



构建全生命周期的生育支持政策体系

陆杰华

【摘要】构建全生命周期生育支持政策体系是实现适度生育水平与促进人口长期均衡发展目标的方向指引和重要举措。全生命周期生育支持政策体系有内涵和外延之分，需要平衡好婚育行为与观念、不同孩次政策对象、个体与家庭生命周期、公域与私域、不同主体利益等关系。为此，构建全生命周期生育支持政策体系需要将诸多因素纳入考量范围，特别是融入经济、社会和文化宏观结构，评估规范性要素、规制性要素、文化—认知性要素等中观过程，客观看待育龄夫妇双方、多代际家庭的微观博弈，使这些因素相互作用、同向发力，共同形塑一个韧性制度框架。

【关键词】全生命周期 生育支持政策 家庭

【中图分类号】C924.21 【文献标识码】A



人口发展是“国之大者”。第七次全国人口普查数据显示，2020年我国育龄妇女总和生育率为1.3，已经处于超低生育水平。2022年我国出生人口数量为956万人，较2021年减少106万人；同年人口出生率仅为6.77‰，该指标也低于2021年的7.52‰。进一步从历史延伸上看，进入21世纪的第二个十年，国家层面密集调整生育政策，2013年年底实施“单独二孩”政策，2016年年初实施“全面二孩”政策，2021年实施“全面三孩”政策。由此可见，我国生育政策处于不断完善与持续改革的发展阶段中，然而全国出生人口数与生育率出现短暂上升却快速下降的新趋势。2013年至2022年全国出生人口数分别为1640万人、1687万人、1655万人、1786万人、1723万人、1523万人、1465万人、1200万人、1062万人和956万人。再从国际比较的视野中分析，2020年世界主要发达国家的总和生育率为：美国1.78、英国1.58、德国1.54、加拿大1.53，法国和澳大利亚的生育率水平处于1.9—2.0左右，可见我国生育水平低于同时期的世界主要发达国家。上述主要生育指标及其变动揭示，“十四五”期间我国生育率不仅远低于更替水平（即总和生育率达到2.1左右），而且处于超低生育水平状态。毋庸置疑，超低生育水平构成我国人

口发展新格局的新变化新特征之一。

为此，国家全面深化生育政策改革，将构建生育支持政策体系推向纵深。党的十九大报告提出“促进生育政策和相关经济社会政策配套衔接”的要求。党的十九届五中全会第一次明确提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”，这一战略中的一项重要任务是“制定人口长期发展战略，优化生育政策，增强生育政策包容性”。2022年8月，《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》明确将婚嫁、生育、养育、教育予以一体考虑，细化“全面三孩”生育政策的配套支持措施，强调精准发力与综合施策。党的二十大报告指出：“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。”因此，坚持系统观念，注重统筹协调，从逐步调整生育限制到构建全生命周期的生育支持政策体系，将成为我国保持适度生育水平与促进人口长期均衡发展的方向指引、行动纲领与重要举措。

全生命周期生育支持政策体系的主要内涵及其构建必要性

全生命周期生育支持政策体系是指针对个人、家庭、

企业和服务机构等照料支持、教育支持、医疗支持、住房支持、服务支持、税收支持等一系列保障生育的相关社会经济制度的总和,具体包括生育保险、带薪产假、父亲育假、婴幼儿托育、福利津贴及子女专项税收减免等政策工具和服务措施。全生命周期生育支持政策体系,一方面,注重微观视角,致力于提升育龄夫妇的生育意愿,给予其轻松、愉快且高质量的生育经历与养育体验;另一方面,将政策视角拓展至中观及宏观层面,旨在培育“生育友好”“教育友好”“性别友好”“儿童友好”“婚姻友好”和“家庭友好”等社会生态系统。微观、中观与宏观有机协调及良性互动的全生命周期生育支持政策体系,有助于已婚已育女性平衡好工作与家庭,降低企业及社会层面维持女性高劳动参与的生育成本,弱化生育中断与“母职惩罚”对个人事业、家庭功能及经济社会发展带来的长时期与复杂性的干扰。换言之,从组建新家庭到孕育新生命,再到培养新成员的全生命周期生育支持政策体系,能够在较大程度上降低家庭育儿时间、机会及经济成本,转变女性单一的母职角色与建立父育的家庭照护制度,进一步探索弹性办公模式及营造友好的工作家庭氛围,以孕育、托育及教育一体化服务体系的制度力量打破生育困境的深层次束缚,从而开创适度生育水平、合理女性就业率以及社会经济高质量发展的共赢局面。

从内涵及外延上进一步分析,全生命周期生育支持政策体系呈现由“数量放开”转向“服务供给”,由“聚焦女性”转向“家庭建设”,由“代际繁衍”转向“国家治理”等多维度且系统转变,为低生育全球化趋势提供了中国本土化的认知框架与政策范式。一方面,全生命周期生育支持政策体系的内涵主旨在于生育过程本身,具有针对性的主体与明确性的范畴。其内涵重点围绕不想生、不敢生、不能生的现实困境,以孕产假、生育津贴、托幼服务等政策工具,促进生育意愿转化为生育行为,保障育龄群众的生育决策及生育结果。另一方面,全生命周期生育支持政策体系的外延拓展至多主体、全要素与全生命周期,强调培育生育支持的社会环境及生态系统。其外延更加强调广义性、系统性与综合性,一体考虑出生、教育、婚嫁、生育、养育、就业、养老等要素,从而将利益群体、行动要素及制度场域共同纳入生育支

持政策体系框架。正如《中华人民共和国人口与计划生育法》明确规定的,“国家采取财政、税收、保险、教育、住房、就业等支持措施,减轻家庭生育、养育、教育负担”。从生育过程的重点内涵逐步向全生命周期的外延转变,已经成为我国构建生育支持政策体系的必然趋势。

理论界认为,强调多主体、全要素及全生命周期的生育支持政策体系是我国生育政策从调节性向包容性转变的分水岭。如果说生殖技术、普惠托育,以及“双减”政策等多重手段为实施调节性生育政策提供了坚实的技术支撑与有效的制度承载,那么实施包容性的积极应对人口老龄化国家战略的全生命周期生育支持政策,则是中国新生育文化重构的重要驱动力。全生命周期以其强大的覆盖性与普适度,把全代际、全人群,从出生到死亡的社会民生问题都汇聚在国家治理体系及治理能力现代化的总体规划之中。

构建全生命周期生育支持政策体系,将影响人们对生育意义与生命价值的理解。首先,在获得感层面上,全生命周期生育支持政策体系重塑生育主体的真实体验。促进民众落实生育决策与实践生育行动是一项极其系统复杂的民生工程,传统且单一的生育过程及服务支持,已经无法满足现代社会中人民群众多样化、多层次与多维度的民生需求。全生命周期生育支持政策体系旨在消解生育与其相关的生活事件之间的明晰界限,将育龄人群融入生育友好型社会建设全过程,以重塑生育主体良好的生育体验。社会大众借助全生命周期生育支持政策转换以往对生育政策的片面视角,在扎扎实实的获得感中感受公共政策以人民为中心的价值理念。其次,在幸福感层面上,全生命周期生育支持政策体系丰富生育主体的情感需要。全生命周期生育支持政策体系有助于激发人类本真的情感链接与生命本性,实现现代社会对生育意义的价值感召。组建家庭与生儿育女本是人性之自然。但部分育龄群众却在后现代与高压力的社会氛围中逐渐弱化了原本的情感需求。全生命周期生育支持政策体系通过对“从出生到死亡”的生活细节的持久助力,唤醒民众内心的幸福情感,实现生育与生命本身的高度契合,以幸福慰藉与生活满足开辟一条具象化的生育主体性道路。最后,在安全感层面上,全生命周期生育支



持政策体系强化生育主体的社会责任。无论是家庭、单位、学校及全社会，为培养社会主义事业建设者和接班人都需要实质性投入与长期性付出，这与生育相关的多主体在代际传承、社会责任及国家使命等方面密切相关。全生命周期生育支持政策体系旨在解决老百姓的急难愁盼问题，在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上持续发力。

构建全生命周期生育支持政策体系需要注重平衡好的主要关系

第一，关注生育实践主体与生育潜力主体的发展性问题，平衡好促进生育行为与倡导婚育观念的目标关系。无论是针对孕产群体的孕产服务、生育保险与就业援助，还是针对婴幼儿群体的婴儿包、牛奶金等实物用具与教育福利，以及针对育龄夫妇的育儿假期、家庭津贴与税收减免，这些种类繁多的生育支持措施多是指向已婚已育的政策人群。但是，构建全生命周期生育支持政策体系还需要关注青年人群恋爱与婚姻的意愿视角及政策倡导。

第二，关注不同孩次政策对象的衔接性问题，平衡好“一孩”、“二孩”和“三孩”，乃至“多孩”的政策重点关系。通过一些现有研究成果可以看到，现金补贴与托幼服务等生育支持政策工具对于不同生育孩次具有较大的影响差异。在“全面三孩”的政策背景下，一些地区根据生育孩子数量提供偏向性的生育配套支持。这种依据子女数量确定政策扶助力度的做法虽符合国际惯例，但更应注意家庭生育具有递次性。强调生育一孩的支持保障可能发挥更大的积累效应，因此，只有当育龄夫妇在第一个孩子上拥有良好生育体验时，才有可能选择多孩生育。

第三，关注平衡“家庭化”与“去家庭化”的家庭功能定位问题，平衡好个体生命周期与家庭生命周期的共同行动逻辑关系。根据生命周期理论，既存在“求学—工作—退休”的三阶段个人生命周期，也具有“形成—扩展—稳定—收缩—空巢—解体”多阶段家庭生命周期。一般而言，子女出生这一重要生命事件，常常出现在个

人事业上升与核心家庭走向稳定的交织时期。较为年轻的育龄夫妇往往面临协调个体生命周期与家庭生命周期的两难困境。生育子女不仅是个人或家庭的责任，更是公共议题。因此，提升生育水平的全生命周期公共政策需要深入分析有效平衡个体与家庭，尤其是保障女性生育主体的“去家庭化”支持机制，实现育儿的家庭照料向社会照料的公共化趋势转变，促进女性平衡好工作与家庭，实现合理女性就业率与适度总和生育率的双赢。

第四，关注公领域与私领域的公共价值导向问题，平衡好性别敏感性视角与社会普遍视角的政策理念包容性关系。已有研究表明，宏观层面的公领域社会性别平等的整体性观念与微观层面的私领域育龄夫妇的男女平等的实践性过程，共同影响一个国家或地区的生育水平。根据北欧和西欧一些国家的经验可知，随着公领域“同工同酬”“女性友好”的社会性别平等观念持续增强直至法治化，生育水平会出现先快速下降，后逐渐小幅提升的变化趋势。同时，改变私领域“男主外、女主内”的传统家庭文化与社会理念，强调父职参与将推进生育水平的稳定回升。当前中国处于社会性别平等观念与家庭新风尚的重塑阶段，需要警惕公私领域影响生育水平变动的结构性因素。

第五，关注政府、市场、社会、家庭及个人等多利益主体的共同行动问题，平衡好直接成本与时间成本、机会成本等间接成本的生育成本分担机制关系。家庭经济学理论认为，育龄夫妇在决策生育子女数量及质量上存在诸多关于生育、养育及教育的成本核算。这里的生育成本具有广义概念，不仅包括生育过程的经济花费上的直接成本，更包括养育与教育过程中，伴随孩子成长所支出的时间与精力等所有间接成本。《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》的一个主要目标是“生育、养育、教育成本显著降低”，并在完善生育休假与生育保险制度，加强税收、住房等支持政策，推进教育公平与优质教育资源供给，保障女性就业合法权益等方面，明确规定降低生育相关成本的细化政策内容。因此，构建全生命周期生育支持政策体系的本质在于强调政府、市场、社会等共同分担原本仅仅由家庭或个人独立承担的各项成本。

构建全生命周期生育支持政策体系的主要思路与路径选择

生育问题是一项长周期、复杂性与系统性的社会问题。扭转超低生育状态的持续趋势具有一定的时间滞后性，一旦陷入“低生育率陷阱”，往往将错过解决生育问题的最佳时期。因此，构建全生命周期生育支持政策体系需要有前瞻性、预警性、整体性思维。2022年8月17日，国家发展改革委社会发展司副司长、一级巡视员郝福庆在回答记者提问时就指出：“人口生育不仅是关系你我的家事，也是关系中华民族长远发展的国事。这个问题涉及到经济社会的多个方面，不能就人口谈人口，就生育来谈生育。”为了适应人口变化的新国情，满足人民群众日益增长的美好生活需要同生育支持政策体系与生育友好型社会建设之间不充分、不平衡及不协调的矛盾，我们需要在构建全生命周期生育支持政策体系的顶层设计及实践路径上探索出更多新思路。

构建全生命周期生育支持政策体系的主要思路包括五个方面。一是既着眼于生育、养育与教育等直接相关的政策场域与具体问题，更放眼于促进经济发展、维护社会稳定与保障幸福生活等长期目标及重要使命，强调治理性。二是强调婚嫁、生育、养育、教育、就业、医疗、养老、住房、税收、社会服务、兜底救助等全环节，注重整体性。三是积极培育各级政府、用人单位、基层社区、社会组织、多代家庭以及夫妻双方等全主体，凸显层次性。四是关注组织建设、部际联席、专项财政、民生服务和理念宣传等全要素，展现综合性。五是注重政策认知、政策对象、政策目标、政策执行、政策评估等政策全过程，倡导可持续性。

基于前瞻、综合与动态的原则构建全生命周期生育支持政策体系，不仅关系中国社会长治久安与全体人民美好生活，而且关系到我国在全球范围内的人口安全与综合国力提升，更是关系到中华民族伟大复兴。为此，构建全生命周期生育支持政策体系需要将经济、社会 and 文化的宏观结构纳入考量范围，评估规范性要素、规制性要素、文化一认知性要素等公共政策的中观过程，以及客观看待育龄夫妇双方、多代际家庭的微观博弈，使

这些因素相互作用、同向发力，共同形塑韧性制度框架，其具体的实践路径主要包括两个方面。一方面，建议尽早制定构建全生命周期生育支持政策体系的中长期规划。针对当前我国面临的超低生育水平等问题，建议启动《全生命周期生育支持政策体系的中长期规划（2035—2050年）》。该规划的核心内容是需要将全生命周期生育支持政策体系的分阶段步骤及优先公共政策议题，纳入到实施积极应对人口老龄化国家战略、国家人口发展战略的主体框架，以及国家治理及社会治理的总体制度设计之中。另一方面，强化构建全生命周期生育支持政策体系的国家共治体制机制。新时代构建全生命周期生育支持政策体系，客观要求健全符合中国国情的多主体、多层次的治理体系及治理能力现代化的体制机制。整体性治理思维既要明晰生育支持的政府职责，重构生育相关的社会治理、家庭建设、儿童福利、性别友好、健康保障、托育教育等部门分工，又要明确个人、家庭及社会组织等社会力量在生育支持上的责任定位与功能作用，构建具有中国特色的全生命周期生育支持政策体系的新体制与新机制。

总之，构建全生命周期生育支持政策体系的重点在于政策设计的超前性、政策执行的落实性、政策衔接的平稳性以及政策评估的有效性。中国式现代化与中国人口生育道路始终是独一无二的，构建全生命周期生育支持政策体系也没有固定模式可照搬遵循。作为负责任的人口大国与现代化国家，构建全生命周期生育支持政策体系将为世界贡献中国智慧。

（作者为北京大学应对老龄化国家战略研究中心主任、社会学系教授）

【注：本文系国家社科基金重大专项“美国人口结构变化对其政治、社会和文化的影响研究”（项目编号：21VMG040）的阶段性成果】

【参考文献】

- ①杨菊华：《积极生育支持政策体系需着眼全要素和全生命周期》，《中国党政干部论坛》，2020年第9期。
- ②贺丹：《警惕生育水平三大悖论 加快生育支持核心制度构建》，《人口与健康》，2022年第3期。

责编/谢帅 美编/杨玲玲