

人口转型期的计划生育 利益导向机制建设

杨云彦 等著 ■



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

人口转型期的计划生育 利益导向机制建设

作者：杨云彦 谭江蓉 赵延配 石智雷 赵晓峰 程广帅
李波平 石人炳 秦爽 丁镇 诸晓玲 江中三
江立华 张必春 陈雯 李通屏 何勇

(以上作者姓名按本书章节编写顺序排列)



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

人口转型期的计划生育利益导向机制建设 / 杨云彦 等著. —武汉: 武汉大学出版社, 2013.7

ISBN 978-7-307-10877-6

I. ①人… II. ①杨… III. ①计划生育—工作—研究—中国 IV. ①C924.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 111869 号

责任编辑: 胡欢芸

责任校对: 方 晴

版式设计: 王丽娟

出版: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

发行: 武汉格鲁伯语言文化有限公司

(430074 武昌光谷 国际企业中心宏宇楼 302 室, 电话: 027-87773552)

电子邮件: books@globepress.cn)

策划: 武汉格鲁伯语言文化有限公司 网址: www.globepress.cn

印刷: 武汉新鸿业印务有限公司

开本: 787×1092 1/16 印张: 12.75 字数: 216 千字

版次: 2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-10877-6 定价: 30.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购买我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

前 言

人口发展是影响我国经济社会发展的关键因素，也是重大的民生问题。人口与计划生育利益导向政策（后面简称利益导向政策）是落实计生基本国策、促进人口长期均衡发展的重要调控手段，是保障和改善民生的重要内容。随着我国社会经济的发展，人均收入水平的逐步提高，社会保障体系日趋完善且水平较高，我国计划生育工作也进入了稳定低生育水平的发展阶段，生育意愿已经发生了内生转变，独生子女家庭比例高，户籍人口自然增长率下降，家庭规模小型化，空巢现象突出，老人照料负担加重。人口和计划生育工作的重心也已经从“引导少生”向“引导合理生育”和“提供计划生育优质服务”转移。在这样的人口和社会经济状况下，应该如何完善计划生育利益导向机制，值得各级政府尤其是人口和计划生育部门深入研究。

进入新世纪，国家明确提出要“建立计划生育利益导向机制”，并多次发文要求“优先扶持计划生育家庭经济发展、落实对计生家庭的奖励和优惠政策”，“使计划生育家庭优先分享改革发展成果”。在这样的背景下，更多的计生优惠政策纷纷出台，而且形成了各地区间竞相攀比更广的优惠覆盖面、更高的优待水平局面。似乎是奖励优惠政策越多，就意味着利益导向机制越健全，人口和计划生育工作就做得越好。但事实上，作为一项社会政策，利益导向机制本身是有其政策目的的，那就是稳定低生育水平、统筹解决人口问题和促进人的全面发展。如何能有利于实现这个目标，才是完善利益导向机制的正确方向。

我们认为，建立和完善利益导向政策体系应遵循以下基本原则：第一，针对计划生育政策对计划生育家庭的影响建立利益导向机制，注重和现有计生政策的衔接。计划生育利益导向政策和措施的设计应该考虑计划生育政策对计划生育家庭的影响，起到提高家庭的养老保障能力、降低子女成长风险的作用。第二，使计划连育家庭优先分享改革发展成果，利益导向政策注重对家庭发展能力的培育。第三，计划生育利益导向政策的长远目

标应是促进人口长期均衡发展，促进人口与经济、社会、资源、环境协调和可持续发展。第四，利益导向政策体系的完善应以对现有公共政策效益的评估为基础。第五，促进当前的计划生育利益导向政策从补偿型向发展型转变。计划生育投入，更多的应是以“输血”方式，达到“造血”的功能。在新形势下，计划生育利益导向政策应以家庭发展和人口长期均衡发展为目标，充分整合利用政府手中现有的资源，通过社会经济政策推动人口政策的落实。

本书作为国家社会科学基金重大项目的初步成果，围绕上述原则和目标，建立了分析人口和计划生育利益导向政策的理论框架，并对利益导向政策的实施效果进行了深入的分析，得出了一系列具有政策含义的研究结论。

杨云彦
2013年4月

目 录

第一章 人口转型期的计划生育利益导向机制：分析框架	1
第一节 人口转变过程中的计划生育利益导向机制	1
第二节 人口红利与计划生育家庭的发展能力	3
第三节 人口形势和长期均衡发展的要求	4
第四节 当前计划生育利益导向政策面临的挑战与问题	6
第五节 可持续生计：完善计划生育利益导向机制的基本框架	8
第二章 人口和计划生育利益导向政策回顾与评述	10
第一节 人口和计划生育利益导向政策综述	10
第二节 人口和计划生育利益导向机制相关理论总结	16
第三节 政策评估与研究述评	20
第三章 人口和计划生育利益导向政策建设现状与展望	23
第一节 利益导向政策体系建设进展	23
第二节 加强利益导向政策体系建设的重要意义	25
第三节 利益导向政策体系建设未来发展	27
第四章 计划生育利益导向政策与家庭发展	29
第一节 计划生育利益导向政策：从控制个体生育到重视 家庭发展	30
第二节 研究设计与模型构建	32
第三节 计划生育利益导向政策对家庭发展的影响分析	37
第五章 计划生育利益导向机制与农民生育观念变化	42
第一节 两种类型的农民生育观及其生长土壤	42
第二节 农民生育观转型的价值基础、经济基础和技术基础	46
第三节 农村经济社会分化与农民生育行为决策机制	51

第四节 现有的计划生育利益导向机制及其困境	55
第五节 构建新的计划生育利益导向机制的新尝试	59
第六章 冲突与协调：计划生育利益导向政策的整合	61
第一节 利益导向政策与其他资源配置制度的冲突	62
第二节 利益导向政策本身的局限和问题	63
第三节 利益导向政策的整合	65
第七章 计划生育利益导向政策与普惠型公共政策比较分析	67
第一节 两项政策的内涵	68
第二节 两项政策实施的影响分析	72
第八章 农村计划生育家庭养老保障状况	77
第一节 相关研究进展	78
第二节 农村计划生育家庭养老的现状	80
第三节 农村计划生育家庭养老保障的主要问题	94
第四节 相关政策建议	98
第九章 湖北省人口计生利益导向机制建设的探索	102
第一节 湖北省利益导向政策的主要做法和特点	102
第二节 存在的主要困难和问题	118
第三节 思考与建议	121
第十章 独生子女伤残死亡父母：现状·诉求·困境	125
第一节 研究背景	125
第二节 失独父母的现状	127
第三节 失独父母的诉求内容与特征	134
第四节 失独父母的困境及其形成机制	140
第五节 当前各地独生子女伤残死亡家庭扶助的经验模式	145
第六节 独生子女伤残死亡家庭扶助的政策体系	148

第十一章 城镇独生子女父母年老奖励补助政策：现状、问题与创新·····	164
第一节 奖励补助政策的现状与特点·····	164
第二节 现行政策的执行情况及存在的主要问题·····	167
第三节 奖励补助政策创新的条件和原则·····	173
第四节 政策建议·····	176
第十二章 完善独生子女保健费制度的思考·····	179
第一节 独生子女保健费制度的几个基本问题·····	179
第二节 独生子女保健费制度的执行情况·····	182
第三节 对独生子女保健费制度的评价·····	185
第四节 独生子女保健费制度的未来安排·····	186
参考文献·····	189
后 记·····	196

第一章

人口转型期的计划生育利益导向机制：分析框架

计划生育利益导向机制是在我国经济水平还不高、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，为了适应经济社会发展和依法行政的要求，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。随着经济社会的发展和人口形势的变化，我国人口计划生育工作的环境和目标都发生了明显变化，计划生育利益导向政策体系也面临新的挑战，需要加快完善。

我国的人口转变，一个重要的特点就是政策因素在其中起到重要的干预引导作用，特别是利益导向机制建设，贯穿人口转变全过程。在群众的生育观念和现行生育政策目标不尽一致的情况下，利益导向政策是合理引导我国城乡居民生育意愿与生育行为的一项重要机制。早期的利益导向机制建设，配合人口计生工作的中心内容，主要体现数量控制性目标为主的导向。随着低生育水平的持续维持，以及维持低生育水平的经济社会条件的不断完善，新形势下的计划生育利益导向机制到底“导什么”，就是一个需要认真研究的问题。同时，现有利益导向政策效应和广大计划生育家庭的需求之间也存在较大差距，因此，完善利益导向机制，“怎样导”也是一个重要的公共政策命题。

转型期的计划生育利益导向机制建设，应着眼于人口长期均衡发展，在计划生育家庭的可持续生计框架下，着力于提升计划生育家庭抵御风险的水平、着力于加强计划生育家庭的发展能力、着力于改善计划生育家庭福祉。

第一节 人口转变过程中的计划生育利益导向机制

自 20 世纪 70 年代初开始大规模推行计划生育政策以来，我国人口的出生率迅速降低，1970 年时，人口出生率还高达 33.6%，到 1977 年，就已降至 19.0%的水平，短短的十年间就把出生率减少了 10 个百分点以上。从

尽快控制我国人口规模的政策目标出发^①，从 20 世纪 80 年代初，我国将“独生子女”政策作为一项普遍实行的生育政策确定下来，并有效地予以推行。进入 20 世纪 90 年代以后，中国人口的出生率已经维持在较低的水平上，跨入了低生育国家的行列，标志着我国开始进入人口转变的低位均衡阶段。

人口转变的直接结果，就是新生人口减少，社会的抚养系数降低，劳动力系数上升。短短几十年间，我们已经经历了从“少年社会”向“青年社会”的转变，大量劳动力进入劳动年龄，劳动力供给充裕，形成人力资源的黄金期。

世界人口发展的经验表明，在现代化的过程中，人口再生产相应地从高出生率、高死亡率、低增长率的“高位均衡”向低出生率、低死亡率、低增长率的“低位均衡”转变。从长期发展趋势看，现代人口转变所产生的直接结果是：由于人口出生率的下降，使得整个社会的人口抚养负担下降，劳动适龄人口比重上升，如果社会人力资源得到充分利用，将是经济发展和城市化的一个黄金时期，是经济发展过程中一个重要的“人口窗口(demographic window)”，也就是所谓的“人口红利”。

我国的人口转变，一个重要的特点就是政策因素在其中起到重要的干预引导作用，特别是利益导向机制建设，贯穿人口转变全过程。1980 年中共中央发表《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》中就指出，“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，照顾独生子女及其家庭”，明确了对计划生育家庭的优惠帮扶政策。1995 年国家计生委“两个转变”明确提出要由以社会制约为主向逐步建立利益导向与社会制约相结合，宣传教育、综合服务、科学管理相统一的机制转变。《中华人民共和国人口与计划生育法》中规定，“独生子女发生意外伤害、死亡，其父母不再生育或收养子女的，地方人民政府应当给予必要的帮助”，“对实行计划生育的贫困家庭，在扶贫贷款、以工代赈、扶贫项目和社会救济等方面给予优先照顾”，从此以法律形式将计划生育利益导向政策予以确认。2000 年《中共中央国务院关于加强人口与计划生育工作稳定低生育的决定》中明确提出“要建立和完善计划生育利益导向机制”。2006 年，中共中央、国务院发布了《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》，标志着人口和计划生育工作进入稳定低水平、统筹解决人口问题、促进人的全面发展的新阶段，《决定》强调要“综合运用

① 当时的政策目标是在 2000 年将中国人口控制在 12 亿以内。

法律、行政、教育、经济等手段，建立健全依法管理、村(居)民自治、优质服务、政策推动、综合治理的长效工作机制，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”，人口计生利益导向政策体系建设，将人口和计划生育工作与社会经济发展结合起来，增加了群众收入，增强了群众实行计划生育的自觉性，促进了人口和计划生育工作思路和机制的转变，促进了社会和谐。

从计划生育利益导向政策体系的发展过程看，我国计划生育奖惩政策经历了“处罚多生”、“惩罚多生与奖励少生并重”及“奖励少生为主”三个阶段。在利益导向政策构架中，初步形成以农村计划生育家庭奖励扶助制度、计划生育家庭特别扶助制度、西部地区“少生快富工程”等“三项制度”为主体、覆盖国家、地方和社会各个层面、包括各项法定奖励优待和处罚政策、免费计生基本技术服务、免费孕前优生健康检查、“关爱女孩”、生育关怀行动等在内的比较系统的政策体系。

第二节 人口红利与计划生育家庭的发展能力

计划生育政策得到较好执行的重要意义，不仅是少生了 4 亿人，实现了人口再生产类型的转变，更重要的意义在于，计划生育政策的有效推行，为我国的改革开放创造了良好的人口环境。人口环境对于我国改革开放以来经济社会发展取得的巨大成就的意义，一方面是人口红利得以转变为经济发展的重要动力。对外开放的战略实施，使得我国劳动力的比较优势得到发挥和体现，作为经济增长的重要动力之一，我国出口维持了多年的高速增长，人力资源的优势是重要因素；另一方面，有效的人口控制政策，减缓了社会负担，提高了社会的储蓄能力，也从另外一个方面为改革开放以来的快速发展创造了良好的人口环境。可以说，人口红利的正外部性，在改革开放以来的发展进程中得到充分体现。相比之下，这种正外部性的成本或负效应则被计划生育家庭所内化。

育龄人群响应国家计划生育政策要求，实际上是一种权利的让渡，是他们为公共政策的执行所做出的奉献和牺牲，利益导向机制建设实际上是国家对他们的行为做出的一种补偿（李建民，2002）。但这种补偿从一开始，就更多的是一种象征性的补偿。放弃多生孩子的权力，对家庭发展能力的影响是复杂的。要从全生命周期来予以综合的分析评价。简单从少生孩子的角度看，可能在当期减少了家庭负担，提高了家庭的生活水平和质量，

可以更多地集中资源投资于子女的教育和相关支出；但从整个生命周期看，计划生育家庭的养老保障和应对风险的能力是最突出的问题。

养育子女的一项重要社会功能，就是养老。长期以来，中华民族就有“尊老爱幼”的美德和“养儿防老”的传统。计划生育政策的严格执行后，农村家庭子女数显著下降，农村家庭结构改变，家庭规模缩小。作为独生子女家庭、特别是在广大农村，由于社会保障体系刚刚开始建立起来，而且保障水平很低，农民的医疗、养老还主要靠家庭。独生子女父母的老龄保障，基本上还是传统的家庭养老方式，养老的“家庭支持”说到底主要还是“子女支持”。养老的问题，在独生子女长大成人离家、特别是独生子女意外亡故的情况下，将会使独生子女父母的养老问题变得十分突出。2003年，中国独生子女家庭累积 8000 多万户，其中农村独生子女家庭约 3000 多万户，按此推算，预计今后几十年全国农村每年新增独生子女家庭约 350 万户（张汉湘等，2004）。目前，我国的计划生育政策已经实行 40 年，尽管 2015 年前后第一代独生子女父母才陆续进入老年期，但其未来赡养早已引起了社会的关注和忧虑，独生子女父母的养老问题逐渐由隐性转化为显性。特别是独生子女死亡家庭的风险也已经大大增加，随着更多的独生子女成年，我国失独家庭也将继续增长，从享受特别扶助制度的人数看，全国申报独生子女死亡家庭人数 2010 年为 28.5 万，2011 年为 31.60 万。另据测算，全国独生子女死亡母亲人数 2015 年将达到 54.48 万，2020 年将达到 70.94 万。为了解决这一特殊人群的实际困难，国家人口计生委在 2008 年启动了计划生育特别扶助政策，对女方年满 49 岁的失独家庭父母按每月 100 元标准予以资金扶助，2012 年将扶助标准提高到 135 元/月。在此基础上，各地各部门也采取了很多措施帮扶失独家庭，但和失独家庭的诉求相比，目前的政策措施还有较大差距，需要予以高度关注。

第三节 人口形势和长期均衡发展的要求

随着经济社会发展以及我国持续处于低生育水平状态，人口发展呈现新的阶段性特征，面临新的矛盾和挑战。一是人口数量增长进入新阶段，人口增长势头进一步减弱，劳动年龄人口达到峰值，老年人口增加，城镇人口超过农村人口。二是结构性问题凸显。出生人口性别比仍在高位运行，全国出生人口性别比持续偏高，长期积累的性别失调问题在今后若干年内将开始凸显。三是流动人口持续增加。我国在 2011 年的城镇化水平跨过 50%

这一重要门槛，随着城镇化步伐加快，流动人口规模将持续增加，长期定居和家庭化流动的趋势更加明显，新生代农民工成为流动人口主体，城乡人口格局将发生重大变化。四是老龄化程度进一步提升。五是受人口流动及其他因素综合影响，家庭规模小型化，居住分散化，单亲、空巢等特殊家庭比例大幅度提高，传统家庭功能弱化。新的情况要求我们科学把握人口规律，全面统筹，实现人口长期均衡发展，不仅要考虑人口与经济社会发展水平相协调、与资源环境承载能力相适应，并且要考虑人口总量适度、人口素质全面提升、人口结构优化、人口分布合理及人口系统内部各个要素之间协调平衡发展。

一、人口数量增长的短期和长期的均衡

工业革命以来，全球人口增长呈现的加速态势，曾经引起有关“人口爆炸”的普遍担忧。但发达国家和新兴工业化国家近年来的人口发展，却呈现出新的走势。在经历了一段时间的人口快速增长后，随着这些国家和地区经济发展到较高水平，人们的生育意愿和生育水平开始出现明显的下降，“少子”“老化”方面的担忧取代了人们对数量增长的担忧。

人口增长具有滞后性、惯性、代际的传递性和不可逆性，这就使得人口问题的形成往往不易觉察，而问题一旦显现，其所产生的影响短时期很难消除。为了避免人口规模出现大起大落的剧烈波动、保证人口规模相对平稳运行，要求我们加强战略研究、做好科学决策，在政策制订和调整上尊重规律，把握时机和力度，避免硬着陆、急刹车。

二、人口数量变动与结构变化的均衡

人口的数量变动和结构变化这两种因素互相作用、互相影响。过去我们的计划生育政策主要关注点是对人口数量目标的调控，但近年来一些新的情况开始凸显，如年龄结构及其相关的劳动力供给、老龄化问题，出生人口性别比例问题，人口迁移流动和城镇化的问题等。人口的长期均衡发展，要求我们统筹好数量与结构的关系，在继续稳定低生育水平的同时，高度关注人口的结构、素质，引导人口的有序流动和合理分布。

三、人口增长和经济发展的均衡

从实证经验来看，一个国家或地区的人口快速增长，对经济发展的负面效应会比较明显。但人口萎缩对经济发展也会产生不利影响，这一点在凯恩斯的相关研究中就已经有所阐述。人口规模不是经济发展的决定性因

素,在经济发展过程中,人力资本更加关键。要提升我们的竞争力和软实力,必须加快促进人口红利的高级化。

四、人口变动与社会发展的均衡

人口是家庭和社会发展的基础,人口的长期均衡发展是建设和谐社会的基础和前提。随着经济社会的发展,城镇化水平的提高,流动性的增强,人们的婚育观念、家庭结构以及社会结构都在发生深刻变化。要重视强化家庭价值、加强家庭发展能力。进一步采取有效措施促进社会性别平等,科学分析积极应对老龄化的经济效应和社会效应。

五、人口与资源环境的均衡

人口数量的不断增长和人均生活水平的不断提高,是资源消耗迅猛增加、环境压力急剧加大的重要原因。在人口增长的同时,由于消费水平的提高,使得人类消耗资源的速度大大超过了人口增长的速度。在满足人类快速增长的需求过程中,生产和生活废弃物大量增加,对环境的压力日趋沉重。持续的环境压力已经演变为全球性环境问题,破坏了自然生态系统的可持续性。人口长期均衡发展,需要走人口均衡性、资源节约型、环境友好型发展道路。

综上所述,人口长期均衡发展要求做到两个统筹,一是统筹人口系统现实与长远、数量与质量、结构与分布等多方面的复杂关系,促进人口系统的协调发展;二是统筹人口与经济社会、资源环境等外部关系,促进可持续发展。通过大统筹,实现人口长期均衡发展的目标。在新形势下,计划生育利益导向机制建设也应按照人口长期均衡发展的要求加以完善。

第四节 当前计划生育利益导向政策面临的挑战与问题

人口长期均衡发展对完善计划生育利益导向机制提出了新的要求,人口计生的工作环境以及人们的生育观念、家庭结构、社会经济政策都发生了很大变化,当前,人口计生利益导向政策面临新的挑战。

一、计划生育利益导向政策力度不大、导向作用有限

从农村的情况来看,计划生育政策、利益导向机制建设是在农村家庭联产承包责任制的大背景下展开的。由于家庭作为基本生产单位,劳动力数量是一个决定性的投入要素,也是传统的以家庭为保障基础。响

应计划生育政策,就意味着育龄夫妇放弃了生育子女数量、放弃子女性别的选择,也就放弃了家庭发展主要的投入要素和养老保障等重要的机会和权力,家庭抵御风险的能力就会随之削弱,计划生育的具体行为导致传统的养育子女的损益关系失衡,计划生育家庭做出牺牲和贡献。为了改变损益失衡的情况,鼓励人们自觉接受计划生育政策,就需要通过政策支持,使其获得的补偿收益大于机会成本,这样才能体现正向的激励作用。如果政策补偿的收益不能抵偿机会成本,这种政策充其量只是一种补偿。目前实行的农村计划生育奖励政策标准和力度有限,对农村计划生育家庭地位和生存发展状况的改善作用并不明显,对其规避风险和强化保障的作用没有充分体现,“少生快富”在很多情况下只是一句口号,缺乏内在的逻辑关系和现实的验证,因此难以发挥政策导向作用(周长洪,2011)。现行的一系列奖励政策也没有对生育意愿和生育行为产生决定性影响(洪娜,2011),反倒是计划生育方面的社会制约措施对人们生育行为的制约作用更直接。

二、奖励政策的落实缺乏财力保障

最典型的是独生子女保健费和独生子女父母奖励制度的落实。据测算,1989年,领取独生子女证的家庭有3790万,1995年快速上升到4910万,到2007年时独生子女领证人数已达到5830万,假设每个独生子女家庭每月发放10元奖励金,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。实施计划生育政策的育龄夫妇进入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。由于奖励扶助金的支出越来越多,对各级财政的压力也越来越大,则我国面临的财政压力将越来越大(洪娜,2011)。法定奖励政策难以落实,势必影响到政府诚信度和政策严肃性。

三、普惠政策对计划生育利益导向政策的冲击大

随着我国经济的持续快速发展,国家加大了惠民政策力度,在短短几年内出台了多项惠民政策,这些政策的投入多,范围广,实施的力度大。这些惠民政策大多没有对受益人是否符合计划生育利益导向政策为标准进行受益资格认定或者区别待遇,这种情况造成的一个政策后果就是非计划生育家庭能够更多地享受公共财政的支持,这在事实上起到了公共政策的一种负向激励作用,对违反计划生育政策的行为是一种激励。从相关实证研究看,多子女的父母得到的养老支持高于独生子女(石人炳,2011),多子女家庭在拥有的社会网络、社会资源、社会支持方面,都优于独生子女

家庭，因此从家庭生命全周期计算的损益关系看，多子女家庭是明显占有有利条件的，因此会形成所谓的计划生育家庭“富一时、穷一生”、多生育家庭“穷一时、富一生”鲜明的对比。如果不能体现对计划生育家庭的优先优惠，势必导致公共政策内在逻辑上的矛盾，影响其效果乃至其公信力。

第五节 可持续生计：完善计划生育利益导向机制的基本框架

转型期的计划生育利益导向机制建设，应着眼于人口长期均衡发展，在计划生育家庭的可持续生计框架下，着力于提升计划生育家庭抵御风险的水平、着力于加强计划生育家庭的发展能力、着力于改善计划生育家庭福祉。

一、在新的形势下完善计划生育利益导向政策，需要进一步明确利益导向政策的补偿性和对计划生育家庭的保障性，加强计划生育利益导向政策体系的顶层设计

完善计划生育利益导向政策，要把握以下基本原则：首先是体现政策的连续性原则；其次是体现贡献—回报的社会公平原则，要充分肯定计划生育家庭的牺牲和贡献，这是利益导向政策的法理基础；三是提升计划生育家庭发展能力的原则；四是促进人口长期均衡发展的原则；五是与普惠公共政策协调兼容的原则；六是体现需求导向和效益评估的原则。

二、突出重点、强化保障，确保法定奖励措施的落实

目前国家出台的“三项政策”落实情况较好，后续的一些奖扶政策以及动态调整标准的办法也在酝酿之中。但覆盖面广、影响面大的独生子女保健费和独生子女父母退休奖励金两项制度的落实是一个非常突出的问题，需要根据事权—财权对等原则、采取分级负担、有所侧重的办法予以妥善解决。此外，独生子女死亡家庭、计划生育手术后遗症家庭等特殊家庭的保障问题也需要引起更进一步的关注。

三、整合资源、突出重点、体现需求导向、提高政策效用

要梳理现有各类计划生育利益导向政策，根据群众需求，充分整合资源，明确政策瞄准人群；利益导向政策应该保持前瞻性、相对稳定性和可操作、可持续性。一方面归并，另一方面充实创新，出台新的利益导向政策，特别要从以下几个方面来完善利益导向政策体系。

（一）从优化人口结构的角度来完善计划生育利益导向政策体系

现有的利益导向政策多为面向数量控制、稳定低生育水平的政策，下一步应该强化提高出生人口素质和优化人口结构的政策。加强实施旨在提高出生人口素质的计划生育利益导向政策，大力推行改善人口结构的政策，包括深化关爱女孩的政策。加大对农村独女户、双女户在技术培训、发展生产等方面的政策支持力度，试行优先把计划生育纯女户父母纳入社会保障制度，提高女儿户的保障水平和社会地位，促进社会性别平等。

（二）从提升家庭发展能力角度来完善计划生育利益导向政策体系

家庭是社会的细胞，是社会和谐的基础。计划生育家庭利益导向政策要向促进家庭能力发展方向转变，这也是国外社会政策发展的一个大趋势。要根据我国家庭结构变化及其发展趋势，了解家庭发展需求，明晰家庭发展的能力内涵，研究计划生育家庭的生存状况，基于家庭生命周期来设计利益导向政策，特别是针对计划生育家庭的养老保障问题、流动人口家庭的服务和保障等开展研究，提高家庭保障水平和发展能力。

（三）从促进人口长期均衡发展的角度来完善计划生育利益导向政策体系

现行一些利益导向政策与人口长期均衡发展的要求存在差距，例如，有16个省、自治区、直辖市的“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；还有的省、自治区、直辖市虽然未在《条例》中明确规定对自愿放弃再生育的家庭给予奖励，但是其下辖的部分地（市）、县（市）同样实施了针对上述对象的500~4000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成效，但它传递的信息却落后于我国人口发展态势的转变，类似政策需要逐步清理完善（洪娜，2011）。

四、应该在经济社会宏观背景下将计划生育利益导向政策体系建设纳入公共政策总体框架之中来完善

积极探索计划生育利益导向政策与新农合、新农保等惠民政策的衔接，促进扶贫开发与计划生育工作有机结合，以计划生育家庭为先行和示范，体现开放性和兼容性，然后逐步向全社会拓展，这样才能达到与公共政策有机结合的效果。同时要加强公众参与和社会监督，鼓励社会力量参与关注和关心计划生育家庭的发展，一方面继续做好现有的关爱女孩、生育关怀等工作，同时发挥社会力量打造更多更好的计划生育利益导向新品牌，形成良好的人口文化氛围。