

# 加快完善生育支持政策体系,专家如是说

## 以“三全性”打牢生育友好型社会基础

中央民族大学人口与民族  
发展研究中心教授 杨菊华

近日,国务院办公厅印发《关于加快完善生育支持政策体系推动建设生育友好型社会的若干措施》(以下简称《若干措施》),对有效降低生育、养育、教育成本作出具体安排与部署。

一、彰显生育支持的全群性。  
一是扩大生育保险覆盖面。《若干措施》提出,“指导有条件的地方将参

加职工基本医疗保险的灵活就业人员、农民工、新就业形态人员纳入生育保险。做好未就业人员生育医疗费用的待遇保障”,有利于更好保障各类育龄人群生育权利。

二是提升青少年健康水平。《若干措施》要求,强化青少年性与生殖健康教育,加快建设儿童友好医院,提高儿童医疗服务水平;促进儿童发展和保护,以多种形式为家庭提供育儿指导服务,大力推进儿童早期发展工作,保障困境儿童合法权益。

三是关注特定人群生育需求。《若干措施》既通过多样化的生育支持,解决“不愿生、不想生”的问题,也要求利用相关技术,解决“不敢生”“不能生”“生不出”的问题。

二、强化生育支持的全程性。  
婚姻是生育的前提。《若干措施》强调,要积极构建新型婚育文化,倡导积极的婚恋观、生育观、家庭观,加强家庭家教家风建设。

怀孕是生育的端点。《若干措施》要求,“指导各地将适宜的分娩镇痛以及辅助生殖技术项目纳入医保报销范围”。分娩镇痛技术的实施,有助于消解“犹豫不决、望而却步”“想生又不敢生”的顾虑;将辅助生殖纳入医保报销,有助于缓解不孕不育人群就诊就医带来的经济困扰,满足家庭的生育

意愿。

育龄人群是生命的创造者,是婚嫁、生育、养育、教育的主体。孩子出生后,谁来养、谁来育,直接影响生育决策。婚嫁黄金期、生育旺盛期、养育责任期,也是职业发展关键期、上升期。职育的平衡与冲突,是育龄人群生育决策的重要依据。《若干措施》强调,强化职工权益保障,完善促进妇女就业政策,督促女职工特殊劳动保护,鼓励弹性工作时间与地点,积极帮助职工分担育儿压力。

三、突出生育支持的全局性。  
生育支持是一个系统工程,多方面全面发力方能有效降低“三育”成本。在时间方面,《若干措施》要求,各地要完善生育休假制度,加大对生育休假落实情况的监督力度,保障法律

法规规定的产假、生育奖励假、陪产假、育儿假落实到位。鼓励用人单位结合实际采取弹性上下班、居家办公等方式。这将有助于缓解“孩子有人生没人养”的困境。

经济成本是制约生育的关键因素。扩大生育保险覆盖面,建立生育补贴等制度,加大个人所得税抵扣力度,很好地体现了在深化改革领域的制度和概念成果,有助于回应财政投入人的补贴标准、可持续性 & 覆盖范围等问题。《若干措施》还强调,加强住房支持政策,鼓励有条件的地方加大对多子女家庭购房的支持力度,多渠道增加保障性住房有效供给,因地制宜逐步使租购住房群体享有同等公共服务权利。

普惠性育幼服务是缓解养育困难

的重要手段。《若干措施》要求,各地“着力增加公办托位供给,提高公办托位占比”,支持社会力量参与提供普惠、多元、优质托育服务,发展社区嵌入式托育,推动托幼一体服务,优化托育服务精准供给。这些举措有助于提高托育服务的便捷性和可及性、降低服务价格与机构运营成本,提高服务的普惠性。

文化环境是支持生育的重要方面。《若干措施》要求,倡导尊重生育的社会价值,提倡适龄婚育、夫妻共担育儿责任,培育积极向上的婚俗文化。

生育友好型社会是现代福利国家建设的重要构成。从生育的文化价值传递、生育政策与权利保障到生育福利化,是价值共同体、权利共同体和责任共同体的系统性社会工程。

## 完善生育支持政策体系的新阶段

中国人民大学人口与健康学院  
副院长、教授 杨凡

建立并完善生育支持政策体系,是提升家庭生育意愿、释放生育潜能、实现适度生育水平一促进人口长期均衡发展的重要举措。党的二十届三中全会提出“完善生育支持政策体系和激励机制”。这次国务院办公厅印发的《若干措施》,既是对前期

生育支持政策探索的及时回应,也是在完善生育支持政策新阶段的前瞻性设计。

一、突出重点难点,解决生育养育的急难愁盼问题。

与生育支持政策建立初期更侧重政策体系的全面性不同,这次的《若干措施》精准锚定“不好带、养不起、不想生”等家庭育儿方面痛点难点问题,重点从服务、经济和文化三大方面的措施进行了回应。强化生育服务支持和

加强育幼服务体系建设两类措施,聚焦于服务建设方面,使家庭在生育、养育两个阶段都能获得更多的服务和支持,重点回应了“不好生、不好带”的问题。强化教育、住房、就业等支持措施,聚焦于降低家庭生育、养育、教育成本方面,帮助减轻家庭的育儿负担,重点回应了“养不起”的问题。营造生育友好社会氛围这类措施,聚焦于文化引领方面,通过加强社会宣传倡导,构建新型婚育文化,重点回应了“不想生”的问题。

二、回应前期探索,将经验做法上升为政策方向。

在生育支持政策体系的建设过程中,各地已经进行了许多有益的探索和实践。这不仅为政策的制定

提供了宝贵的经验,也为政策的实施提供了可行的路径。《若干措施》在总结前期经验的基础上,将一些行之有效的做法上升为政策方向,以期在全国范围内推广实施。比如,在经济支持方面,一些地区通过实施生育补贴、完善生育保险制度等方式,有效缓解了家庭在生育阶段的经济压力。

《若干措施》将这些措施作为新的政策方向提出来,包括:鼓励有条件的地方将参加职工基本医疗保险的灵活就业人员、农民工、新就业形态人员纳入生育保险;制定生育补贴制度实施方案和管理规范;指导各地将适宜的分娩镇痛以及辅助生殖技术项目纳入医保报销范围;等。

三、细化政策设计,关注政策的可行性和落实落地。

和建立生育支持政策初期政策设计的原则性表述不同,《若干措施》中的政策颗粒度更细,可执行性高,为政策的落实落地奠定了良好基础。比如,缓解教育焦虑问题,从具体小事、实事体现出来,提出鼓励各地出台多子女家庭子女同校就读具体实施办法,帮助解决家长接送不便问题。又如,从运营补助、税费优惠、行业人才、职业技能、综合监管等方面提出完善普惠托育支持政策的具体措施。

四、持续深入思考,提出具有创新性的政策措施。

《若干措施》充分体现了对前期生育支持政策建设实践认识的深化,产

生了一批具有前瞻性、创新性的思考。比如,敏锐意识到托育服务供给不足和托位利用率不高之间的矛盾,因此提出了需求侧和供给侧的结构性失衡,因此提出了科学规划托育服务体系,优化托育服务精准供给。又如,高度肯定文化建设的时代重要性,并强调了宣传形式的与时俱进和丰富性。《若干措施》中提出加强人口国情国策教育,组织创作一批高质量影视剧、舞台剧和网络文艺作品,加大专题节目、公益广告等制作投放。

总之,生育支持政策体系建设已经进入了一个新的发展阶段。《若干措施》中提出了一系列针对性强、操作性强、创新性强的政策举措,正是新阶段政策发展方向的集中体现。

## 全面落实生育支持政策的新任务

南开大学经济学院教授、  
中国人口学会副会长 原新

人口是国之大事,构建人口发展支持和服务体系始终是国家优化人口发展战略和促进人口均衡发展的重要举措,也是党的二十届三中全会部署的重大任务。《若干措施》的出台,是在认识、适应、引领人口发展新常态方面的具体化和操作化。

一、以提高生育率为核心继续完

善生育支持和生育友好政策体系。  
生育是未来人口变动的决定性变量,是加快塑造素质优良、总量充裕、结构优化、分布合理的现代化人力资源,以人口高质量发展支撑中国式现代化的关键。我国自上个世纪90年代初期跨入低生育率时代以来,生育率虽有波动但一直向着更低的方向发展。把生育作为舒缓人口问题的核心,以系统观念统筹谋划人口问题,运用整体性思维健全符合中国国情、覆盖面更广、时效更长、全方位的生育支

持政策体系是人口治理的重中之重。《若干措施》加强统筹协调,强化部门协同,深化改革创新,完善生育支持政策体系和激励机制,健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系,有效降低生育、养育、教育成本,营造全社会尊重生育、支持生育的良好氛围,为推动实现适度生育水平、促进人口高质量发展提供有力支撑,把握住建立生育支持和生育友好政策体系的牛鼻子。

二、把增进民生福祉与生育支持和生育友好政策体系有机结合。

生育作为人类社会的基本行为,不仅关乎家庭的幸福与未来,更是国家和社会经济持续发展的基石。传统家庭功能和发展能力的根基已很薄弱,这些功能和能力已经外化为社会

化服务,《若干措施》将生育支持和生育友好作为社会化服务的核心内容。

一是强化生育服务支持与民生改善的有机结合,如发挥保险二次分配和风险防范的功能,增强生育保险保障功能,强化生育保险对参保女职工生育保险费用、生育津贴待遇等保障作用。二是完善生育休假政策,统筹多渠道资金,建立成本共担机制。三是制定生育补贴制度实施方案和管理规范,与相关政策衔接,积极稳妥落实。四是加强生殖健康技术应用和服务,提供孕产、孕育、分娩、产后的生育全程的优质服务和人文关怀。五是强化职工权益保障,平衡女性就业一家庭关系,落实孕产期、哺乳期女职工的劳动保护,鼓励创新弹性灵活工作方式,营造家庭友好型工作环境。

三、用整体性思维全面推进生育支持和生育友好政策体系建设。

建设生育友好型社会需要树立整体性思维,《若干措施》重视家庭、社会、市场、政府共同努力和协同应对。一是全社会共同参与,加强与生行为直接关联部门的协作,强化教育、住房、就业等支持措施。如扩大优质教育资源供给,优化区域教育资源配置,建立同人口变化相协调的、贯穿教育全程的基本公共教育服务供给机制。二是加强住房支持政策,鼓励加大对多子女家庭购房在公积金贷款、保障性住房、户型选择、租赁房屋等方面的支持力度。三是加强育幼服务体系,既要发挥儿童医院、妇幼保健机构以及综合医院、中医医院的产科和儿科优势,提高儿童医疗服

务水平,又要统筹中央预算内投资、地方政府专项债等渠道资金,鼓励多元经营,增加普惠托育服务供给,还要建立完善健康科普专家库和资源库,通过各种媒体以及社群、专业服务、行业协会、公益慈善等组织,为家庭提供育儿指导服务,促进儿童发展和保护。四是营造生育友好社会氛围,一方面,积极构建新型婚育文化,弘扬中华民族传统美德,倡导尊重生育的社会价值,提倡适龄婚育、优生优育,鼓励夫妻共担育儿责任;另一方面,加强社会宣传倡导,充分利用各类媒体渠道,尤其是新媒体,加强人口和生育政策宣传解读,积极回应社会关切,加强人口国情国策教育,鼓励引导社区、单位、个人参与,共同营造生育友好的社会环境。

## 促进人口高质量发展需要“友好”

华中科技大学社会学院教授  
石人柄

《若干措施》着力于四个方面的政策效用结合:一是“生友好”与“育友好”;二是“行为友好”与“观念友好”;三是“全人群友好”与“全生命周期友好”;四是“公领域友好”与“私领域友好”。

一、“生友好”与“育友好”的结合。

通过育幼服务体系建设和教育、住房、就业等政策支持,将“生友好”与“育友好”有效结合,进而实现“有效降低生育、养育、教育成本”的政策目标。

在育幼服务体系建设方面,一是完善儿童医疗服务,加强产科、儿科建设,推动儿科医疗联合体建设,丰富儿童药品,确保儿童医疗费用纳入医保。二是完善普惠托育服务,建设托

育中心,完善社区嵌入式托育,规划托幼一体化服务体系。三是强化托育支持,落实中央财政支持及税费优惠,培养托育人才,加强托育机构管理。四是促进儿童发展与保护,普及育儿知识,促进儿童心理健康及早期发展,保障困境儿童权益。

在教育、住房、就业等政策支持方面,一是降低教育成本,优化教育资源配置,落实“双减”政策,支持学校提供课后服务和社会实践。二是降低住房成本,提高公积金贷款额度,增加保障性住房供给,确保租购群体享有同等公共服务。三是降低育儿机会成本,促进就业,保障职工权益,推动弹性工作制,提供母婴设施和托

育服务。

二、“行为友好”与“观念友好”的结合。

在“观念友好”层面,一是积极构建新型婚育文化,弘扬传统美德,倡导适龄婚育和优生优育,推动积极的婚恋观和家庭观,倡导社会主义家庭文明新风尚。二是加强人口高质量发展的宣传教育,发挥群团组织的宣传作用,鼓励社区、单位和个人共同参与营造生育友好的社会环境。

在“行为友好”层面,一是完善生育休假制度,确保产假、生育奖励假、陪产假等生育假期落实,建立成本共担机制,强化监督。二是落实生育保险,保障女职工生育医疗费用及生育

津贴待遇。三是落实生育补贴,落实3岁以下婴幼儿照护及子女教育个税扣除政策,加大个税抵扣力度。四是提高生育医疗服务质量,降低家庭所付出的生育医疗费用,强化青少年性与生殖健康教育。

三、“全人群友好”与“全生命周期友好”的结合。  
《若干措施》尤其关注灵活就业人员、农民工、新就业形态人员流动人口,要求“要深入把握人口流动特点,推动相关公共服务随人走”“指导有条件的地方将参加职工基本医疗保险的灵活就业人员、农民工、新就业形态人员纳入生育保险。做好未就业人员生育医疗费用待遇保障”。将生育、养

育、教育、就业等人生阶段有序衔接,推动“全生命周期友好型”生育支持政策体系建设。

四、“公领域友好”与“私领域友好”的结合。

在公领域,《若干措施》提出要扩大优质教育资源供给、加强住房支持、保障就业和职工权益,积极构建新型婚育文化,从总体上营造生育友好的社会氛围。

在私领域,面向个体家庭提供了一揽子具体的生育支持政策措施,包括提高生育保险待遇,落实产假、生育补贴政策,提供更加丰富完善的生殖健康服务,提高儿童医疗服务水平等。

## 全周期、全方位完善支持政策体系

中南财经政法大学经济学院  
院长、教授 石智雷

随着中国人口发展进入深度转型阶段,面临低生育率、老龄化加剧等挑战,迫切需要通过完善生育支持政策体系来应对这些问题。这次国务院办

公厅印发的《若干措施》,是一份具有前瞻性和系统性的政策文件。

一、体现全生命周期覆盖。

《若干措施》将人们的生育权益作为核心考量,设身处地为居民着想,确保育龄群体能够“孕得优”“生得好”“怀得上”“养得起”。

一是围绕居民现实需求开展生育

支持工作,采取多种措施营造良好生育环境。强化生育服务支持,确保母婴健康与安全,提供高质量的孕产期保健及婴幼儿照护服务;加强育幼服务体系,推动托育托幼服务多元化发展,满足家庭多样化的育幼需求;深化教育、住房、就业等领域的支持措施,减轻家庭育儿负担,提升家庭生育意愿与幸福感;积极营造生育友好社会氛围,倡导新型家庭观与生育文化,形成全社会支持生育、尊重生育的良好风尚。

二是加大对早孕、不孕和多孩生育群体的支持力度。多种原因可以导

致不孕不育,针对不孕不育和多孩生育群体,《若干措施》提出将辅助生殖技术项目纳入医保报销范围,加大对多子女家庭购房的支持力度等多样化的生育支持措施,缓解了“不敢生”“不能生”的现实问题。

二、强调全方位激励手段。

《若干措施》涵盖了时间支持、服务支持、经济支持和文化支持四个方面,以系统性观念统筹谋划,发挥好生育支持政策的集成效应。时间支持旨在为父母提供生育休假以平衡工作与家庭责任,包括产假、生育奖励假、陪产假、育儿假等。服务支持致力于全

方位覆盖孕产期保健、婴幼儿专业照护以及高质量的儿童医疗,满足家庭在生育与育儿过程中的多元化需求。经济支持是实施直接的经济补贴、税收优惠、住房补贴等措施,缓解生育、养育、教育带来的经济压力。文化支持则侧重于倡导新型婚育文化,营造生育友好社会氛围。

三、着力推动社会共治格局。

《若干措施》强调,充分利用并整合政府、用人单位、社区组织和个人等多方面的力量与资源,确保生育支持各项任务落到实处、取得实效。一方面,生育支持政策涉及多个部门,为确

保生育支持政策能够全面、精准地覆盖并满足广大育龄家庭的实际需求,各部门打破壁垒,建立高效的沟通协作机制。《若干措施》强调,“各有关部门要按照职责分工,协同发力”。另一方面,生育支持政策的责任与影响力远远超出了地方政府的能力范畴,国家层面出台顶层设计加以引领和指导,形成了“一个自上而下、协同高效的工作机制”。《若干措施》提出,要加强对地方的工作指导,以托育服务为例,设立中央预算内投资基金,协助地方开展托育综合服务中心和公办托育服务。

## 精准优化普惠托育服务供给格局

中国人口与发展研究中心  
副研究员 史毅

婴幼儿托育服务事关儿童健康成长,事关千家万户幸福。近日,国务院办公厅印发《关于加快完善生育支持政策体系推动建设生育友好型社会的若干措施》,其中加强普惠育幼服务体系建设是重要内容之一,为各地加快完善托育支持政策体系、精准优化服务供给格局提供了行动指南。

一、建设综合服务中心,规范各类

托育服务有序发展。托育综合服务中心是承担婴幼儿早期发展指导、托育产品研发和标准设计、婴幼儿照护服务管理、托育专业人才培养中心、提供示范性托育服务等多重功能的综合性机构。《若干措施》指出,开展托育综合服务中心建设,优先实现托育综合服务中心地市级全覆盖。未来需要进一步发挥中央财政资金带动作用,加大地方资金统筹力度,推动所有地市完成托育综合服务中心建设。

二、形成公办服务网络,保障基本托育服务稳定发展。当前我国托育服

务以民办机构为主,公办公营、公建民营、民办公助类型的托育机构比例较低,提高公办托育机构在服务供给体系中的占比,是体现托育服务普惠性、可及性的重要举措。《若干措施》指出,开展公办托育服务网络建设,着力增加公办托位供给,提高公办托位占比。在建设公办托育服务网络的过程中,既需要做好中央预算内投资、地方政府专项债等渠道资金的统筹工作,做好公办机构点位布局的规划工作,发挥公办服务的兜底保障作用,也需要积极推行公建民营模式,支持社会力量参与提供普惠、多元、优质托育服务,确保服务的灵活性和多样性。

三、统筹两类育幼服务资源,促进托育服务协调发展。鼓励和支持有条件的幼儿园招收2~3岁幼儿,既

有助于提高既有资源的使用效率,也有利于满足人民群众的普惠托育服务需求。《若干措施》指出,统筹考虑经济发展、人口结构和托育实际需求等因素,科学规划托育服务体系,大力发展托幼一体服务,优化托育服务精准供给。发展托幼一体服务需要充分尊重儿童早期发展规律,最大限度地保障婴幼儿的安全健康和成长发育。

四、鼓励多元托育服务模式,推动托育服务科学发展。送托距离是影响多数婴幼儿家庭接受托育服务的重要因素,通过丰富服务类型和模式提高托育服务的便利性和可及性,是普惠托育服务体系建设的重要内容。《若干措施》指出,发挥贴近居民的服务优势,大力发展社区嵌入式托育,积极支持用人单位办托、家庭托育点等多种

模式发展。空间资源不足是制约社区托育服务发展的主要因素,需要结合城市更新工作加快补齐托育服务设施短板。在已建成的居住区,要统筹社区各类资源,提供更多免费或低收费用房场地;在新建居住区,要根据常住人口规模和实际需求,落实托育服务设施“四同步”要求。

五、健全支持政策体系,支撑托育服务可持续发展。降低价格、提高质量、增加供给是满足广大婴幼儿家庭需求、促进托育行业健康可持续发展的有效举措。《若干措施》明确提出了系列具体措施,从多个维度支撑普惠托育发展。一是推动普惠托育价格制定和财政投入标准化。完善普惠托育服务价格政策,鼓励有条件的地方发放运营补贴,严格落实好现有税费优惠政策。二是提高医育结合服

务的精细化水平。在常规签约服务的基础上,鼓励基层医疗卫生机构、妇幼保健机构向托育机构提供健康管理、疾病预防、人员培训等服务。三是提高托育行业人才培养的规范化水平。制定托育行业人才培养计划,举办托育领域职业技能竞赛,优化托育行业人才梯队结构。四是实现托育机构综合监管的常态化。加强对托育机构的服务管理、人员资质、卫生保健等方面常态化综合监管,守住托育服务安全底线。五是发挥中央财政项目的示范引领作用。当前,第一批和第二批中央财政支持普惠托育服务发展示范项目正在实施过程中,各地取得了积极进展和成效,后续仍需继续推动示范项目,为全国普惠托育服务高质量发展提供可复制、可推广的典型经验。