



从“计划生育”到“优化生育”，改变了什么

编者按

今年7月，中共中央、国务院印发《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》（以下简称《决定》），强调“人口发展是关系中华民族发展的

大事情”，并明确实施三孩生育政策及配套支持措施。为什么要实施优化生育政策？有效落实这一政策需解决好哪些问题？如何切实提

高社会生育意愿？围绕这些问题，学习时报高端智库版特约请有关部门负责人、专家、地方领导就此展开三方笔谈。

为什么要实施优化生育政策

国家卫生健康委员会人口监测与家庭发展司司长 杨文庄

人口问题是“国之大者”。优化生育政策及实施三孩生育政策是以习近平同志为核心的党中央统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，着眼人口长期均衡发展作出的一项重大决策，具有重大深远意义。

党的十八大以来逐步调整完善生育政策取得积极成效。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央将人口工作纳入全面深化改革的总体部署，作出了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。

党的十八届三中全会、五中全会先后作出实施单独两孩、全面两孩政策的决定，党中央、国务院出台《关于调整完善生育政策的意见》《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》，明确工作思路和目标任务。

党的十九届四中全会提出优化生育政策，提高人口质量；五中全会进一步提出，要制定人口长期发展战略，优化生育政策，增强生育政策包容性，提高优生优育服务水平，发展普惠托育服务体系，降低生育、养育、教育成本，促进人口长期均衡发展，提高人口素质。

单独两孩、全面两孩政策的实施，为进一步优化生育政策创造了条件，积累了经验。一是进一步准确把握当下育龄人群的生育意愿和生育行为，出生人口性别结构不断改善。2014年以来全国累计多出生二孩1000多万人，出生人口中二孩占比由政策调整前的30%左右上升到近年来的50%左右，出生人口性别比从2013年的118降至2020年的111左右。二是建立健全覆盖全国的危重孕产妇和新生儿救治网络，落实孕产期

保健服务和出生缺陷综合防治，规范开展辅助生殖技术服务，积极促进儿童早期发展，优生优育和妇幼健康全程服务水平明显提升。三是3岁以下婴幼儿照护服务相关政策规范陆续出台，托育服务发展呈现良好态势，大型公共场所普遍配备母婴设施，应建尽建的目标总体完成。学前教育服务加快发展，各地探索实施父母育儿假、独生子女父母护理假等，依法保障女性就业、休假等合法权益，配套支持政策不断出台。四是人口工作的思路和方法由控制人口数量为主向调控总量、提升素质和优化结构并举转变，由管理为主向更加注重服务家庭转变，由主要依靠政府力量向政府、社会和公民多元共治转变，人口工作实现转型发展。

进一步优化生育政策的必要性。进入新世纪以来，我国人口发展呈现重大转折性变化，人口总量增长势头明显减弱，高龄少子特征突出，家庭发展面临新的挑战。

一是总人口逼近零增长，人口负增长时代即将到来。第七次全国人口普查（以下简称“七普”）数据显示，我国人口保持低速增长。近几年人口净增数已从2000年—2010年的平均800万人左右，降至500万人以下，预计“十四五”期间总人口将达到峰值，之后进入负增长。

二是老年人口增速加快，老龄化程度不断加深。上世纪末，我国60岁及以上老年人口占比超过10%，开始进入老龄化社会。“七普”数据显示，60岁及以上人口数达到2.64亿人，占总人口的18.7%；65岁及以上人口数1.91亿人，占13.5%。预计“十四五”期间我国将进入中度老龄化阶段，2035年前后进入重度老龄

化阶段。

三是生育水平持续走低，少子化问题日益突出。随着我国工业化、城镇化、现代化进程加快，教育水平不断提高，医疗卫生条件持续改善，社保体系逐步健全，群众生育观念发生了深刻变化，少生优育成为社会主流。当前，育龄人群平均理想子女数不到2个。我国出生人口从2016年的1883万下降到2020年的1200万，总和生育率从1.7左右降至1.3。

四是家庭人口规模持续减少，养老抚幼功能弱化。受人口流动、婚姻等影响，2020年，我国平均每个家庭户人口降至2.62人，比2000年的3.44人和2010年的3.10人明显减少。家庭规模趋于小型化，养老等传统功能弱化，抗风险能力降低。

实施三孩生育政策及配套支持措施的重大意义。《决定》明确实施三孩生育政策及配套支持措施，将婚嫁、生育、养育、教育一体考虑，切实解决群众后顾之忧，释放生育潜能，这是着眼党和国家工作全局、统筹当前和长远、兼顾多重政策目标的重大的决策。

实施积极应对人口老龄化国家战略，从源头上改善人口结构的重要举措。老龄化是全球性人口发展大趋势，也是我国经济社会发展进程中面临的重大挑战。人口老龄化对我国经济运行全领域、社会建设各环节、社会文化多方面产生深远影响，必须综合施策、积极应对。实施三孩生育政策及配套支持措施，能持续改善人口年龄结构，缓解老龄化进程，减轻老年人口抚养比，缓代际矛盾，增强社会的整体活力。

科学应对世界百年未有之大变

局，着力保持我国人力资源禀赋优势的统筹考量。人口是社会发展的主体，也是影响经济可持续发展的关键变量。人口发展是长周期事件，具有很强的惯性，必须未雨绸缪、通盘谋划。实施三孩生育政策及配套支持措施，有利于未来保持适度人口总量和劳动力规模，保持庞大的国内市场，更好发挥人口因素的基础性、全局性、战略性作用，为高质量发展提供有效人力资源支撑和内需支撑。

更好满足群众生育养育需求，保持适度生育水平的积极行动。经济负担、子女照料和职业发展等是影响生育的主要因素。实施三孩生育政策及配套支持措施，能够满足更多家庭的生育意愿，缓解群众生育养育的后顾之忧，释放生育潜力，平缓总和生育率下降趋势，推动实现适度生育水平。

立足我国人口众多基本国情，更好建设人与自然和谐共生现代化的客观要求。随着我国经济社会发展，人均资源消耗更大，群众对环境质量要求更高，资源环境对人口发展的约束可能会进一步收紧。特别是脱贫地区以及一些生态脆弱、资源匮乏地区人口与发展矛盾仍然比较突出。实施三孩生育政策及配套支持措施，有利于巩固拓展脱贫攻坚和全面建成小康社会成果，引导人口区域合理分布，促进人口与经济社会、资源、环境协调可持续发展。

人口问题始终是我国发展面临的基础性、全局性和战略性问题，是我们推动改革、谋划发展、建设社会主义现代化国家的重要出发点。人口和生育政策不是一成不变的，必须根据人口与经济社会发展情况，与时俱进、丰富完善。

如何提高社会生育意愿

四川省攀枝花市委书记 张正红

人口问题是“国之大者”，是经济社会发展的基础性、全局性和战略性问题。现代城市发展需要一定规模的人口作支撑，城市“没有人”只能叫做城，“有了人”才能称之为城市。《决定》的发布，是党中央统筹“两个大局”，着眼于迈向第二个百年奋斗目标、应对人口发展转折性变化作出的一项重大决策，明确指出要“实施三孩生育政策及配套支持措施”“提升家庭发展能力，推动实现适度生育水平”，对我们优化生育工作促进人口发展提出了目标要求和主要任务。我们应完善配套生育支持措施，提高社会生育意愿，促进人口均衡发展，助推以人为本的现代化城市建设。

深刻理解优化生育政策对筑牢城市人口之基的重大意义。以攀枝花为例，攀枝花是新中国成立后党中央领导全国人民独立自主建设起来的新兴工业城市，历经三代人50多年努力奋斗，已形成深厚的工业底蕴、较大的城市规模、开放的人文环境、优质的公共服务，具备了较好的发展基础和条件，完全能够建设成为川西南、滇西北现代化区域中心城市。但是，从2013年人口达到123.3万人峰值后，多年徘徊不前。“七普”数据显示，攀枝花常住人口121.2万人，其中65岁以上人口占15.9%，人不但少、还已“变老”，狠下功夫扩大人口规模、应对人口老龄化成为我们发展的当务之急和将来较长一段时期的重要任务。

积极应对人口老龄化，事关国家发展和民生福祉，是实现经济高质量发展、维护国家安全和社会稳定的重要举措。需立足当前、着眼长远，做到及时应对、科学应对、综合应对。进一步优化生育政策，需以人民为中心、以均衡为主线、以改革为动力、以法治为保障，配套优化生育系列支持措施，满足群众生育多元需求，适当提高生育水平，逐步改善人口结构，切实提升人口素质。

科学把握落实优化生育政策对解决人口发展问题的关键重点。为有效解决人口支撑不足等城市建设难题，应把找准人民群众“急难愁盼”问题，作为落实国家优化生育政策、科学制定配套支持措施的重要依据。在调研中，深挖城市人口规模、年龄结构等现状问题根源，从群众对生育需求的后顾之忧中寻找提高社会生育意愿的突破口。当前，家庭再生育意愿不高是人口问题的主要因素，造成生育意愿不高的主要原因有：优化生育政策宣传引导不够，适度生育人口发展观念还没有深入人心，住房、医疗、教育等生活成本高，家庭对保持再生育后的生活质量缺乏信心，不想生；工作繁忙养育子女时间精力不够，“一老一小”等配套服务保障不足，不敢生；个人健康状况不宜再生育，不能生；生育、养育、教育成本不断增加，居民收入增长不明显，养不起等。对此，一方面需引导人民群众树立科学生育观念，另一方面需重点解决好人民群众生育需求的愁盼事，着力完善生育配套措施，如此才能帮助人民群众坚定生育信心、下定生育决心、增强生育意愿。

精准施策，确保政策落地见

效。思想是行动的先导，需坚持用实际行动和诚意宣传党的优化生育政策，大力宣传适度生育促进人口长期均衡发展的重要意义，推动社会转变生育思想认识，积极培育科学生育文化。攀枝花在全国率先出台“为符合条件的家庭每孩每月发放500元育儿补贴金，直至孩子3周岁”的育儿补贴政策，就是真金白银解决孩子的“奶粉钱”。只有真真切切解决好生育相关的一系列问题，才能让人民群众没有后顾之忧。为此，以降低年轻人生活成本为目标，还需完善政策组合，如细化落实教育、医疗、住房扶持措施，确保孩子生下来就能够接受公平、优质的普惠教育和良好的医疗服务，始终保持房价稳定在合理区间，让年轻人买得起、住得下，又不至于形成过重负担；以建立健全覆盖全生命周期的人口服务体系为支撑，优化生育服务保障，聚焦服务“一老一小”，不断提高养老服务水平，积极发展普惠托育服务体系，探索对在乡镇卫生院及以上医疗保健机构分娩的户籍产妇提供住院分娩免费服务，完善儿童健康保障、综合防治出生缺陷，坚决维护劳动者生育、照护等带薪休假合法权益。同时，坚持不懈推动发展、努力提高人民生活水平，不断满足人民群众对美好生活的新期待，全力推动“三个圈层”联动发展，让城市综合经济实力更强、更加宜居宜业、居民收入水平稳步提高、逐步迈向共同富裕。

应对人口发展变化，提高社会生育意愿，促进人口均衡发展，既需着眼当前，更应长期坚持，必须不折不扣地贯彻党中央决策部署，坚持系统观念，强化宗旨意识，狠抓生育支持措施落地落实，不断创造更多新业绩，为我国人口发展事业贡献更多力量。

需特别处理好的几个问题

中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员 林宝

“七普”数据显示，我国生育水平已经下降到较低水平，人口老龄化速度明显加快，促进人口长期均衡发展成为今后一段时期面临的重要任务。《决定》提出优化生育政策，实施一对夫妻可以生育三个子女政策，并取消社会抚养费等措施、清理和废止相关处罚规定，配套实施积极生育支持措施，这是我国生育政策的重要转变，考虑到绝大多数群众生育意愿在三孩及以内，这一政策实质上取消了限制生育措施，基本满足群众生育意愿。同时，配套实施积极生育支持措施，表明生育政策正式向鼓励生育方向转型。三孩政策出台无疑响应了社会关切和群众意愿，下一步应继续解决好几个关键问题，确保政策实施取得良好效果。

扭转生育观念是根本。生育观念转变是生育率下降的根本原因，要发挥三孩政策作用必须改变生育观念、提高生育意愿。近年来，我国育龄妇女的平均理想子女数和意愿生育子女数均低于2个，表明生育意愿与三孩还存在较大差距。在此情况下，如果不在观念上出现根本改变，政策效果

必然难以发挥。建议结合新的生育形势，从家庭生命周期的角度强调适龄婚育的重要性，扭转婚育年龄延迟的趋势；鼓励生育观念多元化，在肯定部分群众坚持少生优生的情况下，也鼓励部分群众追求大家庭和多子女。转变群众生育观念不能只依靠生育宣传，应该在整个社会生活中，通过教育、媒体、文艺作品等构造一个生育观念多元化的社会环境。

降低生育成本是关键。当前，造成群众不敢生的主要原因是生育成本过高。当我们将生育作为一个过程来分析时，会发现在生育相关的各个环节都存在成本过高的问题，这些问题严重影响了生育决策，共同抑制了生育意愿和生育行为，需要抓住关键环节关键问题，尽快出台配套政策。应从全生命周期的视角，抓住婚恋、生育、幼儿抚育、儿童教育等重点环节，从税收、社会保障、劳动权益保护、公共服务支持、社会服务发展等多方面着手，消除影响家庭成长和生育的痛点，切实减少生育养育成本。在婚恋环节，应抓住两头：在大城市重点关注大龄白领女性，在农村重点

关注大龄男性，通过婚介、联谊等解决信息不对称问题。在住房上，通过大力发展公租房解决新就业青年、新成长家庭的城市住房问题。在生育环节，通过加强妇女劳动权益保护，促进家庭工作平衡。在养育环节，通过倾斜性的政策支持大力发展育儿服务，增加儿童照料服务供给。在教育环节，通过均衡配置义务教育资源减轻家庭教育负担。在社会保障上，可通过夫妻共享社会保障账户方式加强家庭妇女的医疗、养老保障，缓解后顾之忧。

此外，应加强技术支撑，增加合法合规的辅助生殖技术的可获得性。近年来，一孩生育率的下降一方面反映了生育意愿的变化，另一方面也说明部分育龄人群存在孕育障碍，需要辅助生殖技术的支持。要发挥全面三孩政策效能，必须加强技术支撑，建议加强辅助生殖技术研究，加强技术宣传，提高群众知晓率；进一步增加生殖门诊数量，增强合法合规的辅助生殖技术的可获得性；加强育龄夫妇隐私保护，消除技术使用顾虑。

近年来，我国生育政策调整相对

比较频繁，特别是全面三孩政策的出台，与我国长期提倡的“少生”之间有较大转变，群众在观念上难以快速跟上政策变化的节奏，一些群众对这种快速转变还存在不理解的地方，一时难以适应。因此，有必要作更为细致的思想工作，帮助人民群众理解政策变化的必要性及前后政策逻辑的一致性。建议通过白皮书的方式，对之前很长一段时间实施的严格计划生育政策作出客观、历史的评价，对为严格计划生育政策作出重大贡献的广大人民群众致以谢意和敬意，以肯定他们的历史功绩。同时，应对政策变化的基本形势、基本逻辑、政策衔接等进行具体明确，使之前受严格计划生育政策影响的群众能够理解这一政策的初衷、变化和调整，以及个体在实施这个政策中的作用。也正是基于部分群众存在思想“转弯”现实，当前各类积极支持生育措施应特别注意把握好“度”，始终把公平公正摆在首位，特别需避免给予生育多孩者以较大优先优惠措施（如购房折扣、保障房优先、子女上学优先等）而损害公平公正。