



任泽平：建立“鼓励生育基金”刻不容缓，扭转“低生育率陷阱”



意见领袖 | 任泽平团队



文：育娲人口 任泽平 梁建章 黄文政 何亚福 熊柴

特别鸣谢：白学松、柴柯青对数据整理有贡献

中国面临世界最严重的“低生育率陷阱”，目前已有地方政策，力度太小，效果有限。原因无非是地方政府没钱、个人没精力也没钱、教育医疗住房成本高等，只有大力从根本上解决上述问题，才能跳出“低生育率陷阱”。根据发达国家经验，鼓励生育资金大部分来自中央政府，地方政府提供额外补贴，设立专门机构建立鼓励生育体系。大多数的研究发现，定期的现金补贴对于生育的影响有正向作用。因此，我们建议加快构建生育支持体系，当前最重要的是由中央和地方政府设立“鼓励生育基金”，

设计可以参考棚户区改造工程和央行碳减排支持工具，从根本上解决地方政府没钱、企业和个人负担过重的问题，支持生育家庭现金补贴、个税抵扣、企业所得税减免、购租房补贴、建设托儿所等，这在 OECD 国家行之有效、能够改善生育率。“鼓励生育基金”短期有助于扩大内需，长期有助于提升经济社会活力，是供给侧结构性改革、高质量发展的重要抓手。功在当代，利在千秋。

一、中国面临世界最严重的“低生育率陷阱”，现有政策力度太小、于事无补

2020 年中国总和生育率仅为 1.3，比日本更低，全年仅出生 1200 万人，出生率创有记录以来最低水平。有证据表明，2021 年生育率将进一步降低到 1.1 左右，出生人口可能降至 1000 万左右。如果政策不做大力度调整，中国毫无疑问将在几十年内成为老龄化程度和人口萎缩最严重的国家之一。如果总和生育率 1.0，到 2100 年，新出生人口只有 179 万，还不到美国新出生人口的一半。人口老龄化少子化将深远影响中国经济增长潜力、创新活力、抚养负担、民众幸福指数乃至民族复兴。（参考《中国人口预测报告 2021 版》，育娲人口）

看看全球的总和生育率数据，欧洲是 1.6，北美洲是 1.8，拉丁美洲是 2，大洋洲 2.4，亚洲 2.2，中国 1.3，日本 1.34，非洲是 4，穆斯林国家是 3.6，大家可以想一想，未来 100 年这个世界会发生什么？

中国成为全球生育率最低的国家之一，原因是多方面的，这里既有国

际普遍规律性的原因，比如养儿防老的功能性生育观念转变、女性受教育程度提高、收入水平提高导致生育机会成本上升、年轻人追求个人的独立自由享受等等；但也包括国内特殊的原因，比如生育养育教育成本过高，教育医疗住房等直接成本、养老负担、机会成本高抑制生育行为，“生得起、养不起”。房价快速攀升，2004-2018年房贷收入比从17%增至48%，全球前十大高房价城市中国占了一半。教育成本明显攀升，特别是托儿所和公立幼儿园供给严重不足，1997-2019年中国公立幼儿园在读人数比例从95%降至44%。医疗费用持续上升，1995-2018年居民医疗保健支出上涨27倍。“四二一”家庭结构养老负担重挤压生育意愿。女性劳动参与率高但就业权益保障不够，导致生育的机会成本高。近年主力育龄妇女以每年300多万的速度下降。

2021年7月20日，中央正式发布《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》，提出“实施一对夫妻可以生育三个子女政策，并取消社会抚养费等制约措施、清理和废止相关处罚规定，配套实施积极生育支持措施”。12月中央经济工作会议提出，“推动新的生育政策落地见”。

近期各地出台了一些政策，但大部分集中在给予慷慨的延长育儿假激励等，用文件落实文件，中央给地方布置任务，地方慷企业之慨，地方政府请客、让企业买单，休假激励实际上增加了企业负担，尤其是在当前疫情反复、稳增长压力大的背景下，而且也会导致企业更加慎重招聘女性职员，增加女性就业歧视。

综合各地出台的支持生育政策来看，力度太小，于事无补，原因无非是地方政府没钱、个人没精力也没钱、教育医疗住房成本高等，只有大力从根本上解决上述问题，才能跳出“低生育率陷阱”。

二、发达国家鼓励生育资金大部分来自中央政府，地方政府提供额外补贴，设立专门机构建立鼓励生育体系

根据国际经验研究，各国的生育补贴政策基本由各国政府和负责家庭、福利和社会保障部门发放，资金来自中央政府的财政预算，地方政府和州政府可以根据地区需要提供额外的补贴政策，并纳入地方财政预算。由于生育养育教育本身将增加个人和企业负担，由政府提供鼓励生育资金，可以在不加重个人和企业负担的情况下，提高生育率，实现成本在个人、企业、政府的合理分担。

比如德国的育儿津贴由州政府或其委托的机构负责实施，联邦政府承担津贴费用；儿童福利金由德国联邦劳动司执行，联邦政府提供资金；意大利的基本生育津贴由国家劳动保障局支付；俄罗斯由联邦养恤基金会向二次、三次及以上生育的母亲一次性转移支付津贴，并且许多地区根据这个政策进行补充，为三孩及以上的家庭提供更多的生育补贴。2017 年德国、法国、意大利家庭福利公共支出占 GDP 比重为 3.17%、3.6%（为 OECD 最高）、2.47%。总的来看，2017 年 OECD 国家家庭福利公共支出占 GDP 比例为 2%-3%，其中以现金形式补贴的福利支出占比平均为 1.2%。

大多数的研究发现，定期的现金补贴对于生育的影响有正向作用。比

如在匈牙利儿童福利相关支出每增加 1%，总和生育率提升 0.2%。根据 Luci-Greulich (2013)，对 OECD 国家研究显示，现金福利支出占比每增加 1 个百分点，总和生育率会增加 0.02。加拿大魁北克省在 1988 年给予生育津贴，在 1997 年终止，生育率提升 12%，具体政策为前两个给 500 加元、三孩以上给 375 加元，随后几年不断提升补贴标准。2004 年澳大利亚建立类似的生育补贴，在 2014 年废止，生育率提升 3.2%，具体补助是一次性支付 3000 澳元、2008 年 5000 澳元（参考《联合国生育政策文件》）。总体看，现金补贴能够对生育起到支持作用，但是可能对受教育程度低、低收入或失业人士生育率影响大，区分不同收入家庭的现金激励措施能够带来更好的效果。

OECD 国家鼓励生育体系往往以设立专门机构为基础。

德国 1995 年设立德国家庭事务、老年人、妇女和青少年部，是联邦部委之一，负责关注人口变化与可持续性问题。其中负责儿童福利申请的部门是其下属的德国联邦劳动司，申请流程约 1-1.5 个月，联邦政府承担津贴费用。具体补贴标准为：前两个孩子为 219 欧元/月；第三个孩子为

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_31458

