

农村计生特扶制度与最低生活保障制度标准对比研究

——以武汉市为例

何 雄¹, 吴云程²

¹中南财经政法大学, 公共管理学院, 湖北 武汉

²中信银行武汉市分行, 湖北 武汉

收稿日期: 2021年11月25日; 录用日期: 2021年12月29日; 发布日期: 2022年1月5日

摘 要

本文基于武汉市计划生育特扶制度与农村最低生活保障制度实施以来历年具体实施标准的动态变化实际, 综合对比计划生育特扶制度与农村社会保障制度的调整力度与变化方向。研究发现: 自2008年计生特扶制度实施以来, 农村最低生活保障标准一直远远高于计生家庭特扶标准; 同时, 农村计生家庭特扶资格条件高, 申领程序复杂。为了健全计划生育政策制定与实施协调机制, 加强公共政策之间的协调与衔接, 相关政府部门需要增强计划生育特扶制度扶助力度, 简化申领程序。

关键词

计划生育特扶制, 最低生活保障制度, 对比研究

A Comparative Study on the Standards between the Rural Minimum Living Security System and the Family Planning Special Assistance System

—Taking Wuhan City as an Example

Xiong He^{1,2}, Yuncheng Wu¹

¹School of Public Administration, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan Hubei

²Hubei Research Institute of Population and Regional Development, Wuhan Hubei

Received: Nov. 25th, 2021; accepted: Dec. 29th, 2021; published: Jan. 5th, 2022

Abstract

This paper analyzes the standards of the rural minimum living security policy and the family planning special assistance policy in Wuhan during the past years. By comprehensive comparison of the adjustment and change direction between those two policies, we found that the standards of rural minimum living security policy were always in excess of another one. Further on, the family planning special assistance system set up higher qualifications and more difficult application programs. In order to improve the family planning policy system and strengthen the connection between public policies, the government departments should strengthen the family planning special assistance system, and simplify application process.

Keywords

Family Planning Special Assistance System, Rural Minimum Living Security System, Comparative Study

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题提出

奖扶和特扶“两项制度”是我国在人口长期均衡发展的背景下经过多年的探索,逐步建立并完善起来的集合优惠、奖励、扶持、救助、保障等效用于一体的计划生育利益导向政策的重要组成部分。我国从2004年开始全面实施农村部分计划生育家庭奖励扶助制度(以下简称计生奖扶制度),2007年开始在我国14个省(区、市)15个市进行独生子女伤残死亡计划生育家庭特别扶助试点工作(以下简称计生特扶制度),并在2008年下半年开始在全国范围内普遍推行实施。以上计划生育利益导向政策的全面推广施行,让计划生育家庭切实感受到了我国政府和党中央的亲切关怀,让计划生育群体优先享受到了我国经济社会发展的成果,有利于实现人口和计划生育工作的“两个转变”,从而稳定我国的总体生育水平。

但是相关研究表明,计划生育利益导向政策与其他公共政策存在一定的冲突,主要体现在利益导向政策与普惠型公共政策之间衔接不足[1]。自中国共产党十六次代表大会以来我国陆续出台了一系列的普惠型公共政策,例如在农业方面取消农业税,在教育方面实现了“两免一补”,在生活保障方面实施了最低生活保障制度和新型农村社会养老保险制度等[2]。相比于普惠型公共政策给予广大群众的实际收益,计划生育利益导向政策在目标人群、年龄标准、奖励标准、资格条件、对家庭结构的发展影响等方面与之有着较大的差别,直接影响了民众,尤其是农村居民对计划生育利益导向政策的认可程度[3]。同时,人口管理部门制定的计划生育优先政策与其他政府职能部门制定的部分优惠政策存在不协调甚至矛盾的现象[4],各项政策的制定部门以自身职能为核心,罔顾与其他政府部门的相关配合性,在制定政策时没有同其他部门进行有效沟通,令整个公共政策体系缺乏统一的全局协调性,没有形成良好相互配合机制,从而影响到人口计划生育政策的施行效果[5]。因此,构建新型计划生育利益导向政策需要坚持以人为本、统筹协调、突出重点、兼顾公平等原则,同时,计划生育利益导向政策需要在战略思维、政策理念、价值取向、工作机制等方面进行转变[6]。与此同时,需要深化计划生育利益导向政策的改善体系,加强与其他公共政策的协调,完善资金投入机制等方面配套改革,从而促进人口长期均衡发展。

为了更加直观的比较和了解计划生育两项制度同农村社会保障制度(最低生活保障制度)之间的关系,促进计划生育利益导向政策更好的发挥其导向作用[7],本文将基于湖北省武汉市自计划生育特扶政策制定以来历年计划生育特扶制度与最低生活保障制度在施行过程中具体实施标准的动态变化情况,综合对比计划生育两项制度与农村社会保障制度的调整力度与变化方向,针对健全计划生育利益导向政策的制定与实施协调机制,加强公共政策协调与衔接等方面提出增强两项制度扶助力度的建议。

2. 普惠制公共政策与计生利益导向政策衔接文献综述

学界对普惠制公共政策与计生利益导向政策的研究还是相当丰富的,但是对于两项政策衔接研究还比较薄弱。针对我国当前社会环境下普惠制公共政策与利益导向政策之间的协调性问题,田青(2010)认为普惠型社会保障和计划生育利益导向机制二者的长远目标是一致的,但是两项制度的价值取向是不一致的[8]。李艳秋(2008)以计划生育奖扶制度的实施为切入点,认为将人口控制、推进农村社会保障与全面建设小康社会“三位一体”地结合起来,才是我国当前经济发展的战略性措施[9]。俞萍(2007)在对计划生育贫困人口群体进行实地调查和个案访谈的基础上,阐述了计划生育政策和社会保障政策相衔接的必要性[10]。邬沧萍(2004)认为我国当前的公共政策体制缺乏合理性,计划生育利益导向政策的实际获利应当相较于普惠制公共政策有一定优势,从而让农村计生家庭分享控制人口取得的成果,推进人口长期均衡发展[11]。李万柳(2007)分析了其他社会政策与计划生育政策不兼容的现状原因以及对策,指出在涉及经济和社会的重大事务时要充分考虑人口计生因素[12]。李小平(2004)指出,计划生育利益导向制度是我国党和政府在现阶段实施的一项适时政策,具有经济合理性,是稳定低生育率水平和缩小城乡收入差别,全面建设小康社会的重大举措,应当全面纳入我国公共政策框架体系内[13]。杨文庄、苏杨、吴新华等(2007)从促进农民增收改善公共服务,社会管理便民措施等方面,分析了普惠制惠民政策与计划生育基本国策之间形成的导向冲突[14]。吴士勇(2004)则从财政收支的角度讨论了财政转移支付在计划生育利益导向制度中的运用,指出两项制度属于限额配套性转移支付,它体现了中央和地方财权和事权的统一,中央和省级财政通过转移支付保证奖扶制度的正常运行,这种方法有利于提高奖扶资金的配置效率,增加这项公共服务的规模效应并促进欠发达地区的经济和社会发展[15]。

虽然以上研究者的研究成果对于人们认识两项政策具有一定的指导作用,但仍然比较零散,且对比分析缺乏系统性,没有从政策本身变化的方向与可行性的角度来进行系统的分析。普惠制公共政策与利益导向政策之间进行对比研究的关键点在于确定研究和改革的对象,即对比政策从制定到实施过程中的系列指标,包括政策制定的一般过程,具体的实施方案,以及实际推行过程中适用的对象,推行的领域和实施细则。进行政策对比研究的目标和任务是理解政策的演变过程,以期在政策体制上特别是在具体政策条款或者实施方案上进行有效改进。政策施行标准主要包括政策实施的资格条件、实施范围、目标人群、政策内容等方面,具体研究对象包含:相关政策受益人群的覆盖范围,受益人群的资格条件审查,奖励标准,奖励类别,资金管理等。只有把政策本身的条款弄清楚,才能比较不同的公共政策之间的区别所在。

本文拟就计划生育特扶制度与农村生活保障制度的施行标准,适用范围,申领程序与政策效果等方面来进行对比分析。主要从计划生育特扶政策与农村生活保障制度施行标准的动态变化情况,结合武汉市同时期GDP的变化情况,综合考察上述两项公共政策的施行状况,研究农村困难计生家庭特别扶助制度随经济社会发展水平动态调整的可能性和可行性。

3. 武汉市农村计生特扶制度与最低生活保障制度标准动态调整比较

1) 农村最低生活保障标准一直远远高于计生家庭特扶标准。

表1以计划生育家庭特别扶助自2008年以来的发放标准与农村最低生活保障制度同一时段的标准比

较来进一步说明两类政策之间的差距。

Table 1. Comparison of GDP changes and policy standards in Wuhan from 2008 to 2014

表 1. 2008~2014 年武汉市 GDP 变化情况与政策标准对比

年份	GDP		计生家庭特扶标准		最低生活保障标准	
	GDP (亿元)	GDP 比上年增长(%)	计生家庭特扶 (元/月/人)	比上年增长(%)	农村最低生活保障 (元/月/人)	比上年增长(%)
2008	4115.51	28.23	102		264	
2009	4620.86	12.28	120	0.18	310	0.17
2010	5565.93	20.45	135	0.13	360	0.16
2011	6762.20	21.49	165	0.22	450	0.25
2012	8003.82	18.36	210	0.27	450	0.00
2013	9051.27	13.08	400	0.90	518	0.15
2014	10069.48	11.24	400	0.00	560	0.08

注：表中计生家庭特扶标准为子女死亡情况标准，社保制度标准为中心城区所辖农村社保标准，特此说明。

表 1 中数据显示，武汉市 GDP 近年来以超过 10% 的平均速度逐年增长，2008 年与上年相比增长幅度达到 28.23%，而且 2014 年首次突破 10000 亿达到 10069.48 亿元，彰显了武汉市城市经济发展的强大实力与巨大潜力。与此同时，计划生育家庭特扶政策标准和农村最低生活保障制度标准随着武汉市经济建设提升的脚步也在逐年提高。自 2008 年国家人口计生委启动计划生育特别扶助政策开始，政策要求对女方年满 49 周岁的失独家庭父母按每月 100 元标准予以资金扶助，2012 年将扶助标准提高到 135 元/月。武汉市结合自身社会经济现状，在具体实施中由自身财政进行了一定程度的补助标准提升，并且在自身经济快速发展前提下逐年递增，从 2008 年的每人每月 102 元提升到 2009 年的每人每月 120 元，提升幅度为 18%。武汉市在 2010 年便提前达到了国家政策要求中 2012 年的补助标准 135 元。尤其是 2013 年直接从 2012 年的每人每月 210 元提升到 400 元，增长率达到了 90%，提升幅度居历年之首。而农村社会保障制度也自 2008 年以来逐年递增，从每人每月 264 元提升到 310 元，增长 17%，2011 年从 2010 年的 360 元提升到 450 元，提升幅度达到 25%，到 2014 年武汉市农村社会保障制度的补助标准已经增长到每人每月 560 元。

但是，从表中数据依然可以看出，虽然除 2013 年以外，两项制度的增长幅度相差不大，基本在 3 个百分点之内，但是在具体的扶助标准上以农村社会保障制度代表的普惠制公共政策的补助金额一直高于计划生育家庭特扶制度的标准，且每人每月的补助标准差距基本都在 100 元以上，最大差距在 2012 年，两项政策扶助标准相差 240 元，超过了当年计划生育家庭特扶制度补助金额；而且农村社会保障制度大部分年份的提升幅度也大于计划生育家庭特别扶助制度标准的提升幅度，几乎每年都是以超过 30% 的幅度在提升。这一现象这使得民众对计划生育利益导向政策的认可度在不断下降，也显示出补助标准不断提升且提升幅度远大于计划生育利益导向政策的普惠制政策冲击着计划生育利益导向政策的施行效果。

2) 计生家庭特扶资格条件高，相较农村最低生活保障制度覆盖范围狭窄。

计划生育利益导向政策扶助对象资格条件设置较多。以武汉市计划生育家庭特扶制度为例，居民需要满足三个条件才可以享受该政策的补助：扶助对象夫妻应于 1933 年 1 月 1 日之后出生且女方应不低于

49岁, 夫妻双方只生育一个子女或者合法领养一个子女, 家庭当前无存活子女或子女被依法鉴定为三级以上残疾。由于满足条件的家庭相对于农村家庭总数较少, 因此获得政策收益的人群并不广泛, 政策影响幅度与力度有限。相较而言, 普惠制公共政策的获取资格条件就比较简单, 甚至某些政策基本没有限制条件, 受益群体普遍很广泛。与普惠制公共政策的资格条件相比, 计划生育利益导向政策资格条件限制过多, 在某种意义上伤害了计划生育家庭计划生育行为的积极性, 使民众没能体会计划生育政策的优惠性和便利性, 弱化了计划生育利益导向政策的诱导的作用。

同时, 普惠型公共政策, 具体表现为一系列重要的社会制度和利益分配机制, 以公共服务均等化为原则, 以减轻民众负担、提高人们生活水平、提升人们生活幸福指数为目标, 主要体现的是“以人为本”的理念, 而且追求“普遍公平”和“社会正义”是其根本的价值诉求。而计划生育利益导向政策针对的是满足计划生育条件的个人或家庭。计划生育利益导向政策目的在于使家庭和个人由于实行计划生育而导致的家庭利益损失能够得到相应的补偿[16], 使计划生育行为得到褒奖与激励, 进而削弱我国民众对多子多女的传统追求和对男性后代偏好的落后生育观念, 增强人们实行计划生育行为的主动性和自觉性, 按照国家相关的生育政策规范自己的生育行为, 计划生育政策主要针对的群体是计划生育家庭, 强调的从来都是照顾、优惠、利益倾斜和优先分享是对计划生育家庭的特别优待[17]。因此, 相比较于普惠制公共政策, 计划生育利益导向政策实施的目标人群更少, 目标对象的覆盖范围更加狭窄。而普惠型公共政策与计划生育利益导向政策的施行标准也有着很大的差异。

3) 计生家庭特扶制度申领程序繁杂, 受理时间固定。

武汉市城乡最低生活保障的申请只需要户主向户籍所在地的社区居民委员会提出书面申请, 并提供有关证明材料, 并接受居民委员会的核实调查; 街道办事处在接到社区居民委员会的申请材料后在居民所在地进行5天公示; 公示无异议则由街道办事处将申请材料连同公示意见上报区民政部门; 区民政部门审核之后, 在居民所在地进行第二轮5天公示, 公示结束无异议便可发放最低生活保障金领取证和存折。全部申请过程基本在30天内有结果, 且主要是公示过程, 不会对居民生活本身造成较大影响。

与武汉市城乡最低生活保障制度相比, 在武汉市计生家庭特扶制度申领过程中, 申领程序繁琐, 涉及各级部门审批确认步骤较多, 申领持续时间较长, 且申领时间限制较大, 每年受理居民登记申请的时间仅为1月1日到3月31日。计生家庭成员需要向户籍所在地的村(居)民委员会提交计生家庭扶助申请表, 并提供身份证明、户籍证明、婚姻状况证明、已有子女状况声明等证明材料(其他如子女死亡、子女残疾、居民出生日期早于1933年1月、离婚、丧偶等情形者还需提供其他相应证明材料), 居委会在收到申请材料之后依次上报街道办事处、区人口计生委、武汉市人口计生委, 经过两轮张榜公示之后(每轮公示期为10天), 若公示期满无异议, 则报武汉市财政部门, 并向街道办事处通报确认后的扶助对象名册, 由街道办事处负责向扶助对象送达《计划生育家庭特别扶助发放证》(简称《发放证》)。整个申领过程大致需要60个工作日才能完成, 且中途会有不定时的抽查核实环节, 容易对申请家庭的时间安排与正常生活造成较大的消极影响。

对比两项制度的申请程序, 不难看出普惠制公共政策的申请程序简单快捷, 除申请初期由居委会进行相关情况核查之外, 主要为公示过程, 对于申请居民的正常生活影响较小。而计划生育利益导向政策资格不但限制条件较多, 受理时间固定, 而且申请过程繁杂冗长, 导致居民对于政策补助申请的积极性不强, 甚至部分符合条件的居民放弃政策提供的优惠补助, 从而弱化了计划生育利益导向政策的实际政策效用。

4) 农村最低生活保障制度实际施行效果好于计生家庭特扶制度。

计生家庭特扶制度在具体施行过程中, 各项限制条件与资格审查机制极大的影响了制度的施行效果与民众满意度。以两项制度的年龄限制为例, 计生家庭特扶制度规定申请家庭的夫妻应于1933年1月1

日之后出生且女方应不低于 49 岁, 而农村最低生活保障制度的申请条件基本没有年龄限制, 只要家庭实际生活环境符合基本条件就可以申请。仅仅从年龄规定上, 便可以看出居民可以享受两项制度的年限差异。

而且, 当家庭中女方达到 49 岁之后基本也就失去继续生育的可能, 尤其在农村中家庭养老模式依然占据主要地位, 随着夫妻双方的年龄逐步增长, 自身劳动能力也随之下落, 如果没有下一代履行赡养义务, 进入老龄的夫妻基本上是无法保障稳定的晚年生活。按照我国当前计生家庭特扶制度的相关规定, 生育年龄范围内家庭在失独或独生子女发生意外之后, 几乎没有相关的优惠或者补助, 必须等到女方达到绝育年龄之后才可以申请领取计生家庭特扶补助。在此之前与非计生家庭相比没有明显差别, 导致了计生家庭对计生特扶制度的认同感不足。因此, 部分育龄范围内的农村特扶计生家庭会放弃计生家庭特扶补助, 选择生育二胎来保证家庭的延续性与保障自身的晚年生活, 如果生育行为影响到家庭生活水平, 部分家庭还可以申请农村最低生活保障补助, 从而进一步削弱了计生家庭特扶制度的贯彻力度与施行效果。

4. 结论与建议

综合以上数据和政策对比分析, 本文可以得出以下结论:

一是计划生育利益导向政策与普惠型公共政策的差别, 主要体现在目标人群、扶助标准、资格条件、受众影响等方面。相比覆盖范围更加广泛的普惠性公共政策, 计划生育利益导向政策实施目标人群较少, 目标对象覆盖面较窄, 奖励标准偏低, 资格条件限制过多, 对政策受众帮助较小, 这些问题在很大程度上影响了计划生育家庭的积极性, 使民众不能感受到计划生育政策的优惠性和便利性, 影响民众对计划生育优惠政策的认可度, 使计划生育利益导向政策的诱导作用相对减弱。

二是普惠制公共政策和计划生育利益导向政策的补贴都增加了民众收入, 但是对比两类政策的奖励扶助标准, 民众从普惠制公共政策中受益的程度高, 而从计划生育利益导向政策中受益的程度低。而且一定程度上以家庭人口补偿和分配的公共政策, 反而使人口多的家庭比计划生育家庭获利更多, 严重影响了计划生育利益导向政策的执行力度与公众信服程度。

三是普惠型公共政策对农民的作用要强于计划生育利益导向政策。相比惠农政策, 计划生育利益导向政策的效用相对较低, 导致了该类政策对目标群体产生不了足够的吸引力。而且普惠制公共政策不断提升的补偿标准也冲击着计划生育优惠政策补助的效果, 影响着计划生育家庭的福利。

四是自 2008 年计生特扶制度实施以来, 农村最低生活保障标准一直远远高于计生家庭特扶标准; 同时, 农村计生家庭特扶资格条件高, 申领程序复杂。为了健全计划生育政策制定与实施协调机制, 加强公共政策之间的协调与衔接, 相关政府部门需要增强计划生育特扶制度扶助力度, 简化申领程序。

所以, 为了避免普惠型公共政策对计划生育利益导向政策的冲击, 使两项政策相互衔接, 我们首先需要明确计划生育利益导向政策的目标需求, 将政策重点放在计生家庭的政策福利和提升计生家庭风险抵抗性方面, 进一步提升计生家庭能力; 其次, 应当在保证公共政策体系完整性、公平性和实效性的基础上兼顾计划生育群体优先原则, 让计生家庭在普惠制公共政策的基础之上享受计生政策给予的特别优待, 从而进一步保证计生群体的稳定性; 最后, 应当统筹建立政策研究与监管体系, 发展联动机制, 综合协调各项政策之间的关系, 尽量避免两类公共政策之间出现矛盾, 和谐我国的公共政策环境。

基金项目

本文受到湖北师范大学资源枯竭城市转型与发展研究中心 2019 年开放项目“长江经济带城市能源效率的时空格局”(编号: kf201912)的支持, 以此感谢!

参考文献

- [1] 杨云彦, 李波平. 普惠型公共政策与计划生育利益导向政策的比较分析——基于湖北农村的调查[J]. 人口与经济, 2013(4): 103-109.
- [2] 董自雄. 中国城市最低生活保障制度分析[D]: [硕士学位论文]. 湘潭: 湘潭大学, 2009.
- [3] 周美林, 张玉枝. 计划生育家庭特别扶助制度若干问题研究[J]. 人口研究, 2011, 35(3): 106-112.
- [4] 肖周燕, 苏杨. 惠民政策与计划生育政策协调机制研究[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2010(4): 94-98.
- [5] 李欣欣, 石人炳. 略论我国农村计划生育利益导向政策[J]. 人口与经济, 2010(5): 86-90+96.
- [6] 王金营, 赵贝宁. 论计划生育政策的完善与调整——基于公共政策视角[J]. 人口学刊, 2012(4): 81-89.
- [7] 王勇. 完善计生家庭特别扶助制度, 切实解决好计生家庭现实利益问题——专访重庆市人口计生委主任潘晓阳[J]. 人口与计划生育, 2008(7): 20-22.
- [8] 田青. 普惠型社会保障背景下的计划生育利益导向政策[J]. 人口与发展, 2010(5): 103-109+75.
- [9] 李艳秋. 农村部分计划生育家庭奖扶制度研究综述[J]. 南京人口管理干部学院学报, 2008, 24(2): 53-56.
- [10] 俞萍. 从计划生育行为的社会价值看计生政策和社保政策相衔接的必要性——来自西部农村的调查分析[J]. 社会科学研究, 2007(3): 111-116.
- [11] 邬沧萍, 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.
- [12] 李万郴. 其它社会政策与计划生育政策不兼容的现状及对策建议[J]. 人口研究, 2007(4): 80-83.
- [13] 李小平. 加速缓解“三农问题”的人口战略与对策——从开展对农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度试点工作说起[J]. 古今农业, 2004(2): 16-27.
- [14] 崔丽, 苏杨, 杨文庄. 惠民政策背景下计划生育政策面临的挑战和对策[J]. 中国发展观察, 2007(9): 26-29.
- [15] 吴士勇. 财政转移支付在计划生育奖励扶助制度中的政策运用[J]. 人口与计划生育, 2004(8): 27-29.
- [16] 石智雷, 徐玮. 计划生育利益导向政策对家庭发展的影响效应分析[J]. 南方人口, 2014(1): 11-20.
- [17] 童冬平. 民生普惠政策与计生重点优惠政策衔接问题的思考[J]. 人口与计划生育, 2012(1): 57.