

完善生育及其支持政策

□ 林 宝

[摘要] 党的二十届四中全会要求优化生育支持政策和激励措施。当前,生育水平过低已经成为中国人口问题的症结所在,不仅是当前人口变化的重要原因,也是影响中国人口未来发展的重要因素。近十几年来,中国生育政策实现了从限制生育数量向促进生育的转变,并推动了生育友好型社会的建设,但仍然存在生育政策导向有待更加明确、目标有待更加清晰,生育支持政策精度有待加强、力度有待加大的问题。基于这些现实情况及问题,建议确立鲜明的鼓励生育的政策导向,制订明确的生育政策阶段性目标,锚定中等收入群体、抓住重点环节,提升生育支持政策精度,加大生育支持力度。

[关键词] 人口问题;人口长期均衡发展;生育水平;生育政策;生育支持政策

[DOI编号] 10.14180/j.cnki.1004-0544.2026.03.001

[中图分类号] C924.21

[文献标识码] A

[文章编号] 1004-0544(2026)03-0005-10

作者简介: 林宝,中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员、养老与社会保障研究室主任,中国社会科学院应对人口老龄化研究中心副主任、首席专家,中国社会科学院大学教授、博士生导师。

人口问题始终是我国面临的全局性、长期性、战略性问题,关系到社会主义现代化强国建设和中华民族伟大复兴。当前,生育水平过低已经成为中国人口问题的症结所在。党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》明确要求:“倡导积极婚育观,优化生育支持政策和激励措施,发挥育儿补贴和个人所得税抵扣政策作用,有效降低家庭生育养育教育成本。完善生育保险制度,落实生育休假制度,实施早孕关爱行动、孕育和出生缺陷防治能力提升计划。深入开展托育服务补助示范试点,发展普惠托育和托幼一体化服务,逐步完

善相关制度。”^①这是面对人口新形势,积极推动人口高质量发展的重要部署。

一、生育水平过低是中国人口问题的症结所在

(一)中国生育水平进入极低状态

近年来,中国生育水平表现出明显的下降趋势。1997年以前,中国出生人口保持在年均2000万人以上的规模,此后2002—2010年基本上在1600万人左右徘徊,2011年以后受政策调整等因素的影响出现了几次波动,但从2018年开始再次下降至1600万人以下,随后呈快速下降态势,直至2022年首次下降至1000万人以下,2024年出生人

^①《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,北京:人民出版社,2025年,第32页。

口为954万人^①。根据联合国《世界人口展望2024》的估计,中国总和生育率自1992年低于1.8之后再未能重返1.8以上,21世纪10年代由于生育政策调整虽然有所回升,但依然在1.8以下,且在2018年以后迅速下降,2019年下降至1.5以下,2022年以后已经下降至1左右^②。

中国已经成为世界上生育水平最低的国家 and 地区之一。根据《世界人口展望2024》的最新估计,中国2023年总和生育率不仅低于发达国家的整体水平(总和生育率为1.45),还低于日本(1.21)、意大利(1.20)等生育率较低的国家,显著低于美国(1.62)、英国(1.56)、法国(1.64)、德国(1.44)、俄罗斯(1.45)等主要大国,与印度(1.97)、印尼(2.12)等周边的人口大国更是相差甚远^③。生育水平低于中国的国家和地区已经寥寥无几。

(二)生育水平快速下降是中国人口变化的主要原因

二十届中央财经委员会第一次会议指出:“当前我国人口发展呈现少子化、老龄化、区域人口增减分化的趋势性特征,必须全面认识、正确看待我国人口发展新形势。”^④生育率下降已经成为影响中国人口变化最重要的因素,不仅加速了人口负增长的到来和人口少子化、老龄化,也进一步加剧了区域人口增减分化,是中国人口问题的关键所在。

首先,生育率快速下降加速了中国人口负增长的到来。人口负增长是中国人口发展的转折性变化,是中国人口发展史上的大事。中国总人口在2022年出现负增长,2022年年末全国人口141175万人,比上年末减少85万人。全年出生人口956万人,出生率为6.77‰;死亡人口1041万人,死亡率为7.37‰;自然增长率为-0.60‰^⑤。中国过去长期将人口政策目标确定为稳定低生育水平,这已经隐含了在未来某一阶段实现人口负增长的目标。但从人口政策的初衷来看,稳定低生育水平既意味着不要让生育水平过高,也蕴含了不要让生育水平过低。但是,近年来中国生育水平快速下降,实际上已经偏离了政策目标。如《国家人口发展规划(2016—2030年)》将2020年的总和生育率目标值定为1.8^⑥,但实际总和生育率为1.3^⑦;2030年的目标是希望总和生育率维持在1.8^⑧,但从2020年之后的发展趋势看,生育率继续下滑,恐怕2030年的生育率目标也难以实现。生育水平的过快下降使得中国人口高峰提前到来,人口负增长进程也大大加快。从联合国《世界人口展望2015》的相关预测来看,其2015年的中方案预测中,中国的人口高峰将在2028年到来,人口负增长将于2029年开始^⑨。显然,与过去的预测相比,中国的人口负增长提前到来了。

①笔者根据《中国统计年鉴2025》相关数据计算。参见国家统计局:《中国统计年鉴2025》,https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2025/indexch.htm,2025年12月10日。

②参见“World Population Prospects 2024”,https://population.un.org/wpp/,2025年12月10日。

③同上。

④《习近平主持召开二十届中央财经委员会第一次会议》,2023年5月5日,https://www.gov.cn/yaowen/2023-05/05/content_5754275.htm,2025年12月10日。

⑤参见国家统计局:《2022年国民经济顶住压力再上新台阶》,2023年1月17日,https://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb/202301/t20230117_1892123.html,2025年12月10日。

⑥参见《国务院关于印发国家人口发展规划(2016—2030年)的通知》,2017年1月25日,https://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/25/content_5163309.htm,2025年12月10日。

⑦参见国务院第七次人口普查领导小组办公室:《中国人口普查年鉴2020》下册,https://www.stats.gov.cn/sj/pcsj/rkpc/7rp/zk/indexch.htm,2025年12月10日。

⑧参见《国务院关于印发国家人口发展规划(2016—2030年)的通知》,2017年1月25日,https://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/25/content_5163309.htm,2025年12月10日。

⑨参见“World Population Prospects 2015”,https://population.un.org/wpp/publications?year=previous,2025年12月10日。

近年来,中国人口死亡水平保持了相对稳定,生育水平持续下降,人口规模主要受生育水平的影响。根据《中国统计年鉴2025》数据,自2000年以来,中国人口死亡率仅上升了1.31个千分点,从2000年的6.45‰上升至2024年的7.76‰。同期,人口出生率则下降了7.26个千分点,从2000年的14.03‰下降至2024年的6.77‰。出生率和死亡率的一降一升,导致人口自然增长率从2000年的7.58‰一路下降,在2022年降至-0.60‰,正式开始人口负增长,到2024年已经降至-0.99‰^①。在人口自然增长率变化过程中,其趋势一直由出生率的变化方向所主导。从规模上看,2000年到2024年,死亡人口从814万人增加至1093万人,出生人口则从1771万人降至954万人;人口自然增长由正转负,从2000年的增长957万人下降至2024年的减少139万人^②;由于国际迁移量较小,总人口的增长变化与人口自然增长保持一致。

其次,生育水平快速下降也是中国人口少子化、老龄化的主要原因。1999年以前,中国0—14岁少儿人口在3亿以上,占比超过25%,此后一路下滑到2013年2.24亿的低点。虽然由于生育政策调整,少儿人口在其后几年出现了增长,在2020年达到2.53亿的阶段高点,但自2021年后又开始下滑,到2023年年底为2.31亿,少儿人口占比也下降至16.3%^③。生育水平下降影响人口少子化的机制十分直观。生育水平下降导致出生人口减少,自然会导致少儿人口比重相对下降,在人口金字塔上表现出底部收缩的特征。生育水平下降导致人口老龄化则源于人口结构的相对变动。当人口被分为少儿人口、劳动年龄人口、老年人口三个部分时,少儿人口比重下降必然会导致其他两个年龄段人口比重的相对上升。随着规模较大的出生

队列进入老年阶段,甚至将出现少儿人口、劳动年龄人口的比重同时下降,老年人口比重上升的情况。在人口学中,少儿人口下降引起的老年人口比重上升被称为底部老龄化。

截至2024年年底,中国60岁及以上老年人口达到3.1亿,占全国人口的22%;65岁及以上人口数量为22023万人,占全国人口的15.6%^④,人口老龄化进一步发展。中国人口老龄化正处于快速发展时期。2000年时,中国和世界总体的老龄化水平基本相当,而到了2023年,中国65岁及以上老年人口比例较世界平均水平高5.4个百分点。2000年以来老年人口比重与其他两个年龄组比重的相对变化可以分为两个阶段。第一阶段是2000—2010年,此阶段0—14岁少儿人口比重下降,15—64岁劳动年龄人口比重、65岁及以上老年人口比重均出现了上升。65岁及以上老年人口比重在此期间上升了1.9个百分点,均来自0—14岁少儿人口比重的下降。第二阶段是2010年以后,此阶段少儿人口比重、劳动年龄人口比重下降,老年人口比重上升。从2010年到2024年,65岁及以上老年人口比重上升了6.7个百分点,其中,0.8个百分点来自0—14岁少儿人口比重的下降^⑤。

最后,生育水平的地区差异也是各地区人口增减分化的重要原因。中国人口呈现出明显的区域人口增减分化现象。从省级层面来看,常住人口负增长地区呈增加趋势,2020年人口负增长地区仅8个,到2024年已经增加至20个。2024年与2023年相比,常住人口仍然保持增长的地区仅有浙江、安徽、福建、广东、海南、西藏、陕西、新疆等,多为人口流入地区。从人口自然增长率看,2024年仅有北京、福建、广东、广西、海南、贵州、云南、西藏、青海、宁夏、新疆等地区的人口自然增长率

①参见国家统计局:《中国统计年鉴2025》, <https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2025/indexch.htm>, 2025年12月10日。

②笔者根据《中国统计年鉴2025》相关数据计算。

③参见国家统计局:《中国统计年鉴2025》, <https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2025/indexch.htm>, 2025年12月10日。

④参见民政部、全国老龄办:《2024年度国家老龄事业发展公报》, 2025年7月24日, <https://www.cncaprc.gov.cn/u/cms/www/202507/24154203fka1.pdf>, 2025年12月10日。

⑤笔者根据《中国统计年鉴2025》相关数据计算。

为正数,其他地区皆为负数^①。

某一地区人口规模的变化受到人口自然增长和人口机械变动的双重影响。中国存在大规模的人口流动,对各地区人口分布产生了重大影响。根据第七次人口普查公报,全国人口中,流动人口为3.76亿人。流动人口中,跨省流动人口为1.25亿人,省内流动人口为2.51亿人^②。中国人口流动表现出明显的从中西部地区流向东部沿海地区的趋势。研究表明,2000—2020年期间,人口流动已经形成了明确的区域指向,主要人口流出地包括四川、河南、湖北、湖南、安徽、广西、重庆、江西等省份,主要人口流入地则包括北京、上海、福建、浙江、江苏、广东等省份^③。在人口增长时代,由于大部分地区人口自然增长为正,少数发达地区人口自然增长为负,从欠发达地区向相对发达地区的人口流动可以填补其人口缺口,甚至会因为流入人口过多而需要采取限制人口流入的措施。当人口负增长时代来临,特别是更多地区依赖于人口流入来保持人口规模或人口增长时,普遍下降的生育水平导致流入地的需求增加,而流出地的供给相对减少,越来越难以实现正增长时代的普遍增长状态,只有少数生育水平较高或人口吸引力较大,或是二者兼有的地区才有可能继续保持人口增长,那些生育水平低且人口吸引力不足的地区会率先出现人口负增长。并且,随着生育水平持续保持低位和总体上人口负增长的影响,人口负增长的区域会逐渐增多,表现出扩散特征,形成区域人口增减分化的态势。因此,各地区生育水平的差异对其人口规模增减具有重要影响。

(三)生育水平是影响中国人口发展趋势的重要因素

生育水平是影响人口变动的关键因素,不同生育水平下,中国人口未来的发展前景会存在明

显差异。本文将以联合国《世界人口展望2024》的相关预测说明不同生育水平下,中国人口发展趋势的差异。《世界人口展望2024》对世界各地区的人口采用了多方案预测方法,不同方案间的主要区别是生育水平的设定不同。尽管这些设定及预测未必符合中国人口发展的实际走向,但仍然足以说明生育水平对中国未来人口发展趋势的影响。这里以高、中、低三个方案为例来说明不同生育水平的影响。具体的生育率假设见图1。在高方案下,中国总和生育率将从2024年的1.26一路攀升,到2035年上升至1.6,到2050年接近1.7,到2080年达到1.8,到21世纪末接近1.85的水平。在中方案下,中国总和生育率将从2024年的1.01缓慢攀升至2035年达到1.1,然后继续攀升,2050年左右接近1.2,到2080年左右接近1.3,到21世纪末接近1.35。在低方案下,中国总和生育率则将在2024年0.76的基础上继续下降,到2035年下降至0.6左右后缓慢攀升,到2050年接近0.7,到2080年左右接近0.8,到21世纪末为0.85。

首先看不同方案下中国人口规模的变化。在这三种生育水平下,尽管中国人口负增长的基本趋势不会改变,但是不同生育水平下总人口的规模以及人口负增长的规模和速度存在明显差异。在高方案下,中国总人口在2050年将接近13.5亿人,到21世纪末仍然保持在9.5亿人以上;在中方案下,中国总人口在2050年将降至12.6亿人左右,到21世纪末仅为6.3亿人左右;在低方案下,中国总人口将在2050年降至12亿人以下,2080年降至7亿人以下,到21世纪末仅略高于4亿人。从人口负增长的角度分析,低方案下到21世纪末人口负增长累计超10亿人,分别比中方案和高方案多减少2.3亿人和5.5亿人(图2)。由此,足见生育水平对未来人口规模及人口负增长进程的巨

^①参见国家统计局:《中国统计年鉴2025》, <https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2025/indexch.htm>, 2025年12月10日。

^②参见国家统计局、国务院第七次全国人口普查领导小组办公室:《第七次全国人口普查公报》, 2021年5月11日, https://www.gov.cn/guoqing/2021-05/13/content_5606149.htm, 2025年12月11日。

^③参见刘竹阳、陈晨:《我国人口流动的总特征、空间格局及成因机制讨论(2000—2020年)》,中国城市规划学会编:《人民城市,规划赋能——2023中国城市规划年会论文集(14区域规划与城市经济)》,北京:中国建筑工业出版社,2023年,第1430—1445页。

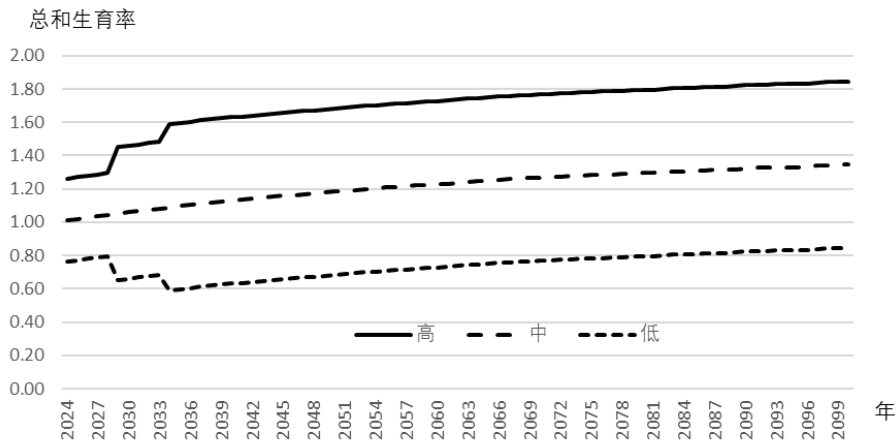


图1: 《世界人口展望2024》关于中国人口预测高、中、低方案的生育水平

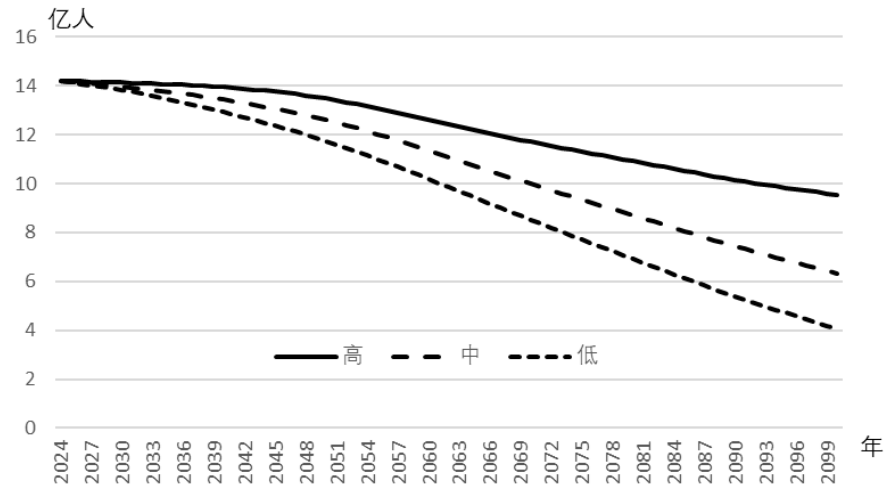


图2: 《世界人口展望2024》关于中国总人口的预测结果

大影响。

其次看不同方案下中国人口结构的变化。在不同预测方案中,中国0—14岁少儿人口比重将出现巨大差异。在高方案下,少儿人口比重虽然会有所下降,但是在2035年后由于生育水平实现了有效提升,少儿人口比重将基本位于12%—14%;在中方案下,少儿人口比重前期将出现快速下降,2034年以后下降至10%以下,但在2058年以前基本可维持在9%以上,此后又继续下降,并在8%左右波动;在低方案下,少儿人口比重在2035年将下降至8%以下,在2061年将下降至5%以下,到21世纪末则将下降至接近3%(图3)。由此可见,即便中国生育水平如高方案那样实现一定程度的提升,少子化趋势仍然将继续发展一段时间,但是可以在未来保持基本稳定。而如果生育率下滑趋势不能得到根本扭转,少子化趋势不仅将延续,未来

还会发展到十分严峻的地步。

在不同预测方案中,人口老龄化程度同样存在明显差异,尤其是在21世纪后半叶的发展趋势上差异较大。在高方案下,中国65岁及以上老年人口比重将在2084年达到36.67%的高点后缓慢下降,到21世纪末为33.56%;在中方案下,65岁及以上人口比重将在2034年超过21%,进入重度老龄化社会,在2044年超过28%,进入极度老龄化社会,并在2071年超过40%,在2086年达到47.79%的高点后缓慢下降,到21世纪末仍然将高达45.83%;在低方案下,进入重度老龄化的时间比中方案提前一年,进入极度老龄化的时间比中方案提前三年,并将在2058年超过40%,2075年超过50%,2083年超过60%,2094年达到64.91%的高点,到21世纪末将保持在64.24%(图4)。低方案下的65岁及以上老年人口比重的高点值分别比

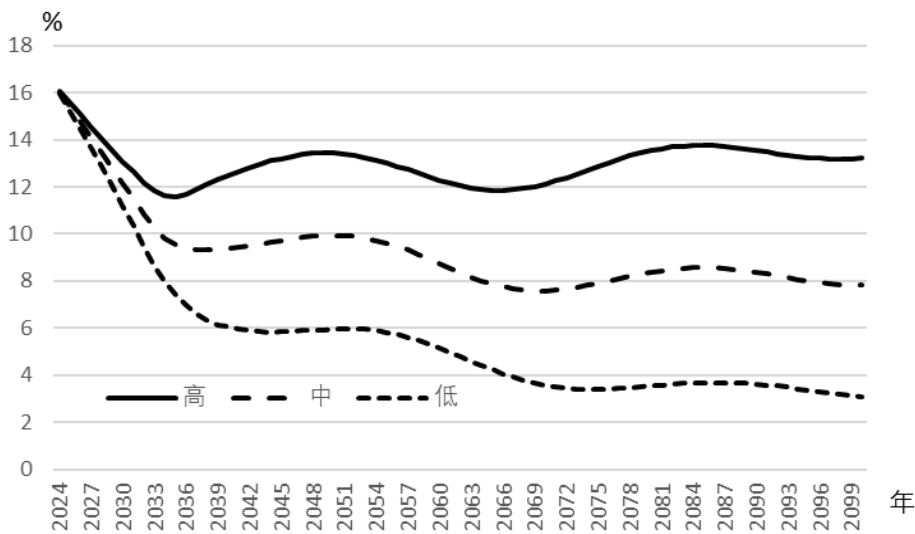


图3: 《世界人口展望2024》关于中国0-14岁少儿人口比重的预测结果

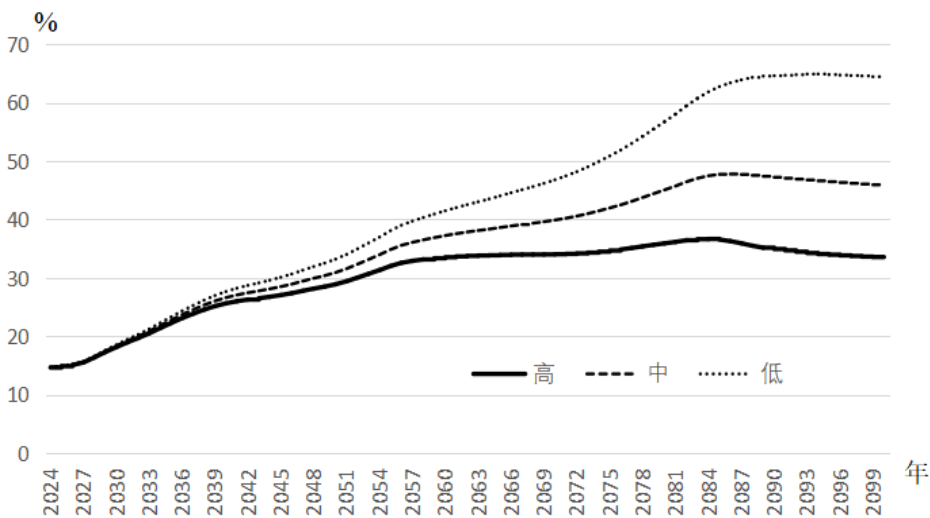


图4: 《世界人口展望2024》关于中国65岁及以上老年人口比重的预测结果

中、高两方案的高点值高出17.12个和28.24个百分点。由此可见,不同生育水平对中国未来人口老龄化的发展态势有重要影响。如果生育水平过低,人口老龄化形势将极为严峻,成为未来发展的重大挑战。

因此,生育水平过低不仅是中国当前人口新变化的重要原因,也是影响中国未来人口发展的重要因素。要保持适度生育水平和人口规模,以人口高质量发展支撑中国式现代化,必须扭转当前生育水平持续下滑的趋势,有效提升生育水平。

二、中国生育及其支持政策的主要进展和问题

(一)生育及其支持政策的主要进展

为促进人口长期均衡发展,以人口高质量发展支撑中国式现代化,中国近年来不断完善生育政策,推动生育友好型社会建设,实现了从限制生育数量向促进生育的政策转型。

中国计划生育政策的形成几经波折,20世纪50年代中期已经提出了节制生育的思想,但直到70年代才进入系统实施的轨道^①。历经几十年的

^①参见战捷:《中国人口政策效应评价与调整思路(1949—2000年)》,北京:中国社会科学出版社,2018年,第20、42页。

发展,比较严格的计划生育政策最终形成,大部分地区实施独生子女政策或是“一孩半”政策(农村地区首胎为女孩的可生二胎)。进入21世纪以来,由于持续处于低生育水平,调整生育政策的呼声日益高涨。

为适应人口形势的变化,在允许各地区逐渐放开“双独二胎”(夫妻双方均为独生子女可生育二胎)的基础上,2013年中央决定全国正式统一放开“单独二胎”(夫妻双方中有一人为独生子女可生育二胎)。2013年,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出,“坚持计划生育的基本国策,启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策,逐步调整完善生育政策,促进人口长期均衡发展”^①。这项政策实施后,并没有出现出生人口大幅提升的情况。因此,2015年中央又果断出台了全面二胎政策。2015年,党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出“全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策”^②。这一政策实施后,出生人口出现了短暂回升但又迅速下降,2021年中央又果断实施了三孩政策。2021年6月,《中共中央、国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》正式发布,对优化生育政策,实施一对夫妻可以生育三个子女政策,并取消社会抚养费等制约措施、清理和废止相关处罚规定,配套实施积极生育支持措施作出了系统部署^③。

其后,根据这一文件精神,《中华人民共和国

人口与计划生育法》进行了修改,各部门、各地区出台了一系列政策措施,实现了三孩政策的顺利落地。特别是2024年10月,国务院办公厅印发《关于加快完善生育支持政策体系 推动建设生育友好型社会的若干措施》的通知(国办发〔2024〕48号),提出了强化生育服务支持,加强育幼服务体系,强化教育、住房、就业等支持措施,营造生育友好社会氛围的措施^④。在中央政策精神的指导下,各地区也充分发挥自主性和创造性,不断完善生育支持措施,逐步形成了从中央到地方多层次,涵盖经济支持、时间支持、服务支持、文化支持等多方面内容的生育支持政策体系。

在经济支持方面,国家将3岁以下婴幼儿照护、子女教育费用纳入个人所得税专项附加扣除,2023年将扣除标准从每个子女每月1000元提高到2000元。在各地探索发放生育补贴政策的基础上,2025年7月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《育儿补贴制度实施方案》,全国性的生育补贴政策正式出台。该方案明确规定,从2025年1月1日起,对符合法律法规规定生育的3周岁以下婴幼儿发放补贴,至其年满3周岁。育儿补贴按年发放,现阶段国家基础标准为每孩每年3600元^⑤。在时间支持方面,各省(区、市)普遍延长产假至158天及以上,超半数省份生育津贴支付期限不低于158天。各地均设立15天左右的配偶陪产假、5—20天不等的父母育儿假^⑥。同时,通过实施“多子女同校”政策和加强家校衔接,为育儿家庭妥善安排时间提供了支持。在服务支持方面,大力发展普

①《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,2013年11月15日,https://www.gov.cn/zhengce/202203/content_3635143.htm,2025年12月11日。

②《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》,2015年11月3日,https://www.gov.cn/xinwen/2015-11/03/content_5004093.htm,2025年12月11日。

③参见《中共中央 国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》,2021年6月26日,https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5629598.htm,2025年12月11日。

④参见《国务院办公厅印发〈关于加快完善生育支持政策体系 推动建设生育友好型社会的若干措施〉的通知》,2024年10月28日,https://www.gov.cn/zhengce/content/202410/content_6983485.htm,2025年12月11日。

⑤参见《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈育儿补贴制度实施方案〉》,2025年7月28日,https://www.gov.cn/zhengce/202507/content_7034133.htm,2025年12月11日。

⑥参见新京报:《一系列生育支持措施出台 官方答问来了》,2024年10月28日,<https://www.bjnews.com.cn/detail/1730113132129502.html>,2025年12月11日。

惠托育服务,并通过实施建设补贴、运营补贴等措施,降低托育服务价格,为群众提供普惠托育服务。2024年,全国托位数达到573.7万个,比“十三五”末提高了126%^①。在文化支持方面,从中央到地方,广泛开展生育友好宣传教育,倡导新型婚育文化。

(二)正确认识中国生育政策转变

在短短十几年时间里,中国生育政策经历了从限制生育数量向促进生育的转变。当前,要提升生育政策效果,增强党员干部和人民群众实施生育政策的主动性和自觉性,必须正确认识中国生育政策的转变。

首先必须明确,生育政策转变是根据人口形势变化作出的必要调整,也是促进人口长期均衡发展的重要举措。一方面,从当前看,长期处于低生育水平使得严格的计划生育政策既无必要,也已经不能适应人口高质量发展的新要求,必须进行相应的调整。另一方面,从长期看,生育水平是影响中国人口长期均衡发展的重要因素,既关乎未来的人口规模,也关乎未来的人口结构,进而会对经济社会发展产生重要影响。因此,要实现中国人口长期均衡发展的目标,调整生育政策、提升生育水平是必然要求,也是最基本、最重要的措施之一。从这个意义上说,生育政策转变不仅具有必然性,也具有重要性。

其次必须认识到,生育政策转变是生育政策在新阶段的新发展。政策根据经济社会形势的变化而进行调整是最基本的要求。中国在经济不发达的情况下,人口增长过快将导致人口与资源、环境关系紧张,进而可能影响经济社会发展进程,所以需要实行计划生育政策控制人口增长;当人口增长速度大幅放缓,甚至长期处于低生育水平,并加速人口负增长到来之际,调整生育政策导向,施行更加宽松甚至促进生育的政策,也是一个必然的选择。因此,生育政策调整只是在不同发展阶段的政策选择不同,而不能把后一阶段的政策看

作对前一阶段政策的否定。

当然,生育政策完善是个长期过程。在过去十余年的时间里,中国生育政策实施了渐进式的调整,体现出生育政策调整需要一定的过程,不可能一步到位。这种渐进式的调整一方面是为了让前期积累效应逐步释放,避免因政策调整幅度过大而造成人口发展出现大幅波动,从而带来不必要的冲击;另一方面实际上也是要给全社会一个相对缓和的转变过程,使政策更易于被接受,更易于形成共识,从而减小政策实施的阻力,推动政策有效实施。正因为政策调整是一个渐进过程,所以当前的政策也存在进一步调整的可能。从当前生育水平未出现有效提升的现实情况来看,生育政策也确有进一步调整的必要。

(三)生育及其支持政策存在的主要问题

尽管系列支持措施接连出台,但生育水平仍然没有出现明显回升。仔细分析生育政策及相关支持措施,会发现其中仍然存在一些需要改进之处。

一是生育政策导向有待更加明确。当前实施的三孩政策力图鼓励人们在三孩范围内多生育,同时存在“限制”(三孩以内)和“鼓励”(多生)两种政策导向,具有政策内在的矛盾性。当前政策文件中主要还是强调“鼓励按政策生育”,2025年《政府工作报告》虽然提出“制定促进生育政策”^②,但是仍然是在三孩政策范围内的促进生育,未能根本解决生育政策的内在矛盾。总体上,当前生育政策没有真正明确鼓励生育的政策导向,因而在促进生育政策制定过程中会出现认识不一致,或是被其他政策目标所左右的情况,不利于形成“劲往一处使”的政策合力。

二是生育政策目标有待更加清晰。《国家人口发展规划(2016—2030年)》提出的生育水平预期发展目标是2020年总和生育率达到1.8,2030年保持在1.8。目前看来,2020年的目标没有实现。由于总和生育率持续下滑,实现2030年目标也几无

^①参见贺佳雯:《除了育儿补贴,还有哪些生育支持政策? 国家卫健委答21》,2025年9月11日, <https://www.21jingji.com/article/20250911/herald/b97976b4034ae411697265115232df62.html>, 2025年12月11日。

^②李强:《政府工作报告——2025年3月5日在第十四届全国人民代表大会第三次会议上》,2025年3月12日, https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202503/content_7013163.htm, 2025年12月11日。

可能。在规划目标无法实现的情况下,近年来只是在强调“保持适度生育水平”,但没有进一步明确适度生育水平到底是多少,生育水平应该实现多大程度的提升等,从而导致生育水平目标值不明确,政策措施和力度也失去了相应的参照系。

三是生育支持政策有待更加精准。主要表现在:其一,生育支持政策未瞄准重点人群。中等收入群体具有较强的子女人力资本投资意愿,对生育养育教育成本负担有最深切的体会,也对社会主流生育观念具有重要影响,应成为生育支持政策的重点群体。在当前政策中,尚缺乏能真正激发中等收入群体生育意愿的政策措施。其二,观念转变是导致当前生育水平低的重要因素,却没有出台针对性措施。各种调查显示,当前育龄人群的理想生育子女数已下降至2以下,且呈现出越年轻理想子女数越少的代际变化特征。其三,部分政策衔接不畅和政策效果不佳。如部分地区生育假和享受生育津贴的天数没有完全一致;住房政策未充分考虑多子女家庭的改善性需求;托育机构存在边开边倒、托位空置率高等情况。

四是生育支持政策力度有待加大。当前生育水平提升效果不明显,总体上反映出生育支持政策的力度还有所不足。具体来看,生育补贴虽然在反映政策导向上有积极作用,但政策影响可能仅限于低收入群体;普惠托育投入偏小,多数地区只是覆盖很小范围;免费教育只覆盖义务教育阶段,幼儿教育和高中教育尚未覆盖;辅助生殖技术虽然已被纳入医保报销范围,但部分地区报销比例较低;生育假增加造成的企业成本上升缺乏相应的政策支持。

三、进一步完善生育及其支持政策的建议

当前,应尽快明确鼓励生育的政策导向,制定明确且具有引导意义的生育率目标值,锚定重点人群和关键环节,提高政策精度,改善政策实施效果。

一是放松数量约束,明确鼓励生育的鲜明政策导向。在当前形势下,生育政策有完全放开之必要,宜在条件成熟时明确宣布不再限制生育数量。当前,应在政策文件和各类场合淡化三孩政策,同时明确提出“鼓励生育”的政策导向,发挥

生育政策对生育观念和生育行为的引导作用。将“实施鼓励生育政策”纳入人口高质量发展或实施积极应对人口老龄化国家战略的重要政策内容。在鼓励生育政策导向下,系统完善生育支持政策,开展全方位的政策宣传,使全社会充分了解鼓励生育的重大意义、采取的具体措施、生育将得到的各种支持等,更好发挥鼓励生育政策的作用。

二是确定具体水平,明确生育政策的阶段性目标。建议尽快明确需要实现的适度生育水平,并以此作为生育政策的目标和确定生育支持政策力度的依据。建议制订中长期人口发展战略,根据“十五五”期间、2035年、2050年、21世纪末等几个重要时间点,结合生育率的重要节点水平分阶段制定适度生育水平目标,具体来说,建议总和生育率近期(“十五五”期间)以1.3(极低生育水平标准)为目标,短期(2035年)以1.5(低生育陷阱标准)为目标,中期(2050年)以1.8(《国家人口发展规划(2016—2030年)》希望维持的水平、大体相当于当前的理想子女数)为目标,长期(21世纪末)以2.1(更替水平)为目标,决不能任由当前的生育水平长时间延续或继续下滑。中长期目标看似较目前水平提高较多,但如果考虑到时间长度和每个阶段都以前一阶段为基础,若前一阶段目标实现,要实现后一阶段目标提高幅度并不算大。在生育水平目标确定以后,就能以实现目标生育水平为依据来确定生育支持政策的力度。如果没有实现相应目标,则意味着需要进一步加大生育支持力度。要坚决防止出现不设目标、“跟着感觉走”的情况,也要防止在设定目标时仅从工作难度角度出发而非从人口高质量发展需要出发。

三是锚定中等收入群体,加强生育观念引导和生育支持。一方面,要重视中等收入群体对生育观念的引领作用,以其为重点培育积极生育观。深入分析中等收入群体接受社会信息的媒体和渠道,鼓励主流媒体和各大平台参与积极婚育观宣传,通过培育中等收入群体的积极生育观进而影响整个社会的生育观。另一方面,生育支持政策也应以中等收入群体可感可及为标准,达到影响

中等收入群体生育意愿和行为的程度。特别应将个人所得税抵扣作为生育支持的主要经济手段,继续提高育儿家庭的个人所得税抵扣标准,切实增加中等收入群体的可支配收入,实现扩大中等收入群体规模和减轻生育负担的双重目标。

四是提升政策精度,改善生育支持政策实施效果。其一,扩大生育津贴待遇保障人群范围,推动生育保险制度与生育假政策的衔接。将生育津贴作为一种保障性、普惠性、民生性的覆盖全体育龄妇女的保障制度。将在校大学生、灵活就业人员、农民及未就业妇女纳入生育津贴待遇保障范围。修订《女职工劳动保护特别规定》,统一将生育津贴的支付期限与生育假相衔接。其二,推动住房政策与生育政策相衔接,充分考虑青年夫妇和多子女家庭的住房需求,全面降低二手房交易税费,降低满足住房需求的门槛,并根据生育状况,适当减免多子女家庭的交易税费。其三,理顺普惠托育价格机制,充分发挥市场机制的资源配置作用,提高资源配置效率。普惠托育应充分尊重市场定价机制,在此基础上,根据政策支持力度在一定区域内统筹优惠幅度,避免因定价严重偏离市场而对市场化供给造成过度冲击。

五是瞄准重点环节,切实降低生育养育教育成本。将生育支持作为“投资于人”的重要抓手,抓住重点环节加大支持力度。如在生育环节,实施早孕关爱行动、孕育和出生缺陷防治能力提升

计划,鼓励各地区适当提高辅助生殖技术的报销范围和比例。对于企业因员工生育假而产生的成本上升,通过税费减免或生育支持奖励措施予以适当弥补。在养育环节,鼓励各地区适当提高生育补贴水平,深入开展托育服务补助示范试点,积极推动托幼一体化发展,在理顺价格机制的基础上,加大对普惠托育的投入,扩大普惠托育覆盖面,对符合标准的托育机构适当给予一定期限的运营补贴。在教育环节,建议根据党的二十届四中全会“稳步扩大免费教育范围,探索延长义务教育年限”^①精神,首先将3—6岁幼儿教育和高中教育纳入免费教育范围,并逐步根据办学能力情况,在条件成熟时再将免费教育转变为义务教育,减轻育儿家庭教育负担。

完善生育及其支持政策是一个系统工程,也是一项长期任务,必须加强各领域的统筹和前瞻部署。总体上,近期应以明确政策导向、完善政策衔接和配套为重点,迅速消除生育障碍,解决“不能生、不敢生”的问题;中期应以形成生育友好型社会为目标,以大幅减轻育龄人群生育养育教育负担为重点,解决“不敢生”的问题;长期应以形成合理婚育观念为目标,培育形成与全面建成社会主义现代化强国和中华民族伟大复兴相适应的婚育新风尚,重点解决“不想生”的问题。

责任编辑 倪子雯

^①《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,第30页。

ABSTRACTS

The Improvement of Fertility and Its Supporting Policies

Lin Bao

Abstract: The Fourth Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China has called for the optimization of fertility support policies and incentives. At present, an excessively low fertility rate has become the crux of China's population issues. It is not only a major cause of current demographic changes but also a key factor affecting China's future population development. Over the past decade or so, China's fertility policy has shifted from restricting the number of births to promoting fertility, and progress has been made in building a fertility-friendly society. However, there remain problems such as the need for more explicit orientation of fertility policies and more clearly defined objectives as well as enhanced precision and implementation in fertility support policies. Against this background, this paper proposes establishing a clear policy orientation of encouraging childbirth, setting phased targets for fertility policies, focusing on the middle-income group and key links, so as to enhance the precision and implementation of fertility support policies.

Keywords: Population Issues; Long-Term Balanced Population Development; Fertility Level; Fertility Policy; Fertility Support Policy

Three Identifying Concepts of the Socialist Political Economy with Chinese Characteristics in the New Era and Their Coupling Logic

Pang Qingming

Abstract: As the identifying concepts of socialist political economy with Chinese characteristics in the new era, new quality productive forces, the high-level socialist market economy system, and the humanistic economy have disciplinary connotations in terms of their technological, institutional and humanistic attributes, respectively. There is a systematic coupling relationship among the three concepts, which is not only coupled with the CPC's overall leadership over economic work, but also with the goal of high-quality economic development and the need for the comprehensive development of individuals. The reason why these concepts can be coupled is rooted in the unity of technical, institutional, and humanistic integration between the means of new-quality productive factors and that of socialist reproduction as the reproduction of nature, socialist production relations, and comprehensive labor development. The necessity of their coupling lies in the fact that it specifies the driving advantages, regulatory measures, and evaluation criteria for high-quality economic development.

Keywords: Socialist Political Economy with Chinese Characteristics; New Quality Productive Forces; High-Level Socialist Market Economy System; Humanistic Economy

“Tea for Harmony”: Conceptual Connotation, Internal Logic and Communication Path

Song Shilei Gary Sigley

Abstract: “Tea for Harmony” is an innovative concept rooted in traditional Chinese culture and