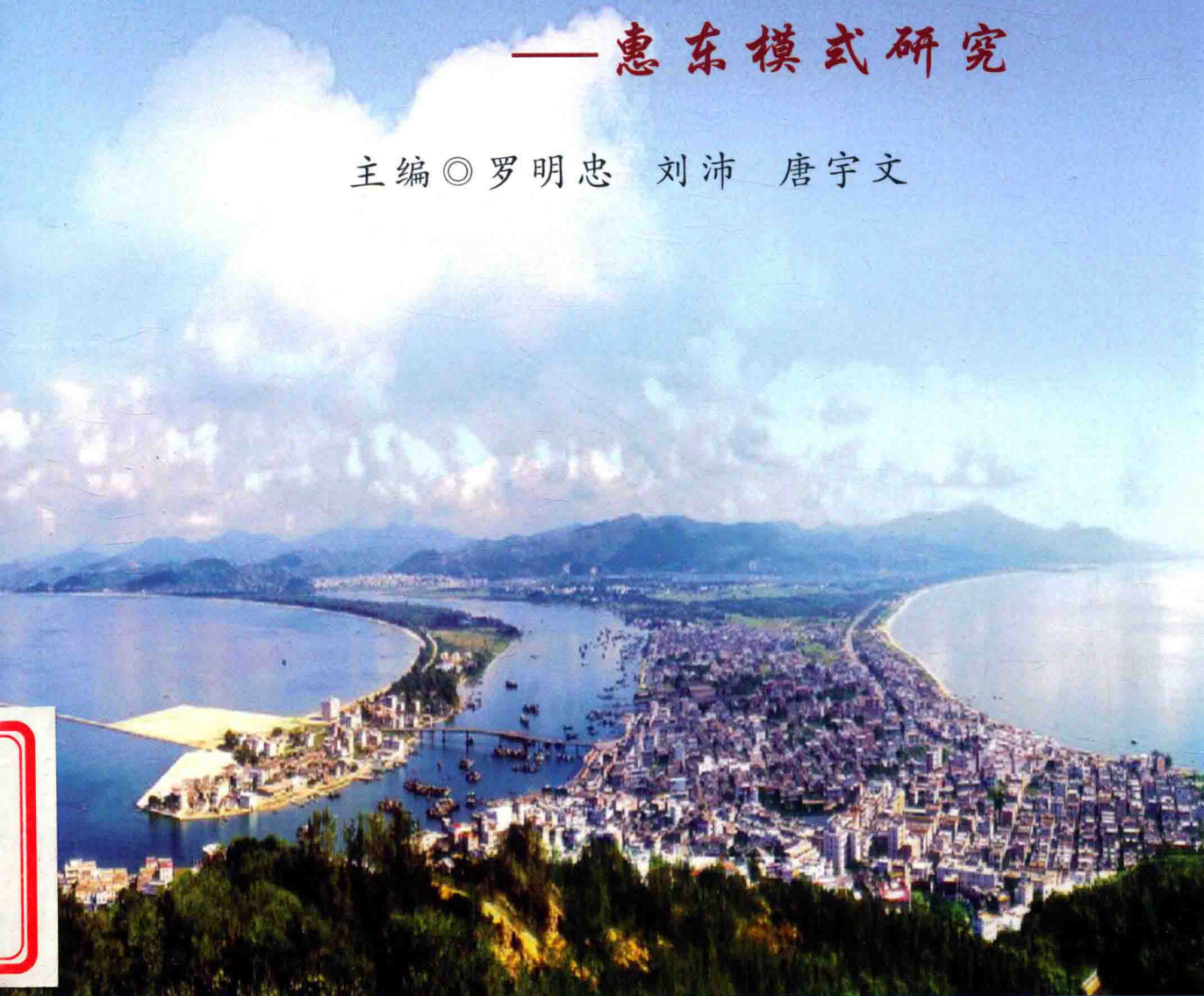


HUNYU XINFENG JINWANJIA
DE LILUN YU SHIJIAN

培育新风进万家 的理论与实践

——惠东模式研究

主编◎罗明忠 刘沛 唐宇文



汕头大学出版社

HUNYU XINFENG JINWANJIA
DE LILUN YU SHIJIAN

培育新风进万家 的理论与实践

——惠东模式研究

主编◎罗明忠 刘沛 唐宇文

汕头大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

“婚育新风进万家”的理论与实践: 惠东模式研究 / 罗明忠主编. — 汕头: 汕头大学出版社, 2009.11
ISBN 978-7-81120-717-0

I. ①婚… II. ①罗… III. ①计划生育—工作—先进经验—惠东县 IV. ①C924.256.54

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 209884 号

中文简体字版 ©2009 由汕头大学出版社发行
非经书面同意, 不得以任何形式任意重制、转载。

“婚育新风进万家”的理论与实践: 惠东模式研究

主 编: 罗明忠 刘 沛 唐宇文

责任编辑: 胡开祥 马世安 汪艳蕾 叶 慧

封面设计: 王 勇

责任技编: 姚健燕 钱 丹

出版发行: 汕头大学出版社

广东省汕头市汕头大学内 邮 编: 515063

电 话: 0754-82903126

印 刷: 广东信源彩色印务有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 9.5

字 数: 200 千字

版 次: 2009 年 12 月第 1 版

印 次: 2009 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 25.00 元

ISBN 978-7-81120-717-0

发行 / 广州发行中心 通讯地址 / 广州市越秀区水荫路 56 号 3 栋 9A 室 邮编 510075
电话 / 020-37613848 传真 / 020-37637050

版权所有, 翻版必究
如发现印装质量问题, 请与承印厂联系退换

广东省政府副秘书长、省人口计生委主任张枫题词：

婚育新风结硕果
人口计生大发展

张枫

2009.11.23

编 委 会

顾 问：	谢朝武	黄新旺
主 任：	黄树正	李灿洪
副 主 任：	徐 毅	姚春明
主 编：	罗明忠	刘 沛 唐宇文

序

我国自1998年全面开展“婚育新风进万家”活动以来,已历经11个年头,极大地推进了有中国特色的人口文化的形成与发展。广东作为改革开放的前沿,在经济取得巨大成就的同时,社会结构也发生着深刻变化,人们的婚育观念、婚育行为、婚育文化等都伴随着社会经济变化的变化而潜在的变迁。按照全国统一部署,结合广东的实际,广东省一直致力于全面推进以“稳定低生育水平,统筹解决人口问题”为主要任务的“婚育新风进万家”活动。

惠州市惠东县是广东开展“婚育新风进万家”活动取得显著成效的先进地区之一。惠东人按照“大宣传”和“大人口”的格局,坚持“思想认识到位、政策措施到位、宣教工作到位、优质服务到位”,在建立“婚育新风进万家”及人口计生宣传教育长效机制方面,迈出了坚实的步伐,初步形成了宣教项目品牌化、宣教形式多样化、宣教对象全面化、宣教渠道阵地化、宣教内容丰富化、宣教主题时代化、宣教工作制度化以及信息传递立体化的人口计生宣教工作新机制。惠东县先后被授予“全国计生协会先进县”、“全国婚育新风进万家活动先进县”和“全国计生优质服务先进县”等光荣称号。惠东在“婚育新风进万家”活动中所发挥出来的创造性,使她所取得的经验对全国其他地区的工作推进具有重要的借鉴和参考价值。

惠东县位于广东省南部沿海,南临大亚湾,北靠莲花山脉,毗邻香港和深圳。作为一个靠山临海、区域发展不平衡、以农村地区为主的县级行政区域,惠东的经济实力并不强。客家文化和潮汕文化的传统使群众“多子多福”的观念根深蒂固。面对困难的现实,惠东的“婚育新风进万家”活动紧密结合本地实际,按照“情与理相结合、广与精相结合以及大与小相结合”的原则,把“民俗常情”与“科学道理”结合起来,充分发挥宣传教育的潜移默化作用,开拓性地推进各项工作,在构建“人本计生、温暖计生、甜蜜计生和公平计生”等方面取得了明显的成效。自开展婚育新风进万家活动以来,惠东县人口出生率呈现明显的下降趋势,低生育水平一直保持稳定,低出生、低死亡、低自然增长的现代人口自然增长模式基本形成。

惠东的实践充分说明,只要因地制宜,敢于创新,找准工作着力点,调动社会各界的积极性,即使在经济欠发达的地区,同样可以在转变群众传统婚育观念,树立科学、文明、进步婚育新风方面取得突破。

我相信,随着“婚育新风进万家”活动的进一步推进,惠东一定会创造出更多值得借鉴和推广的经验。

全国“婚育新风进万家”活动领导小组专家组组长
南开大学教授、博士生导师

原新

2009年9月

目 录

序

一、“婚育新风进万家”活动的理论基础

- (一) “婚育新风进万家”活动的公共政策特征 (1)
- (二) “婚育新风进万家”活动的生育行为规律 (3)
- (三) “婚育新风进万家”活动的利益导向机制 (4)
- (四) “婚育新风进万家”活动的生育文化影响机制 (7)
- (五) “婚育新风进万家”活动的婚育观念传播平台 (10)

二、惠东“婚育新风进万家”活动的基本做法与主要成效

- (一) 基本做法 (10)
 - 1. 以群众文化活动为抓手，推进社会主义新型婚育文明建设 (11)
 - 2. 以文化品牌建设为带动，突出参与性和层次性 (13)
- (二) 主要成效 (16)
 - 1. 基本形成低出生、低死亡、低自然增长的现代人口自然增长模式 (17)
 - 2. 出生人口男女性别比优于全省 (17)
 - 3. 人口素质大幅度提高 (18)
 - 4. 宣教品牌集聚效应突出 (18)
 - 5. 人口计生网络日趋健全 (19)
 - 6. 人口计生服务法制化特征明显 (20)

三、惠东“婚育新风进万家”活动及人口计生工作的长效机制建设分析

- (一) 协调一致的组织机制 (21)
 - 1. 强化领导保障机制 (21)
 - 2. 建立各部门分工协作的推进机制 (21)
- (二) 利益分享的动力机制 (22)
 - 1. 建立计生家庭普惠机制 (22)
 - 2. 构建计生养老保障机制 (25)
 - 3. 在“婚育新风进万家”活动中扶贫帮困 (25)
 - 4. 完善人口计生工作与干部任用、评先评优等挂钩机制 (26)

(三) 潜移默化的教育机制	(26)
1. 宣教项目品牌化	(27)
2. 宣教形式多样化	(27)
3. 宣教对象全面化	(28)
4. 宣教渠道阵地化	(28)
5. 宣教内容丰富化	(29)
6. 信息传递立体化	(30)
7. 宣教主题时代化	(30)
8. 宣教工作制度化	(31)
(四) 优质高效的服务机制	(31)
1. 建立纵横交错的人口计生技术服务体系	(31)
2. 搭建数字化服务系统	(32)
3. 不断拓宽服务内容	(32)
(五) 上下联动的工作机制	(32)
1. 将婚育新风进万家活动纳入新农村建设的重要内容	(33)
2. 组建稳定健全的基层工作机构和队伍	(33)
(六) 公开透明的信息机制	(34)
1. 创造性地做好信息采集工作	(34)
2. 建立层级动态全程跟踪管理制度	(35)
3. 建立人口计生信息公开制度	(35)
(七) 稳定可靠的投入机制	(36)
1. 财政投入稳中有升	(36)
2. 以互利共赢争取更多社会资源的投入	(36)
(八) 奖罚分明的管理机制	(36)
1. 人口计生工作法制化	(37)
2. 强化考核管理	(37)

四、惠东模式的主要特点与启示

(一) 主要特点	(38)
1. 以“大宣传”和“大人口”格局统领“婚育新风进万家”活动	(38)
2. 以“四位一体”构筑“婚育新风进万家”及人口计生工作的保障体系	(39)
3. 以文化引导、利益导向和制度建设实现人口计生工作的综合协调	(40)
4. 以群众需求和重点工作为切入点突显“婚育新风进万家”活动的特色	(40)

(二) 主要启示	(41)
1. 认识到位、思想重视是关键	(41)
2. 因地制宜、切合实际是法宝	(41)
3. 宣教为首、利益导向是根本	(41)
4. 健全制度、优质服务是保障	(42)

五、惠东“婚育新风进万家”活动及人口计生工作面临的新形势及其思路

(一) 惠东县“婚育新风进万家”活动及人口计生工作面临的新形势	(42)
1. 人口问题依然是制约经济社会发展的重大问题	(42)
2. 宣传教育还有待继续深入, 低生育水平还不够稳定	(43)
3. 齐抓共管的合力与氛围还有待进一步强化	(43)
4. 流动人口计生服务管理长效机制还有待继续完善	(44)
5. 新型婚育观的形成和人口文化建设还任重道远	(44)
6. “婚育新风进万家”活动的开展不平衡	(44)
(二) 进一步推进惠东县“婚育新风进万家”活动及人口计生工作的基本思路 ..	(44)
1. 以建设人口文化先导力为着眼点, 深入持久地开展“婚育新风进万家”活动	(45)
2. 以打造“甜蜜之家促进计划”为抓手, 推进“婚育新风进万家”活动再上新水平	(45)
3. 进一步强化宣教工作的首位意识, 虚功实做	(45)
4. 推进制度创新, 健全利益导向机制	(46)
5. 完善部门联动机制, 强化责任落实制度	(47)
6. 切实抓好基层组织和网络建设, 夯实人口计生工作的基础	(48)
7. 敢于突破, 积极做好外来流动人员的宣教服务和人口计生工作	(48)

主要参考文献	(51)
--------------	------

附录：有关文件

惠州市农村计划生育家庭节育奖实施办法	(52)
惠州市农村独生子女纯生二女结扎夫妇基本养老保险暂行办法	(56)
中共惠州市委 惠州市人民政府关于实施计划生育家庭奖励扶助制度的决定	(61)
惠州市计划生育低保家庭孕产妇住院分娩政府津贴办法	(62)
惠州市计划生育家庭独生子女伤残死亡扶助办法	(67)
惠州市农村独生子女家庭政府津贴试行办法	(73)

中共惠东县委 惠东县人民政府贯彻中共中央国务院关于全面加强人口和计划生育工作 统筹解决人口问题决定的实施意见	(79)
惠东县2006~2010年婚育新风进万家活动方案	(88)
惠东县婚育新风进万家活动考核评估办法	(93)
关于惠东县新家庭文化屋工程建设的实施意见	(97)
关于开展“人口文化进校园”活动的实施意见	(99)
关于进一步推进我县人口和计划生育经常性工作的意见	(102)
惠东县开展人口和计划生育“千名干部结万家亲”活动实施方案	(108)
惠东县副科以上在职领导干部与农村纯二女结扎户结对帮扶实施方案	(112)
中共惠东县委 惠东县人民政府关于实行农村独生子女户和二女结扎户优先优惠措施的 若干规定	(114)
中共惠东县委 惠东县人民政府关于实行农村独生子女户和二女结扎户优先优惠措施的 补充规定	(117)
惠东县人口计生新闻报道发稿奖励规定	(118)
惠东县开展人口计生服务质量大回访活动方案	(120)
惠东县关于切实加大力度全面开展社会抚养费征收工作实施方案	(123)
惠东县卫生局 惠东县人口和计划生育局关于医疗保健机构和接生单位履行计划生育职 责有关问题的通知	(128)
惠东县公安局 惠东县人口和计划生育局关于公安部门履行人口和计划生育职责有关问 题的通知	(133)
关于开展2009年度人口计生“春风送温暖”活动的通知	(136)
关于开展惠东县2008年“十万家庭齐参与”婚育知识竞赛活动的通知	(137)
后 记	(139)

惠东县位于广东省南部沿海，南临大亚湾，北靠莲花山脉，毗邻香港和深圳，全县总面积3535平方公里，辖13个镇，1个街道，2个管委会，245个村委会，37个居委会。到2009年9月底，全县总人口为80.3万人，人口密度为每平方公里227人。全县共有已婚育龄妇女14.5万人，综合避孕节育率87%。

自2002年以来，惠东县的“婚育新风进万家活动”，按照国家、省、市的统一部署，以“稳定低生育水平，提高出生人口素质”为主要任务，根据“贴近实际、贴近生活、贴近群众”的要求，结合惠东的实际，大力倡导科学、文明、进步的婚育观念，开拓性地推进各项工作，在构建“人本计生、温暖计生、甜蜜计生和公平计生”等方面取得了明显的成效，先后被授予“全国计生协会先进县”、“全国婚育新风进万家活动先进县”和“全国计生优质服务先进县”等光荣称号。将惠东实践进行经验总结和理论提升，对于更好地明确思路，进一步深化婚育新风进万家活动具有重要的意义。

一、“婚育新风进万家”活动的理论基础

婚育新风进万家活动是计划生育宣传教育工作“虚功实做”的重要形式，它对于营造良好的计划生育氛围，促进计划生育工作的顺利开展，传播计划生育、优生优育、避孕节育、性与生殖保健科学知识，转变群众的传统婚育观念、提高群众的生活质量和文明程度，都具有十分重要的意义。

（一）“婚育新风进万家”活动的公共政策特征

“婚育新风进万家”活动是我国计划生育工作逐步深化的重要形式，而我国的人口政策主要表现为计划生育政策。

人口政策有狭义和广义之分。狭义的人口政策是指直接调节人口再生产的法令。广义的人口政策除包括上述内容外，还包括旨在直接影响人们生育行为和人口分布、人口社会变动的社会经济政策和措施。

人口政策的内容包括：（1）有关调节生育率的要求和社会经济措施；（2）有关控制发病率和死亡率的要求和社会经济措施；（3）有关优生的要求和社会经济措施；（4）有关人口迁移的政策和社会经济措施。

人口问题一直以来都是关系社会经济发展的公共问题。人口政策除了具有其他公共政策二共性外，具有一定的特殊性。（1）人口政策作用的客体。既包括人口自身的生产，还包括人口的社会变动和人口的地域变动。（2）人口政策体现了政府调节人口发展的意志。人口政策实质上是一国政府对人口状况的认识与态度，以及由此而确定的措施。（3）人口政策对人口过程的调节周期长。人口政策是对人口过程

的干预和调节，因为人口过程时间单位和惯性的作用，在很久以后还会显示出来。(4) 人口政策是国家社会经济发展总政策的重要组成部分。(5) 人口政策具有不同程度的强制作用。它表现了国家对人口问题的认识态度与行为，是全体人民人口行为的准则，也是必须履行的义务。

此外，人口政策的特点还有：现实性与有效性，稳定性与可变性，原则性与灵活性，层次性与相关性。

人口政策的目标和措施是人口政策的中心内容。一国不管采取鼓励还是限制人口生育的政策，都必须使人口政策的目标与措施结合起来。如果只注重人口政策目标的制定，不同时采取相应的措施，目标就会成为空泛的意向。

人口政策的措施是一国政府为实现既定的人口目标所采取的具体手段，主要包括：(1) 思想教育措施。如利用各种舆论手段从思想上、心理上影响、引导、教育人们和家庭正确对待婚姻、生育等。(2) 行政组织措施。如政府机构通过颁布有关人口发展的指标、命令、规定和决议，使人们接受某种人口政策。(3) 法律措施。如一国政府为保障其人口政策顺利实施而制定的一切公民必须履行的法规、法令和法律，它带有很大的强制性。(4) 经济措施。如政府实施的物质奖励和惩罚办法。(5) 技术措施。是按照生物学规律采取的一种旨在促进已婚妇女生育、多育或限制多育的医疗技术办法。

不同的人口政策需要不同的人口理论为指导，同时需要从客观实际出发，通盘考虑具体来说，制定人口政策的依据主要是：(1) 经济发展和人口的关系。在一定历史阶段上，生产力发展水平决定着该时期的人口发展状况，因此，制定人口政策应当从当时的经济发展水平出发，研究采用何种人口政策才能促进经济的发展。(2) 自然环境和人口发展的关系。自然环境是人口赖以生存和发展的自然基础，只有将其与人口状况相结合，才能得出关于自然环境状况的正确结论，并由此制定出合理的人口政策。(3) 充分考虑各民族的利益。民族是具有共同语言、共同居住地、共同经济生活和某些共同文化特征的稳定的人口共同体，从民族的状况出发是制定一国人口政策的依据之一。

而我国的人口计生政策是按照一定数量、质量和时间间隔等预定要求，在全社会范围内对人类自身生产进行控制的方式。是中国从20世纪70年代起针对人口增长过快的情况所推行的一项基本国策。计划生育的本质特征是它的计划性。中国推行的计划生育的基本政策是控制人口数量，提高人口素质。经过了较长一段时期的探索和实践，逐步在中国形成了一整套具体的生育政策。政策的基本要求是：“晚、稀、少、优”。晚即晚婚晚育，是指在中国现行婚姻法的基础上适当推迟结婚年龄和生育年龄，一般要求是：在农村，指男25岁、女23岁后结婚生育，城市可略高；稀是适当拉长生育二胎的间隔时间，一般为三五年左右；少是最好生一个，最多生两个孩子；优就是优生优育，杜绝和减少带有遗传性疾病等方面的劣质个体出生，促

进人口群体中体质和智力优秀的个体繁衍。“晚、稀、少、优”的基本环节是少，即生育胎次少。因为少生是控制人口数量、降低人口自然增长率的根本前提，只有少生，才能从根本上做到优生优育。

作为我国计划生育宣传教育工作的重要形式，“婚育新风进万家”活动着眼于群众思想观念的转变、人的全面发展以及社会主义精神文明建设。活动充分体现了计划生育行业特点，围绕婚姻和生育两个支撑点，抓住三个关键，在“新”、“进”、“家”上做文章，上升到文化层面，从倡导新风、转变观念入手，形成全方位、多角度的宣传，从人们的思想观念、伦理道德、心理行为、生活方式和文明程度等更高层次上解决人口问题。

（二）“婚育新风进万家”活动的生育行为规律

要使人们树立一种新的生育观念，思维依据就是从人们的生育动机入手继而影响生育行为。生育行为是在人们生理、心理等内部身心状况基础上，由所处的社会环境决定的，因而是社会性行为。生育行为受生育动机和目的支配，而动机又以生育欲求或生育需要为动因。生育动因是由生理和社会刺激引起的，人们的各种需要归根到底是由人们所处的客观社会环境的刺激引起的，生育行为的规律表现为：

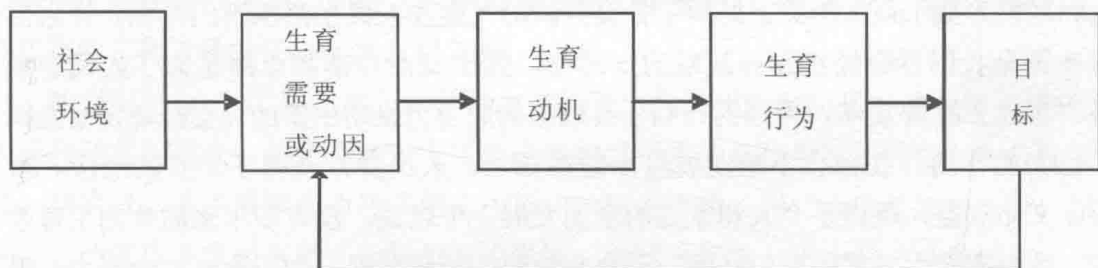


图 1-1 生育行为规律

由于人们所处的客观社会环境的差异，人们的生育需要和生育动机也存在差异，因而致使生育行为模式存在差异。生育行为大体上有早生、多生、密育，晚生、少育、稀育，婚生、非婚生，以及超生和计划生育等模式。对人们生育行为及其动因、动机和产生的客观社会环境的研究，是人口社会学的重大课题之一。

人们对生育行为的看法是人生观和世界观的重要组成部分，属意识形态范畴。生育观是社会存在的客观反映。在不同国家和不同时代，人们生育观存在的差异，根源于特定社会物质生活条件的差异。当然，生育观也有其相对独立性，它可能落后于社会存在，与已经发展了的社会经济的要求不一致。同时，生育观是联结社会经济因素与生育行为的中介环节，对人们的生育行为起着支配作用。生育观的内容主要包括：（1）生育的动机和目的，这是生育观的核心内容，它表明，人们生孩子要得到什么结果；（2）理想子女数量和质量的选择，即生多少和对所生子女质量的要求；（3）性别偏好，即对所生子女性别的要求；（4）生育年龄和间隔之要求；

(5) 生育方式和生育态度。

不同社会、不同阶级有不同的生育观，不同生育观对人口再生产具有不同的影响。在原始社会，生产力水平低下，人们往往用宗教迷信来解释生育行为，把生育和人口增殖看作是神的意志，在这种生育观的影响下，人口再生产是盲目的。在奴隶社会和封建社会，人们的生育行为与传统农业和等级制、家长制、长子继承权一脉相承，表现为早生贵子、多子多福、传宗接代，不孝有三，无后为大，男尊女卑。在这种生育观念的支配和影响下，人们趋向于盲目早育、多育、多育儿子。在资本主义社会，统治阶级追求享乐，摆脱生育义务，同时，统治阶级通过就业和工资调节劳动人口的再生产，人们趋向于晚育、少育、优育。

在社会主义社会，人们的生育观念发生了根本性变化。人们生育的目的是为了培养德、智、体、美、劳全面发展的社会主义建设人才，主张少生优生，男女平等，主张实行全社会的计划生育。当然诸如传宗接代、重男轻女、早生多育等旧生育观在一些人头脑中仍顽固地残存着，仍然妨碍着计划生育的实行。因此，在中国现阶段加强宣传教育，树立社会主义新型的生育观，清除旧的生育观，具有十分重大的现实意义。

中国之所以实行计划生育政策是因为人口增长过快、人口规模过大对资源、生态和环境形成了巨大压力，妨碍了社会经济的发展 and 人民生活水平的提高。计划生育政策是我国社会经济发展战略的一部分，其出发点和落脚点都是为了人民的利益。在过去的30多年，中国的计划生育政策的成功为推动中国的社会经济发展发挥了巨大的作用。在社会不断发展进步的基础上，人民群众获得了切实的经济、政治、文化利益，促进了个人和家庭的全面发展。可以说，没有多年来的计划生育政策，就没有今天良好的人口环境，不会有快速的经济的发展，也不会有综合国力的提高和人民生活水平的大幅度提高。然而，计划生育政策也是一个两难的选择，即国家的生育政策和家庭的生育意愿之间始终存在矛盾。在实行计划生育的初期，一方面计划生育工作者的政策水平、工作手段有限，另一方面广大群众对计划生育的认知程度、自觉意识也有限，于是在过去较长一段时间，计划生育更多地强调国家利益，主要是以行政制约措施去做计划生育工作，人民群众，特别是广大育龄妇女做出了很大牺牲。随着我国计划生育政策的不断推进，人口与计划生育并进，不再单纯地要求少生，更重要的是要优生；也不只是控制人口数量，而是把工作的着眼点放在控制人口数量，稳定生育率，提高人口质量，最终提高全民族的人口素质。

(三) “婚育新风进万家”活动的利益导向机制

所谓的计划生育利益导向机制是在我国经济尚不发达、社会保障制度尚不完善、群众实行计划生育尚存在后顾之忧的情况下，为了适应社会主义市场经济发展和依法行政的要求，按照科学发展观的要求，通过物质和精神激励，引导群众自觉

实行计划生育，统筹解决人口问题，促进人的全面发展的一项重要公共政策^①。

随着形势的变化，审时度势，依靠改革和发展的办法，设计新的计划生育工作机制，把国家利益和家庭利益有机结合起来，让实行计划生育的家庭不吃亏，社会上有地位，经济上得实惠，生活上有保障，逐步使计划生育回归到正确落脚点，使计划生育家庭真正分享到他们自己创造的“人口红利”。这样才能既体现以人为本的人文关怀精神，也是负责任的政府行使权力与承担责任的统一。而要实现这一目标，就必须加强新时期计划生育利益导向机制建设。

利益导向机制的实践是群众的首创精神在人口和计划生育工作中的具体体现。中国的计划生育工作起步于计划经济体制时代，最初形成的计划生育工作机制主要是依靠强有力的政治动员和社会约束。但是，在中国以往的计划生育政策中，并未忽视经济利益因素的作用，计划生育从一开始就试图补偿人们因为计划生育而失去的利益，经过多年的发展、丰富和完善，已经形成了全国人口和计划生育工作的主要工作方法。利益导向机制并不是新生事物，在其他公共政策中也有零星的体现。比如，在卫生、教育、环境保护等领域也有具体的实践。但是，将其作为工作方法的主体并上升为制度层面，以法律法规的形式在实践中进行系统地推广应用，在人口和计划生育领域是绝无仅有的。可以说，利益导向机制建设是继人口和计划生育领域率先提出以人为本，促进人的全面发展的工作理念后，是在社会发展领域中工作思路和工作方法的又一次创新和突破。

20世纪的50年代和60年代，计划生育利益导向的主要做法是对城乡实施放环、人流和结扎的群众，制定有利于人工流产和绝育手术的具体办法。例如，实行挂号费、检验费、手术费和医药费减免。1973年，随着“晚、稀、少”政策的出台，国家把一些优惠政策扩展到了计划生育的家庭，包括对配偶、子女的奖励和优惠。例如，招工时在同等条件下优先照顾纯女孩户，在住房分配和职工福利方面，向计划生育的群众进行利益倾斜。1980年中共中央发出的《关于控制我国人口增长问题致共产党员、共青团员的公开信》中指出：“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，要照顾独生子女及其家庭”。1982年2月，中共中央、国务院发布的《关于进一步做好计划生育工作的指示》将《公开信》中的利益导向建议具体化，就计划生育奖励优待政策作出专门的、具体的规定。

总体而言，人口和计划生育利益导向机制体系构建主要有以下特点：

(1) 长期性和稳定性，受惠人群规模大。实施农村部分计划生育家庭奖励制度，变“处罚多生”为“奖励少生”，是从根本上解决农村人口和计划生育问题的大政

^①于学军.我国人口和计划生育利益导向机制的理论与实践[J]人口与计划生育,2006(2)

策,是促进农村人口和计划生育健康发展的制度性安排,这一制度具有长期性、稳定性,而不是一次性、一时的,更不是权宜之计。奖励制度受惠人群规模大,并有明确的规定性和针对性,限于目前的财力,奖励制度不是针对农村所有实行计划生育的人群,而主要是针对已经进入老年、响应党和国家号召只生育一个孩子、两个女孩和婚后未育的农村夫妻,以缓解他们在生产、生活和养老方面的困难,政策所惠及的目标人群和政策功能具有明确的规定性和针对性。

(2) 鲜明的政策补偿性和导向性。奖励制度着眼于鼓励农民实行计划生育,更有效控制农村人口再增长和稳定低生育水平而采取的利益导向政策,是对过去人口和计划生育政策的完善,具有鲜明的政策补偿性和导向性。

(3) 建立了长效的资金筹集、发放机制。利用现有的财政、金融或邮政渠道建立奖励对象个人账户,以社会化的发放方式,将奖励金直接发放到户、到人,把国家给农民的补助落到实处,具有较强的可操作性。在资金筹集上,农村部分计划生育奖励金由省、市、县(市、区)及乡(镇、街道)四级负责筹集,并纳入各级政府年度财政预算。奖励金由市、县(市、区)政府通过公开招标的方式确定代发奖励金的金融机构,签订委托代发协议书,按县(市、区)人口计生部门提供的名单,每月直接将奖励金划入奖励对象个人账户。

(4) 注重制度建设,形成有效的监管机制。以广东为例,全省统一建立了一系列实施农村部分计划生育家庭奖励制度的工作规程,如申报制度、审批责任制度、统计报表制度、预算拨付款制度、发放管理制度、监督制度和公示制度等,对奖励资金不及时到位、发放奖励金中徇私舞弊、弄虚作假等现象将进行严肃处理,实行一票否决。同时,还开发出《广东省农村部分计划生育家庭奖励制度管理软件》,将奖励金对象审批、发放等在政府公务信息平台上公示,接受社会各界的监督。

近年来,广东从制度和机制上保障计划生育家庭的合法权益,把利益导向摆在人口与计划生育工作的突出地位,广东省人口计生委宣教处处长钟庆才对广东省人口计生工作中的利益导向机制进行了以下的概括^①:

第一,在宏观层面,推行政策奖励金制。率先在全国全面推行了农村部分计划生育家庭奖励制度,《奖励制度》的关键在于设置奖励对象的认定权、奖励资金的筹集发放权和实施具体过程中的监督权。《奖励办法》的主要内容包括目标人群的确定、奖励资金的标准和筹集、发放方式、监督管理及关于与过去计划生育奖励政策的衔接等五个方面主要问题。

第二,在中观层面,推行优先优惠制。全省各地级以上市主要以制订相关制度为推进计划生育利益导向的“着力点”。大部分地级以上市均出台了《贯彻落实〈广

①钟庆才. 和谐创新: 广东省人口与计划生育利益导向体系建设的理性思考 [J] 人口研究, 2006 (5)