

## 发展中的“承德人口控制模式” ——承德市平泉县调查报告

· 李建新 ·

〔编者按〕承德人口控制模式已为不少学者所研究和总结,国家计划生育委员会曾在承德召开研讨会,力图发掘、推广如何在社会经济发展较为落后的山区环境下有效控制人口增长的经验。李建新的这篇调查报告,从一个被人们忽略的生育政策入手,根据河北省计划生育条例中有关条款,论述了承德地区(以平泉县为例)执行为绝大多数群众拥护的生育政策,是取得成功的必要条件的问题,值得一读。各地区现行计划生育管理条例中有关农村人口计划生育控制的规定是不尽相同的,有只生一孩的(含特殊照顾),有开放独女户的,也有普遍允许生两个孩子的。执行不同的计划生育控制规定,都可以发掘出不少成功的经验,本刊欢迎人口理论工作者和计划生育工作者踊跃投稿,以饕读者。

“承德人口控制模式”自1993年以来,有许多的专家学者对承德人口控制的现行经验进行充分总结,为贫困的农村地区的人口控制树立起了一个典范。然而承德人口控制的成功并非一蹴而就,也经历了起步、发展、趋于完善等阶段。本文以承德市平泉县为例,考察其人口政策的不断完善过程,控制管理型的转型,新问题的发现解决等方面,旨在说明承德模式是一个发展中的模式,是一个不断完善模式。

### 一、人口政策的演变及完善

#### 1. 政策的起步阶段(1957—1971)

严格地说,承德市平泉县的计划生育工作从50年代后期就起步了。1957年,平泉县委、县人委联合发出“关于开展避孕工作的通知”。要求全县各乡各总支部、人民委员会及各单位对这项工作加强领导,利用多种形式向全县广大职工家属和农村群众进行避孕方针、政策、意义的宣传。三年自然灾害避孕工作一度中断。1963年6月平泉县成立了“计划生育委员会”,加强了计划生育工作。1964年,计划生育工作取得显著的成绩。这一年,全县的各种节育手术13970例,有1500多对夫妇实行了避孕。1965年,避

孕率达25%。文革时期,计划生育工作良好开端再次中断,至到70年代初。

#### 2. 政策的明确阶段(1972—1978年)

70年代初,党中央把计划生育工作列入了重要的议事日程,国家下发了《关于做好计划生育工作的报告》的文件,提出了“一个不少,两个正好,三个多了”的具体生育政策。1972年,平泉县根据国家的上述文件精神,按照“晚、稀、少”原则,向全县提倡晚婚,提倡一对夫妇生二孩子,间隔四至五年,对于三个孩子以上有生育能力的夫妇,动员立即采取措施,不再生育。平泉县在这段时期中,不断地加强计生领导,建设队伍,开展宣传,全县涌现出许多先进单位。为全县计生工作的深入发展打下了良好的基础。

#### 3. 政策的严紧阶段(1979—1984年)

1979年8月,县委根据中央的文件精神发出有关计生文件。要求把计划生育工作的重点转移到一对夫妇终生只要一孩上来,严格控制二胎、坚决制止三胎。每年冬闲季节,全县开展“一孩化”突出月活动,动员已婚育龄夫妇终身只要一孩。这段时期,虽

\* 笔者对张纯元教授在本文写作过程中提出的宝贵意见表示衷心感谢,对平泉县计生委在笔者调查期间给予的帮助和支持表示衷心的感谢。

然平泉县有较好的工作基础,但计生工作的难度明显加大,干群关系一度紧张。计生技术服务也大大增加,每年的吸宫、引产补救手术明显增加。例如,1982、1983年,人流、引产补救手术均达3500多例。生流比为100:50。为了减少计生工作难度,平泉县加强了领导的力度,加强了宣传教育。并且出台一些奖励照顾独生子女家庭的政策。不过,考虑到平泉县有32%以上的少数民族(承德地区为47%),而这时期,对少数民族并没有明确的生育政策,从这个意义上讲平泉县计生工作的难度又相对那些无照顾对象的地区要小一些。

#### 4. 政策的调整阶段(1984—1988年)

1984年中央7号文件下达以后,引起群众的极大反响。为了避免农民群众对中央文件的错误理解,平泉县计生干部深入乡村、农户,了解农民群众的思想动态和对文件的反映,及时抓住群众认为政策“放开”的错误苗头,减小计生工作的盲目性。同年,平泉县为贯彻落实中央的7号和河北省30号文件,使计划生育工作进一步做到“合情合理、群众满意、干部好做工作”,根据本县地处山区特点和农民群众的实际困难,照顾农村群众中的有女无男户生育二胎。并且在一些乡镇进行了照顾生育二胎试点工作。由于平泉县计生工作抓的好,领导认识较一致,所以在本次政策调整中没有出现大的波动。与此同时,平泉县狠抓了清理超生子女的工作,维护了政策的严肃性。为了鼓励基层计生干部努力工作,平泉县又进一步落实了乡镇计划生育四术员的工资待遇。1986年,县计生委发出“关于照顾少数民族生育二胎通知”的9号文件,进一步明确了少数民族的生育政策。这样,加上汉族人口近一半的有女无男户的二胎,平泉县有70—80%的农民群众可以允许生二胎。为了进一步鼓励终身一孩户,1987年,县委县政府又以多种形式奖励终身一孩户。如为他们投人身保险金;多分给一份口粮田;优先免费批给房基地以及扶持一孩户脱贫致富,优先提供贷款、信息、项目等优惠政策。

#### 5. 政策的完善阶段(1989— )

1989年3月14日河北省第七届人民代表大会常务委员会第六次会议通过了《河北省计划生育条例》,这个具有法律效力的《条例》为河北省各地区执行计划生育政策提供了依据。承德属于《条例》中第十四条第十一款的情况,即“山区、坝上上年度无计划外生育的村的村民,只有一个子女的,可有计划地再安排生育一个子女,生育妇女的年龄必须在28周

岁以上,生育间隔必须在4年以上;年龄在30周岁以上的,可缩短生育间隔”。对于平泉县来说,因为有了较好的计生基础和大规模照顾二胎户,这一《条例》是一个更完善正规的生育政策。同年,平泉县制定了执行《河北省计划生育条例》的具体实施方案,并广泛宣传这个具有法律效力的《条例》。应该说《条例》的实施又进一步促进了平泉县计划生育的深入开展,第一,《条例》对于平泉县来说是更“宽松”的且更具有权威的生育政策,让每个群众都吃了“定心丸”;第二,《条例》从整体上推动了计划生育工作。因为“二胎”的条件首先是上年度无计划外生育的村的村民。所以,对有一孩的村民,要想生育二胎可以,但是必须遵守规定,如果有一个村民抢生或早生,那么必然危害到其他想要生第二孩的全体村民,因此,大家为了共同的利益,互相制约、互相监督,最终也就出现了共同遵守的局面。第三,由于《条例》具有法律效力,对那些少数违犯计划生育条例的人,而又不接受惩处的人,可由民事法庭出面解决。所以,对这些不遵守《条例》或玩忽职守的计生干部,《条例》都有更大的震慑力,计划生育工作也因此有了坚强的后盾。

连续稳定合情合理的计划生育政策,是平泉县人口控制取得成功的重要条件。如今平泉县的计划生育工作完全走上了一条良性循环的道路。计划生育率由1982年69%上升到1993年的97%。农民群众完全拥护和支持“二胎加间隔”的合情合理的生育政策。不仅如此,农民群众在具备生育二胎的条件下,还根据自己的实际情况,选择是否要二胎指标,生育观发生很大的变化。在平泉县小寺沟镇,笔者了解到这样一个情况。1994年有531户符合生二胎条件的,但只有110户申请了二胎,申请二胎的第一孩为女孩的占60%多,第一孩为男孩的占近40%。在平泉县党坝乡的一个人口工作站(大的乡一般至少有两个以上的工作站)同样有这样的情况。今年有108户符合生育二胎条件,申请二胎只有27户,绝大多数第一孩为女孩。我们看到,无论是较富裕的小寺沟镇还是较差些的党坝乡,只有占符合生育二胎条件的20%—25%的户申请了生育二胎,大部分人并未急于要生二孩,这与其他一些农村地区抢着生、偷着生形成了鲜明对比。在这部分不申请要二孩的家庭中,有这样几部分人:其一,部分人自愿终身只要一孩;其二,许多人因忙于发家致富而推迟要二孩;其三,不少人处观望态度,因为在承德,第二胎即便

是计划内指标也要交纳“社会补偿费”300—500元（此费用于一孩双女户的养老保险）。今年河北省许多地区按照中央“减轻农民的负担”的精神，已经取消了这一收费。所以，这些人希望等待取消“补偿费”后再生育；其四，还有一部分人因特殊情况，如家里一方长期外出，或身体状况差等。在以上四种人中，第二、第三种情况的人占的比重较大，第一、第四种情况的人比重小。1993年，一孩领证率4%，终身要一孩的还不是多数人的愿望。

平泉县出现的这种情况，值得我们深思。在计划生育政策严紧的八十年代初期，人们抢着生、偷着生。计划外生育率在30%以上，出生率也不低于20%；而在生育政策相对宽松的九十年代，人们悠着生、计划着生，计划生育率达97%以上；出生率1990年人口普查为16.68%，1993年计划生育年报为16.80%。稳定到了一个较低的生育水平。事实上，当生育政策“严”到不能满足农民的最低最基本生育意愿时，政策与生育意愿的矛盾变得十分突出。农民群众把生育当作了一件头等大事，想方设法地要实现这最基本愿望。这时政策也必然失去其约束力，失去其效力，也就起不到对农民生育行为的约束作用。当生育政策接近或满足群众的最低生育意愿时，农民群众接受政策内在动力就大，抵触情绪就小。农民群众也就放心了，不再把精力放在如何实现基本生育意愿上，而是根据家庭的实际情况，有秩序地安排家中的大事，该做什么，就忙什么。例如平泉县许多家庭选择先致富后要孩，不再把生孩子当作头等大事。所以，政策的“严”与“松”也充满了辩证法。

根据中国人民大学人口所杜鹏博士1993年在平泉县等地做的调查资料看，85%以上的农民群众的生育意愿与现行允许二胎的政策是不矛盾的，只有不足13%的人的生育意愿高于二胎。在这样一个合情合理、群众拥护的政策基础上，平泉县计生委扎扎实实地工作，认真地实施贯彻计划生育，使平泉县连年成为全省、全国的计划生育先进县。平泉县1993年计划生育工作的成绩显著，计划生育率97%，多胎率0.5%，生流比为100:4，这些成绩反映出两方面的事实，一方面，表明平泉县计生工作的成效；另一方面，也反映出农民群众接受和支持了现行政策。

## 二、在发展中解决新问题

### 1. 更新观念

平泉县人口控制的成功正如许多专家总结到

的，领导的高度重视，过硬的计生队伍，科学的管理机制，等等。但是正如以上分析，合理的生育政策，有效地贯彻实施也是成功的必要因素。在面对计划生育工作走上良性循环的道路的新形势时，平泉县及时地提出“两个解脱”的口号，即“让计生干部、计生工作从领导的怀抱中解脱出来；让领导干部从计划生育日常琐碎事务中解脱出来”。更新观念，打破计生工作的旧框框。在过去，计划生育为天下第一难，领导要高度重视，要给予人力、物力、财力上的支持。尤其是计划生育干部具体实施政策碰到困难时，领导还需协调各部门，亲自解决。使领导常常陷入了计划生育日常事务中，而计划生育干部、计划生育工作也如同襁褓中的“孩子”，始终离不开领导的怀抱。而今，平泉县的计划生育已深入人心，已经得到群众的拥护和支持。这时候，及时提出“两个解脱”，即证明了平泉县计生干部、计生工作的成熟，也表明了他们的远见，要把领导从计划生育工作中解脱出来，让他们把更多的精力投向经济发展、经济建设之中，在更深层次上最终解决人口问题。平泉县这种变化是可喜的，是适应了新形势的要求。

### 2. “三为主”通向“三结合”

计划生育是为了控制人口，而控制人口是为了促进经济发展，提高生活质量。这一点平泉县人十分清楚。在80年代中期学习山东荣城“三为主”经验后，在计划生育宣传、孕前管理、日常性工作上狠下功夫。所以，在平泉县可以看到县、乡、村、中心户四级都有宣传阵地；计生干部助理员也常年下乡，甚至没有休息日。孕前管理也颇有成效，1982年人流比100:50，1990年为100:17，1993年为100:4。当围绕生育控制的“三为主”初见成效的时候，平泉县又把计划生育工作更多精力从生育领域拓宽到生产、生活领域，通向“三结合”，由控制管理型转向管理服务型，步上新台阶。早在1988年，平泉县茅兰沟乡就协同各部门，联手制定了一孩双女户致富的优惠政策，随后，在全县迅速推广。近几年来，平泉县已投资470多万元帮助2万多一孩双女户搞起加工、种植、养殖、林果运输等副业。今年又提出全县要有80%的一孩户和双女户人均收入达到1000元的新目标。在计划生育工作拓宽中，平泉县计生委充分利用计生队伍强大，与群众联系紧密等优势，在新的形势面前，提高广大基层计生人员的素质，不仅加强人口基础知识教育，而且培训实用农业科学技术，让他们成为计划生育的宣传者，也成为少生快富的传播

者和带头人。同时,还积极鼓励基层计生部门的能人开办自己的企业。平泉县小寺沟镇,镇计生委克服重重困难,在县计生委支持下,根据自己资源优势办起了建材厂。镇计生干部说:“计划生育说到底是为了经济发展,而经济发展又促进我们的计生工作。”的确小寺沟镇正是在计划生育工作理顺之后,把眼光放得更远。去年这个生产水泥砖、琉璃瓦的建材厂年产值达200万元。既充实计划生育工作的经费,保证了计生工作顺利开展,为县里节约开支;也通过自己建厂优先安排一孩户和双女户进厂工作,把照顾一孩户和双女户的政策落到了实处,又大大地推动了计生工作。随着农村社区经济的发展,生育观念的改变,少生优生终将成为人们的自觉行为。从长远看,庞大的计生队伍也必然要逐步转向其他行业。不可否认,平泉县是经济欠发达地区,注定平泉县不能向苏南等发达地区通过诸多的利益导向机制,如就业、分配、各种福利和社会保障等经济利益,来控制人口增长。但是,我们却惊喜发现,平泉县始终没有固守自己已有的控制模式,满足现有的成绩。在市场经济新的形势下,放眼未来,调整工作方向,扎扎实实地把计生工作引向新天地。所以,平泉县上上下下都在少生快富奔小康,建设文明幸福的新家庭,十分令人鼓舞。

### 3. 数字的求实

计划生育部门的数字虚假近几年引起了广泛的注意。数字求实也就成为现今计生工作重要的一环。在这方面,平泉县也做出了努力,并取得了不小的成绩。实际上,平泉县一直十分注意数字的求实工作,第四次的普查和计划生育年报的数据比较中也可以发现这一点。根据四普资料,1989年度的出生率为16.68%,普查前一年(1987.7.1—1990.6.30)为16.35%,而1990年计划生育年报的出生率为14.91%,相差并不很大。在数字求实上,平泉县在以下几个方面做了工作,第一,建立科学的数据汇报管理制度。基层按月报表,报表实行签字负责制。工作站报表实行站长负责制;上报县的乡镇计生专干负责制;半年、年终报表实行镇长、乡长负责制。第二,领导检查群众监督。平泉县每年至少组织两次不定期的抽查,促进数字求实工作,同时也广泛动员群众互相监督。第三,对瞒报、漏报采取严格的处罚措施。消除虚假数字,平泉县不手软不姑息。前几年一些乡镇瞒报、漏报、骗取了荣誉,平泉县计生委在查清以后,不仅撤消了其荣誉,而且还对有关人员进行了处

罚。近几年来,平泉县再也没有发生类似事件。1993年,在承德数字检查中,数字核实第一名,而在全省检查中,名列第三名。

### 4. 流动人口管理

流动人口管理是平泉县这两年来计生工作遇到的新问题。近几年来,随着市场经济日趋活跃,流动人口也迅速增加,目前平泉县流出流入人口总数达10万余人。为了加强流动人口计划生育工作的有效管理,1993年以来,平泉县已把流动人口管理列为计划生育工作的一个重要方面,并且在以下几个方面作出了努力。首先,加强了流动人口的管理队伍。全县20多个乡镇全部成立了“流动人口管理工作站”,村村建立了流动人口管理“信息网点”;其次,健全管理制度。平泉县根据本县具体情况,制定了《平泉县流动人口管理办法实施细则》,使流动人口计生管理有法可依,有章可循。对流动人口建立了合同管理制度,即全县各乡镇流出流入及育龄妇女一律到当地流动人口工作站签订计划生育管理合同,并有人担保,有经过公证的合同。除了合同管理外,还建立了帐卡管理和检查制度,使全县流动人口计生工作也纳入了制度化、经常化、规范化的管理轨道。其三,加强宣传教育。平泉县在流动人口比较集中的8个集镇成立了“流动人口教育之家”,由计生工作站定期组织流动人口,集中进行避孕节育、优生优育、妇幼保健等计生基础知识教育。不难看出,平泉县在不断地解决新形势下出现的新人口问题。

### 5. 干群关系

平泉县一直把改善党群、干群关系放在首位。首先,注意工作方法,扎扎实实地为群众办实事。从抓生育控制的“三为主”起,就十分注意工作方法。耐心的宣传诱导,把服务送到家门口,关心群众的生活困难,引导群众奔向致富之路,所以,平泉县的计生干部在群众眼里不是“追大肚子,管大肚子”的,而是为群众着想,替群众办事的贴心人。今年7月中旬,平泉县不少地方连降暴雨,冲坏不少道路、良田,在这样的情况下,计生干部克服困难,徒步下乡,把温暖和服务送到群众家中。扎扎实实的工作作风树立起了计生干部的良好形象。在小寺沟镇,计生干部列出了这样一组数:该镇有19个行政村,19个计生专干中有6个为镇人大代表,2个是县人大代表,5个党代表,在换届选举中,村计生专干无一人落选,充分说明了群众对计生干部的信任;其次,计划生育干部以身作则。(下转第61页)

母亲的乐趣,又不用嫁个不称心的丈夫的最佳选择。这种观点的不良后果是以牺牲下一代的幸福和欢乐为代价,去换取成年人的自由享乐。在美国,一些儿童的自由与欢乐已经成为某些成年人追求个人欢乐的牺牲品。但是,追求个人自由和欢乐是没有止境的。美国现在竟然有人公开反对“保护儿童利益”的口号,他们质问:“为什么只是儿童而不是成年人被视为社会的前途?”这揭示了美国社会一个根本性的矛盾,即美国的个人自由与父母角色之间的尖锐冲突,个人的极端自由摧毁了家庭职能、影响了社会的稳定。

更有甚者,据《纽约时报》最近报导:夏威夷州最高法院的最近裁决,允许同性恋结婚,这很可能使夏威夷成为全世界第一个认可同性恋婚姻的州。《纽约时报》还解释说:“夏威夷向来就以新进的公共政策、自由派的州宪

法、容纳异己、国际婚姻和同性恋关系普遍的当地文化著称,因此,他们可能率先承认同性恋婚姻也是很自然的。”但是,夏威夷的州议会似乎还没有跟上这个“潮流”,州议会通过法案,定义婚姻为“一男一女的结合”。<sup>①</sup>这两个州衙门不同主张的斗争尚未完结,往后还有好戏可看。

家庭是社会的细胞,如果大量的婚姻触礁,家庭破裂,甚至同性恋也是婚姻,则细胞腐败,其后果不能不威胁到社会的发展。美国有教会人士指出:允许同性恋结婚,这是一种死亡文化。由此可见,联合国宣布1994年为国际家庭年,号召全世界以行动来突出家庭的意义和功能,这是具有现实的和深远的意义。(作者工作单位:四川联合大学人口所)

.....

(上接第55页)平泉县始终注意计生干部自身素质的提高,计生干部虽然有不少权利,但不以权谋私,不滥用权利;第三,群众可以有效地监督干部。由于科学的管理制度,每年计划生育指标都张榜公布,群众可以对干部的所作所为进行有效的监督,抑制了个别人走“后门”要指标的现象;其四,对个别干部违反计生《条例》的,决不会心慈手软。1990年县里专门成立了清理干部、职工违反计划生育政策的领导小组。对过去违反计划生育的干部进行了清理。对一些因超生规划外生育二胎的干部都给予行政降级或开除公职等处分。严肃了党纪,也教育了干部、群众;最后,也是最不可忽视的是,计生干部执行群众可以接受的两孩加间隔的生育政策。平泉县就是这样,严格要求党员干部,为农民群众全心全意地服务。因此,干群关系融洽。1993年,全县20多个职能部门在群众评议行业之风、勤政廉政中,计划生育部门名列前茅,充分反映了群众对计生部门的首肯和信任。

### 三、结语

通过平泉县,我们看到承德人口控制模式另一个重要的侧面,即合乎客观规律要求的计划生育政策的威力。连续稳定的、合情合理的、群众拥护的生育政策为承德有效实施人口控制提供了必要的前提。同时,以平泉县为例的承德模式具有强大的生命

力。在市场经济大潮中,承德模式在新形势下,不断地更新,不断地发展,不断地完善。尤其是在目前不少农村地区还存在着数字虚假、瞒报漏报严重、干群关系对立等突出问题的情况下,平泉县则较完善地解决了这些问题,为计划生育工作树立了一个良好的形象,其作用和意义将会是重大和深远的。

(作者单位:北京大学人口所博士生)

### 参考资料:

张纯元等主编:《希望之路》北大出版社

1993年版

刘相如:“承德人口控制模式研讨会综述”

《人口与经济》1993年,第6期

① 《纽约时报》1994年4月27日