

# 中国生育支持政策体系转变与评估框架重构

李 婷 马运峰

**摘要:**为应对少子化与老龄化挑战,我国生育支持政策在近十几年以来已历经三阶段演变:从放宽型转向鼓励型,最终深化为服务于人口高质量发展的支持政策体系。基于人口危机应对、福利供给深化以及社会经济杠杆三条线索回顾生育支持政策演变脉络,可以发现我国生育支持政策被逐渐嵌入国家发展战略大逻辑之中,呈现出显著的工具性特征与福利化转向,福祉增进与公平保障效能同步增强。伴随人口发展形势变化,我国应重构当前主要聚焦人口数量变化的评估框架,建构一个综合生育数量、人口质量、社会福利供给与经济发展四类要素维度的政策评价体系。该框架具有推动社会各界重新认识生育支持政策蕴含的福祉增进、公平保障与经济发展的三重使命,印证了“以人民为中心”的发展理念在我国人口工作领域的持续深化落实。

**关键词:**生育支持政策;政策评估;社会福利;经济发展;人口高质量发展

**DOI:** 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2026.02.020

## 一、引言

21世纪以来,中国人口发展步入一个前所未有的复杂阶段,我国面临稳定低生育水平与应对人口结构<sup>①</sup>性问题的双重任务<sup>②</sup>。在少子化、老龄化等日益严峻的形势下,我国逐渐放开施行了三十余年的以“城镇一孩”“农村‘一孩半’”为主体内容的数量控制型计划生育政策。在“双独二孩”和“单独二孩”政策后,我国又于2016年实施了“全面两孩”政策,在原有计划生育框架内放宽部分限制,释放二孩生育需求,但该政策仅在短期内有效提升了生育水平,其提振效应未能持续。为遏制出生人口持续下跌,我国于2021年进一步推出“三孩政策”<sup>③</sup>,除进一步放宽对生育数量的限制外,还着重强调完善配套支持措施,逐渐形成以生育激励为核心的生育支持政策体系。此后,《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》<sup>④</sup>《关于加快完善生育支持政策体系推动建设生育友好型社会的若干措施》<sup>⑤</sup>等重要文件陆续出台,覆盖全对象、全过程、全维度的生育支持政策体系逐步形成。2025年,《提振消费专项行动方案》<sup>⑥</sup>又明确规定加大生育养育保障为保障居民消费能力的支持行动之一,这意味着我国生育支持政策的发展进入新阶段。

生育支持政策的阶段性调整旨在应对持续走低的生育率,作为一项关键的社会政策工具,生育支持政策无可避免地被逐步嵌入更宏观的社会经济变迁,以应对伴随不同时期主要人口矛盾而来的结

**基金项目:**国家社科基金重大项目“人口、家庭与可持续发展研究”(24&ZD155)。

**作者简介:**李婷,中国人民大学人口与发展研究中心教授,博士生导师(北京 100872; li.ting@ruc.edu.cn);马运峰(通讯作者),中国人民大学人口与健康学院博士研究生(北京 100872; mayunfeng@ruc.edu.cn)。

① 此处的“人口结构”涉及性别结构与年龄结构等多方面,而后文讨论主要指涉人口的年龄结构。

② 宋健:《从约束走向包容:中国生育政策转型研究》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2021年第3期。

③ 《中共中央国务院关于优化生育政策 促进人口长期均衡发展的决定》,北京:人民出版社,2021年,第5—6页。

④ 《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》, [https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-08/16/content\\_5705882.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-08/16/content_5705882.htm), 访问日期:2026年1月10日。

⑤ 《国务院办公厅印发〈关于加快完善生育支持政策体系推动建设生育友好型社会的若干措施〉的通知》, [https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202410/content\\_6983486.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202410/content_6983486.htm), 访问日期:2026年1月10日。

⑥ 《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈提振消费专项行动方案〉》, [https://www.gov.cn/zhengce/202503/content\\_7013808.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202503/content_7013808.htm), 访问日期:2026年1月10日。

构性议题。而国家对制度的策略性运用也进一步凸显了其社会福利属性与社会经济杠杆功能。因此,理解生育支持政策的演进逻辑及其在新阶段的内涵,有助于厘清其建构路径与未来方向,明确其在不同发展时期的功能定位与历史使命。而且,消弭理解分歧、客观评估政策价值的关键在于确立科学的评价视角与方法:不局限于对短期生育激励效应的争论,应在政策整体演进脉络中综合审视不同阶段的政策意涵。而认识生育支持政策的演进直接关系到对其短期效应与长期影响的评估,同时,建立怎样的政策评价框架关乎凝聚共识以及政策的稳定和延续。例如,2025年《育儿补贴制度实施方案》<sup>①</sup>的公布引发了广泛的社会讨论,多数公众肯定其导向,视其为积极开端,但也有观点质疑补贴额度难以实质性缓解育儿经济压力。

既有研究多聚焦于梳理回顾新中国成立以来的人口或生育政策,或反思特定阶段的生育支持性政策实践<sup>②</sup>,对近十几年来中国生育支持政策阶段性转变的系统论述相对少见。在政策评估实践方面,现有研究主要关注生育支持政策的生育提振效应,包括其对宏观层面的人口出生率、生育水平和微观层面的个体生育意愿、行为的影响<sup>③</sup>,其他评价维度获得的关注较少。人口发展的新形势要求对生育支持政策评估视角进行重构,是否要继续执着于对生育率提升的单一追求也由此成为值得反思的问题。因此,有必要梳理近十几年以来我国生育支持政策的阶段性演进,沿着人口危机应对、福利供给深化以及社会经济杠杆三条线索,讨论如何理解不同阶段生育支持政策的转变,以及生育支持政策的工具性特征与福利化转向,并结合政策的阶段性特征反思“唯数量效应论”的评估方向,探索与重构新阶段生育支持政策的评估理念与可能思路。

## 二、生育支持政策转变与福利化发展

### (一)他山之石:以韩国、日本的生育政策演变为镜鉴

在应对严峻人口形势的过程中,作为与中国具有相似人口结构和经济社会背景的东亚国家,韩国和日本的生育政策亦经过多阶段发展,其政策演进经验可为我国政策的发展与优化提供重要镜鉴。

韩国生育政策总体上经历了从“限制生育”到“鼓励生育”的渐进转变。20世纪60年代初,为应对战后人口高速增长,韩国明确采取人口控制政策<sup>④</sup>;70年代后,其生育政策向“二孩”乃至“一孩”政策推进,此时的经济支持措施也被用以控制出生率<sup>⑤</sup>;至90年代,随着生育率持续下降,政策重点从人口数量控制转向生育质量与福利<sup>⑥</sup>,政策内容涉及生殖健康、性别平等、妇女发展、老年服务等多个方面。然而,韩国生育政策在真正意义上转向鼓励型,生育支持属性获得强化,则是在其总和生育率降至1.08后<sup>⑦</sup>。此后,政府通过制定基本法、设立专门机构以及连续推出多个“五年计划”,从法律与制度层面保障持续投入,逐步形成覆盖广泛、力度不断加大的多层次生育支持体系。

日本在二战结束后出现“婴儿潮”,人口快速增长成为需要政府干预的社会问题。在此形势下,日本政府开始通过一些非强制性手段(如放宽流产限制),实施“限制生育”的人口政策。然而,20世纪90年

① 《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈育儿补贴制度实施方案〉》, [https://www.gov.cn/zhengce/202507/content\\_7034132.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202507/content_7034132.htm), 访问日期:2026年1月10日。

② 翟振武、李姝婧:《把握生育新常态建立整体性生育支持政策体系》,《人口研究》2022年第6期;王金营、张龙飞:《生育率回升的公共政策:约束、激励和扶持》,《人口与发展》2024年第1期;都阳、程杰、曲玥:《生育支持政策的中央事权与顶层设计》,《人口研究》2024年第2期。

③ 孙思栋、高文书:《延迟退休、生育支持政策与人口出生率》,《人口与经济》2025年第2期;王卓、李梦鹤:《生育支持政策对育龄群体生育意愿的影响——基于2021年成都市专项调查的实证分析》,《人口研究》2024年第4期。

④ 谷俞辰、陆杰华:《完善家庭友好型政策降低生育养育成本——以韩国为例》,《人口与健康》2022年第6期。

⑤ 郭熙保、袁蓓:《韩国计划生育政策演变及对我国的启示》,《光明日报》2015年4月29日,第16版。

⑥ 郭熙保、袁蓓:《韩国计划生育政策演变及对我国的启示》,《光明日报》2015年4月29日,第16版。

⑦ 谷俞辰、陆杰华:《完善家庭友好型政策降低生育养育成本——以韩国为例》,《人口与健康》2022年第6期。

代的生育率急剧下降,使日本的生育政策转向生育促进,生育支持特征愈发显著。第一项生育促进措施是1994年的“天使计划”,以保育质量和数量的提升为核心;21世纪初,日本开始以法律为基础构建应对少子化的政策体系;2015年以后,日本从多个领域着手,协同推进应对少子化政策发展,并于2016年明确其少子化对策的战略目标;2020年后,日本开始从全世代的角度,提出社会保障改革方针<sup>①</sup>。

简要回顾韩日生育政策的发展历程,可以发现两者存在很大的共性。首先,其生育政策均立足经济社会长远发展的战略需要,工具性特征贯穿生育政策发展始终;伴随低生育率问题深化,两国生育政策体系均趋于系统化、制度化,支持力度愈加强劲。其次,其生育政策都经历了由“限制生育”到“鼓励生育”的转向,且政策重心由规模控制逐步转向质量提升与福利供给,逐渐形成的生育支持政策体系都呈现明显的阶段性特征。最后,在鼓励生育阶段,两国生育支持政策均呈现出从局部到整体、由补缺到普惠的扩展趋势,福利内涵不断深化。对照来看,我国生育支持政策虽起步较晚,但其在阶段演进上与韩日具有相似特征。然而,中国的政治体制、发展阶段及内外部环境等方面均与韩日有较大差异,这些因素决定了我国生育支持政策体系的演变路径具有独特性,有必要对其进行全面深入的梳理。

## (二)中国生育支持政策演进的阶段划分

### 1. 放宽型生育支持政策

放宽型生育支持政策的推进是在限制型生育政策渐进退出的背景下进行的。限制性生育政策以限定和约束家庭生育数量为主要特征和政策意图,其生育抑制导向与支持型政策形成对照。以“双独二孩”<sup>②</sup>(2011年)和“单独二孩”<sup>③</sup>(2013年)为过渡,我国生育政策逐渐由抑制导向转向支持生育。2015年,党的十八届五中全会提出“全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策”<sup>④</sup>,相关决定随之部署<sup>⑤</sup>,该政策于2016年正式实施,标志着施行三十余年的以“独生子女”为主要特征的限制型生育政策结束,生育政策正式进入生育数量放宽阶段。虽然“双独二孩”“单独二孩”政策在不同程度上放松了对生育数量的严格限制,但“全面两孩”政策的实施才是放宽型生育支持政策的真正开端。其原因在于:一是自此开始,生育政策全面放开至两孩,取消了基于城乡地域差异及父母独生子女身份的限制性规定;二是这一时期的生育政策不仅以放宽生育数量限制为核心,还重视配套措施的完善,其制度内涵实际上是广义的生育支持。因此,即使该阶段的主流政策文本较少直接使用“生育支持”的表述,但其对配套措施的构建已实际具备鼓励与支持生育的政策意涵,故该阶段的相关政策可被视为“生育支持政策”。

放宽型生育支持政策的出台源于我国少子化与老龄化趋势。该阶段的主要人口矛盾由快速膨胀的人口增量同有限的经济社会资源承载能力之间的矛盾,转变为生育率走低导致的人口结构失衡加剧的矛盾,政策方向随之作出调整。就政策意图而言,放宽型生育支持政策蕴含对家庭生育的鼓励性作用,且在一定程度上试图通过放宽生育限制以释放育龄群体生育需求的“存量”来达成生育水平回升的最终目标。因此,政策受众主要为“想生但受政策限制不能生”的育龄群体。另外,放宽型生育支持政策的二孩数量规定以人口更替水平为基点<sup>⑥</sup>,以在“适度区间”内发挥对地区生育水平的激励效用。

随着人口形势演变,生育行为的外部性已由负转正,推动着“生育期待”与“政策承诺”的内涵发生相应变化。在限制型计划生育阶段,人口发展的主要矛盾源于人口增量与有限物质资本之间的紧张关系——“人—资”关系紧张,政策核心要求是限制生育数量,核心承诺则为向遵守政策的家庭提供相应优待。而当主

① 李健:《日本少子化政策演变及对中国生育支持政策的启示》,《中国青年研究》2022年第7期。

② 2011年,河南省通过新修订的《河南省人口与计划生育条例》,成为最后一个推行“双独二孩”政策的省份。此举标志着“双独二孩”政策在中国大陆所有省份(自治区、直辖市)已全覆盖。

③ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,载中共中央党史和文献研究院编:《全面建成小康社会重要文献选编(下)》,北京:人民出版社、新华出版社,2022年,第743页。

④ 《中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报》,载《中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议文件汇编》,北京:人民出版社,2015年,第15页。

⑤ 《中共中央 国务院关于实施全面两孩政策 改革完善计划生育服务管理的决定》,北京:人民出版社,2016年,第1—12页。

⑥ 原新:《我国生育政策演进与人口均衡发展——从独生子女政策到全面二孩政策的思考》,《人口学刊》2016年第5期。

要矛盾演变为生育水平过低与经济社会可持续发展之间的冲突时,生育行为的外部性由负转正,政策导向转为引导增加生育数量。作为制度支持,国家对生育二孩的家庭提供社会福利保障,间接形成对生育的鼓励效应。例如,《中共中央 国务院关于实施全面两孩政策 改革完善计划生育服务管理的决定》明确指出,人口和计划生育工作应“向更加注重服务家庭转变”,并在审批流程、妇幼健康、托幼服务、义务教育、养老照料、女性就业与休假等多方面提出要求<sup>①</sup>。这些“计划生育服务管理”与“家庭发展支持体系”内容体现出更为浓厚的服务与支持性色彩,在事实上构筑了对生育群体的权利保障与福利供给体系。但该阶段的政策仍侧重生育数量,对生育的支持与鼓励性特征尚处于次级地位,换言之,此阶段的生育支持政策旨在通过释放现有生育群体的生育意愿“存量”来协调未来的经济社会持续发展。

## 2. 鼓励型生育支持政策

鼓励型生育支持政策具有鲜明的“生育支持”色彩,该政策体系的正式构建以2021年《中共中央 国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》为标志。一方面,该文件及相关修法标志着“三孩政策”正式来临,一系列包括行政收费在内的制度性障碍和制约被清除,而生育数量和相关制度程序的“松绑”本身即构成生育支持的重要面向<sup>②</sup>。另一方面,“配套支持措施”的提出,标志着政策发力方向从以数量管限为主迈向对生育的全方位支持,其鼓励属性进一步彰显。由此而言,生育支持政策体系建设目标正式确立。2022年,国家卫生健康委员会、发展改革委员会等17个部门联合印发《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》,更全面具体地阐述了积极生育支持政策措施的建设思路。政策涵盖优生优育、普惠托育、休假、住房与税收、教育与就业等多项内容,体现出多部门协同、跨领域推进的显著特征,生育鼓励性政策及其措施得到更大程度的重视。

鼓励型生育支持政策形成的人口背景是生育率持续走低与人口老龄化程度进一步加深,其政策背景则是放宽型政策对提振生育水平的边际效应减弱。相较放宽型政策,鼓励型政策的“支持生育”导向更加明确,措施更为全面系统,并基本摆脱了传统刚性管理手段,呈现出更强的包容性,政策目标也从释放既有生育“存量”转向激发受成本与意愿约束的生育“增量”。该政策在保障生育自主权的基础上,通过多维度权利保障激励生育行为,相关的“福利输出”涵盖妇幼健康、婚育休假、托幼教育、育儿补贴、住房保障、性别平等与女性就业支持以及生育友好社会氛围等方面,即生育及其关联领域被一并纳入整体性支持框架。尽管政策的根本目标仍在于提升生育数量、优化人口结构以维持发展动能,但政策体系化构建更为注重提升生育个体与家庭的社会福祉,为生育主体创造了更全面充分的权利保障与福利实现途径,其福利特征显著增强。

因此,生育支持政策体系的完善亦可被视为我国社会福利体制的完善,承载了促进社会进步的重要使命。新中国成立初期,单位与公社承担了主要福利职能,家庭的福利责任与负担被部分转移,使生育、照料等领域呈现“去家庭化”特征,加之传统代际支持模式仍在发挥作用,我国在制度层面长期缺乏系统性的家庭政策设计<sup>③</sup>。改革开放后,随着集体福利制度式微,作为个体福利来源的家庭的重要性日益凸显,但广大家庭却面临自身能力薄弱与政策赋能不足的困境。在生育领域,制度缺位使国家与社会对婚恋生养等家庭决策与行动缺乏系统性支持。当前生育支持政策的体系化建设,正是对这一制度真空的重要填补。其政策制定起点虽是促进生育,但具体措施及其实施效果已延伸至抚幼与养老支持、生养经济补贴、休假权益保障、婚育友好文化营造等多个社会维度,在实质上推动了社会保障体系的完善,促进了我国社会福利体制的整体发展。

由此而言,生育支持政策既有助于提高生育主体的福祉,也推动了社会公平的进步。人口再生产本身就是创造社会财富与价值的过程,生育支持政策的实施正是国家与社会认可人口再生产价值的

① 《中共中央 国务院关于实施全面两孩政策 改革完善计划生育服务管理的决定》,第5—11页。

② 吴小英:《制度边界与文化弹性:生育友好的不同维度解读》,《妇女研究论丛》2023年第2期。

③ 钟晓慧、郭巍青:《人口政策议题转换:从养育看生育——“全面二孩”下中产家庭的隔代抚养与儿童照顾》,《探索与争鸣》2017年第7期。

表达方式。其通过提供支持与调节资源再分配来释放公众生育意愿,促进社会公平。以育儿补贴为例,其本质是追求社会公平的财富再分配实践——将税收收入定向分配给生育群体,以认可其通过生育子女而创造的社会价值,并补偿其付出的成本,未生育群体则由此间接分担生育成本,从而实现生育与不生育两类群体间的资源转移。从微观层面看,资源的制度性转移有助于增强个体的生育公平感知,进而在宏观层面形成社会公平共识。需要说明的是,随着生育水平持续走低,生育支持政策的财富再分配力度将不断增强,对生育行为正外部性的价值认可亦持续深化——这是社会对少子化背景下劳动力供给趋紧与生育成本高企的必然回应。因此,生育支持政策不仅是一种社会福祉的实现手段,也是一项公平导向的分配实践。

### 3. 服务于人口高质量发展的生育支持政策

在全球新一轮科技革命与产业变革背景下,人工智能、生物工程、量子计算、航空航天、新能源与新材料等前沿领域驱动生产力深刻变革,国际科技竞争愈发激烈。生产力跃升对我国发展道路提出新要求,其核心要求在于从传统生产路径向符合新发展理念的先进生产力转变。在该过程中,“人”是满足新质生产力各要素优化整合的主要载体,在新质生产力发展过程中发挥基础性和支撑性作用<sup>①</sup>,因此需要进一步发现和认识“人口”要素在我国长期发展道路中的重要作用和关键定位。

2023年5月,习近平总书记在二十届中央财经委员会第一次会议上提出“以人口高质量发展支撑中国式现代化”的重要论述<sup>②</sup>,并以系统观念为基础,阐述了人口要素与现代化之间的重要关系,对之后的人口发展思路提出新要求。至此,“人口高质量发展”成为指导我国人口工作的新方向。人口高质量发展是一种基于“大人口观”的人口发展战略,强调顺应人口新形势,加强人口与经济、社会及生态等其他领域政策的联动协同,原本的“数量调控型”人口发展政策由此被调整为“质量提升型”<sup>③</sup>,即从主要关注提高人口数量以增加劳动力供给,转变为更重视通过提升人口素质来提高人力资本水平和劳动力供给水平<sup>④</sup>,最终实现全体人民的福祉增进。就其本质而言,“人口高质量发展”内涵可被拆解为三个相互关联的层面:根本目标是促进人的全面发展和全体人民共同富裕;方法论基础是以系统要素间关系为重要关切的“大人口观”;具体实施路径是由以往的人口数量调节转变为对高素质人力资源培养的重视与追求。因此,建立健全生育支持政策体系是“以人口高质量发展支撑中国式现代化”的重点任务之一,亦是人口高质量发展的实践路径之一。归根结底,人口高质量发展战略阶段的生育支持政策是服务于人口高质量发展目标的政策体系。因此,自2023年以来的生育支持政策,可被归纳为服务于人口高质量发展的生育支持政策。

人口高质量发展蕴含系统论思想且具有统筹特性,不仅推动生育支持政策更为体系化,还使其具有了更为广泛的外延,也使生育支持政策与财政、生态、产业、消费等外部系统的协同性显著增强。基于“大人口观”,生育支持政策实践逐步覆盖全领域、全对象、全过程及全生命周期,工具箱日益丰富,正外部性持续增强。在理论层面,生育支持政策内涵深化拓展,已超越单纯刺激生育数量的目的,更强调“以质补量”的人口素质提升路径;同时积极整合更多外部系统要素,与生育相关的社会氛围、文化环境、产业经济、消费促进等要素逐渐被纳入政策体系的概念之中,该时期的生育支持政策由此具备了更为广阔的学理性探讨空间。

2024年,《关于加快完善生育支持政策体系推动建设生育友好型社会的若干措施》明确提出“生育友好型社会”政策目标,其本质是对生育支持政策体系理想运行状态的整体愿景。这一概念突破了传统生育支持框架,为拓展生育支持的政策概念、价值理念以及社会对生育行为的规范性认知,提供了

① 石智雷、彭锐城、王璋:《以人口高质量发展培育新质生产力:内在逻辑和实践路径》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2024年第5期。

② 习近平:《以人口高质量发展支撑中国式现代化》,《求是》2024年第22期。

③ 王晓峰、刘华伟:《理解人口高质量发展:理论意蕴、支撑要素与实践路径》,《人口研究》2023年第5期。

④ 胡耀岭、徐洋洋:《中国人口质量抵补人口数量的内在机理与实现路径》,《人口研究》2024年第1期。

广阔的话语空间。具言之,任何有助于塑造“社会对生育持友善态度”这一公共感知的举措,理论上均可纳入生育支持范畴。“生育友好”既蕴含对非生育选择的尊重,也涵盖对生育行为的全方位支持,其在本质上是个体与家庭表达权利、增进社会福祉和提高公平感知的又一种形式,彰显出鲜明的人文关怀属性。这使生育友好型社会建设与人口高质量发展促进具有某种程度的内在契合性<sup>①</sup>,即二者均以保障民生福祉、回应人民美好生活需要为核心追求。因此,生育友好型社会建设本质上仍可归入服务于人口高质量发展的生育支持政策范畴。总之,由于人口高质量发展兼具与人民高品质生活、共同富裕等目标紧密结合的社会福利导向,生育支持政策工具体系的实践与发展既进一步回应了生育群体需求、增强了其福祉感知,也通过财富再分配机制助力实现了社会公平。

2025年《提振消费专项行动方案》进一步明确提出,将强化生育养育保障纳入提升居民消费能力的支持措施体系。其中,“育儿补贴”而非“生育补贴”的方案表述,折射出在消费促进领域,相比生育行为及其人口数量结果,生育后的抚养、教育等环节在当前政策语境中被赋予更为重要的现实意义,侧面揭示出人口高质量发展时期的生育支持政策已步入新阶段,其促进经济发展功能被进一步强调。一方面,当前对发展的关注不仅突破了简单关联人口系统与经济要素的传统思路,更将生育支持体系直接融入国家消费促进的战略规划,以着力强化生育支持政策与经济系统的协同效应。另一方面,生产、消费等经济发展要素被整合进生育支持政策体系,为各类政策工具赋予经济发展内涵,同时体现了中国生育支持政策的社会性面向与发展性面向。在生育提振效果尚不显著、经济下行压力持续背景下,明确承担消费促进与经济支撑职能的生育支持政策,成为人口高质量发展阶段生育支持政策工具体系的新表达形式,反映出我国对生育支持与经济发展等外部系统间联动关系的深化探索。

社会政策在寻求社会公平的同时,亦能通过营造稳定的社会环境与提供蕴含人力资本投资属性的公共服务,从供需两侧推动经济增长<sup>②</sup>。而生育支持政策则是在分配正义的实践过程中完成了对消费和经济的刺激与推动。其主要原因是,由于生育的外部性由负转正,生育行为本身即作为一种正外部性劳动存在,其社会价值的创造表现为在人口结构老化、抚养负担加重的社会环境中“生产”未来的年轻劳动力与消费主体。生育支持政策就是对该生产劳动形式的制度性承认与激励,在回应人口矛盾的过程中发挥资源再分配、刺激居民消费与助力经济发展的重要作用。以育儿补贴为例,儿童成长所需的衣食住行教对应着不同产业链,父母将补贴用于养育子女的过程即构成直接的消费刺激;成年子女又将作为消费者与生产者融入经济体系,持续推动经济发展。

生育支持政策的投资属性日益凸显,其政策潜能被进一步发掘。在外部不确定性与风险加剧的背景下,生育支持政策通过对经济要素的积极效用,有效对接我国“双循环”战略——以拉动内需消费为重要动力,做强国内大循环,增强社会对未来的乐观预期,保障中国经济稳定发展。综上,相较于鼓励型时期,由于更为鲜明的“共同富裕”导向,生育支持政策的发展性与福利性持续增强,其社会福祉与公平意涵进一步深化。

### (三)生育支持政策演进的变与不变:工具性特征与福利化转变

对代表性政策文本的关键词统计,可在一定程度上印证前文所述的中国生育支持政策体系的阶段性演进及其时代使命。词频统计显示,回应老龄化、人口结构及劳动力供给等现实问题始终是各阶段政策文本的共同关切。相较以往,“素质”“人口高质量”“投资”“消费”等词汇在新阶段政策文本中的重要性得以凸显,反映出工具性发展导向的深化。鼓励型与人口高质量发展阶段的政策文本中,“生育支持”“生育友好”“公平”“平等”“美好生活”“人的全面发展”“共同富裕”等表述频次显著增加,表明政策对生育的支持力度更强,其福利性导向更加突出(见表1)。需指出,部分政策文件(如《提振消费专项行动方案》)虽不适用于词频统计,却直接体现了生育支持政策与消费促进体系的融合,反映了其工具性色彩;而《育儿补贴制度实施方案》等内容具体的专项文件,则标志着我国生育支持力度已

① 刘中一:《从理念到机制:关于建设生育友好型社会的理论思考》,《理论与改革》2025年第1期。

② 房莉杰:《平等与繁荣能否共存——从福利国家变迁看社会政策的工具性作用》,《社会学研究》2019年第5期。

达到新高度。总之,文本关键词分析较为清晰地揭示了政策阶段的演变脉络。

表1 生育支持政策代表性文本的词频统计

政策阶段	代表性文本	工具性特征			福利化发展	
		老龄化/ 人口结构/ 劳动力	素质/ 人口 高质量	投资/ 消费	生育支 持/生育 友好	公平/平等/美好 生活/人的全面 发展/共同富裕
放宽型阶段	《中共中央 国务院关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》	4	5	0	1	2
鼓励型阶段	《中共中央 国务院关于优化生育政策 促进人口长期均衡发展的决定》	10	2	1	5	6
	《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》	0	0	6	10	2
服务于人口 高质量发展阶段	《以人口高质量发展支撑中国式现代化》	10	22	7	2	5
	《关于加快完善生育支持政策体系推动建设生育友好型社会的若干措施》	1	3	1	8	0

在阶段性演进历程中,我国生育支持政策体系呈现出变与不变的双重性特征(见表2)。首先,生育支持政策的动态发展始终表现出鲜明的工具性特征,不同阶段的政策发力方向与政策预期虽各有不同,但皆遵循一个相同的逻辑,即生育支持政策始终是我国特定发展阶段下人口及其他关联系统问题的应对方案。2016年以来的放宽型政策着重回应逐渐显现的低生育率挑战,通过松绑数量限制释放生育潜力。2021年施行的鼓励型政策则是对放宽型政策生育水平长效影响乏力的回应,以更为积极主动的政策姿态构建全方位、全领域的生育支持措施体系,超越单纯数量调控。2023年,服务于人口高质量发展的生育支持政策具有更强的概念理论与政策事实的统合性,其不仅强调以素质提升应对人口结构性矛盾,也更为重视人口与经济、社会与生态等外部系统的联动交互。而且,生育支持政策在该阶段首次被纳入居民消费促进体系,在全球保守主义浪潮中服务于经济“双循环”战略,使其效应外溢性和杠杆性更加突出。由此可见,我国生育支持政策在这一发展历程中的工具性特征显著,蕴含着较强的治理主义逻辑,在不同阶段的发展都以服务同期国家发展战略为首要任务。

而政策体系演进的“变”体现在我国生育支持政策的福利化趋向。随着政策推进,中国生育支持政策在政策工具事实与政策理念上皆向外发展:政策工具不断完善,涉及领域越发广泛;政策理念持续拓展,生育支持的方式与目标同人口乃至更大的社会经济系统相联结。其结果是,通过对个人及家庭的生育支持,向生育群体的福利输送与权利保障不断拓展加深,进一步提升了该群体的社会福祉水平。而除了增加社会福祉的绝对值,生育支持政策借由财政转移支付而发挥的社会公平效能也逐渐加强。如果政策工具性特征的最新体现是政策的“发展投资”效应,那么政策福利化趋向的表现则是对生育群体的“社会保护”。这一福利化进程并非一蹴而就,而是伴随人口形势与国家发展阶段变化,通过政策体系持续深化得以逐步推进——以多领域政策工具为依托,向生育群体拓展社会福利供给,最终呈现“在回应人口与发展矛盾中深化社会福利”的中国生育支持政策福利化转向特征。

在工具性与福利化的双维框架下,可以更系统地理解《育儿补贴制度实施方案》引发的讨论。在工具性上,每孩每年3600元的补贴虽对短期生育率的提振作用有限,但从长期来看,其有助于传递生育友好的政策信号、营造利于生育的社会氛围,并引导家庭增加儿童发展投入,促进儿童长远发展,为未来人口素质与劳动力供给奠定基础,且经济补贴还可通过增强居民消费能力激发内需,助力国内大循环与经济韧性建设。在福利化转向上,育儿补贴标志着生育支持体系进入新阶段:其一,其全局性特征意味着大规模且持续扩张的财政投入,体现福利供给水平的显著提升;其二,作为首个全国性、覆盖一孩家庭的现金支持政策,其扩展了受益群体规模,强化了再分配与社会公平功能。可见,育儿补

贴制度融合工具性目标与福利化导向,这一双重属性是理解当前政策演进逻辑与制度内涵的关键。

表2 生育支持政策体系的发展演进与阶段性特征

时期	阶段性政策	工具性特征			福利化发展
		问题	应对	目的	
2016 <sup>①</sup> —2021年	放宽型生育支持政策	生育率不断走低,加剧人口结构失衡	放宽生育数量限制,释放生育需求“存量”	提高生育数量	福利供给非主要政策意图,居从属位置,呈低水平、碎片化
2021—2023年	鼓励型生育支持政策	生育数量放宽政策背景下,人口结构失衡并未缓解	建立生育支持政策体系,强调激发生育需求“增量”	提高生育数量	多维度、一体化的福利供给,涵盖领域更广、供给水平更高,填补家庭政策领域空白
2023年至今	服务于人口高质量发展的生育支持政策	人口结构失衡问题依然严峻	进一步完善政策体系,建设生育友好型社会	提高生育数量	与人民高品质生活、共同富裕等目标更紧密结合,政策的福利导向更为突出,蕴含的公平意涵更加明确,福利供给水平进一步提升
			强调提升人口综合素质,以维持劳动力供给	提高人口质量	
		经济下行压力加大	挖掘政策的投资属性以促进居民消费、提振市场信心,做强国内大循环	推动人口社会经济协调发展	

与韩日相比,我国生育支持政策体系虽取得阶段性进展,但仍与两国存在一定差距。韩日两国在具有明确财政保障的全国性政策方面措施更为丰富、体系更为成熟。相比之下,中国虽已建立普惠性育儿补贴制度,但多数配套措施仍依赖地方探索,中央以指导为主,导致政策设想较多而实质性落地措施有限。究其根本,韩日生育支持政策可归类为“福利型”制度,具备较强的系统性与内在稳定性;而我国当前政策则更多呈现“福利性”特征,整体支持水平尚且不高,制度框架仍处于动态发展阶段,有待进一步确立其综合功能定位与社会政策属性,以推动体系化建设。

### 三、生育支持政策的评估转向

随着中国生育支持政策向兼顾发展性与福利性的治理工具演进,其政策功能与目标从聚焦生育水平逐步延伸至更广泛的经济社会领域。构建与之适应的效应评估框架,具有重要现实意义;科学合理的评估体系不仅有助于判断政策实效,也能促进社会各界形成政策共识,推动政策落地与多维效果实现。鉴于既有政策对生育率的直接提升作用有限,系统呈现政策在经济社会领域的外溢价值,有助于避免因短期生育提振效果未达预期而忽视其长期意义。由此,政策评估应超越单一数量维度,将人口系统内外部因素都纳入考量。而政策体系评估既要总结评估方式的新变化,也应主动构建面向政策外溢影响的新框架。基于政策转变特征,可对评估实践作如下类型划分。

#### (一)生育支持政策的三种评估实践类型

1. 生育的数量性评估。在政策演变初期,生育支持政策的主要目的在于提升生育水平、优化人口结构,以应对“婴儿荒”与“银发潮”等挑战。因此,以生育数量为核心的评估指标,精准考察政策对生育率的影响有其历史依据。尽管政策导向从限制型转为鼓励型,但其核心目的之一仍是应对低生育率问题,生育水平变化仍是判断政策有效性的基本依据,故以生育数量为评估焦点仍有现实意义。然

① 2016年,“全面两孩”政策的实施意味着我国全面进入了生育数量放宽阶段,因而是放宽型生育支持政策正式开始的节点。在此之前,虽然“双独二孩”“单独二孩”政策也在不同程度上放松了生育数量限制,但其政策的“生育支持”性不足,故无法被归为“生育支持政策”范畴。

而,数量性评估仅能反映政策在人口系统内部的作用,难以捕捉其在提升人口质量、促进社会公平、刺激居民消费等方面的外溢效应。而这些效应在当前发展阶段具有日益突出的战略意义,因此有必要构建更加综合的评估框架。

2. 生育的质量性评估。质量性评估源于对鼓励型政策实际效果的反思。在现有政策未能显著提升生育水平的背景下,“以质补量”逐渐成为政策取向。提升人口质量不仅有助于缓解数量不足的压力,也体现了人文关怀与长期发展效益,标志着生育支持政策进入重视人口综合素质发展的新阶段。相应地,政策评估也应从单一数量维度,转向关注政策对人口素质的促进作用。质量性评估在理念上呼应“以质补量”的政策导向,突破了“唯数量论”的局限,将评估重心延伸至人口质量维度,契合人口高质量发展阶段的新要求。然而,该评估仍局限于人口系统内部,未能全面考察政策在经济、社会等系统所产生的外部效应,因此有必要建立针对政策外溢影响的专项评估机制。

3. 生育的外部性评估。外部性评估即要超越人口系统范畴,关注政策在福利供给与经济发展两方面的影响。福利供给涵盖社会福祉与社会公平两个层面。任何生育支持政策工具均遵循“政策干预—状态改善—生育意愿变化”的作用路径:经济工具通过增强家庭经济能力、降低生育成本对生育决策的影响;服务工具则通过改善“工作-家庭”平衡,减轻女性负担来提升生育意愿。生育支持政策的直接效应首先体现为生育主体在经济、时间、心理等方面的状态改善,这本质上是个体及家庭福祉的提升,具有独立评估价值。但现有评估多聚焦于政策链条末端的生育结果,忽视了中间环节的状态改善及其福利内涵,因此有必要将政策对生育主体的直接福祉效应纳入评估体系。福利供给的另一重要维度是社会公平。政策可通过资源再分配补偿家庭生育成本,调节生育投入与回报差距,增强其对生育公平性的认同,提高生育接受度,故社会公平类指标应成为评估的重要内容。

当前发展战略下,生育支持政策的经济功能日益突出:一方面通过提升人力资本为创新与供给端赋能;另一方面通过转移支付提振消费,激发内需,稳定预期,增强经济韧性。因此,评估需立足全局,关注其在优化供给、促进消费、增强市场信心等方面的外溢效应,以全面揭示其战略价值。

## (二)生育支持政策评估框架的重构:一个更为综合的评价体系

对政策演变及其评估理念与实践的回顾与梳理表明,有必要在当前政策体系基础上,重构以生育数量为重心的评估框架,建立更为综合的政策评价体系,以更全面、系统地看待当前及未来可能产生的多重政策效应,从而客观认识生育支持政策体系化对个人、社会以及国家发展的重要意义。需说明的是,此处的讨论聚焦于评估框架的重构,而非具体评估方法。因此,重点不在于介绍评估所需使用的各项统计方法,而是提供评估实践可能涉及的各类要素指标,进而为我国生育支持政策的效果评估提供一个可能的框架。依据系统要素,该框架可分为两大维度和四类要素。为进一步说明评估要素的可操作性,表3列举了具有代表性且数据可及的政策评估指标。

1. 人口系统内部评估。生育支持政策首先直接影响人口系统内部,表现为人口规模与人口结构的变化,以及在此过程中人口质量的优化。故对政策效应产出的评估实践可从两方面展开:

其一,数量要素评估。数量要素评估关注政策对生育数量的影响,涵盖宏观生育率(如年龄别生育率)与微观生育意愿(如计划子女数)两类指标。宏观指标反映实际人口变动,但需注意政策可能引发生育堆积效应,导致单一年份数据失真,故宜采用长期时间框架或胎次递进比等专业方法进行评估。微观生育意愿指标则更具弹性,能够较快反映政策影响,适用于短期分析。在少子老龄化背景下,数量评估仍具有基础性意义,应结合指标特性选择适当时间框架予以持续关注。

其二,质量要素评估。质量要素评估主要聚焦政策对人口健康与教育水平的影响。健康维度可被操作化为预期寿命、患病率等指标,教育维度则可通过平均受教育年限、高等教育入学率等衡量。此外,综合反映健康与教育水平的儿童早期发展状况亦可作为评估人口质量的重要依据。生育支持政策通过妇幼保健、托幼服务等措施直接促进儿童健康,或借助教育补贴、入学支持等方式间接提升人力资本积累,这些都会体现在良好的儿童发展状态上。无论何种具体指标,质量改善都是一个相对

长期的过程,政策效果具有滞后性,因此评估需采取长时间框架,避免基于短期数据作出预判。

表3 生育支持政策部分评估指标介绍

评估维度	评估指标	功能/时间框架	数据来源/测量
生育数量	胎次递进比	很大程度上过滤了生育时间早晚(进度效应和堆积效应)的干扰/中期	全国人口普查、全国生育状况抽样调查等
	意愿生育数	对短期内生育行为预测力较强,用于衡量生育“意愿—行为”差距/短期	全国生育状况抽样调查、全国人口与家庭动态监测调查
人口质量	平均预期寿命	衡量地区人口健康水平,反映未来劳动参与率的可能水平/长期	中国卫生健康统计年鉴、卫生健康事业发展统计公报
	平均受教育年限	衡量地区人口教育素质与人力资本水平,反映未来劳动生产效率潜能/长期	全国人口普查,或结合中国统计年鉴等数据
	儿童早期发展情况	儿童健康、认知及社会情感发展状况,对成年后素质有长期影响,反映政策对儿童发展乃至总体人口质量的影响/中期	联合国儿童基金会开发的“儿童早期发展指数2030”,将相关问题嵌入专项调查生成指数
居民消费	家庭托幼服务消费	衡量0—6岁婴幼儿家庭正式托育服务支出,直接拉动居民消费/中短期	行业报告或专项抽样调查; 金额型(元/年或累计)
	家庭子女教育消费	家庭教育相关支出总额,反映政策对居民消费的促进效应/中短期	中国教育财政家庭调查、CFPS等; 金额型(元/年或累计)
市场信心 <sup>①</sup>	投资者情绪指数	反映投资者市场预期,以观察政策对市场信心与经济长期发展的影响/中期	中国投资者情绪/信心指数等; (0—100,50为临界点)
	消费者信心指数	衡量短期消费需求变化,判断政策刺激对经济内生增长的助推效力/中期	中经网或北大国发院; (0—200,100为临界点)
群体间财富再分配	生育投入与政策回报差值	衡量生育相关投入与政策回馈之间的客观资源差值,评估其公平性作用/中期	可通过专项调查回溯育儿成本与补贴/优惠(含服务折算),取差值
个体生育公平感知	基于投入与回报比较的主观公平感知	在不同价值排序下,对生育“值不值/公不公平”的主观判断,直接反映了政策在社会公平性方面的影响/中短期	可通过专项调查获取数据,围绕“比较生育投入与回报,生育是否是公平或值得?”等问题测量
个体状态改善	家庭内部性别分工	以夫妻的子女照料分工模式衡量政策(如男性护理假)影响/中短期	可结合全国人口与家庭动态监测调查,计算夫妻照料时长差得到
	父母生活幸福感知	夫妻对生活状况变化的综合感知反映了政策对个体状态改善的作用/中短期	CGSS、CFPS等,由被访者自评其幸福感或生活满意度

2. 人口系统外部评估。对政策外溢效应的评估主要从福利要素与经济要素两个方面进行:

其一,福利要素评估。福利要素评估关注政策对生育主体福祉与社会公平感知的影响。首先,政策通过优化休假、经济支持等措施提升生育群体的福利体验、权利保障及生活幸福感,可具体从家庭收入、生养成本、劳动参与、心理健康等维度考察。这实质是对政策带来的个体与家庭综合状态改善的系统评估。其次,政策通过资源再分配在客观上补偿个体的生育成本,缓解其主观上的相对剥夺感与损失厌恶,从而增强其生育公平认同。评估可通过客观的“投入—回报”资源差异指标,衡量群体间财富再分配情况;以基于“投入—回报”比较的主观公平感知指标,衡量个体生育公平感受。在时间框架上,不同福利指标效应显现周期不一,如收入与成本类指标反应较快,适于短期评估;心理感受与公平满意度等指标则需长期观测。因此,应依据具体指标属性选择相应时间尺度。

其二,经济要素评估。经济要素评估重点考察政策对居民消费、市场活力、供给结构及国内经济循环的促进作用。评估可从以下维度展开:消费效应侧重衡量家庭总体消费能力,特别是托育、教育、

医疗等领域支出;供给优化与创新影响可借助行业效率、成本与研发投入等指标;市场信心则通过消费者信心指数及舆情等反映。需注意的是,消费与信心等指标通常在中短期即可呈现变化,而供给优化、科技创新与经济结构升级等相关指标则需长期跟踪。综上,应在国家发展战略框架下审视生育支持政策的价值,尤其重视其对巩固国内市场、构建双循环发展新格局的长远支撑作用。

尽管不同政策工具效果存在差异,目标群体内部也具有异质性,但重构评估框架仍具有重要意义:评估应首要面向政府,明确评估要素有助于各层级、各区域政府更全面地把握政策的广泛影响与价值,优化政策设计,保持战略定力与执行连续性;面向公众时,则有助于阐明政策多维效应,增进社会共识,营造良好舆论环境,减少政策实施阻力。因此,无论是面向政府还是面向公众,重构评估框架有利于凝聚一种社会性共识,即生育支持政策有其必要性与长期价值,其持续实施与财政投入具有重要意义。

需要指出,上述评估要素并非寻求对我国生育支持政策发展现状作“定性”判断,而仅是对其趋势特征进行概括式描述。其原因在于,我国生育支持政策尚处于起步阶段,政策动态发展过程可能呈现多重效应,因此在演变进程中难以对其作出定论。这也意味着,并非所有生育支持政策都需实现以上全部评估目标,不同政策可能在特定领域发挥效用,它们共同构成意义丰富且具有纵深结构的政策支持体系,并提供了多元包容的价值评价意涵。

#### 四、结语

近十几年以来,中国生育支持政策依次经历了放宽型、鼓励型与服务于人口高质量发展三个阶段。在此进程中,生育支持的政策实践对中国人口发展矛盾及其衍生危机的应对既是起点,亦为主线,贯穿了政策转变的始终。在放宽型与鼓励型阶段,生育支持的落脚点是刺激生育数量增加以优化人口结构与劳动力供给;进入人口高质量发展阶段,政策更多转向以人口质量抵补人口数量的发展思路,在人口矛盾问题的应对上开出了提高人口综合素质以维持人口红利的药方。中国生育支持政策体系的动态发展呈现出显著的工具性特征,即政策转变的内在逻辑都是对我国不同发展阶段下的人口与其他关联系统现实问题的回应。在政策阶段演进中,生育支持政策被逐渐嵌入国家发展战略的大逻辑之内。政策效用由人口系统内部逐渐辐射至人口系统外部,从聚焦人口数量与质量发展转向更为强调居民消费促进与国内大循环体系建设。其协同驱动的功能发挥对社会经济发展的支撑作用日益显著,政策的现实意义更加重要。与此同时,由放宽型到服务于人口高质量发展的政策体系演进还呈现出鲜明的福利化趋向,表现为通过不断提升的福利供给与权利保障水平,个体与家庭的社会福祉状态得以持续增进;同时,生育支持实践的社会公平效能也因福利供给过程中的再分配机制得以彰显。

基于对政策转变的认识,有必要重构以生育数量变化为重心的评估框架,提出一个更为综合的评价体系,即针对人口内外部系统的生育数量、人口质量、社会福利供给与经济发展四大要素的效应评估框架。这一新评估框架有助于重新审视政策建设的多重价值:我国当前阶段的生育支持政策实践,体现了其增进福祉、保障公平与发展经济的三重使命。具言之,对人口矛盾与国家战略的回应体现了政策的发展属性;而政策转变中的福利化趋向则蕴含了提升社会福祉、促进社会公平的深远意义。生育支持政策在对人口矛盾的化解中、在对时代发展任务的回应中实现社会福利供给的深化,进一步推动中国福利体制构建,反映了我国“以人民为中心”的发展理念在人口工作领域的持续深化落实。

① 作为反映宏观经济发展的一个切面,市场信心维度可以有效衡量生育支持政策的社会经济杠杆作用,因此是政策评估要素体系的重要组成部分。但由于市场信心是政策实践在宏观层面的外溢作用,且其价值显现可能需要更长周期,因此在理论上,该评估指标处于政策效果逻辑链条的更远端。这要求在评估实践中,使用更为复杂的统计方法才可能识别出这一政策效应。

## Transformation of China's Fertility Support Policy System and Restructuring of the Evaluation Framework

Li Ting<sup>1</sup> Ma Yunfeng<sup>2</sup>

(1. Center for Population and Development Studies, Renmin University of China, Beijing 100872, P.R.China;

2. School of Population and Health, Renmin University of China, Beijing 100872, P.R.China)

**Abstract:** In response to the structural challenges of declining birth rates and an aging population, China's fertility support policy has undergone a three-stage evolution over the course of the past decade and more, transforming from relaxation-oriented measures to those that encourage fertility, and ultimately deepening into a policy support system anchored to high-quality population development. Since 2016, the relaxation-oriented policy primarily eased quantitative restrictions to unleash the existing stock of fertility intentions. The encouragement-oriented policy, implemented since 2021, shifted its focus toward building a comprehensive, multi-domain support system to stimulate an increase in fertility intentions constrained by costs. Since 2023, fertility support policy has been further integrated into the overarching framework of high-quality population development. Its connotation has continued to deepen, emphasizing a developmental approach that compensates for quantitative shortages with quality improvements, while also paying greater attention to synergistic linkages between population and external systems such as the economy and society.

Research indicates that the evolution of China's fertility support policy follows three underlying logics: first, the practical need to address the demographic structural crisis; second, the ongoing requirement to deepen the construction of the social welfare system; and third, the increasingly prominent socioeconomic leverage function. During this process, fertility support policy has demonstrated distinct instrumental characteristics. The policy system has been progressively embedded in the broader logic of national strategic development, and its effects have extended beyond the demographic system to other areas. Its role as a synergistic driver in supporting socioeconomic development is becoming increasingly prominent. Concurrently, the system has shown a clear welfare-oriented shift, and its role in promoting the well-being of individuals and families continues to strengthen, while its effectiveness in promoting social equity has become more evident.

Based on this understanding of the transformation of the fertility support policy system, it is necessary to restructure the current evaluation framework in China, which primarily focuses on demographic quantity changes. A new policy evaluation system should be established, integrating four dimensional elements: fertility quantity, population quality, social welfare provision, and economic development. This will help in objectively understanding the significance of systematic policy construction for individual, social, and national development. The new evaluation framework promotes a re-examination among all sectors of society of the triple mission inherent in China's fertility support policies--enhancing social well-being, guaranteeing social equity, and advancing economic development, thereby confirming the continuous deepening and implementation of the "people-centered" development philosophy in the field of population work in China.

**Keywords:** Fertility support policy; Policy evaluation; Social welfare; Economic development; High-quality population development

[责任编辑:王苏苏]