

深入学习贯彻党的十九大精神 开创新时代人口工作新局面

王培安 | 国家卫生计生委副主任



- ◆ 十九大报告中深刻阐述了实施健康中国战略，明确提出“促进生育政策和相关经济社会政策配套衔接，加强人口发展战略研究”。这是中国特色社会主义进入新时代，中国人口发展进入新时代，中央对人口和计划生育工作提出的新任务和新要求，具有谋篇布局的重要意义。
- ◆ 新时期人口战略研究，应当在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下，深入分析我国经济由高速增长转向高质量发展阶段、社会主要矛盾发生历史性变化的条件下，人口自身发展和外部影响的变化，提出符合国家总体发展战略和阶段性目标的人口发展思路，完善促进人口均衡发展、家庭和谐幸福和人的全面发展的计划生育和相关经济社会政策，总结探索中国特色的人口发展道路。

党的十九大是在全面建成小康社会决胜阶段、中国特色社会主义进入新时代的关键时期召开的一次十分重要的大会。这次大会是一次不忘初心、牢记使命、高举旗帜、团结奋进的大会，必将在我们党和国家发展历程中产生重大而深远的影响，具有划时代的里程碑意义。深入学习贯彻十九大精神，是我们当前和今后一个时期的首要政治任务。

一、深入学习贯彻党的十九大报告精神，全面把握十九大报告的关键内容，加强理论武装，统一思想行动

习近平总书记在大会上所作的工作报告，系统总结了过去五年的成就，深刻阐述了新时代我党的历史使命，明确了新时代中国特色社会主义思想和基本方略，对新时代建设中国特

色社会主义新征程作出了具体部署和安排。报告是我们党团结和带领全国各族人民在新时代坚持和发展中国特色社会主义的政治宣言和行动纲领，必将以它的卓越地位彪炳史册。

（一）报告凝聚着一个高度共识——五年来的历史性成就

党的十九大报告总结了十个方面的“历史性成就”。过去五年，以习近平同志为核心的党中央带领全党、全国各族人民取得的成就是全方位的、开创性的，五年来的变革是深层次的、根本性的。这五年是党和国家发展进程中“极不平凡”的五年，解决了许多长期想解决而没有解决的难题，办成了许多过去想办而没有办成的大事！十三亿人民都是五年来国家发展变化的亲历者、见证者，我们共同亲历了种种快速变革，眼见了种种巨大变化，享受着种种便捷，获得了种种福祉。

五年来，党和国家事业之所以发生了最为广泛而深刻的变革和最为宏大而独特的实践创新，最根本的就在于以习近平同志为核心的党中央的坚强领导，在于习近平总书记这个深受全党全军全国各族人民衷心拥戴的领导核心的掌舵领航。我们要牢固树立“四个意识”，坚决维护习近平总书记的领导核心地位，坚决贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想。

（二）报告贯穿着一条鲜明主线——中国特色社会主义新时代

习近平总书记在党的十九大报告中指出：“经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位。”

新时代的到来，是一代又一代的中国共产党人带领人民长期努力奋斗的结果。

一代人有一代人的历史使命和责任担当。以毛泽东同志为代表的中国共产党人，团结带领人民完成了新民主主义革命、社会主义革命，确立社会主义基本制度，推进社会主义建

设；以邓小平同志为代表的中国共产党人，团结带领人民进行改革开放，让中华民族找到了一条奔向富裕的康庄大道；党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央以巨大的政治勇气和强烈的责任担当，带领全国各族人民迈上实现中华民族伟大复兴的强国之路，开启了中国特色社会主义发展强起来的新时代。

中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。

进入新时代的重要标志，是社会主要矛盾的转化。作出中国特色社会主义进入新时代的重大判断，正是基于对党的十八大以来历史性飞跃、中国特色社会主义的世界性意义的准确认识，基于对新的伟大实践的正确反映，基于对我国社会主要矛盾转化的高度概括。

在中国特色社会主义进入新时代的关键时期，我们既要准确把握我国社会主要矛盾的这一变化，也要准确把握我国社会主要矛盾的一些不变因素，那就是党的十九大报告指出的：必须认识到，我国社会主要矛盾的变化，没有改变我们对我国社会主义所处历史阶段的判断，我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变。

（三）报告闪耀着一个思想灵魂——新时代中国特色社会主义思想

十九大报告提出了“新时代中国特色社会主义思想”这一全新概念，并指出，新时代中国特色社会主义思想是全党全国人民为实现中华民族伟大复兴而奋斗的行动指南。新时代中国特色社会主义思想，从理论和实践结合上系统和科学地回答了“新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义”的问题，其精神实质和丰富内涵具体地体现在“八个明确”和“十四条坚持”上。

习近平新时代中国特色社会主义思想，是我们的立党之本、执政之基、力量之源。作为旗帜，必须高举；作为信仰，必须坚信；作为信念，必须强化；作为指导思想，必须长期坚持，使之真正成为统一思想、总揽工作之“纲”，凝心聚力、创新发展之“魂”，为新时代中国特色社会主义扬帆再起航提供磅礴力量。

（四）报告突显着一个根本要求——坚持加强党的全面领导、全面从严治党

十九大报告把党的领导地位提到了前所未有的高度。过去我们常用的表述是“坚持加强党的领导”，报告使用了“坚持和加强党的全面领导”的新表述。“全面”两个字至关重要。按照党的十九大的定位，党的建设中摆在首位的是政治建设。而政治建设的一系列要求，比如坚决维护党中央权威，维护党中央的集中统一领导，就是对整个国家、整个党的全面领导。“全面领导”这一新的表述，强调党的领导是全方位的、全覆盖的。

总书记多次强调，全面从严治党永远在路上。一个政党，一个政权，其前途命运取决于人心向背。全党要坚持问题导向，保持战略定力，推动全面从严治党向纵深发展，把全面从严治党的思路举措搞得更加科学、更加严密、更加有效，确保党始终同人民想在一起、干在一起。

（五）报告明确了新的历史使命——“四个伟大”

党的十九大报告指出：“中华民族伟大复兴，绝不是轻轻松松、敲锣打鼓就能实现的。全党必须准备付出更为艰巨、更为艰苦的努力。”中国特色社会主义进入新时代，必须推进、完成“四个伟大”的历史使命。实现伟大梦想，必须进行伟大斗争。实现伟大梦想，必须建设伟大工程。实现伟大梦想，必须推进伟

大事业。“四个伟大”相互关联、相辅相成，以中华民族伟大复兴的中国梦为归宿，以中国特色社会主义的伟大事业为基础，以党的建设新的伟大工程为保障，以具有许多新的历史特点的伟大斗争为抓手，构成具有内在逻辑关联的有机整体，是以习近平同志为核心的党中央治国理政的大格局、大战略、大逻辑。正如党的十九大报告指出的：“伟大斗争，伟大工程，伟大事业，伟大梦想，紧密联系、相互贯通、相互作用，其中起决定性作用的是党的建设新的伟大工程。”

（六）报告开启了新的历史征程——中国特色社会主义新征程

十九大报告提出了“决胜全面建成小康社会，开启全面建设社会主义现代化国家新征程”的发展目标。综合分析国际国内形势和我国发展条件，提出从2020年到本世纪中叶分两个阶段来安排。从十九大到二十大，是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期。决胜全面建成小康社会，第一个百年目标冲刺收官，是实现小康社会这场“接力赛”的最后一棒。开启全面建设社会主义现代化国家新征程，第二个百年目标全面开局起步，是建设社会主义现代化国家这场新的“接力赛”的第一棒，跑好“接力赛”这两棒，实现人民对美好生活向往的奋斗目标，是我们党对中华民族伟大复兴的巨大历史贡献。

二、认真学习贯彻十九大报告关于人口工作的重要安排部署，开创新时代人口工作新局面

十九大报告中深刻阐述了实施健康中国战略，明确提出“促进生育政策和相关经济社会政策配套衔接，加强人口发展战略研究”。这是中国特色社会主义进入新时代，中国人口发展进入新时代，中央对人口和计划生育工作提出

的新任务和新要求,为计划生育工作转型发展明确了目标,为促进人口长期均衡发展指明了方向,具有谋篇布局的重要意义。

(一) 加强人口发展战略研究

1.加强人口发展战略研究意义重大。人口问题的本质是经济问题、发展问题。人口是经济社会系统中最基础、最活跃的因素,人口趋势的变化直接影响经济长期增长格局,人口发展是决定和制约产业布局、资源配置、福利安排等的基本依据。当前的人口出生率,育龄妇女、生育旺盛期妇女、少儿人数在总人口中的占比,以及性别比和人口流动的状况,决定着未来几十年乃至上百年一个国家的劳动力供给、老龄化程度等结构问题及人口的迁移分布。我国不缺人口数量,到本世纪末全国人口总量还有10亿,关键是人口结构以及发展不平衡的问题。科技进步使人口与经济社会发展相互作用的机理发生了重大变化,基于传统人口经济理论和过去经验的判断、政策选择都需要重新审视和思考。当前,我国面临经济结构调整、发展动力转换的艰巨任务,迫切要求加强人口发展战略研究,揭示新阶段人口与经济社会、资源环境相互关系的变动规律,在确定生育政策的同时,相应动态调整并建立有利于实现人口发展目标的社会经济政策,促进人口结构动态优化、人口素质全面提升、人口流动合理有序,为实现中华民族伟大复兴的中国梦创造良好的人口环境。加强人口发展战略研究,是准确研判人口形势、促进科学决策和协调发展的迫切需要。人口决策的失误需要几十年以上的时间才能调整过来,人口决策必须有前瞻性,开展人口发展战略研究是一项十分紧迫的重大任务。

作为世界人口大国,我国的人口发展不仅影响国内经济社会发展,同时也深刻影响世界经济发展和人口发展格局,对国家和平崛起过程中建立新型大国关系有着根本性、基础性的影响。人口发展战略研究需要经常性的研究工作作为支撑。国际社会十分重视人口问题。欧洲主要国

家、日本、新加坡都有家庭部、厚生劳动省、人口署等政府部门,俄罗斯也设有总统人口政策委员会,负责定期研判人口形势、制定人口政策、协调相关经济社会政策,将人口出生率、老龄化、迁移流动等问题,提升至国家战略层面加以谋划,值得我们研究借鉴。

2.人口发展战略研究的主要内容。新时期人口战略研究,应当在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下,深入分析我国经济由高速增长转向高质量发展阶段、社会主要矛盾发生历史性变化的条件下,人口自身发展和外部影响的变化,提出符合国家总体发展战略和阶段性目标的人口发展思路,完善促进人口均衡发展、家庭和谐幸福和人的全面发展的计划生育和相关经济社会政策,总结探索中国特色的人口发展道路。

一方面要加强人口自身发展规律研究。一要加强人口出生、死亡、迁移监测分析,把握人口变动基本规律;二要加强新的社会经济环境下生育模式及相关影响因素研究;三要加强老龄健康及人口老龄化经济社会影响研究,积极构建适应老年社会的政策体系和社会环境;四要研究新时代计划生育基本国策的内涵及实现方式,积极构建家庭友好型社会。另一方面,要加强对人口与经济社会资源环境互动关系的研究。人口对经济社会资源环境具有内生性、系统性影响。在人口发展深度转型、经济社会快速变迁的历史阶段,人口与经济社会的互动关系更加紧密、复杂。

3.如何加强人口发展战略研究。人口发展战略研究是服务于国家发展战略的跨学科、综合性政策研究。应当坚持长期基础研究和短期集成研究相结合,重大专题研究和综合性对策研究相结合,建立稳定的人员队伍和研究机制。当前亟须夯实基础战略资源,提升研究能力,改进研究组织方式。

一要加强人口数据资源整合汇集,夯实人口战略研究基础。完整准确的人口数据是开展人口发展战略研究的基础条件。近年来,国家积极推进人口基础信息库建设,国家卫生计生委出生人

口信息库已具雏形，但人口研究基础数据资源状况与发达国家差距明显，与人口大国的地位极不相称。我们应该充分利用数据资源日益丰富、信息技术高速发展的有利时机，补齐关键人口数据缺失的短板，健全人口家庭变动监测机制，加快人口数据资源平台建设，完善人口预测预报制度，为各级人口与发展决策提供支持。

二要创新人口分析技术方法，提高人口发展战略研究能力。传统人口分析技术的发展在一定程度上是为了弥补人口基础数据缺失或者不准确造成的偏差。我们需要瞄准国际先进水平，不断完善具有自有知识产权的分析软件和决策支持系统。同时，信息技术的发展、大数据分析挖掘技术的突破，使人口研究可用数据资源指数级增加，为我们创新人口分析思维和理念提供了更大的空间。人工智能的广泛应用，也为我们开发辅助决策系统，在人口战略研究过程中构建知识图谱，实现智能检索，同步进行多因素多情景政策推演提供了可能。

三要加强组织领导，推进新型人口发展智库建设。由于人口发展战略研究是一项跨部门、跨学科的综合研究，需要政府管理部门的组织推动和各个领域、学科专家的积极参与。应加强人口战略研究的组织领导，结合中国特色新型智库的建设，打造人口发展领域专业智库。通过灵活的研究机制和组织方式，形成人口战略研究联盟，推进人口战略研究的常态化，及时为党和政府提供各种战略咨询，也在宣传解读国家重大政策、引导社会舆论、推动国际学术交流和政策对话等方面发挥更加积极的作用。

（二）促进生育政策和相关经济社会配套政策的衔接

1.完善相关经济社会配套政策的必要性。全面两孩政策实施一年多来，政策成效初显，符合预判。2016年全国住院分娩婴儿活产数为

1846万，为2000年以来出生规模最大的一年。随着累积生育势能逐步释放，出生人口数量增加，高龄孕产妇比例增高，生育医疗服务需求总量增加，对妇幼和计划生育等公共服务资源供给提出挑战。同时，许多家庭面临“不想生、不敢生、养不起”的问题。必须在合理配置医疗卫生、教育、社会保障等公共服务资源、满足新增服务需求的基础上，针对群众生养子女存在的负担或后顾之忧，制定鼓励按政策生育的妇幼健康、托育、教育、社会保障、女性就业等相关基本公共服务和配套政策措施。

生育问题不仅是个人和家庭问题，也是法律问题、经济问题，更是一个社会问题。据调查，我国已婚育龄人群生育意愿为1.9，而实际生育水平为1.7。如果总和生育率长期低于1.5，人口结构矛盾将更加突出，也不利于家庭发展和社会和谐。目前，生育政策对出生人口的调控作用减弱，经济社会因素影响加大。实施全面两孩政策，需要采取法律、经济、社会配套政策措施，解决群众生养子女的难题，让有生育意愿的家庭“生得起、生得出、生得好”。采取综合配套政策措施，也是世界各国应对人口形势变化的共同选择。

2.完善相关经济社会配套政策的顶层设计与面临的挑战。2015年12月，中共中央、国务院印发《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》，要求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。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。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。

新修订的《人口与计划生育法》明确提出了“提倡一对夫妻生育两个子女”“国家建立、健全基本养老保险、基本医疗保险、生育保险

和社会福利等社会保障制度，促进计划生育”“符合法律、法规规定生育子女的夫妻，可以获得延长生育假的奖励或者其他福利待遇”“妇女怀孕、生育和哺乳期间，按照国家有关规定享受特殊劳动保护并可以获得帮助和补偿”等制度安排。

截至目前，除西藏外，30个省（区、市）均完成人口与计划生育条例修订，普遍延长产假（30-90天），设置配偶陪产假（7-30天）。各地取消二孩生育审批，实行生育登记服务制度。全员人口数据资源建设较好，卫生、计生信息共享程度较高的地方还探索全面取消纸质婚育证明，依靠信息化手段，寓登记于服务之中。不少地方积极探索推进孕产妇保健手册、儿童保健手册、生育服务证和预防接种证等证件整合。

但是，也存在一些问题与挑战，支持鼓励按政策生育的人文、法制、经济等环境还有待改善，现有的婚育假期、生育津贴、女职工就业保障等政策在实际操作中还存在许多障碍，托育、照料服务供给严重短缺，促进家庭发展政策体系尚未完全建立。

3.完善相关经济社会配套政策的主攻方向。根据我国经济社会发展形势和生育水平变动情况，考虑国家财力可承受能力，在合理配置医疗、教育、社保等公共服务资源、满足新增服务需求的基础上，按照着力补齐服务短板、先易后难、鼓励生育水平长期偏低地区先行探索等原则，完善婚育假期、妇幼健康计划生育、妇女就业权益等服务保障政策措施，做好政策储备研究，后续择机实施包括税收支持、财政补贴等鼓励生育政策措施，构建鼓励按政策生育的制度体系，建设家庭友好型社会。

一是建立基本生育免费服务制度。围绕孕前、孕期、分娩、孕后全生育周期，整合孕前优生、母婴保健、计划免疫、出生缺陷筛查和计划生育技术服务，提高住院分娩环节补贴标

准，为孕产妇和婴幼儿提供安全、公平、可及、实惠的免费基本生育和再生育服务，探索不孕不育技术支持政策和免费服务标准。

二是建立完善托育、照料等服务体系。强化政府引导，加大在托儿所、幼儿园建设上的投入，鼓励依托社区兴办托育机构，提高托儿所、幼儿园的供给数量和质量。鼓励社会资源参与，鼓励企事业单位、民间资本等社会力量参与婴幼儿托育、照料服务提供，鼓励用人单位将婴幼儿抚育补贴纳入员工福利计划。加强对婴幼儿照料从业人员的教育培训，支持家庭互助组织、社区保姆系统的发展。

三是完善生育保险和促进女性就业的政策措施。处理好生育保险和基本医疗保险合并实施所产生的政策衔接问题，逐步提高生育保险保障范围和标准，将计划生育奖励假、配偶陪产假纳入生育保险。倡导男女双方在育儿方面共同承担家庭照料的责任，推动男性更多地参与到子女养育中。制定有助于女性平衡家庭和工作之间关系的政策措施。鼓励实施更加灵活的就业模式，加强对劳动就业市场的监督，保障女性的就业权益，研究探索建立女性育儿期的弹性工作制。

四是逐步建立完善降低家庭养育成本的各项政策措施，建设家庭友好型社会。改革和完善收入分配制度和个人所得税制度，为符合政策生育的家庭提供税收减免，减轻育儿经济压力。合理规划和配置教育资源，加大对学前教育投入，促进义务教育阶段的资源均等化。加快户籍制度改革，减轻家庭特别是流动人口家庭子女的教育成本。做好社保、住房等家庭福利政策储备研究。研究探索建立和完善政府育儿保障金制度，在国家、省、地市和县四级设立专项资金，支持托育/照料、育儿、女性就业等保障服务。

（责任编辑：杨 婷）