

计划生育利益导向机制作用原理

周长洪

(南京人口管理干部学院, 南京 210042)

摘要: 农民家庭的生育需求可以分为“柔性”和“刚性”两种类型,“养老保障”和“发展家庭经济”是两项最主要的“柔性”生育需求,这两项需求可以通过建立可靠的养老保障制度和施以经济利益扶助的手段加以替代满足,从而使由这两项需求产生的再生育冲动受到削弱和抑制,这是计划生育利益导向做法能够发挥抑制农民家庭超政策生育的基本原因。利益导向机制中的利益诱导替代再生育的效果,与利益种类满足家庭需求的程度、利益量大小、被扶助家庭富裕程度和利益获得可靠性预期等4个因素有关。更为重要的是,利益导向机制作为调节农民家庭生育行为的手段,具有符合科学发展观的良性价值取向。

关键词: 利益导向; 生育需求; 生育效用; 奖励扶助

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2008)06-0027-05

20世纪90年代末明确提出实行计划生育利益导向做法是计划生育工作的一个创新^[1],这一做法在新时期又有了新发展。2004年3月,国务院办公厅转发了国家人口计生委、财政部《关于开展对农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度试点工作意见》,国家人口计生委、财政部、国务院扶贫办公室联合下发了《关于在西部地区开展“少生快富”扶贫工程试点工作的意见》,要求各级政府积极推进对农村计划生育家庭的利益导向和奖励扶助制度的建立与落实。这两项举措是新时期市场经济环境下解决经济落后农村地区家庭计划生育的重大战略措施,也是建立适应市场经济的人口与计划生育工作新机制的一次重大突破^[2]。

这次利益导向机制建设的最大亮点在于:主要由中央和省市级政府财政出钱,从制度建设角度出发,推进对农村部分计划生育家庭父

母养老保障机制的建立,这是利益导向机制建设的重大突破。首先,利益导向所需经费开始有了可靠保障。过去,贫困地区农民家庭最需要计划生育利益导向,但往往当地也正是财政最困窘的地方,开展利益导向的经费支持是个严重问题。这次明确由中央和省级财政为主,对农村计划生育家庭进行奖励扶助,使经费得到可靠、稳定、持续地保障。其次,主要由中央和省市级财政拿钱,直接投向经济贫困的农村家庭,这种财政转移支付的办法,实现了将经济发展成果惠及全体百姓,特别是贫困农民家庭的思路,体现了以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观和亲民为民的执政理念。

实践表明,这种制度性的安排深受广大农民家庭的欢迎,极大激发了他们按政策约束自身生育行为的积极性和主动性,有效地促进了农村和西部地区人口与计划生育工作。

收稿日期: 2008-03-21

作者简介: 周长洪(1949-),吉林长春人,南京人口管理干部学院公共管理系主任,教授,主要从事人口和计划生育管理等公共事业管理方面的教学与研究工作。

本文为国家人口和计划生育委员会政策法规司立项课题“完善计划生育利益导向机制”的部分研究成果。

这次计划生育利益导向机制建设的重大突破，在实践中为什么会产生如此巨大的效用呢？这就需要我们深刻理解利益导向的作用原理。下面我们从利益导向手段的有效性与适当性两个方面，考察分析影响利益导向机制发挥作用的因素、敏感群体、适用范围与良性管理手段性质等，努力揭示利益导向机制的作用原理。

一、某些生育需求的可替代性

利益导向机制为何会对农民群众约束再生育行为有激励作用？说到底就是生育对于家庭的某些效用可以被经济 and 物质利益所替代。

首先，生育动机是由生育需求推动产生的，农民多样的生育动机反映的是多样的生育需求。这里隐含的基本逻辑是“生育是满足某种需求的手段”。如果家庭父母有良好的经济收入和积蓄，而社会又可以提供良好的养老保障与养老服务，那么“生育子女”作为养老手段就可以被部分替代，由“养儿防老”导致的“多生孩、生男孩”欲望就会被削弱。

这表明：对于某些生育需求来说，生育作为满足需求的手段不是唯一选择，我们说这些生育需求具有可替代性，或者不妨将这类需求称之为“柔性生育需求”。对于具有可替代性的“柔性生育需求”，我们就可以选择非生育办法加以替代，由此削弱当事人的再生育欲望。正是由于当前我国农村贫困家庭的“养老保障需求”和“发展家庭经济需求”是两项最主要的“柔性生育需求”，而这两项需求可以通过建立可靠的养老保障制度和经济利益导向手段加以替代满足，从而使由这两项需求产生的再生育冲动受到削弱和抑制。同样，如果我们能使农民家庭现有子女的养育质量得以显著提高——例如很好地解决现有子女的上学教育问题等，那么就可以替代“选择多生”为手段，同样使“壮大家族势力的社会需求”得到一定满足，产生“孩子质量替代孩子数量”的效用。而这些正是我们在计划生育利益导向中使用的办法，这就是为什么利益导向手段能够发挥抑制农村贫困家庭超政策再生育的根本原因。“柔性生育需求”的存在是计划生育利益

导向机制的适应性基础。

但是，不是所有的生育需求都具有可替代性。例如，对于“传宗接代”或者说“延续家族血脉的观念需求”，“生育男孩”作为手段就几乎无可替代；又如，生育为了满足“天伦之乐”和“实现人生价值”，也几乎是不可替代的。对于这些生育需求，我们不妨称之为“刚性生育需求”。正是这些“刚性生育需求”的存在，使得对某些家庭来说，再生育几乎是不可抑制的。特别是“传宗接代”的生育需求，正是许多农民家庭具有极强偏好男孩倾向的原因，在没有女孩的情况下产生极强超生欲望而极难控制的原因。这说明，利益导向机制也不是万能的。对于这些“刚性生育需求”可以通过宣传教育，提高当事人对生育的理性认识，树立新的生育观念，树立把生育建立在珍重生命的责任伦理上，也可以转变当事人过度的男孩偏好，在这里宣传教育和新型生育文化建设就是另一种不可缺少的计划生育引导机制。

二、利益诱导替代再生育的效用

在计划生育利益导向做法中，通过给予家庭以某些利益，以换取和替代家庭再生育选择，这种利益诱导方法到底能够产生多大的替代力量，这种力量能否大到足以使当事人愿意做出这种交换，这一点与多种因素有关。首先，与替代利益对当事人产生的诱导（激励）力度有关；其次，与当事人对再生育给家庭带来的效用估计有关。只有当家庭认为可获得的替代利益效用大于再生育给家庭带来的效用时，利益导向做法才能有效地抑制家庭超政策生育欲望。

首先，我们考虑替代生育的某种利益对家庭产生的诱导力度。某种利益对家庭产生的诱导力度与4个因素有关：

一是与利益种类满足需求程度有关。这种利益可以是“独生子女奖励金”、“多分一份宅基地”、“多分承包地”、“优先安排扶贫项目”、“老年养老扶助金”、“减免义务工”等等。由于家庭的需求可能不同，不同种类的利益对家庭的重要性就可能不一样，对于某些家庭来说，觉得“优先安排扶贫项目”非常重要、非

常有吸引力，而对于另外一些家庭来说，可能是获得“老年养老补助金”更重要、更有吸引力。因此，某种利益对家庭产生的吸引力与家庭的需求密切相关。这提示我们，搞利益导向时，选择那种利益去诱导农民，一定要首先摸清农民家庭的需求，做好需求调查，针对群众所关心的主要需求，选择利益导向的种类，这样才会产生最好的诱导效果。也就是说，利益种类满足家庭需求程度越高，产生的诱导力度越大，计划生育利益导向中的利益供给，要以满足农民家庭需求为导向，才会取得好的效果，这一点十分重要。

二是与利益量大小有关。一般的，给予家庭的某种利益，如果数量越大，产生的诱导力度就越大。也就是说，诱导力度与利益量成正比，这是显而易见的。

三是与家庭富裕程度有关。同等的利益量，在不同人的心目中的“分量”可能不同。因此，一定量的利益量产生的诱导力度，通常与家庭经济富裕程度成反比，家庭越贫穷越敏感，产生的诱导力度越大，这表明，对利益导向做法最敏感的群体是农村贫困家庭——而这正是我们计划生育工作需要关注的重点群体。

根据上面的分析，在计划生育利益导向机制中，给予家庭的某种利益对该家庭产生的诱导力度，可以用如下公式加以描述：

$$\text{利益诱导力度} = \frac{M \times \text{利益量}}{\text{家庭富裕水平}} \quad (1)$$

其中 M 代表该种利益满足家庭需求的程度， M 的取值范围为 $[0, 1]$ 。 $M = 1$ ，表示该种利益最能满足当事人需求； $M = 0$ ，表示该种利益最不能满足当事人需求。

这个公式描述的是，某种利益产生的诱导力度与这种利益满足家庭需求的程度大小和利益量的大小成正比，与家庭富裕水平成反比。在实际测算中， M 可以通过需求调查加以赋值，利益量可以是年度获得的某种利益的现金折算值，家庭富裕水平可以是家庭年均收入水平等。

四是与利益获得可靠性预期有关。公式 (1) 描述的是在利益获得笃定可靠的情况下产生的诱导力量，但在实际中，所能获得的利益

可能不是“现货”，而是“期货”，亦即不能马上得到，中间有个时间差。例如，对于一个目前有两个女儿，年龄在 30 岁左右的农民夫妇来说，上述例子中的奖励扶助政策需要等他们 60 岁以后，也就是说再过 30 多年才能兑现，这就出现一个预期问题。作为理智健全的人，他们自然会考虑这样一个问题：目前这种奖励扶助政策能否在 30 年后继续执行？继续执行的可能性有多大？他们会根据自己的经验和所掌握的信息，对形势发展做出推断，对这项政策在他们老了以后继续执行的可能性有多大做出预测，然后根据自己估计的可能性大小，决定对这一政策做出何种反应。

由此可见，利益导向机制对当事人产生的诱导作用，不仅与利益量大小有关，还与当事人对这种利益的可获得性大小的预期有关。如果将可靠性预期纳入我们的模型中，那么公式 (1) 可以改进如下：

$$\text{利益诱导力度} = K \times \frac{M \times \text{利益量}}{\text{家庭富裕水平}} \quad (2)$$

其中 K 为利益获得可靠性系数，即当事人对利益可获得性的预期， K 的取值范围为 $[0, 1]$ 。当 $K = 1$ 时，代表利益获得具有完全的可靠性；当 $K = 0$ 时，代表利益的获得完全不可能。公式 (1) 实际是当 $K = 1$ 时的特殊情况。一般情况下，系数 K 代表预期利益可获得程度。 M 及其他变量的定义同公式 (1)。

根据公式 (2)，在利益量和家庭富裕水平相同的条件下，当事人对获得利益的可靠性估计越高，利益导向对其产生的激励强度或诱导力度越大。这说明，要想使利益导向机制发挥作用，不仅要关注利益量大小和受众家庭的经济特征，还要关注如何提高当事人对利益获得的可靠性的预期，或者说减少他们对政策的可靠性和稳定性的疑虑。这绝不是一个无关紧要的问题，据笔者了解，目前基层群众确实对奖励扶助制度持续不变心存疑虑，这对利益导向机制作用的发挥可能不利。其实，产生这种想法是很自然的，毕竟对目前 30 岁左右的农村家庭的年轻夫妇来说，时间跨度比较长。因此，如果为了使计划生育奖励扶助制度不仅是对早期响应国家号召的农民家庭的父母在老年

生活上给予某种补偿，而且还希望对目前农村年轻一代产生控制生育的激励作用，抑制他们超政策生育想法，就必须使这些家庭对这项制度有信心，使他们确信这项制度是可靠的、能持续的、不会变的。

总之，在利益导向做法中，某种利益对家庭产生的诱导力度的大小与上述4个因素有关。这是从利益导向对家庭产生吸引力大小方面进行讨论的。

另一方面，利益诱导方法能否产生足够的替代效应，使当事人愿意约束自身生育行为以换取这种利益，不仅与作为替代物的利益对当事人产生的诱导力度有关，还与当事人对再生育给家庭带来的效用估计有关。这就涉及我们前面提到的生育效用问题。如果一个家庭对再生育给家庭带来的生育效用估计很高，那么即使替代利益的诱导力度很大，也不一定最终在实践上产生替代效应。如果用公式表达这个意思，那么：利益诱导力度 $\geq$ 家庭再生育效用，利益诱导替代再生育的效应才会实际发生。

对一个家庭来说，再生育的效用与家庭对现有子女状况的满意程度有关，对现有子女状况越满意，再生育效用就越低。现有子女状况由子女数量和性别结构组成，对现有子女状况满意程度与当事人的生育意愿、生育动机和生育需求密切相关，而促使人的生育意愿、生育动机和生育需求形成的本原力量，来自于当事人的生产、生活方式和当事人所处的经济、社会、文化环境。根据我国目前农村经济、社会、文化发展水平，以及多数农民家庭的生产、生活方式，我们可以得出结论：对多数农村家庭来说，现有子女数量越多，满意度越高，再生育效用越低；现有子女中有男孩，满意度越高，再生育效用越低。反之，满意度越低，再生育效用就越高。在经济落后的农村中，对于许多家庭来说，再生育的效用通常是：一女孩家庭 $\geq$ 一男孩家庭 $\geq$ 两女孩家庭 $\geq$ 一女一男孩家庭。

在农村，独生子女和双女家庭再生育的效用通常比较高的现状决定了他们是稳定低生育水平和平衡出生性别比需要重点关注的群体。要想使这些家庭按政策要求再生育，利益诱

导的力度要足够大才行。对于具体家庭来说，只有当事人感到利益诱导力度不小于再生育给家庭带来的潜在效用，利益诱导替代再生育的效应才会和家庭生育决策中实际发生（当然，这时将再生育决策转化生育约束行为，还要政府提供避孕节育优质服务配合才行）。

综上所述，从社会管理手段的有效性角度考察，针对计划生育工作的重点人群——农村贫困家庭——发展生产和养老保障的柔性生育需求，以及对经济利益敏感的特点，使用合适的利益诱导方法，削弱和替代这些家庭再生育需求，促使人们自觉执行计划生育政策，是稳定低生育水平和缓解出生性别比升高问题的有效调控机制。

三、利益导向机制的良性价值取向

胡锦涛总书记2004年在中央人口资源环境工作座谈会上阐述科学发展观时指出：“坚持以人为本，就是要以实现人的全面发展为目标，从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展，不断满足人民群众日益增长的物质文化需求，切实保障人民群众的经济、政治和文化权益，让发展的成果惠及全体人民。”^[3] 计划生育利益导向机制将国家经济发展成果通过转移支付方式，惠及农村计划生育贫困家庭，满足这些家庭经济发展和养老保障的需求，完全符合中央从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展的要求，完全符合中央“以人为本、促进人的全面发展”的价值取向和社会发展目标。在新时期大力推进计划生育利益导向机制，是人口与计划生育领域落实“科学发展观”、建设和谐社会的具体体现。

公平公正是国家政府管理和调控社会公共事务与公民行为的需要遵守的基本价值准则，也是计划生育管理工作的基本准则。在市场经济条件下，家庭作为社会微观利益主体，任何来自非市场力量和非自然力量导致的系统性损失，都有必要加以补偿，这是市场经济条件下社会公平公正的基本要求。国家通过外力推动人们进行计划生育，由此对家庭合理生育需求不能满足带来的家庭经济发展以及父母养老保障的影响，给予物质利益的替代与补偿，符合

市场经济条件下的社会公平公正要求。从这个意义上说,利益导向做法具有基于社会公平的补偿性质,同时也是政府调节公民生育行为时负责任的表现。

其次,政府干预引导公民行为时,在授权范围内选择强制还是诱导方式,需要根据公民行为的性质而定。非计划生育行为,尽管对社会有负面影响,但性质仍然是无具体损害对象的轻微过错行为,对其矫正不能仅仅依靠强制约束,尽管在目前的经济社会条件下计划生育约束机制必不可少,但用激励方式正面引导公民计划生育行为更为重要。采用正向的激励性的诱导方式调控公民的生育行为,是政府管理计划生育公共事务的一种良性方式。这样做不仅反映了政府在人口与计划生育工作领域的管理思路和管理方法的重要转变,也反映了政府不是口头上而是真正秉持“以人为本、促进人的全面发展”的社会管理理念。

再次,采用利益导向调控人的生育行为,是一种间接调控方式,它不是直接对人的生育决策权进行限定,不是简单地依靠外部力量约束人们的生育行为,而是通过利益的设定,即事先公布利益种类、大小和实施方案,以及获得的条件和途径,由当事人在利益获得与让渡再生育机会之间进行利弊权衡、自主选择,诱导人们产生内生性力量,用放弃再生育来换取利益。这种允许人们在利益与再生育之间有一定的自由选择与决策空间,通过内在力量主动约束再生育行为,是计划生育利益导向机制

非常重要的特点,它冲破了计划经济条件下形成的政府习惯于直接干预人的行为的管理思路与管理定势,给公民留出一定自由决策空间,是一种与市场经济相适应的间接社会调控模式,反映了政府对公民生育权利的保护与尊重。这一变化是计划生育管理思路与管理模式的变革与创新,具有重要意义。

因此,从社会管理手段的适当性角度考察,计划生育利益导向机制通过社会利益的再分配方式,奖励和补偿农村计划生育弱势家庭,解决这些家庭发展经济和养老保障需求,促进社会和谐发展,体现了市场经济条件下“社会公平”原则;由国家提供利益,当事人通过利益比较以自主决策方式约束自身生育行为,这种调控公民行为的方式符合“以人为本”的精神。因此,计划生育利益导向机制是适应社会主义市场经济环境的“社会干预机制”,是维护保障公民生育权利的新型计划生育管理机制,是负责责任的政府对计划生育公共事务的良性管理方式。

参考文献:

- [1] 周长洪. 关于计划生育利益导向机制的几点理论思考[J]. 人口与经济, 1998, (2).
- [2] 周长洪. 构建计生利导和社会保障机制的重大举措[N]. 中国人口报理论版, 2004-05-03.
- [3] 中央保持共产党员先进性教育活动领导小组办公室编. 保持共产党员先进性教育读本[M]. 北京: 党建读物出版社, 2005.

[责任编辑 王树新]

(上接第37页)

- [8] 陈启芳. 浅谈香港社会福利服务及残疾人士康复服务. 广州市社会科学界联合会, 广州市残疾人联合会. 残疾人社会保障研究. 广州: 广东人民出版社, 2004. 83.
- [9] 广州市社会科学界联合会, 广州市残疾人联合会. 残疾人社会保障研究. 广州: 广东人民出版社, 2004.

- [10] 张宝林. 中国残疾人事业理论与实践研究(人道卷). 北京: 华夏出版社, 2007.
- [11] 孔娟. 残疾人就业将成为支持美国经济复苏的重要力量. 社会福利, 2003, (7).

[责任编辑 崔凤垣]