

我们需要什么样的生育支持政策？

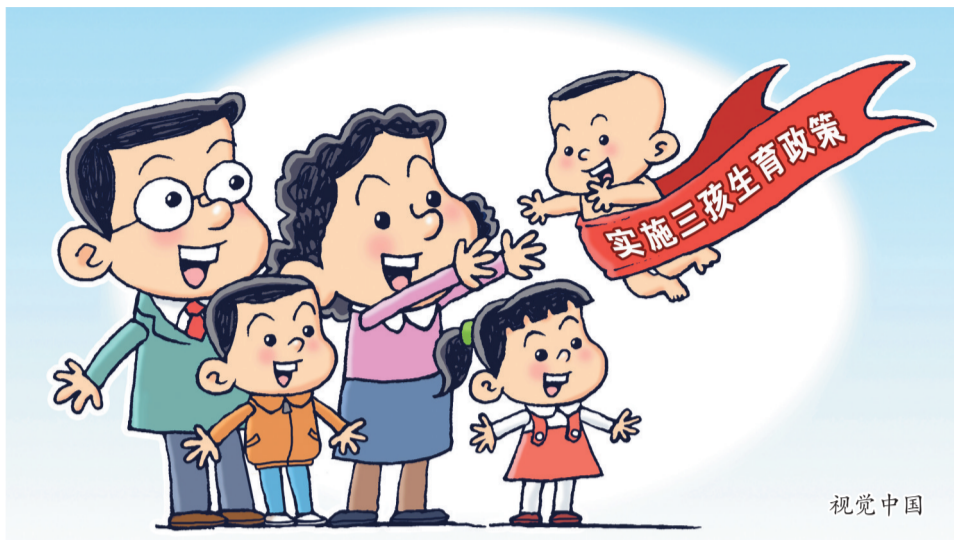
专家：发钱并非主要选项

2021年8月2日，四川攀枝花首个“二孩”家庭成功申请到育儿补贴金。按照该市政策，二、三孩家庭每孩每月可领500元补贴金，直至孩子3岁。这也是全国首个发放育儿补贴金的城市。

实际上，去年下半年以来，多个省份在修改人口与计划生育条例的过程中提出建立育儿补助相关制度。

从各地支持生育的政策来看，目前总体是延长产假、生育假等生育相关假期，夫妻双方享受育儿假，发放生育津贴或补贴金，参保女职工生育三孩的费用纳入生育保险待遇支付范围等。

目前的这些支持政策是否足够？我们需要什么样的生育支持政策？



视觉中国

国际上看，生育津贴并非生育支持政策的主要方面

“在那些较早试行生育津贴政策的地区，农村地区收入较低的群体，申领的积极性非常高，目前大部分地区的生育津贴是针对有三岁以下子女的家庭，在提倡优生优育的背景下，如果困难家庭因为这些政策选择多育，倘若未来孩子成长的保障和支持没跟上的话，实际可能会产生更多的问题。”中国人口发展研究中心副研究员史毅对记者说道。

中国人民大学国家发展战略研究院研究员、中国人民大学应用经济学院区域与城市经济研究所教授张耀军在接受记者采访时指出，真金白银直接给钱，对于大部分地区，财政会面临压力，给得少又会不起作用。在婴儿照护方面，将资金支持转化为提供高水平的公共服务可能比专门给钱好得多。

复旦大学人口研究所教授任

远对记者表示，对于当前的低生育率而言，过高的生育成本会影响人们的生育意愿，因此生育补贴和生育成本的相对关系，会对政策效果产生不同影响。例如，在北京上海这样的城市，相对于较高的生育、抚育和教育成本，生育补贴的作用其实微乎其微，对于生育意愿和生育行为的激励作用会比较有限，而对一些贫困地区，民众的基本生活成本相对较低，生育抚育和教育的家庭投入相对较低，实施生育补贴政策，确实可能更容易对民众生育意愿产生调节性的效果。

史毅表示，从生育支持政策体系来说，如果借鉴国外经验，津贴只是其中很小的一个方面。另外还有关于生育的假期、性别平等的责任共担，服务保障等方面的支持，目前很多地方也在开始实施。

生育支持政策的相关资金如何提供更合理

任远表示，目前来看，国家对于家庭生育提供服务和支持的公共财政投入是不足的，如果民众觉得生育贵、生育难，说明对生育抚育和教育的公共投入不能满足人民的需求。

“从全世界来看，只要经济发展水平在提高，生育率最后都会有所下降。现在很难通过财政部门一个部门花钱，就把生育率提高。”上海对外经贸大学金融学院副教授、金融发展研究所副所长钟辉勇对记者坦言，因此，不是给生育率设定一个目标，而是在生育率下滑的情况下，尽可能地减缓大家生育的压力。

更进一步的问题是，下一步完善生育支持政策的钱该从何来？

“从国家的角度，需要综合分析后进行权衡。”钟辉勇说，类似劳动力家庭成员社会保障问题，地方政府可以承担属地责任，其他的可能大部分需要从中央政府提供这些财政支持。

钟辉勇指出，一方面是因为地方财政压力较大，中央财力比地方财力强，另一方面则是因为人口的流动就业是全国范围内的流动，从这个层面考虑的话，中央可以承担更多责任。

钟辉勇强调，不应当是通过增发货币的方式融资。中央财政允许的情况下，可以不必融资，通过中央财政的层面来出钱。有缺口的情况下，可以通过发行与支持生育有关的特殊国债，去市场融资，目的就是专门用于支持生育。

优化托育机构支持政策，破解双职工的“带娃焦虑”

缓解双职工的“带娃焦虑”也是生育支持政策的应有之义。

“据我们的调查，大概有1/3的家庭有托育的需求，还有2/3的家庭愿意自己或祖辈照料婴幼儿，在这1/3的家庭里，入托率近两年大约在5.5%—7%。这与有需求的家庭相比，入托率还是低的。”史毅表示。

据史毅调研发现，市场出现了很多托育机构，但部分托位空置的现象也较为普遍，原因之一是价格高。相对来说普惠性的托育机构、公办的托育机构，则由于品牌、质量、安全性、价格的原因，家庭较为信任，往往供不应求。

在史毅看来，普惠性托育机构较少很重要的一个原因就是普惠性的支持政策单一。目前，每一个新增的托位，有关部门会给普惠性托育机构1万元的补贴，但运营过程中没有补贴。而一旦成为普惠性托育机构，价格就要接受当地政府指导价，不能超过最高限制。

“很多机构申办普惠托育，发现不划算，尤其北京、深圳等超大城市。”史毅表示，因此，虽然政策火热，但由于权利和义务的不平等，托育机构的响应不积极，使

得普惠性的托育机构发展缓慢，无法满足普惠托育的市场需求。

史毅建议，可以参照普惠性的学前教育，根据普惠性托育机构招收孩子的情况，提供每个月的运营补贴，这样才能够真正把价格降下来，才会有更多的人选择服务。

对于那2/3愿意通过家庭的方式来提供婴幼儿照护的家庭，也要考虑提供一些支持。

史毅举例称，比如随迁流动的老人存在一个特别基本的需求——慢病管理，包括慢病门诊和住院费用的异地结算问题，如果在政策上能够推动实现异地同等医保待遇的话，不管是对于老人、家庭还是积极的生育支持政策，都是好事。

据史毅对十多个城市的估算，一位老人如果从家乡到大城市去帮助孩子照顾孙子辈，报销的起付线大约上升20%，报销的比例下降约20%。

“在低生育水平的背景下，未来各个城市可能会面临劳动力竞争，属地的政府就必须接受劳动力所关联的家庭成员的问题。”史毅说。

育儿责任需要男女共担，不宜将生育政策泛化

生育支持政策背后的逻辑也很重要。

首都经济贸易大学劳动经济学院副教授张立龙向记者表示，通过比较不同发达国家的家庭支持政策及其政策效果可以看出，并非简单实行慷慨的产假、育儿假就能提高生育水平，政策制定背后的逻辑更为重要。以德国为例，德国女性的产假、育儿假是慷慨的，但其生育率却一直处于较低的水平，原因在于德国强调儿童照料责任由家庭承担，家庭政策旨在支持家庭特别是家庭中的女性承担儿童照料的责任，这一政策背后体现了育儿责任承担在家庭内部的性别不平等。

“也就是说，女性的产假越长，承担的育儿责任越多，对其职业发展越不利，这反而降低了其生育意愿。”张立龙表示，近年来，德国的政策思路也朝着妇女儿童友好型在努力，我们还是需要在整个社会倡导育儿责任承担上的性别平等，即育儿责任需要男性与女性共同承担。

张耀军表示，在国家的大方针下，充分发挥民间的智慧，调动积极性，有一些办法可以及时去

研究总结，进行试点推广，但这个过程不是一蹴而就的，也需要遵循一定的原则和规律。他认为，高速城镇化的过程中，高房价高消费带来的不敢生，在未来是有可能伴随着全民共同的收入提高、福利的改善、公共服务的改善等多个渠道形成的良好条件，让大家生得起还能养得好的。

任远则提醒，虽然需要加强公共财政和公共政策来支持和服务生育，但是不需要将所有的托育托幼，乃至教育政策、住房政策都扯上生育政策。这些对生育抚育和教育提供扶助支持的政策确实是对生育的配套政策，但是这些政策本身并不是生育政策。教育政策有教育政策的目标，托育托幼政策有托育托幼政策的目标，住房政策有住房政策的目标。发展托育托幼的根本目的，是降低家庭负担、提高女性的发展，以及通过健康教育的投入培养未来的高质量的人力资源；降低房价是为了提高人民的居住满意度和承受力，这都不能说是为了生育。将生育政策泛化，什么政策都是为了生育，这本身是政策错位。

(澎湃新闻)