

计划生育论坛

农村计划生育利益导向机制的实践与思考 ——以淮安市为例

胡茂新, 李桂逴, 赵文霞

(江苏省盱眙县人口和计划生育委员会, 江苏 盱眙 211700)

摘要: 计划生育利益导向机制要明确计生部门组织协调职能, 建立协调机制; 立足于转变婚育观念的宣传; 加大财政投入力度, 提高标准; 探索创新, 建立好养老保障机制。

关键词: 利益导向机制; 淮安市; 实践; 思考

中图分类号: C923 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2009)02-0023-03

计划生育利益导向机制, 是指政府从宏观社会经济政策的制定上采取综合措施, 充分利用经济杠杆, 通过对独生子女领证户和二女结扎户家庭进行奖励、优待、帮扶、保障及限制、制约等手段, 使实行计划生育的家庭得到多方面的优惠、优待和照顾, 使不符合法定条件而生育多子女的公民受到多方面的限制和制约, 重新调整各项经济文化活动所涉及的分配, 其目的就是要让实行计划生育的家庭在政治上有地位, 经济上有实惠, 生活上有保障。

近年来, 江苏省、市、县把建立计划生育利益导向机制, 落实各项计划生育优先优待政策作为提高计划生育工作整体水平的关键措施, 加强领导, 加大投入, 积极探索, 制订出台了一系列有利于推动计划生育工作的政策措施, 产生良好的社会影响。但是面对计划生育工作思路由罚多生到奖少生的巨大变化, 如何进一步顺应工作导向, 坚持以人为本, 落实科学发展观, 建立健全计划生育利益导向机制, 帮助计划生育困难家庭脱贫致富, 实现小康目标, 这对进一步做好计划生育工作来说显得尤

为迫切和重要。

一、淮安市利益导向机制的实践

1. 奖——对按政策生育的农村部分家庭给予奖励

“淮安市农村独生子女家庭奖励扶助暂行办法”(淮政发[2004] 201号)规定: 农村独生子女家庭符合“江苏省人口与计划生育条例”规定的再生育一个孩子条件, 而自愿放弃生育的, 给予一次性奖励1000元; 独女户家庭的再增加500元; 农村独生子女意外死亡, 其父母不再生育和收养子女的家庭, 给予一次性生活补助费1000元。

淮安市农村50~59周岁计划生育独生子女父母奖励扶助制度从2006年1月1日起全面实行。奖励扶助的对象是: 年龄为50~59周岁, 领取“独生子女光荣证”并符合下列条件之一的农村居民: (1) 只生育一个女孩的夫妻; (2) 符合省生育政策规定、经批准生育两个孩子, 其中一个孩子在未生育子女前死亡现只有一个女孩的夫妻。奖扶金发放标准和全省

农村部分计划生育家庭奖扶标准一样，按每人每月不低于 50 元的标准发放奖扶金。2006 年全市共有奖扶对象 7024 人，市、县（区）两级财政出钱，委托农村信用合作社发放，其奖扶金已于 2007 年 11 月底全部发放到人，全市累计发放奖扶金 449 万余元。省农村部分计划生育家庭奖扶工作领导小组委托江苏正道会计师事务所抽查了淮安市盱眙县、涟水县农村部分计划生育家庭奖励扶助工作，总体评价是：各级党政领导高度重视，组织健全，程序规范，宣传到位，资格确认率为 100%，资金发放到位率 100%，取得良好的社会效应^[1]。

2. 优——对按政策生育的农村部分家庭给予优待

“淮安市农村独生子女家庭奖励扶助暂行办法”规定：独生子女报考本市省、市级重点高中在同等条件下优先录取。希望工程优先考虑独生子女；“春蕾计划”中优先为农村失学的独女户发放救助资金，帮助她们完成学业；独生子女家庭在发展生产时凭有效证件，按照信贷条件，可以在农村信用社优先获得 5000 元以下小额贷款；社会救济、草房改瓦房及饮水改造补助等优先安排；独生子女（18 周岁以下）到本市定点医疗单位就诊，免收挂号费。独生子女父母在本市计划生育服务机构查治生殖系统疾病，基本项目检查费和治疗费减免 10%。

3. 保——对按政策生育的农村部分家庭给予保障

从 2006 年起，凡享受省、市农村部分计划生育家庭奖励金的对象及其未满 18 周岁的子女，由政府出资参加新型农村合作医疗保险。2008 年淮安市人口计生委、计生协、中国人寿保险股份有限公司淮安市分公司联合下发了“淮安市计划生育系列保险试点工作实施方案”，采用向当地政府农村养老保险经办机构投保的方式进行，投保经费由省、地、县财政按比例分别承担，投保标准为独生子女夫妇 1000 元，夫妇各方享受 500 元；双女结扎夫妇 500 元，夫妇各方享受 250 元。同时规定，各县区可根据当地实际提高保险交费标准，被保险人可自行增投保险费，一并计入被保险人的个人账户。

4. 扶——对按政策生育的农村部分家庭

给予扶助

凡参加新型农村合作医疗的，独生子女本人或其父母到定点医院就诊，药费减免 5%，检查费、住院费减免 10%，减免后费用按当地农村医疗补偿标准结报。对大病报销后仍难支付的给予优先帮扶；社会救济、草房改瓦房及饮水改造补助等优先安排，并积极为他们提供资金、技术、信息等方面的扶持；独生子女本人或其父母在农村从事个体经营的，免收个体工商户注册登记费和个体工商户管理费。市县党委、政府和计生部门对计划生育特困家庭积极实行社会救助，坚持以“关爱女孩行动”等活动为载体，重点实施了“环境工程”、“成才工程”、“快富工程”和“维权工程”，采取小额贷款、科技帮扶等措施，对计划生育特困家庭进行重点扶持。动员党团员和计生协会会员进行结对帮扶，2005 年以来，共组织市县两级 136 个机关单位、9400 多名干部职工，深入全市各个乡镇开展计划生育帮扶救助活动，投入资金 143 万元，累计救助计划生育特困家庭 4237 户。

二、淮安市计划生育利益导向机制的困境

1. 群众的婚育观念未实现根本性转变

淮安市地处江苏北部，经济较为薄弱，主要以农业为主，有着典型的中华民族的传统婚育观念，特别是在农村群众和少数城镇居民当中，“多子多福”、“养儿防老”、“传宗接代”、“男尊女卑”等传统观念根深蒂固。由于农村实行生产责任制，农田包干到户，农业生产中的重活须由男性劳动力承担，再者目前农村以家庭养老为主，在婚俗习惯上女儿迟早是要嫁出去的，有儿子才有可靠的养老保障，有女儿没有安全感。这些客观上造成了第一胎是女孩户的超生。近年来，淮安市各县区都以招商引资为重，对计划生育宣传有所放松，活动往往流于形式，深入群众不够。如计划生育宣传标语，笔者在洪泽、盱眙、涟水农村走访时看到的，大多依然是 20 世纪 80 年代的标语。国家最新的计划生育宣传标语在农村很少看到；关爱女孩、关爱留守妇女、婚育新风进万家、新农村新家庭促进计划等活动的开展虎头蛇尾，草草收场，根本不能达到预期的效果。

2 计划生育工作以行政手段为主，工作

难度越来越大

过去抓计划生育工作都是依靠强有力的行政手段和经济处罚等限制性措施为主，把群众视为管理对象，工作方法简单粗暴，手段比较强硬。强迫命令，急风骤雨式的工作方法盛行，做计划生育对象的思想工作也是“通不通，三分钟”。现在主要以奖励少生为主，对违规超生户主要是征收社会抚养费。加之很多计生工作人员文化不高、素质低，因而工作思路和方式方法没有得到很好的转变。尤其是在落实奖励政策，实行免费服务，救助计生弱势群体等政策落实方面做得不够。

3. 按政策生育的群众没有得到真正实惠

因为社会保障制度相对滞后等种种原因，农村独生子女领证户和二女结扎户虽然响应了党的号召少生了孩子，但很多户并没有致富，反而在生产、生活上困难重重，积极性受到了严重挫伤^①；农村独生子女领证户，如果发生意外夭亡、伤残，艰难的现实生活将给他们带来各方面的生活压力。这样实行了计划生育的农村家庭不但没有实现少生快富的目标，甚至成为弱势群体。

一些违法多生育家庭由于子女多负担重，家庭经济相对困难，从而成了教育部门、企业慈善助学的重点对象，出现了一边罚一边补的怪现象，违法生育反而得到的实惠多。一些新闻媒体在报道爱心助学的过程中，忽略了相当一部分上不起学的孩子，是因为家庭违法生育，需要同时供2~3个小孩上学而产生困难的基本事实，从而形成了不利于计划生育的舆论导向。如某报以“贫寒之家绽放四朵金花”为题宣传一个违法生育家庭孩子在政府、社会的帮助下考取大学。

4. 计划生育优惠政策没有完全落实到位

淮安市2003年规定，企业职工独生子女父母退休时未增发5%退休金的，可由所在单位给予2000元的一次性奖励，这项政策在全市的落实率很低；随着独生子女家庭的不断增加，独生子女父母奖励金也不断增加，兑现的难度越来越大。甚至部分县区2005年以来就没有完全兑现；另外在子女入学方面，很少学校为实行计划生育独女户、领证双女户子女实

行优先政策；工商、民政、劳动、公安等部门在制定措施时很少体现淮政发〔2004〕201号文件精神，一盘棋管理格局很难实现，计划生育似乎就是人口计生部门的事。

5. 某些利益导向政策形如“鸡肋”

独生子女父母奖励金仍采取20世纪80年代制订的每年发放20元的办法，激励作用已荡然无存。虽然淮安市对农村二女结扎户和独生子女户加大了投保力度，增加到1000元，但是随着物价上涨，群众受益水平越来越低，很难起到保障作用。农村独生子女家庭自愿放弃生育的，给予一次性奖励1000元，独女户家庭增加500元，其诱惑率太低，符合条件的家庭很少放弃再生育；农村独生子女意外死亡，其父母不再生育和收养子女的家庭，给予一次性生活补助费1000元，简直是杯水车薪。

三、关于建立完善计划生育利益导向机制的几点思考

1. 建立部门协作机制，明确计生部门组织协调职能，确保计划生育利益导向机制落实。计划生育利益导向政策涉及财政、教育、民政、卫生、劳保、工商、税务、农业等多个部门，单靠计生部门很难实现各种利益导向政策。必须建立以政府为主导，相关部门协作的工作机制。这一机制必须要有人管、有人抓，但是目前各级政府对计生部门并未赋予这项工作职责，所以各级政府要明确计生部门在利益导向机制方面的权力，并要有刚性措施来保障，否则就会出现政策敷衍，甚至政策抵制^[2]。同时要明确责任分工，加强监督和检查考核，确保相关部门出台的政策与计划生育政策相协调相配套。

2. 加强计划生育利益导向机制宣传，切实转变群众婚育观念。通过新闻媒体、电子网络、送政策和送信息下乡等方式，多渠道、多形式地搞好舆论宣传，使计划生育利益导向机制为广大群众熟知，最大限度地发挥政策的示范激励效应；通过计划生育法律法规的宣传，让广大群众了解国情，增强人口意识，使计划生育成为自觉行动。

(下转第32页)

^① 完善利益导向机制 推进人口计生工作努力为我市经济社会发展创造良好的人口环境。 <http://swb.huaiian.gov.cn>

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]