

进一步控制中国人口增长的对策

辜胜阻 刘传江 钟水映

一、对策思路：政策与发展并重，治标与治本同举

在推行了近二十年的控制人口快速增长政策之后，我国人口出生率和妇女总和生育率较70年代初期显著降低，其中城市已基本上实现了一胎化。由于人口增长具有周期性和累积性特点，加上我国二元社会结构中城小乡大的特征，我国人口增长的绝对数庞大，增长速度下降幅度越来越小，甚至出现反弹，未来人口控制的压力依然沉重。

为了寻找进一步控制中国人口增长的对策，须先明确进一步控制人口的潜力所在。二元社会经济结构下形成的二元生育模式是我们分析上述问题的起始点。城市中已较普遍实现一胎化，已无再继续降低的潜力，农村自然便成为我们研究的重点。对这一结论的理解至少可包括以下两个层次，第一个层次，农村人口控制是进一步控制我国人口增长的难点和重点所在，这主要体现在两个方面：其一，农村生育水平相对较高，而且尚有进一步降低的潜力；其二，农村人口占全国人口的绝大部分，若能进一步控制这一块的人口增长，必将对全国人口控制产生显著效果。第二个层次，根据农村人口控制的现状，人口进一步控制的潜力分为两个层次：其一，可以主要地依靠完善控制机制手段进一步降低生育率的部分，如早婚引起的早育和多胎生育；其二，主要地依靠经济和社会发展水平进一步提高后可进一步降低生育率的部分，这主要是农村中较普遍的二胎生育。与此相对应，未来的中国人口控制应从两方面入手，一是要变革管理方式，建立具有中国特色的科学的生育管理方式；二是要在社会经济发展过程中进行制度创新。如果说第一个方面是在人口范围内来寻找控制人口增长的对策的话，第二个方面则是超出人口范围在社会经济系统中寻求人口对策；第一个方面是“治标”，第二个方面可以称作“治本”。虽然，“治标”手段的作用与“治本”手段的作用在人口控制实践中难于作具体分解，但无论是在理论上还是在政策上区分这两类性质不同的人口控制手段有其现实意义：第一，如前所述，作这种划分是我国进一步控制人口增长的潜力分布层次的反映；第二，作这种划分是我国社会经济发展水平及人口—经济关系现实的需要。我国社会经济发展的较低水平及人口增长对经济增长所产生沉重压力的残酷现实不允许奢望在经济高度发展后能自发引起人口增长速度逐渐下降，而必须首先在政策上寻找突破口；另一方面，社会经济发展对人口发展的决定作用，及人口政策控制在使生育率达到一个较以前相对低的水平时面临社会经济发展“瓶颈”的事实，又迫使我们通过寻求发展而得到“最好的避孕药”。

二、治标途径：在人口控制过程中进行管理方式的革新

70年代我国人口控制主要采取行政约束模式，80年代在此基础上增加了经济约束手段，即所谓行政——经济约束模式，这两种模式在当时条件下都对人口控制起过较大或一定的积

极影响，但由于措施的某种局限性，在实施过程中暴露出了一些弊端或者产生某种扭曲。时间进入90年代和21世纪，形势已经和正在发生着新的变化。我们认为：要避免上述约束模式的弊端，应在如下方面对现行计划生育管理方式进行完善与革新。

1. 在控制模式上实现行政——经济约束模式向以法律约束为核心，宣传教育、行政约束、利益导向、服务保障和统计监督为辅助的多元约束体系模式转换。具体来说，这种模式具有如下特点：（1）法律约束比其他手段更有权威性和稳定性；（2）法律约束由于本身具有的程序化、公开化特点，易为广大群众所接受；（3）法律约束可以弥补农村普遍实行家庭承包责任后因集体经济缩小而导致的集体行政约束力下降和经济约束“软化”的不足；（4）凭借法律约束力可以使行政约束、利益导向、统计监督等手段有效地发挥作用。

事实上，近几年来我国有26个省市区颁布了地方性计划生育条例，1980年通过的《婚姻法》中也有关于计划生育的条款，这表明人口控制的法制化已经迈步，但这仅仅是一个开端，有许多工作要做，如提高现有法律的权威性（如《婚姻法》）；逐渐完善与人口控制有关的各种立法，如《户籍法》、《义务教育法》、《人口申报统计法》等；婚姻登记部门与计划生育部门工作相互协调，保证婚姻登记管理的严肃性；通过收入政策调整人们的生育倾向，如改超生罚款为征收超生社会抚养费，在完善立法的基础上，加强执法、司法工作。只生一胎者给予独生子女抚养补贴费，计划内二胎征低税，计划外二胎和多胎征较高的累进税等。

2. 在管理领域上，在重视上层管理的同时，加强与完善社区基层管理，尽快实现计划生育管理网络体系的健全。现在，中央省地(市)县的计划生育管理体系已经比较健全，有些地区的乡镇也逐步落实了计划生育管理人员或设立了计划生育办公室。从整个计划生育管理网络看，社区(村、组)基层(尤其是农村社区基层)管理网络这一网底十分薄弱，呈“线断、网破、人散”的局面，而计划生育管理的对象是在社区基层，而不在上层。在农村普遍推行以家庭为生产经营的经济控制改革后，由于集体经济成份和管理职能的减弱，加强和完善社区基层计划生育管理网络显得更为必要。这一网络应担负社区基层计划生育宣传教育、计划生育监督反馈，计划生育执行管理和计划生育初级技术服务四方面任务。

3. 在控制环节上，实现从重产后管理向重孕前型管理转变。计划生育工作依据生育过程可分为孕前管理工作、产前管理工作和产后管理工作。对以怀孕和分娩为标志划分的计划生育过程不同阶段的管理会对生育行为产生不同影响。我们认为，应该贯彻的管理原则是：以孕前管理为重点环节，以产前管理作补救措施，为产后管理作辅助惩罚手段。在70年代和80年代，我国计划生育工作是在以上三个环节展开的，不同地区在这三个环节管理上所花的时间和精力是不一样的，局部地区大量的工作花在产后管理，即征收超生子女费上，有的地方甚至把征收超生子女费作为计划生育的主要目标，下意识或有意识地等农民超生了再采取管理措施，结果花了很多时间和精力，计划外超生现象仍然没有得到控制。要从根本上改变产后型管理，除了要求计划生育管理人员在思想上了解产后管理和孕前管理对人口控制的不同影响外，更需在计划生育实践中消除计划生育管理人员的产后管理动机。为此，可考虑采取如下措施：

（1）法律或政策上对育龄夫妇的节育义务与节育服务作出规定，可以使计划生育管理人员在监督执行育龄夫妇的孕前管理时有章可循，避免过去计划生育管理人员认为育龄夫妇孕前管理难做，早生、超生后一罚了事的心态。

(2) 改超生罚款为征收超生社会抚养费, 上缴财政, 同时保证计划生育部门必要的计划生育管理经费, 改变过去计划生育部门经费拮据而不得不通过超生罚款“创收”的非规范性行为。

(3) 不宜以征收超生费(税)多寡来衡量计划生育工作的政绩, 而应以计划外怀孕率和计划外生育率作为评价计划生育工作好坏的重要指标。

要切实做好孕前管理工作, 还应根据不同管理对象将孕前管理作不同划分并相应地采取不同的重点管理措施。孕前管理对象据其婚育状况分为三种不同情况: i) 婚前管理; ii) 婚后孕前管理; iii) 一胎生育后再孕前管理。第一种的管理重点是严格把好婚姻登记关, 消除早婚早孕; 第二种的中心工作是向初婚夫妇传播避孕知识及发放避孕药具; 第三种情形又可分为两种不同对象区别管理, 对于已生育一胎尚有二胎指标者应重点抓其生育间隔期间的避孕管理, 对生育一胎后按政策再无二胎指标及已生二胎或多胎者一般应让夫妇中一方实施绝育措施。

4. 在管理主体上, 实现从单纯的计划生育部门管理向多部门的综合管理转变。作为生育主体仅仅是育龄夫妇的角色之一, 实际上每个育龄人口都是由众多角色集合而成的角色丛。据此对育龄人口生育行为的控制便可有两种不同途径: 第一, 单纯管理其生育角色而直接控制其生育行为。第二, 管理其多种不同角色从多方面限制其生育行为。前一种方法简洁明了, 最易奏效也最易失效。当育龄人口角色转换或角色隐蔽时即易产生后一种结果, 因为此时他或她只需转换一个角色便可实现其目标。后一种方法则不然。在此情形下, 当事人进行角色转换会受到多方制约制裁, 同时管理者诸方还可凭借相互间的彼此协调使控制对象难于角色转换或再转换。70和80年代我国人口控制工作基本上是计划生育工作部门“独演独唱”, 目前, 需要代之以计划生育部门为中心, 有关部门相互协调, 共同承担人口控制重任的综合管理方式。如:

(1) 对早婚早育现象的限制需要当事人双方所在单位(或居住地)、民政、卫生、司法、共青团、妇联等部门与计划生育部门共同把关或监督、宣传。

(2) 对流动人口的计划生育管理需要流出地所在单位及有关管理部门和流入地管理部门和流入单位如公安、工商、税务、土地、建筑、劳动、卫生等部门和计划生育部门齐抓共管。对越来越多的人户分离即户籍所在地无此人, 居住地无此户口的现象, 需要户籍管理部门与计划生育部门再度合作, 改传统的以户籍为中心的管理方式为以居住地登记为中心的管理方式, 这样方可最大限度地减少“超生游击队”或“被计划生育遗忘的角落”。

(3) 扶贫救济、扶贫开发与计划生育工作相结合需要民政、开发办和农业生产资料供应、收购等部门将扶助对象的计划生育执行情况纳入实施救济与开发计划, 并向实行计划生育的贫困户倾斜, 否则, 如向超生户救济, 不仅难达到救济的目的, 反而会助长他们超生的动机。

(4) 在农村劳动力非家化与城镇化, 农业人口“农转非”过程中加进计划生育这一先决条件或优先安排独生子女或二女户家庭成员进入非农企业和城镇, 在农转非方面优先照顾严格执行计划生育政策地区, 以此引导人们的生育行为。

5. 在人口控制内容上, 引进人口质量导向, 通过提高人口素质来增强人们生育数量控制的动机。我国城市与农村二元社会经济结构下所实行的双轨制生育政策是基于现实的选择而非科学的方案。我国农村人口的低素质决定了他们的低收入水平和对子女的低水平期望, 加上在此条件下劳动力数量多寡成为影响家庭收入的重要因素, 人们普遍倾向于多生, 世代如

此,进而形成难以跳出的低人口素质和高生育率恶性循环:低人口素质——高生育率——低人力资本投资——低人口素质,高生育率——低人力资本投资——低人口素质——高生育率。事实上,这种局面的形成政府也应负有一定的责任,且不说建国初期的鼓励人口增长的政策,就是在以后的几十年直至今日的某些政策中仍明显带有人口数量导向,如长期实行的“自然”就业制度,改革前农村中按人头分配粮食制度及现在按人头分配责任田制度,城镇中按人口数分房制度等都不能不对刺激人口增长起推波助澜作用。从理论上和政策目标上说,控制人口数量仅仅是手段,提高人口素质乃是人口政策的宗旨,加强人口质量导向有利于抑制人口数量增长压力,从而最终有利于人口政策宗旨的实现。据此在政策和实践行动上应创造少生优育的激励机制,如在经济活动中强化就业岗位、收入水平、升迁机会与人口素质的联系,引导人们的生育观念和生育行为由广生薄养模式向少生优育模式转换。

6.在管理方式上,在重视生育行为约束控制的同时,加强节育知识技术服务咨询。计划外生育包括两种情况:一是意愿的早孕超孕导致的计划外生育,二是非意愿的早孕超孕导致的非意愿计划外生育。要全面地控制计划外生育务必对上述两种情况采取相应的措施,这就要求计划生育管理部门在计划生育知识的教育传播、服务咨询和节育措施的普及推广及节育技术特别是上环、结扎与人流等技术水平方面加以改进与提高。

面向育龄夫妇传播节育知识,推广节育措施可以减少非意愿超孕;改进与提高节育技术水平有利于减少非意愿怀孕后因担心节育水平不过关带来副作用所引起的非意愿生育。同时,计划生育知识的教育传播、服务咨询不应面向已婚育龄夫妇,还应适度面向未婚育龄人口。80年代早婚早育趋势增强虽受多种因素影响,但其中一个不为人们重视的原因是生理成熟年龄提前(而法定婚龄推迟)的未婚男女青年在性知识缺乏和避孕知识及手段不足条件下未婚先孕后担心社会舆论压力及节育技术质量而被迫前提结婚的现象。我们必须面对进入80年代以来青少年青春期的提前及受西方文化的影响,未婚同居和非婚同居现象越来越多这一现实,通过教育部门对进入青春发育期的少男少女开设讲授性知识和生育原理的生理课程,对接近生理成熟期的婚前人口传播节育知识和措施,并给必要者提供节育药具。

三、治本途径:在发展中进行有关制度的创新

1.进行生产经营制度的创新,推进农村生产集约化、社区服务社会化

中国人口控制工作开展以来的二十多年间,农村经历了生产经营制度的重大变革。从人口再生产的角度分析,过去实行人民公社制度时的基本特征是:在这种体制下,作为社会细胞的家庭其生产功能被取消了,家庭的主要功能表现为消费和赡养。生产队拥有生产决策、生产组织、生产服务、收入分配、救济贷款管理等多种功能。在这种条件下,政府号召人们实行计划生育,效果显著。其原因不外三条,一是农民生育水平本身较高,他们在一定程度内乐于接受计划生育;二是慑于人民公社的集权压力,更害怕集体在他们赖以生存的“工分——口粮”问题上作文章;三是当时农民受到十分严格的管理,不可能有很大的流动性。人民公社制度下,也存在着刺激农民生育的因素,如低下的经济发展水平,按人头分配的若干生活资料,工分的多寡直接影响生活资料取得的数量,养老家庭化等等,但这些作用力被政治经济生活的集体化所抵销,至少是被大大削弱,计划生育工作所遇到的阻力也就较小。

80年代初以来,我国农村实行了新的生产经营体制。在新体制下,计划生育工作受到了前所未有的阻力,这是因为:(1)新体制最突出的一点是强化了家庭的生产功能,这一功能

在人民公社制度下是极其微弱的。实行家庭联产承包责任制必然使家庭追求一定数量的劳动力，增加劳动力的数量投入，关心劳动力的延续与补偿，从而强化了农民多生多育的意愿。(2)新体制在强化家庭生育意愿的同时又极大地削弱了农村基层计划生育的约束力量。在新体制下，集体原先所具有的生产决策、生产组织、收入分配等功能荡然无存，一些地方的集体经济成了“空壳”，拿一些超生农民的话来讲是：“我没把柄在你手上，你奈我何！”由于计划生育的行政手段难以奏效，社区政府失去了约束权威。(3)联产承包责任制在一些具体措施上，刺激了农民多生和生男孩。例如在土地分配上，普遍采取的做法是按人头平分责任田，若干时期后，又按人头重新调整，女孩出嫁后退出土地，男子娶妻后增加土地。这种土地使用权的分配和调整不仅刺激了农民多生，而且强化了农民的生育偏好，(4)家庭承包制使家庭的赡养功能得到了加强，社会养老等福利措施因缺乏集体经济保障而无力实行，养儿防老成为农民的共同要求，多生、生男孩成了计划生育工作的重要障碍。(5)新体制之下，农民的流动性大大增强，一方面农民对付计划生育工作人员采取躲着生、偷着生的方式，另一方面农民通过多生多育，广结社会关系网，尤其是血缘关系网，这就为日后的发展创造了尽可能多的机会。

通过分析两种体制下人口控制的不同特点，我们认为，现在是认真考虑农村生产经营制度与人口控制之间的关系的时候了。事实上，就农业生产本身的状况而言，也有必要对承包制的一些做法进行认真检讨。在注意到承包制极大焕发了农民生产积极性，促进了农业生产的同时，我们也应看到农业生产的诸要素（劳动力素质、生产技术、土地数量与质量）并无显著提高，甚至还有所下降的现实。农业生产之所以在80年代初获得意想不到的进步，很大程度上是由于人民公社制度下被压制的生产力的解放。这种生产力解放的效应不可能长期保持下去，它需要我们顺应历史潮流，不断创新，以促进生产力的发展。

从有利于人口控制这一目的出发，进行农村基层的生产经营制度创新，必须找准突破口。我们认为，重塑有利于人口控制的农村生产经营制度，首先必须回到造成目前这种不利于人口控制的生产经营制度的出发点上来。解铃还需系铃人。家庭联产承包责任制给我国人口控制工作所带来的困难，其根源在于土地分配制度。承包制发轫于“分田到户”，那么改造承包制，重塑人口有利控制的农业生产经营机制也必须从“田”字上着手。但是应该记住，我们重塑有利于人口控制的生产经营机制决不是简单地把土地收归集体，又重新回到人民公社制度下吃大锅饭的局面。我们重塑农业生产经营新机制必须遵循这样几个原则：首先，它必须适应农业生产现代化、农村产业非农化、农村人口城镇化这一历史趋势。其次，它必须有助于改变目前承包制的许多方面与人口控制工作相抵触的局面，有利于约束和诱导农民的生育行为。此外，这种新机制还必须充分考虑我国农村现状，在求“变”的同时，让农民体会创新机制与过去的大锅饭有本质区别，以求得农业生产的相对稳定和不断发展。根据上述要求，我们的着手点应该是重新确定土地的分配方式，即不同于现在普遍存在的完全按人头平分土地模式，既强调集约化又有别于人民公社制度下土地完全集中统一耕种的模式，在两种制度之间寻找新的途径，使其既保留现行制度下对农民生产积极性的刺激因素，又可在很大程度上加强社区政府的权威，在这种基础上，我们才有条件强化社区服务体系，从削弱农民家庭多生多育的冲动力和加强人口控制有效性两个方面给计划生育工作创造良好环境。个别地方在土地分配制上进行了有益的探索，但还很不深入，目前迫切要求理论界从理论上阐明农业生产新机制与人口控制之间的紧密结合的可行性，同时在实践中，也需要社会各部门

协同行动，积极探索。原因很清楚：这种变革无异于又一次革命，它要求党和各级政府高度重视，单靠某一部门是无论如何也无力做到的。

2. 进行人口流动制度的创新，推进城镇化发展

乡城人口迁移流动是促进传统生育观发生变化，从而改变人们生育行为的基本诱导力量之一。人口迁移流动对妇女生育率的影响，理论界进行了多方面的探讨，一般认为，从积极方面而言，人口的迁移流动，可以产生四种效应以促使生育率的下降：（1）适应效应，即迁移者在未迁移前本来可有较高的生育率，但在新的环境中，受城镇人口生育行为的影响较大，且逐渐适应了这种环境，自身的生育率也得以下降。（2）干扰效应，迁移者生活于新的环境中，受到一系列的干扰，如城市生活空间狭小、交通拥挤等生活设施不足现象较为普遍，正常的生活秩序被破坏了，由此造成了生育率的下降。（3）中断效应，即人口从乡村向城镇迁移可能使分居现象增多，婚姻推迟日益普遍，从而在客观上有助于降低人口出生率。

（4）选择效应，从乡村流出的人口大多是其精华部分，即使是他们仍住在乡村，他们的生育水平也与一般人有所区别。

人口的城镇化水平不断提高是世界各国社会经济发展过程中的普遍趋势。考察我国40多年来人口迁移流动，我们发现，我国城镇化水平严重滞后于我国经济发展水平，形成了典型的二元社会结构形态。从人口控制的角度看，大力推进人口迁移流动制度的创新，提高人口城镇化水平是今后一个时期我国计划生育工作迈上一个新台阶的有力手段。之所以这样说，是因为：第一，我国四十多年形成的城乡隔离政策使得城乡之间存在着巨大的“势差”，城市对农村人口有着巨大的吸引力，且我国城市化水平滞后于社会经济发展水平，提高城镇化程度不仅必要，而且可能。第二，采取相应的措施，把人口控制手段融进在城镇化过程之中，可以大大缓解90年代乃至下一个世纪我国人口压力，为经济建设提供一个较为宽松的环境。有学者计算，如果采取让独生子女优先“农转非”，所形成的示范效应将在农村引起强烈震动，在90年代，农村会少生1亿人口，到2010年可少生2亿人口，这将是任何其它措施所难以企及的巨大成就^①。第三，推进人口城镇化进程可以改善我国人口的整体素质结构。第四，推进人口城镇化，可以缓和即将出现的城市人口老龄化压力。由于独生子女措施在我国城市得到较为普遍的实施，城市人口老化问题也十分突出，解决这一问题的途径无非是放开城市生育水平以及农村人口的城市化，前者受到人口再生产本身惯性作用以及现行政策稳定性等多种因素的制约，实行的可能性有限，城市化则是改善城市人口年龄结构的有效手段。

农村人口迁移流动必然伴随着非农化和城镇化，一些实证研究表明：非农化和城镇化只有结合起来，才能使妇女生育率转变成为不可逆转的过程，也就是说，从人口控制的角度看人口的迁移流动，就会发现，离土是重要的，离乡也是重要的，二者不应割裂。基于这种认识，我们认为，展望未来，离土又离乡的城镇化模式应成为可供选择的人口流动制度，并可以此作为深化农村改革的措施之一。我们设想，把人口流动制度创新与人口控制相结合的具体操作方法是条件地扩大“农转非”的规模。这里的条件是指“农转非”既要考虑国家资金约束，城镇化发展布局规划，又要考虑人口数量控制、质量提高的政策目标，如独生子女优先迁往城镇须交一定数额的非农化基金（如城市建设维护费、住房基金、就业基金）；进城者须具备从事非农产业生产的能力；进城者大多数要安排在中小城镇，对于独生子女，

^①参见胡祝帮，“城市引导农村的人口控制道路”（1991年“中国人口控制与社会发展”学术讨论会论文）

或实行计划生育的先进户成员则实行优先或在上述诸条件中予以优惠。这种综合性的人口控制农转非方案，既不显著增强国家经济负担，又可鼓励青年农民追求知识，少生孩子，产生控制数量，提高人口素质的二重效应，同时也可以防止农村人口大量盲目涌入城市后可能造成的“城市病”。大量调查结果表明，独生子女户一般人均收入水平较高，独生子女所受教育也好，因此，上述方案具有较强的可操作性。

3. 进行社会保障制度创新，淡化生育子女的经济保险观念

多次对农民生育动机的调查结果表明：养儿防老毫无例外地是农民首要的生育动机。这一事实加上城乡居民间养儿防老生育动机的差异，充分表明家庭养老保障制度是阻碍农民生育进一步下降的“瓶颈”，突破这一“瓶颈”的关键是将广大农民置于社会保障体系之中，让家庭成员从反哺模式的循环圈中解脱出来。一旦养儿育女的经济保险价值为社会保险所取代，农民牢固的养儿防老动机也就不攻自破；另一方面我国的人口控制，使得人口老龄化速度快，问题大，迫切需要从现在起进行社会保障制度的改革，以顺利地渡过人口老化这一关。因此，进行社会保障制度的创新既是治理人口的“膨胀病”的良方，又是治“老化病”的对策。

目前我国社会保障的水平还很低，1989年在全社会5.53亿劳动者中，享受社会保障的仅有1.6亿人，占29%，农民享受退休金、“五保”、定期救济的人数仅700多万人，仅占农村劳动力的1.7%，全国农村由集体经济养老的五保老人仅占农村老年总人数的6.2%，由家庭养老的占93.0%，广大农民基本上处于社会保障安全网之外。

我们认为推进社会保障制度的建立和不断完善，应处理好以下各方面关系：

第一，家庭养老和社会养老的关系。在一个相当长的时间内，社会养老和家庭养老将形成一种互补型的关系，谁也无法完全取代谁。老年人生活服务包括三个方面，即经济赡养、生活照顾和精神慰藉。从社会养老服务来看，社会养老保险、老年人生活照顾设施及社会成员对老年人的尽心服务可以在上述三个方面发挥重要作用，但由于经济发展水平及传统文化心理影响，社会养老服务终究难以包含一切，家庭养老在一些方面有着不可替代作用。

第二，强制性保险与自愿保险的关系。强制性保险是给老年人以最基本的生活保障，而自愿保险则是在这种最基本的生活保障以外的保障。目前，一些地方实行城乡独生子女户和农村双女户养老保险，但这还远远不够，我们还应该大力推进城乡非独生子女户和农村非双女户在内的全民养老保险，争取强制性的全民养老保险措施的出台。

第三，社会养老保险和各种补充保险的关系。在大力推进以保障老年人基本生活为目标的社会养老保险的同时，把独生子女父母养老保险及其它的一些养老保险（如双女户养老保险，纯女户养老保险，计划生育保险等等）作为补充保险，使社会养老保险和多种补充养老保险并存，构成社会保障的经济保障网络。

第四，服务保障和济经保障的关系。由于我国经济保障措施尚未形成完整的体系，目前仍在进一步探索和完善的過程之中，人们的注意力大多集中在老年人的经济保障上，对老年人的服务保障则有所忽视。随着时间推移，老年人的服务保障问题将日益尖锐起来。我们认为我国应大力推进以基层社区服务为主要形式的社会养老服务。我们设想，在经济发展水平仍较低下的近期内，推进社会保障体系的主要方面是建立老年人的经济保障制度，而老年人的服务保障任务则相对地倚重于家庭方面，随经济不断发展和社会保障体系日臻完善，老年人的服务保障的社会化成份可不断加大，形成社会服务和家庭养老互补的格局。

目前推进社会保障体系的建立和完善的一个重要制约因素是资金的筹集问题。我们认

为, 解决资金问题的主要办法是依靠投资主体的多元化, 即根据我国实际情况, 可以设想建立起“四合一”的社会保障投资体系, 具体方案是: 国家从社会福利基金中拨出一部分, 乡村集体从公益金中拿出一部分, 计划生育部门从计划生育人头费或超生女罚款中划出一部分, 被保险人自己出一部分, 以投资或储蓄的方式推进与计划生育相联系的社会保障制度的创新。上述四个投资主体的比例构成及投资水平应该根据本地区实际情况确定。从近期看, 对年龄较大的投保人、国家、集体和个人的投资水平应高于年轻人, 以保障他们晚年生活的最低水准; 从长期看, 超生子女超生罚款越来越少, 个人收入水平越来越高, 集体经济也会逐步壮大, 投资结构会发生一定的变化。养老保险是一种长期的投资, 几十年的过程中, 通货膨胀等因素对投保人老年生活将产生重要影响, 我们认为, 国家应采取优惠措施, 如将养老基金增值率与通货膨胀率挂钩, 保证养老金增值率始终高出通货膨胀率一个相当水平(这不同于一般的保值储蓄式投资), 使养老基金能真正发挥保障老年人最基本生活条件的作用。

4. 进行人力资本制度的创新, 大力发展教育

不少研究结论表明, 育龄夫妇的文化水平与生育率呈显著负相关。一般而言, 文化程度与多孩率呈反向变动关系, 与少孩率和一孩率成同向变动关系。文化教育程度引起生育率水平变动的的原因是:

(1) 受文化教育程度较高的人, 他们的人力资本、事业心和就业机会较高, 由于学习和就业的愿望和需要, 他们更倾向于将育龄初期这段时间投入学习和工作。(2) 受文化教育程度较高的人对精神生活的追求往往胜于对多子多福的向往, 这一偏好有利于抑制传统的生育意愿。(3) 文化程度较高的人对子女素质的追求胜过数量, 他们希望自己的子女将来能像自己一样甚至超过自己, 能在社会上站稳脚跟。这种生育观从两方面影响生育率: 第一, 他们倾向于选择在最佳生育年龄生育, 而不愿早生或晚生。第二, 宁可增加对少子女智力方面的投资, 不愿承受多子女的沉重负担而降低对子女的平均智力投资。(4) 文化程度高的人比较容易冲破“传宗接代”的封建樊篱束缚, 不易为“多子多福”的陈旧文化所俘虏, 而易于从宏观上认识控制人口的必要性, 接受和掌握节育知识和技术。(5) 母亲文化程度较高者其婴幼儿死亡率较低, 子女的发育情况和健康状况较好, 生育上的“保险”和“补偿”心理随之减弱。(6) 从农村生产经营与劳动力的关系看, 文化教育水平的提高有利于生产经营机械化程度和自动化水平的提高, 其影响是对劳动力需求减少, 收入水平与劳动力文化素质、技术素质关系比劳动力数量更密切, 这两种结果都将有利于减弱多生倾向。

大力发展教育, 创新人力资本投资制度首先要有全民义务教育法来规定每一个公民的教育权利和义务, 禁止童农、童工和童商加入经济活动行业。其次, 教育制度应该是一个拥有多元教育投资主体和多种集资办学方式, 包括多种教育层次和多种教育形式、面向多种教育对象的教育体系, 其中多元投资体系隐涵的一层含义是改变学校“产品”——毕业生特别是专、职业教育毕业生的无偿分配制度, 刺激用人单位投资教育。同时, 上述教育体系对于不同的县市乡镇不必一刀划齐, 在保证基础教育质量的同时, 改变片面追求升学率的指导思想和做法, 而把培养本地区经济建设和社会发展需要的高、中、初级管理人员、技术人员(各地区重点不一)和具有一定文化素质并有一技之长的劳动力作为教育的重要目标。各地区专职业教育和普及教育的专业、内容设置应在立足于本地自然条件, 服务于本地经济社会发展战略的前提下, 兼顾其他地区需要。

(作者工作单位: 武汉大学人口研究所)