

从“成本补偿”到“发展赋能”：“十五五”时期我国生育支持体系的重构

徐江虹^{1,2,3}

(1. 中共江苏省委党校;2. 江苏省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心省委党校基地;
3. 南京师范大学教育科学学院)

摘要:构建以发展赋能为核心的生育支持体系,是“十五五”时期推动人口高质量发展的关键。目前,以“重物质补偿、轻发展赋能”为主导的生育支持模式,难以有效纾解育龄群体因职业发展中断、价值贬损与分工固化而产生的深层压力。该生育支持模式的深层症结在于,社会对育儿质量高期待与育儿责任过度私人化、性别化之间形成的“质量-责任”悖论,导致生育所隐含的职业中断与机会丧失等个人发展代价空前高昂,严重抑制了家庭,特别是女性的生育意愿。基于“十五五”规划纲要要求,针对宏观政策逻辑与微观家庭发展需求间的结构性断裂,构建“理念-路径-制度”三维分析框架,系统论证生育支持体系从“成本补偿”到“发展赋能”的范式转型逻辑:生育支持体系应以保障人的全面发展权为价值导向,提升生育水平应是体系有效运行后的衍生效应而非直接目标。为此,理念层面,需完成从私人负担到公共投资的价值重估,确立育儿的社会投资属性与养育者发展权利;路径层面,需构建“文化认同-服务资源-机会保障”支持网络,尤其要构筑起消除“母职惩罚”的职业机会保障;制度层面,需以“法治-协同-激励-评估”四轮驱动明晰权利边界与强化激励相容,推动体系持续优化。

关键词:人口高质量发展;发展赋能;生育支持体系;“质量-责任”悖论;协同

一、问题的提出:生育支持的“补偿困局”

统计数据显示,2025年我国出生人口为792万人^[1],这已是自2022年以来连续四年下降,且总和生育率现已降至1.1左右的超低水平^[2]。面对严峻形势,我国生育支持政策经历了清晰且深刻的演进:从“十三五”时期推动计划生育工作由管理为主向服务家庭转变^[3],到党的十九大强调“促进生育政策和相关经济社会政策配套衔接”^[4];从党的二十大部署“建立生育支持政策体系,降低生育、养育、教育成本”^[5],再到“十五五”时期将“完善人口发展战略,

促进人口高质量发展”确立为重大任务,并明确要求“优化生育支持政策和激励措施,有效降低家庭生育养育教育成本”^{[6]101}。这一演进脉络呈现出从“服务管理”到“配套衔接”再到“体系构建”直至“人的全面发展投资”的完整轨迹,标志着我国生育支持政策已从过往强调人口规模管理转向生育养育支持,并开始朝着“赋能于人”的方向转型。然而,现实情况是,尽管中央和地方政府陆续出台了相关鼓励生育的家庭政策,但生育率和生育意愿仍在持续下降,这就亟须反思:究竟是政策力度不够,还是现有政策逻辑未能真正契合生

引用本文:徐江虹.从“成本补偿”到“发展赋能”：“十五五”时期我国生育支持体系的重构[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2026,28(3):70-79.

作者简介:徐江虹(1983—),女,副教授,主要从事社会政策研究。E-mail:xujh@sdx.js.cn

育支持体系的本质要求,从而潜藏着更深层的系统性梗阻?

众所周知,人口高质量发展并非仅指生育水平的回升,而是涵盖人口素质、结构、分布等多维度的系统性提升,核心在于“以人的全面发展支撑中国式现代化”。正如习近平总书记所强调的:“我国长期是世界人口最多的国家,人口发展是关系中华民族伟大复兴的大事”^{[7]305}“必须推动人口工作由调节数量为主向提升素质、稳定总量、优化结构、畅通流动转变,以人口高质量发展打造高素质人力资源”^{[7]307}。为落实这一战略要求,关键在于构建科学完善的生育支持体系。依据党的二十大关于“建立生育支持政策体系”的战略部署,结合《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》(以下简称“十五五”规划纲要)关于推动政策落地见效的导向,本研究将生育支持体系界定为:以建设生育友好型社会为导向,涵盖生育支持政策激励、育幼服务资源供给、家庭发展权利保障与生育友好环境塑造的系统性制度安排,其核心功能在于有效分担家庭的生育养育教育成本,并保障育龄群体的全面发展。进一步,针对制约生育支持体系有效运转与政策落实中的核心梗阻,本研究构建“理念-路径-制度”三维分析框架,深入论证生育支持体系从“成本补偿”到“发展赋能”的转型逻辑,以期为人口高质量发展战略下的生育支持体系重构提供理论参考。

二、从“成本补偿”到“发展赋能”的范式转型逻辑

1. 生育支持体系的既有研究路径及其贡献与局限

围绕如何构建有效的生育支持体系,学界大致沿着3条路径展开探讨,共同推动学术视角从“经济决定论”向“结构性约束”转变。

其一是“成本补偿”型支持路径。该路径聚焦探讨养育成本对生育决策的影响,其缘起于20世纪50年代的生育“成本-效用”分析,将生育视为家庭对“孩子”这一耐用消费品的理性选择,提出税收减免、现金补贴等经济激励可降低养育成本并提升生育意愿^[8]。随着研

究的不断深化,学界对“成本”的理解从直接支出拓展为包含机会成本、心理成本的多元结构,有研究从家庭养育成本分担模式入手,发现成本分担的不均衡加剧了核心家庭的生育顾虑^[9]。与此同时,心理账户理论的引入揭示了现金补贴的激励效应显著低于托育服务和男性陪产假,原因在于前者仅增加了经济账户,而后者还增加了时间账户或满足了公平性需求^[10]。此类研究为成本补偿型政策提供了坚实的学理支撑,但局限在于,当一系列普惠性经济激励措施的边际效应持续递减时,难以解释为何以经济补贴为主的成本补偿无法有效转化为生育行为。

其二是“文化规范”型支持路径。为了对上述追问进行有效回应,一些学者将目光从市场转向家庭内部,从经济计算转向文化规范,其核心洞察在于:生育从来不只是经济问题,更是性别问题。传统“母职”意识形态将育儿建构为女性的天然职责,使得照料劳动的价值被系统遮蔽,有研究揭示了家务分工对生育行为的深层影响,发现增加妻子家务劳动时间对生育行为产生负向影响,而增加丈夫家务贡献、家务分工优化能促进生育行为^[11]。进一步研究表明,女性受教育程度的提升并未带来家庭分工的平等化,反而加剧了育儿分工的性别不平等。究其原因,受教育程度越高的女性对子女期待更高,更接受精细化育儿理念,导致其在育儿尤其是学习辅导方面的投入更大。在“密集母职”文化背景的影响下,这进一步催生出更高标准的育儿要求和更深重的母职焦虑^[12]。正因如此,推动父亲参与育儿成为学界焦点,有研究系统梳理日韩经验后发现,单纯的文化倡导效果有限,必须辅以“父亲生育假”等涵盖法律确认、经济保障和职场治理的刚性制度设计,才能真正撬动性别分工^[13]。这类研究揭示了文化观念对生育行为的深层束缚,但此视角偏重微观层面,对劳动力市场与宏观制度的关照相对不足。

其三是“制度保障”型支持路径。这一路径将分析单位从家庭内部转向劳动力市场和社会政策,试图回答女性职场处境因生育而发生根本性转变的根源,“母职惩罚”概念的引入为回答这一问题提供了有力工具。有研究测算了中国女性劳动供给中的“母职惩罚”效应发现,

生育对女性工资、职业连续性和晋升机会均产生显著的负面影响^[14]。理论梳理表明,“母职惩罚”并非偶然现象,而是根植于现代劳动力市场的制度性安排,包括全职工作规范、线性职业阶梯和男性养家模式等,这些因素共同构筑了对育儿女性的系统性排斥^[15]。在此背景下,托育服务供给成为关键政策变量。有研究指出,当前面临“公办缺位、民办偏贵、家庭式不规范”的三角困境,普惠托育服务的严重滞后使得家庭尤其是女性的照料负担无法通过社会化方式有效分担^[16]。后续研究亦验证了托育服务可及性与生育释放效应的正相关关系,发现那些能够获得稳定、可负担托育服务的家庭,再生育意愿显著更高^[17]。这一路径将问题从家庭内部拓展至市场与国家的责任边界,揭示了结构性障碍如何转化为个体的生育困境,但同样侧重于对特定机制的剖析,缺乏对价值理念、文化规范与制度设计之间复杂互动的整体性把握。

上述研究极大丰富了对生育支持体系构建的认知,但其在各自的解释范围内都显得力有不逮:成本派难以解释物质补偿为何失效,文化派未能说明观念何以固化,制度派无法回应结构如何被感知。这种困境指向一个共同的方法论局限——未能将价值理念嬗变、系统性支持缺失与制度性障碍纳入一个统一的分析框架^[18]。正因如此,分散的体系构建干预常陷入“合成谬误”:经济补贴难解职业中断恐惧,普惠托育难撼职场歧视,文化倡导难改制度排斥。要走出困局,必须直面政策意图与实施效果之间的深层矛盾。

2.“成本补偿”范式的内在局限与“质量-责任”悖论的生成

如前所述,既有研究虽从多维度揭示了生育支持体系的构建路径,却未能有效回应现行体系为何依然难以真正提振生育意愿。深入审视既有实践不难发现,其背后遵循的“成本补偿”逻辑正是这一内在矛盾的集中体现。所谓“成本补偿”逻辑,是指过往及现行支持实践暗含的基本预设:将育儿视为家庭私人性的经济负担,政策的核心目标仅在于通过外部资源输入对冲家庭的直接经济支出与机会成本,以期提振家庭的生育意愿。尽管近年来支持手段

已从单一的经济补贴拓展至时间支持(如延长假期)与服务支持(如提供托育),但其本质仍深陷“经济补偿”这一单一维度,即时间让渡与服务替代的根本预设依然是保障父母(尤其是母亲)的劳动时间与就业连续性,从而维持家庭的经济收入安全。这种逻辑看到了生育带来的经济负担与收入风险,却忽略了生育主体在职业阶梯、社会价值与自我实现层面遭受的深层剥夺。它试图补偿生育的“经济成本”,却无法赋能生育主体的“全面发展”。因此,当“成为父母”意味着个体(尤其是母亲)的发展权益面临系统性贬损与结构性剥夺时,任何仅停留在经济维度的补偿,都将难以从根本上提振生育意愿。这正是“成本补偿”范式的根本局限所在,即它只看到了生育的“经济成本”,却忽视了生育的“发展成本”。

然而,政策逻辑的局限只是问题的一侧,问题的另一侧则是家庭育儿模式的深刻转型正在不断放大“发展成本”的权重。与以生存照护为主的传统模式不同,高质量养育已成为一种主导性的社会心态与家庭实践规范,家长普遍期望通过密集型养育方式^[19]来实现这一目标。有研究指出,城市家庭养育模式正呈现“密集型养育”特征,这种高成本、高投入、高竞争、高压力的养育模式给年轻父母造成了时间焦虑、情绪焦虑和经济压力,进而抑制了再生育意愿^[20]。同时,女性普遍参与有偿劳动,使得育儿所蕴含的“机会成本”空前显化且高昂。

因此,当政策端聚焦于补偿经济成本,而家庭端日益关注发展成本时,一个贯穿各层面的核心矛盾便凸显出来——笔者将其称为“质量-责任”悖论。这一悖论深刻揭示了微观层面家庭生育追求与宏观层面社会支持体系之间的结构性断裂:悖论的一端,是社会对育儿“质量”的期待持续攀升。现代家庭对子女的养育已从“养活”转向“养好”,密集的情感投入、精细的教育规划、全面的发展关注正成为新的育儿常态。悖论的另一端,则是支撑这一追求的社会化支持体系与制度保障相对缺位,育儿的“责任”被过度私人化与性别化。以托育服务为例,目前的社会化照护难以有效分担家庭压力,劳动力市场中的“母职惩罚”将生育的“发

展成本”直接显性化。尤其是对于高学历职场女性而言,受教育程度越高,对子女期待越高,育儿投入越大,其承受的“发展成本”也更为沉重。家庭内部育儿责任的高度“性别化”,也使得大量无形的“情绪劳动”与“照护管理”被默认为女性的天然职责,其社会价值未被充分认可并计量。由此造成的结果必然是,社会对育儿“质量”的期待越高,个体尤其是女性所承担的“责任”压力与发展机会成本越巨大,最终导致生育意愿被显著抑制,形成了“高质期待”与“低量现实”之间的尖锐矛盾,反向侵蚀了生育的“数量”基础。这正是前文所追问的“政策逻辑本身存在的更深层系统性梗阻”。破解这一悖论,需要一个能够贯通微观与宏观、整合文化与制度、打通理念与行动的整体性分析框架。

3. 人口高质量发展的新要求与“发展赋能”范式的提出

人口高质量发展的核心要义在于将“人”本身确立为发展的核心目的与最高战略资产,实现从注重“人口数量”的规模管理向投资“人口质量”与“人的全面发展”的根本性战略跃迁。“十五五”规划纲要确立了“推动人的全面发展”^{[6]6}的指导思想,明确要求“加强人力资源开发和人的全面发展投资”^{[6]49}。这一战略升维为破解当前生育支持体系中潜藏的“质量-责任”悖论提供了全新的价值坐标:生育支持体系必须超越对私人成本的简单“对冲”,而应转向一项面向未来的社会战略性投资;必须将保障育儿参与者(尤其是承担主要照护责任的女性)的全面发展权作为体系的核心价值取向;必须通过系统性制度安排,将育儿责任从家庭的私人负重转化为由国家、市场、社区与家庭共担的公共责任。换言之,人口高质量发展所呼唤的生育支持,不应止于通过经济补偿降低家庭的生育顾虑,而应系统性地保障育儿参与者在履行亲职后的职业连续性与个人发展空间,实现育儿与个体发展的兼容。这正是从“成本补偿”迈向“发展赋能”的逻辑必然,也是破解“质量-责任”悖论的根本出路。基于上述理论逻辑,为系统论证从“成本补偿”到“发展赋能”的范式转型,并为构建“生育友好型社会”提供行动蓝图,提出“理念-路径-制度”三

维分析框架(图1)。

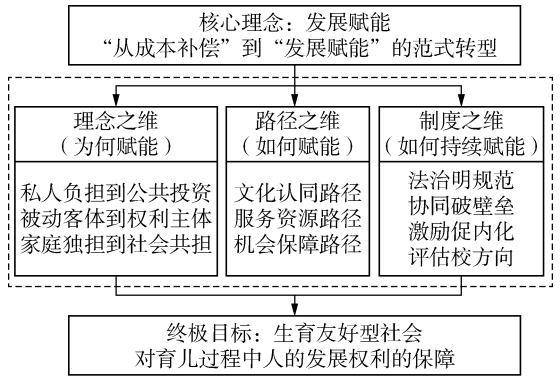


图1 “理念-路径-制度”三维分析框架

从图1可知,3个维度各有侧重又相互支撑:理念之维是体系的灵魂,致力于价值重构,回答“为何赋能”的根本问题;路径之维是体系的骨架,致力于构建“文化认同-服务资源-机会保障”三位一体的支持网络,回答“如何赋能”的实践问题;制度之维是体系的血肉,致力于以“法治-协同-激励-评估”四轮驱动回答“如何持续赋能”的保障问题。3个维度层层递进、环环相扣,共同指向“生育友好型社会”的终极目标。需要强调,建设生育友好型社会的核心不仅在于鼓励生育行为,更在于保障育儿过程中所有参与者(特别是女性)的全面发展权利。换言之,生育友好内在地要求对“发展友好”,养育下一代不仅不会成为个体发展的沉重代价,反而能在全社会协同支持的网络中,实现代际发展与个体发展的共赢。

三、理念之维:从“成本补偿”到“发展赋能”的价值重构

上述分析表明,破解“质量-责任”悖论的关键在于推动支持理念的根本性转型,无论是政策端的“成本补偿”局限还是家庭端的育儿模式转型,最终都指向一个共同的诉求——从“成本补偿”走向“发展赋能”。

1. 从“私人负担”到“公共投资”的价值重估

传统的“成本补偿”逻辑无形中强化了育儿作为家庭私域成本的认知,如现行生育津贴制度主要依托用人单位或生育保险发放,其制度初衷是对女职工产假期间的“生活费用补偿”而非对育儿劳动社会价值的公共定价。

“发展赋能”范式,首先要求对育儿价值进行社会性重估。习近平总书记指出,“要正确认识人口红利问题”^{[7]306},并强调“以人口高质量发展支撑中国式现代化”^{[7]307}。这深刻揭示了家庭生育养育所产出的正外部性与准公共产品属性,即能培养社会化后的合格公民与情感稳定的社会成员。经济学研究为此提供了严谨支撑:Van Groezen等提出的模型证明,家庭育儿行为为可持续的社会保障体系贡献了基础人口与未来纳税人,其社会收益远大于私人收益^[21];诺贝尔经济学奖得主 Heckman 的实证研究表明,对儿童早期的公共政策投资具有最高的经济回报率^[22]。因此,“发展赋能”范式要求全社会在价值层面完成一次根本性的重新计价:家庭内高情感投入的“情绪劳动”与无偿照护,是维系社会再生产、培育未来人力资本的基础环节,其巨大的经济与社会价值应得到承认与显化。

2. 从“被动客体”到“权利主体”的关键复位

“成本补偿”政策往往将家庭,尤其是母亲,视为被动受助客体,如《女职工劳动保护特别规定》虽为女性提供了必要的孕期与产期保护,但其话语体系仍隐含将女性预设为需要被特殊庇护的脆弱客体,这种“保护性歧视”不仅未能打破劳动力市场的性别区隔,反而成为企业规避雇佣女性的隐性借口,使女性沦为被动承受就业排斥的客体。“发展赋能”范式的革命性在于,旗帜鲜明地将养育者、特别是女性重新定位为必须被保障其发展权利的核心主体,这深度契合国家“加强妇女就业权益保障,营造生育友好工作环境”等要求^[23]。当前,生育意愿低迷的深层原因之一正是女性对“母职惩罚”(职业生涯中断、人力资本贬值与发展机会丧失)的理性预期与恐惧^[14]。因此,真正的“生育友好”必须是对育儿参与者尤其是母亲职业发展路径的友好,政策目标不应限于激励生育行为本身,更要为育龄群体在生养之后持续参与社会劳动、实现个人价值提供制度条件。一言以蔽之,生育友好必须为育儿参与者(尤其是女性)营造“母职尊重”的社会氛围,以保障其职业连续性个人发展权。

3. 从“家庭独担”到“社会共担”的责任重构
育儿责任过度“家庭化”与“女性化”,是当前支持体系失效的结构性根源^[24]。“发展赋能”范式要求依据系统治理思维,推动构建多主体协作合作的育儿体系,重塑国家、社会、市场和家庭在抚育中的职责边界^[25];国家承担托底保障与制度供给的核心责任,确保支持体系的公平性、普惠性与可持续性;市场(企业)在国家构建的“激励相容”制度环境下,将创建“家庭友好型职场”内化为吸引人才、提升竞争力、履行社会责任的战略性选择;社区发展就近、便捷、可信赖的互助式育儿支持网络,弥补托育服务的不足^[26];家庭内部通过制度设计促进性别平等的育儿分工,打破“男主外、女主内”的僵化模式。唯有实现这种系统性社会协同,才能解除捆绑在个体尤其是女性身上的“全责枷锁”,为其在履行亲职的同时保有发展空间提供社会支持。

综上所述,从“成本补偿”到“发展赋能”的理念重构,是落实人口高质量发展战略的首要思想前提。值得进一步明确,本研究所倡导的“发展赋能”范式具有清晰的层次结构:在个体层面,旨在保障养育者(尤其是女性)的职业连续性与个人发展空间;在家庭层面,致力于构建责任共担的性别平等分工模式;在社会层面,要求形成由国家、市场、社区协同支持的系统性网络。这3个层次相互关联,共同构成从价值理念到实践落地的完整逻辑链条。

四、路径之维:面向发展赋能的整合性支持路径建构

理念的重构,必须通过系统性的实践路径方能落地。对标“十五五”时期推动人口高质量发展的战略要求,必须将“发展赋能”理念转化为一个多层次、立体化的支持网络,包含3个彼此联系、相互强化的维度。

1. 培育责任共担与价值显化的社会文化生态

任何深刻的制度变革,都需要相应的文化变迁为先导与支撑。当前,“育儿是母职”的传统脚本与“照护劳动无价值”的市场偏见依然根深蒂固,因此,文化认同路径的核心任务是推动公共叙事变革,关键在于显化照护价值与重塑家庭

角色。其一,在公共话语中显化与提升“照护劳动”的社会尊严与经济价值。通过媒体宣传、国民教育、公共讨论等多种渠道,系统阐释儿童早期发展与高质量陪伴的重要性,将家庭内的“情绪劳动”从私人领域的“天然付出”转化为被公共话语承认的“社会必要劳动”。其二,系统性倡导并推广“合作共担型”的现代家庭性别角色。要深入贯彻落实习近平总书记关于“重视家庭家教家风,建设新型婚育文化”的重要指示^{[7]309},强力扭转“父职缺席”与“母职独担”的陈旧叙事。尤为关键的是,文化倡导必须与刚性制度设计相挂钩,只有当这种倡导与“父亲生育假”等涵盖法律确认、经济保障和职场治理的刚性制度设计相结合时,新的性别规范才能真正从社会理念转化为普遍实践^[13]。国际经验表明,瑞典等北欧国家通过设立高替代率的“父亲配额”育儿假,有效提升了父亲休假率,促进了家庭分工平等^[27]。其三,培育互助文化,探索社区养育支持网络。通过适度的政策引导与资源支持,激活社区内生动力,鼓励发展“育儿合作社”、临时托管互助小组等多元形态,这些基于地缘与信任的微型支持网络,能为家庭提供灵活、便捷的照护补充,在正规服务体系之外构建基于自愿、互惠原则的柔性补充机制^[26]。

2. 夯实普惠可及与优质可靠的服务资源基础

服务与资源路径直接对应家庭在时间、经济和日常照护方面的刚性需求,且建设水平直接决定了政策的“获得感”。为此,该路径的构建必须系统性贯彻“普惠性、可及性、高质量”三大原则。第一,构建多层次、灵活化的“时间支持”体系。“十五五”规划纲要提出,要“全面落实生育休假制度,鼓励用人单位对3岁以下婴幼儿父母职工实行弹性工作制。”^{[6]102}这是关键一环,但其改革需超越单纯延长假期。我国现行生育假制度在促进性别平等方面作用有限,且可能加剧就业歧视^[28],为此,改革方向应是双轨并行:一方面,着力优化产假与育儿假结构,大幅增加并强化父亲专属育儿假的“不可转让”属性与实质性的经济替代率^[13];另一方面,大力发展并规范弹性工作制,让父母能够更自主地协调工作与家庭时间。第二,发展“可负担、有质量”的普惠托

育服务体系。“发展普惠托育”绝不能沦为数量竞赛,而必须正视并破解当前面临的三角困境^[16],为此要多管齐下:强化政府托底保障责任,加大公共财政投入,在城市规划中强制配套托育设施;大力创新服务供给模式,探索“社区嵌入式”微型托育点、企业园区托育等多样化服务形态;建立严格的质量监管与专业人才培养体系,从根本上确保“普惠”不等于“低质”。第三,设计更精准、公平的“经济支持”政策组合。直接的经济补贴必须超越“成本对冲”思维,深度融入“发展赋能”的逻辑,如相较于一次性的生育成本,儿童成长过程中的教育、医疗、住房等持续性投入及父母因育儿导致的职业中断与收入损失,才是影响家庭长期生育决策更关键的因素^[28]。因此,政策组合应在普惠基础上强化再分配效能、发展导向与价值承认功能:一方面,系统优化税收、住房、教育等领域的综合性经济支持;另一方面,探索创新对家庭照护劳动的社会价值予以制度化承认的补偿机制^[29]。

3. 构筑消除职业发展阻滞的机会保障

倘若文化认同与服务资源路径是为家庭提供支持“做加法”,那么机会保障路径的核心使命则是“做减法”与“防中断”——最大限度地减少乃至消除因育儿导致的个人(尤其是女性)职业生涯发展机会的损失,这是“发展赋能”理念最深刻、最具挑战性的体现。首先,确立反就业性别歧视的刚性法律原则与权利基础。必须将“禁止基于婚育状况的歧视”从原则性宣示转化为劳动者在司法与仲裁中可获得强力维护的法定权利^[30],为面临招聘排斥、晋升停滞、不合理调岗的劳动者提供清晰的权利依据和强有力的救济预期。其次,引导“家庭友好”成为企业的理性战略与核心资产。将企业在弹性工作安排、落实父母育儿假等方面的实质表现,深度嵌入ESG投资标准、企业社会责任评级等关键评价体系,通过声誉机制驱动企业进行内源性治理变革,使“家庭友好”从边际福利转变为企业获取人力资本竞争优势的战略性资产。最后,设计支持职业生涯连续性与技能再生的社会支持系统。前瞻性地构建由社会共同承托的“发展安全网”,将育儿期从潜在的“职业断层”重塑为可获得支持、实现能力转型的“发展窗口期”,为承担

主要照护责任的育儿主体规划兼容亲职履责与职业发展的可持续路径。

综上所述,文化认同是引领者与润滑剂,塑造新的社会共识;服务资源是承载者与减压阀,提供切实的物质与时间支撑;机会保障是根基与发动机,激活个体的发展潜能。三者共同构成了面向“发展赋能”的立体化支持网络。

五、制度之维:构建支持体系有效运转的协同保障机制

如前所述,理念之维确立了价值坐标,路径之维规划了实践网络,然而,宏伟的理念与清晰的路径,其最终落地生根必然依赖强大且精密的制度性转化。“十五五”规划纲要所强调的“健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系”^{[6][10]}等宏观要求,正揭示了构建生育支持体系的协同路径,即要求将战略构想转化为一套相互咬合、协同发力并能动态调适的制度安排。

1. 以法治明规范,厘清权利保障与责任边界
法治是将“发展赋能”理念及路径中的各项关键保障转化为稳定社会预期的根本途径。制度建设的首要任务,是搭建层次分明、权责清晰的法律规范体系与高效的实施机制。首先,在根本法与基本法律层面确立国家责任,并将关键发展权利法定化。我国现行宪法第四十九条第一款明确了国家对婚姻、家庭、母亲和儿童的保护义务,为家庭支持提供了根本法依据,但“国家是否以及何时可以介入家庭事务”的边界有待明晰。这取决于根本法意义上对“家庭”的理解:是保护作为整体的家庭,还是保护家庭中所有个体成员——尤其是不同性别的家庭成员?后一种理解意味着,国家介入不应强化传统性别分工,而应致力于保障家庭内部的权利平等。未来应在宪法解释及必要时的修宪进程中,更清晰地阐释国家在尊重家庭自主性基础上为其履行职能创造条件的积极义务。同步推动《中华人民共和国人口与计划生育法》等基本法律进行系统性修订,将“机会保障”系统性地纳入法律权利义务框架。其次,以专门立法与配套法规细化关键领域的操作规则。研究表明,生育服务支持是缓解工作和家庭矛盾的主要手段,能够有效弥补家庭功能弱化,解决双职工家庭的婴幼儿照料

困境^[31]。为此,亟待通过专门立法,为体系中最薄弱的环节提供清晰且具有刚性约束的法律规范。如,推动《托育服务法》立法,从法律上明确普惠性托育服务的准公共产品属性,确立政府在规划、投入、标准制定与监管中的主导责任^[32]。同时,鼓励地方探索制定《家庭友好型企业促进条例》,将政策倡导转化为刚性指标与法律义务,引导企业将支持员工平衡工作与家庭内化为制度性实践。最后,强化法律实施与权利救济,确保发展权利可及。可构建低门槛、高效率的权利实现通道,显著降低父母特别是女性在遭遇就业歧视、休假权被侵犯等情形时的维权成本。在相关争议中,探索扩大举证责任倒置规则的适用范围,设立“涉家庭权益案件”绿色通道,强化公益诉讼制度。

2. 以协同破壁垒,化解政策割裂与执行阻滞

育儿支持事务横跨众多部门,易产生政出多门、资源分散的“孤岛效应”。因此,要强化生育支持和激励政策的系统集成,构建超越部门利益的高层级统筹协调机制,实现从“分散管理”到“系统治理”的转变。其一,建立高层级、实体化的战略统筹机构。在国家层面设立由国务院领导牵头的“国家人口发展与家庭支持委员会”,赋予其制定国家生育支持中长期战略、统筹协调各部门政策目标与资源分配的实质权力,确保人口发展战略在国家最高行政层面得到强力、连贯的推进。其二,打造以家庭为中心的一体化服务平台与数据共享枢纽。利用数字化手段强力打通卫健、人社、教育、公安等部门涉及家庭的服务链条,实现面向家庭的生育登记、津贴申领、儿童入学等全生命周期服务“一网通办”。在确保隐私与安全的前提下,建立跨部门的家庭数据共享机制,推动治理从“经验判断”转向“数据驱动”的智能决策,为精准识别家庭需求、动态评估政策效能提供数据支撑,也为未来探索数字技术赋能生育支持留下制度接口。其三,构建“政府主导-社会协同-市场补充”的多元共治供给网络。通过购买服务、公益创投、特许经营等制度化的政策工具,积极引导并规范专业社会组织、社区力量及合规企业参与托育服务、家庭教育指导等项目

服务供给。

3. 以激励促内化,引导多元主体理性选择

制度的力量不仅在于约束,更在于引导。多元激励机制旨在通过精巧的“激励相容”设计,将生育支持的社会目标转化为各方主体的内在理性选择。第一,构建基于“激励相容”原则的企业政策支持体系。通过精准的税收优惠、社保减免等经济工具,让企业感知到履行家庭友好责任的经济收益。建立权威的“家庭友好型企业”认证,将其深度挂钩于政府采购、信贷融资、社会评价等环节,引导企业将支持措施内化为追求核心竞争力与可持续发展的自主选择。第二,探索建立面向家庭的育儿社会价值的长周期认可与补偿制度。研究建立“社会照护贡献记录”制度^[29],对承担主要照护责任者的育儿时间进行国家信用背书记录,积分可关联未来社保权益、养老待遇或公共服务优先权,将抚育下一代的巨大正外部性“内部化”。第三,培育与赋能面向社区的内生性互助支持网络。政府通过提供种子基金、共享公共空间等方式,主动孵化和培育社区育儿互助小组、“时间银行”等非正式支持组织,将传统的邻里互助升级为有组织、可持续的准公共服务补充^[26]。

4. 以评估校航向,确保目标始终锚定人的发展

一个旨在实现“发展赋能”的复杂体系,必须具备强大的自我学习与动态调适能力。因此,必须内嵌一套以人的全面发展效果为核心、贯穿政策全周期的监测评估与反馈调适制度。首先,建立以“人的全面发展”为核心的科学评估指标体系。彻底摒弃唯“出生人口数”论的简单思维,转向精准反映“发展赋能”多维目标的指标体系;主体发展维度追踪父母的职业发展连续性、儿童早期发展综合达标率;性别平等维度监测父亲育儿假实际休假率、家庭无偿劳动时间性别比;服务支撑维度考核普惠托育服务实际覆盖率、家庭育儿经济负担系数;社会文化维度测量公众对“父母共育”的认同度。其次,构建多元化、制度化的评估主体与流程。打破政策制定者自我评估的闭环,制度化委托国内外高水平科研机构进行独立、长期的追踪研究与影响评估^[17],建立由人大代表、领域专家、

父母代表等构成的常设性政策观察员网络。最后,强化评估结果与政策调整的刚性连接。将核心评估结果纳入地方政府绩效考核与相关部门负责人述职评议的核心内容,建立基于证据的“政策动态优化机制”,形成“实践-评估-学习-优化”的良性政策循环。

综上,制度之维的四支柱共同构筑了逻辑严密的现代化保障系统:法治保障确立了权利底线与行动规则;协同治理破解了执行的分散与梗阻;多元激励激发了社会内生动力;监测评估则保障体系始终在正确轨道上迭代进化。唯有构建起如此稳固且富有弹性的制度基础设施,“生育友好”与“发展赋能”的社会构想才能升华为可传承、可迭代的国家基础制度。

六、结 语

人口问题始终是我国面临的全局性、长期性、战略性问题,人口发展是关系中华民族伟大复兴的大事^[33]。聚焦现行生育支持体系,剖析其深层结构内生的“质量-责任”悖论,认为破解这一悖论的关键在于实现从“成本补偿”到“发展赋能”的范式转型,而这需要从根本上重构生育支持体系:“发展赋能”范式通过系统性制度安排,将生育支持从对私人成本的被动补偿升华为面向未来的社会战略性投资,深度契合人口高质量发展战略的根本要求。进一步地,构建涵盖“理念-路径-制度”的三维协同框架,正是实现这一转型的系统性方案,将国家人口发展战略中的“人的全面发展”命题与“发展赋能”学术理念深度整合,为重构生育支持体系、摆脱低生育率困境提供了贯通价值理念、实践路径与制度保障的统一分析框架。

基于上述分析框架,未来我国生育支持体系的重构可在以下方向重点突破:优先将“机会保障”理念具体化为反歧视法律修订与刚性制度设计,将“禁止基于婚育状况的歧视”从原则性宣示转化为可司法救济的法定权利,加快推动《托育服务法》立法进程;同步推动“父亲专属育儿假”等性别平等政策落地,建立“家庭友好型企业”权威认证体系,将企业落实父母育儿假等表现纳入 ESG 投资标准;前瞻性地探索覆盖全生命周期的、以人的全面发展为核心

的人口服务体系,构建以“人的全面发展”为核心的科学评估指标体系,探索“社会照护贡献记录”等长周期认可制度,培育社区互助网络。

当然,作为一项侧重理论构建的研究,笔者所提出的“发展赋能”范式仍需未来更精细的学术探索予以验证;在理论层面,需对“发展赋能”进行操作化定义与测量,开发涵盖主体发展、性别平等、服务支撑、社会文化等多维度的指标体系;在方法层面,可综合运用追踪调查、政策实验等方法,深入剖析父亲专属育儿假、社区托育等具体政策的微观因果效应;在研究视角层面,亟待融合公共管理、社会学、经济学与性别研究等多学科视角,深入探讨国家、市场与家庭的责任边界,以及数字技术如何重塑育儿支持的形态与效能。

参考文献:

- [1] 国家统计局. 中华人民共和国 2025 年国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL]. (2026-02-28) [2026-03-01]. https://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202602/t20260228_1962662.html.
- [2] 吴瑞君. 擘画“十五五”人口高质量发展新图景 [N]. 中国社会科学报, 2026-03-05 (A05).
- [3] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要 [N]. 人民日报, 2016-03-18 (01).
- [4] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告 [M]. 北京: 人民出版社, 2017: 62.
- [5] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告 [M]. 北京: 人民出版社, 2022: 49.
- [6] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要 [M]. 北京: 人民出版社, 2026.
- [7] 习近平. 习近平谈治国理政: 第五卷 [M]. 北京: 外文出版社, 2025.
- [8] 汤兆云, 周游. 生育成本—效用分析七十年——文献回顾与理论述评 [J]. 人口与经济, 2025 (6): 73-85.
- [9] 李志华, 茅倬彦. 中国家庭养育成本分担模式对再生育的影响 [J]. 人口学刊, 2022, 44 (3): 19-30.
- [10] 张书维, 谭小慧, 钟晓慧. 我国家庭政策对生育意愿的影响及其机制——基于心理账户的视角 [J]. 南京大学学报 (哲学 · 人文科学 · 社会科学), 2024, 61 (5): 88-110.

- [11] 原新, 徐婧, 金牛. 家务分工影响生育行为的机制和效应 [J]. 南开经济研究, 2025 (3): 156-174.
- [12] 许琪. 女性受教育程度对育儿分工的影响——基于第三期中国妇女社会地位调查数据的实证研究 [J]. 妇女研究论丛, 2021 (6): 58-71.
- [13] 王向贤, 司艺旋. 如何推动父亲参与育儿? ——日韩经验及其对中国的启示 [J]. 中国人口科学, 2023, 37 (6): 3-18.
- [14] 杨凡, 何雨辰. 中国女性劳动供给中的“母职惩罚” [J]. 人口研究, 2022, 46 (5): 63-77.
- [15] HALRYNJO S, MANGSET M. Motherhood penalty—beyond bias? From stereotypes to substitutability structures [J]. Social Politic, 2025, 32 (4): 729-755.
- [16] 杨菊华. 理论基础、现实依据与改革思路: 中国 3 岁以下婴幼儿托育服务发展研究 [J]. 社会科学, 2018 (9): 89-100.
- [17] 石智雷, 滕聪波. 三孩政策下托育服务可及性与生育释放效应 [J]. 人口学刊, 2023, 45 (2): 28-43.
- [18] 史毅, 韩润霖. 生育支持政策体系构建: 内涵、价值与路径 [J]. 北京行政学院学报, 2023 (6): 116-126.
- [19] 李明, 黄璟琿. 密集型养育: 兴起背景、社会后果及政策启示 [J]. 福建师范大学学报 (哲学社会科学版), 2025 (6): 104-115.
- [20] 汪永涛. 城市家庭养育模式与再生育意愿 [J]. 新视野, 2025 (2): 107-116.
- [21] VAN GROEZEN B, LEERS T, MEIJDAM L. Social security and endogenous fertility: pensions and child allowances as Siamese twins [J]. Journal of Public Economics, 2003, 87 (2): 233-251.
- [22] HECKMAN J J. Policies to foster human capital [J]. Research in Economics, 2000, 54 (1): 3-56.
- [23] 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年计划的建议》辅导读本 [M]. 北京: 人民出版社, 2025: 384.
- [24] 郭戈. “丧偶式育儿”话语中的母职困境与性别焦虑 [J]. 北京社会科学, 2019 (10): 117-128.
- [25] 施芸卿. 抚育私人化困境及社会化公共养育探索 [J]. 学术论坛, 2021, 44 (1): 84-94.
- [26] 梁土坤. 社区为本的生育支持服务体系: 实践基础与建构路径 [J]. 深圳大学学报 (人文社会科学版), 2024, 41 (2): 110-120.
- [27] 王健. 从“性别差异”到“性别中立”再到“性别再造”: 育儿假立法的域外经验及其启示 [J]. 环球

法律评论,2022,44(5):147-162.

[28] 洪振家. 中国人口负增长背景下完善生育支持政策问题研究[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版),2024,45(2):165-172.

[29] 于新亮,左雅璇,冯霄汉,等. 长期照护保险、女性就业与劳动平权——基于世代交叠模型和合成控制法的研究[J]. 财经研究,2021,47(10):95-109.

[30] 胡敏洁. “母职惩罚”中的女性平等权及国家保护[J]. 浙江学刊,2023(4):36-45.

[31] 王玥,毛佳欣,李楠楠. 女性就业视角下 OECD 国家生育支持政策效果研究——基于模糊集定性比较分析[J]. 人口学刊,2023,45(06):81-96.

[32] 庞丽娟,王红蕾,洪秀敏,等. 对托育服务法四个核心问题的政策思考与建议[J]. 中国教育学刊,2025(6):38-45.

[33] 周德禄,邵帅. 以人口高质量发展支撑中国式现代化的逻辑进路[J]. 东岳论丛,2024,45(6):142-148.

From “Cost Compensation” to “Developmental Empowerment”: Restructuring China’s Fertility Support System during the 15th Five-Year Plan Period / XU Jianghong^{1,2,3}(1. Party School Base of C. P. C. Jiangsu Committee;2. Party School Base of C. P. C. Jiangsu Committee, Jiangsu Province Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era Research Center;3. School of Educational Science, Nanjing Normal University)

Abstract: Building a fertility support system centered on “developmental empowerment” is crucial for advancing high-quality population development during the 15th Five-Year Plan Period. The current fertility support model, dominated by an emphasis on material compensation over developmental empowerment, fails to effectively alleviate the deep-seated pressures faced by individuals of childbearing age arising from career interruptions, value devaluation, and the rigidification of the gendered division of labor. The deep-rooted crux of this model lies in the “quality-responsibility” paradox, formed between society’s high expectations for parenting quality and the excessive privatization and gendering of child-rearing responsibility. This paradox renders the “developmental cost” of childbearing, manifested in career interruptions and lost opportunities, unprecedentedly high, severely suppressing fertility intentions, especially among women. Drawing on the requirements of the Outline of the 15th Five-Year Plan and targeting the structural fracture between macro-level policy logic and micro-level family development needs, this study constructs a three-dimensional analytical framework of “concept-pathway-institution” to systematically demonstrate the paradigm shift of the fertility support system from “cost compensation” to “developmental empowerment”. This study argues that the fertility support system should take safeguarding the right to all-around human development as its value orientation, and that enhancing fertility levels should be a derivative effect of the system’s effective operation rather than its direct goal. Accordingly, at the conceptual level, it is necessary to re-evaluate values from private burden to public investment, establishing the social investment attribute of parenting and the developmental rights of caregivers. At the pathway level, a support network of “cultural recognition-service resources-opportunity guarantees” should be constructed, particularly to establish occupational opportunity guarantees that eliminate the “motherhood penalty”. At the institutional level, a four-pillar system driven by “rule of law, coordination, incentives, and evaluation” is required to clarify the boundaries of rights and strengthen incentive compatibility, ensuring the continuous optimization of the system.

Key words: high-quality population development; developmental empowerment; fertility support system; quality-responsibility paradox; coordination