

关于计划生育社会保障机制建设的几个问题

On the Build - up of the Social Insurance System of Family Planning

侯东民
(中国人民大学人口所 北京 100872)

目前,我国生育率已经降到更替水平以下,但这相当程度是由政策促成的。农民生育意愿与计划生育政策要求之间,还有明显裂痕。存在这种裂痕最基本的原因是“存在决定意识”,所谓旧的传统观念、旧的生育文化的影响,只是第二位的。换句话说,当前农村计划生育户与其他农户相比,生产、生活方面还面临更多困难,在个人利益方面,他们已经做出了很大牺牲。因此,我国人口控制在较充分发挥限制手段的作用之后,有必要切实履行限制与补偿的相结合原则,更多地承担起保护、补偿农村计划生育户基本权益的责任。在这种努力中,加强农村计划生育社会保障制度建设,将是 21 世纪我国计划生育管理体制深化改革、稳定低生育率的一项重要举措,具有重要意义。

一、论农村计划生育社会保障制度建设的意义

近年,我国播种、收割等农业劳作机械化水平空前提高,已覆盖了播种面积的 70%。这意味着,除山区外,由性别差异决定的男女体力等方面差异,对农业劳作的意义正大幅度缩减,农村剩余劳动力问题则更加突出,这必然对农民生育观逐步形成深刻影响。如果比较农村与城市居民人均收入(消除物价指数影响后),可以发现,目前农民人均收入水平,已大幅度高于城市生育率下降最快时期(70 年代末期)居民的收入水平。消除物价指数影响后,目前农民人均收入水平约为城市居民 1978 年的 1.9 倍,基本相当于 1988 年城市居民收入水平。在这种情况下,为什么 80 年代前后,城市居民很容易就接受的独生子女政策,在农村稳定现有生育水平(全国农村每户平均还在两子女以上)却颇为费力?答案非常清楚,是否享有社会保障,是决定这种差异的基本原因。80 年代以前,城市职工已享受较完全的社会保障,虽水平较低;但农村社会保障建设至今步履维艰。这种差异对生育观的影响,目前已远远超过了经济收入水平的

影响。可以认为,以上两点说明了两个问题。

表 1 城市、农村 1978 年以来居民人均收入变化(元)

	1978	1999		农村与城市居民相对收入水平比较 (以 1978 年物价水平为基准)
		当年价	1978 物价水平为基准	
城市	343	5 425	1 627	663(1988)
农村	133	2 162	614	644(2001)

注:以 1978 年为 100,同期物价指数为 359.8;2001 年农村收入水平;以 1999 年为基础,按年增长率 4%(物价指数以 1978 年为 100)计算。资料来源:中国统计年鉴 2000

首先,这说明了当前农民养儿防老思想的现实基础,与 70、80 年代已经有很大不同。欠缺农村社会保障制度的影响,已经成为最基本的原因。离开逐步建立、完善农村社会保障制度,今后要想达到农村生育率的稳定转变,是不可想象的。

其次说明了目前不能只强调我国农村社会保障制度建设时机尚不成熟,对比于我国城市社会保障建设历程,农村社会保障制度建设已经严重滞后,国家已经可以并应该有所作为。从国外情况看,原西德是 50 年代末将全体农民纳入社会保险的,当时西德人均 GDP 约为 1 300 美元;巴西是在人均 GDP 2 500 美元左右时将农民纳入社会保障体制的;日本则在 1961 年实现了“国民皆年金”以及“国民皆医疗保险”目标。1960 年日本人均国民生产总值只有 460 美元。日本的“国民皆年金”主要是养老年金制度。初期日本养老年金相对菲薄,后来逐步提高。1970 年日本又实行了“农民年金基金制度”,进一步加大了支付力度,以稳定农民老年生活;而 1970 年日本的人均国民生产总值不到 2 000 美元。目前我国人均国民收入已达到 900 美元左右,进入了小康社会。根据国家规划,到 2010 年,我国人均国民收入将再翻 1 番,达到 2 000 美元左右。农民在我国经济建设中,曾有很大付出,解放以来国家通过剪刀差从农民手中吸取的建设资金达万亿人民币。这一因素以及作为社会主义国家,我国理应更关心农民基本水准的社会保障问题。综合起来看,

今后十几年内,我国农村社会保障制度应该有较全面的突破,目前已经到了应该加快筹建的时期。我国完全可以像日本一样,从今天起就筹划建立过渡性的农村社会养老保障体制,然后逐步完善。从我国城市筹建社会保障体系的经验教训看,社会养老保险统筹起步晚,会造成资金积累方面的种种问题。在农村社会保障建设问题上,如能汲取城市这一方面的经验教训,像日本一样采用一些过渡性措施,早日引导农民储蓄积累,对今后早日实施更有效的农村社会保障是非常必要的。选择出台哪些措施有利于早日引导农民储蓄积累?当然应该选择当前履约责任涉及人数少、预期性质(不是当时兑现性的)较强的社会保障方案。农村社会养老保障就属于这类保障。目前城市多由中青年加入的商业养老保险也是这种性质的,但这类商业保险一来还不适应于农民经济收入情况,二来对当前老年人社会保障基本没有什么作用。根据农村经济发展情况,应适当考虑国家投入,出台有过渡性质的农村社会养老保障方案,这样既能达到早日引导农民储蓄积累的目的,也能起到真正改善当前农村老人基本生活状况的作用。我们近来分析后得出:每年给每个18岁以上农民增加(投保)30元收入,已足以建立一个政府与农民都易于接受的“提供基本口粮”的过渡性的农村社会基本养老保障制度。这一制度对改善农村老人地位、加强老人自身生活保障能力、解决目前还比较突出的一些农村老人生活得不到基本保障的问题,将发挥积极作用。这项措施还将减少实行计划生育农民对养老保障问题的担忧,进而会发挥稳定及推进人口控制工作的作用。

可以认为,农村计划生育养老保障建设不仅重要,而且也已经具备了可行性,可以通过两个途径达到。首先,农村计划生育养老保障作为农村养老保障体制建设的一部分,可以在全国农村社会养老保障建设进程中得以实现,计划生育部门有必要积极关心与促进。全国农村养老保障建设取得进展,可以使计划生育部门“搭便车”,大大减轻计划生育部门这方面工作的压力,是最便捷的一种途径。其次,由于农村计划生育人群比例有限(一般估计农村独生子女只占农村同龄人口10%左右。笔者根据四普数据、未来全国人口老化系数及城市化水平推算,目前农村独生子女的父母或双女儿户的父母,在本世纪20~50年代先后进入老龄时,占当时全国人口比重虽会逐步增加,但最终不过是4%左右),主要是本世纪30年代以后才将陆续发生养老保障问题,故政府更可以作出既不超过政府承受能力,又能令当前农民满意的承诺,预先给予合理安排。不仅如此,政府还应该结合计划生育工作情况以及计划生育特有的问题,考虑安排更多一些项目。这既是政府应当承担的与人口控制政策对应的社会

保障补偿责任,也在政府能力之内。

随着社会进步,许多农民已经认识到社会保障、社会保险事业发展的意义,并希望从政府那里得到基本社会保障(对商业保险,一般农民尚无力问津)。北京郊县农民在企望得到有关基本社会保障的同时,也很积极地提出来愿意为此而付出比以往(原来的农村养老保险)更高的投保费用。这就为建立一种政府与农民共同协作解决有关问题的模式,提供了必要的基础。但在农村计划生育户的要求日渐迫切时,本来覆盖面有限、心理预期保障就不足的农村计划生育养老保险,恰恰产生了大滑坡,或则停办或则大幅度消减了原先对农民所做的承诺,充分暴露出了原有保险方式存在的问题。

二、农村计划生育社会保障机制探索中目前存在的问题

原有计划生育保险以及目前一些引入社会保障手段的新尝试,反映出一些不同的问题。这些问题在今后农村计生社会保障制度建设中必须一一予以妥善解决。

1. 原有计划生育保险反映的问题

一是,以往计划生育养老保险受多种因素制约,投入水平很低(平均投保额不足500元)。不设法适当提高投入水平,想比较有效地解决几十年后老年人的生活保障问题,难度可想而知。二是目前有关保险金保值、增值问题以及保险承诺的权威性都没有保障,以至承诺可以朝令夕改,造成了很坏的影响。为有效解决资金问题、资金的保值增值问题、有关承诺的权威性问题,必须改变思路、重新设计有关做法,否则很难出现真正的突破。现有计划生育保险的另一方面的问题是险种过多。本来资金不足,集中力量搞好两三个重要险种尚不容易,再分流使用,难免会进一步降低有关努力的成效。

2. 一些新的社会保障探索隐含的问题

近年把社会保障手段引入计划生育工作,已受到国家计划生育委员会高度重视,也越来越受到基层计划生育部门的重视,急于有所突破。各地有关试点正在增多。就近年报道的有关经验看,我们认为,一方面应充分肯定各种探索都是有益的,都会给农民带来利益,也会为有关工作积累经验;另一方面也应该指出,在一些基本思路与做法上还有一些问题有待突破。这主要是指目前人们习惯于从一村、一乡、一镇做起,从下而上取得经验;但这种工作方式并不完全符合解决这一问题本身的要求。

目前,各地试点一般只能在地方行政辖区内有经济条件的地区试行,很难在经济条件差的地区推广;有关承诺的效力实际上也是社区经济变化的函数(当社会经济实力受到市场影响,发生不利变化

时,有关保障必然受到影响),仍然欠缺稳定性。这些均多少偏离了这项工作本身的社会保障性质。所谓社会保障,本身有强烈的社会资源再分配性质,事实上一般要求首先着眼于解决辖区内困难地区或困难人口的问题;而其解决方式应该是稳定的。特别是计划生育社会保障中重要性较高的计划生育社会养老保障,由于其保障性质不是现时性的,是属于中长期预约性质的保障,因此更需要用权威性保障其承诺。但目前国内许多地区已经报道的试验,还很难保证其所应该具有的权威性,以及长期的稳定性,基本上是属于福利性措施,而非社会保障性质的。这就提出了在计划生育工作中引进社会保障应采取何种操作途径的问题。

综上所述,社会保障建设怎样抓住重点问题,如何更新设计思想,新的方案应该具有什么性质,通过什么途径实施,才能使计划生育社会养老保障手段能普惠、稳定、有效地融入计划生育工作,仍需进一步研究。

三、农村计划生育社会保障建设应体现的几点原则及基本内容

1. 基本原则

(1) 政府承担责任,由各届政府出力 首先要明确,计划生育养老保险就其性质而言,不是一般意义上的养老保险,应该是国家、政府对生育政策后果所做的一种社会保障补偿。政府出面,承担责任是有效解决上述有关问题的基础。但强调政府的作用时,同样应明确,不可要求现职政府包下整个责任。这不现实,也不合理。人口控制决策所产生的对农民的补偿责任,应该本着“受惠者共同支付”原则。在当前国力还有限的情况下,强调“现职政府承诺,各届政府出力”原则,更是必要的。这样,依托长期社会发展,再配合农民及集体当前的投入,完全可以寻找到既能充分照顾政府承受能力,又能令当前农民满意的承诺,预先给予合理安排。

(2) 政府与农民共同分担 采取政府承诺与农民自保相结合方式,将有利于加速启动这项工作。在政府一定投入水平下,节约的政府财力还可以积累下来,为今后适应社会发展附加进一步的条款留有余地。目前,全国农民人均年收入在2 000元以上,经济稍好地区农民人均年收入在3 000元左右。我国农村计划生育户较多地区,经济条件一般相对较好,农民已经有了一定支付能力。但农村养老保险这一涉及农民整个老年生命阶段的险种,平均投保额以往不足500元,集体在其中还承担了相当部分。过去这种安排显然保守。有人说,投保额不足500元,以往推广时已很费力。但这与当时人们的认识、与以往保障条件的吸引力不强都有关。上已

述及,在我们近年调研中,农民已经表示,只要保障条款有吸引力,今后即便是较大幅度提高投保金额,他们也是能够接受的。

(3) 农民自保投入部分应体现社会再分配原则,与农民或区域农民平均收入挂钩 对低收入或低收入地区的农民(这些农民付出了更大牺牲),政府有必要运用社会再分配杠杆,给以优惠政策,帮助农民解决投保资金问题。这种补助,也可以由各届政府分担。

2. 应集中力量,解决现实与未来的一些重大的基础性保障问题

总的来讲,目前国力与农民自身投入的能力毕竟还都有限,因此,农民计划生育社会保障建设,今后要集中力量办好几件大事,不宜四处出击。在农村尚缺乏最基本社会保障制度的状况下,社会保障建设目标,应该是首先为农民解决与计划生育相关的现实与未来的一些重大的基础性保障。主要是以下内容。

(1) 为独生子女户及计划生育双女户建立市或区县一级农民最低生活水平保障制度 这一承诺仅涉及农村计划生育人群中的贫困户,比例极低,意义却不容忽视。政府有责任并完全有能力作出这样的承诺。

(2) 为独生子女发生重大人身意外事故的农村家庭,建立有力的经济补偿制度 独生子女残疾和夭亡,是极为罕见的事件。一旦发生,是一个家庭最大的不幸,对其他群众往往也产生较大震撼,因而是农民实行计划生育最大的隐忧之一。调研中,我们对此感受很深。相应建立有力的经济补偿制度(对其中失去生育能力者更应加倍补偿,包括承诺解决未来养老保障等方面的一些困难),是政府不可推卸的责任。目前一旦发生意外,响应国家人口控制号召的农民在经济上与心理上,均只能自咽苦果。这种现象应该彻底扭转。这种意外事件发生概率很小,所以用保险方式处理起来根本不困难。

(3) 应着手研究建立并推广计划生育手术保险 以此妥善解决与此相关的患者权益的保障问题。农民因计划生育手术负债累累的情况不应再出现。这一问题以保险方式也很好解决。

(4) 研究农民基本社会养老保障问题:以保障基本口粮为基线的保障方案 计划生育养老保障问题在计划生育社会保障建设问题中,占有非常重要的地位,是不言自明的。笔者认为应采取政府承诺与农民自保相结合、养老金保险与基本口粮保险相挂钩的保障方式。即建立一种养老保险,由政府出面,为农村独生子女户、政策内双女户承担养老金式保险与基本口粮式实物保险之间未来的(他们进入老年后)价差责任,以保证未来农民的基本生活。为此,政府应该设立起相应的风险保障基金。(下转第64页)

系统和物流服务体系。既抓供给,又找需求;既发展基础设施等硬件,又抓物流技术和人才;既发展电子商务,又发展物流和配送体系;既发展物流业本身,又重视发展与物流业相关联的物流产业群,从而使得物流向着信息化、网络化、智能化、标准化、规模化、柔性化和国际化的方向发展。物流系统建设是规模大、耗资多的基础性建设,既要考虑眼前利益,更要着眼于可持续的长期发展。特别要防止出现仅从现实的需要出发来规划物流的功能、设施、能力和辐射范围,要为今后的发展留出足够的空间。虽然国家级物流总体规划还未出台,但这只是迟早的事,需要国家组织专门人员尽快拿出全国物流中心、物流园区、物流基地的部署来,否则,各地都存在着建国际物流中心的强烈冲动和侥幸报批心理,也存在着社会资源浪费的危险。据可靠信息,国家拟在全国建设10个国际物流中心和50个配送中心,因此各区域物流中心的规划设计要符合国家发展战略规划实际。

6. 不同区域、不同功能定位、不同服务模式的物流企业间要建立战略联盟,达到信息共享、硬件资源共享,实现互惠双赢。企业可以通过租用仓储合作伙伴的存储空间,迅速建立起自己的物流网络,并可根据需求的变化增加或减少租用的空间、调整网点的布局;同时,可利用仓储合作伙伴预先配置的物料搬运系统和计算机管理系统,迅速建立起自己的作业与信息系统,借助仓储合作伙伴的业务经验,很好地实现拆包、分拣、包装、配送等一系

列物流职能;可以租用合作伙伴的配送体系,达到为自己客户服务的目的。

7. 现代物流业应有积极的产业政策环境作为依托。建设有一定规模的物流园区和物流中心,由于涉及大量的土地征用、资金投入和基础设施的建设,仅凭企业的努力是不够的,必须以政府为主体解决。政府需要出台优惠政策加以扶持,但要掌握尺度,否则就会像前几年的开发区热一样成为一种误导,造成极大的社会资源浪费。政府要为现代物流的发展制定积极的产业政策和相关的政策措施,加快引入竞争机制,简化相关程序和手续。政策的导向应立足于加快发展,谨防政出多门、草率定规,出现新的政策性、体制性障碍;要按照现代物流的特点和规律,打破地区封锁和行业垄断格局,制约不正当的行政干预和不规范的经营行为,创造公开、公平、公正的市场环境。物流园区的规划、资金的筹措、土地的征用、基础设施的建设等工作,需要政府综合部门、规划部门、土地部门、交通部门甚至公用事业部门、环保部门统筹安排,决非某一两个部门所能独立完成,要统筹考虑、适当安排。有关部门要从规划建设、技术改造、查验通关、交通管制、工商管理、财税金融等方面给以支持,帮助企业排忧解难,搞好协调服务;在税收(增值税、消费税、营业税、企业所得税、地方所得税、地方税)方面给予适当优惠;在生产经营配套条件(水、电、原材料、运输、通讯等)方面给予优先安排和保证供应。

(责任编辑 王宏章)

(上接第34页)

近年,银行利率大幅度缩小,养老金方式的保险面临很大困境,农民对实物保险的兴趣在增加。而实物保险中保证基本口粮在当前对农民仍有基本意义。养老保险联系实物保险,可以认为能以十分简明的方式解决有关养老保险复杂的保险增值问题。在国际市场上80年代以来粮价一直下跌,近年国内外有关预测表明,粮价中期走势也将滞涨。目前,国内粮价已经大大高于国际市场。加入WTO后,国内外粮价进一步大幅度背离的可能性(临时、短暂的波动除外)已受到了非常有力的制约,因此这也是政府风险较小的实物保险之一。

这里还值得指出的是,就平均情况讲,基本口粮保险实质上不是一种基本生活保险,而是一种小康水平生活保险。因为,农民老年时除此之外,还照常有劳作收入、储蓄收入,以及子女赡养方面的收入,综合起来就是保障小康生活水平。

当然,我国农村发展也很不平衡,一些经济发达地区的农民可能有更高要求。对此,可以认为解决方案有两个。一是出台不同的方案,不同方案的投入与保障水平不同,但国家所负责任基本平衡

(另一种方案以医疗保障方面的承诺为宜),供收入水平不同的农民或不同经济发展水平的地区自由选择。二是仍只出台保证基本口粮方案,条件较好的地区愿意附加其他方案,可以自行决定。

笔者认为,第二种方案似更为可取。有3点。一是,对全国来讲,保证基本口粮对农民基本养老保险还有不容忽视的意义。二是,首先为农村处于较低或平均生活水平线的农户,提供养老方面最基本的物质与心理保障,毫无疑问是政府这项工作主要的着眼点,也符合目前政府的能力。政府这方面的基本保证,并不影响农民进入老龄以前或以后还可以用储蓄、劳作、子女赡养等方式进一步加强老年生活保障能力。而当其他方面保障不足时,这一保障又基本上可以解除农民基本生活方面的后顾之忧。三是,一种保险所以能有市场,是因为保险设置使投保者认为是合算的;而经济上合算与否,与收入低或高无关。何况就一般情况而言,农民收入的高低只是相对的。从这一角度看,这种方案会同时受到经济状况稍差一些或稍好一些的农民的认同。

(责任编辑 王宏章)