

# 新时代生育政策配套体系建构的内涵、挑战及顶层设计探究

朱 荟<sup>1</sup> 崔宝琛<sup>2</sup> 陆杰华<sup>3</sup>

(1.南开大学,天津 300350 2.南京大学,江苏南京 210023;  
3.北京大学,北京 1000871)

**摘 要** 生育历来是关乎国计民生之大要。党的十九大报告强调“促进生育政策和相关经济社会政策配套衔接”这一战略要求对顺应民众需求,推动人口均衡发展,实现国家经济社会可持续发展具有重要意义。在此宏观背景下,文章提出生育政策配套体系的建构设想。首先在系统梳理党的十八大以来生育关涉的重大决策基础上,概括新时代生育政策配套体系建构的理论内涵。其次分析建构生育政策配套体系面临的现实挑战及其主要成因。最后,文章在以人民为中心的发展理念下阐述宏观思路,并为建构生育政策配套体系的顶层设计绘制可行路径。

**关键词** 生育政策配套体系 理论内涵 顶层设计 全面二孩

中图分类号: C92-05

文献标识码: A

文章编号: 1008-4088(2018)10-0065-07

DOI:10.15993/j.cnki.cn35-1198/c.2018.10.006

党的十九大报告明确要求“促进生育政策和相关经济社会政策配套衔接,加强人口发展战略研究”<sup>[1]</sup>。这一意义深远的人口发展战略是中国特色社会主义进入新时代、中国人口发展进入新常态,中央对人口发展新形势提出的新任务。人口问题事关全局,须有长期制度性安排来支持生育。国家和地方高度重视建构生育政策配套体系的实践工作。2018年6月以来,辽宁、陕西、新疆石河子和湖北咸宁等地市纷纷出台分娩补贴、产假福利和托育支持等全面二孩配套政策。2018年8月《人民日报》接连刊文呼吁“生孩是家事也是国事”<sup>[2]</sup>、“为生二孩提供更多支持和服务”<sup>[3]</sup>。为此,有必要从理论上探讨新时代生育政策配套体系构建的内涵和挑战,并在顶层设计层面规划建构这一体系的可行路径,为贯彻落实“全面二孩”政策提供有力保障。

## 一、新时代生育政策配套体系建构的宏观背景与重大意义

### (一)新时代生育政策配套体系建构的宏观背景

收稿日期 2018-9-17

基金项目 本文为国家社会科学基金青年项目“单独两孩实施的政策协调机制研究”(项目编号:14CRK010)的研究成果。

作者简介 朱荟(1986-),女,博士,南开大学周恩来政府管理学院副教授,主要研究方向为人口社会学。

崔宝琛(1993-),女,南京大学社会学院博士生,主要研究方向为人口政策研究。

陆杰华(1960-),男,博士,北京大学社会学系教授,主要研究方向为社会保障。

新时代生育政策配套体系的建构既是健康中国建设的关键内容,也是人口发展新常态背景下,国家和社会为育龄女性提供生育支持和保障的迫切需要所在。

一是健康中国建设与生育政策配套体系建构。健康中国战略是国家治理理念与治理目标的升华,是实现人口红利由数量型向质量型转换的重要助力,是促进国家认同、维护社会稳定的有力抓手。<sup>[4]</sup>生育作为全生命周期的逻辑起点,生育政策及其配套措施能否提升人民福祉也就成为了健康中国建设的关键环节。在此意义上,生育政策原初的人口控制功能已经不能满足时代需要,亟需建构一个覆盖全生命周期、涵盖多样化群体、具有综合功能的生育政策配套体系。

二是人口发展新常态与生育政策配套体系建构。“十二五”以来,中国人口已进入生育率持续走低和老龄化加速的新常态。为此,我国生育政策已经做出了相应的调整。然而“二孩政策”对我国生育水平的提升作用有限,生育水平在累积效应释放后仍将面临下行压力。<sup>[5]</sup>究其原因,主要在于养育成本走高、生育保障待遇不足、托幼服务短缺等制度缺陷。“十三五”是生育政策完善的重要窗口期,必须加紧落实生育政策与相关经济社会政策的配套衔接,缓解人口老龄化危机,推进人口均衡发展。

## (二)新时代生育政策配套体系建构的重要意义

生育政策的调整不仅是放松生育数量上的限制,而且还要构建完善的配套措施。生育政策配套体系的建构,有利于更好地实现人口长期均衡发展,推进家庭友好型社会建设;有利于优化人口结构,促进人口均衡发展;有利于实现人口与经济社会发展的良性互动,促进小康社会的全面建成。

第一,建构生育政策配套体系是推进家庭友好型社会建设的关键举措。在人口发展进入新常态背景下,如何推进家庭友好型社会建设,提升家庭发展能力,使其在幼有所育、学有所教、老有所养等方面取得新进展,帮助人民拥有高质量的家庭生活,提升他们的幸福感,是当前我国社会建设的重要议题。

第二,建构生育政策配套体系是推动人口长期均衡发展的基础工作。新的历史时期,我国人口总量与人口结构问题交织。加剧少子化和快速老龄化,带来的人口发展失衡、养老风险扩大、性别比例失调等问题。<sup>[6]</sup>单纯放开生育数量限制不足以调动育龄女性的生育积极性。有必要构建生育政策配套体系,推动生育政策由权宜之计向长远保障过渡。

第三,建构生育政策配套体系是保证全面建成小康社会的长远谋划。生育问题关乎国之大计。一方面,建构生育政策配套体系,有助于保障民生福祉。建设以生育为内核、辐射女性就业、儿童教育、医疗健康等公共服务系统,将极大满足人民日益增长的美好生活需要。另一方面,建构生育政策配套体系,将促进人口与经济社会可持续发展。生育政策与相关经济社会政策协调衔接,对于人口结构的动态优化、人口素质的全面提升、为建成小康社会奠定坚实的人力资源基础,具有重要意义。

## 二、新时代生育政策配套体系建构的理论内涵

党的十八大以来,国家从人口与经济社会发展全局着眼,扎实稳妥地推进“全面二孩”政策,从党中央战略性的决策部署到各地区积极高效的贯彻落实,我国人口发展开启了新篇章,新时代我国生育政策配套体系建构也由此展现出新的理论内涵。

### (一)党的十八大以来计划生育基本国策的内涵变化

党的十八大以来国家层面推出一系列生育相关的重大决策(详见表1),计划生育基本国策

的内涵正在发生重大转变。<sup>[7]</sup>与此同时,地方层面也在计划生育服务管理上积极探索与时俱进的新做法。从中央到地方的政策实践充分表明,新时代计划生育基本国策的内涵已有本质变化:一是战略方向由“数量控制”向“服务配套”转变。改变了控制人口数量的理念,着力提升生育友好环境,人口与经济社会发展的协调可持续发展。二是政策手段由“行政管控”向“尊重自愿、引导自决”转变。改变了以国家意志挤压个体生育选择空间,依靠行政手段控制生育数量和生育时间间隔的做法,尊重人民群众生育多样化需要,依靠社会经济机制间接调整生育成本,引导家庭进行合理生育决策。三是责任主体由“家庭”向“政府、社会和家庭多元共治”转变。改变了要求家庭承担全部生育抚养责任的做法。承认国家作为计划生育政策制定者应当承担一部分生育成本。出台相关政策,督促用人单位通过产假、生育津贴等制度为育龄女性提供生育福利,并且由国家分担一定的生育成本。

表 1 党的十八大以来国家层面出台的生育政策配套文件概览

时间	主体	政策法律法规名称	主要内容
2013. 11	中共中央	《关于调整完善生育政策的决议》	坚持计划生育基本国策,启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策
2015. 10	中共中央	《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》	坚持计划生育的基本国策,全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策;提高生殖健康、妇幼保健、托幼等公共服务水平;帮扶存在特殊困难的计划生育家庭
2015. 12	全国人大	《中华人民共和国人口与计划生育法修正案》	提倡一对夫妻生育两个子女;建立、健全社会保障制度,促进计划生育;按政策生育子女的夫妻,可以延长生育假或者享受其他福利待遇;妇女怀孕、生育和哺乳期间,享受特殊劳动保护并可以获得帮助和补偿
2015. 12	中共中央、国务院	《关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》	合理配置妇幼保健、儿童照料、学前和中小学教育、社会保障等资源;建立完善的家庭发展政策;依法保障女性就业、休假等合法权益,支持女性生育后重返工作岗位,鼓励用人单位制定有利于职工平衡工作与家庭关系的措施
2016. 12	国务院	《国家人口发展规划(2016-2030年)》	阐明规划期内国家人口发展的总体要求、主要目标、战略导向和工作任务,为全面做好人口和计划生育工作提供了重要依据。
2017. 02	国家卫生计生委	《“十三五”全国计划生育事业发展规划》	实施好全面两孩政策、强化计划生育基层基础工作、提升妇幼健康计划生育服务水平、提高计划生育家庭发展能力、综合治理出生人口性别比偏高问题、完善流动人口服务管理工作机制、加强信息化建设和战略政策研究、持续深入开展宣传倡导、深化国际合作与交流。
2017. 10	中共十九大	《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利的 报告	促进生育政策和相关经济社会政策配套衔接,加强人口发展战略研究。
2018. 08	国务院	《国务院办公厅关于印发卫生领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》	计划生育扶助保障,包括农村部分计划生育家庭奖励扶助、计划生育家庭特别扶助、计划生育“少生快富”扶助。

## (二)新时代生育政策配套体系建构的理论内涵

新时代生育政策配套体系的建构,适应新国情变化,体现人口与经济社会发展的关系,并着力解决生育政策与其他经济社会政策之间条块分割、衔接不畅的问题。

新时代生育政策配套体系是以人民为中心的生育政策与相关经济社会政策配套衔接的政策系统。当前我国生育政策正在深度转型期,逐步由“独生子女”向“单独两孩”再向“全面两孩”过渡,相应的生育政策配套体系也在与之适应和发展。生育政策配套体系充分满足人民群众对

生育服务的需求,涉及劳动就业、社会保障、妇幼保健、抚育服务和学前教育,以及生育友好的社区环境和社会氛围。建构生育政策配套体系保障国计民生,不仅有利于改善人口结构,延缓老龄化速度,确保人口长期均衡发展,更是民生工程发力点与着力点,将极大提升群众的满足感、获得感与幸福感。

第二,生育政策配套体系与其他社会经济政策的关系。生育政策配套体系是一个涉及到多主体、多方面、多层次的实践领域,这一体系的建构与教育、医疗、经济、福利等政策密切相关,同时还涉及到公共服务的需求与供给。首先,生育政策配套体系在基本性质上是公共服务,它在为按政策生育家庭提供健康服务和托幼照料,保障女性就业权利,平衡女性工作家庭关系等方面发挥了重要作用。其次,生育政策配套体系在所属范畴上是民生领域,建构生育政策配套体系是加快社会事业发展,补齐民生短板的关键所在。最后,生育政策配套体系在最终目标是促进人口与经济社会协调发展。<sup>[8]</sup>优化人口政策,建立和完善生育配套政策,可以为新时代中国经济社会的可持续发展注入原动力。

### 三、新时代生育政策配套体系建构面临的挑战及其成因

#### (一)新时代生育政策配套体系构建面临的挑战

复杂多样的人口国情,人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的社会矛盾,更有政策设计、执行与保障等实践难题,给新时代带来严峻挑战。具体而言,主要面临如下挑战:

第一,新人口国情的挑战。我国人口发展面临着前所未有的复杂局面,低生育率惯性已经形成,少子化和老龄化的双重压力对构建生育政策配套体系形成巨大压力,倒逼国家相应政策的调整与改革。低生育率是社会发展到一定程度的必然结果,改变低生育人口困境具有相当难度。依照国际经验,政策调整影响生育不仅作用周期较长,且政策作用可能较为有限。<sup>[9]</sup>

第二,政策思路的挑战。生育政策配套体系在发达国家经历了数十年的实践,总结出“传统型政策”“市场型政策”和“双薪型政策”等多类型的政策思路;且不同国家在生育配套政策的效果不一,既有丹麦和瑞典等国实现了总和生育率和女性就业率的双赢,也有希腊和韩国的成效不彰。中国正处于生育政策配套体系构建的初期阶段,在理论指导上面临较大困境,亟待结合中国国情,实现本土化的创新。

第三,战略规划的挑战。人口问题事关全局,然而中国生育政策配套体系构建尚未上升到国家战略,形成国家一盘棋的整体规划。虽然一些地方已有试探性做法,但是国家层面上缺乏顶层设计。长期以来计划生育基本国策侧重于解决人口增长问题,从担忧人口爆炸到鼓励生育服务的转变仍显犹豫不决和力度较弱。

第四,制度保障的挑战。构建生育政策配套体系涉及生育政策与相关经济社会的协调衔接,在服务管理部门上需统筹配合,在中央地方财政支出上也需协同并进。2018年3月的部制改革取消“计划生育”的部门名称,但是未形成生育政策配套并行的新体制机制,生育支持涉及的劳动、教育和医疗等单位职能尚未有效整合。此外,8月新出台的《中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》,相关财政支持仍停留在计划生育特殊家庭的扶助制度上,未对生育服务建立普惠财政安排。

#### (二)生育政策配套体系建构困境的成因分析

人口政策必须服务于社会经济发展大局,与其配套的政策体系也应依据人口形势的变化,与时俱进地进行调整和完善。生育政策配套体系构建过程中面临的诸多挑战大体上可归结于以

下几点原因：

首先，影响生育行为的力量发生了根本改变。在控制生育方面，强制性的制度可以显著抑制人们的生育行为。然而，在鼓励生育方面，生育行为不仅受到制度性力量的约束，还受到个人选择与社会机制的综合影响。生育从个人行为演变成一种社会效应，生育可能带来的生活成本加大、职业发展难题和牺牲自由时间等一系列现实问题都将影响人们生育决策。

其次，国家对生育政策配套体系构建的战略定位不明确。虽然党的十九大明确提出“促进生育政策和相关经济社会政策配套衔接”，然而在应对少子化问题上并未予以相应的国家战略。与国家积极应对人口老龄化的诸多举措相比，比如从老年人权益保护法的再次修订，到《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》，再到国家卫健委老年健康司的成立。相比较而言，生育相关政策支持和制度安排明显缺位。

最后，构建生育政策配套体系是计划生育制度的全面改革，涉及政策衔接与协调难度大。一方面，我国控制生育的政策运行近40年，短期内转变为支持生育的配套政策在实践操作中具有相当大的困难，如政策调整前后的奖励扶助和社会抚养费的政策衔接，以及当前地区之间生育配套政策差异较大，还有针对一孩和二孩的政策力度是否应一致问题等等诸多现实难题。另一方面，生育政策配套体系的构建是一项复杂的社会系统工程，仅靠国家和政府难以完成，必须组织动员全社会力量多方面予以推动，这就涉及到不同主体间的责、权、利的重新配置，阻碍了生育政策配套体系在短期内的良性运行。

### 四、新时代生育政策配套体系建构的思路与顶层设计

#### （一）新时代生育政策配套体系建构的宏观思路

为保障人口均衡发展，解决现阶段人口与经济社会发展的困局，我国应立足本国国情，从“以人民为中心”的全局高度出发，建构生育政策配套体系。在宏观思路上，一是正确处理总量与结构、当前与长远、普惠与托底的基本关系。生育政策配套体系关注人口结构，着眼长远规划，兼顾全民普惠与特殊托底，充分遵循以人民为中心的价值追求，积极引导群众生育意愿，精确把握生育服务的家庭需求，改善生育环境，释放生育潜力。二是建构生育政策配套体系定位于最基本的民生任务。生育是每一个人的基本权利，生育配套服务是与百姓最为关系密切的民生工作，更是赢得民心的基础工程。构建生育政策配套体系，让广大人民群众敢生孩子是最为实实在在的民生大计，将极大增强人们的获得感。三是从生命全周期设计生育政策配套体系。生育配套不仅包括怀孕分娩和母婴健康，更与就业支持、经济补贴、抚育福利等息息相关。密切关注制约生育意愿的影响因素，将不利因素转化为鼓励生育的切入点，放大利益导向的政策尺度，为按政策生育的家庭提供更多的公共服务，切实缓解家庭生养抚育压力。

#### （二）新时代生育政策配套体系建构的保障措施

建构生育政策配套体系实质上是要为建设生育友好社会奠定政策基础。在保障措施上，既需要理论上的战略指导，也包括促进生育意愿的制度环境和服务设施，还与关怀生育的人文氛围息息相关。

一是加强人口战略研究。生育政策配套体系构建必须以人口战略研究为基础。开展人口发展战略研究，定期研判新时代人口形势，坚持长期基础性研究和短期集成研究相结合，开展生育支持体系重大专题研究与生育配套的专项对策调查。<sup>[10]</sup>在全国生育监测平台的基础上建立生育意愿和生育需求的数据采集，并利用大数据驱动政策制定。充分借鉴国外鼓励生育的经验做法，

结合我国实际和地方特色,从国家战略层面谋划新时代生育政策配套体系的理论指导。

二是深化服务管理改革。生育政策配套体系构建需建立完善工作机制,综合改革生育相关的服务管理措施。首先,简化生育服务管理的程序,全国范围内修订生育审批制度,优化生育相关的办事流程。其次,加大对按政策生育家庭的公共服务和社会保障支持力度,依托人口服务中心开展项目,落实生育关怀、幼儿养育、女性就业、青少年发展等家庭发展政策。再次,做好生育政策调整过程中的衔接工作,并加大对计划生育特殊家庭的帮扶救助力度。

三是完善基础设施建设。建构生育政策配套体系的目标在于恢复生育弹性,鼓励按政策生育,但同时,出生人口的增加势必会带来教育医疗等公共服务的压力。着力补齐生育服务短板,加大对公共托幼设施的财政投入,保障学前教育服务的供给,缓解按政策生育家庭的幼儿照料压力。同时,要积极推进基本生育免费制度,增强妇幼医疗的服务能力。

四是强化社会宣传倡导。构建生育政策配套体系首要扭转低生育观念,既宣传倡导生育新政策和新措施,又加强对科学育儿的智力支持。通过正确的社会舆论导向影响人们的观念和行,营造鼓励按政策生育的良好社会氛围。

## (二)新时代生育政策配套体系建构的顶层设计

生育政策是关系国家民族未来和千家万户切身利益的重大公共政策。党的十八大以来,伴随国家对生育政策的调整完善,孕产保健、产假福利和托育服务等生育配套政策也得以迅速发展。然而,生育政策配套体系的建构,在各地实践过程中会不可避免地遇到发展悖论,如政策走向应突出青年女性的劳动属性还是人口再生产属性?再如生育支持的方向是普惠补贴还是公共服务?还如政策体系适合全国统筹还是因地制宜?等等。这些问题是在我国生育配套政策进入到新时代的发展阶段后而出现的,客观要求国家进行相应的顶层设计,制定宏观发展路径尽可能为群众按政策生育提供各项保障,并且在此项重大行政决策前实施风险评估制度<sup>[11]</sup>,以确保实现生育政策与相关经济社会政策协调发展。

第一,女性就业是核心。国外的实践经验表明,双薪型家庭政策是实现生育率反转的关键,<sup>[12]</sup>如何降低女性生育的机会成本,实现生育和就业的平衡,是我国生育政策配套体系构建中最为关键的部分。当前,多地取消晚婚晚育假,延长了产假及陪产假,但女性作为生育责任的主要承担者,较易因生育遭受就业歧视。因而,生育政策要真正调整到位,必须进行公平合理的制度改革,强化育龄女性的就业保障,将反就业歧视法纳入立法规划,明确规定就业性别歧视的定义、惩罚措施以及法律救济途径。此外,全社会也要在制度上保障促进父亲更多承担育儿责任,实现生育问题上男女事实平等。

第二,托育照料是重点。托幼公共服务是关涉生育配套的重点所在。首先,确立托育照料是生育政策必须配套的基本公共服务。<sup>[13]</sup>其次,加大财政投入,增加托幼资源供给,尤其是解决0-3岁幼儿的托育难题。再次,基于人口变动趋势和托育需求,在城乡之间、地区之间,以及社区之间合理布局与精准配置托幼资源,将托育公共服务真正做到保基本和广覆盖。

第三,健康服务是基础。生育政策配套的健康服务不仅包括孕前检查、孕期保健和生产分娩等生育过程服务,还包括儿童医疗保障服务,以及高龄产妇和不孕不育的医疗救治服务。计划生育服务是《“健康中国2030”规划纲要》重要组成部分。因此,新时代构建生育政策配套体系过程中,有必要扩大保障力度、福利范围,以此激发生育意愿,推进健康中国建设。

第四,特惠支持应优先。生育政策配套体系理应发挥风险补偿功能,将计划生育特殊家庭作为特别关注群体,在税收、住房、就业、社保等方面实施特惠支持,并进一步探索独生子女家庭在子女意外、养老护理和生活困难等方面的社会保险和托底保障。

第五 地方应尝试创新。由于城乡之间、各地区之间生育影响因素、人口条件、经济发展水平存在较大差异,<sup>[14]</sup>生育政策配套体系建构过程必须坚持中央统筹安排 地方自主创新。一方面,强调因地制宜,各地结合自身特点构建适应当地人口发展需要的生育配套政策;另一方面,强调特别扶持,尽可能给予中西部和农村地区更多政策倾斜和资源支持,从制度上防止出生人口素质逆淘汰现象的发生。

参考文献:

- [1]王培安.学习贯彻党的十九大精神开创人口和计划生育工作新征程[J].人口研究,2018(1).
- [2]生娃是家事也是国事[N].人民日报,2018-08-6.
- [3]为生二孩提供更多支持 尊重生育意愿 调整公共政策[N].人民日报,2018-08-31.
- [4]胡鞍钢,王洪川.习近平健康思想与优先发展健康生产力研究[J].北京师范大学学报(社会科学版),2018(2).
- [5]汤兆云,邓红霞.日本、韩国和新加坡家庭支持政策的经验及其启示[J].国外社会科学,2018(2).
- [6]马轶群,任媛.中国人口老龄化冲击下出生率变动的经济效果[J].人口与经济,2017(2).
- [7]王培安.鼓励按政策生育促进人口长期均衡发展[J].人口研究,2017(4).
- [8]王金营,杨磊.中国人口转变、人口红利与经济增长的实证[J].人口学刊,2010(5).
- [9]原新.“人口转型”后的计划生育政策走向[J].探索与争鸣,2014(4).
- [10]陆杰华,朱荟.建设人口均衡型社会的现实困境与出路[J].人口研究,2010(4).
- [11]张诗媛.重大行政决策风险评估制度文本分析[J].福建行政学院学报,2018(3).
- [12]蒙克.“就业—生育”关系转变和双薪型家庭政策的兴起[J].社会学研究,2017(1).
- [13]和建花.关于3岁以下托幼公共服务理念的再思考——跨学界视野与跨学界对话[J].学前教育研究,2017(7).
- [14]彭希哲.实现全面二孩政策目标需要整体性的配套[J].探索,2016(1).

[责任编辑 吴燕霞]