



中共中央党校(国家行政学院)学报

*Journal of the Party School of the Central Committee of the C.P.C.(Chinese Academy of Governance)*

ISSN 1007-5801,CN 10-1640/C

## 《中共中央党校(国家行政学院)学报》网络首发论文

题目: 全生命周期下生育制度协同改革的政策意蕴、全球图景与中国画像  
作者: 翟绍果  
DOI: 10.14119/j.cnki.zgxb.20210804.003  
收稿日期: 2021-06-26  
网络首发日期: 2021-08-05  
引用格式: 翟绍果. 全生命周期下生育制度协同改革的政策意蕴、全球图景与中国画像. 中共中央党校(国家行政学院)学报.  
<https://doi.org/10.14119/j.cnki.zgxb.20210804.003>



**网络首发:** 在编辑部工作流程中,稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定,且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式(包括网络呈现版式)排版后的稿件,可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定;学术研究成果具有创新性、科学性和先进性,符合编辑部对刊文的录用要求,不存在学术不端行为及其他侵权行为;稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准,正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性,录用定稿一经发布,不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容,只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

**出版确认:** 纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊(光盘版)》电子杂志社有限公司签约,在《中国学术期刊(网络版)》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版,以单篇或整期出版形式,在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊(网络版)》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物(ISSN 2096-4188, CN 11-6037/Z),所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

# 全生命周期下生育制度协同改革的 政策意蕴、全球图景与中国画像

翟绍果<sup>\*</sup>

(西北大学 公共管理学院, 陕西 西安 710127)

**[摘要]** 人类的生育决策和生育行为,很大程度上受到生育政策、退休制度和养老方式的联动影响。个体生命周期中的生育意愿经由社会计算成为公共议题,呈现出从个体理性到公共理性的政策意蕴。为应对人口老龄化,世界主要国家在鼓励生育方面探索出了生育制度改革及政策创新的全球实践图景。在人口、资源、环境等经济社会约束条件下,立足于全生命周期生育、退休与养老政策支持,中国生育政策会走向适应性选择和渐进式改革,构建全生命周期友好型社会。

**[关键词]** 生育; 意愿; 行为; 政策

**[中图分类号]** C91/C92

党的十九届五中全会提出要实施积极应对人口老龄化国家战略。人口老龄化是老年人口在总人口中占比增加的一种状态,而人口年龄结构由出生人口、死亡人口共同决定,老龄化现象意味着逐

---

**[收稿日期]** 2021-06-26

**[基金项目]** 陕西省教育厅青年创新团队项目“健康中国 2030 背景下健康老龄化体系优化研究”(21JP117)。

**[作者简介]** 翟绍果, 管理学博士, 西北大学公共管理学院教授、博士研究生导师。

渐增长的预期寿命与较低水平的生育率对我国人口的塑造力增强，使得全生命周期中以工作与退休为中介的“生育-养老”互动关系日渐紧密。基于生育政策、退休制度和养老方式的联动影响，人类的生育决策和生育行为呈现出一定的区域惯习、文化特质和制度差异。当前，低生育率缩减了家庭规模，削弱了养老资源，阻碍了劳动力供给，也影响了人们的退休行为。从本质来看， these 问题是生育行为、退休制度与养老政策之间的非均衡状态，缺乏生育、退休与养老制度的协同联动。因此，为了积极应对人口老龄化，构建全生命周期友好型社会，从“生育-退休-养老”全生命周期的逻辑起点出发，在审慎考量全生命周期中生育、退休与养老的合意行为基础上，综合研判其从个体理性到公共理性的政策意蕴，建构全生命周期效用的福利平滑与行为均衡状态，从全球生育制度改革及政策创新中汲取经验，实现中国生育政策的适应性选择与渐进式改革。

### **一、从个体行为到公共议题：生育制度改革的政策意蕴**

生育、退休与养老是个体生命周期中重要的行为节点。作为个体生命意义和家庭社会意义的生育行为，会影响工作退休平衡及养老方式选择；反过来，退休与养老行为的代际传递与文化内卷，也形塑着跨代生育意愿。差异化个体及家庭在生育政策嵌入时往往采取相似性的行动策略，构建起个体行为到社会样态的通路，呈现出个体行为到公共议题的政策意蕴。

## （一）生育意愿的现实回溯

20 世纪 70 年代开始实行的计划生育政策成为我国总和生育率持续下降的趋势起点，到 1992 年更是降至更替水平以下。步入 21 世纪后，总和生育率低迷趋势进一步加重，14 岁以下人口的比重及数量规模持续走低且育龄女性的生育率不断下降。恒大研究院根据国家统计局的数据认为，近五年我国妇女总和生育率降到 1.5~1.7 之间，低于 2.47 的全球平均水平和保持世代更替的合理生育率水平 2.10<sup>①</sup>。在政策塑造行为的背景下，低生育意愿成为了一种个体惯性。为了扭转生育率持续快速的下滑趋势，我国于 2014 年和 2016 年先后推出了“单独二孩”及“全面二孩”政策，又在 2021 年 5 月巩固性地提出了“全面三孩”政策。但从实际效果来看，此类针对提升生育率的政策手段并未激发生育行为的内在动力——生育意愿，所以即便能够在短时间内影响生育走势，却难以彻底扭转生育率降低的未来趋势。相关研究也印证类似结论，目前国内适婚人群的生育子女数量意愿基本以一孩和二孩为主，且地区间差异日渐趋同<sup>[1]</sup>，生育意愿普遍较低已成为不争的事实。在家庭经济状况和教育水平的影响下，24.01%的人群更偏向于至多生育 1 个孩子，而选择生育 3 个以上孩子的家庭仅有 9.92%，并且意愿生育子女的数量还会随着受教育水平提高而降低<sup>[2]</sup>。此外，育龄夫妇的生育意愿还受到父母退休年龄的影响。年龄较低的父母，在经济条件允许的

---

<sup>①</sup> 恒大研究院：《中国生育报告（2020）》，和讯网：<http://news.hexun.com/2020-04-06/200906945.html>，2020 年 4 月 6 日。

情况下，其子女所需支付父母的照料投资也将越少，从而形成对子女生育意愿的激励；而无需照顾孙辈后代或选择子女养老的主体，更倾向于“活到老、干到老”的延迟退休策略。总体来看，个体生育意愿影响生育率，退休意愿直接涉及到养老选择，养老选择受到子代的影响又反作用于子代的生育意愿，由此个体生命周期中的生育、退休与养老意愿之间形成了一种相互作用关系。生育选择虽以个体生命为基本载体，其外部性却显著表达于社会层面，使得生育意愿从个体问题跃升至社会问题，成为整个社会共同面临的公共选择与福利平衡。

## （二）生育效应的政策意蕴

在劳动力生产的周期性循环中，低生育蛀空了劳动力的扩展动力，由低生育率造成的劳动力供给不足严重影响经济社会发展，延长劳动力使用时间的延迟退休年龄政策成为首选。同时，因低生育被削弱的家庭养老能力以及因延迟退休而提高的社会财富积累使得社会养老成为最优选项，但是在没有代际照料的情况下，因延长工作年限所带来的压力进一步压制了生育意愿和生育率，从而会造成新一轮的低生育趋势。至此，由生育意愿和生育率变迁所引发的退休行为、养老方式的因应性选择，构成全生命周期友好型社会的关键性政策议题。

在生育、退休与养老紧密互动的因果逻辑中，生育作为逻辑起点和循环闭合点成为跳脱循环的关键。消极的生育意愿很大程度上

预示着未来生育行为的低迷，而难以提振的社会生育率与现行退休年龄标准的交互影响，使得我国劳动力资本深陷闭“源”放“流”的极大浪费中。此外，即便多样化的养老模式丰富了老年人的养老选择，但配套政策及服务体系尚待完善。面对生育、退休和养老非均衡状态所构筑的恶性循环链条，如何制定生育、退休和养老的联动政策成为积极应对人口老龄化的关键议题。生育率关系着我国未来人口结构的变化，部分程度上被生育政策所影响。“全面三孩”政策的放开，释放出一个非常重要的信号，即提高生育率成为积极应对人口老龄化战略的重要内容。我国著名人口学家、社会学家费孝通认为，婚姻家庭存在最重要的功能是“生育和抚育”<sup>[3]</sup>。生育率的提高需要激励育龄夫妇及家庭的生育意愿，更需要国家出台相关的政策及配套措施。例如有研究表明，相比放宽生育控制对生育意愿的微弱影响，生育补贴在刺激生育意愿方面的效果更能满足当下及未来中国发展对人口的需求<sup>[4]</sup>。总之，生育率、退休年龄、养老模式密切关联与彼此互动，分段影响着个体生命周期的福利效应，需要基于个体意愿的表达寻求公共政策的平衡设计，持续补充劳动力市场供给和积极应对人口老龄化，进而实现生育、退休与养老政策的公共理性。唯有在认清生育起因以及退休养老选择对生育的反向影响基础上，发挥退休和养老制度的政策合力，协同好提振生育的政策目标，方可平衡不同人群生育意愿，充分构建友好型生育环境和服务体系，继而形成应对人口老龄化的积极尝试。

### （三）生育政策的公共理性

生育制度改革追求公共理性，体现在以全生命周期的福利均衡为改革目标。近年来，人口老龄化对我国经济社会发展的影响程度日益彰显。为了有效应对由生育率下降引发的劳动力供给不足以及家庭养老压力倍增等问题，我国重点围绕生育政策进行了因应性变革，这使得“生与不生”这一个体行为选择问题一跃成为全社会关注的公共议题。个体意愿的动机表达在生育政策约束下体现出生命周期内的福利效用平滑，继而达成行为均衡。如何实现生育政策的全生命周期福利均衡和社会发展公共理性，成为制度创设的价值目标。从个体层面来看，生育意愿是决定生育率的内在动力，因此要从引导个体和家庭生育意愿的积极变化为价值起点，有效提振社会整体生育率。同时，生育意愿、退休意愿与养老意愿互相影响、彼此联系，既表现为个体对于美好生活的向往，又表现为追求生命周期福利效应最大化的理性选择，从而做出相应生育、退休与养老决策以实现自身和家庭合意福利，因此可以通过引导个体和家庭生育、退休与养老意愿的积极改变，促使个体和家庭更好地参与应对人口老龄化。从社会层面而言，生育过程中产生的问题需要国家相应的制度或政策来加以完善，以构建生育友好型社会为目标，改善当前所面临的低生育率这一人口老龄化根本问题。从全球层面来看，生育问题绝不仅仅是我国所单独面临的情境，西方国家也同样面临相关的难题，因此从全球相关实践中借鉴成功经验，并结合中

国实际提炼出生育政策的中国画像，是全生命周期下应对人口老龄化的重要路径。

## 二、从制度改革到政策创新：鼓励生育的全球实践

全球面临高老龄化、低生育率的人口低增长阶段，由此带来生育问题，这是人类文明发展至特定阶段的共同难题。为了纾解这一困境，世界主要国家积极探索了鼓励生育的制度改革及政策创新，为全球积极应对人口老龄化提供了实践图景。

### （一）生育制度全球改革的政策目标

全球高老龄化、低生育率迅猛发展成为生育制度全球改革的现实背景。首先，全球老龄化及高龄化迅速发展。2006年全球60岁以上人口已超过7亿，是1950年60岁以上人口的三倍有余，而这一数字将在本世纪中叶达到21亿。在目前联合国承认的发达国家中（其2005年总人口为12亿），总体中位数年龄从1950年的28岁升至2010年的40岁，预期到2050年将为44岁。世界对应数值为1950年的24岁、2010年的29岁和2050年的36岁<sup>[5]</sup>。就发展中国家，中位数年龄预期将从2010年的26岁升至2050年的35岁<sup>[6]</sup>。其次，低生育率持续维持且全球扩散。从20世纪50年代至2019年，全球的平均生育率从5下降到不足2.5。根据联合国预测，2030年全球三分之二的人口会生活在生育率低于2.1的国家中<sup>[7]</sup>（联合国将总生育率低于2.1的国家定义为低生育率国家），且低生育的人

口现象也呈现出从高收入地区向中等收入地区扩散的趋势。从 1975 年开始，高收入国家开始大规模进入低生育率状态。中等收入国家则经历了更为急剧的下降趋势，从 1960 年的 5.6 下降到 2017 年的 2.3；中低收入国家由 5.9 下降到 2.8。从地域来看，低生育率呈现出由欧洲向北美再向东亚扩散的趋势。详见表 1 和表 2。

表 1 主要发达国家人口年龄分布

年龄	2015 年				2050 年（预期）			
	0-14	15-59	60 以上	80 以上	0-14	15-59	60 以上	80 以上
世界	26.0%	61.7%	12.3%	1.7%	21.3%	57.2%	21.5%	4.5%
日本	12.9%	54.1%	33.1%	7.8%	12.4%	45.1%	42.5%	15.1%
德国	12.9%	59.5%	27.6%	5.7%	12.4%	48.3%	39.3%	14.4%
法国	18.5%	56.3%	25.2%	6.1%	16.8%	51.4%	31.8%	11.1%
意大利	13.7%	57.7%	28.6%	6.8%	13.0%	46.3%	40.7%	15.6%
韩国	14.0%	67.5%	18.5%	2.8%	11.4%	47.1%	41.5%	13.9%
瑞典	17.3%	57.2%	25.5%	5.1%	17.4%	53.0%	29.6%	9.5%
英国	17.8%	59.2%	23.0%	4.7%	16.6%	52.7%	30.7%	9.7%
美国	19.0%	60.4%	20.7%	3.8%	17.5%	54.7%	27.9%	8.3%

数据来源：联合国经济与社会事务部人口司. 世界人口展望 [R]. 2019.

表 2 2019 年全球主要地区生育率

2021 年全球主要国家和地区生育率预测					
主要地区			主要国家		
世界		2.403	1	英国	1.86
欧盟		1.5	2	美国	1.84
OECD 国家		1.7	3	瑞典	1.86
1	撒哈拉以南非洲	3.2	4	挪威	1.84

2	阿拉伯地区	2.9	5	澳大利亚	1.74
3	中东与北非	2.4	6	中国	1.6
4	南亚	2	7	瑞士	1.58
5	拉美与加勒比海地区	1.8	8	加拿大	1.57
6	东亚与太平洋	1.7	9	德国	1.48
7	欧洲与中亚	1.7	10	日本	1.38
8	北美	1.6	11	新加坡	1.15
9	中欧与波罗的海国家	1.6	12	韩国	1.09

数据来源：CIA. The World Factbook, 2019.

对于发达国家而言，总体生育率大幅下降与日益延长的预期寿命成为引致人口老龄化的主要原因。但对于诸多发展中国家而言，急促的生育转型对劳动人口结构的影响，才是造成严峻的人口老龄化问题的主要诱因，同时也是人口老龄化问题的趋势征兆。对此，世界各国相继推出鼓励生育方面的政策来削弱日益加重的财政压力和维持社会可持续发展。从政策目标来看，这些政策工具组合试图从降低劳动力成本、提升需求侧经济增长、缓解养老金财政支出压力、维持社会经济发展等角度形成合力，继而全面纾解人口老龄化和劳动力萎缩的压力。从全生命周期的观念出发要求具备多重目标的政策系统需要以生育政策为主体，根据生育领域的相应变化适应性地做出政策设计，抚养、医疗、教育、住房、就业、社会保障等被视为生育成本的要素应当成为政策调节的重点，以便在加强社会综合保障能力的基础上为解决人口老龄化提供系统性解决方案。各

国政策通过强化对有孩家庭的支持，来达到降低家庭养育孩子成本的目标，从而影响家庭的生育决策。因此，各国政策往往涉及生命周期的各个阶段。

## （二）生育制度全球改革的政策内容

生育是生命诞生的前提，它不仅是反思人口老龄化的逻辑起点，也是制度改革的核心与起点。根据列思泰赫和冯德卡

（Lesthaeghe and Van de Kaa）共同提出的第二次人口转变理论，学术界对低生育率诱因的基本认知是：在宏观层面，低生育率的形成与思想观念转变、社会经济发展变化和制度友好程度等有关<sup>[8]</sup>；在微观层面，与婚姻家庭<sup>[9]</sup>、社会经济地位<sup>[10]</sup>、生育成本及个体选择等<sup>[11]</sup>有关。随着低生育率在世界范围内扩散，世界上出台鼓励生育政策的国家和地区增多。1976年，仅有8.7%的国家和地区出台了提高生育率的政策；2007年后，超过20%的国家和地区实行提高生育率的政策；2015年，通过政策鼓励生育的国家和地区增加到了27.9%。全球范围内，生育政策主要分为婚恋促进、住房保障、产假补偿、经济补偿、公共服务保障五个方面。

### 1. 婚恋促进

作为与生育行为最紧密相关的要素，婚恋成为生育激励政策所重点关注的领域。婚恋促进政策的内容主要是通过转变婚恋观念、促进信息沟通、改善性别结构等方式促进两性婚恋中的匹配。例如

新加坡自 20 世纪 80 年代起便采取了一系列措施来促进婚恋匹配、促进青年社交、以婚恋为导向设计人才引进计划。从外部环境来看，婚前男女仅彼此负责即可，但婚后男女婚姻关系便涉及双方家庭中更多、更复杂的关系，乃至物质性的相互送礼和经济扶持成为关系维持中最不容忽视的一个领域。从内部环境来看，即便抚育功能能够保持婚姻关系，但婚姻还会时常脱离个人的生理和心理倾向，于是社会又通过法律手段、经济关系甚至宗教手段来防止婚姻因一时的情感失调而破裂。这种对婚姻关系的保护本质实则是对人类社会抚育功能的维护<sup>[3]</sup>。

## 2. 住房保障

在一个独立的家庭中，越是容易获得独立的住房，夫妻越容易早生育和多生育。为了鼓励生育，人口老龄化严重的北欧国家试图通过多种方式的住房保障来减低生育成本，以此达到鼓励生育作用。如挪威为居民提供高额贷款接近 80%；芬兰为居民提供一定的免税政策，若购房者是首次购房，有可能借到房子价值 95% 的贷款，非首次购房者有可能借到 85% 的贷款，同时住房贷款享有一定的免税额<sup>[12]</sup>。

## 3. 产假补偿

产假政策一般包括产假（maternity leave）、男性陪产假（paternity leave）、育儿假（parental leave）和灵活休假，如儿童照

料假（childcare leave）和哺乳假（breastfeeding leave）等<sup>[13]</sup>。据国际劳工组织制定的《生育保护公约》规定，母亲产假的最低标准为14周，且产假期间应提供不低于母亲平时收入的2/3的现金福利，同时，公约中还规定了女性结束产假后有权回到原工作岗位或工资相同的相似岗位。相似的，联合国儿童基金会也建议母亲哺乳时间不少于6个月，并倡议设立带薪哺乳假。除了女性产假外，世界各国（地区）根据本国（地区）情况还设立了男性产假：如美国加州的法定陪产假是6周（可选择拆分假期）<sup>[14]</sup>；中国香港的男性陪产假仅有3天。部分国家对于双方共享的育儿假中对男性的休假额度有明文规定，如北欧国家。部分国家也为产假提供薪水：日本产假的薪酬由社保支付基本工资<sup>[15]</sup>的2/3，假如企业向雇员支付薪金，社保支出部分将减少；澳大利亚允许个人同时领取两份收入；美国加州和纽约州通过州立法设立带薪产假。关于育儿时间，日本有1岁以下婴儿的在职母亲每天可以要求两次30分钟的育儿时间<sup>[15]</sup>；新加坡法律规定，7岁以下的父母每年享有6天的儿童照料假，7-12岁的有2天，对于意外情况，最多可以有4周的无薪假期<sup>[16]</sup>。

#### 4.经济补偿

为了鼓励生育，一些国家和地区出台了针对儿童和家庭的现金补贴政策，通常以现金福利（cash benefit）、家庭税收优惠（family tax benefit）等方式实现。现金福利在部分国家和地区也称婴儿花红（baby bonus）、儿童福利（child benefit）、家庭津贴（family

allowance) 或儿童津贴 (child allowance) [16], 相应的发放形式和奖励标的也各有所异, 如日本按照每孩 13000 日元的标准向家庭支付月津贴, 直至孩子初中毕业[15]; 瑞典则每月向孩子的监护双方支付每孩 625 瑞典克朗的津贴, 若孩子只有单方监护人, 则支付 1250 瑞典克朗, 多孩家庭则设立单独补贴, 且一直发放至孩子年满 16 岁; 除了设置统一支付标准外, 有的国家还会根据家庭情况进行差异化支付, 如加拿大根据申请人的收入、同住孩子个数、孩子年龄、净家庭年收入等情况进行津贴发放。不同于现金福利或现金津贴的支付, 部分国家和地区则对育儿家庭采取税收优惠政策, 而现金补贴通常不计入税收。实行个税申报制的国家和地区, 人们可以根据家庭情况选择报税方式, 如在澳大利亚, 人们可根据子女年龄、在学状况等申请家庭税收优惠。有的则是向已婚人士提供一定的免税额, 如 2019 年及以后, 中国香港地区的子女免税额为 10 万港元, 并且子女出生的课税年度再增加 10 万的免税额度[17]。

## 5. 公共服务

通过提供包括免费的产检服务、儿童健康监测、儿童健康保险、托育等项目在内的服务, 降低生育成本, 刺激生育。如美国各州有专门为孕妇提供产检服务的项目, 为符合条件的家庭提供儿童健康保险 (children's health insurance program), 一些州的儿童健康保险对孕妇也适用; 对于不孕不育夫妇, 新加坡政府对符合条件的夫妻提供最高 75% 的辅助生殖服务费用, 中国香港计划将在数家公

立医院增派人手以减少不孕不育治疗的轮候时间<sup>[17]</sup>。公共设施配置包括母婴设施、为孕妇和带儿童的家长提供帮助等。如新加坡规定在公交车、火车等公共交通设施中提供儿童推车摆放点，对孕妇、儿童等特殊人群提供排队的特殊通道，公共场合提供哺乳室和尿布更换台等措施。美国纽约州出台新规定，要求男性卫生间也需要设置尿布更换台<sup>[18]</sup>。在托育服务提供方面，如新加坡对7岁以下儿童提供全日制或半日制的托育项目，部分对2~18个月的婴幼儿提供托育服务；年纪较大的未成年人可在学校获得以课外活动为形式的托育照料，如新加坡部分托育中心（child care centers）对14岁以下的儿童提供课后托育服务<sup>[19]</sup>。

### （三）生育制度全球改革的政策规律

低生育率和高老龄化是当前全球最显著的人口结构变化特征，也是生育、退休、养老政策走向协同的根本动因。生育问题作为逻辑起点，其影响波及到退休和养老及二者的政策设计，而造成低生育率现象的诱致因素又具有复杂性、系统性，因此如何提振生育率成为解决人口老龄化的关键，故政府所要出台的举措势必是以生育率为政策目标的政策组合。具体来看，一方面要在改善生育家庭福利水平、促进家庭工作平衡、促进社会公平等多元价值引导下，开展以降低家庭成本为目标的行动，以构建生育友好的社会环境，为家庭分担生育、养育和教育成本，引导家庭做出积极生育决策。另一方面要注重生育、退休和养老之间的紧密互动，在促成政策间目

标耦合的同时要充分突出目标中鼓励生育的重要性。

### 三、约束条件下的适应性选择：生育制度改革的中国画像

公众的生育意愿在很大程度上内导社会行为的心理博弈，意愿本身又会受不同维度约束性条件的制约。而政策供给在面临法律制度、意识形态、经济社会发展状况、治理体系、方案成本收益等因素制约外，也必须考虑公众意愿与行为。在公众意愿、社会行为与政府决策的互动之下，合意的公共政策才得以产生。因此，无论是社会行为还是政策设计，生育选择都是基于约束性条件的适应性选择，追求社会福利在“限制条件下的最大满足点”，通过构建全生命周期友好型社会，实现生育政策的福利均衡和公共理性。

#### （一）生育意愿的约束性条件

生育作为生命孕育的起点，并非孤立存在于人类的生命历程中，而是包含了分娩、养育、教育等环节，涉及生育本身和母婴营养健康、身心照护、居住空间、家庭成员脱离劳动力市场等多方面的支出。然而，我国的孕产福利政策相对滞后、普惠性托育体系还不完善、生育友好型劳动力市场尚未形成、青年人群住房支出压力沉重等客观情况，共同导致了金钱、时间和心理等生育成本居高不下的社会问题。尤其是对于大部分女性来说，在承担照料子女的传统责任之外，也负荷了家庭的生计责任，而生育本身又对其职业发展造成了多重压力。根据2019年“全国人口与家庭动态监测调查”，0~3岁孩子母亲三项“最

想获得的育儿支持或福利”依次是“有便捷的托儿所及托育服务”“发放托育津贴”和“弹性工作时间、方式”，这些正是以往政策保障的短板所在。同时，随着劳动力市场的竞争愈加激烈，重视早期人力资本培育的养育观在我国日益兴起。一方面，从孕育期的胎教、出生后的启蒙教育、幼儿期的学前教育再到儿童期开始的正规教育与才艺培训被视作培养高素质人才的“标配”，市场需求愈加旺盛；另一方面，优质教育资源的短缺与不均衡，加剧了资源的争夺和育儿焦虑<sup>[20]</sup>。综合上述条件，生育的成本相对于收益来说过于高昂，育龄人群的生育意愿总体不强。总之，由于计划生育政策的长期实行、生育环境和生育意愿的持续变化，共同造就了人口老龄化的基本国情和发展趋势。即便自 2016 年开始全面实施“二孩政策”，也未能扭转出生率持续走低趋势。而我国独生子女人口规模现超 1 亿，这预示着双方年老后可能面临更大的养老压力。同时，生育意愿和生育行为的消极变化也形成了规模小型化、结构核心化、居住离散化等家庭特征，家庭的养老功能被严重削弱，加剧了人口老龄化问题。但也应看到的是，即便计划生育严格的“一孩”规定塑造了小规模家庭，严重削弱了家庭养老服务保障的人力基础<sup>[21]</sup>，“养儿防老”以及赡养父母的传统孝道伦理约束力依旧存在，这也揭示了生育政策在缓解人口老龄化问题时极具文化基础和实践优势。

## （二）生育政策的适应性选择与渐进式改革

无论从个体、家庭还是社会视角来看，约束生育行为的条件无外乎经济因素和非经济因素。具体而言，经济基础决定了个体的生育预期和行为选择，而涵盖身体健康、工作性质、社会舆论、相关政策制度建设等在内的非经济因素，是影响公众行为的重要变量。这两种因素错综交织、互相作用，共同塑造群体的行为选择。在公共政策建设完善、个体及家庭条件允许的情况下，个体通常会选择生育或多生育。在全生命周期视角中，积极应对人口老龄化问题是我国推进民生工程、回应人民诉求的重要议题。为了进一步改善我国人口结构，实现生育政策的均衡有效，需要在协同退休、养老政策的基础上坚持渐进式改革路径，在调适互嵌的过程中逐步构建更具韧性的全生命周期友好型社会，改革重点应包含以下方面：

降低生育、养育、教育等成本，构建“生育友好”环境。完善产假和配偶陪产假制度，建立夫妻合体的育儿假和家庭照护假制度，覆盖备孕、产检、分娩、育儿各个阶段，支持双方平衡工作和家庭，倡导家庭内部责任分担均衡，通过强化家庭稳定营造良好的生育氛围。通过转移支付等手段提供产假假期收入补贴、家庭税收减免、育儿补贴、住房补贴等所种形式的津贴，并给予双胞胎、多胞胎家庭一定的政策优惠。对于生育主体——女性而言，维护和促进女性劳动者就业公平、待遇公平和机会公平，鼓励企业出台针对有孕育、照料子女需求的弹性工作制度，通过提供职位共享、远程办公等灵活多样的方案

减少生育对公司和个体的影响。强化普惠性托育服务体系，稳步增加普惠性托位数量，并提供托育从业人员培训、托育机构管理咨询、家庭养育指导和社区亲子关怀等服务。统筹规划、科学布局一批专业服务设施建设，兼顾建设资质和育儿质量，鼓励商业综合体嵌入、社区兴办、幼儿园延伸、“住宅式”经营、用人单位自建、上门服务等多种模式协调发展，提供全日托、半日托、计时托、临时托等普惠托育服务。推进教育、医疗等公共服务均等化发展，深化住房制度改革，加强多渠道供给保障，保持房价基本稳定。加强公共场所和用人单位母婴设施建设，为母婴出行、哺乳喂养等提供便利。

推进渐进式延迟退休政策进程，激活生育行为动力。首先，建立提前退休职工申请、单位自审和公示制度，严格约束不当退休行为，以规范化途径实现个性化的退休选择，既可以发挥延迟退休的劳动力在生育方面的继续发力，又可以发挥退休劳动力代际照料的功能，降低生育成本从而最大程度上提振生育。其次，继续加强延迟退休政策宣传与舆论引导，完善延迟退休方案设计，建立公平、合理、科学的退休年龄确定与调整机制，建立养老金待遇和退休年龄相挂钩的激励机制<sup>[22]</sup>，借助物质补偿对延迟退休意愿的刺激作用，根据“生育友好型”社会的价值要求，分行业延迟退休年龄，制定弹性退休制度。延长幼托、育幼行业的劳动力退休年龄，建立退休人员返聘渠道，进而降低生育、养育、教育成本，实现刺激生育意愿和生育率回升。

推动“医、养、护”一体融合，释放生育资源空间。建立稳定

的养老专项投入与预算增长机制，将盘活存量和适度发展增量相结合，保障健康养老资源可持续化配置，减少养老成本对生育资源的挤占，继而实现对生育行为的鼓励；将生育意愿和退休意愿纳入到已有的对老人集中程度、健康情况、收入水平、护理需求等要素的考察之中，形成对区域养老能力的全面评估，通过合理规划资源配比、精准划分服务人群、健全服务递送机制、积极应用现代技术等途径，有效分散家庭养老风险，降低养老压力对生育资源的侵占；运用多重政策工具，强化老年人的子女“保障网”、扩展老年人的社交“朋友圈”、完善老年人的社会“支持网”、发挥老年人的育婴“功能网”，强调老年群体中留守高龄人群健康支持、残疾残障人群健康援助、失能失智人群健康照护、慢性疾病人群健康管理等关键人群、关键病种的分类治理，加强健康养老网络协同性治理<sup>[22]</sup>，以保障老年人健康的方式，发挥其在隔代养育的方面优势，提供生育人力支持。

#### [参考文献]

- [1]贾志科，罗志华.我国生育意愿研究述评与展望（1982—2016年）[J].河北大学学报（哲学社会科学版），2018，（1）.
- [2]周晓蒙.经济状况、教育水平对城镇家庭生育意愿的影响[J].人口与经济，2018，（5）.
- [3]费孝通.乡土中国生育制度[M].北京：北京大学出版社，1998：99，105-106，129-132.
- [4]万春林等.中国人口老龄化的制度背景与时空演变[J].四川大学学报（哲学社会科学版），2020，（5）.
- [5]世界人口展望 2019[EB/OL].联合国经济与社会事务部人口司：  
<http://population.un.org>, 2019-06-17.

- [6]世界概况[EB/OL].美国中央情报局网站: <http://www.cia.gov>, 2019-06-05.
- [7]人口政策数据库[EB/OL].联合国经济与社会事务部人口司:  
<https://esa.un.org/PopPolicy>, 2019-06-09.
- [8]Van De Kaa D J, *The idea of a second demographic transition in industrialized countries*, The Sixth Welfare Policy Seminar of the National Institute of Population and Social Security, 2002, pp.45.
- [9]Van De Kaa D J, "Temporarily new: on low fertility and the prospect of pro-natal policies," *Vienna Yearbook of Population Research*, 2006(4).
- [10] Lesthaeghe R, "The unfolding story of the second demographic transition," *Population and Development Review*, 2010, 36(2).
- [11]Van De Kaa D J, "Europe's second demographic transition," *Population Bulletin*, 1987, 42(1).
- [12]Robert B. Friedland, *The Coverage Puzzle: How the Pieces Fit Together*, Annual Conference of the National Academy of Social Insurance, 2002, pp.65-68.
- [13]Musick K, "Cohabitation, nonmarital childbearing, and the marriage process," *Demographic Research*, 2007, 16(9).
- [14]Laplante B, Fostik A L, "Two period measures for comparing the fertility of marriage and cohabitation," *Demographic Research*, 2015, 32(1).
- [15]Mcdonald P, "Very low fertility consequences, causes and policy approaches," *The Japanese Journal of Population*, 2008, 6(1).
- [16]Jones G W , Hamid W, *Singapore's Pro-natalist Policies: To What Extent Have They Worked?* Springer International Publishing, 2015. pp.46-50.
- [17]Rindfuss R, Choe K M, *Low and Lower Fertility Variation across Developed Countries*, New York: Springer, 2015, pp.33-62.
- [18]杨菊华, 杜声红.部分国家生育支持政策及其对中国的启示[J].探索, 2017, (2) .
- [19]林宝, 谢楚楚.应对低生育率问题的国际经验及启示[J].北京工业大学学报(社会科学版), 2019, (4) .
- [20]中国社会科学院《农村社会保障制度研究》课题组.积极稳妥地推进农村社会养老保险[J].人民论坛, 2000, (6) .
- [21]黄健元、常亚轻.家庭养老功能弱化了吗?基于经济与服务的双重考察[J].社会保障评论, 2020, (2) .
- [22]席恒, 翟绍果.我国渐进式延迟退休年龄的政策机制与方案研究[J].中国行政管理, 2015, (5) .
- [23]翟绍果.从病有所医到健康中国的历史逻辑、机制体系与实现路径[J].社会保障评论, 2020, (2) .

Reproduction System Reform in Response to Population Aging from the Perspective of the Whole Life Cycle: Policy Implications, Global Situation and Practice of China

ZHAI Shaoguo

Abstract: The reproductive decision-making and reproductive behavior of human beings are largely influenced by the linkage of fertility policy, retirement system and pension mode. The procreation intention in the individual life cycle becomes a public issue through social calculation, which presents the policy implication from individual rationality to public rationality. In order to cope with population aging, major countries in the world have explored the global practice prospect of reproductive system reform and policy innovation in encouraging fertility. Under the economic and social constraints of population, resources, environment and other conditions, based on the support of life-cycle fertility, retirement and pension policies, China's fertility policy will move towards adaptive selection and gradual reform to build a life-cycle friendly society.

Key Words: Fertility, Willing, Behaviour, Policy

