

深化生育保险制度改革 推进计划生育社会保障制度建设

杨来胜¹, 周文幸²

(1. 南京人口管理干部学院 人口管理研究所, 江苏南京 210042; 2. 南京大学社会学系, 江苏南京 210039)

摘要: 生育保险是国家保护育龄妇女的合法权益, 协调两种再生产的一项重要的重要的社会政策。改革生育保险制度, 就是要更加使得这项制度既保障生育妇女及其家庭成员的基本生活, 又有利于提高工农业生产效率, 既体现公平, 又讲究效益, 真正成为有利于人口发展和计划生育的推动力。从实践中看, 要从实际出发, 建立与广大育龄人群生育需求相适应的保险制度, 制定新的生育保险政策, 规范生育保险运作体系, 才能把生育保险工作提高到一个新水平。

关键词: 生育保险; 改革; 制度建设; 规范化运作

中图分类号: C923, C913.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2001)04-0020-03

建立健全有利于计划生育的社会保障制度, 必须针对保障目标人群的最实际需求, 承认帮助个人抵御在市场经济条件下执行计划生育可能遇到的生活方面风险是社会的义务、政府的责任, 获得帮助个人的权利, 努力为其提供必要的支持与帮助。以利于巩固计划生育成效, 促进社会经济稳定协调发展。

一、生育保险制度建设的问题与改革建议

几年来的实践, 我国城镇职工生育保险制度改革不断取得新进展, 全国实行生育保险基金统筹的市县比达到 46%, 影响和带动了计划生育社会保障制度建设, 这是无可非议的。但是, 我们还必须看到, 生育保险制度建设方面, 还有不少深层次的问题需要探讨解决。一是职工的参保率低, 仅占职工总数的 23%; 二是地区发展极不平衡, 经济较发达的沿海城市发展快的已将生育保险社会统筹覆盖到各类企业, 但大多数城市则仍然停留在国有、集体企业内部, 而在经济相对落后的边远地区的城市基本上未进行制度改革; 三是女职工流产作为生

育保险的一项重要内容, 却有 80% 的地区强调操作难度大而推给企业自行解决; 四是在《企业职工生育保险试行办法》中规定生育医疗费由统筹基金实报实销, 但没有一个报销标准和因生育引起疾病的病种界定办法, 以致各种与生育无关的开支增加, 造成保险基金支出失控; 五是采取定额支付的方式不科学, 虽然简单易于操作, 但是很难满足生育女职工的实际支出, 因保险本身就存在随机性、风险性, 当出现高危妊娠、产时大出血、羊水栓塞等危及生命的病症时, 定额的费用和实际支出相差很大, 企业或职工还要自己负担医疗费; 六是基金统筹比率过高, 基金结余量大, 据全国总工会 1996 年上半年调查资料, 有 49% 的企业认为生育保险基金筹资比率过高, 30% 企业认为 1% 的征缴费率负担过重。国家体改委王东进 1998 年研究资料, 1996 年我国不少地区的基金结余率已到 40%~50%, 积累额已超 4 亿, 按当时实际支付水平计算可支付 9 个月。

应当明确, 生育保险是国家保护生育妇女

收稿日期: 2000-10-26

作者简介: 杨来胜(1950-), 男, 江苏金坛人, 南京人口管理干部学院人口管理研究所副研究员。

合法权益,协调两种再生产配置比例的一项社会政策,事关计划生育社会保险制度的发展,改革生育保险制度,就是要使这项制度既保障生育职工的基本生活,又有利于提高企业生产效率,既体现公平,又讲究效益,真正成为有利于计划生育的推动力。从实践中看,必须从以下几个方面加强制度建设。

首先,通过开展多种形式的宣传教育和婚育新风进万家活动,帮助育龄人群树立科学、文明、进步的婚育观,加深对生育行为是社会行为和计划生育价值的认识。

第二,建立科学的生育保险基金统筹和管理机制。一要将目标人群从国有、集体企业逐步扩大到股份、中外合资、私营企业和个体工商户的所有女性劳动者;二是改单一的企业筹资为多渠道、多形式筹资,适当降低企业的征费率,原则上控制在企业工资总额的0.6%,最高不超过1%;三要建立由计生、劳动、人事、卫生、财政、统计、工会、妇联等多个部门协同管理体制和监督机制,为生育保险良性运行创造宏观经济条件;四是提高保险基金统筹层次,实行生育保险资金由省级统一征缴、统一给付、统一待遇标准,进而向国家统一立法、统一制度、统一规范的方向发展。

第三,改进生育保险办法,切实提高生育保险效能。一是根据劳动部《企业职工生育保险试行办法》,结合各地实际情况,健全保险项目,研究制定生育保险待遇的给付及因生育导致疾病的保险分类标准,确保保险基金专款专用;二是调整保险基金征缴政策,改进按企业职工工资总额征缴基金和定额给付生育保险费办法,实行企业职工的统一比率征缴基金和女职工生育实际费用报销。

二、从有利于计划生育实际出发规范城乡社会保障运作体系

在我们这样一个拥有12.95亿人口,处于社会主义初级阶段的发展中国家,经济不很发达,公民保障需求面广量大,实行社会保障,既不能沿用计划经济体制下城乡分离、城镇职工生育由国家企业包揽一切,农民生育费用则全部自理的做法,也不能照搬西方福利国家的保障模式,必须从我国的国情出发,在现有计划生育保障的基础上,进行制度创新和机制转换,使得城市独生子女父母生活方面更有保障,以充分体现执行计划生育政策的优越性。这里需要探讨建立有别于普通社会保险的计划生育夫妇养老保

险和医疗保险制度,努力实行给付待遇优惠,管理服务优先。

1. 在农村社会养老保险制度建设中应把独生子女和两女户养老保障放在突出位置。农村计划生育社会养老保险是在独生子女户和两女户中实现社会老年保障制度,决定了它在农村整体工作中的地位和自身存在的作用。从制度建设的角度,一是在农村养老事业的发展中,坚持社会化养老与家庭养老相结合的原则,把储备养老保险基金作为他们老年生活中必不可少的补偿向主要经济供养来源社会保险过渡的重要措施。着力抓好他们保障观念转变,使之自觉树立自我保障意识,切实把参加社会养老保险当成自己的事情办好。二是在计划生育与扶贫开发相结合的社会实践中,要找准农保工作的位置,将养老保险融汇到计划生育与扶贫开发的总体工作中去,形成共识,引起共鸣,齐抓共管,在经济投入与收益上同等对待,最大限度地以“输血”的方式求得“造血”的功效。三是应对独生子女和两女户的养老保险提供政策性补贴,建立具有“计划生育保险”字样的单列账户。四是在多元化社会保障体系建设中,要正确处理好计划生育户保险与农村社会养老保险、各种形式的商业保险的关系。要特别善于将计划生育户养老保险、独生子女平安保险、医疗保健保险等紧密结合起来,并使之走在其他保险的前面。进一步提高农村计划生育社会保险信誉,扩大保险规模,增强保险实力。

2. 在推行社会救助政策中应下力解决好计划生育户的生活困难问题。对计划生育户实施社会救助,要通过认真调查研究他们当中困难状况和起因,划分救助系列,形成救助制度,科学地确定制度所应覆盖的风险范围。在救助资金来源上,可采取地方财政单独拨款、集体提留,也可通过计生协会举办互助合作保险从基金中列支;在救助方式上,可采取优先安排就业、科技扶持、免费培训上岗等办法让其自行解困;在救助程度上,实行较低保障水平上解决得早一点,现金补助较其他贫困户适当高一些。

三、要有与计划生育社会保障制度供给相配套的经济社会条件

计划生育社会保障制度得以实施的基础是经济的发展,经济的发展必须依靠投资,提高效率来实现。过去的多年中,我国农村计划生育投入,为人口与计划生育工作的健康发展创造了有利条件,同时也为农村全面发展与进步提供了重要保证。从总体

上讲, 计划生育投入情况是良好的, 产生的社会效益和家庭效益也是显而易见的。但是我们必须看到, 我国农村计划生育投入布局还不够合理, 对投入机制的深层次研究还很不够。那么, 如何使得计划生育投入产出与农村人口、经济社会发展需求相适应, 计划生育家庭效益与计划生育的社会效益同步提高, 形成投入与产出相协调和统一的良性循环, 以期为计划生育社会保障制度的全面实施提供经济保证。

1. 抓好计划生育投入机制的转换。为适应计划生育社会保障资金供给的需要, 投入机制应实现如下转换:

一是投入主体应从政府、部门为主向社会团体和计划生育户自身投入为主转变。努力实现投资来源自筹化, 充分调动广大育龄群众的积极性、主动性和创造性, 尤其是计划生育“三结合”、扶贫开发等项目的规划、生产经营有关贷款归还以及资产的保值增值, 实行全程性家庭承包责任制。

二是投入方式应从粗放型向集约型转变。要注重调查研究, 切实掌握不同经济类型地区育龄人群最迫切的需求情况, 树立全新的思想观念, 把帮助计划生育户脱贫致富放在首位, 增大农副业生产和多种经营的投入, 切实把投入工作重点放到提高计划生育的家庭经济效益上来, 放到充分依靠科技进步和提高劳动者的素质上来, 放到集约经营轨道上来, 努力推进农村计划生育投资效益增长方式的转变。

三是投入策略应从注重投入规模向注重产出和效益转变。把产出和效益作为投入的着眼点, 这就需要周密计划安排: 一要充分考虑计划生育家庭当前需求与未来发展需求, 科学地做出投入规划和布局, 加强宏观调控与指导; 二要把计划生育的家庭投入与计划生育村级自治工作紧密结合起来, 制定目标管理制度和落实责任制, 抓好督查工作, 消除不利影响, 提高运作能力。三要研究建立计划生育投入保险制度, 弱化转移投入风险, 以期取得最佳投资效益。

2 调整计划生育结合项目的投入比例。多年来, 我国把农村计划生育工作与发展经济相结合, 与帮助农民勤劳致富奔小康相结合, 与建设文明幸福家庭相结合。同时开展了计划生育与扶贫开发相结合活动, 投入了大量的人力、物力和财力, 产生了巨大的社会效益和家庭效益。但是, 我国计划生育投入在很大程度上是粗放型的, 直接影响到投资效益。

这就非常需要我们对计划生育投入政策和投入方式研究, 进一步引入量化考核机制, 推进计划生育投入向集约型转变。与此同时, 应根据育龄人群保障需求, 着重调整计划生育财力投入比例, 适当增加保险基金补充的隐形投入比例, 严格运作, 以期形成资金投入—项目开发—计划生育系列保险管理一体化。

3. 制定计划生育保险资金筹措办法。根据各地经济发展水平, 制定相应的资金筹措办法, 一般来说, 计划生育保险资金来源, 可从统筹款用于计划生育的部分, 提留超生罚款, 乡(镇)村办企业的留利多渠道, 多方面筹集。对向计划生育家庭投入、扶持开发的新品种、新项目, 可在获得经济效益时按有关规定征收一定比例的资金, 作为下期投保专款。在保险费的承担方面, 应分别不同保险险种确定相应的比例, 对于实行计划生育的夫妇养老保险, 独生子女平安保险, 计划生育干部平安保险, 应由乡(镇)、村和个人三方面共同分担。计划生育户农业保险, 应由地方财政从计生专款中列支与计生家庭缴纳相结合, 形成两级分担制。母婴安康保险和节育手术安全保险应实行乡(镇)、村两级和个人分担, 具体承担份额可根据集体和个人经济承受能力, 由各地计生管理部门与保险公司或计生协会共同协商, 并在广泛征得多数投保群众意见后, 制定投保方案, 统一组织实施, 切勿以保险为由变相地加重农民负担。

4. 实行计划生育保险扶持政策。计划生育系列保险是个新生事物, 目前广大群众对之认识和接受程度还不尽到位, 特别是在经济欠发达的地区, 计划生育保险费筹措还存在很大困难, 这就需要相应的政策予以扶持, 以期达到较为满意的保险程度。从实践中看, 必须在政策上充分体现帮、扶、促、带的功能。一要优选计划生育投入, 通过对投资项目组织实施和技术指导, 培育更多的种植、养殖专业户, 促使计划生育户增收致富; 二要充分发挥社会团体作用, 通过开展自筹互济活动, 扩大计划生育保险覆盖面; 三要在计划生育事业拨款、资助等无偿投入, 和财政支农周转金、农业专项贷款等有偿投入方面, 提供计划生育户优先和优惠, 受益后在税前列支提取一定比例资金作为保险费; 四要积极鼓励经济条件好的计划生育户多投保, 确保多投多受益。努力形成计划生育保险与计划生育工作相互促进, 同步发展的机制, 切实提高计划生育保险在农村社会生活中的影响力。

[责任编辑 王树新]