

人口与计划生育  
新论征文

# 关于市场经济下计划生育经济奖罚 的若干思考

严梅福

市场经济大潮力具万钧,它不可避免地要冲击我们社会包括计划生育在内的现存的一切,迫使人们用它所提供的新的准则,去衡量与检验当今社会生活的全部涵盖,核定其存在与发展的合理性。

目前,我国人口学界还来不及深层地思考市场经济将给计划生育以什么程度和范围的影响。但至少在下述三点上已取得了共识:第一,市场经济与计划生育并不矛盾。计划生育并不是计划经济的固有产物和李生兄弟,在由计划经济向市场经济转变过程中,计划生育只能加强,不能削弱。第二,在近期,我国的计划生育工作仍应以控制人口过快增长为主要任务。第三,必须改革计划生育原有的控制方式以<sup>1</sup>适应市场经济下全新的人口发展形势。在这方面,观念与行动的落后,都可能给我国的人口控制造成重大失误,使人口在本世纪末突破13亿。然而,在计划生育中,究竟应当采用什么策略、哪些方法、何种手段才能使我国妇女总和生育率、人口出生率、人口自然增长率不致因为受到市场经济的冲击而出现反弹,才能对人口数量实行有效控制呢?这是计划生育面向市场经济之后必须回答的问题。

可供选择的方法和手段是多种多样的,有行政的、经济的、法律的、群众的(通过宣传群众、教育群众或利用群众组织去实现生育控制)和综合性的等。它们孰优孰劣,学者们现在尚未取得一致认识。比较普遍的看法是:以往沿用的经济奖罚、行政手段随着市场经济的兴起,已经失效。在注重使经济调节法制

化的市场经济下,计划生育应当转向法律控制,或转向以法律控制为主导的综合治理。

笔者不尽同意这种看法。认为在市场经济下,特别是在从市场经济兴起到它完全形成的这段时间里,发动和制止人们的生育行为,引导人们生与不生、生多生少的仍然是经济因素而不是法律因素。故尔,我们应当充分利用经济这根在现阶段可以拨动一切的大杠杆,遵循价值规律,依靠有效的经济奖罚去对人们的生育观念和<sup>2</sup>行为进行合乎心理规律的导向,才能使人们的生育活动在市场经济下按计划运行。

笔者主张大胆对现行的已经陷入困境的计划生育经济奖罚制度进行改革,变个别经济奖罚为集体经济奖罚,变单纯的经济处罚为“罚税结合”治理。只有这样,计划生育在人口数量控制上的作用才不致衰减与削弱。本文拟从对经济奖罚作用的再认识;市场经济下经济奖罚面临的困境;法律控制的局限性;市场经济下经济奖罚的改革等方面对这一主张进行阐述。

## 一、经济奖罚在我国人口控制中的作用的再认识

近二十年来的事实证明,经济奖罚在我国计划生育中起了十分重要的作用。特别是在城市职工中,这种作用简直是决定性的,以致可以说,城市之所以在生育控制上远远走在农村前面,是与城市的经济奖罚有力和有效分不开的。长期来,人们在分析城市生育率比农村得到有效控制的原因时,总是婉转地归因为城市人口文化素质高,有良好的社会

保障等等,而不愿直言不讳地承认最主要原因是城市的经济奖罚,特别是经济处罚比农村更为有力。但这是事实。

在70与80年代,经济奖罚对城市职工生育的制约作用是农村无法比拟的:城市职工违反计划生育,要罚款、扣发奖金、不调工资、降薪直到开除公职。这种惩罚当时是针对着职工的“生存点”进行的。只要想想,在一切都要凭票证供应的年代,一个失去了“铁饭碗”的人,又要养活一个超生的人口会有多么困难,就不难理解经济奖罚在当时的不可违抗性,因而,也就能够懂得城市职工想多生而又不生多生的道理了。据对北京市已领独生子女证妇女的调查,她们的期望子女数普遍是2个。<sup>①</sup>而事实上,城市这时的经济奖罚使职工面临的已经不是一般的得与失的权衡,而是“生存”与“生殖”这样一个严酷的抉择。在正常情况下,一个人是不会舍“生存”去求“生殖”的。

城市里确实是靠了强有力的经济奖罚来抑制职工的生育行为。而这种抑制,从人口控制的长远观点看,又是十分有益和必要的。心理学认为,修正人们的生育行为有助于人们生育观念的转变。当良好的生育行为形成并得到巩固之后,他们的生育观念也会随之改变,并最终会发现少生优生的种种好处而自觉地去实行计划生育。现在城市人口中普遍地不愿多生,有的甚至不要孩子,应该说都与前期强而有力的经济惩罚导致的生育行为改变有着密切关系。

经济处罚的威慑力在农村从来没有达到城市一样的强度。其原因是农民有着与城镇职工完全不同的受罚背景:他们无工资,奖金可扣,无薪可降,也不怕被开除,只有几亩责任田和几间赖以栖身的住房,而社会主义制度的基本原则又决定了农村经济处罚的限度,总不能将超生者从他的责任田上撵走,这就是为什么即令是在我国计划生育进展得十分顺畅的年代里,农村人口出生率也比城市

高得多的主要原因。1987年1%人口抽样调查表明,我国15—64岁妇女平均生育数城市为1.87个,农村为2.44个;农村妇女总和生育率2.6,城市为1.3。但是,这又仅只是问题的一个方面,我们同时还应当看到,实行计划生育以来,农村生育毕竟有了大幅度下降,而经济奖罚又为促成这种下降起了重要作用。因为十多年前,超生罚款是可以取走超生户全年收入的大部,使其经济拮据,陷入贫困的。这对超生者心理上不会毫无压力,他们不可能对经济处罚处之泰然。据邹平等对河北农村的调查,如果给已有一个孩子(不论男女)的农民不再生二胎行为提供土地、免义务工,进独生子女福利工厂等奖励,他们中宁愿不生二胎者分别为57.3%,56%,68%;若给生育二胎者以罚款、罚土地等处罚,他们中宁愿再生二胎者就从没有处罚时的71%随处罚的加重而逐步下降到12.7%。调查者认为,在农村的生育控制上,轻罚优于不罚,重罚优于轻罚。<sup>②</sup>

对比城乡计划生育的进程就能明白,哪里拥有有效的经济奖罚,哪里的生育率就会得到有效的控制。它们关系如此明显,以致可以这样认为:在我国经济发展还远没有达到令人口出生率自动下降的水平以前,在短短十多年时间里,促使我国人口出生率急剧下降,少生2亿人的主要原因是我们采取了符合我国国情的奖罚措施,特别是经济奖罚措施。它不仅能给人们生育行为以直接的利益导向,而且也为行政、法律等控制手段提供保证。我国城乡经验都表明,经济奖罚不失为一种控制人们生育行为的直接而有效的手段,不可轻言放弃,我们应当寻求它在市场经济下作用的规律,使其在新形势下继续发挥效能。

## 二、计划生育经济奖罚的困境

<sup>①</sup> 《文汇报》,1991年7月11日。

<sup>②</sup> 《人类、发展、前景、抉择》,邹平、胡鞍钢,第204页。

近年来,随着农村商品经济的发展和城乡经济搞活,特别是市场经济的兴起,曾经为抑制人口过量增长起过重要作用的计划生育的经济奖罚制度,已经陷入困境。

首先,农村的独生子女奖励正在丧失其心理功能。原因之一是奖励过于微薄。十多年前定下的每月几元的“独生子女保健费”,而今只具象征意义,对人们的生育行为丝毫不再有激励作用。原因之二是各种经济奖励在农村从来都未认真落实过。一些诸如要分双份宅基地、菜地、口粮田、入托上学优先并在经济上给予一定照顾的承诺,已成了“公开的谎言”。农民对此不相信也不感兴趣。笔者在调查中得知,四川省邻水县城北乡姚家村农民张某,是该村当年唯一响应号召,领取“独生子女证”的人。可是,他的孩子已经长到12岁,却从未领过分文“独生子女保健费”,后来经多次向乡政府提出申诉,历时年余,才七折八扣地领到了300元钱。而加分的责任田、菜地、宅基地至今杳无音讯。相反,那些多生者,却得到了比他多几倍的田和地,并且,早已几度庆贺了丰收。计划生育奖励的失信,使独生子女父母凉了心,也使众多打算只生一个孩子的夫妇减了气。我国农村许多育龄夫妇现在是宁愿多生一个孩子受罚,也不想只生一个孩子受奖。对这样一种结果,农民是无可厚责的。计划生育奖励在推动农民实行少生优生,有计划的生育上,其作用已几近于零。

其次,是经济处罚在农村已不再具有原来的威慑力,有钱与无钱的超生者对经济处罚都无所畏惧。市场经济改变了农村用鸡蛋换油盐的封闭状态,农民收入有了大幅度提高,几百元乃至数千元的罚款也不会使他们的许多人陷入贫困与拮据的境地,他们能拿得出来。现在农村许多超生户,常常是夫妇、父母商量好了,交足了罚款再生的;而对那些先富起来的人,区区超生罚款,只不过是“牛拔一毛”,丝毫无损他们的元气。在这部分

人看来,生育权也成了商品,也进入了市场。这对计划生育政策无异是一种无言的诋毁和辛辣的讽刺。与此有异曲同工之妙的是一些贫困户也居然不怕罚,敢于超生,因为他们无钱罚不起。这又从另一方面使农村计划生育的经济处罚陷入了困境。

无钱罚不起因而罚不怕的主要是一部分在市场经济发育过程中被分化出来的穷困人群。对违反计划生育后的经济处罚,他们惯用的法宝是“横、骗、赖、逃”。依仗这一套,他们中有的人超生后既无惊、也无恐,内心反而十分泰然,扬言“要钱没有,要命一条”,都转移到亲友家,让干部看到一幅破锅烂袄的穷苦景象而不忍心催缴罚款;有的人耍赖软拖,半年交上十几元,好话说够一箩筐,三年四载,不了了之;有的人威胁邻舍,骂泼乡里,使人不敢揭发其装穷弄假的事实;有的人利用宗族亲友关系,让超生子女照样分得宅基地菜园;有的人则干脆逃之夭夭,远遁他乡。如此种种,使计划生育的经济处罚难以兑现。

再次,在城市,企业为了转换经营机制,参与市场竞争,必然要全面改革用工办法,打破“铁饭碗”,改革沿用的工资奖金制度,工人和企业之间可以双向选择,人员将按市场需求而自由流动。这样,原先对职工曾是“生命攸关”的违反计划生育的经济处罚办法,其威慑力必然急剧下降,制约职工生育活动的效能就会减弱或丧失,从而,使曾经最为有效的经济奖罚也陷入了困境。

不应小觑市场经济造成的计划生育经济奖罚在城市里的效能锐减,因为这可能诱使职工中被压抑的生育二胎的愿望活跃起来,并被提上日程,出现城市的生育反弹。特别是那些县以下的城镇。

### 三、法律控制的局限性

当计划生育的经济奖罚在市场经济下陷入困境时,人们很自然地想到了用法制来实行生育控制,想到了法律自身具有的特点:庄严、权威和它拥有的强制性和威慑力。

在市场经济下,将生育推向法制管理轨道无疑是正确与必要的,这是我们社会主义制度健全与完善的必然。缺少法制,经济奖罚与行政控制都会因为带有极大的任意性而容易出现偏差。但是,我们又不可将法律在控制生育上的作用过于夸大,因为许多计划生育中现实存在而又难以克服的问题,并不会因为几部法律的推出就迎刃而解。这只要举出“超生”问题为例,就能看出法律在生育与人口控制中的作用也是十分有限的。因为可以想象,在未来的生育法规中大约是不可能写进诸如追究“超生”者刑事责任条款的。退一万步说,即令是立了这样的法,也未必就一定能够遏制人们的超生行为。这是因为“超生”等违反计划生育现象带有普遍性,自古“法不责众”,任何精明的政治家和有效的管理者都是不会在这样的高违法起点上贸然对大面积的人群实行法律制裁的。而且,如果“超生者”真的要坐牢,也不会像其他刑事犯一样会受到社会舆论的谴责,服刑者也很难产生诸如自责、内疚等情感。在传统生育观念尚未转变的人们看来,违反计划生育即令是被认为犯了罪,也是为了传宗接代、孝敬祖宗、壮大宗族。犯罪者内心只会感到无限慰藉,颇有荣光,而决不会有一丝因为觉得损害了民族、国家利益而产生的羞惭与不安。这样的法律制裁是难以达到预期心理效果的。至于依法对被告所作的罚款判决,固然比现行的“超生”罚款具有更大强制性,但是,对于无钱可交的贫困户,也难有什么出奇制胜良策令其交款。因此,结论只能是:在市场经济下,为了遏制人口过快增长,法律控制是十分必要的,但是,其作用又是非常有限的。

#### 四、计划生育经济奖罚的改革

法律手段在人口控制上的局限性说明了在市场经济下经济奖罚仍不应偏废。目前计划生育中经济奖罚面临的困境只说明应当对它实行大胆改革,使之适应市场经济的新形势,却不能因此而透过于经济奖罚制度本身,

得出市场经济下计划生育的经济奖罚已经失效的错误结论。

事实上,尽管当前经济奖罚已是山重水复,面临困境,但一片令人欣慰的曙光已经在农村计划生育管理实践中出现。那就是改革现行的个体经济奖罚制度为“集体经济奖罚”和“税罚结合”制度(本文只讨论“集体经济奖罚”制度,并限于农村范围,“税罚结合”与城市职工集体经济奖罚问题,将另文讨论)。

本文所说的“集体经济奖罚”,是指改实现行的计划生育中将奖励和惩罚仅是指向生育者个人和家庭的作法,使之也同时指向他所在集体。即在奖罚生育者个人与家庭的同时,在农村也奖罚他所在的村或组。这样,人们在计划生育中表现的好坏,就不再只是他个人受奖受罚的私事,而是涉及到众多他人的集体公事。奖罚因此被置于了更广阔的背景上,具有了更丰富的社会意义。而所谓“税罚结合”,则是指对违反计划生育者除了进行一次性的罚款之外,还要征收“超生子女税”。罚款使违反计划生育者感受到短期然而而是急剧的经济压力所造成的痛苦,征税则能造成长期的压力与痛苦,“税罚结合”能使其感受到双重压力与痛苦,并最终能在心理上达到遏止其违反计划生育行为的效果。

目前,我国计划生育的经济奖罚虽然主要是针对家庭与个人实施的,但是,集体形式的经济奖罚实际上早已存在。在农村一些地方,对计划生育搞得好的乡、镇、村优先发放扶贫贷款,优价供应农用物资,在技术培训、劳动就业、产品销售等方面实行倾斜政策,给以重点支持等,都带有强烈的集体奖励性质;在城市,企业中如果有职工违反计划生育,企业不仅要被取消评选先进的资格,还得承担大大高于职工本人的罚款,企业负责人也要受到经济处罚,这种处罚形式究其实质就属于集体处罚的性质。

集体经济奖罚能引起一系列个别经济奖罚中难以产生的群体心理效应,起到个体奖

罚难以起到的作用,收到个体奖罚难以起到的效果,因而,能解决市场经济下计划生育中出现的许多棘手问题。

第一,它能使控制生育与广大农民的现实利益挂钩,激发他们参与计划生育工作的积极性,扩大计划生育工作的“心理覆盖面”。由于农民的情感、思想同计划生育发生了联系,摆脱了认为“抓计划生育是政府的事”这种局外人的心理状态,他们就能随着自己所在村、组、乡计划生育开展的好坏而激动与烦恼,从而形成一个人人都关心乡里村里的计划生育,个个都反对超生、偷生的计划生育环境。

第二,它能改变现行经济处罚中“有钱不怕罚、无钱罚不怕”的被动局面。那些在市场经济下先富起来的一部分人,可能确实能够承担起个人的罚款,但未必能够承担起对全组乃至全村的罚款;同样,无钱可罚并不等于他所在村组都贫困。村组作为一个集体,当然是不愿因为个别人的超生而受到经济处罚的。

第三,它能解决罚不着的问题。市场经济下人口流动会进一步加大,户籍管理也将逐步由户簿向身份证过渡。这使得许多超生者可以随时用外出的谋生的办法来逃避罚款,从而出现想罚而又罚不着的现象。集体经济奖罚有助于克服这一矛盾,道理很简单:不可能整个村组都外流,而外流者也深知外逃并不表明他会百年不归,永离故土。这样,他就必须考虑他外逃超生,牵连别人为他承受经济处罚所应担当的道义责任,并使许多人舍弃外逃躲避罚款的想法。

### 五、集体经济奖罚的实施

在我国计划生育工作中,集体经济奖罚还只是在一些地方被自发的应用。对它在我国当前市场经济下人口控制中的作用与价值,运作的形式等尚缺乏理论研究。但从已有的经验和市场经济下计划生育形势的发展看,可以这样实施对集体的经济奖罚制度:

1. 剥夺优惠。优惠主要包括政府对农村政策性的各项照顾。在集体经济奖罚中,剥夺优惠不仅意味着违反了计划生育的人不应接受扶贫贷款,不给分配农用紧俏物资,不给承包荒山果园,不享受社会福利与救济,外出劳务签证、工商换证、户口迁移等方面都要受到限制,而且,他所在的村组都将因为他而不得享受有关优惠条件。

2. 集体罚款。这是指当某村组里出现了违反计划生育的人和事时,除超生户必须接受一定数量的“超生罚款”之外,他所在的村组也要承担数倍或十数倍于他的罚款。这个罚款由村组各户分摊。并且,如果超生户外逃或拖欠,所缺金额,也应由村组各户分摊。不过,“超生子女税”仍只限于向超生者征收。

3. 罚工。对违反计划生育者和他所在村组,还可以罚工。这是因为农村每年都有兴修水利、筑路等集体工程,罚工就是给受罚村组多派一些工日。

以上是对集体处罚方面的措施,在对集体的经济奖励方面,亦可考虑:

1. 给予各项优惠性照顾。与集体经济处罚相反,对在一定范围内被评为计划生育的先进村组和个人,在各项政策性的照顾上给以优惠。如供应优价化肥,优先接受乡镇企业职工,安排其成员参加致富培训等等。

2. 给以集体奖励。实行集体奖励必须先在全县范围评选出计划生育先进村组和个人,并排列名次,依次发给不同等级的奖励。奖励不仅要有精神的内容,也要有物质的东西。并且,现金与实物还应达到一定“重量”,才能产生激励的效用。

3. 奖工。这是指对被评为计划生育先进村组和产生了先进个人的村组,可以减免他们在集体工程中的工程任务。

实行计划生育集体经济奖罚的最大问题是奖励的经费来源。解决的渠道有三:一是国家投入。二是地方投入。三是罚抵奖。其中,“超生子女税”应当转为“计划生育奖励基

金”；此外，一个县要努力使自己范围内的奖罚经费基本相当，力争集体罚款能抵销集体奖励的支出。这样，集体经济奖罚基本上就是群众的一种自我奖罚，自我激励机制。县计生委应统筹管理与平衡全县奖罚经费。

## 六、集体经济奖罚的心理效应

集体经济奖罚之所以能够成为市场经济下控制人口过快增长的有效手段，是因为这种奖罚能够在村组成员心理上引起一系列反应，产生各种能激励他们去实行计划生育与抑制违反计划生育行为的群体心理效应。阐述这些心理效应，能从心理机制上揭示集体经济奖罚的合理性。

1. 焦虑。这种心理反应一般出现在受到奖励的先进村组成员中。当村组受奖后，成员实行计划生育的积极性就会随之增高。与此同时，他们心理上也会产生焦虑，耽心村组里个别人会出现违反计划生育的行为，使奖励丢失，先进不能保持。在这种情况下，先进村组成员会比未受奖前更加关心和渴望了解政府的计划生育政策，努力去弄清还有哪些可能使他们失去先进称号和经济奖励的隐患与潜在危险。奖励的分量越重，成员的焦虑的程度也越高。

2. 委屈感。当村组因为某些人的违反计划生育受到集体处罚，特别是罚款终于被分摊到每家每户的时候，村组成员的委屈感便会油然而生：“我又没有违反计划生育，怎么罚我的钱？”但是，这种委屈感正是集体经济惩罚期望的产物，它对搞好村组的计划生育是必要的。村组成员受了罚，感到委屈，就会向违反计划生育者发泄不满。而向违反计划生育者发泄不满的过程，实际也就是对他进行教育与指责的过程，也是村组成员相互进行教育和商讨怎样防止违反计划生育现象再度发生的过程。群体将从这种相互交往过程中，提高对计划生育的认识，加强彼此的监督。

3. 罪责感。一些违反计划生育的人，在计

划生育管理部门对其进行罚款时，心理上并不一定会有多大震动，很少会感到自己做了有负于国家民族的事，很少有人会因此而产生罪责感之类的心理活动。但是，当乡亲们因为他的牵连蒙受损失而责怪他时，群体舆论的压力，左邻右舍的气愤却会使他无法保持心理的平衡。他内心会感到愧惭，会深深觉得对不起那些无端受累的同宗故里，一种有负于人，有负于群体的自我谴责会使他内心产生很强烈的罪责感。

4. 矛盾转移。实行集体经济奖罚，引出了一种新矛盾。村组成员受自身利益的驱使，再也不能对违反计划生育者持“各自打扫门前雪”与“和为贵”的态度了。他们开始积极参与与本组本村的计划生育工作，把自己公开摆在同违反计划生育的人和事相对立的位置，强烈谴责其损害集体利益的行为，通过各种方式暗示那些企图违反计划生育的人应立即放弃自己的意图。于是，国家与违反计划生育的个人之间的矛盾，就在很大程度上变成了村组成员与违反计划生育者之间的矛盾。

矛盾的转移有利于计划生育的开展。因为矛盾转移意味着群众对计划生育的积极参与，意味着村组成员十分有效地代替了计划生育干部在给违反计划生育者施加心理影响，所以，这种转移应当看作是计划生育深入开展的一种标志。

计划生育经济奖罚制度的改革，涉及到千家万户的直接利益，它需要群众的理解和支持。因此，像一切取得成效的政策一样，首先必须通过各种途径广为宣传，把政策交给群众，让群众知道自己为什么受罚，懂得怎样才能争取受奖、避免受罚。其次，必须以先行试点，逐步推广的方式进行。试点能给农民对这一新事物一个认识过程，增加他们的心理承受力。同时，也能让他们在暂不介入的情况下，站在旁观的位置上，对这一制度进行公正的评价。（作者工作单位：湖北大学教管系人口教育与计划专业）