

中国人口控制中的舆论控制

石人炳

【提要】 舆论控制是社会控制的重要手段之一,在中国人口控制中具有导向、评价和监督等作用。现在,一些地方的计划生育舆论还存在逆向性、软弱性和放纵性现象。文章认为,重视舆论的积极作用,消除舆论的逆向性,加强舆论宣传的科学性,是发挥舆论功能和做好计划生育工作的重要途径。

【作者】 石人炳 湖北大学人口室,讲师。

一 舆论的内涵及作用

众所周知,个人的自我评价和自身行为,很大程度上受到公众意向、公众议论的影响。人们总是尽量设法避免旁人对自己的轻视。人们在生育行为以及对计划生育的态度方面,情形亦是如此。一对从农村迁入城市的年轻夫妇,受周围环境的影响可能会放弃生育二胎。而一对生活在落后山村的夫妻,为了不让别人说“前生做了坏事,生不出男孩。”宁愿受罚,也要生育二胎、三胎,直到生到男孩为止。可见,公众的看法和意见,是一种直接影响、甚至左右人们生育行为的力量,这种无形的、但却实实在在存在着的力量,就是舆论。

所谓舆论,就是社会上公众对某一事物、某些人或问题的议论、评价。舆论的形成,一般有两种方式:一种是自上而下的舆论,即由国家和地方领导机关发动、组织和宣传而逐渐形成的社会舆论,这种舆论也称为有组织的社会舆论。另一种是自下而上的舆论,这种舆论开始是由少数社会成员或群众发出议论,然后逐渐成为人们共同关心的话题,并发展为区域性、以至全国性的社会舆论。这种舆论也叫自发的社会舆论。

作为社会控制重要形式之一的舆论,相对于法律具有自身的优越性:一是广泛性。即舆论有广泛影响社会成员的优点。任何社会成员,只要他具备正常的价值判断能力,就会或多或少地受到社会舆论的影响。二是灵活性。法律的适用,要求严格以事实为依据,以法律为准绳,而舆论则能够考虑到时间、地点、动机和职责等环境因素,因而,它具有很好的调节功能。三是渗透性。舆论调节的范围较法律更为广泛。四是预防性,法律必须等待“明显行为”产生后才能予以制裁,而舆论却能运用逐渐增加的压力制裁预期中的越轨行为,它能在任何时刻干预人们的行动。五是及时性。舆论不一定是十分准确的,但它至少能反映迅速,它避免了许多繁琐的司法程序。当然,舆论也具有它自身的缺点,如不统一性,不确定性等,但这些缺点不会妨碍它成为十分有效的社会控制手段。

舆论控制这一社会控制手段在中国当前人口控制中具有重要意义,其作用主要有以下几点:

(一)导向作用。既然社会中人们不可避免,而且又十分看重公众的意见和评价,那么,当公众赞扬、崇尚、尊重某一行为或行为主体时,个人总是尽力实践之;而当公众批评、憎

恶、嘲笑某一行为或行为主体时，个人则尽力避免实践。当舆论肯定评价儿女双全（尤其是要有男孩）时，则不少人就会在生了一个女孩后非再生一个男孩，而且不生男孩不罢休。可见舆论影响着人们的生育决策。

（二）制裁作用。舆论的制裁虽不象法律制裁那样具有强制性和明确性，但对人们也有一定的影响作用。如果因超生而致使帮助被取消，并招致公众的公开斥责、冷落、公然的蔑视、随便的嘲弄，那么，内心的苦恼超过从多生和生男孩中获得的喜悦和满足，此时舆论就在发挥着制裁的作用。从某种意义上说，舆论制裁的程度和效果甚至超过经济或其它手段的制裁。事实上，舆论的导向作用在一定程度上也是来自舆论的制裁作用。

（三）奖励作用。舆论的奖励范围相当于其惩罚的范围。对自觉遵守计划生育者如能得到舆论的赞扬、鼓励，得到公众的尊重、好感和帮助，享有更多的权力和更高的声誉，使其本人的思想能够得到进一步强化；使其行为在周围能引起更多人的效仿、跟从。在对人们的心理控制中，通过榜样来导之以行，与对被控制对象晓之以理，动之以情同样重要。

（四）监督作用。舆论监督作用在中国人口控制实践中有着广泛的适用范围和重要的作用。首先，在决策或立法方面的监督。有关计划生育的决策不当，或立法失误，往往引起某些地区甚至整个社会的生育失控。尤其在现阶段，中国人口控制正进入关键性时期，而人口立法又严重滞后于社会经济发展形势，全国性人口法律还很不健全，地方性法规在很多方面还缺乏协调性，因此，加强决策和立法的舆论监督尤为重要。社会舆论应不断充分反映各方面的真实情况，促进国家和地方人口决策和立法的科学化，从而减少或避免因决策或立法失误而引起的混乱和失控。其次，在工作方面或执法上的监督。通过社会舆论，揭露和批评政府部门、计划生育主管部门及其领导者、工作人员在执行政策、法规方面的错误，并督促其改正，促进其严格依法办事。再次，对群众的监督作用。舆论对群众是否响应政策、遵纪守法也具有监督作用，这种监督可以为计划生育工作者提供工作的重点对象和线索，使他们提高办事效率，减少工作失误。

二 舆论在人口控制中的特点

目前，在许多地方，政府部门以及计划生育管理部门灵活地、巧妙地运用舆论于计划生育之中，激发广大群众的共同心理，形成上下一致的社会舆论，从而对控制人口起到了良好的作用。但有的地方舆论作为社会控制的功能没有有效地发挥，甚至对人口政策和法规的贯彻落实起阻碍作用。在一些计划生育工作落后，人口失控的地区，舆论控制往往表现出以下特点：

（一）逆向性。所谓逆向性，是指自上而下的舆论（或有组织的舆论）和自下而上的舆论（或自发的舆论）两者的根本观点互相矛盾和冲突，基本要求互相对立和抵触。党政有关部门和组织机构宣传计划生育利国利民，宣传晚婚晚育，少生优生，男女平等，而普通群众仍然认定多子多福，追求儿女双全；自上而下的舆论肯定、鼓励计划生育的行为，而自发的舆论却贬损、讥讽“无后”（即没有男孩）者。其结果是人们的生育观念难以改变，计划生育政策难以落实，社会舆论不能在生育问题上给人们以正确的导向。

（二）软弱性。舆论对超生的制裁和对少生的鼓励没有发挥它应有的作用，这主要是由于两种舆论的逆向性产生的功能抵消所致。在舆论和谐统一的社会里，人们能够在对待生育行为和生育政策上有相同的想法，因而舆论是强有力的。但在舆论极不统一的社会（或地区），舆论的制裁或鼓励作用往往是软弱的，甚至是无效的，有时还会是负功能的，即舆论

的实际功效背离了社会控制的根本要求。在计划生育工作落后地区，我们有时能够听到或见到这样的情况，因超生受到行政或经济处罚的人却受到周围人们的同情和安慰，而领取独生子女证的人，虽然享受一些优惠政策，却为旁人所鄙视和冷落。由于个人在生产和生活中与周围的人直接接触和交往，因而自发的舆论作用往往大于组织的舆论作用。

（三）放纵性。放纵性主要指社会舆论对计划生育工作中的错误和疏漏，对群众的违规行为视而不见，没有行使监督职能或监督不力。在一些计划生育工作被动地区，如果说两种舆论关于生育行为和生育政策的价值取向相互对立，但在舆论监督方面却表现出十分相似，这就是对计划生育活动中的违规行为放任自流。具体表现为政府舆论宣传媒介报喜不报忧，甚至弄虚作假，粉饰政绩；来自公众的舆论或缺乏通畅的监督途径，或缺乏监督的社会责任感，对身边的违规行为不闻不问。

舆论在这些地方的人口控制中难以发挥其有效的社会控制功能，原因是多方面的。

（1）大多数人的生育观念还没有根本转变。自发的舆论之所以肯定“生男孩”和“儿女双全”，是因为它迎合了人们关于生育的性别和数量偏好的心理和价值取向。旧的生育观念的存在，使有组织的舆论扩散的意向并没有成为大多数人的共同心理，两种舆论的逆向性就不可避免。从而，舆论就不能有效地发挥出适应社会需要的控制作用。（2）党政干部的不正之风影响了舆论功能的正常发挥。在计划生育工作落后地区，不仅旧的生育观念在群众中普遍存在，就是一些党政干部、计划生育工作者，他们的思想很难说完全转过弯了，少数干部在计划生育宣传工作中口若悬河，但在实际工作中却为亲朋好友超生开绿灯，甚至找借口带头超生。既然有权的能“明着生”，那么无权的就可能“躲着生”。党政干部的不正之风严重影响了计划生育宣传的效果，削弱了有组织舆论的作用。（3）领导干部对舆论的作用重视不够也是影响舆论作用发挥的重要原因。有些地方领导仅仅热衷于“突出”、“运动”，看重经济制裁和行政处罚，忽视宣传教育，忽视舆论的社会控制作用，不积极利用有组织的舆论去引导、改变自发的舆论，一些自发的舆论在计划生育工作中产生负功能就不足为奇了。（4）领导干部对舆论监督的态度，制约着舆论监督作用的发挥。舆论的威力在很大程度上表现在其监督功能上。“不怕内部通报，就怕公开报道”就足以说明这一点。但批评难的现象在计划生育工作、计划生育部门中也十分突出，少数领导把舆论批评和个人得失联系起来，患得患失拒绝批评，甚至对“捅漏子”、揭短者打击报复，致使社会舆论不能很好地行使监督作用。

另外，社会控制的各种手段之间是相互联系、相互影响、相互促进的。其他社会控制手段，诸如法律手段、行政手段、文化手段如果没能很好地协调和实施，则必然影响到舆论控制作用的发挥。

三 在计划生育工作中发挥舆论的作用

如何全面、高效地发挥舆论控制在中国人口控制中的作用，促进计划生育工作再上新台阶，是一个迫切需要研究和解决的课题。综合以上分析，我们认为，要增强舆论控制的有效性，必须从以下几个方面着手和努力：

（一）领导干部正确认识舆论在人口控制中的地位和作用，重视舆论是充分发挥舆论作用的基本前提。领导干部既要重视行政处罚、经济制裁等社会的硬控制手段，又不能忽视文化控制、思想控制（包括舆论控制）等社会的软控制手段。首先要加强有组织的舆论对人们生育行为的引导。中国计划生育“三为主”的方针第一条就强调要以宣传教育为主，各级党

政部门、计划生育主管部门应该充分运用手中的舆论工具，加大宣传教育的力度。其次，要重视舆论的监督作用。领导干部要正确认识舆论监督，正确对待舆论监督，并且要尽可能提高工作的透明度，为舆论监督铺平道路。

（二）努力消除两种舆论的逆向性，是有效发挥舆论控制作用的根本途径。舆论逆向性存在的原因是自发的舆论背离了人口控制的基本要求，其更深层次的原因是传统的生育观念在一些地方仍占有主要地位。不少地区在计划生育管理中取得了初步的成果，如辽宁的“中心户”方法，吉林的“三结合”模式，还有“苏南模式”、“常德模式”等等，这些方法和模式都有效地促进了人们生育观念的转变，因而应该在更大范围内推广。

（三）提高干部队伍的素质，加强舆论宣传的艺术性，是增强舆论控制效果的重要手段。有组织的舆论是否能对自发舆论起到引导作用，收效如何，在很大程度上取决于舆论的发起者组织得好与坏，舆论是否能符合客观现实，是否能抓住人们的心理，解决疑惑，消除抵触。这就要求计划生育工作者要具备一定的思想文化素质，掌握足够的人口专业知识和舆论宣传技巧，提高舆论宣传的艺术性。目前，中国广大农村地区的计划生育干部素质普遍较低，工作方法简单粗暴，不利于计划生育政策的落实，因此，在当前和今后一般时期，加强对计划生育干部的文化知识和专业知识的培训，提高计划生育干部队伍的整体素质。

（四）加强廉政建设，杜绝不正之风，也是提高舆论控制有效性的重要措施。中国一些地区计划生育工作中还不同程度地存在着腐败现象和不正之风，从而使有组织的舆论丧失其权威性和说服力，甚至导致群众产生对舆论宣传的抵触情绪和逆反心理，因此，要提高舆论控制的有效性，必须坚决打击和杜绝计生工作中的一切腐败现象和不正之风，一旦发现问题，要严肃查处，并公开批露，以教育更多的人。只有当领导者、管理者个人素质、人格赢得了公众的信任，他们宣传的道理才可能被公众所接受，有组织的舆论也才可能引导自发的舆论，共同在人口控制中发挥效力。

有组织的舆论是舆论控制的主要方式，要切实发挥有组织舆论的主导作用。我们的舆论宣传和舆论监督的重点应在以下几个方面：（1）加强对人口政策和人口法规的宣传，使广大群众都明确中国计划生育的目的、意义和基本要求，知晓遵守和违反计划生育后的有关奖惩措施，提高遵守计划生育的自觉性。（2）把握政策，发挥舆论的导向作用。（3）加强对计划生育中模范人物、先进单位的报道，以榜样带动其他人、其他单位和地区。（4）积极收集和宣传报道国外一些人口控制方面的先进经验，以便学习和借鉴这些经验，为我所用。（5）注重对一些违反计划生育的典型进行通报，尤其要在通报的同时，报道有关的处罚结果，以此加强计划生育条例对一些可能超生者的威慑作用，阻止更多的违规行为发生。（6）加强对计划生育工作中群众意见大，社会关注的问题的报道。

最后，有一点需要特别指出，我们强调舆论控制的重要，肯定它在人口控制中的积极作用，并不是说舆论万能，过份相信甚至完全依赖舆论的思想与忽视舆论作用的态度同样是不可取的。任何舆论，无论是自发的舆论，还是有组织的舆论，它们的共同特点就是对任何人都没有强制性，舆论只能是一种精神力量或道义力量，行政权力、法律是物质力量，这两者是谁也不能代替的。我们主张，在中国人口控制中，一方面应加强和充分发挥社会舆论的作用，另一方面，还必须何靠法律和权力机关强有力的配合。法律手段、行政手段与社会舆论交相为用，相辅相成，才能推动计划生育工作的不断深入。

（本文责任编辑：朱 犁）