

我国生育政策执行困境及提升路径研究

——基于1949年以来的政策文本内容分析

周 玲

上海工程技术大学管理学院, 上海

收稿日期: 2022年12月17日; 录用日期: 2023年1月9日; 发布日期: 2023年1月19日

摘 要

对1949~2019年我国中央层面颁布的63份政策文本运用ROST CM6和Nvivo11 plus质性分析软件, 基于文本内容分析法为我国生育政策执行过程中存在的困境以及提升路径提供依据。研究发现, 建国以来中央层面出台的有关生育政策的文本较多且随着经济发展和人口老龄化趋势, 生育政策的内容呈现动态性特征。提升路径: 完善政策执行网络运行机制, 构建完备的网络运行框架; 降低养育教育成本, 缓解育孩的经济压力; 推进儿童友好型社区建设, 提升儿童福利水平; 构建完备的养老服务体系, 解决后顾之忧。

关键词

生育政策, 网络治理理论, 政策文本, ROST CM6, Nvivo

Research on the Dilemma of the Implementation of China's Fertility Policy and the Path of Improvement

—Based on the Analysis of the Content of Policy Texts since 1949

Ling Zhou

School of Management, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai

Received: Dec. 17th, 2022; accepted: Jan. 9th, 2023; published: Jan. 19th, 2023

Abstract

ROST CM6 and Nvivo11 plus qualitative analysis software are used for the 63 policy texts promul-

文章引用: 周玲. 我国生育政策执行困境及提升路径研究[J]. 应用数学进展, 2023, 12(1): 115-123.

DOI: 10.12677/aam.2023.121014

gated at the central level in China from 1949 to 2019, and the text content analysis method is based on the text content analysis method to provide a basis for the dilemmas and improvement paths in the implementation of China's fertility policy. The study found that since the founding of the People's Republic of China, there have been many texts on fertility policies issued at the central level, and with the trend of economic development and population aging, the content of fertility policies has shown dynamic characteristics. Improvement path: improve the operation mechanism of the policy implementation network and build a complete network operation framework; reduce the cost of parenting education and alleviate the financial pressure of raising children; promote the construction of child-friendly communities and improve the level of child welfare; build a complete old-age service system to solve the worries of the future.

Keywords

Fertility Policy, Network Governance Theory, Policy Text, ROST CM6, Nvivo

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

生育政策，是指一个国家或地区从社会的、经济的、政治的、资源的、生态环境的综合战略利益出发，同时考虑到大多数群众的接受程度，对其人口的生育行为所采取政府态度。生育政策作为一项公共政策，事关国家与社会利益，其变迁和演化反映了不同时期的政策环境与人口结构。十九大以来，将生育政策与经济社会发展有效衔接顺应民众需求成为具有重大战略意义的国家政策。因此，通过对我国建国初期以来的生育政策进行政策文本分析，有利于梳理我国生育政策的发展脉络，厘清政策执行中的困境并提出相应的对策建议。

2. 研究方法与研究设计

(一) 研究方法

本研究使用内容分析法，主要选取 1949 年~2020 年中央部委层面出台的生育政策进行内容分析，主要从文本类型、发文机关、年际发文数量、政策主题、政策工具类型进行统计分析[1]。

研究工具方面选取 ROSTCM6 和 Nvivo11 plus，ROST 可以用于搜索关键词，对政策相关主题进行分析；Nvivo11 plus 主要通过编码来分析不同类型的政策工具的使用情况。在政策工具分析方面，采用 McDonnell 等(1987)的研究，将政策工具分为激励性工具、能力建设性工具、强制性工具、组织建设性工具四种[2]。通过可视化分析不同时期生育政策对人们产生的影响有利于从政策的改进。因此，本文选取此政策分析框架来对政策文本进行分析是具有适配性的。

(二) 研究设计

本研究选取的生育政策来源主要是中央各部委官网、北大法宝网和中国法律法规数据库等网站，数据均为公开发表数据，遵循所搜集政策符合研究的时间区间、所选政策与生育政策高度匹配、政策的效力依然存在、政策发文机关必须是中央层面的各部委，剔除各级地方层面发布的生育有关政策。通过分析整理，共检索到中央层面发布的与“生育政策”有关的文件 61 份。

3. 我国生育政策文本的统计分析

(一) 文本类型分析

通过梳理 1949~2021 年 9 月以来与生育政策有关的政策文件发现, 生育政策中文本类型有 11 种, 分别是“办法”、“通知”、“批示”、“法律”、“决定”、“报告”、“指示”、“意见”、“规定”、“条例”、“建议”、“纲要”。其中“通知”占比最高达到 40%左右, 其次是“决定”和“意见”也都分别达到了 18%和 14.7%。其余的政策类型均呈现离散型分布(见表 1)。

Table 1. Statistical table of text types of China's fertility policy
表 1. 中国生育政策文本类型统计表

序号	文本类型	数量	占比
1	办法	5	8%
2	通知	25	40%
3	批示	1	1.6%
4	法律	1	1.6%
5	决定	11	18%
6	报告	2	3%
7	指示	2	3%
8	意见	9	14.7%
9	规定	2	3%
10	条例	2	3%
11	建议	1	1.6%
12	纲要	1	1.6%
13	总计	61	100%

(二) 发文机关分析

从政策的发文机关来看, 单独发文的机关有 6 个, 涉及到生育政策有 40 份。其中国家卫生健康委员会在单独发文和联合发文中都占据较大比例。这主要是基于国务院机构改革中对政府职能部门的整合、撤销的结果。2018 年新一轮党和国家机构改革的展开, 更加强调构建职责清晰、科学规范、运行高效的党政职能体系[3]。因此, 在经过多部门职责整合之后, 国家卫生健康委员会横向上承担更多的职责与事务, 作为单独发文机关的频次也在增加(见表 2)。

由表 2 可知, 联合发文的生育政策数量有 23 份, 占总量的 36.5%, 在整个生育政策中占比也相对较高, 其中国家卫生健康委员会参与联合发文就有 12 份, 财政部有 5 次参与联合发文。此外, 中共中央、国务院的联合发文量也达到了 8 份, 足以可见中央层面对于我国生育政策的重视。

Table 2. Statistics of separate and joint documents issued by China's fertility policy issuing organs from 1949 to 2021
表 2. 1949~2021 中国生育政策发文机关单独发文及联合发文统计表

序号	发文机关	数量
1	国家卫生健康委员会	14
2	国务院及其办公厅	14
3	中共中央委员会	4
4	中共中央、国务院联合发文	8
5	全国人大常委会	4
6	人力资源和社会保障部	3
7	人力资源保障部、财政部	1
8	国家卫生健康委员会、中共中央宣传部、妇女联合会	1
9	国家卫生健康委员会、中共中央宣传部、中央精神文明建设指导委员会	1
10	国家卫生健康委员会、中共中央组织部	1
11	国家卫生健康委员会、教育部、公安部	1
12	国家卫生健康委员会、财政部	3
13	国家卫生健康委员会、财政部、民政部	1
14	国家卫生健康委员会、国家发展改革委员会	1
15	国家卫生健康委员会、国家民族事务委员会	1
16	国家卫生健康委员会、中共中央宣传部、中华人民共和国教育部	1
17	中央军委	1
18	中央人民政府卫生部	1
19	中央人民政府政务院文化教育委员会	1
20	总计	61

(三) 年际发文数量分析

本研究将 1949~2021 年我国生育政策主要划分为六个阶段。1949~1952 年, 在新中国成立初期, 政府的重心在于解决战争创伤, 在制定有关人口生育方面的政策中投入精力相对较少[4]。因此, 这一时期主要是一些“限制节育、机关干部打胎限制”等变相鼓励生育的政策。1963 年发布《关于认真提倡计划生育的指示》标志着计划生育首次作为政策提出。1995 年中国计划生育纲要(1995~2000 年)的出台, 使得在这一时期政策发文数量呈现上升趋势。2002 年实施《人口与计划生育法》(2021 年已修正, 表中未列出)实行“双独二孩”; 2013 年启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策; 2015 年提出全面实施一对夫妇可生育两个孩子的政策。从“双独二孩”、“单独二孩”到全面放开二孩政策, 体现着我国在不断完善生育政策, 适应人口增长模式。因此, 在 2002~2020 年我国有关生育政策的文件呈现爆发时增长。《中华人民共和国人口与计划生育法》等文件的的全新发布, 对于新时代更好地推进“三

孩政策”起到了强有力的制度保障。由数据分析可以，从2021年初至9月底，发布的有关生育政策的文件已将达到7份，在新发展阶段，我国对于如何更好推进“三孩政策”，缓解老龄化压力，表现出了足够的重视，并且随着国家对生育政策的重视，生育政策会得到不断完善，妇女权益也会得以保障(见图1)。

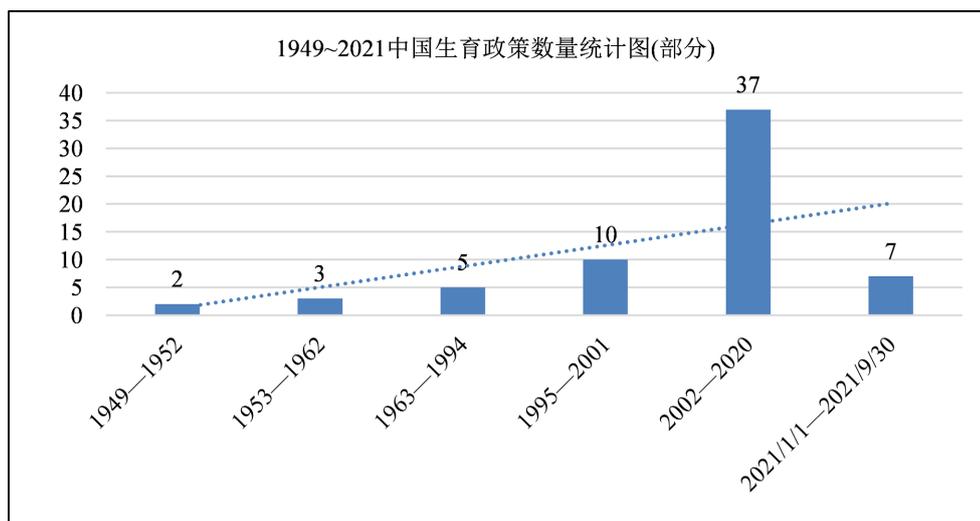


Figure 1. Statistics of the number of documents issued on China's fertility policy from 1949 to 2021
图 1. 1949~2021 年中国生育政策发文数量统计图

(四) 政策主题分析

对政策文本进行共词分析发现，从生育政策的服务主体看在宏观层面主要有农村、单位、组织、各级地方以及整个社会层面，微观个体角度主要有家庭、流动人口、群众、人员等高频关键词；从政策实施手段方面主要从工具与价值两个层面共同发力，工具层面包括技术、制度、体系、机制等关键词，价值层面包括宣传、目标、政策等关键词；在政策组织体系与实施程序方面，组织体系中可以发现国务院和国家卫生健康委员主要是政策制定机关，而中央层面各部门是政策的执行机关，在政策实施方面，“完善”、“加强”、“协调”、“提高”等词高频出现，可见我国对于生育政策的制定执行之效果十分重视(见表3)。

Table 3. Frequency of keywords in common words

表 3. 关键词共词频数

分析维度	一级关键词	二级关键词	频次	二级关键词	频次
政策服务主体	宏观领域层面	农村	251	社会	618
		单位	171	医疗	249
		地方	154	组织	250
	微观个体层面	家庭	374	人员	233
		群众	304	人民	164
		人口	2195	流动	413

Continued

政策实施手段	工具手段	技术	426	制度	337
		机制	251	体系	224
		项目	181	经济	231
		服务	1141	规定	322
		指导	192	奖励	183
政策组织体系 与实施程序	价值手段	宣传	338	政策	493
		目标	180	资源	182
		国务院	143	国家卫健委	149
政策组织体系 与实施程序	组织体系	部门	488	机构	355
		国家	385	各级	207
		完善	299	加强	476
	实施程序	落实	238	协调	177
		全面	258	提高	376

对生育政策关键词进行网络可视化分析可知，“计划生育”频率最高，达到了 2399 词，这再次说明本文所筛选的政策文本与生育政策高度有关且“计划生育”一词与其他关键词之间高度粘合。并且由图 2 可以发现，计划生育与人口之间的关联度最高。随着二孩政策的落地与三孩政策的开放，我国在不断协调生育政策与人口缓慢增长之间的矛盾，养老与育幼，作为两大基本民生工程[5]，“一老一小”两手抓，不仅在养老服务领域，更要从生育政策的完善协调方面出发，对于现阶段实施三孩政策，人们讨论焦点就是民众“不想生”“不敢生”“不能生”的问题[6] (见图 2)。

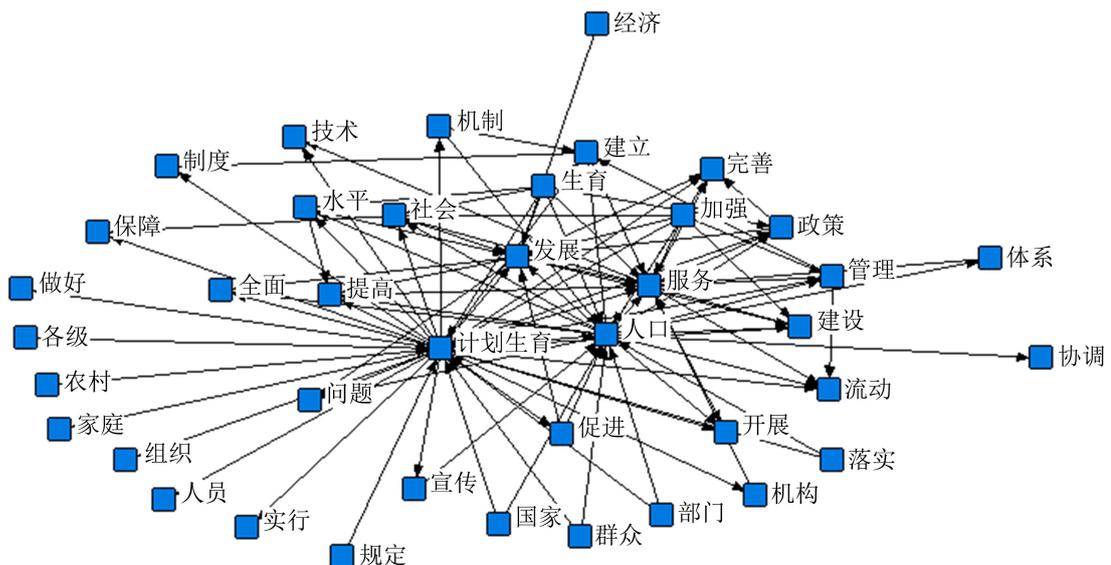


Figure 2. The word association of China's fertility policy can be viewed
图 2. 我国生育政策词语关联可视图

(五) 政策工具类型分析

对政策文本进行可视化分析后发现, 强制性工具占 17.9%, 能力建设性工具占 29.7%, 组织建设性工具占 24.6%。激励性工具占 27.8%。因此, 可以看出从 1949 年以来我国中央层面各部委发布的生育政策更多的是以能力建设性工具、组织建设性工具、激励性工具为主, 其中最多的是能力建设性工具, 更加注重生育政策在执行过程中, 对各执行主体的自身的能力有要求, 同时也发现强制性工具占比最少[7]。以及在推行政策中更多是柔性推动, 辅之以硬性约束(见表 4)。

Table 4. Frequency of use of policy instruments

表 4. 政策工具使用频数

政策工具类型(母节点)	子节点	材料来源	参考点
强制性工具	强制禁令	5	8
	规定与命令	13	29
	目标规划	22	48
合计			85 (17.9%)
能力建设性工具	人才队伍建设	20	48
	组织运作能力建设	25	46
	资源配置与协调	26	47
合计			141 (29.7%)
组织建设性工具	机构变革与建设	22	34
	制度建设	31	83
合计			117 (24.6%)
激励性工具	惩罚性激励	17	35
	倡导性激励	27	46
	物质性激励	30	51
合计			132 (27.8%)

4. 政策执行中存在的问题

(一) 激励机制不足, 生育热情不高

生育问题不仅涉及到经济发展与人口的结构性问题, 而且更是关系到家庭发展与个人成长。从政策工具来看, 现阶段我国生育政策中的政策工具中激励性工具占比相对较大, 能够对激励国民更好的执行生育政策产生较大的影响。但是, 随着经济发展, 人民对生活的期待值与预期的提升, 对于子女养育问题持有不同的见解。因此, 当前国民生育热情不高, 从家庭层面来看, 育儿成本的增加致使生活压力增大、抚育资源匮乏, 致使儿童在成长过程中所接受的资源占比在逐渐的被分割、婚姻预期不高, 当代年轻人的婚恋观对于育儿观产生了重要的影响。从社会层面来看, 社会给予双职工父母、孩子等的社会福利供给不突出, 相关政策倾向性不够, 加剧育儿困境。

(二) 政策执行主体能力有待提高

通过政策文本中的政策工具工具的使用情况分析可知, 强制性工具使用最少, 仅占 17.9%, 但是强

制性工具的使用会降低政策主体的执行能力，自上而下的政策执行，导致央地关系紧张，地方政府在执行政策过程中会由于政策的层层传递而偏离政策的执行目标。例如，在全面放开三胎政策中的教育政策改革、女性就业权利保障、社区基础设施规划等相关配套措施的实行中，各地区在实施中存在政策执行打折扣的现象严重。

(三) 社会文化氛围影响

生育观念深受环境、制度和文化因素的影响[8]。即是说，地域特征、政策导向、政策工具的倾向性对生育观念都会产生较大影响。从类型学的角度看，生育文化隶属于亚文化，其内嵌于村落文化与家天下观念中并影响人们的生育观念和生育意愿。因此，在政府政策工具的执行中不仅在于激励机制不足和政策执行主体能力较弱等原因，文化层面的制约从思想观念上固化头脑，对生育行为进行指引。

5. 提升路径

(一) 建立完善的网络运行机制

我国生育政策执行过程中，各政策主体执行能力不足的重要原因在于并未建立完善的政策网络运行机制。网络治理要求明确网络中的主体，生育政策作为我国调整人口结构，促进社会和谐发展的重要政策，其网络主体包含政府、市场、社会组织、家庭、公民个体。生育政策的有效执行国家层面的高位推动固然重要，但是网络中的各主体间的有效配合是起到很好的联结作用。

(二) 降低教育成本，缓解育孩的经济压力

减轻家庭养育子女负担，国家层面应该出台有关配套措施，设计全周期的一揽子支持举措，涉及卫生健康、教育、财政、税务等诸多领域；在市场层面，针对婴幼儿产品削弱崇洋媚外的风气，以国内大循环为主，给予国有品牌支持政策；社会组织层面设立教育公益基金帮助经济困难家庭子女入学，缓解家庭经济压力；家庭层面，父母应该树立正确的教育观，改变过去盲目攀比孩子课外辅导、才艺教学课程，让孩子在快乐中度过童年，减少孩童的学习压力，促进其适应性成长。

(三) 建设儿童友好型社区，提升儿童福利水平

儿童友好型“项目(微城市)-社区-城镇-城市”的建设思路，推动儿童友好型城市建设，为中国城市发展注入新的价值与活力[9]。儿童友好型社区建设赋予了儿童更多的决策权利，增强了儿童的主人翁意识，同时，通过社区层面来提升儿童的综合素质能力，也能帮助减轻家庭教育负担。从社区层面来提升家庭和儿童的幸福指数，引导育龄人群的生育观念，打破生育阻力。

(四) 发展普惠托育服务体系

促进托育服务发展，真正实现“幼有所育”。我国 4200 多名 3 岁内婴幼儿中，有三分之一左右具有强烈的托育服务需求，但是在实际操作中，存在供需不匹配，供给缺口大的问题。并且，目前我国大城市当中 3 岁以下婴幼儿进入托育机构的入托率非常低。依托于市场组织的介入，家庭通过购买托育服务，缓解双职工父母育儿空缺的压力。

(五) 构建完备的养老服务体系，解决后顾之忧

在当前多元化养老模式中，受到传统落叶归根观念的影响，居家养老模式成为大多数老年人的首选。对于工薪阶层家庭来说，一老一小和家庭经营成为年轻人生活的压力源。因此，构建全方位、多层次的社会养老服务体系，发挥政府、市场和社会组织的协同作用，对于缓解生育压力，推进生育政策具有重大的意义。

6. 结语

建国以来，我国生育政策从建国初期的“晚、稀、少”、“独生子女”政策到“双独二孩”、“单

独二孩”、“全面放开二孩政策”，再到 2021 年提出的实施三孩生育政策及配套措施。进入全面放开三孩的新时代，构建“齐头并进”的生育配套支持体系需要正确把握人口发展规律，高度重视人口均衡发展，将婚嫁、生育、养育、教育一体考虑。在老龄化社会到来之际，“一老一小”问题凸显，人们的生育意愿低下导致全面放开三孩政策还存在一定的阻力。因此，需要从配套措施层面为全面推进三孩政策构建支撑体系。

参考文献

- [1] 赵雪芹. 我国儿童福利政策文本定量分析[J]. 社会福利(理论版), 2021(6): 30-37.
- [2] 赵宏, 王小凯, 朱生营, 严帅. 政策工具视角下高等继续教育政策文本分析[J/OL]. 现代远程教育研究: 1-10, 2021-12-15.
- [3] 王书祥. 改革开放 40 年来历次党政机构改革情况概述[J]. 行政科学论坛, 2021, 8(6): 12-15.
- [4] 冯立天, 马瀛通, 冷眸. 50 年来中国生育政策演变之历史轨迹[J]. 人口与经济, 1999(2): 3-12+42.
- [5] 胥兴春, 李欢. 社区“养老 + 育幼”照料模式: 现实逻辑、融合机制与实现路径[J]. 陕西学前师范学院学报, 2021, 37(9): 7-12.
- [6] 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.
- [7] 杨先农, 单孝虹. 中国特色社会主义理论体系若干问题解答[M]. 成都: 西南交通大学出版社, 2011.
- [8] 风笑天, 张青松. 二十年城乡居民生育意愿变迁研究[J]. 市场与人口分析, 2002, 8(5): 21-31.
- [9] 宗丽娜, 赵雪君, 杨彩霞, 石晶. 创新儿童友好型城市建设的中国方案——中国儿童中心儿童友好型教育综合体的生态建构[J]. 北京规划建设, 2020(3): 38-42.