

国家社会科学基金项目 (04BRK004)

A Study on the Interests-oriented Mechanism
of Family Planning in Western Region

西部计划生育 利益导向机制研究

刘玲琪 等著

陕西科学技术出版社

国家社会科学基金项目 (04BRK004)

**A Study on the Interests-oriented Mechanism
of Family Planning in Western Region**

西部计划生育

利益导向机制研究

刘玲琪 等著

陕西科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

西部计划生育利益导向机制研究/刘玲琪等著. —西安:
陕西科学技术出版社, 2008. 4

ISBN 978 - 7 - 5369 - 4485 - 5

I. 西… II. 刘… III. ①计划生育 - 研究 - 西北地区
②计划生育 - 研究 - 西南地区 IV. C924. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 033230 号

出 版 者	陕西科学技术出版社
	西安北大街 131 号 邮编:710003
	电话(029)87211894 传真(029)87218236
	http://www.snstp.com
发 行 者	陕西科学技术出版社
	电话(029)87212206 87260001
印 刷	陕西省乾兴印刷厂
规 格	787mm × 960mm 16 开本
印 张	21.5
字 数	338 千字
版 次	2008 年 10 月第 1 版
	2008 年 10 月第 1 次印刷
印 数	1 - 2000 册
定 价	38.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

第一部分 导 论

一、研究背景	1
二、研究目标	6
三、研究思路	8
四、研究方法	9
五、数据来源	12
六、内容概要	12

第二部分 计划生育利益导向的理论梳理

一、计划生育政策的基本含义及实践成效	14
(一) 计划生育政策的基本含义	14
(二) 计划生育政策的历史演进	16
(三) 计划生育政策的实践成效	18
二、计划生育利益导向的内容、发展及理论基础	20
(一) 计划生育利益导向的基本内容和法律保障	20
(二) 计划生育利益导向的发展脉络	22
(三) 计划生育利益导向的理论依据	27
(四) 计划生育利益导向的现实意义	31

第三部分 陕西省计划生育利益导向的政策与实践分析

一、计划生育利益导向的政策体系	37
(一) 计划生育利益导向政策的制定	37
(二) 计划生育利益导向政策的发展	40

(三) 计划生育利益导向的地方性政策措施	42
二、计划生育利益导向的实践回顾	49
(一) 农村计划生育养老保障及计划生育保险的发展历程	49
(二) 农村部分计划生育家庭奖励扶助制度和“少生快富”工程	56
三、“三大区域”计划生育利益导向实践分析	62
(一) 关中地区实施整合推进策略	63
(二) 陕北地区突出“关爱女孩”行动	105
(三) 陕南地区推出“优生人才工程”和“绿色养老保险”	113

第四部分 计划生育利益导向质性资料解读

一、话语秩序:计划生育利益导向的社会建构	141
(一) 国家主导的计划生育利益导向机制的建立	142
(二) 计划生育利益导向的话语秩序	147
(三) 计划生育利益导向话语与实践性的思考	159
二、中心议题:利益导向话语对生活方式的影响	163
(一) 村民话语实践的梳理	163
(二) 基层计划生育干部话语实践分析	173
(三) 市级干部话语实践分析	180
(四) 利益导向话语的动力比较	185
三、发现意义:利益导向话语实践脆弱性的多种表达	189
(一) “问题”由何而来——基层话语实践经验分析	189
(二) “困难”和“建议”在说什么——基层话语再分析	195
(三) “希望”想表达什么——村民话语分析	200

第五部分 计划生育利益导向相关群体的统计分析

一、相关群体分析之一——政府部门	212
(一) 县(区、市)级统计分析	212
(二) 乡(镇、街道办)级统计分析	227
二、相关群体分析之二——基层组织	237

(一)统计描述分析	237
(二)影响因素回归分析	240
三、相关群体分析之三——受益家庭	244
(一)统计描述分析	244
(二)影响因素回归分析	253
(三)影响因素分析框架	273
 第六部分 计划生育利益导向实践面临的挑战与制度设计	
一、计划生育利益导向实践面临的挑战	284
(一)思想观念滞后,政策宣传尚不到位	285
(二)配套措施不完善,政策之间不够协调	286
(三)管理体制不顺,社会保障体制不完善	289
(四)基层工作薄弱,监督制约机制不健全	293
(五)财政投入不足,专项资金短缺	295
(六)历史遗留问题尚存,相关政策难以落实	297
二、建立和完善计划生育利益导向机制的制度设计	299
(一)建立和完善计划生育利益导向机制的思路和原则	299
(二)重建计划生育利益导向供给制度的方案设想	300
(三)建立和完善计划生育利益导向机制的行动措施	303
 参考文献	317
 附录:调查问卷	323
 后记	336

第一部分

导 论

中国的计划生育政策在国际上是独一无二的。实践证明,计划生育政策的实施对中国经济社会快速发展起到了巨大的促进作用。其中作出巨大贡献的是广大实行计划生育的群众。国家为了补偿他们付出的代价,建立了计划生育利益导向机制,对他们实行奖励优惠,使他们的根本利益得到保障。本书即是对陕西省实施计划生育利益导向的实践进行专题研究,以推动西部人口和计划生育工作的健康持续发展。这里首先提出本课题的研究背景、研究目标、研究思路、研究方法、数据来源和内容概要,为读者描绘出一个大致框架,起到开门引路的作用。

一、研究背景

(一)中国计划生育利益导向概述

20世纪70年代以来,特别是改革开放以来,中国确立了控制人口增长、提高人口素质的人口政策,全面推行计划生育基本国策。经过近30年的努力,成功地探索出了一条具有中国特色的综合治理人口问题的道路,人口发展取得了举世瞩目的成就。人口过快增长得到有效控制。人口出生率、死亡率和自然增长率分别由1970年的33.43‰、7.60‰和25.83‰,下降到1998年的16.03‰、6.50‰和9.35‰,总和生育率由1970年的5.81,下降到1991年的2.01,低于更替水平(2.1),实现了人口再生产类型从“高出生、低死亡、高增长”的传统型向“低出生、低死亡、低增长”的现代型的历史性转变,进入世界低生育水平国家行列。中国在经济不发达的情况下,用较短的时间走完了一些发达国家数十年乃至上百年才走完的路。

计划生育工作的巨大成功,对中国经济社会的快速发展起到了极大的促进作用。据《20世纪我国重大工程技术成就》一书介绍,从1971~1998年的28年间,由于实行计划生育,我国少生了3亿人口,为家庭和社会节约少年儿

童抚养费 7.4 万亿元,节约物资技术装备费用 6.99 万亿元。计划生育对促进我国社会经济发展,改善人民群众的生活和综合国力的提高,以及缓解人口给经济、社会、资源、环境带来的沉重压力,都发挥了重要作用。

毫无疑问,作出巨大贡献的是全国实行计划生育政策的家庭。其中,独生子女户和双女户家庭的贡献尤为突出。建立和完善计划生育利益导向机制,对实行计划生育的家庭和个人实施奖励优惠政策,是国家推行计划生育政策的重要组成部分,是实践“三个代表”重要思想、全面贯彻以人为本科学发展观的具体体现,是实行政策推动,激励育龄公民自觉实行计划生育的重要举措。

计划生育利益导向制度是政府利用经济杠杆手段,对计划生育家庭进行的以奖励、优待、帮扶、资助、保障为内容的利益补偿制度,以解决他们面临的生、生活困难和养老保障问题。计划生育户,特别是农村的独生子女户和双女户,积极响应党和政府号召,为国家的长远利益而放弃了传统生育观念上的家庭利益。这样,国家遵循有贡献者奖励、有损失者补偿原则,建立健全计划生育利益导向机制,其目的就是要确保实行计划生育的家庭在政治上有地位,经济上有实惠,生活上有保障。

建立有效的计划生育利益导向机制,具有重要的现实意义和深远的历史意义。从国家的宏观层面看,计划生育是我国的基本国策,在我国的可持续发展战略中,人口问题作为核心,今后几十年内仍将坚持现行计划生育政策不变的方针,而利益导向机制则是国家计划生育基本国策持续性和完整性的保证。在现阶段计划生育工作基本特征体现以人为本、优质服务的背景下,利益导向机制更是稳定低生育水平的重大措施。从家庭微观层面看,利益导向的作用和意义在于,一是补充计划生育家庭对子女一部分抚养成本,包括父母增进子女身体健康和进行智力教育投资的成本,提高孩子素质;二是为改变独生子女户和双女户家庭劳动力不足的弱势地位提供一些帮扶条件,增强他们生产致富的能力;三是解除家庭养老后顾之忧。在我国农村家庭养老仍为主流方式的情况下,当孩子的抚养成本逐渐转化为养老价值的时候,必然会出现多子女家庭的成本效应明显超过独生子女户和双女户家庭的局面。为独生子女户和双女户家庭提供养老保险资助,就是对未来成本效应差额的填补。

(二) 西部实施计划生育利益导向概况

我国西部地区包括重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、内蒙古和广西 12 个省、自治区、直辖市。土地面积 686.74 万平方公里,占全国土地面积的 71.54%。第五次全国人口普查结果显示,西部常住人口为 34952 万人(不含境内现役军人,下同),占全国内地总人口的 28.13%。其中,按居住地划分:居住在城镇的人口为 10054 万人,占西部人口总数的 28.77%;居住在农村的人口为 24898 万人,占 71.23%。

1953~2000 年,西部地区人口以年均 1.66% 的速度递增,高于全国及中、东部地区。人口增长过快的主要原因是人口的生育水平高。1999 年 11 月至 2000 年 10 月,西部地区人口出生率为 13.39‰,比中部的 11.41‰和东部的 9.93‰分别高出 1.98 和 3.46 个千分点。西部地区人口自然增长率高,2000 年为 7.06‰,2001 年为 8.42‰,比中东部高出 3.82 个千分点。其一年增加的人口相当于西藏的人口规模。

在 2000 年 9 月兰州召开的西部地区人口与计划生育工作座谈会上,国务委员、国务院秘书长王忠禹要求,当前和今后一个时期,西部地区人口与计划生育工作要紧紧围绕“搞好一个建设,突出两个重点,完善三个机制”进行。搞好一个建设,就是下大力气加强基层网络建设,确保计划生育工作重点下移到村。突出两个重点,即把计划生育宣传教育和推进计划生育优质服务作为重点。完善三个机制,就是下决心坚持和完善党政一把手亲自抓、负总责的综合治理人口问题的机制,建立和完善依法管理计划生育的机制,建立和完善以计划生育“三结合”和社会保障制度为重点的利益导向机制。

为有效遏制人口的过快增长,西部各省份都在人口与计划生育条例中制定了奖励与优惠政策。这些政策和规定为建立和完善计划生育利益导向机制进行了有益的尝试,对有效降低人口出生率起到了重要作用。

2003 年 7 月 3 日,云南省人民政府出台了《云南省农业人口独生子女奖励暂行规定》,对自愿放弃二孩生育指标,领取了独生子女证,落实了长效避孕节育措施并与乡镇政府签订终生只生育一个孩子合同的农业人口夫妇及其独生子女,实施享受除《云南省人口与计划生育条例》规定的各项奖励优待政策外的“奖、优、免、补”的政策。“奖”就是给予 1000 元的一次性奖励;“优”就

是对农业人口中的独生子女升学时实行“加分择优录取”,在报考本地、州、市、县、区的初中、高中及本省的大学时给予加分照顾;“免”就是免除农业人口中独生子女义务教育阶段的课本费、杂费、文具费(实行“一费制”的地方,免除“一费”),免除独生子女16周岁前其父母所承担的农村义务工、劳动积累工(税费改革后一律免除“一事一议”的筹资、酬劳);“补”就是农业人口独生子女的父母年满60周岁以后,每人每年发给500元的养老生活补助。该政策取得了明显成效,受到了群众、基层干部和各相关部门的欢迎和支持。政策实施后,独生子女领证率明显提高,人口自然增长率首次降到两位数以下,为9.8‰左右。

甘肃省人口与计划生育条例自1989年11月28日颁布实施以来,经过不断完善,增补了有关优待奖励与社会保障的九项内容。2004年又制定了10多个有利于计划生育的政策性文件。现在全省共有79万多名育龄妇女享受到了计划生育优惠政策,包括发放一次性奖励金、办理养老储蓄、减免义务工、孩子上学加分、优先享受政府扶贫贷款等。省级财政每年用于农村独生子女领证户和二女结扎户(含政策允许生育三个孩子的民族区域自治地方的三女结扎户)夫妻养老储蓄经费已达500万元,经费都纳入财政预算。省上为农村实行计划生育的育龄妇女免费提供避孕节育技术服务。2004年全省人口出生率由1997年的17.22‰下降到12.5‰,自然增长率由11.22‰下降到6‰,近5年全省少出生人口70多万,计划生育成果十分显著。

重庆市20世纪80年代以来人口和计划生育工作取得了显著成就,20多年少出生人口1000万,为地方社会经济发展营造了良好的人口环境。2004年,重庆市人口计生委建立了“计划生育家庭奖励扶助制度”,对农村年满60周岁实行计划生育的夫妻,由国家奖励每人每月50元,对其中独生子女死亡和独生女夫妻,由市、区县出资,每人每月增发20元。实施市委、市政府“民心工程”,由市、区县政府部门、乡镇政府筹资,帮扶2000户计划生育贫困家庭脱贫。同时,还启动“关爱女孩行动”,筹集“关爱女孩行动”专项基金,每年资助考入重点大学的80名贫困独生女大学生直至大学毕业。

贵州省用利益导向机制取代传统的计划生育工作模式。从群众的现实困难出发,探索建立了商业保险、项目养老、养老金制度等模式。余庆县首创的

养老金制度为全国建立农村部分计划生育家庭奖励扶助制度创造了经验。贵州省除了全面实施奖励扶助制度外,还积极推行以扶贫开发与计划生育相结合为重点的“三结合”工作,大力实施“少生快富”扶贫工程,开展对“农村两户”的女孩考生给予高考加10分的照顾,对农村放弃政策内二孩生育的计划生育家庭给予一次性奖励,启动对计生特殊困难家庭的救助。“十五”期间,贵州省全省放弃政策内生育二胎的育龄夫妇达1.9万对,推迟生育达18万对,农村办理《独生子女父母光荣证》达17万对。2000~2005年,全省人口出生率从20.59‰下降到14.50‰,人口自然增长率从13.06‰下降到7.38‰,妇女总和生育率从2.19下降到1.83,连续4年低于更替水平,进入了低生育水平行列。

内蒙古自治区党委、政府十分重视建立和完善计划生育利益导向机制。1994年以来相继下发了《关于切实搞好农村牧区计划生育“三结合”工作的通知》、《关于各级党政机关在扶贫点上开展计划生育“三结合”工作的通知》等文件,明确提出,在贫困地区落实计划生育“三结合”与扶贫开发相结合。2002年9月27日修订了《内蒙古自治区人口与计划生育条例》,对农牧民独生子女户规定了奖励优待政策,对独生子女夫妇每月发5~10元的独生子女父母奖励费,对独女户夫妻每月发20元的奖励费。有的地方还规定对主动放弃生育指标的农牧民,每户一次性奖励1000元。有的地方规定,独生子女考入盟、旗重点中学的,继续执行照顾10分和100元的助学补贴,学校减免500元,县级计生部门报销500元。减免“三结合”户子女9年义务教育学杂费,对考入大学本科的学生给予一次性奖励。2004年在部分旗县自行试点农村部分计划生育家庭奖励扶助制度。这些在计划生育利益导向机制方面的探索和尝试效果很好,受到各级干部和群众的欢迎。

实践证明,计划生育利益导向机制的运行,为贯彻落实基本国策,稳定低生育水平起到了不可估量的作用,同时,也维护了广大独生子女户和双女户家庭的合法利益,得到了广大计划生育群众的拥护与信赖。实施计划生育利益导向机制是一项利国利民的群众参与度较高的复杂系统工程,责任主体是政府,受惠主体是实行计划生育的群众。然而,从目前的实际情况来看,作为责任主体的政府,在政策法规制定、资金投入,以及宣传教育等方面的绩效都非

常显著。但作为受惠主体的育龄群众,他们的感受、认识及要求并未能够充分体现,他们是否得到实惠和得到多大程度的实惠并未能够充分反映。前期调查已经体现出优惠政策落实状况与惩罚措施实施状况相比要显得逊色得多,要达到应奖尽奖、应帮尽帮、应保尽保的高标准,还有相当大的差距。可以说在实施这项系统工程中,并未建立起一套政府、社区、群众共同参与的三维评估监测框架体系,利益导向机制还存在某些缺陷。另外,资金投入的不足,工作管理的不规范,加上有些执政人员素质差,执政为民思想淡漠,在实行工作思路和工作方法两个转变中的滞后等其他因素,造成从政策规定到具体落实之间存在很大差距,独生子女户和双女户家庭应当享受的奖励优惠政策在不少地区得不到落实,如农村独生子女父母奖励金兑现困难、放弃二胎生育指标奖励难以落实、中年丧失独生子女的家庭境况凄惨、现行奖励扶助政策覆盖面小等,群众的满意度不高,参与意识淡薄,生育观念难以转变,影响到人口与计划生育工作的进展。

2002年西安市计生委以“西安市完善计划生育利益导向机制研究”为课题立项,对西安市计划生育奖励与社会保障工作进行了全面系统研究,形成了初步研究成果:一是研究报告揭示了政策规定的优惠标准偏低和优惠政策落实程度偏低的事实,及其对独生子女家庭领证率和双女户绝育率带来的负面影响,进而对稳定低生育水平可能产生的不良作用。二是研究报告从理论与实践的结合上探讨了建立利益导向机制中资金需求和资金供给的平衡关系,提出以资金供需平衡理念为指导,建立合理的资金供给制度。三是抓住财政投入体制改革的有利时机,完善以政府财政投入为主的计划生育利益导向机制,确保法律、法规规定的奖励优惠政策的落实具有可靠的政府公共财政支持,从制度设计、制度安排、制度供给入手,使政府依法行政步入制度化、规范化轨道。

二、研究目标

计划生育利益导向机制研究,是一个政策性、实用性很强的研究课题。在计划生育工作的基本特征发展到以人为本、优质服务的新形势下,利益导向机制更是切实维护广大人民群众的根本利益,保障人口与经济、社会可持续发展

的重大举措。本课题作为实证研究项目,旨在对计划生育利益导向机制实施情况进行一次全面系统的评估,从不同层面反映政府、基层组织、独生子女户和双女户家庭的评估意见,侧重于反映群众呼声,将独生子女户和双女户家庭作为计划生育实施主体纳入评估体系,通过摸索经验、发现问题、找寻根源和排忧解难,探讨计划生育利益导向机制建设中的规律、特征和价值取向,探求计划生育利益导向资金供需平衡的基本思路,提出完善计划生育利益导向机制的总体构思和决策建议,以达到建立和完善西部计划生育利益导向机制的总体预期目标。

本课题首先对计划生育利益导向进行理论梳理,通过对计划生育政策的历史演进、计划生育利益导向的发展脉络、理论依据和现实意义进行分析述评,其目的在于明确计划生育利益导向的理论概念及现实意义,增强对利益导向重要性和必要性的认识。通过这部分理论梳理,为课题研究奠定理论基础。

对计划生育利益导向机制的实践研究,通过对陕西省计划生育利益导向政策的制定和发展进行分析解读,对陕西省计划生育利益导向机制的实施状况进行深入调查与分析,目的是为了正确认识和了解计划生育利益导向政策的制定、发展及落实的真实情况和特点,以便把握问题的核心和本质,为课题研究提供全方位、多角度的实践依据,为建立和完善计划生育利益导向机制确定客观基础。

计生利益导向机制质性资料解读是在参与式评估的基础上完成的,旨在通过文献、相关政策的文本分析与一种公众参与、弱势发声相结合的方法,让不同利益群体从各自不同的视角,一起讨论在落实计划生育优惠政策过程中的感受、经验、问题和困难,并对其产生的原因和结果进行分析,提出需求、希望及解决的办法。探索在计划生育利益导向政策框架下,相关制度、措施的動力来源和相关利益群体获得支持性环境的途径。通过参与式访问,为育龄群众提供了必要的表达机会,使他们从被动的接受者变成主动的参与者,也为建立政府、社区、群众共同参与的利益导向机制提供依据。

对计划生育优惠政策落实状况的统计分析,通过对调查问卷进行统计描述和影响因素分析,展示不同利益群体,包括政府部门、基层组织和受益家庭对计划生育优惠政策落实状况的自我评估、落实程度、享受程度、满意度和认

知率等,并通过建立相关数学模型进行回归分析,判断计划生育优惠政策落实状况的因果关系,揭示变量之间的内在联系、变化规律及影响关系,分析各影响因素对政策落实的影响程度,在众多因素中筛选最佳影响因素,探寻优惠政策真正落到实处的最佳切入点,为调整和完善计划生育利益导向机制提供量化依据。通过建立影响因素分析框架,能更有效地提炼出宏观政策如何影响到微观个体态度,以及影响因素的综合效应。

在理论梳理、实践分析和实证研究的基础上,根据国家法律法规和新形势下人口和计划生育工作的新情况、新特点和新要求,针对目前计划生育利益导向工作中存在的问题、困扰及障碍因素,提出建立和完善计划生育利益导向机制的总体构想、实施原则,重建利益导向供给制度方案设想,完善计划生育利益导向行动措施,形成一套完整有效的计划生育利益导向运行机制,将是本课题最终要达到的研究目标。

三、研究思路

本课题以陕西省为例,对计划生育利益导向机制实施情况进行一次全面系统的评估。作为评估研究项目,区别于以往由政府及相关部门自上而下的定性评估,而是采取自下而上的研究思路,从不同层面反映不同利益群体的评估意见,在掌握大量第一手调查资料的基础上,通过实证研究,对计划生育奖励优惠政策的落实状况、特点及发展过程做出客观、准确的描述和判断,分析在建立计划生育利益导向机制过程中的经验、成效、问题和困扰,基层干部和群众的评价、需求和希望,探讨相关因素及其影响关系,探寻供需平衡最佳切入点,提出调整和完善政策措施的建议,以求达到课题总体预期目标。

基本思路是首先分析探讨中国计划生育政策的历史演进、实践成效,计划生育利益导向的发展脉络、理论依据,以及计划生育利益导向的制度供给,为课题研究建立理论基础。第二步,在大量调查研究的基础上,对陕西省计划生育利益导向的实施状况、工作成效、经验启示、群众评估及问题困难等方面进行解读、评价、分析,这是本课题的研究重点。通过实践回顾、文献分析和个案分析,反映各地各级政府在建立和完善计划生育利益导向机制方面的措施、绩效及问题、困扰等,为课题研究提供实践基础;通过问卷调查,从不同层面、不

同角度反映计划生育奖励优惠政策的落实状况、群众认知水平、满意度、实际享受情况、评估意见、需求、希望和问题、困难,为形成相关政策建议提供量化依据;通过参与式评估方法,从不同的层面与社区相关人群一起讨论、认定在落实计划生育奖励优惠政策过程中出现的感受、问题、困难及需求、希望,寻找解决问题的途径;通过个人深度访谈,获取不同群体成员在利益导向实施过程中的主体感受、经验及评价。并在上述社区调查质性材料的基础上,结合文献分析方法,发现利益导向实践中的内在逻辑规律、不同实践模式、经验、困难和对策。通过建立相关数学模型,分析影响优惠政策落实状况的相关因素及其相互作用,对其产生的原因和结果进行分析,判断影响因素的显著性强弱,以寻求解决问题的最佳切入点,为课题深入研究进行有益尝试。最后,综合分析归纳计划生育利益导向实践中的问题、困难及障碍因素,提出建立和完善计划生育利益导向机制的总体思路和对策建议。

四、研究方法

本课题属于实证研究,通过应用各种调查分析和试验研究手段,其意义在于加强理论联系实际,检验理论研究的成果,并根据取得的比较准确的量化依据和预测来指导实际工作。使用实证研究方法,是分析西部计划生育奖励优惠政策落实过程中宏观政策、经济发展、社会环境、工作机制、人口因素、群众测评等因素的相互关系和存在的问题,提出完善西部计划生育利益导向机制的总体设想和行动建议。具体研究方法采用社会学研究、计划生育管理研究、社会调查研究、参与式评估研究及社会统计分析等方法,即质性分析与定量分析相结合,文献研究、问卷调查、实地调查、个案访谈、参与式评估及数学模型分析相结合的研究方法。试图达到探索性、描述性和解释性研究的目的。通过描述性研究回答“是什么”的问题;通过解释性研究阐释“为什么”的问题,在“知其然”的基础上探讨“其所以然”,力求有所创新。

(一) 文献研究

文献研究方法,旨在全面收集整理已有文献资料的基础上,了解当前的计划生育利益导向的研究现状和前沿问题,把握全局,明确重点,进行定性分析,得出理性思考。再者,收集近年来各级政府关于计划生育利益导向机制的政

策法规、实施细则、经验总结及各类统计报告等文件资料,了解当前计划生育利益导向机制运行状况、存在问题及发展动态,为此后的综合研究提供扎实丰富的理论和实践基础。

(二) 问卷调查

本次问卷调查采用整体调查和分层随机抽样调查方法进行。调查问卷设计为四级,即县(区、市)、乡(镇、街道办)、村(居)委会及计划生育家庭问卷。采用信函邮寄方式委托当地计生部门工作人员填答和课题组成员实地入户访问填答交叉进行。通过问卷调查,可获得多层次、多角度的调查数据,为下一步的定量分析提供准确的数据基础。

第一级:问卷[1],即《县(区、市)计划生育优惠政策落实状况调查问卷》,调查陕西省全部县(区、市)计划生育奖励优惠政策的落实情况,即对全省 106 个县(区、市,不包括杨凌示范区)全部发放问卷,进行整体覆盖式调查。

第二级:问卷[2],即《乡(镇、街道办)计划生育优惠政策落实状况调查问卷》,调查样本乡(镇、街道办)的计划生育奖励优惠政策落实状况。样本乡(镇、街道办)的抽取采用分层随机抽样方法。第一层:样本县(区、市)的产生。即在全省 10 个地级市,铜川市只抽 1 个区,其他 9 个市分别随机抽取 3 个县(区、市),共抽得 28 个样本县(区、市)。第二层:样本乡(镇、街道办)的产生。分别在 28 个样本县(区、市)中按照奖励优惠政策落实状况分为好、中、差三个标准抽 3 个乡(镇、街道办),共抽取 84 个样本乡(镇、街道办)。对这 84 个样本乡(镇、街道办)进行问卷调查。

第三级:问卷[3],即《村(居)委会计划生育优惠政策落实状况调查问卷》,调查样本村(居)委会的计划生育奖励优惠政策落实状况。样本村(居)委会抽取办法仍采用分层随机抽样方法。第三层:样本村(居)委会的产生。即在第二层的 84 个样本乡(镇、街道办)中,按照奖励优惠政策落实状况分为好、中、差三个标准,分别抽取 3 个行政村(居)委会,并且抽中的村(居)委会中必须要有已领取独生子女证的家庭和双女绝育户家庭,共抽得 252 个样本村(居)委会。对这 252 个样本村(居)委会进行问卷调查。

第四级:问卷[4],即《独生子女户和双女户家庭享受计划生育优惠政策调查问卷》,调查样本村(居)委会中已领取独生子女证家庭和双女绝育户家

庭享受到计划生育奖励优惠政策的情况。第四层:样本户的产生。在第三层抽样的基础上,分别在252个样本村(居)委会中随机抽取5户独生子女领证户和双女绝育户家庭,共抽得1260个样本户。对这1260个实行计划生育的家庭进行问卷调查。

(三) 实地调查

课题组将分期分批到样本县(区、市)、样本乡(镇、街道办)、样本村(居)委会及计划生育家庭户进行实地调查,利用召开座谈会、走访、观察等形式,结构式访谈与半结构式访谈相结合,个人深入访谈和小组集中访谈相结合,与调查地干部群众进行互动交流,充分了解各级计生干部和群众对计划生育奖励优惠政策落实工作的评价、困难、需求及希望建议,倾听干部群众呼声,了解社区民情民意,寻找解决问题的方略,为课题的描述性和解释性研究提供扎实确凿的实践基础。通过深入实地进行调查,获得丰富翔实的第一手资料,使课题写作有扎根泥土之中的感觉,受益匪浅。

(四) 参与式评估

由课题组在样本县(区、市)、乡(镇、街道办)、村(居)委会主持召开小组焦点座谈会,从不同的层面与相关利益群体一起讨论,认定落实计划生育奖励优惠政策中存在的问题和困难,对其产生的原因和结果进行分析,并提出需求、希望和建议。我们的访问对象为各级计生部门、相关部门干部、村民自治组织、中心户长、计生协成员及独生子女户和双女绝育户家庭成员等,其中独生子女户和双女绝育户的参与是参与式评估的核心,他们的需求评估意见,是检验计划生育利益导向实施成效的主要依据。

(五) 社会统计分析

社会科学研究离不开定量分析。本课题基于四级调查问卷,采用SPSS统计分析软件,针对不同问卷从不同层面对计划生育利益导向情况进行全方位扫描,对各级计划生育部门落实计划生育奖励优惠政策的自我评估,以及计划生育家庭享受计划生育优惠政策的自我描述,进行多层次统计描述分析;并运用回归分析,建立四级计划生育利益导向回归模型,从不同层面对各级计划生育优惠政策落实状况进行影响因素分析,判断计划生育利益导向的因果关系,揭示变量之间的内在联系、变化规律及影响关系,分析各因素对奖励优惠政策