

农村计划生育家庭分享控制人口取得成果的政策研究

邬沧萍, 苑雅玲

(中国人民大学人口与发展研究中心, 北京 100872)

摘要: 在我国取得的社会发展巨大成果中, 凝结了农村计划生育家庭做出的重大贡献, 他们为此也牺牲了一定的个人利益。他们理应受到全社会的尊重并在分享社会发展成果中得到政策的优惠。本文认为对他们的奖励和扶助制度应从孩子出生到他们进入老年期, 包括医疗卫生、教育、就业、生产、生活和社会保障等各个方面。对他们帮助和扶助的重点放在独生子女户和双女户的能力提高上, 增强他们的家庭养老和自我养老能力。使他们能充分分享社会发展成果, 不会沦入边缘化和贫困化。

关键词: 计划生育家庭; 养老问题; 独生子女; 双女户

中图分类号: C923 文献标识码: A 文章编号: 1000- 4149 (2004) 06- 0032- 05

Study on the Families Practicing Family Planning Sharing the Achievement of Development

WU Cang_ping, YUAN Ya_ling

(Population and Development Study Centr, Renmin University, Beijing 100872)

Abstract: The families practicing family planning have made a great contribution to the achievement of development in China, which to certain extend is successful at the expense of families practicing family planning. Those families should be respected and ought to share the achievement with certain priority. Encouragement and support to those families should cover the period starting from giving birth to their old age including health care, education, employment production, livelihood and social security etc. Encouragement and support should focus on the enhancement of their capability, strengthening and improving their capability of family support and self-support, enabling them to share the achievement completely, avoiding them becoming marginalized and poverty.

Keywords: family practicing family planning; elderly support; single child family; two daughters' family

2004年3月10日, 胡锦涛同志在中央人口资源环境工作座谈会上提出“建立健全对农村部分计划生育家庭奖励扶助制度”, 体现党中央“坚持以人为本……从人民群众的根本利

益出发谋发展、促发展……让发展的成果惠及全体人民。”因此研究农村计划生育家庭如何分享社会发展成果在理论上和实践上都有重要意义。

收稿日期: 2004- 03- 12

作者简介: 邬沧萍 (1922-), 男, 广东番禺人。中国人民大学社会与人口学院、人口与发展研究中心、人口学系、老年学研究所教授、博士生导师。中国老年学学会名誉会长、中国人口学会顾问、北京老龄科研中心名誉主任。主要研究方向为人口学理论和人口政策、老龄问题。

一、控制人口增长对我国经济持续、高速增长起到了重要的作用

社会经济发展成果是需要从多方面和多角度来评价的，但至今我国还没有一个为大多数人一致接受的评价指标，GDP 虽然很不全面，有很多不足之处，但迄今为止它仍不失为一个最概括、最全面、最简单明了、为最多人接受的一个衡量经济发展的指标。

我国 GDP 在 20 世纪最后 20 年是增长最快的国家之一，同一时期我国计划生育取得了举世瞩目的成就，生育率 (TFR) 由 2.63 下降到低于更替水平。

人口增长对经济发展的影响是促进抑或延缓、有利抑或不利是个非常复杂的问题；见仁见智是个不争的事实。但不能简单实证，因为不同国家、不同时期以及按近期评价和长远可持续发展来评价，结论是很不同的；我们认为就我国国情而论，严格控制人口增长实行计划生育对我国社会主义初级阶段的经济增长做出了重大贡献，起到了其他方面无可替代的作用。我国控制人口增长、降低生育率水平对经济增长起到的作用可以概括为下面五点：

其一，人口转变的分母效应对提高人均 GDP 的作用是显而易见的；

其二，在我国人口过剩的情况下，控制人口增长、增加生产性积累、促进经济增长的作用是为鲜为人知的。实行计划生育后，我国人口少生了 3 亿多，节约的人口投资十分可观；

其三，出生人数减少提高了劳动年龄人口比重，降低了抚养比，有利于经济发展；

其四，控制人口增长，一方面使国家有更多投资用于教育，另一方面，计划生育年龄人群摆脱了多生育之累，使得两代人都有更多时间用于学习，有利于提高两代人的教育科学文化素质；

其五，控制人口增长，缓解了人均自然资源日益下降的压力，有利于增强可持续发展能力。

二、农村计划生育户共享我国经济社会发展成果理所当然

计划生育对我国经济发展做出了巨大的贡

献已是不争的事实。在这一伟大贡献中全党全民都做出了努力，专门从事计划生育工作的干部功不可没，在农村实行了计划生育的夫妇是身体力行者，他们做出更多牺牲、更大贡献，理应享受计划生育宏观效益的成果。

1. 农村实行计划生育的夫妇是值得社会尊敬的人群

低生育本质上是个经济文化发展问题，计划生育的本质是个移风易俗的问题。低生育水平一般与经济发展水平相适应，但是要求生育水平超前于经济发展水平（经济基础）需要一系列上层建筑的努力。我国的计划生育不同于西方国家的家庭（生育）计划，我国是把国家的人口和生育目标同家庭或个人的生育行为的矛盾统一起来，因此我国的计划生育是采取“国家指导和群众自愿相结合”的办法，不能否认国家的宏观目标和微观家庭的利益是有一定矛盾的，这是计划生育、控制人口增长的困难的实质所在，因此我国从 1983 年提出了“三为主”（即以宣传教育为主、避孕为主、经常工作为主）的工作方法，把多年来思想政治工作和基层工作的优势用于人口工作，实践证明我国已取得了很大的成绩。但在成绩的背后，自觉实行计划生育夫妇做出了贡献，他们的高尚行为值得全社会的尊敬！

其一，他们积极响应党关于控制我国人口增长的号召，急国家之急，想国家所想。

其二，他们具有带头牺牲小家利益顾国家利益的集体主义精神，是道德高尚的人，他们具有顾全大局、为集体长远幸福着想的崇高精神境界。

其三，他们能摆脱传统的婚育观念，在计划生育方面成为移风易俗的表率 and 遵纪守法的精神文明模范。

最后，更值得人们尊敬的是许多计划生育户在生产、生活和将来养老会遇到许多实际困难，承担一定的风险，包括本人人身意外受伤、年老体衰、孩子夭折或青少年时受伤或子女离家外出、成为空巢家庭、晚年无依无靠等风险，但他们在实行计划生育时已知前途会有一定风险，但却能义无反顾地响应党和国家的号召这是最难能可贵的。

2. 关心响应号召实行计划生育户是全社会义不容辞的责任

从道义上说,在我国现有历史条件下,响应计划生育既是一种爱国守法行为,也是一种个人对国家民族的一种贡献,一国公民对国家贡献有各种各样的,响应号召参军是一种贡献,在各自岗位敬业也是一种贡献。贡献就是为国家民族利益做出一定的牺牲。对这一类实行计划生育的群体应该受到全社会甚至子孙后代的表彰,在有条件时应给予物质上的补偿。

从政策法律的严肃性来说,在号召育龄人群实行计划生育时的承诺应尽可能予以兑现,不失信于民,密切党群关系。1980年党中央的公开信中已预见到实行计划生育的夫妇会遇到这样或那样的实际困难,因此在公开信中指出“要注意想办法解决”,又提出在各方面“要照顾独生子女及其家庭”,我国从号召计划生育到今天已有近30年了,公开信发表也有20多年了,我国今天综合国力比最初提倡计划生育时已强大许多,国家和全社会关注计划生育家庭应认真地提到议事日程上来!

三、对现行农村计划生育户养老问题政策支持的支持的审视

我国农村最先一批响应计划生育的父母现在已经50多岁了,他们即将进入老年期,他们理应得到全社会的关心和关注,因为提倡一对夫妇只生一个孩子所担心的养老问题已经是个现实问题。

1. 农村计划生育户养老问题应该尽早提到议事日程上来,这是不容回避的

社会对农村计划生育户的关注应该是全过程和多方面的,计划生育户从承诺实行计划生育开始,到子女出生、成长、抚育等过程中,亲子双方都会有诸如由于落实计划生育措施身体受损,子女和父母受到意外伤残或发生各种疾病的可能,从而导致生存能力和水平下降等等风险。中国的传统是家庭养老,至今农村除“五保”户外,其他农民一直没有社会养老保险,所以农村计划生育户养老问题始终是个重大问题。今天中国农村所以要多生子女最重要的原因之一就是为养老,因为对不掌握其

他资源的农民来说,子女是晚年最可靠的资源,既能解决经济保障,又能提供生活照料,也能解决精神慰藉等各种需要。从宏观来说,国家提倡和推行一对夫妇只生育一个孩子,最大的隐忧还是“一些家庭可能会出现老人身边缺人照顾的问题”(中共中央公开信)。我国提倡一对夫妇只生一个孩子早在公开信发表前几年就已开始,最早接受这种倡导的父母年龄已届50岁上下,他们的养老问题已经提到议事日程上来了。

2. 对我国计划生育户未来养老的支持政策和措施的审视

我国对响应国家计划生育人群设有一种特殊的计划生育社会保障,主要包括:

(1) 计划生育福利,如对计划生育家庭和子女给以各种福利待遇,大多称独生子女补助;

(2) 计划生育救助,对遇到特殊困难的家庭给予各方面救助,如医疗、扶贫、贷款给予优先。这只适用于少数计划生育户。

(3) 开展计划生育保险,其中有社会保险,也有商业保险,如计划生育手术平安保险、母婴保险、独生子女安康保险、意外伤害和养老保险等。

(4) 其他。有的地方设有计划生育储蓄(基金),有的设有一次性发放的补助金,有的地方还设有绿色保险,即利用本地资源优惠计划生育户。

除此之外,在公开信中还提到“在入托儿所、入学、就医、招工、招生、城市住房和农村宅基地分配等方面,要照顾独生子女及其家庭”。虽然各地办法不同,执行情况不同,但农村计划生育户得到优惠、实惠不多,也是事实。

随着时间的推移,计划生育户的养老问题在近十几年将会浮出水面。为此从不同角度提出一些补救和应对办法:例如有的学者建议把领取奖励转为独生子女父母养老金,对独生子女父母定期发放;有的建议在农村建立计划生育养老保险制度,国家给予相应优惠政策,免征各种税费,享受国家长期债券利率或银行长期储蓄利率的优惠;有的提出建立低水平、多

层次、多形式的保障体系；国家应从国民经济发展的成果中拿出一部分来补偿计划生育群众；建立社会公益金解决计划生育最困难的群众；有的建议农村也像城市一样以最低生活保障制度优先惠及计划生育户等等。

这些建议都有一定的积极意义，希望通过再分配来解决计划生育户的养老问题，这也是合情合理的，但提出的各种社会保险或保障的方案充其量也只能起到补充养老的作用，甚至基本养老都解决不了，因为老年人退出生产领域后的余寿都长达十几年，因此必须与时俱进，寻找新的思路。从维护老年人权益的新角度来看，农村计划生育户的父母进入老年后理应能分享社会发展成果，因为他们为这些成果的取得做出了贡献。

四、对农村计划生育家庭政策支持的新思路

计划生育家庭共享社会发展成果，最关键的是通过社会政策解决他们的养老问题。众所周知，现行政策不到位，许多试行或拟议中的政策也力度不够，不能从根本上解决问题，根本原因是我国国力不强，因此解决思路还是要改革和发展。

要充分发挥社会保障、社会保险、社会救助和社会福利的机制作用，来支持农村计划生育户的家庭养老，但要把政策支持的立足点放在运用各种优惠政策措施来增强计划生育家庭中两代人的生存和发展的能力上，以提升他们的家庭养老和个人自我养老的能力。

这一新思路首先要树立科学的发展观，要继续充分发挥现行的各种支持政策、措施的作用，以全社会和个人的全面发展为目标对待计划生育家庭养老问题。我们认为新的思路有下面几个特点：

(1) 新的思路并不是用社会养老取代家庭养老，而是继续坚持家庭养老与社会养老相结合，提倡提高家庭养老能力和个人自我养老能力并重。社会保险、商业保险、养老保险基金、储蓄养老、甚至绿色养老保险等都要有个人投入。先自助然后才有他助，否则就是“等、靠、要”的救济，是一种输血，只有增

强造血机能，才能最终摆脱困境！

(2) 新的思路要重视建立同经济发展水平相适应，有利于计划生育的社会保障体系，但不是把计划生育户的养老完全寄托在再分配上，而是要求计划生育户积极参与初次分配，因为初次分配讲效率，再分配讲公平，提高了计划生育户两代人的能力，就可以持续地保持个人自我养老能力和家庭养老能力。依靠再分配来养老，基本上是属于最低保障水平下的养老。

(3) 新思路与现行各种计划生育支持政策的区别就在于它的全面性和持续性。计划生育提倡“三结合”、“少生快富文明工程”等都是以帮助农民发展商品经济、勤劳致富奔小康为目标，开展生产服务；以帮助农民建设文明幸福家庭为目标，开展生活服务；以指导农民少生优生为目标，开展生育服务；“三结合”的成果在客观上提高计划生育家庭的养老能力，但“三结合”最终目的是以实现计划生育为目标，在计划生育任务完成后，很少重视后续的政策如何继续支持计生户养老，因为养老不是它的最终目标。另一方面，现在提出各种各样计划生育社会保险、社会保障、社会救助是以养老为目标，是一种终端治理，常常容易忽视长过程的积累，不懂得养老需要终身准备。而新思路则着眼于从出生开始就做准备，以人的全面发展为目标。

(4) 目前的政策支持几乎只着眼于物质（经济或收入）养老一面，但养子防老除了收入保障外，还有日常生活照料、医疗护理和精神慰藉等多方面，新思路着眼于提高两代人的生存和发展能力，实际上包括提高各方面的能力和生活自理能力、健康知识、心理卫生 and 代际互相支持和帮助的伦理道德教育。

(5) 新思路的目标是使计划生育家庭尽可能有一个高生活质量的积极养老，这也是国家社会投入最少，又能使农村计划生育的人群晚年得到幸福，能分享社会发展成果的有效举措。新思路着眼于两代人的能力和素质的提高，包括身体、思想道德、文化教育素质和社会适应能力的提高等，不言而喻，这类家庭必然是代际和谐、身体健康、老人独立参与和自

理能力都较强，经济收入也不会是最脆弱的一族。新思路不仅不是排斥现行和拟议中的各种对计划生育的政策支持，而是强调能更好利用这些政策，特别是立足于养老要终身准备，即包括实行计划生育的父母也包括计划生育出生的孩子。

计划生育家庭终身准备主要有以下三项：

¹ 终身健康 (Life-long health) 的准备：指母婴健康，诸如提高产前产后的医疗、护理质量，对婴幼儿优生优育，孩子出生后对两代人都加强健康教育，实行健康促进；帮助实现积极健康的生活方式；父母一代健康地进入老年，子女一代健康地成长等等。所有这些都应有政策支持，如独生子女补助、优先入托等。家庭补助不失为一种办法。

④终身学习 (Life-long learning) 的准备：提高人的生存与发展能力主要通过学习和社会实践，少生为两代人的快富创造了良好的条件，首先因为少生能有更多时间、更好的机会学习，包括正规教育和各种培训，这是计划生育户的最大的优势，因此必须在入托儿所、入学、就医、招工、招生等照顾独生子女户、双女户，不保证他们获得学习培训机会就无法保证少生快富的实现。持续的、不断的学习能为更好的健康、更高的收入和更长的健康寿命创造条件。

(四)终身经济安排 (Life-long welfare) 的准备：不是指坐等享受终身的社会福利而是指考虑到长寿时代人的寿命很长，在有收入的生命周期里要为晚年着想，用储蓄、投资来积累财

富，为此要有优惠政策支持计划生育家庭参加社会保险、商业保险，支持计划生育家庭参加养老基金、储蓄养老或采取其他形式的财产积累。政府可以给予一定政策优惠，但关键是个人在生命周期中也要有未雨绸缪的投入，否则一些养老保险、储蓄养老、财产养老、绿色养老保险就是无源之水了。

新思路要求从实行计划生育一开始就要考虑养老问题，这是适应当今长寿时代的命题，也同胡锦涛同志最近提出“必须创新计划生育工作的思路和要求……”是一致的。我国提倡一对夫妇只生育一个孩子，应该从一个人出生就要有终身的考虑，社会要照顾他们，使他们由于少生孩子、占有资源少、机会少的劣势中得到适当的社会补偿，这是公平合理的。重要的是各项优惠政策要得到落实，并真正有实惠。现在许多人认为计划生育工作就是让妇女少生了孩子，这显然是不够的。计划生育工作还有责任帮助农村计划生育户家庭解决由于少生带来的困难，类似产品的“售后服务”是一样的。现在国家人口和计划生育委员会已经对此予以关注，十六届三中全会又强调贯彻“三个代表”的重要思想和科学发展观，人们有理由希望它更多注意到农村这部分困难群体，给予特殊政策支持。至于在城市由于所有家庭都实行计划生育，各个家庭占有资源和机会均等，基本不涉及政策优惠问题，所以我们把关注点放在农村计划生育户是合情合理的。

[责任编辑 王树新]

(上接第 11 页)

[10] 刘家强. 中国人口城市化——道路、模式与战略选择 [M]. 成都: 西南财经大学出版社 1997. 156- 176.

[11] 同 [8].

[12] 同 [8].

[13] 杨桂山, 王德建等. 太湖流域经济发展·水环境·水灾害 [M]. 北京: 科学出版社, 2003. 67.

[14] 朱宝树. 城市化再推进和劳动力再转移 [M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2002. 21.

[15] 同 [8].

[16] 西奥多·W·舒尔茨 (梁小民译). 改造传统农业 [M]. 北京: 商务印书馆, 1999. 132- 135.

[17] 朱宝树. 城市化的城乡差别效应和城乡协调发展 [J]. 人口研究, 2004 (1): 22- 27.

[18] 杨国玉, 靳国锋. 对农村土地使用权流转理论与实践的思考 [J]. 经济问题, 2003 (1): 44- 47.

[责任编辑 王树新]