农村计划生育社会保障机制建设的探讨 ——以江苏省溧阳市为例

张国平¹, 蒋海清², 宋君¹

(1. 江苏常熟理工学院 管理工程系, 江苏 常熟 215500;

2. 江苏溧阳市人口计生局, 江苏 溧阳 213300)

摘要: 本文结合江苏溧阳市计划生育社会保障机制建设的主要做法及面临的困境与挑战, 提出了计划生育社会保障机制发展的基本思路与对策: 必须整合计划生育社会保障制度的基本内容、突出计划生育社会保障制度的重点; 计划生育社会保障机制必须更好地融合到社会保障体系中去, 实现计划生育社会保障机制的良性循环。

关键词: 计划生育; 社会保障; 机制; 探讨

中图分类号: C923; F323.89 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2006)03-0072-05

Study of Constructing Family Planning Social Security Mechanism in Rural Region ——taking Liyang as an example

ZHANG Guo-ping, Jiang Hai-qing, Song Jun

(1. Management Department, Changshu College, Changshu, Jiangsu 215500;

2. Family Planning Bureau of Liyang, Jiangsu 213300)

Abstract With the main practice of family planning social guarantee mechanism, the difficulty, and challenge faced in Liyang Jiangsu province, the paper put forwards the basic thinking and future policy: the basic contents of family planning social guarantee system must be integrated; key points must be stressed; the social guarantee mechanism of family planning must be blent in with social secularity system, and the healthy family planning social secularity system must be achieved.

Keywords: family planning; social secularity; mechanism; thinking

一、计划生育社会保障机制的内涵阐述

关于计划生育社会保障机制的内涵, 目前理论界还没有一个明确的界定。笔者认为可以从两个层面来分析。一是从狭义的角度来看, 主要是指计划生育社会保险制度及其各种制度之间的相互关系。计划生育保险制度包括生育

保险、独生子女平安保险、计划生育手术平安保险、独生子女父母养老和双女户结扎养老保险等等。因为社会保障的核心内容是社会保险, 所以从狭义上来说, 计划生育社会保障机制即有关计划生育的社会保险制度的综合。二是从广义的角度来看, 社会保障的内容通常包括社会救助(或称社会救济)、社会保险、社

收稿日期: 2005-09-05

作者简介: 张国平(1964-), 男, 江苏苏州人, 法学硕士, 江苏常熟理工学院副教授。主要从事管理学和社会保障学的教学和研究。

会福利、社会优抚、社区服务。据此，可以把计划生育社会保障的主要内容归结为计划生育社会救助（扶持）、计划生育社会保险和计划生育社会福利三个方面。计划生育社会救助的主要内容有对计划生育困难家庭（包括子女和父母）的生活救助、对独生子女的教育救助和对计划生育困难家庭的生产救助；计划生育社会保险就是狭义上的计划生育社会保障；计划生育社会福利主要指对计划生育家庭的物质奖励及法律法规规定可以享受的有关优先、优惠和照顾等方面的内容。目前，计划生育社会福利是我国大多数农村地区计划生育社会保障的主要内容。

计划生育社会保障既具有社会保障的一般特点，即强制性、社会性、福利性、互济性、保障性、公平性，又具有自身的特殊性：首先，农村计划生育社会保障制度具有鲜明的政策导向性，着眼于鼓励农民实行计划生育，更有效控制农村人口增长，具有鲜明的政策导向性。其次，农村计划生育社会保障具有补偿性，建立计划生育社会保障制度是对育龄群众实行计划生育后可能导致将来在经济方面的损失进行的一种经济补偿。正是因为这种补偿性质，使得农村计划生育保障资金筹集上与一般的社保项目不一样，一般不需要被保险人自己出资，再次，农村计划生育社会保障制度具有过渡性。农村计划生育社会保障制度是在目前我国农村特定的社会经济条件下，为了更好地贯彻计划生育政策而建立起来的。随着我国农村经济的发展，社会保障制度的普遍建立和不断完善，这一制度最终将归并于整个社会保障体系。

二、溧阳市计划生育社会保障机制建设的主要做法及其作用

溧阳市在建立农村计划生育社会保障机制方面因地制宜地进行了一些有益的探索和尝试，主要做法如下：

1. 依法落实计划生育各项奖励优惠政策。一是全面落实了独生子女父母奖励金，将独生子女父母奖励金的兑现列入目标管理责任制进行考核。近几年来，独生子女父母奖励金的兑

现率达到了95%以上；二是育龄群众计划生育技术服务的基本项目全部实行免费服务，2002年计划生育四项手术经费免费总额达160多万元，免费服务率达99%以上；三是落实《江苏省人口与计划生育条例》和《常州市人口与计划生育实施办法》规定的奖励假期及待遇，使计划生育对象的合法权益得到了维护。

2. 逐步建立计划生育利益导向机制。把计划生育与发展经济、扶贫开发结合起来，在资金、项目、技术上对实行计划生育家庭采取扶持政策措施，帮助实行计划生育的农户特别是一些贫困户增加经济收入，解决生产生活中的实际困难，提高他们的自我发展能力和经济、社会地位。2002至2003年间，全市共设扶持项目1200多个，省、市各级用于溧阳市的扶贫资金达20多万元，对计划生育家庭减免工商税费，目前全市有180多户贫困的计划生育家庭经过计生部门的帮扶走上了致富路。

3. 开展计划生育系列保险。20世纪90年代初期，溧阳市计生委就开展了农村计划生育系列保险。目前计划生育保险已涵盖独生子女父母养老保险、育龄妇女四种疾病保险、独生子女平安保险和育龄妇女生育保险等险种。全市独生子女家庭参加各类系列保险的人数达2万多人。

4. 启动计划生育特困家庭救助活动，实施计划生育困难家庭社会救助工程。从2002年开始，溧阳市积极探索对计划生育困难家庭进行社会救助的有效办法，实行重点扶持。对农村急需救助的各类计划生育特困家庭分为5种对象分别进行救助。一是符合低保条件的独生子女家庭特别是农村一个女孩的家庭优先纳入城乡最低生活保障，并在低保标准的基础上提高15%予以照顾；二是将独生子女意外伤残的特困家庭纳入当地最低生活保障范围；三是对计划生育手术并发症特困家庭实行定点诊治，发给服务联系卡，免费提供计划生育技术服务和治疗，并每年给予一定的生活经费补助；四是对独生子女意外死亡的家庭，由市、镇两级财政出资为其办理养老保险，将来再列入五保救助范围；五是父母伤残和死亡的特困家庭减免子女的学杂费，并实行结对帮扶，

助其完成学习。另外还协调工商、劳保、卫生、城管等部门在计划生育特困家庭再就业和申领营业执照等方面给予优惠和倾斜。

5. 根据国务院办公厅转发人口计生委财政部《关于开展对农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度试点工作意见的通知》(国办发[2004] 21号)精神,开展了对符合奖励扶助政策的农村计划生育家庭的调查摸底工作。据统计,全市2005年度需奖励扶助的农村计划生育家庭的总户数为1300多户,共需奖励扶助经费80多万元。

综上所述,溧阳市已初步形成了计划生育社会保障体系,计划生育工作实现了由以往的通过惩罚限制手段来控制计划外生育转变为以奖励扶持计划生育对象,完善与计划生育有关的社会保障机制为主的工作思路和工作方法的转变。这种转变是与我国整个人口与计划生育工作的新要求相适应的,是与溧阳市经济社会的发展相适应的,是与人民群众对计划生育工作不断提高的期望相适应的,因而带来了明显的社会效益。一是进一步稳定和巩固了低生育水平。上个世纪90年代初溧阳市的人口自然增长率还在10%以上,1996年人口自然增长率降至5%,2000年控制在2%以内,2004年人口出现负增长;二是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中的矛盾,党群、干群关系得以融洽,树立了计划生育的良好形象;三是改善了农村计划生育贫困家庭生活状况,缓解了实行计划生育农民在生产、生活、养老方面的困难,计划生育工作更加体现人文关怀,为我国计划生育工作创造一个更为有利的政策和社会环境。

三、计划生育社会保障机制面临的问题与挑战

从目前溧阳市推行计划生育社会保障工作的实际情况及今后进一步完善计划生育社会保障机制的角度来看,计划生育社会保障机制建设面临以下一些主要矛盾。

(一) 计划生育户对社会保障的需求与目前计划生育社会保障之间的矛盾

根据我们对溧阳市农村计划生育户社会保障需求的调查,计划生育家庭对养老和医疗保障的关注度和需求强度都要明显高于其他社会保障项目。目前,群众把政府提供计划生育奖励优惠措施、免费提供计划生育服务看作是实行计划生育后自己应该享受的基本待遇,实际上政策的激励功能已经兑化为“保健因素”了。至于独生子女平安保险、母婴安康保险、节育手术平安保险等商业保险,由于投保的基数太小,享受的条件严,得到的保费又低,因而这些保险虽然起步较早,但一直难有成效。目前,虽然计划生育部门提供了一系列的计划生育社会保障项目,但这些做法主要还是解决群众实行计划生育后奖励优待等基本权益的保障以及计划生育困难家庭的社会救助,还未上升到从保险的制度层面来解决农村计划生育户的养老问题。整个计划生育社会保障实质上还处于发展的低水平阶段。这种现状与广大农村计划生育家庭对社会保障的期望存在一定的距离。

(二) 全面推行计划生育社会保障制度与政府财力不足之间的矛盾

目前,溧阳市每年独生子女父母奖励和四项手术免费两项经费的总支出达到了500多万元,占当年市镇两级财政计划生育经费的40%。2004年,溧阳市计生委对全市需要集中奖励和救助的计划生育对象作了全面的调查,通过排查统计结果是:计划生育困难家庭共有1187户,领取《照顾再生一孩证》后放弃再生一孩指标的家庭累计有400多户。目前,已纳入计划生育困难救助范围有200户(每户获得1000元的扶助金),对放弃照顾生育指标的家庭进行奖励的家庭有38户(夫妇双方年龄均达45周岁以上),每户奖励1000元。目前,无论是计划生育困难家庭的救助还是对符合照顾生育条件放弃再生一孩的夫妇的奖励,实际奖励的比例还是非常低的。2005年下半年,溧阳市开始实施“农村计划生育家庭奖励扶助制度”,这是一项长期政策,目前符合条件的对象有1300多人,所需要经费80多万元。从今后来看,随着独生子女父母陆续进入政策兑现期,如何落实好这一奖励政策将是计划生育

社会保障制度的一个重点内容。在目前地方政府财力有限的条件下，既要全面落实计划生育奖励优惠扶持政策，又要建立农村养老保险制度，从根本上解决农民的养老问题，政策面临着一个两难的处境。

(三) 推行计划生育社会保障工作与整个社会保障机制协调之间的矛盾

计划生育社会保障从内容上看，具有社会保障的共性。计划生育社会保障内容的实施是一项社会系统工程，涉及到政府很多部门，如对计划生育贫困家庭的救助是民政部门的工作，独生子女平安保险是商业保险的内容，养老保险涉及劳动与社会保障部门，医疗救助涉及卫生部门等等。目前，我国农村社会保障工作“多龙治水”，缺乏有机的统一，各种措施各自为政情况比较突出。如何协调与计划生育社会保障有关的部门，形成工作的合力，推动计划生育社会保障的全面实施，并在政策上体现计划生育对象优先，对计划生育家庭实行倾斜，这对计生部门的工作是一个挑战。另一方面，计划生育社会保障的特殊性，又决定了计划生育部门提供社会保障功能与政府其他保障部门之间的区别。随着计划生育工作重点和思路的转变，计生部门有没有足够的人才和智力优势，也会影响计划生育社会保障工作的正常开展和工作成效。

(四) 计划生育社会保障工作政策性要求高与目前相应法律法规支持不足之间的矛盾

计划生育社会保障工作涉及面广、政策性强、要求高，而目前有关推行计划生育社会保障工作的法律支持却明显不足。目前人口与计划生育法、各省制订的人口与计划生育条例，涉及计划生育社会保障的条款主要还是体现在计划生育奖励扶持方面的一些原则性规定上。虽然一些地方政府出台了一些实施性意见，但约束力不够。目前对计划生育户实施的优惠帮扶政策大都是权宜之计，没有建立有效的资金投入、利用机制，推动保证和社会监督机制。如受地方经济状况的制约，已经出台的一些政策有的没有得到很好的落实，各级政府与相关部门虽然签订了综合治理目标管理责任状，但是对各部门督办考核的力度不够，有些

部门的工作责任没有落实到位。因而，造成了计划生育社会保障工作面临被动局面，也造成了各地工作的参差不齐。计划生育社会保障项目多、强制力弱、规范化程度低、变动大、落实难，已是一个普遍存在的问题。由于整个农村社会保障体系还十分薄弱，农村社会保障制度的建设缺乏有效的法律推动机制，因而计划生育社会保障机制建设的“底气”不足，也难以向纵深推进。

四、加快农村计划生育社会保障机制建设的基本思路与政策建议

造成上述矛盾的原因是多方面的，问题的实质是：随着计划生育工作的不断深入和我国经济社会的发展，育龄群体对计划生育社会保障的要求越来越高，而我们现有经济和社会条件又无法充分满足群众的需求。因此，农村计划生育社会保障机制建设的基本思路应该是：加大对计划生育社会保障经费的投入，加快对计划生育社会保障现有资源的整合；以确保计划生育群众基本生活为重点，改变以往的计划生育利益导向理念上以导向为主、操作上以优惠和奖励为主的做法；全面推进利益导向机制向利益保障机制延伸，把计划生育社会保障融合到整个社会保障体系的建设之中，真正为计划生育家庭解决家庭养老和社会保障问题。为此，建议：

1. 建立起以财政投入为主渠道的经费保障机制。按照建立公共财政框架的要求，进一步调整和优化支出结构，要积极筹措社会保障资金，逐步提高社会保障支出占财政支出的比重，逐年增加财政对计划生育社会保障事业经费的投入。计划生育社会保障是一项具有显著社会效益的公益性事业，所需经费主要由政府财政承担，应建立政府财政投入的长效机制，确保计划生育奖励扶助、计划生育困难家庭社会救助、计划生育贫困家庭最低生活保障制度以及扶持农村计划生育家庭养老保险制度所需要的资金。另一方面，要加大对农村社会保障的资金投入，加快农村社会保障体系的建设。从国外发达国家来看，社会保障经费支出占财政收入的比重一般达到 30%~40% 左右，我

国社会保障经费支出占同期财政收入的比重大约在 10% 左右, 其中用于农村社会保障的资金仅占小部分。江苏目前财政用于农村社会保障的支出总额为当年财政收入的 4% 左右。因此, 从根本上解决农村计划生育社会保障所需的资金还得依赖于国家和地方政府的财政投入。溧阳市 2004 年在全国县域社会经济综合发展排名中位居第 67 位, 实现财政收入 16.42 亿元, 农民人均纯收入 5500 元。从总体来看, 溧阳市经济的快速健康的发展为社会保障事业的发展提供了良好的条件。

2. 多渠道筹集计划生育公益基金, 设立计划生育公益基金专户。目前, 溧阳市计划生育公益金的筹资渠道主要依靠财政投入和政府部门的捐款, 筹资渠道单一, 规模偏小, 今后还可以通过企事业单位赞助、非政府组织资助、面向社会募捐, 并争取发行人口和计划生育福利彩票, 不断扩大公益金的规模。设立计划生育公益基金专户, 争取国家政策优惠, 不断扩大基金规模, 同时要加强对公益基金的管理和监督, 提高基金的使用效益。计划生育公益基金应重点用于救济计划生育特困家庭生活救助, 资助贫困独生子女就学, 扶助贫困计划生育家庭开展生产自救等项目。

3. 实施好计划生育奖励扶助制度, 把奖励扶助制度与农村最低生活保障制度有机结合。对农村部分计划生育家庭实行奖励扶助, 不仅是国家为加强和改进农村人口和计划生育工作所做的重要的制度性安排, 也是人口和计划生育工作的一项重大改革和制度创新。溧阳市可以以此为契机, 做好调查摸底和预测工作, 争取财政投入, 并把奖励扶助制度试点作为实施农村最低生活保障的过渡, 逐步把 60 岁以下的计划生育贫困家庭纳入奖励扶助制度试点范围, 最终与开展农村最低生活保障接轨。

4. 以独生子女父母为突破口, 加快推行建立农村养老保障制度。农村养老保障制度建设是计划生育社会保障机制的关键性工程, 如果农村养老保障机制不能有效建立, 就不可能从根本上解决农民“养儿防老”的问题。目前溧阳市与我国绝大多数农村地区一样, 农村社会养老保险还没有普遍推行。无论从农村养老保险制度推行的国际经验看, 还是从国内其他发达的农村地区的做法来考察, 溧阳市已具备全面推行农村养老保险的基本条件, 关键是要有一个群众认可的方案和地方政府的决心。笔者认为, 溧阳市可以以独生子女、双女户适龄父母(包括无子女的父母)为突破口, 通过对参保对象的政策优惠, 如市(县)、镇两级政府财政补贴, 启动农村社会养老保险制度。并通过集体补助与政府财政补贴的杠杆作用, 由独生子女、双女户父母扩展至所有计划生育对象, 由点到面逐步扩散, 不断提高覆盖率, 最后覆盖整个农村。在实施以计划生育对象为重点的农村养老保障制度过程中, 逐步整合现有的计划生育保障资源, 统一计划生育社会保障政策, 最终推动计划生育保障与整个社会保障制度的融合。

5. 发挥好人口与计划生育部门在推行计划生育社会保障机制中的作用。计划生育社会保障的内容涉及到计生部门、民政部门、劳动保障部门、卫生等部门, 在推行计划生育社会保障机制建设过程中, 计生部门要正确处理好与相关部门的关系。从工作内容而言, 计划生育奖励政策的兑现属于计生部门的工作, 计划生育社会救助主要是民政部门的工作, 计划生育养老保险主要是劳动与社会保障部门的工作。计生部门要协调好与民政部门和劳动保障部门的关系, 做到有所为有所不为。

[责任编辑 童玉芬]