

“计划生育文明”的制度创新 ——浙江省绍兴市人口计生综合改革调研*

穆光宗¹, 余利明², 魏鹏程², 杨越忠², 姚 达²

(1. 北京大学人口研究所, 北京 100871; 2. 浙江省绍兴市人口和计划生育委员会, 浙江 绍兴 312000)

摘要: 在人口和计划生育综合改革的过程中, 地处发达地区的绍兴率先探索出了一条“以文明计生力促和谐发展, 以和谐发展成就文明计生”的成功之路。计划生育文明, 在宏观的层面是以人为本、依法行政和优质服务; 在微观的层面是合法的生育、负责的生育和科学的生育。在“以人为本、城乡统筹、文明计生和共同发展”的改革思路中, 绍兴已逐步建立起与社会主义市场经济体制相适应的人口和计划生育工作的新机制。

关键词: 外来人口; 人口和计划生育综合改革; 计划生育文明; 计划生育慈善文化; 制度创新

中图分类号: C923 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2006)05-0017-05

一、背景和问题

2000年12月, 绍兴市被列为全国人口和计划生育综合改革试点市。2004年全市人口出生率和人口自然增长率分别为9.81‰和3.25‰; 计划生育率达98.50%, 比省考核指标高3.5个百分点。出生婴儿性别比为104.19, 连续9年保持在正常范围以内, 计划生育整体工作水平始终处于浙江省先进市行列。2005年, 在绍兴实行计划生育综合改革, 全面推行育龄群众避孕方法“知情选择”4年之后, 全市总人口控制在435万人以下, 全市育龄妇女总和生育率依然保持在更替水平以下。4年中, 绍兴年均出生39503人, 出生率9.11‰, 自增率2.37‰, 计划生育率98.91‰, 出生婴儿性别比控制在104.19, 而群众满意率

上升到96%以上^①。

绍兴1972年开始成立计划生育办公室, 起步早, 基础好。计划生育率1992年就达到99%, 1991年一孩率超过60%, 2004年达到76.5%。1981年以后总和生育率最高年份达到1.87, 目前在1.3以下。出生婴儿性别比多年来保持在正常范围以内。计划生育工作整体水平在浙江省位于前列。绍兴市下属的地区分别获得过全国和省级表彰。例如, 绍兴县先后获得国家婚育新风进万家活动示范县、国家首批计划生育优质服务先进县、全国计划生育法制建设先进集体等称号, 绍兴县是2003年12月首批全国计划生育优质服务先进县^②, 2004年复评通过; 诸暨市2004年获得全国计划生育优质服务先进市称号; 越城区、上虞市分别在2003年、2004年获得过浙江省计划生育优质

收稿日期: 2006-02-28

作者简介: 穆光宗(1964-), 男, 浙江象山人, 中国人民大学博士, 现为北京大学人口研究所教授、博士生导师, 主要研究方向为制度人口学、社会老年学、人口与可持续发展。

① 绍兴市人口计生委:《以人为本谱新篇》(长篇报道), 2005年5~6月。

② 首批全国计划生育优质服务先进县共99个。

* 本次调研得到了绍兴市、越城区、绍兴县、诸暨市、上虞市各级计生领导和部门在调研过程中所提供的大力帮助。特此鸣谢!

服务先进市（区）称号。我们在调研时亲眼看到上虞市人口计生局墙上荣誉栏有 26 个之多。

人口和计划生育综合改革是国家人口计生委根据国家宏观的发展形势提出的要求，但落实到基层，必然就有一个动力转化问题，就是具体到试点地区，我国东、中、西部所面临的问题必然有所差异甚至是巨大的差别，那么绍兴所面临的问题是什么？潜在的挑战有哪些？新时期如何探求长三角经济社会发达地区人口计生事业健康发展之路？2005 年 5 月 14 至 17 日，我们专门就绍兴人口和计划生育综合改革展开调研活动，几天中分别到了越城区、绍兴县、诸暨市和上虞市，调研方法是分组座谈、实地观察和互相讨论。根据我们对绍兴的调研，综合改革中所面临的问题虽然很多，但从“以人为本”的尺度去衡量，大致可以概括为如下几个方面：在大人口观的指导下，如何形成政府主导、部门联动、社会参与的人口和计划生育综合治理的格局？如何在经济社会发展的同时给予农村计划生育弱势群体（如独生子女夭折家庭）以人道主义待遇？如何消除已经完成计划生育使命的家庭的种种后顾之忧？在城市化过程中，农村计划生育家庭如何分享社会发展成果问题？如何在计划生育利益导向机制中体现文明社会通行的贡献者奖、损失者补、违规者罚的三大规则？在稳定低生育水平的同时，如何提高群众的满意度？我们的发现和思考概要将在如下论述中体现出来。

二、计划生育文明：新时代的揭幕

在过去的几年，计划生育文明或者说生育文明的话题引起了学界的关注^[1~3]。我们的调查发现，绍兴的改革正在创造一种激动人心的“计划生育文明”，正在完成从以数为本为主的工作模式到以人为本为主的工作模式的不寻常的转轨。从这个大的判断出发，绍兴所走过的道路在全国具有普遍意义。说的直接一点，从近期观察，绍兴的探索和经验对条件相当的同类型地区有直接的借鉴意义，对全国来说则有前瞻性的指导意义。总结调研感受，可以说绍兴已经探索出了一条“以文明计生力促和谐发展，以和谐发展成就文明计生”的成功之路。

绍兴的思路创新和制度创新则大致可概括为：在“以人为本、城乡统筹、文明计生和共同发展”的改革思路中逐步建立起与社会主义市场经济体制相适应的，公平与效率兼顾、节流和福利共求的人口和计划生育工作的新制度和新机制。

计划生育文明可以从国家宏观的角度和家庭微观的角度来分析。宏观说，计划生育文明就是以人为本、依法行政和优质服务；微观看，计划生育文明就是合法的生育、负责的生育和科学的生育。这两个方面有很强的对应性。

从理论上总结，改革实践体现出了对计划生育文明三个方面的追求：

第一是计划生育物质文明，也就是福利计生，或者说计划生育要造福于民，要在物质利益上实实在在对计划生育家庭予以激励和补偿；绍兴在全国走在了前列，对三个群体有特别的关照，一是双农独女户，二是计划生育困难家庭，三是外来人口或者说新绍兴人。

第二是计划生育精神文明，也就是人文计生，或者说计划生育要人文关怀，用文化的力量来实践计划生育；新型生育文化建设就是一例。人权保障、人性关爱、人文关爱等提法体现了人文计生的追求。

第三是计划生育政治文明，也就是公正计生、和谐计生，或者说新时期的计划生育要为社会公正、社会和谐做出贡献，要用制度的力量来保证计划生育产生的效用和公正。绍兴有一系列的制度安排。

以上三个方面是相辅相成、不可分割，包括了诚信计生——人文计生——福利计生——公正计生——自觉计生或者说和谐计生的逻辑发展之路。

作为发达地区，绍兴有条件率先在全国实践着福利计划生育主义的新追求。首先、外来人口或者说新绍兴人的计划生育公民待遇。绍兴并不是仅仅局限在本土范围里倡导城乡平等，而且是在“全国一盘棋”中实践社会公正，这是更高层次的计划生育社会公正，是计划生育文明的生动体现^[4]。其次，在城乡一体化格局中来解决计划生育弱势群体消除后顾之

忧，打破二元结构的体制束缚。如将双农独女户社会养老保险纳入城镇体系之中。特别是动员民间资本成立计划生育公益金这个做法意义很大，大大拓宽了计划生育的公共空间。我们看到了绍兴如何从政府主导的计划生育走向社会共治的计划生育。

三、“企业参与、社会共治”与计划生育慈善文化

综合治理是“政府力量”和“非政府力量”的优化配置。综合改革以后的绍兴计划生育工作顺应了“单位人”到“社会人”的变化。体现在部门的职能上，就是强化综合治理，突出服务意识，健全管理功能。“政府主导、部门联动”是我们在各地都能看到的综合改革格局，绍兴也不例外。大人口观是我们耳熟能详的提法，但如何使大人口观转化为综合治理的人口计生管理模式，这是一个在全国具有普遍性的问题。绍兴从树立“大人口”观念出发形成人口和计划生育综合决策机制。三年多来，从建立“三个同步”为核心的人口和计划生育综合决策机制上进行探索和实践：即同步规划、同步部署、同步考核。

但在绍兴，我们还看到了“企业参与、社会共治”的新格局。绍兴运用市场机制的力量汇聚民间资本力量，使之成为保障人口计生事业的强大力量，开辟了“天外有天”的全新局面。在“中国伞城”——上虞市崧厦镇，我们看到了“计划生育慈善文化”的萌芽，这是计划生育文明的重要内容，因为在以人为本的大原则下所生发的计划生育人文关怀是全过程的、也是全方位的。

崧厦镇最早捐资设立基金的是绍兴越州纸品公司和天外天伞业有限公司。这两家企业分别出资500万元和200万元，在2005年2月25日建立了“越州奖教奖学基金”和“天外天计划生育公益金”。其中“越州奖教奖学基金”总额为500万元，由绍兴越州纸品公司出资，每年出资不少于10万元，奖励崧厦镇范围内在职教师及学生。而“天外天计划生育公益

金”则由绍兴天外天伞业有限公司出资200万元设立，每年奖励不少于5万元，主要用于奖励对计生工作做出贡献的计划生育工作干部，及对计划生育特困家庭开展生产自救。镇上的其他企业家“不甘寂寞”，浙江宏达金属冶炼有限公司出资500万元，建立了“宏达残疾人发展基金”；浙江华升建筑集团公司出资500万元建立了“华升老党员基金”；浙江菲诺伞业有限公司出资200万元，建立了“友谊菲诺妇女发展公益金”；浙江瑞昶实业有限公司出资500万元，建立“瑞昶平安基金”。这批基金或作为特困残疾人补助金及发展残疾人事业，或用以资助、奖励为建设“平安崧厦”做出贡献的单位和个人，或扶持妇女发展经济，帮助贫困女童入学等。凡此种种基金，目的只有一个，那就是为崧厦的教育、文化和社会公益事业提供物质保障，推动社会公益事业快速发展^①。民营企业不断奉献爱心的“崧厦现象”是值得研究的。

企业冠名公益基金第一家始于上虞，这一符合社会主义市场经济机制的做法吸引了很多民间资金。这些“冠名基金”直接或间接地服务于人口计生事业，归根结底则有助于实现人的全面发展和社会和谐发展。可以肯定的是，冠名的做法一石双鸟地起到了弘扬企业美誉、促进和谐发展的共赢效果。对企业家来说，散财之道也是保财和进财之道；对人口和计划生育事业来说，则十分需要“企业参与、社会共治”的机制力量。各取所需，也各得其所，彼此价值认同，利益共享，共同创造了“以人为本、城乡统筹、文明计生、共同发展”的新机制、新格局。

给人印象深刻的是，2003年，绍兴全市各级政府都推动建立了计划生育公益金制度，有的甚至建立了乡镇一级的计划生育公益金，为完善计划生育利益导向机制和社会保障制度开辟了市场化的空间。社会救济本来属于民政局的公务，为什么要对计划生育困难家庭开展公益救助？因为这些家庭的困难具有特殊性，简单说，与延续至今的计划生育政策有关。截

^① 参见范文忠报道：“崧厦镇冒出6大爱心基金”，《绍兴日报》2005年4月15日。

止 2004 年 12 月，绍兴全市已筹集计划生育公益金总额 1093.78 万元，已向 16132 有困难的计划生育人口累计发放公益金 157.24 万元。其中，2004 年度发放公益金 8524 人，资金达到 92.57 万元。

计划生育家庭出了困难怎么办？原来有三种对象：独生子女发生意外伤残或死亡；计划生育家庭的父母发生意外；计划生育家庭发生了特殊困难。2005 年加入了第四种对象，即外来人口。2003 年 4 月，诸暨市人口和计划生育公益金管理办公室发出了“伸出援助之手、架起幸福之桥”的社会捐款公开信。《诸暨市人口和计划生育公益金管理暂行办法》中规定：有三种对象可以享受公益金补助，第一种是 1980 年 1 月 1 日以后出生，未婚的独生子女发生意外严重伤残或死亡，其父母不再生育或收养子女的家庭；第二种是夫妇发生意外严重伤残或死亡，其最大子女在 18 周岁以下，生产、生活有特殊困难的家庭；第三种是因其他特殊情况而造成困难的家庭。对第一类家庭，补助标准是“夫妇双方可申请参加社会养老保险，政府给予每户每年 1000 元的补贴，连续补贴 12 年；不参加社会养老保险的，在女方年满 40 周岁后，给予一次性补助 6000 元（领取《计生优惠证》的家庭，保险补贴和经济补助不重复享受）”。考虑到社会公正，所以在补助对象的确定方面，诸暨公益金管理暂行办法以 1980 年 1 月 1 日出生为起点可能缺乏支持，可以公开信的出台为标准，或者推行计划生育政策以来按政策生育的家庭为对象。当然，这里面也许有一个公共财政的财力支持问题。譬如，在《越城区人口和计划生育公益金管理实施细则》上，规定的是“1985 年 1 月 1 日以后出生的独生子女，发生意外伤残或死亡，其父母年龄均达 40 周岁以上，且没有提出再生育申请及收养子女的计划生育家庭，视情一次性补助 1000 至 2000 元。其中被列为越城区最低生活保障对象，且不再生育或收养子女的，可视情给予每月 100 至 150 元的补助，但不再享受一次性补助”。显然，在实际操作中，政府信奉的是支付能力一位、群众需求第二的原则。在资金来源上，绍兴的经验是政府

先期注入、发挥引领作用，然后积极开发社会爱心资源，利用市场机制滚动积累公益金。

截止到 2004 年 12 月，全市筹集计划生育公益金 1293.78 万元，对 16132 户困难计划生育家庭实施了公益金救助，救助金额 157.24 万元。2003 年初，绍兴县率先在全省乃至全国建立了计划生育公益金制度。资金由财政拨款和社会资助组成，总额 172 万元，县政府还每年提取社会抚养费征收总额的 20% 纳入计划生育公益金。截止到 2004 年年底，已累计发放 219 户，总额 23.71 万元。其中，独生子女夭折家庭 20 多户，独生子女伤残家庭 70 来户。但对这两类人群的救助力度差不多，救助力度最大的群体主要是经济困难的低保对象。

2005 年 3 月 1 日起，绍兴县计划生育公益金进入新的发展阶段，就是扩大了计划生育公益金的救助范围，将以下两种对象也纳入到救助对象之中：（1）在做法上，逐渐将受惠对象扩展到农民医疗保障上。只要持有《绍兴县计划生育优先优惠证》的对象，在享受绍兴县农村合作医疗补偿报销的基础上，可享受公益金的救助。具体是，公益金中列出一块，农民看病可以报销 5%。（2）外地来绍兴县居住一年以上、有合法手续的创业人员，只要符合补助对象的相关条件，也可享受公益金的救助。

在上虞，计划生育干部也被包括在内。一家民营企业成立的“天外天计划生育公益金”规定了以下 4 种补助对象：（1）长期以来从事计划生育工作，并对计划生育工作做出重大贡献的计划生育干部（包括村级联络员）。（2）计划生育家庭在生产、生活上有特殊困难的。（3）独生子女家庭遭遇其他重大灾祸而致家庭贫困的。（4）计划生育干部职工（包括村级联络员）因公发生重大意外死亡或伤残的。计划生育公益金很好地体现了计划生育文明的本质，即公开、公正、公平，突出了基金的公益性。

绍兴将计划生育公益金制度功能定位在补偿上。我们到上虞市调研时也看到面向农村独女户的养老保险机制有自己准确的定位。在交流中了解到：当地干部到乡镇调研，不鼓励一定要少生，而是考虑到家庭人口结构的适度问

题，鼓励群众按政策生育。最终放弃指标的群众其家庭养老会有一些的潜在问题，所以才给予一定的补偿。功能定位在补偿性奖励上，低门槛进入、低标准享受。上虞市经过反复调查才确认优先享受对象，先后改了14稿，其认真负责的态度可见一斑。政府补贴是30%，力度不大是考虑到不要产生示范性奖励效应（原来的设计是政府70%，后来改为30%）。截止到2004年底，2373个人开始进入养老保险，政府投入109.8万元。同时上虞市奉行自愿原则，选择有一次性奖励800元方案的共1049名，政府承担81.84万元。目标人群的66.03%的家庭户进入保险。

四、讨论和总结

最后，需要对一个共性的问题做一简要的讨论：如何在现有的政策生育的框架里看待和利用政策性生育资源，这是一个无法回避的重要问题。如何将计划生育综合改革与人口安全发展的战略结合起来，是需要认真考虑的。

大家知道，国家提出的综合改革的两个目标或者说两个标准：一是稳定低生育水平，二是提高群众满意度。在理论界和实际部门，稳定低生育水平有三种理解：一是不要让来之不易的低生育水平反弹回去，这是一种普遍存在的担心。二是继续降低生育水平，甚至有生育率越低越好的想法和做法。在实际工作中，这种倾向是存在的。三是稳定低生育水平也就是要稳定在适当的水平上，那么什么是适度的低生育水平就需要考虑。譬如总和生育率低于1.3就属于超低生育水平，在发达国家已经带来了一些值得关注的负面后果。任何事情都是这样，过犹不及。根据我们对全国几个试点省市的调查，人口发展过程中的安全意识还有待加强。只有从战略的高度来认识和定位，改革

的努力才能得到历史的承认。我们的主张是将低生育水平的适度与否和计划生育家庭的构成结合起来考察。我们不需要更多或者说太多的计划生育风险家庭、弱势家庭和困难家庭。

“稳定低生育水平”和“提高群众满意度”并不是对立的，这是两个基本点，也就是说，以数为本和以人为本应该也必然要结合，是你中有我、我中有你的关系。但同时我们也要看到这两个基本点尽管需要统一，也有矛盾和冲突的地方。不过，归根结底是要走向更彻底的“以人为本”，要从人权、人性、人情、人文、人心等角度出发来考虑工作的成绩和效果，恐怕要在还权于民、厚利于民中做更多的探索。

在理论上，可以认为绍兴在推动利益导向新机制的时候，避免了传统的生育率越低越好的政策倾向，明确了“补偿性奖励”而非“引导性奖励”的定位，具备了人口安全发展的战略眼光，是值得充分肯定和鼓励的方向。所谓补偿性奖励，是指对那些木已成舟的计划生育弱势家庭来说，国家的利益补偿在道义上是完全必要的；所谓引导性奖励，是指在未来人口发展的过程中，需要注意人口安全的边界性要求，避免出现更多、更新的计划生育弱势家庭、自觉或不自觉地为未来预留隐忧，因此鼓励放弃政策性二胎生育对今后的人口发展和社会保障来说都是充满风险的做法。

参考文献：

- [1] 穆光宗. 呼唤“计划生育文明”. 南风窗, 2003. 3.
- [2] 陈胜利, 周长洪. 生育文化指数. 北京: 中国人口出版社, 2005. 7.
- [3] 陈胜利, 吕红平. 生育文明. 北京: 中国人口出版社, 2006. 3.
- [4] 穆光宗等. 赋权“外来人口”以“计划生育公民待遇”. 南方人口, 2006. (2).

[责任编辑 王树新]