

DOI:10.14137/j.cnki.issn1003-5281.2022.03.004

从奖扶到补偿:独生子女父母老年保障政策研究

何文炯, 王中汉

(浙江大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310058)

[摘要]随着第一代独生子女父母逐渐步入老年,独生子女父母养老成为公众普遍关心的社会问题。事实上,由于独生子女政策破坏了特定时空内自发形成的多子女家庭的互助共济性和风险共担性,独生子女父母会面临更大的老年风险,从而产生更多的风险保障需求。然而,现行的老年保障制度没有充分考虑这一因素,政府尚未出台针对独生子女父母的老年保障政策。专门针对独生子女父母的现行奖励和扶助政策定位有缺陷,且已经明显不合时宜,这就可能会造成对独生子女父母群体的老年保障不足。因此,政府应当承担起对独生子女父母的补偿责任,制定面向全体独生子女父母的老年保障政策,适度提高独生子女父母的基本养老金待遇、基本医疗保障待遇和长期照护保障待遇,或者适当减免缴费额度。此类政策可渐次出台,所需资源应由财政投入,其中一部分可以通过对现行独生子女父母奖励和扶助政策改造而来。

[关键词]独生子女父母;风险保障需求;政府补偿责任;老年保障政策

[中图分类号]C913.6 [文献标识码]A [文章编号]1003-5281(2022)03-0024-09

引言

随着第一代独生子女父母逐渐步入老年阶段,独生子女父母养老问题成为中青年独生子女乃至全社会普遍关心的问题。事实上,社会上对于独生子女父母养老焦虑的报道早已在新闻媒体上初现端倪。2018年,一篇名为《1.76亿独生子女的养老焦虑:不敢死,不敢穷,不敢远行,父母只有我》的文章在网络上激起了广泛共鸣^①;2022年,在全国两

会期间,一位人大代表提出的关于“提供独生子女老年父母的养老补助,独生子女父母退休金上浮10%~20%”的建议受到多家媒体热议,成了网络热门话题^②。在不远的将来,随着独生子女父母年龄的增长,这些焦虑情绪将进一步外显化成为大众所广泛感知的社会问题。风笑天(2020)进行的独生子女调查结果显示,目前第一代独生子女父母主体正处于60~70岁的“低龄老年人”阶段。^[1]在未来十年,这些老年人将大规模地进入高龄阶段,由

[基金项目]国家社科基金重大项目“人口老龄化与长寿风险管理的理论与政策研究”(编号:13&ZD163)。

[收稿日期]2022-01-30

[作者简介]何文炯,男,浙江大学公共管理学院教授,博士生导师,浙江大学国家制度研究院特聘研究员;
王中汉,男,浙江大学公共管理学院博士研究生,本文通讯作者。

① 参见甄苗条《1.76亿独生子女的养老焦虑:不敢死,不敢穷,不敢远行,父母只有我》,载《商讯》2018年第3期。实际上,该标题中指出的1.76亿独生子女数量并不符合当下的实际情况。根据李汉东等(2018)的估计结果,截至2015年“全面二孩”政策实施(即独生子女政策终止),我国的独生子女数量至少有2亿人。

② 参见李华锡《陈雪萍代表:建议独生子女父母退休金上调10~20%》,http://news.cyol.com/gb/articles/2022-03/09/content_EwqdXTaNa.html,2022年3月9日,2022年3月15日。

此带来的社会问题将会进一步放大。

众所周知,独生子女家庭是我国计划生育政策的直接产物。“一对夫妇只生一个”的独生子女政策在促进人口均衡发展、实现人口与经济社会及资源环境可持续发展^[2]的同时,也造就了一批受政策干预而产生的特殊家庭——独生子女家庭。据估计,独生子女家庭的群体规模极为庞大,截至2015年“全面二胎”政策的实施,全国独生子女家庭的数量已达到2亿以上。^{[3][4]}

事实上,独生子女父母在年老后将面临更大的老年风险。早在20世纪末,就有学者敏锐地意识到,相较于多子女父母,独生子女父母可能会面临更大的养老风险。穆光宗(2004)指出,独生子女家庭本质上是风险家庭,独生子女家庭的养老风险是一种结构性风险。^[5]更进一步,徐俊和风笑天(2012)认为,独生子女的唯一性、稀缺性和不可替代性会使独生子女父母在进入老年阶段后面临更大的老年风险。^[6]

学者们普遍认为,政府应积极承担责任,对独生子女父母作出补偿。由于独生子女政策的实施对育龄夫妇的生育决策具有重大影响,而独生子女父母“只生一个”的生育行动的确为国家作出了贡献,因此,独生子女父母因响应政策而增加的养老风险应当由政府和家庭共同承担^{[5][7][8]},政府可以考虑对独生子女父母进行适当的补偿^[9]。然而,现行的老年保障制度并未考虑到独生子女父母群体的特殊性,至今我国政府也未出台独生子女父母老年保障政策。现有专门针对独生子女父母的奖励和扶助政策不仅存在定位缺陷,而且已经明显不合时宜,无法为独生子女父母提供老年风险保障。因此,有学者呼吁应尽快建立针对独生子女老年父母的社会保障政策。^[1]

虽然很多学者已经意识到了独生子女父母老年保障问题的重要性,但是,目前尚未有研究系统地讨论独生子女父母老年保障政策的框架和思路。首先,已有研究并未从社会保障政策的学理出发考察独生子女父母的风险保障需求,无法有效地指导老年保障政策的设计和安排;其次,关于国家为何要向独生子女父母提供支持这一基础性问题,已有研究的看法并不一致,存在“奖励说”“救助说”和“补偿说”三种论点,暂未形成统一且合乎学理的政策理念;最后,学界对独生子女父母老年保障政策的设计思路缺乏讨论,尚未在政策覆盖范围、保障

水平和资金筹集等方面提出具体建议。因此,有必要系统考察独生子女父母年老后的特殊风险及其保障需求,深入分析政府对这一社会现实应有的态度和需要承担的责任,进而提出面向独生子女父母的老年保障政策,并探求在现行老年保障体系中将其有效实现的机制。

一、独生子女父母具有特殊的风险保障需求

社会保障是国家在风险管理领域的基础性制度安排,需要以国民的基本风险保障权益为基础。^[10]由于老年人比中青年需要更多的风险保障,因此,国家针对老年人基本风险设置了一系列社会化的风险保障项目,即老年保障项目。^[11]相较于一般的多子女父母,独生子女父母的老年风险更大,保障需求更多。事实上,由于独生子女政策破坏了特定时空内自发形成的多子女家庭的互助共济性和风险共担性,独生子女的老年父母会有更多的收入保障、健康保障、照护保障和精神慰藉等方面的需求。因此,社会保障政策设计应更多地考虑独生子女父母这一群体特殊的风险保障需求。

(一)独生子女父母的老年风险更大

在我国传统的家庭养老模式下,“养儿防老”是父母防范老年风险的一种重要手段。费孝通(1983)指出,我国传统的代际关系是一种“反馈”模式,即“抚养—赡养”模式,亲代在子代年幼时抚育其成长,子代在成年后赡养亲代。^[12]有学者指出,养老资源其实是由生育资源转化而来的,生育资源是养老资源的基础,子女数量是影响父母养老资源多少的重要因素。^[5]当前,虽然社会养老正在成为养老方式转型的一种趋势,但是由于其替代效果有限^[13],家庭仍然承担着提供养老服务的主要责任^[14],家庭养老模式依旧是我国老年人的基本养老模式^[15]。在当代社会,虽然家庭日益表现出“核心化”的特点,但是这些核心家庭大多有其“形”而欠其“实”,家庭养老仍旧依赖于亲属网络^[16],子代在亲代养老过程中扮演着重要角色,为老年人提供诸多养老支持和养老资源。因为独生子女父母的子女数量少于多子女父母的子女数量,所以,学者们普遍认为,相较于多子女父母而言,独生子女父母的养老资源更少,老年风险更大。^{[17][7][5][8]}

在当代社会,家庭仍旧被视为抵御风险的元单位,家庭养老功能的实现依赖于以子代为主构成的

亲属网络，“多子多福”的基本逻辑保证了家庭的风险共担性。因此，单一的子女数量是导致独生子女父母老年风险增大的重要原因。徐俊和风笑天(2012)指出，“独生子女家庭……风险与困境的根源就在于独生子女的唯一性、稀缺性和不可替代性”^[6]。区别于多子女家庭，独生子女家庭只有一个子女，一旦这个唯一的子女不孝、迁移或者死亡，其在家庭中扮演的角色和发挥的功能往往都无法被替代，独生子女父母几乎会完全丧失来自于子女的养老支持和养老资源。因此，有学者指出，独生子女家庭在养老方面具有天然的结构性缺陷和系统性风险。^[8]如《晋书》所言：“吾虽不杀伯仁，伯仁由我而死。”^①虽然“只生一个”的生育行为本身不会直接引发风险事故，但却是独生子女父母老年风险的“放大器”。独生子女父母老年风险被放大的本质根源在于，独生子女政策破坏了特定时空内自发形成的多子女家庭的互助共济性和风险共担性，因此，独生子女政策和独生子女父母老年风险之间具有因果关系。

(二)独生子女父母有更多的风险保障需求

对于独生子女父母而言，老年风险意味着他们会有更多的风险保障需求。过往对于独生子女父母老年风险的研究大多从子代提供的赡养支持角

度出发，分析独生子女父母在经济供给、生活照护和精神慰藉方面面临的风险和困境^[6]，这一分析框架沿用了代际支持研究的经典思路，指出了独生子女父母在获得赡养支持上的特殊之处。但是，如果将这一思路用于对独生子女父母的风险保障需求的分析，则会混淆部分风险的实质来源，给老年保障项目的设计带来麻烦。例如，独生子女的父母会在生活照护上面临风险，原因是独生子女和父母分开居住会减少子女向父母提供的生活照料支持，但这并不意味着风险保障需求的产生，因为父母可以通过养老金购买市场主体提供的生活服务，如送餐、助浴和清洁服务等，政府没有必要因为老人生活照料支持的不足而设置专门的保障项目。

为了使分析更为简洁、清晰，本文沿用何文炯(2017)提出的老年风险保障需求分析框架，从贫困风险、疾病风险、失能风险和孤独风险等风险源出发，分析独生子女父母所特有的风险保障需求。^[11]如图1所示，老年风险和风险保障需求呈一一对应关系，由于独生子女父母面临的各种老年风险更大，因而其各类风险保障需求也就更多，表现为更大的收入保障需求、更多的健康保障需求、更高的照护保障需求和更多的精神慰藉需求。目前，这一判断已经得到了相当多的实证研究的支持。

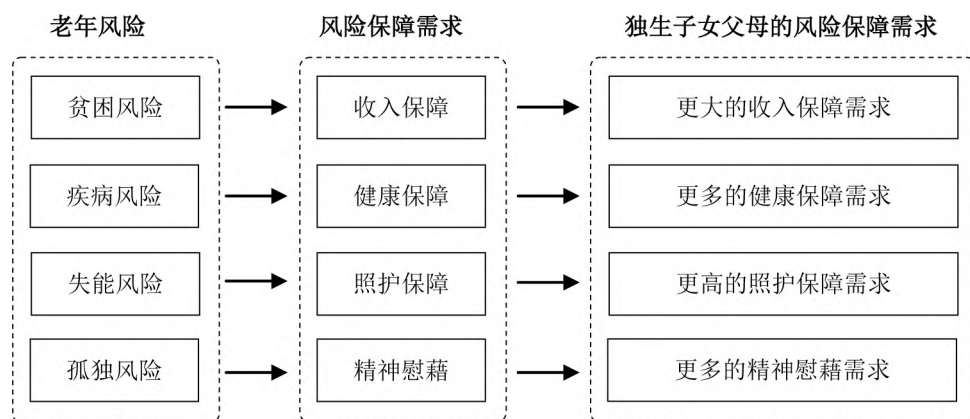


图1 独生子女父母老年风险保障需求分析框架

首先，进入老年阶段独生子女的父母会有更多的收入保障需求。一般来说，达到一定年龄之后，劳动者的劳动能力会随着年龄的提高而下降，并在老年阶段面临陷入贫困的风险。^[11]在家庭保障模

式下，老年人的子女会向父母提供生活资料或经济支持，但是对于独生子女的父母而言，由于其子女数量较少，他们所能获得的经济支持也较少，因而在收入保障方面会有更多的需求。一些实证研究

① 出自《晋书·列传三十九》，意思是“我虽然怨恨伯仁，却没有想杀他的意思，但是因为我的怨恨使伯仁被人杀死，伯仁的死与我有间接的关系”，后世通常引用此句话表达事物之间的间接因果关系。

结论也支持这一逻辑,例如,丁志宏等人(2019)发现,独生子女给父母钱的数量显著少于多子女给父母钱的数量^[18];刘生龙等人(2020)认为,相较于生育多个子女的老年人,生育独生子女的老年人其收入更低^[19]。

其次,进入老年阶段的独生子女父母在健康保障上会有更多的需求。由于老年人的身体会随着年龄的增长而逐渐衰弱,其患病的概率也会随之增加^[11],老年人需要更多的医疗服务和医疗费用支持,其中独生子女父母的健康保障需求更大。一方面,由于当前的职工基本医疗保险更加注重门诊的共济保障,个人账户“可以用于支付参保人员本人及其配偶、父母、子女在定点医疗机构就医发生的由个人负担的费用”^①,独生子女父母可能会在基本医疗保险共济保障上处于劣势;另一方面,老年人在接受医疗服务的过程中仍需要子女提供照料和陪伴等帮助,而独生子女父母所能得到的帮助很可能会少于多子女父母。周德禄(2011)通过实证研究发现,独生子女户父母接受子女医疗费供养的概率比多子女父母低28%,且在需要子女陪同看病时,独生子女父母得到子女照料的可能性比非独生子女户父母低59.6%。^[20]

再次,独生子女的老年父母会有更高的照护保障需求。风笑天(2020)认为,照护保障需求会在第一代独生子女父母进入高龄后进一步显现。^[21]在高龄阶段,老年人可能会由于身体机能的下降而处于失能或者部分失能的状态,而失能老人则需要长期照护服务。当前,我国失能老人的照护服务主要以家庭成员提供的非正式照顾为主。^[22]对于独生子女父母而言,他们很有可能与唯一的子女分开居住,在失能后获得子女照护支持的可能性更低。徐俊和风笑天(2012)的调查结果表明,城市独生子女婚后与父母分开居住的比例达到了三分之二^[1],分开居住会给子女在父母失能后提供照护带来困难。

最后,独生子女父母在老年阶段会有更多的精神慰藉需求。子女的精神慰藉是防止老年人陷入孤独、寂寞甚至抑郁的重要手段,因此,“经常看望或者问候老年人”作为子女的一项义务被写入《中华人民共和国老年人权益保障法》^②。对于独生子女父母来说,如果唯一的子女和他们居住在不同的城市,即处于“又分又离”的代际居住模式^③,就会给他们的老年精神生活带来很多困扰。风笑天(2020)的调查指出,第一代独生子女父母“空

巢”(包括异地分隔和同城分隔)的比率甚至达到了55%~65%,其中,独生子女与父母“异地分隔”的比率达到了10%^[1],这一数字说明独生子女家庭“又分又离”的情况已不容忽视。在“又分又离”的代际居住模式下,地域分隔成为两代人之间感情维系的主要阻碍。王跃生(2017)调查发现,在外地工作或生活的独生子女能够与父母经常见面的比率不足10%,80%的子女与父母“很少见面”。^[23]徐俊(2016)指出,独生子女父母对于孤独寂寞的担心程度显著高于多子女父母。^[24]

二、国家对独生子女父母的补偿责任和奖扶政策改造之必要性

独生子女父母的老年风险相对较高,这与国家在特定时期实行独生子女政策直接相关,因此国家需要承担起对独生子女父母的补偿责任,从满足独生子女父母老年风险保障需求出发,制定面向这一特殊群体的老年保障政策,并将其有效地体现于老年保障体系的相关具体项目之中。当然,实施这些政策需要财务成本,除了国家财政应当适当投入之外,部分资源可通过对原有独生子女父母的奖励和扶助政策改造转换而来。事实上,在实施独生子女政策的过程中,政府有关部门已经注意到独生子女父母的特殊性,并出台了一系列配套政策,即独生子女父母奖励和扶助政策。然而,这些政策大多是从计划生育的思路出发,目的是顺利推进特定时期的计划生育政策,并未从独生子女父母这一群体特殊风险保障需求的角度思考其政策学理,因而存在明显的定位缺陷。随着我国生育政策的转变,原先用于奖励和扶助独生子女父母的这类政策已经明显不合时宜,存在种种问题,亟待改造。

(一)国家对独生子女父母的补偿责任

从20世纪80年代开始,我国的计划生育政策

① 参见《国务院办公厅关于建立健全职工基本医疗保险门诊共济保障机制的指导意见》, http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-04/22/content_5601280.htm, 2021年4月22日, 2022年1月30日。

② 参见《中华人民共和国老年人权益保障法》, http://www.gov.cn/guoqing/2021-10/29/content_5647622.htm, 2018年12月29日, 2022年1月30日。

③ “又分又离”的代际居住模式是指父母与子女不仅分开居住,而且居住在不同城市的异地分隔状态。参见穆光宗《家庭空巢化过程中的养老问题》,载《南方人口》2002年第1期。

体系中有了一项特殊政策,即独生子女政策。在后来的三十多年,这项政策在城镇的普遍实施对于政策涉及家庭的生育决策以及后来的家庭生活产生重要影响,尤其是使独生子女父母在老年阶段面临更大的老年风险,因此,国家应当承担对独生子女父母的补偿责任。

事实上,早已有学者和政策制定者意识到,独生子女政策必然会给独生子女父母的老年生活带来一定的困难,国家应当向独生子女父母提供支持,形成了“奖励说”“救助说”“补偿说”三种论点。“奖励说”认为,对独生子女父母发放经济补贴可以增强他们“只生一个”的动机和意愿,形成服从计划生育政策安排的激励机制,进而提高计划生育的政策效果,减少违法生育行为;“救助说”认为,“失独”家庭和“病、残独”家庭因子女死亡、伤残或疾病往往会在维持基本生活上存在巨大困难,向这些有困难的父母发放扶助金可以达到社会救助的目的;“补偿说”认为,国家在实行计划生育政策的过程中,客观上造成了大量独生子女父母的存在。受政策的影响,这类特殊群体将面临更大的老年风险,而国家有责任对这些做出过牺牲和贡献的独生子女父母进行补偿。

尽管以上三种论点都能够自圆其说,但是,“奖励说”和“救助说”已经明显滞后于我国的社会现实,只有“补偿说”较为合理。第一,现阶段我国人口形势发生了巨大转变,生育政策已由约束走向包容^[25],“奖励说”已然失去了前提和基础。目前,已经出台的三孩生育政策意味着我国的人口政策已经从单纯的人口控制走向人口均衡化发展,已无需对生育做出限制,反而需要鼓励生育。第二,对“失独”父母和“伤、病残独”父母的扶助有别于社会救助的定位和目的,“救助说”不符合社会保障学理。一般来说,社会救助定位于帮助陷入生活困境的家庭和个人维持基本生活^[26],往往是通过家计调查的方式确定救助对象。虽然“失独”父母和“伤、病残独”父母的确比一般的父母更不幸,但是,这并不意味着这一特殊群体一定都会处于生活困境之中,如果用身份识别代替社会救助一贯使用的家计调查方法,则可能会使一些本来不需要救助就能维持基本生活的独生子女父母享受到经济补助,而这一补助还可能对他们的帮助并不大。第三,政府对独生子女父母负有补偿责任。独生子女父母的生育决策不可避免地会受到独生子女政策的影响,国家

对独生子女父母更大的老年风险负有一定的责任。杨建顺(2014)指出,“补偿是对合法行为的补救”^[9],计划生育政策使独生子女“没有替补”,国家应当对独生子女父母进行补偿,与其共同承担独生子女父母的老年风险。综上所述,独生子女父母老年保障政策的学理基础和政策定位应基于“补偿说”,而非基于“奖励说”或“救助说”。

(二)现有独生子女父母奖励和扶助政策亟待改造

在实施计划生育政策的过程中,有关部门曾制定过一些针对独生子女父母的奖励和扶助政策,然而,这些政策的目的是顺利推进计划生育政策的实施,而非回应独生子女父母的风险保障需求。并且,随着生育政策的调整,有关独生子女父母的奖励和扶助政策已经明显不适应社会现实,更不符合社会发展趋势,因而迫切需要改造,使之成为独生子女父母老年保障政策的重要资源。

1. 现行政策概述 现行独生子女父母奖励和扶助政策主要包括2004年颁布的农村计划生育家庭奖扶制度、2007年颁布的计划生育特殊家庭扶助制度和2014年颁布的计划生育养老照护试点政策。这些政策都是作为计划生育政策的配套性政策推出的。首先,2004年3月,原国家人口计划生育委员会发布了《关于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的通知》(简称“农村计划生育家庭奖扶制度”)^①,明确规定“针对农村只有一个子女或两个女孩的计划生育家庭,夫妇年满60周岁以后,由中央或地方财政安排专项资金进行奖励扶助……符合上述条件的农村计划生育夫妻,按人年均不低于600元的标准发放奖励扶助金,直到亡故为止”。其次,2007年8月,财政部发布了《全国独生子女伤残死亡家庭扶助制度试点方案》(简称“计划生育特殊家庭扶助制度”)^②,提出针对我国城镇和农村独生子女死亡或伤、病残后未再生育或收养子女家庭的夫妻,若女方年满49岁,由政府发放独生子女伤残死亡家庭扶助金。其中,

① 参见《国务院办公厅转发人口计生委财政部关于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的意见的通知》, http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62707.htm, 2004年2月27日, 2022年1月30日。

② 参见《关于印发全国独生子女伤残死亡家庭扶助制度试点方案的通知》, <http://www.zs.gov.cn/attachment/0/381/381394/1904441.pdf>, 2007年8月31日, 2022年1月30日。

“计划生育特殊家庭扶助制度”明确规定,“‘失独父母’由政府给予每人每月不低于 100 元的扶助金,‘伤、病残独’父母由政府给予每人每月不低于 80 元的扶助金”。在农村计划生育家庭奖扶制度和计划生育特殊家庭扶助制度实行中,政府多次提升扶助标准。最后,2014 年 10 月,原国家卫生和计划生育委员会出台了《关于开展计划生育家庭养老照护试点工作的通知》^①(简称“计划生育养老照护试点政策”),提出在全国范围内开展计划生育家庭养老照护试点工作,“组织经过培训的工作人员走进计划生育家庭,特别是计划生育特殊困难家庭及有失能老人的家庭,开展有针对性的生活照料、家庭保健、照顾护理、精神慰藉、紧急救援等活动”。

2. 独生子女父母奖励和扶助政策已经不合时宜 改革开放以来,我国经济持续快速发展,社会加速转型,人口形态急剧变动,有关独生子女父母的奖励和扶助政策表现出种种不适应,已明显滞后于经济社会发展的现实,也滞后于不断变动的人口生育政策,具体表现在三个方面。

一是政策功能的定位不清晰。一方面,这些政策在功能定位上杂糅了不同的看法,导致定位不清晰。从现有政策看,农村计划生育家庭奖励扶助制度具有“奖励说”和“救助说”双重意味,而计划生育特殊家庭扶助制度则兼有“救助说”和“补偿说”的意图。另一方面,因为独生子女扶助政策是作为计划生育政策的配套性政策推出的,所以有学者认为这些政策带有“社会政策依附于公共政策”的意味,从而使其具有天然的“定位缺陷”。^[27] 独生子女父母奖励和扶助政策与计划生育政策之间的依附关系使其无法挣脱人口政策的束缚,这无助于回应真实存在的社会问题和社会需求。

二是政策的覆盖面不全。事实上,现行的奖励和扶助政策的对象并未包含全体独生子女父母。例如,农村计划生育家庭奖励扶助制度只覆盖了农村 60 岁及以上只有一个子女或两个女孩的计划生育父母,计划生育特殊家庭扶助制度则只覆盖了 49 岁以上“失独”父母和“病、残独”父母,对于作为更大规模群体存在的城镇普通独生子女父母则没有相应的奖励或扶助政策。目前,有学者指出现有政策遗漏了一些需要帮助的独生子女父母群体。周美林和张玉枝(2011)指出,现行的扶助制度遗漏了患重大疾病的独生子女父母和一些未能及时申请补助的独生子女父母。^[28] 但是,“查漏补缺”的政

策设计思路无助于从根本上回应社会问题。有学者指出我国社会政策存在“碎片化治理”问题。^[29] 如果继续按照“查漏补缺”的政策设计思路,就应当对独生子女父母内部的人群分类施策,但如果按社会问题的严重程度逐步建立一系列制度,则会严重地干扰政策实施的效果,更无益于满足独生子女父母群体的实际保障需求,最终只会导致政策体系进一步“碎片化”。例如,如果继续将患重大疾病的独生子女父母纳入制度保障范围,那么政策的制定者就需要进一步对“重大疾病”的范畴作出规定,而对于“重大疾病”其实是较难进行清晰界定的。此外,在未来的一段时期,独生子女父母面临的其他老年风险也会进一步释放。如果在社会问题外显化时临时增加政策,那么这一政策体系将会无比臃肿、冗杂、低效,也就违背了社会政策设计“简洁清晰”的学理要求。

三是政策标准在制度间、地区间、人群间的差异过大。目前,虽然各地区都有独生子女父母奖励和扶助政策,但其奖扶标准相差悬殊。本文根据全国和部分地区的规范性文件整理了独生子女父母的现金扶助标准,详见表 1。首先,不同制度之间的扶助标准及其增长速度相差悬殊。如表 1 所示,虽然农村计划生育家庭奖励扶助制度在 2011 年调整后由 50 元/月增长到 80 元/月,但仍处于较低水平。反观计划生育家庭伤残死亡制度,其补贴标准由 2007 年时的对死亡独生子女的父母和伤残独生子女的父母不低于 100 元/月和 80 元/月快速增长到 2018 年时的 350 元/月和 450 元/月,无论是绝对水平还是增长速度都远远超过了农村计划生育家庭奖励扶助制度,这说明不同制度间的扶助标准和调整机制存在着巨大差异。虽然“失独”家庭和“伤、残独”家庭的政策诉求更强,但是这一群体间过高的扶助差距仍有待商榷。其次,计划生育家庭伤残死亡制度的扶助标准在不同地区相差悬殊。例如,广西壮族自治区就对伤残独生子女父母和死亡独生子女父母给予 940 元/月和 970 元/月的扶助金,是全国标准的近 3 倍,甚至远高于一些经济发达的省级行政区(如上海市、天津市)设立的扶助标准。最后,现行制度对待不同政策对象和人群存

① 参见《国家卫生计生委办公厅关于开展计划生育家庭养老照护试点工作的通知》, <http://www.nhc.gov.cn/jtfzs/s3581c/201410/a0d2b2c5b17143e5a106072a422f82b6.shtml>, 2014 年 10 月 8 日,2022 年 1 月 30 日。

在差别,在死亡独生子女的父母和伤残独生子女的父母的扶助上差异巨大。例如,贵州省对伤残独生子女的父母和死亡独生子女的父母的扶助标准分别为 350 元/月和 810 元/月,两者每月相差 460 元;广西壮族自治区对这两类人群的扶助差异较

小,二者差别仅为每月 30 元。对于此类差异因何而生,这些规范性文件并未作出解释,也无清晰的学理逻辑可寻。制度间、地区间、人群间的扶助标准不统一将会造成对独生子女父母人群内部的差别对待,有可能会进一步加剧收入不平等。

表 1 全国部分地区独生子女父母扶助政策的给付标准

制度	内容	地区	实施日期	对象	给付标准 (元/月)
农村计划生育家庭奖励扶助制度		全国	2012.01.01	60 岁及以上的农村只有一个子女或两个女孩的计划生育夫妻	80
计划生育家庭伤残死亡制度		全国	2018.01.01	49 岁及以上伤残独生子女的父母	350
				49 岁及以上死亡独生子女的父母	450
		上海市	2017.05.01	49~59 岁伤残独生子女的父母	540
				60~69 岁伤残独生子女的父母	590
				70 岁及以上伤残独生子女的父母	640
				49~59 岁独生子女死亡的父母	670
				60~69 岁独生子女死亡的父母	720
				70 岁及以上死亡独生子女的父母	770
		辽宁省	2018.01.01	49 岁及以上死亡独生子女的父母	500
				49 岁及以上死亡独生子女的父母	400
		天津市	2018.01.01	49 岁及以上伤残独生子女的父母	590
				49 岁及以上死亡独生子女的父母	720
贵州省	2018.01.01	49 岁及以上伤残独生子女的父母	350		
		49 岁及以上死亡独生子女的父母	810		
广西壮族自治区	2018.10.11	49 岁及以上伤残独生子女的父母	940		
		49 岁及以上死亡独生子女的父母	970		

数据来源:根据“北大法宝”(http://www.pkulaw.cn)检索结果整理得到

三、独生子女父母老年保障的政策构想

独生子女父母具有更大的老年风险和更多的保障需求,现行的老年保障制度并未充分考虑这一因素。长此以往,独生子女老年父母风险保障不足的问题会逐渐显现并日益严重。因此,政府需要尽快开始考虑这一问题,基于其应当承担的补偿责任,制定面向独生子女父母群体的老年保障政策,并将其体现于老年保障体系的相关项目之中。

(一)设计思路

基于政府补偿责任的独生子女父母老年保障政策应依托现有的老年保障体系,即在现有的老年收入保障、老年健康保障、老年照护保障和精神慰藉保障等项目构成的制度框架下,根据独生子女父母特殊的风险保障需求,额外给予这一群体特殊的

优惠政策。例如,独生子女父母有更多的收入保障需求和精神慰藉需求,可在基本养老保险制度中适度提高其基本养老金待遇,使其有能力购买相应的生活资料和陪伴服务;又如,独生子女父母在患有疾病或失能之后有更多的长期照护需求和陪伴照顾需求,可以考虑适当提高其基本医疗保障待遇和长期照护保障待遇;此外,可以考虑在相关的社会保险项目中适当减免其缴费额度。这一思路能够使国家对独生子女父母的补偿与现有的老年保障体系中的相关制度有机融合,既可以保证社会保障政策设计的简洁高效,又可以解决当前独生子女父母奖励和扶助政策“碎片化治理”的困境。一方面,这一做法不需要增加新的老年保障项目,即不增设新的制度;另一方面,在独生子女父母群体随着时间的推移而自然消失后,这些老年保障政策可以较为容易地退出历史舞台。

(二)覆盖范围

独生子女父母老年保障政策应当覆盖 60 岁及以上的全体独生子女父母。在该政策实施初期可以优先考虑“失独”父母和“伤、残独”父母等较为困难的独生子女父母群体,后期应逐步覆盖 60 岁及以上的全体独生子女父母。这是由于近期“失独”父母的养老问题受到社会公众的广泛关注,应当给予一定的优先性,但该政策的学理基础决定了政策应当覆盖整个独生子女父母群体,因此后期应积极推进并尽快覆盖全体 60 岁及以上独生子女父母。需要指出的是,鉴于统计上的困难^[30]和当时特殊的历史情境,计划生育政策导致的“政策型独生子女”和自然发生的“自愿型独生子女”其实已无法区分,因此应将独生子女政策执行期间(20 世纪 70 年代推行计划生育政策至 2015 年全面二孩政策出台之间)所有的独生子女父母都认定为政策的覆盖对象。

(三)保障水平

设计独生子女父母的老年保障政策旨在满足这一群体特殊的保障需求,同时体现了责任政府应有的担当。考虑到独生子女父母人数众多、规模巨大的现实情况(保守估计在 3 亿人以上),独生子女父母保障政策可以在初期将待遇水平设置得相对较低,后续再根据实际情况适时、适度地提高待遇水平。因此,在具体的待遇设计上,需要进行深入的分析,提出合理的、切实可行的方案。例如,可以考虑在有关社会保险制度中,把养育独生子女这一因素作为父母的视同缴费年限,或者在基本养老金计发时适当地增加待遇等。

(四)资金筹集

根据前文所述的政策设计思路,独生子女父母老年保障政策宜自然地嵌入老年保障体系相应的项目之中,即基本养老保险制度、基本医疗保障制度和长期照护保障制度等。同时,政策制定者应当注意到这些项目具有清晰的职责定位、资金来源以及相应的资金平衡规则,额外给予独生子女父母群体一定的优惠政策会影响这些项目的公平性和资金平衡性。因此,独生子女父母老年保障政策应尽可能地利用外部资源。政策所需的相应资源可以通过两种渠道获得。一是对现行独生子女父母奖励和扶助政策进行改造,使这些政策所依托的资源转化为独生子女父母老年保障政策的资源。事实上,这些政策本来就是为了解决独生子女父母年老

后的特殊困难而设计的。二是通过财政预算加以补充,这是责任政府应有的担当。当然,财政投入需要根据独生子女父母老年保障政策的具体设计及其实施进行周密的分析和长远的计划,逐步增加预算,以确保财务上的可行性。

[参考文献]

- [1]风笑天.“空巢”养老?城市第一代独生子女父母的居住方式及其启示[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2020,(4).
- [2]原新.我国生育政策演进与人口均衡发展——从独生子女政策到全面二孩政策的思考[J].人口学刊,2016,(5).
- [3]姚引妹,等.单独两孩政策下独生子女数量、结构变动趋势预测[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2015,(1).
- [4]李汉东,等.计划生育政策以来的独生子女数量及家庭结构分析[J].统计与决策,2018,(13).
- [5]穆光宗.独生子女家庭本质上是风险家庭[J].人口研究,2004,(1).
- [6]徐俊,风笑天.独生子女家庭养老责任与风险研究[J].人口与发展,2012,(5).
- [7]原新.独生子女家庭的养老支持——从人口学视角的分析[J].人口研究,2004,(5).
- [8]陈友华.独生子女政策风险研究[J].人口与发展,2010,(4).
- [9]杨建顺.“失独家庭”和“国家责任”什么关系[N].新京报,2014.
- [10]何文炯.论中国社会保障资源优化配置[J].社会保障评论,2018,(4).
- [11]何文炯.老有所养:更加平衡、更加充分[J].国家行政学院学报,2017,(6).
- [12]费孝通.家庭结构变动中的老年赡养问题——再论中国家庭结构的变动[J].北京大学学报(哲学社会科学版),1983,(3).
- [13]张川川,陈斌开.“社会养老”能否替代“家庭养老”?——来自中国新型农村社会养老保险的证据[J].经济研究,2014,(11).
- [14]白维军.家庭养老的风险标识及其治理[J].社会保障评论,2021,(4).
- [15]黄健元,常亚轻.家庭养老功能弱化了吗?——基于经济与服务的双重考察[J].社会保障评论,2020,(2).
- [16]彭希哲,胡湛.当代中国家庭变迁与家庭政策重构[J].中国社会科学,2015,(12).
- [17]桂世勋.银色浪潮中的一个重大社会问题——关于独生子女父母年老后生活照顾问题的对策与建议[J].社

- 会科学,1992,(2).
- [18]丁志宏,等.城市独生子女低龄老年父母的家庭代际支持研究——基于与多子女家庭的比较[J].人口研究,2019,(2).
- [19]刘生龙,等.多子多福?子女数量对农村老年人精神状况的影响[J].中国农村经济,2020,(8).
- [20]周德禄.农村独生子女家庭养老保障的弱势地位与对策研究——来自山东农村的调查[J].人口学刊,2011,(5).
- [21]风笑天.“后独生子女时代”的独生子女问题[J].浙江学刊,2020,(5).
- [22]张瑞利,林闽钢.中国失能老人非正式照顾和正式照顾关系研究——基于 CLHLS 数据的分析[J].社会保障研究,2018,(6).
- [23]王跃生.城市第一代独生子女家庭代际功能关系及特征分析[J].开放时代,2017,(3).
- [24]徐俊.农村第一代已婚独生子女父母养老意愿实证研究[J].人口与发展,2016,(2).
- [25]宋健.从约束走向包容:中国生育政策转型研究[J].华中科技大学学报(社会科学版),2021,(3).
- [26]关信平.相对贫困治理中社会救助的制度定位与改革思路[J].社会保障评论,2021,(1).
- [27]陆杰华,卢镜逢.失独家庭扶助制度的当下问题与改革路径分析[J].国家行政学院学报,2014,(6).
- [28]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,(3).
- [29]杨一心.整体性视角下的中国社会保险治理[J].社会保障评论,2021,(3).
- [30]杨书章,王广州.一种独生子女数量间接估计方法[J].中国人口科学,2007,(4).

(责任编辑 屈虹)

From Award to Compensation: Research on the Old Age Security Policy of the One-child Parents

HE Wen-jiong, WANG Zhong-han

(School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou Zhejiang 310058, China)

[Abstract] With the first generation of one-child parents gradually entering the old age stage, the maintenance of one-child parents has become a social issue of general concern to the public. In fact, since the one-child policy destroys the mutual aid and risk sharing of multi-child families spontaneously formed in a specific time and space, so one-child parents are at greater risk of old age and generate more social protection needs. However, the current old-age security system does not fully take this factor into account, and the government has not yet issued an old-age security policy for one-child parents. The current incentive and support policies for only-child parents are flawed and obviously out of date, which may result in insufficient old-age security for one-child parents. Therefore, the government should assume the responsibility of compensating the one-child parents, formulate an old-age security policy for one-child parents, moderately increase the basic pension benefits for one-child parents, basic medical security benefits and long-term care security benefits, in the relevant social insurance projects, it is determined that it is regarded as the payment period, or the payment amount is appropriately reduced or exempted. Such policies can be introduced gradually, and the required resources should be financed, part of which can be transformed from the current policies of incentives and support for one-child parents.

[Key words] One-child Parents; Risk Protection Needs; Compensation Responsibility of the Government; Old Age Security Policy

学人风采



何文炯，浙江大学社会科学学部副主任、共享与发展研究院副院长、民生保障与公共治理研究中心主任、老龄和健康研究中心主任、风险管理及劳动保障研究所所长，教授，博士生导师，享受国务院政府特殊津贴专家。兼任中国社会保障学会副会长及养老金分会会长，中国保险学会第八届、第九届副会长，中国残疾人事业发展研究会副会长，国家民政部、农业农村部、全国老龄委和中国残联等部门的专家委员会委员，浙江省人民政府咨询委员会委员，浙江省人大立法咨询专家，浙江省人民政府立法咨询专家。长期从事社会保障、风险管理、保险与精算、基本公共服务等方面的教学和科研工作。主持国家自然科学基金重大项目、国家社科基金重大项目以及中央各部委和省级政府委托的重大项目多项，发表学术论文 100 余篇。多项科研成果直接服务于民生保障领域的国家立法、中央或国务院文件、国家重大规划、重要政策和行业规范的制定等。曾获省部级一等奖 4 项，2018 年获得浙江大学永平教学贡献奖，2020 年何文炯团队被评为浙江大学第九届“五好”导学团队。

孙杰，内蒙古党校（行政学院）党史党建教研部原主任，二级教授，享受国务院政府特殊津贴专家。荣获内蒙古杰出人才、内蒙古自治区先进个人、内蒙古“草原英才”等荣誉称号。兼任内蒙古师范大学硕士生导师、中共内蒙古党史学会副会长、内蒙古党的建设研究基地首席专家、内蒙古党建研究会特约研究员、国家社科基金项目通讯评审专家。主要从事马克思主义党建学说、执政党建设、中共党史、中国共产党内蒙古历史、习近平新时代中国特色社会主义思想的研究工作。曾多次主持国家社科基金项目、中央党校科研项目、内蒙古社科规划项目。出版专著《新世纪执政党建设基本问题》《“四个全面”战略布局在内蒙古》等。在《光明日报》《党建研究》《学习时报》《红旗文稿》等报刊上发表论文多篇，其中 2021 年撰写的《百年大党治理祖国北疆的经验和启示》一文被党中央举办的庆祝中国共产党成立 100 周年理论研讨会选用。曾获内蒙古哲学社会科学优秀成果一、二、三等奖，多次获得全国党校系统和内蒙古党校教学与科研奖励。



朱方明，四川大学经济学院教授，博士生导师，四川大学 985“经济发展与管理创新研究基地”负责人、企业研究中心主任，享受国务院政府特殊津贴专家。被评为教育部新世纪优秀人才、四川省学术与技术带头人、成都市有突出贡献的优秀专家。兼任四川省委省政府决策咨询委员会委员、四川省政府法律顾问团成员、全国综合大学《资本论》研究会常务理事、四川省《资本论》研究会副会长、四川省经济学会副会长。研究方向为政治经济学、市场经济理论、企业制度、可持续发展。主持国家社科基金项目“西部传统优势企业技术创新能力和区域经济增长研究”“西部地区传统优势企业竞争力分析与业绩提升研究”“工业企业社会成本及其补偿机制研究”等。出版专著《国家利益与企业的国际化发展》《论经济制度的财富效应》《惩戒制度与经济秩序》《企业经济学》《社会主义经济理论》《政治经济学（上、下）》等。在《管理世界》《马克思主义研究》等期刊上发表学术论文 90 余篇。曾获四川省社科优秀成果一等奖、三等奖，四川省政务调研成果奖二等奖等奖励。

本刊不以任何形式收取版面费
全国社科工作办举报电话：010-63098272