

政策周期视角下三孩政策的舆情演化研究

冯 晴

西北工业大学公共政策与管理学院, 陕西 西安

收稿日期: 2026年9月8日; 录用日期: 2026年9月28日; 发布日期: 2026年10月10日

摘 要

为探究三孩政策不同政策周期中公众网络舆情的演化特征, 文章以2020~2025年新浪微博主流媒体相关博文评论为研究对象, 依据政策周期理论划分议程设置、政策实施初期和政策调整与评估三个阶段, 运用网络爬虫技术和自然语言处理(NLP)情感分析技术对4224条有效评论进行情感分析, 并对舆情内容进行阶段性比较。结果显示: 公众情感总体呈现由消极情绪主导到中性情绪与消极情绪并存再到中性主导的阶段性特征。网络舆情的阶段性变化与政策信息逐步明确、公众关注重点转变以及生育相关现实约束持续存在等因素密切相关。基于此, 建议应以公众需求为导向优化政策工具组合, 完善生育支持和公共服务体系, 降低家庭与企业相关成本, 提升政策执行效能, 营造更加友好的生育环境。

关键词

三孩政策, 政策周期, 网络舆情, 情感分析, 生育支持

A Study on the Evolution of Public Opinion on the Three-Child Policy from the Perspective of the Policy Cycle

Qing Feng

School of Public Policy and Administration, Northwestern Polytechnical University, Xi'an Shaanxi

Received: September 8, 2026; accepted: September 28, 2026; published: October 10, 2026

Abstract

To investigate the evolutionary characteristics of online public opinion across different policy cycles of the three-child policy, this study examines comments on relevant posts published by mainstream media on Sina Weibo from 2020 to 2025. Drawing on policy cycle theory, the study divides the policy process into three stages: agenda setting, the early stage of policy implementation, and

文章引用: 冯晴. 政策周期视角下三孩政策的舆情演化研究[J]. 新闻传播科学, 2026, 14(10): 47-54.

DOI: 10.12677/jc.2026.1410259

policy adjustment and evaluation. Using web crawling techniques and natural language processing (NLP)-based sentiment analysis, 4224 valid comments were collected and analyzed to identify the emotional characteristics of public opinion and compare the content of online public opinion across different stages. The results show that public sentiment exhibits distinct stage-specific patterns, shifting from predominantly negative emotions to a coexistence of neutral and negative emotions, and ultimately to a predominantly neutral emotional orientation. The stage-based changes in online public opinion are closely associated with the gradual clarification of policy information, shifts in public attention, and the persistence of real-world constraints related to fertility. Based on these findings, policymakers should optimize the combination of policy instruments with public needs as the guiding principle, improve the fertility support and public service systems, reduce the costs associated with childbearing for households and enterprises, and enhance the effectiveness of policy implementation. These measures can help foster a more supportive and family-friendly environment for childbearing.

Keywords

Three-Child Policy, Policy Cycle, Online Public Opinion, Sentiment Analysis, Fertility Support

Copyright © 2026 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

人口问题一直是关系着社会发展和国家进步的基础性、长期性问题。在现存人口数量确定的情况下,生育水平和生育数量将对未来人口总量产生主要影响。中国自 1992 年进入低生育率时代至今已三十余年,少子化、老龄化程度正在不断加深,人口负增长的时代正悄然降临。为积极应对人口发展问题,2021 年中国的生育政策由全面两孩政策转为三孩政策,但受育龄妇女规模下降、婚育年龄延后、生育意愿与生育行为趋同等多种因素制约,三孩政策的实施所产生的影响力十分有限[1]。2021~2023 年间出生人口数持续下降,2022 年人口自然增长率首次转为负数,我国人口开始进入负增长阶段。尽管 2024 年出生人口有所回升,但整体来看,我国人口长期均衡发展的基础仍不牢固。在此背景下,三孩政策的实施及配套支持措施的不断完善显得尤为迫切。

我国学者对于当前三孩政策及配套支持措施主要存在两种态度,一方面,学者肯定三孩政策及配套支持措施对推动人口结构有序调整、促进人口长期均衡发展的积极意义[2]。另一方面,有学者认为三孩政策不可能引起新的出生高峰和严重的政策性三孩出生堆积,其只是生育政策调整的“中点”[1],鼓励性生育政策及配套措施需要在不断的设想和验证中诞生。相关研究进一步从国内外经验出发,强调构建生育友好型社会、完善家庭发展支持[3]、提供可负担且有质量的托幼服务,以及加强女性就业公平和反歧视保障[4]等对于提升生育政策实施效果的重要性。随着微博等社交媒体的发展,网络空间逐渐成为公众表达政策态度、交换意见和参与公共事务讨论的重要场域。已有研究表明,主流媒体在政策传播议程初始化时具有先发优势和示范效应,自媒体则在政策传播中起到政策阐释者与扩散者的作用[5]。针对三孩政策的网络舆情研究也发现,不同地区公众对政策的关注重点存在差异[6],且三孩政策出台初期的微博评论总体呈现较为明显的负面或中性情绪[7][8]。

总体来看,现有研究为认识三孩政策的实施效果及配套支持措施提供了重要基础,但仍存在进一步拓展的空间。已有网络舆情研究较多聚焦于三孩政策出台及实施初期,对政策持续推进、配套措施逐步

完善过程中公众情绪变化及其关注重点的纵向比较仍不充分。三孩政策并非在政策发布后即完成其社会影响过程，而是在议程形成、政策实施、政策调整和社会反馈的持续互动中不断发展。因此，有必要从动态视角考察公众网络舆情的阶段性变化，并进一步揭示不同阶段舆情变化背后的作用机制。

基于此，本文引入政策周期视角，将三孩政策及其配套支持措施的发展过程划分为议程设置、政策实施初期和政策调整与评估三个阶段，以 2020~2025 年新浪微博主流媒体相关博文评论为研究对象，聚焦以下核心问题：不同政策阶段公众对三孩政策及配套支持措施的情感态度呈现何种变化特征？公众在不同阶段的关注焦点和意见诉求如何演变？这种阶段性网络舆情变化由何种因素共同作用形成？在此基础上，提出优化三孩政策及配套支持措施的针对性建议，以期为理解生育政策实施过程中的社会反馈及推动相关政策持续优化提供参考。

2. 理论框架与研究设计

2.1. 政策周期理论与分析框架

公共政策并非在政策发布时即告完成，而是经历问题进入议程、政策制定、政策执行、效果评估和政策调整等相互衔接的阶段，并在持续反馈中形成动态演进过程。最早形成政策周期理论的是美国政策学家琼斯，他认为一个完整的政策过程包括了认知、聚合、组织、表达、议程设定、规划、合法化、预算、执行、评估以及调整 11 个阶段，这构成一个周期或循环。后来发展出种种关于政策周期的理论，一般认为政策系统的运行过程划分为制定、执行、评估、监控、终结五个阶段，五个阶段循环往复，形成政策的一个生命周期^[9]。虽然现实中的政策运行并不一定严格遵循线性阶段，但政策周期理论能够将政策的制定、实施、反馈与调整置于动态过程中进行考察，为分析政策实施过程中公众认知和社会反应的变化提供了理论视角。

三孩政策具有明显的渐进调整和持续完善特征。我国生育政策经历了由鼓励生育、限制生育到逐步放宽生育限制，再向积极生育支持转变的过程。2021 年三孩政策出台后，政策内容并未停留在生育数量调整层面，而是逐步延伸至生育、养育、教育、就业保障、托育服务等多个领域，相关配套支持措施也在中央政策引导和地方实践中持续完善。因此，三孩政策的社会影响具有明显的阶段性，其网络舆情也可能随着政策议程、政策执行和政策调整而发生变化。

基于政策周期理论，本文将三孩政策及其配套支持措施的发展过程划分为三个阶段。第一阶段为议程设置阶段(2020 年~2021 年 5 月)。该阶段的主要特征是低生育率和人口结构问题进一步显性化，“放开三孩”等社会议题进入公众讨论，并逐渐进入国家政策议程。第二阶段为政策实施初期(2021 年 5 月~2021 年 12 月)。2021 年 5 月，我国三孩政策正式提出并进入实施阶段。此后，相关配套措施逐步完善，三孩政策的实施范围和支持内容进一步明确。第三阶段为政策调整与评估阶段(2022 年~2025 年)。随着三孩政策持续实施，政策重心进一步转向生育支持体系建设，婴幼儿照护、个税专项附加扣除、生育补贴、产假和育儿假、女性就业保障以及生育友好型社会建设等政策相继推进，政策进入持续调整和效果评估阶段。

基于上述阶段划分，本文构建“政策周期 - 公众认知 - 网络舆情 - 政策反馈”的分析框架。政策周期的阶段变化为公众认知和意见表达提供不同的议题情境；公众通过微博等社交媒体表达对政策的态度、评价和利益诉求，形成具有阶段性特征的网络舆情；网络舆情又能够通过意见聚合和传播反映政策执行中的现实问题，并成为政策调整的重要社会反馈。由此，本文不仅关注不同阶段公众“持何种态度”，还进一步考察公众“关注什么”以及“为何发生变化”，从而分析三孩政策网络舆情的阶段性演化及其影响因素。

2.2. 研究设计

2.2.1. 数据来源与样本选择

本文以新浪微博为主要数据来源，选取 2020 年 5 月至 2025 年 3 月期间主流媒体发布的三孩政策及

配套支持措施相关博文及其评论作为研究样本。考虑到主流媒体在公共政策传播中的信息扩散作用,研究选取人民日报、新华社、中国新闻网、澎湃新闻等具有较高社会影响力和政策传播能力的官方媒体及头部媒体作为样本来源,以提高研究文本与公共政策议题的相关性。需要指出的是,新浪微博作为单一社交平台,其用户结构、言论生态和议题偏向可能与抖音、知乎等平台存在差异,由此可能对舆情全貌的呈现构成一定局限。然而,微博作为中国公共政策讨论的重要舆论场域,长期以来在生育政策、民生议题中具有较高的议题聚合度和媒体能见度,因而可以作为观察公众政策认知演化的有效窗口。原始数据通过网络爬虫工具进行采集,主要包括博文标题、发布时间、评论内容、评论时间以及评论点赞等信息,共筛选出与三孩政策及配套支持措施密切相关的 29 条微博博文,并获取其公开评论数据。经过数据整理后,本文最终获得 4224 条有效评论。其中,议程设置阶段 996 条,政策实施初期 1774 条,政策调整与评估阶段 1454 条。值得注意的是,微博平台公开评论数据受平台展示和获取条件限制,原始博文的累计评论数量与实际可获取的评论数量存在差异,因此本文以完成数据清洗后能够进入分析过程的有效评论作为最终研究样本。

2.2.2. 文本处理与情感分析

网络评论具有数量大、表达形式多样、口语化程度高等特点,仅依靠人工阅读难以对不同政策阶段的大量文本进行系统比较。因此,本文引入自然语言处理(Natural Language Processing, NLP)方法,对微博评论进行文本预处理和情感倾向识别。NLP 能够将非结构化文本转化为可计算的数据,并被逐渐应用于政策文本分析、网络舆情监测和公众意见研究之中。

具体而言,本文首先对原始评论进行文本预处理。利用 Python 编程环境和 Jieba 中文分词工具对评论文本进行分词,并结合哈工大、川大和百度停用词表过滤无实际语义贡献的词语,以降低网络用语、虚词和无意义词汇对分析结果的干扰。其次,通过词嵌入技术将经过处理的文本转换为数值特征矩阵,为后续情感分类提供模型输入。在情感分析方面,本文采用深度学习中的长短时记忆(Long Short-Term Memory, LSTM)网络模型。与传统基于情感词典或机器学习分类的方法相比,LSTM 能够在文本序列处理中保留一定的上下文信息,更适合处理微博评论中具有口语化、短文本和语义关联特征的文本。本研究基于 Python 编程环境构建 LSTM 模型,通过模型训练对微博评论进行情感倾向识别,并将评论划分为积极、中性和消极三类,以此比较不同政策阶段公众情感结构的变化。在获得情感分类结果后,本文进一步结合不同阶段的高频词及典型评论内容,对情感分布背后的舆情议题进行解释,以进一步回答“公众关注什么”。通过将二者与政策周期相结合,可以从情绪变化与议题变化两个层面呈现三孩政策网络舆情的动态演化过程。

3. 三孩政策网络舆情的阶段性演化及其机制

3.1. 议程设置阶段:消极情绪主导与生育成本焦虑

议程设置阶段共获得 996 条有效评论,其中积极、中性和消极情感评论分别为 19 条、281 条和 696 条,占比分别为 1.91%、28.21%和 69.88%。由此可见,在三孩政策正式出台之前,公众网络舆情总体以消极情绪为主,积极情绪占比极低,表明当时公众对进一步放宽生育政策的接受度相对有限。

从评论内容来看,这一阶段公众关注主要集中于生育成本、就业与家庭协调以及政策有效性三个方面。词频分析显示(图 1),“孩子”、“生育”、“放开”、“人口”等词汇占据较为突出的位置,同时“经济”、“压力”、“教育”、“房价”、“医疗”、“养不起”等词汇频繁出现。这说明在政策尚处于议程讨论阶段时,公众更多是从自身生活条件出发,对增加生育数量可能带来的经济和家庭负担进行预判。其中,住房、教育、医疗等成本是消极情绪的重要来源。部分评论认为,在既有生活成本和就业压力下,即使放宽生育限制,也难以改变家庭实际生育意愿。与此同时,就业安排与家庭生活之间的协调

问题也受到一定关注。部分公众认为，生育数量增加可能进一步增加家庭照料压力，尤其需要在工作安排与家庭照料之间进行合理协调。除此之外，部分评论直接质疑政策的实际效果，认为单纯放宽生育限制并不能解决低生育率背后的经济、托育和就业等现实问题。

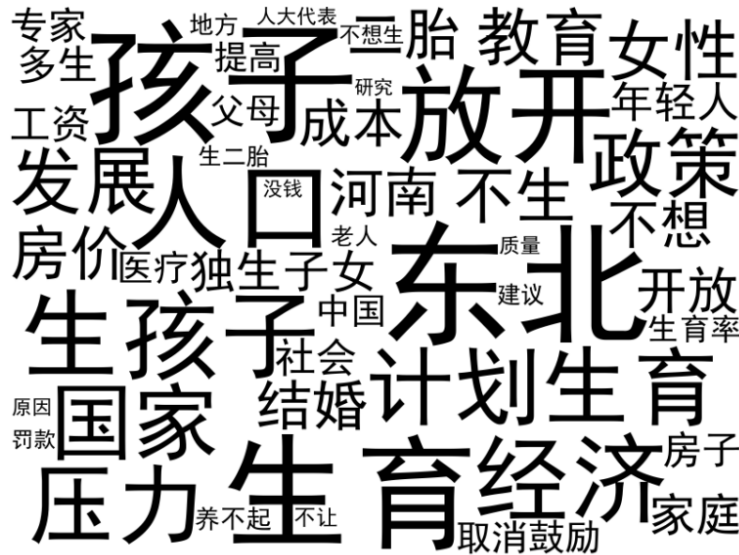


Figure 1. Word cloud of the top 50 keywords in the agenda-setting stage
图 1. 议程设置阶段前 50 的关键词词云图

在这一阶段，由于具体配套政策尚未形成，公众主要依据已有生活经验和社会环境，对未来生育政策可能产生的影响进行判断。公众的消极情绪并不完全针对三孩政策本身，而更多是对潜在生育成本以及既有结构性约束的集中表达。中性评论则主要表现为对生育问题的客观讨论以及对具体配套措施的期待，少部分积极评论则表达了对放宽生育政策的支持。总体而言，这一阶段公众对政策的认知更多停留在宏观议题层面，呈现出较为明显的经济压力焦虑和政策效果疑虑。

3.2. 政策实施初期：消极与中性并存及执行疑虑

进入政策实施初期，共获得 1774 条有效评论，其中积极情感 146 条，占 8.23%；中性情感 690 条，占 38.90%；消极情感 938 条，占 52.87%。与议程设置阶段相比，积极情感提高 6.32 个百分点，中性情感提高 10.69 个百分点，消极情感下降 17.01 个百分点。情感结构由单一的消极主导逐渐转变为消极与中性并存，这说明随着三孩政策的正式发布，公众对政策的态度开始出现分化。

这一阶段公众关注点也发生了明显变化。词频分析表明(图 2)，“三胎”、“福利”、“补贴”等政策工具类词汇开始突出，表明公众的注意力由“是否放开生育”逐渐转向“政策能够提供什么支持”。与此同时，“女性”、“企业”、“产假”、“歧视”、“男人”等词汇的出现，则说明公众开始进一步评估政策实施可能带来的实际影响。

消极情绪虽然有所下降，但仍占据多数，其主要来源已经由前一阶段较为泛化的生育成本焦虑，转向对政策执行效果和利益分配的具体担忧。一方面，公众仍然关注住房、教育、医疗等养育成本，认为现有政策支持尚不足以抵消生育和养育带来的长期经济负担；另一方面，随着产假、育儿假等配套政策进入讨论，部分评论担心相关政策在落实过程中可能增加企业的用工成本和管理负担，进而使企业在人员招聘、岗位安排等方面产生更多顾虑，从而影响相关政策的实际执行效果。与此同时，政策执行公平性成为新的关注重点。评论中出现“落实”、“强制”、“执行”等词汇，表明公众开始关注政策规定能

否真正转化为个体可以享受的福利，以及不同类型就业群体能否平等获得政策支持。

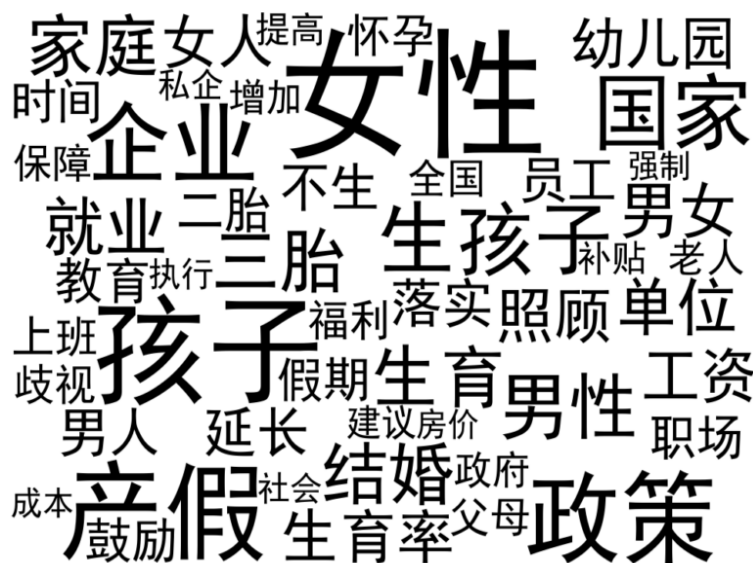


Figure 2. Word cloud of the top 50 keywords in the early stage following the policy release

图 2. 政策发布初期前 50 的关键词词云图

中性情绪的增加，则体现出公众开始从单纯表达态度转向分析政策的可行性和实施条件。部分评论关注谁来承担政策执行成本、如何监督企业落实以及不同地区政策之间的差异，并提出完善托育服务、优化配套支持措施、明确政策落实标准等建议。积极情绪则主要来自对政策方向和配套措施的期待。总体而言，这一阶段形成了“政策期待－现实疑虑”并存的舆情结构，公众对政策的认知开始由宏观判断向具体政策评估转变。

3.3. 政策调整与评估阶段：中性情绪主导与政策诉求细化

政策调整与评估阶段共获得 1454 条有效评论，其中积极情感 269 条，占 18.50%；中性情感 789 条，占 54.26%；消极情感 396 条，占 27.24%。与政策实施初期相比，积极情感增加 10.27 个百分点，中性情感增加 15.36 个百分点，消极情感下降 25.63 个百分点。由此，形成以中性情绪为主、积极情绪明显增加、消极情绪进一步下降的情感结构。

与前两个阶段相比，这一时期公众关注更加具体。词频分析显示(图 3)，评论中的重点逐渐集中于“产假”、“育儿假”、“补贴”、“幼儿园”等具体政策工具。这说明随着政策及其配套措施不断细化，公众已开始结合自身条件，对政策条款、福利获取条件以及政策效果进行具体评价。

中性评论成为主流，主要表现为对政策细节的询问、对政策实施条件的分析以及对政策优化方向的建议。例如，公众关注育儿补贴的适用对象、发放时间和具体标准，关注托育服务如何实现以及生育保险中断后的权益保障等问题。这类评论虽然不一定表达明确的支持或反对态度，但具有较强的政策参与性质，说明公众已经从情绪表达逐渐转向具体的政策评价。与此同时，积极情绪进一步增加，主要与部分地区生育支持政策的推出以及权益保障措施的完善有关，公众对具有明确政策内容和实际福利的措施表现出较高认可度。另一方面，消极情绪并未完全消失，其关注重点更多集中于经济压力、托育服务不足以及就业与家庭照护之间的协调等长期结构性问题。由此可见，政策调整并没有消除公众对低生育率问题的根本担忧，但使公众讨论逐渐从对政策本身的整体否定转向对具体政策工具和执行效果的理性评

价。



Figure 3. Word cloud of the top 50 keywords in the policy adjustment stage
图 3. 政策调整阶段前 50 的关键词词云图

3.4. 网络舆情阶段性演化的总体特征及影响因素

综合三个政策阶段的情感分析与舆情内容可以发现，三孩政策网络舆情呈现出较为明显的阶段性演化特征。一方面，公众情感由议程设置阶段的消极主导，逐步转变为政策实施初期消极与中性并存，并最终发展为政策调整与评估阶段的中性主导；另一方面，公众关注议题也由早期对生育政策必要性及生育成本的宏观讨论，逐步转向对政策执行和配套措施的具体评价。这表明，随着政策周期不断推进，公众对三孩政策的认知和评价呈现出由宏观判断向具体政策评估深化的趋势。

首先，政策信息逐步明确是舆情议题变化的重要背景因素。在议程设置阶段，三孩政策尚处于政策讨论和议程形成过程中，公众对于政策内容、实施方式及配套保障缺乏明确预期，因此更多依据自身生活经验和现实处境进行判断。随着三孩政策正式出台，政策目标和具体内容逐渐明确，公众讨论开始从“是否放开”转向“如何实施”，关注点随之扩展到福利、补贴、产假和政策落实等方面。进入政策调整与评估阶段后，相关支持措施进一步细化，公众对托育、育儿假、生育补贴等具体政策工具的关注明显增加，舆情内容因而呈现出更加具体和理性的特征。

其次，公众关注重点由政策方向逐渐转向政策效果。三个阶段的高频词变化表明，公众并非始终围绕同一问题进行讨论，而是在政策推进过程中不断调整评价对象。早期讨论更多体现对政策可能产生影响的预判，中期则更多关注政策实施过程中可能出现的就业、企业负担和福利落实问题，后期进一步转向对具体支持政策可及性和实际效果的评价。这种变化说明，政策出台并不是公众讨论的终点，而是新的政策评价过程的开始。随着政策实践不断推进，公众的政策诉求也由原则性的态度表达逐步转向更加具体的利益诉求。

最后，生育相关的现实约束具有持续性，仍然影响公众的政策评价。尽管三个阶段的消极情绪总体下降，但经济负担、教育成本和托育服务等问题始终存在于公众讨论之中。这说明，网络舆情的情绪变化并不意味着相关现实问题已经得到根本解决，而是更多反映出公众对政策的认知逐渐趋于理性，以及对政策支持措施的期待不断具体。因此，三孩政策能否进一步获得公众认可，不仅取决于生育政策本身是否调整，更取决于相关配套政策能否有效回应家庭在生育、养育和就业过程中面临的现实压力。

总体而言,三孩政策网络舆情演变与政策信息逐步明确、政策实践持续推进以及公众现实需求不断反馈密切相关。由此可见,网络舆情既反映公众对政策的态度变化,也能够呈现政策实施过程中尚未充分解决的现实问题。对这些阶段性舆情特征进行持续关注,有助于进一步识别公众需求,并为三孩政策及其配套措施的动态调整提供参考。

4. 结论与启示

本文基于政策周期视角,以2020~2025年新浪微博主流媒体相关博文的4224条有效评论为样本,运用自然语言处理情感分析方法考察三孩政策不同阶段的网络舆情演化特征。研究发现,公众情感总体呈现“消极主导-消极与中性并存-中性主导”的阶段性变化,公众关注也由议程设置阶段对生育成本、经济压力以及就业与生育之间的协调压力等问题的宏观担忧,逐步转向政策实施阶段对政策落实和权益保障的关注,并进一步转向政策调整与评估阶段对补贴、托育、产假和育儿假等具体支持措施的评价。这表明,随着政策信息逐步明确和政策实践持续推进,公众对三孩政策的认知和评价呈现由宏观态度判断向具体政策评估转变的趋势,但经济负担、就业压力和公共服务不足等现实约束仍然存在。

基于此,三孩政策及其配套措施的进一步优化应更加重视公众需求和政策实施效果。一是完善生育支持政策体系,强化生育、养育、教育等环节的政策衔接,降低家庭生育和养育成本;二是健全托育、产假、育儿假等公共服务和权益保障机制,缓解家庭的就业与育儿压力;三是关注政策落实中的群体差异,提升政策执行的公平性和可及性。同时,可将网络舆情作为了解公众需求和评估政策效果的重要补充,通过持续监测公众意见变化,为政策动态调整和生育友好型社会建设提供参考。

参考文献

- [1] 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.
- [2] 张翼.“三孩生育”政策与未来生育率变化趋势[J].中国特色社会主义研究,2021(4):30-36.
- [3] 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.
- [4] 夏婧,刘莉.如何创造生育福利?——国际比较视域下“三孩”政策推进及配套措施构建[J].广州大学学报(社会科学版),2021,20(6):85-94.
- [5] 崔凯.政策传播中的议程主导者:主流媒体对自媒体的跨阶段议程设置——以三孩政策传播为例[J].新闻与传播研究,2025,32(3):54-72,127.
- [6] 孟凡思,钟寒,施水才,等.基于SVM和CRF的三孩政策舆情省份差异分析[J].数据分析与知识发现,2022,6(10):142-150.
- [7] 陈娟,孙琪.惠民公共政策出台缘何遭“冷遇”?——基于新浪微博平台三孩政策转发评论的数据分析[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2023,50(5):70-75.
- [8] 李丹,李丽萍,李丹.三孩政策出台的舆情效应及启示——基于NLP的网络大数据分析[J].中国青年研究,2021(10):46-53.
- [9] 陈振明.政策科学——公共政策分析导论[M].北京:中国人民大学出版社,2003.