

任务型组织的生存逻辑

——以计划生育委员会为例

张凤阳

[摘要] 在当代中国,“计划生育委员会”是因应人口数量控制需要而创设的一种“任务型组织”。随着这项任务临近完成,瞥见退场前景的计生部门为延续自己的生存,曾在“大人口”服务管理的取向下进行过转型探索,但十二届全国人大通过的政府机构改革方案为这种探索画了句点。从理论和实践两方面看,有待追问和探究的问题是:从“计生”管理到“人口”服务管理的转型为什么会受阻?对“卫生”加“计生”的改革方案应该作何评价?为推进国家治理体系和治理能力现代化,是否可以基于社会建设的视野就计生部门的后续改革提出进一步的设想?深入思考这些问题,不仅可以帮助我们看清计生部门的生存命运,还能启发我们在广泛意义上理解当代中国任务型组织的改革之路。

[关键词] 任务型组织;计生委;人口服务管理;社会建设

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863(2015)01-0077-06

在当代中国政府序列中,有不少以“委员会”或“领导小组”命名的组织。这类组织通常为了承担非常规的任务而设立,所以被一些学者称作“任务型组织”。计划生育委员会(以下简称“计生委”)就是其中的样板。按照张康之教授的看法,任务型组织既然以特定的任务为导向,那么,当任务完成时,它就必须进入解散过程。在理论上,这个过程应该是自觉的和主动的,因为,对任务型组织来说,解散非但不是失败,反而意味着成功,即完成了自己的组织使命。但是,与奥组委一类的任务型组织不同,计生委承担的任务远为持久和复杂,且在任务执行过程中形成了一支超级庞大的干部队伍。观察晚近十几年来的政府机构改革,似可得出结论:已现退场前景的计生委并无自觉解散的内在动力,相反地,设法通过延展旧任务或寻求新任务来固权和扩权,倒是构成了其强烈的生存冲动。从这个角度看,分析计生委这个典型案例,可以帮助我们在广泛意义上理解当代中国任务型组织的改革之路。

一、计生委的组织生存困境

作为当代中国权力系统中的一个政府部门,计生委的设置和运作,实质性地依托于一项特定任务的规划和执行,这便是上升到“国策”高度的计划生育。从道理上

说,计生委因特定的任务之需而创制,终究也要随特定任务的完成而退隐。眼下,尽管我们还无法确定计划生育政策终止的严格时间表,但是,透过政界、学界及大众媒体的广泛热议,大体上可以预言,这项政策的执行已接近尾声,距正式终止的那一天越来越近了。这样,计生部门的存废去留就成了一个政府改革必须直面的现实问题。

(一)几十年生育控制的成就,合乎逻辑地催生了计生部门的退场条件

人口学者在考察计划生育政策历史变迁的时候,通常会提到1980年中共中央致全体共产党员和共青团员的一封公开信。在这封信中,中央郑重发出“一对夫妻只生一个孩子”的倡议,不仅给始于20世纪70年代初的计划生育工作提出了更高的期望和要求,事实上还预设了这项工作作为“基本国策”的独特定位。1981年,临时性的计划生育领导小组升格为正式的政府机构,取名“国家计划生育委员会”,成了国策性赋权的任务型组织。

中国政府1995年发布计划生育白皮书,称计划生育是一项“造福于民的社会事业”,所提第一项工作成就,便是“有效遏制人口增长过快的势头”。白皮书援

作者:张凤阳,南京大学政府管理学院教授,南京 210000

引专家的推算说,如果不实行计划生育,仍旧保持70年代初期的出生水平,至90年代中期,中国的人口总量就很可能超过15亿。令计生部门感到欣喜的是,这个大限数字迄今未被突破,而且,也许永远都不会被突破了。2010年全国第六次人口普查数据显示,我国的总人口为13.397亿人,十年增加7390万人,年平均增长0.57%,比1990年到2000年的年平均增长率1.07%降低了0.5个百分点。更重要的是,出生率的下降通道已经打开。进入21世纪后,多项调查数据均表明,新生代男女个体的平均生育意愿,不但低于更替水平(2.1左右),而且低于政策水平(1.5左右)。“六普”公布的全国总和生育率为1.188,创下了中国生育水平的最低记录。一些人口学家指出,如此下去,用不了多久,人口负增长就会成为中国人口发展的新难题。

通过自己的努力而创造出自己的退场条件,是任务型组织的一般宿命。既然设立计生委的主要目的,就是要控制人口的过快增长,稳定低生育水平,那么,这个任务完成之时,也就是计生委的自我终结之日。对计生委来说,退出政府序列看似有些悲催,但是,一旦这一天真的来临,死抱住权力不放才是辱没自身使命的扭曲性异化。

(二)独生子女政策衍生的社会问题,悄然改变了计生绩效的评价尺度

在广泛意义上,计划生育包含晚婚晚育、优生优育等丰富的政策内容,但不可否认的是,在几十年的具体实践中,控制人口数量的过快增长,一直是计生工作的重点,乃至于计生政策在很大程度上就被还原成了独生子女政策。进入21世纪后,长期执行独生子女政策的代价,愈益突出地显现了出来,譬如,老龄化问题、人口红利衰减问题、男女性别比失调问题等等。从社会治理的角度看,“失独”家庭问题尤其值得关注。

独生子女政策造成了脆弱的三人家庭结构,在这种结构下,一旦孩子意外夭折,就剩下凄惨的父母二人。全国究竟有多少失独家庭,现在还没有确切的统计数据,有人推断,保守的数字也在百万以上。在现实生活中,许多“失独”父母因年老体衰,孤苦无依,希望能在养老院安度晚年。可是,他们经济拮据,又无监护人担保,所以很难踏入养老院大门。更糟糕的是,“失独”父母承受着巨大的精神痛苦,以致终生都无法走出丧子的心理阴影。他们本来响应国家的独生子女政策,不料却成为这一政策的牺牲品,其怨恨情绪可想而知。种种迹象表明,近些年,越来越多的“失独”家庭走上了社会抗争之路。

老龄化、人口红利衰减、性别比失调、“失独”家庭等问题的凸显,意味着仅仅从控制人口数量和增速的角度评价独生子女政策的正面作用,已很有些以偏概全了。时至今日,同样重要甚至更为重要的,当是认真反思执行独生子女政策所付出的社会代价,并以积极的态度推动计划生育政策的调整及相关法律法规的修

订。如果计生部门不朝这个方向努力,其遭受舆论批评和讨伐就是必然的。

(三)刚性生育管制的负面社会效应,已使计划生育的名义正当性饱受质疑

上世纪70年代至80年代,推行计划生育政策的思想阻力,主要来自传统的婚姻、生育和家庭观念。受“早婚早育”、“多子多福”、“养儿防老”、“重男轻女”等传统婚育文化熏陶的国人,从内心深处拒斥独生子女政策,他们中间的意志坚定分子,变成了神出鬼没的“超生游击队”。不消说,面对这样的受众,计生宣传只能把道理讲得直接和俗白:中国的人口实在太多了,增速实在太快了,若不节制生育,资源环境将不堪重负,遑论现代化,就是基本的衣食住行问题都难解决,今日拖累自己,明天殃及子孙。事实上,这也是中国计划生育政策的典型合法性辩护方式。

在遭遇社会阻力的情况下,仅仅开动宣传机器显然不够,于是,计生政策的不打折执行就成了地方政府政绩考核的刚性指标。面对“一票否决”的巨大问责压力,计生系统的各级领导,尤其是基层干部,不得不对民众的违规生育行为诉诸强力防范和强制处罚手段。“一胎上环二胎扎,计外怀孕坚决刮”、“该扎不扎,房倒屋塌”、“逮着就扎、跑了就抓,上吊给绳、喝药给瓶”之类的口号,并不仅仅是写在墙上的宣传标语,其实也是农村计生政策执行状况的通俗化写真。由于基层工作方法粗暴,多年来,计生政策执行过程中常常伴有侵犯公民权的过火举动。这些举动既招致民怨,也在很大程度上败坏了中国的国际形象。

大约从上世纪90年代初开始,抨击中国的计生政策在西方国家渐成气候,其台面理据,就是指责中国政府对民众生育行为的直接管控和强制干预侵犯了基本人权。1995年,中国政府发布计划生育白皮书,提出了一种可称为“公民义务加集体人权”的辩护逻辑:公民尽计划生育义务,不是为了哪个人的私利,而是为了全社会和全民族的共同富强,因此,在中国的特殊国情之下,推行计划生育政策实乃“保障人权的正确选择”。与俗白的宣传口号相比,这种辩护虽有所改进,但从价值论角度看,并未从根本上跳出权益性考量的窠臼。问题还在于,随着长期执行独生子女政策所付出的社会代价日渐凸显,国内的舆论环境也发生了深刻变化,越来越多的人认为,即使生育可以“计划”,则“计划”的主体也只能是身为公民的育龄男女,而不是国家和政府。那种刚性管控和强制处罚的计生政策执行方式,再也得不到民众认可,甚至“计划生育”四个字的名义正当性都成了问题。

二、人口服务管理取向的转型探索

作为一个任务型组织,计生系统上下下都明白,为尽可能持久地维系自己的生存,唯一的出路就是在延续旧任务的基础上寻找新任务,并得到中央的明确授权。自上世纪90年代中期开始,一些地方政府陆续

开展从“计生”管理到“人口”服务管理的转型探索,一个重要原因即在于此。2003年,十届全国人大启动首轮大部制改革,国家计生委主动请缨,自愿成为改革试点,而突破口,就选在了换招牌上——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”。国家计生委的报告陈述了四条理由:第一,目前国家计生委承担的许多任务,如研究人口发展战略,拟定人口政策和法律法规草案,制定中长期人口规划等等,已远远超出了计划生育的范围;第二,人口问题是世界各国普遍关注的重大问题,部门名称加上“人口”二字,有利于树立我国以人为本的良好形象,有利于开展人口领域的国际交流;第三,近年来已有一些地区机构更名为人口和计生委,并且运转良好;第四,无需从其他部门划分职能,也无需增加人员编制。

古人说:名不正则言不顺,言不顺则事不成。由于刚性生育管制衍生了诸多负面社会—政治效应,在公众心目中,“计划生育”与“以人为本”相冲突,压根就不是什么金字招牌。作为一个专事计划生育管理工作的政府部门,计生委当然不能完全迎合公众意见,但它期望借更名来改善国家形象、拓展国际活动空间的前瞻性眼光,应该说是令人钦佩的。计生委心里明白,中国的机构改革牵涉复杂的部门利益和人事关系,所以,为打消各方疑虑,其建议报告特意做了“不分割其他部门职能”、“不增加人员编制”的承诺。不过,先行更名的地方性试验已经让国家计生委领导胸中有数:有了“人口”打头,计生委的“立足更高,视野更宽,舞台更广”,因此,“更了名就好”。

从2003年到2012年,人口服务管理取向的转型探索在计生系统全面铺开,形成了许多地方性模式。这些模式在操作层面各具特点,而在理念上,则都将自己的局部试验升华到了“以人的全面发展统筹解决人口问题”的高度。按理说,有科学发展观的价值指引,且在“稳定低生育水平”的计生任务之外拓展出了“大人口”服务管理的若干新职能,人口计生部门的转型之路应该越走越宽,但令人疑惑的是,这条路事实上却越走越窄,到头来竟像是步入了死胡同。何以如此?

(一) 法理赋权遭遇治理障碍,资源调动能力不足

在人口计生委的平衡性职能结构中,“计生”工作的重点就是控制人口数量,任务类型比较单纯和实在,政策执行亦有经长期管理实践形成的稳定操作模式。但相形之下,“人口”工作则呈现出务虚和复杂的双重特点。一方面,研究人口发展战略的职能过于宏大,其机构载体像是一个务虚的咨询智库,而非实权政府部门;另一方面,一当把人口问题的统筹解决落到实处,又牵涉错综交织的政策领域,还要协调公安、民政、卫生、社保、人事、教育以及青工妇、残联等许许多多的政府部门和人民团体,其任务之艰巨,操作之复杂,几乎无法用语言来形容。区区计生委何来此等资源调动能量?

按照当代中国政治运作的通例,计生委要牵头协调其他平级政府部门,切实履行“大人口”服务管理职责,必须拿到一柄尚方宝剑,但吊诡在于,申请尚方宝剑的正当理由,却无法在“人口”取向寻找,而只能求助作为基本国策的“计划生育”。换言之,“人口”服务管理的转型诉求,只能借由“计生”国策的高端政治定位来包装。2006年,人口计生委替中央起草并促成中央下发26号文(《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》),可以说用的就是这种借鸡下蛋的行动策略。如是,整个人口计生工作的改革发展目标,便被描述为建立“党政领导,部门配合,群众参与,齐抓共管”的综合治理体制机制。问题在于,“言”顺了“事”也未必成。正因为目标定位过于高远,它看起来更像一项依托党委政府的全局性工作,而不是一项由人口计生委承担的部门职能。于是,在现实的治理过程中,凡遇“计生”国策事项,面对“一票否决”压力的所有政府部门都不敢懈怠;然而,一旦回落到“人口”管理的低端层次,自诩平级的各路诸侯就不怎么好使唤了。

(二) 扩权冲动造成部门摩擦,公共服务品质下降

也许,像有学者评论的那样,人口计生委在“大人口”服务管理取向下的转型探索,就部门利益而言,是因为它感到了自身的生存危机。由于计生委成立之初的主要目标——人口数量控制,在进入21世纪后已逐渐达成,因此,要在政府序列中保住自己的位置,就必须借职能转变和机构改革来固权、扩权。按照多数学者的看法,老龄化、人口红利衰减、性别比失调等问题,从根子上说,乃是长期施行独生子女政策的社会并发症。因此,对症下药的良方,应被合乎逻辑地理解为调整和修改已显过分严苛的独生子女政策,而且,“监测人口和计划生育发展动态”、“提出人口和计划生育安全预警预报建议”,也是计生委的职责所系。但计生委在这个方面却鲜有作为,至少是不积极作为。比较起来,“促进人口计生政策在教育、卫生、文化、就业和社会保障等工作中的衔接配合”,更令它感兴趣。深究这其中的原因,答案也许是,前一项职能的积极履行将最终导向任务型组织的裸退;而后一项职能的深度开掘则可望带来职权的大幅扩充。

在现实政治生活中,任何形式的权力再分配,都伴随着诸多利益相关方之间的博弈和较量。因此,即使人口计生委并不真的想要调度各路诸侯,其扩权冲动也难免会侵入别人地盘,从而招致其他部门的抗拒。举例来说,人口计生委借由0—3岁婴幼儿教育拓展自身生存空间的努力,就与教育部门发生了碰撞。信守“屁股指挥脑袋”的政府官员,都喜欢替自己所属的部门说话,可是,当他们为各自的部门揽权时,却有意无意地遗忘了公共服务对象的切腹感受。人口计生委将早期教育准入审批权挣到手,看起来很成功,但它是否比教育部门更有能力胜任这项行政管理工作,似乎并

未做过认真的省察。不仅如此,站在普通民众的立场上看问题,教育公共物品的供给分散于不同的机构,难免会政出多门,管理紊乱,结果便是,政府公共服务的质量不是提高了而是降低了。事实上,这根本就违背大部制改革的初衷。在计生家庭优先发展、孕前优生、妇女病普查、计生手术并发症补偿等政策领域,人口计生委与社保部门、卫生部门以及妇联、残联等群众团体,也多有纠葛。总体而言,尽管人口计生委在“大人口”服务管理取向下的转型探索取得了不少好成绩和好经验,但是,从降低行政成本、提高公共服务效率和质量的全局来看,部门间职能交叉、协调不顺、运转不畅,甚至新的管理紊乱被诱发等等,始终是操作层面未能有效化解的疑难杂症。

(三)治国理念误作部门职能,高调定位华而不实

当代中国的各级政府官员,都喜欢将“人的全面发展”挂在嘴边。形成这样一种公共舆论场的原因十分复杂,在此有必要提及其中的三个。首先是已写入党章和宪法的科学发展观。以人为本乃科学发展观的题中应有之意,自然会受到各级领导的高度重视。其次是长期推行计划生育政策的历史成效。在人口数量压力大幅趋缓的背景下,人口质量的重要性得到了反衬式抬升。其三是现代化建设的客观要求。从产业升级换代、经济结构转型、生态环境保护、文化软实力提高到广泛意义的社会治理和国家治理,都需要现代型的高素质人才。但是,治国理念是一回事,部门职能则是另一回事,不好将两者混为一谈。

按照严格的部门属性,人口计生委所能担负和胜任的人口管理职责,仅限于通过改进公共服务来提高人口的“出生”质量。但也许是为了最大限度地拓展自身的生存空间,各级人口计生部门仿佛是有意识地淡化限定人口质量的“出生”二字,狭义的人口质量被解读为广义的国民素质,有些地方甚至确定了追求“人的现代化”的宏大目标。这个目标看起来很华美,实际上是可爱不可行。一方面,“人的现代化”涉及经济、政治、社会、文化等等的综合协调可持续发展,一个小小的人口计生部门岂能担纲这样的大任?另一方面,设若由人口计生部门领衔“人的现代化”的指标设计和绩效评估,那它就变成了务虚的咨询机构而不再是拥有实权的政府机关。似可断定,宏观层面的大而无当和微观层面的部门冲突,是人口计生委“大人口”服务管理转型探索走入死胡同的两个基本原因。直言之,计生委为维系自身生存而揽来的新任务,用现代公共管理的规范标准来衡量,不是一项“真”任务,而是一项“假”任务。

三、卫生、计生合并方案的“前验评价”

在新一轮大部制改革中,计生系统再次中选,成了为数不多的几个试验区之一。与第一轮大部制改革不同的是,此次改革试点对计生系统来说不是主动请缨而是被动接受,有意而为变成了不得不为。从顶层设

计的角度看,这可以理解为中央已洞悉“大人口”服务管理任务的虚浮性质,因而对出于单纯部门利益的扩权冲动做了必要的阻遏。根据2013年十二届全国人大通过的《国务院机构改革和职能转变方案》,作为独立建制的“国家人口和计划生育委员会”不再保留,其研究拟订人口发展战略、规划及人口政策的职责,划归国家发改委;而其计划生育管理服务的职责则整合进卫生系统,组建新的“国家卫生和计划生育委员会”。有待进一步探讨的是,基于推进国家治理体系和治理能力现代化的目标要求,这个改革方案该作何评价?

按照某些激进的评论,人口计生委被合并,连“寿终正寝”都算不上,只能被看作是“提前夭折”。但是,“计划生育”四个字在新组建的机构框架中明明保留着,因此,这种评论不仅过分情绪化,还忽略了一个基本事实。严格说来,被踩了一脚急刹车的是“大人口”取向的转型探索。这倒也有些出乎意料。晚近十年间,人口计生委一直把人口服务管理当作扩权的主要抓手,但是,按照新出台的大部制改革方案,这个抓手却变得无所凭借了。既然作为独立建制的人口计生委不再保留,研究人口发展战略、拟订人口政策的职责又划归发改委,新组建的“国家卫生和计划生育委员会”再将广义的人口服务管理当作重要职能,岂不有越界揽权之嫌吗?

仅以部门权力大小论,也许可以将人口计生委判定为新一轮大部制改革中的“输家”。随着自身独立建制的丧失,勾除了“人口”二字的计生系统与卫生系统合并,在某些人看来毋宁是计生系统被卫生系统吞并。这是其职权收缩的一方面。同时,对新的大部制改革方案稍加推敲即能明白,原人口计生委在“人的全面发展”的旗号下,将狭义人口出生质量转换为广义国民素质,进而追求所谓“人的现代化”的高调定位,事实上也被宣布失效了。这是其位阶降低的另一面。不过需要指出的是,考虑到“大人口”服务管理取向的转型探索已然碰壁,原人口计生委的职权收缩和位阶降低,实有其必然性与合理性。且不说全世界都找不到专事“人的现代化”的政府职能部门,即便在人口计生系统内部,也有不少基层干部对“高大全”式的管理套路摸不着头脑,以致发出了“荒了自家田、种了别人地”的普遍抱怨。因此,合并卫生、计生两系统的机构改革方案,应被看作是接地气的理性回归。

在实践操作中,计生公共服务具有很强的专业技术性,因此,将计生委的这类职能并入卫生部门,应该说是充分理由的。不仅如此,从现代国家治理的角度看,提供全民健康公共服务事实上也是一项常规性的政府职能。尽管由于人口总量太大,我国普惠性全民健康公共物品的供给,现在还只能选择保“基本”,但构建公平、可持续的“全覆盖”保障体系,却是推进国家治理现代化的一个重要方向。以常规性的专业技术眼光看待优生优育、生殖健康、妇幼保健等问题,表面上

似乎没有“人的全面发展”、“人的现代化”之类的说辞那么亮丽光鲜,但它对人口“出生”质量的严格限定,恰恰为政府的公共服务确立了一个实实在在的操作平台。

考虑到地方层面的卫生计生部门合并尚在进行时,因此,说新组建的卫生计生委究竟有多少好处,本质上只是一种“前验评价”。当然,“前验评价”并非毫无根据,更不是一点实践启示意义都没有。30年前,卫生计生本是一家,后来分开,至少表明不同的任务难以一体承担。卫生部门履行的是常规政府职能,以医疗服务见长,工作方式柔和,且遵循某种普世性标准;计生部门肩负非常规的生育管制任务,工作方式强硬,可以说是典型的本土化现象。因此,对卫生计生方案的“前验评价”,不能仅仅肯定其优点,还应对它的可能缺陷提出质疑和批评——两个差异明显的系统是否存在一定程度的匹配性问题?会不会在运行过程中发生摩擦和掣肘?

当年,计生部门从卫生部门分离出来,根本上是因为计生政策的贯彻落实需要一个强力执行机构。计生委被独立赋权,并成为当代中国政府部门中干部队伍规模超级庞大的一支,是同计划生育作为“基本国策”的高端政治定位,以及准生许可、超生处罚等政策执行的刚性抓手直接联系在一起的。今日中国的人口出生率大幅下降,独生子女政策的社会后遗症又高度显现,因此,计生管理逐步走向宽松当是大势所趋。但也必须指出,由于中国人口总量依旧过大,国策的调整受到复杂因素的严格约束,不可能一步到位,所以不难想见,在未来的一段时间里,必要的生育管制仍会是计生部门的基本履职方式,而这种履职方式,在归并到卫生系统之后,显然没有以前作为独立建制的时候来得顺畅了。

一些批评者认为,长期强制推行独生子女政策的负面后果,今天已表现得十分严重,再一成不变地持续下去,恐将误国误民。从这个角度看,应该从政府机构名录中消失的,不是“人口”而是“计生委”。现在,既然是“计生委”顽强地生存了下来,那么,问题重重的计生政策何时才能调整,就不免令人心生疑虑了。生育管制中的粗暴行为,使计生系统的国内形象不佳,国际形象更为糟糕,这也让作为兼并者的卫生系统感到如鲠在喉。一些熟悉国际舆论环境的学者不无尴尬地评论说,卫生系统的行动准则是治病救人,计生系统的管制逻辑是扼杀生命,两者合并,无异于将一个“人道机构”同另一个“反人道机构”捆绑到了一起。在对外交流中,卫生系统负载着一项拓展中国发展国际空间的公共外交功能,而这项功能的发挥,在“国家卫生与计划生育委员会”的名义下,是要受到严重拖累的。

简要评估,将优生优育、生殖健康、妇幼保健等专业技术性强的计生服务管理职能划归卫生部是合理的,但“国家卫生与计划生育委员会”的命名方式并不

可取。更重要的是,卫生和计生有着不同的属性,工作方式差异很大,因此,在独生子女政策尚未终止的情况下,硬把两者拼接在一起,很难保证不发生摩擦和碰撞。从组织变革的角度来看,组建卫生计生委,不过是将一个非常规的任务型组织径直并入了一个常规性政府部门,因此,它算不上佳选择,也很难说是终极定型方案。

四、基于社会建设视野的后续改革设想

在现代国家治理中,卫生部门不是任务型组织而是常规性组织。随着社会的发展,这个组织的职责应该定位于提供全民健康公共服务,其机构招牌也理当据此命名。就“国家卫生与计划生育委员会”的后续改革来说,卫生系统的问题相对容易解决,只要按照“大健康”口径逐步实现对专业技术性计划生育公共服务职能的同体消化就可以了。比较而言,计生系统的问题则复杂得多。在专业技术性公共服务职能划归卫生部门之后,其剩余职能大致有两类。一类是救济性和奖励性的计生福利职能;另一类是逐步放松却仍有刚性的生育管制职能。这两类职能究竟以什么样的机构形式来承载?

改革开放30多年来,中国社会发生了一系列结构性变化。从计划社会到市场社会、从封闭社会到开放社会、从凝固社会到流动社会、从匀质社会到多元社会、从稳态社会到风险社会等等,是人们对这种结构性变化的扼要概括。伴随深刻而全面的社会转型,中国社会出现了并仍在增生大量前所未有的社会—公共问题,于是社会管理创新就成了当代中国国家治理的一个重大战略。依照中央精神,我国社会管理的总格局是党委领导、政府负责、社会协同和公众参与。计生系统的转型路向能否在这个总格局下加以思考呢?

鉴于社会管理是一项常规性任务,按照现代国家治理的通则,总要有一个负责的政府部门,但这个部门究竟是哪一个,迄今尚未明确。现在看来,如果说选择一个负责社会管理的政府部门确有必要,那么,最适合的候选对象应该是民政部。在民政部的职能列表中,可以发现以下几项:“对社会团体、基金会、民办非企业单位进行登记管理和监察”;“拟订婚姻管理、殡葬管理和儿童收养的政策,负责推进婚俗和殡葬改革,指导婚姻、殡葬、收养、救助服务机构管理工作”。毫无疑问,这些职能都可归入社会管理范畴。在此基础上,如果再将分散在劳动人事部门、计生部门、公安部门、信访部门等等的相关职能加以归并,一个综合协调社会管理工作的政府机构框架就搭建起来了。计生部门仍将担负的计划生育管理职能应纳入这个框架之中,而其早年探索人口服务管理转型之路时所提出的建设“全员人口信息公共服务平台”的构想,亦可望真正实现。按照我们的看法,这个综合协调社会管理工作的政府机构应该命名为“社会事务部”,其职能主要包括:社会团体和民间组织管理;户口、婚姻和殡葬管理;计划生

育管理;流动人口管理;信访接待处置以及全员人口信息库建设等。

除了属于社会管理范畴的职能,民政部还承担着另一类可归入社会福利范畴的职能,比如:“拟订优抚政策、标准和办法”;“牵头拟订社会救助规划、政策和标准,健全城乡社会救助体系,负责城乡居民最低生活保障、医疗救助、临时救助、生活无着人员救助工作”等等。考虑到构建公平、可持续的“全覆盖”社会保障体系已提到当今中国国家治理的议事日程,我们认为,应该将民政部门、社保部门、卫生部门和计生部门的相关职能加以整合,按大部制理路重组“社会保障部”,以统筹协调民生事业的发展,克服政出多门、多头管理、推诿扯皮的乱象。现属计生委的计生家庭救济性和奖励性社会福利职能亦合乎逻辑地纳入这个新的机构框架之中。

理想谋划仅只是虚拟,关键问题是现在应该怎么做。有学者指出,基于中国的特殊政情和社情,生育政策的调整不可能“一步到位”,而只能是“分步过渡”。一方面,基本国策不是一般意义的公共政策,在是否调整的问题上达成共识需要时间,在如何调整的问题上也得经过格外复杂的程序。另一方面,将施行几十年的生育政策一下子取消,可能存在较大的社会风险——倒不是担心生育率会强势反弹,而是不知道该如何向前此按严格政策生育的家庭作补偿和交代。

从公共管理的角度看,恰当应对和妥善处理这样的敏感社会问题,需要一支既熟悉生育政策又擅长群众工作的干部队伍。在某种意义上,这就是计生委继续存在的基本理由,只是不要忘了,暂时保留是为了更安全地退隐,终究,计划生育不是一项永远无法完成的任务。

总的研究结论是:1. 计生委是一种特定背景下产生的“任务型组织”,不可能在政府序列中永久保留;2. 人口服务管理取向的转型受阻,催生了卫生、计生的合

并方案;3. 在卫生和计生委的组织框架下,计生系统的一个重要职责,是利用自身长期积聚的资源优势,推动我国生育政策及相关法律法规的调整和修改;4. 适应新条件下的国家治理之需,按大部制理路组建“社会事务部”和重组“社会保障部”,是一种可欲的改革设想,计生系统的相关职能应纳入这两个部门之中,其庞大的干部队伍也主要在这两个部门中消化;5. 只有超越部门利益,站在国家治理的全局立场上,才能对计生系统的转型路向给出正确理解;6. 计生委从政府序列中裸退之日,就是计划生育的时代重任完成之时,它标志着计生系统对国家和民族的里程碑式的贡献。行

[参考文献]

- [1][2]张康之. 任务型组织[M]. 北京:中国人民大学出版社,2009. 324,325.
- [3][8]中华人民共和国国务院新闻办公室. 中国的计划生育白皮书[EB/OL]. [http://www. people. com. cn/GB/channel2/10/20000908/224683. html](http://www.people.com.cn/GB/channel2/10/20000908/224683.html).
- [4]中华人民共和国国家统计局. 2010年第六次人口普查主要数据公报(第1号).
- [5]中华人民共和国国家统计局. 2000年第五次全国人口普查公报(第1号).
- [6]郑真真. 从江苏调查看生育意愿与生育行为[J]. 人口研究,2011(2).
- [7]周长洪,潘金洪. 中国政策生育水平和实际生育水平的测算[J]. 中国人口科学,2010(4).
- [9][10]《财经》杂志. 从计生委更名看中国人口政策的发展与变迁[EB/OL]. [http://www. china. com. cn/people/txt/2003-08/07/content_5381119. htm](http://www.china.com.cn/people/txt/2003-08/07/content_5381119.htm).
- [11][12] 周长洪. 国家人口计生委被合并与生育政策调整[J]. 人口与发展,2013(2).

(责任编辑 熊洋)

The Survival Logic of Task-Oriented Organization: The Case of Family Planning Commission

Zhang Fengyang

[Abstract] The Family Planning Commission (FPC) is a task-oriented organization originally set up to perform the function of population control in contemporary China. However, as the task is meeting its epilogue, FPC once tried to continue its existence by conducting transformational exploration towards “big population” service management, which was subsequently stopped because of the reorganization plan passed by the 12th National People’s Congress. Still, there are further questions that can be approached both on the theoretical and practical level: Why the transformation from management of “family planning” to service management of “population” failed? Could further proposals be conceived on the basis of society building perspective in order to advance the state governance system and realize its modernization? Deepening the thinking on these questions can help us see the fate of FPC more clearly as well as shed lights on the understanding of the path of reformation task-oriented organization has to take in contemporary China.

[Keywords] task-oriented organization, Family Planning Commission, population service, society building

[Author] Zhang Fengyang is Professor at School of Government, Nanjing University. Nanjing 210000