

关于生育政策，《南方都市报》访谈王培安先生



进入“十四五”，我国的人口形势面临哪些变化？生育水平会否进一步走低？如何积极应对老龄化？近日，南都记者采访了全国政协委员，全国政协人口资源环境委员会副主任，中国计划生育协会党组书记、常务副会长，健康中国行动推进委员会委员王培安先生。

王培安表示，受生育旺盛期妇女数量减少、婚育观念转变及后疫情时期经济形势及就业、收入水平的变化等因素的共同作用，出生人口规模下降、生育水平降低将是“十四五”时期人口发展最为突出的特征。同时，“十四五”时期是我国应对老龄化战略和战术储备的重要窗口期，我们要全面落实积极应对人口老龄化国家战略。

王培安认为，我们应该客观看待生育率变化的趋势及其背后的影响因素，保持战略定力，既要高度重视，又不必过分担忧。他建议，将积极应对高龄少子化确定为基本国策，融入经济社会发展各个领域，制定与基本国策地位相适应的、完备的法律法规，健全完善与之相适应的生育、教育、就业、社会保障、公共服务及产业发展等方面的政策体系。

一、谈生育政策包容性——“不能仅仅把计划生育理解为生育数量的限制”

南都：中央十四五“建议”提出，“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”，你怎么理解生育政策的包容性？

王培安：中央“十四五”规划建议立足当前我国生育率走低、老龄化提速、高龄少子化日益凸显，人口形势发生重大变化的实际情况，对我国人口发展作出重要决策部署，提出“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”。

我作为此前长期从事这方面工作的政协委员，也谈谈个人的理解和看法，增强生育政策包容性，至少包括以下三层含义：

一是预示着生育政策将进一步宽松，将逐步放宽生育数量的限制，包容生育政策的差异性。我国从上世纪70年代全面推行计划生育以来，80年代初《公开信》提倡一对夫妻生育一个子女，到党的十八届三中全会决定实施单独二孩政策，十八届五中全会决定实施全面两孩政策，生育政策的包容性不断增强。具体到某一时期，我国的生育政策从来不是一刀切的，总的生育政策是由国家制定的，具体生育政策由省级人大常委会结合地方实际制定。比如，当前全国普遍实行两孩政策，各省对少数民族、再婚家庭等特殊情况的生育政策作出具体规定，比如新疆农村居民一对夫妻可生育三个子女，四川凉山偏远高寒地区农村少数民族允许生三孩，这些都体现了生育政策的差异性。我国计划生育的内涵是与时俱进、不断丰富的，不能仅仅把计划生育理解为生育数量的限制，全面两孩政策实施后，计划生育更加突出以人为本、家庭计划、促进人的全面发展、提高人民身心健康素质等。

二是生育政策包含“生”和“育”两个方面。长期以来，我们比较重视“生”的政策，对“育”的政策关注不够，当前养育教育子女的成本，很大程度上影响着群众的生育行为。增强生育政策的包容性，需要促进相关经济社会政策与生育政策的配套衔接，积极发展普惠托育服务，大力倡导社会性别平等，支持女性平等就业和生育后重返工作岗位，对育儿家庭实施税收减免优惠，落实产假、陪产假/育儿假、带薪年休假等待遇，鼓励男性参与照顾子女等等。

三是清理计划生育相关法律法规中不合适宜的规定，实现同向发力。比如，对与生育行为相挂钩的社会抚养费制度、党纪政纪处分制度、用人单位解除劳动合同制度等规定，在当前形势下，有必要深入研究论证，妥善处理。

南都：“人口长期发展战略”一般是如何制定的？重点关注什么问题？

王培安：制定人口长期发展战略，需要重点研究社会主义现代化建设中的劳动力供需、人口负增长和人口老龄化背景下的经济可持续发展、积极应对人口老龄化、促进人口长期均衡发展等重大问题，提出人口长期发展战略目标、思路和重大战略措施。

需要站在全面建设社会主义现代化国家、国家经济社会发展全局高度，坚持“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局，多学科交叉和多理论结合，对未来人口和家庭发展态势、人口与经济社会、科技创新、资源环境的关系和规律进行深入研究。

需要基于“七普”数据，开展人口数据分析和趋势研究，立足新发展阶段，

贯彻新发展理念，构建新发展格局，推动高质量发展，开展人口与外部环境关系研究，提出人口长期发展战略目标、思路和措施。相关政府部门要启动相关研究工作，制定战略研究计划，形成人口长期发展战略，广泛征求意见并按程序报批。

二、谈应对低生育率——既要高度重视，又不必过分担忧。

南都：有专家预测，“十四五”时期，我国年度生育水平将有较大波动，可能出现极低的时期生育水平。你怎么看这种预测？

王培安：“全面两孩”政策实施以后，我国生育水平有明显提升。但政策效应快速释放之后，生育水平开始回落。“十四五”时期，“90后”“00后”将成为生育主体，青年一代延迟婚育、不婚不育现象增加。同时，年轻人更加注重自身发展，加之在校时间延长、职场竞争激烈、婚姻费用高昂等原因，越来越多年轻人暂时不想走入婚姻。生殖健康和生育力保护不足，不孕不育比例将上升。受生育旺盛期妇女数量减少、婚育观念转变及后疫情时期经济形势及就业、收入水平的变化等因素的共同作用，出生人口规模下降、生育水平降低将是“十四五”时期人口发展最为突出的特征。

对此，我们应该客观看待生育率变化的趋势及其背后的影响因素，保持战略定力，既要高度重视，又不必过分担忧。高龄少子化是工业化、现代化发展的必然产物，是不可逆的人口发展过程。世界上所有的发达国家都面临这一问题。生育水平下降是人口发展规律，也是经济社会发展的体现。应对低生育率是一个复杂的系统工程，不仅需要及时出台增强家庭育儿功能的政策措施，更需要综合施策，构建生育支持的政策体系和家庭友好的制度环境，将生育支持融入所有经济社会政策，满足人民对美好生活的新期待。

南都：生育水平降低和老龄化加剧都会在“十四五”期间凸显。“十四五”规划对于中国的人口政策是不是一个非常关键的五年？

王培安：我国当前也正处于人口老龄化快速发展阶段。“十四五”时期，我国60岁以上人口将由2020年的2.62亿增加到2025年的3.09亿，占总人口比重由18.4%增加到21.6%。在老龄化加速的同时，高龄化趋势也开始突显。2020年，80岁及以上高龄老年人口为3511万，预计2025年达到4200万，2035年将翻一番，增至7600万，占总人口的比例从2020年的2.5%增加到2035年的5.4%。同时，随着经济社会发展，“少生、优生、优育”成为年轻一代的主流观念。受生育意愿、育儿成本、托育服务等综合因素的影响，生育水平仍有走低的趋势，

群众“不愿生、不敢生、生不出、生不好”的问题比较突出。高龄少子化已经突出的摆在了我们的面前，高龄少子化是一个人口问题的两个方面，将对我国经济运行全领域、社会建设各环节、社会文化多方面乃至国家综合实力和国际竞争力带来巨大影响。

我们应当高度重视高龄少子化，但不必过于焦虑。高龄少子化是经济社会发展的必然规律，是工业化、现代化发展的必然产物，是不可逆的人口发展过程。我国的高龄少子化，将伴随现代化国家建设和第二个百年奋斗目标实现的全过程，2035年后我国人口发展将与发达国家处于同一水平。

南都：从人口政策上怎么应对这种高龄少子化局面？

王培安：我建议，将积极应对高龄少子化确定为基本国策，纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，融入经济社会发展各个领域，全面加强党对积极应对高龄少子化工作的领导，制定与基本国策地位相适应的、完备的法律法规，健全完善与之相适应的生育、教育、就业、社会保障、公共服务及产业发展等方面的政策体系，凝聚全社会积极应对高龄少子化的广泛共识和行动，动员各方力量同舟共济、积极应对、携手行动，有效防范和化解高龄少子化带来的社会稳定风险和国家安全风险，确保中华民族世代永续发展，始终屹立于世界民族之林。

三、谈生育支持政策——“十四五”将探索建立育儿补贴制度

南都：去年9月，全国政协发起了一项关于“完善生育支持政策的配套措施”调研。目前，年轻人似乎有较强的“生育焦虑”，我国的生育支持政策存在哪些问题？

王培安：2016年全面两孩政策实施以来，各地对完善生育支持政策体系高度重视，加大政府财政投入，加强基础设施建设，在妇幼保健、生育保险、育儿指导、托育服务、税费减免等相关领域积极探索，出台了一批政策举措，体现了“鼓励按政策生育”的鲜明导向，推动了全面两孩政策落实落地。

但总体而言，生育支持政策还需进一步完善，还需加强顶层设计和规范引领，整合部门资源、形成有效合力，针对性地解决基层落实缺乏政策规范依据，综合效应不明显、实效性不强、衔接配套不够、群众获得感不足等问题。

当前，生育政策对出生人口的调控作用减弱，经济社会因素影响加大。群众普遍反映，生出来的孩子没有人带，养孩子的成本高，生育支持政策仍然是亟待补齐

的民生保障短板。仅就托育服务而言，据调查，育儿家庭中有托育需求的近 40%，而得到满足的仅占 4%左右。

南都：“十四五”规划会如何完善生育支持政策？王培安：“十四五”时期完善生育支持政策及配套措施，需要综合施策、精准施策。

王培安：首先是营造生育友好的社会环境，加强青少年婚恋倡导，提倡适龄婚育，倡导代际和谐、性别平等、责任共担的新型家庭人口文化。

其次，大力发展 0-3 岁婴幼儿照护服务，构建政府主导、以普惠微型托育机构为主体、社会力量广泛参与的托育服务体系，为城乡居民提供质量有保障、价格可承受、方便可及的托育服务。

第三，健全家庭福利政策。将家庭作为基本的福利单元，推动出台相关补贴和税收优惠政策，探索建立育儿补贴制度，减轻家庭育儿经济压力。

第四，坚持男女平等基本国策，落实产假、护理假、带薪休假制度，探索弹性工作制度，鼓励男性参与子女照料，保障女性就业权益，支持女性职业发展。

第五，加强生殖健康服务和出生缺陷综合防治。全面落实计划生育基本公共服务，健全服务网络，免费提供避孕节育、生殖健康、孕前优生健康检查等服务，加强出生缺陷筛查和孕期母婴健康监测，加大出生缺陷干预救助力度，持续提高出生人口素质，提高生殖健康服务的公平性和可及性，支持生育需求，保护民族生育力。

南都：在推动完善生育支持政策方面，全国政协的人口资源环境委员会是否在做一些相关政策推动的准备？

王培安：一直以来，促进人口资源环境协调可持续发展都是全国政协人口资源环境委员会的工作重点之一。十三届全国政协以来，人口发展始终是政协委员们参政议政的重点议题，全国政协连续三年分别开展了“中长期人口变动与经济社会发展”、“构建居家社区机构‘三位一体’的养老服务体系”、“完善生育支持政策的配套措施”等人口发展领域重点问题专题调研和民主协商，积极建言资政，最大限度凝聚共识，有力推动相关工作开展。

四、谈婴幼儿托育政策——近 40%育儿家庭有托育需求，仅 4%得到满足。

南都：当前 0-3 岁婴幼儿入托率很低。原因是什么？

王培安：我国有 5000 万左右 3 岁以下婴幼儿（不含 3 岁），婴幼儿照护服务事关千家万户。党中央、国务院高度重视 3 岁以下婴幼儿照护服务发展。

2019年4月，国务院办公厅印发《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》，意见提出，要坚持“家庭为主，托育补充”的原则。这既顺应了0-3岁婴幼儿成长发育的规律，符合在家庭中养育婴幼儿的中华传统美德；也体现了父母应当创造良好和睦的家庭环境，依法履行对未成年人的监护职责和抚养义务的法律要求。

0-3岁是婴幼儿大脑和身体发育最关键的时期。在此期间，主要应以家庭养育和父母陪伴照护为主。托育机构侧重于为确有照护困难的家庭提供必要的照料看护服务。从需求侧来看，我国女性劳动参与率在全世界都是最高的，职业女性全职在家照顾婴幼儿也不现实，托育服务的刚性需求不断增加。有数据显示，在经合组织国家，3岁以下儿童接受正规托育服务的比例为34%，我国城市地区3岁以下儿童入托率仅为4%左右。

我国妇女劳动参与率明显高于经合组织国家，机构托育服务的需求则更大。与此同时，即使选择家庭照护，年轻父母和隔辈老人的家庭养育护理技能和科学哺育知识不足，需要社会组织、相关机构和个人通过开展“一对一”指导、亲子活动、家长课堂、家庭访视等方式，提供有关服务。

从供给侧来看，相较于群众对优质普惠托育服务的现实需求，当前托育服务发展仍然面临资源供给不足、优质资源较少、入托难现象比较普遍；照护人员准入门槛低、专业化水平不高；托育机构发展不规范，服务标准不统一，质量有待提升；机构运营成本高，多数机构无利甚至亏损运营，社会资本投入的积极性不高等问题。

南都：有没有找到一些解决托育问题的办法？

王培安：解决这些问题，需要各级政府进一步完善政策体系，为家庭照护和机构照护发展创造有利条件。比如全面落实产假政策，鼓励地方政府探索试行育儿假、产休假，鼓励用工单位灵活安排工作时间；支持脱产照护婴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。通过落实基本公共卫生服务、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。

五、农村儿童缺乏科学养育——建议将欠发达地区托育服务纳入基本公共服务

南都：有专家呼吁，将欠发达地区婴幼儿照护服务纳入基本公共服务体系。

你怎么看这一建议？

王培安：婴幼儿照护服务特别是欠发达地区婴幼儿照护是我一直关注的问题，也就此专门提出过提案，并得到承办部门的积极响应，推进了相关工作的开展。农村地区婴幼儿缺乏父母尤其是母亲的养育照料；农村严重缺乏有关儿童早期养育和学前教育的场地、设施、资源和公共服务；祖父母隔代抚养。这些因素导致欠发达地区儿童早期发展不仅落后于城市儿童，也落后于全国农村平均水平。将欠发达地区托育服务纳入基本公共服务范围，将欠发达地区托育服务体系作为基本公共服务体系建设的重要内容，能够有力保障和提升欠发达地区婴幼儿照护服务水平。

南都：中国计划生育协会有一支人员队伍，未来会在其中发挥作用吗？

王培安：当前，中国计生协正按照“54321”的工作框架推进优生优育指导和婴幼儿照护服务工作，即：开展婴幼儿照护服务、儿童早期发展服务、孕产妇健康服务、宣传教育服务和权益维护服务五项工作。

我们也在建设优生优育指导中心、婴幼儿照护服务机构、亲子小屋和婚孕检信息平台四类服务阵地；服务婴幼儿、家长、孕产妇三大人群；打造婴幼儿照护服务专家指导团队和基层计生协优生优育辅导员两支队伍；建立健全婴幼儿照护服务一套社会监督体系。

全国各级计生协积极落实中国计生协工作部署，广泛开展“优生优育进万家”活动，宣传咨询和入户指导；建立婴幼儿照护服务示范创建试点，探索婴幼儿照护服务模式和社会监督机制；实施“向日葵计划”，建立亲子小屋，促进农村儿童早期发展。

六、谈应对人口老龄化在社会治理中多些适老化思维。

南都：谈起人口老龄化，积极应对人口老龄化已经成为国家战略。你认为，应对老龄化的核心内容应该是什么？怎么样推进这个战略的实施？

王培安：有研究表明，老龄化对政府支出会有显著影响，但对劳动生产率和创新的影响很小，对宏观经济社会影响是温和的、渐进的，老龄化是可应对的。高龄少子化并不必然带来经济衰退、科技创新能力下降，但需要加快构建适应高龄少子化的民生保障制度。

“十四五”时期是我国应对老龄化战略和战术储备的重要窗口期，我们要全面落实积极应对人口老龄化国家战略。

一是树立积极老龄观，充分挖掘老龄社会的活力和机遇，支持老年人积极参

与社会，发挥正能量、搭建新平台、提供新机会，开发老年人口红利，促进健康老龄化，弘扬孝老敬老优良传统，共建共享老年友好社会。

二是加快构建居家、社区、机构协调发展、医养相结合的健康养老服务体系。鼓励社会力量参与养老服务，大力支持普惠型养老服务发展。

三是加强高龄老人和失能半失能老人长期照护服务，推动建立长期护理保险制度和老年人意外伤害保险，特别要重视支持发展家庭养老床位。四是挖掘银发经济新动能。积极发展老年用品、养老服务、现代家政、养老旅游等，创造老龄产业发展新业态、新动能。

南都：“十四五”期间，每年可能会增加 1000 万老年人口。你认为这一变化对我国的经济社会发展会带来什么影响？接下来，包括互联网等各行各业是否都要做一些适老化的改造？

王培安：人人都会老，家家有老人，适老化设施人人都用得上，越早建设，越早受益。一是加快改造基础设施。通过财政补贴、社会力量参与等方式，对老年人居家、社区和公共场所等各种环境，特别是老年人高频接触的那些生活场景，比如老旧小区、医院、公园、公交站等，加快适老化改造，提高基础设施为老服务的安全性、便利性与舒适性。

二是改造互联网技术和应用场景。互联网、人工智能等新技术并非年轻人的专属，不能让老年人陷入“数字鸿沟”。近期，国务院办公厅出台相关文件，要求有效解决老年人在运用智能技术方面遇到的困难。相关部门在全国范围内开展了为期一年的互联网应用适老化及无障碍改造专项行动，积极改善老年人网上办事体验。

三是在社会治理中多些适老化思维。要把老龄化当作“普遍”“常态”“长远”的问题去看，将适老化观念融入社会治理各项工作中，体现在全社会想问题、做决策、办事情的全过程，推动实现全龄包容、多元共享、智能创新的老龄社会。

南方都市报（nndaily）南都记者 吴斌 发自北京

来源：南方都市报 2021 年 3 月 6 日