

让年轻人“生得起”“养得起”

三孩政策和配套措施入法

8月20日,全国人大常委会会议表决通过了关于修改人口与计划生育法的决定,国家主席习近平签署主席令予以公布,自公布之日起施行。

这是自全面两孩政策实施修改人口计生法以来,对这部法律的又一次重大修改。修改后的人口计生法规定,国家提倡适龄婚育、优生优育,一对夫妻可以生育三个子女。国家采取财政、税收、保险、教育、住房、就业等支持措施,减轻家庭生育、养育、教育负担。

三孩生育政策正式入法,对人们有哪些影响?此次修法,将如何推动破解“生不起”“养不起”背后的痛点难点问题?记者采访了有关专家学者。

提倡适龄婚育
实施三孩生育政策

为适应我国人口与经济社会发展新形势,党的十九届五中全会提出,优化生育政策,增强生育政策包容性,促进人口长期均衡发展。《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》提出,修改人口与计划生育法,提倡适龄婚育、优生优育,实施三孩生育政策。

此次修法,贯彻落实党的十九届五中全会精神和《决定》要求,立足促进人口长期均衡发展,重点围绕实施三孩生育政策、取消社会抚养费等制约措施、配套实施积极生育支持措施进行修改,同时强化对全面两孩政策实施前计划生育家庭合法权益的保障,确保相关政策措施尽快落地实施。

此前的人口计生法规定,国家提倡一对夫妻生育两个子女。此次将其修改为:“国家提倡适龄婚育、优生优育。一对夫妻可以生育三个子女。”

“提倡适龄婚育,是推动实现适度生育水平的必要措施。”中国人民大学人口与发展研究中心副主任、教授宋健告诉记者,在一定程度上,过度的晚婚晚育压缩了育龄人群的生育时限,成为制约我国生育水平的重要因素。

从“提倡”生育两个子女到“可以”生育三个子女,意味着公民有权在履行计划生育义务的同时,自主决定生育子女。宋健认为,这是关于公民生育权利更为精准的法律表达,同时也有助于划定政府相关责任的范围,如采取各项奖励与社会保障措施,支持公民生育三孩。

修改后的人口计生法删去了一些现行法律中计划生育的相关内容,一些表述也发生变化,如“计划生育行政部门”改为“卫生健康行政部门”。7月27日,“全国优化生育政策电视电话会议”召开,相比曾经的“全国计划生育工作电视电话会议”,此次会议的关键词已从“计划生育”变为“优化生育”。

对此,宋健表示,计划生育仍是我国基本国策,三孩生育政策及配套支持措施仍在计划生育的框架下实施。但人口与计划生育工作理念与方式已经发生了重大变革,计划生育工作被整体纳入卫生健康的范畴下,所以表述发生变化是与当前工作形势和主管部门相呼应的。宋健还称,在计划生育实施过程中,优生优育一直是政策内容的有机组成部分,并非这次新提出。无论是普遍一孩、全面两孩还是目前三孩生育,优生优育都是前提。

《决定》明确提出,“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。”修改后的人口计生法贯彻《决定》精神,取消社会抚养费,删除相关处分规定,删除与三孩生育政策不适应的规定。

社会抚养费被民间称为“超生罚款”,政策制定的初衷,是通过经济罚则来遏制超生行为,同时为超生所增加的社会抚养负担筹集相应资金,补足投入缺口。修改前的人口计

2016年1月,全面两孩政策实施后,相当比例的家庭想生不敢生。今年5月,国家宣布实施三孩生育政策后,网上关于“生不起”“养不起”的反映较为集中。“生不起”的背后,既有实际的经济负担,也有预期的生育压力和焦虑。在完善积极生育支持措施方面,修改后的人口计生法也作出了有针对性的规定。

育龄人群的经济压力,突出体现在“三育”负担上。此前,《决定》要求将婚嫁、生育、养育、教育一体考虑,提出了覆盖全生命周期的一揽子支持举措。修改后的人口计生法明确提出,“国家采取财政、税收、保险、教育、住房、就业等支持措施,减轻家庭生育、养育、教育负担。”全国人大常委会法工委行政法室一级巡视员张桂龙称,法律对主要的积极生育支持措施作出规定,有利于引导各级政府提升公共服务水平,采取有效措施,切实降低生育、养育、教育成本,破解“生不起”“养不起”的矛盾,解决群众后顾之忧。

修改后的人口计生法要求医疗卫生机构开展围孕期、孕产期保健服务,加强对婴幼儿照护的支持和指导。宋健认为,由于晚婚晚育

8月2日,四川省攀枝花市东区东华街道居民杨军成功办理手续,成为该市育儿补贴金的首位申请者。按照规定,杨军今年应获得的每月500元育儿补贴金,将于明年一季度前发放到他的社保卡。

此前在7月28日,攀枝花市宣布对二孩、三孩每月每孩发放500元育儿补贴金直到孩子3岁。攀枝花因此成为全国首个发放育儿补贴金的城市。外界对此评价积极,认为看到了当地政府在鼓励生育方面的诚意,一定程度上缓解了家庭生育的成本,同时也传递出国家的生育政策取向。

8月5日,北京市明确生育三孩可享30天假期奖励的过渡政策。目前,北京市正修改《北京市人口与计划生育条例》,新条例出

取消多项制约生育措施

生法第41条规定,不符合本法第18条规定生育子女的公民,应当依法缴纳社会抚养费;第42条规定,按照本法第41条规定缴纳社会抚养费的人员,是国家工作人员的,还应当依法给予行政处分;其他人员还应当由其所任单位或者组织给予纪律处分。

目前,对社会抚养费的规定主要依据《社会抚养费征收管理办法》,这是人口计生法配套的三部行政法规之一,另外两部分分别是《流动人口计划生育工作管理办法》、《计划生育

技术服务管理条例》。此次修法后,三部配套法规也需要修改或废除。

此次修法还删除了原来有关计划生育证明等与实施三孩生育政策不适应的规定。曾几何时,个人生育情况与入户、入学、入职等捆绑挂钩,超生落户需先缴纳社会抚养费,入学、入职需提供计划生育证明。“以前是诸多的限制和约束,现在取消了针对公民生育的制约性措施,真正凸显了生育价值,这是一个根本性的转变。”宋健说。

破解“生不起”“养不起”矛盾

已成社会现实,很多女性在初育时就已错过最佳生育年龄,生育二孩和三孩属高龄,需增强围孕期、孕产期保健服务,确保母婴健康。

修改后的法律还提出“支持有条件的地方探索设立父母育儿假”。父母育儿假是积极生育支持措施中假期制度的一种。按照发达国家经验,假期制度一般包括妇女产假、丈夫陪产假和父母育儿假三种类型。“父母育儿假体现了夫妻双方育儿责任的共同分担,其带薪休假的性质,部分体现了国家或单位对育儿成本的分担;同时,它能够有效减轻育儿过程中由于孩子生病等需要照料时父母无暇顾及的后顾之忧,是对缓解育儿焦虑、提升生育水平很有裨益的一种制度安排。”宋健说。

年轻家长工作在身,有强烈的托育服务需求,相应的供给却未跟上。中国人口与发展研究中心2020年启动的调研显示,我国3岁以下托育服务还面临供给严重不足等问题。国家发改委测算,预计“十四五”时期托育方面还需要新增托位450万个,带动投资和消费规模均超过千亿元。修改后的法律推动

建立普惠托育服务体系,提高婴幼儿家庭获得服务的可及性和公平性,规范托育服务。宋健称,这是针对目前已经反映出来的家庭育儿需求做出的积极回应,“婴幼儿照护的社会资源缺乏,是家庭生育子女的顾虑和困难所在,需要专门立法详细研究制定实施。”

促进婴幼儿活动场所及配套服务设施建设。修改后的法律规定,县级以上地方各级人民政府应当在城乡社区建设改造中,建设与常住人口规模相适应的婴幼儿活动场所及配套服务设施。公共场所和女职工比较多的用人单位应当配置母婴设施,为婴幼儿照护、哺乳提供便利条件。宋健称,如此具体的条款规定,有助于建立健全母婴设施建设的长效机制,在全社会形成爱母爱婴的氛围,支持母乳喂养,保障母婴权益。

在保障计划生育家庭的合法权益方面,修改后的法律也新增一些内容。对全面两孩政策实施前的计划生育家庭,一是在老年人福利、养老服务等方面给予必要的优先和照顾;二是独生子女发生意外伤残、死亡的,给予全方位帮扶保障。

采取措施促进政策落地见效

台前,在5月31日(含)之后按规定生育三孩的家庭,女职工除享受国家规定的产假外,还享受生育奖励假30天,配偶享受陪产假15天。

目前,各地都在因地制宜制定相应的生育支持措施。宋健分析称,这些措施总体都能归到资金、时间和设施服务这三个对家庭育儿最为关键的要素范畴内。每个要素如何具体规定和操作,比如是直接现金补贴还是间接税收减免,是延长产假还是增加育儿假,是政府出资还是社会筹资,各地因地制宜采取措施、精准实施,可能更为有效。

各部门也陆续出台了一系列三孩生育支持政策。教育部办公厅印发《关于支持探索开展暑期托管服务的通知》,引导支持有

条件的地方积极探索开展暑期托管服务工作,解决学生暑假“看护难”问题;国家医保局规定将参保女职工生育三孩费用纳入生育保险待遇支付范围;中国计划生育协会面向社会征集三孩生育政策宣传标语口号。

生育是家庭喜事,社会大事,是国之要事。优化生育的制度建设不会一蹴而就,观念转变也需要渐渐发力、久久为功。业界人士认为,各地各部门目前出台的政策措施开了一个好头,未来需要继续出台有针对性的、解决居民实际困难的、具备可操作性的配套措施,形成经济社会政策更好支持生育的政策导向,切实解决后顾之忧,释放生育潜能,促进人口长期均衡发展。

(韩亚栋)