

· 公共管理与社会治理 ·

三孩政策背景下省级生育配套政策的 文本聚类分析



□ 沈 凌 陈 昊

[武汉理工大学 武汉 430070]

【摘要】 【目的/意义】 实施符合国情的生育政策是解决我国人口问题、实现可持续发展的重要途径,完善生育政策体系才能促进人口长期均衡发展,现有研究集中在生育政策的变革成因、实践困境和制度构建。【设计/方法】 文章收集31个省级政府的三孩政策期间生育配套政策,运用主题模型LDA算法处理102万余字政策文本,实证分析总体与区域政策文本的高频词和主题强度,通过政策文本聚类分析探究三孩政策背景下省级生育配套政策的侧重点和不足。【结论/发现】 省级生育配套政策总体上主题结构不均衡和发文主体单一,整体侧重于保护型政策,鼓励型政策和服务型政策较为匮乏。受地区特殊性影响,不同人口和经济发展水平的区域在生育配套政策上存在分布差异。基于此,从政策结构、政策主体、政策创新三个角度提出政策改进建议。

【关键词】 生育配套政策; 三孩政策; LDA主题模型; 政策文本; 政策工具理论

[中图分类号] C924.21

[文献标识码] A

[DOI] 10.14071/j.1008-8105(2023)-5011

Text Clustering Analysis of Provincial Fertility Supporting Policies Under the Background of Three-child Policy

SHEN Ling CHEN Hao

(Wuhan University of Technology 430070 Wuhan China)

Abstract [Purpose/Significance] Implementing a fertility policy consistent with national conditions is an important way to solve China's population problems and achieve sustainable development. Improving the fertility policy system is the only way to promote long-term balanced population development. Existing studies focus on the causes of change, practical dilemmas and institutional construction of fertility policies. [Design/Methodology] This article collects the fertility policies of 31 provincial governments during the three-child policy period, uses the thematic model LDA algorithm to process more than 1.02 million words of policy texts, empirically analyses the high-frequency words and thematic intensity of the overall and regional policy texts, and explores the focus and shortcomings of provincial fertility policies in the context of the three-child policy through policy text clustering analysis. [Conclusions/Findings] The study shows that provincial fertility policies are generally uneven in their thematic structure and single-issue subjects, with an overall focus on protection-oriented policies and a lack of encouragement-oriented and service-oriented policies. Due to regional specificities, there are specific distributional differences in maternity support policies between regions with different levels of population and economic development. Based on this, suggestions for policy improvement are made from three perspectives:

[收稿日期] 2023-03-15

[基金项目] 武汉理工大学自主创新研究基金研究生创新创业项目(225213003)

[作者简介] 沈凌(1970-)女,武汉理工大学法学与人文社会学院副教授、硕士生导师;陈昊(1999-)女,武汉理工大学法学与人文社会学院硕士研究生。

policy structure, policy subjects and policy innovation.

Key words fertility support policy; three-child policy; LDA topic model; the policy text; theory of policy instruments

引言

党的十八大以来，二孩政策有效提升了我国出生率，二孩在新生儿中的占比提升至50%左右。但我国育龄妇女总和生育率依然低至1.3，人口老龄化程度正在不断加深，未来一段时期将持续面临人口长期均衡发展的压力。为了进一步鼓励有生育意愿的家庭增加子女数量，2021年5月31日，中共中央政治局召开会议，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，2021年7月20日正式宣告全面开放三胎生育。制定符合国情的生育政策体系是解决我国人口问题、实现可持续发展的重要途径。习近平总书记作二十大报告时提到，要建立生育支持政策体系，实施积极应对人口老龄化国家战略。但是，三孩政策实施以来，仍有配套措施不完善、法律法规亟待健全、政策实施效果未达预期水平等现实问题，生育政策体系已成为我国政策研究的一大热点。

一部分学者侧重从当下低生育意愿、低生育率形势出发，分析我国生育政策调整的缘起和预期效果。他们认为三孩人口新政具有重大的社会与经济意义，但预期影响将十分有限，应考虑持续推进生育政策及其配套措施改革，理性看待并接受长期少子化和人口老龄化的客观现实^[1-3]。另一部分学者侧重分析生育政策变动带来的影响。三孩政策满足了多元化生育需求^[4]，在我国人口政策演变历程中具有里程碑式意义，有利于改善人口结构问题和保持人力资源禀赋优势^[5]。但是，生育政策调整会给保险基金收支、医疗工作等带来严峻压力与挑战，并冲击女性生育权、健康权、受教育权、平等就业权和婚姻家庭方面权利^[6-7]。在家庭内部，新型“4-2-3”家庭将在赡养老人和抚育幼儿间难以平衡资源分配，祖父母的抑郁水平随低龄孙子女数量增加

而提高^[8]。因此，政府应尽快随着生育政策变革完善生育配套政策体系。还有以风笑天、王军为代表的学者认为应从生育假、托幼服务、健康保障、财政支持、生育文化培育等方面构建生育友好型社会^[9-10]，提出以弹性、照料、假期、援助为重点内容的家庭亲善福利体系^[11]，并基于生育意愿视角制定了宏微观生育支持类公共政策体系^[12]，促使家庭生育决策向积极生育三孩转化。

综上所述，目前三孩生育政策体系文献研究集中在变革成因、实践困境和制度构建，系统化分析政策文本的研究较少。此外，对三孩政策及其配套政策文本的研究集中于逻辑推断和现状分析，较少结合大数据方法进行政策文本分析。LDA主题模型作为扩展性强和操作性高的大数据文本挖掘方法之一，目前已被广泛运用于公共政策领域的文本聚类分析，为政府政策决策提供技术支持，具有很强的可操作性。基于此，本文将主题挖掘模型应用于人口发展领域，对三孩政策正式实施期间省级生育配套政策文本进行聚类分析，研究该类政策的侧重点和不足，为我国未来生育政策体系构建和人口长期均衡发展提供新的研究视角和治理依据。

一、研究设计

(一) 政策框架

本文立足于人口生育政策新阶段，运用大数据分析方法，结合政策工具理论，以三孩政策时期生育政策配套措施作为研究内容，结合不同区域的政策环境，研究其总体特征和区域差异。研究框架图如图1所示。

(二) 研究过程与方法

1. 样本数据收集

三孩政策出台后，我国省级政府纷纷公布生育配套政策，在保障体系、托育服务、家庭建设等方

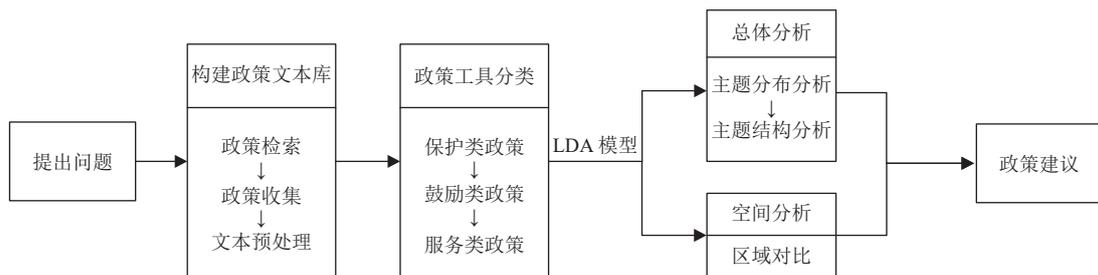


图 1 研究框架图

面提供政策支持,使之成为一项从中央到地方、企业到家庭、社会到个人的全局性工作。考虑到政府网站爬虫的难度,本研究通过浏览政府门户网站检索各省有关生育支持的现行政策。为保证数据来源准确,本文遵循以下筛选准则:(1)标题中包含“三孩”“生育”“托育”“婴幼儿”等关键词;(2)标题中不包含上述关键词,但政策内容与三孩生育关联密切,比如“妇女+家庭建设”“儿

童+福利”等;(3)政策文本类型为法律法规、规划、战略、纲要、指南、行动计划、方案、通知、办法、条例等,会议记录、会议要点、总结报告、新闻报道等文件不纳入研究范畴^[13];(4)政策发布时间为三孩政策正式实施至今,即2021年7月20日至2023年3月14日。最终收集到31个省份数据,将149份政策文本作为研究样本,共计约102万字。如表1所示。

表 1 省级政府三孩政策文本(部分)

名称	发文主体	时间
广东省职工生育保险规定	广东省人民政府	2021年8月13日
省政府办公厅关于印发江苏省妇女发展规划和儿童发展规划的通知	江苏省人民政府办公厅	2021年12月2日
江西省人民政府办公厅关于促进养老托育服务健康发展的实施意见	江西省人民政府办公厅	2022年1月11日
四川省人口发展中长期规划	四川省人民政府办公厅	2022年2月15日
天津市人民政府办公厅印发关于婚假生育假(产假)陪产假育儿假护理假等假期休假实施办法的通知	天津市人民政府办公厅	2022年5月20日
浙江省医疗保障局浙江省财政厅关于助力“浙有善育”促进优生优育工作的通知	浙江省医疗保障局浙江省财政厅	2022年6月30日
新疆维吾尔自治区人口与计划生育条例	新疆维吾尔自治区第十三届人民代表大会常务委员会	2022年5月27日
四川省生育登记服务管理办法	四川省卫生健康委员会	2022年12月29日
.....
海南省发展和改革委员会等部门关于印发《海南省贯彻落实养老托育服务业纾困扶持若干政策措施实施方案》的通知	海南省发展和改革委员会、海南省财政厅等11个部门	2023年1月16日

2. LDA模型数据处理方法

潜在狄利克雷分配模型(Latent Dirichlet Allocation)简称LDA模型,作为一种经典的无监督学习方法,是结构化分析半结构化文本的自然语言处理工具。它的核心算法基于两个基本原则,一是每篇文档都由若干个主题构成,二是每个主题都由若干个词项构成。基于上述原则,LDA模型将词、主题、文档结合在一起,构成一个三层贝叶斯概率模型^[13]。LDA模型可以识别出潜藏在政策文本中的若干主题,并计算出各个主题在文本中出现的概率占比,效果表现较好。这些隐含的主题反映了一项政策所可能包含的多重面向,各个主题的概率分布反映了生育配套政策中的偏向和侧重点。

3. 政策工具理论

由于政策工具的多样性,政府会通过各种政策工具组合鼓励三孩生育行为。政策工具组合不需要遵循固化的规则体系,而是根据政策研究涉及的治理内容及其环境特征进行工具选择,还有学者根据研究对象特点对各类政策工具进行重组与再构。穆光宗提出,优化生育政策需要从中央到地方联合出台生育福利政策、生育服务政策、生育保护政策和生育保障政策^[14]。本研究采取该分类模型,主要内容包括:(1)保护型政策。降低生育给女性、幼儿、家庭其他成员等带来的实际损害和潜在风险,主要表现为妇幼保护、疾病筛查、救助体系。

(2)鼓励型政策。包含生育保障政策和生育福利政策,主要表现为生育保险、生育补贴、休假制度、购房买房倾斜政策等。(3)服务型政策。为实现优生优育构建完善的服务体系,主要表现为降低托育机构运营成本、提升托育服务质量、提高学前教育普及普惠水平等。

二、研究结果

(一) 总体分析

1. 主题分布分析

根据困惑度和可视化结果,设置主题数 $K=4$, $\alpha=0.1$, $\beta=0.01$,量化输出词频占比可视图。图2为LDAvis中多维缩放后的Inter topic距离图。LDAvis通过多维尺度分析来提取主成分构建了两个维度,圆形代表了各领域的维度分布结果,各圆心之间的距离远近表示主题之间的相似度。图2中的四个圆形圆心间距离较大,且各图形没有重合,说明主题间相似度较低,各主题具备独特性和代表性。圆形面积代表主题频率,体现各主题分布强度,主题强度高代表该领域为省级生育配套政策重点领域。根据分布结果,主题I具有极大的强度,剩余三个主题强度低且十分接近。可见,省级生育配套政策高度重视重点领域政策,但缺乏广泛性和全面性。

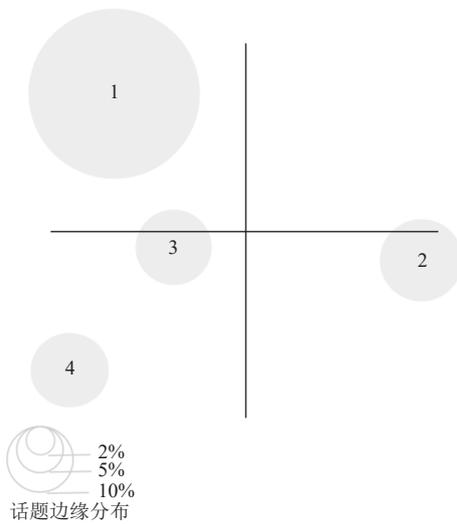


图 2 省级生育配套政策 LDAvis 可视图

2. 主题结构分析

在研究文献和参考资料的基础上，研究根据主要特征词集合对 LDA 主题模型提取的四个主题进行人工判定，依次命名为妇幼权益、公共职能优化、生育保障和市场培育，各主题强度和主要词项见表 2。其中，妇幼权益属于保护型政策，公共职能优化和生育保障属于鼓励型政策，市场培育属于服务型政策。根据文本数据和主题分布，发现省级生育配套政策呈以下不足：（1）分布结构不均。四类主题强度呈现一多三少特征，体现各省级政府十分重视妇幼权益保护，但缺乏对职能优化、市场培育和生育保障的关注，分布不均易带来执行偏差和政策不配套，降低政策执行效果。（2）发文主体单一。省级生育配套政策以部门独立发文为主，主要集中在省人大、省政府、省医疗保障局、省卫生健康委员会等单位，缺乏省内部部门间联合发文和省级间协作推进政策落实，不利于构建完善的生育配套政策体系和多元政策执行队伍。

表 2 省级生育配套政策各主题强度和词项

主题 I 妇幼权益 (61.5%)	主题 II 公共职能优化 (14.1%)	主题 III 生育保障 (12.4%)	主题 IV 市场培育 (12.1%)
儿童	子女	责任	职责
妇女	夫妻	儿童	服务设施
救助	独生子女	住房	培训
女性	奖励	规范	机制
机制	父母	生殖	改革
体系	条例	全面	设施
女职工	公民	机制	运营
生活	主管部门	培训	护理
用人单位	技术	费用	监管
农村	办理	政府	产业

根据各主题的特征词项，可以发现目前各省级出台的生育配套政策的主要关注点和发力点，现

结合政策背景和政策内容，对主题结构进行具体研究。

（1）妇幼权益。该主题分布占比超过六成，对各省级政府来说，保障妇幼权益是提高生育率的必要手段，能够降低生育给健康、就业、持续生存带来的直接成本和潜在风险。为了保障妇幼的生命健康权，各省级政府将妇女与儿童的全生命周期健康管理作为生育支持的首要环节，通过健全服务网络来推进妇幼健康事业高质量发展。同时，三孩政策使育龄女性被视为潜在的多次生育者，导致女性面临更严重的就业歧视、职业生涯断层、生育福利保障不足、维权困难的现实困境^[15]。为此，各省级政府采取法规约束、司法救济、专项监管、成本分担等配套措施保护职场女性的基本生育保障和平等就业权利。在社会福利方面，受女性劣位观念和经济基础影响，弱势母亲和困难儿童缺乏自我生存能力和风险抵御能力，政府采取优先照顾、特殊补贴、专项救助、培育社会组织等政策保护和社会援助，保障重点群体的基本生活水平和发展需求。

（2）公共职能优化。该主题占比只有 14.1%，强度较低。在生育政策变革时，政府作为政策制定者、宣传者、支持者和监督者，充分发挥着牵头作用，对各部门和各地区生育配套政策进行统筹规划、政策协调、宣传引导和工作落实。在政策衔接方面，政府考虑到原计划生育下单孩政策的遗留影响，注重多孩政策的人性化关注，及时调整了保障政策和奖励政策。通过设立独生子女父母护理假、动态调整特别扶助标准等措施避免政策前后不符合和部门政策相冲突^[16]。在职能划分方面，生育支持政策需要关注民众全生命周期历程，配套措施通常是一套政策组合拳，责任分工应该从上级机关细化到基层单位，开展部门联席会议、强化绩效管理、设立进展检测指标体系等方式建立工作综合治理机制，实现多个部门和各级机关配合实施。例如，山东省在《养老托育拓展 2022 年行动计划》中明确划分各项任务的责任部门，制定工作落实和考核方案，贵州、黑龙江等省份成立养老托育服务工作领导小组加强工作指导。在优化政府服务环境方面，各省级政府在沿用“全面二孩”时期配套政策的基础上进一步深化生育配套政策“放管服”改革，强化数字支持和并联服务，实现“出生一件事”联办。

（3）生育保障。“住房”“生殖”“培训”等词项表面该类政策涉及范围广，但主题强度仅为 12.4%。双薪结构家庭的照料压力和优生优育理念

不断增加生育成本,为了降低生育压力和增加生育福利,各地政府实施抵税政策、婚育信贷、奖励激励、递进式生育津贴、专项补贴等财税政策。为进一步全面优化生育环境,政府在各领域配套针对性措施。在住房方面,采取公租房调换、差异化租赁、购房补贴、贷款优惠等政策保障家庭住房;在教育方面,通过增加普惠性教育资源和课后服务、优化教学质量来推进教育资源优质均衡发展和城乡一体化;在医疗方面,扩大医疗补贴和就医报销范围,并促进“互联网+妇幼健康”平台在妇女健康领域的创新应用;在就业方面,通过专项资金、技能培训、优待政策等措施为女性生育后的职业发展创造有利条件。同时,政府机关充分发挥多元力量,鼓励企业为育后职工提供便利工作环境,强调男女平等共担家庭责任的社会性别文化,并在各地积极建设妈妈小屋、儿童之家等社区育儿活动阵地,依托基层单位和网络平台帮助婴幼儿家庭提高照护能力,促进生育公共服务高质量发展。

(4) 市场培育。随着一老一小社会结构逐渐突显,各省级政府开始关注育儿产业发展,通过政府力量提升产业服务质量和覆盖率。该主题强度为 12.1%,强度较低,随着育儿需求增加和市场缺口扩大,该主题政策强度有待提升。“培训”“职责”等高频词项说明助力育儿产业发展首先要做好人才培养工作。各地政府机关开始构建育儿服务培训体系,开设相关专业,建设实训基地,并落实培训补贴、指导咨询、技能考核体系等措施。其次,

为了激发市场活力和鼓励普惠性多样化服务,政府通过补贴、降税、公建民营、购买服务、支持性“政策包”等方式鼓励多元主体参与产业发展。政策支持幼儿园、医疗机构、用人单位、社区利用富余资源增加托育服务供给,发展“托幼一体化”“医育结合”等服务模式,充分盘活资源扩大育儿服务产业规模。最后,政府机关健全市场综合监管体系和政府服务机制,进行分级分类监管和营商环境优化,促进行业自律。

(二) 空间分析

为了结合区域特色进行横向对比分析,本研究以多孩政策期间的经济发展情况和人口生育情况为依据,对省级区域进行划分。研究从国家统计局和各省级政府网站选取 2016~2021 年的各省人均生产总值和人口出生率,以人均国内生产总值和全国人口出生率平均值作为坐标轴,将 31 个地区归于 4 个象限,计算平均值确定坐标点,如图 3。I 象限——高人口出生率区、高经济水平区,主要包括福建、广东、山东 3 省; II 象限——高人口出生率区、低经济水平区,包括西藏自治区、甘肃、云南、海南、宁夏回族自治区、青海、贵州、广西壮族自治区、湖南、安徽、江西、河南 12 省、自治区; III 象限——低人口出生率区、低经济水平区,包括新疆维吾尔自治区、河北、四川、陕西、山西、黑龙江、吉林、辽宁 8 省; IV 象限——低人口出生率区、高经济水平区,包括北京、上海、江苏、天津、浙江、重庆、湖北、内蒙古自治区 8 省、市、自治区。

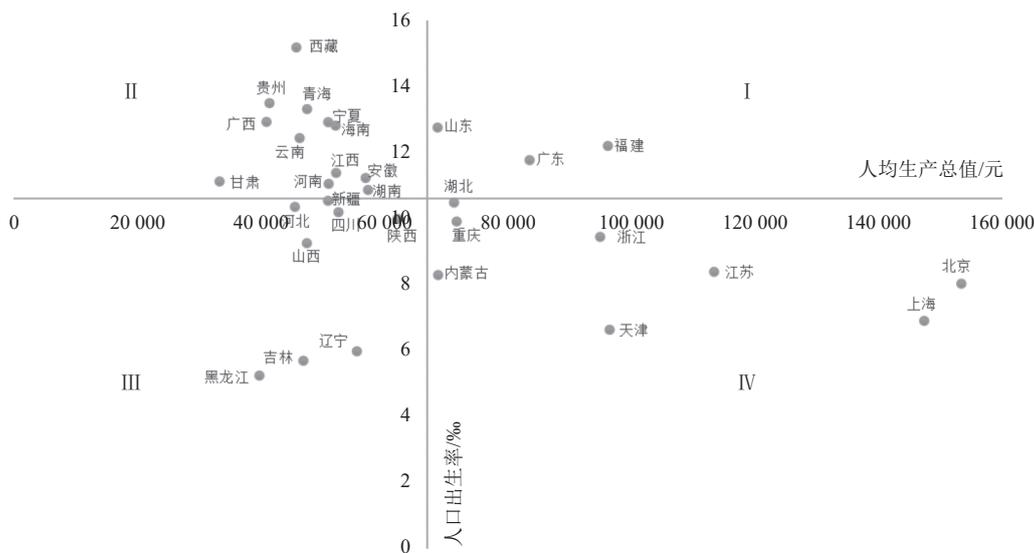


图 3 各省、市、自治区人均生产总值和人口出生率散点图

1. 基于发文时间的政策文本地域分析
 研究对 149 份政策文本进行系统整理,统计各

区域颁布文本的时间,观察各区域在不同时间段的政策发布情况,具体分布如图 4 所示。根据统计数

据，发现区域I的政策建设存在时间滞后，从2021年7月开始以较为平缓的速度持续出台生育配套政策，2022年中期为发文高峰期。该区域作为经济基础较好的高出生率地区，社会和市场具备自适应能力，配套政策制定时间更加宽裕。而区域II、区域III和区域IV的发文频率趋势较为一致，在实施三孩政策后迅速提升，2021年10月进入发文高峰期，2022年开始呈波动下降的发展态势。其中，区域II的省级政府为缓解多孩家庭的生育压力，维持

地区人口的生育意愿，在正式实施三孩政策后迅速完善生育配套政策体系，波动幅度显著大于其他区域。在低生育率地区中，区域III比区域IV的波动幅度更大。经济发展水平较差的区域III面临人口发展和经济发展两大工作目标，在政策设计中面临更大不确定性，需要政府在衡量和改进中提升政策效果。区域IV具备较好经济基础，通过逐步配套生育支持措施促进生育行为，时间分布曲线变化更加平缓。

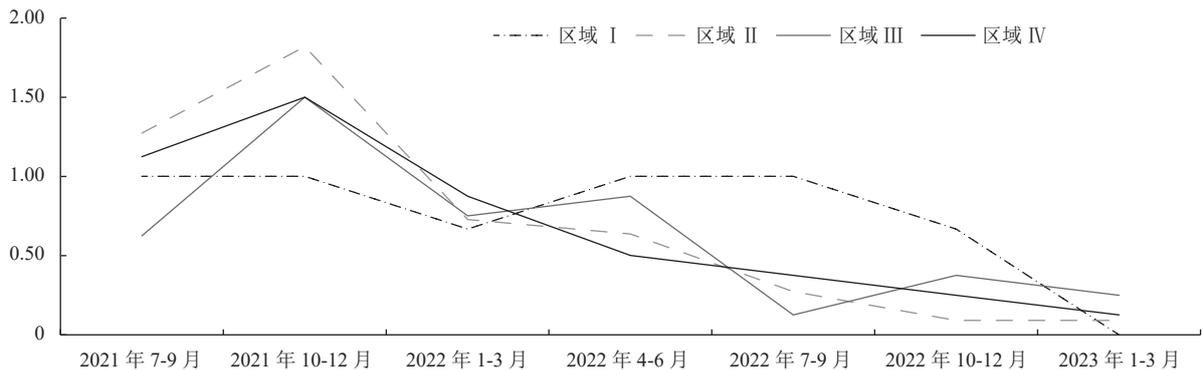


图 4 各区域生育配套政策发文时间分布图

2. 基于高频词项的政策文本地域分析

研究采用LDA主题模型对四个区域的政策文本进行分析，各区域前10个最相关的高频词项如表3。“儿童”和“妇女”在每个区域的生育配套政策文本中都是前两项高频词项，说明妇女与儿童是生育配套政策中至关重要的主体。“建设”“能力”“机制”说明区域I关注人口服务体系建设，依托较好的经济基础为生育活动提供高水平保障和高质量服务。区域II的生育率较好，但经济水平限制了财政支持力度。“女职工”“夫妻”“培训”表明该区域政策关注家庭建设，从而降低生育对家庭收入的影响，帮助家庭提升育儿技能和减轻生育压力。经济发展水平较低的区域III也十分注重家庭建设，将育后女性就业和家庭育儿能力作为侧重点，并加强财税政策支持。区域IV中“培训”“服务设

施”表明该区域政策着重于完善服务体系和福利制度，努力缓解经济发达地区的成本高昂、时间冲突等生育顾虑。

3. 基于政策工具的政策文本地域分析

研究根据LDA模型提取的主要词项对各区域主题进行人工判定，并结合政策工具理论对区域政策进行划分，政策工具类型及其强度分布情况如图5。各省级单位对中央文件具有明显的偏好依附倾向，因此，各区域政策工具分布趋势相似，所有区域的保护型政策占比均超过六成，大部分区域的鼓励型政策略高于服务型政策。

具体来看，区域I作为生育文化浓厚且经济压力较小的人口大省，相较于进一步鼓励生育和培育市场，政府主要关注妇幼需求及其保障，以保护型政策为主，维持地区人口的妇幼权益和生育意愿。区域II中的西藏自治区、贵州、青海、宁夏回族自治区、云南等西部地区享受政策倾斜，江西、河南、安徽、湖南等中部地区省份受传统生育观念影响较深，人口基数较好，该区域鼓励型政策占比最低。由于该区域经济发展有限，生育服务产业发展缺乏一定动力，政府通过政策优惠吸引企业参与配套服务体系建设。区域III中的东北三省长期受严格的计划生育政策影响，生育观念发生转变。同时，传统工业低迷、地理位置较差和一线城市“虹吸效

表 3 各地区生育配套政策文本高频词项

区域I	区域II	区域III	区域IV
儿童	儿童	儿童	儿童
妇女	妇女	妇女	妇女
建设	女职工	夫妻	机制
人口	体系	父母	夫妻
责任	子女	技术	培训
能力	夫妻	单位	护理
规定	责任	培训	企业
机制	培训	独生子女	父母
医疗	政府	企业	规划
保险	筛查	奖励	服务设施

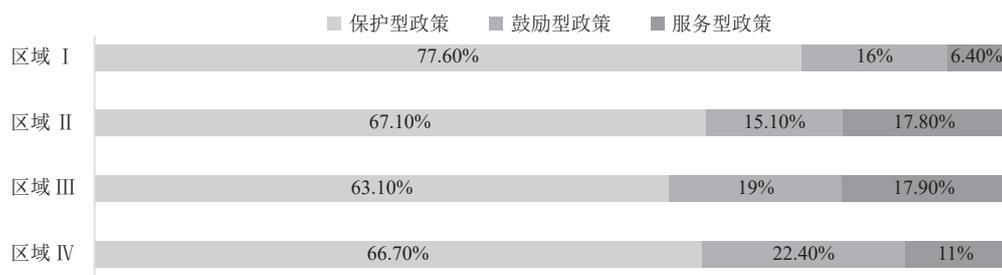


图 5 各地区生育配套政策工具类型分布图

应”引发了人口流失,各省适婚育龄人口减少。为了提高生育意愿,促进人口与经济发展,该区域政策工具分布相对最为全面。区域IV反映了经济越发达地区的人口出生率相对越低这一规律,观念转变、资源紧张让很多人不想生、不敢生,政府扩大财政政策和税收优惠政策来降低生育成本和提高生育福利,因此该区域的鼓励型政策在四个区域中占比最大。

三、结论与讨论

研究基于LDA主题模型,结合政策工具理论视角,对三孩政策实施以来省级政府出台的生育配套政策进行了量化分析,展示了不同区域生育配套政策关键词、主题及强度。研究发现:(1)总体而言,生育配套政策涉及面广泛,但省级政策与各区域政策具有相同趋向,以部门单一发文为主,偏好保护型政策,重点围绕妇女与儿童进行权益保护和生育支持,鼓励型政策和服务型政策较为匮乏。(2)人口与经济发展水平对各区域政策制定产生一定影响,各区域生育配套政策在发布时间、高频词项、政策工具组合方面存在具体差异。基于本次文本挖掘的成果,对完善省级生育配套政策体系提出如下对策建议:

1. 促进政策工具结构合理

生育配套政策体系还处于初步构建阶段,从单独一孩政策到全面三孩政策之间有着巨大转变,各级政府正在探索改进阶段。但是,省级政府不能过分依靠构建保护型政策来鼓励三孩生育,应兼顾鼓励型政策、服务型政策,在保障基本权益的基础上,降低生育成本,增添育儿支持和奖励。在鼓励型政策方面,充分考虑到鼓励多孩生育的激励因素,在家庭税费减免、住房购房支持、家庭政策支持、教育制度改革、养老保障等方面进一步完善和巩固,厘清各种配套政策的定位与限度,减轻家庭尤其是女性在生育和养育中的焦虑和负担^[4]。在家

风建设和政策宣讲时,注重婚育文化构建,从培育社会文化方面为适婚育龄女性提供男女平等、婚育友好的环境。在服务型政策方面,时间精力、经济成本、孩子成长三大方面的支持性要素能够显著影响家庭三孩生育意愿,家庭迫切需要普惠性托育服务来帮助他们分担育儿压力^[17]。构建托育体系不仅需要市场主体参与,更需要政府提供资金和优惠政策形成普惠托育服务供给,并严格审查从业人员资格和服务质量是否符合标准,通过完善的育儿服务体系来减轻育儿压力、保障母婴健康和幼儿成长。三孩政策是生育政策的一次包容性改革、增益性改革,构建三孩生育政策体系不仅是鼓励三胎生育,更是通过改进生育支持政策提升全社会生育意愿和生育行为,优化人口结构的整体发展格局。

2. 推进省级政策主体协同

鼓励多孩生育需要发布一系列相关配套措施,通过结构合理、功能完善的政策组合实现政策期望,这也说明三孩政策涉及多个政府部门职能,要求各个政策主体协作发布政策文件,目前省级三孩政策文件以各主体单独发文为主。国家部门十分重视在鼓励生育中发挥部门协同的作用,2022年8月出台的《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见具体角色》由国家卫健委、国家发改委、国家医保局等17个部门联合发布,保障配套政策的执行主体多元性和对象普适性。省级政府的政策文件对基层单位开展三孩政策相关工作有具体性指导作用,加强政策主体间分工协作有助于推动各部门参与政策落实,减少基层机关为推诿卸责出现“踢皮球”现象。同时,各部门进一步打通壁垒和强化责任分布可以加强政策文件的完整性、增强政策实施效果,让民众感受到政府分担生育成本的决心。最后,延迟退休、单身生育权益保障等相关政策与三孩政策实施效果具有联动效应,加强政策主体沟通才能保障政策间协调,以系统化、全局性思维进行政策设计和政策评估,实现人口长期均衡发展。

3. 加强区域政策体系创新

目前各区域政策文本缺乏创新性, 省级政府通过外部协作和内部优化进行政策改进。在外部, 各省级政府可以参考中央政策文件, 也可以通过横向比较向同类型地区汲取经验, 通过区域联合加强三孩政策支持力度, 在借鉴和交流中实现配套措施多样化, 提升三孩政策自身实施效果。在内部, 地方应该结合本地情况, 因地制宜制定更加创新性政策, 根据地区经济发展水平、人口构成、城市化进程等情况制定区域化配套措施, 拓宽政策主题分布的维度。有学者对各省、市自治区涉及多孩生育的公共服务资源缺口进行测算, 发现各个地区需求导向可以分为总量较大型、低强度型、阶段性高增长型、高强度型四类^[18], 各个区域应根据自身情况进行资源规划、调配和管理, 让资源配置和人口增长需求相匹配。结合本研究各区域分析结果, 区域 I 应关注现代育儿观念下对生育服务的更高要求, 通过增加服务型政策来激发市场活力, 推动生育水平回升。受经济发展水平限制的区域 II 应进一步促进社会力量参与服务体系构建, 支持和鼓励非营利性、公办民营、民办公助等多种模式育儿服务机构发展。区域 III 可以通过政策优惠、文化宣传、建设示范性社区、表彰先进企业等手段来增加鼓励型政策, 更要促进产业发展、提升城市魅力, 努力减缓人口流失和提高居民幸福指数。区域 IV 作为经济发达地区, 应该进一步关注不断流入的年轻人口, 在政策中加大对该群体的婚育支持, 并在服务型政策中考虑不同层次的需求。

参考文献

- [1] 王军, 李向梅. 中国三孩政策下的低生育形势、人口政策困境与出路[J]. 青年探索, 2021(4): 50-61.
- [2] 陈卫. 中国的低生育率与三孩政策——基于第七次全国人口普查数据的分析[J]. 人口与经济, 2021(5): 25-35.
- [3] 陈友华, 孙永健. “三孩”生育新政: 缘起、预期效果与政策建议[J]. 人口与社会, 2021, 37(3): 1-12.
- [4] 风笑天. 中国人口政策调整的影响分析与社会学意义——以人民为中心促进人口与社会可持续发展[J]. 人民论坛, 2021(32): 70-73.
- [5] 聂建亮, 董子越. “三孩”政策: 积极影响、多重障碍与因应策略[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2021, 20(6): 77-84.
- [6] 王翠琴, 田勇, 薛惠元. 城镇职工基本养老保险基金收支平衡测算: 2016~2060——基于生育政策调整和延迟退休的双重考察[J]. 经济体制改革, 2017(4): 27-34.
- [7] 王誉帧. 三孩政策对女性权利的影响研究[J]. 西部学刊, 2022(6): 69-73.
- [8] 刘慧君, 王惠. 三孩政策下低龄孙子女数量对祖父母心理福利的影响——家庭资源代际分配的作用[J]. 人口学刊, 2022, 44(2): 57-71.
- [9] 李媛. 三孩生育政策与公共投入的有效衔接[J]. 长安大学学报(社会科学版), 2021, 23(4): 101-106.
- [10] 风笑天. 三孩生育政策与新型生育文化建设[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2022, 43(1): 98-105+2.
- [11] 刘叶, 孙雪华, 王丁, 等. 支持三孩政策的家庭亲善福利体系的构建[J]. 社会工作, 2021(3): 91-105+110.
- [12] 王军, 王广州. 中国三孩政策下的低生育意愿研究及其政策意涵[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2022, 37(2): 201-212+217.
- [13] 王灿友, 姜韩. 基于政策工具与LDA模型的我国省级数字政府建设政策文本分析[J]. 科学与管理, 2022, 42(1): 73-81.
- [14] 穆光宗. 三孩政策与中国人口生育的优化: 背景、前景和愿景[J]. 扬州大学学报(人文社会科学版), 2021, 25(4): 65-77.
- [15] 盛亦男. 生育政策调整对女性就业质量的影响[J]. 人口与经济, 2019(3): 62-76.
- [16] 崔旭东. 发展型社会政策视角下“全面二孩”政策衔接研究[J]. 法制与社会, 2020(3): 125-126.
- [17] 洪秀敏, 朱文婷. 家庭“三孩”生育意愿及其与婴幼儿照护支持的关系[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2022, 21(1): 136-148.
- [18] 王甫园, 王开泳, 丁俊. 全面实施二孩政策后中国公共服务资源需求与空间配置格局[J]. 地理与地理信息科学, 2018, 34(1): 105-113.

编辑 朱娜