

中国生育政策体系：思想基础、历史路径与体系重构

朱海龙 李平洋 黄仙红*

摘要：生育政策体系是以生育政策为核心，并以与生育政策的实施相配套的其他经济社会政策为补充的政策体系。自新中国成立后，中国生育政策体系的思想基础因政治经济社会等条件不断变化经历了从探索到严控再到包容的变化过程，相应地，该体系经历了从碎片化、非常态化、非连续性向制度化、法制化转变的过程，并在党的十八大后进入了以促进人口长期均衡发展为核心的体系化、一体化的发展阶段。为有效应对人口结构和生育率的新变化、促进人口长期均衡发展，应重新调整并进一步完善以生育政策为核心的生育政策体系：优化调整生育政策，加强对生育的服务与支持；完善生育配套政策，健全友好社会育儿环境；明确人口发展趋势，完善相关法律法规体系；强化生育主体责任，构建包容性生育政策体系。

关键词：生育政策体系 思想基础 历史路径 体系重构

DOI:10.19506/j.cnki.cn10-1428/d.2024.03.008

一、问题的提出

生育政策作为我国在人口调控和社会治理方面的重要社会政策，其对我国人口转变和经济社会发展产生了重大影响。我国自1979年开始实施严格的计划生育政策后，人口再生产类型实现了由“高出生、低死亡、高自然增长”的传统模式向“低出生、低死亡、低自然增长”的现代模式转变（国家统计局，2009）。近年来我国的低生育率问题越来越受到关注：一方面，随着人口老龄化程度的加深，家庭结构小型化和社会原子化、生活市场化使得生育、抚育和教育等成本不断提升。另一方面，我国居民生育观念已经发生了重大变化，由传统的“多子多福观念”转变为“少生优生”，育龄妇女的初婚年龄不断提高，家庭的生育意愿持续降低。人口内在发展规律一再告诫我们，人口问题一旦出现，意味着解决人口问题的最佳时机已经过去（茅倬彦等，2018）。鼓励生育的政策需要较长时间周期才能显示出执行效果。当前我国正处于生育政策转型的关键时期，生育政策的不断调整和人口总和生育率持续下降反映了目前我国的生育政策对生育水平的影响并没有达到预期的政策

* 朱海龙：杭州师范大学公共管理学院教授、博士研究生导师；李平洋：杭州师范大学公共管理学院硕士研究生；黄仙红：杭州师范大学公共卫生学院副教授。

** 基金项目：浙江省社科领军人才培养专项课题“新业态劳动者社会保护机制研究”（项目批准号：23YJRC11ZD）。

目标,以生育数量为核心的单一化的生育政策对提升生育率的效果也不显著。目前学界研究多从“二孩”或“三孩”生育政策的实效与价值展开,并分析生育政策对其他社会因素的作用机制(于也雯、龚六堂,2021);还有研究关注生育支持政策体系的构建及其配套支持措施(张兴月,2018),此外,也有对生育政策进行国际比较的相关研究,从其他国家的生育政策发展的经验中寻求有利于我国人口发展的政策启示(夏婧、刘莉,2021),但对我国生育政策体系的思想基础、制度状况、嬗变逻辑与转型路径的研究却鲜有涉及。因此,本文将简要回顾新中国成立以来的人口思想演变历程,梳理分析我国生育政策体系的历史路径,在此基础上讨论未来生育政策体系变革完善的基本逻辑,进而提出重构我国生育政策体系的对策建议。

二、思想基础

一项社会政策的出台,往往有其丰富的思想基础与深刻的现实背景,生育政策是社会政策的重要组成部分。新中国成立70多年来,我国的人口思想的发展大致可分为三个阶段。

(一) 第一阶段:1949年至改革开放之前的探索性人口思想

新中国成立初期,出于满足战后人口发展需要的现实需求及战略考虑,在苏联人口思想的影响下,鼓励生育、反对节育的人口思想占据主导地位。1953年我国进行第一次全国人口普查,根据1954年国家统计局发布的《关于第一次全国人口调查登记结果的公报》,当时全国人口总数约为6.01亿人,这个数字远高于人们对国家人口数量约为四亿人的认识。显著增长的人口基数促使党和国家领导人重新审视人口问题。1954年,中央领导指出有必要控制我国人口过快增长,提倡节制生育(中共中央文献研究室,1993)。这意味着国家高层领导人对人口增长的认识有了进一步的深化。随后,国务院有关工作会议上,相关领导人表达我们党是赞成节育的,提出要根据本国国情制定生育政策,不能一味照搬苏联的人口理论(彭希哲,2009),1957年更进一步明确提出:“要提倡节育,要有计划地生育”“要研究有计划地生育的办法”(彭珏云,1997)。至此,党和国家领导人对于生育的态度由最初的鼓励生育转变为提倡节育,意识到有必要对人口增长进行控制。人口过快增长问题也引起当时社会各界的高度关注。著名经济学家马寅初也认为当时我国人口增长率太高,应控制人口增长的数量、提高人口质量以扩大社会再生产、提高人民生活水平(马寅初,1979)。民主人士邵力子在第一届全国人民代表大会第一次会议上的发言也强调要控制人口增长(诸天寅,1999)。

这个时期,由于国家经历了多年的战乱、动荡,特别是国家正处于现代化建设的初期,对作为社会建设的最基本的要素——人口缺乏明确和有效的掌握,无论是理论的还是实际的人口工作体制都不成熟、不稳定,再加上复杂的政治、社会、经济环境,人口思想还处于初步的探索期,出现了明显的摆动与争论。在几次运动当中,党和国家在控制人口增长方面的认识受到冲击,提倡节育的人口思想对当时的生育工作的影响力显著下降。但是随着人口基数急剧增大,尤其是三年困难时期后我国人口出现强烈的补偿性生育,显著的人口压力引起人们对人口控制的重视,国家对控制人口

过快增长的认识逐渐清晰。

（二）第二阶段：改革开放之后到十八大之前的严控性人口思想

随着党的十一届三中全会后经济社会的不断发展，我国所面临的人口问题日益严峻。巨大的挑战迅速推动中国人口学科的建设和发展，并促使人口理论与思想不断走向科学和进步。在对基本国情的充分认知下，理论界提出了影响深远的“马克思主义两种生产理论”，指出物质资料的生产 and 人自身的生产这两种生产是相互依赖、相互渗透和相互制约的，人自身的生产要与物质资料的生产相适应（刘铮，1985）。在上述理论背景下，结合当时中国的国情，邓小平多次强调“人口问题是个战略问题，要很好控制”（中共中央文献研究室，1998）。党和国家将计划生育工作视为一项战略性任务，并提到重要议事日程上。基于我国“人口多，底子薄”的基本国情，提出人口发展必须与经济社会发展相适应。人口增长速度过快与人口综合素质较低是我国人口问题中最突出的两个方面（阚唯，2021），必须控制人口增长才能加快经济建设的步伐。

与此同时，中国人口思想转变和生育政策收紧受到当时的国际背景和人口思想影响。在1960年后，世界总人口已经突破30亿，并以历史峰值的速度在快速递增。西方社会对世界人口发展产生了一种悲观主义的观点，认为在生育率没有显著降低而死亡率快速下降的情况下，人口数量将快速增长，特别是在发展中国家。一旦世界人口过度增长，地球将面临“资源危机”、“粮食危机”以及“生态危机”。在此背景下，1974年，联合国在罗马尼亚首都布加勒斯特主持召开了第一次世界人口大会，呼吁各国根据本国的国情制定人口目标，避免人口过快增长给经济社会发展带来阻碍，这也是当时中国将要严格实施计划生育政策的国际大背景。1987年，世界环境与发展委员会在日本东京召开会议并通过《我们共同的未来》，强调必须为当代人和下一代人的利益改变现有的发展模式。1992年，联合国在巴西召开联合国环境与发展大会，又称“地球会议”，通过了《里约环境与发展宣言》《21世纪议程》等文件，可持续发展理念逐渐成为世界各国的共识。在会议结束以后，我国政府于1994年发布《中国21世纪人口、资源、环境与发展》白皮书，白皮书强调经济的发展必须与人口资源环境相适应，并将可持续发展战略纳入我国经济社会发展规划当中。

随着对人口问题的认识不断深化，人口问题被提高到可持续发展战略当中的首要问题，在此期间，江泽民提出“人口问题从本质上讲是发展问题”（路遇，2004），人口发展必须与经济社会以及资源环境发展相适应。进入21世纪后，我国开始步入老龄化社会。面对复杂的人口发展形势，胡锦涛强调要坚持以人为本、树立全面可持续的发展观。破除了之前将人口作为经济社会发展手段和工具的“人口工具论”，进而将人口作为经济社会发展最为重要的目标，在保持人口低生育水平的同时提高人口素质、改善人口结构。这是党和国家在关于人口问题认识上的重大进步。

（三）第三阶段：从党的十八大迄今的包容性人口思想

十八大以来，党和国家事业取得历史性成就，中国特色社会主义进入新时代。与此同时，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这个矛

盾当中也包括人口发展的不平衡不充分。随着人口总量增长放缓，老龄化程度不断加深，总和生育率处于持续下降的趋势，我国正在越来越有可能陷入低生育率陷阱。目前我国人口问题表现最为突出的两方面是人口老龄化形势严峻和出生人口持续下降，人口发展的主要目的是促进人口长期均衡发展，协调好人口与资源、环境、社会的关系，发挥人口对经济社会发展的能动作用。党和国家领导人根据我国人口发展新态势，对人口问题和人口发展规律有了新的认识。

以习近平同志为核心的党中央，提出以人民为中心的发展思想。在对我国基本国情的总体把握基础上，习近平总书记指出：“人口问题始终是我国面临的全局性、长期性、战略性问题，在未来相当长时期内，我国人口众多的基本国情不会根本改变，人口对经济社会发展的压力不会根本改变，人口与资源环境的紧张关系不会根本改变。”^①强调思想上必须坚持系统观念，辩证科学地认识我国人口问题，在行动上要更加积极主动，进一步深化人口发展领域改革，且要充分考虑到我国不同地区的人口特征和经济发展水平，为人民群众提供多样化的生育选择和提高家庭的生育自主性，以更好地满足人民群众的生育需求。

习近平新时代中国特色社会主义思想中的人口观是中国共产党人口思想的最新发展，也是马克思人口理论现代化和中国化的最新成果（杨成钢、杨紫帆，2021）。其思想内容对我国面临的人口问题做出了系统性的阐述，对当前我国人口结构、规模与趋势进行了重点分析，对人口与经济、人口与生态、人口与资源的关系给予了高度的关注和积极的规划，并逐渐转变为近年来党和国家在人口问题上的战略决策。

三、我国生育政策体系的历史路径

生育政策体系是以生育政策为核心，并以与生育政策的实施相配套的其他经济社会政策为补充的政策体系。生育政策体系在我国并没有专门地作为一个独立的政策体系来界定和发展，但是从推动生育政策实施的目标来看，与生育政策直接或间接相关的经济、医疗、教育、福利及社会服务等政策长期存在，并随着生育政策调整完善而有所变化。

（一）以非常态化、碎片化和非连续性为特征的生育政策体系建设阶段（1949—1978年）

新中国成立后到20世纪80年代之前，我国尚未建构起较为完整的生育政策体系，很多与生育相关的社会政策，都是处于从无到有的阶段，政策的出台带有应急性特征，在各领域呈现碎片化分布。另外由于这一时期时间跨度较大，计划生育工作一波三折，人口思想交流碰撞，易受到当时社会活动的影响，生育政策体系建设呈现为非常态化、碎片化等特征。

首先，生育政策处于成长和变化阶段，生育政策不断以“非常态化”的形式提出。为了鼓励人们生育，中央政府出台了限制避孕和流产的政策，但是不稳定，尔后甚至出现反复。1950年，卫生

^① 中华人民共和国中央人民政府. 习近平对人口与计划生育工作作出重要指示 李克强作出批示 [EB]. https://www.gov.cn/guowuyuan/2016-05/18/content_5074504.htm.

部和军委卫生部联合发布了关于《机关部队妇女干部打胎限制的办法》，在其办法细则中明确规定“禁止非法打胎”（中华人民共和国国家计划生育委员会，1987）。因孕妇特殊情况，需要施行打胎的，除了需要丈夫本人同意签字之外，还须经过医生证明和机关首长批准。1952年，政务院颁布的《限制节育及人工流产暂行办法》明确规定非特殊情况者不得施行绝育手术（中国计划生育工作手册，1996）。1953年，卫生部以“与国家政策不符”为理由，通告海关禁止进口避孕用具和药物（翟振武，2000）。这些政策与规定从生育活动相关的医疗和用具方面严格限制节育和妇女流产。1951年政务院颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》确定了假期、检查费、接生费等生育待遇和生育补助的规定。但在第一次全国人口普查过后，生育政策又有调整。1955年，《中共中央对卫生部党组关于节制生育问题的报告的批示》中指出，“我们党是赞成适当地节制生育的”（中共中央文献研究室，1993），要求各地（少数民族地区除外）适当地宣传党的节制生育政策。同时，放开对节制生育用具和药品的购买限制，放宽人工流产的限制条件。

其次，在新中国成立初期，对人口政策缺乏科学、统一的认识和体制化的机构应对，导致各个部门和机构分别出台相关的政策，从而使得生育政策呈现“碎片化”的状态。随着对人口问题的认识逐渐明晰，我国在20世纪70年代逐渐形成了以“晚、稀、少”为中心的计划生育政策。1971年，国家“四五”计划中，提出“一个不少，二个正好，三个多了”的生育政策口号。1973年，国务院成立计划生育领导小组，并于年底召开第一次全国计划生育汇报会，在会议上提出“晚、稀、少”的计划生育政策。“晚”是指男25周岁、女23周岁以后结婚，女24周岁以后生育；“稀”指生育间隔为3年以上；“少”指一对夫妇生育不超过两个孩子。这一时期计划生育政策逐渐清晰具体，对生育时间、生育数量、生育间隔做出了详细的规定。

再次，人口生育相关的行政组织和法律法规也处于“非连续”的过程中。负责人口生育工作职责的行政部门从无到有，又历经撤销与恢复。1962年末，卫生部设立计划生育处，负责管理全国的计划生育技术指导工作。为了更好统筹计划生育工作，1964年经国务院批准，中央和地方相应地成立计划生育委员会。随后受到“文革”影响，各级计划生育委员会在1968年被撤销，其工作职能由卫生部承担。20世纪70年代，面对人口过快增长的压力以及缺乏专门领导机构的情况，国务院成立了计划生育领导小组，来负责统筹计划生育工作。在法律法规方面，1978年，第五届全国人民代表大会第一次会议首次将“国家提倡和推行计划生育”写进修订后的《中华人民共和国宪法》当中，在最高法层面为计划生育工作提供了法律依据。

总的来说，由于社会主义基本制度对于提高人民的生活水平、维护社会稳定都具有深远的影响，我国这一时期在生育政策、劳动保障、医疗卫生以及法律法规等方面都有巨大的发展，但由于思想上的不稳定、经验的不足、科学认识不够、体制化程度低，人口政策摇摆，加之“文革”特殊时期的冲击，致使生育工作实际处于混乱无序状态，关于生育的社会政策没有得到很好的贯彻落实，在高度集中的城市单位体制下，国家、企业与单位之间的责任关系模糊，各类社会政策因经济发展水平不高、财政预算有限而难以为继，阻碍了我国这一时期生育政策体系的发展。

（二）规划化、法制化和制度化的计划生育政策体系逐步形成（1978—2012年）

党的十一届三中全会后，我国进入改革开放和社会主义现代化建设的新阶段，各项社会政策也相继恢复重建并步入时代改革前沿，生育政策开始走向规划化、法制化和制度化的阶段。

首先，加强了生育政策的战略规划。在这个阶段，基本明确了人口发展的方向，对人口的科学发​​展有着更加深刻和坚定的认识，生育政策的制订从而更具规划性。这种规划性不仅体现在中国人口总体目标上，甚至深入家庭，乃至制度配套等各方面。这一时期，我国制定了在20世纪末把人口总数控制在12亿以内的目标，在此大目标下对生育数量做出了严格的规定。1980年，中共中央发布的《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》中明确提出“提倡一对夫妇只生一个孩子”，标志着我国开始进入最为严格的“一孩”政策时代。由于“一孩”政策在农村地区推行面临巨大困难，1984年，国家采取多样化的生育政策，对城镇家庭仍然严格执行“一孩”政策，而对农村家庭实行“一孩半”政策，对部分民族地区或人群实行“全面二孩”政策，实行适用于民族地区的计划生育政策。进入20世纪之后，对生育“二孩”的政策各地陆续进行了调整，适当有所放宽。同时，这个时候的计划生育工作的开展高度强调行政管控，各级党委和政府将计划生育工作列为重要任务目标，并设置工作考核指标。

其次，生育政策大步走向法制化。1982年国家将计划生育确立为一项基本国策，写入修订后的宪法当中。20世纪80年代后，各省区市先后出台并不断修订省级《计划生育条例》（后改为《人口和计划生育条例》）等地方性法规，成为各级政府落实计划生育基本国策的法律依据（原新，2016），其他维护女性生育权益相关的法律法规也在这一时期相继颁布：《中华人民共和国妇女权益保障法》于1992年颁布施行；《中华人民共和国劳动法》《中华人民共和国母婴保健法》1995年颁布施行，等等。20世纪初颁布的系列成文法规为计划生育工作的开展确定目标任务和提供法律保障。《人口与计划生育法》最终于2001年底由九届全国人大常委会第二十五次会议审议通过，2001年、2002年国务院先后颁布《计划生育技术服务管理条例》和《社会抚养费征收管理办法》，2009年，国务院颁布《流动人口计划生育工作条例》，目的是加强流动人口的计划生育工作。这个时期基本形成了从宪法、法律到地方性法规的较为完备的计划生育法制体系。

再次，与法制化相配套，生育政策更加趋向制度化、正规化。生育活动相关的奖励与限制通过相关政策制度予以确定：1982年，中共中央、国务院印发的《关于进一步做好计划生育工作的指示》提出“实行必要的奖励和限制，保证计划生育工作的顺利开展”。对于遵守计划生育政策的家庭及其子女给予一定的奖励与照顾。如，发给独生子女保健费；独生子女母亲职工可以适当延长产假，产假期间工资照发；在实行生产责任制的农村地区和单位，独生子女家庭可以包产低一些或多承包责任田（《中国计划生育年鉴》编辑委员会，1987）。与此同时，对于不按照计划生育政策而进行违法生育活动的家庭，将会给予适当的经济限制和行政处罚，如对在计划外生育二胎的国家干部、职工以及城镇居民等，将取消其原享有的生育医疗、福利等待遇；农村地区家庭中超生的子女不得划拨责任田、自留地，并需要缴纳“超生罚款”（后更改为社会抚养费）。

在这一时期，围绕生育的严控性思想，形成了以“三项制度”为代表的有利于计划生育家庭的政策体系。“三项制度”指的是全国农村部分计划生育家庭奖励扶持制度、西部地区计划生育“少生快富”工程、计划生育家庭特别扶助制度。以“三项制度”为主，再辅以系列配套经济社会政策和生育奖惩等措施推进计划生育工作，这标志着我国基本形成以生育制度为核心，以奖励、支持、优抚、处罚、限制和保障为配套的规划化、法制化和制度化的计划生育政策体系。

（三）建设以“促进人口长期均衡发展”为核心的体系化、一体化的生育政策体系（2012年至今）

党的十八大以来，我国经济发展进入新常态，面对新时期的人口发展形势，国家政策导向由抑制生育转变为包容生育，乃至鼓励生育。这一时期我国生育政策的调整是渐进式的，生育资格和生育数量逐渐放松，但呈现出明显的体系化、一体化的趋向。

2013年，党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“单独二孩”政策。随后中共中央、国务院印发《关于调整完善生育政策的意见》，详细阐述了调整完善生育政策的重要意义与开展工作的总体思路。在对“单独两孩”政策实施前后的人口发展态势进行科学评估之后，2015年，党的十八届五中全会提出了“全面二孩”政策，并且为了扎实推进“全面二孩”政策，同年年末，中共中央、国务院印发《关于实施全面两孩政策，改革完善计划生育服务管理的决定》第一次明确提出要大力发展家庭生育政策、家庭支持体系。2021年，中共中央政治局会议进一步明确提出“实施一对夫妻可以生育三个子女政策及配套支持措施”。此后，一方面生育休假与生育保险制度等不断完善，各地在延长产假的基础上纷纷设立了陪护假和育儿假；另一方面相关税费制度也不断调整，提高了对生育家庭的财政补贴。2022年3月国务院印发《关于设立3岁以下婴幼儿照护个人所得税专项附加扣除的通知》，规定有3岁以下婴幼儿的纳税人，可按照每个婴幼儿每月1000元的标准定额扣除。

与此同时，与人口和生育相关的法律政策体系以及行政机构日益完善。为了顺应生育政策优化调整，2015年和2021年先后对《人口与计划生育法》进行了修正，在生育数量方面，放松了对生育数量的行政管控，并在2021年实施了“三孩”政策，在生育时间方面，将以往提倡“晚婚晚育”修改为提倡“适龄婚育”，不再征收社会抚养费，删除与三孩生育政策不适应的规定，并积极实施生育政策配套支持措施，旨在确保政策实施效果达到预期目标。2013年，为了更好地促进人口生育领域深化改革，优化医疗卫生和计划生育服务资源配置，组建了国家卫生和计划生育委员会。2018年3月，组建国家卫生健康委员会，国务院机构的名称里正式去掉了具有浓厚时代色彩的“计划生育”字样，更好地促进人口长期均衡发展。

新时代以来，我国生育政策体系的发展主要体现在增强政策体系的适用性和协调性，其鲜明特征为不再是单项推进某项生育政策，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，这极大地增强了生育政策的适应力和穿透力，使得生育政策能够更大地改变目标群体的行为，实现政策目标。对于部分地解决生育群体的低生育率问题起到了积极作用，但系统化、一体化的生育政策有着极端的复杂性，不可能一蹴而就，中国生育政策系统化、一体化的过程还任重道远。

四、重构中国生育政策体系

党的十八大以来，我国根据经济社会人口发展新形势，逐步调整了生育政策。但生育政策效果受多个社会因素的影响，需要将各种鼓励生育的社会政策和配套措施统一协调，充分发挥各项政策工具的功能与作用。

（一）优化调整生育政策，加强生育服务与支持

生育政策是我国社会政策体系的重要组成部分，其重要功用对于今后相当长一段时间内的人口治理仍然重要。迄今为止，中国生育政策目前正在开启第二次转型，即转向以实现适度生育水平为目标的包容性策略（宋健，2021）。当前中国人口增长压力形势已不再严峻，未来很可能长期处于低生育率水平，政策应该向重点提供生育服务和支持的包容性生育转变，让生育活动回归家庭决策，满足不同家庭多样化的生育意愿，有利于人们公平地获得必要的生育支持，促使生育主体实现自身的生育意愿，促进人口均衡协调发展并与经济社会发展相适应。

目前人口生育率持续走低，很大程度上是由于人们的生育意愿和生育需求得不到满足（任远，2022）。根据第七次全国人口普查数据，2020年我国育龄妇女总和生育率为1.3。而关于人口的生育意愿，多项研究表明当前的期望生育数量为1.6—1.9（吴帆，2020），导致生育意愿低的因素很多，大致可分为两类：一类是生育主体的生理因素，如部分育龄夫妇存在不孕不育、难以受孕等问题，以及大龄女性面临生育安全问题；另一类是生育活动面临的社会经济成本因素，如幼儿抚育、儿童教育等成本持续上升，促使人们“不敢生”“不愿生”。此外，在女性劳动参与意愿不断强化的背景下，生育给女性带来工作和家庭的双重负担，因此，生育政策要加强对生育行为的服务与支持，解决人们的生育限制与顾虑，来提高人们的实际生育意愿。

（二）完善生育配套政策，健全友好社会育儿环境

生育配套政策作为健全友好社会育儿环境的主要抓手，对降低人们的生育养育成本从而减少生育顾虑方面发挥重要作用。生育配套政策具备多种政策工具属性，不同配套政策对家庭生育发挥着不同的作用。一是经济刺激类政策，如一次性奖励、家庭税收减免、住房补贴等，给予生育家庭一定的经济补偿。二是平衡家庭与工作的政策措施，通过延长孕产假、设立育儿假，提供社会托幼机构的儿童照料以及弹性工作时间制等。三是营造生育友好型的社会环境，消除对育龄妇女的就业歧视，保障女性公平就业权利；建设儿童友好环境；对招聘多孩家庭员工的企业给予税收优惠。通过多种政策工具协调配合，满足家庭生育全过程全方位的生育服务需求；促进生育政策与公共政策体系相协调，为生育主体提供真正有效的育儿支持；降低经济社会发展因素对人们的生育意愿和生育行为的抑制作用，为个人、家庭提供安全、公平、完善的生育福利、生育服务等制度措施，为所有生育者构筑友好型的社会环境。

生育配套政策是为了支持和促进生育而制定的一系列政策和措施，涵盖了从生育支持到育儿服务的多个方面，旨在解决“不愿生”“生不起”“养不起”的问题，是当前生育政策体系发展成就

最为显著的政策领域。其内容十分详细，涵盖孕前、孕期、分娩和孕后等生育活动全过程，对生育各环节、各阶段的具体需求均有所回应：不少地区对二孩及三孩给予教育财政资助，为多胎家庭配租公租房，延长产假、陪产假，新增育儿假，并给予一定的生育补贴。生育配套政策具有福利性质，但要兼顾政策的可行性。在各地大范围出台生育配套政策的同时，需要合理分担其成本。例如，各地纷纷延长了产假，产假的延长有利于女性员工进行生育活动，提高其生育意愿，但产假的延长也易加剧企业对于女性的就业歧视。生育配套政策在政府公共财政补贴较高的体制内单位施行效果较好，而在体制外或灵活就业人员方面缺乏相应的生育配套支持，应注重生育配套政策服务对象的普惠与公平，让更多的生育主体享有生育服务支持。目前，我国各地生育配套措施大多针对生育多孩家庭，对二孩、三孩支持力度较大，这不利于更好地提高一孩生育率，生育一孩和生育多孩家庭都应该得到生育支持，可依据家庭生育子女数量，有区分度地提供相应财政补贴或税收减免。

（三）明确人口发展趋势，完善相关法律法规体系

中国人口发展面临加速少子化与老龄化趋势：人口结构呈现出深度老龄化、家庭规模小型化、社会生活去家庭化。要建立现代化的国家生育政策体系，提高生育治理能力，依法全面推进生育工作，通过法律层面的修正来保障生育政策的调整与实施，促进生育政策体系的完善。我国现行的《人口与计划生育法》于2001年首次颁布，在2013年“单独二孩”、2015“全面二孩”、2021年“三孩”的政策背景下进行了相应法律修订。但这些调整基本上以调节生育数量为核心，没有改变生育数量行政管控的思路，已不适应我国当前及未来人口发展新形势。我国应在当前人口思想的基本导向和人口政策的优化路径下，对《人口与计划生育法》进行系统性修订，以鼓励适度生育、促进人口长期均衡发展，从行政管控的计划生育立法转变为公共服务的计划生育立法（任远，2022）：要进一步加强保障生育主体的合法生育权利，将配套生育政策真正贯彻落实，修订完善《中华人民共和国劳动法》《中华人民共和国妇女权益保障法》等相关法律；要加快出台全国性的产假、育儿假等法规，依法保障女性平等就业权利（国务院发展研究中心课题组等，2022），加大对企业招聘和员工管理的监督，消除对育龄妇女的就业歧视，保障女性职工的生育合法劳动权益；同时，要对损害生育主体生育权利的违法违规行为进行重点关注，侧重保护劳动者权益，通过法律法规来强制平衡生育与职业发展的矛盾冲突。

（四）强化生育主体责任，构建包容性生育政策体系

国家在实行鼓励生育政策过程中存在生育责任划分的问题。现有的政策导向是提高生育主体的生育意愿，降低其所承担的生育成本，因此，在实施一系列生育配套支持政策中，需要明确国家、市场、社会、家庭与个人在生育、养育与教育上的责任定位（陈友华、孙永健，2022）：首先，政府和社会在应对低生育率问题时，需要提高自身责任意识 and 明确自身的功能定位。其次，家庭和个人作为生育活动的微观主体，需要强化自身的生育责任。再次，针对不生或少生的群体，尊重其生育决策的自主性，增强生育政策的包容性，消除政策限制。最后，对生育者和多生者给予更多的

优惠福利政策，以此来激发不生者或少生者的生育动机。

生育政策体系对人口未来发展起着重要的调节作用，但我国生育政策实行的实际政策效果受到各地区的人口构成与结构、经济发展水平、城镇化水平等因素影响，目前中国不同区域之间的总和生育率存在显著差异：农村高于城镇，东部低于西部。故“三孩”生育政策以及相关配套支持政策在落地执行的过程中应注重地方政策层面的灵活性和实效性。同时，不同类型的生育支持措施，在促进生育方面可能存在替代效应，导致政策工具的效果不尽如人意。此外，诸如产假、育儿假等生育支持政策可能对生育率产生双重影响，因此与生育相关的配套支持政策对生育率产生预期的政策效果是一个比较复杂的问题。生育支持政策体系不仅需要覆盖婚嫁、生育、养育、教育等生育活动全过程，也需要把握政策的差异性、适用性及考虑各项政策措施的相互影响，以此积极构建具有包容性、全面且均衡的生育政策体系。

五、结语

总的说来，人口问题仍是社会发展的根本问题之一，无形之中调节社会的进步与发展。因此，中国社会一旦步入稳定的发展期，作为现代性后果之一的人口问题便进一步彰显，与之相对应，中国生育政策体系就是因应人口问题作出的积极回应。从中国生育政策体系来看，它经历了一个逐步形成、发展并臻成熟稳定的过程，这个过程与中国社会当时面临的问题紧密结合：不仅仅是一个人口问题，它也对应了当时的政治问题、社会问题、经济问题、文化问题和生态问题，是对这些问题的一种积极回应，也从根本上展现了中国作为一个社会主义大国和有着数千年悠久历史文明的国度在面临重大问题的时所展现的担当、责任、勇气和智慧。因此，从根本上来说，这是一个中国社会治理能力和治理体系现代化所必然面临的问题。随着中国社会治理的不断进步和发展，中国生育政策体系也必将不断完善和健全，并最终推动中国人口发展步入健康、良性的轨道。

参考文献

- 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(04):73-90.
- 国家统计局编著.第六届全国统计系统统计科研优秀成果论文集[M].北京:中国统计出版社,2009.
- 国务院发展研究中心课题组,马建堂,李建伟等.认识人口基本演变规律促进我国人口长期均衡发展[J].管理世界,2022,38(01):1-19+34+20.
- 阚唯.改革开放和现代化建设新时期党关于人口发展的思想[J].人口与健康,2021,288(08):18-20.
- 刘铮.人口理论教程[M].北京:中国人民大学出版社,1985.
- 路遇主编.新中国人口五十年(下)[M].北京:中国人口出版社,2004.
- 马寅初.新人口论[M].北京:北京出版社,1979.
- 茅倬彦,申小菊,张闻雷等.人口惯性和生育政策选择:国际比较及启示[J].南方人口,2018,33(02):15-28.
- 彭珮云主编.中国计划生育全书[M].北京:中国人口出版社,1997.
- 彭希哲.人口与人口学[M].上海:上海人民出版社,2009.

-
- 任远. 当前生育政策继续变革和调整完善的理论和实践问题 [J]. 广州大学学报 (社会科学版), 2022, 21(04): 91-104.
- 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(03): 86-91+106.
- 吴帆. 生育意愿研究: 理论与实证 [J]. 社会学研究, 2020, 35(04): 218-240+246.
- 夏婧, 刘莉. 如何创造生育福利?——国际比较视域下“三孩”政策推进及配套措施构建 [J]. 广州大学学报 (社会科学版), 2021, 20(06): 85-94.
- 杨成钢, 杨紫帆. 中国共产党百年人口思想与马克思主义人口理论的现代化和中国化 [J]. 人口研究, 2021, 45(06): 3-13.
- 于也雯, 龚六堂. 生育政策、生育率与家庭养老 [J]. 中国工业经济, 2021(05): 38-56.
- 原新. 我国生育政策演进与人口均衡发展——从独生子女政策到全面二孩政策的思考 [J]. 人口学刊, 2016, 38(05): 5-14.
- 翟振武. 20世纪50年代中国人口政策的回顾与再评价 [J]. 中国人口科学, 2000(01): 17-26.
- 张兴月. 鼓励按政策生育二孩的配套政策体系思考 [J]. 西北人口, 2018, 39(05): 76-81+89.
- 《中国计划生育年鉴》编辑委员会编. 中国计划生育年鉴 (1986) [M]. 北京: 人民卫生出版社, 1987.
- 《中国计划生育工作手册》编委会编. 中国计划生育工作手册 [M]. 北京: 中国人口出版社, 1996.
- 中共中央文献研究室编. 三中全会以来 -- 重要文献选编 (下) [M]. 北京: 人民出版社, 1982.
- 中共中央文献研究室编. 建国以来重要文献选编 (第6册) [M]. 北京: 中央文献出版社, 1993.
- 中共中央文献研究室编. 邓小平思想年谱 1975 — 1997 [M]. 北京: 中央文献出版社, 1998.
- 中华人民共和国国家计划生育委员会编. 计划生育文件汇编 1980-1981.3 [M]. 北京: 化学工业出版社, 1987.
- 中华人民共和国劳动保险条例 [M]. 北京: 法律出版社, 1960.
- 诸天寅. 陈云与马寅初 [M]. 北京: 华文出版社, 1999.

to meet the growing diverse needs of the elderly. Continuous enhancement of the holistic optimization of community-based home care systems is essential to effectively advance China's modernization process in the context of an aging population strategy.

Efficiency of Leadership Giving Strategies: A Vignette Experiments Based on Public Fundraising*Deng Guosheng, Qin Tianyu 72*

Abstract: Guiding and encouraging public donations is a pivotal concern for the high-quality development of philanthropy in China. Matching and challenge gifts are the foremost strategies globally to motivate public donations, and both can be categorized as "leadership giving". While matching gifts are widely adopted in China's public fundraising, challenge gifts remain underrecognized and underutilized. There is a growing need to explore alternative fundraising strategies in response to diminishing marginal effects and increasing risks of matching donations in recent years. This study adopted a vignette experiment to analyze the efficiency of those two strategies across two hypothetical program scenarios. The findings demonstrate that both matching and challenge gifts offer effective pricing options for boosting donation intentions, with no significant difference across different effective schemes. Therefore, the philanthropic sector of China can introduce alternative leadership-giving tools, such as challenge gifts, and improve legal regulation and industrial self-regulation for these activities, to bolster its role in voluntary wealth redistribution.

China's Birth Policy System: Ideological Foundations, Historical Trajectory, and System Reconstruction*Zhu Hailong, Li Pingyang, Huang Xianhong 89*

Abstract: The birth policy system centers on fertility policy and is supplemented by other economic and social policies that support its implementation. Since 1949, the ideological foundation of China's birth policy system has continually evolved in response to changes in political, economic, and social conditions, transitioning from exploration to strict control, and then to inclusiveness. Accordingly, the system has moved from fragmentation, abnormality, and discontinuity to institutionalization and legalization. Following the 18th National Congress of the Communist Party, the system entered a phase of systematic and integrated development, focusing on promoting long-term balanced population development. To effectively address new changes in population structure and fertility rates, and to promote long-term balanced population development, the birth policy system centered on fertility should be readjusted and further refined: optimizing and adjusting birth policies, strengthening services and support for birth,

improving complementary policies, enhancing the child-friendly social environment, clarifying population development trends, refining the related legal and regulatory systems, strengthening the responsibility of birth subjects, and constructing an inclusive birth policy system.

Research on the Historical Evolution and Mechanism of Veteran Employment and Entrepreneurship Policies from the Perspective of Chinese-style Modernization.....*Xie Yuning, Guo Yu* 100

Abstract: The employment and entrepreneurship of veterans are crucial measure and strategic directions in the preferential treatment and placement of veterans in the new era. These policies not only relate to the human resource development and realization of self-worth for veterans but also integral to national defense and military modernization, improving the quality of troops and military strength, and impacting long-term social stability and high-quality economic development. Based on the revised "Punctuated-equilibrium" explanatory framework, this study combines the transformation of value concepts and the sequential changes under the policy paradigm to depict the trajectory and micro-patterns of veteran employment and entrepreneurship policies since the founding of People's Republic of China 75 years ago. By analyzing changes in policy landscape, policy fields, overall policy objectives, and the precision adjustment of policy tools, the historical evolution of employment and entrepreneurship policies for veterans can be divided into eight historical periods, consisting of four equilibrium and four discontinuity phases. Behind the alternation of Punctuated-equilibrium, the practice of "modernization—Chinese modernization—Chinese-style modernization" and its reflections on the times are revealed. Looking forward to the long-term goals of 2035, the employment and entrepreneurship policies for veterans led by the Communist Party of China need to deeply understand the essential characteristics of the Chinese-style modernization, consider the subjective value of veterans, and respond to multiple challenges with the modernization of the national governance system and governance capabilities.

Social Policies for People with Intellectual Disabilities and their Families Abroad and their Implications to China-- A Systematic Literature Review.....*Wang Ning, Zheng Xin* 114

Abstract: Research on social policies for individuals with intellectual disabilities and their families abroad has produced numerous findings, while domestic research remains scarce. This paper employs a systematic