构筑农村独生子女父母养老保障防线

——基于政府责任的视角

王翠绒

摘要:农村独生子女家庭由当年的计划生育光荣户成为现今养老问题上的困难户,已是一个不争的事实。解决这一问题,不仅关系到这一批人的切身利益,更关系到我们政府是否诚信。立足于政府责任视角,结合实地调查,在分析农村独生子女父母可能存在的经济、空巢以及失独等养老风险的基础上,阐明政府在制度保障、政策支持、公共服务等设计中应体现的针对性、层次性、动态性和灵活性原则。

关键词:农村独生子女父母;养老;政府责任

作者简介:王翠绒,湖南师范大学公共管理学院教授,博士生导师(湖南 长沙 410081)

中国农村独生子女已经超过 3 000 万,第一代独生子女父母开始进入老年,其养老问题日益凸显。当初,出于对其政策实施的考虑,我们强调计划生育对于社会、经济发展和家庭生活的积极作用,强调独生子女家庭具有更轻的养育负担、更强的子女教育投资能力,从而计划生育户的生活水平高于非计划生育户。宣传“少生快富”,“计划生育好,政府来养老”。而随着几十年计划生育政策的推行,人们越来越感到实施计划生育尤其是只生一个孩子对家庭结构、代际关系、子女教育和家庭养老也会产生一系列的负面影响。无论是从老年抚养比所表现出的宏观养老结构,还是从“421”所折射出的微观家庭养老结构,独生子女一代人的养老负担更加沉重。特别是大量农村独生子女流向城市,空巢家庭与日俱增,进一步削弱了家庭养老的能力。独生子女如果出现伤残和意外死亡,则进一步增加了家庭生活福利和养老的风险。

一、资料来源

为保证数据的代表性和典型性,我们选择计划生育工作开展较好的常德市进行调查(计划生育抓得早、长期推进一胎政策,直至 2005 年)。在抽样过程中,首先采用立意抽样,根据经济发展和计划生育工作水平在该市选取了 3 个区县——鼎城区、澧县、汉寿县;其次按照多阶段抽样的方法,先从所选的 3 个县区中各抽取 2 个乡镇,再在所选取的 6 个乡镇中,分别抽取 2 个计划生育取得较好成绩、独生子女家庭数量较多的村委会,共计 12 个村委会,并保证每个乡镇所得调查样本量(独生子女家庭)不少于 30,最后,在每个村秉着“性别、年龄、文化程度均匀分布”的原则,通过简单随机抽样,选择调查对象展开问卷调查。我们共选择了 180 户农村独生子女家庭进行调查,重点走访了 32 户,召开了 9 个相关方面负责人和计划生育父母代表共 225 人参加的座谈会,对样本中 6 个独生子女伤亡家庭成员和 9 个政府相关部门工作人员进行了深入访谈(样本情况参见表 1)。

二、农村独生子女父母的养老风险

家庭养老是中国长期以来的主要养老模式,多子女的多支柱使得老人养老无忧。但当今的独生子女父母,养老主体的唯一性则大大增加了养老的风险,使其置于十分脆弱的养老基础上。

1. 经济风险

目前农村独生子女父母养老主要靠自己 and 子女,这体现出独生子女“唯一性”的双向效应,一方面,“唯一性”意味着独生子女养老压力大,风险也大;另一方面,“唯一性”意味着养老的确定性,只有一个子女,养

表 1 调查对象的基本情况(N=180)

		农村独生子女死亡家庭		农村一般独生子女家庭		Total	
		人数, 占总样本的比率/%		人数, 占总样本的比率/%		人数, 占总样本的比率/%	
性别	男	5	2.8	79	43.9	84	46.7
	女	4	2.2	92	51.1	96	53.3
年龄 /岁	≤35	1	0.5	12	6.7	13	7.2
	36~45	—	—	40	22.2	40	22.2
	46~55	2	1.1	42	23.3	44	24.4
	56~65	3	1.7	58	32.2	61	33.9
	≥66	3	1.7	19	10.6	22	12.3
	文化程度	文盲	3	1.7	28	15.6	31
	小学	3	1.7	68	37.8	71	39.5
	初中	1	0.5	56	31.1	57	31.6
	高中及以上	2	1.1	19	10.6	21	11.7
婚姻状况	未婚	—	—	—	—	—	—
	初婚	9	5.0	142	78.9	151	83.9
	再婚	—	—	10	5.6	10	5.6
	丧偶	—	—	13	7.2	13	7.2
	离婚	—	—	6	3.3	6	3.3

老责任无可推脱。农村独生子女父母在养老方面是否面临经济风险以及经济风险的大小,主要取决于自己积累的养老能力以及独生子女对父母的赡养能力。在所调查的 180 个独生子女家庭中,85%的家庭年收入不足 1 万元。独生子女父母年龄越大,其年收入水平越低。即使经济较发达的澧县,家庭年经济收入大多在 2~3 万元之间,其中务工收入占家庭总收入的近 80%(参见表 2)。可以预知,这批人的务工收入所占比例将会随着年龄的增大而逐渐减少,直至消失。这说明父辈自我养老积蓄能力十分有限。

表 2 农村独生子女父母的平均月收入水平(根据 2011 年调查数据)(人)

年龄/岁	月收入/元						total
	≤300	301~500	501~700	701~900	901~1100	≥1100	
≤35	—	—	—	1	1	1	
36-45	10	17	1	3	8	1	
46-55	14	14	4	3	6	3	
56-65	29	19	3	3	3	4	
≥66	18	14	—	—	—	—	
total	71	64	8	10	18	9	180

在我国广大农村,父母养老在自己没有多少积累的情况下取决于子女的赡养意愿和赡养能力。

首先看子女的赡养能力。独生子女家庭,因子女数量的过度收缩,长期地看对家庭经济可能产生不利影响,因而会减弱家庭或自身的养老能力,几乎所有的独生子女家庭都或多或少存在经济支持、生活照料和精神慰藉短缺的风险。越是到独生子女父母的晚年,独生子女家庭的养老风险就越大,现实困难也就越多。从我们调查的常德市农村家庭经济收入状况来看,独生子女家庭人均纯收入普遍低于多子女家庭。2010 年,该市农村奖励扶助对象(即计划生育家庭)人均年收入 2 518 元、特别扶助对象(即独生子女伤亡家庭)人均年收入 2 025 元,非受惠群众家庭(一般家庭)人均年收入 4 864 元。75%的奖励扶助对象以及 91.3%的特别扶助对象人均收入都低于湖南省以及全国农民人均纯收入(2009 年湖南省为 4 910 元,全国为 5 153 元),其中高达 55%的特别扶助对象人均收入只有 1 000~3 000 元左右。计生户收入水平低

下的现实一方面说明我们政府对计生家庭没有特别优待,另一方面也预示着若干年后子女积累的赡养老人的能力十分有限,而其独生子女即将面临着赡养2个、4个或更多老人的局面。独生子女一旦有了下一代,时间、金钱、感情都会向孩子倾斜,对孩子的关注度远大于父母。随着社会的进步,生活水平的提高,农村孩子的生活、教育、医疗等直接抚养成本节节攀升,时间和精力等机会成本也比以往高出许多。受有限资源的约束,独生子女会在一定程度上减弱对父母的支持力度。

其次看责任认同。所谓责任认同就是把子女对父母的赡养看作是道德和法律赡养义务,并把它内化为观念上的“应该”。而认同又取决于道德舆论的约束力和法律的约束力。据张洪芹对某省16个村庄调查,随着农村一系列改革,原先相对封闭的社区内相互监督的力量和来自乡村的规制大大减弱,家庭养老的道德约束随之消减,尊老文化和伦理道德随着老年人退出社会的主导地位而逐渐趋于弱化。加上我国没有一部赡养法,为了赡养问题,老人往往要付出与子女关系恶化的代价,进而付出失去来自子女生活照料和精神慰藉的代价。从我们的入户调查和座谈会来看,由于受某些思想的影响,加之独生子女本身的个性特点,在农村,家庭儿女赡养老人的优良传统被一部分人抛弃。孝顺长辈已经成为许多农村老人的奢望。

2. 空巢风险

空巢风险,即独生子女迁移流动带来的养老风险。2010年第六次人口普查数据显示,农村中外出半年以上的人口占60%以上,也就是说,青壮年劳动力基本上都出去了。随着城市化的进一步推进,越来越多的农村青年离开土地就业并居住在城市。据中国社科院城市发展与环境研究所发布的城市蓝皮书《中国城市发展报告(2012)》,今后20年内,中国将有近5亿农民需要实现市民化。而目前城市还不完全具备解决随迁老人问题的条件,这就决定了大多数老人还将长期留守在农村。此外,少量独生子女通过上学、婚配等多种途径也离开父母涌入城市,独生子女父母规模会越来越大。一旦家庭中唯一的子女外出定居或者长期外出务工,独生子女家庭随即转变为空巢家庭。即使外出子女能够定期给予一定的物质经济上的支持,但生活照料、精神情感上的缺失则很难弥补。养老只能依靠自身或配偶,一旦夫妇一方去世,剩下的一方必然面临物质和精神全方位的养老挑战。就本次调查结果而言,在所调查的180户农村独生子女家庭中,子女因上学、打工、婚嫁等原因不在身边的,占总体样本的53.7%。他们希望得到来自子女医疗健康支持、生活照料支持、精神情感支持和物质经济支持的比例分别为47.7%、68.2%、85.0%、63.6%,表示不需要得到子女任何支持的比例仅为0.9%。

3. 失独风险

独生子女家庭风险性的根本原因就在于子女数量的唯一性和不可替代性。独生子女作为家庭中唯一的子女,是父母生命延续的唯一途径、希望寄托的唯一载体,更是年老后选择子辈养老的唯一主体。我们调查的常德市总人口有615.78万人,独生子女651504人,其中独生子女伤残1810人,死亡3592人,伤残和死亡率分别为2.8‰、5.5‰,按此推算,全国独生子女伤亡已经超过100万。尽管独生子女意外伤亡在独生子女总体中所占比例很低,但对于出现这一情况的独生子女家庭来说其影响则是难以预计的。对独生子女家庭而言,唯一孩子的夭折使整个家庭陷入绝望和痛苦的深渊,尤其是成年独生子女病残、伤亡对于家庭更是灭顶之灾。独生子女伤残,父母不仅不能指望得到子女的赡养,安享晚年,而且还要承担起照顾伤残子女的责任,甚至为了伤残子女的身体康复,不得不一直支付高昂的医疗费用,导致物质和精神上双重匮乏,而独生子女的夭折不仅意味着父母在其成长过程中付出的巨大的物质成本和心理成本毫无收获,更重要的是彻底摧毁了父母的精神支柱,很可能其长期处于一种极度悲痛的精神状况中无法自拔。此外,父母还可能为偿还因子女治病或丧葬欠下的巨额债务而忧心忡忡,辛勤劳作。“老无所养”将成为摆在这些家庭、社会面前的巨大的现实问题。

三、政府是规避独生子女父母养老风险的责任主体

1. 政府负主责是改变目前政府养老严重缺失现状的客观需要

几十年来,由于农村独生子女家庭养老问题不突出,政府在这方面所做的工作也极其有限。直到计划

生育政策实施二十多年后的2006年才出台相关辅助奖励政策和措施。我国政府已经采取的扶助措施主要包括：(1)农村独生子女父母年满60周岁者，给予每人每年不低于600元的奖励扶助金，各省、区、直辖市，可以根据当地经济实力，在国家规定的最低标准上予以提高；(2)农村独生子女伤残(伤残等级达三级以上)或死亡，且终身未再生育或收养子女的夫妻，当女方年满49周岁时，给予一定的特别扶助金，具体到各省、区、直辖市时，可以根据当地经济实力，在国家规定的最低标准上予以提高；(3)在全国范围内普遍开展“生育关怀基金”活动，对生产生活困难的农村独生子女伤亡家庭或者农村独生子女上学困难的家庭给予一定的帮助；(4)各地根据当地实际情况，对农村独生子女伤亡家庭的父母在农村社会养老保险和新型农村合作医疗方面给予一定的现金补贴和政策优惠。这些政策措施，在一定程度上缓解了农村独生子女家庭在养老方面的实际困难和压力，但仍存在诸多不足，主要表现在：

一是扶助标准低。按照现行的特别扶助制度，独生子女伤残达到一定规定的级别其父母(母亲年龄达49岁方可领取)可以每年领取960元的特扶金，子女死亡的父母每人每年领取1200元标准太低。调查中发现，尽管有的地方特别设置了生育关怀基金，并在配套资金中针对特扶对象予以补助，但这仅仅是个别地方。二是扶助面太窄。根据现有的特别扶助制度规定，独生子女伤残必须具有三级以上《残疾人证》，调查中发现，有较多的独生子女身患重病(如肾衰竭、白血病等)尚未痊愈，以及残疾程度未达标，但是基本上丧失劳动和生活自理能力，没有被残联部门确认并依法发给《残疾人证》，因此，其父母就不能纳入到特扶制度中来。三是扶助措施单一。当前政策的实施仅限于以金钱形式给予补偿，而对于除了金钱外的其他非物质补偿，如何加强对他们的生活照料，如何提高他们的生活质量，如何满足他们的情感需求，则基本上处于空白状态。虽然政策也规定相关组织提供精神抚慰等服务，但基本上是一句空话。四是现行的扶助政策与现行的各种普惠政策相冲突。农村独生子女父母享受的扶助政策往往成为其享受其他优惠政策的“绊脚石”，比如，在低保政策上，农村独生子女父母所享受的扶助金往往被纳入个人收入的计量范围，使其个人收入相对提高，进而丧失了享受低保的资格，部分地区在推进城镇化过程中，对农民的征地按人头补偿，每人一次性能补上万乃至几万；一些地区对多子女贫困家庭在教育、医疗、社保等方面予以扶助，等等。

2. 政府负主责是政府为计划生育政策负面影响承担责任的内在要求

20世纪70年代末，政府提倡一对夫妇终身只生一个小孩，计划生育作为一项基本国策得以在全国广泛实施，但对“一对夫妇终生只生一个小孩”所带来的负面影响预估不足(即使有极少数专家学者不久就提出独生子女夭折问题，但由于政策大势所趋而且夭折数量不大没有引起足够重视)。许多独生子女父母也对其未来可能面对的由独生子女境况引发的各种窘境，缺乏足够的精神、心理和经济准备。任何社会政策都是一把双刃剑，都有正负两方面的社会功能，任何一项政策的制定和实施都会产生积极效应和消极效应，如果积极效应大于消极效应，这项政策就可以实施，但对于实施过程中可能产生的负面影响要有思想上的准备，更要有应对措施，保证其政策的社会效果。几十年以前，我国计划生育政策的制定是遵循人口发展规律，基于当时的人口形势，为尽快降低人口增长率不得不采取的急刹车措施，这是完全正确的。但是我们对只生一个孩子的政策可能带来的负面影响估计不足，对一孩政策的负面影响潜伏周期较长时间认识不足，更谈不上有措施应对。

纵观中国近几十年来人口和计划生育工作的发展历程，在理论上，我们过多地强调人口理论为计划生育基本国策服务而较少研究计划生育可能带来的负面影响；在实践上，我们过多地强调公民应自觉响应国家计划生育号召而忽视了因公民执行计划生育国策而带来的家庭风险的保障措施。事实上，原先政府承诺的如领取独生子女证一次性奖励、退休后可增加5%的工资等都未兑现。农村独生子女父母，他们是国家独生子女政策的响应者、执行者与利益受损者，他们不仅没有优先分享改革发展成果，相反由于少生孩子使自己陷于物质和精神双重困境，成为农村中新的弱势群体。他们实现了“少生”却并没有“快富”，生活贫困，有的甚至落得“人财两空”，老无所养。如果说当时由于人口的严峻形势我们来不及思考这些问题，如果说过去因为国家财力有限奖励难以到位的话，那么，当我国的计划生育政策实施几十年后的今天，第一批独生子女父母已经进入老年，无数“失独”家庭已经呈现在我们面前，而我国的经济实力又可以保障他们安享晚年的时候(2012年中央财政支出中社会保障与劳动就业一项为5753.73亿元，2013年该项预算支

出增加到 6 550.81 亿元 ,占预算总支出的 9.4% ,仅次于国防支出 10.4%排第二位) ,一个负责任的政府是没有任何理由逃避承担因人口政策实施而带来的负面后果的。对政府而言 ,权力的基础是公众的认同 ,如果政府公信力下降 ,政府要达成任何行政目标都需要成倍的财力 ,不可避免地带来一系列社会后果 ,最直接最严重的是在于政府合法性受到质疑和威胁。如果公信力丧失 ,公众对政府不再认同 ,政府也就面临着合法性危险。如果我们的政府在这个问题上失信于民 ,丧失对政府公信力的不仅仅是农村独生子女家庭 ,而是全体民众 ,整个社会。

四、构筑独生子女父母养老保障防线的路径

由人社部部、发改委等六部门制定的《社会保障“十二五”规划》特别提到 ,完善农村计划生育家庭奖励扶助制度和计划生育家庭特别扶助制度 ,完善和落实城镇独生子女父母老年奖励政策 ,建立奖励扶助金动态调整机制 ,鼓励有条件的地区在基本养老保险基础上 ,积极探索为独生子女父母、无子女和失能老人提供必要的养老服务补贴和老年护理补贴。近年来 ,各级党委、政府高度关注民生工程 ,加大了公共财政对农村独生子女父母养老的倾斜力度 ,部分省市新出台了对独生子女父母养老的扶助政策 ,但仍存在着机制不健全、政策不配套 ,特别是资金投入不足的问题。这就需要政府在落实国家对独生子女父母奖励政策的基础上 ,通过立法采取强制手段适当调整国民收入的再分配 ,增加对农村独生子女父母养老方面的公共财政投入 ,为他们创造更好的养老条件 ,保障他们的基本生存和发展 ,通过社会公共政策的制定与实施 ,向这部分群体提供多层次多形式的社会支持和服务 ,让他们过上体面的有尊严的生活。为此 ,下文仅就“设计”的原则问题进行简要探讨。

1. 制度保障、政策支持、公共服务应体现针对性

随着中国人口快速老龄化及其影响 ,政府已经高度关注这一问题并正在采取一系列措施予以解决。但是 ,独生子女父母这一老年群体养老并未引起足够重视 ,令人忧虑的是 ,截至目前 ,我国没有一个针对独生子女老人群体的正规的具体的扶助办法或条例 ,现仅有的 2001 年颁布的《人口与计划生育法》第四章第二十七条规定 :“独生子女发生意外伤残、死亡 ,其父母不再生育和收养子女的 ,地方人民政府应当给予必要的帮助。”由于没有相关细则 ,实施起来遇到很多麻烦 ,难以落到实处。至于独生子女父母养老 ,相关法律法规还是一片空白。《独生子女父母养老保障》、《伤亡独生子女父母养老保障》等法律法规的制定迫在眉睫。为解决现行普惠政策与现行计划生育利益导向政策相抵触的问题 ,政府在制定农村重大政策时 ,应重点关注独生子女家庭 ,以现有的计划生育利益导向政策为前提 ,建立起以计划生育利益导向为中心的联动决策机制 ,把人口计生工作融入经济社会发展全局 ,真正做到两种生产一起抓 ,处理好“普惠”与“优抚”的关系 ,使两类政策相互兼容 ,保证农村独生子女家庭的优先优惠地位。

2. 制度保障、政策支持、公共服务应体现层次性

由于全国农村各地如东部、中部、西部 ,发达地区与欠发达地区经济发展水平不同 ,独生子女家庭经济状况差异很大。即使同一地区不同群体也有差异。在同一地区 ,由于独生子女家庭某些原因 ,如独生子女生病、残疾、夭折等 ,其家庭困难程度不一样。再如 ,独生子女父母年龄、身体状况等都会影响到家庭收入和家庭生活。此外 ,中国计划生育政策实施几十年来 ,全国农村执行情况不一 ,有些地区执行严格 ,独生子女就多 ,相应地独生子女父母也就多 ,相反 ,有些地区执行得不十分严格 ,独生子女就少 ,其独生子女父母也就少一些。如果按照此前政府出台的农村独生子女扶助政策 ,地方出大头中央出小头的扶助基金比例扶助 ,难免使那些计划生育工作先进的地区吃大亏。所以 ,这就要求政府充分考虑以上各种因素 ,根据不同地区、不同家庭实际情况 ,对经济较为落后地区家庭又十分困难的这部分群体和计划生育工作搞得好的地区予以重点扶助 ,制定具有层次性的扶助政策。

3. 制度保障、政策支持、公共服务应体现动态性

从 2004 年国家开展“农村部分计划生育家庭奖励扶助制度(伤残死亡家庭扶助制度)试点”工作以来 ,全国大多数地区扶助对象的扶助标准还停留在最初水平 ,近十年来 ,农村中的孤寡老人、五保老人、残疾人

等群体的救助标准则逐渐上升,在物价不断上涨的境遇下,每年千元的标准对这部分群体所起的扶助作用微乎其微,有些地方出现独生子女户生活水平低于孤寡老人、五保户的状况就不足为怪了。因此,建立与物价水平挂钩且和经济增长速度相适应的动态调整机制势在必行。只有扶助标准随着物价上涨幅度和经济增长水平相应提高,才能保证对农村独生子女家庭的扶助发挥应有的作用。

4. 制度保障、政策支持、公共服务应体现灵活性

面对不断扩大的独生子女父母群体,由中央政府大包大揽解决所有问题是不可能的,因此,如何调动社会一切积极因素做好这项工作由政府必须思考的一大问题。这就要求制度设计体现灵活性,即不同层级政府可以根据实际情况灵活地予以补充。中央政府在进行制度设计和政策制定时,应留有余地,鼓励地方政府特别是经济条件较好的地方政府根据各自的财力物力人力状况追加投入,有针对性地开展。通过创设宽松的政策环境,整合各种社会资源,引导和鼓励企业、非政府组织、民间团体、新闻媒介、高校科研单位以及慈善人士等各界力量有效参与,形成保障农村独生子女父母养老的助推力。

如何善待老人,特别是如何善待为国家民族利益做出牺牲的老人,彰显着一个社会文明的程度,也考量着各级政府执政的力度和温度。

注 释:

徐俊:《我国农村独生子女家庭养老问题研究》《西北人口》2012年第3期。

任远:《增强家庭发展能力是最好的奖励扶助》《东方早报》2012年7月11日第1版。

唐利平、风笑天:《第一代独生子女养老意愿实证分析——兼论农村养老保险的效用》《人口学刊》2010年第1期。

陈友华:《独生子女政策风险研究》《人口与发展》2010年第4期。

张洪芹:《农村家庭养老与子女支持愿望——基于山东部分农村地区的调查》《东岳论丛》2009年第9期。

参见2013年中央公共财政收入预算表, http://yess.mof.gov.cn/2013zycyzys/201303/t20130322_785314.html, 2013-09-05。

潘洪阳:《转型期中国弱势群体保护中的政府责任研究》,吉林大学博士学位论文,2008年。

李万柳:《其它社会政策与计划生育政策不兼容的现状及对策建议》《人口研究》2007年第7期。

周德禄:《农村家庭养老保障的弱势地位与对策研究》《人口学刊》2011年第5期。

Building a Sound System of Pension of Rural One-child Parents from a Perspective of Government Responsibilities

WANG Cui-rong

Abstract: It is an indisputable fact that one-child families in rural China once regarded as “glorious families” have become “problem families” on pension issues today. Solving this problem is not only related to the vital interests of this group of people, but also related to the integrity of our government. This study is based on the perspective of government responsibilities, combined with field studies, and analyzes economic risks, empty nest risks and risks of losing the child of rural one-child parents. It proposes that the government should follow the principles of targeting, hierarchy, dynamic and flexibility in system security, policy support and public service.

Key words: rural one-child parents; pension; government responsibility

(责任编辑:文 泉)