

人口治理现代化视域下生育支持政策的偏离与矫治

宋靓琚¹, 骆潇蔓²

(1. 复旦大学发展研究院, 上海 200433; 2. 复旦大学社会发展与公共政策学院, 上海 200433)

摘要:我国生育支持政策的调整和优化应置于人口治理现代化的时代语境下。当前,受制于尚未充分开发利用我国人口治理现代化的特征与优势,且在实际执行中存在政策主体与客体之间的认知偏离及对当代青年婚育观念与社会心态转变这一重要现实的关注不足等因素,生育支持政策的执行效果未达预期。为此,生育支持政策可能的矫治路径如下:一是顶层制度设计层面,应尽快完成从“人口数量论”转变为“人口发展论”的战略定位,确立以生育养育质量稳步提升、新时代婚育观念科学引导、家庭发展友好型环境持续优化及代际共融有效促进等中长期政策目标的组合实现作为生育支持政策评估标准的总体改革方向,以此引导与规范社会公众的意识与行为。二是体制机制创新层面,应充分依靠我国“一核多元”共治型主体结构的治理效能,开发利用当前区域生育率水平存在梯度差异的特征,为我国生育率的整体提升提供腾挪空间,瞄准推动“目标人群”的生育意愿转化,尽快将人口治理制度优势转化为生育治理效能。三是文化观念宣扬层面,应直面当前青年群体的婚育困境,始终保持与青年对话的立场,强调婚育在社会、家庭、个人层面的价值统合,并以新型婚育文化引领和呼唤当代青年的责任感与使命感。

关键词:人口治理;生育支持政策;婚育观念;实践偏离;矫治路径

中图分类号:C924.21 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2024)05-0075-11

一、问题的提出

中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议公报明确提出了关于健全人口发展支持和服务体系的决策^[1],由此充分体现了党中央对我国人口问题的高度重视与准确把握。作为人口大国,人口治理是中国当代治理谱系中经久不衰的主题,始终是我国面临的全局性、长期性、战略性问题,其基本诉求是协调人口和社会

经济发展的互构关系。改革开放以来,我国各项事业均取得了举世瞩目的伟大成就,人口要素被视为其背后的重要推动力量,生育政策在促进中国人口治理模式的数次转型中发挥了举足轻重的作用。“单独二孩”和全面两孩政策红利释放后,我国出生人数曾于2016年一度攀升至1786万人^[2],总和生育率也由2014年的1.77波动上升至2017年的1.88^[3],但随后又逐步下降到2022年^①的1.07^[4]。补偿性政策

引用本文:宋靓琚,骆潇蔓.人口治理现代化视域下生育支持政策的偏离与矫治[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2024,26(5):75-85.

基金项目:研究阐释党的二十大精神国家社会科学基金重大项目(23ZDA102)

作者简介:宋靓琚(1985—),女,助理研究员,博士,主要从事人口政策研究。E-mail:songliangjun@fudan.edu.cn

① 2021年,全国人民代表大会常务委员会会议表决通过了关于修改人口与计划生育法的决定,修改后的人口计生法规定提倡适龄婚育、优生优育,一对夫妻可以生育三个子女。

效应逐渐释放之后,出生人口数又重拾下降态势。中国人口规模巨大,国际迁移量几乎可以忽略不计,因此,人口增长主要取决于自然增长,即出生与死亡的博弈^[5]。伴随人口老龄化程度的不断加深,我国未来人口态势将会呈现出出生减少和死亡增加双向驱动的“双轮驱动型负增长”逐步演变为由出生数变动主导下“出生驱动型负增长”的新人口发展格局^[6]。相较死亡率,生育率的调节变动机制虽更为复杂,但政策干预和制度创新的空间也相对较大。

生育政策具有一定的路径依赖和历史惯性,其调整往往滞后于人口形势的现实变化,因此,生育政策的调整思路应是“未雨绸缪”的前瞻性思维,而非“事后补救”的补缺性策略。婚姻对生育具有指示性作用,当前我国的婚育推迟现象较为普遍。2000—2020年我国妇女初婚年龄不断推迟,由此导致2000年、2010年、2020年我国妇女平均初育年龄依次提高至24.22岁^[7]、26.65岁^[8]和27.95岁^[9]。其中,超大城市初婚/初育年龄推后趋势更为显著。以上海为例,2023年妇女平均初婚年龄为29.20岁^[10],初育年龄为31.66岁,总和生育率仅为0.60^[11]。从我国婚育机制的内在逻辑来看,婚内生育仍是人们普遍遵从的社会规范,同居现象虽然有逐渐增多趋势,但社会对婚外生育的接受程度不高,非婚生子女的占比较低^[12]。因此,当初婚年龄推迟时,初育年龄必然会随之推迟,进而压缩女性的黄金生育区间,削弱三孩生育政策及其配套支持措施的执行空间和最终效果。

世界各国寄希望于通过提升生育福利以拉动低迷的生育率回升,但从数十年的实践效果来看,无论采取何种类型的鼓励生育政策,生育率的短暂反弹也多是昙花一现,且大部分国家陷入“低生育率陷阱”难以自拔^[13]。随着中国特色社会主义建设进入新征程,我国社会主要矛盾已发生转变,国家治理体系和治理能力现代化不断推进,需要在新时代背景下重新审视并转型升级我国现行的生育支持政策,由此才能充分利用好我国独特的制度优势与文化优势提升人口治理效能,更好地助力推进中国式现代化建设进程。

二、国情禀赋:中国人口治理现代化的内涵特征

1. 一核多元的国家制度特征

当前,西方国家治理的主导方向是主张新自由主义下的国家极简主义,片面强调社会的主导性地位及个体化利益,我国的国家治理现代化则充分强调一核主导、多元联动的“一核多元”复合网状结构。与西方体制下“共治”的“去中心化”不同,中国的“多元共治”是“有核”的多元化,即高度强调党建引领和国家责任,并由此形成了多元主体共建共治共享的治理格局^[14]。中国共产党将包括人民、国家、政府、政党和各类行业协会、社会组织、群团组织等有机团结在一起,形成了多元化政治主体围绕着体现“利益一致性”这一共同发展目标,发挥“心往一处想、劲往一处使”的全社会动员能力,进而建构了国家治理体系现代化的政治基础^[15],这也赋予了执政党能够充分整合各类治理共同体的组织能力和资源配置能力,具备更为丰富的政策工具箱。与此同时,这一“一核多元”的国家制度特征也善于将艰巨复杂的改革任务分解在多个阶段进行,从战略和全局的高度协调短期目标与中长期规划,平衡国家整体利益与地方部门利益,并在应对如人口调控等复杂议题时具备较大的灵活性和体制机制创新的可能性。

2. 家国同构的治理结构特征

重视家庭和支持家庭是中国人口治理的一个重点和特点,由此形成了“身在家中、家境系国、国中有家,身、家、国紧密相连、相辅相成的互动政治关系体”,即“家国同构”的政治模式^[16]。中国传统的“家国同构”模式基于“身家一体”的理念,强调国家治理与家庭自治的同质性,并凸显家庭在国家治理机制和社会组织功能中的核心地位。“国”与“家”并非彼此独立或并列,家庭被视为国家的缩影,家庭的治理原则被类比扩展至国家层面。同时,人们对家庭的深厚情感也被衍化投射于对国家的忠诚与奉献。家国秩序的维系核心是以家为圆心,个体通过对家的认同,进而延伸至对社会治理

共同体的认同^[17]。家国秩序的维持是社会秩序和政治秩序得以维持的关键。因此,中国国家善治格局的实现和各项发展规划的落实通常需要借助家庭这一基本单元来完成。“家国同构”模式是全体社会成员共同遵守的家国共生、共兴、共存的基本社会价值共识,并在当代人口治理领域得以进一步的解构、重构甚至拓展,如生育行为经历了从“私域”到“准公域”的转变,孩子身份也由家庭“私产”演变为“准公共产品”。中国有悠久的重视家庭传统,历来将生育与民族兴衰与家族繁盛紧密相连,并逐渐内化为民族基因与社会公约,因此,家国同构的治理模式确立了中国生育体系的制度架构、伦理基础和文化基因,并不断调适国家、社会、家庭与个人之间再生产的互动关系及新发展格局。

3. 多元共融的治理资源特征

中国有独特的社会和民族背景,社会治理体系天然地内嵌于政治结构、社会结构、文化结构和产业结构,蕴含着多元化、互嵌型的治理资源和治理工具,为将“中国特色”转化为“中国方案”提供了无限可能。如,家庭对代际责任和代际公平的诉求会在消解社会转型成本的同时保持社会发展的相对稳定,这种独特的经济社会基础,推动了成就经济快速发展和社会长期稳定的治理奇迹——“中国之治”^[18]。再如,传统的生育文化强调“多子多福”“传宗接代”“生生不息”等思想观念,将个体视为家族传承链条的重要环节,近乎决定个人生命意义之所在,链条的延续是个人作为社会成员不可推卸的责任^[19]。这些传承数千年的制度优势与文化资源是中华民族绵延不绝的政治基础、社会基础和文化基础,也将奠定我国人口治理价值基础,极大地拓展当前与未来中国人口治理的资源格局。

4. 时空多样性的大国禀赋特征

中国的举国体制、大国优势与区域多样性将为人口治理现代化提供宏观战略最优化的施展舞台,为治理腾挪出回旋空间与转圜余地,最大化地保障和发挥社会主义的制度优势。我国不同地区之间存在人口基数和年龄结构差异明显、区域发展不平衡等特征,这不仅意味着实施

多样性策略的必要性,更无形中增加了可供政策制定者选择的多元化的人口治理途径与方式。这些国家禀赋性优势将较大地提高资源配置的灵活性,尤其依托“人类命运共同体”理念及“一带一路”倡议等的实施,拓展收获人口红利的机遇乃至形成人口等重要战略资源的全球化新格局。中国治理模式的整体性和系统性优势也使得多元资源之间相互整合的可操作性大大提高,并进一步凸显了“集中力量办大事”的举国体制的灵活性和动态性,能够始终保持在波动中根据实际动态调节、纠偏调节,使系统不断自我更新地稳定发展以及上层改革路线、政策、举措更符合基层实践的现状^[20]。因此,合理利用各地区人口数量、结构和分布的梯度差异等多样性特征,能够为我国人口治理提供宏观战略调控的广阔空间,是符合中国国情的善治之举。

5. 数智化转型的时代红利特征

以互联网、人工智能、大数据等为代表的科技革命将成为新一轮科技革命和产业变革的强力引擎,逐渐成为社会智治水平和国家治理现代化的重要特征和驱动力量,这一前所未有的时代机遇与丰富的技术赋能为人口治理提供了新的应对资源和潜在的解决路径。科技革命深刻改变了现有的生产生活方式、产业格局、社会结构及政治形态,其衍生的技术手段对人口发展模式及相关政策设计的影响也应当得到战略性重视^[21],从而充分发挥其在人口治理领域的赋能效应。人工智能作为数字中国建设的核心组成部分,在市场规模、技术创新及基础设施建设等领域均展现出了显著优势^[22],也为我国社会治理各项工作提供了有力的拓展与支撑。数字时代的社会治理通过数字赋能促进不在场行动的再嵌入、高流动社会的再整合和多治理主体之间的再连结,能够进一步激发社会治理新活力^[23],从而为人口大数据管理与监测提供强大的技术赋能,助推人口治理朝向科学化、智能化、精准化和高效化迈进。

三、施策阻滞:当前生育支持政策的实践与认知偏离及其解释

当前,生育支持政策体系仍然存在诸多实

践误区,社会对当前青年婚育观念转变这一重要社会现实关注不足:一方面,在制度实践方面,生育支持政策体系的构建并非简单的堆砌政策,而是对社会、经济、文化等多方面因素相协调的复杂系统的塑造与重构。目前,政策主体对生育支持政策的目标设定、宣传定位、补贴重点等存在不同程度的制度漏洞,忽视了政策体系背后的深层逻辑和不同政策之间的联动效应,导致了政策客体的认知偏离,使政策在执行过程中出现了“政策脱靶”,难以达到预期效果。另一方面,在婚育文化建设方面,青年婚育观念的转变是当前社会转型面临的突出问题。随着时代的进步和经济的发展,越来越多的年轻人开始追求个人发展和自由主义,对传统婚姻和生育的态度也发生了显著变化,而生育支持政策在制定和实施过程中未能充分考虑中国社会生育价值观变迁及青年社会心态变化引发的“内生性低生育率”。

1. 制度缺漏:对当前生育支持政策的实践偏离

(1) 导向偏移

政策目标方面过度关注出生人口数量,一定程度上忽视了生育支持政策在刺激经济增长、促进家庭发展、丰富人生体验等多重价值功能。提振生育率无疑是生育支持政策的重要目标,但并非唯一目标。生育支持政策包含了发展医疗服务、托育服务、教育资源等多重内容范畴,因此具有很强的拉动消费、促进经济增长的作用,还能够通过减轻家庭生育、养育、教育成本,增进家庭福祉。当前,各地在出台生育支持政策时过度强调低生育率背景。国际经验显示,生育政策与人口政策难以在短时间内大幅提升生育水平,而社会舆论又往往从能否增加出生人口数量角度对生育支持政策的成效提出质疑,对生育政策的贯彻落实造成较大的负面影响。2023年,我国全年出生人口数量902万人,比2022年减少54万人,有社会舆论即认为生育支持政策没有效果,忽视了生育行为背后巨大的惯性力量和基本的科学逻辑(如20世纪90年代起出生人数的大幅下降所导致的进入黄金育龄队列“妈妈”基数的快速缩减^[24])以及生育政策带来的其他中长期社会效应。

(2) 冷热不均

制度设计方面存在“上热、中温、下凉”现象,地方政府鼓励生育的积极性有待进一步释放。当前,生育支持政策体系是国家层面制定指导性政策,各地出台地方性政策。党的二十大以来,虽然各地出台了形式多样、内容各异的生育配套支持政策,但总体来看,地方政府鼓励生育的动力不足。可能原因是,生育支持投入主要来自地方政府,生育支持的投入规模大、见效周期长,且在当地出生的人口未来可能会流入外地,生育支持政策具有一定的负外部性效应。对于北京、上海、广州、深圳等人口净流入城市而言,鼓励生育的经济补贴成本非常高,“重金求孩”的可行性较小。生育支持政策缺乏整体性制度安排是导致政策效果不佳的重要原因之一。

(3) 路径依赖

在区域层面上,各地政策同质化明显,靶向效应不足,忽视了生育水平区域差异的腾挪效应。我国不同区域的生育率存在显著差异(表1),具体而言,以贵州、广西和西藏等为代表的是第一梯队,作为少数民族聚居区域,其在生育政策执行初期采取了相对宽松的策略,目前高生育水平的惯性仍在延续。以山东、河南、江西等为代表的是第二梯队,在人口结构方面具备相对的生育优势。与此同时,福建和广东虽属于沿海经济发达地区,却呈现出了较高的生育水平,同样位居生育第二梯队,这主要缘于其鲜明的地域特性与生育文化传统。以四川、山西、内蒙古及东北三省等为代表的是第三梯队,由于年轻劳动力的外流,致使当地人口年龄结构呈现出相对老化的趋势,较早地迈入了少子老龄化阶段。受到生活成本高昂、住房价格攀升等经济因素以及女性受教育水平普遍较高、个人意识较强等文化因素的影响,同列第三梯队的浙江、江苏、北京、上海等经济发达地区,育龄群体的生育意愿受到了显著的抑制。当前的生育支持政策在考量地区间生育潜能差异方面尚显欠缺,政策靶向的精准度有待提高,生育政策的腾挪空间和“置换效应”亦需进一步开发利用。

表 1 我国不同地区的生育率梯队分类

梯队	总和生育率 ^①	地区(按总和生育率降序排列)
第一梯队	>1.50	贵州、广西、西藏、甘肃、宁夏、云南、青海、海南
第二梯队	1.30~1.50	山东、河南、江西、安徽、福建、广东、湖南、河北
第三梯队	<1.30	四川、山西、内蒙古、重庆、湖北、陕西、新疆、浙江、江苏、天津、辽宁、吉林、北京、黑龙江、上海

数据来源:国家统计局第七次人口普查数据。

(4) 福利幻觉

在支持力度上,生育补贴力度及其可持续性不足,难以从根本上减轻家庭的育儿负担。目前,多地已相继出台了以现金补贴为主的生育支持政策,补贴对象以“二孩”和“三孩”为主,补贴标准包括3 000~30 000元不等的一次性补贴及200~2 000元不等的月度育儿补贴等。如,合肥市人民政府2024年颁布的《合肥市育儿补贴实施方案》规定,补贴标准为生育第2个子女给予2 000元一次性补贴,生育第3个子女给予5 000元的一次性补贴^[25]。除现金补助,不少地方还实施了购买商品住房优惠、公租房免轮候或摇号等政策补助。对于发达地区的家庭来说,当前的生育补贴水平相对“二孩”甚至“三孩”的养育成本显然是杯水车薪,政策敏感性不足;对于经济水平相对落后地区的家庭而言,现有生育补贴虽然能在一定程度上调动部分家庭的生育积极性,但受制于地方财政的影响,地方政府生育补贴政策的可持续性难以保证,生育支持的长效机制尚未从制度层面实现根本性建构。

(5) “一孩”冷落

在支持对象上过度关注“二孩”及以上孩次,对“一孩”全面支持的力度稍显不足。现有的生育支持政策主要考虑多孩生育成本的累加效应,大多采用阶梯状的补贴措施,补贴对象以“二孩”和“三孩”为主。然而,“一孩”的生育、养育体验直接关系到“二孩”“三孩”的生育决策,女性的初育年龄也将发挥显著效用,其推迟会产生连锁反应,使得育龄妇女错过生育旺盛期,从而降低整体的出生率^[26]。当前的生育支持政策更关注“二孩”及以上孩次的做法,会造成一定程度上的政策空转与政策失灵。需要指出的是,不同孩次的属性不同,但现有生育支持政策主要对“二孩”与更多孩次实施经济补贴或假期福利措施,政策设计较为粗糙,没有精准

考量孩次结构与生育年龄模式等多重效应所产生的问题^[27]。对于大多数家庭而言,孩次递进是复杂的模型,因此,为使“二孩”与更多孩次生育政策发挥效用,更需考量如何鼓励与提升育龄夫妇生育“一孩”的意愿,如果“一孩”的生育养育体验不佳,“二孩”的生育决策就会受到影响,更遑论“三孩”。

(6) 雇主惩罚

在成本分担上,生育支持政策的成本目前主要由企业承担,由此间接导致了职场性别歧视的强化趋向。延长生育假、新增育儿假是各地区出台生育支持政策的重要内容,增加产假和育儿假的成本实质是由企业来承担的,但企业并不能从员工多生孩子中直接获益。这种鼓励生育的成本分担机制较为粗暴,缺乏长链条思考逻辑,尚未站在企业角度进行理性和人性化的考量,一方面会增加企业的用工成本;另一方面也可能会强化企业对未育女性的歧视,进而变相剥夺了女性的就业和晋升机会,强化职场的性别歧视。整体来看,国家、企业、家庭和个人育儿责任共担的基本价值立场尚未普及并强化。

(7) 信息鸿沟

在宣传导向上,已有的生育支持政策偏重“为国生娃”,对“为家生娃”“为己生娃”价值导向的引导不足,导致受信者实际感受与倡导方向存在鸿沟。当前,官方与社会媒体围绕生育支持政策的宣传主要强调低生育率给国家和社会带来的负面影响,对生育的家庭和个人价值的宣传不够,重“国”而轻“家”,使得中国传统“家国同构”的文化觉醒未能在当代人口治理中有效发挥其价值。随着青年群体个人主义倾向越来越明显,有的年轻人认为响应生育政

^① 国际社会通常将低于1.50的生育率称为“很低生育率”,将低于1.30的生育率称为“超低生育率”。

策只是为国生娃,而不是为家、为己生娃,甚至认为国家相关政策是“骗我结婚”“骗我生娃”,具有工具化嫌疑和功利化导向,网络舆论的宣传作用对婚育观念塑造作用不容忽视。当政策目标与社会媒体宣传方向和受信者态度存在较大鸿沟时,育龄青年就会对生育支持政策产生抵触心理,甚至质疑生育支持政策背后的政治意图和国家干预动机。

2. 错位匹配:对当前青年婚育观念嬗变的认知偏离

婚育观念对婚育行为的塑造具有基础性的导向作用,面对我国人口规模和结构显著变化带来的持续性挑战,构建与人口长期均衡发展战略目标相适应的新型婚育文化具有深刻的理论和实践意义^[28]。因此,在实施生育支持政策新时期,如何重塑育龄人群的婚育观,强化新生代的婚育教化,应是生育支持政策体系的重要发力点。在低生育率环境下成长起来的青年一代的生育观念和行爲均已发生了显著变化,只有深刻理解和充分认识生育支持政策的作用人群,才能真正通过影响观念和提供服务协助完成育龄人群生育行为的转变过程。当前,对青年婚育观念嬗变存在如下认知偏离。

(1) 认识不足

青年“婚育否定”现象的形成在于复杂性、综合性的致因机理,现代化的冲击与个体意识的崛起,不断抑制人们的结婚与生育欲望。出于竞争压力与生计考量,青年更加注重个人发展与生活体验,相较于建立家庭、哺育后代的传统观念,其更倾向在恋爱中追求生命体验和情感获得。若婚育决策可能会对当前的事业生活形成挤压、需要牺牲精力或降低消费品质,婚育行为则可能在青年的生命事件中的排序暂时靠后。在追求职业发展和个人生活体验的过程中不断推迟婚育安排,这种情况在大城市或超大城市的青年群体,尤其是女性青年群体中尤为明显。已有研究表明,在婚育文化较为负面的地区,生育配套支持措施不仅不能起到积极作用,可能还会产生抑制生育的反向效果^[29];此外,性别歧视感知和年龄歧视感知对青年的高生育意愿亦具有显著的总体抑制效应^[30],如所谓的“母职惩罚”就是描述了女性生育行为对

其就业所带来的系统性影响,承担母亲角色的员工在进入高层次岗位时遇到障碍,未婚或已婚有生育计划的女性则可能在前期招聘时就面临歧视。部分单位将35岁或更小的年龄设置为招聘门槛,甚至大厂程序员等岗位会在35岁面临裁员和失业,这都使青年的职业安全感降低、生存风险性提高,进一步抑制了组建家庭及进一步做出生育决策的动机。

需要引起关注的是,这种现象的背后又暗含了现代社会机械主义与工具理性的价值评价规则,情感与在家庭领域的付出被贬值甚至无偿化,社会对人的评价标准普遍愈发功利且单一地集中在经济价值方面。由此,青年是否打算生育取决于其对生育行为得失、正价值和负价值的权衡^[31],在“有得选”的情况下,越来越多的青年选择在更能够被价值量化、更被社会赋予高度价值评价的事业生活中倾注心血,而非投入任务复杂、却又在短期内无法取得看得到的“财富回报”的家庭领域,生育行为的投资回报率成了生育决策的重要考量因素。不可否认,当代网络虚拟社会的匿名性导致了大量网民价值行为的失范^[32],如,为了迎合特定资本和流量的需求,一些互联网平台对“个体解放”和“个人自由”等观念进行了不当诠释和引导,一定程度上加剧了当下年轻人对不婚不育等观念的认同、模仿和实践^[33],诱发了晚婚晚育、晚婚少育、晚婚不育甚至不婚不育等一系列行为。此外,某些生育文化过分鼓吹“即刻主义”,强调即时的享乐与满足,从而在一定程度上削弱了“延迟满足”的“长期主义”生育文化的价值^[34];部分自媒体片面凸显母职的困境乃至“母职惩罚”,使得未婚群体的预期焦虑与已婚群体的现实压力被无限放大,增加了单身女性和无生育经历女性对婚姻和生育的抵触感与恐惧心理。个体的“婚恋小事”“私事”事关国家的“人口大事”“公事”,一系列婚恋态度嬗变不仅降低了结婚率,加剧了生育率的低迷,还形成了整体偏于消极的婚恋舆论氛围^[35]。

(2) 干预困境

当前,生育政策有“家长式作风”与陷于干预主义藩篱之倾向,可能会引发青年因矫枉过正而产生刻意抵抗的潜在风险。生育政策是国

家的基本国策,其推进和实施需要多方共同研究和慎重决策,而对于生育问题的解决,不应建立在“大包大揽”的政府全能全责论前提下,政府承担的责任是必要但有限的。即使我国人口发展在以前较长时期内受到较强的政策干预影响,但在新的历史条件下,“以人口适应制度”的治理空间正日趋缩小,生育行为的决策主体正逐步回归家庭和个人。人口问题本是专业性极强的问题,仅生育一层维度就有几十个量化统计指标以各种方面加以说明,而人口问题又与人民群众日常生活息息相关,更容易成为“网络专家”或“自媒体大V”热衷于探讨的现象级话题。人口问题已经脱离单纯由政府与专家独揽话语权的时代而进入寻常百姓用身体和意识投票的时代^[36],部分网络报道或新闻过多强调政府对生育行为的主导作用,过分宣传与渲染“为国生育”的社会责任与历史使命,会误导大众认为决定生育行为是国家干预下的利益分配与政治考量,生育政策本应秉持的“家庭生育自主性”的基本价值立场和政策定位出现严重偏差。

生育本是儒家规范的重要组成部分,中国传统文化历来重视家和孝的观念,通过政府过度干预刺激生育会加剧适龄男女生育观念的逐利化倾向,忽视生育养育对于伦理规范、情感体验和家庭建设的积极效应,不利于新时代青年婚育观的形成。此外,由于年轻气盛、思维活跃,青年群体更容易产生叛逆心理与反其道而行之的行为,若在宣传上让其感知自己是从属于“生命政治”的一部分、身体是被严密管控与规划的对象^[37],青年可能在尚未形成清晰思考的非理性状态下认定自己将会选择不婚不育的人生,理由则是为了彰显“个性”、制造“抵抗”与摆脱“管控”。

四、矫治路径:人口治理现代化视域下生育支持政策优化的可行路径

当前,中国生育政策已经完成了以控制人口过快增长为目标的数量约束型的第一次转型,继而转向以统筹解决人口问题、保持适度生育水平和人口规模为目标的结构优化型的第二次转型^[38]。在推进人口治理现代化进程中,我

国实施生育支持政策的优化方向应当建立在对当前生育支持政策偏离的深刻认识和准确把握上,并充分利用我国现有的人口治理特征优势,以实现有效的应对路径(图1)。如,生育支持政策地方政府积极性低、不同地区生育潜力差异被忽略等路径依赖问题正契合了我国人口治理范围广大、时空多样性特征,体现出实施因地制宜、因城施策策略的必要性。为此,生育支持政策的优化可以考虑部分地区不以出生率回升为政策调整目标,而是以维持适度生育水平为优化目标。但在全国层面,应大力挖掘生育潜能地区的生育水平,实现宏观层面的政策最优化,充分利用国家体制独有的灵活性、整体性与动态性特点,展现人口治理的制度创新,提高国家在人口规划方面的治理体系和治理能力现代化水平。人口治理现代化的内涵特征要求将生育支持政策置于社会治理的宏观体系进行综合考量,其不仅限于单一政策层面的调整与优化,更是在深层次触及我国社会治理体系的整体转型与迭代升级。

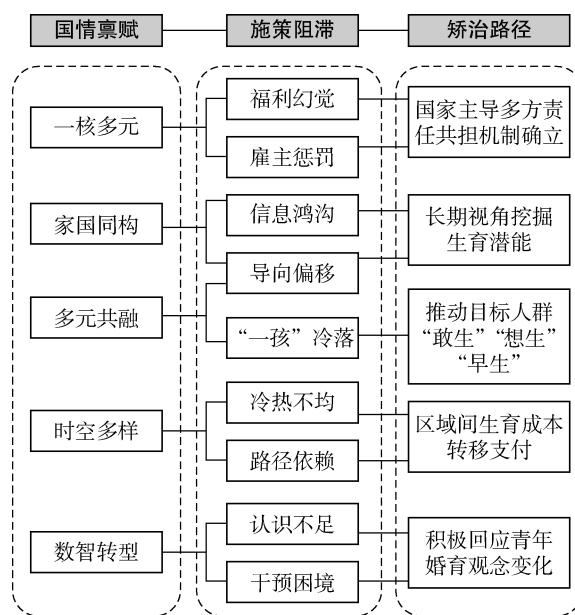


图1 人口治理现代化视域下生育支持政策矫治路径的生成机理与建构逻辑

1. 确立国家主导下的多方责任共担机制,通过设立区域间生育成本“转移支付”机制,尽可能削弱生育支持政策的负外部性效应

随着个人生育意愿的下降,生育率提升的直接受益者是全体社会成员。因此,要明确国

家在生育支持中的主体性地位,同时鼓励企业、家庭和个人等社会单元的投入,制定“政府-企业-家庭-个人”四位一体、责任共担的生育成本分担机制。尽快在国家层面设立人口与发展专项基金,提高公共资源全国统筹的配置效率,以全国统一大市场的战略定力确保更高层级的生育目标的红利兑现。如,根据各地区不同发展水平和婚育现状,在大城市重点帮助大龄人群解决结婚问题,在中西部和农村地区结合乡村振兴助推“三孩”生育,以提升生育支持体系的整体效益。与此同时需明确,“政府为主”的责任主体并非“政府唯一”,社会、市场、家庭与个人在生育、养育与教育上的责任定位亦不能缺位,需要尽快形成多元主体协同共治的人口治理共同体。

构建国家主导下的多方责任共担机制,还应重视发挥主流媒体在舆论引导中的积极作用。在宣传生育政策时,应从社会主义核心价值观的视角出发,宣传内容不仅要强调当代青年应承担的社会责任与历史使命,同时也要凸显生育在养老和情感关怀方面的个人价值,从而构建起“国家、大家庭、小家庭”的整体价值观。在尊重个人与家庭自主选择的同时,还应积极推广公共价值观的回归和公共精神的引领作用,将女性个人发展置于社会全面发展的时代背景,注重传播生育和养育对个人成长、生命体验、家庭建设及社会进步所产生的积极影响。

2. 逐渐淡化新增出生人口数量在评估生育支持政策成效中的权重,着眼于从长期视角挖掘生育潜能,实现提高生育率、个体发展、家庭建设和刺激消费等总体社会福利最大化的目标

生育支持政策有利于减缓出生人口下降,但是未来较长时期内我国继续保持较低生育率是大概率事件,不能把出生人口数量的增减作为评估生育支持政策成效的主要指标,而应把建立完善的生育支持体系作为普惠型家庭福利制度,强化家庭养育能力,着眼于从长期视角挖掘生育潜能。国内外大量研究表明,影响育龄人群婚育行为的因素有很多,很难简单通过生育支持政策短期内实现改变其思维和行动模式的目的。可以预见,未来较长时期内我国将继续保持较低生育水平,但生育政策的有效实施

可以阻断或减缓出生人口快速下降的不利趋势,有利于促进人口的长期均衡发展。

生育支持政策及配套措施不能用短期内出生人口数量的提升与否来简单评估,而应从长期发展视角,把建立完善的国家生育支持体系作为普惠型家庭福利制度建设的重要抓手,强化家庭的“婚、育、养、教”能力,进而全面提升人口素质,并在推进个人与家庭全面发展的过程中长效挖掘生育意愿和生育水平提升的潜能。应当重视展现包含多元价值的青年形象,积极宣传生育对于国家发展、文化传承以及个人生命周期各个阶段的重要性,以减轻未婚未育群体的焦虑预期,特别关注激发和提升“90后”“00后”年轻一代的生育潜力。在一个整体相对宽松且友好的生育氛围中,基于对家庭自主选择权的尊重,引导个体在做出生育决策时,以实现总体社会福利最大化为综合考量标准,做出最为理性且负责任的人生规划。

3. 构建面向“一孩”和“二孩”为主、兼顾“三孩”的生育支持体系,着力推动目标人群“敢生”“想生”“早生”

对现有生育支持政策进行精细化的调整与优化。特别关注“一孩”和“二孩”家庭的需求,努力促使原本“不愿生育”的群体转变观念,形成生育意愿;激励已有生育意愿的群体从“推迟生育”转向“及时生育”;着力解决从“一孩”到“二孩”“三孩”之间因生育间隔过长导致的生育动能逐级减弱问题,提升“一孩”的养育体验,迈好生育的第一步。此外,仍需重视婚姻制度在生育行为中的功能发挥,不仅要看到其传统的、稳定家庭结构的作用,还要深入理解其在现代社会中作为家庭新的、更为复杂的功能。随着时代的变迁,婚姻制度已不再是简单的家庭组织形式,而是承载了更多的社会、经济、文化和法律意义。

农村青年、小城镇青年、中小城市青年、大城市青年、超大城市青年的生育水平呈现逐级递减的趋势,尤其是超大城市,鼓励生育的政策成本高、成效差。因此,需要聚焦重点区域和重点人群进行分类规划:一是针对单身进城青年,施策重点是引导婚育观念,帮助其合理规划进城后的个人发展和婚育安排,为青年营造良好

的职场环境,积极拓展和丰富年轻人的交友服务和婚恋平台。继续深化和强化“移风易俗”工作,破除高价彩礼等不良风俗,降低进城农村青年及其家庭的婚姻负担。二是针对已婚进城青年,重点推动其共享流入地的“三育”支持政策及基本公共服务,提高他们在城市务工生活的稳定预期,因地制宜地分类制定大-中-小不同人口规模城市针对外来人口的支持政策,重视外来常住人口的婚育服务及其子女的基础教育和职业教育,同步增加两代人乃至三代人的就业黏性和归属感。三是针对离城不返乡的回迁青年,重点是持续推进乡村振兴、统筹城乡均衡发展、保障其回迁后获得持续的生存发展机会,可依托亲缘、地缘等纽带,加强流出地与回迁青年的联结,拓宽青年多渠道交友途径。

4. 重视青年群体婚育观念变迁背后折射的社会心态变化,在政策制定中积极回应青年在时代困境、家庭建设与个人发展等方面的实质性困难

在推进人口高质量发展进程中,构建青年发展型社会对于持续推进党的青年工作和贯彻落实习近平总书记关于青年工作的重要思想、支撑和推进中国式现代化建设以及积极回应和满足青年发展需要,都具有重要意义和作用^[39]。在当前生育政策的制定和宣导过程中,青年微观个体生活体验与政策宣导之间存在一定的张力,部分青年群体甚至认为相关生育政策的执行效果与个人生命发展历程存在冲突,一定程度上反映出国家发展与个人发展之间的矛盾关系^[40]。因此,在构建生育友好型的社会政策及发展型家庭政策时,需要切实考虑当代青年的生存和发展现状,建立婚育政策与青年群体之间的情感联结,以真实案例、故事化表达突出政策解决的核心问题;坚持与青年的积极互动,以青年乐于接受的传播方式增强这一群体对婚姻和生育的参与感和认同感;坚持与青年对话的立场,及时了解青年在婚育议题上的思想动向与实际困难,优化生育的外部社会经济环境;尽可能减少因媒体过度报道负面新闻制造的大众婚育焦虑,尤其避免过度推崇现代单身、独立的女性形象及过度包装“女性职场精英”的高大形象与渲染“丧偶式育儿家庭妇

女”的悲凉处境,传递包容多元的女性形象,促进性别之间的互相理解。

此外,应大力弘扬婚姻和生育作为儒家规范的重要组成部分的家风家教宣传,倡导重视家和孝的新时代观念,注重传播生育养育对个人发展、家庭建设和社会和谐的积极效应。在尊重婚姻自由的前提下,社会各界应更多强调婚姻、生育在国家社会发展和中国文化传播方面的重要作用,以及其对个体人生价值实现、性格人格塑造、生命感受体验等方面的积极作用。营造良好的社会舆论氛围和积极的支持性措施鼓励适龄青年“想结婚”“敢结婚”“能结婚”,积极探索构建“家庭-职场-社会”友好型的女性发展环境,创造婚育友好的社会氛围和文化环境。推动实现适度婚育水平,助力我国人口实现长期均衡发展的战略目标,合力谱写中国式现代化新篇章。

参考文献:

- [1] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N]. 人民日报,2024-07-22(01).
- [2] 国家统计局. 中华人民共和国2016年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. (2017-02-28) [2024-10-10]. https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1899428.html.
- [3] 翟振武,李姝婧.新时期中国低生育率的影响因素[J]. 济南大学学报(社会科学版),2023,33(1):13-24.
- [4] 人民论坛网. 低生育危机与生育友好型社会构建[EB/OL]. (2023-08-29) [2024-10-10]. <http://www.rmlt.com.cn/2023/0829/681433.shtml>.
- [5] 宋健. 人口发展新阶段的中国生育支持政策体系构建[J]. 华中科技大学学报(社会科学版),2023,37(3):50-56.
- [6] 张震,李强. 中国人口死亡高峰的特征与演化机制[J]. 人口研究,2024,48(3):20-34.
- [7] 杨胜慧,张现苓. 中国青年女性婚育行为及婚育观念的队列差异[J]. 北京社会科学,2023(10):95-106.
- [8] 赵梦晗. 我国妇女生育推迟与近期生育水平变化[J]. 人口学刊,2016,38(1):14-25.
- [9] 胡波,刘志强. 青年理想与实际的初育年龄[J]. 兰州学刊,2023(12):113-123.
- [10] 上海市民政局. 2023年上海市婚姻登记数据[EB/

- OL]. (2024-01-25)[2024-10-10]. <https://mzj.sh.gov.cn/2024bsmz/20240125/03b848b5868d4908ac6a5b13d0cc747b.html>.
- [11] 上海市卫生健康委员会. 2023年上海市人口监测统计资料[EB/OL]. (2024-05-20)[2024-10-10]. <https://wsjkw.sh.gov.cn/tjsj2/20240520/2dafb45f564a4aabb1a9c22e67ae753e.html>.
- [12] 李建民. 中国生育悖论背后的深层逻辑[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2024, 26(1): 1-11.
- [13] 陈友华, 苗国. 社会福利与生育率影响机制的理论探微及实证辨析[J]. 江海学刊, 2023(6): 115-123.
- [14] 胡湛, 彭希哲, 吴玉韶. 积极应对人口老龄化的“中国方案”[J]. 中国社会科学, 2022(9): 46-66.
- [15] 唐亚林. 政治、行政与民政: 当代中国国家治理现代化的“三政”框架建构[J]. 治理研究, 2021, 37(3): 49-64.
- [16] 杨玉强, 杨伟荣. 谈“家国同构”概念的当代转换对培育践行社会主义核心价值观的启示[J]. 思想政治教育研究, 2016, 32(1): 28-31.
- [17] 黎娟娟, 黎文华. 无家何以育: 破解青年低生育率的家庭路径[J]. 中国青年研究, 2024(6): 52-59.
- [18] 张树华, 韩旭, 王阳亮. 中国之治: 制度体系与治理效能[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2023: 509.
- [19] 穆光宗. 生育文化的现代化和生育控制机制的转变[J]. 中国人口科学, 2000(3): 23-30.
- [20] 宋雄伟. “中国之治”的制度机理与发展逻辑——评《中国之治: 制度体系与治理效能》[J]. 政治学研究, 2024(1): 291-295.
- [21] 胡湛, 彭希哲. 新时代中国人口发展及治理研究展望[J]. 中国特色社会主义研究, 2020(Z1): 88-94.
- [22] 赵志君, 庄馨予. 中国人工智能高质量发展: 现状、问题与方略[J]. 改革, 2023(9): 11-20.
- [23] 李卓, 刘少鹏, 闫晓静. 有为政府与活力社会: 数字社会治理的理论逻辑与实践路径[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2024, 26(3): 38-51.
- [24] 胡湛. 新时代家庭政策发展的中国路径——基于人口负增长的视角[J]. 社会科学辑刊, 2023(5): 97-104.
- [25] 合肥市人民政府. 合肥市育儿补贴实施方案刚刚发布[EB/OL]. (2024-05-31)[2024-10-10]. <https://www.hefei.gov.cn/bmts/110178483.html>.
- [26] 张翼. “三孩生育”政策与未来生育率变化趋势[J]. 中国特色社会主义研究, 2021(4): 30-36.
- [27] 宋健, 张婧文. 孩次、生育时间与生育水平——基于中日韩妇女平均生育年龄变动与差异的机制研究[J]. 人口研究, 2017, 41(3): 3-14.
- [28] 陆杰华, 孙杨. 人口长期均衡发展视域下当代中国婚育观念及新型婚育文化构建[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2024, 49(3): 90-103.
- [29] 李婷. 以三孩及其配套政策为契机 大力推进新型婚育文化建设[J]. 人口与健康, 2021(8): 26-27.
- [30] 聂伟, 风笑天. 社会歧视感知、社会公平感与青年生育意愿[J]. 青年研究, 2024(2): 40-52.
- [31] 李志, 吴永江. 育龄青年的生育价值观影响生育计划的调查研究——基于生育支持的中介作用分析[J]. 中国特色社会主义研究, 2022(Z1): 84-96.
- [32] 薛健飞, 浦玉忠. 网络虚拟社会中青年社会主义核心价值观的跟进式培育探析[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2015, 17(2): 12-17.
- [33] 陈友华, 孙永健. 生育政策及其配套支持措施: 认知偏误与政策偏差[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2022, 21(4): 73-90.
- [34] 陈友华, 孙永健. 生育文化、生育制度与生育率——兼论三孩生育政策及其配套支持措施的可能效果[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2024, 26(1): 12-28.
- [35] 杨菊华, 史冬梅. 新时代中国青年婚恋观变迁研究[J]. 青年探索, 2024(4): 15-29.
- [36] 吴小英. 制度边界与文化弹性: 生育友好的不同维度解读[J]. 妇女研究论丛, 2023(2): 11-16.
- [37] 王桂艳. 福柯“生命政治”中的核心概念[J]. 国外社会科学, 2015(2): 111-117.
- [38] 宋健. 从约束走向包容: 中国生育政策转型研究[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2021, 35(3): 86-91.
- [39] 陆杰华, 程子航, 陈炫齐. 人口高质量发展进程中青年发展型社会的理论探究[J]. 青年探索, 2024(3): 5-14.
- [40] 辛艳艳, 桂勇, 郑雯. 国家发展动力与青年群体认知: 基于“中国青年网民社会心态调查(2009—2021)”的研究[J]. 云南社会科学, 2024(5): 18-26.

Deviation and Rectification of Fertility Support Policy from the Perspective of Population Governance Modernization/SONG Liangjun¹, LUO Xiaoman²(1. Fudan Development Institute, Fudan University, Shanghai 200433, China; 2. School of Social Development and Public Policy, Fudan University, Shanghai 200433, China)

Abstract: The adjustment of China's fertility support policies should be contextualized within population governance modernization. Current policy implementation falls short of expectations, partly due to underutilization of China's modernized population governance advantages and cognitive dissonance between policy subjects and objects, coupled with insufficient attention to evolving youth attitudes towards marriage and fertility and social mindset transformation. This paper proposes rectification paths. At the institutional level, a swift transition from "population quantity theory" to "population development theory" is needed. Policy evaluation standards should be established based on improving childrearing quality, guiding new-era fertility concepts, optimizing family-friendly environments, and promoting intergenerational integration. At the level of institutional mechanism innovation, we should leverage China's "one core, multi-element" governance structure and regional fertility disparities to enhance overall fertility rates, targeting and promoting the conversion of fertility intentions among the childbearing population, transforming the advantages of population governance system into the effectiveness of fertility governance as soon as possible. At the level of promoting cultural concepts, we should address youth fertility challenges through continuous dialogue, emphasizing the integrated value of marriage and childbearing across societal, familial, and individual levels, while appealing to youth's sense of responsibility through new cultural narratives on marriage and fertility.

Key words: population governance; fertility support policy; concepts of marriage and childbearing; practice deviation; rectification path