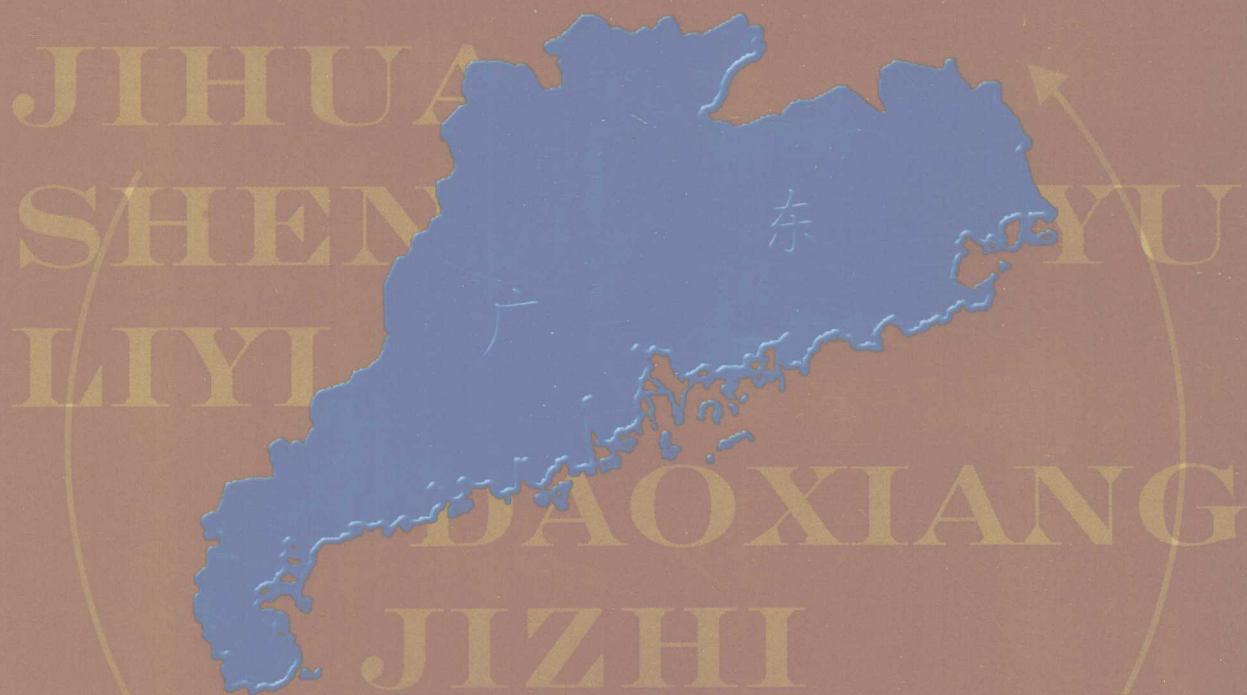


计划生育 利益导向机制

——广东模式研究报告

翟振武 张 枫 主编



中国人口出版社

计划生育 利益导向机制

——广东模式研究报告

翟振武 张 枫 主编

江苏工业学院图书馆
藏书章

中国人口出版社

图书在版编目(CIP)数据

计划生育利益导向机制：广东模式研究报告 / 翟振武, 张枫主编.
—北京：中国人口出版社, 2008.1

ISBN 978-7-80202-701-5

I. 计… II. ①翟…②张… III. 计划生育—工作—研究报告
—广东省 IV. C924.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 002700 号

计划生育利益导向机制

——广东模式研究报告

翟振武 张 枫 主 编

出版发行	中国人口出版社
印 刷	北京盛兴文豪彩色印刷有限公司
开 本	787 × 1092 1/16
印 张	2.25
字 数	50 千字
版 次	2008 年 1 月第 1 版
印 次	2008 年 1 月第 1 次印刷
印 数	1~5 000 册
书 号	ISBN 978-7-80202-701-5/D · 203
定 价	8.00 元

社 长	陶庆军
电子信箱	chinapphouse@163 net
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

序 言

过去的几十年中，中国社会发生了翻天覆地的巨大变化，而其中有两项变化最引人注目，被誉为世界的奇迹。一项是经济发展速度，从20世纪70年代末到2006年，国内生产总值的平均年增长率长期保持在9.7%以上，成为世界上经济发展速度最快的国家。2006年，国内生产总值达到20.94万亿元，经济总量的排名超过了英国、法国、意大利、加拿大等发达国家，一跃而上升到世界第四位。作为一个世界上最大的发展中国家，经济增长能够如此高速、健康和持续，是当之无愧的经济奇迹。

另一项奇迹是中国的生育率转变。作为占人类1/5的世界第一人口大国，作为有五千年历史的文明古国，多子多福的观念在实践中形成，根深蒂固，高生育率自古以来就是中国人口最重要的一个特征。20世纪70年代以前，中国每个妇女平均生育6个以上的孩子。中国人口众多的基本国情主要就是由高生育率造成的。但是，这种长期高生育率的局面在70年代以后发生了巨大的变化。随着“控制人口数量、提高人口素质”基本国策的形成和实施，在计划生育的有力推动下，短短二十几年的时间，中国的总和生育率从20世纪70年代初的6.0左右快速下降到90年代中期的1.8左右，完成了中国人口再生产类型的历史性转变。人口再生产类型由“高出生、低死亡、高增长”转变为“低出生、低死亡、低增长”，比其他发展中的大国提前半个多世纪跨入低生育水平国家行列。在不到30年的时间内，中国少生了3亿多人，抑制了人口迅猛膨胀的势头，有效缓解了



人口增长对经济社会的压力。在如此短的时间里，在一个经济还不发达、城市化水平还不高、文盲和半文盲还大量存在的广大国度里，生育率能下降得如此之快，创造了令世界惊异的另一项奇迹。

中国生育率下降是伟大的成就，但下降的过程却充满了艰辛、曲折和悲壮。即使到目前，虽然中国生育率已经达到更替水平以下，但全国低生育水平并不稳定，反弹的势能依然强大。党的十七大报告在全面总结改革开放以来发展实践基础上，提出了科学发展观的重大战略思想。科学发展观的第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾。科学发展观不仅是我国经济社会发展的指导方针，也同样是新时期人口和计划生育工作的指导方针。计划生育是为了实现我国人口与经济、社会、资源、环境的协调发展和可持续发展。由于现阶段部分农村群众的生育意愿与计划生育的要求还有一定差距，农民群众的家庭利益与社会发展的长远利益总体一致，但在某个阶段还有一定的矛盾，所以计划生育工作的难度很大。为了协调这些矛盾，就必须采取综合性的政策，把人民群众的个人利益与国家利益、家庭利益与社会利益、自身利益与子孙后代的利益有机地结合起来，实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。

在探索有中国特色的计划生育道路过程中，有些地区曾在一段时间内过分依赖行政手段。在构建和谐社会的历史进程中，如何妥善协调群众当前家庭利益与社会发展长远利益的矛盾，解决群众最关心的民生问题，最大限度地激发群众依法生育的自觉性，最大限度增加和谐因素，最大限度减少不和谐因素，是计划生育面临的重大挑战。

与国内其他一些地区生育率下降跌宕起伏不同的是，处在改革开放前沿的广东省，它的生育率下降过程和低生育水平稳定过程却表现得十分平稳与和谐。干群关系

融洽，计划生育政策深入人心，群众计划生育的自觉性高，低生育水平长期稳定。广东省之所以能够做到“和谐计生”，最重要的原因之一就是广东省在实践中创造了一整套计划生育的利益导向机制，形成了独具特色的计划生育利益导向机制的广东模式。这个模式在坚持计划生育约束政策的同时，在经济、社会、政治等各个领域，全方位地、系统地、大力度地实行利益激励，引导和推动群众自觉规范生育行为，实现低生育水平的稳定。

从以惩罚为主转变为以奖励为主，从以行政手段为主转变为以利益导向为主，是中国计划生育方式方法在新时期改革和发展的方向。坚持以人为本、落实科学发展观、构建和谐社会，已经成为时代的要求。广东省在实践中形成的计划生育利益导向机制，不仅是一个经过实践检验的成功模式，而且是一个具有方向性的制度创新。它从理论上和实践上回答了，在构建和谐社会过程中，在人口和计划生育领域，应该如何贯彻落实科学发展观，如何建设社会主义新农村，如何做好新时期计划生育工作，如何化解生育率反弹风险、稳定来之不易的低生育水平的重大问题。

计划生育利益导向机制的广东模式，不仅推动了广东省本身的计划生育工作，而且为全国人口和计划生育工作在新时期的发展和改革提供了一个可以操作、可以效仿的范例。广东省内部经济发展程度的差异是十分巨大的。它既有经济发达的珠三角地区，也有经济欠发达的大片山区和半山区。令我们感到振奋的是，计划生育利益导向机制的广东模式不是在部分地区，而是在全省范围内取得了巨大的成功。从投入产出的实践效果看，甚至经济越落后的地区，实践效果越好。从这个意义上说，计划生育利益导向机制广东模式的创新价值早已不仅仅局限在广东的范围了，而是具有了全国性的推广价值。特别是党的十七大报告明确提出“科学发展、社会和谐”的社会发展基本要求后，广东模式的方向性意义



和全国性意义更加重要和突出。

低生育水平要成为全社会主导的观念、稳定的行为必须有相应的经济、社会、法制、文化环境，这样的环境需要适当的方针政策给以引导才能在较短的时期内形成。

本书在大量实际调研的基础上，对计划生育利益导向机制广东模式进行了全面的研究、总结和提炼，既有实际的案例，也有经验的概括，更有理论的分析 and 提升。报告的作者们既有来自计划生育第一线的实际工作者，也有来自科研机构的研究人员，他们写成的这份报告，不仅具有理论与实践相结合的特色，而且更具有非常重要的学术和应用价值。

中国人口占整个人类的1/5。在这样一个国度里推行计划生育，促进人口转变，本身就是在创造历史。中国的计划生育工作具有强烈的中国特色，我们没有多少现成的国际经验可以借鉴。道路要靠我们自己去探索，事业要靠我们自己去开拓。过去各地创造了很多经验和模式，对推动中国计划生育事业起到了巨大的作用。计划生育利益导向机制的广东模式，是走中国特色人口与计划生育道路的重要探索和成功实践。我非常高兴地看到，这个模式能够及时和全面地总结出来。我相信，广东模式——这个带有方向性和“治本”意义的制度创新，必将对全国稳定低生育水平、进而实现人均国内生产总值到2020年比2000年翻两番的战略目标起到重大作用，对落实科学发展观与构建和谐社会产生深远的影响。

蒋正华

2007年11月于北京

编委会

顾问 潘贵玉 雷于蓝
主编 翟振武 张 枫
副主编 李建民 原 新 云 斌 江效东
编委 王玉蓂 刘 爽 宋 健 陈义平
钟庆才 马 建 黄云卿 饶贵安
张惠芳

(图片提供 李晋兴 王锡波 寇晓东)

目 录

一、广东省计划生育利益导向机制的起源和发展	2
二、广东模式的基本框架	5
三、广东模式的主要特征	13
四、广东模式的实践效果	16
五、广东模式的价值和意义	21
六、广东模式的启示和推广价值	25

中国是世界人口第一大国，也是世界最大的发展中国家。人口问题始终是中国社会主义初级阶段长期面临的重大问题，是建设和发展中国特色社会主义的关键性因素。党中央历代领导集体高度重视人口问题，从我国人口多、耕地少、底子薄的基本国情出发，把实行计划生育确定为一项必须长期坚持的基本国策，坚持发展经济与控制人口两手抓。计划生育成为中国特色社会主义伟大建设中不可缺少的重要组成部分。

但是，在这样一个经济还不发达、社会保障还不完善、农民还占绝大多数、平均受教育程度还比较低，同时还有几千年封建传统影响的大国里推行计划生育，其难度是前所未有的。计划生育既是涉及面广泛的政府行为，又是直接关系到千千万万家庭和群众切身利益的重大民生问题。如何探索出一条有中国特色的计划生育道路，把人民群众的个人利益与国家利益、家庭利益与社会利益、自身利益与子孙后代利益有机统一起来，实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益，一直是人口和计划生育领域的重大课题。

进入新世纪以来，人口和计划生育工作的形势更加复杂，稳定低生育水平、统筹解决人口问题的任务十分艰巨。广东省顺应形势的发展，坚持科学发展观、坚持以人为本、坚持和谐计生的理念，积极探索，勇于改革，不断创新，在全国率先建立起较为完善的计划生育利益导向机制。实践证明，计划生育利益导向机制广东模式，符合科学发展观和人口发展规律的要求，顺应人民群众过上更好生活的愿望，有力地推动了和谐社会建设。



广东省委、省政府高度重视计划生育工作。图为中央政治局委员、原广东省委书记张德江（左二），省长黄华华（中间），省人大常委会主任欧广源（右二），省委常委、常务副省长黄龙云（右一）等出席全省人口计生工作会议。

一、广东省计划生育利益导向机制的起源和发展

广东地处中国改革开放的最前沿，毗邻我国港澳地区，社会经济发展迅速，全方位开放程度较高。因此，在计划生育工作中，坚持以人为本，坚持把人民群众的个人利益与国家利益、家庭利益与社会利益、自身利益与子孙后代利益有机统一，坚持社会和谐发展，一直是广东计划生育工作长期追求和贯彻落实的理念。

早在20世纪80年代初，计划生育工作刚刚起步，在全国计划生育的工作机制还主要以强有力的政治动员和社会约束为主的时候，广东就比较关注计划生育家庭的利益问题。1980年，率先在全国颁布了《广东省计划生育条例》，这是中国计划生育史上第一部省级计划生育地方性法规。在这部条例中，专门设立了“表扬与奖励”一章，提出在生活、生产方面对实行计划生育的群众给予物质和精神方面奖励与优惠，并在全国首次把保险业务引进计划生育体系。这些属于计划生育激励机制的政策，开创了我国把经济利益引入计划生育的先河，是对计划生育利益导向机制最初的探索和尝试。

进入20世纪90年代以后，中国社会主义市场经济导向的改革更加深入。顺应社会经济发展的大形势，广东省逐步建立了以奖励为主的计划生育利益导向机



国家人口计生委主任张维庆（右一）在省、市党政领导陪同下，与广州市育龄群众亲切交谈，了解计划生育优惠政策落实情况。



国家人口计生委党组书记李斌（右二）深入社区，检查基层计划生育利益导向机制建设情况。

制。从1992年到2002年，《广东省计划生育条例》进行了多次修改。《条例》经过历次修改，大大增加了对农村独生子女户和纯二女户的现实奖励和养老保障的支持，把股份制改革、保险机制等全面引入计划生育工作。同时，各地通过政府文件的方式，创造了多种多样的形式，对计划生育家庭提供待遇优先、减免费用和物质补助等。这些法规和政策，丰富了计划生育利益激励的内容和形式，并使利益导向机制从单纯的生育奖励扩展到对群众生产、生活和生育等领域的关怀。20世纪90年代是广东计划生育利益导向更加完善和成熟阶段。1998年广东农村生育政策调整的顺利和成功，人口形势的平稳发展，在很大程度上得益于80年代开始建立、90年代日臻成熟的广东计划生育利益导向机制。

2000年以来，在科学发展观指引下，广东进一步大胆改革，锐意创新，在建立计划生育利益导向机制方面始终走在全国的前列。2004年3月，广东在全国第一个建立了覆盖全省的农村部分计划生育家庭奖励制度，把以前的“做法”提升为制度安排，并为国家出台同样制度提供了经验。2004年5月，河源市源城区首创农村部分计划生育家庭的“节育奖”政策，同年8月阳江市在全市各县（市、区）创造性地建立了面向独生子女和纯二女户计划生育家庭的“节育奖”制度，把对计划生育家庭养老的支持扩展到从开始节育到年老的全程支持。截止2006年底，全省124个县（市、区）已有103个推行了“节育奖”制度。2000年以来广东计划生育利益导向机制建设的最大特点，就是广东已经从出台各种“做法”上升到制度建设，从单一的、分散的某些领域的政策优惠走向全面系统的政策制度体系。计划生育利益导向机制既强烈地引导了千千万万家庭走上实行计划生育

的道路，也成为计划生育家庭优先享受改革开放和经济发展成果的重要途径。计划生育利益导向机制的广东模式变得更加完整、更加成熟，成为稳定低生育水平的重要举措，成为以人为本、建设社会主义新农村、建设和谐社会的重要组成部分。



国家人口计生委副主任潘贵玉（左一），广东省人大常委会主任欧广源（中），省政府副秘书长、省人口计生委主任张枫出席广东省计划生育利益导向机制体系课题研究启动仪式。



国家人口计生委副主任王培安(前排中)在广东省政府副秘书长、省人口计生委主任张枫的陪同下，参加了韶关市浚江区“关爱女孩安居工程”下坡新村奠基仪式。

二、广东模式的基本框架

广东省的计划生育利益导向机制，与过去零散的、具有部门内部行为特征的利益激励措施不同，它是以农村“节育奖”制度、奖励制度、“少生快富”和“三结合”工程、农村最低生活保障制度、独生子女意外伤残死亡家庭扶助制度为基本内容，融奖励、优惠优先、扶助发展、养老保险等多种方式为一体，涵盖经济发展与社会发展领域全方位的奖励优惠政策，由各级财政保障的、不同地区 and 人群分类指导的、为广大计划生育家庭谋利益的、以奖励为主导的计划生育新工作机制。

广东省计划生育利益导向机制的基本框架包括制度体系、政策体系和保障措施三个层面。

（一）制度体系

制度体系以多层次奖励制度、多形式帮扶救助制度和必要的社会制约制度为主体。

1. 多层次奖励制度。

农村部分计划生育家庭奖励制度。2004年，广东在全国率先出台了农村部



广东省政府副省长雷于蓝(右三)、省政府副秘书长、省人口计生委主任张枫(左二)、省人口计生委副主任云斌(右一)、副巡视员王玉彝(左一)参加《广东省农村部分计划生育家庭奖励办法》颁布实施新闻发布会。



阳东县举行农村部分计划生育家庭奖励金首发式。原国家人口计生委副主任王国强（左五），广东省人大常委会主任欧广源（左四），副省长雷于蓝（左六），省政府副秘书长兼省人口计生委主任张枫（左一），省人口计生委副主任云斌（右一）出席。

分计划生育家庭奖励制度，为从制度上保障计划生育家庭得到必要的经济奖励开辟了先河。这一制度对只生育一个子女、纯生二女、婚后没有生育的农村居民，在男性年满60周岁、女性年满55周岁后，每人每月给予不少于80元的奖励金。同时，广东省积极倡导和鼓励各地在财政能力许可的前提下，适当提高奖励标准，中山市、阳江市阳东县把奖励标准提高到每人每月100元。

鼓励长效节育措施的“节育奖”制度。为鼓励年轻夫妇主动按计划生育政策生育，广东在全国首创了“节育奖”制度，并在全省迅速推广。“节育奖”制度规定：农村独生子女或纯生二女夫妇，从一方落实长效节育措施当月开始，每月每户发给30~120元不等的奖励金，直至男满60周岁、女满55周岁时与全省农村部分计划生育家庭奖励制度相衔接。“节育奖”的费用由市、县两级财政承担，它使计划生育的利益补偿和激励从未来预期转变为现实收益，在现时期人口和计划生育工作领域具有制度创新的意义。

流动人口计划生育奖励制度。广东是我国流动人口大省，针对流动人口规模大、生育情况复杂的特点，广东省不仅对流动人口实行免费的计划生育技术服务，而且在流动人口集中的珠江三角洲地区还对积极落实“四术”和接受“三查一治”服务的流动人口给予误工补贴或各种经济奖励。

2. 多形式计划生育帮扶和救助制度。在计划生育工作基础较薄弱和经济欠发达地区，广东省全面实施“少生快富”工程，帮扶落实长效节育措施的独生子女和纯生二女户家庭发展生产，改善生活，实现快富先富。与此同时，广东省先后建立了独生子女伤残死亡家庭扶助制度和计划生育困难家庭救助制度。对城乡独生子女死亡或伤病残后未再生育、收养子女家庭的夫妻，在退出育龄

期后，按月发给一定的扶助金；对生产、生活困难的独生子女家庭采取多种形式的帮扶；对计划生育手术并发症和后遗症家庭，采取财政支付一点、社会捐赠一点、镇（街）村（居）筹集一点的“三个一点”筹资办法，在治病康复、生产、生活等方面给予帮扶；逐步推行独生子女综合保险和计划生育手术保险制度；对符合社会救助条件的计划生育家庭，通过城乡最低生活保障、医疗救助以及农村“五保户”供养、特困户生活救助等制度予以优先帮助。这些制度有效解除了群众实行计划生育的后顾之忧。

3. 必要的计划生育社会制约制度。在鼓励和扶助积极响应计划生育政策人群的同时，广东省还对违法生育者严格依法征收社会抚养费。《广东省人口与计划生育条例》第五十五条规定，城镇居民本人上年实际收入高于当地县（市、区）上年城镇居民人均可支配收入的，对其超过部分还应当按照一倍以上二倍以下加收社会抚养费；对农村居民本人上年实际收入高于当地乡、镇农民上年人均纯收入的，对其超过部分还应当按照一倍以上二倍以下征收加收社会抚养费；对重婚生育的，征收六倍以上九倍以下的社会抚养费。

广东省还积极探索适应社会主义市场经济的计划生育制约机制，推动各级政府和有关部门采取经济的、行政的、法律的和社会舆论的等多样手段，使违反计划生育政策法规的人受到有效制约。

（二）政策体系

政策体系以多渠道优惠优先政策、多样化社会保障和养老保障政策为核心。



国家人口计生委副主任潘贵玉（左三）在省计生协会会长张帼英（右三）、省人口计生委党组成员、副巡视员田绥（左二）的陪同下，到社区了解基层计生协会开展计划生育活动情况。



省人大常委会主任欧广源（左三）、副省长林木声（左二）实地考察计划生育“三结合”项目。

1. 多渠道优惠优先政策。计划生育利益导向并不是单纯的物质利益诱导，还包括更广泛的综合性优惠与优先。广东省通过政治上表彰奖励、生产上扶持帮助、生育上奖励优待、生活上照顾解忧，在一定程度上解决或缓解了计划生育家庭的实际困难与问题，引导群众权衡利益上的利弊得失，激发群众实行计划生育的内在积极性。

通过开展“婚育新风进万家”、“关爱女孩行动”等活动，宣传倡导男女平等、少生优生的文明婚育观念，制定有利于女孩健康成长和妇女发展的社会经济政策，帮助提升计划生育家庭的政治和社会地位；在劳动技术培训和安置就业方面，通过优先安排和费用减免，及在招工、生产扶助、安排宅基地、扶贫救济等方面的优先照顾，帮助提高计划生育家庭的生产生活质量；实行女孩上学优惠和中考加10分政策，提倡各地对入读高中的独生子女和纯二女减免高中期间的学杂费，并对农村独生子女和纯二女户实行小学至研究生的助学金政策；卫生部门和农村基层组织实行对农村独生子女或纯二女结扎家庭的夫妻及其子女（14周岁前）给予办理农村合作医疗保险的优惠优先政策，实行个人负担部分费用减免；实行计划生育家庭大病救助政策；计划生育技术服务网络每两年为实行计划生育的夫妇进行至少一次免费的生殖保健服务。上述措施在教育 and 医疗方面为农村独生子女或纯二女户提供了基本保障。

2. 多样化的社会保障和养老保障政策。作为配套政策，广东省还制定了多样化的计划生育保障和养老保障政策。主要包括：城镇职工生育保险，保障女工在生育期间基本的经济补偿和必要的医疗保健；社会公益性商业保险，协调保险