

“奖扶制度”并入“新农保”:创新制度的再创新^{*}

石人炳,李 明

(华中科技大学 社会学系,湖北 武汉 430074)

摘 要 2004 年我国出台了“农村部分计划生育家庭奖励扶助制度”,相对于我国之前实施的社会政策,该政策具有机制创新、理念创新和程序创新等创新性特点,并在实施中取得了一定的成效。但是,根据实地调查的分析,得出“奖扶制度”仍存在覆盖面不广、养老支持力不大、政策可塑性差、政策风险大等问题,从而也影响了政策在当前的生育导向作用。因此,提出将“奖扶制度”并入“新农保”,建立“三权分立”的新制度,将能有效避免奖扶制度中存在的问题,更好地发挥政策功能。

关键词 计划生育政策;奖扶制度;新农保;生育导向;养老保障;制度再创新

中图分类号:C923 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2011)05-0047-06

奖扶制度即我国现行的“农村部分计划生育家庭奖励扶助制度”,它是我国农村地区计划生育利益导向政策中非常重要的组成部分。奖扶制度的设计是一种制度创新,根据笔者曾经在贵州、湖北、河南和江苏等地的调查,这种创新制度确有很多的优势,为该制度的有效实施提供了保障^[1]。从某种程度上说,奖扶制度的制度设计甚至可以为“低保制度”等所借鉴。但是,该制度并非完美,特别是在制度试点 6 年后,我们对该制度的实施情况进行再次调查评估之后,认为这一制度仍有许多改进的空间,或者说,奖扶制度有必要进行制度的再创新,使其更好地发挥政策功能。

一、奖扶制度及其制度的创新

自 20 世纪 70 年代初实施的计划生育政策,为我国的经济、社会和生态发展做出了不可磨灭的贡献^[2]。妇女生育水平大幅度下降,人口迅速增长的势头得到遏制,部分地区甚至出现了人口的负增长,人口与资源环境的矛盾得到了一定程度的缓解。但与此同时,迅速下降的生育水平也带来了一些新的问题,其中一个主要问题就是家庭子女数量的减少带来的家庭养老的困难。步入 21 世纪,当时响应国家号召实行计划生育的夫妻已经逐步迈入老年。由于当前我国农村经济还比较落后,加之各项社会保障制度比较薄弱,农民养老仍主要依靠土地和家庭

养老模式,许多农村计划生育家庭的老人生产和生活面临许多困难,养老问题日渐突出。

为了解决他们的实际养老困难,同时也是对他们当初履行国家义务、实行计划生育的一种补偿和奖励,我国自 2004 年在部分地区试行奖扶制度。该政策对符合国家计划生育政策、只生育 1 个孩子或 2 个女孩的农村计生家庭夫妇,当他们年满 60 周岁时,在各地现有计生优惠政策基础上,按每人每年平均不低于 600 元(现为 720 元)的标准发放奖励金。奖扶制度这一崭新的制度一经实施,就引起了广大人民群众的极大关注。奖励扶助制度与以往的计划生育政策相比较,以及该系统正在实施的其他项目相比较,具有许多值得注意的特点,具有多种创新性^[3]。

一是机制创新。奖扶制度是计划生育利益导向机制的一个重要组成部分。它改变以往计划生育主要靠处罚“超生”的做法,通过奖励少生或纯女户家庭,来引导人们生育观念的改变。它鼓励农民实施计生政策,进一步稳定人口低生育水平;同时,通过奖励纯女户家庭,一定程度上提高纯女户家庭的经济地位和社会地位,营造男女平等的氛围。因此,奖扶制度具有鲜明的导向性,是对计划生育政策的完善。另外,它将计划生育与养老保障联系起来,是农村社会保障制度的一次探索和尝试。

二是理念创新。奖扶制度把以人为本的思想运

收稿日期:2011-05-20
^{*} 湖北省“十二五”人口发展规划研究项目“奖扶制度与新农保政策衔接改革研究”(10ERK207)。
作者简介:石人炳(1962-),男,教授,博士;研究方向:人口政策和社会保障。E-mail:Shirenbing@163.com

用到人口计生工作,将以事为本转变为以人为本,将行政强制转变成人文关怀,标志着我国计划生育由主要以行政手段控制“超生”向综合运用法律、经济、政策教育、行政等手段引导群众“少生”转变,由单纯控制人口数量向在稳定低生育水平的基础上统筹解决人口问题转变。

三是程序创新。奖扶制度坚持公开、公平、公正和分级负责的原则确认农村独女户父母养老金对象和奖励扶助对象。基本程序是:首先由本人申请并提交相关证明材料,然后由村民委员会审议并张榜公示,之后上报乡镇政府。乡镇政府对村民委员会上报名单进行审查并张榜公示,无异议的上报县市计生局。市计划生育局审查确认后,报省市人口和计划生育委员会备案。在上述程序中,各级计生部门的奖扶对象资格认定程序接收上一级计生部门和纪检监察部门的检查和监督,并公开监督电话接收社会监督。奖扶资金由中央和地方财政按比例出资,纳入财政预算。对于最终确定的受益对象,奖扶资金的发放由银行或农村信用合作社代理,采取“直通车”的方式直接将现金打到受益者的银行卡上,避免中间截留。在整个过程中,资格确认、资金管理、资金发放和制度监督 4 个环节既在操作职能上相互分离,体现“四权分立”,同时,在体系功能上又相互衔接,在运行监督上相互制约。这 4 大环节,有各自内在的规范化操作程序,同时遵循立体联动系统整体的运行规范^[4]。

奖扶制度的实施引来一片赞誉,有国内学者认为奖扶制度是新时期稳定农民家庭计划生育行为的重大举措,也是建立适应市场经济的人口与计划生育工作新机制的重大突破^[5]。一些国外学者也盛赞这项制度^[6]。国务院发展研究中心在对甘肃、云南、江西、山西、贵州、四川和江苏 7 省就奖励扶助制度试点工作进行了调研评估之后,对该制度给予了高度肯定,认为该制度在试点地区取得了显著成效,产生了积极的影响:实实在在地改善了农村部分计划生育家庭生活困难的状况;促进了农民生育观念的转变,带动了大批农民自觉自愿地实行计划生育;建立了计划生育新的利益导向机制,已成为试点地区农村计划生育工作的重要抓手;密切了干群关系,增强了党和政府在人民群众中的威信。“四权分立”的运行机制较好地克服了政策执行中的随意性和暗箱操作,确保了政策执行中的公平、公正、公开,整个制度的运行机制规范,政策实施有序^[7]。

奖扶制度在试点地区经验累积的基础上,从 2008 年下半年开始,在全国范围内全面推行。从 2009 年起,奖励扶助标准提高 20%,从每人每年不低于 600 元提高到不低于 720 元。

事实上,该创新制度具备坚实的理论基础。根据新制度主义理论,当某种制度的效能开始降低时,就会产生制度变迁。制度变迁分 2 种途径,一种是诱致性变迁,一种是强制性变迁。诱致性变迁主要由民间社会力量来推动,成本很高,且前期推动者成功率较低。而对于强制性变迁,政府是制度创新的主体,制度创新的成本较低,且推广迅速。

创建利益导向机制,就是制度创新的一个过程,利益导向机制的建立健全以社会政策的不断完善作基础,社会主义市场经济体制下的计划生育工作机制应当是二者的有机结合。市场经济体制的建立、健全与发展,国民经济的快速增长和人民生活水平的不断提高,奠定了引导群众生育观念发生转变的良好外部环境和经济保障。计生工作的重心也应当由主要依靠社会制约机制向依靠社会制约和利益导向机制相结合方向调整,逐渐引导人民群众遵守计划生育由被动受控行为向主动自愿行为方向转变,这必将是我国计划生育工作的根本发展方向。

二、对奖扶制度再创新的必要

2010 年 6 月至 8 月,笔者对湖北省南漳县现行奖扶制度的实施情况开展了问卷调查。调查选取南漳县政府所在地城关镇和九集镇共 4 个村的村民作为调查对象。问卷调查采取整群随机抽样的方式,由调查人员进入农户家与被调查者进行面对面调查,调查者解释问卷中相关政策,根据被调查者的回答填写问卷,以保证问卷更加真实且有效回收率较高。调查共发放问卷 200 份,回收有效问卷 194 份,有效回收率 97%。通过对调查问卷的分析,我们发现,现行奖扶制度存在以下问题。

1. 政策覆盖面不广,群众对政策知晓度不够,导致政策影响力较小

根据现行奖扶制度,除特殊情况外,农村奖励扶助对象一般只针对年满 60 周岁以上的独生子女户或双女户农村家庭。根据国家人口计生委的最新统计公报,2009 年全国享受奖励扶助人数为 243.9 万,仅占同年度我国 60 周岁以上 1.67 亿老人的 1.46%。如果现行奖扶制度持续推行,60 周岁以上计生奖励户占 60 周岁以上老人的比例将会上升,但就目前看,

政策覆盖面非常狭窄，大部分正在实行计划生育户不能享受，没有形成规模效应，从而导致政策影响力不大。

调查中发现，有 32.50% 的农村居民“不太了解”或者“从没听说”奖扶制度，特别值得注意的是，年轻群体普遍对奖扶制度知晓度更低，46.70% 的农村青年（45 岁以下）“不太了解”或者“从没听说”该政策。一些人表示，曾经偶尔听说过奖扶制度，但认为“那是离自己很遥远的事情”，不能激发其进一步详细了解的热情，慢慢也就淡忘。这种状况必然影响奖扶制度对稳定低生育率效果的发挥。

2. 政策可持续性受质疑，政策可塑性较差，导致政策风险加大

计划生育政策在我国实施 30 多年来，我国妇女生育水平有了很大幅度的下降，目前，我国妇女总生育率在 1.6 左右，远低于更替水平，进入到低生育率国家的行列。随着社会发展和城市化进程加快，人们生活方式逐渐发生变化，我国居民的意愿生育水平还会进一步降低^[8]。越来越多的学者为现行计划生育政策的继续推行会带来的人口结构方面的负面效应表示担心，认为持续的低生育率会导致我国未来人口迅速老龄化和劳动力人口老龄化的问题，甚至将目前我国持续的高性别比归咎于严格的计划生育政策，建议适度放宽对生育数量的限制^[9]。

我们知道，奖扶制度的功能之一是鼓励少生育，稳定低生育水平。但问题是，生育决策者履行义务（遵守计划生育政策）与享受权益（获得奖励扶助）之间时间跨度太长；为了让奖扶制度起到少生育的导向作用，计生部门在宣传奖扶制度的时候都强调“这是一项长期执行的政策”，而这一制度是否“长期执行”，关键要看我们是否需要“长期鼓励少生”。从人口学常识看，我国的政策生育率远低于更替水平，这一政策绝对不是一个长期的政策，只是为了解决 1950—1970 年人口增长过快的问题所推行的“矫枉过正”的过渡性政策^[10]。现行计划生育政策是奖扶制度产生和继续执行的基础，假定生育政策对数量的限制放宽，甚至有一天不需要对生育数量进行限制，那么，旨在鼓励少生的奖扶制度就失去了存在的必要。或者说，奖扶制度本身就不会是一项“长期执行”的政策。

我们注意到，当将来我国的人口发展形势不再需要鼓励少生的时候，我国现行的奖扶制度是否继续执行将成为一个两难的问题。一方面，如果继续

执行奖扶制度，与人口发展的客观要求不符合；另一方面，如果取消奖扶制度，则政府对农民的承诺就没有兑现，政府的公信力将受到质疑。可见，奖扶制度本身存在无法解决的矛盾。

3. 资金来源单一，养老支持力度不大，导致经济杠杆影响有限

扶助养老是奖扶制度的又一功能。在试点之初，制度规定的奖扶标准是每人每月不少于 50 元，后来调整为每人每月不少于 60 元。这一标准对贫困地区的老人而言能够起到一定的帮助作用，但对经济较为发达的地区帮助不大，特别是随着经济发展和物价水平的提高，奖扶资金对人们的养老帮助就显得更为有限。

在问卷调查中，50.50% 的受访对象认为奖扶制度对改善晚年生活起“很大帮助”和“较大帮助”，但同时，34.50% 的村民对奖扶金数额表示“不满意”。特别是低年龄受访者对奖扶标准的满意度明显低于高年龄受访者，一些年轻人认为每月 60 元的奖励金“没有什么吸引力，还不够在外面一天打工的收入”。可见，奖扶制度对年轻人的吸引力十分有限，同时也说明，这一制度的生育导向作用是有限的。

根据公共政策理论知识，公共政策作用的大小取决于该政策的整体效应，政策的效应越好，它所发挥的作用就越大，反之就越小。发挥政策的整体效应，指的是发挥和强化它的正向效应，同时避免和消除负向效应。根据公共政策的正向作用向负向作用转化的规律，一项正确的公共政策，当它超越了其作用的时间和空间范围仍然没有被取消，其正向作用就会向负向作用转化。这种转化是由于政策规范的固定性与事物的易变性所造成的，根据公共政策变迁的过程理论，任何一项公共政策的变迁都可能无法回避“均衡—失效—创新—均衡”这种方程式循环^[11]。这种转化规律告诉我们，必须及时终止过时的政策，防止它由正向作用向负向作用转化；必须及时地开发新政策，以取代旧政策。因此，有必要对现行“奖扶制度”进行再创新设计。

三、对奖扶制度再创新的设计

2009 年，国务院发布《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，规定农村居民选择每年 100~500 元之间 5 个档次中任一标准缴费，相应国家配套一定补贴，缴费和补贴资金连同银行利息全部进入其个人新农保账户进行积累。当该居民满

60 周岁后,其每月可领取个人账户养老金(个人账户总额/139)和基础养老金(当前标准是每月不低于 55 元)。根据文件精神,2009 年新农保政策开始在全国 10% 的县(市、区、旗)试点,逐步扩大范围,在 2020 年前基本实现对农村居民的全覆盖。

为了克服奖扶制度的上述不足,我们建议,将奖扶制度并入新农保政策,称之为“新型农村部分计划生育家庭养老保险制度”,简称新制度。

1. 新制度的路径设计

不符合计生条件的农村居民按照新农保政策参保。对于符合计生条件的农村居民,35 周岁前按照新农保政策自愿参保,当村民满 35 周岁时,国家财政给予其每年 200 元的奖励直至其到 60 周岁,奖励金进入其个人账户并计算利息,村民满 60 周岁后根据个人账户总额和新农保政策享受养老金。

受益年龄之所以选在 35 周岁,主要基于以下 3 个原因:

(1)在问卷调查中,每位受访者对新制度下受益年龄给出了心理期望,将这些数据在不同年龄范围内予以归类,作频数一年龄区间条形图,如图 1 所示。

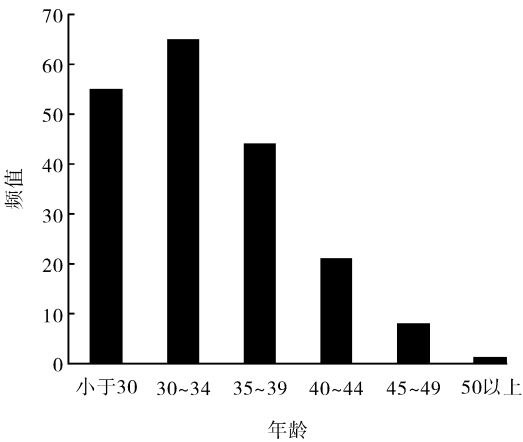


图 1 调查中农村居民对新制度受益年龄的心理预期

村民对受益年龄期望集中在 40 周岁以下,其中希望受益年龄在 30~35 周岁的比例最高。对所有数据取均值计算,调查中农村居民对新制度受益年龄的平均心理预期为 $M=38.7$ 周岁 ($N=194$),35 周岁较为接近该数值。

(2)这个年龄左右妇女仍属于生育旺盛年龄期,同时这个年龄也是人们做出是否继续生育决策的关键性时期,提前至该年龄给予奖励参保,新制度有利于提高引导少生的利益导向效果。

(3)在对新农保试点的调查中发现,45 周岁以

下(因为参保年限要求至少 15 年,参保需至少从 45 周岁起始)农村居民参保积极性普遍不高,在其 35 周岁即奖励农村部分计生户参保可以营造“早缴费、多缴费、缴足费”的氛围,提高其他农村居民参保积极性,充分保障他们老年生活所需。

结合农村居民寿命期望等因素,经测算,新制度下奖励标准设置为 200 元每年时,与现行奖扶制度相比,财政支出基本达到平衡。不同地区特别是经济较发达地区,可根据本地农村居民的年收入、地方财政和当地消费水平等情况,适当调整奖励标准。

新制度下,由于政策受益年龄的提前,受益覆盖面增大和受益人群增加必然导致中央和地方财政支出的增大,按照当前奖励资金财政分配方式,地方政府也需要拿出一定财政予以配套,特别是对于地方财政困难地区负担将加重。因此新制度设计中建议设立名义账户,受益者 60 周岁前只能查询个人账户额,但是不能支取。当其年满 60 周岁时,国家财政一次性做实其个人账户。

2. 新制度的实施流程

新制度实施流程如图 2 所示,符合计生政策的农村居民年满 35 周岁时向村委会申请,村委会初审合格后公示,然后交由乡镇计生办复审合格并公示后,经由县市人口计生部门批准为其发放《计生奖励补助养老证明》,该村民凭证到新农保负责部门办理奖励补助养老相关手续。在新制度中,个人仍有按规定缴纳养老保险费的义务,并要求按照国家计划生育政策的有关规定安排自己的生育计划。同时,符合条件的个人有权享受制度规定的高出新农保养老受益标准的受益。

3. 新制度实行“三权分立”

借鉴奖扶制度的制度设计优点,新制度实行“三权分立”。第一,计生部门负责新制度在农村的宣传工作;审核和确认可以享受新制度奖励的农村居民;如果已经享受新制度奖励的对象出现了违反计生政策的行为,计生部门按照相应规定和程序取消其受益资格,告知农保部门扣除其新农保个人账户中全部奖励补助资金的积累,并根据计生政策向其征收社会抚养费等。第二,农保部门在新制度中根据计生部门提供的奖励对象名单,为其建立相应的名义账户,并逐年计算其新农保个人账户中的名义积累资金。对年满 60 周岁的农村居民发放养老金。第三,监督部门履行类似于现行奖扶制度中的监督职能,对计生部门关于对象确认的工作、农保部门奖

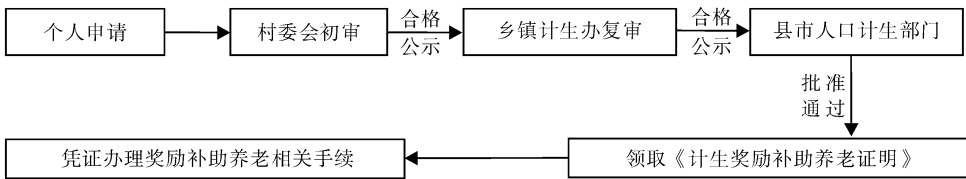


图 2 新型农村部分计划生育家庭养老保险政策实施流程

励资金管理、发放工作全程监督,对违反制度规定的情况及时纠正。

四、奖扶制度再创新后的新制度所具有的优势

对奖扶制度进行上述再创新后,新制度与现行的奖扶制度相比具有如下优势。

1. 政策覆盖面扩大

相对于现行奖扶制度,新制度覆盖面更宽。新制度涵盖了 35 岁以上农村计生家庭,尽管制度受益者的实际受益年龄与现行奖扶制度没有区别,但“名义受益年龄”提前了 25 年,这样,就会有更多的人享受政策(包括实际受益和名义受益),年轻人身边越来越多的人享受奖励,受益人群的规模效应实际上会形成一种广告效应,提升新制度在农村青年(他们是真正做出生育选择的群体)的知晓度,对他们做出生育决策起到更好的导向作用。

2. 政策的可塑性增强

如前所述,由于现行奖扶制度具有受益滞后的特点,这就使得它难以变化,可塑性差。新制度将名义受益年龄提前到 35 岁,实际上等于提前设置了“缓冲带”,由于有个人账户存额作为奖励凭据,即使计划生育政策发生变化,新制度只需要根据即时计划生育政策做出适当调整即可。如果将来有一天我国的人口发展实际不需要鼓励少生,遵守现行生育政策的计生户不再继续享受政策,但已经享受到的奖励(计入名义账户的部分)继续保留,等到 60 岁后就能实际受益。新制度较之于现行奖扶制度更具有可塑性。这种可塑性也就避免了现行奖扶制度的政策风险。

3. 政策的养老支持力加大

现行奖扶制度仅仅靠政府财政支持,排除了个人责任,所以,养老能力有限。新制度结合了政府责任和个人责任,既符合了现代社会保障的理念,又增强了养老支持的力度。不仅如此,新制度对符合条件的农村困难家庭尤为重要,因为,一些农村计划生

育家庭生活过于困难,他们没有能力根据“新农保”的要求交纳费用,因而也就不能享受政府的补贴,而且年老后失去了新农保“补出口”(政府按月补助的基础养老金)的机会。新制度使这类人在即使没有能力参加“新农保”缴费的情况下,也可以通过政府的奖励参保,获得了新农保“既补入口又补出口”的机会。

4. 政策当前的生育导向功能加强

首先,新制度将名义受益时间提前,改进了奖扶制度受益滞后的不足,让农村计划生育家庭早日“入袋为安”,打消了他们担心政策变化的顾虑;其次,新制度因为名义受益者的加入,扩大了受益对象,能让更多的人了解政策,关注政策;再次,新制度将名义受益时间提前到夫妇的生育旺盛年龄,直接影响到他们的生育决策。所有这些,使得新制度相对于奖扶制度在当前具有更强的生育导向功能,能更好地发挥稳定低生育率的作用。

参 考 文 献

[1] 王胜今,林盛中.论中国计划生育事业对全面建设小康社会的历史贡献[J].人口学刊,2003(3):3-8.

[2] 郭沧萍,苑雅玲.农村计划生育家庭分享控制人口取得成果的政策研究[J].人口与经济,2004(6):32-36.

[3] 刘骥东.执政新思路——中国农村部分计划生育家庭奖励扶助制度实施体系研究[M].北京:中国人口出版社,2004.

[4] 周长洪.关于农村计划生育奖励扶助家庭调查分析[J].人口与经济,2009(4):20-23.

[5] 韩乔,黎昌政,孟娜,等.美国专家:奖扶激励使中国人口政策更人性化[N].新华每日电讯,2004-09-10(7).

[6] 国务院发展研究中心.农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点工作评估报告摘要[EB/OL].(2006-09-28)[2007-06-05].
http://www.tianshannet.com.cn/special/content/2007-06/05/content_1956380.htm.

[7] 石人炳,赵二影.对“农村部分计划生育家庭奖励扶助制度”的评估与建议[J].人口学刊,2007(2):59-64.

[8] 贾志科.对解放后我国居民生育意愿变化情况的历史考察[J].西北人口,2009(1):57-61.

[9] 乔晓春,任强.中国未来生育政策的选择[J].市场与人口分析,2006(3):1-13.

[10] 郭志刚,张二力,顾宝昌,等.从政策生育率看中国生育政策的多样性[J].人口研究,2003(5):1-10.

[11] 陈潭.公共政策变迁的理论命题及其阐释[J].中国软科学,2004(12):23-29.

Re-innovation of Institutional Innovation: “Rural Family Planning Reward” Merges into “New Rural Social Old-age Insurance”

SHI Ren-bing, LI Ming

(Department of Sociology, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan, Hubei, 430074)

Abstract China issued “the reward policy for parts of rural family planning residents” in 2004, which, comared with the previous social policy of China, has many innovative characteristics such as mechanism innovation, conceptional innovation and procedural innovation and has made certain achievements in its implementing process. However, based on the on-the-spot investigation, this paper concluded that some problems still exist in reward policy such as un-widespread coverage, low level of old-age support, poor policy plasticity, big policy risk and so on, which thus has reduced the impact of policy on fertility guiding role. Therefore, this paper proposed that rural family planning award merge into the new rural social old-age insurance, and new tripartite political system should be established, which would effectively avoid the above-mentioned problems and play better policy functions.

Key words family planning policy; reward for rural family planning residents; new rural social old-age insurance; fertility orientation; old-age insurance; institutional re-innovation

(责任编辑:刘少雷)