

人口与发展论坛

二孩生育政策地区的实践及启示

《人口研究》编辑部

主持人: 顾宝昌

背景

目前对我国生育政策问题的不同意见和争论, 主要反映在三个方面: (1) 生育水平与生育政策的关系。有人认为, 生育水平取决于生育政策, 生育政策越松生育水平就可能越高。目前我国比较低的生育水平主要是由于比较严的生育政策所致。如果生育政策放宽, 就势必造成生育水平反弹; 但也有人认为, 生育水平与生育政策有重要的关系, 并不是生育政策越宽松生育水平就越高的关系, 适度的、宽松的生育政策并不会造成生育水平的反弹。(2) 出生性别比与生育政策的关系。有人认为, 我国长达20多年的出生性别比失调问题和比较严的生育政策没有关系, 主要是由于重男轻女造成的。即便是生育政策放宽, 也解决不了出生性别比失调的问题; 但也有人认为, 较严的生育政策催化了出生性别比的偏高, 相对宽松的生育政策可以缓解出生性别比的失调。(3) 计划生育工作与生育政策的关系。有人认为, 目前计划生育工作得以开展就是靠比较严的生育政策, 如果生育政策放宽了, 计划生育工作就没法干了; 但也有人认为, 目前计划生育工作之所以不好干, 就是因为生育政策不尽合理, 在实行了多年严格的生育政策, 情况已经发生了变化的时候, 如果再不及时调整政策, 计划生育工作将难以更好地开展。

回答这些不同意见的一个重要方法就是到实践中去寻求答案。20世纪80年代中期, 我国有一些地区经过上级部门批准实行了“一对夫妇可以生育二一个孩子”的政策。这些地区20多年来推行二孩生育政策的实践无疑可以给目前的争论带来有益的启示。从2005年以来, 由中国人民大学人口与发展研究中心宋健副教授负责开展了对甘肃酒泉的调研, 由中国人民大学人口与发展研究中心刘爽教授负责开展了对山西翼城的调研, 由河北大学经济学院王金营教授负责开展了对河北承德的调研, 由华中师范大学社会学系江立华教授负责开展了对湖北恩施的调研。他们在2005~2006年期间陆续对这几个多年来实行“一对夫妇可以生育二一个孩子”政策的地区的人口状况通过查阅资料、检索文献、实地考察、调查座谈、对照比较等方式进行了多方面的调研, 在对各地区分别进行调研的基础上形成了调研报告。这些调研结果在2006年9月16日中国人民大学人口与发展研究中心举办的“二孩地区人口态势研讨会”上向与会者进行了报告, 与会者就他们的报告展开了认真的点评和热烈的讨论。为了引起广大读者对这些调研结果的关注和了解, 我们在这期“人口与发展论坛”中特邀请宋健、刘爽、王金营、江立华等4位调研负责人就他们亲自参与调研的体会和认识开展讨论, 以飨读者。

从甘肃酒泉的农村“二孩”实践看生育政策的作用

宋健(中国人民大学人口与发展研究中心副教授、博士)

1 问题的提出

中国现行生育政策要不要进行调整? 调整的理由和时机是什么? 随着生育水平连续十余年低于

更替水平,以及人口结构问题日益凸现,对于上述问题的讨论似乎愈加激烈,“长期稳定”派与“适时调整”派两种截然不同的观点(桂世勋,2005)各执一词。观点的分歧是对于现行生育政策作用的认识。取得共识的是中国“提倡一孩”的现行生育政策有效控制了人口的过快增长,众说纷纭的是现行生育政策持续下去可能带来的负面影响,以及调整现行生育政策会造成怎样的人口后果。

理论的探索离不开实践的支持。尽管社会科学很难采用对照组实验的方法来检验一项政策的成败,但事实上,20世纪80年代以来,在中国绝大多数地区都采取了较为一致的生育政策的背景下,也有个别地区保持了自己的政策特色,并一直延续下来。对这些“特殊生育政策试验区”的人口实践进行调研总结,有助于我们在比较中了解生育政策的真实作用与效果。为此,中国人民大学人口与发展研究中心组织课题组,于2006年1~6月对长期实施农村“二孩”生育政策的甘肃省酒泉地区进行了调查与研究^①。本文基于调研结果对中国生育政策的作用试加讨论。

2 欠发达省份中的发达地区——甘肃酒泉的基本情况及其政策演变

甘肃是中国经济发展水平相对落后的西北省份。全省总面积45.4万平方公里,辖12市2州。地貌复杂多样,大致可分为五大区域:陇南山地、陇中黄土高原、甘南高原、河西走廊、祁连山地。2006年农村居民人均纯收入2134元,是当年全国平均水平的59.49%,在全国仅次于贵州省居倒数第2位。城镇居民人均可支配收入8920元,是全国平均水平的75.86%^②。2007年末全省常住人口2617.16万人,其中乡村人口比例为68.41%(甘肃省统计局、国家统计局甘肃调查总队,2008)。酒泉(地级市)地处河西走廊西端,各项主要经济指标都位居甘肃省的前列。2006年农村居民人均纯收入4744元,城镇居民人均可支配收入10128元(甘肃年鉴编委会,2007),均远远高于同年甘肃全省平均水平,农村居民人均纯收入还高于全国平均水平。2007年总人口99.03万人,其中乡村人口的比重为43.21%(酒泉市统计局国家统计局酒泉调查队,2008),城镇化水平高于甘肃全省。

酒泉地区从20世纪70年代初开始推行计划生育。1980年中央《公开信》发表后,全市普遍推行一孩政策。1984年,根据中央7号文件“要把计划生育政策建立在合情合理、群众拥护、干部好做工作的基础上”的精神,酒泉地区从计划生育工作实际出发,提出在农村有条件地区实行二孩政策。当时,安排二孩生育的条件是:(1)上年无计划外多孩生育的乡镇;(2)历年计划生育奖罚政策兑现好、超生子女费征收率达到80%以上的村。同时规定二孩生育间隔必须在4年以上,并优先照顾带头实行晚婚晚育的家庭。1985年,全市有70%的农村乡镇开始安排二胎生育;之后,安排二孩生育的条件逐步放宽,农村普遍实行二孩生育,少数民族县牧民实行三孩政策。1986年酒泉被国家计生委确定为全国农村“二孩”政策试点,1988年再次被确定为“农村试行有计划地安排普遍生二胎政策的试点”,目的是试验“二孩”政策对控制人口、保持合理的人口结构、延缓人口老龄化等方面的作用。1990年《甘肃省计划生育条例》颁布施行以后,酒泉农村“二孩”政策与全省农村“一孩半”政策发生冲突,酒泉要求继续二孩政策试点。1995年甘肃省重新明确了酒泉的二孩试点政策,但要求执行《条例》规定的生育间隔,即5年间隔;1997年省条例修订,二孩生育间隔又调整为4年。2001年酒泉市被国家计生委确定为全国人口与计划生育综合改革试点,取消了二孩生育间隔。

3 人口自然增长、生育水平与出生性别比

起点低、有回升、总体呈下降趋势是酒泉实行农村“二孩”生育政策20年来人口自然变动的主要

^① 课题组成员包括周祝平、马宁、马正亮、柴艳芳、陈许亚、李贺、蔡芸、何蕾。实地调研于2006年3~4月间进行,在省、地市、区县、乡镇和村针对各级计生部门主要领导干部、管理人员、计生专干、计生服务站技术人员和群众共进行了12次百余人的焦点组座谈和访谈。甘肃省和酒泉市各级相关部门对于调研给予了大力支持,在此表示感谢。

^② 根据《2007年甘肃年鉴》和《中国统计年鉴2007》相关数据计算。

特点。人口自然增长率1974年和1985年分别为16.43‰和8.33‰,远低于这两个时期甘肃全省的平均水平(分别为20.32‰和12.85‰)和全国的平均水平(分别为17.48‰和14.26‰)^①。在农村“二孩”生育政策实施初始的1986年,酒泉市的人口自然增长率曾突然增至12.92‰,并且连续5年保持在10‰以上,直至1991年才降至8.39‰,恢复到1985年的水平。20世纪90年代以来酒泉市的人口自然增长率基本上处于稳中有降的趋势,2004年达到4.77‰。

人口自然增长率在1986年的跳升和随后5年的居高主要是由于出生率变动引起的。出生率从1985年的12.90‰,突升到1986年的17.30‰,在15‰以上的水平徘徊了5年并达到1990年的16.81‰之后,开始呈现持续下降的趋势,2004年降至9.71‰。与甘肃和全国平均水平相比较,酒泉20年来出生率的整体水平一直偏低,在缓慢的下降趋势中与全国和全省水平逐渐接近(见图1)。

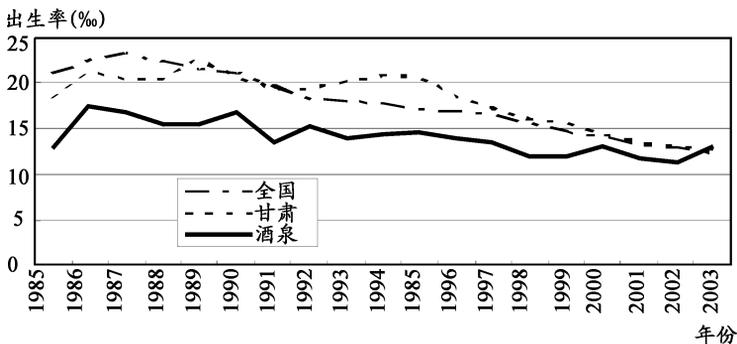


图1 1985~2003年酒泉市出生率变动比较

酒泉育龄妇女总和生育率一直保持在更替水平以下。1981年未实行农村“二孩”生育政策时总和生育率为2.02,实行现行政策后总和生育率反而有所下降,1985年为1.65(同年甘肃全省为2.55,全国平均2.20),1987年为1.73,1990年为1.52(同年甘肃全省为2.34,全国平均2.17),1995年为1.56,1997年为1.48,2000年为1.42(同年甘肃全省为1.32,全国平均1.40)(国家人口计生委发规司、中国人口与发展研究中心,2005),均低于政策生育率,也低于甘肃全省和全国的平均水平。

酒泉市的妇女生育模式则反映出政策特殊性。2000年育龄妇女年龄别生育率与甘肃全省和实行农村“一孩半”生育政策的张掖市相比较,酒泉妇女的生育高峰年龄集中在20~24岁,峰值与甘肃全省情况一致,但低于张掖市;30~34岁组妇女的生育水平高于全省和张掖市,反映出生育政策的特殊性。

出生性别比相比较全国和全省平均水平更接近于正常值。2000年酒泉市总出生性别比为108.2,低于全国119.92和甘肃省119.35的平均水平,更远远低于邻近张掖市125.43的水平。出生一孩和二孩性别比分别为102.9和117.8,尽管酒泉市的出生二孩性别比也显示出偏高迹象,但与全国151.92、甘肃157.74和张掖市257.35的高水平相比较,失衡现象的严重程度低一些(见图2)。

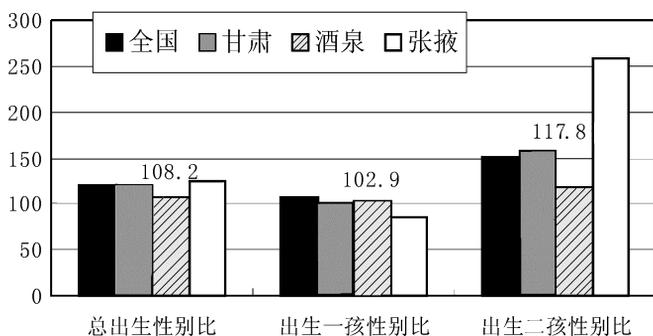


图2 2000年酒泉市分孩次出生人口性别比:与全国、甘肃省和张掖市比较

在总出生性别比和出生一孩性别比基本保持正常的同时,20年来酒泉市的出生二孩性别比经历了从高水平波动到正常水平稳定的变化(见图3)。2005年酒泉市人口出生性别比为105.92,其中二

^① 甘肃和酒泉相关数据由甘肃和酒泉人口计生部门提供,全国数据来自相关年份统计年鉴数据。以下若无特别说明,均与此同。

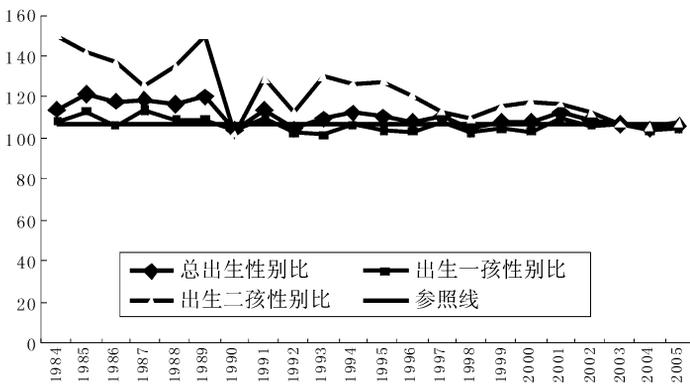


图3 1984~2005年酒泉市分孩次出生人口性别比

孩性别比为 107.5, 已落入正常区间。

4 思考与讨论

在现行生育政策调整的相关讨论中,有几个问题至关重要:生育政策与生育水平之间的关系如何?生育政策的调整会否造成生育水平的“反弹”?生育政策与出生性别比之间的关系如何?生育政策调整会否有利于出生性别比的正常?由于中国的人口转变历程以及20世纪80年代以来出生人口性别比的一路攀升均与现行生育政策

在全国的广泛推行有着时间上的高度吻合,因此一般认为计划生育政策是促使中国人口转变的重要原因,尤其对生育水平的降低有着积极的推动作用(朱国宏,1997;李建新,2000;朱向伟,2002)。如果向较宽松的方向调整生育政策,可能会导致生育水平发生“反弹”现象。换言之,生育政策与生育水平之间的关系可能是:生育政策越宽松,生育水平相对越高。同时,一些学者将出生性别比的失衡现象与中国农村“一孩半”的生育政策紧密联系起来,认为在生育数量的限制下,人们不得已用“孩子的质量(即性别)换数量”(Murphy,2003;郭熙保等,2005;杨菊华,2006)。如果这一判断属实,那么生育政策与出生性别比之间的关系则可能是:生育政策越宽松,越不容易出现出生性别比失衡现象。

对于上述两个关系的判断仅仅是假设,在世界范围内已经可以找到很多反例,证明生育政策宽松,生育水平未见得一定会高(如新加坡),出生性别比也未见得一定正常(如印度)。从酒泉的人口实践来看,虽然其农村生育政策相对宽松,但生育水平一直保持在更替水平以下,而出生性别比尤其是二孩出生性别比也会失衡,不过失衡现象不太严重而已。事实证明在生育政策与生育水平及出生性别比之间,还存在着其它扰动因素。

以酒泉为例,除了生育政策之外,目标管理责任制、一系列工作管理制度、宣传教育和利益导向机制等相关制度和配套政策等其它政策因素,以及经济发展水平、社会文化习俗、群众观念、干部队伍、机构设置和财政支持等非政策因素均起到了重要作用。这些因素既是生育政策试点的基础,又是使试点工作顺利进行的保障。酒泉地处甘肃、新疆、青海、内蒙古4省区的交界地带,人员杂居,流动频繁,信息传播便捷。没有根深蒂固的宗族思想,各民族的文化交融,加上旅游业发达,群众的生育观念和性观念比较开放,易于接受新鲜事物和先进思想。作为绿洲经济的代表,酒泉的经济发展水平在甘肃省一直处于前列。酒泉有健全的计划生育管理服务网络,也十分重视基层网络组织建设。20世纪90年代,酒泉市抓住农村基层组织建设的机遇,逐步把计划生育工作的重心下移到村级,建立以村为主的工作格局。2005年费税改革后,在很多地区村一级计生机构难以保留、人员涣散的情况下,酒泉市采用村包干的方法,仍然比较好地发挥村一级的作用。从市到县、乡,干部队伍精干稳定,都很认真敬业。酒泉地区的计划生育工作起步比较早,无论政策内容如何,各级干部都严格按照政策规定来执行。各级领导对于计划生育工作人、财、物需求也一直予以大力的支持。

生育政策本身内容的相对宽松和稳定连续同样至关重要。一方面,政策内容更贴近大多数群众想要两个孩子的生育意愿,极大缓解了干群关系,减轻了计生工作的压力;另一方面,生育政策20年来始终如一保持稳定未曾改变。当政策稳定下来并形成一种习俗和制度时,人们的生育习惯和生育行为都将发生相应变化,而且会增加人们对符合政策要求行为的认同性。在群众心里,稳定意味着可以从容决定“要不要”以及“什么时候要”政策允许的第2个孩子,而不必担心“朝令夕改”,抓生抢生。

如何衡量生育政策的作用?笔者认为,由于上述各种因素紧密联系、互相影响,实际上很难绝对分离出各自的作用。在调研中我们仅仅确定了以下事实:(1)生育政策是一个重要的不可或缺的因素。在中国的现实条件下,没有政策压力和限制,生育水平的下降需要更长的时期;(2)较为宽松的生育政策能够收到更好的社会效果;(3)在各种影响因素中,群众生育观念的转变是关键。围绕这一核心,经济发展起到了内在催化的作用;各项配套政策以及相关制度起到了外围保障的作用;而机构的设置、人员的配备、经费的投入以及各级计划生育工作者对于工作的认真严谨则保证了生育政策的顺利有效实施;(4)各种影响因素之间不仅存在千丝万缕的联系,各因素自身也处在动态的发展变化过程中。如群众观念的转变是潜移默化中形成的、经济发展水平在不断提高、计划生育工作的方式方法在逐步改进、不同时期政策的具体规定也存在差异。若在这动态的系统中看生育政策的作用,我们发现在群众生育观念尚未转变的初级阶段,生育政策因素能够起到最为直接的引导作用;而在群众生育观念开始发生转变以后,配套政策、计划生育工作等与生育政策共同发挥重要作用。

由此推及全国,无论是经济发展水平,还是群众观念,以及计划生育工作的思路与方法,均与上世纪80年代不可同日而语。虽然仅仅从甘肃酒泉的实践并不能准确回答生育政策本身在完成政策目标方面所起的作用及其与生育水平、出生性别比之间的确切关系,但这并不妨碍我们通过调研对于生育政策的作用有更为深刻的理解和认识。较为宽松的生育政策是酒泉目前取得的较好的人口效果和社会效果的必要条件,但不一定是充分条件;其它的影响因素哪些是必不可少的?各自的作用如何?目前全国哪些地区具有与政策试点之初的甘肃酒泉相似的政策实施条件?酒泉实践证明生育政策的调整在短期内的确会释放以往积累的生育能量,从而在一时间造成一定程度的生育水平尤其是出生率的“回升”,但是政策稳定一段时期后,生育水平也会逐渐稳定下来。这一经验对于全国意味着什么?能否解答政策调整后反弹问题的疑问?另外,从酒泉、甘肃与全国的比较来看,生育水平似乎显示出不同政策地区的“殊途同归”现象,这是否说明生育政策在现阶段的作用逐渐弱化,或者说群众的观念已经整体上发生转变,从而已经到了可以适当放松生育限制的时期?从酒泉实践引发的对上述问题的深刻思考和谨慎回答将有助于农村“二孩”生育政策在“稳定低生育水平”的宏观背景下向全国其它地区推广。

需要指出的是,本文囿于数据资料的可获性,除了个别指标外,未能在整体上将酒泉的农村地区单独研究,在一定程度上可能会影响对农村“二孩”生育政策作用的判断;另外由于调研时间和范围的限制,仅仅使用全省和全国作为比较对象,如果能够换用一个除了生育政策因素不同,其它因素均大致相同的地区进行比较研究,结论将更有说服力。

山西翼城“晚婚晚育加间隔”二孩生育政策试点实践的启示

刘爽(中国人民大学人口与发展研究中心教授)

1985年,经国家计划生育委员会、山西省委、省政府批准,在山西省临汾市的翼城县开始实行“晚婚晚育加间隔”的二孩生育政策试点。这一政策规定当地农村居民在晚婚晚育和延长一、二孩生育间隔的基础上普遍可以生育两个孩子。显然,这是与我国大多数农村地区所实行的“一孩半”政策不同的一种生育政策实践,目的是探索一条“合情合理、群众拥护、干部好做工作的中国式计划生育道路”。迄今,这一试点生育政策已经实行了22年。

翼城县是一个典型的以农村人口为主的县,社会经济发展水平和综合实力在山西省、以至在全国均属中等。尽管与全国其它地区一样,近20余年来翼城县保持着持续、稳定和高速的发展,但农村人口主要依靠农业、依靠家庭、依靠当地还是该县农村社会的真实写照。翼城县的社会发展达到了 定

水平, 学龄儿童入学率、小学毕业升学率均实现了 100%, 2005 年的高中入学率也达到 79.2%。全县有医疗点的村已达 100%, 但是农村的社会保障覆盖率依然非常低, 农民主要还是靠家庭和子女养老。在这样一个中国农村“最一般的县份”, 由于实行了与所在省和所在地区(市)不同的生育政策, 翼城县 20 多年来所发生的人口与社会变化, 以及在组织和实施试点性质的生育政策过程中的具体做法, 包括取得的经验和面临的困难及问题, 就具有特别重要的理论和现实意义, 可以给我们提供诸多有价值的启示。特别是在我国人口进入稳定低生育水平的新的历史时期, 总结和思考生育政策与生育水平、生育政策与出生性别比以及生育政策与计划生育工作的关系等, 意义和价值更是非同寻常。

为了对翼城县试点生育政策的效果及其社会影响有较为全面、深入和客观的了解与认识, 笔者曾率领课题组在 2007 年初前往翼城县和相临的曲沃县(作为对照)进行了实地调研。通过调研, 包括大量的文献研究和实地调查资料分析, 使我们对翼城县试点生育政策的效果及其社会影响, 在以往研究、评估的基础上有了新的认识和理解。

1 翼城县的试点生育政策取得了成功, 达到了预期目的

翼城县在试点生育政策制定和运行之初, 确立的是宏观与微观双重目标: 就宏观目标而言, 是要在政策更为宽松的条件下继续有效地控制人口增长, 具体目标是 2000 年全县人口总量控制在 30 万人; 从微观目标来说, 这一被认为更接近群众生育意愿的试点政策, 是要使“群众拥护、干部好做工作”。

从 20 世纪 80 年代末期、特别是 90 年代中期以后, 随着翼城县试点工作的推进, 特别是其政策效果的日益显现, 国内一些学者就已开始关注翼城县的生育政策试点。根据我们所收集到的内部和公开发表的文献, 最令人印象深刻的是: 所有分析都一致肯定“晚婚晚育加间隔”这一试点政策, 认为它是成功的、政策效果是好的。

笔者认同相关学者对翼城县试点生育政策实施效果的基本判断和评价, 认为翼城县的试点是成功的, 达到了预期的目的。概括地说, 试点政策运行成功的标志集中体现在四个方面:

其一, 在政策更为宽松的条件下, 人口总量继续得到有效控制, 顺利实现了到 2000 年将翼城县总人口控制在 30 万人的既定目标, 人口少量、低速、缓慢增长已成定势。根据人口普查数据, 2000 年翼城县的总人口为 30.023 万人, 占山西省人口总数的比例从 1985 年的 1% 下降到 0.93%。与此同时, 翼城县完成了向“低出生率、低死亡率和低增长率”的现代人口转变, 新世纪之初人口出生率更是跌破了 10‰。近些年的人口自然增长率始终保持在 2‰~3‰。

其二, 在向人口低出生、低增长转变的道路上, 与同等或类似社会经济发展水平的地区相比, 翼城县继续走在临汾市、山西省、甚至全国的前列。翼城县在开始试行“晚婚晚育加间隔”试点生育政策之前, 人口出生率和自然增长率在所属地区就是最低的。早在 1981 年, 翼城县的人口出生率在临汾地区就仅高于临近的曲沃县而低于其它 15 个县(市)。人口出生率起点低、计划生育工作基础好, 是翼城县开始试点工作的前置条件。从这个意义上说, 翼城县试点生育政策运行成功的标志应该是人口增长和人口数量是否能够继续得到有效控制, 不出现明显的回升或反弹, 并且继续保持在所处地区低出生率和低自然增长率的前列位置。这一点从相关数据可以得到肯定的答案: 1989 年, 翼城县在临汾地区所属县、市中依然属于人口出生率最低的县(市), 仅高于城镇人口比例明显高的侯马市而低于其它 15 个县、市。多年来, 这一格局始终没变, 特别是进入新世纪以来, 翼城县人口出生率和自然增长率指标低于所在地市、所在省和全国的情况更加突出, 差距在不断拉大。

其三, 多孩出生大幅度减少, 生育调控效果明显。无论是先前研究(谢康, 1996; 梁中堂、谭克俭, 1997)对翼城县 20 世纪八、九十年代多孩比例的分析, 还是笔者对近几年翼城县孩次率指标的了解, 都可以看到: 多孩生育显著减少, 近几年已非常少见。其妇女生育水平与政策生育水平之间差距很小

的特点十分突出。

其四,试点政策的实施更接近群众的生育意愿,降低了工作的难度,确实起到了“群众拥护、干部好做工作”的作用。实际上,早在试点生育政策酝酿和制定阶段,翼城县计生委就曾组织过对平原、丘陵和山区不同类型地区群众生育意愿的摸底调查,结果发现在晚婚晚育加间隔基础上允许农村居民普遍可以生育两个孩子“合民情顺民意”。经过20余年后,我们再次调查群众的生育意愿,看到:尽管群众的生育意愿已发生深刻变化,但是大多数群众依然认为生育两个孩子是一种理想的选择。有意思的是,为了对比,我们对曲沃县群众也进行了生育意愿调查,结果发现两县群众的生育意愿没有本质差别。差别的只是翼城县的老百姓对政策的满意度更高。在这样的背景下,不仅人口和计划生育工作有着更宽松的工作环境,而且有利于干群关系的融洽,在调查中基层干部对此也给了我们肯定的回答。

2 试点政策产生了有利的社会影响

一个社会政策的实施和运行,除了直接产生政策的目标效果外,还可能产生更广泛、深远的社会影响。在翼城县,政策的直接效果集中体现在两个方面,即:一是人口增长继续得到有效控制;二是群众拥护、干部好做工作。而从更宽泛的社会影响来说,也典型地表现在两个方面:一是人口出生性别比基本正常;二是给农村老百姓提供了养老的替代空间。

笔者曾经利用历次人口普查数据计算了翼城县所在的临汾市部分人口大县的出生性别比指标。结果发现:在被统计的6个县中,(1)只有翼城县的出生性别比在1982、1990和2000年3个年份是递减的,其余县均是迅速上升的;(2)翼城县是唯一一个出生性别比从不正常到正常的县。当然,我们也注意到:在2000年以来的几年中,翼城县有两年也出现了出生性别比超过110的现象,原因尚待进一步探究。总体来看,通过相关数据和我们在实地访谈中干部、群众对生育政策与出生性别比关系的肯定性回答,可以综合性地判断:试点生育政策确实对于翼城县出生性别比的相对稳定和基本保持在正常值范围内起到了积极的作用。当然,出生性别比与生育政策的相互影响实际上是相当复杂的,其中有很多中间环节和媒介性的影响因素在起作用。

生育政策不仅仅直接影响到人们的生育行为,而且可能带来更广泛和深远的社会影响。这一点在翼城县很典型地表现在:农民夫妇普遍可以生育二孩的政策,在一定程度上,给老百姓带来了养老的替代空间。

翼城“两晚加间隔”的生育政策试行以来,农村二孩家庭变得普遍起来。在本次调查中,笔者发现在翼城县“招赘婚”现象十分突出。全县农村6万多户家庭中有15%是双女户,其中4000多户招了上门女婿,出现了刘王沟等所谓的“驸马村”。为了更深入地认识这个问题,笔者专门调查了一个有220户农村家庭的小村庄其家庭结构与类型的分布情况。结果发现:(1)全村有29户“招赘婚”,其中25户“上门女婿”随妻姓。(2)家庭规模以4~6人居多,合计占到全部家庭户的73.5%;(2)核心家庭并不普遍,多是二代或三代家庭,前者占到家庭总数的42.0%,后者更占到46.5%。(3)在二代及以上的多代家庭中,父母主要还是跟儿子共同生活。(4)在只有1个儿子的情况下,父母基本是与独子同住。对于有2个儿子及以上的,多是与小儿子共同生活。

翼城县所在地区是有着“招赘婚”传统的,但是农村夫妇普遍可以生育两个孩子的政策,客观上增加了两个孩子家庭的数量,为“招赘婚”现象的进一步普遍化创造了一定的条件,即:有两个男孩的家庭可以把其中一个“嫁”出去,两个女孩的家庭可以“招”一个进来。在实地调查中,当地的干部、群众对此给予了肯定。当然,这一现象的出现不单单是“晚婚晚育加间隔”试点生育政策带来的社会后果,它也是在农村依旧依靠家庭养老这一大的社会背景下,老百姓做出的一种理性选择,同时在一定程度上这也反映了老百姓观念的转变。

3 翼城县试点生育政策带来的进一步思考

上面我们仅仅是分析和探讨了翼城县“晚婚晚育加间隔”试点生育政策的实施效果和带来的社会影响。作为一种社会公共政策的试点,翼城县的实践所带给我们的启示和思考远远不止这些,它使我们对一些重要问题有了新的认识和更深入的思考。

3.1 生育政策的组织、实施,不仅要关注效果,也要重视制定和实施环节

一项政策是否能够成功、取得预期的效果,除了它的目标设置要科学、内容要合理、具有可行性外,还与政策的制定与执行环节密切相关。也就是说,在某种意义上,组织实施程序对做出决策选择和下决心调整或实施新政策非常关键。在这方面,以往人口和计划生育领域,不仅实践上曾有过经验教训,而且理论上也缺乏探讨。笔者在对翼城县的实地调研中,专门关注了这一问题,得到了很好的启发。

翼城县在确立“晚婚晚育加间隔”农民普遍可以生两个孩子的生育政策试点时,先进行了目标的分析与确认,并对实施进行了较为周密的安排。他们主要做了三项工作:(1)对实行晚婚晚育加间隔、农村居民普遍可以生育两个孩子政策实施后的人口未来发展趋势进行了预测,确认了试点政策实施后不会突破既定的人口规划指标。事实证明,“这一预测和推算是科学周密的”。(2)进行了农村群众生育意愿和对政策接受度的基层摸底、调研活动。根据当地实际,分山区、半山区和平川三类地区,入户进行调查摸底,确认政策设计是“和民心顺民意”的,三类地区的群众都很认同,使政策实行有了群众基础。(3)开展了干部的动员和培训工作。在县委县政府召开扩大会议、原则通过《翼城县计划生育试行规定》和《翼城县计划生育试行规定实施细则》的基础上,召开了包括基层干部在内的各级干部会议,进行了专门的培训和部署。除了上述各项工作外,在《翼城县计划生育试行规定实施细则》中,不仅对政策的具体规定进行了明确界定,而且专门对政策的延续性问题进行了阐述。

上述说明:翼城县的生育政策试点,并不是盲目和仓促“上阵”的,而是有着一系列的准备环节。从公共政策制定的角度看,这些工作非常符合政策制定的基本原理和要求:人口预测反映了手段(晚婚晚育加间隔)和目标(人口总量控制)的合理性;民意调查说明了试点政策和方案的可行性;干部培训和《实施细则》对政策延续性的具体规定则反映了程序的完整性。

3.2 生育政策对于人们的行为有引导、约束和调控作用,但不是决定性的

翼城县的生育政策试点,给我们提供了这样一个机会:在一个更宽松的政策背景下,了解群众真实的生育意愿和行为,了解政策的真正影响和作用。

根据我们的调查,实行试点政策的翼城县老百姓和相临的实行“一孩半”政策的曲沃县老百姓,在生育意愿和观念上没有本质区别,这中间包括对于生育目的、家庭中有1个和2个孩子的利弊、男孩的重要性、理想的生育间隔等问题的看法。甚至在某些方面,翼城县老百姓的传统色彩相对更浓一些。与此同时,我们也看到:在试点生育政策允许农村群众在晚婚晚育加间隔的前提下普遍可以生育两个孩子的情况下,翼城县仍有不少群众放弃再生育机会,主动只生育1个孩子。在翼城全县,这类家庭迄今已有数千户,其中既包括生了男孩的家庭,也包括不少只生了1个女孩的家庭。

正象我们在访谈中一位地区人口计划生育部门的资深负责人所说的,“老百姓的生育意愿变化与生育政策有一定关系,但是与社会发展和进步的关系更大,最根本的还是社会经济发展。”“国家的经济社会变化以及对家庭生活的影响是老百姓切身感受到的,他们会自觉做出调整 and 适应。即便是不符合政策的生育或其他,也是老百姓在现实需要驱动下的选择。”农村群众在生育上具有相当的理性,他们也很现实。我们在调研中就非常深切地感受到当地群众对孩子的较高期望、对孩子接受更好教育、有更好前途的向往,当然也包括对孩子养育成本的理性考虑、对未来养老的顾虑等等。

另一方面,我们还看到:较早结婚且婚育关系密切仍是目前农村人口婚育模式的基本特征,说明尽管社会在不断发展,但是农村的年轻一代仍旧传承着一些具有传统色彩的婚育行为。并且翼城县

的这种情况并不是特例,它反映了某些社会经济发展水平中等地区的一种普遍性和共同性。由此也让我们看到了在人口转变过程中,观念和行为转变的相对“滞重性”。

正是现实中群众观念和行为的复杂性,让我们对于生育政策与群众生育行为的关系有进一步深入思考和认识的必要。

3.3 翼城县的试点具有“人为”色彩,已经错失推广时机,但仍有政策启示意义

翼城县的生育政策试点是在特定社会背景下进行的,具有一定的“人为”色彩。主要表现在:各级干部和领导都很重视这一试点,老百姓也很“配合”。从基层干部来说,是想继续做好工作并保住得来不易的更宽松的工作环境;就老百姓而言,是想保住合法生育二孩的权利和机会。由此导致了一种政策“博弈”的局面:老百姓通过牺牲时间(晚婚晚育加间隔)来换取多生孩子的机会,管理者则是通过对数量的退让换取更好的调控效果(多孩得到有效控制)和工作环境(关系融洽)。从这个角度,在一定程度上,我们也就不难理解为什么在试点生育政策实行前后,翼城县的多孩总和生育率出现了陡然下降并随后始终保持在极低水平现象的出现,同样也就不难理解翼城县在政策变化后其人口低出生和低自然增长地位没有动摇且未出现生育反弹或回升的情形。但是我们也不能不意识到:正是由于这种“人为”色彩的存在,翼城县的政策效果是否能够在全国再现,值得思考。

翼城县的试点生育政策,不是一般意义上的农民群众普遍可以生育两个孩子的政策,它是有附加条件和一定限制基础上的二孩生育政策,也是在中国人口与计划生育大的工作背景下开展的试点活动。因此,自1985年试点政策运行以来,为了适应工作形势和政策环境的变化,翼城县曾经在1991年、2003年和2007年先后三次对试点生育政策进行了修订与完善。目前的政策已由对晚婚晚育的限制性要求改为鼓励,同时扩大了优待和奖励的范围及力度,更加重视优质服务,强调“以人为本”。随着该县对晚婚晚育严格要求的取消,也伴随着国内数省对符合法定条件的一、二孩生育间隔限制的取消这一大的社会背景,笔者认为翼城县的试点生育政策模式已经错过了推广时机,其“晚婚晚育加间隔”的根基已受到根本性动摇,但是翼城县的试点实践仍有政策启示意义。这种启示意义集中表现在:(1)生育政策不能代表一切,也不能代替一切。更接近群众现实生育需要的政策,虽然有利于人口和计划生育工作的开展,使社会环境和工作环境更加宽松,但是如果没有“以人为本”、“以群众需求为中心”的工作理念,没有科学有效的工作机制,人口和计划生育工作同样会面临问题和挑战。(2)由于老百姓有自身的生育需求和服务需求,更宽松的政策不能代替计划生育的管理和服务,工作难度变小也不意味着就能自觉将人口和计划生育工作重心转向“以群众需求为中心”的服务,政策宽松不代表工作就好。(3)计划生育的宣传教育、技术服务和行政管理在一定时期对于加快群众生育观念转变、引导、约束和调整群众的生育行为,具有无可替代的重要作用。在现阶段,国家的政策要求与群众的生育意愿还有一定距离,计划生育宣传教育、政策调控的作用还非常重要和突出,否则不会有中国人口发展的今天。(4)对翼城成功经验的认识和理解,不仅仅是要认识和理解如何更好地协调和平衡国家发展目标与群众生育意愿的关系,更重要的是如何更准确、深刻地认识从人们生育行为中所折射出的社会发展中的群体利益诉求,更准确、深刻地认识一项社会公共政策应该如何制定与实施。

从承德地区看稳定低生育水平的机制

王金营(河北大学经济学院教授、副院长,博士生导师)

自20世纪90年代之初,我国妇女生育率便进入低水平状态,总和生育率大大低于更替水平,近些年来研究者们将注意力集中于对形成低生育水平的因素及其机制的研究,同时许多学者开始研究和考虑我们的生育政策是否应该进行调整,何时进行调整,调整后会出现什么样的结果;我们能不能

长期保持低生育水平而不会对社会经济产生负面的影响。笔者近年来对承德和邯郸农村地区居民的生育行为和意愿进行了实地调查和访谈,使我们深入了解到实行二孩生育政策的地区居民生育行为和生育意愿的转变和现状。

1 调查中我们获得的主要结论

在人们看来,30多年计划生育政策的实施促进了我国生育水平的降低,生育政策与生育水平有着较强的关系。但是,调查中我们发现:(1)生育政策的宽严与否与实际生育水平的关系并非是简单的线性关系,在相对较宽松的二胎生育政策下,实际生育水平并非一定会超过政策要求的水平,这实际上与人们的生育意愿以及政策执行(计划生育工作)情况有着密切的关系。(2)从承德20多年二胎政策下人们实际生育孩子数量看,“允许生育2个孩子人们就会生育3个孩子”的推断也是不能够成立的。(3)经过30多年的计划生育工作和改革开放20多年来社会经济的发展,人们的生育意愿无论在多孩数量的需求还是传统的男性偏好都有了较大的转变,特别是对孩子数量需求上人们大多数已经认为2个最好,而超过3个的已经微乎其微。(4)从承担实施二胎生育政策经历看,计划生育工作曾经是影响农村干群关系的重要因素,其中生育政策与农民实际生育意愿的矛盾是其中的关键,而“二胎”政策的实施使生育政策与农民实际生育意愿的矛盾得到了有效的缓解,农民对于计划生育政策的满意度大大提高,干群关系得到了改善。

2 二胎政策地区低生育水平的形成机制

当然,不是将生育政策调整为二胎就万事大吉了。在二胎生育政策下,承德地区的稳定低生育水平是在有效的内、外部机制作用下得以达到和实现的。而这些作用机制对于调整现行生育政策仍有着积极的意义。

第一,计划生育利益导向机制的作用。

20多年来承德认真并严格地执行了计划生育政策,与此同时,在国家和河北省政府制定颁布的各项计划生育奖励辅助制度框架下,从承德实际出发制定一套行之有效的计划生育利益导向机制,并充分发挥了计划生育利益导向机制的作用使得生育政策在控制人口增长方面取得了显著的成效。通过调查和与基层干部群众座谈我们也深深体会到,改革开放后,特别是进入新世纪以来,随着温饱问题的解决,社会成员的需求也进一步多样化,承德市围绕科学性、长期性、稳定性的原则,计划生育利益导向机制建设更加完善。在落实农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度、计划生育困难家庭的长效救助机制、《河北省人口与计划生育条例》规定的各项奖励、优先、优惠政策(在子女入学、升学,宅基地发放)等方面不遗余力。这一机制综合了精神激励、物质补偿、社会公平、利益再分配等原则,通过有效的奖励、帮扶、救助、保险等保障措施,全面解决了独生子女家庭和计划生育家庭的后顾之忧,充分体现了我国现行计划生育政策“以人为本”的思想,使计划生育成为全体社会成员自觉自愿的行为。这些是使承德农村地区二胎生育政策得以取得良好效果的保障和基础。

第二,重视和充分发挥计划生育工作中生育政策的约束机制。

计划生育利益导向机制是计生工作和贯彻生育政策的主要手段,但是强化利益导向机制在控制人口中的作用并非忽视政策约束机制的功能。作为人口控制的计划生育政策是国策,属于法律范畴。既然是法律,那么对于违反法律的行为必然需要依法处罚。尽管计划生育工作逐步重视和强化利益导向,在避孕、引流产、生育等方面从原来的强制执行转变为知情选择,但是,计划生育主体获取利益的行为要受法律和道德规范的双重约束,违法处罚是维护计划生育利益导向的必要条件。同时,充分发挥生育政策约束机制,还可以创造一个公平正义、合理合法的社会环境,引导育龄人群以合法的手段和方式来获取利益,减少社会利益分配中的矛盾和冲突。

第三,宣传教育、优质服务并举促进现代生育观念形成。

课题组在对承德与邯郸两个地区的对比调查中发现,两个地区在计划生育工作上的最大差距是:承德地区农村居民特别是育龄妇女对国家和地方的生育政策、奖励扶助政策、避孕节育措施、计划生育的服务项目以及自己实行计划生育对家庭和国家的意义比较了解,而邯郸被调查的地区大多数育龄妇女对这些不清楚甚至不关心。在承德农村地区,政府通过开展社区生育文化建设,把新型生育文化融入社区文化建设之中,与文化、科技、卫生“三下乡”活动有机结合起来。宣传男女平等的观念,提高乡村的医疗卫生和保健水平,宣传科学的节育避孕手段,反对封建迷信思想和意识,从思想上转变传统生育观念对人们的影响,使群众逐步树立男女平等、晚婚晚育、少生优生的科学、文明、进步的生育观念,并且使农民逐步意识到致富和生育孩子需要有所取舍,这恰恰契合了国家政策要求。另外,承德地区为育龄人群建立了完整的从避孕、预防、孕期检查、生育到生殖健康、卫生保健的服务体系。通过计划生育的优质服务避免了意外怀孕或避孕失败所造成的痛苦和超生;通过服务也使人们了解到了生殖健康的知识和科学孕育的知识;通过提高服务意识和服务水平融洽了计划生育干部与群众的关系使得计划生育工作更容易进行。

第四,经济发展、家庭收入提高是生育水平下降的内在机制之一。

从承德地区的实际情况看,尽管在经济水平上仍然落后于全省,但是从历史的角度看,承德自改革开放以来区域经济获得了快速的发展,其增长速度处于全省前列。到2005年全市人均GDP达到9971元,农民纯收入达到2568元,人民的生活水平得到较大提高。根据我们的调查,从家庭收入与生育二孩比例的关系看,随着家庭收入水平的提高,生育二孩的比例呈倒U形状。在承德地区,低收入家庭(6000元以下)一孩率与二孩率基本持平,中高收入家庭里,二孩率要大于一孩率拥有者,生育水平略高;而在20000元以上高收入的家庭内,一孩率又超过二孩率近3.5个百分点,生育水平又回落下来。邯郸地区的孩子数随收入变动的趋势与承德大体一致。从家庭收入与生育意愿看,两个地区被访者的理想孩子数随着家庭经济收入的增长呈现出相同的变化趋势,被访者理想生育的孩子数目都随收入提高表现为先升后降的变化态势。承德被访家庭在年平均收入不同阶段由低到高(4000~6000元到12000~15000元阶段)表现出明显的中间突起态势,理想孩子数都在1.8左右小幅波动,而邯郸地区则在8000~12000元之间达到峰值,理想孩子数目高达1.95,然后随着收入水平的增加或减少依次向两端降低。这说明经济水平是生育水平下降的内在机制之一,大力提高人们的收入水平和生活水平可以为生育水平的下降和稳定打下坚实的基础。因此,经济发展在较落后的地区仍然是首要的,也是控制人口过快增长的手段之一。

第五,就业、受教育程度提高是生育水平降低的内在机制。

承德与北京、唐山、秦皇岛经济较发达的大城市接壤,为提高家庭收入水平到这些地区打工是很多家庭的选择。另外,经过20多年的发展,农村二、三产业企业的增多和发展也为当地农民提供了更多的非农就业机会,特别是育龄妇女人群的非农就业增加。家庭在生育孩子与增加收入之间进行权衡取舍中倾向增加收入以改善家庭的生活水平,同时为孩子获得良好的教育提供经济支持。调查中承德农村家庭特别注重孩子的成长和质量,主要表现在家庭对孩子教育的投入上。另外,我们还发现各家庭受过最高教育水平者与该家庭生育孩子数有密切的关系。随着家庭中最高受教育者自身受教育程度的提升,生育孩子数量呈下降态势。在承德小学及以下水平受教育程度者的家庭生育二孩率最高,达到了66%多,而高中及以上者的家庭生育水平最低。邯郸表现了同样的关系。从生育意愿看,承德地区受访者随着受教育程度的提升,想要1个孩子的比例从不足18%升至27.25%,增加了近10个百分点;同时要2个孩子的比例从75%多降至69.05%,降低近10个百分点。而要3个孩子的比例一直在3%~4%波动,没有明显变化。显然,随着受教育程度的提升,人们的生育意愿开始转变,开始从2个孩子转移到要1个孩子。这一变化趋势在邯郸地区更为明显。这表明家庭中最高受

教育者对家庭内生育孩子数量有着较强的影响力,受教育水平对于降低生育率和生育水平有着内在的作用。

3 思考与建议

显然,在实行二孩生育政策的地区,为确保生育水平的稳定仍然需要在如下几个方面努力:

(1) 进一步加强计划生育的法律约束性和计划生育利益导向机制的作用

认真贯彻计划生育法,各地区应根据二孩生育政策制定新的计划生育条例和法规,对于违反计划生育法和条例的个人、家庭或地方政府,都应严格按照法律和条例进行惩罚和处理,做到有法可依、违法必究。

随着社会经济的发展特别是我国社会主义市场经济的不断完善,计划生育的利益导向机制需要不断创新,在综合精神激励、物质补偿、社会公平、利益再分配等原则的基础上,通过有效的奖励、帮扶、救助、社会保险等保障措施,全面解决独生子女家庭和计划生育家庭的后顾之忧,充分体现我国现行计划生育政策“以人为本”的思想,使计划生育进一步成为全体社会成员自觉自愿的行为。

(2) 加强计划生育工作中的服务机制

在计划生育的新形势下,必须建立完善的计划生育服务体系。从避孕、预防、孕期检查、生育到生殖健康、卫生保健等各方面建立能够提供优质服务的网络和体系。通过计划生育的优质服务避免意外怀孕或避孕失败造成的计划外生育;通过宣传教育和优质服务使人们了解到了计划生育的重要性,引导人们把计划生育转变为自觉的行为;通过宣传和服务使人们了解生殖健康和科学孕育的知识,降低家庭和新生儿的疾病发生率;通过提高服务意识和服务水平融洽计划生育干部与群众的关系,降低计划生育的社会成本,使计划生育工作更有效地开展。

(3) 大力发展农村经济,通过新农村建设加速农村的社会进步

计划生育工作必须与社会经济的发展相结合。具体到农村,计划生育必须和农民的致富结合起来,必须和新农村建设结合起来,必须和建立完善的社会保障体系结合起来。让农民从计划生育中得到实惠,有助于农民在社会经济发展中内生性地转变传统的生育观念和生育行为。

(4) 健全涵盖全社会成员的社会保障制度

应该完善农村的社会养老保障制度,解除人们的后顾之忧,淡化“养儿防老”的生育观念,把本来由子女负担的养老功能逐步转移给社会,减轻父母年老时对子女的依赖,降低农民养老的风险。首先,要逐步健全计划生育家庭养老保障制度,由政府设立计划生育基金,可以由国家财政、社会筹集和个人缴纳组成;其次,加强对农民社会保障制度的宣传,使他们理解社会保险的意义,获得他们的支持和理解,变传统的家庭养老观念为社会保险和家庭保险双结合;另外,还可建立农村合作医疗制度和最低生活保障制度;建立农村社区养老服务机构等。总之,只有因地制宜地发展农村养老保障事业,才能切实转变农民的生育行为。

从湖北恩施看生育政策与生育水平关系

江立华(华中师范大学社会学系教授)

学界一般认为,从当前农村育龄夫妇的生育观念看,生育行为和生育政策之间存在着一种正相关的关系,一个地方的生育政策越“宽松”,人们的生育水平就越高。湖北省恩施州的人口计划生育实践为我们提供了一个相反的案例,该地区实行二孩生育政策,但生育率很低。2005年8月和9月课题组

到恩施州进行了实地调查,与基层的计生工作者、居民进行了座谈和个案访谈,并发放了700余份问卷^①,在此基础上,本文结合第五次人口普查资料和年度报表对恩施州生育政策与生育水平的关系作一分析。

1 二孩生育政策出台的背景与实施效果

恩施土家族苗族自治州实行的二孩生育政策,是根据1984年中央7号文件《关于计划生育情况的报告》提出的“要把计划生育政策建立在合情合理、群众拥护,干部好做工作的基础上”,结合民族地区的实际而制订的。1985年出台的《鄂西土家族苗族自治州实行计划生育的暂行规定》,主要内容为:国家干部、职工、城镇居民生育1个孩子,农村提倡生育1个孩子,间隔3年以上,要求生育二孩的可以有计划安排,严禁计划外二孩和多孩。

恩施州二孩生育政策实行20多年来,积极效果是明显的,主要表现在:

(1)人口增长率持续下降。该州1985年人口出生率为16.51‰,2005年为9.15‰;人口自然增长率1985年为11.38‰,2005年下降为3.95‰。尽管人口基数增大、育龄妇女急剧增多,出生人口却不断减少,从1985年的55348人下降到2005年的37549人,减少68%。总和生育率从1985年的2.83,降为2005年的1.49。

(2)出生人口性别比基本正常。从第五次人口普查情况看,除1990年1岁组性别比同全国接近外,其他各年龄组均在正常范围以内。这说明“两晚一间隔”生育政策比较符合人们的生育意愿,生二孩不受罚,人们的生育心理和情绪是稳定的、常态的。

(3)晚婚晚育、少生优生的观念逐步深入人心。近年来,全州年轻人的婚育观念发生明显变化,妇女早婚率一直保持较低水平,基本在0.3%以下,晚婚率在40%以上。从526份有效问卷看,男性平均初婚年龄为24.7岁,其中有31.7%的男性初婚年龄在26岁以上,女性平均初婚年龄22.7岁。在受调查的263个只生育了一个子女的家庭中,“不打算生育二胎”的人数为211人,占80.2%,不想生的3个重要理由依次为:生1个,养好1个,提高生活质量;经济负担和政府宣传。

(4)干群关系和谐。实行二孩生育政策,让农民生育2个孩子,基本上满足了农民的生育需求,育龄夫妇对计划生育的认同感增强,降低了计划生育管理工作的难度和政策执行的成本,为计划生育工作的顺利开展打下了坚实的基础,计划生育由被动转为主动,计划生育率保持稳定,干群关系密切,友好相处,计划生育与妇幼保健、优生优育、救死扶伤、脱贫致富相结合,计划生育工作得到群众拥护,促进了社会和谐。

(5)优质服务上新台阶。实行二孩生育政策使政府有精力抓优质服务。如计生部门以“三查”服务为平台,将法规宣传、政策咨询、知识普及、办证服务等融为一体,不断提升服务质量、工作效率和群众满意度。在做好服务站工作的同时,政府坚持每年组织医技人员开展“三下乡”活动,免费为边远地区群众送医送药,并积极开展男女性生殖健康普查活动,积极预防各种疾病的发生。一系列服务工作的开展,把群众的利益和需求作为服务工作的中心目标,切实满足了新形势下育龄主体对生殖健康知识的需求,为新生育观念的传播和健康生活方式的形成提供了前提和基础。

2 恩施州低生育机制的分析

恩施州实行二孩生育政策,实现了低生育水平,其主要原因,一方面与生育政策本身有着一定的联系;另一方面,也与适宜的制度环境、完善的计划生育管理机制、精干的基层计生队伍和明确的利益导向机制有关。

^① 问卷调查在3个县(市)进行,每个县抽取2个乡镇,共发放问卷700份,收回有效问卷641份,占91.6%

2.1 二孩生育政策的制度效应

2.1.1 二孩生育政策的积极效应

恩施州二孩生育政策和利益导向相结合的制度环境,为计划生育工作的开展创造了良好的干群关系,达成了政府和生育主体之间良好互动,增强了群众对计划生育工作的理解和支持。二孩生育政策及其配套制度对计划生育工作的积极效应主要体现在:

一是缓解了群众的生育意愿和国家生育政策之间的矛盾。政府控制人口生育率的工作压力有所减小,可以将更多的财力、物力和人力转移到医疗卫生体系和奖励扶助机制等配套体系的建立和落实上,更容易得到育龄群众的配合和支持,为计生政策的顺利实施建立良好的群众基础和制度环境。

二是生育主体扩大了自主选择生育的空间,获得了满足自己生育意愿的余地,更利于理性生育行为的发生。由于政策规定,凡要求生育二孩的农民都要实行晚婚(男子25岁、妇女23岁以上结婚),生育二孩必须间隔3年以上,生育后要实行绝育手术。由于工作到位,许多育龄夫妇了解生育政策,对能够生育二孩心里踏实,但对绝育手术有所顾虑,主动推迟二孩的生育。调查显示,受调查的263个只生育了1个子女的家庭中,只有52个家庭准备要生育二胎。究其原因,一是先致富后生育;二是孩子成本太高;三是观念变了,生不生都行,还没有拿定主意。正是妇女结婚和生育的时间推迟,在这个过程中,“孩子成本”、“孩子收益”以及“个人偏好”的改变使得部分育龄夫妇的生育意愿不断被重新审视和调整,一些原来打算生育二孩的夫妇改变了生育计划,放弃了生育。时间的推移带来了生育意愿的改变,由此产生生育水平的下降。

2.1.2 相关制度和措施的保证

恩施州保持低生育水平的另一重要原因是当地政府根据经济发展状况和人口实情,建立健全了相关的配套制度,提高综合治理计划生育的能力。具体体现在:

首先,始终把人口和计划生育工作纳入经济社会发展总体规划,切实加强计生队伍建设。在计生队伍素质上,加强其业务培训,定期组织对计生人员进行生殖保健、专业技术等方面的培训,提高业务素质。在队伍配备上,注重村级专干队伍建设,形成了三种村级专干配备模式:一是选派公务员到村担任专干;二是实行“县补助、乡聘管、村使用”,通过竞争选拔并优先配备女专干。另外,还加强基层协会人员配备,有计划地推行计划生育村民自治。

其次,重视宣传和舆论对大众行为的引导和激励作用。正确的宣传教育和良好的舆论氛围有利于人们对当前国家政策、人口形势和新的生育观念的理解和接受,有利于促进生育观念转变,改变生育主体的生育行为,达到人口控制目标。恩施州在计划生育工作中将政府有组织地定时定点的宣传与计划生育协会随时随地的宣传相结合;多形式、多渠道宣传与结合当地实际,开展具有民族特色的活动结合起来,注意了群众的接受能力和理解力,保障了宣传的效果。

再次,利益导向机制的建立为生育主体生育观念和生育行为的转变提供了条件。家庭利益仍然是当前众多生育主体在做出生育选择时所顾虑的重要问题,只有保障了计划生育户的家庭利益,才有可能促使他们生育观念和生育行为的改变,并引导其他家庭生育行为的选择。恩施州政府结合实际出台了一些有利于独生子女家庭、双女户家庭在学习、生产、生活等方面的优先优惠政策,采取奖、免、优、补等多种措施鼓励和帮扶计划生育家庭,极大地促进了“诱导式生育观转变”模式的形成。

2.2 适宜的社会文化氛围

发达的宗族组织和较强的宗族意识往往对居民生育观念的转变和新生育文化的形成产生巨大的障碍。湖北省恩施州,由于地处山区,村民居住比较分散,村庄的聚居规模较小,最为重要的是宗族组织不发达,宗族意识较弱,这些对于居民生育观念的转变和新生育文化的形成发挥了重要作用。我们在调查时发现,许多自然村都是杂姓居住,单个姓最多占到村人口的1/3,宗族势力非常弱。居民都非

常淳朴,人际关系比较和谐。许多地方,男女平等观念比较强,家庭里经常是女人当家,女儿的名字可以刻在父母的墓碑上。如遇修“家谱”、“族谱”,女孩也同样谱上有名。在婚嫁模式上,招婿上门现象比较普遍。许多无男孩家庭将女孩留在家里,招个女婿上门,孩子也随女方姓。

这样,恩施州广大农村有一个宗族观念淡、传宗接代意识不强的良好社会氛围。这种氛围一旦形成,就会成为一种势场,对广大居民的生育行为产生影响和压力,使计划生育逐渐成为民众的自觉行动。同时,山区经济比较落后,许多人在外打工后,受城市先进生育文化的影响,生育观念有了很大改变,改变了原有“传宗接代”、“养儿防老”的思维定势。许多外出打工的育龄夫妇不愿让下一代沿袭面朝黄土、背朝天的生活,也不想让后代沿袭自己艰辛的打工生活,希望少生优生,把子女培养成才。

3 恩施州计划生育实践给予我们的启示

3.1 生育政策与生育水平存在复杂的相关关系

生育率的变动是各种因素综合影响的结果,既有内部因素,也有外部制约。内部因素指生育主体的生育需求,外部制约主要包括制度层面和文化层面,其中制度层面又包括制度设计和制度落实。制度设计主要指当前我国实行的计划生育政策及相关配套措施,落实则主要指计划生育的管理机制及管理队伍。

综合考察恩施州影响人们生育行为的各种因素可以发现,生育政策与生育政策的执行在其中起了重要作用,从某种程度上说,是一种“源”动力。我们认为,在人们的生育意愿较高,生育水平较高的地区,生育政策通过外在强制,会引导和影响生育文化的变化,从而改变人们的生育意愿,这是一种强关系的直接作用。这时,生育政策直接决定了人们的生育行为,也关系到政策的执行情况。如果生育水平较低,人们的生育观念比较现代,那么生育政策的影响就会变小,对生育水平成为一种强关系的间接作用。

恩施州现行生育政策,由于比较符合人们的生育意愿,因此有利于其贯彻执行,执行的结果是人们的生育行为低于生育政策的规定。恩施州的实践说明,“宽松”的政策不一定导致人口的反弹。同时,“越穷越生、越生越穷”的怪圈是可以打破的。贫穷地区是有自发多育的倾向,但它不是一条客观规律,而是人们想摆脱贫困的一种盲目的自发行为。只要生育政策合理,工作方法对头,把工作落到实处,人们就会改变盲目的自发倾向,打破越穷越生的怪圈。

3.2 二孩生育政策有利于计划生育工作的开展

一个特定生育政策的执行效果与当地的社会经济、群众的生育观念密切相关,同时与工作机制、工作力度有密切关系。恩施州的二孩生育政策合民情,缩短了群众生育意愿与国家生育政策之间的距离,为计生工作的顺利开展奠定了政策性基础。过去计生干部精力分散,既要管早婚早育,又要管超生二胎,更要管住多胎生育。二孩生育政策使计生干部有时间和精力抓好对多胎生育的治理工作。

3.3 低生育水平的出现与计生工作的好坏密切相关

二孩生育政策并不必然导致人口生育率下降和出生性别比平衡,它需要配套措施与扎实的工作。恩施州低生育率的出现与计生队伍的扎实工作是分不开的。在人口综合治理上,贯彻纵向与横向相结合、政府与民间相结合的工作方针。在工作思路,动员全社会力量,建立政府领导、部门指导、各方配合、群众参与的工作机制,做到优势互补、资源共享、各负其责;在工作过程中,努力贴近群众,了解他们的现实困境,把群众的利益和要求纳入自己的工作职责范围,把育龄群众真正作为计划生育工作中的生育主体,充分尊重他们的主体地位,达到政府和农民双方的互动配合,而不仅仅是一种强制手段的压制。

3.4 人口政策需要适时调整

恩施州二孩生育政策的实践告诉我们,现行生育政策可以进行适度调整。在稳定的大前提下,因

地制宜地适时调整现行生育政策是非常必要的。

我们认为现行生育政策的调整应遵循以下两个原则:一是要深刻认识生育政策稳定的重要性,放开生育二孩政策,必须有相关的配套政策,形成一个整体,其基本政策取向是在降低人口出生率的同时改善人口结构;二是在政策调整的同时,要创新工作机制,下移工作重心,实行奖励机制,加强新型生育文化宣传,切实转变人们的生育观念;三是国家应当允许各省市根据自己的省情、市情制定“政策微调”的步骤。这样既有利于降低全盘政策调整的风险,又有利于调动各省市的积极性,有助于形成良好的氛围和压力,让更多的人参与到计划生育工作中来。

主持人评论

参与这次调研的这4个二孩政策地区都是从20世纪80年代中期,经上级部门批准,开始实行“一对夫妇可以生育2个孩子”政策的,至今已经经历了20多年的时间了。这4个地区中3个是地区(酒泉、承德、恩施),1个县(翼城),覆盖的人口达840万左右。在这么长的时间中,这么大的范围内进行的“二孩政策”试点,应该有助于我们认识生育政策与人口态势的关系。从对这4个实施二孩生育政策地区的调研结果来看,尽管这些地区所处的社会经济文化条件并不完全一样,实践中表现出来的人口态势也不尽一致,但我们可以从他们各自的实践中体验到一些共同的特点。他们的实践经验对我们今天关于生育政策的讨论,是一笔宝贵的财富,具有重要的启示。

这些地区位于我国中西部,当地经济不发达甚至贫困,发展程度低于全国平均水平,甚至低于全省平均水平。这些地区以农业为主,农业人口占大多数,对我国广大的农村地区有相当的代表性。这些地区的计划生育工作的基础比较好。如翼城在试点开始前就是计划生育的先进地区,酒泉在20世纪80年代初就达到了低生育水平。在试点开始前这些地区都作了认真的准备工作,如人口预测、干部培训、群众摸底等等,对试点要达到的目标提出了明确的要求。

这些地区在比较宽松的政策环境下,多年来人口保持低增长,总和生育率保持在2个孩子以下,进入21世纪后尽管人口基数增大,人口增长却呈越来越低的趋势,出生率、自增率、生育率都低于或接近于与它们条件相似但实行“一孩半”政策地区。并没有出现政策较宽松而引发生反弹的情况,没有出现多孩生育增多的情况。这些实施二孩政策地区的实践证明,“允许生育二孩人们就会生育三孩”的推断并不符合事实。

尽管政策允许生育二孩,这些地区的一孩比例不断上升,二孩比例不断下降,“生了一孩想再生的家庭越来越少了”,三孩生育“微乎其微”。说明即使在普遍可以生育二孩的较宽松政策下,人们也并非一定都要生二孩。不想再生的原因主要是考虑孩子教育、经济负担和政府号召。说明随着社会发展,人们的生育意愿已有转变,生育行为趋于理性化,生育政策的约束作用已经不是主导人们生育行为的首要因素。

二孩政策更接近群众的生育意愿,更易为群众所接受,缓和了干群矛盾,减少了工作难度,推动了计生工作向满足群众需求为导向的优质服务转移。较宽松的政策环境有助于“孕期愉悦”、防止出生缺陷;避免意外妊娠,减少计生事业开支。

较宽松的生育政策有助于促进出生性别比的正常化。翼城、酒泉、恩施所在的山西、甘肃、湖北都存在出生性别比严重不正常的局面,2000年普查时分别为112.5,114.8,128.2。但这些实施二孩政策地区的出生性别比多年来一直保持在正常范围,而且近年来“越来越正常”。生育二孩缓解了生育数量和生育性别之间的矛盾,为招赘婚创造了条件,减轻了养老压力。但同样实行二孩政策的承德地区出生性别比仍然不正常,表明较宽松的生育政策不是实现出生性别比正常化的唯一条件,要实现出

生性别比正常化需要从多方面开展工作。

二孩生育政策的实施,不仅不应成为放松计划生育工作的理由,相反对强化计划生育工作提出了更高的要求。这些地区在实施二孩政策后都从宣传教育、行政管理、技术服务、网络建设、队伍培训等方面加强了计划生育工作,努力在工作方法和工作思路实现“两个转变”上下功夫,把工作重点真正转移到“满足群众需求”的轨道上来。强化计划生育工作是二孩生育政策成功实施的必要保证。不能把较宽松的生育政策看作灵丹妙药,会使计划生育工作所面临的一切难题迎刃而解。

这些地区 20 多年的实践表明,二孩生育政策的实施达到了“既控制人口的过快增长,又为群众拥护、干部好作工作”的目标。它们的实践可以证明,在一定的条件下,相对宽松的允许生育二胎的政策,可以实现和稳定低生育水平,而且有利于计划生育的开展。如果在 20 年前起步的这些试点地区能在实践中取得如此可喜的效果,那么在我国社会经济条件和计划生育工作基础远远向前发展的 21 世纪,我们没有理由不相信,二孩生育政策在更广大地区的实施必将迎来我国人口与计划生育工作的健康发展、长治久安。

这些地区的实践具有代表性,它们的经验使我们对逐步调整和完善现行生育政策的必要性和可行性有了更深刻的认识,增强了信心。同时也提示我们,在推广中一定要做好准备工作、讲究实施步骤,应在条件比较成熟的地区先行试点,逐步推进,以实现平稳过渡,保持低生育水平的稳定。

在本次论坛讨论的基础上,我们期待着这些调研报告在不久的将来能以在杂志上刊登和专著出版的方式使广大读者得到更全面系统的了解,以推动对低生育水平下我国人口态势的规律性的进一步认识和把握。

参考文献:

- 1 桂世勋. 中国现行人口政策是否需要调整. 社会观察, 2005; 5
- 2 甘肃省统计局, 国家统计局甘肃调查总队. 2007年甘肃省国民经济和社会发展统计公报. http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/dfndtjgb/t20080318_402469399.htm
- 3 甘肃年鉴编委会编. 甘肃年鉴 2007. 北京: 中国统计出版社, 2007
- 4 酒泉市统计局国家统计局酒泉调查队. 酒泉市 2007年国民经济和社会发展统计公报. 酒泉日报, 2008- 05- 20, <http://jqrb.gansudaily.com.cn/system/2008/05/20/010689537.shtml>
- 5 国家人口计生委法规司, 中国人口与发展研究中心. 人口和计划生育常用数据手册(2004). 中国人口出版社, 2005: 84
- 6 朱国宏. 现代化进程中的人口转变及其社会经济含义. 复旦学报(社会科学版), 1997; 4
- 7 李建新. 世界人口格局中的中国人口转变及其特点. 人口学刊, 2000; 5
- 8 朱向伟. 我国人口转变模式及其形成机制. 南京人口管理干部学院学报, 2002; 1
- 9 Murphy, R. 2003. Fertility and distorted sex ratios in a rural Chinese county. *Population and Development Review* 29(4): 595- 626
- 10 郭熙保, 尹娟. 对我国计划生育政策的反思. 理论月刊, 2005; 11
- 11 杨菊华. 生育政策的地区差异与儿童性别比关系研究. 人口研究, 2006; 3
- 12 谢康. 从生育孩次递进比的变化看翼城县试行晚婚晚育加间隔的生育办法的人口控制效果. 人口与经济, 1996; 2
- 13 梁中堂, 谭克俭. 山西省翼城县“晚婚晚育加间隔”生育政策实施效果的人口学分析. 中国人口科学, 1997; 5
- 14 李建新. 山西翼城县“晚婚晚育加间隔”政策实施效果及思考. 人口研究, 1995; 2: 24~ 30

(责任编辑:石玲 收稿时间:2008- 07)