

# 改进人口和计划生育财政投入保障机制的建议

肖帅

我国是一个人口大国，人口问题始终是我国面临的全局性、长期性、战略性问题。我国20世纪70年代实施的计划生育政策，有效控制了人口的过快增长，创造了较长一段时间的“人口红利期”，为我国经济的快速长期增长奠定了坚实基础。在这40多年里，符合我国国情的人口和计划生育财政投入保障机制经历了由分散到集中、由临时性到制度化的构建历程，为我国人口和计划生育政策的有效实施做出了其应有的贡献。而在全面深化改革的视角下，我国人口和计划生育财政投入保障机制与城镇化、老龄化、财税体制改革等改革任务仍存在不相适应的地方，这就要求财政部门下大力气研究如何在坚持计划生育这一基本国策的基础上，建立更加符合全面深化改革要求、更加科学合理的人口和计划生育财政投入保障机制。

## 人口和计划生育财政投入保障机制面临的新问题

(一)人口和计划生育财政投入保障机制的二元化结构与快速城镇化的进程不相适应。第六次人口普查数据显示，我国城镇化进程不断加速。2010年全国常住城镇人口和乡村人口已非常接近，城镇人口为6.6亿人，占总人口

的比重是49.68%；居住在乡村的人口为6.74亿人，占50.32%。同第五次全国人口普查相比，城镇人口增加2亿余人，乡村人口减少1.3亿余人，城镇人口比重上升13.46个百分点。事实上，改革开放以来，我国城镇化率年均提高1.02个百分点，2012年城镇化率达到52.57%，与世界平均水平大体相当。目前我国仍处在城镇化率30%—70%的快速发展期。可以预见，随着我国城镇化进程的

不断加速，将继续有大量农业转移人口进入城镇，变为“城市人”。但现行的人口和计划生育财政投入保障机制是在原先城乡二元结构基础之上进行制度的设计和构建，从下表可以看出目前国家层面对计划生育家庭的利益导向类政策基本上按照城乡户籍进行区分，并相应制定不同的补助标准，且主要是针对具有农村户籍的计划生育家庭，对于城镇户籍的计划生育家庭尚未形成系

人口和计划生育财政投入机制利益导向类政策情况表

对象	项目	享受条件	国家标准
农村户籍居民	农村部分计划生育家庭奖励扶助制度	农村只有一个子女或两个女孩的，且夫妇年满60周岁的计划生育家庭	每人每月不低于80元
	计划生育“少生快富”工程	按照政策规定可以生育三个孩子而自愿少生一个或两个孩子，且已落实安全适宜的长效节育措施的农牧区育龄夫妇	按照不低于3000元的标准给予一次性奖励
城乡户籍居民	计划生育家庭特别扶助制度	女方年满49周岁的独生子女伤残、死亡家庭夫妻	1. 农村户籍：独生子女伤残、死亡家庭夫妻每人每月分别领取270元和340元 2. 城镇户籍：独生子女伤残、死亡家庭夫妻每人每月分别领取150元和170元
	独生子女奖励费制度	已领取独生子女父母光荣证的夫妻	国家未制定具体标准，由各省自行确定

统的政策体系。这种二元化结构的制度安排反映了当时通过利益导向,鼓励占人口多数的农村居民执行计划生育政策的出发点,但随着城镇化进程的不断加速,城乡居民人口比已接近均衡,且户籍制度改革已列入议事日程,若继续沿用二元化结构政策,必然将出现两者不相适应的情况。

(二)人口和计划生育财政投入保障机制的政策碎片化与人口老龄化的社会保障需求不相适应。有数据表明,2010年以后,我国第一次人口出生高峰期出生的2亿多人口陆续进入老年期,随之到2020年以后,第二次人口出生高峰期出生的2亿多人口也相继步入老年期。他们的养老、医疗等社会保障问题已经成为亟待解决的社会问题之一。但现行的人口和计划生育财政投入保障机制,更多地是从控制人口过快增长为政策制定基点出发,对于实行计划生育后的长远利益保障,特别是社会保障需求缺乏系统而周密的考虑,也没有从制度上做出必要的设计和安排。事实上,在我国目前现有的社会保障制度体系中,对于计划生育家庭的特殊照顾通常体现在由政府资助其参加基本社会养老或医疗保险。参保之后,其养老和医疗待遇则在基本社会保险制度框架内予以解决,享受的保障水平与未实施计划生育的家庭并无差异。同时,各级政府在本社会保障制度之外,再安排专项资金用于对计划生育家庭落实各种社会保障性质的扶助政策。现有的模式客观上形成了制度的“碎片化”,看起来政府的各类奖励扶助政策很多、很细,但每一个政策的标准都很低,单个政策无法保障计划生育家庭的基本生活需要,且政策的时效性不强,往往是标准一定多年不变,保障实效并不明显。

(三)人口和计划生育财政投入保障机制的预算安排基础与改进预算管理要求不相适应。党的十八届三中全

会将财税体制改革作为全面深化改革的一项重要工作,并提出要改进预算管理制度,清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项,一般不采取挂钩方式。而现行的人口和计划生育财政投入保障机制,基础是建立在“人口和计划生育财政投入增长幅度要高于经常性财政收入增长幅度”这一硬性指标基础之上,很多省份还将其作为地方政府人口计生工作的重要考核指标之一。在具体工作中,要求人口和计划生育财政投入增长与财政收支增幅挂钩的做法的确在推动计划生育工作上起到了很好的保障作用,形成了较为稳定的经费投入来源。但随着我国经济的快速发展和财政收入的逐年增加,人口和计划生育财政投入基数也随之增加,特别在经济发达的地方容易出现“钱等事”或“以钱找事”的预算管理倾向,客观上出现了补助政策同质化,“补丁”化的现象,总量投入的增加并没有带来政策结构的优化,财政性资金使用效益不明显。而经济困难的地方则因财政收入增幅有限,人口和计划生育财政投入多年未增加或低幅度增加,无法满足落实各项人口和计划生育政策的需要。

### 改进人口和计划生育财政投入保障机制的建议

(一)人口和计划生育财政投入保障机制与新型城镇化道路相衔接。新型城镇化道路强调“以人为本”,既要基础设施建设的城镇化,更要实现人的城镇化,实现城乡居民的真正融合。人口和计划生育财政投入保障机制的完善和改进也应当遵循“以人为本”的基本原则,改变原先城乡二元结构的思维模式,整合各类对计划生育家庭的扶助政策,不再以城乡户籍作为享受对象划分的唯一标准,而应当将计划生育家庭视为一个统一的群体,使其平等地享受国家为计划生育家庭提供的扶助政策,打破固化

的格局,避免出现新的二元结构矛盾。

(二)人口和计划生育财政投入保障机制与社会保障制度建设相衔接。目前,我国覆盖城乡居民的基本养老、基本医疗保险制度已初步建立,基本实现了“人人享有”的目标,下一步将建设更加公平、可持续的社会保障制度。在这一过程中,应当在建立多层次社会保障体系中更加充分考虑计划生育家庭,特别是失独、伤残等特殊计划生育家庭的需求,提高对其的社会保障水平。可尝试通过确立计划生育利益补偿制度在社会保障体系中的法律地位、建立人口和计划生育财政投入保障机制与社会保障财政投入机制的联通管道、建立社会保险、社会救助、社会福利多层次对计划生育家庭的保障体系等顶层设计,避免不同政策间人为隔离、不同部门各自为政的情形,通过统筹协调,整合现有政策,集中财力办大事,大幅提高保障水平,形成优惠政策叠加效应,让困难的计划生育家庭更有尊严地生活。

(三)人口和计划生育财政投入保障机制与深化财税体制改革相衔接。深化财税体制改革是今后财政部门的一项重点工作。在此过程中,财政部门应当积极按照财税体制改革的总体要求,结合人口和计划生育工作的具体实际,建立更加公平、科学、可持续的人口和计划生育财政投入保障机制。一方面,积极推动修订现行法律法规等文件关于计划生育支出安排与财政收支增幅挂钩的规定,相应弱化对支出安排与财政收支增幅挂钩的考核。另一方面,要加强对人口和计划生育的政策研究,合理区分事权,落实支出责任,确保各项政策相应的财政保障机制的无缝衔接。同时,要建立更为有效的绩效考核制度,明确各级责任,确保每一分人口和计划生育财政保障资金发挥其应有的作用。

(作者单位:福建省财政厅)

责任编辑 李艳芝