

计划生育综合改革

地方人口与计划生育条例有关 奖励优待和社会保障规定分析

梁文明

(湖南省人口计生委政法处 湖南长沙: 410001)

2001 年 11 月 29 日,《中华人民共和国人口与计划生育法》颁布后,全国除西藏外的 30 个省(区、市,以下简称省)均对本省《人口与计划生育条例》(以下简称《条例》)进行了修改或修订。本文主要对修改或修订后的各省《条例》中关于对实行计划生育的家庭和个人的奖励优待和社会保障规定部分进行汇总分析。

1 概述

计划生育奖励优待和社会保障是指国家机关、企事业单位、团体为了鼓励在计划生育方面做出成绩的单位和个人而给予其荣誉、财物和基本的社会保险等措施,帮助实行计划生育的家庭和个人提高生产、生活水平和有关的社会福利,使实行计划生育的家庭得到多方面的实惠,激励育龄公民自觉实行计划生育的规定。其奖励保障的对象主要是自觉实行计划生育的家庭和个人及其子女;奖励的内容主要是与公民生产、生活、生育密切相关的内容。保障的内容主要是与公民实行计划生育、落实避孕节育措施关系密切的手术平安、子女安康、养老以及有关福利需要。

我国从 20 世纪 70 年代实行计划生育以来,逐步确立了计划生育奖励优待和社会保障制度的一些重要原则和思路,并制定了一系列具体政策措施,主要有:(1)增加晚婚晚育假、产假;(2)发放独生子女保健费并对独生子女入托、入学、就医等给予照顾;(3)加发独生子女父母退休金或养老保险金;(4)对实行计划生育的农民适当减免义务工、统筹款、提留款;(5)在城镇职工分配住房、企业招工和农村安排宅基地、土地承包等方面,给独生子女家庭予以适当优先和照顾;(6)开展以农村计划生育养老保险为主要内容的计划生育保险;(7)广泛开展计划生育“三结合”工作和扶贫开发工作与计划生育相结合工作。

此次地方条例修订,30 个省均依据《人口与计划生育法》的原则和精神,在本省《条例》中,普遍设立了奖励优待和社会保障专章,将《人口与计划生育法》中的具体内容予以细化和补充,制定了一系列比较具体的奖励优待和社会保障政策规定,进一步丰富和完善了我国计划生育奖励优待与社会保障政策。实践证明,对实行计划生育的家庭实施计划生育奖励优待和社会保障,是实行政策推动,建立健全计划生育利益导向机制的重要举措,是人口和计划生育系统实践“三个代表”的重要体现,具有十分重要的意义。

2 关于各省《条例》中计划生育奖励优待和社会保障的主要规定

30 个省新修订的《条例》中奖励优待和社会保障的规定主要体现在如下方面:一是设立人口与计划生育公益金,奖励和补助计划生育家庭。二是对城镇职工和农民晚婚晚育的奖励。三是对独生子女及其父母以及其他计划生育户的奖励优待。如发放独生子女保健费或独生子女父母奖励费;对按规定可以生育第二个子女而不再生育的独生子女父母的奖励;对独生子女及其父母的其他优待:增加产假、护理假;独生子女入托、入园、入学、就业、就医或健康检查方面的优待;在城镇分配住房、农村安

排宅基地、土地承包方面的优待;对农村独生子女户在扶贫救济,发展生产的资金、项目和生产技术培训方面予以优先或优惠的规定。四是对独生子女的父母和计划生育户的社会保障措施。如对城镇独生子女父母年老时加发 5% 退休金的规定;独生子女父母是农民或其他无业人员的,年老丧失劳动能力时由当地人民政府和集体经济组织通过各种形式给予适当的经济补助和生活上的照顾,或给予一次性投保奖励的规定。对终身无子女的夫妻年老时的优待。对计划生育户的养老保险和其他社会保险。五是对实行计划生育节育手术者实行基本项目的免费和其他奖励等等。与修订前的《条例》相比,此次新出台的《条例》普遍加大了奖励优待和社会保障份量,新增和修改了不少内容,主要有如下方面:

第一,关于设立人口与计划生育奖励专项经费(或计划生育公益金)的规定。

有 7 个省设立了此类规定。浙江、山东、湖北规定设立人口与计划生育公益金(或奖励专项资金);福建、四川、江西、新疆规定县级以上人民政府设立人口与计划生育奖励专项经费。浙江规定计划生育公益金由社会资助、财政投入等方面组成。主要用于独生子女发生意外伤残或死亡、夫妻不再生育等对象和对其他特殊情况进行扶持。湖北、山东、福建等省规定设立的奖励专项资金或经费主要通过政府拨款、社会捐助、社会抚养费筹渠道筹措,主要用于奖励独生子女家庭。

第二,关于对独生子女及其父母以及其他计划生育户的奖励优待规定

(1)对独生子女保健费或独生子女父母奖励费的规定。绝大多数省份规定,领取《独生子女父母光荣证》的父母从领证之月起,至一定年龄(一般为 14 周岁,有的为 18 周岁)每月发放一定数额的独生子女父母奖励费。青海省规定将独生子女保健费由每月 7 元提高到 10 元。河南、甘肃省规定将独生子女保健费由每月 5 元提高到 10 元。甘肃省规定发放年限由 14 周岁延长到 16 周岁。湖南省规定将独生子女保健费由每月 5 元提高到 5~20 元。云南省规定由原来的 5~10 元提高到不少于 10 元。北京市规定由原来的 2.5~5 元定为 5 元。湖北省规定将独生子女保健费由每月 8 元提高到 10 元或者一次性发给不低于 1500 元的独生子女保健费。辽宁省、重庆市规定除给独生子女父母保健费外,可给予总额不低于 1500 元、300 元的一次性奖励。贵州省规定在给予一次性独生子女父母奖励费的同时还要奖每月 5 元以上的独生子女保健费。内蒙古自治区规定独生子女父母奖励费每月 5~20 元,农牧民独女户夫妻为每月 20 元。

(2)对独生子女家庭优待措施的规定。如在集体经济收入分配、划分宅基地、享受集体福利、接受扶贫、培训等方面,规定对独生子女父母给予优先照顾。江西省规定农村领取独生子女证的家庭优先列为重点扶持对象,在扶贫项目、资金、技术等方面给予照顾;在劳务输出时优先安排其家庭劳动力;多增加 1 人份的集体福利分配份额;九年义务教育期间,学校可对独生子女学生酌情减免杂费;在分配承包土地、帮助发展生产和审批宅基地等方面优先照顾,独生子女的宅基地按两人计算。农村领取独生子女父母证或生育两个女孩并已绝育的家庭,在分配集体经济收入、享受集体福利、划分宅基地时,增加一人份额。九年义务教育期间,给予减免杂费。符合当地农村最低生活保障条件的,优先给予享受当地农村最低生活保障的奖励与照顾。海南规定独生子女九年义务教育期间,给予减免杂费。重庆市规定各级人民政府及有关部门和单位对农村独生子女家庭在农业生产发展的项目、资金、技术、培训等方面给予支持、优惠;各级人民政府及有关部门在安排扶贫贷款、扶贫项目和社会救济等方面对独生子女贫困家庭应给予优先照顾;对农村独生子女父母进入老年公寓给予优先优惠。甘肃省规定为夫妻双方一次性办理养老保险或者养老金储蓄所投金额不低于 600 元。农村居民中独女户和自愿放弃生育二孩的,由县人民政府给予不低于 1000 元的一次性奖励。宁夏回族自治区规定对山区八县少数民族夫妻按政策可以生育三孩而自愿少生一个的,在自愿实行永久性节育措施后,给予一次性奖励,其奖励措施逐步在山区八县汉族农民夫妻中推行。青海省规定牧业区少数民族牧民自愿放弃第三胎生育指标的给予一次性奖励 1000 元。河南省将符合再生育条件自愿不生育的奖励标准由原来 500 元提高到 2000 元。福建省规定符合再生育条件自愿不生育并领取独生子女光荣证的,由县(市、

区)人民政府发给不低于 1000 元的奖励费。农村生育两个女孩并已绝育的夫妻,还可享受发给不低于 500 元奖励费。

(3) 对独生子女升学加分的规定。贵州省规定农村独生子女户的女孩考生、二女结扎户的考生,在参加全国普通高考时给予加 10 分的照顾。河北省规定农村独生子女参加中考、高考和招工考试,在录取时给予 10 分的照顾。甘肃省规定农村独生子女在本省初中升高中和初中升中专、高中升职业学校时总分增加 10 分。海南省规定对报考普通高校、中等职业学校和普通高级中学(包括重点高中)的独生子女,给予加分照顾。

第三,关于对独生子女的父母和计划生育户的社会保障措施规定。

对独生子女父母年老时的奖励与补助规定:

(1) 山东、辽宁、黑龙江、江苏、安徽、湖北、新疆 6 个省规定:领取独生子女父母光荣证的退休职工按月加发一定数额(一般为 5%)的退休金或给予一次性养老补助。这几个省规定之间仍有不小的差异,有的规定对退休职工既可选择为其按月加发一定数额的退休金,也可选择给予其一次性养老补助,两种奖励方式只能选其一。

(2) 湖南、广西、海南、重庆、四川、贵州、云南、陕西 8 个省只规定为领取独生子女父母光荣证的退休职工按月加发一定数额的退休金或养老金。

(3) 北京、上海、广东、河北、山西、甘肃 6 个省只规定为领取独生子女父母光荣证的退休职工给予一次性养老补助。如北京市规定:“独生子女父母,女方年满五十五周岁,男方年满六十周岁的,每人享受不少于 1000 元的一次性奖励”。在规定给予一次性养老补助的条例中,河北、黑龙江省规定的数额最高,为不低于 3000 元。

(4) 天津、浙江、内蒙古、福建、江西、河南、青海、宁夏 8 个省既没有规定为领取独生子女父母光荣证的退休职工按月加发一定数额的退休金或养老金,也未规定给予一次性养老补助。另外,吉林省规定了一种不确定的状态——“退休时,夫妻双方所在单位根据实际情况,可以给予适当的奖励”。

第四,关于放弃生育二孩的独生子女父母的奖励规定。

(1) 关于对职工中放弃二孩生育的独生子女父母的奖励项目。

①天津、内蒙古、上海、江苏、湖北、广东、山东、四川、新疆、云南、甘肃、青海等 12 个省未规定这方面的奖励。

②北京、河北、山西、吉林、黑龙江、安徽、福建、河南、湖南、贵州、陕西等省明确规定对职工中可生而不生二孩的独生子女父母给予现金奖励。

③广西壮族自治区规定对职工中可生而不生二孩的独生子女父母给予提高退休金计发比例 10% 奖励。

④辽宁、浙江、江西、重庆、宁夏等省规定给予奖励但未规定奖励的具体项目。

(2) 关于对职工中可生而不生二孩的独生子女父母奖励的承担。

①山西、江西、海南、辽宁、陕西、福建等 6 个省规定由政府承担这项奖励经费。其中,山西、江西、海南省均规定由县级政府承担,辽宁省规定由政府或各级政府承担,陕西、福建省规定从计划生育经费或计划生育专项经费中列支。

②北京、安徽、贵州等省规定由所在单位或乡镇政府、街道办事处承担对职工中可生而不生二孩的独生子女父母奖励。

③河南省规定由所在单位单独承担对职工中可生而不生二孩的独生子女父母奖励。

④吉林、黑龙江、广西等 3 个省规定了这项奖励但未明确规定奖励承担主体。

⑤河北、浙江、湖南、重庆、宁夏等 5 个省规定由政府再规定奖励承担主体。

(3) 关于对农民和城镇无单位居民中可生而不生二孩的独生子女父母的奖励项目。

①天津、内蒙古、上海、江苏、山东、湖北、广东、广西、四川、青海、新疆等 11 个省未规定这方面的

奖励。

②北京、河北、山西、吉林、黑龙江、安徽、福建、河南、湖南、海南、贵州、陕西、甘肃等 13 个省明确规定对职工中可生而不生二孩的独生子女父母给予现金奖励。其中黑龙江省规定也可用其它相应待遇代替之,海南省未规定现金奖励的具体数额。

③辽宁、浙江、江西、重庆、云南、宁夏等 6 个省规定了给予奖励但未规定奖励的具体项目。

第五,关于对独生子女伤残死亡家庭救助的规定。

有 9 个省未规定或提及对独生子女伤残死亡的救助制度,其余 21 个省对独生子女伤残死亡救助制度或作了具体规定,或作了原则规定,或作了授权性规定,或只规定了对伤残死亡独生子女的部分人的救助。

(1)对伤残死亡独生子女的职工的救助。

上海、江苏、福建、湖南、四川、贵州、云南、宁夏、新疆、山东等 10 个省没有规定对伤残死亡独生子女的职工的救助措施。

北京、山西、内蒙古、辽宁、黑龙江、安徽、湖北、广东、海南、陕西、甘肃等 11 个省规定以现金形式救助职工中伤残死亡独生子女的父母。其中,北京、山西、内蒙古、黑龙江、广东等 5 个省规定为一次性救助,湖北、海南省规定以加发退休金或养老金的形式救助,辽宁、陕西省规定为一次性救助或以加发退休金养老金等形式多次性救助,甘肃省规定以社会救济金的形式救助。

天津、吉林、江西、河南、广西、重庆、青海等 7 个省只规定救助但未规定具体救助措施。

河北、浙江等 2 个省规定由政府再规定救助措施。

(2)对伤残死亡独生子女的农民和城镇无单位居民的救助。

北京、山西、山东、内蒙古、辽宁、陕西、甘肃、浙江条例明确规定以现金形式救助农民和城镇无单位居民中伤残死亡独生子女的父母。其中,北京、山西、内蒙古等 3 个省规定为一次性救助,辽宁、陕西两省规定为一次性救助或多次性救助,甘肃、浙江两省规定以社会救济金或计划生育公益金的形式救助。

天津、吉林、黑龙江、江西、河南、广西、重庆、青海、海南、安徽等 10 个省只规定救助但未规定具体救助措施。海南省仅规定只对此类人中生活困难的给予扶助,安徽省仅规定让此类人优先享受政府提供的养老服务。

河北省规定由政府再对救助措施作出具体规定。

上海、江苏、福建、山东、湖北、广东、四川、贵州、云南、宁夏、新疆等省没有规定对农民和城镇无单位居民中伤残死亡独生子女的父母采取特殊救助措施。

第六,关于对计划生育户的养老保险和其他社会保险的规定

四川、云南、河南、内蒙古等省规定地方各级人民政府应当建立健全基本养老保险、基本医疗保险、生育保险、社会福利和农村社会保障等制度。上海市规定各级人民政府和各有关部门在制定老年保障制度和措施时,应当体现对独生子女父母的优先照顾。规定依法生育子女的妇女,按照国家和本市的规定,享受生育保险待遇。江苏省规定采取政府、集体和个人共同出资等多种形式,在农村地区逐步建立独生子女父母养老保险及其他有利于计划生育的社会保障制度。浙江省规定有条件的地方,可以将独生子女父母奖励费改为独生子女父母养老保障金。辽宁省规定鼓励公民、法人和其他组织筹集资金,兴办养老服务机构,建立以社区为主体的老龄人口服务网络。

第七,关于对晚婚晚育的奖励规定。

河南省规定,机关、社会团体、企事业单位职工,实行晚婚的,给予其配偶护理假 1 个月。湖南省规定,育龄夫妻在产假期间领取独生子女父母光荣证的,男方可享受护理假 15 天,护理假视为出勤。农村居民晚育的,减免当年村内集体生产公益事业所筹资金,并明确了农村分配集体收益对独生子女家庭增加 1 人份额;农村贫困家庭独生子女接受义务教育期间,可以减免杂费。有条件的地方,要为

独生子女父母和两女父母办理养老保险。上海市规定女方晚育的,增加产假 30 天。云南省规定男方可享受护理假 7 天,福建规定 7~10 天。甘肃省规定农村居民实行晚婚或者晚育的,免去夫妻双方两年本村内集体生产公益事业所筹劳务。江西、辽宁等省还增加对实行计划生育节育手术者休假的规定。

3 新《条例》中计划生育奖励优待和社会保障规定的主要进步及存在的主要不足

与原《条例》相比,此次《条例》修订,计划生育奖励优待和社会保障规定部分不仅在篇幅上有所增加,而且在内容上也有所突破,有了一些明显进步。主要体现在:一是加大奖励优待份量,增加了一些对实行计划生育家庭的行之有效的奖励优待措施。如提高独生子女保健费和独生子女父母一次性奖励费标准,增加对独生子女意外死亡、伤残家庭的补助内容;二是部分省增设了人口与计划生育奖励专项经费、计划生育公益金的规定,并明确奖励经费或公益金的来源,主要用于奖励和扶持计划生育家庭;三是对独生子女父母及家庭的奖励与补助规定更加明确具体。如部分省(区、市)适应改革发展形势要求,将对企业独生子女父母年老时的奖励改由原来增发 5% 工资的规定为一次性发放,并明确发放途径;在筹措奖励经费投入方面,明确由各级政府、企事业单位和团体等作为兑现奖励经费主体,更具操作性;四是在动员社会各方面力量,整合社会各方面资源加大奖励优待力度上更加注重协调配合,有了新突破。

但从总体上来讲,各省新《条例》规定的这些内容还存在如下不足:

(1) 奖励优待和社会保障规定有所突破,但突破幅度不大。

从全国来讲,各省《条例》规定的奖励优待和社会保障内容是基于计划经济体制条件下建立起来的框架体系,制度设计还比较原则,过于笼统,与相关部门的改革措施不配套,真正能起到利益导向作用,可操作性强的实质内容还不多,尤其在落实《人口与计划生育法》关于建立健全基本养老保险、基本医疗保险和社会福利等规定上,缺乏具体措施;在明确奖励优待和社会保障主体、明确奖励或补助经费承担渠道等方面突破幅度也不大。

(2) 许多奖励优待和社会保障政策规定滞后于经济社会发展,已明显不适应形势发展的要求,在落实过程中面临诸多困难和问题。

独生子女保健费普遍落实难。因独生子女群体越来越多,支付独生子女保健费面临越来越大的资金压力。尤其是一些破产倒闭企业、困难企业和经济条件较差的农村和城镇落实就更困难。

企业职工中独生子女父母退休后加发一定数额的退休金或养老保险金的优待规定,随着我国养老保障体制改革和企业逐步剥离社会职能改革的不断深入,国务院及劳动和社会保障部规定自 2003 年起,企业职工基本养老保险不再体现任何奖励性、福利性、津贴性支出,而且企业职工退休后即把档案材料转到社区,由“企业人”变成了“社会人”,因此,部分省《条例》中关于对企业退休职工中独生子女父母增发 5% 退休金的规定,由于原来由养老保险支出和由企业支出的渠道都已不复存在,此项奖励政策已经陷入无法落实的困境。企业退休职工的这一合法权益已得不到制度的保障。

对符合二孩生育条件而自愿放弃生育者,由各级政府或单位给予一次性奖励金的规定,因各级财政和单位经费落实困难大,多数难以兑现。

对独生子女家庭的其它优惠政策随着社会经济改革形势发展大多名存实亡。如减免义务工、统筹款、提留款等优惠措施,随着农村费税改革的逐步推进而不复存在;对独生子女入托、入学、入园、就医等给予优先照顾已形同虚设;住房制度改革使独生子女户在城镇分配住房的优待得不到充分体现;农业生产经济效益差,农民增收难使得对农村独生子女户多分一份责任田的优惠措施失去了吸引力。计划生育系列保险因银行利率下降,回报率低,越来越难以起到社会保障的作用。

(3) 计划生育奖励优待和社会保障政策不配套。

现行的计划生育奖励优待和社会保障政策与国家宏观社会经济政策,如社会保障制度改革、农村

税费改革、户籍改革制度、婚姻登记制度企业改制等衔接不紧密,政策措施缺乏系统性和连续性。加上,现行许多奖励优待和社会保障政策,都需要相关部门去落实,但各部门在制定相关政策时,有些较少考虑与计划生育奖励优待和社会保障政策相衔接和配套。

(4) 法规规定的奖励优待和社会保障政策规定缺乏相应监督落实机制保障。

按照地方性法规规定,负有落实奖励优待和社会保障责任的单位和地方各级政府,是否履行职责,还缺乏强有力的监督落实机制和办法来保证落实。各级人大、政府、纪检、监察等部门监督职能的部分缺位,也导致一些政策措施难以落实。

4 值得探讨的几个问题和几点建议

计划生育奖励优待和社会保障制度规定得是否合法、合理、科学、严谨,直接关系到人口与计划生育法律法规的顺利贯彻实施,影响着立法机关、各级政府在推行计划生育过程中的形象和威信。各省《条例》中计划生育奖励优待和社会保障的规定设立还存在一些值得探讨的问题。

一是关于与现行法律法规的部分规定不相衔接,甚至相抵触的问题。各省《条例》中一些规定主要与《劳动法》、《教育法》、《义务教育法》、《未成年保护法》、《土地承包法》等法律法规中确立的某些精神及规定不相衔接。如农村独生子女户多分一份责任田、多分宅基地的规定与《土地承包法》确定的30年土地承包权不变的精神不相衔接;对独生子女户参加高考、中考时加分的规定与《教育法》、《义务教育法》确定的公民享有平等受教育的权利相矛盾。在规定的奖励优待独生子女及其父母的同时,忽视了对非独生子女及其父母的法律保护。

二是关于是对独生子女父母进行奖励优待还是对独生子女进行奖励优待的问题。实行计划生育是独生子女父母响应号召而自觉自愿实行的行为,应该将奖励优待的对象确定为独生子女父母,而应该淡化或取消对独生子女的奖励优待。而各省《条例》中还有不少对独生子女的奖励优待内容,其合法合理性值得进一步论证。

为此,提出如下几点建议:

(1) 进一步加强立法,逐步建立健全计划生育奖励优待和社会保障制度。国家要进一步完善人口与计划生育法律法规政策体系,根据国家立法形势发展要求,积极调整和修改有关规定。建议由国务院制定《计划生育奖励优待与社会保障实施办法》,将《人口与计划生育法》中奖励与社会保障内容进一步具体化和细化。同时,积极整合各种计划生育奖励优待和社会保障政策措施,充分发挥整体效应。

(2) 坚持制度创新,积极探索计划生育奖励优待、社会保障的新思路和新办法。结合当前正在逐步推开的农村部分计划生育家庭的奖励扶助制度,积极研究探索建立健全计划生育利益导向机制。各省要根据形势发展需要,进一步完善本地计划生育开展对计划生育奖励优待和社会保障执行效果的评估活动。奖励优待法规和规章,及时调整修正计划生育奖励优待政策措施内容,适当加大计划生育奖励优待、社会保障力度。

(3) 国家和各省人大要加大对《条例》规定的奖励优待措施落实情况的执法检查监督力度,定期组织各级人大开展执法检查,确保各项优惠政策措施落到实处。各省还要定期开展对计划生育奖励优待和社会保障执行效果的评估活动。

(责任编辑:段成荣 宋 严 收稿时间:2004-06)