

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。

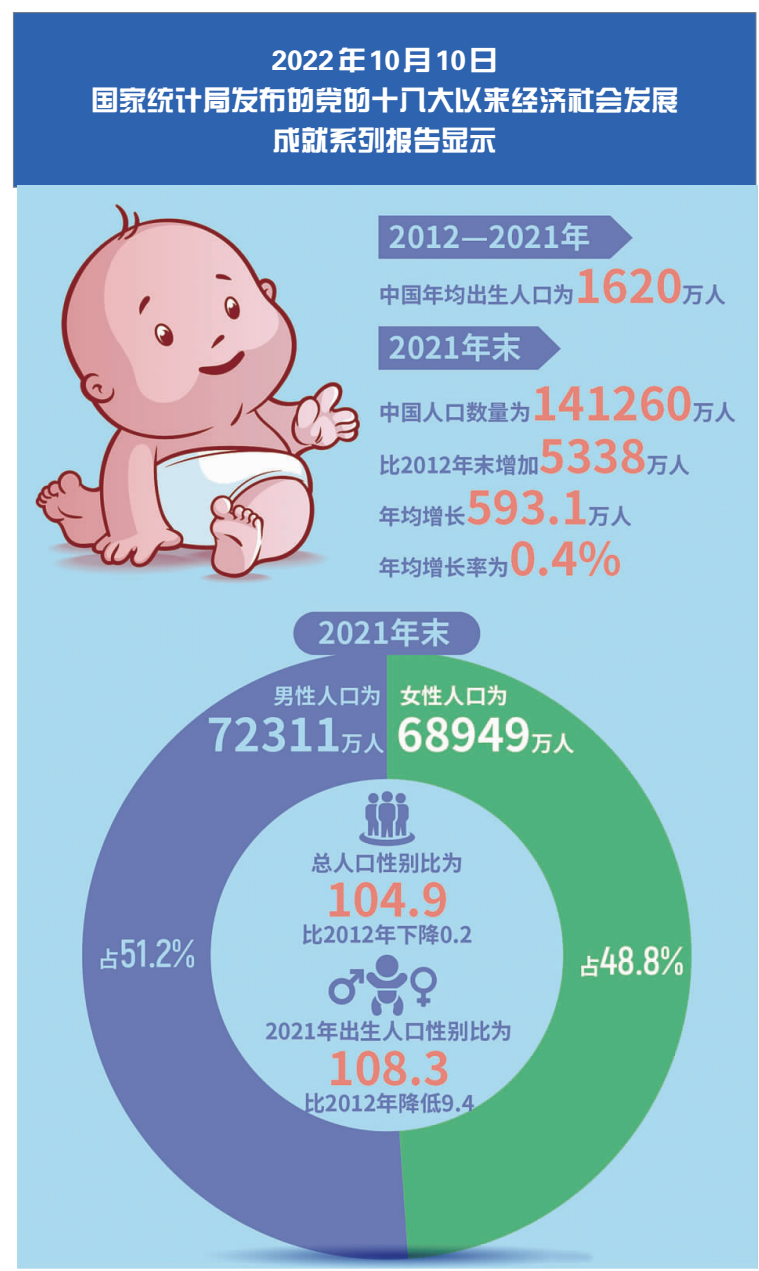
翟振武：尽管国家已给出了明确的政策指引，出台了一系列生育支持政策，但这些政策的实施力度、执行程度和落实难度各不相同，政策之间的协调性、相关性和整合性也不尽如人意。因此，我认为，现阶段尽快构建一个整体性的生育支持政策体系显得尤为重要。

一是应建立经济社会文化等多方面因素全覆盖的生育支持政策体系，防止制定单打独斗的生育支持政策。

生育是家庭的基本功能之一，往往是家庭综合考量多种因素后发生的行为，整个生育决策的完成会涉及经济因素、社会因素、文化因素、制度因素等多个方面。政府在提供相应的生育支持政策时，如果仅仅从单一的角度考虑、设计相关政策，往往难以获得成效。

比如，政府对于有孩子的家庭给予减税、发放育儿补贴等经济支持，但是由于社会托育服务体系不完善，家庭难以照料孩子。如果托育体系建设不到位，家庭仍然不会做出多生育的决策。再比如，现在各地政府几乎都有延长产假的举措，但现实中，由于就业保障制度不完善，很多女性因为担心职业中断或影响职位发展，仍然选择提前回到工作岗位或是少生育，甚至干脆不生育。因此，想要有效地提振生育率，靠单一的政策是难以实现的，需要有涉及多方因素的成体系的方案。

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



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

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。

生育支持政策应强调整体性

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》：这两年我国密集出台了诸多生育支持配套政策，对此你如何评价？就建立生育支持政策体系，你有什么建议？

翟振武：尽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，我认为，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。

一是应建立经济社会文化等多方面因素全覆盖的生育支持政策体系，防止制定单打独斗的生育支持政策。

生育是家庭的基本功能之一，往往是家庭综合考量多种因素后发生的行为，整个生育决策的完成会涉及经济因素、社会因素、文化因素、制度因素等多个方面。政府在提供相应的生育支持政策时，如果仅仅从单一的角度考虑、设计相关政策，往往难以获得成效。

比如，政府对于有孩子的家庭给予减税、发放育儿补贴等经济支持，但是由于社会托育服务体系不完善，家庭难以照料孩子。如果托育体系建设不到位，家庭仍然不会做出多生育的决策。再比如，现在各地政府几乎都有延长产假的举措，但现实中，由于就业保障制度不完善，很多女性因为担心职业中断或影响职位发展，仍然选择提前回到工作岗位或是少生育，甚至干脆不生育。因此，想要有效地提振生育率，靠单一的政策是难以实现的，需要有涉及多方因素的成体系的方案。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。