

托育服务补助制度:理论逻辑与可行性分析

□何文炯 张雪

(浙江大学公共管理学院,浙江杭州 310058)

摘要:儿童照顾服务具有公共产品属性和社会投资属性,儿童照顾的责任和成本应当由家庭和国家共同承担。在家庭照顾资源减少、托育服务供给有限、养育成本高企的背景下,国家应当建立托育服务补助制度,以降低家庭照顾儿童的成本,并增加有效需求以促进社会化托育服务发展。通过建立适合于全国和各地的估算模型,基于对未来0~2岁婴幼儿人口的预测和适度补助标准,估算2024—2035年托育服务补助制度的财政资金规模发现,这项制度的财务成本可以承受。为此,建议政府积极创造条件尽快实行这项制度,同时健全人口动态监测系统,采用多种补助形式,实行托育服务补助申请制,加强补助资金监管和引导。

关键词:托育服务;托育服务补助;人口出生率;财务成本

DOI:10.16365/j.cnki.11-4054/d.2024.01.012

一、问题的提出

近年来,中国人口出生率持续下降。第七次全国人口普查数据显示,我国育龄妇女的总和生育率为1.3,不仅远低于正常人口更替水平2.1,也低于国际警戒线1.5。这意味着我国即将面临人口急剧萎缩的总量危机,还将面临少子化、老龄化日益加剧的结构性危机。儿童照顾赤字^[1]和儿童养育成本高^[2]是影响家庭生育意愿的重要因素。事实上,随着女性受教育程度和劳动参与率的提高,以及延迟退休政策的逐步推进,家庭内部能够提供的亲代照顾和隔代照顾资源减少,发展社会化儿童照顾服务成为应对照顾赤字的重要选择。2019年,国务院出台了第一部有关托育服务的专门性文件《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》,提出大力发展托育服务,以满足家庭的儿童照顾需求。这种社会化的照顾服务对儿童早期发

展具有显著的积极影响^[3],尤其是在提高认知能力和学习能力方面^[4-5]。然而,儿童家庭获取托育服务的直接成本和间接成本都比较高,这一问题仍然未能得到有效化解。

托育服务是指托育机构(如托儿所)针对3岁以下儿童提供的照顾服务^[6-7]。目前国内学界关于托育服务的研究尚不充分,已有研究主要围绕以下几个方面展开:发达国家托育服务模式的比较研究^[8-9];中国托育服务实践与政策的回顾,以及服务体系构建的展望^[10-11];利用调查数据对中国托育服务供给与需求现状的探讨^[12-13];分析托育服务供给中的国家与家庭的关系和责任^[14-15]。学界对于建立托育服务体系的重要性已经达成了共识,但是对于托育服务制度的财政投入方式存在不同的观点。多数学者认为应当采用补助服务供给方的财政投入方式,如洪秀敏等建议将财政资金直接投向托育机构^[16],刘天子和刘昊提议财政定向补贴社区型

收稿日期:2023-11-20

基金项目:国家社会科学基金项目“积极老龄化与养老保障体系高质量发展”(22&STA055)

作者简介:何文炯(1959—),男,浙江大学公共管理学院教授、博士生导师;张雪(1997—),女,浙江大学公共管理学院博士研究生。

托育机构^[17]。也有部分学者认为应当补助服务需求方,陈宁等提出建立托育服务券,从补供方转为补需方,扩大受惠群体^[13]。关于两种财政投入方式的经验分析,托育服务领域的文献几乎没有涉及,但在其他弱势群体的社会保障制度研究中,已经有学者认识到补供方的缺陷和补需方的优势。张翔和林腾通过案例研究发现,政府对公办养老服务机构的补贴制度,加剧了老年人对价格低廉的公共养老服务资源的竞争,使得养老资源配置既不公平也不合理,还挤占了民办养老机构的市場空间,影响了养老服务市场供给的增加^[18]。何文炯从补需方的角度倡导为失能老人建立老年照护服务补助制度,此举有助于提高老年保障领域公共政策的公平性和政策绩效,并尊重老年人接受照护服务的选择权^[19]。政府参与举办或补贴养老服务机构和托育机构,都属于政府主导的补贴照顾服务供给方的投入方式,政策效果存在共通之处。从养老服务补供方造成的困境可以看出,如果托育服务仍然沿用补供方的方式,很有可能会出现类似的问题。因此,对于托育服务补助制度的财政投入方式的选择,有必要从补供方转到补需方的角度进行分析。尽管部分研究从补需方的角度专门讨论了儿童津贴制度的构建^[20-21],但很少有研究聚焦于托育服务,深入探讨建立一项服务补助制度并分析其财务可行性。

基于儿童照顾服务的公共产品属性和社会投资属性,本文认为,儿童照顾的责任和成本应当由家庭和国家共同承担。在家庭照顾资源减少、托育服务供给有限、养育成本高企的背景下,建议建立托育服务补助制度,降低家庭照顾儿童的成本,进而增加有效需求以促进社会化托育服务的发展。

二、建立托育服务补助制度的理论逻辑

在漫长的人类社会发展史上,儿童照顾服务一直被视为私人物品,儿童养育的责任全部由家庭承担,国家仅在家庭失灵的情况下提供有限的干预。然而,在人口老龄化程度、家庭小型化、女性教育水平与就业率提高的背景下,家庭已经难以满足儿童照顾的时间要求和经济要求。人口出生率下降的事实使越来越多的人意

识到,儿童养育成本社会化的重要性,儿童照顾服务被视为公共物品和社会投资。

(一)儿童照顾服务的公共产品属性

现代社会生产的产品包括私人产品和公共产品两种。私人产品具有排他性和竞争性,产权清晰,成本完全由收益者承担,不存在外部性,市场会自发供给私人产品。公共产品具有非排他性和非竞争性,产权不清晰,其收益由全体社会成员享受,成本却由少数人支付,较大的外部性使得公共产品供给减少,甚至可能出现短缺。公共产品理论代表人物南希·芬克(Nancy Folbre)认为,儿童照顾的收益具有非排他性^[22]。

在传统社会中,家庭作为社会最基本的单位,家庭内部成员之间的互助共济是化解风险的主要方式,生儿育女的目的之一是为老年生活提供长期的投资和风险保障,家庭成员数量与家庭的风险保障能力之间具有正相关关系。家庭承担了养育子女的所有成本,也获得了养育子女的全部收益,不存在显著的外部性。儿童照顾具有私人产品的特征,因而家庭承担儿童照顾责任成为必然选择。

随着生产和生活方式的变化,人们的互助行为从传统的家庭成员之间逐步扩展到全体社会成员之间,互助范围从家庭内部延伸到全社会。进入现代社会,人口寿命延长带来的家庭人口结构老龄化、生育率降低带来的家庭规模小型化,传统的家庭内部互助的基础变得愈发薄弱,政府建立了强制性社会保障制度,部分取代家庭代际间的回馈机制。每个社会成员除了分担家庭内部的责任,还需要承担社会的责任,个人责任已经从家庭内部扩展到社会。儿童照顾的收益外溢,使得儿童照顾服务具有公共产品的非排他性特征^[2]。家庭承担了照顾儿童的各项成本,但是整个社会获得了养育儿童的收益,这就出现了儿童照顾成本家庭化与收益社会化的矛盾,因而要建立更加合理的儿童照顾成本分担机制,以适应现代社会儿童养育的客观要求。托育服务补助则是一种分担儿童照顾成本的政策工具。

(二)儿童照顾服务的社会投资属性

传统社会中,家庭把养育子女作为获取老年时期经济保障的一种投资,父辈年轻时付出

时间和经济成本来照顾和抚养下一代,等到年老时由下一代承担赡养父辈的责任。家庭愿意支付照顾子女的成本,以期减小未来的一系列风险。儿童照顾具有私人产品的特征,因此家庭对照顾子女的投入具有私人投资的属性。这种传统的家庭生育观念,也为维持劳动密集型生产方式所需要的大量劳动力提供了动力机制,使得社会再生产能够顺利进行。

进入现代,社会化大生产迅速发展,市场的商业性手段和政府的社会保障手段能够帮助个体将终身收入合理分布在其整个生命周期中,从而降低或转移个人未来不确定性的经济风险,养育子女不再是家庭规避风险的唯一途径。在这样的环境下,年轻父母生育和养育下一代的动力减弱,这就可能加剧人口结构老化,而劳动力结构老化必然影响社会再生产的效率。因此,养育儿童成为现代社会中减缓人口老龄化、提高国家竞争力的公共行为,对儿童的投资就是对国家未来的投资,这项投资战略能够产生个体层面与国家层面的双重效益^[23]。儿童照顾已经超越了家庭私人投资的范畴,具备了社会投资的属性^[2]。那么,仅由家庭支付儿童照顾的成本,不符合收益和成本主体对等的基本要求,政府理应实施积极的干预策略,主动在儿童照顾中承担相应责任。南希提出,政府可以对家庭照顾儿童或购买照顾服务的行为进行补助,通过照顾责任的集体分担,减轻家庭因为照顾而产生的经济压力与机会成本^[22]。

(三)儿童照顾服务的家庭失灵

传统社会养儿防老的生育理念,家庭照顾儿童的成本与收益对等的机制,塑造了家庭生育行为的自发性秩序,无需政府采取某种形式介入,总和生育率足以维持人口总量的自动平衡。然而,现代社会保障制度的建立,个人的多种风险不再完全由下一代分担,传统生育文化已经因“人为的秩序”而失去了存在的基石。儿童养育成本高昂和儿童照顾资源有限抑制了家庭的生育意愿,生不起和养不起的担忧成为制约生育率的重要因素,家庭内部自发性的生育和养育机制已经失灵。来自多个低生育率国家的实践已经表明,政府有必要通过积极的公共政策和公共资源投入干预儿童照顾,避免陷入低生育率的惯性^[2]。这就要求国家适度介入儿

童照顾领域,干预儿童养育行为,所以建立托育服务补助制度具有合理性。

(四)承认照顾服务的价值

照顾最初是指一种建立在婚姻和亲属关系上的无偿的家庭服务^[14],这种照顾活动是一项蕴含着义务、承诺、信任和忠诚但没有报酬的个人服务^[25]。在现代社会,当儿童照顾跨越家庭私领域进入社会范畴时,照顾服务的价值就开始显性化,社会必须予以承认。20世纪早期就有人关注到家庭照顾场域中照顾者的权益问题,后来许多福利国家也关注到儿童照顾也是一种劳动付出,值得给予现金来提供对照顾者的经济支持^[24]。戴利(Daly)和刘易斯(Lewis)认为,照顾服务是一种劳动,其包括有偿照顾和无偿照顾^[25]。有偿照顾可以在市场中获得相应的报酬,而无偿照顾也应当以某种形式获得补偿。照顾也是基于某种关系和责任(包括社会的和家庭)而提供的一项活动,照顾活动的成本既包括经济成本也包括情感成本,经济成本能够通过市场价格反映出来,情感成本则难以计算和衡量。在德国,父母在家照顾孩子的时间可以被计入工作年限,则是一种承认照顾价值的体现。因此,对于那些没有去托育机构接受有偿服务的儿童,可能由父母或祖父母亲自照顾,也可能由市场中的私人提供照顾,这些照顾者的劳动也应该得到承认和补偿。因此,托育服务补助制度的受益范围应当是所有有3岁以下儿童的家庭。

三、中国托育服务发展评析

(一)计划经济时期的工作单位托育制度(1949—1978年)

新中国成立以后,我国女性的社会地位逐步提高。同时,国家经济发展需要填补劳动力市场的大量空缺。为了使女性积极参与劳动力市场,我国出台了婴幼儿托育服务政策。1955年,国务院发布了《关于工矿、企业自办中、小学和幼儿园的规定》,提出为了满足工作单位职工低龄子女的照护需求,要求各工矿及企业用单位财政预算创办托幼机构。次年,教育部发布的《关于中小学、师范学校的托儿所工作的指示》提出,要运用各方力量来举办各类不同类型的托儿所;同时,多部门颁发《关于托儿所幼儿

园几个问题的联合通知》，对托儿所的管理和领导问题作了明确具体的规定。这一时期我国建构起了较为完整的面向城镇家庭的儿童照顾政策体系^[1]，托育服务具有明显的集体福利性质和“去家庭化”色彩^[17]。

工作单位创办的托育机构是这一时期托育服务政策最重要的构成^[26]。托育机构表现出明显的“单位所有制”特征，机构的运行经费全部来自单位营收，从而使得托育服务的供给能力和供给水平不高。值得注意的是，单位办托育机构存在着公平性问题：对于享有托育服务福利的城镇单位职工而言，托育机构的服务水平在不同工作单位之间、地区之间存在较大差异，经济更发达的地区和财务状况更好的单位（如大型国有企业）提供的托育条件就明显好于其他地区和企业^[17]。对于不在体制内工作单位就业的其他居民而言，缺乏长期稳定运行的托育机构为他们的子女提供制度化的照顾服务，他们被排除在这项集体福利的受益范围之外^①。尽管工作单位办托育机构的经费来自本单位，但这一时期我国没有真正意义上的独立市场主体，这些工作单位的财政直接与国家财政挂钩，这项托育服务实际上是一种国家福利。尤其是在广袤的农村，虽然部分地区的集体经济曾经有过托育服务，但持续的时间很短，因而农村孩子主要依靠家庭养育，他们基本上未能享受社会化的托育服务。作为一种国家福利，却不能被全体国民共同享有，直接导致了社会不公平。这也是直接由国家提供公共服务的弊端之一，即补供方难以实现真正的公平，效率同样令人担忧。

（二）改革开放后托育服务的“隐性家庭化”时期（1978—2010年）

1978年以后，党和国家的工作重心转移到经济建设上，经济政策成为国家的主导政策，造成很长一段时间处于“只有经济政策没有社会政策”的状态中^[27]。在1982年的国务院机构改革中，全国托幼工作领导小组及其办事机构被撤销，托幼服务事业受到巨大冲击。这一时期，

鼓励和引导民办托育机构的发展开始进入政策议题，1979年国务院的《全国托幼工作会议纪要》就提出要坚持公办和民办两条腿走路。国有企业改革和非国有部门的扩大，也导致工作单位托育供给制度覆盖的人群逐渐减少，家庭付费购买托育服务的模式开始出现。

随着经济体制改革的不断深入，企业开始“自主经营、独立核算、自负盈亏”，“企业办社会”的因素逐渐减少，托育服务以工作单位为供给主体的集体福利形式逐步瓦解，全国大量的托育机构短时间内消失不见^[28]，儿童照顾的责任完全回归家庭。同时，政府大力提倡托育服务向社会化的方向发展，支持社会力量创办多样化的托育机构参与托育服务的供给。1992年《九十年代中国儿童发展规划纲要》明确提出了社会力量创办托育服务的方向，2001年《中国儿童发展纲要（2001—2010年）》再次强调要发展0~3岁儿童早期教育，鼓励社会多渠道、多形式发展幼儿教育。在这些政策的推动下，民办托育机构逐渐大规模占据托育服务市场。

但是，在托育服务市场化改革的过程中，供需结构失衡问题十分严重^[17]。民办托育机构的服务供给集中于产业两端，顶端托育机构的服务质量优但价格贵，普通家庭的托育需求难以被满足；底端托育机构的服务价格低但质量难以保障，家庭将子女送托的意愿较弱。尽管婴幼儿托育服务的发展方向是市场化和社会化，但是儿童照顾的责任仍然主要由家庭承担，母亲和祖父母成为婴幼儿的主要照顾者。因此，这一时期的托育服务政策有着明显的“隐性家庭化”取向，通过弱化政府（通过单位）对托育服务的支持，使儿童照顾的责任重新回到家庭。

（三）人口增速放缓后的重构优化时期（2010年至今）

随着第六次和第七次全国人口普查数据的公开发布，我国人口结构的变化引起了广泛的重视和讨论。人口增速放缓、老龄化、少子化和低生育率的事实间接推动了2016年“全面二孩”和2021年“三孩”政策的实施。为了配合人口政

① 尽管当时农村也有集体创办的托育组织，但这类组织是国家政治干预的产物，存在时间非常短暂。参见李放、马洪旭：《中国共产党百年托幼服务供给研究：变迁历程、演进逻辑与未来展望》，《社会保障研究》2021年第5期。

策调整,促进生育率提高,托育服务事业得到了政府的高度重视,仅从2016年到2021年的五年里,国家层面出台的婴幼儿托育服务相关文件数量就达到了71份^[29]。2019年,国务院颁布的《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》提出要坚持以需求和问题为导向,推进供给侧结构性改革,还强调了家庭的照顾主体责任,明确了公益普惠的托育服务政策目标。

但是,为婴幼儿提供的托育服务仍然匮乏,0~3岁婴幼儿实际入托率仅为4.3%^①,远远低于36%的家庭托育需求^②。由于难以获得质量合格、价格合理的儿童照顾服务,母亲和祖辈仍然是婴幼儿照顾服务的主要提供者^[30]。尽管祖辈照顾有效地缓解了家庭的照顾压力,但随着二孩、三孩时代来临,祖辈年老以及延迟退休政策的实施,这一模式已经难以为继^[31]。

这一时期的政策致力发展托育服务体系,强调通过政府、市场、社区、家庭多个主体共同提供儿童照顾服务。政府承担儿童照顾责任的形式,仍然是通过补供方来实现。例如,创办公共托育机构,或者是对民办托育机构和社区托育机构进行财政补助,使得进入这类机构的婴幼儿享受到了政府的补助。但从社会公平的角度出发,那些没有进入托育机构的婴幼儿,无法享受政府的财政补助,这种做法背离了公益普惠的政策目标。此外,这种补供方的模式还暗含了一层意思:家庭成员无偿提供的儿童照顾不被视为一种劳动,没有得到合理承认,也就无法获得任何形式的补偿,而这种理念不符合现代社会的基本价值观念。

四、托育服务补助制度要点

基于对儿童照顾服务属性的理论分析与我国托育服务发展的回顾,本文提出建立托育服务补助制度,以体现儿童照顾中的国家责任。作为一项新的制度安排,应当明确其功能定位、受益对象、补助方式和补助水平等制度要点。

(一)功能定位

托育服务补助制度旨在通过财政资金安排,分担家庭照顾婴幼儿的成本。儿童照顾成

本可以分为直接成本和间接成本。直接成本是指家庭购买托育服务所付出的经济成本。一些有关托育服务价格的实地调查显示,南京市城区托育机构全日制的费用为每孩每月1000—1800元,城郊招收流动儿童和保障房小区儿童的托育机构费用大约在每孩每月600—700元^[32]。上海普惠性托育机构收费要求不得超过每人每月3000元,而3500—4000元被机构负责人认为是维持托育机构生存的基本价格^[33]。当前青年父母养育压力较大,调查发现,26.9%的青年父母认为在育儿成本中购买托育服务的经济支出压力最大,18.9%的青年父母不选择将孩子送去托育机构的直接原因是托育服务费用太高^[34]。间接成本指家庭成员为照顾婴幼儿所花费的时间成本和因此损失的机会成本。间接成本往往容易被忽视,而这一成本通常由家庭中的女性承担。由于受到需要照顾婴幼儿的限制,女性参与劳动力市场受到阻碍已经得到验证^[35-36]。照顾学龄前儿童不仅会显著降低女性的非农私营活动参与率和有偿工作参与率^[37],还会减少女性的工作时间投入和收入水平^[38]。在大多数双职工家庭中,儿童照顾的间接成本将导致女性“家庭—工作”平衡难以为继。

儿童照顾的直接成本和间接成本使家庭照顾婴幼儿的压力不断增加,从而抑制了家庭的生育意愿。社会化托育服务作为完善家庭友好政策体系的重要举措、人口政策的核心配套措施,服务政策的优化可以促进国家、社会和家庭共担“人的再生产”责任,促进人口的长期均衡发展和经济社会的持续健康发展^[6]。因而,国家和政府可以通过托育服务补助制度分担儿童照顾责任,降低家庭在市场中购买托育服务的直接成本,适度补偿家庭成员提供照顾服务而付出的间接成本,从而缓解家庭的照顾压力,激发家庭人口再生产动力。

(二)受益对象

所有养育儿童的家庭都是在对国家未来进行投资,长期来看能够使国家获得经济和社会的双重收益。不论儿童接受何种照顾,进入托育机构接受正式照顾或者在家接受非正式照

① 数据来源:2019年全国人口家庭动态监测数据。

② 数据来源:国务院妇女儿童工作委员会发布的《3岁以下婴幼儿托育服务需求调查》结果。

顾,这项照顾劳动都应当得到适当回报或补偿。本文提出的托育服务补助制度是一项面对全体婴幼儿的福利制度,受益对象为有3岁以下儿童的家庭。这项补助制度不需要资格审查和家计调查,有助于实现制度普惠、促进社会公平,提高制度管理和运行效率。

(三) 补助方式

儿童照顾公共资源的给付方式通常包括津贴、服务和票券三种^[24]。托育服务票券是政府发放用于购买儿童照顾服务的有价票券,家长得到托育券之后,可以选择心仪的托育机构购买儿童照顾服务;机构凭收集到的托育券兑换等值的财政资金。相比直接发放津贴和提供托育服务,托育服务票券具有独特的优势。其一,托育服务票券有助于动员社会力量参与托育服务。托育服务票券可以视为政府购买儿童照顾服务的一种创新机制,家长获得政府发放的票券,能够直接提高家庭对托育服务的消费意识和支付能力,将家庭的托育意愿转化为有效需求。面对公共托育服务的短缺,民办或市场化托育服务将增加供给以填补空缺。其二,托育服务票券有助于促进儿童照顾资源的市场化配置。托育服务票券只能用于购买特定的服务,在避免公共照顾资源浪费的同时,通过专款专用一定程度上能够降低寻租腐败的可能性。此外,政府可以根据用过托

育服务票券的消费选择来判断家庭实际的托育需求,据此规划配置并适时调整财政资金的投入,以提高公共资源的使用效率。其三,托育服务票券有助于形成服务质量良性竞争的机制。托育服务机构需要通过市场竞争才能获得家庭的托育选择和托育服务票券。这样的市场竞争能够激发内生创新能力,增强经营管理能力,提高整体托育服务的质量。因此,本文提出采用托育服务票券的方式进行托育服务补助,既能尊重家庭

自主选择服务的权益,又能激发托育机构提供高质量服务的内在动力。

在国外,儿童照顾票券制度已经具有比较丰富的应用场景。以美国为例,很多州政府向符合资格的家庭发放儿童照顾票券,一般可以在除了家庭和朋友提供的托育点以外的托育机构使用,尤其是一些没有与政府签订过正式委托供应协议的托育点^[24]。这样的制度安排能够促进小型、非正式的托育机构的发展,支持多种形式的儿童照顾服务,增加家庭使用儿童照顾服务的机会。英国向所有4岁儿童家庭提供儿童照顾票券,除了家庭照顾和私人保姆照顾以外,其他托育机构均可使用该票券,这一制度在减轻家长负担的同时能够扩充儿童照顾供给^[39]。在我国托育服务的地方实践中,托育服务票券的形式已经在官方文件中出现。2021年《江苏省“十四五”消费促进规划》(苏政办发〔2021〕38号)提出,要鼓励探索发放托育、家政、健康等领域的服务消费券。这是我国首次通过政府文件的形式把托育服务票券引入大众视野,托育服务票券是一种值得探索的、具有前瞻性的补助方式。

(四) 补助水平

托育服务补助标准主要参考发达国家0~2岁儿童照顾服务的公共支出水平和国内已经实

表1 部分发达国家0~2岁儿童照顾公共支出与人均GDP

国家	儿童照顾人均公共支出 (2019年,美元)	儿童照顾公共支出占GDP 比重(2019年,%)	人均GDP (2022年,美元)
瑞典	16100	1.030	55873
丹麦	14500	0.796	66983
挪威	13500	0.654	106149
冰岛	13300	0.795	72903
韩国	10900	0.516	32255
法国	9000	0.598	40964
德国	4700	0.244	48432
意大利	1500	0.078	34158
美国	900	0.049	76399
英国	600	0.041	45850

注:0~2岁儿童照顾公共支出数据来源于OECD家庭数据库,参见https://www.oecd.org/els/family/database.htm#public_policy;人均GDP数据来源于世界银行官网,参见<https://data.worldbank.org/cn/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?view=chart>。

行儿童照顾服务补贴的地方实践制定。2019年,部分经合组织成员(OECD)国家针对0~2岁儿童照顾提供的公共支出状况如表1所示,以瑞典、丹麦和挪威为代表的北欧国家的支出水平最高,用于儿童照顾的年人均支出在13300美元以上,总支出占GDP的比重均高于0.6%;以法国和德国为代表的保守主义国家支出水平居于中间,人均公共投入分别为年9000美元和年4700美元;以美国和英国为代表的自由主义国家的支出水平相对较低,总支出占GDP的比重均未超过0.05%。此外,东亚生育率最低的韩国,对0~2岁儿童照顾的公共支出水平也很高(年10900美元/人);以意大利为代表的南欧国家,强调发挥家庭的照顾功能,对于儿童照顾的公共投入相对较少。根据世界银行官网公布的数据,2022年中国人均GDP为12720美元,远低于OECD国家的平均水平(43261美元),分别占瑞典、德国和美国人均GDP的22.8%、26.3%和16.6%。因此,中国的经济发展水平与世界主要

发达国家还存在较大差距,中国对于3岁以下儿童照顾的财政补助水平应当考虑这一现实。按照人均GDP水平进行折算,这些国家的0~2岁儿童照顾公共支出水平在每人每月90—2595元之间^①。基于不同的福利体制和儿童照顾政策理念,发达国家之间的儿童照顾公共支出水平差距很大,我国应当结合本国实际情况设定和调整补助标准。

除了发达国家的儿童照顾公共支出水平,我国托育补助标准还应该考虑地方实际状况。如四川省攀枝花市为生育第二个及以上孩子的户籍居民家庭提供每月每孩500元的育儿补贴^②,安徽省芜湖市为入托的3岁以下二孩、三(多)孩家庭每孩补助1000元/月、2000元/月^③。考虑到财政的可负担性、经济发展状况的地区差异以及福利刚性所需的未来增长空间,本文初步设计了托育服务补助制度的方案:补助周期为每一个儿童0~2岁期间,补助方式为按月补助,补助标准包括每人每月200元、250元和300

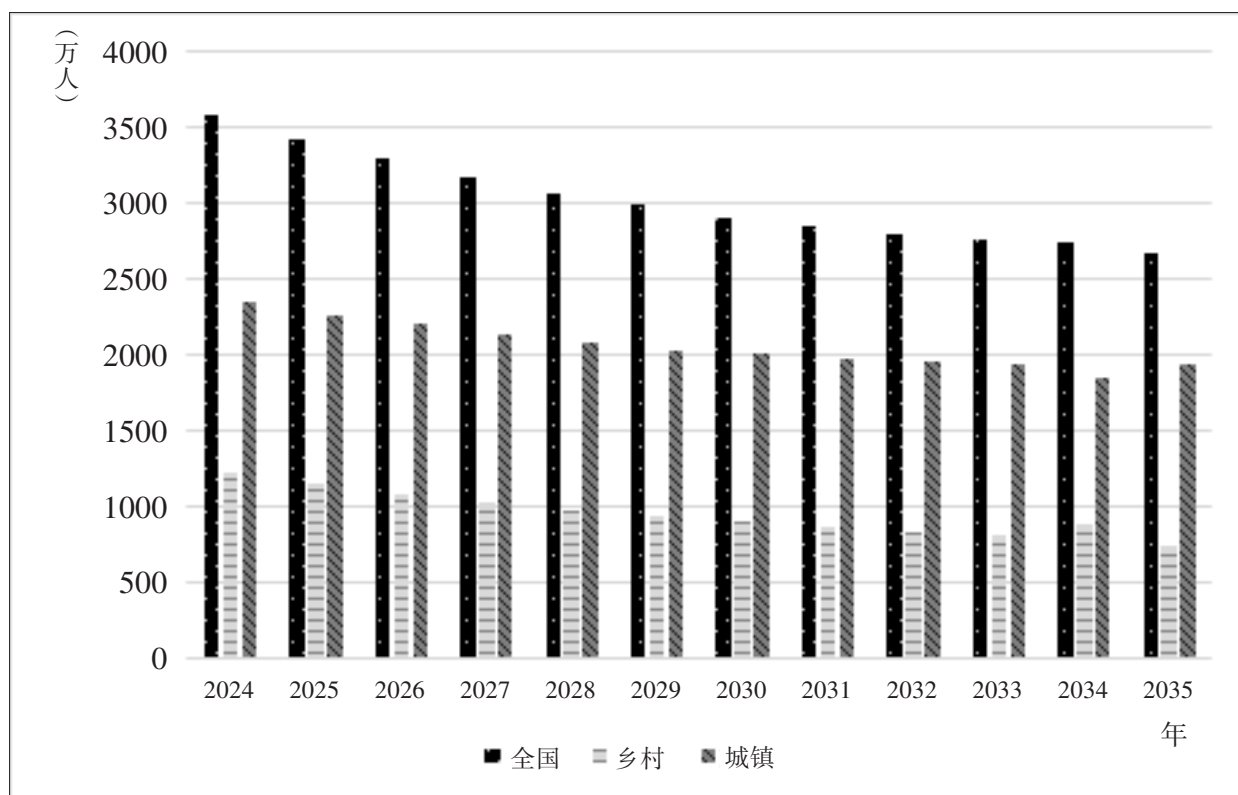


图1 2024—2035年我国城乡0~2岁婴幼儿人口总量

① 根据人民币兑美元实时汇率1美元≈7.2447元人民币计算得出(2023年11月17日11:51)。

② 参见《攀枝花市发放育儿补贴金实施细则的通知》(攀卫规〔2023〕1号)。

③ 参见《关于印发〈芜湖市2023年度3岁以下普惠性已备案托育服务机构入托补助方案〉的通知》(芜卫人口家妇〔2023〕3号)。

元三档。在政策实施后期,政府可以考虑家庭结构特征提供不同水平的补助额,采用递进式补助标准,生育孩子数量越多,补助额越高,三孩的补助标准高于二孩,二孩的补助标准高于一孩。需要说明的是,我国经济社会发展水平存在较大的地区差距,各个地方可以综合考虑本地的财政能力、人口结构和托育需求等因素对托育服务补助标准进行适当调整。

五、托育服务补助制度的财务成本

一项社会福利制度的建立,不仅要符合理论逻辑和现实需要,还必须具有财务可行性。参考已有研究对老年照护服务补贴制度和儿童津贴制度的成本分析思路^{[19][21]},本文在对0~2岁婴幼儿人口预测的基础上,按照一定的给付标准,估算托育服务补助制度的财政资金规模,以分析该项制度的财务可行性。

(一)0~2岁婴幼儿人口总量

0~2岁婴幼儿人口是计算托育服务补助制度财务成本的基础。基于第六次和第七次全国人口普查数据、新生人口数据以及居民生育意愿调查数据,黄宸和李玲采用队列要素法,通过Leslie矩阵建立人口预测模型,综合考虑“三孩”政策适用人群、生育意愿、生育累积效应释放等因素,估算了我国2022—2050年城乡3岁以下婴幼儿人口总量及变化趋势^[40]。本文主要参考黄宸和李玲

2024—2035年的估计结果,在分年龄的人口预测数据的基础上,得到中方案的总和生育率下的城乡婴幼儿人口总量,结果如图1所示。

2024—2035年我国城乡0~2岁婴幼儿人口总量均表现出递减趋势。在全国层面,2024—2035年婴幼儿人数将从3580.9万人减少到2678.0万人。在城乡层面,农村婴幼儿人数将从1236.8万人减少到742.7万人,城镇婴幼儿人数将从2344.1万人减少到1935.3万人。

(二)财务成本估算

1. 估算模型

为了估算托育服务补助制度的财务成本,本文建立以下估算模型:

$$P_k = B(1 + \alpha)^{k-1} \times C_k \quad (1)$$

其中 P_k 为第 k 年财政需要为托育服务补助制度投入的资金总量, B 为每位儿童年度补助金额, α 为年补助额的调整系数, C_k 为第 k 年0~2岁婴幼儿总人数。这一估算模型适用于全国,也适用于任何一个地区,只要将需要补助的婴幼儿人数和相关参数代入即可。

2. 参数假设

如前所述,综合考虑部分发达国家托育服务公共支出水平,同时结合我国发展中国家的经济社会发展状况,本文为0~2岁婴幼儿设定低、中、高三个补助标准为每人每月200元、250元和300元。同时参考2012—2021年居民消费

表2 2024—2035年我国托育服务补助制度财务成本(单位:亿元)

年份	低标准			中标准			高标准		
	全国	农村	城镇	全国	农村	城镇	全国	农村	城镇
2024	859.42	296.83	562.58	1074.27	371.04	703.23	1289.12	445.25	843.88
2025	840.35	283.91	556.44	1050.44	354.89	695.55	1260.53	425.87	834.66
2026	825.32	271.66	553.65	1031.65	339.58	692.07	1237.97	407.50	830.48
2027	810.63	264.04	546.59	1013.29	330.06	683.23	1215.94	396.07	819.88
2028	800.38	255.99	544.38	1000.47	319.99	680.48	1200.57	383.99	816.57
2029	793.51	251.67	541.83	991.88	314.59	677.29	1190.26	377.51	812.75
2030	788.80	244.22	544.58	986.00	305.27	680.73	1183.21	366.33	816.88
2031	787.86	239.23	548.63	984.83	299.04	685.79	1181.79	358.84	822.95
2032	790.93	238.31	552.62	988.66	297.89	690.77	1186.39	357.46	828.93
2033	796.78	235.75	561.03	995.98	294.69	701.29	1195.17	353.63	841.55
2034	807.10	259.44	547.67	1008.88	324.30	684.58	1210.66	389.16	821.50
2035	804.34	223.08	581.26	1005.42	278.85	726.58	1206.51	334.62	871.89

表3 2024年托育服务补助的财政资金与2022年国内生产总值的比较

资金指标	低标准			中标准			高标准		
	全国	农村	城镇	全国	农村	城镇	全国	农村	城镇
资金需求 (亿元)	859.42	296.83	562.58	1074.27	371.04	703.23	1289.12	445.25	843.88
所占比率	0.07%	0.02%	0.05%	0.09%	0.03%	0.06%	0.11%	0.04%	0.07%

表4 2024年托育服务补助的财政资金与2022年国家财政支出总额的比较

资金指标	低标准			中标准			高标准		
	全国	农村	城镇	全国	农村	城镇	全国	农村	城镇
资金需求 (亿元)	859.42	296.832	562.584	1074.27	371.04	703.23	1289.12	445.25	843.88
所占比率	0.33%	0.11%	0.22%	0.41%	0.14%	0.27%	0.49%	0.17%	0.32%

价格指数年均增长率,将补助标准的调整系数 α 设定为年增长2.06%^①。假定2024年为托育服务补助制度开始实施的年份,即 $k=1$ 。

3. 估算结果

根据婴幼儿总人数、补助标准和调整系数进行估算,得到2024—2035年我国实施托育服务补助制度的财务成本,如表2所示。全国层面的财务成本呈现出微弱的U型趋势,2024—2031年逐年减少,2031—2035年逐渐增加,但都没有超过2024年的资金投入总量,即859.42亿元(低标准)、1074.27亿元(中标准)和1289.12亿元(高标准)。分城乡来看,2024—2035年农村地区的财务成本呈现先降低再小幅回升的趋势,低、中、高标准下的支出规模范围分别为223.08亿~296.83亿元、278.85亿~371.04亿元、334.62亿~445.25亿元;城镇地区的财务成本呈现出小幅波动趋势,低、中、高标准下的支出规模范围分别为541.83亿~581.26亿元、677.29亿~726.58亿元、812.75亿~871.89亿元。

(三)财务可行性分析

为便于决策部门参考,本文将托育服务补助制度实施所需要的资金规模,分别与国内生产总值、国家财政支出规模和学前教育财政支出规模进行比较,发现托育服务补助制度的财务成本不高,只要进行财政支出结构适当调整即可。

1. 与国内生产总值比较

一个国家的经济发展状况是社会福利制度建立与运行的基石。根据国家统计局公布的国民经济数据,2022年我国国内生产总值为1210207亿元。将2024年托育服务补助的财政资金与2022年国内生产总值比较,结果如表3所示。当采用低标准进行托育服务补助时,全国托育服务补助的资金量仅占GDP总量的0.07%,农村和城镇分别占GDP总量的0.02%和0.05%。如果采用中标准补助,全国托育服务补助的资金量占GDP的0.09%,农村和城镇分别占GDP总量的0.03%和0.06%。即便是采用高标准,这项制度所需要的资金总量仅占GDP的

表5 2024年托育服务补助的财政资金与2022年全国学前教育财政支出的比较

资金指标	低标准			中标准			高标准		
	全国	农村	城镇	全国	农村	城镇	全国	农村	城镇
资金需求 (亿元)	1923.60	1259.28	664.32	2404.50	1574.10	830.40	2885.40	1888.92	996.48
所占比率	39.50%	13.64%	25.85%	49.37%	17.05%	32.32%	59.24%	20.46%	38.78%

① 数据来源:《中国统计年鉴2022》。

0.11%，其中农村和城镇分别占GDP总量的0.04%和0.07%。与OECD国家的0~2岁儿童照顾公共支出水平相比较(如表1)，即使按照高标准发放托育服务补助，全国整体的托育服务公共支出占GDP的比率仍然相对较低。

2. 与国家财政支出规模比较

国家财政支出是国家在一定时期内为了履行各项职能所支配的公共资源^[21]。依据财政部公布的数据，2022年我国全国财政支出总额为260552亿元^①。将2024年托育服务补助的财政资金与2022年全国财政支出总额比较，结果如表4所示。按照低、中、高标准进行托育服务补助，全国层面所需资金量分别占财政总支出的0.33%、0.41%和0.49%，农村与城镇儿童所需资金量的比例在1:2左右。

3. 与学前教育财政支出规模比较

当前公共财政对学龄前儿童的支持主要集中在3~5岁儿童的学前教育阶段。依据财政部公布的数据，2022年全国学前教育的财政支出为2176亿元^②。将2024年托育服务补助的财政资金与2022年全国学前教育财政支出比较，结果如表5所示。如果采用低标准进行补助，全国婴幼儿托育服务补助资金占学前教育财政支出的39.50%；如果将补助水平提高到中、高标准，补助资金规模将超过学前教育的财政支出规模，分别占比49.37%和59.24%。尽管托育服务补助所需财政资金占学前教育支出总量的比率相对较高，但是学前教育财政支出的主要收益者是幼儿园在园儿童，而托育服务补助制度旨在覆盖所有3岁以下儿童。

六、政策建议

托育服务补助制度是儿童福利体系的重要组成部分，旨在保障婴幼儿接受照顾服务的基本权益，减轻家庭育儿负担，并促进托育服务市场发育，进而促进我国人口长期均衡发展。本文提出的建立托育服务补助制度，为所有0~2岁儿童家庭购买照顾服务提供资金支持。基于2024—2035年我国城乡婴幼儿人口预测结果，设定低、中、高三种托育服务补助标准，通过对

该项制度所需资金进行测算发现，托育服务补助制度的财务成本是可以承担的。建议有关部门加快研究，积极创造条件组织实施。

(一)健全人口动态监测系统，把握婴幼儿人口总量及其分布状况

健全人口动态监测系统，精准把握婴幼儿人口总量及其分布状况，有助于政府合理规划托育服务补助制度的财务成本。有关部门在进行普查和日常抽查工作时，应关注3岁以下婴幼儿人口及其家庭信息，包括育龄家庭数量、家庭二孩和三孩生育意愿、托育意愿等。同时，还应当基于人口预测模型对3岁以下婴幼儿人口规模进行测算，结合地区分布、城乡分布和年龄分布状况，对托育服务补助需求的变化趋势进行分析，以帮助政府合理地配置公共资源。

(二)采用多种补助形式，加强补助资金监管与引导

托育服务补助制度主要通过发放托育服务票券的方式，支持婴幼儿家庭购买机构托育服务。对于不愿意将儿童送去托育机构的家庭，可以采取税收减免的形式进行补偿。如果家庭收入达不到税收减免的起步线，则凭借托育服务票券将相应补助金额按一定比率转为对照顾提供者的补助。还需要注意，托育服务补助制度采用补需方的财政投入方式，而以需求为导向的投入方式导致资金监管成本较高，需要有关部门提高监管能力，确保资金安全和制度正常运行。除此之外，托育服务票券可能导致儿童照顾资源的非均衡布局，政府需要对托育服务补助资金进行合理引导。如果放任托育服务机构自发响应市场需求，可能会出现儿童照顾资源的区域性短缺和结构性浪费并存的现象。欠发达地区和偏远地区的托育服务市场可能因为有托育需求和购买能力的消费者不足，出现社会资本投入意愿低，甚至已有资源流失的现象。荷兰在实施票券制度以后，托育机构从欠发达地区向发达地区转移的趋势日趋明显^[41]。

(三)实行托育服务补助申请制，提高制度收入再分配效应

本文提出的托育服务补助制度，受益范围

① 数据来源：财政部2022年全国一般公共预算支出决算表。

② 数据来源：财政部2022年全国一般公共预算支出决算表。

是所有3岁以下婴幼儿,理论上符合这个条件的家庭都可以获得这项补助。然而,并非所有收入水平的家庭都需要托育服务补助,为了更加有效地利用和配置资源,建议实行托育服务补助申请制。因此,需要通过多种形式和渠道广泛宣传托育服务补助制度,确保所有人群能够知晓该项制度的内容、申请方式和流程规范等,尤其是要确保低收入家庭的孩子能够得到这项补助。

参考文献:

- [1] 岳经纶,范昕.中国儿童照顾政策体系:回顾、反思与重构[J].中国社会科学,2018(9):92-111+206.
- [2] 曹信邦,童星.儿童养育成本社会化的理论逻辑与实现路径[J].南京社会科学,2021(10):75-82+135.
- [3] GORMLEY J W T, PHILLIPS D, GAYER T. Preschool programs can boost school readiness[J]. Science, 2008, 320(5884): 1723-1724.
- [4] BURGER K. How does early childhood care and education affect cognitive development? An international review of the effects of early interventions for children from different social backgrounds[J]. Early childhood research quarterly, 2010, 25(2): 140-165.
- [5] CAMILLI G, VARGAS S, RYAN S, et al. Meta-analysis of the effects of early education interventions on cognitive and social development[J]. Teachers college record, 2010, 112(3): 579-620.
- [6] 杨菊华.理论基础、现实依据与改革思路:中国3岁以下婴幼儿托育服务发展研究[J].社会科学,2018(9):89-100.
- [7] 范昕,李敏谊,叶品.托幼服务治理模式国际比较及中国路径选择[J].比较教育研究,2021(1):104-112.
- [8] 郭林,董玉莲.0~3岁婴幼儿托育服务:国际比较与中国选择[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2021(5):109-118.
- [9] 刘天子,杨立华,曾晓东.不同国家托育服务治理模式的效果评价——基于OECD家庭数据库的比较分析[J].人口学刊,2022(4):70-79.
- [10] 洪秀敏,陶鑫萌.改革开放40年我国0~3岁早期教育服务的政策与实践[J].学前教育研究,2019(2):3-11.
- [11] 李放,马洪旭.中国共产党百年托幼服务供给研究:变迁历程、演进逻辑与未来展望[J].社会保障研究,2021(5):13-25.
- [12] 沙莉,陈卫,席颖超,等.三孩政策下未来中长期我国托育服务供需关系分析[J].人口与经济,2023(6):19-37.
- [13] 陈宁,高卫星,陆薇,等.婴幼儿托育机构发展瓶颈、政策需求与治理取向——基于河南省2679个托育机构的调查[J].人口研究,2022(2):117-128.
- [14] 郭瑜,庄忠青,李雨婷.国家责任与家庭功能:德国儿童照顾制度及其对中国的启示[J].经济社会体制比较,2020(2):49-56.
- [15] 马春华.重构国家和青年家庭之间的契约:儿童养育责任的集体分担[J].青年研究,2015(4):66-75+96.
- [16] 洪秀敏,赵思婕,朱文婷.托育服务供给模式及其普惠成效的国际比较与启示[J].教育与经济,2021(4):81-88+96.
- [17] 刘天子,刘昊.我国婴幼儿托育服务政策变迁的脉络、特征与趋势[J].教育学术月刊,2023(6):35-42.
- [18] 张翔,林腾.补“砖头”、补“床头”还是补“人头”——基于浙江省某县养老机构的个案调查[J].社会保障研究,2012(4):39-48.
- [19] 何文炯.老年照护服务补助制度与成本分析[J].行政管理改革,2014(10):28-33.
- [20] 吴鹏飞,刘金晶.适度普惠型福利模式下我国儿童津贴制度之构建[J].社会保障研究,2016(2):91-96.
- [21] 何文炯,王中汉,施依莹.儿童津贴制度:政策反思、制度设计与成本分析[J].社会保障研究,2021(1):62-73.
- [22] FOLBRE N. Children as public goods[J]. The American economic review, 1994, 84(2): 86-90.
- [23] JENSON J, SAINT-MARTIN D. Building blocks for a new social architecture: the LEGO paradigm of an active society[J]. Policy & politics, 2006, 34(3): 429-451.
- [24] 刘中一.我国儿童公共照顾资源政府给付方式[J].宁夏社会科学,2022(1):153-160.
- [25] DALY M, LEWIS J. The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states[J]. The British journal of sociology, 2000, 51(2): 281-298.
- [26] 巫筱媛.我国婴幼儿托育服务政策的阶段性回顾与展望[J].早期教育(教育教学),2020(11):7-9.
- [27] 王绍光.大转型:1980年代以来中国的双向运动[J].中国社会科学,2008(1):129-148+207.
- [28] 刘中一.我国托育服务的历史、现状与未来[J].经济与社会发展,2018,16(4):70-74.

- [29] 祝西冰, 戚晓明. 我国3岁以下婴幼儿照护服务政策的省际差异与协同策略[J]. 学前教育研究, 2022(2):1-15.
- [30] 程福财. 从经济资助到照顾福利:关于上海儿童与家庭照顾福利需求的实证调查[J]. 中国青年研究, 2013(9):67-71+75.
- [31] 钟晓慧, 郭巍青. 人口政策议题转换:从养育看生育——“全面二孩”下中产家庭的隔代抚养与儿童照顾[J]. 探索与争鸣, 2017(7):81-87+96.
- [32] 李沛霖, 王晖, 丁小平, 等. 对发达地区0-3岁儿童托育服务市场的调查与思考——以南京市为例[J]. 南方人口, 2017(2):71-80.
- [33] 潘鸿雁. 我国普惠性托育服务的发展与思考——基于上海市普惠性托育点的调查[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2020(1):178-188.
- [34] 洪秀敏, 朱文婷, 赵思婕. 青年父母婴幼儿照护支持与养育压力研究——基于全国13个城市的调研数据[J]. 中国青年社会科学, 2020(2):106-114.
- [35] 熊瑞祥, 李辉文. 儿童照管、公共服务与农村已婚女性非农就业——来自CFPS数据的证据[J]. 经济学(季刊), 2017(1):393-414.
- [36] 詹鹏, 毛逸波, 李实. 城镇女性劳动供给长期趋势研究:来自教育扩张和生育行为的解释[J]. 中国工业经济, 2021(8):56-74.
- [37] 王姮, 董晓媛. 农村贫困地区家庭幼儿照料对女性非农就业的影响[J]. 人口与发展, 2010(3):60-68.
- [38] 张抗私, 谷晶双. 生育对女性就业的影响研究[J]. 人口与经济, 2020(5):19-29.
- [39] 方钧君. 基于教育券思想的政府投资幼儿教育政策研究[D]. 上海:华东师范大学, 2007.
- [40] 黄宸, 李玲. “三孩”政策下2022—2050年城乡托育服务适龄人口与资源供给[J]. 教育研究, 2022(9):107-117.
- [41] 刘颖, 冯晓霞. 政府购买学前教育服务的方式及其特点与影响[J]. 学前教育研究, 2014(11):9-16.

(责任编辑 王玲玲)

The System of Subsidies for Childcare Services: Theoretical Logic and Feasibility Analysis

HE Wenjiong, ZHANG Xue

Abstract Childcare services have the attributes of public goods and social investment, and the responsibility and cost of childcare should be shared by families and the government. Under the background of reduced family care resources, limited supply of childcare services and high parenting cost, the government should establish a system of subsidies for childcare services to decrease the cost of family care for children and increase effective demands to promote the development of social childcare services. By establishing an estimation model suitable for the whole country and all regions and on the basis of the prediction of the future population of infants and young children aged 0-2 years and a moderate subsidy standard, the result of estimating the scale of financial funds of the system of subsidies for childcare services in 2024-2035 shows that the financial cost of such a system is affordable. To this end, it is suggested that the government should actively create conditions to implement this system as soon as possible, and meanwhile, should improve the dynamic monitoring system of population, adopt various forms of subsidy, implement the application system of subsidies for childcare services, and strengthen the supervision and guidance of subsidy funding.

Key words childcare services; subsidies for childcare services; crude birth rate; financial cost