

健全生育保障制度体系 促进人口高质量发展

郑功成

党的二十届四中全会通过了关于国家“十五五”规划的建议，这份未来五年国家发展的顶层设计，预示着中国式现代化建设全面提速、走向共同富裕步伐明显加快。其中，国家投资于人战略决策的具体行动是政府将更多资金用于民生建设，而建立共建共享生育友好型社会、促进人口高质量发展是十分重要的目标指向。

一、“十五五”时期需要更加全面认识人口结构变化及其综合效应

进入 21 世纪后，我国步入人口老龄化国家行列，呈现出超大规模、超快速度并同时伴随快速高龄化、断崖式少子化、家庭保障功能式微、养老文化多元化、养老需求个性化等现象。20 余年间，人口结构发生如此多的变化并叠加在一起，实为人类迄今独有的现象。截至 2024 年末，我国 60 岁及以上人口首次突破 3 亿人，达到 31031 万人，占全国总人口的 22.0%；其中 65 岁及以上人口 22023 万人，占全国总人口的 15.6%，占世界老年人口的四分之一；预计 2030 年左右将进入 65 岁及以上人口占比超过 20%的超级老龄化社会。这一组数据表明了我国正在进入长寿时代，这是国家现代化进程带来的最具综合意义的积极成果。同时，也表明我国应对老龄化挑战的形势较之于其他国家更加复杂、更加严峻。不仅如此，人口结构的深刻变化，还带来了一系列连锁效应，包括婚育文化多元化、家庭结构多样化、

社群关系原子化、就业结构灵活化、消费结构适老化、财富创造与分配格局复杂化，等等。所有这些，都对国计民生产生全面而深刻的影响，不了解全国人口结构变化及其趋势，就无法全面把握我国的基本国情；不了解地区人口结构变化及其趋势，各种公共政策及资源配置就会失去精准性。因此，新时代特别需要对人口结构变化及其趋势给予更高层次的重视，并树立应对这种变化的全局观、系统观、长远观，确保公共政策和资源配置能够朝着有利于改善人口结构、促进人口高质量发展的目标与方向迈进。

二、解决好少子化问题，关键是尽快建设与时代相适应的生育保障制度与儿童福利制度

在人口结构深刻变化过程中，少子化是最核心的问题，因为国家发展与民族未来都需要维持相应的人口规模，应对人口老龄化的根本途径还在于尽快扭转出生率断崖式下降的局面。因此，我们需要对促进生育率回升给予更高层次的重视，并采取系统集成的政策体系来形塑生育友好型社会。

一方面，我国需要建立普惠性的生育保障制度。生育保障制度赋予的是生育女性的社会权益，这项权益应当是不受户籍、体制、劳动关系等外在因素影响的普惠性权益，其核心是要实现从生育保险制度向生育保障制度体系转化，从用人单位单方负责转向政府、企业与个人合理分担筹资责任，从只为育龄女职工解除后顾之忧的单一功能扩展到惠及全体生育女性。目前，生育行为已经纳入医疗保障，但生育

津贴只有参加生育保险的女职工才有资格领取，绝大多数生育女性并未享受到生育津贴，这种不公平有必要尽快改变，而建立覆盖所有生育女性的生育保障制度无疑是合理的政策取向。

另一方面，我国需要建立完整的儿童福利制度。包括面向儿童的现金补贴、社会化养育服务以及各种有利于儿童健康成长的公益性机制。长期以来，我国的儿童福利往往被狭隘地理解为只面向人数极少的孤残儿童的福利事业，更未形成系统化的政策体系，在实践中表现出总体发展滞后、结构不合理、地区差异大，对解除育儿后顾之忧、促进人口增长的贡献度不大。2025 年，中央决定面向全国 0~3 岁幼儿发放每月 300 元的普惠性育儿补贴，实质上建立起了全国性的儿童津贴制度，发出的是全面加快发展儿童福利事业的强烈信号。但要建立健全儿童福利制度还需要多方发力，包括进一步加大公共投入并有效撬动社会投入，逐渐延长享受普惠性育儿补贴的年龄，将满足育儿需要的托幼园所悉数纳入政府举办或主导的公益性机制范畴，支持、引导社会力量提供有利于儿童心智体能健康成长的公益服务，等等。

三、建立相关配套制度安排，全面营造生育友好型社会

一是促进平等就业，解决女性因生育行为而影响就业与工作机会的问题；二是增进女性福利，扩大针对女性的公共卫生和医疗保障范围，推动有利于妇女健康的公共服务发展；三是建立母亲养老金制度，将婴儿养育时间（如一年或两年）作为视同缴费时间，确保生育女性的养老金待遇不因育儿而受影响；四是引导各界各方共同营造生育友

好型社会环境与社会氛围，避免传统观念与现代观念对立、代际之间对立等现象。

总之，建立生育友好型社会、促进人口高质量发展事关国家未来与民族希望，“十五五”时期是建立健全相关政策体系的关键时期，应当基于国家“十五五”规划建议总体部署，在这方面有更大、更多的实质性作为，并为全社会提供清晰、稳定的生育保障预期。

（本文来源：《人口与健康》2025 年第 12 期）