

- 人口发展与公共政策丛书 -

丛书主编：杨云彦

计划生育利益导向政策和 普惠公共政策衔接研究

何雄 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

— 人口发展与公共政策丛书 —

丛书主编：杨云彦

计划生育利益导向政策和 普惠公共政策衔接研究

何雄 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

计划生育利益导向政策和普惠公共政策衔接研究/何雄著. —武汉:武汉大学出版社, 2016. 12

人口发展与公共政策丛书/杨云彦主编

ISBN 978-7-307-18731-3

I. 计… II. 何… III. 计划生育—人口政策—研究—中国 IV. C924.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 235278 号

责任编辑:郭 静 谢 进

责任校对:李孟潇

版式设计:马 佳

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷:武汉中科兴业印务有限公司

开本: 787 × 1092 1/16 印张: 9.25 字数: 170 千字 插页: 1

版次: 2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-18731-3 定价: 35.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购买我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

特 别 说 明

本书为国家社会科学基金重大项目“完善人口与计划生育利益导向政策体系研究”（项目编号：11&ZD038）子课题四“计划生育利益导向政策和普惠公共政策的关系研究”研究成果。

总 序

35 年，在人类发展的历史长河中只是白驹过隙的一瞬之间，但在人口发展的历史上，却注定留下浓墨重彩的一笔。1980 年中共中央发表《关于控制人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》，标志着“独生子女”政策的启动，其主要特征就是通过强力的政策力量，干预大众生育行为，促进人口转变的公共政策实践。到 2015 年十八届五中全会宣布全面实施一对夫妇可生育两个孩子的政策，既表明独生子女政策完成其历史性使命，又标志着计划生育政策进入一个新的时期。35 年的人口发展和政策实践，给我们留下了大量值得理性思考和科学研究的课题。

从政策层面看，我国的计划生育工作取得的成效值得充分肯定。计划生育工作加快实现了人口再生产类型由传统型到现代型的历史性转变，有效地缓解了人口对资源、环境的压力，有力地推动了经济发展和社会进步。但是，在控制人口增长、实现低生育水平的同时，也带来诸多不利的社会后果和潜在风险，包括家庭抵御风险的能力减弱，人口老龄化步伐加快加重等。适时调整完善生育政策非常必要。

中央启动“单独二孩”政策后，激发了学界和社会各方的高度关注，有观点认为政策“遇冷”，有观点认为基本符合预期，在这些不同观点的背后，一个基本的判断是，我国的人口转变已经从外生主导型阶段进入到内生主导型阶段。在这样一个判断之下，怎样看待当前的人口形势和生育行为的走向，怎样完善政策促进人口长期均衡发展，成为新时期非常迫切的研究课题。

着力创新理论和分析框架，阐释人口转变从外生型到内生型的变化机制，对准确性当前人口生育行为的变化情况以及发展趋势，判定低生育水平地区是否面临低生育水平陷阱的风险，避免人云亦云、就事论事，是非常必要的。关于人口红利的系统、深入研究，将有助于我们更全面、准确地理解人口、劳动力供给、人力资本与经济增长的关系，丰富宏观人口经济学的理论。人口长期均衡发展和提升家庭发展能力，包括当下广泛见诸新媒体的有关二孩生育“生不起”的说法，是简单的抚养成本问题，或是深层的社会行为变化，我们是否应该有利益导向机制上的新

应对，这既是政策问题，在很大程度上更是理论问题，它为我们超越传统的生育理论提供了新的探索空间。我们需要对既有政策进行系统梳理，科学评估，既要解决“怎么看”的问题，又要解决“怎么办”的问题。

计划生育利益导向政策是新形势下实现政策目标的重要政策措施。早在 1980 年公开信中就指出，“为了控制人口增长，党和政府已经决定采取一系列具体政策。在入托儿所、入学、就医、招工、招生、城市住房和农村宅基地分配等方面，照顾独生子女及其家庭”，明确了对计划生育家庭的优惠帮扶政策。在新形势下，这一政策不断充实完善。在我们承担国家社会科学基金重大项目“完善人口与计划生育利益导向政策体系研究”期间，经历了从单独二胎到全面二胎的重大政策调整，为我们研究人口转变新阶段的公共政策响应提供了难得的机遇。我们从利益导向政策评价、人口转变和生育行为变化、家庭发展能力、人口长期均衡发展、三维人口红利等专题开展研究，取得了一系列的理论与政策成果，结集出版的六部专著，正是这些成果的展现。希望这些成果的出版，能为我国计划生育利益导向政策体系的进一步完善，为人口科学的理论创新提供一些新的视角和新的积累。

杨云彦

2016 年 5 月 12 日

前 言

本书总结了当前我国计划生育利益导向政策和普惠型公共政策的主要内容和两类政策衔接过程中存在的问题。在实际田野调查基础上，对两项政策实施效果进行对比分析。并以扶贫开发政策和新农保政策为例，实证分析两项政策在基层操作层面存在的问题，归纳了基层计生工作造成的影响。对于两项政策如何协调提出了理论思考和具体衔接思路和机制，并提出新形势下计生家庭优先优待政策应转向注重家庭发展能力和社会保障的新思路。

第一章首先对当前我国人口利益导向政策进行梳理，试图将我国不同级别、不同区域和不同着眼点的政策进行归类分析，建立我国人口利益导向政策多层次、多向和不同空间的完整认识。随后，本章对当前我国计划生育利益导向政策各地实施过程中存在的问题进行了总结。并以湖北省为例，收集相关的法律法规，对计生利益导向实施过程中存在的问题进行了解剖分析。

为构建社会主义和谐社会，党的十六大以来，我国出台了一系列普惠型公共政策。这些政策授利于民、造福于民、方便于民，实实在在惠及了城乡千家万户。第二章收集和分类总结了新世纪以来我国主要的普惠公共政策，分为农民增收政策、教育优惠政策、生活保障政策、社会管理政策四个方面。并以 2009 年山东省为例，测算普惠政策给普通农村群众带来的收益。

第三章分析当前我国计划生育利益导向政策与扶贫开发相结合的进展，总结了我国农村针对计生家庭的计划生育利益导向政策与扶贫开发的四种模式：生产投资型计生扶贫模式、生活保障型计生扶贫模式、开发型计生扶贫模式、社会综合计生扶贫模式。并认为两者之间依然存在不容忽视的冲突和不协调问题。

第四章以新农保政策为例，结合湖北省于 2010 年开始进行的将计生利益导向政策与新农保相结合试点工作，探讨二者衔接中存在的问题，并提出政策建议。本章还分析了当前我国农村奖扶制度存在的政治风险，并提出为防范未来风险将其并入新农保的建议。

第五章基于我国各省市实践经验，分析普惠型公共政策与计划生育利益导向衔

接存在问题，尤其是对基层计生工作带来的不利影响进行了归纳。主要体现在这些普惠政策相当一部分以人均形式落实，按人头进行补助，未能体现对计划生育家庭的优先优惠。随后对我国普惠型公共政策与计划生育利益导向政策不协调进行根源分析。

第六章试图研究我国普惠型公共政策与人口利益导向政策协调机制。基于福利政策的经济学理论分析、政策设计原则和国际经验，提出通过惠民政策与人口利益导向政策协调机制包括两方面：首先是对人口利益导向政策自身进行完善，第二需要健全我国公共政策制定与实施的决策协调机制。

第七章展望我国未来计生家庭优先优待政策新的转向。本章首先总结了当前我国多省市落实计生家庭优先优待政策经验，主要有四点：计生管理部门创新思路，主动与相关部门协商和融入；加大计生家庭优先优待政策奖励力度；积极争取领导重视；确保财政投入。新形势下，我国计生利益导向政策将逐步转向注重家庭发展能力建设和社会保障供给情况，未来我国计生家庭优先优待政策也应当转向如何提高计生家庭能力发展、如何更好融入国家社会保障政策。

本章还探讨了“全面两孩”政策将会对妇女就业、健康权利保护等产生压力，从而对妇幼保健服务、劳动力市场保护等公共政策提出了更高的要求。

目 录

第一章 当前我国计划生育利益导向政策主要内容和问题分析.....	1
第一节 当前我国人口利益导向政策主要类型分析.....	2
第二节 计划生育利益导向政策实施存在问题分析	20
第三节 湖北省计划生育利益导向政策实施状况及存在问题	23
第四节 对农村部分计划生育家庭奖励扶助制度的评估分析	31
第二章 普惠型公共政策主要内容及实施效果分析	40
第一节 新世纪以来普惠型公共政策发展	40
第二节 普惠型公共政策实施效果评估	55
第三章 农村计划生育利益导向政策与扶贫开发衔接研究	57
第一节 我国农村计划生育家庭贫困现状分析	57
第二节 计划生育利益导向政策结合扶贫开发工作分析	60
第三节 农村计划生育利益导向政策与扶贫开发模式总结	63
第四节 计划生育利益导向与农村扶贫开发绩效评价	68
第四章 新型农村社会养老保险制度与计生利益导向政策衔接研究 ——以湖北省为例	71
第一节 湖北多试点县市农村社会养老保险制度与计生利益导向政策 衔接现状	72
第二节 赤壁市新农保与计生利益导向政策衔接评估	78
第三节 农村奖扶制度的风险及并入新农保的建议	80
第五章 普惠型公共政策与计划生育利益导向衔接及对比分析	90
第一节 两项政策衔接问题对基层计生工作的影响分析	90

第二节	普惠型公共政策与计划生育利益导向政策矛盾根源分析	92
第三节	农村计生特扶制度与最低生活保障制度对比研究	94
第六章	普惠型公共政策与人口利益导向政策协调机制研究	103
第一节	福利政策的经济学理论分析	103
第二节	福利政策设计的基本原则	107
第三节	国际经验对中国完善人口利益导向政策的启示	109
第四节	惠民政策与人口利益导向政策协调机制分析	113
第七章	新形势下计生家庭优先优待政策展望	117
第一节	我国多省市落实计生家庭优先优待政策经验总结	117
第二节	新形势下我国计生家庭优先优待政策发展展望	121
第三节	普遍二孩政策和公共政策衔接研究	126
主要参考文献		135
后记		139

第一章 当前我国计划生育利益导向政策主要内容和问题分析

中国计划生育工作中的利益导向机制是指政府在其对社会事务调控权限范围内，组织协调各部门、社会各方面和广大人民群众，依据政策法规、规章条例的规定，以社会公平原则为基础，利用利益（主要是物质利益）的杠杆作用，通过对社会公益事业投入的再分配方式，对按政策实行计划生育家庭（特别是独生子女家庭、双女户家庭）和晚婚晚育者，一方面给予直接的精神与物质的奖励、照顾和优惠，另一方面将计划生育与经济工作结合起来，采取因地制宜、灵活多样的方式、手段和载体，对这些人与家庭提供生育、生活、生产等方面的优质服务，调动这些人与家庭发展生产的积极性，帮助和扶持他们尽快勤劳致富、文明奔小康，免除生活及老年赡养等后顾之忧，使他们因按现行政策生育导致的生育意愿未能得到满足及家庭利益损失，在精神和物质上得到相应的补偿，借此褒奖、激励与稳定他们的计划生育行为，并通过他们的榜样效应以及由此形成的社会氛围，带动和增强人们按国家政策自觉规范生育行为的积极性和主动性。我国计划生育利益导向政策的发展经历了从最初上世纪五六十年代减免人流及绝育手术费等具体方法开始，到1982年将生育政策定为我国的基本国策，到2001年国家颁布《中华人民共和国人口与计划生育法》，再到目前全面建设和发展利益导向政策体系几个阶段。^①

我国自20世纪70年代全面推行实施计划生育政策以来，全国少生了4亿多人，取得了巨大的成就。当前，我国人口总量持续增长，人口、资源、环境的压力日益突出，出生人口性别比仍然偏高，人口老龄化问题日益严重，人口素质总体不高，这些都影响我国经济、社会等各方面的发展，因此解决人口问题迫在眉睫。在当前人口发展的新局面下，仅仅依靠单一的计划生育政策已不能解决人口计生问题，因此，计生政策必须得到创新，必须结合我国当前人口发展的新形势，将人口

^① 周长洪：关于计划生育利益导向机制的几点理论思考[J]．人口与经济，1998（2）．

和计划生育利益导向政策体系作为推动统筹解决人口问题的重要手段。

第一节 当前我国人口利益导向政策主要类型分析

当前我国人口利益导向政策在国家卫计委宏观指导下,省级、地市级和县级不同级别政府根据各自财政能力承受情况纷纷出台了积极的利益导向政策,这些政策或制度由于级别不同、区域不同,规章制度的内容难免有所差异。国家级人口利益导向政策的各项规定在城市区域、农村区域、少数民族区域、西部部分地区和贫困地区上也有一定的差异。同时,人口利益导向政策的着眼点和目标随着经济社会情况的变化,也在不断发生变化,从早期的约束与惩罚制度,逐渐转向为计划生育家庭提供物质扶助和社会发展机会。进入新世纪后,人口利益导向政策更加注重计划生育家庭的家庭能力建设和社会保障能力建设。

目前的文献还少有对我国这么纷繁复杂的人口利益导向政策进行系统梳理的,本节试图将我国不同级别、不同区域和不同导向的政策进行归类总结分析,对当前我国人口利益导向政策得到一个相对完整的认识。

一、当前我国人口利益导向政策分级分析

(一) 国家级人口利益导向政策

我国的计划生育工作开始于 20 世纪 50 年代,面对当时人口过快增长的趋势,国家主席毛泽东及其他领导人都多次指出,人口应该要有计划地增长,因此鼓励人们少生孩子,这是我国首次提出计划生育的概念。自中央提出节制生育之后,卫生部就根据当时的人口发展趋势定制了相关的节育办法,主要方式包括人工流产和绝育手术等。由于 1959 年开始持续了三年的自然灾害,我国人口出生率急剧下降,死亡率不断上升,因此计划生育工作被搁置,直到 1962 年,面对我国补偿性人口生育高峰,党中央、国务院发出《关于认真提倡计划生育的指示》,该指示提出在城市和人口稠密的农村提倡节制生育,长期实施这一政策,有利于保护母亲和儿童健康。1963 年党中央、国务院发出《第二次城市工作会议纪要》的指示,该指示提出要积极开展计划生育工作,具体措施包括:今后城市职工做节育和结扎手术一律免费,并且在短期休养时间内工资照发。同时还大力提倡晚婚。1964 年国务院下发的《关于计划生育经费开支问题的规定》中规定,城、乡居民群众施行男、女绝育结扎手术,放、取节育环或人工流产的全部手术费和手术以外的各项费用(如挂号费、住院费、检验费和医药费)的部分予以减免。这一阶段是我国计划生

育政策的探索阶段，初步让群众了解节制生育这一概念，但计划生育利益导向的范围十分有限。

20 世纪 70 年代初，全国总人口超过 8 亿人，面对如此严峻的人口态势，国家开始在全国范围内全面推行计划生育，严格控制人口增长。1971 年国务院批准并转发了《关于做好计划生育工作的报告》，报告强调“要有计划生育”，并指出争取到 1975 年除了人口稀少的一般城市的人口自然增长率降到千分之十左右，农村降到千分之五。1973 年国务院成立计划生育领导小组，同时在第一次全国计划生育汇报会上提出“晚、稀、少”的政策（“晚”是指男 25 周岁、女 23 周岁以后结婚，女 24 周岁以后生育；“稀”是指生育间隔为 3 年以上；“少”是指一对夫妇生育不超过两个孩子）。为推进这项政策顺利进行，国家还做出了一些相应的规定，比如：高等学校不招收已婚青年入学；招工时在同等条件下又会照顾女孩户；农村实行男女同工同酬。后来，又提出奖励只生一个孩子的夫妇，对无子女的老人逐步实行社会保险。在城市住房和职工福利方面也采取了适当措施，使有关政策有利于计划生育的开展。这些带有利益诱导性质的办法使当时提出的计划生育“晚、稀、少”政策迅速为多数群众所接受（谭江蓉、杨云彦，2012）^①。1975 年，毛泽东在国家计委《关于一九七五年国民经济计划的报告》上批示：人口非控制不行。国家制定了“晚、稀、少”政策之后，取得了明显的成效，我国妇女总和生育率由 20 世纪 70 年代初的 5.8 下降到 1979 年的 2.7。自 1970 年至 1979 年，全国人口出生率由 33.4‰降到了 17.82‰，人口自然增长率在死亡率相对稳定的情况下，由 25.83‰降至 11.61‰（周长洪，1998）^②。这一阶段，我国的计划生育措施已不局限于与节育技术有关的方面，内容更为丰富并且自实施后也得到明显的成效，但这些措施仍存在局限性。

1980 年党中央发表《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员共青团员的公开信》，指出由于卫生工作进步和人民生活条件的改善，人们寿命大大延长，但人口出生率没有适当控制，因此增长速度过快，这些都会增加实现四个现代化的困难，为了解决这一问题，提出了“每对夫妇只生育一个孩子”的号召。同时，党和政府还采取一系列具体政策，如：在入托儿所、入学、就医、招工、招生、城市住房和农村宅基地分配等方面，要照顾独生子女及其家庭；要认真实行同工同酬

① 谭江蓉，杨云彦．人口和计划生育利益导向政策研究：回顾与前瞻 [J]．人口与发展，2012（18）．

② 周长洪．关于计划生育利益导向机制的几点理论考 [J]．人口与经济，1998（2）．

政策,大力开展生殖生理、优生和节育技术的科研工作,保证节育技术的安全。1982年2月,党中央、国务院下发《关于进一步做好计划生育工作的指示》,指示中强调“实行必要的奖励和限制,保证计划生育工作的顺利开展”。同时,还强调“社会主义事业不但需要人口有计划地发展,同时要求我们的人民德智体全面发展,因此,我们的计划生育工作要继续提倡晚婚、晚育、少生、优生”。1984年,党中央批准并转发了《国家计划生育委员会党组关于计划生育工作情况的汇报》,对生育政策作了一些调整。1988年3月,中共中央召开政治局常委会议讨论计划生育工作,他们在以往经验教训的基础上,对我国的计划生育政策作了全面的阐述,首次将奖励政策以国家政策的形式,纳入计划生育政策的重要组成部分。这一时期,国家从开始意识到计划生育的重要性,到逐步提出有利于人工流产和绝育手术的计划生育措施,再到将计划生育规定为我国的一项基本国策,我国的计划生育工作正有条不紊地推行。虽然我国的计划生育工作取得了一定的成效,但仍对计划生育利益导向的概念模糊不清,配套的措施也缺乏深入的研究,因此计划生育利益导向还处于初步发展阶段。

90年代初,随着我国城乡商品经济的发展和市场调节机制作用的增强,国民经济向社会主义市场经济的方向发展,经济的发展速度加快。经济体系的变化,不仅使各个企业、城乡居民个人的自主权扩大,而且人们的利益观念、竞争意识也在同步增强,价值取向也发生了多元变化^①。1990年,“为保障手术者的安全、健康及生产、生活与家庭的幸福,推进计划生育工作健康发展”,国家计生委发布《节育并发症管理办法和节育并发症鉴定办法(试行)》。1991年党中央、国务院作出《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》,提出我国现行的计划生育政策是:提倡晚婚晚育,少生优生;提倡一对夫妇只生育一个孩子。国家干部和职工、城镇居民除有特殊情况经过批准可以生第二个孩子外,一对夫妇只生育一个孩子。农村也要提倡一对夫妇只生育一个孩子,某些群众确有实际困难,经过批准可以间隔几年以后生第二个孩子。按照1991年中共中央提出的“计划生育工作既要抓紧又要抓好”的工作方针,计划生育工作积极转变工作思路和方法,在坚持社会制约机制的同时,利用我国建立社会主义市场经济的有利时机,积极探索计划生育与经济工作相结合的路子,通过利益导向杠杆,调动广大群众实行计划生育的积极性,使计划生育工作在新形势下上一个新台阶、新水平。这一时期,在我国经济社会发展由计划经济向社会主义市场经济过渡发展的大背景下,为符合经济社会发

^① 曾云光.我国人口和计划生育利益导向政策体系研究[D].吉林大学硕士论文,2013.

展要求和适应人民群众勤劳致富奔小康的期待,计划生育工作逐步转变工作思路和方法,除了继续做好节育工作以外,还积极探索使用利益导向这一杠杆,以政策为保障,有效地发挥了计划生育利益导向的作用。这个阶段,计划生育利益导向逐步成为我国计划生育工作的重要手段,计划生育利益导向的概念逐渐明晰,具体措施也逐步完善,为计划生育利益导向政策奠定了坚实的理论基础与丰富的实践经验。

进入新世纪后,我国经济继续保持高速增长,但城乡之间、东西部地区之间发展不平衡的矛盾日益突出。与此同时,计划生育工作由严格控制人口过快增长转变为以稳定低生育水平为主要任务。正是在这种情况下,计划生育利益导向机制迎来了深入发展的大好时机。2000年中共中央《关于加强计划生育工作稳定低生育水平的决定》中明确提出:“要建立和完善计划生育利益导向机制”。2001年12月出台的《中华人民共和国人口与计划生育法》规定:“国家建立、健全基本养老保险、基本医疗保险和社会福利等社会保障制度,促进计划生育”。该生育法规定:“国家对实行计划生育的夫妻,按照规定给予奖励;对不按政策生育子女的公民,应当缴纳社会抚养费。”这是我国首次以国家法律的形式将调节计划生育行为定位在利益导向上。这些法律规定说明,国家从制度上保障计划生育家庭的合法权益,利益导向措施已成为人口与计划生育工作的重要手段^①。2003年以后,国家逐步出台了许多新政策,如2004年5月颁布《关于农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点的方案(试行)》,对于符合条件的奖励扶助对象,按人均不低于600元/年的标准发放奖励扶助金。2006年10月印发的《西部地区计划生育“少生快富”工程实施方案》,提出对内蒙古、海南、四川、云南、甘肃、青海、宁夏、新疆8省(区)按照政策法规规定可以生育3个孩子而自愿少生1个孩子,并按照各省(区)的有关规定采取了长效节育措施的夫妇,给予一次性奖励资金及其他政策优惠,帮助其发展经济,促使其尽快致富。2007年8月颁发《全国独生子女伤残死亡家庭扶助制度试点方案》,提出对独生子女死亡后未再生育或合法收养子女的夫妻,由政府给予每人每月不低于100元的扶助金;对独生子女伤、病残后未再生育或收养子女的夫妻,由政府给予每人每月不低于80元的扶助金。2011年国家开展创建幸福家庭试点活动,逐步把计划生育家庭的各项利益导向措施进行整合,形成政策和帮扶的合力,效果大大增强,计划生育家庭困难得到实实在在的解决。同时,这个时期,各地结合实际,切实转变思路和方法,开拓创新,人口和计划生育

^① 谭江蓉,杨云彦.人口和计划生育利益导向政策研究:回顾与前瞻[J].人口与发展,2012(18).

利益导向政策体系得到空前发展，计划生育家庭的民生问题得到较好解决，统筹解决人口问题的任务得到较好落实。

（二）地市级人口利益导向政策

国家根据不同时期的人口发展特点制定了相关的法律规定，各地又根据国家的法律规定并结合本地市的人口发展特点在不同时期制定了许多具体的政策措施。20世纪50年代，各地就陆续拉开计划生育的序幕。1956年3月，江西省卫生厅根据国家卫生部“关于人工流产及绝育手术的通知”精神，明确了对要求人工流产及绝育手术者的禁忌症和批准程序。1956年6月，江西省卫生厅通知各地积极开展计划生育宣传和技术指导，并提出了明确具体的要求。1962年8月20日、10月11日，江西省卫生厅两次向省人委请示“在全省城镇开展计划生育”。根据1962年12月底收集的有关数据显示，江西医学院第一、二附属医院、省妇幼保健院做女性绝育手术共163例，男性绝育手术8例，节育手术全省共363例；南昌市医药公司实际销售避孕药具6个品种，其中避孕工具215025只，外用药3890支^①。1963年，天津、山东、河北等地成立了计划生育委员会；天津市免费为群众做节育手术和人工流产；北京市委下发对计划生育工作的重要指示，要求“各级党委要把计划生育工作列为重要的议事日程之一，切实把这项工作抓起来，各区、县也要进一步加强计划生育的领导组织，并在所属各企业、事业、机关单位，都建立起计划生育领导组织”^②。为了更好地促进计划生育工作的发展，北京市还建设计划生育网络平台，为计生工作提供技术保障。

70年代，由于国家提出了“晚、稀、少”的计划生育方针，各地都开始意识到人口过快增长的危害，因此各地计划生育工作开始起步。江西省将大力加强农村的避孕节育技术作为重点。1971年12月13日，江西省革委会发出《关于加强计划生育工作的通知》，要求各级革委会必须抓好计划生育工作：“大力宣传，树立以晚婚、计划生育为荣的新风尚，使之成为群众的自觉行动。各级医疗卫生单位和农村巡回医疗队要设立计划生育宣传指导站，在基层卫生单位和‘赤脚医生’、接生员、卫生员中要培训计划生育的宣传力量。”西安市为了更好地贯彻落实计划生育政策，逐渐扩大计划生育利益导向机制的受益群体范围，优惠政策也随之不断推陈出新，如高等学校不得招收已婚男女，在同等条件下招工优先照顾有女无儿户，

^① 储未申、冯庆余：《江西计划生育工作大事记》，第3、4页。

^② 中共北京市委：《市委批转市计划生育工作领导小组关于进一步认真开展计划生育工作的意见（1963年10月）》，北京市档案馆：002-020-00380。

男女同工同酬等。

1982年，国家将实行计划生育确定为我国的一项基本国策，使得我国实行计划生育提高到一个新的战略高度，各地根据当地的实际情况，包括经济水平、人口增长等对当地计划生育政策进行调整。如：江西省将1979年“奖励一胎、可生二胎、限制三胎及以上生育”的计划生育政策调整为1980年“奖励一胎、限制二胎、杜绝三胎生育”的计划生育政策，再到1982年“城镇只能一胎、农村可二胎、无论城乡都坚决杜绝三胎生育”的计划生育政策，最后于1984年制定“城乡二胎开‘小口子’、坚决堵住‘大口子’”的计划生育政策，江西省的计划生育政策随着不同时期的人口发展情况进行适当调整。同时，各地政府和计划生育部门根据各地的实际状况，初步制定相关的激励措施。对农村的独生子女家庭，有的在实行承包责任制时，让他们多包田少包产；有的让他们少交提留金；有的为他们优先提供致富门路，如提供优良种子、农用物资、致富信息和技术等，帮助和扶持他们勤劳致富^①。对独生子女及其家庭，照顾政策主要表现在入托儿所、入学、就医、招工、招生、城市住房和农村宅基地分配等方面。

20世纪90年代，我国计划生育政策发生了一些变化，如：各级政府和有关部门制定鼓励计划生育的各种优先、优惠政策，实施同经济、社会发展结合的工程和项目，引导育龄群众少生致富等。这一阶段计划生育政策的实施取得了显著的效果。例如，国家计生委充分肯定了20世纪90年代初期在吉林省推出的“三结合”工作思路（计划生育和发展农村经济结合、和帮助农民勤劳致富奔小康相结合、和建设文明幸福家庭结合）。江苏盐城在实践中总结创新了“少生快富”工程，浙江开展了把帮富活动融入计生工作的“新家庭计划活动”、辽宁省开展了“计划生育中心户”帮带活动等。这一阶段的核心内容是：坚持“三不变”（现行的计划生育政策不变，既定的人口控制目标不变，各级党政一把手亲自抓、负总责不变），落实“三为主”（以宣传教育为主、以避孕为主、以经常工作为主），实行“三结合”（计划生育与发展经济、帮助农民勤劳致富奔小康、建设文明幸福家庭相结合），实现“两个转变”（由孤立地就计划生育抓计划生育向与经济社会发展紧密结合，向采取综合措施解决人口问题转变；由以社会制约为主向逐步建立利益导向和社会制约相结合，宣传教育、综合服务、科学管理相统一的机制转变），达到“一个目标”（控制人口数量，提高人口素质，改善人口结构，实现计划生育的良

^① 谭江蓉，杨云彦：人口和计划生育利益导向政策研究：回顾与前瞻[J]．人口与发展，2012（18）．