

计划生育论坛

以人为本 着眼长远

构建计划生育利益导向长效机制

陆杰华¹, 陈平²

(1. 北京大学社会学系, 北京 100871; 2. 广东省阳江市人口计生局, 广东 阳江 529000)

摘要: 本文以阳江市为例探索性地分析了构建计划生育利益导向长效机制的理论和现实意义, 随后勾画了阳江市计划生育利益导向机制构建的历史演变过程, 进而重点分析了包括奖、优、保、扶、征涉及计划生育利益导向机制的深刻内涵, 最后从创新领导理念、健全保障制度、完善管理体制、强化部门协作等方面说明阳江市计划生育利益导向机制得以成功的基本经验。

关键词: 计划生育; 利益导向; 长效机制

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2009) 03-0020-04

阳江市位于广东省西南沿海, 总人口 272 万, 2007 年人均 GDP 17392 万元, 是广东省经济欠发达地区之一。阳江市自 20 世纪 80 年代以来出生人口性别比一直偏高, 是广东省出生人口性别比失调较为严重的地区之一。进入 21 世纪以来, 市委、市政府以开展“关爱女孩行动”综合治理出生人口性别比偏高为契机, 以人为本, 着眼综合治理出生性别比的长远目标, 从解决群众的实际困难、保障人民群众的根本利益出发, 重点转变以行政手段和经济处罚为主的工作方式, 着力构建有利于转变群众婚育观念、提高妇女地位、保障纯女户生产生活的利益导向长效机制, 综合治理出生性别比持续升高的问题, 并取得了显著的成效。

一、阳江市构建计划生育利益导向长效机制的客观背景

第一, 群众婚育观念尚未实现根本性转

变。阳江渔业传统习俗是女性不能下海打鱼, 农业生产中的重活多数都是由男性劳动力承担。受经济基础及传统生育文化的影响, 群众中“多子多福”、“养儿防老”、“传宗接代”、“男尊女卑”等观念长期以来根深蒂固, 特别是在社会保障制度不健全的广大农村地区, 普遍存在“有儿子才有可靠的养老保障, 有女无儿就少了很多安全感”的思想, 计划生育工作阻力较大。尽管随着经济社会的快速发展及婚育新风进万家活动的广泛开展, 群众传统的婚育观念在逐步淡化, 但仍未有根本性转变, 群众的生育意愿与现行生育政策仍有较大反差, 这不仅影响了低生育水平的长期稳定, 而且在客观上也造成了阳江地区出生人口性别比持续严重偏高的现实。

第二, 以往以行政手段为主的工作方式难以适应新形势下以人为本的施政理念。自 20 世纪 80 年从计划生育政策实施起, 长期以来,

收稿日期: 2008-11-23

作者简介: 陆杰华 (1960-), 辽宁沈阳人, 北京大学社会学系教授, 主要从事人口经济学, 人口资源环境等方面的研究。

我们抓计划生育工作都是依靠强有力的行政手段和经济处罚等限制性措施为主，视群众为管理对象，简单粗暴、急风骤雨式的工作方法盛行，严重影响了党群干群关系。进入新世纪以来，随着以人为本的施政理念提出，以及群众依法意识的增强，以往以行政手段为主的计划生育工作方式已经成为新时期人口和计划生育工作持续发展的主要障碍，这种单纯依靠行政压力达到的低生育水平不仅是不稳定的，而且一旦这种压力出现松懈，低生育水平反弹就必将成为现实。

第三，模范实行计划生育的家庭并没有得到应有的实惠。长期以来，为了鼓励广大群众按政策生育，从中央到地方各级党委、政府都出台了相应政策，目的是使实行计划生育的家庭得到真正实惠。不过，在实践中，宏观的政策设计和阳江市的实际情况还有一定差距，广大计划生育家庭并没有得到真正的实惠，一些计划生育利益导向政策尚未发挥应有的导向作用。针对上述情况，市委、市政府在深入考察全市人口计生工作现状以及计生家庭的生活状况、社会处境之后发现，单纯依靠行政制约措施难以使改革开放的成果惠及广大计划生育家庭，因此需要结合阳江市的实际，按政府主导、社会参与、量力而行、正确导向、注重效果的原则，积极抓好计划生育利益导向长效机制建设。

二、阳江市计划生育利益导向长效机制创建的发展历程

阳江市计划生育利益导向长效机制的形成、发展总体上与全国同步，但也有自己的特色，如全省首创了优惠卡制度，全国首次推出了“节育奖”。综观全市计生利益导向长效机制建立的历程，可以大致分为以下三个阶段：

1. 计划生育利益导向机制的萌芽阶段（20世纪80年代）。1980年根据《广东省计划生育条例》的有关规定，原阳江县（1988年阳江市）就开始关注计划生育利益导向问题，对落实计划生育家庭实行了一些优惠政策，为控制人口过快增长起了促进作用，也为以后在治理出生人口性别比偏高问题的工作中

出台优惠政策奠定了基础。随着经济的发展和计划生育工作力度不断加大，阳江市在加大行政管理力度的同时，开始设计计划生育利益导向机制，其中包括从优先优惠扩展到减免费用、扶助补助等层面，逐步发展到全面关怀群众的生产、生活和生育问题，有力地推动了人口计生工作思路的转变。

2. 计划生育利益导向机制的探索阶段（20世纪90年代）。随着经济的持续发展及计划生育工作力度不断加大，阳江市在加大行政手段约束的同时，也开始摸索计划生育利益导向机制的建立。这一时期的计划生育利益导向机制主要包括：一是待遇优先。如优先提供各项服务，优先审批宅基地，优先承包土地，独生子女双份田，二女户按人分田，优先安排就业等。二是减免费用。如独生子女家庭免除义务工等。三是补助。给予计划生育家庭一定的困难补助，发放独生子女保健费、逢年过节给慰问费等。四是帮助发展生产。利用“三结合”基地帮助纯二女户、计划生育困难户发展生产。总而言之，这一阶段的利益导向机制的建立还是摸着石头过河的探索阶段，是从前一时期的关注群众生产、生活逐步发展到生产、生活和生育方面的全方位关怀。

3. 计划生育利益导向机制的逐步发展阶段（21世纪以来）。进入21世纪，全市以科学发展观为指导，坚持以人为本的理念，对阳江市出生人口性别比长期严重偏高的现实问题进行了客观深入的分析，认为除了“传宗接代”封建思想影响之外，老百姓面对的客观问题也不容忽视。为此，市委、市政府形成的共识是，要想从根本上治理出生性别比升高问题，必须谋划长远，全力推动计划生育利益导向长效机制的建立健全。因此，这一阶段的工作重点是结合阳江市的实际，进一步解放思想，更新观念，着眼长远，把计划生育利益导向长效机制建设作为民心工程来抓，大胆创新，出台了一系列富有阳江特色的计划生育利益导向长效政策，基本涵盖了社会保障、教育、医疗、住房、技术培训、就业、生殖保健等群众关心的各个层面，形成别具特色的计划生育利益导向长效机制。

三、阳江市计划生育利益导向长效机制的内涵

综观阳江市计划生育利益导向长效机制建立的历程，其突出特点是综合性、实用性和前瞻性。概括而言，现阶段阳江市计划生育利益导向长效机制的内涵包括了“奖、优、保、扶、征”五个方面的政策体系。

1. 奖——对按政策生育的农村部分家庭给予奖励。2004年3月，“广东省农村部分计划生育家庭奖励办法”颁布，规定对符合条件的计划生育家庭，男性年满60周岁，女性年满55周岁的，“按每人每月80元的标准发放奖励金”。这是一个利国利民的好政策。不过，在实施奖励办法的过程中发现，符合奖励条件的人并不多，影响面比较小，而20世纪80年代以后真正实行计划生育的农村家庭仍要等待相当长的时间才能享受到这项奖励，这对正处于生育旺盛期的育龄群众政策导向作用比较弱。因此，2004年9月，阳江市颁布了“阳江市农村部分计划生育家庭奖励办法”，奖励对象为“只生育一个孩子或两个女孩，一方自愿落实绝育措施的农村居民夫妻”，从落实绝育措施的当月起，给予夫妻双方每人每月50元的奖励，直至达到省的奖励办法规定的年龄，再按省的奖励办法发给奖励金。这一政策的出台确保了利益导向政策能够惠及到不同年龄段的人群。迄今，这个奖励办法被国家人口计生委领导命名为“节育奖”，称赞为全国首创。目前全市享受“节育奖”有5771人，累计发放奖励金1056万多元。所需资金由市、县（市、区）两级按4∶6的比例分担。

2. 优——对按政策生育的农村部分家庭给予优待。2002年8月，阳江市出台了“关于实行计划生育优惠卡制度的通知”，对农村纯二女结扎户和自愿放弃二孩生育指标、终生只生一个女孩的夫妇，发给“优惠卡”，对持卡户给予一系列的优惠，主要包括：医疗部门免收门诊挂号费，并为其18周岁以下的子女每年免费体检一次；计生部门每年免费为其进行一次妇女常见病的普查；经济部门优先安排市场摊位，摊位费优惠；公共交通部门免收乘

坐公共汽车的费用；民政部门给予优先并适当提高救济标准，农业部门免收各种农业技术培训费，免费提供先进实用技术和市场信息；劳动和社会保障部门优先安排职业技能培训，培训费减免30%等。目前全市已发出计划生育优惠卡8170个。这一政策确保了计划生育家庭能够在社会经济发展中得到真正的实惠。

3. 保——对按政策生育的农村部分家庭给予保障。为了解决农村计划生育家庭的医疗保障问题，从2006年起，凡享受省、市农村部分计划生育家庭奖励的对象及其未满18周岁的子女，阳江市由政府全额出资为他们购买新型农村合作医疗保险。目前，全市共为9833人购买了新型农村合作医疗保险。2007年，阳江市被确定为全国计划生育保险试点市，目前正着手建立全市独生子女安康保险、计划生育手术保险制度，为独生子女伤害及重病或特大疾病、计划生育手术对象提供保障。这一政策体系不仅为全国的利益导向机制建立提供了探索的经验，同时也在很大程度上解决了计划生育家庭的后顾之忧。

4. 扶——对按政策生育的农村部分家庭给予扶助。一是扶助计划生育家庭勤劳致富。近年来，全市通过政府、集体、家庭各出一点的办法，筹集资金2400多万元，开办“三结合”项目示范点3991个，扶助群众发展生产，改善生活，目前全市受惠群众有16262人。同时，各地还动员民营企业开展帮扶活动，优先招用农村计划生育家庭劳动力就业，目前已有90多家民营企业吸收了3000多人就业。按每人每月最低工资500元计算，一年便可增加收入6000元。二是对计划生育家庭进行智力帮扶。培养一个人成才，能造福一个家庭。为此，2006年，市委、市政府又出台文件，对农村部分计划生育家庭子女给予升学加10分的优惠，同时每年安排50个免费入读技工学校的指标，扶持计划生育家庭接受智力和技能培训。几年来，全市有197人享受升学加分优惠，有36人免费入读省、市技工学校。三是对生活有困难的计划生育家庭开展结对帮扶。阳江市规定：市、县（市、区）、镇三级党委政府领导班子成员每人结对帮扶一户生活困难

的农村纯二女结扎户，市、县（市、区）直属单位和国有企业各帮扶 1 至 2 户有困难的农村计划生育家庭，每年至少上门看望两次，支持资金不少于 500 元。上述措施为计划生育家庭优先富裕起来提供了可靠的政策保证

5. 征——向不按政策生育的人征收社会抚养费。依法征收社会抚养费是计划生育利益导向机制的重要组成部分，是约束政策外生育的有力手段，它与奖励机制形成鲜明的对比，从而产生有力的导向作用。2002 年以来，全市加大依法征收社会抚养力度，各县（市、区）都先后成立了计划生育巡回法庭，专门受理关于非计划生育的诉讼案件，对有经济能力而又拒不缴纳社会抚养费的人依法强制执行，收到了执行一宗，教育一片的效果。

四、建立健全计划生育利益导向长效机制的思考

全市计划生育利益导向长效机制的建立健全促使计划生育家庭真正在“政治上有荣誉、社会上有地位、经济上有实惠”，取得了显著的效果。一是群众重男轻女思想逐步淡化，生育观念有较大转变，实行计划生育的自觉性逐年提高；政策生育率逐年提高，低生育水平保持稳定。二是密切了党群干群关系，树立了党和政府为群众办实事、解难题、谋利益的良好形象，不少农民在领到“节育奖”时，都感动地说，政府给农民发“工资”了，这是历朝历代都没有的大好事！基层干部都反映计划生育工作好做了。三是对补充和丰富农村社会保障体系进行了有益的尝试和探索，不仅对解决出生性别比升高的问题，同时也对解决“三农”问题乃至构建和谐社产生了积极的意义。

通过多年的计划生育利益导向长效机制构建的实践，我们有以下 4 点深刻体会：

1. 必须创新领导理念，确保计划生育利益导向长效机制不断发展和完善。计生利益导向长效机制建设是一项社会系统工程，关键在于高层领导的理念创新，没有领导创新的理念和思路，就无法协调各方、增加投入，落实工作，更谈不上发展和完善。阳江市在建立健全计划生育利益导向长效机制时重在创新理念，

新在长远着眼，实在工作思路，构建了“党政领导、部门配合、社会参与”的领导机制，将利益导向机制纳入社会经济发展总体规划，纳入党委、政府重大事项督查范围，确保了计划生育利益导向机制可持续发展。

2. 必须健全制度保障机制，确保计划生育利益政策取信于民。制度建设是利益导向长效机制的核心。阳江市将出台的计划生育利益导向长效机制的政策性文件纳入规范性文件管理，不得随意撤销或停止执行，保证利益导向政策制度化及连续性，不因社会经济形势变化和党政换届、领导人变更等因素而受到影响。多年以来，全市每一项利益导向长效机制政策的出台，都是以文件的形式下发，并要求严格执行。

3. 必须健全科学管理机制，确保实施计生利益导向政策的公平、公正、公开。阳江市在落实利益导向机制过程中，坚持政策、注重细节、加强监督，实行科学管理。如实施“节育奖”，做到奖励对象核定、资金拨付、发放、监督“四分离”。一是对申请“节育奖”对象实行县、镇、村“三级审核”，必须经过初审、公示、审核、确认四项程序；二是把奖励金列入财政预算，实行市、县财政分级负担，并建立提前预拨机制，由财政直接将奖励金提前拨入代发单位奖励金专户；三是由代发单位每月将“节育奖”按时足额存入受奖对象的银行账户；四是由监察和审计部门负责“节育奖”的实施监督。

4. 必须强化部门协作机制，确保利益导向齐抓共管。全市加强部门间的协调沟通，统筹推进利益导向长效机制建设。财政、民政、农业、社保、教育、卫生等部门在制订农村社会发展、劳动就业、社会福利、收入分配、城市化和小城镇建设、教育、社会服务产业等政策和制度时，向计生家庭倾斜，各政策间相互衔接、配套，确保对计划生育利益导向长效机制的齐抓共管，使其高效运行。

多年来，阳江市在建立健全计划生育利益导向长效机制上积累了一些经验，取得了明显实效。不过，从构建综合治理出生人口性别比偏高的长效利益导向机制上看，（下转第 41 页）

逐渐显现，人力资源二次开发势在必行。建立人力资源二次开发机制是人力资源二次开发的关键。所谓人力资源二次开发是指，在现有人力资本基础上，对现有劳动力进行在岗培训或对大学生进行就业前的上岗培训，以及在基础教育中增加职业培训机能，大力发展职业教育以及成人教育，使得劳动力存量能不断增加，形成劳动者终生学习，劳动技能终生提高的社会及企业联合培训机制。

目前，广东的职业教育和成人教育已得到较大发展，但是职工培训机制以及终身学习的社会培训机制还远未形成。政府应积极引导职业教育和大学生就业培训。发达国家如美国、日本、德国等，都有很发达的职业教育。而且为了达到保障职业技能培训的目标明确，系统完善和措施到位，往往通过专门立法和成立专门的机构加以管理。

(三) 加快产业转型和劳动力需求结构调整

广东省应加强发展技术密集型和资本密集型产业。转移劳动密集型产业，进一步促使劳动力“垂直效应”的发挥。同时，进一步调整产业结构，加强第三产业发展，促使劳动力提高自身素质，流向高附加值的产业，从而促使劳动力比较优势重新发挥作用。广东省产业转型应该把产业结构调整 and 就业结构调整结合起来，改变目前偏重产业政策，忽视就业政策的状况。协调产业转型和就业结构调整间的关系，不应过快提高劳动力的价格，甚至规定每年工资增长的百分比。而应该在产业发展的基础上合理提高劳动力工资，促使劳动力因素为广东产业转型发挥积极作用。

参考文献:

- [1] 中国经济增长与宏观稳定课题组. 劳动力供给效应与中国经济增长路径转换 [J]. 经济研究, 2007, (10).
- [2] 宋健. 泛珠三角人口流动对区域经济的影响 [J]. 特区经济, 2005, (11).
- [3] 刘毅, 张建梅, 程慧. 人口作用对经济增长的影响分析——对广东改革开放以来的实证检验 [J]. 经济问题探索, 2007, (10).
- [4] 周兴, 陈东娇. 广东经济增长中的人力资本贡献 [J]. 江苏商论, 2007, (8).
- [5] 李京文, 钟学义. 中国生产率分析前沿 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 1998

[责任编辑 童玉芬]

(上接第 23 页)

我们还面对着诸多的挑战，一些深层次的问题值得我们去思考和探索。

1. 新形势下亟待破解统筹城乡计划生育利益导向长效机制的难题。随着城市化进程的加快，城镇居民人口比例不断扩大，不少农民因土地被征用而“农转非”成为城镇居民，按照现行政策他们就不能再享受计划生育利益导向政策了，而且大多数城镇居民只生育了一个孩子，他们带头为控制人口过快增长作出了贡献，如何让他们当中生活困难的部分人员也得到实惠和保障，从而体现计划生育利益导向政策的公平性，是值得认真研究的现实问题。

2. 利益导向长效机制如何与快速经济发展速度与时俱进。为了适应快速经济发展的客观形势，计划生育利益导向长效机制的完善需要建立定期评估、标准调整机制，及时完善相

关奖扶政策，增强其导向功能。如计划生育奖励金、各项优先优惠等应随着经济发展而“水涨船高”，充分发挥计划生育奖励金的利益导向作用，让计划生育家庭真正享受到经济社会发展的成果。

3. 在以人为本的施政理念下，如何确保各个部门协作共推利益导向长效机制的建立健全。建立健全计划生育利益导向长效机制涉及的部门、单位较多，而且不仅需要他们出钱出力，更需要他们的全力支持和配合，抓落实是一项难度大、综合性强的系统工程，必须加强部门协作，并要有刚性措施来保障，否则就会出现政策敷衍，甚至政策抵制。要明确职责，加强监督和检查考核，以营造一个良好的政策落实环境。

[责任编辑 王树新]