

我国地方性生育支持政策的 结构失衡与公平失衡*

张继元 廖小倩

摘要：我国生育政策正经历从“限制生育”向“支持生育”的转型期，中央与各级地方政府积极探索生育支持措施。本研究基于政策工具理论框架，对2021—2024年全国31个省级政府的99份生育支持政策文本进行内容分析，研究发现了当前我国地方性生育支持政策的政策工具选择存在结构失衡与公平失衡两大风险。国家育儿补贴制度的出台迈出了推动生育支持政策区域间公平性的重要一步，但仍需进一步扩展政策范围、完善政策体系。

关键词：生育支持 少子化 政策工具 育儿补贴

中图分类号：C913

文献标识码：A

文章编号：1004-0730(2025)08-0098-12

DOI:10.19624/j.cnki.cn42-1005/c.2025.08.012

一、问题提出

中国正经历一场深刻且持续的人口结构转型，也开启了生育政策的重要转型。2024年，我国总和生育率降至1.07的历史低位，新出生人口连续七年下滑，凸显了低生育率风险的严峻性与长期性。为应对这一重大挑战，2016年我国放开二孩生育政策，标志着独生子女政策的终结，即限制生育政策的结束。而2021年《中共中央 国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》的颁布，标志着政策重心正式从“限制生育”转向“支持生育”的新阶段。此后，国家层面加速构建系统性生育支持政策框架，密集出台配套措施：2022年

《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》奠定了涵盖财政、税收、保险等多维度的基础性支持工具；2024年《关于加快完善生育支持政策体系推动建设生育友好型社会的若干措施》则从顶层设计高度，进一步明确了建设“生育友好型社会”的战略目标与实施路径；2025年7月28日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《国家育儿补贴制度实施方案》，这标志着生育支持政策已上升为国家重要议程之一。

在开始建立全国统一制度的转型探索阶段之前，各地方政府开展了“百花齐放”式的政策创新与实践探索，形成了丰富多样的地方生育支持措施。然而，一个关键的问题是：承载着政策落地“最后一公里”职责的地方政府，其具体构建的生育支持政

策工具组合结构是否科学、均衡?又在何种逻辑驱动下形成了现有的工具选择偏好?这不仅对于理解地方政策创新的动力机制至关重要,更是评估政策效能、优化资源配置、推动国家生育支持战略有效落地的关键环节。为了深入探析这一问题,本研究聚焦全国31个省、自治区、直辖市在2021-2024年出台的生育支持政策文本,基于政策工具理论视角,系统分析地方政府在探索生育支持政策中所采纳的政策工具类型、结构特征及其背后的选择逻辑。研究旨在揭示生育支持政策工具选择的问题与行动逻辑,为国家层面统一生育支持政策体系的完善及其在地方的高效落实提供坚实的学理支撑与实践参照。

二、文献综述

生育支持政策是指保障由社会不同主体(包括政府、企业和社会等)为有儿童和青少年照料需求的家庭所提供的时间、经济、服务、就业等方面的一揽子支持和服务顺利落地的公共政策^[1]。当前,学术界对于生育支持政策的研究呈现出两条路径:

在微观层面上的研究重点关注生育支持政策中具体措施对生育目标实现的推动作用。学者们从不同理论视角出发对其进行了探讨。有学者从制度设计和筹资需求的角度分析了中国普惠性生育保障制度的基本内涵,建议从较低的标准起步建立普惠性生育津贴制度^[2]。有研究发现家庭福利政策因为能够有效弥补生育所带来的家庭经济负担,从而显著提升生育率^[3]。直接现金补贴政策在提升夫妇生育意愿方面展现出一定的积极作用^[4],但也有学者提出其提升效果较为短暂,难以带来长期影响,而增加托育服务的可获得性、延长产假等因素则被发现对生育率将产生更大的积极影响^[5]。此外,在丈夫分担更多家务和女性能够享有育儿假的情况下,夫妻生育第二个孩子的可能性更大^[6],

而东亚国家由于缺乏解决女性家庭-工作平衡的家庭政策,因此有研究提出应保障女性就业权益,以释放家庭生育活力^[7]。值得注意的是,生育意愿能否得到满足并顺利转变为最终的生育结果,与家庭的生育决策过程息息相关。在中国的政策背景下,生育决策的研究应重点关注城市家庭,而城市家庭的生育决策过程受社会经济文化约束的影响更为显著^[8]。城市一孩育龄夫妇在二孩生育中也存在着发生从众行为的可能性,其中,想生二孩者发生从众行为改变原有意愿的可能性相对较大,而不想生二孩者发生从众行为改变原有意愿的可能性则非常小^[9]。

在宏观层面上的研究则关注生育支持政策的整体设计与组合。新时代以来,我国生育政策体系不再是单项推进某一生育政策,而是系统化推进生育制度改革并进而实现一体化的生育政策目标,这使得生育政策能够更大地改变目标群体的行为^[10]。然而,我国生育支持政策仍处于早期发展阶段,存在覆盖对象较单一、责任主体不明确等问题,建立起以生育保险、普惠托育和生殖健康为核心的基本制度尤为关键^[11]。女性就业不仅是家庭经济的需要、男女平等理念的要求,还是少子化危机背景下国家经济发展和社会保障的需求^[12]。支持“双职工模式”的政策组合,营造性别友好的社会文化环境更有利于总和生育率的提升^[13]。此外,有学者提出“积极生育保障”的概念,强调政策理念从消费转向投资,更加强调生育保障是生产要素而非消费要素,为生育支持政策研究提供了新的视角^[14]。

整体来看,国内外学者在微观层面对生育支持政策的具体功能及作用机制进行了详细探讨,同时也从宏观层面对政策体系的设计、组合展开了分析。然而,现有研究对生育支持政策的实际使用情况及政策工具结构性问题的关注仍显不足。尤其是在生育政策转型期,我国尚未形成统一的制度框架和实施细则,各地区出台的生育支持政策也存

在显著差异。因此,考察这些内容对于了解我国当前生育支持体系的建设现状至关重要,本文以政策工具视角对全国生育支持政策文本进行系统的深入分析,阐明各地方政府在构建生育支持的过程中的政策工具偏好与行动异同。

三、理论视角与分析框架

(一)理论视角

20世纪80年代西方公共政策研究学界开始关注政策工具的研究。政府工具是政府治理的手段和途径,是政策目标与结果之间的桥梁^[15]。本研究参考 Rothwell 和 Zegveld^[16]的政策工具理论,其将政策工具分为供给型、环境型、需求型,并且认为这三种类型的政策工具协调作用形成合力才能够产生最优的效应。此方法弱化了政策工具的强制程度,将关注点放在政策作用的具体领域。不仅关注工具特性,而且对政策应用的环境和背景也加以考虑,有利于动态地把握政策工具的作用场景^[17]。虽然这一分类方法来源于科技创新和工业再造领域,但是它强化了政府作为推进政策项目过程中的环境营造者角色,而非仅仅是干预者和控制者^[18]。生育支持政策的关键在于调和制约生育率提升的主要矛盾,引导育龄人群的行为。因此采用此种政策工具分类不仅能够凸显供给与需求对于政策实施效果的推拉作用,还能够突出友好生育环境对于引导生育相关主体行为的重要性。图1呈现了不同类型政策工具对生育行为的作用方式。

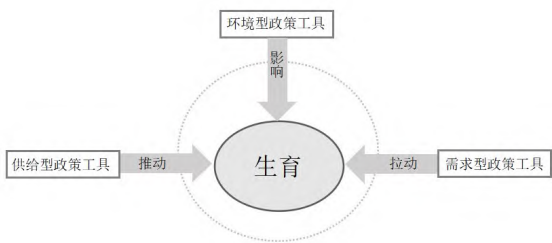


图1 不同类型政策工具对生育支持政策的作用方式

(二)分析框架

供给型政策工具主要通过对人才、信息、资金的支持直接扩大及改善生育全过程中相关服务、设施的供给,直接对促进生育起推动作用,侧重于直接供给。环境型政策工具主要通过改变经济、社会环境,强调生育友好环境对生育意愿及行为起到间接的影响和渗透作用,主要包括法规管制、税费优惠、宣传引导等内容。需求型政策工具聚焦于满足生育中所面临的各种需求,表现为减少生育全过程的障碍。由于这一分类理论诞生于科技创新领域,相应的,Rothwell 和 Zegveld 认为需求型政策工具主要直接作用于市场维度,而生育支持政策相较于科技创新政策应更体现出公共性与福利性。所以,在需求型工具中主要表现为指向育龄人群与生育家庭的,降低其生育全过程中所面临的障碍的措施。对于育龄人群及生育家庭而言,他们所享受到的降低生育障碍的支持可以总结为经济支持、服务支持、时间支持。通过这些措施能够减少生育过程中的障碍和不确定性。在此基础上,本文借鉴已有研究的经验将三类政策工具细分为不同的项目,如表1所示。

四、研究方法 with 文本编码

(一)研究方法

本文采用内容分析法对我国生育支持政策文本进行研究,首先选取全国范围内各级地方政府出台的生育支持政策作为内容分析样本,再以政策工具及八大经济区作为分析框架,对收集的政策文本利用 Nvivo 软件进行编码,而后对统计数据进行分析进一步的描述与分析。

(二)政策文本编码

本文数据主要来源于“三孩”政策出台以来我国各省市地方政府发布的关于生育支持政策文本,以2021年6月26日至2024年12月25日为研究窗

表1 政策工具的分类及解释

供给型工具	财政扶持	政府提供直接的资金支持,发挥财政资金的引导作用构建生育支持体系。包括设置专项资金、纳入财政预算、补贴扶持等
	公共服务	公共卫生服务、就业服务、家庭指导服务与人口服务管理改革等,提升服务水平
	人才培养	健全各类教育、培训体系,培养医疗、托育、教育等方面的专业人才,建设专业管理队伍、志愿团队
	科技信息支持	建设信息网络、数据库、资料库等信息基础设施,促进信息分析与信息互通互联,提高数据管理能力,进行科研活动
	设施投入	建设配套生育相关的服务设施,包括医疗设施、母婴设施以及幼儿园、中小学等
	组织建设	完善组织机构及部门建设,明确组织领导,进行统筹并协调各部门分工,以高度负责的态度组织实施
环境型工具	目标规划	政府出台战略规划,对所要达成的目标描述和勾画
	法规管制	政府制定政策、标准等相关法规与规章制度,规范引导生育各环节中的行为
	税费优惠	政府通过税费优惠等措施给予生育相关主体优惠
	金融支持	政府鼓励金融机构采用金融手段促进生育服务行业
	科普宣传	通过科学的方式向公众传播知识,提高公众对生育健康等方面的认知和理解,合理引导社会舆论和群众预期,营造良好的生育氛围
	监督管理	相关监督机构或部门对特定对象或领域进行审查,以确保其遵守相关规章制度的要求,也包括对配套措施落实程度的考核评价
	策略性措施	政府利用行政手段为促进生育支持政策的顺利展开所制定的各项策略性措施,包括待遇改善、服务改进、鼓励创新、鼓励协同融合等内容
	标准化建设	政府通过制定相关标准体系规范生育服务行业的发展
需求型工具	经济支持	对育龄人群和儿童提供的各类经济支持,减少其获取相关产品和服务的成本
	服务支持	生育家庭所接受到的托育服务,包括托育、教育等服务
	时间支持	政府保障家庭成员照料育儿时间。包括产假、哺乳假、护理假、育儿假等

口,选取与《中共中央 国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》《关于加快完善生育支持政策体系推动建设生育友好型社会的若干措施》等中央文件密切相关的地方政府生育支持政策文本并将其作为研究对象,以孕产、生育、托育等关键词为线索,在“北大法律信息网”进行政策检索,补充检索各地政府相关的官方网站,而后经过筛选、剔除各类行政审批、研修班通知等不相关文本或重复性政策文本,最终得到99份有效的政策文本作为数据样本,对政策内容进行分析,抽取与生育支持政策相关的文本信息,按照政策工具类别、省市、所属经济区进行编码,所属经济区参照国务院发展研究中心于2005年发布的《地区协调发展的战略和政策》中的“四块八分法”进行分类。

五、数据分析结果：生育支持政策的结构失衡

在政策文本编码的基础上,基于上述分析框架,对所有分析进行归类统计,得到的内容分析结果如表2所示。总体上看,全国各地99项政策文本共使用政策工具1686次,为生育支持政策体系的建立健全给予了全方位的规制和激励。

根据政策工具的频数统计,供给型政策工具的频次为662,占比39.26%;环境型政策工具为716,占比42.47%;需求型政策工具仅为308,占比18.27%。可见,政策工具的使用在一定程度上是不平衡的,环境型、供给型政策工具是各地政府生育支持政策的主要手段,需求型最少。目前政策工具使用以环境型工具为主,同时也表现出了政府主

表2 政策工具的内容分析结果

工具类型	工具名称	频数	小计	百分比
供给型	人才培养	37	662	39.26%
	信息科技支持	45		
	公共服务	260		
	设施建设	143		
	财政扶持	51		
	组织建设	126		
环境型	宣传引导	80	716	42.47%
	标准化建设	45		
	法规管制	91		
	监督管理	125		
	目标规划	94		
	税费优惠	53		
	金融支持	41		
	策略性措施	187		
需求型	经济支持	129	308	18.27%
	服务支持	106		
	时间支持	73		

导的强供给特征。自20世纪70年代开始,我国经历了长达数十年的计划生育时期,直至近年,我国逐步放开了生育政策,由“单独二孩”到“全面二孩”再到“三孩”,政府适时对生育政策进行了调整和优化。但生育支持政策体系的建设历时较短,仍不成熟,这一现状也促成了政府在当下大量地使用环境型、供给型工具,以期为生育支持体系的建立健全奠定坚实的基础。继续考察三类政策工具的细分项目时可以发现其比例也较为失衡,如图2所示。

(一)供给型政策偏重公共服务与设施建设,就业服务和人才培养亟待加强

由图2可见,在供给型政策工具中公共服务这一工具使用的频次最多,设施建设次之。

首先,表现出这一政策工具使用偏好的原因有二:一是政府在过去围绕积极生育支持这一内容所提供的公共服务存在明显不足;二是我国生育支持体系的服务提供能力尚未达到与三孩政策所要实现的目标相匹配的水平,因此扩大服务支持表现

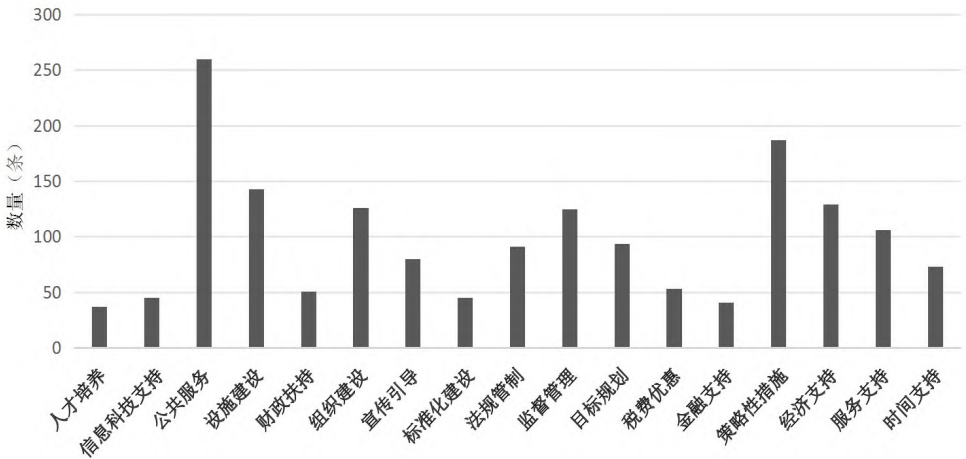


图2 政策工具细分项目汇总

出了紧迫性和必要性。此处的公共服务具体包括公共卫生服务、经办服务、就业服务、家庭指导服务等内容,其中又以公共卫生服务为主。除此之外,在公共服务中就业服务占比仅13.07%,这是严重不足的。研究表明,女性参与劳动力市场的趋势是不可逆的,“再家庭化”方向的政策调整并不能有效提高生育率,因此政策平衡的方向必然是“去家庭化”的^[19],即生育支持政策设计中应突出支持女性就业的内容。目前,针对育龄女性的就业服务不仅有所缺位,而且政策主要内容为“对因生育原因中断就业的女性,优先提供再就业培训公共服务”,采取的是一种事后补救的行为,主动性不强,容易降低女性的生育意愿并且对生育行为产生阻碍。在政策设计中应重视提高女性在劳动力市场中的包容性支持力度,防范因为“三孩政策”生育配套措施对女性劳动就业带来的新一轮性别歧视与“母职惩罚”^[20]。

其次,设施建设与各类服务的提供有密切的关系,通常作为服务提供的基础,其在供给型工具中也被频繁使用。在设施建设这一项目中,各地方政府政策文本多次提及“持续提升普惠性幼儿园覆盖率”等内容,这体现出了政府加大幼儿园等设施供给的明显意图。然而,在生育率低迷的现象并未获得改善的今天,大量的设施建设投入将导致利用率低而造成资源浪费的现象。以幼儿园建设为例,2023年我国新生儿仅902万,伴随着出生人口的持续萎缩,幼儿园面临生源匮乏的困境。国家统计局数据显示,从2021年开始,在园幼儿人数逐年下降。可见,如若继续过度地增加幼儿园的建设,会造成资源的浪费。因此,在当前人口形势下,地方政府应更加注重设施建设与人口需求之间的匹配度,避免盲目追求数量增长,而忽视了生育趋势变化所带来的实际需求变化。

最后,从数据可得,在供给型工具的二级指标中,人才培养政策工具的使用占比仅为5.59%,存

在严重不足。随着生育支持体系建设的推进,医疗、托育、教育等各行业都需要专业的人才来充分利用物质资源,使得政策体系能够高效运转。人才培养不仅需要一定的投入,还具有周期性特征,即需要较长时间才能培养出适应生育友好型社会的人才队伍。然而,现阶段的人才培养策略未能充分预见这一发展需求,导致人才储备不足,进而可能影响政策实施的效果和长远发展。

(二)环境型工具依赖策略性措施,税费优惠及金融支持不足

从总体来看,环境型政策工具的使用占主导地位,主要依赖策略性措施的使用,而税费优惠以及金融支持使用不足。首先,策略性措施的使用频次较高,这一特点反映了地方政府在当前人口形势下,迫切需要通过宏观层面的引导性政策来为生育支持体系的建立奠定基础。这类策略性措施,如“鼓励创新”和“健全机制”,能够在短期内改善政策环境,提升政策关注度,并通过总体性框架推动相关改革。然而,策略性措施往往缺乏明确的操作细则和具体的实施路径,导致其可操作性和可持续性存在较大不确定性。例如,大多地方政策文本中都提到了“充分调动社区和家庭的积极性,参与社区托育服务和监督”,但并未明确阐述如何具体调动这些积极性、如何建立机制保障社区和家庭在托育服务中的参与和监督。这种模糊性使得策略性措施更像是一种目标性声明,而非具体的行动方案,难以在实际操作中产生足够的动力和效果。

进一步来看,策略性措施的局限性在于,其本质上是以“软性约束”为主,强调理念和框架的引导,而缺乏对实际操作层面的细化要求。因此,尽管策略性措施有助于提供政策框架和方向性指导,但缺乏实施细则和操作性强的配套措施,可能会导致政策的实际效果无法充分显现,甚至在执行过程中遭遇困难。与此同时,环境型工具中税费优惠和金融支持这两种政策工具的利用程度较低,难以吸

引社会力量参与到生育支持政策体系的建设中来。以婴幼儿照护为例,普惠性托育机构在这一领域具有关键作用,既能为家庭提供必要的托育服务,又有助于缓解公共资源压力。然而,这类机构普遍面临较高的运营成本和有限的盈利空间,且作为公益性、微利性行业,难以通过市场机制自我维持和扩展。在此背景下,税费优惠和金融支持力度不足,不仅未能有效降低机构运营负担,反而使得许多社会资本在进入托育行业时的动力大大减弱,导致其参与积极性低迷。

(三)需求型工具激励不足,经济补贴未能有效缓解生育成本

需求面政策工具的运用存在着不足,占比仅有18.27%,部分内容存在着缺位现象。首先,在需求型工具的细分项目中,针对育龄人群和儿童所发放的经济支持这一政策工具使用频次最高。在生育及抚养子女的成本持续攀升的今日,经济负担过大已经成为降低育龄人群生育意愿的重要原因。以现金形式发放的经济补贴作为最直接的激励手段,在一定程度上能够激发个体生育意愿、引导生育行为,由此也被各地方政府所重视。然而,目前各类经济补贴所设置的标准较低,未能有效应对生育成本日益增加的现实。以生育补贴和育儿补贴为例,全国各地方政府一次性发放的生育补贴标准为1000元至2万元不等;按月发放的育儿补贴标准为月均300元至1200元不等,多数地区设置为500元/月,发放至子女三周岁。育儿成本对于大多数家庭而言是一项庞大的经济负担,并且随着时间的推移与养育观念的改变,家庭对于子女的投入仍会持续增高。由此,与高额的抚养成本相比,目前的经济补贴数额较低,对于降低生育家庭经济负担的作用有限,也不足以成为促成育龄人群生育行为的决定性因素。与此同时,要实现促进生育的目标,不能只注重短期经济激励,也要重视长期收入的变化,目前生育给女性带来的职业损失的成本太高,

而传统的财政补贴不可能达到这么高水平,也导致了生育补贴难以奏效^[21]。

其次,时间支持这一政策工具明显利用不足,为后续出台的政策预留了填补的空间。时间支持的主要内容包括产假、陪产假、育儿假。我国产假遵循“基本产假+奖励产假”的模式。如《女职工劳动保护条例》规定了98天的基本产假。在此基础上,各个省(自治区、直辖市)《人口与计划生育条例》规定的奖励产假天数在60-120天不等,奖励产假地区之间也表现出了较大的差距。陪产假与育儿假并未在法律的层面予以明确,其落实也存在一定的困难。各地分别设置了10-30日不等的陪产假,大多数地区陪产假为15天;育儿假的标准范围在每年5-20天不等,持续至子女三周岁或六周岁。其中绝大多数地区的标准为:在孩子三周岁前,父母双方每年享受10天的育儿假。除了产假、陪产假、育儿假以外,各地也正在尝试建立更加灵活适宜的生育休假制度,如“弹性工作时间制”,鼓励各地、各用人单位探索实施更加弹性、更加方便家庭照顾婴幼儿的生育休假制度。考虑到我国现阶段能够实行弹性工作制的企业并不普遍,所以目前政策发力的方向应侧重于托育机构的“弹性”,而非工作的“弹性”,例如幼儿园、中小学延长托管时间,以便使孩子的放学时间与家长下班(含通勤)时间相衔接^[22]。

六、讨论:结构失衡原因与公平失衡风险

通过上述数据分析结果,我们发现了我国各地区在生育支持政策工具选择上整体存在着结构性失衡的问题,这一结果与先行文献使用2016-2020年政策数据分析结果基本一致^[23]。也就是说,我国地方性生育支持政策在近十年来的转型期中普遍存在工具选择的结构失衡问题。为什么会

又深藏着怎样的风险?

首先,我国地方性生育支持政策结构失衡的主要原因有两点:一是,工具选择结构失衡是我国政策改革“渐进主义”特点使然。中国把“渐进主义”决策模式作为主要模式是实事求是的选择,有利于更好可行性的政策以减少失误^[24]。从“限制生育”向“支持生育”的制度转型是一个巨大而复杂的社会工程,牵涉到政策体系、财政预算、基础设施、服务体系等方方面面的改革与建设,同时也涉及不同利益群体的决策参与者之间的相互调整,通过一系列渐进式改革,各决策参与者不断减少歧义、扩大趋同性,从而实现平稳的政策转型。

二是,工具结构失衡是地方政府“理性主义”行为策略下的选择结果。地方政府在决策时,会理性地进行成本-收益分析,以选择出最优方案^[25],然而这类决策只是基于辖区内的利益最大化,从全国视角来看就可能存在结构性风险,有必要剖析地方政府在生育支持政策工具选择方面的行动逻辑。地方政府在考虑选择何种生育支持政策时,政策成本与人口动态是最重要的两个因素。生育支持政策的三种政策工具中,供给型与环境型大多为现有综合性制度架构中增加一个功能模块,而需求型工具

则需要重新建构政策体系与服务体系,实施的成本较高。不同经济发展程度与不同人口动态的地区在选择生育支持政策工具时会呈现怎样的行动逻辑?基于收集的政策数据,我们使用地区的人口规模变化与人均GDP两个变量尝试探讨这一问题。

一个地区的人口规模不仅受到自然增长率影响,人口流动也会影响当地人口规模,因此人口动态需要通过自然增长率和常住人口变化两个方面分析。考虑到政策制定时多参考前一年的人口与经济数据,本文选取了2019至2023年间的相关人口数据,划分为三类情境:自然增长率正且常住人口增长;自然增长率负且常住人口增长;自然增长率负且常住人口下降。为进一步界定经济发展水平,结合2023年全国人均GDP(89358元)标准进行划分:人均GDP大于或等于该标准的地区划归为经济较发达地区,低于该标准的地区则划归为经济欠发达地区。

对比表3、表4、表5三组数据可以看出:当自然增长率和常住人口均呈现增长态势,人口形势较为乐观时,无论经济较发达地区还是经济欠发达地区,地方政府对于高成本的需求型政策工具使用比例都低于另外两组;但经济较发达地区与经济欠发

表3 组1自然增长率为正与常住人口增长

	供给型政策工具	环境型政策工具	需求型政策工具
经济较发达地区	45.3%	44.3%	10.4%
经济欠发达地区	38.1%	43.1%	18.8%

表4 组2自然增长率为负与常住人口增长

	供给型政策工具	环境型政策工具	需求型政策工具
经济较发达地区	37.9%	46.0%	16.2%
经济欠发达地区	41.0%	38.2%	20.8%

表5 组3自然增长率为负与常住人口减少

	供给型政策工具	环境型政策工具	需求型政策工具
经济较发达地区	40.1%	39.6%	20.3%
经济欠发达地区	38.8%	41.7%	19.5%

达地区之间存在一定差异,经济欠发达地区更加积极地采用需求性政策工具。其背后的逻辑可能是因为人口规模减小的压力较低,采用高成本的需求型政策工具动力不足;但是经济发达地区的人口虹吸效应更加显著,经济欠发达地区面临一定人口流失压力,因此在采用高成本政策工具上有较高动力。

如表4所示,在自然增长率为负但常住人口增长的地区,如北京、上海等大城市,虽然生育率已经低于警戒线,但是因为有大量流入人口维持常住人口增长,城市的人口结构仍然维持较为良性状态时,成本较高的需求型工具仍然不是最优选项,但经济发达地区与经济欠发达地区之间存在一定差异。这一工具选择行动背后的逻辑可能是:虽然维持人口均衡的两个动力之中生育率失效,但人口流动“单驱动”维持了人口均衡或增长,地方政府面临更高的人口减少压力,但由于人口均衡尚能维持,故而选择高成本的政策工具动力不足;但相较于经济发达地区,经济欠发达地区面临的人口减少风险更大,因此采用高成本的政策工具积极性较高。

如表5所示,当自然增长率与常住人口增长都为负时,当地政府面临严重的人口减少压力,此时无论是经济发达地区还是经济欠发达地区,地方政府采用高成本的需求型政策工具的积极性都很高,而且经济发达地区更为显著。这一工具选择行动背后的逻辑可能是:人口动态是地方政府选择生育支持政策时的重要影响因素,而且经济能力强的经济发达地区有能力采用更多、力度更大的高成本政策工具。

综上所述,我们可以看到人口的自然增长与流动增长情况是地方政府采用何种生育支持政策工具的两大驱动力,虽然经济发展制约着地方采用高成本政策工具的能力,但由于经济欠发达地区面临着更严峻的人口减少压力,因此整体上在采用直接效果更高的需求型政策工具上显示出更加积极

的态度。而经济发达地区只有在人口的流动增加无法抵消自然减少时,才呈现出更加积极的态度。

地方政府的这种政策工具选择偏好是行动主体在衡量需求与成本基础上做出的理性选择,然而这一行为逻辑却潜藏着产生区域间公平失衡的风险。由于存在人才虹吸效应,大城市通过高工资、优质公共服务吸引小地方培养的劳动力,形成单向资源抽取;而小城市及农村的通过公共财政投入(如教育、医疗)培养劳动力,但因人口流出,其创造的经济收益(税收、社保贡献)被其他地区(通常是大城市)无偿获得,本地无法内部化投资回报;同时,小城市及农村承担的养老、医疗等民生支出(负外部性)因人口老龄化加剧而攀升,形成“双重财政损失”。

七、结论与建议

本文通过政策文本分析发现,当前我国各地使用生育支持政策转型期生育支持政策工具整体呈现出结构失衡与公平失衡。结构失衡表现为环境型和供给型工具使用较多,而需求型工具使用不足。其中,供给型工具则集中在公共服务和设施建设领域,在就业服务和人才培养方面存在明显短板;环境型工具聚焦于策略性措施和目标规划,缺乏具体的实施细则;需求型工具激励不足,经济补贴未能有效缓解生育成本。公平失衡表现为在有限理性约束下,各地区基于本地成本-收益分析,采用了本地收益最大化的生育支持政策工具,人口减少压力大的地区选择高成本需求型政策工具的积极性较高,而享受人口虹吸效应红利的地区尽管生育率已经很低,因为有流动人口的补充,选择高成本政策工具的动力不足。这种政策工具选择行为逻辑存在加大区域间不公平性的公平失衡风险,需从全国层面出台政策进行规避。基于这些研究发现,我国生育支持政策需从以下几个方面进一

步完善与提升。

(一)优化组合结构,增强生育支持政策的主动性、支撑性、精准性

第一,要实现供给型政策从消极性向主动性的模式转变。在公共服务方面,应增加针对育龄女性的就业服务支持,保障女性做出生育选择后其职业发展不受消极影响;在继续落实公共卫生服务、托育服务等面向孕期至儿童学前期的各类措施的同时,要强化对于儿童教育期的服务支持,提高生育支持政策的连贯性,以期对不同阶段的多元化的需求都予以回应。随着生育支持体系的持续推进,医疗、托育、教育等相关行业都需要匹配高质量的专业人才以保证系统高效率运转,应尽快建立起相应的培养体系,做好人才储备。通过建立全方位的主动性支持体系,从制度层面减少潜在的阻碍因素,从而消除女性及家庭的生育焦虑。

第二,要提升环境型政策的支撑性。地方政府在环境型政策工具的使用中存在过度依赖策略性措施和目标规划的情况。未来应尽量摒弃“头痛医头、脚痛医脚”的粗放式治理逻辑,适度减少策略性措施,出台对实施细则、步骤、具体方案以及相关要求等方面的详细规定以保证政策的落实,提升政策的针对性与可操作性。同时,应当高度重视并合理利用税收优惠、金融支持等政策工具,以吸引更多的社会力量积极参与到生育支持体系的建设,充分发挥环境型政策的支撑作用。

第三,要加强需求型政策的精准性。应尽快改变需求型政策工具严重不足这一现象,探索多元化的需求型工具,以期与其他两类政策工具相配合形成合力,面向各主体精准施策。应扩大生育保险的覆盖面,提升生育保险的参保率,为育龄妇女提供全程孕期系统保健,在国家育儿津贴制度的基础上进一步扩展政策范围,推动基本生育免费的系统性制度安排。鼓励产假较短的地区提升标准,为母亲身体的恢复以及婴幼儿的照护提供足够的时间

支持。与此同时,考虑到需要明确男性在生育过程中应肩负的责任与义务以及避免加重女性在家庭与工作之间的进一步失衡,应尽快出台相关的法律法规对陪产假、育儿假予以明确,合理设计陪产假与育儿假的长度并予以落实。

(二)建立跨区域横向补偿机制,增强生育支持政策的公平性

第一,合理设计“生育支持成本-收益”跨区域平衡制度。首先,依据劳动力净流入/流出规模、地方财政生育投入占比等指标,建立区域间补偿核算模型。其次,由中央统筹,要求人口净流入地区按一定比例(如社保缴费基数)向基金注资,定向转移支付至人口流出省份,专项用于育儿补贴、托位建设等需求型工具。尽管《国家育儿补贴制度实施方案》的出台极大地推动了生育支持政策的地区间公平性,但因为各地仍然会根据地区财力设置差异化补贴政策,仍需进一步完善跨区域平衡机制。国内外有一些横向补偿机制的政策值得参考。例如,欧盟通过凝聚力基金(Cohesion Fund, CF)和欧洲社会基金(European Social Fund, ESF, 2021年后整合为ESF+)建立了实质性的横向财政转移机制,要求经济较发达的成员国向欠发达地区(尤其是东欧国家)转移资源。我国2022年修订《中央对地方均衡性转移支付办法》,首次将流入或流出人口纳入分配参数,但目前人口因子权重低,补充力度不足。我国生态横向补偿机制也为人口横向补偿机制提供参考,生态受益地区(如下游)向保护地区(如上游)支付补偿资金,如甘肃与四川签订黄河流域协议,设立1亿元黄河流域川甘横向生态补偿资金,专项用于流域内污染综合治理、生态环境保护、环保能力建设。

第二,要推动全国基本公共服务均等化。建立以常住人口为覆盖基准的生育支持服务体系,由中央财政通过转移支付强化对人口流出地的纵向支持。重点保障托育设施、妇幼保健、生育与育儿

补贴等核心服务的全国性标准统一,消除因户籍分割导致的政策壁垒。例如,将常住人口纳入当地生育保险待遇对象,避免“属地化管理”加剧区域福利差距。2025年6月9日中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步保障和改善民生 着力解决群众急难愁盼的意见》提出全面取消在就业地参加社会保险的户籍限制、支持引导有条件的地方将生育保险津贴按程序直接发放给参保人,为快速推动全国基本公共服务均等化提供了政策依据。

本文系统揭示了我国地方生育支持政策工具的结构失衡与区域公平失衡风险,但仍存在政策文本数据需增加市县层级政策提升结果精准性、方法论需进一步完善提高分析科学性等局限。未来研究可结合人口经济学与公共政策仿真,构建“政策工具—生育行为—区域发展”的动态模型,模拟不同补偿方案下的生育促进效应。同时,深化对政策工具隐性成本(如女性就业歧视、托育机构运营可持续性)的考察,推动生育支持从“短期刺激”向“长效制度”转型,最终实现生育友好型社会的系统性建构。

注释:

- [1]杨菊华.生育支持与生育支持政策:基本意涵与未来取向[J].山东社会科学,2019(10):98-107.
- [2]王超群.中国普惠性生育保障制度设计及其筹资需求[J].社会保障评论,2024,8(02):135-147.
- [3]Zhang TingTing et al. The Effect of Family Fertility Support Policies on Fertility, Their Contribution, and Policy Pathways to Fertility Improvement in OECD Countries[J]. International Journal of Environmental Research and Public Health, 2023, 20(6) : 4790-4790.
- [4]Wen Hong Dong et al. Will a government subsidy increase couples' further fertility intentions? A real-world study from a large-scale online survey in Eastern

China.[J]. Human reproduction open, 2024, 2024(4) : hoae055.

[5]Bergsvik Janna and Fauske Agnes and Hart Rannevig Kaldager. Can Policies Stall the Fertility Fall? A Systematic Review of the (Quasi-) Experimental Literature[J]. Population and Development Review, 2021, 47(4) : 913-964.

[6]Joeun Kim and Nancy Luke. Lowest-Low Fertility in South Korea: Policy and Domestic Labor Supports and the Transition to Second Birth[J]. Social Forces, 2020, 99(2) : 700-731.

[7]王红漫,杨磊,金俊开,等.积极生育支持背景下家庭生育支持政策与生育率的历史转变——基于中国、日本、韩国、俄罗斯、美国和德国的比较分析[J].卫生软科学,2021,35(12):17-22+27.

[8]聂焱,风笑天.政策调整背景下的生育决策研究:范围、范式及其他[J].社会科学研究,2022(01):129-135.

[9]风笑天.二孩生育中的从众行为:可能性及其影响[J].社会科学研究,2018(03):100-105.

[10]朱海龙,李平洋,黄仙红.中国生育政策体系:思想基础、历史路径与体系重构[J].社会政策研究,2024(03):89-99+134-135.

[11]史毅,韩润霖.生育支持政策体系构建:内涵、价值与路径[J].北京行政学院学报,2023(06):116-126.

[12]张继元.少子化时代日本儿童照顾责任意识变革[J].社会保障评论,2020,4(02):101-116.

[13]张洋,李灵春.生育支持政策何以有效:性别平等视角下的27国生育支持政策组合与生育率反弹[J].人口研究,2023,47(04):3-19.

[14]贺丹,史毅.积极生育保障制度:理论脉络、价值内涵与实践路径[J].社会保障评论,2025,9(01):16-29.

[15]陈振明.政府工具研究与政府管理方式改进——论作为公共管理学新分支的政府工具研究的兴起、主题和意义[J].中国行政管理,2004(06):43-48.

[16]Roy Rothwell And Walter Zegveld. An Assess-

ment of Government Innovation Policies[J]. Review of Policy Research, 1984, 3(3-4): 436-444.

[17] 谭海波, 郑清清, 王海函. 地方政府大数据产业政策: 工具偏好及其匹配——基于贵州省政策文本的分析[J]. 中国行政管理, 2021(01): 52-58.

[18] 王辉. 政策工具视角下我国养老服务业政策研究[J]. 中国特色社会主义研究, 2015(02): 83-89.

[19] 房莉杰, 陈慧玲. 平衡工作与家庭: 家庭生育支持政策的国际比较[J]. 人口学刊, 2021, 43(02): 86-97.

[20] 李磊, 莫森鑫, 李连友. 挤压、失衡与弥合: “一老一小”家庭照料功能的演变及重塑[J]. 学习与实践, 2022(08): 132-140.

[21] 陆明涛. 以职工为主体构建婴幼儿照护支持体系: 基于专用型人力资本投资的视角[J]. 学习与实践, 2025(02): 101-111.

[22] 李芬, 郑良中, 徐莉. 三孩政策背景下的育儿支持: 家庭内外机制比较[J]. 学习与实践, 2022(02): 131-140.

[23] 满小欧, 杨扬. “三孩”背景下我国生育支持政策体系建设研究——基于政策工具与生育友好的双重分析框架[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2023, 25(01): 88-95.

[24] 黄健荣. 决策理论中的理性主义与渐进主义及其适用性[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版), 2002, 39(1): 55-62.

[25] 郑立晨, 戴宏伟, 王佳宁. 产业政策优化、地方经济竞争与官员的“理性选择”——基于地级市政府工作报告的实证分析[J]. 财经研究, 2024, 50(05): 108-123.

*基金项目: 国家社会科学基金一般项目“老龄社会治理视域下增强家庭照料能力的路径研究”(项目编号: 22BRK039)。

作者简介: 张继元, 华东师范大学公共管理学院副教授, 上海, 200062; 廖小倩, 华东师范大学公共管理学院硕士研究生, 上海, 200062。

Structural Imbalance and Equity Deficit in China's Local Fertility-Support Policies

ZHANG Jiyuan, LIAO Xiaoqian

Abstract: China is undergoing a critical transition in its fertility policy, shifting from a long-standing emphasis on birth restriction to a more supportive stance on childbearing. In this context, both central and local governments are actively formulating and implementing fertility support measures. Drawing on the policy tools framework, this study conducts a content analysis of 99 fertility support policy documents issued by 31 provincial-level governments between 2021 and 2024. The analysis reveals two prominent risks in local policy tool selection: structural imbalance and equity imbalance. The introduction of the national parental subsidy system has taken an important step to promote the fairness of fertility support policies among regions, but it still needs to further expand the policy scope and improve the policy system.

Keywords: Fertility support; Low fertility rate; Policy tools; Childcare subsidy

(责任编辑: 邓颀)