

论全面两孩政策

王培安

【内容摘要】2016年初,中共中央和国务院最新公布了《关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》。文章论述了实施全面两孩政策出台的背景、意义、内涵、决策过程及出台的时机,提出贯彻落实《决定》精神需要做好的几个方面工作,包括依法组织实施全面两孩政策、改革生育服务管理制度、加强妇幼健康计划生育服务、做好政策衔接和计划生育特殊家庭的帮扶、加强组织领导和保障措施、夯实基层基础、加强生育保障。我国的人口国情决定了计划生育基本国策必须长期坚持,今后的人口计生工作应该转向调控总量、提升素质、优化结构、合理分布、注重服务家庭,政府、社会和公民多元共治。

【关键词】全面两孩政策;人口和计划生育;基本国策;计划生育管理

【作者简介】王培安,国家卫生和计划生育委员会副主任。北京:100044

On the Two-Child Policy in China

Wang Peian

Abstract: At the start of 2016, CPC Central Committee and State Council issued a decision on implementing a comprehensive two-child policy, reforming and improving the management of family planning services. This paper reviews theoretical and practical perspectives of the decision and discusses the what and the why of the two-child policy. In carrying out and implementing the decision, the major tasks involve organizing and implementing the two-child policy in accordance with the law, reforming maternity services management system, strengthening maternal and child health and family planning services, improving family planning rewards support system, strengthening organizational leadership, strengthening grass-roots work, and improving childbearing security. Family planning policy is a long-term basic national policy in China; however, China's future family planning work needs to be reoriented to achieving demographically an appropriate scale, high-quality, structure optimization, and rational distribution, and to forming a multi-governing structure of the government, society and the citizens.

Keywords: Comprehensive Two-Child Policy, Population and Family Planning, Basic National Policy, Family Planning Management

Author: Wang Peian is Vice-Minister, China National Health and Family Planning Commission. Beijing 100044.

2016 年是中国全面建成小康社会决胜阶段的开局之年。新年之初,中共中央和国务院正式公布了《关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》(以下简称《决定》),对生育政策调整工作作出了全面部署,明确了计划生育改革发展的思路、原则、目标、主要任务和措施,这是指导“十三五”和今后一个时期人口和计划生育工作的纲领性文件。

1 《决定》的背景与意义

实行计划生育是基于我国人口众多、资源相对不足的基本国情作出的一项重大战略决策。新中国成立之初,由于经济恢复、社会安定、医疗卫生条件改善、人民生活水平提高,全国人口总量从建国初期的 5.4 亿迅速增加到 1970 年的 8.3 亿,人民群众在衣食住行等方面的困难日益突出,给经济社会发展带来了沉重压力。为控制人口过快增长,上世纪 70 年代初,国家全面推行计划生育。1980 年,党中央发表《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员共青团员的公开信》(以下简称《公开信》),提倡一对夫妇生育一个子女。1982 年,计划生育被确定为基本国策,并写入《宪法》。为加强人口和计划生育工作,党中央、国务院先后于 1991 年、2000 年和 2006 年作出决定,明确不同时期人口和计划生育工作的思路、目标和任务,有力推动了人口和计划生育事业的持续健康发展。

党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央站在中华民族长远发展的高度,着眼于经济社会发展全局和人口形势的发展变化,作出了坚持计划生育基本国策、逐步调整完善生育政策、促进人口长期均衡发展的重大战略部署,为新时期人口和计划生育的改革指明了方向,开启了人口和计划生育改革实践的新篇章。在平稳实施“单独两孩”政策的基础上,党的十八届五中全会作出了全面实施一对夫妇可以生育两个孩子的重大决策。这是人口和计划生育政策的一次重大调整,具有里程碑意义。

2 全面两孩政策的内涵

全面两孩政策,是指所有夫妇,无论城乡、区域、民族,都可以生育两个孩子的政策。实施全面两孩政策,是中央基于我国人口与经济社会发展的形势作出的重大战略决策。

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变化。一是人口总量增长的势头明显减弱,育龄妇女数量逐步减少,特别是 20~29 岁生育旺盛期妇女数量下降较快。群众生育意愿发生转变,少生优生成为整个社会生育观念的主流。二是人口结构性问题日益突出,劳动年龄人口开始减少,老龄化程度不断加深,出生人口性别比长期持续偏高。三是家庭规模缩小,养老抚幼、互助互济等传统功能弱化。这些变化,给经济社会发展和人口安全带来新的挑战。

实施全面两孩政策关系全局、关系长远、关系千家万户,有利于优化人口结构,增加劳动力供给,减缓人口老龄化进程;有利于促进经济持续健康发展,实现全面建成小康社会的奋斗目标;有利于更好地落实计划生育的基本国策,促进家庭幸福与社会和谐。据测算,全面两孩政策出台后,到 2050 年将增加 3000 多万劳动年龄人口,使老年人口占比下降 2 个百分点,对经济潜在增长率的长期“正效应”达到 0.4~0.5 个百分点。

3 全面两孩政策决策过程

党的十八届三中全会以来,各地认真贯彻中央的决策部署,科学制定实施方案,依法实施“单独两孩”政策。充分利用报纸、广播、电视、新媒体等渠道以及基层干部入户随访等方式,广泛宣传、解疑释惑,基本做到了家喻户晓。同时,简化再生育手续,妇幼保健服务及时跟进。“单独两孩”政策实施以后,生育水平变动符合预期。实施“单独两孩”政策,迈开了调整完善生育政策的重要一步,释放了部分生育势能,有利于客观把握群众的生育意愿和生育行为,为实施全面两孩政策创造了条件、奠定了基础。

党中央、国务院高度重视人口和计划生育工作。习近平总书记、李克强总理等中央领导同志就调

整完善生育政策作出了一系列重要指示批示。2015年初,国家卫生计生委及相关部门,围绕“十三五”时期人口发展战略和应对老龄化政策进行了专题研究。2015年3月以来,国家卫生计生委又组织若干研究团队,就全面实施两孩政策进行了多方案测算和研究论证。先后召开了近百场研讨会,听取了人口、经济社会、资源环境等领域专家和各级卫生计生部门的意见,到20多个省份开展了深入调研,会同发展改革委等相关部门反复论证,形成了系列研究报告和有关全面两孩政策的建议,为科学决策提供了重要支撑。

4 全面两孩政策出台的时机

2004~2006年间,我国组织了规格高、规模比较大的国家人口发展战略研究,300多位专家学者参加。总报告的一个基本判断是,我国的总和生育率保持在1.8左右比较合适。中国人口多了不好,也不是越少越好,人口发展必须与经济社会相适应,与资源环境相协调。

2008年以来,我们组织专家学者和实际工作者,在深入论证的基础上,提出了生育政策调整“三步走”的思路,第一步是“双独两孩”,第二步是“单独两孩”,第三步是全面两孩。到2011年,“双独两孩”在全国所有省(区、市)全部实现,2013年党的十八届三中全会作出了“单独两孩”的决策,2015年十八届五中全会作出了全面两孩的决策。1980年的《公开信》提出,30年以后人口增长比较快的问题会得到缓解,也就可以采取不同的生育政策。2011年“双独”两孩政策在全国普遍实现,这个时间和《公开信》提出的30年以后可以采取不同的生育政策是相吻合的。

现在实施全面两孩政策是比较适宜的。很多人关注劳动力的问题,认为这个政策晚了,劳动力跟不上了。实际上现在我国正处在劳动力比较充裕的时期,2015年15~64岁劳动年龄人口还有10个亿,2020年还有9.9亿,到2030年还有9.58亿,到2050年还有8.27亿。也就是说,不光现在劳动力比较充裕,就是再过三、四十年,我国的劳动力仍然是比较充裕的。现在的劳动力问题表现为总量过剩、结构性短缺,我们面临的首要矛盾不是劳动力数量问题,而是如何提高劳动力的整体素质,变人口大国为人力资源大国、人力资本强国。

我国仍处于社会抚养负担比较轻的“人口红利期”。2014年总抚养比是36.2%,抚养负担最低是在2010年(34.2%)。国际上通行的一个指标,抚养比50%以内都还属于“人口红利期”。加上育龄妇女的总量,2011年达到3.8亿人的峰值以后在逐步减少。归纳起来,我国现在还处在劳动年龄人口比较充裕、人口抚养负担较轻、育龄人群开始减少的时期,此时继续调整完善生育政策,总的来看,条件成熟、时机适宜。

5 如何贯彻落实《决定》精神

一是依法组织实施全面两孩政策。各省(区、市)人大常委会依据新修订的《人口与计划生育法》修改地方条例。各省(区、市)人民政府科学制定实施方案,确保政策平稳落地。同时要根据生育服务需求和人口变动情况,合理配置妇幼保健、计划生育、儿童照料、学前和中小学教育、社会保障等资源,引导和鼓励社会力量举办非营利性的妇女儿童医院、托儿所、幼儿园等服务机构,满足新增的公共服务需求。

二是改革生育服务管理制度。实行生育登记服务制度,取消二孩生育审批,由家庭自主安排生育,在卫生计生部门登记备案。优化办事流程,简化办理手续,进一步简政便民。推行网上办事,做好流动人口在居住地的生育登记和均等化服务。依法依规处理政策外生育。对政策外多孩生育的,依法征收社会抚养费;是党员干部和国家工作人员的,应由所在单位或组织给予行政处分和纪律处分。

三是加强妇幼健康计划生育服务。推进避孕节育的知情选择,向育龄人群提供安全、有效、适宜的避孕节育服务,提供优生优育的全程服务。落实免费孕前优生健康检查,推进出生缺陷综合防治,

提高出生人口素质。做好高龄孕产妇的咨询指导,加快妇产科、儿科等紧缺专业人才的培养,加强孕产妇和新生儿危急重症救治能力建设,确保母婴安全。

四是做好政策衔接和计划生育特殊家庭的帮扶。建立完善包括生育支持、幼儿养育、青少年发展、性别平等、老人赡养、病残照料等在内的家庭发展政策,增强家庭抚幼和养老功能,鼓励按政策生育。按照“老人老办法,新人新办法”的原则,对政策调整前的计划生育家庭,继续实行已有的奖励和扶助政策。加大对计划生育特殊家庭的帮扶力度,在生活保障、养老照料、大病医疗、社会关怀等方面,细化工作措施,建立联系人制度,做到应扶尽扶,精准扶助。

五是切实加强组织领导和保障措施。必须长期坚持计划生育基本国策,坚持党政一把手亲自抓、负总责,坚持计划生育目标管理责任制和“一票否决”制,确保各项改革任务的落实。

六是不断夯实基层基础。计划生育工作的重心在基层。实施全面两孩政策后,计划生育服务管理将面临一些新情况新问题,责任更重了,要求也更高了。要把稳定和健全基层计划生育行政管理、技术服务和群众工作网络作为改革的着力点,有效整合资源,加强基层服务管理力量,最大限度地调动基层的积极性、创造性。

6 加强生育保障

我国目前大多数家庭,特别是城市工作生活比较紧张,生育二胎压力比较大,精力不够,中央对这个问题高度重视。归纳起来,一是要解决“生得起”的问题。产假、托儿所、幼儿园等问题,《决定》里都作了明确安排。二是要解决“生得出”的问题。年龄大的高危人群生孩子比较困难,助产技术要跟上,确保母婴安全。三是要解决“生得好”的问题。《决定》明确了这些任务怎么落实,还专门作了分工方案,哪一条是哪个部门牵头,哪些部门配合,明确了任务;而且明确了时限,什么时候要做到什么程度。任务分工牵涉 20 多个政府部门,这些部门都很重视,都有明确的反馈意见和措施。

7 计划生育基本国策必须长期坚持

40 多年来,我国计划生育工作取得了举世瞩目的巨大成就,有力促进了经济增长、社会进步和民生改善,有力支撑了改革开放和社会主义现代化事业,为全面建成小康社会奠定了坚实基础。一是有效控制了人口过快增长的势头,实现了人口再生产类型的历史性转变。在经济社会发展相对落后的情况下,我国人口发展提前实现了从“高出生、低死亡、高增长”向“低出生、低死亡、低增长”的转变,生育水平与发达国家相当。二是有效缓解了人口对资源环境的压力,改善了人民群众的生存和发展状况。如果不实行计划生育,人均耕地、粮食、森林、淡水资源等将比目前水平低 20% 以上,人民群众的生活质量不可能达到今天的水平。三是创造了较长一段“人口红利期”,为经济长期快速发展提供了有利的人力资源支撑。研究表明,改革开放以来,我国人口红利对人均收入增长的贡献率超过 20%。四是为世界人口发展和减贫事业作出了重要贡献,树立了负责任人口大国的良好形象。计划生育是强国富民安天下的伟大事业,功在当代,利在千秋,成绩来之不易,应当备加珍惜。广大人民群众、计划生育家庭、计划生育工作者为此作出了重要的贡献。

坚持基本国策的长期性,是我们国家的人口国情所决定的。人口众多、资源相对不足、环境容量有限、城乡区域发展不平衡是我国的基本国情。未来十几年全国总人口还将继续增长。预计十几年后,总人口将达到 14.5 亿人左右的峰值;到 2050 年,仍将保持在 13.8 亿人左右。人口众多的基本国情不会根本改变,人口对经济社会发展的压力不会根本改变,人口与资源环境的紧张关系不会根本改变,必须长期坚持计划生育的基本国策,保持适度的人口规模,促进人口与经济社会、资源环境的协调和可持续发展。

我们既要肯定少生优生已经成为整个社会生育观念的主流,也要看到少生和多生、不生和超生

现象并存。比如京津沪等大城市,生育孩子压力很大,生育意愿明显偏低,小城镇和农村地区生育意愿稍高,有的省份人口的自然增长率还是千分之十几,而全国平均是千分之五左右。我们国家的发展很不平衡,特别是在一些贫困地区,越生越穷、越穷越生的现象还比较突出。通常,贫困地区的资源环境承载力是相当脆弱的,对老百姓的幸福生活也是不利的,所以还要坚持计划生育基本国策。再经过一个时期,随着人口形势的进一步变化,随着经济社会发展情况的变化,自然也会采取不同的人口政策。

新形势新使命赋予了计划生育基本国策新的内涵,中央《决定》表述得很清楚。过去长期主要关注人口数量,现在转向调控总量、提升素质、优化结构、合理分布。过去强调管理为主,现在转向更加注重服务家庭,提倡每一个家庭有计划、负责任地生育,推进计划生育服务管理改革,完善家庭发展政策,做好优生优育全程服务。过去主要依靠政府力量,现在转向政府、社会和公民多元共治。

计划生育基本国策长期性的时间节点是多久?我认为,可能没有一个具体时间,这是一个与时俱进的问题。随着人口自身的变化,随着时代和形势的变化,就会有新的要求。我们今天的计划生育和20年前、30年前的计划生育就有不同的内涵和要求。计划生育服务改革的基本原则是以人为本、创新发展、法治引领、统筹推进。从这个意义上来说,计划生育不是10年、20年、30年能够涵盖的。

有人以为,中国的计划生育已经大功告成,可以马放南山,不必再搞;也有人以为,发达国家不搞计划生育,发展中国家才搞。这些认识都是不对的。90多年前,著名的玛格丽特·桑格夫人发起成立全美计划生育协会;60多年前,推动成立国际计划生育联合会,并担任首任主席。40多年前召开的世界人口会议,20多年前召开的国际人口与发展大会,都重申了负责任地生育的理念。中国计划生育的理念与国际理念是一致的。

实施全面两孩政策,是以习近平同志为总书记的党中央,着眼中华民族伟大复兴的历史使命,着眼人口与经济社会全局作出的重大决策,具有深远历史意义和重大现实意义。

(责任编辑:石玲 收稿时间:2016-01)