

构建计划生育综合改革的理想模式

——治理范式

甘春华¹, 罗明忠²

(1. 广东金融学院, 广东 广州 510521; 2. 华南农业大学 经济管理学院, 广东 广州 510521)

摘 要: 传统的计划生育管理模式存在诸多问题, 而治理范式有助于实现计划生育的自我管理和柔性控制, 从而为计划生育综合改革提供了一种理想的模式。构建计划生育治理范式包括建立计划生育组织网络、计划生育导向制度和新型的生育文化, 要求转变政府职能, 提高政府治理能力, 同时注意防范治理中的风险。

关键词: 计划生育; 综合改革; 治理

中图分类号: C923 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2011) 03-0108-05

一、传统计划生育管理模式的弊端

我国的计划生育政策始于 20 世纪 70 年代初期, 通过该政策的实施, 30 多年来我国的人口增长率逐渐下降, 人口质量不断提高。但是, 与此同时, 传统的计划生育管理模式也暴露出许多弊端, 这些弊端表现在以下几个方面。

第一, 计划生育管理的主体是从中央到地方的各级政府, 而且主要是各级计划生育部门, 缺乏非政府机构和私人机构的合作, 也缺乏相关组织之间的资源交换。在计划生育部门权力有限、资源有限的情况下, 必然影响管理的效率。

第二, 管理权力的实施方向是自上而下的单方控制, 由于私人机构和非政府机构没有被赋予任何管理权力, 缺乏民众与政府的互动, 群众难以对计划生育工作进行有效的监督。

第三, 管理权力的实施手段主要通过法律的

强制实行、政府的行政命令来推动, 缺乏市场机制的自发引导和控制, 导致计划生育工作限于被动局面, 容易出现管理滞后问题。

随着人口素质的提高和劳动力流动的加速, 传统的计划生育管理模式越来越难以适应社会和经济的发展, 导致计划生育政策在实施过程中存在很大阻力, 影响了人口管理的效率和效果。鉴于此, 2001 年 3 月国家人口和计划生育委员会做出了推进人口和计划生育综合改革的战略决策, 发布了《关于开展人口与计划生育综合改革试点工作的指导意见》, 并在全国 12 个省的 16 个市进行试点。2006 年 1 月又下发了《关于全面深化综合改革、建立和完善新工作机制的指导意见》, 并将试点市增至 42 个, 遍及全国 31 个省市区。

收稿日期: 2011-02-15; 修订日期: 2011-04-25

基金项目: 广东省惠州市人口与计划生育委员会委托课题“计划生育综合改革之路—惠州模式”。

作者简介: 甘春华 (1970-), 女, 江西人, 广东金融学院劳动经济与人力资源管理系讲师, 博士, 研究方向为人口与劳动经济。

二、计划生育综合改革的目标

1. 总体目标

计划生育政策的出发点和归宿是人权保障,此次人口和计划生育综合改革将开启人权保障的新阶段。改革的总体目标可以概括为:通过新机制的建立,进一步稳定低生育率,并在控制人口规模的同时提高人口质量,实现人与自然、社会的和谐发展。改革的基本原则是坚持以人为本,即以群众的利益为本、以群众的权利为本、以群众的需求为本和以群众的满意为本。

2. 具体目标

此次综合改革的具体目标是建立“依法管理,居(村)民自治,政策推动,优质服务,综合治理”的计生工作新机制。这些目标之间的关系是:依法管理是保障,村(居)民自治是基础,政策推动是关键,优质服务是手段,综合治理是核心。

总体上看,此次综合改革的特点是综合性和制度性。综合性意味着改革的思路发生了转变,它有别于人口和计划生育工作历次单项管理机制的改革或者某些具体措施的改革。制度性意味着综合改革以建立“新机制”为主要内容。由于制度建设具有长期性、稳定性和根本性,这种新的工作机制一旦建立,不会因为外部环境的变化而变化。这是新时期坚持走具有中国特色综合治理人口问题道路的重要保证,是人口和计划生育事业持续健康发展的重要保证^[1]。

要实现这些目标,确保计划生育综合改革的成功,关键是要找到一种适当的计划生育管理模式。而治理理论为我们指明了计划生育的新路径和新方法。

三、治理范式是计划生育综合改革的理想模式

1. 治理范式的概念

全球治理委员会于1995年发表的“我们的全球伙伴关系”研究报告中对治理的界定是:治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和,并且采取联合行动的持续的过程,既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或以为符合其利益的

非正式的制度安排^[2]。

2. 治理范式的特征

治理范式之所以能成为计划生育的理想模式,是因为治理具有以下特征:第一,治理过程的基础不是控制,而是协调;治理不是一种正式的制度,而是一个上下互动的管理过程,它主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理。第二,治理的主体既包括公共部门,也包括私人部门;其本质是建立在市场原则、公共利益和认同之上的国家与公民社会的合作、政府与非政府的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与自愿的合作。第三,治理的权威向度是多元的、相互的,而不是单一的和自上而下的。这意味着办好事情的能力并不限于政府的发号施令或国家的强制力量,其实现机制是合作网络的权威。

3. 治理范式的优点

治理理念的提出,打破了社会科学中长期存在的两分法传统思维方式,即市场与计划、公共部门与私人部门、政治国家与公民社会,把有效的管理看做是两者的合作过程;它力图发展起一套管理公共事务的全新技术;强调管理就是合作;认为政府不是合法权力的唯一来源;它把治理看做是当代民主的新的实现形式。因此,治理理论对社会管理和国家政治提供了新的方法和路径,治理代表了一种全新的公共行政(公共管理)范式^[3]。因此,若用治理范式来指导计划生育综合改革,有助于实现计划生育的自我管理和柔性控制。

四、计划生育治理范式的内容

计划生育的治理范式包括以下三个层面。

1. 物质层面:建设计生组织网络,促进计生工作的多方共治

组织建设是计划生育治理机制的物质基础。过去的计生组织是以政府的计生部门为基础的直线型组织,实行自上而下的垂直管理。实践表明,人口治理工作仅仅依靠政府计生部门是难以奏效的。新的治理机制中政府将从传统的自上而下的行政干预角色转变为推动并扶持人口发展治理运行的引导者。一方面,政府承担人口发展宏观规划的责任,对人口发展进行总体上的领导、

协调和控制；另一方面，政府对人口发展治理的构建、运行和测评等给予保障和支持。因此，计划生育治理离不开非政府组织和私人机构的参与，要大力发展非政府性的社会计生组织，开展政府机构与非政府机构的合作共治。可以将人口管理和服务中一些社会管理、社会服务职能分离出来，依托社区、企业、服务机构、协会和其他群众组织来完成。这样既可以实现资源的有效配置和获得整体治理效益，也可以通过社会制衡机制的建立，规范政府行为。同时，社会力量的参与还有利于群众转变生育观念^[4]。

2. 规则层面：引入利益导向机制，扩大基层民主自治，健全法制

规则是连接物质层面与精神层面的纽带，通过各种规则，不同主体之间可以建立一种不平等基础之上的平等关系。规则层面的建设实质上是计划生育相关制度的创新。

首先，要引入利益导向机制。计划生育综合改革是在市场经济的大环境下展开的，必须有效地借助市场的力量来推动。如果政策调整的方向与市场引导的方向一致，政策就容易取得成功；反之，政策将很难产生作用。通过利益导向机制不仅使公民愿意接受政策，而且有助于实现多项公共政策的协调，如计划生育制度与社会保障制度的协调。通过参与式管理，激励所有的部门——无论是公共的、私人的，还是自愿性的部门共同为计划生育服务。

其次，充分发扬基层民主，扩大社区（村民）自治领域。社区（村）是社会管理的最基本单元，也是计划生育治理的最微观部分。计划生育治理尤其需要基层组织的密切合作，因为村级组织和城市社区组织最了解居民的生育意愿和其他需求。为此，要以社区为突破口，大力发展基层计生组织，扩大基层组织对计生工作的参与度，提高公民的社会理性，发掘和发挥公民社会在利益表达、信息沟通和组织方面的规范作用，使人口和计划生育工作、人口发展问题与社区发展相结合，通过社区的整体发展和群众的自觉参与、自我管理，达到计划生育以及人口发展的目的。

最后，进一步健全计划生育法制。计划生育治理所采取的手段和方式必须是在尊重法治和尊重人权的前提下使用，不能滥用，应经得起司法

审查和新闻监督、社会监督。同时，政府也必须不断地完善人口发展治理的执法系统，加强行政执法监督，建立各项执法制度，逐步建立和完善执法目标管理责任制。

3. 精神层面：建设现代生育文化，培养具有现代生育观的公民

精神层面是规则和制度层面得以执行的重要保证。计划生育治理范式意味着转变原有模式中的单纯强制灌输方式，强调公民以及社会组织的自主实践和自主学习，形成对人口政策的“认同”乃至“内化”，进而在明确自身所应有的权利和义务的前提下，逐步改变公民对人口行为（如生育行为）的结果预期，并做出新的行为选择^[5]。这些离不开具有现代生育意识的公民。培育这样的公民需要做以下努力：一是培育现代公民的政治意识，鼓励他们积极参与计划生育的综合治理工作；二是更新他们的生育理念，树立优生优育的生育观；三是培养他们参与计生公共事务的能力，提高他们的教育文化素质，使他们掌握计划生育的法律知识，了解自己的权利，自觉维护自己和别人在计生工作中的利益。

五、构建计划生育治理范式的条件

计划生育治理范式的构建必须具备一定的前提条件，这包括以下两个方面。

1. 转变政府职能

计划生育治理范式的建立首先有赖于政府职能的转变，政府将从直接的资源配置领域退出来，主要做那些个人、家庭和企业不适宜做的事情。具体包括以下几个方面。

第一，以妇女和儿童的发展为中心代替以地方经济发展为中心。治理是国家与公民社会的合作，这要求在计划生育工作中政府必须将生育者和被生育者的长远利益摆在第一位。事实上，妇女和儿童的发展与地方经济的发展并不矛盾，二者是相辅相成的关系。因为，如果忽视妇女和儿童的发展，至多有利于地方一时的发展，而不利于地方长久的发展。如果以地方经济发展为借口而损害妇女和儿童的发展，无异于本末倒置。

第二，以服务为宗旨替代以行政控制为宗旨。要通过计划生育工作促进妇女儿童的发展，就必须改变过去将育龄妇女看做生育控制对象的

观念，而是将她们看做服务对象，通过提供有利于女性健康、生育和发展的优质服务，使个人的生育意愿接近政府的目标。

第三，从单一的生育率目标转向女性就业、儿童入学和农民致富等多目标的协同实现。计划生育政策或者说人口政策是一项国家公共政策，其实施不仅需要在法律框架内，还要从广大人民群众的根本利益出发，与教育、就业和农村发展等其他公共政策结合起来，形成一个综合配套的政策体系。所以，衡量计划生育工作的成效不能仅仅盯住生育率，必须结合就业率、农民收入增长率和女童受教育水平等多项指标来衡量。

第四，以基层自治为重点代替以政府计生部门控制为重点，以群众意志为基础代替以长官意志为基础。治理主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理，其实质是建立在市场原则、公共利益和认同之上的合作。因此，政府计生部门与城乡基层部门应该建立伙伴合作关系，而不仅仅是行政领导关系。

第五，以网络化的计生组织架构代替政府计生部门直线型组织架构，以多方向、多角度的管理路径代替单一的自上而下的管理路径。计划生育治理机制主要不是依靠政府的权威，而是合作网络的权威。

2. 提高政府治理能力

第一，自我治理能力。一方面需要政府增强对社会发展的速度和节奏的适应、对国内外发展趋势的适应，需要政府提高自身素质，具备自我创新能力和推动社会创新的能力，并提高自我约束能力。另一方面，要整合政府内部的资源，对计生部门与经济部门、科教文卫等部门进行权力和职能调整，增强政府各部门之间工作的沟通与默契，对复杂的事务展开联合治理。

第二，社会治理能力。这包括政府对社会政治、社会经济和社会文化的治理能力。这要求政府以民主、平等、公正、效率和均衡为计生管理理念，在政策制定和执行过程中注重社会各部门、各群体的利益均衡和优化。同时要强化政府与外部环境之间的互动，让更多的治理主体参与到计划生育事务中来，提高计划生育管理和服务的针对性和效率。

第三，综合治理能力。无论是政府的自我治理还是社会治理，都需要从综合治理效能和社会公共价值的实现程度来进行评价，因此，综合治理能力是最基本、最重要的治理能力。这要求政府要树立综合行政的理念，加强行政运转的协调性和综合性，提高政府的综合应变能力和调试能力。同时，要提升政府综合治理的技术水平。大力提高行政技术，是增强政府综合应对各类公共事务的有效途径。特别要通过网络技术的完善，建立电子政府，为公民提供跨时间、跨地点和跨部门的全天候、综合性的计划生育服务。

六、注意防范计划生育治理中的风险

治理可以弥补政府和市场在调控过程中的某些不足，但治理也不是万能的，也存在内在的缺陷。因为治理不能代替国家享有合法的政治暴力，也不能代替市场自发的对大多数资源进行有效的配置。事实上，有效的治理必须建立在政府和市场的基础之上。在社会资源的配置中，不仅存在市场失灵和政府失灵的可能，也存在治理失效的可能。

在计划生育治理过程中，可能出现的风险包括：一是政府能力的缺位和错位。在计划生育的综合改革中，由于政府部门的职能需要重新界定，政府部门很可能对自身的角色定位不明确、职责把握不准、职能履行不力，导致政府能力缺位、错位甚至越位的现象。比如，政府没有发挥治理的主导作用，其他机构越过政府进行计划生育决策；或者某些计生组织应该介入的事务没有介入，不应该干涉的事务却干预。二是政府能力结构失衡。这种能力结构的失衡包括：政府自我治理能力与社会治理能力之间的失衡、政府宏观治理能力与微观治理能力之间的失衡，还包括各种治理能力内部的结构失衡。计划生育治理时期政府职能的重心从计生统治向计生管理、计生服务和社会平衡方向迅速转移，但政府的实际作为与社会发展的需求之间可能存在差距，这样就容易出现治理能力失衡现象。比如，社会对计划生育服务的需求增加迅速，但政府提供服务的能力却跟不上需求的变化。三是政府能力惯性与能力惰性风险。能力惯性是指政府以传统的、习惯的方式和手段进行行政管理和社会服务，重人治、

轻法治,重人情、轻程序等。能力惰性指的是,政府形成按部就班、惰性十足、懒于创新的惰性,从而阻碍治理的实施^[6]。

防范这些风险,可从以下几方面着手准备:第一,系统规划、综合整治。首先,对政府现有的治理能力进行评估和预测;其次,科学分析和理性推测社会对计划生育治理的需求状况;再次,通过咨询机构和相关研究机构收集计划生育环境的变化信息,系统规划,综合开发计划生育工作的资源。第二,治防结合,固现拓新。必须把巩固现有治理能力与开发新的治理能力结合起来。比如,政府的计生权威下降,社会对新型权威有迫切的要求,政府此时就不能一味地着顾原有的权威,而应该渐进地减少对旧权威的依赖,逐步增强现代权威的构建,增强行政民主,完善行政法治,满足公众对执政公正性和民主性的更高要求。第三,明确取舍,转化转移。计划生育治理期间,政府的自我治理与社会治理之间、政府治理的宏观能力与微观能力之间可能存在结构性和功能性的矛盾,若处理不好会影响综合治理的效能。因此,必须对计划生育各种组织的职能和责任进行明确的分割,对相应的人力、物力和财力进行转移。第四,引入市场化、民主化和法治化的治理机制,减少政府的能力惯性和惰性。

总之,治理范式使计划生育管理更柔性,也更全面,但由于治理理论的产生是从西方发达国家的经验出发,主张限制政府的职能和作用,而我国的经济政治状况与发达国家有很多差异,所以在进行计划生育治理工作时,一方面仍然要坚持政府在治理中的主导地位,另一方面不能依靠单一的政府职能部门推进和实施计划生育政策。因此,计划生育综合改革的成功既有赖于政府治理理念、治理模式的建构,也有赖于共同治理模式中的社会回应机制的建设和人文环境的培育。

参考文献:

- [1] 全球治理委员会. 我们的全球伙伴关系 [M]. 牛津: 牛津大学出版社, 1995. 23.
- [2] 俞可平. 治理与善治 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000. 5-6.
- [3] G. Stoker. Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? [J]. American Review of Public Administration, 2006, 36 (1).
- [4] 周学馨. 人口发展治理理论视阈中的政府人口管理创新 [J]. 人口与经济, 2009, (5).
- [5] 同 [4].
- [6] 黄建洪. 公共理性视野中的当代中国政府能力研究 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2009. 258.

(本文通讯作者为罗明忠)

[责任编辑 方志]

讣告



我国著名的民族人口学家,首都经济贸易大学张天路研究员因病医治无效于2011年3月8日在北京逝世,享年84岁。

张天路先生出生于四川省简阳县,毕业于四川大学地学系,1953~1980年在中央民族学院任教,1980年后调入北京经济学院(现首都经济贸易大学)人口经济研究所工作,专门从事中国少数民族人口研究,为中国民族人口学的创始人和开拓者。张天路先生一生著作颇丰,发表文字成果达700多万字。其代表作《民族人口学》可以说是民族人口学学科的奠基之作,“开拓出一片民族人口问题深远广阔的新天地”(中国人口报)。

张天路先生曾任中国人口学会理事,中国人口学会民族人口专业委员会负责人。曾获北京市民族团结先进个人和爱国立功标兵称号,享受政府特殊津贴。