

中国计划生育政策变迁研究 (1956—2015)

——基于间断均衡模型的视角

李朔严 张 克*

【摘 要】 计划生育是一项极具中国特色的公共政策实践。从 20 世纪 50 年代的自愿节育到 1980 年强制“一胎化”政策,再到 2013 年放开单独二胎以及 2015 年彻底放开二胎,计划生育政策经历了多次重大政策变迁。如何理解中国计划生育政策的变迁历程,为什么这一政策存在长时间均衡期与瞬时性突变?文章基于政策过程理论的间断均衡模型,以中国 20 世纪 50 年代以来的人口政策的曲折发展为切入点,重点探讨了计划生育政策变迁过程中的政策参与者、政策图景和议定场所变化以及相互影响。研究发现,“革命”与“发展”两种理念博弈共同塑造改革开放以前的计划生育政策图景,并形成政策均衡。1980 年后,以“发展”理念为主导的政策图景及其制度建设强化了“一胎化”政策执行。21 世纪后,多元化的政策图景加速政策垄断的瓦解,由此推动了单独二胎政策在特定时点的出台。这一研究既拓展了理解中国计划生育政策变迁的视角,又尝试分析了间断均衡模型的本土化运用路径。

【关键词】 间断均衡模型;政策图景;计划生育政策

一、引言:中国计划生育政策变迁 50 年

中国计划生育政策是一项冠绝全球的限制生育政策,其激进程度之高和持续时间之长在全世界范围内极为罕见(刘骥,2014)。1956 年,毛泽东提出“计划生育”概念(梁中堂,2009),人口控制开始进入决策者视野。此后,计划生育政策不断调整,从 20 世纪 50 年代倡导“自愿节育”到 70 年代倡导“晚、稀、少”的生育理念,再到 1980 年《中共中央关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》宣布实行“一胎化”政策,最后到 2013 年十八届三中全会宣布开放单独二胎。纵观半个世纪以来的计划生育政策变迁历史,1980 年“一胎化”政

策的出台和 2013 年以来二胎的逐步开放是针对原有政策非常明显的转向。那么,如何理解中国计划生育政策的变迁历程?为什么存在长时段的不变(均衡期)与瞬时性的政策突变?这些问题的探讨对于我们深入理解计划生育政策半个多世纪以来的变迁历史和未来走向,具有重要的理论和现实意义。

目前,学术界关于计划生育政策的研究主要侧重于两个方面:一是关于计划生育政策的历史演变,主要从历史的角度分析中国人口政策演变的背景、计划生育政策出台的原因。一些学者指出,计划生育特别是“一胎化”政策的出台既有人口压力的现实原因,也有领导人的个人意志、价值理念和意识形态等一系列因素影响的原因(李琦,2013;Greenhalgh,2008)。二是关于计

* 李朔严:清华大学公共管理学院博士研究生,1227003293@qq.com;张克:国家行政学院公共管理教研部讲师,245668987@qq.com。

划生育政策的效果评估与预测,主要从人口学、统计学视角评估和预测计划生育对人口数量和经济发展的影响。对于计划生育政策的必要性和政策效果学术界莫衷一是,有的学者从人口红利、养老压力等方面提出计划生育政策的弊端远远大于其收益,并指出山西省翼城县人口政策试点已经说明了计划生育政策并不是必要的,应该全面开放二胎(易富贤,2013;王鹏,2012)。也有学者坚持认为中国人口基数过大,1980年以来“一胎化”政策取得了举世瞩目的成就而应当继续坚持,仅需对具体方式和手段进行调整(王金营,2006;张维庆,2000)。然而,随着时代的发展,人口学界对“一胎化”政策的批评开始增多,原先一些支持“一胎化”政策的学者也开始主张放开二胎(王金营、赵贝宁,2012)。

当前,计划生育政策变迁研究多基于历史学和人口学视角,尚缺乏从政策过程角度对其变迁机制进行提炼和归纳的尝试。政策过程理论关注政策发生变化过程中的机制和运作过程,包括不同主体之间的相互博弈,政策议程设定的变化,政策理念的改变以及政策企业家在这些过程中所发挥的作用(萨巴蒂尔,2004)。50多年的计划生育政策变迁历程涉及众多的决策主体,其中的决策机制和价值理念也发生较大变化。本文将从政策过程的视角来研究中国计划生育政策变迁,从具体的、零碎的历史片段中抽离出政策过程的主体、策略和价值理念,并探讨变量之间的关系以及政策变迁的触发机制。针对计划生育政策出现的均衡与突变特征,本文将尝试性运用政策过程理论中的间断均衡模型分析计划生育政策变迁机制,并以此为基础简明地探讨间断均衡模型在中国情境下的适用性和本土化问题。

二、分析框架:间断均衡模型及其在中国的运用

间断均衡模型最早由美国学者 Baumgartner 和 Jones 提出并被广泛应用于解释各类政策变迁的主流理论框架(Baumgartner and Jones, 1993)。出于对渐进主义决策理论的反思,美国政治学家鲍姆加特纳和琼斯将间断均衡理论引入

了公共政策研究,他们认为政策变迁在长时间将处于停滞和渐进变革阶段,但在短期内会由于政策垄断被打破出现大规模的突变。

间断均衡理论中的“均衡”是指政策变迁长期处于停滞状态,而“间断”则是指均衡状态被打破后遭遇的政策剧变。这一模型自提出以来广泛应用于世界范围内各国的不同政策领域。间断均衡理论共有三个基本前提:首先,该理论假定在整个政治体系中,宏观政治系统和政策子系统处于不同层面,前者对政策需求的处理模式是串行,而后者是并行的。其次,人是有限理性的,这包括集体层面和个人层面。集体层面的有限理性是指由于决策者的时间和精力极为有限,不可能处理所有的政策议题,所以只有被提上议程的政策问题才能够得到政策权威的关注;个人层面的有限理性是指个人的热情容易消退,无法对同一政策长期保持注意力。最后,模型假定,政治系统的决策体制是多元而分散的,受到不同的利益集团的竞争和控制。

除此之外,间断均衡模型还包含以下几个核心概念:政策垄断、政策图景、政策场所和制度摩擦。政策垄断指的是由政策子系统中的行动者主导了政策过程以维持政策的长期均衡状态(Givel, 2006)。政策图景(policy image)指的是某项政策是如何被公众和媒体加以讨论和理解的,是对一个政策的蓝图和想象,正面或负面的政策图景会相应强化或破坏政策垄断。政策场所(policy venue)是指在相关政策议题中拥有权威的机构和集团,也就是政策是在何处进行讨论的。当政治制度将不断变化的政策偏好、新的参与者、新信息政策输入转化为一种政策输出时,就会大大增加政策转化成本而造成制度摩擦进而导致政策变化难以渐进发生,间断时而出现。

在间断均衡模型中,公共政策的大规模变迁是来源于注意力的改变(Baumgartner and Jones, 1993)。当公众注意力发生了变化,对某一问题热烈讨论且有意识地建构出一个正面的政策图景时,就会对政策产生一个正面反馈,形成新的政策子系统(Baumgartner and Jones, 1993)。由于公众的有限理性,在形成政策子系统之后,公众注意力开始减退,政策子系统逐渐形成对政策

的垄断地位,也就使得政策进入一个长期均衡期。然而,随着时间的演变以及一些重大事件的发生,公众的注意力会重新转移,这个时候对原有政策的负反馈开始增多,政策的反对者会有意识地重新建构新的“政策图景”以促使新的参与者加入反对者行列,创造出新的政策场所,政策便在短期内发生了突变。

近年来,间断均衡模型引起了中国公共政策学者的关注。一些学者对间断均衡模型进行了评述并探讨其在中国情境中的应用(朱春奎等,2012;Hu,2012;文宏,2014),这对于理解间断均衡模型在中国的适应性问题有一定的启发。原有的间断均衡模型认为政策的变迁来源于公众注意力的转移,是因为该模型的前提假设都是以美国政治体制特点为基础。作为典型的多元主义国家,美国的决策系统一直比较开放,各种利益集团都在政策过程中发挥作用(杜鲁门,2005),且美国决策体制比较稳定,分析政策变迁时很少考虑决策体制的变化。然而,间断均衡模型中的三个前提假设在中国情境中有着显著的不同,首先,早期中国的政治体制中政治子系统与政策子系统的分离并不彻底,众多政策是被政治子系统所把持。其次,虽然人的有限理性假设在中国依然成立,但是作为权威国家,中国民众的热情和注意力在很大程度上都是被政治机构和领导人自上而下所形塑的,因此公众注意力的机制可能存在显著不同。最后,美国的决策体制分散而多元,但中国的决策体制却经历了从封闭走向开放的过程。从最早的精英决策到派系决策、再到破碎的威权主义决策模式(薛澜、陈玲,2005;Lieberthal,1988),政策体制的不同造成间断均衡运行机理的不同,因此要理解中国政策的变迁、政策图景的变化,应当将整个决策体制的变迁作为重要的背景因素。出于这三点的不同,间断均衡模型在中国的适用性需要进行严肃认真的讨论。因此,本文希望通过对计划生育这项全国性政策变迁的研究,去检验和发展间断均衡模型在中国的适应性。

选择计划生育政策主要有以下几方面的考虑:首先,计划生育是一项全国性政策,更有助于从一个更高的层面探讨间断均衡模型的适用性

问题;其次,计划生育政策作为基本国策写入《宪法》,并且上升至国家基本制度的政治高度,具有极高的法律地位;再次,计划生育政策具有较大的技术不确定性,主要体现在人口学界对于人口政策到底是控制还是放开的持续争论;最后,计划生育政策具有强意识形态色彩,不论是最早毛泽东提出的计划生育概念(梁中堂,2009),还是改革开放后的“一胎化”政策,都被领导人诉诸意识形态进行社会动员。基于以上特性,本文运用重视政策图景变化的间断均衡模型来解释计划生育政策变迁是合适的。

三、案例呈现:计划生育政策历史变迁 (1956—2015)

计划生育作为一项长期政策,从1956年提出至今经过了半个多世纪的历史,其展现出明显的长期均衡和短期突变现象。考虑计划生育政策的全国性以及高度政治性的色彩,将全国性政策出台的重大事件作为阶段划分的标志显然更加合适,计划生育政策可以分为三个阶段:1956年毛泽东提出计划生育概念到1980年“一胎化”政策的出台为第一阶段;1980年“一胎化”政策到2013年十八届三中全会决定开放单独二胎开始为第二阶段;单独放开二胎至今为第三阶段。其中,1980年“一胎化”政策以及2013年开放单独二胎政策是两个非常明显的政策突变期,而在这两个突变节点之间的阶段则是政策均衡期。虽然在这一过程中各地方也出现过“双独二胎”以及“一胎半”的政策,但前者属于“一胎化”政策后期各地方根据自身情况调整的结果,全国性的政策并未明确提出;而后者虽然在农村地区施行,但更多属于对“一胎化”政策的差别对待,不属于在性质上的根本性突变。2015年的完全放开二胎某种程度上是对2013年单独二胎政策的进一步拓展,因此也应该属于第三阶段。

(一) 自愿与倡导:两种政策图景下的政策均衡(1956—1980)

计划生育的第一阶段是从1956年计划生育概念的提出到1980年单独一胎政策的出台。在

这近 30 年里, 计划生育从一个概念发展为一项政策, 从最早的自愿倡导到不断收紧, 最终形成“一胎化”政策, 经历了一个曲折而复杂的过程。

1. 革命与发展: 两种价值理念、两种政策图景

政策参与者对政策图景的建构往往以不同时期社会主要矛盾变化为依据。1949—1956 年党的八大之前, 中国以“阶级斗争为纲”并对农业、手工业、资本主义工商业进行社会主义改造, 计划生育政策尚未进入决策者视野。1956 年党的八大短暂修改了对社会主要矛盾的论述, 指出“我们国内的主要矛盾已经是人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾, 已经是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾”。然而, 这一将中心工作转移到经济建设上的论断并未在党内达成共识。毛泽东于八届三中全会重提“主要社会矛盾是社会主义与资本主义之间矛盾”的认识 (薄一波, 1997), 使得以阶级斗争为纲的理念继续主导意识形态话语体系。这一时期计划生育政策图景是在“革命”与“建设”两种理念交替竞争下的产物。直到 1978 年改革开放, 特别是 1985 年邓小平关于“和平与发展”是时代主题的论断提出后, “发展”代替了原有的“革命”理念, 重新校正了党对社会主要矛盾的认识。

在计划生育政策的第一阶段, 对于计划生育的政策图景始终存在两种不同意义的解读。第一种是“节育说”。这种观点将人口问题看作是国家现代化建设必须要克服的困难, 认为人口数量过多不利于社会主义现代化建设 (刘骥, 2014)。由于当时新中国刚刚成立, 国家现代化建设正如火如荼地进行, 过早的频繁生育不仅会成为家庭的负担, 而且还会影响到社会主义国家建设。在这一背景下, 党和政府的领导人都意识到节制生育的必要性 (彭珮云, 1997)。1956 年, 卫生部的一份文件中提到应该将避孕作为人民的民主权利, 政府需要提供条件来指导并解决群众的避孕问题, 同时政府应该最广泛地动员和宣传使群众明白避孕的积极意义 (彭珮云, 1997)。这种政策图景的建构将人口放在发展的对立面, 进而要

求在政策上对人口进行限制。

然而, 当时还存在另外一种对人口政策的解读, 即“人多力量大”。这种观点将人口问题看作是影响社会主义革命成败的关键因素, 认为人口数量过少将不利于社会主义革命的开展。随着“左倾”思想的不断发展, 毛泽东在后期越来越强调革命在国家政治生活中的中心地位。从 1956 年“反右”运动开始, 人民群众的地位、人的主观能动性被前所未有的突出, 人定胜天、人多力量大成为当时的主流话语 (迈斯纳, 2004)。因此, 按照这种政策图景的理解, 人口不应该被限制或至少不应该被严格限制。这种政策图景在具体政策执行上的体现使得计划生育以柔性控制、自愿节育为原则。党和政府认可生育是人民的一项积极权利, 政府只对节育提供必要条件和鼓动宣传, 并没有在官方的文件或是法律中强制要求计划生育 (梁中堂, 2009)。此外, 专门负责计划生育工作的独立机构始终没有建立, 中央政府仅在 1964 年成立了国务院计划生育委员会办公室, 并在 1967 年将其划入卫生部计划生育处。

为什么同一时期存在这样两种看似完全矛盾的政策图景? 政策制定者的理念或许是理解这一矛盾现象的关键所在。本文所指的理念是深层次核心层面的理念, 具有很强的韧性, 是一种根本性原则规范, 非常难以改变 (萨巴蒂尔, 2011)。1956—1980 年, 计划生育的政策图景始终被两股矛盾的理念所塑造, 一个是“发展”, 与社会主义现代化建设紧密相连; 另一个则是“革命”, 与社会主义运动密切相关。这两种理念从新中国成立以来就始终存在, 前者以邓小平、刘少奇和周恩来等人为主要代表 (刘骥, 2014), 正是意识到了社会主义现代化建设的紧迫性和必要性, 所以即使在“文化大革命”的极端状况下, 周恩来、邓小平等人也要尽一切努力将政治运动对国家发展的危害控制在最低限度。对于人口问题, 他们始终认为其既是计划经济的重要组成部分, 也是社会主义的本质之一, 因此一直积极倡导政府在计划生育中的积极作用 (彭珮云, 1997)。

持“革命”理念的政治精英主要以毛泽东为代表。虽然在新中国成立初期毛泽东也将现代化

建设放在第一位,但随着后来“左”的思想的不断发展,“革命”的话语在社会主义建设发展的过程中逐渐取代了“发展”的话语(刘骥,2014)。从1957年“反右”运动开始,整个国家的政治生活都是围绕革命的话语展开。这主要表现为,在国内,国家开展了一系列以阶级斗争为主题的政治运动,通过动员人民群众相互检举、揭发,来打击右派势力和敌对分子,从而保证革命队伍的纯正和社会主义道路的正确性。除此之外,人民公社、大跃进再到“文化大革命”,无一例外都是围绕着阶级斗争、敌我矛盾等具有鲜明革命色彩的主题而开展的。在国际社会中,中国积极倡导世界革命浪潮,反对帝国主义,积极做好备战工作(张威,2008)。在“革命”的话语下,对人口政策的界定也发生显著变化,一个原本技术层面的问题被意识形态化(吴皓,2011)。因此,毛泽东在人口问题上就采取了一种游离态度,表示“只能在人口稠密的地方研究实行,只能逐步推行,并且要得到人民的完全合作”(逢先知、金冲及,2003)。

在这一时期,“发展”与“革命”两种人口政策图景相互竞争最终共同塑造了当时的人口政策,以倡导和自愿为原则,既不严格控制也不鼓励生育,成为了计划生育政策的主要特点。

2. 政策图景博弈下的政策均衡

自新中国成立至十一届三中全会(1949—1978),整个决策系统较为封闭,政策的议定场所主要集中于党中央和国务院。媒体被严格控制,社会被整个国家体系所吸纳,难以对决策产生影响。封闭的政策子系统极易形成政策垄断,政策的走向由子系统内的决策主体所决定。在计划生育政策子系统中,计划生育政策的走向很大程度上取决于以毛泽东为代表的决策群体和以周恩来为代表的决策群体在决策系统中的较量。现有材料说明毛泽东和周恩来在计划生育政策诸多方面存在分歧(李琦,2009),毛泽东更多是从

战略的角度去考虑人口问题,对于人口某时某地的具体数量、控制限度等一系列细节没有做很详细的考虑,因此其人口思想带有波动性和起伏性的特点。^①周恩来则由于长期在第一线处理经济事务,因此对人口所带来的负担感受更加深刻,对计划生育具体的政策和措施都有考虑,因此其人口思想带有一贯性和连续性的特点(王秋香,2003)。在当时,两种理念力量对比是较为均衡的,一方面以周恩来、邓小平为代表的领导人强调对人口的控制,通过国家对社会极强的渗透力,利用媒体宣传、政治动员等一系列手段将计划生育政策意识形态化,以此达到有效控制人口的作用;另一方面,毛泽东等人始终强调计划生育只能通过自愿形式让群众来配合,反对使用法律或是行政等强制手段。

不同理念之间的平衡导致了比较稳定的政策垄断,最后形成了一种较为稳定的政府积极倡导、群众自愿配合的人口政策。此外,由于当时党和政府对社会具有极强的渗透力,在社会动员下形成的准自愿服从(利瓦伊,2010)促成人们对计划生育政策的正向反馈,而这又反过来稳定了原有政策子系统的垄断状态,维持了计划生育政策的长期均衡。这种均衡在根本上是两种不同理念在现实中平衡的结果,一方面主张计划生育,另一方面又以自愿为原则,不采取强制性措施。

3. 负反馈的形成与政策子系统的瓦解

政策的长期均衡有赖于政策子系统稳定的垄断状态,而政策子系统稳定的垄断状态又得益于子系统内部不同理念之间的平衡。因此,一旦理念平衡状态被打破,政策子系统就会不稳定,政策也就有可能发生变化。20世纪70年代中期,随着毛泽东对实际政治生活控制能力的下降以及“文化大革命”末期人民对于传统革命话语的厌倦,与“革命”理念相联系的人口政策图景日趋式微,相反严峻的人口压力已经越来越成为社会

^① 毛泽东对于控制人口的态度不是始终一致的。虽然他在1957年提出了计划生育的概念,但在1958年大跃进开始之后,毛泽东便改变了对节育的态度。1958年1月,毛泽东在最高国务会议指出,“现在人多一些,气势旺盛一些”。“我是不怕的,再多两亿人口,我看问题就解决了。”在3月的成都会议上,毛泽东又指出“要破除迷信,‘人多了不得了,地少了不得了’,多年来认为耕地太少,其实每人两亩五分地就够了,宣传人多,造成悲观空气,不对。应看到人多是好,实际人口七亿五到八亿时再控制”。具体参见彭佩云.(1997).中国计划生育全书.北京:中国人口出版社。

主义现代化建设的主要障碍(孙怀阳、李希如, 1992)。^① 在实际的政策操作层面中, 有很多地方已经开始出现强迫人民进行避孕、节育的行为, 虽然都会受到上级的批评和纠正(梁中堂, 2009), 但已经说明了原有的政策均衡状态开始出现偏移。1979年初, 邓小平和陈云对实现计划生育、限制人口过快增长连续发出了多次强硬指示, 强调“一胎化”政策应当尽快制定执行(邓小平, 2004)。此时, 无论是领导人的会议讲话, 还是社会上的媒体舆论, 对原有人口政策的负向反馈已经十分明显, 越来越强调收紧人口政策。

(二) “一胎化”政策的30年均衡期(1980—2013)

1980年, 中央发布了《中共中央关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》, 明确提出要实行“一胎化”政策, 标志着对原有人口政策的重大调整, 计划生育政策由此进入第二阶段。在之后30多年的时间中, 虽然在具体细节上各地略有调整, 但丝毫不影响计划生育政策地位的上升, 其逐渐成为一项基本国策。进入21世纪之后, “一胎化”政策引发了越来越大的争议, 最终在2013年十八届三中全会被单独二胎所取代。这一阶段的决策体制从封闭逐渐走向开放, 决策主体从一元变为多元, 使得多种竞争性的政策图景开始出现, 并最终瓦解了原有的政策垄断, 从而促进了政策突变。

随着毛泽东的逝世和“文化大革命”的结束, 邓小平的领导地位被逐步确立。人口基数过大的客观压力使当时的领导人对人口问题存在一种强烈的危机感(刘骥, 2014)。此外, 整个国家层面的意识形态发生了巨大的转向, “革命”的话语逐渐被“发展/建设”的话语所取代, 发展也成为新一代领导人力图担当的责任(赵鼎新, 2012)。随着1980年《公开信》的发布以及随后一系列立法、行政上的措施, 计划生育政策从自愿倡导型逐渐向强制“一胎化”转变。

1980年《公开信》的发布是人口政策调整

的一个重要标志。在这封两千多字的公开信中, 党和政府指出人口增长与经济建设之间存在着突出矛盾, “一胎化”的实施将在根本上促进资本积累从而加快实现四个现代化的进程。《公开信》向社会阐明了“一胎化”的必要性, 成为计划生育政策的纲领性文件。据统计, 当时中国妇女的总和生育率已降到2.24, 接近国际公认的人口更替水平2.1(李琦, 2013)。然而, 以邓小平、陈云为首的党和国家的领导人认为“人口多、底子薄、耕地少”的基本国情非常突出(邓小平, 1994), 因此强制性“一胎化”政策就成为社会主义经济发展的必要之举。“一胎化”政策的出台是计划生育政策突变的重要标志, 在之后的30多年的时间里, 虽然这一政策也经历了一些调整, 但最终还是维持了近30年的均衡状态。

“一胎化”政策能够出台和维持长时间均衡, 与政策图景的改变以及政策垄断的形成密不可分。随着毛泽东的逝世, 十一届三中全会作出改革开放的重大决策并确立了邓小平的领导地位, “革命”的话语逐渐淡出社会生活, 相反, “发展”的理念占据上风。这一理念的转变确立了此后近30年的政治主题, 对内强调发展是第一要务, 科学技术是第一生产力, 下放经济权限, 积极推进政企分开以及所有制改革; 对外积极开放, 引进外资, 不断扩大贸易范围和规模。在这一系列措施下, 中国的经济实现了飞速发展, 社会财富迅速增加, 人民生活水平也不断提高。这一理念的转变塑造了全新的政策图景: 实现四个现代化的目标, 提升人民生活水平成为第一要务, 人口数量过多会成为经济发展的负担。基于这一全新的政策图景, 人口控制不仅成为一项基本国策写入《宪法》, 更在政策执行层面建立一系列制度保障。

首先, 通过立法为“一胎化”政策提供合法性基础。1982年, 中央明确规定国家干部和职工、城镇居民, 除特殊情况经批准外, 一对夫妇只生育一个孩子(彭珮云, 1997)。同年, 党的十二大将计划生育定位为基本国策, 并在两个月

^① 根据统计数据, 1976年, 人口已经达到9亿3千多万, 到了1980年人口已然达到9亿8千多万, 接近10亿。具体参见国家统计局人口统计局等。(1988). 中国人口统计资料(1949—1985). 北京: 中国财政经济出版社。

后写入修订的《宪法》。伴随着中央政策的出台,各个省、市、自治区也加快了地方立法的速度,相继制定了具有法律约束力的《计划生育条例》。在各地政策法规的基础上,全国人大于2001年通过了《中华人民共和国人口与计划生育法》,为计划生育建立了较为完备的法律体系。

其次,在政府机构层面建立起从中央到地方的计划生育管理机构,并配置了专职的管理队伍。1981年,全国人大常委会决定成立正部级国家计划生育委员会。在此之前,国务院计划生育领导小组只是一个临时性协调机构,其组成人员也主要从其他部委抽调。通过计生委自上而下的政策执行系统,国家具备了强大的计划生育政策执行能力。

最后,改革国家战略规划和官员激励体制,保障“一胎化”政策的执行。1978年以后,计划生育就逐步纳入国民经济计划体系中,人口的自然增长率成为政府的一项绩效考核指标,并且通过行政发包层层分解给各级政府。与此同时,计划生育被列入各级党委政府的主要工作,设立一票否决制,如果连续两次被一票否决,则会被降职或免职(海贝勒、舒耕德,2013)。由于计划生育的一票否决制极大地强化了政策执行的外部约束,地方官员为了避免受到惩罚便千方百计地完成相关指标。

立法基础、机构设置以及考核激励等方面的制度设计强化了“一胎化”政策的执行力度,进一步巩固了政策垄断。立法工作使得计划生育脱离了一般性的红头文件,具备了稳定预期的法律基础。专职机构的设立和人员的配置催生了相关利益共同体的形成,并成为维护“一胎化”政策的强大力量。另外,20世纪80年代整个决策系统仍然比较封闭,虽然改革开放以后国家对社会的控制力有所下降,但是国家依然能够通过媒体宣传等方式强行将人口政策图景灌输给公众,再加上公众的权利意识和法治意识比较淡薄,这些因素共同促进了公众对于“一胎化”政策的接受。完备的制度体系加上国家强大的宣传机器促成了政策垄断,“一胎化”政策也得以保持长期均衡。

实际上,20世纪80年代的决策体系依然比

较封闭,政策的议定场所依然主要集中在党中央与国务院部委。因此“一胎化”政策的出台并不是因为体制的变化,而是封闭的政策子系统中主导力量的变化,这一变化主要体现在决策体制中秉持“发展”理念的领导者在决策话语权中占据上风。虽然已有的研究显示《公开信》发表时,党中央内部还存在一定的分歧,但这个分歧更多是在“发展”理念下具体手段和技术层面的分歧,而不是对“发展”理念的反对(梁中堂,2011)。

(三) 单独二胎:多元政策图景与政策垄断的瓦解(2013年至今)

1. 多元参与以及政策图景变化

虽然国家通过各种手段在较长时间内维持了“一胎化”政策的均衡,但这种政策均衡并非静态不变的。政策均衡本质上是各个决策参与者博弈下的产物,在政策子系统相对封闭、公民权利意识淡薄的条件下,如果支持“一胎化”政策的决策者占据上风,政策便能保持均衡。如果一旦政策子系统趋向开放、公民权利意识不断觉醒,反对“一胎化”政策的力量开始汇集壮大时,原有的政策均衡便会十分不稳定。

早在“一胎化”政策出台之时,中央决策层就有一些质疑的声音。1980年,包括时任中央委员会总书记在内的一些领导人怀疑实行“一胎化”政策的必要性,认为强制性“一胎化”政策未必是解决当时人口问题的唯一路径,相反实行“一胎化”政策有可能会带来一些新的意想不到的问题(梁中堂,2011)。但是由于当时邓小平和陈云都力主推行“一胎化”,质疑者的影响力极其有限。1985年,中央根据学者梁中堂的建议,同意在山西省翼城县等地开展间隔二胎试点,希望依据试点的效果来逐步调整较为严格的“一胎化”政策。虽然翼城经验证明不实行强制“一胎化”同样能够达到控制人口的效果,但由于领导人权力更迭等因素,这一试点并未得到重视和推广(王鹏,2012)。

除了在体制内部存在对“一胎化”政策的质疑,更大的反对来源于体制外社会力量的兴起。进入21世纪以来,在生活水平日益提高的同时,公民的法律意识、权利意识不断觉醒,传统的闭

门决策模式已经越来越难以维持,包括新闻媒体、思想库、公民及社会组织等越来越多的主体开始介入政策过程(王绍光,2006;朱旭峰,2011;Mertha,2009)。日趋开放的决策体制和多元的参与主体使得计划生育政策图景愈发多样化。伴随着互联网普及,越来越多的群体参与到政策讨论中,一些学者、政协委员、企业家等都对“一胎化”政策提出了强烈质疑。全国政协委员、清华大学非政府研究所所长王名教授就连续六年呼吁取消“一胎化”政策(王名,2014),许多人口学家如李建新(2009)、易富贤(2009)等也从专业视角论证了调整“一胎化”政策的必要性。这些政策参与者通过传统媒体与互联网进一步向公众传播观点,社会反响强烈,这对原有的政策图景产生了很大挑战。

在新的政策图景中,人口问题被政策参与者重新界定。在“发展”理念下,人口问题单纯被界定为分子分母论,人口是发展的对立面,过多的人口会增加国家公共服务的负担,降低人均资源的占有率,阻碍经济发展。随着经济持续增长,包括人口红利论、和谐发展论以及公民权利论等一系列政策图景被参与者不断建构出来。人口红利论认为,正是庞大的人口基数构成了中国经济发展的最大红利,如果没有庞大的人口,就不会有中国奇迹(蔡昉,2011;王丰,2007;汪小勤、汪红梅,2007)。和谐发展论认为,发展的内涵非常丰富,不仅仅是短期经济发展,而是可持续发展和全面的发展,人口数量的多少将直接影响到社会稳定(养老问题),甚至是国家安全(国防问题)等一系列问题(杨文庄等,2007;俞萍,2007)。公民权利论将人口问题贴上了公民权利的标签,“一胎化”政策被认为是对公民生育权的剥夺,而相关的法律更被认为是违背法治原则的恶法,直接削弱了原有“一胎化”政策的合法性基础(翟翌,2012;李景义等,2014)。

这些新的政策图景全方位地挑战了原有的政策图景,公众注意力被社会力量引向计划生育政策大讨论,政策的负反馈逐渐形成并不断增强,政策垄断也开始逐渐瓦解。2008年以后,几乎每年两会期间都能在各种媒体和网络平台上看到

关于开放二胎的讨论(肖芸云,2013),体制内外越来越多的人质疑继续实行“一胎化”政策的必要性,这也从侧面说明新的政策图景已经被广泛讨论与接受,原有“一胎化”政策的均衡状态已经被打破。

2. 单独二胎政策的出台及其完全放开

政策图景的变化在一定条件下会引起原有政策发生突变。在十八届三中全会之前,随着政策垄断开始瓦解,原有计划生育的政策体系发生了一系列变化:首先是国家计生委的机构改革。计生委是“一胎化”政策的直接产物,因此也往往被认为是反对废除“一胎化”政策的最大一股力量(李建新,2012)。国家计生委的撤并不仅削弱了计划生育工作的重要性与独立性,而且代表计生委在政府体系内部地位的降格。其次,各地方政府试图不断地调整政策,有些地区如广东省一直坚持申请二胎试点(陈枫,2011)。

十八届三中全会为计划生育政策突变提供了一个良好契机。党的十八大后,新一届领导人提出了未来中国发展的目标和方向。在十八届三中全会《决定》中,中央明确提出要推动国家治理体系和治理能力现代化,具体的改革政策涉及经济、社会、政治、文化等多个方面,其中就包括开放单独二胎,这被视为执政党有效地回应长期以来的社会关切的务实之举。随着政策图景的多元化和政策垄断逐步瓦解,政策制定者在十八届三中全会顺势而为,实现了计划生育政策的关键性转变。

在宣布单独二胎政策后不久,2015年,中央又宣布完全放开二胎,这在某种程度上是对单独二胎政策的进一步深化和拓展,也体现出新形势下人口政策不可逆转的趋势:随着新的政策图景的不断建构以及对原有“一胎化”政策的反对,作为过渡时期的“单独二胎”政策终将被“完全放开二胎”所取代,人口政策自此进入长期均衡时期。

(四) 小结

根据上文对计划生育政策演变分析,本文对这一过程中各个变量状态的变化以及政策的变迁进行了梳理,具体见表1。

表 1 计划生育政策变迁过程

阶段	政策	政策图景	议定场所
第一阶段（1956—1980）	非强制性节育政策	发展和革命理念交替竞争	党中央、国务院
第二阶段（1980—2013）	一胎化政策（伴随一胎半和双独二胎以调整）	经济发展理念主导	党中央、国务院
第三阶段（2013 年至今）	以单独二胎为标志逐渐转变为完全放开	多元化	党中央、国务院、社会公众与媒体

四、结论与启示

本文以间断均衡模型为分析框架，系统地解释了中国计划生育政策半个多世纪以来的变迁历程。研究发现，计划生育政策过程存在较为明显的长时间均衡与瞬时突变现象。政策图景的变化对计划生育政策变迁具有十分重要的影响，当政策图景较为稳定时，政策垄断就容易维持，计划生育政策就会进入均衡状态。相反，当政策图景多样且发生剧烈变动时，政策垄断趋向瓦解，计划生育政策也会发生突变。本研究拓展了间断均衡模型的解释范围，即使是一党执政的社会主义国家也同样存在间断均衡现象与政策变迁机制。

基于对计划生育政策变迁的分析，本研究进一步提出对于运用包括间断均衡模型在内的经典政策过程理论解释中国政策问题的若干建议。

首先，应当注重从政治过程的视角分析政策均衡状态。虽然政策图景的变化是政策变迁与否的重要因素，但是政策均衡状态并非仅仅是因为某一政策图景在政策子系统中占据优势，而有可能是几种政策图景相互博弈平衡的结果。Allison 曾经在《解释古巴导弹危机》一书中提出了官僚政治模型，该模型认为所有的政治决策都是政策参与者相互博弈的产物，因此所有的决策在本质上都属于政治过程（Allison，1999）。对于某一项政策而言，不同的政策图景所代表的也是不同政策参与者对政策的解读，这些政策图景相互博弈的最终结果决定了政策走向。在此过程中，既有可能是某一种政策图景占据主导地位，也有可能是几种政策图景相互博弈或僵持不下，最终形成一个相对稳定的均衡状态。在本文计划生育政

策案例中，第一阶段和第二阶段政策均衡的原因并不一致。在第一阶段中，计划生育政策的均衡更多是因为政策子系统中“发展”与“革命”两种政策图景相互博弈导致的。在第二阶段中，原来政策子系统内的两个政策图景逐渐被单一的“发展”政策图景所取代，单一的政策图景加速了政策垄断，进而维持了政策的均衡。

其次，不同的决策体制背景下，间断均衡发生的条件有可能发生变化。正如上文所说中国的决策体制经历了从逐渐封闭到不断开放的过程，当决策体制较为封闭时，政策均衡的保持有赖于官僚体制内部不同理念之间的力量博弈，而当决策体制较为开放时，公众注意力的转移就有可能对政策的突变产生影响。在计划生育政策第一阶段和第二阶段，政策的垄断都有赖于决策体制的封闭，而单独二胎政策的出台在很大程度上与决策体制的开放紧密相关。

再次，中国共产党作为中国唯一的执政党，其理念的变化对政策图景的塑造具有十分重要的影响。虽然我国决策体制不断地走向开放，对同一政策问题的解读越来越多元化，但是执政党作为国家政治生活的主体，其理念的社会影响依然十分巨大。有必要深化理念因素在中国政策过程研究中的作用及意义，进一步在更多的案例基础上探讨执政党理念对政策制定、政策变迁、政策执行和政策创新扩散的影响机制。

最后，对于计划生育政策本身，除了中国以外，诸如新加坡、中国台湾等国家和地区都曾经施行，但无法像中国一样持续成为一项长时间的全国性政策，未来有必要对其原因进一步挖掘和探究，这对于理解中国政策执行以及变迁背后的体制性因素有着十分重要的意义。

参考文献

- Allison, G. & Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd ed. Longman.
- Baumgartner, FR. & Jones, BD. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago.
- Givel, M. (2006). Punctuated equilibrium in limbo: the tobacco lobby and US State policy-making from 1990 to 2003. *Policy Studies Journal*, 34, 405-418.
- Greenhalgh, S. & Winckler, EA. (2005). *Governing China's Population*. Stanford: University of Stanford.
- Greenhalgh, S. (2008). *Just One Child*. California: University of California.
- Hu, W. (2012). Explaining change and stability in cross-strait relations: a punctuated equilibrium model. *Journal of Contemporary China*, 21, 933-953.
- Lieberthal, K. & Oksenberg, M. (1988). *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*. Princeton: Princeton University.
- Mertha, A. C. (2009). Fragmented authoritarianism 2.0: political pluralization in the chinese policy process. *The China Quarterly*, 200, 995-1012.
- 保罗·A·萨巴蒂尔. (2011). 政策变迁与学习: 一种倡议联盟途径. 北京: 北京大学出版社.
- 保罗·A·萨巴蒂尔. (2004). 政策过程理论. 北京: 生活·读书·新知三联书店.
- 薄一波. (1997). 若干重大决策与事件回顾 (下卷). 北京: 人民出版社.
- 蔡昉. (2011). 中国的人口红利还能持续多久. 经济学动态, 6
- 陈枫. (2011). 广东申报试点“单独”生二胎. 南方日报, 7月11日.
- 陈云. (2000). 陈云年谱 (1905—1995). 北京: 中央文献出版社.
- 邓小平. (1994). 邓小平文选 (第2卷). 北京: 人民出版社.
- 邓小平. (2004). 邓小平年谱. 北京: 中央文献出版社.
- 杜鲁门. (2005). 政治过程——政治利益与公共舆论. 天津: 天津人民出版社.
- 逢先知, 金冲及. (2003). 毛泽东传. 北京: 中央文献出版社.
- 李建新. (2009). 开放生育政策, 天塌不下来. 共识, 2
- 李建新. (2012). 微言集——言必计划生育 (16). 网易博客, 5月22日.
- 李景义, 焦雪梅. (2014). 生育权的性质及法律规制. 甘肃社会科学, 3
- 李琦. (2009). 二十世纪五十年代中共领导人的人口控制思想探析. 中共党史研究, 11
- 李琦. (2013). 改革开放以来中共人口决策历程考察. 中共党史研究, 2
- 利瓦伊. (2010). 统治与岁入. 上海: 格致出版社.
- 梁中堂. (2009). “一胎化”政策形成的时代背景. 21世纪, 4.
- 梁中堂. (2011). 关于“公开信”的几个具体问题. 人口与发展, 2.
- 刘骥. (2014). “一胎化”的政治学: 理念、利益、制度. 开放时代, 3.
- 迈斯纳. (2004). 马克思主义、毛泽东主义与乌托邦主义. 北京: 中国人民大学出版社.
- 彭珮云. (1997). 中国计划生育全书. 北京: 中国人口出版社.
- 孙怀阳, 李希如. (1992). 八十年代以来中国的人口增长. 人口与经济, 1
- 托马斯·海贝勒, 舒耕德. (2013). “主动的”地方政治——作为战略群体的县乡干部. 北京: 中央编译出版社.
- 汪小勤, 汪红梅. (2007). “人口红利”效应与中国经济增长. 经济学家, 1
- 王丰. (2007). 人口红利真的是取之不尽、用之不竭的吗. 人口研究, 6
- 王金营, 赵贝宁. (2012). 论计划生育政策的完善与调整——基于公共政策视角. 人口学刊, 4
- 王金营. (2006). 中国计划生育政策的人口效果评估. 中国人口科学, 5
- 王名. (2014). 关于全面放开生育, 加快形成积极人口政策的建议案. 新浪博客, 3月3日.
- 王鹏. (2012). 20世纪80年代初期的生育政策试点回顾与思考. 山西师大学报 (社会科学版), 6
- 王秋香. (2003). 毛泽东周恩来人口思想比较研究. 湖南社会科学, 1
- 王绍光. (2006). 中国公关政策议程设置的模式. 中国社会科学, 5
- 文宏. (2014). 间段均衡理论与中国公共政策的演进逻辑——兰州出租车政策 (1982—2012) 的变迁考察. 公共管理学报, 2

吴皓. (2011). 毛泽东讲核战争吓倒一大片: 中国死3亿人没关系. 人民网, 1月13日.

肖芸云. (2013). 公共话语与计划生育政策的变迁. 清华大学硕士论文.

薛澜, 陈玲. (2005). 中国公共政策过程的研究: 西方学者的视角及其启示. 中国行政管理, 7.

杨文庄, 苏杨, 包风云, 杨蕊. (2007). 构建和谐社会中的政策协调问题——以计划生育为例. 人口研究, 5.

易富贤. (2009). 全面一胎化还是停止计划生育——与学部委员程恩富商榷. 会议论文, 7月21日.

易富贤. (2013). 大国空巢——反思中国计划生育政策. 香港: 中国发展出版社.

俞萍. (2007). 从计划生育行为的社会价值看计生政策和社保政策相衔接的必要性——来自西部农村的调查分析. 社会科学研究, 3.

翟翌. (2012). 论计划生育权利义务的双重属性——以我国人口政策调整为背景. 法商研究, 6.

张威. (2008). 意识形态的“镜像化”: 以“一边倒”对外决策为个案的考察. 社会主义研究, 3.

张维庆. (2000). 人口问题是中国可持续发展的首要问题. 人口研究, 1.

朱春奎, 严敏, 陆娇. (2012). 公共预算决策中的间断均衡模型. 公共管理与政策评论, 1.

朱旭峰. (2011). 中国社会变迁中的专家参与模式研究. 社会学研究, 2.

A Case Study of the One-Child Policy Change in China (1956—2015): A Punctuated-Equilibrium Perspective

Li Shuoyan, Zhang Ke

【Abstract】 One-child policy is a very specific policy in China. From 1950s to 2015, the policy has changed several times. How should we understand the change of this policy? Why can the policy maintain itself for such a long time? Why is it change all of a sudden? This paper uses the punctuated-equilibrium theory as an analytical framework to study the dynamical forces behind these policy changes. It finds that before and after the 1980, “revolution” and “development” were respectively the keywords that dominated the policy imperative at the time. After the 18th Congress of the Communist Party, the new national strategy becomes the reason for the policy change again.

【Key words】 Punctuated-Equilibrium Model, Policy Image, One-Child Policy