

# 三孩生育政策与公共投入的有效衔接

李媛

(西安财经大学 公共管理学院,陕西 西安 710061)

**摘要:**党中央积极应对人口老龄化和生育率持续走低而实施的三孩生育政策,是中国人口生育政策的又一次重大调整,政策目标的实现需要完善的公共投入来配套,在系统分析第七次全国人口普查反映的相关情况基础上,对三孩生育政策与公共投入有效衔接的必要性和可行路径进行研究。研究认为,生育政策与公共投入的有效衔接要从系统性视角出发,强化党的“领导力”、优化政府“引导力”、激发企业“执行力”、发挥社会“推动力”、挖掘家庭“源动力”,实现“党-政府-企业-社会-家庭”主体的衔接,并从顶层规划、政策制定、机制构建等方面进行工作衔接;同时,在满足新增服务需求的基础上,制定相关法律法规和考核评估体系,完善婚育假期、妇幼健康计划生育、妇女就业权益等服务保障政策措施,加大对税收支持、财政补贴等鼓励生育政策措施的倾斜力度,构建鼓励按政策生育的制度体系,为三孩生育政策长期可持续释放潜力提供政策保障。

**关键词:**三孩生育政策;公共服务体系;全面二孩;生育补贴奖励;托育服务;生育机会成本;生育考核评价

中图分类号:C923

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2021)04-0101-06

## Effective convergence between three-child policy and public investment

LI Yuan

(School of Public Administration, Xi'an University of Finance and Economics,  
Xi'an 710061, Shaanxi, China)

**Abstract:** The implementation of the three-child policy is another major adjustment in China's population and childbearing policy. It is an important means for the Party Central Committee to actively

收稿日期:2021-07-07

基金项目:国家民族事务委员会民族研究项目(2020-GMD-036);陕西省社会科学基金项目(2020D027);西安财经大学2020年度科学研究扶持计划项目(20FCJH001)

作者简介:李媛(1985-),女,陕西武功人,讲师,硕士研究生导师,经济学博士。

respond to the aging population and the continuous decline of fertility rate. Based on the systematic analysis of China's general situation in population reflected by the seventh national census, this paper studies the necessity and feasible path of the effective convergence between the three-child policy and public investment. The research argues that the effective convergence between the three-child policy and public investment should be planned from a systematic perspective, which strengthens the leading role of the Party, optimizes the guiding power of the government, stimulates the effective execution of enterprises, renders the boosting power of the society, utilizes the internal motivation of families, and achieves the linkage between the subjects of Party, government, enterprises, society and families, and that the convergence should be made possible through instruments such as top design planning, policy formulation, and mechanism establishment. In addition, while satisfying the new demand for services, we need to formulate relevant laws and regulations and assessment systems, improve service protection policies and measures in terms of marriage and childbearing leaves, family planning for mother and infant's health, women's employment rights and interests, step up support for measures encouraging births such as tax support and fiscal subsidies, construct an institution that encourages people to bear children according to policy, and provide policy guarantee for the three-child policy to maintain its sustainable potential in the long term.

**Key words:** three-child policy; public service system; universal two-child policy; birth allowance and reward; nursery service; opportunity cost for childbearing; assessment for childbearing

2021年5月31日,中共中央政治局召开会议,听取“十四五”时期积极应对人口老龄化重大政策举措汇报,审议《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》,提出为进一步优化生育政策,实施一对夫妻可以生育三个子女政策及配套支持措施。这一“三孩政策”不仅进一步放宽了计划生育限制,还赋予了相应的配套支持措施,即更加注重生育政策和相关公共投入的配套衔接及落地见效,势必带来全方位的社会变革。在此宏观背景下,为贯彻落实生育支持政策,提升“三孩政策”的实施效果,本文从三孩生育政策与公共投入有效衔接的必要性着手,通过在顶层设计层面规划二者有效衔接的可行性路径,最终提出有力的政策保障。

## 一、三孩生育政策与公共投入有效衔接的必要性

为改善日趋加深的老龄化程度,应对生育水

平持续走低的风险,党的十八大以来,中国生育政策已相继作出了调整。然而根据第七次全国人口普查数据显示,“二孩政策”对中国生育水平的提升具有一定的推动效应,但仍难扭转中国生育率较低的社会现实,生育水平在累积效应释放后已经出现下行压力<sup>[1]</sup>。究其原因,一方面在于现代社会经济发展过快,养育子女的经济成本不断增长,家庭所承受的经济压力日益沉重;另一方面,中国工业化、城市化快速推进,就业岗位竞争日趋激烈,而托育服务短缺、生育保障待遇不足等政策缺陷无法得到完美解决。生育负担的上升以及生育保障的不足是目前年轻育龄人群生育意愿和行为低迷的重要原因<sup>[2]</sup>。“十四五”是三孩生育政策实施落地的重要窗口期,同时也是生育政策配套体系构建的起步期,因此,必须尽快建立生育政策与公共投入有效衔接的体制机制,全面扩大生育服务范围、提升生育服务质量,大幅降低家庭生育、养育、教育成本,让更多的育龄人群想生、敢生。

## (一) 新时代建立生育公共服务体系理论指导的需要

当前,中国正处于从“人口红利”向“人才红利”转变的重大战略机遇期,为持续保持中国人力资源禀赋优势,党的十八大以来,党中央、国务院逐步调整完善生育政策及配套措施。党的十九大报告作出“促进生育政策和相关经济社会政策配套衔接,加强人口发展战略研究”的部署。党的十九届五中全会从推进国家治理体系和治理能力现代化的高度出发,提出“优化生育政策,增强生育政策包容性”的具体措施。国家“十四五”规划纲要将实现适度生育水平,促进人口长期均衡发展和人的全面发展作为经济社会发展的重要内容。可见,构建三孩生育政策与公共投入的有效衔接体系,是落实党的十九大决策部署的重要举措,也是新时代建立生育政策配套体系的理论指导。

## (二) 应对人口老龄化“新常态”的现实需要

近年来,中国人口已进入生育率持续走低和老龄化加速的新常态。据国家统计局第七次全国人口普查结果显示,中国60岁及以上人口为2.64亿,占全国人口的比重为18.7%,高于全球平均水平的9.3%。其中,2018~2020年,中国60岁及以上人口占比从17.9%上升至18.7%,预计“十四五”末期中国将由轻度老龄化阶段转入中度老龄化阶段,并在2035年前后进入重度老龄化阶段。老年人比例增长迅速,意味着中国将长期面临人口均衡发展的压力,人口结构调整优化的任务异常艰巨。因此,实现三孩生育政策与公共投入的有效衔接,确保三孩生育政策的顺利实施,进而改善中国人口结构,扩大新增劳动力供给,保持人力资源禀赋优势,降低未来可能出现的社会风险,便具有一定的紧迫性和必要性。

## 二、三孩生育政策与公共投入的有效衔接路径

实施三孩生育政策关乎中国人口结构能否合

理转变及均衡发展。“十四五”时期是人口结构转变的重要窗口期,同时也是生育政策配套体系构建的起步期。在这一特殊历史背景下,做好三孩生育政策与公共投入的有效衔接工作,显得尤为重要。但是三孩生育政策与公共投入的有效衔接是一个涉及组织体系完善、配套设施改善、生育意识转变、生育文化培育等多方面的复杂性问题。因此,有效衔接必须从系统性视角出发,通过具体、科学的创新路径才能实现。

### (一) 基于“党-政府-企业-社会-家庭”实现主体衔接

推动三孩生育政策与公共投入的有效衔接需要多元主体联动,形成衔接合力,这就需要统筹协调党、政府、企业、社会和家庭之间的资源配置,形成多元主体协同推进的有效衔接机制。

一要强化党的“领导力”。充分发挥党的领导、强大动员力以及高效治理能力。一方面,加强三孩生育政策与公共投入有效衔接的顶层设计,出台详细的衔接意见和规划;另一方面,明确政府各部门职责分工,层层落实责任,为二者衔接提供坚实的组织保障和人才保障。

二要优化政府“引导力”。制定三孩生育政策与公共投入有效衔接的具体规划和政策,加强对各服务管理部门之间工作衔接的指导和监督。对育龄人口实施长效动态监测和管理,在全国生育监测平台的基础上建立生育意愿和生育需求数据库,利用大数据驱动政策制定<sup>[3]</sup>。依托人口服务中心组织开展生育意识转变、生育行为引导、生育支持体系建构等重大专题研究和社会调查项目,引导社会力量广泛参与生育相关问题研究。

三要激发企业“执行力”。充分发挥国有企业和事业单位的“模范带头”作用,推进衔接规划的贯彻落实。强化育龄女性的就业保障,提升育龄女性的生育补贴力度,将婴幼儿抚育补贴纳入员工福利计划。针对民营企业,探索以育龄女性比例等为指标对企业进行补贴的相关制度体系,鼓励引导企业在追求经济利润的同时注意吸纳女性员工,平衡女

性与男性在就业机会上的差距。

四要发挥社会“推动力”。充分发挥社会组织的网络优势,实现衔接政策落实和监督的“双重作用”。尤其发挥社区的支撑和后盾作用,引导建立以社区为单位的托育互助组织,将托育公共服务真正做到广覆盖。招募社区内具备照料0~3岁婴幼儿的未就业女性,通过科学、规范的专业培训,将其吸纳进托育互助组织。在解决托幼照料人员配备的同时,也解决了未就业妇女的就业问题。发挥高校、科研院所提供社会调查、人才教育、政策研究的作用,为二者衔接提供知识保障。

五要挖掘家庭“源动力”。家庭是三孩生育政策的主要参与者,也是三孩生育政策与公共投入有效衔接的主要受益者,要充分调动其积极性和主动性,增强育龄主体生育意识的培育和新型生育文化的建设,提高家庭的二孩生育意愿,促使家庭生育抉择从积极生育二孩向积极生育三孩转变<sup>[4]</sup>。

### (二) 基于“规划—政策—机制”实现工作衔接

强有力的工作是落实三孩生育政策与公共投入有效衔接的抓手。具体来讲,要从顶层规划、政策制定、机制构建等方面进行工作衔接。

一是做好规划衔接。做好顶层设计与具体规划是贯彻落实三孩生育政策与公共投入有效衔接的重要支撑。在宏观层面,要将育龄女性职业规划、托育基础设施建设、生育理念变革、青少年健康发展在三孩战略下统筹发展和建设。在微观层面,尽可能地制定专项规划和实施方案,根据各地实际情况形成包括托育、教育、住房、医疗、就业等各个方面的具体衔接细则。

二是做好政策衔接。以中央与地方财政支出协同并进、生育服务管理部门统筹配合等方面为重点,尽快出台三孩生育政策与公共投入有效衔接的具体政策。建立健全生育三孩的微观层面政策,这需要地方政府根据各地实际和特色形成具

体的政策方案。对生育三孩持续有效的政策,如基本公共服务供给、青少年发展、税收减免等政策继续沿用或者强化,形成生育政策与公共投入衔接的细则和实施方案,完善衔接的区域性政策。

三是做好机制衔接。完善党的全面领导,坚持“全面二孩”时期的管理体制和工作机制,强化各负其责、各司其职的责任体系。继续沿用“全面二孩”时期形成的较为成熟的体制机制,并在此基础上进一步简化生育服务管理程序,修订生育审批制度,优化生育相关的办事流程。此外,健全生育意愿监测和帮扶机制,对生育困难群体和特殊家庭实时及时帮扶救助;在提升家庭生活幸福感理念下,建立衔接考核评估机制,研究制定城乡统筹、多元标准的生育考核评价体系以及进展监测指标体系,对实施进展和成效进行评估,及时发现和纠正问题,为下一步制定政策提供参考。

## 三、三孩生育政策与公共投入有效衔接的政策保障

近几年,随着中国“全面二孩”生育政策调整所带来积极效应的逐年递减,国家在转变生育政策的同时,逐渐意识到必须贯彻落实三孩生育政策与公共投入的有效衔接,确保由公共服务的显著改善带来家庭生育养育成本大幅下降,才能从根本上扭转生育率逐年降低的长期趋势。具体来讲,在政府财力可承受范围内,政府通过对公共服务投入的增加,优化医疗、教育、社保等公共资源配置。同时,在满足新增服务需求的基础上,完善婚育假期、妇幼健康计划生育、妇女就业权益等服务保障政策措施,加大对税收支持、财政补贴等鼓励生育政策措施的倾斜力度,构建鼓励按政策生育的制度体系。

### (一) 制定生育公共服务保障法,建立衔接考核评估体系

生育公共服务保障法是生育公共服务体系构

建的基石。第一,建议由国家立法机关制定生育公共服务保障法,并在此法律框架下,完善生育公共服务体系。第二,建立科学的评价指标体系,将生育、养育、教育、医疗、住房等影响家庭生育的因素纳入指标体系,科学全面地评估影响家庭生育决策和行为的经济社会因素,精准分析,明确生育公共服务侧重点。第三,在构建影响家庭生育决策和行为的经济社会政策指标体系基础上,建立生育政策与公共投入的衔接考核评估机制,研究制定城乡统筹、多元标准的生育考核评价体系以及进展监测指标体系,对实施进展和成效进行评估,及时发现和纠正问题,为下一步制定政策提供参考。

## (二) 运用财政、金融等工具打消生育顾虑,构建生育公共服务体系

全面打消家庭生育顾虑是生育公共服务体系构建的目标之一。第一,建立生育补贴奖励制度。依据家庭生育孩子的数量制定阶梯式奖励补贴标准,大幅度提高二孩和三孩的生育补贴,激励家庭的生育意愿从一孩向二孩以及三孩转变。第二,进一步强化生育税收支持体系,继续探讨通过税收优惠、减免等鼓励家庭生育的政策措施,让生育家庭充分感受到国家改善生育现状的决心。第三,建立生育住房补贴体系。针对二孩、三孩家庭,探讨设计合理的购房制度,降低多子女婚育家庭首套房首付比例,给予贷款利率优惠政策或名额宽限,针对低收入多子女家庭,给予一定的购房补贴或提供保障性住房。

## (三) 优化托育、照料等服务政策,发展普惠托育服务体系

托育公共服务是生育公共服务体系中最核心的部分。第一,在国家、省级、地市级和县级4级设立专项资金,加大对托育、照料服务的投入,尤其重视解决0~3岁婴幼儿照料服务,着力补齐照料服务市场短缺。第二,加强对婴幼儿照料从业人员的教育培训、监管力度以及处罚措施。支持

以社区为单位成立托育互助组织,吸纳社区内符合条件的女性接受培训加入托育互助组织,鼓励事业单位和民间资本等社会力量参与托幼建设,将托育公共服务真正做到保基本和广覆盖。第三,加大公共场所母婴设施建设,合理布局与配置公共母婴用品,增加社会包容性,给予母婴更多的社会关爱。

## (四) 推进教育公平与优质教育资源供给,发展普惠义务教育体系

推进教育公平,减轻家庭教育投入和成本是生育公共服务体系中的重要部分,也是家庭“养孩子”过程中涉及问题多、矛盾突出的部分,是育龄人群作出各种生育抉择的主要影响因素。首先,推进教育资源均等化,加大对义务教育的投入力度,将义务教育相关政策延伸到学前阶段。杜绝针对义务教育阶段课外补习班的无序竞争,注重学生课堂质量的提升。其次,加大子女教育方面的个税抵扣力度,根据子女数量设计阶梯式的抵扣方案和标准。最后,针对流动人口家庭,做好与城市本地居民的接轨、融合,加快户籍制度改革,推进流动人口家庭教育均等化,降低流动人口家庭子女的教育成本。

## (五) 建立基本生育免费服务制度,完善生育医疗保健体系

生育医疗服务是生育公共服务体系中最基础的部分,必须对生育医疗服务建立普惠财政安排。首先,推进基本生育免费制度,提供免费基本生育和再生育服务。大幅提升住院分娩环节补贴标准,围绕孕产妇全生育周期,降低孕前基因筛查、孕中母婴保健、产后母婴护理、新生儿管理等服务成本。其次,针对现代妇女生育年龄普遍延后的现实,探索不孕不育等生殖辅助技术支持政策,加强高危孕产妇管理政策,关注生育困难群体诉求,逐步扩大基本公共服务的范围和内容。最后,提升妇幼健康服务能力建设。制定系统、全面的儿科医生培养体系,彻底扭转中国儿科医生短缺现

象,着力解决婴幼儿看病难问题。

## (六)合理规划生育保险,构建女性就业权益保障体系

完善生育休假与生育保险制度,降低女性生育的机会成本,实现生育和就业的平衡,是中国生育公共服务体系中关键的部分。首先,巩固和加强生育保险在生育保障体系中的基础性地位,逐步提高生育保险保障范围和标准,实现生育保险全覆盖,同时,将计划生育奖励假、配偶陪产假纳入生育保险。其次,进行公平合理的制度改革,强化育龄女性的就业保障,将反就业歧视法纳入立法规划,明确规定就业性别歧视的定义、惩罚措施以及法律救济途径。最后,打破女性在养育孩子过程中占据“绝对优势”的传统观念,逐渐培养男

性承担家庭照料的责任和意识,平衡女性职业发展中的机会损失。

### 参考文献:

- [1] 朱荟,崔宝琛,陆杰华.新时代生育政策配套体系建构的内涵、挑战及顶层设计探究[J].中共福建省委党校学报,2018(10):65-71.
- [2] 王培安.学习贯彻党的十九大精神开创人口和计划生育工作新征程[J].人口研究,2018,42(1):3-7.
- [3] 茅倬彦.实施三孩政策 完善配套措施[N].人民日报,2021-06-22(12).
- [4] 风笑天.三孩生育政策与新型生育文化建设[J/OL].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2022(2):1-8[2021-07-24].<https://doi.org/10.14100/j.cnki.65-1039/g4.20210621.002>.

(责任编辑:杨海挺)