

新中国成立以来生育政策变迁与社会机制调整

黄娟

(长沙理工大学马克思主义学院, 湖南长沙410114)

摘要: 新中国成立以来我国生育政策历经了波浪式的发展历程。文章结合社会机制相关理论对此过程进行梳理,发现生育政策的变迁伴随着社会机制的不断调整,表现为从20世纪50年代的以“行政一计划”、制约模式为主,逐渐转向20世纪八九十年代以来的“指导—服务”、保障模式为主。当前,生育政策开始跃出单纯行政命令的简单模式与范畴,在社会机制的关照之下,将单一的制度性力量柔化为隐含于整体社会架构之下,通过多层面的制度外力量,协调国家人口意识与个人生育行为之间的空隙,从而为人口发展提供和谐力量。

关键词: 生育政策; 社会机制; 变迁

中图分类号: C924.21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2014)06-0119-08

DOI: 10.3969/j.issn.1000-4149.2014.06.012

The Adjustment of Family Planning Policy and Changes of Social Mechanism since the Founding of New China

HUANG Juan

(School of Marxism, Changsha University of Science & Technology, Changsha 410114, China)

Abstract: Since the establishment of the new Chinese, family planning policy in our country has experienced the development course of wave type. We found that changes in fertility policy along with the continuous adjustment of social mechanism, from the 1950s mainly by administrative plan and control mode, gradually to the 1990s mainly by guide—service and security mode. The current fertility policy, leap the limitations of pure administrative orders, under the care of social mechanism, soften the institutional power single implied in the whole social framework, through the power system of multi level, reconcile the gap between national population awareness and individual reproductive behavior, provide the harmonious strength for population development.

Keywords: family planning policy; social mechanism; changes

收稿日期: 2014-04-25; 修订日期: 2014-09-11

基金项目: 2012年湖南省社科基金项目“建国以来生育政策变迁与社会机制研究”(12YBA016)。

作者简介: 黄娟, 历史学博士, 长沙理工大学马克思主义学院讲师。

人口再生产是社会可持续发展的重要前提,作为人口大国,如何协调人口、资源、发展间的关系,是我国人口政策的核心。新中国成立以来,生育政策随着社会发展的具体形态,出现了适应性调整。学界从社会需求的层面论证生育政策的实效与价值,关注的多是生育政策制定的宏观社会环境,但对政策的具体运行模式、政策与社会机制之间的互动研究却鲜有涉及。本文在分析社会机制与生育政策理论关系的基础上,尝试从历史视角出发,考察和分析新中国成立以来社会机制和运作模式的不断变化之下生育政策调整的具体形态,进而从社会机制变化的背景和条件来分析生育政策不断完善应有的价值取向。

一、社会机制与生育政策的关系

为了充分说明社会机制的调整与生育政策的变迁,首先要对二者的理论关系进行梳理,从而为评价二者的现实互动确立标准尺度。

1. 生育政策的实践必须通过社会机制实现

所谓社会机制,就是社会系统内各要素间的律动或惯性作用联系,这种作用联系通过一定的作用形式表现出来,形成系统的综合效应^[1]。社会机制是构成社会系统的纽带,是社会系统产生综合效应的重要条件。任何制度必须通过社会机制的衔接才能发挥实际效应,并且一经形成就会出现惯性作用。社会活动对社会体制的影响、社会体制对社会活动的影响,都通过社会机制来实现。

生育制度从内容上看主要是以生育行为为调整对象,但生育行为受到自然环境、社会习俗、养育环境、医疗保障、竞争就业等诸多其他结构的影响,因此,生育政策的实践及生育政策的调整都势必通过社会机制的运行才能实现。

2. 社会机制和生育政策变迁会引发互动性的调整

社会机制和生育政策在社会的不断变迁中并非静止,而是不断地做出适应性调整。

生育政策是社会整体结构的有机组成部分,而社会机制通过联系作用,协调联系各个有机部分。当社会机制的运行模式发生改变,各个部分的关系也势必发生变化,从而发生适应性调整。因此,社会机制的不断发展和变化势必会对其他社会结构产生影响,从而引发生育政策的变迁。

生育政策的不断变迁也必然引起社会机制的不断调整。随着生育政策的不断调整,它与其他社会结构之间的关系也必然随之调整,在这种互动过程中,社会机制也发生了微妙的变化,一方面促成了社会机制的不断完善,另一方面促成了社会机制运行模式的不断转变。

3. 社会机制调整的目标是减少生育政策产生的摩擦和代价

人类社会是一个充满矛盾的整体,客观上存在着人与人、人与社会、人与自然的矛盾,生育政策其实就是协调个人生育行为和社会人口发展的制度补偿。而社会机制调整的目的就在于在一定的社会条件下协调矛盾、平衡关系。

在不同的社会时期,人们的生育意愿与生育行为都会受到其他社会结构的影响,从而表现阶段性特点。生育政策作为协调个人生育行为与社会人口发展的制度补偿,终因制度的外在性带来一定的社会摩擦和代价;社会机制则通过不同结构之间的联动利益,协调这种摩擦从而减少社会代价。

社会机制和生育政策均处在一个不断变化的过程中,不论是社会制度的完善还是生育政策的调整,既需要对应的社会基础的支持也必然产生相应的社会影响,最终将外在的生育政策融合进社会有机整体当中去,推动社会机制不断走向完善。

二、新中国成立以来社会机制与生育政策的互动

1. 从“行政—计划式”向“指导—服务式”转变

生育政策内容包括国家意识指导下的各类相关法规，涉及管理和执行政策的机构部门，以及从事技术研究和提供服务的部门。自20世纪50年代生育政策的不断提出与完善以来，尽管价值导向仍是以控制人口数量提高人口素质为核心，但运行的社会机制却发生了明显的变化，从20世纪50年代以来“行政—计划式”逐渐转向八九十年代的“指导—服务式”。

“行政—计划式”的机制是指用行政的手段和计划的手段将社会的各个部分统一整合起来并使之运行和发展。“行政—计划式”的机制一般包括相关主管部门的规划指标、制定章程、统一拨款，以及由其检查、审核、评估等方式，这种形式是计划经济时代运用的比较多的一种机制形式，因此也成为20世纪生育政策运行的重要模式。

“指导—服务式”的机制是指用指导的方式和服务的形式将社会各部分统一起来使之运行发展的模式。在这种运行模式中，管理者主要是提供方法、信息及服务，被管理者有选择的自由和权力。进入20世纪90年代，生育政策开始跃出单纯行政命令的简单模式与范畴，权力逐渐开始在其他领域泛化，开始通过一种柔性的、隐形的引导模式改变过去单纯硬性的、显性的政策指导模式。

(1) 法规政令内容和形式的变化。新中国成立以来，中共中央出台和颁布了一系列干预人口生育的政策，尽管从政策导向上看有所区别。1949~1953年，以限制节育为主；1953年以后计划生育政策初步提出，20世纪60年代展开以城市和人口稠密的农村为重点的计划生育试点，到七八十年代计划生育政策全面推行，以计划生育为主。但至20世纪80年代，所颁行的生育政策法规政令均是以干预生育行为为直接目的的显性政策。据《中国计划生育全书》内容统计来看，1949~1989年，中共中央发布的相关文件有36份，全国人大发布的有关文件和法律为34份，国务院发布有关文件和法规25份，共计95份^[2]。此95份文件法规主要内容可分为以下三类：①分析计划生育对国民经济、农业发展的影响，强调控制人口数量的重要性；②具体规划计划生育工作，包括各省市计划生育工作安排、科研工作及经费开支问题、避孕流产药具研制与生产问题等；③有关人口变动及抽样调查工作。这些政策或是探讨计划生育政策的社会背景，或是构筑计划生育政策的具体内容，并结合人口调查来反映政策的实效，比较完整地勾勒出计划生育政策的主体核心结构，因此也都是直接服务于控制人口、计划生育这个终极目标的。这一阶段的法规政令，从结构层面来看还处于构建强制性的制度性力量；从内容层面来看，几乎都是在高度集中的计划经济体制下推行的，生育从个人行为转变成为带有国家意识和色彩的社会化行为，甚至被当成一种资源进行了集中配置。因此，这一阶段的生育政策以高效率态势，在较短的时间取得了显著的效果。

20世纪90年代之后，随着改革开放和市场经济化的程度不断加深，生育政策出现显著变化。从政策本身来看，不再局限于该不该生、生几个、何时生的问题，而是开始渗透到相关领域，并立刻得到了其他社会结构的信息反馈，产生联动效应。由于前期积累，至20世纪80年代末期，生育政策从中央到地方已经形成了一套较为完善的制度体系，20世纪90年代开始，新颁布生育政策法规的数量有所减少，但从内容上看，却与此前表现出明显的阶段性特征：一是强调对未成年人的教育和保护，不仅关注控制人口的数量，更注重人口素质的提高；二是强调对妇女权益的保护，从提高妇女地位和解放妇女身心的角度，探讨生育政策在女性权利、妇女发展方面的隐形作用；三是把计划生育与扶贫攻坚工作相联系，实现生育政策与经济发展、解决贫困的现实联系。20世纪90年代之后的生育政策，开始突破控制人口数量的单一目标局限，从其他社会结构和功能中联系和挖掘生育行为的隐形影

响。这一变化不仅表现出生育政策不断走向一种成熟和完善,更反映出生育政策是社会有机整体中的一个部分,不能被隔绝和独立起来,不论其完善还是推行,都必然会受到其他社会结构的影响,比如儿童教育、妇女地位、扶贫开发,等等。实际上这种变化只是一种现象,其背后真正的动力在于,社会机制有效地将生育政策与社会肌体进行了联系,生育政策不仅扎根在这个肌体之上对人口发展产生了直接的影响,而且开始辐射一些相关的领域。

(2) 管理机构名称与职能的变化。20世纪50年代到60年代初期的计划生育工作由中央人民政府卫生部管理,未设专门机构,节育宣传和技术管理工作由卫生部妇幼卫生司妇女卫生处负责。为贯彻落实1963年中共中央、国务院批准的《第二次城市工作会议纪要》提出的关于成立中央和地方的计划生育委员会的要求,1964年1月15日成立了国务院计划生育委员会,至1964年底,全国共有25个省、自治区、直辖市成立计划生育行政领导机构,共有专职人员2000人左右^[3]。其主要职责是制定有关计划生育的方针政策,检查和促进各地的计划生育工作,协调有关部门的配合和合作。后来由于“文化大革命”的冲击,国务院计划生育办公室停止工作。1981年3月6日,第五届全国人民代表大会常务委员会第17次会议决定设立国家计划生育委员会,负责统一全国的计划生育工作,督促检查计划生育工作的方针、政策和法令的贯彻执行;协同国家计委编制国家人口发展的长远规划和年度计划;协助有关部门搞好宣传教育和干部培训;协同卫生、医药部门落实节育措施、科学研究和药具生产供应;承办有关计划生育的外事工作等。随后,全国有28个省、自治区、直辖市于1981~1984年先后成立了计划生育委员会。国家和省、自治区、直辖市成立计划生育委员会之后,到1986年底,全国有2427个地区(市)、县(市、区)成立了计划生育委员会;62030个乡镇(镇、区、街道)成立了计划生育办公室^[4]。从而形成了自上而下的计划生育行政管理网络,并依托这个比较完整的体系高效推进计划生育工作的展开。

1988年、1993年、1998年国家计划生育委员会进行了三次机构改革。尽管机构设置和职能没有多大变化,但缩减了行政编制,人员减少21%^①。2003年,十届全国人大一次会议通过了国务院机构改革方案,将国家计划生育委员会更名为国家人口和计划生育委员会。其主要职责为:①继续承担原国家计划生育委员会的职责;②加强人口规模、趋势、素质、结构等人口和计划生育重大问题的战略性、前瞻性研究,推动人口和计划生育工作的综合治理,促进人口与经济社会协调和可持续发展;③制定人口发展规划和政策,协调有关部门做好出生人口性别比治理工作,促进生殖健康产业发展^[5]。首先,从职能转变来看,国家人口和计划生育委员会比原国家计划生育委员会更注重人口结构的优化和生殖健康、优生优育工作;其次,从转变的目的来看,国家人口与计划生育委员会不仅将控制人口作为唯一的目标,还开始认识到人口结构的合理、人口质量的优良才是一国人口发展所追求的目标;再次,机构改革还增设了科学技术司,从理论层面和实践角度为优化人口结构提供技术支持^[6]。国家计划生育委员会是生育政策制定与执行的重要单位,它的几次机构改革和职能的调整,既是生育政策的硬件调整的过程,也是生育政策的社会机制从单一的“行政一指令式”向“指导—服务式”转变的重要结果。

(3) 科学研究与服务重点的变化。20世纪60年代至70年代,计划生育科学技术研究工作的重点主要集中在避孕药具研发、流产以及结扎手术改进。从内容上看比较单一,均是直接服务于节制生育的显性政策。进入20世纪90年代,计划生育的科学研究和技术服务的内容和重点均有明显的变

① 数据来源:国家人口和计划生育委员会. 中国人口和计划生育史[M]. 北京: 中国人口出版社, 2007: 692-699.

化,亦是生育政策运行机制从单一的“行政一计划式”向“指导一服务式”转变的表现。

20世纪60年代,我国的避孕药具和节育技术既不能适应计划生育形势发展的需要,又不能满足广大群众的要求,因此,中共中央、国务院强调加强计划生育的科研工作。1963年12月中共中央、国务院批转《第二次城市工作会议纪要》明确指出“加强计划生育的技术指导,保证手术质量,努力研究安全、有效、简便、经济的避孕方法”,并成立了计划生育科研专题委员会^[7]。此后,计划生育科学研究主要围绕避孕方法及药具的研发、人工流产和结扎手术的改进而进行。

但从20世纪80年代开始,计划生育的科研工作开始探索新的内容,即开展优生优育工作以提高人口的质量。首先,明确优生优育是实现计划生育中的一项重要任务。1980年9月,中共中央在《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》中提出“要大力开展生殖生理、优生(就是不生育有残疾的婴儿)和节育技术的科研工作,培养大批合格技术人员,做好节育技术指导、妇幼卫生和儿童教育工作,以保证节育技术的安全,减少出生有先天性遗传疾病的婴儿^[8]。”其次,展开了优生优育的科普工作。20世纪80年代,全国各地举办了56场优生科普展览,参观人次超过2000万,举办优生知识竞赛和有奖征文活动,开展优生咨询服务,等等,并制订规划,推动优生工作的持续开展。1983年6月,在国务院科技领导小组和国家计划生育委员会的部署下,制定了《计划生育一九八六至二零零零年科技发展规划设想提纲》,明确指出“应以预防性优生研究为主,有组织有计划地开展出生缺陷的监督工作和人口质量的群体调查,摸清中国人口素质的基本情况,找出智力低下和智力缺陷的各种疾病原因,为进一步做好防治工作提供依据。为了制定和执行《优生法》,为其创造必要的条件,还要加强医学遗传学、环境致畸学、围产医学的研究^[9]。”

20世纪90年代国家计划生育委员会推出以技术服务为重点的优质服务,同时开展试点工作,并总结了重要的经验:在开展优质服务过程中体现以人为本、为人民服务的宗旨;不断健全和完善生育政策法规体系,对技术服务机构和人员实行规范化、标准化管理,保证服务质量;以技术服务为重点,依靠科技进步,针对不同人群的不同要求,努力提高服务水平;依托政府有关部门、社会各个部门通力协作完善服务^[10]。

主管生育的部门机构的更名与改革在一定层面反映出生育政策运行机制从“行政一计划式”向“指导一服务式”进行转变。

2. 从“制约机制”向“保障机制”转变

制约机制是指用制约的手段和形式发挥制约的功能,将社会各个机构联合起来,包含了行政制约、法律制约和舆论制约等多种形式。

保障机制是指用保障的手段发挥激励的功能来调动社会各方面的积极性和潜能,发挥引导作用,从形式看包括了提供物质条件、提供观念导向、提供政策支持和管理服务三种形式。保障机制既是社会机制不断完善的结果,也是从需求满足的角度实现功能引导的一种管理思维和模式变更的结果。

(1) 从政策限制到经济利益导向。从20世纪60年代到20世纪90年代,为推动生育政策实施,政府还将生育政策与个体经济利益挂钩。一是提倡晚婚晚育。卫生部1963年《关于认真开展计划生育的方案》中提出:①中等、高等学校招生,一般不录取已婚男女;②中等、高等学校学生,在学习和实习期间不得结婚;③分配工作不照顾爱人关系;④已婚在校应实行避孕,怀孕女生应立即休学;⑤厂矿、企业、事业和服务行业的学徒、练习生,在学习和实习期间不得结婚,现已结婚的青年学徒应实行避孕,如怀孕应即劝令退学^[11]。招工方面,晚婚者也享有优先照顾。这些政策的目的在于控制初生年龄,对实现晚婚晚育起到了辅助作用。但作为独立的个体,因生育而丧失就学、招工的

机会,个人的其他权利显然被压缩。二是对违规超生实施惩罚。1982年,中共中央、国务院发出《关于进一步做好计划生育工作的指示》,违规超生,要给予适当惩罚,“国家干部和职工、城镇居民,计划外生第二胎的,要取消其按合理生育所享受的医药、福利等待遇,还可视情况扣发一些比例的工资,或不得享受困难补助、托幼补助。对农村社员超生的子女不得划给责任田、自留地;或对超生子女的社员给予少包责任田,或提高包产指标等限制”^[12]。这些政策虽出于特殊社会环境,但无疑损害了因超生而遭受经济制裁的家庭公平享有社会资源的权利。

进入21世纪,生育政策在工作思路和方法上都有了明显的转变,从孤立的“就计划生育抓计划生育”向“与经济社会发展密切结合”,从社会制约为主向利益导向与社会制约结合。实现两大转变的主要标志有三个:一是基本形成综合治理人口与计划生育工作的局面;二是基本建立适应社会主义市场经济体制的人口与计划生育工作调控体系;三是基本形成宣传教育、综合服务、科学管理相统一的基层工作机制^[13]。

第一,在西部地区开展“少生快富”扶贫工程工作。2000年,宁夏回族自治区计划生育委员会在南部西海固山区开展了“少生快富”试点,从单一的处罚多生转变为奖励少生为主。具体做法是:在贫困地区对按政策规定可生三个孩子而自愿少生一个的,符合政策只生女孩的,采取永久性节育措施的夫妇给予一次性3000~5000元的经济奖励;引导和帮助这些家庭把奖励资金用于发展生产,并与扶贫开发的项目相结合。这次尝试得到国家计划生育委员会和中央有关部门的高度重视。2003年,国家计划生育委员会协调财政部、国务院扶贫办,促成中央支持宁夏“少生快富”扩大试点项目经费的落实,并将其纳入西部大开发政策中。2004年3月,国家人口和计划生育委员会、财政部、国务院扶贫办下发《关于在西部地区开展“少生快富”扶贫工程试点工作的意见》,推广了这一做法。仅以2005年为例,宁夏就有18999对夫妻申请参与“少生快富”扶贫工程,兑现奖励资金5768.7万元。宁夏、青海、云南三省从项目试点开始至2004年底,少生23.1万人,落实奖励13.6万户,兑现奖励资金1.7亿元。这一政策仍在向其他省份推广,包括新疆维吾尔自治区、甘肃、湖北、内蒙古、海南、四川等省,惠及更多家庭^[14]。

第二,建立农村部分计划生育家庭奖励扶助制度。2002年4月,贵州省余庆县委、县政府下发《关于印发〈余庆县农村独生子女户和两女结扎户享受优惠政策实施办法〉的通知》,同年10月,《农村独生子女户、二女结扎户养老金管理使用办法》颁布,对农村独生子女户和两女户的农民在年满60后,每人每月发放40元生活费,这一制度广获好评,成为农村部分计划生育家庭奖励扶助制度的雏形。2004年3月,国务院办公厅转发了国家人口和计划生育委员会、财政部《关于开展对农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度试点工作的通知》,在各地现行计划生育奖励优惠政策基础上,针对农村只有一个子女或两个女孩的计划生育家庭,夫妇年满60周岁由中央或地方财政安排专项资金进行奖励扶持,按每人年均不低于600元的标准发放奖励扶助金,直至亡故。已超过60周岁的,以该政策开始执行时的实际年龄为起点发放。奖励扶助金由中央和地方财政确定合理比例共同负担,纳入专项资金预算。2004年5月,国家人口和计划生育委员会、财政部下发《农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点方案(试行)》,对推进农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点工作进行部署。据估计,2004年8月,自行试点省(区、市)共有奖励扶助107252人,奖励扶助专项资金预算5673万元,全部由地方财政负担;2005年,国家奖励扶助制度试点范围扩大到23省,奖励扶助对象达135万人,中共和地方财政投入奖励资金8亿多元;2006年中央财政加大力度,进一步扩大奖励扶助制度实施范围,并基本覆盖全国,目标人数为185万人,投入专项资金11.1亿元^[15]。

实现计划生育工作的两个转变，既是新的社会环境下计划生育工作的一场深刻变革，也是通过生育政策真正实现控制人口的客观必然，还是社会制度与社会机制不断完善协调发展的必然趋势。计划生育政策只有适应社会发展进步和人民群众日益增长的需求，适应经济发展、社会进步、资源配置、环境保护相互协调的机制和服务体系，才能在社会主义现代化建设中发挥更大的作用。

(2) 从孤立政策到配套政策逐步完善。我国的生育政策自 20 世纪 60 年代实施以来，逐渐形成一套独立的法规体系。1978 年通过的《中华人民共和国宪法》第五十三条规定“国家提倡和推行计划生育。”1982 年中共第十二次全国代表大会报告指出“实行计划生育，是我国的一项基本国策。”1978~2001 年《中华人民共和国计划生育法》经历了研究、起草、修改、完善，为形成计划生育专门法体系走出重要一步。国家还公布实施了系列法律法规，对计划生育政策的推行提供辅助和配套性支撑，强化和明确公共调控人口目标，同时，计划生育政策依托最高法权体系成为控制人口生育的最高权威。但这段时期生育政策的制度完善，仍然是以政策本身为中心。

进入 21 世纪后，生育政策开始构建更全面的运行机制，配套政策不断完善。2000 年 3 月 2 日，中共中央、国务院再次发出《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》，强调完善人口与计划生育工作的调控体系和相关社会经济政策。要求各级政府和有关部门制定土地、企业、医疗、社会保障、户籍、劳动、教育、财税等制度和改革措施，要统筹考虑，相互协调，有利于人口与计划生育工作；加强人口与计划生育工作的法律建设，建立和完善计划生育利益导向机制，落实对实行计划生育家庭的奖励和优惠政策；积极发展社会保障事业。2003 年国家计划生育委员会和省（区、市）计划生育委员会联合在 19 个市（区）开展人口和计划生育综合改革试点工作，2006 年试点扩展到全国。此次综合改革的重点就是建立和完善工作机制，其中特别强调在城市计生工作中，积极推动建立基本养老保险、基本医疗保险、生育和社会福利等社会保障制度；在农村，开展独生子女户和双女户社会保险试点工作，逐步建立农村计划生育家庭社会养老保障制度。

三、结论

新中国成立以来生育政策经历了曲折的变迁过程，这种变迁是在与社会活动互动的过程中发生的，伴随着社会机制的微妙变化，这些影响和变化不但是我们客观评价生育政策的新视角，也是我们调整和完善生育政策的新起点。

第一，社会的发展带动社会机制运行方式的改变进而影响生育政策。随着经济的发展和制度的完善，社会才逐渐形成一种协调的有机体，而非机能模块的简单堆积。将各个不同功能模块有效链接的不是单纯的制度的力量，恰是社会机制的作用。当社会发展程度不高、经济文化水平较低的时候，个人的生育意愿或行为与社会需要的人口发展趋向和模式之间存在落差，我们只能用强制性的制度进行补充和调整。但是，当物质文明和精神文明随着社会发展不断提升时，生育行为更多地从个人的行为演变成一种社会的效应，必然受到很多层面的影响，比如养育成本、子女教育、职场竞争、养老保障，等等。用来约束生育行为的便不再仅仅是外在的制度性的力量，而是受到社会这个有机体多方面的影响。因此，我们看到，社会的发展带动了社会机制运行方式的改变，并通过生育政策的发展变迁展示出来。

第二，生育政策的运行必须通过社会机制发挥作用。生育政策和其他一切制度性政策一样，是对社会行为规范的一种外化的力量。要让制度所蕴含的发展模式和理念得到认可和执行，就必须让政策能够有效发挥力量和效果。人口数量和质量的发展与社会经济文化的发展协调并进是我们制定和调整

生育政策的宗旨和目标。但如果仅仅依靠制度的规范性和强制力，不仅不能让人们理解政策的本意而且容易产生逆反心理。社会机制恰恰是协调制度性政策和政策对象的润滑剂，它既能够让人们在鲜活生动的现实当中感受政策或者制度的合理性，还能通过利益的连贯性，触动人们进行更深层面的思考，从而不断调整内在的生育意愿和生育观念，使生育行为和生育政策之间的间隙不断缩小。

第三，生育政策的新调整必须以社会机制的不断完善为基础。我国的生育政策历经60余年的检验，已经在控制人口数量、提高人口素质、协调资源配置、缓解世界人口压力等方面作出杰出贡献。但随着社会的不断进步，具体形势的不断变化，生育政策势必需要作出新的调整，十八届三中全会后开始实施的“单独二孩政策”可以说是20世纪80年代以来生育政策出现的又一次重大调整。这种调整也正是在社会机制的不断完善之下进行的。社会机制的完善，其实指的是在社会这个有机体内，既要让各个零部件充分发挥应有的功能也要兼顾与其他部门的协调发展，而这种协调性正是社会机制最重要的使命与价值。当社会各个部门之间的发展速度和利弊关系均可以得到有效调节的时候，社会机制其实便起到了统筹各类资源的枢纽作用，能够最大程度地衔接国家意志和个人意志之间的差异。

2013年11月15日，十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对外发布，其中提到“坚持计划生育的基本国策，启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策”，已经显示出生育政策新的调整取向。对比，或许社会机制与生育政策之间的规律能为我们提供新的思路。

参考文献：

- [1] 严家明, 于真, 杜云波, 胡永久, 张夫林, 陶德华, 张光均. 社会机制论 [M]. 北京: 知识出版社, 1994: 2.
- [2] 彭珮云. 中国计划生育全书 [M]. 北京: 中国人口出版社, 1997: 1-129.
- [3] 国家人口和计划生育委员会. 中国人口和计划生育史 [M]. 北京: 中国人口出版社, 2007: 78-81.
- [4] 同 [3] 177.
- [5] 同 [3] 312-313.
- [6] 同 [3] 700.
- [7] 同 [3] 162.
- [8] 同 [3] 164.
- [9] 同 [3] 164.
- [10] 同 [3] 225.
- [11] 同 [3] 291.
- [12] 同 [2] 18.
- [13] 同 [3] 205.
- [14] 同 [3] 304-305.
- [15] 同 [3] 306-308.

[责任编辑 冯 乐]