

中国三孩催生政策 对妇女生育权影响研究报告

(三孩催生政策监察网络, 2025年3月)

目录

| | |
|---------------------------------------|----|
| 前言..... | 3 |
| 第一章 研究方法..... | 3 |
| 一、研究方法的选取及说明..... | 3 |
| 二、研究方法的局限性..... | 4 |
| 第二章 催生政策和手段概述..... | 4 |
| 第三章 三孩催生政策实施状况..... | 6 |
| 一、计生工作的政策执行逻辑和执行力..... | 6 |
| 二、催生政策具体实施和效果..... | 7 |
| (一) 鼓励生育政策在各地的实施..... | 7 |
| (二) 有待观察、以及可能存在问题的政策..... | 12 |
| 三、政策执行中的偏激和过头倾向..... | 13 |
| (一) 基层“催生”不择手段苗头初现..... | 13 |
| (二) 党员干部带头多生? | 14 |
| (三) 结扎手术服务减少..... | 14 |
| (四) 生育基金? | 15 |
| (五) 夸张及过头宣传..... | 15 |
| 第四章 国人生育意愿及态度..... | 17 |
| 一、整体生育意愿较低..... | 17 |
| 二、妇女生育三孩意愿低于男性..... | 17 |
| 三、影响生育意愿的主要因素..... | 18 |
| 第五章 婚姻制度对生育政策的影响..... | 19 |
| 第六章 外国生育政策对比研究..... | 20 |
| 一、极端催生政策典型..... | 20 |
| 二、现代国家主流“催生”举措..... | 20 |
| 第七章 对三孩催生新政的发现与思考..... | 22 |
| 一、新问题和潜在隐患..... | 22 |
| (一) 妇女生育自主权受到不当限制..... | 22 |
| (二) 妇女隐私权受侵犯..... | 22 |
| (三) 三孩催生新政对不同群体的影响有差异..... | 23 |
| (四) 过头宣传带来压力、引发反感..... | 23 |
| (五) 再次从“党员干部带头”走向全民强制? | 23 |
| (六) 传统多生群体受到双重压力? | 23 |
| 二、思考: 提高生育率不应以侵犯妇女权益为代价..... | 23 |
| (一) 为提高生育率而侵犯妇女权利, 不正当、不道德, 且违法... 23 | |

| | |
|---------------------------------|----|
| (二) 通过强制或压力手段“催生”，对妇女的伤害可能非常严重. | 24 |
| (三) 生育率低没那么可怕..... | 24 |
| (四) 提高生育率，期望值不应过高..... | 24 |
| 第八章 生育政策建议..... | 25 |
| 一、原则性建议..... | 25 |
| 二、具体政策建议..... | 25 |
| (一) 尊重个体生育自主权..... | 25 |
| (二) 解决历史遗留问题..... | 25 |
| (三) 落实就业平等，保障妇女的就业权和职业发展..... | 26 |
| (四) 完善育儿支持服务..... | 26 |
| (五) 强化权利保护与社会保障..... | 27 |
| (六) 顺应现代社会观念转变，营造平等、多元、包容的社会环境. | 27 |

前言

联合国《2024年世界人口展望》报告指出，世界总体生育率正在下降。在中国，由于政府实行了三十多年的强制一胎政策，加剧了生育率的下降。2015年，中国政府全面放开二孩政策，提倡一对夫妻生育两个子女，“一胎化”政策正式终结。但“全面二孩”政策并未带来政府预期的生育高潮。2021年，中共中央政治局公布了放开三孩生育政策。此后各级政府不断出台各种措施来鼓励生育，有少数政府部门不惜用侵犯个人隐私的方式询问妇女经期和婚育状况，以及限制节育手术和流产药物的可及性。个别地方政府并且筹备出台号召党员干部带头多生的政策。凡此种种，民间称之为“催生”。由于生育行为主要由妇女负担，这些“催生”行为也侵犯了妇女生育自主权。

即便如此，生育率仍然不升反降。有报道称2023年中国总和生育率为1.02，已经被列为世界经济体中倒数第二¹。2024年是华人偏爱的生肖“龙”年，全年出生人口也仅比上年增加了5.8%。在这种状况下，中国中央和地方政府，会不会延续、甚至进一步加大“催生”力度？已经出现的一些偏激和过头的催生苗头会不会蔓延和加剧？作为一组长期研究中国计生政策、长期关注性别平等的公益人士，为了揭示目前中国各种催生政策对女性生育权的影响、以及研判未来催生政策的走向，我们做了如下研究。

第一章 研究方法

一、研究方法的选取及说明

政策与文件分析法：系统收集和梳理中央及地方政府的相关政策文件，如2022年国家卫健委、国家发改委等17部门联合印发的《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》、各省《人口与计划生育条例》，分析不同政策对女性生育权的潜在影响和落实情况。

比较研究法：为深入了解政策的实际效果，本研究横向对比了不同地区（省、市）的生育政策执行情况以呈现催生政策的整体样貌及地区差。另外，我们还收集了国际经验（欧美、日本、韩国），通过分析这些政策的实施路径和成效，总结可借鉴的经验与差异，以及预测中国催生政策有可能达到的效果。

方便式抽样调查：本研究采用方便式抽样调查，即在时间、资源有限的情况下，通过可及的（含随机偶遇的）人群和数据进行抽样。尽管这种方法在统计学上无法完全代表整体情况，但在获取特定现象的初步数据和洞察方面具有实际意义。

半结构式访谈法：对调查对象进行小范围、跨地区的半结构式访谈，包括线上一对一交流和线下深度访谈。访谈重点关注：妇女的生育意愿及影响因素；二胎家庭的经济、工作及育儿状态；企业主对于妇女就业的态度和政策影

¹ 《中国的生育率哪一年会跌破1?》，网易，2024年10月23日

响。这部分受访者包括：生育三胎的中产家庭；小型企业主；参与计划生育工作的基层官员等。

网络民族志方法：通过收集和分析社交媒体群组中的讨论、截图以及流传的实地照片，考察三孩政策的具体实施状况、以及公众对三孩政策的即时认知、态度和话语表达。在数据分析过程中，本研究遵循伦理原则，避免暴露私人信息，并对匿名用户的身份信息进行了保护。

性别视角的体现：研究中特别关注女性视角，聚焦生育政策对妇女个体的影响，包括：妇女的自主生育权；育儿与职场冲突；社会结构对女性角色的预设和期待。通过访谈与数据分析，突出妇女在生育政策中的话语权与选择权，反映其实际困境与诉求。尤其注意避免父权主义视角和家国情怀叙事方式对妇女权利的忽视。

二、研究方法的局限性

尽管本研究运用了多种研究方法，但仍存在以下局限性：

样本偏差：由于便利抽样与访谈的局限性，样本量较小且不完全随机，可能导致研究结论存在一定偏差；

数据局限：受资源和技术限制，定量数据的采集和分析不足，难以实现更大范围的统计验证；

多元视角的不足：我们重点通过法律、人权、自由、政府问责视角进行研究，以及特别注重性别视角，其他一些视角可能比较薄弱，比如经济学视角、宗教文化的视角、以及对民族地区的研究。

为减少上述局限性，尽力确保研究结果的准确性和可靠性，我们采取了多渠道交叉验证数据（如政府公开数据、访谈记录、政策文件等）、以及尽可能访谈更多不同身份属性、不同文化背景的对象。

第二章 催生政策和手段概述

中国无论是实行一胎政策还是三孩政策，都属于由政府主导、控制的“国家计划生育”，允许生育几个孩子要遵从中国政府制定的国家计划，而不是家庭内部的计划决定，更不是妇女自主选择。以往一胎政策下生育第二个孩子是违法的，当前的三孩政策下，生育第四个孩子同样是违法的。以往怀了二胎要被政府强制堕胎，现在则是自愿堕胎和流产受到政府越来越多的限制²。

一、政府取消一胎政策后的新政策、新手段

² 详见第三章。

1. 2016年1月1日,《中华人民共和国人口和计划生育法》修订第十八条第一款规定:“国家提倡一对夫妻生育两个子女。”施行了30多年的一胎政策自此终止。

2. 2021年5月31日,中共中央政治局审议《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》并指出,为进一步优化生育政策,实施一对夫妻可以生育三个子女政策及配套支持措施。

3. 2021年8月20日,全国人大常委会表决通过了关于修改人口与计划生育法的决定,修改后的人口计生法规定,国家提倡适龄婚育、优生优育,一对夫妻可以生育三个子女。国家采取财政、税收、保险、教育、住房、就业等支持措施,减轻家庭生育、养育、教育负担。

4. 2022年3月5日,全国人大会议政府工作报告提出,完善三孩生育政策配套措施,将3岁以下婴幼儿照护费用纳入个人所得税专项附加扣除,发展普惠托育服务,减轻家庭养育负担。

5. 2022年8月16日,国家卫健委、国家发改委等17部门日前联合印发《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》³(以下简称“17部门《指导意见》”),要求将完善和落实财政、税收、保险、教育、住房、就业等积极生育支持措施,落实政府、用人单位、个人等多方责任,从提高优生优育服务水平,发展普惠托育服务体系,完善生育休假和待遇保障机制,强化住房、税收等支持措施,加强优质教育资源供给,构建生育友好的就业环境,加强宣传引导和服务管理等7个方面,共提出20项具体政策。

6. 2024年10月28日,国务院办公厅《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》,共包括了13条具体措施,旨在强化生育服务支持、加强育幼服务体系建设、强化教育、住房、就业等支持措施、营造生育友好社会氛围。

除了上面这些国家层面的政策外,各地也出台了实施细则或政策文件,这些政策路径基本与当年一胎政策时所用的路径一致,共分为三类:奖励、惩罚、抑制,区别在于方向相反。

二、以往的一胎政策和目前的多孩政策手段对照

1. 奖励性手段:

一胎政策:独生证、独生子女津贴、养老优惠政策等等;

多孩政策:多孩补贴、生育津贴、产假育儿假、生育技术服务、育托机制的配套和完善、三岁以下育儿费用扣税、就业优惠政策、租房购房优惠政策等等、辅助生殖纳入医保等等。

2. 抑制性手段:

一胎政策:调节生育时间,比如间隔多少年才可以生二胎,或者是法律上规定“鼓励公民晚婚晚育”。强制堕胎、流产。

³ 详见政府文件 https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-08/16/content_5705882.htm

多孩政策：不仅删除了过去法律中多处提及的“鼓励公民晚婚晚育”的规定，已出现提倡早婚早育的苗头，有全国政协委员在 2022 年提出了《关于建议政府出台政策鼓励早婚早育的提案》（政协第十三届全国委员会第五次会议第 03228 号（医疗卫生类 284 号）提案）。减少计生服务，如减少避孕知识的普及和计生用品避孕套的免费发放。再如禁售流产避孕药物，禁止或者减少非医学需要的堕胎、流产，以及减少或禁止结扎等等。舆论方面，道德批判指责，计生委、居委会、单位等部门组织召开催生会、电话催生等等。

3. 惩罚性手段：

一胎政策：“超生”罚款/社会抚养费、一票否决（评先评优、提拔晋升）、降职、开除（党籍、军籍、公职）。

多孩政策：对少生者虽无直接罚款，但有可能通过财富转移的方式，变相惩罚非生育者。比如有官方媒体发表了建议设立“生育基金”的文章⁴，人人都强制缴纳，生育多孩的人可以从中获得补贴，而不生或少生者只能扮演成本分摊者角色。尽管生育基金目前尚未有实施的迹象，但不能排除官方借助媒体试探公众反应的可能。而且，《劳动法》里面的生育险其实就已经起着类似的“惩罚不生育者”的作用：普遍缴纳、生育者领取，不生育者没有机会领取。由于“生育险”是由雇主缴纳，对不生育者的“惩罚”效果不直接。如果全民缴纳生育基金，那么对于不生育者的“惩罚”效果将更加明显，痛感更强。

其他惩罚性手段，目前还未发现被用于多孩政策。未来会否由于“路径依赖”而采用这些手段，需要警惕。

第三章 三孩催生政策实施状况

一、计生工作的政策执行逻辑和执行力

1. 计划生育政策执行逻辑

中国的公共政策往往具有层级性，为防止公共政策在执行中陷入“碎片化”，政府会运用中国特色制度的高位推动，通过层级性治理和多属性治理等手段来解决公共政策在央地之间、部门之间的贯彻与执行。

基于此，政策目标的实现取决于基层执行人员及其拥有的自由裁量权，地方官僚会运用手中的自由裁量权对公共资源进行再分配。比如超生罚款进入地方国库就会给地方执行带来动力⁵。

反之，如中央和地方在信息不对称和激励不相容的情况下，政策执行主体和政策目标群体基于自身利益的博弈行为，将不可避免地影响政策的忠实执行，进而导致政策执行阻滞。这些造成了地方政府执行中央政府的政策时候容易产生不同分歧。比如 17 部门《指导意见》提到：预防非意愿妊娠，减少非医学必要

⁴ 中共江苏省委机关报《新华日报》于 2024 年 8 月 14 日发表了南京大学长江产业经济研究院刘志彪和张晔的署名文章，建议设立生育基金制度，对 40 岁以下公民每年按工资的一定比例缴纳生育基金，生育二孩及以上的家庭可申请提取并领取生育补贴，未生育二孩的，账户资金需等到退休时才能取出。

⁵ 据本报告撰写者对山东省某地区镇干部的访谈。

堕胎。而下面层级政府也许只会执行减少堕胎的政策⁶。这是基于政策的模糊冲突模型下的四种政策的执行态势提出的一个假设。

2. 计划生育政策的执行力分析

中国计划生育政策实施三十多年，已经形成了一套完整的实施系统和路径。行政垂直和纵向联合被打通，涉及到民政、教育、住房、城乡建设、财政、税收、医疗社会保障、公安、市场监管、就业等诸多部门。在计划生育最严格的时期，计划生育具有“一票否决权”⁷，从而保证政策贯彻，而近年来计划生育的政令要求越来越淡化，部门裁减，工作量减少，由原来的行政命令型改为服务型，职责以解决一胎政策遗留问题为主。

当前看来，三孩催生政策的执行力尚未完全启动。从“一胎”到“三孩”的政策转向比较急促，执行层面尚需要时间才能恢复执行力，从而做到全方位的转向配合。另外，在一胎政策时期奏效的某些具体方法，如罚款、强制堕胎等，照搬用于强制生育的难度较高，执行层面也需要一定的时间来找到更多的具体催生方法。

然而一胎计划生育的“成熟”行政通道和“丰富”的管理经验仍然在，政府一旦坚决将其运用于三孩催生政策，很可能会驾轻就熟、极具效率。尤其是，一旦启用“一票否决”予以强力推动，那么三孩催生政策的落实状况很可能会加速。

二、催生政策具体实施和效果

（一）鼓励生育政策在各地的实施

“全面二孩”政策开始实施之后，已经有三十个省市自治区出台了新的计划生育条例，以及其他具体政策，主要包括如下内容：

1. 财政补贴：多孩、人工辅助生殖

近年来，多个省市地区陆续出台了对生育多孩家庭的补贴办法。

2022年3月29日，攀枝花市首笔育儿补贴金95万元已全部发放完毕，此次共补贴了攀枝花市650户二孩或三孩家庭⁸。

2023年10月，湖南省新田县施行《新田县优化生育政策促进人口长期均衡发展实施意见》，对符合政策生育二孩、三孩的家庭，分别发放1000元、5000元的一次性生育补贴⁹。

⁶ 吕兴兰《“三孩”政策背景下生育支持政策体系建构》[J]. 科技和产业, 2024, (17):189-195.)

⁷ 计划生育一票否决是指，各级党委、政府对因工作不力、措施不落实，导致计划生育目标任务未完成或出现重大问题、造成严重后果的所辖地方、部门、单位，在授予综合性荣誉称号、评先评奖、领导干部选拔任用时予以否决。《对十三届全国人大二次会议第1238号建议的答复》，国家卫健委，2020年7月1日。

⁸ 《650户二、三孩家庭全领到了！攀枝花首笔育儿补贴金95万元发放完毕》，红星新闻，2022年4月1日

⁹ 《新田：出台“优生”政策 生育三孩补贴5000元》，今日永州，2024年6月18日

2024年10月，江西省大余县举行三孩奖励发放仪式，现场向首批申领到三孩生育奖励补贴的52户家庭发放114.4万元¹⁰。

2024年10月30日，吕梁市人民政府发布《关于完善生育支持政策体系建设生育友好型社会的若干措施》。规定对符合政策生育一、二、三孩且新生儿户籍登记在吕梁的家庭，分别补贴2000元、5000元、8000元。

但在具体的落实中，各地因财政拨款政策不一，有地方已经出现了补贴不到位的情况。有郑州地区新生儿家庭反映，优化生育政策实施近两月，育儿补贴如何申请没人管¹¹。报道还称当地卫健委一名张姓工作人员透露相关政策实施细则还未出台，导致“现在还没有办法申请补贴，市里面正在制定相关的实施细则。”本报告撰写者2024年10月拨打郑州市12320公共卫生公益电话询问，仍然得到同样的答复。

梳理公开资料发现，截至目前，四川雅安、云南、湖北咸宁、浙江丽水、河北衡水、河南洛阳、福建漳州等多地已出台辅助生殖技术的相关补贴政策。

2024年4月25日，四川发布了雅安市《雅安市优化生育保障政策促进人口长期均衡发展十条措施》，根据《措施》，辅助生殖费用项目的补助标准为采用“试管婴儿”辅助生育的，生育后给予一次性2万元补助；采用“人工授精”辅助生育的，生育后给予一次性1500元补助。

其中，河北衡水明确，对女方年满35周岁且夫妻双方均未生育过，通过辅助技术生育第一胎的，给予不高于1万元的补贴；对符合政策生育第三个子女的产妇由政府给予5000元分娩补贴。

2023年底，福建省漳州市明确省级计划生育特别辅助对象采用试管婴儿辅助生育的，给予一次性2万元的补助，成功生育的家庭另外再补助5万元。

2. 职工生育津贴

根据《中华人民共和国社会保险法》，用人单位已经缴纳生育保险费的，其职工享受生育保险待遇；职工未就业配偶按照国家规定享受生育医疗费用待遇。所需资金从生育保险基金中支付。生育保险待遇包括生育医疗费用和生育津贴。

生育津贴发放的程序和金额存在地区差异。

通过我们对一些地方的社保局和医保局的咨询，上海在职职工或者缴纳过社保和生育险才可以享受生育津贴，而且在职职工和非在职职工申请待遇额度不同。北京则必须是在职、或者是领取失业金期间以及生育前9个月一直缴纳保险，或者生育后一年保险无中断，否则无法申请，两地非在职妇女都不可以使用配偶的生育险，也不能享受配偶的生育津贴。

山东非在职女员工可以申请使用其在职配偶的生育险报销部分医费用，而生育津贴却没法使用。

山东女员工的生育津贴发放额度按照个人上年度平均工资缴费基数，而北京上海等地则按照公司的平均员工月工资的缴费基数。

¹⁰ 《江西大余52户家庭领到三孩生育奖励补贴》，健康报，2024年10月21日

¹¹ 《三孩补贴“无法申请”？郑州市卫健委回应》，河南商报，2023年11月22日

河北衡水等地农村妇女没有生育津贴，只有部分医疗报销。生育津贴前提是有社保或者缴纳生育险，同样的是生育津贴以及延长产假、育儿假，即便是排除地区收入不一样的因素，女职工的待遇差距也非常大的，单位中收入较低妇女相对激励效果更好。

关于单身生育领取津贴，北京上海山东等地已经不再跟结婚证绑定，在线上搜索以及法律咨询中得到答复为不同地区的政策不同。目前看线上对于放开单身生育的保险及津贴的看法较为乐观，或将成为整体趋势。

另外，国家医保局在 2024 年 12 月 12 日发布的生育保险政策解答中强调：“用人单位雇佣和招录职工，无论男女，都应为其参加生育保险。”但如果丈夫参加了生育保险而妻子未参加（例如妻子务农或自由职业），该家庭却不能从丈夫的生育保险中领取生育津贴，甚至在很多省市连生育医疗费用都不能从中报销。

3. 购房租房倾斜政策

17 部门《指导意见》规定：（十一）精准实施购房租房倾斜政策。住房政策向多子女家庭倾斜。

四川省泸州市购房补贴政策，有时间以及区域地块限制，而且由开发商补贴。更像是搞促销。市卫健委联合发文说二孩或是三孩家庭今年买房补助 800 元 1 平方。

山东省淄博地区的购房补贴，由市财政局拨款补贴，有时间和区域的限制。关于对符合国家二孩、三孩生育政策家庭给予购房补贴的实施方案-住房保障-政务公开-经开区建设局通过租房廉租房，公租房等倾斜政策照顾多孩家庭。

上海通过多孩贷款优惠政策，以及公积金贷款额度增加等方式提供住房政策。比如对于多孩家庭，如果满足一定条件（如卖掉房子、二孩出生等），二套房贷利率可以转为首套房贷利率。多子女家庭购买首套房，公积金贷款最高贷款额度在本市最高贷款额度的基础上上浮 20%。

《河北省人口与计划生育条例》第三十二条规定：县级以上人民政府在配租公租房时，对符合当地住房保障条件且有未成年子女的家庭，可以根据未成年子女数量，按照规定予以适当照顾。县级以上人民政府可以根据家庭养育未成年子女负担情况，研究制定差异化租赁和购买房屋的优惠政策。

2024 年 10 月 15 日，成都市出台购房落户新政策，二孩及以上家庭在购买新房时，将被认定为首套房，从而享受首套房贷款的优惠政策。在提高最高贷款额度方面，单缴存人最高贷款额度由 40 万元提高至 60 万元，双缴存人最高贷款额度由 80 万元提高至 100 万元。同时，针对多子女家庭和“以旧换新”购房上浮贷款额度 20%，最高可达 120 万元。

《湖南省人口与计划生育条例》第十七条第三项中规定：在配租公共租赁住房时，对符合当地住房保障条件且有未成年子女的家庭，根据未成年子女数量在户型选择等方面给予适当照顾；

4. 就业保障

17 部门《指导意见》规定：（十八）切实维护劳动就业合法权益。推动完善促进妇女就业的制度机制，加强对女性劳动者特别是生育再就业女性相关职业技能培训。持续开展就业性别歧视约谈工作，依法查处侵权行为。各省生育条例中也做了相应规定：为因生育中断就业的妇女提供就业培训公共服务，保障妇女就业合法权益，鼓励用人单位确定有利于照顾婴幼儿的灵活休假和弹性工作方式，平衡职工工作和家庭关系。

然而，针对育龄妇女和孕妇的就业歧视仍然普遍存在。《2024 中国女性职场现状调查报告》显示，48.8%的受访女性表示曾在求职过程中被问及婚育¹²。另有调查数据显示，61%的女性在求职中被问及婚育问题。该报告还显示，中国女性生育一个子女会造成其工资下降约 7%，而这一负面影响将随着生育子女人数的增加而变大¹³。

我们对某线上社群进行了半开放式访谈，以及通过方便式抽样对八位小企业主进行一对一主题问卷调查，并且对一位生育二胎的居委会工作人员进行了线下访谈。通过这些访谈和调查获知：

（1）《劳动法》与《妇女权益保障法》规定不能歧视妇女并保障其工作和就业的权利，但是事实上就业市场会遵循一些隐形的规则，如生育二孩及更多子女的妇女在工作单位升职空间很小。

（2）我们收集到的几个生三孩的家庭，就业状况如下：

妻子是公务员，丈夫在央企工作。

妻子职业不详，丈夫是公务员。

妻子是大学老师，丈夫在创业。

妻子做金融工作，出差频繁，老人帮忙带孩子。

夫妻二人都从事销售工作，住别墅。

妻子职业不详，丈夫年收入百万人民币。

妻子自己带娃、兼职做业务。

妻子自己带娃，做小生意。

妻子做母婴博主，丈夫职业不详。

从上面几个家庭来看，所从事的职业可归纳为：公务员、教师、高收入职业、或者灵活就业。

（3）通过我们网络随机调查的中小企业主来自北京、上海、河北、广西、福建等地，收回 9 份答卷。

其中三位企业主表示不排斥生育多胎的妇女。其中一家为电力行业，员工大部分为男性。一家企业是因为员工没有底薪只有提成，支付给员工的报酬完全看绩效，不在意妇女产假。

三家选择表面支持育龄妇女的就业权，但实际会减少招聘女员工。

¹² 《智联招聘 2024 中国女性职场现状调查报告》

¹³ 《专题报告 | 新时代的半边天：中国职场性别平等现状与展望》，麦肯锡公司大中华区，2023 年 8 月

另外一家企业主直接表示，以往因为女员工生育多胎有损企业效益，因而会减少聘用女员工。另两家企业主直接表示会减少招聘有可能生育多胎的女员工。

(4) 访谈中我们获知，在湖南南部某地区的公务人员，如果是三孩家庭，丈夫会优先得到提拔升迁。

5. 产假

根据国务院制定的《女职工劳动保护特别规定》，女职工产假为 98 天。相较于“全面二孩”时期，2021 年后多地修改的计划生育条例大部分都进一步延长了产假，多为增加 60 天。浙江还对产假期限分类作出规定，明确女方生育一胎延长产假 60 天，生育二胎、三胎延长产假 90 天。

关于产假问题，也有一些争议。

其一，如果女职工的产假远远长于男方的陪产假/护理假，会不会使用用人单位更加不愿意聘用育龄妇女？2021 年公开征求意见的《湖南省人口与计划生育条例（修正案草案）》中，“修改依据和理由”一栏中提到：假期过长有可能影响女性就业，从长远看，不利于维护和发展女性权益。

其二，产假的落实状况，有明显的行业差异。山东省社会科学院人口研究所所长崔树义认为“从以往经验看，类似政策在机关事业单位和国有企业会得到较好的贯彻执行，对体制内¹⁴就业妇女是一重大实际利好。”对于其他类型的企业则未必。例如一些郑州市民就表示，政府规定的“在幼儿 3 周岁以前每年给予夫妻双方各 10 天的育儿假”以及“女职工产假可申请至一年”等规定，因缺乏实际操作流程，在落实过程中都是困难重重¹⁵。

6. 陪产假

根据《中华人民共和国人口与计划生育法》，地方政府可结合实际情况制定育儿假、陪产假等配套措施。根据各省市自治区的规定，男方陪产假一般为十五日至二十五日，也有七日、或三十日的。比如：

(1) 《江苏省人口与计划生育条例》第二十七条规定：符合本条例规定生育子女的夫妻，男方享受护理假十五天。

(2) 《浙江人口与计划生育条例》第三十条规定：符合法律、法规规定生育子女的夫妻，男方享受十五天护理假，工资、奖金和其他福利待遇照发。

(3) 《北京市人口与计划生育条例》第十八条规定，女职工配偶享受陪产假十五天。

上面的条例规定因生育产生的休假，不影响晋级、调整工资，并计算工龄。但这些仅在某些有明确的晋级程序、工资标准和工龄计算方法的单位才可以实现。而且还需要用人单位对此持有友好地、负责任的态度。我们在访谈中得知，北京某事业单位的男职工，就因休产假被扣除全勤奖。

¹⁴ 国家行政编制人员、事业单位编制人员、全民所有制企业编制人员合称在编人员、编内人员或体制内（维基百科）

¹⁵ 《三孩补贴“无法申请”？郑州市卫健委回应》，河南商报，2023 年 11 月 22 日

再有，男方陪产假这部分劳动力，到底有没有进入家庭？据我们就三孩催生政策对妇女的访谈发现，有的单位实际上并未执行男性假期。有的单位执行了，但男性选择继续上班。还有的男性虽然休了产假，但并未在家协助妻子承担育儿责任。

在访谈中，上海某外企工作的一名妇女提出：

“现在的陪产假几乎是象征性的，根本不足以让丈夫承担起陪伴的责任。”她表示，丈夫因工作导致回家的时间有限，这种严重的生活工作不平衡也是导致她现在不敢生孩子的原因。“如果父亲也能参与到早期育儿的过程中，妇女的压力会减轻很多。但是由于我们劳动法的存在都已经是形同虚设，即便政府给男性增加产假，又该如何保证实施过程中的标准和规范？一定会有公司不遵守，也一定会有员工为了逃避家庭责任而选择不休。”

（二）有待观察、以及可能存在问题的政策

1. 迄今各级地方政府出台的鼓励和支持生育政策，少有提及无业或者未纳入生育险的妇女的补贴及休假问题。

2024年10月，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》，其中要求“指导有条件的地方将参加职工基本医疗保险的灵活就业人员、农民工、新就业形态人员纳入生育保险。做好未就业人员生育医疗费用待遇保障。”

但各级政府将会如何落地这些措施？有待进一步关注。

2. 2021年1月1日起实施的《中华人民共和国民法典》中未再提及原《婚姻法》中的“夫妻双方都有实行计划生育的义务”内容，但部分省市的条例仍然保留了这一规定，与2021年修订的《中华人民共和国人口与计划生育法》一致。

当前对“义务”的解读应该是指避免超过“三孩”。但未来会否被一些地方政府扩大解读为“有计划的义务、有生育的义务”？留待以后观察。

3. 限制流产、限制流产药品销售，会否限缩生育自由？

（1）2018年，江西省卫计委印发了《关于开展全省计划生育与母婴保健技术专项监督检查工作的通知》，规定怀孕14周以上、医学需要的终止妊娠，需要提供3名以上医务人员签名的医学诊断证明；非医学需要终止妊娠提供计生证明等¹⁶。

江西省卫计委称，此举是为了防止因胎儿性别而选择堕胎，目的是治理出生人口性别比、保障女孩生存权。然而，中国性别比超出正常区间始于1982年，其后快速升高，显然是“一胎化”政策所致。全面二孩政策之后，导致出生人口性别比异常的主因已经消失。有研究发现，2010年以来随着生育政策的逐步宽松、生育意愿的走低以及男孩偏好的弱化，我国性别选择性人工流产总体减少¹⁷。江西省卫计委的解释很难成立。

¹⁶ 《江西省卫计委：妊娠超14周堕胎需出具证明》，江南都市报，2018年6月21日

¹⁷ 《中国性别选择性人工流产的新趋势》，人口与社会，2021年01期

终止妊娠应属于个人自由决策范围。14周以上妊娠仍在安全堕胎窗口期，女性有权因非医学原因（如经济困难、婚姻状况变化等）选择终止妊娠。无论出于何种理由，政府提高合法终止妊娠的门槛，是否限缩了女性的生育自主权？会否使妇女被迫采取地下堕胎，导致健康风险增加？特别是在农村、低收入女性、未婚女性群体中会否带来更大的负面影响？

2022年8月16日，17部门《指导意见》也包括了“减少非医学必要堕胎”的内容：“为加强生殖健康宣传教育和服务，预防非意愿妊娠，减少非医学需要的人工流产。”

根据上下文，可以理解为，通过预防非意愿妊娠，从而减少非医学需要的人工流产。我们所担心的是，政策执行者会否断章取义，为人工流产增加限制、提高门槛。

(2) 2022年11月30日，中国国家药品监督管理局发布药品网络销售禁止清单，其中包括五种常用于引产的药物。

此举会否是为了落实17部门《指导意见》的上述要求？即便并非如此，但实际效果是提高了获取引产流产药物的门槛。

三、政策执行中的偏激和过头倾向

(一) 基层“催生”不择手段苗头初现

据知名媒体《财新》2024年10月24日报道，多地网友在社交媒体发文，表示接到社区工作人员电话，询问个人生育计划。个人隐私问题被直接、反复询问，不少网友对此感到不适，并质疑社区此举目的在于催促生育，“现在是国家要你们来催生了吗？”

据《财新》了解，该现象应属人口动态监测和生育服务实行的部分措施。然而，几年前还在要求上环、强制堕胎、“只生一个好”，到现如今竟然关心居民的个人隐私问题及生孩子的计划，跨度之大，让网友难以接受。

根据网易网友收集的网络发言截图来看，此类现象绝非孤例¹⁸。

(1) 江苏ID网友：我遇到过，老家的居委会每个月至少打一次，一接通上来就是很冒犯的话，我刚结婚就问我怀孕没有。

(2) 浙江网友：我未婚也接到过，我说我拒绝回答，还问我打算什么时候结，什么时候生，去领叶酸什么的，跟我说社区卫生院政策普及。

(3) 四川网友：我们这里好像是做完婚检就会打电话问你有没有备孕打算。不过我接到的还挺正常，因为我说没有，对方就说那你注意避孕。我朋友接到的那个就不正常，催生问她“为什么不想生？”

(4) 四川网友：30+没结婚都问我啥时候结婚，有没有生娃打算。我回答不婚不育，对方说还是要有大局观，要结婚生子响应号召。

¹⁸ 《新任务？大量女性自曝收到街道办催生电话，上来就问月经是几号》，网易自媒体平台“网易号”，2024年10月21日

(5) 还有山东网友反馈，自己收到了山东生育力评估中心的短信，告知正在备孕的女性今年补助已出，“怀不上的女性回1，申请备孕检查补助回2，了解回3”。

(二) 党员干部带头多生？

《界面新闻》2024年7月20日报道了两个号召党员干部带头多生的实例¹⁹。

2023年11月，湘潭市岳塘区路口社区在进行“全面三孩”政策宣传工作时，号召“党员干部宣传引导好、带头落实好、自觉执行好国家的优化生育政策，为促进人口长期均衡发展作出积极贡献。”

2024年七月，福建泉州一份拟出台的人口政策文件提到，“党员干部、各级机关、国有企业、事业单位干部要带头贯彻落实三孩政策。”尽管泉州市卫健委声称这份还处于内部征求意见阶段，仍引发了人们对“变相强制”生育的担忧。

(三) 结扎手术服务减少

据《端传媒》2021年11月10日报道，某山东男子致电山东省某三甲医院泌尿外科预约男性结扎手术，在电话中被告知：国家下文不让做了。被拒绝后，辗转另外几家医院，得到了“不做”的一致回复，直到在外地成功找到了一家二甲医院。

据《华盛顿邮报》2021年12月9日报道，福建一名30岁江姓男子，为了做结扎手术在家乡连跑6家医院，均遭拒绝。无奈之下，他跑到距离家乡近两千公里的四川省成都市才得以顺利结扎。《华盛顿邮报》查询了上海、北京与广州等地的公立医院，其中12家称已不再提供这种手术，6家医院表示他们仍在进行这种手术。

2023年4月，河南郑州某三级甲等医院泌尿外科副主任医师在回答网友提问时也提到，“即便是你愿意做结扎手术，医院也不会给你做的。由于计划生育政策的放松（，）医院就已经不做结扎手术了……”。（见下图）

¹⁹ 《福建泉州号召党员干部生三孩？泉州市卫健委回应》，界面新闻，2024年7月20日

m.baidu.com/bh/m/detail/qr_11610285785243834335

快速问医生

提示：本内容仅作参考，不能代替面诊，如有不适请尽快线下就医

20岁，男。请问一下公立医院可不可以做男性结扎手术

2023年4月14日

高宛生 副主任医师 泌尿外科
郑州大学第一附属医院 | 三甲 | 全国第19

去咨询

病情分析：你好，很高兴与你在线交流解答问题，你还这么年轻，有这种想法是不对的，即便是你愿意做结扎手术，医院也不会给你做的。由于计划生育政策的放松医院就已经不做结扎手术了，何况你还没有孩子呢。

大家还在搜

请问贵医院可以做男性结扎手术吗？谢谢！

男性结扎手术在公立医院有什么限制

男人做了结扎手术还可以接上吗？

男人做结扎手术好吗

（四）生育基金？

中共江苏省委机关报《新华日报》于2024年8月14日发表了南京大学长江产业经济研究院刘志彪和张晔的署名文章，建议设立生育基金制度。文中建议对40岁以下公民每年按工资的一定比例缴纳生育基金，生育二孩及以上的家庭可申请提取并领取生育补贴，未生育二孩的，账户资金需等到退休时才能取出。

40岁以下全民缴纳，这与个人生育自由原则相悖。而“未生育二孩的公民需等到退休才能取出”，相当于对“不生育或少生者”的经济惩罚，则更是将生育权利变成了生育义务。

（五）夸张及过头宣传

三孩政策落地后，一些地方出现了宣传三孩政策的夸张口号和标语，例如：“要想生活奔小康，三胎更比二胎强”、“筑造更美好家庭，从‘生育三胎’开始”、“三个孩子就是好 不用国家来养老”。





一些地方政府开展了线下活动来催生三孩，例如：

2025年1月15日，南宁市金阳社区计生协开展了“三孩”生育政策现场宣传活动。

2024年11月24日，四川省计划生育协会在锦江区万达广场主办了生育友好主题宣传活动，现场参加人员共计300余人。

2024年10月，广东省阳江市阳东区那龙镇开展了全面实施三孩政策宣传活动。

2024年9月4日，南昌市红谷滩区开展“关注生殖健康 促进人口高质量发展”主题宣传服务活动，宣传三孩政策。

2024年6月21日，甘肃庆阳宁县太昌镇开展活动全面宣传“三孩”政策、促进人口均衡发展。

在加大对“三孩”政策正面宣传和造势的同时，政府并且开始着手打压和抑制异议声音。

2025年1月19日，中共中央网信办启动“清朗·2025年春节网络环境整治”专项行动，专项行动重点整治6方面问题，而排在第一方面的问题就包括了“刻意渲染鼓吹不婚不育、反婚反育等话题”。可以预见，今后在网络上质

疑婚姻制度和三孩政策的言论将会面临严厉的审查，婚育方面的讨论将会越来越“一边倒”。

政府强大的舆论，给不少妇女带来压力和反感，特别是没有生育意愿或不愿生二胎、三胎的妇女，她们反馈说，丈夫、公婆会借助政府的宣传来给自己洗脑，软硬兼施让自己配合丈夫怀孕、生育。

在我们的访谈中，来自河南的一名女受访人提出了自己迫于压力备孕的现状，并且家族重男轻女的认知让她非常痛苦，从心里抗拒生育。中国传统文化中“多子多福”的观念依然根深蒂固，而“重男轻女”的偏见让妇女在生育时承受着更多的压力。而她的闺蜜为了生男孩而再次生育，并在生完第二个孩子后发出感叹：“我这辈子的生孩子任务终于完成了。”这样的生育观念不仅剥夺了妇女对自己身体的自主权，更让她们在社会和家庭面前不得不做出违背内心意愿的选择。

来自天津的一名妇女观察到，许多二胎家庭并没有经过理性考虑，而是被政策鼓励或社会风潮推动，最终依赖老人带孩子，导致夫妻关系紧张。她认为生育决策应基于理性判断，尤其是经济状况、心理状态、住房和教育资源等问题都需提前规划。

第四章 国人生育意愿及态度

一、整体生育意愿较低

《社会蓝皮书：2022年中国社会形势分析与预测》基于2318份有效问卷的调查显示，只有6.95%的受访公众选择“3个”（生育三孩），考虑到生育意愿转化为实际生育行动有一个“折扣”，所以实际上生育三孩的会更少，说明绝大部分家庭对政府的三孩政策并无共鸣。

2024年8月，《四川省情》杂志刊发了绵阳市统计局撰写的《绵阳适龄人口生育意愿调查报告》。调查结果显示：生育一孩的意愿为46.2%，生育二孩的意愿为40.3%，生育意愿在三个及以上的仅占2.9%。

2024年9月，在宁波市妇女联合会指导下，宁波市妇女活动中心发起2024年宁波市育龄群体婚育观念调研活动，调研发现，38%受访者计划只生育一个孩子，22%受访者愿意生二孩，选择三孩和多多益善的人占3%，远低于一孩和二孩意愿²⁰。

二、妇女生育三孩意愿低于男性

现有的生育意愿的调查和研究表明，相对于男性，妇女的三孩生育意愿更低。

²⁰ 《多地发布新一轮生育意愿调查报告：还有哪些痛点？现行政策奏效吗？》，澎湃新闻，2024年11月2日

有学者使用 2021 年“湖北百县生育调查”数据研究结果显示，男性二孩生育意愿比女性高 32.36 个百分点，三孩生育意愿高 76.56 个百分点²¹。

前文提到的 2024 年《绵阳适龄人口生育意愿调查报告》显示，女性生育一孩的意愿为 47.3%，略高于男性，但生育二孩、三孩的意愿低于男性。

其他研究也普遍表明女性相对于男性在生育中存在更高的机会成本，从而表现出更低的生育意愿（卿石松、姜雨杉，2022；王记文，2018；张晓青等，2016）。

通过各种鼓励和支持生育的政策可以看出来，所有的政策都是针对妇女的人口生产的这种劳动力再开发和挖掘通过提升妇女的生育劳动力强度和延长时间，然后通过社会公共化方式给予其补贴奖励，妇女获得的生育补贴进入家庭属于共同财富，而基本所有的生育负担都是妇女在承担。

对于婚姻中的另外一半，男性虽然增加了陪产假/育儿假，但对于漫长的孕期、生产和养育来说，这无疑杯水车薪，并且在执行层面很难落实。所以，导致男性在生产、养育方面的责任上基本没有变化（参见前文对于“陪产假”的访谈和讨论）。近年出现的网络热词“丧偶式育儿”就是指这种父亲在育儿过程中缺位的现象。

三、影响生育意愿的主要因素

联合国人口基金（UNFPA）于 2019 年发布的工作文件《低生育率：决定因素综述》，探讨了三大方面的社会、文化和经济决定因素：

第一方面，观念变化和第二次人口转变。包括摒弃制度控制、个人的自我实现，以及强调了生活方式和个人自由的重要性。我们在研究中也发现，中国的新世代年轻人家观念越来越开放、多元，不再把传统的家庭形式作为人生追求目标，更摒弃“传宗接代”这样的传统观念，甚至有年轻人喊出了“我们是最后一代”的呼声。部分年轻人选择“躺平”，即维持最低生存标准，拒绝过度竞争和社会期望，追求个人自由和个性化生活方式。

第二方面，经济制约因素，包括劳动力市场的不确定性和养育子女的直接成本。

第三方面，影响妇女能够兼顾有偿工作和生育的制约因素，即家庭领域的性别（不）平等、工作场所条件和托儿服务的提供。

《社会蓝皮书：2022 年中国社会形势分析与预测》调查显示，收入压力（58.07%）是育龄群体“不愿生”“不敢生”的首要因素，时间精力不足（50.30%）、教育成本（49.40%）位列第二和第三。36.75%的人表示与其沦为“孩奴”不如愉悦自己，其中，女性（49.60%）对这一说法的认同度比男性（29.26%）高出近二十个百分点。

根据 2022 年浙江省教育厅科研项目对该省某市 700 个育龄家庭的调查发现，经济成本、时间精力、婴幼儿照护等成为抑制生育意愿的重要因素。职业发展前景越好的女性，越是对生育问题表现出担忧²²。

²¹ 《性别视角下生育意愿研究》，财贸研究 2023 年 6 期

²² 《三孩新政下普惠性生育支持政策对生育意愿的影响研究》，《西部学刊》2024 年第 22 期

我们通过电话及网络调查与上述调查和研究相吻合，中产以上、收入压力小的家庭更愿意生育多孩，且母亲为全职妈妈较多，或者灵活就业者较多。在三四线城市，妇女如果有一份中低稳定工作、家庭总体经济程度还算宽裕，生育多孩意愿也较高。

另外，在我们的访谈中，多位访谈对象提到，当前的孕产医疗服务是以经济利益和孩子为中心，而不是怀孕和分娩的妇女，这也使得很多有过生育一胎经验的妇女对二胎、三胎心存忌惮。

北京的兰兰（化名）怀孕后就近前往当地三甲医院建档，却被告知“名额已满”，需要走后门或送红包才能建档。而当她凌晨临产去医院，被告知没有麻醉师值班，忍痛等待至早上，其后又被拒绝无痛分娩。

河南信阳的杨子（化名），因胎儿异常引产，医院要求其自行下楼缴费，剧痛中独自前往缴费大厅，最后在医院一楼大厅生下胎儿。

山东的蒙蒙（化名）观察到，“爱婴政策”导致医院普遍更关注婴儿健康，而非母亲需求。例如“爱婴医院”严格推行母乳喂养，对没有母乳的妈妈缺乏支持。

第五章 婚姻制度对生育政策的影响

2025年2月8日，民政部官网发布的《2024年4季度民政统计数据》显示，2024年全国结婚登记数为610.6万对，离婚登记数为262.1万对。全国办理结婚登记较上年减少了约20.5%；离婚登记数则增加了约1.1%。

不同于欧美地区，我国的非婚生育比例较低，因此生育与婚姻、家庭关系联系紧密，婚姻制度本身就是生育政策的一个重要组成部分。

婚姻生育关系中的权利责任的分配，也会决定着男女双方对于生育的态度和意愿的影响。中国社科院心理研究所2019年底发布的《社会心态蓝皮书》显示：中国男性、女性对于婚姻满意度有明显差别，女性满意度低于男性。女性对婚姻满意度越低，就越不敢轻易决定在婚姻中生育孩子。决定婚姻满意度的有诸多因素，下列因素属于制度和政策层面：

一、根据《中华人民共和国民法典》及其相关司法解释，婚前一方个人出资购买的不动产，登记在自己名下，离婚时归购买方所有。婚后由父母出资购买的不动产，若产权登记在自己子女名下、明确表示赠与自己子女，则该不动产属于受赠方的个人财产。婚后用夫妻共同财产还贷，但房产登记在一方名下，离婚时归登记方所有。遗嘱或赠与合同中确定只归一方的财产，属于个人财产。

鉴于新婚夫妻购房通常由男方或其家庭出资并登记在男方名下、以及许多年轻夫妻婚后共同还贷，上述规定削弱了婚姻中的妇女经济保障，让妇女在婚姻中更加弱势，降低了对婚姻的信任度和满意度。

二、2021年1月1日起，“离婚冷静期”制度正式施行，规定申请协议离婚的夫妻必须经历30天的冷静期，在此期间如果任何一方反悔或不前往登记机关，离婚申请将被撤销。

“离婚冷静期”明显侵犯了婚姻自由。而且，根据现有研究和调查，“离婚冷静期”制度对民众的结婚意愿产生了多方面的消极影响。有调查表明，未婚人群中，有53%的人在做出结婚决定时会受到“离婚冷静期”制度的影响，很可能在一定程度上使适婚年龄的年轻人产生“恐婚”情绪²³。

三、中国不承认同性婚姻，导致同性恋群体面临法律、社会、经济、文化等多方面障碍和歧视，生育意愿受到抑制。

第六章 外国生育政策对比研究

许多国家都曾经出现过、或者正在执行催生政策，早期有的国家催生政策甚至还非常极端。

一、极端催生政策典型

1966-1989年末，罗马尼亚民众经历了被称为最极端的催生政策。除了现金补助、税收减免、住房支持、教育福利等激励措施之外，齐奥塞斯库政权将结婚年龄降到了15岁，同时禁止离婚。恶名昭彰的770法令规定²⁴，除了以下几种情况之外，人工流产完全非法：女性在45岁以上、女性已经生下了四个孩子、女性患有生育则影响生命安全的疾病、女性遭遇性暴力、近亲生育等。

除了禁止人工流产之外，一切避孕措施都违法。育龄女性每个月都必须去医院做妇科检查，政府也会派出“月经警察”到医院监督，发现避孕妇女和实施堕胎的医务人员就会予以严厉的惩罚。

另外，有些夫妇因为身体原因无法生育，他们被认为“无法给国家做贡献”，所以必须缴纳巨额罚款，几乎会掏空一个普通家庭的家底。

政府并且限制妇女接受高等教育的机会，鼓励她们尽早结婚、生育。通过政策引导女性更多从事家庭主妇角色，减少职场女性比例。

鉴于中国政府自1980年代起曾经执行过长达三十年的极端生育政策（即“一胎化”），中国政府未来会不会从一个极端走向另一个极端？会不会采取类似罗马尼亚的“催生”政策？这是需要警惕的。

二、现代国家主流“催生”举措

欧美及东亚大多数现代国家的鼓励生育政策从财政补贴、税收减免或优惠、分担托育照料、产假、保障妇女就业等几个方面入手。

²³ 《离婚冷静期制度的实践检视及完善分析》，王杨，刘宏宝，卢吉壮，西南民族大学法学院，2024年11月28日

²⁴ 770号法令，维基百科

德国政府推出了 150 多项婚姻和家庭支持措施，主要从经济补贴、父母假期及育儿条件三个方面改善生育环境²⁵。

1. 经济支持：1) 子女津贴，按孩子数量每月补贴 219-250 欧元，领取年龄最高可达 25 岁（在接受教育情况下）。低收入家庭可申请额外补助（最多 209 欧元/月）及教育救助。2) 子女免税额，每孩 8388 欧元（父母共同报税）。3) 父母基础津贴，父母若在孩子出生后自行照顾孩子，可领取相当于生育前净收入 65% 的补贴（300-1800 欧元/月），最多领取 14 个月。4) 父母津贴+，若父母从事兼职工作，可领取的时间加倍，但金额减半。5) 伴侣奖励，若父母双方各自每周工作 25-30 小时，可各额外领取 4 个月的补贴。

2. 父母假期：1) 每个父母可在孩子满 3 岁前休假 3 年，期间享有工作保障，可选择兼职工作（最多 30 小时/周）。2) 可推迟最多 24 个月假期，在孩子 3-8 岁之间使用。

3. 子女照护支持：1) 满 1 岁儿童可申请政府资助的托儿所或日间护理。2) 托儿所+计划延长开放时间，帮助家长兼顾工作与育儿。3) 小学生全日制托管，政府持续增加幼教人员培训和招聘支持。

根据联合国人口基金（UNFPA）于 2019 年发布的工作文件《应对低生育率的政策：有效性如何？》，法国政策特点包括：

经济支持：提供慷慨的家庭津贴和税收优惠，减轻家庭养育子女的经济负担。育儿服务：广泛提供高质量、可负担的托儿服务，支持父母平衡工作与家庭责任。工作与生活平衡：实施带薪育儿假和弹性工作安排，促进父母，特别是女性的劳动参与。

瑞典的家庭政策以促进性别平等为核心，其鼓励生育政策取得了成效。瑞典的总和生育率从 2000 年的 1.54 上升到 2015 年的 1.90。主要措施包括：

带薪育儿假：为父母双方提供带薪育儿假，并设立“父亲配额”，鼓励男性参与育儿。托儿服务：提供普及且高质量的托儿服务，费用根据家庭收入进行调整。工作灵活性：推行灵活的工作时间安排，支持父母兼顾工作和家庭。

韩国为应对低生育率，采取了多项政策措施，如：经济激励，提供生育和育儿津贴；育儿支持，扩大托儿服务供给；工作与生活平衡，推行带薪育儿假和弹性工作安排。然而上述举措仅使得该国生育率偶有回升，并未阻止持续下行的趋势，成为世界上生育率最低的国家。

日本政府从 20 世纪 90 年代开始，陆续出台了一系列政策²⁶。一是建设适合父母共同育儿的社會环境，实现育儿教育无偿化、高等教育无偿化等。二是重视女性就业政策，力图确保 25-44 岁女性的就业率上升、提高保育工作的质量。然而，日本人口出生率至 2024 年已经连续九年下降。

²⁵ 德国鼓励生育的家庭政策措施，2022 年 3 月 20 日，郑春荣，同济大学德国问题研究所所长

²⁶ 《日本少子老龄化的社会影响、政策演进及启示》，石甜甜，江西社会科学，2020 年第 8 期

俄罗斯于 2007 年开始实施母亲基金项目²⁷，为生育或收养第二个及更多孩子的家庭提供国家补贴，用于偿还房贷、建造房屋、子女教育、父母养老金。自 2013 年起，绝大多数联邦主体亦先后启动地方性母亲基金。此外，各地方政府还减少了新生儿父母的个人所得税。一系列政策使得该国总和生育率从 2006 年的 1.3，提升到了 2015 年的 1.8。从 2016 年起，再次出现下降趋势。

第七章 对三孩催生新政的发现与思考

一、新问题和潜在隐患

通过对三孩催生政策及其地方执行的调研和分析，我们发现了一些需要特别关注的现象和潜在隐患，这些问题不仅涉及政策执行效果，也涉及对个体权利的影响：

（一）妇女生育自主权受到不当限制

1. 政府在制定催生政策过程中，未能完全尊重妇女的生育自主权。例如，限制男性结扎手术的政策间接增加了妇女意外妊娠的风险，使妇女的避孕选项减少。

2. 对堕胎和避孕的管控措施，以及禁止非医学、非计划生育政策原因终止妊娠的执行方式，干预了妇女对身体的自主权。

3. 单身妇女的生育权未得到充分保障。

经过近年来单身妈妈群体及民间公益团体的公益诉讼和政策倡导，单身妈妈已经可以领取生育津贴²⁸。另外，一些地方对非婚人士和单身家庭的购房限制也开始放松²⁹。这些都有利于实现单身妇女的生育权。但单身妇女生育权仍存在诸多限制。单身妇女生育，需要借助冻卵、人工授精、体外受精等辅助生殖技术，然而中国的辅助生殖技术主要面向已婚且有生育障碍的夫妻，原国家卫生部（现国家卫健委）颁布的《人类辅助生殖技术管理办法》及《人类辅助生殖技术规范》，明确禁止给单身妇女实施人类辅助生殖技术。单身妇女申请使用这些技术通常会被医疗机构拒绝，涉及人群包括异性恋单身妇女、离异妇女、以及同性恋等性少数妇女。2024 年 8 月，媒体并且广泛报道了单身妇女徐枣枣（化名）发起的冻卵维权案件败诉。

（二）妇女隐私权受侵犯

在中央政策的推动下，地方政府为追求生育指标可能采取激进措施，如电话跟踪妇女的月经和怀孕情况。这种行为虽名义上是“数据采集”，但已经侵犯了妇女的隐私权，带来普遍的舆论反感。

尤其是，在“大数据”时代，国民的生理和医疗信息、婚姻信息、约会及同居信息等极其容易被追踪、泄露、甚至黑市转卖婚恋网站、保险公司、医疗

²⁷ 《俄罗斯独立三十年：人口危机如影随形》，王晓菊，俄罗斯东欧中亚研究 2020 年第 5 期

²⁸ 2022 年 8 月 17 日，国家医保局待遇保障司副司长刘娟在答记者问时表示，在经办服务清单上，享受生育保险生育津贴所需提供的材料不需要“结婚证”等材料。

²⁹ 《上海松绑单身、离异等 7 类限购 购房首付最低只要 2 成》，经济观察网，2024 年 5 月 27 日

机构和药企，用于精准营销，甚至诈骗。计生部门过度掌握信息，会对妇女隐私造成潜在的隐患。

（三）三孩催生新政对不同群体的影响有差异

因享有更稳定的职业保障和更易落实的生育福利，行政单位、事业单位和国企等“体制内”人员更可能接受催生政策，但体制外由于带薪产假难以落实、产假后工作岗位无法保障等隐形障碍导致一些生育支持政策无法发挥作用。

对于体制外喜欢孩子、有意愿生育多孩的妇女来说，这种差异加剧了社会不公。如何使得生育支持政策和福利政策在体制外得到落实，这个问题可能会越来越突出。

（四）过头宣传带来压力、引发反感

政府强大的宣传与舆论引导，强化了多生育的社会价值观，但对无意愿多生育的妇女和家庭带来了心理负担，甚至导致妇女在家庭中受到沉重的情感和道德压力。从社交媒体中的网友发言和我们的访谈来看，这类“催生”宣传已经引发了民间强烈的反感情绪。

三孩政策出台不久，官方宣传机构新华社发起了关于三胎政策的微博投票——“三孩来了你准备好了吗？”，然而超过90%的参与者选择“完全不考虑”这一选项，抵触情绪非常明显，新华社不得不将投票帖删除。2023年“七夕节”前夕，西安政府部门给民众发送“催生”短信：“愿您爱情甜蜜、适龄婚育、优生优育，共创生育友好，赓续中华血脉，共担复兴重任！”在社交媒体上引发群嘲：“用你的时候是非菜，让你生的时候谈血脉。”“赓续牛马血脉，共担韭菜重任！”

（五）再次从“党员干部带头”走向全民强制？

部分地方试图号召党员干部带头生育的现象，值得警惕。四十年前中国的“一胎化”计划生育的压力化和强制化做法，就是从号召党团员、干部、国企、事业单位，逐步推广到全民的。我们不禁要担心，“三孩”计划生育政策，会不会也沿着同样的路径走向全民强制？最终“三孩政策”会不会像当年的“一胎化”政策一样，从只强制党员干部、走向强制全体国民？

（六）传统多生群体受到双重压力？

特定群体（如农村地区、某些宗教群体）由于文化观念或教义，传统上就更易成为多孩群体。这些妇女在政策及传统的双重作用下，生育自主权会否受到进一步挤压？需要进一步观察。

二、思考：提高生育率不应以侵犯妇女权益为代价

近年来，中国政府采取了一系列措施以应对生育率下降的问题。然而，中国要提高生育率，必须建立在尊重妇女权益、提供公平发展机会的基础上。

（一）为提高生育率而侵犯妇女权利，不正当、不道德，且违法

生育是妇女的权利，不是妇女的义务。每个妇女都应该拥有自主选择是否生育、何时生育、以及生育多少孩子的权利。

1994年9月，中国政府派代表团参加了在埃及开罗召开的国际人口与发展会议。在会议期间，中国政府与其他179个国家共同通过了《国际人口与发展会议行动纲领》，并承诺在本国政策中考虑其原则。根据该《行动纲领》，

“所有夫妇和个人均享有自由、负责地决定生育次数、生育间隔和时间、并获得这样做的信息和方法的基本权利，以及实现性和生殖健康方面最高标准的权利。此外还包括人权文件中阐明的人人有在没有歧视、强迫和暴力的状况下作出有关生育决定的权利。”

《联合国消除对妇女一切形式歧视公约》（CEDAW）第十六条第1款明确规定：“缔约各国应采取一切适当措施，消除在有关婚姻和家庭关系的一切事项上对妇女的歧视，并特别应保证她们在男女平等的基础上：（e）有相同的权利自由负责地决定子女人数和生育间隔”。

《中华人民共和国妇女权益保障法》第五十一条规定：“妇女有按照国家有关规定生育子女的权利，也有不生育的自由。”

显然，妇女对国家没有生育的义务，更不能被当作国家的“生育工具”。如果政府通过强制手段或通过压力手段来提高生育率，就侵犯了妇女的权利和自由，既违背了国际法、国际承诺、也违反了国内法。

（二）通过强制或压力手段“催生”，对妇女的伤害可能非常严重

限制男性结扎手术、对堕胎和避孕的不合理管控、以及禁止非医学、非计划生育政策原因终止妊娠的做法，将使得大量妇女在尚未准备好的情况下怀孕和生育，破坏妇女的学业和职业规划、以及家庭的财富积累计划和子女教育安排，并有可能使得妇女被迫成为未婚母亲，还有可能使得妇女被迫寻求昂贵且不安全的地下堕胎。

（三）生育率低没那么可怕

近年来，一些学者和政策制定者认为生育率低将导致劳动力短缺、经济衰退、国家竞争力下降等一系列严重问题。然而，这种观点忽略了技术进步、经济结构调整等因素。例如德国（生育率1.53）、日本（1.26）、韩国

（0.72），虽然出生率低，但经济依然稳健。以色列人口仅九百多万，但高新技术产业举世闻名。瑞士人口只有八百多万、芬兰人口更是只有五百多万，但依靠强大的制造业和科技创新，依然在全球经济中占据重要地位。

尤其是，中国目前的人均GDP与上述国家相比，都有数倍的差距，提升空间巨大。中国完全可以通过提高人均生产力，实现经济高质量发展。这种发展战略，即便仅从效果而言，其现实性也远胜于通过剥夺妇女生育自主权来增加人口的发展战略。

（四）提高生育率，期望值不应过高

全球经验表明，提高生育率极其困难。通过提高生育率来增加人口的策略，成效将会非常有限，并不是一个值得追求的目标。

韩国政府自2006年以来累计投入超过2000亿美元用于提高生育率，包括育儿补贴、延长育儿假、鼓励妇女重返职场等举措。然而，韩国总和生育率从2006年的1.13下降至2023年的0.72。日本政府1990年代就开始实施鼓励生育政策，包括免费幼儿园、育儿津贴、企业育儿支持等。生育率仍从1990年的1.54下降至2022年的1.26。即便是法国、瑞典等高福利国家，政府提供高额

育儿补助、男女共享育儿假、免费托儿服务，相较大多数国家的政策效果已经相当成功，生育率也始终在 1.5-1.9 之间徘徊。而曾推行“强制催生”政策的罗马尼亚，1966 年的 770 号法令禁止避孕与堕胎，人口出生率短暂提高之后也迅速下滑，成为失败的人口政策典型。

简言之，在当前人类社会的文化背景和科技背景之下，“催生”政策不可能大获成功，为了不太可能成功的催生目标而侵犯妇女权益的做法，就更不足取。

第八章 生育政策建议

一、原则性建议

（一）未来的生育政策制定与实施过程中，应当充分尊重个体选择权，在政策目标与个人权利两者之间取得平衡，这样才能提高生育友好型社会的建设质量。

（二）低生育率是现代化国家普遍面临的问题，导致生育率走低的诸多因素中，一些是全球性因素，逆转的难度最大，例如生育观念的现代化、初婚初育年龄的普遍推迟、妇女怀孕时机的可控性和家庭生育数量的可计划性；一些是区域性/文化性因素，解决难度次之，例如东亚家庭对子女教育的普遍“内卷”（高期望值、高投入）；而有一些则是国情因素，相对容易，应当优先由此着手，例如清理“一胎化”政策历史遗留问题、促进职场性别平等及男性育儿责任、以及完善婚姻家庭制度等。

（三）对于很多人来说，爱孩子是本能，拥有自己的孩子、甚至多个孩子是自己的愿望，然而诸多来自社会的障碍和限制使得这部分人的愿望无法得到实现。催生政策，重点就是消除导致这部分人“想生而不能”的社会障碍和限制，促成这部分人生育愿望的实现。而不是去强制那些没有生育意愿的人、号召那些不想要多孩的人。

二、具体政策建议

（一）尊重个体生育自主权

1. 明确保护妇女在是否生育、何时生育及生育数量上的自主选择权，政府不应规定生育数量。

2. 取消对终止妊娠药物流通的过度限制；医疗机构不应拒绝堕胎或结扎等生育相关手术。

3. 取消对单身妇女使用人类辅助生殖技术的禁令，保障单身妇女的生育权。

（二）解决历史遗留问题

1. 解决一胎化政策对家庭造成的伤害问题，为受影响家庭提供专项支持计划，包括经济援助、心理支持等。例如汶川地震造成的数以千计失独家庭。另

外，根据当年的一胎化政策，再婚夫妻在各自的前段婚姻中已各生育一个子女，新的组合家庭通常被禁止再生育。这导致许多再婚家庭无法拥有共同的孩子，也造成了不同程度的伤害。

2. 针对因一胎化政策承诺的“政府养老”未能兑现的问题，明确出台配套养老政策，为独生子女家庭提供养老补贴或优先保障。通过解决这些问题，重建政府信誉，以使国人信任现行多孩催生政策下的各种承诺。

3. 当年的“超生”家庭，事实上延缓了中国生育率的超常规下降。应当退还当年因“超生”罚没的款项或征收的社会抚养费，以寻求这些家庭的谅解，实现在计生问题上的社会和解。

4. 降低法定结婚年龄，减少对结婚权的限制³⁰：取消男性法定结婚年龄（22岁）与女性法定结婚年龄（20岁）的差别，使不同性别的公民在同样的年龄享有婚姻权利。将男女结婚年龄均设定为18岁，降低对结婚权的年龄限制，与《民法典》第十七条规定的“成年人”定义一致。

（三）落实就业平等，保障妇女的就业权和职业发展

1. 针对用人单位的招聘歧视和职场歧视，行政部门应当加强监察，并且支持和鼓励民间公益机构、律师事务所和公益律师的监督行为和法律援助行为。

2. 政府部门、事业单位、国企，相关人事制度的制定和执行比较规范，而且能给妇女从业者比较稳定的职业预期，生育对妇女职业发展的影响较小，这些单位应当在招聘时更好地落实性别平等，同等条件下应当优先招录妇女。

3. 中国育龄妇女的受教育程度逐步超过男性，但是就业层次仍然偏低，并广泛存在非正规就业和隐性失业。应该不仅仅聚焦于提高人口数量，而应该将女性生产力的培养开发作为人口质量的增长点。

（四）完善育儿支持服务

1. 针对不同收入家庭设置差异化的经济纾困措施，加大对低收入家庭的育儿补贴力度，提供学前托育费用减免。

2. 支持公营及私营托育机构的经营，促进育儿服务可及性、普惠性、多元化，尤其是在农村和欠发达地区。改进对托育机构的管制，支持民间组织、尤其是家长组织对托育机构的监督，确保幼儿的权益。

3. 支持、鼓励雇用育龄员工达一定人数的大中型用人单位设立托儿设施。

4. 增加弹性工作机制的普及力度，鼓励用人单位提供育儿假期与灵活的工作安排。

³⁰ 1980年《婚姻法》将法定结婚年龄从原来的男性20岁、女性18岁，分别提高至男性22岁、女性20岁。上调主要是基于控制人口增长的考虑，以应对人口数量过多、增速过快的“前人口问题”，推动计划生育基本国策的实施。（以婚姻家庭法制破解低生育率难题，何丽新 张人天，《中国社会科学报》2022年6月15日总第2427期）

（五）强化权利保护与社会保障

1. 建立健全生育权益保障机制，对政府工作人员电话催生等侵犯妇女隐私的行为予以处罚。

2. 提升生育保险的覆盖率，将灵活就业者、农民工及其他新型劳动形式的劳动者及无业妇女纳入保障范围，以及允许未参保的妇女从丈夫的生育险中报销生育医疗费用、领取生育津贴。

（六）顺应现代社会观念转变，营造平等、多元、包容的社会环境

1. 借助公共教育，明确公民没有生育的义务，淡化单一的“生育责任”叙事，鼓励多生但要避免贬低少生或不生，减少社会反感。

2. 倡导男女双方共同承担育儿责任，提升男性在家务中的参与度，延长男性的陪产假/护理假/育儿假。

3. 完善婚姻制度、支持多元化家庭结构，进一步保障单亲家庭和同性父母家庭的平等购房权利，以及营造对非婚生儿童、同性父母儿童的友好型社会，切实保障这些儿童免受歧视。