



家庭計劃通訊

賞與罰：

世界各地生育獎懲制度的介紹及評述

齊 力 譯

為了要控制人口成長，全世界有四十個以上的國家（涵蓋了三十億的人口），實施了各種獎懲制度來影響一般家庭裡的孩子數。一九八二年第九卷第四期的People雜誌有一專輯介紹，本刊特別譯介。本期內容相當豐富，共分為三大部份。第一部份，前言，是對世界各地生育獎懲制度的總介紹，原作者是國際家庭計畫聯盟（IPPF）政策分析組組長娜瑞、芬康喬露（Nuray Fincancioglu），原文題名為胡蘿蔔與馬鞭；第二部份是以重點方式介紹歐洲各國、中國大陸、印度、新加坡與泰國等地在生育獎懲計畫方面之實施概況，並簡介南韓、錫蘭二國的實施成果，各篇分由不同作者執筆，因此所注意的角度，介紹內容的深入程度，均略有出入，唯均不失客觀；第三部份係針對生育計畫的干預做法的正、反兩種意見的評述，分別由一位孟加拉的醫師及一位美國著名的社會學家執筆。何者為是，可供讀者細加玩味。本期譯者現任臺灣省家庭計畫研究所副研究員。——編者註

壹 前 言

近數十年來，世界各國日益重視其人口趨勢及因應的人口政策，而實際採行一些政策性措施來影響個人生育行為的國家也愈來愈多。至少有四十個國家有這類的措施，不過，其中半數是要降低生育力，而另半數却是想要提高生育力。

這類措施——通常稱為獎勵（incentives）與抑制（disincentives）——深受一般決策者與計畫執行者的重視，而且也引起民間的普遍注意。例如印度幾年前在面臨危機的時期所採用的緊急措施及其執行方式，使得舉世矚目，而且帶來一些反響。此外，中共近年所推廣的「一個子女」的政策也備受重視。關於各種鼓勵或節制生育的辦法及其倫理意涵與造成的影響的討論，現在越來越多。

大體上，世界各國用來干預其生育力的辦法很

類似，不過就世界各國的情形略加瀏覽，也會看到許多有趣的做法。最常見的干預方式大概是從社會福利方面加以操縱，這點不論是鼓勵或節制生育的國家都很一致。以下所介紹的就是一些被廣為採用的措施。

鼓勵生育國家的獎勵辦法

大約有二十個國家為了鼓勵生育而採取了廣泛的各種措施。有些措施是想要製造出有利於大家庭的環境，有些則針對多胎子女加以獎勵。

這些措施多半是依據以下的假定：人們由於經濟上或其他方面的困難，使得他們實際所生的孩子數不到他們所希望的那麼多，獎勵辦法即在於排除這些困難。它們主要的特徵是它們幾乎都是要保障

家庭福利、婦女健康，及家庭財產。這些獎勵包括長時間的生育假期，生育補助，並保證能返回原工作崗位，這樣能鼓勵就業婦女生育，但仍舊留在勞動市場。這也可以避免婦女因為懷孕或生育而喪失工作權利。而且，這種辦法可能可以鼓勵婦女們照顧自己的子女，有助於造就幼年兒童的良好成長環境。

不過，有人認為：關於生育行為的決定應該是個人的，志願性的抉擇，政府不應該加以干涉。這種批評不僅針對採鼓勵生育政策的國家，也針對那些採節育政策的國家。

鼓勵生育的國家，大多數生育水準都很低，甚至有些還低於替代水準。不過也有些高生育率的國家却仍提供優厚的生育補助或其他津貼，像中東的伊拉克、卡達、沙烏地阿拉伯等國就是。

某些中歐、東歐國家也鼓勵生育，並有實際的獎勵辦法。歐洲所有的社會主義國家，除南斯拉夫以外，都有此類辦法。在西歐國家中，西德、法國、盧森堡（還有希臘）也有獎勵的措施。此外，也有其他地區鼓勵生育，其中阿根廷與外蒙古都提倡鼓勵高生育力的津貼辦法，而據報導，達喀麥隆與迦彭等國也有此類措施。

在所有鼓勵生育的國家中，外蒙古可能是唯一有懲罰辦法的國家。他們對於滿十六歲而又未婚或結婚滿一年而沒有子嗣者課征所得的百分之二。

以下是鼓勵生育國家的主要獎勵辦法：

家庭補助

這些補助可分為每週、每月、或每季對於每一子女的給付。補助的費用通常會依照所提倡的子女數多寡來分等級。有時候，為不鼓勵超額子女，可以不增加補助費或甚至減少此項費用。

譬如在保加利亞，鼓勵生二、三個孩子，所以在生第二個的時候，補助費增加很多，第三個也許更多，但是到了第四個或以後的就又減少成第一個的水準。外蒙古則只補助第四個以後的子女，且數額一直遞增到第九個為止。

匈牙利的辦法更複雜，只在生了第二個子女後才補助第一個子女，補助費在第三個子女時大幅增加，但第四個時却又不變，第五個以後反而還減少了。

法國也很重視第三個子女，生到第三個時補助費大幅增加，是第二個的三倍，且遞增至第六個子女。有三個子女的家庭每月還有特別的補助費，這

些補助全都依照生活成本指數每月按基本子女補助費之最高額給付。

各國的補助數額不同，不過，以薪資的相對比例來看，有些補助額很高（見第8頁）。

產婦津貼

產婦補助可能每一胎都一樣多，也可能隨胎次分等級。在保加利亞，補助費遞增到第三個子女，然後又降回到第一子女的水準。而法國、羅馬尼亞與蘇聯則只在第三個子女以後才給予補助。

產假是社會福利政策中很普遍的一項，幾乎每個國家都有產假的規定，至於產假的長短以及假期中薪資給付的比例，則隨鼓勵生育的目標調整。

法國的女性公務員除了有十六週的帶薪產假以外，她們也可以請二年的長假，無薪給，但保證銷假後可以復職。匈牙利的辦法也差不多。通常有二十週的產假，保留全薪，但也可以請三年的長假，並可領子女養育補助。捷克的職業婦女們和合作社女性職員都可以有二十週的產假，領九成薪。此種產假可延長至二年，無偶的人更可延至將近三年。此外，東、西德、匈牙利，與蘇聯等國對於單身的母親也有特別的服務。

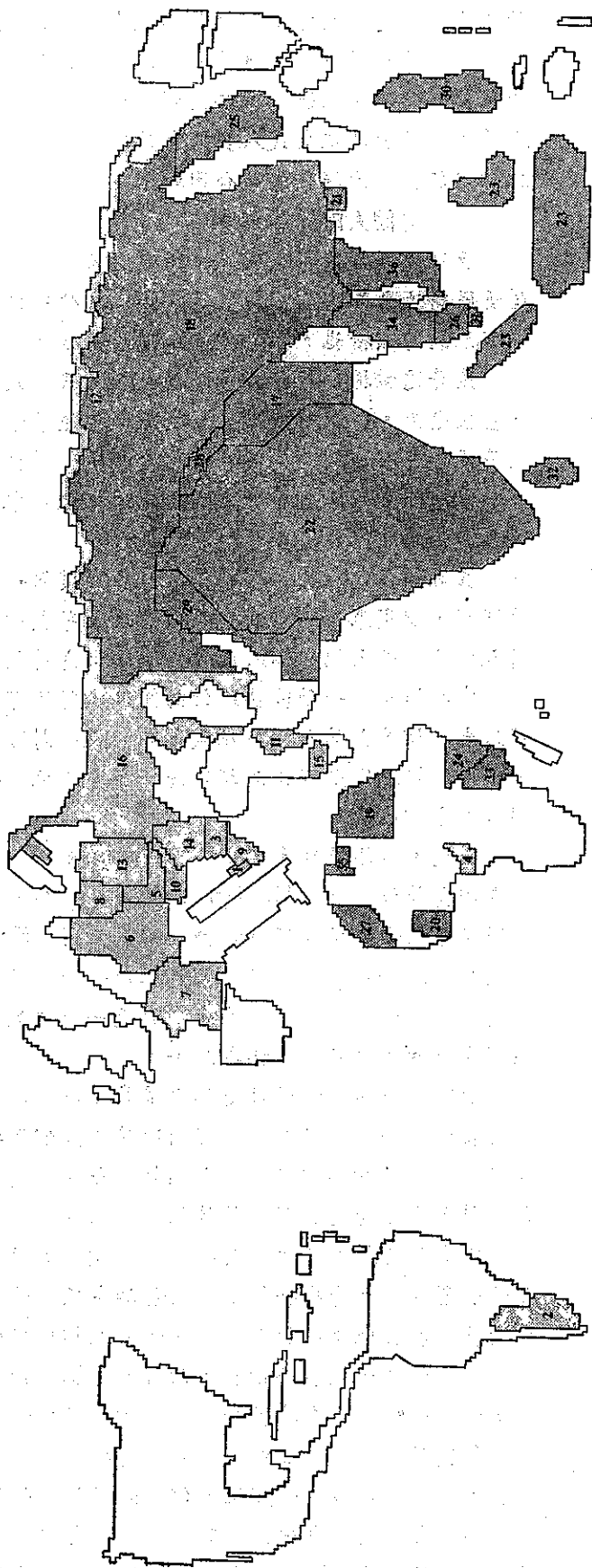
鼓勵結婚

常會有補助或貸款給予新婚的夫婦，幫助他們成立新家。這些貸款多半針對建屋、購屋或購買傢俱而設，有時也考慮到未來子女的出生。

有些國家對於特定的一群人給予補助。譬如在伊拉克，對廿二歲以前結婚者給予補助與貸款，每生下一個子女就勾消一筆貸款額。對於學生，補助更為優厚，大學在學生結婚，居住、乘車免費，且優先獲得永久住屋。波蘭的已婚學生也可獲得貸款。沙烏地阿拉伯提供無條件的結婚補助，卡達（Qatar）提供貸款，至於阿曼（Oman）則對於嫁聘禮金設定上限，以減少結婚的阻力。

生育貸款也很常見。捷克對新婚夫婦提供低利貸款（一般利息的三分之一）以供購屋、買傢俱之用。此筆貸款於子女週歲生日時自動勾消一部份（第二個子女以後，勾消的比例加倍）。東德對廿六歲以下的夫婦給予無息房屋貸款，並於子女出生後予以逐胎勾消，如果在八年內生下第三個子女，則貸款全數勾消。

匈牙利有一種很有趣的保證制度——正好和中國大陸一胎保證制相對應。卅五歲以下的夫婦可以得到購屋或買傢俱的補助，數額則依是否立約保證三



此圖按人口多寡之比例對各國做投影圖示

圖 1. 有影響生育之政策的主要國家

- | | | | | | |
|----------|------------|----------|----------|----------|---|
| 1. 阿爾巴尼亞 | 9. 希臘 | 17. 孟加拉 | 25. 南韓 | 33. 坦桑尼亞 | 迎彭、盧森堡阿曼、
卡達 (鼓勵生育
國家) 與格拉那達
(節制生育國家)
等國未列入 |
| 2. 阿根廷 | 10. 匈牙利 | 18. 中國大陸 | 26. 馬來西亞 | 34. 泰國 | |
| 3. 保加利亞 | 11. 伊拉克 | 19. 埃及 | 27. 摩洛哥 | 35. 突尼西亞 | |
| 4. 喀麥隆 | 12. 外蒙古 | 20. 迦納 | 28. 瓦泊爾 | 36. 越南 | |
| 5. 捷克 | 13. 波蘭 | 21. 香港 | 29. 巴基斯坦 | | |
| 6. 西德 | 14. 羅馬尼亞 | 22. 印度 | 30. 菲律賓 | | |
| 7. 法國 | 15. 沙高地阿拉伯 | 23. 印尼 | 31. 新加坡 | | |
| 8. 東德 | 16. 蘇俄 | 24. 肯亞 | 32. 斯里蘭卡 | | |

鼓勵生育國家

節制生育國家

年內生下一個子女或六年內生下二個子女而定。假如未能如約在限期內生育，補助費必須退還。

在法國，家有三個子女可絕對優先獲得國民住宅，並保證在第三個子女出生的六個月內獲得較大的房屋。蘇聯也給予新婚夫婦和有子女的家庭優先配屋的權利。在1981—1985年的五年計畫裏頭保證三十歲以下的新婚夫婦可擁有一間房，有一個子女的家庭可擁有一單房公寓，而二個子女的家庭則可分得雙房公寓。

其他獎勵辦法

獎勵大家庭的辦法還有很多種，譬如阿爾巴尼亞和蘇聯對於有十個子女的母親（羅馬尼亞則對於五個以上子女的母親）給予特別的獎勵。有些國家調整其年金制度，以獎勵子女多的母親，像在法國，三個子女的母親就可以得到全額的公家年金；而外蒙古有四個以上子女的母親則可以提早五年獲得年金。

此外還有一些其他的獎勵途徑，如像法國對有三個以上子女家庭的旅遊特許，保加利亞對洗衣服和打掃房屋費的補助，東德減少二個子女母親的工作時數等。

節制生育的措施

也有二十個以上的國家為鼓勵較小規模的家庭，在官方的人口計畫下採取了各種的措施，其中有些還與結紮方法有關。

雖然有些國家的節制生育措施，只是對社會發展方向的輕微引導，但是，像中共和南韓却採用了很強有力的獎懲辦法，雖然他們減低人口成長率的目標已經有了相當的成就。事實上，那些最具有全面性的抑制生育計畫，還是在一些人口計畫最成功的國家裏在實施。

各種不同的措施之間有很大的差別，不過大體上可歸成三類：對家計工作人員的獎勵辦法，對社區的獎勵，以及對個人或夫妻的獎勵等。

家計工作人員

大約有二十個國家給予家計工作人員一些提供避孕服務方面的報酬，通常是依個案數計。凡進行結紮手術，裝子宮內避孕器，或開給口服藥，介紹人、醫師，與衛生人員均可按件獲得酬勞。

對於這種給酬的做法，有不同的看法。有些人認為，要增加工作人員的熱心，就必須要有這些獎勵，有獎勵就會發生作用；一般而言，工作人員已經負

擔太重了。

批評者則認為這種做法會導致濫用。譬如說，由於對某些方法的報酬不同而使得對於可能接受者的勸導會偏向某些方法。結紮的酬金可能誘使工作人員特別偏好勸導結紮，這還影響到病床的供應，而影響其他的保健服務。有些國家由於特別貼補家計人員，結果使其他醫護人員產生反感，並造成家計工作與其他醫療服務的整合困難。

對個人的獎勵辦法

亞洲地區各國，凡有人口計畫者幾乎都採取某些獎懲辦法來影響人們的生育抉擇。其他地區國家也可見到這類措施，不過不像這麼全面性。

最普遍被採用的辦法是給予現金。通常是付給結紮接受者，但有些國家（如埃及）則連裝子宮內避孕器也可獲得。大多數國家把此種給付稱為償金，補償手術費、交通費、工資損失與其他成本等的開支。

在孟加拉，接受結紮手術的女性可獲得一塊新的綢布，以用來防止感染。韓國在1981年底所頒的新人口政策更大幅增加政府對接受手術者的補助。

中共採用另一種直接給付的辦法，付給那些保證只生一個子女的人。住在城市裏的人每月可獲加給，而鄉村人民則可得到額外的工分與土地，一直到孩子十四歲止。

不過，並不是所有的給付都是要限制子女人數。在印度普拉德須（Madhya Pradesh）省，凡子女間隔年數達四年者可得獎勵，喀拉拉省（Kerala）更只限三年以上。喀拉拉省是採取一種展期給付的辦法，每隔六個月若未懷孕則存進一筆錢到家庭福利存款的各戶頭裏，為期三年。

還有許多國家給予結紮個案帶薪休假。而在中國大陸和越南，墮胎者與子宮內避孕裝置個案也享有這種福利。新加坡的女性公務員在分娩或墮胎後六個月內去結紮的話可獲得較長的病假。

還有其他類型的福利金給予接受個案，像免息或低利貸款，免費醫療等給予結紮個案及其子女，或者讓這些接受者的子女免費受教育或補助其學費。斯里蘭卡給予只有兩個孩子的夫妻們額外的養老金，以消除他們想有較多子女以保障老年生活的想法。韓國的新人口政策也提出類似的措施。

。不論這些措施的效果如何，都還是招致批評，因為它會造成社會中的差別待遇。現金與其他物質福利對於低收入家庭才有較大的引誘。部份批評

者則指出，決定接受結紮者可能只因為急需一筆現金，而不是真的想去結紮。

社會服務

許多反對多生育的國家，修改了他們的醫療、教育與其他社會服務的政策以鼓勵小家庭。不過，有些却同時還讓過去鼓勵生育的政策也繼續保留。

有時候，有些基於家庭人數所訂的優先權利很難確定究竟是獎勵還是約束辦法。居住、教育、就業等的優先權可以視為獎勵，因為它們提供獎賞，但是它們同時也可以視為某種約束，因為它們把某些家庭擺在最末尾的順位上。

中共、韓國、與新加坡對於醫療保健、教育、就學與居住優先順序的調整安排，有最具全面性的計畫。韓國規定，五歲以下的兒童，如果其父母只生二個就結紮了，可以獲得初級醫療保健服務，而只有二個子女的家庭則可享有醫療救助的優先權。為了鼓勵小家庭，醫療保險費用也將分級收取，家裏只有二個子女而接受結紮者可享有居住國宅及購買公家建屋的優先權。

新加坡的父母們如果只有二個子女而在四十歲以前結紮者，其子女可獲優先就學的權利。如果已有三個或以上的孩子才去結紮，其子女之就學優先居次。子女多的家庭，在配給國宅方面，也無法享有優先權。泰國則規定第四個以後出生子女不再給予教育補助。

抑制或懲罰辦法

有許多國家其政府提供社會福利服務的能力很有限，因此，如果是處於較後順位序者，可能根本就無法得到服務。有十六個國家，其產婦津貼、家庭補助，及減免稅額等福利都僅限於二個或三個孩子。

有三個以上孩子的家庭，除了失去優先權與福利外，有些國家還要給予懲罰。依據韓國新人口政策規定，有三個以上女子的家庭還得負擔額外的居住稅。中國大陸這類懲罰的措施大多是針對那些已保證只生一個子女而不遵守者，但也有其他的懲罰，假如對於有三個子女的人三年內不得升遷職位。

社區獎勵辦法

目前有一部份人士對於以社區整體來推動家庭計畫與避孕的方法很感興趣。有些人認為這樣做比直接獎勵個人要好，因為這樣能產生社會責任感，效果會比較大；再者，這是獎勵集體的好而不是「賄賂」個人，比較容易被接納。

印度、印尼、孟加拉，與泰國等國都試辦過許多種社區獎勵辦法。印尼全國家計協調委員會（Co-ordinating Board）在某些省份進行村里發展計畫，家庭計畫成績最好的村里可以得到一筆特別的發展基金，可用來增加村民就業機會與所得。

在印度普拉德須省，如果村民自治會能達成其結紮目標，就可以獲得地方發展計畫的現金補助。

表一，按子女數限制接受產婦福利、子女補助與稅額寬減概況表

國家或地區	產婦福利	子女補助	稅額寬減
迦納	三個以下帶薪休假 ¹	三個以下 ¹	
格拉那達 (Grenada)			二個後減少
香港	三個以下帶薪休假 ²		累退至第九個
印尼			對七個以下 ³
肯亞			對四個以下
韓國	第二或第一胎分娩，帶薪休假且有醫療保險	二個以下	對二個以下
馬來西亞	三個以下補助		對五個以下
摩洛哥		四個以下	
尼泊爾			已取消
巴基斯坦			對二個以下
菲律賓			對四個以下
新加坡	四個以下帶薪休假 二個以下帶薪休假 各子女生育費用累進 ⁴		對三個以下
斯里蘭卡		已取消	已取消
坦桑尼亞			已取消
泰國		三個以下 ⁵	對三個以下
突尼西亞	每三年休假一次	累退至第四個 而後中止	

1. 對公務人員有效 2. 直到一九八一年才開始有產假 3. 從一九七四年的十個減少而來
4. 如果父母之一方在產後六個月內結紮，則費用可免 5. 此外，公務人員的第四個子女不得請領任何補助費。

古加勒 (Gujarat) 省政府最近決定一個村裏有一名女性結紮者，即撥給該村自治會一袋水泥——這是稀罕貨品。孟加拉的村民合作社如果能在一定期限內完成其避孕實行目標；亦可得到獎賞。

中國大陸的社區家庭計畫工作又不同於印尼，

他們利用原有的社區結構作為傳播觀念與造成群體壓力的基本骨架。要能動員這些社區，關鍵性的因素即在於有聯合決策的傳統，以及基層的決策的權力已經是相當大。

貳 各地獎懲制度實施概況

一、歐洲：讓孩子成為更有吸引力的目標

[歐洲各國普遍都有家庭補助制度，不過補助的幅度與所持的理由却大不相同。人口委員會的人口學者湯瑪斯·佛瑞齊卡 (Tomas Frejka) 對此種錯綜的情形做了一番檢討，結論是：歐洲各國所關心的是如何使人們有更強的生育意願，而此種關切愈來愈深切地影響到各國的社會政策。]

在歐洲，不論是東、西、南、北歐，幾乎每個國家都會對生育子女的夫妻或單身婦女給予補助，產婦可獲得帶薪的產假，至少十週，也可能長達卅三週。此外還有定期的子女補助費。另外還包括一些與家庭組成有關的措施，如：結婚補助、延長的產假（通常有補償費用）、有補助的托兒所與幼稚園、房屋補助、各種補助貸款、教育補助費、交通補助費、以及按照依賴人口分級的所得稅制等。

當然，並不是每個歐洲國家都有上述的全部措施，而且各國間的差異也很大。譬如說，生育補助有的只是象徵性的一點點，也有的比平均月所得還要多。產假一般是十二至十六週，但也有些東歐國家却長達廿六週。

有些國家給每個孩子的子女補助都一樣多，像奧地利、丹麥、義大利、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、與英國等都是如此。但是其他的一些國家則隨出生序而區分補助費數額，通常是累進制。對二個子女的補助費，差別很大，不過有些國家高達每月平均薪資所得的五分之一。因此，有些人會覺得歐洲國家是完全傾向於實施鼓勵生育的政策。不過，實際上，情形並不這麼單純，政策意向是很模糊的（見第8頁）。

雖然某一特定措施或整套的制度看來很相似，好比奧地利與匈牙利，或比利時與法國，但是這些措施所以存在的理由却可能大相逕庭。有些國家主要是把這些當作社會福利措施來辦，幫助母親渡過懷孕末期與育兒的初期階段，縮短大、小家庭間的

所得差距，創造養育子女的有利環境。

反之，也有些國家則是為了人口上的考慮才辦理這些有關生育的獎勵辦法。譬如說，人口成長太慢、未來人力不足、軍隊兵源不足，以及預計未來需被贍養之老年人口比率過高等。

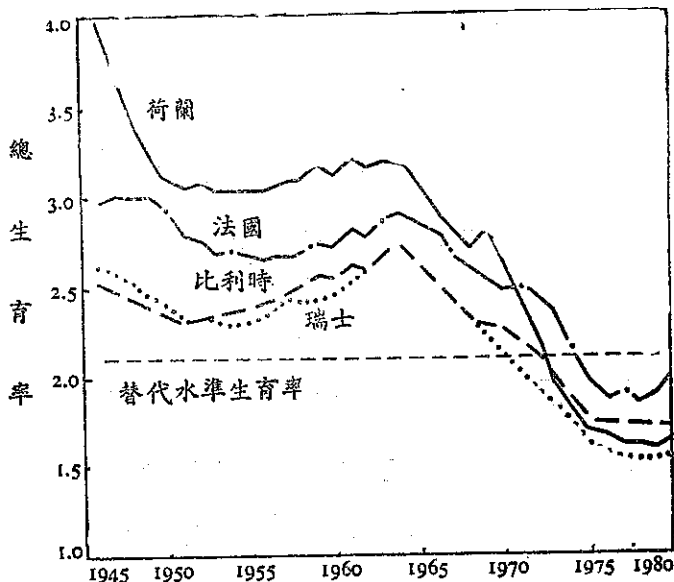
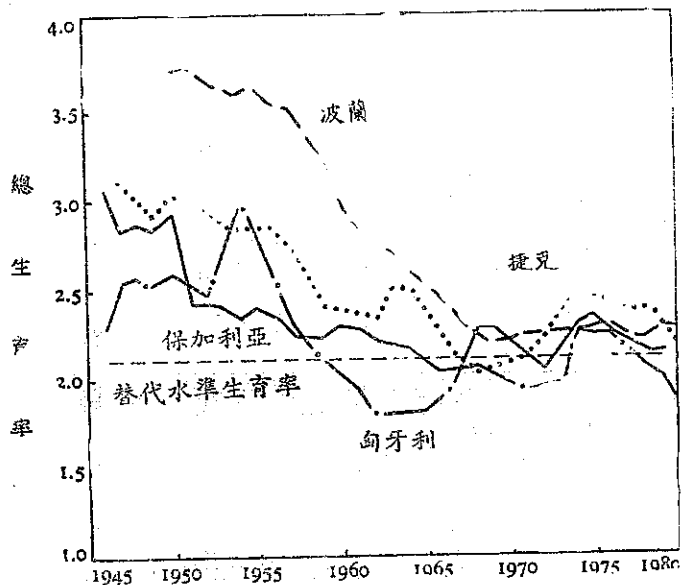
要把家庭福利視為鼓勵生育之獎勵辦法會有困難，譬如以奧地利、荷蘭、與瑞典為例，他們就明白宣稱現有的生育水準很適宜，犯不著去干預人們的生育行為；但是，他們却提供了相當優厚的產婦福利與子女補助措施。

不管各個國家有關生育力的社會政策是受到那些因素的影響，二次大戰之後生育力的趨勢應該是這些政策的一個重要影響因素。從五〇年代到六〇年代之初，東歐社會主義國家都經歷到一段快速而出乎意料的生育力下降；而匈牙利、羅馬尼亞、保加利亞、與捷克等國更在六〇年代初期至中期降到替代水準以下。同時間，西歐國家的生育水準却還略高於替代水準。但是，到了六〇年代中期，西歐國家的生育水準全都有了大幅的下降。

目前西歐國家幾乎沒有那一國生育率高過替代水準。有些國家，像比利時、荷蘭、西德、瑞士、與奧地利，生育率低於替代水準甚至達百分之廿五以上（見第7頁圖）。

歐洲生育水準的低落反映出以下的事實：處身於現代社會的年輕夫婦面對的是不鼓勵生育、養育孩子的環境。生物性的生育力沒有什麼改變，但是今日與一、二百年前的社會條件、態度已經大不相

圖2. 東歐與西歐各國的生育率趨勢圖



同。子女們已經不再是家庭農業或家庭企業的幫手。在大多數歐洲國家裏，全面性的社會安全制度與民間保險網絡，已經有了良好的發展，因此，子女不再是年老體弱時的必要保障。

為了子女，年輕婦女要想獲得專業教育，要出外工作，要和男人在工作上競爭，都會感到困難。子女也限制了遷移，更重要的是，養育子女是很花錢的，這主要是因為時間漫長，常常要撫養子女到廿幾歲。

父母對子女的感覺與態度似乎也會有很大的改變。在以往，節育的一個重要動機是想保證子女能夠爬到較高的社會階層上。但是近年來，尤其是七〇年代以還，一種更自我中心的態度日形普遍，成人們更在乎個人的完整開展，子女已不再是個人生活計畫中的主角。

面對著這種情勢，許多的政府才決定幫助家庭負擔子女的生育、養育費用；政府並試圖影響人們對孩子的態度，常常很明顯地要引導人們多生幾個孩子。

除了透過正面的途徑以達成鼓勵生育的目標以外，有些並試圖限制提供避孕方法，特別是在東歐。但是，一般言之，在整個西歐，像口服藥、子宮內避孕裝置、結紮等避孕方法都很容易得到；而東德、匈牙利、與捷克等國也只有結紮方法不便採用。

同時，墮胎合法化的趨勢也由東方向西方發展，並已獲得相當程度的自由化。不過，也有限制自

由墮胎的立法，最著名的例子就是1966年羅馬尼亞的做法。

毫無疑問的，在六〇年代與七〇年代之間，東歐和較晚近的西歐的家庭補助措施都在增多，並加強。除了當作社會福利以外，鼓勵生育的目標在東歐國家間也愈趨明顯。至於西歐各國，大多數政府都表示採納社會福利的原則，但只有少數明白承認有鼓勵生育的意圖。

如果要想評斷家庭補助措施，作為對個人的社會福利而言，目的是否已經達到，這是比較容易的一個問題。父母親是在負擔生育子女成本時受到補助，所以我們可以估計及查詢補助數量究竟是否充份，然後官方與民間可以設法調整補助的數額。

反之，要對於是否達到了鼓勵生育的目的獲得一致的意見，非常困難。有些觀察者認為，鼓勵生育的獎賞，頂多能夠讓夫婦早些生孩子，却無法改變最後平均的完成生育數。因此，它在這方面的效果是微不足道的。譬如，法國人口學家普雷塞（Roland Pressat）研究六〇年代與七〇年代期間東歐各國所採用的鼓勵生育的政策性措施的效果後，就得到了上述的結論。

也有一些人認為，鼓勵生育的政策性措施至少對於五〇及六〇年代東歐生育力的下降趨勢有部份緩和的作用，而且這些措施也使得生育力在七〇年代維持在替代水準左右。依我的意見，西歐各國在七〇年代中、晚期生育力下降趨勢的平緩，可能確有部份是受到家庭補助措施設置所促成；不過，只

圖3. 二個與三個子女家庭的每月子女補助費 (1980~81)

國名	二個子女		三個子女	
	折合美金	佔平均每月工業工資百分比	折合美金	佔平均每月工業工資百分比
奧地利	120	18	180	27
比利時	91	13	162	24
保加利亞	14	12	39	34
捷克	41	18	122	53
丹麥	37	5	56	7
西德	63	7	148	16
芬蘭	44	7	72	12
法國	52	10	196	28
東德	17	4	39	9
希臘	4	2	6	3
匈牙利	21	21	33	33
愛爾蘭	13	3	21	4
義大利	15	5	23	7
盧森堡	73	8	161	18
荷蘭	71	8	126	14
挪威	39	5	81	11
波蘭 1	5	9	9	16
葡萄牙	7	5	10	7
羅馬尼亞 2	35	19	54	30
西班牙	5	1	7	2
瑞典	71	10	106	15
瑞士	53	5	80	7
英國	76	13	114	20

南斯拉夫規定極為複雜，故未列。

1. 高所得家庭補助較少。 2. 高所得家庭不得請領。

有少數國家是由於鼓勵生育才設此措施。

儘管社會福利目標與鼓勵生育的作用都有一定的成就，產婦補助與子女補助的效用却幾乎完全喪失。因此，這些措施可能會由膨脹而消溶，除非能有指標引導（這並非指相對於物價水準或所得水準而言）。另一種類型的消溶是心理上的，鼓勵生育的措施可能在它們初設的時候，對於婦女或家庭產生吸引力，造成預期的後果。不過，可能在幾年之內這些措施就被視之為當然，喪失了原有的鼓勵生育的作用。

無可置疑的，不管歐洲各國政府的主要動機是社會福利或是鼓勵生育，或者兩者皆有，其中大多數的國家花費在家庭與子女補助方面的預算比例是越來越大，有些甚至可以和其他部門的開支，如教

育或保健等相比。而在就各個人而言時，各類措施的混合作用常是很顯著的。

我們從上述景象中所見到的是歐洲一代與另一代之間家庭內與社會關係上的重大變遷。這些變遷植根於過去數百年間科學、技術、醫藥、與教育等的發展。高生育力不再是保障家庭存續之所必須。現代的生活環境又使得生育與養育子女顯得既乏味而又昂貴。最後的淨效果就是很低的生育力，而展望未來，人口將會縮減。

歐洲各國政府已愈來愈瞭解此事，而且企圖在他們掌握的方法下，使養育子女更具吸引力。很顯然，除了較狹義的福利的顧念之外，人口的考慮愈來愈成為歐洲各國塑造其社會政策的重要成因。

二、中國大陸：「獨生子女光榮證」的抉擇

〔中共的領導者將他們四個現代化運動成功的希望寄託在出生率的控制上。他們的目標是在本世紀末達到零度人口成長，並保證中國大陸人口不超過十二億。中共用來幫助達成這些目標所採用的一套獎懲辦法，是大多數國家所難以接受的。以下是中共人口政策的一段報導。〕

依據中共官方的資料，中國大陸的出生率從1970年的34%驟降為1979年的18%。像這樣的生育率的急速下降，對於一個開發中人口眾多的國家來說是史無前例的。其所以能夠做到，是透過一整套相互補充、增強的政策性措施而得，其中包括了對大眾的人口教育、婦幼衛生服務，及從經濟與生態方面對生育做強制性控制，再加上以社區為單位的全國性免費避孕服務網的支持。

由於對城鄉間的遷移有嚴格的限制，再配合上農業集體化，使得中共當局比較容易把有關人口控制的議論傳達給農民。他們告訴民衆，如果人口持續增加，而可耕地却是固定的且又難有移出的情形，結果會使得每個人的可耕地不斷減少，而想要提高每人的生產量和生活水準就會愈感困難。

在1973年以前，大陸上的夫婦仍舊有權自行決定幾歲結婚、幾個子女，和生育間隔年數。但是不久以後，中共當局即開始統一要求這些事情，要每個人都遵守這一套官方提倡的規範，並且採行生育配額的制度。

在此一制度下，每一公社都被分配到一定的出

生數額，且規定不得超過此一限額。這些配額要再行分配給公社所屬的各對夫妻，凡晚婚且尚無子女的夫妻最為優先，其次則是只有一個子女且滿三或四歲的夫妻。

一對夫妻如果想要生孩子，首先要獲得生育許可，服從者可以得到官方的嘉勉，並且在經濟上得到獎賞。不服從規定者則加以思想教育，有時還有行政處分。在今日的中國大陸上，由於中共當局壟斷了大眾傳播媒介，且能用獎懲辦法操縱民衆，所以很容易影響或塑造人民的生育規範，引導出合於官方意思的行為反應。

據一些報導指稱，某些地方，特別是廣東省，對於超出配額的懷孕曾有強行要求墮胎的情形。不過，要說是對少數人加以強迫，固有可能，要對大多數人強迫，却難以辦到。而事實上，中國大陸上為數約一億二千萬的有偶婦女，百分之七十都正在避孕中，這麼高的避孕普及率，比之先進國家也只高不低。

那麼，中國大陸上在過去十年間究竟實施了那些獎懲辦法呢？從七〇年代初期開始，各種避孕方

法與四種生育計畫手術（裝置子宮內避孕器、男性結紮、女性結紮、墮胎）均免費提供，另外還有幾種不同的獎勵措施。

直到最近農業政策改變之前，凡接受女性結紮手術的婦女均賞以十至廿一天的工分。工分是計算個人分配所得額的依據，在農村裏實際上即與所得同義。產後女性結紮手術可值七到三十天的工分。

裝置子宮內避孕器的婦女可得到三至七天的工分。懷孕三個月內墮胎可獲一至十四天的工分，三個月後墮胎則可獲二十至三十天的工分。某些鄉村地區，還可以外帶一些糧食補助，在都市工業部門，僱用單位必須提供相當的休假福利。

毛澤東死後，中共的領導人訂定了農業、工業、國防、與科學等方面的「四個現代化」作為今後二十年間的最高目標。他們並公開宣稱，四個現代化的成功必須依賴對人口成長的控制。為了對抗因不利的年齡結構所導致的人口持續成長的趨勢，中共又於1979年展開「一胎化」運動。他們希望藉著消除第三胎生育及提高一個子女家庭的比列，能使自然增加率從12—13%減至1985年的5%，再成為2000年的零，並且避免總人口超過十二億。

為要達到此一目標，中共政治局生育計畫室提出一套國家生育計畫法，以獎勵一兒家庭，限制多於二個子女的家庭。此一法案尚未正式實施，不過各省已被要求依據此一草案擬訂各省的辦法。

雖然各省所提出的特殊獎勵辦法，彼此有很大的差距，但是對於保證只生育一個子女的夫婦，他們都提供了實質的獎勵，而對於違反官方勸誡，生育多於一或二個子女的夫婦則施以嚴厲的經濟制裁。在各省之內，各縣市、公社、大隊、或工廠可以再增加各自的獎勵。只有一個子女的夫婦則鼓勵其申請一兒證——有些省份稱之為「獨生子女光榮證」——可以讓這些夫婦及其子女們享有各種福利。城市與鄉村所提供的福利差異很大，下面分別加以介紹。

都市地區：

(一)、持有一兒證的人每月可獲加給，數額是勞工平均月俸的5—8%，或者是相當於一個月俸額的年加給。此一現金福利一直延續到孩子滿十四歲止。

(二)、將來所有申請住屋的人，所配得的生活空間一律以二個孩子的家庭為準，不論實際上有幾個孩子；而且，一個孩子的家庭享有優先權。

(三)、持有一兒證的婦女在其生產期間可獲二週或更長的帶薪產假。

(四)、獨生子女可獲免費或有補助的醫療服務或優先診治的權利。

(五)、除了現行勞動保護法所提供的養老金以外，持有一兒證的人還可獲得百分之五的養老金加額，沒有子女的勞工還可得到更多養老金。

(六)、獨生子女在上托兒所、幼稚園、與上學時，有最高的優先獲准的權利。

(七)、此類獨生子女長成後在就業時有最高的優先權。

鄉村地區：

(一)持有一兒證的人可獲得額外的工分，直到孩子滿十四歲止。某些較富庶的地區還提供一次現金分紅。

(二)將來每一家庭可分配到供四人住的用地，供農民自行建屋，但不管實際家裏有幾人。

(三)上級要求各公社保證無子嗣的老年人可享有與地方上一般人相等或更好的生活水準，並著手建設老人之家給無子嗣者居住。

(四)獨生子女優先分配到公社經營的工廠工作。

另一方面，各省對於那些違反官方勸誡的夫婦又嚴格規定要施以經濟上的懲罰。譬如說，吉林省的某一農村縣份規定，凡未獲許可而生育者，罰人民幣三百元，約等於此一較富庶縣份的年平均所得，此外並扣其總工分的百分之十，直到滿十四年後截止。而且，此一違規出生的孩子的糧食，十四年中皆必須以市價自購。

上海是都市地區生育計畫的帶頭者，它規定除了第一個孩子罹患了非遺傳性殘疾且無法長成正常勞動者或是一對再婚的夫婦，二人與其前任配偶共只有一個子女，以及因曾被證明為不能生育而收養一個孩子後却又成孕等情形外，一般夫婦必須經過核准後才可再生第二胎。違規生下第二個孩子的夫婦將扣減其總工資的百分之十，直到滿十六年後截止，其罰款將移作持有一兒證者的福利基金。

截至目前，一胎化運動的成果，從只有一個未滿十四歲子女且持有一兒證的夫婦所佔的比例來看，是相當可觀。根據官方資料，在第一年（1979）年底時，全國已發出了五百萬份一兒證；到1981年6月，已發出一千一百萬份，持有一兒證者佔合格夫婦的57%。到1981年底，持證者已達60%左右（依據中共官方「人口與經濟」季刊近期發佈之資料

)。

此一運動之成果也可由第一胎次活產佔活產總數之比率或胎次別活產比例看出。此處的統計數字也是很嚇人的。以廣東省而言，其自然增加率為諸省之冠（不包括少數民族自治區），且計畫生育工作最差，但是在1980年其第一胎活產佔活產總數的比率為43%。即使其中有10—20%為浮報，也是很驚人的。

省方的規定是如何實施的？有沒有如約提供福利？人民的反應如何？可惜，還沒有大規模的科學評鑒。不過，一般而言，在像北京與上海這樣的大都市裏或在利潤較大的國營事業裏，確能如約提供福利，而在較小而又缺乏充份的財務資源的城市裏，這些約定就常常無法履行。

1979年在安徽省會合肥市某個跨連八個弄的市區所進行的一次小規模的調查就暴露出經濟獎勵計畫的補充辦法的一些問題。各不同的工作單位所提供的獎勵，其間差異甚大，這可能造成持有一兒證者的不滿。較窮的單位，好比像學校或政府機關，沒有自由的福利基金，可能只給一些象徵性的獎賞，遠較省方規定的標準為低。反之，營利機構擁有充裕的無條件基金，就可以給他們的持有一兒證者很優厚的福利。居住空間更是一項空洞的保證，因為供給太不足。有某些單位則未能給予持證者真正的居住優先。窮苦的家庭常難以被說服相信一個孩子對他們經濟上是最有利的。合肥市的調查發現，百分之十的持證者並未完全傾心於一兒家庭，傳統對男孩的期望仍然很頑固。

除了對各個夫妻的獎懲辦法外，各省和地方當局並為公社與大隊級的黨部與管理幹部設置了獎懲辦法。

在詳述這些辦法之前，我們必須先要略述一下過去幾年間中共農業政策方面的改變。

毛澤東死後中共領導人為鼓勵農民增加生產，遂採行「責任制」，以取代原先的集體農場制，舊制係由生產小組分派給農民一定的農事，然後從集體所得來決定付給多少工分。

新制則讓生產小組供應農地、工具、肥料與耕畜給各戶或幾戶所合成的組，為期一至三年。農民必須保證在限期內返還固定量的收穫，所餘下的全部歸農民。事實上，這是一種租佃制，工分取消了，生產小組已不再有權分配所得。還有一種辦法是分派農戶一塊田地，由他們負責經營，並依照工分

制的工作規則給予報酬。此外還有各種的例外，不過，大陸上大多數鄉村公社均已採用上述二種辦法之一。

過去幾年的經驗證明，新式責任制確實鼓勵農民更加勤於農事，使得農產增加。但是，它對一兒運動却產生了反面的作用。過去，幹部可以用工分來獎勵避孕者與一兒證持有者，並以扣減工分的方式來懲罰不聽勸誡者。但是在採用責任制的地區，却已無工分可供獎懲。缺少此一控制閥，又沒有計畫生育的成文法，農村幹部深感無力推動一胎化政策。因此，依照許多資料顯示，有許多地區粗出生率已再度回升。

面對此一困境，某些地區又採行一種新的農業經營辦法，名為「雙配額契約制」，規定農戶可以獲得農地經營權，但條件是要定期繳交分派的定額收穫，並不得未經核准即行生育，否則罰金甚鉅。

某些地方當局還設計了更強有力的賞罰制度，顯然意在使農民們只生一個就停止。在安徽省，每人平均可耕地已減少到0.091公頃，其省級機關最近通過了以下幾點規定：

- (一)、獨生子女可多分得二塊地，一塊是農地，另一塊可供私人使用。而其他通常每人只配給一塊地；
- (二)、第二及更高胎次的孩子無權分得農地與私用地；
- (三)、二胎次以上的父母以往所分得的私用地與農地將予撤銷。

此一辦法可能造成極大的所得差距，一個子女家庭與多個子女家庭間差距可能高達百分之百。這樣的辦法實行起來會不會遭到激烈的抵抗，還有待繼續觀察。

為確保農村幹部不因農業改革的浪潮而鬆懈了生育計畫方面的努力，有許多地區現在又訂下幹部「事後責任制」。過去，如果公社的農業生產與繳交額超量完成，其組織與管理幹部均可獲得優厚的獎金。但是現在不行了。要想得到獎金，公社必須要達到二種目標數，一個是農業生產量，一個是計畫生育配額。能達到上述二者，所有的幹部就都可以獲得相當於他們每年固定收入的20—30%的獎金。如果有一項無法達到，獎金就很少，甚至沒有。

以上就是中國大陸上對一般夫婦及幹部們所使用的獎懲辦法。它整個構成一套賞罰制度，其範圍遠超過一般所瞭解的獎勵與抑制。這一套辦法納入

中國大陸的整個社會經濟網絡裏，明顯地意圖引導一般夫婦最多生二個孩子，最好是只生一個。

但是，這些獎懲辦法的一個主要障礙是農民缺乏老年安全保障。中共官方必須能發展出一套充份的、能養活老人的年金制來照顧廣大的農村人口。做不到這一點，那麼最多只能希望達到每對夫婦平均生一點五個子女，因為農民們如果第一個生的是女孩，將極不可能自願停止再生。

〔附記〕

1982年6月20日出版的「經濟研究」期刊中報

三、富裕的孤島

〔印度已經有一些大僱主們着手將全面性的福利設施與家庭計畫的獎勵辦法加以連結。以下是此種計畫的結果報告。約翰·羅禮（John Rowley）的報告指出：孟買市郊的工業區已成為衆多工人移入的地方。這裏凡是有三個子女的父母們百分之九十都可以獲得由公司提供的結紮服務之便。這是公司福利計畫的一環。整套計畫包含強有力的家庭計畫獎勵辦法。〕

不管你是搭乘飛雅特公司的車子出孟買沿東線高速公路前行，或著從孟買火車站搭上擁擠的二等車廂，讓頭頂的風扇像沒頭蒼蠅般亂轉，你總是免不了會看到沿市郊長達三十公里的貧民窟的悲慘景象，還有那股難聞的臭氣。

然後，在維克洛里（Vikhroli），一切又都變了。平整的道路，粉刷一新的工廠建築、學校與平房等幾乎都隱蔽在繁枝茂葉的熱帶林木與整齊成列的酒瓶椰、花色深紅的九重葛與發著嫩芽的竹叢之間。穿著白色制服的男孩與女孩聚集在綠色的遊戲園地裏，出入口的柵欄復起復落，任那車輛來來去去。

這是哥瑞齊（Godrej）的王國，是印度採用進步的福利管理原則最成功的典範之一，這項管理原則包括家庭計畫服務工作，而在二十年的說服、教育，與社會福利並行之下，獲致非凡的成果。

哥瑞齊企業在維克洛里的二個主要公司是：哥瑞齊與波伊斯有限公司（Godrej and Boyce Ltd），生產銅板、冰箱、打字機、重機械、又動車、辦公室設備、與保險櫃等；哥瑞齊肥皂有限公司，生產化粧品、殺蟲劑、化學品、與動物飼料等。員工共計達一萬人。

約有半數的員工是住在鄰近的那格（Pirojsha

導了一項於上一年在湖北省九個有代表性的生產大隊中進行的調查，結果顯示農民們仍然很強烈的希望至少有二個子女。在728個被調查的生育婦女中，只有5%以下只要一個子女，51%要二個，38%要三個，還有16%想要四個。偏重男孩的情形仍然還在，而大多數農民都希望男孩、女孩至少各一個。在710個農民中，有了二男之後還想再有一女的佔三分之一。而在747個農民中，有了二女之後還想再有一男的却達62%。只有極少數人（2.2%）說只要一個孩子，即使是一女也很好。

Nagar) 鎮，大多數是住在高樓公寓房裏。原先每戶可有一房，但新的公寓房則由兩家共住，很擠，不過房租減半了。

由公司所成立的福利中心，提供了很多項的服務與活動，有識字班、縫紉班、速記與打字班、北印度語、營養班等，還有流動圖書館、童子軍、體育館與瑜珈俱樂部等。

有一個社交俱樂部，舉辦各種康樂活動；還有嬰兒診所、疫苗注射、學童健康檢查、節育與家庭計畫門診、全天候的牙科診治，及各種其他特殊服務，包括配送牛奶與社會個案工作等。還有家庭副業供男性員工的妻子們賺點外快，並且還供應各種小零組件，如打字機彈簧、煮鍋零件、做工手套、與縫線等拿來裝配。

不過，使得家庭計畫工作成功的關鍵之一是哥瑞齊的學校，這也是他們福利制度的一大驕傲，師資好、有現代空調設備、小班制，涵括幼稚教育與小學、中學。從二歲半起，兒童們就被引導去創造，使用自己的雙手，並且要達到最高的標準。

中學使用英文、馬拉蒂語（Marathi）、和古加勒語（Gujerati）。員工子弟似乎普遍都很有野心，女生多期望將來擔任秘書或空中小姐，男生則想升大學。

身為福利設施負責人的毛達瓦拉夫人 (Mrs. Aloo Mowdawalla) 說明了這套做法 (包括家庭計畫的獎勵辦法) 背後的哲學：「目的是在提高員工的生活水準，不僅只是經濟水準，而是每一生活面的水準。他們是我們的員工，我們要照顧他們的福利。員工幸福，僱主同樣獲益。」

但是，她也說，很明顯的，如果員工仍舊擁有家庭的話，福利工作的目標從開始就將落空。所以，在經過一番宣導之後，福利工作就開始有所區分，對接受家庭計畫者加強服務，使一般人的子女數不超過三個。

第一個，也是最末要的獎勵方式，就是金錢。凡二個子女即行結紮者可獲二百盧比，三個子女者減為七十五盧比，四個四十五盧比，五個廿五盧比。但是，照毛達瓦拉夫人的看法，「這對父母們的決定毫無作用」。因為工廠裏平均每月可有二千盧比，最少也有一千盧比；外帶獎金。

比較有影響力的是公司對入學許可的規定。只有二個子女的家庭才能讓其子女入學，如有三個子女，則父母之一方必須結紮。如果不符合上述條件，則工人雖可留任原工作，其子女却必須到郊外水準較差的學校就讀，且父母們需負擔私立學校的全額學費。

另外一個重要的獎勵方式是住宅。有三個以上子女的家庭，父母必須結紮才能獲得公司的眷舍。而只有二個子女的家庭則可選獲眷舍一間，且實際上可以在繼續生到三個以上子女時仍保留該屋。

毛達瓦拉夫人說，未曾結紮的夫婦極少申請住屋。理由之一是公司的用人政策。新進人員如果有三個以上的子女，就會被要求保證夫妻之一已經結紮，或證明妻子已逾育齡期。即使是子女數還未滿三個，也要詢問他們對於子女數與家庭計畫的看法。

對於具有正確家庭計畫態度的人，偶而還有一些其他的好處。譬如說，公司會更願意貸款給小家庭的工人。對於學校與辦公室的職員，產婦福利只給予三個子女以下的婦女，但是生育間隔必須至少三年以上。

1979年的一項調查可以評斷出此一政策的豐碩成果。在4,056個具有給予獎勵可能性的家庭中，有1,926對選擇了結紮 (其中男性結紮548人，女性結紮1,378人)。在其他的2,140人中，只有797人是只有二個子女的。從該年起，接受結紮的人數已

增至3,004人。1979年的調查顯示，只有百分之八的合格夫婦沒有接受結紮，而今更為降低。

過去決定不去結紮的理由已經獲得充分的瞭解。有三個女兒的父母們還想生個兒子，也有些父母生了三個兒子還想生女兒。還有生了二女一男的父母却又擔心一個兒子能不能長大。另外一些人則是怕動手術。

蘇達·安貝卡 (Sudha Ambekar) 女士是在三所學校負責做健康檢查工作的公共衛生護士，她肯定現在的母親們比從前更能夠好好照顧她們的子女。這個地區的嬰兒死亡率是千分之五。(而全國的嬰兒死亡率却是80%)，營養不良已經很少見，小兒麻痺症與麻疹則已成過去的事。

不過，工人們對於這種在私人生活上要求服從的壓力有何反應呢？他們對公司的規定氣憤到什麼程度呢？

很難發現有什麼抱怨之情，也許部份是因為此一規則是很公平地對待經理、教師、與工人等任何職位的每個人。部份是因為即使生得超過三個了，也不會有被解聘或失去眷舍的問題。特別是，婦女們看到她們的生活改善了，參與社會的新機會打開了。

有上千名學童的小學女校長說她不認為會有什麼巨大的反抗，特別是那些一直忠於公司的年老工人。「有許多員工的子弟們已經長大，有不少從一流的大學畢了業，又有好些成了合格的工程師，並且正在為我們工作。」

在與一群操馬拉蒂語的婦女聚會中，我聽到了一種典型的評語：「因為管理人員要求我們從很早就開始實行家庭計畫，我們的家庭就比較幸福。當初不肯聽話的人，現在很困惱。」

一群工會的男人也支持公司的做法。工會管理委員會的職員希拉米克·山額 (Shramic Sangh) 說：「用不着大驚小怪，我們同意這是為我們好。並沒有什麼強迫，是我們自願的。」他自己連續生下第四、第五個孩子，因為前面是三個女孩。他說：「我錯了，我的開銷多多了。」

中學校長馬丹先生 (Mr. Prem Kumar Madan) 談及二個到三個子女的家庭的好處說：「父母們開始意識到他們必須照顧他們的家庭。這一點已灌注到他們的生活裏。現在他們很自然地知道要限制子女數。這不是一種強制。你看，這些孩子是那麼健康、快樂！臉上是多麼有光采，他們真是幸運

！」。

他並指出，該校每年教育一名學童成本至少是二千五百盧比。在某個意義上說，讓這些好處平均分給所有的父母親是很公平的。

不過，我確也發現有個重要的人物是有問題的。他正是耶那丹·迦旺（Janardhan Chawan）先生，工會的秘書長，在一家鑄造廠工作，也是業餘的瑜珈教師。他自身的經驗使他感到不公平。他是在有了四個孩子後才到此一工廠，但是，儘管他太太已經結紮，但是他還是只能有三個孩子進入公司的學校。他很擔心當他第四個孩子被送到別個學校時會感覺心理上受了打擊。

他說：「看看我們國家的條件，比比人家那些富裕的國家。我們確實必須要在家庭計畫方面做些事。既是文盲太多，教育水準又低，某種壓迫是有必要的，人總不能只為自己想。」「但是，那是幾

年前的情形了。現在，如果規定放寬些可能會有幫助。印度的文化就是讓人們隨自己意願而行，像現在大多數人所做的那樣。那比任何的規則、規定都要好。有些工人的太太在生了四個孩子以後結紮了，他們也覺得說不能每個孩子享有同樣的福利很不公平。」

但是，哥瑞齊的總裁索拉伯·哥瑞齊（Sorab Godrej）先生却堅持必須繼續保存這些規定。他告訴我：「反對家庭計畫的人是我們國家裏的第五縱隊。」

「我們的規定是以三個孩子為限，但是我們希望只生二個更好。我們希望每個人都朝這個目標邁進，又怎麼能夠再放寬呢？」

「現在我們正嘗試要去幫助那些不是為我們工作的人。在一個苦難的大海中的富庶孤島是十分危險的。我們的最終構想就是成為全國的好榜樣。」

四、新加坡重振孝道

[人口擁擠的島國新加坡，以往曾經運用種種懲罰及獎勵辦法成功地降低其出生率（請參考本通訊第46期）。目前正重施故技以求解決另一種的人口問題。本文是由馬來西亞的時代工商副編輯Dilip Mukerjee 針對新加坡用於解決因為島上老年人口增加以及傳統大家庭責任感減弱有可能加重的住宅危機所採新措施的報導。]

「孝道」是中國儒家所重視提倡的八德之一。新加坡總理李光耀為了勸阻新加坡二百四十萬人民別讓經濟的繁榮瓦解了他們移民固有的勤勞和團結的美德，把孝道列為應在華裔新加坡人中積極重新提倡的道德之一。對於其他24%的馬來亞裔及印度裔新加坡公民，也從回教及印度教義中找出類似孝道的觀念，重新加以提倡。

李光耀總理擔憂的是新加坡老年人口增加，將來由誰來照顧他們的問題。他正在佈署具有活力的孝道教育活動，除了透過媒體的勸導，又加上各種物質的獎勵及懲罰，措施頗類似於新加坡於1970年代開始促使1950及1960年代的高人口成長水準低至目前1.5%的做法。今年二月華裔人民過舊曆年時，李總理向國人致詞時表示，在感到不得已以及遺憾的情況下，他準備用立法的措施來保證年輕一代實踐孝親的義務。

他的決定頗讓年輕一代的公民感到訝異！但是新加坡海峽時報（Straits Times）的調查却指出五

十歲以上的人中，十個有八個都認同法令是必要的。

李光耀總理在同樣的那次演說中，進一步從經濟的理由強調他所推行的三代同堂擴大家庭的理想。他指出新加坡在西元2030年達到三百六十萬人口的穩定狀況之前，將要比目前多需要430,000個住宅，或者說是目前擁有住宅數的兩倍。

他的推計是假設每戶有四個人，但是如果核心家庭（譯者註：指僅含夫妻及未婚子女，不含老一代的家庭形式）普遍成為規範的話，這個城市國家就得多出300,000個住宅需要。他說：「我們的土地不足，六百二十平方公里是我們的全部所有。」填海拓地不但有限且所費不貲。

李光耀總理已經進一步開始採取可能是將來一連串規定中的第一個。雖然已有三分之二比例的人住在政府興建的國民住宅，但是由於私人營造住宅的價格不斷上漲，想向政府登記國宅的人仍不斷在增加，在一長串的等待名單中該分給誰，政府採用

新的積點制，三代同住者可以優先，而且有較大的可能性得到大家欣羨的寬坪住宅。

另一種懲罰的辦法就快推出，目前新加坡的法令規定，子女如果從父母繼承得一幢房子並不扣遺產稅，但是李光耀總理說將來可能加上限制條件，必須子女是和仍活着的父親或母親同住才可以免遺產稅的優待。另外被提及的是訂定法律賦予父母有聲請子女扶養的權利。這個擬議，就像其他的一樣，頗引起複雜的反應。

魏太太今年64歲，是個有十二個孩子的母親，認為她很幸運有子女照顧她，「要是他們不這樣的話，我會第一個告到法院去！」。傅先生，76歲，是一個魚販，說雖然他不反對這個法律的用心，但是關愛年老的父母最重要的還是出自真誠的內心。

一個四十幾歲拒絕透露姓名的男子，對這個關心寂寞老者的法律的反應，是帶著苦惱的請求。他表示：讓我們用我們自己的方式愛我們的父母吧！雖然優先配給國宅和遺產稅減免有幫助，但這些都還不是維持生活的合法現金。如果這件事情變成強制的話，那就顯示父母和成年子女之間有了嚴重得無法彌補的疏離。「這會發生嗎？我希望不會！」他說。

羅大衛先生，是新加坡國立大學的哲學系教授，提出更深一層的反對意見。他認為人心裡頭重視的是那些他們認為適當的，而不是單純地被人家來告訴他該去做的。把某種價值硬要塞入人的喉嚨是危險的，因為那樣會把一般的公民弄成道德及智識上的未成年狀態，沒有人鼓勵他們為自己作選擇。

羅先生的批評止於此。另有其他人則作更進一步的引伸。他們指出，新加坡政府這種高度權勢的提倡孝道運動，部份原因還是李光耀總理有意保存新加坡人民的順從性格，而十六年來新加坡的反對黨只在國會贏得一個席位而已。詹西東 (Chiam

See-Tong)，新加坡小而溫和的民主黨領導說，今年年初遞補選舉的險勝，給了李總理加強提倡儒家倫理的意圖，他說：「我們擔憂的是儒學思想的政治副作用——對年老者及統治者盲目的順從。」

新加坡政策似乎也擔憂其境內外國工人的數目增加可能導致的社會緊張危機，外國工人主要來自馬來西來、泰國，其他還有印度、孟加拉及錫蘭等地。目前他們佔到所有新加坡工人數的十分之一，

這個比例可能還會提高，因為新加坡出生率降低延緩了進入就業市場的人數。李總理希望在未來四年內以使用自動化機械及女性工人來取代所有的外籍僱工。

1981年，有79%介於20~24歲的女性都有工作收入，但是年齡一增加，這個比率降得很快，50~54歲的婦女只剩下22%有工作。這些數字反映出婦女在結婚持家之後辭掉工作的社會習慣。李總理以及他的幕僚計畫人員希望能勸服新加坡婦女在生完小孩（最好不超過二個！）後返回工作崗位。他們並且相信，如果能有老一代在身旁幫忙照顧小孩的話，將可促使她們回去工作。

李光耀總理的孝道推行運動能否成功？這種賞罰並濟的措施能否奏效？值得我們注意的一點是，新加坡60歲以上老年人口的比例仍不高，1980年時是7.2%，根據他自己的計算，1980年時，只有13,720個老人戶是不和子女同住的，其中有五分之二是鰥夫或寡婦。換句話說，這個問題只是局限於所有家戶的3%而已，因此李總理對於傳統價值被破壞的迫切警告反映的是他對未來可能發生的擔憂，而不是現實。

另一點值得注意的是，獎勵或懲罰措施的影響作用可能不如政府所想像般的收放自如。用類似的政策首先要人們限制生育，接著在過一段長時間後要把它除去，輿論對它的效果看法很紛歧，也是截至目前的研究所無法解答者。

聯合國人口活動基金會於1976年在新加坡舉辦了一次關於法律對生育子女決定影響作用的調查。在864個受調查的人中有四分之三表示法令的懲罰對他們個人所作的生育抉擇毫無影響。舉特別的說，喪失所得稅子女扶養寬減毫無作用。但是在1977年相繼進行的更大規模調查，却顯示19%的人非常受到影響，54%受到一點影響，而只有27%毫無影響。

1977年的調查還提出：受國宅優先配置措施影響的有52%，受所得稅法影響的有30%，受限制選擇小學入學機會措施影響的有68%。因為這兩次調查之間的差異有待滿意的解釋，因此我們對新加坡政府重新使用住宅的優惠及遺產稅的懲罰來解決老人問題的效果暫不評斷。由於衛生醫療的改善以及出生率降低，新加坡以及世界其他國家未來都將遭遇這個老年人口在數量及比例上急速增加的問題。

五、米柴的方式

[獎勵家庭計畫可有許多的形式，就像米柴 (Mechai Viravaidya) 在泰國村莊所做的。把生育的管理和改善生活水準的實際方法結合在一起，為社區家庭計畫工作增添新頁。他所推動的社區家庭計畫服務目前已擴及泰國人口的三分之一，從表現家庭計畫和經濟利益，他的目標在引起對傳統思想逐漸而持久的改變，以促進經濟發展。最近，米柴正在嚐試新方法，根據村莊社區在家庭計畫的成功提供全村的發展支援，本文由戴亨利 (Dr. Henry David) 博士報導，戴博士現任美國馬里蘭州貝瑟斯達市國際家庭研究所 (Transnational Family Research Institute) 所長。]

在曼谷，幾乎沒有人不知道米柴這個人和他所做的事。當我在機場提到米柴的名字，便毫不費事地找到可以送我去的司機。一般人甚至把保險套改叫做米柴套 (Mechais)。而目前米柴正在發動另一個創新而相當有希望的計畫，它是一個以社區為基礎和農村發展整合的獨特實驗，也就是根據村莊在家庭計畫工作及降低出生率方面的成績，來提供該村發展活動所需要的循環基金和技術援助。

米柴的這種非診所制度，非官方行政，而以社區為基礎的避孕推行和銷售制度的構想，是來自於他擔任泰國家庭計畫協會執行秘書期間，用他在發展經濟學的經驗，在1974年設立了「社區家庭計畫服務中心」(Community-Based Family Planning Services, 簡稱CBFPS)。帶著泰國傳統式的幽默，「社區家庭計畫服務中心」把富有想像力的銷售技術和社區發展所需的科學技藝，以及政府的支助結合在一塊兒，很快地就展現了利用家庭計畫作為創造收入和部份自力更生活動的跳板，可以增進家庭及社區的生活品質。

「社區家庭計畫服務中心」首先在各村挑選熱心的人士，包括開雜貨店的、農民、教師以及家庭主婦等做配售員，加以訓練，使他們有能力對鄰居提供家庭計畫的知識和分發避孕器材，這個分發策略導致推行地區避孕實行率上升以及生育率的顯著下降。截至1981年年底，共有158個地區成立了社區家庭計畫服務中心，服務區域遍及16,236個村莊，服務人口約一千七百萬，佔泰國總人口數的33%。

計畫一開始，米柴非常強調使人從家庭計畫看到「立即利益」的重要性。例如，他鼓勵村民投資部份金錢購買耕牛，交給村裡的配售員負責看顧，實行家庭計畫登記有案的村民可以照非家庭計畫者

一半的價格租去耕作。米柴強調說，這些服務的意義並不只是實行家庭計畫的獎勵，而是酬償對生育的節制以及有了較大的自立發展的機會。

1975年，「社區家庭計畫服務中心」又加進了一項小規模的市場運銷作業，可以替家庭計畫者把他們不易腐敗的農產品及手工藝品託配售員行銷到市場去。售價通常比一般的中間商高出三成。「社區家庭計畫服務中心」的貨車回頭時還運些肥料、種籽，或大蒜等在批發市場買的，回來以低於當地市價三成的價格賣給家庭計畫者。

1978年，「社區家庭計畫服務中心」又在泰國北方的清萊省的一區推動一個契約養豬計畫。這個計畫緣起於社區服務中心一個地方輔導員的經驗，他把他擁有的蠻有名的好種豬，免費為當地的家庭計畫接受者提供授精服務，其他村民則必須負擔趕豬公的路費或者是一條仔豬的相等代價。

這個計畫接著擴大開來，進一步鼓勵婦女配合養豬計畫來間隔生育。接受家庭計畫者簽過合同，可以領到一隻重15公斤約二個月大的小豬，回家利用剩菜剩飯和稻穀殘渣把牠養到約90公斤重，「社區家庭計畫服務中心」負責豬的運銷，利潤和合約飼養者分享。答應要在養豬期間繼續節育的婦女，通常得等上八到九個月之久。如果合同要養豬的人毀約而懷孕了，她並不會受到處分，豬也不會被抓回去，但是這個家庭就失去再得另隻豬的權利機會。到1981年12月時，參加的人中沒有違約而生育者，村民參加的愈來愈多，並且還編印了一本養豬方法和家庭計畫手冊分給會員。

1978年12月，「社區家庭計畫服務中心」又發動社區技藝發展服務 (Community-Based Appropriate Technology Development Service)。計畫的重點是對能以低成本，多用現有勞力，自助的

技藝，適合地方的需要，社會的價值及文化的環境來降低生育率的村里社區給於酬償。所發展出來的計畫包括使用廉價的建材改善及擴大養殖場。有兩個養豬場還設置了醱酵槽，利用豬糞循環再製肥料及甲烷沼氣，同時也控制蒼蠅及寄生蟲。位於北邊的一處養殖場，甚至發展綜合性的農牧經營制度，從事養豬，挖池養魚養鴨，飼養鷄兔，開闢種苗園，及種植蔬菜及水稻等。還設立了一個供應飼料、農牧用藥及簡要訓練手冊的合作商店。社區技藝發展服務還動員了一個分佈在十九個地區的組織網，成立了小農平價銷售計畫，參加者從政府得到的保證價格高出中間商甚多，然後透過另一個組織把農產品銷往難民營以及其他更大的消費者。

在米柴的人口與社區發展協會 (Population and Community Development, PDA) 的傘狀組織下，所發展的許多以社區為主的協會組織中，最新成立的是一個「社區農村整合發展計畫」(Community-Based Integrated Rural Development Programme, CBIRD)，這個計畫的推行地區是位於泰國東北部的六十個最貧窮的農業區。

這個計畫從1981年開始著手，把環境改善、增加收入及衛生保健活動和家庭計畫的成功連結在一起。希望在實驗區的村里(總數合約 6,000個家庭)比控制區顯出較高的避孕實行率，較低的出生率及較長的懷孕間隔等這些可測量得出的成功，同時改善村民的生活品質。得到的獎金留在村子作為循環基金，用來改善給水，更新能源，市場運銷，家禽畜飼養及其他有關社區合作的活動。

這些發現將來可作為向政府及國際捐贈機構中請優先給予自願把庭家計畫目標和經濟改善計畫連結在一起的村里發展基金的基礎。

米柴不再只是舉辦吹保險套氣球比賽，給實行家庭計畫者彩券，或給結紮家庭提供獎學金的人，

他正朝向用更具廣涵社會意義基礎的獎勵實驗邁進。他把重點放在生活品質可以感覺得到的以及實質上的改善。他認為，增加收入的方法，而不只是依賴心理的酬償，才是對家庭計畫利益每日不斷的提醒，也是對長期不懷孕者製造更具體實際的利益。

照米柴的計畫，家庭計畫根本不需要強制，也不需要對泰國村民太多的說服去看看有兩個孩子和兩條豬的鄰居生活上要比有六個孩子沒有豬的家庭好。在這種情況下，家庭計畫已經擴展到日常生活的社會經濟層面，而且和個人、家庭，以及社區的福利有關，而不再只是令人忌諱的性事或醫藥的話題。

1974年米柴曾對我討論到他對發展的看法，他說：「我們的方法意謂著要人為自己找解決的方法，深入村子裡，發掘人的需要，以及注重在處理問題時，人的想法是什麼。」1981年他告訴People雜誌說：「任何獎勵品欺騙不了人，如果人不是本身想去做的話。……人們想要的是改善經濟的機會而不是更多的孩子。」而1982年米柴在曼谷郵報的一篇訪問中提到，回想過去九年來已有的大變化，「真正的發展是改變人的心智和行為。」

泰國的經驗能否轉移到其他國家的程度如何不得而知。因為對不同生育型態的了解必須探究它所根植的社會文化制度及社區結構。人類生育行為是這般的複雜，因此企圖改變或影響它得考慮經濟、心理及社會因素對生育力的影響。

目前看來，泰國經驗提示我們，計畫要成功有賴整合性的社區發展方法，這個方法需要有一致、明確、及溝通良好的政策，針對發展的需要，重視地方自主性，生活品質上知覺得到以及實質上的改善，動態的領導以獲得政治的支持不輟。這些條件符合，依循米柴的方式就有很大的收穫。

六、獎勵成果之一：南韓

[賈桂琳·雷迪 (Jacqueline Reditt) 自韓國漢城報導稱，由於韓國政府在一九八一年底所宣佈的新人口政策中，對於接受結紮手術者提供大量獎勵，結果使得結紮數目大為增加。]

據官方資料顯示，與上年同月份相比較，1982年1—2月份的男性與女性結紮案數分別增加了67.1%與52.8%。

月經規則術仍然是韓國常見的家庭計畫方法，增加了55.1%，而子宮內避孕裝置、保險套，與口服藥等方法則分別增加了30.8%、6.9%、與1%。

除了給所有子女少的家庭各種福利，並鼓吹各種避孕方法以外，對於接受結紮手術者，尤其是被歸為「需要手術」者，另外又有獎勵辦法。

這些獎勵辦法包括國民住宅居住優先權，獲得房屋貸款，醫療保險給付，二個子女家庭中五歲以下子女免費醫療，結紮手術後帶薪休假至少三天，以及現金的補助（從以往四千一百韓圓調整為九千韓圓——折合13.5美元）。

官方政策公佈以後，政府又宣佈一項獎勵辦法

，自1982年5月起生效，凡擁有綠色卡片的夫婦，也就是被歸到「有需要」一類的夫婦，男女任何一方在四十歲以下，子女數未超過二人時接受結紮手術者，可得十萬韓元（約140美元）子女數為三或四人者，則可得三萬韓元。

雖然官方尚未正式宣佈，但家庭計畫單位已經透露韓國政府擬將醫師們施行結紮手術的費用從目前的男性結紮一萬八千元（約25美元）與女性結紮的二萬一千元（約30美元）分別加倍。

七、獎勵成果之二：錫蘭

過去幾年間，錫蘭政府所實施的獎勵辦法已使得男性結紮數大為增加。志願結紮數曾經因為設施不足而減少，直到1939年初，政府又對結紮醫療隊伍提供獎勵才再改善。

1980年1月，又對那些自僱者或未從其僱主獲得獎勵之接受結紮手術者提供一百盧比（約合五美元）的獎金。這是幫助許多鄉村的自僱工人，當他們去動手術時將減少一筆收入。

不過，政府的獎勵仍遠比茶園與企業公司所提供的獎金為低。所以在1980年10月，政府又把獎金增為五百盧比，結果該年的接受數激增至十萬人以上，其中四萬五千是男性結紮。

錫蘭家庭計畫協會在各診所做男性結紮個案的調查，很清楚地顯示，新的獎勵辦法後，家計協會

的門診中心的接受數從每日六人增至卅五人，然後五百盧比的方案施行後又已增至每日一五〇人。

此一調查顯示，獎勵辦法使得更多高生育率群的人們接受了男性結紮，包括一些已有許多孩子却未逾育齡期的男性在內。

大多數在未有獎勵期間即行接受者都是在前此的一年內生的最後一個孩子。而等一百盧比的獎勵實施後，大多數接受者的最後一個孩子都是在一至二年間生的，等獎勵又增加之後，使得大多數人都是在三年之前生下最後一個孩子。

獎勵辦法似乎對只有基礎教育的民衆影響較大，不過，有趣的是，新的接受者却未必來自低收入戶。

參 評 述

意見之一：現金獎勵使雙方貶格

[薩佛若拉·喬度瑞 (Zafrullah Chowdhury) 醫師，是孟加拉國歌諾莎塞亞·肯度拉 (Gonoshashtaya Kendra) 人民保健中心計畫主持人，他用地方上的實際經驗來表示對於用現金獎勵家庭計畫的反對。]

1974年3月，有個年輕女孩，恐怕還不到來月經的年齡，由地區家庭計畫官員，村里助產士，和她婆婆陪同著，到雪鄆 (Sherpur) 結紮中心來要求做結紮手術。由於她看來還很年輕，所以我們嚴格查詢了一些關於現有子女的問題，而她們都宣稱她已經懷孕三次，而有二個孩子——這是孟加拉規定許可結紮手術所需最少的子女數。

醫療人員勉強為她動了手術，而她的婆婆和助產士則一直在手術房裏陪著她，同時順便觀察手術的程序，以便再勸其他人來動手術。直到最後在縫合傷口的時候，醫師才從女孩口中證實了她連一個孩子都沒有，也不曾懷孕過。但是，她為什麼要來接受結紮呢？據回答是因為村里助產士和地區家計員向她們家人偽稱可以得到政府的大筆補償（包括

終身配給小麥)，而說服讓她來動手術。

1974年是孟加拉大荒年，數以千計的人瀕臨死亡，絕望的人們不惜求助於任何保證能使他們自己與其家人得以多苟活幾日的資源——想想看，就因為接受結紮手術就終身配給糧食，可能嗎？家計員還告訴他們最好是接受結紮手術，不然政府也會強制大家接受的。

自此以後，我們（結紮中心）已改變自己的標準，要有三個子女才可以進行結紮手術。

1976年在莎爾娜 (Shalna) 和敘坡 (Shibpur) 二地舉行的二個男性結紮營的追蹤調查顯示，金錢補助是促使人們接受結紮的主因。

兩個著名的孟加拉日報最近刊出達卡 (Dacca) 市接受結紮男女的人數。其中有些個案尚未結婚，只因為他們被許以五美元的厚利（國民年平均所得僅七十美元）。政府的宣傳稱手術是可還原的；另外又有些謠傳說手術常常就不成功。而一些年輕人由於失業率提高，生活成本日增，便想先拿到這五塊錢再看看未來的運氣如何。

在第三世界裏，所謂「獎勵」，通常就是指「現金」。雖然美國1961年的援外法案規定，援助經費不得用於補助強迫性結紮計畫或為獎勵結紮的獎金。但是，「補償」的方法仍然多得很，美援經費也仍然被用在這方面。我們允許對志願結紮手術做合理的補償，不過，這也應該儘可能避免。

雖然不說是金錢而改稱為補償費，總歸還是錢，是錢就難免使得事情完全走樣，或者誘迫無知的人們接受結紮，或者就謊報結紮數目以便多分些獎金。

家庭計畫的整個目的，是在於使夫婦們能享有美滿的婚姻生活而無虞懷孕，一旦它變成一種以錢為餌的騙局，感覺就完全不同了。

提供服務的人，一變而為賺取厚利的人。如果

他們達不到接受結紮的目標數，他們就偽造紀錄，反正沒有人查對，要偽造很容易。而且這樣做也許好處還更多，因為大家可以分到更多的補償費。

接受補償費的人出賣了他的驕傲與尊嚴。事實上，獎金制度的後果簡直可與賣淫來相比。娼妓出賣肉體是為了求生，她們知道那些尋歡者並不管她們的感受如何；而獎金制度下的結紮個案在那些謀利者的心目中也只不過是一個數目而已。一旦結紮完畢，那些接受個案就不再有什麼意義。誰在乎他們手術後會怎樣？有何感受？將來可能發生什麼問題？他們已經不再有什麼用處了。

整個的目的被棄置了。家庭計畫原為個人與群體的福祉而設，而要達到目的，它必須是志願性的。結紮手術的獎勵制度未能把握原有的方向，而所需的獎金則愈來愈多。如果它一直是當作整個家計服務的一環，而且加上適當的鼓勵與追蹤，它應該是可以接受的，而現在，它卻讓施者與受者兩蒙其害。

家庭計畫不是可以強加於人的。人是有智慧、有尊嚴的個體。一旦出現了獎賞制度，就意味著目標是被預訂的，而預訂的目標又意味著為了某種特殊的、既得的利益而行軍隊式的強迫。自然，這裏的既得利益者並非那些接受結紮手術的人。

孟加拉於1977年展開了一項加強工作計畫，獎金也予以增加，結果接受者也增加了，但是到了第二年，同額的獎金就沒辦法再吸引到同樣多的人來接受手術。理由何在？我們必須要檢討什麼是達到低出生率的最佳途徑。孟加拉政府目前僱用了四萬名家計工作人員在全國各村落工作。如果每名工作人員每月能說服一名個案接受結紮，及六名個案接受其他可靠的避孕方法，這樣每年就會有近三百萬名接受者，已經遠遠超過政府預訂目標了。

意見之二：人口控制難免痛苦

[戴維斯 (Kingsly Davis) 自五〇年代初期即已成為人口學界的先導，目前是美國南加大社會學著名教授，也是史丹福大學胡佛研究所的資深研究員。以下他為家庭計畫的獎勵辦法提出辯解。]

如果有人想提倡某種控制人口的有效措施，他很可能要被攻擊，指他為擁護強制手段。但是，做這種指控主要是基於假定任何的強制都比人口過多

的結果要更糟，這種假定很有疑問，而且他們忽視了傳統鼓勵生育的禁忌與命令中也隱藏著強制的悲劇性色彩。

為什麼人口政策中的強制手段如此令人憎惡？人口問題與其他社會問題一樣涉及個人與社會整體間的利害衝突。所以，我們該認識到個人的行為受到部份的限制是必須的，就像我們必須對於釣魚、賭博、行車速度，與排放廢氣等事物設限一樣。

自然，每個人都不願意受限制，都常企圖逃避規則。要獲得服從常需依賴鎖、籬笆、法律等使得犯行無法實現，或者，依賴獎勵遵守規矩者、懲罰違犯者的手段。對於生育行為，我們為什麼不能依賴同樣的邏輯呢？為什麼我們不能說：「我愛開（車）多快就開多快。」而却又可以說：「每個婦女想要生幾個就有權生幾個」？

依我看，人口控制之所以有別，在於：有效的人口措施比其他各種控制有更大的政治風險。因為不論何種宗教、文化或政治，每個國家的傳統道德與制度結構幾乎都支持生育。因此，有效的控制生育的措施就會侵犯到固有的神聖情操與習俗期望，即今已有一些都市化與現代化發展也一樣。所以，不論人口問題多麼緊急，政府在推動節育運動時，或旁的富裕國家從旁協助推動時，都必須以如履薄冰的心情謹慎從事。如果只是提供避孕方法（如保險套、避孕藥、與子宮內避孕裝置等）及手術服務（如墮胎和結紮），再宣傳一下小家庭較幸福的口號，當然比較容易。但是如此不足以改變原有鼓勵生育的一般世俗目標、制度與道德觀，而且出生率難以下降，除非有某些新的條件出現，壓迫人們不得不少生些。

有人認為只要把避孕方法加以推廣就可以使生育力降到很低，這是基於一種假想（也許未曾明言）：開發中國家的人們所以會生眾多的子女是因為他們不懂如何節制生育。但是民意調查結果顯示，這些國家的期望子女數雖已略有下降，却仍高於低生育水準的要求標準。譬如，世界生育力調查發現，在十九個國家裏頭，廿五至廿九歲婦女的平均期望子女數是三點九個，而四十五到四十九歲婦女則為五點三個。換言之，這些國家生育力的下降是由於新的條件改變了生育動機，而不是由於發現了節育的方法。進一步說，如果要及早達低到生育水準並能使之有利於現代化發展，就必須設計出足以使

動機更快速轉變的政策。

分析到最後，人口政策的效率終是必須由人口的結果來評價。三十年來，歐美國家在較貧窮國家裏的人口政策的基石，就是提供避孕方法。在這段期間裏，世界人口從1950年到1960年增加了五億一千四百萬，而1960年到1970年又增加了六億五千一百萬，而1970年到1980年又增加了七億五千四百萬。數百萬美元的家庭計畫經費被撥給孟加拉、巴基斯坦、印度、尼泊爾、埃及、印尼、菲律賓、與錫蘭等國，但是作用很小，還是在結婚年齡改變與新的條件所能造成的降幅以內。印度的家庭計畫工作開始於1952年，而自當年至今，其人口却已增加了三億二千九百萬，印度的結紮運動，是為了想快速有成的努力中很慘痛的一段經歷。它等於是在向印度人民宣告，即使他們不願意接受限制生育的方法，他們也必須接受。但是社會結構既仍然存有鼓勵生育的傾向，於是終於導發出強烈的政治反對的浪潮。

相反的，新加坡使用了正、反兩面的誘導方式達成其每家兩個子女的目標。政府對居住、上學、就醫、與其他服務的控制，才能使得小家庭受到鼓勵而大家庭受到懲罰。最近新加坡的淨繁殖率（N.R.R）是0.85，而巴基斯坦則為3.0，香港為1.15。

中共也針對支配生育決策的條件與獎勵辦法調整其人口計畫。當局把生育視為某種特權，並且讓人們瞭解到，如果大家都隨心所欲的生育，中國大陸的人口問題將會愈形嚴重。只有通過地方控制組織的認可，當局才會批准生育。而且，通常只准生一個子女。沒有證據指出中共控制生育力的成果究竟如何，不過在同樣貧窮、落後的地區中，他們的管制似乎是最嚴格的。

以上的例子顯示，如果希望人口控制能引導並幫助現代化的發展，陣痛是不可避免的，因為這等於是主動改變傳統鼓勵生育的獎勵制度，而無待於新的條件來完成這項工作。這樣無疑會限制了個人的自由，但是，比起我們生下了子孫却又清楚知道他們將過著飢餓與貧困的日子的那種景象，這又算什麼呢？