

农村计划生育家庭养老保障的问题与对策

——一项基于900份问卷调查的实证研究

崔树义

(山东省社会科学院 人口研究所, 山东 济南 250002)

摘要: 随着大量农村计划生育夫妇已经或即将开始进入老年期,“老有所养”将成为他们日益强烈的直接现实需求,与非计划生育夫妇相比,他们面临更多的养老风险。本文在问卷调查基础上,对农村计划生育夫妇在养老保障方面存在的问题做了分析并提出了相应对策。

关键词: 农村计划生育家庭;独生子女户;双女户;养老保障

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2009)01-0019-06

一、引言

计划生育家庭(户)的概念有广义和狭义之分。广义上的、也是法律意义上的计划生育家庭,指的是任何不违反计划生育政策的家庭。狭义上的计划生育家庭,则指的是那些领取独生子女证家庭和计划内双女结扎家庭,俗称“独生子女户”和“双女户”。由于国家及全国各省市在实行计划生育奖励扶助等保障政策和措施时都针对的是狭义上的计划生育家庭,因此本文也将按照这一约定俗成的理解,把计划生育家庭的外延限制在独生子女户和双女户的范围;在从广义上使用计划生育家庭概念时,将特别加以注明。

我国是一个农业人口大国,计划生育的重点在农村,成绩和问题也主要在农村。据“五普”^①资料,自20世纪70年代实行计划生育政策以来,全国农村独生子女家庭已累计3000多万,农村双女户家庭达1000多万,今后每年还将新增独生子女户约350万,双女户约

100万。随着越来越多的农村计划生育夫妇已经或即将开始进入老年期,“老有所养”将成为他们日益强烈的现实需求。但是长期以来,这些数字一直被看做是实行计划生育政策取得巨大成效的证明,而对其中隐含的农村计划生育家庭对养老保障的需求问题,却未给予足够重视。实践表明,计划生育同农村计划生育家庭养老是一对矛盾,而且这个矛盾越来越突出。因此,在计划生育已经发展到以稳定低生育水平为主的新形势下,我们绝不应该继续单纯从人口增长控制角度来看待这些数字,而对其导致的养老问题视而不见。如果农村(包括城市)计划生育家庭的养老问题得不到较好解决,将人为地造成一个庞大的农村老年贫困群体,意味着我国的计划生育政策实际上是失败的。“从某种意义上讲,生育计划政策是对农民养老私有资源的一种制度性剥夺,因此,政府有责任为农村计划生育夫妇养老的经济保障做出制度性的长期安排,使计划生育夫妇获得

收稿日期:2008-06-10

作者简介:崔树义(1963-),山东高唐人,山东社会科学院研究员,博士,主要研究方向为人口与计划生育管理、社会保障。

① 五普:2000年第五次人口普查。

更高的生活水准,避免计划生育夫妇由于养老人力资源的短缺而在老年时陷入贫困。^[1]”

为了把握农村计划生育家庭养老保障的基本状况,探讨农村计划生育家庭的养老意愿、养老需求和养老支付能力,了解农村计划生育家庭在养老方面存在的突出问题,为建立和完善农村计划生育家庭养老保障制度提出具有较强可操作性的政策建议,山东社会科学院人口所课题组^①于2008年4月在山东省东、中、西部3个县市进行了问卷调查^②。本文为此次调查研究的成果之一。

二、农村计划生育家庭养老保障中存在的问题

与非计划生育家庭,尤其是和多孩家庭相比,农村计划生育家庭在养老保障方面还存在许多问题。从调查结果的统计数据来看,独生子女家庭父母^③和双女户家庭父母的困难主要表现在以下几个方面:

1. 经济收入低。家庭经济收入状况直接决定着农村计划生育家庭的养老保障水平。多年来,农村一直把“少生快富”作为引导群众自觉实行计划生育的一个有力口号。但是实践越来越证明,“少生快富”的说法或许只是一个美好的理论假设,而非一个业已得到普遍证明的定理。的确,在孩子作为被抚养对象,不能给家庭带来经济收益时,部分孩子少的家庭确实会因孩子抚养成本少、父母有更多时间和精力参与经济活动而走上致富道路。但是,在孩子成为家庭经济收入的来源之一时,这种情况就会不复存在。调查结果显示,家庭经济“很困难”的计划生育家庭比例大大高于非计划生育家庭,尤其高于多子女家庭;而“很宽裕”的计划生育家庭比例也明显低于非计划生育家庭,尤其低于多子女家庭。随着农村九年制义务教育的实施,孩子的教育成本下降,直

接导致农村孩子抚养成本的大大降低,而在许多以土地收入为主要收入来源的农村地区,家庭土地(山林、草场等)的多少往往取决于家庭人口数的多少,从而使得“少生快富”的假设从一开始就在理论上难以站得住脚。

2. 自我养老的资金储备不占优势。在以家庭自我养老为主要养老模式的农村,争取在年轻力壮时存上一笔数额的养老钱是一个比较理性、现实的选择。对于独生子女父母来说,由于将来唯一的孩子很可能不会在身边,或者即使在身边也未必“靠得住”,因此及早为自己将来的养老做准备尤为重要;对于双女父母来说,受“女儿不应该养老”的传统观念影响,即便能有一个女儿招婿上门,但终究“嫁出去的女儿泼出去的水”,将来怎么样更是难以预料,因此更有必要“未雨绸缪”,提前为自己存点养老钱。但是,受经济收入水平等因素的制约,大多数中老年农民只是“有心无力”,实际上并做不到这一点。调查结果显示,已经为自己存养老钱的只占15.2%,而没有准备养老钱的却占84.8%。由此印证了独生子女家庭经济状况不如非独生子女家庭以及“少生快富”说法的假设性。

3. 参加农村社会养老保险的比例低。大力发展农村社会养老保险,是从根本上解决农村养老问题的正确的政策选择。但目前农村社会养老保险的发展状况并不尽如人意,不仅筹集资金少,农民参保水平也比较低。从调查结果看,调查对象的参保率只有46.2%。从参保者情况看,虽然和存养老钱一样,独生子女父母比二孩和多孩父母更需要参加农村社会养老保险,但实际上,其参保比例却不如非独生子女父母。由于参保与否很大程度上取决于家庭经济状况,因此这又从一个侧面反映了独生子女家庭经济状况不如非独生子女家庭以及“少生快富”说法的假设性。

① 课题组负责人:崔树义。成员:王秀银、高利平、周德禄、张月君、李兰永、刘娜、王承强、孙同德。

② 课题组于2008年3月在高唐县对问卷进行了试调查,4月在莱州市、肥城市和平原县进行了正式调查,调查对象为50周岁及以上或不到50周岁,但至少有一个已婚子女的农村中老年人。三地共发放问卷900份(每地各300份,其中独生子女父母问卷150份,二孩父母问卷75份,多孩父母问卷75份),全部验收合格。除问卷调查外,课题组还在上述四县市召开了由当地人口计生局、民政局、劳动保障局及卫生局等单位相关负责人参加的座谈会,并对少量独生子女意外伤残死亡家庭进行了入户深度访谈。课题组成员皆参与了本次调查活动及本文的讨论修改。山东省人口计生委、有关市地人口计生局及乡镇和村对本次调查给予了大力协助,在此谨表示感谢。

③ 表中的“一孩家庭”包括其子女系收养的家庭。按照目前有关政策,这类家庭不属于“独生子女家庭”。但是,由于他们在养老方面和独生子女家庭面临的问题是一样的,故我们认为,在此将其与独生子女家庭同等看待并不影响统计意义。

4. 生活费用和医疗费用来源于子女资助的比例低。家庭养老的实质是子女供养，即由子女提供老人的生活费用。在老人完全丧失劳动能力情况下，子女往往成为老人生活费用的主要提供者，子女越多，生活费用来源就越多。理想情况下，可能有两种结果：在农民收入水平和其他条件相当的条件下，如果维持老人同样的生活水平，则有兄弟姊妹者负担轻，独生子女负担重；如果子女的养老负担同等，则独生子女父母得到的养老费用就会至少比非独生子女父母少一倍。这样，对独生子女家庭来说，不是苦了老人就是苦了孩子，两者必居其一。调查的实际情况是：独生子女父母的生活状况普遍不如非独生子女父母，独生子女的养老负担普遍重于非独生子女。为了维持自己的基本生活，同时又不能给孩子增添太重的负担，计划生育夫妇只好更多地依靠自己和寻求其他途径来解决自己的养老问题。从调查结果看，计划生育夫妇生活费用和医疗费用来源于子女资助的比例都低于非计划生育夫妇，尤其是低于多子女家庭父母，而通过“其他”途径获得生活费用和医疗费用的比例则明显高于非计划生育夫妇。

5. 得到子女照料和精神慰藉的比例低。养老不仅仅是经济上的供养、支持，在基本物质条件普遍能够得到保障的今天，日常生活照料和精神慰藉在养老保障中占有越来越重要的地位。和非计划生育夫妇相比，农村计划生育夫妇在得到子女生活照料和精神慰藉方面都明显处于劣势。从生活照料来看，在需要照料的计划生育夫妇中，能得到子女照料的有62.5%，无人照料的有14.6%；而在需要照料的非计划生育夫妇中，能得到子女照料的达到82.4%，无人照料的只有2.9%。在生病时子女是否能陪同去看病以及是否能得到子女精神慰藉方面，计划生育夫妇的劣势更为明显。

6. 对目前生活状况的满意程度低。从调查结果来看，尽管高达62.6%的农村中老年人表示对目前的生活“很满意”或“比较满意”，但涉及不同计划生育家庭，其差别便显而易见。由于计划生育夫妇在家庭收入、自我养老的资金储备、生活和医疗费用来源、生活

照料和精神慰藉等方面都不如非计划生育夫妇，他们对目前生活状况的满意度也明显不如非计划生育夫妇。从数据来看，表示对目前生活状况“很满意”的计划生育夫妇的比例只有27.8%，而非计划生育夫妇的比例则为32.6%；表示“很不满意”的计划生育夫妇的比例比非计划生育夫妇高出1倍。调查中还了解到，许多计划生育夫妇的不满并非是因为经济方面的原因，而是因为再想要个（男）孩子的愿望不能得到满足，直接对严格的计划生育政策不满，反映出群众的生育意愿和目前的生育政策确实有一定差距。

7. 对未来养老的担心程度高。调查表明，不论是计划生育户还是非计划生育户，农村中老年人普遍对将来的养老问题感到很大程度的担心。但是，计划生育夫妇的担心程度明显高于非计划生育夫妇。例如，表示“担心生活来源不足”的计划生育夫妇比例为73.6%，非计划生育夫妇则为55.5%；“担心将来没钱治病”的计划生育夫妇比例为81%，非计划生育夫妇则为36%；“担心将来无人照料”的计划生育夫妇比例为62.4%，非计划生育夫妇则为40.1%；“担心将来没人说话解闷”的计划生育夫妇比例为36.4%，非计划生育夫妇则为14.9%；“担心将来子女不孝顺”的计划生育夫妇比例为35.8%，非计划生育夫妇则为17.2%。可以看到，在我们所列出的全部五个方面，计划生育夫妇的担心程度都明显高于非计划生育夫妇，他们对未来存有更多更深的焦虑。

三、完善农村计划生育家庭养老保障的政策建议

根据上述农村计划生育家庭的特殊养老需求以及目前养老资源供给相对短缺的现状，我们提出如下建议，以完善农村计划生育家庭的养老保障体系。

1. 重视和改善普惠性政策与计划生育基本国策的协调。随着近年来关注民生、改善民生力度的不断加强，越来越多的惠及全体农村居民的社会政策得以出台，如农村低保、新型农村合作医疗、农村免费义务教育、取消农业

税、粮棉直补等。从人口和计划生育的角度看, 这些政策要么是彻底的普惠, 要么只是根据个人或家庭经济条件进行筛选, 基本没有对受益人是否符合计划生育基本国策为标准进行资格认定或者区别对待, 从而使得这些初衷在于惠及全民的政策已经在一定程度上形成了不利于计划生育的导向^[2], 其突出表现是家庭人口越多, 得益程度越高。如在以土地为主要生活保障手段的农村地区, 每个家庭责任田的多少基本上取决于家庭人口的多少; 农村义务教育阶段学杂费的全部免除, 很大程度上降低了多子女家庭的孩子抚养成本, 而计划生育家庭并没有从中获得任何特殊利益; 现已在全国普遍实行的农村低保制度从其影响力和影响面来看, 已经高于计划生育奖励补助金, 在一定程度上抵消了计划生育奖励补助的效果。虽然从原则上, 计划生育奖励补助金并不应成为计划生育困难家庭申请享受低保的障碍, 但是对问卷调查结果表明, 在已享受到计划生育奖励补助的计划生育家庭中, 基本没有再享受到农村低保。也许这仅仅是个巧合。有的政策中还人为设定了不利于执行计划生育政策的障碍, 如农村合作医疗政策明确排除了计划生育手术后遗症对象, 其治疗费用不纳入报销范围^[3]。总之, 在计划生育管理越来越多地采用经济手段的今天, 一系列新的普惠性政策对计划生育工作的负面影响越来越明显。因此, 必须对普惠性政策与对计划生育家庭的特殊政策的关系加以反思和清理, 从原则上明确计划生育家庭的优先地位, 建立计划生育基本国策协调机制, 从普惠性惠民政策的各个方面加强人口和计划生育利益导向机制建设, 确保计划生育家庭的优惠优先。

2. 在新型养老保险中对农村计划生育父母给予补贴。发展新型农村养老保险事业, 是从根本上解决农民养老问题的主要途径。新型农村社会养老保险制度与目前部分农村地区正在不同程度开展的农村社会养老保险的根本性区别, 是增加了政府补贴渠道, 即政府必须对投保人进行一定比例的投入, 以真正体现养老保险的“社会性”。根据国家目前的财政状况, 政府若马上对全国七亿农民的养老保险都进行

补贴, 时机似不成熟。计划生育家庭是为国家做出特殊贡献的一个群体, 在参加养老保险方面理应得到国家的优先照顾。对计划生育的父母, 把政府奖励、集体补助和个人缴费结合起来, 建立与农村经济发展水平相适应, 与农村部分计划生育家庭奖励扶助制度相衔接, 与其他保障措施相配套的农村计划生育家庭养老保险制度, 则是完全应该的, 也是切实可行的。建议国家出台专门文件, 或在相关文件中加入在新型农村社会养老保险中对农村计划生育夫妇给予照顾的条文, 将农村计划生育父母的社会养老保险制度由点到面地建立起来。在此期间, 可考虑统一将独生子女奖励费及其他一次性奖励扶助金作为个人缴纳金, 并在其个人缴纳金基础上按比例给予补贴, 同时对不同类型计划生育家庭给予不同比例的补贴。

3. 适时提高对农村计划生育父母的扶助金标准。目前国家对于已经进入老年的 60 岁及以上计划生育夫妇, 给予每人每月不低于 50 元的扶助金; 对于独生子女伤残或死亡后未再生育或合法收养子女的夫妻, 满 49 周岁后, 按规定条件由政府给予每人每月不低于 80 元~ 100 元的扶助金, 直至亡故或子女康复为止。客观地说, 同他们对国家的特殊贡献相比, 这些扶助金的标准并不高, 也满足不了奖励扶助对象的老年经济需求。但是与过去的分文没有和非奖励扶助对象相比, 领取奖励扶助金的群众还是比较知足并对政府充满感激之情。但要特别注意不要把这个标准长期固定化, 应像低保那样, 随着国家经济实力的提高不断调整, 确实让计划生育家庭享受改革发展的成果, 让奖励扶助金能够起到明显提高其养老保障水平的作用。

4. 适时提高农村计划生育父母在“新农合”中的报销比例。新型农村合作医疗制度是一项得到亿万农民拥护的重大民心工程, 各级财政大力补贴, 直接减轻了农民群众在医疗保健方面的支出负担, 为解决农民“因病致贫”起到了重大作用, 受到广大农村群众的普遍欢迎。但是, 作为一项普惠性的社会保障措施, “新农合”在制度设计上缺乏对计划生育家庭的优先优惠规定, 这不能不说是一个重大缺

憾。在当前广大农民的基本生活问题都能得到解决的情况下，“看病难”可以说是他们目前面临的重大难题。由于农村老人的医疗费用，尤其是重大医疗费用主要依靠子女分担，这对于那些因为遵守计划生育政策而少生子女的计划生育家庭来说，筹集大额医疗费便更加困难，因此政府在制定医疗保障政策时必须充分考虑到他们的特殊困难，在补贴方面给予他们特殊照顾。为此我们建议，国家应在有关文件中作出规定，提高计划生育家庭的“新农合”报销比例，在普遍报销基础上给予适当上浮，同时对不同计划生育家庭给予区别对待。

5. 降低农村计划生育父母入住乡镇养老院、老年公寓等养老机构的门槛。由政府出资兴办养老院，对农村“五保户”实行集中供养，是我国农村社会救助制度的一项重要内容。调查中干部群众普遍反映，目前集中供养的五保老人的生活水平要高于农村一般老人，相当比例的被调查者表达了将来能够进养老院养老的意愿，其中尤其以独生子女父母的意愿最为强烈。但是，根据目前的《农村五保供养工作条例》，有儿女的老人是没有资格入住政府兴办的养老院养老的。如果允许，估计有这种养老意愿的人还会更高。鉴于计划生育家庭老人身边缺少子女照顾的现实，也鉴于今后集中养老（既包括政府兴办的养老院，也包括商业化的养老机构如老年公寓等）的发展趋势，我们建议：降低政府兴办的养老院的进入门槛，逐步向计划生育家庭老人放开，在个人提出申请的基础上，首先允许独生子女伤残死亡家庭老人、独女户和双女户老人进入。在进入养老院以后，其过去所享受的计划生育奖励扶助金随之取消，统一纳入集中供养金。至于其财产继承问题，各地则可根据实际情况，允许其子女继承或部分继承。对于选择进入商业性养老机构的计划生育家庭老人，政府则可给予适当补贴。

6. 提高农村独生子女父母奖励费和独女结扎户父母奖励费，并将其纳入社会养老保障

体系。每人每月5元的独生子女父母奖励费标准是在1981年设定的，当时确实曾对于帮助提高独生子女父母的生活水平起到了一定作用。如今27年过去了，社会工资和物价水平提高了几十倍，而每月5元的奖励标准却一直沿袭至今。因此，参照工资和物价上涨幅度，适当提高独生子女奖励费应当尽快被纳入议事日程。我们认为，由于独生子女家庭的大量增多，提高的幅度不宜与工资和物价上涨幅度完全一致，以免给财政造成巨大压力。提高后的独生子女奖励费一方面不应使财政压力过大，同时也能够与每人每月50元的计划生育奖励扶助金有明显区别。当然，如果将来计划生育奖励扶助金上调，则独生子女父母奖励费也应做相应提高。另外，这一调整不仅适用于农村独生子女家庭，同时也应惠及城镇独生子女家庭，从而体现计划生育政策的公平性。在发放形式上也可进行改革，如将其一次性提前支付为社会养老保险的个人应缴纳部分。

鉴于农村独女结扎户对计划生育工作的特殊贡献及其在养老方面的特殊困难，我们还建议国家制定统一最低标准，对他们实行一次性补偿。同时，也可考虑不把奖金直接发放给个人，而是用于为独女户父母购买个人养老保险，即作为养老保险个人应缴纳部分。

7. 加强只收养一个子女的农村老人的养老保障。在农村，存在大量因夫妇无生育能力或其他原因而导致的无子女老人，其中有些人收养了一个子女。只收养了一个子女的无亲生子女家庭，则不属于“独生子女”家庭，因此不能享受诸如计划生育奖励扶助等优惠政策。对此，调查中群众反映强烈，意见极大^①，普遍强烈要求将这些人纳入“独生子女家庭”并享受相关优抚政策，这些家庭和独生子女家庭在养老方面面临的问题是一样的，因此也应作为农村社会养老保障重点关注的对象，政府同样有责任通过不同方式，逐步妥善解决他们的问题。当然，他们毕竟不是独生子女家庭，因此不能享受和独生子女家庭一样的优抚待遇。

^① 特别应该指出的一个问题是，由于种种原因，许多被收养者过去并不知道自己的被收养身份，由于基层计划生育部门进行计划生育奖励扶助适用对象调查，其身份才被曝光，并为此而导致了与养父母关系紧张甚至破裂，引起了一些本来不会发生的悲剧，应设法避免这种现象的发生。

我们建议民政部门在有关政策方面，如临时困难救助、享受农村低保等方面应对其加以倾斜，并在其老年时在集中供养方面享受和计划生育家庭老人同样的待遇。

8. 做好独生子女伤残死亡家庭的精神慰藉。经济上的扶助固然重要，但是，孩子是父母的精神支柱，独生子女死亡对父母最大的打击是精神上的，其丧子之痛怕是非亲身经历者所能真正体会到的，其最大的愿望是“再有一个自己的孩子”。尤其当他们进入老年之后，无论生活照料还是精神慰藉都必须进行很好的安排，否则，他们极有可能陷入非常悲惨的境地。为此我们建议：一方面，除了经济扶助外，政府应比以往更加重视对独生子女伤残死亡家庭的精神慰藉，动员社会力量建立亲情关怀机制，通过适当方式对他们进行“精神送温暖”活动，尽快医好他们的心灵创伤，必要时可由政府出资聘请心理治疗师，对其进行心理治疗。另一方面，应想方设法为筹措资金、提供技术支持，帮他们实现再有个“自己的孩子”的愿望。

9. 使优先优惠政策惠及每一个计划生育家庭。既然是计划生育优先优惠政策，就应该惠及每一个计划生育家庭，这是题中应有之意。计划生育家庭不仅包括独生子女户和双女

户，也应包括其他符合生育政策的家庭，如头胎为女孩、二胎为男孩的两孩家庭和因多胞胎而形成的多孩家庭。道理很简单，同样是政策内二胎生育后采取绝育措施，有的家庭生的是一个女孩，从而成为能够享受各种优先优惠政策；有的家庭则生的是一个男孩或双胞胎甚至多胞胎，按照现行政策界定，就不属于狭义的计划生育家庭，从而没有资格享受各种优先优惠政策，这显然是不合理的。因为同为政策内生育，不论是生男还是生女，是生一个还是生两个甚至多个，并不是由当事人自己选择决定的。因此，既然是合法生育，他们就有资格被列入计划生育家庭，理应享受有关的优先优惠。当然，由于实际生育结果的差异，他们与独生子女户和双女户在享受优先优惠政策的程度上可以有所差异，但决不能被完全排除在外。

参考文献：

- [1] 李建民. 农村计生夫妇养老保障是重大民生问题. 人民政协报, 2008-03-12.
- [2] 杨文庄. 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, 2007, (5).
- [3] 秦仕莲. 惠民政策的边际效应与统筹解决人口问题面临的挑战. 人口与计划生育, 2006, (8).

[责任编辑 王树新]

(上接第18页)

支持下，专业协会和党群信用联合体紧紧围绕计划生育小康工程，建立起了资源共享、生产互助、利益共沾、风险同担的机制，依托一定的产业链条把农民组织起来，以市场为导向组织生产经营。这一模式推动了农村经济的集约化和产业化，使农民在市场经济中的地位由作为个体的自然人向群体组织的法人转变。提高了农民进入市场的组织化程度和致富本领，增

强了他们抵御市场风险和自然灾害的能力，拓展了农民增收渠道，促进了农村产业结构调整优化。育龄群众普遍感到，“双加”工作模式有效地解决了一家一户生产经营中的“腿短、眼浅、耳聋、力单”等问题，是推动农村人口、社会、经济协调发展的一个很好的组织形式。

[责任编辑 王树新]