

专题栏目: 庆祝中国共产党成立100周年

DOI:10.19331/j.cnki.jxufe.2021.05.012

建党百年来中国共产党人口生育政策变迁及其启示

马红鸽, 贺晓迎

(西安财经大学, 陕西 西安 710061)

摘要:随着我国第七次人口普查数据的公布,中国人口政策将走向何处成为社会各界热议的话题。人口生育政策是人口政策的核心要素。在此背景下,梳理建党百年来中国共产党人口生育政策发展演变的历史脉络,能够为“十四五”期间我国人口发展战略的全局性、长远性和根本性提供更为清晰的决策参照。通过具体分析中国共产党各时期人口生育政策的政策遵循及其所产生的经济社会效应,提出建党百年来我党人口生育政策对当前我国人口发展战略的政策启示与借鉴。

关键词:建党百年;人口生育政策;计划生育;人口政策;老龄化问题

中图分类号:C923

文献标识码:A

文章编号:2096-7454(2021)05-0029-10

引用格式:马红鸽,贺晓迎.建党百年来中国共产党人口生育政策变迁及其启示[J].西安财经大学学报,2021,34(5):29-38.

一、引言

人口问题一直是人类社会面临的基础性、全局性、长期性和战略性问题。人口老龄化和少子化带来的人口结构变化正在动摇着世界各国尤其是老龄化国家经济社会发展的核心动力。基于此,各国纷纷出台并调整人口政策以实现人口结构的不断优化。人口生育政策是一个国家为了调整本国人口存量,以及人口总量增长过快或过慢而采取的对人们生育行为、生育理念以及生育环境进行干预的政策措施,其本质是为了通过对人口内在结构的调整使国家的人口总量、人口出生率等指标保持在合理的区间,以实现人口长期均衡发展,从而确保社会经济的可持续健康运转。人口生育政策是人口政策的核心要素。我国是农业大国,也是人口大国。中国共产党成立后至新中国成立后二十多年时间里,积极、宽松的人口生育政策为我党、我国经济社会发展提供了充裕的劳动力,并形成了持续多年的人口红利,创造了我国经济持续快速增长的世界“奇迹”。“计划生育”政策的实施将家庭的生育自主权只限定在一个子女,导致我国人口生育率断崖式下跌并从此保持在较低的水平上,人口红利逐步消失,人口结构快速老化。2013年“单独二孩”政策开启了将更多的生育决策交由家庭的历程。自此,我国人口生育政策逐步趋向宽松。2015年“全面二孩”政策出台,2021年“三孩政策”实施,表明我党人口生育政策依据我国人口总量与人口结构变化不断调整的政策遵循。

时值建党百年之际,通过梳理中国共产党建党百年来有关人口生育政策及其经济社会效应,窥探不同时期不同政策取向的基本政策遵循,以期能对“十四五”期间我国人口政策的优化及人口发展战略的制定提供决策参考和借鉴。

收稿日期:2020-12-10;**修回日期:**2021-01-03

基金项目:教育部规划基金项目(18YJA790066);陕西省社会科学基金项目“陕西省城乡养老服务融合发展机制研究”(2021F020)

作者简介:马红鸽(1979-),女,陕西合阳人,《西安财经大学学报》编辑部副编审,博士,硕士生导师,研究方向为公共经济学;贺晓迎(1996-),女,陕西咸阳人,西安财经大学公共管理学院硕士生,研究方向为行政管理。

二、建党百年来中国共产党人口生育政策的历史变迁

(一)1921—1949年:积极人口生育政策——通过扩大生产鼓励人口增长

1931—1945年抗日战争期间,党的革命根据地应对不断涌入的难民,通过系列举措及颁布新政策,短期内实现人口数量的增长,促进了陕甘宁革命根据地和皖江革命根据地经济发展和人口增殖,以此应对战争和生产的需要。具体表现为:(1)实施新土地政策,大搞生产,助推根据地人口增殖。中共中央于1937年8月发布的《抗日救国十大纲领》中明确提出,将减租减息作为抗战时期解决革命根据地农民土地问题的基本政策,吸引了大批出逃地主及贫农,缓解了革命根据地劳动力贫乏的困境。中共中央于1939年2月在延安召开生产动员大会,毛泽东号召“自己动手”,掀起了大规模的生产运动,这为之后中国共产党壮大队伍建设,巩固民主政权,争取抗战胜利奠定了物质基础^[1]。(2)垦荒移民,吸纳难民,促进人口合理分配与人力资源有效开发。中共中央于1940年3月1日颁布《优待外来难民和贫民的决定》,向难民分配房屋、土地,并在1941年4月10日发布的《优待移民办法的布告》中对分配事宜做出了明确规定^[2]。1942年2月6日,党中央颁布《优待移民实施办法》,划定移民开垦区域,扩大生产^[3];同年3月19日,党中央公布了《陕甘宁边区优待移民难民垦荒条例》,规定无主的荒地开垦后归垦荒者所有;6月24日,又发布了《巩固移民并准备大量移民条件》的命令。这些积极的人口政策解决了万千难民的生产生活困境,极大地促进了革命根据地经济与人口的发展。

早在新中国成立前,毛泽东就针对美国国务卿艾奇逊对中国革命的质疑态度,发表了著名的《唯心历史观的破产》,其基本观点就是人口多是好事,人口多引起的问题完全可以解决。1949年新中国成立后,对内百废待兴、经济萧条、人民群众饥贫交加;对外面临着西方资本主义的经济封锁和重重包围。客观存在的经济现状和政治形势迫使我党先要解决巩固政权和人民群众温饱问题,而充足的人口是战后恢复经济秩序的重要条件,因此在新中国成立初期“鼓励”性的人口生育政策成为主导^[4]。

新中国成立初期的“鼓励”性人口生育政策为我国战后恢复经济秩序带来了充足的劳动力。从图1可以看出,新中国成立初期我国人口出生率一直保持较高水平,围绕37‰上下波动,人口处于快速稳定增长状态。

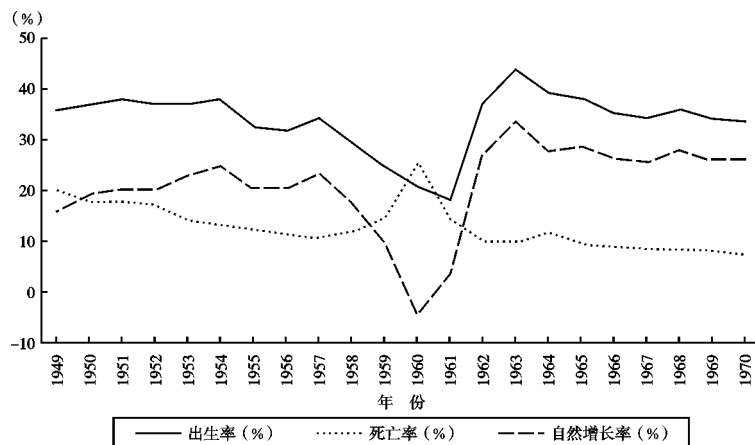


图1 1949—1970年我国人口出生率、死亡率、自然增长率波动图

数据来源:国家统计局。

(二)1950—1970年:紧缩性人口生育政策——通过节制生育缩减人口规模

1953年全国第一次人口普查结果显示我国人口总数为6亿多人^①,与新中国成立初期人们所认知的四万万人口严重不符。“鼓励”性人口生育政策带来的人口过快增长与社会资源供给不足的矛盾不断凸显,引发的社会问题引起了中央决策者的关注,人口生育政策由最初的“鼓励”逐渐转变为“节制”生育。20世纪50年代《中共中央对卫生部党组关于节制生育问题的报告的批示》指出“节制生育是关系广大人民生活的一项

① 数据来源于第一次全国人口普查公报:全国在1953年6月30日24时总人口为601938035人。

重大政策性的问题。在当前的历史条件下,为国家、家庭和新生一代的利益,我们党是赞成适当地节制生育的^[5]。”1953年首先由刘少奇主持召开“节育工作座谈会”;次年2月,计生主管部门针对前期盲目鼓励生育工作的安排做出检讨;1956年9月周恩来在“二五”计划中再次提出要倡导“节制生育”^[6],要求计生部门、卫生部门协调工作积极宣传“节制生育观念”;1957年2月27日毛泽东在最高国务会议上首次提出了计划生育思想。1957年3月,马寅初在北京大学做了关于“人口与节育”的学术报告,随后其著作《新人口论》深入剖析了当时中国的人口问题^[7]。

1959—1961年我国经历了历史罕见的大灾荒,人口总数受灾情影响有所降低。三年自然灾害时期结束后,我国开始了新一轮补偿性生育,迎来了新的生育高潮。1962—1970年间我国人口增加了1.5696万人^①,成为我国人口增长的第二个高峰。对于过高过快增长的人口总量及其对环境、资源带来的较大压力,周恩来1962年2月7日再一次表明了“节制生育”的态度。同年12月,党中央、国务院发布了《关于认真提倡计划生育的指示》^[8],表明要在人口稠密的广袤农村和城市人口增长过快的地区宣传推行“节制生育”,使无计划的生育逐步转变为“有计划的生育”。1971年7月国务院转发卫生部等的《关于做好计划生育工作的报告》,贯彻落实关于人类要控制自己、做到有计划地增长的指示。20世纪70年代计划生育全面开展。从图1可以看出“节制生育”在实施一年后,我国人口自然增长率下幅高达4.46‰,效果显著。

虽然有学者认为,从1966年开始,人口计生工作因“文化大革命”运动受到冲击难以开展,但实际上,“文革运动”对计划生育仅造成三年影响。从图1可以看出1949—1970年我国人口自然增长率呈现逐步下降的趋势。可见,“文革”10年,中国人口生育数量控制工作仍然有较大进展^[9]。

(三)1970—1980年:计划生育政策形成——通过“晚婚、间隔生、少生”控制人口规模

1970年2月,周恩来在全国计划工作会议上作报告时强调:“70年代人口要注意‘计划生育’^[10]。”同年7月份,国务院下发了51号文件《关于做好计划生育的报告》,明确传达了毛泽东“对于人口要进行有计划的增长”的思想与要求。1971年7月8日,国务院转发卫生部、商业部、燃化部《关于做好计划生育的报告》^[11],要求除人口稀少的地区外,各级都要加强对计划生育工作的领导^[12]。1973年7月国务院创立“全国计划生育领导小组”,将计划生育工作室从卫生部独立出去,标志着我党限制人口增长工作正式拉开序幕。同年12月,我国第一次计划生育汇报会上提出“晚、稀、少”政策^②。1978年,“实行计划生育”第一次被写进《宪法》^[13]。自此,以“晚、稀、少”为主要特征的人口政策基本形成。1980年底逐渐发展为“晚婚”“晚育”“少生”“优生”人口政策^[14]。

通过长达10年的“计划生育”,从图2可以看出我国人口自然增长率从1970年的25.95‰下降到1980年的11.87‰,实现了人口出生率的迅速下降,很大程度缓解了我国人口增长过快的压力。实践证明,当时对人口变动和发展趋势的判断是正确的,政策是切实可行的(王跃生,2020)^[15],且这一时期的“晚、稀、少”政

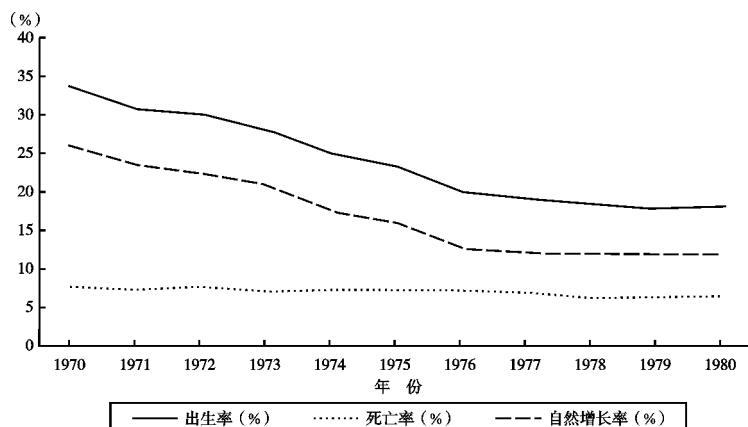


图2 1970—1980年我国人口出生率、死亡率、自然增长率波动图

数据来源:国家统计局。

① 数据由国家统计局数据计算得出:1970年末总人口82992万人,1962年末总人口67296万人,82992-67296=15696万人。

② “晚”是指男性25周岁、女性23周岁结婚;“稀”指拉长生育间隔,一胎与二胎要间隔4年左右;“少”是指只生两个孩子。

策为之后“计划生育”政策的推行奠定了基础(朱秋莲,2013)^[16]。

(四)1980—2000年:“计划生育政策”正式施行——通过每家只生一胎控制人口增长

计划生育政策实施初期由于各种协同政策的缺位与不足,以及人们传统生育观念的根深蒂固,造成20世纪末将人口总数控制在12亿以内的目标难以实现,不得不加大“计划生育”政策的推行力度。1980年初,中央下发正式文件,鼓励每个家庭只生养一胎,努力使人口自然增长率降低至10‰。同年9月,中央出台《公开信》号召党员、团员等做出榜样,每家只孕育一胎,提倡晚婚晚育^[17]。1982年在党的十二大会议中,确定“计划生育”政策为我国基本国策,并在12月《中华人民共和国宪法》中确立了计划生育的法律地位,增强了该项政策的执行力度。

随着该项政策的大力执行,虽然取得一定成效,但仍存在很多矛盾。尤其是我国作为农业大国,要确保农业生产劳动力充足,而“一刀切”的政策则给农业生产及养老带来诸多问题。对此,1984年中央召开计划生育委员会,强调计划生育工作在农村可以依据实际情况酌情放宽。同年转发的《关于计划生育情况的汇报》7号文件从国家政策层面批准农村地区可以生二胎。1986年5月时,中央中央转发的13号文件中提出独女户可以在若干年后生育二胎,正是对传统家庭“养儿防老”观念的政策关照。至此,我国计划生育政策经过长达10年左右的实践、讨论、修改,进入了相对稳定时期。图3表明1980—2000年我国人口自然增长率从16.61‰大幅降低至7.58‰,“计划生育”政策的实施有效遏制了我国人口的过快增长。

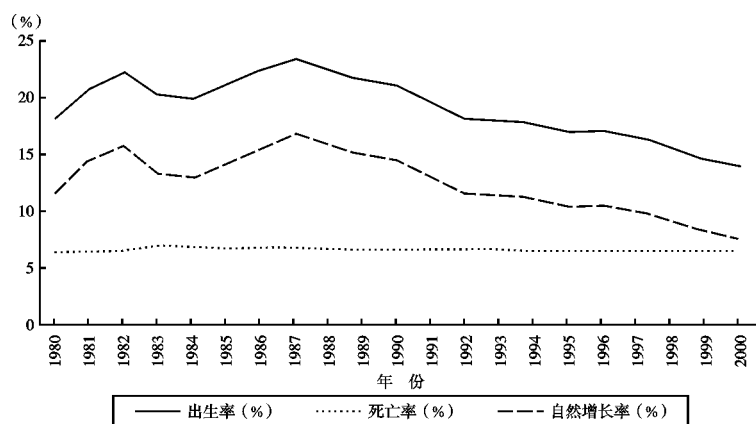


图3 1980—2000年我国出生率、死亡率、自然增长率波动图

数据来源:国家统计局。

(五)2000年至今:逐步放松对个体生育行为的限制——在计划生育主导下不断提高人口数量和质量

我国计划生育政策在控制人口规模过快增长问题中确实起到了关键作用,但其过快的降温速度也削弱了我国人口长期以来的惯性增长,带来一系列社会问题。如生育率低下、老龄化加剧、劳动力短缺、性别比失衡^[18]。2000年中共中央国务院颁布《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》,强调“控制人口数量、稳定当前生育水平、实现人口由数量到质量的转变”。

在提升人口素质的同时,我国计划生育政策也逐步放松了对个体生育行为的限制,从允许“双独”“二孩”到“单独”“二孩”再到全面“二孩”“三孩”,我国人口生育政策逐步在回归自主,并通过积极构建有利于激励人们生育意愿的政策体系和机制来引导人们的生育行为与政策预期接近或者吻合。

2010年国家人口计生委下发的《国家人口发展“十二五”规划思路(征求意见稿)》提出“当双方夫妻一方为独生子女家庭时,则该家庭可以生育第二个孩子”。2013年发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》^[19]中提出“可以引导单独一方是独生子女的家庭再生育一孩”的政策。2015年第十二届全国人大常委会第十八次会议中初次审议了《人口与计划生育法修正案(草案)》^[20],该草案的实施对于“全面二孩”政策的开展具有决定性的作用。

2000年后虽然“二孩政策”的渐进式放开使我国总和生育率有了回升趋势,但人口数量涨幅不大^[21]。至2017年,我国人口自然增长率仅为5.58‰^①,依然低于世界水平。从2018年起,我国人口增量呈“跳崖”

① 数据来源于国家统计局:2017年末总人口140011万人,自然增长率5.58‰。

式递减,表明我国人口增长模式已然改变,人口负增长趋势不断凸显(如图4所示)。

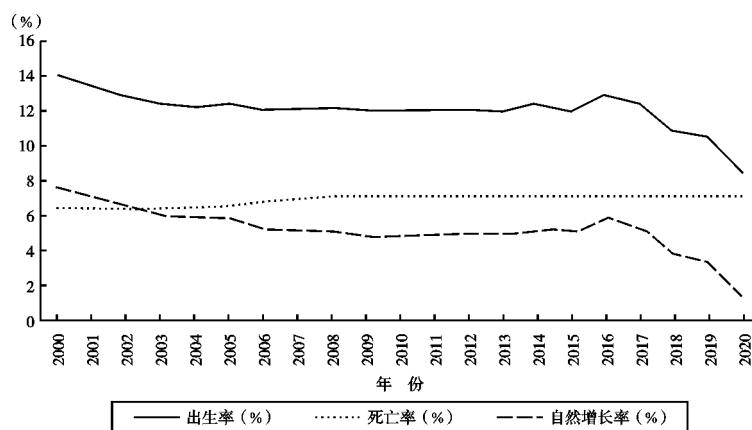


图4 2000—2020年我国人口出生率、死亡率、自然增长率波动图

数据来源:国家统计局

2020年10月29日中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二零三五年远景目标的建议》,指出当前应该制定长期的人口发展战略,优化人口生育政策,增强政策的普适性与包容性。2021年5月31日中共中央政治局审议《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》并提出“一对夫妻可以生育三个子女政策”;此外,围绕“三孩政策”出台了一系列配套支持措施;7月20日中共中央国务院发布《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》,7月21日国家医疗保障局办公室发布《关于做好支持三孩政策生育保险工作的通知》(医保办发〔2021〕36号),旨在确保政策顺利实施并达到政策预期目标。

三、建党百年来中国共产党人口生育政策的人口结构效应

(一)百年来中国共产党人口生育政策产生的积极效应

1. 稳定了我国人口的生育水平,促进人口长期稳定发展

20世纪80年代,我国实行了严格的计划生育政策,在控制和降低出生率方面取得显著成效。人口出生率从22.33‰的高水平下降到2010年底的11.90‰,人口自然增长率也从1987年的16.61‰逐年下降到2010年的4.79‰^①。根据第七次全国人口普查数据,2020年底,我国大陆总人口为14.1178亿,与2010年第六次全国人口普查的13.3972亿人相比,十年内增加了约7206万人,增加了5.38%,年平均增加了0.53%,下降了0.04个百分点^②。成功实现了控制总人口在14.5亿内的《人口发展“十一五”和2020年规划》目标。

2. 人口寿命和人口素质明显提高

计划生育政策是遏制我国人口数量过快增长的一剂良药,对整体生活水平的提升有着积极作用。尤其表现在人口预期寿命,1949年我国人均预期寿命为35岁,到1978年较之前提升了33岁,达到了68岁,但与同时期的西方国家相比仍有着不小的差距^③。2000年第五次全国人口普查数据显示,男性平均寿命为69.63岁,女性平均寿命为73.33岁,全国人口平均寿命已达71.4岁。2019年人均预期寿命提升至76.1岁,基本与中发达国家持平^[23]。

① 数据来源于国家统计局:1987年全国人口出生率23.33‰,人口自然增长率16.61‰;2010年全国人口出生率11.90‰,人口自然增长率4.79‰。

② 数据来源于第七次全国人口普查公报(全国大陆总人口1411778724人)及第六次全国人口普查公报(全国大陆总人口1339724852人)。

③ 数据来源于《世界卫生统计报告》:1949年中国平均人口寿命为35岁;1978年中国平均人口寿命为68岁;2019年中国平均人口寿命为76.1岁。

同时,计划生育政策的推行极大提高了我国的人口素质。对比1990年、2000年、2010年、2020年四次全国人口普查数据:每10万人中具有大学文化程度的人口数量从1990年的1422人、2000年的3611人、2010年的8930人增至2020年的15467人。2020年,15岁以上全国平均受教育年限由2010年的9.08提升至9.91,新增劳动力平均受教育时间长达13.8年^①,人才队伍建设成效显著,人才资源总量不断扩大。

(二)百年来中国共产党人口生育政策产生的消极效应

1. 我国人口生育率持续下跌甚至进入负增长

相比第六次人口普查而言,第七次人口普查结果显示我国人口平均增长率已经由0.57%下降至0.53%,人口增速明显降低,表明我国人口虽然保持增长,但正处于减速通道之中。虽然“全面二孩”政策的施行在一定程度上释放了“计划生育”期间累积的生育意愿,使得2016年与2017年的人口出生率有所回升,但其对于我国生育水平的提升十分有限。据第七次全国人口普查公报显示,2020年,我国新生人口数量为1200万,总和生育率为1.3^②,处于较低水平,低于总和生育率的警戒线(国际上公认1.5为总和生育率警戒线)。如果据此趋势继续发展,在总和生育率为1.3的前提下,我国总人口数将在2024年左右出现负增长。陆杰华提出人口负增长会对社会经济、文化科技等各方面同时产生影响,并且会对国家的发展、社保、安全等产生潜在危险^[24]。

2. 我国加速迈入中高度老龄化社会

紧缩性人口政策通过限制家庭生育子女的数量大大降低了人口出生率。高死亡率与低出生率导致我国人口老龄化加速到来。我国在“十四五”期间就从轻度的老龄化社会迈入中度老龄化社会,且将高速迈入重度老龄化社会。随着第二次婴儿潮出生的“60后”群体进入退休年龄,老年人口增长速度将显著提升,到2030年我国老年人口占比将达到25%左右^③。根据第七次人口普查结果,我国60岁及以上人口总量为26402万人,占全国总人口的18.70%,与过去十年相比增长了5.44%;65岁及以上人口总量为19064万人,占全国人口总量的13.50%,与过去十年相比提升了4.63%^④。

3. 我国劳动力供给不足,人口红利逐渐消失

劳动力供给是老龄化社会的重要问题之一。2021年至2030年,我国的劳动适龄人口总量和比重继续以较快速度下降,人口总抚养比逐步提高。我国低抚养比所带来的人口红利将逐步进入尾声。全国第七次人口普查结果显示,2020年,我国15~59岁的人口数量为894376020人,占全国人口总量的63.35%;与2010年第六次全国人口普查相比,15~59岁人口比例下降6.79个百分点,减少了4000多万^⑤。与此同时,随着我国人口增速的放缓,劳动适龄人口占总人口的比重也在不断降低,劳动适龄人口的不断减少必然导致劳动力供给不足。

4. 我国总人口性别比失衡

紧缩性人口生育政策在限制人们生育子女数量的同时也限制了对子女性别的偏好。由于中国传统“养儿防老”“传宗接代”“重男轻女”等思想观念根深蒂固,生儿子的偏好至今在某些地方仍然盛行。一个家庭只允许生一个孩子的政策要求,导致许多家庭通过仪器筛选胎儿性别的方式只保留了儿子,而放弃了女儿,从而导致我国男女性别比失衡。根据第七次全国人口普查的数据,我国共有723339956名男性,占全国人口总量的51.24%,共有688438768名女性,占全国人口总量的48.76%。总人口性别比(100名女性计算男女比例)为105.07(其正常范围应低于或等于100,若高于100,则代表处于性别失衡状态),比2010年第六次全

① 数据来源于第四、五、六、七次全国人口普查公报:10万人中具有大学文化程度为1422人、3611人、8930人、15467人;2010年15岁以上平均受教育年限为9.08,2020年为9.91,平均受教育时长13.8年。

② 数据来源于第七次全国人口普查公报:我国新生人口为1200万,总和生育率为1.3。

③ 《国家人口发展规划(2016—2030年)》:“十三五”时期,我国60岁及以上老年人口平稳增长,2021—2030年增长速度将明显加快,到2030年占比将达到25%左右。

④ 数据来源于第七次全国人口普查公报:60岁及以上人口总量为26402万人,占全国总人口18.70%,与过去十年相比增长5.44%;65岁及以上人口总量为19064万人,占全国人口总量13.50%,与过去十年相比提升4.63%。

⑤ 数据来源于第七次全国人口普查公报:15~59岁人口数量894376020人,占全国人口总量63.35%,与第六次全国人口普查相比,下降6.79%,减少45240380人。

国人口普查下降 0.13 个百分点^①,表明我国出生性别正在趋于正常,但仍处于失衡状态。

四、建党百年来中国共产党各阶段人口生育政策是特定约束条件下的必然选择

(一)紧缩性人口生育政策是我国 20 世纪 50 年代人口发展速度远超过社会经济发展速度的必然选择

紧缩性人口生育政策是党根据我国特定时期经济、社会、资源、环境发展对人口总量或人口规模进行调整,以适应经济社会发展现状所采取的人口政策的关键举措。新中国成立后,百废待兴,充足的人口是战后恢复经济秩序的重要条件,鼓励生育更多的人口参与到社会主义经济建设中去。然而,到了 20 世纪 50 年代,人口发展速度远超过社会和经济的发展速度,若不加以控制,易导致高失业率和高犯罪率,对于国家稳定及经济发展会产生极大威胁。因此,计划生育政策伴随着计划经济逐渐成为主导我国家庭生育行为的重要国策^[22]。实施紧缩性人口政策后积极效应明显:首先,表现为国家资金的快速积累,由于新生人口数量的减少,国家投入新增人口的资金比例相应减少,对经济高质量发展有着重要作用;其次,表现为资源配置的进一步优化,紧缩性人口生育政策快速降低了人口的发展速度,有利于缓解紧张的人地矛盾,保障人均耕地和充足的粮食供给;再次,紧缩性人口生育政策能够将积累的资金或资源用于教育、医疗行业之中,对提升人口质量意义重大;最后,紧缩性人口生育政策减少了家庭开支和抚养费用,将更多的资金用于改善生活,满足人们对美好生活的向往与追求。紧缩性人口生育政策是从当时的历史环境出发,具有时代特征与历史功绩。

(二)宽松化人口生育政策是我国人口生育观念转变、人口结构老龄化的必然选择

在新中国成立前期,尽管没有明确的关于人口生育方面的规定和文件,但通过鼓励移民、扩大生产等政策可以看到,积极的人口政策中包含了鼓励生育以扩大人口规模的内容。进入 21 世纪,人们生儿育女的约束条件发生了深刻的变革,我国社会经济取得了飞速发展。物质和精神生活的极大丰富不断型塑着人们的生育观念,传统的“多子多福”“养儿防老”等思维已经被“优生优育”等观念逐渐取代。随之出现我国人口结构的快速老龄化现象以及男女性别比失衡的成为我国人口政策调整面临的重大问题。在这样的场景下,我国人口生育政策从“双独”“二孩”到“单独二孩”再到全面“二孩”,全面“三孩”,逐步进入人口生育行为的松绑状态。与此同时,通过生育、教育、住房、养老等一系列协同政策机制的构建来调整人口结构与人口规模,使其更好地与当前的社会经济条件相契合。十八届三中全会后,全国各地陆续开始实施宽松的人口生育政策,因为我国已经面临着人口老龄化严重,新生代人数减少,人口红利逐步消失的现实,严重影响我国经济社会的发展。因此,紧缩性人口生育政策向宽松性人口生育政策转变成为必然。

目前我国正面对着从人口数量大国到人口质量强国转变的重大战略机遇时期,在遵循国情民情的基础上,实施宽松化的人口政策并为之相应的配套政策,不仅能充分将人力资源转化为社会经济发展的重要推动力,把握好人口发展的契机,积极应对持续的低生育率风险,为建设新时代具有中国特色的社会主义强国提供良好的人口环境。

五、建党百年来中国共产党人口生育政策的启示

进入 21 世纪,我党根据我国经济社会发展特定历史时期的现实情况,尤其是人口结构变化的新特征,逐步放松了对人们生育行为的政策限制,“单独二孩”“全面二孩”“全面三孩”政策的相继出台表明我党历来重视人口生育政策的调整与优化。在新的历史时期,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出制定长期人口发展战略,增强政策普适性与包容性,同时要实施积极应对人口老龄化国家战略,这是我党在新的历史时期对我国人口结构进行调整和优化的重要体现。面对新时期的特殊国情,尤其是新冠疫情带来的更加复杂的国际国内环境,我党的人口政策将面临新的约束条件。在新的约束条件下,我党的人口生育政策的调整仍要立足于我国经济社会条件的实际情况进行不断优化。

(一)积极推进生育政策服务保障体系,解决生育顾虑,提高生育意愿

1. 强化生育服务政策支持,解决生育顾虑

围绕女性在受孕、怀孕、分娩和产后恢复等生育环节,提供高质量的优生优育服务政策,提高女性生育过

^① 数据来源于第七次全国人口普查公报:男性 723339956 人,占全国人口 51.24%,女性 688438768 人,占比 48.76%;总人口性别比(100 名女性计算男女比例)为 105.07。

程中的满意度。首先,应完善女性孕期相关配套措施,包括孕期的检查、孕期的保健以及孕后的照料工作;其次,提升生育全程基本医疗保健服务水平,对于生育困难的特殊家庭提供必要的新科技、新技术帮助,解决好部分特殊家庭的生育难题,满足特殊群体的不孕不育诊疗服务需求,尤其要关注高龄妇女的生育过程,为其排忧解难;最后,建立健全生育保障体系,推进公共医疗服务均等化。完善公共医疗卫生的相关内容指标体系,合理划分地方政府及中央政府在公共医疗卫生服务领域中的分摊比例,提升生育行为过程中相关费用的报销比例及生育补助额度。

2. 保障多孩家庭住房需求,生育政策与购房政策协同改革

高昂的房价及住房问题在很大程度上压抑了年轻群体的生育意愿。因此,从住房需求角度出发寻求相应解决措施是十分必要的。首先,加大公租房、廉租房等城市保障性住房的建设力度,对于住房困难的二胎、三胎家庭赋予优先居住权,解决多孩家庭住房难题,将经济发展成果主动向住房困难的多孩家庭进行倾斜,提高其生育意愿。其次,将生育政策与购房政策相配套,比如三胎家庭在购房时可享有优惠政策,可给予一定的购房补贴或优惠折扣;或借鉴日本、韩国等低生育率国家提出的“住房奖励”政策,对三胎家庭进行住房奖励;也可适当放宽三胎家庭在限购城市中的购房资格,同时配套实施支持性房地产信贷政策,减轻其购房压力,提高生育意愿。

3. 推动教育制度改革,降低子女教育成本

高度内卷化是教育行业的普遍态势,其带来的子女高昂教育成本成为当代年轻人不生或不愿多生的重要原因。因此,与生育政策息息相关的教育制度改革是必不可少的。一是要实现教育资源均等化,推进优质教育资源向西部及经济发展落后地区倾斜和流动,以此降低教育行业内卷化,减少家长因争夺优质教育资源所进行的各项支出。二是要强化政府在义务教育方面的投资,增加义务教育阶段的各项补贴性公共支出,减轻家庭在子女义务教育阶段的抚养负担,提高生育意愿。三是推进教育体制改革,倡导以鼓励、支持的素质教育取代唯分数论的应试教育,重视孩子成长过程中的心理健康,发掘孩童自身兴趣,树立各种途径均可成才、行行出状元的人才观念,缓解父母子女教育中的焦虑感。

4. 充分发挥社区“普惠托育服务”功能,缓解子女照护压力

社区作为基层组织,其基础性服务功能是生育政策推动实施的“软实力”。针对居民住宅区,以社区作为提供“托育服务”的供给者,吸引社会或民间资本进行相应“托育服务”投资建设,充分发挥社区的“托育服务”功能,形成“托育服务”站点,采取小时制、半日制或全日制等灵活多样的形式提供相应“托育服务”,充分满足婴幼儿家庭及多孩家庭的多元化需求,降低多孩家庭或婴幼儿家庭的子女照护压力,并积极探索新的基层组织互助托育新模式,推动我国生育新政策更好实施。

(二) 推动多元养老模式,加强适老化服务工作与基础设施建设,助力老年群体人力资源再开发

1. 建立居家、社区、机构养老等多元养老保障体系

由于经济水平的不断提高,物质生活得到极大改善,人们对于养老的需求和质量也在不断攀升,因此必须积极探索“居家+社区”、“社区+机构”等多元统一的新型养老模式^[24]。通过社区作为居家养老的延伸平台,以社区这一基层社会组织作为纽带,将社区服务与医疗卫生服务、公共服务、生活服务等内容相结合,构建起满足老年人多元服务需求的养老服务体系,推进老年人居家养老服务的高质量发展。同时积极鼓励开展“机构养老+社区养老”新型互助养老服务,在机构养老政策完善的基础上建立资金保障机制,从财政上对民办养老机构试行奖励政策,对实施良好的机构进行表扬。鼓励机构的成长成熟,完善其内部养老服务设施,提供多元服务供给,优化社区养老服务功能^[25]。

2. 加强适老化服务工作,消除数字隔阂

信息时代的快速到来使得数字化、智能化生活深入当前居民生活。新冠疫情的到来更是加速了数字化的进程,但因为不懂智能机使用或没有智能机,使得老年人面临着外出通行不能扫描健康二维码、进入医院问诊时不会预约挂号、不懂手机支付等智能隔阂,使得智能化与数字化服务成为老年人难以跨越的一座“大山”。因此补齐老年人参与数字时代的“短板”是十分必要的^[26]。建议把握当下适老化需求,大力发展助老、适老产品和服务。一是推动智能机产业的适老化改造,同时开发养老照护工具、辅助工具、健康检测工具等智能家居用品,深化老年辅助技术研发应用^[27]。二是进行与老年生活相关的互联网、新闻媒体方面的适老

化改造,尤其是加强经济不发达地区的网络建设、养老机构建设,与老年人共享科技成果。

3. 完善养老服务基础设施建设

在完善养老服务基础设施建设进程中要坚持全覆盖原则,根据现有养老服务机构的分布特点合理规划布局,加强对社区中已有养老服务设施的定期维护和检修。对老城区中破旧养老服务设施进行必要更换或拆除,加大对于养老基础性设施建设方面的公共支出,完善养老服务设施建设。支持社会资本对于养老服务设施建设的投入,采取政府补贴、贷款免息或降息、购买服务等形式,鼓励社会资本对于失智老年人、高龄老年人、残疾老年人等特殊群体进行养老机构和护理设施方面的投资建设。同时完善养老服务行业准入、退出机制,把握养老服务设施、设备进入市场中的质量、品质,定期开展养老机构服务质量检查、核实,提高养老服务的质量,提高老年人安享晚年的舒适度。

4. 进行老年群体人力资源再开发

对于劳动人口数量缩减,总人口抚养比逐步上升这一现实情况,实现老年人力资源再开发是缓解劳动力供给压力的重要手段。因此,提出以下建议:一是建立健全老年人就业保障体系,通过立法保障老年人就业的合法权利。二是加强老年人教育力度,对老年在职人员进一步进行培训,使他们掌握新型技术,并且向全方面人才转型,弥补相近岗位的空缺,释放人口数量不足带来的压力。三是延迟退休年龄,随着医疗科技水平的不断提高,人们的健康水平、平均寿命也在不断提高,可适当延迟退休年龄,延长老年人提供社会服务的时长,缓解国家因老龄化加剧带来的养老压力。

(三)积极推动降低女性职场歧视的政策构建

1. 女性、男性产假相同,实现厂商雇佣风险的平等化

女性作为生育政策中产假政策的直接接受者,是产假政策的主体,产假政策使得女性在进行生育行为后拥有充足的休息、修养、恢复时间,不仅有利于女性身体、心理的快速恢复,也保障了广大女性的生育权。但产假政策同时也会带来一定负效应,使得女性在职业晋升中困难重重,甚至出现就业歧视、就业排斥等问题,这种困难与排斥在“全面二胎”政策落地后尤为明显,倘若没有相应政策调整,这一歧视与排斥将在“三孩”政策落地后更为严重,对于女性的工作事业发展极为不利。基于此,建议将男性产假与女性产假同步实行,让广大男性参与到生育过程当中,实现厂商雇佣风险平等化,进而减少女性由于产假等生育行为在职业中遭受的歧视。

2. 探索性别平等的生育保险制度,降低女性职场歧视

生育保险是针对怀孕分娩的女性劳动者,在其暂时中断劳动时提供产假、医疗服务、生育津贴的一种保险制度。保障项目主要包括生育津贴和生育医疗费。其中生育津贴是按照生育保险月平均缴费工资进行计算,生育医疗费主要为检查费、一次性分娩营养补助费、计划生育手术费、住院费、药费等。虽然现行生育保险制度覆盖范围较广,但其仍存在保障度不足、忽视男性参保等问题,由于目前大部分地区的男性陪产假期仅为7天,对于男职工参保的吸引力较小;且所提供的补贴金额较低,并不能完全补偿女性劳动者因生育行为所带来的福利损失。因此,建议在以下两个方面探索性别平等的生育保险制度:一是延长男性带薪陪产假期。建议由7天延长到至少1个月,且应由生育保险支付男性职工陪产期间的生育津贴,从而吸引更多男性职工积极参与生育保险制度,降低女性在生育行为中的孤独感与焦虑感。二是强化生育保险的保障力度,扩大覆盖时长。建议由一次性补贴改为覆盖整个产假的生育津贴及相关医疗补贴,加强对怀孕分娩女性职工的各项补贴,补偿其因生育带来的工资损失,为女性创造平等的社会支持环境。

参考文献

- [1] 陕甘宁边区财政经济史编写组,陕西省档案馆.抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史料摘编:第九编 人民生活[M].西安:陕西人民出版社,1981:615.
- [2] 陕西省档案馆,陕西省社会科学院.陕甘宁边区政府文件选编:第二辑[M].北京:档案出版社,1987:84-85.
- [3] 陕西省档案馆,陕西省社会科学院.陕甘宁边区政府文件选编:第五辑[M].北京:档案出版社,1988:211-212.
- [4] 汤兆云.建国以来中国共产党人口政策的演变与创新[J].科学社会主义,2010(3):109-112.
- [5] 原新,郭沧萍,李建民,等.新中国人口60年[J].人口研究,2009(5):42-67.

- [6] 杨魁孚,梁济民,张凡,等.中国人口与计划生育大事要览[M].北京:中国人口出版社,2001.
- [7] 马寅初.新人口论[N].人民日报,1957-07-05(2).
- [8] 中共中央、国务院关于认真提倡计划生育的指示[R].中发〔62〕698号,1962.
- [9] 张翼.中国人口控制政策的历史变化与改革趋势[J].广州大学学报(社会科学版),2006(8):1-4.
- [10] 穆光宗,林进龙.新时期中国人口学的发展方向[J].江淮论坛,2021(1):132-140.
- [11] 国务院转发卫生部军管会、商业部、燃料化学工业部关于做好计划生育工作的报告[R].国发文51号,1971.
- [12] 翟振武,陈佳鞠,李龙.2015—2100年中国人口与老龄化变动趋势[J].人口研究,2017(4):60-71.
- [13] 国务院批转卫生部关于全国卫生工作会议的报告[R].国发〔1978〕28号,1978.
- [14] 穆光宗.我国人口生育政策该何去何从:近年的争论和讨论[J].人口与社会,2015(4):3-11.
- [15] 王跃生.再现历史与走向未来——读《大国之策——新中国人口政策回顾与展望》[J].当代中国史研究,2020(5):149-153,+160.
- [16] 朱秋莲.建国以来党的人口生育政策变迁研究[D].长沙:湖南师范大学,2013.
- [17] 张越,陈丹.新中国70年的人口政策变迁与当代人口发展[J].宏观经济管理,2020(5):62-69.
- [18] 徐俊.我国计划生育政策的反思与展望——由“单独二胎”引发的思考[J].人口与经济,2014(6):109-118.
- [19] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N].人民日报,2013-11-16(1).
- [20] 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[N].人民日报,2015-11-04(1).
- [21] 段继红.中国特色社会主义的人口规律和人口政策取向——基于全面二孩政策效果的分析[J].当代经济研究,2021(3):61-70.
- [22] 张翼.新中国成立70年来中国人口变迁及未来政策改革[J].中国特色社会主义研究,2019(4):18-30,+2.
- [23] 周兰翠.我国现行计划生育政策的成效、限度与未来[J].哈尔滨学院学报,2014(7):34-37.
- [24] 李海荣,石玉堂.我国老年人口养老居住意愿的影响因素分析——一项基于CLHLS数据的实证检验[J].重庆理工大学学报(社会科学版),2020(12):71-81.
- [25] 赵曼,邢怡青.“居家社区机构相协调”:政策机理和实现路径[J].社会保障研究,2021(2):55-60.
- [26] 魏蒙.中国智慧养老的定位、不足与发展对策[J].理论学刊,2021(3):143-149.
- [27] 侯茂章,廖婷婷.人口老龄化、创新驱动与产业结构转型升级——基于空间杜宾模型的研究[J].哈尔滨商业大学学报(社会科学版),2021(1):72-84.

The Changes and Enlightenment of Population and Childbirth Policy of Chinese Communist Party's in the Past One Hundred Years

MA Hong-ge; HE Xiao-ying

(Xi'an University of Finance and Economics, Xi'an 710061, China)

Abstract: By combing the interaction mechanism between China's population policy and its coordination mechanism reform in the past hundred years, it can provide a clearer reference for the precise development of population development strategy during the 14th Five-Year Plan period, and thus provide a positive reference for optimizing China's population policy, especially in raising fertility level and aging resource utilization. At the same time, according to China's birth rate, natural growth rate, analysis of the results or impact of population policy in various periods, to understand the current long-term low fertility level in China, gender imbalance and aging problems, and then put forward solutions should be from actively promoting the reproductive policy service guarantee system, to solve reproductive concerns, improve the will to reproduce; At the same time to achieve the quantity of labor to quality transformation and so on to make a difference

Keywords: one hundred years of party building; population birth policy; family planning policy; population structure; aging problems

(责任编辑:任 燕)