

政策科学框架下生育政策的优化逻辑和路径

王增文 马雪杨

摘要 低生育率已成为中国社会乃至全球发展的常态。如何精准捕捉生育政策与生育率的关系、促使生育支持政策体系与生育率之间形成良性互动和有机统一,是当前面临的首要难题。破解这一难题,需要打破原有分析框架,运用政策科学视角,创新性地探讨生育政策的建构和行动逻辑,以寻求政策的调整和优化方向。不同于其他公共政策,生育的“家务性”决定了在生育政策的建构中,需要寻求工具理性与价值理性的有机融合,正确认识生育问题的“集体无理性”;而在生育政策的行动理路中,中国式科层结构及其制度运作的有效性决定了生育政策上传下达的一致性以及其他政策与生育政策的协同性。基于这样的建构和行动逻辑,要使生育率实现有效回升,生育政策需要一方面继续发扬人本主义精神、着重宣传教育和培养意识,另一方面保持一致性,并与其他公共政策联合发力。

关键词 生育政策;政策科学;生育率;中国方案;生育问题

中图分类号 C923;C913.15 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2024)05-0100-11

基金项目 教育部人文社会科学研究规划基金项目(21YJA630093)

与国际社会发展脉络一致,经过70多年的工业化过程,我国迎来了低生育率。根据第七次全国人口普查结果,2020年我国育龄妇女的总生育率仅有1.3,已低于国际预警线1.5。2023年,国家统计局发布的数据显示,我国的人口自然增长率61年来首次呈现负增长,已低至-0.60‰。人口问题始终是我国面临的全局性、长期性、战略性问题。60余年间,我国的生育政策经历了若干调整,从20世纪中后期的节制人口过快增长,演变到党的二十大报告明确指出要“优化人口发展战略,建立生育支持政策体系”^[1](P49)。在此背景下,统筹协调好生育问题至关重要,对于促进人口长期均衡发展与社会可持续发展具有重大意义,也有利于为推动中国式现代化创造良好的人口环境。不少研究将低生育率视为计划生育^①的结果,在这种惯性思维里,认为废除计划生育能结束低生育率困境。然而,从现实层面看,不论是我国的宽松计划生育政策(如“二孩”和“三孩”政策),还是其他完全废除计划生育的国家,均没有带来生育率显著回升。放眼世界其他国家,与我国生育支持政策类似的生育鼓励性政策似乎也效果甚微,这是否说明生育政策对生育率没有实质作用?未来的生育政策乃至生育支持政策体系又该何去何从?生育问题的社会复杂性使生育政策与生育率之间的互动模型常常含糊不清,这就更需要加强生育政策问题的理论和实践研究。从政策科学视角出发,将生育政策置于历史背景和国内外案例研究中,重新审视生育政策的建构和行动逻辑,能够明晰政策实际上所扮演的角色和存在的问题,进而找到生育政策对生育率有效调控的中国路径。

^① 1973年的“晚稀少”、1979年“独生子女政策”、2016年的“二孩政策”乃至2021年的“三孩政策”本质上都是计划生育,但在许多文献和大众认知中,计划生育特指独生子女政策。

一、政策科学框架下的生育政策分析维度

1951年勒纳和拉斯韦尔的 *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods* 一书问世,政策研究开始摒除对社会实践的主观评价,转而通过更高层次抽象、推理和客观评估将政策研究纳入“科学”领域,在跨学科知识的基础上,强调情景性和问题导向,拉斯韦尔及其同事、继任者们开发出“政策科学”这一新兴学科和研究派别。拉斯韦尔将“政策科学”描述为“关于政策过程的知识 and 在此过程中的相关知识”^[2](P3),并突出“整个政策过程”和“在整个社会过程中政策互动”,在此基础上提出政策研究的五大分析任务,包括“规范性人类价值下的目标确定”“历史性的趋势描述”“价值中立下解释性的条件分析”“预测性的发展投射”和“修正性的介入、评估和备选”^[2]。

正如拉斯韦尔政策的过程论对政策动态性的强调,政策科学本身的发展也是动态的。主要体现在:第一,政策科学由20世纪70年代及以前对政策决策的关注演变到80、90年代聚焦政策执行,再到此后对民主价值的追求;第二,早期政策科学对“科学”的强调点在于实证主义下的纯事实依据和技术性分析,在后来的创新性发展中,政策科学走向后实证主义,侧重社会合理性和民主参与,接受定性研究法;第三,虽然拉斯韦尔一脉仍有重要席位,但以“质疑”和“反思”既有研究为使命的另一派已成为政策科学发展的推手^[3]。这些变化和发展衍生出了政策科学研究的以下三个核心维度。

(一) 政策建构维度:决策与理性的标准

政策科学本质上关注的是政策的选择和优化决策。沙夫里茨认为:“任何政策都是一个决定,公共政策是政府对要做或不做的事情作出决定。”^[4](P30)政策科学的跨学科性首先体现在它尝试将决策与行为科学相结合,但不同于单纯的政策分析,政策科学家可以选择任何一套经过合理论证的价值观或规范性框架作为关注的对象,政策科学所研究的“决策”也跳出政策分析的概率论或科学“真理”的标准,而是以实际为核心来摄入广泛的实践知识^[5]。延续怀疑主义传统,政策科学日益重视真实世界中决策情景的复杂性,以及整个政策过程实际卷入的对政策选择产生影响的其他“演员”。因此,在政策科学看来,决策的过程就是“利益团体之间的互动、斗争和妥协的过程”^[6](P54)。在这个过程中,完美理性选择模型广受批判,转而寻求社会/组织心理学和认知科学理论,情绪的信息角色及其与认知的共存关系被合理化,自由理性主义和实用理性被视为与民主原则更具兼容性^[7],决策/选择的“理性”和“非理性”得以重新认知和解读^[8]。凯尼和怀布尔借此指出,研究政策的形成需明晰政策目标设定的方式(包括非理性的)及这些目标所处的情景(哪怕只是被部分地理解和产生影响)之间的关系^[8](P623)。

(二) 政策行动维度:执行与拟人化的实施机构

政策科学将政策执行视为政策决策的载体和反馈。在史密斯看来,政策是政府为建立或修改某个制度而采取的蓄意行动,因此,政策同时也是社会中产生紧张局势的力量,政策的执行会使政策的执行者、受众乃至其他相关制度都经受这种紧张,反过来又影响政策目标的实现,因此政策实施必须考虑其情景,即构成张力生成矩阵的政策相关要素——理想化的政策、实施机构、目标群体和环境因素^[9]。就实施机构而言,史密斯给出了三个关键变量:结构和人事、行政组织的领导力、实施项目和能力^[9]。但不同于传统官僚制假设的“去个人化”的官员队伍,近期研究将实施机构当作有能动性和政策偏好的“策略演员”^[10]。在民主和多元主义浪潮下,这种系统论关注点演变为政府治理的“网络”结构和“部门”之间的伙伴关系^[11],以及由此呈现的知识如何能成为后续重新进入政策制定程序的依据^[10]。因此,政策科学强调,政策整合不是一劳永逸性地溶解矛盾,而是一个永久性的政治过程,它需要跨部门的“演员”和机构之间的长期联合行动,以使问题界定、政策制定、政策实施和政策评估保持一致性^[12]。

(三) 政策启示维度:调控和有限的知识应用

科学家或许不关注科学知识的实践运用,但由于政策研究的应用导向,政策科学家既关注政策的科学知识,也关注这些学术分析或研究结论如何反哺现实中政策的改进与问题的解决。因此,雷诺兹对政

策科学的定义为:“政策科学是一种以调查为形式、旨在产生针对政策问题的实践知识,这些知识在功能上等同于相关科学及其工程应用所提供的知识,但同时不要求创造与科学理论及其工程衍生物具有相同认识地位的知识结构”^[15](P5)。在德莱昂界定的政策科学的三个特征中(政策应用和方向、对情景化的重视、用跨学科方法解决政策问题)^[13],有两个特征都触及政策过程研究的现实归宿,即拉斯韦尔所说的“预测性”和“修正性”命题。由于政策科学对问题导向和情景性的重视,政策启示奉行相对主义,因而往往在应用的普适性上并不十分广泛^[14],尽管如此,政策科学仍鼓励基于评估结果和事实证据,在能促进基本人类价值观的前提下,运用跨学科知识提出解决问题的方案^[13]。

蕴含着这三个维度的政策科学,实际上就是“从政策过程到政策结果”的全面考虑,通过回答“政策目标如何确定”“政策工具如何操作”“政策效果如何把控”和“政策依何且如何调整”等关键问题,揭示政策制定者们的思维方式和行为倾向。落脚到本文所关注的生育政策上,这一分析框架看重政策分析的整体性和流程性,需要首先从生育政策的建构维度和行动维度分别入手,从中提取政策决策背后的理性逻辑和政策执行中实施机构的运作逻辑,由此为政策的启示维度提供基于事实和评估结果的科学论证,进而找到未来生育政策的把控和调整方向,形成政策“决策—执行—反馈—优化”闭环。

生育政策狭义上包括节育政策和鼓励生育政策,广义上还涉及与生育相关的人口、家庭、婚姻等政策。计划生育是节育政策的代表,具体措施包括:通过提供避孕节育服务减少非意愿妊娠、对性教育和生殖健康进行知识传播、对节育(包括生育数量、间隔和晚婚)开展指导和干预、支持女性发展和改善母婴健康等。从我国大部分地区的实践和国际经验来看,鼓励生育政策一般可以分为对生育的时间支持和经济支持。前者主要体现在缓解工作家庭冲突上,比如提供产假、育儿假、弹性灵活工作时间、托儿服务和学前及课后教育项目等。后者一般为资金补贴,包括家庭/育儿津贴、税收减免和学杂费补贴等。鉴于这些政策往往牵涉家庭内外多方面,相关调整可能同时涉及收入分配与再分配、机会赋权和社会保障等各方面,与生育有关的流产预防、妇幼保健和辅助生育等技术,以及与性别平等、文化重塑等有关的思想观念。这些与生育有关的各种政策,将单一政策分析上升为“政策群”分析,暗含着更为复杂的政策“决策—执行—反馈—优化”过程。它意味着,一方面,生育政策决策中可能会牵涉更广泛的理性博弈,在执行中,跨部门演员可能会面临更多样化的张力;另一方面,从思维到行动,政策反馈和调整所需的事实证据也由此产生,促使生育政策群螺旋式发展。

二、生育政策的建构逻辑:工具理性与价值理性的权衡

生育政策是一种对家庭生育进行干预的公共制度^[15],因此属于公共政策范畴,故必然不能脱离其政治属性,也必然无法避免摄入国家控制理论。国家控制理论关注国家政治权利对社会系统的调节和控制,强调作为国家代表的政府在制定规则和确保秩序方面的政治主导作用(包括对越轨行为的惩罚),以实现政治稳定和社会发展两个基本目标^[16](P38-103)。作为一种自上而下的逻辑思路和行动手段,国家控制背后的假设包括:1.个人权利具有分散性,而国家集体权力更具效率也能实现更好效果;2.个人权力和能力因其私人属性具有范围上的局限性,而以国家形式集中的公共权力,能够形成合力、高效整合资源,靶向公共利益或个人难以解决的事,因而具有更广的不可及范围;3.个人具有缺陷性和盲目性(某种程度的非理性),而政治精英作为民众集体权利的代理人,可以通过精密计算设置合理的政策目标,并对其进行有效控制。

许多学者认为特别是在工具理性(强调物质世界的结果最大化和工具匹配性)的合理化下,对以代理形式运作的国家权力和国家控制的过度强调,很容易走入专制和权力精英误区,然而,单纯强调政策的价值理性(追求信仰和手段正确性而不论结果成败)又忽视了对政策现实效益的考虑。因此,如何使生育政策既符合工具理性又能满足价值理性,变得尤为重要。

(一) 生育政策结果导向下的工具理性逻辑

理性初原,指的是合理性,即合乎逻辑,这是一个判断性的命题。直至商品经济发展并全球扩散,理性日益成为一种注入规范性命题的祛魅工具,从对宗教精神和君权神授的祛魅,演变成强调物质世界的以权衡利弊和追求(经济)利益最大化的经济理性和过滤感官知识的科学理性的代名词。在现代社会中,这种理性几乎压倒式地将经济理性置于传统道德之前^[17](P88-132,216-267)。特别是在韦伯将工具理性和法理性注入对官僚体制的阐述后^[18](P31-35),政策制定者和执行者越来越将结果导向和去人格化赋予绝对优先序。受此影响,在现代政治对效率和人类物质需要的绝对优先序的追求下,政治正义和政治道德等价值理性相对缺失,政治变得工具化^[19]。

经验观察可见,实行计划生育的国家往往是当时的发展中国家,而鼓励生育政策往往见于经济较发达国家和地区,且无论是节育政策还是鼓励生育政策都以经济发展作为切入点。以中国和韩国为例,二者分别作为发展中国家和发达国家的代表,人口政策都均经历过从控制人口增长到鼓励生育的阶段,生育率都经历过快速下降并且当前处于极低水平。从路径依赖的视角进行考察发现,二者生育政策出台和调整背景都因为当时浮现出一些经济问题进而引发其他非经济问题,直接或间接目的都是为了解决这些问题。我国1962年的“晚稀少”政策的前因事件乃是1959-1961年出现的三年严重困难,这使学界和政界开始考虑通过抑制人口过快增长减少粮食供给负担、普遍性赤贫和工业落后等问题。20世纪70年代早期的计划指标时代的前因事件是被中断的国民经济复苏(如“停产闹革命”等),而20世纪70年代末80年代初开始的强制性计划生育政策的背景和目的,均与包括改革开放在内的经济社会现代化建设密切相关。2010年以后的宽松计划生育政策及如今的鼓励生育政策,仍离不开将劳动力作为生产力核心元素这一思路,相关政策在描述人口政策的重大意义时也常常将“经济社会发展”和“经济运行”置于“社会建设”和“社会文化”之前,或强调实施二孩、三孩政策与“增加劳动力供给”“保持人力资源禀赋优势”和“影响经济可持续”的重要关联。同理,20世纪四五十年代,殖民为韩国带来了初步现代化,加上朝韩战争和城乡经济困难造成的高度无保障工作和低水平工资,韩国1961年出台计划生育政策。而得益于同期大力发展出口导向和劳动密集型经济、扩张城市工业以及日美技术援助,韩国在20世纪70至90年代迅速发展为发达国家,由于出生率骤降且经济发展逐渐疲软,韩国于1996年废除计划生育,转而实行以人口质量和人力资源发展为主的新人口政策,为此,韩国政府推出和扩展了一系列鼓励生育政策和四个《低生育率和老龄化社会基本规划》。

从人类的存续和现实社会生产力来看,政策介入生育及其蕴含的工具理性具有合理性。然而,在生育政策中,以经济目标最大化为引导,或者以结果和达成结果的手段和效率为出发点,面临三个问题。首先,生育不仅包含纯粹的人类物质需要和生理特性,还涉及更深刻的文化、价值和情感等问题。按马斯洛需求层次,或许在某些阶段将生育与经济和物质目标挂钩符合工具理性,但随着较低层次的需求得到满足,与自我实现、归属和爱等相关的需求或将在个人生育决策中发挥越来越重要的作用。第二,生育政策的科学性仰仗对人口发展规律的精密计算和精准预测,但从现实来看,这些技术的可靠性和准确性还难以达到科学所期待的效果。第三,政策的有效性也取决于政策受众的配合程度,即便生育政策在短期实现过一些预期目标,但政策真正能干预生育的效率大小和效果持续力等仍是未解之谜。

事实上,中国和韩国的生育率快速下降或上升的主要影响因素并不是其生育政策。联合国经济和社会事务部人口司的数据显示,比起1982年强制性计划生育实施之后,我国生育率下降更显著的阶段是1963-1978年之间,此时生育率就已经下降到2.7,接近更替水平。韩国1957-1962已经出现生育率急速下降趋势,同样早于计划生育政策的出台。1962-1996年生育率下降与韩国计划生育实施期间重合,但有研究表明,同期人口转型的很多因素其实发生在四五十年代^{[20][21]},早在计划生育实施之前,人工流产(当时不合法)在城市地区已经普遍化,而且妇女的结婚年龄在持续上升^[22];相比之下,由计划生育和避孕药具普及带来的影响在1960-1965年间生育水平下降中作用并不明显^[23]。而中国和韩国鼓励生育政

策迟迟无法见证生育率快速回升,再次表明政策的工具理性其实没有成功,问题要么在目的,要么在实现目的的手段上。

(二) 将生育政策价值理性融入工具理性:走向以人为本

韦伯对理性分类的本意是为理性本身具有的合理性和手段合乎目的两种含义正名。按他的解释,一件事本身从来不是非理性的,只是从一个特定的理性角度来看,它才是非理性的^[24](P104)。在此逻辑下,即使个人存在非理性(以情绪为决策依据)和有限理性(追求最满意而不是利益最大化),但弱化政治和个人价值理性的政治工具理性,在现实上并没有实现其理论上所信奉的理性。

不管是尼采和黑格尔,还是辩证唯物论,本质上并不否认情感、信仰、精神和道德等价值追求是人类动机源和能动性的重要组成元素,也认可价值对事实的反作用。即便作为科学先驱的笛卡尔坚称理性为人的本质属性,他强调的是这种理性要建立在普遍怀疑之上。因此,对不同的个人“约定”或不约而同地选择不生育或少生育,不能简单地解释为民众的“集体无理性”;相反,这种普发性的跨主体同质行为恰恰表明各国低生育率背后存在同样的结构性因素。在这种认知下,生育政策回归其价值理性就是回归其公共性^[25],这是正确认识公民个人生育理性和尊重公民个人的价值理性的表现,也是国家控制将工具理性和价值理性有机融合的关键所在。

勒庞在其至今仍影响深远的著作《乌合之众:大众心理研究》中提出民众的集体无理性,然则政治精英的所谓集体理性也并不总是理性的,这不仅是因为人类认知的相对局限性和滞后性,也因为同时涉及国家合法性问题。现代民主国家都承认人民的主体地位,受契约论影响,许多国家宣称,通过人民权力的合法让渡或委托,政府代表人民行使集体权力,这意味着承认人民对公共事务有参与权和决策权。然而,在权力精英的政策制定中,这种“委托—代理”关系却常常倒置。官僚及其智囊团自上而下的决策往往忽视人民意愿的价值合理性和能动性作用,基于这种逻辑的政策制定往往使公权和私权对立。对精英具有比民众更大的理性的合理化,常常衍生出家长式的作风,以致于公权频繁地在私域边界试探并越位。最严重的结果是,培养出狂热国家主义和造神运动。按照辩证法,这种对私权的过度压制,反过来也会引起民众的反感和政权不稳。正如西蒙所言,“组织中表现出来的理性远没有达到经济人的那种无所不知的境界”^[26](P78)。作为“国家学”支持者和常常被误解为“极权主义者”的黑格尔同样认可“国家不是艺术品;它立足于地上,从而立足在任性、偶然事件和错误等的领域中”^[27](P259)。

在对生育政策的经验观察中,印度和中国形成鲜明对比。二者同为大政府的民主制人口大国,生育政策的效果却有天壤之别,究其原因,在政策制定中,工具理性下的目标和效率逻辑与价值理性下国家合法性逻辑相背离。1976年,在“发展是最好的避孕药”语境中,印度内阁提出加大激励、提高法定婚龄、提高女性教育、鼓励公务员维持小家庭以及强制绝育等政策;有些州甚至宣布(尽管不一定执行)更苛刻的限制,如不允许未绝育且有3个以上子女者在政府工作、有超过3个子女的家庭无法获得公共口粮、有3个以上子女的夫妇强制绝育等。男性绝育手术在1976-1977年达830万例^[28](P30)。不过,从联合国经济和社会事务部人口司的数据来看,在这段时间,总和生育率的下降幅度并未出现较大变动;更严重的后果是,在没有做好充分准备的情况下,印度社会迎来新一轮动荡,由于民众的强烈反感,时任领导人被迫下台。这一政策也被国际社会讽刺为“印度的黑历史”。

反观中国的强制性计划生育政策,一开始也受到一些反对,个别地区也实行过较不文明的强制堕胎和财产没收等政策,但人口增长却得以有效控制,且没有引发普遍性的社会冲突。国外学者^[29](P47-48, 63)^[30](P139-168)在评价中国和印度计划生育的不同结果时认为,中国的生育控制之所以能降低生育率是因为这一政策符合人民对控制家庭规模和减少生育的需求,体现出国家和个人在减少人口意愿上的一致性,而印度的强制绝育建立在牺牲个人生育意愿上,人民的抵制使政策难以有效执行。印度绝育运动的失败正是由于在没有民意基础的情况下,将属于私务的生育活动以政令的形式强制干预。可见,国家生育控制若在工具理性的绝对影响下,单纯以通过人口迅猛下降(或上升)实现经济目的进而实现政

治目的,实则是将人民视为工具,最终也将由人民的价值理性所反噬。

中国特色的政策制定看重“群众路线”和“专家路线”的相得益彰^[31]。从计划生育政策来看,在1962年的“晚稀少”政策(尽管严格意义上,这一政策只是宣传性政策)之前,节育就有了一定的社会需求。首先,新中国成立前和成立初,随着革命进展和工业化发展,在革命青年和城镇妇女中出现自觉晚婚少生,社会学派人口节制主义倡导避孕和提高婚龄等节育措施,并且避孕和堕胎在技术上和规范上(1953年出台《避孕和人工流产法》)也逐渐可行;其次,1954年部分机关妇女干部和1957年某些农民群众均公开发达过节育诉求^[32](P18-57)^[33](P99-101)。这些现象证实了,在20世纪五六十年代,受过良好教育的农村尤其是城市夫妻已经开始有意识地控制生育^[34]。到强制性计划生育政策实施时,我国工业化和城镇化有了更明显的发展,早期节育政策有了更好的群众理解和社会经济基础。城市的经济和就业机会蓬勃发展,加上日益增加的育儿成本由国家和集体转移到个人及其家庭、不确定性带来的事业和生活压力激增,对孩子依赖和需求较少,所以计划生育的执行相对容易;而在农村,即使男性被赋予经济价值和文化价值,且受早婚和传统性别偏好观念的影响,部分农村地区 and 少数民族地区并未严格执行计划生育政策,但随着现代化进程的推进,特别是养儿成本的持续增加,很多农村居民开始考虑生育质量并重新思考女儿的价值,经济改革通过调整补偿替代效应最终使计划生育得到越来越大的支持^{[35][36]}。

在生育政策中兼容工具理性与价值理性的必要性在于,其一,生育本身是家庭行为,对家庭内务,古训“法不入家门”,国家也奉行最少干预主义^[37],因此,国家对生育事务的干预与其他可以以公共意愿强制处置的公共事务不同。随着社会文明程度更高和民主观念在更广范围内深入人心,不管是节育政策还是鼓励生育政策,公权需要在社会可接受的范围内运行。其二,对任何现代化国家来说,由于知识壁垒被打破和整体思维能力提升,权威和专家知识的可靠性饱受质疑^[38](P51-84, 155-182),公权需要对工具理性“祛魅”,不是将生育政策作为经济建设的组成部分或侧重于以经济手段激励,而是让生育政策回归家庭伦理、公序良俗和社会价值观建设。

三、生育政策的行动逻辑:善用政策回馈提升科层运转

政策决策在多大程度上能取得预期目标,也取决于政策的执行环节,这就涉及官僚体制的运转问题。韦伯提出的理想类型下科层制理论对整个学术研究和政府行政都具有划时代的意义,他认为这种类型下的组织运转具有非人格化、非人化、严格隶属关系等特点,因而在技术上优于其他组织形式。现实中,这种理想型的科层制往往无法实现,反而是融合了多种属性和修补策略的科层制更具研讨意义。

在我国,科层制基本有三个特征:一是内外关系上,兼具内向性韦伯科层制理性和社会外向性中国特色情感两种属性^[39];二是内部垂直关系上,中心化与去中心化相配合,即中央确定政策的原则和总领方针,而具体行动策略由下级政府及其相关职能部门确定^[6](P42);三是内部横向关系上,横向部门一方面建立在职能制之上,讲究行政权力的专门性和权限性,另一方面又受限于层级制,向本层级政府负责^[40]。像其他任何类型科层制的国家一样,这种模式的科层制是把双刃剑,一方面具有理性化、专业化和效率高等优势,但另一方面也存在着僵化、割裂、腐败、“文件打架”等弊病^{[41][42]}(P3-17)^[43]。落脚到生育政策上,不管是节育政策还是鼓励生育政策,其最终效果很大程度上往往不取决于国家政策决议层面的控制,除了所处的社会经济环境和政策能否击溃造成低生育率的根本因素以外,官僚制本身运转的有效性也是政策效果的重要影响因素^{[44][45]}。

(一) 去中心化下生育央地政策的纵向一致性

央地关系中,去中心化改革是理解中国科层制和政策执行最重要的视角之一。改革开放以后,伴随着财税体制改革和激活经济发展动力,中央政府授予地方政府本地区内更大的自由裁量权,基层政权成为“具有独立利益的集团”;同时,在行政体系内部,官员由上级党委选拔和任命,下级对上级负责,地方政府和部门的权力也向“一把手”集中^[42](P3, 10, 89)。这就形成了地方治理的三重逻辑,即政治逻辑、经

济逻辑与法制逻辑^[42](P79),而这也是地方出现“法治悖论”(即既推动又破坏法治建设)^[42](P5)以及政策目标优先序及价值观扭曲^[6](P31,42)的根源所在。按陈国权和毛益民的解释,出于政治任务、经济发展和个人私利等原因,地方政府常常破坏法治建设,出现选择性执法问题,也因为法律的滞后性,地方政府的创新性安排也可能冲击现行法律^[42](P79)。

这种由去中心化带来的行政纵向不一致问题也存在于生育政策的执行中。以四川省生育政策为例,四川省卫健委为深入贯彻《中共中央、国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》(以下简称《决定》),于2023年修订实行的《四川省生育登记服务管理办法》,其中将“夫妻应当在生育前进行生育登记”改为“凡生育子女的公民,均应办理生育登记。公民应当在生育前进行生育登记,生育前未登记的,可在生育后补登”。此条措施在各种报道中被简称为“生育登记取消结婚限制”,并在社会上引起广泛讨论。这一政策可看作是配合三孩政策中婚姻家庭改革的试点和先头兵。研究团队通过两大主流新闻(今日头条)和社交(微博)媒体搜索“四川生育登记取消结婚限制”,随机选择新闻/主题帖并阅读评论,发现“去父留子”“助长小三”“未婚生子”“找老婆更难了”“乱套了”等负面评论在数量上压倒性地超过“社会进步”和“生育权应当被尊重”等正面评论。官方对此的解释是,该修订措施是在结合本省实际和广泛征求意见的基础上形成的,且并非提倡未婚生子而是期望重视生育意愿和生育结果。然而,官方解读和民间理解的信息显然存在明显“割裂”。这一措施是否会对《婚姻法》的严肃性形成破坏另论,不可否认,政策受众对婚姻和家庭的信心可能会遭受打击,如一位被访者^①对类似生育政策评论截取如下:

我前两天看到那个消息……说什么……出十招、出硬招还是啥的,就鼓励生育……这种话你说出来其实会让女生……恐慌的……是要以后比如说要收什么单身税吗?或者你不生育的话,是要……交税或怎么样?……大家会比较恐慌。

作为地方性和阶段性政策,政策割裂部分原因在于这些政策处于起步、探索和试错阶段;从最终全国性政策的科学有效性来看,也需要地方试点来获取反馈和修正方向。然而,根本原因仍在于,科层结构中的层级制与去中心化并存所带来的矛盾。在生育政策的执行中,地方官员不至于以谋取个人私利为目的,地方政府可能误读了中央的方针和原则^[46],或者是因行政能力不足而难以有效协调中央宏观规划与本地群众特殊利益需求的冲突^[47]。但不可否认,生育问题关涉每个家庭和个人私域,因此,生育政策的社会影响面广、关切度高,“法治悖论”甚至“伦理悖论”(比如:小家庭规范下,对祖父母照料孙子女的提倡引发新的家庭矛盾;在赞扬母亲伟大角色的同时又放大了性别对立和母职惩罚;而渲染年轻人应自立反过来又抑制了家人依恋这种正常的情感需求和家庭互动)等问题需要利用政策反馈的闭环路径,将各地方试点的事实证据及时反馈至中央,再从顶层慎思,将新的政策思路和操作准则传递到地方。换言之,生育政策的执行或许需要再中心化的保障,确保政策的上下一致性。

(二) 专业分工下生育政策与其积极配套政策的横向协同性

尽管在科层制结构中,地方部门需对上级职能部门负责,但由于它们是各级政府的组成部分,且受晋升制度的影响,它们更追求其所处层级政府的利益^[40](P71)。鉴于这种客观存在,在分析政策失灵和冲突时,尤其是在生育政策研究上,政策横向部门之间的配合问题很关键。

2022年7月,为落实和推进《决定》并完善综合性全方位的生育支持措施以满足不同群体的生育需求,国家卫健委、发展改革委、中央宣传部、教育部、民政部、财政部、人力资源社会保障部、住房城乡建设部、人民银行、国资委、税务总局、医保局、银保监会、全国总工会、共青团中央、全国妇联、中央军委后勤保障部联合出台《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》(以下简称《意见》)。梳理《意

^① “生育登记取消结婚限制”发布时正值本文研究团队田野研究期间,研究团队遂与部分被访者(招募条件之一为至少获得本科学历,招募到的被访者绝大部分拥有研究生学历)就相关措施开展讨论。

见)《决定》及各省、省政府优化生育支持政策中生育支持的时间支持、经济支持和赋能措施可知,这三大类生育支持措施所涉的横向职能部门可能不止上列17个部门。比如,由于非正式就业为我国的主流就业形态^[48],由哪个部门负责及如何确保这些常常游离于法规边缘的人群的生育支持政策能有效落实,便需进一步明确。其中较为突出的问题,一是计件、计时和多劳多得工资制度下,部分行业和单位越来越推广“自愿”加班和“996”等工作模式,过度工作挤占家庭生活并带来健康风险;二是在鼓励竞争和加大用人方自主权下,优胜劣汰制(包括以年龄界限为标准)的晋升制迫使职员延迟甚至牺牲婚育;三是无单位和未就业者被拒之生育保险门外,生育成本社会化乃至全社会的公平正义都受到怀疑;四是延长女性产假造成女性更大的就业困难等。

事实上,与生育相关的日常事务远远超出这些部门的责权范围,而这些“非责权”部门的政策规章也可能与生育支持政策相冲突,其中一个例子就是公安部、工业和信息化部制定的电动自行车强制性国家标准(以下简称“电动车新规”)。2023年6月,网传“电动车新规”或于2023年7月1日开始实施,消息一出便引起网民热议,其中针对电动车只能载一名12岁以下儿童,不少网友表示这一规定对家有两个以上学龄子女不友好,进而质疑生育支持政策的可靠性。

可见,在职能制科层结构中,以解决旧矛盾为目的的措施往往也伴随着新矛盾的产生。同央地生育政策“割裂”类似,生育政策涉及的横向部门之间也存在政策真空问题,但因生育政策较少涉及政治任务、经济发展指标或官员个人私利,这种真空问题并非主观故意,也不是为了片面追求部门利益。相反,由于专业分工,直接生育政策所涉职能部门与其更广泛、间接的积极配套政策所涉职能部门存在职权独立性和边界冲突,因此横向政策真空问题更多地涉及部门之间的协作能力,包括全局观、信息沟通和配合及时性等方面的问题,即协同性问题。在协同理论被广泛应用的治理研究中,协同治理强调,围绕一个共同目标展开的多主体的相互合作和持续互动,但在这种合作和互动中,有主导者(通常是政府)和合作伙伴(如其他非政府力量)的角色划分^[49]。将协同理论引入生育政策研究,在以专业分工为理论基础的职能部门划分中,即使与生育相关的各种事项涉及其他诸多部门,生育政策仍需要明确的主管和牵头部门,并加固信息传递和沟通回路,与其积极配套政策所涉其他职能部门形成良好的政策协同。

四、破解生育率困境的中国方案

计划生育被广泛视为我国生育率骤降的元凶,由此,许多学者呼吁废除计划生育以提高全社会的生育水平。然而,生育率下降有着超出计划生育政策之外更为复杂的社会、经济、文化根源,单纯的二孩三孩政策甚至不限制生育在扭转我国低生育率和人口老龄化上显得无力。本文创新性地运用政策科学视角,并采取比较历史法和多案例分析法,尝试揭示生育政策的建构和行动逻辑。作为公共政策,生育政策的建构逻辑是国家控制理论下工具理性与价值理性博弈的结果,但由于生育本属私域范畴,生育政策的工具理性需要让位于民众情感,这就使得生育政策需区别于其他可强制实施的公共政策,有机融合政策的工具理性与价值理性。同时,即使在工具理性下,官僚体制理论上更有效率性和非私人化等优势,但由于官僚体系的运作同时牵扯层级制和职能制及其运转下的利益追求和权责分配问题,生育政策的行动逻辑在某种程度上可能与建构逻辑脱节,在政策的上传下达和相互配合过程中出现冲突和遗漏。尽管本质上生育率是由社会生产力决定的,但生育政策仍可在生育率下降或上升过程中起到“加速器”作用,即使它或许不得不“绕更多的路”来达成预定目标。基于这些结果,本文建议我国未来的生育支持政策体系可以从中长期和当下两个方面考虑如何提升系统外部的兼容性和系统内部运作的有效性。

首先,从中长期来看,需对生育政策进行理念重塑,使其更多地回归价值理性,在尊重生育自由的基础上,发挥其教育和意识培养作用。对生育政策工具理性的祛魅要求生育政策侧重以人为本的价值观,重视大众的生育观和家庭观。尽管生育支持政策体系框架已初步呈现,但当前政策相对单一,且仍存在计划生育的影响,导致未能完全形成人本导向的生育政策。强制性政策的负面后果已由实践所检验,生

育率下降与少子化也是社会发展和现代化的一个自然现象^[50],因此,国家决策和地方实践需要理解个人不生育意愿,避免将不生育和“不响应政策号召”贴上“个人主义”和“自私”等污名化标签,防止产生新的恐慌和逆反心理。需强调,我国当前的少子化现象并不等同于西方个人主义、自由主义、消费主义和女权主义等偏激观念,在集体主义的长期晕染下,对家庭完整性和稳定性的追求仍是大部分群体延迟婚育的因素。即使从众行为对生育意愿的影响可能暂时并不十分明显^[51],考虑到同龄效应^[52]和计划生育成功的意识塑造作用,以长期教育和意识培养这种更有耐心的方式,即通过社会文化重塑等联合行动提高生育热情,发挥整个社会的氛围渲染作用,逐渐形成鼓励生育文化,不失为未来生育友好型和支持型政策的一个选择。在这方面,生育政策可考虑:1. 正确引导家庭互助模式,推行自愿家庭互助照料并设立家庭照料津贴,缓解家庭内部矛盾;2. 加强政策在婚姻平等和尊重方面的引导作用,尊重夫妻双方的家庭劳动价值;3. 保护男女的生育权。

其次,从当下来看,需要提升科层制的内部运作效率。一方面,生育政策需要从系统性构建角度出发,发挥再中心化势能保障纵向政策一致性,以确保政治结构的内部高效性。另一方面,需优化政策横向协同机制以完善生育配套措施对接生育政策。换言之,生育支持政策还需要跳出普惠性生育托育型服务范围,将目光放在与完善生育友好型社会相关的整个政治、社会、经济、文化改革,这是建立和完善生育支持政策体系的制度支撑。目前,我国已在教育领域进行了较为广泛的改革,在对影响生育的另一重大因素——就业方面,可考虑:1. 创造和维持更多稳定工作岗位,扩大稳定就业机会。鼓励雇主与劳动者签订较长期限的劳动合同,且机关、国企、事业单位可带头打破“35岁”和“40岁”等报考、晋升年龄限制,带动私人部门减少就业年龄歧视,给予年轻人更多追求事业成就的空间,缓解“工作—婚育”冲突;2. 限制长时间工作、依法依规执行休假制度,缓解年轻人的工作压力,保证他们有时间 and 精力投入家庭中;3. 尊重女性职业发展,严厉打击女性就业歧视,鼓励和褒扬尊重女性和母亲角色的企业文化,并在其他方面给予适度优惠和奖励,以带动其他用人单位学习效仿;4. 完善生育保险制度,提高生育保险覆盖面,减少用人方因女职工孕育而带来的成本,在时机成熟时,将生育保险与就业脱钩,建立覆盖所有育龄妇女的生育保险制度,让非工薪劳动者和非就业女性(如全职家庭妇女、务农妇女等)也能享受生育保险所提供的生育医疗费用和生育津贴福利。

再次,不管是中长期还是当下,生育政策同样需要考虑如何将上述措施真正落实到位。这就需要突破单一政府治理的范围,特别是在生育文化的塑造上,协同市场、网络和民间团体等多元社会力量,广摄信息、整合资源、营造氛围。在这方面,网络媒体传播及大数据算法推广是把双刃剑。特别是对年轻人的婚育意愿,网络对舆论起着巨大的推动作用,需及时采取措施,营造友好的舆论氛围,减少与母职惩罚和家庭冲突有关的负面信息,缓解婚育焦虑。

总之,生育政策亟待跳出其他公共政策工具理性的限制,建立和完善生育支持政策体系的着力点也不只局限于狭义生育政策领域,未来的生育率取决于多主体、全方位的联合行动。也需注意,正如过去我国节育政策对节育意识的培养经历了约60年,培养生育意愿、养成生育友好文化并将生育意愿转化为实际生育率也将是个漫长的过程,不可一蹴而就,因此,也需避免在短时间内看不到效果就否定生育政策。

参考文献

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告. 北京:人民出版社,2022.
- [2] H. D. Lasswell. The Emerging Conception of the Policy Sciences. *Policy Sciences*, 1970, 1(1).
- [3] 郑石明. 政策科学的演进逻辑与范式变迁. *政治学研究*, 2020, (1).
- [4] 杰伊·M. 沙夫里茨, E.W. 拉塞尔, 克里斯托弗·P. 伯里克. 公共行政导论. 刘俊生、欧阳帆、金敏正等译. 北京:中国人民大学出版社, 2011.

- [5] J. F. Reynolds. *Policy Science: A Conceptual and Methodological Analysis*. *Policy Science*, 1975, (6).
- [6] 赵德余. 政策制定的逻辑: 经验与解释. 上海: 上海人民出版社, 2010.
- [7] C. W. Anderson. *Recommending a Scheme of Reason: Political Theory, Policy Science, and Democracy*. *Policy Sciences*, 1993, (26).
- [8] P. Cairney, C. M. Weible. *The New Policy Sciences: Combining the Cognitive Science of Choice, Multiple Theories of Context, and Basic and Applied Analysis*. *Policy Sciences*, 2017, (50).
- [9] T. B. Smith. *The Policy Implementation Process*. *Policy Sciences*, 1973, (4).
- [10] D. Polman, G. Alons. *Reap What You Sow: Implementing Agencies as Strategic Actors in Policy Feedback Dynamics*. *Policy Sciences*, 2021, (54).
- [11] J. Newman. *Modernising Governance*. London·Thousand Oaks·New Delhi: SAGE Publications, 2001.
- [12] G. M. Cejudo, P. Trein. *Pathways to Policy Integration: A Subsystem Approach*. *Policy Sciences*, 2023, (56).
- [13] P. deLeon. *Policy Sciences: The Discipline and Profession*. *Policy Sciences*, 1981, 13(1).
- [14] M. Radnor. *Management Sciences and Policy Sciences*. *Policy Sciences*, 1971, (2).
- [15] 任远. 低生育率社会的家庭制度建设. 探索与争鸣, 2021, (1).
- [16] 丘晓, 钱振明. *国家控制论*. 苏州: 苏州大学出版社, 2000.
- [17] 张凤阳. *现代性的谱系*. 南京: 江苏人民出版社, 2011.
- [18] 马克斯·韦伯. *社会学的基本概念*. 顾忠华译. 桂林: 广西师范大学出版社, 2005.
- [19] 王彩云. 政治学视域中价值理性的回归. 政治学研究, 2013, (6).
- [20] J. P. Dimoia. *Revisiting Korean Family Planning (FP): Population and the pre-1962 Context*. *Korea Journal*, 2002, 62(3).
- [21] H. Y. Lee. *Demographic Transition in Korea*. *Bulletin of the Population and Development Studies Center*, 1980, (8/9).
- [22] D. S. Kim. *Theoretical Explanations of Rapid Fertility Decline in Korea*. *The Japanese Journal of Population*, 2005, 3 (1).
- [23] T. H. Kwon. *The Historical Background to Korea's Demographic Transition*//R. Repetto, T. H. Kwon, S.-U. Kim. *Economic Development, Population Policy, and Demographic Transition in the Republic of Korea*. Cambridge, MA: Harvard University Asia Center, 1981.
- [24] M. Weber. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. Taylor & Francis e-Library: Routledge Taylor & Francis Group, 2005.
- [25] 董礼胜, 李玉耘. 工具——价值理性分野下西方公共行政理论的变迁. 政治学研究, 2010, (1).
- [26] 赫伯特·A. 西蒙. *管理行为*. 詹正茂译. 北京: 机械工业出版社, 2004.
- [27] 黑格尔. *法哲学原理: 或自然法和国家学纲要*. 范扬, 张企泰译. 北京: 商务印书馆, 1979.
- [28] L. Visaria, R. R. Ved. *India's Family Planning Programme: Policies, Practices and Challenges*. London: Taylor & Francis Group, 2016.
- [29] M. Unnithan. *Fertility, Health and Reproductive Politics: Re-imagining Rights in India*. Abingdon, Oxon: Routledge, 2019.
- [30] J. Winter, M. Teitelbaum. *The Global Spread of Fertility Decline: Population, Fear, and Uncertainty*. New Haven: Yale University Press, 2013.
- [31] 张云昊. 中国公共政策过程中的专家参与机制研究——分析社会学的视角. 社会学研究, 2023, (1).
- [32] 史成礼. *中国计划生育活动史*. 乌鲁木齐: 新疆人民出版社, 1988.
- [33] 田雪原. *中国人口政策60年*. 北京: 社会科学文献出版社, 2009.
- [34] W. Lavelly, R. Freedman. *The Origins of the Chinese Fertility Decline*. *Demography*, 1990, 27(3).
- [35] S. Basten, Q. Jiang. *China's Family Planning Policies: Recent Reforms and Future Prospects*. *Studies in Family Planning*, 2014, 45(4).
- [36] M. G. Merli, H. L. Smith. *Has the Chinese Family Planning Policy Been Successful in Changing Fertility Preferences*. *Demography*, 2002, 39(3).
- [37] 李洪祥. 国家干预家庭暴力的限度研究. 法学论坛, 2020, (2).
- [38] U. Beck. *Risk Society: Towards a New Modern Theory, Culture & Society*. Mark Ritter translated. London: Sage Publications, 1992.
- [39] 徐明强. 中国科层制的情感属性: 源流、定位与比较. 政治学研究, 2022, (5).

- [40] 马力宏. 论政府管理中的条块关系. 政治学研究, 1998, (4).
- [41] 陈丽君, 童雪明. 科层制、整体性治理与地方政府治理模式变革. 政治学研究, 2021, (1).
- [42] 陈国权, 毛益民. 权力法治与廉政治理. 北京: 中国社会科学出版社, 2018.
- [43] 胡象明. “文件打架”的原因及对策. 中国行政管理, 1995, (9).
- [44] H. Bak. Low Fertility in South Korea: Causes, Consequences, and Policy Responses// A. Farazmand. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Cham: Springer International Publishing, 2019.
- [45] S. Greenhalgh. Planned Births, Unplanned Persons: 'Population' in the Making of Chinese Modernity. *American Ethnologist*, 2003, 30(2).
- [46] M. Li, R. Walker. Need, Justice and Central - Local Relations: The Case of Social Assistance in China. *Public Administration*, 2021, 99(1).
- [47] Y. Liu. People's Will or the Central Government's Plan? The Shape of Contemporary Chinese Local Governance. *Journal of Contemporary East Asia Studies*, 2020, 9(2).
- [48] P. C. C. Huang. China's Neglected Informal Economy: Reality and Theory. *Modern China*, 2009, 35(4).
- [49] 郁建兴, 任泽涛. 当代中国社会建设中的协同治理——一个分析框架. 学术月刊, 2012, (8).
- [50] A. Thornton, G. Binstock, K. M. Yount et al. International Fertility Change: New Data and Insights from the Developmental Idealism Framework. *Demography*, 2012, 49(2).
- [51] 风笑天. 二孩生育中的从众行为: 可能性及其影响. 社会科学研究, 2018, (3).
- [52] J. Feyrer, B. Sacerdote, A. D. Stern. Will the Stork Return to Europe and Japan? Understanding Fertility within Developed Nations. *The Journal of Economic Perspectives*, 2008, 22(3).

The Logics and Paths of Improving Birth Policies Based on Policy Science Framework

Wang Zengwen, Ma Xueyang (Wuhan University)

Abstract Low fertility rate has been the norm in China and beyond. How to maintain a balance between birth policies and fertility rates and promote their integration and mutually reinforcing interaction has become a significant issue today. Finding a way out of such dilemma needs to break away from the traditional analytical frameworks and probe from the perspective of policy science into innovative formulation and action logic of birth policies so as to seek policy adjustment and optimization. Different from other public policies, the "household" nature of birth giving requires the organic integration of instrumental rationality and value rationality as well as correct understanding of the "collective irrationality" in birth issues when formulating birth policies. Moreover, in the implementation of birth policies, the Chinese-style bureaucratic system and its operation effectiveness will determine the policy consistency at different levels, as well as the coordination between birth policies and other policies. Based on such framework and implementation logics, in order to ultimately increasing the birth rates, birth policies should give expression to humanism with focus on promoting education and cultivating awareness on the one hand and maintain policy consistency and coordination with other public policies on the other hand.

Key words birth policies; policy science; fertility rate; Chinese solutions; birth issue

-
- 作者简介 王增文, 武汉大学政治与公共管理学院教授, 湖北 武汉 430072;
马雪杨(通讯作者), 武汉大学政治与公共管理学院博士后。
- 责任编辑 桂 莉