

# 两种生育率转变模式的撞击

——北京市顺义县创办“独生子女父母养老基金会”的调查及经验的理论内含

杨子慧

经过20年艰苦的计划生育工作，中国妇女的生育率“七五”计划时期末（1990）已下降到接近临界生育率的较低水平，“八五”计划时期乃至以后相当长的一段时间，继续降低遇到的困难将越来越大。计划生育工作后进的地区称“难”，先进的地区也称“难”，“天下第一难”的呼声变得更强烈了。

中国生育率在其转变的过程中为什么总是与“难”为伴？中国生育率转变是否已到了极限？要继续降低生育率，以后的路子应该怎么做？对这些问题如果能从理论和实践的结合上找出正确的解答，将有助于使计划生育工作走出困境，在理论上也将为建立具有中国特点的生育率转变模式做出积极的贡献。

有鉴于此，我曾多次到北京市顺义县做过调查。该县创办“独生子女父母养老基金会”的经验值得重视，很有必要从理论上进行开掘。本文介绍的即调查所见和我的一些不成熟的思考：

## 一、独生子女父母养老基金会之由来

顺义县位于北京市东，距市区仅30公里，与首都机场相邻，总面积1016平方公里，有28个乡镇，432个自然村，总人口533728人（1990），农业人口占82%左右，是典型的农业县。全县有耕地86万亩，其中粮田70万亩。这里地势平坦，土质肥沃，发展农业生产有着较优异的自然环境，是北京市重要的农副产品生产基地。

党的十一届三中全会以来，顺义县在探索实现农业现代化道路的过程中，不断深化农村经济体制改革：在推行以家庭联产承包为主要形式的生产责任制的基础上，又实行了土地适度规模经营，完善了双层经营体制；积极追求科学技术进步，把科学技术转化为现实的生产力，建成了比较完善的粮食高产技术系统；开辟农业投资，集中资金投入，加强农业基础设施建设。这些成功的改革措施，使顺义县的农业生产和农村经济面貌发生了巨大的变化<sup>①</sup>。

（1）粮食生产不断登上新台阶。1990年，粮食总产达11.09亿斤，亩产达1602斤。1979~1990年的11年间，粮食总产量增加了5.69亿斤，粮食亩产增加了879斤，80年代中起实行适度规模经营后，粮食生产速度进一步加快，总产和亩产增长速度都明显高于改革的第一阶段，被国务院评为售粮先进县和粮食生产先进县。同时副食品生产水平迅速提高，被评为全国产肉大县、瘦肉型商品猪基地建设先进县和“三北”地区第一个淡水鱼总产量超过万吨的县。

（2）经济结构逐步趋于协调。首先是县、乡工业有了长足的发展。1990年全县工业产值提高到29.8亿元，比1986年增长了2.5倍，乡镇企业发展尤为迅速，1990年总产值完成33亿元，企业职工已超过17万人，占农村劳动力总数的77.3%（1989年数字）。与此同时，外

<sup>①</sup> 何康，陈耀邦：“农业现代化的成功探索”，《求是》杂志，1991年第9期。

向型经济发展迅速,1990年全县“三资”企业已发展到28家,协议总金额6045万元,吸收外资2417万元,外贸出口产值6.4亿元,占当年工业产值的26.6%<sup>①</sup>。其次是牧、渔、副、林果业的产值在农业总产值中的比重稳步提高,由1978年的29.7%上升到1989年的43.3%。经济的蓬勃发展,使顺义县的经济实力跨入了全国经济发达县的行列。

(3)精神文明建设取得重大进展,教育、科技等各项事业日益繁荣。首先,教育事业发生了令人鼓舞的深刻变化。教育投入大幅度增长,办学条件明显改善,教师生活待遇和社会地位逐步提高。由于9年制义务教育得以顺利实施,顺义县小学的入学率、在校生巩固率和毕业生合格率都接近100%,初中的以上三率也有所提高;全县中考和高考录取率在北京市远郊区县中,连续13年保持领先地位;城乡儿童入托入园问题基本解决;成人教育和中等职业技术教育也有了很大发展。其次,顺义县物质文明和精神文明建设发展迅速,城乡人民收入水平大幅度提高,消费水平和消费结构发生了显著变化。据北京市统计局的调查测算,1990年顺义县人均国民收入已达到870美元,农村人均纯收入达1508元,已经达到小康水平;城乡储蓄余额达7.8亿元,其中农村人均储蓄即达1184元。在经济发展的基础上,顺义县社会保障体系已初步建立,社会福利及社区综合服务工作都有了较大进展。

按照一般的推理,顺义县经济社会的巨大发展,应当有利于生育率的下降,计划生育工作应当更好做些了。然而事实并非如此,顺义县并未就此摆脱“天下第一难”的困扰。

下面再简要回顾一下顺义县计划生育演变的历史过程。

顺义县是70年代开展计划生育工作的。20多年来,历届党政领导都非常重视这项工作,计划生育取得显著成绩。据统计,自实行计划生育以来,全县少出生了10万人。计划生育的多项考核指标在北京市郊区县中名列前茅。由于成绩突出,顺义县已连续14年被评为北京市计划生育工作的先进县。

顺义县人口自然变动大致可分为四个阶段:

第一阶段是从1970年至1976年,由于全面推行计划生育,人口自然增长率直线下降,由1970年的17.42‰下降到解放后该县的最低点1.90‰;

第二阶段是从1977年至1982年,受解放后第一次出生高潮、新《婚姻法》颁布、生育政策变动等多种因素的影响,人口自然增长率出现回升。由1976年的1.90‰回升到1982年的14.09‰;

第三阶段是从1983年至1986年,其中头二年经过前一阶段的回升后,又转为下降,成为80年代的最低点,而后一年再度转为回升,回升幅度与1981、1982年几乎一样,其原因显然是生育政策变动所致,“开口子”使二孩激增;

第四阶段是从1987年至1990年,在意识到“开口子”的失误后,坚持贯彻中央提出的现行生育政策,全县人口自然增长率在第三次生育高潮已经形成的条件下却持续下降,由1986年的13.85‰下降到1990年的9.06‰。

四个阶段的发展过程生动地显示出顺义县计划生育取得的成就,然而也使我们看到该县走过了一条艰难曲折的道路。计划生育一直没有摆脱“难”的困扰,而且越往后越难。就目前而言,早育、计划外二孩生育和多孩生育远没有杜绝,特别是计划外二孩生育的比例还较高,而提倡生一个孩子的独生子女领证率又逐年下降。这意味着计划外二孩生育的潜在机率

<sup>①</sup>见顺义县第七次党代会工作报告,1991年5月17日。

在逐年扩大。另外，每年生育的一孩中有0.3%~0.6%是15~19岁育龄妇女的非法早育，这部分育龄妇女也是计划外二孩乃至多孩生育的潜在因素。从生育绝对量上看，仅1982~1989年的8年间，该县计划外二孩就生了6168人，相当于该县一年出生的人数；在1980~1989年的10年中，多孩生育也有826人。从分布上看，所有早育、计划外二孩和多孩生育都在农村，而城镇的计划生育率早已达到了100%，这就更表明了当前计划生育工作的难度。

## 二、独生子女父母养老基金会之形成

怎样才能推动农村计划生育的深入开展呢？顺义县的同志们深刻认识到，育龄夫妇响应计划生育号召，为国分忧是对社会的一种贡献，政府有责任关心他们，为他们多办实事，帮助他们解除后顾之忧。特别是农村的育龄夫妇，他们的困难比城镇育龄夫妇更多一些，更应得到政府和社会的服务。顺义县的同志认真分析研究了农村一孩率下降、计划外生育（包括多孩生育）率升高的原因，一致认为，改革开放以后农村家庭养老效益增强是激励生育率上升的最主要原因。为此，他们决定创办“独生子女父母养老基金会”，推动中央制定的生育政策更好地在农村落实。

1990年3月，顺义县独生子女父母养老基金会正式成立。该“基金会”是在县委、县政府直接领导下的群众性计划生育社会福利性组织。由县长任名誉会长，主管计划生育的副县长任会长，县计划生育委员会主任和中国银行顺义支行副行长任副会长，秘书长由县计生委副主任担任，理事由各乡（镇）长、乡镇计生办主任和独生子女父母代表组成。为了管好这项工作，县计生委成立了“养老基金福利科”，选配了3名专职干部，负责“基金会”的日常工作。

“基金会”面向农村，以解决农村独生子女父母的养老福利为宗旨。凡该县的独生子女及其母亲是农业户口的，独生子女母亲年龄在23~45周岁者，经本人申请，村委会同意，乡镇“基金会”分会审核，县基金会批准后方可入会。入会者根据年龄不同在交纳300~910元的人会基金后，便可领取到“会员证书”。

入会基金原则上由独生子女父母负担1/3~1/2，其余部分由村、乡两级集体资助，作为给予独生子女父母的一次性奖励。入会基金本息所有权归入会的独生子女父母，独生子女父母身故后，其入会基金本息可以继承，由财产继承人凭“会员证书”支取。

“基金会”是为解决入会独生子女父母的养老服务的。领取养老金以女方年龄为准，一般规定入会者年满60岁时方能按月领取本息，经本人申请也可以从50岁开始领取。按1990年第一季度利率计算，23岁入会的独生子女母亲到49岁时，本息合计为4893元，50岁时可领取月息53.63元；60岁时每月可领取利息148.53元；45岁入会的，当其年满49岁时本息合计1398元，50岁时可领月息15.15元，60岁时则可领月息40.04元。从上述个案计算可以看出，早入会的基金数额小，而老年领取的月息数额却大；入会时年龄越大基金数额也随之增大，老年领取的月息则明显低于早入会的。然而不论早入、晚入，“基金会”都可以为独生子女父母的“老有所养”提供相当的物质保证，确实是为独生子女父母办了一件实实在在的大事。

入会的基金由乡镇“基金会”分会统一收纳，然后上缴县“基金会”，再由县“基金会”统一到银行办理定期储蓄手续。为了更好地为入会者服务，县计划生育委员会专门设立了银行代办所。入会者的存储手续、转期储蓄及所有存储单据等，均由代办所统一办理和管理，从而大大方便了群众。为了解除群众的顾虑，“基金会”对每个人的入会基金、所有权、本息领取权和继承权都作了公证，从法律上保证了入会者的种种合法权益。

此外，“基金会”还明文规定：

- ①会员无生育能力，如遇特殊情况要求提前支付本息者，可由本人申请，乡镇分会审核，经县“基金会”批准后，由县“基金会”负责办理手续；
- ②独生子女因特殊情况死亡，其父母又生育者，会员资格不变；
- ③独生子女父母入会后，因特殊情况经县计划生育办公室批准生育二胎的，从批准之日起取消其会员资格，将其入会时个人所交的基金及利息退还本人，集体资助的本加息，原则上谁出钱退还谁；
- ④独生子女父母如发生离婚，哪一方享受养老金待遇，由县“基金会”依据法院裁决而定；
- ⑤入会后违反计划生育规定生计划外二孩者，取消其会员资格，入会基金本息全部没收退给其所属乡镇分会；
- ⑥独生子女父母入会后，一方或双方转到享受退休养老待遇部门工作的，其会员资格不变，仍享受本会的养老金待遇。

顺义县创办“独生子女父母养老基金会”的高招，给该县农村的计划生育工作注入了活力，在干部群众中引起了强烈反响。主要表现在两方面：

(1) 激发了基层干部抓计划生育工作的积极性。基层干部普遍反映，成立“基金会”以后，改变了以往一靠“说”二靠“罚”的简单工作方式，多了新招数，感到计划生育有抓手了，抓得实在了。许多乡镇主管计划生育工作的领导干部说，“照这么干法（指多为群众办实事），群众拥护，干部也愿意管了，计划生育工作肯定会有新进展。要不然，谁也不愿意管了”。胡各庄是个穷村，村干部已经三年没发工资了。“独生子女父母养老基金会”成立以后，干部们认识到这是为独生子女夫妇办的一件好事，村委会决定，宁可干部再一年不发工资，也要支持独生子女父母入会。在短短几个月的时间内，全村独生子女户全部入了“基金会”。

(2) 调动了群众实行计划生育的积极性。“基金会”对独生子女夫妇晚年生活提供了保障，解除了他们的后顾之忧。群众高兴地说：“上级给咱办了大好事，亲儿子每月也未必能孝敬这么多钱，老了有靠了”。有的群众说：“过去动员我们只生一个孩子，说是利国利民，但心里总不踏实。这一回才见到真的了”。独生子女夫妇们争先恐后要求入会，不少乡镇出现了“排大队”入会的感人场面。

顺义县大力兴办“独生子女父母养老基金会”，效果显著，有力地推动了农村计划生育工作的深入开展。据统计，从1990年3月“基金会”成立到1991年底，仅用了一年多的时间，全县39970户纯农民独生子女户中，已有20724户加入了“基金会”，占51.85%，入会基金已达6850500元。兴办“基金会”有力地控制了计划外二胎和多胎生育。1989年全县计划外生育557人，1990年就减少到352人，下降了36.8%；1991年，全县计划外生育又减少为125人，比1990年又下降了64.5%。随着计划外生育的有效控制，顺义县的计划生育率又有提高，1990年提高到95.9%，1991年1~8月达到98.0%；全县独生子女领证率也扭转了“滑坡”现象，开始出现上升趋势，而且巩固率显著提高。

### 三、顺义经验的理论内含与建议

顺义县创办“独生子女父母养老基金会”，为农村计划生育工作冲破“难”关，走出困境，找到了一条新路。他们的经验有着深刻的理论内含和可行性实践价值。

(1) 顺义经验客观地反映了两种生育率转变模式的根本性冲突。从18世纪中叶起，西

欧诸国首先是英国，经历了历史意义的工业革命。机器的发明和使用，使生产过程增加了一个新的动力角色——蒸汽机动力，从而加快了生产运转速度，促进了资本主义生产的发展，产品产量大幅度上升。与此同时，新的动力和机械也扩大了人类利用自然资源的能力，为资本吸收和利用更多的劳动力提供了条件，即扩大了资本家对劳动者的剥削。在工业革命的过程中，资本主义社会特有的人口阶级构成和人口再生产类型也正在形成和完善之中。

到了18世纪末和19世纪上半叶，工业革命在整个欧洲大陆迅速扩展开来。大机器工业使法国、瑞士等欧洲大陆国家的经济关系发生急剧的变化。在整个国民经济中，产业资本逐渐成为经济生活中的支配力量。工业革命带来了劳动生产率的大幅度提高，使西欧及欧洲大陆许多国家先后实现了工业化。之后，随着资本主义经济关系的进一步完善，西欧及欧洲大陆许多国家的人口变动也进入了纷繁复杂的时期，产生了各种人口经济问题。特别引人注目的，就是人口转变和生育率的转变。

从18世纪中叶工业革命开始到20世纪70年代的220多年间，欧洲人口和生育率转变大体经历了三个阶段。

第一阶段是工业革命初期，随着社会生产力和商品货币经济的发展，以及医疗卫生科学的进步，欧洲人口结束了封建经济时期的高出生、高死亡、低自然增长类型，人口死亡率开始下降，而人口出生率仍维持着封建经济时期的高水平，因而人口自然增长率转为上升。

第二阶段，人口死亡率继续下降，人口出生率也开始下降，但人口出生率下降幅度不若人口死亡率下降幅度大，人口增长仍保持较快的速度。例如英国的人口死亡率，又从1851~1855年的22.7%下降到1905~1909年的15.1%；而同时期英国的人口出生率仅由33.9%下降为26.7%。

第三阶段，死亡率和出生率都在继续下降，但出生率下降幅度超过了死亡率的下降幅度，而且都保持较低水平，人口自然增长进入低水平时期。例如英国的死亡率由1905~1990年的15.1%，下降为1950年的11.6%，同时期的出生率，由26.7%降为15.9%。这个时期虽然曾出现过二次世界大战以后的“婴儿激增”现象，致使人口增长一度回升，但很快就过去了。进入20世纪60年代，发达国家的人口增长又出现下降，而且普遍转变成低出生、低死亡、低增长的现代人口再生产类型。

从上述三个阶段可以看出，前两个阶段人口和社会经济处于同步增长时期，第三阶段西欧和欧洲大陆国家及北美等地的发达国家，都已进入了社会经济继续发展而人口却持续下降并保持很低水平的时期，妇女总和生育率（TFR）都已下降到更替水平以下。这就是为学者们特别称道的发达国家的人口和生育率“自发性”转变过程。

“自发性”（亦称经济型）人口和生育率转变模式，历来被认为是传统的权威性理论。“自发性”人口和生育率的转变，是建立在经济发展基础之上，由家庭形成自我约束生育行为机制，从而使生育率由高向低转化来完成的。其转变机制是，经济发展推动了科学技术、文化教育的进步，社区人口的消费水准、生活质量、价值观念也随之改变，并由此引发了社会结构、家庭结构及功能的变化。在此背景下，孩子作为特殊商品，其在家庭中的成本——效益发生倾斜，家庭生育由数量型转化为质量型，导致了生育观念上的根本转变，家庭逐渐形成了自我约束生育行为的能力，从而最终导致家庭生育率的下降。目前在发达国家中完成的生育率转变，基本上都是这种模式。

不难看出，自发性生育率转变模式中，经济发展，生育观念的根本改变，家庭的自我约

束，是三个突出的特征。其中经济发展是最根本的物质基础，而生育观的转变则是生育率下降的直接动因。有的学者称“发展经济是降低生育率、控制人口增长最好的避孕药”；有的主张“不要另搞控制人口，只要把经济搞上去人口增长自然就会降下来”，等等，其立论盖源于此。

自发性生育率转变之所以获得成功，是借助于有利的历史环境。首先，工业革命初期和中期，人口增长速度虽然开始加快，甚至一段时间内出现过很高的平均增长率，但那时全世界的总人口尚不足10亿（1830年才突破10亿），人口倍增时间为180~200年，西欧和欧洲大陆发达国家当时的人口数量也并不多，这就为经济和人口同步发展，提供了一个非常宽松的环境。其次，由于老殖民主义推行扩张政策，为人口增长速度加快造成的过剩劳动力找到了出路，没能形成人口压迫生产力的局面。再次，自发性生育率转变经历了较长的时间，一般都在百年左右。如果从工业革命初期的经济起飞算起，时间还要长，大约在200年左右。

然而，对于广大的发展中国家和地区来说，自发性生育率转变模式就行不通了。这是因为：(i)发展中国家和地区的经济、文化教育、科学技术等都处于落后的状态，根本不具备生育率自发转变的物质基础；(ii)家庭的生育观念没有发生改变，基本上保持着农业经济社会的意识形态，孩子的成本——效益处于正态效应，家庭生育观念的基本内含还是数量型；(iii)发展中国家和地区长期的落后状态，酿就了过剩人口与经济的矛盾，已经陷入了“越穷越生，越生越穷”的困境，正如马克思所说的“贫困出人口”那样，这些国家和地区背着沉重的人口包袱，不仅阻滞了经济社会的发展，而且面临着许多棘手的人口问题，严重制约着综合国力的增强和发展；(iv)发展中国家和地区在意识到人口非控制不行的时候，已经失去了发达国家工业化初期那种经济和人口同步增长的环境，世界人口早已突破30亿（1960），达到37亿（1970），国内则大都处于人口压迫生产力的困境。

基于上述几点原因，发展中国家和地区为了控制人口增长，寻求人口与经济社会的良性循环，不得不采取由政府出面、动员一切社会手段引导生育率下降的人为干预的方式。这就是被国外一些学者概括的诱导性生育率转变模式。这种模式的显著特征是：在经济、文化教育、科学技术还很落后，生育观念没有转变的情况下，靠社会干预力量迫使生育率先降下来，达到控制人口盲目增长的目的，借以推动经济社会的发展和在发展中逐步改变人们的生育观念，最终实现人口与经济社会的良性循环。其中生育率首先降下来是第一位的，也是最重要的，其次才是经济社会发展和生育观念转变。很明显，诱导性生育率转变模式的路径正好与自发性模式相反，可以说是典型的“倒行逆施”。诱导性生育率转变缺少生育观念和家庭自我约束能力的形成这一变化的根本内因，而单纯依靠外因的诱发，这就必然使家庭微观的生育需求与社会宏观控制目标处于对峙状态。我认为，这就是计划生育为什么会成为“天下第一难”的根本原因所在。这种“难”在不同时期程度有所不同。当生育率还很高的时候（如60年代），难度相对较小；但当生育率降低到较低水平的时候（如目前总和生育率为2.47的水平），继续下降的难度必然会越来越大。在此情况下，要使生育率完成最终的转变，就必须另辟蹊径。顺义县的计划生育实践，可以说就是这个过程的缩影。

(2) 顺义经验证明，人为干预生育率下降的能力是有限度的。内因是事物变化的根据，外因是变化的条件，外因只有通过内因才起作用。在充分发挥诱导性干预手段作用的同时，吸取自发性生育率转变理论中的科学成分，运用经济措施减弱家庭对生育孩子的正效应，促使家庭生育观念（内因）发生转变，将大大增强诱导性转变模式的活力。这将是90年代中国生

育率继续下降的契机所在，也是独具中国特色的生育率转变模式的基本内含。顺义县自觉不自觉地正在这样作，其效果是令人信服的。

靠行政管理为主要调控力量的中国计划生育，在实行将逾20年的时候走出了更多地依靠经济投入这一步，绝非偶然。人为干预生育率转变的调控程度，取决于人口的压力。当人口压力已经超越社会经济承载能力，而且这种压力仍在继续扩大的情况下，实践便特别需要强化综合性的调控能力。此外，存在决定意识。当经济社会还很落后的情况下，家庭生育率下降带来的各种风险系数必然增大，例如儿童死亡风险、养老风险等。这些都需要从社会得到补偿，否则就难以使生育率下降。

顺义县的实践经验还表明，在自发性和诱导性两种不同的生育率转变模式中，并不是毫无联系的。从本质上说来，决定人口转变的根本要素仍然是经济发展水平，而人为干预生育率的各种手段中其实也包括了经济、文化等方面的内容，只是限于经济发展水平，干预手段所处地位及其所发挥的作用不同罢了。顺义县的实践证明，在生育率已经下降到较低水平并预期继续下降的情况下，经济诱导手段的地位和作用变得十分突出了。这一点，对全国来说都具有典型意义。现在全国各地有许多类似的作法，就是一个极好的佐证。

(3) 顺义县的经验还表明，在继续降低生育率，严格控制人口增长的社会实践中，群众中蕴藏着极大的创造力。相信群众，依靠群众，尊重群众的首创精神，同样是搞好计划生育工作的重要经验。一些看似难以解决的问题，只要有群众的积极参与，事情就办成了。顺义县初创“独生子女父母养老基金会”时，有些同志曾有过疑虑，耽心一些穷乡、穷村没钱办不了，也有的耽心独生子女夫妇拿不出钱来。然而事实教育了这些同志，一些被认为没条件办“基金会”的穷乡、穷村，非但没有拉后腿，反而提前超额完成了入会任务，使更多的农民夫妇坚持只生一个孩子。不少村的计划生育干部拿出自己的存款，为独生子女夫妇垫付入会基金。这种积极向上的实干精神，本身就蕴含着宝贵的可行性实践价值。他们没有向国家要一分钱，依靠乡（镇）、村两级集体的积极性和群众的支持，就把这件群众性的计划生育社会福利事业办起来了。这不仅体现了我国计划生育利国、利民的宗旨，而且生动地体现了社会主义制度的优越性。

从顺义县的经验里，我以为应当看到我国今后生育率转变的契机所在。现根据我们的调查研究，提出如下建议：

(1) 增加计划生育的经济收入，帮助育龄夫妇特别是农村的育龄夫妇解决一些实际问题，是今后计划生育必须选择的调控机制。

从理论上说，人口再生产作为社会生产的一种，同物质资料生产一样，也有个投入和产出的关系问题。发展中国家的生育率转变既然注定了必须选择诱导性模式，那么政府为了达到一定的人口目标，就必须在诱导手段方面包括经济、政策、行政、法律等内容，给予相应的投入；而且产出（人口控制的效果）越高，投入也要相应地提高。特别是在我国目前生育率已经下降到较低水平而又企期继续降低的客观要求下，为了在短时间内获得较高的边际产出，就要舍得增加投入，包括经济方面的投入。我国人口压力已相当严重，在此情况下，花钱买个低生育率，使人口增长尽快得到控制，实现人口、经济、社会的良性循环，造福子孙后代，是值得的。

从实践上说，经济、社会的落后状态不是短时间内能够改变的。在文化教育、科学技术和生产力还很低的情况下，目前我国许多家庭的生育行为还停留于对数量的追求。政府采取

诱导措施，力求使家庭降低生育率，对家庭来说无疑是一种奉献，家庭生育率越低，奉献便也越大。家庭因少生育孩子也必然会带来一定的困难，政府和社会有责任对他们的损失给予必要的补偿，想方设法帮助他们解决实际困难，解除后顾之忧。

当然，自实行计划生育以来，政府财政和社会各方面为计划生育进行了大量投入。去年，党中央和国务院又决定将人均1元的计划生育事业费提高到人均2元。然而，这样的经济投入毕竟太少了，在国家全部财政预算中还不到1%，与艰巨的控制人口任务极不相称。不要说给育龄夫妇以必要的经济补偿了，就连开展计划生育工作的业务经费也还不能全部满足。这又表明，国家财政为控制人口所能付出的经济投入，受着社会经济发展水平的制约。

以上困难怎样才能解决呢？顺义县的经验启示我们，依靠群众，调动集体和群众的积极性，困难就能得到解决。当然，即使如此，也不是所有问题一下都能解决得了。以顺义县说，目前也只能解决独生子女父母的养老问题。然而，解决一个难题就是前进一步。古云：“不积跬步无以至千里”，讲的就是这个道理。

重要的是，应当看到增加计划生育的经济投入，帮助育龄夫妇解决实际困难，是个方向性的问题。决策部门和主管部门应当有这个意识。目前，全国各地群众自发兴办了许多形式的计划生育社会福利组织，就很有说明问题。群众已经走在前面了，领导者就应当在方针政策上加以引导，对群众的首创精神予以支持，使计划生育延着正确的方向继续深入发展。

(2) 兴办中国人口银行，建立计划生育、人口控制的金融后盾，是有利现代化建设，有利于计划生育，有利于育龄夫妇家庭的一项事业。

增加计划生育的经济投入，帮助育龄夫妇解决实际困难，不能把责任完全推给社会。但目前国家还很穷，难以指望政府财政能在这方面投入大笔资金。在这种情况下，国家怎样才能发挥主导作用呢？我们认为，设立中国人口银行是一个很好的解决办法。顺义县的作法已经使我们看到了这家专业金融企业的雏形。其设想是：①中国人口银行主要面向全国育龄人群，为兴办计划生育社会福利事业广开财源，集聚资金；②为各种类型的计划生育福利基金会服务，把基金由储蓄转换为生产基金，创利增收，扩大基金；③实行保息储蓄，以保证基金会会员年老时能领到足够的月息，办法是以中国人民银行的最高利率为人口银行的计息标准，保持长期不变，并根据物价上涨指数适当调高利率；④对各地征收的超生罚金及其它各种计划生育收入的经费，实行统一管理，以此杜绝私分挪用、贪污浪费；⑤有关计划生育的其它金融管理。

计划生育社会福利基金和计划生育的各类保险是性质不同的两回事，涉及到银行和保险公司两个不同的业务范畴。这中间既有激烈的竞争，又有相辅相成的一致性。顺义县在创办“独生子女父母养老基金会”的过程中，就遇到了保险公司与银行相互竞争的问题。参加保险，本金的所有权不归个人了，而银行储蓄既能保本，又能生息。但是，基金存入银行只能按复利指数增值，近年来利率连续下调，又引起了会员思想上的波动，耽心将来未必能按“会章”规定的那样解决养老问题。可见，建立人口特别专业性金融机构是非常必要的。

(3) 继续坚持并强化计划生育的行政管理，这是社会主义特有的管理优势，也是中国特色的诱导性生育率转变模式的基本内含。

我们强调增加经济投入，并不是否定过去20年来我国开展计划生育工作的基本经验，而是引入经济机制促使家庭特别是农村家庭在生育孩子数量上的成本——效益发生变化，从而强化社会干预手段的作用。因此，对长期实践总结形成的一整套行之有效的经验非但不能放

