

生育支持政策的供求匹配度评估——以S市为例

李永强 赵子蕊 冉莉英 付红梅 林雯

遂宁市财政预算编审中心，四川遂宁，629000；

摘要：当下，人口老龄化的情况愈发严重，生育率也在持续不断地下降，在这样双重压力的形势之下，构建起一套既科学又完善的生育支持政策体系，已然变成了突破人口结构所存在矛盾的一个具有战略意义的关键突破口。就当前来说，国家层面已经陆陆续续地出台了一系列的相关政策，而地方政府依据中央所做的顶层设计，也在不停地展开试点工作，进而制定出契合本地情况的地方政策，以此来适应现阶段生育方面需求和供给所呈现出的不平衡这种状态。本研究着重把关注点放在S市生育支持政策的供需适配性评估这件事情上，通过对政策供给以及群众需求两者之间的匹配度展开量化分析，剖析当下诸如托育资源出现错配、生育成本过高这类非常现实的问题，从而为构建起和S市地区自身特征相匹配、相适应的生育支持政策体系给出可供决策参考的相关依据。

关键词：生育支持政策；生育成本；供需适配性；区域政策

DOI：10.64216/3080-1486.25.04.030

引言

党的二十届三中全会、《国家“十四五”人口发展规划》都有所提及人口实现高质量发展，是构建“中国式现代化”极为重要的基础。中国人口自然增长率都已经连续两年在1%以下(数据来源于国家统计局,2024)，生育率持续低迷以及生育支持政策有效性不足这两者之间的矛盾，正一天比一天更加凸显出来。国家着重去破解“不愿生、不敢生、养不起”等一系列难题，凭借《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》等相关文件，从经济激励、成本分担，托育供给、质量提升，育儿时间、权益保障，文化引导、社会参与等诸多不同维度构建起了较为全面的政策支持体系。S市作为有着很鲜明的人口结构特征以及经济社会发展水平，其生育支持政策在实践过程中和探索方面都有着极为典型的典型性与代表性。当下S市正面临着和全国多数地区类似的人口老龄化愈发严重以及生育率不断走低这样的双重挑战，这就使得S市变成了用来研究生育支持政策供需适配性特别理想的一个案例。研究通过对S市生育支持政策的深入研究，期望能够揭示政策供需匹配度的内在逻辑，为其他地区优化生育支持政策、提升政策效能提供有益的借鉴和参考。

1 政策背景与理论框架

1.1 范围背景

S市乃川中地区颇具代表性的人口大城市，在2024年的时候，其常住人口达到了274.8万，而户籍人口数更是到达351.06万人。就S市的财政支出情况来看，在2022年是285.7亿元，到了2023年则为310亿元，2024年进一步增长至325.3亿元，医保基金支出方面，2022年为35.15亿元，2023年是34.50亿元，2024年达到了44.57亿元。再看出生人口数，2022年有17750人，2023年变为16817人，2024年则仅为13442人。总的来看，S市的人口呈现出深度老龄化与严重少子化相互叠加的状况，并且劳动力外流和生育意愿低迷还互为因果，在全省同类城市当中极具显著的代表性。

1.2 理论框架

政策工具说的是政府为处理公共问题、达成政策目的而运用的具体办法或者机制。在生育支持政策这一领域当中，政策工具理论着重突出了“工具箱”(Policy Toolkit)这一概念，意思就是凭借多种工具相互组合起来，构建起综合性的政策体系，以此来应对繁杂的社会问题。所谓工具箱的组合效应(Combined Effect)，指的是不同工具相互间所产生的协同作用，这种协同作用能够强化政策所达成的效果，还能对单一工具存在的局限性予以弥补。按照Hood(1983)以及Howlett(1991)所做的分类来看，政策工具大体上会被划分成以下三个类别：

权威性工具(Regulatory Instruments)具体而言，

借助法律法规以及行政方面的相关举措,对生育支持服务供给与需求方面的行为加以规范,由此来保证政策在执行过程中具备应有的强制性以及一致性特点;经济性工具,也就是Economic Instruments,借助财政投入、补贴以及税收优惠这类经济激励手段,来促使家庭生育成本有所降低,进而对生育意愿以及托育服务需求起到刺激作用;信息性工具(Informational Instruments),其能够凭借宣传、教育或者信息披露等手段来对公众行为加以引导。

学者们对生育支持政策工具该如何选择以及怎样应用的问题展开了颇为细致的探讨。张瑞娟指出,当下的政策工具已经从以往较多使用基础设施建设的情况,渐渐将重点放在了降低家庭成本方面,并且致力于增强女性在就业市场里的主动性,同时提高育龄女性的就业率,无疑是从更多的一个维度促进人口的均衡发展。^[1]梁启名则认为,现有的政策往往更侧重于通过宏观规划以及间接调控的方式去改善生育环境,然而对于那些能够直接推动生育意愿的供给型工具,还有激发市场与社会参与的需求型工具,却没有给予足够的重视。^[2]而陈滔着重强调,单独的经济支持、时间支持或者照料支持,每一项都对激发积极的多孩生育态度有帮助,不过不同生育支持措施相互组合之后,对多孩生育态度所产生的影响,有可能是正向的协同效应,也有可能是负向的协同效应^[3]。不同地区以及不同经济水平的状况下,地方政府究竟该如何合理地去配置生育支持措施,成为本文着重研究的一个方向。鉴于此,研究借助从多维度采集而来的数据,深入探究生育支持措施以及它们的组合对当前生育供需关系所产生的影响,进而为完善生育支持政策体系以及构建生育友好型社会给予一定的经验借鉴。

2 研究方法

此项研究运用定量分析的方式,拿S市当作例子,针对生育支持政策在供需方面的适配程度展开评估。为了能周全地推进该项研究,此研究把问卷调查法综合起来用以分析。该研究专门精心设计了调查问卷,并且在S市的整个范围内开展了颇为广泛的问卷调查活动。问卷所涉及的内容包含了处于育龄阶段人群的基本状况、生育方面的意愿、对于生育支持政策的知晓程度、对政策的需求状况以及对政策的满意程度等多个方面,并且从S市各个不同的区县、不同年龄层次、不同职业类型、不同收入水平的育龄人群当中抽取相应的样本,最后借助线上的途径来发放问卷,同时对回收回来的问卷展开筛选、细致整理以及编码等一系列工作,从而为后续开展数据分析提前做好充分的准备。

3 研究发现

此次调查总共收集到了10440份有效问卷,其数量在全市0至6岁家庭总数当中占比达到了7.1%。如图1所示,S市接受调查的受访者,其家庭所在区域的分布明显呈现出城市化的突出特征,其中城市家庭所占的比例为64.89%,这个比例远远超过了乡镇家庭所占的19.06%以及农村家庭所占的16.05%;在职业构成方面,居家育儿群体所占的比例为29.17%,而灵活就业人员所占的比例则达到了16.25%,这一情况无疑揭示出非传统就业形态对于生育决策所产生的那种深层次的影响。经过综合的统计可以发现,高达55.11%的家庭,它们每年的收入都未曾超过六万,这便显示出参与此次调查的这些家庭,在年平均收入这个层面上普遍都呈现出一种比较低的水平状态,其中,收入处于3至6万元这个区间的家庭所占的比例为26.82%,而收入在3万元以下的低收入家庭所占的比例则为28.29%。



图 1：参与调查者情况分析表

针对生育意愿以及成本的具体状况，就相关调查来看，大概 4.66%的参与人员明确表示愿意接着生育，然而与之形成鲜明对比的是，有 76.88%的参与人员要么是不愿意继续生育，要么就是不确定自己是否要继续生育，反映出了生育意愿普遍是比较低的状态。在生育成本方面，相关数据表明，有 34.58%的参与人员其生育成本是处在 9000 元到 15000 元这样一个区间，并且还有 27.41%的参与人员他们的生育成本是处于 15000 元到 30000 元之间的。显示出对于很多家庭来讲，生育成本实实在在是一项较为显著的经济负担。除此之外，从有关政策性补助的相关数据能看到，有 51%的参与人员所获得的补助是在 3000 元以下的，而另外还有 24.43%的参与人员没有获得任何补助。表明了即便存在着一定的政策方面的支持，可是在补助的充足程度以及覆盖范围等方面依旧存在着需要去改进提升的空间。综合来看，经济因素在对生育决策产生影响的过程当中所起到的那种关键作用，与此同时也点明了现有的相关政策在对生育给予支持方面所存在的一些局限性。

针对托育机构的需求状况予来说，从调查问卷结果中能够看出家庭对于托育服务所具有的依赖程度，以及在选择托育机构之时所优先考量的诸多因素。依据相关统计数据来看，有 24.89%的家庭当下正在使用托育服务，然而却有 52.64%的家庭明确表示并不打算送孩子入托。这一情况清晰地反映出，虽然存在一部分家庭对托育服务存有需求，可是依然有相当大比例的家庭做出了不使用此类服务的选择。在对托育机构进行选择的时候，家长们最为看重的因素为“证照齐全且已通过登记备案”，足足有 68.09%的家长对其极为重视。除此之外，“离家近，方便接送”因素的占比也达到了 32.7%。这些数据有力地凸显出安全性、便利性以及服务质量等方面，在家长挑选托育机构的过程中所占据的重要地位。

4 政策建议意见

通过对 S 市生育支持政策供需适配性展开系统分析，并深度解读相关调研数据，结合调查结果所呈现的突出问题，再加上政策落实环节中的短板与挑战，给出下面四个方面既具针对性又有可操作性的对策建议，希望能

给完善S市生育支持政策体系、优化人口发展战略给予有力的参考。

第一是健全生育方面的经济支持体系，以此来减轻家庭所承担的成本负担。当下，生育以及养育的成本一直处于居高不下的状态，这已然变成了限制群众生育意愿最为主要的一个因素。建议适当提高孕产医疗费用的报销比例，同时进一步扩大生育津贴以及婴幼儿抚育补贴等的发放范围，尤其要对多孩家庭以及低收入群体给予特别的关注，真正地将家庭的直接经济负担给降下来。

第二是要对普惠托育服务供给予以提升，从而缓解照护以及时间方面的压力。当前托育机构存在着诸多方面的问题，例如其覆盖面不够广泛，所收取的费用比较高昂，大众对其的信任程度也偏低等。在此情形之下，应当加快速度去建设公办的托育机构以及普惠性的托育机构，对托育行业的标准要进行规范，进一步强化从业人员的相关资质方面的要求以及安全方面的监管工作。与此同时，还需要鼓励社区、用人单位等去发展灵活性比较强的托育服务，不断提升服务的可及性。

第三是要完善女性就业以及育儿权益的保障工作，促使家庭友好政策能够切实落地实施。在生育和养育子女的整个过程当中，女性往往要承担起更多的责任。建议可以考虑对产假、育儿假以及配偶陪产假等相关制度加以优化，推动诸如弹性工作、远程办公这类灵活的就业机制不断发展，进一步完善用人单位所制定的生育友好方面的政策，全力消除职场当中存在的歧视现象，以此来切实保障女性在生育之后其职业发展方面的各项权益。

第四是需要营造积极生育的良好氛围，切实提升相关政策的知晓程度以及社会层面给予的支持力度。当前有必要加强生育友好型的宣传工作，充分借助媒体、社区、单位等诸多不同的渠道，来对政策进行细致解读，并且大力推广那些具有典型意义的案例。与此同时，还应当积极倡导形成社会共识，推动在整个社会范围内逐步形成一种能够理解、给予关心并且全力支持家庭以及育儿的文化氛围，从而为人口实现长期的均衡发展营造出一个十分良好的环境。

参考文献

- [1]张瑞娟,高秀娟,刘金菊,肖婷.中国生育支持政策:现状与展望[J].人口学刊,2025,37(3):19-36.
- [2]梁启明,叶萌,许可心,季文琦.政策工具视角下中国生育支持政策文本分析[J].医学研究与教育,2025,42(2):37-43.
- [3]陈滔,胡安宁.生育支持组合对育龄人群二孩生育态度的影响——基于线上调查实验数据的发现[J].中国人口科学,2025(3):19-34.

作者简介:李永强(1992-),男,汉族,四川遂宁人,单位:遂宁市财政预算编审中心,研究方向:生育政策

通讯作者:赵子蕊:(1996-),女,汉族,四川遂宁人,助理会计师,硕士研究生,单位:遂宁市中心医院,研究方向:财务管理

本文为遂宁市社科规划项目课题(项目编号:SN25YB054)的阶段性研究成果。