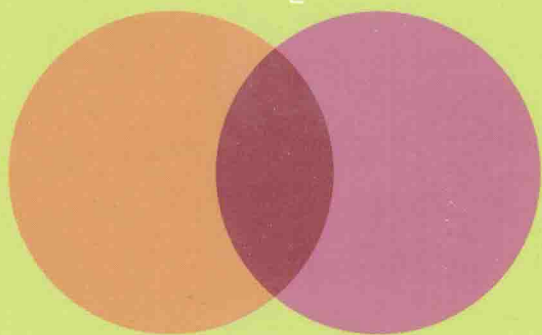


ZHONGGUO JIHUA SHENGYU
LIYI DAOXIANG ZHENGCE YANJIU
HONGNA ZHU
SHANGHAI DAXUE CHUBANSHE



中国计划生育利益导向 ·政·策·研·究·

洪 娜 著

上海大学出版社

国家社会科学基金青年项目(12CRK017)

中国计划生育利益 导向政策研究

洪 娜 著

上海大学出版社

· 上海 ·

图书在版编目(CIP)数据

中国计划生育利益导向政策研究/洪娜著. —上海:
上海大学出版社, 2014. 4

ISBN 978-7-5671-1202-5/C · 113

I. ①中… II. ①洪… III. ①计划生育—人口政策—
研究—中国 IV. ①C924. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 028615 号



责任编辑 钟瑾 封面设计 倪天辰
技术编辑 章斐

中国计划生育利益导向政策研究

洪娜 著

上海大学出版社出版发行

(上海市上大路 99 号 邮政编码 200444)

(<http://www.shangdapress.com> 发行热线 021-66135112)

出版人: 郭纯生

*

南京展望文化发展有限公司排版

上海叶大印务有限公司印刷 各地新华书店经销

开本 148×210 1/32 印张 7.5 字数 188 千字

2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5671-1202-5/C · 113 定价: 28.00 元

目 录

第一章 导论	1
第一节 问题的提出	3
第二节 相关概念辨析	10
第三节 研究思路与研究主题	16
本章小结	18
第二章 文献回顾	20
第一节 计划生育利益导向政策的研究回顾	20
第二节 计划生育利益导向政策的理论基础	39
本章小结	47
第三章 计划生育利益导向政策的发展历程	49
第一节 城乡居民生育意愿的变迁	49
第二节 计划生育利益导向政策的发展演变	64
本章小结	71
第四章 旨在控制人口数量的利益导向政策	73
第一节 相关利益导向政策建立的背景	74

第二节 相关利益导向政策的实施过程	79
第三节 相关利益导向政策对控制人口数量的影响	107
本章小结	139
第五章 旨在提高人口素质的利益导向政策	141
第一节 相关利益导向政策建立的背景	142
第二节 相关利益导向政策的实施过程	144
第三节 相关利益导向政策对提升人口素质的影响	151
本章小结	159
第六章 引导出生人口性别比趋于正常的利益导向政策	161
第一节 出生人口性别比偏高的演变过程	162
第二节 相关利益导向政策的实施过程	170
第三节 相关利益导向政策对引导出生人口性别比趋于 正常的影响	175
本章小结	192
第七章 帮扶计划生育困难家庭的利益导向政策	193
第一节 相关利益导向政策建立的背景	194
第二节 相关利益导向政策的实施过程	195
第三节 计划生育困难家庭帮扶救助政策的影响	202
本章小结	213
第八章 结论与展望	215
附录 与计划生育利益导向政策相关的重要法规文件	228
后记	232

第一章

导论

改革开放 30 多年来,中国人口的飞速转变不仅在中国历史上甚至在世界上也是罕见的。我国育龄妇女总和生育率自 1992 年以来长期低于更替水平(1.8),而平均预期寿命在 1996 年超过 70 岁,人口自然增长率在 1998 年下降到 10‰,到 20 世纪末我国已经跨入了低生育率、低增长率、高寿命的国家行列。许多学者对中国生育率的研究表明,中国的生育政策广泛而深刻地影响着群众的生育观念和生育行为,从而导致了生育率的迅速转变^①。

早在 1984 年,埃尔南德斯(Hernandez)就明确指出,经济、社会因素可以通过与生育行为相关的奖励扶助制度达到影响生育动机和生育率的目的。然而在我国,能够把经济利益同生育控制融合在一起,或者说把经济利益渗透到计划生育工作中的重要途径之一,便是建立健全针对计划生育家庭的奖励扶助、优先优惠政策^②。从 1953 年的“提倡节制生育”,到 1980 年 9 月中共中央发表《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》,党

① 陈卫,《“发展一计划生育—生育率”的动态关系:中国省级数据在考察》,《人口研究》2005 年第 1 期,第 2—10 页。郭志刚,《中国的低生育水平及其影响因素》,《人口研究》2008 年第 4 期,第 1—12 页。

② Hernandez, Donald J,《Success or Failure? Family Planning Programs in the Third World West-port》,Greenwood Press,1984.

和政府的有关政策和文件中就明确规定,要“给予计划生育户以种种优惠帮扶,以此达到引导群众少生孩子的目标”。20世纪80年代中期以来,不仅优惠帮扶政策的覆盖面有了很大扩展,受惠对象几乎覆盖城乡所有独生子女家庭(包括农村地区的“双女户”家庭),受惠时间从少儿期延伸至老年期;而且实施目标也不再仅限于控制人口数量,还包括提高人口素质、引导出生人口性别比趋向正常以及帮扶计划生育困难家庭等。

作为本书的研究主题,“计划生育利益导向政策”所涵盖的一系列政策,其实质是政府在生产、生活和生育上对计划生育家庭特别是独生子女家庭进行奖励、优待、帮扶和保障,使他们能够得到多方面的优惠与照顾,对违反计划生育政策的家庭则给予经济制裁和行政、党纪处分,从而使更多的城乡居民的生育观念与生育行为符合法律法规要求。其中,导向机制与补偿机制是计划生育利益导向政策发挥作用的两种基本机制,通过这两种机制可以实现控制人口数量、提高人口素质、治理出生人口性别比失衡以及帮扶计划生育困难家庭的目标。

时至今日,计划生育利益导向政策的实施已近半个世纪,虽然不少学者对这个主题进行了宏观与微观层面的研究,但大多集中在探讨计划生育利益导向政策与控制人口数量之间的关系,而鲜有文献专门研究利益导向政策对提高人口素质、引导出生人口性别比趋于正常与帮扶计划生育困难家庭的作用等。但是,随着时代不断发展,人口结构、素质对经济社会发展的重要作用日益凸显,而且针对当代的人口新问题,中央及各级政府出台了不少有利于解决这些问题的政策措施。因此,有必要对这些政策措施进行全面深入的分析,为进一步推进计生工作提供理论指导。

基于此,本书首先系统梳理了计划生育利益导向政策的时空发展历程,进而重点对政策是否有利于控制人口数量、提高人口素

质、引导出生人口性别比趋于正常及帮扶计划生育困难家庭等进行深入分析与研究。由于一项政策的实施只是从一个方面产生影响,而且往往需要很长时间才能看出其真正效果,所以本书的研究只是一个初步探讨,希望能够引起更多学者的关注,对这一问题展开更加深入系统的调查与研究。

第一节 问题的提出

一、部分利益导向政策不适应人口发展要求

20 世纪 70 年代末,我国之所以推行独生子女政策,主要是迫于当时人口过快增长对经济社会发展产生较大压力的国情。而计划生育利益导向政策的施行,一方面是对响应国家号召、为国家控制人口过快增长作出贡献和牺牲个人利益的家庭具有补偿性功能,更重要的是具有引导广大群众少生孩子的导向功能。

然而,进入新世纪以来,我国人口发展态势更为复杂,除了要继续稳定适度低生育水平外,还需更加重视促进人口素质、结构、分布的统筹发展。2007 年,国家人口发展战略研究课题组在《国家人口发展战略研究报告》中指出,我国面临着比 20 世纪更为复杂的人口发展形势,虽然目前人口数量问题仍然是全面建设小康社会面临的重大问题,但从更长的时期看,人口素质、结构和分布问题将逐渐成为影响我国经济社会协调和可持续发展的主要因素,并对新时期人口数量调控产生重大影响。2010 年 9 月 21 日,时任国务院副总理李克强在出席中国计划生育协会成立 30 周年座谈会时指出,“在新的形势下进一步做好人口计生工作,要按照加快经济发展方式转变、调整经济结构的要求,在稳定适度低生育水平的基础上,更加重视提高人口素质、优化人口结构、促进人口

合理分布”^①。当年11月,《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》再次强调:要坚持计划生育基本国策,逐步完善政策,促进人口长期均衡发展。

因此,计划生育利益导向政策要根据有利于人口长期均衡发展的要求,一方面,在适度引导广大育龄夫妇的生育意愿与生育行为的同时,加大实施提高人口素质、引导出生人口性别比趋于正常方面的利益导向政策;另一方面,还应对目前部分省市区出台的一些旨在实现“出生人口数量越少越好”的利益导向政策(如部分省区至今仍实施的符合生育政策、但自愿放弃再生育的家庭给予一定金额的一次性奖励政策)予以淡化或调整。据笔者统计,我国31个省、自治区、直辖市的《人口与计划生育条例》(以下简称《计生条例》)中,有16个省、自治区、直辖市的《计生条例》明确规定对符合生育政策、但自愿放弃再生育的家庭给予一定金额的一次性奖励;有的省、自治区、直辖市虽未在其《计生条例》中做出此类明确规定,但是其下辖的部分地(市)、县(市)却针对上述对象采取了500—4 000元不等的一次性奖励。上述奖励措施的实施,并未对放弃再生育家庭的生活质量产生明显的提升,但却传递着一个重要讯息:只生一个孩子即是对国家作贡献。然而,这种宣传观念已落后于我国人口发展态势的变化,如果一些政府部门及群众不能及时转变这种观念,那么几十年后的中国政府可能像如今的西方国家那样,受困于人们不愿生育两个孩子的现实。一旦群众的生育观念固化,再采取补救措施就很难产生明显成效。

二、奖励对象日益增多,财政压力大

当前,我国符合领取计划生育奖励待遇的家庭越来越多。这

^① 李克强,《要坚持计划生育基本国策 稳定适度低生育水平》, http://finance.ifeng.com/news/special/laolinghua/20100922/2648200_shtml.

主要表现在两方面：一是只生一个孩子的家庭越来越多，即新进入领取独生子女父母奖励金的人数越来越多；二是20世纪80年代初响应国家号召的育龄夫妇逐渐进入60周岁。由此，符合领取城镇独生子女父母退休奖励金与农村部分计划生育家庭奖励扶助金的人数越来越多，而且与独生子女16周岁之前得到的奖励金相比，这两笔奖励金的数额更大，需要财政支出的费用也更多。

由于许多计划生育奖励金的领取都以是否拥有独生子女证（后来改为“独生子女父母光荣证”）为凭，所以根据育龄夫妇领证情况的变化趋势可以大致推断出计划生育奖励金的支出情况。鉴于独生子女领证率^①指标受到育龄夫妇年龄结构的较大影响，因此本书根据独生子女领证人数来考察计划生育奖励金的支出情况。其中，1989年领取独生子女证的家庭有3790万户，1995年迅速上升至4910万户，到2007年时独生子女领证家庭已达到5830万户，占已婚育龄妇女人数的22.4%（见图1）。

在独生子女16周岁以前领取的计划生育奖励金主要是独生子女保健费（或独生子女父母奖励金），各省的发放标准大约是每个家庭每月10—20元。笔者假设每个独生子女家庭每月领到10元奖励金，则仅此一项数额很小的奖励措施，全国各级财政每年就需支付给独生子女父母69.96亿元。

首批实施计划生育政策的育龄夫妇在进入60周岁（或退休）后领取的奖励金，主要为城镇独生子女父母退休奖励金与农村部分计划生育家庭奖励扶助金。由于缺乏城镇独生子女父母的相关数据，下面以农村部分计划生育家庭奖励扶助政策为例，考察未来

① 实际上，独生子女领证数量与独生子女真实数量间存在着一定差异。一方面，已经领取独生子女证的夫妇可能会违背协议再次生育，这使得实际独生子女数有可能被高估；另一方面，领取独生子女证的夫妇未包括只生育一个孩子但尚未领证的夫妇，而这又使得实际独生子女数有可能被低估。所以，虽然独生子女领证人数并不严格等同于实际独生子女数，但绝大部分领证妇女都会遵守约定终身只生育一个孩子，因此可以说，独生子女领证人数基本能够代表独生子女人数。

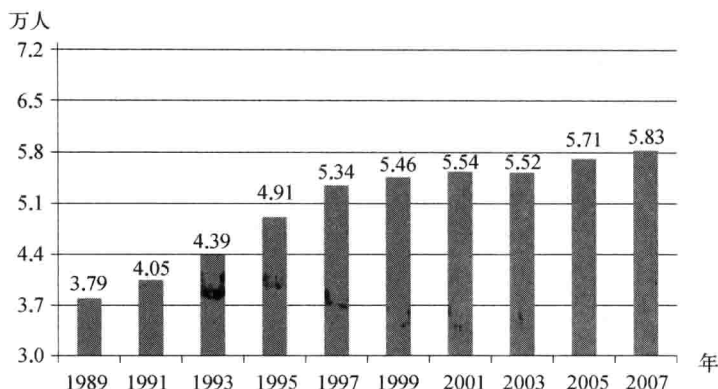


图1 1989—2007年我国独生子女领证人数变动趋势

资料来源：《中国计划生育年鉴》（1989—2008年，2004年更名为《中国人口和计划生育年鉴》）

一段时期此项政策所需财政支出的变动趋势。

李梅在假设不同奖励扶助标准和目标人群的基础上，测算了2005—2050年农村部分计划生育家庭奖励扶助金所需的全国财政总支出，结果表明：

（1）假设奖励扶助标准为50元/人·月，对1973—2001年间^①实行计划生育的目标人群进行奖励扶助的总财政支出在2006—2021年保持快速增长，年平均增加3.8亿元，2021年达到峰值72.26亿元，此后由于领取人数逐年下降，所需财政支出也相应下降，到2047年将不足1亿元；

（2）假设2006年奖励扶助标准全部提高到80元/人·月，2006—2020年期间奖励扶助标准上升速度更快，到2021年财政支出将达到峰值即115.61亿元；

^① 我国出台的《农村部分计划生育家庭奖励扶助政策》中对领取奖励金的人员界定就是“1973—2001年实行计划生育政策”的家庭，而2001年以后农村实行计划生育政策的家庭是否能够领取，国家相关政策中还未作出明确规定。

(3) 假设奖励扶助标准仍为 50 元/人·月,但 1973 年以来符合条件的农村家庭都可领取,那么到 2021 年(87.09 亿元)不仅需比第一个假设中相同年份多支付 14.83 亿元,而且相关数值还继续呈上升趋势,并将在 2048 年达到峰值 255.88 亿元。随后开始逐步减少。而如果目标人群相同,但奖扶标准提高到 80 元/人·月,到 2048 年时需财政支出 409.41 亿元^①。

上述几种测算结果表明,由于奖励扶助金的支出越来越多,对各级财政的压力也就越来越大,那么,国家面临的财政压力势必也将越来越大。但如果对新进入的符合领取条件的农村人口(即 2001 年以后农村实行计划生育政策的家庭,亦称“第二代”计划生育家庭)不再发放奖扶金,则可预计从 21 世纪 30 年代、我国正式达到老龄化高峰期时起,上述做法会大大减弱财政支出的压力。

三、人口问题日益凸显,亟待调整利益导向政策

人口构成要素不仅包括人口数量,还包括人口素质、结构、分布等。然而,自 20 世纪 70 年代末计划生育利益导向政策正式实施至今,利益导向目标主要集中在如何引导人们少生孩子上,而以“提高出生人口素质、引导出生人口性别比趋于平衡”为方针来实施的计划生育利益导向政策却一直未能发挥有效的作用。即使是 2003 年备受瞩目的“关爱女孩行动”,到目前为止也未能全面推广,已开展的地区其实施效果亦不尽人意。而相关资料显示,我国出生人口素质较低与出生人口性别比偏高等问题已日益凸显,成为 21 世纪上半叶亟须解决的人口问题。

首先,从出生人口素质来看,出生缺陷发生率是一个主要的衡量指标,考察其变化趋势可得出出生人口素质的发展情况。从 20 世

^① 李梅,《农村部分计划生育家庭奖励扶助制度研究》,华东师范大学人口研究所硕士论文。

纪 90 年代开始,我国出生缺陷发生率呈逐渐上升态势,1998 年为 9.56‰,2010 年达到了 14.79‰;而部分省市出生缺陷发生率上升趋势更为显著,如广西在 2000—2005 年间出生缺陷发生率分别高达 17.46‰、17.98‰、26.20‰、20.21‰及 21.86‰^①;北京市怀柔区出生缺陷总发生率从 2003 年的 3.8‰快速上升到 2007 年的 22.25‰^②。2002 年,国家卫生部、中国残联联合印发了《中国提高出生人口素质、减少出生缺陷和残疾行动计划(2002—2010)》,该行动计划指出,我国每年有 20 万—30 万名肉眼可见的先天畸形儿出生,加上出生后数月和数年才显现出来的缺陷,先天残疾儿童综合高达 80 万—120 万人/年,占每年出生人口总数的 4%—6%^③。

其次,从有利于提高人口科学文化素质的受教育状况考察,虽然 1978—2007 年间我国各年龄段入学率都有了很大提高,如全国初中毛入学率从 20%提升到 98%,高中阶段教育毛入学率从不足 10%提高到 66%,高等教育毛入学率从不到 1%提高到 23%^④,但人口科学文化素质的总体水平还不高。这主要表现在三个方面:一是人口文盲率仍大大高于发达国家的水平,其中 2008 年我国 15 岁及以上的文盲人口占 15 岁及以上总人口的 7.77%^⑤,而同期发达国家的文盲率在 2%以下;二是高等教育入学率远低于发达国家,目前美国高等教育毛入学率已超过 80%,日本和韩国均超过 50%,进入高等教育普及阶段^⑥;三是平均受教育年限不仅低

① 张丹妍等,《出生缺陷的研究进展》,《中国优生优育》2010 年第 1 期,第 4—7 页。

② 周亚玲、李桂香等,《北京市怀柔区 1999—2008 年出生缺陷检测分析》,《中国优生与遗传杂志》2010 年第 6 期,第 101—102 页。

③ 《关于印发〈中国提高出生人口素质、减少出生缺陷和残疾行动计划(2002—2010)〉的通知》(卫基妇发[2002]162 号),<http://www.law-lib.com/lawhtml/2002/40818.htm>。

④ 《改革开放 30 年我国教育成就和未来展望》,http://news.xinhuanet.com/theory/2008-10/07/content_10160445.htm。

⑤ 《各地区按性别的 15 岁及 15 岁以上文盲人口(2008 年)》,《2009 年中国统计年鉴》电子版,<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2009/indexch.htm>。

⑥ 毛盛勇,《中国高等教育的规模分析》,<http://www.haust.edu.cn/article/detail.aspx?id=23240>。

于发达国家的人均受教育水平,而且低于世界平均水平。因此,未来时期内快速提高我国人口受教育水平将面临较大的挑战。

最后,出生人口性别比平衡是人口性别结构平衡的前提,也是人口再生产与人类社会赖以生息繁衍的最基本因素。20世纪80年代中期我国出生人口性别比开始偏离正常水平,并出现不断加大的趋势。2000年,全国平均出生人口性别比已达116.9,其中有11个省份的出生人口性别比超过120。2005年全国平均出生人口性别比超过120,其中最高的省份出生人口性别比竟达到137.3。“出生人口性别比失衡将带来一系列社会问题”的观点已成为广大学者与群众的共识,比如婚姻挤压、家庭矛盾、人口再生产能力减弱等。因此,有必要研究如何采取有效措施在社会上形成男女平等的氛围,以引导出生人口性别比尽快趋于正常化。

四、补偿机制缺失,呼唤相关扶助政策

独生子女家庭本身具有较大的风险性。一旦独生子女不幸伤残或早亡,不仅家庭可能会陷入经济贫困,而且父母也将承受巨大的精神压力,并面临未来养老的担忧。因此,这些计划生育特困家庭尤其应得到政府的重视和帮助。

目前,涵盖出生到死亡的计划生育奖励扶助政策应具有“补偿性”功能已得到了广大干部及群众的认可,体现了党和国家对计划生育家庭所作牺牲给予补偿承诺的兑现。但由于现有的奖励扶助制度存在严重的“碎片化”现象,使得对于独生子女严重伤残或死亡家庭、计划生育手术并发症家庭等计划生育困难群体的帮扶措施不能有效发挥作用。如2007年国家出台了计划生育特别扶助制度,以保障独生子女不幸伤残或死亡的父母在年老时能有一定金额的收入,但是笔者在对一些独生子女不幸伤残或死亡的家庭进行深入访谈后发现,那些父母在精神上承受着很大压力,而且该家庭在用于伤残独生子女的抚养和医疗康复费用方面也有相当沉

重的负担。这些父母表示,最担心的是自己去世后,由谁来照顾严重伤残的独生子女^①。

而目前国家的相关制度中,除了给予数额不高的奖扶金外,并未有其他帮扶独生子女严重伤残或死亡的并发症管理制度及鉴定方法,且仍然延续 1990 年制定的政策,这显然已无法适应社会发展的需要。加之国家对计划生育手术并发症者的补贴方法和标准均没有明文规定,很多省、市也并未将这一补贴费用列入财政预算,以致经费来源没有保障。同时,针对这一帮扶对象的宣传工作较弱,而一些地区鉴定标准偏紧,手术并发症数量漏报较大^②,造成相当一部分并发症患者没有享受到政策扶持,或对其采取的扶持标准较低。因此,对于这些响应国家计划生育政策的困难群体,政府应进一步完善针对他们的关爱帮扶措施,这样不仅可以缓解困难群体的生活窘境,还将有助于稳定现行低生育水平。

第二节 相关概念辨析

虽然 20 世纪 70 年代末以来不断有学者对计划生育利益导向政策进行探讨,但是利益导向政策的内涵、功能、分类等迄今未能在学者中形成一定的共识。因此,笔者认为有必要先对相关概念进行界定。这也是本书立论的基础所在。

一、生育政策及分类

计划生育政策是指一个国家或地区从社会、经济、政治、资源、

^① 桂世勋等,《普惠制背景下的吴中区计划生育优先优惠政策研究》,内部报告,2009 年。

^② 詹鸣,《关于建立计划生育手术并发症患者扶助制度的调研思考》,《中国人口学会年会论文汇编(2010)》,2010 年中国人口学会。

生态环境等综合战略利益出发,同时考虑到大多数群众的接受程度,对其人口的生育行为所采取政府态度。

由于不同的国家或地区在经济、社会、资源、环境等方面处于不同的发展阶段,因此有些国家或地区的生育政策旨在鼓励多育行为,而有些国家或地区的生育政策则是限制多育行为。无论何种选择,都是由人口发展与经济社会发展相适应的规律所支配的。

在我国,自20世纪50年代中期以来,一直实施的是鼓励节制生育的政策,并于70年代初期明确了计划生育的政策要求,形成了“晚、稀、少”的计划生育工作方针。由于我国人口基数较大,加之1962年至70年代初期人口出生高峰期出生的一批人逐步进入婚育年龄,当时中国即将进入新一轮人口出生高峰。因此,1980年中共中央发布的《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》中,反复强调一对夫妇只生育一个孩子的迫切性,即众所周知的“独生子女政策”。当时一孩政策在农村陷入窘境,并导致了干群关系的恶化,难以为继。1984年《关于计划生育工作情况的汇报》(即中央7号文件)对这一政策进行了调整,形成了所谓的“现行生育政策”:即在农村适当放宽生育二胎的条件;严禁计划外二胎和多胎;严禁生育问题上搞徇私舞弊和不正之风;人口在1000万人以下的少数民族允许一对夫妇生育二胎,个别可生育三胎,但不准生四胎。从各省区实施的计划生育政策看,目前城乡实施一孩政策的地区有北京、天津、上海、重庆、江苏、四川;而城市实施一孩政策、农村第一个孩子为女孩者可以生育第二个孩子的“一孩半政策”的省和自治区有:河北、山西、内蒙古、黑龙江、辽宁、吉林、浙江、安徽、福建、江西、山东、河南、湖北、湖南、广东、广西、贵州、甘肃、陕西;城乡均实施“二孩政策”的省和自治区有青海、海南、云南、宁夏、新疆;而西藏藏族农牧民没有生育数量的限制。

鉴于我国因地制宜实施的有区别的生育政策,郭志刚等对各

省和自治区的政策生育率进行了测算,并根据测算结果把省级政策生育率划分为四类:政策生育率在1.0—1.3之间的,大致对应于上述以独生子女政策为主的六个省区;政策生育率在1.3—1.5之间的,大致对应独生子女政策与农村独女可生二胎的政策混合的情况,包括辽宁、黑龙江、广东、吉林、江西、湖北、浙江、湖南、安徽、福建、山西等十二个省和自治区;政策生育率在1.5—2.0之间的,对应于独女可生二孩政策与二孩政策混合情况,包括河南、陕西、广西、甘肃、河北、内蒙古、贵州这七个省区;政策生育率在2.0以上的,对应可生育二孩及以上政策的地区,包括云南、青海、宁夏、海南、新疆这五省区^①。

二、计划生育利益导向政策及其功能分类

目前,对于“计划生育利益导向政策”这一概念的认知较为混乱,有的学者直接称之为“计划生育利益导向机制”,有些则称之为“计划生育利益导向制度”,还有的称之为“计划生育家庭优先优惠政策”或“计划生育奖励政策”等。由于本书主要探讨各项利益导向政策的时空发展历程以及该项政策是否发挥效应,而未牵涉到利益导向政策体系的作用机制,加之目前的计划生育奖励扶助、优先优惠政策更多地相当于一项措施的行为准则,法律效应较弱,所以本书将其统称为“计划生育利益导向政策”。

计划生育利益导向政策是政府在生产、生活和生育上对计划生育家庭特别是独生子女家庭进行奖励、优待、帮扶和保障,使他们能够得到多方面的优惠与照顾;对违反计划生育政策的家庭给予经济制裁和行政、党纪处分,从而使更多城乡居民的生育观念与生育行为符合国家政策的规定,因而制定的一系列法律法规的总

^① 郭志刚,《北京市生育水平和出生性别比及外来人口影响》,《中国人口科学》2003年第6期,第53—57页。