

“以人口高质量发展支撑中国式现代化” 理论学习笔谈

陆杰华 王桂新 王广州

编者按：为继续深入学习领会二十届中央财经委员会第一次会议关于“以人口高质量发展支撑中国式现代化”的理论内涵，本期编辑部特邀北京大学陆杰华教授、复旦大学王桂新教授、中国社会科学院人口与劳动经济研究所王广州研究员，分别就完善中国特色生育支持体系的多层次福利保障、以人口迁移流动推动基本公共服务均等化、坚持以系统观念统筹谋划人口发展等内容进行阐释。

完善中国特色生育支持体系的多层次福利保障*

陆杰华

完善中国特色生育支持体系，是新时代进一步优化生育政策、促进人口长期均衡发展的必然要求，其核心要义是不断增强政府、社会、家庭、个体等多主体的主动参与，推动卫生健康、发展改革、教育、民政、财政、规划等多部门的全方位政策支持，构建覆盖从出生、成长、求学、就业、生育、养育到死亡全生命周期的多层次福利保障。这是一项实现社会主义本质和体现制度优越性的重大社会工程。2023年5月5日，二十届中央财经委员会第一次会议强调，以人口高质量发展支撑中国式现代化，人口发展关乎中华民族伟大复兴。因此，构建和完善中国特色生育支持体系、统筹解决人口问题在中国式现代化中具有举旗定向的重要意义。在开启中国式现代化新征程的当下，有必要深入了解新的人口国情和战略使命，系统梳理中国特色生育支持体系的新时代内涵及其历史

* 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”（编号：20ZDA32）的阶段性成果。

积淀,不断探索新时代完善中国特色生育支持体系多层次福利保障的重点领域与实践方略。

一、中国特色生育支持体系的新人口国情与新战略使命

人口大计,国之大者,为之深远。《2022年国民经济和社会发展统计公报》显示,2022年年末全国总人口141175万人,全年出生人口956万人,死亡人口1041万人,总人口较上年末减少85万人;人口出生率6.77‰,死亡率7.37‰,自然增长率为-0.60‰。这一组数据说明,中国人口规模已经达到峰值,并开启向人口负增长转变的新人口格局。与此同时,2022年末,全国60岁及以上老年人口达2.8亿人,占总人口的19.8%;65岁及以上老年人口为2.1亿人,占总人口的14.9%。相较于2020年的老年人口比重(60岁及以上和65岁及以上分别为18.7%和13.5%),人口老龄化发展更为迅速。据预测,到21世纪中叶,60岁及以上老年人口将达到5.2亿人,在总人口中的占比将超过40%。虽然“单独两孩”“全面二孩”等生育政策调整在一定程度上释放了生育潜能,2014年和2016年总和生育率有所回升,但此后很快回落到快速下滑的轨道。三孩生育政策也未能扭转生育水平下行的趋势。据世界银行估计,2020年和2021年中国育龄妇女总和生育率分别为1.28和1.16,2022年该指标将进一步降至1.1以下;目前中国生育率已低于同一时期的日本,在全球人口过亿的国家中位居最低生育水平行列。人口负增长、快速老龄化,以及超低生育水平相互交织的人口发展新特征,是中国式现代化新征程面临的新人口国情,亦是深刻影响中国实现“两个一百年”奋斗目标的新人口机会。^①

为此,二十届中央财经委员会第一次会议强调,完善新时代人口发展战略,就是要认识、适应并引领人口发展新常态,努力保持适度生育水平和人口规模……以建立健全生育支持政策体系,显著减轻家庭生育养育教育负担,推动建设生育友好型社会,促进人口长期均衡发展。作为实现社会主义本质的一项关键性制度安排,建立健全具有中国特色的生育支持体系,其核心是在新时代延续和孵化出关乎民众之生育、生命、生存、生活与生产的、多向度的综合福利保障。这项具有民生取向的宏伟社会工程意义重大,不仅以更加开放和包容的姿态增强生育政策的包容性,回应多主体、全要素和全生命周期的多元化需求,更是彰显出“中国之治”的制度保障和独特优势。

二、中国特色生育支持体系的新时代内涵及福利保障的历史积淀

中国特色生育支持体系,显著区别于传统意义上较为关注育龄群众的生育数量、生育间隔及计划生育家庭奖励扶助等内容的生育政策。从其构成词组来看,“中国特色”

^① 原新(2023):《全面推动人口高质量发展 厚植人口综合竞争力》,《中国人口科学》,第4期。

“生育”“支持”“体系”是其中若干核心内容,由此赋予政策概念新的时代内涵。

首先,“生育”属性是中国特色生育支持体系的基本范畴。2022年7月,国家卫生健康委员会联合17部门发布《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》(下文简称《意见》),明确要求深入实施一对夫妻可以生育三个子女政策及配套支持措施,将婚嫁、生育、养育、教育一体考虑,综合施策、精准发力。围绕“生育”属性,《意见》部署“提高优生优育服务水平”“发展普惠托育服务体系”“完善生育休假和待遇保障机制”等具体政策措施。换言之,中国特色生育支持体系是保障“从生到养”的一系列相关经济社会制度与服务管理规范之总和。

其次,“支持”定位是政策的方向指引。为鼓励落实生育政策,《人民日报》曾专门刊文,呼吁“生娃是家事也是国事”。生育不仅是育龄女性或夫妻双方的责任,更是关乎国家利益与体现社会责任的公共性事务。这就要求中国特色生育支持体系必须贯彻“支持”定位,在政府、企业、社区、社会组织和服务机构等多元主体的共同行动下,营造婴幼儿照料支持、妇幼医疗支持、家庭住房支持、子女教育支持、税收金融支持、工作—家庭平衡支持、性别平等与代际支持等全方位支持生育的社会氛围及制度环境。

再次,“体系”构建是政策的行动纲领。一方面,中国特色生育支持体系将其内涵范畴贯穿于“从生到养”的全过程。其政策对象具有明确性,政策内容具有规范性,政策评估具有可操作性,旨在促进潜在的生育意愿转化为现实的生育行为。另一方面,中国特色生育支持体系将其行动外延至人口政策、家庭政策、性别政策、儿童政策及社会政策的全体系。这一行动纲领具有国家战略取向,响应社会建设视域下健康中国、科教兴国和积极应对人口老龄化国家战略合集,构建和完善全体公民从出生到死亡全生命周期的一揽子政策框架。中国特色生育支持体系具有极强的政策包容性,使得广大人民群众从生育起点就可以享有更强获得感、幸福感和可持续的安全感。

最后,“中国特色”是政策的风格。生育率持续走低与老龄化加速推进正成为全球性人口现象,世界上许多国家都在采取措施积极应对。然而,一些国家存在宏观政策刺激与微观生育决策激励不相容的问题,以致陷入长期超低生育率困境。有研究指出,中国生育支持体系具有社会主义特色,体现出鲜明的“中国之治”政策风格和治理现代化的价值表征,^①例如在政策根基上秉持民众对中华民族伟大复兴的信念动力,在政策取向上以增进民生福祉为重点,在政策执行上具有强有力的行政支撑与条块合力,等等。

“以人民为中心”和“为人民谋幸福”的福利保障意蕴,是中国共产党长期坚持的执政理念,也是贯穿中国特色生育支持体系逐步优化和完善过程的历史积淀。新中国成立

^① 朱荟、苏杨(2019):《基于激励相容理论的韩国生育政策实践检视——兼论对中国的启示》,《人口与经济》,第3期。

70多年来,中国特色生育支持体系从节育政策思路的反复酝酿到计划生育基本国策的确立,再到“单独两孩”至“全面三孩”的制度调整,直至如今走向全民福祉的生育支持体系建构,福利保障的发展理念始终得到肯定、坚持与不断深化。从某种意义上说,生育相关的宏观设计与制度演化既是衡量一个国家或地区民生福祉观的重要维度,也是评估其执政初心、施政重点与治理效能的代表性领域。从时代变革与历史积淀来看,在秉持“以人民为中心”的立场与满足人民对美好生活向往的发展理念的同时,完善中国特色生育支持体系是持续优化福利保障的重要政策目标。中国特色生育支持体系从生活补缺型到奖励扶助型再到普惠兜底型和综合包容型的逐步转变,不仅稳步提升了福利保障在生育支持全局工作中的地位,而且实现了从部分生育保障与生育福利走向贯穿出生、教育、就业、婚嫁、生育、养育、养老等全生命周期福利保障的变革,为彰显社会主义优越性的民生福祉和社会建设之历史谱写下浓墨重彩的篇章。

三、中国特色生育支持体系的多层次福利保障及其实践方略

以历史长镜头瞰视中国优化生育政策的变迁,完善中国特色生育支持体系的多层次福利保障是对新中国成立以来立志于保障每一位公民的基本生存与发展权利提供重要基础,进一步强化国家福利责任,继承和延续创造美好生活的中华文明新形态。中国特色生育支持体系不断向社会福利、社会保障、社会政策演化,促进整个社会的友好、公平与正义,充分体现了以生育、生存、生产和生活权利为核心的中国公民基本权利随国家

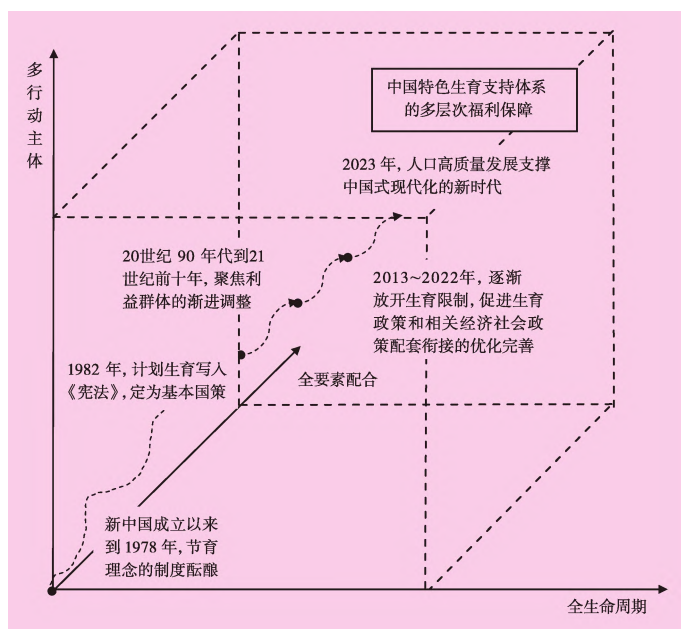


图 中国特色生育支持体系多层次福利保障的三维构成与历史演进

治理能力及现代化程度提高而逐渐丰富、深化落实的过程。在由多主体、全要素、全生命周期构成的三维立体空间中(如图所示),这一过程构成了一条由原点逐渐纵深发展的演化路线;路线略有曲折,显示了中国特色生育支持体系推动多层次福利保障的改革与创新。新时代中国将优化生育政策定位于人口高质量发展国家战略合集的重要方面,这条曲线就真正转化为“中国特色生育支持体系的多层次福利保障”的战略表征。基于多主体、全要素和全生命周期的

三维演进,中国特色生育支持体系以“多向度权利”的立体形式不断扩大其覆盖和包纳的领域范畴,凸显了多元主体、多部门配合和全生命周期在实现公民权利与促进人的全面发展中的“中国模式”,这也是人口高质量发展支撑中国式现代化的实践逻辑。

第一,多主体意味着政府、市场、社会、社区、组织、家庭和个人共同组成行动单位,这在很大程度上彰显出社会主义本质的优越性。这种优越性既不是抽象的,也不是口号式的,而是在共建共治共享的社会治理新格局中,通过社会主义人人平等、“消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕”的执政本质,将关系每一位公民的生存发展和民生福祉的生育、养育、教育、医疗、就业、养老等事项在多层次福利保障的重大社会工程中予以推进并落实。

第二,全要素意味着卫生健康、发展改革、教育、民政、财政、人力资源社会保障、住房城乡建设、国土规划等相关部门,以及人民银行、国资、税务、医保、银保监、工会、共青团和妇联等机构或部门协调,全方位体现中国应对人口问题的治理创新。在更好发挥国家制度和治理现代化优势的框架下,中国特色生育支持体系的多层次福利保障将不仅综合应对育龄群众“不想生、不敢生、不愿生”的生育挑战,而且更加着眼于全体公民的发展性社会福利和高质量社会保障。

第三,全生命周期意味着从出生到死亡、从青年到成年与晚年,从父亲参与育儿到夫妻亲职的性别平等,从祖辈与父辈的代际友好到贯穿年龄一时期一队列的生育友好型社会,创造了“在生育支持中实现福利保障”的新模式。^①自中国特色生育支持体系的多层次福利保障实施以来,以生育为核心的全生命周期的各类民生福祉持续增长,在全球新人口治理视域下重新塑造了“福利中国”“保障中国”“幸福中国”的国家形象。

如前所述,人口负增长、超低生育率与深度老龄化的人口新国情与中国式现代化新征程交织呼应,凸显了完善中国特色生育支持体系的多层次福利保障的战略价值。从人口发展规律看,中国人口转变的速度与加速度都呈现近慢远快的基本态势,人口与相关经济社会的重大风险叠加累积,导致应对人口问题的战略决策与制度安排窗口期进一步压缩,为此,从可操作的角度提出完善中国特色生育支持体系多层次福利保障的实践方略具有重要意义。

新时代、新国情与新战略下完善中国特色生育支持体系多层次福利保障的主要原则包括两大方面。一方面,完善中国特色生育支持体系的多层次福利保障需要更加明确体系建构的制度目标。当前中国优化生育政策的范畴正从狭义向广义转变,政策属性从补缺型向普惠性、服务型转变,政策内容从提升生育水平转向综合改善民生福祉,政策对象从育龄群众转向普通民众,政策手段从经济补贴转向兼顾服务。未来政策实施的重点应

^① 陆杰华(2023):《构建全生命周期的生育支持政策体系》,《人民论坛》,第7期。

放在上述几对转型机制上。另一方面,完善中国特色生育支持体系的多层次福利保障需要以现行生育制度、社会保障水平、经济社会条件和东亚福利理念等既有事实为逻辑起点。中国特色生育支持体系要想成功实现多层次福利保障,必须考虑到制度的适配性、衔接性、连续性和发展性。当下是最合适的改革窗口期,尤其需要注重转型步骤安排与相关制度的统筹协调,特别是关照中国所处的东亚福利体制的“家本位”文化传统和社区邻里守望相助的社会风俗。

基于多主体、全要素和全生命周期的中国特色生育支持体系,建构和完善其多层次福利保障只有在兼顾转型成本与发展优势、统筹协调各方各界的“包容性政策”原则下,才能以崭新面貌在更高水平上体现社会主义本质与制度优势,在可操作性的实践方略上需要更加关注以下几个方面。

第一,注重时间表与任务规划图,尽早制定并完善中国特色生育支持体系多层次福利保障的中长期规划。汇集人口学、社会学、经济学与福利制度研究专家学者和实务者的建议,将该中长期规划纳入健康中国、积极应对人口老龄化国家战略和国家人口发展战略的总体框架之中。

第二,强化“国家与社会”共治性体制机制。多主体、多部门、全要素和全生命周期的中国特色生育支持体系既适应中国国情,也考验国家与地方是否能够提供多维度、多层次、多样性的“整体性治理”。多层次福利保障涉及生育友好、家庭建设、性别平等、代际和谐、健康保障、儿童保护、劳动就业等社会功能与政府职责的分工重构,更将动员个人、家庭和社会组织等社会力量广泛参与。

第三,完善中国特色生育支持体系的多层次福利保障需要谨防走向西方“福利陷阱”的老路,在共同富裕的奋斗目标下继续以解放和发展生产力为首要任务,保障人口高质量发展支撑中国式现代化的人才基础。

从宏观上说,人口因素是决定一个国家综合实力的关键;从微观来看,生育与养老是影响女性劳动参与和职业发展的重要因素。完善中国特色生育支持体系的多层次福利保障,其本质任务在于为中国式现代化积累人才储备和新型人口红利。未来仍然要以人口现代化和坚持生产力的优先发展为保证,为中国式现代化提供更为坚实的物质基础,为世界提供新生育福利的“中国智慧”和“中国模式”。

(作者工作单位:北京大学社会学系、北京大学应对老龄化国家战略研究中心)