

计划生育

一、我国计划生育政策的变迁

中国是世界上人口最多的国家，2000 年底的第五次人口普查的结果为 12.9426 亿人，约占世界人口的 22%。到 2010 年第六次人口普查时，我国人口达 13.7 亿人，到 2020 年第七次人口普查时，我国人口达 14.4 亿人（含港澳台）。人口问题始终是影响我国经济社会发展的基础性、全局性和战略性问题，历来受到党和国家高度重视。党和国家坚持人口与发展综合决策，立足人口基本国情，顺应人口发展规律，不断完善计划生育政策，促进人口长期均衡发展，走出了一条有中国特色统筹解决人口问题的道路，有力支撑了改革开放和社会主义现代化事业，为打赢脱贫攻坚战和全面建成小康社会奠定了坚实基础。

计划生育(family planning)就是有计划地生育子女，繁衍后代，改变人们生育问题上的无政府状态。这里包括两方面的含义：一是对一个国家或一个地区而言，就是要对全国的或全地区范围内的人口发展进行有计划的调节，使人口发展同经济和社会的发展相适应；二是对一个家庭或一对育龄夫妇来说，就是要有计划地安排生育子女，以适应家庭和社会的需要。实行计划生育是我国必须长期坚持的一项基本国策。宪法第 25 条规定：“国家推行计划生育，使人口增长同经济和社会发展计划相适应”；第 49 条规定“夫妻双方有实行计划生育的义务”。

我国计划生育政策是根据我国人口状况、经济情况、生产力水平等综合国情而不断调整过程中。

1949 年，新中国刚刚成立，百废待兴，社会主义建设需要大量人才，鼓励人们多生育。1954 年开始，国家开始支持避孕，1960 年支持晚育。到 1971 年的“一个不少，两个正好，三个多了”，到提倡“一对夫妇只生育一个孩子”，从单独二孩政策顺利落地，到全面实施一对夫妇可生育两个孩子，再到最新的“三孩生育政策”，我国的生育政策从产生的那一天起就始终在实践中不断调整和完善。

1971 年，国务院批转《关于做好计划生育工作的报告》，强调“要有计划生育”。在当年制定“四五”计划中，提出“一个不少，两个正好，三个多了”，这被认为是我国计划生育政策的开始。

1973 年 12 月，第一次全国计划生育汇报会提出“晚、稀、少”的政策。“晚”指男 25 周岁、女 23 周岁以后结婚，女 24 周岁以后生育；“稀”指生育间隔为 3 年以上；“少”指一对夫妇生育不超过两个孩子。

1978 年 3 月，第五届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法》第五十三条规定“国家提倡和推行计划生育”。计划生育第一次以法律形式载入我国宪法。为完成在 20 世纪末把人口总量控制在 12 亿以内的目标，1978 年，中央下发《关于国务院计划生育领导小组第一次会议的报告》，明确提出“提倡一对夫妇生育子女数最好一个，最多两个”。

1980年9月25日,党中央发表《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》,提倡“一对夫妇只生育一个孩子”。

1982年,计划生育政策被列为我国的基本国策。《中共中央、国务院关于进一步做好计划生育工作的指示》,提出照顾农村独女户生育二胎。

1984年,中央批转国家计生委党组《关于计划生育工作情况的汇报》,提出“对农村继续有控制地把口子开得稍大一些,按照规定的条件,经过批准,可以生二胎;坚决制止大口子,即严禁生育超计划的二胎和多胎”,即“开小口、堵大口”。

2002年9月施行的《中华人民共和国人口与计划生育法》明确规定,国家稳定现行生育政策,鼓励公民晚婚晚育,提倡一对夫妻生育一个子女;符合法律、法规规定条件的,可以要求安排生育第二个子女,开始了“双独二孩”政策。

进入21世纪后,我国人口形势发生了重大变化。劳动力持续问题、老龄化问题、人口结构性问题等开始显现。14个省份相继取消了生育第二胎的生育时间间隔等。

2012年末,我国大陆15至59岁劳动年龄人口比上年末减少345万人,这是改革开放以来我国劳动力人口首次下降。截至2013年,我国60岁以上老年人已经达到2.0243亿人,比上年增加853万多人,占比接近总人口的15%,上升了0.6个百分点。

2013年11月,党的十八届三中全会审议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。决定提出,坚持计划生育的基本国策,启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策,逐步调整完善生育政策,促进人口长期均衡发展。即开始了“单独二孩”政策。

同年12月,中共中央、国务院印发《关于调整完善生育政策的意见》,明确了生育政策调整的重要意义和总体思路。

2015年10月29日,党的十八届五中全会公报提出,促进人口均衡发展,坚持计划生育的基本国策,完善人口发展战略,全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策,积极开展应对人口老龄化行动。即开始了“全面二孩”政策。

《国家人口发展规划(2016—2030年)》提出的主要目标:总和生育率逐步提升并稳定在适度水平,2020年全国总人口达到14.2亿左右,2030年达到14.5亿左右。首次对我国人口提出的预期达到的最低值。

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》,提出:进一步优化生育政策,实施一对夫妻可以生育三个子女政策及配套支持措施,有利于改善我国人口结构、落实积极应对人口老龄化国家战略、保持我国人力资源禀赋优势。标志着“全面三孩”生育政策的开始。

2021年7月20日,中共中央、国务院随即公布了《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》,就“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”提出要求，部署了三大类十个方面 40 余项配套支持措施。各有关部门也已经行动起来，相继成立工作小组，就相关配套支持措施进行研究，已经或即将推出系列措施，解决生育养育教育难题。7 月 29 日，国家卫生健康委出台“关于贯彻落实《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》的通知”，指出：依法实施三孩生育政策，取消社会抚养费，清理和废止相关处罚规定，将入户、入学、入职等与个人生育情况全面脱钩。8 月 20 日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过关于修改《中华人民共和国人口与计划生育法》的决定，对与最新计划生育政策不相适应的条款进行修改。8 月 25 日，国务院常务会议审议通过《中国妇女发展纲要（2021-2030 年）》和《中国儿童发展纲要（2021-2030 年）》，其中指出要完善三孩生育政策配套支持措施，落实产假制度和生育津贴，探索实施父母育儿假，依托社区发展普惠托育服务，推动将 3 岁以下婴幼儿照护服务费用纳入个人所得税专项附加扣除，加强住房等支持政策，多措并举减轻家庭生育、养育、教育负担。

二、全面三孩政策及配套支持措施解读

“全面三孩”政策是指实施一对夫妻可以生育三个子女政策及配套支持措施，取消社会抚养费，清理和废止相关处罚规定，将入户、入学、入职等与个人生育情况全面脱钩。

这次优化生育政策，不仅仅是简单地从二孩到三孩的数量调整，更重要的是全面部署配套支持政策。这些政策措施，聚焦群众关切，坚持问题导向，将婚嫁、生育、养育、教育一体考虑，将切实解决群众的后顾之忧，释放生育潜能，促进家庭和谐幸福。

“三孩政策”并不意味着全面放开生育，虽然生育政策在逐渐放宽，但是计划生育作为人类文明进步的产物，还是要继续坚持。实施三孩生育政策，体现了国家指导和家庭自主生育相结合的精神，并赋予计划生育新的内涵。一对夫妻可以生育三个子女，微观上讲，能够满足绝大多数家庭的生育意愿，家庭可以有计划、负责任的科学自主安排生育时间、生育间隔和生育数量等；大而言之，也较好地体现了我国人口发展的基本国情。

当前，进一步适应人口形势新变化和推动高质量发展新要求，实施三孩生育政策及配套支持措施，具有重大意义。有利于改善人口结构，落实积极应对人口老龄化国家战略；有利于保持人力资源禀赋优势，应对世界百年未有之大变局；有利于平缓总和生育率下降趋势，推动实现适度生育水平；有利于巩固全面建成小康社会成果，促进人与自然和谐共生。

三、优化生育政策促进人口长期均衡发展的主要目标

到 2025 年，积极生育支持政策体系基本建立，服务管理制度基本完备，优生优育服务水平明显提高，普惠托育服务体系加快建设，生育、养育、教育成本显著降低，生育水平适当提高，出生人口性别比趋于正常，人口结构逐步优化，人口素质进一步提升。

到 2035 年，促进人口长期均衡发展的政策法规体系更加完善，服务管理机制运转高效，生育水平更加适度，人口结构进一步改善。优生优育、幼有所育服务水平与人民群众对美好生活的需要相适应，家庭发展能力明显提高，人的全面发展取得更为明显的实质性进展。