

社会主义市场经济和计划生育政策:

几点理论思考

左学金

中国的计划生育政策,从70年代初期在全国范围内实行以来,已经有了20多年的历史。从80年代开始,计划生育管理是以逐级制定和落实宏观人口控制计划为基础的。与此同时,中国的经济体制,则由以前的计划经济为主的模式,向社会主义市场经济的方向转变。这就是说,计划生育政策实施的社会经济环境已经发生了重大的变化。那么,中国的计划生育政策,或者更广泛地说,人口政策,是否要与新的社会经济环境相协调,相适应?如果需要的话,应该怎样协调和适应?这些问题无疑都是值得认真研究的。

本文将首先扼要描述社会主义市场经济的特点,然后一般地讨论政府对市场干预的条件和依据。在此基础上,我们将分别城乡讨论生育行为的外部效应,以及消除这些外部效应的方法。最后我们将特殊地讨论政府对生育行为的行政干预,以及宏观人口控制计划问题。

一、社会主义市场经济的特点

社会主义市场经济与计划经济都是公有制(国家所有制和集体所有制)占主导地位的经济,但其具体运作过程却有极大的不同。这些不同之处可以概括为以下三点:

(一)计划经济的决策是集中的,自上而下的。中央经济决策部门制定经济发展的长期规划,并据以制定年度经济计划,作为指令性计划逐级下达。作为基本生产经营单位的企业,几乎没有经营决策权。在社会主义市场经济模式下,决策过程是分散的,企

业享有充分的自主权和经营决策权。中央和地方政府可以制定指导性的经济计划,但这种计划只是为企业决策提供参考,而不具有强制性。简言之,在计划经济模式下,政府通过制定和执行指令性的宏观经济计划来组织社会生产;而在市场经济模式下,政府的主要职能则是制定市场经济的有关规则法令,生产企业则在服从这些规则的前提下,根据市场提供的信息和自己的利益目标来做出生产经营的有关决策。

(二)计划经济决策所依据的主要信息是计划指标。社会主义市场经济决策的主要信息来源于市场,其中最主要的信息是反映资源稀缺程度的市场价格。给定某种产品的市场价格,如果对它的需求大于供给,价格就会上涨,从而一方面降低需求,一方面增加供给,最终在新的价格水平上实现供需平衡;供给大于需求时就会发生相反的情况:价格下跌、需求增加和供给减少,以及随之而来的新的平衡。所以在一般情况下(后面我们将详细讨论例外的情况),个别生产者 and 消费者各自追求利润最大化和效用最大化的行为,能够由市场来加以协调,从而在社会范围内实现资源的有效配置。

(三)计划经济的激励机制是以精神激励为基础的,市场经济的激励机制则是以物质激励为主。

80年代以来中国经济的迅速发展和人民生活的较快提高有力地证明了以市场为导向的经济改革所取得的成功。或者说,与计划经济相比,社会主义市场经济能够实现资源

的更有效的配置。

但是市场经济的运作也不是十全十美的。实际上我们可以看到,即使是资本主义市场经济,也存在着一定程度的政府干预。那么,为什么政府要对经济活动进行干预,这种干预的理论依据是什么呢?

二、“市场失效”,政府干预的理论基础

在什么条件下市场机制才能实现资源的有效配置呢?

首先,市场应该是完全竞争的。也就是说,任何个别生产者(或消费者)的行为都不能影响市场价格。完全竞争市场的典型例子是农产品市场。在农产品市场中,有成千上万个生产者和消费者,任何个人都无法影响农产品的价格。如果某一个别生产者的行为能够影响价格,则视其影响价格的能力为不完全竞争或者垄断。经济学理论认为,不完全竞争或垄断市场不能产生有效的资源配置。这个问题虽然对目前的经济改革至为重要,但与我们下面讨论的人口政策关系不大,因此在这里不予赘述。然而,即使完全竞争市场也不能保证资源的有效配置,或者说,也会出现“市场失效”(Market Failure)。导致市场失效的原因,主要是所谓“外部效应”(External Effects或Externalities)的存在。外部效应是指某一生产者(或消费者)的行为直接影响其他生产者(或消费者)的成本(或效益)。所谓直接影响,是指这种影响不是通过价格体系来实现的。外部效应可以是有益的(称为“外部经济”),也可以是有害的(称为“外部不经济”)。外部效应的典型例子,如养蜂人的生产可以增加附近的苹果园的产量;一家钢铁厂生产的烟尘和有害气体,可降低周围农场的农作物产量;某人开车上下班,可增加道路的拥挤程度,等等。

经济学理论可以证明,当生产某种产品的社会边际成本正好等于它的社会边际效益

时,这时的生产水平就是最优的。如果生产某种产品的社会边际成本大于社会边际效益,就意味着生产得太多,需要减少生产;如果社会边际成本小于社会边际效益,就意味着生产得太少,需要增加生产。如果存在外部效应,市场机制就不能实现资源的有效配置。原因在于,外部效应使得个别成本(或效益)与社会成本(或效益)不相一致。例如上述钢铁厂的社会成本应该等于钢铁厂的个别成本加上污染造成的农作物产量降低的“外部成本”。但钢铁厂在决策时对外部成本是不予考虑的,从而低估了钢铁生产的社会成本。其结果是(相对于最优资源配置来说)生产太多的钢铁。相反,如果生产蜂蜜的个别效益低于社会效益,就会低估其社会效益,从而(相对于最优资源配置来说)生产太少。解决外部效应的办法主要有以下三种:

(一)外部效应“内部化”,即将外部效应变为“内部效应”。例如在上面的钢铁厂和农场的例子中,如果钢铁厂和农场合并起来,对于合并以后的企业来说,由钢铁生产造成的农作物产量的损失,就不再是“外部成本,而成为“内部成本”了。这样钢铁生产的个别成本与社会成本是一致的,从而能够实现资源的有效配置。

(二)如果无法将外部效应内部化,可以考虑通过政府的税收或补贴来增加个别成本(或个别效益),使之等于社会成本(或社会效益)。例如在上面的钢铁厂和农场的例子中,可以对钢铁生产的外部效应课税,税额相当于由钢铁生产所造成的农作物产量的损失。这种钢铁生产的个别成本(包括税收)就等于社会成本了。类似地,对于产生“外部经济”的生产者,政府可以相应的给予补贴,从而鼓励其将产量提高到最优水平。

(三)另一种办法是政府直接进行行政干预或控制。例如政府可以颁布法令,将钢

铁工业（及其他造成污染的工业）的产量限制在社会最优的生产水平上。这种做法的问题是，个别边际成本和社会边际成本的计算比较困难，对于有关法令的执行和监督费用可能十分高昂。

当然除了外部效应以外，还有其他一些情况需要有政府干预。这些情况包括政府提供所谓公共品（Public Goods）和功绩品（Merit Goods），以及出于收入分布平等性的考虑而采取的措施。

一般来说，一种商品的消费是排他的，例如面包、衣服的消费都是这样。但是也有一些产品或服务，其本性决定了他们的消费很难是排他的。例如城市道路、照明的路灯、防洪水坝、国防等。这些产品或服务称之为公共品。经济理论认为，公共品如果由个人或企业来提供，收费将是很困难的，因为很难将不付费的人排除在消费之外，即产生所谓“自由搭车”问题。所以在市场经济中，公共品一般是由政府来提供的。所谓功绩品，则是某种产品或服务的生产和消费，会对其他人或整个社会产生有益的外部效应（即“外部经济”），例如教育、医疗保健服务等。象公共品一样，功绩品往往也是由政府来提供的。

最后，政府可能对社会分配进行干预，以保证一定程度的收入分配的平等性，并给处于贫困中的人口和老弱病残者以必要的保护。

三、人口行为中的外部效应

上面我们一般地讨论了市场经济中的外部效应及其造成的市场失效是政府对经济活动进行干预的理论依据。下面我们将专门讨论人口行为中存在哪些外部效应，以及除了政府的行政干预以外，消除这些外部效应的方法。

一般地说，生育行为中存在外部效应是因为生育的家庭成本低于社会成本。生育和抚养孩子的家庭成本往往没有包括对公有的

稀缺自然资源（如耕地、林地、水源）和对政府提供的公有设施（如道路、学校）的使用和消费。由于外部效应与具体的社会经济环境有关，又由于中国城乡有很大的差别，我们不妨分别城乡来进行讨论。

在农村，生育的外部效应主要反映在对公有的稀缺自然资源的使用和消费上。为了使问题简化，我们假设一个封闭的（与外界交往很少）的村子，村子里的许多自然资源是村社所有的，定期按家庭人口的多少分配给家庭使用。由于这些稀缺自然资源的总量（至少在短期内）是固定的，又由于劳动力投入的边际产品是递减的，所以如果其他条件不变，人口（劳动力）越多，人均拥有的自然资源就越少，劳动生产率和人均收入就越低。或者换句话说，低生育有利于人均拥有较多的自然资源，从而能实现较高的劳动生产率和人均收入。但如果村子里大多数家庭降低了生育率，同时有少数家庭却保持了较高的生育率，那么这些高生育率家庭的行为就使得全村的人均拥有的自然资源量和人均消费水平有所下降，从而对其他低生育率的家庭产生了外部成本或“外部不经济”。但由于这些村社与外界的交往很少，这种生育的外部效应就要限于当地村社这样一个较小的区域。

以上假设的情况是对中国经济较落后地区（通常也是生育率较高的地区）农业村社的近似。这里所说的村社主要是指实际拥有公有资源的行政村（对应于原来的大队）、自然村或自然村组合（对应于原来的生产队）。为了在这种地区消除生育的外部效应，我们可以：（1）采取措施尽量使外部效应“内部化”，例如对公有的稀缺资源，按家庭而不是按人口进行分配使用，从而使得多子女家庭不能分得较多的资源；（2）对于多子女家庭收取罚款，罚款的数量原则上应与无法“内部化”的外部效应的大小相适应；（3）罚款应主要用于补偿当地村社受

到“外部不经济”影响的低生育家庭。如果将超生罚款不适当地用于其他用途，或上级政府部门提取过多，就会损害低生育家庭的利益，不利于鼓励生育率的降低。

当然，完全封闭的农业村社是比较极端的情况。一般来说，外部效应会多少超越当地村社的地域范围。例如，高生育率可能加重当地人口的贫困化程度。从而增加政府财政的扶贫负担。当地的劳动力可能迁移到其它地区，从而造成迁入地的就业问题和其它问题等等。但是，这种外部效应与对当地村社的外部效应相比，毕竟是次要的和比较不确定的。

现在我们来讨论城市家庭生育的外部效应。城市家庭的外部效应，主要表现在对公共设施的使用和消费上。许多研究指出，政府对城市公共设施，如教育、免费医疗、公共交通、政府提供的住房等的投资和日常支出是与人口规模相关的。当人口增长时，政府在这方面的开支也要相应增加，而这些开支的增加，归根到底是由全国或地方的包括低生育率家庭在内的所有家庭负担的。因此，高生育率家庭的生育行为可产生对整个社会不利的外部效应。城市人口增长的另一个问题是与人口直接有关的环境污染问题。例如城市生活垃圾、生活污水、机动车排气污染，以及目前世界各国所关心的温室效应及其造成的全球变暖的问题。一般来说，与农村生育所造成的外部效应相比，城市生育的外部效应影响的范围更大、更复杂。相应地，为了消除城市生育的外部效应，除了政府的行政干预外，可以通过政府税收的办法来解决。现在采取的一次性超生罚款，可以考虑改为按年度征收的“多子女税”，课税收入直接进入中央和地方的财政收入，主要用于追加对公共设施的开支。

我们想指出，生育的外部效应是一个很复杂的问题，还有许多问题值得进一步研究。例如，如果我们将考虑问题的时间跨度延伸

到20年，那么今天的生育行为可能会减缓社会的老龄化进程，可以为社会提供劳动人口或纳税人，从而也会对社会产生外部效益。另外，如果我们通过奖励或行政手段来降低农村生育率的努力仅获得了有限的成功，其原因也许是因为我们过高估计了降低生育率的效益。总之，由于生育的外部效应的复杂性，我们在制定相应的政策措施时，应采取十分谨慎的态度。

四、与社会主义市场经济 相适应的生育政策

如果其它方法还不能消除生育的外部效应，那么政府的行政干预就是必要的了。问题是政府应该怎样进行干预。中国长期以来实行的以人口数量的宏观控制为基础的计划生育政策，在很大程度上是与计划经济模式相适应的。在经济体制向社会主义市场经济模式变革和发展的形势下，计划生育政策如何与新的经济体制相适应呢？

前面我们已经谈到，在市场经济模式下，决策过程是分散的，生产企业或个人享有充分的决策权，与此相适应，有关生育行为的决策过程也应当是分散的，原则上各个家庭应该对自己的生育享有充分的决策权。当然，如同在市场经济条件下政府仍然保持对经济活动的一定程度的干预一样，政府对家庭的生育行为也可保持一定程度的干预。但这种干预，应该主要限于存在外部效应的场合。这里我们侧重讨论人口的宏观控制计划问题。

现在中国政府对家庭生育行为的干预，主要表现在两个方面：第一，各省分别制定了有关家庭生育的规则，规定生育第一胎的晚育年龄，生育二胎的条件和最短时间间隔等（下面我们简称为“生育规则”）；第二，中央制定分省的宏观人口控制计划，包括分省的人口出生率和出生数的计划，并对计划执行情况进行考核。各省则将计划指标分解，层层下达（下面我们简称为“计划指

标”)。人口计划的执行情况是对各级领导干部政绩考核的重要依据。具有“一票否决权”。

应该指出,在实际执行过程中,“生育规则”和“计划指标”不一致的情况时有发生。一个家庭,即使符合计划生育的规则,有时也不一定能按自己的愿望作出生育决策,因为按照该家庭所在的村或乡的人口控制计划,可能没有相应的计划指标。当然有的地方则可能发生相反的情况,即所谓的“指标用不完”。

其实,在社会主义市场经济条件下,是否有必要对家庭的生育行为实行“生育规则”和“计划指标”的双重干预值得重新考虑。其主要理由如下:

(一)宏观人口控制计划与社会主义市场经济体制不协调。实际上,即使在计划经济体制下,制定和执行分区人口控制计划的情况也是极罕见的。在实行社会主义市场经济,国家的指令性经济计划已经取消的条件下,如果继续长期保持宏观人口控制计划,显然与市场经济的基本原则和实践背道而驰。

(二)出生率和出生数受到许多因素的制约,其中除了妇女的生育水平外,还有妇女的年龄结构和结婚率等。妇女的年龄结构,在小区域,如乡、村内具有很大的随机性。所以即使生育水平不变,同一个村子在不同年份(或者生育水平相同的两个村子在同一年份)也会因年龄结构等人口学因素的差别而造成出生率的不同。制定和执行分乡、分村的人口出生数或出生率指标可能造成对家庭的生育决策的不必要的干预。

(三)不实行人口控制指标,对各级政府的计划生育工作仍然可以进行考核。例如,我们可以考核上一年某地区的全部第一胎生育中,有多少百分比是符合晚育规定的,在全部第二胎生育中,有多少百分比是符合有关生育第二胎的有关规定的,以及育龄妇女的第二胎以上的高胎次生育率是多少等。如上

所述,出生率和出生数,尤其是乡、村等小区域的出生率和出生数,不是生育水平高低和计划生育工作优劣的精确度量。不受其他人口学因素(如年龄结构)影响的生育水平指标才是考核计划生育工作的科学依据。

(四)小区域的人口的控制计划是计划生育工作中的强迫命令和弄虚作假的重要原因。由于人口控制指标是考核各级政府和计划生育工作干部的重要依据,而这些指标有时脱离了小区域人口的实际,执行起来十分困难,加上考核出生率的一个结果是各地区竞相“比低”,所以造成计划生育中的强迫命令时有发生,人口数据“水分”很多。中国出生数据的不完整性,已为中外人口学界所公认。

基于以上讨论,我们可以考虑逐步取消分区的人口控制计划或计划指标。这样做并不是要取消计划生育政策本身,而是为了把计划生育工作做得更好。取消分区人口控制计划后,政府干预可以通过制定家庭的生育规则来实现。一个家庭的生育决策,只要符合这样的生育规则,就不应该再受其它指标,例如本村、本乡或本县的出生率或出生数计划指标的制约。在符合计划生育规则的前提下,家庭应该有权决定采取什么样的节育和绝育方法,有权决定生育时间等。

那么,取消分区的人口控制计划后,会不会造成人口增长的失控呢?我认为,只要继续做好计划生育的宣传教育和服务工作,切实保证大多数家庭遵守计划生育的有关规则,那么人口增长就不会失控。中国在70年代实现了生育率的空前的大幅度下降,但当时并没有指令性的人口控制计划。中国经济改革的经验对于消除这种担心也是有益的。在经济改革的进程中,许多人曾一度担心,取消指令性的经济计划,会造成经济生产的失调和混乱,但经济改革已取得的成功,已经证明了这样的担心是多余的。

(下转第23页)

使她们有更多的机会实现劳动力的产业转移。第三是生育观转变教育体系,用于改变妇女的传统生育观念,引导妇女自觉降低生育需求和生育数量,使她们有更多的时间和精力参与社会发展。第四是就业咨询网络体系,为妇女提供社区内有关就业机会的广泛信息。第五是计划生育服务网络体系,要在社区内广泛开展各种层次和形式的计划生育服务,满足乡村妇女在计划生育方面的实际需要。建立这些面向妇女的社会服务网络体系,从长期看,这将增强乡村妇女的竞争意识和竞争能力,有利于乡村妇女参与社会发展,提高妇女的家庭与社会地位,从根本上解决农村的人口控制问题。

四、总结

以市场经济为主导的中国农村的社会经济变革,不仅给乡村妇女参与社会发展带来了新的机会,也对妇女参与社会发展的能力提出了挑战。建设有利于妇女参与社会发展的社区环境和社会服务网络体系,增强妇女

的竞争意识和竞争能力,引导妇女积极参与社会发展,从而提高妇女的家庭与社会地位,这不仅对妇女的自我发展和社会的全面发展具有深刻的社会意义,其重要性更在于它是适应于市场经济特点的,以经济、法律、社会、行政等综合性手段为主的新的农村人口控制机制的重要组成部分。

参考文献

1. 朱楚珠:“妇女就业与生育行为研究”,《妇女研究论丛》,1992. 1。
2. 田雪原:“‘中观’人口控制与社区综合发展”,《中国人口科学》,1993. 1。
3. 黄润龙:“苏南人口控制与社区经济发展”,《中国人口科学》,1993. 3。
4. 杨子慧:“社区通讯、服务网络与生育行为——一个社区的追踪调查”,《人口与计划生育》,1993. 2。

(本文责任编辑:朱 萍)

(作者工作单位:西安交通大学人口研究所)

(上接第18页)

五、结束语

本文扼要讨论了在社会主义市场经济条件下实行计划生育政策的理论问题。社会主义市场经济是公有制占主导地位的经济,经营决策主要由企业根据市场信息进行。国家对经济的干预主要限于有外部效应造成的市场失效的场合。与此相适应,中国的生育政策的一个基本原则,是充分保障各个家庭在遵守有关家庭生育的规则的前提下,根据各自的需要作出自由选择 and 决策的权力。当然,由于生育行为中外外部效应的存在,政府可以通过收费、收税及行政手段(例如制定家庭生育规则)来减少和消除外部效应。宏观人口控制计划对区域人口出生率和出生数的考

核,造成对家庭生育决策的不必要的干预,建议改为指导性计划或加以取消。

参考文献

1. Gregory, Paul R. and Stuart, Robert C. 1985. Comparative Economic Systems. Boston: Houghton and Mifflin Company.
2. Hall, Robert E. and Taylor, John B. 1986. Macroeconomics. New York: W. W. Norton & Company.
3. Varian, Hal R. M. 1984. Microeconomics Analysis. New York: W. W. Norton & Company.

(本文责任编辑:郭汉英)

(作者工作单位:上海社会科学院人口与发展研究所)