

# “十三五”时期计划生育家庭扶助保障制度面临的挑战及改革思路

■ 陆杰华 郭冉

“十二五”以来,我国经济发展已进入新常态。伴随着“单独二孩”生育政策的平稳运行以及新时期我国人口发展总体形势,我国计划生育家庭扶助保障政策调整和转型也迎来重要机遇期和窗口调整期。由注重“奖励扶助”向更加注重“扶助保障”转变,成为经济新常态背景下统筹开展卫生计生工作的新思路。因此,我们需要准确把握生育政策调整这一宏观背景,领悟进一步完善生育政策对推进计划生育家庭扶助保障规划建设的重大意义,把握计划生育家庭扶助保障规划建设的重要机遇,谋划“十三五”时期我国计划生育家庭扶助保障政策框架及重点任务,以妥善应对计划生育政策历史遗留问题带来的风险和挑战,做到未雨绸缪,有备无患。

## 一、“奖励扶助”向“扶助保障”制度转变具有重要意义

计划生育政策是我国在人口发展的特殊阶段实行的一项特殊政策,它对于控制人口过快增长、促进经济快速发展起到了不可忽视的重要作用;与此同时也带来了一些不容回避的问题。一些计划生育家庭,尤其是计划生育特殊困难家庭,在生活保障、养老照料、大病医疗、精神慰藉等方面面临诸多困难,逐渐成为社会的弱势群体。“十三五”时期,面对生育政策进一步调整与完善的新形势,进一步做好新常态背景下计划生育家庭各项工作,加快“奖励扶助”向“扶助保障”政策体系转变具有重要意义。

加快“奖励扶助”向“扶助保障”政策体系转变,是妥善解决计划生育政策历史遗留问题的必然要求,也是有效解决计划生育家庭实际困难的制度载体。由于面临独生子女伤残、死亡等现

实问题,计生家庭尤其是独生子女家庭面临的发展风险增加。一些不合理的政策、办法也可能给“失独家庭”再生育和子女收养造成“二次伤害”。因此,实现“奖励扶助”向“扶助保障”政策体系转变,可以有效解决计划生育政策历史遗留问题,同时化解计划生育家庭与政府有关部门之间的矛盾,提高计划生育困难家庭的发展能力。

加快“奖励扶助”向“扶助保障”政策体系转变,是遏制出生人口性别比持续偏高的有效途径。出生人口性别比是衡量一定时期出生人口规模和结构的重要指标。当前我国出生人口性别比仍在高位徘徊,“十二五”期末要完成出生人口性别比下降至115以下这一目标难度较大。因此,“十三五”时期,加快“奖励扶助”向“扶助保障”政策体系转变,有利于引导群众自觉按政策理性生育,也有助于综合治理出生人口性别比持续偏高难题。

加快“奖励扶助”向“扶助保障”政策体系转变,是积极推进民生计生同行的重要抓手。党和政府历来高度重视社会建设和社会治理,把更加注重保障和改善民生放在经济社会发展的突出位置。但是,计划生育工作中,一些民生政策没有充分考虑计生家庭的特殊情况,在政策制定和执行过程中没有给予其必要的政策倾斜。因此,“十三五”时期加快“奖励扶助”向“扶助保障”政策体系转变,是适应民生计生工作新形势,促进民生计生工作统筹衔接的重要抓手。

## 二、“十二五”时期计划生育扶助保障制度的主要进展

“两项制度”动态调整机制基本建立,奖励扶助政策体系不断完善。经国

务院批准,2011年原国家人口计生委会同财政部建立了与经济社会发展相适应的“奖扶特扶”标准动态调整机制;同年,将农村“半边户”纳入奖励扶助对象范围。2012年开始,将“奖扶标准”由此前的每人每月60元提高到80元,“特扶标准”分别提高到110元(伤残家庭)和135元(死亡家庭);同年,将三级以上计划生育手术并发症对象纳入“特殊扶助”范围。自2014年起,将女方年满49周岁的独生子女伤残、死亡家庭夫妻的特别扶助金标准分别提高到:城镇每人每月270元、340元,农村每人每月150元、170元。中央财政按照不同比例对东、中、西部地区予以补助,各地在落实国家标准基础上,还进一步提高优先优惠标准,扩大农村“奖扶”、“特扶”标准和覆盖范围,并开展了多种形式的工程扶助。

部门配合力度不断加大,惠民政策与奖励扶助政策衔接逐步加强。原国家人口计生委积极加强与各部门的沟通协调,与教育、民政等多个部门建立了会商制度,努力推进惠民利民政策与计划生育奖励扶助政策相衔接。在实施异地扶贫搬迁、产业扶贫、就业促进、危房改造、定点扶贫、兴边富民行动等专项扶贫项目时,优先优待优惠计划生育扶贫对象,支持计划生育扶贫对象调整产业结构,发展种植、养殖、农产品加工等特色产品,提高家庭发展能力。

鼓励多方参与,逐步开展计划生育困难群体社会关怀活动。近年来,国家卫生计生委在开展计划生育家庭社会关怀工作中,积极发挥多种社会组织的作用,动员多方力量对计划生育困难群体给予帮助和关怀。例如,中国计生协和中国人口福利基金会在全国继续开展生育关怀行动试点,通过多种形式关怀

独生子女、关怀女孩成长；辽宁、内蒙古、山东等8省（区、市）建立了人口基金、公益金和生育关怀基金，对计划生育困难家庭提供帮助。这些政策都受到社会的一致好评。

**健全保障机制，计划生育家庭奖励扶助政策执行更加有力。**其一，强化领导责任机制，明确责任主体将责任落实到相关执行部门，确保奖励扶助工作高效开展。其二，落实经费投入保障及监督制约机制，拓宽资金支付渠道，推动奖励扶助政策法制化和体系化，保障资金合理使用。2011年，原国家人口计生委会同财政部提出完善计划生育投入保障机制的意见，将计划生育经费纳入各级政府财政预算，逐年增加投入。地方各级卫生计生部门严格按照法律法规，进一步建立和完善了各项奖励扶助政策资格确认、资金管理、资金发放、社会监督管理运行机制，确保各项奖励扶助和优先优惠政策落到实处以及长期稳定运行。

### 三、“十三五”时期计划生育扶助保障制度改革面临的主要挑战

**公民义务与国家奖励扶助能力之间不匹配，“国策国保”面临信任风险。**随着我国经济社会发展水平不断提升，公民合理诉求的愿望不断增强，计划生育家庭尤其是计划生育困难和特殊困难家庭在享受国家奖励扶助政策上，无法获得与经济社会发展水平同步增长的奖励扶助待遇，致使计划生育政策“国策国保”原则落实面临信任风险，一定程度上影响社会和谐稳定。

**中央事权与地方事权协调难度较大，奖励扶助政策落实面临体制机制障碍。**我国中央政府与地方政府之间在事权划分上类似“委托—代理”关系，中央在政策上给予优惠或指导，由地方政府负责具体落实。“十三五”时期，实现计划生育家庭奖励扶助政策向扶助保障政策转变，仍需深化中央与地方事权划分的体制机制改革，冲破体制障碍，使各项扶助保障政策得以贯彻落实，使人民群众真正获得政策改革带来的实惠。

**计划生育家庭奖励扶助标准动态**

**增长与各级政府财政支付能力不对称，部分“奖扶政策”面临资金保障难题。**

“十二五”时期，国家卫生计生委建立了“两项制度”动态调整机制，有效保障了部分计划生育家庭的基本生活。但受到“分税制”改革对于地方财政的局限，加上经济社会发展存在的区域和城乡差距，“十三五”时期欠发达地区的地方政府财政在落实各项奖励扶助政策方面面临较大压力。单靠地方财政拨款，部分奖励扶助政策无法落到实处。

**计划生育老年家庭快速增加，家庭发展能力亟待提升，奖励扶助政策的养老功能和服务体系面临严峻考验。**当前计划生育老年家庭快速增长，有困难和特殊困难的家庭明显增加，这些家庭养老保障能力、家庭发展能力明显不足。而现行奖励扶助政策在保障计划生育家庭，尤其是困难和特殊困难家庭基本生活水平的政策效果仍不明显，奖励扶助政策的养老功能和服务功能亟待提升。因此，建立一套保障计划生育家庭晚年基本生活和养老服务的政策体系，更加注重增强相关政策的扶助保障功能，是“十三五”时期进一步加快计划生育家庭奖励扶助政策体系改革面临的重要考验。

**出生人口性别比高位徘徊，现行奖励扶助政策的导向作用不明显。**综合治理出生人口性别比偏高问题是一个综合性、复杂性较高长期工作，现行奖励扶助政策在出生人口性别比综合治理工作中所发挥的政策效果有限。“十二五”时期，我国出生人口性别比有所下降，但仍处于高位徘徊。因此，“十三五”时期，要按照“新人新办法，老人老办法”的原则，加快计划生育家庭奖励扶助政策体系的改革步伐，逐步实现计划生育家庭奖励扶助政策向扶助保障政策过渡。

### 四、“十三五”时期计划生育扶助保障制度改革思路

“十三五”时期，加快实现计划生育家庭奖励扶助政策体系向扶助保障政策体系转变，是顺应我国生育政策进一步调整和完善的必然选择。计划生育家庭扶助保障规划建设应遵循“转变价值观念、改变政策取向、注重衔接融合、

分人分类实施”的发展思路，推动计划生育各项工作顺利开展，提升计划生育家庭发展能力。

**一是转变价值观念。**计划生育家庭扶助保障规划建设首先要转变价值观念。坚持以人为本，尊重公民生育权、选择权和发展权，顺应当前和未来生育政策调整和完善，转变计划生育家庭政策制定理念，逐步实现从“补偿型奖励扶助政策”向“发展型扶助保障政策”转变。要更加注重提高计划生育家庭的持续发展能力，重点保障计划生育家庭的基本生活，给予其更多政策实惠。

**二是改变政策取向。**在全面建成小康社会和户籍制度改革过程中，要改变以往“重现金发放，轻制度构建”的政策取向，科学设计计划生育家庭扶助保障规划。从注重现金发放转向制度构建，重点探索和统筹建立城乡统一的计划生育家庭扶助保障政策体系，建立和完善计划生育家庭老年人扶助保障制度。

**三是注重衔接融合。**当前，计划生育家庭奖励扶助政策与“普惠型”民生政策缺少统筹衔接，甚至部分政策之间也存在冲突。“十三五”时期，要重点加强计划生育家庭扶助保障政策与民生政策相互衔接与深度融合，进一步明确扶助保障经费投入在各级政府财政预算中的比例，明晰扶助保障政策在民生改善和基本公共服务均等化工作中的定位，增进两大惠民利民政策的统筹衔接。

**四是分人分类施策。**“十三五”时期，扶助保障规划建设要按照“新人新办法，老人老办法”的基本原则，坚持“分人分类实施”的工作思路，政策制定和实施过程中要弱化计划生育家庭少生奖励类政策，强化养老扶助保障类和特别扶助保障类政策，做好计划生育家庭优先优惠政策扶持工作。同时，注重实地调研，尽最大努力统筹各方资源，切实满足计划生育特殊困难家庭的合理诉求。②

（作者单位：陆杰华，北京大学社会学系教授；郭冉，北京大学社会学系博士研究生）

【责任编辑：戴鱼兵】