

调查报告

对当前农村计生养老保险 若干问题的调查

谢 诚 陈善文

农村计划生育养老保险,目前在全国和我们湖南省都已较普遍地开展起来。对于此项工作,我们在实践中作了些调查研究,感到有些问题要有个明确认识,才能使这一保险事业持续健康地向前发展。本文在调查的基础上,拟就这一险种的投保对象、公助保费的经常可靠来源、有无充分的可行性及由谁来与计生部门合办等问题,提出粗浅看法就教于同仁。

一、养老对象范围宜适当放宽

农村计划生育养老金保险的对象,一般都是独生子女父母和两女结扎夫妇。群众在对此普遍赞成的同时,也认为,这两种主要对象在保费的公助上应有所区别,此外,以下几种人也应列入对象范围。

(1)过去曾超生多胎但已交过超生费并作了结扎,结扎后,因孩子死亡身边无存活子女者,和只存活一女、二女、一男者。给这类人投保养老,并给予适当公助,有利于计划生育,并能收到得民心的良好社会效益。

(2)虽未结扎但合乎计划生育要求而且有后顾之忧的夫妇。据调查,各地都有一些终身不婚者、终身不育不带养孩子者和终身不育只带养一女孩子者。对这类人投保养老,并予适当公助,群众会觉得党和政府做事合情合理,同样会收到好的社会效果。

(3)多孩纯女结扎户、二女因病不能结扎户、未扎二女户、终身不育只带养一男孩子户和一男一女结扎户。对这类人可发动他们全额自费投保养老。保险公司对他们也应同对待其他几类人一样,在险种上给予方便和优待。

除此之外,群众中有一种意见认为,对独生子女父母的养老保险,保费是否公助应当区别对待。大多数群众认为,对独女父母和两女结扎夫妇,都应为之投保养老,并在保费上予以优厚公助。对于独子父母,虽也应该为之投保养老,享受保险公司对这一险种

的各种优待,增加一层养老保障,但保费是否公助,则应区别不同情况。独男结扎父母,在计划生育中曾起了积极带头作用,且存在着成为孤户的风险,为之投保养老并予优厚公助,是完全应该的。未结扎而领了独生子女证的独生子父母,也有两种情况。第一种,一直领了每年60元的独生子女保健费的父母,他们应该先为此独生子保少儿两全险,期满后再将所退保费转作其父母的养老保险保费,不必另予公助。第二种,领了独生子女证但未领过独生子女保健费的父母,则应给予适当公助并为之进行养老保险。对未领独生子女证的一男户,则在自愿和保证不再生的原则下,让其全额自费投保,使之多一层养老保障,以增加其不再生的制约力。总之,农村干部和群众一般认为,给独生子父母办养老保险,属锦上添花,而非雪中送炭,故这类人应该自费投保,集体则不必给予公助。至于少数富裕乡村,和计划生育工作先进、一孩生育较普遍的乡村,当然也可实行对独生子女父母和两女结扎夫妇同等公助的原则。

二、筹集公助保费须在乡统筹费中占一席之地

农村计划生育养老金保险事业要能健康持续发展,关键在于投保资金要有经常性的可靠来源,特别是保费的公助部分要有切实保证。而从乡(镇)统筹费中开支一部分用于计划生育养老金保险,则是公助保费重要的经常性来源之一,必须依法力争在乡统筹费中占有一席之地。理由很多,主要有以下几点:

(1)它是合理合法的。1990年2月国务院《关于切实减轻农民负担的通知》(国发[1990]12号),和今年国务院《农民劳务和费用负担管理条例》,都规定在一般不超过上一年农民人均纯收入的5%的村提留和乡(镇)统筹费中,乡(镇)统筹有五大使用项目,

用于计划生育列在第二位,故乡统筹费必须划出一定比例用于计划生育。而在这项用于计划生育的资金中,又须以一定比例用于计划生育保险事业。然而,我们许多计划生育干部至今并不知道更谈不上运用此项合法权利。这种状况,必须得到改变。

(2)这是一笔为数不小的资金。据我们在衡阳市辖县的10个典型乡镇的调查,截至1991年底止,该10个乡镇已为计划生育户办理养老金保险637户,共交保费251800元。保费中公助部分占78.6%。在公助保费中,从乡镇统筹费开支的占48.4%。又如益阳地区的沅江市,在落实《关于农民承担费用和劳务管理条例》的实施意见中,明确规定集体提留和乡(镇)统筹费分别占上年农民人均纯收入的1.5%,其中乡(镇)统筹费中要有15%的经费用于计划生育。这样,全市从乡(镇)统筹经费中共拿出57万元作为计生养老保险费。从湖南全省来说,1990年至1992年,全省农民人均纯收入分别为545元、688元和740元。如以年人均700元的水平来估算90年代今后各年,5%的乡统筹费和村提留就是人均35元。计划生育如用其十分之一就是人均3.5元。在3.5元中以1元用于计划生育养老金保险的公助保费,10000农业人口的乡一年就是10000元。如重点对象每人公助200—300元,就可公助33—50人投保养老。这意味着既可解决当年的两女结扎者的养老金保险公助保费,还可解决一部分历年积累下来的重点对象的养老金保险公助保费问题。(下面将详细论述)

(3)计划外生育费和罚款在近期内虽也是公助保费的大头,但不能作为较长久的主要来源。应看到,由于计划生育工作的深入和思想教育工作的扎实开展,计划外生育费和罚款的发展趋势是越来越少,使计划生育率必将大为提高,相应地,多孩率将大为降低。湖南近年来的多孩率在10%上下,90年代今后各年要求控制在3%以内,再则,计划外生育费和罚款主要用于其它用途,用于计生养老保险的至多只占其中的20—30%。

当然,县乡财政对计生养老的专项拨款,乡村集体经济收入的资助和计生协会办经济实体所获利润给予的资助等等,也都是公助保费的重要来源。这些筹款渠道必须广为开辟。而计划生育养老金保险对象本人必须或多或少自出一部分保费,也是使此项保险事业能持续健康发展的重要因素之一。

三、计生养老保险的实行有充分的可行性

经过调查研究,我们认为此项保险是切实可行

的。理由如下:

(1)历年积累下来的重点对象人数,一般占全乡农业人口的15%左右。例如我们在湖南益阳地区11个典型乡(镇)所作的调查,1990年末这11个乡镇共有农业人口223001人,其中一女结扎者35人(每户只计女方1人,下同),二女结扎者1768人,结扎后存活一女者76人,扎后存活二女者1042人,扎后无存活孩者6人,不孕不带养者27人,终身不婚者225人,一男结扎者54人,以上八种对象共3233人,占该11个乡镇当年农业人口223001人的14.5%。这些都是应按不同比例给予保费适当公助的。

另外,该11个乡镇历年积累下来的一般对象人数,约占其农业人口的23%。数据如下:多孩纯女结扎者854人,二女因病不能结扎者254人,二女未扎者299人,一男未扎者3563人,不孕带养一孩者175人。以上五种对象共5145人,占1990年末农业人口223001人的23.1%。对于这些人,是发动他们不再生育,而且自费投保养老,以增强计划生育的制约力。这样的人可以有多少保多少,与公助保费的筹集没有多大关系。

(2)今后每年新出现的重点对象人数一般占全乡农业人口的3%左右。今后每年新出现的对象,与公助保费的估算有关的主要是两女结扎者。湖南省的人口出生率,1991年和1992年分别为20.47%和16.7%,今后两三年争取稳定在15%左右。我们所作的典型调查,1989年和1990年的出生率,衡阳市辖县的10个乡镇分别为18.5%和20.14%;益阳地区11个乡镇分别为18.8%和18.1%。对90年代今后各年的平均出生率预计为20%来估算两女结扎者人数,比较留有余地。就一个农业人口为10000人的乡来说,出生率为20%,则每年出生婴儿将为200个。一孩率通常是60%,即200个中有120个属一孩,而其中有一半是女婴,即60人。这60个女婴的母亲到间隔期满后安排生二胎,其二孩中将有30个仍是女婴。这样,做好工作,每年就共有两女结扎者30人需要公助投保养老,占全乡农业人口的3%。

(3)在万人乡中,今年每年新出现的30个两女结扎者投保养老时,如每人公助保费200~300元,则共需6000~9000元。此款可以从每年征收的计划外生育费和罚款中用20—30%解决。在我们调查的衡阳市10个乡镇中,1989年和1990年的多孩率分别为9.51%和7.88%;同期益阳地区11个乡镇则分别为12.1%和6.7%。90年代今后各年可能降至

5%以内。如能按省里的要求降到3%，则每年200个婴儿中有6个是多胎孩子。按《湖南省计划生育条例》规定，超生一个孩子的，对夫妻双方征收计划外生育费，农民按本村上年度人均纯收入加倍征收。继续超生的夫妻，按超生第一个孩子征收的金额加倍征收。据此，多胎是一超再超，以近年我省农民人均纯收入一般为700元计算，每一对多孩夫妇应征收计划外生育费5600元。 $[(700\text{元} \times 2\text{倍} \times 2\text{人}) \times 2\text{倍} = 5600\text{元}]$ 6户共为33600元。用其20—30%于公助保费则为6720~10080元。上述每年两女结扎者30人投保养老所需公助保费6000~9000元，仅此一项来源就可解决。

(4)历年积累下来的重点对象所需公助保费，从乡统筹费中用于计划生育的款项中开支一部分，即可于三、五年内全部解决。以我们调查的益阳地区11个乡镇为例，占其农业人口14.5%的3233个重点对象，若平均每人公助200—300元，则共需646600~969900元。这11个乡镇1990年来共有农业人口223001人。若按上述在乡统筹费中用于计划生育的人均3.5元中，以人均1元用于计划生育养老保险公助保费，则每年可有223001元，三年可有669003元，五年可有1115005元。故三至五年内可分期分批为这些人全部办好养老金保险。

由此可见，在目前的三、五年内，既解决当年问题，又解决遗留问题，用计划外生育费的20~30%和乡统筹费的人均1元，就可解决公助保费问题，且不会加重农民负担。此后虽计划外生育费减少，但只需为当年新出现的重点对象投保，以乡统筹费的人均1元就够用了。更何况还有县乡财政拨款、乡村集体经济收入和计生协创办的经济实体等等多方面的资助。至于被保人自己应出的那部分，一般是一次性交纳200—400元。随着农村经济的日益发展，做好宣传发动工作，农民是会交得起且将乐意为之的。

四、按社会主义市场经济原则选择保险机构

农村计划生育养老保险，经过1985年以来各方的共同努力，现已在全国呈现蓬勃发展之势。近两年来出现了一个新问题，即民政部门要在农村给全体农民办理养老金社会保险，这与保险公司同计划生育部门已合办起来的农村计划生育养老金保险之间的关系，究竟如何处理为好，很有必要探索出妥善的解决办法。对这问题，我们经过调查研究后，觉得应从有利于社会经济发展和计划生育工作开展的原则出发，对计划生育户的养老金保险，以由计划生育部

门选择合作对象为宜。具体来说有以下几点：

(1)保险公司与计生部门合办农村计生养老保险在全国已有8年之久，共同打下了良好基础。而且其所开展的是计划生育系列保险，从这个体系中割裂出某一险种而形成多头办理，是否合适是很值得研究的。到1992年上半年止，全国参加计划生育系列保险的已达2600万人份，金额17亿元，全国人均1.5元。在起步稍晚一点的我湖南省，到1992年底，全省计划生育系列保险的投保费总额已达8559万多元，其中参加计划生育养老金保险的有15万多人，投保金额为3791万多元；参加独生子女及少儿两全保险的有51万多人，投保金额4042万多元；参加计生专干意外险、母婴平安险、少儿后备年金险、计生手术平安险、计生专干养老金等新险种的投保金额为725万多元。现在计划生育保险已在全省城乡普遍开展起来，并充分显示出了对计划生育工作的强大推动力。

(2)农村计划生育养老金保险有其不同于一般养老保险的特点，应按社会主义市场经济原则办事，由计划生育部门在有关保险机构中选择合作对象。其一，农村计生养老保险有许多比一般养老保险不同的优惠。例如：交一人的保费，可夫妇两人都享受，一方先死，另一方可继续享受养老金至死。投保夫妇都未领足10年养老金就死亡了的，其子女或法定继承人可代为领足十年。以计息年复利率8.8%作为保底利率。投保时所交保费本金(公助和自出两部分的合计数)，在投保户夫妇双方死亡时，各返回一半作为安葬费。投保户夫妇双方均未到领取养老金年龄就死亡者，保险公司应将其投保费(公助与自出的合计数)本金和形成的利息全部理赔，保险责任才能终止，等等。把实行计划生育者与没有实行甚至违反计划生育者在养老保险上同等待遇是不公平的。无论哪个部门来与计生部门合作办计生养老保险，上述优惠待遇都应保证。其二，农村计生养老保险需要计生部门付出一定的人力、物力和财力来密切配合才搞得起来。公助保费从计划外生育费和乡统筹开支的占很大比重。发动保户投保是与发动保户结扎结合起来由计生工作队伍去做的。办理计生养老保险的复杂手续基本上由计生专干或计生协会的人员来代办的。没有计生部门下大力配合来抓，这项保险是搞不起来的。其三，计生养老保险有很大的急迫性，是一项雪中送炭，解燃眉之急的工作。两女结扎户常常是要替她办了养老保险才肯上(下转第53页)

生劣育行为,人们将更加关心子女的质量。从而控制人口增长的难度将变小。其次,经济体制改革亦将改变我国人口控制机制本身。我国传统的计划生育管理体制是与传统的计划经济体制有着很强的共谐性的。在计划经济体制下,政府作为全社会的权力中心,无可争议地成为全社会资源配置的主体。从而,政府对人口的行政控制便带有较强的强制性质和较多的经济内容。尽管家庭生育目标与政府的生育目标存在较大的冲突,计划生育工作难度较大,然而,政府凭借手中绝对的资源配置权力,可以强有力地调控人们的生育行为。此时,计划生育管理体制基本上是纯粹的单一的政府主体机制,计划生育只包含很少的家庭自觉生育计划成分。随着经济体制市场化取向的改革走向深入,资源配置主体将泛化和多元化,政府既不再拥有绝对的调节人口再生产的权力,也不再拥有完全的调节人口再生产的责任和义务。作为资源配置的主体和经济活动的基本单位,家庭开始拥有一

定的控制生育的权力,同时也必须承担生育行为引起的风险和义务。在市场经济体制下,政府和家庭的利益的一致性增强,从而在生育目标上的分歧也大大缩小。在这种情况下,政府依靠单纯的行政手段调控家庭生育行为的能力将有所削弱,而通过间接的经济手段来诱导人口再生产的能力则有所增强。在计划生育管理机制中,家庭自觉参与的成分将趋于增加,新型的计划生育模式将是“计划生育+家庭计划”这么一种复合模式。当然,经济体制转轨将有一个较长的过程,在这个过程中也不能排除出现某种曲折的可能性;同时,新旧两种体制在运行中的摩擦也不可避免,因此,在一定时期内,经济体制改革也有可能增加我国人口控制的难度,给我国计划生育工作带来一些新情况、新问题。对此,我们也不能掉以轻心。

(作者工作单位:中国人民大学人口研究所)

(上接第60页)手术台的。计划生育又是一项具有“一票否决权”的硬任务,为之服务的配套措施不能紧紧跟上就会误事。临时来建机构、搭班子,试点摸索经验,草拟各种章程办法,来配合计生部门搞,那是赶不上计生工作需要的。所以,我们认为,计划生育部门按照社会主义市场经济原则,选择能与其迅速密切配合的保险机构来与之共同办理此项保险,是出于工作需要,是有充足理由的。

(3)区别已办和未办地区,划定分工领域,让保险公司的农村计生养老保险与民政部门的农村社会养老保险并行不悖,先试验一段时间。在地区上,民政部门可先到保险公司尚未去办理计生养老保险的县、乡、村去试办。在已由保险公司与计生部门合办了计生养老保险的乡村,民政部门则只办理非计划生育户的养老金保险;计划生育户的养老金保险仍由保险公司与计生部门合办。这样,全体农民都参加养老保险的目的同样可以达到。

(4)经过一段在不同地区和领域各自施展所长办理养老金保险事业之后,如果事实证明民政部门办理的养老金保险在专业队伍、管理制度、保费增值和养老金兑现的可靠性等等方面,都比保险公司搞得有过之无不及,则在保证对计划生育户的优惠待遇不削弱的前提下,往后的农村计划生育户养老金保险改由民政部门与计划生育部门合办,使全体农民的养老金保险统一归口办理。但过去已由保险公司办理了的那些被保户仍继续由保险公司承保养老,不移交民政部门,以免造成混乱。

上述诸问题,如能在思想上进一步明确,在办法上早日妥善解决,则农村计划生育养老金保险事业必将又上一个新台阶,对计划生育工作起到更大的促进作用。

(作者工作单位:谢 诚 湖南益阳地区计生委
陈善文 湖南衡阳市计生委)