

“三孩”生育政策落地的综合施策研究

——以苏州市为例

马德峰

【摘要】：国家“三孩”生育政策能否顺利落地、达到目标的关键，要看地方政府的执行与广大居民的生育意愿状况。人口是城市经济社会发展最基础、最活跃的因素。从第七次全国人口普查情况来看，苏州人口状况喜中有忧。对于苏州来讲，人口是城市发展最基本、最重要的市情。本文在走访调查分析“三孩”生育政策的实施对苏州育龄妇女及其家庭有何影响的基础上，提出了应对之策。

【关键词】：“三孩”生育政策 育龄妇女 家庭 苏州市

2021年，《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》公布，即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。国家“三孩”生育政策实施的背后，其主要意图目标，是平缓总和生育率下降态势，提振和推动实现适度生育水平，为经济社会高质量发展提供有效人力资本支撑与内需支撑；改善人口结构与代际失衡状况，增强社会整体活力，落实积极应对人口老龄化国家战略；巩固全面建成小康社会成果，引导人口区域合理分布，促进人与自然和谐共生。“三孩”生育政策能否顺利落地、达到目标的关键，要看地方政府的执行与广大居民的生育意愿状况。对于苏州来讲，人口是城市发展最基本、最重要的市情，国家“三孩”生育政策的实施对苏州育龄妇女及其家庭到底有何影响，如何采取因应之策，这已然成为妇女权益保障领域的重要课题，需要学界及时给予解答，本研究在访谈调查1的基础上展开学理分析。

一、苏州人口基本现状

人口是城市经济社会发展最基础、最活跃的因素，从数据来看，苏州人口状况喜中有忧。第七次全国人口普查表明，苏州常住人口为1275万人，与2010年第六次全国人口普查（以下简称“六普”）相比增加229万人，增长21.88%，年平均增长率2.0%，人口总量、人口增量及增速位列江苏全省第一。但在此背后，苏州人口性别比、老龄化程度、家庭规模等令人担忧。在常住人口中，总人口性别比由2010年“六普”的104.08上升为109.29。在人口年龄结构上，60岁及以上人口为216万人，占16.96%，其中65岁及以上人口为159万人，占12.44%。与“六普”相比，60岁及以上人口增加83万人，占比提高4.20个百分点；65岁及以上人口增加70万人，占比提高3.94个百分点。全市平均每个家庭户的人口为2.62人，比“六普”的2.84人减少0.22人。家庭规模趋于小型化，主要是受城市人口流动频繁和住房条件改善、年轻人婚后独立居住等因素的影响，这也意味着家庭照料功能的弱化。

人口普查针对的对象是常住人口，苏州具备吸引外来人口的优势，但单就户籍人口来讲，根据苏州统计局的年度数据显示，苏州户籍人口自然增长率呈现下降态势，人口增速不断放缓。在人口生育方面，女性晚婚率指标意味着人口婚育时间的向后推迟，而总和生育率数字处于低生育率水平，远远低于世代更替2.1的要求，难以维持下一代人口与上一代人口的数量平衡。由此，对于苏州而言，及时放开“三孩”生育政策有其必要性，且具有紧迫性。

二、“三孩”生育政策的影响

生育行为往往是国家人口政策、个体生育意愿、家庭经济条件等多种影响因素综合作用的结果，个体做出的生育抉择越发趋于理性。从本次访谈调查来看，苏州妇女对国家出台“三孩”生育政策的背景和初衷表示理解，认为这是国家为积极应对老龄化、提升生育率、实现人口长期均衡发展的总体需要。在她们看来，国家对现有人口政策进行调整优化，包容性生育政策的转型取向愈发明显，显然这是回应老龄化的社会难题、激发持久的人口红利所致。在对国家人口政策理解的同时，部分妇女对“三孩”生育也有一些顾虑，如“不敢多生”“不愿多生”“不能多生”等，认为孕育、生育、养育、教育既是家庭的基本功能，又是连续且有交叉的阶段，需要时间、经济、服务、就业等支柱的支撑。从访谈情况来看，访谈对象普遍认为目前国家“三孩”生育政策刚刚出台，相关配套支持举措尚未成形落地，被访的一些苏州妇女认为，面对生育率整体下行，拟将重心放在二孩生育以及解决包括大龄青年在内的青年未婚和单身问题，这是目前促进苏州释放生育潜能的有效办法。

三、基本对策

（一）新型婚育文化的引导

全面进入小康社会之后，城乡居民衣食无忧，他们比较重视当下的主观感受，追求生活品质，对（人口）多生的热情不高。因此，在此背景下需要构建新型婚育文化，以改变包括苏州在内的城乡人口低生育率问题。一是要弘扬孝道等传统中华民族美德，重视家庭功能建设，注重家庭、家教和家风，凸显家庭“细胞”地位作用。二是要尊重婚育的社会价值，提倡男女平等、适龄婚育、优生优育、子女双全等，鼓励夫妻双方共担育儿责任，破除高价彩礼等陈规陋习。三是要重塑女性对婚育的情感体验与主观认知。面对人口生育趋于严峻的现实，政府要加强生育意愿方面的调查研究，厘清背后存在的偏见与错误认知。新型婚育文化应通过宣传报道，形成正面积积极的评价，促使适龄女性树立信心，自愿组建家庭参与到婚育中来，改变不愿多生的认知。四是努力营造适度多生的氛围。新型婚育文化建设以引导为主，在人口生育鼓励措施上向多孩家庭倾斜，让他们感到被国家重视，起到生育示范带头作用，引导少孩家庭转变观念，让适度多生在社会舆论中成为健康向上的行为。

（二）建立健全全生命周期的人口监测与服务体系

苏州要依托信息化技术与网格化管理，完善基础性的人口登记管理制度，建立健全覆盖全人群、全生命周期的人口监测体系，密切监测地区人口流动趋势与生育态势，特别是目前育龄妇女二孩三孩生育情况；科学建立适合地区人口均衡发展的指标体系，健全人口预测预警制度，并制定人口生育干预方案。苏州需依托国家、省级人口基础信息库平台，实现教育、公安、民政、妇联、医疗卫生、社保等人口服务基础信息横向互通共享、动态更新，为促进人口健康发展提供数据支撑。

苏州要以“一老一小”为重点，推动预防保健、医疗服务、健康养老等健康服务多业态融合发展，构建从孕育、成长到养老的覆盖全生命周期的人口服务体系。做好生育咨询指导，医疗卫生机构要开展围孕期、孕产期保健服务，推进孕前优生健康检查，落实妊娠风险筛查评估等母婴安全制度；针对高龄生育困难、不孕不育发病率上升等凸显问题，要积极规划、规范人类辅助生殖技术应用发展；大力加强对家庭婴幼儿照护的支持与指导，在管理上要落实生育登记制度，政府部门要推进出生医学证明、儿童预防接种、户口登记、医保参保、社保卡申领等“出生一件事”联办；围绕“老”“小”，要加强基层服务管理体系和能力建设，在街道社区建设婴幼儿活动场所及配套服务设施，打造以居家养老为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的适老化服务系统，增强抚幼养老功能。

（三）鼓励女性就业并加大权益保障，努力实现职育之间的平衡

如前所述，保障女性劳动就业是生育保障的出发点。随着女性教育水平的不断提高，她们更乐于进入劳动市场，这有助于促进男女平等、提升家庭发展能力。鼓励女性就业，还有另外一重社会意义：新生代劳动人口的教育程度超越业已退休人口，所释放的生产力必然会大幅上升，当受过良好教育的年轻人逐渐替代较低教育水平的老年人口时，可以抵消低生育率和人口老龄化带来的一些负面影响，取代人口红利的人才红利效应得以显现。在就业方面，政府应将生育友好作为用人单位承担社会责任的重

要方面，鼓励用人单位制定有利于女职工平衡工作和家庭关系的措施，如协商确定有利于照顾婴幼儿的灵活休假和弹性工作方式，改扩建适合员工需求的托育服务设施，发挥工会力量提供人文关怀。政府要保障妇女就业合法权益，促进妇女平等就业，并为因生育中断就业的妇女提供再就业培训服务，对女性劳动保护不力的用人单位予以警告惩处。基于当前女性人均期望寿命高于男性的现实，在退休年龄设置上，最终实行男女同龄退休。总之，要协调好女性就业、职业发展与生育之间的关系，达到家庭与工作之间关系的平衡，使女性的就业压力、职业发展压力得以消解。

（四）出台鼓励型生育系列措施

根据国家的生育政策调整，地方政府需根据本地人口发展形势，抓住主力生育人群允许的时间窗口，自主出台鼓励生育的细化支持措施，化解“不敢多生”的后顾之忧。

1. 发放育儿补贴。

育儿补贴主要是多发钱物，它能够起到正面的激励、导向作用。例如，四川省攀枝花市在全国率先发放育儿补贴，针对按政策生育第二、第三个孩子的户籍家庭，每月每孩发放 500 元，直至孩子年满 3 岁，即符合发放标准的（在 2021 年 6 月 12 日及以后生育）的孩子可领取 1.8 万元育儿补贴，这对经济实力雄厚的苏州对依法生育二孩及其以上子女的家庭实施育儿补贴具有借鉴意义。当然，育儿补贴标准及其发放必须慎重，主要是城乡庞大的人口基数，一旦开启持续性的补贴，财政可能会处于捉襟见肘的境地。此外，补贴成效并不完全相同，补贴政策有效与补贴的胎次有关，比如补贴对二孩有用，但对鼓励生育三孩就变得效用不大，补贴效果并未完全清晰。

2. 实行生育休假制度。

生育休假可以简单理解为“多放假”，其制度设计可以分为三类：一是产假。围绕女性分娩前后的“刚性休假需求”，包括生育前的临产期，以及生育后身体恢复的时间，它是国家针对女性普遍实施的休假种类，产假通常是 98 天。二是陪产（护）假。它是针对丈夫，让男方在配偶生育期间享受看护、照料女性的休假待遇，由省市地方根据本地情况制定护理假期规定及天数。三是育儿假。它针对父母双方，让男性女性共同参与育儿过程，深化男女平等，优化家庭内部分工。目前，育儿假多是停留在“纸面上的福利”，需要调动用人单位的积极性予以有效落实。建议苏州科学合理调整生育假期，因为生育休假付出成本的是用人单位，故生育假期不能太长，但也不能太短；正式设立育儿假，规定用人单位每年给予三周岁以下婴幼儿父母 10-20 日育儿假，假期工资照发。

3. 完善普惠托育服务。

提升城乡人口生育率，解决育儿难，拆除女性就业的隐性门槛，必须改变现行托育服务的供给渠道和服务水准。在计划经济时代，单位主办托育服务较为普遍，但进入 20 世纪 90 年代之后，托育责任重新回归家庭，现在的核心家庭难以承受育儿重压，托育供给缺口大。目前我国大概有 4000 万 0-3 岁年龄段的婴幼儿，但入托率只有 5% 左右。从第七次人口普查数据来看，我国家庭的平均规模为 2.6 个人，实际上很多都是夫妻户和单人户，父母很难把时间精力从养育孩子的日常事务中解放出来，多数婴幼儿难以得到社会托育服务，只能借助于身边老人，老人如果身体有问题或意愿不强烈，照护孩子就会很困难。对于苏州来讲，可以鼓励和引导社会力量兴办托育机构，支持有条件的幼儿园提供二周岁至三周岁幼儿托育服务，鼓励有实力的用人单位为职工提供对路的托育服务，提升职工的归属感。此外，在一些更为细节的制度安排上，如幼儿园、小学现行放学时间早于父母正常下班时间，时间上的错配需要托育服务精准介入。应该说，托育服务的发达程度对于生育意愿的提升具有很大的作用，它需要政府部门提供财政或税收支持、专业机构提供规范的业务指导、相关部门有效监督等，要重建以政府主导、市场扩面、社会补充的托育体系。只有社会各界通力合作，才能扎实拓宽普惠性托育服务渠道。

总体而言，人口生育政策从限制性、处罚性、管制性的政策体系逐渐转向鼓励生育、便利生育、服务生育、更具包容性的全面生育支持导向，这需要积极引导个人生育意愿，降低育养相关的医疗、住房、教育等成本，帮助育龄人群平衡工作与家庭关系，探索创新老幼同乐的代际互助模式，营造包容性育养环境，实现生养功能“家庭专责”与“社会共育”并举的局面。

注释：

1 本研究主要通过访谈法来收集一手资料，2021年8-9月期间，通过电话访问和线下访问的方式，利用访谈提纲共计访谈近20名苏州户籍妇女，她们主要来自企业、事业单位（学校、银行）等。此外，还运用文献法收集相关数据资料，为研究提供数据支撑。