

如何更好落实全面两孩政策

编者按

2015年10月，党的十八届五中全会决定实施全面两孩政策。三年多来，关于这一政策实施效果是否达到预期的讨论一

直存在，不敢生、不愿生的声音较为强烈。全面两孩政策带来了哪些新问题、如何看待生育意愿不高的现实、如何解决群

众生育子女的后顾之忧，围绕这些问题，我们特约请了国家卫健委相关负责人、专家、地方领导等就此展开三方会谈。

国家卫生健康委员会人口监测与家庭发展司司长 杨文庄

切实促进婴幼儿照护服务发展

近日，国务院办公厅印发的《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》，明确了促进婴幼儿照护服务发展的指导思想和目标任务，为做好新时代婴幼儿照护服务工作指明了方向。

促进婴幼儿照护服务发展的重大意义

目前，我国有3岁以下婴幼儿（以下简称婴幼儿）5000万左右，是世界上婴幼儿数量最多的国家。自20世纪90年代以来，受多方面因素影响，我国托儿所逐渐萎缩，婴幼儿照护服务有效供给严重不足。调查显示，我国婴幼儿的入托率不足5%，近80%的婴幼儿由祖辈参与看护和照料。实施全面两孩政策以来，广大群众对高质量婴幼儿照护服务的需求日益旺盛，“幼无所托”现象更加突出，“没人带孩子”成为制约家庭再生育的重要因素。

发展婴幼儿照护服务是保障和改善民生的重要内容，事关婴幼儿健康成长，事关千家万户。党的十九大报告要求，在“幼有所育”上不断取得新进展。今年的政府工作报告提出，要针对实施全面两孩政策后的新情况，加快发展多种形式的婴幼儿照护服务，支持社会力量兴办托育服务机构，加强儿童安全保障。“婴幼儿照护服务”首次出现在政府工作报告中，充分彰显了党中央、国务院对婴幼儿健康成长的高度重视和责任担当。

促进婴幼儿照护服务发展，解决好“幼有所育”问题，有利于婴幼儿健康成长，增进家庭和谐幸

福；有利于完善家庭发展支持体系，实施好全面两孩政策；有利于补齐服务短板，保障民生、扩大消费，不断增进全体人民在共建共享发展中的获得感。各级党委政府要将婴幼儿照护服务纳入经济社会发展相关规划和目标责任考核，加强政策支持、用地保障、队伍建设、信息支撑和社会支持，强化组织引导、部门协同、监督管理和示范引领，不断提升婴幼儿照护服务质量、水平和可及性，切实增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

促进婴幼儿照护服务发展的主要任务

促进婴幼儿照护服务发展，应坚持“家庭为主、托育补充，政策引导、普惠优先，安全健康、科学规范，属地管理、分类指导”的原则，加强统筹协调，推动任务落实。

加强对家庭婴幼儿照护的支持和指导。家庭是婴幼儿成长最温暖最安全的环境，父母是婴幼儿最亲密的照料者，家庭养育和父母陪伴照护可以帮助婴幼儿建立安全感和信任感，对婴幼儿个性养成具有重要的基础作用。因此，发展婴幼儿照护服务的重点是为家庭提供科学养育指导，并对确有照护困难的家庭或婴幼儿提供必要的服务。应全面落实产假政策，鼓励用人单位灵活安排工作时间，为家庭婴幼儿照护创造有利条件；支持脱产照护幼儿的父母重返就业岗位，并提供就业信息、就业指导和就业技能培训等方面的支持；做好基本公共卫生服务、妇幼保健服务，为家长及

婴幼儿照护者提供儿童早期发展指导。

加大对社区婴幼儿照护服务的支持力度。社区是社会治理和民生保障的重要载体。应充分发挥城乡社区在婴幼儿照护服务中的积极作用，加强社区婴幼儿照护服务设施与社区服务中心（站）及社区卫生、文化、体育等设施的功能衔接。采取公办民营、民办公助等方式，通过提供公租房免费使用、政府购买服务、财政补贴、税费优惠、水电气费用减免等方式，支持和引导社会力量依托社区，在居民“家门口”提供婴幼儿照护服务，做到就近可及、普惠公平、安全可靠。

规范发展多种形式的婴幼儿照护服务机构。加快完善相关政策，优先支持普惠性婴幼儿照护服务机构，提供全日托、半日托、计时托、临时托等服务。鼓励和支持有条件的幼儿园向下延伸，利用现有资源开设托班，招收2至3岁的幼儿。支持用人单位以单独或联合相关单位共同举办的方式，在工作场所为职工提供福利性的婴幼儿照护服务。加强婴幼儿照护服务专业化、规范化建设，建立健全婴幼儿照护服务机构备案登记制度、信息公示制度和质量评估制度，对婴幼儿照护服务机构实施动态管理。

筑牢安全健康底线，让广大家长放心

促进婴幼儿照护服务发展，必须把婴幼儿安全与健康摆在首要位置，遵循婴幼儿成长特点和规律，最大限度地保护婴幼儿。

建立健全婴幼儿照护服务的标准规范体系。制定婴幼儿照护服务机构设置标准和管理规范，明确服务机构的资格申请、规划建设、登记备案、管理运营、业务指导和监督管理。各类婴幼儿照护服务机构开展服务，必须符合国家和地方相关标准和规范，并对婴幼儿的安全和健康负主体责任。

加强地方政府和相关部门安全监管的责任落实。按照属地管理和分工负责的原则，地方政府对婴幼儿照护服务的规范发展和安全监管负主要责任，各相关部门按照各自职责负监管责任。应落实地方主要责任，加强部门协同，督促各类婴幼儿照护服务机构落实安全责任，做好卫生保健工作，确保婴幼儿的安全和健康。对履行责任不到位、发生安全事故的，要严格按照有关法律法规追究相关责任人的责任。

强化社会信用体系建设。探索将婴幼儿照护服务机构及其工作人员信用信息纳入全国信用信息共享平台，实施守信联合激励和失信联合惩戒。依法逐步实行工作人员职业资格准入制度，对虐童等行为零容忍，对相关个人和直接管理人员实行终身禁入。

开展婴幼儿照护服务示范活动。充分发挥政府引导作用，调动社会力量的积极性，扩大普惠性婴幼儿照护服务有效供给，满足家庭多层次的需求。到2025年，建成一批具有示范效应的婴幼儿照护服务机构，基本形成多元化、多样化、覆盖城乡的婴幼儿照护服务体系，进一步满足人民群众的婴幼儿照护服务需求。

湖北省襄阳市襄州区区长 黄 进

积极探索完善配套政策

2015年10月，党的十八届五中全会决定全面实施一对夫妇可生育两个孩子的政策。全面两孩政策是我国生育政策的重大调整和完善，对促进人口、经济、社会均衡发展具有重大意义。但全面两孩政策实施以来，人口出生率并未出现明显上升，两孩生育意愿在政策放开初期集中释放之后逐渐走低，一定程度上存在着不愿生、不敢生、不会生的现象。

为落实好全面两孩政策，我区曾组织相关部门开展了两孩生育意愿问卷调查。在调查的7.33万份问卷中，回答无生育意愿、暂不考虑生育的育龄群众达70%以上。主要原因是子女养育成本高、孩子无人照看等。针对群众最直接、最关心的痛点，我们作了一些努力。一是基本生育住院报销由原来的500元，增加至1200元；二是对符合政策生育两孩及以上的父母，由所在单位统一购买生育保险，由区政府财政统一为新生儿办理母婴平安保险；三是对符合政策生育两孩及

以上，父母产假由原来法定的128天、护理假15天，分别延长至158天和30天；四是对符合政策两孩及以上的在园幼儿每学年度减免30%的保教费；五是对辖区民办普惠性幼儿园给予1万元的资金补助。

但是，在实施过程中我们发现，这些配套政策措施与群众的愿望、期盼和日益增长的新需求仍然有一定差距。一是农村生育群众期盼免去保教费。在农村，半数青壮年靠外出打工增加经济收入，收入有限，减免后的子女入托入园费用对他们而言仍是一笔较大的支出，因而希望能全免。二是生育假期希望延长至一年。城镇双职工家庭特别是生育两孩的，无人照护问题较为突出，因而这部分家庭希望生育假期由半年延长为一年时间，同时希望限制城镇入托入园高收费。三是待遇和就业需要受到保护。在企业特别是民营企业工作的生育人群，享受与国家机关、事业单位干部职工同等的生育假期、生育保护和重返工作岗位的愿望逐渐强烈。

群众的呼声应该高度重视，社会的关切应予以积极回应。有效落实全面两孩政策，实现全面两孩配套政策效益最大化，除了破解影响人们生育积极性的经济、社会 and 制度等方面的障碍外，仍需从以下三个方面努力。

持续深化宣传引导，解决不愿生的问题。针对生育观念的转变和生育环境的变化，各级各部门应加大全面两孩配套政策宣传力度，组织广大干部走访慰问两孩生育家庭，上门做好配套措施解读解答，消除他们的思想顾虑，营造全社会关心、帮助、支持全面两孩家庭的社会环境。同时，应加强主流媒体、新媒体监督与管理，防止为吸引“眼球”，夸大不实报道，用正确社会舆论引导广大群众按政策生育、负责任生育，从而达到支持配套政策落实和改革创新的效果。

积极回应群众期盼，解决不敢生的问题。各级各部门应积极回应群众期盼，建立和完善以生育友好为导向的政策体系。一是

加大各级政府财政投入，逐步取消农村子女入托入园费用；二是大力推进妇幼健康服务项目，免费为孕产妇和婴幼儿提供全程服务；三是延长产假护理假期，力争达到一年或一年半时间，解决双职工家庭孩子无人照护的难题；四是加大税金减免力度，进一步照顾到有未成年子女家庭的支出压力；五是扩大公立托幼机构规模，让幼儿就近入园入托，并受到良好的照护与教育；六是加强民办托幼机构监管，对所谓“贵族”托幼机构实行限额收费，确保新增幼儿能上学、上得起学。

优化公共服务供给，解决不会生的问题。针对当下女性总体生育年龄大幅延后、错过最佳生育时段的大龄产妇大量增加的现实情况，相关职能部门应未雨绸缪，优化资源配置，加大服务供给，不断优化大龄或高龄妇女安全生育的政策措施和服务指引，开展包括两孩孕产妇免费检查等服务。同时，还应从政策导向上鼓励年轻人口适时结婚，适时生育，提倡优生优育。

自全面两孩政策实施以来，关于生育政策调整是否符合政策预期的争论一直存在。根据国家统计局公布的统计资料，全面两孩政策实施的三年里，除了2016年出生人口达到1786万，比2015年增加131万外，2017年下降为1723万，2018年进一步下降到1523万人。这不仅远低于原国家卫计委低预测方案2000万以上的年度出生人口规模，也远低于许多学者研究的结果。

为什么出生规模出乎很多研究者的预料？这主要是对我国人口形势的认识，特别是育龄人群生育意愿高低的判断出现了一些问题。对生育意愿和实际生育行为的判断偏差表现为：其一，许多生育意愿调查结果显示，理想子女数低于更替水平，而我国目前2000万以上的出生人口所对应的总和生育率才能接近更替水平。其二，现代社会实际生育行为所表现出来的生育水平低于平均理想子女数是一个客观规律，很多调查已经表明，育龄妇女的平均理想子女数在1.9左右，而经验研究表明，实际生育水平往往低于平均理想子女数0.3-0.4。因此，在目前的生育意愿条件下，实际生育水平接近更替水平的可能性较小。其三，未来生育水平的高低和变动趋势取决于年轻队列生育意愿的变化，而年轻队列生育意愿明显低于年长队列，生育意愿下降的趋势不可避免。其四，用过去的调查数据直接推断未来的变化必然面临很大的风险和偏差。

综合各有关研究情况表明，影响生育意愿的主要原因可归结为以下几点。

第一，受教育水平越来越高。研究表明，受教育程度与生育子女数存在一个反比关系。根据人口普查和人口抽样调查数据可以看到，2000年15-18岁高中在校的比例为14.32%，2010年达到30.98%，2015年进一步提高到40.17%，这个变化是非常大和迅速的。

第二，平均初婚年龄越来越高。婚姻是生育的基础，婚姻的早晚决定生育史的长短。从育龄妇女平均初婚年龄来看，2000年全国育龄妇女平均初婚年龄为21.28岁，2010年提高到22.76岁，10年提高了17.76个月，相当于每年比上一年提高了接近1.8个月。如果初婚初育间隔以这种趋势进一步发展，由于进度效应，时期生育率也必然下降。

第三，非农业就业比例越来越高。对子女的预期和养育成本的不同，生育子女的意愿也必然不同。研究表明，非农业人口对子女的预期和养育成本远高于农业人口。根据人口普查和抽样调查数据可以看到人口从业类型的变化：一方面，2010年第一产业就业人口比例占就业人口的46.84%，2015年为36.71%，第一产业从业人口比例下降了10%以上，就业人口非农化的特征较为明显。另一方面，在16-44岁的就业人口中，第一产业就业比例由2010年的39.36%下降到2015年的25.67%，5年下降了13%以上。可见，年轻就业人口非农化过程更加迅速。

第四，城镇化水平越来越高。2010年人口普查数据表明，15-44岁人口中居住在城镇的比例为54.94%；2015年人口抽样调查显示，15-44岁人口中居住在城镇的比例为61.42%，上升了6.48%，平均每年上升1.3%。

总之，随着受教育程度的提高，就业类型的变化，对子女预期的不同及养育成本上升等，计划生育子女数量下降的趋势在一定时期内仍将明显，这也是人口低生育率陷阱和负惯性形成的重要原因。

促进生育率下降和生育意愿降低的因素不断强化，影响生育的因素到底有多强？很多调查都询问养育子女是否有压力和养育压力大小的主观感受。从目前调查数据得到的主要结论是，认为养育子女没有压力和压力一

如何看待目前的生育意愿水平

中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员 王广州

般的在30%以内，压力不大和没有压力的不到5%，有压力的超过75%，认为压力很大的超过30%。由此可见，养育子女面临较大压力是一个普遍现象，而不是个别问题。那么，养育子女的压力到底来自哪里？2016年中国社科院调查数据和以往的研究表明，养育子女的压力主要是经济压力和教育压力。认为养育子女主要是经济压力的比例在50%左右，主要是子女教育压力的在30%左右，两者合计在80%左右。

影响生育意愿的因素是临时现象还是历史规律？生育转变规律和世界各国低生育率的变化历史告诉我们，随着社会经济的发展，生育转变是历史的必然。然而，中国育龄妇女的生育率能否稳定在更替水平附近合理的水平上？对此，如何破解生育意愿偏低和人口负惯性因素不断增强是解决问题的关键。如果以此为出发点考虑问题，显然，需要针对当前和今后一个时期影响生育意愿的突出问题，从养育子女的主要压力和面临的困难入手。

经济压力是影响生育意愿与生育计划的第一位因素，但经济压力的形成不仅是多方面的，而且是非常复杂的。经济压力的大小既体现在收入水平的高低上，也体现在生活成本的大小上；既是家庭经济状况和发展水平历史积累的结果，也是当前收入水平和收入预期的反映，同时还是个人和家庭生命周期突出矛盾的体现。为了解决收入水平和养育子女问题，国家虽然已经出台了育儿专项税收政策，但专项减免政策效果与经济压力之间尚未实现最优匹配。因此，为了达到预期效果，未来生育专项补贴水平和力度还需要找到一个最优的平衡点，以实现经济手段的最大效用。

教育压力是影响生育意愿和生育计划的第二位因素，而教育资源的供给和配置是社会发展和公共资源配置水平的标志。教育压力的来源不仅仅是教育费用的高低，更重要的是优质教育资源在区域间的优化配置。因此，如何构建公平教育制度和均等化的优质教育资源是今后面临的一大挑战。