

生育友好型社会构建的困境与构建机制研究

易伍林¹

(南京晓庄学院 旅游与社会管理学院, 江苏 南京 211711)

【摘要】:近年来,我国新生儿出生率持续走低。面对老龄化和少子化的双重困境,如何构建生育友好型社会已是一个迫在眉睫的重大问题。通过对江苏省的个案研究发现,主体协调机制缺乏、服务供给机制不健全以及财政投入不足,是当前生育友好型社会建设所面临的三大难题,而建立科学高效的平台、系统性的服务供给以及合作共赢的财政投入是当前生育友好型社会构建的重要途径。

【关键词】:生育友好型社会 主体协调机制 服务供给机制

【中图分类号】: F2 **【文献标识码】:** A

1 问题提出

自2017年以来,我国新生儿出生率急剧下降,如何构建生育友好型社会已成为学界关注的热点话题。如有研究认为,城市化、房价高企、育儿成本大幅攀升是低生育困境形成的主要原因。也有研究显示,当育龄妇女能够从家庭内部和社会中获得更多孩子照料的时间支持时,职业女性生育二孩的可能性就越大。计迎春、郑真真认为,鉴于女性具有物质生产者和社会再生生产者的双重身份,促进公私领域性别平等的同步发展,缓解女性的工作—家庭冲突,将会对维持一定的生育率 and 经济发展都有积极贡献。黄玉琴通过比较东亚和欧美的经验发现,“去家庭化政策”(托育)比“再家庭化政策”(亲职假、津贴)对提升生育率更为有效,而重视性别平等政策的北欧模式比自由主义模式更能普及照顾弱势,因而提升生育率的效果更好。

整体而言,相关研究主要集中在低生育成因、生育支持、国外低生育应对等议题上。这些研究对生育友好型社会的构建无疑具有一定的借鉴意义。然而,生育友好型社会的构建终究是一个方向性问题,同时也是一个系统性问题。这必然会牵涉到制度措施之间的机制关系。基于此,本文将江苏省为研究个案,从机制关系的视角来探讨如何构建生育友好型社会。

2 江苏生育友好型社会构建的现状

江苏省下辖13个地级市,属于东部沿海发达省份,经济总量排名全国第二。然而,近10年来,江苏省自然增长人口一直在低位徘徊,老龄化和少子化程度均位居全国前列。例如,2019年江苏省人口出生率9.12‰,比上年下降0.2个千分点;人口死亡率7.04‰,比上年上升0.01个千分点;人口自然增长率2.08‰,比上年下降0.21个千分点。而2020年无锡、泰州、扬州、盐城、镇江、常州等六个城市的户籍人口自然增长率则均为负数。根据《2020年江苏省老龄化事业发展报告》预计,到2025年江苏省老龄人口的比重将超过27%。按照人口学的观点,这将意味着江苏将步入深度老龄化社会。

自2016年全面二孩政策实施以来,江苏省为促进生育不仅在生育审批、生育保险、婚假产假等政策上做出了一些调整,拓展了孕前孕产期健康服务的覆盖范围,还颁布了《江苏省国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》

作者简介: 易伍林,男,江西九江人,博士,南京晓庄学院副教授,研究方向:人口社会学与应用社会学。

基金项目: 江苏高校哲学社会科学一般项目“新时期江苏生育友好型社会建构机制研究”(2019SJA04)的阶段性成果

(简称《纲要》)、《江苏省医疗卫生领域省与市县财政事权和支出责任划分改革方案》与《江苏省教育领域省与市县财政事权和支出责任划分改革方案》三个重要文件。

如《纲要》明确提出：“十四五”期间江苏将“完善以家庭为单位的税收、抚育、赡养、教育、住房等政策，降低生育、养育、教育成本，增进家庭福利。优化生育政策，增强生育政策包容性和有效性，强化优生优育服务能力，提升母婴安全保障水平，实施出生缺陷综合防治工程，提高出生人口素质，健全计划生育家庭特别扶助制度。大力发展3岁以下婴幼儿照护服务，健全普惠安全的托育服务体系，形成生育友好社会环境。”鉴于学前教育在生育友好型社会构件中的重要作用，江苏将“实施学前教育行动计划，多渠道增加普惠性学前教育资源供给，积极建设公办幼儿园，鼓励社会力量兴办普惠性幼儿园，提升幼儿园保教质量，学前教育毛入园率超过90%。……到2025年，新建改扩建幼儿园1000所、义务教育学校800所、普通高中200所。”

在具体成效方面，2015年，江苏共有幼儿园6759所，在园幼儿250.7万人，而到2020年江苏拥有幼儿园7903所，在园幼儿254.1万人，分别增加16.9%和1.4%。全省共有各类卫生机构35746个。其中，医院1996个，妇幼卫生保健机构116个，拥有技术人员1.3万人。从整体来看，江苏在构建生育友好型社会方面确实取得了一定成绩。然而，从长效机制构建的角度看，江苏生育友好型社会构建的问题和困境也很明显。

3 江苏生育友好型社会构建的困境及其成因

3.1 主体协调机制缺乏

韦伯指出，“一切有组织的支配都需要持续的行政管理，这要求安排人的行动去服从那些声称可以正当使用暴力的支配者；另一方面，由于这种服从，后者可以自由调度一些在既定情况下运用物力暴力所必需的物质资源。”在韦伯看来，理性高效的行政管理不仅需要有良好的工作团队，也必须要有可资调配的资源，并在组织协调上表现出色。2016年国家实施“全面二孩政策”以前，江苏省负责计划生育工作的主要机构是省、市、县等各级计划生育委员会。作为江苏计划生育工作的统筹者，江苏省人口与计划生育委员会负责起草人口和计划生育工作的法律法规草案和政策规定，负责协调推动有关部门、群众团体履行人口和计划生育工作相关职责，促进人口和计划生育方针政策在教育、卫生、文化、就业和社会保障等工作中的衔接配合，会同有关部门提出促进出生人口性别平衡的政策措施。在“一票否决”制度的约束下，各级计划生育委员会很好地履行了这项职责。

进入全面二孩时代，在促进生育方面，江苏省各级发展改革委员会、民政局、卫生健康委员会、教育局等部门以及社区、企业都是重要的参与者。主体的多元化一方面让更多主体能够参与，另一方面又给主体之间的协调带来难度。然而，江苏省目前仍缺乏一个强有力的政府职能部门能够统筹这项工作，同时也缺乏“一票否决”这样的逆向激励措施来督促各级政府及其职能部门来执行相关政策和措施，这就给生育友好型社会的构建增添了障碍。

3.2 服务供给机制尚未建立

生育友好型社会在本质上就是一个“生得起、生得下、养得好”的社会形态。在传统中国社会，生育一直被视为是家系持续的基础，是传统“孝”文化的体现。对家庭或家族而言，生育可以满足“养儿防老”“多子多福”“光宗耀祖”等多方面的功能。因此，生育完全属于家庭内部的事情。进入工业化时期，市场化让社会流动变得极为频繁，城市化让人们的居住成本、生活成本与教育成本急剧攀升。另一个不可忽略的因素是，1980年以来国家所推行的少子化政策也加剧了这一成本。这就意味着，生育友好型社会的构建离不开基本公共服务的充分供给。换言之，类型多样、资源充足的公共服务供给将有助于生育友好型社会的构建。

经梳理发现，与生育激励相关的服务供给一般包括公共托育、育儿津贴、亲职假、住房支持、税收减免等方面。然而，当前江苏省所提供的生育支持并未从整体上改变当前生育友好型社会构建的进展滞后的现实困境。或者更确切地说，从服务需求及

其供给的角度看，目前江苏省在生育激励、服务支持方面仍有较大的改进和完善的空间。理由如下：一是服务供给的设计缺乏统筹，政策措施碎片化。例如，目前江苏省出台的生育服务措施的重心是发展普惠性的托育服务体系，健全支持婴幼儿照护服务和早期发展的政策体系。不难发现，与生育支持密切相关的住房激励措施、服务成本分担机制都未得到足够关注。二是服务政策的实施过程缺乏监督和考核。相较于计划生育“一票否决”制度，生育友好型社会构建中的监督和考核较为匮乏。地方的裁量权较大，政策执行的不确定性因素增多，这在乡镇、街道与社区层面表现得更为显著。

3.3 生育成本分担机制欠缺

资金投入充足是生育友好型社会构建的关键，是保证其可持续的必要前提。目前，江苏已出台多项生育激励政策和配套措施，但整体而言，政策所涵盖的领域较窄，支持的幅度非常有限。从生育成本分担的角度看，目前江苏为构建生育友好型社会所投入的资金严重不足，并且在分配上仍需做出较大改善。造成这一问题的深层次原因有：一是缺乏生育成本的分担意识；二是缺乏合理的分担机制；三是尚未建立合理的成本核算标准及流程。如政府在制定延长企业女职工产假、男职工陪护假时，经常会有意或无意地忽视企业的利益，导致这些政策在企业内的实施效果不好，加剧了非体制内女性受歧视现象的发生。

就前者而言，在养育成本急剧攀升，工作生活压力不断增大的情形下，家庭越来越难以独自承受生育所带来的成本负担。此时，国家和政府要积极跟进，并出台各种激励措施鼓励生育。为了做到这一点，国家和政府必须意识到生育不仅是个人和家庭的事情，也是国家与政府的事情。就中者而言，即使具备生育成本的分担意识，相关部门若缺乏合理的分担机制，经费投入就会面临不确定性的风险。相反，合理的生育成本的分担机制在相当程度上能够保证经费投入的制度化 and 规范化。就后者而言，其关注点是如何保证资金拨付的科学化和精准化。一旦缺乏这种分担的流程和标准，即使经费投入有限，也可能带来经费分配中的不足与不公同时并存的现象。

4 结论与讨论

本文以江苏生育友好型社会构建的现状为基础，重点探讨了江苏生育友好型社会构建过程中所面临的机制性问题。研究发现，主体协调机制缺乏、服务成本分担机制尚未建立，服务供给机制不健全是目前江苏构建生育友好型社会亟待解决的重要问题。在解决了“为什么”的基础上，从机制维度“如何建设和完善”将是江苏生育友好型社会构建的重中之重。为此，笔者认为应从以下四个方面着手：

一是建立以党建引领的主体协调机制。正如前文所述，参与江苏生育友好型社会构建的主体甚多，同时，各个主体在构建中所扮演的角色、地位、主动性及利益诉求存在诸多差异。因此，没有强有力的主导者，显然无法有效整合各个主体之间的利益纠纷和工作矛盾。各地社会治理创新的经验显示，通过党建引领，可以把生育友好型社会构建的主体有效地统一到“为人民服务”的高度上，并以此基础建立一个高效的主体协调平台。因此，党建引领应是目前江苏构建生育友好型社会最为直接和有效的主体协调方式。

二是建立可持续的服务供给机制。首先，积极鼓励相关部门能够深入乡镇、街道及社区，切实了解基层居民在生育方面的服务需求，现场解决他们所遇到的困难，并在资源分配上进行公平合理的分配。在工作过程中，政府可以通过购买服务的方式引入社会力量参与，把对社区居民的生育服务需求进行专业评估的，让专业渗透到服务政策的决策和执行当中。其次，以需求和资源相结合的原则来指导和完善江苏生育友好型社会的构建过程。最后，以责权平衡的原则规范服务供给的标准和流程，并适时提标扩面。为此，政府应对非体制参与单位或个人所付出的努力应给予适当补偿，以提升它们参与的积极性和主动性。

三是建立健全生育成本分担机制。由于在步入现代社会以前，人们一直想当然地认为，生育是家庭自己内部的事情，国家和政府无需干预。然而，现代社会抬高了生育的门槛。例如，房价高企会让年轻夫妇的购房成本和租房成本过高，购房者会倾向于购买面积较小的住房。购房租房成本过高将会压缩年轻父母生育和养育孩子的资源，而狭小的居住空间则会进一步降低年轻父

母的生育意愿。

欧美发达国家的经验证实，持续稳定地增加与促进生育有关的服务供给将有助于提升新生儿出生率。这就要求在国家、社会及家庭之间要建立一定的成本分担机制。没有合理有效的成本分担机制，将会抑制生育友好型社会的构建主体的积极性，让政策措施无法真正落实到位，甚至产生新的不公平。

四是积极构建稳定的资金保障机制。构建生育友好型社会是一个系统性工程，人员配备、机构设置、服务设施、项目运行都需要充足、稳定的资金支持。然而，从江苏生育服务现有的筹资渠道看，资金来源相对单一，不确定性因素较多。这在一定程度上，需要省市政府更多地介入其中，尤其应加大市域间的资金统筹力度，切实减轻困难群众的生育压力。同时，各地应积极拓宽资金来源渠道，鼓励社会资本介入生育友好型社会事业。

参考文献:

- [1]陈友华, 苗国. 城市化、低生育率与人口负增长[J]. 人口与健康, 2020, (12).
- [2]宋德勇, 刘章生. 房价上涨对城镇居民二孩生育意愿的影响[J]. 城市问题, 2017, (3).
- [3]茆长宝, 穆光宗. 国际视野下的中国人口少子化[J]. 人口学刊, 2018, (4).
- [4]田艳芳, 卢诗语, 张苹. 儿童照料与二孩生育意愿——来自上海的证据[J]. 人口学刊, 2020, (3).
- [5]计迎春, 郑真真. 社会性别和发展视角下的中国低生育率[J]. 中国社会科学, 2018, (8).
- [6]黄玉琴, 萧易忻. “低生育率陷阱”风险下如何实现生育率翻转?[J]. 福建论坛人文社会科学版, 2017, (5).
- [7]马克斯·韦伯. 韦伯政治著作选[M]. 彼得·拉斯曼、罗纳德·斯佩尔斯编, 阎克文译. 北京: 东方出版社, 2009:249.