



单独、全面二孩政策并没带来预期的生育率大幅增长

0-3岁幼儿社会化托育引关注



本报记者 方翔

全面二孩放开之后，上海的实际的出生率增长情况不及预期。同济大学附属第一妇婴保健院院长、上海市产前诊断中心主任段涛近日发表一篇调查文章，让我们思考究竟哪些因素让“二孩”政策在上海并没有发挥出应有的效果。

生育风险大 高龄产妇并发症较多

全面二孩政策在党的十八届五中全会公报中被明确。一年过去，这一政策在上海的落地情况如何？据段涛统计，上海2014年的分娩总数是232653人，2015年的分娩总数是191290人，下降17.78%。2016年截至10月份，上海的分娩总数较去年同期增长大约12%。因为2015年的出生人口基数少，所以，按照这个增长比例，上海2016年的出生人口数量是少于2014年的。只有当2016年的分娩量同比增长21.6%，才能达到2014年的出生人口总数。在段涛看来，虽然全面二孩政策的进一步发酵可能会在年底，但是之前上海已经开始了单独二孩政策，因而在年底出现出生爆发性增长的可能性不大。

在日常的工作中，段涛发现一个很有意思的现象，着急生二孩的人中，高龄的公务员和事业单位的工作人员比较多。“最近我接到过一些朋友的咨询，基本上都是40岁到50岁的高龄妈妈，她们都在咨询如何能够生育二孩，包括采用人工的方法。”

据段涛介绍，全面二孩政策放开之后，还有一个变化就是疑难、危重、复杂的病例越来越多，因为高龄产妇合并症和并发症的比例比较高，疤痕子宫妊娠大出血的风险明显增加。就以第一妇婴保健院来说，“我们有个产科医生的群，这个阶段感到压力越来越大，不时就有危重产妇出现，感觉有点失控的情况，其中不少都是生育二孩的高龄产妇。”段涛说。

复旦大学附属妇产科医院产科主任程海东在日常的工作中也感到，虽然全面二孩政策放开了，但生二孩的人数并没有想象中的那么多，甚至明年有可能比今年少。“我觉得现在生二孩最重要的是规划，特别是对于高龄产妇以及第一

全面二孩放开之后

2016年上半年



全国出生人口
831万人
同比增长6.9%



两孩出生比重
44.6%

多方配套政策面临挑战



高龄孕妇数量
明显提升，孕
产风险增加



儿科医生短缺
问题加剧



部分地区生育
保险基金压力
增大

新民图表



制图 董春洁 图片来源 CFP

胎是剖腹产的，在生育第二胎的时候，一定要事先到医院进行全面检查，以免在怀孕期间发生各种风险。不少高龄孕妇已经过了最好的怀孕时间，特别是像高血压等疾病，平时并不明显，一旦怀孕，如果控制不了，不仅孩子保不住，自己也可能会有生命危险。”

带养有困难 夫妻想生家里没人带

在平时的工作中，段涛也会经常询问自己手下的一些年轻医生，为什么不愿意生二孩。从他得到的反馈来看，很多现象也值得思考：现在许多家庭，夫妻双方都是事业型的，没时间生二孩是一方面，更关键的是没时间带二孩；有些人是老公想生，老婆不想生；有些是老婆想生，老公不想要；好不容易俩人想通了，家里没人带，这个想法也只好放弃。

在段涛看来，像上海这样的经济发达地区，人们的生育观念已经发生了根本的变化，要鼓励人们生育二孩，已经不再仅仅靠一个政策，更要靠相关的配套措施，让人们敢于生二孩。

在10月26日举行的市政协十二届三十次常委会议上，市政协社会和法制委员会副主任、市妇联副主席（挂职）黄绮就提出，将0-3岁的“育”与3-6岁的托幼一样，纳入政府公共服务范畴，在政策上给予对标。

市妇联所属的上海市科学育儿基地曾就公共托育瓶颈问题和社区托育公共服务模式的可行性进行过现状及对策建议的研究，结论为：“社会有需求，管理有困难，政府有责任。”

从目前上海的实际情况来看，主要是构建起以社区为依托、以学前教育机构为中心、全面辐射家庭的0-3岁婴幼儿早期教养指导服务体系，基本构成政府主导、公办同步发展的学前教育事业格局。

在今年的上海市政协十二届四次会议上，上海政协常委、中福会托儿所园长陈磊提出了“关于恢复宝宝屋，鼓励生育行为的相关建议”的提案。在陈磊看来，申城虽然不乏招收3岁以下的幼儿机构，但大多以早教为主，其目的并不是为了缓解双职工家长在就业方面的压力，更多地是提供音乐、美术以及智力开发等课程。这些幼儿机构不仅开班时间基本都是休息日，而且收费不菲，一般50至70个课时的收费就高达上万元，这对于一般的家庭来说，不仅压力巨大，而且还不解决燃眉之急。因此，0-3岁的托育服务应该引起政府相关部门的高度重视，政府除了要关注以提高父母育儿水平为目的的钟点制早教机构建设，更要关注“母亲要上班，孩子无人带”的全日制托育服务真空地带。目前，上海首个“宝宝屋”已经在陈磊所在的中福会托儿所开办，孩子可以在这里休息，可以做辅食，周到的细节考虑也让他们免于伤害，“我们希望为今后其他单位的‘宝宝屋’建设做一个先行先试的参考，也希望有关部门能够尽快制订相关的标准。”

多方想对策 发展婴幼儿托育服务

全国妇联妇女研究所发布的《中国妇女绿皮书》显示，在北京和上海接受调查的家长中，分别有55.3%和69.8%的人认为3岁以下的幼儿适宜入托，分别有24.8%和23.9%的人曾有过找不到托儿所的经历，而这一部分人主要是双职工和中低收入者家庭。同时，上海的家长认为“有必要发展”的比例超过北京，达95.3%，其中30.7%认为“有必要大力发展”；64.6%认为“有必要适当发展”。

据黄绮调查，目前，机构内提供公共托育服务的资源不断萎缩。以教育系统为例，为缓解本市幼儿园3-6岁儿童的入园矛盾，教育系统内的幼儿园已基本取消3岁以下的

托班服务。而社会力量办学的经济、财力、场所、人员等很难达到教育、民政部门等出台的社会办学要求，且国家尚未出台关于其他学前教育机构（托儿所、早教中心等）的相关管理规定。因此，社会力量申请开办托育服务困难重重。目前0-3岁孩子主要由祖辈带养，不少家庭存在带养困难。

国家卫计委家庭发展司副司长莫丽霞曾透露，目前有关部门已经起草了一份关于促进0至3岁婴幼儿托育服务发展指导意见的文件，其基本原则是政府引导、市场驱动、社会参与、多方联动，包括由政府在有条件的地方兴建一批示范托儿所，鼓励有条件的幼儿园往下延伸，政策扶持社会力量兴办非营利的托儿所等。

“企事业单位办托幼事业是一项十分复杂的社会系统工程，涉及方方面面。”市总工会副主席何惠娟在今年市政协“健全公共托幼服务体系”提案专题座谈会上表示，作为今年的课题之一，上海市总工会将开展《全面二孩政策背景下工会如何推动解决婴幼儿托幼问题的研究》调研，研究如何利用工会资源，推动有条件的园区、企事业单位建立托幼机构或设施，为职工解决后顾之忧。

在业内人士看来，由于3岁以下幼儿托幼服务萎缩，难以满足父母对“托育”的需求，客观上常常造成母亲被迫延长产假，中断职业生涯，增加生育的机会成本，也是许多家庭不愿意再生二孩的重要原因之一。而这一问题值得从公共服务的角度思考和解决。0-3岁婴幼儿更多的需求是保育，不全是教育部门的事。究竟由谁来牵头将申城的“托育”服务更加规范化，可能不是一两个部门的事情，更需要一个完备的顶层设计。只能真正解决了家庭的后顾之忧，让抚养幼儿不再仅仅是爷爷奶奶、外公外婆的事情，“二孩”政策带来的人口红利才能真正体现出来。

记者手记

任重道远

10月刚出版的《中国统计年鉴2016》显示：2015年，中国育龄妇女的“总和生育率”（该国家或地区的妇女在育龄期间，每个妇女平均的生育子女数）仅为1.047，低于绝大多数国家。

现代化过程中，生育率下降是普遍现象。因为现代技术需要更高的劳动力质量，从而推高了教育要求，增加了养育孩子的实际成本；而女性就业的普及、父母教育水平和工作技能的提升及生活的丰富，又增加了养育孩子的机会成本。

要想提高生育率，仅仅依靠一、两个政策远远不够，这从韩国生育率的波动中可见一斑。韩国总和生育率1955-1960年高达6以上。1962-1995年间推行小家庭鼓励少生后，韩国总和生育率从5.79降至1.63。1996-2004年，韩国试图将总和生育率稳定至替代水平，但依然在下降，并在2005年跌至历史最低的1.08。此后，韩国开始推出各种政策鼓励生育，但总和生育率却依然徘徊在1.1至1.3之间。2010年9月，时任韩国总统宣布，计划投资3.7万亿韩元用于鼓励生育。这一巨大的预算将用于扶助普通家庭的托儿和育儿教育，韩国70%的家庭将会从中受益，之前韩国就开始对生育第三孩的家庭提供奖金。但韩国生育率在2014年依然处在1.21的超低水平。

显然，要提升育龄夫妇的生育意愿，需要出台一些有利于育龄夫妇生育孩子的政策。例如，个人所得税改为按照家庭征收，对有两个孩子的家庭减免个人所得税；还比如，进一步放开人口政策……从不少发达国家人口发展过程来看，在人口发展步入低生育率后，提升生育率从来就不是一件简单的事，我们要做的恐怕还有很多。