

春秋工程论

——
计划生育保险论文集

河南人民出版社

62-53

《春秋工程论》

编委会

顾问:于旺 林晓 张彦森 孟祥锡

申景仁 曹围 胡福森 夏士魁

张留然 张国华

主编:刘国珍

副主编:乔剑波 苏恒轩 孟瑞云

编委:张黎明 孟敏 王肃会 宋宗仁

程建 李宏钟

责任编辑:杜天俊

封面设计:吴军辉

计划生育作为我国的基本国策,是一项关系国家、民族兴危存亡千秋万代的大计。计划生育系列保险是为计划生育工作配套服务的,它既是帮助广大农民在脱贫、奔小康路上遭遇风险时提供经济补偿的稳定器,也是为千家万户如何“育好小的、养好老的”建设幸福文明家庭,提供人生从青春到晚年保险保障的一项社会工程。因此,称之为“春秋工程”。

序

计划生育作为基本国策,是一项关系国家、民族兴危存亡的千秋大计。实行计划生育二十多年来,在全党全国人民的共同努力下,已取得世人瞩目的成就。我国在国际上也被公认为是人口控制最成功的国家之一。

党的十四届四中全会确立了我国经济改革的目标与建立社会主义市场经济体制,这一重大决策引起整个社会结构的改革。政府职能要转换,企业内部经营机制也要转换,各行各业的分配制度、用工制度都要发生一系列变革。在新的形势下,计划生育工作也必然面临改革。因而,如何建立新的人口控制模式,建立什么样的人口控制模式,已成为从事实际专业 and 理论工作的同志共同研究的课题。

为加强这方面的理论研究,进一步推动计划生育工作的开展,中国人民保险公司河南省分公司、河南省计划生育委员会、河南省计划生育协会三家于1993年10月在郑州召开了“春秋工程”(计划生育保险)理论研讨会。全国计划生育协会原常务副会长于旺、河南省计划生育协会原常务副会长夏士魁、中共河南省委党校政治经济学教授、河南省人口学会副会长张怀宇、河南省社会科学院经济情报所、人口研究所所长张宏宇、中国人民保险公司研究所所长王友、河南大学经济学教授靳奇、武汉大学经济学教授程德等四十多位专家、学者参加

了会议，并在会上发表了各自撰写的论文。1994年河南省社科联将“春秋工程”（计划生育保险）作为重点调研课题研究并成立课题组。课题组在大家共同探讨的基础上形成了研究成果。在这次整个理论研讨过程中，参加研究的同志按照“百花齐放，百家争鸣”的方针，从不同角度的侧面发表了自己的观点和意见。特别是就如何把计划生育保险作为一种利益导向引入计划生育工作机制，运用邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论，建立一种适应市场经济发展的新的人口控制模式明确提出了新的思路。

为发展这次理论研究的成果，我们选出了38篇优秀论文编印成册，推荐给读者，期望对我省乃至全国的计划生育保险工作有所推动，对整个计划生育工作有所推动。

借此机会，对关心、指导我们这项理论研讨活动的省政府秘书长李新民、省体改委副主任李天申、省委政研室副主任蒋金波等同志表示深切谢意，对参加编辑出版此书的有关部门和同志表示深切谢意。

编 者

目 录

关于我国农村人口控制模式之研究.....	课题组(1)
健全发展计划生育系列保险为育龄群众服	
务	于 旺(11)
关于计划生育保险若干理论和实践的探讨	夏士魁(16)
运用养老保险推动计划生育基本国策的落	
实	靳 琦(24)
计划生育保险要系列化规范化	魏迎宁 陈 钢(30)
推动“春秋工程”的发展 落实计划生育基	
本国策	王 友 韩艳春(35)
开展计划生育系列保险的理论意义和实践	
意义	张怀宇(43)
从计划生育系列保险看我国人口控制模式	
的转换	杨凌云(54)
强化社会制约引进利益机制建立新经济秩	
序下的计划生育管理新模式	张国华 李 超(62)
搞好计划生育保险控制河南人口增长	周清扬(70)
开办农村计划生育系列保险刍议	张宏宇(79)
计划生育系列保险在计生工作中的地位和	
作用	秦玉莲(86)
市场经济条件下控制人口发展的有益探索	张显勇(91)
计划生育系列保险评估	程 度(97)

浅谈计划生育工作中利益导向机制·····	黄韶镛(111)
从两类保险的区别看农村社会保险和计划 生育系列保险·····	王 用(120)
计划生育系列保险的理论意义和实施原则·····	王国振(127)
计划生育系列保险资金运用势在必行 ·····	胡福森 张黎明(132)
试论系列保险在计划生育工作中的地位和 作用·····	棘振山 李光武(138)
保险为计划生育服务大有作为·····	薛金玲 苏铁锁(145)
浅谈计划生育系列保险在计划生育工作中 的地位和作用·····	王同商(150)
试论计划生育保险在计生工作中的地位和 作用·····	朱玉山(154)
围绕国策办保险 办好保险促国策 ·····	光山县浍陂河镇计生办(158)
浅谈计生保险费的筹集管理与增值·····	陈社选(163)
浅谈计划生育保险的发展和保费筹集方式 及管理·····	刘长林 王志斌(167)
运用保险利益导向机制 促进计划生育向 良性循环发展·····	卫金明(172)
浅谈如何做好计生保险资金的筹集管理运 用工作·····	赵建勋 郑子龙(181)
计生保费的筹集、管理及增值 ·····	郭 华 彭善华(185)
在社会主义市场经济条件下建立以保险利益 导向为主体与其它形式相结合的计生 育工作新模式·····	吴永波(189)

在社会主义市场经济体制条件下,如何建立以 计生保险利益导向为主体,与其它形式相 结合的计划生育工作新模式……………	梅炳贤(193)
浅谈计生保险保费的增值原则与增值方式……	高 立(198)
浅谈建立以计生保险利益导向机制为主体 与其它形式相结合的计划生育工作新 模式……………	谢香艳 吴秀芝(201)
试论计生保险费的筹集管理与增值……………	朱亚敏(205)
怎样引导群众自觉自愿参加计生保险……………	蔡社伟(212)
洛阳市计划生育系列保险的现状 & 业务发 展对策……………	肖振安(217)
开展计划生育系列保险在计划生育工作中 的地位和作用……………	李桂英(221)
计划生育系列保险在计生工作中的地位和 作用……………	宋爱玲(228)
开展计划生育保险为基本国策配套服务……………	孟瑞云(235)

关于我国农村人口控制模式之研究

——兼论“春秋工程”

(计划生育保险)的地位和作用

课题组

人口问题是个人家庭问题，也是社会问题，是政治问题，也是经济问题。因此，我们研究人口控制模式，绝不能就人口论人口，而应从不同角度、全方位地探索和讨论。同时，中国的人口问题，就其现状，说到底是农村人口问题。正是从这点出发，本课题试图运用邓小平同志有关建设有特色的社会主义理论，来探讨我国农村人口的控制模式，提出自己的看法和思路。

一、目前我国人口问题的基本特点及形势

由于历史和社会的原因，我国人口问题目前存在以下几个特点：

(一) 基数大：据 1990 年年底调查统计和全国第四次人口普查，即使计划生育工作抓得很紧，全国大陆每年也要增加 1000 多万人；

(二) 周期性强：由于众所周知的原因，我国六十年代末到七十年代初出生的人特别多，被称为建国后第二次人口出

生高峰期。而这一高峰期的人从 1989 年起陆续进入生育期，也就是说，从 1989 年起到 1996 年止，我国又出现了第三次人口出生高峰期，不论我们采取什么措施，这种周期性的变化今后还将延续；

（三）农村人口所占比例高：从历史上看，我国就是个农业大国，现在仍是。因而，农村人口占全国总人口的比例达到 80% 左右。而广大农民的居住、经济、文化状况又与城镇居民相距甚远。因而，在人口素质、控制手段等方面与城镇也显然不同；

（四）老龄化进展快：由于我国在人口控制问题上带有明显的社会行为、政府行为，因此，人口老龄化进展与西方国家相比就显得快。据专家预测到 2010 年，我国即将进入老龄化社会，届此一对年轻夫妇将要赡养四个老人。

由于我国人口存在上述特点，这就决定着我国目前人口形势依然十分严峻。根据专家预测，如果我国人口增长率控制在 12‰ 以下，在“八五”期间全国大陆年均增加 1900 万人，其中 1200 万人属一胎，700 万人属政策允许的二胎。依此推算，若年均人口死亡仍保持在 7‰ 左右。到本世纪末全国大陆人口总数将达到 12.9 亿，到二十一世纪中叶，在全人口达 16 亿时才会实现人口年增长率为零。否则，到 2050 年全国人口总数有可能突破 20 亿，而且之后还会继续增长。所以，正如江泽民总书记讲的“人口问题，已经到最危险的时候”。人口的控制问题，也理应成为全党全国人民的头等大事。

二、对现行人口控制模式的几点反思

我国实行计划生育肇始于 1955 年 3 月 1 日中共中央对

卫生部党组《（关于节制生育问题的报告）的批复》和1956年毛泽东亲自主持制定的《全国农业发展纲要（草案）》。而真正在全国范围内推行计划生育则是七十年代中期，特别是十一届三中全会之后。随着全党工作重点的转移，发展经济成为整个社会活动的中心，而沉重的人口包袱则越来越成为阻滞经济发展的反动因。为解决这一矛盾，各级政府不得不被迫采取行政强制和经济处罚的手段遏制人口的过快增长。

应该肯定，二十多年来，我国推行计划生育取得了很大成绩。在人口出生率、人口自然增长率、妇女总和生育率等方面都大幅度下降，低于世界上其他发展中国家的平均水平。我们是控制人口增长最成功的国家之一。但是，随着计划生育工作的深入，特别是面对市场经济的发展，我们应该对现行的人口控制手段进行反思，并在总结经验的基础上，不断改革，努力创造一种具有中国特色的人口控制新模式。笔者认为，现行人口控制手段有以下几点不足：

（一）适合城镇，不适合农村；适合过去，不适合现在。由于城镇居民居住集中，管理组织严密，经济生活水平、文化程度都相对高于农民，所以用行政强制和经济处罚的手段不仅见效快，而且行得通。但是，面对居住分散农民，特别是随着市场经济的发展，农民谋生范围大，农村基层组织又不健全，有的软弱无力，因此，行政强制和经济处罚的手段长久看来很难坚持。

（二）少生了孩子，但没有改变人们的生育愿望。由于计划生育采用行政强制和经济处罚的手段是政府在人口包袱阻滞经济发展的背景下被迫实施的，难免在其具体工作中出现简单粗暴的行为。广大农民在缺乏足够认识和理解的情况下，

接受政府的计划生育政策只能是被迫的。但是，生育问题并非只是思想、传统观念和关系国家、民族整体利益的政治问题，同时，也有个人的切身利益问题。尤其是广大农民生育的愿望除有“不存有三，无后为大”，“多子多福”传统观念影响外，还有“养儿防老”，解决家庭劳动力的问题。因此，用单一行政强制和经济处罚的手段控制人口增长，只能是暂时少生了孩子，没有调节人们的生育心理，改变人们生育愿望。这样做的结果，一是造成干群关系，党群关系紧张，二是会出现“有钱买着生，没钱生了罚”，“有权明着生，没有权躲着生”。使计划生育出现不是我不生，而是不让生的相互对立局面。

（三）有“吹糠见米”之嫌，无“标本兼治”之意。用单一行政强制和经济处罚的手段控制人口增长，特别是近年来各级政府又把计划生育作为对班子、对干部的考核实行一票否决，因而在一些干部中，把完成计划生育指标仅仅看作应付上级的考核。上级要求严了，抓一阵子；上级叫的轻了，生一阵子，在一些地方，计划生育工作始终没有走上“标本兼治”的轨道，没有的人口控制上树立长久观点，有“吹糠见米”的短期行为。比如，有的地方人口数字统计水份大，在“干部出数字，数字出干部”的不正之风影响下，时有“干部换了，数字变了”的现象发生。

三、新模式的基本要则

根据我国人口的基本特点，在反思现行人口控制模式的基础上，结合近年来河南、山东、江苏等省、市创造的“把保险保障和立法规范引入计划生育工作”的新鲜经验，我们

认为，有必要对我国人口控制模式进行转换，从现在起着手建立新的人口控制模式。新的人口控制模式应坚持以下几项主要原则：

（一）以启发教育当先。人的生育问题固然受着繁杂的社会因素影响，但是，解决好人们对计划生育的认识，仍然是至关重要的。在实行计划生育过程中，七十年代前，曾有一批城乡热血青年夫妇自觉实行计划生育的。而那批青年大都是有知识、有文化的。他们之所以自觉实行计划生育，一是认为计划生育是党和国家的号召，出于对党和国家的忠诚，二是也认识到个人生育问题与国民经济发展密切相关。于是，在这些青年头脑中产生了“节制生育光荣”的念头，有的媳妇说服婆婆，有的丈夫劝导妻子，主动采取避孕措施，终生只要一个孩子。七十年代以来也出现不少青年夫妇主动放弃二胎指标，主动晚婚晚育的。而这些青年除了他们积极响应党和国家的号召外，也有的是他们从前人的实践中认识到“越穷越生，越生越穷”之后，萌发出“只有少生，才能优生”；只有少生、优生才能摆脱贫穷的意识。因此，人口的控制，应以思想教育，启发为先导，达到调节人们的生育心理，改变人们生育愿望的目的，并使之与计划生育现行政策相一致。

（二）与经济发展同步。新的人口控制模式应与改变我国农村经济落后状况相联系，做到经济发展与人口控制同步进行，相互促进，良性增长。各级政府既不可就人口论人口，也不能就经济抓经济，必须切实做到两种生产一起抓，两项指标同时实现。比如，具体到一个家庭，应采取“先脱贫，后生育。”对没有解决温饱的家庭，应帮助他们先摆脱贫困，延缓生育时间，减轻家庭人口负担，加快脱贫，跳出过去“越

穷越生，越生越穷”的怪圈。上级政府对基层组织也应采取生育政策加经济指标的方法安排人口计划。

(三) 用社会保障导向。要建立以保险补偿为主的社会保障制度，解除广大农民的后顾之忧。对实行计划生育的夫妇，在人身安全方面根据人生不同时期的需求提供不同的保险保障。孕期、分娩期提供“母婴安康保险”，孩子出生后至成长期提供“健康医疗保险”，对独生、双女户父母提供“养老保险”，使他们“病有所医，老有所养”，既要“接好生的”，又要“育好小的，养好老的；对实行计划生育的夫妇在脱贫、致富、奔小康过程中有可能遭遇的各种自然灾害和意外事故等风险，为他们提供各种财产保险、责任保险、灾害保险，让他们加快步伐脱贫，放心大胆致富。

(四) 靠立法规范制约。首先是对符合计划生育政策生育的夫妇，不仅用法律保护其生育权力，让其该生的生、生了光荣，而且用法律保障其应享受的各种政治的、文化的、经济的优惠政策；其次对违反计划生育政策生育的农户，不仅在经济上给以处罚，而且要增大生育负效应，形成社会监督和社会压力，促成群体的人口经济观念形成。

四、新模式实施的必要与可能

(一) 必要性的分析：

1. 政府职能转换的需要。随着改革不断深化，政府的职能急需转换。今后政府的领导不可能事无巨细，而主要通过政策导向、宏观调控来实现。因而，过去那种行政强制的力量将逐渐淡化和减弱。

2. 市场经济发展的需要。在市场经济条件下，一是在分

配问题上要实行各尽所能，按劳取酬，人与人之间的经济收入将拉开差距；地区与地区之间也会由于改革开放程度不同，影响到经济发展有快有慢。这样，人口计划的安排也必须与经济发展相同步；二是随着市场机制的建立和完善，广大生产经营者自担的风险也明显增加。要解除广大农民实行计划生育后的后顾之忧，就应该通过建立保险保障制度来转嫁风险。

（二）可行性分析：

1. 经过二十多年来的计划生育工作实践，广大农民对党和国家的生育政策是理解的、支持的。人们的生育观念也有了一定程度的转变。在这种情况下，进一步调节人们的生育心理，转变人们的生育愿望就有了一定的思想基础。

2. 近几年各地开展的计划生育保险及立法，为进一步运用利益导向，立法规范推动计划生育工作积累了一定经验，并且实践证明广大农民对此是持欢迎态度的。以山东省为例，几年来，全省已有独生、双女结扎户父母 270 多万人参加养老保险。

3. 随着经济的发展，农民生活水平的提高，国家、集体和个人已经具备了筹集计划生育保险基金的物质条件。以河南省为例，到目前为止，全省已积累计划生育保险基金近 2 亿元。

五、“春秋工程”（计划生育保险）的作用和实施要点

所谓“春秋工程”，即计划生育系列保险。其主要内容就是为配合计划生育工作的顺利开展，由保险公司专门设计、推出的系列保险。它既提供了实行计划生育对象的人身健康、医

疗和养老保险保障，又为其在生活、生产、经营过程中若遇风险遭受损失提供经济补偿。由此，不难看出，“春秋工程”（计划生育保险）的实施对人口控制措施的推行具有至关重要的作用。首先，计划生育保险有利于转变人们的生育观念。旧的生育观念主要是“养儿防老”，推行计划生育保险后，有儿无儿都可靠“保险养老”，这就可大大降低人口出生率。正如1993年5月25日德国《法兰克福汇报》刊登的一篇题为《老年保养是遏制人口增长的关键》一文所说的：“1889年在德国，1891年在丹麦，1898年在新西兰，1908年在英国，1912年在法国，20年代在意大利和瑞士，1930年在奥地利和加拿大，1940年在美国，……都实行了老年保险制度。结果是出生率连续下降。”文章还说，“德国是第一批实行法定的老年保险制度的国家之一。在100年的过程中，它的出生率是世界出生率最低的国家之一。上个世纪的80年代，人口出生率为38%，到1975年人口出生率已经降到9.5%”。我们国内也有不少实例。山东省曾是人口第二大省，由于他们几年来狠抓以计生保险为主的各种保障制度的建立，也使人口出生率大大下降，成为全国计划生育先进的省、市之一；其次，计划生育保险有利于使人口控制工作与经济发展同步进展。计划生育保险不仅可为人们提供人身健康、医疗、养老保险，从而达到控制人口增长之目的，同时，又可提供人们在生产、生活、经营过程中遭受风险损失后的经济补偿，这就可以使广大农民穷了不会再穷，富了不会返穷；再次计划生育保险有利于密切干群、党群关系，有利于促进精神文明建设。由于计划生育保险解除了人们养老、人身安全和生产风险的后顾之忧，这在一定程度上就缓解了人们生育愿望和生育政策的

矛盾，进而也就化解了干群矛盾，密切了干群、党群关系。同时，由于保险的性能是集千家之毫厘，解一家之危难，因而，计划生育保险有利于培养人们的互助精神，推动社会主义精神文明建设。

计划生育保险作为一个系统的社会工程，在具体实施过程中当前要着重抓好以下几点：

（一）计划生育保险要系列化。一是要完善现有险种条款，力图使其涵盖从育龄妇女怀孕到婴儿出生、成长、直至响应计划生育号召的夫妇养老等问题，提供人生系列保险，家庭系列保险；二是围绕计划生育工作，针对因施行计划生育政策所产生或加重的风险为计划生育工作人员开办各种保险，保证计划生育工作的顺利进行；三是延伸服务，为实行计划生育的人员、家庭提供生活、生产、经营过程中各种人身、财产、责任等风险的保险。

（二）计划生育保险要规范化。为维护计划生育者参加保险获得的权力和利益，保险公司在签单、收费、给付等方面要建立一整套规范手续和程序，并且用法律手段保证投保人在权力和义务上相等。

（三）计划生育保险要社会化。一是要强化宣传，提高人们的保险意识，引导计划生育的人员人人参加保险；二是各级政府要对计划生育保险全面规划，分类指导，逐级协调。有关部门要密切配合，通力合作，建立健全计划生育保险服务网络。

（四）切实抓好计划生育保险资金的筹集和管理。为尽可能减轻计划生育人员的经济负担，对保险费的筹集应采取财政支持、集体补贴、个人缴纳相结合的办法。对已积累的计