

计划生育利益导向机制的理论与实践

张怀宇

【提要】 本文阐述了计划生育利益导向机制的内涵和理论依据,并对目前实践中运用利益导向机制的实现形式作了概括与分析,提出在目前条件下,计划生育运用利益导向机制还必须与社会约束机制相结合,建立起利益导向与社会约束相结合的计划生育工作新机制。这是中国计划生育工作深入发展的新方向。

【作者】 张怀宇 河南省委党校,教授。

实行计划生育是中国的一项基本国策。自70年代初中国城乡全面开展计划生育工作以来,已取得举世瞩目的成就,也积累了许多宝贵的经验,逐步形成了一条有中国特色的开展计划生育工作的道路。早在60年代初期,中国面对着第二次人口高速增长的巨大压力,主要采取政治动员和对群众进行耐心细致的思想教育来推动计划生育工作,逐渐形成了以宣传教育为主、避孕为主、经常性工作为主的工作方法,同时,辅之以必要的行政的、经济的和法规的社会约束机制。在80年代改革开放的新形势下,随着国内政治、经济形势的迅速变化,中国计划生育工作,又逐渐兴起了自觉运用利益导向推动计划生育工作的新机制。这是对计划生育社会约束机制的重要补充,标志着中国计划生育工作已进入更加成熟的新阶段。

目前,计划生育利益导向作为一种工作机制在中国还是一种新生事物,急需从理论和实践的结合上加以论证,使之迅速茁壮成长,在更大范围内发挥作用。

1. 运用利益导向机制推动计划生育工作是改革开放新形势的需要

中国的计划生育工作是在计划经济体制下起步的,最初形成的计划生育工作机制主要是依靠强有力的政治动员和政策约束。但也必须看到,在中国以往的计划生育政策中,并未忽视经济利益因素的作用。从1953年提出“节制生育”起到1980年9月中共中央发表《关于控制人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》为止,党和政府的有关文件和政策规定,都给予计划生育户以种种经济优惠照顾。

进入80年代,随着城乡商品经济的发展和市场调节作用的增强,国民经济逐渐摆脱计划经济体制的运行轨道,向社会主义市场经济的方向转轨,经济的活力大大增强,发展速度加快。经济体制和经济生活的这些重大变化,不仅使各个企业、城乡居民个人的自主权扩大,而且人们的利益观念、竞争观念增强,价值取向也发生变化,劳动致富奔小康越来越成为亿万人民关注的热点。这种迅速变化的新形势,迫切要求改进原有的计划生育工作方式和方法,建立新的工作制度和秩序。为适应这种新的形势,广大计划生育工作者结合当地实际,进行了新的探索,创造了计划生育与发展农村经济、帮助农民勤劳致富奔小康、建立文明幸福家庭相结合的“三结合”经验。如吉林省开展的“少生快富竞赛”和“家政教育”;辽宁省开展的“计划生育中心户”帮带活动;江苏省盐城市开展的“少生快富文明工程”;

河南省焦作市开展的“计划生育合格村与小康村建设相结合”；河南、山东和四川等地开展的“扶贫与计划生育相结合”以及各地建立的“计划生育基金会”、“互助会”等活动。这些活动的开展和新的组织形式的涌现表明：这一时期，运用利益导向机制推动计划生育工作越来越多地成为人们的自觉行动，标志着在中国计划生育工作中利益导向机制已开始作为一种相对独立的工作机制在发挥作用，具有重大的理论意义和实践意义。

1.1 计划生育利益导向机制的广泛运用，符合发展市场经济、建立社会主义市场经济体制这一改革开放大局的客观需要。发展市场经济，建立社会主义市场经济体制，是中国经济体制改革的既定目标。国家经济体制的这一重大变化，要求社会各个方面的工作必须与之相适应。计划生育工作虽属国家宏观调控的范畴，不能实行市场调节，但其推动方式也必须适应市场经济体制的需要，也应当着眼于各个生育主体即家庭，通过利益关系的调节，调动他们实行计划生育的积极性。计划生育利益导向机制正是通过经济的、技术的和行政的手段，帮助和扶持计划生育户“少生快富”，增加他们的物质利益，提高他们的社会地位，引导各生育主体自觉实行计划生育。这种工作机制，不仅符合市场经济运行的特点和发展方向，而且也是推动市场经济发展的一个积极因素。

1.2 计划生育利益导向机制体现了全心全意为人民谋利益的宗旨，有利于解决中国计划生育工作中的基本矛盾。全心全意为人民谋利益是我们党的根本宗旨，也是制定一切政策的根本出发点与归宿。计划生育工作同样必须坚持这一宗旨。但由于中国人口数量过多、增长偏快、素质不高，“人口压迫生产力”的严重人口问题将长期存在。为了国家和民族的整体利益和长远利益，政府提出了“控制人口数量，提高人口素质”的人口政策和通过计划生育大幅度降低人口出生率的生育政策。然而，由于中国目前经济文化发展水平比较低，尤其在广大农村地区，增加劳动力和人力投入仍是增加生产总量、扩大资金积累的重要因素，也是农民家庭增加收入、迅速致富的主要途径。因此，从农民个人和家庭的局部来看，子女多、劳动力多是符合家庭利益的。这就决定在计划生育工作中，将长期存在国家整体利益的需要和要求与个人家庭利益的需要和愿望之间的矛盾。由于这一矛盾的客观存在，致使计划生育工作的难度大大增加。而在计划生育工作中运用利益导向机制，帮助和扶持生育主体少生快富，提高他们的社会福利和社会地位，则是通过增加计划生育户家庭利益的办法，激励和引导他们实行计划生育。这样有利于实现在生育问题上个人家庭利益与国家整体利益的一致性。同时也表明，计划生育政策既是从国家和民族的整体利益和长远利益出发，也是为广大人民群众的个人利益和家庭局部利益着想。近几年来，那些利益导向机制运用得比较好、成绩显著的地方，计划生育工作也比较顺利。事实证明，运用利益导向机制是在新形势下解决计划生育工作中的基本矛盾，改善党群、干群关系，推动计划生育工作顺利开展的有效途径。

1.3 运用利益导向机制解决了计划生育工作如何服从和服务于“以经济建设为中心”的问题，有利于实现人口与经济、环境、资源协调发展。实行计划生育是实现中国人口与经济、环境、资源协调发展的一项战略性任务。要完成这项任务，需要全民参与、齐心协力来推动，尤其需要各级政府作好组织协调工作。70年代末，为了促使各级领导部门和主要领导人能象重视物质生产那样，重视和抓好计划生育工作，提出了“两种生产一起抓”的工作方针，曾给予计划生育工作以巨大推动。特别是在党的十一届三中全会提出全党工作的重点要转移到“以经济建设为中心”的轨道上来之后，“两种生产一起抓”

的方针，又被赋予了实现两种生产协调发展和实现国家社会经济发​​展战略目标的新的内涵和具体目标。但是，从社会实践上看，在大多数地区“两种生产”仍然是两张皮、两股劲、貌合神离、甚至相互排斥。为了促进两项工作的真正结合，80年代中期，各地又创造和推广了融“两种生产”任务为一体的“目标管理责任制”。然而，由于“两种生产”的生产过程和工作方式存在较大差别，这些重大措施，充其量只是提高了各级领导对计划生育工作的重视程度，强化了社会约束机制，并未使“两种生产”真正实现内在的有机结合，计划生育工作如何服从和服务于经济建设这一中心问题仍未真正解决。运用利益导向机制推动计划生育工作，帮助人们少生快富，就在为人民群众谋求经济利益，实现共同富裕，建设文明、幸福家庭的基础上，使“两种生产”找到了实现内在有机结合的途径。它一方面使各级领导能真正做到“两种生产一起抓”；另一方面，也使计划生育能够真正做到服从和服务于经济建设这个中心。

1.4 运用利益导向机制解决了计划生育工作中长期存在的公民义务和权利不对称的缺陷，有利于加速人们生育观念的转变。实行计划生育首先要求人们的生育观念发生根本转变，自觉自愿地积极配合。自古以来，生儿育女都是个人家庭的私事，听其自然。在中国，又由于曾长期经历封建统治，重男轻女、多子多福、养儿防老等传统观念对广大群众有着深刻影响。要使人们改变这些在世代生活中形成的观念与习惯，按照公民应尽的义务，自觉服从社会发展整体利益的需要，实行计划生育，国家或社会也应当给予公民以相应的利益。但长期以来，要求人们服从的多，且要求标准高，而主动给予人们的利益甚少。义务和权利的不对称，造成人们心理上的不平衡。这种状况，既增大了计划生育工作的难度，也不利于人们生育观念的转变。而运用利益导向机制推动计划生育工作，既可把“两种生产”工作紧密结合起来，推动社会经济和文化的迅速发展，提高人民群众的整体生活水平，又可使人们亲身感受到实行计划生育给自己带来的现实利益，从而就为转变人们的生育观念，提高实行计划生育的自觉性创造了有利条件。持之以恒，就能使广大人民群众的生育观念发生根本转变。

2. 利益导向机制的科学内涵和理论依据

对计划生育利益导向机制的内涵，通常有两种不同的理解：一种认为，利益导向就是指物质利益或经济利益导向；另一种认为，利益导向不仅仅是指经济利益，还应当包括精神方面的利益导向。我认为，要正确地理解计划生育利益导向机制的内涵，应当从分析人们的生育动机出发。

马克思主义认为，人口再生产是自然生理过程与社会过程的统一，但由于人只有在社会中并通过社会才能生存和发展，所以人的本质在于人的社会性。人作为社会有意识的主体，生育行为与其它一切社会行为一样，从根本上说，都是由人们生活的一定历史阶段的经济和社会关系决定的。就是说，人们之所以乐意投入一定的精力、时间和金钱生养子女，是由于人们从社会生活的现实出发，对子女抱有特定的期望，期望子女能给家庭和社会带来预期的利益。正是从这种投入与产出、成本与效益的对比中，产生了人们的生育观念，决定着人们的生育行为。由于人们对生养子女的期望，既包括对未来经济利益的期望，如期望获得经济效益、养老效益、财产继承效益等；又包括精神方面的期望效益，如获得天伦之乐、传宗接代、光耀门第、扩延家庭等，所以，这两方面的期望利益都是决定人们生育动机的因素。但是，这两方面的期望利益对人们生育行为产生的实际影响或作用，在不同的社会

经济条件下又不相同。一般来说,对未来经济利益的期望是决定人们生育行为的主要因素。因为经济利益是人们的根本利益,尤其在社会经济发展水平较低、人们的收入和生活水平不高、文化素质低下的条件下,生养子女的投入或成本低,对子女未来的经济利益期望强烈、期望值高,就成为人们生育行为的决定性因素。当社会经济和文化发展到较高水平,家庭生活已稳定地达到富裕水平,生养子女的成本上升,而经济期望效益相对下降,人们对生养子女的精神方面的期望效益就会对生育行为产生更重要的影响,甚至成为决定人们生育行为的主要因素。

然而,无论在任何社会经济条件下,人们对生养子女的经济期望效益和精神期望效益都是存在的,都在发生作用,只是发生作用的程度和地位不同而已。因此,当我们运用利益导向机制来转变人们的生育观念,影响人们的生育行为时,就不能仅仅重视经济利益因素的作用,而忽视精神利益因素的作用。所以,我认为,计划生育利益导向机制的内涵,应当包括物质(经济)鼓励和精神鼓励两个方面。对这两个方面的内容,在具体实践中,可以根据不同的社会经济条件有所侧重,但不应当片面的只抓住一个方面,而忽视或排斥另一个方面。这就是说,我们赞成从广义上来认识和把握利益导向机制的内涵。

依据上述认识,我认为,所谓计划生育利益导向机制,就是政府或集体自觉利用人们在生育问题上对自身利益的关心,主动采取经济帮助和精神鼓励的种种措施,引导人们自觉按照国家的生育政策,有计划生育子女的一种工作方式或手段。从这个定义性的表述可以看出:计划生育利益导向机制的运用主体是政府和集体单位,是由他们自觉运用的一种工作方式或手段;计划生育利益导向的客体是广大育龄群众或生育主体;其具体措施是通过经济上的帮助、扶持和精神上的鼓励,引导和启发人们实行计划生育的自觉性;其目标是落实生育政策、实现人口发展计划。

需要特别指出的是,目前中国还处在社会主义初级阶段,经济文化的总体发展水平还比较低,综合国力薄弱;人口素质特别是农村人口素质还比较低;在广大的农村地区,人力投入仍是经济增长的重要因素等,这种状况在短期内还不可能发生根本性变化。因此,生养子女的动机中,对未来经济利益的期望仍占主要地位。所以,计划生育利益导向机制应当以物质鼓励和经济上的扶持为主要内容。首先应使坚持计划生育的家庭,尤其是独生子女户和双女结扎户,可能遇到的生产和生活上的困难得到相应补偿;同时,还应利用计划生育户因少生养子女带来的时间、精力和经济上相对充裕的有利条件,采取多种形式帮助他们迅速实现“少生快富”。这样,既可以使他们得到现实的实惠,又可使他们以“致富养老”取代“养儿防老”,解除后顾之忧,还可有条件培养高素质的子女。其次,通过政治上和法律上的种种措施,给他们以精神鼓励,增强他们的荣誉感和安全感,提高其社会地位,让更多的人摆脱传统生育观念的束缚,自觉实行计划生育。

从上述对计划生育利益导向机制内涵的分析可以看出,这一工作机制,既符合马克思主义所揭示的社会发展的基本规律,又符合现代人口学提出的生育“成本——效益”理论。马克思主义认为,物质资料生产和人类自身的生产与再生产是人类社会存在和发展的两大基本前提,也是人类两大基本历史活动。但推动人类社会发展的终极原因,则是物质资料生产活动及其生产方式的变动。因为物质资料生产为人类的生存与发展提供物质条件,离开了物质生产,人类就失去了生存和发展的基础。人类社会的活动尽管多种多样,但归根结底都是为取得特定的物质利益,都是以取得特定物质利益的经济活动为基础。正如马克思所说:“人

们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关”^①。人类的生育活动作为一种历史活动，同样也是为了争得某种利益，同样要以争取物质利益的经济活动为基础。所以，在人类的生育活动中，动员群众认识自己的利益所在，组织群众为取得自己的利益而奋斗，必然能够得到理想的效果。这是运用计划生育利益导向机制最基本的理论依据。

另外，现代人口学依据现代市场经济的价值观提出的“孩子成本——效益理论”认为，父母生养子女需要一定的费用，其成本可分为直接成本（直接花费在生养孩子身上的现金和实物）和间接成本（因生养孩子父母需付出时间和精力而丧失获得收入的机会）。父母生养孩子所获得的期望和满足，就是孩子的效益，如劳动——经济效益、保险效益、经济风险效益、长期维持家庭地位及为扩展家庭作贡献的效益、消费效益等。人们正是从这种成本和效益的比较中形成自己的生育动机和生育行为。这一理论反映了市场经济条件下，人们生育动机和生育行为形成的一般规律，也是我们运用计划生育利益导向机制的理论依据。

3. 利益导向机制的形式

自觉运用利益导向机制推动计划生育工作的实践，在中国经过 80 年代末和 90 年代初几年的探索之后，现在已经作为一项成功的经验在全国开始推广了。由于这一工作机制是在条件各不相同的地区逐步发展起来的，所以，其具体形式必然多种多样。为了能使人们从理论的高度对这些具体形式有个比较清晰的认识，我们依据各地运用利益导向机制创造的各种具体形式，把它分析概括为以下 4 种类型。

3.1 优惠政策主导型（简称“政策主导型”）

由地方政府或村委会依据上级政策规定，结合当地实际对实行计划生育的独生子女户、双女结扎户等制定种种优惠政策和物质奖励，为他们提供生产、生活、生育方面的优质服务。

这种形式是在原有计划生育奖惩措施的基础上进一步充实和发展起来的，是目前计划生育工作中实施最早、最普遍的形式。可以说，这是计划生育利益导向机制的一种基础性形式。因为其它各种形式，尽管在组织形式和措施内容上有种种差别，但都离不开对计划生育户的奖励与优惠这一内容。这种类型的突出特点：一是信用高，因为政策规定的各种优惠、奖励是由政府和有关部门规定和实施的，具有法律上的保证；二是适用性广，各地无论经济条件和计划生育工作水平如何，均可从本地实际出发制定和实施相应的奖励措施和优惠内容。这种类型的局限性在于，有关奖励和优惠政策多是由地方政府和乡、村级组织实施的，往往受各地方领导人对计划生育工作重视程度的较大影响，同时，由于这些奖励和优惠政策受地方财力和经济发展水平的制约较大，很难使计划生育户因享受这些优惠而致富，通常只能给予他们一定程度的物质和精神上的补偿，所以，其导向力和吸引力较弱。

3.2 少生快富家庭示范型（简称“家庭示范型”）

这是由各级政府和基层组织依据当地经济条件，有计划、有重点地选择一些计划生育户，通过经济的、技术的和行政的措施，帮助和扶持他们从事生产经营活动，尽快脱贫致富或先于其他群众达到小康生活水平。如辽宁的“计划生育中心户”，浙江的“新家庭计划”，吉林的“少生快富文明家庭”，以及河南等地开展的“星级文明户”活动等，都属于这一类型。这类形式与政策主导型一样具有极广的适应性，在任何类型的地区都可以适用。所不同的是，政策主导型具有普遍性，即对一切符合优惠条件的计划生育户一视同仁、普遍适用；

^① 《马克思恩格斯全集》第 1 卷，第 82 页。

而“家庭示范型”是选择少数典型户，重点帮助与扶持，使其发挥示范作用。这类利益导向形式，还具有形式简单、操作容易的特点，只要领导重视，任何地方都可找到并培养出这样的先进典型。有了一批这样的先进典型，就能带动更多的家庭走上少生快富之路。

这种利益导向形式的局限性，首先在于其示范作用的大小与当地计划生育工作水平有较密切的关系。一般来说，在工作基础较好，计划生育已基本实现“三为主”的地方，人们已把兴奋点转向发家致富、发展经济上来，少生快富家庭的示范作用就比较显著。相反，在计划生育工作基础较差，矛盾突出的地方，其示范作用就会大打折扣。其次，发挥示范作用的这些典型家庭，不管是主要依靠自己的力量劳动致富的，还是在政府和基层组织的帮助下劳动致富的，都带有一定的特殊性，或是具有特殊技能，占有优越的地理条件，拥有较多的发展资金，或是得到外力的有力帮助和扶持，而这些条件是其他众多的家庭不具备或不完全具备的，因而使这些先进典型的示范作用受到局限。所以，在运用这种类型的利益导向形式时，应在打好工作基础的同时，特别注意总结和宣传先进典型的普遍意义，组织好先进典型对周围群众的帮带作用。

3.3 互助合作共同致富型（简称“互助合作型”）

这是在 90 年代群众创造的运用利益导向推动计划生育工作的一种新形式。这是在政府和农村基层组织的引导和帮助下，由计划生育户（或以计划生育户为主体），依据自愿互利、互帮互惠原则，通过一定的经济形式组织起来，依靠集体力量从事有利可图的生产、经营活动，使这些计划生育户迅速走上富裕之路。比如，各地由基层计划生育协会创办的、以吸收计划生育户入股或优先安排劳动就业的各类经济实体；通过多方筹资建立的以帮助计划生育户劳动致富为主要目的的“计划生育互助基金会”；以计划生育户为主体的“少生快富合作社”、“服务社”、“邻里小组一帮一共同富互助组”、“公司加计划生育户”等组织形式。“互助合作型”的突出特点：一是群体性，即由一定数量的计划生育户通过一定组织形式联合起来，依靠集体力量共同致富；二是有比较严密与规范的组织形式和相应的经济实力，使实现少生快富有了比较可靠的组织保证和经济基础；三是它上与政府各职能部门、社会团体、各类经济组织，下与广大群众有着广泛的经济联系，能产生更大的社会效果。但这种形式要求条件相对较高。首先要求当地党政领导要高度重视，积极引导和组织，并为这类经济组织选拔和配备政治素质好、有组织领导才能、善于经营管理、办事公道的领导者。这是这类经济组织得以发展和巩固的首要条件。其次，要求能筹集到开展生产经营活动所必要的资金，选好适用技术和项目。这是这类形式得以发展的物质技术基础。其三，要求要有比较规范的组织章程和严格的管理制度，以保证这类经济实体健康发展。其四，当这类经济组织普遍发展起来之后，还要求在更大范围内建立专门为它们产前、产中、产后提供服务的经济组织，一方面促进它们不断向前发展，另一方面帮助它们解决发展中的困难和避免过大的市场风险。因此，对这类利益导向形式的发展，一定要精心组织。一般应先搞试点，积累经验，逐步发展。切不可一哄而起，以免把好事办坏。

3.4 集体福利型

这是指在那些经济比较发达、集体经济实力比较雄厚的社区，通过为计划生育户提供高劳动收入、高集体福利和建立条件优惠可靠的社会保障制度的办法，来推动计划生育工作的一种形式。这种形式是以强大的集体经济实力和较完善的福利制度为后盾，使计划生育户的生、老、病和子女教养、劳动就业等都有可靠保障，从而大大提高实行计划生育的自觉性。这是国内一些集体经济发达的农村地区，开展计划生育比较顺利，群众自觉性比较高的

基本原因。比如，被称为“豫南一枝花”的河南省临颖县南街村，把实行晚婚、晚育、计划生育作为评定“十星级文明户”的一项重要条件。凡能被评为“十星级文明户”的村民，可以免费得到标准住房，免费或低价供应粮、煤、水、电、油，子女免费受中小学教育等；若违背计划生育政策，则取消福利待遇，严重者甚至被开除村籍。因而该村多年来没有出现过计划外生育。象这样的社区全国各地都有，如鲁东和苏南等一些农村集体经济发达的村镇。这一类型的特点是以高集体福利和可靠的社会保障作导向。由于人们的现实生活、劳动就业、未来养老、子女教养等都有集体经济和福利制度作保障，所以自然乐意实行计划生育。但运用这种形式，一要有发达的集体经济；二要有领导的正确认识，并愿意和敢于抓好这一工作；三要有严格的社会约束措施相配合等条件。

4. 运用利益导向机制必须与社会约束机制相结合

计划生育利益导向机制的广泛运用是中国计划生育工作进入一个新的发展阶段的重要标志。这一新机制无疑将在中国计划生育工作中发挥越来越大的作用。但必须明确，它不能取代社会约束机制，社会约束机制目前仍然是中国推行计划生育的基本工作机制。因此，必须把这两种工作机制有机结合起来。

之所以强调社会约束机制目前仍是中国计划生育工作的基本工作机制，我认为，这是由中国人口发展的基本国情和社会约束机制的特殊作用决定的。

首先，从中国人口发展的基本国情来看。人口多、耕地少、底子薄、人均资源相对不足的基本国情仍未发生根本性变化；由于中国人口基数过大，总人口已超过 12 亿，每年新出生的人口仍有近 2 000 万，接近 10 % 的人口年自然增长率仍然偏高，且不稳定；国家提出的计划生育政策、人口控制目标与广大人民群众的生育意愿之间的矛盾仍十分突出；占人口绝大多数的农村人口的旧生育观念还未发生根本性转变，计划生育的自觉性尚未真正形成；在本世纪剩余的 5 年里，仍面对着第三次人口出生高峰和人口发展惯性的强劲冲击等。上述种种原因决定中国今后几十年间的人口形势仍很严峻。这种基本国情和人口形势，使得我们还必须继续运用社会约束机制干预和制约生育主体的生育行为，使生育主体服从国家整体利益和长远利益的需要。否则，国家控制人口的规划目标就难以实现。

其次，从计划生育社会约束机制的特殊作用来看。社会约束机制是从国家的整体利益和需要出发，以政策、法规为行动准则，运用思想教育的、政治的、经济的、技术的和行政的手段，依靠全社会的力量齐抓共管、综合治理来推动计划生育的工作方式。这种工作机制的显著特点，一是具有行政指令性，能够比较迅速地实现人口控制目标，改变人们的生育习惯；另一个特点是具有管理主导性，它是通过严格管理使生育主体实现计划生育的。人口再生产是以家庭为单位的分散性生产方式，历来都是根据个人和家庭的意愿来进行的。若没有从社会整体需要出发的严格的社会管理就不可能有整个社会的有计划生育。社会约束机制是个体和分散的人口再生产实现计划性和有序性不可缺少的条件。

但是，这一工作机制对于各个生育主体而言，常常表现为外在的强制性。当人们的生育意愿和习惯与国家的生育政策存在不一致或矛盾、而这一矛盾又没有得到正确处理时，对生育主体生育行为的严格社会约束，就可能转化为对抗，激化干群、党群关系的矛盾，阻碍计划生育工作的顺利开展。因此，单纯地依靠社会约束机制会使计划生育工作的难度大大增加。

与社会约束机制不同，利益导向机制是着眼于各个生育主体，通过向实行计划生育的个

人和家庭提供物质和精神方面的利益，激励生育主体从自身的利益考虑，自愿实行计划生育。它摆脱了就计划生育抓计划生育的工作方式，其突出特点，一是间接诱导性，即通过利益关系的诱导变“要我计划生育”为“我要计划生育”；二是服务主导性，即通过向计划生育户提供帮助和全方位服务，变计划生育“管理者”为计划生育户的“贴心人”。所以，利益导向机制无疑能够对社会约束机制起到有益的和重要的补充作用。

可见，计划生育工作中的社会约束机制和利益导向机制虽然是两种相对独立的工作机制，但是，二者并不是相互排斥、相互替代的关系，而是相互补充、相互促进的关系。中国20多年的计划生育工作实践证明，仅有社会约束机制，从长期发展看，其作用是有限的；只运用利益导向机制，又不能迅速遏制人口的增长势头。因此，必须把这两种工作机制有机结合起来，使二者优势互补、相得益彰。

要在计划生育工作中把社会约束机制与利益导向机制真正结合起来，首先需要各级领导人的高度重视和主动精神，需要他们能树立大人口观念，把计划生育工作放在促进经济发展、社会进步和环境保护的全局协调发展的高度来对待。因为计划生育的社会约束和利益导向工作机制的实施主体都是政府或集体，不仅需要政府制定和实施明确的方针政策，而且需要全社会各个部门和单位的协调与配合。其次，要实现社会约束机制与利益导向机制的有机结合，还必须结合各地实际，创造一种能使二者相结合的有效形式或载体。因为这两种工作机制尽管方向一致、目的相同，但各自发挥作用的形式和特点则是有区别的，如果没有一种适宜的和有效的形式或载体，仍不能实现二者的有机结合。

关于实现计划生育两种工作机制相结合的具体形式，概括起来讲，大体可以分为两大类：一类可以称作“活动载体”，即通过开展一种群众性的社会活动，把计划生育两种工作机制的内容融为一体，使之共同发挥作用。如吉林省开展的家政教育活动、浙江省开展的建设新家庭活动、河南省焦作市开展的计划生育合格村与小康村建设相结合活动等。另一类可称作“组织载体”，即建立一种经济的或非经济的组织，把两种机制结合在一起，如江苏省盐城等地建立的“少生快富合作社”、“服务社”，广东和深圳等地建立的包含对计划生育管理和经济奖惩内容的股份合作制组织，河南省建立的“公司加计划生育户”共同致富组织，辽宁省建立的“计划生育中心户”组织等。

另外，在实现计划生育社会约束机制和利益导向机制相结合的过程中，还必须处理好政府各部门与计划生育部门之间的关系，找准计划生育部门的位置。计划生育的社会约束和利益导向机制的实施主体是各级政府，是政府行为。计划生育部门作为一个政府部门，其中心任务是代表政府搞好计划生育管理，落实生育政策，实现人口控制计划。它既不能代替政府制定人口政策和生育政策，又不能代替政府各经济部门规划和指导社会经济的发展。因此，在实施计划生育社会约束和利益导向相结合的工作机制过程中，计划生育部门只能在搞好计划生育管理的同时，围绕经济建设这一中心工作，当好政府的参谋和运用利益导向的倡导者和积极推动者，努力使这种新的工作机制真正成为政府行为。

总之，只要各级领导重视，又能找到实现两种机制结合的有效形式，找准计划生育部门的位置，并建立起必要的规章和制度，社会约束与利益导向相结合的计划生育工作新机制就能建立起来。这是在市场经济条件下抓好计划生育工作的必由之路。

(本文责任编辑：徐培英)