

提高生育意愿，完善配套政策很关键

2021年6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》），提出要“推动实现适度生育水平，促进人口长期均

衡发展”。此后，各地按照文件要求，推出系列具体措施积极落实。为进一步探讨提高社会生育意愿相关问题，学习时报高端智库特组织此次三方笔谈。

扩大普惠托育服务供给

国家卫生健康委员会人口监测与家庭发展司司长 杨文庄

2021年6月，中共中央、国务院印发《决定》，作出实施一对夫妻可以生育三个子女政策及配套支持措施的重大决策，并将发展普惠托育服务体系作为优化生育政策的配套支持措施之一。这是尊重人口规律、顺应群众期盼、着眼于现代化建设和中华民族伟大复兴的战略决策。落实中央决策部署，重在加强生育支持政策，发展普惠托育服务体系，充分体现以人民为中心的发展思想，对于实现幼有所育目标、促进人口长期均衡发展具有重要意义。

发展普惠托育服务体系，是促进人口均衡发展的必然选择。托育服务事关婴幼儿健康成长，事关千家万户，事关国家和民族的未来。新时代，我国人口发展呈现规模大、增速缓、高龄少子、生育意愿降低等特征，低生育率成为我国人口发展面临的最主要风险。“七普”数据表明，我国家庭户均2.62人，传统家庭抚育方式逐渐力不从心，“照料难”一定程度上成为“不敢生”的主要原因。促进托育服务发展，逐步满足家庭日益迫切的托育服务需求，有助于减轻家庭养育的时间成本和经济压力，缓解群众生育养育焦虑，积极促进性别平等和女性就业；有助于释放生育政策红利、适度提升生育水平、促进人口长期均衡发展。

构建普惠托育服务体系、增加托育服务有效供给，是在发展中保障和改善民生的基础性工程，是贯彻落实全面建设社会主义现代化强国任务要求的具体体现，对于促进生育政策和

相关经济社会政策配套衔接，不断满足人民日益增长的美好生活需要具有重要意义。接下来的一段时期，是即将迎来托育服务需求持续释放的关键时期，必须以满足人民需求为导向精准发力，加快推动普惠托育供给侧结构性改革，加快补齐托育服务的民生短板，切实提高人民群众对普惠托育服务的获得感和满意度。

20世纪中后期以来，随着经济社会的不断发展，妇女受教育水平与就业率持续提升，婚育年龄逐渐提高，生育率水平逐渐降低。在此背景下，各国普遍重视提供普惠公共托育服务，服务对象涵盖所有社会阶层的儿童，为所有家庭创造了一个适宜照料儿童的社会环境，充分满足儿童成长过程中的种种需求。研究表明，有效的公共托育服务供给不仅有助于提升生育水平，还有利于科学开发婴幼儿发展潜能，推动社会性别平等，进一步提升社会发展质量。

精准把握家庭托育需求，不断优化托育服务供给结构。首先，精准把握家庭托育需求。供给侧结构性改革，最终目的是满足需求，就是要深入研究市场变化，理解现实需求和潜在需求，在解放和发展社会生产力中更好满足人民日益增长的物质文化需要。托育服务的供给侧结构性改革，也应当首先建立在对家庭托育需求的精准把握上，及时调研和预判3岁以下婴幼儿家庭在托育服务类型、年龄、内容、形式、价格、距离等的不同需求与特点，确保托育服务的供给侧与家庭托育的需求侧之间的有效匹

配，增强按需供给、有效供给。

其次，统筹规划托育服务供给结构与布局。应根据3岁以下婴幼儿分布和结构变化、现有托育资源服务半径情况，对托育机构建设进行科学测算和按需规划，建立与常住人口规模相适应的婴幼儿托育服务机构规模，科学谋划“十四五”托育服务体系。地方人民政府应将托育纳入国民经济和社会发展规划统筹推进，并制定“十四五”托育专项规划或实施方案。建立常态化督查机制，督促专项规划或实施方案的编制和实施，确保新建住宅小区与配套托育服务设施同步规划、同步建设、同步验收、同步交付。

再次，切实守住安全健康底线。严格规范管理托育机构准入。明确托育机构对依法登记、备案承诺、履约服务、质量安全、应急管理、消防安全等承担主体责任。落实政府在制度建设、行业规划、行政执法等方面的监管责任，以托育机构质量安全、从业人员、运营秩序等方面为重点加强常态化监管。鼓励通过成立全国和地方婴幼儿照护（托育）行业协会，凝聚托育机构力量，加强正面宣传引导和社会舆论监督，逐步建立和完善行业自律和社会监督机制。

着力发展就近普惠托育，持续扩大托育服务供给总量。应鼓励各地从实际出发先行先试，探索形成各具特色的普惠托育服务发展模式，持续扩大托育服务资源的供给总量。

一是积极支持普惠托育服务发展。进一步深化探索和完善优惠政策，综合运用规划、土地、住房、财

政、投资、融资、人才等支持政策，按托位或收托婴幼儿数量对非营利性机构给予补贴。引导和支持有实力、信誉高的企业发展一批嵌入式、分布式、连锁化、专业化托育机构，扩大服务供给，提供全日托、半日托、计时托、临时托等多样化的普惠托育服务。同时，加大对中小微企业托育机构的扶持政策，通过享有房租减免、物业费补贴，下调用电、用水、用气价格，以及给予税费优惠和金融支持政策，帮助缓解疫情下托育机构的运营压力与实际困难，增强托育机构的信心和积极性。

二是支持用人单位提供福利性托育服务，解决本单位职工子女托育问题。发挥单位工会、妇联等组织力量，鼓励以单独或联合相关单位共同举办的形式，充分利用现有资源，利用自有场地或单位内场所开办福利性照护机构，为职工提供福利性托育服务，有条件的可以面向所在社区开放。鼓励支持有条件的幼儿园向下延伸，提供托育服务。

三是统筹推进城乡普惠托育发展。强化政府保基本兜底线职能，支持在老城区和已建成居住区新建、改扩建托育服务设施，鼓励托育服务设施与社区服务中心（站）及社区文化、体育、养老等设施共建共享，探索在脱贫地区和城镇流动人口集聚区设置活动培训场所，依托基层力量提供托育服务、育儿指导、养护培训等服务，加强对婴幼儿身心健康、社会交往、认知水平等方面的早期发展干预。

努力构建生育友好型社会

江苏省南通市委党校社会文化教研室副主任 唐震

人口问题是全面建设社会主义现代化强国过程中必须要面对的基础性、全局性和战略性问题。“七普”数据显示，我国育龄妇女总和生育率已处于较低水平。2016年“全面二孩”政策的实施，意味着我国人口政策全面调整和优化开始。2021年6月决定实施一对夫妻可以生育三个子女政策及配套支持措施，进一步彰显了国家提振生育率的决心和努力。从当前情况来说，有效治理我国低生育率问题需对症下药，着力构建生育友好型社会是应对我国人口变化带来的新挑战、促进人口代际均衡发展的必然要求。

构建生育友好型社会，从内涵上讲，生育是“生”与“育”的结合，“生”指的是人口生产过程，“育”是指抚育、教育的过程。无论是“生”还是“育”，其主体都是育龄妇女及其家庭。友好，指引导生育主体将生育意愿转化为生育行为的过程、氛围是和谐与友善的。因此，生育友好型社会可以被定义为能够对生育主体生育意愿多样性和生育决策自主性充分尊重，对“生”与“育”的行为给予全方位、全过程支持的社会。从外延上讲，生育友好型社会意味着通过实施系统性公共政策，全面重塑积极健康的婚育文化、精准回应生育主体的

生育意愿、科学构建生育配套制度体系、有效供给生育公共服务和福利保障。

构建生育友好型社会，是多元主体共同参与的复杂系统工程，其具体构建应当遵循以下几个基本原则。

文化价值层面全面彰显包容性。首先，应坚持以人为本的理念，及时完成从“计划”向“优化”、从“管理”向“治理”的柔性转变，在充分尊重家庭和育龄妇女生育选择的自主性和多样性的基础上，为生育主体实现其生育意愿提供全方位支持。其次，积极引导社会舆论，在全社会倡导尊重生命、尊重女性生育价值的鲜明导向，消除生育主体的生育焦虑，营造鼓励婚育的文化氛围。再次，加强适婚青年婚恋观、家庭观教育引导，形成健康的婚恋和家庭观念。

政策设计层面充分考虑前瞻性。首先，生育政策议题的研究应建立在相关统计数据的科学分析基础之上。作为经济社会发展过程中的慢变量，人口结构变化具有长期性和周期性，“七普”数据反映了少子老龄化、家庭户规模缩小等人口变迁的新情况、新问题，须从国家治理体系和治理能力现代化的要求出发，长远规划生育政策，并给未来生育政策的调整优化

留足空间。其次，应促进生育政策与地方经济社会政策配套衔接，比如妇女的生育津贴制度、就业保护以及婴幼儿抚育相关政策的转型接续，需要通过统筹推行一揽子政策形成合力。需秉持改革创新精神和包容审慎的态度，既应尽力而为，加强统筹规划、制定有效政策，依法组织实施；也应量力而行，避免出现“福利承诺”难以兑现等问题。

目标导向层面有效体现均衡性。构建生育友好型社会应平衡社会发展与人的发展，坚持宏观规划与微观家庭育龄个体并重的政策目标。在推动生育率向更替水平生育率回归与人口长期均衡发展的目标导向下，帮助家庭平衡工作与生活，将宏观人口战略与微观育龄个体追求美好生活的目标有效对接起来，通过两性婚育、儿童成长和家庭教育等一系列家庭友好型制度的构建，观照整个家庭生命周期，帮助家庭缓解工作与生活压力，实现婴幼儿成长、生育主体个人发展和家庭整体福祉提升。

制度建构上尽量做到全面性。从流程上看，生育配套制度、公共服务和福利保障体系不应仅聚焦于“生”，还应在抚育、养育、教育等全生命周期给予微观育龄个体全面支

持。从结构上看，生育友好型社会应全面关切人口与经济、政治、文化、公共服务、环境的密切关系，适度的人口规模、合理的人口结构和较高的人口素质是人口与经济社会、资源环境协同发展的理想状态，也是人口长期均衡发展的应有之义。从主体上看，个人、家庭、单位、社会在制度构建中的作用需引起更多重视，特别是女性承担了生育与就业的双重压力，就业问题往往也是影响家庭生育动力的主要因素，政策制度的制定与实施应当更加关注作为生育决策主体的女性权益和需求。

实施过程中努力实现公平性。构建生育友好型社会应树立社会分担人口再生产责任的价值导向，实现从尊重生育权利到共担生育责任的逻辑转变，建立健全国家、社会、企业、家庭共同承担生育责任的利益分配机制，在逐步推动家庭抚育责任的社会化进程中重视企业的利益诉求。同时，政策实施过程还应兼顾不同群体的多样化需求，尽量缩小政策执行过程中的不平等现象，将普惠托育、生殖健康、优生优育等服务纳入基本公共服务的范畴，推动生育基本公共服务和福利保障实现城乡、区域之间的均等化供给，真正释放生育潜能。

财税政策需积极加力

中国财政科学研究院财政与国家治理研究中心研究员 赵福昌 助理研究员 侯海波

人口长期均衡发展，事关中华民族发展大计。“七普”数据显示，2020年我国育龄妇女总和生育率为1.3，社会生育意愿不足的问题值得关注。具体分析来看，经济因素是拉高生育成本、抑制生育意愿的主要因素。多年来，我国一直强化生育医疗、教育等民生财政保障力度，致力于有效控制或降低相应成本，但高成本仍对生育意愿具有重要影响，如生育养育直接成本高，入托难、入学难，以及生育与就业难以兼得所带来的机会成本高等等。因此，要提升社会生育意愿，财税支持政策需要在已有政策的基础上，瞄准成因、精准施策、降本提效。

生育决策既要考虑当下生育的直接成本，也应考虑未来养育和教育等间接成本。一是生育的直接成本高。生育成本包括住院、顺产或剖腹产以及部分产妇采用的无痛分娩费用，尽管我国生育保险（已并入医疗保险）不断完善，关于生产的费用基本全覆盖，但当前产妇青睐于无痛分娩，而公立医院无法充分满足广大需求，产妇只能选择费用高昂的民营妇幼医院。另外，双职工家庭普遍存在看护和照料人手不足等问题，如果产后去月子中心或雇用月嫂，则费用更高。

二是教育成本偏高。多年来我国持续加大教育财政投入，教育均衡化程度不断提升，积极探索将学前教育纳入财政保障范围并逐步提升水平。但是，当前优质学前教育服务供给相对紧缺，特别是流动人口占比高、规模大的城市，流动人口子女顺利入托、入园还有一些难度。随着家庭经济条件改善、生育子女数量下降，望子成龙、望女成凤是大部分家长的诉求和夙愿，为“不输在起跑线上”、在课业竞争中脱颖而出，很多家庭选择加大教育投资来获取高质量教育服务，这就意味着家庭需要负担更多的教育支出。日常生活中，入托、入园、入学难和贵的问题，仍是家长关注和讨论的焦点问题。

三是生育决策的机会成本高。首先是生育与就业在部分情况下存在“不可兼得”的矛盾。有关报告显示，有相当数量的女性在求职中被问婚育，由此很多女性认为婚育会影响自身职业发展前景，这在一定程度上增加了女性生育的顾虑。其次，养育孩子的潜在负担。受中国传统思想文化的影响，生育意愿较强的家庭也普遍担心多个孩子将来就需要多一套房子，从而多一重潜在家庭经济负担。随着家庭养育子女数量的下降，追求高质量养育也就成了大多数家庭的选择，为此大部分家庭都希望为子女提供更高质量的养育、高水平的教育，如果获得这些服务的成本偏高，自然就意味着大部分家庭需牺牲当前生活质量来支付潜在的养育、教育成本，这通常也会成为育龄人口不生、少生、晚生的理由。

健全财税政策提升生育意愿。要切实提升生育意愿，财税政策就需要进一步完善机制、加大力度，有效对冲生育养育及就业等方面的成本，努力构建生育友好型社会。

一是加大补贴或财税优惠政策力度，有效对冲成本。一方面，探索实施具有普惠性质的个人所得税专项附加扣除。对于一孩、二孩、三孩的生育养育教育成本，可完善分孩次的累加式专项附加扣除，必要时增加直接补贴，有效对冲相应成本。另一方面，探索构建全方位民生支持政策生态圈。探索实施鼓励生育的住房和税收政策，在购买

商品房贷款、保障性租赁住房配租等方面给予多子女家庭适当倾斜，有效减轻多子女家庭的住房成本。另外，针对多子女家庭，尤其是在托育、子女教育、奶粉等消费领域，定向发放消费券，降低生育养育教育成本。

二是加强公共服务供给，加大托育、学前教育服务的供给。首先，可安排专项资金重点支持，加大各地优生优育服务、公共场所设置标准化母婴室建设、普惠性托育机构建设等家庭生育抚育社会支持体系。其次，将学前教育纳入义务教育保障范围，强化学前教育保障。再次，强化义务教育保障，使转移支付跟人走，加强流动人口的义务教育供给保障，切实解决上学难问题。

三是完善企业税收优惠政策，降低生育机会成本。首先，对严格贯彻落实生育相关休假制度的企业予以奖补。具体可按照育龄人口占比、落实夫妻双方生育相关休假政策的力度，通过生育支持专项资金对企业予以奖补。其次，通过发放稳岗补贴或税收优惠等方式，消除企业承担女性职工因生育带来的经营成本。同时，支持企业开发适合照看孩子的女性灵活就业岗位，即当下比较流行的“妈妈岗”。例如，有的地方妇联定期收集有就业需求的女性信息，与附近用工需求旺盛的企业统一对接，与企业一起开发弹性工作和柔性管理的岗位。再次，完善制度政策，加大对灵活就业女性的生育支持。目前，我国灵活就业人员达2亿人之多，工作时间长甚至没有“四险一金”是大多数女性劳动者的职场现实，她们很难得益于现有针对正规就业人员的生育支持政策。因此，可健全社会保障制度，做到对灵活就业人员全覆盖。同时设立专项资金，支持卫健部门针对灵活就业女性开展计生、优生优育等服务。