

以生育支持助力人口高质量发展

杨菊华 宫佳宁

[摘要] 从人口高质量发展出发,对以生育支持助力人口高质量发展的内涵与要求、辩证关系、难点与挑战进行梳理,发现生育支持与人口高质量发展的内在要求具有一致性。完善与落实生育支持政策体系应以素质优良、总量充裕、结构优化、分布合理四个方面为发展方向与建设目标,正视与破解生育支持体系建设中所面临的供需匹配失衡、顶层设计不健全、评价指数与统计指标不完善等难点问题,通过完善顶层设计、优化战略布局、健全管理机制、强化考评标准、创新治理模式等手段,促进生育支持政策预期目标的实现与体系完善,以生育支持助力人口高质量发展。

[关键词] 生育支持;人口高质量发展;供需匹配;顶层设计;指标体系

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-7453(2024)06-0013-09

2023年5月,习近平总书记在二十届中央财经委员会第一次会议上强调,人口发展是关系中华民族伟大复兴的大事,必须着力提高人口整体素质,以人口高质量发展支撑中国式现代化。人口高质量发展,既是应对当前少子化、老龄化与区域人口增减分化的人口发展新形势的必然要求,也是实现新时代人的现代化的必由之路。因此,只有多维度、深层次、体系化地识别和预测人口发展特征与趋势,做好人口研究与人口工作,才能助力实现人口高质量发展与现代化的双赢目标,推动强国建设和民族

复兴伟业的实现。

生育支持是人口高质量发展的重要方面,国家高度重视生育支持政策体系的建设完善。2022年7月,国家卫生健康委、国家发展改革委等17部门印发《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》(以下简称《生育支持指导意见》),从婚嫁到生育、养育、教育一体视角出发,提出优化生育服务水平、发展普惠托育服务体系,以及强化住房、税收、就业等一系列积极生育支持措施,为推动实现适度生育水平、促进人口均衡发展提供

[基金项目] 阐释党的二十大精神国家社科基金重大项目“人口规模巨大的现代化:时空特征、机遇挑战与路径机制研究”(23ZDA019)。

[作者简介] 杨菊华,中央民族大学人口与民族发展研究中心教授、博士生导师;宫佳宁,中央民族大学民族学与社会学学院博士研究生。

了政策引导与有力支撑。2023年12月的中央经济工作会议再次强调,加快完善生育支持政策体系,发展银发经济,推动人口高质量发展。这意味着,生育并非一个单一事件和单一时点行为,而是关涉婚姻、家庭建设、子女生育养育教育诸多方面和长期责任,对个体发展、家庭稳定和国家安泰有着举足轻重的作用。相较于“生”,“育”更是一个时间跨度长、需要家庭与社会共同关注的过程,从3岁以下婴幼儿时期这一个体全面发育成长的开端到逐渐长大成人的各个关键时期,来自家庭、社会的支持与教育都必不可少。因此,生育支持与人口高质量发展的内在目标是一致的,生育支持是助力人口高质量发展的重要方面与推进路径,二者互为促进,共同服务于人的全面发展。完善生育支持政策体系,为家庭提供全方位支持,实现家国共育,以生育支持助力人口高质量发展,具有重要的理论与现实意义。

一、从人口高质量发展看生育支持的内涵与要求

人口高质量发展,事关社会建设与国家发展,关乎每个个体、每个家庭的前景命运。人口高质量发展是指人口素质优良、总量充裕、结构优化、分布合理。^[1]人口是人力资源的基础,适度的生育水平和人口规模是保证人力资源和人才资源发展优势的稳定支撑与持续保障。因此,关于生育支持的理解、生育支持政策体系的落实和完善,也应从这四个方面为出发点和根本遵循。

第一,素质优良。人口素质包括思想道德素质、科学文化素质和身体素质。^[2]提高人口整体素质、厚植人口综合竞争力,是推动人口高质量发展的核心要义与当务之急。^[3]当前,我国教育、医疗等领域的社会福利和社会保障制度取得了积极成效,出生人口预期寿命不断提升、人口受教育状况持续改善。纵观人一生的成长和发展,生命早期的

智力开发至关重要。0—3岁是婴幼儿脑力和语言能力发展的黄金期,也是人脑发育的最重要阶段。在这一生命阶段,个体能否得到高质量的照顾陪伴、营养补给、脑力开发引导和肢体协调锻炼等,对个体今后的健全发育影响深远,“教育要从娃娃抓起”“三岁看大、七岁看老”,正是此意。因此,生育支持的理论构建和政策体系的建立完善应该重点关注0—3岁婴幼儿的发展需求,为不同阶段的婴幼儿、儿童发展提供优质支持服务,引导社会资源的有序投入与高效配置,减轻家庭生育养育教育负担,促进个体生命早期与各个成长阶段的优良培育,为后期发展奠定基础。

第二,总量充裕。实现适度生育水平、推动人口可持续发展是推动人口高质量发展的重要内容和底线要求。^[4]我国已进入人口负增长阶段,少子老龄化成为人口发展的突出特征。虽然未来几年我国的人口增长率会有波动,但人口负增长趋势不可逆转,传统人口红利带来的竞争优势终将消退。值此之际,不仅要正确看待人口发展现状与趋势,发掘新形式的人口红利,如素质红利、性别平等红利、长寿红利,还要加速提升当前劳动力资源的配置和利用效率,而更为核心的是努力维持适度的生育水平和人口规模。这就要求生育支持不仅要提供优质服务,还应该着眼于提振当前低迷的生育意愿,识别低生育率的症结所在,尤其是要关注女性生育意愿与生育行为间的差异现状及深层原因,针对性降低劳动人口生育的心理与经济成本负担,以完善的生育支持配套体系保障育龄妇女的劳动就业权益与生育意愿的实现,积极应对少子老龄化挑战。

第三,结构优化。实现人口年龄、性别结构合理均衡,劳动力资源有效供给,是推动人口高质量发展的基本要求。^[5]我国性别结构持续改善,年龄结构上呈现的老龄化、少子化程度却进一步加深,构成当前人口结构的主要矛盾。人口年龄结构金字塔的扭曲,不仅带来人口抚养比的上升,还使得传统意义上的人口红利正在逐渐消失。要促进人口结

构的协调有序和高质量发展，必须正视少子老龄化的发展特征及其经济社会后果，积极防范人口年龄结构可能失衡的风险。生育不仅关乎人口年龄结构，还关乎人口性别结构。随着性别观念的进步，“生男比生女好”“传宗接代”等传统性别偏好已经逐渐淡化，取而代之的是“生男生女一样好”的性别平等观念。但是，当前突出的少子化问题，是“不想生、不敢生、不能生”难题的真实写照。因此，生育支持不仅旨在维持适度生育水平和人口规模、提供优质服务资源，同时，也具有改善人口年龄结构的重要意义。生育支持政策体系的制定和落实应持续关注与改善性别平等状况，提倡育儿与家务劳动的男性参与，同时减轻隔代照料压力，进而刺激释放更多的生育潜能、劳动力资源和银发经济活力。

第四，分布合理。促进人口和劳动力在城乡、区域间流动更加活跃，形成畅通有序、合理公正的人口流动和分布格局，是推动人口高质量发展的重要方面。^[6] 2020年，我国流动人口已达3.76亿，占总人口的26.64%；2023年，常住人口城镇化率达至66.16%，人口大规模流动趋势进一步凸显，新型城镇化建设迎来新发展阶段。人口流动本质上是区域间经济社会发展差距的呈现，而流动人口和留守人口两大群体并存则意味着，生育支持至少应该关注两个重要方面：一是流动人口的生育养育教育困境与待遇保障；二是针对留守妇女、随迁子女与留守子女的支持。留守妇女因丈夫外出打工而独自承担生育、照顾家庭的重任，其生养困境亟待受到关注与重视；同时，近年来热议的部分农村留守儿童手机沉迷、心理健康问题等都表明，幼年时期缺乏父母双方的陪伴与关爱可能会导致心理健康问题；此外，随迁子女难以获得平等待遇、甚至不得不被动选择留守的现实困境等，都是生育支持政策体系必须高度重视的重要方面。只有有效解决这些重点、难点、痛点问题，生育支持才能从真正意义上发挥政策效用，维护社会公平正义，促进人口合理有序流动，助力于人口高质量发展。

二、生育支持与人口高质量发展的辩证关系

生育支持是人口高质量发展的重要方面，二者之间存在辩证关系。生育支持政策体系的落实与完善有助于助力人口高质量发展，同时前者也依赖于后者提供各方面的保障。

（一）人口高质量发展要求生育支持参与贡献

第一，生育支持是人口高质量发展的必然要求。实现人口高质量发展，必须落实和完善生育支持政策体系。少子老龄化是我国在今后较长一段时期内要面临的主要挑战之一，学界已经对其可能的发展趋势与经济社会后果进行了全方位的预测与研判。要实现人口高质量发展，就必须正视和积极应对少子老龄化带来的抚养比上升、人口红利消退、经济转型压力增大等潜在风险。落实和完善生育支持政策体系，有利于平缓生育率下降趋势，在一定程度上延迟和减缓少子老龄化的负面效应。

第二，生育支持为人口高质量发展奠定基础。生育支持贯穿于个体婚嫁、生育养育教育的全过程，同时关涉劳动就业、社会保障、住房、税收等一系列政策与事件，影响范围广、程度深。而这些方面无不与人口的全面发展相挂钩，是个人成长发展的关键节点与事件。因此，促进生育支持政策体系的完善与落实，不仅有利于保障和实现婴幼儿的健康发展，还可推进劳动者就业权益的实现，释放劳动者、隔代照料者的压力负担，保障流动人口、留守群体的基本权益，助力实现人口高质量发展与社会公平正义。

第三，生育支持需要与人口高质量发展协同发展。人口高质量发展与生育支持在不同社会发展阶段有不同的任务目标和具体要求。换言之，各阶段的政策内容要符合各自的社会现实需要，二者都是一个持续发展、应时而变的过程。同时，二者的建设速度相互匹配才能彼此促进，若生育支持的配

套措施无法满足人口高质量发展的需要,则可能延误和制约人口高质量发展与现代化建设的进程。

(二)人口高质量发展为生育支持提供建设保障

第一,人口高质量发展为生育支持提供物质基础。生育支持政策体系的建设与完善必然离不开持续稳定的物质投入,且随着经济社会发展进步,可能会呈现出刚性建设需求。在当前经济结构转型、劳动力供不应求的发展常态下,唯有坚持高质量发展,才能促进劳动力资源合理配置,提升物质生产与财富创造效率,进而维系生育支持政策体系的优质服务资源供给,维持生育支持体系的健康运行与配套政策的健全完善。倘若没有物质支持,生育支持政策体系就如同无水之源、无本之木,难以稳定协调运转。

第二,人口高质量发展为生育支持提供技术与人才储备。技术与人才是落实与完善生育支持政策体系的核心灵魂。一方面,生育支持政策体系的顶层设计、部署完善,都需要专业人员进行统筹规划,要在对生育支持现状与发展趋势进行合理评估、分析供需结构后,才能确立正确的政策方向;另一方面,在政策体系建立后,既要保证顺利落实执行和维持体系运作,也要人力资源的稳定投入。此外,技术的应用可事半功倍地提升事务处理效率,信息化管理体系也便于服务的获得与利用、提升需求反馈效率和监管水平等。人才与技术并非单独投入和应用,而是人力资源要利用技术进步,推进生育支持政策体系的设计、实施和完善,即要求重视生育支持相关学科专业与人才队伍的建设与培育。

第三,人口高质量发展为生育支持提供良好的社会环境。坚持人口高质量发展才能兼顾经济效率与生态环境建设,同时营造和谐友爱的社会氛围,为生育支持提供双重环境保障。人口高质量发展要求建设良好的生态环境,生育支持本身关涉婴幼儿、儿童的成长发展各个阶段,良好的自然生态可为儿童成长发育营造一个保障健康安全的成长发

育环境;人口高质量发展力求营造良好的社会氛围,现代化发展以先进文化为引领,弘扬性别平等的社会文化观念,以优秀传统文化引领婚恋观、生育观、家庭观,促进人口素质不断提升,从而为建立相应的生育支持体制机制创造条件,并保证各项举措得以顺利施行。

三、以生育支持助力人口高质量发展的主要难点

由于历史与现实双重原因,当前我国的生育支持政策体系还处于探索发展阶段。一方面,1949年以来,生育支持体系经历了一个由国家主导,到家庭承担主要责任、再到重建的发展进程。出于性别平等与儿童发展双重动机,计划经济时代的中国形成了有效的生育支持体系。而在计划经济体制向社会主义市场经济体制转型过程中,在“企业办社会”向“企业的归企业、社会的归社会”思想的指导下,生育保障的责任逐渐完全回归家庭,曾经较为完善的、重点面向工薪劳动者的生育保障体系逐渐调整。随着社会主义市场经济的进一步深入,在生育保障经历由社会统筹性质的生育保障机制,再到社会生育保险制度的第二次、三次转变后,建立全面、完善的生育支持政策体系已然成为适应新时代生育保障需求的必然选择。^[7]另一方面,当前育龄人口的婚恋观、生育观、家庭观具有突出的时代特征,而适应多元化生育养育教育需求的生育支持政策体系尚未形成,政策制度的顶层设计尤待强化,各个环节所依赖的服务需求与供给的动态信息尚需论证,且政策评估的指标体系尚未建立。这些难点与痛点既构成生育支持政策体系发展、完善与落实的挑战,同时也给体系建设提供了机遇期,只有深入梳理与正视发展进程中的问题,才能真正建设好生育支持体系、发挥好生育支持的政策效果,助力人口高质量发展。

（一）生育支持服务的供需匹配亟待改进

供需匹配是生育支持体系构建的着眼点，也是评估供给效率的重要指标。作为保障和改善民生的重要内容，幼有所育也是生育友好型社会建设的一项重要支持政策。幼有所育的主要指标包括：反映3岁以下婴幼儿照护服务能力的每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数、反映4—6岁儿童照护服务能力的学前教育毛入园率等。2020年，每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数约为1.8个；2025年可达4.5个，托位总数可达640万个左右。^[8]从入托率来看，目前我国0至3岁婴幼儿约为4200万，其中1/3有较为强烈的托育服务需求。但调查显示，我国3岁以下婴幼儿实际入托率仅为5.5%左右，供需缺口还很大。^[9]婴幼儿缺乏照料是制约生育的重要原因，^[10]尤其是在发达地区和一线城市，同样这些地方也是流动人口聚集的区域，由于双职工家庭较多，这些地区的托育需求更为强烈。换言之，生育支持服务体系的不完善、优质服务资源供给的不足与旺盛的服务需求之间的供需矛盾成为制约生育的重要因素。

对生育支持体系的供需分析，不仅要综合考量幼有所育的宏观指标，还应多维度评估与预测群众服务需求状况与服务机构的发展现状，以及二者的匹配情况。《儿童蓝皮书：中国儿童发展报告（2022）》数据显示，近年来，我国托育服务供给水平不断提升，2017年及以后成立的托育机构数量约占被调研总数的八成。不过，虽然托育机构数量和质量都在提升，但相较于庞大的生育支持需求，当前市场中托育机构仍存在价格高、质量参差不齐等问题。比如，截至2022年7月，北京市95%以上的托育机构为营利性商业机构，2020年月均收费7039元，一些普通家庭难以承受。而且，因缺乏统一的行业标准，人们在机构选择时难以对其服务质量进行判断。同时，机构也面临成本、生源、信任建立等方面的压力，这些因素都考验着机构能否“活下去”，^[11]需求方和供给方的利益都得不到保障。因

此，评估与预测实际生育支持需求、了解托育服务机构的发展潜力与困境、合理规划区域内生育支持资源的有效供给，稳扎稳打地引导服务机构供给与群众需求的有效结合，避免供给投入的不足及供需错配，提升普惠性优质生育支持资源的可得性与可及性，这些都至关重要。

（二）生育支持政策体系的顶层设计尚需健全

顶层设计规定着政策制定、体系构建的方向与框架，健全的顶层设计有助于保障政策体系的完善与落实。目前，我国生育支持政策体系的顶层设计还存在以下薄弱环节。

第一，政策路径不够具体明确。当前，各类相关的政策文件反复强调生育支持。比如，2020年10月，十九届五中全会提出“优化生育政策”；2021年3月，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》强调，“增强生育政策包容性”；2021年6月发布的《“十四五”积极应对人口老龄化工程和托育建设实施方案》指出，提升托育服务质量，完善托育服务体系；2022年和2024年的《政府工作报告》都对生育支持作出相关部署，分别指出“完善三孩政策配套措施，将3岁以下婴幼儿照护费用纳入个人所得税专项附加扣除，多渠道发展普惠托育服务，减轻家庭生育、养育、教育负担”，^[12]要“健全生育支持政策，优化生育假期制度，完善经营主体用工成本合理分担机制，多渠道增加托育服务供给，减轻家庭生育、养育、教育负担”。^[13]然而，究竟以何种实施框架、路径继续完善与落实上述政策要求，细分的、专门性的政策规定与执行条例等，都还有待细化。这就导致在政策要求上有宏观规定，但具体实施上却未落到实处。

第二，政策衔接缺乏系统整合。生育支持涉及婚嫁、生育养育教育全过程，以及就业、医疗、住房、税收全领域，《生育支持指导意见》虽对各方面的政策发展方向作出规定，但因这些内容本身前后交叠、相互关联，需要顶层设计就各个环节协同

配合、各项政策的一体化实现进行统筹规划。当前，生育支持政出多门、九龙治水的局面并未根本扭转。

第三，特殊群体关切依然缺失。目前，生育支持政策文件的规定大多聚焦于整体人口，对特殊群体（如流动人口）的生育支持政策较为缺乏。在人口大流动背景下，区域人口增减分化成为新时代人口高质量发展的主要特征之一，关注所有与流动相关人群——流动人口、随迁子女、留守儿童、因育留守女性的群体性和差异化生育支持需求，是生育支持的应有之义。而特殊人群的生育支持需求，目前尚未落实在政策文件中。

（三）生育支持评估指标体系有待完善

生育支持评价指标体系与综合指数，是衡量生育支持供需匹配、体系建设、政策落实情况的依据，也是评估生育友好型社会实现状况的方式，可为相关部门提供考评依据，促进生育支持的各环节、各部门的协调运作。同理，生育支持政策体系须应时而变、因势而新，而这亦需对已有政策实施状况与社会效应做到心中有数。

第一，指标体系建构缺乏理论依据与数据支撑。指数体系的构建须以现实情况为基础，在充分了解当前状况与变化趋势后，结合发展潜力制定评价指数与指标体系。建设可信度高、科学性强的指标体系，亦需理论支撑和实践检验。而当前，不同区域、不同群体的生育支持需求与供给现状等重要信息还很碎片化、地方化、随意化，社会各界对相关问题的调研与分析缺乏系统化，难以形成对生育支持政策体系及其效用的总体把握，更难以以为理论构建提供依据，从而制约通过理论指导构建以生育支持为核心的指标体系与综合指数。

第二，指标体系构建视角缺乏全程性与全局性。生育支持涉及婚嫁、生育养育教育全过程，关涉劳动就业、医疗、住房、税收、社会保障各领域，且关乎经济成本、时间成本、服务质量、性别平等与文化发展等各方面。这些内容相互关联、彼此作用，故构建生育支持指标体系，必须综合考量它们

之间的关联性、系统性、科学性。不过，迄今为止，生育支持评价指标体系见仁见智，这不利于生育支持政策的优化与完善。

第三，指标体系构建缺乏动态视角与前瞻眼光。随着中国式现代化进程的持续推进，生育观念与生育行为、生育支持服务需求、生育支持体系构建等方面的影响因素日益复杂、系统、多变，而数字网络的广泛渗透又使得线上线下的互动交织更为频繁。然而，当前尚未构建行之有效的指标体系以精准识别影响因素的动态变化，并且对这些因素之于未来人口和经济社会的安全潜在风险也缺乏预警评估与防范，这都可能导致生育支持体系建设的安全性和稳定性、政策项目落实的及时性等整面临挑战。

四、以生育支持促进人口高质量发展的关键举措

解决当前生育支持政策体系中存在的问题，促进生育支持政策体系的形成、完善与落实，实现生育支持与人口高质量发展协同并行，可从以下三个方面入手。

（一）完善生育支持的顶层设计，优化战略布局

顶层设计是生育支持政策体系完善过程中必须首要考虑的问题。应重点从以下方面促进顶层设计与战略布局的完善与优化，回应生育支持政策体系建设中存在的三大问题。

第一，将生育相关的全过程和多领域纳入系统综合考量。明确婚嫁、生育养育教育的一体化，以及劳动就业、医疗、住房、税收彼此关联的特征，在行政政策与制度设计时，综合分析这些关联育龄人口生产生活的重要方面，为群众提供切合需求、全方位、多层次的一体化服务与保障。

第二，对生育支持具体措施予以细化。通过调查研究，细化政策路径、整合政策体系。“调查

研究是谋事之基、成事之道,没有调查就没有发言权,更没有决策权。”既要在充分了解、吸收调研成果的基础上进行安排部署,也要积极推进政策试点,促进研究理论与实践的紧密结合,加强对试点经验及研究成果的关注与利用,避免政策与研究成果转化缺乏衔接或理解偏差问题。在《生育支持指导意见》对生育相关过程及领域规定的基础上,继续补全当前的政策缺口,进一步系统化、针对化、深化各领域的政策条例与项目安排,明确劳动就业、住房、税收等各方面的具体支持项目与措施,提升政策的可行性、确保政策落到实处,破除其生育困局。

第三,把特殊群体的生育支持需求纳入政策体系规划。以全生命历程视角,进行实地调研探究,辅之以宏微观层面的数据分析,系统关注特殊群体的生存困境,并将他们的生育支持需求纳入政策考量、整合于生育支持体系之中。重点关注受流动影响人群,为他们提供多层次、全方位的支持服务,营造针对全人群的积极友好的生育氛围。同时,密切关注留守儿童和随迁儿童的身心健康发展、医疗福利待遇、教育资源获取。追踪典型地区育儿补贴政策落实效应,做好各类政策的衔接配套,提供实际项目支撑与法律保障;健全相关的社会保障制度体系,维护与提升社会公平与稳定,从而发挥生育支持在实现人的全面发展、引导人口合理有序流动中的积极作用,助力人口高质量发展。

第四,压实生育支持的部门责任。因生育支持本身具有全程性和全局性,故相关政策制定部门必须要有一整套完善的管理体制机制来明确各部门的管理内容与责任范围,强化部门之间的协调配合,从而共同促进生育支持政策体系的完善与落实。《生育支持指导意见》由17部门联合发布,其中提及劳动就业、住房、税收等方面的生育支持政策,关涉多个政府部门。在推动政策落地过程中,各部门应在具体政策方向的指导下,充分调研相关方面的生育支持现状与需求情况,积极展开相应的规划部署;

密切关注广大民众的生育支持需求与困境,同向发力、形成合力,协同营造生育友好的政策环境,培育生育友好的社会氛围,促进人口高质量发展。

(二) 突出生育支持重点,优化考评标准

完善生育支持政策体系的考评标准、衡量政策效用,就必须建立一整套系统化、标准化的指标体系与综合指数。

第一,借他山之石。当前,我国生育支持指标建设还处于萌芽阶段,但部分发达国家相较于中国更早进入低生育率发展阶段,应对低生育率和少子老龄化方面的政策经验以及生育支持相关的政策评估标准相对较成熟,在育儿假、带薪休假、生育津贴、住房安排等制度的标准制定、审核门槛等管理规定方面取得了良好的政策成效。我国在制定生育支持评价指标时,应结合本土国情、借鉴他国经验,从而形成中国特色的生育支持体系框架、评价指标体系,推进理论与实践互为促进,重视先进理论对实践的引领作用。

第二,注重政策评价的引领作用。政策项目的颁布实施、执行落实与监测评估,都应有系统科学的标准规范;考核生育支持政策及项目的实施效果,亦需在确立指标体系后,运用专业评估与测算手段,进行定期追踪测评。一方面,指标体系的建立是服务于政策制定、落实、考核全过程的,需要专业人员进行追踪评估,建立生育养育教育的成本监测与分析机制。进一步利用实证数据开展对于政策与服务效应的评估,从而有针对性地提出切实有效减轻各环节经济负担的对策建议。另一方面,科学的指标体系有助于进行横向、纵向比较,评估不同项目、同一项目不同执行期的执行力。当达到预期目标后,再结合新的发展实际,对评价体系进行更新,并且在理论论证与实践检验中评测其时效性,以达到持续促进生育支持政策落实与完善体系构建的作用。

第三,注重生育支持的动态性。生育支持政策首先要针对各方面的供需情况进行细致调查评估,

故指标体系建立后,其预期标准也应结合具体的政策实践成效和服务供需发展情况进行动态调整,这就需要建立一套指标体系监测与调整机制。当外部情况变动时,这套体系能重新生成新的更为贴合实际发展水平的政策发展目标,进而不断完善生育支持政策体系。

第四,加强多主体联动。生育支持政策体系关系多部门联动,各部门在支持领域与支持内容方面存在交叉,故部门之间应增进和实现相关数据信息的共享,形成政策效应的监测机制。同时,不同学科的专家学者也应就各自专长领域的政策内容进行深入分析,共同解决当前相关研究中数据碎片化与分散化、理论依据不足、经验研究不深入等问题,从各自学科和交叉学科发力,形成学术共同体,不断完善生育支持指标体系与评价指数。

(三)促进生育支持的多元协同,创新治理模式

第一,构建生育支持政策体系需要多元主体的共同参与。政府、企业、社区、家庭都是生育支持的主体,肩负有差异但互补的职责:政府做好生育支持政策体系的顶层设计和战略布局,健全管理体制机制,并通过相关部门落实与执行;企业主动承担责任、积极落实相关政策规定;社区提供生育支持的各项公共服务,而家庭亦要实现夫妻共育。只有多元协同,共同努力,才能建设好、维护好生育支持政策体系。

第二,重视生育支持方式方法的创新。当前,我国正处于数字技术发展的关键阶段,数字技术正在深刻影响政策管理与评估方式的变革。一方面,生育支持指标体系与综合评估指数的构建,可借助数据管理软件和平台进行模拟操作,利用统计技术预测政策实施效果,提升政策设计和指标处理效率。另一方面,相关企业和机构应把握这一发展机遇,探索 and 挖掘应用数字经济在创新服务手段、提升服务效率方面的积极作用。尽管劳动就业、医疗、生育保险等方面已部分地实现了数字应用,但数据技

术在生育支持相关方面的开发应用还十分滞后。必须尽快借助数字技术,精准识别不同区域、不同群体的生育支持供需情况及影响因素变化,动态监测各项支持项目的执行落实情况,及时反馈项目进程中存在的问题并作出应答,促进生育支持政策的精准发力,提升生育支持效能。

结语

人口高质量发展是应对当前人口形势、积极开展人口工作的战略遵循,其终极目标是人的全面发展、人口长期均衡发展,以及人口与经济社会协调发展。从婴幼儿时期、儿童期到成年期,个体成长发育的每个阶段都需要来自家庭、国家与社会的持续关注和支持。生育支持旨在维持适度的生育水平和人口规模,通过优质服务资源供给,不断提高人口素质,促进人口年龄结构的协调与人口合理有序流动。生育支持关乎人口高质量发展,二者具有一致的内在目标。

当前,以生育支持助力人口高质量发展还面临一些困难,但这些挑战同时也是新的发展机遇。一方面,生育支持政策体系的设计与建立要重视群众的真实需求和特殊群体的差异性诉求,着力减轻育龄人口生育养育教育负担,降低隔代照料压力,提振生育意愿,释放更大的生育潜能和劳动力资源,激发银龄经济活力。另一方面,要正确把握人口研究与人口工作的关系,把人口研究做在人口工作之前,分析不同区域、群体以及群体内部生育支持供需现状及其匹配情况,为顶层设计提供理论支撑与数据支持。同时,通过生育支持指标体系与综合评估指数的构建,评估供需情况,为未来政策走向起到科学预测、理论引领与实践变革的作用。只有全面深入、动态系统地了解群众生育养育教育困境,抓准重点、痛点、难点问题,

将建设发展的困境与瓶颈转化为发展机遇，才能行之有效地解决问题，进而达到政策预期的效果，以生育支持体系建构和生育友好社会建设助力人口高质量发展。

【参考文献】

- [1]杨菊华.人口高质量发展:科学内涵、动力势能与进路策略[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2024(1).
- [2]杨菊华,靳永爱.人口社会学(第二版)[M].北京:中国人民大学出版社,2016:17.
- [3][4][5][6]中央财办理论学习中心组.以人口高质量发展支撑中国式现代化(深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想)[N].人民日报,2023-06-08.
- [7]杨菊华.市场改革、社会转型与城镇地区托儿所体系的消失——基于供给-需求的理论分析[J].社会学评论,2022(4).
- [8]“十四五”规划《纲要》主要指标之12 每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数[EB/OL].国家发展和改革委员会网站,https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fzzlgh/gjzfzgh/202112/t20211225_1309659_ext.html,2021-12-15.
- [9]国家卫健委:全国0至3岁婴幼儿中1/3托育服务需求比较强烈[EB/OL].新华网,http://www.xinhuanet.com/politics/2021-07/21/c_1127679834.htm,2021-07-21.
- [10]国务院新闻办公室2021年7月21日新闻发布会文字实录[EB/OL].国家卫生健康委员会网,http://www.nhc.gov.cn/xcs/s3574/202107/15b54b3bcf1547d4afc655b7e9d442c1.shtml,2021-07-21.
- [11]如何让幼有所育,不负所“托”?我国托育服务发展状况调查[EB/OL].央视网,https://edu.cctv.com/2022/11/17/ARTIRwWJMowh4zIVrtYxeuiD221117.shtml,2022-11-17.
- [12]政府工作报告——2022年3月5日在第十三届全国人民代表大会第五次会议上[EB/OL].中国政府网,https://www.gov.cn/zhuanti/2022lhzfgzbg/index.htm,2022-03-05.
- [13]政府工作报告——2024年3月5日在第十四届全国人民代表大会第二次会议上[EB/OL].中国政府网,https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202403/content_6939153.htm,2024-03-12.

责任编辑:陈 颢

Promote High-Quality Population Development with Fertility Support

Yang Juhua & Gong Jianing

[Abstract] The paper focuses on the connotation of high-quality population development, its dialectical relationship with fertility support, the difficulties and challenges of fertility support in promoting high-quality population development. It finds that the goal of fertility support and high-quality population development are consistent, and both are targeting to promote the excellent quality, sufficient total amount, structural optimization, and reasonable distribution of population. In facilitating high-quality population development, it is necessary to cope with such challenges as the imbalance of supply and demand of fertility support, the problems of top-level design, and the lack of evaluation index regarding to the effectiveness of fertility support system. It proposes that the expected goals of the fertility support system and the high-quality population development can be achieved by transforming challenges into development opportunities, improving top-level design and optimization strategic layout, and strengthening management mechanisms, evaluation standards, innovative governance models, as well as other means.

[Key Words] Fertility Support; High-Quality Population Development; Supply-demand Matching; Top-Level Design; Indicator System