

实现适度生育水平 积极应对人口老龄化

武汉大学国家发展战略研究院中国人口发展研究课题组

内容提要：人口是国家最重要的国情，人口均衡发展是中国中长期经济社会行稳致远的“基本盘”。在对“十四五”规划纲要“实施积极应对人口老龄化国家战略”进行全面解读的基础上，文章认为生育相关政策将从限制性、处罚性、管制导向的政策体系转向激励生育、便利生育、服务生育、更具包容性的全面生育支持导向。对完善生育支持体系提出建议：放开生育限制，营造良好的包容性生育养育环境；降低生养子女相关的医疗、住房和教育成本，减轻家庭生育养育教育负担；帮助育龄人群平衡工作与家庭，积极构建生育友好型社会；探索创新老幼同乐的代际互助模式，实现代际和谐共赢；重视迁移人口的婚姻生育，有效缓解家庭分离导致的婚姻家庭生活困境。

关键词：适度生育水平 “十四五”规划纲要 人口服务体系 生育支持体系 人口老龄化

中图分类号：C923；D669 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-2878(2021)05-0017-09

DOI:10.19477/j.cnki.11-1077/f.2021.05.002

人口问题始终是人类社会发展必须面对的基础性、全局性和战略性问题。近年来中国新出生人口的数量逐年下降的大趋势十分显著，多方面的预测都显示，中国的人口总量会在 2025 年左右达到峰值后进入负增长。中国上一次“婴儿潮”发生在 20 世纪 80 年代，1981—1990 年净增人口 1.43 亿，平均年增长人口 1584 万，1990 年总人口达到 11.43 亿。人口出生率在 1987 年达到顶峰（23.33‰），出生人口也在 1990 年迎来拐点。2013 年启动实施“单独二孩”政策后，2014 年全国出生了 1687 万人，比前年仅仅增加了 2.87%，2015 年又减少到 1655 万人，2015 年“全面两孩”政策出台后，2016 年全国出生人口增加到 1786 万人，但 2017 年、2018 年和 2019 年又分别减少到 1723 万人、1523 万人和 1465 万人（见图 1）。2018 年和 2019 年出生人口数连续创下了 1961 年以来的最低纪录，人口出生率也在 1952 年以来接连“探底”。公安部数据显示，2020 年出生且进行户籍登记的新生儿只有 1003.5 万。^①七普数据表明，2020 年我国出生人口数为 1200 万。按照当前育龄妇女的生育水平，出生人口下降的趋势将持续（王广州，2019）。一项规模以上工业企业调查显示，约有 44% 的企业认为目前生产经营中最大的难题是“招工难”。^②老年人口越来越多、青少年人口越来越少，这既不利于保持代际均衡和社会活力，也不利于维护国家人口安全和增强国际竞争力。中国人口均衡发展要遵循两方面的基本要求：一要促使人口内部的规模、结构、分布、素

① 公安部户政管理研究中心：《〈二〇二〇年全国姓名报告〉发布》，中华人民共和国公安部官网，2021-02-08，<https://www.mps.gov.cn/n2253534/n2253535/c7725981/content.html>。

② 《国家统计局新闻发言人就 2021 年一季度国民经济运行情况答记者问》，国家统计局官网，2021-04-16，http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/202104/t20210416_1816376.html。

质等均衡发展，二要使人口与经济社会、生态环境、资源要素等外部因素之间相互协调。如何促进人口均衡发展，稳住中国经济社会中长期行稳致远的“基本盘”，是塑造和保持国家长期竞争力的关键所在。

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》（以下简称《纲要》）将积极应对人口老龄化上升为国家发展战略，提出要实现适度生育水平，这对促进人口长期均衡发展、确保中华民族永续发展具有重大而深远的意义。

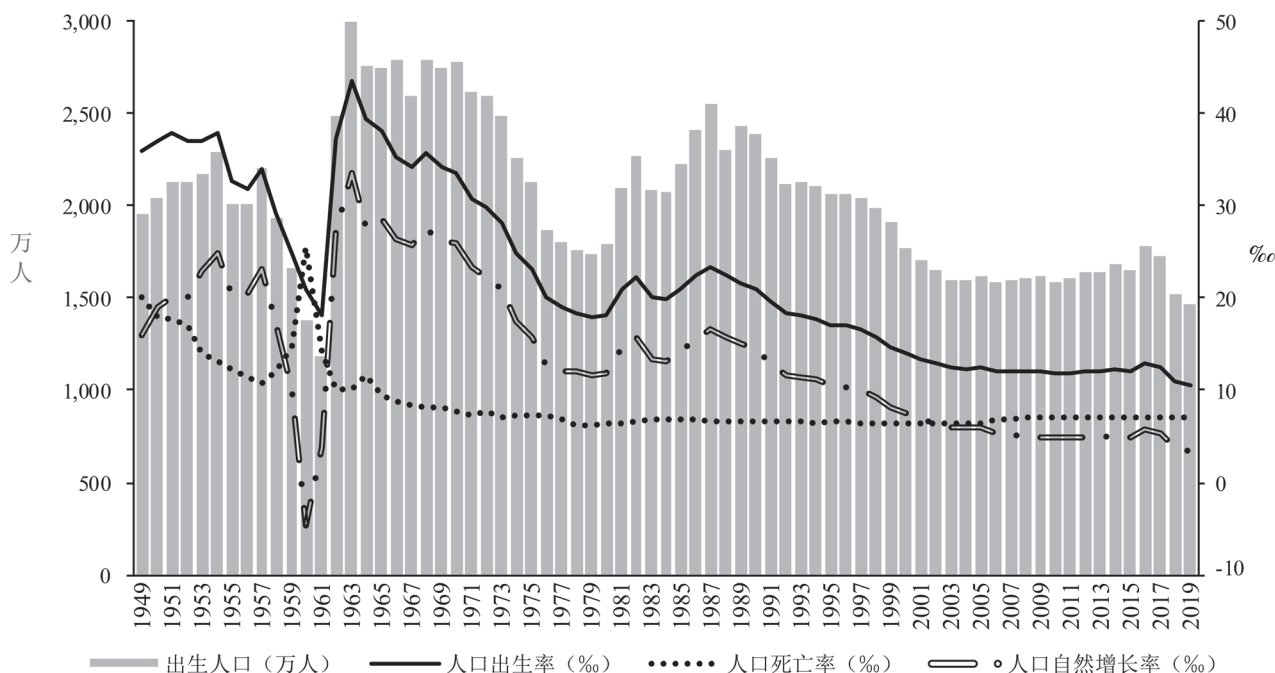


图1 1949—2019年出生人口、人口出生率、人口死亡率和人口自然增长率

资料来源：人口出生率、人口死亡率和人口自然增长率来自国家统计局统计（网址：<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>）；出生人口数来自 Wind 数据库。

一、完善人口服务体系，促进人口长期均衡发展

《纲要》提出，“制定人口长期发展战略，优化生育政策，以‘一老一小’为重点完善人口服务体系，促进人口长期均衡发展”，为未来的国家人口发展战略指明了方向。

（一）推动实现适度生育水平

1. 激励生育。《纲要》提出：“增强生育政策包容性，推动生育政策与经济社会政策配套衔接，减轻家庭生育、养育、教育负担，释放生育政策潜力”。“增强生育政策包容性”体现了人口政策重心的转移。面对严峻的人口形势，必须加快人口发展理念的转变，“十四五”时期将从限制性、处罚性、管制导向的生育相关政策转向激励生育、便利生育、服务生育、更具包容性的全面生育支持导向。及时清理和调整不合时宜的相关法规及政策，从制度层面增强对各种生育状态的包容程度，更好地保障维护育龄妇女和家庭的生育权。推动实现适度生育水平，绝不是简单让生育政策“一放了之”，要注重综合施策，突出生育政策同其他配套政策的衔接、融合（课题组，2020），创造对生育女性更友好的社会环境，形成“生育友好”的政策导向和政策合力，提振育龄人群生育的“信心”，进而对生育行为形成有效的激励。

2. 便利生育。《纲要》明确：“完善幼儿养育、青少年发展、老人赡养、病残照料等政策和产假制度，探索实施父母育儿假”。不少育龄人群处于“上有老”“下有小”的困境，而且还面临着难以平衡“职场”和“家庭”的问题。构建覆盖幼儿、青少年、老年等各阶段的全周期支持体系，营造女性能够兼顾工作和家庭的“生育友好型”职场，为生育提供便利的同时也能促进女性的劳动参与。保障女性生育过程中的就业福祉，确保女性不因妊娠或生育而受职场歧视，应当尽量满足孕妇调换工作岗位等合理要求。强调夫妻双方对生育和抚育子女的共同责任，构建责任共担的政策支持体系。探索实施父母育儿假，有利于降低企业用工成本的性别差异，减少女性在职业发展过程中面临的性别歧视，也可以有效均衡夫妻双方的家庭责任，有利于家庭整体和谐与孩子的健康成长。

3. 服务优生优育。《纲要》提出：“改善优生优育全程服务，加强孕前孕产期健康服务，提高出生人口质量”。良好的服务生育环境是生育支持的重要内容，需要政府、企业、社会组织、社区等主体共同打造，为育龄人群提供多层次、多元化的生育服务保障。适应生育形势变化，进一步健全妇幼保健服务体系，改善妇幼保健基础设施条件，加强产科和儿科专业人才培养和使用，加大在生育能力保护、优生优育宣传、孕产期检查和保健等各个环节的工作力度。加强出生缺陷筛查和干预救助力度，加强孕期母婴健康监测，提高出生人口素质。

4. 帮扶保障。《纲要》明确：“建立健全计划生育特殊困难家庭全方位帮扶保障制度”。计划生育特殊困难家庭是指独生子女发生伤残或死亡、未再生育或收养子女的家庭。对这部分群体，应该加大帮扶保障力度，科学合理设定扶助金标准，强化医疗、养老、住房等基本生活保障，缓解计划生育特殊困难家庭的实际困难。此外，还应开展形式多样的社会关怀活动，以心理疏导和精神慰藉等为重点开展帮扶工作。

5. 监测和决策。《纲要》强调：“改革完善人口统计和监测体系，密切监测生育形势。深化人口发展战略研究，健全人口与发展综合决策机制”。当前我国人口发展的内在动力和外部条件已经发生了显著改变，未来十几年是我国人口总量发展和结构变化的关键转折期。制定科学的人口发展战略，需要有科学的人口统计与监测分析作为可靠依据。持续优化人口统计和监测体系，推进人口基础信息共建共享，建立健全人口预测预报制度，开展重大决策人口影响评估，做好人口安全风险防控。不断深化人口发展战略研究，立足长远、提前布局，更好实现人口与经济社会均衡发展、与资源环境协调可持续发展。

（二）健全婴幼儿发展政策

1. 发展普惠化。《纲要》提出：“发展普惠托育服务体系，健全支持婴幼儿照护服务和早期发展的政策体系”。婴幼儿托育服务具有明显的公益性与公共性。当前，我国婴幼儿早期发展政策体系尚未健全，托育公共服务体系仍需优化（韩凤芹和曹蕊，2020）。是否具备就近方便、价格适宜、质量放心的婴幼儿托育资源也日渐成为影响育龄人群生育决策的重要因素。入托难、入托贵，“婴幼儿无人照护”“照护太耗费精力”和“影响工作和事业发展”是许多家庭不愿生育二孩的重要原因。据统计，我国0—3岁婴幼儿的入托率仅为4.1%。调查表明，母亲在3岁以下婴幼儿照护中扮演最主要的照料者角色，八成祖父母或外祖父母参与照料，其中四成为主要照料者。^①要坚持普惠发展原则，完善相关政策法规和标准规范，通过财政资金保障和扶持政策引导等多种方式，加快推动婴幼儿照护和早期发展服务的普惠化进程，满足人们日益增长的婴幼儿照护需求，减轻婴幼儿照护负担。

2. 养育科学化。《纲要》提出：“加强对家庭照护和社区服务的支持指导，增强家庭科学育儿能力”。婴幼儿时期是大脑发育和能力形成的敏感期，也是其发育最快、可塑性最强的时期，这个时期养育的科学化水平

^① 金振娅：《如何照护好3岁以下孩子？国办出台指导意见》，光明日报，2019-05-11。

会产生长远而显著的影响。人的社会化始于家庭,为家庭提供科学养育指导是当下发展婴幼儿照护服务的重点。社区是社会支持家庭教育的重要载体,社区婴幼儿照护服务是缓解家庭育儿压力的重要途径,提升社区育儿机构专业化科学化的育儿能力也较为重要。通过专项培训、育儿讲座、上门指导等多样化形式,为家庭和社区服务机构提供指导服务,提升家庭和社区照护机构科学照料和科学育儿的能力。

3. 主体多元化。《纲要》强调:“严格落实城镇小区配套园政策,积极发展多种形式的婴幼儿照护服务机构,鼓励有条件的用人单位提供婴幼儿照护服务,支持企事业单位和社会组织等社会力量提供普惠托育服务,鼓励幼儿园发展托幼一体化服务”。构建科学的婴幼儿服务体系是一项以家庭为本、政府支持、社会广泛参与的系统工程。要支持多主体共同参与、互助协作,兴办各类婴幼儿照护机构,通过全日托、半日托、临时托等多样化的照护服务满足不同家庭的差异化需求。特别是要鼓励有条件的用人单位通过发展托育服务,更加有效支持夫妇兼顾工作和育儿。

4. 服务专业化与规范化。《纲要》明确:“推进婴幼儿照护服务专业化、规范化发展,提高保育保教质量和水平”。保育和保教是婴幼儿照料的两项基本内容,“保育为主、保教结合”是婴幼儿照护服务的指导方针。当前,我国婴幼儿照护服务专业化、规范化水平不足,行业准入标准和督导评估等制度尚不健全,保育教育质量仍待提高。要加强婴幼儿照护机构运行规范化管理,明确监管主体和行业规则,进一步提升从业人员专业素养,扩大专业化人才队伍,提高婴幼儿照护服务供需适配性,实现量质同步提升。

(三) 完善养老服务体系

1. 健全服务体系。《纲要》提出:“推动养老事业和养老产业协同发展,健全基本养老服务体系,大力发展普惠型养老服务,支持家庭承担养老功能,构建居家社区机构相协调、医养与康养相结合的养老服务体系”。构建养老服务体系要充分发挥政府的托底作用,为孤寡老人、失能老人等特殊群体提供必要的基本养老服务;更好利用市场化手段,满足多样化的市场需求,提升服务水平和效率(辜胜阻等,2015)。政府托底、市场服务协同发展有利于加快构建和完善成本可担、方便可及、质量可靠的养老服务体系。发挥家庭、社区和机构比较优势,兼顾养老服务的共性和个性,充分满足不同老人不同的养老需求。推动各服务主体协调互促、各服务形式融合发展。

2. 社区与机构养老。《纲要》强调:“完善社区居家养老服务网络,推进公共设施适老化改造,推动专业机构服务向社区延伸,整合利用存量资源发展社区嵌入式养老。强化对失能、部分失能特困老年人的兜底保障,积极发展农村互助幸福院等互助性养老。深化公办养老机构改革,提升服务能力和水平,完善公建民营管理机制,支持培训疗养资源转型发展养老,加强对护理型民办养老机构的政策扶持,开展普惠养老城企联动专项行动”。对商场、道路、广场、自助设备等设施进行适老化改造,增强老年人生活的安全性和便利性。要强化社区对居家养老的支持,依托社区卫生服务中心等存量资源,推动各类机构将康复护理等专业服务向社区延伸,在社区嵌入专业化、个性化、便利化的养老服务,实现“家门口养老”。要提升机构养老的服务质量,继续推进公办养老机构管理体制变革,支持社会力量丰富多层次的养老服务供给,探索多样化的经营模式。

3. 健康服务。《纲要》提出:“加强老年健康服务,深入推进医养康养结合。加大养老护理型人才培养力度,扩大养老机构护理型床位供给,养老机构护理型床位占比提高到55%,更好满足高龄失能失智老年人护理服务需求”。推进医养康养的深度融合,需要设计丰富多元的养老服务包,既要满足部分患有疾病老人的医疗和健康服务需求,也要满足健康老人的多样化需求(伍小兰,2021)。我国现有失能、部分失能老年人约4000万,老年痴呆症的患者约900万,仅失能半失能老人的专业护理人员需求就

达1000万以上。^①然而,目前全国养老机构护理人员数量不到100万,其中具有相应资质的专业护理人员占比不足10%,^②养老服务资源缺口极大。要前瞻性地进行人才储备,扩大养老护理型人才队伍。支持和鼓励院校开设相关专业,培养更多医养结合人才、行业管理人才。逐步提高护理型床位的占比,尽快补足床位缺口。

4. 福利与监管。《纲要》明确:“逐步提升老年人福利水平,完善经济困难高龄失能老年人补贴制度和特殊困难失能留守老年人探访关爱制度。健全养老服务综合监管制度”。加快建设敬老院、老年人活动中心等老年人福利服务设施,支持公共交通、医疗、教育等资源为老年人提供便利和优惠,鼓励开展老年大学,重点关注经济困难的高龄老人、失能半失能老人、留守老人的生活保障。推动养老服务业的有序发展,强化政府在顶层设计、政策和规则制定、市场培育、执法监督等方面的作用(辜胜阻等,2017),强化养老服务机构的主体责任,鼓励和引导行业自律和社会监督,共同营造良好、规范的养老服务市场,提供持续、高效、优质的养老服务。

5. 养老孝老敬老环境。《纲要》提出:“构建养老、孝老、敬老的社会环境,强化老年人权益保障。”尊老敬老是中华民族的优秀传统,“老吾老,以及人之老”就是“养老、孝老、敬老”思想的体现。要在全社会弘扬传统美德,发掘孝老敬老的事迹和榜样,营造和引导和谐互助的社会养老环境。构建良好的养老环境还需要法律的坚强支持。完善《老年人权益保障法》等相关法律法规,督促子女承担赡养义务,严厉打击针对老年人的违法犯罪行为。加强宣传教育,增强老年人保护自身合法权益的意识和能力。

6. 延迟法定退休年龄。《纲要》提出:“综合考虑人均预期寿命提高、人口老龄化趋势加快、受教育年限增加、劳动力结构变化等因素,按照小步调整、弹性实施、分类推进、统筹兼顾等原则,逐步延迟法定退休年龄,促进人力资源充分利用”。人口老龄化虽给经济社会发展带来挑战,但老龄人口是经济发展重要的参与者,要倡导老年人能够积极作为(政武经,2020)。1981—2020年,我国居民人均预期寿命从67.8岁提高到77.3岁,^③提高了近10岁,人均预期寿命的提高意味着能够留在劳动力市场的时间延长。然而,自1978年以来,我国一直保持女性50—55岁和男性60岁的法定退休年龄,过早将老龄人口排除在劳动力队伍之外,将会导致对人力资源的浪费和对养老保障的负担。要根据实际情况深化渐进式改革,推动延迟退休政策和配套政策协同推进,及时跟进老龄人口再就业、再创业等的相关政策(李心萍,2021)。科学家、医生、教师等职业随着时间积累了丰富的专业经验和社会资本,可鼓励其延长工作年限,继续实现自我价值、创造社会贡献(原新等,2020)。

7. 培育银发经济。《纲要》强调:“发展银发经济,开发适老化技术和产品,培育智慧养老等新业态”。我国庞大的老龄人口蕴藏着庞大的消费市场,专家预测,2050年,养老产业规模和老年人消费市场规模将分别达到21.95万亿元和60万亿元。^④巨大的市场空间也带来了良好的投资机遇,吸引着众多投资者进入这一领域。2020年1—11月,我国就新增了4.3万家养老相关企业。^⑤要用好数字化、网络化、智能化深入发展的红利,运用智能技术优化养老服务,培育智慧社区、智慧医疗等新业态,积极开发智能辅具、智能家居和健康监测、养

① 郝福庆:《中国的人口老龄化:趋势、策略及合作展望》,第二届中日养老服务业合作论坛官网,2019-09-26, https://www.jetro.go.jp/china/_388500/_446122.html。

② 郭静原:《开展养老服务质量评价 树立以老人为中心服务理念》,经济日报,2020-11-24。

③ 《2019年我国卫生健康事业发展统计公报》,国家卫生健康委员会官网,2020-06-06, <http://www.nhc.gov.cn/guihuaxxs/s10748/202006/ebfe31f24cc145b198dd730603ec4442.shtml>。

④ 苏如春:《拓展“银发经济”新空间》,人民日报,2019-10-29。

⑤ 吴晓璐:《养老市场规模近10万亿元 年内新增4.3万家企业》,新华网,2020-11-26, http://www.xinhuanet.com/fortune/2020-11/26/c_1126787125.htm。

老照护等智能化终端产品等,打造“互联网+养老”服务模式,做到实时监测、快速反应。

二、完善生育支持体系,实现适度生育水平

生育支持是由全社会共同参与,为家庭生育和养育子女提供经济、法律、文化、公共服务和社会保障等全方面支持的一揽子政策和服务(杨菊华,2019)。适度生育水平就是总和生育率维持在2左右,也就是一对夫妇平均生育2个子女以实现对自身的替代,维持人口简单再生产。积极应对人口老龄化、持续保持社会活力,最迫切的是要推动实现适度生育水平,更好释放和激发适龄人口生育潜力,保持人口代际均衡发展,维护国家人口安全。生育支持体系是一个综合性和复杂性程度比较高的系统工程,既需要用好税收、就业、住房、文化、服务设施等方面的政策工具,更需要及时出台增强家庭育儿能力的政策措施,做到靶向发力、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,将生育支持全方位融入经济社会政策(吕巍,2020)。特别是要围绕育龄人口,完善工作—家庭平衡机制,缓解生育和育儿导致的精力和时间资源在工作与家庭之间分配紧张,平衡家务劳动和职场工作的冲突。要“放”“降”“立”“促”“稳”五管齐下,解超低生育世纪难题。

(一) 放开生育限制,增强生育政策的包容性,营造想生育、敢生育、能生育环境

解决当前突出的育龄人口生育意愿低迷的情况,亟需放宽生育限制,完善生育支持体系,围绕“想生育、敢生育、能生育、生得好、养得起”制定政策措施,减少人口快速下降带来的负面影响。通过激励生育的财税政策、帮助生育人群实现家庭与工作平衡的支持政策以及生育友好的社会政策,改变生育意愿低迷的现状,实现适度生育水平。新中国成立后的一段时间,总和生育率一直保持在较高水平,1949—1969年妇女总和生育率平均为5.8。^①之后我国生育水平开始迅速下降,到20世纪80年代实施独生子女政策时,总和生育率已降至3以下,并很快跌破世代更替水平2.1。2000年第五次全国人口普查数据显示,我国的总和生育率为1.22,2010年第六次全国人口普查时为1.18,^②2020年第七次人口普查结果为1.3,明显低于2.41的世界平均水平,也低于1.6的高收入国家平均水平和1.9的中等偏上收入国家平均水平。^③即使考虑可能存在的统计偏差,当前我国总和生育率也会低于“警戒线”(李纪恒,2021),面临“超低生育率陷阱”风险。当前,要放开生育政策限制,逐步探索让家庭自主制定生育决策。完善新生儿户籍登记管理制度,取消社会抚养费。通过授予社会荣誉的方式给予生育行为充分的社会肯定,增加家庭生养子女的荣誉感和幸福感。习近平总书记指出,“中华民族自古以来就重视家庭、重视亲情。家和万事兴、天伦之乐、尊老爱幼、贤妻良母、相夫教子、勤俭持家等,都体现了中国人的这种观念”。^④要倡导重视家庭、重视婚姻、重视生育的价值观,鼓励在家庭条件能够承受的范围内适度生育。有关生育调查表明,当前占据主流的理想生育数量仍是两个,理想的子女性别结构也仍是儿女双全(靳永爱,2021)。要充分利用多种大众传媒工具,积极宣传重视家庭的社会文化,鼓励育龄人群将二孩生育意愿变成实际的生育行为。

① 《系列报告之五:人口总量适度增长结构明显改善》,国家统计局官网,2009-09-11, http://www.stats.gov.cn/ztjc/ztfx/qzxxgcl60zn/200909/t20090911_68637.html。

② 数据来源:国家统计局.第五次人口普查数据、第六次人口普查数据, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/>。

③ 《总和生育率跌破警戒线,啥意思?》,人民日报,2020-12-07。

④ 《习近平:在2015年春节团拜会上的讲话》,新华网,2015-2-17, http://www.xinhuanet.com/politics/2015-02/17/c_1114401712.htm。

（二）降低生育养育教育“三育”成本，切实减轻生育家庭的经济社会负担，让生育家庭轻装上阵

生养子女的成本既包括因此而支出的抚养、医疗和教育等直接成本，也包括为此而导致的工资收入减少、继续接受教育和职业晋升机会损失等间接成本。过高的生养子女成本，是抑制育龄家庭生育意愿，以及导致实际生育水平与意愿生育水平差距的重要因素。尤其是高昂的住房、教育和医疗费用大幅推高了生养子女的成本，部分育龄人群“能生”却“不敢生”，要建立和完善合理的成本分担机制，缓解家庭生养子女的成本压力。进一步完善生育保险政策，将生育医疗费用报销整合进医保报销体系，简化生育医疗费用报销流程（庄渝霞，2017）。全面贯彻落实新生儿“落地参保政策”，提高儿童基本医疗报销比例及封顶线，增强儿童大病保险的筹资水平，对于儿童罹患大病的困难家庭，要适度提高医疗救助待遇，实施基本医保、大病保险、医疗救助等“一站式”结算服务。完善医疗保险制度可持续筹资和保障水平调整机制。当前我国城镇居民医保的筹集水平不足，城镇居民医保待遇水平相对职工医保较低，而且二者的筹资能力差别比较大。当家中的小孩或老人患有大病，沉重的医疗负担可能让整个家庭面临巨大的经济风险，而在家庭小型化的趋势下家庭抗风险能力会变得更加脆弱。建议逐步完善医疗保险制度调整机制，打通居民医疗保险和职工医疗保险的资金池。探索以家庭为单位的医保投保制度，实现医疗保险的共济目标。实行差异化的税费抵扣及经济补贴政策，适度增加个人所得税教育扣除的范围和限额，探索将0—3岁婴幼儿的教育费用纳入抵扣范围，进一步推动二孩家庭与一孩家庭的差别化税收政策。秉持儿童友好的原则，将育儿用品纳入增值税的免税范围，降低家庭的整体税负。为鼓励企业给予女性生育养育充分的支持，可探索给予企业相关的税收优惠。此外，对于养育子女的低收入家庭，还可以发放一定的现金补贴，以缓解其经济负担（何凌云等，2019）。加大对生育家庭的申请住房、购房补贴等政策倾斜，减轻生育家庭的购房压力。全面深化教育公平改革，逐步缩小不同学校间的资源差距，实现教育资源的均衡化配置。深入推进校外培训机构规范化管理，加强对校外培训机构的申请、注册、登记和定期检查等环节的监督。

（三）构建“生育友好型”社会，打造“家庭友好型”职场，保障女性的“生育权”和“就业权”，探索建设“儿童友好型”城市

构建“生育友好型社会”的关键，是要通过长期性和综合性措施帮助家庭特别是育龄女性平衡工作和家庭的关系，减少因生育而付出的机会成本，创造“家庭友好型”的就业条件，营造有利于生育和养育子女的环境，调动各方面积极性营造“儿童友好”的社会氛围。家庭与工作的平衡问题是育龄人群一直面临的现实难题，用人单位往往对育龄年龄段的女性职工进行选择性的录用，女性的就业发展路径和职业晋升均受到严重冲击，造成了机会不平等的事实。目前，女性就业权益保障仍不完善，存在较高因生育失业、转岗的风险，使得育龄女性“不敢生”“不愿生”“不能生”。充分保障女性的“生育权”和“就业权”，为育龄妇女生育需求的实现创造一个和谐包容的职场环境，有效缓解育龄妇女的生育焦虑和恐惧（孙慧，2017）。生育友好型社会的构建离不开企业的社会责任承担，各类企业要充分考虑员工的生育需求，营造“家庭友好型”的职场，主动承担员工的部分“生育成本”。为支持育龄女性兼顾生育和工作，可提供部分工作时间较为灵活的兼职岗位，推广育儿期的弹性工作制度（杨成钢和孙晓海，2020），实现工作时间与学校上下学时间的衔接，鼓励有条件的用人单位允许有婴幼儿照护需求的职工采取远程办公、家庭办公等形式开展工作。倡导男女平等、责任共担，鼓励男性承担更多家务和抚育子女的责任，缓解女性的育儿压力和焦虑。加大对产后妇女的职业发展规划指导和职业培训，改善其职业素质，提升其就业能力。完善相关法律法规，健全女性平等就业常态化监管机制，加强女性劳动保障的行政监督执法和社会监督力度，畅通就业性别歧视维权通道。此外，还应加快构建具有中国特色的儿童友好型城市

建设机制,落实儿童友好理念,通过“微改造”为儿童健康成长提供良好的“大环境”,帮助家庭有效减轻育幼负担、提高育幼质量。

（四）促进家庭代际互助，实现家庭老幼同乐与互助双赢

家庭是社会的基本细胞,承担着生育、抚育和赡养的基本功能。代际互助是中国家庭的重要传统,要探索创新老幼同乐模式,倡导尊老爱幼,家庭成员互帮互助的传统美德。积极动员祖辈和男性参与到家庭育儿中来,树立共担责任、代际和谐、性别平等的家庭新风尚,实现家庭代际双赢。长辈承担部分孙辈的照料责任,既可以缓解年轻人照料孩子的压力,也有利于培育良好的家庭代际关系,提高老年人的生活满意度和幸福感。在婴幼儿照护服务体系尚不健全的背景下,隔代照料已逐渐成为缓解社会化照护资源紧张和弥补家庭育儿能力不足的可行策略。要以社区为主要载体,通过发放资料、组织讲座、开展培训课程等方式,为隔代照料提供具有针对性和实效性的指导,提升老年人科学育儿的能力。加强代际间的育儿沟通,探索父母—祖父母合作育儿的积极路径,提升隔代抚育的质量。为老年人照护孙辈提供便利,尽快落实门诊费用异地报销,提升随子女异地居住老人的医疗保障水平。政府可借鉴一些国家的做法,对隔代照料提供经济支持,以提高祖辈隔代照料的积极性,减轻父母的照料压力。如新加坡的“祖父母照顾者津贴”、澳大利亚的“祖父母照顾孩子福利”专项补助和韩国针对照料孙辈的祖母或外祖母提供的专项津贴等(任远,2020)。

（五）实施支持举家迁移的人口迁移政策，营造稳定的婚姻生育环境

农民工群体非家庭式迁移造成的家庭成员异地分居,一定程度上对其生育行为产生了抑制作用,一些家庭“能生”且“想生”,结果却“没生”。2019年我国农民工规模达到2.9亿人,占总人口比重达到20.77%,^①农民工群体生育水平的变动对我国总人口生育水平有较大影响。规模庞大的农民工群体以非家庭式迁移,产生了数以千万计的留守儿童和留守妇女。要加强对农民工婚姻家庭生活的支持,鼓励和引导农民工举家迁移,健全面向农民工群体的基本公共服务机制,有效缓解农民工群体因分居而面临的婚姻家庭生活困境。完善农民工子女异地接受中小学教育、异地参加升学考试等制度,为迁移家庭子女营造更公平的教育环境。进一步完善农民工社会保障制度,根据农民工融入城市的意愿和能力,构建适应不同需要的多层次的社会保障制度,做好社会保障制度的城乡衔接工作。推进以县城为重要载体的城镇化,合理配置基本公共服务资源,推动农民工就近就地城镇化。

参考文献

- [1] 辜胜阻,方浪,曹冬梅.发展养老服务业应对人口老龄化的战略思考[J].经济纵横,2015(09):1-7.
- [2] 辜胜阻,吴华君,曹冬梅.构建科学合理养老服务体系的战略思考与建议[J].人口研究,2017,41(01):3-14.
- [3] 韩凤芹,曹蕊.构建儿童早期发展公共服务体系:理论探讨与现实选择[J].财政研究,2020(09):80-92.
- [4] 何凌云,肖秋驰,马青山.部分国家促进生育财税政策的经验及借鉴[J].税务研究,2019(12):60-64.
- [5] 靳永爱.增强生育政策包容性 构建综合生育支持政策体系[EB/OL].光明网,2021-02-20.
- [6] 李纪恒.《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》辅导读本[M].北京:人民出版社,2021:421-427.

^① 《2019年农民工监测调查报告》,国家统计局官网,2020-04-30, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202004/t20200430_1742724.html.

- [7] 李心萍. 延迟退休如何进行(政策解读)[N]. 人民日报. 2021-03-30.
- [8] 吕巍. 鼓励生育 需政策“抱团”发力——全国政协“完善生育支持政策的配套措施”专题调研综述[N]. 人民政协报, 2020-10-26.
- [9] 任远. 家庭为中心的迁移及提高迁移者家庭福利的政策分析[J]. 社会科学, 2020(09):73-84.
- [10] 孙慧. 专家建言六大维度建设生育友好型社会[EB/OL]. 新华网, 2017-06-19.
- [11] 王广州, 王军. 中国人口发展的新形势与新变化研究[J]. 社会发展研究, 2019, 6(01):1-20+242.
- [12] 伍小兰. 促进医养康养相结合高质量发展[N]. 中国人口报, 2021-01-11.
- [13] 武汉大学“十四五”时期人口相关政策研究课题组. “十四五”时期人口相关经济社会政策的思考与建议[J]. 中国人口资源与环境, 2020, 30(06):20-28.
- [14] 杨成钢, 孙晓海. 中国生育率持续低迷的风险、适应与政策选择[J]. 人口与发展, 2020, 26(04):101-106+25.
- [15] 杨菊华. 生育支持与生育支持政策:基本意涵与未来取向[J]. 山东社会科学, 2019(10):98-107.
- [16] 原新, 金牛, 刘旭阳. 大变局与新格局:中国人口负增长时代的劳动力供需[J]. 江苏行政学院学报, 2020(05):61-68.
- [17] 政武经. 人口长期均衡发展是可持续双循环的基石[J]. 经济研究. 2020(12):30-32.
- [18] 庄渝霞. 生育医疗待遇:政策演变、人群差异及优化策略[J]. 社会科学, 2017(12):79-89.

Research on Achieving an Appropriate Birth Rate and Actively Addressing Population Aging

China Population Development Research Group of
National Development Strategy Research Institute of Wuhan University

Abstract: Population is the most important national condition of the country, and balanced population development is the fundamental of China's economic and social stability in the long term. On the basis of a comprehensive interpretation of the chapter “Implementing the National Strategy for Addressing Population Aging” in “The Outline of the 14th Five-Year Plan”, this article believes that fertility-related policies will shift from a restrictive, punitive, and regulatory-oriented policy system to a more inclusive and comprehensive fertility support orientation that encourages, facilitates, and serves fertility. There are some suggestions for improving the fertility support system: Liberating birth restriction should be adopted to create an inclusive fertility and nurturing environment; It is important to reduce medical, housing and education costs related to childbearing to reduce burden of families; It is necessary to balance work and life for people of childbearing age and build a fertility-friendly society; Measures should be taken to explore the intergenerational cooperation model for the old and the young, for the purpose of maintaining harmony and win-win situation; It is important to the emphasize childbearing of the migrant population and effectively alleviate the difficulties in family life caused by separation.

Keywords: Appropriate Birth Rate; The 14th Five-Year Plan; Population Service System; Fertility Support System; Population Aging

(责任编辑:黄 蕾)