

贵阳市“全面二孩”政策实施的问题及对策研究

杨佳¹

(贵州财经大学 商务学院, 贵州 惠水 550600)

【摘要】:“全面二孩”政策的实施,是我国生育政策的重大调整,该政策的推行,将有利于促进经济社会发展、延缓我国社会老龄化进程。以贵阳市“全面二孩”政策的实施情况为研究对象,分析该政策在执行中存在的问题与困难。经过梳理,认为贵阳市实施“全面二孩”政策过程中遇到的困难和问题主要体现在政策方案的影响、政府方面存在的困难、市民对生育二孩的担忧以及政策环境的影响等层面,针对所发现的问题,从完善配套政策、加大公共资源供给等方面提出了相应对策。

【关键词】:“全面二孩”政策 配套措施 公共资源

【中图分类号】:D9 **【文献标识码】:**A

人口老龄化、养老抚幼功能弱化、人口红利减弱等问题已成为我国社会经济发展面临的重要挑战。“全面二孩”政策的实施是为了解决我国人口问题、使之适应我国经济发展新形势而对人口政策作出的重要调整,其政策目标的实现会受到多重因素的影响。

1 贵阳市“全面二孩”政策实施情况

作为贵州省省会,贵阳市是我国西南地区重要的中心城市之一。根据 2018 贵阳市统计年鉴资料显示,截至 2017 年末,贵阳市常住人口数为 480.20 万人,人口出生率 11.79‰,人口死亡率为 5.68‰,自然增长率为 6.08‰。从老龄化进程来说,“国际上通常把 60 岁及以上的人口占总人口比重达到 10%,或 65 岁及以上人口占总人口的比重达到 7%,作为一个国家或地区进入老龄化社会的标准。”依照贵州省的平均水平,贵阳市的老龄化进程呈加快态势。2017 年贵州省 60 岁及以上人口占 16.02%,比上年提高 0.43 个百分点,总数达到 573.52 万人,比上年增加 19.3 万人。

自“全面二孩”政策以来,贵阳市人口与计划生育工作按照 2016 年 4 月 1 日颁布的《贵州省人口与计划生育条例》开展。从市民的响应程度来看,截至 2016 年 8 月,贵阳市已登记要求生育二孩的人数为 36312 人,占育龄妇女总数的 2.64%,占已婚育龄妇女总数的 4.34%。

2 贵阳市“全面二孩”政策实施过程中存在的问题

按照政策执行过程模型的观点,政策执行效果受理想化的政策、执行机构、目标群体、政策环境这四个方面因素的影响。本文的研究,将从以上四个层面展开。

作者简介:杨佳(1991-),女,汉族,贵州贵阳人,助教,硕士研究生,贵州财经大学商务学院,研究方向:当代中国政府管理。

2.1 政策方案的影响

政策方案对“全面二孩”政策的影响主要体现在两个方面。

第一,政策性质的影响。

“全面二孩”政策是一项许可性政策,它没有强制性规定公民必须生育两个孩子,因此,是否生育第二个孩子,公民有权做出决定。而正是这样一个选择空间的存在,使得“全面二孩”政策有可能和之前的“单独二孩”政策一样,不能顺利实现其政策目标。另外,作为一项许可性政策,除了延长生育假期的奖励之外,“全面二孩”政策并没有采取其他明确有力的鼓励措施来支持公民生育二孩,在提高公民的二孩生育意愿方面,投入的力量相对薄弱。

第二,配套政策尚不完善。

作为一项人口政策,“全面二孩”政策的实施关系到国家人口环境及经济发展,其影响牵一发而动全身。要使其效果充分发挥,达到预期的政策目标,需要其他各项政策的支持和配合。然而由于该项政策实施时间较短,在政策配套方面尚不完善。首先,从妇女权利保障政策方面来说,我国的《人口与计划生育法》中有“符合法律、法规规定生育子女的夫妻,可以获得延长生育假的奖励或者其他福利待遇”的规定,《贵州省人口与计划生育条例》第六十条里也规定了女性的产假时间及假期中的待遇,但是,无论是国家法律还是地方条例,均没有写明企业不按规定执行的等情况的相关处理办法,而其他政策文件里也没有对这一情况的明确规定。这就使得女性生育后重返工作岗位的问题仍没有得到切实的保障。其次,从家庭发展支持政策上来说,虽然中央及地方的相关政策文件上均明确提出了“构建有利于计划生育的家庭发展支持体系”的要求,但家庭发展事关亿万家庭的幸福,不管是养老还是抚幼,都是人生大事,因此建立怎样的体系、如何建立该体系以及如何完善配套政策,都需要时间去探索。

2.2 政府方面存在的困难

政策执行主体会对政策执行效果产生重要影响。作为政策执行主体的政府,在“全面二孩”政策的执行过程中,存在以下困难。

首先,资源紧张情况加剧。资源的投入是政策得以顺利实行的重要保证,而执行机构所掌握和能调配的资源的情况,会对政策执行的效果产生重要影响。贵阳市“全面二孩”政策在执行中存在问题,从执行机构的客观条件来说,体现在资源不足方面。总量不足及结构不合理是资源不足的两种主要表现,而“全面二孩”政策的实施,带来了一波生育高峰,更是加剧了资源的紧张的局面,在医疗卫生资源及教育资源的供给上体现得尤为明显。这不仅影响着“全面二孩”政策的实施效果,也考验着政府在公共资源配置方面的能力。

其次,地方政府工作创新受到限制。地方政府在执行“全面二孩”政策的过程中,要接受国家法律及中央政策的指导,而国家法律及中央政策只是给出了大方向及原则,对于配套政策、措施的完善方面并没有给出具体的指导。在这种情况下,地方政府政策执行过程中,在配套政策、措施的完善及公共资源投入方面就会受到限制,在工作创新方面会受到影响。

2.3 市民对生育二孩的担忧

生育二孩,在给市民带来利好的同时,也会对市民的生活带来一定不利影响。根据莱宾斯坦的成本—效用理论,市民在采取生育行动之前,会对生育二孩所需付出的成本以及二孩将会带来的效用进行衡量,如果利大于弊,则倾向生,如果利小于弊,则倾向不生。受配套政策及自身生活压力的影响,部分市民对生育二孩存在一定的担忧,这些担忧主要体现在经济压力、照顾孩子的压力、孩子入学难、看病难以及自身的精力问题等方面。

2.4 政策环境的影响

“独生子女”政策在我国实施了 30 多年,由于受前期强制控制生育行为的影响,从社会氛围上看,“只生一个好”的观念已深入人心,很多家庭已习惯并接受了只生一个孩子的事实,对于只有一个孩子的情况很少产生危机感;即使有失独的危机感,也因为社会大环境的关系,而不予重视。因此,即使“全面二孩”政策已经实施了,但仍有很多家庭对生育二孩心理上准备不足,从而导致二孩生育意愿不高,生育行为也没有得到落实。

3 完善“全面二孩”政策配套措施的建议

“全面二孩”政策实施过程中遇到的问题并不是孤立存在的,而是相互联系、相互影响的,因此,仅仅依靠某一项单独的措施并不能达到解决问题的目的,必须多举措并行才能使问题得到有效解决。

3.1 关于完善配套政策的建议

“全面二孩”政策的实施,首先影响到的是妇女和家庭的发展。因此,要保证该政策的顺利落实,必须首先考虑完善女性就业保障政策及家庭发展支持政策。

完善女性就业保障政策,一方面,要明确法律后果,规范企业用工行为。“全面二孩”政策的实施,使得女性可享受的生育假期增加,提高了企业的用人成本,对女性就业及产后重返工作岗位带来了一定影响。因此,仅依靠《妇女权益保障法》和《贵州省人口与计划生育条例》来保障女性的权益是不够的,必须出台详细的管理办法或是在现有规定上增加条款,规范企业的用工行为,明确企业违反相关规定侵害女性工作权益的行为后果,防止女性因生育造成事业受阻或其他不公平待遇的发生,使女性员工在维护自己工作权益的时候找到更具体的法律和政策上的依据。另一方面,要出台相关政策,分担企业用工成本。政府应建立相关机制,分担企业因女性员工生育而增加的成本,以减轻企业负担。如通过税费减免或财政补贴的方式,承担一部分成本;进一步完善生育保险制度、扩大生育保险覆盖范围和延长享受时间;推行更加灵活的就业模式,以减少女性员工生育对企业正常运行的影响等。

完善家庭发展支持政策,首先,要提高家庭养老扶幼能力。新个税法的实施,增加了专项附加扣除,这在一定程度上支持了家庭的发展,但是,提高家庭养老扶幼能力,仅依靠新个税法的调整是远远不够的。从抚幼方面来说,可通过开展社区幼儿照料等方式,减轻家庭的新生儿照料压力;从养老方面来说,可通过完善养老保险制度、扩大养老保险的覆盖面、发展老人照料事业等措施,减轻家庭养老的压力。其次,要降低家庭生活成本。在严格执行现有政策的基础上,研究新的政策措施,从房价、医疗、教育等民生问题着手,降低家庭的生活成本,使二孩家庭在经济上没有后顾之忧,提高二孩生育意愿及生育行为。

3.2 关于加大公共资源供给的建议

在现有公共资源供给不足的情况下,新增的政策生育人口,必然会加剧资源紧缺的状况。这不仅是对政府提供公共服务能力的考验,也是居民不愿生育、不敢生育二孩的原因之一。因此,要使“全面二孩”政策顺利落实,必须加大公共资源的供给数量,尤其是市民最为关心的医疗资源和教育资源,不仅要从资源总数上缓解紧张局面,更要合理优化配置资源,解决结构性供给不足的问题。

就医疗资源来说,首先,要加大医疗资源投入。在保证公共卫生资源供给总量能够满足新增人口的要求的同时,集中力量提高产科和儿科的服务水平,增加床位及医疗设备,缓解资源供给总量上的压力。其次,要提高基层医疗机构服务水平。一方面,要扩大基层医疗机构保障能力的覆盖面,提高基层医疗机构技术服务水平,缓解市级、省级医院的压力。另一方面,要对基层医疗机构给予政策倾斜,加大对基层医疗机构硬件设施的投入,改善其医疗环境;另外增加编制,给予奖励,通过人才培养及引进等方式,吸

引优秀的产科、儿科医生到基层服务。

就教育资源来看,首先,要加大教育资源投入力度。新出生人口对教育资源的需求,是从学前教育阶段开始的,为此,应首先着力解决幼儿教育机构服务能力不足的状况,以解燃眉之急。其次,要均衡教师性别比例。目前的幼儿园教师多以女性为主,女性教职员生育二孩势必会对教学工作产生一定影响。为此,从教育人员的培养到入职过程中,都需要考虑均衡性别的问题,以缓解因女教师休产假等原因带来的教师资源紧张现象。特别是针对女性教师偏多的幼儿园,更要考虑吸收更多的男性员工入园工作。因此,要改变传统职业观念,给予政策支持,鼓励和吸引更多男性投身幼儿教育事业。

另外,贵阳市“全面二孩”政策的执行是地方政府对中央政策的具体落实,要受到中央政策的指导和制约。因此,中央政府若能给出具体的指导,那么,地方政府具体落实政策时,才能根据自身实际情况,在资源调用和策略选择上,进行大胆创新。

参考文献:

[1]彭希哲. 实现全面二孩政策目标需要整体性的配套[J]. 探索, 2016, (01): 73.

[2]风笑天, 王晓焘. 从独生子女家庭走向后独生子女家庭——“全面二孩”政策与中国家庭模式的变化[J]. 中国青年社会科学, 2016, (02).

[3]康蕊, 吕学静. “全面二孩”政策、生育意愿与女性就业的关系论争综述[J]. 理论月刊, 2016, (12).

[4]李玉柱. 低生育水平地区生育观念和生育行为分析[D]. 北京: 中国社会科学院研究生院, 2011.

[5]杨清哲. 人口老龄化背景下中国农村老年人养老保障问题研究[D]. 长春: 吉林大学, 2013.