



梁建章：生育政策升级 最多 三孩升级为最好三孩



文/新浪财经意见领袖专栏作家 梁建章

2021年7月20日，中共中央、国务院发布《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《决定》)，内容包括：取消社会抚养费等制约措施、清理和废止相关处罚规定，配套实施积极生育支持措施。该《决定》最引人注目的地方在于，尽管尚未在名义上直接宣布废除计划生育，但《决定》历史性地取消了社会抚养费等相关处罚规定，实质上基本等于全面放开生育。

仅仅一个多月前，中央政治局召开会议决定实施三孩政策，允许一对夫妇最多可以生育三个孩子，可以简单理解为“最多三孩政策”。而在7月20日公布的《决定》中，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。”也就是说，以往那种因为多生孩子而遭遇处罚的局面一去不复返，“一票否决制”这道紧箍咒被彻底解除。在此基础上，《决定》还提出：“实施三孩生育政策及配套支持措施，促进生育政策与相关经济社会政策同向发力，有利于满足更多家庭的生育意愿，有利于提振生育水平。”

上述规定意味着，计划生育政策已经实际上剥离了限制生育的内涵，国家不仅允许一对夫妇生育三个孩子，而且会鼓励一对夫妇生育三个孩子，同时也完全接受生育更多孩子的情况。用最简单的一句话来概括就是，生育政策已经从“最多三孩”升级为“最好三孩”。这是一个巨大的转变，实行了四十多年的限制生育政策，终于正式转向鼓励生育的政策。这个逆

转意义非同寻常，将对中国和世界产生深远的影响。

应当说，生育政策的逆转早在我们的预测和期待之中。但是仅仅一个月以后，生育政策就出现了如此大幅度的升级，一方面固然令人欣喜，另一方面也显示出中国低生育率形势所具有的严峻性。



非常严峻和紧迫的低生育率形势

中国人已经成为世界上最不愿意生孩子的人群。第七次全国人口普查数据显示，2020 年中国新出生人口为 1200 万，比 2019 年下降了 18%，比刚刚放开二胎的 2016 年下降了 33%，几乎成为新中国有记录以来新出生人口和出生率最低的一年。按照这个数字可以推算，中国目前的生育率为 1.3，意味着每代人减少三分之一。可以说，这个生育率数据本身已经令人触目惊心。但更为可怕的是，1.3 的生育率还不是稳定的生育率，今后还

会继续下降。因为在这个生育率数据中，还包含了正在逐步消失的二孩堆积效应。如果去除堆积效应，2020 年的生育率只有 1.1 左右。意味着每代人几乎减半，这不仅仅低于更替水平，而且远远低于发达国家的 1.6 的水平，甚至低于老龄化问题最严重的日本。

根据我们的预测，今后几年的新出生人口数量还会迅速下降。如果超低生育率状态持续下去，中国的人口将很快在达到顶峰之后出现快速下降，总人口不仅很快将被印度超越，在本世纪将被欧盟超越，甚至有可能被美国超越。而且，人口总量并不会跌到五六亿就开始趋于稳定，形成某些人期待的理想人口规模。实际上，只要生育率还低于更替生育率，人口在跌到这个水平之后还会继续下降，在多少年后跌到一两亿和几千万也是完全可以预期的。人口减少伴随着迅速老龄化，会导致中国成为世界上老龄化速度最快的大国，这将严重拖累国家财政和经济活力。不仅如此，人口规模的减少和人口结构的老龄化势必严重拖累创新能力和综合国力。

提升生育率上升到国家战略

值得庆幸和称赞的是，这次公告已经可以看出中央已经把解决低生育率问题提升到国家战略的高度。《决定》中指出：“人口是社会发展的主体，也是影响经济可持续发展的关键变量。实施三孩生育政策及配套支持措施，有利于未来保持适度人口总量和劳动力规模，更好发挥人口因素的基础性、全局性、战略性作用，为高质量发展提供有效人力资本支撑和内需支撑。

“这里首次强调了人力资源和人口的基础性战略性意义。文中还提到了人

口对于社会活力，扩大内需等不可替代的基础性作用。可以看出这是人口观念的彻底逆转——终于把人口视作资源而不是负担。《决定》还提到“保持人力资源禀赋优势，应对世界百年未有之大变局。”根据我们的理解，“大变局”就是中华民族的伟大复兴和来自某些大国的全面打压。所以《决定》已经把能否提高生育率、维持人口规模当做中华民族伟大复兴的基础性要素。

多项鼓励生育的政策面面俱到

多达二十九条的《决定》，涉及到鼓励生育的各个方面。从幼托配套、教育减负、税收减免、住房优惠、产假、女性就业平权到辅助生育等等。我们以前所提到的各种鼓励生育的政策建议，这次几乎都被覆盖到了，可以说是非常全面。当然，大部分政策目前还只是方向性的，未来需要具体的细化和落地。可喜的是，国家在宣布三胎政策仅仅一个多月之后，就跟进出台了如此全面的政策，体现了鼓励生育作为国家战略的重要性，未来可以期待更多具体政策的逐步推出。

下面我们再就最重要的几个方面来进行一些政策的预测和建议。

教育减负

这可能是最重要也是最难的政策设计。《决定》非常正确和到位地提到了要解决“择校热”的问题。我们以前写过很多文章，在教育普及化和公平化的大前提下，过早的教育择校分层不仅没有必要，而且激化了择校和

考试的压力。我们建议普及高中教育，并取消“中考”和“重点中学”，把高考以前的教育均等化，以减轻高考之前的择校和考试压力。未来再逐步普及大学本科教育，用大学生毕业考替代高考，进一步缓解高考和择校压力《梁建章：应该避免过早教育分层》。当然，教育改革的问题非常复杂，目前在社会上并没有达成共识，导致很多改革措施现在还未涉及到教育过早分层的根本问题，但教育压力又是制约生育率提升的最重要的因素，所以期待未来出台更为大刀阔斧的教育改革措施。

住房减负

《决定》也提到了对于多孩家庭给与购房优惠的政策方向。相对于教育来说，购房优惠比较容易快速见效。现在高房价地区的房价里一大半都是土地成本，也就是政府的财政收入，完全可以把这部分作为购房补贴返回给多子女家庭（比如说在高房价地区：一孩房价九折，二孩七折，三孩五折），同时增加那个地方的建设用地指标。我们的土地政策应该跟着人走，哪些地方有更多的人口流入，就应该给更多住房的用地指标，来增加供给和平抑房价。更好的思路是与鼓励生育的政策结合起来，就是住宅供地跟

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_32992

