

惠民政策与计划生育政策协调机制研究

肖周燕¹, 苏杨²

(1.首都经济贸易大学 劳动经济学院, 北京 100070; 2.国务院发展研究中心 社会发展部, 北京 100029)

摘要: 目前, 惠民政策与计划生育政策导向性冲突问题得到政府和学界的广泛关注, 为此, 各地政府出台了一系列政策措施来协调二者的不兼容性。通过对惠民政策与计划生育政策现有协调机制的分析, 发现政策协调机制的选择关键在于考察基本国策涉及内容是否形成了普遍的社会共识。当基本国策涉及内容形成社会共识, 与其他政策发生导向性冲突时, 可将基本国策作为前置限制性条件, 建立国策上位的协调机制更合理可行。反之, 调整基本国策, 采用“水涨船高”型协调方式, 基本国策在新形势下应与时俱进。

关键词: 惠民政策; 计划生育政策; 政策协调机制; 社会共识

中图分类号: D601

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2010)04-0094-05

Mechanism of policy coordination between the benefit-the-public policy and family-planning policy

XIAO Zhou-yan¹, SU Yang²

(1.Labor Economics College, Capital University of Economics and Business, Beijing 100070, China; 2. Development Research Centre under the State Council, Ministry of Community Development, Beijing 100029, China)

Abstract: Currently the policy-oriented conflict between the Benefit-the-public policy and family-planning policy has been widespread concerned by the government and academia. Local governments issued a series of policies and measures to coordinate the incompatibility between them. By examining the existing coordination mechanisms between Benefit-the-public policy and the family-planning policy and analyzing the problems, we find that the establishment of the policy coordination mechanism is vital to investigate whether the contents of the basic state policy related to the formation of a general social consensus. When the basic state policy formed a social consensus, the basic national policy is regard as a pre-restrictive condition. The upper national policy coordination mechanism is more reasonable and feasible. Conversely, adjusting the basic national policy, we should choose a "rising in tandem" type coordinated approach to the basic national policy in the new situation with the times.

Key words: benefit-the-public policy; family-planning policy; policy coordination mechanism; social consensus

进入 21 世纪以来, 各级政府以改善民生为着力点, 制定了一系列普惠性惠民政策。但由于有些惠民政策在制定时没有与计划生育基本国策进行很好地协调, 影响了计划生育基本国策执行的效果。而且, 目前不仅是若干惠民政策对计划生育政策产生了不利导向, 其他本意是促进构建和谐社会的政策在某些方面也与环境保护等基本国策产生了政策冲突问题, 因此, 建立惠民政策和计划生育等基本国策协调机制成为当前政府和学界一个亟

需解决的课题。政策协调机制的研究有利于现有政策的不断完善和丰富, 为保证政策的公平, 确保政策实施达到预期效果奠定理论基础。已有的研究详细分析了惠民政策与计划生育政策之间冲突的现状, 并深层次探讨了惠民政策与计划生育政策冲突产生的原因, 指出政策过程欠缺、没有建立协调机制是导致二者产生导向性冲突的主要原因^[1-4]。然而, 惠民政策和计划生育政策之间导向性冲突到底如何解决, 现有的政策协调机制运行如何, 存在哪些問題, 完善的政策协调机制究竟如何建立, 有何依据, 却很少论及。本文将以为惠民政策和计划生育政策现有协调政策为突破口, 剖析现有政策协调机

收稿日期: 2010-06-11

作者简介: 肖周燕(1979), 女, 湖南常德人, 讲师, 博士, 研究方向: 人口经济学。

制建立的依据,分析其存在的问题,为从制度层面建立普适性的政策协调机制提供参考。

一、惠民与计生政策协调机制及其合理性分析

近些年来,为了确保惠民政策与计生政策的紧密衔接,缓解惠民政策与计生政策之间的冲突,为保证计生政策和惠民政策的执行效果,我国各省份根据本地区实际情况,依赖已有的政策机制,纷纷出台了相应的协调政策。

1. 基本国策上位型协调机制及其合理性

基本国策上位型机制,即将基本国策作为享受或执行其他政策的前提条件,或者称为设立门槛制度。具体由各相关政府部门制定选择性惠民政策——将是否符合计划生育政策作为受益附加条件,并在实施中都以计划生育基本国策为上位性的必须适应的政策。如湖南省委、省政府根据《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》精神,结合实际情况制定下发《关于建立健全人口和计划生育工作长效机制统筹解决人口问题的决定》明确规定:各级各部门要努力解决部分政治、经济、社会政策和管理办法与计划生育基本国策不兼容的问题。在干部提拔调动、具有代表性的公职人员选举或推荐、综合性评先评优时,应严格进行计划生育政策的审查。

基本国策是基本国情决定的某类具有全局性、长期性、战略性意义的问题的系统对策,是国家为解决关系全局和长远利益的突出问题而制定实施的重大政策,充分体现着一个国家和社会所追求的“公平正义”原则。基本国策上位型的协调机制是明文规定基本国策在政策体系中的基础性地位,保证其他政策在制定时以基本国策作为依据之一并主动实现与基本国策在条文、导向等方面的协调。如果从基本国情出发,建立计生政策上位型的协调机制有其合理性。

当前及今后较长的时期内,我国人口众多、人均资源占有量少的国情不会改变,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,始终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。在人口问题上的

任何失误,都将对经济社会发展产生难以逆转的长期影响,并最终影响社会的和谐稳定。因此,将计划生育作为基本国策并贯彻实施,关系到国家能否可持续发展,社会能否长治久安,体现着国家的全局利益、长远利益和人民的根本利益。虽然,目前总体看来我国人口和计划生育工作形势较好,但由于计划生育的激励和约束机制不够健全,人们生活水平提高后生育观念和行为出现了新变化,使我国人口控制呈现出前所未有的复杂局面,计划生育基本国策如果执行不到位,低生育水平面临反弹的现实风险,直接影响着全面建设小康社会和社会主义和谐社会的构建。因此,在制定惠民政策时,考虑将是否符合计划生育政策作为受益附加条件,明确计划生育的基本国策的地位,在决策机制、制度建设和具体操作办法等多方面将其确立为上位政策是合理的。

2. 水涨船高型协调机制及其合理性

水涨船高型协调机制,即对基本国策依据现实客观条件进行适当调整。具体又可分为两种形式:一是区别对待、优先优惠。即其他政府部门在制定普惠性惠民政策时对计划生育户区别对待——在普惠的基础上特惠。目前,这种协调机制在我国河南、河北、浙江、甘肃、山东等省份正在进行推广、实施。《河北省人口与计划生育条例》规定,独生子女家庭“多增加一人份的集体福利分配份额”。这里的“集体福利”是指:以现金、实物等形式,对集体资产或者集体资产产生的收益进行分配,由集体成员人人享有的一种利益。凡属集体福利的,在分配时应给独生子女家庭增加一人份的分配份额,以对独生子女家庭带头实行计划生育给予奖励;《浙江省计划生育公益金管理办法》规定,对独生子女意外死亡、伤残并不再生育和收养的家庭,由计划生育节育手术引起的并发症和后遗症等计划生育家庭,给予经常性或一次性的困难救助。

二是与时俱进、水涨船高。即加强计生部门对计生户奖励扶助的力度,在其他部门已经采取普惠性惠民政策时做到本部门的计生奖励扶助制度在力度上的“水涨船高”。目前,这种协调办法正处于局部试点阶段,以山西、重庆、青海为代表。如重庆从2006年起对奖励扶助对象每人每月增发20

元奖励扶助金；加大独生子女死亡残疾家庭扶助力度，享受国家农村部分计划生育家庭奖励扶助的对象中，独生子女死亡、因伤病致残基本丧失劳动能力的，每人每月增发100元奖励扶助金；城镇享受最低生活保障人员中独生子女死亡残疾的，每人每月增发20元扶助金。

“水涨船高”协调机制是针对惠民政策与计划生育基本国策导向性冲突而建立的一种协调方式，反映了在社会经济大背景发生变化的前提下，基本国策做出的调整。由于目前构建和谐社会是我国当前的大政方针，和谐社会的核心是“以和为贵”。“以和为贵”在目前阶段甚至是超越了制定计划生育基本国策的政策背景。因此，在“以和为贵”的大背景下计划生育基本国策需要“与时俱进”：和谐社会理念的提出要求作为社会经济发展战略的重要组成部分——计划生育基本国策必须根据不断变化的国际、国内背景和人口形势与时俱进地调整其内容和手段。人口和计划生育部门作为事实上的一个行业主管部门，也应服从大局，在政策执行目标和执行手段上主动适应构建和谐社会的需要——即“以和为贵”要求计划生育政策与时俱进：新时期的计划生育政策既应有对违“规”行为的惩戒或追究制度，也应有对守“规”行为的奖励措施。在普惠制的惠民政策惠及所有人口时，计划生育户的奖励扶助标准则可以与时俱进、水涨船高。这样，一方面是强化了计划生育政策已有的利益导向机制，另一方面由于增加计划生育户的奖励扶助标准，是完全独立于惠民政策实施的，因此，不会在惠民政策的实施过程中造成“你失我得”的矛盾，是在奖励扶助与惠民的标准和力度方面进行协调，使计划生育政策在惠民政策实施的情况下仍然能够实现激励相容，二者的政策目标不会发生冲突。因此，通过调整计划生育政策，将计划生育奖励扶助标准水涨船高，是适应目前构建和谐社会大背景的需要，是一种正视现实的理性确认、一种与时俱进的制度选择。

二、二类政策协调机制存在的主要缺陷分析

基本国策上位型协调机制虽然具有合理性，但就目前来说，并不合时宜。主要存在以下三方面缺陷：第一，在计划生育政策的实施过程中，通常存在着守“规”和违“规”两类利益相关者，而“国策上位”协调机制，试图通过享受惠民政策的目标定位，把享受对象锁定于那些行为符合标准的人群，达到消除与其他政策的冲突。但对以前未实行计划生育的公民而言，由于其不可能重新选择生育行为，这就剥夺了其享受惠民政策的机会，容易给全体公民造成守“规”者的所得似乎来自于违“规”者的所失的印象。在关注民生、改善民生的大背景下，在现实人口压力趋缓、社会发展工作重心转移的情况下，尤其是现在低生育率水平下无法达成严格控制数量的社会共识时，这种将计划生育政策作为给付前提条件，类似于门槛性的协调政策实施起来困难重重，实施范围较窄。第二，我国社会的治理结构是典型的“科层制”，政策从制定到实施的科层制架构中，政策流向的主流是自上而下的，基层对上层的反馈力度不大且滞后，因此，很难改变像惠民政策这样有中央财政资金和干部政绩考核制度支撑的强势政策的影响面和影响力——这就决定了这类政策在政策制定环节以外的政策剩余权不大，各地对这类政策的调整或附加限制条件在全国几乎统一的中央财政资金支持力度和干部政绩考核标准前非常有限，即利用国策上位协调手段的作为空间是有限的^[5]。第三，采用国策上位型的协调机制，意味着各地都需要计生部门逐个与其他惠民政策有关的职能部门协调，显然具有较高的交易成本。因此，尽管各地目前的协调更多采用此方式，但在实现政策协调中不能主要依靠此方式。

“区别对待、优先优惠”协调机制是目前政策协调的主流方式。但由于计生政策与惠民政策导向冲突主要体现在政策制定层面，中央政府有关部门在惠民政策出台时协调不够，一旦到了基层，计划生育一票否决制使市、县级领导干部不得不千方百计寻求本区域范围内的政策协调，因此目前各地普遍用此类协调机制。但从实施效果来看，这种政策协调的力度并不大，主要原因是在中央政府有

关部门制定惠民政策时没有充分体现政策协调，地方政府的作为空间有限，单从实施层面进行的政策协调是软弱的；而且，这种政策协调方法也需要计划生育部门与相关部门逐一协调，仍然是一种非制度化的效率低下的政策协调。对计划生育户区别对待、优先优惠，在普惠的基础上特惠。这种办法似乎可操作性最强，但与“国策上位”的协调方式类似，守“规”者多得的实惠也容易被认为来自于违“规”者的所失，不利于社会和谐。

同时，在惠民政策中加入对计划生育的激励因素，也会影响惠民政策本身的一些政策机制和目标，存在着对基本国策的路径依赖。而“与时俱进、水涨船高”协调机制尽管不会在惠民政策的实施环节造成“你失我得”的矛盾，但考虑到我国的政策实施过程是自上而下，不同的政策体系往往具有纵向的相对独立性，各个层面特别是基层操作层面的横向政策协调仍然比较困难(表 1)。

表 1 不同政策协调机制的利弊对比

	益处	弊端	可行性
基本国策上位型	同时满足惠民政策和基本国策的要求。	实施范围较窄，实施难度较大	造成守“规”者的所得似乎来自于违“规”者的所失，与和谐社会的理念相违背，目前仅在个别省份尝试性实行。
水涨船高型			
“区别对待、优先优惠”型	在普惠的基础上特惠，同时满足惠民政策和基本国策的要求。	仅靠计划生育部门与相关部门逐一协调，效率低下。	可操作性强，目前成为政策协调的主流方式。
“与时俱进、水涨船高”型	强化计划生育政策已有的利益导向机制，交易成本小。	基层操作层面的较困难。	二者的政策目标不会发生冲突，最易实现。

三、政策协调机制选择的依据

政策协调机制的选择主要依靠社会共识的形成。社会共识究竟如何形成？一般说来，社会共识是全体社会成员对某个目标、某种价值观、某种判断的认同。社会共识的基础是社会成员利益的一致，因此，只有当社会成员有共同利益，对某一事物有着接近的看法，这时社会共识才容易形成。很显然，由于资源和财富是有限的，不同阶层的存在，必然存在利益冲突，在全社会达成广泛的共识并不容易。但是一旦存在共同利益或公共利益，说明社会成员利益一致，那么，社会共识必然容易形成，进而推动政策制度的调整改进。因此，社会共识是政策决策的基石，普遍的社会共识是任何一项制度

的合理性所在，当政策涉及到公共利益时，社会共识易形成。因此，政策协调机制的选择需要考察基本国策本身是否形成了社会共识。当基本国策涉及内容形成了社会共识，与其他政策发生导向性冲突时，将基本国策作为前置限制性条件，建立国策上位的协调机制才合理可行。反之，应调整基本国策，采用“水涨船高”型协调机制，使基本国策在新形势下与时俱进。基于此，笔者认为，考察基本国策内容是否形成普遍的社会共识是选择政策协调机制的关键所在。

由此，当基本国策与其他政策存在导向性冲突时，可通过判断基本国策涉及内容来建立基本国策协调机制(图 1)。

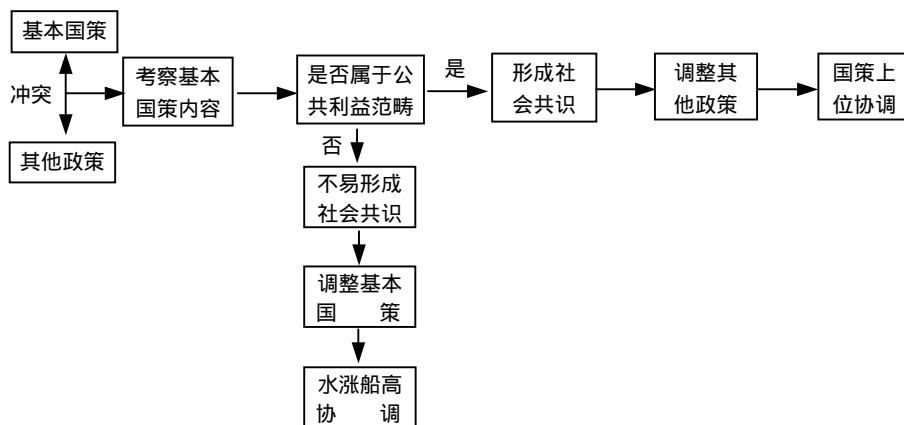


图1 基本国策协调机制选择路线图

具体到计生政策和惠民政策的政策协调机制而言,由于计划生育基本国策的特殊性,且在我国已经进入了低生育水平阶段,经常出现政策和群众生育意愿之间的矛盾,加之计划生育政策所调整的是国家利益和个体利益,长远利益和当前利益的关系,而个体利益的差异性,长远利益的抽象性,计划生育面临越来越大的争议,导致其计划生育内容纳入公共利益范畴较难,较难形成一种社会共识。因而,当计划生育基本国策与惠民政策产生导向性冲突时,可对计划生育国策进行调整,通过水涨船高的协调方式,强化计划生育政策利益导向,来解决其政策导向冲突成为首选。

分析表明,公共利益决定了社会共识的形成,社会共识又是基本国策协调机制选择的重要影响因素,因此,当基本国策与其他政策发生导向性冲突时,关键取决于对基本国策内容的考察。鉴于此,计划生育与惠民政策之间导向性冲突通过水涨船高协调方式来解决更为合理和可行。但值得注意的是,由于我国的政策过程是自上而下的,不同的政策体系具有纵向的相对独立性,这也就决定了“水涨船高”型协调方式在实施过程中,尤其是在基层操作将比较困难。这就需要政府在政策制定、实施以及政策评价与反馈过程中,加强协调和沟通,

这样才能使政策达到预期目标。尽管“水涨船高”型协调方式在实施过程中存在问题,但综合而论,在目前构建和谐社会的背景下,“水涨船高”型的政策协调方式不仅使计划生育的利益导向作用能在惠民政策的大潮中仍然显现,而且,这种协调方式真正体现在“以和为贵”的同时不破坏普惠的一般性,因此,通过“水涨船高”型协调方式——普惠加特惠来解决惠民政策与计划生育政策之间的不协调将更具前景。

参考文献:

- [1] 苏 杨,尹德挺.我国基本国策实施机制:面临的问题和政策建议[J].改革,2008(2):85.
- [2] 杨文庄,苏 杨.构建和谐社会中的政策协调问题[J].人口研究,2007(5):89.
- [3] 苏 杨,杨文庄.对我国基本国策若干基本问题的分析和建议[J].经济研究参考,2008(15):2-11.
- [4] 崔 丽,苏 杨,杨文庄.惠民政策背景下计划生育政策面临的挑战和对策[J].中国发展观察,2007(9):14-17.
- [5] 姚 望.农民利益表达意识的缺失及矫正路径选择[J].湖南农业大学学报:社会科学版,2009,10(1):40-44.

责任编辑:陈向科