

以“人口安全”引领计划生育综合改革

——来自宜昌市的调查

穆光宗

【摘 要】 文章总结了宜昌市近年来计划生育综合改革的经验,探讨了未来时期计划生育综合改革的走向问题。“3+S”推进方案是宜昌市综合改革的指导思想和实施方案。人口与计划生育综合改革实际上包括计划生育和人口发展两部分。前者解决的是生育、节育和不育问题;后者解决的是结构、功能和发展问题。计划生育改革要有助于而不能有害于人口的健康发展特别是人的全面发展。综合改革需要宏观的战略指导,而不能仅仅停留在机制的层面上,需要在理论和战略上认清一些问题。

【关键词】 计划生育综合改革 “3+S”推进方案 人口安全 超低生育率

【作 者】 穆光宗 北京大学人口研究所,教授。

一、宜昌:中西部人口和计划生育改革的实验区

宜昌市地处中国中西部地区的交界带,属鄂西山区与江汉平原的过渡地带,是三峡工程和葛洲坝工程所在地,2003年被确定为省域副中心城市。全市现辖5县3市5区;106个乡镇(街道)、1669个村(居);总人口415万人,其中农业人口271万人。全市国土面积2.1万平方公里(山区占70%),其中耕地为392万亩。2003年,全市国内生产总值491.36亿元,地方财政一般预算收入16.74亿元,城镇居民可支配收入7033元,农民人均纯收入2588元。

宜昌市的人口和计划生育工作一直比较先进。1983年以来,宜昌市人口持续保持了稳定的低出生、低死亡、低增长水平,全市育龄妇女总和生育率在经过5年的波动之后,已连续21年处于更替水平以下,近10年已降至1.0左右;人口自然增长率已连续9年稳定在2‰以下。1992年以来,新生婴儿一孩率年年稳定在80%以上,出生人口性别比一直比较正常;育龄群众生育观念发生重大而深刻的变化,合法生育率连续13年稳定在95%以上。1998年,宜昌市在全省率先提前两年基本实现“三为主”。在近年的人口和计划生育综合改革中,宜昌市试点工作细致扎实,在知识传导、文化熏陶、优质服务、综合治理诸多方面做了很多工作。2003年,宜昌市人口计生委被评为“全国人口和计划生育法制建设先进集体”。2001~2003年间,全市年均出生2.85万人,与省政府下达的人口计划指标相比,年均减少2万人,比“九五”时期的实际出生量减少0.28万人。年均人口出生率6.90‰,比“九五”时期下降0.82个百分点;年均人口自然增长率1.22‰,与“九五”时期持平。

2004年10月21~26日,笔者先后到西陵、夷陵、秭归、当阳、长阳等地实地调研了西陵区的青少年性教育、夷陵区的计划生育信息化建设和计划生育文献中心、秭归县的计划生育村民

自治和协会工作、当阳县的村级计划生育服务网络和合作医疗、长阳县的“民福工程”和综合治理。

二、“3+S”推进方案：宜昌市综合改革经验探索

“3+S”推进方案是宜昌市人口和计划生育综合改革的指导思想和实施方案,所谓“3”是指必须整体推进的三项基础性改革,即对“依法管理、村(居)民自治、优质服务”工作经验加以整合,逐步完善,形成与社会主义市场经济体制相适应、与经济社会发展相协调的新规范。所谓“S”(selection),是指必须重点突破的选择性改革项目,即把“政策推动”和“综合治理”纳入人口与发展综合决策,以点带面,创造有利于人口与计划生育的政策环境和社会条件,形成相对稳定的具有长效作用的新机制。

(一) 依法管理

综合改革以来,宜昌全市无一例违反“七个不准”的现象,无一例恶性案件,无一例重大技术责任事故。全市完善了计划生育行政执法责任制、执法过错追究制、行政执法公示制、执法监督检查制和执法干部岗前培训制、“七个不准”公示制、恶性案件否决制等制度,对相关法律法规和执法程序进行了规范和细化。在2003年行风评议活动中,17421名育龄群众代表和社会各界人士对全市人口计生系统进行了民主评议,满意率高达96%。

(二) 村民自治

1998年,宜昌市计生委在枝江市郑家畈村和野鸭湾村试点并取得经验的基础上,及时将计划生育纳入村民自治范畴,制定了“宜昌市计划生育村(居)民自治工作规范”,把村(居)民自治各项工作纳入制度化轨道,切实做到保障依法自治、保障以村(居)为主、保障还权于民、保障群众参与、保障责任到位。目前,全市能够依法履行计划生育管理职责的村(居)委会已达85%左右,初步形成了“县调控、乡指导、村为主、组配合、户落实”的工作格局。

(三) 优质服务

坚持以宣传教育为先导。把重点放在实施“三大规划”上:一是大力实施“宜昌市‘十五’期间干部人口理论教育规划”;二是大力实施“宜昌市‘十五’期间人口与计划生育政策法规宣传教育规划”,培训计划生育骨干和党政干部;三是大力实施“宜昌市‘十五’期间人口与计划生育科普知识宣传教育规划”。

坚持以技术服务为重点。宜昌市财政局和人口计生委等部门联合出台了“关于落实向农村实行计划生育的育龄夫妻免费提供避孕节育技术服务的通知”。2003年,全市接受“三查”服务对象达65万人次、当年受术者4.8万人、申请病残儿鉴定或并发症(后遗症)鉴定者150人、现有手术并发症(后遗症)1828人,全部享受免费服务。全市实施以“三大工程”为重点的“生殖健康推进计划”,编写出版了《计划生育技术服务管理规范》,为市、县、乡三级计划生育技术服务机构及服务人员提供了操作指南。认真落实“完善避孕节育知情选择工作实施方案”,已婚育龄群众初步养成“干部提要求、夫妻谈想法、同伴当参谋、技术人员作指导、自己拿主意”的新习惯,知情选择率达93.73%,知情选择示范村(居)比例达22.8%,节育手术并发症、后遗症基本得到控制;建立育龄妇女生殖保健档案,跟踪查访服务率大幅度提高,治愈率和好转率达到86.5%,育龄群众享有基本生殖保健的中期目标已经实现。

(四) 自主改革,重点突破

2001年底开始,宜昌市通过项目驱动力求新的突破,并将政策推动和综合治理分为两大类:一类是在“政策推动”方面,设定了9个项目,如“流动人口现居住地生育审批试点”项目等。另一类是在“综合治理”方面,设定了14个项目,如“城区新生儿入户规范化管理”项目等。特别

是长阳土家族自治县政府出台了“计划生育‘民福工程’实施方案”,每年由财政局负责落实省定投入标准,将其作为全县社会发展四大项目之一。该工程的实施,已惠及10万户计划生育家庭。

宜昌市重点考评各地实施“3+S”推进方案的进度、质量与效果,主要设置稳定低生育水平、领导综合改革、稳定机构队伍、建立投入保障、解决突出问题、营造改革环境等方面的指标,重点考核在综合改革工作中的责任、措施、投入“三到位”情况;对各级人口计划生育部门,将推进综合改革的具体要求细分为综合责任指标、工作质量指标、单项评估指标三类,通过评估群众的参与率、知晓率和满意率来检验工作成效;对相关部门,主要设置部门责任、宣传教育、证照把关、基础建设、配合程度、出台有利于计划生育的相关政策和措施等内容,重点考核在综合改革工作中的领导、职责、工作“三落实”情况。

三、存在的困难、问题和改革深化的思考

综合改革需要宏观的战略指导,不能仅停留在机制的层面上。战略解决的是大方向,是根本性的问题。基层“埋头拉车”的现象比较普遍,在人口控制指标继续由上级下派的计划体制中,这也许是难免的。但战略与战术的关系依然值得学界和高层的关注。简单地说,适度人口的意识、人口安全发展、人口平衡发展、人口健康发展、人口持续发展、人口积极发展的意识和理念有待加强。

(一) 传统的人口意识与综合改革的要求形成了日趋尖锐的冲突

笔者在调研中发现,有些同志对人口与经济的关系进行片面解释,如用单一的人均耕地指标来说明人口与经济的关系;将人口仅看做是分母的意识在各级领导干部中都存在,这是特定历史时期消极、被动的人口观的继续。

人口是资源还是“包袱”在很大程度上取决于人们思想认识和制度安排。将人口仅仅看做是分母或主要看做是分母,弊大于利,是一种实用主义的观点和做法。从生命周期的角度来看,虽然人口的分母效应贯穿于生命周期的始终,但不能因此而无视人口进入劳动适龄阶段之后的分子效应(即生产力效应)。人口问题具有相对性,同时人口增长具有多重效应而不是单一效应。人口的分母效应不能全然看成是负面效应。每一轮的人口增长都有它的必要性、可行性。就中国而言,人口增长是需要控制的,但在不同的历史发展阶段,如何控制及控制在什么样的水平上却是一个与时俱进的话题。

(二) 生育率并非越低越好,将生育率维持在适度水平上是个新的战略问题

稳定低生育水平是目光远大的举措,但随着生育率的继续走低以及由此带来的风险问题,是值得进一步思考的大问题。在新的更高的发展阶段,低生育水平已经进入新的发展区间(如总和生育率低于1.5),那么,我们该如何遵循人口安全发展的客观规律,将低生育水平稳定在一个适当的水平上或者区间内呢?

调查告诉我们,宜昌市在经济社会尚不发达的中西部地区率先实现了超低生育率目标,这是令人惊异的成绩。譬如,从总和生育率和一孩积存率数据来判断,可以说宜昌市人口从20世纪90年代初就开始进入“超低生育率主导的风险发展阶段”,1990年一孩积存率大约为65%,1992年突破80%,一直到目前都保持在这个水平上,并略有上升。

宜昌市多年来生育率稳定在更替水平以下,实现了一种超经济水平的控制。种种迹象表明,宜昌市已经实现了一个相对稳定的低生育水平。我们在长阳县两河口村考察“民福工程”时,评估组了解到在这个开放二孩生育的村庄,有1/5是独生子女家庭,当然这是因为目前家庭抚养的能力有限,抑制了生育二孩的意愿,也就是说群众的生育意愿因为经济条件或养育能力

的有限而被暂时抑制了。所以,没有经济的长足进步和文化的根本变革,生育意愿是不太可能真正改变的。不过我们还是相信少生优生在宜昌市已经成为一种新的文化。虽然群众的生育意愿与政策的要求有距离,但与传统的“多子多福”的生育观念也越来越远了。根据宜昌全市的调查,被调查者认为家庭最理想的孩子组合选择一个孩子的居然有 64%,说明独子生育零风险的自我假设大有市场,也说明了群众的生育风险意识还较弱。在假定只生一个孩子的前提下的性别偏好选择,居然有 80% 选择了男女一样,进一步说明在宜昌市只生一个孩子和性别平等的观念已经蔚然成风。据笔者了解,政府在这方面采取的是顺其自然的做法。

目前宜昌全市农村已有 7.56 万对独女户夫妇主动放弃二孩生育,这在当前可能是一个成绩,但在将来可能是一个代价。从人口数量控制来说,是成绩,但从改善人口结构来说,必然是代价。过多的生育的确会给家庭和社会带来负担,但过少的生育也会出现很多问题,现在很多发达国家担心本国的超低生育水平不能回升。我们不要过分陶醉于一孩积存率上升的暂时胜利,到了超低生育率的发展阶段,实际人口发展的风险性是在放大的。譬如独生子女家庭在生命周期早期的好处(负担轻)可能被中后期的风险和代价所抵消(孩子伤亡和伤残)。我们在人口控制中需要树立“全生命周期”的概念框架。

需要提醒的是,“稳定低生育水平”并不等于“继续降低生育水平”。从人口学的研究成果看,一个持续实现超低生育水平(总和生育率一般在 1.5 以下)的人口发展下去,将会导致“头重脚轻”的人口年龄结构,在家庭养老和社会养老负担加剧的同时,人口的惰性增加而活力减少,人口难以持续、健康地发展,从而对未来经济社会的发展构成严重阻碍。所以,稳定低生育水平的命题并没有包含生育率越低越好的含义。人口的安全发展要求我们从整个生命周期的框架出发来思考生育对家庭的意义,独生子女家庭本质上是风险型家庭,其风险表现在成人风险、成才风险、养老风险、社会发展风险和国家国防风险等方面。现在问题不暴露不等于今后不发生。

从人口安全的角度出发,不仅要稳定低生育水平,而且要从改善人口结构、家庭结构的角度出发,确立一个适度的低生育水平。作为改革的先锋,是否可以在生育水平的数量界限上加上一个价值判断,即好与坏的判断,就可避免“生育率越低越好”的偏颇。如何稳定一个适度的低生育水平是超越机制层面的战略问题,是综合改革无法回避的方向性问题。长阳县的党政领导在座谈中坦言,过去对一个县人口的风险很少关注。在这个过程中,对上负责和对下负责的一致性和矛盾性是国家需要考虑的问题。人口政策可以根据民族地区的实际情况来调整,如长阳县准备城镇人口也适当放开二孩生育。长阳县人口总量已经出现负增长,近几年总人口在减少,主要是人口外流,如 10 年来有 2000 多名大学生外流,大学毕业后回来的很少。到超低生育水平的新发展阶段,我们需要树立的是人权保障意识,人口安全(人口平衡)意识和人口发展意识,长阳县对生育政策调整的考虑意味着一些有前瞻性的思考已经意识到生育率的降低在时间和量度上是有底线的,已经考虑到人口的适度增长在战略上是必要的。

(三) 综合改革需要加强人口结构改善和优化的意识

从人口长远的健康发展来说,与降低生育水平比较,更重要的其实是人力资源的优化和人口结构的改善。不要为未来的发展预留风险,这是前瞻性战略研究的初衷。认识到位、责任到位和制度到位存在着一种内在的逻辑联系。包括宜昌市在内的很多地方在改善人口结构的意识方面还有待加强。譬如,我们在当阳县王店镇和半月镇办公地点的墙上看到了“控制人口数量、提高人口素质”的提法,但没有“改善人口结构”的内容。这与完整意义上的大人口观还是有距离的。

作为改革的先锋地区,处在改革的第一线,扮演的是“领跑者”的角色。从国内外的形势来看,综合改革地区需要在人口战略上有所调整,即从人口控制为主逐渐转向人口结构和人口素

质方面,口号可以依然以“稳定低生育水平”为主,但实际的力量配置要转向对人的投资和对人口结构的战略调整。令人高兴的是,长阳县在汇报材料中明确提出了人口风险,这多少反映了宜昌市居安思危的精神。长阳县的人口发展形势告诉我们,人口的增长已非主要问题,主要问题将是人口的结构问题。

今后随着进入老年期的独生子女家庭和双女户家庭的增多,在奖励扶助计划的框架中,地方财政的计划生育家庭养老压力也必将越来越重。计划生育利益补偿将成为重要且巨大的公共支出。奖励扶助政策需要配套资金。以当阳县为例,2001年,投入260万元,人均超过5.7元;2002年,投入301万元;2003年,投入319万元;2004年,投入350万元,人均超过7元,其中还包括省拨专款几十万和转移支付。公共财政压力呈现上升趋势,到一定时候就可能不堪重负。有效投入机制的建立取决于责任和资源,仅仅认识到加大投入的必要性是不够的。宜昌市虽然有很高的改革热情,但由于财政原因,利益导向机制实施起来有困难,独生子女奖励费难以兑现。那么,奖励扶助计划能否完全兑现呢?若计划生育工作沿着现在的轨道继续推进的话,政府利益补偿的压力会很大。由此引申,今后中国的计划生育要摆脱困境,就要注意如何减少计划生育弱势群体,这是从宏观社会资源的分配而言。从微观家庭资源的分配来说,则有一个值得思考的“还权于民”的问题。

(四) 人口和计划生育综合改革开启了一个更加重视人权保障的新发展阶段

人权保障是计划生育的出发点和归宿。以人为本,就是以群众的利益为本、权利为本、需求为本、满意为本;就是尊重群众的合法权益和人格尊严,就是在工作要贯彻长春市在综合改革中提出的人文关爱、人情关爱和人性关爱。“三关爱”实际上提出了人口和计划生育领域如何体现以人为本的三原则,就是权利本位、责任本位和文化本位。寓管理于服务之中、以人权保障和人类发展为第一目标的计划生育是未来的方向。群众的生育决策权、生殖健康权需要更多而不是更少的保障。

如今,“和谐社会”正在成为中国社会新的价值取向。社会的和谐归根结底是关系的和谐,其中社会和家庭之间的关系和谐十分重要,而且和谐社会的思想必须与可持续发展的要求结合起来,也就是说,建立和谐社会是政府执政为民的庄严承诺。在思考人口和计划生育未来的时候,我们不能忘记家庭是社会的细胞,家庭健康是社会健康的根本,家庭发展是社会发展的归宿,家庭幸福是社会幸福的宗旨。打造健康、幸福的家庭是人文主义、人本主义计划生育的核心价值取向。在这个意义上,计划生育综合改革就是如何认识以人为本、如何实践以人为本的问题。

人口和计划生育综合改革不只是计划生育部门的事,而是全社会的事。综合改革将重塑计划生育的格局,恢复计划生育的本质,其终极目标是维护公民合法权益、促进人的全面发展。人口和计划生育综合改革要逐步还原维护人权这个计划生育的本质,需要通过制度创新和管理创新最大限度地缓解国家利益和群众利益的矛盾。如长阳县的“民福工程”不仅给百姓带来了实惠,而且体现了一种政治文明。人口和计划生育领域中一切“还权于民”的改革实验都将给未来的人文中国创造新的经验。

(责任编辑:胡涛)

Time-Space Evolution and Regional Difference of Population Fractal in Shanghai

Liu Miaolong Chen Peng Feng Yongjiu • 51 •

Applying fractal theory, this paper measures and calculates the fractal dimensions (box fractal dimension and correlation fractal dimension) of population distribution in Shanghai and some of its districts and counties at the levels of township, town and residential district. The fractal characteristics and the temporal and spatial dynamic evolution of population distribution are discussed in detail, and the economic and social driving forces for population evolution is analyzed. Some policy suggestions are made in establishing Shanghai's new population policies.

Depreciation-based Measurement of Human Capital: Cases of Three Provinces in Yangtse Delta Region

Sun Jingwei • 61 •

This paper improves the cost-accounting-based model of human capital measurement through introducing the variant of human capital depreciation, and computes the annual values of human capital of Shanghai, Jiangsu and Zhejiang during the 1990-2002 period. The results suggest that per capita human capital in these three regions are higher than the country average, and Shanghai enjoys the highest per capita human capital, with Zhejiang and Jiangsu taking the second and third place respectively. By testing the results, the author's estimates are more reasonable and accurate and can better interpret the corresponding economic phenomena than those estimated by conventional method.

Analysis of Environmentally Affordable Population for Sustainable Development in the Three Gorges Area

Wang Bing Huang Dai • 68 •

Under the concept of sustainable development, the P-E-R environmental capability of population model can be a theoretical guidance to directly measure the environmentally affordable population in the Three Gorges area. Following the P-E-R model, Three Gorges environmental capability should be analyzed by considering both environmental resources and economic development. Based on the P-E-R model, the Three Gorges Dam has been constructed at price of environmental capability of population. However, in the long term this project will have a positive implication in this regard.

The Marginalized Self-recognition of Inter-provincial Migrants in the Three Gorges Area and Its Determinants

Tang Liping • 75 •

Based on a sampling survey, the inter-provincial migrants in the Three Gorges area who currently live in Jiangsu province are found to be self-recognized as marginalized group. Multiple factors, such as social communications, social adaptability, confidence in the future, experience of work outside, satisfaction of household income, and ages, are determinants in forming this self-recognition.

A Review of Intra-Household Resource Allocation Analyses in a Gender Perspective in Mainstream Economics

Gao Mengtao • 81 •

From the perspectives of theoretical framework, empirical research and policy implications, this paper summarizes the latest developments of intra-household resource allocation analysed by mainstream western economists after Gary Becker.

Population Security and Comprehensive Reform of Population and Family Planning Policies

Mu Guangzong • 90 •

This report sums up the experience, lessons and prospects of the comprehensive reform of population and Family Planning Program in Yichang region. The 3+S Promotion Program, which is the guideline and implementation framework for the comprehensive reform in Yichang, works well in practice. The experience reveals that the comprehensive reform consists of two steps. The first is how to carry out the Family Planning Program effectively, and the second is how to promote the healthy population dynamics. The first handles issues of childbearing, birth control and dysgenesis while the second handles structural, functional and development-related issues of population. Undoubtedly, Family Planning Program reform should contribute to, not damage, the healthy development of the population and human development.