

外国人口生育激励政策及其经验借鉴

——基于三类国家(地区)的比较分析

周慧, 李放

(湖南农业大学 公共管理与法学学院, 湖南 长沙 410128)

摘要: 为了规避低生育率陷阱, 欧美发达国家主要实施了以改善家庭福利、劳动力就业等为主导的间接性激励政策, 亚洲发达国家实行的是间接干预和直接干预并重的鼓励性生育政策, 欠发达国家则是推行以直接干预为主导的生育激励政策。中国应根据国情认真吸纳和借鉴三类国家(地区)的激励生育政策的成功经验, 完善以生育补贴和税收减免为核心的经济激励政策; 优化妇幼保健医疗、幼托教育公共产品和服务; 创新休假、女性就业等非物质的福利制度安排, 打造生育友好型社会环境; 准确把握生育激励干预时期、方式及其政策要点。

关键词: 人口生育率; 激励政策; 经验借鉴; 低生育率陷阱

中图分类号: C924.21

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2018)06-0079-05

Population and family planning incentive policies in foreign countries and their experience:

Based on comparative analysis of three types of countries (regions)

ZHOU Hui, LI Fang

(College of Public Administration and Law, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

Abstract: In order to avoid the trap of low fertility rate, developed countries in Europe and the United States have mainly implemented indirect incentive policies dominated by improving family welfare and labor force employment, while developed countries in Asia have put equal emphasis on indirect intervention and direct intervention to encourage fertility, and many underdeveloped countries have adopted family-planning incentive policies dominated by direct intervention. China should take on the experience success of the policies of the types of three countries in the country, and improve the economic incentives that are at the core of fertility subsidies and tax breaks; optimize the public products and services of maternal and child health care and kindergarten education; innovate the non-material welfare system arrangements such as vacation and female employment to create a reproductive friendly social environment; accurately grasp the period, mode and policy points of reproductive incentive intervention.

Keywords: birth rate; incentive policy; experience reference; low fertility trap

一、问题的提出

人类社会的人口增长因生产力水平和经济社会的发展程度会呈现出“高出生、高死亡、高自然增长”“高出生、低死亡、高自然增长”“低出生、低死亡、低自然增长”的阶段性演进特征。总和生

育率是衡量生育更替水平的重要观测指标, 国际社会普遍认为总和生育率为2.1即达到了生育更替水平, 低于更替水平的生育率称为低生育率, 低于1.5称为很低生育率, 低于1.3称为超低生育率^[1]。目前全世界共有85个国家和地区处于低生育水平, 其中24个欧洲和东亚国家处于很低生育水平^[2]。低生育率诱致的人口老龄化、少子化和劳动力短缺等诸多问题已经严重影响国家的可持续发展能力。为有效缓解低生育率所带来的一系列问题, 不少国家出台了生育鼓励政策, 如改善家庭福利、劳动力就业、减免税收等。

收稿日期: 2018-10-10

作者简介: 周慧(1968—), 女, 湖南长沙人, 湖南农业大学公共管理与法学学院副教授, 管理学硕士, 研究方向为财务管理与公共事业管理。

基金项目: 国家社科基金项目(13CGL084)。

我国自20世纪70年代以来全面推行计划生育政策,伴随着国家经济的快速发展和人们生育观念的多元化,20世纪90年代开始进入低出生、低自然增长国家行列。根据世界银行的数据,我国1991年总和生育率为2.187,之后持续走低,2012年时降至1.599。于是,我国政府基于人口基数大的客观实际,先后在2013年和2016年审慎实施“单独”二孩、全面二孩生育政策,即人口控制政策开始由严格向适度宽松转型,但据世界银行的数据,我国2016年总和生育率仍只有为1.624,低于国际普遍认为有利于国家人口长远发展的生育率水平。

围绕如何完善我国生育政策以及增进政策实施效果,学界开展了广泛探讨。乔晓春认为当人们的生育意愿低于更替水平时,即使生育政策完全放开,生育水平也很难回升,真正需要担心的是由于错失了政策调整时机而落入“低生育水平陷阱”^[3]。穆光宗认为我国早已开启意愿弱化型、成本约束型的低生育模式,仅仅依靠简单的开放二孩政策,改变不了生育率低迷的状态,实现不了“适度低生育水平”的目标,有效提高生育率仍需完善鼓励生育的法律和政策制度^[4]。部分学者就国外鼓励生育政策及其实践经验展开了探讨,王颖总结了比利时、瑞典、俄罗斯等欧洲国家鼓励生育政策体系^[5];金益基研究了日韩两国鼓励生育政策^[6];陈友华探讨了经济合作与发展组织(OECD)成员及“金砖四国”鼓励生育的政策经验^[7]。从现有文献来看,研究者们大多集中于欧洲和东亚发达国家的经验,研究侧重点主要是一个或几个国家的人口与生育政策梳理和政策效果评价,鲜有对不同地缘类型、不同经济社会水平和不同历史文化背景国家的分类和比较研究。鉴此,本研究将众多实施鼓励生育政策的国家(地区)细分为欧美发达国家、亚洲发达国家和欠发达的国家三种类型,就其生育激励政策特点与效果、经验与教训予以考察和比较,以为完善我国生育激励政策提供借鉴。

二、外国激励生育政策的特点与效果

根据人口增长的演进特征和经济发展水平,本研究将实施生育激励政策的国家分为欧美发达国家、亚洲发达国家以及经济欠发达国家(地区)三类进行研究。其中,欧美发达国家以法国、德国、瑞典和丹麦为例;亚洲发达国家以日本、韩国和新加坡为例;经济欠发达国家以俄罗斯、泰国和伊朗为例。

(一)欧美发达国家的生育激励政策特点与效果

欧美发达国家,如德国、法国、瑞典、丹麦等是最早出现人口“低出生、低死亡、低自然增长”趋势的国家,也是最早实施激励生育政策的国家。20世纪30年代后,一些欧美国家相继进入人口总和生育率不足1.3的行列。为规避“低生育率陷阱”,不少国家开始采取鼓励生育政策。基于自己的国情和文化理念,欧美国家大都实行间接性干预的激励生育政策。其中法国自1918年就开始实施鼓励性生育政策,德国、丹麦以及瑞典紧随其后开始逐步推行。到20世纪60年代,鼓励生育政策在欧美国家成为主流。基于经济社会和文化均非常发达,欧美国家的生育激励政策以间接性一系列现金补贴、税收减免、延长产假等政策为主导来促进人口生育。到20世纪90年代,大多欧美国家已经形成了一个比较完善的、旨在鼓励生育的家庭福利政策体系,主要包括三个方面:以育儿补贴为核心的现金补贴与税收减免政策;以延长孕妇产假为内核的育儿休假制度;以幼儿照料为主的社会公共服务体系。

现金补贴是欧美国家生育激励政策的亮点。以德国为例,其补贴政策规定以家庭子女数量为基础,按照子女数量进行育儿补贴,每个家庭每个孩子每月100欧元;丹麦、瑞典等国则对新生儿家庭给予相当于人民币2000-6000元不等的一次性母亲奖励;法国构建了包括婴儿津贴、定额津贴、家庭收入补充津贴等内容相对完整的津贴体系。在税收减免政策方面,美国1997年开始实施每个孩子可以减免400美元的税额,西班牙自2003年起实施阶梯性税收优惠激励政策,对一个家庭的一孩、二孩、三孩、四孩的免税额度分别为1400、1500、2200、2300欧元。

在产假制度方面,除了保障孕妇产假制度,欧美国家还特别注重父亲休假制度。瑞典以奖金激励父母“平等”休假,家庭父亲、母亲在法定可供选择的育儿假期里,如父母双方每人休假240天,则可领取135000克朗的最高奖金,休假越多奖金越高。法国2014年调整家庭育儿假期制度,以确保父母双方育儿责任分担,其具体规制为:一孩家长的休假时间延长到一年,条件是后半年的假期必须由此前未休假的孩子家长享有;从第二个孩子开始,育儿假三年不变,但条件是其中要有六个月是另一位未休假的家长享有,否则假期将缩短到两年半,形成了父亲参与幼儿照料、家务平等分担的“家庭友好模式”。

欧美国家也非常重视幼托服务。目前,大多数国家已形成以政府公共财政负担为主的多元社会主体参与的幼托服务体系,如瑞典政府以公共财政支出承担了育儿家庭 80% 的幼托费用,积极组建公立育儿机构,号召企业建立“企业托儿所”,各大社会组织机构也创建“协会托儿所”;同时,还成立了“临时托儿所”等机构用以满足家庭灵活的幼托需求;除此之外,欧美国家也尤为重视个性化家庭育儿需求,如法国政府除提供基础的保育所之外,还提供更多细致的保育公共政策和基础性公共服务产品,如母亲助手、住家保姆等为家庭解决育儿问题。

从目前的实践来看,欧美国家的激励生育政策效果是明显的。2016 年法国生育率 1.92,是当年全欧范围内生育率最高的国家,瑞典生育率为 1.85、丹麦生育率为 1.75,德国生育率也从 1992 年起持续走高,到 2016 年上升至 1.59。

(二) 亚洲发达国家生育激励政策的特点与效果

以新加坡、日本、韩国为代表的亚洲发达国家在 20 世纪 60 年代都曾实施过限制性的生育干预政策,以降低总和生育率,出现低生育危机比欧美国家晚。直到 20 世纪 80 年代初,新加坡的总和生育率降至 1.6,日本的总和生育率降至 1.57 时,政府才开始实施鼓励生育政策,而韩国则在总和生育率跌破 1.6 时仍实施中立性生育干预政策,直至 2005 年总和生育率跌至 1.12 时,政府才开始重视低生育率问题,出台《应对低生育综合对策》,开始向少子化、老龄化宣战。

亚洲发达国家激励生育政策较为全面,具有明显的直接干预和间接干预融合的特点。实施初期多借鉴欧洲发达国家的生育津贴、儿童津贴、减免税收等经济性间接干预经验,如新加坡政府给予每个小孩的育儿津贴折合人民币约每月 2000 元;日本政府根据不同家庭收入等级,对 3 岁以上和 3 岁以下 15 岁以下的儿童实行每月折合人民币 600 元到 912 元的差异补贴;韩国政府对 5 岁以下婴幼儿提供每月约人民币 1200 元的幼儿园保育费或家庭养育津贴;新加坡提供生育家庭的现金补贴约每月 2000 元人民币。除经济激励外,在生育保障和社会公共服务上也做了相应的政策制度安排,如日本政府高度重视幼托服务,逐步完善育婴室、婴幼儿生活支援设施、保育所、儿童课后服务和短期照料支持服务和支援设施;新加坡政府则成立社会和家庭发展部幼儿培育署,统筹监管儿童幼托服务工作。同时,

也制订了一些直接干预的政策,包括围绕预期的生育率目标,通过直接干预的手段来保护女性权益来,进而提升妇女生活保障水平就是这类国家普遍实施的鼓励生育政策之一。如韩国政府出台《职业中断女性再就业促进法》为因生育而“职业中断女性”的职业培训和再就业提供了强有力的保障。

总体来看,这类国家在应对低生育率导致的少子化问题时,大多存在应对政策相对滞后和缓慢,鼓励生育政策中生育津贴、育儿津贴等经济补偿缺乏激励性,幼托保障、产假制度以及女性权益的保障体系仍旧不够完善,其结果是政府难以在短时间内消除曾经实施的限制性生育政策的惯性,未能如期实现人口生育率达到更替水平的目标。目前日本总和生育率呈现缓慢上升的趋势,但仍处于 1.4 左右的低生育率区间;韩国 2016 年的总和生育率为 1.17,仍处于超低生育率水平,未能实现《应对低生育综合对策》中 2010 年达到 1.6 的目标;新加坡鼓励生育政策实施以来,很长一段时间内总和生育率维持在 1.2 和 1.3 左右。这些数据表明,日本、韩国、新加坡等亚洲发达国家的激励性生育政策实施效果仍不明显。

(三) 欠发达国家生育激励政策特点与效果

作为经济欠发达的俄罗斯、泰国、伊朗等国家,对低生育率及老龄化问题所采取的政策有着比较明显的直接干预为主的特点,即政府明确提出国家人口发展目标,并从生育文化建设、家庭津贴以及减税等方面辅之以激励性的政策制度安排。

《俄罗斯联邦 2025 年人口政策构想》规定,要确保俄罗斯全国人口总数在 2025 年前增加至 1.45 亿人;泰国、伊朗也于 2012 年分别制定了国家经济和社会发展计划(2012—2016)和《人口与安排家庭法》。同时,为了实现人口政策构想或有关预期目标,泰国政府还以法律手段禁止堕胎,伊朗政府出台了一系列政策进行生育干预,如降低法定结婚年龄等,以期提高人口生育率。

欠发达国家通过生育文化建设激励生育方面有着独特的做法。俄罗斯政府秉持生育光荣的理念,尤为重视生育文化的塑造,强调人口在家庭和社会中的重要性,并向多子女的家庭授予“光荣父母勋章”,对供养 4 个子女以上的家庭由国家进行表彰,甚至由俄罗斯总统为其授勋,提升多生育女性的社会地位。泰国卫生部鼓励 20 至 34 岁适龄女性积极婚育,并在每年情人节期间向结婚登记的新人赠送礼物,介绍健康生育的相关知识。

在家庭津贴以及减税等方面,俄罗斯的母亲基金在生育家庭现金补贴基础上还发放母亲津贴,即给生育母亲每月约1200元人民币的现金补贴。

这类国家实施鼓励生育政策效果最为明显的为俄罗斯。2005年以来俄罗斯的人口生育率持续走高,从2005年的1.29提高至2016年的1.75,全国人口在2015年超过1.46亿人,提前达到2025年人口规模预期目标。泰国的总和生育率则一直没有起色,基本维持在1.5左右。伊朗自2012年开始实施鼓励生育政策起,总和生育率也没有太大变化,稳定在1.7左右。

三、外国激励生育政策实施的主要经验

基于不同的国情,上述三类国家(地区)先后实施了鼓励生育政策,虽然激励政策的侧重点、力度和效果存在较大的差异,但上述国家在制订和实施鼓励生育政策实践中均有不少经验可资借鉴。

1. 以现金补贴、减税为主的经济激励政策。生育决策受家庭物质条件和文化、时间、精力等多重因素影响,因此大多数国家都从提供现金补贴和降低税收两个维度来分担部分的家庭生育孩子成本,以减轻家庭培养孩子的经济压力,从而提高其生育意愿^[8]。上述三类国家在现金补贴方面的制度安排主要包括针对母亲的生育津贴和针对小孩的育儿津贴。除现金补贴外,税收优惠也是国家在经济上激励生育的重要政策手段。实施税收优惠的基本方式是通过减免家长的个人所得税来保障子女的基本生活需求,从而缓解父母养育子女的经济负担^[9]。

2. 以产假、幼托服务为主的社会福利政策。这方面的政策制度安排以欧美国家最为典型,但其实施举措因国家文化传统、政府理念的不同而具有一定差异性。多数欧美国家考虑到仅依靠对生育多孩的家庭予以现金补贴和税收优惠,难以达到生育鼓励政策的预期效果,纷纷调整其社会福利政策,不断优化婴幼儿养育方面的福利政策和相关公共服务,减少母亲和其家庭在抚育子女的顾虑,达到鼓励生育的政策目的。

欧美发达国家的生育休假制度体系经过长期的探索,在延长产假时间、提高产假补偿标准、父亲陪护产假等方面不仅形成了完善的政策体系,而且多以立法形式对休假资格、时限、津贴等予以明确规制,保障了女性分娩假、育儿假期以及父亲陪护和育儿假的有效实施,减轻了母亲的精神负担和育儿压力。亚洲发达国家则更加注重构建公共幼托

服务体系,完善幼托服务政策制度和女性生育保障方面的公共服务体系,如韩国颁发《职业中断女性再就业促进法》,新加坡通过“社会和家庭发展部幼儿培育署”、日本借助“天使计划”和“新天使计划”重点推进保育所建设。

3. 以生育水平科学监测为依据准确把握政策干预时期。欧洲发达国家等鼓励性生育政策取得良好效果,而日本等国家的政策效果不理想,一个重要差异是政策干预时期不同。如目前仍保持比较高的总和生育率的法国,实施鼓励性生育政策时,其总和生育率仍达2.75,远早于同一生育水平的国家。其重要经验在于政府能够依据国人生育意愿和生育水平的调查和监测,并考虑到鼓励性生育政策效果的滞后性,对潜在的低生育问题有一个比较准确的预测,进而准确把握住鼓励生育政策干预时期,并为日后根据生育水平演进趋势完善相关鼓励生育的社会福利政策,最终建立起以经济激励、产假制度、幼托服务等为主的制度体系预留了足够的时间和政策空间。而以日本、韩国、新加坡为代表的亚洲国家大都在生育率临近更替水平,即总和生育率1.7左右才开始逐步推行限制生育向鼓励生育政策转型,其实施政策干预的时期明显滞后,且对于原来限制生育政策的惯性估计不足,导致鼓励生育的干预政策出台较为仓促,效果不佳。

四、外国激励生育政策的经验借鉴

2016年我国开始实施普遍二孩政策,虽然由于前期观望、备孕等因素,目前政策效果还难以显现,但上述三类国家和地区的经验表明,我国全面二孩政策等激励生育制度要获得良好效果,有效规避“低生育率陷阱”,实现人口和社会经济协调发展的预期目标仍然任重道远。我国政府应结合我国国情,认真借鉴欧美发达国家、亚洲发达国家和一些欠发达国家的激励性生育政策及其经验,不断调适激励生育政策。

(1) 因地制宜完善以生育补贴和税收减免为核心的经济激励政策。发放生育补贴是一种具有普适性的激励方式,大范围、大规模发放均等化的生育津贴与育儿津贴,对政府财政实力要求较高。基于我国区域经济社会发展不平衡,为增进生育补贴发放的可行性和政策效果,现金补贴应允许各省(区、市)根据其经济社会发展水平确定不同的标准,沿海经济发达地区可根据财政实力适当提升补贴额度,中西部欠发达地区可适当降低现金补贴额

度。同时还可以考虑建立二孩以上的多孩家庭阶梯式现金补贴发放机制；对具有生育意愿但经济困难的家庭也可在现金补贴标准的基础上给予一次性生育困难补助。

建立以家庭人口为基数的税收减免政策。税收减免是鼓励生育经济政策的重要组成部分。三类国家对于生育的经济激励政策多以现金补贴为主体和先导，以税收减免等为补充。我国为激励二孩生育，可借鉴国外成功经验，适时制订和推出以家庭人口为基础的阶梯式税收减免政策：家庭生育二孩所获得的各类生育补贴免予缴纳个人所得税；在个人所得税专项附加扣除中，对于生育了二孩的家庭，其子女教育、大病医疗、住房贷款、住房租金等专项附加扣除标准适当提高。总之，要通过精细化的制度设计，对不同需求特征的生育群体予以具有针对性的有效激励。

(2) 与时俱进优化妇幼保健医疗、幼托教育公共产品和服务。政府应探索以“公共财政支撑为主、多渠道投入相结合”的生育公共服务产品供给和资金投入机制。根据公共财政支出标准，适时拓展鼓励二孩生育的公共服务项目，并为多元化的准公共服务项目提供经费担保。政府应以基层社区为重点，优化妇幼保健医疗公共服务体系，为产孕妇提供普惠型医疗卫生服务。在幼托服务、基础教育方面应建立以政府为主导，企业、事业单位及其社区多元主体参与，融学前教育、幼托服务等为一体的社区生育基本公共服务体系，有效动员和优化配置各种社会资源，为民众提供幼托服务、小学和中学基础教育优质服务。

(3) 创新休假、女性就业等非物质的福利制度安排，打造生育友好型社会环境。在我国已有的母亲产假、育儿假和父亲陪护假基础上，可以考虑借鉴瑞典等国家鼓励父亲参与幼儿照料，构建平等分担家务的“家庭友好模式”经验，在适当母亲产假、育儿假的同时，较大幅度增加父亲的陪护和育儿假期。这既可以减轻女性育儿压力，也有利于产后尽早回归工作岗位，或接受有关职业培训后再就业。针对生育和抚养幼儿而休假的女性，政府有关部门应监督其所在的企业和事业单位保障其合法收入及权益。同时，政府应重视生育后的女性就业保障问题，有调查表明，不少女性因担心自己生育会影响自己的职业的发展而不愿生育二孩。因此政府应

借鉴韩国等的经验，完善生育女性职业发展和再就业方面的法规，确保其职业发展和再就业不受歧视；明确接受就业培训方式，优先提供再就业机会，充分保障其再就业；应鼓励有条件的企业对其实行弹性工作时间制；针对女性员工较多的企业，政府可提供适当的税收减免等方面的政策扶持。

4. 准确把握生育激励干预时期、方式及其政策要点。加强生育意愿、行为及其发展趋势监测，为准确把握生育激励干预时期、方式，调整生育激励政策提供可靠依据。我国是一个人口众多而且经济社会发展区域不均衡的大国，政府应加强出生人口监测及其相关领域的社会调查，及时和准确评价全面二孩政策的实施效果。应尽量准确测度我国人口增长惯性，在形成广泛共识，把握好有效提高总和生育率的战略窗口期的基础上确定实施新干预的时期、方式及其普适性激励生育政策要点，同时允许地方省级政府根据生育文化和经济社会发展水平等方面的区域差异，制定人口增长预期目标，并实施具有一定差异性的生育激励政策。

参考文献：

- [1] 郭志刚. 中国的低生育水平及相关人口研究问题[J]. 学海, 2010(1): 5-25.
- [2] 茅倬彦, 申小菊, 张闻雷. 人口惯性和生育政策选择: 国际比较及启示[J]. 南方人口, 2018, 33(2): 15-28.
- [3] 乔晓春. 实施“普遍二孩”政策后生育水平会达到多高? [J]. 人口与发展, 2014(6): 2-15.
- [4] 穆光宗. “全面二孩”政策实施效果如何[J]. 人民论坛, 2018(14): 46-47.
- [5] 王颖, 孙梦珍. 鼓励生育的政策及其效果: 国际经验、回顾和展望[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版) 2017, 47(5): 19-29.
- [6] 金益基, 左琦. 重思中国的人口新政策: 与日韩低生育率和人口老龄化比较[J]. 学海 2017(1): 134-143.
- [7] 陈友华, 苗国. 低生育率陷阱: 概念、OECD 和“金砖四国”经验与相关问题探讨[J]. 人口与发展, 2015, 21(6): 7-18.
- [8] Mehta N, Ho J, Boonsuk P, et al. Investigating the role of stigma on fertility desire among positive women in Bangkok, Thailand: a qualitative study[J]. Journal of Virus Eradication, 2018, 4(3): 165-169
- [9] 汤梦君. 中国生育政策的选择: 基于东亚、东南亚地区的经验[J]. 人口研究 2013, 37(6): 77-90.

责任编辑: 张燕