

# 加快建立普惠型儿童津贴制度

何文炯 王中汉

近期，我国的未来人口走向成为人们关注的热门话题。事实上，我国的生育形势的确不容乐观，妇女总和生育率明显低于更替水平，这意味着若干年后我国人口将面临负增长的局面。生育水平的持续低迷会进一步加剧人口老龄化，加重未来劳动年龄人口的抚养负担，给我国社会经济发展带来严峻挑战。造成人们生育意愿降低的重要原因之一，是当前高昂的育儿成本与巨大的儿童照顾压力。近些年来，我国社会发生的快速城镇化、人口老龄化和家庭规模小型化等一系列急剧变迁使得家庭的照顾功能弱化，中青年群体承受着巨大的儿童抚育压力。

为了促进人口长期均衡发展与家庭和谐幸福，国家应采取综合性措施降低中青年群体的育儿成本。其中，普惠型儿童津贴制度便是一项有效的政策措施。儿童抚育不仅是家庭的责任，同时也是国家和社会的共同责任。鉴于家庭在儿童抚育方面的沉重负担，国家应加大对儿童福利体系的政策干预和财政投入，扩大儿童津贴制度的覆盖面，使儿童津贴制度从仅惠及少数特殊儿童的选择型福利制度转变为惠及千家万户普通儿童的普惠型福利制度。

## 儿童津贴制度的发展与现状

儿童津贴制度，是指由政府直接向有儿童的家庭提供定期性现金转移的福利制度安排，其作为一种最直接、最主要的儿童福

利制度，在儿童福利体系中发挥着重要作用。我国目前的儿童津贴项目大多集中在对孤儿等困境儿童的救助方面。2010年，《民政部财政部关于发放孤儿基本生活费的通知》提出保障孤儿基本生活费所需资金。“儿童津贴”的概念首次在国家政策层面上建立起来。随后，《民政部关于开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知》和《关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的意见》等一系列政策文件将儿童津贴制度的覆盖范围扩大到孤儿、残疾儿童、困境家庭儿童等群体，但其针对的对象仍然以弱势儿童为主，难以满足普通家庭抚育儿童的实际需要。

一般来说，儿童福利政策可以分为选择型儿童福利政策和普惠型儿童福利政策。选择型儿童福利政策一般面向特定的儿童和家庭，而普惠型儿童福利政策则面向全体儿童，前者以家庭为本位，强调家庭应承担主要的儿童抚育责任，后者则主张由家庭和国家共同承担责任，认为国家具有儿童抚育的一定责任。据此，我国现行儿童津贴制度仍属于选择型儿童福利政策。从发展趋势来看，我国的儿童津贴制度需要从选择型走向普惠型。一方面，随着我国经济持续快速增长，国家整体实力和人民生活水平显著提高，国家有必要也有能力提供更为全面的儿童福利。另一方面，国外较为成熟的儿童津贴制度往往偏重于普惠型，通常对16岁以下的儿童提供儿童津贴。例如瑞典和英国政府都规定，凡是年龄在16岁以下的儿童或20岁以下的在校学生，无需具备任何条件均可领取由政府补助的儿童津贴。

## 普惠型儿童津贴制度设计

当前的选择型儿童津贴制度无法对广大普通家庭的儿童抚育需求进行全面系统的政策回应，且不符合儿童福利体系从选择型到普惠型的转型进程，因此我国需要单独建立一项普惠型的儿童津贴制度，通过政府财政预算筹集资金，对全体有儿童的家庭提供一定的现金补助，其政策目标在于通过现金转移的方式降低家庭的儿童抚育费用，弥补家庭照顾儿童的机会成本。

首先，该制度的功能定位是降低家庭的儿童抚育成本，应包括直接成本和间接成本。直接成本指自母亲怀孕开始至儿童成长到有能力独立生活为止家庭所有的直接经济支出，间接成本指父母为抚育儿童产生的时间成本和机会成本。

其次，该制度的发放对象应覆盖全体儿童或全体养育儿童的家庭。该普惠型儿童津贴制度不进行家计调查，不设置严格的资格审查环节，但是在制度建立、调整的过程中可以根据国家的财政能力和社会问题的紧迫程度对“儿童”的范畴进行调整。笔者建议该制度应首先面向 0~3 岁儿童或者 0~3 岁的“二孩”儿童，今后积极创造条件逐渐将覆盖对象扩展到全体 0~15 岁儿童。这一制度安排可以在政策成本限制的情况下，优先解决当前较为突出的 0~3 岁儿童抚育问题，从而在一定程度上刺激家庭的生育意愿，提升生育水平。同时，这一举措同我国当前适度普惠型的福利政策取向相适应，可以为今后向覆盖全体儿童的福利制度转型提供一定的实践经验。

再次，该制度应按月向符合要求的家庭无差别地提供生育津贴待遇给付。在发放标准的确定上，笔者参考国外发达国家儿童津贴制度经验和国内最低工资标准，建议按照低、中、高三个档次将津贴标准设置为 100 元/月、150 元/月和 200 元/月，在制度运行过程中可以适时适度提高标准。虽然这一支付额度无法完全替代 0~3 岁儿童每月的抚育成本，但是这种标准设置在制度讨论阶段和制度运行初期是较为合适的，原因在于其可以降低制度的启动门槛，符合我国社会保障政策“低水平起步”和“摸着石头过河”的策略。

### 制度运行成本合理

对于普惠型儿童津贴这样一项从未在我国实行过的新制度而言，在政策制定之前还需要重点考虑制度运行成本和财务可行性。因此笔者基于 2010 年分年龄性别的人口普查数据，对 0~3 岁人口数和 0~3 岁“二孩”人口数进行预测，根据这一预测数据对该制度的财务成本进行了测算，发现相较于儿童教育等相关的财务支出，儿童津贴制度的成本并不算高，在国家财政可以承受的范围之内。

首先，如果对所有 0~3 岁儿童发放儿童津贴，2021 年低、中、高标准生育津贴所需的资金量分别为 763.50 亿元、1145.25 亿元和 1527 亿元。如果只对 0~3 岁的“二孩”儿童发放儿童津贴，资金量将大幅降低至 419.92 亿元、629.89 亿元和 839.85 亿元。其次，将儿童津贴制度所需要的资金规模和 2019 年国家财

政支出规模相比较可知，各个标准所需的资金量均不会超过财政支出的 0.7%，即使是按照高标准发放儿童津贴，0~3 岁儿童和 0~3 岁的“二孩”儿童所需的资金量也仅为财政支出的 0.64%和 0.35%。再次，将儿童津贴制度的财务成本和 2019 年财政在儿童教育上的支出规模、对企业职工基本养老保险基金的补助资金规模相比较可以发现，如果对所有 0~3 岁儿童按照高标准发放津贴，所需的资金量最多不会超过前者的 10%和后者的 30%。如果降低发放标准或者只针对 0~3 岁的“二孩”儿童发放津贴，所需的资金量还将更低。

（文章来源：《中国人口报》2021 年 4 月 8 日）