前更多的是依靠习惯作法,人口计生部门的单向协调、领导要求和当地党委政府或领导小组的文件,没有法律保障。由于没有国家层面的刚性法律制约,各部门政策不兼容,互相打架、碰撞在所难免。

(3)体制层面上,缺失综合治理人口问题的行政机构

人口问题涵盖了与人相关的出生、抚育、教育、流动、迁移、婚姻、就业、医疗、养老、福利、伤残、死亡各环节。但人口计生部门只能部分地管住出生这一块,在人口出生之后的众多环节,没有“发言权”。尽管各级计划生育委员会已更名为人口和计划生育委员会,但其管理职能并没有实质性的扩展,常常处于“有限职权、无限责任”的尴尬境地。

(4) 少数领导解决问题不务实, 基层落实措施软

某些地方党委、政府及其相关部门对人口计生工作的重视停留在口头上、会议上和文件上, 对人口计生部门, 特别是对基层人口计生工作的人、财、物投入不够, 甚至重重设卡, 使有关法规政策的刚性规定也变为虚无化。在协调政府相关部门实行计划生育综合治理时力度不大, 在动用“一票否决”权或处理一些违反计划生育的人和事时措施不力, 有的大事化小、小事化了。人口计生部门在行政执法时阻力重重。

4 对策建议

(1) 牢固树立人口安全意识, 进一步强化基本国策意识, 在进行经济与社会事务管理等重大决策时要充分考虑人口因素。人口数量既是衡量发展水平的总分母, 又是估量社会问题的总乘数, 人口素质是未来发展的总起点, 人口结构关系社会结构的总平衡, 人口决策是社会规划管理的总约束, 必须建立统筹解决人口问题的领导综合决策机制和相关部门综合治理人口问题的协商机制。各级党委、政府在进行国民经济和社会发展规划、新农村建设、建设和谐社会、区域开发、扶贫攻坚等重大决策时, 要充分考虑人口因素, 要有利于落实计划生育政策。各部门在调整或出台与人口计生相关政策前, 应主动征求人口计生部门意见。把人口计生工作融入经济社会发展全局, 真正做到两种生产一起抓。

(2) 严格落实计划生育“一票否决”制度, 建立健全干部人事工作中的计划生育审查机制。一是在人口计生工作中继续坚持各级党委一把手亲自抓、负总责的工作责任制, 把人口计生工作作为考核各级党委、政府工作实绩的重要指标; 二是继续对人口计生工作实行年度目标管理责任制, 每年进行考核并兑现奖惩; 三是继续严格落实计划生育“一票否决”制, 建立健全干部人事工作中的计划生育审查机制。在领导干部提拔、综合性评先评优和选举党代表、人大代表、政协委员时由人口计生部门进行计划生育方面的审查并认真落实“一票否决”制度。

(3) 进一步加大财政投入力度, 建立计划生育公共财政投入保障机制。人口计生工作是一项具有长远经济、社会和生态效益的基础性公益事业, 要把计划生育经费作为经济社会发展的基础性投入列入各级财政预算, 逐年提高计划生育事业费投入的总体水平, 真正做到计划生育事业费增长幅度高于财政收入的增长幅度。

(4) 明确相关部门职责, 建立健全计划生育综合治理问责制。一是国土、教育、民政、劳动保障部门在制定修改相关规定和落实征地补偿、教育助学、民政救济、劳保待遇时, 要向实行计划生育的家庭倾斜, 对计划生育家庭与违法生育家庭应有所区别。二是相关部门在婚姻登记、工商营业执照办理、新生儿上户、房屋出租、户口迁移、孕产妇接诊时, 应按要求查验登记其计划生育方面的情况, 并及时将有关信息通报当地人口计生部门。三是各新闻媒体应坚持正确的舆论导向, 营造有利于计划生育的氛围。四是在集中整治“非医学需要鉴定胎儿性别和非医学需要选择性别终止妊娠”问题上, 人口计生、卫生、药监等部门要加强组织协调, 加大办案力度, 严肃追究违法单位与人员的责任。五是各级人民法院应积极受理计划生育非诉行政强制执行案件, 提高社会抚养费征收到位率。人事编制部门根据实际需要在县级人口计生部门增设“社会抚养费征收管理机构”, 加大征收力度。

参考文献:

- 1 曹景椿. 富人阶层违法生育亟等整治, 人口研究, 2006; 2
- 2 陈惠雄. 人本经济学原理. 上海财经大学出版社, 1999
- 3 俞华. 人口和计划生育工作新机制建设的思考. 人口研究, 2005; 6