

计划生育家庭对优先优惠公共政策的需求分析 ——以上海321个样本为例

程名望, 周向红, 潘

(同济大学 经济与管理学院, 上海 200092)

摘要: 本文应用田野调查和个案访谈的方法, 研究了上海市计划生育家庭对优先优惠享有公共政策的现状和存在的问题, 并在此基础上提出了一系列政策性建议。

关键词: 计划生育; 优先优惠; 公共政策; 需求

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2009)02-0029-04

一、问题的提出

中国是人口大国, 人口是我国丰富的资源, 但过多的人口同经济社会发展、资源利用和环境保护存在着明显的矛盾, 是制约经济社会发展和人民生活水平提高的重要因素^[1]。为了使人口增长同经济社会发展、资源利用和环境保护协调发展, 实现持续经济增长和可持续发展, 不断提高人民生活质量, 中国政府在大力发展经济的同时, 把实行计划生育、控制人口数量、提高人口素质确定为一项基本国策, 并在宪法中做出了明确规定, 确立了计划生育工作在中国经济和社会发展全局中的重要地位^[2]。

作为中国第一大城市, 随着计划生育基本国策的实施, 上海越来越多的家庭成为计划生育家庭, 甚至是两代计划生育家庭。这些家庭长期以来为人口、社会经济和资源环境的可持续发展做出了牺牲和贡献。与非独生子女家庭相比, 计划生育家庭面临着诸如子女伤残、家庭养老等突出的社会问题。这反映了现有计划生育政策的负面效应和不足之处。在新的历史条件下, 上海市迫切需要在总结以往经验的基础上, 立足上海市情, 通过理性分析和经验借鉴, 建立一套符合上海实际的计划生育家庭优先优惠享受的公共政策体系, 解决现有计划生育政策的不足之处, 进一步完善上海市的计划生育政策体系。本文从计生家庭微观个体行为的角度, 应用一手调查资料, 对上海市计划生育家庭对优先优惠公共政策的需求问题进行了调查分析, 并给出了政策性建议。

二、样本情况与分布特征

样本调查是在上海市人民政府政策研究室的支持下, 由街道办事处的计生干部采取随机发放问卷的方式进行的。调查在上海市的闸北区、嘉定区、卢湾区、普陀区、宝山区、长宁区、杨浦区、闵行区、虹口区、浦东区、静安区、徐汇区等共12区同时进行, 共获取有效调查问卷321

收稿日期: 2008-10-14

基金项目: 教育部“十一五”规划青年课题(EAA080254); 上海市社科规划青年课题(2008EJB007)。

作者简介: 程名望(1975-), 山东东明人, 同济大学经济与管理学院讲师, 管理学博士, 研究方向为社会人力资源管理和宏观经济与社会政策分析。

份。从统计结果看, 样本的最大年龄为 57 岁, 最小为 24 岁, 平均年龄为 43.35 岁。其中男性占 17.45%, 女性占 82.55%。从教育程度看, 样本的最高学历为“本科”, 最低学历为“初中”, 平均受教育时间为 11.72 年。其中女性平均为 11.56 年, 男性平均为 12.49 年, 男性受教育年限明显大于女性。其中, 受教育时间发布最集中的为高中或中专段, 达 52.89%, 其次为大专段, 为 12.39%, 初中段只有 6.63%。年龄和受教育年限的整体分布均呈正态偏高型, 具备完好的统计学特征, 说明了调查样本的有效性。调查样本的个人特征分析见表 1。

表 1 样本的年龄、性别及文化特征分布

%

性别及年龄	样本年龄 (岁)				
	24~ 30	31~ 40	41~ 50	51 及以上	
女性	初中	0.00	0.00	1.01	2.02
	高中或中专	2.02	2.02	30.30	20.20
	大专	4.04	7.07	13.13	3.03
	本科	6.06	5.05	4.04	0.00
	小计	12.12	14.14	48.48	25.25
男性	初中	0.00	0.00	0.00	5.88
	高中或中专	0.00	5.88	17.65	23.53
	大专	5.88	23.53	5.88	0.00
	本科	0.00	0.00	5.88	5.88
	小计	5.88	29.41	29.41	35.29
合计	9.01	21.78	38.94	30.27	

资料来源: 2007 年上海市政府政策研究室田野调查问卷。

三、个体特征及其对优先优惠公共政策需求的反应

任何的社会政策和措施, 既要考虑其正义性和严谨性, 还要考虑其合理性和人性化。对于针对计划生育家庭的优先优惠公共政策, 不同特征的个体和家庭, 其反响也会有所差异, 而考虑这些差异, 是制定更合理更人性化的公共政策所必需的。这里考虑年龄、性别、文化、收入水平和区域五个因素, 选择“对上海市计划生育家庭的优先优惠公共政策的需求意愿”和“对上海市计划生育家庭的优先优惠公共政策的需求内容”^①两个核心指标来进行分析。

1. 年龄差异

如表 2 所示, 随着年龄的增长, 调查样本对优先优惠计生公共政策的需求越强烈, 特别是 51 岁及以上的人员, 其需求高达 89.07%。而由于年龄的差异, 样本对于优先优惠计生公共政策的需求内容和类型也有差异, 除了所有的年龄组都十分关注社会保障外, 30 岁以下的年轻人和 50 岁及以上的人员最关注物质奖励和救助, 而 31~ 40 岁以及 41~ 50 岁两个年龄组都更关注“子女教育”。

表 2 年龄差异与优先优惠计生公共政策需求

%

公共政策内容与类型	24~ 30 岁	31~ 40 岁	41~ 50 岁	51 岁以上
对优先优惠政策的需求	78.34	77.78	88.31	89.07
物质奖励和救助	52.98	50.33	49.54	52.76
就业机会	38.34	36.45	37.67	35.21
子女教育	47.34	53.21	52.06	42.54
社会保障	83.21	84.34	87.33	88.67

2. 性别差异

如表 3 所示, 女性对于优先优惠计生公共政策的需求较男性要强烈 (高出 1.55 个百分点)。在优先优惠计生公共政策的需求内容上, 男女样本组最关注的都是社会保障。对于物质奖励和救助和子女教育, 女性都比男性敏感, 而在就业机会上, 男性较女性更敏感。

^① 根据所设计的调查问卷, “对上海市计划生育家庭的优先优惠公共政策的需求内容”共有四项, 分别是“物质奖励和救助”、“子女教育”、“就业机会”和“社会保障”。

表3 性别、区域差异与优先优惠计生公共政策需求

%

公共政策内容与类型	性别		区域	
	男	女	市区	市郊
对优先优惠政策的需求	87.21	88.76	88.32	88.97
物质奖励和救助	50.01	50.77	50.12	51.98
就业机会	37.87	36.97	38.22	36.43
子女教育	50.87	52.33	53.11	50.87
社会保障	87.02	87.67	87.32	88.75

3. 文化差异

如表4所示,随着受教育水平的提高,调查样本对优先优惠计生公共政策的需求有所减弱。最高的本科组比最低的初中组低出7.12个百分点。而由于学历差异,样本对于优先优惠计生公共政策的需求内容和类型也有差异,除了所有的学历组都十分关注社会保障外,初中组最关注物质奖励和救助,大专组和大学组更关注子女教育,而高中或中专组则物质奖励和救助与子女教育并重。

表4 文化差异与优先优惠计生公共政策需求

%

公共政策内容与类型	初中	高中或中专	大专	本科
对优先优惠政策的需求	88.34	87.21	88.91	81.22
物质奖励和救助	53.22	51.23	48.18	45.11
就业机会	38.98	38.65	36.21	32.32
子女教育	47.89	52.21	51.34	52.23
社会保障	88.21	87.32	86.23	84.67

4. 收入差异

如表5所示,随着家庭月均收入水平的提高,调查样本对优先优惠计生公共政策的需求持续降低,最高的3000元以下组和最高的9000元以上组相差16.56个百分点。而由于收入水平的差异,样本对于优先优惠计生公共政策的需求内容和类型也有差异,除了所有的样本组都十分关注社会保障外,3000元以下组最关注物质奖励和救助,6000~9000元和9000元以上两个组更关注子女教育,而3000~6000元组则是物质奖励和救助与子女教育并重。

表5 文化差异与优先优惠计生公共政策需求

%

公共政策内容与类型	3000元以下	3000~6000元	6000~9000元	9000元以上
对优先优惠政策的需求	89.01	87.11	86.54	72.45
物质奖励和救助	55.45	51.01	47.32	41.01
就业机会	38.23	38.97	36.43	31.43
子女教育	47.56	51.33	51.45	53.35
社会保障	89.03	88.31	85.76	82.11

5. 区域差异

如表3所示,市郊对于优先优惠计生公共政策的需求较市区要强烈(高出0.65个百分点)。在优先优惠计生公共政策的需求内容方面,市郊和市区样本组最关注的都是社会保障,对于物质奖励和救助,市郊比市区敏感,而在子女教育和就业机会方面,市区则比市郊更敏感。

四、结论与评述

上文的分析表明,性别、年龄、文化程度、区域、收入水平等因素的差异,会使得计生家庭和个人对优先优惠政策的需求和满足程度有所差异。反映这种差异,制定具体和灵活的优先优惠计生政策,将增加计生工作的实际效果。由于女性、学历较低者、市郊计生家庭、年纪大者、收入水平较低者是相对弱势的计生群体,其对优先优惠计生政策也比较敏感。因此,优先优惠的计生政策应该向这些群体倾斜,以增加社会的“帕累托最优”水平。以性别为例,对于女性,每月的固定计生奖励可以定在60元,比男性多10元。对于弱势的计划生育特困家庭,则要制定和实行更加优先优惠的政策^[3]。建议由市政府下发救助贫困计划生育家庭的指导性意见,建立领导组

织、计生、财政、民政、农业、劳动保障、教育、卫生等相关部门参加，建立“政府启动、部门联动”的工作机制，使救助活动制度化、规范化。一是建立计划生育公益金。资金主要由各级财政按一定比例投入，同时吸收社会捐助和中国人口福利基金会的支持，由计生部门统一管理和发放，财政部门负责监督。例如，把独生子女伤残或死亡家庭、计生手术后遗症患者家庭等列为公益金倾斜的重点，由市政府统一确定需要照顾的具体对象，对符合条件的子女伤残、死亡的计划生育家庭，可以在现有一次性救助政策的基础上，增加持续性的制度支持，每月分别给予固定的补助。二是将此项工作纳入民政部门的社会救济范畴，由计划生育部门调查掌握贫困家庭情况，提供给民政部门，由民政部门对计划生育贫困家庭给予优先扶助或加大扶助力度。三是对计划生育贫困家庭中尚未享受“低保”的家庭，建议全部纳入最低生活保障范围，做到应保尽保，在条件可能时，把计划生育贫困家庭作为独立的人群，提高其最低生活保障标准^[4]。

参考文献:

- [1] 佟新. 人口社会学 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2000
- [2] 高文力, 王谦, 李伯华. “农村部分计划生育家庭奖励扶助制度”试点地区群众认知情况调查概述 [J]. 人口与计划生育, 2005, (6): 19-21.
- [3] 贺巧知. 计划生育与家庭养老的经济供养能力 [J]. 人口与经济, 2003, (5): 27-31.
- [4] 张运聚, 张新萍. 建立计划生育利益导向的做法与思考 [J]. 人口与计划生育, 2004, (6): 19-21.

[责任编辑 王树新]

(上接第25页)

3. 加大资金投入，提高发放标准，增强计划生育利益导向机制的实效。建立以财政投入为主、社会化筹集为辅的多渠道资金筹集渠道，逐步提高奖扶标准，扩大覆盖面，不断增强利益导向机制的激励功效。当前，无论是国家的人口计生法或是省的人口计生条例，都把对计生户的奖励授权给地方，经费主要是由基层承担，中央和省级财政几乎没有支出，这不尽合理。省、市政策中有些优惠政策没有专项资金投入，地方财政又无力解决，对计生家庭的奖励，财政支出应当分级负担，高一级的政府财政应多承担；应该把计划生育各种奖励扶助资金纳入国家财政预算，以解决贫困地区资金不足的难题；要把社会抚养费纳入财政管理后划拨到计划生育部门统一管理，作为专项资金用于计划生育家庭父母的奖励或养老保险；要加大对计划生育转移支付力度。这种以国家政策支撑的宏观调控利益导向机制的建立，有利于从根本上解决贫困地区因财政缺少资金而不能落实计划生育奖励的问题，最终达到稳定低生育水平，实现全面建设农村小康社会的目的，真正让计划生育家庭享受到改革开放、经

济社会发展的成果，应建立定期评估、标准调整机制，使计划生育奖励金随着经济发展而“水涨船高”，以保持政策导向的有效性。

4. 探索创新，建立健全计划生育养老保障机制。实行计划生育社会保障的最终目的是解决计划生育家庭成员的教育、医疗、养老等问题，其关键是养老问题。一是提高养老保险标准。我们要提高独生子女父母奖励金标准，并作为养老储蓄，还可以将主动放弃再生育奖励金纳入养老保险，同时落实两女家庭补充养老保险制度；二是建立以居家养老为基础、社区服务为依托、机构照料为补充的养老服务体系，送服务上门。逐步建立农村老年人集体供养制度，政府制定鼓励政策，引导社会力量开设养老院、托老所、老年娱乐场所等老年性服务机构，为老年人提供集中服务，其生活和服务费用由集体和个人共同承担。

参考文献:

- [1] 陈平. 计划生育利益导向机制实践与思考——以阳江市为例 [J]. 南方人口, 2006, (4): 4-6.
- [2] 何华武, 陈国平. 建立和完善计划生育利益导向机制的实践与思考 [J]. 人口与经济, 2008, (4): 21-23.

[责任编辑 王树新]