

中国人口学会会长翟振武：把握生育新常态 应尽快构建整体性生育支持政策体系

本报记者 孟庆伟 北京报道

人口发展是关系中华民族发展的大事情，习近平总书记强调，人口问题始终是我国面临的全局性、长期性、战略性问题。也因此，促进人口长期均衡发展要持续用力、久久为功。

党的二十大报告提出，优化人口发展战略，建立生育支持政策体系，降低生育、养育、教育成本。

“这是促进人口长期均衡发展

生育率下降的速度和幅度都非常大

2017年后生育率的变动体现了生育政策调整效应消失后的生育水平发展趋势，充分说明中国的总和生育率已处在一个较低水平波动的时期。

《中国经营报》：近年来我国人口形势出现了哪些新变化？从全球看，我国生育率处于什么水平？

翟振武：中国总和生育率的变化在近几年总体呈下降趋势，尤其在近年来出现快速下跌。

中国的总和生育率自20世纪70年代以来持续且快速下降，至20世纪90年代初跌破人口更替水平。这一阶段生育率下降的主要原因是计划生育政策的实施。20世纪90年代之后，中国总和生育率始终保持在更替水平以下，社会经济因素对生育率的影响越来越明显。

2000年以后，中国进入内生性低生育阶段，生育水平长期保持低位，生育政策的作用不断减弱，社会经济因素成为影响生育率的主要因素。2010年之后，中国生育政策经历了数次重要调整，生育率阶段性回升以后，近几年回落并出现进一步下降的趋势。

第七次全国人口普查数据显示，至2020年，中国的总和生育率已降至1.3的历史最低水平。观察第七次全国人口普查数据可以发现，2017年以来，中国育龄妇女总

和生育率出现了快速下跌，到2020年的短短3年时间里，总和生育率由1.88下降到1.3，如此剧烈且突然的变化是比较罕见的。

从中国过去10年间总和生育率的变化趋势看，受生育政策调整

和生育偏好影响，我国总和生育率在2012年、2014年、2016~2017年出现小高峰，但如果剔除这些因素的影响，那么从2013年开始，中国的生育率就已经进入下行通道。尽管2020年如此之低的总和生育率可能在一定程度上与新冠肺炎疫情的影响有关，但2017年之后生育率的变动也体现了生育政策调整效应消失后的生育水平发展趋势，充分说明中国的总和生育率已处在一个较低水平波动的时期。

对比世界其他一些生育率较低

的国家，中国生育率下降的速度和幅度都非常大，总和生育率1.3这一水平比西方很多经济基础、社会发展水平高于中国的发达国家还要低。

从理论上来说，中国这样一个发展中国家的生育率略高于这些国家才是符合逻辑的，然而，目前

和生育率出现了快速下跌，到2020年的短短3年时间里，总和生育率由1.88下降到1.3，如此剧烈且突然的变化是比较罕见的。

管国家已给出了明确的政策指引，出台了一系列生育支持政策，但翟振武认为，这些政策的实施力度、执行程度和落实难度各不相同，政策之间的协调性、相关性和整合性也不尽如人意。因此，现阶段尽快构建一个整体性的生育支持政策体系显得尤为重要。

“生育支持政策体系应该是一个经济社会文化等多方面因素全覆盖、成长周期全覆盖、孩次全覆盖的政策体系，只有运用整体性思

维建立符合中国国情、覆盖面更广、时效更长、全方位的生育支持政策体系，才能切实解决中国家庭不敢生、不愿生的问题，使生育率得到提振，逐步回到一个合理的水平上来。”翟振武强调。

当前我国人口形势呈现哪些新特点？生育支持政策体系应包含哪些内容？未来体系建立健全的着力点应该在哪些方面？就上述问题，翟振武日前接受了记者的专访。

翟振武：中国人口学会会长、中国人民大学人口与发展研究中心教授

中国的生育率却和大多数发达国家相近甚至比它们更低。这与中国独特的生育转变背景、过程、内在动因和转变机制有关，中国在生育率走低的过程中出现了一些在西方国家不曾出现的影响因素。

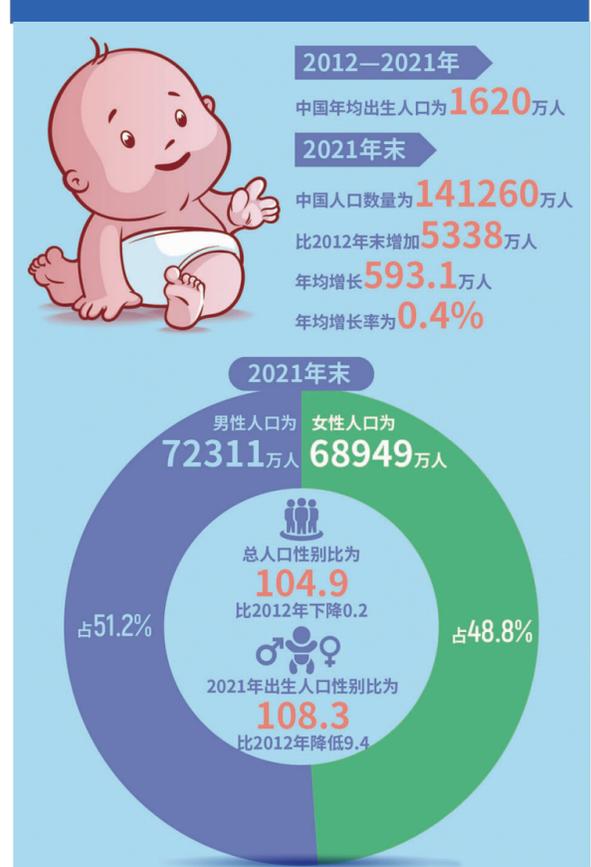
《中国经营报》：影响近些年我国生育率快速下降的因素主要有哪些？

翟振武：生育水平受多方面影响，但近些年出现的一些新的因素

推动了生育率的下降。中国的生育水平发生如此快速且大幅的下降，与中国不断推进的现代化建设密切相关。尤其是进入21世纪以来，中国经济实现了快速增长，社会发展日新月异，居民的宏观生育环境发生了巨大的变化。市场经济体制、住房制度的改革、对外开放力度的增强、家庭

养育负担的加重、就业市场的激烈竞争、城镇化的大力推进、人口流动的日趋频繁、文化观念的快速变迁等无一不对中国的生育率变动产生影响。

2022年10月10日 国家统计局发布党的十八大以来经济社会发展成就系列报告显示



第七次全国人口普查数据显示，至2020年，中国的总和生育率已降至1.3的历史最低水平。 视觉中国/图

见》，为加快建立积极生育支持政策体系，推动实现适度生育水平、促进人口长期均衡发展提供了有力支撑。

《指导意见》中提出，要发展普惠托育服务体系，完善生育休假和待遇保障机制，构建生育友好的就业环境，这些政策有助于缓解女性面临的“工作-家庭”冲突。加快完善住房保障体系、精准实施购房租房倾斜政策、发挥好税收金融等支持作用，可以帮助家庭解决生育养育成本过高的问题。提高学前教育

普及普惠水平、提高义务教育均衡发展水平可以降低家庭的教育成本、适度缓解教育焦虑。加强生理卫生等健康教育、积极营造生育友好社会氛围则是从舆论宣传的角度推动科学、积极的婚育观念。

自“三孩”政策发布后，各地政府也纷纷响应，积极制定、落实相关政策，尤其是在发展普惠托育服务体系、降低生育养育教育成本、完善生育休假和待遇保障机制等方面频频出台政策，以加紧建立和完善积极生育支持措施。

维建立符合中国国情、覆盖面更广、时效更长、全方位的生育支持政策体系，才能切实解决中国家庭不敢生、不愿生的问题，使生育率得到提振，逐步回到一个合理的水平上来。”翟振武强调。

当前我国人口形势呈现哪些新特点？生育支持政策体系应包含哪些内容？未来体系建立健全的着力点应该在哪些方面？就上述问题，翟振武日前接受了记者的专访。

翟振武：中国人口学会会长、中国人民大学人口与发展研究中心教授

中国的生育率却和大多数发达国家相近甚至比它们更低。这与中国独特的生育转变背景、过程、内在动因和转变机制有关，中国在生育率走低的过程中出现了一些在西方国家不曾出现的影响因素。

《中国经营报》：影响近些年我国生育率快速下降的因素主要有哪些？

翟振武：生育水平受多方面影响，但近些年出现的一些新的因素推动了生育率的下降。中国的生育水平发生如此快速且大幅的下降，与中国不断推进的现代化建设密切相关。尤其是进入21世纪以来，中国经济实现了快速增长，社会发展日新月异，居民的宏观生育环境发生了巨大的变化。市场经济体制、住房制度的改革、对外开放力度的增强、家庭

养育负担的加重、就业市场的激烈竞争、城镇化的大力推进、人口流动的日趋频繁、文化观念的快速变迁等无一不对中国的生育率变动产生影响。

过去影响中国生育水平的因素虽仍在起作用，但作用机制正在发生变化。而另一些新且强有力的因素开始涌现，并在生育率走低的过程中逐渐占据主导地位。住房成本快速上涨、家庭抚育孩子的全过程经济成本增加、教育焦虑现象蔓延、经济环境和劳动就业面临的风险上升、女性面对“工作-家庭”的冲突、社会养老保障体系逐步完善使家庭对子女的养老需求降低、新媒体加速不婚不育观念传播等成为推动中国生育率持续下降的新因素。

在新技术快速发展的今天，尤其不能忽视文化传播的力量。在考虑社会经济影响因素的同时，必须还要将文化因素考虑在内，营造友好的生育环境，创造和谐的舆论氛围。

二是应建立成长周期全覆盖的生育支持政策体系，不能只关注“生”和“育”。

家庭生育养育孩子并不是一个短期事件，其影响涵盖了从怀孕、生育到孩子成长甚至成家立业的一个长达几十年的过程。家庭在做生育决策时往往也会将未来几十年家庭受到的影响考虑进来。而由于当代社会的风险性在增强，为了规避生育所带来的不确定性，人们的生育行为也更为保守。

现行的生育支持政策大多着眼于降低家庭的生育和早期养育成本，而对于孩子的长期发展没有足够的保障。但实际上，伴随孩子的整个成长周期，父母要投入大量的时间、精力和资金到孩子的教育、培养乃至婚嫁之中，甚至在孩子成家立业后还要继续对孙辈进行抚养。

一个需要关注的现象是，中国历来是一个存在严重的性别选择现象的国家，出生性别比长期高于正常水平，然而，近些年来，随着“全面两孩”政策的出台，很多家庭理想的子女性别构成是一儿一女，而不是两个男孩。这说明家庭在进行生育决策时，会对孩子成长的全周期成本(包括婚娶成本)进行考量，而不是简单的生和育。另一值得注意的问题是，孩子自小长大接触到的社会环境、生育文化会对他们未来的生育意愿产生影响，如果能构建一个生育友好的舆论环境，让孩子从小树立积极的婚育观，将对他们未来的生育意愿起到积极作用。

因此，政府在政策设计的过程中，应尽可能将孩子成长的全周期纳入考虑，为家庭提供长期的生育保障。

三是政策应建立孩次全覆盖的生育支持政策体系，不能仅指向“三孩”家庭。

自“三孩”政策出台后，各地政府也出台了生育支持配套政策，但很多政策是针对二孩、三孩的额外奖励，尤其是对三孩家庭的奖励，对一孩往往没有给予足够的政策支持。比如，某些省份规定的产假，生育一孩产假天数明显少于二孩、三孩。某些地市细化了育儿补贴的细则，但基本都是对二孩、三孩的补贴，一孩则不享有相关补贴。与生育相关的住房补贴往往也是以二孩、三孩家庭为奖励对象。

然而，尽管“三孩”政策在数量上放开了家庭生育三孩的限制，但“配套实施积极生育支持措施”的涵义并不是只对三孩实施生育支持措施，而是对全社会实施生育支持政策。在中国一孩生育意愿低迷的情况下，对一孩的生育支持同样也很重要。如果生育支持政策仅指向多孩家庭，而家庭生育一孩的体验较差，则根本不会考虑再生育。因此，应该构建覆盖所有孩次的生育支持政策体系，为所有家庭提供良好的生育环境和政策保障。

四是尽管各地陆续出台各种生育支持政策，但现有政策呈碎片化状态，政策之间互不相连，各自为政；覆盖面较窄，覆盖时期较短；许多政策落地较难，政策制定后缺乏必要的监管措施，尚未形成一个完整的政策体系。

在构建中国生育支持政策体系的过程中，我认为可以借鉴整体性治理的相关理念，运用整体性思维制定和落实相关政策。在制定政策时，需要充分考虑到近些年中国新涌现的、有别于西方发达国家的生育影响因素，不能生搬硬套国外的生育福利或家庭政策，要有针对性地解决中国家庭在生育过程中面临的特殊问题，建立符合中国国情的生育支持政策体系。

同时，针对家庭生育决策的综合性和长期性，生育支持政策体系也应该是一个基于经济社会文化等多方面因素全覆盖、成长周期全覆盖、孩次全覆盖的整体性政策体系。

此外，打造完善的生育支持政策体系，应该有一个自上而下的统一机制，由主管部门牵头组织，相关部门协同推进，多方协调配合，进行长期规划。相关政策法规应该为主管部门赋权，明确其协同部门应配合履行的职责范围，这样才能减少沟通成本，为生育支持政策体系发展提供有力的制度保障。

《中国经营报》：“人口规模巨大的现代化”这一特点，为我国制定长期人口发展政策提出了哪些要求？

翟振武：党的二十大报告提出，中国式现代化是人口规模巨大的现代化。我国14亿多人口如果整体迈进现代化社会，规模将超过现有发达国家人口的总和，艰巨性和复杂性前所未有，发展途径和推进方式也必然具有自己的特点。因此，我们在制定人口政策时，必须要更为审慎，必须要充分考虑中国的特殊国情。

党的二十大报告提出构建生育支持政策体系，既表明了国家对生育大力支持的态度，更强调了生育支持政策需成体系。只有运用整体性思维建立符合中国国情、覆盖面更广、时效更长、全方位的生育支持政策体系，才能切实解决中国家庭不敢生、不愿生的问题，使生育率得到提振，逐步回升到一个合理的水平上来。

人口长期均衡发展需要积极生育支持政策支撑

“三孩”政策的提出和实施已不仅是为了提升生育数量，更是与改善家庭福利、促进个人发展、推动两性平等、缓解“工作-家庭”冲突等多元目标相交织。

《中国经营报》：生育率持续低迷，会对我国经济社会发展带来哪些影响？

翟振武：长期的低生育水平以及生育率的快速下降会给国家的经济社会发展带来一系列的风险和挑战，最直观的问题就是少子化危机和老龄化问题，由此引发劳动力绝对数量减少、劳动力成本上升，家庭养老功能急剧弱化，公共财政、社会保障、养老服务、医疗卫生系统承受巨大压力等。

而现阶段，影响生育率的因素已经从根本上发生了变化，计划生育政策的作用已微乎其微，社会经济文化等方面的因素上升为影响生育率的主要因素。因此，仅从政策上放开对生育数量的限制已经不足以使生育率回升，必须要针对阻碍生育的各种因素尤其是近些年来出现的新因素制定有针对性的相关政策，才能真正切实有效地提振生育率。

过去几十年，中国集中力量发展经济，随着经济水平的提高，社会发展水平也大幅提升。但一些公共服务领域的发展还比较迟缓，生育支持类的服务更是十分欠缺，这进一步强化了某些新因素对生育率提升的阻碍作用。

因此，在中国的总和生育率长期低迷并在近几年急速下降的背景下，加大生育支持力度，尽快建立完善的生育支持政策体系是非常必要的。

《中国经营报》：为什么说单纯放开生育对提振生育率的作用有限？建立生育支持政策体系的紧迫性在哪里？

翟振武：为了应对生育率的持续低迷，国家近10年来不断对生育政策进行调整。先是逐步放开对生育数量的限制，分别于2013年和2015年通过“单独二孩”和“全面两孩”政策。同时，根据2012年党的

十八大报告精神，中国人口发展目标已逐渐从控制人口数量转变为更加关注人口素质的提高和促进人口长期均衡发展。因此，随着“全面两孩”政策的落地，有关建立相关社会经济配套体系的政策文件也随之发布。

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》，明确提出实施一对夫妻可以生育三个子女政策，配套实施积极生育支持措施。这一政策不仅进一步放开了生育数量的限制，更显示了实施积极生育支持措施的重要地位，指明了我国未来人口政策的重点。

事实上，受育龄妇女规模减小、生育意愿低迷、初婚初育年龄推迟(记者注：《中国人口普查年鉴-2020》显示，2020年中国人平均初婚年龄为28.67岁，较2010年的24.89岁推迟了近4岁)等多种因素的制约，放开三孩生育对生育率的预期提振效果有限，很难对中国人发展的长期趋势产生根本性影响。现阶段进一步放宽生育数量限制更多的是表明国家对提振生育水平的态度。

“三孩”政策的提出和实施已不仅是为了提升生育数量，更是与改善家庭福利、促进个人发展、推动两性平等、缓解“工作-家庭”冲突等多元目标相交织。

近两年，国家也密集制定、出台了相关政策文件，对一些阻碍生育的影响因素做出了政策回应。2021年8月，全国人大常委会修改《人口与计划生育法》，规定“国家采取财政、税收、保险、教育、住房、就业等支持措施，减轻家庭生育、养育、教育负担”。为进一步加大生育支持力度，2022年8月，国家卫健委等17部门联合印发《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》(以下简称《指导意见》)，为加快建立积极生育支持政策体系，推动实现适度生育水平、促进人口长期均衡发展提供了有力支撑。

《指导意见》中提出，要发展普惠托育服务体系，完善生育休假和待遇保障机制，构建生育友好的就业环境，这些政策有助于缓解女性面临的“工作-家庭”冲突。加快完善住房保障体系、精准实施购房租房倾斜政策、发挥好税收金融等支持作用，可以帮助家庭解决生育养育成本过高的问题。提高学前教育