



云南全面建设小康社会研究丛书
主编：纳麒

人口发展利益导向机制初探

——云南省农业人口独生子女家庭“奖优免补”政策研究



.21

云南省社会科学院课题组主编

中国书籍出版社

云南全面建设小康社会研究丛书

人口发展利益导向机制初探

——云南省农业人口独生子女家庭
“奖优免补”政策研究

云南省社会科学院课题组 主编

中国书籍出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

人口发展利益导向机制初探：云南省农业人口独生子女家庭“奖优免补”政策研究 / 郑宝华主编. —北京：中国书籍出版社，2009. 6

(云南全面建设小康社会研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5068 - 1895 - 7

I. 人… II. 郑… III. 农业人口—独生子女—人口政策—研究—云南省 IV. C924. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 101129 号

责任编辑 / 武 斌 牛 超

责任印制 / 熊 力 武雅彬

封面设计 / 罗 辉

出版发行 / 中国书籍出版社

地 址：北京市丰台区三路居路 97 号 (邮编：100073)

电 话：(010)52257142(总编室) (010)52257154(发行部)

电子邮箱：chinabp@vip.sina.com

经 销 / 全国新华书店

印 刷 / 北京京海印刷厂

开 本 / 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 / 14.75

字 数 / 200 千字

版 次 / 2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月第 1 次印刷

定 价 / 33.00 元

版权所有 翻印必究

总 序

中共云南省委副书记 王学仁

党的十六大提出全面建设小康社会的宏伟目标，勾画了我国本世纪头二十年的宏伟蓝图。这对凝聚人心、鼓舞斗志、加快推进我国社会主义现代化，具有十分重要的意义。省委、省政府认真贯彻党的十六大精神，团结和带领全省各族群众，积极探索云南全面建设小康社会的道路。省委七届三次全会确定了我省全面建设惠及全省各族人民的小康社会分三步走，提出到 2005 年，全面完成“十五”计划的各项任务，全省人民的生活总体达到小康水平；到 2010 年，国内生产总值比 2000 年翻一番，人民生活水平明显提高，基本消除贫困；到 2020 年，国内生产总值比 2000 年翻两番，达到 8 000 亿元以上，同时全面推进社会进步，与全国同步实现全面建设小康社会的目标。

实现全面建设小康社会的目标，必须实事求是，立足省情，从实际出发。一方面，我们要清醒地认识到，由于历史、自然、社会的原因，云南广大民族地区还处在社会主义初级阶

段的低层次，经济社会整体发展水平与全国相比还存在较大差距，要实现与全国同步进入小康社会的目标必须付出艰苦的努力。另一方面，我们也要看到云南所面临的重大机遇和具有的独特优势。国家实施西部大开发战略，为我们提供了良好的政策环境和发展机遇；我国加入 WTO，建立中国—东盟自由贸易区和大湄公河次区域合作，将进一步开拓云南的发展空间；云南独具的资源优势、民族文化优势和区位优势，将为全面建设小康社会提供强有力的支撑条件。面对小康社会建设的伟大实践，面对新的挑战 and 机遇，我们必须与时俱进，积极推进理论研究工作，以新的实践丰富、发展和创新理论，以新的理论推进新的实践。

云南省社会科学院作为我省专门的社会科学研究机构，在十六大精神的指引下，于 2003 年 1 月 28 日率先成立了云南全面建设小康社会研究中心，并积极组织开展对党的十六大精神和全面建设小康社会相关内容的学习、研究，在不到一年的时间里就推出了一套反映相关研究成果的《云南全面建设小康社会研究丛书》（2003 辑），内容涵盖了政治、经济、文化等诸多方面。丛书抓住云南全面建设小康社会的一些重大理论、现实、热点问题，既有宏观的论述，又有具体分析，所提出的理论思考、发展思路、政策建议充分体现了探讨云南全面建设小康社会基本规律的研究成果，对加快云南全面建设小康社会的步伐具有一定的推动作用。

《云南全面建设小康社会研究丛书》的正式出版开了一个好头。希望全省各级科研机构在省委、省政府的领导下，围绕中心，服务大局，立足于省情，开拓创新，深入推进云南全面建设小康社会的理论研究工作，把改革开放和现代化建设的实践作为获取理论创新的深厚源泉和强大动力；注意对全局性、前瞻性、战略性重大课题的研究，努力把各级科研机构建设成为全面建设小康社会的理论研究基地、宣传基地和战略创新基地，为省委、省政府的决策提供依据，当好参谋，为社会经济的发展提供智力支持，为全面建设小康社会不断作出新的、更大的贡献。

目 录

研究摘要	(1)
------------	-----

综合报告

项目简介	(13)
一、项目背景	(13)
二、项目的研究目标	(14)
三、调研点的选择和实地调查方法	(16)
四、研究成果框架	(17)
政策目标和内容概要	(19)
一、政策背景	(19)
二、政策目标	(21)
三、政策内容	(22)
四、政策的执行措施	(24)
政策实施效果	(26)
一、总体评价	(26)
二、典型调研结果	(33)
领证农户的结构和特征	(38)
一、领证父母的年龄	(38)
二、领证子女的年龄	(42)

三、领证家庭的文化程度	(43)
四、领证时间	(45)
五、领证家庭的民族分布	(46)
发现的主要问题和面临的挑战	(47)
一、政策性质	(47)
二、政策目标	(48)
三、该政策与其他政策和法律法规协同性不够	(50)
四、该政策将受到农业人口户籍制度改革挑战	(52)
五、该政策受到农村社会经济快速发展的挑战	(53)
政策建议思路	(54)
一、进一步明确政策的性质和目标	(54)
二、科学界定政策的目标群体	(55)
三、把“奖优免补”变成“奖优扶补”	(57)
四、政策的执行机制	(58)

县级调查报告

曲靖市陆良县调查报告	(63)
一、人口状况与生育意愿	(63)
二、政策执行情况	(67)
三、初步发现和建议	(75)
普洱市墨江县调查报告	(81)
一、人口与计划生育工作的特点	(81)
二、“奖优免补”政策的实施情况	(83)
三、三个调查乡镇领证农户家庭特点及领证原因分析	(90)
四、重要发现	(93)
丽江市玉龙县调查报告	(98)
一、人口与计划生育工作的特点	(98)

二、“奖优免补”政策的实施情况	(103)
三、领证家庭结构及特点	(113)
四、初步发现和建议	(118)
昆明市西山区调查报告	(123)
一、人口特点及“奖优免补”政策执行背景	(123)
二、“奖优免补”政策执行情况	(127)
三、不同人群对政策的看法	(133)
四、初步发现及建议	(138)
昭通市镇雄县调查报告	(141)
一、人口规模及特征	(141)
二、政策实施及特点	(143)
三、政策实施的效果及评价	(151)
四、问题、挑战及建议	(158)

专题研究报告

“奖励”政策的调查与研究	(165)
一、“奖励”政策的规定与执行	(165)
二、基层对“奖”的看法	(170)
三、建议	(172)
对“优惠”政策的调查与研究	(175)
一、承载着高期望值的“优惠”政策	(175)
二、“优惠”政策的性质	(176)
三、“优惠”政策在执行过程中存在的问题	(177)
四、政策建议	(182)
对“减免”政策的调查与研究	(184)
一、“免”的内容及分析	(184)
二、“失作为”：“免”的政策在实施中出现的新情况 及调整	(186)

三、“难作为”：“免”的政策内容在实际执行中出现的 问题及面临的挑战	(188)
四、结论和建议	(191)
“补助”政策的调查与研究	(192)
一、“补”的政策规定及性质	(192)
二、政策执行中存在的问题	(195)
三、基层对“补”的政策看法	(196)
四、建议	(198)

相关研究概述

以往研究成果概述	(203)
一、相关学术论文的主要观点	(203)
二、四项研究的目标	(204)
三、四项研究的方法	(205)
四、研究发现	(206)
五、四项研究提出的政策措施建议	(208)
其他省（区、市）相关政策概述	(211)
一、实施时间	(212)
二、奖励政策规定	(212)
三、扶助政策规定	(215)
四、目标群体	(216)

附 录

附录一 领证家庭信息表	(219)
附录二 小组访谈关键问题和方法参考	(220)

参考文献	(221)
后 记	(222)

研究摘要

2007年4月13日，高峰副省长一行到我院进行工作调研，提出省社科院应当对农村基础教育、合作医疗和计划生育“奖优免补”三个政策的执行情况进行调研，以把握基层政府部门和广大农村人口对上述政策执行情况的想法和新的要求。

2007年8月1日，省社科院科研处针对所有申报项目召开了答辩和专家咨询会，初步确定由我所承担对农业人口独生子女“奖优免补”项目的调研。8月13日，科研处正式下达了批文，并于9月14日举行了第二轮专家咨询会议。我所项目小组在听取了有关专家的宝贵意见后，调整并完善了调研方案。

专家咨询会议后，我所正式成立了项目组，收集分析了有关二手资料，并拜访了有关部门领导和专家，尤其是认真听取了省计生委发展规划处有关负责人的意见。项目组还对与此项目相关的现有研究成果进行了认真学习和深入讨论。这些项目有：云南师范大学完成的《“奖优免补”与云南人口、社会、经济关联度研究》；中国人口与发展研究中心完成的《云南省计划生育“奖优免补”政策实施效果评估》；省政协人口资源环境委员会与民建云南省委、农工民主党云南省委联合完成的《对云南省农业人口独生子女家庭奖励规定实施情况的调研》以及云南大学正在执行的省院合作项目《云南省农业人口独生子女家庭“奖优免补”政策实施效应研究》等。在此基础上，形成了我们正式的项目设计和实地调查方案。

围绕高峰副省长的指示，并充分考虑有关部门领导和专家的建议，我们把此调研的目标确定为：通过深入调查研究，全

面把握我省农业人口独生子女家庭“奖优免补”政策实施四年多的效果和存在的问题，充分听取不同人群对该政策的认识和要求，在此基础上提出进一步完善该政策的意见和建议，以供省委、省人民政府有关领导和政府有关部门决策参考。我们的调研突出以下几个重点领域：

第一，不同地区政策执行的不同情况。该政策执行效果存在明显的区域不平衡性。以州（市）为单位，2006 年全省领取独生子女证家庭的数量占全部已婚育龄妇女总数的 16.1%。其中最高的是昆明市，为 34.7%；而最低的是怒江州，为 7.5%，仅为昆明市的 21.7%。以县为单位，最高的是西山区，为 66.7%；最低的是镇雄县，为 2.6%，仅为西山区的 4.0%。

第二，政策的瞄准对象。该政策的目标是用经济激励机制来调节人们的生育行为，我们调研分析的是政策的实施对哪些人群产生了什么样的作用，对哪些目标人群还没有产生作用及其相关的原因。

第三，影响生育选择的因素。基于生育行为的复杂性（不仅仅是经济行为，还有社会伦理，甚至家庭安全等多方面），因此需要调查不同民族、不同区域和不同性别人口家庭的不同生育意愿及相关因素，并调查和了解不同人群对该政策的不同意愿。

第四，该政策与其他政策的协调性。随着各项惠农政策的执行和完善，“奖优免补”政策的效果或者被其他政策所取代（如“免”的政策中义务教育阶段“免除领证家庭独生子女小学、初中生的学杂费”就被教育“两免一补”政策所取代），或者受到其他政策的影响而效果减弱（如“优”的政策中学生升学的加分政策就受到了少数民族政策的挑战），需要认真反思该政策与其他计生政策、村民委员会组织法、少数民族优惠政策以及其他惠农政策的协调性。

基于以上考虑，项目组选择了曲靖市的陆良县（经济较发达，传统生育观念较强，领证率为 10.3%）、昭通市的镇雄

县（人口大县和贫困县，传统生育观念较强，领证率为 2.7%）、普洱市的墨江县（少数民族人口众多，贫困县，领证率为 11.9%）、丽江市的玉龙县（少数民族人口众多，贫困县，领证率为 8.9%）和昆明市的西山区（城郊经济发达区，汉族为主，办证率最高，领证率为 66.7%）作为实地调查点。

调查表明，该政策的实施在各地呈现出不同的特点，并取得了显著成效：

第一，政策执行力度存在明显的地区差别。总体上来说，“奖优免补”政策在全省取得了显著成效，但在政策的执行力度上存在明显的差别。从实施该政策起，截至 2007 年 9 月 30 日，全省累计领证 517 218 户，占全省农业人口一孩户的 37.40%。从 16 个州（市）来看，高于全省平均水平的有昆明市、曲靖市、文山州、西双版纳州和德宏州。其中比率最高的是文山州，为 54.46%；最低的是昭通市，为 22.39%；前者是后者的 2.43 倍。而从全省 129 个县（市、区）来说，比率最高的是昆明市的西山区，为 87.9%；最低的是昭通市的巧家县，为 13.5%；前者是后者的 6.5 倍。从各县（市、区）领证率的分组来说，主要集中在 30% ~ 60% 这个区间，共计 103 个县（市、区），占全省 129 个县（市、区）的近 80.0%。

第二，领证率低的县（市、区）并不意味着他们执行政策的力度不够，更不说明地方政府不重视此项工作。这是因为人们的生育意愿受到多种因素的制约，单纯的经济激励措施不能完全起到改变人们生育意愿的作用；同样，领证率高的县（市、区）也并不完全说明这些县（市、区）的政府比其他县（市、区）的政府更重视对此政策的贯彻实施，也不能说明这些县（市、区）的老百姓的生育意愿比其他县（市、区）的高，因为领证率在 60% 以上的 14 个县（市、区）中，有一半属于昆明市，而昆明是我省唯一执行一孩和二孩混合生育政策的市。该政策对于那些只能生育一孩的农业人口户来说，无异于“天上掉馅饼”。这也说明，不能单纯就领证率来评价某个

地区执行“奖优免补”政策的成效，更不能据此来评价这些地区人口与计划生育工作的成绩。

第三，就我省未来人口与计划生育“奖优免补”政策执行空间来说，潜力最大的是目前领证率低于40.00%的43个县（市、区），同时也是难度最大的地方。这43个县（市、区）2006年的总人口占全省的32.13%，已婚育龄妇女人数占全省的31.49%。但到2007年9月30日为止，领取独生子女证的农业人口家庭只占全省的20.70%，领证率为30.51%。初步计算还有29.1万个家庭属于已经生育了一孩的潜在领证家庭，占全省潜在可领证农业人口家庭总数76.6万户的近38%。如果这些县（市、区）的农业人口家庭领证率达到了40.00%，意味着全省可增加4万多户，贡献率在5%以上。但是，这些县（市、区）或者是少数民族聚居的山区，或者是经济贫困地区，或者是传统生育观念很强的地区，因此也是难度最大的区域。

第四，各地创造性地执行政策。在我们所重点调查的五个县（区）中，都采取了有效措施来执行“奖优免补”政策，但在具体手段上存在明显差别。

陆良县除了将省、市下达的指标按照人口数量和已婚育龄妇女数逐级分解到村委会以及村民小组外，还通过“双线目标责任制”纳入到地方政府人口与计划生育目标责任制考核办法中。

镇雄县也采用了目标管理责任制的做法，并层层签订责任书。但做法上和陆良县有两个方面的差异：一是为了确实完成市里下达的指标，县人民政府在给各乡镇分配指标时，就充分考虑了各乡镇已婚育龄妇女的比例，并在市下达的指标的基础上加上了20%以上；二是县人民政府只与各乡镇人民政府签订目标管理责任书，并把人口与计划生育工作纳入县对乡镇的综合考核中，因此给乡镇政府的压力也很大。许多乡镇只好让乡镇领导分片包干，把任务再往下压，有的乡镇甚至把任务分解到每个职工头上。这样做的好处是确实能够使指标得以完成甚

至超额完成，但同时也出现了大量的“客观户”。

玉龙县也把指标分解到了各个乡镇，但乡镇就没有强行把指标分解到各村委会。相反，他们把工作的重点放在宣传独生子女和“奖优免补”政策的好处上。县对各乡镇的考核重点也不在指标的完成上，而在政策的宣传面和群众对政策的知晓率上。这样，乡镇政府领导和工作人员以及村委会干部的工作重点就不是如何完成任务，而是如何让老百姓知晓政策。同时，即使是一些想早点办证的年轻独生子女夫妇，工作人员也会做工作让他们的孩子满四周岁以后再办。这样一来，“客观户”和独子户的办证比例就低一些。

墨江县也只是把指标由县分解到乡镇，没有再往下分解到村委会，也没有签订目标管理责任书。他们把工作重点放在政策宣传和示范带动上，随后工作便进入了常态管理，一般都是老百姓找上门申请办证，甚至出现老百姓找了三五次才能办完所有手续的情况。

西山区由于执行的是昆明市的一、二孩混合政策，“奖优免补”政策的执行和全省有些差别。首先，早在20世纪90年代初，就对领取独生子女光荣证的父母给予300元的奖励（区、乡镇街道办事处和村委会各负担100元），且由于多数地区执行的是一孩政策，所以领证农户就多。其次，在政策的执行工作中，由于2003年8月1日以前领证农户很多（全区为46.95%），考虑到政策不对这些积极响应国家政策的农户产生消极影响，区政府又自己拿出经费对2003年8月1日前领证的5466户家庭发放了一次性奖金。再次，工作注重人性化，政策的内容尽量覆盖不同人群。

第五，政策对降低人口出生率起了显著作用。根据省计生委提供的资料，截至2007年9月30日，全省农业人口累计办理了独生子女父母光荣证的家庭为617002户，占已经生育一孩家庭总数的44.61%。其中2003年8月1日实行“奖优免补”政策以来的办证户数为517218户，占总办证户数的83.83%，四年多累计办证的农户数是过去24年的5.2倍。

2006年我省人口出生率为13.2‰，比2003年下降了3.80个千分点，以此来推算，“奖优免补”政策至少使我省的人口少出生了近20万人。2006年，我省的人口出生率与全国的差距降到了1.11个千分点，而2003年的差距为4.59个千分点。

第六，利益导向机制初步建立。具体表现在以下几个方面：一是“奖”的政策体系基本建立，并确实起到了引导人们改变生育行为的显著作用；二是政策措施本身已经深入人心，为多数农村居民所理解和接受；三是基层计划生育工作部门以及地方政府通过四年多的政策实施，已经总结了许多有效的政策宣传和实施的经验，特别是同老百姓打交道的有效措施；四是干群关系得到根本改善，做好人口与计划生育工作的社会基础已经初步形成。

在取得巨大成果的同时，我们也发现，该政策也面临一些挑战。一是一些地区由于工作时间紧、任务重，在工作中存在诱导、误导甚至强迫办证等情况，预计今后的退证率会较高，巩固政策成果困难。二是办证家庭中有很多“客观户”，如单亲家庭、没有生育能力的家庭、存在生育风险的家庭等，导致政策指向的目标群体偏离预期的目标群体。三是“奖优免补”政策有违大多数农村家庭倾向“一儿一女”的生育愿望和重男轻女的传统，少数地方人为性别选择的情况日趋明显，从而导致人口出生性别比更加失衡。四是该项政策涉及农户的切身利益，工作需要仔细认真，资金发放要及时足额，今后的跟踪服务时间长，因此政策执行的行政成本较高。五是该政策与其他政策的关联性较强，存在不可预见的潜在矛盾，如义务教育的“两免一补”政策和升学加分政策等，且生育行为是短时间内的决策，而人口问题却是长期性的，许多矛盾的产生也将是长期的和潜在的。六是新形势、新情况不断涌现，该政策的挑战越来越大，如取消城乡人口户籍分隔制度，人口的大规模流动，农村教育、医疗、养老保障制度的建立，“多子多福”观念的消亡，子女抚养成本的增加，特殊人群、新富阶层超生现象的出现等。

根据“奖优免补”政策执行情况、取得的成效、存在的问题，并结合我省人口发展的总体目标，我们在总结基层的意见和建议的基础上，提出了以下政策建议：

第一，进一步明确该政策的目标。为了保持政策本身的稳定性和连续性，并与国家的有关政策相吻合，建议将《规定》第一条的目标表述为：“为了进一步贯彻落实人口与计划生育基本国策，逐步建立和完善计划生育利益导向机制，实现少生、优生、快富的长期目标，根据《云南省人口与计划生育条例》、《中共云南省委、云南省人民政府关于加强人口与计划生育工作，进一步降低生育水平的决定》和国家关于对农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度及实施‘少生快富’扶贫工程的有关规定，制定本规定。”

第二，区分不同性质，明确政策的目标群体。我们建议严格按照《云南省独生子女父母光荣证管理办法》第二条的规定，对所有符合独生子女条件的家庭，都给予不同情况的奖励扶持。之所以提出这样的建议，主要基于如下理由：

奖励的目标群体应该是具有生育能力而实实在在只选择生育一个孩子的家庭。因为奖励的性质应该是对具有生育能力的夫妇的生育决策行为本身的肯定和鼓励。但考虑到政策的连续性，因此做出不同性质的奖励。

云政发〔2004〕101号文件第二条和第三条已经明确了独生子女就是：符合《云南省人口与计划生育条例》和《云南省独生子女父母光荣证管理办法》规定的子女，随后的第五条和第六条的解释不仅多余，而且前后矛盾。而从现实来讲，对于不具备生育能力而领养一个孩子的家庭，其子女与其他一孩户子女一律平等，应该享受该政策，人为地将他们排除，会导致对领养子女的歧视，影响他们的心理健康，进而影响社会的和谐。

奖励扶持的数额确定，既要考虑到政府的财政供给能力，又应根据一定时期农村居民的生活水平测定，使之能够对农村一孩夫妇的生育行为发生“显著影响”，而且随着时间的推