

# 完善全生命周期生育激励机制的理论逻辑、现实堵点和化解对策

陈雪娟,余向华

(中国社会科学院经济研究所,北京 100836)  
(北京工商大学经济学院,北京 100085)

**摘要:**“十四五”开局之年三孩政策正式实施,成为中国式现代化新征程上人口发展战略的重要转折点。经过五年的探索,生育政策逐渐确立了从生育控制型转向生育友好型的改革方向,基本建立了积极生育支持政策体系。但已有政策对缓解少子化问题的激励作用未能充分释放,构建全生命周期的生育激励机制是解决长期生育问题的根本路径。文章从生育决策全生命周期的底层经济逻辑出发,在综合揭示不同政策对生育的不同激励机制的基础上,把握生育意愿不足现象背后生育促进激励不足的本质,进而基于不同生育支持政策的学理化依据,分析实践中面临的现实堵点。“十五五”时期,继续完善生育激励机制的全生命周期设计,要深化生育友好服务,完善基础设施支撑;协同保障女性生育权和就业权,激活生育意愿的源头活水;优化生育成本的社会化分担与化解机制,可持续地缓解生育的后顾之忧。

**关键词:**“十五五”时期;生育激励机制;生育支持政策体系;全生命周期

**中图分类号:**F812.45      **文献标识码:**A

**文章编号:**1007-7685(2025)11-0001-11

**DOI:**10.16528/j.cnki.22-1054/f.202511001

## 一、引言

生育支撑的人口再生产是任何一个社会经济体存续与发展的根本前提。近年来,我国人口总量与结构出现了重大转折,生育率低且持续下降趋势开始显现,少子化、老龄化成为中国式现代化进程中新的重大挑战,将引发诸多社会经济问题。从总和生育率来看,我国自20世纪90年代起就已低于2.1的更替水平。为提振生育水平,促进社会经济的长期均衡发展,从“十二五”开始,我国对实施数十年的一胎化生育政策进行了渐进调整,2013年、2015年和2021年先后提出了单独“二孩”、全面二孩和普遍三孩政策,推动生育政策由数量严控型转向促进适度生育的新阶段。生育政策的渐进式调整放松在一定程度上释放了部分生育潜能,2014年和2016年的总和生育率有所回升,但此后很快又回落并快速下滑。在少子化的同时,我国的老龄化问题也在加剧。65岁及以上人口占比在2021年超过14%,我国开始进入以65岁及以上人口占比超过14%为标志的中度老龄社会<sup>[1]</sup>,2024年占比则达到了15.6%<sup>[2]</sup>,我国

---

**作者简介:**陈雪娟,中国社会科学院经济研究所副研究员,中国社会科学院大学副教授;余向华(通讯作者),北京工商大学经济学院副教授。

**注:**本文是中国社会科学院重大交办项目“走向‘十五五’的中国经济”(编号:2025YZDJ005)的成果。

即将迈入深度老龄社会。超低生育率下的少子化和人口负增长与快速老龄化相互交织,成为中国式现代化新征程的人口新常态。习近平总书记<sup>[3]</sup>指出:“我国人口少子化、老龄化发生在现代化完成之前,这会带来一些新的困难和挑战,要积极加以应对。”

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》(以下简称《决定》)提出,正式实施三孩生育政策。<sup>[4]</sup>这一调整不仅是由二孩向三孩的单纯数量调整,实际上也传递出一种自由生育环境的新趋向,成为中国式现代化新征程上人口发展战略的重要转折点。经过近五年的探索,生育政策逐渐确立了从行政性数量控制到系统化、制度化支持,从生育控制型到生育友好型的改革方向,到2025年积极生育支持政策体系已基本建立。<sup>[5]</sup>然而,促进人口长期均衡发展的生育政策调整力度、配套适应度仍然明显滞后于现实需要,生育支持政策体系覆盖人群范围依然有限,且配套政策碎片化、政策执行落实不力等问题依然存在,尤其是整个劳动力市场上适应长期一胎化政策而形成的劳动用工理念和制度未能及时调整或调整效果不明显等问题不同程度地存在,从不同方面限制了生育促进政策的激励效果。2024年10月,国务院办公厅印发《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》(以下简称《若干措施》),在继续强调完善生育支持政策体系的同时,进一步提出完善生育激励机制和健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系的改革方向。<sup>[6]</sup>2025年7月国家正式推出《育儿补贴制度实施方案》,党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划的建议》再次强调要优化生育支持政策和激励机制。因此,“十五五”时期,应在继续坚持积极生育支持政策的基础上,进一步完善全生命周期的生育激励机制,为促进人口高质量发展、实现第二个百年奋斗目标夯实人口基础。

## 二、全生命周期生育激励机制的经济理论逻辑

人口再生产问题是经济理论分析的核心论域之一。比如,知名人口理论家马尔萨斯也是一位古典经济学家,他从经济资源的角度分析了人口再生产问题,开创了人口经济学的先声。此后,人口问题一直是经济理论分析的基础性问题,经济学家们也不断挖掘人口再生产背后深刻的经济逻辑。根据基本的经济学逻辑,激励是微观行为进而宏观现象背后的关键动因,因此,政策的普遍、可持续落实需要配套的激励机制。完善生育支持政策体系,同样需要剖析生育政策的激励机制和激励效果,从微观视角和行为机制的角度揭示缓解少子化问题的激励机理。生育激励作为一种具体的政策实施工具或机制,旨在通过改变与生育和抚养有关的成本、收益或风险感知,影响微观个体和家庭的生育决策。由于生育和抚养是一个覆盖全生命周期的复杂系统,因此,在全生命周期的接续联动中,生育激励机制要通过经济激励、非经济激励和社会激励等内化生命周期中关键环节的个体决策,实现宏观生育支持政策目标。并且只有当激励机制相辅相成、形成一个综合系统时,生育支持政策方能有效发挥其政策效能。

### (一) 生育激励机制的全生命周期性质

生育本质上是一个全生命周期的行为决策,是关涉个体及其家庭规划的重大事件,是个体生命周期的起点,也是新生命周期的接续点。纵向地看,生育之前的孕育准备、生育之后的抚养和教育、新老世代交替中的反哺都是前后接续的关键事件,这些事件的背后也都涉及大量的成本、收益或风险感知,影响着个体和家庭决策。因此,新型生育激励机制要区别于刺激生育的传统政策手段,需要超越一次性的单一刺激手段,立足于个体生育的全生命周期加以设计。

全生命周期理念是新型生育激励机制设计的关键,因为家庭是根据其一生中可预测和稳定的经济环境来规划生育率的。全生命周期生育激励机制的理论逻辑在于:以生命周期内家庭经济稳定和消费平滑为目标,基于生命周期不同阶段的消费、储蓄决策设计生育支持政策,通过减少经济不确定性提高生育意愿。<sup>[7]</sup>因此,生育激励机制及其措施应系统地解决与生育和家庭建设相关的不同生命阶段的经

济需求。在生命周期模型中,结婚、生育、退休等生命周期事件在经济需求和资源方面对个体及其家庭造成可预测的实质性影响,家庭在各个阶段进行储蓄决策,在整个生命周期内平滑消费,实现高收入时期和低收入时期的平衡。生育在多个生命阶段会显著改变家庭的经济状况,需要在消费、储蓄、就业和人力资本投资等方面进行战略调整。孕育准备阶段的父母在长期经济成本(如收入损失、儿童保育费用、教育费用、职业中断等)与感知到的好处(如情感满意度和家庭生活等)之间进行权衡,生育决定在很大程度上取决于他们所感知的长期经济保障和可预测的未来支持机制。如果他们预料到长期经济风险,那么即时的经济激励效果将非常有限。因此,有效的激励措施必须提供持续的支持。

按照生命周期理论,在生命周期的不同阶段存在着不同的生育激励方式。在育龄前准备阶段,稳定的就业、可负担的住房和可预测的收入是父母普遍的经济需求,生命周期这一阶段的住房补贴、就业稳定计划和税收抵免政策等具有积极的激励作用。在生育和早期抚养阶段,需求集中在维持工作和收入稳定,以及可负担的生育医疗保健,此阶段产假、陪产假、父母和孩子的医疗保险有利于激励生育。在幼儿期和学童期,抚养孩子需要可负担的托儿服务和教育费用以及稳定的就业,此时儿童保育补贴、教育税收抵免等具有积极的激励作用。当孩子进入青春期和青年期,家庭需要高等教育支持,父母本身的就业也将进入新的转折期,此时为父母提供教育奖学金和职业技能支持有利于缓解母职惩罚,并发挥激励生育的作用。当父母进入中老年阶段,需求集中在养老保障、老年人医疗护理援助等,相关政策支持也具有激励生育的作用。

总之,基于生命周期理论的新型生育激励机制设计,要提供一个可预测和稳定的政策框架,指向如何减少长期的经济不确定性以增强生育意愿和信心,而不仅仅是缓解生育短期的经济约束。因此,基于生命周期理论的激励机制设计要跨越多个政策领域,是整合住房、就业、教育、儿童保健和养老等的一揽子计划。

## (二) 经济理论逻辑为生育激励提供的几个核心机制

不同的经济理论从不同侧面为生育提供了不同的激励机制。一是机会成本理论认为,机会成本是父母(尤其是女性)因为生育而作出的经济牺牲,如放弃收入、晋升和发展等。高机会成本会阻碍生育率,使生育成为经济负担和职业发展风险,从而导致人口出生率整体降低。因此,对应的激励机制需要完善直接现金激励以抵消眼前的财务成本、降低感知风险,提供带薪育儿假以减轻短期收入损失和保持工作状态,通过减轻儿童保育负担以降低育儿的间接成本,以此使女性在分娩后能够留在劳动力市场并促进其职业发展。<sup>[8]</sup>二是人力资本理论认为,对教育、培训和技能的投资会形成人力资本,并影响个人生产力和终身收入。而生育经常会破坏人力资本的积累和利用,特别是对女性来说,可能导致终身收入降低和职业机会减少,从而引致母职惩罚。因此,对应的激励机制需设计育儿假政策,通过赋予母亲受工作保护的育儿假,确保其职业的连续性,并减少人力资本贬值。<sup>[9]</sup>三是制度理论强调全面连贯的福利政策和福利机构在生育率与就业决策方面的作用,认为零散或孤立的激励措施很少能有效解决家庭面临的多重结构性障碍(例如劳动力市场流动性不足、儿童保育短缺等),需要制度化地形成支持合力,才能提高政策的有效性。为此,要注意制度层面上激励机制与政策的互补性,综合一揽子计划(如育儿假、育儿和工作场所灵活性等)来解决多个层面的问题,同时增强政策工具的有效性,保障普惠托育机构的公平性和可及性。<sup>[10]</sup>四是性别理论和女性经济学理论强调根深蒂固的文化规范与权力动态在塑造生育和劳动力市场行为中的作用,认为传统基于性别角色的歧视性政策(例如局限于母亲的产假制度)会固化经济不平等,并限制生育激励措施的有效性。为此,需明确增强父职激励(例如提供父亲育儿假),鼓励父亲参与育儿照顾,促进公平的家庭分工,并将性别平等作为明确目标,重塑文化规范。<sup>[11]</sup>五是针对“人口变化的经济问题”而提出的人口转型理论,通过阐释随着经济和社会发展从

“高生育率、高死亡率”到“低生育率、低死亡率”的转变,提出机会成本上升、性别角色改变以及偏好转向导致家庭规模缩小,进而带来发达社会的持续低生育率。以此为鉴,在持续低生育率阶段应采取综合激励措施,通过加强社会经济保障鼓励提升生育率,通过提供灵活的劳动力市场和社会支持以降低与亲职相关的经济不安全。<sup>[12]</sup>六是致力于政策设计的应用行为经济学强调不确定性、风险厌恶和心理偏见对生育决策的影响,认为就业、儿童保育和经济安全的高度不确定性降低了生育意愿。为此,需要稳定的长期政策承诺以降低生育计划的不确定性和感知风险,通过提升政策透明度以降低不确定性和提高政策的可信度。<sup>[13]</sup>

以上理论对生命周期中不同阶段的生育激励从不同侧面给予了分析。综合来看,有效的生育激励机制设计需要遵循以下规则:第一,生育决策对经济的长期稳定性非常敏感,有效的激励机制必须能有效减轻生育的直接经济负担以及与儿童保育、教育和职业中断相关的长期成本。第二,从人力资本积累的角度看,生育会对父母的职业轨迹、终身收入和技能发展产生影响,因此,全生命周期的激励机制需能支持持续的劳动力市场参与和职业发展,从而保护父母的人力资本。第三,全生命周期的激励机制需平衡父母在抚养孩子的付出与劳动力市场结果的公平,以此促进持续的性别平等。第四,全生命周期的激励机制还需着眼可持续的生育影响,而不是仅仅关注于即时成本,要通过鼓励稳定、有计划的生育率决策,影响生育率的长期变化。

### (三) 生育激励机制设计的经济逻辑整合

整合上述经济理论逻辑并形成激励生育的政策框架,有助于形成相互平衡的生育支持系统。《若干措施》提出了由生育服务、育幼服务、教育住房就业等支持举措和营造生育友好社会氛围组成的四位一体生育激励机制政策框架,<sup>[6]</sup>这些政策内含的激励逻辑从激励机制角度可划分为经济激励、制度激励和社会激励三类。

经济激励包括生育津贴和补贴、税收减免等。生育津贴和补贴通常通过直接降低生育的经济负担,解决“生”的成本问题,对于生育决策而言更多地表现为收入效应,即通过增加“生”阶段的可支配收入来减少家庭的经济约束。作为一种通行的生育激励机制,生育津贴和补贴的最大问题在于,其对生育的长期支持效应很小,而且会使部分女性尤其是低收入阶层的女性选择多生育而放弃或中断就业,从而导致社会分层的进一步固化。同样作为经济补贴的形式,税收减免则可部分地规避这一问题。税收减免通常适用于职业女性,所以其可在一定程度上鼓励女性同时兼顾生育和就业。

制度激励包括生育假制度安排、弹性就业政策等。产假和育儿假政策通常会设置一定时间带薪或不带薪的假期,从而使生育后的母亲能够维持在原工作岗位上,保障母亲免因生育和养育孩子而马上失去工作。对于生育决策而言,产假和育儿假政策更多地表现为提高收入安全的收入效应和降低生育的机会成本。时间支持政策通常并非时间越长越好,最优的产假一般为6到12个月。父亲育儿假通常是给予父亲一定时间的假期以参与育儿,有助于改善传统的性别失衡和缩小长期的性别工资差距。父母较均衡的产假设计会起到较好的效果,时间超过1年且设计不均衡的产假政策则会影响女性的职业发展和工资水平。灵活就业政策通常通过就业形式灵活化,平衡看护与工作时间的冲突,从而鼓励生育,但也可能导致职业隔离,限制女性的职业发展,不利于女性工资收入水平的提高。从长期来看,母职女性可能因此形成灵活就业传统,进而强化传统的性别工资歧视。而在日益发展且普及的数字技术支撑下,用人单位结合实际采取的弹性上下班、居家办公等形式,能在一定程度上既提升就业的灵活性,又避免大量女性陷入非正规就业的一些弊端。

社会激励包括公共服务的便利化和营造生育友好环境等,其本质依然带有经济激励导向性。育儿服务政策通常通过减轻母亲育儿的多方面负担,解决“养”的问题,降低母职就业惩罚,显著提高母亲全  
— 4 —

职就业的可能性。对于生育决策而言,育儿服务政策不仅表现为收入效应,即通过降低托育服务成本来减少“养”阶段的家庭经济约束,还表现为母职就业的支持效应,即通过减少育儿对就业的干扰,为母亲的职业发展和消除性别歧视提供支持。此外,激励机制还包括税收和住房政策优惠等有利于营造生育友好环境的间接配套政策。

总之,单一的生育政策往往很难实现生育支持目标,尤其是单一的生育补贴政策,如果没有其他类型的生育政策予以支持,通常难以改变长期的生育决策。

### 三、我国生育激励机制的历史生成、模式特征和现实堵点

少子化和老龄化是现代化进程中全球普遍遭遇的共同挑战。据估计,1950年全球低于2.1的替换率国家仅为5%,2020年已有接近一半的国家低于替换率,预计2050年低于替换率的国家占比将增至77%,到2100年低于替换率的国家将覆盖所有196个国家中的93%。<sup>[14]</sup>西方国家很早就开始经历低生育率,并从20世纪70年代陆续出台政策进行干预。除少数国家阶段性扭转了生育率下降趋势外,大部分国家的低生育率呈现持续甚至恶化状态。我国生育激励机制的生成有其特殊的历史背景,新时代新征程则进一步塑造了新的模式特征,并且阶段性原因也形成了现实的阶段性堵点。

#### (一) 我国生育激励机制的历史生成

党的十八大以来,我国生育政策顺应新时代的发展需要,进行了有序的渐进式松动。特别是“十四五”规划开篇之年,我国正式宣布全面放开三孩生育。经过了五年探索,生育政策已逐渐确立了从传统的行政性数量控制转向均衡化、系统化、制度化的适度支持,从生育控制型社会到生育友好型社会的改革方向,基本形成了中国特色的积极生育支持政策体系。从控制到积极支持再到正式提出完善生育激励机制,既反映了人口新形势下生育政策的适应性调整,也是现代治理理念的现实要求。

“十三五”期间,伴随现代化进程的加速,我国人口结构呈现高龄少子特征,适龄人口生育意愿明显降低,总和生育率低于更替水平,即便在全球也处于低位。经过发展的自发效应和几十年计生控制的政策效应,我国生育主体的生育观念发生了非常大的变化。随着生育、养育和教育孩子的成本不断提升,加之社会保障水平不断提高,养儿防老的社会观念明显弱化,育龄女性的平等就业和职业可持续发展观念日益深化,晚婚晚育现象逐渐普遍,甚至不婚不育的现象也开始增多,少生优生成为社会生育观念的主流,这对人口生育构成了巨大挑战。伴随生育意愿的降低和生育行为的减少,我国人口老龄化态势日益明显。2014年60岁以上人口占总人口的比重已经超过15%,老年人口比重高于世界平均水平,14岁以下人口比重低于世界平均水平,劳动年龄人口开始绝对减少。<sup>[15]</sup>面对上述趋势,以习近平同志为核心的党中央高度重视生育问题对我国人口均衡发展和人口安全提出的新挑战,调整优化已经实施了几十年的数量严控型计划生育政策,通过释放部分生育潜力,提前为减缓人口老龄化压力储备新生人口基础,增加劳动力供给,促进人口均衡发展。这是站在中华民族长远发展的战略高度促进人口均衡发展的重大举措。<sup>[15]</sup>从2013年单独二孩政策的局部松动,2015年党的十八届五中全会提出全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策,到2016年开始实施全面二孩政策,我国逐步进入放松生育政策的新阶段。

鉴于单独二孩与全面二孩政策的生育促进作用并未明显持续,在“十四五”规划的开局之年,为进一步促进人口长期均衡发展、优化生育政策,2021年6月《决定》提出实施一对夫妻可以生育三个子女的三孩政策及配套支持措施,以促进生育政策与相关经济社会政策的配套衔接,同时取消长期实施的社会抚养费,并将婚嫁、生育、养育、教育一体考虑,降低家庭养育成本。<sup>[14]</sup>这是新征程上人口发展战略的重要转折点,反映了生育观念的大调整,即由将生育视为社会负担并通过收取社会抚养费来减少超生行为的生育控制型社会,向认识到生育是社会贡献、要建立生育激励机制的生育友好型社会转变,我

国由此开始全面实施三孩政策。伴随人口生育政策从数量型松动的“放开”向“积极支持”的转型,通过建立全面、系统化的生育支持政策以鼓励和引导生育,将生育政策纳入基本公共服务体系,并且政府承担更多的生育、养育和教育成本,生育友好型社会建设相关政策定位和主张逐渐清晰。为了鼓励生育、减轻家庭生育的经济负担,2022年3月,国务院批准实行3岁以下婴幼儿照护个人所得税专项附加扣除,以税收形式给予家庭生育补贴。同年10月,党的二十大报告提出要“优化人口发展战略,建立生育支持政策体系,降低生育、养育、教育成本”<sup>[16]</sup>,再次强调生育支持体系对提升人口出生率的战略意义。生育支持举措相继推出,如增加个税专项附加扣除额度和生育补贴制度,提高育儿补助标准,以降低家庭养育成本;完善和延长产假、育儿假、哺乳假制度,鼓励企业和社会营造育儿友好型环境,以降低家庭机会成本;提供普遍且均等的教育、医疗、住房和养老保障服务,提高就业质量和稳定性,以支撑长期生育意愿回升。《若干措施》进一步提出完善生育支持政策体系和激励机制,健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系等总体要求,以及指导有条件的地方将参加职工基本医疗保险的灵活就业人员、农民工、新就业形态人员纳入生育保险等具体措施,<sup>[6]</sup>推动各项政策举措落实落地。

可见,“十四五”期间是三孩政策正式实施后我国人口发展战略的重要转折期。从行政性数量控制转向均衡化、系统化、制度化支持,从生育控制型转向生育友好型社会,这些变化已经不是政策上的微调,而是反映了国家治理理念和治理路径的关键转变。政府角色从人口生育的数量控制者转为人口再生产公共责任的承担者和推动建设生育友好型社会的激励者,更加强调生育的公共利益特征进而生育成本的分担机制。从数量管理转向生育服务,从注重短期激励到系统布局全生命周期支持,这些调整变化标志着我国已从人口基础方面为实现第二个百年奋斗目标迈出了重要且坚实的步伐。

## (二) 我国生育激励机制的模式特征

少子化和老龄化是各国现代化过程中都无法避免、必须妥善应对的重大人口趋势问题。中国正在探索中的生育激励机制形成了独特的模式特征,为世界各国特别是广大发展中国家提供了具有借鉴意义的政策智慧。首先,体现了以人民为中心的特征。党的十八大以来,基于对新阶段我国人口形势的科学研判,党和国家高度重视人口生育问题,提出人口发展问题不仅是关乎千家万户未来的“家事”,更是“关系中华民族伟大复兴的大事”<sup>[17]</sup>。针对发展进程中育龄家庭“不想生、不敢生、不愿生”的痛点,及时回应人民群众降低生育成本的迫切需求。采取不同于传统意义上关注育龄群众的生育数量、生育间隔及计划生育家庭奖励扶助等内容的生育政策,转向着力家庭发展能力的系统建设。在构建生育激励机制过程中,将生育支持政策逐步纳入国家民生保障范畴,使广大人民群众从生育起点就可以享有更强的获得感、幸福感和可持续的安全感,<sup>[18]</sup>彰显了发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享的治理逻辑。《决定》更是明确将“以人民为中心”列为第一条主要原则,强调“顺应人民群众期盼,积极稳妥推进优化生育政策,促进生育政策协调公平,满足群众多元化的生育需求,将婚嫁、生育、养育、教育一体考虑,切实解决群众后顾之忧,释放生育潜能,促进家庭和谐幸福”。<sup>[4]</sup>其次,强调人口均衡发展观念。我国生育率早在20世纪90年代已低于更替水平,但由于政策方向上受“人口压力大”等传统观念的长期影响,同时忽视了发展本身对生育的自发抑制,导致生育政策反应长期滞后于人口变化,错失了人口回弹窗口。党的十八大以来,少子化和老龄化成为我国人口结构失衡的两个典型事实,人口总量大但结构失衡问题逐渐引起重视。2021年6月的《决定》充分体现了人口均衡发展观念,明确将“以均衡为主线”列为主要原则之一,强调“把促进人口长期均衡发展摆在全党全国工作大局、现代化建设全局中谋划部署,兼顾多重政策目标,统筹考虑人口数量、素质、结构、分布等问题,促进人口与经济、社会、资源、环境协调可持续发展,促进人的全面发展”。<sup>[4]</sup>正是在人口均衡发展观念的指导下,提升生育水平、促进适度生育的全面三孩政策及其配套支持措施相继出台,生育激励机制不断完善。最后,凸显

了鲜明的系统观念。从生育支持政策体系逐步确立和完善,到提出完善生育激励机制,体现了新时代党和国家对人口生育问题的前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进。生育支持不是“就生育谈生育”,而是将人口置于经济社会、资源环境协调发展的大系统中统筹考量,注重改革的系统性、整体性、协同性,突出以生育支持为重点带动全局,坚持“十个指头弹钢琴”。基于社会有机体中人口、就业、资源、增长等各方面普遍联系、相互作用、相互制约的关系网络,以及众多要素之间层层传递的决定作用及层层反馈的反作用的互动关系,协同人口高质量发展、健康中国建设、性别平等、应对老龄化等目标,整体推动经济发展和社会进步。以系统观念为指导完善生育激励机制,超越了卫生健康部门的局限,通过统筹发改、教育、民政、财政、人力资源和社会保障、住房城乡建设、国土规划等相关部门,全方位综合应对少子化问题及其挑战。坚持了顶层设计和“自上而下”与“自下而上”相结合,在着力解决育龄群众“不想生、不敢生、不愿生”等生育挑战的同时,更着眼于人口的高质量发展和高水平的社会保障。

### (三)我国生育激励机制构建面临的现实堵点

经过“十四五”期间的探索,我国积极的生育支持政策体系已基本形成,但实施效果不明显,三孩生育政策未能扭转生育水平下行趋势。2024年末,全国总人口较上年末进一步减少了139万人,人口出生率为 $6.77\%$ ,死亡率为 $7.76\%$ ,自然增长率为 $-0.99\%$ 。<sup>[2]</sup>生育政策效果存在非对称性,即干预性政策限制生育的效果很明显,但支持性政策促进生育的效果不明显。这既是全球共同性的挑战,也有我国政策实施中的阶段性原因。我国生育支持政策体系刚刚建立,相关制度不健全、政策落实不到位和激励不足等问题依然存在,而其深层次的根源是多重制度性、结构性与观念性因素交织所致,即多方面原因直接或间接导致了现阶段生育支持政策效果不佳和生育率持续低迷。首先,普遍的原因是生育的负向激励,即家庭预期生育将带来的育儿经济压力、就业损失和机会成本。对于普通工薪家庭而言,养育孩子的支出项目多、周期长、压力大,例如0~3岁的各种照料费用,入园入学等相关费用,医疗和生活费用,为获取优质教育资源而不断攀升的竞争性教育支出,以及家庭为抚养和培养子女支付的时间成本,包括因工作与养育冲突而减少的收入、职业中断以及职业发展障碍导致的收入损失,这些都是家庭倍感压力的重要来源。党的十八大以来尤其是“十四五”期间,虽然国家下大力气加强制度建设并取得一定成效,但政府财政分担机制、中央与地方之间的统筹协调机制尚不健全,尚未形成财政资金稳定且长效的制度保障机制,导致公共服务体系和资金投入远未达到全面支撑生育友好型社会的目标。其次,母职就业惩罚的广泛存在削弱了作为生育行为微观主体的广大育龄女性的生育意愿,并且降低了生育意愿向生育行为的转化率。生育决策的首要主体是女性,因此,在生育政策中性别维度的公平性对于政策的激励作用至关重要。然而,由于缺乏明确的父职责任,多维度的母职惩罚使职业女性的生育意愿降低,并且现有政策设计对于母职惩罚的缓解作用有限。作为职业女性,生育和就业的双重主体地位使其角色存在难以调和的冲突。生育会给女性在职场带来工资就业歧视和晋升阻碍,令女性生育意愿大幅降低,并且伴随女性教育水平的提高,生育对就业和职业发展的机会成本逐步趋高,母职就业惩罚更趋严重。研究显示,每生一个孩子对女性的工资惩罚为 $7\% \sim 15\%$ ,并且工资惩罚效应呈上升趋势。<sup>[19]</sup>分娩后女性劳动参与率普遍下降,国内幼年子女数量每增加一个,女性劳动参与率下降10%左右,就业比降低44.95%。<sup>[20]</sup>此外,长期的一胎化政策已经形成了与之相适应的劳动用工理念和制度,多孩政策的出台难以引发这些用工理念和制度的及时调整,因此,多孩政策下母职女性在劳动力市场遭遇的转岗降薪或变相辞退等“隐性歧视”<sup>[21]</sup>仍然普遍存在,甚至可能更加严重,而这种母职就业惩罚预期必然会抑制广大育龄女性的生育意愿。最后,多方面因素稀释了生育支持的政策效应。其一,社会对生育的认知尚未转变。社会普遍认为生育是家事,对其人口再生产的公共属性普遍缺乏认知。现

在的育龄人群大多在一孩政策下长大,对于少子化已经习惯和接受,甚至不婚不育也已在年轻人中逐渐被接受,而这些相互冲突和掣肘的观念在短期内难以有效转变。其二,性别平等意识增强,但社会文化与运行机制调整缓慢。长期实行的一孩政策使女性获得了更多公平的受教育机会,女性人力资本的提升使其形成更强烈的性别平等意识。但在当前的社会环境下,家庭育儿责任仍集中于女性,社会整体支持家庭育儿的文化尚未形成,适应多孩时代的劳动用工方式也有待创新。性别角色固化使女性承担了绝大多数的家庭照护劳动,男性对家庭育儿的支持度低,家庭内部分工不平等问题明显。其三,就业压力加剧导致生育决策谨慎。在新一轮科技革命冲击下,就业压力加大,社会公众需要付出更多精力来保证就业的稳定性,进而对居民收入和消费的稳定性产生较大影响,导致育龄家庭延迟生育决策。

#### 四、“十五五”期间完善全生命周期生育激励机制的对策

构建全生命周期的生育激励机制,是解决长期生育问题的根本路径。“十五五”期间,继续完善生育激励机制的全生命周期设计,对于可持续地化解少子化挑战至关重要。

##### (一) 深化生育友好服务,完善基础设施支撑

为更好支持和激励生育、构建生育友好型社会,要深化生育友好服务,完善基础设施支撑,从增总量、均衡化等多维度优化服务质量。“十五五”期间,要加快发展普惠托育服务体系,通过发挥中央资金的引导作用,指导并支持各地建设托育综合服务中心、公办托育服务设施,形成以托育综合服务中心为枢纽,以托育机构、社区嵌入式托育、幼儿园托班、用人单位办托、家庭托育点为网络的“1+N”托育服务体系。同时,带动社会力量发展普惠托育服务,提供全日托、半日托、计时托、临时托等服务,提升普惠托育服务的可及性。推动普惠托育纳入企事业单位职工福利体系,用人单位开展普惠托育服务的有关支出,按规定从职工福利费中列支,用人单位工会经费可以适当补充。<sup>[22]</sup>大力开展托幼一体服务,总结地方经验做法,统筹0~6岁育幼服务资源,健全支持保障措施,支持有条件的幼儿园开设托班,推进学前教育和托育服务协调可持续发展。并且,进一步完善托育服务标准体系,规范托育服务发展。以县域为基本单元,通过持续深化体制机制改革,全面推进普惠托育设施的均衡化发展。安排中央财政资金支持普惠托育服务发展示范项目,用于激励引导一批典型地市发挥引领示范、辐射带动等作用,提升托育服务的整体水平。要从公平与效率、普惠与可持续发展的角度出发,将生育和托育纳入基本公共服务民生保障系统,夯实生育服务公共品属性下的底线公平,强调兜底线、普惠性和可及性,加强生育服务的制度化保障,促进生育服务体系的均衡发展。为此,要重点做好以下工作:一是聚焦重点弱势群体,避免家庭因生育陷入结构性困境。精准识别与支持低收入家庭和特殊困难家庭,针对农村和中西部地区实行区域倾斜配套支持政策,针对流动人口家庭建立跨区域服务接续机制。二是制定“兜底型”生育服务包,全覆盖基本可负担和高刚需的服务项目。如,推动覆盖全人群的免费孕产期医疗服务,扩大辅助生殖与分娩镇痛技术在农村和欠发达地区的覆盖面,普及普惠托育点,精准发放与家庭收入挂钩的一次性生育补贴和托育费用补贴等。通过制度设计、资源倾斜和精准施策,积极推动基本生育服务均等化,保障全人群核心需求的基本满足。三是简化流程,提高基本公共服务的可及性。推动实现更多服务事项“一网通办”,延伸服务网点,拓展服务渠道,并借助银行等社会合作伙伴的力量,推动更多社保服务事项实现“就近办、家门口办”。

##### (二) 协同保障女性生育权和就业权,激活生育意愿的源头活水

女性是生育的直接主体和最大利益相关方,育龄女性的生育决策行为面临着生育与就业的权衡。优化与女性生育相关的就业保障,可以降低育龄女性对母职惩罚的担忧,从微观的决策源头降低阻力,激活生育意愿及其向生育行为的现实转化力。因此,要将社会性别视角嵌入生育激励机制构建全过程,才能更有效地实现生育支持的政策目标。生育保险制度是我国生育支持政策体系的核心和基本制

度之一。首先,完善职工生育保险制度的兜底作用。伴随二孩进而三孩政策的渐进出台,生育保险不断扩容扩面,女性生育津贴标准和保障水平有效提升,产假和生育津贴的支付期限不断延长,二孩、三孩生育费用被纳入支付范围,待遇水平阶梯式适度提升,辅助生殖技术陆续纳入医保报销,生育保险覆盖的人群也不断扩面。2025年6月《中共中央办公厅 国务院办公厅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》再次强调有效扩大社会保障覆盖面,强化社会保险在社会保障体系中的主体作用,健全灵活就业人员、农民工、新就业形态人员社会保险制度,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生育津贴按程序直接发放给参保人。<sup>[22]</sup>其次,创新发展的形式、多维度的协调支持制度。生育保险能在一定程度上起到稳定女性就业、促进女性就业公平的作用,但它聚焦的是生育前后短期的具体经济保障。对于女性就业的隐性歧视问题,生育假制度、职场复归支持、灵活就业支持、税费减免等多种形式的生育支持政策能够更好地协调女职工与家庭角色之间的关系,以弥补生育保险的局限性。“十四五”期间,回应全面三孩政策的需要,生育假制度继续扩容。法定产假在基础产假98天的基础上,普遍延长至158天以上;取消了晚育假,鼓励地方设立育儿假,部分省份强制设立5~15天的育儿假,覆盖0~3周岁的子女,但在补偿上缺乏明确标准;对于陪产假,只是在地方层面以规定的形式赋予了新生儿父亲休假的权利,并没有全国统一的法律规定和明确标准的经济补偿,其成本基本由用人单位或职工承担。在地方层面,相关政策分化创新,主要方向是实行阶梯式按孩子数量递增、假期灵活化以及对特殊群体进行特殊保护等。“十五五”期间,继续完善生育假制度,建议引入社会保险以分担育儿假成本,降低企业负担,提高企业落实育儿假的积极性,否则,单一由用人单位承担并不公平,也会客观上形成对雇佣女性职工的负向激励,生育假越长可能越容易强化用人单位对女性员工的性别歧视。要统一制定育儿假、陪产假的最低经济补偿标准,强化执行监管。强化政府支持,通过制定企业补贴或税收优惠政策,激励企业执行生育假政策。鼓励企业采取弹性工作制,允许分阶段、分时段灵活使用育儿假,减少集中休假对企业运营的负面影响。在更高层面上明确父职的陪产假制度,分孩次延长男性陪产假和育儿假,鼓励实施“不用即废、不可转让”的强制休假机制,并对休育儿假的男性发放津贴。除生育保险和生育假外,还要完善配套的生育支持政策,从而更好保障女性的就业权和生育权,降低母职惩罚。如,通过对生育后女性提供专门的职业技能培训、再就业指导和返岗服务,帮助女性快速适应职场需求变化,保持职业竞争力,缩短女性职场空白期,降低长期退出职场的风险;鼓励企业推行远程办公、弹性工作、共享岗位、兼职和灵活工时,减少职场与家庭的冲突,吸引女性持续参与就业市场,避免其在育儿期间完全退出职场;对雇佣育龄女性的企业给予税收优惠、财政补贴或降低社会保险费率等,以缓解企业用工顾虑。

### (三)优化生育成本的社会化分担与化解机制,可持续地缓解生育的后顾之忧

优化生育成本的社会化分担机制,关键要打破“女性家庭独担、企业消极应对、政府介入不足”的现状,形成政府主导、企业配合、家庭合理承担、女性权益保障的多主体共担格局。从母职惩罚到社会责任,生育成本的社会化分担应当体现从家庭独担到社会共担、从女性承压到性别平等、从碎片政策到系统保障的转变。首先,从个体家庭尤其是女性独指向政府责任层层落实、用人单位积极参与、家庭合理承担的社会共担转变。党的十八大以来尤其是“十四五”期间,我国逐步扩大政府和企业的责任范围,但地区差异大、执行不到位等问题还比较普遍。“十五五”时期,在顶层设计上需谨慎平衡分散供给的政策灵活性与全人群的公平性,更好发挥各层级政府的作用。要发挥中央政府保障底线公平的生育支持作用,明确将生育服务纳入基本公共服务清单,加大财政投入与专项补贴力度,推动医保覆盖产检和生育医疗,完善托育与假期的法律法规。调动省级政府的积极性,根据区域条件和优先事项酌情增加生育支持支出,统筹区域资源配置,推动跨区域托育设施建设,统一产假津贴标准,提升生育服务质量。

推动地方政府根据地方财政能力具体落实基层托育与医疗服务建设任务,扩大普惠托育园的覆盖面,提高产假工资及时发放的监管力度。以此形成政府兜底、企业协作和家庭承担的激励相容的生育成本社会化分担机制。同时,激励企业为职场父母提供实质性支持。如,鼓励企业提供灵活工时和配建托育服务设施,通过税收优惠政策等激励企业承担生育成本的社会责任,避免性别或生育歧视,塑造良好的企业形象。在倡导生育友好型社会的企业责任的基础上,还要切实解决企业用人成本上升的堵点和痛点,特别是要预防和避免用人成本上升导致的女性就业难问题。其次,从女性被动承压向亲职性别平等转变。有研究发现,生育支持政策对总和生育率的提升作用在性别平等发展水平较高的国家更强。<sup>[23]</sup>在我国,性别平等具有良好的社会基础。女性越来越多地参与劳动力市场,具有与男性越来越类似的成长路径和职业发展成就。但在家庭内部,仍然存在着“男主外,女主内”的传统分工观念。“父职缺失”“丧偶式育儿”等不良预期会降低女性的生育意愿,稀释积极生育支持政策的落实效果。多孩生育对于家庭来说是一个重大挑战,父职不能停留在辅助者的角色定位上,而应切实转向共同承担者。在生育支持政策中平衡父职与母职,需打破传统母职为主的性别分工模式,形成共育的社会共识,明确界定父职责任,优化育儿假期的制度安排,同时推动建立性别友好的职场文化,保障女性的就业环境公平。最后,从碎片政策向系统保障转变。多部门管理、政策重复性和碎片化是当前生育支持政策体系存在的突出问题。“十五五”期间,要建立统筹协调机制,明确部门职责,实现医保、生育保险、托育服务、就业支持等相关部门之间的协调联动,进一步整合和优化财政资金使用,提高资金使用效率,避免财政资金分散化。推动托育与育儿服务平台建设,实现生育支持服务的全生命周期管理和数据共享,减少政策疏离,提升家庭享受生育服务的便利性和可及性。

#### 参考文献:

- [1]蔡昉,顾海良,韩保江,等.聚焦构建高水平社会主义市场经济体制,推动经济高质量发展——学习贯彻党的二十届三中全会精神笔谈[J].经济研究,2024(7):4-53.
- [2]中华人民共和国2024年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].[2025-02-28].国家统计局网站,[https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202502/t20250228\\_1958817.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202502/t20250228_1958817.html).
- [3]习近平.以人口高质量发展支撑中国式现代化[J].求是,2024(22):4-8.
- [4]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[N].人民日报,2021-07-21.
- [5]余永跃.加快完善生育支持政策体系[J].国家治理,2024(24):28-33.
- [6]国务院办公厅印发《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》的通知[EB/OL].[2024-10-28].中国政府网,[https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202410/content\\_6983486.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202410/content_6983486.htm).
- [7]MODIGLIANI F, BRUMBERG R. Utility analysis and the consumption function: an interpretation of cross-section data[M]//Kurihara K, ed. Post Keynesian Economics. Rutgers University Press, New Brunswick, 1954.
- [8]BECKER G S. A treatise on the family[M]. Harvard University Press, 1991.
- [9]SCHULTZ T W. Investment in human capital[J]. American economic review, 1961(1):1-17.
- [10]ESPING-ANDERSEN G. The three worlds of welfare capitalism[M]. Princeton University Press, 1990.
- [11]FOLBRE N. Who pays for the kids? gender and the structures of constraint[M]. 1st ed. Routledge, 1994.
- [12]NOTESTEIN F W. Economic problems of population change[M]//The eighth international conference of agricultural economists. Oxford University, 1953.
- [13]THALER R, SUNSTEIN C N. Improving decisions about health, wealth and happiness[M]. Yale University Press, New Haven, 2008.
- [14]FAUSER C J M B, ADAMSON D G, BOIVIN J, et al. Declining global fertility rates and the implications for family planning and family building: an IFFS consensus document based on a narrative review of the literature[J]. Human reproduction update, 2024(2):153-173.
- [15]习近平.关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划的建议》的说明[N].人民日报,2015-11-04.
- [16]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26.

[17]习近平主持召开二十届中央财经委员会第一次会议强调 加快建设以实体经济为支撑的现代化产业体系 以人口高质量发展支撑中国式现代化[N].人民日报,2023-05-06.

[18]陆杰华.完善中国特色生育支持体系的多层次福利保障[J].中国人口科学,2023(5):3-8.

[19]申超.扩大的不平等:母职惩罚的演变(1989—2015)[J].社会,2020(6):186-218.

[20]张樨樨,生光旭.全面二孩政策背景下的城镇女性劳动参与:理论、实证与政策框架[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),2017(4):112-122.

[21]甘春华.“生育工资惩罚”的表现及作用机理:研究现状梳理[J].劳动经济研究,2017(3):120-134.

[22]中共中央办公厅 国务院办公厅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[EB/OL].[2025-06-09].中国政府网,[https://www.gov.cn/zhengce/202506/content\\_7027015.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202506/content_7027015.htm).

[23]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(4):3-19.

(责任编辑:杜磊)

## Theoretical Logic, Practical Bottlenecks, and Solutions for Improving the Incentive Mechanism for Childbearing Throughout the Entire Life Cycle

CHEN Xuejuan, YU Xianghua

(Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100836)

(School of Economics, Beijing Technology and Business University, Beijing 100085)

**Abstract:** The implementation of the third-child policy in the first year of the 14th Five-Year Plan period marked a pivotal turning point in China's population development strategy on the path to modernization. After five years of exploration, childbearing policies have gradually shifted from a childbearing control-oriented approach to a childbearing-friendly direction, with establishment of a comprehensive supportive policy system. However, the existing policies have not fully unleashed their potential in mitigating the decline in birth rate. Building an incentive mechanism for childbearing throughout the entire life cycle is a fundamental solution to long-term challenges in childbearing. From the economic logic underpinning the decision-making for childbearing across the entire life cycle, this article systematically reveals the different incentive mechanisms of various policies and identifies the root cause of insufficient promotion for childbearing—inadequate incentives—behind the low childbearing willingness. Furthermore, according to the theoretical foundations of different support policies for childbearing, this article analyzes the practical bottlenecks. During the 15th Five-Year Plan period, the government should refine the design of incentive mechanisms for childbearing throughout the entire life cycle, improve childbearing-friendly services, and enhance the related infrastructure. Coordinated efforts should be made to protect women's reproductive rights and employment rights, thus stimulating the source of childbearing willingness. In addition, the public sharing and mitigation mechanisms of childbearing costs should be optimized to sustainably alleviate the concerns about parenthood.

**Keywords:** 15th Five-Year Plan Period; Incentive Mechanism for Childbearing; Supportive Policy System for Childbearing; Entire Life Cycle