

《改革热点面对面》连载⑦

推进 志愿服务制度化

以市

# 从“单独两孩”说起

## ——谈计划生育政策调整

8月16日上午9时，在广东省佛山市南海区翠颐社区的怡翠花园长廊，一场特殊的“庆典”拉开了序幕。2014年创益中心社区学院结业典礼上，师生们纷纷展示了自己的优秀作品，他们还通过义卖为云南鲁甸地震灾区筹集善款。

本报记者

张建军

以志愿互助为特点的社区学院，是翠颐社区建立的志愿者服务回馈项目之一。目前社区学院已开设长者电脑班、绘本工作坊、小小科学家等多个特色课程，先后为3.5万人次提供互助教学服务。

近年来，佛山市南海区桂城街道在“关爱桂城”建设中，把志愿服务作为重要载体，在各居（村）开展了“全城志愿者”计划。其中，翠颐社区以志愿服务制度化建设为抓手，注重激发、引导和保护社区居民参与志愿服务的热情和积极性，探索建立了志愿服务回馈制度，把社区资源优势与社会回馈制度建设相结合，全力打造社区志愿者的“十分钟”社会礼遇圈，通过荣誉回馈、服务回馈和生活回馈等方式，激发居民参与志愿服务的热情。

与普通的学校不同，这里举办的社区学院在培养居民学习兴趣和各项技能的同时，更加注重居民的参与互动，以及自我管理、自我成长的能力。在社区学院里，只要有热情、有专长的居民学员都可以报名担任志愿者导师或助教，他们将得到一定的志愿服务回馈，譬如免费或优先参与社区学院的各种培训及活动。

除此以外，翠颐社区还积极把社会资源引入志愿服务领域，推出“关爱同盟”计划、打造公益圩日社会资源链接集市等，进一步扩大志愿者的社会回馈覆盖面。其中，社区通过“关爱同盟”计划，重点针对周边的餐饮、零售、美容美发、健身等商户及机构，建立爱心联盟，为志愿者在购买商品和服务时提供打折优惠。而在每期公益圩日，社区都会链接商企资源，举办物物交换、公益摊位义卖、团队培训等活动。

《浴血奋战——档案里的中国抗战》第三集

## 平型关战斗

新华社北京8月27日电 国家档案局27日在其官网发布了《浴血奋战——档案里的中国抗战》第三集：平型关战斗。

根据第三集说明，1937年9月中下旬，沿津浦铁路、平汉铁路南下的日军，分别占领河北沧州、保定等地。沿平绥铁路推进的日军进入山西北部，占领天镇、广灵、大同。阎锡山指挥的晋绥军纷纷向雁门关方向撤退。进驻五台的八路军总部指示第120师从西面驰援雁门关；第115师从东面配合友军作战，对从灵丘增援平型关之敌实施攻击。9月22日，日军第5师团一部首先从灵丘向平型关方向进犯，23日和24日在平型关正面及团城口与中国守军发生激战。9月24日，第115师主力冒雨由冉庄向平型关东北前进设伏。9月25日晨，日军第5师团第21旅团一部进入八路军的伏击区。八路军突然发起猛烈攻击，并充分发挥近战和山地战的特长，对陷入混乱的日军实行分割、包围，与敌进行白刃格斗，歼敌1000余人，击毁汽车100余辆，缴获一批辎重和武器。9月24日至25日，担任钳制、阻击任务的第115师独立团，截断涞源、灵丘之间的交通线，打退日军增援部队的多次冲击，歼敌300余人。

平型关战斗，是华北战场上中国军队主动寻歼敌人的第一个大胜仗，有力地配合了正面战场的防御作战，打破了日军不可战胜的神话，振奋了全国人心，提高了共产党和八路军的威望。

《伟大胜利——中国受降档案》第十三集

## 国民党军队受降区域的划分

新华社北京8月27日电 国家档案局27日在其官网发布了《伟大胜利——中国受降档案》专题第十三集：国民党军队受降区域的划分。

根据第十三集说明，1945年8月26日，中国陆军总司令何应钦发布命令，将中国战区划分为16个受降区、100处缴械点，并指定了受降主管。16个受降区为：北越区、广州地区、汕头地区、长衡地区、江西地区、浙江地区、沪宁地区、湖北地区、徐蚌地区、平津地区、山西省、洛阳地区、郾城襄樊地区、山东地区、热察绥三省地区、台湾地区。共产党领导的敌后抗日武装八路军、新四军、华南抗日纵队均未划定接受日军投降的地区。

马年春节前后，在许多年轻妈妈的“朋友圈”里，最热的讨论话题几乎都集中在一个词：单独两孩。“你能不能要二胎？”“是再要一个还是不要呢？”“什么时候能要？”……类似的提问，反映出她们心中的期盼和纠结。党的十八届三中全会提出“启动实施一方是独生子女的夫妇可以生育两个孩子的政策”，这如同一石入水，让一些家庭平静的生活泛起阵阵涟漪。科学合理的生育政策，关乎国家和社会的长远发展，更连着亿万家庭的幸福和谐。生育政策要怎么改？单独两孩政策如何落地？这已引起许多人持续关注。

### 一 我国计划生育政策的由来

“老大叫海南岛，老二叫吐鲁番，老三叫少林寺，走一道生一路，打一枪换一个地方……”这日子真是越过越穷。”这是经典小品《超生游击队》的精彩对白，生动展现了那个时代“计生逃兵”的生活窘态，也从一个侧面反映了推行计划生育政策的现实阻力。

有人认为，生儿育女只是个人的事。生不生孩儿？什么时候生？生几个？这应该由两口子说了算，国家就不该管。其实，生育问题绝不仅仅是家事，也是国事，反映了“小家”和“大家”的关系。合理的生育水平、适度的人口规模，是一国经济社会发展的动力，关系人口与经济、社会、资源、环境能否相互协调和持续发展，关系国家和民族的生存与发展。

实行科学的生育政策，采取措施影响生育率，是世界上许多国家的普遍做法。根据各自国情和人口状况，不同国家在调控目标和方式方法上也不尽相同。据统计，1978年主张控制人口的国家有46个，占全世界人口的60%。比如，墨西哥在1973年修订《人口法》，明确要控制人口增长。同时，一些国家为了提高生育率，也制定了鼓励生育的政策措施，最为典型的是地多人少的澳大利亚、加拿大等国。

我国人口最突出的特点是基数大、增长快。新中国成立后，全国总人口迅速从5.4亿增加到1970年的8.3亿，人口与经济、社会、资源、环境之间的矛盾逐渐显露出来。针对这种情况，我国开始推行计划生育政策，控制人口增长，并于1982年将其确定为一项基本国策。40多年来，累计少生了4亿多人，创造了经济快速发展和人口有效控制两大奇迹。可以说，实行计划生育政策，是从国家富强、民族昌盛、人民幸福出发作出的必然选择。

从自然条件看，缓解人口对资源环境的压力。我国是世界上最大的发展中国家，人口多、底子薄、人均资源相对不足是基本国情。目前人均资源量综合排名仅列世界第120位，环境可持续指数在146个国家和地区中列倒数第14位。据估算，如不实行计划生育，现在人口可能激增到十七八亿，人均耕地、粮食、森林、淡水资源、能源等占有量将比目前降低20%以上，不仅资源环境难以承载发展的需要，经济社会发展也不可能达到现在的水平。这意味着我们的资源压力会更大，生存环境也会比现在更差。

### 问与答

问：什么是人口抚养比？

答：人口抚养比，是指一个国家总人口中非劳动年龄人口数与劳动年龄人口数之比。通常用百分比表示。说明每100名劳动年龄人口大致要负担多少名非劳动年龄人口。一般以15岁至64岁为劳动年龄人口，14岁以下和65岁以上为非劳动年龄人口。当一个国家的人口抚养比较低时，可为经济发展创造比较有利的人口条件。

从经济角度看，提升国民经济发展指数。由于实行计划生育，我国人口抚养比下降1/3左右，创造了较长时间的人口红利期，对经济持续较快增长的贡献率达1/4以上。在人口有效控制的同时，也提升了人口素质，促进了生产效率的显著提高。可以说，改革开放以来我国经济总量跃居世界第2位，计划生育政策功不可没。

从社会民生看，提高人民生活质量。我国的计划生育政策并非简单地控制人口数量，而是与提高人口素质、妇女地位、优生优育、健康水平相结合的重要民生工程。计划生育政策促进了人民群众婚姻生育、家庭观念的转变，“多子多福”、“重男

轻女”的传统观念被“少生优生”、“生男生女都一样”的现代理念所取代。计划生育政策还改善了因人口增长过快带来的社会贫困落后局面，使许多家庭从“越穷越生、越生越穷”的不良循环中解脱出来。我国人类发展指数从改革开放初期的0.53上升到2012年的0.699，是进步最快的国家之一。

人口问题始终是关系中华民族生存与发展，关系中国现代化建设和兴衰成败的重要因素。实践证明，从我国基本国情出发，坚定不移地推行计划生育基本国策，既符合国家长远发展要求，又符合人民群众根本利益，是完全正确的，必须长期坚持。

### 二 现在为何要进行调整完善

#### 链接

#### 实施计划生育政策的重要事件

1.1971年7月，国务院批转《关于做好计划生育工作的报告》，把控制人口增长的指标首次纳入国民经济发展计划。

2.1980年9月，党中央发表《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》，提倡一对夫妇只生育一个孩子。

3.1982年9月，党的十二大把计划生育确定为基本国策，同年12月写入宪法。

4.1991年5月，中共中央、国务院作出《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》，明确贯彻执行现行生育政策，严格控制人口增长。

5.2002年9月，《中华人民共和国人口与计划生育法》施行。

6.2013年11月，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策”。

7.2013年12月，中共中央、国务院印发《关于调整完善生育政策的意见》。

从“只生一个好”到“单独两孩”，有人不禁产生疑问：施行了多年的独生子女政策为何要调整？

生育要有计划，但计划也并非一成不变，而是随着人口与经济社会发展形势变化不断完善。从1980年提倡一对夫妇只生一个孩子，到1984年提出在农村适当放宽生育两孩的条件，我国计划生育政策一直处于动态调整的“进行时”。此次启动实施单独两孩政策，也是我国根据人口形势变化作出的重大调整。

### 问与答

问：什么是总和生育率？

答：总和生育率，是指平均每对夫妇生育的子女数。国际上通常以2.1作为人口世代更替水平，也就是说，考虑到死亡风险后，平均每对夫妇大约需要生育2.1个孩子才能使上下两代人之间人数相等。通常把低于1.5的生育率称为“很低生育率”。

调整是为了保持持续的劳动力优势。目前，我国低生育水平稳中有降，劳动年龄人口总量开始减少，劳动力平均年龄不断提高。有人提出，我国劳动力由过剩向短缺转折的“刘易斯拐点”正在临近。人口发展周期较长，在劳动力数量较丰富、人口抚养负担较轻的时期，及时调整完善生育政策，有利于改善人口结构，保持合理劳动力规模，延缓劳动力老化趋势，增强经济发展活力。

调整是为了促进家庭幸福与社会和谐。近些年来，我国家庭规模不断缩小，从1982年的4.43人缩减至2010年的3.10人，独生子女家庭超过1.5亿户，家庭的生育、养老等基本功能有所弱化。许多独生子女面对沉重的养老负担，常感到有心无力、独木难支，而老人“失独”不仅是家庭灾难，也是社会之殇。同时，出生人口性别比失衡、独生子女成长等问题也困扰着社会。家是最小国，国是千万家。只有适时调整完善生育政策，才能提升家庭发展能力，增强家庭养老功能，幸福小家、和谐大家。

调整是为了促进人口长期均衡发展。实践证明，生育水平过高或过低，都不利于人口与经济社会协调发展。据专家预测，按照目前1.5—1.6的总和生育率，如果维持现行生育政策不变，2025年前后我国人口总量将达到峰值，之后将快速下降。因此，这次调整完善生育政策，符合人口发展规律，有利于稳定适度低生育水平，缓解人口骤降的趋势，促进中华民族长远发展。

### 问与答

问：什么是“刘易斯拐点”？

答：“刘易斯拐点”，即劳动力过剩向短缺的转折点，由诺贝尔经济学奖获得者威廉·阿瑟·刘易斯在1968年提出。它指的是在工业化进程中，随着农村富余劳动力向非农业的逐步转移，农村富余劳动力逐渐减少，人口红利慢慢消失，最终枯竭。

### 三 单独两孩政策如何落实好

“一个太少，两个正好”的梦想将变成现实，但有意愿“二胎”的“单独”夫妇们，在“心动”与“行动”之间，还横亘着政策的落地，等待着具体实施的“发令枪”。如何全面准确理解单独两孩政策的实施呢？

#### 微评

◎“生或不生”是个选择题，折射出当代社会焦虑，反映了一些人生育观念的变化。

◎一个单独家庭有两个孩子，可以分担养老压力，降低“白发人送黑发人”的“失独”风险。

◎二娃，想说“生你”不容易。奶粉贵、看病贵、入托贵、择校贵、买房贵，添丁不仅是“添双筷子”，更考验一个家庭的经济能力。

◎我也想给孩子生个伴，可是不符合单独条件，什么时候才能生，别让我等得花儿都谢了。

单独两孩政策何时在全国推开？2013年年底，中央印发《关于调整完善生育政策的意见》，对实施单独两孩政策作出总体部署，并明确全国不设统一时间表，由各地根据实际情况确定具体实施时间。2014年年初，浙江率先实施单独两孩政策后，江西、安徽、天津、北京等相继跟进……截至7月初，单独两孩新政已在29个省份落地。

单独两孩政策实施后会出现生育小高峰吗？据预测，政策调整后，全国每年出生人口不会有大的增加。目前，全国符合单独两孩再生育条件的夫妇总量不是太大，有1100多万对。在这些人口当中，由于受住房、抚养成本、时间精力等因素的制约，愿意生两孩的只占其中一部分。一项调查显示，约有60%的单独家庭想生二孩。即使个别地区符合再生育条件人口较多，也可以采取倡导合理生育间隔等措施，防止出生堆积。综合这些因素，实施单独两孩政策后，今后一个时期出生人口每年增加200万人左右，相当于2000年前后的规模，不会出现新一轮婴儿潮。

为什么不全面放开两孩政策？大量研究表明，如果现阶段就实施普遍两孩政策，短期内将引起出生人口大幅增长。据专家预测，届时全国出生人口每年将增加1000万，加上现有的每年出生人口1600万左

右，出生总人口接近新中国成立以来最高水平，这将给教育、医疗等公共服务带来很大压力。同时从长期看，总人口持续增长，人口峰值推迟到来，会影响人口发展远景规划目标的实现，给我国经济社会发展带来不利因素。

### 四 基本国策必须长期坚持

单独两孩政策实施后，有些人以为，我国计划生育政策要全面放开了，计划生育工作可以不用搞了。那么，是不是这样呢？

这种看法是不准确的。调整完善生育政策，不等于放松计划生育工作。这是因为在未来相当长的一个时期，我国人口众多的基本国情不会根本改变，人口对经济社会发展的沉重压力不会根本改变，人口与资源环境关系持续紧张的状况也不会根本改变。这就决定了我们必须坚持计划生育基本国策不动摇，坚持计划生育工作常抓不懈。从当前来看，调整完善计划生育政策，必然会带来一些人口发展的新问题、新挑战，从一定意义上说，计划生育工作任务更重了，不但不能削弱，还要进一步加强，以确保政策稳妥扎实推进。

### 声音

李斌：加强计生工作，把好事办好

国家卫生计生委主任李斌认为，现在各地正在按照总体稳定、城乡统筹、分类指导、协调发展的原则，积极做好调整完善生育政策工作。我们将加强计划生育基层基础工作，加强基础设施建设，优化妇幼保健资源，配齐配强专业技术人员，做好服务，简化程序，方便群众办事，把好事办好。

完善监测预警，防止出生人口出现大幅波动。单独两孩政策实施后，不少家庭的生育潜能被集中释放，可能会出现扎堆生育的现象，带来人口短期内的较快增长。因此，应该密切监测人口变动情况，完善出生人口信息报告制度，加快推进国家人口基础信息库建设，科学监测和评估人口发展状况。当区域人口达到一定数量的时候，将启动预警机制，确保出生人口控制在合理范围内。

严格执行政策，避免单独两孩新政跑偏。继续落实目标管理责任制，坚持计生工作“一票否决”，确保责任到位、措施到位、投入到位、落实到位。突出做好农村和流动人口等重点地区和人群的计生工作，加强再生育审批，严格控制政策外生育特别是多孩生育。完善奖惩机制，对自觉实行计划生育的，继续给予奖励扶助；对违法生育的，依法依规予以处理。

加强计生服务，提高出生人口素质。计划生育工作的任务，不仅仅是控制人口数量，还要提高人口素质。可以预见，单独两孩政策实施后，有可能短时期内会出现高龄妇女集中怀孕、生育的情况，增加出生缺陷风险。应提高计生服务能力，做好健康教育、优生咨询、高危人群指导、孕前筛查、营养素补充等优生服务工作。完善国家免费孕前优生健康检查制度，推进新生儿疾病筛查、诊断和治疗工作。

一位社会学家说：“人口就是一个国家的命运。”人口生育政策关系国家的兴旺、社会的稳定、家庭的幸福。调整完善生育政策，保持合理的人口规模和结构，必将为实现中华民族伟大复兴的中国梦、赢得更加美好的未来，提供强大的人才支撑和智力保障。

部分省份单独两孩政策实施情况

省份	启动时间	特点
浙江	2014年1月17日	全国首个正式实施单独两孩政策的省份
江西	2014年1月18日	不设生育时间间隔和年龄限制
安徽	2014年1月23日	生育间隔不少于3年，或者女方年龄不低于26周岁
天津	2014年2月15日	生育间隔不少于4年，或者女方年龄不低于28周岁
北京	2014年2月21日	生育间隔不少于4年，或者女方年龄不低于28周岁
广西	2014年3月1日	不设生育时间间隔和年龄限制
上海	2014年3月1日	不设生育时间间隔和年龄限制
陕西	2014年3月1日	不设生育时间间隔和年龄限制
四川	2014年3月21日	生育间隔不少于4年，或者女方年龄不低于30周岁
重庆	2014年3月26日	生育间隔不少于3年，或者女方年龄不低于28周岁
广东	2014年3月27日	不设生育时间间隔和年龄限制
湖北	2014年3月27日	不设生育时间间隔和年龄限制