

湖南计生协会简报



二〇二三年第十六期

湖南省计划生育协会

2023年8月3日

- 陈文浩：关于在推进我省人口高质量发展中建立健全生育支持政策体系的调研与思考

编者按：近日，湖南省委书记沈晓明、省长毛伟明、副省长秦国文先后对省人大常委会党组成员、省计划生育协会会长陈文浩的调研报告《关于在推进我省人口高质量发展中建立健全生育支持政策体系的调研与思考》作出批示，指出调研报告很有深度，提出的对策和建议很有针对性、操作性，要求有关部门认真研究，进一步完善相关政策和措施。现将陈文浩同志调研报告内容整理编发，供各地参考落实。

关于在推进我省人口高质量发展中 建立健全生育支持政策体系的调研与思考

省人大常委会党组成员、省计划生育协会会长 陈文浩
(2023 年 7 月)

【内容摘要】当前，我省人口持续负增长、老龄化程度加深、青壮年劳动力大量流出，这将降低全省发展动能、削弱省域综合竞争力。各级对人口发展战略认识不足，生育支持缺乏硬招实招，未形成综合施策多元共治有效局面。建议各级党委、政府切实加强党对人口工作的全面领导，强化思想认识、凝聚工作合力、加强目标管理和督导检查。着力构建好生育友好型社会，培育生育友好社会环境、降低抚育成本、发展普惠托育服务体系。进一步充分发挥各级计生协组织生力军作用，推动中央赋能计生协的职责任务落地见效，把各级计生协组织纳入基层治理体系之中。

2021年7月，中共中央、国务院下发了《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》（以下简称中央《决定》）。2022年10月，党的二十大报告指出，中国式现代化是人口规模巨大的现代化，要优化人口发展战略，建立生育支持政策体系。2023年5月5日，习近平总书记主持召开二十届中央财经委员会第一次会议，专题研究以人口高质量发展支撑中国式现代化。会议强调要着眼强国建设、民族复兴的战略安排，完善新时代人口发展战略，认识、适应、引领人口发展新常态。努力保持适度生育水平和人口规模，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。要建立健全生育支持政策体系，大力发展普惠托育服务体系，显著减轻家庭生育养育教育负担，推动建设生育友好型社会，促进人口长期均衡发展。

自2022年8月中组部批复同意我兼任省计生协会长，12月省计生协七届十三次理事会补选我为会长以来，我先后听取了省计生协、省卫健委、省人口健康福利基金会的工作情况汇报。认真学习领会了习近平总书记关于优化人口发展战略、建立生育支持政策体系，以人口高质量发展支撑中国式现代化的新思想、新论述和新要求。结合学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育及中央大兴调查研究之风的要求，2023年1-7月，我带队先后赴省内长沙、郴州等8个市州22个县市区及浙江省考察调研人口发展和计生协工作。7月5日，我主持召开了全省市州计生协会长座谈会，听取意见与建议。

半年多来的学习、调研与思考，我深感对标对表中央以人口高质量发展支撑中国式现代化的要求，全省人口发展形势不容乐观，

特别是生育支持政策体系建设乏力、硬招实招不多，动力单一，迫切需要加强党对计生协工作的领导，迫切需要各部门综合施策，出台有利于生育支持政策的硬招实招，迫切需要实行多元共治，充分发挥计生协等群团组织的生力军作用。

一、当前我省面临的人口形势及其成因与影响

2020 至 2022 年，我省常住人口分别为 6644 万人、6622 万人、6604 万人。从人口出生、结构和分布看，人口形势堪忧，将对全省经济社会发展造成一系列不利影响。

（一）人口形势特点

1. 生育水平走低、负增长态势显现。2016 年，我省出现 92.31 万的出生人口小高峰，之后出生人口逐年下降。2019 年至 2022 年出生人口分别为 71.78 万、56.64 万、47.3 万、41.2 万。2021 年全省人口自然增长率-1.15%，首次出现人口负增长，且比全国提前 1 年进入负增长，这是湖南人口发展方向性转变的分水岭，2022 年全省人口自然增长率-2.31%，连续第二年负增长。2017 年至 2022 年，全省除长沙市之外，其他 13 个市州的人口出生均呈断崖式下降态势，如岳阳市下降 60%，永州市下降 58%。如不采取有效措施，未来每年我省出生人口将下降 30 万人左右。可以说，与 2016 年全省出生人口高峰相比，近几年和今后数年人口出生完全“腰斩”。

2. 人均寿命延长、老龄化程度加深。我省人均预期寿命已由 2010 年的 74.7 岁上升至 2021 年的 78.2 岁，老龄人口存量空间持续扩大。2022 年全省 65 岁以上人口 1065 万人，占比 16.13%，高于全国 14.9% 的平均水平。同年，浙江省该数据为 14.92%，同为中部省份的湖北、安徽、江西则分别为 14.59%、15.8%、13%，人口老龄化程度均明显

低于我省。随着 1962-1975 年“婴儿潮”队列逐渐迈入老年，叠加低生育率影响，未来我省老龄化将比全国速度更快、程度更深，“未富先老”已经是客观现实，人口年龄结构失衡将更加突出。

3. 人口流动加快、流出趋势明显。我省是仅次于河南、四川的全国第三流出大省。每年超过 1000 万人流向珠三角、长三角等省市，且以青壮年劳动力为主。2022 年，湖南省流向广东省 806.73 万人，流向浙江省 106.76 万人。2022 年全省常住人口总量比 2021 年减少 18 万人，比 2020 年减少 40 万，除长沙市以外的其他 13 个市州常住人口全部减少，而同为中部省份的湖北、安徽、江西等省份常住人口均增加 10 万以上。

4. 历史遗留问题影响社会和谐稳定。全省计生特殊家庭（失独、伤残和手术并发症）对象仍有 9.7 万人，他们要求提升扶助金标准并享受较高规格的养老、医疗、精神慰藉等服务。原违反生育政策被开除公职群体要求恢复公职。这两类诉求难以根本性解决，信访维稳压力较大。

（二）原因分析

1. 生育基本功能发生变化。随着社会养老保障体系逐步完善和人口流动性加大，家庭养儿防老的功能在不断弱化，父母对子女的养老需求降低。与之相对的却是生育保障措施的缺乏，家庭承担大量的抚养成本，却没有享受到对应的育儿收益，生育行为的利益驱动下降，民众生育意愿自然下降。

2. 抚育成本高企。当前，家庭为抚育孩子投入了大量的经济和时间成本，而且这个成本是全过程的，时间跨度从孕期延续到孩子成家立业，甚至于延续到孙辈的抚育，这期间，对孩子的医疗、教

育、衣食住行、文娱活动等各项投入都是非常巨大的，特别是普遍教育焦虑导致的高昂教育成本和孩子结婚、住房成本，更是当代家庭在子女抚育中的“三座大山”。与此同时，随着外部经济环境的恶化和内部市场竞争加剧，当前就业风险不断加大，女性面临的生育与事业发展的矛盾也得不到有效解决，导致很多人倾向减少生育。

3. 婚育观念发生转变。2020年，我国平均初婚年龄提高至28.67岁，比2010年推迟了4岁，育龄妇女生育意愿2017年为1.76个，2021年降至1.64个。同时恐婚恐育、丁克、同居、离婚、单身主义、同性恋等等非传统观念在新媒体时代的传播模式下迅速扩散，这些观念对生育起着非常消极负面的影响。我省情况与全国整体情况类似，总体上婚育年龄延迟、婚育意愿下降甚至不婚不育现象逐渐增多。

4. 育龄人群总体生育力下降。2020年全国育龄妇女规模相较于2010年减少约16%，我省减少幅度与全国水平大致相当。同时，我省育龄群众不孕不育率已达到约10%，不孕不育人群规模已超过100万，且人工流产率和重复流产率居高不下，我省育龄群众的生育能力面临着较大的威胁。

（三）影响

1. 直接影响：人口持续萎缩、社会运行成本加重。长期低迷的生育水平和生育率的持续走低，将使我省人口危机持续发酵，人口持续萎缩、人口红利持续下降并由此进一步引发的劳动力绝对数量减少、社会整体运行成本上升将成为我省不可承受之重。老龄少子化程度的不断加深，将使我省创造社会财富的人群比例逐渐减少，养老投入越来越大，社会老年抚养负担系数（老年人口与劳动年龄

人口之比）持续升高，政府和家庭需要承担的养老压力及其衍生的其他领域的压力不断加大。同时，这也将直接加剧教育、医疗、房地产等各个领域的资源错配。

2. 间接影响：降低全省发展动能、削弱省域综合竞争力。人口持续负增长将会造成国内、省内消费市场萎缩，并使投资者产生悲观预期，降低企业通过投资扩大产出能力的意愿，最终导致投资需求下降，降低经济活力，我省在国内市场和国际市场上劳动力成本低廉的比较优势也将会逐步丧失。青壮年劳动力的大量外出，持续压缩我省人口腾挪空间，造成省内外劳动力资源和人才竞争加剧、城市聚集难度加大、流出地经济加速衰退。

二、当前我省人口发展及生育支持政策体系建设存在的困难与问题

（一）政治站位不高，对优化人口发展战略认识不足

1. 思想认识不到位。生育政策调整与计生行政部门撤销后，从上到下对人口问题的重视程度下降，对提前到来的人口负增长始料未及，思想上、措施上都未做准备。与习近平总书记提出的人口高质量发展要求相比，多数地方有较大差距，很少从推进中国式现代化的高度来认识建立生育支持政策体系的重要性。有的认为人口问题虽是大事，但不是急事，解决起来千头万绪，下行趋势难以扭转，单靠基层无能为力。有的未加强对人口工作的前瞻性、战略性研究，未基于地方实际情况出台相应政策。有的对中央《决定》、二十大报告和二十届中央财经委员会第一次会议精神关注不够，缺乏必要了解，未进行深入学习和列入重要议题进行研讨。省内高校、科研机构等对人口问题也缺乏系统性研究。

2. 政绩观有偏差。认为人口发展工作是“潜绩”不是“显绩”，短期难以看到成绩，不如搞项目引人注目，出台生育支持措施动力不足，没有真招实招。目前我省仅有长沙市等少数地区出台了具体的奖励三孩生育等生育支持政策，浙江省 92 个县（市、区）中已有 90 个从直接发放购房、贷款、生育、养育、教育等补贴的干货角度出台生育支持政策，山东、江西、安徽、广东、广西、宁夏、贵州、海南等省份都已在省级层面出台具体奖励激励政策。

3. 领导机制弱化。优化生育政策工作领导小组应有的作用发挥不够到位，尤其是去年 8 月份才建立起来的省级优化生育政策工作领导小组，在认识、适应、引领人口发展新常态方面有差距，对全省人口问题、特别是生育支持问题统筹不够。一些地方优化生育政策工作领导小组长期不研究解决具体问题，统筹协调力度不够。

（二）工作推进乏力，生育支持缺乏硬招实招

1. 工作进展“慢”。中央《决定》和我省《实施方案》分别于 2021 年和 2022 年出台，一些地方党委政府对此反应迟缓，没有将人口发展、特别是生育支持纳入重要议事日程，存在等、拖的思想。目前衡阳、邵阳、岳阳、益阳、郴州、永州、娄底等 7 个市州还没有按要求出台当地的实施办法。

2. 支持措施“少”。育儿、托育正是我省人口工作的一大短板。2022 年末，全省 0-3 岁婴幼儿共 144.98 万人，全省仅可提供托位 17.52 万个，每千人口托位数 2.65 个，而邻省湖北省每千人托位数 3.04 个，江西省每千人托位数 3.09 个，我省差距明显。而省级顶层设计层面生育支持政策和措施尚未成体系，各地的支持措施也主要体现在一些容易实现的事项上，关于育儿补贴、0-3 岁婴幼儿托育补

贴等政策内容基本没有涉及。江西省对按当地政府普惠指导价招收3岁以下婴幼儿的托育机构按实际收托月数给予每人每月300元补助。山东16市全部成立全国婴幼儿照护服务示范城市创建工作领导小组，省级每年安排预算1600万元。河北衡水市把发展普惠托育服务机构列入领导班子和领导干部考核内容，每年投入2700万元。四川眉山市按照每个托位1200元或2000元的标准落实建设补贴，按每收托一个幼儿每年2000元的标准落实运营补贴，按照5万元的标准落实连锁补贴。

另外，当前我省生育支持措施不仅少，且不合理，生育支持政策基本只着眼于“生”和“育”，没有成长周期全覆盖的生育支持政策体系，生育补贴政策基本只针对三孩，而没有刺激一孩、二孩的有效激励措施。

3. 落地见效“难”。目前我省仅有的陪产假、育儿假、独生子女父母护理假等生育支持政策在一些地区都得不到落实，省长信箱等渠道经常收到群众投诉，称一些地区以未收到省级政策文件、未出台市级政策文件等为由拒绝执行落实，不少用人单位也存在变相执行政策要求的情况。

（三）整体合力不够，未形成综合施策多元共治有效局面

1. 部门综合治理齐抓共管未形成合力。生育支持政策体系建设是一个系统工程，需要各方通力协作。目前，卫健、教育、发改、财政、民政、住建、人社、税务、工会、妇联、计生协等多个部门均涉及生育支持政策体系建设工作。但各部门资源整合不够、未形成强大合力，政策措施也未形成体系。

2. 人口计生行政力量薄弱。2013-2019年，随着生育政策的调整

与机构改革的演进，曾经组织严密、行政推动力强大的各级人口计生行政部门逐渐弱化。目前省卫生健康委仅设 1 个人口监测与家庭发展处负责人口计生工作，该处仅 6 个编，同时承担省优化生育政策领导小组办公室职责。市州卫健委人口家庭科一般 2 人左右，县市区卫健局人口家庭股一般仅 1 人。乡镇街道计生办撤销后，已无专人从事人口计生工作，仅在社会事务中心安排人员兼任相关工作，导致日常的生育新政和新型婚育文化宣传、人口监测服务、督促政策落实等工作难以落地。

3. 现有的计生协组织作用未得到充分发挥。行政力量的不足，亟需延长工作手臂，整合社会资源，借助现有群众力量弥补。虽然作为党领导的群团组织，从国家、省、市到县、乡、村的各级计划生育协会组织得以整建制、成体系地完整保留下来。但近些年来，受多重因素影响，各级计生协组织存在虚化、边缘化现象，党政领导和有关部门对计生协组织的地位和作用认识不够，组织建设和经费保障得不到有效保障，队伍建设不够规范，导致计生协在助力生育支持政策体系中的作用发挥受到限制。

三、构建生育支持政策体系的对策与建议

（一）切实加强党对人口工作的全面领导

1. 强化思想认识。建议将学习中央《决定》、党的二十大、二十届中央财经委员会第一次会议关于优化人口战略，建立健全生育支持政策体系、以人口高质量发展支撑中国式现代化等纳入各级党委、政府理论学习中心组学习的重要内容，把思想和行动统一到中央的决策部署上来。

2. 凝聚工作合力。落实省优化生育政策工作领导小组工作职责，

推动发改、财政、教育、住建、人社、税务等有关部门加强协作配合，通力支持全省人口发展工作，出台有含金量且成体系的生育支持配套政策。

3. 加强目标管理。建立人口发展工作目标管理责任制，推动市州、县市区结合本地实际情况，加强人口工作研究，着力减轻群众生育、养育、教育负担，加快出台具有当地特色的生育支持政策措施。

（二）着力构建生育友好型社会

1. 培育生育友好社会环境。依法保障生育女职工平等就业权利，明确推动有利于照顾婴幼儿的灵活休假和弹性工作方式；提升公共设施环境，让女性最大限度感受到生育环境的改善和全社会对生育的尊重和友善；提升家庭环境，倡导和鼓励男性承担更多家务劳动和参与子女抚育。加快构建新型生育文化，提倡适龄婚育、优生优育，推进婚俗改革和移风易俗，破除婚嫁大操大办、高价彩礼等陈规陋习。在国家创建基础上，开展省级生育友好单位创建工作，鼓励引导全社会共同营造生育友好氛围。

2. 着力降低抚育成本。探索建立基于社会经济文化多方面因素全覆盖、成长周期全覆盖、孩次全覆盖的生育支持措施体系（三个全覆盖），着力完善生育保险政策，推动灵活就业人员同步参与生育保险，适当提高参保女职工生育医疗费用、生育津贴待遇。建立用工成本合理分担机制，采取有效措施保障职工假期待遇。提高优生优育服务水平，保障孕产妇和儿童健康，着力降低人类生殖辅助技术费用，扩大人类生殖辅助技术项目医保覆盖范围。

3. 大力发展普惠托育服务体系。建议参照国务院文件，将此前

以省卫生健康委名义印发的《关于促进 3 岁以下婴幼儿照护服务发展的实施意见》（湘卫发〔2020〕6 号）升格为省政府发文。探索将托育纳入基本公共服务范围，将 2-3 岁幼儿托育服务纳入普惠型学前教育体系，发展普惠托育服务体系。建议将托育服务纳入省政府“民生实事”，适当安排托育机构托位建设补贴和运营补贴。在居住区、工作区内配套规划建设普惠托育服务机构，鼓励机关、事业单位和国有企业带头兴办。鼓励引导社会力量举办普惠型托育机构，把托育服务价格降下来，激发释放需求，提高建成托位使用率。科学统筹调配学位、托位，鼓励“托幼一体化”，推动有条件的幼儿园开设托班。

（三）进一步充分发挥各级计生协组织作用

1. 我省计生协网络健全，具备一定的优势。湖南省计划生育协会成立于 1984 年 9 月，是省委领导下的 18 个群团组织之一，现有 6 万个基层组织、600 万会员，是全省规模最大的群团组织之一，具备横向到边、纵向到底、组织网络健全、人才众多、善于做群众工作，能够打通服务群众“最后一米”的独特优势。前三任会长分别为罗秋月（1984-2001，曾任省人大常委会副主任）、董志文（2001-2011，曾任常务副省长）、石玉珍（2011-2022，曾任省委常委、省委统战部部长）。我则从 2022 年 8 月起担任第四任会长。省计生协 2012 年列入群团组织序列，2014 年落实省级财政一级预算单位。

多年来，全省各级计生协紧扣中心，立足“党政所需、群众所急、协会所能”的定位，围绕新时期中央赋予计生协的“六项重点任务”（宣传教育、生殖健康咨询服务、优生优育指导、计划生育家庭帮扶、权益维护和家庭健康促进），当好桥梁纽带，在计划生

育基本国策落实和生育政策优化调整、助力生育支持政策体系建设、宣传服务广大育龄群众、深入开展家庭健康促进行动、促进人口长期均衡发展、维护家庭幸福和社会稳定等方面做了大量卓有成效的工作。我省先后有3位同志分别荣获第二、四、八届中华人口奖（国家人口领域最高奖）。总体来看，我省计生协工作水平居全国第一方阵，部分工作形成了独具湖南特色的品牌与亮点。如首创计生特殊家庭住院护理补贴制度、党政领导春节期间走访慰问计生困难家庭机制、省级统一规范村级计生协换届，率先在境外建立流动人口计生协组织，通过财政资金引导、撬动各类社会资金8亿多元，全部用于民生关怀关爱等。

特别是近几年，各级计生协在疫情防控、维护社会和谐稳定、助力三孩政策落地等方面较好发挥了生力军作用。疫情期间，组织动员全省300多万名计生协会员、志愿者等积极参与疫情防控工作。组织动员各级计生协组织和会员积极做好全省9.7万名计生特殊对象（失独、伤残、节育手术并发症患者）思想疏导工作，促进了社会和谐稳定。层层开展了婚育新风与优生优育“进万家”活动、支持普惠托育服务体系建设，助推三孩新政落地。

2. 新时期中央赋予计生协一系列职责任务。2018年3月修正的《宪法》中规定了国家、公民和政府推（实）行计划生育的职责和义务。2021年8月修改的国家《人口与计划生育法》规定计生协等组织协助人民政府开展人口和计划生育工作。2021年7月，《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》中明确要求积极发挥计划生育协会作用，加强基层能力建设，做好宣传教育、生殖健康咨询服务、优生优育指导、计划生育家庭帮扶、权

益维护、家庭健康促进等工作。2019年8月,《中国共产党农村工作条例》明确要求各级党委应当发挥工会、共青团、妇联、科协、残联、计生协等群团组织的优势和力量,支持引导农村社会工作和志愿服务发展,鼓励社会各界投身乡村振兴。2019年7月,国务院办公厅印发了《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》,明确要求各级计生协负责参与婴幼儿照护服务的宣传教育和社会监督。

3. 计生协在基层治理中可大有作为。大量的计生协组织在农村、在社区,是基层中覆盖面最广、组织架构最完善的群团组织之一,可以有效延伸党和政府工作手臂,具有极强的代表性和影响力,是基层治理当中一支不可替代的重要力量。可结合新时期中央赋予计生协的任务,评估、审视计生协在基层治理中能够参与的领域,用好这支群众工作队伍,积极探索“党建+基层治理+计生协会”模式,促进计生协工作与基层党建、乡村振兴、社会治理、公共卫生服务等工作深度融合,这样,计生协完全可以成为推进我省基层治理体系和治理能力现代化中的一支重要力量。

建议各级党委、政府进一步加强对计生协工作的全面领导,充分发挥计生协组织的独特优势,推动其各项工作职能落实落地。同时,支持各级计生协按时换届,配齐配强计生协领导班子,进一步建强机构队伍。使各级计生协成为新时期助力生育支持政策体系建设和推进“健康湖南”建设中一支可以依靠、不可或缺的群众工作队伍。

责任编辑：徐兵

统校：蒋建益

发送：中国计生协领导、办公室、组织宣传部、家庭服务部、国际合作部、机关党委。人生杂志社。省卫生健康委、省计生协领导。省计生协理事。省卫生健康委机关相关处室。省人口健康福利基金会，各市州卫生健康委、计生协，各县市区卫生健康委、计生协。

本期责任处室：省计生协综合处

电话传真：0731-84828645

邮箱：hnjsx@163.com