

聚焦人口民生

第五届中国人口问题高级资讯会报告集

崔丽 郑晓瑛 主编



中国人口出版社



图书在版编目(CIP)数据

聚焦人口民生:第五届中国人口问题高级资讯会报告集/崔丽,郑晓瑛主编.
—北京:中国人口出版社,2011.12

ISBN 978-7-5101-1034-4

I. ①聚… II. ①崔… ②郑… III. ①人口—问题—中国—文集
IV. ①C924.24-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 244678 号

聚焦人口民生

第五届中国人口问题高级资讯会报告集

崔 丽 郑晓瑛 主编

出版发行	中国人口出版社
印 刷	北京普瑞德印刷厂
开 本	787 毫米×1092 毫米
印 张	12.25
字 数	200 千字
版 次	2011 年 12 月第 1 版
印 次	2011 年 12 月第 1 次印刷
印 数	1~1000 册
书 号	ISBN 978-7-5101-1034-4
定 价	25.00 元

社 长	陶庆军
网 址	www.rkcbs.net
电子信箱	rkcbs@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)

北京大学党委副书记杨河教授 在第五届中国人口问题高级资讯会上的致辞

尊敬的各位领导、各位专家、各位来宾、各位朋友：

上午好！

春光明媚，群贤毕至，篷壁生辉。

我谨代表北京大学向“第五届中国人口问题高级资讯会”的召开表示最热烈的祝贺！对各位的到来表示最热烈的欢迎！

迄今已成功举办数届的中国人口问题高级资讯会是北京大学人口研究所与国家人口和计划生育委员会办公厅共同发起并打造的年度学术资政高层论坛，以广开言路、探索前沿、建议高端为特色，取得了有目共睹的成绩。2007年的高级咨询会以“关注人口发展、促进社会和谐”为主题体现了与时俱进的时代精神。

人口问题是我国建设社会主义和谐社会所面临的重大而复杂的社会问题。改革开放以来，急剧的社会转型导致了社会阶层的分化、城乡的分化和贫富的分化，人口问题变得更加扑朔迷离。2006年12月，《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》颁布，以人的全面发展为中心统筹解决人口问题成为新的历史使命。从这几天举世瞩目的“两会”议题来看，各类民生问题得到了最多的关注，“民生关怀”成为世人聚焦的关键词。

今年举办的高级咨询会还有另外一层含义。2007年是北大人敬爱的老校长、伟大的爱国者马寅初先生《新人口论》发表50周年暨诞辰125周年的喜庆日子，马寅初先生爱国爱民、独立思考、坚持真理的优良品格和作风值得我们发扬光大。北京大学历来推崇“德先生”和“赛先生”，崇尚科学与民主的精神，相习成风，蔚然成风。关注民生、求索真理、敢为人先是永不褪色的马老精神、北

大精神和时代精神。我相信,在这样的价值和精神导向下,高级资讯会一定会越办越好!

北京大学人口研究所近年来取得了显著的研究成果,北京大学高度重视和支持人口研究。我诚恳希望北京大学人口所/老年学研究所/中国人口健康与发展研究中心继续保持人口问题多学科研究的特色和优势,继续开展前沿性、前瞻性的人口研究,继续和国家人口计生委相关部门建立起战略性伙伴关系,为促进人口的和谐发展和社会的和谐发展作出新的贡献。衷心感谢所有关心和支持北京大学的各位领导、学者和朋友!

最后我预祝第五届中国人口问题高级资讯会取得圆满成功!

谢谢大家!

2007年3月10日

目 录

- 构建和谐社会中应协调惠民政策与基本国策
..... 杨文庄 苏 杨 包凤云 杨 蕊 1
- 论中国人口政策的统筹协调
..... 夏汛鸽 15
- 60 岁以下农村独生子女特殊困难家庭抚助政策的探讨
..... 纪 颖 邓国胜 36
- 三论中国生育政策的系统模拟与比较选择
..... 尹文耀 姚引妹 李 芬 48
- 我国经济增长的人口问题几点认识与对策
..... 胡伟略 67
- 解决民工中年生计 促进民工城市化
..... 章 铮 73
- 我对出生性别比问题的认识
..... 顾宝昌 81
- 出生人口性别比问题治理的经验和挑战
..... 穆光宗 88
- 出生人口性别比失衡的系统分析
..... 王 琼 105
- 以科学发展观为指导审视老龄化的挑战和机遇
..... 熊必俊 113
- 积极应对人口老龄化 完善综合的宏观对策
..... 岳颂东 120
- 和谐老龄化与建设和谐老龄社会
..... 任 远 132

- 从数量型老年人口向资源型老年人口转变
..... 董之鹰 136
- 我国少子老龄化时代养老方式的选择
..... 姜向群 142
- 抓紧做好长期照料服务制度安排
..... 程 勇 156
- 我国老年人认知功能的差异性分析
..... 谷 琳 160
- 农村老年社会保障问题研究
..... 杨 慧 174
- 生态养老再就业模式的思考
..... 韩 孟 184

构建和谐社会中应协调惠民政策与基本国策

——以计划生育为例^①

杨文庄 苏 杨 包风云 杨 蕊

国家人口和计划生育委员会办公厅
国务院发展研究中心社会发展研究部

内容摘要:授利、造福、方便于民的普惠制惠民政策是构建和谐社会的主要手段。但有些惠民政策在制定和实施时忽视了与基本国策的协调,出现了惠民政策与基本国策在导向上冲突的现象。这其中尤以计划生育基本国策受到的影响最大。本文列举了近年来的这些惠民政策,总结了其影响计划生育政策的方式,并根据和谐社会“公平正义”的特征从政策过程理论角度分析了这种导向冲突的成因;未建立有效的政策协调机制,作为国家全局、长远利益代表的人口和计划生育部门在这些政策的制定和实施中参与力度不够,以致“国家义务部门化”。这种现象在环境保护等其他基本国策的执行中同样存在。建议明确基本国策为惠民政策的上位政策,建立基本国策协调机制,从普惠制政策制定和实施的各个方面强化基本国策主要执行部门的参与,并在普惠的基础上突出计划生育家庭的优先优惠。

关键词:普惠制惠民政策 基本国策 协调 计划生育

^① 本文为国家人口和计划生育委员会办公厅资助课题“新农村建设中的人口和计划生育工作研究——以百万人口大县为例”的部分研究成果。除本文作者外,课题组成员还包括国务院研究室综合司副司长王昕鹏,国家人口和计划生育委员会办公厅研究室副主任姚宏文,北京大学教授陆杰华,中国人民大学教授杜鹏,他们参与了本文的讨论。此外,中国人民大学教授翟振武和北京大学教授乔晓春对本文提出了很好的建议。

一、普惠制惠民政策与计划生育基本国策之间形成的导向冲突

2004年召开的中共十六届四中全会发布了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，其中明确提出了构建社会主义和谐社会的重大战略任务。2005年2月，胡锦涛总书记在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上提出了构建和谐社会的六个目标——民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处。近年来，国家采取的一系列惠民政策，正是为了实现这些目标。这些政策的主旨可用授利于民、造福于民、方便于民来概括，分别覆盖了农民增收、改善公共服务和社会管理等方面，实实在在惠及了城乡千家万户。可以把“十五”以来出台的这些政策（主要是针对农民的）^①总结如表1。

从表1中可见，这些政策要么是彻底的普惠，要么只是根据个人经济条件进行筛选，基本没有对受益人是否符合基本国策为标准进行的资格认定（而且其中很多与计划生育有关的政策在制定和实施中也没有人口与计划生育部门参与）。从各种调研和文献^②反映的情况看，这些政策已经导致了惠民政策与基本国策^③在导向上的冲突，对基本国策的执行产生了不利影响，尤其对当前正处于敏感时期^④的人口和计划生育工作的冲击较为明显^[1]。结合表1，可以把这些政策导向冲突列举如下：

1. 从促进农民增收方面的政策来看

为了解决农民增收问题，中央对农村的免税和补贴政策力度一直在加大。从2002年免除农民的“三提五统”到2004年开始减免农业税，全国农民比税改前人均少负担近200元/年；另外，从2004年开始实施直补、间补农民政策，直补农民现金合400元/人/年，加上良种、农机具等各种间接补贴，一减一补，较

① 鉴于目前的惠民政策主要指向农村，相关政策矛盾也集中于此，因此本文以研究主要面向农村的惠民政策与计划生育政策的矛盾与协调为主。

② 如本课题组在吉林省、河南省、重庆市的调研以及参考文献^[2]等。

③ 目前，在已经颁布的法律和中央文件中正式明确的基本国策只有四个：计划生育、环境保护、对外开放和节约资源。

④ 敏感时期指由于两方面原因，使得中国人口发展呈现出前所未有的复杂局面，低生育水平面临反弹的现实风险：一是21世纪上半叶，将迎来总人口、劳动年龄人口和老年人口高峰；二是计划生育政策执行多年后，人口危机意识在政府部门和群众中都显著下降，而群众的生育意愿与生育政策的矛盾仍然存在，使得计划生育政策的执行力度在减小，执行难度在加大。《国家人口发展战略研究报告》称之为“目前的低生育水平反弹势能大，维持低生育水平的代价高”。

表 1 “十五”以来制定实施的部分主要面向农村的惠民政策

分类	文件编号	文件名称	主要内容	覆盖范围、享受条件及申报程序	主要出资方
促进农民 增收政策 (授利于 民)	中发〔2004〕 1号,国发 〔2004〕21 号	《中共中央、国务院关 于促进农民增收收入 若干政策的意见》, 《国务院关于做好 2004年深化农村税费 改革试点工作的通 知》	实施“三减免、三补贴”(减 免农业税、取消除烟叶以外 的农业特产税、全部免征牧 业税,对种粮农民实行直接 补贴,对部分地区农民实行 良种补贴和农机购置补 贴)	unlimited, 补偿金以土地面积为标准 发放	良种补贴和农 机具购置补贴 资金以中央财 政为主,地方财 政分担。农业 税减免后地方 财政的不足由 中央财政转移 支付弥补
	中发〔2005〕 1号	中共中央国务院关于 进一步加强农村工作 提高农业综合生产能 力若干政策的意见	继续加大“三减免、三补贴” 等政策实施力度。	同上	
	中华人民共和国 主席令 第46号	《全国人民代表大会 常务委员会关于废止 〈中华人民共和国农 业税条例〉的决定》	取消农业税	无限制	
	国发〔2004〕 28号,国土 资发〔2004〕 238号	国务院关于深化改革 严格土地管理的决 定,国土资源部《关于 完善征地补偿安置制 度的指导意见》	征地补偿,提出“土地补偿 费主要用于被征地农户”原 则	各省级政府根据补偿原则出台补 偿金具体分配办法,大多数为按人 头兑现	列为征地方建 设成本,不足部 分由各级地方 财政国有土地 有偿使用收益 补足

续表

分类	文件编号	文件名称	主要内容	覆盖范围、享受条件及申报程序	主要出资方
改善公共 服务政策 (造福于 民)	国发〔2003〕 19号	《国务院关于进一步 加强农村教育工作的 决定》	建立健全资助家庭经济困 难学生就学制度,即贫困生 “两免一补”(免学杂费、免 书本费、补助寄宿生生活 费)制度,非贫困生“一免一 补”(免书本费、补助寄宿生 生活费)	2004年从中西部开始,2007年起 覆盖全国。 贫困生界定标准为:①持有农村特 困户救助证的家庭子女②农村人 均年收入低于882元的家庭子女 ③父母重大疾病丧失劳动能力 的贫困学生④父母离异或丧父、丧母 等原因造成家庭经济困难学生⑤ 因突发事件导致家庭经济困难的子女 ⑥接受特殊教育的学生⑦因建设 征地导致农村家庭人均耕地面积 大量减少且造成家庭经济严重困 难的学生⑧当地政府规定的其他 需要资助的学生。其他非贫困学 生“一免一补”	中央财政负责 学费和书本费, 地方政府逐步 落实免杂费和 补助寄宿生生 活费的责任
	系列文件	2004年和2005年中 央一号文件,2006年 十六届六中全会《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》,民政 部正在制定的关于在 全国范围建立和实施 农村低保制度的文件	2004年中央一号文件提出 “有条件的地方,要探索建 立农民最低生活保障制 度”,2005年中央一号文件 提出“有条件的地方,要积 极探索建立农村最低生活保 障制度”,《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“逐步建 立农村最低生活保障制度”	原则是“应保尽保”,唯一条件是 农户家庭人均收入低于当地农村 低保标准。程序是“个人申请一村 委会评议一乡镇审核一县级民政 部门审批”(无计生部门参与)。 各地根据经济发展水平的不同补 助标准也不同,全国农村的低保平 均救助水平是70.3元/月/人,覆 盖1262万人	市、县财政分 担,省财政给予 适当补助

续表

分类	文件编号	文件名称	主要内容	覆盖范围、享受条件及申报程序	主要出资方
改善公共 服务政策 (造福于 民)	中发〔2003〕 13号,国办 发〔2003〕3 号,国发 〔2006〕5 号,卫农卫 发〔2006〕13 号	《中共中央、国务院关 于进一步加强农村卫 生工作的决定》,国务 院办公厅转发卫生部 等部门《关于建立新 型农村合作医疗制度 的意见》,《国务院关 于解决农民工问题的 若干意见》,卫生部等 七部委联合下发的 《关于加快推进新型 农村合作医疗试点工 作的通知》	积极推进新型农村合作医 疗制度试点工作,到2008 年在全国农村基本普及新 型农村合作医疗制度。	原则是“全民普及”。由政府组 织、引导、支持、农民自愿参加,个 人、集体和政府多方筹资,以大病 统筹为主的农民医疗互助共济制 度,农村全民覆盖,2008年在全国 基本推行,农民以家庭为单位自愿 参加(政策中排除了计生手术后 遗症对象,其治疗费用不纳入报销 范围)	2006年起中央 财政为每个参 合农民补助提 高到20元,地 方财政也根据 财力的不同有 高低不等的补 助
	中发〔2006〕 1号	《中共中央、国务院关 于推进社会主义新农 村建设的若干意见》 及各省关于社会主义 新农村建设的指导文 件	对村庄公共基础设施建设 进行补助;从各地实际出发 制定村庄建设和人居环境治 理的指导性目录,重点解决 农民在饮水、行路、用电和燃 料等方面的困难,凡符合日 录的项目,可给予资金、实物 等方面的引导和扶持	以户为单位平均分配	中央财政重点 保证、地方财政 适度配套(西 部地区县乡级 财政基本不 担)
社会管理 惠民政策 (方便于 民)	2003年国 务院令(第 387号) 有关地方性 文件	《婚姻登记条例》 各地对《户口登记条 例》的实施意见	减少有关资格审核,取消强 制婚检 放宽入户审核	婚姻登记以户口簿为主要凭据 新生儿只凭出生医学证明入户	

明显地提高了农民的现金收入。在生育意愿有违“规”^①动机的人群数量在增大但农村社会保障等公共服务尚未及时跟上的情况下,收入增长带来的后果可能不是“富而思乐”而是“富而思生”,有些地方已经出现似乎与各国经验反常但合乎中国国情的生育意愿与收入同步增长的现象^②。其后,尽管有关改善公共服务的惠民政策(主要指社会保障方面)也逐步出台,由于生育意愿的惯性较大加之这些政策中也并未体现在计划生育政策方面“违者罚、顺者奖”的原则,这种情况近期难以得到改善。而且,增收政策方面的一视同仁,使得刚刚推行的计划生育奖补政策^③等计划生育利益导向政策的导向力度相形之下显著减弱。还有些农村地区,在城市化或者工程占地补偿中,采取的是按人头发放政策,有的农民超生后所交纳的社会抚养费低于人均征地补偿费^④,超生仅计算直接经济效益也“产出大于投入”。这种情况对计划生育政策的冲击就更直接了。

总之,有的促进农民增收的政策,因为没有对受惠家庭符合计划生育的情况进行区别对待,对计划生育政策的执行产生了不利影响。

2. 从改善公共服务方面的政策来看

仅列举其中最为敏感的教育、社会保障和卫生方面的政策。

——以义务教育为例。2004年开始实施的教育“两免一补”政策,尤其是2006年开始全部免除农村义务教育阶段学杂费,在相当程度上降低了群众抚育子女的成本。由于享受政策的八类人群的划分标准主要就是“经济困难”,这样的惠民政策反而可能起到激励部分低收入家庭违反政策多生的效果^[2]。而且,

① 本文中违反基本国策的规定简称为违“规”。

② 尽管从总体上看,从长远来看,农民收入的增加有利于计划生育政策的执行。但由于目前这种普惠制的增收政策没有体现出计划生育家庭的优先优惠或特殊优惠,使得较低收入水平下没有相关公共服务改善配套的收入增加有可能使群众的生育意愿与计划生育政策的矛盾加大。许多地方的基层计划生育部门的调研报告已经证实了这种可能性的存在。

③ 从2004年开始,按照党中央、国务院的决定和部署,国家人口计生委和财政部共同组织实施了农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点。针对农村只有一个子女和两个女孩的计划生育家庭,夫妇年满60周岁,由中央和地方财政安排专项资金,按每人每年不低于600元标准进行直接奖励扶助的一项政策。超过60岁的老人600元/人/年,所以通常为1200元/户/年。截至2006年底,全国累计有约150万名实行计划生育、只有一个子女或两个女孩、年满60周岁的老人享有了年人均不低于600元的奖励扶助金。建立了计划生育新的利益导向机制,已成为试点地区农村计划生育工作的主要抓手。

④ 例如,重庆沙坪坝区沙坪村,按照2005年拆迁补偿政策,每人除占地补偿费2万元外,还可得到集体资产分配、青苗林木补偿、安置房盈利等,共计3.43万~3.78万元/人。而该区的计划生育政策规定违法生育一个孩子需交纳社会抚养费2.9万~3.1万元。这意味着每超生一个可获利约2.6万元,出现了“少生受穷、多生快富”现象。

目前享受政策的贫困学生中超过 30% 来自双子女或多子女家庭,其中约 10% 是违法生育子女,少数还未接受违法生育处理(缴纳罚款和社会抚养费)。这种状况易于对群众产生错误导向:反正读书不要钱了,超生的孩子国家还要一视同仁地补助学费,违法比守法更划算^①。这种导向对计划生育政策执行的影响是显然的。

——以农村最低生活保障为例。先于农村低保制度的计划生育奖补政策实际上就是一种替代性的农村社会保障制度建设^[3]。但即将全面建立的农村低保制度^②,从影响力度和影响面来看,都已显著大于计划生育的独生子女奖励补助金。从影响力度来看,2006 年全国的人均月保障标准达 70.3 元/人/月,已经高于计划生育奖励补助金(50 元/人/月),且是即时可得没有 60 岁以上限制条件的;从影响面来看,全国已经享受农村低保待遇的人数达 1262 万余人^[4](全面建立农村低保制度后农村 2370 万贫困人口都可享受),而独生子女奖励补助金覆盖范围最多只有 200 万人。显然,普惠制的农村低保政策的导向作用实际上更大,甚至可以说在一定程度上抵消了计划生育奖励补助的效果,这对计划生育政策的不利影响是显然的。

——以卫生为例。2003 年开始推行新型农村合作医疗,各级财政大力补贴,直接减轻了群众在医疗保健方面的支出负担。而与义务教育的有关政策类似,其中并未有符合计划生育政策方面的区别对待政策,同样也容易形成对农民生育意愿的不利导向。

这三方面的政策都说明,惠民政策的普惠产生了这样一种执行效果:多子多福——孩子生得多的家庭享受的社会福利也越多^③。另外,有的普惠制政策中还人为设定了不利于执行计划生育政策的障碍。如农村合作医疗政策明确排除了计划生育手术后遗症对象,其治疗费用不纳入报销范围^[2]。手术后遗症是不可完全避免的,现在的后遗症患者 98% 以上均是历史原因造成的,人口和计划生育系统现有的治疗费补助标准较低,解决不了大问题。如果农村合作医疗在这方面设置了障碍,则必然从另一个方向阻碍计划生育政策的实施。

① 参见参考文献^[2]。

② 2007 年召开的十届全国人大五次会议上的政府工作报告明文:2007 年要在全中国范围建立农村最低生活保障制度。

③ 与这些授利、造福于民的政策相比,对独生子女家庭的奖励扶助相对力度不大。许多基层调查都表明:多子女家庭生活水平仍普遍高于独生子女家庭,因此有这样一种说法:“多生孩子,先穷后富;少生孩子,先富后穷。”

3. 从社会管理便民措施来看

社会管理的便民措施,也是以人为本的重要体现。但这些措施在出台时存在这样的普遍问题:配套政策和管理环节替代措施尚未出台,为了便民,原有的政策就已取消,造成了原有兼顾各方面考虑的政策在某方面的管理失效。这类问题在我国屡见不鲜,前些年的取消收容政策就是一例^①。这些年来较突出的包括取消婚检、放宽入户审核等,也给计划生育政策的实施带来较大冲击。

——取消婚检:新的婚姻登记条例规定,当事人凭身份证即可办理结婚登记,取消强制婚前检查;

——放宽入户审核:各地出台的对《户口登记条例》的实施意见大多规定新生儿只凭出生医学证明入户,已不再需提供计生证明;医疗保健机构从2006年开始也已不再查验计生系统发放的“生育服务证”,且不将有关情况通报计生部门。

这些措施方便了群众,但也弱化了计生部门的管理力度,造成违法怀孕、违法生育发现难(如一半以上的育龄妇女长期外出)、取证难、处理难问题,不利于完成新时期人口控制任务。

总计这三方面的政策,发现历来对独生子女家庭的特殊奖励或扶助^②没有体现在普惠制惠民政策里,一系列惠民政策与计划生育政策“脱钩”——即在新政策前,独生子女家庭的特殊优惠或优先优惠都没有体现,这可形象地比喻为“水涨船不高”,在计划生育管理越来越多地采用经济手段的今天其负面影响越发明显。而理论上,家庭的生育决策选择取决于边际孩子预期成本与效益比较,通过利益调节,可以有效降低计划生育家庭的孩子成本和计划外生育家庭的孩子效益,提高计划生育家庭的孩子效益和计划外生育家庭的孩子成本,从而影响家庭生育决策。如果计划生育家庭和计划外生育家庭的孩子效益相仿,计划生育利益导向机制的力度就会被削弱。

另外,从这些列举中可以看见这种政策导向冲突是普遍的,即便是国务院或国务院办公厅发布而非部门出台的文件也存在这种现象,可见这是政策制定

^① 2003年《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》因为“孙志刚事件”被废止,但废止时和废止后相当长一段时间替代其原有的合理的管理功能的政策并未出台,使一些城市的市容管理因为无法可依非常被动。

^② 近年来,人口和计划生育部门在管理中从以前的行政手段为主转向经济和行政手段并用,建立了涉及多方面的计划生育利益导向机制。

和实施机制的问题。也由于此,即便有的惠民政策在出台时意图做到政策协调,但由于制定和实施机制的问题,也没有解决好。例如农村社会保障的政策原则就是“应保尽保”,这就说明这一公共服务的覆盖对象只是“应保”者。但在政策制定中,这一原则未能体现,比如,就没有和计划生育部门共同协商“应保”标准的划分。

事实上,不仅是普惠制惠民政策与计划生育政策产生了政策导向冲突,其他本意是促进构建和谐社会的政策也对环境保护、节约资源等基本国策产生了导向冲突。例如,国家促进产业结构调整,这本来是促进“人与自然和谐相处”的重要举措,但却未让产业结构调整的重要导向部门——环境保护部门参与到相关政策制定和执行中,只是笼统地提到在产业结构调整中要注意落实科学发展观^①,而环境保护部门并不能实质性参与,这就造成产业结构调整激励机制中经济因素过多而环保因素很少且没有实质性约束手段,容易导致所谓“高新技术改造的传统产业”发展规模进一步扩大。在污染物排放标准仍然显著高于环境质量标准的情况下^②,这种产业政策难以从环保角度控制经济规模,因而可能对完成“十一五”环境保护约束性指标形成冲击。因此,对这种促进构建和谐社会的政策与基本国策的导向矛盾问题,不能不引起高度重视。

二、普惠制惠民政策制定和实施过程中未建立部门协调机制是政策导向冲突的成因

普惠制惠民政策的纷纷出台是构建和谐社会的重要体现。但这些政策应该服从于这样一个基本原则——2006年十六届六中全会颁布的《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》指出:“社会公平正义是社会和谐的基本条件”。显然,公平正义不仅是和谐社会的六个目标之一,也是和谐社会的一项基本原则。在法学意义上,公平指的是权利与义务对称,人们的获得应

^① 参见2005年国务院发布的《促进产业结构调整暂行规定》(国发〔2005〕40号)第一条“为全面落实科学发展观,加强和改善宏观调控,引导社会投资,促进产业结构优化升级,根据国家有关法律、行政法规,制定本规定”。

^② 污水综合排放标准(GB8978—1996)的制定是考虑了受纳污水的天然水体的稀释和自净能力的。例如,二级污水处理厂的 COD_{Cr} 一级排放标准(GB8978—1996)是60mg/l,而根据地表水环境质量标准(GB3838—2002),水体 COD_{Cr} 含量大于40mg/l就是劣V类水了。这意味着即便污水全部处理达标排放,如果污水排放量过大,也会造成显著的环境退化。所以只有控制住经济规模,才可能控制污染物排放总量,才可能保证在达标排放的情况下污染物排放量在环境容量之内。

该与他们所承担的责任以及所作出的贡献相一致；正义指的是从制度上体现有利于社会进步的公平的价值观。公平正义是现代社会进行制度安排和制度创新的重要依据，是协调社会各个阶层相互关系的基本准则，也是一个社会具有凝聚力、向心力和感召力的重要源泉。在进行制度安排和制度创新的过程中，只有遵循公平正义的原则，才能取得社会各个阶层的共识和认同，使出台的措施获得最广泛的社会支持，从而得以顺利实施。在调节各种不同利益关系的过程中，只有遵循公平正义的原则，使绝大多数社会成员都受益，才能取得社会不同利益群体的广泛支持和接纳，有效地整合社会各种资源和力量，实现全社会的团结与合作^[5]。

根据公平正义要求，对惠民政策和基本国策的导向冲突可有如下判断：基本国策关系到国家的全局利益和长远利益，是和谐社会的重要支柱^①，充分体现了一个国家认为的“正义”原则。普惠制惠民政策似乎有助于实现“机会均等化”，却忽略了一个普遍存在的事实：从符合政策（尤其是基本国策）的角度而言，人群本身是差别化的，有少数人因为在某些方面违反了既有政策甚至是基本国策，在享受这些新出台的惠民政策时不应获得机会公平（这就好比违法的人会在某些方面被剥夺公民权利一样）。否则，惠民政策就会产生不利于基本国策执行的激励效果：对不符合基本国策的人群而言，违“规”之后还能照样受益于有关政策，甚至受益程度大于违“规”所失。这必然产生从经济考虑角度而言的违“规”导向^[6]。这不仅加大了基本国策的执行难度，对符合政策的人而言，这事实上也构成了机会不公平。普惠制惠民政策的初衷只是改善人民福利，并非是为了搞另一种形式的“平均主义大锅饭”，人均福利的改善仍然是在符合国家基本方针、与基本国策不违背的前提下。如果有关惠民政策不利于贯彻基本国策，最终结果也是不利于构建和谐社会的。

具体到计划生育，这种政策导向冲突的直接成因可做如下总结：

1. 在促进增收和改善公共服务政策方面，有关政策出台过程中忽略了其不仅有授利、造福于民的作用，也有物质激励导向的作用

由于这种物质导向的涉及面广，因此其社会心理影响是巨大的，落实到个人头上有“小钱就能换思想”的作用。一视同仁的普惠反而是对遵守国策的大

^① 例如，根据《中华人民共和国宪法》25条，国家推行计划生育是为了“使人口的增长同经济和社会发展计划相适应”。

多数人不公平,反而会形成违“规”导向。

2. 在社会管理政策方面,忽略了原有政策具有多方面的管理功能

如果没有相关替代措施或统筹考虑,某个方向的单纯意图的便民反而会带来比原来更多的扰民。一般而言,原有政策在当初出台时都是有合理性的,在执行中也肯定发挥了较有力的管理作用,只是按和谐社会的要求来看,有若干不尽人意之处。对策通常是两个:取消它或完善它。若取消它,必须有其合理管理功能的替代政策出台为前提;若完善它,则需要相关部门都参与进来,确保在完善不尽人意之处的同时,原有的管理功能仍然有效。否则,就会带来政策导向冲突。

可以利用政策过程理论从更基本的层面分析这种冲突的制度成因。根据政策过程理论,成功的政策过程中应该有两个要素:政策制定环节的协调机制和政策实施环节的利益相关者参与机制。政策制定环节应该强调局部利益服从整体利益基础上的协调,政策实施环节应该强调以优先取得整体利益建立实施机制。为了保证政策变迁能在达到目的的同时稳定原有政策的效果,避免一波未平一波又起的局面(即新政策在某一方向改善的同时造成了与其他政策的冲突),政策协调应该更多体现在制定过程中,且在协调中应体现整体利益优先的原则^[7]。据此,可认为产生惠民政策与基本国策的导向矛盾根本的制度成因是在决策过程中忽略了基本国策作为整体利益是所有政策的上位政策。但这一点在近些年来的政策制定过程中被忽视了。例如,计划生育是基本国策,代表了国家的全局、长远利益,绝不仅仅是人口和计划生育部门的工作。近些年来形势变化,却使得贯彻基本国策几乎成了人口和计划生育部门的部门业务,以致在有的部门出现所谓“国家利益部门化”的同时,人口和计划生育部门却出现了“国家义务部门化”的尴尬局面,使其在宏观政策制定和基层政策实施中的影响力趋弱,许多惠民政策关联到计划生育政策的实施但并未让计划生育部门参与到其制定和实施中。

与计划生育部门类似,环境保护部门在政策制定和实施中的边缘化状态在公众环保意愿高涨和环境形势恶化的夹击下也暴露得日益清楚。从社会各种渠道发出的将国家环保总局升格的呼声,实际上也反映了计划生育基本国策与普惠制政策导向矛盾中遇到的尴尬:有关本意促进经济发展、社会和谐的政策在制定和实施中未建立有效的基本国策主要执行部门参与机制。