

江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 18 期

中共江苏省委宣传部

2022 年 05 月 30 日

多措并举提升人口出生率 促进江苏人口长期均衡发展

摘要：南京信息工程大学曹信邦研究认为，江苏作为全国生育率较低的省份，相继推出延长生育假、增设育儿假、加大托幼服务供给等系列生育支持措施，但人口生育率下降的趋势并没有得到遏制，育龄妇女人数减少，女性就业歧视、儿童照顾、教育成本、房价高企等抑制了家庭生育意愿。为此，建议以儿童养育成本社会化分担为抓手，以儿童公共服务支持为核心，构建江苏特色的全方位、综合性的生育支持政策体系，提升江苏人口出生率。

当前，促进人口长期均衡发展已经成为我国人口政策的鲜明导向。2021年5月，中央出台《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》，提出要促进生育政策和相关经济社会政策配套衔接，将婚嫁、生育、养育、教育一体考虑，降低家庭养育成本，实现生育水平适当提高，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。南京信息工程大学曹信邦承担的国家社会科学基金重点项目“综合支援计划提升中国生育率的机理、效果与制度架构研究”，分析江苏人口出生率低的现状及成因，提出提升江苏人口出生率的对策建议，为促进江苏人口长期均衡发展提供有效支撑。

一、江苏人口出生率低的基本状况

1. 人口出生总量和出生率趋势性下降。2016、2017、2018、2019年江苏常住人口出生数分别为77.96万人、77.82万人、74.83万人、68.08万人，人口出生率分别为9.3‰、9.3‰、8.9‰、8.7‰。2020年，第七次人口普查数据显示，江苏常住人口出生数56.37万人，人口出生率为6.65‰，低于全国8.52‰的平均数，仅高于黑龙江省、辽宁省、吉林省、上海市和天津市，全国排名倒数第六。2021年江苏人口出生率下降至5.65‰，死亡率为6.77‰，人口自然增长率由正转负，人口自然减少9.3万人。江苏首次进入人口负增长时代，将加剧江苏人口老龄化程度，加大养老负担，江苏将步入人口萎缩阶段。

2. 本省户籍人口对江苏人口增长的贡献度逐步减小。人口普查数据显示，2010年江苏常住人口7866.09万人，其中本省户

籍人口 7128.16 万人，外省市户籍人口 737.93 万人；2020 年江苏常住人口 8474.8 万人，其中本省户籍人口 7443.94 万人，外省市户籍人口 1030.86 万人，31.99%来自于安徽省，14.53%来自于河南省。十年间，常住人口增加了 608.71 万人，外省市户籍人口增加了 292.93 万人，占人口增量的 48.12%，外来人口对江苏人口增长的贡献度在提升，本省户籍人口的贡献度在降低。然而，随着中西部经济发展差距缩小，流动人口就业观念变化，劳动力从中西部地区向东部地区流动规模会下降，外省户籍人口对江苏人口增长的贡献度恐难长期维系。

3. 人口年龄结构老化与劳动年龄组人口减少的风险并存。由于人口寿命提高，人口出生率下降，老年人口占比不断上升，劳动年龄组人口占比在下降。2010 年、2020 年江苏 60 岁以上老年人口占比分别为 15.99%、21.84%，15-59 岁年龄组人口占比分别为 71%、62.95%。十年间，老年人口占比上升 5.85%，劳动年龄组人口占比下降 8.05%。人口老龄化又会使劳动力资源红利不断丧失，用工成本上升，不断削弱江苏经济竞争力。如果人口出生率下降的趋势不能得到遏制，年轻人养老的经济负担加重，会降低生育意愿，形成低出生率恶性循环。

二、江苏人口出生率低的主要成因

1. 育龄妇女人数大幅减少，提升人口出生率的后劲不足。妇女生育年龄主要集中在 20-39 岁之间。2000 年、2010 年和 2020 年，全省育龄妇女人数分别为 1305.15 万人、1273.90 万人和 1126.52 万人。2010 年较 2020 年减少了 31.25 万人，2020 年较

2010年减少了147.38万人，减幅大、减速快，趋势性下降态势明显。育龄妇女人数减少不但直接影响生育数量，也动摇了人口增长的基础。

2. 就业性别歧视，抑制育龄妇女生育意愿。2010年江苏女性平均初婚年龄为23.76岁，初育年龄为26.35岁，2020年初婚年龄为29.66岁，初育年龄为31.14岁。女性就业遭受性别歧视是导致女性初育年龄推迟的主要原因之一。由于女性生育享有的法定假期和生育津贴成本最终由雇主承担，增加了用工成本，降低了女性就业机会。尤其对于受教育程度较高的女性人群，生育意味着女性将因孕期、生产期和育儿期而暂时中断自己的工作，收入的减少，职业与家庭冲突，提高了生育的机会成本。

3. 儿童照顾成本与住房价格高企，生育造成家庭经济负担加重。0-3岁婴幼儿照顾方式有母亲照顾、祖辈照顾、家庭保姆和托幼机构，目前全省托幼机构严重不足，婴幼儿入托率6%左右，对于无法获得祖辈照顾的家庭，无论是选择母亲照顾还是家庭保姆照顾都会带来家庭经济损失。城市住房价格居高不下，年轻人住房刚性需求还没有得到满足，多子女又会增加生活负担，因此选择少生优生成为年轻人生育的最优决策。

4. 优质教育资源均等化程度低，教育成本高加重生育焦虑。一方面，随着社会进步，家庭生育观念由重“生”向重“育”转变，能否提供优质教育成为家庭生育的重要考量，甚至直接影响家庭生育决策。目前，优质教育资源总量不足且分配不均的矛盾依然突出，普通家庭对子女教育的焦虑严重。另一方面，九年义

务教育虽然在中小学阶段免除了基本教育成本，但课外教育成本不断提高，且家庭还需要承担高中教育、大学教育部分成本，子女越多，家庭负担越重，生育意愿越低。

三、提升江苏人口出生率的对策建议

现代社会，儿童养育成本全面提高，难以单纯依赖个体或家庭负担。这就需要构建以公共服务支持为核心，时间支持、经济支持为支撑，覆盖孕、生、养、教全周期的公共服务体系，化解成本家庭化与收益社会化的矛盾。

1. 完善公共服务供给，提供全方位生育保障。一是建立辅助生育服务保障。将生育相关疾病治疗，以及辅助生育医疗纳入公共服务范围免费提供，或全部纳入医疗保险。由社区卫生院为辖区内0-6岁婴幼儿建立健康档案，提供免费的专业育儿辅导和体检。二是强化普惠性托幼服务保障。遵循政府主导、市场驱动、社会参与原则，建立由公立、民营、非营利性组织托幼机构构成的托幼服务体系。重点发展由政府直接出资建立的普惠性托幼机构。三是实施女性就业保障。完善女性生育成本分担机制，由雇主单方面负担过渡为雇主与政府分担。建议女性生育津贴由生育保险支付，产假期间社会保险费雇主负担的部分由政府给予100%补贴，以此消除社会对女性的就业歧视。

2. 优化教育资源配置，化解家庭教育焦虑。一是优质教育资源向多子女家庭倾斜。义务教育阶段的优质教育资源优先配置给多子女家庭，消除多子女家庭的教育经济负担和焦虑。二是探索取消中考制度。实施12年义务教育制度，取消中考，符合条件

的初中毕业生可以在普通高中和职业中学之间自由选择，2022年3月北京市的西城区、东城区已经开始试点，江苏应尽早探索。三是多子女家庭在读大学生减免学费。对多子女家庭的子女在大学生期间的学费可以通过发放教育券等方式给予全部或部分减免，减轻多子女家庭的经济负担。

3. 实施儿童养育经济支持，减缓生育经济压力。一是实施儿童现金津贴制度。探索实施0-6岁儿童现金津贴计划，在财政合理负担能力范围内按月给予现金补贴，以降低家庭养育的经济负担。目前日本、欧洲大部分国家已经较早实施儿童现金津贴，四川省的攀枝花、甘肃省的临泽县也从2021年开始对二孩、三孩发放儿童津贴。二是子女养育的税收优惠。给予每个家庭0-6周岁子女的养育费用，每个子女按照每月3000元的标准纳入个人所得税专项附加扣除。三是多子女家庭住房政策照顾。对多子女家庭购房给予土地出让税费、契税等地方税费减免或优惠，房贷利率给予优惠，增加住房公积金贷款额度。政府建立公租房，低租金，为没有住房的多子女家庭、流动人口家庭提供住房保障。

（作者曹信邦，系南京信息工程大学共同富裕研究院院长、教授）

本期送：省委、省人大、省政府、省政协领导同志

中宣部、全国社科工作办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科工作领导小组成员，省有关厅局及高校、各市委市政府领导同志、各市委常委宣传部长、省直宣传文化系统各单位负责同志

本部各部领导、各处室

中共江苏省委宣传部政策法规研究室编 共印 150 份 苏简字 1003 号