

2016年第一期

人口信息

POPULATION INFORMATION

《人口信息》

(双月刊)

2016年第1期

(总第204期)

2016年2月28日出版



- * “十三五”期间我国人口发展战略和政策体系应该发生根本性调整
- * 试论我国的家庭政策与社会保障
- * 上海市夫妻生育意愿匹配调查分析
- * 新形势下人口学与人口研究的前途与发展方向（论坛）

主管单位：上海市卫生和计划生育委员会
主办单位：上海市人口与发展研究中心
编辑出版：《人口信息》编辑部
地址：上海市陕西南路122号705室
邮政编码：200040
编辑部：021-54031529
发行：021-54363197
E-mail: rxxibjb@sohu.com
印刷：上海欧阳印刷厂
上海市连续性内部资料准印证(K)字第0296号

上海市人口与发展研究中心

内部资料 免费交流

人口信息

(双月刊)

2016年第1期(总第204期)

名誉主编: 黄红

孙常敏

肖泽萍

主编: 金春林

副主编: 黄玉捷

执行副主编: 李冬梅

目次

• 人口与发展 •

“十三五”期间我国人口发展战略和政策体系应该发生根本性调整 任远 (1)

试论我国的家庭政策与社会保障 孙常敏 (5)

上海市人口调控政策的评价研究 孟兆敏 (9)

• 本期关注 •

新形势下人口学与人口研究的前途与发展方向 本刊编辑部 (14)

(主持人: 胡琪, 参与讨论: 左学金、朱宝树、高尔生、冷熙亮、周海旺、蒋来文)

• 调研与分析 •

上海市夫妻生育意愿匹配调查分析 卿石松等 (20)

• 医改进展 •

上海积极推进社区卫生服务综合改革 张天晔 (25)

• 全球视野 •

国际技术移民积分制度的经验与借鉴 胡琪等 (29)

• 媒体聚焦 •

人口与计划生育法修正案落地时的热点聚焦 黄晓燕 (38)

生育意愿有多高? 产妇权益如何? ——各地“全面两孩”政策落地情况追踪 (42)

• 政策之窗 •

中共中央国务院关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定 本刊编辑部 (44)

“十三五”期间我国人口发展战略和政策体系应该发生根本性调整

任 远

如果我们观察中国人口发展的状况和动态,可以看到“十三五”期间是我国人口变动态势处于深刻转折的时期,从 1970 年代以来支撑中国改革开放的基本人口格局出现了新的变化。

1970 年代以来我国的人口基本格局是人口总量的快速增长,劳动力数量和劳动力比重的快速提高为经济发展提供了充足的低成本劳动力,社会抚养水平持续下降增强了储蓄投资的能力,相对缓慢的老龄化水平促进了经济积累,而不断下降的生育率和死亡率推动完成人口转变,构造出一种人口红利的效应,伴随着沿海工业化的大规模人口迁移流动激活了劳动力资源和城镇化发展。

但是从“十三五”到“十四五”这 10 年间,整个中国人口格局处于大转折的时期。这个大转折的标志就是:第一,人口总量性转折。中国人口总量将逐步到顶实现零增长,然后开始长期的负增长。第二,人口结构性转折。劳动适龄人口比重和总量开始下降,农村剩余劳动力在当前农业生产率水平下将很快吸纳干净,低成本劳动力将无法继续,劳动力的成本已经开始上升,刘易斯转折点将全面出现。第三,人口城乡结构转折。未来的 10 年特别是 2015-2020 年的“十三五”期间是城镇化继续深化的时期,城镇化将从农村人口进入城市的非农化阶段过渡到迁移流动人口市民化的阶

段,也就是中国需要完成从城乡二元结构向城乡一体化结构的转变。因此,在这一时期的城乡平衡、区域平衡和社会内部整合问题压力更大。第四,人口老龄结构深化。“十三五”期间老龄化程度将快速“起飞式”提高,使得原来适应大量劳动力人口的“生产型经济体系”需要过渡到更加适应老龄社会的“生产-消费混合性经济社会体系”。第五,人口转变的转折。以降低生育率和降低死亡率为主要特点的人口转变已经完成,国家发展过渡到如何应对长期低生育率、长期低死亡率的后人口转变时期的经济社会生活。人口格局的转折性的变化,对于经济增长、社会保障体系、城乡基本公共服务体系、城市管理和区域发展都带来深刻影响。

重要的是,这样的人口格局的大转折,使得原来适应 1980 年代以来的支撑人口发展战略的核心支柱显得不适应了。在过去 30 多年的人口发展战略和政策支柱包括计划生育和生育率控制、扩展劳动力使用的低成本劳动力和劳动密集型加工业发展、强化“人口红利汲取”与忽略社会保障和社会福利的积累性生产模式等。未来的人口格局的大转折需要重新构造新的人口发展战略,在“十三五”期间布局和开辟新的人口发展战略框架和人口政策体系,从而得以支撑“十三五”期间经济发展方式的转型和发展能力的可持续性,支撑新型

城镇化的不断发展,支撑民生福利的提高和全面建成小康社会目标的实现。

未来的人口发展战略调整和政策改革,首当其冲的是需要使国家的生育政策回归常态。应该看到从 1980 年代开始的计划生育政策是通过行政强制干预家庭生育的行政政策,它是在应对 1960-1970 年代以来人口快速增长和生产力水平相对低下的临时救急性的政策,是一个以控制生育和控制人口为基本话语的公共政策,其政策目标是实现和促进从 1980 年代以来的生育率下降和人口转变。那么,在当前人口增长和经济发展的内在紧张关系已经缓解,人口转变已经完成,而且生育率已经下降到很低水平以后,生育政策就有必要回归常态,即由个人家庭自主决定其生育行为,政府通过社会经济机制间接地对人们生育决策进行调节,并且通过支持和服务于家庭生育行为来提高妇女和家庭的福利。长期低生育背景下的人口内在萎缩,必然对民族和国家未来发展是不可持续的。长期低生育率日益产生出新的社会问题,则需要生育政策调整,需要亡羊补牢地加以应对和避免。这些都提醒着加快二胎化到推进实现自主生育,逐步废除计划生育政策和转向家庭计划的必要性。而且,我们看到计划生育政策因素对于生育率的影响作用已经越来越弱,人口生育率已经更主要由社会经济发展因素所决定。行政力量干预生育行为,也是公共权力过度干预私人权利的不恰当的行政作为,同时行政强制的生育政策反而成为了对部分有生育需求的人口的阻碍,成为阻碍部分居民的福利和幸福的行政政策。因此,在“十三五”期间的生育政策改革是呼之欲出和迫在眉睫的,并将会成为人口发展战略改革的突破口。通过生育政策改革着眼于长远的人口和发展均衡,着眼于家庭的发展能力和稳定

性,以及着眼于鼓励维持合理的生育率水平对经济内需和国家未来发展提供支撑,将根本转变 1970 年代以来(特别是 1980 年代以来)生育政策方向、目的和执行方式。

面向未来的人口发展战略调整和政策改革的第二个取向,是从重视劳动力数量开发利用和汲取“人口红利”的发展战略,过渡到重视发挥人力资本作用的“人力资本红利”发展战略。当前我国劳动力成本已经上升,劳动适龄人口数量和比重已经下降,低成本劳动力已经越来越不是我国发展的比较优势,以大量用工和密集劳动生产为基础的传统加工工业产业模式很难继续维持。同时,劳动适龄人口比重下降和老龄化程度提高要求提高人口的劳动生产率来维持经济的可持续性。在这个人口背景下,提高经济产业的创新能力和技术含量,增强产业生产的附加值就显得非常必要。因此,提高人口的素质,通过劳动者的人力资本替代劳动者的劳动力数量,将会成为未来人口发展战略的核心。区别于投资于基础设施和投资于物的经济驱动模式,未来的经济发展更加重视投资于人的发展,通过投资于人,形成和开发附着在人身上的人力资本,包括加强人口教育、健康、保障、文化和迁移。人力资本蕴含着更高的生产率、更强的创新精神和人口消费率的提高,都能够为未来的国家经济社会发展提供动力。而且,这样的投资于人的发展,在事实上促进了社会进步和增进人的福利。投资形成庞大的人力资本和充分开发利用人力资本的作用,不仅要发挥青年人口的人力资本作用,使青年人口的创新创业成为发展的主要作用,也包括发挥老年人力资本的作用。不仅要大力培养和吸纳移民和海外人才,也需要加强对迁移流动人口的教育培训,使得迁移流动人口能够通过人力资本进步融入所在城市并

支持城镇化的推进。人口发展战略调整应努力使人口红利转化为人力资本红利，并支撑人口红利逐步减弱后的人口比较优势。例如中国未来的人口比较优势不是低成本的简单劳动力，而是低成本的技术工人和低成本的受过系统教育的高素质人才，这能够有助于推动中国创造，推动万众创新和发展具有一定技术含量的创新性产业和生产体系。

面向未来的人口发展战略调整和政策改革的第三个取向是加快实现迁移流动人口的市民化和社会融合。当前我国城镇化的比重已经达到 54.77%。城镇化过程中伴随着大规模的人口迁移和流动，但是其中多数是非户籍的人口迁移流动。据统计，我国离开所在街道乡镇半年及以上的人户分离人口 2.98 亿，离开所在区县的人口 2.53 亿，其中的外出农民工 1.68 亿。城镇中 7.5 亿人口中，有约 2.7 亿人口没有所在地的户籍，这样大规模的乡城迁移推动了中国城镇化和城乡发展，构成了城市工业部门吸纳传统农村剩余劳动力的非农化过程。但是在未来 5 年中，如果不考虑农业劳动生产率的进步，我国农村剩余劳动力基本上很快就会吸纳干净。因此如何使非农化的人口实现市民化和社会融合，是城镇化发展的新的任务，这个任务也就是要不仅实现“人口的城镇化”，而是要使人口融入城市，实现人的城镇化。市民化和社会融合对于国家发展的必要性在于如果不能实现迁移流动人口的市民化，将会加剧城市内部分裂和扩大城乡分裂，就难以实现城乡一体化的发展目标。同时市民化和社会融合的不足，也难以在城市部门中形成稳定的中产阶级和经济内需，并不利于城市部门形成稳定的产业工业而推动产业进步。因此虽然生育和家庭问题仍然重要，但是生育问题已经越来越不成为中国人口发展的主轴，人口迁移

流动和城镇化战略将塑造未来中国的国土分布格局、决定城镇化发展和城乡生活的基本面貌。新人口发展战略也将更加需要重视适应人口迁移流动和实现城乡统筹发展，适应人口大量集聚对高密度城市区域提供平等性、整合性社会服务，提高城市运行的效率，适应人口迁移流动完善城市体系和重视满足人口的民生福利需求。这样的以人的城镇化为核心的新型城镇化，通过实施社会整合和社会包容为基础的移民政策，将会成为未来新人口发展战略的重要支柱。

面向未来的人口发展战略调整和政策改革的第四个取向是国家发展要适应老龄化过程，逐步通过制度建设和社会体制建设，将老龄社会构造成为新的经济和社会形态。不论采取什么政策，老龄化的基本发展趋势是不能阻挡的，老龄化构成人口结构变动的常态，未来我国也将进入老龄化加速增长的时期。因此整个社会的就业制度，退休制度和社会保险体制、年金体系的发展，公共卫生体系的完善等，都需要实现快速地调整和建设，来适应快速的老龄化过程。延长法定退休年龄目前仍然面临很大的压力，但是总能够通过公共政策的相互利益协调，创造出条件推动相关制度的改革。例如就业制度的改革，需要完善更加适应老年人口就业的灵活就业制度等。老龄社会公共政策构建的目的，不主要是为了缓解老龄化本身，或者将老年人口作为被照顾的对象提供更加完善的保障和服务，更在于老年人口本身作为积极的参与者，和年轻人口一起共同构成未来老龄社会的组成部分。未来的人口发展战略不是如何服务照料老年人口，而是社会经济体系如何能够有效包容老年人口，以及将人口老龄化的人口过程构造成为国民经济和社会发展的组成部分，甚至是服务经济的新动力。例

如与老龄相关的健康产业的巨大潜力，将成为制造业作用相对减弱以后城市和国家发展的新的经济增长点。分年龄组死亡率的下降总是会不断加深老龄化，在这个意义上老龄化意味着健康促进和社会的进步。人口的预期寿命、健康预期寿命逐步延长，也使得在老龄化背景中有可能和有必要继续充分发挥老年人力资源作用，推动生产性老龄化的发展。使老年人口能够继续经济参与和社会参与，特别是老年人口参与家庭社区服务、参与社会事务和社会贡献，不仅是对老年人口社会生活方式的重新构造，也是整个社会的经济财富和社会财富的持续积累和释放的作用。中国将在 2020 年左右人口总量上被印度超过成为世界人口第二的国家，但中国将长期作为世界上老年人口最多的国家。快速老龄化是国家发展所面临的巨大挑战，需要从国家战略、城市战略和社区层面积极和充分地加以应对，完善相关的养老服务和老龄社会发展体系。

面向未来的人口发展战略调整和政策改革的第五个取向是强化家庭的发展能力。人口转变完成、长期的低生育率、人口迁移流动的加剧以及相关婚姻模式的变化、城市生活方式的扩散，造成的直接后果是家庭规模减小、家庭的功能弱化、家庭支撑家庭再生产和社会生活的能力都显著下降。例如未来的家庭将面临严峻的养老的压力，以及家庭对生活和工作发展正面临日益尖锐的紧张关系。家庭能力的弱化削弱了社会稳定的能力，因为家庭是社会的细胞，家庭问题的日益凸显将表现为社会问题。同时家庭能力的弱化也削弱了经济持续繁荣的基础。因此未来的人口发展战略需要从重视生育率下降，逐步过渡到提供对家庭的支持服务，重视增强对家庭的发展能力。当前

的人口政策有着若干对失独家庭、贫困家庭的特殊性政策，但是还缺乏完整系统的家庭政策的设计。家庭政策的发展需要在我们的收入税收体系中不是以个人来考虑，更要考虑家庭福利和利益的均等化，在补贴政策、税收政策等方面以家庭为单位来提高人口的福利。家庭政策的强化，通过家庭政策提供家庭生活事务的支持，引导家庭生活模式的变化，结合家庭生命周期提供系统的保健、生育、幼托和养老服务，将成为人口政策未来的发展方向，这也使得人口政策真正回归于家庭计划，提高家庭福利，通过提高家庭实现家庭生活和工作的平衡。

中国正在经历着人口发展格局的大转折，也需要人口发展战略和相关政策体系的根本调整，宏观和微观的人口政策需要适应性的改变。人口发展战略调整和政策改革需要从促进和推动人口转变和汲取人口红利的阶段，到更加强调人口和家庭服务，强调在人口结构转变中塑造新的人力资本优势，以及适应人口变化和转变经济发展方式和社会运行形态。这样的人口发展格局的大转折也意味着中国经济发展方式和社会生活模式的大转折，在这个意义上不是经济发展和社会转型要求人口政策的变化，而是需要根据人口格局的客观变动要求经济发展方式和社会生活模式的转型。人口变动和国家经济发展方式和社会生活模式的转型需要实现内在契合。实现这样的内在契合才能重新构筑国家发展的优势，支撑经济社会实现新的发展，使国家发展达到一个新的历史阶段。

（作者为复旦大学社会发展与公共政策学院教授）

试论我国的家庭政策与社会保障

孙常敏

我们知道,生育率的提高和妇女就业率的上升是未来中国社会经济实力提升的前提条件。这里提出,人口发展对社会保障传统体系具有显著的影响(包括法律规定的医疗保障和养老金保障),从而使各种社会政策的改革和家庭政策的各项措施能够达到一个共同作用。

在家庭政策与社会保障之间存在着相互作用,一方面家庭政策会在人口统计上对国家财政产生影响,并且对社会保障体系的支出产生影响,另一方面可以通过社会保障体系达到家庭政策的目标。这里要展开论述的是,在家庭政策、人口发展和社会保障体系之间所勾画的作用机制,并且要分析一项持续的家庭政策,它的理念是否和社会保障部门的财政保持一致。特别需要说明的是,家庭政策对养老金和作为社会保障一部分的医疗保障而言,将会产生哪些重要影响?此外,哪些家庭政策的要素可以在社会保障领域中得以实现?

一、中国需要制定一项长期的家庭政策

在我国长期的社会实践中,社会各界在注重解决人口问题的同时,对家庭政策并没有很多关注,最突出的表现是政府在 70 年代后期提出了控制人口数量,提高人口素质。随着我国社会经济发展和改革开放,我们可以清晰地划分出我国可持续的家庭政策和传统的家庭政策之间的差异所在。在“传统的家庭政策”

中人们常常是指家庭如何拥有承担养育和教育孩子的直接费用,以及关心妇女的劳动就业问题,以提高家庭的收入。

当“传统的家庭政策”以补偿孩子的养育和教育的直接费用时,妇女的就业率就会随着鼓励生育率的提高而出现持续下降,但是“可持续的家庭政策”效应正好相反,它在适度提高生育率的同时,也提高了妇女的就业率。如果我们观察一下欧盟国家的情况,就可以看到,妇女的高就业率并非仅仅是伴随一个低出生率,斯堪的纳维亚和法国妇女不仅有一个高出生率,而且也同时伴随了高的就业率。显然,在高出生率和高就业率之间是没有目标冲突的,这两个目标完全可以理解成是一个完美的组合。此外,“可持续家庭政策”通过供给补偿,可以避免人口统计方面出现影响劳动能量的负面作用。

其实,为促进家庭发展(有孩子一起生活的共同体)提出了两个依据:一方面是承接了重要的社会任务,即孩子的成长及其教育,因为一个社会必须指导下一代的成长。对此,社会保障各部门可以提出,父母应该要为自己的孩子提供当下和未来的社会保障能力。另一方面需要指出,对养育和教育孩子的经济负担被视作为家务层面上的需求。这一切不仅仅在于孩子的食物、服装和教育的直接费用,而且特别是建立一个家庭的各种机会成本。我们可

以从经济学的视角观察，一项可持续的家庭政策由于下述因素显得特别重要：

1. 人口处在一个低生育水平和老龄化阶段，并由此引起劳动力不足和养老系数的持续上升，这样对经济增长产生了负面影响。而妇女就业机会的增加也许可以避免未来劳动力的短缺和技术人员不足，或者至少可以减轻这些问题的症状。因此，一项可持续的家庭政策同时也是一项经济增长的政策。

2. 孩子——作为未来具有劳动能力的人——他们对于社会来说是积极的后备力量，对我国的未来发展而言，维持低生育水平，保持适度的人口规模将有利于人口的发展。

3. 家庭贫困，特别是单亲家庭、母亲没有工作和没有劳动收入的以及其他因为疾病等引起的独生子女困难家庭，以及失去独生子女的“失独家庭”和城市流动人口家庭，包括大量的农村留守儿童，这些困难家庭将影响到孩子未来发展的机会，并在整个经济领域中产生负面作用。

长期和可持续的家庭政策能够使那些相对贫困的家庭经济状况得以改善。其次，由于就业机会的增加和生育率的适度提升，能够有效降低社会养老系数，有效改善整个社会的经济状况。家庭政策之所以是长期的、可持续的，它只能在人口和经济变动的框架条件下得以体现，并取决于人口的发展。出生率的变动，它作为长期而可持续家庭政策的目标，是影响人口发展的一个重要参变量。

二、人口发展对家庭政策和社会保障的主要影响

随着工业化时代的突飞猛进，空气和水资源的污染，工作压力和养育成本的不断提

高，独生子女家庭在生育、养育和培育子女过程中出现的风险不断增多。孩子的出生缺陷、残疾孩子的成长护理、儿童意外事故引起的突然死亡家庭，独生子女出国留学工作造就的空巢老人家庭等，给独生子女家庭的发展造成了很大负面影响和无可挽回的损失。此外，由于长期的计划生育政策，使我国人口的老龄化趋势不断加剧，人口老龄化是 21 世纪上半叶以来一个非常突出的社会和经济问题。2010 年第六次全国人口普查数据显示，我国 60 岁及以上人口为 1.7746 亿，占总人口数的 13.26%，比 2000 年人口普查上升 2.93 个百分点，其中 65 岁及以上人口为 1.1883 亿，占总人口数的 8.87%，比 2000 年人口普查上升 1.91 个百分点。据《中国人口老龄化百年发展趋势》预测，2020 年中国 60 岁以上人口将占总人口的 17.20%，人口老龄化将是中国未来发展的一个基本国情。然而，大规模农民工的流入所产生的人口机械增长，也就是说 3 个参变量

确定了未来中国的人口规模和人口年龄结构：（1）生育率的参变量；（2）人口预期寿命变动的参变量；（3）人口迁移，即人口流动的参变量。

确定未来中国人口发展趋向的应该是生育率和人口预期寿命的延长，对此，从生育率发展更加长远的目标看，人口预期寿命的提高，显然具有更加重要的位置。从目前的情况看，我们提出一项长期而又持续的家庭政策，其目的就是适度提高出生率和人口期望寿命，这对未来中国的长远发展具有特别重要的意义。

在我们确定人口发展趋向的前提下，主要的核心指标是人口的生育率和人口期望寿命的延长，而生育率的长期发展明显要比人均

期望寿命的提高显得更加重要。因此,可持续家庭政策的目标就是让生育率调控在一个适度的范围或规模内。

当然,人口的老龄化和生育率下降对我国未来的经济增长肯定会产生非常深远影响,所以在设计科学合理的家庭政策时,我们必须充分考虑到家庭的社会保障问题。这里必须提出:(1)未来的家庭政策必须改变传统的家庭观念,它不仅仅是关于家庭的孩子生育、养育和教育问题,而必须从整个社会发展和社会保障的角度去设计孩子成长的环境;(2)从夫妻之间的家庭经济关系,考虑家庭核心力量,即夫妻如何共同平衡家庭内部的代际关系,使家庭内部的人际关系能够健康和睦的发展;(3)我们在制定家庭政策的过程中,必须考虑到现代家庭结构的特殊性,以及 30 多年人口政策所产生的人口结构的深刻变化。未来的社会保障政策将严格遵循家庭政策的走向,社会保障政策要特别强调以家庭为单位,从家庭的整体利益出发进行保障,而不是仅仅实现以单个家庭成员的社会保障问题,这就是我们必须去面对的新的家庭政策与社会保障。

三、人口发展对经济增长和社会保障的影响

持续的人口老龄化和人口规模的缩减对未来中国的经济增长将产生显著的影响。对国内生产总值的发展具有直接的影响,因为在这个发展过程中,测试经济增长不是那么可以简单确定的,从理论上说可以揭示,人口规模的持续减小,以及同时伴随产生的老年抚养比上升,就可以危害到国内生产总值。

在未来的几十年,劳动就业人数和非劳动就业人数之间的比例将明显成为劳动人口的负担。对此,人口总量中的劳动人口指数会

明显下降,但由于人口总量的持续下降,劳动岗位的供给数量也会随之下降,要改变这种状况,就通过妇女的就业人数和老年人再就业人数的增加来产生影响,并且为提高国内生产总值发挥积极作用。

老年抚养系数的提高意味着劳动就业者要抚养越来越多的退休人员,这样使劳资双方的负担都显著加大,从而影响经济的发展。人口年龄结构的变化会对社会经济和公共政策产生深远的后果。社会的人口老龄化和人口总量持续缩减,除了对经济增长产生负面影响之外,对社会保障体系中的可持续金融投资也同样具有特别重要的效应,同时也会牵涉到医疗保险和养老金保险。对于医疗保险和养老金来说(当然两者具有不同的投资路径),最重要的影响因素是养老金配额。养老金配额的提高意味着劳动者要缴纳越来越多的各项人头费。因此就会影响到社会保险系统中可持续的金融投资活动。所以不要忘记,养老金配额并非首先是根据人口发展来确定的,而是由法定的退休年龄来限定的,它显然是受到政策方面影响的。随着我国未来退休年龄的持续提高,养老金配额会发生变化,并逐步减轻医疗保险和养老金的负担。

面对这一背景,人口的退休年龄将会逐步延长。积极的估计,到 2030 年我国劳动者退休年龄将从目前的 60 岁可能会延长至 62 岁。这个结论将产生的后果是,养老金配额将明显下降,从而减少代际之间的再分配需求。这不仅在养老保险方面,而且由于财政金融条件的不断改善,也会体现在医疗保险以及建立新的老年护理保险方面。因此,我们接下来要加大力度研究建立我国的老年护理保险制度。我们关注国家的经济增长动力,必须同时要注重

意到提高整体经济中的税收以及医疗和养老保险方面的收入。

四、一项提高妇女就业率和生育率的家庭政策

撰写本文的目的就是深入分析在家庭政策和人口发展以及社会保障体系,如医疗保险和养老保险之间的作用机制。它将揭示,我们每个家庭将在何种程度上或者在何种范围内,能够以免费的形式参与各个社会保障部门的社会保险活动,甚至包括延长受教育的年限。这样就涉及到可持续家庭政策要实现的一些重要目标,如进一步提高妇女的就业率以及逐步放开生育两孩政策,适度提高生育率,从长远看,这将有助于进一步改善和提高社会保障部门的工作效率。其次,要进一步促进可持续家庭政策的目标实现,并促进社会保障部门的可持续财政金融目标的实现。

实现人口健康发展的一切政策措施,其重要的前提就是让每一个新生儿能够得到优质的生育、养育和培育,让他们能够健康成长,接受良好教育和从事职业活动。另外,从扶持家庭能力发展的角度看,如何针对当前一些独生子女困难家庭,我们需要采取一系列相应的综合性配套救助措施,包括社区救助服务、社会保险政策、护理救助、心理疏导和生活指导等方面,以提高家庭未来的发展能力,促进家庭抵御各类风险的能力。我国 30 多年来的计划生育政策为“控制人口数量,提高人口素质”取得了显著的成绩。但是,家庭的发展能力是得以强化了,还是在持续弱化,这是需要我们深入思考的问题。从古至今,家庭历来是社会的细胞,只有我们每个家庭的发展能力得

到提升,中国才能强盛,只有我们每个家庭和谐了,才有中国社会的和谐。上海从 70 年代末实行计划生育政策以来,目前城市人口家庭中,独生子女家庭占了主导地位,在上海大概 600 多万户家庭结构中约有 460 万户独生子女家庭,2010 年上海计划生育率 99.35%,一孩率达到 97.77%。据预测,到 2035 年上海由独生子女构成的家庭比例将为 85% 左右。因此,在我们国家唯有建立一项可持续的家庭政策,否则就没有其它更好的出路。这项可持续家庭政策,它通过适度提高出生率,使人口能够长久地保持稳定发展,并且能够在较短时期内让更多的妇女参与社会就业活动。

在人口与发展的问题上,中国作为一个人口大国,历史上没有一个国家的现代化可以为我们提供类似的模式或例子,所有传统的尺度都将对我们无所适用,迫使我们曾经采取了中国特色的人口政策,计划生育政策对于传统条件下的其他国家来说,仅仅是一项辅助的手段,但是对中国则不然。我们不但脱离了世界的传统,也脱离了我们自己的传统和历史。中国几千年来的伦理道德观念、家庭观念、记录于文学史上的牢固信念都将受到这一人口政策的影响,不是失去就是改变。然而,世界范围内的大量实践和经验又告诉我们:一个老龄化的,缺少孩子的社会是缺乏发展动力的社会,因此,随着我国生育政策的调整和完善,重构家庭政策与社会保障体系是我们的当务之急。

参考文献(略)

(作者为上海社会科学院博士生导师,
研究员,上海人口学会会长)

上海市人口调控政策的评价研究

孟兆敏

控制大城市的规模一直是城市化发展的主线,上海市逐渐完善了以证管人、以房管人、以业管人三管齐下的调控手段,形成了行政与经济相结合的人口调控思路。本文通过对上海市人口调整政策脉络的梳理,总结人口调控政策的发展特点,并对人口调控政策的效果进行评价。

一、上海市外来人口管理政策的变迁及特点

(一) 上海市外来人口管理政策的变迁

1. 第一阶段: 暂住登记功能的证明。第一阶段是从 80 年代至 90 年代初,1984 年《上海市外来寄住户口管理暂行办法》,1988 年《上海市暂住人口管理规定》,其目的是为了加强暂住人口管理,保障暂住人口的合法权益,维护社会秩序,但持证人员不能享受像子女就读、社会保障等一系列普通上海市民应享受的待遇。

2. 第二阶段: 人才获取常住的通道。第二阶段是从 90 年代初至 21 世纪初期,以蓝印户口的试行为起始点,以 2002 年引进人才试行《上海市居住证》制度暂行规定为终点的阶段。1993 年,蓝印户口对于投资、买房、人才三类,或有钱或有才人士创造了获取当地福利的机会,同时规定取得蓝印户口一定年限的人员可转为常住户口,打通了外来人口向户籍人口转变的渠道。2000 年,《上海市引进人才

工作证实施办法》解决了外来人才的包括子女就读、社会保障等问题。对于普通就业者,自 1994 年开始出台了一系列卫生计生以及外来人口计生防疫、社会保险等条例。

3. 第三阶段: 居住证证明及社会服务的享有。第三阶段从 2004 年《上海市居住证暂行办法》开始。2004 年《上海市居住证暂行规定》,对象由人才扩大到所有平民,包括人才、就业和投靠就学三类。持证人符合一定条件的可申办常住户口。2014 年上海市政府《上海市居住证管理办法》《上海市居住证积分管理试行办法》和实施细则,面向所有具有稳定就业的外来务工人员,按照从工作、专业、年龄到居住年限等各方面指标,进行打分,获取不同的社会保障及福利,居住证管理及积分管理办法是户籍改革的创新之举。

(二) 上海市外来人口管理政策变迁的特点

1. 对流动人口由管理向服务转变,服务对象进一步放开。上海市外来人口管理制度经历了由单一登记人口职能,管理职能,到逐渐附加公共服务的职能,不仅仅强调了流动人口的义务,同时明确了流动人口在子女教育、社会保障等方面的权利。从公共服务的对象来看,由排斥所有外来人口,到接受部分人才,至面向所有外来务工群体。

2. 建立了梯度化的福利待遇,有利于权利与义务衔接。流动人口从不能享受本地福利

待遇，到人才享受部分待遇，至根据在本地的居住时间、对本地的贡献，获得梯度化的福利待遇，并且获得福利待遇的多少与其对本地贡献紧密相关。

3. 形成了以居住登记为主线的，以就业保障、卫生计生服务、房屋租赁为依托的居住证制度，结束了以往多证并存的局面。80 年代流动人口来沪要办理寄住证、就业证；90 年代实行分类登记。不同类型的外来人口办理的证件不同，人才根据蓝印户口、引进人才居住证登记办法，普通就业者则需办理就业证；居住证制度则将不同类型人口统一办理居住证，管理更加统一规范。

二、上海市“以房管人”相关政策的梳理及特点

（一）上海市“以房管人”的政策脉络发展

1. 租房领域政策的变迁。在租房政策方面，从 1987 年《上海市私有房屋租赁管理暂行办法》中对出租人及承租人的义务权利进行了规定。1996 年《上海市外来人口管理条例》及 1998 年《上海市外来流动人口租赁住房治安管理暂行办法》提到房屋结构坚固，基本设施齐全。2004 年《上海市住房租赁管理实施办法》及 2011 年《上海市住房租赁管理暂行办法》对居住面积、居住房屋的结构进行较详细的说明。

2. 外地人买房限制政策的发展。在买房方面，自 2011 年开始，上海市对住房进行限购，非户籍人口购买上海房产的执行力比户籍人口更为严格的限购政策。

（二）上海市“以房管人”的政策特点

1. 租房政策由规范行为到注重环境转变。租房管理规定从以规定承租人义务为主向注

重承租人基本权利保障转变。进一步规范了住房市场，打击了群组、城中村违法搭建等行为。

2. 购房政策由购房落户向限制购房转变。购房落户是蓝印户口的主要群体，此后买房落户成为历史，随着房产过热，对外地人执行了更为严厉的限购政策，在一定程度上限制了外来人口的迁移流动。

三、上海市产业政策及城市功能的调整历程及特点

（一）上海市产业政策及城市功能的调整历程

1. 80 年代劳动密集型产业发展与卫星城的建设。《上海经济发展战略汇报提纲》确定了上海走改造振兴之路，“六五”制定了技术密集度高和劳动密集度高的发展思路，“七五”提出了加强基础设施建设，有重点地加快传统工业改造和新型工业的发展，调整产业结构，有限发展第三产业。在城市空间发展方面，上海郊区进行了第二代卫星城建设，开始创建闵行、虹桥、漕河泾、浦东星火工业开发区。1986 年《上海市城市总体规划》，提出了建设和改造中心城，充实和发展卫星城的目标，进行了最早的郊区化进程。

2. 90 年代第三产业的发展及大规模的旧城改造。1990 年国务院做出了开发开放浦东的重大决策，上海的定位由功能单一的传统生产型工业城市向多功能的综合服务性国际经济中心城市转变。产业结构调整至“三、二、一”的发展方针，提出了三圈层的城市产业空间布局。90 年代，上海市城区范围不断向外延伸，市中心进行了大规模的旧城改造，腾出的城市空间用以发展第三产业，增加绿地和完善公共服务设施。

3. 2000 年以来产业结构优化与多中心城市发展。2000 年以来上海市产业结构着力转型,提出了向现代服务产业转型的目标。在经济新常态的背景下,《上海市国民经济和社会发展规划十二五规划》提出了建设四个中心的发展战略,对经济、产业转型提出了更高的要求。2001 年《上海市城市总体规划(1999-2020)》城市发展定位于“多核、多轴”的空间布局,中心城区空间布局“多心、多敞”的布局,加快了中心城的功能向城郊迁移。

(二) 上海市产业政策及城市功能调整的特点

1. 在产业发展方面,由发展劳动密集型产业向现代服务业转型。上海市的产业结构经历由重工业为重,向“三二一”格局的演变,从发展劳动密集型产业向现代服务业转型。进入 21 世纪以来,上海市着力发展现代服务业、现代航运业、科创中心等高端服务业。

2. 在城市发展及空间布局方面,行政力量推动城市郊区化发展。90 以来,上海市开始了大规模的旧城改造,城市边界进一步扩展。进入新世纪以来,摊大饼式的城市规划方案发生转变,开始多中心的城市发展路径,郊区人口布局开始进一步优化。

四、上海市人口调控政策的效果评价

(一) 人口调控政策的正效应评价

1. 人口管理登记的功能逐渐增强。《蓝印户口》自 1994 年实施到 2002 年 4 月停止,实施 8 年来,全市获得蓝印户口 4.2 万人,购房类占接近 90%,投资类占 10%,人才类只有 2%¹。2013 年 5 月开始,《上海市居住证管理办法》通过,根据公安部门统计,至 2014 年 8 月初,非当地户籍人口 1100.09 万人,其中

办理居住证者 107.14 万人,办理临时居住证 456.02 万人,虽然未办证者达到 536.93 万人,但由于居住证附加了更多的公共服务功能,流动人口由被动办证,转向主动办证,随着时间的推移和居住证的知晓率提高,居住证功能逐步完善,办证率会进一步凸显。

2. 流动人口合法权益得到不断维护。从蓝印户口之前的流动人口政策,仅仅是规定了流动人口的义务,并没有涉及相应的权利。此后,蓝印户口、引进人才类《上海市居住证》,面向人才类流动人口给予子女教育等公共服务,《上海市居住证》虽然是面向所有流动人口的,但不同类型流动人口得到的是梯度化的权利,针对临时居住证的流动人口,给予公共卫生,基本计生服务的权利,面向有稳定就业的流动人口,更进一步给予义务教育、社会保险、公共住房的权利,对申请积分的居住证持有者,赋予子女高考、子女及父母居保的权利。

3. 近年来外来人口数量增速放缓。人口调控政策的主要目的就是做好人口数量调控,确切地说人口调控政策限制的是入户籍的名额。从上海市历年户籍人口数量来看,人口数量呈稳步增长,1978 年至 2013 年 35 年间,平均每年户籍人口增长率仅为 0.8%。

对其他流动人口来说,常住人口呈现阶梯状的增长态势,1982 年外来人口仅 20.3 万,到 2014 年增加至 996.42 万,年平均增长量为 13.4%,远超过户籍人口的增长率。分阶段来看,流动人口的增长经历了两个阶梯式增长阶段。一个是 90 年代末期开始,经济迅速发展吸纳大量流动人口的阶段。另一个是 2008 年开始,由于世博会、大虹桥建设引起的人口快速增长期。这两个时期行政控制与经济结构方向相左,人口调控并没有实质性收效。进入

“十二五”以来，经济转型产业调整，与行政的控制目标趋向一致，外来人口调控的效果凸显。

从微观来看，以户籍制度为主导的人口调控政策对于流动人口的迁移决策还是存在一定的作用。根据相关调研发现，户籍制度对流动人口的居留意愿确实存在影响²，越想留在城市，越是受到户口的限制³。

4. 人口结构进一步优化。从人口调控政策的内容来看，涉及人口年龄结构、人口社会结构的调整。外来人口大量流入缓解了本地严重的老龄化。2010 年劳动年龄人口规模由 2000 年的 1193.92 万人增加到 1756.67 万人，增幅 47.1%，占总人口的比重也从 72.8% 上升到 76.3%，65 岁及以上老年人口所占比例比“五普”下降 1.34 个百分点，外来流动人口的流入大大缓解了本地老龄化的态势，优化了本地的年龄结构。从上海常住人口的整体受教育程度来看，2010 年上海每 10 万人中具有大学文化程度的为 21892 人，同“五普”相比，每 10 万人中具有大学文化程度的人口增加了近 1 倍。特别是具有研究生以上文化程度人口，从“五普”的 7.62 万人上升为 42.18 万人。人口受教育程度显著提高。

5. 人口空间分布更趋合理。受到产业结构调整和城市空间规划的变动，上海市在 90 年代即出现了郊区化的态势。与“五普”时相比，2010 年全市 17 个区（县）中，常住人口总量减少的区有 5 个，常住人口总量增幅超过 50% 的区有 7 个，依次为松江区、闵行区、嘉定区、青浦区、奉贤区、浦东新区（包括原南汇区）和宝山区，中心城区核心区域人口持续减少，近郊区域人口进一步增加。

（二）人口调控政策存在的问题

1. 底层流动人口的服务及管理不足。流

动人口登记经过了被动登记到主动登记的转变，然而对于没有稳定就业，居无定所的底层流动人口来说，居住证的吸引力并不大，而这个阶层由于流动性大、工作不稳定往往成为社会的隐患，把握他们的动态更有助维护社会安定；同时这些低层次的流动人口又属于流动人口中的弱势群体，最需要政府、社会等的关心和帮助，却成了政策的空白群体。

2. 对流动人口进一步细化，加剧了流动人口内部的分流。根据现有居住证制度及相关制度大致将流动人口分为了三类群体。第一类：领取上海居住证的流动人口；第二类：领取居住证并申请积分的流动人口；第三类不够资格领取上海市居住证，领取上海市临时居住证的流动人口。这三类流动人口所获得的福利待遇不同。通过福利待遇的差异，居住证将流动人口进一步细化，不同流动人口在社会保障、子女就学等公共服务中的权利不同，使流动人口内部进一步分化⁴。

3. 目标调控层层分解引发基层工作困难。上海市将人口调控的目标分解到各个区县，再分解到各个街道镇，这种层层分解的做法，导致部分人口压力大的地区和街道为了达到目标，采取了故意隐瞒数据，使得实有数据不实。同时区域间的人口流动状况并不相同，各街道采取的调控做法力度不同，而人口是流动的，往往导致流动人口从调控力度大的地区向调控力度小的地区流动，给不同区域间的人口调控工作带来矛盾。

4. 强硬的行政手段导致局部地区的冲突。大城市存在城中村、非法搭建的房屋，以及非法群租的现象，是流动人口的聚集地，还牵扯到房东、二房东的利益，在行政执法过程中易受到相关利益群体的阻挠，产生冲突。此外进

行产业转型升级, 低端产业迁出的时候, 会引发失业、安置不到位的问题, 产生相关利益群体的不满与抵制, 发生局部冲突和不满, 成为社会不安定因素的隐患。

5. 低端劳动力用工成本上升, 招工难进一步凸显。城市在进行产业结构调整的过程中, 对低端外来用工有所减少, 但产业结构调整的调整往往具有一定的滞后性, 部分劳动密集型产业还会出现招工难的问题。此外, 人口调控会加剧人口的流动性, 加剧企业工人的不稳定性, 增加企业招工的成本, 也增加了政府的管理服务成本。

五、完善上海市人口调控体系的原则及路径

(一) 人口综合调控的原则

1. 顺应人口变动规律。城市人口发展的规律表明, 在城市化进程中, 人口经过城市化、快速城市化、逆城市化的发展阶段, 而我国城市进入了快速城市化的发展阶段, 也是具有城市化与郊区化并存的特点。

2. 由市场主导。在人口调控领域也要将市场的作用放在第一位, 让市场起主导作用, 顺应经济、人口发展规律, 通过产业结构调整、经济转型来实现人口调控的目的。

3. 行政手段为辅。在政府职能转型下, 政府的职能一是做好对产业、市场的引导; 二是为流动人口提供更加公平的公共服务; 三是

做好人口信息的登记。

(二) 人口综合调控的路径

1. 做好人口登记功能, 把握人口基本信息。根据国外的经验, 人口政策的首要目的是把握人口的基本信息, 要通过信息化建设等方式, 还原居住证的登记功能, 与身份证相关联, 与实有人口登记相结合, 把握人口的基本信息。

2. 完善以常住人口为口径的公共服务配置, 保障流动人口的合法权益。一方面, 通过提供更加公平的公共服务, 为流动人口在城市就业、生活, 提供基本的公共服务保障, 促进流动人口的社会融合; 另一方面, 不断提升城市管理能力, 提高特大城市应对大流量流动人口的能力, 提升城市的承载力。

3. 进一步调整产业结构, 间接引导人口的均衡发展。通过产业结构调整, 城市布局, 促进流动人口规模的合理增长, 吸引更多高端、专业化的外来人口为上海经济发展注入活力; 同时也要利用城市规划等手段, 合理引导人口在城市的空间分布, 使得人口在城市中有序流动。

参考文献(略)

(作者单位: 上海工程技术大学公共管理系)

(本文是上海市高校青年教师培养自主计划

项目 [ZZGCD15057] 的阶段性成果)

◀ 本期关注 ▶

新形势下人口学与人口研究的前途与发展方向

《人口信息》编辑部

特邀主持人：上海市人口与发展研究中心研究二部主任、副教授 胡琪

主持人语

为探讨近年来人口学的学科地位、社会和学术价值动态，探索新形势下我国人口学科的发展规律，上海市人口学会配合“上海市社会科学界联合会第九届学会学术活动月”活动，于 11 月 6 日下午在陕西南路 122 号上海市人口与发展研究中心主办了《新形势下人口学与人口研究的前途与发展方向》特别论坛。论坛先由上海市人口与发展研究中心的陈蓉助理研究员作引入发言，题目是：“变迁中的发展：上海人口学学科述评”。她首先从人口学学科体系和研究对象，国内和上海人口研究，高校、科研院所建设，社会对人口学专业的认识和了解程度，人口学和人口研究的边界等几个角度讨论了人口学学科的建设与发展。随后，陈蓉解读了所谓“新形势”，即经济社会发展进入“新常态”，我国的人口格局变动也进入了“新常态”（长期的低生育率水平、人口大规模迁移流动、人口老龄化持续加快、人口城市化进程不断加速），以及大部制改革以后，原人口计生系统与卫生系统合并，人口学科离开了原人口计生系统强有力的行政支撑等几方面内容。

陈蓉的发言反响强烈，专家们进行了风暴式的讨论与交流。讨论和交流主要围绕以下问题：（1）学科边界问题，即如何界定人口学与

人口研究的社会应用；（2）人口研究的兴衰与计划生育管理机构的存亡；（3）大卫生的框架下，人口研究的功能与定位；（4）纯粹人口学作为理论研究的前途和必要性。市社科院的左学金、周海旺，华东师大人口研究所的朱宝树，计划生育科研所的高尔生，上海大学的蒋未文，市卫生计生委医改办的冷熙亮等都纷纷发言，表明了自己的观点和立场。大家虽然在人口学和人口研究发展的路径选择的重点上有分歧，但是对中国的人口学科仍然需要发展，人口问题研究在新形势下的生命力仍然很顽强、社会很需要，人口学者应该且行且珍惜等方面达成共识。下面分六个方面整理专家的发言的主要观点。

一、关于人口学科边界和学科建设问题

人口学从上世纪 80 年代开始兴旺迄今已经 30 多年了，当前我国正处于经济转轨、社会转型和人口转变相互交织的关键时期，人口学者们正见证着前所未有的社会大变迁，人口学学科也正在这样的“大转型”中不断发展。对于人口学科的边界和学科建设问题，专家的见解是：

左学金（上海社会科学院研究员）：人口研究范围广泛，仍有不断研究的空间与内容

人口学与人口研究是不一样的概念，在英语中 demography 对应的是人口统计学或者规范人口学，population study 对应的是人口研究。人口研究的范围要比人口学宽泛得多。所以说，如果将传统的 demography 拓展到 population study，那么研究的范围就广泛多了，可以与社会学、经济学、医学、健康向联系和交叉。人口研究实际上非常广泛，我们是没有办法讨论全面的，我们在座的也不可能覆盖人口研究的各个领域。比如说社会保障。社会保障可以说是人口研究的一个领域，但不是 demography，需要将人口经济学、人口社会学结合在一起，才能做社会保障。所以，我认为做界定时，要讲人口学和人口研究的边界区分，人口学的边界更窄，人口研究边界要宽泛一些。此外，很多公司要做人口方面的咨询，因为市场与人口是相关的，人口学也有商业人口学，比如麦当劳开在哪、房地产开发等都与人口学有关系的，现在很热门的养老地产开发也是与人口学相关的。对于人口学的发展方向，我想时代发展欣欣向荣，中国的发展也越来越好，有很多出国的人回国看病，他们为什么回国看病？是国内看病环境比国外好吗？回国看病人员的人口环境如何？健康状况如何？这些问题都是可以作研究的。另外还有很多问题，诸如青少年健康、自杀、性骚扰、性暴力、留守儿童、同性恋、离婚、闪婚闪离、二孩生育及预测等问题，还有全面放开二胎后，基本公共服务设施配套问题，这些都是人口研究的内容。

朱宝树（华东师范大学教授）：要重视人口学学科自身的发展

谈到人口学研究的边界问题，我认为人口学研究的边界问题可大可小，潘基文曾说

“学科研究对象界定应该要宽泛些”，但是我认为做人口学研究起码要“目中有人”，研究人口的本身问题，现在很多研究生做人口学论文只有理论研究，却没有人口学数据。我认为现在在人口学学科发展有两个突出问题：第一，人口学学科建设没人做。人口学研究成果其实是非常丰富的，基础好，但是没有财政的支持没有人来做，导致资源严重浪费。但是，也有为人口学学科发展而毕生努力不止的，我认识的南开大学教授李竞能，他退休后为人口学发展而四处奔走，著有《人口学理论》，我觉得他这种精神是非常值得我们学习的；第二，我们有很多学者忙于课题，没有精力专注于学科的发展。我认为我们学者应该静下心来，不断提炼再提炼所学知识，梳理主要观点，总结一生专注的学术问题，才能推动学科的发展。我提两个建议：第一，人口学学科的发展必须要有专项支持；第二，对于研究生的培养要系统考虑，人口学研究生的培养不能只是搞搞课题，提出对策建议那么简单。

高尔生（上海市计划生育科研所研究员）：
人口研究应用性广但道路维艰

本论坛的举办者也许担心人口学研究的发展方向前景不太妙，其实这也是客观的情况。大家都知道 70 年代是人口学发展最兴旺的时期，这与当时的人口形势有关，现在五中全会虽然提出全面放开“二孩”，但人口学发展的形势不如当初，政府部门的研究支持力度没有 80 年代多。我觉得目前人口学的发展应与当今的需求结合起来，如果没有资金的支持，学科的发展依然没有前景。另外，国家基金委对于人口发展的研究没有给予足够的重视。

人口学是一个交叉性的学科，应与卫生

行政管理、卫生统计学、公共卫生、预防医学等学科结合起来研究,人口学概念问题应从人口的核心问题进行延伸。虽然供人口学研究的经费不多,但与人口学结合的问题较多,新形势下人口发展问题应该不断的积累。通过 2~3 年的理论积累,是可以出些成果的,这应该引起大家的关注与思考。像上海老年化严重问题,农村老年人问题,城镇老年人问题等。我认为人口学研究内容应不断拓展、积累。近些年慢性病、心血管疾病、恶性肿瘤等排在疾病死亡谱的前列,但是英国学者研究某市死亡率的变化,发现感染、外伤、自杀、抑郁等死亡率呈现上升的趋势,这些都应是人口学研究内容的拓展方向。我认为人口学研究的路还是可以走得下去,但是非常地不容易。

二、全面“二孩”生育政策的实施与人口研究

不可否认的是,我国人口学的兴旺与发展相当大程度上是离不开计划生育基本国策的推行需要。党的十三届五中全会公报指出:全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策。在全面放开“二孩”生育政策的今天,学者们自然更加关注“计划生育”何去何从,人口研究如何再为“计划生育”做好决策咨询。

冷熙亮(上海市卫计委医改办副主任):
上海全面放开“二孩”的总体生育冲击不大

我注意到梁中堂和梁建章先生两位对人口学的贡献和对计划生育政策完善的推动。普遍“二孩”政策这么快出台,学界对政策的推动功不可没,代表科学、代表规律的一种声音,是决策者的重要依据。根据上海市的已婚育龄人数、“一孩”生育情况和“单独二孩”实施的响应程度推算,在近 3 年里,预测因全

面“二孩”政策,每年的户籍人口增加 2~3 万,流动人口增加 2 万,一共增加 4~5 万人。目前上海的年生育总量 20 万左右,再增加 4~5 万,总量 24~25 万。现在将近 4000 张床位的接产机构,按人口一波一波出生,产房、幼儿园、小学是逐步波浪式往后退,实际上谈不上小高峰。在“二孩”政策落地的未来 3 年里,预计接产需求(接产量)的最高峰为 27~28 万。按目前的规划目标,是能够应付 30 万的接产需求,包括未生育产妇抢救和新生儿抢救。总之,全面“二孩”政策的刺激并不大,但是,会有一批 37 周岁以上的妇女想抓住生育尾巴。

左学金:从“计划生育”回归“家庭计划”有待学界的努力

当前,全面放开“二孩”是一件大事,这是我们国家从“计划生育”向“家庭计划”(Family Planning)回归的一个过程。我们向中央提交的第三次建议书中多次说到,让生育的选择权归还给家庭。目前,有很多问题值得研究。比如说,因为这项政策新增的人口到底预计有多少,我看到的预计和统计相差很大,比如中国社科院的王广州说会增加 200 万,国家计生委有说 500 万,也有说 800 万。这个至少是值得研究的问题,当然这个研究的结果会在 5 年内被实践来证实。不过如果能有一些研究,对政府做提前的准备还是很有帮助的,比如,幼托设施、学前教育。另外,生育率不等于出生率,生育率要与育龄妇女的规模特别是生育旺盛期的育龄妇女人数结合起来。我看到一个数据,说未来 15~20 年间,我国育龄妇女人数下降 40%。粗略地说如果生育率不变,我们出生就会下降 40%,如果生育率提高 20%,出生依旧会下降。这些都值得我们做研究的,对政府部门的决策咨询很有意义。我觉得原来

不生的人别指望政策出来后再生。其实全面放开“二孩”政策对上海的影响不大。

关于计划生育机构，我认为不会废除，只是回归到原来的职能，原来带有行政强制性的职能今后要逐步的转型。上海在这方面一直没有特别强制性，但在中西部地区这方面职能很强。计划生育实质上是 Family Planning，所谓 Family Planning 是指帮助家庭实现想要的孩子数。原来很多发展中国家，有些家庭想要 2 个孩子，结果生了 5 个，这就是缺少家庭计划的帮助。还有，生殖健康、妇幼保健也是很重要的方面。现在计生委与卫生部已经合并了，将来在卫计委管理下，还应该有这样的职能。

周海旺（上海社科院研究员）：上海可以彻底放开生育政策吗

现在处在一个大变革的时期，我们人口学的任务是非常艰巨的，除了研究相关人口问题外，还有人口内部的问题也是需要研究的。例如：关于生育的问题，现在的生育意愿是越来越低，这是不是一个国际性的、全球的趋势？像印度，一个计划生育不是很严格的国家，国家的生育率也降到了 2.6 左右。若即使以后全部放开，没有任何限制，上海是不是也不会增长到这个程度。

三、关于上海特大城市人口调控的研究

近年来特大型城市人口规模该不该调控、如何调控、调控效果等引起政府和社会的突出关注，也成为近几年上海人口学界关注的重点领域和政府决策咨询课题重要内容。对此，专家学者的观点往往和政府官员的意见不一致，新的形势下，专家们纷纷表示这个领域的研究仍然有待深化。

左学金：一概提控制上海人口规模有失

偏颇

大都市的人口规模调控问题，与空间分布、公共服务都非常相关。比如说，空间问题，上海的人口太多了需要控制，那么临港的人口需不需要控制？很多郊区新城人气不足应该怎么办？现代服务业在中心城区高度发达，办公的成本越来越高，实际上郊区还有很大的空间，现代服务业如何从中心城区向郊区迁？外来人口到底是控制还是引导？我们中国特大城市控制外来人口，就是控制公共服务。外来人口在城市就业、纳税、缴纳社会保险方面做出了贡献，比如上海有 400 多万外来人口在上海缴纳社会保险，上海的基本养老保险从原来是亏空 100 多亿到现在结余 200 多亿，但是不让他们的子女在这里上学，我个人看法，感觉有点说不通。但是，这些问题到底怎么弄值得研究。

周海旺：上海人口规模控制在多少合适仍然需要研究论证

如果你现在还严格控制人口增长的话，你造房子不是白造啦，不是造成很大浪费嘛！因为现在郊区基层最大的问题是人气不足啊！问题是人口少啦，以后社会服务、商业都很难发展起来，所以说我们的人口调控也应该科学化，不应该是从某些方面来制定一些调控的目标或者是调控的手段。从上海户籍人口年龄结构合理化的角度来说，从缓解老龄化结构的来说，现在已经失衡很严重了，以后还会更严重。这需要很多科学的测算。上海的中长期的战略目标，需要从各个方面来论证未来的上海人口发展控制在多少规模，人口规模决定了城市规划、城市的产业结构和城市的各个领域发展（交通、网络、劳动力等）。

高尔生：应该反思城市化发展战略

城市化战略就是大力发展中小城市，而全世界的城市化发展表明，城市化最终的结果是大城市化。中国的发展战略是中小城市大力发展，大城市限制发展。最终大城市越来越大，中小城市发展不起来，造成二次浪费，后果非常地严重。对于城市化的发展，大城市人口规模如何调控，我认为人口学专家应该提出具有建设性的建议。

冷熙亮：机械地将人口控制目标分配到各区县的做法有待商榷

系统市场下，适度人口短时间内消失不了。但是如果上海还把人口规划的目标分拆到各个区县中去，固定的数据分拆到开放的空间中去，这个是否科学？我认为操作上不好操作。作为理念，在进行生产规划时要考虑人和人附带的效应。目前上海落户的政策已经远远超过了美国绿卡（难度）。居住证积分制度，是往户口靠，还是户口往居住证靠？

四、老龄化问题的研究

老龄化问题作为人口结构研究的一个重点，一直广受人口学界注目。尤其是上海早在 1979 年就进入老龄化社会，比全国提前 20 年，上海的人口老龄化研究可谓在全国也是一马当先的。目前，上海已进入人口老龄化深度发展、高龄化加速发展阶段，因而老龄化还将成为未来上海人口学一个应用性、政策性极强的研究领域。

左学金：上海应该研究出推动老龄化社会建设的成功经验

上海的户籍人口老龄化走在全国前面。由于老龄化对上海的经济社会发展产生哪些影响？对养老保险、医疗保险以及今后要推出的长期照护产生什么影响？对上海的创新产

生什么影响？如何来推动上海的老年人口更多的社会参与？如何推动健康老龄化，对慢性病做好预防？因为负担的轻重，与健不健康是非常相关的。这些都很值得研究。如果在这方面做得好，上海是可以出一些经验的。

冷熙亮：上海对老年人口的准备不足

从市场营销的角度来寻求需求，就是人口学人群的细分和现实问题的解决，就是我们的人口学发展的答案。上海对老年人口的准备不足，独居老年人、失独老年人、医养结合、老年人照顾需求的评估等，很多都需要人口学来研究分析。还有，全国有 8000 万糖尿病，2.5 亿以上的高血压，上海占的比例非常高。如果这些能预防为主，做到前面，就将大大节约医疗资源。

五、关于国际人口问题的研究与创新

人口研究在中国的发展离不开国际先进研究方法和研究领域的引入，也离不开一大批海外人口学留学人才归国后的作用的发挥。作为上海国际大都市，在人口研究上无疑要有国际视野，而不仅仅局限在为地方政府“出谋划策”。在上海人口学发展整体过渡的时期，我们注意到上海大学的国际人口研究大有逆势而上的姿态，值得称许。

蒋耒文（上海大学社会学院人口研究所所长）：组建国际专家团队运用国际先进办法来研究人口问题

上海大学 3 年内学校将投入 4000 多万进行人口学科建设，最近亚洲人口研究所新近成立。我们建所的初衷不是为重复建设，我们有研究重点，就是加强国际化研究，研究亚洲区域的人口。我们设计人口学科，主要是做规范人口学、数理人口学，Demography 作为核

心内容,以及多状态多维度的人口学研究,包括传统的方法,也包括新近发展起来的方法、工具和手段。我们引进了在国际机构做得比较好的,7个跨学科的,在国际具有领先地位的学者,到我们所让他们引领一些研究。如奥地利国际系统动力应用研究所做 Human capital project 人力资本研究的,用多维研究法。作为人口学学科,有自己学科的特点,我们上海大学以自己特色的研究方法、工具,研究模型,应用到人口研究领域,集中在重要的研究领域,如人力资本预测、国际迁移、城市化、人口与环境、人口老龄化与健康等适应研究需求。我们要加强国际化研究,进行比较分析,亚洲区域内比较研究,不止是研究中国,研究上海。把新加坡的“人口与科学发展亚洲语言研究中心”总部迁移到上海大学来。加强与国内机构与亚洲其他区域的研究交流,加强合作。

左学金: 上海人口学者要有国际化的视野

当前,我们中国已经成为世界经济大国了,我们国家现在做“一带一路”、“金砖银行”、“私募基金”、“亚投行”等,但是我们中国的学界与美国的学界相比有一个很大差距,美国学者研究的是全球的问题。比如,每年的 PAA,关于中国的研究会会有一个 workshop,关于非洲的研究也会有一个 workshop,比如研究欧洲、东欧等。中国的学者原则上是研究中国的问题,哪怕是到了美国很多人还是研究中国的。当然,上海大学亚洲人口研究中心现在开始做亚洲了,我感觉国际人口学可以放进研究领域内。因为,我们国家现在强大了,比如我们研究“一带一路”的人口问题。

六、“二孩”生育政策的落地执行与原政策的衔接

从 2015 年 10 月党中央宣布实施全面“二孩”的生育政策,到政策成为法规条文,有一个窗口期。国家卫生计生委副主任王培安说,全国人大要修订计划生育法,全国人大修法通过之时,就是全面放开二孩正式通过之日。法规正式出台之前的“二孩”生育行为如何处理,专家们也发表了高见。

左学金: 应该特事特办

全面放开“二孩”政策决定出来后,湖南“二孩”处罚案例,在新法律条例没有出来前,按旧例处罚是有法律依据的,但应从轻处罚。这个案例提示我们:法理谁大?理大还是法大?如果法违反理,法执不执行?为了避免法理矛盾,我建议全国人大常委会应暂停计划生育法律的执行。

周海旺: 国家可出台应急法案

我最近常在网上看到超生需要交社会抚养费问题,全面放开“二孩”政策出来前超生是要处罚的,湖南省好像出了这样的案例,我想问问国家是否有应急法案,对已生“二孩”者不做处罚。

冷熙亮: 从旧从轻查处

五中全会后,在全面“二孩”政策启动实施之前,必须按现行的人口与计划生育法律法规执行。在政策落地之前出生的(“抢生”)仍要求向其征收社会抚养费,但是建议从轻处罚。上海市卫计委过去在“单独二孩”政策前后的操作是依照 4 个字“从旧从轻”执行,既符合人性又符合法律。

(陈蓉、位秀平、陆士辰、黄晓燕协助整理)

◀ 调研与分析 ▶

上海市夫妻生育意愿匹配调查分析*

卿石松 丁金宏

生育意愿在生育政策调整过程中具有重要的决策参考作用。“单独两孩”政策迈出了跨时代而又谨慎的一步，但再生育申请数量和生育行为远远低于预期。前期研究成果在实践检验中面临巨大挑战，政策制定过程中所使用的生育意愿等参数假设值得反思。基于此，本文采用夫妻匹配调查数据，探析夫妻独生属性与生育意愿的关系，以此评估生育政策的效果，并在分析生育意愿影响因素及夫妻差异的基础上，反思现有成果和实践，为生育行为低于生育意愿提供新的解释。

夫妻匹配调查是指夫妻双方同时接受调查，有利于检验夫妻生育意愿的差异。生育决策无法单方面决定，原则上只要一方不愿意，生育行为就无法发生，这是区别于其他任何决策的本质特征。然而，以往大部份生育意愿调查研究基本采用个体视角，由夫妻任意一方回答或仅限育龄妇女回答，以此衡量家庭生育意愿，这可能是违背事实和不合理的。因为夫妻之间在生育几个孩子、何时生育孩子等方面存在分歧，此时采用夫妻一方的生育意愿就会高估家庭生育意愿。因为生育决策必须由夫妻双方共同决定，只有夫妻一致的生育意愿才对生育行为具有较好的预测作用。这就决定了我们不能只重视夫妻一方而忽视另一方的意见，采用夫妻匹配视角对家庭生育意愿展开分析是必要的。

一、生育政策调整没有引起生育意愿反弹

在严厉的政策约束下，城乡居民的生育行为受到一定的限制，甚至在调查中因戒防心理而隐藏或低报生育意愿。生育政策的调整和放松，可能改变目标人群的生育意愿。于是，“单独两孩”政策的实施，为检验生育政策与生育意愿之关系提供机会。

本研究数据来自于上海市黄浦区、徐汇区、长宁区、普陀区、浦东新区、闵行区、宝山区、嘉定区、奉贤区 9 个区 1489 对夫妻 2978 条调查记录。调查地点严格按照市区、近郊和远郊的划分而随机抽样，并依据各区相对人口规模分配样本数量，由调查组成员于 2014 年 7 月在上述地区的婚姻登记现场完成。夫妻双方婚姻登记现场同时接受调查，有利于得到完美的夫妻匹配数据。尽管调查并非严格的随机抽样，但在调查期间进行婚姻登记可看作是随机事件，且由于新婚夫妻心情较好等原因，几乎没有拒答情况，这保证了调查的可靠性。根据研究目的，选取妻子年龄处于 20~40 岁育龄期的样本。其中，大部份调查对象为初婚（占 84.26%），平均年龄为 28.03 岁，年龄中位数为 27 岁。

对生育意愿的测量采用“在现行生育政策下，您打算生几个孩子？”。结果显示，丈夫为独生子、妻子为独生女、“双独夫妻”（双

* 本文系上海市人民政府决策咨询研究基地吴瑞君工作室成果，受国家自然科学基金项目（41271169）的资助。

方都是独生子女)和“双非夫妻”(双方都不是独生子女)四类家庭平均的生育意愿分别为 1.38、1.39、1.39 和 1.32 个,数量上几乎没有差异。这说明,夫妻独生属性与生育意愿并没有密切的关联。

当然,生育意愿是诸多因素综合作用的结果。文章采用多元 Logistic 模型,控制生育重要性的认知、性别、年龄、户籍状况、受教育程度、职业、经济收入、家庭住房状况等变量。模型回归结果表明,夫妻独生属性与生育意愿没有显著的关系。与“双非夫妻”相比,符合“两孩”生育政策的“单独”或“双独”家庭,其生育意愿并没有显著提高。由此推理,生育政策对生育意愿的影响非常有限。此外,职业对生育意愿也没有预期的影响,党政、事业单位和社会团体的领导和干部等受生育政策严格规制的对象,其生育意愿与体制外的其他职业群体并没有显著差异。

生育重要性的认知程度与生育意愿密切相关,认为生育对婚姻稳定性作用很大的样本,选择不生育的概率显著降低,但它对生育两个及以上小孩没有显著影响。回归结果还表明,年龄越大,打算不生育的概率较高,且打算生育两个孩子的概率显著下降。由此可见,在生理因素和机会成本约束下,生育政策的放松难以产生所谓的“抢生”或生育堆积现象。

在受教育程度、工资收入和家庭住房等因素方面,回归结果表明,经济因素对生育意愿具有重要影响。在生育意愿已较低的情况下,以往文献发现生育意愿与受教育程度负相关关系不再成立。相对于大学本科来说,大学专科文化程度的样本,其打算生育二孩的概率较低,且大学专科及以下文化程度的人,选择不生育的概率提高。相反,具有硕士及以上文化程度的夫妻,相对于本科文化程度者具有较

高的二孩生育意愿。与之相关,工资收入较高、住房产权为商品房的夫妻,打算生育两个孩子的概率增加。这一结果表明,基于低生育意愿的事实,家庭经济因素对生育意愿的影响主要是收入效应而不是替代效应。不过,值得一提的是,收入最低的一组(2000 元以下),打算生育两个孩子,甚至三个及以上孩子的概率,显著的高于参照组(收入为 3001-5000 元)。由于月收入低于 2000 元的主要是女性,且大部份为退出劳动力市场而“基本上没有收入”,她们的生育意愿较高,无外乎是因为生育的机会成本较低,或因为丈夫收入高而有能力养育更多小孩。正因为如此,接下来从家庭联合视角,细分夫妻子样本,分别考察生育意愿的影响因素,重点探讨配偶工资收入对妻子(丈夫)生育意愿的影响。

在没有控制丈夫收入的模型中,生育意愿与收入存在 U 型关系。与月收入为 3001-5000 元的对照组相比,收入最低(2000 元以下)和收入最高(10000 元以上)的妻子,打算生育两个孩子的概率较高。但引入丈夫的工资收入变量后,自身的收入状况对生育意愿影响程度下降(回归系数下降),而丈夫的收入状况对妻子的生育意愿具有显著作用。就像家庭拥有商品房一样,丈夫的收入越高,意味着家庭收入较高,有实力养育更多的孩子,因此打算生育两个孩子的概率越高。而丈夫收入越低(低于 3000 元),妻子打算不生育的概率提高。总结来说,自己收入很低但丈夫收入高,或夫妻双方收入都高的两类家庭,妻子的生育意愿较高。这一结果再次表明,生育的机会成本和养育孩子的能力(收入效应),在生育决策中都具有重要影响。

然而,从丈夫生育意愿的回归结果来看,引入妻子的收入状况,并没有明显改变自身

经济状况对生育意愿的影响。受教育程度高、工资收入高的男性，生育意愿越高。在模型中纳入妻子的收入变量后，丈夫生育意愿对其自身收入变量的回归系数没有显著改变，依然是收入水平高于参照组的群体，打算生育两个孩子的概率相对较高。只有当妻子的收入足够低（2000 元以下），才在 10% 的显著性水平，提高丈夫的生育两个孩子的概率。这一结果也再次印证，丈夫收入高而妻子收入低的夫妻组合，生育意愿较高。

值得说明的是，夫妻独生属性对生育意愿没有显著影响的结果，在妻子生育意愿模型和丈夫生育意愿模型中保持稳健。类似的，对生育重要性的认知程度越高，即认为生育孩子对婚姻稳定的作用很大，妻子或丈夫打算不生育的概率越低。年龄越大，打算生育两个孩子及以上孩子的概率也越低。

二、夫妻生育意愿不一致会抑制生育行为

生育意愿持续受到关注和重视，就在于人们期望通过生育意愿判断生育行为进而预测生育水平。然而，尽管生育意愿与生育行为高度相关，但生育意愿却往往偏离实际的生育行为。基于生育行为是夫妻共同决策的本质属性，我们探讨夫妻生育意愿的不一致，并为生育行为低于生育意愿提供新的解释。

所谓夫妻同心，其利断金，夫妻生育意

愿的冲突，会降低生育行为。男性和女性平均的生育意愿在数量上没有显著差异，但不能排除夫妻之间生育意愿的差异。调查结果显示（表 1），尽管大部份夫妻在是否生育孩子方面并没有显著差异，但具体到生育几个孩子则存在较大的分歧。在夫妻之间，生育意愿不一致的家庭占到 30.36%。其中，12.51% 的家庭中妻子的生育意愿高于丈夫，17.85% 的家庭中丈夫的生育意愿高于妻子。此时，只调查夫妻一方（或女方）生育意愿，往往就会高估实际的家庭生育意愿。例如，分别来看，妻子打算生育两个孩子的比例为 37.05%，丈夫打算生育两个孩子的比例为 39.76%，二孩生育意愿看似不低。但实际上，仅有 25.02% 的夫妻一致打算生育两个孩子，远低于夫妻任意一方的生育意愿。当然，夫妻一方打算生育两个孩子，另一方生育意愿更高（打算生育三个及以上），可视为家庭具有二孩生育意愿。而一方打算生育两个孩子，另一生育意愿较低（打算不生育或生育一个），是否具有二孩意愿则取决于双方的“博弈”和“谈判力量”的相对大小。不过，有研究发现，当夫妻双方的生育意愿不一致时，想要孩子的一方倾向于转变为不再想要孩子（Thomson, 1997）。因此，生育意愿的夫妻差异会导致实际的生育行为低于夫妻平均的生育意愿。

相关调查研究为上述分析提供证据支持。

表 1 生育意愿的夫妻差异

丈夫	妻子				合计
	不生育	生一个孩子	生两个孩子	生三个及以上	
不生育	1.35	0.95	0.27	0.07	2.64
生一个孩子	1.01	43.07	10.55	0.41	55.04
生两个孩子	0.61	13.86	25.02	0.27	39.76
三个及以上	0.07	1.08	1.22	0.20	2.57
合计	3.04	58.96	37.05	0.95	100.00

注：行表示丈夫的生育意愿，列表示妻子的生育意愿，对角线表示夫妻的生育意愿一致。

例如,在江苏等地的追踪调查发现,明确打算生育二胎的妇女在三年内实际生育的有 43% 左右,确定不要二胎而实际生育的妇女仅有 2% (郑真真, 2014)。瑞典的调查研究也得到类似结论,夫妻一致明确表示要再生育一个孩子,两年内实际生育的比例为 44%,但如果夫妻一方想要而另一方不想要,实际生育的比例仅有 6% (Thomson 等, 1998)。这些结果充分表明,只要一方(女方)不愿意,生育行为就难以发生,这为夫妻生育意愿不一致会抑制生育行为提供证据支持。现实生活中,也不乏这样的案例,夫妻一方想生二胎,但另一方不愿意而无法达成。当然,即使夫妻双方具有一致的生育意愿且付之行动,依然有可能受到生理、经济等种种因素的限制而不能实现生育行为。如 2005-2008 年间上海市“双独两孩”申请家庭,最终也只有 60% 左右真正生育两个孩子(陈蓉、顾宝昌, 2014)。

三、结论与对策建议

本文利用夫妻调查数据研究发现,夫妻独生属性与生育意愿没有显著关系。“单独两孩”政策背景下,“单独夫妻”、“双独夫妻”和“双非夫妻”之间的生育意愿没有统计和数量上的显著差异,平均的生育意愿都为 1.3 个左右。由此推理,生育政策对生育意愿的影响非常有限,生育意愿没有实质反弹,从这个意义上可说“单独两孩”政策“遇冷”。高学历、高收入,有商品房的家庭更倾向于打算生育两个孩子,而年龄较大、受教育程度低的样本则不愿意生育二胎。进一步分析发现,家庭联合视角对生育意愿具有一定的解释作用,配偶的经济社会特征,尤其是丈夫的经济收入会影响妻子的生育意愿。“妻子收入低、丈夫收入高”,即生育的机会成本低且有能力养育更多孩子

的家庭,二孩生育意愿相对较高。这一结果为生育决策中的机会成本和相对收入假说提供了证据支持,经济因素已成为影响生育意愿的重要因素。

本文发现夫妻生育意愿存在不一致,从而为生育行为低于生育意愿提供新的解释。生育决策和生育行为必须由夫妻双方共同决定,在夫妻生育意愿存在差异的情况下,如果以育龄女性、男性平均的生育意愿相同或近似为理由,使用夫妻一方(或女性)的生育意愿作为家庭生育意愿的衡量指标,往往会高估夫妻生育意愿和生育行为。因为我们的研究发现,30% 左右的夫妻生育意愿存在差异,夫妻一致的生育意愿远低于任意一方的意愿。尽管本文数据来自特定区域,还需要更多支持和实践检验,但我们的证据表明,生育意愿不仅很低,实际的家庭生育意愿可能比以往我们认识和想象的还要低。因此,在生育意愿研究和政策应用中,不能忽视生育意愿的夫妻差异,否则会导致生育意愿与生育行为的严重偏误。此外,生育行为低于生育意愿,也可能是没有控制生育能力的限制作用而导致的。实际上,在生育意愿转化为生育行为的过程中,受到生理上“生”的能力以及经济上“育”的能力等种种因素的限制。也许是因为人们高估生育意愿及其影响而高估“单独两孩”政策的预期效果,实际效果本就没那么大。

在超低生育水平、劳动力资源不断萎缩、老龄化问题日趋严重的背景下,生育政策的目的并非简单地限制人口增长,促进人口长期均衡发展是新时期最重要的战略目标和任务。十八届五中全会决定启动实施普遍“二孩”政策,这是生育政策调整过程中的重大决定。当前的工作重点,是尽快推动落实现有政策并发挥其应有的作用,释放生育潜力和提升生育水

平，减缓人口老龄化速度，增加劳动力供给。当然，未雨绸缪，前瞻性地做好新增人口规模预测，以便制定和出台配套政策，做好相应的妇幼保健、医疗卫生、托幼入园等服务工作。因此，摸清政策目标人群及其真实生育意愿，重要性不言而喻。

本研究表明，夫妻匹配调查更符合生育决策的本质属性，能够真实的反应家庭生育意愿，对生育行为具有更好的预测作用。建议今后进行生育意愿夫妻匹配调查，并辅以长期的追踪调查，深入了解生育意愿到生育行为的转变过程。同时，受生理和生育习俗等因素的影响，不同年龄段妇女的生育意愿不同，建议采用分年龄组的夫妻生育意愿，对实际生育意愿进行合理评估和应用。在预测模型中，采用生育意愿区间，或考虑生育意愿的随机性，甚至

引入生育意愿的转化系数，或许是一个可行的思路。总之，生育意愿只是生育行为理论上的最大值，如果当作必然发生的真实值或近似值，显然是不恰当的。当然，这并非意味着要否定生育意愿对生育行为的预测作用，只是需要科学、合理地使用，否则就会误导社会和政策制定者。

参考文献：

- 1 陈蓉、顾宝昌 (2014):《上海市生育意愿 30 年的演变历程》，《人口与社会》，第 1 期。
- 2 郑真真 (2014):《生育意愿的测量与应用》，《中国人口科学》，第 6 期。
- 3 Thomson, Elizabeth (1997), Couple Childbearing Desires, Intentions, and Births. Demography. 34 (3): 343-354.
- 4 Thomson, Elizabeth and Hoem, JanM.(1998), Couple Childbearing Plans and Births in Sweden. Demography. 35 (3): 315-322.

(作者单位：华东师范大学人口研究所)



● 快讯 ●

上海全面二孩 3 月 1 日实施 人口出生峰值或 2017 年到来

2 月 23 日上午，《上海市人口与计划生育条例修正案》在上海市十四届人大常委会审议通过，全面二孩政策将自 3 月 1 日起落地。

23 日下午，在上海市政府召开的新闻发布会上，上海市卫计委就新政的出台与实施进行了介绍。根据测算，全面两孩政策实施以后，3~5 年内上海户籍人口最有可能新增出生人口 6~12 万人，每年约新增 2~3 万人；流动人口在沪出生平均每年新增 2 万人左右。

此前，上海市综合考虑了上海本市育龄妇女的年龄结构、平均初育年龄、生育间隔、生育意愿及办理申请后的实际生育比例，对全面两孩政策实施后可能新增的出生人口数进行高、中、低三种方案测算。从常住人口来测算，估计在 3~5 年，就是“十三五”期间新增的出生人口大约是 4~5 万人/年，整个上海市每年出生量平均是 26 万人左右。2016 年~2018 年出生人口数量将处于相对高峰期，峰值可能在 2017 年出现，预计最高是 27.6 万人左右。2019 年以后随着生育旺盛期妇女数减少，出生人口数量将逐步回落。

此次实施全面两孩政策，上海的目标人群包括：双独夫妻、单独夫妻、非独夫妻。评估结果显示，全面两孩政策实施以后，上海新增加的目标人群主要是夫妻一方或双方为上海本市户籍、均为非独生子女、已生育过一个孩子的夫妇，约为 77.6 万对。

上海市卫计委表示，单独两孩政策的平稳有序实施，释放了部分生育势能，降低了出生人口堆积的风险，为实施全面两孩政策奠定了良好基础。就当前情况而言，最急迫的就是满足产科、儿科整个体系的建设。目前，本市共有 87 家助产医疗机构，产科床位 4300 余张，专家经测算认为，可容纳年分娩量 30 万余人次。因此，从总量上讲应该可以基本满足全面两孩政策实施后的生育需求。针对可能会出现的情况，尤其是高龄产妇数量增多，上海将对妇幼保健技术和控制出生缺陷提出更高要求。 (本刊辑)

◀ 医改进展 ▶

上海积极推进社区卫生服务综合改革

张天晔

大力发展社区卫生服务是国际普遍共识与通行做法,是人人享有基本医疗和公共卫生服务的基础环节,是深化医药卫生体制改革,推动建立高效、有序的医疗卫生服务体系的关键,也是实现“健康中国”的重要途径。上海市委、市政府高度重视社区卫生工作,2015年上海出台了《关于进一步推进本市社区卫生服务综合改革与发展的指导意见》及8个配套文件,启动了新一轮的社区卫生服务综合改革。

一、改革有关背景

上海是我国最早引入社区卫生服务理念、发展社区卫生服务的地区之一,上海社区卫生服务发展已历经两个阶段,一是1997年到2005年的网络布局与模式转变阶段,通过规划布局基本构建了覆盖城乡的社区卫生服务机构网络,探索了社区卫生服务中心“六位一体”综合服务模式;二是2006年起的运行机制改革阶段,开展了以收支两条线管理、医保总额预付、绩效考核等运行机制为核心的社区卫生服务综合改革。上述两个阶段主要聚焦社区卫生服务的转型,从医院模式转向社区综合健康管理模式,充分体现政府对社区卫生公益性的保障责任,为在整个医疗卫生服务体系中真正发挥网底与核心作用奠定基础。但同时,随着新一轮医疗卫生改革的不断深入,上海社区卫生服务面临着深度老龄化、大型城市人口

聚集、资源配置与利用浪费突出等挑战,其体系自身仍然存在着缺乏明确标准、管理相对粗放、服务活力有限等问题,符合社区卫生服务规律及家庭医生制度特点的生产责任关系尚未建立,社区卫生服务的现代管理制度尚未成熟。这些都需通过进一步深化改革予以解决。

二、改革核心与亮点

上海新一轮社区卫生服务综合改革明确将社区卫生服务置于整个医疗卫生服务体系的基础与核心位置,目的是通过社区卫生服务机制调整与制度设计,理顺政府与市场关系,充分利用市场机制有效配置与使用资源,夯实与健全社区卫生服务网底,打造社区卫生服务平台功能,规范服务标准,完善绩效评价与激励机制,激发社区卫生服务的活力和医务人员积极性,逐步做实家庭医生制度,从而推动整个医疗卫生服务体系的高效与有序。

新一轮改革提出了“社区卫生综合改革32条”,总体可概括为“提出目标模式,凸显平台功能,建立基本标准,形成配套机制,构建家庭医生制度”。

(一) 提出目标模式

提出到2020年基本建成上海社区卫生服务目标模式,包括:

一是将社区卫生服务中心打造为政府履行基本卫生服务职能的平台;

二是实现家庭医生与居民签约服务关系，实施全面、连续、有针对性的健康管理；

三是构建基层首诊和分级医疗制度，成为满足居民基本医疗需求的主要途径，促进医疗资源的有效分配与利用；

四是建立社区卫生服务高效的内部运行机制，建立健全基于内部市场的补偿、考核、激励与分配机制；

五是家庭医生作为服务与管理责任主体，明确目标责任，给予配套资源配置。

（二）凸显平台功能

将社区卫生服务中心从原先单纯的服务机构定位，转变为服务与管理的平台定位，具体而言有五个主要功能：

一是政府履行基本卫生职责的公共平台，平台与政府是委托关系，平台受政府的委托履行基本卫生职能，政府对平台提供的基本卫生服务予以资源保障；

二是政府提供全科医生执业的工作平台，平台与家庭医生是契约关系，通过签订协议，明确目标责任，并给予相匹配的资源与考核指标，让家庭医生立足于平台上形成资源共享、良性竞争的关系，最大程度激发家庭医生的服务活力；

三是市场资源引入的整合平台，平台与市场是整合关系，既鼓励市场资源进入，同时也对进入的资源进行规范的指导与管理；

四是居民获得基本卫生服务项目的服务平台，平台与居民是载体关系，居民通过平台这一载体，不仅直接获得平台提供的基本卫生服务，同时通过平台的合理转介进一步获得各类针对性服务，从而满足其多层次健康服务需求；

五是“医养结合”的支持平台。在社区卫生服务中心平台上，运用现代管理理念，利

用信息化技术，实施全面预算管理，以家庭医生作为最小预算单元，形成全方位的预算执行责任体系，构建社区卫生服务中心平台现代管理机制。

（三）建立基本标准

一是确立基本项目，市级层面制定了《关于本市社区卫生服务基本项目目录（2015版）》，提出了6大类141项基本项目，各区县基本项目目录原则上应涵盖全市基本目录中所有服务项目，并可以根据实际情况进行适当调整；

二是明确服务规范，对每一基本项目明确其基本定义与内涵，同时制定服务项目基本规范，明确实施基本项目的规范流程、路径、要求与考核指标；

三是引入标化工作量方法，制订《关于本市社区卫生服务中心基本项目标化工作量的指导标准》，通过工作量标化形成各项目间可对比的杠杆与标尺，市级层面主要对结果性、关键性与导向性的项目进行标化，区级层面与社区卫生服务中心分别在此基础上予以细化；标化工作量以数量为正性指标，以质量为负性指标，兼顾公平与效率。通过建立基本标准，不仅是对社区卫生服务“六位一体”理念的具体细化，同时为建立配套的资源投入与分配机制奠定基础，也是形成信息化应用标准的基本条件。

（四）形成配套机制

在建立基本标准的基础上，重点健全三方面配套机制，从粗放式运行转向精细化管理：

一是财政补偿机制，制订了《关于本市社区卫生服务中心基本项目财政补偿核定的实施意见》，推动政府购买服务机制的建立，

按照社区卫生服务中心核定年标化工作总量、对应标化工作量单价与质量考核结果核定与拨付财政补偿,发挥财政资金的正向引导作用;

二是人员岗位管理机制,制订了《关于本市社区卫生服务中心人员岗位管理的实施意见》,提出人员配置全市指导标准,根据社区卫生服务中心年标化工作总量,按照人员可承担标化工作量负荷标准,合理核定各类人员数量与配置比例标准,并且按照核定岗位数量给予资源投入,建立与工作数量、质量相符合的用工制度,充分激发医务人员的活力;

三是绩效分配机制,制定了《关于完善本市社区卫生服务中心绩效工资制度的实施意见》,提出建立合理的薪酬水平核定机制,根据工作量增长和超负荷情况、社区卫生综合改革确定的新的服务项目目录标准,以及承担医养结合工作等情况,合理提高参与改革的社区卫生服务机构的薪酬水平,建立“多劳多得、优绩优酬”的考核分配机制,明确工作目标责任与相匹配的收入预期,按照完成的标化工作量与质量考核结果进行绩效分配,变“要我做”为“我要做”,从机制上充分激发生产力。

(五) 构建家庭医生制度

上海自 2011 年起启动家庭医生制度构建,已覆盖全市所有社区,常住居民签约 936 万人,签约率达 42%。在此基础上,新一轮社区卫生服务综合改革制订了《关于完善本市家庭医生制度的实施意见》,赋予家庭医生可充分调动的卫生资源,构建以家庭医生为基础的分级诊疗制度,开展对签约居民医保费用管理的改革,使家庭医生成为居民健康、卫生资源与卫生费用的“守门人”。

一是做实家庭医生签约服务机制,居民

在选择社区卫生服务中心家庭医生签约的基础上,再选择一家区级医疗机构,一家市级医疗机构进行签约,形成“1+1+1”的签约医疗机构组合,优先满足本市 60 岁以上老年人、慢性病居民的签约需求;

二是加强家庭医生对签约居民健康管理,定期对签约居民进行健康评估,掌握签约居民的主要健康需求,对签约居民进行分类管理,提供针对性服务;

三是建立家庭医生制度下的有序诊疗秩序,居民在签约后,可在签约医疗机构组合内根据自身疾病情况选择任意一家医疗机构就诊,如因实际情况需至签约医疗机构组合之外医疗机构就诊的,需由家庭医生(或签约二级医疗机构)转诊。按照上述规则,方可享有签约就诊各项优惠倾斜政策,包括预约可优先就诊与转诊、慢病长处方、延续上级医院用药医嘱、医保报销优惠政策等;

四是开展家庭医生管理签约居民医保费用试点,由医保管理部门根据上一年签约居民在各级医疗机构实际年医保费用,核定家庭医生对签约居民医保费用额度,赋予家庭医生对签约居民在各级医疗机构就诊所发生医保费用的监管职能。

(六) 加强信息技术支撑

新一轮社区卫生服务综合改革将推进健康大数据在深化医改、居民健康管理中的应用,包括:建立社区卫生综合管理平台,实现全面预算管理、卫生服务监管、绩效考核、财政资金拨付、薪酬总额核定等功能;建立分级诊疗的支持平台,实现签约信息在市级平台、区县平台、医疗机构、医保之间的同步,支撑预约转诊、处方延伸、药品物流配送等改革举措的实施;建立家庭医生管理医保费用的支持

平台,使家庭医生及时完整地掌握签约居民在二、三级医院的就诊记录、处方信息和费用信息,开发费用审核系统,并与市医保系统对接;充分利用大数据开展社区诊断,建立基于大数据的知识库系统,开发和应用主要慢病高危人群筛查系统,形成连续、动态、个性化的健康管理模式。

三、本次改革特点与意义

上海新一轮的社区卫生服务综合改革明确将社区卫生服务置于整个医疗卫生服务体系的基础与核心位置,实现了 4 个创新:

一是服务体系创新。按照国际惯例,根据上海特大型城市特点以及适应老龄化需求,构建以家庭医生为核心的新型医疗卫生服务体系,推动建立分级诊疗制度,形成医养结合体系,提升整体医疗卫生服务的效率与能级;

二是体制机制创新。通过建立社区卫生服务中心平台与家庭医生契约关系,明确家庭医生目标责任与匹配资源,统一家庭医生的“责、权、利”,充分赋予家庭医生在资源配置、团队组建、任务分配、考核管理上的责任主体地位,建立新型的生产责任关系,激发家庭医生生产活力;

三是管理模式创新。打造社区卫生服务中心平台,理顺平台与政府、家庭医生、市场之间的关系,将平台作为基层社会治理的重要组成部分。通过建立基本标准与配套机制,以全面预算管理为手段,形成平台现代管理制度,优化平台治理机制,提升治理手段、服务能力与管理水平;

四是技术手段创新。以信息思维贯穿改革,按照“制度+科技”的原则,通过信息技术推动体制机制、服务模式与管理方式的精

细化,建立标准化、可推广、具有前瞻性的改革模式。

上海新一轮的社区卫生服务综合改革,弱化社区卫生服务机构的封闭属性,充分发挥平台的开放特性,通过对各类资源的引入与整合,显著提升基层卫生服务能级。积极构建家庭医生制度,让老百姓不同层次、不同类型的需求都能够在这个平台上“有人管”、“管得好”。通过建立平台基于标准的运行管理机制,构建平台与家庭医生的契约责任关系,让家庭医生从过去依附于社区机构,变为立足于社区平台,明确家庭医生服务的目标与配套的资源,充分给予家庭医生在平台上整合,利用与分配资源的自主权,把家庭医生的生产力真正激发出来,让老百姓的健康能够有人“愿意管”、“主动管”,使有限的服务资源与居民的实际需求形成紧密对接。新一轮的改革“着力于基层,谋划于整体”,通过“夯实社区,自下而上、全专整合、上下联动”,推动建立有序的诊疗体系,合理控制老百姓的医疗卫生费用,最终提高医疗卫生服务体系整体效率。

四、改革试点进展与下一步设想

为稳步推进试点,在各区县、社区卫生服务中心积极申报的基础上,上海市卫生计生委会同相关委办局,通过遴选评估确定了 65 家社区卫生服务中心作为首批市级试点单位,并于 2014 年 11 月 1 日起正式启动试点。通过以点带面,培训推广,跟踪评估,及时总结经验,上海将逐步扩大试点范围,并同步应用基于全面预算管理的社区卫生服务综合管理信息平台,确保社区卫生服务改革稳步、有序、持续地推进,取得预期成效。

(作者单位:上海市卫生和计划生育委员会)

国际技术移民积分制度的经验与借鉴

胡 琪 高苑敏

积分制, 又称打分制, 是国际移民管理的主要手段之一, 它在促进流入地经济社会发展, 特别是在既要人力资源引进, 又要调控人口规模、减轻社会供养负担、优化人口结构等方面发挥了积极作用。虽然我国国内特大城市的人口迁入和和国际移民的性质迥然不同, 但其在筛选有利于促进地区经济社会发展的人才和劳动力上, 有相似性。中共党的十八大报告强调保障社会公平正义, 提出了“逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系, 努力营造公平的社会环境, 保证人民平等参与、平等发展权利。”如果说国内移民(比如从外省市迁到上海市)也必须限制和选拔的话, 那么积分制在选拔移民的高效和公平性等方面仍然值得我们学习, 其具体的考量要素和方法等方面也值得借鉴。

一、国际技术移民(劳工移民)的发展趋势

移民现象自古有之。国际移民是伴随着国家的出现而产生的社会现象, 依移民申请的原因一般可以分为三类: 亲属移民、独立移民与难民。

独立移民(Independent Applicants), 是不依据亲属关系而独立来迁入国的第一代移民。此类移民往往凭借自身拥有的移入国欢迎的

技术、劳务或者资产, 带动当地经济发展, 有时又称为经济移民或职业移民。独立移民, 依移入国的欢迎程度一般分为三个层次: 第一层次顶尖成功企业家, 第二层次高级专业人士, 第三个层次, 也是最大量的, 是普通的劳动者——劳工移民(labor migration)¹(李明欢, 2010)。第一层次的人一般称为商业投资移民, 后两个层次的统称为技术移民。

驱动国际人口流动的最主要因素是工业化国家与世界其他国家在人口和劳动力需求等方面的差异。20 世纪后半叶起, 许多国家人口结构问题随着经济开发程度越高而日益严重, 尤其欧洲国家人口自然增加率停滞, 甚至呈现衰退, 以及高龄化现象普遍, 造成人口抚养比失衡的现象。为维持既有的经济成长, 开始引进外籍劳工, 使得人口流通日趋频繁。《2011 年世界移民报告》指出, 本世纪大部分时间一个最根本的趋势就是大规模人口移动。2011 年世界有 2.14 亿国际移民。由于人口老龄化的深入和人口负增长范围的扩大, 预计到 2050 年, 一些发达国家的人口还将下降 25%。这极大地增强了对有技能的移民工人和普通劳动力的需求。《2011 年世界移民报告》预测, 未来 40 年对移民的需求将会大幅攀升, 还将增加近 2 亿。

在全球化日趋深入和广发的背景下, 世

¹Khalid Koser, 《国际移民》(International Migration), 南京, 译林出版社, 2009 年。

界各国、各地区对高层次人才的争夺越来越激烈。世界各国为追求经济高度发展，均致力吸收技术性人才及投资移民之移入。在美国、加拿大、澳洲政府亦订有相关投资与技术移民之奖励机制。移民接纳国对吸引技术移民更加重视，共有 30 个国家推出了引进高端技术人才的政策。为满足本国和地区经济发展和加剧国际竞争力的需要，推出引进人才政策的国家正在增多，而且发达国家的重视程度较高。根据联合国的统计，发达国家占 17 个，发展中国家占 13 个（潘兴明，2010）。

2010 年，预期加剧的全球劳动力供需失衡现状，给移民目的国和来源国都带来了压力，这些国家都必须加强发展应变能力，在保护本国劳动力的前提下，有效评估国外需求，调控准入标准，以及确保劳工移民的权益。更加高效地管理劳工迁移，保证劳工的技能达到有需求的移民目的国的要求，平衡劳工供需是一项严峻的未来挑战。为了应对这一挑战，必须加强应变能力，如从移民展望角度评估劳工市场，调控准入标准，选择劳工移民，以及加强实行双边或其他劳工迁移协议。在经济形势更加严峻复杂的 2011 年，各个移民目的国总体上并没有放松对移民准入的约束，而是收紧了移民政策，2011 年世界移民报告指出，欧洲国家对移民的挑选更加严格，提高了移民的申请难度，如对移民的职业技能要求，减少了准入配额，设置了阻碍家庭团聚等条件。

不管移民政策如何变化，各主要移民国良好的生活条件、优越的教育水平和完美的社会福利一直吸引着大量海外移民。同时这些国家通过技术移民解决劳动力短缺，通过投资移民促进经济发展的趋势是不会改变的。

二、国际移民积分制度的运行概况

国际移民政策的制订非常复杂，移入国移民政策的制订不仅要考虑经济成长所带来的利益，也必须考虑新进移入者对当地既有的劳动市场所带来的冲击以及移民后可能引发一连串新的问题，制定有效的机制，以调控准入标准，选择技术移民和劳工移民。积分制，也翻译成打分制或计分制、计点制、记分制，是将移民的资格分成各项要素 (Factor)，移入国的移民机构制定各项指标的分值 (点数 ,points) 范围，期望移民的人，可以对照自身所具备的素质和条件，评估 (Assessment) 得到各项要素的得分值，加总得移民资格总分，及格线是指获取技术移民资格所需的最低分值。一般情况下，资格分数越高的人，被批准为移民的可能性也越大。

积分制最早出现在上世纪 60 年代的加拿大，紧跟着加拿大，澳大利亚和新西兰也都实行了以积分制作为管理技术移民的手段。进入 2000 年以来，积分制在国际移民中的工具被越来越多的国家采用，甚至像捷克这样的中东欧小国也在 2003 年推出了类似于澳大利亚、加拿大等国的技术移民记分制（潘兴明，2011）。2008 年以来，美国移民制度改革正在成为民众议论的主要话题之一。美国正在着手对移民政策进行改革，将建立一个与其他国家采用的相似的全新移民积分评估系统（刘平，2009）。新计点制将现行每年 14 万人的职业移民配额增为每年 38 万。新增的职业移民，是从现行制度中的抽籤移民，以及美国公民的父母、兄弟姐妹及成年子女的名额合并而来。2011 年英开始国、丹麦等欧洲国家开始实施的积分制度 (IOM, 2011)。本文重点介绍加

拿大、澳大利亚、新西兰的积分制技术移民施行情况。

1. 加拿大

1967 年, 由于对自身经济特点的适应以及各方面发展的需求, 加拿大政府扩大移民政策的筛选功能, 开始引入了计分制度 (Reitz, 2004)。进入上世纪 90 年代以后, 加拿大的计分制度对于技术移民 (Skilled Immigrants) 资格的认定已经日臻完善, 不同移民申请的配分各不相同, 强调了教育、语言能力、工作经验、年龄、提供的工作和适应性 (Tolley, 2003)。

加拿大的计分制度, 首先根据申请人的学历、专业、语言 (英、法语) 程度、工作经历、年龄、在加拿大有无亲属、在加有否工作安排等情况计分。其中, 教育程度为博士、硕士并满 17 年全职教育可获最高分 25 分。语言方面, 第一语言英语: 最高分 (听、说、读、写 4 门) 16 分, 第二语言法语: 最高分 (听、说、读、写 4 门) 8 分。工作经历方面, 拥有 4 年全职工作经历可获最高分 21 分。在年龄方面, 最高分为 10 分, 即 21~49 岁 (超过或不足每增或减 1 年减 2 分)。在工作许可上, 获得加拿大人力资源发展部 (HRDC) 聘请而获得雇佣即可获 15 分。此外, 在适应能力上有 4 项, 满分为 10 分。

从 2002 年起, 根据加拿大《移民和难民保护法》(2002), 对技术移民的选拔标准更强调人力资本素质和灵活技能, 而不是像从前那样强调具体职业 (安托万·佩库, 2011)。至 2011 年加拿大联邦技术移民打分满分为 100 分, 及格分为 67 分。但达到 67 分并不能保

证移民一定能够成功, 还要看申请人所从事的专业是否是加拿大所需要。过去加拿大移民部须要定期公布一份加拿大目前所需职业的清单 (Occupations List), 这份清单上的专业根据就业市场的变化而经常调整。

2. 澳大利亚

澳大利亚是一个移民国家, 移民政策是澳国的一项基本国策。长期以来, 澳大利亚不断调整技术移民政策, 鼓励年纪轻、有学历、英文好的海外精英移民澳大利亚, 以期待这类新移民能够对澳大利亚的经济发展作出贡献。1979 年, 澳政府开始采取量化多因素评估体制 (Numerical Multi-factor Assessment System) 的积分制度来审批技术移民入籍。1982 年, 移民评估体制 (Migrant Assessment System) 取代了前者, 这一体制给予申请者的技术更多积分, 从而导致更多技术移民涌入澳大利亚。

澳大利亚技术移民比加拿大技术移民要复杂和严格一些: 首先是对职业的要求, 不但有移民职业列表限制 (SOL), 同时还需要通过澳大利亚专业机构的评估职业才能被移民局认可, 虽然不要求先找到雇主但须要直接申请州担保, 还有额外限制, 例如雅思 7 分, 或要求相关工作经验必须有 3 年以上, 或者限制在某个职业类别里面的一个小类。另外澳大利亚对雅思实行一刀切政策, 雅思 4 个 6 成为最低门槛; 如果想要雅思加分的话需要 4 个 7 及以上才可以。

从 2011 年 7 月 1 日开始, 澳洲移民局为了吸引更多优秀的人才赴澳定居, 对普通技术移民 (GSM) 颁发了新的技术移民计分法 (points

test)。新计分制建立在众多领域专家和澳洲广泛社区对旧计分制的审议结果之上,在考量申请者是否具备成为技术移民的资格时,平衡了各种不同因素。澳洲移民局此项新政旨在以新计分制聚焦于挑选高层次的技术人才,使移民项目更具目的性也更能响应市场需求。新的技术移民计分法及格线为 65 分。计分制保留了对曾在澳洲学习(包括在次发达地区学习)者、掌握少数族裔语种者、拥有其它技能者以及完成了职业年(Professional Year)者的奖励分值。但新制度不再依照申请者的职业给予加分(如会计可以拿到 60 分),虽然所有申请者都必须依照现行技术职业清单(SOL)提名一种职业。

3. 新西兰

新西兰在 1986 年采用了加拿大和澳大利亚的移民计分模式,即根据年龄、资历和其他标准来衡量的计分制度——无论来自哪个国家的人。新西兰是世界上采用这种模式的仅有的 3 个国家之一。新西兰技术移民是申请和批准数量比较多的一类,主要是通过对申请者的学历、工作经验、年龄、英语水平以及在新西兰亲属关系等条件进行衡量综合打分,以决定申请人是否符合移民资格的签证。在计分政策下上个世纪 90 年代出现了第一波移民潮后,人们有点儿恐慌,出现了“亚裔入侵”的报道。目前,技术和商业移民将占移民配额的 60%,即每年至少 27000(周佳,2012)。

新西兰移民局于 2011 年 7 月 25 号启用新的评分表,具体的计分办法是:年龄分数:20 岁至 29 岁:30 分;30 岁至 39 岁:25 分;40 岁至 44 岁:20 分;45 岁至 49 岁:10 分;50 岁至 55 岁:5 分。学历分数:本科学士学

历:50 分;硕士博士学位:55 分;不低于 2 年学时的新西兰学历:10 分。紧缺行业或有潜力的发展领域相关学历:10 分。配偶具有认可的学历:10 分。工作经验:2 年的提名职业相关工作经验 10 分;4 年相关工作经验加 15 分;6 年工作经验 20 分;8 年工作经验 25 分;10 年工作经验 30 分。新西兰工作经验:从事与提名职业密切相关的新西兰技能工作超过 12 个月可获 60 分,在新西兰从事技能工作但少于 12 个月或获得新西兰相关工作的 job offer 可获 50 分。额外加分:获得新西兰紧缺行业或有潜力的发展领域的 Job offer 可加 5 分;在奥克兰以外地区工作可加 10 分;配偶在新西兰工作或获得新西兰 Job offer 加 10 分;新西兰有亲属加 10 分。教师、兽医、生物技术、社会福利工作者、工程师、护士、助产士、药剂师、计算机专业、电工、厨师都是新西兰的紧缺专业。从 2011 年 7 月 25 日起,新西兰将对目前的技术移民加分政策进行调整。

申请人自评总分达到 100 分以上,并且满足英文(IELTS 6.5)、品行、身体健康等条件就可以向移民局提出移民申请意向(Expression of Interest),移民局会把所有的申请放入一个“彩池”(POOL)定期抽取最高分者进行评审。140 分以上申请人自动被抽取,然后再依据分数由高到低依次抽取。经确认合格后向申请人发出同意其移民申请的“邀请”(Invitation to Apply),然后办理相关移民手续。

三、国际移民中的积分制工具的优势和弊端

1. 积分制管理国际移民的优势

在国际移民中,积分制工具在选拔人才

和控制迁移量上发挥了积极的作用,越来越多的国家开始引入积分制度来调控移民,积分制度或将成为今后全球移民市场的趋向。近年来,积分制入户方法在国内沿海一些大城市也被广为采纳。概括各国在积分制工具管理移民的经验,它有以下 5 大优势,应该肯定:

(1) 客观性。积分制明确使用打分方法,分成若干指标,各项指标有明确的打分标准,对要求移民者一般设定总分值的及格线。要求移民者可以根据打分标准给自己打分,清楚地知道自己获得移民的可能性,也可以了解自己资格的不足方面,也给你指出了在一个积累自己分值的方向,或者放弃移民幻想。和传统的“条件准入制”相比,积分制的客观性强了,移民者管理机构的政策掌握也更方便了,少了主观和武断的成分。

(2) 公开性。实行国际移民积分制的国家,移民管理机构都会公布具体的打分方法和分值。近年来网络的广泛使用,更使得打分方法和分值迅速同步在全球传播,想要移民的人可以利用这一制度根据自己拥有的人力资本和灵活技能来评估自己的潜力。

(3) 选拔性。几乎所有的发达国家在吸收外来移民满足经济发展对劳动力需求的同时,都担心外来移民分享本国公民的政治经济福利。所以在国际移民中,往往都必须要对移民者综合考量、择优录取。根据积分制工具来引进移民,可以按照移民接收国的意愿,可以方便选拔出在年龄、学历和工作资历等方面合意的人才。2010 年世界移民报告指出,移民积分制度是把控劳工移民的机制之一,在全球处于经济危机之时,移民目的国为了保证本国就业率,针对外籍劳工,出台了控制标准,对劳工移民的选择和限制更加严格。

(4) 公平性。移民条件和资格是多维的,不是单向的,每一个要求移民者有他的长处受移入国的欢迎,可能也有他的短处不受移入国的欢迎。积分制和传统条件准入制相比,一个极大的优越性是公平性,积分制移民政策的适用对象广泛,不设或少设屏蔽性条款,不再以学历、职业、工种等作为屏蔽性的条件,不因某人在某些方面的短处而永久屏蔽其移入资格,而是综合考量,避免了对要求移入者简单的“可以”或者“不可以”,体现了公平原则。

(5) 简便性。实行积分制度管理移民简便、容易操作,也可以定期根据国家经济形势和社会发展需要,尤其是在需要收紧迁入政策的时候,会调整积分项目和积分标准。但一般不会出现大的起伏或者方向性的变化,以免出现混乱。

2. 积分制管理国际移民的主要缺陷

任何政策都有局限于缺陷,何况积分制的管理对象是变化多端、人口复杂的国际移民。世界各国在适用积分制工具的时候,存在 3 个主要的缺陷:

(1) 移民的学历和工作资质的认定。移民目的国在给移民申请者打分的过程中,一般需要验证移民来源国的职业资格证书和学位证书。由于各国的教育制度和就业制度的不同,而且申请者大多来自相对落后的国家,因此移民目的国需要认可移民输出国的这些资格证书是一个很大的问题。

(2) 移民的学历和工作资质证书与实际能力的匹配问题。由于类似教育上“高分低能”现象的普遍存在,积分制对于那些实际工作能力出众却没有证书的人来说是不公平的。对此,许多欧洲国家改变了策略,你进入了我的国家,我按照你的年薪,用你的工作来考核你专业技能。这块工作,让公司和大学去做,让

专业机构去做。如果你的年薪达到一定标准，就可以作为技术移民（李明欢，2010）。

（3）专业不对口的问题。积分制中很多国家为了引进紧缺职业的技术人力，往往有职业（专业）的限制，只有清单上职业（专业），才可能获准积分并迁入。可以一旦当他们被吸纳进移入目的国后，有可能出于种种原因，并不从事移民机构所期望的职业行列。比如，2010 年澳洲移民局发现，很多人以会计职业申请了移民，而澳洲劳动市场上依旧缺会计。分析其原因，是因为绝大部分留学生以会计的名义申请了移民，却不从事会计职业。最大的问题是，留学生的英语能力阻止了他们从事会计职业。所以到 2011 年，会计职业评估就要求 IELTS 4 个 7 分了。

五、国际移民积分制值得我国大城市人才和就业人口迁入借鉴的主要经验

目前国内大城市人才和就业人口的落户规则可以概括为“条件审批制”，即设定若干准入条件，只准予符合条件的申请人予以通过。总体而言，“条件审批制”主要是针对极少数的高学历、高技能或者拥有高资产的优秀人才。这些高层次人才对促进落户城市的的经济社会发展起到了积极的作用。但是，“条件审批制”下行政主管部门（主要是人力资源和社会保障部门、公安部门）依据不同的户口迁移的政策精神，制定了各种类型的人员迁入和户口办理的审批措施和办事流程。这些措施和流程，区分了申请者的身份、申请单位性质、申请迁入类型、归口审批部门等不同情况，显得比较复杂，又没有统一公开，普通群众难以知晓。显然“条件审批制”对于综合考量、公平、公开对待迁入人口的诉求是十分不利的。

总的来说，国际移民政策中自从有了积分制管理工具，受到了越来越多国家的追捧。虽然国际移民的积分制管理对象和我国国内地区间的人口迁移的对象是根本不同的，国际移民的积分制并不能简单套用到国内移民的选拔方法中，但是，如果说国内移民（比如从外省市迁到上海市）也必须要限制和选拔的话，那么积分制在选拔移民的高效和公平性等方面仍然值得我们学习，其具体的考量要素和方法等方面也值得借鉴。大约从 2008 年左右开始，我国沿海的一些城市，如宁波、广州、中山、珠海等城市，已经开始尝试运用积分制的方法来筛选定居移民。

根据国际移民积分制的经验，我们认为，国内大城市实行积分制迁移政策中可以参考与借鉴如下要素与方法：

1. 设定先决的基本条件

许多国家在使用积分制管理技术移民时，首先要设定一些先决的基本条件，首先屏蔽掉明显对社会发展不利或者和移入国无法融合的人。以新西兰最为典型，到该国的技术移民主申请人的基本条件：年龄，56 岁以下；学历，具备新西兰学历评估机构 NZQA 认可的技工 / 大专或本科及更高学历；技能 / 经历，具有新西兰标准职业分类（ANZSCO*）规定的技能和工作经历；英语水平，IELTS 平均成绩达 6.5 分，或有在英语国家学习工作经历；健康条件，无重大传染疾病；品行，过去 10 年内无犯罪记录，不构成对新西兰的危害。

2. 反映移民个体与移入国相适应的人力资本基本指标

移民目的国接受技术移民的目的很明确，希望移入者能在目的国发挥人才和技术劳工的作用，各国积分制中虽然具体的计分项目有

所不同,但都趋向于包括教育程度和资格证书、工作经验,以及申请人可能长期定居移民目的国的某些指标。积分制强调移民的教育、培训、技术及其他特殊资格,着重对移民申请人的隐形能力——人力资本进行衡量。

注重吸收年轻人才与劳动力。21 世纪以来,发达国家之所以开始接纳国际技术移民,重要原因就是本国劳动力的老化,人口红利消失,进入人口负债期,因此无论是采取积分制,还是其他手段引进国外劳动力的时候,无不都是青睐既有经验又年轻力壮的劳动力。一般在技术移民打分中,年轻又有工作经验的申请者最受欢迎,25~35 岁左右的人才与劳动力,分值最高。

3. 灵活调整优先接纳移民的职业技术目录

各国积分制移民制度中,为有利于移入国劳动力市场的补充,一般都比较青睐本国的紧缺行业或有潜力的发展领域的劳动力,通过职业优先的倾向来引导申请者。但是优先职业不是绝对的,会根据移入国市场经济形势的变化经常做调整。如加拿大移民部通过 C50 移民法修正案后,从 2010 年 6 月 26 日开始,联邦技术移民(Federal Skilled Worker)类的 38 个优先申请职业被削减至 29 个,原本中国申请人比较集中的职业,如会计、电脑等均被移除。澳大利亚政府通过发布技术移民职业列表(Skilled Occupation Lists, SOL)来公布国内需求的职业,还有紧缺职业列表(Migration Occupations in Demand List, MODL),职业列表均由澳大利亚技能协会(Skilled Australia)颁布。澳洲移民局 2011 年 5 月发布了新的技术

职业清单(SOL),并与新的打分系统同时生效运作。其中最引人注目的是 217 个职业将从列表上消失,现在只有 181 个职业还在移民清单上,保留的职业都是目前澳洲经济体系中急需的人才。

4. 越来越倾向于吸纳实用的职业技术劳动力

一般来说,各国在积分制实行,高学历和高职业技术等级的劳动力更受移入国的欢迎,此类申请者可获得较高分值。但这不是绝对的。“需求”和“实用”才是最受欢迎的移民。因此,国外移民政策中,并不一味限制低学历的职业劳动力落户。在劳动力日益细分化和全球化的当今国际移民市场上,学历不高的劳工移民也受到加拿大、澳大利亚、新西兰等主要移民国家的青睐。加拿大在近年来的积分制移民中发现,不同职业的移民申请可谓“天渊之别”,其中商业管理专业人士(Professional Occupations in Business Services to Management)和注册护士(Registered Nurses)2 类别早已千人爆满,不再接收新申请。但反观起重机操作工则仅收 3 宗申请,另外少于 40 宗申请的职业还包括医疗放射技师、牙科保健师及理疗师、水管工、焊工、重型设备技师、钻孔工及爆破工等。鉴于“职业技术”劳工(trades)在加拿大有庞大而且持续成长中的需求,而这类劳工往往因为没有大学学历或只具备相当有限的英、法语能力,因而在计分中无法过关,2012 年起,加拿大联邦政府的技术移民计分(points grid)制度将有大改动:对于有实际需求的技术劳工,拟放宽其学历等方面的要求,即使没有大学学历或语言能力尚待提升,仍可

望取得足够分数,达到申请门槛。另一方面,对于专业人士如医生、工程师、会计师等,则拟进一步提升其语言能力要求。这样使那些没上过大学的部分优先职业的基层技术工人(如起重机操作工、水管工、焊工、重型设备技师、钻孔工及爆破工等),在当前的技术移民体系中有望移民,解决加拿大劳工市场基层技术工人人手短缺的问题。

5. 考虑必要的人性化因素

发达国家的积分制技术移民中,注重西方的价值观,会考虑一些人性化的因素,比如家庭因素、配偶因素都会加分。加拿大、澳大利亚和新西兰等主要移民国家都有配偶、亲属或家庭评分,有配偶等家庭成员或亲属生活在本国,则可以得到一定的加分。同时,也倾向于接纳已在居住地工作年限长的移民申请人,对在本行业工作时间和在本国或本地区工作的年数进行加分。

6. 对新移民实行居留考察积分

欧盟等国家对于吸纳移民是非常慎重的,他们还将积分制运用到了新移民的考察上,新移民只有在移入国的生活考察期间积累足够的分数,才能入籍归化。英国在 2008 年 7 月份出台的《2009 年移民新法》中,取消了关于“永久居留权”的定义,规定持有工签的人士在连续工作 5 年后,可以从“具有申请移民资格”申请到“试用公民期”,申请人必须达到 20 分才能进入“试用公民期”,试用公民期为 1~5 年,如果当事人完全做到《新法》所要求的标准,1 年后就能由试用转为“正式公民”加入英籍。《新法》实施细则将从 2011 年 7 月起生效。意

大利政府于 2009 年开始动议的安全法令中曾提出了对移民实行居留积分制草案,所有新进入意大利的移民必须要签署外国人与国家间的融合协议。按照该制度,新到移民在 3 个月内要参加一个免费的关于公民教育的短期课程(共 5 个小时),由移民统一窗口组织。融合程度将采用一个计分系统来衡量,在签订协议 2 年后,移民统一窗口将评定进步程度,如有必要会通过测验进行。需要累积 30 分才能通过,如果积分在 1~29 分,则会予以 1 年的补习时间。如果是零分或负分,则后果严重:不予以发放居留且会被驱逐出境(赵艳燕,2012)。

新西兰技术移民打分进入“彩池”后,6 个月内没有获得移民局评审则该申请作废,申请人需再次提出申请。如果该申请已经获得移民局评审但被认为还不具备移民条件,则移民局可以给申请人发出工作移民签证,让其先在新西兰找工作,只要找到上述技能工作且工作超过 3 个月就可以办理移民手续(余天乐,2012)。

2009 年日本国际公共政策研究中心针对日本政府“促进吸收优秀的外国人研究人员和技术人员”的方针政策,提出了《“正式展开接受外国高级人才政策”的方案报告书》。方案提出日本吸引外国人“高级人才待遇制度”,即日本的“移民制度”,将引进“积分制”。按“点数”的“积分制”,不只限于入国时,在留期间更新、在留资格变更时也都赋予“点数”,按照“积分制”,留学生等经过自身努力,也可以在留学期间获得日本的永住权资格。

7. 新居民的居留积分与减分相结合

2011 澳洲移民:或将迎来白领移民时代 <http://www.ciein.com>2011-04-15 来源:新东方前途出国。

2012 年最新发布职业列表公布了 192 种职业分类。

加拿大经济移民计分制度正修改 或将年内实施 时间:2011-02-15

2011-02-16 00:02:18 来源网站:温哥华港湾原文地址:<http://blog.sina.com.cn/quebecleprochain>

对于部分实行先准入后入籍的移入国,积分制度在权衡申请者在移入国生活期间的分值上,一方面积分,另一方面还会减分。如英国“记点积分制”的实行中,在签证获批之前,所有的签证申请者都必须提交他们的指纹,与政府数据库中的相关数据进行核对。新移民曾违反社会公德,或是曾向英军示威,都将视为“不爱国”而被扣分。有消息称,在新制度下,当局更可能将新移民入籍时间延长至 10 年。

8. 移民准许的分值按居住区域有所差别

对于移民目的国来说,有的国家为了支持边远地区的经济发展,对凡是到边远地区居住工作的移民适当降低批准分数。典型的如加拿大魁北克技术移民无配偶需满 55 分、有配偶申请人为 63 分。英国的新居民居留积分方面,除了语文、技能及缴税多寡外,是否愿意到缺乏某类专才的城镇居住,亦将是一大考虑因素。

9. 积分制移民和其他移民管理手段相结合

应该指出的,实行积分制政策的国家,一般并不将其作为移民的唯一的的手段和工具,通常有其他手段相补充,相得益彰。

加拿大作为重要的移民国家,已经具备一套完整、系统化的移民政策,并运用移民政策为杠杆。为了有效管理其移民接纳政策,加拿大政府采用 3 项政策工具,分别是计分制、年度移民计划及移民类别。如加拿大联邦政府的技术移民计分(points grid)是和“省荐移民项目”相结合的。2011 年加拿大移民部调整移民方案,将技术移民项目的名额由 2010 年的 7 万个下调至 2011 年的 5.6 万个。而省

推荐项目配额由 2005 年的不到 1 万个增至 2011 年的 3.6 万个。移民部方面曾表示,增加省推荐名额的最大优势是可以令移民分布得更平均,不用再集中在多伦多、蒙特利尔、温哥华等几个大城市。预计到 2012 年,省推荐类移民将取代前几年“全盛时期”的技术移民,称为经济类移民中最大的一项。

在新西兰,在实行打分制的迁入技术移民的同时,实行人才签证,移民局将为每年引进几百技术人才而增加一个新的签证类别,申请人在不符合技术移民的情况下,如果被雇佣的新西兰公司认为对公司来说是关键人才,可以申请来新西兰工作后进而获得移民身份。

英国根据 2009 年移民咨询委员会(Migration Advisory Committee)《移民计分系统:技术移民(Tier2)及移民家眷(Dependnet)政策分析报告》,新系统将原来纷繁复杂的 80 个移民类别简化成 5 大层级,使之变得更透明和更容易理解。第一层级:对英国的经济和生产力发展有贡献的高端技术人才;第二层级:持有雇主邀请的技术工人;第三层级:填补英临时劳动力短缺市场的低技术工人;第四层级:学生;第五层级:青年交流人士和临时工。所谓技术移民(Tier2)的持有者,是指已经获得在英国工作的职位和雇主发出的担保证明而获得签证的人士。为强调选拔作用,英国制定了技术签证(Tier2)获准的计分办法,其中包括工作职位、学历、工资等因素,50 分为 Tier2 基本申请分数。

参考文献(略)

(作者单位:上海市人口与发展研究中心)

◀ 媒体聚焦 ▶

人口与计划生育法修正案落地时的热点聚焦

黄晓燕

2015 年 10 月 29 日,十八届五中全会决定实施全面二孩政策宣告实施了 35 年的独生子女政策正式终结,与全面二孩政策相对应的人口与计划生育法(简称“计生法”)也应做出相应的修改。12 月 21 日至 27 日,十二届全国人大常委会第十八次会议在北京召开,会议初次审议了计生法修正案草案。草案明确:①提倡生育两个子女、符合条件者可再生育;②删除晚婚晚育、独生子女奖励规定;③符合政策生育夫妻可获延长生育假等福利;④规定夫妻自主选择避孕节育措施;⑤禁止买卖精子、卵子及代孕。草案提出,修正案自 2016 年 1 月 1 日起施行。计生法修正草案的出台,引发了社会各届广泛热切的关注。

一、舆情发展趋势

会议期间,上海市人口与发展研究中心舆情监测平台对相关舆情走势进行了及时的跟踪监测。计生法修正草案的舆论舆情主要集中在三个方面:一是禁止代孕;二是失独家庭扶助;三是取消晚婚假。各大新闻媒体、互动媒体、平面媒体和自媒体对相关内容进行了报道。截至 2016 年 1 月 3 日,通过拓尔斯和微趣两个监测平台,共搜索相关文章 38222 篇,微博微信 1663 条,引起 78957 次转发和 58905 条评论。此次舆情的传播速度之快,影响范围之广,网民参与的数量之多,讨论的氛

围之高涨,空前未有。

总结此次舆情的传播过程,会议期间,陆续有计生法草案修正条款规定释放,形成了三个阶段的话题热度,因而用户与媒体的关注度也经历三个不同的高峰。首先,12 月 21 日,计生法修正案草案说明在网上发布,草案明确了全国统一实施全面两孩政策,引起媒体与网民的热切关注,22 日便形成了第一个高峰。接着,随着会议的进展,25 日,新京报“计生法草案删除失独家庭扶助条款”的消息又引发社会各界关注,后经证实并未取消;26 日,京华时报“‘禁止代孕’及关联条款拟删除”的新闻在网上发布,立即引起广大媒体及网民的热切关注,计生法的相关话题的关注度持续上升;27 日,国家卫计委发布取消晚婚假的消息又将计生法相关话题的热度推向舆论的最高点,形成第二个高峰。之后,2016 年 1 月 1 日,计生法修正案正式实施,元旦后出生的二孩都合法,相关新闻又引发了不少媒体与网友的关注,形成了第三个高峰。

从此次舆论舆情的传播途径来看,绝大部分权威信息是通过主流媒体及其门户网站发布,并经各种新闻媒体、互动媒体、自媒体进行转载或评论,使得信息能够迅速广泛传播。另外,来自北京、广东、上海、福建等地的网民对于舆情的传播起到了推波助澜的作用,使得信息能在全中国范围广泛地扩散开来。

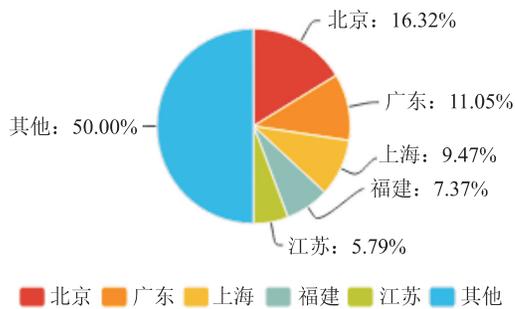


图1 参与讨论用户地域分布

二、舆论关注的热点话题

计生法修正草案的舆论舆情主要集中在三个方面：一是禁止代孕；二是失独家庭扶助；三是取消晚婚假。

（一）计生法修正案草案严禁以任何形式代孕，禁止买卖精子、卵子、受精卵和胚胎等相关规定

之所以将禁止代孕等相关规定写入计生法修正案草案，是因为我国目前只有人类辅助生殖技术管理办法和人类精子库管理办法两部部门规章，因其位阶较低，对于代孕及买卖精子、卵子等非法交易活动无法起到良好的规范作用，因此需要法律来给予规范。

对于计生法出台禁止代孕等相关规定，引发了社会各届的广泛争议。持赞成看法者认为，从生理与伦理的角度来看，代孕行为让一个孩子拥有“血缘母亲”与“社会母亲”两个母亲，特别是在一些“跨代”代孕问题上存在诸多争议。另外，也有人认为代孕正在形成非法的黑色产业链，损害女性健康，败坏伦理道德，将生育和道德引上了歧路，布下了社会问题的“雷区”，政府不能任其蔓延，应该杜绝。持反对看法者认为，目前我国大约有10%~15%的育龄夫妇因为生理问题无法生育，特别是35年的独生子女政策造成了上百万并

最终可能达千万的失独家庭。这些家庭因为计划生育政策被剥夺了生育二孩的权利，在唯一的孩子夭折之后，陷入巨大的悲痛之中。如今尽管放宽了生育限制，但他们大都已经错过年龄，几乎无法再正常怀孕生育了。在这种情况下，严禁代孕无异于堵死了这些失独家庭最后的希望。

对于是否该禁止代孕目前仍然存在很大的争议。正如国家计生委专家委员梁中堂所言：绝大多数国家在初期都会“禁止代孕”，就如各国对待避孕和节制生育的态度一样，但随着社会发展，很多国家都会慢慢放开。从我国现状来看，“禁止代孕”有一定的道理，但从长期发展来看，“禁止代孕”反而会使违法的代孕行为转移到地下，倒不如使其合法化，确定代孕中各方的权利和义务，由国家进行管理和规范。

（二）计生法修正案草案关于失独家庭扶助条款

独生子女政策在我国实施了35年，单独家庭的产生是因为响应了政府的号召，只生一个子女，其独生子女发生意外伤残死亡的，按照原有法律的规定，失独家庭理应得到各级人民政府的帮扶和扶助。新法实施之后，按照新人新办法、老人老办法的原则，已经允许所有公民都可以生育两个子女，对自愿只生育一个子女的家庭，再出现类似的情况就不再参照过去老人老办法的办法。

此次舆情关注的焦点是：25日新京报发布“计生法草案删除失独家庭扶助条款”的新闻，消息一出，立即引发社会各界的争议。无论是专家、媒体还是网民，普遍一边倒反对删除失独家庭扶助条款。全国人大常委会委员杜黎明说无论是从道义上还是从政策法律层面

上,删除都是不合适的,应当继续予以帮扶。《人民日报》官方微博写道,当更多人开始计划迎来第 4 个家庭成员时,中国有 100 万家庭只剩四目相对,全面放开二孩,不应配套断崖式的政策,更不能冷落曾为时代做出贡献的每一个家庭。而网民“小笨猪 010”则以自己长期跟进服务失独家庭的经历,诉说失独者的悲痛,他认为不仅要保留对现有失独者的扶助,而且还要对现在已经不能再生育但将来有可能失去独生子女的家庭进行帮扶,这是政府的责任。所幸该新闻后经证实,计生法草案未删除有关失独家庭扶助的条款。这一政策不仅体现了政策的人文关怀,更是人心所向,令人欢欣鼓舞!

(三) 计生法修正案草案删除晚婚晚育奖励规定,取消晚婚假

当前我国男女初婚年龄已经到了 25 岁左右,初育年龄到了 26 岁以上,针对这种新的生育行为的情况,国家也不再专门鼓励晚婚晚育,因为年龄太大,对于母婴的安全、保健,对于高龄产妇的身体健康等方面都不利。总的来讲,新法还是鼓励大家按照政策生育,在晚婚晚育方面不再做限制,而确定的是自主采取相关的避孕节育措施,自主安排家庭生育计划。

27 日,国家卫计委发布晚婚假确定取消的消息,立即引起网友哀嚎一片,民众担心婚假缩水为 3 天,纷纷赶在元旦前注册结婚,引发了结婚潮,欲抢在年内结婚多休假。对此,专家安慰:对于这样一个极为大众化的假期,十几天乃至一个月的休假福利,说没就没转瞬即逝,民众的担心在所难免,但是婚姻不应为政策所绑架,应理智对待。检察日报发表评论说,在可以早婚、可以晚婚的选择中,晚婚假

从来都不是一定要被赋予的权利。现在晚婚假被收回,只是一种价值还原和常识回归。晚婚假取消了,但我们却拥有了另外两大权利:一是,每个家庭都可以生育二孩;二是,生育二孩的生育假也将延长。国策依时依实而调整,体现的是与时俱进,公众的观念也需要与时俱进。

三、政策应对

12 月 31 日,中共中央、国务院印发了《关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》,《决定》在充分肯定了计划生育工作取得的伟大成就和广大人民群众、计划生育家庭、计划生育工作者作出的重要贡献的同时,再次强调了人口众多的基本国情不会根本改变,必须长期坚持计划生育的基本国策,保持适度的人口规模,促进人口与经济社会、资源环境的协调和可持续发展。当前我国处在劳动年龄人口充裕,社会抚养负担较轻的人口红利期,正是启动实施全面两孩政策的有利时机。实施全面两孩政策关系全局、关系长远、关系千家万户,有利于优化人口结构,增加劳动力供给,减缓人口老龄化压力;有利于促进经济持续健康发展,实现全面建成小康社会的奋斗目标;有利于更好地落实计划生育的基本国策,促进家庭幸福与社会和谐。

(一) 坚持计划生育基本国策

新形势新使命赋予了计划生育基本国策新的内涵。当前,计划生育基本国策,就是要实施好全面两孩政策,推进计划生育服务管理改革,引导家庭负责任、有计划地安排生育;做好避孕节育、优生优育、生殖健康、妇幼保健各项服务,提高出生人口素质和母婴健康水平;完善家庭发展政策,鼓励按政策生育,保

障计划生育家庭的权益，加大对困难家庭的扶助力度，调控人口总量、提升人口素质、优化人口结构、引导人口合理分布，促进家庭和谐幸福和人口均衡发展。要加强组织领导和保障措施，坚持党政一把手亲自抓、负总责，坚持计划生育目标管理责任制和“一票否决”制，确保各项改革任务的落实。

（二）依法组织实施全面两孩政策

各省（区、市）人大常委会依据新修订的《人口与计划生育法》修改地方条例。各省（区、市）人民政府科学制定实施方案，确保政策平稳落地。同时要根据生育服务需求和人口变动情况，合理配置妇幼保健计划生育、儿童照料、学前和中小学教育、社会保障等资源，引导和鼓励社会力量举办非营利性的妇女儿童医院、托儿所、幼儿园等服务机构，满足新增的公共服务需求。

（三）改革生育服务管理制度

实行生育登记服务制度，取消二孩生育审批，由家庭自主安排生育，在卫生计生部门登记备案。优化办事流程，简化办理手续，进一步简政便民。推行网上办事，做好流动人口在居住地的生育登记和均等化服务。依法依规处理政策外生育。对政策外多孩生育的，依法征收社会抚养费，是党员干部和国家工作人员的，还应当由其所在单位或组织给予行政处分和纪律处分。

（四）加强妇幼健康计划生育服务

推进避孕节育的知情选择，向育龄人群

提供安全、有效、适宜的安全避孕服务，为妇女儿童提供优生优育的全程服务。落实免费孕前优生健康检查，推进出生缺陷综合防治，提高出生人口素质。做好高龄孕产妇的咨询指导，加快产儿科紧缺专业人才的培养，加强孕产妇和新生儿危急重症救治能力建设，确保母婴安全。

（五）做好政策衔接和计划生育特殊家庭的帮扶

指导地方依法妥善处理因政策调整涉及的相关问题。更加注重家庭发展，建立完善包括生育支持、幼儿养育、青少年发展、性别平等、老人赡养、病残照料等在内的家庭发展支持政策，增强家庭抚幼和养老功能，鼓励按政策生育。督促各地落实五部委《关于进一步做好计划生育特殊困难家庭扶助工作的通知》，细化工作措施，建立联系人制度，做到应扶尽扶，精准扶助。

（六）不断夯实基层基础

计划生育工作的重心在基层。实施全面两孩政策后，计划生育服务管理将面临一些新情况新问题，责任更重了，要求也更高了。因此，要把稳定和健全基层计划生育行政管理、技术服务和群众工作网络作为改革的着力点，有效整合资源，加强基层服务管理力量，最大限度地调动基层的积极性、创造性。

参考文献（略）

（作者单位：上海市人口与发展研究中心信息服务部）

生育意愿有多高? 产妇权益如何?

——各地“全面两孩”政策落地情况追踪

目前,全国各地已进入地方计划生育条例修改高峰期,“全面两孩”政策更成为近日密集召开的地方两会关注热点。截至 28 日,广东、湖北、天津、浙江、安徽等 11 个省份人大常委会已完成地方计生条例修改,明确“全面两孩”的具体实施政策。“新华视点”记者针对“全面两孩”落地的几个焦点问题进行了追踪。

生育意愿:两孩生育意愿持续走低,各种压力令不少家庭犹豫甚至放弃

“生还是不生?”这是“全面两孩”后很多家庭面临的选择。记者调查发现,不少省份在公布地方计生条例修改结果的同时,还详细公布了“全面两孩”政策实施对当地生育水平影响的预测情况。如广东省卫计委介绍,据测算和分析,“全面两孩”政策实施后,2016 年至 2020 年广东户籍人口每年多出生 15 万至 18 万;2018 年可能多出生 27 万左右,达到峰值,之后逐年递减。

湖北省卫计委副主任朱惠民表示,按照生育意愿调查的情况,湖北“十三五”时期出生人口相比“单独”政策下多出生 50 万人左右,生育释放主要集中在 2016 年至 2018 年间。

根据国家卫计委此前预计,“全面两孩”实施后,“十三五”期间每年新增出生人口在 300 万人左右,每年出生人口数量将在 1750 万至 2100 万人之间。

对于“全面两孩”后人口增长的预测有

一个重要参考依据,就是“单独两孩”政策的落地情况。在“单独两孩”政策实施的第二年,本该出现的出生人口增长却没有如约到来。国家统计局公布数据显示,2015 年全国出生人口为 1655 万,甚至比上年还少 32 万。而 2014 年也仅比 2013 年多出生 47 万人。因此“全面两孩”实施后,各地实际生育水平能否达到预期,引发不少地方两会代表委员热议。

“国家卫计委分析去年出生人口减少的原因,认为是羊年生肖选择与育龄妇女数量减少所致。但我个人分析,近年来越来越低迷的生育意愿影响更明显。”浙江省人大代表汪恩峰说,过去生育孩子只求吃饱带大,现在还希望能养好成才,“各种压力让家庭对生育两孩更加犹豫,或者直接放弃。”

2013 年,全国 29 个省、区、市的生育意愿调查显示,已有一个孩子的单独家庭,希望生育第二个孩子的比例约为 60%。国家卫计委相关部门负责人公开表示,“单独两孩”政策落地后,2015 年初再对同样人群做调查,只有 39.6% 的人希望生育两孩。

不仅如此,实际生育行为其实更会远低于生育意愿水平。山东威海市符合“单独两孩”政策的家庭中,有 70% 明确表示愿意生育两孩,但实际申请量不足 6%。浙江舟山市《2014 已婚育龄群众生育意愿研究报告》显示,人们的理想生育数为 1.78,政策生育数为 1.59,而实际生育数仅为 0.96。

河南省人口和计划生育干部学院教授张原震认为,从“单独两孩”的实施效果来看,“80后”年轻群体的生育意愿已经显著降低。

产妇产益: 产假相应延长, 有地方两孩津贴减少, 职场容易受阻

已完成地方计生条例修改的 11 个省份明确, 女方产假在国家规定的 98 天基础性产假基础上, 增加 30 天至 60 天, 其中四川、宁夏、山东女方产假均增加 60 天。不过原有一孩晚育、独生子女奖励等产假均被取消。

职场女性在生育期间收入是否会减少? 不少地区在修改后的计划生育条例中明确, 增加的产假, 工资照发, 福利待遇不变。保证福利待遇不变, 主要靠生育保险中的生育津贴来填补产假期间收入减少差额。

业内人士介绍, 生育保险包括产检生育医疗费用报销与生育津贴等组成部分。正常缴纳生育保险的女性完成生育后, 社保部门将根据其个人生育保险缴费基数除以 30, 再乘以产假天数来计算。比如产前每月工资为 5000 元, 产假为 128 天, 则总共可获得 2.1 万元左右的生育津贴。

记者采访发现, 全面两孩放开后, 相比于生育一孩, 生育两孩的产检生育医疗费用报销比例相同, 但部分地区的生育津贴额度却有所减少。天津、武汉两地社保工作人员介绍, 两孩计算生育津贴产假天数仍只能按 98 天计算, “两孩增加 30 天产假是计生部门的政策, 社保部门尚未做出具体调整, 因此仍需按原规定执行直至相关文件正式下发”。这意味着, 按照每月缴费基数 5000 元标准计算, 生两孩生育津贴要少 5000 元左右。

两孩生育数量增加, 生育保险等基金支出额度增加, 是否会对社保基金收支产生冲

击? 人社部社会保障研究所医保研究室副主任董朝晖表示, 从近期来看, “全面两孩”政策对生育保险基金支出有一定影响, 但生育保险基金前期结存较多, 总体上可以承受。

相较于生育两孩获得生育补贴额度减少, 职业女性关注的就业与晋升等方面的权利保障, 在生育两孩中所受影响更大。一位浙江省政协委员说, 他在调查中发现, 有 15% 受访女性担心生育两孩会导致职位变动或影响职务升迁, 生育加剧原本就存在的隐性就业歧视。

“到底是‘生’还是‘升’?” 湖南省政协委员张琳说, 生育是社会和家庭赋予女性的职责, 因就业权利无法得到平等对待, 很多女性正面临着比生第一胎更艰难的抉择。尽管国家相关法律法规保护怀孕及哺乳期妇女的合法权益, 但由于执行力度不够、违法成本低, 女性维权很艰难。

生育政策: 生育数量短期不会放开, 基层计生需要“生得好管得住”

从 2014 年实施“单独两孩”到启动“全面两孩”, 中间间隔仅两年。因此, 计划生育政策短期是否还会继续进行调整引人关注。

业内专家表示, 判断生育数量政策是否需要调整, 总和生育率 1.8——即一对夫妇平均生育 1.8 个孩子, 或将成为重要参考指标。中国人口学会会长翟振武表示, 中国并非人口越多越好, 也非越少越好, 总和生育率维持在 1.8 左右, 是我国人口发展战略研究中根据基本国情确定的目标。

“‘全面两孩’放开后五年内总和生育率预计将有所提高, 但此后将随着受教育程度与城市化水平提升等因素缓慢下降。”翟振武说,

(下转第 48 页)

中共中央国务院关于实施全面两孩政策 改革完善计划生育服务管理的决定

(2015 年 12 月 31 日)

实行计划生育是我国的一项基本国策,事关亿万家庭的幸福安康,事关全面建成小康社会和“两个一百年”奋斗目标的实现。为贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中全会精神,适应人口和经济社会发展新形势,促进人口长期均衡发展,现就全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策(以下简称全面两孩政策),进一步改革完善计划生育服务管理,作出如下决定。

一、充分认识实施全面两孩政策、改革完善计划生育服务管理的重大意义

(一) 计划生育工作取得了举世瞩目的伟大成就。20 世纪五六十年代,随着经济恢复、社会安定、人民生活改善和医疗卫生保障水平的提高,我国总人口从新中国成立初期的 5.4 亿人迅速增加到 1970 年的 8.3 亿人,给经济社会发展带来了巨大压力。为控制人口过快增长,国家从七十年代开始在城乡推行计划生育。1980 年,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》,提倡一对夫妇生育一个孩子。1982 年,计划生育被确定为基本国策。40 多年来,我国实施人口与发展综合决策,不断完善计划生育政策,走出了一条中国特色统筹解决人口问题的道路。人口过快增长的势头得到有效控

制,资源、环境压力有效缓解,妇女儿童发展状况极大改善,人口素质明显提高,促进了经济快速发展和社会进步,有力支撑了改革开放和社会主义现代化事业,为全面建成小康社会奠定了坚实基础。我国实行计划生育也为世界人口发展和减贫作出了重大贡献,树立了负责任大国的良好形象。在此过程中,亿万人民群众积极响应党和国家号召,自觉实行计划生育,作出了巨大贡献;广大人口和计划生育工作者付出了心血和汗水。实践证明,实行计划生育符合我国国情,是正确的,得到了广大人民群众的理解和支持,是强国富民安天下的伟大事业。

(二) 我国人口发展呈现出重大转折性变化。人口问题始终是人类社会共同面对的基础性、全局性和战略性问题。人口的趋势性变化,将对经济社会发展产生全面、深刻、长远的影响。进入 21 世纪特别是“十二五”时期以来,我国人口发展的内在动力和外部条件发生了显著变化。人口总量增长势头明显减弱,劳动年龄人口和育龄妇女开始减少,老龄化程度不断加深;群众生育观念发生重大转变,少生优生已成为社会生育观念的主流;家庭规模趋向小型化,养老抚幼功能弱化;人口红利减弱,以人力资本为核心的国际竞争优势有待进一步加强。这些变化对人口安全和社会发

展带来新的挑战。同时还应清醒地看到,到本世纪中叶,我国人口总量仍将保持在 13 亿以上,人口众多的基本国情不会根本改变,人口对经济社会发展的压力不会根本改变,人口与资源环境的紧张关系不会根本改变。当前,我国正处于人口大国向人力资本强国转变的关键时期。必须从全局和战略高度出发,充分认识坚持计划生育基本国策的重要性和长期性,立足国情,遵循规律,正确处理当前与长远、总量与结构、人口与资源环境的关系,逐步调整完善生育政策,促进人口长期均衡发展,最大限度发挥人口对经济社会发展的能动作用,牢牢把握战略主动权。

(三) 实施全面两孩政策、改革完善计划生育服务管理是新形势下坚持计划生育基本国策的重大战略部署。党的十八届三中全会作出了坚持计划生育基本国策、启动实施单独两孩政策的重大决策。单独两孩政策稳妥扎实有序实施,为进一步调整完善生育政策积累了经验,当前启动实施全面两孩政策条件具备、时机成熟。实施全面两孩政策、改革完善计划生育服务管理,是促进人口长期均衡发展的重大举措,有利于优化人口结构,增加劳动力供给,减缓人口老龄化压力;有利于促进经济社会持续健康发展,实现全面建成小康社会的奋斗目标;有利于更好地落实计划生育基本国策,促进家庭幸福与社会和谐。各级党委和政府要充分认识实施全面两孩政策、改革完善计划生育服务管理的重要性,增强责任感和使命感,用法治的思维、创新的精神和务实的作风,不断探索新形势下落实计划生育基本国策的体制机制和方式方法,使计划生育成为惠及亿万家庭的甜蜜事业。

二、指导思想、基本原则和主要目标

(四) 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜,全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神,以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,坚持“四个全面”战略布局,以增进家庭和谐幸福、促进人口长期均衡发展为主线,坚持计划生育基本国策,统筹推进生育政策、服务管理制度、家庭发展支持体系和治理机制综合改革,努力实现规模适度、素质较高、结构优化、分布合理的人口均衡发展,促进人口与经济社会、资源环境协调可持续发展,为实现中华民族伟大复兴的中国梦提供坚实基础和持久动力。

(五) 基本原则

——以人为本。尊重家庭在计划生育中的主体地位,坚持权利与义务对等,寓管理于服务之中,引导群众负责任、有计划地生育。

——创新发展。推动人口和计划生育工作由控制人口数量为主向调控总量、提升素质和优化结构并举转变,由管理为主向更加注重服务家庭转变,由主要依靠政府力量向政府、社会和公民多元共治转变。

——法治引领。充分发挥立法对完善生育政策和服务管理改革的引领、规范、保障作用,坚持严格、规范、公正、文明执法,不断提高计划生育法治水平。

——统筹推进。注重改革措施的系统性、整体性、协同性,做到调整完善生育政策与服务管理改革同步推进、配套政策措施同步制定。

(六) 主要目标

到 2020 年，计划生育服务管理制度和家庭发展支持体系较为完善，政府依法履行职责、社会广泛参与、群众诚信自律的多元共治格局基本形成，计划生育治理能力全面提高；覆盖城乡、布局合理、功能完备、便捷高效的妇幼保健计划生育服务体系更加完善，基本实现人人享有计划生育优质服务，推动联合国 2030 年可持续发展议程的落实；保持适度生育水平，人口总量控制在规划目标之内。

三、稳妥扎实有序实施全面两孩政策

（七）依法组织实施全面两孩政策。贯彻落实新修改的《中华人民共和国人口与计划生育法》，完善相关行政法规以及地方性法规。从 2016 年开始实施全面两孩政策。各省（自治区、直辖市）政府综合评估本地人口发展形势、计划生育工作基础和政策实施风险，科学制定实施方案，报国务院主管部门备案，确保政策平稳落地，生育水平不出现大幅波动。

（八）改革生育服务管理制度。实行生育登记服务制度，对生育两个以内（含两个）孩子的，不实行审批，由家庭自主安排生育。改进再婚等情形再生育管理。优化办事流程，简化办理手续，全面推行网上办事，进一步简政便民。依法依规查处政策外多孩生育。

（九）加强出生人口监测预测。加强人口变动情况调查，科学预测出生人口变动趋势，建立出生人口监测和预警机制。加快推进国家人口基础信息库和人口健康信息化建设，实现国家与省级人口和计划生育信息互联互通，实现户籍管理、婚姻、人口健康、教育、社会保障等信息共享。

（十）合理配置公共服务资源。根据生育服务需求和人口变动情况，合理配置妇幼保

健、儿童照料、学前和中小学教育、社会保障等资源，满足新增公共服务需求。引导和鼓励社会力量举办非营利性妇女儿童医院、普惠性托儿所和幼儿园等服务机构。

四、大力提升计划生育服务管理水平

（十一）加强妇幼健康计划生育服务。推进优生优育全程服务，落实孕前优生健康检查，加强孕产期保健服务和出生缺陷综合防治，提高出生人口素质。向不孕不育等生育困难人员提供必要的辅助生殖技术服务。推进妇幼保健计划生育服务机构标准化建设和规范化管理，加强孕产妇与新生儿危急重症救治能力建设。加快产科和儿科医师、助产士及护士人才培养，合理确定服务价格，在薪酬分配等方面加大政策倾斜力度。全面推进知情选择，向育龄人群提供安全、有效、适宜的避孕节育服务，提高服务的公平性和可及性。加强基础研究和科技创新，开发推广避孕节育、优生优育、生殖保健的新技术新产品。

（十二）推进流动人口基本公共卫生计生服务均等化。按照常住人口配置服务资源，将流动人口纳入城镇基本公共卫生和计划生育服务范围。巩固完善流动人口信息互通、服务互补、管理互动的全国“一盘棋”工作机制。推进网上信息核查和共享，做好流动人口在居住地的生育登记服务。广泛开展生殖健康科普宣传，增强流动人口等人群自我保健意识和防护能力。关怀关爱流动人口和留守人群，促进社会融合。

（十三）强化基层基础工作。完善宣传倡导、依法管理、优质服务、政策推动、综合治理的计划生育长效工作机制。深入开展计划生育优质服务先进单位创建活动。建立健全卫生

和计划生育综合监督行政执法体系，加强计划生育服务管理能力建设。稳定和加强县、乡级计划生育工作力量，妥善解决好村级计划生育专干的报酬待遇、养老保障等问题。

（十四）充分发挥社会组织作用。加强政府与社会协同治理，广泛动员工会、共青团、妇联等群团组织和其他社会组织共同做好计划生育工作。充分发挥计划生育协会的生力军作用，切实加强县、乡级计划生育协会的组织能力建设，更好地承担宣传教育、生殖健康咨询服务、优生优育指导、计划生育家庭帮扶、权益维护和流动人口服务等工作。鼓励社会组织依法开展人口和计划生育公益慈善与帮扶救助活动。在城乡社区和企事业单位，引导群众广泛开展计划生育自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。

五、构建有利于计划生育的家庭发展支持体系

（十五）加大对计划生育家庭扶助力度。切实保障计划生育家庭合法权益，使他们优先分享改革发展的成果。对政策调整前的独生子女家庭和农村计划生育双女家庭，继续实行现行各项奖励扶助政策，在社会保障、集体收益分配、就业创业、新农村建设等方面予以倾斜。完善计划生育家庭奖励扶助制度和特别扶助制度，实行扶助标准动态调整。帮扶存在特殊困难的计划生育家庭，妥善解决他们的生活照料、养老保障、大病治疗和精神慰藉等问题。推进计划生育与扶贫开发相结合，继续实施“少生快富”工程。对政策调整后自愿只生育一个子女的夫妻，不再实行独生子女父母奖励优惠等政策。

（十六）增强家庭抚幼和养老功能。建立

完善包括生育支持、幼儿养育、青少年发展、老人赡养、病残照料等在内的家庭发展政策，鼓励按政策生育。完善计划生育奖励假制度。增强社区幼儿照料、托老日间照料和居家养老等服务功能。推进医疗卫生与养老服务相结合，探索建立长期护理保险制度。加大对残疾人家庭、贫困家庭和独居老人的帮扶支持力度。广泛开展创建幸福家庭活动和新家庭计划。

（十七）促进社会性别平等。深入开展关爱女孩行动，创造有利于女孩成长成才的社会环境。综合治理出生人口性别比偏高问题，依法严厉打击非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别人工终止妊娠行为。依法保障妇女的宅基地、房屋等财产继承权和土地承包权。依法保障女性就业、休假等合法权益，支持女性生育后重返工作岗位，鼓励用人单位制定有利于职工平衡工作与家庭关系的措施。

六、切实加强组织领导

（十八）落实党政责任。各级党委和政府要坚持计划生育党政一把手亲自抓、负总责，将实施全面两孩政策、改革完善计划生育服务管理作为全面深化改革的重要任务，加强统筹规划、政策协调和工作落实。坚持和完善计划生育目标管理责任制，确保责任到位、措施到位、投入到位。对人口和计划生育工作主要目标任务未完成、严重弄虚作假、违法行政造成恶劣影响等情形，实行“一票否决”。

（十九）加强部门协作。进一步完善计划生育兼职委员和领导小组制度。建立健全重大经济社会政策人口发展影响评估机制，促进相关经济社会政策与计划生育政策有效衔接。各有关部门要认真履行职责，重点解决好政策配

套、公共服务保障、执法协调、信息互通等问题，加强对各地工作的指导。

(二十) 深化人口发展战略研究。深入研究新形势下人口与经济、社会、资源、环境之间的互动关系以及人口数量、素质、结构和分布的变动趋势，加强前瞻性研究，完善人口发展战略，编制中长期规划。科学评估经济增长和社会发展对生育行为的影响，准确研判生育水平变动态势，做好政策储备。加强人口发展的国际比较研究，促进国际交流与合作。

(二十一) 做好宣传和舆论引导。各地区各部门要把思想和行动统一到中央的决策部署上来，大力宣传计划生育取得的伟大成就，做好实施全面两孩政策解读。加强人口基本国

情和计划生育基本国策教育，不断增强全社会的国情和国策意识。总结推广计划生育服务管理改革的好经验、好做法，表彰先进典型。正确引导社会舆论，营造支持政策落实和改革创新的良好氛围。

(二十二) 强化督导落实。各地区各有关部门要按照本决定要求，制定实施方案，细化改革任务，明确实施步骤。加强对各项改革措施的跟踪评估，及时发现和解决改革中的苗头性、倾向性问题。各省（自治区、直辖市）党委和政府每年要向中央专题报告本地区计划生育工作情况，中央将定期开展督查。

（新华社北京 1 月 5 日电）《人民日报》

（2016 年 01 月 06 日 01 版）

（上接第 43 页）

如果此后总和生育率下降明显，就可能随之调整计生政策，甚至出台鼓励生育措施。

多次参与国家人口政策咨询的南开大学人口与发展研究所教授原新说，人口政策调整执行成效要有相当长时间才能得出结论，“十三五”期间对生育数量限制的政策调整可能性不大。

全面放开两孩并非放开计划生育。政策外生育三孩、四孩等违规行为，仍然需要缴纳社会抚养费。计划生育工作仍是基层重要工作内容。国家卫计委明确，对人口和计划生育工作主要目标任务未完成、严重弄虚作假、违法行政造成恶劣影响等情形，实行“一票否决”。

不少基层干部反映，“全面两孩”实施后，

计划生育从传统管理型向服务型转变，基层计生工作面临诸多挑战。比如“全面两孩”明确可在居住地登记，而当前人口流入与流出地之间信息化衔接不足，容易出现违规超生验证难、管理难等挑战。

北京市人大代表、北京大学社会学系人口学教授陆杰华等业内专家表示，“全面两孩”政策在各地陆续落地后，一方面需要相关配套政策及时出台，加大医疗、教育等领域的投入与建设；另一方面还应在计生工作中加快信息化建设，使全面两孩既能“生得好”，计生工作又能“管得住”。

（来源：新华社 20160128，记者李劲峰、

张乐、肖思思、李江涛）