

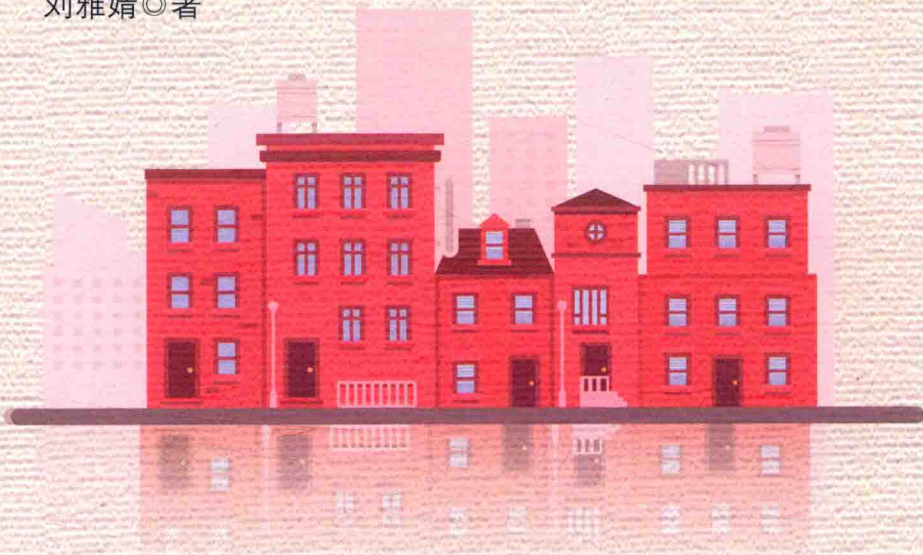
“DAI” “LI”

SHE QU JIAN SHE JI YUN YING YAN JIU

“代”+“理”

社区建设及运营研究

刘雅婧◎著



海外管

 中国财富出版社
CHINA FORTUNE PRESS

苏州工业园区服务外包职业学院科研项目—“二孩时代”智慧社区建设及运营 (ky-xjy 705)

校级网络资源库 (ZYK-063) 应用性成果

横向课题 (JSZX201723) 应用研究成果

“代”+“理”社区建设 及运营研究

刘雅婧 著

中国财富出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

“代” + “理” 社区建设及运营研究 / 刘雅婧著. —北京: 中国财富出版社, 2017. 12

ISBN 978 - 7 - 5047 - 3774 - 8

I. ①代… II. ①刘… III. ①社区建设—研究—中国 ②社区管理—研究—中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 044109 号

策划编辑 寇俊玲

责任编辑 赵 翠

责任印制 石 雷

责任校对 孙丽丽

责任发行 王新业

出版发行 中国财富出版社

社 址 北京市丰台区南四环西路 188 号 5 区 20 楼 邮政编码 100070

电 话 010 - 52227588 转 2048/2028 (发行部) 010 - 52227588 转 321 (总编室)

010 - 68589540 (读者服务部) 010 - 52227588 转 305 (质检部)

网 址 <http://www.cfpress.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司

书 号 ISBN 978 - 7 - 5047 - 3774 - 8/D · 0148

开 本 710mm × 1000mm 1/16 版 次 2018 年 4 月第 1 版

印 张 8.5 印 次 2018 年 4 月第 1 次印刷

字 数 153 千字 定 价 38.00 元

版权所有 · 侵权必究 · 印装差错 · 负责调换

随着国家“二孩”政策的逐步放开，笔者身边越来越多的亲戚、朋友和同事都开始计划生二胎，有的在“单独”政策颁布的时候就已经怀上二胎，更有甚者计算着国家政策的实施时间就生下了二孩。此外，抚养下一代的巨大压力让年青一代无法独自承受，所以随之而来的是参与二孩抚养照顾的老年大军。2~4个老人+2个年轻人+2个儿童的家庭结构在社区居民中的比重越来越大，如何才能让社区的建设运营更好地适应这样一种社会人口结构变化，则成为摆在国人面前的一个难题。

根据全国的数据统计，还存在更大比例的适合二孩生育条件的家庭不愿意生二孩，甚至连一个孩子都不愿意生养。让一个家庭拒绝生“二孩”或者孩子的原因多种多样，其中“没有精力抚养下一代”排在第一位。父母生养“二孩”主要考虑的公共因素排名前四位的分别是孩子的教育、婴幼儿用品质量、生活地区环境状况以及孩子看病就医的便利程度，这些都与社区服务的运营有着千丝万缕的关系，本书则是从社区建设运营的研究出发探讨问题的解决方式。

与此同时，在全国范围内逐步攀升的老年人口数量标志着中国老龄化的到来，社区中原有人口的老龄化，加上由于各种原因迁徙而来的老年人，如上文所述的抚养照顾“二孩”的老年大军，让社区老年人服务也承受了巨大的压力。

本书根据以上社会现象，立足于发展持续健康的养老服务业的同时解决二孩生育后顾之忧，提出了一种新的综合社区建设及运营模式——“代”+“理”社区。“代”+“理”社区中“代”是世系的备份，一代人、两代人、三代人，而“理”则有“管理”儿童、“护理”老人、“协理”中青年之意。本书的“代”+“理”社区是指能为三代人甚至四世同堂的业主提供各自精准服务的社区。本书主要通过三种方法进行研究：①访谈法。又称晤谈法，是指通过研究员和受访人面对面地交谈来了解受访人的心理和行为的基本研

究方法。因研究问题的性质、目的或对象的不同，访谈法具有不同的形式。根据访谈进程的标准化程度，可将访谈分为结构型访谈和非结构型访谈。本研究采用半结构半开放式的访谈方法，主要是为获取有关社区生育“二孩”的家庭及老年人的生活状态与精神面貌的信息。②文献法。通过研究发达国家，如日本、德国的先进老龄产业、儿童管理的服务思路与对策的相关文献，以及我国国家与地方修订的老年人和未成年人权益保障相关政策法规，寻求两者的共同点和结合思路。③探索性研究法。以老龄产业与儿童管理服务与产品的研究作为出发点，进行探索分析，希望找到适合我国“代” + “理”社区的建设模式及运营对策。

本书阐述的基本内容是通过国家及地方政策中关于人口红利和养老产业健康持续发展的需求开展的：首先，调研分析我国老龄群体和二孩生育对象的需求以及目前市场上的产品与服务现状。通过对老龄产业和二孩产业的需求方与供给方调研，确定两者的市场需求内容与种类，分析需求的标准，构建行业准入制度，为建立“代” + “理”社区提供实践基础。其次，从政策上、经济上、信息技术研究开发上、社区服务管理上对“代” + “理”社区的建设进行详尽的分析研究，为其建设提供运营条件，为论证构建“代” + “理”社区模式的合理性提供保障。再次，构建“代” + “理”社区建设模式。我国“代” + “理”社区是以老龄和二孩市场需求及供给为研究立足点，企业成为“管理”儿童、“护理”老人、“协理”中青年的服务系统的主要提供者，政府对企业给予政策方面的指引和支持，由政府及社区主导规划“代” + “理”社区市场信息服务系统，在整个社区建设中构建服务云平台/窗口，布局虚拟“代” + “理”社区服务网，整合社会资源，规范服务市场，提出代理服务的准入制度与运营标准；代理服务需求方通过该平台向社区提出要求，社区通过平台提供实际或者虚拟的服务产品。最后，提出“代” + “理”社区运营对策，探讨政府、“代” + “理”社区服务需求方、供给方在社区建设中的地位及发挥的作用，对“代” + “理”社区的服务众包模式下的典型机构运营进行详细分析，研究其运营的行业规范要求并挖掘关键点，在整个服务体系中合理搭配“管理”和“护理”两个服务模式，做到两者的合理设计及运营。譬如儿童的学习与老年人的学习如何穿插进行，在学习如何利用两者的特点达到共同进步等；老年人的护理特点和儿童的护理特点如何在社区卫生诊所中得以体现，它们的功能设计如何达到最大利用率等，为社区服务业的良性发展提出建设性方案。

本书的内容主要包括：第1章是笔者做的大量基础研究工作，从对二孩政策和老龄服务产业的研究出发，为后续内容提供背景知识；第2章则分别对社区发展的纵向和横向展开分析，研究“代”+“理”社区的特征，使后续的研究可以有的放矢；第3章详细分析社区服务的三类人群——儿童、老年人、中青年所需要的不同服务类型，提出“管理篇”“护理篇”和“协理篇”的三种建设模式类别，并就“代”+“理”虚拟社区的建设进行深入研究；第4章就社区运营的重要问题——管理者和财源进行深度分析，提出服务众包的社区运营模式，按照虚拟社区中的机构分别详细阐述，并对其将来的发展进行展望。

在长时间的研究过程中，笔者得到了很多机构与人员的帮助与关照。首先，感谢研究调查中给予支持的政府、街道办事处、居委会、社区、物业管理公司以及受访的社区居民等；其次，要感谢对研究内容和方法不吝指导的学者、同行们；再次，本书作为校级网络资源库（ZYK-063）以及横向课题（JSZX201723）的应用研究成果，在此也向这两个项目的所有研究成员表示衷心的感谢。最后，要感谢支持本书撰写的学校领导和出版社工作人员。“代”+“理”社区的建设和运营属于探索性的研究，因其涉及的因素众多，影响也是有利有弊，程度、方向都不一样，所以还存在一定漏洞，希望相关人士批评指正。

刘雅婧

2017年4月29日

1 绪 论	001
1.1 中国的老龄化	001
1.1.1 中国老龄化现状	001
1.1.2 中国老龄服务产业的现状	002
1.1.3 养老服务模式的发展趋势	006
1.2 “二孩”时代的到来	007
1.2.1 中国人口政策的历史发展	007
1.2.2 “二孩”政策出台的背景	008
1.2.3 “二孩”政策的意义	009
1.2.4 “二孩”政策的设立	010
1.2.5 “二孩”政策推行的研究	011
2 “代” + “理” 社区研究分析	014
2.1 “社区”概念的提出	014
2.2 “社区”概念的发展	015
2.3 城市社区建设实践	017
2.4 中国的社区建设	019
2.5 “代” + “理”社区的特点	021
2.5.1 社区现有居住人口的老龄化	021
2.5.2 社区现有居住儿童数量的增多	022
2.5.3 城市社区老年人的居住迁徙	022
3 “代” + “理” 社区建设模式探究	024
3.1 “代” + “理” 社区建设模式——管理篇	024

3.1.1	社区儿童服务	024
3.1.2	社区儿童管理服务的现状	025
3.1.3	“代” + “理” 社区儿童管理建设模式探究	026
3.2	“代” + “理” 社区建设模式——护理篇	029
3.2.1	世界社区养老模式的发展及特点	031
3.2.2	世界社区养老服务产业的现状	033
3.2.3	中国“代” + “理” 社区养老服务市场分析	040
3.2.4	中国“代” + “理” 社区老年人服务建设探究	046
3.3	“代” + “理” 社区建设模式——协理篇	056
3.3.1	权利	056
3.3.2	义务	058
3.4	“代” + “理” 虚拟社区的建设	060
3.4.1	美国的虚拟政府	061
3.4.2	中国的电子政务	062
3.4.3	“代” + “理” 虚拟社区的建设	063
4	“代” + “理” 社区运营模式探究	066
4.1	“代” + “理” 社区的管理	066
4.1.1	“代” + “理” 社区的管理者	066
4.1.2	“代” + “理” 虚拟社区运营与政府管理	068
4.2	“代” + “理” 社区运营的财源	070
4.2.1	社区的财政来源	070
4.2.2	社区的财政支出	071
4.2.3	政府对社区财政的协调	071
4.3	利用服务众包, 寻求社区服务运营新模式	072
4.3.1	服务众包对社区服务业的理论研究	072
4.3.2	“代” + “理” 社区服务业众包运营的可行性	073
4.3.3	“代” + “理” 社区服务的发包方与接包方	075
4.4	“代” + “理” 社区与众包企业比翼双飞	076
4.4.1	社区产业的效益分析	076
4.4.2	提高社区服务业效益的途径	083
4.5	“代” + “理” 社区具体运营内容	088

4.5.1 社区服务虚拟平台	088
4.5.2 日间照料中心	090
4.5.3 医疗护理机构	091
4.5.4 终身教育机构	096
4.5.5 人力资源管理机构	097
4.5.6 社区文化机构	100
4.5.7 金融保险机构	101
4.5.8 监督咨询机构	102
4.5.9 日常耗品供需机构	103
4.5.10 众包的企业, 统一的机构	106
参考文献	108
附 录	116
后 记	125

1 绪 论

1.1 中国的老龄化

1.1.1 中国老龄化现状

在人类自身生产和再生产的过程中，人口老龄化是人类社会发展的必然规律。在人类社会发展的长河中，21世纪将以“人类人口年龄结构变化”载入史册。20世纪是人口老龄化的前奏，22世纪是尾声，主旋律则在21世纪。

根据联合国的有关规定，一个国家或地区65岁及以上的老年人口数量占总人口比例超过7%，或60岁及以上人口超过10%，意味着这个国家或地区进入老龄化。据统计，早在1865年，法国65岁以上老年人口就已超过其总人口的7%，成为世界上第一个老年型国家。到19世纪末，瑞典也成为其中之一。就全世界范围来说，当时只有这两个国家进入老龄化阶段，人口老龄化只是个别和少数国家的现象，还未成为全球关注的问题。然而，在一百多年之后的今天，人口老龄化已成为世界性的头号问题。预计到2050年，世界60岁及以上的老年人口总数将接近20亿，占总人口的20%，而发展中国家的老年人口将占到世界老年人口总数的75%以上。中国经过半个世纪的人口激增，再加上死亡率的持续下降，老年人口的增长势头猛烈，老年人的绝对数量居世界第一。

从老龄人口发展速度看，我国人口年龄结构从成年型转入老年型仅用了约18年的时间，可以说发展十分迅猛。截至2015年年底，全国60岁及以上老年人口22200万人，占总人口的16.1%，其中65岁及以上人口14386万人，占总人口的10.5%^①。在21世纪剩下的几十年内，中国的人口老龄化程

^① 载：2015年社会服务发展统计公报 [EB/OL]. [2016-07]. <http://politics.people.com.cn/GB/n1/2016/0711/c1001-28544762.html>.

度将一直维持在一个相对较高的水平上（中国社会科学院财政与贸易经济研究所，2010）。中国是一个未富先老的国家，作为一个欠发达国家，中国所面临的老龄化挑战要远远大于发达国家。2008—2015年60岁及以上老年人口和占全国总人口比重如表1-1所示。

表 1-1 2008—2015 年 60 岁及以上老年人口和占全国总人口比重

年份 指标	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
60岁及以上 人口（万人）	15989	16714	17765	18499	19390	20243	21242	22200
比重 （%）	12.0	12.5	13.3	13.7	14.3	14.9	15.5	16.1

中国老龄人口基数大、高龄老人比例高、空巢家庭日益增多、家庭养老功能弱化等特点，决定了老年人对物质保障、护理服务、生活照料、精神慰藉、心理关爱等方面的需要将大大增加。

1.1.2 中国老龄服务产业的现状

相较于西方经济发达国家，中国是在经济不发达的情况下提前进入老龄化社会的。伴随着庞大的老龄群体和较快的增长速度，不完善的社会养老保障制度，不健全的养老服务体系，使我国的养老问题成为一个非常突出的社会问题。具体表现在以下方面。

1. 家庭养老功能不断弱化

中国的封建社会阶段，是以男耕女织为特色的农业社会，尊老、敬老、养老是当时社会最重要的道德规范，而老年人也被视为“活的百科全书”，享有很高的社会地位。长期以来，在这样的传统文化影响下，家庭养老成为我国最基本、最主要的养老方式，子女担负着养老的主要责任，而社会、政府的养老福利事业主要是针对少数无子女赡养的孤寡老人。但是，20世纪90年代以来，我国社会的家庭结构逐步小型化，家庭养老的功能日趋弱化。造成这一趋势的原因主要有以下三个方面。

首先，城市化的趋向使作为生存保障资源的土地的重要性降低，同时年轻人对城市生活的向往加大了年轻人从农村向城市、从不发达城市向发达城

市迁移的比例，在一定程度上隔断了年长人和年轻人之间的传统联结方式，从而出现越来越多的“空巢家庭”。国家卫生和计划生育委员会（以下简称国家卫计委）发布的《中国家庭发展报告（2015年）》指出，截至2015年，我国空巢老人占老年人总数的一半，其中，独居老人占老年人总数的近10%，仅与配偶居住的老人占41.9%。农村老人比城镇老人面临着更多困难，28.9%的城镇老年人感觉养老没有困难，而农村则低于城镇13个百分点，为15.9%。47%的农村老人认为钱不够花，42.3%农村老人认为病痛较多，均高于城镇，超10个百分点。

其次，长期推行的计划生育政策，使社会普遍出现了“四二一”家庭结构，一对年轻夫妻同时赡养4位老人，家庭养老的压力剧增。据了解，在全国31个省（市、区）、321个县（市、区）、1624个村（居）的32494个家庭中，人口184439人。根据调查结果显示^①，家庭平均规模为3.35人，其中，农村家庭平均规模为3.56人，城镇家庭平均规模为3.07人；家庭户平均规模为3.02人，其中，农村家庭户平均规模为3.14人，城镇家庭户平均规模为2.84人；户平均规模仅为2.72人，其中，农村户平均规模为2.79人，城镇户平均规模为2.63人。家庭人口数量和户人口数量均以2人和3人为主。家庭规模中，3人和2人家庭分别占调查家庭总数的31.7%和21.9%；4人和5人家庭位列其后，分别占21.0%和11.5%；1人家庭居第五位，占6.4%；6人家庭居第六位，占5.3%；7人及以上家庭占2.2%。调查结果显示，2~3人的小型家庭已成为家庭主流，4~6人的家庭比例低于小型家庭，单人居住的情况也占一定比例^②。

最后，随着家庭结构的变动，年轻人赡养观念发生了变化，他们对赡养父母的方式有了不同的理解。城市已婚子女的相当一部分另立门户，与父母分开住，喜欢以探访的方式回馈父母；未婚青年更喜欢以金钱代替劳动力的方式孝敬父母，往往只是父母生病需要治疗护理或者生活不能自理的时候，子女才短期回到老人身边，而平时都是老人自己照料自己。

① 调查对家庭、家庭户和户规模概念进行了界定。家庭是有着血缘、领养或收养、婚姻关系的人口构成的基本社会单位，其成员包括父母、子女和其他共同生活的亲属；家庭户是相对于集体户的统计上的概念，明确界定为依据亲属关系而共同居住在一起的人；户规模则指调查时共同居住生活的家庭成员。

② 中国家庭发展报告（2015年）[EB/OL]. [2015-05-13]. http://news.xinhuanet.com/politics/2015-05/13/c_127796667.htm.

2. 社会养老服务需求迅速膨胀

随着社会经济的发展、人们生活水平的提高、家庭养老功能的弱化,我国社会老年群体对社会养老服务的需求迅速膨胀。据调查统计,目前我国60岁及以上老年人口余寿中有平均1/4的时间处于集体功能受损状态,需要不同程度的照料、护理。照此推算,我国约有5550万老年人需要不同形式的长期护理。2015年统计调查显示我国纯老年人家庭占老年人家庭比例,城市约为4.3%,农村约为37.8%,并在继续增加。高龄老人是老年人口中增长最快的群体,80岁以上的高龄老人高达152万,他们是老年人口中的脆弱群体,生活不能自理的近半数^①。病体老人、独居老人、高龄老人无疑是整个老年人群中对社会养老服务呼声最高、需求最为迫切的人群。此外,社会的进步,生活水平的提高,其他群体老年人的养老观念也发生了很大变化,他们不再满足于生活的温饱,而是越来越注重生活质量和生命质量,他们迫切需要发展老年教育、老年文化、老年文娱、老年体育等来丰富他们的老年生活,体现他们的生命价值和意义,需要社会为他们提供专门的医疗保健、护理以及完善的老年医疗服务网络,保障他们的身体健康和有病时得到及时的治疗与护理。可以说,近些年来,不只是那些特殊的老年群体对社会养老服务的需求剧增,整个老年群体在这方面的需求也越来越多。

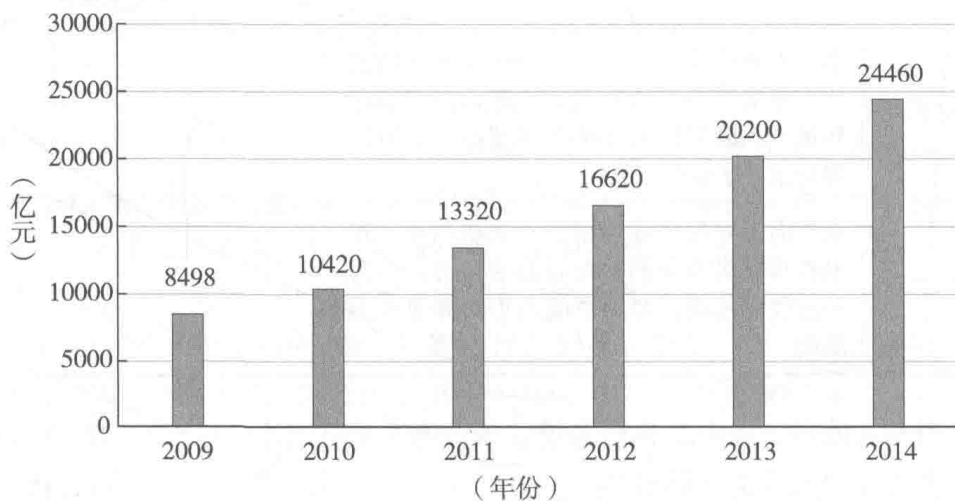
3. 社会养老服务发展明显滞后

长期以来,我国的社会养老服务是社会福利事业的一部分,是一种高度集中的福利供给模式,主要是为城市中的“三无”老人和农村的“五保”老人、残疾老人提供救助与支持。随着我国人口老龄化社会的到来以及养老问题的日渐突出,从20世纪80年代开始,我国着手改革社会养老福利制度,一方面推进养老福利事业的社会化,积极鼓励社会力量兴办养老服务机构;另一方面在服务对象上开始面向所有老人。在国家的大力引导和扶持下,我国的养老服务事业得到了较大的发展,初步实现了由封闭型向开放型、单纯供养型向供养康复型、救济型向福利型的转变。但是,由于我国养老服务事业社会化改革起步晚,相对于我国目前庞大的老年群体及快速发展的老龄化,社会养老服务的发展存在着明显的滞后。截至2015年年底,全国各类办理了注册登记手续的提供住宿的社会服务机构3.1万个;全国各类养老服务机构

^① 2016年中国人口老龄化现状分析及发展趋势预测 [EB/OL]. [2015-05-13]. <http://www.chyxx.com/in+dustry/201603/395552.html>.

和设施 11.6 万个，比 2014 年增长 23.4%。其中，注册登记的养老服务机构 2.8 万个，社区养老服务机构和设施 2.6 万个，互助型养老设施 6.2 万个，各类养老床位 672.7 万张，比上年增长 16.4%，其中社区留宿和日间照料床位 298.1 万张^①。虽然养老服务床位数量有了很大幅度的增加，但是整体床位数量仍旧与我国老龄人口数量有着很大的差距（每千名老年人仅拥有养老床位 30.3 张），而这些床位的空置数量也是非常巨大的。中国传统文化中对老年护理人员的阶层看法严重影响了养老护理人员的整体培养和素质提高，缺乏专门的医疗护理服务和专业的服务人员，养老机构也并没有得到老年人的青睐。

综上所述，我国在短时间内不可能像一些发达国家那样对老人实行高福利政策，而只能从我国的国情出发，以国家、社会、家庭、个人共同负担为原则，各级政府根据当地经济发展水平，逐步增加对老年福利事业的投入，兴办老年福利设施的同时，大力推进养老服务的社会化、市场化和产业化，积极鼓励、扶持社会组织或个人兴办老年福利院、养老院、护理员、老年公寓、老年医疗康复中心和老年文化体育活动场所等设施，多渠道、多形式地发展养老服务事业。



2009—2014 年我国养老服务行业市场规模

^① 2015 年社会服务发展统计公报 [EB/OL]. [2016-07]. <http://politics.people.com.cn/GB/n1/2016/0711/c1001-28544762.html>.

从另一个角度来说,我国目前这一庞大的老年群体也是一个巨大的消费市场,全国老龄办数据表明,2010年我国老年人口消费规模达到1万亿元(见上图),预计到2020年将达到3.3万亿元,2030年将达到8.6万亿元,2040年将达到17.5万亿元。而2014—2050年,中国老年人口的消费潜力将从4万亿元左右增长到106万亿元左右,占GDP的比例将从8%左右增长到33%左右。我国将成为全球老龄产业市场潜力最大的国家^①。

1.1.3 养老服务模式的发展趋势

根据中国产业信息网(<http://www.chyxx.com>)发布的《2016—2022年中国养老产业市场深度调研及投资前景分析报告》:目前世界上主要的养老模式分为三种,即居家养老、社区养老和机构养老,如表1-2所示。

表 1-2 目前主要的养老模式

模式	特点	现状
居家养老	老年人居住在自己或其亲戚的家庭中,由其他家庭成员提供养老服务	受传统文化的影响,该模式成为东亚国家普遍的养老模式。目前我国约有96%的老年人采用这种养老模式
社区养老	老年人居住在自己家中,由社区提供商业化的养老服务。老年人居住在自己熟悉的环境里,既可以得到适当的照顾,也可以随时迎接子女的探望	目前在欧美发达国家比较普遍
机构养老	老年人集中居住在特别的养老机构中。养老机构提供专业的医疗及养老服务。但是一般探望不便,容易造成老年人和子女的隔阂	

目前在我国,以上三种养老模式的分布分别占比约为96%、1%和3%。居家养老是绝对主流,同时从上文分析中可知,社区养老的方式随着社会需求而继续发展壮大。机构养老中的保障性养老机构为一部分“三无”老人^②、

^① 2016年中国人口老龄化现状分析及发展趋势预测 [EB/OL]. [2015-05-13]. <http://www.chyxx.com/in+dustry/201603/395552.html>.

^② 根据《农村五保供养工作条例》,“三无”老人是指无劳动能力、无生活来源又无法定赡养人或者其法定赡养人无赡养能力的老人。

低收入老人、经济困难的失能老人提供无偿或低收费的供养、护理服务。而高端的商业机构养老则是面向中高端人群的“精品化、连锁化”的商业性养老机构。在这些机构里，核心是医养结合的服务，而地产又处于整个服务业的核心，承载起整个产业。这些专业机构的发展会增加对商业地产的需求，同时稳定的现金流也是发展房地产金融产品十分合适的资产。但是受传统文化观念的影响，我国国民对机构养老有比较大的抵触心理。同时，养老机构自身也有一些不足，如地区分布不合理，多数养老机构位于偏远地区；类型构成不合理，两头的高端和保障性养老机构比重大，中间适用的养老机构比重小；人员配套不到位，服务水平跟不上，配套设施不齐全等。这些综合原因必将影响我国机构养老的发展前景。

2015年，约有1295万老年人将选择社区养老。据多地发布的“9073”养老计划，机构养老的3%保持不变，而社区养老的比例将从现在的1%上升至7%，再加上增量的老年人口，这为社区养老带来了大量的市场空间，后文将会有详细阐述。

1.2 “二孩”时代的到来

1.2.1 中国人口政策的历史发展

1949—2015年，我国生育政策的演变过程大致分为四个阶段。

第一阶段（1949—1959年）：从鼓励多生到节制生育政策。新中国成立之初，由于人口较少，政策以限制避孕、限制流产为主，鼓励生育，促进人口增长。由于人口的自然增长率持续增加，在1953年形成第一个人口高峰。1957年开始宣传和推广节制生育，提倡有计划地生育子女。

第二阶段（1960—1969年）：宽松控制的生育政策。由于“大跃进”片面认为“人多力量大”，以及由于1959—1961年“三年困难时期”人口出生率下降、死亡率上升的现实情况，人口生育处于自发状态。

第三阶段（1970—2013年）：计划生育政策。1969年，我国人口超8亿人，人口与经济的矛盾凸显，国家再次提出控制人口的思想。20世纪80年代提出“一对夫妇只生一个孩子”的独生子女政策。直到2013年，我国事实上实施的都是比较严格的独生子女政策，政策实施之后，我国人口生育率一直维持在一个较低的水平。

第四阶段（2014—2015年）：从“单独二孩”到“普遍二孩”政策。

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》，启动实施一方是独生子女的夫妇可以生育两个孩子政策。到2014年年底，29个省、市、自治区陆续实施了“单独二孩”的生育政策。这一政策的实施，标志着始于1984年的独生子女政策进入了新阶段。2015年10月29日，党的十八届五中全会指出，将全面实施一对夫妇可生育两个孩子的政策（“二孩”政策），这意味着实行了三十多年的“独生子女”政策彻底终结。

1.2.2 “二孩”政策出台的背景

实施了三十多年的“独生子女”政策有效地调控了人口数量，并且在一定程度上促进了经济社会的快速发展。

根据人口普查资料的推算，1990—2000年，我国人口年均净增1300多万人，而从2000—2010年，我国年均净增人口不到740万人。而2013年的净增人口数量已经降到668万人，若不调整生育政策，到2026年前后，我国的人口将会达到峰值，大概为14.08亿^①。2010年第六次人口普查时全国总和生育率（TFR）^②为1.18，中国社会科学院发布的《经济蓝皮书：2015年中国经济形势分析与预测》认为，中国目前的总和生育率只有1.4，不管哪个数据，都低于人口代际更替的最低水平2.1，我国已经进入低生育率阶段。

一方面，从新中国成立到1978年改革开放之前，我国长期处于“生产力压迫人口”的状态，即社会经济属于短缺经济，如果人口数量的增长过快，会在一定程度上造成社会物资的匮乏、资源的紧张，而不利于社会发展^③。经过近四十年的改革开放，我国告别了短缺经济时代。另一方面，我国进入“三期叠加”的状态，产能过剩成为当前经济发展中的一个典型特点，这也预示着我国人口经济问题转变为“人口压迫生产力”，即持续的低生育率导致劳动人口供给减少，有效需求不足，最终导致经济增长放缓^④。

从社会福利的角度看，自20世纪80年代以来，中国的经济总量增长了近10倍，同时也通过一些法律来满足穷人、老人以及儿童的生存需求，然而中国的福利体制仍旧未能覆盖整个社会。覆盖面不足的一个因素就是独生子女政策，尽管中国政府努力将更多人纳入公共养老金体系并鼓励私人养老金

① 翟振武，赵梦晗。“单独二孩”政策的前因与后果[J]. 人口与计划生育，2014（3）.

② 总和生育率=出生人口数量/育龄妇女数量.

③ 穆光宗。“经济新常态”下的中国生育政策选择[J]. 人口与社会，2015（4）.

④ 马瑞. 关于“普遍二孩”政策的人事与思考[J]. 人民论坛，2016（8）：167-169.