

# 以增进民生福祉 完善新时代生育支持政策体系

💢 陆杰华 王年廉

随着经济发展与社会转型,我 国人口形势呈现出老龄化与少子化 并存的鲜明特点,人口发展面临着 从既往人口数量型压力向人口结构 型压力的挑战。党的十八大以来, 针对人口发展新特点、新形势,国 家逐步放开控制生育数量的政策, 推行"单独二孩""全面二孩""全 面三孩"生育政策。2020年"七普" 数据显示, 我国少儿人口比重略有 回升, 表明生育政策调整取得一定 的成效,但与人口发展目标,尤其 与人民群众的殷切期盼相比仍有较 大差距, 亟待建立健全生育支持政 策体系。习近平总书记在党的二十 大报告中明确指出要"优化人口发 展战略,建立生育支持政策体系, 降低生育、养育、教育成本",这 从治国理政的战略高度为牛育政策 的制定指明方向,为新时代人口工 作的开展提供遵循,为民生领域的 改善提供抓手。构建新时代生育支 持政策体系, 既是适应人口形势新 变化的应有之义, 更是推动人口长

期均衡发展的必由之路。生育支持政策体系的构建顺应我国新时代人口发展的新要求,符合人民群众对美好生活的期待。一体考虑婚嫁、生育、养育、教育,促进生育政策与相应经济社会政策同向发力,有利于释放生育潜能、推动实现适度生育水平。同时,生育支持政策的构建是对人口老龄化的积极回应,有利于保持人力资源禀赋优势,调整和改善人口结构,落实积极应对人口老龄化国家战略,最终实现人口长期均衡发展的战略目标。

## 一、党的十八大以来我国生育支持政策体系构建的新进展

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高屋建瓴、审时度势, 坚持以人民为中心的执政理念,将人口工作提高到战略发展的地位,在着 眼于现代化建设全局的基础上,适时作出逐步调整完善生育政策、促进人 口长期均衡发展的战略决策,实现人口工作思路和方法的历史性转变。

2013年,中共中央、国务院印发《关于调整完善生育政策的意见》,启动实施"单独二孩"生育政策;2015年,十二届全国人大常委第十八次会议表决通过《中华人民共和国人口与计划生育法修正案(草案)》,于2016年正式实施全面二孩政策,实现既往多元生育政策向"全面两孩"生育政策的渐进式调整,推动我国人口工作迈上新台阶。2021年7月,《中共中央国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》正式公布,启动实施一对夫妻可以生育三个子女政策。党和国家不断根据经济、人口、社会等形势变化动态调整生育政策,从一个侧面体现计划生育领域全面深化改革的民生工程,符合我国经济社会发展的根本利益与人口长期均衡发展的长远利益。

优化生育政策是解决人口问题的其中一环,为促进人口长期均衡发展

创造更为有利的条件,但并不是解 决一切人口问题的"万能处方", 需要与其他配套设施、支持政策结 合才能应对人口变化的重重挑战, 化解新时代人口发展的种种难题。 《"十四五"规划纲要》提纲挈领, 明确提出要"制定人口长期发展战 略,优化生育政策",为人口工作 发展指明方向。《中共中央 国务院 关于优化生育政策促进人口长期均 衡发展的决定》进一步指出构建生 育支持政策体系的着力点、落脚点, 从孕期健康保障、普惠托育服务、 税收住房支持等多方面细化支持生 育的具体路径。党的二十大报告再 次强调要"优化人口发展战略,建 立生育支持政策体系,降低生育、 养育、教育成本",表明党中央对 人口工作的重视,擘画新时代人口 发展的蓝图。

近年来,各地区各部门单位积 极响应, 出台相应经济社会配套措 施,推进优化生育政策、建立生育 支持政策体系任务落实,相关工作 取得显著成效。例如,2021年四川 省攀枝花市发布《关于促进人力资 源聚集的十六条政策措施》,对按 政策生育二、三孩的攀枝花户籍家 庭,每月每孩发放500元育儿补贴 金,是全国首个发放育儿补贴金的 城市, 体现儿童养育社会化的趋 势。除育儿补贴等资金支持外,多 地先后推动托育机构等公共服务的 发展。以上海市为例, 上海市妇联 会同上海市教委等部门承接社区幼 儿托管服务工作, 出台《上海市托 育服务三年行动计划(2020~2022年)》,为平衡家庭与工作提供更多选择, 在促进优化生育政策配套措施中发挥着重要作用。

## 二、多渠道、全方位降低"三育"成本的主要内涵与重要性

近年来,我国生育水平持续下降,在"单独二孩""全面二孩""全面三孩"等系列以放松生育管制为核心内容的渐进性政策出台后,生育意愿与数量并未出现预期的显著增加。政策"遇冷"体现社会转型期间生育观念的改变以及生养子女的成本快速上升,后者作为可感知的压力成为降低生育意愿、抑制政策实效的关键。因此,构建生育支持政策体系需要从生育、养育、教育等多渠道、全方位入手,在调整中支持和优化生育,在发展中保障和改善民生。

#### (一)降低生育成本,推动优生优育

降低生育成本最基本的要求是保障生育医疗费用。随着生育保险和医疗保险的完善与落实,现行的制度安排对全体妇女生育医疗费用予以相应支持,有效降低物质层面的生育成本。此外,孕产妇与婴幼儿的健康也直接影响优生优育水平。《中华人民共和国母婴保健法》和《国家基本公共卫生服务规范》明确规定,县级妇幼保健计划生育服务中心要为辖区内常驻孕产妇提供孕期的健康管理及产后访视等服务,进一步保障孕产妇和婴幼儿的健康、提高优生优育水平。



# **岩** 专栏作家

在生育医疗费用和健康检查得 到保障的情况下,如何降低社会层 面的生育机会成本是构建新时代生 育支持政策体系的重中之重。由于 产假时间、就业歧视、生理负担等, 女性需要统筹考虑各方因素以寻求 最合理的平衡。生育及养育的机会 成本挤占女性实现事业价值、追求 个人发展的时间与精力,从而影响 女性的生育意愿和生育水平。因此, 落实和完善产假制度、保障女性就 业合法权益,对于降低女性生育机 会成本具有重要作用。不仅要加强 对育龄妇女生育时间上的支持,更 要构建性别平等、生育友好的职场 氛围, 让育龄妇女能够真正实现家 庭与工作间的良性平衡。

### (二)发展普惠体系,减轻养育 负担

随着传统家庭抚育方式力不从 心, "照料难"也成为生育水平降 低的重要原因之一。生育意愿能否 转化为生育行为,与就业、社保等 配套支持政策有关, 更直接与婴幼 儿托育教育资源是否充足、公共服 务体系是否健全密切相关。 习近平 总书记指出,要积极发展养老、托 幼等福利事业,树立战略眼光,不 断推动幼有所育、学有所教等取得 新进展。普惠托育事关千家万户, 是构建生育支持体系、增进民生福 祉的必然要求。普惠性托育服务的 发展为育龄夫妇平衡家庭和工作提 供有效渠道,有助于减轻家庭养育 的时间成本和经济压力,发挥生育 支持政策的红利。

同时,对育龄夫妇的资金支持直接影响生育意愿和水平的提升,包括生育保险、生育津贴、税收优惠政策等。资金支持不仅需要着眼于女性因生产而带来的经济负担,同时需要强调儿童后天成长培育所需要的资源扶持,进一步加强针对"育"的资金支持,有效缓解养育成本所带来的压力,进一步释放生育潜能、促进人口长期协调发展。

### (三)优化教育政策,减少教育压力

当 "不能让孩子输在起跑线上"的焦虑,遇上教育资源分布不均、供给有限的现状,教育成本带来的压力成为近年来的热议话题。除了基本学费以外,课后补习、上兴趣班、作业辅导以及购买学区房等都需要父母物质与精力的投入,子女教育费用在近年不断增加已经成为不争的事实,陪学辅导的教育压力使得育龄群体感受到更多困难,从而限制生育意愿和生育水平的提高。《中共中央国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》明确指出要推进教育公平与优质教育资源供给,中共中央、国务院印发《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》,严格治理并规范校外培训,平衡家校的教育负担。教育压力作为导致适龄群体生育意愿低迷的重要原因之一,不仅需要优化支持政策和制度环境,更需要全社会共同承担,进一步解除影响生育的现实束缚,形成良性友好的教育体系和生养环境。

事实上,生育、养育、教育成本直接影响着育龄群体的生育期望,三 育成本的降低是构建新时代生育支持政策体系的着力点。但生育支持政策 体系作为综合性、协调性、整体性的系统工程,需要建立健全政府主导、 社会力量积极参与的扶助关怀机制,如建设公共场所哺育室、建立计划生 育特殊家庭定期巡防制度、开展婴幼儿照护服务、设置孕妇及婴幼儿的特 殊通道等,真正让支持政策落地,切实增强人民群众的获得感、幸福感, 使人民群众对生育支持政策安心、放心、有信心。

### 三、新时代完善生育支持政策体系的主要思路与主要路径

在当下社会转型与家庭变迁的宏观背景下,生育支持政策应与新型人口特点相适应、与经济社会的发展相契合、与人民群众的需求相一致,在党和国家的宏观战略引领下构建起激励相容、包容开放的政策体系,充分发挥各地区各部门的积极性、创新性,多措并举,与时俱进,优化普惠性公共服务供给,进一步激发生育的内生动力和情感需求,营造生育友好型社会氛围,释放生育政策红利,促进人口长期均衡发展。



1. 协调多元主体共治,加强顶 层制度设计。人口工作是一个全面 的系统性工程,在完善和落实生育 支持政策的过程中, 需要国家、社 会、家庭和个人厘清责任、多元共 治。一方面,政府要明确生育问题 既是家事也是国事,增强国情、国 策意识, 进一步加强统筹布局、统 一协调,推动相关法律法规、政策 制度的出台和完善, 为生育支持政 策体系的构建提供战略性指导和总 体性规划。另一方面,社会力量应 该积极参与其中、协同治理, 充分 发挥妇联、工会等机构在生育支持 方面的作用,发挥联动效用、形成 长效机制,解决人民群众最关心的 实际问题。

2. 优化公共服务供给,增进民生福祉水平。资金支持和配套设施的提供直接影响生育成本。当前我国对生育的经济支持多为一次性补贴,而忽视了后期养育的持续性支持,所以需要进一步完善生育保险制度和家庭税收制度,发挥政府保

基本、兜底线、惠民生的作用,鼓励有条件的地方先行先试,逐步探索出符合地方发展现状的补贴优惠政策,并最终在全国构建起长效协调的福利支持体系。此外,要进一步加强普惠性托育服务体系的建立健全,优化公共服务设施的供给。对已有普惠性托育机构加强综合监管和质量提升,对于缺少托育机构的地区,强化政策引导和标准规范,通过完善土地、住房、财政等支持政策引导社会力量积极参与。同时,要加大托育人才培养力度,保障普惠性托育行业从业者的薪资收入,最终实现均衡化、普及化、专业化发展。在资金扶助和配套设施支持的基础上,可以提供心理疏导、健康咨询等软性服务,为有需要的家庭提供个性化、差异化帮助,建立和谐稳定的家庭关系,营造家庭友好、生育友好的社会氛围。

3. 健全生育补偿机制,实现性别平等目标。女性在生育、养育过程中承担着隐含的就业歧视、育儿压力、母职困境等机会成本,尽管男女平等作为我国的一项基本国策被强调,从宪法到一般性政策法规也对劳动力市场的性别平等提出明确要求,但在具体落实层面仍有执行不力、监管不当等问题。此外,男权主义的思维惯性和传统家庭分工根深蒂固,女性在生育和养育的过程中承担着社会建构起来的无形压力。因此,需要进一步保障女性就业合法权益,落实好《女职工劳动保护特别规定》,缓解就业性别歧视;进一步优化生育相关的假期制度,规范男性陪产假制度,依法确定有利于照料婴幼儿的弹性工作方式;提倡男女共同承担家庭责任,平衡工作与家庭间的关系。通过系列政策和制度保障,使女性能尽可能地平衡职场追求与子女养育之间的责任,不会因为生育而被迫牺牲追求事业和实现价值的机会,构建起父母责任共担、和谐健康的家庭关系。

4. 培育理性育儿理念,营造家庭友好氛围。构建生育支持政策体系不仅需要制度保障和政策支持,更重要的是在积极生育政策体系的带动下,促使传统家庭责任与伦理准则回归,强化家庭本位和责任意识,从思想观念上构建生育友好型社会。一方面,要营造新型生育文化氛围,适应新时代的人口特征和人民需求,破除并扭转"只生一个"的固化思维,通过各种具体措施发展生育友好、家庭友好的社会理念。另一方面,要加强舆情管控,避免操之过急、过度宣传带来的负面影响,尊重人民群众的生育意愿,真正实现幼有所育、学有所教、生有所养。

[本文系北京市社会科学基金重大项目"实施积极应对人口老龄化国家战略研究"(项目编号:20ZDA32)的阶段性成果]

作者单位:北京大学社会学系

责任编辑: 林晓红