

完善生育支持政策体系， 促进人口高质量发展

◎周景彤 刘佩忠 范若滢

摘要：党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》提出，“完善生育支持政策体系和激励机制，推动建设生育友好型社会”。近年来，我国不断健全普惠托幼、义务教育体系，实施家庭减税和生育补贴政策，完善职工生育休假制度，促进人口高质量发展工作取得积极成果。未来还需要从教育、税收、住房和补贴等角度降低育儿成本，积极落实生育休假制度，大力发展普惠托育服务体系，不断提高生育、养育和教育服务供给质量。

关键词：二十届三中全会；生育支持政策；生育友好型社会

中图分类号：C923

文献标识码：A

近年来，我国人口生育率逐渐下降、人口年龄结构明显变化，将给经济中长期发展带来影响。习近平总书记强调指出：“人口问题始终是我国面临的全局性、长期性、战略性问题”。当前我国年轻人

生育观和生活态度发生巨大变化，构建生育友好型社会意义重大。为应对老龄化、少子化，党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)提出“健全人口发展支持和服务体系”，特别提到“完善生育支持政策体系和激励机制，推动建设生育友好型社会”，这标志着我国人口政策转向鼓励生育，并且要建立覆盖全人群、全生命周期的政策体系，更好应对我国人口新形势与新挑战。

一、应对老龄化、少子化的战略意义日益突出

当前我国少子化、老龄化趋势有所加快。党的二十届中央财经委员会一次会议指出：“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特征。”近年来，我国人口生育率明显下降。自1991年起，我国总和生育率(1.93)已降至

作者简介：周景彤，中国银行研究院副院长；刘佩忠、范若滢，中国银行研究院。

图1 中国1950—2022年新增人口变化情况

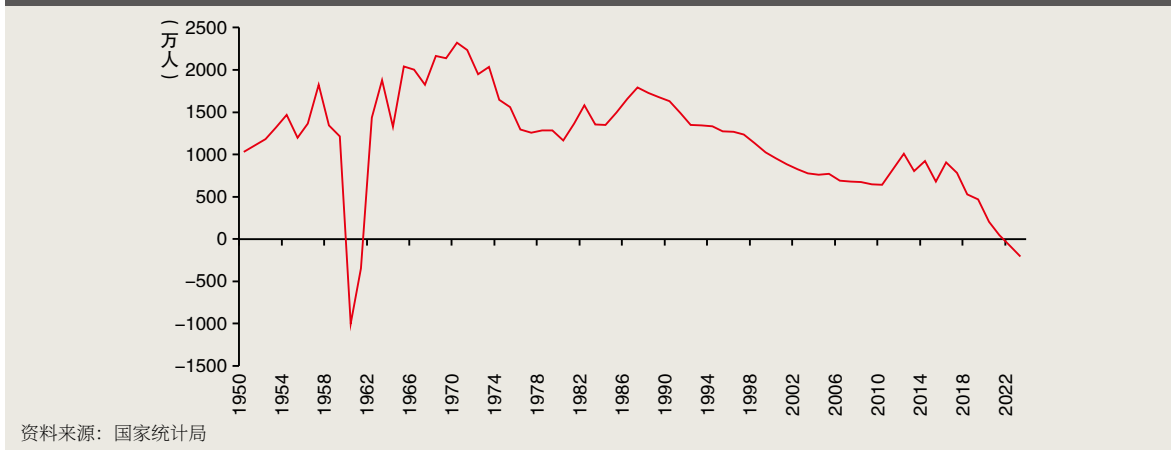
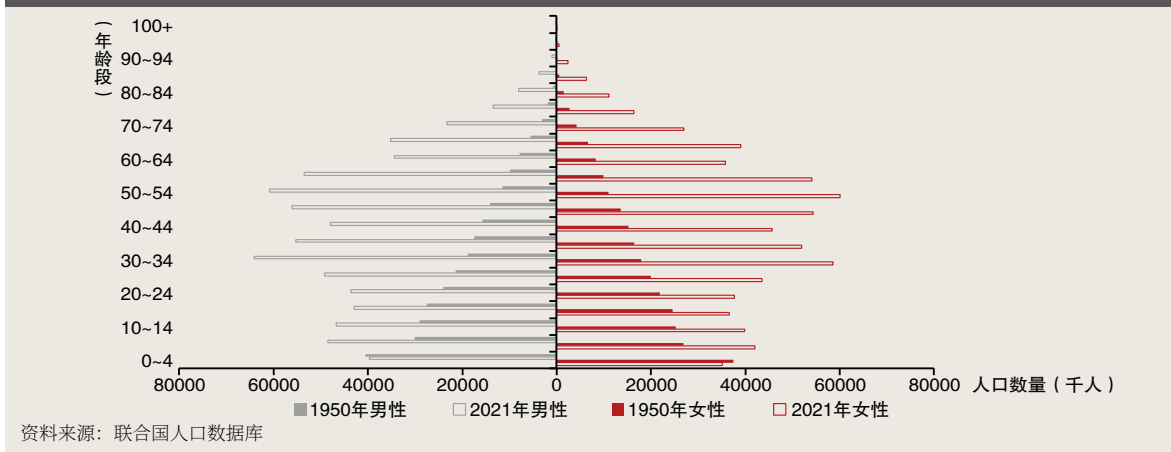


图2 1950—2021年我国人口年龄结构变化



更替水平（2.1）之下，2019年跌破1.5的国际警戒线，2022年则进一步跌至1.07，人口总量由增转降。2022年我国人口减少85万人，是1962年以来人口首次负增长，2023年则进一步减少208万人（见图1）。与此同时，我国人口老龄化进程明显加快，从老龄化到深度老龄化仅用了21年（2000—2021年），而法、英、德、日等国分别用了126年、46年、40年和24年。我国人口年龄结构已由新中国成立初期的“金字塔型”逐渐变化为当前的“橄榄型”，未来可能进一步演变成“倒金字塔型”（见图2、图3）。根据联合国预测数据，在高、中、低三种生育率假定情况下，我国劳动人口规模将从2022年的9.8亿人分别下降至2050年的8.1亿人、7.7亿人和7.3亿人，下降幅度分别达到17%、21%和26%。

人口年龄结构变化将影响我国经济社会的长期发展。一是全社会养老压力将逐渐加重。根据联

合国预测，2050年我国老龄人口抚养比将上升至51.5%，不仅高于全球水平（26.7%），还高于美国（38.9%）和欧洲（50.4%）等国家和地区。二是教育、房地产等诸多行业会受到影响。教育部数据显示，2022年我国共有幼儿园28.92万所，较2021年减少5610所，同比下降1.9%，是多年来首次出现数量下降。现存幼儿园新招生人数出现明显下降，未来或将有更多相关机构面临困境。同时，人口拐点的出现将成为未来房地产增量市场拓展的一项制约因素。三是生育率下降趋势具有一定惯性。2013年以来，我国根据人口结构变化形势，从“单独二孩”至“全面二孩”再至“三孩政策”逐步调整优化生育政策。但总体来看，我国总生育率提升的效果欠佳（见图4），我国到达人口峰值的时间（2022年）较之前联合国预测（2030年前后）有所提前。

图3 高、中、低三种生育率假设下我国2050年人口年龄结构

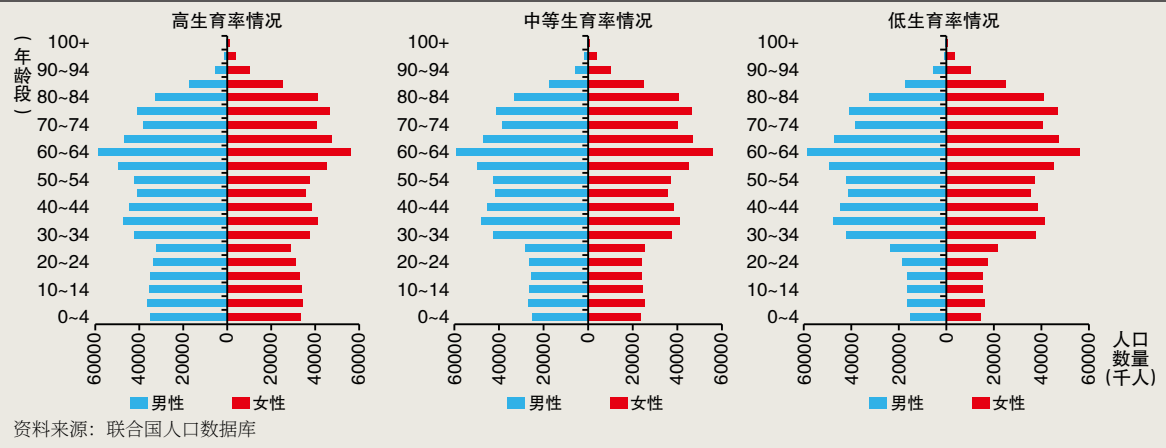
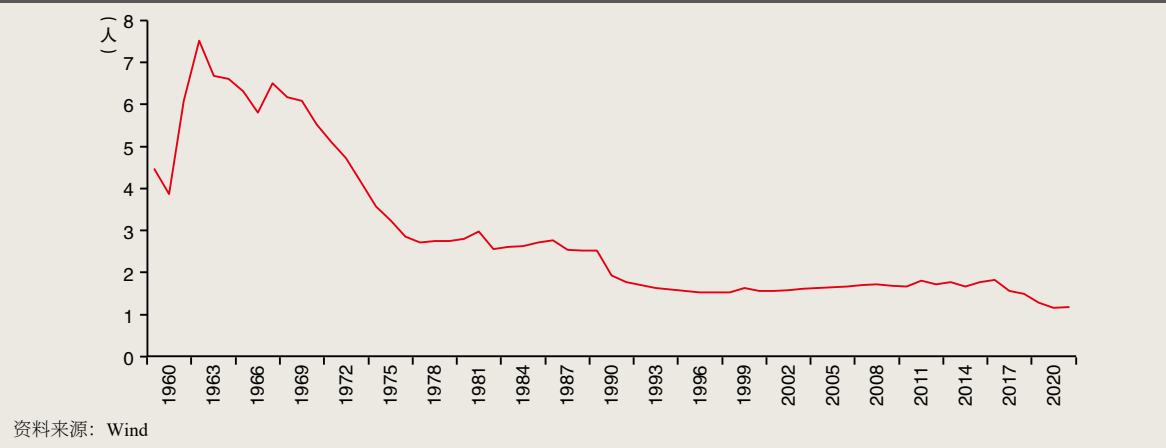


图4 我国总生育率（每名妇女生育数）变化



二、我国年轻人生育观和生活态度发生巨大变化，构建生育友好型社会意义重大

当前年轻人生育观和生活态度已发生巨大变化。年轻群体的生育观不仅是生育子女意愿的体现，更是其对家庭、养育、亲子关系等一系列观念的集合。生育观念方面，年轻群体认为生育提供的情绪价值正在取代“传宗接代”“养儿防老”等传统工具价值。复旦人口研究所调查结果显示，将“孩子是爱情结晶”作为生育目的的受访者占比为38.2%，而认为生育是为了“传宗接代”和“养儿防老”的比例分别只有7.77%和8.73%。养育观念方面，青年群体的教育观念正从“达标式育儿”转变为“顶格式育儿”。年轻群体倾向于追求高质量的教育资源，减少生育数量以便对孩子投入更多关注。同时，

年轻家长对教育的高度重视也转变成一种“教育焦虑”，形成隐形生育门槛和心理成本。生育决策方面，年轻群体生育意愿更加自主化。随着受过高等教育的青年更加追求自由、独立的生活，其生育决策更加立足于自身生活质量、职业发展等因素，受“多子多福”“不孝有三，无后为大”等传统观念影响越来越弱。

生育率和生育意愿下降受生育成本、社会文化、政策等多种因素影响，并且这些因素相互强化，高生育成本造成的经济压力会潜移默化地改变年轻人生育观念，进而形塑新的生育文化；而生育观念的转变又会使经济压力对生育决策的影响作用进一步放大。同时，我国计划生育政策强化了“晚婚、晚育，少生、优生”等生育观念，改变了家庭内部的教育投资和亲子互动模式。面对年轻群体生育观念的新特征，需要从多维度施策，营造轻松生育社会环境，

图5 部分国家抚养成本（至孩子18岁）与人均GDP比值



提高教育供给质量，降低生育综合成本，构建生育友好型社会。

三、从二十届三中全会的《决定》看未来生育支持政策体系发展方向

当前我国人口增长拐点已过，正处于人口政策变革的关键窗口期。在近年促进人口高质量发展工作成果基础上，二十届三中全会的《决定》针对我国面临的人口结构和社会生育问题，提出“健全人口发展支持和服务体系”“完善生育支持政策体系和激励机制”，改革方向兼顾了短期和中长期发展要求。

（一）降低家庭生育综合成本

《决定》提出“有效降低生育、养育、教育成本”“加大个人所得税抵扣力度”。养育子女的开支是影响家庭生育决策的直接经济因素，因此有效降低养育成本是完善生育支持政策体系的基础举措。

近年来，我国不断完善普惠、义务教育体系，实施家庭税收减免政策，降低家庭养育、教育成本。普惠教育方面，2015—2022年我国基础教育财政性教育经费从1.3万亿元增长至3.2万亿元，年均增长7.7%。在此带动下，2022年全国普惠性幼儿园增长至24.6万所，占全部幼儿园比重的85%。普惠性幼儿园覆盖率达到89.6%，比2016年提高22.3个百分点。同时，2022年九年义务教育巩固率达到95.5%，比2012年提高了3.7个百分点。税收减免

方面，我国于2022年开始实施育儿税收减免政策，并在2023年提高了婴幼儿照护和子女教育专项附加扣除标准，进一步减轻家庭生育养育的支出成本。

未来我国还需要进一步降低子女养育成本。当前我国家庭生育成本仍然偏高。育娲人口报告显示，2019年在中国将一个孩子抚养至18岁的平均养育成本为48.5万元，相当于当年我国人均GDP的6.9倍，其中6~14岁阶段的养育成本占总成本的44.7%。对比来看，澳大利亚、新加坡、瑞典和美国等国家抚养孩子至18岁的成本相当于人均GDP的2.08倍、2.1倍、2.91倍和4.11倍（见图5），低于我国水平。究其原因，一方面是由于入学、就业等竞争压力大导致教育“内卷”化，家庭需要花费大量义务教育之外的教育成本。另一方面，我国尚未建立全国层面的生育补贴制度，生育成本基本都由家庭自身承担，而大部分发达国家对有孩家庭的补贴支出占GDP的1%~3%（见图6）。此外，多子女家庭的改善性住房需求以及优质学区资源对应的高房价等因素也在一定程度上加重了家庭经济压力。

家庭养育成本偏高一定程度上制约了家庭生育意愿的提升。根据OECD数据，OECD国家的平均理想子女数量为2.23个，瑞典、爱尔兰和德国等养育成本相对较低的国家分别为2.37个、2.69个和2.15个。而根据国家卫生健康委员会2017年和2019年调查数据，我国育龄妇女平均打算生育子女数量分别为1.76个和1.73个，2021年调查结果降至1.64个，其中作为生育主力的“90后”“00后”仅为1.54个

图6 各国生育现金补贴占GDP比重

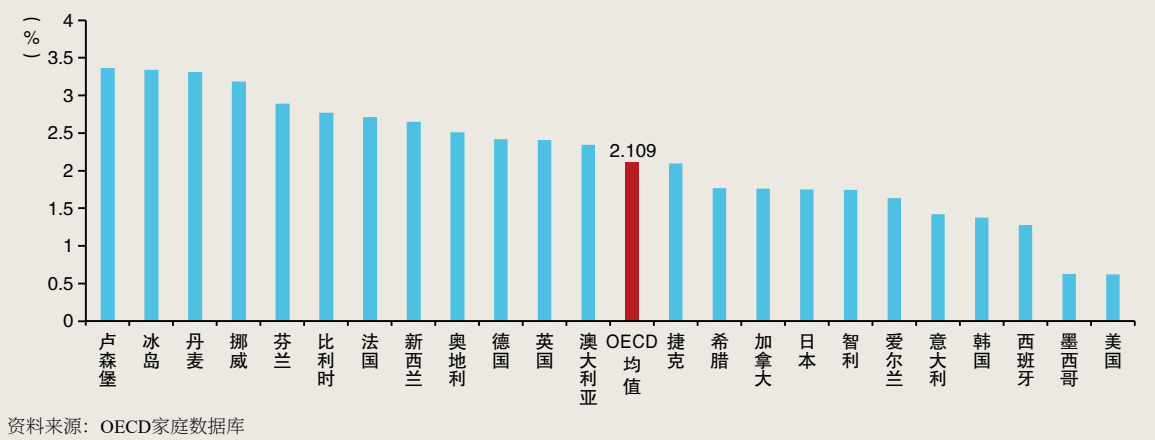
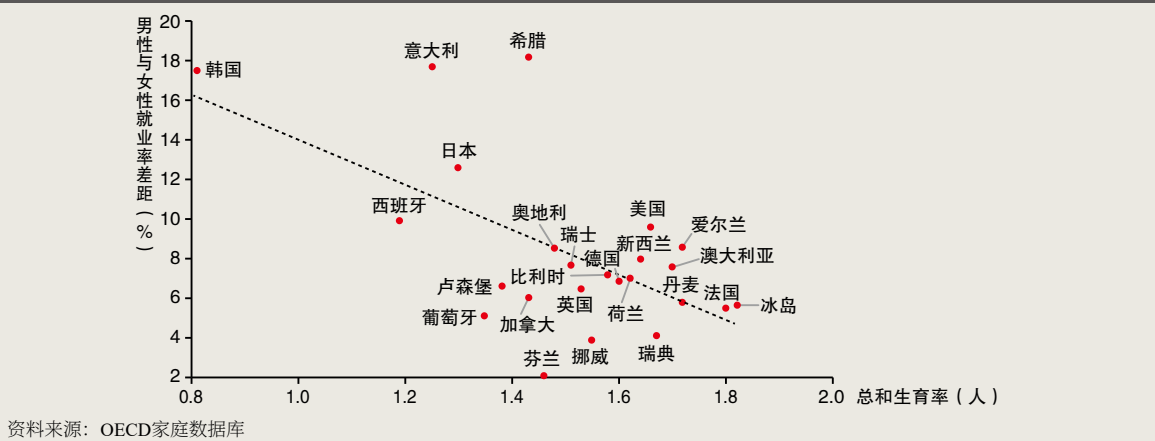


图7 2021年各国男女就业率差距与生育率关系



和 1.48 个。

(二) 完善生育休假制度，建设生育友好型社会

《决定》提出，“推动建设生育友好型社会”“完善生育休假制度”。通常情况下，相对平等的男女就业环境和为职工提供返岗支持与保障，能够降低父母照料儿童的时间成本和就业机会成本，营造相对轻松的社会育儿氛围，提高生育率（见图 7）。

近年来，我国逐步完善和延长职工生育休假制度。2012 年，国务院《女职工劳动保护特别规定》提出：“女职工生育享受 98 天产假，其中产前可以休假 15 天。”在此基础上，各地方《人口与计划生育条例》陆续在国家规定基础上，将女职工产假普遍延长 60~90 天，部分地区进一步延长了生育二孩、三孩的产假时间。此外，部分地区还提供了 15~30

天的男职工陪产假以及 5~15 天的夫妻育儿假（见表 1）。

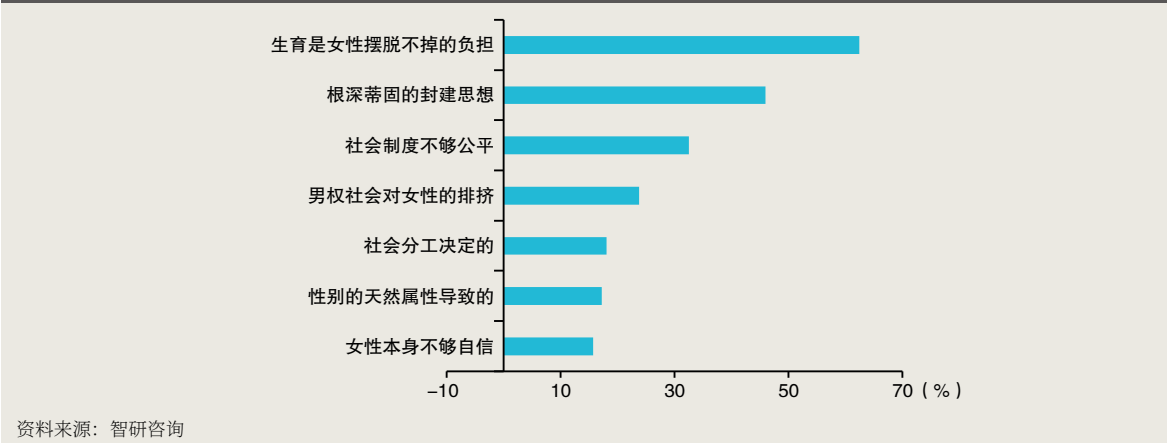
未来还需进一步优化生育友好型职场环境和落实生育休假制度。一是因产假期间用工成本，职场中仍存在着男女就业差别现象，对提升女性生育意愿造成一定阻碍。根据智研咨询问卷数据显示，有 62.3% 的女性认为职场中性别不平等的主要原因是生育负担（见图 8）；中国女性群体不想要小孩的因素中，有 41.86% 的女性群体（80 后、90 后）担心影响工作、职业发展（见图 9）。二是男性职工陪产假、育儿假落实情况不佳。一方面，不同于女性产假期间生育津贴由生育保险基金支付，男性陪产假工资由企业支付，增加了企业经济成本。另一方面，“男主外女主内”的文化观念阻碍了各方落实陪产假的积极性。这在一定程度上影响了男性承担家庭职责，从而让育儿责任更多落到了女性身上，

表1 我国部分地区生育假期情况

	女性产假	男性陪产假	育儿假
北京	158天(98+60); 女方经所在单位同意, 可以再增加假期1—3个月	15天	三周岁以下婴幼儿父母双方每年各5天育儿假
河北	188天(98+90)	15天	三周岁以下婴幼儿父母双方每年各10天育儿假
山西	158天(98+60)	15天	三周岁以下婴幼儿父母双方每年各15天育儿假
黑龙江	158天(98+60)	15天	三周岁以下婴幼儿父母双方每年各10天育儿假
上海	158天(98+60)	10天	三周岁以下婴幼儿父母双方每年各5天育儿假
江苏	158天(98+60)	15天	三周岁以下婴幼儿父母双方每年各10天育儿假
浙江	158天(98+60); 生育二孩、三孩延长产假90天	15天	三周岁以下婴幼儿父母双方每年各10天育儿假
安徽	158天(98+60)	30天	六周岁以下婴幼儿父母双方每年各10天育儿假
江西	158天(98+60)	30天	三周岁以下婴幼儿父母双方每年各10天育儿假
湖北	158天(98+60)	15天	三周岁以下婴幼儿父母双方每年各10天育儿假

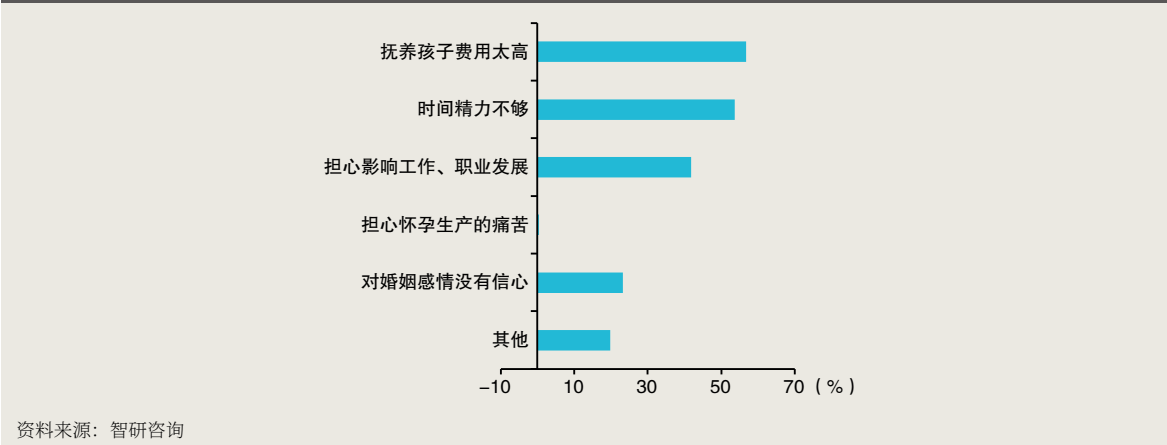
资料来源：根据公开资料整理

图8 女性认为职场中性别不平等的原因



资料来源：智研咨询

图9 女性不想生育的原因



资料来源：智研咨询

不利于创造男女平等的就业环境。

(三) 建立完善生育补贴制度

《决定》提出“建立生育补贴制度”。生育补贴政策具有效率高、激励作用直接的特征，能提高居民对政策的获得感，有助于更快地提振社会生育积

极性。从全球范围看，生育补贴是鼓励生育较为常见的经济措施。根据联合国数据，发放儿童补贴和一次性生育奖金分别被78%和49%的低生育率国家政府采用（见图10）。

近年来，我国已有部分地区积极出台多种形式的生育补贴政策以提高居民生育积极性，并取得一

图10 实施各类鼓励生育政策的国家比重

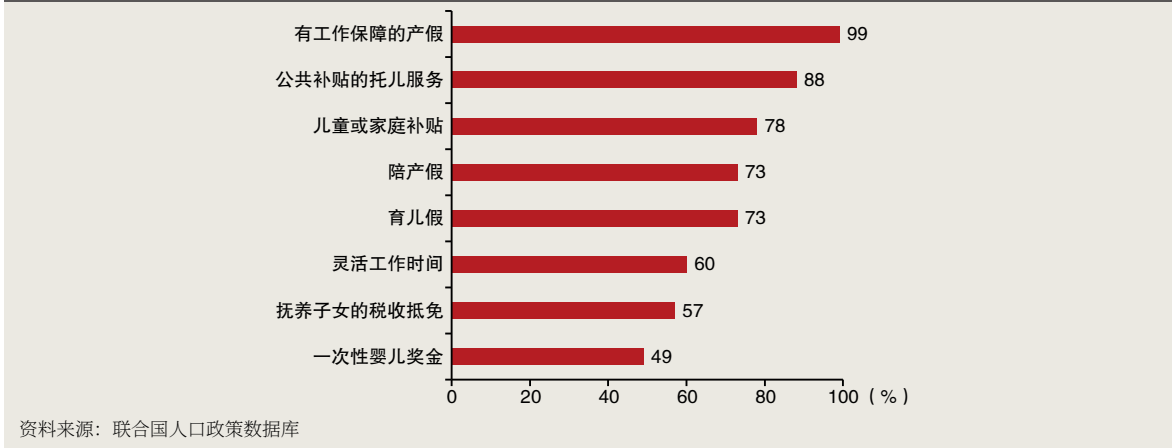


表2 我国部分城市生育补贴政策

地区	时间	政策文件	补贴方案	补贴总金额
杭州	2023.7	《杭州市育儿补助实施办法（试行）》	孕妇补助：怀孕（生产）二孩/三孩给予一次性补助2000元/5000元 育儿补助：生育二孩/三孩给予一次性补助5000元/20000元	二孩：7000元 三孩：25000元
深圳	2023.1	《深圳市育儿补贴管理办法（征求意见稿）》	生育第一个/第二个/第三个子女的，办理出生入户后发放一次性生育补贴3000元/5000元/10000元，另外每年发放1500元/2000元/3000元育儿补贴，直至该子女满3周岁	一孩：7500元 二孩：11000元 三孩：19000元
济南	2022.12	《济南市优化生育政策促进人口长期均衡发展实施方案》	本市户籍按照生育政策于2023年1月1日以后出生的二孩、三孩家庭，每孩每月发放600元育儿补贴，对其中的最低生活保障、特困供养人员及领取失业保险金期间的生育妇女每月加发200元育儿生活补贴，直至孩子3周岁	二孩：21600元 三孩：21600元
长沙	2022.10	《关于发放三孩育儿补贴有关事项的通知》	对符合条件的家庭按其合法生育的第三孩及以上孩次每孩次一次性补贴1万元	三孩：10000元
哈尔滨	2023.4	《哈尔滨市育儿补贴发放办法（试行）》	符合条件的二孩家庭每月发放500元育儿补贴，三孩及以上家庭每月发放1000元育儿补贴，发放至该子女满3周岁止。总计发放不超过36个月	二孩：18000元 三孩：36000元
郑州	2023.9	《郑州市优化生育政策促进人口长期均衡发展实施办法》	对新生儿入户郑州的一孩、二孩、三孩及以上家庭分别一次性发放2000元、5000元、15000元育儿补贴	一孩：2000元 二孩：5000元 三孩：15000元
攀枝花	2021.6	《关于促进人力资源聚集的十六条政策措施》	对按政策生育第二个及以上孩子的攀枝花户籍家庭，每月每孩发放500元育儿补贴金，直至孩子3岁	二孩：18000元 三孩：18000元

资料来源：根据公开资料整理

定成效。四川省攀枝花市是全国首个实施育儿现金补贴政策的地区，政策实施1年后全市出生人口数量较政策实施前增长了1.62%，其中能够直接体现政策实施效果的二、三孩出生数量分别增长了5.58%和168.4%。

未来需要进一步建立和完善生育补贴制度。目前我国全国层面的生育补贴政策的受益主体覆盖范围非常有限，仅有生育津贴纳入了全国社会保障体系，带薪产假、税收减免等激励政策只适用于在职职工、年收入达到个税起征点的部分人群。低收入家庭，尤其是农村低收入家庭，较难享受同等的政策优惠。同时，我国仅部分城市和地区出台了相关生育现金补贴措施，并未在国家层面形成一个完整

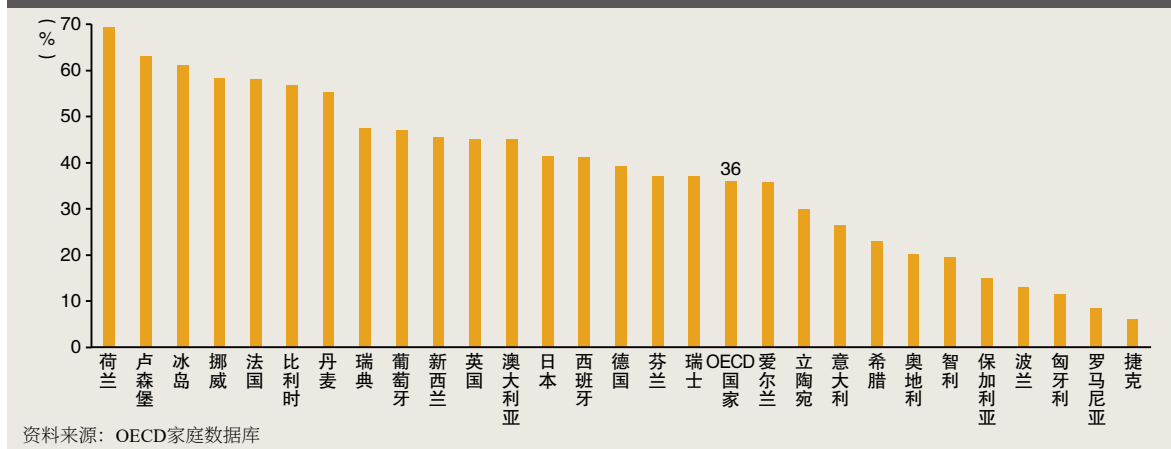
的生育补贴制度体系。

（四）加强普惠育幼服务体系建设

二十届三中全会《决定》提出“加强普惠育幼服务体系建设，支持用人单位办托、社区嵌入式托育、家庭托育点等多种模式发展。”婴幼儿托育的直接成本和就业间接损失是影响生育决策的重要因素，完善的育幼服务体系能帮助父母平衡工作与育儿选择，减少生育压力。

近年来，我国加快发展普惠托幼服务体系。《“十四五”公共服务规划》提出目标，要将每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数由2020年的1.8个提升至2025年的4.5个，将学前教育毛入园率由2020年

图11 2020年各国0~2岁幼儿接受早期教育和照料服务比例



的85.2%提升至2025年的90%以上。2021年，国务院发布《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》，要求发展普惠托育服务体系，鼓励有条件的用人单位为职工提供托育服务，加强社区托育服务设施建设，支持家政企业扩大育儿服务。我国托育服务供给取得积极进展，2020—2023年共安排中央预算内投资约36亿元，新建48个地市级以上托育综合服务中心。截至2022年年底，全国共有托育机构约7.5万家，提供托位约350万个，每千人口托位数约2.5个。

未来还需要继续大力支持普惠托育服务的发展，在服务价格、范围和质量等方面有效满足广大家庭需求。一方面，普惠托育服务缺少常态化财政经费支持。各地补贴措施投入力度小、出台时间晚、执行期限短、覆盖范围窄，难以有效降低托育服务成本和价格。另一方面，婴幼儿照护服务覆盖人群有限。按照我国托育服务的发展目标，即便是“十四五”末完成建设的托位数，也只能为20%左右的3岁以下婴幼儿提供服务，远低于发达国家水平。根据国家卫生健康委数据，我国3岁以下婴幼儿约4200万，但入托率仅为5.5%左右，供需缺口还很大。对比来看，OECD国家2岁幼儿入托率达到36%，其中荷兰、卢森堡、法国、丹麦等国家均超过50%（见图11）。此外，家政式育儿服务缺乏严格的行业服务标准和质量监督机制，市场缺乏可靠的信息共享平台，存在着家政机构乱收费、服务差和虚假宣传等问题，这使得家庭甄别育儿服务质量的难度大、时间成本高。

四、政策建议

（一）从教育、税收、住房和补贴等角度降低育儿成本

一是推进教育公平，增加优质普惠教育资源供给。推进优质义务教育资源均衡发展，缩小城乡教育资源差距，严格控制各类变相择校费用，有效解决择校难题。坚持义务教育阶段“两免一补”政策，加大对家庭经济困难学生的生活补助和困难地区营养膳食补助。持续提升普惠性幼儿园覆盖率，依托学校教育资源开展普惠性课后活动、托管服务，适当延长在园时间，推动放学时间与父母下班时间衔接。通过费用减免等方式，切实保障家庭经济困难幼儿接受普惠性学前教育。

二是提高育儿费用的个人所得税专项附加扣除力度。赋予地方更多税收管理权限，根据地方生育和财政实际情况适度提高抵扣标准，对多孩家庭实施更优惠税收政策，发挥税收激励作用。

三是完善住房保障体系，住房政策向多子女家庭倾斜。将保障性住房政策与支持生育政策结合，在分配公租房、长租房时，对符合条件的多子女家庭提供适当照顾，有条件的地区可组织多子女家庭优先选房。保障公租房、长租房家庭平等享受各项社会公共服务，在家庭成员因就业、入学等原因需要调动时，积极配合房源调整。将房地产优化政策与支持生育政策结合，对多子女家庭首次购房和改善性换房，给予适当提高住房公积金贷款额度等相关政策支持。

四是建立覆盖广泛且具有差异性的生育补贴制度。尽快完成生育补贴政策的顶层设计和统筹谋划，统筹引领地方优化生育补贴政策理念。构建涵盖子女出生、养育、托幼、教育以及父母收入补偿等多环节的补贴制度。根据婚姻状况、家庭收入和子女数量及年龄等因素，差异化设置补贴标准，对低收入、多子女、低年龄家庭提供更大补贴力度。对单亲、困难家庭和社会领养提供特别帮助。

（二）落实生育休假制度，创建生育友好型社会环境

一是落实育儿假制度，实行灵活工作安排。切实保障职工完整享有法定产假、陪产假和育儿假。充分发挥工会作用，通过企业职工协商，采取弹性上下班、居家办公等工作方式，为有接送子女上下学、照顾生病或居家子女等需求的职工提供工作便利。

二是完善假期用工成本合理分担机制。将陪产假、育儿假的职工待遇和津贴纳入社会保险基金，由个人、企业共同承担相关费用支出。为避免给企业带来过度负担，可给予缴费企业一定的税收优惠。在此基础之上，适当延长父母双方育儿假期时长，特别是对单亲照料情况提供更多倾斜和支持。

三是创建生育友好型工作环境。鼓励用人单位建立孕妇休息室、哺乳室，配备必要的母婴服务设施，更好地满足孕产期、哺乳期女职工的需求。鼓励有条件的用人单位开展寒暑假托管服务。

四是切实维护职工合法权益。落实对孕产期女职工工作时长、工资待遇、劳动强度等方面的特殊劳动保护。完善促进妇女就业的制度机制，帮助女性在育儿结束后重新寻找工作，提供必要技能培训，或者确认其照顾幼儿的经历也是从事某些岗位的经历等。保障职工在育儿假期结束后返回原工作岗位或与其原岗位等职工作岗位的合法权益。

五是构建更加轻松积极的生育文化氛围。加强社会舆论引导，减少“催婚催育”式社会舆论压力，重视传播人文性的生育价值取向，倡导尊重生育主体的自主决策权的新型婚育文化。

（三）大力发展普惠托育服务体系

一是增加普惠托育服务供给。支持社区托儿

所、家庭式托儿所、公司托儿所等多模式发展。支持家政企业扩大育儿服务，鼓励有条件的幼儿园招收2~3岁幼儿，扩大普惠性托育服务供给。通过新建或利用现有机构设施、空置场地等改扩建，支持建设托育综合服务中心和公办托育服务网络。通过中央预算内投资支持和引导，实施公办托育服务能力建设项目和普惠托育服务专项行动，带动地方政府基建投资和社会投资。

二是降低托育机构运营成本。完善土地、住房、财政、金融、人才等政策，鼓励地方对普惠托育机构予以支持。托育机构用水用电用气用热按照居民生活类价格执行。鼓励社会资本设立托育服务事业发展基金，向托育行业提供增信支持。

三是加强专业照护机构和人员的培育。鼓励有条件的普通高等学校和职业院校开设托育服务相关专业。实行托育从业人员职业资格准入制度，加强托育岗位人员技能培训。支持托育从业人员培训、托育机构管理咨询、托育产品研发和创新设计、家庭养育指导及婴幼儿早期发展等服务业发展。

参考文献：

[1] 阚唯、梁颖、李成福. 国际鼓励生育政策实践对中国的启示[J]. 西北人口, 2018(5): 47-56

[2] Cigno, A. Intergenerational Transfers Without Altruism. Family, Market and State[J]. European Journal of Political Economy, 1993(9): 505-518

[3] Folbre, N. Children as Public Goods[J]. American Economic Review, 1994(84): 86-90

[4] Groezen B. V., T. Leers. And L. Meijdam. Social Security and Endogenous Fertility: Pensions and Child Allowances as Siamese Twins[J]. Journal of Public Economics, 2003(87): 233-251

（责任编辑：李楠）