

国家卫健委举行新闻发布会,详解《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》

# 无人看娃是阻碍生育首要因素 多措并举解决后顾之忧



幼儿园萌娃 通讯员 胡强明 供图

2021年6月,中共中央、国务院印发《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》,对做好新时代人口工作作出全面部署。为满足群众新的期盼,国家卫生健康委、国家发展改革委等17个部门加强政策研究和论证,广泛听取多方意见,形成《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》(以下简称《指导意见》),于8月16日发布,将婚嫁、生育、养育、教育一体考虑,切实解决家庭后顾之忧。

《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、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等七个方面,完善和落实财政、税收、保险、教育、住房、就业等积极生育支持措施,提出20项具体举措。8月17日,国家卫生健康委举行新闻发布会,就《指导意见》有关情况作进一步介绍。

## A 省市县级均应有标准化妇幼保健机构

“优生优育工作在减少婴幼儿出生缺陷,提高出生人口质量、保障儿童身体健康等方面肩负着至关重要的责任和使命。”国家卫生健康委人口家庭司司长杜希学介绍,《指导意见》明确各省、市、县级均设置1所政府举办、标准化的妇幼保健机构。

杜希学表示,国家卫生健康委一直高度重视优生优育工作,将提高优生优育服务水平作为落实三孩生育政策的重要配套措施。

以预防和减少孕产妇和婴儿死亡、保障母婴安全为核心,全面落实“母婴安全五项制

度”,实施母婴安全行动提升计划。不断推进妇幼保健机构能力建设,实施出生缺陷综合防治能力提升计划,健全出生缺陷防治网络。优化生殖健康服务模式,将孕产妇健康管理服务、基本避孕服务项目等纳入国家基本公共卫生服务。

在加强儿童医疗卫生服务体系建设方面,按照相关规划,不断推进国家儿童医学中心和区域儿童区域医疗中心设置建设工作。加快推进儿科医联体建设,促进优质儿科医疗资源下沉和均衡布局,不断提高儿童重大与危重疾病规范化诊疗水平。

## B 无需结婚证等材料也能领生育津贴

《指导意见》明确提出,地方可以探索将灵活就业人员纳入生育保险的覆盖范围。

国家医保局待遇保障司副司长刘娟介绍,近年来,生育保险参保人数持续增长,覆盖范围进一步扩大。2021年生育保险参保人数达2.4亿人,是2012年的1.5倍。未就业和灵活就业妇女生育发生的医疗费用可通过参加基本医疗保险按规定报销。

“随着新业态、新经济的发展,各方很关注灵活就业人员社会保障问题。因灵活就业人员没有固定用人单

位,不在生育保险法定覆盖范围,探索灵活就业人员参加生育保险有利于健全制度,也充分体现了政策的包容性。”刘娟称,灵活就业人员中的女性大多处于生育年龄段,允许灵活就业人员参加生育保险并支付生育津贴,有利于加强生育相关保障,缓解其生育的后顾之忧。地方实践中已有部分地区探索将灵活就业人员纳入生育保险保障范围,在参加职工医保的同时,同步参加生育保险并享受生育津贴,实践效果良好。

此外,《指导意见》提出由国家统一规范并制定完善生育保险生育津贴政策。刘娟称,这是基于坚持基本保障、均衡地区间待遇差距、促进女性公平就业等三个方面的考虑。“只要履行了生育保险的缴费责任,国家层面在待遇享受方面是没有门槛的。在经办服务清单上,享受生育保险生育津贴,不需要提供‘结婚证’等相关材料。”刘娟说,可能有一些地方有提供生育保险相关材料的要求,后续将会同相关部门跟踪有关情况,更好保障参保人的合法权益。

## D 公租房配租向多子女家庭倾斜

《指导意见》提出要进一步完善公租房对促进生育的支持措施。住房和城乡建设部住房保障司副司长潘伟表示,将以此为契机,加大对多子女家庭公租房精准保障的力度。

在配租公租房时,对符合条件且有未成年子女的家庭,可根据其未成年子女的数量,在户型选择方面给予适当照顾。优化公租房轮候与配租规则,将家庭人口及构成等纳入轮候排序或综合评分的因素,对符合条件且子女数量较多的家庭,可直接组织选房。完善公租房调换政策,因家庭人口增加、就业、子女就学等因素产生需求的,根据房源情况及

时给予调换。  
“青年人是生育的主体,解决青年人的住房问题有利于消除他们的后顾之忧,实现安居乐业。”潘伟表示,住房和城乡建设部指导各地支持农村集体经济组织、企事业单位、园区企业、住房租赁企业等多主体投资,多渠道供给,加快发展保障性租赁住房。  
据统计,近两年,全国已建设筹集保障性租赁住房256万套(间),能够解决700万新市民、青年人等的住房问题。潘伟介绍,“十四五”期间,全国计划筹集建设保障性租赁住房870万套(间),预计可以帮助2600多万新市民、青年人改善居住条件。

## C 有条件的幼儿园可招收2-3岁婴幼儿

杜希学表示,加快构建托育服务体系是落实积极生育支持措施一个非常重要的方面。2020年-2022年,国家发展改革委、国家卫生健康委持续开展普惠托育服务专项行动,下达中央预算内投资20亿元,带动地方政府和社会投资超过50亿元,累计新增托位20万个,推动增加普惠性托育服务有效供给。

“但是我国现代托育服务体系毕竟是从无到有,起步较晚。”杜希学称,截至2021年年

底,每千人口托位数是2.03个,距离“十四五”期末要达到4.5个的目标还有不小的差距,与人民群众的期盼也有一定距离。

国家发展改革委社会发展司副司长、一级巡视员郝福庆介绍,国内调查显示,婴幼儿无人照料是阻碍生育的首要因素,城市中大概有三分之一家庭有托育的需求,但现实供给不足,特别是普惠性的服务供给确实是短板。

为了支持托育服务发展,《指导意见》重点围绕强化基

本公共服务、着力增加普惠性服务、加大投资支持力度、规范各类服务收费、减轻机构经营负担等五个方面下功夫。其中提出,发展公办托育机构,鼓励社会力量投资,支持用人单位举办,建设社区服务网点,探索家庭托育模式,有条件的幼儿园可以向下延伸,招收2-3岁的婴幼儿。同时,明确公办托育机构收费标准由地方政府制定,加强对普惠托育机构收费的监管,合理确定托育服务价格。

## E 鼓励用人单位弹性上下班

《指导意见》还提出构建生育友好的就业环境。对此,全国总工会女职工部副部长洪莎表示,生育友好的就业环境有利于职工平衡工作和家庭关系,《指导意见》提出了鼓励实行灵活的工作方式、推动创建家庭友好型工作场所、切实维护劳动就业合法权益等相关措施。

洪莎称,近年来,全国总工会重点围绕生育政策调整对女职工劳动就业、生育保护等方面的影响开展了多项工作。下一步,将围绕构建生育友好的就业

环境,进一步推动女职工权益保护法律法规政策的健全。切实做好女职工休息哺乳室建设,更好满足孕产期、哺乳期女职工需求,推动用人单位将弹性上下班等灵活工作方式纳入集体合同和女职工权益保护专项集体合同,制定有利于职工平衡工作和家庭责任的制度机制。与此同时,发挥工会劳动法律监督作用,做好女职工权益保护法律法规政策执行情况的监督检查,推动影响参与专项执法检查,督促用人单位落实相关法律法规。

专家剖析热点问题,建言广东多维度构建生育友好型社会

羊城晚报记者 张华

# 明确标准细则 将部分辅助生殖项目纳入医保

近年来生育二孩三孩的高龄产妇数量明显增加,如何让这些孕产妇孕得优、生得安、育得好?辅助生殖技术是否可纳入医保?如何大力发展普惠托育服务体系?

《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》(以下简称《指导意见》)16日印发,受到广泛关注。羊城晚报记者专访相关专家,探讨热点问题,为广东积极构建生育友好型社会建言献策。

## 2. 目前“试管婴儿”自费 不孕症治疗大多可报销

《指导意见》要求,指导地方综合考虑医保(含生育保险)基金可承受能力、相关技术规范性等因素,逐步将适宜的辅助生殖技术和辅助生殖技术项目按程序纳入基金支付范围。

广东省妇幼保健院生殖中心医师韦锦燕向记者介绍,辅助生殖技术包括人工授精和体外受精-胚胎移植及其衍生技术两大类,体外受精-胚胎移植(俗称“试管婴儿”)花费比较大,目前还无法享受医保。

广东省人口发展研究院党委书记、院长董玉整表示,《指导意见》释放了一个重要信号,

即各地可结合实际情况,尽可能帮助不孕症人群实现生育的愿望。他认为,辅助生殖技术花费较大,做辅助生殖的人条件也不同,现阶段全部纳入医保并不现实,未来各地可制定一定的标准和细则,明确哪些项目能纳入、哪些不能。

广东省生殖医院党委副书记周雪梅向记者介绍,我国育龄妇女的不孕症发生率已攀升至12%-18%,省生殖医院为减轻不孕症患者的就医负担,开展了大量公益活动。比如2021年推出两项总计400万元的公益助孕活动,2022年又联合广东省

宋庆龄基金会推出广东省宋庆龄“助您好孕”基金,为经济困难的不孕家庭和三代生育家庭资助费用,切实帮助有实际需要的群众实现生育梦。

此外,记者了解到,广东各大医院不孕症患者的治疗,尤其是住院治疗以及在辅助生殖过程中需要住院治疗的疾病,比如盆腔炎、输卵管积水、输卵管复通、宫颈环扎、卵巢囊肿、先天性子宫发育异常、子宫肌瘤、子宫内息肉以及卵巢过度刺激综合征、先兆流产等,绝大部分都是可以医保报销的。

## 3. 政府主导社会动员 扩大普惠性托育服务供给

发展普惠托育服务体系是目前构建生育友好社会需要优先解决的问题。这一点在很多调查中也得到了证实。华南农业大学经济管理学院教授罗明忠告诉记者,最近一项广州市18-50岁常住居民问卷调查(673份有效结果)显示,对生育意愿可能带来负面效应的因素从高到低依次为:儿童无人照料、经济负担重、难以平衡家庭与工作的关系、养育孩子太费

心、住房困难、教育资源紧张、医疗卫生资源配置状况等。因此,罗明忠说,要鼓励生育,需重点提升托幼照料的可及性。

广东省人口发展研究院副院长杨捷也指出,全国妇联的调查数据表明,婴幼儿照护和托育已成为经济社会因素中影响生育意愿的最主要因素之一。2019年全国人口与家庭动态监测调查显示,3岁以下婴幼儿家庭的托育需求为27.6%,其中仅

5.5%已入托,22.1%有人托意愿但未入托。

杨捷认为,政府引导和监督要发力:“应发挥政府部门的主导作用,动员社会力量,整合社会组织资源,通过制定政策、规范市场、加强监管等方式,构建方式多样化、质量标准化、收费合理化的托幼服务体系,满足育龄家庭对婴幼儿托育服务的迫切需求。同时,探索将学前教育纳入义务教育的可能性。”

## 4. 非职工医保孕产妇 生育待遇可向职工看齐

《指导意见》指出,完善生育休假和待遇保障机制。有条件的地方可探索参加职工基本医疗保险的灵活就业人员同步参加生育保险。未就业妇女通过参加城乡居民基本医疗保险享受生育保险待遇。

广东省人口发展研究院人口研究部部长曹艳华认为,生育也是劳动,而且是更加艰辛且长期的劳动,必须给予更充分的尊重、更有力保障。以生育津贴为例,计算标准通常是用人单位上年度的职工月平均工资。按剖宫产、双胞胎128天产假、单位人均月工资1万元计,一位剖宫产的女职工可享受4万余元的生育津贴。

为提高生育政策的普惠性,曹艳华建议生育保险应

向每位孕产妇直接发放,无论城乡、是否工作,一视同仁。而在医疗待遇上,对非职工医保孕产妇,应向职工医保看齐,提高医疗报销比例;同时,对包括城市的未就业、灵活就业、私营业主、农村户籍人口等孕产妇,可发放一定补贴,助其减轻生活和经济压力。

据悉,今年7月1日,佛山市出台实施新《佛山市职工生育保险管理办法》,在参保范围、待遇提升、结算服务等三大领域,在受惠人群、享受时效、申领条件、支付待遇、津贴计发等方面推出了15项优化提升措施,在响应国家生育政策、促进公平就业、用人单位生育负担等方面实现了较好的均衡。

## 5. 建议降低法定婚龄 减轻生育养育教育负担

《指导意见》中明确,加强宣传引导和服务管理,提倡适龄婚育、优生优育,倡导尊重生育的社会价值、尊重父母、儿童优先、夫妻共担育儿责任。推进婚俗改革和移风易俗,破除婚嫁大操大办、高价彩礼等陈规陋习,倡导积极婚育观念。

在构建多维度的生育友好型社会上,中山大学公共卫生学院管理系教授陈少贤认为,在宏观层面上,在推进新的人口政策全面实施的同时,可借鉴大多数国家的做法,法

定婚龄降至18岁。扩大法律支持体系研究,如保障单身女性生育权研究等,在中观层面上,要降低生育、养育、教育成本;通过减免个税和奖励等手段,减轻多孩家庭的经济负担;增加大城市住宅土地供应,给予多孩家庭一定购房补贴;放宽收养条件等。在微观层面,要形成社会良好风气。社会各界要引导年轻人树立正确的婚恋观,共同关心适婚人群的婚姻问题,积极创造有利条件,帮助更多单身青年走进婚姻、建立家庭。



视觉中国供图

## 1. 高龄、危重症产妇增多 构建母婴健康守护链

《指导意见》提出,提高优生优育服务水平,推进妇幼保健机构能力建设。

实际上,“三孩政策”实施对妇幼保健机构服务能力提出了挑战。广东省妇幼保健院党委书记、保健部主任朱颖贤指出,从近两年来看,广东省妇幼保健院的分娩数据基本持平,但高龄产妇、危重症产妇产量增长较快,占比达70%以上。这对妇幼保健服务模式、服务能力都提出了更高的要求。

朱颖贤建议,妇幼机构要提供“孕得优、生得安、育得好”的全生命周期健康服务,全省需建立涵盖婚前、孕前、孕产、产后、儿童等五个时期

的母婴健康守护链。同时要建立健全以省妇幼保健院为技术指导中心、市级妇幼保健院为纽带、县级妇幼保健机构为网点的三级妇幼保健体系,覆盖1200多个基层医疗单位。通过绿色转运通道,全省孕产妇和新生儿医疗救治能力得以提高。

此外,朱颖贤指出,应依托妇幼公共卫生项目专项培训、住院医师规范化培训、免费接收各级妇幼保健机构人员进修等形式,加大对紧缺妇幼专业技术人才的培训力度。