

当前中国人口控制与社会发展中的问题与决策

——中国人口控制与社会发展学术讨论会述要

辜胜阻

1991年9月18日,受国家教委和中国人口学会委托,由武汉大学、中国人民大学、北京大学、吉林大学、复旦大学和中国人口情报研究中心联合举办的中国人口控制与社会发展学术讨论会在武汉举行。来自高校系统、人口情报研究系统、计划生育系统、社会科学院系统、人口普查系统的80多名代表参加了讨论会,大会共收到论文50多篇。国家教委、国家计生委、中国人口学会的有关负责人出席了这次会议。与会代表从多学科出发,对人口控制与社会发展的一般关系,90年代人口控制的问题与对策,城市化、社会保障、社区发展与人口控制三个关键问题进行了深入的讨论。会议希望有些对策思路能通过试验转化为社会实践,使中国人口控制与社会发展走上协调运行的良性循环轨道。

现将这次会议的要点综述如下。

一 社会发展、约束机制与生育率转变

与会代表们认为,世界生育率降低模式共有三种。第一种是靠发展推进的“自发型”生育率降低模式,发达国家的生育率下降就属于这种模式;第二种是靠各种控制机制推进的“约束型”生育率降低模式,中国农村的生育率降低基本上属于这种模式;第三种是发展和各种控制机制合力推进的“混合型”生育率降低模式,中国城市的生育率降低基本上是属于这种模式。

一些代表指出:单纯靠社会发展来促使生育率下降是一个漫长的过程,在中国这样一个以农业人口为主的人口大国,必须通过各种生育控制政策和社会经济约束机制来促使生育率迅速下降。中国在70年代和80年代通过生育政策在人口控制方面取得了很大的成绩。但是在未来的人口控制中,我们必须两手抓,一手抓“治标”,进一步完善计划生育管理和各项政策,一手抓“治本”,大力推进社会经济发展。

关于社会发展在未来人口控制中的作用问题与会代表有三种意见。第一种意见认为,在未来人口控制中,各种政策法律约束机制仍将起重大作用,靠约束机制来大幅度降低生育率的潜力还很大。这种观点认为:中国未来人口控制不能靠发展,因为发展是一个非常缓慢的过程,行政约束仍然是生育率降低的关键。

第二种意见认为,90年代的生育率不可能象70年代那样大幅度下降,目前中国人口控制已受到发展这一“瓶颈”的限制,迫切需要有关的社会经济制度的创新。如果说70年代、80年代人口控制的主要成绩归之于“治标”的话,90年代应特别要强调“治本”,强调推进社会经济发展及有关制度的改革。一些代表指出了目前单纯行政约束的弊端。认为以“突击会战”、“经济惩罚”和“行政干预”为特点的计划生育管理方式是一种“治标”的方式。一旦突击过后,生育又会出现“反弹”。经济惩罚变成了“有钱的买着生,无钱的赖着生,流动人口跑着生,有权的钻空子生”的局面,结果罚款没有达到控制人口的真正目的。同时,由于社会经济发展滞后于生育率转变,农村还存在着高出生率的利益机制,客观上形成了计划生育要求和有关制度之间的矛盾。应该说,中国农村的妇女生育率降到现在的水平,农民已经作出了巨大的努力和牺牲。

第三种意见认为,未来的人口控制应采用“标本兼治”的方案。这种观点认为用约束机制降低生育率还是有一定潜力的,这种潜力表现在早生和多胎生育上。而且,要巩固和发展70年代和80年代的计划生育成果,必须强调约束机制的作用。应该看到一旦忽视经济、行政、法律约束机制的作用,一旦放松人口控制政策的贯彻实施,会出现很大的生育率“反弹”。但是,在90年代通过发展,特别是通过有关制度的创新推进生育率降低有着特别重要的意义。有些学者认为,通过发展和有关制度的创新,政府应设法补偿农民在计

划生育上所作出的牺牲；从而使农民把计划生育变成完全自觉的行动。

在如何通过社会发展来推进人口控制；如何从根本上改变人们生育观念的问题上，有学者提出了五条措施：一是进行人口迁移和有关制度的创新，大力推进劳动力非农化和人口城市化；二是进行人力资本投资制度的创新，大力发展教育；三是推进社会保障制度的创新，大力发展老年社会保障事业；四是进行农村经营管理制度的创新，推进农村社会化服务体系和统分结合的双层经营管理体制的形成；五是进行社区文化建设，推进有利于中国人口控制的社区文化环境的形成。

但在如何处理五条治本措施的关系问题上存在着几种不同的意见。第一种意见认为，在这五条措施中，人口的城市化和劳动力的非农化应处于“核心”或“龙头”地位。这是因为：（1）中国社会二元结构形成了生育率的二元结构：一方面城市生育率已降到极限水平，另一方面农村早育和多育还比较严重，要实现生育转变的一元化，关键是非农化和城市化；（2）从发展中国的历史经验来看，与现代工业化相伴的人口城市化和生产工厂化出现后，人口生育率大幅度下降；（3）非农化与城市化标志着经济的发展，不仅有益于养老制度的发展、养儿防老观念的淡化，而且也有益于传统观念的变化，特别是农民传宗接代观念的改变；（4）非农化和城市化也有利于教育事业的发展和农村社会化服务体系的形成。

第二种意见认为，劳动力的非农化和人口城市化不仅有降低生育率的效应，而且还有改善城市人口结构，阻止城市人口迅速老化的效应。作为二元社会的中国，目前是城市人口老化和农村人口膨胀并存。面对这一状况，决策者只有两种选择：一是放开城市二胎生育，通过自然增长来缓和城市老化状况；另一是采取城乡人口迁移，通过机械增长来缓和城市老化状况。后一种对策应为上策。

第三种意见认为，非农化和城市化不应作为人口控制的首位或关键措施。人口城市化同发展是同义语，是一个缓慢的过程，“远水解不了近渴”，而且这一措施无法由计划生育委员会操作。在治理整顿的过程中，中国非农化和城市化的速度不能太快，因为非农化和城市化面临着严重的资金约束。而且从国际经验来看，高速的城市化并不一定能带来人口下降的效应。拉丁美洲一些国家城市化水平很高，但生育率水平也很高。

第四种意见认为，在这五条措施中，文化教育应处于“核心”或“龙头”地位。这是因为：（1）人口城市化和非农化必须以提高人力资源的素质为前提，这里应以教育为本；（2）目前中国人口控制的关节点是早婚和多胎生育，无论是自愿性早婚多育，还是非自愿的早婚多育（如节育措施跟不上）都同育龄人口的文化素质有关；（3）由教育发展推动的人口素质提高不仅对社会经济发展具有重要效应，而且对人口数量减少也有直接效应，育龄人口对子女的高质量预期会降低数量预期。

第五种意见认为，在控制人口的“治本”措施中，这五条措施都同等重要，不应该突出一方面而忽视另一方面，它们都具有双重效应，一是推进社会经济发展，另一是控制人口。

在人口控制机制方面，学者们对人口控制的调节机制和运行机制展开了热烈的讨论，共有四种意见。

第一种意见认为，未来人口控制应建立以法律约束为中心的人口控制约束机制。这些代表提出，中国70年代的人口控制主要是行政约束，而80年代的人口控制主要是经济约束，集体乡镇企业比较发达的农村地区和城市仍然靠行政约束。由于单纯的经济约束机制的基础是经济利益，当被控对象觉得逆经济调节而动仍有利可图时，经济约束机制就可能失效。目前，农村存在着的“有钱人罚不怕，无钱人不怕罚”的现象，就是经济约束机制局限性的最好说明。行政约束机制的抽象原则性使其在逐级实施中会出现严重的衰减、遗漏、扭曲。“上有政策，下有对策”就是行政约束“软化”的典型特征。

持这种意见的代表们认为，建立以法律约束为主、经济约束和行政约束为辅的三结合约束机制的理由是：（1）虽然在城市和集体经济较发达的农村，行政约束占主导地位，但在普遍推行家庭承包责任制的广大农村，人口控制的行政约束已难以有效运行，而单纯的经济约束有时也显得过“软”；（2）法律约束本身包括了经济约束（如通过合同公证和采取法律的形式征收罚款）和行政约束；（3）法律相对于政策来说，更具有权威性和稳定性，而中国的人口控制迫切需要政策法规的稳定性；（4）法律约束本身具有规范化、程序化、公开化的特点，容易克服行政约束造成的扭曲；法律约束是一种刚性约束，容易克服经济约束的软化形象。

这些代表还认为,近几年出台的各地的地方性法规已在人口控制中发挥了重要作用,表明中国人口控制已向法制化迈出了可喜的步伐。但是我们应该看到,人口控制的法律约束不只是计划生育条例或计划生育法。流动人口计划生育问题迫切需要有相应的户籍立法,人口素质的提高还需要优生法和义务教育法的执法和司法,人口数据上的弄虚作假现象还迫切需要统计法的执法和司法。

第二种意见认为,未来人口控制特别是90年代的人口控制机制还不能以法律约束为中心。这是因为:(1)目前法制还不健全,有法不依、执法不严、违法不究的现象还很严重。在这种情况下,行政约束仍将起重要作用;(2)经济约束机制不能狭义地理解为罚款,还应包括土地、住房等分配制度,经济约束在未来人口控制中仍是一种容易操作的人口控制机制。

第三种意见认为,未来人口控制除了进一步强化现行约束机制外,更为重要的是建立社会诱导机制,这种社会诱导机制应包括:优先让独生子女非农化、城镇化;优先让独生子女或二女父母进入社会保障体系;在各种生产资料供应方面对计划生育先进户予以倾斜等等。

第四种意见认为,人口控制机制应由四大机制组成,即(1)金融保障机制。采取“取之于民,服务于民”的办法,建立计划生育发展基金,增加计划生育投入;(2)监督机制。一是成立农村人口统计调查队,负责准确的人口统计;二是成立驻地审计监察组;(3)激励机制。把计生工作纳入干部政绩考核;(4)运行机制。加强对育龄人群的计划生育服务。这种运行机制要把个人按婚育规律划分为四个阶梯,即:超前、(指在校学生)婚前、婚后、育后四个阶梯,在每一个阶梯上开展一项主活动。

与会的法学界代表还对人口法体系提出了具体构想。它包括:(1)有关人口数量的法,包括婚姻法(有关人口数量的内容)、计划生育法、收养法、人口普查法、人口统计法等;(2)有关人口质量的法,包括婚姻法(有关人口素质的内容)、优生法、教育法(含幼儿教育法、义务教育法、中等教育法、高等教育法、成人教育法、专业技术人员培训法等)、医疗卫生法、体育法等;(3)有关人口社会保障的法,包括社会保险法、妇女保护法、未成年人保护法、残疾人保护法、老年人保护法、社会福利管理法等;(4)有关人口结构、分布的法,包括劳动就业法、户籍法、身份证法、兵役法、迁移法、人才流动法、劳务输出法、出入境法、暂住人口管理法、少数民族人口法等;(5)有关人口控制机构组织法、人口控制监督法、人口控制纠纷处理法等。

二 目前人口控制形势和计划生育管理

(一)目前人口控制的形势。与会代表对目前人口控制形势展开了热烈讨论,其代表性观点有三

一是中国生育模式具有二元性。这种二元性的突出表现是:城市和某些发达农村地区的生育率达到最低极限水平,降低生育水平的潜力已基本挖尽,这些地区已出现发达国家所出现过的人口老化病。而广大的农村的生育率水平还离政府预期的目标很远,农村人口还在不断地膨胀。这种生育模式的二元性是由中国的二元社会结构决定的。实现生育模式的一元化,即让农村地区和落后地区的生育水平达到城市和发达地区现在的水平,是中国人口控制面临的艰巨任务。在治“膨胀病”的同时,还要治“老化病”。

二是中国80年代农村生育率下降出现了停滞和反弹。代表认为这种局面主要是由于农民的生育行为和政府的期望之间的不一致造成的。其客观依据是:(1)“肩挑背抬、牛耕锄挖”的农村生产方式使大家庭处于有利地位,农业生产对劳动力数量的要求与计划生育政策之间有着尖锐矛盾;(2)在老年人的生活保障方面,多子多福还是一种现实,脆弱的社会保障体系也同计划生育政策之间存在着矛盾;(3)多子女家庭在农村往往具有较高的社会地位,这是激励农民多生多育的又一杠杆;(4)在现行政策下,农民超生被处一次性罚款,但罚过一次后,则终身受益,许多农民宁愿为终身受益而挨罚。

还有一些代表认为,80年代部分地区已婚生育率的回升反映了人口系统的巨大惯性和弹性,证明了单纯依靠突击和运动只能使生育率出现一时性下降,不能从根本上解决问题。

三是未来中国人口控制必须以控制多胎和早婚早育为突破口。所有代表都认为,未来的中国人口控制必须继续在少生上做文章,大力控制多胎生育。另一个不容忽视的问题是解决早婚早育问题。一些人口统计专家对出生率变化成因的人口学分析显示:初婚年龄下降是80年代中国大部分地区出生率回升的主要原因。当前不仅初婚初育年龄提前,而且整个生育在往前赶;不仅结婚早,生育早,而且育间间隔也在缩短。

有些学者认为,80年代多胎生育在很大程度上得到了控制,但早婚早育和性别偏好则是生育控制中的两个突出问题。早婚早育现象实质上是用时间换数量的问题,在不可能多生的情况下,通过早婚早育来解决生育数量上的缺陷,即所谓“早生早得子”;而性别偏好问题,则是一个用质量换数量的问题,通过生男孩来换取性别偏好在数量上的限制。

对于80年代出现早婚早育的原因,与会代表有三种不同的意见

第一种意见认为,80年代的早婚早育现象主要是由于新《婚姻法》的实施和农村家庭承包制的推行,所以解决早婚早育现象应从《婚姻法》和家庭承包制下的有关制度入手。

第二种意见认为,除了上述原因外,早婚早育还同计划生育服务方式有关。这些代表指出,80年代是中国大众传播媒介大发展的时期,特别是电视机的普及使城乡青年的婚姻和性的价值观发生了重大变化。早恋行为和婚前性行为发展十分迅速,以已婚育龄妇女为对象的计划生育服务方式却依然如旧,结果出现了大量的非意愿性早婚早育,即由未婚先孕导致的早婚早育。所以,这些代表主张改变早婚早育现象的关键是把计划生育的宣传、教育、服务转向未婚育龄青年,进行早期孕前综合管理。

第三种意见认为,早婚早育现象同中国的教育制度有密切关系。解决早婚早育的关键是发展教育。有一位代表主张,在90年代,对生活在三种经济区的适龄男女,在登记结婚时规定所应达到的最低文化教育程度(以女方为主),发达经济区为初中毕业,中等发达经济区为小学毕业,不发达经济区为小学四年以上(基本脱盲)。凡未达到规定的,一是补上所差年限的文化课,二是延期予以登记,直至达到规定的晚婚年龄,建立合理的婚育——文化教育机制。

(二)中国计划生育管理方式中的问题及其转变

与会代表在计划生育管理上的意见可以归纳为四个方面:

1. **人口控制政策与其它社会经济政策的协调问题。**来自计划生育委员会政策法规部门的代表认为,目前计划生育政策同其它社会经济发展政策不协调表现在下列五个方面:(1)有些政策没有同计划生育政策密切配合。例如,婚姻管理的政策法规缺乏得力措施来解决早婚早育和非法生育问题;(2)有些政策原则上有要求,但实际上缺乏有效的保障机制。例如,人口计划在经济发展计划中只是一个指标,而没有实现这一指标的具体措施和必要的条件。再如,“扶贫与计划生育相结合”,现在只停留在口号上,没有具体政策保障;(3)有些政策同计划生育政策存在着明显的矛盾。例如,目前在土地分配问题上,按人分配,按男性人口调整土地都对计划生育是一种冲击;(4)有些不利于计划生育的社会问题出现后,没有相应的政策。例如流动人口管理问题,优生管理问题等;(5)强化基层组织建设的政策薄弱,与计划生育发展的要求不相适应。

一些代表认为,人口政策与其它社会经济政策不协调不仅增加了天下第一难的计划生育工作的难度,而且也使中国农民处于极为不利的地位。国家号召农民为了民族的利益少生孩子,但国家却没有提供少生所必须具备的社会经济基础。例如,一方面国家要求农民少生,破除养儿防老的观念,另一方面国家并没有给全体农民提供老年保障条件;国家一方面要农民响应少生优生的号召,另一方面又没有采取措施解决农民在承包制下的具体实际困难。

代表们认为,人口问题是一个牵涉到整个社会大系统的社会问题,就人口问题讨论人口问题是无法找到良方的。国家在考虑计划生育的同时,必须着手解决阻碍计划生育深入发展的其它社会问题。

2. **农村计划生育管理问题。**来自县级计划生育部门的一位代表根据基层工作的经验将目前农村计划生育管理的病态综合概括为六条:(1)经济上的鞭打快牛。凡是计生工作开展得越好的地方,集体投入的经费越多。相反,计划生育工作搞得越差,超生的人数越多,集体不仅投入少,而且还可以收缴数额可观的超生罚款;(2)村与户之间存在“断层”,在管理上形成了一条“隔离带”。由于村级计划生育组织流于形式,思想教育和技术不能服务到人,群众的思想动态不能及时反馈;(3)管理者急功近利的短期行为严重。表现为强调当年指标,忽视长远的治本建设,玩弄数字游戏,提供假信息,各扫门前雪,在社区结合部形成许多“避风港”;(4)管理者的亲合心理作用形成了一种超生“防护林带”。村干部同村民同吃一块地产的粮,同饮一口井打出的水,低头不见抬头见,这种状况使村干部对超生村民同情并加以保护;(5)管理者

缺乏计划生育工作的成就动机；(6)“一票否决权”过分强调否决作用，把计划生育部门摆到了与社会其他部门对立的地位，在某些地方助长了浮夸作风的滋长和蔓延。

3. 农村经济改革与计划生育管理。农村经济改革已进行了十多年，现在是总结改革对人口控制影响的时候了。应该看到，农村家庭承包制极大地调动了广大农民的生产积极性，推进了生产力的发展，缓和了人口增长与经济发展之间不相适应的尖锐矛盾。但是，由于对计划生育配套措施的认识不足和一些客观原因，家庭承包制给中国的人口控制工作带来了困难。

首先，家庭承包制弱化了计划生育中的行政约束机制。以平分土地为格局的家庭承包制变集体统一组织的生产方式为一家一户的生产方式，生产的指挥者由村社负责人变为户主。在这种方式下，计划生育中的行政手段难以奏效，社区政府丧失了约束权威。

其次，家庭承包制使家庭功能发生变化，形成刺激多生的机制。在生产力发展水平仍很低和农业生产的发展主要依赖于简单劳动积累的情况下，家庭联产承包制的实施必然要使家庭追求一定数量的劳动力，增加劳动力数量的投入，关心劳动力的延续。另外，家庭联产承包制使养老职能重新回归家庭，使养儿防老具有现实基础。

最后，家庭承包制中的土地使用权的分配在某种意义上刺激了多生和生男孩，例如现在普遍推行的“两田制”，把所有土地分成两部分，即按人头平分的口粮田和承担上缴税收和提留任务的责任田。由于一部分土地按人头平分后又按人头重新调整，特别是女孩出嫁后要退出土地，而男孩娶媳后还要增加土地，这种土地使用权的分配与调整不仅刺激了农民多生，而且加强了农民偏好男性的生育性别偏好。

针对上述情况，一些学者在对策性建议中认为，解决农村家庭承包制同人口控制的矛盾需要采取的配套措施是，通过社区建设重建社区政府的权威，在统分结合（特别要强调统）管理体制上做文章，在发挥家庭养老的传统美德的同时，要加强社会养老制度的建设；在农村生产与分配过程中建立有利于人口控制的社会调节机制。

4. 90年代计划生育管理方式的转变。一位刚从农村考察归来的人口学工作者认为，90年代中国计划生育工作要实现八大转变：（1）建立以法律约束为主、行政约束和经济约束为辅的强有力的约束机制。农村70年代是行政约束为主，80年代是经济约束为主，90年代要特别突出法律约束机制的作用；（2）在重视上层管理的同时，大力加强社区基层管理，努力改变基层社区计划生育管理网络“线断、网破、人散”的局面；（3）实现从重产后管理（征收超生子女费）和产前管理（人工流产）向重孕前综合管理的转变，努力争取计划生育管理的主动性；（4）进一步完善约束机制，尽快形成诱导机制，使计划生育先进分子优先进入社会保障体系和城镇化非农化轨道；（5）变以户籍为中心的管理方式为以居住地、登记地为中心的管理方式，切实加强流动人口的计划生育管理；（6）实现单纯的计划生育部门管理向多部门综合管理转变；（7）在完善已婚育龄妇女管理的同时，要加强未婚育龄人口的管理，在减少早婚早育上大做文章；（8）在进一步重视数量管理的同时，把人口质量管理提上议事日程，城市要特别重视优教，农村贫困地区要特别重视优生。

三 城市化、老年保障、社区建设三大社会发展与人口控制

这次会议除了涉及到教育和农村社会化服务体系对人口控制的作用外，集中讨论了三大社会发展与人口控制的关系。

（一）城市化与人口控制。城市化是农村人口不断转化为城市人口的过程。城市化水平的高低反映了社会发展状况。城市化往往与非农化、工业化、农业现代化、经济服务化同时进行。就人口学意义上来说，人口城市化不仅会带来人口迁移和再分布，而且会给生育率和死亡率带来重大影响。

与会者在城市化与人口控制的关系方面的讨论是从三个方面展开的：

1. 中国城市化的滞后性。与会代表们认为，相对于中国的工业化和非农化水平来说，中国城市化是滞后的。中国城市化的滞后不仅不利于社会经济发展，而且也不利于人口控制。70%以上的人口固定在农村，使传统生育观念的改变异常困难。所有的与会代表都认为：实现中国城市化与工业化，特别是非农化的协调发展，不仅是社会发展的客观需要，而且也是人口控制的需要。

一些代表认为,中国城市化的滞后既同优先发展重工业的发展战略有关,也同变消费城市为生产城市,忽视第三产业发展的经济指导思想有关,更重要的原因还在于中国城市化的发动模式。中国城市化是政府发动型城市化。实践表明:解决中国城市化滞后状况的关键是要推行民间发动型方式。如前几年的通过自理口粮户口方式允许农民进城务工经商,允许农民自己建设自己的城镇,现在住房改革和社会保障改革中要求职工个人拿出一部分资金等都是民间发动型城市化的做法,它打破了政府在城市化方面一手包揽的局面,有利于加速中国城市化。

2. 城市化与人口控制之间的关系。多数代表认为,人口城市化有助于生育率的下降和生育观念的转变。这可以从以下八个方面来认识:(1)城市人口的子女培育费用高于农村,这有利于生育观的转化。(2)城市生活更吸引妇女参加除生育子女和操持家务之外的其它活动;(3)城市具有更多更好的教育、就业和升迁机会,这可刺激人们少生孩子;(4)城市有更多的消费刺激,可以促使城市化人口的生育意识的转变;(5)城市有较好的老年保障与福利,有利于淡化人们的子女老年保障价值观;(6)城市人口流动性大,且生产方式对男女性别要求上的差别不大,有利于淡化传宗接代的观念;(7)住房拥挤、交通阻塞这类城市病对生育率有直接的抑制作用;(8)城市生活使婴儿死亡率下降,有利于生育率的降低。

在具体联系中国城市化同生育率转变时,与会代表有四种意见。

第一种意见认为,中国非农化和城市化对生育率的影响是很大的,并已经产生了降低生育率的效应。

第二种意见认为,仅仅利用非农化来改变生育意愿的时机还不成熟。首先,这种机制的力量还非常弱。例如,由于目前农村存在大量的隐蔽性失业,妇女生育机会成本抑制生育率的作用还很难发挥。其次,非农化过程中还存在着许多不规范行为。例如,农村人口能否进入非农产业部门,在许多场合主要靠有没有在非农业部门或行政机关就业的亲属,这样,非农化迫使人们提高人口素质、少生优育的效应很难发挥。

第三种意见认为,应从不同的角度来研究非农化和城市化对生育率的影响。第一,中国城市人口具有二元特性。一部分是有户口的正式居民,另一部分是无户口的“流民”。后一部分居民已成为事实上的城市化人口,但由于得不到城市正式居民那种优惠和具有极大的不稳定性,生育观念同农村居民一样。第二,农村离土不离乡人口由于只实现了职业转移,没有实现地域转移,其高生育观念依然如旧。第三,中国鼓励小城镇发展的道路也不利于城市化人口生育观念的彻底转变。许多研究表明,居民生育率同城市规模有密切联系。苏南非农化模式由于行政约束有增无减,取得明显的降低生育率的效应;而温州模式和珠江三角洲模式则刺激了多生或没有产生降低生育率的效应。

第四种意见认为,作为社会发展的非农化和城市化的效应只有在达到了一定阈值时才会发挥出来,不能用初步实际经验来否定非农化和城市化降低生育率的效应。

3. 城市化在人口控制中的作用。与会代表围绕着以“农转非”作为人口控制的突破口的观点展开了热烈的讨论。

一些代表认为,目前出台的独生子女奖励政策和独生子女户、双女户养老保险对策这类社会诱导机制的效果都不十分明显,其原因在于这类诱导措施的吸引力太小。这种状况迫切要求我们在建立社会诱导机制时寻找“势差”。代表们认为,中国是一个二元结构社会,城乡差别是最大的社会“势差”。城市居民有诸如养老保险、公费医疗、低价粮食、非农就业机会等无数的社会优待,而农村居民则有数不尽的社会摊派和负担。鉴于中国城市化的滞后性和城乡势差,代表们建议采取以“农村户口”转变为“城市户口”为突破口,去引导农村人口在城市户口与孩子之间进行选择并主动控制自身的增长。具体说来,第一步首先将现阶段农村持有独生子女光荣证的家庭的独生子女户口立即转为城市户口,以形成一个示范效应。实行这一方案,全国有1200多万独生子女加入到城市化行列之中,实行这一引导,农村将少生600多万人口。第二步对进入育龄期的但现在没有生育的农村妇女,只要她们生育一个孩子,且夫妇双方有一方做了绝育手术,他们的独生子女和父母可转为城市户口。

这一论点受到了三个方面的挑战。

一些代表认为,城乡之间有如此大的“势差”,这一方案出台必然造成引力过大,形成巨大的进城洪流,给城市带来巨大压力。其次,城市户口需要巨额资金来加强基础设施建设和创造非农产业就业机会,

现有财力不允许过快的城市化。再次，让独生子女及其父母优先进城，这与城市化非农化对劳动素质的要求是相矛盾的。

另一位学者的**城市化——人口控制综合方案**力求解决单纯使独生子女及其父母优先城市化所造成的问题。这一方案的基本思想是：（1）有步骤地打开城门，主张对一般农民先开县城和小城市的城门。这是因为中国大城市城市病已十分严重，吸纳能力有限，而吸引力又特别大，这种主张赞成对农村高考青年开大城市城门；（2）利用高门槛限制流量，优先允许进城的农民除必须是独生子女及其父母外，还必须具有高中文化水平，保证城市化和非农化所必须的人口素质要求；（3）实行民间发动型城市化机制，进城者必须交纳一定的城市化资金，自行解决住房问题，由国家指导就业（国家不包就业），实行自理口粮；（4）实行择优原则，进城者除了遵守计划生育要求外，还必须是遵纪守法，不违背农村社会规范的农村居民。

还有一学者提出用“**准城镇户口**”制度来推进非农化和城市化。这一设想是，“准城镇户口”不象现在的城镇户口那样具有终身制、铁饭碗和由国家负担的性质。农民获取“准城镇户口”后，能够获得比从事农业更多的利益，在非农产业工作能获得各种保险，解除后顾之忧。但是这些转变身份的农民，国家无需给予补贴，他们完全靠自己的劳动获得报酬。在认可这种资格以前，国家可以提出一系列条件，包括计划生育方面的要求。如能满足就吸收他为“准城镇户口”，否则不予以吸收，如违反合同，还要取消其“准城镇户口”的资格。这种制度利用工农或城乡利益上的巨大差别，并通过让农民身份（或地位）的改变，引导农民进入非农领域，进行组织化管理，这既能消除城市劳动制度上的种种缺陷，提高劳动生产率，又能把农村纳入现代化进程，并把国家的政策（包括人口政策）贯彻下去。

与会代表还讨论了中国人口城市化的社会后果，特别是对人口发展的影响。

一些学者认为，中国人口城市化不仅有降低生育率的效应，而且还会延缓城市人口老龄化进程。另一些学者认为，人口城市化对农村地区的人口老化的影响是不可忽视的。在今天的计划生育一类地区，农村生育水平正接近城市，这些地区将是未来受城镇化影响最大的地区。大批青壮年人口首先进入城镇，今后势不可挡。因之一类地区未来人口老化水平必冠于全国。

（二）社会保障与人口控制。与会代表一致认为，中国的人口控制使中国人口老龄化速度快、问题大，迫切需要从现在开始着手进行社会保障制度的改革。而且社会保障制度的完善与发展，特别是农村社会保障制度的发展有利于改变人们的生育观念，加速人口转变，代表们把这称作社会保障的双重人口效应。既是治“老化病”的对策，又是治“膨胀病”的良方。

目前我们社会保障水平还很低，1989年在全社会5.53亿劳动者中，享受社会保障的仅有1.6亿人，占29%；农民享受退休金、五保户、定期救济的人数仅700多万人，仅占农村劳动力的1.7%；全国农村由集体经济养老的五保老人仅占农村老年总人数的6.2%，由家庭养老的占93.8%。广大农民基本上处于社会保障安全网之外。

这次会议所讨论的社会保障基本上有两种类型：一是计划生育社会保障（如计划生育系列保险），二是老年社会保障。

一位人口情报系统的代表对农村计划生育保障体系提出了设想。他的设想是：（1）金融保障措施，这包括计划生育保险和计划生育储蓄；（2）劳务性保障措施，包括生产性劳务服务和生活性劳务服务。他主张建立“计划生育劳务服务队”，为计生对象和无子女老人提供劳务服务；（3）福利性保障措施，包括对老年人的赡养保障和抚养保障；（4）医疗技术性保障措施，这包括计划生育手术的医疗服务，计划生育心理保健服务等。

一位专门从事保险教学多年的老教授对农村计划生育系列保险的特点和可行性进行了论证。他指出，在农村中改变“养儿防老”的传统观念，解决农村中独生子女户和双女户未来的养老问题，是进一步落实计划生育指标和计划的重要环节之一。借鉴城市个人养老保险的办法，建立农村计划生育养老金保险，为实现上述目的提供了一种新的途径。所谓计划生育养老保险，是专门为解决农村独生子女父母及二女户父母的养老问题而开办的。目的是使独生子女户和双女户响应国家计划生育政策的规定，放弃再生的要求，改变“养儿防老”的观念，靠保险公司的养老金保险维持老年的生活。不同于城市个人养老金保险的是，计划

生育养老金保险应在投保内容和资金来源上具有特色。首先,保险费的交纳不是由独生子女户和双女结扎户个人承担,而是由计划生育部门出面筹集保险资金并代其全部或大部交纳保险金,以增强对计划生育户的吸引力。其次,既然计划生育养老金是专为独生子女父母和双女结扎户父母开办的,那么要使他们改养儿防老为靠养老金防老,就不能只给男方或女方一方保险,因为只有父母双方的防老问题解决了,才能保证他们不再生育。第三,各省试行计划生育养老金保险所需资金主要由计划生育部门筹集。筹措的保险费资金可来自三个方面,一是县财政拿一点,二是乡镇财政或乡镇企业出一点,三是计划外生育罚款解决一部分。从这三方面来源看,县乡财政在试点初期为了对新事物的支持,资助一点有可能,但要作为一项长期经费开支则很困难,乡镇企业的捐助在发达地区可能性较大,而在不发达地区可能性则不大。因此,保险金的资金来源应主要靠计划外生育罚款来解决。根据国家计划生育委员会1988年的抽样调查推算,全国计划外生育二胎人数达960万人,其中多胎达300万人,如果以每一超生户罚500~1 000元计,全国计划外生育罚款可达48亿~96亿元,省级平均可高至1.92亿~3.84亿元,县市级平均也可达240万~480万元。第四,在实行计划生育养老金保险时,各地区应根据各自的实际情况进行安排,不可一哄而上,一刀切,以确保保险费资金的来源。从保险费的交纳方式来看可分为趸交和月交,趸交所需金额大,但简单省事,不留后患,保一户稳定一户;月交费用虽少,但累积额大,手续麻烦,易夭折,因此,从交费选择上看,趸交的可行性更大。

由于计划生育养老金保险是非盈利性的保险,因此,资金的来源是确保这项工作发展下去的关键。按照目前农村的社会经济条件,生产力的发展水平及农民的生育意愿,每一户生育两个孩子是最低的要求。因此,不管国家的生育政策规定怎样严格,农民最低限度的生育要求短时期内是难以改变的。也就是说将会有占性别构成51.6%的独男户会违背生育政策强行超生,这部分计划外生育户将成为罚款收入的主要来源。此外,不按生育年龄生第一孩子的或不按生育间隔生育第二孩子的也要罚款,因而也将成为罚款收入的来源。所以,就未来一段时期来看,实行计划生育养老金保险是可行也是有发展前途的。

来自计划生育管理部门的代表们总结了计划生育保险的实践,认为计划生育保险深受计生对象的拥护,切实解决了农村养儿防老的问题。群众的反映是:“金山银山保险是靠山,少生优生保险是后盾”,“有了养老保险金,只生一个也放心”。计划生育保险进一步发展的根本性问题是确保养老金的增值。

在老年社会保障问题上,代表们围绕以下几种关系展开了讨论。

第一,家庭养老与社会养老的关系,一些代表主张以社会养老为主来推进中国养老保障制度改革,但多数代表认为应以家庭养老为主,社会养老为辅。

第二,强制保险与自愿保险的关系。强制性保险是给老年人以最低生活保障,而自愿保险则是这种最低生活保障以外的保障。代表们认为,我们应努力创造条件,争取强制性的全民保险方案的出台。

第三,社会保险与商业保险。老年社会保障应以社会保障为主,政府应担当起重要责任,但同时要发挥专业保险组织的作用,以商业保险为辅。

第四,社会保险中的社会调节征收和个人储蓄。社会保险基金应划分为两部分,一是社会调节部分,根据经济状况征收,另一部分为个人储蓄或投保部分,向全体有收入者强制征收,直接记在个人账户上。

第五,老年保障中的经济保障和服务保障。在中国城市社会保障上,服务保障严重滞后于经济保障,根据中国社会保障状况和人口发展状况,未来应大力发展老年服务保障。

一位国内从事老年社会保障的知名专家对中国老年社会保障提出了五条建设性建议。认为中国除了应继续开展城乡独生子女户和农村双女户的养老保险外,还应努力推进包括城乡非独生子女户和农村非双女户在内的全民社会养老保险,以全面解决广大农民及市镇中个体经济、私营经济、未实行养老保险制度的“三资”企业职工的老年经济保障问题。同时还要努力推进以基层社区服务为主要形式的社会养老服务,妥善解决老年人的生活照顾问题。目前家庭养老占主要地位,但到下个世纪20年代身边无子女的老人家庭将占相当大的比例,老年的服务保障和生活照顾问题将会愈来愈突出,因此从现在起就应大力发展以基层社区服务为主要形式的社会养老,弥补家庭养老的不足。

(1) 现在二三十岁的育龄夫妇步入老龄人口队伍时,正处于中国老龄化高峰时期,由于中国经济落

后,人口基数庞大,届时国家和企业不可能把所有的老人的养老费用全包下来。因此,现在必须抓住有利时机,积极教育和引导年轻的育龄夫妇趁现在有劳动收入时,适当节余一小部分钱,通过投保、储蓄债券等形式为自己年老准备养老费用。从90年代的实际情况看,随着收入的提高,家庭规模的缩小,大部分年轻育龄夫妇完全有可能这样做。

(2)独生子女父母养老保险确有利于中国人口控制和缓解老年经济保障问题,但这些办法投入本金少,增值率不太高,在物价指数较高的情况下,独生子女父母年老后拿到的养老金尚不足以保障他们的基本生活,而只能起贴补生活费用的作用。因此,在中国市镇和比较富裕的农村地区,即使已经开办了独生子女父母养老保险,也还应该继续努力推进以保障老人基本生活为目标的社会养老保险,理顺各种关系,以社会养老保险为主,以其它养老保险为补充。

(3)各种养老保险资金的运动形式,要由现收现付型逐步转为半资金积累型或完全的资金积累型。这样做可以减轻国家经济压力,有利于社会稳定和经济发展。目前在消费品价格指数较高且不稳定的情况下,国家应对各种养老保险基金给予优惠的增值利率,且以法律的形式加以肯定,以保证长期投保者的经济利益不受损失,支持老年保障事业的发展。

(4)中国的经济发展水平较低,国家不可能有大量资金来建设社会福利院和老年公寓,同时受传统观念的影响,许多老人一般不太愿意进社会福利院。因此,中国在社会养老服务的形式上,必须以基层社区服务为主,通过大力发展基层社区的服务中心、老人食堂、托老所、包护组、敬老服务队、家庭病床等形式,妥善解决在家老人的生活照顾问题。各级政府还应在政策措施上给予优惠,支持和鼓励基层社区福利性的服务事业的发展。

(5)中国在经济并不富裕的情况下出现人口迅速老龄化,由于经济、社会、文化等因素的影响,在几十年后大批独生子女父母进入老年期时,家庭养老仍要占主导地位。家庭在经济赡养、生活照顾、精神慰藉等方面对老年人具有极其重要的意义,社会养老事业发展的主要目的是支持老人在家养老,弥补家庭养老的不足。因此,要防止片面观念,充分发挥老年社会保障与家庭养老的互补作用。

(三)社区建设与人口控制。社区是一个社会文化概念,是指由血缘、地缘关系维系的具有一定教育、经济、宗教和其他服务自足性的社会文化群体。对人的思想行为影响最大的是家庭,其次是社区。所以,社区发展状况和人口控制有十分密切的关系。

一些代表认为,农村计划生育工作的艰难正说明人口控制除了受到经济因素的直接作用外,还明显地受到一些非经济因素的强烈干扰,**农村社区发展状况就是影响农村人口控制的重要社会因素。**

一方面,改革以来农村社区的发展最为激动人心的成就是经济发展,人们的物质文化生活水平提高了,这就为人口再生产与物质资料再生产的相互适应提供了良性循环的发展条件。但另一方面,农村社区发展又有不利于人口控制的一面。这主要表现在三个方面:第一,现在农村社区宗法势力政治化。这种状况使人们注重自己在亲族中的地位,为了家族势力壮大而偷生超生;为了男孩偏好、为孝敬保守的双亲、为报答亲友的贺典和关怀偷生超生。人们为在社区内获得更宽广的交际网络,联姻便成了一种自然而然的便利措施,现在许多地区盛行的早婚和定娃娃亲正说明了这一点。第二,农村基层计划生育干部地缘化。一般说来,基层计划生育干部都是土生土长,自己也是农村社区成员,这样容易产生计划生育政策执行中的人情弹性,不能把工作立足于公平合理的基础上。并且,土生土长的基层干部也使计划生育工作者与计划生育对象之间在价值观念和生育观上有很大的相似性。第三,社区发展另一个重要特点是社会活动分散化。这不仅使家庭生育决策游离于行政控制之外,而且使计划生育服务工作不能顺利展开,社会保障功能削弱。第四,社区政府的权威下降;网络不健全,特别是在“网底”出现村户“断层”,约束机制和诱导机制没有运行主体。

还有的与会代表具体地分析了农村贫困社区的特征。其结论是,贫困社区人口社会流动性低,农民长期生活在一个信息闭塞、文化传播少、社会交往封闭的地域圈中。在这些社区中,居民的商品观念和经济活动参与意识薄弱,传统的血缘地缘意识严重,个人成长强烈地依靠家庭。这些社区特性不仅使生育观念的转变特别困难,而且使人口素质很难提高。代表们认为,目前贫困社区正面临着两个难以摆脱的恶性循环圈;即“越穷越生,越生越穷”;“人口素质越低越生,越生人口素质越低”。

大部分代表认为,要解决人口控制中的根本性问题,必须加强农村社区建设。其观点可归结为三个方面。

第一, 加强社区组织建设。一些代表主张通过建立计划生育中心户来加强社区组织建设。

计划生育中心户是在农村村民组一级,根据村民居住远近,在自然屯、堡或群户中建立的,以育龄妇女为主体成员,以群众自治为手段的计划生育家庭活动中心。从工作实践看,它已产生了极大的社会效应。

(1)解决了农村社区中村、户“断层”问题,填补了“空白点”,健全了计划生育网络的“网底”;(2)使分散独立经营的农户在社区活动中有了固定的联系纽带,克服了社区活动分散化对计划生育工作的冲击;(3)利用自愿和就近结合的原则,使农民家庭把生产、生活、文化活动等与计划生育和谐融合,在促使群众把计划生育变为自觉活动方面迈出了可喜步伐;(4)作为基层的经常性组织,把计划生育工作的突击性管理变为经常性管理,把产后管理变为孕前管理,把部门管理变为多部门综合管理。

另一些代表们认为,中心户不一定在全国具有指导意义,可能在北方更适合一些。但是在社区一级加强计划生育管理、服务、技术网络是中国计划生育发展的根本方向,至于每个地方采取何种形式,应分类指导。

第二, 加强社区文化建设。一位与会代表将社区文化分为生育文化、精神文化、物质文化和制度文化。人口控制不仅是一种政策行为,同时也是一种文化行为。它在强制性地限制生育行为的同时,也作为一种文化影响着生育行为和生育观念。生育行为决定于生育文化,而生育文化又受制于社区文化,在社区文化基本不变时,生育文化会受到外来文化的冲击,会出现超前转变,但必须有一个调适过程,如果越过一定的临界区域,就可能为相对不变的社区文化所阻碍。人口控制的文化功能可能促使社区精神文化发生变化,但却不能使社区物质文化和制度文化方面发生同等程度的变化,而在相对滞后的社区文化气氛中,生育文化转变会受到阻滞。因此,在推动社区生育文化转变时应同时加强社区文化建设,使社区文化的变迁有利于生育文化的转变。同时,应特别注意生育文化与社区文化的调适。

第三, 加强社区政权建设。中国计划生育工作的根本在基层社区,基层政权状况又是计划生育运行好坏的关键,这里的关键是重建社区政权的权威。这种权威的重建不是靠改变现存管理体制,而是靠为农民办实事。(本文责任编辑:汪正鸣)(作者工作单位:武汉 大学人口研究所)

(上接第12页)

4.如前所述,日趋增加的人口迁移可能导致某些大家庭的分化,但是,人口迁移亦可能产生一些新的大家庭。其原因是,一方面某些年轻的迁移者可能暂时寄居在亲戚家而组成大家庭;另一方面,迁移者的移入可加剧城镇的住房短缺。

5.中华民族关于“子女尊敬并赡养父母”的传统将继续存在并发挥作用。著名社会学家费孝通曾将中国家庭模式归纳为“反馈模式”,即父母抚养子女,子女成年之后负有赡养老年父母的责任。而西方社会的家庭模式为“接力模式”,即父母抚育了子女,而子女不负有赡养老年父母的责任。于是,西方社会以核心家庭占绝对优势,而中国却是以核心家庭与三代家庭并存为其特征。这种传统倾向看来至少在不远的将来不大可能发生急剧的变化。这个推测可从日本以及“亚洲四小龙”的三代家庭比例仍然较高的情况得到佐证。

总之,今后中国家庭结构的变化除取决于人口要素的变化外,还取决于上面罗列的作用力方向相反的两组社会经济因素的彼此消长与相互平衡。我们认为,父母与一个已婚子女一起居住的比例可能会缓慢下降,但不大可能急剧变化。而70年代以来生育率大幅度下降对家庭结构的“滞后效应”却会很快到来。因此,在今后一段时期内,三代家庭比例将有可能呈波动徘徊甚至局部上升趋势。但是当城镇地区生育水平降到替代水平之下以后出生的孩子长大成人后,生育率下降的滞后效应又会促使核心家庭比例再度上升。综合考虑到各种社会经济、人口要素的影响,可以预期中国家庭平均规模将会继续下降,但下降幅度可能不会很大。因为各种促使家庭户规模下降的因素的影响,将会被70年代以来生育率大幅度下降对家庭户类型的“滞后效应”以及今后人的寿命的延长所部分抵消。(本文责任编辑 洪 映)(作者工作单位 北京大学人口所)