



“十二五”时期，单独两孩政策平稳落地，全面两孩政策启动实施，我国的计划生育政策由此实现了重大调整。近日，国家卫生和计划生育委员会发布的《“十三五”全国计划生育事业发展规划》（以下简称《规划》）

中明确提出，“到2020年，全国总人口在14.2亿人左右，年均自然增长率在6‰左右，出生人口性别比下降到112以下”。为实现这一目标，《规划》将“实施好全面两孩政策”作为“十三五”时期的主要任务之一，以“促进人口

长期均衡发展，促进人口与经济社会、资源环境协调可持续发展”。那么，究竟如何才能落实好全面两孩政策？还存在哪些问题？为此我们特邀计生主管部门、专家和地方政府领导进行“三方会谈”。

实施好全面两孩政策：计划生育基本国策的新内涵

主持人 王翠娟

学习时报：近日，《规划》对2020年前中国计生事业的发展制定出了明确的路线图。其中包括，到2020年全国总人口控制在14.2亿人左右，总和生育率提高到1.8左右，出生人口性别比下降到112以下。在此之前，一篇关于“光棍村”的调查在春节期间刷爆微信朋友圈。有调查数据称，到2050年，中国35—59岁的未婚男性人口将达到至少3000万。您如何看待这一人口失衡现象？

王培安：“十二五”期间，我国出生人口性别比逐步下降，由2010年的117.94下降到2015年的113.51，圆满完成了“十二五”规划目标。同时，出生人口性别比偏高的形势依然严峻，综合治理工作依然面临诸多挑战，出生人口性别比下降到一定程度以后，继续下降的难度加大。同时，由于采血鉴定胎儿性别等新情况新问题的出现，“两非”（非法鉴定胎儿性别以及非法选择胎儿性别终止妊娠）行为更加隐蔽，查处更加困难。《规划》提出了九个方面的主要任务，其中一条就是“综合治理出生人口性别比偏高问题，促进社会性别平等”。因此，“十三五”时期，我们将继续加强出生人口性别比的综合治理工作，倡导促进社会性别平等，提高女孩家庭的发展能力，联合有关部门依法加大整治“两非”力度，努力完成“十三五”时期末出生人口性别比下降到112以下的目标任务。

王广州：人口失衡问题主要表现在两个方面，一是年龄结构的失衡，二是性别结构的失衡。

年龄结构失衡是指人口年龄构成的相对比例极不稳定和极不均衡，这一现象的主要表现是人口结构高度、快速的少子高龄化倾向。尽管在过去的三十年里对中国育龄妇女总和生育率的高低有很多争论，但对中国人口的年龄结构将进入快速少子高龄化的认识基本上没有什么分歧。

性别结构失衡主要是指出生性别比不平衡的问题，这一现象的主要表现则是出生性别比的长期、持续地快速升高。出生性别比持续升高造成的男女比例失衡已经打破了自然规律的内在平衡，必然导致长期、持续的婚姻挤压问题。如果出生性别比调查数据误差不大，那么，粗略估

计，到2050年全国35—59岁未婚男性人口规模将达到3000万人。婚姻市场是一个比较复杂的问题，目前的研究也只是一个粗略的基本判断。

李汉勤：据统计，松阳县1986—2016年三十年间，平均出生人口性别比为106.92，总体属于正常范围值（根据联合国的界定，出生性别比在102—107之间为正常范围区间）。虽然我县出生人口性别比属于正常范围区间，但均值已接近上限，且在2002—2005年间，出生人口性别比曾超出正常范围区间。究其原因，主要在于计划生育的“两非”行为。

对于这一人口失衡问题，我认为至少会带来三个维度的影响：一是人口效应维度。出生人口性别比如果持续偏高，女性在社会人口中比例的萎缩，必然会导致人口再生生产能力的降低，出生率下降，将直接影响我国人口红利（指一个国家的劳动年龄人口占总人口比重较大，抚养率比较低，为经济发展创造有利的人口条件）的释放，甚至会导致人口红利提前消失。二是经济效益维度。受人口效应维度的影响，人口总量和适龄劳动人口规模减少，一方面会减少创新人才总量，弱化社会创新能力，降低社会劳动生产率；另一方面，还会降低消费能力，影响内需。同时，人口老龄化加快，庞大的老年人口，还将带来养老和医疗等方面的巨大挑战。三是社会效益维度。由于性别失衡，男性数量高出女性数千万，容易造成婚姻的挤压，“娶妻难”成为社会和家庭的一个重要难题，易与其他社会问题相交织，造成现代社会伦理道德水准的下降、家庭和社会不稳定风险系数增大等问题。另外，长期人口失衡现象，容易固化“重男轻女”的生育观念，不利于形成科学的生育观。

学习时报：经过30多年计划生育基本国策的宣传与推广，我国公民的生育意愿经历了怎样的变化？

王广州：经过三十多年的计划生育政策宣传与推广，特别是经济社会快速发展，不同育龄人群的基本特征发生了巨大变化，生育意愿和生育行为也发生了巨大的变化。影响生育意愿变化的主要因素包括受教育水平、城镇化和人口迁移流动等。

首先，育龄妇女的受教育水平从1980年代初的小学、初中为主，上升到目前的初中、高中和大学及以上为主。从预期受教育年限来看，2015年全国6岁人口平均预期受教育年限大概在13.52年，比1982年的7.05年提高了近一倍，这是形成晚婚、晚育的重要原因，也是引起生育观念转变和生育意愿快速下降的重要因素。其次，从城镇化水平来看，2015年全国城镇人口

比例达到56.1%，比1980年的不到20%提高了36个百分点以上。城镇人口的就业方式、对子女的预期和养育成本等因素也引起了生育意愿的下降和生育行为的改变。再次，从人口流动迁移的规模和比例来看，全国流动人口超过2.4亿，占总人口的比例超过15%，而1982年全国流动人口不到700万。人口的不稳定状态引起了生活方式、就业模式的转变。总之，在过去的三四十年来，这些因素的变化使得育龄妇女的生育意愿持续下降，且有持续性趋势。因此，在其他影响因素不变的情况下，育龄妇女的生育意愿和生育行为发生反弹的趋势性变化不太可能。

李汉勤：经过三十多年计划生育基本

学习时报：任何一项政策要取得预期的效果都不可能是孤立的，都需要一系列的配套政策及机制。从实际工作的角度来看，全面两孩政策的配套政策及机制实施情况是怎样的呢？

王培安：全面两孩政策是一项系统工程，涉及方方面面。当前，群众生育行为日益受到家庭收入以及就业、托幼、教育、住房等因素的制约和影响。不少群众生养子女存在后顾之忧，“不想生”“不敢生”，期盼加快配套政策的跟进。对此，中央《计划生育服务管理的决定》明确提出，要构建家庭发展支持体系，鼓励按政策生育。《国家人口发展规划（2016—2030年）》和《规划》也提出了相应的政策意见。我委将会同相关部门，坚持问题导向和群众需求导向，协同推进政策完善和任务落实。一是加强妇幼保健服务体系和儿童医疗服务供给，积极推进托育服务体系建设，加快普惠性幼儿园建设，努力满足群众的需求。二是组织开展家庭发展政策研究，推动完善医疗、托育、教育、社保、住房等相关的经济社会政策，切实减轻群众生养子女的负担。三是依法保障妇女就业、休假等合法权益，支持女职工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。四是积极营造生育友好的社会环境，大力加强新型人口文化和婚育文化建设，提倡家庭责任感、有计划地安排生育，倡导夫妻共同分担育儿责任；关心妇女儿童发展，健全完善服务设施，大力推进基本公共服务均等化。

学习时报：无论是治理人口性别失衡问题还是调整人口结构，其最终目的是保持经济社会的可持续协调发展。在现有的条件下，我国计生事业如何服务经济社会发展大局？

王培安：我国是世界上人口最多的国家，人口问题始终是影响经济社会发展的基础性、全局性和战略性问题。三十多年来，我国始终坚持人口与发展综合决策，坚持计划生育基本国策，走出了一条有中国特色的统筹解决人口问题的道路，人口过快增长的势头得到了有效控制，资源、环境压力有效缓解，促进了经济的快速发展和社会进步，为全面建成小康社会奠定了坚实基础。

党的十八届五中全会指出，我国处于并将长期处于社会主义初级阶段，基本国情和社会主要矛盾没有变，这是谋划发展的基本依据。到本世纪中叶，我国人口众多的基本国情不会根本改变，人口对经济社会发展的压力不会根本改变，人口与资源环境的紧张关系不会根本改变，人口均衡发展的压力增大。因此，必须立足国情，遵循规律，妥善处理好当前与长远、总量与结构，人口与资源环境、经济社会发展的关系，坚持计划生育基本国策，保持适度生育水平，调控人口总量，改善人口结构，提高人口素质，优化人口分布，促进人口长期均衡发展。

新形势新任务赋予了计划生育基本国策新的内涵。当前，坚持计划生育基本国策，就是要实施好全面两孩政策，构建鼓励按政策生育的政策体系和社会环境，引导家庭负责任、有计划地安排生育，保持适度生育水平，促进人口长期均衡发展。

王广州：计划生育事业发展的目标是服务于经济社会协调发展和人民群众家庭和谐发展需要。计划生育事业过去比较单纯的控制生育率过高、人口增速过快的历史使命已经完成，在新的历史时期，计划生育事业发展的主要任务已经转化为促进家庭发展能力建设，促进人民生活福祉提高和促进社会和谐稳定，促进新的人口问题解决的重要阶段。

李汉勤：人口红利指劳动人口比例高、抚养人口比例低且利于经济发展的人口条件。社会总抚养比（0—14岁人口数与65岁以上人口数之和除以15—64岁劳动年龄人口数）是社会人口红利的表现形式，总抚养比越低，人口红利越高（国外学者一般认为最适合经济发展的总抚养比是50%—60%）。我县2016年15—64岁劳动年龄人口17.46万人，总抚养比为

国策的宣传与推广，我县公民生育意愿基本顺应了国家的政策导向。总体来说，大致经历了四个阶段。第一阶段，20世纪80年代，普遍存在早生、多生、抢生现象，并存在重男轻女、重生轻养的现象。这一阶段的工作手段，主要是行政手段。第二阶段，20世纪90年代，早生、多生、抢生现象得到极大改观，我县百姓已经不同程度地接受了生男生女一样的观念。这一阶段的工作手段由单一的行政手段转向行政、经济等综合性手段。第三阶段，进入二十一世纪后到两孩政策调整前，随着社会经济、保障事业的发展，以及养老方式的转变，我县公民生育目的呈现出多元化趋势。同时，生育观更加科学，既重生也重养。这一阶段的主要工作手段，转变为法律手段。第四阶段，全面两孩政策实施以来，我县公民的生育意愿更加复杂化，城镇户口居民更有生育两孩的意愿。

生子女父母光荣证》发放的规定，完善并落实独生子女政策及计划生育家庭奖励扶助制度等相关配套政策。从松阳来看，在政策上，修订了《松阳县计划生育公益金管理办法》；在机构上，着重建设妇幼保健和计划生育服务机构；在保障上，加强计划生育生殖健康科普宣传和服务，稳定和加强基层计划生育工作网络和队伍。

这些配套政策及机制在一定程度上助推了全面两孩政策的实施，但我觉得这些还远远不够。当今，人口问题的多维性特点日益突出，使得人口政策及其干预行为的内涵和外延都在逐渐丰富和拓展。以往以生育调控为核心或重点的人口政策，正逐步转向涵盖生育和生殖健康、死亡与健康促进、人口结构、人口分布等诸多领域，隶属更广泛的社会治理和公共政策范畴。从生育政策向人口政策、从人口调控本身向与经济社会政策相互衔接、协调配合转变，我觉得是大势所趋、时代使然。

因此，为了更好地推进全面两孩政策的实施，使其发挥出真正的政策效应，个人有以下三点建议：一是强化政策措施保障。加快建立健全生育与养育成本的社会补偿保障机制，加大财政支持，在税收、就业、教育、医疗等方面切实减轻养育家庭的负担。二是加强基础设施配套建设。特别是加强医疗和教育基础设施建设，增加儿科医生和幼教力量的培养。三是深化服务管理改革。健全出生人口监测预警网络，加强出生人口信息管理；畅通服务渠道，精简优化办事程序等等。

37.9%，低于50%，处于人口红利期。

就县域经济而言，要充分发挥人口红利，我想关键还是要实现人口的均衡发展，体现在人口总量适度、人口素质提升、人口结构优化、人口分布合理四个方面。一是人口总量适度。一方面通过全面两孩政策以及相关配套政策，激发百姓生育意愿，增加松阳自然增长人口。另一方面要通过推进新型城镇化，加快产业发展，提供更多就业岗位，让农村剩余劳动力实现就地创业、农村外流劳动力实现返乡创业，增加松阳外来人口。二是人口素质提升。应大力发展职业教育，普遍提高劳动者的素质，优化人力资本的存量，使较高的人力资本禀赋产生可持续发展的报酬递增效应，发挥人口的积极性创造性，让“人口红利”转化为“人才红利”。三是人口结构优化。一方面应不遗余力地宣传计生政策，严厉打击“两非”行为，通过人口总量的适度增长，优化出生人口性别比。另一方面，针对老龄化趋势，大力发展服务业，延长老年人的就业时间，减缓老龄化带来的负面影响。四是人口分布合理。一方面，要通过加速新型城镇化进程，逐步提高城镇化率，形成人口的集聚效应。另一方面，全面两孩政策实施后，针对婴幼儿市场、住房、教育、养老护理、家政服务等领域需求快速扩大的现状，提前在这些方面做好谋划，通过人口红利，加速形成消费红利。