

三孩政策背景下人口长期均衡发展的政策文本探究

——基于24省政策文本的NVIVO分析

李贤艳, 杨 林

重庆大学公共管理学院, 重庆

收稿日期: 2025年7月28日; 录用日期: 2025年10月4日; 发布日期: 2025年10月17日

摘 要

人口长期均衡发展是国家现代化建设的核心战略议题。本文梳理相关研究后, 聚焦24省优化生育政策的实施方案, 运用NVIVO14对政策文本编码分析, 探究各省政策方案特征。结果显示: 各省方案在总体目标、主要任务、着力点及内容上趋同性显著; 因省情不同, 具体措施体现出因地制宜的差异性; 同时, 各省政策普遍存在措施表述笼统、缺乏细化执行标准的问题。据此, 本文提出对策, 即: 构建标准化政策制定框架破解笼统化问题, 激活地方创新并建立跨区域学习机制, 强化跨部门协同并建立全链条落地保障。本研究通过分析各省政策文本, 为优化生育政策设计、推动人口均衡发展提供方向指引。

关键词

三孩政策, 人口均衡发展, 实施方案, 文本探究, NVivo

Research on Long-Term Balanced Population Development Policy Text under the Background of Three-Child Policy

—NVIVO Analysis Based on 24 Provincial Policy Texts

Xianyan Li, Lin Yang

School of Public Administration, Chongqing University, Chongqing

Received: July 28, 2025; accepted: October 4, 2025; published: October 17, 2025

Abstract

Long-term balanced development of the population is a core strategic issue in the construction of national modernization. After reviewing related research, this paper focuses on the implementation plans of birth optimization policies in 24 provinces, using NVIVO14 to encode and analyze policy texts to explore the characteristics of provincial policy plans. The results show that there is significant convergence in the overall goals, main tasks, focus points, and content of provincial plans; due to different provincial conditions, specific measures reflect adaptability to local circumstances; at the same time, there is a common problem in provincial policies that measures are vaguely stated and lack detailed implementation standards. Based on this, the paper proposes countermeasures: building a standardized policy formulation framework to solve the problem of vagueness, activating local innovation and establishing cross-regional learning mechanisms, strengthening cross-departmental collaboration and establishing a full-chain implementation guarantee. This study provides direction guidance for optimizing birth policy design and promoting balanced population development by analyzing provincial policy texts.

Keywords

Three-Child Policy, Balanced Population Development, Implementation Plan, Text Exploration, NVivo

Copyright © 2025 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

人口的均衡发展关乎国家民族复兴,为推动我国建成社会主义现代化强国提供充足的人才储备和劳动力。自2016年起,我国出生人口由1883万人下降至2020年的1200万人,2020年总和生育率迈入超低生育率水平行列[1]。生育率下降会导致年龄结构失衡,人口老龄化问题不断凸显,更多家庭遭遇失独风险和养老风险,从长期来说导致社会活力不足、社会保障负担加重[2]。为遏制出生人口数和出生率进一步下跌的趋势,我国生育政策经历了从2013年的“单独二孩”政策到2021年的“全面放开三孩”政策的转变。在老龄化加速发展的背景下,生育率的提高也将能有效缓解人口老龄化进程,且生育率越高,作用越大[3]。生育三孩将提升未来年轻劳动力在总劳动力人口中的占比,缓解劳动力逐渐高龄化的趋势,提升劳动力的整体质量和活力[4]。但生育三孩带来的工作机会减少、收入减少、加重家庭经济负担以及没有足够的时间和精力去照顾的众多困扰[5],使三孩政策所产生的生育率并没有明显的提升。研究表明,生育率受社会经济发展[6]、社会保障和福利水平[7]、传统生育文化[8]和父母受教育程度[9]等多重因素的影响,更与家庭政策、福利政策均密切相关[10]。在此时代背景下,新时代人口长期均衡发展应立足新发展阶段,加快建立新时代人口均衡发展新格局,积极完善生育政策、提高生育意愿[11]。此外,构建规制性要素、规范性要素和文化-认知性要素构成的“三位一体、互动互构”的积极生育支持政策的制度体系制度保障和建设“生育政策的配套支持措施”的制度场域也必不可少[12]。基于此,本研究通过对24个省的关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的实施方案进行文本量化分析,为进一步完善我国的人口均衡发展政策的制定提供参考。

2. 研究设计

2.1. 数据来源

通过对在全国各个省级行政区的政府官网、北大法宝等网站搜索查询，共收集到 24 个省级行政区的《优化生育政策促进人口长期均衡发展的实施方案》以及《优化生育政策促进人口长期均衡发展的实施意见》。24 个省级行政区政策文本的选择基于以下两个方面考虑：第一，所选政策均通过政务公开渠道发布的政策文本，具有高度权威性和代表性。第二，政策发布内容与“优化生育”“人口均衡发展”高度相关，且政策内容直接体现出关于优化生育工作建设的相关制度和实施举措(如表 1 所示)。

Table 1. Implementation plans for promoting balanced population development in 24 provinces
表 1. 24 省促进人口均衡发展实施方案

序号	日期	标题
1	2022.3	关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的实施方案
2	2022.6	关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的实施方案
.....		
21	2022.8	关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的实施意见
22	2022.10	关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的实施方案
23	2023.6	关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的实施意见
24	2023.8	关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的实施方案

2.2. 研究方法

通过 NVivo14 质性分析软件对 24 个省份的人口长期均衡发展的实施方案进行词频统计并编码，从总体要求、主要任务两大维度进行文本分析，并针对政策现有问题做出未来展望，为后续相关配套政策的修缮提供参考。

2.3. 编码过程

参照 24 省的样本文件的一二级标题的基础上，确定父节点为：总体要求和主要任务，构建子节点为：主要目标；基本原则；实施三孩政策；提高优生优育服务水平；普惠托育服务体系；降低生育、养育、教育成本；政策调整有序衔接；组织实施保障；生育友好社会环境；妇幼健康服务水平；家庭友好；租房。编码情况如表 2、表 3 所示。

3. 分析结果

通过 NVivo14 对 24 个省份的政策文本的词频分析，分析结果如图 1 所示。可以看到人口、服务、制度、保障等词频在图中的所占面积比较大，出现所选政策文本中的频率非常高，也表明了各省的实施方案的注意力和关注内容所在。

3.1. 总体要求

根据 24 省的政策文本，对总体要求进行编码，总体要求部分包括两个一级子节点：总体目标和基本原则，7 个二级子节点。编码情况如表 2 所示。

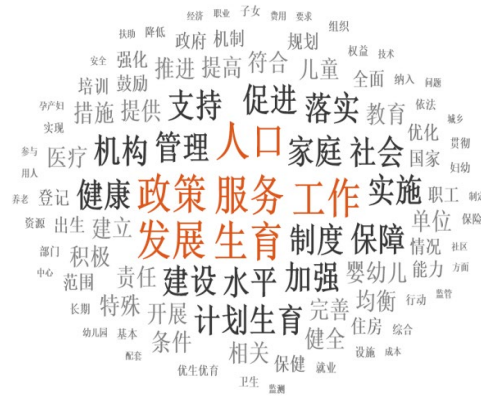


Figure 1. Word cloud of the implementation plan text for promoting balanced population development in 24 provinces
图 1. 24 省促进人口均衡发展实施方案文本构成的词汇云

Table 2. Overall requirements coding table for implementation plans to promote balanced population development in 24 provinces
表 2. 24 省促进人口均衡发展实施方案总体要求编码表

父节点	一节子节点	二节子节点	材料来源	参考点
总体要求	主要目标	2025	1	24
		2035	1	24
		以人为本	1	13
	基本原则	均衡发展	1	26
		重点突破	1	11
		政策协同	1	3
		综合保障	1	6

3.1.1. 总体目标

在总体目标上，各省都确定了具体的目标。以 2025 年和 2035 年为节点，制定中期目标和长期目标。强调要建立积极的生育政策体系、服务管理机制、普惠托育的服务体系，使生育、养育、教育成本显著降低，生育水平适当提高，出生人口性别比趋于正常，人口结构逐步优化，人口素质进一步提升。

3.1.2. 基本原则

在基本原则上，只有上海市提出。强调要坚持以人为本，将人口长期均衡发展贯穿于经济社会发展始终，聚焦重点突破，聚焦青年发展和家庭关切，推动政策协同，强化政府责任，引导市场、社会协同发力，深化人口中长期发展战略研究，修订完善相关地方性法规政策，营造良好的家庭文化和社会氛围。

3.2. 主要任务

通过对 24 省促进人口均衡发展实施方案的主要任务进行编码，结果如表 3 所示。

3.2.1. 平稳有序组织实施好三孩生育政策

在三孩生育政策上，各省都提出要稳妥有序地实施三孩政策以促进各省人口长期均衡发展。不仅要依法依规优化生育政策，而且还要取消社会抚养费，以“一老一小”为重点，加强人口服务体系建设，建立健全覆盖全生命周期的人口服务体系。同时，还要加强人口监测和信息融合共享，做好各省人口动态监测。

Table 3. Main tasks coding table for the implementation plan of promoting balanced population development in 24 provinces
表 3. 24 省促进人口均衡发展实施方案的主要任务编码表

父节点	一节子节点	二节子节点	材料来源	参考点
主要任务	实施三孩政策	优化生育政策	1	139
		人口服务体系	1	144
		人口监测和信息融合	1	56
		“一老一小”	1	45
		社会抚养费	1	43
		生育登记	1	21
		人口服务队伍	1	9
		优生优育服务	1	70
		孕产妇和儿童健康	1	64
		人类辅助生殖技术	1	43
	提高优生优育服务水平	妇幼健康	1	25
		生育全程	1	7
		出生缺陷	1	21
		儿童健康	1	34
		母婴安全	1	37
		生殖健康	1	23
		全生命周期	1	2
		科学育儿	1	8
		儿童医疗	1	10
		人口素质	1	3
	普惠托育服务体系	托育人才	1	5
		托育服务政策	1	35
		托育服务	1	63
		综合监管	1	23
		支持政策	1	29
		多元发展	1	4
		普惠托育	1	36
		专业人才	1	3
		配套支持政策	1	25
		教育公平与优质教育资源供给	1	13
	降低生育、养育、教育成本	女性就业合法权益	1	11
		托育和学前教育	1	9
		义务教育	1	5
		生育休假	1	12

续表

	生育保险	1	18
	用工成本分担	1	4
	财税支持	1	3
	“双减”	1	1
	生育成本	1	34
	养育成本	1	35
	教育成本	1	35
	女性权益	1	12
	家庭养育	1	6
	教育公平	1	15
	托管	1	27
	女性就业	1	5
	生育支持	1	9
	养育优惠	1	4
	教育均衡	1	4
	家庭合法权益	1	7
	帮扶保障制度	1	25
政策调整有序衔接	扶助关怀工作机制	1	23
	特殊家庭	1	25
	奖励扶助	1	4
	党的领导	1	3
	协作配合	1	5
	社会力量	1	21
	宣传引导	1	13
	工作督导	1	21
	组织领导	1	11
	工作合力	1	7
	监测研判	1	5
组织实施保障	工作督导	1	17
	领导机制	1	3
	社会参与	1	21
	工作落实	1	2
	配套措施	1	41
	督导问效	1	2
	人口发展研究	1	4
	舆论宣传	1	5
	战略研究	1	8

续表

	生育休假与生育保险制度	1	23
	税收优惠和住房支持政策	1	13
	生育友好社会环境		
	婚育新风	1	3
	生育友好	1	4
	宣传教育	1	10
	政策支持引导	1	29
	服务资源供给	1	22
	母婴设施建设	1	5
	妇幼健康服务水平		
	妇幼服务体系	1	19
	母婴安全	1	7
	儿童健康发展	1	12
	家庭友好	-----	5
	租房	-----	2

3.2.2. 提高优生优育服务水平

在优生优育服务水平上，各省都提出要提高优生优育服务水平，提升人口素质。通过提高优生优育服务能力，加强出生缺陷防治工作，保障孕产妇和儿童的健康，促进母婴安全，为生育全程保驾护航。此外，关注生殖健康，提供和规范人类辅助生殖技术，破解“不能生”难题。强调强化儿童医疗，促进科学育儿，为儿童提供良好的医疗环境。

3.2.3. 发展普惠托育服务

关于普惠托育服务体系的建设，各省都注重托育服务支持政策助力三孩政策践行有效。希望通过健全的托育服务政策支撑体系、多种形式的托育服务、对各类机构的综合监管等措施提升普惠托育的服务水平。其中，江苏省将托育服务纳入社区公共服务体系，通过完善社区婴幼儿活动场所和服务设施，采取政府购买服务、财政补贴、提供场地、减免租金、税费优惠等政策措施，积极促进托育服务多元发展。广东省提出鼓励普通高等学校和职业院校开设托育服务相关专业，扩大托育专业人才培养规模。

3.2.4. 降低生育、养育、教育成本

在儿童的成长成本上，各省都强调通过完善创新相关配套支持政策以降低生育、养育、教育的成本。通过推动教育公平、优质教育资源供给、“双减”政策，实现教育成本的下降；通过保护女性合法权益提升女性生育意愿；通过财税支持、生育支持、养育优惠减轻养育成本；通过完善托育和学前教育、义务教育的相关政策，提高社会整体生育意愿和营造良好的社会生育环境。

3.2.5. 加强政策调整有序衔接

政策调整有序衔接主要针对计划生育家庭，各省都强调要维护好计划生育家庭合法权益，建立健全计划生育特殊家庭全方位帮扶保障制度，建立健全政府主导、社会组织参与的扶助关怀工作机制。其中，贵州省提出落实计划生育特殊家庭保障落实基本养老、基本医疗保障相关政策。吉林省提出要落实计划生育家庭奖励扶助制度，对全面两孩政策调整前的独生子女家庭和农村计划生育双女家庭，实行奖励扶助制度和优惠政策。

3.2.6. 强化组织实施保障

在组织实施保障上, 各省都强调在党的组织领导和监督下协作配合, 通过相关配套措施和联动多方社会力量参与践行实施方案, 提升工作合力共同推动方案的实施。同时, 强调进行适当的舆论宣传引导, 使实施方案深入人心, 强调对人口发展的监测研判和人口发展战略的研究。

3.2.7. 打造友好的生育社会环境

在友好的社会生育环境打造上, 强调要落实生育休假、制定生育保险制度。通过一定的税收优惠和住房支持政策减轻养育成本和生活负担。同时, 通过对婚育新风、生育友好的观念的宣传教育, 激发社会生育内生动力。

3.2.8. 提升妇幼健康服务水平

在提升妇幼健康服务水平上, 各省都强调在政策支持的引导下, 通过提供妇幼健康的服务资源和母婴设施建设以及妇幼服务体系的建立, 促进母婴安全和儿童的健康发展。其中, 贵州省尤其强调母婴设施建设应以孕期、哺乳期妇女和婴幼儿需求为导向, 推动全市各机场、火车站(含高铁站)、二级以上汽车客运站、公立医院、大型商业中心、旅游景点及其他公共场所、用人单位等按要求建设标准化母婴设施, 鼓励增设人性化服务。

4. 结论

(1) 各省级行政区在制定促进人口长期均衡发展的实施方案时, 在总体目标、主要任务、着力点、方案内容上都具有明显的趋同性。以 2025 年和 2035 年为节点制定中期目标和长期目标; 在主要任务上都将三孩政策的实施放在头等位置, 着力点放在促进新生人口的增长上; 在内容上都强调通过一系列的政策、服务来促进人口长期均衡发展。

(2) 在具体措施的践行上, 由于中国各省省情不同, 各省表现出一些差异性, 即基本都是因地制宜、因势利导地制定相关措施。但都围绕如何促进三孩政策、如何提升社会整体生育意愿展开制定。

(3) 各省措施的笼统性。虽然各省都提出了相关措施来促进本省人口均衡发展, 但措施都不够具体, 没有对此进行细化, 只是提供一个大致方向。

5. 建议

人口的均衡发展不仅是国家、更是人类社会存在与发展的基础。在我国目前生育率持续走低的情况下, 生育的价值和意义突破了家庭事务的范畴, 具有明显的正外部性^[13]。促进人口均衡发展、生育率提升, 既要破解政策笼统化导致的落地梗阻, 又要激活地方创新动能, 推动生育支持从“政策供给”向“实效转化”跨越。推动生育从单纯的家庭责任转变为“家国共育”。

5.1. 破解政策笼统化: 构建标准化的政策制定框架

各省生育支持政策普遍存在的措施模糊、缺乏细化、执行性不足等共性问题, 需通过提炼有效政策的核心维度, 建立可遵循的标准化制定框架, 推动政策从原则性表述转向具象化落地。

明确有效生育支持政策的核心制定标准。为优化生育支持政策的实施效果与治理效能, 需从量化规范与需求匹配二个维度构建系统性政策制定框架。在量化性标准构建上, 应基于生育主体的真实需求进行政策适配, 将补贴资金额度、公共服务覆盖比例、政策落地时间节点、配套资源投入总量等核心要素转化为可量化的关键指标。在需求适配体系完善上, 需精准聚焦生育、养育、教育全流程中的核心需求痛点, 针对育龄女性、育儿家庭、流动人口等不同群体的差异化需求制定靶向性政策措施, 实现政策供给与实际需求的精准对接。

推动政策具象化落地的实施路径。为保障生育支持政策的可操作性与落地实效,可构建“审查-规范-反馈”三位一体的政策优化机制。通过建立政策前置审查机制,将“量化性、权责明晰性、需求适配性”纳入政策制定的核心审核指标,从政策源头规避表述模糊问题,为政策可操作性提供基础保障。同时,有必要制定分领域政策实施细则模板,针对托育服务、生育补贴、教育优惠、女性就业保障等生育相关细分领域,明确各领域政策的核心要素与表述规范,减少政策制定的随意性与不规范性。此外,构建基层反馈闭环机制,通过定期调研、问卷收集等方式,系统梳理政策执行过程中出现的模糊性问题与落地障碍,实现政策从制定到执行的良性循环。

5.2. 激活地方创新：构建可推广的创新体系与学习机制

各省级行政区的实施方案都是在中共中央发布的政策文本上稍加修改,没有形成一定的横向比较学习。需系统梳理地方创新经验,构建跨区域政策学习与推广机制,提升政策创新的实效性与可复制性。

提炼地方生育支持政策的核心创新逻辑。为提升生育支持体系的系统性与效能,需基于多元协同、供给侧赋能及产教融合三大创新逻辑构建立体化优化路径。在多元协同创新层面,应突破“政府单一主导”的传统模式,系统整合群团组织、社区组织、社会组织与市场主体等多元资源,构建“政府引导-社会参与-市场补充”的协同协作体系。在供给侧赋能创新层面,需精准聚焦生育支持领域的资源供给短板,针对托育人才短缺、服务能力不足、设施配套滞后等核心问题,从专业人才培养、服务体系建设、资源统筹整合等关键维度协同发力,构建“培养-供给-提升”的全链条赋能机制,增强生育支持服务供给的可持续性 with 专业化水平。在产教融合创新层面,需紧密对接托育服务、母婴健康、教育辅助等生育支持相关产业的发展需求,推动教育体系与产业实际需求深度融合,通过优化相关专业设置、开展人才定向培养、建设实践实训基地等具体举措,实现生育支持领域的人才供给与产业发展精准匹配,为产业提质与服务升级提供人才支撑。

构建跨区域政策学习与推广机制。为推动生育支持领域创新政策的高效转化与有序推广,可构建“数据库支撑-差异化适配-跨区域联动”的系统性推广机制。首先,建立地方创新政策数据库,依据多元协同、供给侧赋能、产教融合等创新逻辑类型进行分类归档,形成可查询、可参考的标准化资源体系,为生育政策推广提供基础信息支撑。其次,实施差异化推广策略,结合各省在高校资源、财政能力、社区基础、产业基础等方面的资源禀赋差异,为各类生育创新政策精准匹配适配区域,并提供本土化改造建议,保障三孩政策推广的适配性与可行性。最后,搭建跨区域交流平台,通过专题研讨会、经验分享会、实地调研等多元化形式,推动三孩政策创新省份与待推广省份开展深度对接,提升生育支持政策创新的整体效能。

5.3. 强化政策落地保障：构建全链条支撑体系

为深化省级层面生育支持政策的系统性与落地效能,可从协同机制构建、环境量化建设、宣传评估完善三个维度推进实践优化。

建立省级跨部门协同机制。参照国家多部门联合发文的运作模式,组建由卫健、教育、财政、人社、住建等关键部门构成的专项工作组,同步制定协同工作规则,明确各部门在生育支持工作中的核心职责与协作流程,实现政策制定、执行与评估的统筹推进,着力破解多部门参与下的政策碎片化问题。

推进生育友好环境量化建设。针对“双减”政策实施后家长辅导负担加重、母婴设施供给不足、生育友好空间缺失等突出矛盾,制定涵盖多维度的量化建设目标,既包括课后托管师资数量、托育机构数量等服务资源配置指标,也涵盖公共场所母婴设施占比、社区育儿空间覆盖率等硬件设施覆盖指标,通过硬件设施完善与配套服务优化双管齐下,切实缓解家庭生育顾虑。

完善政策宣传与监测评估机制。一方面, 构建多渠道政策解读体系, 依托政务平台、社区宣传阵地、新媒体矩阵等多元载体, 清晰传递补贴申请条件、办理流程、受益范围等政策核心内容, 提升群众对政策的知晓度与参与积极性; 另一方面, 建立动态监测评估机制, 定期跟踪政策执行进度、资源投入效率及实施成效, 对执行过程中显现的问题及时反馈并推动政策修订, 确保生育支持政策的实践实效。

6. 结语

站在新时代的历史方位上, 我国优化生育政策以及促进人口均衡发展的政策体系正在逐渐走向系统完备以及实施有效, 各项促进人口均衡发展的的工作也在慢慢展开。人口的均衡发展是一个缓慢的过程, 在后续的相关支持生育和人口发展的配套政策和设施的制订中, 及时地认识、认知现行政策的不足并进行修缮, 将为构建更加科学、有效的促进生育政策体系优化和人口均衡发展政策的执行合力提供更加夯实的基础。

基金项目

国家社会科学基金“留守和流动儿童心理健康的社会影响及治理机制研究”(项目编号: 21BSH117)。

参考文献

- [1] 刘卓, 王学义. 生育变迁: 1919-2019 年中国生育影响因素研究[J]. 西北人口, 2021, 42(1): 107-116.
- [2] 曹信邦, 童星. 儿童养育成本社会化的理论逻辑与实现路径[J]. 南京社会科学, 2021(10): 75-82.
- [3] 陈宁. 全面二孩政策实施对我国人口老龄化的影响研究[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2017(2): 96-103.
- [4] 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.
- [5] 丁仁船, 黄院玲, 蔡弘. 夫妻年龄差对女性生育意愿的影响研究[J]. 安徽理工大学学报(社会科学版), 2022, 24(6): 57-64.
- [6] 王军, 王广州. 中国低生育水平下的生育意愿与生育行为差异研究[J]. 人口学刊, 2016, 38(2): 5-17.
- [7] 吴帆. 欧洲家庭政策与生育率变化——兼论中国低生育率陷阱的风险[J]. 社会学研究, 2016, 31(1): 49-72+243.
- [8] 陈秀红. 影响城市女性二孩生育意愿的社会福利因素之考察[J]. 妇女研究论丛, 2017(1): 30-39.
- [9] 梁宏. 从生育意愿到生育行为: “全面两孩”政策背景下二孩生育决策的影响因素分析[J]. 南方人口, 2018, 33(2): 1-14.
- [10] 朱兰. 生育政策、机会成本与生育需求——中国综合社会调查的微观证据[J]. 西北人口, 2020, 41(2): 90-101.
- [11] 赵明, 王晓军. 新时代人口长期均衡发展的理论逻辑与实践路径[J]. 北京社会科学, 2024(12): 111-122.
- [12] 李相禹, 彭茜. 新制度主义视角下实施“三孩”生育政策及配套支持措施的制度分析[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2022, 21(1): 125-135.
- [13] 李萌萌, 王振宇, 高志鹏. 婴幼儿养育成本、“幼有所育”与人口出生率[J]. 人口与发展, 2023, 29(6): 152-163.