

基于多源流理论视角下的全面二孩政策议程探析

彭 强

(武汉大学,湖北 武汉 430070)

摘 要:“全面二孩”政策的提出,经历了一个漫长的政策议程过程。随着我国二孩政策的实施,相关研究逐渐开展起来。本文运用文献梳理法和综合分析法,从多源流理论模型的视角进行分析,厘清“全面二孩”政策议程设置过程与推进路径。

关键词:全面二孩;多源流理论模型;政策议程

[DOI]10.12231/j.issn.1000-8772.2020.28.297

1 全面二孩政策的背景

计划生育作为一项国家政策,有它存在的历史必然性。随着社会经济不断发展,人民生活水平不断提高,人民群众的计生需求也越来越明显。与此同时,中国的人口形势越来越受到严峻考验。据资料显示,近年来中国人口老龄化现象逐渐显现,与之相反,中国的人口生育率呈不断下降的趋势。诸多现象和相关数据表明,现有人口计划生育政策已无法更好地满足社会发展需要,不能更好地满足民众的计生需求,这在一定程度上阻碍了国家经济发展、人民生活水平和质量的提升。

2015年中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》,全会提出“坚持计划生育的基本国策,完善人口发展战略。”、“全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策”。十二届全国人大常委会第十八次会议初次审议了《人口与计划生育法修正案(草案)》,这意味着从1980年开始,中国推行的“城镇人口独生子女政策”正式宣告结束。

回顾以往国家计生政策的调整以及相关专家的学术研究,其间,有多名专家集体建议中央取消独生子女政策,但在当时的环境条件下,没有被中央采纳。也有部分大学教授,比如顾宝昌等教授通过组建课题组,以项目研究的形式综合分析当时的计生政策,多次提出要调整现行生育政策、放开二胎生育的建议等等。2010年1月,国家人口计生委下发的《国家人口发展“十二五”规划思路(征求意见稿)》提到要“稳妥开展实行‘夫妻一方为独生子女的家庭可以生育第二个孩子’的政策试点工作。”2013年出台的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提到这样一项政策,那就是“夫妻双方如一方是独生子女的,可生育两个孩子”;2013年12月,中共中央、国务院出台《关于调整完善生育政策的意见》;2015年正式宣布“全面放开二孩政策”,这也是政府积极应对人口老龄化的一种有力体现;全面二孩政策于2016年1月1日起正式实施,并规定“符合生育政策的双方,无论是生育一孩还是二孩,均可获得延长生育假的奖励”。

从既有研究和实践试点来看,早在2001年就有学者提出全面放开二孩的建议,在其后的15年间,不断有专家学者进行计生政策的研究,提出了同样的建议,直到2016年1月1日,全面二孩政策正式实施,这期间经历了一个漫长的过程。从现实情况看,据国家卫健委2019年1月公开表示,近两年中国二孩占新生儿人口比始终保持在50%左右,全面二孩政策所产生的积极意义正在持续释放,效果明显,但与预期目标还有一定的差距,这需要一个持续发展的过程。那么,全面二孩问题是如何进入政策议程的?2016年全面二孩政策的出台有怎样的一个背景?它的出台又将对我国计划生育政策未来发展有何指导意义?本文主要从多源流理论这一视角,来分析全面二孩政策的制定过程,理清缘由,为未来的政策执行提供理论参考。

2 基于多源流理论模型对全面二孩政策议程的分析

美国约翰·W·金登在“垃圾桶模型”的基础上提出了多源流理论,他认为,在政策系统中存在着问题流、政策流和政治流三种不同

的源流。社会中存在着各种问题,但并不是每一个问题都能得到政策制定者的关注进而上升到政策议程。只有当“问题引起政府和周围的人们关注”时才有可能被识别。多源流理论认为,政策变迁的实现最终是由于问题源流、政策源流和政治源流三条源流的交汇。同时,成功的政策经验所产生的“外溢效应”对政策议程的设置具有催化作用。

2.1 问题溪流:“全面二孩”问题成为关注焦点的原因

政策是国家机关、政党组织和其他社会政治集团为了实现自己所代表的阶级、阶层利益与意志,以权威形式标准化规定在一定历史时期内,应该达到的奋斗目标、遵循的行政原则、完成的确任务等的一般步骤和具体措施。它是具有很强目的性、针对性的活动。而公共政策是众多政策中的一个方面,由社会状况、社会问题和政策议程转化而来,社会问题在其中起着关键性作用。1984年在党和国家“提倡一对夫妻生育一个孩子”的政策指导下,无论城镇人口还是农村人口,都提倡生育一个孩子,这在一定程度上控制了二胎的生育,但从长远看,对人口的可持续发展也造成了一定的影响。2013年,国家提出“坚持计划生育的基本国策”,在原有的计划生育政策基础上,提出“夫妻一方是独生子女的家庭,可以生育两个孩子”的政策,这是国家逐步调整生育政策、实施“单独二孩”的开始。通过实践发现,“单独二孩”政策实施后,我国的人口发展问题比如人口发展不均衡等问题仍然存在,在某些方面并未缓解,呈逐渐加剧的趋势,主要表现在以下几个方面:

一是人口总量的问题。人口增长并没有达到预期,反而出现持续减弱的趋势;育龄女性对生育的观念发生变化,生育意愿也在发生着转变,育龄家庭的持续低生育意愿、生育行为与预期生育出现较大差异。

二是人口年龄结构、性别结构不平衡性问题。16岁-60岁的人口不断减少,60岁以上的人口在不断增加,人口老龄化的趋势还在继续;同时,由于对生育数量的限制,大多数家庭特别是农村家庭更多地倾向于生育男孩,由此导致出生人口的性别存在较大差异化。

三是家庭人口的规模问题。每个家庭的人口数量在逐渐减少,造成养老等问题不断出现,社会问题也由此产生。这些变化,给经济社会发展的人口安全带来新的挑战。

四是养老问题提上日程。由“一对夫妻生育一个孩子”到“独生子女家庭可生育两个孩子”,再发展到今天,许多年轻家庭要承担更多的养老抚幼的责任,更有甚者,可能存在一个家庭要养四个老人,同时养育至少一个小孩的现实情况。

以上这些存在的社会问题能否转化为社会事件?答案是肯定的!从我国自上个世纪80年代以来执行的一系列计划生育政策可以看出,人口红利的优势在逐步消失,再加上因老龄化带来的养老问题、性别结构问题等等,已经影响了社会经济的可持续发展。多源流理论认为,目前存在的问题如果要引起政府的关注,需要有相应的推动力才能实现。而因计划生育政策引发的各种社会问题时时有发生,也引起了社会和政府的积极关注。这个时候,在正常情况下,政府可以通过各种渠道,包括正式的官方渠道、以及座谈会、交流会、学术会议等形式收到相关的反馈信息。在我国的政治环境下,正式

渠道的信息采纳更为有效。因此,国家卫生部门、计划生育单位等机构的正式书面汇报、监控和评估反馈成为政府制定决策的信息窗口,进而形成了“全面二孩”政策问题溪流。

2.2 政策溪流:各渠道的合理性提议和政府部门政策出台

2.2.1 各渠道的合理性提议为政策完善提供动能

多源流理论认为,政策共同体在政策溪流中扮演着重要角色。“全面二孩”政策的制定,包括专家、学者、人口学家等群体作为重要的政策制定参与者,发挥着不可忽视的作用。2001-2014年间,多家高等学校、研究院等机构通过课题研究、实地调研等方式,从理论和实践层面为中国的生育政策的制定提供了参考价值。同时,公众也积极参与其中,通过新闻媒体、政府网站、线上线下等方式参与政策设计与制定,对当前实行的政策存在的问题以及影响进行了反馈和表达。以上这些信息的反馈,为政策之窗的打开提供了多种参考和备选。

2.2.2 中央政策的支持和推动

作为“全面二孩”计划生育政策的领导者,政府从多个方面出发,积极听取多方建议和反馈,进行制度设计,出台相关文件,配套相应措施,积极做好“全面二孩”计划生育政策出台的前期工作。比如,2015年提出的“全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策”,紧接着开始修改《中华人民共和国人口与计划生育法》,该法提出“提倡一对夫妻生育两个子女”,体现了对人民群众计生需求的尊重和满足,不再简单地实行严苛的行政处罚和管制,同时在法律规定的范围内,给予假期的奖励和福利待遇的提高,并出台一系列政策措施建立健全相关配套。2016年,在国家卫生和计划生育委员会出台的相关文件中,以及全国人大会议上,对新时期的计划生育政策以及相关配套措施一一作了回应,对公众普遍关心的医疗、教育等公共服务资源配置进行了解读。随着国家相关政策的进一步明朗,各省相继修订了地方性计生条例,制定了具体可行的规定,以配合国家政策的落实。

2.3 政治溪流:民众意愿、利益相关者等共同构建政治溪流

生育在某种程度上关系到家庭和睦和稳定,同时生育权是一项基本人权,但长期以来受计划生育政策影响,已经受到公众的不满,这种现象在育龄妇女家庭尤为明显。民众表现出来的生育意愿有力地推动了“全面二孩”政策提上议事日程。政府对超生、未建档入户小孩等大家关注的事件处理,特别是在农村,计划生育已经影响了民众的正常生活需求。在信息化时代和法治社会的今天,民众更加意识到生育权利的自我保护,通过各种途径表达对更加科学、更加人性化的计划生育政策的渴望。同时,2015年是“十三五”即将开始的一年,党和政府在“全面二孩”政策议程中处于核心地位,具有突出的显著性。

2.4 三溪流汇聚融合开启“政策之窗”:2016年实施“全面二孩”政策

通过对以上三条溪流的分析可知,“全面二孩”政策通过人口增长放缓、人口老龄化加剧、人口红利逐渐消失等问题的出现,以及社会各类渠道的不断反馈;政策参与者中的专家、学者以及与此相关的群体对人口问题提出各种可行性强的政策建议,通过论文、会议等方式进行表达和反馈,起到了一定的融合作用。同时,国家层面的一系列政策措施助推了政策之窗的开启。“全面二孩”政策的出台正处于深化行政体制改革、构建服务型政府的关键时期,等等。这些为问题溪流、政策溪流和政治溪流三溪流汇聚融合提供了契机,由此,“全面二孩”政策的出台被提上议事日程。2015年12月,修改后《中华人民共和国人口与计划生育法》明确提出:提倡一对夫妻生育两个子女,并于2016年1月1日正式实施。至此,“全面二孩”的政策之窗正式开启。

3 关于“全面二孩”政策的思考

通过多源流理论进行分析,国家提出“全面二孩”政策是经过问题溪流、政治溪流和政策溪流汇聚融合,具有它的科学性和可行性。在实践中,“全面二孩”政策的出台,对尊重人权、空巢老人、留守儿童、老龄化问题、教育公平等具有积极意义。截止目前,“全面二孩”政策实施已四年有余,据统计,中国二孩占新出生人口比始终保持在50%左右,二孩政策所产生的积极意义正在持续释放出来。但是,这远远没有达到预期效果。因此,增加就业机会、抑制性别歧视、弘扬尊老爱幼传统、提升公共服务,以及相关配套政策的出台等对“全面二孩”政策的可持续实施至关重要,这对构建和谐社会、服务型政府、提升政府治理能力意义重大。

参考文献

- [1]范逢春,姜晓萍.农业转移人口市民化政策转型的多源流分析:构成、耦合及建议[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2015(5):17-25.
- [2]文宏,崔铁.中国决策情境下的多源流模型及其优化研究[J].电子科技大学学报(社科版),2014(5):12-19.
- [3]风笑天.给孩子一个伴:城市一孩育龄人群的二孩生育动机及其启示[J].江苏行政学院学报,2018(4):57-65.
- [4]杨舸.新中国成立以来的人口政策与人口转变[J].北京工业大学学报(社会科学版),2019,19(01):37-49.
- [5]乌仁格日乐.人口老龄化对我国产业结构升级的积极效应分析[J].内蒙古财经大学学报,2018,16(06):38-41.
- [6]贾志科,沙迪,赵英杰.新中国成立后我国青年婚育政策的演变历程——兼述政策效果及未来方向[J].中国青年研究,2018(10):19-25.