

计划生育论坛

计划生育利益导向应转向社会保障供给*

杨来胜

(南京人口管理干部学院 江苏南京 210042)

摘要: 计划生育利益导向是我国在20世纪90年代初提出来的。它作为控制人口数量过快增长的一项举措,实践证明在一定社会条件下是行之有效的。本文拟从其基本理念与群众实行计划生育的发展需求比较,当前存在的主要问题及其原因诸方面展开论述,说明计划生育利益导向重点应转向社会保障供给的必要性、可行性,并提出改进计划生育投入与产出分配方式,以建设有利于人口和计划生育的社会保障新机制。

关键词: 计划生育利益导向;目标人群需求变化;利益给付法制化;供给制度创新;保险责任机制

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2003)05-0022-05

Family Planning Motivated by Financial Gain Should Be Turned to by Social Security Supply

YANG Lai-sheng

(Nanjing Family Planning Management College, Nanjing City, Jiangsu Province, 210042)

Abstract: Family planning motivated by financial gain was presented in the nineties of the 20th century. As a measure to control the quick population growth, it has been practically effective under certain social condition. Comparing its basic framework with the family planning implementation demands from the people, this paper discusses the main current problems and the corresponding reasons, and proposes to adjust the distribution ways of family planning input and output, therefore to build up new social security system in favor of population and family planning.

Keywords: family planning motivated by financial gain; demands change of target population; legality of the payment; supply system renovation; insurance responsibility system

计划生育利益导向是我国在落实计划生育基本国策过程中,对如何有效地控制人口数量增长的认识和实践经验的总结,也是凝聚和推进群众实行计划生育的重要力量,在特定的社

会条件下发挥了它应有的作用,并取得了人口、经济、社会发展的显著成效。

当前,群众实行计划生育需求由单一的现实利益转向社会保障,与现行计划生育利益导

收稿日期: 2003-05-19

作者简介: 杨来胜(1950-),男,江苏金坛人,南京人口管理干部学院副教授,从事保险学及社会保障原理和实务的教学与研究。

* 本文系2001年全国计划生育/生殖健康调查研究系列报告之一。

向产生矛盾，对计划生育投入存在和发展构成冲击，对人们的生育意愿和生育行为的控制带来影响。如何应对新的矛盾和问题，建立健全与群众实行计划生育需求变化相适应的社会保障机制，成为摆在我们面前一个亟待研究的崭新课题。

一、群众实行计划生育需求变化与计划生育利益导向的现实比较

随着经济社会发展和生育水平急剧下降，人口老龄化日趋严重，特别是在我国已经进入老龄化社会的背景下，第一代独生子女父母亦步入老年期，到2010年以后，我国第一次人口出生高峰期出生的2亿多人口陆续进入老年期，随之到2020年以后，第二次人口出生高峰期出生的2亿多人口也相继步入老年期。家庭养老功能普遍弱化，必将唤起实行计划生育的庞大群体对社会保障的需求，其中社会养老和医疗保险需求更为迫切。如果不从制度上提供有力的保证，很有可能动摇人们执行计划生育政策的信念，放松生育行为的控制，导致低生育水平的反弹。这是现行计划生育利益导向所不能解决的问题，决定了计划生育利益导向转向社会保障供给的必然性。

1. 计划生育利益导向基本理念缺乏解除群众实行计划生育后顾之忧的设计和安排

我国从过去多年盲目生育到20世纪70年代初开始转向有计划地生育，又从80年代以后将计划生育作为一项基本国策，依靠社会制约实施人口数量控制，继而进入90年代，人们愈益感到当时生育政策与群众生育意愿存在一定差距，运用社会制约从外力作用于人们的生育选择和生育行为，这在社会生产力不发达，总体生活水平不高的特定社会条件下，对控制人口数量过快增长是奏效的，但很容易伴生负面效应，到头来使得计划生育工作路子越走越窄。为此，我国人口管理学界和计划生育实际部门，试图从内力作用上寻求人口数量控制的新突破口，提出计划生育利益导向的新举措。它的主旨是按照物质利益和精神利益的激励原则，对执行计划生育的家庭和个人给予扶持、优惠和帮助，使他们自觉地实行计划生

育。充分体现了我国实行计划生育根本宗旨是要切实维护广大人民群众的根本利益，把关心和解决群众实行计划生育过程中遇到的生产、生活、生育方面的实际困难和问题作为计划生育工作的必由之路，作为各级政府部门的重要职能和领导干部的任期目标责任制。事实上，在计划生育利益导向作用下，广大育龄人群通过获得物质利益和精神上的慰藉，大大激发了实行计划生育的积极性，缓解了计划生育工作的矛盾，党群、干群关系得以融洽，树立了我国计划生育的良好形象，人口过快增长的潜能有效遏制。全国妇女总和生育率由1990年的2.01下降到2001年的1.85左右，与政策生育率比较接近^①，就是最好的佐证。

但是，我们应该看到，现行计划生育利益导向基本理念确立是以人口数量控制为基点，旨在通过帮助群众解决实行计划生育实际困难和问题，而对于他们实行计划生育后的长远利益保障需求则缺乏系统而周密的考虑，也没有从制度上做出必要的设计和安排。目标人群对老有所养，病有所医等尚存疑虑。若不及时加以解决，不仅直接影响和阻碍计划生育工作深入，而且有可能引起群众对实行计划生育的抱怨情绪，甚至滋长社会不稳定因素。对此，我们必须有清醒的认识，并从政策上、组织上、制度上和措施上提供保证，是深化人口与计划生育管理改革的明智选择，才有希望达到理想的境地。

2. 计划生育利益导向制度供给与现今育龄人群社会保障需求比较法制化成份不足

过去的十多年，建设与社会主义市场经济体制相适应的人口控制机制，把计划生育工作与发展农村商品经济、与帮助农民勤劳致富奔小康、与建设文明幸福家庭相结合以及与扶贫开发相结合，充分利用社会主义物质利益和精神利益激励原则，使执行计划生育的家庭和个人得到实利，这是农村利用利益导向推进计划生育的主导机制，通常凭借各级政府职能部门的优势，运用一定的组织载体，积极培育发展农村生产力新的增长点，推进两个文明建设。

^①陶勃. 人口与计划生育法宣讲材料, 2003. 3.

诸如金融部门调拨扶贫开发周转金，财政支农周转金和农业发展专项贷款，且给予利息上的优惠；民政部门优先对实行计划生育的特困户安排扶贫、救济资金或项目；农业科技部门优先提供科学技术，无偿提供种子、树苗、农药、化肥、农具等生产资料；乡镇企业部门优先安排独生子女户劳动力进乡镇企业做工，并减少或免缴进厂保证金；财政部门在农税提留时对独生子女贫困户给予适当减免；乡镇基本建设办公室在划拨宅基地和发展户营经济用地等方面，优先为独生子女户办理有关手续，并给予适当照顾；综合部门制定有关政策规定，在企业招工，农村联产责任田承包、自留地、宅基地审批方面给予适当优惠，并减免义务工，统筹款和提留款，并给在乡镇、村办企业工作的独生子女父母加发退休金；教育部门对独生子女入托、上学给予照顾；卫生部门为育龄人群提供生殖健康优质服务 and 独生子女实行部分免费就医；宣传部门将实行计划生育纳入创先争优、评比文明家庭等社会活动，对绩优者颁发奖状和奖金，以资鼓励计划生育家庭和个人^①。这对提高计划生育家庭效益和社会效益都是很有裨益的，并且已被实践证明取得了前所未有的绩效。

值得研究的是，计划生育利益导向虽然在社会实践中逐步走向制度化、经常化的运行轨道，但在很大程度上是运用补偿手段对实行计划生育家庭和个人给予实利，仅是一种方法、一种举措。计划生育投入产出监管体系尚未建立，缺乏严格的经济核算，利益分配管理滞后，特别是农民发家致富后如何积极参加社会保险，有组织地对他们征缴社会保险费的工作没有跟上，甚至误导了不合理消费或助长奢侈浪费现象。可以认为，整个计划生育投入产出在很大程度上是粗放型的，过程管理法制化成份显得不足，这与我国人口控制目标任务实现的长期性和目标人群利益保障长远性需求不尽吻合。究其根本原因主要受传统经验管理模式的制约，经验管理不能代替农村现代化管理理论，也不能满足人口现代化需求。因此，推进计划生育利益导向改革，应当将之纳入建立和完善人口与计划生育法律体系，确立计划生育

利益给付的合法地位，将之与社会保障有机地衔接起来，明确受益者的权利与义务，作为一项法律规定推向全社会，理应是广大目标人群梦寐以求的愿望，也是人口与计划生育事业稳定、健康、持续发展的基本保证。

3. 计划生育利益导向运行规则按缩小现行生育政策与人们生育意愿差距的要求存有疑义

我国计划生育基本国策的广泛推行，人们已经普遍认识到实行计划生育的必要性。然而，对计划生育利益导向的理念基础和运行规则却并未达成必要的共识，反映在人口数量控制的指导思想和措施上，有人将人口再生产看作是纯粹受“效用最大化”或“风险最小化”理论支配的社会经济问题，认为只要制定了强有力的行政措施，加大人口再生产边际成本，就能解决“多生多育”的问题。虽然这在一定时期内缓决人口控制治标问题是有效的，人口出生率明显下降。但这是在社会经济发展水平还不能使人们生育行为自觉转变的情况下实现的。这种超前性的低生育水平是不稳定的。换言之，加大计划生育利益导向力度，推动农村经济发展，经济发展了，控制人口数量增长就有了可靠的物质条件，指导人们调节生育心态就有了主动权。但从人口问题的本质上讲，并非在短期内利益愈多愈有助于转变人们生育观念，社会制约越严越有利于人口数量控制。事实上，生育作为人的社会行为，又是精神行为，现实社会生活中人们生育选择与计划生育政策的矛盾，其实质是新与旧的生育观念，健康与不健康的生育心理，文明与不文明的生育控制方式对生育意愿和生育行为影响的反映。而消除这些影响乃至从根本上解决生育观念转变的问题，并非是单一的计划生育利益导向力所能及的，也不是物质利益所能全面替代的。这是因为计划生育利益导向属于经济基础范畴，而社会保障制度建设则是上层建筑领域，社会保障决定利益导向机制，利益导向机制反作用于社会保障。因此，积极推进计划生育利益导向向社会保障供给延伸，以制度建设为先

^① 四川省计划生育委员会. 人口与计划生育工作调研报告集, 1996. 112-114页.

导，以法制化管理为手段，树立以人为本的发展观，倡导科学、文明、进步的生育观念，逐步摆脱不良生育文化的影响和传统生育观念束缚，是实现人口数量控制治标与治本的统一，促使计划生育工作走向深层次、高效率的有力措施。

二、推进计划生育利益导向转向社会保障供给的实现途径

计划生育利益导向转向社会保障供给，并非取消利益导向，也不是对群众实行计划生育在利益给付方式上的简单变换，而是要加强计划生育投入，全面提高计划生育利益给付水平和效能。这就需要选择、有重点地对现行计划生育利益导向进行科学而合理的利益调整和运作设计。通过管理改革、制度创新和利益再分配，鼎力打造有利于人口与计划生育的社会保障新模式，使得目标人群的物质利益和精神利益更有保障，成为我国人口与计划生育事业发展中永恒的主题。这是一项涉及面广、政策性强、操作难度大的复杂的社会系统工程。一方面要研究与确定计划生育利益导向转什么、怎样转的问题，把立足点放在切实维护群众利益方面，走出一条实实在在的社会保障供给新路子。使新的制度和运行机制与群众实行计划生育需求变化相适应，利益保障程度与人口经济发展水平同步提高。

1. 确立计划生育利益给付制度在社会保障体系中的法律地位

近几年来，由于群众实行计划生育后的养老、医疗方面的实际困难开始突现出来，成为人们关注的热点问题之一。根据党中央、国务院2000年3月《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》精神，不少地区积极发展社会保障事业，研究转换计划生育资金投入，调整投入项目比例。建立以农村社会养老、医疗保险为主要内容的计划生育保险，劳动保障及其通过多种途径，采取优惠措施，为目标人群提供社会保障，集中地体现了帮、扶、促、带的功能，试图通过帮助他们勤劳致富来强化自我积累保障。虽然有了一定收效，但没有形成从根本上解除群众实行计划生育后

顾之忧的制度基础，计划生育社会保险制度建设缓慢，覆盖率极低。据抽样调查显示，享受独生子女父母养老保险的仅占5.3%，独生子女医疗保险参保率仅为1.4%^①。究其根本原因，这种利益导向机制把本来就属于实行计划生育目标人群的社会保障权利，以补偿式、分散状利益给付所取代，将享有社会保障权利与纳费义务相对应的职责排除在法律规范之外，铸成目标人群单一的利益求助。因此，尽快将计划生育投入和受益后的积累上升到国民社会保障体系，把向计划生育家庭和个人提供的各种优惠纳入社会福利制度，把计划生育的方针、政策、利益给付与目标人群社会保险用法律形式固定下来，成为我国综合治理人口问题的一个新途径。在目前我国社会保障法或社会保险法均未出台的情况下，从国情实际出发，由各地着手研究制定《计划生育社会保障条例》，待时机成熟后，纳入国家的《社会保障法》重要内容。加快人口与计划生育社会保障法制化管理进程，早日实现我国计划生育投入—人口数量有效控制—社会保障制度供给—人口、经济、社会可持续发展的良性循环。

2. 在对计划生育投入产出经济核算的基础上提取社会保障资金

计划生育利益导向是以计划生育投入产出为切入点，实行党政领导牵头、多部门参与、各方面支持，通过制定和落实一系列对计划生育户的优先、优惠、优待政策，加大政策帮扶力度，无偿投入、自然受益方式运行的。从其运作过程上看，主要是依附于政府组织、依靠地方财政支付，以单向投入产出，单一的行政管理手段实施的，对于产出效益的分配则缺乏严格的经济核算。这种无偿投入不讲产出效益合理分配与积累的方式与市场经济的运行规则是不相符的。值得研究的是，计划生育投入产出作为国民经济核算的重要组成部分，在当今市场经济活动中，也是政府统计的基本内容，在宏观经济分析、政策制定和宏观经济调控等方面具有广泛的应用。然而，建立计划生育社会保障供给制度，一个首要的问题是解决保障

^①周建芳. 全国计划生育生殖健康调查材料频数表, 2002. 11.

基金的来源,从计划生育投入产出的效益中提取适当比例资金作为保障基金,应该是必然的选择。因此,很有必要进行计划生育投入产出的经济核算,强化产出效益的分配管理,根据计划生育投入产出活动不断循环的过程特点,在其经济核算描述这个循环过程体系上应以年度为单位计算各个部门总投入和总产出,并依据各部门产出总量转入收入初次分配再分配时,根据净利润确定一定比例,纳入地方税统一征收,从中提取资金,转给社会保险管理部门,作为社会保险专项基金。通过适当渠道进入计划生育保险账户,这样逐年形成积累,提高目标人群的社会保险给付标准。

3. 采取分层分类分步走的原则保障目标人群实行计划生育需求

任何一种社会保障或制度保护都集中地体现了一定的意识形态社会结构和政治状况,保障一方面以向社会成员提供不同形式的劳动机会和方式,维护社会的生产关系,以适应社会发展需要;另一方面,它又以经济发展的相应阶段向社会成员提供基本生活保障方式,起到解决贫困、缓和不同阶层的矛盾、稳定社会秩序的作用。这是推进社会保障的根本出发点。计划生育利益导向转向社会保障供给也不例外,它不是一蹴而就的,而是要有一个逐步到位的过程。特别是在我国农村经济还相对落后、财力薄弱、地区之间差距甚大,社会阶层正处于剧烈变化之中和社会保障法制化不健全的情况下,在现阶段还不具备建立一元化的社会保障客观条件,采取多元制度安排作为过渡显然是必要的^[1]。具体地说,就是要建设有中国特色的计划生育社会保障体系,发挥多层次的社会保障作用^[2],坚持政府扶持与社会福利相结合、社会救助与社会保险并举。一是对实行计划生育的特困户仍然以补偿式、救助式的利益扶持,保障他们生产和生活的基本需要。二是面上的计划生育投入,更多的应是以“输血”方式,达到“造血”的功能,进而走向“献血”轨道。亦即引导目标人群恪尽社会保险的纳费义务;三是将计划生育的生育、医疗、养老等系列保险分别纳入农村社会养老、合作医疗保险,应按统一模式运作:(1)个人

缴费为主、集体补助为辅、国家给予政策扶持;(2)建立个人账户、个人缴费和集体补助全部记在个人名下,青年农民进入婚育期后按计划生育保险对待,不执行计划生育者不享受保险补贴;(3)实行基金预算、储备积累、保值增值、保障目标人群基本生活;(4)农村各类人员(包括各镇企业职工)参加统一的社会保险;(5)基金投资与管理应由地(市)政府部门统一组织实施。

4. 在农村社会养老保险中体现独生子女父母养老保障待遇的优越性

不同经济类型农村地区的社会养老保险进展和保险水平差别很大,90年代后期是按每人每月缴纳2元~20元的保险费标准征收的,经测算,如果一次性缴费100元,对于现在20岁的人来说到60岁开始领取养老金时,每月只能领取104元,对于现在40岁的人来说,每月只能领取11元^[3],照此解决养老问题是不实际的。近年来,许多地区探索新的实施办法,很有新意,值得推广。笔者通过对南京市农村基本养老保险制度改革情况调查获悉。他们开展“每天缴纳一元钱,为了养老有保险”的活动。具体做法如下:

一是参加农保的对象:(1)未进入机关事业单位、企业单位工作的年满20周岁起至男性满60周岁、女性满55周岁、具有本市户籍的农民。(2)本市户籍的农村个体工商户业主及其从业人员。(3)在本市农村范围内各类企业中,目前暂未参加企业职工养老保险的大年龄农民职工,经批准可参加农村基本养老保险。这三种参保对象包括征用土地后农转非和小城镇户口的人员。

二是缴费基数、缴费比例和出资比例:2002年缴费基数为350元/月,比例为25%,年缴纳养老保险费1050元。其中:农民个人缴纳420元,市、镇二级财政补贴630元;企业大年龄职工的养老保险费由企业和职工分别按18%和7%承担(企业年承担756元、职工个人承担294元);个体工商户业主及其从业人员的养老保险费分别按15%和10%承担(业主年承担630元、从业人员承担420元)。

三是缴纳保险费的时间和(下转第21页)

95.4%的农业人口从事种植业,仅有4.6%的农业人口从事林、牧、渔业。西部地区可利用的荒山、丘陵、草原、可供养殖的淡水水面等面积很大,农业人口高度密集在种植业不仅浪费了丰富的自然资源和劳动力资源,而且也制约了农业的全面发展,同时也影响农业劳动生产率的提高;二是从事第二产业人口比重低。2000年西部地区从事工业、建筑业人口比重占从业人口的9.43%,比中东部的11.79%和26.39%,分别低2.36和16.96个百分点。第二产业人口比重低,折射出工业化水平还相对落后。工业化是一个国家或地区社会经济发展的重要标志。只有实现工业化,才能推进城镇化、现代化的进程。因此,今后西部地区应遵循经济发展规律,加快提升农业产业化,积极推进工业化进程,增强综合经济实力,改善经济落后面貌;三是交通、邮电通讯业人口比重低。2000年从事交通运输、邮电通讯业有398万人,占在业人口总数的2.08%。交通运输、邮电通讯业是长期影响西部社会经济发展的瓶颈,理应进行必要的人、财、物投入。只有大

力发展,加强基础设施建设,才能克服西部地处内陆交通不便、信息闭塞等不利因素,从而适应改革开放的需要;四是国家机关工作人员膨胀。2000年,在国家机关、党政机关和社会团体工作的人员为391万人,占在业人口的2.06%,与1982年的211万人相比,增长了85.31%,比重上升了0.64个百分点。国家机关、政党机关和社会团体增长快,人员比重升高,其弊端是机关重叠,人浮于事,影响办事效率,加重财政负担;五是科学研究和综合技术服务事业人员比重低。西部地区从事科学研究和综合技术服务事业人数仅有34.7万人,占在业人口的0.18%。科研部门人员少,不能承担起科学技术是第一生产力的重任,又如何完成利用科技创新能力,支撑西部大开发的使命?因此,今后要大力加强科技队伍建设,只有科技的不断振兴,才能为西部大开发提供不竭的动力。

[责任编辑 黄荣清]

(上接第26页)方式:农村基本养老保险以村为单位组织实施,农民每年可分两次到户籍所在村缴纳本人应该负担的养老保险费,并由村统一汇总后在每年的6月25日、12月25日之前把收到的养老保险费缴到所在镇的保险经办机构,并办理有关保险手续;企业和个体工商户直接到所在镇的经办机构办理保险业务。

四是享受养老金待遇:(1)基础养老金:男性满60周岁以上、女性满55周岁以上,每月领取100元;70周岁以上的老人,每月领取130元;(2)个人账户养老金,每年缴纳的养老保险费(含市、镇二级补助)按11%记入个人账户,加一年期定期存款利息(复利计算),累计储存额除以120。(3)基础养老金加个人养老金按缴费期满5年、10年、15年计算,分别可领取养老金134元、177元、234元。

据此,建议各地根据经济发展水平和农民收入情况借鉴上述做法,在保险费率上作适当调整,对计划生育目标人群实行养老保险补贴政策,经费来源由地方税务部门征收的计划生育投入、产出效益税和上缴财政的“社会抚养费”中列支。在经济欠发达地区,可采取分步走的办法,优先对独生子女父母办理社会养老保险,并将前述两款项作为弥补乡镇对计划生育保险的补贴缺口,以充分体现实行计划生育的优越性。

参考文献:

- [1] 甌爱琪,陈善义.浅谈加入WTO对我国社会保障制度改革的影响.经济师,2002,(9).
- [2] 林义主编.社会保险.北京:中国金融出版社,2003.
- [3] 乔晓春.关于我国农村的社会养老保险问题的分析.人口研究,1998,(3).

[责任编辑 王树新]