

计划生育论坛

# 从政府单一管理到综合治理

## ——我国人口发展治理体系建设的政策分析

黎煦<sup>1</sup>, 许航敏<sup>2</sup>

(1. 首都经济贸易大学劳动经济学院, 北京 100026; 2. 财政部财政科学研究所, 北京 100020)

**摘要:** 政府单一管理的传统计划生育管理体制已经不适应当今现实。根据社会治理理论, 人口发展治理体系建设需要转换政府职能; 缩小政府管制范围, 扩大市场机制的应用范围和强度; 激励公众参与, 建立社会制衡机制。在具体的建设当中要注意处理好四对关系。

**关键词:** 人口发展治理; 市场机制; 公众参与

**中图分类号:** C92-05   **文献标识码:** A   **文章编号:** 1000-4149(2007)04-0019-04

### From State-Centralized Administration to the Comprehensive Governance: A policy study of the establishment of China population governance system

LI Xu<sup>1</sup>, XU Hang-min<sup>2</sup>

(1. School of Labor Economics, Capital University of Economics and Business, Beijing, China, 100026;

2. Center of Financial Studies, Department of Finance, Beijing, China, 100020)

**Abstract:** With time past, the State-centralized planning system has proved to be rigid. According to governance theory, the construction of a new population system needs introduction of the following philosophies: power devolution of the state, market mechanism, public involvement, and social equilibrium.

**Keywords:** population governance system; market mechanism; public involvement

根据社会治理理论, 比较完善的社会管理方式应该是, 政府——社会中介组织——公民自治组织三位一体的结构形式。政府作为权利主体处于最高位置, 对社会组织和公民发挥着宏观管理的作用; 公民自治组织处于最基层, 对维持社会经济活动正常运转发挥着基础性管理作用; 而非营利机构或非政府组织等中介组

织作为联结宏观政府和微观自治组织的桥梁和纽带, 为整个社会组织的和谐发展提供承上启下的平台。

从这一目标出发, 治理式的人口与计划生育管理需要从政府、市场、社会三方面同时着手, 根据经济社会发展的实际需要, 建立和完善经济与人口可持续发展的综合决策机制; 缩

收稿日期: 2007-04-20

作者简介: 黎煦(1973-), 男, 湖南人, 首都经济贸易大学劳动经济学院讲师, 中国社科院人口与劳动经济研究所博士后, 研究方向为劳动经济学和发展经济学。

本论文是国家人口和计划生育委员会“人口发展治理体系研究”成果, 课题调研受到上海市人口计生委、江苏省人口计生委、湖南省人口计生委大力协助, 特致感谢。

小政府管制的范围，扩大市场机制的应用范围和强度；并逐渐使各种非政府组织和公民志愿者参与到人口管理工作中来，逐步形成一种政府、市场、社会的良性互动，实现真正意义上的可持续发展<sup>[1]</sup>。

## 一、政府在人口发展治理体系中的职能定位

政府在人口治理体系中的职能主要是指政府在人口与计划生育管理活动中的基本职责和功能。在计划生育发展史上，政府职能的定位是随着形势和任务的变化而不断进行调整的。现在我国确定了全面建设小康社会的人口目标，到2020年全国总人口将控制在15亿以内，出生人口素质也将显著提高，还确定了实现这一目标的“三步走”计划。为实现这一目标，政府如何找准自己的位置，是非常关键的。

### 1. 政府在人口治理中的基础作用

政府行为在人口治理中仍然起着不可替代的重要作用。通常说来，人们的生育行为受到两种制度变迁的影响和约束。一是政府制定的各种有关婚姻、生育的法律、规定和政策；二是传统的生育观念和行为习惯。前者是约束生育行为的正式规则，它由政府强制引入，以法律强制推行；后者是约束生育行为的非正式规则，它在非强制性的社会环境中自发地产生和流行。

众所周知，我国自20世纪70年代以来生育率及人口出生率和增长率的大幅度持续下降，主要是依靠行政手段推进的结果。尽管改革开放以来经济的快速增长，对科教文化的较快发展也起到一定的促进作用，人口再生产的社会经济基础发生了某些改变。但总的来看，生育率下降的机制是强制力主导型的，自发下降的机制力量还不够强大，我国是在社会发展水平较低条件下，仅仅用了二三十年的时间就走完了发达国家花了上百年才完成的人口转变历程。实际上，相当一部分人的生育观念并未发生根本转变，社会保障制度也不健全，计划生育低生育水平还有很大的不稳定性。任何放松计生工作和放宽生育政策的做

法，都有可能导导致生育率以及出生率、增长率的“反弹”。

要实现人口增长的最佳方案，我国面临的挑战和困难还十分艰巨。由于我国人口基数大，在21世纪前期，我国人口数量还将持续增长，预计平均每年净增人口800万左右，给经济、社会、资源、环境和可持续发展带来巨大压力；人口总体素质较低的状况在短时期内难以根本改观；劳动年龄人口大量增加，就业压力居高不下；在经济尚不发达情况下进入老龄社会，给建立完备的社会保障体系增加了难度；地区间经济和社会发展不平衡现象将长期存在，消除贫困的任务依然艰巨；流动人口增加、农村人口进入城镇以及人口在不同地域间的重新分布，对传统的经济社会管理体制及相关人口政策产生重大影响<sup>[2]</sup>。

到21世纪三四十年代，人口总量达到峰值（接近15亿）后才能缓慢下降。同时，由于我国目前城乡差异很大，经济发展又很不平衡，文化、传统背景与自然地理条件也不一样，城镇已基本实现了一对夫妇只生育一个孩子，少部分总和生育率在1.50以上的省、自治区仍存在着大幅度下降的可能性。全国城镇妇女生育水平完全可以稳定在1.2~1.3左右。如果考虑到农村妇女生育水平在下降到更替水平附近时继续下降的难度，那么，城乡合计的全国妇女生育水平最大则应为1.8左右。因而，在人口问题上，数量控制仍然是摆在中国政府面前的首要问题<sup>①</sup>。

与此同时，伴随着生育率的下降，一系列的人口结构和人口质量问题，即广义的人口发展问题，也需要政府的干预和解决。未来政府的人口调控任务包括两方面：一是适应人口发展的客观需要，制定新的人口发展规划，为社会经济发展创造良好的人口环境；二是适应改革的需要，改革人口体制，转变调控方式。

### 2. 政府转换职能的具体对策

政府的职能定位，离不开行政干预，但又不仅限于行政干预，应有更广阔的空间。但归根结底，在人口发展治理体系中政府仍将发挥

<sup>①</sup> 杨发祥：《当代中国计划生育史研究》，浙江大学博士论文，2003。

其独有的作用<sup>①</sup>。

(1) 由微观管理向宏观调控转变, 制定符合实际的人口发展战略。人口发展战略是制定人口发展规划, 以及国民经济和社会发展规划最重要的依据。它涉及人口规模、人口素质、人口结构、人口分布、人口发展趋势等一系列问题, 结合这些问题, 政府特别是中央和省一级政府应把工作重心放在宏观调控上。对未来人口发展中的诸多问题, 以及与之相关的未来生育政策调整、对实行计划生育的公民给予社会保障、对平衡出生人口性别比、计划生育/生殖健康与人的全面发展及人口与可持续发展等问题进行专项调查研究, 以确保我国人口安全。

(2) 由行政管理向综合服务转变, 全面推进优质服务。政府职能从管理向服务转变, 这是社会主义市场经济发展的必然要求。计划生育工作中政府的职能由管理向服务转变, 同样也是符合全面、协调、可持续发展观的必然选择。据有关报表显示, 全国采取上环措施的已婚育龄妇女人数 2001 年达到 1.1 亿<sup>②</sup>, 预计这一数字还将继续增加。非绝育方式避孕在育龄妇女避孕措施构成中比重的上升, 说明广大育龄妇女自主选择适宜的避孕方法的权利正在得到落实, 但同时也潜伏着意外怀孕和人流的数量将增加, 这无疑对人口和计划生育管理和技术服务提出了更高的要求, 也意味着政府应不断拓宽服务面, 规范服务行为, 加大服务力度, 提高服务水平。

(3) 由处罚为主向奖励为主转变, 建立社会保障体系。随着市场经济的深入发展, 政府不能再简单地凭借行政权力, 按照指令性计划指标去直接控制生育行为, 而要把政府宏观调控的主要手段定位于社会经济发展计划、社会经济政策等多种经济手段, 积极制订和实施既有助于社会经济发展, 又有助于计划生育的社会经济政策, 探索计划生育社会保障机制和贫困独生子女家庭救助机制, 以此影响和诱导群众的生育行为, 使之符合宏观控制目标的要求。

(4) 完善我国经济与人口可持续发展的综合决策机制。进行人口战略、综合信息研究,

以开发简便实用的用于政府和各部门可持续人口发展综合决策的评估方法, 打破各自为政的局面。政府各部门在推进城乡社会保障体系建设、户籍制度改革、教育资源配置、产业结构调整、市政建设、社区管理、劳动力和公共卫生体系建设等事业改革发展中, 要充分考虑各类因素的变动规律和对人口与计划生育工作的影响, 促进社会资源的优化配置和合理利用。

## 二、缩小政府管制的范围, 扩大市场机制的应用范围和强度

### 1. 尽快完善计划生育利益导向机制

政府需要在经济发展中扩大财政收支能力, 并且加快人口计生工作财政投入体制改革, 将其纳入公共财政, 尽快形成以财政投入为主渠道的经费保障机制。各地人口计生部门, 应该同财政、民政、扶贫、卫生等相关部门密切配合, 制定、完善有关政策和配套措施, 兑现计划生育家庭的各项奖励优惠政策, 落实计划生育技术服务基本项目免费制度; 建立计划生育家庭社会救助机制; 开办计划生育家庭社会养老保险, 兴办养老服务设施等, 促进其制度化、项目化。

### 2. 引进市场竞争机制

计划生育部门作为计划生育全部服务的管理主体, 应充分利用市场的调节作用, 以项目为载体, 寓管理、服务于项目之中, 通过政府购买服务、招投标等形式, 吸引社会多种性质组织和资源共同参与人口综合调控和计划生育公共服务, 优化计划生育服务的资源配置, 促进计划生育技术服务机构在竞争中不断提高服务能力和服务质量, 使计划生育服务的效率、质量和信誉在竞争中实现最大化和最优化; 并尽快改变人口与计划生育事业脱离生殖健康产业的状况, 大力发展生殖健康产业, 走“事业带动产业, 产业促进事业”良性循环的“双赢”道路。建立符合中国社会主义市场经济体制发展要求和适应广大群众计划生育、生殖健

<sup>①</sup> 宋学兵, 论我国政府在人口与计划生育工作中的职能定位, 吉林大学硕士论文, 2004。

<sup>②</sup> 宋学兵, 论我国政府在人口与计划生育工作中的职能定位, 吉林大学硕士论文, 2004。

康需求的管理体制<sup>[3]</sup>。

### 三、激励公众参与，建立社会制衡机制

随着政府机构改革的深化，必须进一步动员和吸引社会力量参与人口与计划生育管理，将人口与计划生育中一些社会管理、社会服务职能分离出来，依托社区、企业、计划生育服务机构、计划生育协会和其他群众组织。这样既可以实现资源有效配置和获得整体治理效益，填补政府行政职能弱化后出现的管理“真空”，也通过社会制衡机制的建立，规范政府行为，密切政府和民众的关系，维护社会稳定。社会力量参与人口与计划生育管理，还能较“温和”地转变生育观念，有利于群众参与意识的培养和积极性的发挥，从而达到政府和社会的双赢局面。

随着我国社会民主政治的发展，今后较长时期内基层计划生育工作较为理想的状态将是政府指导村（居）民自治和村（居）民自治协助政府的有机统一。在城市，把计划生育工作与社区建设紧密结合，完善“属地管理、单位负责、居民自治、社区服务”的属地化管理体制，建立了社区全员信息分类、托付（移交）、协同、前置和一站式五种管理模式。在农村，积极推行计划生育政务公开、村务公开和村民自治，做到“两委”负总责、协会当骨干、家庭为中心、群众做主人，引导群众自我教育、自我管理、自我服务<sup>[4]</sup>。

### 四、建立人口发展治理体系要处理好四对关系

建立人口发展治理体系是一项复杂的系统工程，纵向贯穿从中央到地方各级计划生育部门，影响到村（居）和每一个家庭；横向覆盖了人口和计划生育的各项工作，涉及社会的许多方面、许多部门，关键是要把握和协调好以下四对关系<sup>①</sup>。

#### 1. 国家、省（区、直辖市）及试点市三级计生委的关系

国家人口计生委要担负起宏观指导、协调的责任，制定总体规划，就人口发展治理体系建设的大方向、大原则、大框架提出意见。进

一步协调国家有关部门出台有利于计划生育的各项政策，为基层创造更好的改革条件。加强对建立人口发展治理体系重大理论和实践问题的研究，为基层提供理论指导和智力支持。提供必要的信息、项目、设备、经费的支持。省级计生委要加强对改革工作的具体领导，要研究制定针对建立人口发展治理体系的考核评估办法，鼓励创新。对试点市提供必要的人、财、物等方面的支持。及时总结研究试点工作经验，在抓好试点的同时，把综合改革逐步向更广的范围推进。试点市计生委的责任最大，承担的任务最繁重，面临最严峻的挑战，如同逆水行舟，不进则退。

#### 2. 处理好群众长远利益与眼前利益的关系

实行计划生育，必须关心群众的眼前利益和现实利益，要把群众的长远利益与眼前利益、根本利益与现实利益很好地统一起来。现阶段，落实计划生育政策，需要群众做出必要的牺牲；而让群众为长远利益和根本利益做出必要的牺牲，就必须关心人民群众的眼前利益和现实利益，这是辩证统一的关系。这就是为什么在综合改革中突出强调政策推动、利益导向的原因，包括解决群众的后顾之忧和养老问题。人口和计划生育工作发展到今天，第一批实行计划生育的群众开始进入老年，养老问题凸显出来。农村一些实行计划生育的家庭，少生了孩子却没有摆脱贫困，这个问题如果得不到较好地解决，计划生育工作就难以继续健康发展。

#### 3. 规范管理与优质服务的关系

随着形势的发展，管理正从制度管理走向人文管理，从制约型管理走向导向型管理，优质服务正在成为更加科学的管理理念。要加深对优质服务内涵的理解，坚持以人为本，以人的全面发展为中心，关心人、理解人、尊重人，不断改革管理办法，提高工作水平。优质服务以科学管理为基础，其本身需要系统的管理去规范；科学管理以优质服务为手段，管理的环节要靠服务去连接，（下转第30页）

<sup>①</sup> 金小桃：关于推进人口和计划生育综合改革的战略思考，内部报告，2005。

将转型产业的选择与区域经济相结合, 并强调本地特色, 集中支持一些比较优势强的产业, 上马一些上规模, 上水平, 具有比较优势的项目, 实施项目带动战略, 不断创造新的就业机会, 增加就业岗位。

#### 5. 针对自主创业——强化引导支持

将自主创业作为衰退矿区人员转移的突破口之一, 引导衰退矿区下岗人员转变择业观念, 形成自主创业光荣的气氛。重视创造良好的创业环境, 对有创业愿望, 具备创业条件的衰退矿区下岗人员给予资金和政策支持, 并强化针对性服务, 如创业培训、开业指导、政策咨询、项目论证和跟踪辅导等。

#### 参考文献:

- [ 1 ] 朱训. 加速矿业城市可持续发展步伐为全面建设小康社会努力奋斗 [ J ]. 资源·产业, 2003, ( 12 ): 2- 6
- [ 2 ] 王桂强, 宋卫华. 西部煤炭资源最优开发区域选择的评

价研究 [ J ]. 内蒙古煤炭经济, 2004, ( 6 ): 13- 16

- [ 3 ] 吕涛, 聂锐. 东部煤炭企业跨区域资源开采模式研究 [ J ]. 中国矿业, 2005, ( 6 ): 37- 39
- [ 4 ] 张慧明. 东部枯竭型煤炭企业参与西部小煤矿改造的模式分析 [ J ]. 工业技术经济, 2005, ( 6 ): 112- 114.
- [ 5 ] 朱佩枫. 耦合民间资本和东部衰退矿区优势要素改造西部小煤矿模式探析 [ J ]. 工业技术经济, 2006, ( 6 ) .
- [ 6 ] 朱训. 关于我国矿业城市振兴的思考 [ J ]. 煤炭企业管理, 2005, ( 1 ): 14- 15.
- [ 7 ] 汤建影, 周德群. 基于 DEA 模型的矿业城市经济发展效率评价 [ J ]. 煤炭学报, 2003, ( 4 ): 342- 347
- [ 8 ] 国家统计局. 中国统计年鉴 ( 2005 ) [ M ]. 北京: 中国统计出版社, 2006.
- [ 9 ] 国家煤矿安全监察局编. 中国煤炭工业年鉴 ( 2003 ) [ M ]. 北京: 中国统计出版社, 2004.
- [ 10 ] 潘伟尔. 中国需要适量小煤矿 [ J ]. 中国煤炭, 2003, ( 11 ): 10- 16.
- [ 11 ] 同 [ 9 ] .

[ 责任编辑 崔凤垣 ]

(上接第 22 页)

绝不能简单地理解为控制人口靠管理, 树立形象靠服务。要大胆探索计划生育优质服务的有效实现形式, 以创建计划生育模范村 ( 居 ) 和优质服务先进县 ( 市 ) 为载体, 围绕群众的结婚、怀孕、生育和整个育龄期的实际情况, 改革人口和计划生育工作的内容、形式、手段和方法, 树立优质服务的理念, 创新优质服务的机制, 打造优质服务的品牌。要正确认识和处理好对上负责和对下负责的关系。管住少数人和服务多数人的关系, 抓紧与抓好的关系。一些地方, 在工作考核评估上, 过分追求高指标。这样做的结果, 迫使基层工作方法简单粗暴, 或是数字上掺水分, 很难放开手脚搞改革、搞服务。改进考核机制要“重点突出, 注重实效, 简便易行”, 把基层的注意力引导到为群众提供服务上来。

#### 4. 总体目标与有限目标的关系

综合改革是一项长期的任务, 总体目标是建立适应社会主义市场经济体制的人口和计划生育工作管理机制, 实现这个总体目标不能操之过急。国家人口计生委提出, 力争到 2010 年在全国基本建立新的工作机制。在明确总体

目标后, 各地都要制定有限目标, 把总体目标与有限目标协调起来、统一起来。通过一个个有限目标来分解总体目标, 通过完成一个个有限目标, 来促进总体目标的完成。在综合改革方案的实施过程中, 既要总揽全局, 高屋建瓴, 大胆实践; 又要先立后破, 先易后难, 分类指导。如果什么都抓, 可能什么都抓不住、抓不好。一定要善于抓主要矛盾和矛盾的主要方面, 选准工作的突破口, 集中力量打攻坚战。往往突破一个关键性问题, 就会带动其他问题的解决, 带动整体工作局面的改观。

#### 参考文献:

- [ 1 ] 黄荣清. 转型时期中国社会人口. 辽宁: 辽宁教育出版社, 2004.
- [ 2 ] 孙新元, 夏健棣. 计划生育统计与规划. 南京: 江苏人民出版社, 1985
- [ 3 ] 史成礼. 中国计划生育活动史. 乌鲁木齐: 新疆人民出版社, 1988.
- [ 4 ] 王胜今, 景跃军等. 中国农村生育行为研究——市场经济体制下农村人口控制的理论与实践. 长春: 长春出版社, 1999.

[ 责任编辑 崔凤垣 ]