

【热点思考】生育促进政策应精准、公平、高效、包容

《工人日报》（2025年04月14日 07版）

姜宇

●观点

将生育促进政策作为社会福利制度和社会救助制度的重要组成部分，在社会保障的体系内实现精准、公平、高效、包容。

今年的政府工作报告提出，制定促进生育政策，发放育儿补贴，大力发展托幼一体服务，增加普惠托育服务供给，并将这些社会保障和公共服务举措作为经济社会发展的重点和关键任务。其中，生育政策和育儿补贴首次出现在政府工作报告中。结合去年10月国务院办公厅印发的《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》，不难发现，我国正在积极回应人口结构的变化，对未来经济社会发展可能出现的问题及时做到未雨绸缪和长远布局。

近年来，我国多地政府已经对生育促进政策进行了不同层面的探索，现金支付、所得税折扣、培训补贴、购房补贴、托育补贴等方式频繁出现在各地政府发布的规范性文件中。可以预见，在党和国家的倡导下，各地将会集中出台各种类型的生育促进政策，尤其是育儿补贴措施。随着政策的陆续出台，需要尤其关注并协同做好制度的规范性、目标性和公平性。简言之，应将生育促进政策作为社会福利制度和社会救助制度的重要组成部分，在社会保障的体系内实现精准、公平、高效、包容。

我国的社会保障体系由社会保险、社会救助、社会优抚、社会福利四项基本制度组成。其中，社会福利是体系中保障位阶最高的制度，旨在进一步提高国民的物质和精神生活水平，进而促进人的全面发展和社会的文明进步。其以公共福利为基础、职业福利为补充，公共福利面向全体国民，具有普惠性的特点，职业福利因职工所在单位不同而存在差异。在待遇形式上以提供实物和服务设施为主、发放现金为辅，由此来实现普惠性要求的高效和可及。社会救助则是国家通过为依靠自身努力难以满足基本生活需求的公民提供物质帮助，维护公民的基本生存权和人格尊严，具有单向性和保底性的特点，以存在救助需求为前提，满足公民的最低生活需要。因此，应实施严格且科学的资质审查机制，并以实物和服务发放为主，以兜底性现金发放为辅。

生育促进政策是老龄化和少子化社会中的一项综合性社会保障政策，旨在通过政府直接提供物资、发放现金、折抵税费等方式减轻家庭生育和抚养子女的负担，提升适龄人口的生育意愿，实现人口数量增长和结构优化的目标。这一政策的结构性特征决定了其各项措施应当分别归入社会福利和社会救助体系中，而这两项制度在基本功能上的差异决定了生育促进政策的各项措施应当精准分工、公平推进、高效实施、包容实现。

首先，精准区分生育促进政策的措施。我国各地实施的生育促进政策大多为现金形式和实物形式的育儿补贴，如内蒙古呼和浩特市实施的按生育儿童数量发放的现金补贴、电子消费券、产妇“一杯奶”生育关怀行动等。这种不区分家庭财产状况，无差别发放的待遇在性质上属于社会福利，而社会福利应当以提供普惠性的公共设施、公共服务为主，现金待遇不应成为主流。目前，这种以普惠式待遇为主的生育促进政策虽然发放程序简易，但是不符合社会保障制度运行的基本原理。而社会救助中的最低生活保障待遇虽然采用现金发放的形式，但需要受救助者主动提出申领，并经过法定的审核程序。未来，应精准区分社会福利和社会救助政策，前者注重政府财政投资和社会捐赠支持的生育友好型公共服务设施建设，以及税收减免和财政补贴支持的职业福利措施，如建立托育机构、非全日制“妈妈岗”等；后者可以尝试提高生育子女在低保资质审查中的权重、不将育儿补贴计入家庭收入等措施。

其次，公平推进育儿补贴措施。现金、消费补贴和消费券可以作为辅助性社会福利措施，一方面，这类待遇体现了国家对生育行为的倡导，另一方面，财政资金的支持也体现了全社会对生育成本的共同承担，生育子女为经济社会的可持续发展作出了贡献，全社会都是受益人，义务与权益相匹配。只要育儿补贴控制在合理的金额范围内，也可以在一定程度上提高家庭的消费能力，减轻经济负担。目前，各地发放的育儿补贴待遇呈现出随子女数量递增的特点，如云南省对生育二孩、三孩的家庭分别发放2000元、5000元的一次性补贴，呼和浩特市为一孩家庭发放育儿补贴1万元、二孩家庭5万元、三孩家庭10万元。生活经验表明，养育子女的成本并不会呈现出边际效应递增的趋势，也就是说，多子女家庭不会比单子女家庭支出超出几何倍数的养育成本，而每个子女作出的社会贡献是均等的，因此，依据社会福利普惠性特征，未来应公平对待生育家庭，按照养育子女的数量均等发放货币形式的育儿补贴。

再次，提升福利待遇领取的效率和可及性。社会福利分为公共福利和特定福利，前者向全体国民提供，后者向特定群体提供，如少年宫向适龄青少年开放，无障碍设施由残疾人专属使用等，无论哪一种类型都比较容易识别待遇领取人的条件，不设前置性、甄选性条件，这与为生活需求提供最低保障的社会救助有着明显的区别：社会福利的目标是普遍提高生活质量，使全体国民在既有生活水平之上“锦上添花”，而社会救助旨在对特定群体“托底线、救急难”。如果享受社会福利待遇也设置严格的申领条件，那么将无法实现其普惠性的政策目标。今年2月出台的《江苏省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》提出了“优化经办服务，推进实施生育津贴免申即享”的方案，在江苏大部分地区，产妇在医院正常进行生育登记后，无需额外申请，产假结束后津贴便可直接到账，很好地契合了社会福利待遇的特征，未来可总结相关做法和经验，在全国范围内推广。

另外，实现待遇领取人群的包容性。各地发放的各类实物型和货币型生育补贴都是由地方财政负担的，因此也不可避免地与本地户籍捆绑在一起，持外地户籍在本地就业的人群无法获得相应的待遇。如呼和浩特市规定，夫妻双方户籍地均为呼和浩特市或一方户籍地为呼和浩特市，在呼和浩特市居住、工作、生活，要求人、房、户一致且新生儿首次落户在呼和浩特市，才有资格获得育儿补贴，对户籍的要求较为严格。目前，我国异地灵活就业人员众多，且大多处于婚育年龄，在就业地生育的情况较为普遍，新生儿在一二线城市落户的条件较高，过于严格的户籍绑定要求将导致很多非本地户籍的生育家庭无法获得各类育儿补贴，而这些就业人员为繁荣当地经济作出了重要的贡献。未来，各地可设定在本地持续工作的年限，将满足相关条件的人群作为申领待遇的主体，增加生育促进政策的包容性。

(作者为中国政法大学民商经济法学院教授、全总工会理论和劳动关系智库专家)