

加快构建覆盖全民的生育保障制度

袁 涛

生育保障是防范和化解生育风险的经济福利系统和社会服务系统的统称，是应对人口少子化、老龄化的一项重要公共政策。生育保险是以企业职工为主要保障对象的社会保险制度。相比生育保险，生育保障内涵更广。在人口发展战略和生育政策转型期，迫切需要加快构建覆盖全民的生育保障制度。

我国于2016年9月发布的《中国落实2030年可持续发展议程国别方案》首次提出要“完善生育保障制度”。2022年7月，国家卫生健康委等部门印发《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》，从提高优生优育服务水平、发展普惠托育服务体系、完善生育休假和待遇保障机制、强化住房和税收等支持措施、加强优质教育资源供给、构建生育友好的就业环境、加强宣传引导和服务管理7个方面作出具体部署。2024年10月，国务院办公厅印发《关于加快完善生育支持政策体系推动建设生育友好型社会的若干措施》，强调要增强生育保险保障功能、完善生育休假制度、建立生育补贴制度等，这实质上进一步明确了生育保障政策的具体内涵。

新时期，健全覆盖全民的中国特色生育保障制度，应包括生育休假、生育补贴、托育服务以及生殖健康保障等政策内容，以增强各项时间、经济、服务和健康服务支持政策的统一性、协同性，更好地保障群众的生育权益。为此，笔者建议：

第一，完善生育休假制度，优化时间保障。坚持按照有利于性别

平等，以及有利于减轻女性育儿负担、提高男性育儿参与度、平衡家庭育儿责任的原则，优化生育休假制度。下一步，完善生育假期制度，重点是发展男女共享的育儿假。其中，男性配额为强制性休假，以提高男性育儿参与度。同时，应允许夫妻双方分段休假，可按全天、半天、小时累积休假等，支持有条件的单位实行居家办公等弹性办公形式，帮助职工平衡工作和家庭关系，促进性别平等和男女公平就业。

第二，健全生育补贴制度，降低育儿成本。生育补贴是指以直接降低家庭生育成本、鼓励和支持生育为主要目的经济补贴，包括一次性孕产补贴、产后康复营养费补贴等。广义的生育补贴，泛指针对家庭生育、养育、教育负担而发放的各类经济补贴，包括育儿补贴、住房补贴、教育补贴、托育补贴、多孩补贴、就业补贴、社保补贴等。参照现有经验，建立完善基本的生育补贴制度，迫切需要根据家庭经济收入和消费状态，实施更加精准、普惠、分层、覆盖全民的经济补贴制度。

第三，强化服务支持，提高普惠托育服务保障能力。坚持普惠性、兼顾层次性，多种力量共同参与提供多元化育幼服务。鼓励全日托、半日托、计时托、临时托等多种服务模式。支持各地因地制宜探索，强化对家庭婴幼儿照护的指导，提高家庭育儿能力和水平。提高学前教育普及普惠水平，持续推进义务教育均衡发展，进一步做好中小学生学习课后服务，切实帮助家长解决按时接送学生困难。

第四，强化健康保障，加强生育力保护。实施青少年生殖健康专项行动，推进生育力保护关口前移。完善基本避孕服务网络，稳步降

低非意愿妊娠人工流产率，减少甚至避免非医学指征剖宫产。提升基本生育和儿童医疗公共服务水平。高标准推进生育友好医院、儿童友好医院和高水平妇幼保健机构建设，降低不孕不育症发生率。完善出生缺陷防治和干预救助网络。加强儿科专业人才培养，改善妇产科儿科医疗服务供给，优化妇儿医疗诊疗环境、就医体验。提高辅助生殖技术保障能力和医疗保障水平，减轻生育负担。

第五，增强政策协同支持。面向未来，在健全覆盖全民、公平普惠的育儿补贴制度基础上，迫切需要在统筹财政、税收、社保和金融支持4个再分配工具上，推出政策“组合拳”。以财政资金实施均等普惠津贴，逐步发展为统一标准的儿童津贴制度，保障基本发展权；强化保险再分配功能，建立实施0~3岁育儿家庭社会保险费缴费补贴或保费返还制度；强化税收再分配功能，建立完善个税抵扣政策，对中高收入家庭实施边际税率优惠；创新金融支持工具，开发多子女家庭住房贴息贷款、育儿信用贷等定向产品。

此外，还需要从增强孕产妇劳动就业保护、完善儿童福利保障、弘扬新型婚育文化3方面做好配套支持。在劳动就业保护方面，推广落实弹性工作制，设置生育友好岗，为产后返岗女性提供技能培训。在儿童福利保障方面，重点建立健全覆盖全体儿童，涵盖津贴、服务、家庭支持等内容的法制框架，加快形成托育养育、教育医疗、心理关爱等核心服务的儿童福利保障体系。在新型婚育文化方面，关键是从观念引导、阵地建设和舆论环境等多方面营造充分尊重青年人婚育观念和生育选择的社会氛围；充分认识新时代青年人的生育观念变化、

生育期望以及更高水平的育儿责任感。

(本文来源：健康报，2026年3月17日。作者系中国人口与发展研究中心研究员)