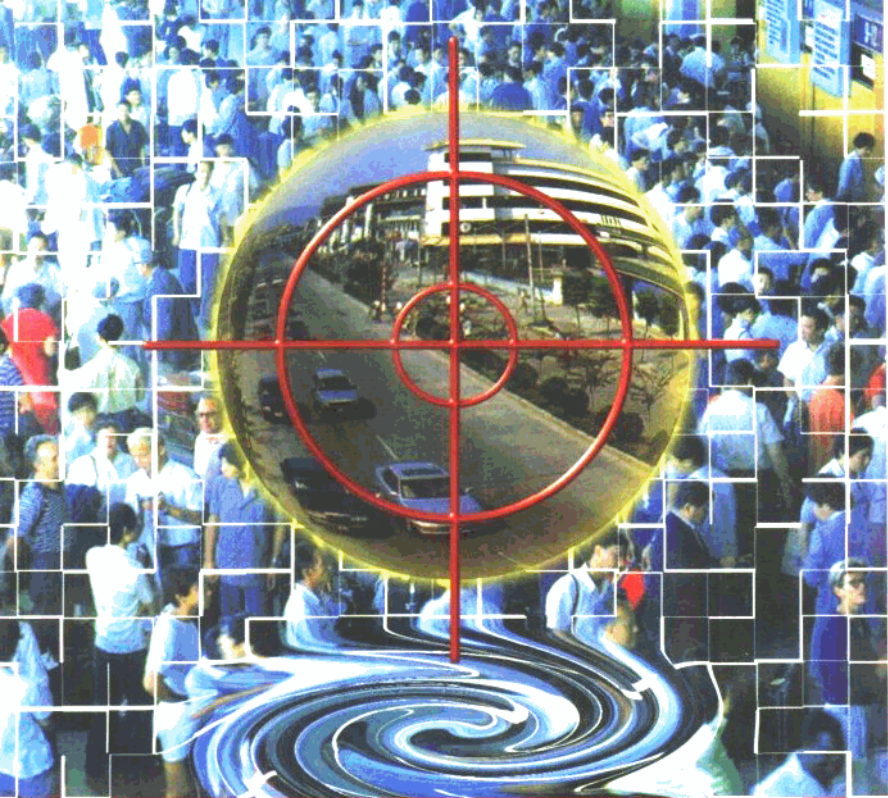




穿越转型期旋涡

—— 社区发展与计划生育试点分析

主编：戴星翼 陈胜利

中国人口出版社

穿越转型期旋涡

——社区发展与计划生育试点分析

顾 问 杨魁孚 朱楚珠 江亦曼

主 编 戴星翼 陈胜利

副主编 张世琨 梁 鸿

中国人口出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

穿越转型期旋涡: 社区发展与计划生育试点分析/戴星翼等主编. —北京: 中国人口出版社, 1999. 2
ISBN 7-80079-539-X

I. 穿… I. 戴… III. ①社区-计划生育-研究-中国②社区-人口规划-研究-中国 W.C924.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 06259 号

穿越转型期旋涡

——社区发展与计划生育试点分析

戴星翼 陈胜利 主编

中国人口出版社出版发行

(北京市海淀区大慧寺 12 号 邮政编码: 100081)

北京师范大学印刷厂印刷

*

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 8.875 字数: 230 千字

1999 年 6 月第 1 版 1999 年 6 月第 1 次印刷

印数: 1—1 500 册

ISBN 7-80079-539-X/C·151

定价: 25.00 元

目 录

1 我国转型期农村社会	(1)
1.1 我国转型期农村发展的成就	(2)
1.2 处于转型期的农村社会	(7)
1.3 转型期特征向计划生育提出的挑战	(28)
1.4 社区发展与计划生育一体化思路	(37)
2 社区发展与计划生育一体化：理论源流	(49)
2.1 寻求“治本之路”的计划生育实践	(49)
2.2 非经济因素对生育决定的作用	(55)
2.3 在夫妇家庭之外的生育决定因素	(59)
2.4 作为人口实践“治本之路”的社区发展	(63)
2.5 对社区发展与人口控制一体化理论源流的简短小结	(74)
3 农村妇女发展在计划生育中的核心地位	(76)
3.1 妇女研究现状的思考	(76)
3.2 人口学家视野中的中国农村妇女发展问题	(87)
3.3 分地区农村妇女发展的若干问题	(89)
4 推进妇女“独立”的经济活动	(101)
4.1 妇女“独立经济活动”的含义	(103)
4.2 “独立经济活动”的现状分析	(108)
4.3 性质不同的“独立经济活动”	(113)
4.4 “独立经济活动”对妇女发展的作用	(118)
4.5 “独立经济活动”对妇女生育意愿的影响	(127)
5 以人为本的发展	(135)
5.1 以人为本的发展及其在社区发展试点中的地位	(136)

5.2	农村社区以人为本的发展的约束条件·····	(139)
5.3	推动妇女人力资源的发展·····	(144)
5.4	推进妇女生活方式的现代化·····	(155)
5.5	通过人的发展降低生育意愿·····	(162)
6	拓展社区公共生活空间与人口控制 ·····	(169)
6.1	社区公共生活与妇女发展·····	(170)
6.2	两类社区的公共资源和公共生活比较·····	(174)
6.3	公共生活推动妇女发展·····	(181)
6.4	两类社区的差别在何处·····	(186)
6.5	开拓公共生活空间对生育观转变的作用·····	(192)
7	社区发展与生育行为中的风险最小化倾向 ·····	(203)
7.1	生活风险与生育决定·····	(204)
7.2	生育观与妇女对社区环境的评价·····	(209)
7.3	影响妇女生育意愿的广泛风险因素·····	(212)
7.4	泛风险感对妇女生育意愿的影响·····	(215)
7.5	泛风险感变量之间的相互作用·····	(228)
7.6	生育行为中风险最小化原则的实践意义·····	(232)
8	滚动机制、推广成本与政府角色 ·····	(237)
8.1	关于社会事业的运行成本·····	(238)
8.2	社区发展实践的组织和运行特点·····	(244)
8.3	社区试点的低成本和滚动能力·····	(248)
8.4	政府在社区发展中的角色·····	(261)
8.5	计划生育部门在社区发展活动中的角色·····	(271)
主要参考文献 ·····		(275)
后记 ·····		(278)

1 我国转型期农村社会

中国人口控制的难点在农村。能否长期稳定地将农村人口出生率维持在低水平上，决定了我国实现社会经济可持续发展的前景。经验表明，计划生育工作的成功，需要地方政府领导的高度重视和足够的投入，还需要在基层社区形成良好的运行机制。本书着重探讨的“社区发展与计划生育一体化”思路和实践，其目的就是为了完善基层的计划生育运行机制。

为什么要提出社区发展与计划生育相结合的思路？对此，需要深刻理解农村的现实才能得出答案。由于我国条块分割的

管理机制，人们往往从计划生育一个部门的立场出发去观察和分析问题。但是，如同人不能抓着自己的头发离开地球一样，计划生育从来就不可能离开社会经济发展的总体进程。在这一总体中，某个方面进展较快固然会推动其他方面，但那些较为滞后的方面也会对其他方面的进程产生阻力。人们常说要优化计划生育的外部环境，指的就是要克服农村发展中某些滞后方面给计划生育带来的不利因素。然而，农村计划生育的许多困难不是说克服就能克服的，要深入讨论这些问题，首先要认识造成这些问题的背景和根源。为此需要对改革开放以来我国农村发生的变化、成就和问题有一较为全面的认识。

以 1978 年农村经济体制改革为契机，我国农村开始了朝向现代化的社会大转型时期。经过近 20 年的发展，农村社会发生了一系列深刻的变化，取得了可喜的成就。农业生产持续快速增长，农民生活状况有了较为显著的改善。社会转型在农村也引发了一系列的新现象、新问题，使我国的农村社会局面显得更为复杂。总的来说，长足的社会经济发展为解决这些问题打下了坚实的基础，而社会转型期的特点则增加了处理问题的复杂性。本章试图对我国转型期农村社会的问题加以简要分析，引出在转型期的农村社会这一大背景下的农村人口控制问题。

1.1 我国转型期农村发展的成就

我国在 1978 年以后所选择的改革开放的发展道路对社会各个层面产生了深远的影响。作为经济体制改革源头的农村经济体制改革则更是带有里程碑意义的重大历史事件，其核心是土地使用制度的改革，它使我国广大农村地区在短时期内发生了巨大的变化，农村发展取得了举世瞩目的成就。

“一大二公”的人民公社制度自创建开始就被证明是严重压抑农民群众生产积极性的，因此即使在改革开放以前，许多农村地

区已推行过包产到户的实践。但在左倾思潮的统治下，这一符合农村实际情况的实践三起三落。从1978年开始，我国农村地区又出现了家庭联产承包责任制。至1980年，这一实践得到了中央的正式肯定，并迅速向全国推广。到1983年，我国农村地区已有94.4%实行了承包制^①，取得了巨大成效。同年10月，中共中央、国务院正式发布了《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，这一文件宣告了人民公社的解体。

改革使农村社会生产力有了空前的发展。据估计，耕作制度的改革对农村生产力发展的贡献份额在20%~50%之间，有的学者的估计值高达70%^②。生产力的发展首先表现为农业生产的快速的发展。家庭联产承包责任制取代了原先带有严重平均主义弊端的集体耕作方式，将农民的收入水平直接与土地经营的好坏相联系，极大地调动了广大农民的生产积极性，使农业生产一改长期的低迷状态，产出率迅速提高。作业农业生产重要组成部分的粮食生产在改革开放以来有了长足的发展。粮食总产量由1978年的30477万吨不断攀升，于1984年突破4亿吨大关，1993年粮食产量达45644万吨，1996年更超过了5000万吨（见图1-1）。我国以世界7%的耕地养活了世界22%的人口的事实在表露我国耕地资源紧缺的同时也说明了我国在发掘农业潜力上所取得的巨大成就。即使新的土地资源统计表明我国的实际耕地总面积在20亿亩，而不是原先的14亿亩，这一长时期粮食产量持续增长的成就也是来之不易的。

同时，农业生产走出了“以粮为纲”的束缚，农产品的种类和产量同步增长，棉花、油料、肉类和水产品的产量都有大幅增长，充实并丰富的“米袋子”、“菜篮子”，较好地满足了城乡居民的生活所需，扭转了计划经济体制农副产品供给长期短缺的状态。

① 汪雷。论我国农业制度的再创新。当代经济研究，1997，（3）：67

② 张军。中国农村的公共产品供给：改革后的变迁

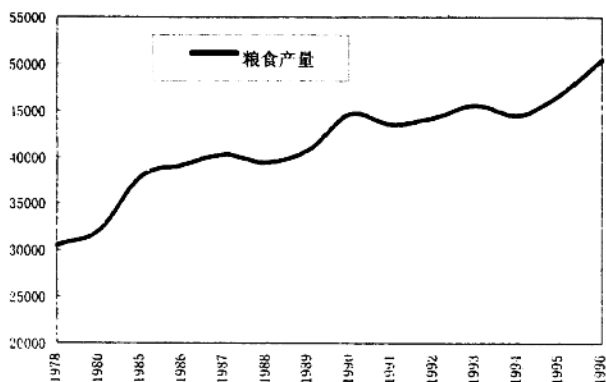


图 1-1 农村改革以来的粮食增长

资料来源：1997 年《中国统计年鉴》

可以说，当前我国的农业已走出短缺经济的阶段，只要对农业不掉以轻心，维护好计划生育的成果，未来在长时期内维持农产品的供求平衡并没有很大问题。中国将用自己的土地资源养活自己的人口。

其次，乡镇企业在转型期有了真正意义上的发展。乡镇企业（前身为社队企业）虽然早在 50 年代便出现于农村地区，但其发展长期处于被抑制的状态，企业大多规模小，资金少，设备简陋，产品的技术含量低，经历了十年“文革”不少企业已是奄奄一息或是名存实亡，对农村社会经济贡献十分有限。改革开放政策的实行使乡镇企业步入了快速发展时期。乡镇企业的产值在 1978 年仅为 493.1 亿元，而 1996 年营业收入已达 36616.4 亿元，成为农民致富的重要方面。同时，面对我国农村存在着为数可观的剩余劳动力的现实，乡镇企业的蓬勃发展大量吸纳剩余劳动力，乡镇企业由 1978 年的 152.4 万个发展为 1994 年的 2236.3 万个，乡

镇企业职工数 1978 年为 2826.6 万人,80 年代乡镇企业职工数不断增大,1989 年为 9366.8 万人,1996 年 13508.3 万人(图 1-2)。

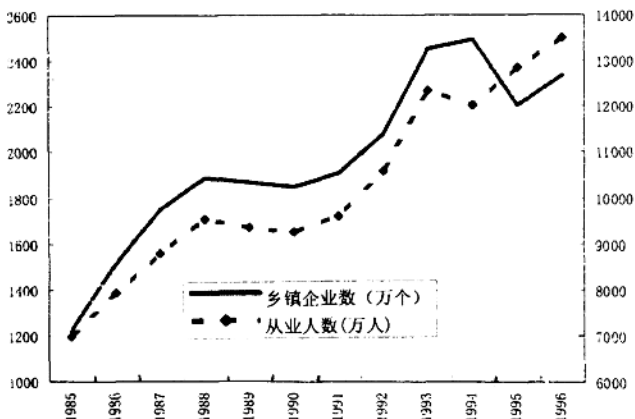


图 1-2 乡镇企业数和从业人员的变化

资料来源：1997 年《中国统计年鉴》

我国在进入 90 年代后,起始于 70 年代末期的严格的计划生育政策已开始显现其影响,每年劳动适龄人口的增量已下降至 835 万人,按 90% 的劳动参与率,平均每年需安置 750 万人。根据陈吉元和韩俊等人的估计^①,新增劳动力加上存量,如果以实现农村劳动力的充分就业为目标,90 年代需要安置的农村劳动力在 2 亿人左右,平均每年约 2000 万人。1978~1994 年,乡镇企业职工从 2800 万人增加到 1.2 亿人,平均每年增加 569 万人。但是近年来,乡镇企业对农村劳动力的吸纳能力开始下降。在 1978~1984 年,农村非农产业产值每增加 1%,相应的就业增长率为

^① 陈吉元、韩俊,《人口大国的农业增长》,上海远东出版社,1997

0.65%，而1985～1992年间就业弹性下降至0.39%。究其原因，主要是随着工业产品的供求关系趋于平衡，市场竞争也变得越来越激烈。乡镇企业为了提高产品竞争力，不得不加大资本和技术的投入。同时，随着劳动力成本的不断上升，劳动密集型道路对企业的吸引力也在下降。

吸纳农村剩余劳动力的另一条重要途径是劳动力的跨地区流动。80年代初，外出打工的农村劳动力尚不足200万人，从80年代中后期开始，跨地区流动的规模开始迅速扩大。至1993年，全国农村劳动力外出打工的人数已达5000万以上，目前已达6000万人以上。大规模的劳动力跨地区流动，意味着农村劳动力作为一种生产要素，已挣脱了城乡二元结构的限制，在很大程度上实现了市场化。

由于乡镇企业中工业企业对剩余劳动力的吸纳能力趋于下降，在今后剩余劳动力的转移过程中，非农化途径中跨地区流动和第三产业将扮演更为重要的角色，而第三产业如果要得到迅速发展，还需要城镇化的拉动。这一统一的过程不是单纯的经济发展，还是一种深刻的农村社会变化。

与农村经济的迅速发展相并行的，是经济的市场化程度的大幅度提高。以市场为核心，近年来农业科技的开发和服务体系，生产服务体系，和高度适应商品化生产的市场服务体系有了长足发展。我国近年来已出现一些新型的农业产业化组织方式，如公司+农户，经济合作组织+农户，农村专业技术协会+农户，专业批发市场+农户等。总的来说，所有这些组织方式的“龙头”是面向千家万户农民，形成种养加产供销一条龙的生产格局，都对农户发挥了引导、组织和服务功能，都以某种现实与农户结成了利益共同体。

人员的大规模流动、向城市的通达性增强、市场经济和商品化生产深刻地影响着人们的观念。在致富动力的驱使下，农民们开始打破传统小农的保守性和封闭性，重视知识和信息的价值，开

始注重对自身的人力资本的投入。这些变化在改革开放之前是不可想象的。

农村经济的空前发展使农村面貌日新月异。农民收入普遍增加，生活水平提高。统计资料显示：农民年人均纯收入 1978 年为 133.57 元，1996 年已超过 1500 元，手表、自行车、电视机、电话、摩托车等先后进入农民家庭，农村私人建房投资也逐年增长，1992 年农民自筹住宅建设投资 814.99 亿元。同时，农村社区的基础设施建设、医疗卫生事业、文化教育事业等也有了显著发展，1992 年村镇建设总投资 1244 亿元，农村城镇化启动并有了较快的发展，1992 年全国建制镇^①达 11985 个，镇建成区面积 9748.88 平方公里，平均每个建制镇建成区 0.81 平方公里。

所有这些变化都为转变农民的生活方式创造了条件。有的甚至已经改变或正在改变农民的生活方式、价值观念，引导农民不断为追求高质量的生活而努力，推动着农民由传统走向现代，从封闭走向开放，与外界尤其是与市场发生日益紧密的联系，传统的农村社会因此而被推向了现代化的发展轨道。

1.2 处于转型期的农村社会

我国当前的国情特点可以用“一大二转”来概括。其中，“大”不仅指幅员辽阔和人口众多，更指内部差异巨大。我国的经济体制改革在很大程度上表现为过度集中的中央和政府权力的下放，直到近年来才逐步强调要触动经济体制中的深层次问题。随着权力的下放，各地经济发展水平和发展方式出现了越来越大的差别，从而对社会生活产生了极大的影响。“转”指的是社会转型。当前在我国正在发生的，不仅是一个传统农业社会向现代化工业

^① 由于统计口径上的差异使得从城镇人口比重这一指标考察农村城镇化水平的难度较大。从建制镇数目的变化同样可以让我们感受农村城镇化的发展状况。

社会的转型，还在发生自然经济和计划经济向市场经济，城乡二元结构向城乡一体化，以及其他方面的转型。转型往往意味着新的运行机制尚未建立健全，原有的机制和秩序已被打破或弱化。因此，转型虽然是发展所必须的，但其负面影响作为发展的社会成本也是重大的。

1.2.1 农村管理机制的转型。我国农村的管理制度，历史上可追溯到国内革命战争时期。在当时特定的历史条件下，战胜强大敌人的基本条件是集中一切可以积聚的资源。与此相应的管理模式就是在党组织的领导下，基层党、政、经和军事高度一体化，服从党的中心任务。一种有效的管理模式必然是具有强大惯性的，在抗日战争和解放战争时期，它始终是保证胜利的最重要条件之一，因而在建国后向经济建设领域的延伸至少是不值得奇怪的，该模式登峰造极也就是人民公社。这时，它对经济建设的不适应也迅速暴露了出来。但在左倾思潮的统治下，其弊端非但得不到纠正，反而在文革时期得到空前强化，从而给我国的社会主义建设事业带来巨大损失。

改革开放以后，以人民公社的解体为标志，这种党政经合一的管理模式在很大程度上被削弱了。农民在经营上获得了空前的自主权。乡村基层组织由于较大程度上失去了对农户经营活动的控制权和分配权，而新的社会管理机制未能及时发育，其管理功能曾一度显得不能适应激烈的社会经济变动。严格地说，这一问题直至目前并未有效解决。之所以近年来农村基层组织的力量显得有所增强，是一系列因素作用的结果。

最主要的，是多方面关系到全国发展全局的农村和农业问题，在没有替代手段的条件下，只能通过行政手段解决。这导致了很大程度上农村社会经济管理方式向原有模式的回归。

首先是粮食安全问题，基于如此庞大的人口规模，我国不能将粮食供应的稳定性寄托在世界粮食市场。于是粮食问题就是政治问题。改革开放以来，随着城乡经济的发展和城市化的扩展，耕

地资源迅速减少。有关资料显示,90年代以来,我国每年几乎丧失1000万亩耕地,且消失的大多是肥沃的良田。我国土地锐减开始于1957年。在1957~1977年间,全国耕地减少1.8亿亩。1978年以后耕地以平均每年460.5万亩的速度消失。进入90年代耕地面积呈现加速减少的势头:1991~1993年净减耕地数分别为340万亩、427万亩、438万亩。1994年则净减586.9万亩。在我国960万平方公里的土地上,1985年耕地面积占总面积的100.9‰,1994年这一比例下降为98.6‰。与此同时,我国人口持续增长。我国人口总数已超过12亿,虽然多年来坚持不懈地执行计划生育政策有效地遏制的人口增长的势头,但由于人口基数大,今后相当长的一段时间内人口仍将处于增长的态势。预计每年我国人口将以1400万~1500万人左右的速度递增,到2000年将突破13.5亿。占世界7%的耕地与占世界22%的人口显示着我国的人地矛盾突出,耕地的减少与人口增长的共同作用将使这一矛盾更趋尖锐,表现为人均耕地面积的不断减少。我国耕地面积已由解放初的人均2.7亩减少为目前的人均1.2亩,人均耕地拥有量仅为世界平均水平的1/3。全国已有1/3的省、市人均耕地不足1亩,在经济发展水平较高的江苏、浙江,人均耕地在0.6亩以下。从总体上看,我国人均耕地数甚至低于联合国规定的0.795亩的警戒线。耕地的减少增大了粮食产量再创新高的难度,“八五”期间我国粮食产量徘徊在4500亿公斤左右的一个重要原因就是耕地减少^①。

为了以有限的耕地实现粮食产量的不断上台阶,必须进一步提高我国耕地的复种指数,加大科技投入(如发展节水农业,配方施肥和推广良种等)和加大资本投入。但如图1-3所示,我国单位面积土地上的化肥投入量已达到了很高的水平^②。这意味着地

① 赵吉昌,农业保护是宏观经济运行中的一个重要经济规律,当代经济研究,1997,(4):69

② 这是根据我国20亿亩耕地总面积的口径计算的,如果以14亿亩的传统口径计算,我国化肥施用量已超过日本。

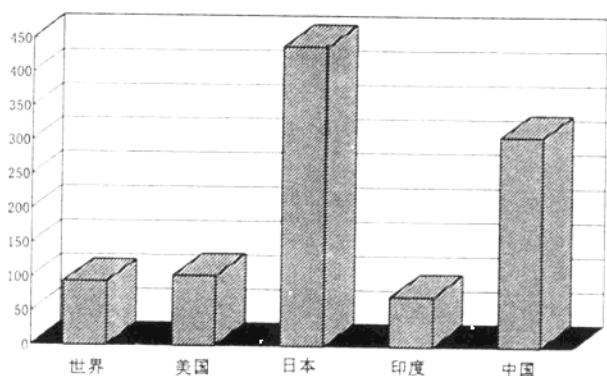


图 1-3 每公顷耕地化肥施用量的比较 (1994)

力的消耗必须通过高水平的人工投入来补偿，也意味着会出现进一步加大投入的边际效益递减。当边际效益下降时，农民的生产积极性会受到挫伤，于是会影响粮食的产出。图 1-1 粮食产量的波浪型上升过程中，每一次低谷的出现主要都是农民生产积极性下降的结果。其他主要农产品如棉花等也有类似现象。

由于我国未能建立与市场经济机制相适应的粮食安全体系，因而就只能通过行政体系来确保粮食安全。表现为在农民生产积极性下降时，通过行政体系来保证粮食定购任务的完成，通过行政手段来保证粮食种植面积的完成，在许多地区，甚至还要通过行政体系保证适用技术的推广普及。在 1993 年农民因粮食价格过低而生产积极性很低时，乡村干部往往挨家挨户地督促适时播种，甚至蹲在田头督促适用技术的普及。到粮食收购季节，在粮食产量较低的年份，更需要乡村党政力量的全力动员，以保证任务的完成。

另两项重大任务是计划生育和社会治安综合治理，近年来，环

境治理也逐步加入这一行列。当一个地区这些问题的一个或多个较为严重时，解决问题的方式必然是“地方党政领导负兑责，层层实行责任制，各部门齐抓共管”，如果工作进程较为落后，就要“亮黄牌”、“洗热水澡”，甚至“实行一票否决权”。如此层层下压，以保证任务的完成。

自1978年以后，由于新旧体制交替导致的结构性问题和行政立法滞后，我国政府机构急剧膨胀。全国财政供养人员总数占总人口的比重从1978年的2.1%上升至目前的3%。机构膨胀的各种负面作用之中，一个很大的坏作用就是加大了基层组织的负担。

在官僚机构持续膨胀的情况下，自上而下、层层推动的管理模式给基层组织带来的问题首先是数不清的任务。基层组织除了农业管理外，还有集镇的市政规划、商业、服务行业、乡镇企业、文化事业的管理。可以说农林牧副、工商、文体、科技、机电、水土，还有信访、民调、民兵训练等无所不包。它管生（计划生育）管死（殡葬改革），管天（天气预报）管地（土地管理）。不仅管得多，而且管得细，有些工作还十分棘手。如催粮、派款、收税、征兵、计划生育等都要直接落实到每家每户。基层组织虽然任务较多但受编制限制不可能设立很多的业务部门和机构。所谓“上面千条线，下边一根针”，一名工作人员往往要分担多项工作，千头万绪，往往疲于奔命。

问题还不仅仅在于任务本身。基层受到庞大官僚机构的重压，更多地表现于数不清的会议和文件，数不清的报表和汇报，数不清的检查和达标活动。理论上讲，上级每个条条管的领域都是非常重要的，于是下级政府如果不是第一把手负总责，如果开会时首长不到，如果检查视察时没有够规格的陪同，那就是对该领域工作的不重视。如此，非但使基层干部穷于应付，也极大地加重了基层的经济负担。

当前基层组织财政面临困难的现象极为普遍。有关研究表明目前不少乡镇在负债运行，少则几十万元，多则几百、上千万元，

而且负债数目有增无减，有的乡镇甚至连工作人员工资发放都成为问题，从而使工作人员顾虑重重，不安心于本职工作。

基层组织经济困难的原因主要有以下几方面：

一是超编超员增大了基层组织的经济负担。这一点是国家官僚机构急剧膨胀带来的直接恶果。为了表示领导对某一方面工作的重视，最为普遍的做法就是“加大投入”，增拨经费，增加人员。例如，计划生育较为落后的地区为了“重视”，往往在乡一级设置计划生育办公室，人员多的可达10人以上，同时，村一级还可能设计划生育专职干部。这种由上级政府决策，由基层组织自行招募的工作人员的工资完全是由基层组织支付的。于是，官僚机构的膨胀不仅使基层组织超负荷运行，还进一步加剧了基层的财政困难。

二是基层组织为了应付上级的要求、检查和达标评比活动，往往不切实际地盲目建设，浪费有限的资源。例如，一些农村地区群众生活水平还比较贫穷，一些经济项目急需的投资还难以落实，乡镇为了在计划生育达标评比中争先进，却专门拨款兴建高标准的服务所、计生办公室，甚至占到财政收入的1/4，这固然显示了对计划生育工作的重视，但是，社会经济其他事业的必要发展，难免不受到资源有限性因素的影响。一些落后地区乡镇不切实际地发展微机管理，这些地方往往中专学历就是高知识的人才，计算机管理和应用技能基本处于空白，同时缺少相配套的程序和软件，计算机购买后只能成为微机室内漂亮的陈列品，并随着科技发展不断贬值。一些农村地区农民反映，学校建设也存在过度超前的问题，原来的学校基本还能满足功能需求，乡村却将之推倒盖新楼，装潢得尽善尽美。这些问题不仅仅是由于决策失当造成，乡村干部往往考虑的是应付上级的评比检查以体现自己的政绩，他们未必不了解具体乡情、村情和知道因地制宜，但是由上至下的指挥棒和“一票否决”的强大力量，迫使他们采取这种对自身而言目标最优的选择。并且，一些地区采取每年对评比的后进限期