

# “双重目标”下生育支持政策的建构逻辑与实现路径

于 萌

**[摘要]** 从理论和实践经验来看,20世纪80年代以来部分国家女性就业率与生育率的正相关关系暗含了在构建生育支持政策体系时不仅要考虑提升生育率,同时也应优先保障女性就业。生育支持政策面临社会经济环境、劳动力市场和家庭等复杂的政策情景,需要重点关注制度之间的协调与适配问题。本文从福利-生产体制视角出发,分析平衡工作与生育的生育支持政策的建构逻辑,并采用定性比较分析方法(QCA),对24个典型国家的政策效果进行分析,总结出公共政策引导的赋能机制与自由市场调节的筛选机制两条实现路径。本文一方面验证了制度的互补性所带来的政策协同和强化效应对于生育支持政策同样奏效;另一方面,通过与我国国情进行比较和讨论,从完善积极就业政策、灵活与保障并存的制度模式设计,以及从补缺到普惠的阶梯式政策介入三方面为完善我国生育支持政策提出对策建议。

**[关键词]** 生育支持政策;福利-生产体制;制度互补性;定性比较分析;低生育率

## 一、研究缘起

近年来,生育率下降成为影响我国人口结构的重要因素。中国人口与发展研究中心的报告显示,2022年我国总和生育率已跌至1.09,在目前世界上人口过亿的国家中属最低生育水平。<sup>①</sup>低生育、老龄化在客观上打破了原有的社会资源分配方式,引发整个社会关系的重塑和各种制度体系的重构,给我国社会经济发展带来诸多挑战。近年来党和国家高度重视人口结构变化问题,相关文件多次提出完善生育配套支持政策,落实积极生育支持政策已成为我国社会政策领域改革的重点。

生育支持政策重点在于回应影响生育决策的诸多要素。经典经济学论述将生育率下降视为现代化发展的必然结果。进入后工业社会,女性受教育水平与经济活动参与率的提升,增加了生育子女的机会成本。与此同时,生育子女收益下降,成本与收益的不匹配导致了生育意愿的降低。<sup>②</sup>

**[作者简介]** 于萌,南京大学政府管理学院助理研究员。主要研究方向:比较社会政策。

**[基金项目]** 江苏省社科青年基金项目“江苏省普惠性婴幼儿托育服务供给路径研究”(21SHC010);南京大学亚洲研究项目“东亚国家应对‘低生育-老龄化’的社会治理体系研究”。

① 李月等:《生育水平向何处去:回推估计及趋势预测》,中国人口学会年会论文,山西省太原市,2023年7月19日。

② Gary Stanley Becker, *A Treatise on the Family*, Cambridge, Harvard University Press, 1991, pp. 45-47.

这一理论在20世纪中期得到了验证。从发达国家女性就业率与生育率的变化趋势来看,女性就业率较高的国家普遍经历了生育率的下降。但从20世纪80年代起,两者之间的关系发生了转变。部分维持着较高女性就业率的国家,反而出现了生育率回升的态势。部分学者从个体理性选择和风险规避视角对这一变化进行了阐释,<sup>①</sup>认为在风险社会和自反性现代化的背景下,附着在工作上的收入和福利所带来的保障被视为是应对家庭和子女所带来的风险,并确保个人价值最好的方式。<sup>②</sup>生育决策越来越取决于是否有能力将孩子的照顾与双方的劳动参与结合起来。<sup>③</sup>这也揭示了现代社会中就业成为了生育的前提,生育支持政策需要通过保障女性就业,平衡工作与生育行为来营造生育友好型环境,以此来影响家庭的生育决策。<sup>④</sup>因此生育支持政策旨在提升生育意愿和生育率,实则暗含着通过政策介入同时实现保障女性就业和提高生育率的双重目标。

随着我国生育率的不断下降,如何完善生育支持政策成为学术界的热点话题。现有研究从时间、服务和经济支持等政策工具角度出发,对生育支持政策进行了详细的分析。<sup>⑤</sup>但从西方国家的经验来看,生育支持政策并没有百试不爽的政策工具。这是由于生育支持政策为福利分配层面较晚干预的政策领域,不会在与其他制度绝缘的情况下单独发挥效能,其制度模式的形成与政策效果必然会受到固有政策脉络的影响,政策之间的衔接就显得尤为重要。鉴于生育支持政策的双重目标,政策干预需要同时兼顾家庭和劳动力市场两个场域,其所面临的政策情景更为复杂,这就涉及到生产体制和福利体制的互补与协调的问题。为此,本文基于整合生产结构与福利制度的“福利-生产体制”理论,比较不同政策情景下的政策效果,从宏观政治经济学视角探索生育支持政策的逻辑与实现路径,为完善我国的积极生育支持政策提供参考。

## 二、理论视角:福利-生产体制与生育支持政策的建构逻辑

### (一)制度的互补性与福利-生产体制理论

新制度主义理论倾向于将制度视为复合体而不是单一体。在承认制度是由多种下位因素构成之后,人们自然会关注制度之间的互补性(Complementarity)。制度互补性是指相异领域不同形态的制度彼此之间存在相互支持、相互增效的现象。在制度互补性条件之下,特定领域的制度构成逻辑会强化另一个领域的制度构成,某一制度的功能会受到其他制度形态及功能的影响。<sup>⑥</sup>福利-生产体制(Welfare-production regime)就是基于制度互补性解释福利体制和生产体制之间的耦合性的理论。在福利-生产体制中“技能(Skill)”是连接生产体制和福利体制

① Iversen Torben, Frances Rosenbluth, *Women, Work, and Politics: The Political Economy of Gender Inequality*, Yale University Press, 2010, pp. 3-5.

② 蒙克:《“就业-生育”关系转变和双薪型家庭政策的兴起——从发达国家经验看我国“二孩”时代家庭政策》,《社会学研究》2017年第5期。

③ Olivier Thévenon, "The Influence of Family Policies on Fertility in France: Lessons From the Past and Prospects for the Future," in Ronald R. Rindfuss and Minja Kim Choe (Eds.), *Low Fertility, Institutions, and Their Policies: Variations across Industrialized Countries*, Springer, 2016, pp. 49-76.

④ 尼尔·吉尔伯特,张浩森:《社会保障面临的现代挑战:第二次人口结构转型》,《社会保障评论》2022年第2期。

⑤ 茅倬彦、罗志华:《加快构建积极生育支持政策体系:现实挑战与策略选择》,《妇女研究论丛》2023年第2期;房莉杰,陈慧玲:《平衡工作与家庭:家庭生育政策的国际比较》,《人口学刊》2021年第2期;林艳琴、林祺雨:《我国家庭婴幼儿照护支持制度的反思与完善》,《社会政策研究》2023年第2期。

⑥ Amable Bruno, *Is There An Institutional Base of the New Economy?* Paris, University of ParisX and Cepremap, 2002, p. 23.

的核心概念。不同的技能形成过程塑造了企业、消费者、雇员等一系列经济的微观行动者之间互动关系的制度安排，形成了协调市场经济（Coordinated market economies）和自由市场经济（Liberal market economies）两种不同的生产体制。<sup>①</sup>同时技能成为再分配中劳动者“议价能力”的重要基础，<sup>②</sup>不同的技能可塑造出社会政策决策、社会保障支出发展等一系列制度安排，形成不同的福利体制（Welfare regime）。<sup>③</sup>培育不同技能形成系统所要求的与之相匹配的一系列制度安排的耦合与互补，从而组合成多种类型的福利-生产体系（参见表1）。<sup>④</sup>

表1 福利-生产体制的类型

	自由主义	保守主义	社民主义
自由型市场经济体制	澳大利亚、爱尔兰、英国、美国、加拿大		
协调型市场经济体制		德国、荷兰、西班牙、法国、意大利、奥地利、比利时	丹麦、芬兰、挪威、瑞典

资料来源：Huber Evelyne, John D. Stephens, *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, University of Chicago Press, 2001, pp. 43-46; Schröder Martin. "Integrating Welfare and Production Typologies: How Refinements of the Varieties of Capitalism Approach Call for a Combination of Welfare Typologies," *Journal of Social Policy*, 2009, 38(1).

## （二）福利-生产体制下的生育支持政策的建构逻辑

福利-生产体制理论的核心是技能形成和社会福利制度体制之间的耦合关系。贝克尔的人力资本理论将劳动者的技能区分为通用型技能和专用型技能。<sup>⑤</sup>通用型技能可应用于不同行业和产业，实现相似的劳动生产率，从而保障劳动者可以在不同的行业和产业都能获得相似的收入。而专用型技能则只能运用于有限的产业和行业，这种“难以迁移性”就导致了若劳动者离开相关的产业和行业，这类技能很难产生相似的生产效率，从而降低收入，亦可能导致劳动者难以再就业。<sup>⑥</sup>

安倍（Estevez-Ave）进一步发现了劳动力技能形成中基于性别的差异化路径。与男性相比，女性在参与劳动力市场的过程中，会面临着因生育和养育带来的就业中断风险。相较于通用型技能，专用型技能的获得通常需要相对长期且持续的技能投资与熟练过程。为保障就业中断后能再次就业，女性劳动者会更倾向于选择可以“迁移运用”的通用型技能。<sup>⑦</sup>因此在以专用型技能为基础的生产体制中，企业和雇主更倾向于雇佣能持续保障专精高水平技能的男性劳动者，这就容易将女性劳动者推向家庭或劳动力市场的边缘地带。而依赖通用型技能的市场环境通常对大量投

① Schröder Martin, "Integrating Welfare and Production Typologies: How Refinements of the Varieties of Capitalism Approach Call for A Combination of Welfare Typologies," *Journal of Social Policy*, 2009, 38(1).

② Bussemeyer Marius R., Christine Trampusch, *The Political Economy of Collective Skill Formation*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 36-41.

③ Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990, p. 80.

④ Iversen Torben, Frances Rosenbluth, "The Political Economy of Gender: Explaining Cross-National Variation in the Gender Division of Labor and the Gender Voting Gap," *American Journal of Political Science*, 2006, 50(1).

⑤ Gary Stanley Becker, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, University of Chicago Press, 2009, pp. 23-24.

⑥ Hall Peter, Soskice David, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, 2001, pp. 23-24.

⑦ Estevez-Ave Margarita, et al., "Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State," in Halland Soskice (ed.), *Varieties of Capitalism*, Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 145-183.

资通用技能的女性影响较小,更有利于女性进入劳动力市场。<sup>①</sup>因此,不同的技能形成过程会影响女性劳动者的就业模式和女性可利用的资源,对塑造性别分工发挥了至关重要的作用。

除生产体制外,与之相适应的福利体制同样会影响到劳动者的工作安排与生育决策。劳动者在对自己进行技能投资时通常会考虑未来的回报与风险。在不同的生产体制下,为保障劳动者能投资所需的技能,需要与之相适应的社会福利体制作为支撑。在协调市场经济体制中,为保障劳动者长期投资专用型技能,雇主需要与劳动者保持一种长期而稳定的合作关系,劳资双方很容易就劳动者的就业保护政策达成一致。<sup>②</sup>相关的就业保护政策,旨在平衡劳动者工作与生育的育儿假和托育服务等政策更容易在这样的就业环境中得到落实。与之不同,自由市场经济体制环境并不依赖某一类型的特定专用型技能劳动者,因此市场与雇主对劳动者的就业保护并不积极,这就导致了帮助劳动者平衡工作与家庭的政策难以在这样的劳动力市场环境中推广,容易导致女性因生育而带来的就业中断。但灵活的市场环境和技能的可迁移性在一定程度上成为劳动者就业保护的“功能等价物”,来帮助其抵御社会风险,<sup>③</sup>在降低雇佣成本的同时也有利于帮助女性劳动者能够在生育子女后返回劳动力市场。但值得注意的是强有力的就业保护,特别是对熟练技能劳动者的保护,在一定程度上会导致女性劳动者对于雇主来说更加昂贵。尤其是那些对劳动力成本较为敏感的私营企业,雇主为规避风险会减少对女性人力资本的雇佣与投资。<sup>④</sup>由此可见,福利体制的制度安排同样也会塑造出性别分工,从而影响女性就业与生育的决策。

综上所述,福利-生产体制的差异导致了社会政策介入的不同政策路径,进一步解释了在回应低生育问题上,世界各国差异化的制度安排。同时生产体制和福利体制两个领域的制度安排与互补会导致家庭领域和劳动力市场之间的性别隔离,对劳动力市场和家庭性别分工与决策的产生了诸多潜在的影响,从而影响政策效果。

### 三、实证检验：“就业-生育”双重目标下生育支持政策的实现路径

为检验制度安排与协调对就业与生育的双重目标的保障,文本进一步分析不同情景下的政策效果,来识别有效的政策路径。在政策分析中,因制度互补性的存在,各要素之间通常是相互关联的,很难满足常规统计分析方法中各观测值间相对独立的要求。同时,社会现象发生的原因之间多是相互依赖的,因此解释社会现象发生的原因更适合采取“整体的”组合方式。<sup>⑤</sup>基于以上考虑,本文采用定性比较分析方法(Qualitative Comparative Analysis, QCA)进行多重组态(Multiple conjunctural causal relation)分析。QCA研究方法基于对原因条件的非对称、并发因果以及等效性假设,不仅有利于探索不同条件情境作用于相同结果的相异机制,同时还可深入探究不同前因条

① Iversen Toben, "A Brief Analytical History of Modern Welfare Production Regimes," in Toben Iversen (ed.), *Capitalism, Democracy, and Welfare*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, pp. 30-74.

② Estevez-Ave Margarita, "Gendering the Varieties of Capitalism: A Study of Occupational Segregation by Sex in Advanced Industrial Societies," *World Politics*, 2006, 59(1).

③ Estevez-Abe Margarita, "Gender Bias in Skills and Social Policies: The Varieties of Capitalism Perspective on Sex Segregation," *Social Politics*, 2005, 12(2).

④ Bradley David, Stephens James, "Employment Performance in OECD Countries: A Test of Neo-Liberal and Institutionalist Hypotheses," *Comparative Political Studies*, 2007, 40(12).

⑤ Ragin Charles, *Fuzzy-set Social Science*, Chicago, University of Chicago Press, 2000, pp. 3-24.

件的匹配路径与结果之间的协同逻辑,探索条件与结果间因果关系的“组态效应”。<sup>①</sup>

### (一) 分析对象

本文的分析对象是 OECD 会员国 35 个国家中,去除研究资料可用度较低的 11 个国家,将澳大利亚(AUS)、奥地利(AUT)、比利时(BEL)、加拿大(CAN)、丹麦(DNK)、芬兰(FIN)、法国(FRA)、德国(DEU)、爱尔兰(ISL)、匈牙利(HUN)、波兰(POL)、卢森堡(LUX)、意大利(ITA)、日本(JPN)、荷兰(NLD)、新西兰(NZL)、挪威(NOR)、瑞典(SWE)、英国(GBR)、美国(USA)、西班牙(ESP)、葡萄牙(PRT)、希腊(GRC),以及韩国(KOR)共 24 个国家纳入分析对象。以 OECD 国家为分析对象的原因为:首先,这些国家都是在经济发展上取得一定成就的发达国家,同时为应对家庭结构和劳动力市场变化等新社会风险,进行了几十年的政策实践探索,对我国具有重要的借鉴意义。第二,这些国家分布在不同的大陆,且文化特征和福利体制特征不同,使样本具有一定的多样性和代表性,能为当前传统与现代文化交织的我国提供更多的参考。

### (二) 原因条件和结果条件的设定

#### 1. 结果条件

作为本文结果条件的生育支持政策效果建立在生育与就业双重目标的语境之下,是一种政策介入影响女性就业和生育决策的“结果”。生育决策的结果采用总和生育率来测量。对于女性就业结果而言,相比女性就业的“量”,“质”同样重要。这是由于“高质量”就业所带来的工作福利才能有效帮助女性劳动者平衡工作与生育。在大部分国家,女性因生育而中断就业后,再次返回劳动力市场时,通常会进入非正规就业和小时制就业等劳动力市场的边缘地带。因此,是否在生育期间中断就业是关系到女性就业质量的重要指标。为此,本文将总和生育率、女性经济活动参与率<sup>②</sup>和就业中断比例<sup>③</sup>三个指标标准化后求均值,作为生育支持政策效果指数进行分析。

#### 2. 原因条件

本研究的原因条件包括生产体制维度下的技能类型(Skill specificity)、就业保护以及福利体制维度下的休假政策和托育服务供给。技能类型测量借用艾弗森(Iversen)和罗森布鲁斯(Rosenbluth)研究中,以职业教育占整体教育比重和企业平均生存时间求和的标准化值来测量国家的技术类型的方法。<sup>④</sup>通常在协调市场经济中职业教育的比重较高,市场中企业的生存时间相比自由市场经济更长,因此数值(+)越大指该国家越依赖专用型技能,而数值越小(-)则说明该国家越依赖通用型技能。劳动力市场的就业保护水平反映了劳动力市场的特征以及对劳动者的保护强度。本文使用就业保护指数(Employment Protection Legislation: EPL)用于测量劳动力市场的劳动保护水平,就业保护指数包含了劳动力市场整体的保护水平、解雇程序复杂程度以及解雇劳动者是否需要额外支付费用等维度,并将其换算成 0—5 的指数,越接近 5 则就业保护水平越高。

① 杜运周、贾良定:《组态视角与定性比较分析(QCA):管理学研究的一条新道路》,《管理世界》2017年第6期。

② 本文选择“女性经济活动参与率”而没有使用“女性就业率”的主要原因为,女性就业率体现的是现在参与劳动供给的女性的比例。而女性经济活动参与率,除就业率以外,还包括了有求职意愿的女性,因此更容易判断一个社会的女性就业氛围。

③ 本文通过 25—39 岁育龄期女性的就业中断程度来测量女性的就业质量。在生命周期女性经济活动参与率划分为,A:25—29 岁减去 20—24 岁女性经济活动参与率,B:30—34 岁减去 25—29 岁女性经济活动参与率,C:35—39 岁减去 30—34 岁女性经济活动参与率,最终取 A、B 和 C 数值中各年度最低值作为就业中断的程度。

④ Iversen Torben, Rosenbluth Frances, "The Political Economy of Gender: Explaining Cross-National Variation in the Gender Division of Labor and the Gender Voting Gap," *American Journal of Political Science*, 2006, 50(1).

福利体制维度的休假政策主要包括国家法律规定的为在职男女职工提供的带有经济补偿的照护子女时间, 主要包括法定带薪产假和育儿假。本文将带薪休假统一换算成以周为单位进行分析。托育服务供给的测量指标包括服务可及性和服务质量等。<sup>①</sup> 由于服务的可及性和服务质量无法通过单一的标准来测量, 因此本文借用“实物给付”的概念, 将政府公共财政用于儿童照顾服务支出占 GDP 比重来测量托育服务的供给水平。

表2 测量方法与数据来源

	维度	测量方法	数据来源
结果条件	政策效果 (Index)	生育率、女性经济活动参与率, 就业中断比例取均值	OECD database
原因条件	技能形成 (Skill)	国家技能类型区分	ILO Labour Force Surveys
	就业保护 (Protect)	就业保护指数	Strictness of employment protection, OECD
	托育服务 (Care)	现物给付公共财政支出占 GDP 的比重	OECD database
	休假政策 (Time)	法定带薪的产假和育儿假的时长 (Weeks)	Maternity and Parental Leave, OECD

除家庭政策发展较早的北欧国家以外, 大部分国家对于家庭生育行为的政策支持都是从 21 世纪开始的, 因此本文将原因条件的数据取 2001 年到 2015 年的平均值。为保障原因和结果的时间差, 结果条件的数据取 2016 年到 2020 年的均值进行分析。

### (三) 组态分析结果

#### 1. 数据校准

本文使用 Stata16.0 进行数据分析。<sup>②</sup> 首先对所有数据进行校准来评估隶属度, 根据拉金 (Ragin) 提出的方法, “完全属于”的标准为 0.95, “完全不属于”的标准为 0.05, 分界点为 0.5。上述四个条件变量及本研究的结果变量的模糊集隶属分数如表 3 所示。

表3 原因条件与结果条件的模糊集隶属分数

案例	原因条件				结果条件		
	技能类型 (S)	就业保护 (P)	时间支持 (T)	服务支持 (C)	政策支持效果 (I)		
					生育率	女性就业率	就业质量
AUS	0.05	0.50	0.07	0.35	0.85	0.70	0.23
AUT	0.52	0.64	0.63	0.21	0.40	0.65	0.59
BEL	0.94	0.95	0.21	0.53	0.67	0.22	0.41
CAN	0.21	0.59	0.47	0.06	0.41	0.81	0.68
DNK	0.34	0.60	0.48	0.95	0.85	0.82	0.84
FIN	0.74	0.24	0.95	0.80	0.38	0.83	0.93

① OECD, *Starting Strong II, Early childhood Education and Care*, 2006, p. 56.

② QCA 分析也可使用 fsQCA 软件进行分析, 该软件目前已更新至 4.1 版本。但 fsQCA 软件本身仍存在不稳定, 以及验证标准不严格等问题。为弥补 fsQCA 软件在数据分析上的弊端, Longest and Vaisey (2008) 介绍了 stata fuzzy module, 可用 stata 软件进行校准、真值表, Y 一致性, N 一致性检验和最小组态简约集 (minimum configuration reduction set) 分析的方法。不仅弥补了 fsQCA 软件只能进行 Y 一致性检验的弊端, 同时使得检验标准更为严谨。详情请参阅 Kyle C. Longest, Stephen Vaisey, "Fuzzy: A program for Performing Qualitative Comparative Analyses (QCA) in Stata," *The Stata Journal*, 2008, 8(1).

案例	原因条件				结果条件		
	技能类型 (S)	就业保护 (P)	时间支持 (T)	服务支持 (C)	政策支持效果 (I)		
					生育率	女性就业率	就业质量
FRA	0.73	0.59	0.33	0.81	0.95	0.42	0.67
DEU	0.95	0.75	0.57	0.48	0.47	0.77	0.65
GRC	0.06	0.50	0.27	0.05	0.21	0.12	0.21
HUN	0.21	0.69	0.95	0.67	0.37	0.24	0.57
ISL	0.87	0.62	0.17	0.11	0.89	0.35	0.43
ITA	0.36	0.85	0.44	0.27	0.17	0.05	0.60
JPN	0.73	0.64	0.54	0.19	0.29	0.52	0.08
KOR	0.68	0.26	0.55	0.17	0.05	0.10	0.05
LUX	0.64	0.82	0.36	0.27	0.27	0.34	0.67
NLD	0.65	0.56	0.21	0.39	0.62	0.84	0.29
NZL	0.12	0.05	0.09	0.53	0.92	0.84	0.50
NOR	0.82	0.40	0.74	0.82	0.65	0.84	0.86
POL	0.67	0.54	0.20	0.15	0.25	0.18	0.95
PRT	0.36	0.37	0.17	0.15	0.23	0.64	0.57
ESP	0.29	0.65	0.11	0.35	0.16	0.48	0.54
SWE	0.82	0.54	0.56	0.90	0.90	0.95	0.88
GBR	0.18	0.36	0.27	0.62	0.83	0.71	0.52
USA	0.08	0.31	0.05	0.26	0.88	0.62	0.74

## 2. 充分条件检验

本研究主要验证技能形成、就业保护、休假政策以及托育服务供给对女性就业与生育行为的多重组态影响，其因果关系组合模型如下：

$$\text{Model: Index} = f(\text{skill} * \text{protect} * \text{time} * \text{care})$$

当原因组合 X 是结果集合 Y 子集合时，原因集合才能成为结果集合的充分条件。即结果集合的隶属分数要大于原因集合的隶属分数（原因  $\leq$  结果）才能成为充分条件。在充分条件的 Y 一致性检验中 16 个组态通过检验（benchmark  $\geq 0.750$ ,  $p < .05$ ），对通过 Y 一致性检验的组态进行 N 一致性检验后，有 10 组组态（sptc, sptC, sPtC, sPtC, spTc, sPTC, SPtC, SptC, SPTc, SPTC）通过了检验标准（Y-con  $\geq$  N-con,  $p < .05$ ）。<sup>①</sup> 正如表 4 所示，其中有 2 组组态在理论上存在，但本文研究的案例中并不存在。因此本研究的案例中满足充分条件检验的共八组组态。

表 4 充分条件检验的 Y 一致性和 N 一致性

检验标准						
Y-con $\geq$ N-con, $p < .05$						
Set	Y 一致性 (Y-Con)	N 一致性 (N-Con)	F	P	Num Bestfit	bestfit
Sptc	0.893	0.700	11.050	0.003	2	美国、加拿大
sptC	0.980	0.700	197.570	0.000	2	英国、新西兰

<sup>①</sup> Y 一致性表述与检验标准（benchmark proportion）对照，该组态有意义的程度。N 一致性检验是验证 X 集合成为 Y 集合子集合的一致性程度。

检验标准						
Y-con $\geq$ N-con, p < .05						
sPtC	0.979	0.700	167.450	0.000	1	丹麦
spTc	0.923	0.700	15.050	0.001	0	
sPTC	0.916	0.700	14.390	0.001	1	匈牙利
SpTC	0.974	0.700	185.920	0.000	2	芬兰、挪威、
SPtC	0.963	0.700	109.990	0.000	2	法国、比利时
SptC	0.977	0.700	143.900	0.000	0	
SPTc	0.899	0.700	13.410	0.001	2	奥地利、德国
SPTC	0.980	0.700	192.110	0.000	1	瑞典

注：本文取变量的英文代号首字母替代原因条件，英文字母大写时表示程度高，或者时间长，英文字母小写时，代表程度低，或时间短。

如表5所示，将以上8组组态进行简化后，得到2组原因条件组合的简约解。这2组原因组合的总一致性(Solution coverage)为0.52，说明有52%的案例共属同一结果。总覆盖率(Solution consistency)达到0.981，即通过一致性检验的集合解释了约98%的案例。说明解集对于24个案例集合具有较强的解释力。

其中S\*T\*C的组态显示了基于专用型技能的生产体制中，较强的休假和托育服务政策支持有利于调节劳动者的就业与生育平衡，可视为公共政策引导的政策路径，其典型国家为瑞典、挪威和芬兰。在这一模式中，就业保护的影响并不显著，有就业保护相对较高的国家，如瑞典；也有就业保护相对较低的国家，如挪威和芬兰。但即使瑞典的就业保护相对较高，也不及比利时和德国等国。

s\*p\*t组态反映出在依赖通用型技能的生产体制中，较弱的就业保护和休假政策支持依然可以达成就业与生育的双重目标，典型代表是美国、英国、加拿大和新西兰。在这一模型中，托育服务供给水平对生育与就业的影响并不明显，部分国家的托育服务供给水平较高，如英国；也有部分国家的供给水平较低，如美国和加拿大。这一组态看似是理论上的“例外”，政策保护和支持的规模和慷慨度都较小，可视为一种依靠市场自由调节的政策路径。

表5 充分条件原因组合

	Raw Coverage	Unique Coverage	Solution Consistency
s*p*t	0.384	0.140	0.980
S*T*C	0.380	0.136	0.974

#### 四、案例分析：“就业－生育”双重目标下生育支持政策的运行机制

##### (一) 公共政策引导的赋能机制

公共政策引导型政策路径的典型特征就是基于专用技能形成的特殊性，雇主和劳动者在社会保障上存在利益的一致性，有利于形成“利益联盟”，使得劳动者去商品化政策具备正当性。在推行就业保护、休假政策和托育服务供给等政策时，社会和市场层面没有较大的阻力，是一种公共政策介入的赋能机制。这一政策类型中就业保护的影响并不显著。主要是由于20世纪



80年代劳动力市场去规制化的过程中,大部分国家在就业保护上呈现紧缩状态,更多地通过与工作相连接的福利供给调动劳动者的积极性,激发市场活力。值得注意的是依赖专用型技能的生产体制容易引发劳动力市场“僵化”以及性别隔离问题,通过公共财政投入以及公共政策调节来保障女性的劳动力市场参与并提升女性就业质量在这一模式中就显得尤为重要。

以瑞典为例,20世纪50年代,瑞典在“雷恩-迈德纳”模式(the Rehn-Meridner Model)的理念下,以同时促进充分就业和收入平等为主要目标,建构起以集体谈判和积极干预等的“北欧式”协同资本主义为特征的福利国家的。<sup>①</sup>有组织的工人力量和集体协商制度,在保障稳定就业和降低不同技能熟练程度劳动者之间的工资差异上发挥了积极作用。<sup>②</sup>加上该力量所支持的社会民主党的长期执政,国家力量推动的社会政策具有广泛的社会基础,政府、雇主与劳动者具有高度的利益一致性,促使他们形成了强大的跨阶层联盟,能够积极促进国家通过社会福利相关的法案,保障劳动者权益的相关政策可以顺利落地执行。尽管专用型生产体制所带来的就业地位、工资水平和职业分布上的性别隔离在瑞典也尤为显著,但瑞典政府通过扩大公共部门的女性就业来弥补私营部门的性别不平等,将大量低熟练女性劳动者吸纳至公办社会福利服务部门,有效缓解了劳动力市场上的性别工资差异,在很大程度上确立了女性作为有薪劳动者的地位以及与之伴随的工作福利。<sup>③</sup>

与此同时,瑞典政府对于平衡劳动者工作与家庭的政策介入也较为积极。从20世纪70年代起,瑞典政府就大力发展了公共托育服务,并将公共托育服务的优先使用权赋予了工薪劳动者。此后通过扩大全日制托育中心供给规模、放学后托育服务等以满足劳动者的家庭照顾需求。<sup>④</sup>为保障劳动者照顾子女的时间,瑞典政府从1974年起开始实行父母育儿假政策。在生育子女后,父母可享受480天的育儿假,并且父亲“配额”制度的实施,确保男性劳动者的育儿参与,构建了男性女性同为市场劳动者和照顾劳动者的双薪制的政策模式,打破了劳动力市场和家庭内生产劳动和再生产劳动的性别分工,为女性的就业和生育提供了强有力的保障。

经过几十年的政策努力,瑞典女性劳动力市场参与率从20世纪60年代的30%提升至70%以上,不足3%的公共托育率也增至90%以上,<sup>⑤</sup>且瑞典的生育率在发达国家中也处于相对较高的水平,由此也确立了以瑞典为典型的生育支持政策模版。但这一模式需要依靠政府持续且高强度的财政投入,这是瑞典模式能够取得政策成效不可或缺的因素。

## (二) 市场自由调节的筛选机制

市场自由调节型是以依赖通用型技能的生产体制为基础,以较低的就业保护和休假政策为主要特征的政策模式。在这一政策模式下,劳动者普遍具有的通用型技能,以及相对不发达的就业保护政策,保障了劳动力市场的灵活性和流动性,为服务业的发展提供了舒适的土壤,保障了高技能熟练劳动者和低技能熟练劳动者都能获得工作机会。在没有政府过多政策干预的情况下,就业与生育的调和更多依靠企业为高熟练技能劳动者提供的“工作福利”与灵活劳动力市场环境为大量低技能劳动力提供的就业机会而推进的,是一种基于筛选机制的自由调节政策模式。

美国是市场自由调节模式的典型代表。在福特主义生产模式下,企业对专用型技能劳动者

① 蒋尊泽:《协调资本主义的知识经济转型路径研究——以瑞典和德国为例》,《欧洲研究》2021年第2期。

② 张熠:《社会保障模式与改革:一个基于“不可能三角”理论的分析》,《社会保障评论》2022年第3期。

③ Earles Kimberly, "Swedish Family Policy-Continuity and Change in the Nordic Welfare State Model," *Social Policy & Administration*, 2011, 45 (2).

④ Hass Linda, *Equal Parenthood and Social Policy: A Study of Parental Leave in Sweden*, Albany, State University of New York Press, 1992, pp. 49-51.

⑤ Bergqvist Nyberg, "Welfare State Restructuring and Child Care in Sweden," in Michel Sonya, Mahon Robin (eds.), *Child Care Policy at the Cross Roads: Gender and Welfare State Restructuring*, New York, Routledge, 2002, pp. 287-307.

的需求较低,原子化的劳动力市场缺少有组织的工人力量,使得面向普通劳动者的社会保障政策难以获得必要的政治支持。市场的高度灵活性促使劳动者趋向于学习通用型技能,并根据劳动力市场的产业结构,呈现出分层趋势。处于职业技能阶梯顶端的劳动者,可以获得较高的工资回报,并依据其议价能力获得企业提供的“工作福利”。而处于技能阶梯底端的低级通用型技能劳动者其就业的灵活性也可以帮助他们在服务业等行业就业,但工资收入相对较低。由此在劳动力市场上形成了高熟练-高收入和低熟练-低收入共存的局面。<sup>①</sup>美国政府通过缩减社会保障支出来降低生产成本和企业雇佣成本,就业形态、就业条件、劳资关系等都可以根据资本的要求灵活应对。<sup>②</sup>对劳动者的就业保护更多地与失业保险相连接。同时就业保护水平低不仅体现在非正规就业上,正规就业的就业保护水平也相对较低,劳动力市场灵活性较为均匀。

同瑞典类似,美国女性的经济活动参与率整体水平较高。与家庭形态无关,女性全职就业和正规就业的比例均高于瑞典。这一方面得益于通用型技能熟练过程中性别职业隔离水平较低,为女性劳动者提供了充足的就业空间;另一方面,美国政府防止劳动力市场性别歧视的措施较为完善,因此女性高学历、管理职位的就业比例相对较高。与其他国家女性因结婚生育而就业中断后,通常会进入非正规劳动市场就业不同,美国女性职业中断体现得不明显,且生育后进入正规就业部门的比例仍较高。<sup>③</sup>同时,部分企业为维持市场竞争力,吸引高熟练的技能劳动者,对家庭友好型政策态度较为积极,给予员工可根据工作特性,弹性调节工作方式和时间的权利。这种市场自发的调节增强了女性抵御风险的能力,为平衡就业与生育提供了支持。<sup>④</sup>

相较于瑞典,美国政府对家庭支持的公共财政支出较少,照顾责任通常由家庭承担。劳动力市场灵活化策略激活了低收费的服务经济市场,促进了照顾劳动的商品化,市场化托育服务供给规模大,大部分家庭可以通过购买市场化服务的方式来解决照顾需求。<sup>⑤</sup>高度市场化不仅推动了美国的照顾劳动市场,也使得家务劳动市场化水平较高,家务劳动的外包(Domestic service outsourcing)极大程度降低了美国女性在家庭再生产劳动所消耗的时间。<sup>⑥</sup>服务市场化策略取得了与公共服务供给类似的政策效果,减轻家庭再生产劳动负担的同时推动了女性就业与生育双重目标的实现。

这种基于市场调节的筛选机制,实际是以牺牲低技能劳动者的就业质量,来提高留在劳动力市场上高技能女性的就业质量。大量低技能-低薪劳动者如果脱离了家庭和市场的支持,依然面临着工作与家庭冲突以及贫困的风险。而美国的补缺型社会保障制度在一定程度上也弥补了这种“市场失灵”。美国政府对家庭的支持局限于低收入和弱势群体,如美国的“开端计划”主要为低收入家庭0—5岁儿童提供照顾和早教服务。育有子女的收入贫困家庭,可以获得政府的现金援助。<sup>⑦</sup>这一政策介入在很大程度上为贫困家庭的子女养育提供了“去家庭化”的保障。但这一模式也不可忽视地出现了技能和分配层面的两级分化问题。

① Julia O'Connor, et al., *States, Markets, Families*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 94-108.

② Rueda David, Pontusson Jonas, "Wage Inequality and Varieties of Capitalism," *World Politics*, 2000, 52(3).

③ Lorber Judith, *Gender inequality*, New York, Oxford University Press, 2005, p. 134.

④ Tomlinson Jennifer, "Employment Regulation, Welfare and Gender Regimes: A Comparative Analysis of Women's Working-time Patterns and Work-life Balance in the U.K. and the U.S.," *The International Journal of Human Resource Management*, 2007, 18 (3).

⑤ Morgan Kimberly, "The 'Production' of Child Care: How Labor Markets Shape Social Policy and Vice Versa," *Social Politics*, 2005, 12(2).

⑥ Estévez-Abe Margarita, "The Outsourcing of House Cleaning and Low Skill Immigrant Workers," *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 2015, 22(2).

⑦ 柯洋华:《美国家庭福利政策的历史、原则和经验》,《社会政策研究》2017年第4期。

## 五、结论与讨论：完善我国生育支持政策的对策建议

本文立足于生育支持政策应遵循的“就业-生育”双重目标，基于生产-福利体制理论，从政策衔接与互补的角度出发，识别出基于公共政策的赋能机制以及市场自由调节的筛选机制两种生育支持政策运行机制。从分析结果可以发现，政策工具如何适应政策情景会影响生育支持政策的效果。特别是福利体制如何适配生产体制对于政策效果的发挥有重要的作用。由于现代社会女性同时作为生育主体和经济活动参与的主体，劳动力市场环境尤其值得重视。生育支持政策所面临的复杂政策情景更加要求多领域的政策适配与协同。这就提醒我们，在制定生育支持政策时，若不考虑劳动力市场就业环境，仅过度地强调对女性就业和母职保护反而会增加女性就业的壁垒，引起所谓的“政策悖论”。

回归到我国生育支持构建问题上，生产体制与福利体制的互补所折射出的政策建构逻辑尤其值得关注和反思。一方面，快速高效的國家能力是我国重要的比较制度优势。中央政府主导、地方政府竞争驱动的政治经济模式在很大程度上可以形成保障社会民主主义福利-生产体制下政治合法性的政策基础，保障经济政策和社会政策强有力的推进；<sup>①</sup>另一方面，考虑到我国通用型技能为主的技能结构，<sup>②</sup>加之二元分割的劳动力市场，<sup>③</sup>应该赋予市场主体在政策执行过程中一定的灵活性和能动性。因此公共政策引导模式和市場自由调节模式都不能完全成为我国生育支持政策的模版，当前应充分考虑我国的经济和生产体制特征，吸收两条政策路径的相对优势，提升制度改善的乘数效应，以建构适应我国社会经济环境的生育支持政策。

第一，强化就业可能性和稳定性的积极劳动力市场政策。我国正处于产业结构不断转型升级的过程中，生育政策的调整又增加了女性劳动者的生育成本，女性劳动者尤其是低技能劳动者所面临失业和收入受损的风险增大。在我国大部分家庭，女性承担着家庭经济收入来源不可或缺的重要角色，因此保障女性就业仍然是我国生育支持政策优先考虑的问题。尽管我国女性受教育水平较高，但与其他国家类似，我国女性劳动者中仍然存在着大量的低技能熟练劳动者，因此加强对低技能劳动者的就业保障在现阶段变得更加必要。一方面，通过持续不断的教育和培训，增强劳动者的技能和水平，帮助劳动者通过收入和工作福利提升抵御社会风险的能力。另一方面，相关的就业保护政策可优先保障女性劳动者。如我国积极劳动力市场政策中广泛使用的“稳岗返还”政策，可以适当向稳定女性劳动者就业倾斜，以助力保障女性就业的稳定。此外，当前我国扩大基本公共服务为增加女性就业提供了良好的契机。可适当在公共服务部门设立“正规”小时工或弹性就业岗位，以吸收低熟练女性，保障其一定程度的就业稳定和收入水平，为平衡就业与生育提供保障。

第二，灵活与保障并存的制度模式设计。我国经济不断细化的专业分工，企业和工人在技能水平上的多样化是必然趋势。<sup>④</sup>在当前我国二元劳动力市场较为显著的情况下，移植瑞典等公共支持型政策模式具有很大的挑战。一方面，我国的技能结构更偏向于美国式通用型技能，并且我国类似于美国通常存在着女性高熟练和低熟练共存的就业结构。瑞典的政策模式当前很难取得良

① 蒙克：《中国应采取何种社会政策来实现共同富裕——全球视野下社会政策比较制度优势的分析与启示》，《南京大学学报》2022年第1期。

② 蒙克，钟林睿：《共同富裕”成就的获得与失去：日韩福利-生产体制的比较研究》，《经济社会体制比较》2023年第5期。

③ 周扬、谢宇：《二元分割体制下城镇劳动力市场中的工作流动及其收入效应》，《社会》2019年第4期。

④ 蒙克：《从福利国家到福利体系：对中国社会政策创新的启示》，《广东社会科学》2018年第4期。

好的政策效果,反而可能会增加女性的就业成本。另一方面,我国当前整体社会的“家庭友好型”、“女性友好型”氛围不强,“母职惩罚”问题普遍存在。第三期中国妇女社会地位调查数据显示,18—64岁已生育女性中,有20.2%的人因为生育或照顾孩子有过半年以上的职业中断经历。因此在劳动力市场制约条件较多的情况下,多层次和灵活的制度模式设计反而会成为缓和我国女性工作与家庭冲突的解药。因此在育儿假和产假广泛推行之前,应从法律法规和税收等多角度鼓励企业推行职工在子女养育期间的弹性工作制,为平衡工作与家庭创造“时间”条件。

第三,从补缺到普惠的阶梯式政策介入。在可用资源与公共财政相对有限的现实条件下,慷慨的制度设计与政策支持实行起来较为困难。针对劳动者不同就业类型和收入水平的分层分类的制度设计,和从补缺到普惠的阶梯式政策扩散更能提高政策干预的精准性和效果。对于就业较为稳定且收入较高的劳动者,优先通过休假支持帮助其平衡生育和照顾的时间,如延长育儿假和弹性工作制等。而对于就业不稳定且收入较低的群体,优先供给托育服务,以减轻家庭照顾负担,更好地通过就业提高家庭抵御风险的能力。同时我国的产假、育儿假、以及托育服务等政策在设计上也要从完善筹资机制和多方责任上,到充分考虑补缺到普惠的发展路径,最终走向积极且普惠的发展道路。

## Fertility Support Policy under the "Dual Goal": Construction Logic and Implementation Path

Yu Meng

(School of Government, Nanjing University, Nanjing 210023, China)

**Abstract:** From both theoretical and practical perspectives, the observed positive correlation between female employment and fertility rates in certain countries since the 1980s suggests that when formulating fertility support policies, consideration should be given not only to increasing fertility rates but also to prioritizing women's employment. Fertility support policies encounter complex policy environments, including socio-economic factors, labor markets, and family dynamics, necessitating a focus on system coordination and adaptation. This paper examines the construction logic of fertility support policies that balance work and fertility through the lens of the welfare-production regime. Utilizing the qualitative comparative analysis (QCA) method, the paper analyzes the policy effects of 24 representative countries and identifies two implementation paths: the enabling mechanism guided by public policy and the screening mechanism regulated by the free market. The paper confirms the effectiveness of policy synergy and strengthening effects resulting from institutional complementarity in fertility support policies. Moreover, through a comparison with China's context, the paper proposes suggestions for improving China's fertility support policies across three dimensions: enhancing active employment policies, designing an institutional model that combines flexibility and security, and achieving universal coverage through incremental policy interventions.

**Key words:** fertility support policy; welfare-production regime; institutional complementarity; qualitative comparative analysis

(责任编辑:李莹)