

# 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 年起至 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瞻养四个老人。

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，没有在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的建设。

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

划生育保险资金，有关部门要加强管理，国家也可给予优惠，使这部分资金能够保值、增值。同时，国家也应制订相应的规定，严明纪律，使计划生育保险资金专款专用，确保安全。

作者单位：中国人民保险公司  
河南省分公司课题组  
执笔：刘国珍

## 健全发展计划生育系列保险 为育龄群众服务

于 旺

### 一、我国计划生育工作的形势，任务和保险的重大意义

九十年代我国控制人口增长的任务十分繁重，是我国控制人口增长的非常关键的时期。党的十四大指出：“计划生育工作决不能放松，必须确保实现既定人口目标，坚持优生优育，提高人口质量。”八届一次人大政府报告中指出，五年平均人口自然增长率控制在 13‰ 左右。完成这个任务对于保证我国现代化建设的第二步、第三步战略目标的实现具有重大意义。为此，我们要在邓小平建设有中国特色的社会主义理论的指导下，坚决地贯彻中央、国务院《关于计划生育工作严格控制人口增长的决定》，并要把控制人口数量和提高人口素质很好结合起来，把计划生育和优生优育优教很好地结合起来。

要实现上述任务，按照中央、国务院决定的精神，需要把保险机制引入计划生育领域，为独生子女户和二女户建立社会保障制度。我国现行的计划生育政策是：提倡晚婚晚育，少生优生；生一个孩子。农村也要提倡一对夫妇生育一个孩子，某些群众确有实际困难，经过批准可以间隔几年以后生

第二个孩子。这是全国的总政策，至于在各省区市，就要执行当地人大制订的计划生育条例。这个政策已经被愈来愈多的人所接受，独生子女领证者已达几千万人。但一些人，主要是某些农民还存在着只生一个孩子不放心，不生儿子不死心的思想，担心一个孩子不保险，女孩长大要出嫁，养老是个问题；城镇家庭对于如何保证一个孩子平安健康成长要求社会给予更多的关心。这些问题需要建立相应的社会保障制度才能解决。最近几年，为了解决独生子女家庭，两女结扎户的后顾之忧和基层计划生育工作中的实际困难，许多地方的计生委、计生协会、保险公司、银行密切协作，在当地党政的领导和支持下，把保险机制引入计划生育领域，为建立社会保障体系，突破计划生育难点，保证计划生育政策的落实起到明显的促进作用。许多地方的实践证明通过开展计划生育系列保险能够为群众提供经济补偿和社会保障，使育龄群众更加感受到党和政府对他们的关心，增强了计划生育的自觉性，主动愉快地落实节育措施，从而不仅解决了计划生育的难点又密切了党群、干群关系，为计划生育工作拓宽了道路。

## 二、计划生育系列保险的几种形式及其在国家社会保障体系中的地位

目前开展的计划生育系列保险，就其性质来分主要有四类。一类是为独生子女户或二女结扎户办的养老保险；第二类是为独生子女及计划生育儿童办的保险；第三类是为母婴保健或手术者办的保险；第四类是为基层计划生育干部办的保险。主要是：

1. 独生子女父母及两女结扎养老保险。是由独生子女父母及两女结扎户夫妇在年轻时由个人及村、乡（镇）集体为其缴纳一定数量的保险金，年老时（女 55 周岁，男 60 周岁或男女均 60 周岁以上，按月从保险公司领取养老金，直至身故。内蒙、河北等省区，是按年息 8.8% 计息，扣除管理费，到期向投保人给付。如不到 70 岁身故，则继续给继承人发，70 岁以上者直至身故。在投保期间，如果银行利率高于上述利率，每年则将利息差额返还给投保人。按此计算，如 25 岁投保 500 元，到 60 周岁后每月给付的养老金为 82.8 元，没有还本和保值问题。有的地方保证利率为年息 7%。山东省今年一月则有新的突破。省计生委、计生协、保险公司三家制订的独生子女父母年金保险试行办法规定，如 25 岁趸交 500 元到 60 岁时每月领养老金 62.2 元，但最后要还本 8901 元。

2. 独生子女及少儿两全保险。这是一种具有储蓄和保险双重保障性质的险种，独生子女较多的城镇和农村，开展的比较广泛，发展也较快。投保对象是 14 岁以下健康的独生子女，投保金额一般每月 5 元，期限是投保之日起至 14 周岁。保险期满给付保险的本息，在保险期因意外事故伤残或死亡按保险条款的规定赔付。

此外有节育手术“平安保险”围产期保险以及基层干部人身、财产、养老保险等。

计划生育系列保险，去年年终全国投保金额已达 17.5 亿元，今年估算已超过 20 亿元。目前正方兴未艾，在国家社会保障体系中，愈来愈显示其重要的作用。特别是在国家社会保障制度起步不久，覆盖面不大的情况下就更显得突出。按照民政部门的设计，我国的老年保障制度要有三个层次。一

是社会养老保险；二是补充养老保险；三是个人养老储蓄。社会养老保险，是政府组织实施的基本社会保障制度，从发展看社会覆盖面较大，是全民性的，但标准相对较低。除此之外，还需要发展多层次的多形式的补充性养老保险。目前一些企业或单位集体办的养老保险就属于这一种。计划生育养老保险，是以集体出资为主、奖励性的，也应属于补充性养老保险范畴。就是说，民政部门在农村试点的社会养老保险是基本险。计划生育养老保险是补充险，两者应是相辅相成的，不应互相排斥。我认为，这都是具有中国特色的社会养老保险体系的重要组成部分。日本农民老年退休后，一个人拿几种养老保险金，如社会养老保险，农业劳动组合办的养老保险，生命保险，还要有个人养老储蓄才能做到保障程度较高。可见，我们目前的险种并不算多。

另外，在农村、城镇广泛建立的敬老院、幸福院、照顾“五保户”都是社会保障体系的重要内容，是我国人民在建立具有中国特色的社会主义进程中的重要创造。

### 三、关于保险费的筹集

要办好计划生育系列保险，对计划生育工作提供更有力的支持，保险费的筹集，是个关键问题。这条路子是越走越宽。养老保险，多为村、乡（镇）集体和个人各拿一部分，某些县市和省地方财政补助一部分。资金来源，一般是乡村企业利润，提留、统筹，超生罚款或生二胎的社会抚育费。有些地方协会还自办养老果园或绿色基地、少生快富工程解决资金的不足。独生子女及少儿两全保险大都是用奖励独生子女的保健费，经济条件好的地方也有用增加部分支付的。四

川等地则利用独生子女保健费“先保小、后保老”，即在孩子14岁以前搞独生子女两全保险，14岁以后将本息全部转为其父母养老保险。一笔资金，解决两个问题。

#### 四、要深化改革，不断完善

我国开展的计划生育系列保险，历史还不长，还需要以改革的精神，深入探索，不断完善。在险种方面、资金筹集、管理和增值方面，都还有很多问题需要研究，如何根据各地的情况，更好更快地向着建立具有中国特色的社会保障体系的目标前进还有许多文章可做。如在险种设计方面有的地方农村独生子女户和两女结扎户养老保险已做到既能到时领取养老金还能还本，在管理上有的地方已经逐步规范化，在资金筹集方面有的地方已经做到以乡（镇）为单位统筹，使养老金有了稳定可靠的来源。这些经验在别处为何不能大面积推广。在银行利率大幅提高、物价指数上涨的情况下，如何使保险费保值增值，使得对投保对象的保障程度不致大幅下滑，也是急待研究解决的问题。有关部门应研究新情况解决新问题推广新经验。这样才能使我们的保险事业大步前进，为计划生育基本国策提供更有力的服务，为我国社会保障体系的建立作出更大贡献。

作者单位：中国计划生育协会

## 关于计划生育保险若干理论 和实践的探讨

夏士魁

我国计划生育保险，是在特定的条件下产生的新事物，它的性质、目的和手段不同于资本主义社会保险，这个新课题，有待在理论上和实践上进行探讨，以互相切磋，集思广益，群策群力，把这项爱护国家、益于社会、造福人民的好事办好。

### 在正确理论指导下开展计划生育保险工作

党的十四大指出：“建立社会主义市场经济体制，涉及到我国经济基础和上层建筑的许多领域需要有一系列相应的体制改革和政策调正”，社会主义总体规划中，发展经济和控制人口是一个问题的两个方面，邓小平同志明确论述“我国人口政策是带有战略性的大政策”，人口发展既指人口数量的增减，又指人口素质的提高和人口结构的调正，这一载体要在一定的环境中运行，我们处于市场经济大环境，市场经济是以市场需求为目标，以价值规律为指导：以等价交换和社会必要劳动时间决定价值为竞争的一种经济；计划生育工作面临着机遇和挑战，随着市场经济的发展和社会生产力水平的提高，人们的生产方式、生活方式、思想观念等都将发生巨大变化，人们的生育目的和生育行为，将促进人口再生产类

型的转变，市场经济的发展，将为生育率下降提供经济基础。我们要看到现阶段，我国人口生育率下降，是先于社会经济水平而下降的，也就是说生育率下降了，但个人的生育动机和生育准则并未彻底转变。特别是农村的经济改革、家庭承包责任制的实行，商品经济的发展，使人口增长和经济发展不适应的矛盾有所缓和，但以一家一户为生产单位、消费单位，以及生育单位的小农经济模式，强化着家庭功能，刺激着多生和生男孩的动机，中国人口与社会经济的矛盾是个由来已久的历史积累问题；社会主义市场经济的发展、社会生产力的提高，不会自然而然使生育率由高变低，这是国内外历史和现实经验所证明的问题，生育观念的转变，生育行为的规范，决非一朝一夕所能实现的，而是一个较长期的由量变到质变的渐进过程，计划生育工作应当立足于长期性和艰巨性的基点上，计划生育工作是社会系统工程，要综合治理，作为计划生育一种利益导向、配套措施的计划生育保险，是在我国改革开放的大潮中，计划生育工作深入发展的情况下产生的新事物，在社会急剧变改、新旧体制交替的历史进程中，有不同的理解是难免的，但不能坐而论道，应在干中学、学中干，从理论和实践的结合上进行探讨，以取得共识，应以马克思主义关于人口生产和物质生产相适应的科学理论和我国实行的两种生产一起抓、两个文明一起建的高度，来理解计划生育保险的重要性和必要性，我国的计划生育保险，是在社会主义制度下，遵循党的路线、方针、政策，用经济补偿职能和社会保障手段，为计划生育这个基本国策服务的，既是经济工作又是政治任务，其它质决定了经是利国利民，造福后代，具有中国特色的福利事业，我们的宗旨是全心全意