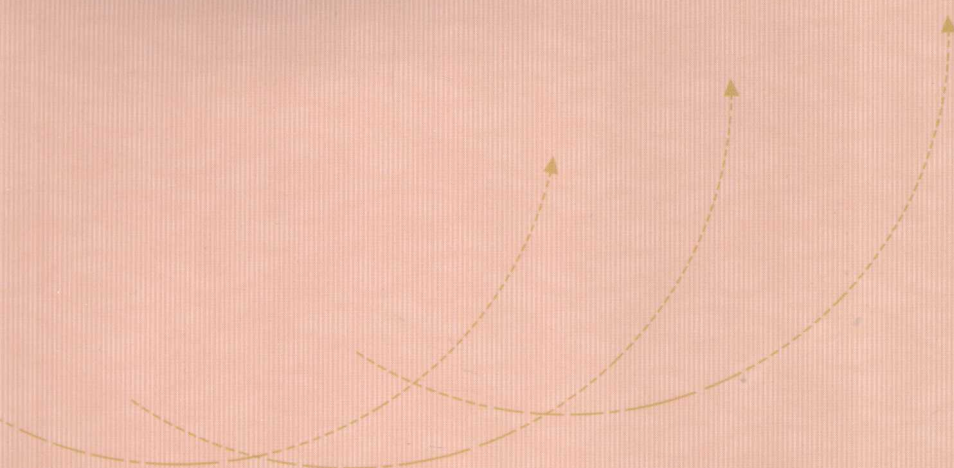


*Renkouhejihua shengyu
liyidaoxiangzhengcexianjiu*

人口和计划生育 利益导向政策研究

国家人口和计划生育委员会政策法规司 编

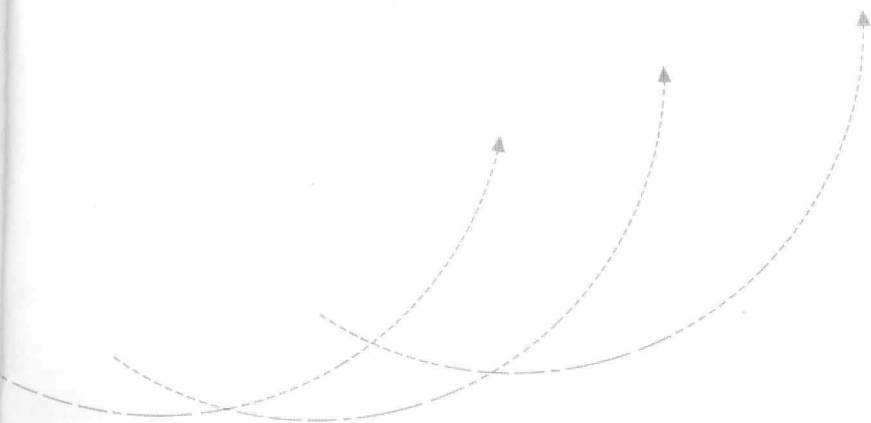


中国人口出版社

*Renkouhejihua shengyu
liyidaoxiangzhengcexianjiu*

人口和计划生育 利益导向政策研究

国家人口和计划生育委员会政策法规司 编



中国人口出版社

图书在版编目(CIP)数据

人口和计划生育利益导向政策研究/国家人口和计划生育委员会政策法规司编. —北京:中国人口出版社, 2009. 5

ISBN 978 - 7 - 80202 - 993 - 4

I. 人… II. 国… III. ①人口—政策—研究报告—中国
②计划生育—政策—研究报告—中国 IV. C924. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 067859 号

人口和计划生育利益导向政策研究 国家人口和计划生育委员会政策法规司 编

出版发行	中国人口出版社
印 刷	北京普瑞德印刷厂
开 本	880 × 1230 1/32
印 张	11.875
字 数	400 千字
版 次	2009 年 5 月第 1 版
印 次	2009 年 5 月第 1 次印刷
书 号	978 - 7 - 80202 - 993 - 4
定 价	15.00 元

社 长	陶庆军
网 址	www. rkcb. net
电子信箱	rkcb@126. com
电 话	(010)83519390
传 真	(010)83519401
地 址	北京市宣武区广安门南街 80 号中加大厦
邮 编	100054

版权所有 侵权必究 质量问题 随时退换
(内部资料 注意保存)

编 委 会

主 编 于学军

副 主 编 赵延配 苏荣挂

编 者 周美林 顾海路

李 瑞 关 璐

序 言

随着我国经济社会发展进入新阶段，人口和计划生育工作也进入到稳定低生育水平、统筹解决人口问题的新时期。加强人口和计划生育利益导向机制建设成为落实科学发展观，促进和谐社会构建的重要举措，也是当前建设人口和计划生育工作新机制，转变人口和计划生育工作思路与方法的最紧迫任务之一。《中共中央国务院关于全面加强人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决定》（中发〔2006〕22号）明确要求“建立和完善政府为主、社会补充的人口和计划生育利益导向政策体系”。

为深入研究人口和计划生育利益导向政策体系的理论与实践问题，近些年来，我司组织了有关专家、学者，以及部分省（市）人口计生委对当前利益导向机制建设中的一些突出问题，比如农村计划生育夫妇养老问题、独生子女优惠政策改革、农村集体资产分配对农村人口计生工作的影响以及人口和计划生育的民生问题等展开课题研究，认真总结了部分省（市）开展人口和计划生育利益导向机制建设的经验，汇总分析了国际上一些国家开展计划生育的经验和做法，研究探讨新时期做好人口和计划生育工作的思路与对策，形成了一批很有价值的研究成果。

这些成果的取得，是课题组专家学者辛勤付出的结果，也得到了各级领导、各相关省（市）人口计生委的大力支持和积极配合，在此表示衷心感谢。本书选录了其中 12 篇具有代表性的课题研究成果，供各级人口计生委、各相关部门以及各研究机构专家学者、相关人员参阅。由于编者水平有限、经验不足，编写尚有诸多不足之处，敬请读者批评指正。

国家人口计生委政策法规司

二〇〇九年四月

目 录

构建人口和计划生育福利制度 从根本上解决计划生育 民生问题	
南开大学人口与发展研究所	(1)
计划生育利益导向机制作用原理	
南京人口管理干部学院	(17)
农村计划生育夫妇养老问题及对策	
农村计划生育夫妇养老问题及对策研究课题组	(68)
人口和计划生育利益导向机制的跨学科探索	
北京大学人口研究所	(118)
独生子女优惠政策改革调查研究	
中国人口与发展研究中心	(141)
农村集体资产分配对农村人口和计划生育工作的影响及 对策研究	
山西省社会科学院人口研究中心	(198)
努力推进利益导向机制创新发展 不断提高计划生育 群众保障水平	
上海市人口计生委	(246)
浙江省计划生育利益导向机制建设研究	
浙江省人口计生委课题组	(264)

“三结合”在人口计生工作新机制建设中的地位和作用

四川省人口计生委课题组 (291)

关于甘肃省计划生育利益导向实践的分析与评价

甘肃省人口计生委课题组 (305)

部分国家计划生育政策及启示

南开大学人口与发展研究所 (326)

部分国家计划生育利益导向政策概观

中国人口与发展研究中心 (355)

构建人口和计划生育福利制度 从根本上解决计划生育民生问题

南开大学人口与发展研究所 李建民

中共十六届六中全会通过《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出构建社会主义和谐社会的伟大目标，充分体现了以人为本的民生思想。胡锦涛同志在2007年召开的中共第十七次全国代表大会上的报告中进一步鲜明地提出：要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点，尊重人民主体地位，发挥人民首创精神，保障人民各项权益，走共同富裕道路，促进人的全面发展，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。^①胡锦涛同志的报告从科学发展观的高度，继承和发展了毛泽东同志提出的中国共产党全心全意为人民服务的根本宗旨和邓小平同志的民生思想，宣示了中国共产党在新的历史条件下的伟大使命和执政理念。

在我国，计划生育是与人民群众的生活和幸福息息相关的重大民生问题，人口和计划生育工作在构建社会主义和谐社会中肩负着重大使命。坚持以人为本、以民生为重，应该成为我国人口和计划生育工作的基本方针；构建人口和计划生育福利制度，从根本上解决计划生育民生问题，应该成为当前我国人口与计划生育工作的当务之急。

^① 胡锦涛：“高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗”，在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告，2007年10月15日。

一、民生及其含义

（一）民生的含义及本质

“民生”一词最早出现在春秋末期,《左传》中有曰:“民生在勤,勤则不匮。”战国时代的屈原在《离骚》中曾叹曰:“长太息以掩涕兮,哀民生之多艰。”这种朴素的民生思想也体现在老子的道学和孔孟的儒家学说中。孙中山先生在1924年撰写的《民生主义》一文中指出:“民生就是人民的生活,国民的生计,群众的生命便是。”^①所谓民生,其基本内涵就是国民的生计和生活,包括衣、食、住、行等要素。

在当代中国社会,民生具有更为丰富的含义,它体现了现代社会中人的生存权利和发展权利。从这个意义上讲,民生问题的本质就是人的生存权利和发展权利的切实保障与充分实现。因此,民生问题不仅是人民群众的物质生活,而且也包括人民群众的精神生活;不仅包括人民群众物质生活和精神生活需求的满足,也包括其物质生活和精神生活的创造。所以,民生就是人民的生活,民生就是人民的利益,民生就是人民的福祉,民生就是人民的幸福。

（二）民生的特点

民生是一国之人民生存、生活、发展的状态和条件。民生不仅是社会和经济发展的基本方面,而且也是人类社会存在和发展的基础。由此,民生问题具有以下特点:

1. 民生是人类首要的实践活动。悠悠万事,民生唯大。无论对一个社会整体而言,还是对社会中的每一家庭或个体而言,民生都是首要的实践活动。解决民生问题、提高民生质量也是人类社会实践活动的首要目的。马克思、恩格斯指出:“我们首

^① 孙中山:“民生主义”,载《孙中山文集》,团结出版社,北京,1997年。

先应当确定一切人类生存的第一个前提也就是一切历史的第一个前提，这个前提就是：人们为了能够‘创造历史’，必须能够生活。为了生活，首先就需要衣、食、住以及其他东西。因此第一个历史活动就是生产满足这些需要的资料，即生产物质生活本身。”^① 马克思和恩格斯的这一论断在哲学意义上深刻地阐释了民生在人类发展中的意义。“以人为本”作为科学发展观的核心，是强调满足人作为主体生存和发展的需要，以发展为科学发展观的“第一要义”是强调发展是满足民生需求的基础和前提。

2. 民生是每一个社会成员的基本权利。民生事关人民的生命、生产和生活，这不仅是人民生活的基本方面，也是人民的基本权利。从这个意义上讲，民生是人权的重要内容。联合国1948年12月10日通过的《世界人权宣言》规定了人人有权享有生命、自由和人身安全；人人在各国境内有权自由迁徙和居住；每个人作为社会的一员，有权享受社会保障，并有权享受他的个人尊严和人格的自由发展所必需的经济、社会和文化方面各种权利的实现；人人有权工作、自由选择职业、享受公正和合适的工作条件并享受免于失业的保障；每一个工作的人，有权享受公正和合适的报酬，保证使他本人和家属有一个符合人的尊严的生活条件，必要时并辅以其他方式的社会保障；人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务；在遭到失业、疾病、残废、守寡、衰老或在其他不能控制的情况下丧失谋生能力时，有权享受保障；人人都有受教育的权利，教育应当免费，至少在初级和基本阶段应如此。这些权利内容充分体现了民生，同时也规定了各国政府的责任。因此，民生权利既来源

^① 马克思、恩格斯：《马克思恩格斯选集》（第1卷），人民出版社，北京，1972年，第32页。

于人权，同时也是人权的具体体现。关注民生就是关注人权，重视民生就是尊重人权，保障民生就是保障人权，改善民生就是改善人权。

3. 民生是国家政治的社会基础。民不聊生，政治则动荡，中国封建时代的统治者和政治家对民生问题的关注是因维护其统治稳定的需要。在当今世界，民生政治已经成为一种时代潮流。在现代民主社会，民生仍然是国家政治的社会基础，但民生是建立在民主的基础之上：民生是人民自主的民生，民生是人民的民主权利的实现，民主是民生权利的政治保障。在社会主义中国，民生的政治意义也在于此。中国共产党提出“以人为本、执政为民”的执政理念，正是体现了中国共产党的民生思想和社会主义国家的政治本质。因此，民生政治应该成为我国全面建设小康社会与和谐社会制度和政策安排的政治基础。

4. 民生是社会经济发展的重心。社会经济发展的最终目标是实现人的自由和全面发展，不断提高民生质量是达成这一目标的根本途径。民生质量是指一国人民的生命和生活的品质，它反映了一个国家的社会、经济、政治和科技等方面的综合发展水平和协调发展状况。社会经济发展停滞甚至倒退，则民不聊生；社会经济发展不协调，则民生问题丛生。发展是科学发展观的第一要义，而提高民生质量是发展的首要任务，我国全面建设小康社会也正是全面提高民生质量。所以，我们必须以民生为重心，促进和协调社会经济发展，为解决民生问题 and 不断提高民生质量创造物质条件和社会环境。

5. 民生是一个动态过程。在不同的社会经济发展阶段，民生问题的重点会有所不同，民生的内涵也会不断地变化和丰富。换言之，民生的重点是以最广泛人民群众的最基本、最现实、最迫切的需求为转移的。就我国目前而言，民生问题突出表现在劳动就业、社会保障、收入分配、教育卫生、居民住房、安全生产、司法和社会治安等方面关系群众切身利益的问题。在我

国全面建设小康社会的历史阶段，民生的含义和内容比以往任何时候都更加丰富。民生之本，也由原来的生产、生活资料，上升为生活形态、文化模式、市民精神等既有物质需求也有精神特征的整体样态。^①

二、民生与和谐社会

在新的历史条件下，中国共产党提出了新的历史使命，即以科学发展观为指导，全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会。从科学发展观的高度认识民生问题，在全面小康和社会主义和谐社会的建设中解决民生问题，改善民生状况，全面提高民生质量，是中国共产党作为执政党确立的新时期的民生政治之道。

（一）科学发展观视野中的民生问题

发展观是关于发展的本质、目的、内涵和要求的总体看法和根本观点。科学发展观，是以胡锦涛同志为总书记的党中央在坚持马克思主义发展理论和党的三代中央领导集体关于发展的重要思想，科学总结我国的发展实践，正确把握新世纪、新阶段我国发展的基本阶段性特征，根据新时期中国共产党的历史使命，提出的新的发展观和指导思想。科学发展观从理论和实践两个方面丰富和发展了马克思主义发展观，是新时代的中国共产党宣言。“以人为本”构成了科学发展观的核心价值取向，体现了对“人的自由和全面发展”的追求，是“人本主义”在发展理念上的复归。

民生问题是科学发展所要解决的首要问题。“以人为本”是科学发展观的核心，在党的执政宗旨上体现为“以民为本”，即

^① 李抒望：关注民生：构建和谐社会的基础，中国党政干部论坛，2007年第4期。

权为民所用、情为民所系、利为民所谋；在国政、国策上具体化为“以民生为本”，即始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点，尊重人民主体地位，发挥人民首创精神，保障人民各项权益，走共同富裕道路，促进人的全面发展，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。科学发展观丰富了社会主义发展的内涵和社会主义的本质要求，以民生为本是科学发展观在现实发展中的具体落实，是以人为本思想的具体实践。基于民生所求的发展是科学的发展，基于人民之力的发展是可持续的发展。中共十七大提出：必须坚持以人为本。全心全意为人民服务是党的根本宗旨，党的一切奋斗和工作都是为了造福人民。这不仅是中国共产党对执政宗旨的郑重宣示，而且也是对发展与民生关系的科学阐释，充分体现了发展以人为本，发展以民生为重。

（二）解决民生问题与构建社会主义和谐社会

民生改善是和谐之本。民生问题关系到我国改革、发展和稳定的全局。改善民生、提高民生质量是构建社会主义和谐社会的最主要的内容。改革开放以来，我国的社会经济发展取得了巨大的进步，人民群众的生活也发生了翻天覆地的变化。但另一方面，由于社会转型与社会结构变迁、社会利益格局的变化，以及我国政府社会发展制度建设的滞后等原因，引发了一些社会问题，如收入差距扩大、社会公共资源分配不公、就业难、贫困现象依然存在、新的“三座大山”（教育、住房、医疗费用高）给民生带来的巨大压力等，许多计划生育家庭也面临着各种实际困难。这些社会问题不仅影响到人民群众的生活质量，不仅直接威胁着社会的和谐与稳定，而且也成为严重制约我国经济协调、可持续发展的障碍。

切实解决民生问题是构建和谐社会的根本途径。和谐社会不是空中楼阁，而是建立在人民安居乐业基础之上。民生不安，

社会则不宁，更谈不上和谐。改善民生是和谐发展的前提和基础，只有高度关注最广泛人民群众的最迫切的要求，只有切实解决最广泛人民群众的最现实的困难，只有真正满足最广泛人民群众的最基本的需求，才能真正维护社会正义，才能真正化解社会矛盾，才能真正维持社会稳定，才能真正实现社会和谐。社会主义和谐社会是以人为本的社会，而民生为本是以人为本最本质的规定。坚持以人为本的根本要求在于坚持民生为本，即以人民的生命、生存、生活为根本。坚持民生为本，就是坚持民生为先，民生为根，民生为重。

提高民生质量是促进社会和谐发展的根本手段，在构建和谐社会的进程中，必须始终坚持将改善民生放在首位。关注民生、重视民生、保障民生、改善民生，始终是政府的基本职责，这既是执政为民、以人为本的具体体现，也是化解新时期社会矛盾、社会问题和促进整个社会得以和谐发展的根本前提。胡锦涛总书记在中央党校省部级干部进修班上的讲话中指出，在指导思想上要“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，要坚持权为民所用、情为民所系、利为民所谋”；在实施路径上强调要真诚倾听群众呼声，真实反映群众愿望，真正关心群众疾苦，多为群众办好事、办实事；核心是发展成果要由全体人民共享，要坚持共同富裕。

三、人口和计划生育与民生

作为一项基本国策，我国的人口和计划生育政策关系到社会、经济、资源、环境的可持续发展，关系到中华民族的兴衰。在微观层面上，计划生育关系到个人和家庭的生存、生活、发展和幸福。因此，计划生育不仅是我国的一项基本国策，而且也是与人民生活息息相关的重大民生问题。正如《中共中央 国务院关于全面加强人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决

定》所指出的，人口众多、人均占有量少的国情，人口对经济社会发展压力沉重的局面，人口与资源环境关系紧张的状况，是全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会所面临的突出矛盾和问题……实现我国经济社会又好又快发展所面临的重大问题，无不与人口数量、素质、结构、分布密切相关。人口和计划生育从各个方面影响着民生质量，并且随着人口形势及其与社会经济发展关系的变化，新的民生问题和民生需求也在不断地产生，对政府的民生制度和政策安排不断提出新的要求。

（一）我国计划生育与民生关系的两重性

在我国的政策语境和社会语境中，“计划生育”一词与国际上普遍理解的“计划生育”一词完全不同。在国际上，计划生育被理解为夫妇根据自己的意愿和需求而主动地采取避孕措施，节制生育。在我国，计划生育是基于国家利益而实行的生育控制政策，并具体规定了夫妇生育孩子的数量等计划。从这个意义上讲，我国的计划生育实际上是由国家计划的生育，或者说是“计划家庭”（planned family），而不是“家庭计划”（family planning）。由此，我国计划生育与民生的关系就具有了两重性：

1. 计划生育为改善我国民生做出了伟大的历史性贡献。我国的计划生育政策是在20世纪70年代后期制定并开始强力推行的，在当时的历史背景下，无论是国家还是民众都经历了一个艰难和痛苦的时期。但是，在计划生育政策的强力推动下，我国的生育率迅速下降，人口再生产类型在短短的二十几年中就完成了转变，实现了低出生、低死亡、低增长的现代人口再生产类型。作为一个人口众多的发展中国家，人口的迅速转变及时地与我国的改革开放相契合，为经济腾飞创造了难得的历史机遇。改革开放以来，计划生育为使我国摆脱整体性贫困、解决基本民生问题做出了巨大的历史性贡献，并为全面建设小康社会与和谐社会，在更高的层次上解决和改善民生问题创造了条件。

2. 在特定的历史条件下，我国的计划生育政策也引致了一些民生问题。从本质上讲，计划生育政策不是激励性的政策，而是规制性的政策，即规制人们生育行为的制度安排。虽然我国的计划生育政策是为了从根本上解决我国的民生问题，但是由于计划生育政策是在社会和经济还相当落后的条件下推行的，现实的生存和生活环境使群众（特别是生活在农村的广大农民）的生育需求与国家计划生育政策的要求并不一致，许多计划生育家庭在生产和生活上也的确遇到了实际困难，面临着诸如家庭人力资源短缺、家庭抵御风险的能力弱化、在农村集体资源分配中处于不利地位等民生问题。所以，在较长的一段时期内，计划生育的国家利益与许多群众的个人利益并不一致，甚至相互矛盾和冲突。

（二）我国计划生育民生问题的特殊性

与其他领域的民生问题不同，我国计划生育的民生问题具有特殊性。由于计划生育政策是国家直接规制和干预群众的生育行为，这种规制和干预对计划生育群众的生产和生活造成了直接的、长期的影响，并引致了许多计划生育群众的民生问题。

当然，当一项政策的规制与民众需求之间存在矛盾的时候，当一项政策的社会认可度不高的时候，并不一定意味着这项政策不合理。如果说在巨大人口压力条件下实行计划生育政策是必然之举的话，如果说在社会经济发展水平还很低的情况下，实行计划生育是为了中华民族的长远利益的必要之举的话，那么，当实行这一规制性的政策时，政府就应该同时在这个方面做出相应的制度安排，以保证实行计划生育群众的利益不受损，同时也要保证实行计划生育群众获得相应的收益。但是，我国在制定现行的计划生育政策时，并没有做出这样的制度安排，其结果是计划生育群众承担了国家人口政策的社会成本。打个比喻，一列高速行驶的列车遇到紧急情况而紧急刹车时，必然使列车上的乘客发生跌撞。庞大而迅速增长的中国人口就像这