

计划生育论坛

略论我国农村计划生育利益导向政策

李欣欣, 石人炳

(华中科技大学 社会学系, 湖北 武汉 430074)

摘 要: 本文旨在通过文献研究法, 揭示我国计划生育利益导向政策的形式、作用机理和作用效果, 分析其存在的问题并探讨对策。研究表明, 尽管利益导向政策在稳定低生育率方面发挥了一定的作用, 但仍存在覆盖面有限、奖励扶助的力度不大、时效性较差、部分利益导向政策不能落实和受到一些普惠政策冲击等问题。建议从提高利益导向力度、增强利益导向的时效性、强化政策的落实和加大宣传力度等方面提高利益导向政策的作用效果。

关键词: 计划生育; 利益导向机制; 农村

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2010) 05-0086-05

广义的计划生育利益导向政策是指政府利用经济杠杆的调控作用, 使实行计划生育的家庭得到多方面的优惠、优待和照顾, 使不符合计划生育政策生育子女的公民承担一定的经济付出, 激励生育主体从切身利益出发, 衡量生育孩子的成本与收益, 从而使人们自觉实行计划生育, 以达到宏观上调节人口规模和优化人口结构的目的。显然, 计划生育利益导向政策的概念由以下四个要素构成: 一是以育龄人群作为政策对象; 二是通过经济杠杆起作用; 三是以引导、促进、激励为作用方式; 四是以实现宏观人口目标为目的。狭义的计划生育利益导向政策中的“经济杠杆”仅指对符合宏观政策要求的生育行为给予各种奖励、优惠和优待等, 但不包括对不符合政策要求的生育行为人的各种经济处罚或收费。本文所指的计划生育利益导向政策限于狭义的计划生育利益导

向政策。

一、农村计划生育利益导向政策的演变与现状

1. 农村计划生育利益导向政策的演变

我国计划生育利益导向政策的发端可以追溯到 20 世纪五六十年代。1950 年代, 中央提出“节制生育”以后, 卫生部就开始制定有利于人工流产和绝育手术的具体办法和措施, 减免城乡群众节育手术费、挂号费、检验费等, 这些鼓励人们实行节育的经济激励措施一开始就含有利益导向成分。范围比较狭窄、力度不大、激励措施大多数与节育手术有关是这一时期利益导向政策的特点, 这与当时政府推行控制生育的政策力度不大、国家财力有限的背景相一致。

20 世纪 70 年代, 我国在全国范围内正式

收稿日期: 2010-02-22; 修订日期: 2010-05-28

作者简介: 李欣欣 (1988-), 女, 江西永丰人, 华中科技大学社会学系硕士研究生, 研究方向为社会保障。

推行控制人口增长的计划生育政策。早期的政策是倡导“晚、稀、少”，为了更好地落实政策，各地出台了一些相应的规定，如招工优先照顾女孩户，在住房分配和职工福利方面，向实行计划生育的群众倾斜，奖励只生一个孩子的夫妇等。这一时期的利益导向措施尽管在实施范围和实施力度等方面仍很有限，但与早期的措施相比有了很大程度的拓展。

20世纪90年代，随着经济体制的转轨，计划生育工作面临新的挑战，各地计划生育管理者与理论工作者纷纷探索新形势下做好计划生育工作的方法和措施，特别是在利用利益导向这一杠杆调动群众实行计划生育积极性方面进行了积极探索。比较有代表性的有吉林省创造的计划生育“三结合”、江苏省盐城市提出的“少生快富”工程、浙江省的“新家庭计划活动”等。这一时期的利益导向政策的特点是覆盖面更广、内容更加丰富、经济激励的力度更大，这些措施在引导群众少生，改变群众重男轻女的生育观念方面起到了积极的作用。

可见，随着计划生育政策的不断推广和深入，农村计划生育利益导向的方法、手段与措施也在不断丰富和拓展。

2. 利益导向政策的现状

进入21世纪后，我国计划生育利益导向政策向多样化和制度化发展。当前，农村各种计划生育利益导向政策可以概括为奖、优、保、扶四类。

奖——对按政策生育的家庭或个人给予奖励。我们将政府对农村计划生育家庭或个人给予的所有现金（含物质）奖励归于这一类，如独生子女保健费、部分地区对农村独女户发放一次性奖励费等。其中，最有代表性的是2004年开始试点，随后逐步在全国推广的“农村部分计划生育奖励扶助制度”，具体内容是对只生育一个子女或两个女孩、年满60周岁的农民夫妻，由国家财政设立专项资金，按每人每年不低于600元（2009年提高到720元）的标准发放奖励扶助金，直到亡故为止。这一政策不仅深受农民群众的欢迎，而且对于改善我国计划生育政策的国际形象起到了积极

的作用。

优——对按政策生育的家庭予以优待。各地针对按政策生育的农村部分家庭给予了相应的优待政策，在教育、医疗等方面给予政策上的倾斜。如江苏省淮安市针对农村独生子女家庭在教育方面的“春蕾计划”；湖北省对符合计划生育政策的纯女孩家庭的女孩，在高考录取时给予降分优录；广东省阳江市多部门联合推出的针对计划生育家庭的“计划生育优惠卡”优待措施等。

保——对按政策生育的农村部分家庭提供社会保险。针对按政策生育的农村部分家庭给予的社会保险主要包括医疗保险和养老保险。为了解决农村计划生育家庭的医疗问题，一些地方规定，凡享受农村部分计划生育家庭奖励金的对象及其未满18周岁的子女，由政府出资参加新型农村合作医疗保险。在养老保险方面，按保险对象分为独生子女父母养老保险、双女户养老保险和计划生育干部养老保险等。如河南省南阳市实施农村独女家庭参加养老保险财政补贴制度；安徽省霍邱县运用政府奖励资金，开展农村双女户社会养老保险；河北省迁安市政府出资提高农村独生子女户和双女户基础养老金标准等。

扶——对按政策生育的农村部分家庭给予扶助。这一类的利益导向政策主要是指各级政府对按政策生育的农村部分家庭在生产和生活等方面给予信息、智力、技能扶助。典型的做法有广东省阳江市动员民营企业开发帮扶活动，优先招用农村计划生育家庭的劳动力就业，与此同时，对这部分家庭实行智力扶持：一方面优先安排这些家庭的劳动力参加农业部门、劳动和社会保障部门的培训；另一方面把扶助计划生育家庭的子女成才作为提高人口素质、帮助他们致富奔小康的战略性措施，积极创造条件，让农村计划生育家庭子女接受更高层次的教育。

上述四类利益导向政策中，“奖”是现时的现金奖励，“保”是一种延期的社会转移，“优”和“扶”则是提供减免费用的社会服务。总而言之，利益导向政策就是要让遵守计划生育政策的家庭和个人在经济上得到实惠，

从而引导更多的人按国家计划生育政策的要求安排自己的生育行为。

二、农村计划生育利益导向政策的作用机制与导向效果

利益导向政策简单地讲就是政府以利益诱导为手段，引导人们按照政府所倡导的方向安排生育。从方向上看，政府可以根据本国的人口发展和社会经济实际，倡导民众多生或少生，以达到宏观上提高或降低妇女生育水平的目的。在我国，利益导向政策是引导少生。但欧洲许多国家的政策与我国相反，是引导多生。这里存在两个问题：第一，利益导向政策的作用机制是什么？或者说政府的利益导向政策为什么（至少人们认为是这样）可以改变人们的生育行为？第二，政府的利益导向政策是否能收到预期的效果？

1. 农村计划生育利益导向政策的作用机制

政府的计划生育利益导向政策中并没有告诉我们，政府为什么认定利益导向政策是具有导向效果的，或者说是可以改变人们的生育行为的。但我们似乎可以从“生育的新古典经济学理论”中找到利益导向政策的依据。生育的新古典经济学理论认为，生育孩子的决定是一种经济理性的决定——效用最大化过程，受收入和个人对孩子偏好（相对于其他物品）的影响。按照此模式，一切减少孩子成本（如公共的孩子照料津贴）或一切增加孩子收入（如生育奖励或孩子津贴等转移支付）的做法，都可能增加对孩子的需求^[1]。

安妮·戈蒂耶（Anne H. Gauthier）根据新家庭经济理论指出，生育的利益导向政策可以通过三个途径影响生育：一是影响孩子成本，二是影响孩子收益，三是改变个人偏好。但他同时也指出，这一分析模式也存在缺陷，因为生育主体除了和其他市场主体一样，存在信息不完全和有限理性的问题以外，还存在生育的非经济成本和收益、社会规范和约束等^[2]。

按照上述理论，我国旨在引导农民少生的农村计划生育利益导向政策的作用机制应该是

通过各种“奖、优、保、扶”政策，降低少生育家庭的生育成本，提高他们生育的经济收益；相对提高多生育家庭的生育成本，降低其经济收益，从而将人们的多孩偏好改变为少孩偏好，降低生育水平，达到宏观上控制人口增长的目的（当然，我国的计划生育利益导向政策除了在数量方面导向少生外，还包括将生育男孩的偏好导向无性别偏好）。

2. 农村计划生育利益导向政策的导向效果

对我国农村计划生育利益导向政策导向效果的评价非常重要，它可以指导我们进行正确的政策选择。但纵观目前国内相关研究，结论并不一致，甚至呈现“两极化”的特点：一些学者认为我国的计划生育利益导向政策产生了明显的生育导向效果，而另一些学者则认为相关政策的导向效果并不理想，或作用甚微。我们将这两种相反的研究结论分别称为“有利多导论”和“有利少导论”。

（1）有利多导论。一些学者从生育观念转变、生育行为改变、干群关系变化等方面论证了“有利多导论”。翟振武在对广东省部分地区调查研究的基础上认为，我国多层次、多渠道、多形式地帮助群众的生产、生活和生育，在引导群众转变生育观念方面产生了作用，广东省部分欠发达地区育龄群众的晚婚晚育已成社会风尚，少育也已是绝大多数育龄夫妇的自愿选择^[3]。陈志国等研究认为，计划生育利益导向政策从利益补偿、收入保证、发展能力促进和社会资源再分配等多个侧面进行奖励、扶助和优惠，计划生育家庭切实获得了“看得见”的利益。这一系列政策弱化了群众早育、多育的动力，推动群众的生育行为发生了显著变化^[4]。不仅如此，计划生育利益导向政策的建立和运行还从根本上改变了人口和计划生育工作长期以行政手段为主、处罚为主、突击为主的局面，使人口和计划生育管理与服务的难易程度发生了变化，干群关系更加融洽，有利于人口发展趋势的稳定和有序^[5]。

（2）有利少导论。一些学者研究认为，当前计划生育利益导向政策对改变人们生育观念、稳定低生育率和调整出生性别比的导向作

用并不明显。赵芳认为“奖扶制度”对人们生育子女数量和性别偏好的影响非常微小，她根据对山东省淄博市临淄区的调查，发现绝大多数（90%）的被调查对象认为没有作用，只有少数人认为有一点作用，并且拥有不同子女数量的被调查者态度存在差异^[6]。高莉娟等认为奖励扶助养老政策对符合受益条件的群众有影响，但对正当生育选择期的群众影响不大^[7]。

为什么学者们对利益导向政策效果的研究得出的结论会大相径庭呢？原因可能有以下几点：第一，不同的学者使用的数据收集方法有差异，有的学者是通过问卷调查了解群众的意愿和看法，有的学者则是直接从计生部门或其他部门得到统计数据。第二，不同的学者研究的地区有差别，而我国的计划生育利益导向政策在不同地区的政策力度和执行情况是有差别的。第三，不同学者关注的角度不同，有的学者关注民众的态度变化，有的学者关注事实的变化。第四，利益导向政策是与其他社会政策以及社会经济的发展共同作用于人们的生育观念和生育行为的，许多研究没有对其他因素的作用加以控制，其结论就会夸大利益导向政策的作用效果。

三、农村计划生育利益导向政策存在的问题

从已有的研究看，尽管计划生育利益导向政策产生了一定的效果，但仍存在一些问题，具体表现在以下几个方面。

1. 利益导向政策的覆盖面小

有些利益导向政策的受益对象非常有限，从而利益导向的整体驱动力不大。举例来说，作为农村计划生育利益导向政策的重要组成部分，农村计划生育养老保险覆盖面窄，参加人数很少。根据国家计划生育委员会农村家庭发展变化调查资料，2001年，全国农村被调查的60岁以下的已婚妇女中，只有2%参加了计划生育养老保险，可见，参加计划生育养老保险在农村还是少数人的事。

2. 利益导向政策的力度不大

利益导向的作用效果很大程度上取决于利益导向的力度大小，如果政策受益群体的获利太小，就难有很好的导向效果，只能是“微利小导”或“微利无导”。例如，有的地方对独生子女父母的奖励金仍采取20世纪90年代制定的每年发放20元的办法，激励作用早已荡然无存^[8]。

3. 利益导向政策的时效性较差

利益导向政策的时效性是指具有受益资格的人是即时受益还是延期受益。一般来说，即时受益的导向效果要好于延期受益。目前我国农村计划生育利益导向政策中，既有让具备受益资格的人即时受益的政策，也有让其延期受益的政策。以计划生育奖励扶助制度为例，政策规定，农村只生育一个孩子或两个女孩的夫妇，年满50周岁后每人每年可以得到不少于600元的奖励扶助养老金。如果一个人25岁结束生育，且符合政策规定的条件，要等35年以后才能每月领取不少于50元的养老金。如此长的受益等待期，至少有两点不足：第一，受益的等待期太长，以至于很多人担心政策会变；第二，在长达30多年的等待期中，计划生育家庭没有享受到该政策的好处，非计划生育家庭没有利益相对受损的体验。显然，这类政策的导向作用就会打折扣。

4. 利益导向政策的落实问题

有些地方在制定计划生育利益导向政策时，没有周密地考虑政策成本和地方财政支付能力，或对政策经费来源规定不科学，导致政策有规定，但不能按政策兑现。如某市按规定对14岁以下独生子女每月发放10元的独生子女保健费，但由于经费不能到位，实际落实的只有20%左右。由于奖励政策不能落实，伤害了第一代独生子女父母的感情，上访事件时有发生^①。更有甚者，有的地方政策规定，独生子女父母在领取“独生子女父母光荣证”（简称“独生子女证”）后，每月可领取5元的独生子女保健费，但由于没有资金保证兑现，计生部门竟然限制“独生子女证”的发

① 王艾年，石端军. 落实独生子女父母奖励政策存在的问题及建议. 湖北省人口学会2009年年会论文（未公开发表）。

放,这明显与利益导向政策的初衷相背离。

5. 利益导向政策受到一些普惠政策冲击从而被抵消

近年来,越来越多的惠及全体农村居民的社会政策得以出台,如农村低保、“新农合”、“新农保”、免费义务教育和粮棉直补等,这些政策要么是普惠的,要么只是根据个人或家庭经济条件进行筛选,没有将“是否遵守了计划生育政策”作为受益人的资格认定。这些政策一方面让农民受益较大,使利益导向政策相形见绌,另一方面有些政策让多子女家庭相对于少子女家庭得到更多的实惠(如免费义务教育),或让一些超生致贫家庭能得到“低保”,实际起到了计划生育的“负导向”作用,从而使得计划生育利益导向政策的作用被减弱了。

四、完善计划生育利益导向政策的对策建议

针对上述问题,建议从以下几个方面完善我国农村计划生育利益导向政策。

1. 进一步加大利益导向力度

利益导向并不在种类的多少,而要看是否能收到“导向”的效果。有名无实或无关痛痒的奖励扶助很难起到“导向”作用。因此,建议加大利益导向的力度。这里的“力度”可以分为“绝对力度”和“相对力度”。所谓“绝对力度”就是计划生育家庭实际得到的实惠多少。如可以考虑给予农村独生子女家庭和双女家庭增加一次性的奖励额度。所谓“相对力度”,可以有两种理解:一是相对于当地的人均收入水平,二是相对于非计划生育家庭。笔者赞同有学者提出的“差异化的利益导向机制”的提法^[9],即对计划生育家庭和非计划生育家庭在政策享受(如两免一补、农村低保等)标准上实行差别对待,对非计划生育家庭设置一个最高待遇享受标准,时期各项政策的累加不能超过最高标准,保持非计划生育家庭在享受国家补贴方面显著少于计划生育家庭,以便形成正确的导向。

2. 提高利益导向政策的时效性

利益导向政策的导向效果受到其时效性的

影响,通常而言,即期的奖励优于延期的受益。建议改革一些时效性较差的政策,如将现行的“农村部分计划生育家庭奖励扶助制度”并入到“新农保”,政府对符合条件的计划生育家庭在办理新农保时给予额外的补贴,计入其个人账户,以提高其养老保险的档次。这也可以激励更多的计划生育家庭参与到新农保,扩大利益导向政策的覆盖面。其他一些时效性较差的政策,也可以考虑改为补贴“新农合”、“新农保”等方式,将其纳入“新农保”、“新农合”,按统一模式运行,这样既提高了政策的时效性,又通过社保制度保证了利益导向政策的稳定性。

3. 加强利益导向政策的落实

颁布的利益导向政策如果不能很好地落实,不仅起不到导向作用,而且会使政府失信于民,影响政府的公信力。建议政府在计划生育利益导向政策出台前,对政策成本(主要受益者规模、受益程度、政策运行成本等影响)和资金来源进行科学测算,特别是对未来受益群体规模的变动趋势进行科学预测,严格地对政策进行可行性论证。政策一旦颁布,要有制度保证其严格执行,并建立相应的监督机制,杜绝“上有政策,下有对策”的现象。可根据地区间经济发展程度和居民收入水平的差别制定差异化的利益导向政策,在受益水平和资金来源等方面体现差异,如平均收入水平低的地方受益标准可以适度降低,并提高中央和省级财政的负担比例,以保证政策能够落实。

4. 健全政策协调机制

为了避免其他普惠政策对计划生育利益导向政策的抵消,消减利益导向政策的导向作用,就要做到人口计生部门的奖励优惠政策与其他部门的惠民政策相协调,要实现政策的统筹安排,在政策源头上最大可能地避免冲突。为此,建议凡是涉及“惠农”的政策,在政策制定时,要有计划生育主管部门以及相关部门的参与,在政策中充分突出对遵守计划生育政策者的奖励和鼓励,突出计划生育在相关惠民政策中的优先地位,使计划生育利益导向政策的导向作用得以彰显。

(下转第96页)

象,通过实行强制孕检和必要的产前筛查和诊断,最大限度地降低人口出生缺陷,提高人口素质。

为了克服国民婚育健康意识薄弱,不愿接受婚育检查的现状,政府在倡导自愿免费婚检和实行强制免费孕检制度方面,应当逐步走向依法孕检的轨道。同时通过提高服务质量来帮助人们形成自觉的婚育检查意识。政府应当加大公共卫生投入,引导和鼓励婚姻当事人参加婚检、孕检。卫生行政部门应当加强对婚检机构和人员的资格认定,达不到规定要求的,不得从事婚检、孕检工作。要科学设置婚育检查项目,防止婚检、孕检与其他身体健康检查雷同。婚孕医学检查机构要落实婚孕检查的质量保障机制,提高婚育保健咨询和指导的水平,为当事人婚检营造更为人性化的服务,在加强对婚检工作管理的同时,注意保护当事人的隐私,维护他们合法的私人权利,从而造福于社会及后代子孙。

参考文献:

- [1] 胡善菊等. 恢复强制婚检的必要性和可行性分析 [J]. 医学与哲学, 2006, 27 (9).
- [2] 杨荣. 哈尔滨市婚检自愿率 100 比 1 新生儿缺陷率逐年递增. 东北网, 2008-03-12.
- [3] 同 [1].
- [4] 陈晓建. 珠海: 暂住人口可享受免费孕检服务 [N]. 南方都市报, 2007-09-21.
- [5] 陈功. 家庭革命 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2000. 258.
- [6] 卢涛, 刘芳. 国外如何婚检 [J]. 东北后备军, 2006 (1).
- [7] 李银河. 生育与村落文化: 一爷之孙 [M]. 北京: 文化艺术出版社, 2003. 56.
- [8] Albap M. A. Counseling about Genetic Disease: An Islamic Perspective [J]. Eastern Mediterranean Health Journal, 1999, (6).
- [9] 宋合营. 今年起孕检将逐步由政府买单 [N]. 京华时报, 2008-01-24.

[责任编辑 王树新]

(上接第 90 页)

5. 加大对利益导向政策的宣传力度

人们只有明了利益导向政策的内容,知道政策规定的各项奖励优惠政策的受益者资格,才可能根据政策规定来调节自己的生育行为。如果人们对利益导向政策的知晓率不高,计划生育利益导向政策的效果就会大打折扣。建议在广大农村地区加大对各项利益导向政策的宣传力度,尤其是对生育旺盛年龄段人口、外出务工经商人员的宣传力度,以提高利益导向政策的导向效果。

参考文献:

- [1] Cigno, A. Economics of the Family [M]. Oxford, England: Clarendon Press, 1991. 222.
- [2] Gauthier A. H. The Impact of Family Policies on Fertility in Industrialized Countries: A Review of the Literature [J].

Population Research and Policy Review. 2007, (26).

- [3] 翟振武. 计划生育利益导向机制的广东模式 [J]. 南方人口, 2008, (2).
- [4] 陈志国, 肖彩波. 中国农村计划生育保险保障制度现状评价与政策建议 [J]. 生态经济, 2008, (1).
- [5] 同 [3].
- [6] 赵芳. 农村部分计划生育家庭奖励扶助制度的实施状况与社会认同——基于山东省淄博市临淄区的调查 [J]. 人口与发展, 2009, (2).
- [7] 高莉娟, 翟振武. 人口和计划生育利益导向政策“有利少导”现象例析 [J]. 人口学刊, 2008, (3).
- [8] 胡茂新, 李桂遼, 赵文霞. 农村计划生育利益导向机制的实践与思考——以淮安市为例 [J]. 人口与经济, 2009, (2).
- [9] 肖云, 吴国举. 惠农政策与计划生育奖扶政策的冲突与对策 [J]. 甘肃理论学刊, 2009, (3).

[责任编辑 齐明珠]