

计划生育利益导向的理论与实践

——结合浙江实际的理论分析

周丽苹

(浙江大学人口与发展研究所, 浙江 杭州 310028)

摘要: 家庭的生育决策选择取决于边际孩子预期成本与效益比较, 通过利益调节, 有效降低计划生育家庭的孩子成本和计划外生育家庭的孩子效益, 提高计划生育家庭的孩子效益和计划外生育家庭的孩子成本, 达到影响家庭生育决策的目的。本文结合浙江省计划生育综合改革的实际, 对利益导向的理论、改革、实践、问题与启示进行比较深入的阐发。

关键词: 计划生育; 利益导向; 孩子成本效益

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2006)04-0024-05

自改革开放特别是提出建立社会主义市场经济体制改革目标以来, 利益导向被引入人口和计划生育工作, 给整个人口事业注入新的活力。20世纪90年代中期国家计生委提出计划生育的“两个转变”, 其中之一便是由以行政手段为主转变到行政手段与利益调节相结合。如今, 建立利益导向机制, 协调有关部门建立一系列有利于计划生育工作和计划生育家庭的保障政策, 关心和保护群众利益, 更好地维护国家和民族长远利益, 成为新时期指导和推动人口和计划生育事业健康发展的一个重要机制。本文结合浙江省实际, 对计划生育利益导向的理论、改革、实践、问题与启示进行阐发, 以期更好地指导实践, 取得良好效益。

一、利益导向的理论诠释

生育率变动受经济、社会、政治、文化等多种因素影响, 最终受社会生产力水平和与之相适应的生产方式制约, 反映在家庭生育决策上, 取决于边际孩子对家庭的贡献。美国微观经济学家莱宾斯坦 (Harvey Leibenstein) 的孩

子成本—效益理论, 认为家庭生育决策选择取决于边际孩子预期成本和效益的比较, 当成本大于效益, 该边际孩子不需要; 当成本小于效益, 该边际孩子需要; 当成本等于效益, 是否需要该边际孩子则主要取决于父母的随机因素。孩子的成本由抚养孩子所花费的以货币形式支出的直接成本和父母花费在孩子身上的时间的间接成本构成。孩子对家庭和父母的效益, 主要是劳务和经济收入的劳动经济效益、养老保障的养老保险效益、精神慰藉和消费的享乐效益, 以及继承家业、安全保卫、维系代际等效益。贝克尔 (Gary S·Becker) 在孩子成本—效益理论基础上, 建立起孩子数量与质量替代理论模型: 当家庭收入增加时, 孩子的质量成本上升较数量成本上升快, 发生由孩子质量成本替代数量成本的转移, 遂使生育率下降^[1]。迄今为止, 发达国家生育率下降和人口转变走过的道路, 主要是经济、社会、文化发展推动的这种自然转变, 没有或很少受到人为力量的干扰, 即很少有政府干预生育的政策。

然而, 二次世界大战后, 发展中国家政府

收稿日期: 2005-07-09

作者简介: 周丽苹 (1961—), 女, 杭州人, 浙江大学人口与发展研究所副研究员, 副所长 (主持工作), 主要研究方向为人口与健康, 人口、环境与可持续发展。

干预生育行为的政策越来越明显,并且取得显著成效,这些经济尚不发达的国家生育率出现快速下降,西方的孩子成本一效益理论对此难以作出解释,中国就是这样的典型。对于中国生育率奇迹般下降,国内外研究取得较多共识,即我国前30年生育率的快速下降,主要是实施计划生育基本国策的结果。然而将人口政策与孩子成本一效益理论联系起来,具体分析人口政策怎样左右孩子成本一效益的变动,孩子社会附加成本一效益理论^[2]揭示了两者的本质联系。

社会附加成本一效益,即按照一定的社会规范特别是生育政策规定,因超过或满足生育子女数量而增加或减少的孩子成本与效益。相对于家庭来说,是社会附加上去的成本与效益。对于旨在控制人口增长为目的的生育政策来说,增加的是超过生育政策规定的孩子成本和政策规定范围内孩子的效益,减少的是政策规定范围内生育的孩子成本和超过生育政策规定的孩子的效益。结合我国实际,对于独生子女家庭,不仅可以享受入托、入学、医疗等减免优惠,领取独生子女奖励费,农村居民还可以在审批宅基地、村级集体经济利益分红、土地承包等享受优惠待遇,父母因此而受到多种形式的表彰,充分享受到响应控制人口增长号召做出贡献而获得的一种荣誉。相反,对于违反生育政策规定而计划外生育孩子的家庭,不仅要交纳一定数额的社会抚养费,直接增加了孩子的经济成本,而且不能享受独生子女或计划内生育子女所能享受的各种优惠政策,使超生子女可能提供给家庭的经济效益受到影响,父母也因此受到批评教育甚至行政处分,为超生子女而付出精神成本或心理成本。回顾我国实施人口控制政策以来的30年,促使生育率快速下降并稳定在目前的低水平,孩子社会附加成本一效益的利益导向作用在其中的贡献是显而易见的。

当然,我国人口转变和生育率的下降,自然也离不开社会经济发展和孩子成本一效益的变动,特别是改革开放以来社会经济快速发展

所起的越来越重要的作用,东部比较发达地区已经出现边际孩子成本上升较快、效益下降的新情况,“多子多福”的经济基础开始动摇。据估计,上世纪80年代初,城市培养一名大学生的学杂费1.2~1.5万元,乡村0.8~1.0万元,孩子的质量成本相对较低。但孩子对家庭的劳动经济效益、养老保障效益等都比较高,生育孩子对于增加家庭的效益是有利的。最近浙江省对杭州等六个城市家庭在孩子智力方面投资情况调查,按目前的教育体制,一个孩子从幼儿园入学到大学毕业最短需要19年时间。在不考虑物价涨跌的情况下,19年共需要支出9.1万元。如果加上价格不菲的赞助费或择校费平均约为3.5万元,一个家庭培养一个大学生在教育方面投入约需12.6万元,这还不包括为孩子学习而购买的家庭设备支出,也不包括伙食费和生活费。一学期一个有孩子在上学的家庭的教育费支出约占全家总支出的21.2%,其中大学生教育费用占家庭总支出的比例高达34.6%,孩子成本相对收入水平已经很高^①。另一方面,随着家庭经济收入增加、社会保障水平不断提高,孩子对家庭的效益不但没有提高还有所下降,多生育孩子意味着经济上的损失。在这种情况下,独生、计划内生育、不生育真正成为人们的自觉行动。目前类似浙江的孩子成本一效益转变在我国东部沿海地区尤其是发达城市中已经展现,对稳定低生育水平起到越来越重要的作用。但与此同时,在我国经济欠发达的中西部地区和部分农村地区,仍然面临生产力水平不高、社会保障不发达的困境,提高孩子的劳动经济效益和养老保障效益,依然是农村家庭的客观需要。按照孩子成本一效益理论,在经济、科技、文化发展相对较为落后的农村,生育第二个甚至第三个边际孩子,还有着净成本为负值的比较明显效益,群众仍然具有较强的生育愿望。要降低这些地区的生育率并稳定在较低水平,仍然需要通过政策的利益导向,对孩子社会附加成本一效益进行调节,达到影响家庭生

^① 浙江教育收费现状调查 培养一个大学生需要12.6万,《今日早报》2002年10月31日, <http://news.sohu.com/92/74/news204027492.shtml>

二、浙江的改革与实践

鉴于孩子成本—效益理论分析，坚持计划生育综合改革中的利益导向原则，实施利益调节的基本范畴，是合理有效地增大独生子女和计划内生育子女的效益，适当增加计划外生育子女的成本。对此，浙江省进行了积极而有效的改革与实践。

与全国各地一样，20世纪70年代以来卓有成效的计划生育工作，使浙江省人口生育率历经了快速的下降过程。1983年以来，全省总和生育率一直保持在更替水平以下，90年代以来始终巩固在1.5以下，有力地遏制了人口过快增长的势头，人口再生产类型实现了历史性转变。进入21世纪，浙江省加快了全面小康社会和现代化的建设步伐，与此同时，人口发展也将迎来人口总量、劳动年龄人口、老年人口和流动人口的“四大高峰”及其给经济、社会、资源环境可持续发展带来的压力。为浙江省的全面发展营造良好的人口环境，已成为新时期人口与计划生育工作的首要任务。回顾过去30年、特别是近10年来浙江计划生育工作所取得的成就，孩子社会附加成本—效益的利益引导在其中发挥了积极的作用。面对新时期人口发展态势以及计划生育事业的发展形势，需要继续充分而有效地发挥利益调节的导向作用。为此，在2002年出台并实施的《浙江省人口与计划生育条例》中，除了体现一般的利益原则外，各地针对新形势和当地实际，在政策和举措上呈现出诸多的改革与创新：

其一，建立以农村独生子女户为主体、独生男孩户和双女户为补充的计划生育奖励和优先优惠政策体系。浙江省人口与计划生育条例规定的利益导向措施中，对农村的奖励和优先优惠多为授权性规定，制订政策的主体是县市区。除省条例规定的奖励措施外，各县市区的利益导向政策更多地体现在当地规定上，与群众生产、生活密切相关。如在社会养老保险项目中，实施以商业保险为主的一次性投保，或城镇职工社会养老保险，或对生活困难的计划

生育家庭优先纳入低保等规定；在医疗保健项目中，以计划生育宣传技术指导站、县级和乡级医疗机构为实施主体，减免包括常规化验、优生检测、住院床位费等10多项常规医疗费用；在教育项目上，体现在孩子中考加分或优先录取方面；在生产扶植和招工项目上，主要是招工加分或优先录用、安置。从调查看，虽然计划生育家庭是各地优惠政策的受益者，但以独生子女户、独生男孩户和双女户的分类来看，独生女儿户得到的政策优惠和照顾最多。表现为：在养老保险、医疗保健、教育、生产扶植和招工等方面，一些县市区单就独生女儿户作出奖励规定，独生男孩家庭得不到相应的奖励和优惠；一些县市区针对放弃第二孩生育的独生女儿户出台奖励政策，奖项多而且力度较大。除了社会保险、教育、医疗保健、生产扶植和招工等方面享受优先优惠外，主要增加了一次性经济奖励，形式有奖励现金1000~2000元不等，或减免基础建设配套费，或独生女儿中考成绩加分，等等。据统计，全省各地对独生女儿家庭的奖励政策出台率都在50%以上，独生男孩家庭退居第二位，双女结扎户位居第三。据不完全统计，全省农村已有40多万对符合生育第二孩的家庭自愿放弃了生育机会。

其二，建立计划生育公益金制度。公益金制度是《浙江省人口与计划生育条例》新出台的重要制度^[4]，为政府设立的扶助特殊计划生育家庭的公益性基金，援助对象主要是独生子女意外伤亡、独生子女父母意外伤亡、计划生育手术并发症家庭和计划生育低保户等。这一基金的设立明显提高了地方政府履行《人口与计划生育法》规定的“独生子女发生意外伤残、死亡，其父母不再生育和收养子女的，地方人民政府应当给予必要帮助”这一职责的能力。各地以计划生育家庭发生意外且不再生养作为补助或救助的先决条件，形式主要有投保、按月或年补助、一次性补助等。

其三，农村计划生育家庭纳入城乡一体化的社会保障体系获得重要突破。全省目前已有17个县市区将计划生育家庭特别是双农独女家庭纳入城镇职工社会养老保险体系，其

中绍兴市在全市范围内普遍实施,标志着具有较强保障水平、城乡一体化的计划生育家庭社会养老保障制度在实践中取得重大进展。2002年6月,绍兴市在全国率先出台政策,将农村符合条件的计划生育对象,主要是自愿放弃生育二胎的双农独女户和部分失地计划生育家庭父母一方或双方纳入城镇职工社会养老保险体系。其基本做法是既出台政策又给补贴,补贴金多数由县、乡或县乡村三级政府分担,分年连续投入,个人负担占主要部分。如上虞市在缴费金额上由市乡两级财政与个人按3:7的比例共同分担。自2003年以来,全市共有2373人参加计生社会养老保险,参保率达66.03%,参保总金额568.76万元,其中市、乡财政补贴109.8万元。

事实证明,这种从过去只注重处罚到目前奖励为主、处罚并存的利益导向机制,有效地降低了计划生育家庭的孩子成本和计划外生育家庭的孩子效益,提高了计划生育家庭的孩子效益和计划外生育家庭的孩子成本。使计划生育家庭在经济上得到了实惠,生活上有了保障,社会上有了地位,真正感受到了计划生育主人的地位,逐渐转变婚育观念。浙江省的创新与实践,不仅有利于稳定低生育水平,巩固来之不易的计划生育成果,而且有利于提高人口素质、改善人口结构。如全省人口出生性别比能够从1990年第四次人口普查时位居全国第一的117.64下降到2000年第五次人口普查时的113.86,2004年的109.24,与多年来注重发挥计划生育利益导向作用是分不开的。各地以农村独生女儿户为主体的计划生育奖励和优先优惠政策,改善了女童的生存环境,提高了生育女儿家庭的经济效益和心理效益,减轻了养老保障的后顾之忧,破除了重男轻女、传宗接代等传统观念,使出生性别比升高得到有效遏制。因此,对于象浙江省这样计划生育水平较高的地区,在其人口增长的内在压力开始缓解、越来越多夫妇愿意只生育一个孩子的环境中,当利益导向对于引导减少出生的边际效用趋于弱化时,注重孩子社会附加成本一效益在提高人口素质、改善人口结构方面发挥积极作用的思路与做法是值得关注和借鉴的。

三、问题与启示

浙江的实践表明,由于城乡之间、地域之间的经济、社会、文化差异仍然客观存在,加之深化改革和扩大开放出现的新情况,计划生育利益导向的形成和发展呈现出显著的城乡差异,机制上也存在某些缺陷。

其一,农村计划生育利益导向政策措施的保障效能不高。我省目前的计划生育利益导向政策措施,针对城镇干部职工的奖励、优惠政策种类相对于农村要少得多,而农村除了省定项目外,各地出台奖励和优惠政策种类繁多,农民得到的实惠增加,某些方面可能超过城镇。然而计划生育政策的执行效果仍然是农村不如城镇,究其原因,最终还是决定于经济发展水平、社会保障能力以及与之相适应的孩子对于家庭的劳动经济效益和养老保障效益。广大农村贫困地区,生产力水平不高,社会保障能力弱,子女的劳动经济效益和养老保障效益依然是家庭的现实需要。尽管目前出台的农村计划生育奖励、优惠政策种类多,但多具救助性、补偿性和一次性。从受益主体的确认看,条件是极其严格的,如计划生育公益金的受益主体是独生子女家庭发生意外死亡或残疾,且其父母不再生育和收养为前提条件。从奖励的内容看,除了农村宅基地审批时独生子女按两个计算和对放弃生育第二孩指标中考可以加分属群体性受益,具有普遍意义和较强的引导作用外,总体上利益导向只具象征性的奖励、救助或补偿,保障效能不强,缺乏长期的引导效应。

其二,出台的利益导向政策层面较低、法律效力较弱。由于对农民的奖励和优先优惠多为授权性规定,制订政策的主体是县(市、区)政府,使得一些利益导向政策的层面比较低,法律效力不强。如公益金制度,《省条例》只作笼统的规定,省里没有统一的政策,具体实施政策和办法由各地制定;我省在农村建立五大社会保障制度中向计划生育家庭倾斜的政策多数为县(市、区)政府规定,而省级没有倾斜的政策。由于利益调节涉及被调节人的利益,被调节人所处的情况和身份不同又牵涉到

某些部门的利益和通行的原则，使得现在以各地计生委为主的组织管理机构力不从心，一些地方措施很难落实到位；在市场经济较为发达的浙江省，经济组织形式多样化，尤其是个体户、私营企业、合资企业、独资企业数量多，一些企业职工的双生子女奖励费较难落实，而计划生育部门又缺少督促、制约的依据和办法；上学、就业、招工等优惠措施，有关职能部门若持有异义，各种优待不能成为普惠制而成了纸上谈兵。因此，要确保利益导向政策有效落实，有些政策必须上升到省级政府层面，赋予法律效力。

其三，利益导向政策多而散，缺乏系统性。由于政策层面比较低，出现利益导向政策多而散的现象，存在政出多头、项目繁琐、缺乏整体性和系统性。从政策出台的主体看，有县（市、区）党委、政府以及办公室发文的，有计生局、计生协发文的，有计生和卫生、教育、民政等部门联合发文的，还有的是乡镇、街道出台政策的。从农村享受对象看，有独生

子女家庭、双农独女户、双农独子户、计划生育特困家庭、独生子女死亡家庭、独生子女父母死亡家庭、独生子女伤残家庭、计划生育手术后遗症人员，还有城镇独生子女低保户、农村双女结扎户及其中的低保户。从教育的优先优惠内容看，有中考加分的、减免学杂费的、考取中专、重点大学给予学费补助的、对高考前五名或前三名给予奖励的。繁多种类的政策，既不利利益导向机制建设整体推进，群众也难以知情，从而影响实施的效果。

参考文献：

- [1] 李竞能. 当代西方人口学说. 山西人民出版社, 1992.
- [2] 田雪原. 论孩子社会附加成本——效益. 中国人口年鉴 1993. 北京：经济管理出版社, 1993.
- [3] 《人口研究》编辑部. 综合改革：且将来路看前程. 人口研究, 2004, (5).
- [4] 浙江省人口与计划生育条例, 北京：中国人口出版社, 2002.

[责任编辑 王树新]

(上接第 36 页)

优惠待遇，如免费康检、免费四项手术、免费提供就业信息和岗前培训等。主动上门为其解决子女入托、入学、工资拖欠、困难救助等切身生活问题，让流动人口感受到当地的温暖和关爱，自觉自愿地配合现居住地的人口计生工作。二是开展城乡结合部计划生育文明村庄创建活动。要向广大房东、业主和流动人口进行“我为城市增光，不给城市抹脏”，“我为当地奉献，不给当地添乱”的宣传教育。要通过颁发租房许可证、村（居）委与房东——房东与租户计生合同的互签、计生文明院落——文明村组的评比与奖励等措施手段，培养引导辖区群众自觉自愿投入到民主监督、民主管理人口

计生工作中来。要将城乡结合部这个昔日流动人口违法超生的“避风港”和“防空洞”，逐步变成计划生育村民自治的文明窗口和先进“亮点”。三是建立各种流动人口协会。要根据流动人口相对集中的各种场所如商贸市场区、建筑工地、城乡结合部租住区等分别由工商、城建、村（居）委等单位牵头成立流动人口工商协会、建筑协会和其他协会，形成一种行业牵头、计生部门指导、流动人口参与的工作新机制。通过流动人口协会的有效活动，实现流动人口自我教育、自我监督、自我管理、自我服务的良好效果。

[责任编辑 王树新]