

人口与计划生育综合改革

论生育关怀行动与构建社会公平机制

陈胜利 丁玺鸣

(国家人口和计划生育委员会 北京: 100088)

以“生育传承希望, 关怀相伴和谐”为主题, 以关怀计划生育困难家庭、关怀育龄群众生殖健康、关怀独生子女、关怀女孩健康成长、关怀基层计划生育工作者为重点内容的生育关怀行动, 在全国范围内拉开了帷幕。

生育关怀理念的形, 标志着我国计划生育的实现方式在科学发展观的统领下, 发生了根本的转变, 走上了一条既坚持“计划生育”, 又倡导“生育关怀”两手抓的新路子。

生育关怀理念的形, 丰富和发展了社会公平机制的内涵, 对实现社会主义和谐社会必将产生重要的促进作用。

1 成就、缺失和问题的检省

30年来, 中国的计划生育是建立在以人均GDP增长为目标的经济增长基础上的配制行动。新中国成立之初, 我国人口总量就已达到5.4亿, 当时国家也曾主张实行计划生育, 但由于错综复杂的国内外社会背景, 计划生育推进力度不大, 效果自然不十分明显。

1970年代后期, 中国人口总量接近10亿大关, 总和生育率在2.5以上,^①人口再生产呈持续高速增长态势, 人口压迫生产力的矛盾十分突出。面对这种情况必须做出一种抉择: 或是放慢经济发展脚步, 满足人民群众传统生育需求; 或是实行计划生育严格控制人口增长, 缓解人口压迫生产力的矛盾, 但可能会给实行计划生育的家庭带来一定风险, 二者必居其一, 不能兼容兼顾。1978年, 中国共产党十一届三中全会确立了全党工作转移到以经济建设为中心的发展轨道, 与之相适应, 加强了人口和计划生育工作。1980年, 中央向全体共产党员、共青团员发出了《公开信》, 号召一对夫妻普遍生育一个孩子, 确有实际困难的可以照顾生育两个孩子。历史以此为里程碑, 进入了经济加快发展, 人口有计划增长的“双赢时期”。30年来, 全国少出生3亿多人口, 每增加1亿人口的时间, 由7年延长到10年, 共节省社会抚养费7.4万亿元, 实现了20世纪末人均GDP达到1000美元的战略发展目标。中国实行的计划生育使世界60亿人口日到来的时间整整推迟了4年, 所取得的成就举世瞩目。

但是, 也应当看到, 这种以服务和服务人均GDP增长的人口控制的配制行动, 缺少规避计划生育家庭风险的设计, 国家从群众付出的计划生育代价中获得了加快发展机会, 使人均GDP和GDP总量迅速增长, 公共财政实力大大加强, 人民生活明显改善, 却忽略了部分家庭可能发生的计划生育风险, 暴露出社会公平机制存在着一些漏洞。主要表现在为计划生育付出昂贵代价的一部分群众, 不但没有得到相应的关怀和补偿, 相反却沦为了贫困阶层, 成为社会弱势群体。

(1) 计划生育贫困家庭, 尤其是遭受意外事故家庭的补偿机制尚属空白。根据第五次人口普查资

^① 中国人口网. 人口概况、人口纵横. 2006-12

料,^①7~22岁年龄组人口中,每年有数万独生子女夭亡,给家庭带来难以承受的痛苦。社会没有及时在经济、精神、生育等方面给予援助和慰藉。

(2)育龄群众生殖健康,尤其是患有计划生育手术并发症群众的健康保障体系缺位。在全国采取各种避孕节育措施的育龄妇女中,有部分计划生育手术并发症者,承受着病痛的折磨。社会没有动员各方面力量从经济、医疗、精神等方面给予他们必要的援助和安抚。

(3)独生子女家庭教育问题严重。我国有9000万独生子女,人们都感觉到一些独生子女是“小皇帝”、“小公主”,独生子女大多形成了任性、骄横、自私、孤僻等偏执性格,以及依赖心理强和动手能力差等缺陷,其家庭教育成为一个老大难问题。学校、社会和家庭都承担着独生子女教育的重要责任。家庭主要承担学龄前的早期教育任务,目前还没有形成行之有效的独生子女家庭教育方法、教育素材、典型范例和指导方案,缺乏完整的教育体系。社会需要为独生子女家庭提供帮助,指导他们做好早期教育,增强独生子女的责任意识、勤俭意识和道德意识,促进他们健康、茁壮成长。

(4)农村家庭女孩生存环境亟待改善。每年我国有几十万女胎被选择性别终止妊娠,遗弃、溺死女婴、拐卖女孩等违法案件屡禁不止。^②由于女孩的生存权被侵害,出生人口性别比居高不下。社会需要紧急动员起来,为改善女孩生存环境采取必要措施,确保女孩安全出生、健康成长,在全社会形成一个关爱女孩的浓厚氛围。

(5)基层计划生育工作者遭遇意外时缺乏应有的救助和补偿。计划生育工作是天下第一难,基层计划生育工作者为了完成计划生育任务,不辞辛苦、走村串户、号召动员,竭尽全部精力,为计划生育事业做出了贡献。但是在他们遭受到意外伤害时却难以得到及时的救助和应有的补偿。社会应该对这些为社会公共事业做出贡献的人们给予积极的帮助和必要的关怀。

检省这些问题,我们就会清醒地看到,社会公平机制在计划生育方面还有顾此失彼的薄弱环节,同样需要与时俱进,完善发展。

2 生育关怀行动体现社会公平正义

党的十六大确立了以人为本的科学发展观,其核心是人的全面发展。以人的全面发展为核心的科学发展观替代了以GDP增量为导向的发展观,表明我国的综合国力明显增强,有能力支持人的全面发展,同时也表明以胡锦涛总书记为核心的党中央高瞻远瞩,创新思维,与时俱进。实现人的全面发展,最基本的条件是社会公平正义,社会公平正义既是人发展的客观环境,又是人实现全面发展的根本保证。试想,如果社会不公平、缺乏正义,秩序混乱,发展机会和权利不均衡,就会使人丧失进取的动力,社会将失去活力。

生育关怀的实质是维持社会公平,倡导社会正义,符合社会公平正义的理念,可以促进社会公平机制的建立和完善。

(1)生育关怀行动是对生育社会价值的认同。生育关怀需要聚焦生育行为。生育行为不仅具有家庭价值,更具有社会价值。一是延续人类生命,传承社会文明。生育的过程保证了人类得以延续,保证人类创造的文明成果世代相传。如果生育活动停止,就意味人类的消亡,将是世界最大的灾难。二是劳动力补充和更替。人口具有一定的生命周期,劳动年龄人口一般界定在15~64岁,所以劳动力随着生产发展和年龄变化需要不断补充、淘汰和更替,而生育恰恰是补偿新鲜血液,满足劳动力需求的惟一保障。三是保证国家安全。在世界各国仍存在一定利益关系,国家机器尚未消亡的历史时期,国家需要有足够的武装力量,以防范敌对势力入侵,保护本国人民的利益和安全不受侵犯,武装部

① 中国人口网,第五次全国人口普查主要数据公报,2004-03-26

② 中国新闻网 <http://news.163.com>,2005-06-21

队来自青壮年人口,这需要生育活动来提供保证。可以说,生育价值与国家利益和民族利益紧紧联系在一起,国家把生育计划列入国家经济发展规划,颁布了《人口与计划生育法》,出台了具体的生育政策,把个体的生育行为纳入社会公共管理范畴。开展生育关怀行动是政府对生育价值的认同,并做出补偿以体现社会平等与公正。

(2) 生育关怀行动是对计划生育风险的补偿。国家实行计划生育,而且大力推行一对夫妇只生育一个孩子(某些确有实际困难的可以生育两个孩子)的政策,加大了计划生育家庭的风险。开展生育关怀行动是对实行计划生育家庭风险给以的补偿。比如,2005年6月黑龙江省宁安市突发山洪,洪水夺走105个少年儿童生命,其中有95个独生子女。^①当地政府和社会给予每个家庭20万元人民币的救助,其实质是一次生育关怀的补偿行动。虽然这还不足以弥补这些家庭的精神损失,但一定程度上维护了社会的公平与正义。国家对于实施的计划生育手术予以免费,各地对于采取计划生育避孕节育措施的妇女还有一系列奖励办法,都体现了生育关怀的基本精神。今后生育关怀行动将动员社会,对响应计划生育号召,落实避孕措施,发生并发症的群众予以多方关怀,以补偿育龄群众在计划生育行为中承担的风险。因此可以说,生育关怀行动是社会对计划生育给家庭带来风险的一种补救行为,是对社会公平机制的补充和完善。

(3) 生育关怀行动是对女性发展机会与合法权益的保障。在生育关怀行动中,对女孩的生存和健康成长予以了特殊关注,通过严厉查处胎儿性别鉴定和选择性别引产等违法行为,确保女孩生存的权利,为女孩的安全出生创造良好的环境。在生育关怀行动中要严厉打击遗弃、溺杀女婴、贩卖女童和拐卖妇女的违法犯罪行为,保证女孩能够健康、茁壮成长。生育关怀行动对女性的成才和发展予以关注,并为之创造必要的条件。开展生育关怀行动就是要促进公共政策进一步完善,使公平正义的天平把砝码加重到处于困难状况的女性群体,把社会资源分配的漏斗向女性倾斜,为响应计划生育号召的家庭及妇女的发展提供法律援助和保障,维护男女两性发展机会和权利的均衡与平等。

3 社会公平机制的构建

社会公平机制通过公共政策的杠杆,调解社会关系,平衡社会矛盾,保证社会发展。随着生育关怀行动的广泛开展,将进一步建立和完善社会公平机制,促进社会的和谐发展。生育关怀行动对构建社会公平机制的作用主要体现在起点公平、过程公平和结果公平三个方面。

3.1 加强制度建设,确保起点公平。起点公平是社会公平机制的前提条件,没有起点公平很难实现过程公平和结果公平。举个简单形象的例子,在100米比赛时,有的运动员抢跑在前,而裁判员置若罔闻,不鸣枪召回,整个比赛就会处于不公正状态,很难有公平的结果,所以起点公平至关重要。起点公平需要有完善和严格的制度予以保证。目前,需要建立和完善的能够体现计划生育公平的制度,主要有以下六项:

一是农村计划生育家庭奖励扶助制度。对只生一个孩子或两个女孩的计划生育家庭夫妇进入老年时给予每人每年不少于600元的奖励扶助;二是西部地区“少生快富”扶贫工程。对按照政策规定可以生育三个孩子而自愿少生一个,且采取永久性节育措施的夫妇给予一次性奖励;三是对独生子女死亡、伤残家庭的扶助制度。当这些家庭的夫妻年龄超过育龄(49岁)后,定期发给扶助金。四是节育保险制度。以政府为主导,采取商业保险的运作模式,支持手术并发症及生活补助的费用;五是对独生子女父母奖励制度。改革现行的独生子女父母奖励制度,国家规定最低标准,实行一次性发放;六是农村计划生育养老金保险制度。在农村急需养老保障的计划生育人群开始实行这一制度,并与农村计划生育家庭奖励扶助制度相衔接,从根本上解决农村计划生育夫妇的养老问题。贯彻落实好这

^① 路遇. 新中国人口五十年(上下)第四章“人口死亡水平”. 中国人口出版社,2005

六项制度,以及建立起更多的有关生育关怀政策,基本上解决计划生育家庭的困难,使社会公平机制在起点公平上得以保证。

3.2 加强载体建设,确保过程公平。过程公平是社会公平机制的重要环节,它关系公共政策在运行阶段的方向正确,发现和纠正政策执行过程中的差错,防止运行偏离轨道,使政策始终保持公正。政策公平安全运行,需要有坚实的载体作承接,因为好的载体能够紧密联系政府和群众,密切政府与群众的关系,形成社会与公众双向互动,合力推进公共政策贯彻落实的局面,并创造性地发展工作,使公共政策发挥效益的最大化,确保运作过程的公平与效率。

生育关怀行动,内容丰富,涉及广泛,需要建立政府主导,社会与群众共同参与的 platform。比如,开展“生育关怀,亲情牵手”活动,动员共青团员、解放军战士、优秀青年等青年志愿者,给失去子女的“空巢”老人做“义子女”、“团子女”、“兵子女”;北京朝阳区小红门乡与驻地空军某部联手开展“结国策热情,暖孤独之心”活动,为独生子女失亡的“空巢”老人结“兵子女”,为老人提供生活照料和精神慰藉,内蒙古自治区军地联手治理改造“锅连炕”的工作,他们想群众所想,急群众所急,为当地群众修建“锅连炕”栏杆,避免发生婴幼儿烫伤的悲剧,在当地引起良好的社会反响。

这些有效载体不仅紧密联系了社会弱势群体,帮助他们走出了生活贫困和精神痛苦的误区,而且充分体现了社会公平和正义。

3.3 加强监督指导,确保结果公平。结果公平是起点公平与过程公平的结果性标志,是社会公平最终的理想目标,也是广大群众的殷切期盼。实现结果公平,关键是对社会公共政策进行全程跟踪、监督和指导,使其全过程都处于公开公正透明的状态。

社会公平机制的构建,重点应在监督环节上投放力量,现阶段主要应做好的事情是,建立社会公平监测评估体系。政府应立项研究生育公平评价指标体系,并授权有关部门负责建立生育公平监测网络,将其纳入社会公共管理范畴,开展经常性的监督、考核和评估工作。

社会生育公平的监测网络要均匀散在,合理分布,在充分考虑经济发展水平、地域文化特点、民族人口聚集等方面因素,设立观察监测网点或网站,承担搜集信息、储存数据、分析研究等项任务,使生育公平和生育关怀开展情况置于全社会监督之下,这样有助于社会各项政策相互衔接,形成生育关怀的支持力量。

建立生育关怀行动开展情况的定期公报制度。向社会通报有关信息,接受公众举报、投诉、监督、评议、咨询等。可采取多种形式,比如建立专门网络平台、召开情况通报会、新闻发布会、媒体播发和刊发消息等,把生育关怀行动向社会展示,引起全社会广泛关注,形成社会监督合力。

如果说 20 世纪后半期,我国成功地实行计划生育,展现了生育计划的刚性,实现了建设小康社会的宏伟目标;那么,21 世纪前期,通过生育关怀行动,彰显生育关怀的柔性,将有力促进实现和谐社会的战略发展目标。生育关怀行动是一项维护群众基本利益,救助社会弱势群体,维持公平正义的社会行动,需要全社会积极参与,热情支持,长期努力,政府、企事业单位、社会团体都要行动起来,发挥各自优势,为困难家庭送去他们最需要的社会关怀。我们相信,随着生育关怀行动的蓬勃发展,家庭会更幸福,社会将更和谐。

参考文献:

- 1 彭云.十年探索与体会-论人口与计划生育工作.中国人口出版社,2006
- 2 计划生育工作数据手册.中国人口出版社,2002、2004
- 3 中华人民共和国国家计划生育委员会第八号部长令、关于禁止非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别的人工终止妊娠的规定.2004-03-26
- 4 陈胜利.中国各省生育率手册.中国人口出版社,1991
- 5 吕红平,陈胜利.社会性别与人口发展.中国人口出版社,2005

- 6 人口计生委办公厅编写. 国家人口计生委优秀调研报告汇编(2003. 1- 2004. 5). 中国人口出版社, 2004
- 7 人口和计划生育工作年鉴. 中国人口出版社, 2002~ 2006
- 8 朱国宏. 传统生育文化与中国人口控制. 人口研究, 1992; 4
- 9 陈胜利, 魏津生. 中国人口计划生育投入产出研究报告. 中国社科院课题研究报告, 2005
- 10 吴彩霞, 钟年. 生育文化与民俗心理学. 河北大学学报, 2002; 3
- 11 吕红平, 任兰兰. 论生育文明与新农村建设. 河北大学学报, 2006; 6
- 12 路遇. 新中国人口五十年(上、下): 中国人口出版社, 2005
- 13 高燕秋等. 我国婚前保健工作发展回顾及对策研究. 人口研究, 2005; 50
- 14 《人口研究》编辑部. 论以人为本. 人口研究, 2004; 2
- 15 王胜今, 景跃军. 人口资源环境与发展. 吉林人民出版社, 2005

(责任编辑: 宋严 收稿时间: 2006- 10)

· 简讯 ·

北京市居家养老服务体系 建设研讨会在京召开

2006年12月20~21日,北京市老龄工作委员会办公室和北京市社区服务中心在九华山庄举办了“北京市居家养老服务体系建设”研讨会。来自全国老龄办、北京市老龄办、市民政局、首都科研单位、各区县老龄办、社区办有关领导、专家学者以及上海、大连老龄部门特邀嘉宾和首都新闻媒体记者共160余人参加了会议。

当前,我市人口老龄化进程加快,2005年底全市60岁及以上老年人口224.3万,占总人口的14.6%。预计到2010年全市老年人口将达到250万人,占总人口的15.2%。在社会保障体系尚不完备的情况下,随着家庭结构小型化和服务功能弱化,人口老龄化给居家养老服务带来了巨大压力,居家养老服务的数量和质量都不能满足老年人需求。为了开展好居家养老服务试点工作,市委、市政府将居家养老服务工作列入“建设和谐乡镇、和谐社区”的市政府工程,从2005年初开始开展居家养老服务工作方面的研究和试点工作。2006年8月召开了北京市居家养老服务试点工作现场会,居家养老服务工作在全市展开。

为更好地总结居家养老服务工作阶段性成果和经验做法,研究探讨居家养老服务工作推进过程中遇到的疑难问题,北京市老龄工作委员会办公室和北京市社区服务中心适时召开了此次研讨会。为期两天的研讨会围绕着我市居家养老服务的理论与实践、老年人居家养老服务需求现状、老年人居家养老服务需求的评估、国内外居家养老服务比较、居家养老服务的管理体制和运行机制、政府在居家养老服务体系中的角色和作用、NGO(非政府组织)在居家养老服务中的角色和作用、居家养老服务的市场化或准市场化运作等问题展开了研究和探讨;上海市、大连市有关部门介绍了他们在开展居家养老服务过程中的经验和做法。

(宋严)