

国家计生委开展中国计划生育相关经济政策和社会保障制度研究



“中国计划生育相关经济政策和社会保障制度研究”是国家计生委重点课题“中国人口与计划生育调控体系和管理体制研究”中的一个重要组成部分，由国家计生委政策法规司于2000年3月至6月组织实施，南开大学人口与发展研究所、中央财经大学保险系、中国人民大学社会保障研究所和中国计划生育协会等单位共同承担研究工作。课题组完成了总报告《中国计划生育相关经济政策和社会保障制度研究》以及《稳定低生育率的社会经济政策的理论研究》、《建立和完善计划生育社会保障制度的研究》、《人口与家庭保障机制国际比较研究》等报告。本课题研究的主要内容和成果有：

一、分析了政策体系在我国生育率转变中的重要性 生育率的转变可以划分为两种类型：一是内生性生育率转变；二是外生性生育率转变。课题研究通过介绍生育率转变及其先决条件和判断标准，分析了我国的人口转变仍然具有典型的外生性特点。人口政策和政府行为是决定性因素，产生的效果非常显著。但随着市场经济体制的建立，生育政策和政府干预的力度有逐步减弱的趋势。因此，采取怎样的政策体系促进内生性低生育率的生成，是确保我国稳定低生育水平的人口发展战略目标能否顺利实现的首要因素。二、提出了实现内生性低生育率的政策支持体系 课题研究认为，现阶段稳定低生育水平的人口发展战略目标的实现，不仅有赖于社会和经济的发展，更有赖于综合政策的整合作用。要在保证实现人口控制目标的前提下，创造一个促进“内生性低生育率”的社会经济条件，即建立一个实现内生性低生育率的政策支持系统。课题研究从教育制度、收入分配制度改革、社会保障制度、人口城市化政策、农村社会发展政策、社会服务产业政策、计划生育优质服务等八个方面，提出了有利于计划生育工作的改革建议。三、分析了建立计划生育利益导向机制和社会保障制度的理论基础 课题研究认为，建立和完善计划生育社会保障制度是建立计划生育利益导向机制和补偿机制运行的必然结果。它们共同构成了我国建立社会主义市场经济条件下人口政策有效运行的重要基础。（一）补偿理论与补偿机制 1、个人生育成本包含直接成本和机会成本，主要来自两个方向：一是少生孩子给夫妇生活的心理和生理等带来的不便和不利影响；二是减少孩子的数量而造成的潜在经济损失。本质上，个人生育意愿与国家生育数量规定之差，就是个人生育成本。夫妇在生育控制上承担的成本，可以被认为是个人为国家利益在生育问题上作出的牺牲。应该说，在我国执行严格的人口控制政策的同时，对生育成本的补偿并没有引起政府的重视，生育政策的落实依靠的是严厉的限制措施，而非有效的激励手段。2、社会生育成本是个人生育行为影响社会总体利益并有益于社会利益所造成的结果，包含两层含义：一是国家和社会为抚养新出生人口成长所提供的各种福利支出，如医疗、教育等；二是个人的生育行为给他人或社会的福利带来的不利影响。如多育而形成的社会资源的过度占用，从而影响到别人（特别是符合生育政策者）对社会资源的享用。在我国主要表现为当个人违反国家的生育政策，超出国家的生育控制要求而追求个人的生育偏好（是少数人的行为），给国家增加额外的负担，影响到社会成员的集体利益。（二）利益导向机制 对利益导向机制有两种理解：其一，计划生育利益导向机制是指运用物质利益原则，利用经济手段，对实行计划生育政策的家庭给予物质利益的奖励、补偿、照顾和优惠等。其二，计划生育利益导向机制不仅包括国家和政府给予计划生育户的正面鼓励，还包括对违反计划生育政策的家庭的限制。（三）社会保障制度 建立和完善计划生育社会保障制度是在当前经济不发达的情况下，农村相当一部分实行计划生育的家庭在生产、生活和养老等方面还存在实际困难的情况下提出的，是作为稳定低生育水平、推进经济发展、维护社会稳定的一种制度，来体现政府职能。计划生育社会保障制度有以下基本功能：一是保障功能，保障现行生育政策的稳定和维持低生育水平；二是补偿功能，优化资源配置，对群众的老有所养的实际困难、个人的生育成本给以经济补偿；三是稳定功能，维护社会稳定，保证现代市场经济安全。四、分析了我国计划生育社会保障现状（一）计划生育社会保障主要内容和形式 计划生育社会保障是自觉实行计划生育的群众在由于生育或落实计划生育措施、疾病、意外伤残、养老及其它问题而导致生存水平下降时，给予物质上的帮助，以保障其生活需求的一系列措施和制度的总称。计划生育社会保障的主要形式和内容有：1、计划生育福利。包括国家免费提供避孕药具，免费提供节育技术服务，实行计划生育的家庭和子女享受各种福利待遇等。2、计划生育救助。包括治疗计划生育手术并发症、对于特殊困难的家庭在扶贫、贷款、信息等方面给予优先扶助等。3、计划生育保险。计划生育保险是政府有关部门和基层组织筹措保险费，为实行计划生育的群众防范计划生育风险，提供经济补偿的主要措施和形式。这项工作是由寿险保险公司主管保险业务；由计划生育协会负责代办。据不完全统计，目前全国累计保险费在55亿元以上。险种不断增加，内容涉及结婚、怀孕、生育、节育、健康、意外伤害和养老等各个方面，其中，在城镇以独生子女两全保险为主；在农村，以计划生育夫妇养老金保险为主。4、计划生育储蓄（基金）。计划生育储蓄（基金）一般经当地政府批准后，计划生育部门与银行系统协议，成立福利性管理机构实施。5、一次性补助。全国有15个省（自治区、直辖市）在计划生育条例（办法）中规定对只生一个子女的职工加发5%的退休金，上海市对只生一个子女的职工在退休时一次性发放补助金。6、其他，如绿色保险等。绿色保险是各地农村基层组织利用本地资源，对计划生育群众施以优惠，享受经济补偿的多种方式的统称。（二）计划生育社会保障工作的主要特点、性质和目的 计划生育社会保障的主要特点有：1、计划生育社会保障的对象是自觉实行计划生育的夫妇（及子女）。2、资金来源，以各级政府和基层组织缴纳为主，个人缴纳为辅。3、计划生育保障工作融于计划生育工作的过程之中。计划生育社会保障工作的性质。计划生育社会保障隶属于社会保障的范畴，但不是保障最低生活水平的本保。计划生育保障是为了促进国家计划生育政策的落实、给予特定人群的一种补充保障。开展计划生育社会保障工作的经济目的是，通过国民收入的再分配，使少生孩子、占有配置机会少、占有资源少的个人和家庭得到适当的补偿，减轻计划生育群众在生育、节育、养老和子女成长过程中的风险对家庭的不利影响，缓解后顾之忧，保证并稳定计划生育群众的基本生活水平。开展计划生育社会保障工作的政治目的是，保证国家计划生育政策得到贯彻和落实，增强群众自觉实行计划生育的信念，为计划

生育营造较好的工作氛围，密切党群、干群关系，维护国家、社会的安定。（三）存在的主要问题 1、社会各方面对建立和完善计划生育社会保障制度的重要性和紧迫性认识不足。2、中央财政支持很少，地方各级财政的投入也很有限，资金来源不可靠、不稳定。3、计划生育保险在现阶段没有被列为社会保险，国家没有给予适当的政策优惠，完全由商业保险公司运作，保险的性质待明确，保险的保障作用小。4、独生子女保健费十多年来很少提高，对独生子女的保障程度很小。5、计划生育储蓄出现收取利息所得税问题。由于银行利率连续下调、保险业不断整顿，原有的险种已停办等客观因素，自1998年下半年起，计划生育保险、储蓄工作基本处于停滞阶段。这些问题亟待政府和有关部门认真研究解决。六、提出了建立和完善计划生育社会保障制度的初步设想（一）建立和完善计划生育社会保障制度的目标 逐步建立与国家社会保障制度相协调、与社会主义市场经济相适应的、同人口与计划生育政策相匹配的、资金来源稳定可靠、管理体制明确、法规制度健全、具有中国特色的计划生育保障制度。（二）建立和完善计划生育社会保障制度的指导思想 以江泽民总书记“要进一步健全和完善同发展社会主义市场经济要求相适应的有利于计划生育的社会保障机制”等一系列指示为指导，适应社会主义市场经济和社会保障事业发展的要求，建立调控有力、管理有效、政策法规完备的计划生育保障体系和工作机制，发挥保险的保障功能和利益导向作用，维护国家和社会的稳定，保持低生育水平，保障计划生育群众的合法权益，体现中国政府和社会尊重人权、保护人权的意愿。（三）建立和完善计划生育社会保障制度的基本原则 保障内容设置体现计划生育工作的特点和难点；保障待遇有利于激励群众自觉实行计划生育，为战胜各种计划生育风险提供必要的物质基础；保障基金由各级政府、基层组织、个人共同负担，个人缴费与承受能力相适应；管理体制实行统一领导、政事分开，保障基金由国家授权金融部门管理，依法运营。（四）建立和完善计划生育社会保障制度的基本框架 1、建立城乡有别的计划生育社会保障制度。在城镇，重点是建立和完善生育保险制度，保障职工生育、节育的基本需求，并推行独生子女安康保险；在农村，要逐步推行以计划生育养老、独生子女安康、计划生育手术平安为主要内容的计划生育保险，或采用农村计划生育养老储蓄、一次性补助等方式，对实行计划生育群众给予补偿。2、计划生育社会保障制度要纳入国家社会保障体系当中，对于农村计划生育养老保险、手术平安保险和独生子女安康保险等基本保险项目，国家应给予相应的优惠政策。3、计划生育保险基金的筹集由各级政府、基层组织、个人共同负担，并根据类型有所区别。4、适应我国要建立多层次、多种形式的社会保险体系的发展趋势，在国家开办并保障基本计划生育保险项目的同时，支持并鼓励有关部门开办有利于计划生育的补充保险。（课题组成员有：江亦曼、原新、李晓林、杨燕绥、施春景、刘甘栗、姚宗桥、靳红梅）S/4055

[\[打印本页\]](#) [\[关闭窗口\]](#)