

# 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

(2021年6月26日)

人口发展是关系中华民族发展的大事情。为贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，促进人口长期均衡发展，现就优化生育政策，实施一对夫妻可以生育三个子女政策，并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（以下简称实施三孩生育政策及配套支持措施），作出如下决定。

## 一、充分认识优化生育政策、促进人口长期均衡发展的重大意义

党和国家始终坚持人口与发展综合决策，科学把握人口发展规律，坚持计划生育基本国策，有力促进了经济社会发展和社会进步，为全面建成小康社会奠定了坚实基础。党的十八大以来，党中央高度重视人口问题，根据我国人口发展变化形势，作出逐步调整完善生育政策、促进人口长期均衡发展的重大决策，各项工作取得显著成效。当前，进一步适应人口形势新变化和推动高质量发展新要求，实施三孩生育政策及配套支持措施，具有重大意义。

**（一）有利于改善人口结构，落实积极应对人口老龄化国家战略。**老龄化是全球性人口发展大趋势，也是我国发展面临的重大挑战。预计“十四五”期间我国人口将进入中度老龄化阶段，2035年前后进入重度老龄化阶段，将对经济运行全领域、社会建设各环节、社会文化多方面产生深远影响。实施三孩生育政策及配套支持措施，有利于释放生育潜能，减缓人口老龄化进程，促进代际和谐，增强社会整体活力。

**（二）有利于保持人力资源禀赋优势，应对世界百年未有之大变局。**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源支撑和内需支撑。

**（三）有利于平缓总和生育率下降趋势，推动实现适度生育水平。**群众生育观念已总体转向少生优生，经济负担、子女照料、女性对职业发展的担忧等成为制约生育的主要因素。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。

**（四）有利于巩固全面建成小康社会成果，促进人与自然和谐共生。**今后一个时期，我国人口众多的基本国情不会改变，人口与资源环境承载力仍然处于紧平衡状态，脱贫地区以及一些生态脆弱、资源匮乏地区人口与发展矛盾仍然比较突出。实施三孩生育政策及配套支持措施，有利于进一步巩固脱贫攻坚和全面建成小康社会成果，引导人口区域合理分布，促进人口与经济、社会、资源、环境协调可持续发展。

## 二、指导思想、主要原则和目标

**（五）指导思想。**坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，实施积极应对人口老龄化国家战略，实施三孩生育政策及配套支持措施，改革服务管理制度，提升家庭发展能力，推动实现适度生育水平，促进人口长期均衡发展，为建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国、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。

### （六）主要原则

——以人民为中心。顺应人民群众期盼，积极稳妥推进优化生育政策，促进生育政策协调公平，满足群众多元化的生育需求，将婚嫁、生育、养育、教育一体考虑，切实解决群众后顾之忧，释放生育潜能，促进家庭和谐幸福。  
——以均衡为主线。把促进人口长期均衡发展摆在全党

全国工作大局、现代化建设全局中谋划部署，兼顾多重政策目标，统筹考虑人口数量、素质、结构、分布等问题，促进人口与经济、社会、资源、环境协调可持续发展，促进人的全面发展。

——以改革为动力。着眼于我国人口发展面临的突出矛盾和问题，着眼于现代化建设战略安排，深化改革，破除影响人口长期均衡发展的思想观念、政策法规、体制机制等制约因素，提高人口治理能力和水平。

——以法治为保障。坚持重大改革于法有据、依法实施，将长期以来党领导人民在统筹解决人口问题方面的创新理念、改革成果、实践经验转化为法律，保障人民群众合法权益，保障新时代人口工作行稳致远，保障人口发展战略目标顺利实现。

### （七）主要目标

到2025年，积极生育支持政策体系基本建立，服务管理制度基本完备，优生优育服务水平明显提高，普惠托育服务体系加快建设，生育、养育、教育成本显著降低，生育水平适当提高，出生人口性别比趋于正常，人口结构逐步优化，人口素质进一步提升。

到2035年，促进人口长期均衡发展的政策法规体系更加完善，服务管理机制运转高效，生育水平更加适度，人口结构进一步改善。优生优育、幼有所育服务水平与人民群众对美好生活的需要相适应，家庭发展能力明显提高，人的全面发展取得更为明显的实质性进展。

## 三、组织实施好三孩生育政策

**（八）依法实施三孩生育政策。**修改《中华人民共和国人口与计划生育法》，提倡适龄婚育、优生优育，实施三孩生育政策。各省（自治区、直辖市）综合考虑本地区人口发展形势、工作基础和客观实施风险，做好政策衔接，依法组织实施。

**（九）取消社会抚养费等制约措施。**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。依法依规妥善处理历史遗留问题。对人口发展与经济、社会、资源、环境矛盾较为突出的地区，加强宣传倡导，促进相关惠民政策与生育政策有效衔接，精准做好各项管理服务。

**（十）建立健全人口服务体系。**以“一老一小”为重点，建立健全覆盖全生命周期的人口服务体系。加强基层服务管理体系和能力建设，增强抚幼养老功能。落实生育登记制度，做好生育咨询指导。推进出生医学证明、儿童预防接种、户口登记、医保参保、社保卡申领等“出生一件事”联办。

**（十一）加强人口监测和形势研判。**完善国家生命登记管理制度，健全覆盖全人群、全生命周期的人口监测体系，密切监测生育形势和人口变动趋势。依托国家人口基础信息库等平台，实现教育、公安、民政、卫生健康、医保、社保等信息服务基础信息融合共享、动态更新。建立人口长期均衡发展指标体系，健全人口预测预警制度。

## 四、提高优生优育服务水平

**（十二）保障孕产妇和儿童健康。**全面落实妊娠风险筛查与评估、高危孕产妇产前专案管理、危急重症救治、孕产妇死亡个案报告和约谈通报等母婴安全五项制度。实施妇幼健康保障工程，加快推进各级妇幼保健机构标准化建设和规范化管理，加强危重孕产妇、新生儿救治能力及儿科建设，夯实县乡村三级基层网络，加快补齐生育相关公共服务短板。促进生殖健康服务融入妇女健康管理全过程。加强儿童保健门诊标准化、规范化建设，加强对儿童青少年近视、营养不均衡、龋齿等危险因素和疾病的筛查、诊断、干预。做好儿童基本医疗保障工作。

**（十三）综合防治出生缺陷。**健全出生缺陷防治网络，落实三级预防措施。加强相关知识普及和出生缺陷防控咨询，

强化婚前保健，推进孕前优生健康检查，加强产前筛查和诊断，推动围孕期、产前产后一体化管理服务和多学科协作。扩大新生儿疾病筛查病种范围，促进早产早诊早治。做好出生缺陷患儿基本医疗和康复救助工作。

**（十四）规范人类辅助生殖技术应用。**强化规划引领，严格技术审批，建设供需平衡、布局合理的人类辅助生殖技术服务体系。加强人类辅助生殖技术服务监管，严格规范相关技术应用。开展孕育能力提升专项攻关，规范不孕不育诊治服务。

## 五、发展普惠托育服务体系

**（十五）建立健全支持政策和标准规范体系。**将婴幼儿照护服务纳入经济社会发展规划，强化政策引导，通过完善土地、住房、财政、金融、人才等支持政策，引导社会力量积极参与。以市地级行政区为单位制定整体解决方案，建立工作机制，推进托育服务健康发展。加大专业人才培养力度，依法逐步实行从业人员职业资格准入制度。发展智慧托育等新业态，培育托育服务、乳粉奶业、动画设计和制作等行业民族品牌。

**（十六）大力发展多种形式的普惠服务。**发挥中央预算内投资的引导和撬动作用，推动建设一批方便可及、价格可接受、质量有保障的托育服务机构。支持有条件的用人单位为职工提供托育服务。鼓励国有企业等主体积极参与各级政府推动的普惠托育服务体系建设。加强社区托育服务设施建设，完善居住社区婴幼儿活动场所和服务设施。制定家庭托育点管理办法。支持隔代照料、家庭互助等照护模式。支持家政企业扩大育儿服务。鼓励和扶持有条件的幼儿园招收2至3岁幼儿。

**（十七）加强综合监管。**各类机构开展婴幼儿照护服务必须符合国家和地方相关标准和规范，并对婴幼儿安全和健康负主体责任。地方政府要承担监管责任，建立健全登记备案制度、信息公示制度、评估制度，加强动态管理，建立机构关停等特殊情况下应急处置机制。

## 六、降低生育、养育、教育成本

**（十八）完善生育休假与生育保险制度。**严格落实产假、哺乳假等制度。支持有条件的地方开展父母育儿假试点，健全假期用工成本分担机制。继续做好生育保险对参保女职工生育医疗费用、生育津贴待遇等的保障，做好城乡居民医保参保人生育医疗费用保障，减轻生育医疗费用负担。

**（十九）加强税收、住房等支持政策。**结合下一步修改个人所得税法，研究推动将3岁以下婴幼儿照护费用纳入个人所得税专项附加扣除。地方政府在配租公租房时，对符合当地住房保障条件且有未成年子女的家庭，可根据未成年子女数量在户型选择等方面给予适当照顾。地方政府可以研究制定根据养育未成年子女负担情况实施差异化租赁和购买房屋的优惠政策。

**（二十）推进教育公平与优质教育资源供给。**推进城镇小区配套幼儿园治理，持续提升普惠性幼儿园覆盖率，适当延长在园时长或提供托管服务。推进义务教育优质均衡发展 and 城乡一体化，有效解决“择校热”难题。依托学校教育资源，以公益普惠为原则，全面开展课后文体活动、社会实践项目和托管服务，推动放学时间与父母下班时间衔接。改进校内教学质量和教育评价，将学生参加课外培训频次、费用等情况纳入教育督导体系。平衡家庭和学校教育负担，严格规范校外培训。

**（二十一）保障女性就业合法权益。**规范机关、企事业单位用人单位招录、招聘行为，促进妇女平等就业。落实好《女职工劳动保护特别规定》，定期开展女职工生育权益保障专项督查。为因生育中断就业的女性提供再就业培训公共服

务。将生育友好作为用人单位承担社会责任的重要方面，鼓励用人单位制定有利于职工平衡工作和家庭关系的措施，依法协商确定有利于照顾婴幼儿的灵活休假和弹性工作方式。适时对现行有关休假和工作时间的政策规定进行相应修改完善。

## 七、加强政策调整有序衔接

**（二十二）维护好计划生育家庭合法权益。**对全面两孩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制度和优惠政策。探索设立独生子女父母护理假制度。加强立法，保障响应党和国家号召、实行计划生育家庭的合法权益。

**（二十三）建立健全计划生育特殊家庭全方位帮扶保障制度。**根据经济社会发展水平等因素，实行特别扶助制度扶助标准动态调整。对符合条件的计划生育特殊家庭成员，落实基本养老、基本医疗保障相关政策；优先安排入住公办养老机构，提供无偿或低收费托养服务；对住房困难的，优先纳入住房保障。有条件的地方可对计划生育特殊家庭成员中的生活长期不能自理、经济困难的老年人发放护理补贴。落实好扶助所需资金，有条件的地方可探索建立公益金或基金，重点用于帮扶计划生育特殊家庭。

**（二十四）建立健全政府主导、社会组织参与的扶助关怀工作机制。**通过公开招投标方式，支持有资质的社会组织接受计划生育特殊家庭委托，开展生活照料、精神慰藉等服务，依法代办入住养老机构、就医陪护等事务。深入开展“暖心行动”。建立定期探访制度，落实计划生育特殊家庭“双岗”联系人制度，扎牢织密帮扶安全网。

## 八、强化组织实施保障

**（二十五）加强党的领导。**各级党委和政府要提高政治站位，增强国情、国策意识，坚持一把手亲自抓、负总责，坚持和完善目标管理责任制，加强统筹规划、政策协调和工作落实，推动出台积极生育支持措施，确保责任到位、措施到位、投入到位、落实到位。

**（二十六）动员社会力量。**加强政府和社会协同治理，充分发挥工会、共青团、妇联等群团组织在促进人口发展、家庭建设、生育支持等方面的重要作用。积极发挥计划生育协会有关作用，加强基层能力建设，做好宣传教育、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、家庭健康促进等工作。鼓励社会组织开展健康知识普及、婴幼儿照护服务等公益活动。以满足老年人生活需求和营造婴幼儿健康成长环境为导向，开展活力发展城市创建活动。

**（二十七）深化战略研究。**面向建设社会主义现代化强国和实现中华民族伟大复兴，持续深化国家人口中长期发展战略和区域人口发展规划研究，完善人口空间布局，优化人力资源配置。加强新时代中国特色人口学理论和理论体系建设，发展人口研究高端智库，促进国际交流合作。

**（二十八）做好宣传引导。**加强政策宣传解读，把各地区各部门和全社会的思想行动统一到党中央重大决策部署上来，引导社会各界正确认识人口的结构性变化，弘扬主旋律、汇聚正能量，及时妥善回应社会关切，营造良好氛围。弘扬中华民族传统美德，尊重生育的社会价值，提倡适龄婚育、优生优育，鼓励夫妻共担育儿责任，破除高价彩礼等陈规陋习，构建新型婚育文化。

**（二十九）加强工作督导。**各省（自治区、直辖市）要按照本决定要求，制定实施方案，狠抓任务落实，及时研究解决苗头性、倾向性问题，确保优化生育政策取得积极成效。各省（自治区、直辖市）党委和政府每年要向党中央、国务院报告本地区人口工作情况，中央将适时开展督查。

新华社北京7月20日电

# 实施三孩生育政策 配套生育支持措施

## ——解读《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》

新华社记者 吕诺 田晓航

《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》20日发布，作出实施三孩生育政策及配套支持措施重大决策，开启我国人口发展新阶段。

生育政策不断调整完善，会对我国经济发展和社会进步带来怎样的影响？三孩生育政策实施后，如何让育龄人口“孕得优、生得安、育得好”？下一步，将推出哪些配套支持措施，减轻养育子女的家庭负担？决定积极回应社会关切，对症下药减轻家庭后顾之忧。

### 释放生育潜能促进人口长期均衡发展

人口问题始终是影响我国经济社会发展的基础性、全局性和战略性问题，历来受到党和国家高度重视。

国家卫生健康委人口监测与家庭发展司司长杨文庄说，党和国家坚持人口与发展综合决策，立足人口基本国情，顺应人口发展规律，不断完善计划生育政策，促进人口长期均衡发展，走出了一条有中国特色统筹解决人口问题的道路，有力支撑了改革开放和社会主义现代化事业，为打赢脱贫攻坚战和全面建成小康社会奠定了坚实基础。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央着眼人口发展的转折性变化，作出逐步调整完善生育政策、促进人口长期均衡发展的决策部署。2013年、2015年，单独两孩、全面两孩政策先后实施。从第七次全国人口普查数据看，10年间，0至14岁少儿人口占比提高，由于政策调整原因全国累计多出出生二孩1000多万，出生人口中二孩占比由政策调整前的30%左右上升到近年来的50%左右。出生人口性别比从2013年的118降至2020年的111左右。

历次生育政策的调整完善，无不吸引社会各界关注的目光。

此次，决定将实施三孩生育政策及配套支持措施的重大意义概括为四个“有利于”：有利于改善人口结构，落实积极应对人口老龄化国家战略；有利于保持人力资源禀赋优势，应对世界百年未有之大变局；有利于平缓总和生育率下降趋势，推动实现适度生育水平；有利于巩固全面建成小康社会成果，促进人与自然和谐共生。

“单独两孩、全面两孩政策的实施，为进一步优化生育政策奠定了“基础。”杨文庄说，人民群众的生育意愿发生了显著变化，生育政策对生育行为的调控作用明显弱化。相关经济社会政策措施不配套、不衔接，是制约群众生育育的痛点和难点。因此，实施三孩生育政策，特别要完善配套支持措施，切实减轻家庭的后顾之忧，从而更好地释放生育潜能，推动实现适度生育水平。

### 合力破解“不愿生”“生不起”“养不起”难题

在人口结构转变的关键时期，国家宣布实施三孩生育

政策，科学把握发展规律，积极回应社会期待，适时作出重大决策。

“全面两孩政策实施后，相当比例的家庭想生不敢生，排名前三的原因是经济负担重、儿童无人照料，以及女性难以平衡家庭与工作的关系。”杨文庄说，养育成本快速提高，是当前家庭生育面临的主要矛盾，教育、住房、就业等相关经济社会政策成为影响家庭生育抉择的关键。

对此，决定明确将配套支持措施和三孩生育政策作为一个整体组合提出，要求将婚嫁、生育、养育、教育一体考虑，部署了提高优生优育服务水平、发展普惠托育服务体系、降低生育养育教育成本等三大类十个方面配套支持措施。

各有关部门也已行动起来，推出系列措施解决生育养育教育难题。

记者采访了解到，为破解托育难题，国家卫生健康委正在研制制（修）订保育师国家职业资格标准以及《托育服务机构建设标准》《家庭托育点管理办法》等文件；国家发展改革委正在研究编制《关于推进儿童友好城市建设指导意见》，鼓励多种形式开展婴幼儿照护服务，下一步，将以“一老一小”为重点，打造一批老年友好、儿童友好、青年干事创业、民生普惠、社会发展有活力的示范城市。

在完善生育休假与生育保险制度方面，人社部正在研究对劳动者工作时间、休息休假等进行统筹考虑和规定，正在草拟开展女职工产假、哺乳假等权益专项执法行动工作方案。

此外，在税收、住房、教育支持政策以及保障女性就业合法权益方面，财政部、国家税务总局、国家卫生健康委等组建了工作专班，研究推动将3岁以下婴幼儿照护费用纳入个人所得税专项附加扣除；人社部将企业实施女职工特殊保护行为评定企业诚信等级标准；教育部也出台规定支持开展课后服务、暑期托管服务等，为儿童青少年教育减负。

### 努力提供“孕得优、生得安、育得好”健康服务

实施三孩生育政策后，高龄孕产妇有可能增多，发生出生缺陷的风险将会增大。如何保障孕产妇和新生儿健康安全？

对此，决定围绕保障孕产妇和儿童健康、综合防治出生缺陷、规范人类辅助生殖技术应用作出规定。国家将进一步推进落实出生缺陷三级预防制度，为群众健康生育提供保障。具体包括加强相关知识普及和出生缺陷防控咨询，强化婚前保健，推进孕前优生健康检查，加强产

前筛查和诊断，推动围孕期、产前产后一体化管理服务和多学科协作。扩大新生儿疾病筛查病种范围，促进早产早诊早治。

实施三孩生育政策，儿童健康服务和养育照护服务需求必将增加。国家卫生健康委将实施健康儿童行动提升计划，为三孩生育政策的实施保驾护航。

据杨文庄介绍，下一步，国家卫生健康委将采取措施增加儿童医疗保健服务供给，加强妇幼保健机构、儿童医院和综合医院新生儿科、儿童保健科、儿科建设，推动优质儿童医疗保健资源扩容下沉；推进出生医学证明、儿童预防接种、户口登记、医保参保、社保卡申领等“出生一件事”联办；以生长监测、营养与喂养指导、心理和行为发育评估、眼保健及口腔保健、听力障碍评估为重点，为城乡0至6岁儿童提供健康检查服务。此外，还将持续加强儿童重点疾病防治，加强婴幼儿养育照护指导。

### 取消社会抚养费等制约措施

决定提出，取消社会抚养费等制约措施。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。

杨文庄说，我国生育水平长期处于低位，实施三孩生育政策及配套支持措施，主要目的是推动实现适度生育水平，促进人口长期均衡发展，这与之前控制人口过快增长、稳定低生育水平等不同历史阶段的工作目标相比，发生了根本性变化。根据长期以来的人口监测以及有关研究测算，群众的生育意愿稳定在两个以下，绝大多数地区生育四个及以上孩子的情况较少，总体上呈现零星分布状态，在个别地区可能相对集中一些，没有必要规定普遍性的制约措施和处罚条款。

他说，近年来，按照中央要求，各地积极推进社会抚养费改革，征收例数大幅下降，征收金额明显减少，基本实现了“软着陆”，为取消这项制度奠定了良好基础。对之前违反法律法规规定生育三孩的，根据国家相关法规并征求有关部门意见，已经依法作出征收决定并执行完毕的，应当予以维持；已经作出征收决定但尚未执行完毕的，已经征收部分不予退还，未征收部分不再继续征收；尚未调查或作出征收决定的，不再受理、处理。

据了解，国务院已向全国人大常委会提出议案，建议在人口与计划生育法中规定一对夫妻可以生育三个子女。全国人大常委会审议后将作出修改人口与计划生育法的决定，对三孩生育政策作出安排。各省（自治区、直辖市）也将修改人口与计划生育条例，结合本地实际做好法律政策衔接，依法组织实施。

新华社北京7月20日电

## 新华热评

刚刚公布的《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》，从提高优生优育服务水平、发展普惠托育服务体系、降低生育养育教育成本等方面，明确积极生育支持措施，旨在有效破解“不敢生”“不愿生”等现实难题。

人口问题可谓“国之大者”，生育女事关千家万户和幸福幸福。生与育，落到每一对育龄夫妇、每一位适龄女性身上，都是沉甸甸的重量。

近年来，我国出生人口数量走低，人口老龄化程度加深。为适应形势变化，单独两孩、全面两孩生育政策相继实施。优化生育政策，仅放宽数量限制还远远不够，更重要的是加强配套支持措施，促进生育政策与相关经济社会政策同向发力，切实减轻家庭后顾之忧，才能更好释放生育潜能，推动实现适度生育水平。

此次优化生育政策，不是简单的从两孩到三孩的数量调整，更多的是聚焦家庭实际困难，对症下药制定解决方案，帮助提升家庭发展能力。

保障孕产妇和儿童健康，综合防治出生缺陷，规范人类辅助生殖技术应用，完善生育休假与生育保险制度，保障女性就业合法权益，研究推动将3岁以下婴幼儿照护费用纳入个人所得税专项附加扣除，研究制定根据养育未成年子女负担情况实施差异化租赁和购买房屋的优惠政策……此次出台的配套支持措施，涉及卫生健康、税收、住房、教育、就业等多个领域，综合施策，协同发力。

自三孩生育政策宣布以来，一些地方和部门已出台具体举措，着力解决婴幼儿家庭“入托难、入托贵”、高龄学生放学早“无人接管”、暑期“看护难”等现实问题。

落实好积极生育支持措施，让育龄人群“孕得优、生得安、育得好”，促进人口长期均衡发展，亿万家庭的未来会更加美好，中华民族伟大复兴的中国梦将获得坚实基础和持久动力。

新华社北京7月20日电

优化生育政策 释放生育潜能  
新华社记者 吕诺 田晓航