

社会保障研究
Social Security Studies
ISSN 1674-4802, CN 42-1792/F

《社会保障研究》网络首发论文

题目： 儿童津贴制度:政策反思、制度设计与成本分析
作者： 何文炯，王中汉，施依莹
网络首发日期： 2021-03-09
引用格式： 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/OL]. 社会保障研究.
<https://kns.cnki.net/kcms/detail/42.1792.f.20210309.1036.002.html>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

儿童津贴制度：政策反思、制度设计与成本分析^{*}

何文炯 王中汉 施依莹

(浙江大学公共管理学院,浙江杭州,310058)

摘要:为适应经济持续发展和社会快速转型,我国儿童福利制度亟待从选择型向普惠型转变。本文提出建立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现金补助,以降低家庭的儿童抚育费用,适度弥补中青年父母为照顾儿童损失的机会成本。建议该制度首先面向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,并适时适度提高给付标准。经过定量的成本测算,即使是按照高标准(200元/月)向所有0~3岁儿童发放津贴,所需要的资金量最多不会超过全国财政收入的0.7%,该制度运行成本在可承受的范围之内。

关键词:普惠型儿童福利;儿童津贴;0~3岁儿童;制度设计;财务成本

一、引言

儿童福利制度是保护儿童权利、尊重儿童人格、保障儿童健康成长的“防护网”^[1],在社会福利体系中占有重要地位。近年来,伴随着中国社会保障事业的快速发展,儿童福利制度愈发受到社会公众和研究者的关注。但是,人口老龄化、工业化、城市化、家庭小型化等一系列社会变迁给当前的儿童福利制度带来了严峻挑战。首先,随着老龄社会的到来,中青年群体将会在儿童抚育上承受更大的压力。在我国,家庭承担了儿童抚育的主要责任,中青年父母是儿童照顾的主体。受家国同构的传统社会观念影响,养老抚幼的责任早已内化为中青年群体的一种传统隐性契约^[2],一方面,中青年群体承担着赡养老人的义务,另一方面,中青年群体也是儿童的主要照顾者。人口老龄化的趋势会进一步加剧当前代际关系不均衡的现状,使中青年群体承受更大的压力。其次,更大范围的工业化和城市化使育儿成本增加,进一步加大中青年群体的儿童抚育压力。近些年来,快速的工业化和市场经济发展使作为社会生产主要劳动力的中青年群体工作压力不断增大^[3];与此同时,城市化带来的人口流动和家庭规模的不断缩小使家庭结构的稳定性不断减弱,家庭照顾功能持续弱化^[4],不断增加的育儿成本成为中青年群体生活中的一道“难关”。儿童抚育压力增大的直接后果是我国生育水平的持续低迷。虽然至今中国的人口学界仍对我国的总和生育率存在争议,但是大部分人口学者都认为我国的生育意愿已经低于2.1的更替水平^[5],我国已经进入低生育率陷阱风险期,而高育儿成本是造成生育率下行的重要原因^[6]。

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^[7]。在传统家庭照顾策略无法解决日益增加的家庭照顾负担的当下,国家应加大在儿童照顾上的政策干预和财政投入,承担更多的儿童照顾责任。因此,本文建议加快构建普惠型的儿童福利制度,尤其是建立普惠型的儿童津贴制度,以降低家庭的照顾成本,缓解中青年群体的抚育压力。

^{*} 本文系国家自然科学基金重大项目“代际均衡与多元共治——老龄社会的社会支持体系研究”(71490733)的成果。

二、政策反思与国际经验

(一) 我国儿童福利体系:从选择型走向普惠型

我国学界通常将儿童福利政策分为选择型的儿童福利政策和普惠型的儿童福利政策。前者通常面向特定的儿童和家庭,其受益对象和受益方式具有明确的选择性和指定性,如专门针对特殊儿童(孤儿、流浪儿童、留守儿童、患病儿童)的相关福利政策^[8];后者则面向全体儿童,如陆士桢所言,“是一切针对全体儿童的,促进和保障儿童生理、心理以及社会潜能得到最佳发展的各种方式和设计”^[9]。这两种类型的儿童福利政策的区别在于国家和家庭在儿童福利供给上的关系不同。福克斯·哈丁的“国家—家庭”二分模型就根据国家为家庭分担儿童抚育责任的程度,将儿童福利体系分为以家庭为本位的儿童福利体系和以国家为本位的儿童福利体系^[10]。以家庭为本位的儿童福利体系强调家庭对儿童抚育责任的承担,国家只需要对边缘儿童提供必要的援助,更加关注儿童抚育能力较为欠缺的家庭,充当家庭“支持者”的角色^[11]。以国家为本位的儿童福利体系则与之相反,强调国家在儿童抚育过程中的积极责任,国家是儿童福利的主要提供者,为所有儿童提供福利和服务^[12]。

选择何种类型的福利体系与一个国家的经济发展阶段、文化传统、社会主流价值观密切相关。北欧福利国家(如瑞典等),基于其较高的经济发展水平以及“从摇篮到坟墓”的福利理念,选择的是普惠型的儿童福利体系。而部分拉美国家(如巴西等),大多为发展中国家,且深受新自由主义思想的影响,因此更加偏向于选择型的儿童福利体系^[13]。长期以来,除义务教育制度外,我国实行的儿童福利政策基本上是选择型的,这与“以经济建设为中心”的发展思路有关,选择型儿童福利政策有利于减轻国家和社会企业的社会负担,促进经济发展。中华人民共和国成立初期,我国的儿童福利政策以保障孤残儿童为主。改革开放后,儿童福利的保障范围逐步扩大,从孤残儿童、流浪儿童到留守儿童、困境儿童,但覆盖全体儿童的福利政策依然不多。随着经济持续快速增长,国家整体实力和人民的生活水平显著提高,国家有必要也有能力提供更为全面的儿童福利,儿童和家庭也需要更为全面、更具保障性的福利体系,以促进儿童健康发展、缓解家庭抚育压力、抵御社会潜在风险。因此,我国的儿童福利体系从选择型走向普惠型已经成为必然的趋势。

(二) 我国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给付的福利制度安排^[14]。儿童津贴作为一种最直接、最主要的儿童福利,在儿童福利体系中占据十分重要的地位^[15]。儿童津贴制度是国家对儿童抚育成本的制度性回应,既包括家庭为育儿所付出的各种费用,也包括由照顾儿童造成的机会成本流失。

中国儿童福利津贴的雏形可以追溯到1982年,当时国务院颁布的《关于进一步做好计划生育工作的指示》提到“发给独生子女保健费”,并指出应对独生子女及其家庭“实行必要的奖励”。独生子女费给付,是以全国独生子女及其家庭为发放对象,在一定程度上带有广义的、普惠性质的儿童津贴色彩,客观上促进了计划生育政策的推行和实施。然而,独生子女费是我国计划生育政策的特殊产物,设置它的目标是维护计划生育政策的推行,控制我国过高的生育率,本质上它并非国家承担儿童抚育责任的政策表现。因此,将独生子女费称之为儿童津贴稍显勉强。并且,伴随着我国“单独二孩”和“全面二孩”政策的逐步推行,独生子女费的给付在现有政策基础上已逐步失去普惠意义,而成为针对特殊儿童及其家庭的福利政策的体现。

我国目前关于儿童津贴的项目大多集中在对孤儿和困境儿童等群体的救助方面。2010年被部分学者称之为“儿童福利元年”,其标志为2009年民政部发布的《关于指定孤儿最低养育标准的通知》及2010年民政部、财政部发布的《关于发放孤儿基本生活费的通知》,后者提出建立针对孤儿的基本生活保障制度和津贴制度,由中央财政和地方财政对各地孤儿提供基本生活费补助。自此,儿童津贴的概念才真正在政策层面建立起来。随后,2013年民政部发布的《关于开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知》,首次将全体儿童划分为孤儿、困境儿童、困境家庭儿童和普通儿童四个层次,并据此分类标准逐渐拓宽我国儿童津

贴的覆盖范围,将残疾儿童、贫困儿童、艾滋病患病儿童等儿童群体纳入儿童津贴供给之列。2019 年,国家多个部门联合出台的《关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的意见》,进一步拓宽了儿童津贴制度的覆盖范围,将事实无人抚养儿童群体也纳入保障之列。

尽管我国儿童津贴制度正在逐步完善,覆盖范围也在逐渐扩展,但现行儿童津贴主要发放给弱势儿童,覆盖范围仍比较狭窄,难以满足家庭抚育儿童的实际需要。随着经济发展水平的提高和人口老龄化趋势的加剧,我国儿童福利制度应当从选择型转向普惠型。这就必然要求建立普惠型的儿童津贴制度,使之发挥收入再分配和减轻中青年育儿负担的作用,进而促进社会长期持续健康发展。

(三)普惠型儿童津贴的国际经验

对国外普惠型儿童津贴的经验进行比较和学习有利于我国儿童津贴制度的设计和建立。儿童津贴制度在中国的存续不过寥寥数十载,其发展速度和发展水平较部分西方福利国家而言,尚存在较大的差距,即便是起步较晚的日本、韩国等亚洲国家,其偏重于普惠型的儿童津贴在制度安排上也有许多可取之处。因此,探讨和研究国外先进国家的儿童津贴制度对我国儿童津贴制度的构建具有重要的意义。

瑞典和英国的社会福利制度起步较早,儿童津贴制度一直受到政府的高度关注。20 世纪中期,瑞典建立普遍性质的儿童津贴制度,凡是年龄在 16 岁以下的儿童或 20 岁以下的在校学生,无需任何条件,均可领取由政府拨付的儿童津贴^[16]。同样的,英国政府规定,凡年龄未满 16 岁的儿童或 20 岁以下的学生,每周均可获得一定的儿童津贴。另外,家中有两位及以上的未成年子女者,还可以获得额外的政府补贴^[17]。另外,德国、法国和比利时等国家的儿童津贴额度会随着家庭孩子的数量增加而增加^[18]。不同于以上儿童津贴分类标准,荷兰的儿童津贴额度是根据儿童年龄进行调整的,发放金额分三个年龄段递增,津贴按季度发放,直到儿童年至 18 岁为止^[19]。日本与荷兰有相同的儿童津贴制度发放标准。在日本,家庭每生育一个孩子,便可获得一次性生育补助,在孩子出生后,儿童津贴分两个年龄段进行发放,一直持续到孩子中学毕业^[20]。此外,根据 NHK 新闻网报道,新型冠状病毒肺炎疫情期间,对于领取儿童津贴的家庭,日本政府给每位儿童增加 1 万日元的补助,以支持因疫情受到冲击的家庭,更好地保障儿童权益^[21]。上述国家的儿童津贴制度在津贴类型、领取年限、发放标准及金额方面各具特色(详见表 1)。涉猎各国在儿童津贴制度方面的具体实践,对我国儿童津贴制度的设计和构建都具有非常重要的借鉴意义。

表 1 部分国家儿童家庭津贴一览表

国家	津贴类型	领取年限	津贴发放标准
瑞典	儿童津贴	16 岁以下的儿童或 20 岁以下在读学生	1050 克朗/月(约 800 元/月)
英国	儿童津贴	16 岁以下的儿童或 20 岁以下在读学生	20.7 英镑/周(约 750 元/月),每多 1 个孩子可额外领取 13.7 英镑/周(约 500 元/月)
德国	儿童津贴	18 岁以下的儿童或 25 岁以下在读学生	第 1~2 个孩子:219 欧元/月(约 1700 元/月);第 3 个孩子:额外补贴 225 欧元/月(约 1750 元/月);第 4 个孩子及以上:额外补贴 250 欧元/月(约 1950 元/月)
法国	家庭津贴	16 岁及以下	第 1~2 个孩子:131.16 欧元/月(约 1000 元/月);第 3 个孩子:额外补贴 299.2 欧元/月(约 2300 元/月);第 4 个孩子及以上:额外补贴 467.24 欧元/月(约 3600 元/月)
比利时	抚养老金	25 岁及以下	第 1 个孩子:193.8 欧元/月(约 1500 元/月);第 2 个孩子:额外补贴 222.4 欧/月(约 1700 元/月);第 3 个孩子及以上:额外补贴 265.2 欧/月(约 2070 元/月)
荷兰	儿女金	18 岁以下	0~5 岁每位孩子:223.37 欧元/季度(约 580 元/月);6~11 岁每位孩子:271.24 欧元/季度(约 700 元/月);12~17 岁每位孩子:319.10 欧元/季度(约 830 元/月)
日本	儿童津贴	18 岁及以下	每生育 1 个孩子:一次性生育补贴 42 万日元(约 25400 元);0~3 岁每位孩子:1.5 万日元/月(约 900 元/月);3~18 岁每位孩子:1 万日元/月(约 600 元/月)

数据来源:笔者根据文献和德国、比利时和荷兰政府官方网站的公开信息整理得到^[22-26]。

说明:括号内的津贴发放标准根据 2021 年 3 月 4 日 12:00 该国货币与人民币实时汇率换算得到。

三、儿童津贴制度设计

(一) 制度框架

当前我国现行的儿童津贴制度主要由两个部分组成:针对困境儿童建立的儿童津贴和包含于诸多社会救助政策之内的儿童现金救助。这两种儿童津贴共同的特点是只针对于特定儿童群体,并非全体儿童,因而属于选择型的福利政策。针对困境儿童建立的儿童津贴制度包括孤儿津贴制度、事实无人抚养儿童津贴制度等,仅仅覆盖孤儿、事实无人抚养儿童、流浪儿童以及艾滋病患儿等少数群体。儿童现金救助则只覆盖了贫困儿童和残疾儿童,例如城乡居民最低生活保障制度中对贫困儿童进行的现金救助、残疾人津贴制度中对残疾儿童进行的现金救助等,保障水平较低。

已有的儿童津贴制度已经无法满足现实需求和政策体系的需要。一方面,现行的儿童津贴制度无法对普通家庭儿童抚育和照顾需求进行系统性的政策回应^[27],无法缓解广大普通家庭养育儿童的巨大压力;另一方面,选择型政策的定位也不符合当前我国儿童福利制度从选择型到普惠型的转型进程。因而需要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,以缓解家庭的儿童抚育压力,促进儿童的健康成长。这一制度框架不仅适用于全国建立统一的儿童津贴制度,也适合各地方进行儿童津贴制度的探索。下文中谈到的儿童津贴制度的功能定位、发放对象和方案设计等制度要件均适用于各地。

(二) 功能定位

本文提出的儿童津贴是一项普惠型的儿童福利制度,旨在通过财政资金安排,以现金给付的方式,降低家庭的儿童抚育费用,适度弥补父母为照顾儿童而损失的机会成本,进而缓解中青年群体的儿童抚育压力,改变国家在儿童抚育中角色缺失和责任缺位的局面。

很多研究表明,造成儿童抚育和照顾压力提升的主要原因,是儿童抚育成本的不断提高。关于儿童抚育成本的研究,最早见于莱宾斯坦的孩子“效用—成本”理论,他在《经济发展与生育率的关系》一书中将儿童抚育成本划分为直接成本和间接成本^[28]。

儿童抚育的直接成本是指自母亲怀孕开始至儿童成长到有能力独立生活为止花费的所有直接经济支出,包括日常基本生活支出、医疗支出、教育支出、医疗支出及其他支出。如果仅计算抚育儿童的直接成本,很多家庭已经不堪重负。有媒体在 2018 年对某中等城市的中等收入家庭进行调查,计算了抚育孩子的成本。该调查将抚育儿童分为四个阶段:婴幼儿阶段(0~3 岁)、幼儿阶段(3~6 岁)、童年阶段(6~12 岁)、青少年阶段(12~18 岁)。在这四个阶段中,养育孩子的直接经济支出包括婴幼儿产品支出、早教费用、幼儿园费用、学费、课外辅导费、兴趣爱好辅导费、旅行费等,各项支出总计达 60 万元~70 万元,如果投入更高则会超过 130 万元^[29]。

儿童抚育的间接成本是指父母为抚育儿童所损失的时间成本和机会成本。间接成本往往被政策制定者和大众忽视,但实际上它给家庭尤其是给母亲带来的负担更为沉重。儿童养育不仅需要直接的经济费用支出,还需要家庭在儿童成长过程中给予的必要的关怀和陪伴,这就要求父母付出巨大的时间和精力。但是在劳动力市场竞争空前激烈的局面下,儿童抚育的间接成本将会不可避免地会打破“家庭—工作”平衡,给以中青年群体为主的父母带来一定的职业发展矛盾。在传统由女性主导的儿童抚育模式下,这一矛盾尤其会给家庭中的职业女性带来更大的职业发展和再就业压力。有学者对全国 13 个城市进行调查发现,母亲在育儿和工作上难以平衡,超过 1/3 的母亲因抚育儿童而面临职业中断、再就业困难等职业困境^[30]。

儿童抚育的直接成本和间接成本使中青年父母抚育儿童的压力不断攀升,随之而来的生育意愿低迷,折

射出国家在儿童抚养中的角色缺失和责任缺位。在生育率逐渐走低的当下,国家有责任承担起缓解儿童抚育压力、提振生育意愿的责任,因此建立专门的面向全体儿童群体的儿童津贴制度亟须提上日程。通过儿童津贴制度提供一定的收入补助,对养育儿童的家庭进行补贴,弥补父母由照顾儿童造成的收入损失是国家和社会的共同诉求。

(三)发放对象

现行的儿童津贴制度只是选择性地补助部分困境儿童,而本文提出应建立立足于“普惠”的儿童津贴制度,其目标是补助全体儿童,或者说是全体养育儿童的家庭。这种普惠型的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。据此,儿童津贴制度短期内优先保障0~3岁儿童或者0~3岁的“二孩”儿童,条件适宜时其覆盖范围可以从0~3岁儿童逐渐扩展到0~15岁儿童。

第一,在普惠型儿童津贴制度建立的初期,将儿童津贴的发放对象设定为0~3岁儿童的家庭,如果政府财政仍然无力承担,可以优先保障0~3岁儿童的“二孩”家庭。对这部分儿童优先进行保障的原因是我国0~3岁儿童市场化托育服务极为匮乏^[31],家庭和青年父母的儿童照顾负担尤为沉重。相对于其他年龄的儿童而言,0~3岁儿童的照顾与抚育责任主要由家庭承担,他们几乎得不到任何国家支持,这一情况对于0~3岁“二孩”儿童来说更为严重。因此,儿童津贴制度有必要对有0~3岁儿童的“二孩”家庭或者有0~3岁儿童的普通家庭进行优先保障,这样做可以在政策成本限制的情况下使突出问题得到优先解决。

很多研究表明,相较于其他年龄阶段的儿童群体,0~3岁儿童具有更强的依赖性和易受伤害性,因此抚育这一阶段儿童的家庭在育儿方面会承受更大的压力^[32]。由于我国的市场化托育服务供给不足,这部分儿童的抚育压力主要由家庭和中青年父母承担。原国家卫计委公布的数据显示,2017年0~3岁婴幼儿在我国各类托幼机构的入托率仅为4%,在城市入托率也不到10%^[33]。遗憾的是,在0~3岁儿童家庭抚育压力如此巨大的情况下,我国针对3岁及以下儿童的福利政策却进展缓慢。有学者认为,我国对3岁及以下儿童的照顾政策“几乎没有任何变化”^[34]。基于这一情况,中央政府多次呼吁加强对0~3岁婴幼儿群体的政策支持。2019年国务院政府工作报告明确提出,要针对实施全面两孩政策后的新情况,加快发展多种形式的婴幼儿照护服务。同一时期,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》明确指出,加强对家庭婴幼儿照护的支持和指导。同时,通过分析境外部分国家儿童家庭津贴的制度设计,不难发现,婴幼儿阶段的福利是儿童福利制度建设重点。除了面向全体儿童的儿童津贴之外,照顾3岁以下婴幼儿的父母能够获得政府给付的额外家庭津贴和生育补贴。譬如在瑞典,父母总共可以享有480天的带薪产假。同样地,德国父母在抚育年龄不超过14个月的婴幼儿时,也能获得政府拨付的联邦父母津贴^[35]。发达国家在设计儿童津贴制度时通常也将儿童津贴与家庭育儿数量挂钩,即家庭抚育儿童数量发生变化,其领取的儿童津贴额度也会发生相应的变化(详见表1)。这一设计在减轻家庭照顾负担的同时,也在一定程度上也促进了家庭的生育意愿,提升了生育水平。

因此,基于0~3岁儿童群体的特性及其家庭的现实照顾需要,以及国内政策趋势和国际先进经验,本文建议在构建面向全体儿童和家庭的儿童津贴制度之际,首先应重点关注0~3岁婴幼儿儿童群体,尤其在“全面二孩”政策持续推进的当下,更要关注和保障0~3岁“二孩”儿童的照顾需要。同时,综合考虑当前我国的经济承受能力以及儿童福利发展现状,在儿童津贴制度实施初期优先保障0~3岁儿童福利的举措同我国当前适度普惠型福利模式相适应,可以为今后向覆盖全体儿童及其家庭的普惠型儿童福利模式转型提供一定的实践经验与发展空间。

第二,在政府财政允许的情况下,普惠型儿童津贴制度在建立并运行一段时间之后,可以逐渐将其覆盖范围从0~3岁儿童逐渐扩展到0~15岁儿童,即实现全体儿童的全年龄覆盖。由于本文提出的儿童津贴制

度是一项针对儿童的“普惠型”福利政策,因此其最终应覆盖到全体儿童,即 0~15 岁儿童。

将全体儿童界定为 0~15 岁年龄段,符合国际主流认识,且有利于保障儿童的受教育权。在我国,传统意义上的“儿童”一般指 14 周岁以下的自然人^[36]。然而,随着社会经济的不断发展,“儿童”的定义也顺应了社会主流价值观的变化而发生了相应的改变。国际上公认的对儿童的定义来自联合国基金会的界定。《儿童权利公约》明确指出,儿童系指 18 岁以下的任何人^[37]。为更好地同国际接轨、保障儿童权益,2011 年国务院颁布的《中国儿童发展纲要(2011—2020 年)》首次将儿童理解为 18 岁以下的自然人。该定义在一定程度上反映了我国从选择型儿童福利向普惠型儿童福利转型的理念需要。放眼全球,通过分析和归纳部分西方福利国家对儿童津贴受益主体的年龄规定可以发现:欧洲部分国家(诸如瑞典和英国),将领取儿童津贴的覆盖群体年龄规定为 16 岁以下儿童或 20 岁以下依然在读的学生;德国将儿童津贴的覆盖群体年龄规定为 18 岁以下,若孩子继续接受高等教育,儿童津贴的发放年龄标准则可延至 25 岁;斯洛文尼亚将儿童津贴的覆盖群体年龄规定为 15 岁以下儿童或 26 岁以下的全日制在读学生。因此,将儿童的年龄范围设定为 16 岁及以下儿童符合国际上对于儿童定义的主流趋势。同时,将儿童津贴的发放年龄设定为 0~15 岁有利于保护儿童的受教育权。我国当前的义务教育制度规定,儿童应从 6 岁开始入学接受九年制义务教育。因此,儿童津贴制度可以保障全体符合义务教育年龄段及以下(即 16 岁以下)的未成年人获得儿童津贴,进而保障儿童的受教育权。

(四) 方案设计

按照上述对儿童津贴发放对象的提议,在短期内,儿童津贴制度的覆盖范围是 0~3 岁儿童的“二孩”家庭和 0~3 岁儿童的普通家庭。考虑到政策的可实施性,本文基于这一设想初步提出了儿童津贴制度的两套方案(见表 2)。

表 2 儿童津贴制度方案

	发放对象	发放周期	发放方式	津贴标准(元/月)
方案一	所有抚养 0~3 岁儿童的家庭	儿童 0~3 岁期间	按月支付	100
				150
				200
方案二	所有抚养第二个 0~3 岁儿童的家庭	第二个孩子 0~3 岁期间	按月支付	100
				150
				200

在这两套方案中,只要申请儿童津贴的家庭在事实上符合发放对象的要求,即可无差别地获得儿童津贴待遇给付。生育津贴制度的资金来源于中央政府和地方政府财政,发放周期均在儿童 0~3 岁的成长期间,发放方式和其他收入保障制度类似,都为按月发放。

本文提出的儿童津贴发放标准,主要依据国外已经实行儿童津贴制度的发达国家的经验和国内的最低工资标准制定。通过对部分发达国家经验进行比较可以发现,这些国家的儿童津贴支付标准通常在 600 元/月~1500 元/月(按人民币折算)不等。由于目前我国仍然是一个发展中国家,与世界主要发达国家仍有着不小的发展差距,因此儿童津贴支付标准必须根据我国当前的国民财富和经济发展状况制定。根据国际货币基金组织(IMF)官方网站公布的 2020 年世界各国人均 GDP 数据,我国的人均 GDP 为 10582.1 美元,落后于世界平均水平(10953.63 美元)。相比之下,瑞典的人均 GDP(50339.2 美元)是我国 4.75 倍,德国的人均 GDP(45466.12 美元)是我国的 4.3 倍,英国的人均 GDP(39228.52 美元)是我国的 3.7 倍,法国的人均 GDP(39257.43 美元)是我国的 3.71 倍。因此,很有必要将这些发达国家设定的儿童津贴标准按照人均 GDP 水平的差距进行折算。笔者重新计算后发现,在对人均 GDP 水平进行折算后,这些发达国家的儿童津贴标准

大致在 150 元~200 元之间,因此,我国设定的儿童津贴标准也应以 200 元以下为宜。另外,根据国家人力资源和社会保障部公布的 2020 年全国各地区最低工资标准情况,全国各省份的每月最低工资在 1180 元~2200 元之间不等,由于成人和儿童所需生活资料的成本有很大差距,因此本文认为将儿童津贴设定为最低工资标准的 1/10 较为合适。基于以上两方面的依据,本文建议根据低、中、高三个档次分别设置 100 元、150 元和 200 元的儿童津贴支付标准。诚然,在这一支付标准中,即使是“高标准”也并非很高,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,原因有三点。第一,较低的支付标准即意味着较低的财务成本,可以降低制度的启动门槛,更容易获得政策决策者的支持。第二,支付标准也并非一成不变,可以根据制度运行的状态和阶段对其进行适时的调整,逐渐提高儿童津贴对抚育成本的替代水平。第三,这种初期标准较低,中后期逐渐升高的津贴标准设置做法也符合我国福利政策“低水平起步”和“摸着石头过河”的一贯策略。在下文中,本文将会根据两套方案的不同支付标准进行财务成本的精算和预测,并对儿童津贴的财务可行性进行分析。

四、成本分析

任何一项社会福利制度和政策的建立,不但需要学理基础和法律依据,还需要具备财务可行性^[38]。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,制度运行成本是政策制定者考虑的一个重要议题,因而很有必要在制度设计的基础上对于其运行成本进行测算和比较分析。本文在人口预测的基础上建立成本测算模型,从定量角度重点研究该项普惠型儿童津贴制度所需要的财政资金规模,以分析其财务可行性。本文对儿童津贴进行成本分析的思路参考了何文炯^[39]针对老年照护服务补贴制度提出的成本测算策略,基本思路如下:第一步,分析补助对象(即规定年龄内的儿童)的人数和变化趋势,对领取人数进行估计和预测;第二步,根据制度框架设计津贴方案、支付标准和调整机制,并对所需的资金总额进行测算;第三步,将津贴发放所需的资金总额和财政相关支出进行对比,估计其政策成本和可行性。

(一) 儿童津贴领取人数测算

首先,需要确定儿童津贴的发放范围。根据上文对儿童津贴发放对象的界定,该制度在短期内将优先保障 0~3 岁的儿童或 0~3 岁的“二孩”儿童,因此本文将分别计算年龄在 0~3 岁的人口数,以及年龄在 0~3 岁且属于家庭内第二个孩子的人口数,即 0~3 岁的“二孩”人口数。其次,基于 2010 年分年龄性别的人口普查数据,通过人口队列要素预测法对 2021—2040 年的 0~3 岁人口数和 0~3 岁“二孩”人口数进行预测。人口队列要素预测法以年龄移算法(式 1)为核心,综合考虑人口的出生、死亡和迁移变化后进行预测,是现代人口学中最广泛使用的预测方法。

$$P_{x+n,t+n} = P_{x,t} \times \frac{L_{x+n}}{L_x} \tag{式 1}$$

其中, $P_{x+n,t+n}$ 是每个预测区间内末期年龄组人口数, $P_{x,t}$ 是预测区间内初期年龄组人口数, $\frac{L_{x+n}}{L_x}$ 是年龄组人口存活比,n 为预测区间长度,一般为年龄间隔长度^①。

通过人口队列要素预测法,本文可以得到 0~3 岁人口中每一单岁组的预测人口数,在此基础上,通过对其中“二孩”所占比重进行假设,即可获得 0~3 岁人口中“二孩”人口的数量。根据宋健和唐诗萌的研究结论,在 2010 年之后我国的“二孩”比例不断升高,到目前为止仍有继续增加的趋势^[40]。2017 年原国家卫计

① 在年龄移算法的使用中,需要用特定公式对高龄开口组和最低年龄组进行计算,且在计算过程中要对生命表和生育率进行重新估计和预测。

委组织实施的全国生育状况抽样调查结果显示,我国出生人口中的“二孩”占比从2010年的35.0%快速上升至2016年的53.9%^[41]。由于本文所做的人口预测年份起点为2021年,因此所分析的0~3岁人口中“二孩”比例将至少高于50%。考虑到2016年“全面二孩”政策实施之后,出生人口的“二孩”占比仍在增加,而且生育政策通常对人口变动有着长期持续的影响,因此本文将2021年0~3岁人口的“二孩”比率设定为55%,且在预测期间内以每年0.2%的增长速度增长。在此基础上,对2021—2040年0~3岁人口数和0~3岁“二孩”人口数进行了预测,预测结果见图1。可以看出,在未来20年里,0~3岁的儿童数量和0~3岁的“二孩”儿童数量均呈现缓慢下降的趋势,但是总量依然很大。其中,前者的下降速度略快于后者。0~3岁的儿童数量将从2021年的6300万人左右逐渐下降至2040年的5200万人左右;而0~3岁的“二孩”儿童数量将从2021年的3500万人左右,下降至2030年的3000万人左右,并在之后的10年中围绕后一水平缓慢波动。

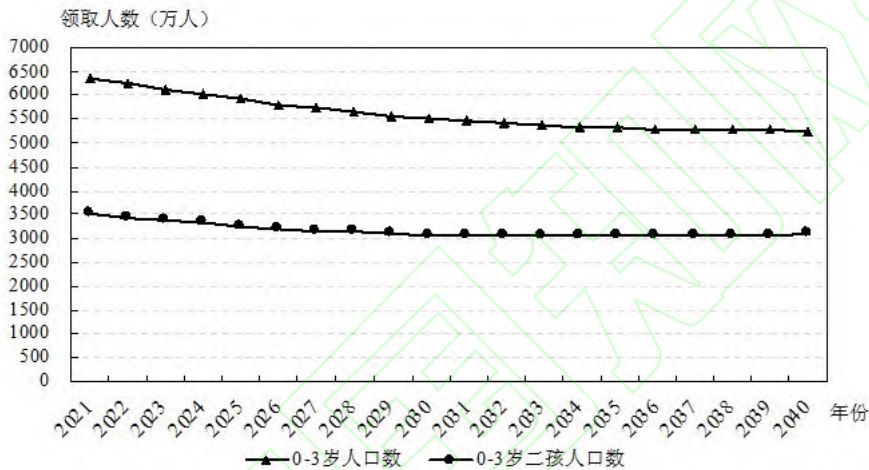


图1 我国2021—2040年0~3岁人口和0~3岁“二孩”人口变动趋势

(二) 儿童津贴财务成本测算

1. 测算模型

为了更精确地测算儿童津贴制度的财务运行成本,本文构建了测算模型(式2):

$$P_k = B(1 + \alpha)^k - 1 \times \sum_{j=0}^3 Ck_j \tag{式2}$$

其中, P_k 表示第 k 年财政需要为儿童津贴制度提供的资金总量, B 表示任何一位儿童的全年津贴给付额,单位为元(人民币), α 为儿童津贴年给付额的调整系数, Ck_j 为第 k 年 j 岁的儿童领取人数。

2. 数据来源与参数假设

津贴待遇的调整系数主要参考了中国统计年鉴数据(2010—2019年),根据过去10年的居民消费价格指数(CPI)年均增长率,将儿童津贴的年均增长率参数设定为2.59%。根据上文方案设计部分对津贴标准的设定,对0~3岁儿童(方案一)和0~3岁“二孩”儿童(方案二)按照低、中、高三个档次分别设置100元/人·月、150元/人·月和200元/人·月的支付标准。

3. 预测结果

根据测算模型和假设参数,本文得到2021—2040年我国实施普惠型儿童津贴制度所需要的资金总量(见图2和图3)。图2展示了方案一(0~3岁儿童)所需的资金量,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。2021—2040年,方案一所需的财政支出呈增长趋势,但即使按照高标准最高也不会超过2100亿元。图3展示了方案二(0—3岁“二孩”儿童)所需的资金量,如果对0—3岁的“二孩”儿童发放儿童津贴,2021年低、中、高标准儿

童津贴所需的资金量分别为 419.92 亿元、629.89 亿元和 839.85 亿元。方案二所需要的资金量将大幅低于方案一。2021—2040 年,方案二所需的财政支出也呈增长趋势,但即使按照高标准,到 2040 年也不会超过 1300 亿元。

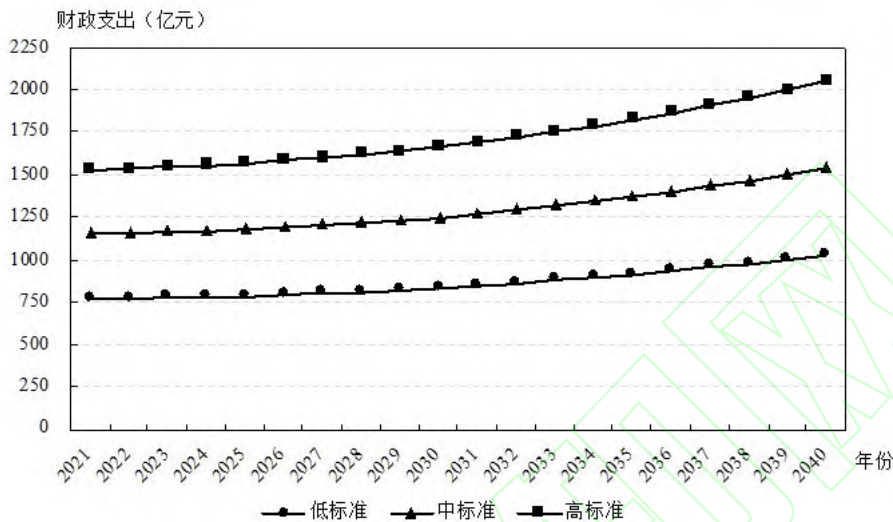


图 2 2021—2040 年方案一(0~3 岁儿童)的成本测算结果

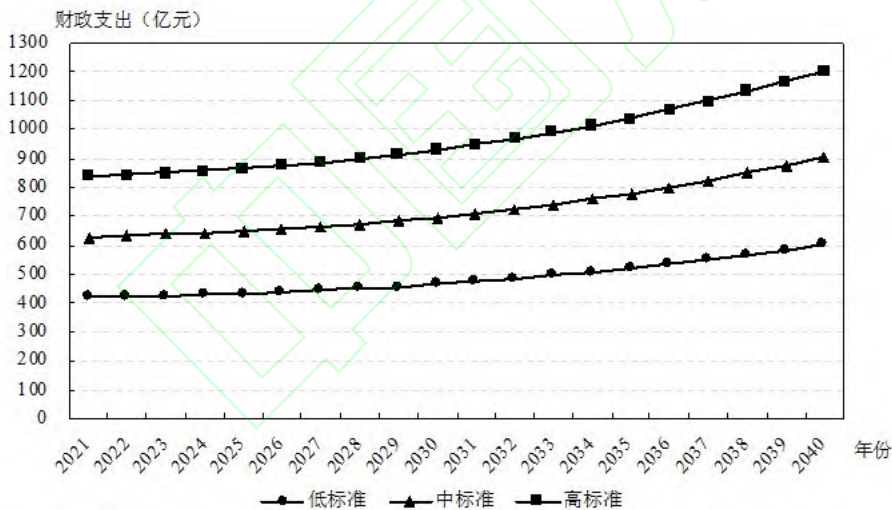


图 3 2021—2040 年方案二(0~3 岁“二孩”儿童)的成本测算结果

(三) 儿童津贴财务可行性分析

为方便政府部门决策,本文将儿童津贴制度实施所需要的资金规模,分别与国家财政支出规模、国家财政在儿童教育上的支出规模、财政对企业职工基本养老保险基金的补助资金规模进行了比较,发现儿童津贴支出的资金规模在可以接受的范围之内。

1. 与国家财政支出规模之比较

国家财政支出是国家在一定时期内为了履行自身职能所支配的公共资源,其往往由货币形式体现。根据财政部发布的 2019 年全国一般公共预算支出决算表可以发现,2019 年全国财政支出总额为 238858.37 亿元。将 2021 年儿童津贴资金需求量与 2019 年全国财政支出规模进行比较可以清晰地知道儿童津贴占财政支出的份额大小。由表 3 可知:如果按照低标准发放儿童津贴,方案一和方案二所需要的资金量仅占财政支出的 0.32% 和 0.18%;即使是按照高标准发放儿童津贴,方案一和方案二所需的资金量也仅为 0.64% 和

0.35%。各个标准所需的资金量均不会超过财政支出的0.7%。

表 3 2021 年儿童津贴所需资金量与 2019 年全国财政支出之比较

	资金指标	低标准(100 元)	中标准(150 元)	高标准(200 元)
方案一	资金需求(亿元)	763.50	1145.25	1527.00
	所占比率(%)	0.32	0.48	0.64
方案二	资金需求(亿元)	419.92	629.89	839.85
	所占比率(%)	0.18	0.26	0.35

2.与国家财政在儿童教育上的支出规模之比较

儿童教育是当前我国在儿童福利上重点投入的领域。根据 2019 年全国一般公共预算支出决算表,2019 年国家针对 0~15 岁儿童教育的支出共有 3 项,分别为学前教育(0~5 岁)支出、小学教育(6~12 岁)支出和初中教育(13~15 岁)支出,资金支出规模分别为 1522.37 亿元、9256.77 亿元和 5904.54 亿元,合计为 16683.68 亿元。将 2021 年儿童津贴资金需求量与 2019 年国家财政在儿童教育上的支出规模相比较,可以清晰地知道儿童津贴投入与儿童教育投入的相对情况。由表 4 可知:按照低、中、高标准实施方案一所需的资金量分别占儿童教育支出规模的 4.58%、6.86%和 9.15%,均不会超过 10%;而方案二所需的资金量更少,分别占儿童教育支出规模的 2.52%、3.78%和 5.03%,占比均在 6%以内。

表 4 2021 年儿童津贴所需资金量与 2019 年全国财政儿童教育支出之比较

	资金指标	低标准(100 元)	中标准(150 元)	高标准(200 元)
方案一	资金需求(亿元)	763.50	1145.25	1527.00
	所占比率(%)	4.58	6.86	9.15
方案二	资金需求(亿元)	419.92	629.89	839.85
	所占比率(%)	2.52	3.78	5.03

3.与财政对企业职工基本养老保险基金的补助资金规模之比较

国家财政每年都会对职工养老保险进行补助,这部分支出体现了国家对老年群体收入的补助,而儿童津贴是国家对儿童群体的收入补助,将这两部分资金规模进行比较,可以看出国家对这两个被抚养群体的支持力度。并且,我国近年来存在“逆反哺”现象,老年父母会对成年子女提供经济和孙子女照料上的帮助^[42],国家对老年人的补助其实部分又转移给了成年子女和儿童。从这一层面看,国家在两种政策中的资金投入其实发挥了相同的作用,因此也有必要对这两种资金的规模进行比较。表 5 的结果显示,按照高标准实施的方案一所需要的资金规模最高不会超过养老保险补助资金的 30%,而方案二的最高资金规模也在养老保险补助资金的 15%左右。

表 5 2021 年儿童津贴所需资金量与 2019 年财政对职工养老保险补助之比较

	资金指标	低标准(100 元)	中标准(150 元)	高标准(200 元)
方案一	资金需求(亿元)	763.50	1145.25	1527.00
	所占比率(%)	13.67	20.50	27.33
方案二	资金需求(亿元)	419.92	629.89	839.85
	所占比率(%)	7.52	11.28	15.03

五、结语

当前我国社会发生的一系列急剧变迁给儿童福利制度带来了严峻挑战,国家应加大在儿童照顾上的政策干预和财政投入,承担更多的儿童照顾责任。我国当前的儿童津贴制度只针对于特定儿童群体,是一项选

择型的福利政策,已经无法满足现实需求和政策体系需要。本文提出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,弥补父母为照顾儿童损失的机会成本。在发放对象上,该制度立足于补助全体儿童,不进行家计调查和资格审查,但是根据当下的国家财政能力和社会问题紧迫程度,这项儿童津贴制度短期内应优先保障0~3岁儿童,中长期内将覆盖范围逐步扩展到0~15岁儿童。在方案设计上,本文分别提出了针对0~3岁儿童和0~3岁“二孩”儿童的两套方案,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。财务成本测算结果显示,儿童津贴的成本并不算高,即使按照高标准对所有0~3岁的儿童发放津贴,制度所需的资金量也不会超过财政支出的0.7%、儿童教育支出的10%和财政对企业职工养老保险补助资金的30%。如果只针对0~3岁的“二孩”儿童发放津贴,所需的资金量还将更低。

鉴于建立普惠型儿童津贴制度的现实意义和政策作用,以及政策运行成本在可承受范围内的测算结果,本文建议中央和地方政府应加快推出针对0~3岁儿童的普惠型儿童津贴制度,如果短期内受限于财务成本,可以优先保障0~3岁的“二孩”儿童。在制度实行后的中长期内,可以考虑逐步将发放对象扩展到0~15岁全体儿童,并且逐步提高儿童津贴的发放标准。

参考文献:

- [1][13]杜宝贵,杜雅琼.中国儿童福利观的历史演进——基于改革开放以来的儿童福利政策框架[J].社会保障研究,2016(5):82-88.
- [2]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.
- [3][6]吴帆.欧洲家庭政策与生育率变化——兼论中国低生育率陷阱的风险[J].社会学研究,2016(1):49-72+243.
- [4][27][34]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.
- [5]陈卫,张玲玲.中国近期生育率的再估计[J].人口研究,2015(2):32-39.
- [7]陆士桢.建构中国特色的儿童福利体系[J].社会保障评论,2017(3):70-78.
- [8][12][36]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.
- [9]陆士桢.中国儿童社会福利需求探析[J].中国青年政治学院学报,2001(6):73-77.
- [10]Fox Harding, L. Family, State and Social Policy[M]. Basingstoke: Macmillan, 1996.
- [11]程福财.家庭、国家与儿童福利供给[J].青年研究,2012(1):50-56+95.
- [14]陈云凡.OECD十国儿童福利财政支出制度安排比较分析[J].欧洲研究,2008(5):95-108.
- [15]张学成.从补缺到适度普惠:中国儿童津贴制度构建的设想[J].社会福利(理论版),2019(9):24-29.
- [16]郭馨冉.瑞典家庭政策的经验与启示[J].社会福利(理论版),2019(10):38-43.
- [17]陈彦霏.英国儿童福利制度对我国儿童福利制度的启示[J].管理观察,2019(11):87-88.
- [18]柳静虹.西欧儿童福利的多元发展趋势及对中国的启示[J].社会工作与管理,2019(4):21-28.
- [19][20]刘璐瑶.日本儿童福利制度对我国的启示[J].青少年研究与实践,2018(3):100-106.
- [21]吴颖.日本政府设立1兆日元疫情预备金 儿童津贴每人再增1万日元[EB/OL](2020-04-06)[2021-03-04].
<http://japan.people.com.cn/n1/2020/0406/c35421-31662898.html>.
- [22]栗芳,魏陆.瑞典社会保障制度[M].上海:上海人民出版社,2010.
- [23]郑春荣.英国社会保障制度[M].上海:上海人民出版社,2012.
- [24]FEDERAL EMPLOYMENT AGENCY. Family and kinder[EB/OL].[2021-03-04].<https://www.arbeitsagentur.de/familie-und-kinder/kindergeld-anspruch-hoehe-dauer>.
- [25]比利时家庭联邦中心(FAMIFED). Allocations familiales de base et suppléments[EB/OL].[2021-03-04].<https://famiris.brussels/en/faq/the-new-amounts-since-2020>.
- [26]THE SOCIALE VERZEKERINGS BANK (SVB). Child benefit amounts[EB/OL].[2021-03-04].<https://www.svb.nl/nl/>

kinderbijslag/bedragen-betaaldagen/bedragen-kinderbijslag.

[28] 吕春娟.全面“二孩”视域下国家分担未成年子女养育成本制度建构[J].兰州财经大学学报,2019(4):75-83.

[29] 张旭.为了“富养孩子”不愿生二孩? 爸妈们这么说[EB/OL].(2018-07-28)[2021-03-04].http://www.xinhuanet.com/politics/2018-07/28/c_1123188504.htm.

[30] 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.

[31] 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.

[32] 孙艳艳.0-3 岁儿童早期发展家庭政策与公共服务探索[J].社会科学,2015(10):65-72.

[33] 李沛霖,王晖,丁小平,傅晓红,刘鸿雁.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.

[35] 杜选,高和荣.西方未成年人社会福利政策研究[J].重庆科技学院学报(社会科学版),2017(3):1-4.

[37] 联合国.儿童权利公约[S/OL].[2021-03-04].<https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-44-25.shtml>.

[38][39] 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.

[40] 宋健,唐诗萌.1995 年以来中国妇女生育模式的特点及变化[J].中国人口科学,2017(4):15-27+126.

[41] 贺丹,张许颖,庄亚儿,等.2006~2016 年中国生育状况报告——基于 2017 年全国生育状况抽样调查数据分析[J].人口研究,2018(6):35-45.

[42] 许琪.扶上马再送一程:父母的帮助及其对子女赡养行为的影响[J].社会,2017(2):216-240.

Child Allowance System: Policy Reflection, System Design and Cost Analysis

HE Wenjong WANG Zhonghan SHI Yiyang

Abstract: In order to adapt to the sustainable development of the economy and the rapid transformation of society, China's child welfare system urgently needs to be transformed from selective to universal. This paper proposes to establish a universal child allowance system, raise funds through the government budget, and provide cash subsidies to all families with children, so as to reduce the cost of child upbringing and moderately compensate for the opportunity cost of young and middle-aged parents in taking care of their children. It is suggested that the system should first be aimed at children aged 0~3 or "second-child" children aged 0~3. In the future, conditions should be actively created to gradually extend the coverage to all children aged 0~15, and payment standard should be raised in due course and proportionately. According to the quantitative cost estimation, even if the allowance for children aged 0~3 is paid at a high standard (200 yuan/month), the maximum amount of funds required will not exceed 0.7% of the national fiscal revenue, and the cost of the system is within the affordable range.

Key words: universal child welfare, child allowance, 0~3 year old children, system design, financial cost