

楔 子

渝南黔北交界的金佛山,在约 6 亿至 2.7 亿年前的古生代时期,还是一片温暖的浅海。在距今约 1.8 亿年前的三叠纪末期从海底升起成为了陆地,随后发生的喜马拉雅造山运动又将这一地区大幅抬升,并开始新一轮的剥蚀、侵蚀和溶蚀作用。这一系列地质变迁造就了具有典型而独特的喀斯特地貌的金佛山。金佛山最高处风吹岭海拔 2238 米、国家 5A 级景区,正在申报世界自然遗产。

重庆市南川区就在金佛山下,凤嘴江畔,辖区面积 2602 平方公里,其中金佛山占去 1300 平方公里。南川地形七三一水两分田。境内地势由东南向西北倾斜,南部属于大娄山褶皱中山地带,北部属盆地浅丘地带。境内大小溪河 91 条,属长江流域乌江、綦江水系,水能资源丰富,其中流域面积 20 平方公里以上的溪河 26 条,多发源于金佛山。境内属四川盆地亚热带湿润季风气候区,全年气候温和,雨量充沛,冬无严寒,夏无酷暑,霜雪稀少,四季分明,很适宜人口繁衍发展。真可谓金佛山下,凤嘴江畔,一方水土,养育了代代南川人。

南川自明万历十三年(1585)至清顺治十七年(1660)间,历经灾害战乱,全县人口锐减。清康熙三年(1664),江西、湖南、湖北等省移民来县“插占为业”;清康熙六年(1667),在原外流户逐渐回县归里的同时,贵州省也有不少人来县落户。清道光二十八年(1848),全县共有 149562 人;至清宣统元年(1909)为 181722 人。在这 60 年内共增加 32160 人,年均增长 536 人。有诗为证:

吾祖擎家西徙去,途经赣州又乌江。

辗转跋涉三千里,插占为业垦大荒。

被薄衣单舔盐秀,半袋干粮半袋糠。

汗湿黄土十年后,鸡鸣犬吠谷满仓。

摘自王雨著《填四川》148页。重庆出版社出版2013年1月第二次印刷。

民国14年(1925),全县人口为400868人。从清宣统元年至民国14年,共增加219164人,年平均增加12892人。之后,从民国26年至38年,其中8年抗战、3年内战,加上灾害疫病等原因,这一时期的人口是高出生率、高死亡率和低增长率自然缓慢型。全县人口徘徊在30万人左右。

1950年,全县人口为348140人,至1970年,除1959年至1961年3年自然灾害,人口负增长外,其余年均出生率多浮动在32‰~49‰之间。这一时期的南川人口,是高出生率、低死亡率的高自然增长期。从1971年开始,计划生育在南川全面展开,人口出生率逐年下降。人口的自然增长率得到控制,出生率由1970年的47‰,逐步下降到1983年的8.6‰。

以上史实说明,人口不发展不行,人口繁衍发展太快也不行。就因为新中国成立以来,人口发展太快,才有人口计划生育理论的提出、人口生育政策的出台和计划生育基本国策的施行。

中国实行计划生育,是根据马克思主义关于物质资料生产与人类自身再生产应该相适应的原理,结合我国国情而制定的首个基本国策。为了贯彻这一基本国策,重庆市南川区在党和国家有关方针政策的指引下,在历届区(县、市)委、政府的带领下,计划生育工作实现了从行政化向人性化和民生化服务的转变过程。在这个过程尤其是行政化时期,走遍千山万水、访遍千家万户、说尽千言万语、付出千辛万苦,成为计划生育工作行政化时期的集中概括和真实写照。

原总理李鹏说过,计划生育工作是困难的、复杂的工作,是一项社会系统工程。既要克服社会上几千年遗留下来的传统观念的障碍,也会遇到群众在生产、生活方面存在的实际问题。

原总理温家宝也说过,计划生育是天下第一要事,也是天下第一难事。

.....

五月的金佛山下,凤嘴江畔,春风吹拂,阳光灿烂。

2013年5月9日,南川区《回首天下第一难》审稿座谈会,在南川人口计

划生育委员会(简称:计生委)五楼会议室召开。参加座谈会的有原南川市市长李中直,有南川区历届人口计生委主任梁正伦、许明华、王仕林、赵代忠、吴意迪,有区党史与地方志办纪检组长卢华丽、人口计生委纪检组长梁大志,有原河图乡党委副书记谭夕辉,以及人口计生委的张德林、林娟等12名同志。

这些计划生育(简称:计生)国策的践行者,天下第一难的战斗者,久别重逢,万千往事,又历历在目,纷纷争着诉说:

“人口计划生育工作,中国几千年的历史上从没有搞过,涉及千家万户,是一个群众性很强的工作,而且多子多福等传统观念根深蒂固。”

“人口计划生育工作,涉及广大育龄人群,育龄人群大量流动,人口老龄化越来越突出,保障事业发展相对迟缓等诸多具体困难难于马上解决。”

“人口计划生育工作,涉及不同行业部门,涉及高山、平坝不同地域,难以形成方方面面的密切配合和齐抓共管。”

“为了超生,有的躲进煤炭堆里,上面盖上塑料布和煤炭,用塑料管呼吸;为了超生,有的公媳假装吵架,媳妇躲进病床老人公的被窝,蒙骗突击队员的清查;为了超生,有的躲进异乡亲戚;为了超生,有的躲进深山老林……”

“为了反对清查超生,有的用大粪泼淋突击队员;为了反对清查超生,有的焚烧自己的房屋;为了反对清查超生,有的提刀弑杀……”

……

一场计划生育的伟大变革,在南川各级党和政府的领导下,与几千年封建意识和旧传统观念的大搏斗,其涉及面之广,牵动人心之切,斗争之持久,尚属历史空前。全区各级党政干部和广大计生人,冲向计划生育的风口浪峰,奋力拼搏,坚韧不拔,争雄天下,苦苦求索,拓荒前行,建当代奇功,谋千秋伟业,留下了一行行闪光的足迹。

仿《十六字令》三首

其一

难，
千山万水只等闲。
再回首，
巴渝山中潜。

其二

难，
千家万户走个遍。
连轴转，
昼夜不曾眠。

其三

难，
千言万语肺中言。
心碰心，
国策与我连。

第一章 从人口大国到计生国策

1

本章是全书的开篇之章,中国包括南川为什么要提出计划生育,中国包括南川出台过哪些计划生育政策,中国包括南川是怎样具体实施计划生育的,走过了怎样的发展轨迹,今后为什么还要继续坚持计划生育基本国策不动摇等,作一个宏观的、鸟瞰式的介绍,以便读者有一个总体的、概括的了解,便于在尔后的章节里更好地阅读和理解。

随着人口数量的急剧增加,人类对物质的需求也大量增加,人类活动对环境的破坏和污染也日趋严重。

人类为了自己的生存和发展,必须把人口数量控制在环境所能承受的范围之内,实行计划生育是控制人口增长的根本措施,也是唯一的办法。

控制人口是全人类面临的共同任务,但是发展中国的人口问题更为突出。有关资料显示,2000年亚洲人口占世界人口总数的79%。我国人口占世界人口的22%,而耕地只占世界的7%,人口的压力更大。

计划生育的目的,就是要使人口数量和生产力发展相适应。人口增长超过生产力的增长,会出现一系列问题;但是人口数量过少,劳动力不足,也不能满足社会生产发展的需要,会延缓经济发展。

提高人口素质,也是计划生育的一个重要方面。人类的思想道德水平、科学文化水平及健康水平,在利用自然、改造自然、协调人类和环境的关系中,都起着决定性作用。

我国政府为了控制人口增长,采取了一系列正确有效的措施,并努力提高人口素质,取得了明显效果。但是由于我国人口基数大,人口问题仍将长

期存在。

作者曾在一刊物上看到这样一篇文章：

星球在呻吟⁽¹⁾，人类在骚动。

我们赖以生存的地球上，已挤满 50 亿人口，而且仍在以每年亿级的增长速度在全球发展。

地球将无法承载人类的加剧索取，发出了阵阵呻吟。这无疑对人类自身构成威胁，全人类俱以关注。

我们地大物博的中国，截至 1979 年，建国仅 30 年就出生人口 6 亿多。除去死亡，净增 4.3 亿多人。我国相当于苏联、美国、英国、法国、德国、日本、印尼、巴西等 11 国的人口总和。

而我们只有 960 万平方公里的土地。

人均占有耕地，仅至 1979 年就由 1949 年的 2.71 亩减少到 1.54 亩，与我国耕地面积差不多的美国则是 12 亩多，加拿大 28 亩；人口基数大，使我国现有住宅人均不足 10 平方米。由于过快的人口增长，我国在 152 个国家中人均国民生产总值席位不断下降：1974 年 98 位、1975 年 106 位、1979 年 129 位……急剧增长的人口，似一张无形的血盆大口，吞噬着经济建设的成果，严酷地困扰着中国国人。

人口，生发出如此惨烈的阵痛。

中华民族再容不得丝毫的犹豫：人口非控制不可！

我们没有选择的余地：计划生育，基本国策。

这是一场伟大的变革，中国共产党领导全民族投入。这场与几千年封建意识和旧传统观念的大搏斗，涉及面之广，牵动人心之切，斗争之持久，尚属历史空前。

全国数以百万计的领导干部，被这股历史的大潮推向了计划生育的浪峰，他们就在历史与现实的峰巅，苦苦求索，拓荒前行，留下一行行闪光的脚印。

看完这段文字，作者陷入久久的沉思：计划生育，尤其是当时的控制人口绝非一时的权宜之计，而是涉及国计民生、民族繁衍、国家发展的最基本的大政方针，最基本的建国政策。确实是一项利在当代，功在千秋的壮丽事业，确实是一项非常重要的、十分迫切的基本国策，确实是一项神圣的、艰巨

的时代重任。

2

南川地处渝南黔北金佛山下,全县辖8个区、42个乡镇、445个村、3405个农业社。1988年末,总户数为155213户,总人数624422人,全县总面积为2602平方公里,人口密度每平方公里239人,是四川省52个贫困山区县之一。

南川之所以成为贫困山区县,其贫穷落后的面貌之所以改变缓慢,主要是长期处在“越穷越生,越生越穷”的恶性循环之中,而生产发展又相对缓慢。随着改革开放的深入,南川县情呈现出4大特点。

首先,经济文化落后,背上了人口增加过多的包袱。总结历史的经验,南川的人口发展可分为3个时期或3个13年。

第一个13年,1950年到1962年,属人口发展持平期。1950年总人口为348140人,1957年为407137人,由于3年自然灾害等原因,1962年下降到345940人。这13年称为持平期。这是当时有关部门的分析,但作者认为这期间应为人口猛烈下降期。因为3年自然灾害造成南川死亡11万多人,其中非正常死亡达9万多人。

第二个13年,1963年到1975年,属人口急剧增长时期。由1962年末的总人口345940人,增加到1975年末578086人,净增人口232146人,年均净增17857人。这13年增加了23个中等乡的人口。

第三个13年,1976年到1988年,由半失控时期到良性循环时期。这个时期共增加人口50539人,只相当于增加了5个中等乡的人口,年均出生率为12.4‰,自增率6.18‰。其间1976年到1983年为人口半失控时期,7年超生14224人,年均超生2005人,计生率为75.3%;1984年到1988年为全县计划生育工作大踏步前进时期,5年超生153人,年均超生30.6人,计生率年均99.59%,全县人口增长开始走上了良性循环的轨道。

综上所述,1988年前的39年的历史表明南川的人口增长,大致经历了持平时期——急剧下降时期——急剧增长时期——半失控时期——良性循环时期。

其次,人均耕地少,交通不便,自然条件差。全县耕地面积由 1950 年的 712496 亩,减少到 1988 年末的 643733 亩,39 年共减少 68763 亩,农村人均耕地由 1950 年的 2.13 亩,减少到 1988 年末的 1.16 亩。解放后,人口净增 79.36%,耕地人均减少 45.54%。据有关资料介绍,按中国当时的生产力水平,人均耕地最少需要 3 亩。可见,南川人多地少的矛盾很突出。还有自然条件差,山区多,交通不便等。

再次,群众旧的生育观念浓厚。由于受几千年封建思想和传统习惯的影响,“早栽秧,早搭谷,早生儿子早享福”、“传宗接代”、“多子多福”等旧的生育观念,在南川群众中根深蒂固,相当浓厚。

据 1982 年第 3 次人口普查资料统计,南川全县 20 岁到 64 岁的妇女为 133428 人,存活 3 孩到 15 孩的为 82612 人,占 61.9%。其中存活 10 孩到 14 孩的 3461 人,存活 15 孩以上的 6 人。全县平均每个妇女存活子女数为 3.16 人。

第四,人均意识淡薄,形成“越穷越生,越生越穷”的局面。群众的生育要求主要是从微观认识出发的,没有认识到人口过多带来的社会问题,尤其是贫困山区县,相当部分群众认为,多生一个孩子就是“锅里多加一瓢水,桌上多摆一双筷子”的简单事。在“多生人口有利于发展生产”的错误思想支配下,形成了“越穷越生,越生越穷”的恶性循环。据全县 15405 户贫困户调查统计,其中属超生的 2557 户,占 16.6%。丁家嘴乡石果村是一个计划生育的后进村,全村 61 户贫困户,其中属超生的 21 户,占 34.4%。

县里的领导干部们从南川县情开始认识到:要振兴贫困山区,发展南川经济,必须一手抓生产发展,一手抓计划生育,而且只有把扶贫与计划生育有机结合起来,综合治理,才是贫困山区脱贫致富的根本出路。扶贫与计划生育的目的是一致的,都是为了使人民群众尽快的摆脱贫困,共同富裕,逐步实现全面小康,使民族兴旺发达,使国家繁荣富强。

3

如前所述,从全国、重庆乃至南川当年的人口形势都十分严峻,急剧增长的人口,确似一张无形的血盆大口,吞噬着经济建设的成果,严酷地困扰

着中国国人、重庆市民、南川人民。

人口,生发出如此惨烈的阵痛。

中华民族再容不得丝毫的犹豫:人口非控制不可!

我们没有选择的余地:必须实行计划生育,并且纳入基本国策。

我国计划生育的政策是顺应民意觉悟的,执行的也是软着陆,走的是渐进实施的历程。

从20世纪50年代中期开始,党中央、国务院就提倡计划生育:

——1955年3月1日,中共中央对卫生部党组《关于节制生育问题的报告的批示》(总号[1955]045号):节制生育是关系广大人民生活的一项重大政策性的问题,为了国家、家庭和新生一代的利益,我们党是赞成适当地节制生育的。

——1962年12月18日,中共中央、国务院《关于认真提倡计划生育的指示》(中发[1962]698号):在城市和人口稠密的农村提倡节制生育,适当控制人口自然增长率,使生育问题由毫无计划的状态逐渐走向有计划的状态。

——1965年6月23日,中共中央、国务院《批转上海市委、市人委关于计划生育工作的报告》(中发[1965]385号):只要领导重视,政治思想工作放在首要地位,认真贯彻执行党的群众路线,始终坚持说服教育和群众自愿的原则,辅之以必要的奖励计划生育的措施,积极加以提倡,不搞硬性规定,不搞强迫命令,使计划生育成为广大群众的自觉行动,人口出生率是可以较快的降下来的。

——1966年1月28日,中共中央《关于计划生育问题的批示》(中发[1966]70号):实行计划生育,是一件极为重要的大事,在城市和人口稠密的农村,积极开展计划生育工作,使人口增长的幅度继续下降,同发展经济和改善人民生活的要求相适应。

——1971年7月8日,国务院转发《卫生部军管会、商业部、燃料化学工业部“关于做好计划生育工作的报告”》(国发[1971]51号):人类在生育上完全无政府主义是不行的,也要有计划生育。

——1978年2月24日,国务院《批转关于全国计划生育工作汇报会的报告》(国发[1978]28号):要充分发动群众,依靠群众,做深入细致的思想政治工作,广泛开展宣传教育,提高群众的思想认识和科学知识水平,使晚婚、

计划生育成为群众的自觉行动。同时,要注意政策,因人制宜地落实节育措施,做好药具生产和供应,提高节育手术质量,做好妇幼卫生工作。

——1978年10月26日,中央批转《关于国务院计划生育领导小组第一次会议的报告》的通知(中发[1978]69号):计划生育工作搞得好不好,直接关系到发展国民经济十年规划纲要和四个现代化的实现,关系到中华民族的健康,科学文化水平的提高和国家的繁荣富强。全党同志应充分认识这项工作的战略意义,增强抓好这项工作的自觉性。

——1980年9月25日,中共中央《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》指出:为了争取在本世纪末把我国人口总数控制在12亿以内,国务院已经向全国人民发出号召,提倡一对夫妇只生育一个孩子。中央要求所有共产党员、共青团员特别是各级干部,用实际行动带头响应国务院的号召,并且积极负责地、耐心细致地向广大群众进行宣传教育。

——1984年4月13日,中共中央《批转国家计划生育委员会党组关于计划生育工作情况的汇报》(中发[1984]7号):计划生育是我国的基本国策,是关系到中华民族兴旺发达的大事;要把计划生育政策建立在合情合理、群众拥护、干部好做工作的基础上;对农村继续有效地把口子开得稍大一些,按照规定的条件,经过批准,可以生二胎;坚决制止大口子,即严禁生育超计划的二胎和多胎。

——1991年5月12日,中共中央、国务院《关于加强计划生育工作,严格控制人口增长的决定》(中发[1991]9号):争取今后10年平均年人口自然增长率控制在12.5‰以内,完成这个控制人口增长的计划指标,对于保证我国现代化建设第二步、第三步战略目标得以实现具有重大的意义。

南川贯彻计划生育政策也和全国一样经历的是渐进的过程。作为西部地区的重庆市南川区,计划生育工作在20世纪70年代才步入正轨。虽然南川在20世纪50年代中期就提倡节制生育,但受20世纪50年代后期的“大跃进”和紧接着的“3年自然灾害”的影响;虽然党中央在20世纪60年代中期又强调“实行计划生育,是一件极为重要的大事”,但受“文化大革命”的影响。因此,南川的计划生育工作真正步入正轨是在20世纪70年代。

——20世纪70年代,南川执行“晚、稀、少”的生育政策。即“一个为好、

两个不少、三个不要”。

——1979年10月12日,根据四川省革命委员会(川革发[1979]14号)文件精神,南川县革委会下发了(南革发[1979]243号)。至此,执行一对夫妇只生育一个子女的生育政策。落实节育措施“一安二扎”⁽²⁾;凡是计划外怀孕,无条件采取补救措施,其工作难度不言而喻。

——1985年6月20日,根据(中发[1984]7号)文件精神,南川县委下发了(南川委发[1985]69号)文件。至此,海拔800米以上的部分山区农村执行1.5孩生育政策、海拔1000米以上的边远高寒大山区农村执行2孩生育政策。有63%的村民组可以再生育。

——1988年1月1日,根据《四川省计划生育条例》规定,南川县委下发了(南川委发[1988]1号)文件,又执行一对夫妇只生育一个子女的生育政策,仅有16%的村民组可以再生育。

——2009年5月22日,根据重庆市人民政府(渝府发[2009]21号)批复,南川区人民政府下发了(南川府发[2009]30号)文件,海拔500米以上的部分山区农村执行1.5孩生育政策、海拔800米以上的边远高寒大山区农村执行2孩生育政策。有83%的村民组可以再生育。2009年2月9日开始执行。

4

我国人口计划生育工作在渐进政策指引下,工作思路和工作方法走过了以下发展轨迹:

——1983年,全国计划生育荣成现场会议,把“三为主”,即宣传教育为主、避孕节育为主、经常性工作为主作为计划生育工作的指导方针提出来。

——1994年,国家计生委提出计划生育工作“三结合”,即计划生育工作与发展农村经济相结合,与帮助群众勤劳致富奔小康相结合,与建设文明幸福家庭相结合。

——1995年,国家计生委提出计划生育工作“两个转变”,即要实现工作思路和工作方法的转变。由就计划生育抓计划生育,向与经济社会发展紧密结合,采取综合措施解决人口问题;由以社会制约为主向逐渐建立利益导

向与社会制约相结合,宣传教育,综合服务,科学管理相统一的机制转变。

——21世纪初,国家人口计生委提出新时期人口与计划生育工作20字方针,即依法管理、村(居)民自治、优质服务、政策推动、综合治理。

——2004年,在10个省(市)开展农村部分计划生育家庭奖励扶助制度的试点。2007年,又在全国部分省(市)开展计划生育家庭特别扶助制度。至2009年,两项制度覆盖全国各地。

从我国人口计划生育工作所走过的发展轨迹,可以看出我国的人口计划生育工作经历了以下3个发展阶段:

一是严格控制人口增长阶段。20世纪70年代初,面对严峻的人口形势,开始在全国城乡全面推行计划生育。1980年中共中央发表《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》,提倡一对夫妇生育一个孩子。1981年设立国家计划生育委员会,1981年提出“限制人口的数量,提高人口素质”的人口政策,1982年党的十二大把实行计划生育确定为基本国策,同年写入《中华人民共和国宪法》。1991年中共中央、国务院作出《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》,从1991年开始,中央连续15年召开座谈会,20世纪90年代中后期,我国人口再生产类型实现了由高出生、低死亡、高增长到低出生、低死亡、低增长的历史性转变。

二是稳定低生育水平阶段。2000年,中共中央、国务院作出《关于加强人口与计划生育工作 稳定低生育水平的决定》,人口和计划生育工作的主要任务转向稳定低生育水平、提高出生人口素质。2001年,颁布《中华人民共和国人口与计划生育法》,计划生育基本国策有了国家基本法律的保障。《人口与计划生育法》以及《计划生育技术服务管理条例》、《社会抚养费征收管理办法》的颁布和地方条例的修订,标志着人口和计划生育工作全面进入依法管理、优质服务的阶段。2003年,国家计划生育委员会更名为国家人口和计划生育委员会。

三是稳定低生育水平、统筹解决人口问题、促进人的全面发展阶段。2006年,中共中央、国务院作出《关于全面加强人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决定》,指出这一阶段的主要任务是千方百计稳定低生育水平、大力提高出生人口素质、综合治理出生人口性别比偏高问题、不断完善流动人口管理体系、积极应对人口老龄化。

从南川贯彻落实计划生育基本国策及其一系列政策实践来看,南川区人口计划生育工作的发展轨迹,经历了大致5个阶段。

第一阶段(20世纪70年代),党政提倡时期。

由于提倡一对夫妇生育子女数“最好一个,最多两个”的政策,群众非常接受,干部也好做工作。当时,乡村都没有计生机构,农村的计划生育,仅妇女主任一人抓,轻轻松松就干好了。为了贯彻落实党中央的精神,原南川县卫生局组织医疗队分赴各乡镇、村施行男扎手术。凡是2个子女及以上的,皆因饱尝子女多的拖累,加上那时的人们比较听毛主席的话,干部通知一声,大都能积极响应。

第二阶段(20世纪80年代),行政强制时期。

由于推行一对夫妇普遍生育一个子女的从紧从严政策,群众抵触情绪非常之大。为了推行计划生育工作,原南川县委、县政府动用了尽可能用的行政管理手段。

一是建立计划生育行政管理和技术服务机构。行政管理机构:县级建立计划生育委员会,乡镇建立计划生育办公室,村(居)配备计划生育专职副主任;技术服务机构:县级建立计划生育技术服务指导站,乡镇建立服务站,村(居)配备妇检员。

二是落实一把手责任制度。把计划生育作为一把手工程,加重各级党委、政府的责任。每年初,县委书记、县长、分管副县长与各乡镇和县级部门一把手签订“横向到边,纵向到底”的计划生育目标管理责任书,对年终考核不合格的乡镇或部门实行“一票否决”。各乡镇与村(居)、部门与延伸的单位签订计划生育目标管理责任书,使一把手责任制度落实到基层。

三是育龄夫妇向村委会签订计划生育管理合同。包括已婚育龄妇女必须参加双月妇检,凡不按时参加的,每延误一天要征收延误费;凡是计划外怀孕,要主动采取补救手术,若不自觉采取措施的要征收宣传费;若计划外怀孕躲藏了,要找丈夫,若丈夫跑了找父母,若父母都跑了,找娘婆二家的亲戚,亲属不支持不配合的,征收宣传费(包括搬家具甚至拆房子等变卖作宣

传费),直至落实补救手术为止;生了小孩3个月要采取节育手术,凡不自觉采取节育手术的,要征收宣传费。

四是实行两个连带责任。县级部门联系一个乡镇的计划生育工作。若对口联系的乡镇被“一票否决”,该部门要负连带责任。亲戚邻居之间出现计划外超生,也要负连带责任。

上述“横向到边,纵向到底”的责任制,曾作为先进经验在全国推广。期间,全国各地11个省(市)200多个县来南川考察学习。

第三阶段(20世纪90年代),把管理寓于服务时期。

随着依法治国方略的实施,普法教育的开展,老百姓的自我维权意识增强,计划生育行政管理手段弱化。原与育龄夫妇签订的“霸王合同”被取消,注入了政府为育龄群众提供服务的内容。如自觉参加妇检的给予物质鼓励,自觉采取节育或补救手术的减免手术费等,不收取节育措施保证金,办理计划生育证件不收工本费等,把计划生育管理寓于服务之中,群众感到计划生育的负担轻了。从某种程度上讲,群众计划生育的义务少了,与干部的对立情绪小了,党群干群关系有所缓解。

第四阶段(2005~2010年),计划生育村民自治时期。

在本村民组的范围内,关系较好的5-10对育龄夫妇自愿组建“诚信小组”,并推荐一名诚信小组长,全体成员向村委会签订《承诺书》。其条款由本小组成员协商,包括一年参加妇检的次数,若某个成员不履行计划生育义务,有相互督促的责任。计划生育实行村民自治,有关重大事项由育龄夫妇自己决定,她们有知情权、表决权、管理权、监督权,从而调动了群众参与计划生育的主动性,也就是自己管理自己,把政府难办的计划生育交给群众自我管理。

为了鼓励育龄夫妇参加村民自治,各乡镇、各部门结合行业优势出台了计划生育激励政策。诸如优先享受国家扶持农村的种养殖业和改善生产生活设施的项目,参加了村民自治的夫妇,子女上大学还可享受助学扶持等。

南川的做法,被重庆市定为“诚信计生”南川模式,在重庆市40个区县推广,并得到了国家人口计生委的高度肯定。2010年上半年,南川区人口计生委副主任邹小林上挂⁽³⁾国家人口计生委2个月,专门起草全国计划生育村

民自治《指导意见》。

第五阶段(2010~2015年),计生民生时期。

一是育龄夫妇落实避孕节育手术免费,无经济负担。

二是避孕药具免费发放网点布局到村民组,极大地方便了育龄群众使用药具避孕。

三是计划生育家庭养老有保障。独生子女死亡,夫妇年满49周岁,每年分别享受特别扶助金3120元;独生子女残疾(持有《残疾人证》),夫妇年满49周岁,每年分别享受扶助金2760元;独生子女或计划生育双女户,父母年满60周岁享受奖励金:独生子或双女户,每年分别享受1080元;独生女户,每年分别享受1560元,直至终生。

四是独生子女满14周岁,夫妇分别享受一次性奖励300元。

五是独生子女的父母参加社会养老保险,年满60岁每月加发10元养老保险金。

六是农村部分计划生育家庭奖励扶助对象,特别扶助对象及家庭成员,以及节育手术并发症患者,参加新型农村合作医疗本人缴纳部分,全部由南川区财政承担。

6

中国为什么还要继续实行计划生育基本国策,作者认为至少有4大原因。

首先,计划生育是我国长期坚持的基本国策,稳定现行生育政策是党中央、国务院的重大决策。《宪法》规定:“国家推行计划生育,使人口的增长同经济和社会发展计划相适应。”2001年12月29日,颁布的《中华人民共和国人口与计划生育法》进一步明确,“实行计划生育是国家的基本国策”,“国家稳定现行生育政策”。2006年12月17日,公布的《中共中央国务院关于全面加强人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决定》(中发〔2006〕22号,以下简称中央《决定》)再次强调,“必须坚持计划生育基本国策和稳定现行生育政策不动摇”。

目前,我国虽然已经进入低生育水平国家的行列,但由于人口基数大,

人口低增长率与高增长量将长期并存。未来十几年,我国人口总量仍将保持持续增长的态势,总人口到 21 世纪 30 年代中期将达到峰值 15 亿人左右。我国人口多、底子薄、人均资源相对不足的基本国情没有根本改变。人口问题是社会主义初级阶段长期面临的重大问题。任何认识上的偏差、工作的失误和外部环境的不利影响都可能造成生育水平的反弹,影响社会主义和谐社会的构建和全面建设小康社会的进程。中央决定,必须坚持计划生育基本国策和稳定现行生育政策不动摇。这是在综合考虑国家长远利益与群众实际需求,总结 30 多年计划生育成功实践基础上作出的科学决策。

其次,我国计划生育政策在总体稳定基础上不断完善,得到广大人民群众的理解和支持。近年来,我国在稳定现行生育政策的基础上,积极转变工作思路,改进工作方式,注重依法行政、思想政治教育与利益导向相结合,综合运用法律、行政、教育、经济等手段,建立健全依法管理、村(居)民自治、优质服务、政策推动、综合治理的长效工作机制。国家相继实施了农村计划生育家庭奖励扶助制度、西部地区“少生快富”工程,帮助实行计划生育的家庭解决养老的困难,发展生产、改善生活,受到社会各界的广泛赞誉和人民群众的欢迎和支持。

需要说明的是,我国现行生育政策不是全国“一刀切”,更不是所谓的“一胎化”政策。生育政策在地区之间、城乡之间、汉族和少数民族之间都有所区别,即:农村宽于城市,西部宽于东部和中部,少数民族宽于汉族。我国的生育政策也不是一成不变的。“九五”、“十五”期间,多数省份的生育政策在总体稳定的基础上作了适度微调,一些省份在生育间隔、再婚生育、独生子女结婚生育等方面明确了政策。各地政策在整体稳定的基础上不断完善。实践证明,我国现行生育政策符合我国基本国情,符合人口发展规律,符合广大人民群众的根本利益,有利于我国经济社会发展和现代化建设。

再次,稳定现行的生育政策是在国家人口发展战略研究基础上的科学决策。为落实 2004 年中央人口资源环境工作座谈会关于加强人口发展战略研究的重要指示精神,在国务院的领导下,国家人口计生委集中了 300 多名专家学者,成立了国家人口发展战略研究课题组,经过两年广泛、深入地调研和专题研究论证,形成了国家人口发展战略研究报告。国家人口战略研究的结果认为,未来 30 年是确保低生育水平稳定、实现人口由缓慢增长到零

增长的关键时期,“十一五”时期,收紧或放开生育政策都不可取。这是因为:由于20世纪80年代至90年代第3次出生人口高峰的影响,2005年~2020年,20岁~29岁生育旺盛期的妇女数量将形成一个小高峰,导致出生人口数量出现一个小高峰。同时,自实行计划生育以来全国已累计有近1亿独生子女。进入21世纪,这部分人陆续进入生育年龄,将使生育水平有所提高。上述两种因素共同作用,将使出生率和出生人口数量有明显增加。近期放开生育政策还会引起“补偿性生育”和“抢生”。目前,收紧生育政策更不利于缓解人口结构性矛盾,将给新时期人口和计划生育工作带来更大困难。因此,“十一五”时期应该保持生育政策的稳定性。

再其次,我国低生育水平面临着随时反弹的现实风险。当前,一些地区的人口生育水平已经不同程度地出现反弹。局部地区超生现象严重。主要原因,一是部分群众的生育意愿与生育政策之间仍然存在较大差距。“放开二胎”的传闻,加大了计划生育的难度,引起基层干部和群众的误解。二是政策内出生人口明显增加。受年龄结构的影响,我国目前正经历一个人口出生小高峰。同时,在部分地区,夫妻双方或一方是独生子女可以生育两个孩子的政策会使政策内的总和生育率有所提高。三是部分党政领导和相关部门同志对低生育水平盲目乐观,对人口和计划生育工作的重视程度下降,出现投入严重不足、机构队伍不稳定等问题,导致一些地区工作滑坡。四是计划生育利益导向政策的力度不够,现有的计划生育家庭的奖励标准偏低、各项优先优惠政策落实不到位。五是目前计划生育管理服务机构和人员素质不能完全适应新形势新任务的要求,不能完全满足群众计划生育、生殖健康服务需求。

正是由于上述情况,今后一个时期必须进一步稳定来之不易的低生育水平,并在此基础上研究统筹解决人口问题的政策措施,促进人口与经济、社会、资源、环境的协调和可持续发展。

注:

(1) 星球在呻吟:一种刊物,搬家时丢失了。

(2) 一安二扎:指生了一个孩子的动员安环,生了两个孩子的要动员结扎。

(3) 上挂:指下级计划生育干部到重庆市或国家计生委挂职锻炼。