

# 中国计划生育保险的发展与出路

王树新

**摘要** 作者详细地介绍了中国计划生育系列保险的创办与发展过程;通过对计划生育保险和长期合作的商业保险公司所办保险的特征、性质、承保对象、分配原则、保险功能、资金筹集方式、保险基金运用方式,保险水平、实施方式等方面的比较和银行储蓄保险、民政部门的社会保险在计划生育保险功能中的不足,提出了计划生育系统自办保险的建议,阐述了自办保险的优越性及所具备的条件。

**作者** 王树新,女,首都经济贸易大学人口经济研究所副所长,研究员。(北京市100026)

计划生育是我国的一项基本国策,它直接关系到我国现代化战略目标的进程和社会安定。为了推动计划生育的顺利发展,贯彻落实现行计划生育政策,亟需把保险的经济补偿作用和社会保障功能同计划生育工作有机地结合起来。几年来,一些地区的计划生育部门和人民保险公司,在当地党政领导的支持下,制订办法,勇于探索实践,逐步开办了计划生育系列保险,有力地促进了人口控制计划的实现和保险事业的发展。由于计划生育保险仍处于各地自发摸索阶段,在承办过程中难免出现一些问题。为了进一步完善计划生育保险工作,作者根据实地调查和研讨座谈会所反映的情况,结合中国计划生育协会提供的有关资料,特撰写此文,提出一些个人的见解。

## 一、计划生育保险的创办与发展

中国计划生育保险始于80年代中期,1985年由辽宁省、福建省的部分地区计划生育委员会、计划生育协会与人民保险公司率先开办,之后逐步扩展到全国各地的计划生育系统。险种由最初的独生子女平安保险和两女户养老保险,逐步增加,到1989年已发展成为计划生育系列保险。主要险种有:独生子女及少儿两全保险、独生子女父母和两女结扎父母养老保险、子女教育婚嫁保险、母婴安康保险、节育手术平安保险、计划生育工作人员意外伤害保险和养老保险等。自开展计划生育保险以来,得到了各级领导的支持与指导,1989年彭珮云、王首道、宋平等同志都先后要求计划生育协会牵头抓好计划生育保险工作。1990年2月中国计划生育协会王首道会长在听取湖南省汇报时,又提出我们要抓好养老保险、独生子女保险和优生优教,解决后顾之忧,促进计划生育工作。同年12月宋平同志在中国计划生育协会第三届一次会议上提出,首先要搞好独生子女、两女结扎户的养老保险,保险基金要采取多种渠道解决,国

家、集体、个人都要拿一点。从此，中国计划生育协会遵照上级领导指示精神着手抓起这项工作：1990年4月就计划生育保险、养老储蓄和各种基金会的组织形式、合作方式及各自的优势等问题在大连召开了计划生育保险互助工作研讨会。1991年10月，中国人民保险公司、国家计划生育委员会、中国计划生育协会联合发出《关于进一步开展计划生育系列保险的通知》（保发字〔1991〕289号文件），明确了三方各自的职责，即“人民保险公司为主办单位，负责经营、管理、开展业务宣传及收费；计划生育委员会和计划生育协会协同保险公司开展此项业务，县（区）基层计划生育协会负责代办，做好宣传、组织投保、筹集资金、缴纳等工作”。并对不同险种的代理手续费的支付做了规定。根据中央关于国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划建议提出“在农村，采取积极引导的方针，逐步建立不同形式的老年保障制度”的精神，并强调，对农村的独生子女户、二女结扎户应开展多种形式的老年保障。1992年10月国家计划生育委员会、中国人民保险公司、中国计划生育协会三方联合在福州召开了全国计划生育保险工作会议，进一步明确了今后开发计划生育保险工作的方针和任务，从而推动了全国的计划生育保险工作。之后各种计划生育保障形式如雨后春笋般地在各地涌现出来。青岛市、山东省、河北省、沈阳市等地计划生育协会陆续与太平洋保险公司合作开办了母婴安康保险。福建省、河北省又与本省民政局合作共同开办了农村计划生育社会养老保险。山东省泰安市认真分析了计划生育保险的性质、职能，为使之更有利于计划生育工作，泰安市编制委员会特批事业编制8人，建立了山东省泰安市计划生育委员会保险处，县设代办站，乡设代办所，现共有专职人员26名，配置兼职人员216名，经费从提取的管理费中列支。除此之外，北京、福建、深圳、河南、内蒙古、广西等省（市、自治区）的一些县的基层计划生育协会与银行合作建立了儿童福利会、儿童福利基金、母婴福利会、独生子女父母养老基金会、二女结扎父母养老基金会等一些福利性的管理机构。值得一提的是北京市顺义县计划生育协会创办的独生子女父母养老基金会，该基金会经县人大通过并对入会者的入会基金、所有权、本息领取权和继承权等都在公证处进行了公证，同中国银行合作，成立了代办所，代办费按每月累计基金的1.2‰提取。截止1996年6月底，顺义县已有82%的独生子女户加入了养老基金会，入会基金达1800万元。辽宁省义县开办的儿童福利会也很有特色，每人每年交3—5元，自1989年以来共筹集资金100万元，为生病、出险、失学、受灾的儿童赔付84万元，利用此会基金创办了幼儿园，取得了很好的社会效益，深受广大计划生育户的欢迎。福建、辽宁、河北、山东、四川、内蒙古、湖南等省（自治区）的一些县、乡根据县情和乡情，充分利用本地资源开展果园、林地等形式的绿色保险，作为养老保险和养老储蓄的补充。这种“双保险”或“多保险”大大提高了对独生子女父母和二女结扎父母养老的保障水平。内蒙古自治区克什克腾旗计划生育协会积极组织育龄群众参加合作养老保险，然后用投保基金发展绿色保险工程，1994年仅松果、山杏两项经济收入就有14.5万元。截止1995年9月，投保金额累计达86.9万元，发展绿色保险林2万多亩。

10多年来，计划生育保险无论在投保人数还是在投保金额方面，都以惊人的速度发展着。截止1995年9月底，全国累计投保总数为4500万人份，投保金额达27亿元，其中独生子女及少儿两全保险居多，占投保总人份的63.15%，占投保总额的48.18%。山东省累计投保额达5亿元以上，4亿元以上的有辽宁、四川，3亿元以上的有河北、浙江、江苏等省，青岛市、湖南、湖北、河南、重庆等地均超过了1亿元。目前全国计划生育保险基金累计高达30多亿元。

为使计划生育保险健康顺利的发展，针对承办中的问题，中国计划生育协会有关人员曾先后走访了国家体改委、中国人民银行、民政部、劳动部、中华全国总工会等部门，听取咨询意见。

1996年5月,中国计划生育协会成立了社会保障委员会,该会部分成员曾多次深入基层进行调查,参加专题研讨会,撰写计划生育保险方面的调查报告和论文,并在1996年9月全国部分省级计划生育协会会长座谈会上做了题为“改进计划生育保险工作的对策”、“农民补偿的替代物——计划生育保险”等专题发言,全面论述了计划生育保险的由来、性质、险种、职能、现状、产生的社会效益及存在问题和今后发展方向,会后在社会上引起了极大反响。

10多年的实践证明,计划生育保险已成为落实计划生育这一基本国策必不可少的配套措施。

## 二、计划生育保险面临亟待解决的几个问题

由于计划生育保险是伴随着我国计划生育工作产生的,是我国前所未有的新生事物,仍处在探索中,难免出现一些问题。为了使其健康发展,对出现的问题需认真对待,加以解决。

1. 与商业性保险公司合作,长险不还本不保值,返还率低,届期难以实现允诺的兑现标准。

计划生育部门与中国人民保险公司合作10余年,此公司信誉好,网点多,业务力量强,资金雄厚,然而囿于商业保险公司的性质,难以解决计划生育保险的各种问题。实行计划生育保险,要求对计划生育群众给予补偿,给他们带来一定的福利,这种补偿性和福利性的统一构成了计划生育社会保险的固有特性。人民保险公司则是市场经济条件下独立的企业单位,以赢利为目的,是一种市场行为,它按照一般商业原则从事经营业务,通过向社会提供经济保障服务,追求利润,取得经济效益和发展,保费由投保人单独负担。计划生育保险和保险公司经营的商业保险完全是两种性质不同的业务。现在计划生育部门与保险公司合作承办的计划生育保险,实际上是把大部分来源于国家和集体作为对计划生育群众经济补偿性的资金纳入了无任何优惠政策的一般性商业保险。把带有福利性、补偿性和互济性的社会政策行为的计划生育社会保险转为保险公司以赢利为宗旨的市场行为的商业性保险。而且目前所制定的计划生育保险条款与保险公司的一般保险条款雷同,由于保险公司的性质所决定,不可能对计划生育保险实行政策上的倾斜和优惠,也就无法解决还本、保值等问题,群众在保险公司投的绝大多数是长险种,给付期漫长,给付额要受到通货膨胀的影响。保险期越长,受通货膨胀的影响程度越深,若干年后到期返还给群众的保费实际价值必定与投保时的差距较大,拿到的保险金相对于当时交纳的保费已经大大贬值,难以满足计划生育部门办计划生育保险的初衷和达到投保时的预期保险目标。经保险专家计算,假如一对夫妇生育之后,在25岁一次性缴纳保费,60岁之后可得到的养老金额见表1。

表1

单位:元

25岁趸缴保费金额	60岁时的累积值	60岁以后每月应得养老金	保险公司(山东省)给付金额
500	9093	101.22	62
1000	18186	202.44	124
2000	36372	404.88	248

注:手续费按5%计,利率按保险公司条款,年复利8.8%计算。

如果按社会保障项目可享受较高的优惠政策标准。假设按利率11%计算(目前国家给部分社会保障项目的特种债券利率高达15%),60岁之后可领取的养老金额见表2。

相比之下,保险公司返还给计划生育群众的保险金太低。另外,对于短期险种,保险公司承办的母婴安康保险每1000万元的保费收入用于赔付的金额不足10万元,即小于1%,且出

表 2

单位:元

25 岁趸缴保费金额	60 岁时的累积值	60 岁以后每月应得养老金
500	18323	245.20
1000	36646	490.39
2000	73292	980.79

险后赔付尚不能及时兑现。如果计划生育系统自办保险,承办短险可获得这笔可观的资金,使这笔资金不外流,用之于计划生育群众,受益于计划生育户和计划生育事业。投入保险公司的资金运用方式非常有限,国家对保险公司的保险资金运用规模和投资方向控制比较严,只拘于收益较低的银行存款生息和购买低于其它有价证券的国库券、金融债券,存入银行不能享受储蓄保值待遇。这就使保险公司不能自主运用部分保险基金进行经济投资增加利润,必然会影响计划生育群众的保险费的保值、增值,造成了长险潜亏。由此可见,继续与保险公司维持目前这种条款的合作是没有前途的。如不悬崖勒马,改弦更张,其后果贻害无穷,最终会使我们失信于投保的计划生育群众。

### 2. 与银行合作代办储蓄,不能实现计划生育社会保险的全部功能。

在计划生育部门与保险公司的十几年合作中,有的地方逐渐认清了它的商业保险性质,纷纷自己成立计划生育群众互助会、福利会、基金会等,承担起计划生育保险交付银行代办储蓄。这种方式既能还本获息,又能享受这几年银行实施较高的利率保值补贴。由于自设赔付条款,群众获益亦明显高于保险公司。但这种保险方式没有得到国家法律的认可,地区及有关部门干预较多。同样享受不到税收的优惠政策。缺乏组织保证,一旦主管干部更换,政策的连续性难以保证。同时也不能遵循保险的“大数法则”,取得互助利益,不能实现保障的全部功能。

### 3. 民政部在农村实施的社会养老保险代替不了计划生育保险。

民政部实施的农村社会养老保险得到了财政部门的特许,年复利比保险公司高一个百分点,可购买年利率 15% 的特种债券,获益较高,提出将计划生育保险纳入农村社会养老保险统一管理,两个险种固然有其互助性和福利性,仍代替不了计划生育保险,理由有:

其一,保险对象不同。民政部在农村试点的社会养老保险的对象涵盖面宽,可覆盖全体农村劳动者,人人有份,凡投保者待老后均可享受社会养老金。而计划生育保险的投保对象为实行计划生育的群众、独生子女及其父母、农村二女结扎户这一特殊的人群。

其二,保险内容性质差别较大。民政部的农村社会养老保险为基本险种,只保障投保者老后的基本生活水平。计划生育保险内容较多,包括母婴安康保险、少儿两全保险、计划生育手术平安保险,独生子女及二女结扎父母养老保险、基层计划生育干部的人身意外伤害、家财和养老保险等,是农村社会养老保险这一基本险种的补充,两者绝对不能合二为一,民政部门不可能承担计划生育系列的全部险种。

其三,保险资金来源不同。民政部农村社会养老保险资金来源是以个人缴纳为主。计划生育保险的资金来源是以国家、集体为主,个人缴纳少部分(经济发达地区全部由国家 and 集体承担)。

其四,民政部承办的农村社会养老保险的条款设计与人民保险公司相同,仍解决不了还本和利差返还问题,计划生育群众获利不会有太大提高。

其五,计划生育保险业务的开展只能伴随着计划生育工作来实施,只有对计划生育的一系列工作了如指掌的计划生育部门才能承办这种保险,其它任何部门是不能替代的。

### 三、中国计划生育保险的出路

中国计划生育协会遵照国家计生委主任彭珮云和历届中国计划生育协会领导王首道、周伯萍、宋平等同志关于抓好计划生育保险的指示精神,做了大量的宣传、组织、咨询、代办保险业务等工作。近期国家计划生育协会组织专家学者深入部分省、市、县、乡、村、户进行调查,并召开了多次研讨会,对提出的改进、完善计划生育保险管理和运行的多个方案反复论证与比较,笔者认为中国计划生育保险继续发展的最佳出路是由计划生育系统自办保险。

#### 1. 必要性

计划生育保险是为缓解计划生育工作的难度、适应现行经济体制而出台的,是计划生育深化改革过程中的新创举,亦成为我国保险事业的一个组成部分。十几年来,计划生育保险对促进我国计划生育工作起到了重要作用,对计划生育群众实行了接好生的、育好小的、养好老的系列保险,以此解除农民计划生育后的后顾之忧,实现农民计划生育的心理补偿。使国家利益与个人利益,眼前利益与长远利益达到完美的结合,有利于群众生育观念的转变,进一步密切了党群、干群关系,减少了计划生育工作的难度。多年的实践证明,计划生育保险已与计划生育工作融为一体,成为落实计划生育这一基本国策必不可少的配套措施,只能由计划生育系统结合本部门实际情况,伴随着计划生育工作来实施这一特殊险种。

#### 2. 优越性

(1) 计划生育系统自办的计划生育保险不是以赢利为目的,而是为计划生育群众谋福利,国家可给予较商业保险公司更优惠的投资政策和宽松的税收政策,如对计划生育保费实行免税;对保险基金运作收益免税;允许购买高效益的特种债券和享受银行给予民众的物价补贴等。

(2) 由计划生育系统管理,在条款设计、制度建立、出险赔付方面优于其它保险部门,计划生育群众可获得较高的利益。

(3) 可存入银行生息享受储蓄物价补贴。

(4) 购买高效益的有价债券,其中包括国家债券、金融债券、企业债券,这些债券均高于同期银行储蓄利率。

(5) 计划生育保险大部分为长险,资金有较长的时间闲置,可选择收益高,风险小的长期性投资,采取最大限度地自主运营保费基金,增加投资利润,使保费基金增值。

(6) 贷款给单位,按一定期限收回贷款资金和利息。

(7) 进行货币市场投资或行业拆借,所获利率均高于银行存款利率。

(8) 承办的短险种出险率较低,赔付资金极其有限,到期后可以用短险资金补长险,增加长险保费的额度,使长险保费增值。使短险这笔巨额资金不外流,最终全部受益于计划生育群众。

(3) - (8) 的资金运用方式所获利润可大大消除或减少通货膨胀给计划生育保险带来的贬值影响,使投保的计划生育群众取得最佳经济效益。

#### 3. 条件

(1) 计划生育协会具有组织网络健全的优势和 10 多年计划生育保险工作的实际经验及一定规模的保险业务专职队伍,并掌握了计划生育系列保险除设计保单以外的全部业务,在承办保险工作中已显示出了他们较高的业务能力和组织管理能力。

(下转第 57 页)

(2)产科休养室及产后访视时的医务人员除宣传计划生育知识外,更应关注分娩时未落实避孕措施者,使之在理解的基础上作出知情选择。同时提供避孕药具,并给予指导。

### 3. 产后检查时提供计划生育优质服务

根据1983年在我国山东省邹县开展的对于产后42天检查的妇女加强有针对性的计划生育宣教指导,监测满18个月时,与对照组比较:干预组的避孕率明显高于对照组,妊娠率明显低于对照组。<sup>[2]</sup>提倡在为产妇、婴儿作常规的产后检查的同时,应提供以知情选择为目标的计划生育优质服务。具体包括:在产科门诊常规供应各种避孕药具,医务人员应按照优质服务标准,运用人际交往技巧接待妇女,并可提供三种以上适宜的避孕方法及有关信息,通过细致的咨询指导,规范的技术服务,定时的随访机制等使那些产时未落实避孕措施的妇女能自愿地知情选择适宜的避孕方法,从而减少产后早期的意外妊娠,延长生育间隔,维护母婴健康。

根据1983年全国多中心研究六种时期放置宫内节育器(IUD)的临床效果观察,对5408例放置IUD的妇女经五年随访,发现产时和剖宫产时放置IUD者,五年妊娠率明显低于当时未放置者;产后30—70天放置IUD组的续放率与经后放置组相似,因此认为只要常规掌握适应症和禁忌症,产时和剖宫产时及产后30—70天放置IUD是安全可行的,因此建议扩大节育器放置时间范围。<sup>[3]</sup>对愿在产后采用宫内节育器避孕者,可及早适时放置。

另外,单孕激素避孕药(针)也适用于哺乳期妇女。医务人员可向她们提供此项服务。每三月一次的单孕激素长效避孕针——狄波普维拉(DMPA)引入性试验发现:哺乳期对象的副反应发生率明显低于非哺乳期对象,因而可接受性高于非哺乳期对象,也可作为哺乳期妇女的适宜节育措施之一。<sup>[4]</sup>

(作者工作单位:上海市计划生育技术指导所 上海市 200030)

### 参考文献

- 1 姚中本等.上海市降低人流对策的研究.内部资料.
- 2 姚中本等.对产后42天妇女提供计划生育服务和加强母乳喂养的干预性研究.内部资料.
- 3 杨邦元、庄留琪.六种时期放置宫内节育器的临床观察五年随访总结.生殖与避孕,1993,13(4)—297~312.
- 4 苏昭仪.每三月一次的避孕针引入性试验半年小结.

(上接第13页)

(2)计划生育协会是一个工作非常有力、有效的组织,办保险已得到了群众的认可与信任,其它任何组织是不可比拟的。如今,广大计划生育干部和群众都热切地呼吁并企盼着由计划生育部门组建一个计划生育群众福利性的互助合作保障组织和相应的业务监督委员会,承担起统一办理计划生育系列保险的业务。

## 四、结论

在国家计划生育委员会、中国计划生育协会的重视和积极引导下,一些地方的计划生育部门和人民保险公司在当地政府的领导支持下创办了计划生育系列保险,将保险的经济补偿作用和社会保障功能同计划生育工作有机地结合起来,现已规模不等地覆盖了全国各省、市、自治区。由于问题的显性化尚有待时日,因而表面上似乎取得了显著的社会效益,甚至被群众视为党和政府为民办的“最满意的实事”。但是经过调查研究,在承办过程中存在的问题不可能长期隐蔽起来。为了解决保费保值、增值、提高出险赔付率和长险返还率,使计划生育保险真正起到社会保障的作用,以保护计划生育群众的最大利益,由计划生育系统组建计划生育群众福利性的互助合作保障组织,承担起办理有关计划生育方面的保险业务,势在必行。