

实施育儿补贴制度 完善生育支持政策体系

□余宇

在二十届中央财经委员会第一次会议上,习近平总书记首次提出以人口高质量发展支撑中国式现代化的重要论断。随着经济社会发展和人口年龄结构变化,我国总体上已由人口增量发展转向减量发展阶段,人口发展呈现少子化、老龄化、区域人口增减分化等明显的趋势性特征。

党的二十届三中全会提出的“建立生育补贴制度”,是在推进中国式现代化面临新的人口环境和条件下,进一步完善生育支持政策体系和激励机制,形成广泛覆盖的家庭育儿支持基本制度,提高生育、养育、教育成本公共化水平的一项重大决策部署。2025年政府工作报告和中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《提振消费专项行动方案》再次提出“发放育儿补贴”和“研究建立育儿补贴制度”等重点任务。可

以说,“真金白银”的生育支持政策正在国家层面加速落地,普惠性、基础性、兜底性民生建设正在育幼领域不断加强。

从生育支持角度看,发放育儿补贴属于经济支持范畴,是国际上鼓励生育的通行做法,主要针对的是养育子女带来的家庭经济压力问题。自2021年以来,我国部分地区陆续出台了针对生育两个及以上子女的家庭发放育儿补贴的政策。例如,四川省攀枝花市提出,对按政策生育第二个及以上孩子的户籍家庭,每个孩子每月发放500元育儿补贴金,直至孩子3岁。目前,全国已有至少23个省份在不同层级探索实施了育儿补贴相关政策,在一定程度上减轻了当地家庭抚养幼儿的经济负担,部分地区也产生了家庭生育意愿提升的积极效果。但由于经济发展水平和财政收支状况的差异,各地育儿补贴的力度有强有弱、标准有高有低、范围有宽有窄,财政可负担性、政策可持续性

和资金使用有效性等还需进一步观察,亟待国家层面出台基础育儿补贴政策予以规范、指导和统筹,以及实现地方政策与国家制度的平稳、有序衔接。

国家育儿补贴制度作为一项普惠型的制度安排,补贴标准不是越高越好,而应综合考虑可支配收入、各地已出台标准以及地区间平衡等因素,合理调整预期,努力寻求最大公约数、画出最大同心圆,立足当前、着眼长远,既要尽力而为、更要量力而行,为今后整合各种补贴形式、逐步提高补贴水平、与生育保险覆盖范围扩大的协同推进,也为建立覆盖儿童成长全周期的综合性生育补贴制度,预留充足的政策空间。

需要特别指出的是,国家育儿补贴制度不区分孩次,有利于形成对所有一孩家庭再生育意愿的激励作用。这一类家庭父母已拥有养育体验,同时也面临家庭经济负担和职业发展的双重压力,对他们落在

实育儿补贴等经济支持政策的同时,更需要给予照料孩子的时间支持,并在其职业发展方面给予最大限度的包容。

当然,生育支持政策对生育水平产生影响不是立竿见影的,通常需要一定的时间才能显现。因此,评估国家育儿补贴制度的效果也必须考虑经济周期等因素,以及这一制度能否改变生育观念、提升生育意愿并向生育行为转化。随着我国生育支持政策体系基本框架的初步形成并不断完善,涵盖经济、服务、时间和文化等多个方面的支持措施陆续出台实施,在个人、家庭、政府以及社会的共同努力下,通过打好政策“组合拳”,一定能够营造出更加友好的生育环境,最大程度释放生育潜力,实现人口长期均衡发展。

(作者系国务院发展研究中心社会和文化发展研究部一级调研员、研究员)

发挥保障激励作用 尊重生育社会价值

□贺丹

习近平总书记提出了以人口高质量发展支撑中国式现代化的战略思想。党的二十届三中全会将建立生育补贴制度作为健全人口发展支持和服务体系的重要改革举措。2025年政府工作报告明确将发放育儿补贴纳入制度性安排,迈出了积极生育保障制度建设的关键一步。作为生育支持的基本制度安排,育儿补贴兼具生育保障和激励导向作用,有利于降低家庭生育养育负担,倡导尊重生育社会价值的社会氛围,积极应对少子化挑战,促进人口高质量发展。

一项突破性的 民生政策

育儿补贴制度是一项全国性、普惠性经济补贴制度,具有低标准起步、广范围覆盖、可持续发展、动态式调整等特征。从覆盖范围来看,补贴对象为所有符合法律法规规定生育的3周岁以下婴幼儿。全国每年2000多万婴幼儿可以领取现金补贴。这项制度将缓解家庭育儿经济压力,充分体现尊重育儿的

社会价值,还将为生育支持政策体系的形成、生育友好社会的构建提供良好的制度支撑。各地开展了不同形式的育儿补贴制度探索。全国性育儿补贴制度实现了四个基本统一,即补贴对象统一、标准统一、形式统一、发放流程统一。在补贴对象方面,一、二、三孩均可领取,改变以往各地补贴政策聚焦二孩、三孩家庭的局限,将一孩生育家庭纳入支持体系,实现三孩生育政策下家庭支持的全面覆盖;在补贴标准方面,一、二、三孩均按相同标准领取,消除孩次间的待遇差异;补贴形式均为现金补贴;操作流程则是通过统一的育儿补贴信息管理系统申领。这些统一强调了制度的公平性、可及性与便利性。

育儿补贴制度是对各地实践经验的总结,在发放过程中力争最大程度便民利民。部分地区在先行先试过程中积累了宝贵的制度建设经验。此次国家层面的育儿补贴制度,正是在充分征求各地意见的基础上,结合国情国力对育儿补贴的基本内容、申领程序、资金发放和管理等进行了全方位的规范和创设。便民、利民是制度建设的重要原则,在各类经济补贴制度的基础上,优化补贴申领流程,简化了提交材料,通过部门间的大数据比对、校验,提高了审核效率和发放速度,以增强群众的幸福体验。

生育支持需要综合施策、多层次协同。将经济补助与普惠托育、婴幼儿照护指导、生殖健康服务、生育假期、弹性工作制等措施配套实施,推动经济激励与服务供给互补,灵活施策,形成多层次协同、多元参与生育支持政策体系。

促进人口高质量发展的 重要举措

育儿补贴是一项“投资于人”的重大政策举措,有利于人力资本的长期积累。2025年政府工作报告提出,要推动更多资金资源“投资于人”、服务于民生,实现经济发展和民生保障的良性互动。育儿补贴贯

彻了以人民为中心的发展思想,是对人力资源再生产,人的全面发展和人口高质量发展的投资,能够实现增加家庭收入、提振消费、扩大内需、促进国内大循环等多重政策目标。

育儿补贴是补齐公共服务短板、建立生育激励机制的基本制度,有利于积极应对少子化挑战。育儿补贴制度作为经济补贴的支柱性制度,将与托育服务制度、生育保险制度、生殖健康保障制度共同构建起我国生育保障基本制度。这些基本制度的建立和完善,将为建立健全生育支持政策体系,逐步构建全人群、全生命周期的人口发展支持和服务体系提供稳定可预期的制度保障。

育儿补贴是尊重生育社会价值的充分体现,有利于构建生育友好的制度环境。育儿补贴制度构建了家庭生育价值正向外部的补偿机制,体现了尊重家庭育儿的经济社会价值。通过发放育儿补贴,在一定程度上实现了育儿劳动和照料行为的外部经济效益内化。据测算,我国照料经济价值约占GDP的25%,其中女性贡献了近2/3的照料劳动,育儿补贴是尊重照料劳动经济价值的重要体现。育儿补贴是对群众降低养育负担的积极回应,彰显了生育友好的价值导向,体现了国家构建生育友好型社会的决心。

需要关注的 工作重点

落实育儿补贴制度,需要关注以下几个工作重点。

促进政策有效衔接。首先是国家政策和地方政策的有效衔接,包括管理机制的有效衔接和补贴标准的衔接。各地应在保障国家政策落实到位的情况下,处理好已经出台的政策与国家政策的衔接,将地方资源主要用于解决当地家庭生育养育孩子的主要困难和问题。同时,应当重视部门间相关制度、管理的有效衔接,如跨部门大数据信息共享,将育儿补贴政策纳入个税免征范围等。

加强政策宣传解读。育儿补贴政策实行自愿申请,相关部门要多渠道、多维度、多形式开展育儿补贴政策宣传,提升政策透明度,确保群众能够及时、便利地享受政策福利。如通过政府官网、社交媒体(短视频、图文)、社区海报、办事现场答疑、公共服务窗口等方式开展宣传,将信息精准推送到目标人群,尤其要重点消除流动人口、偏远农村地区的“信息不畅”问题。

确保政策平稳落地。政策实施过程中需要做到细、实、稳,确保好事办好。要加强信息化管理,强化卫生健康、公安、民政部门间和地区间信息共享,提高服务效率;细化申领服务工作流程,最大程度便民利民;坚持尽力而为、量力而行,合理确定补贴标准,确保财政可负担、政策可持续;发挥基层居委会、村委会贴近群众的优势,主动摸排需求,协助政策落地“最后一公里”。

完善政策监督与评估机制。开展制度实施全过程监督,接受纪检监察和审计部门的监督检查和社会监督。建立政策监测和评估体系,长期跟踪分析育儿补贴制度的政策效果,关注不同区域、不同群体的政策评价,包括经济激励的直接效应、配套服务供给的间接价值,为精准优化提供数据支撑。通过政务平台、社区调研、专家论证等多渠道建立常态化监测评估机制,重点吸收政府部门、用人单位、育儿家庭及学者专家的建议,为动态优化政策提供科学依据。

(作者系中国人口与发展研究中心主任)

现金补贴直达家庭 是一项多方共赢之策

□张本波

面向所有3岁以下婴幼儿家庭发放育儿补贴,是新形势下我国保障和改善民生的重大创新性改革举措。通过直达家庭的普惠性现金补贴,可以直接增加育儿家庭的可支配收入,提高育儿家庭的获得感和幸福感。育儿补贴政策的实施,可有效减轻家庭育儿负担,有望在一定程度上缓解年轻人对生育的担忧;还会提高育儿家庭的消费能力,带动经济增长和创造更多就业岗位,是一项增进家庭福利、裨益社会福祉、实现多方共赢的政策选择。

减轻家庭育儿负担一直是我国民生政策的重心之一。望子成龙是我国广大家长的普遍期望,一方面反映了中国人寄望子女能够成为有用之才、造福社会的良好传统,另一方面,也导致家庭育儿成本相对较高。我们调查发现,多数育儿家庭

反映养育子女面临较大的经济压力。近年来,我国出台了一系列措施,从生育、养育、教育等多方面入手,减轻家庭育儿负担。如将子女教育、3岁以下婴幼儿照护支出列入个人所得税优惠范围,持续推进教育“双减”政策、缓解家庭教育焦虑,发展普惠托育服务、解决育儿家庭照料难题等,都受到育儿家庭的广泛欢迎。

发放育儿补贴是以增收促减负的改革新举措。目前我国对育儿家庭的经济支持,更多的是从减负入手。发放育儿补贴,则是将政策重点放在直接增加育儿家庭可支配收入。这一政策不仅提高了家庭的消费能力,同时也给予了家庭更大的消费自主权,可以把钱花到最需要的地方。我们调查发现,我国家庭育儿支出的方向较为分散,如有的家庭希望增加儿童食品支出,有的家庭希望增加托育服务支出,有的家庭在子女教育、住房

支出等方面的需求更为迫切。现金补贴可以让每个家庭根据自身需求进行消费,更好地起到雪中送炭的作用。

发放育儿补贴有助于提高我国人口的生育意愿。低生育率是我国人口发展面临的一个重大挑战,这也是我国不断完善生育支持政策的重要原因。发放育儿补贴是居民期待较高和普遍欢迎的生育支持政策。很多国家和地区的实践经验表明,生育支持的单一政策效果往往是有限的,需要综合实施多种支持政策,其中发放现金补贴是各类政策组合中不可或缺的措施。可以说,全面发放育儿补贴,补上了我国生育支持政策体系至关重要的一个环节。

发放育儿补贴还会带来扩大消费和拉动经济增长的积极作用。育儿家庭是消费倾向最高的群体之一,发放的育儿补贴90%以上会直接花到孩子身上,这也意味着每年会

增加千亿元左右的消费支出。儿童消费又具有较长的产业链条,将直接激发托育服务、家政、母婴用品、医疗保健等产业发展,间接带动家庭住房改善、亲子文旅等延伸产业发展,预期会进一步带动数千亿的经济增长,同时创造更多就业机会,有望形成“需求牵引投资、投资带动就业”的良性循环。

发放育儿补贴利国利民,但要真正达到预期目标,政策落地是关键。这就需要相关部门制定切实可行的实施方案,明确相关主体的责任,提高基层执行能力,把政策福利及时、高效地送到每个育儿家庭。同时,还要加强跟踪评估,及时发现政策实施中存在的问题,根据群众诉求不断完善政策内容,让育儿补贴政策真正做到政府尽心、社会获益、群众满意。

(作者系国家发展改革委社会发展研究所研究员)

坚持尽力而为、量力而行 方能行稳致远

□朱坤

为鼓励生育,促进人口长期均衡发展,近年来我国已有至少23个省份在不同层级探索实施生育补贴政策。育儿补贴政策已经成为应对少子化、老龄化的重要政策工具。在地方实践基础上,党中央统筹谋划、高位部署,在全国范围内实施育儿补贴政策。育儿补贴政策是党中央部署的一项重大民生政策,是完善生育支持政策体系、推动建设生育友好型社会的重要措施,是推进人口健康领域基本公共服务均等化的重要制度安排,也是进一步全面深化改革的一项重要举措。发放育儿补贴是我国首次对居民发放普惠性现金补贴,是贯彻落实以人为本、投资于人的具体实践,充分体现了党中央对在发展中保障和改善民生的高度重视。

从地方实践看,相关地区陆续出台了领取条件和发放标准。就领取条件而言,大部分地区只对二孩和三孩发放补贴;从发放周期看,既有按月按年发放的,也有一次性发放的;就发放标准而言,按月发放的额度大多在每人每月200~500元。个别地区出台了较高的育儿补贴标准,其补贴政策是否可持续仍需进一步观察。这些地方探索对于鼓励生育、减轻家庭育儿负担、促进儿童早期发展起到了积极作用。由于不同地区经济社会发展水平以及育儿成本的差异,各地的领取条件、发放标准、发放周期和政策作用时限差别较大,需要国家层面出台政策予以调整和规范。

从国际上看,发达国家的育儿补贴标准各不相同。日本的标准为每月1.5万日元(约合人民币711元),法国的标准为每月96.65欧元(约合人民币740元),德国的标准

为每月219欧元(约合人民币1676元);即使高税负高福利的北欧国家,育儿补贴的标准也不高,例如,瑞典的儿童津贴标准为每人每月1250瑞典克朗(约合人民币948.6元),挪威的儿童每月可以领取1766挪威克朗(约合人民币1231.4元),芬兰的儿童每人每月可以领取100欧元(约合人民币830.5元)的津贴。参考国际经验,我国育儿补贴标准占人均GDP的比例相对比较合理。

在贯彻落实育儿补贴政策时,国家有关部门要尽快出台实施细则,尽快统一领取条件和发放时限,缩小地区差距。各地要正确理解和执行育儿补贴政策。在政策出台初期,育儿补贴标准不宜太高。育儿补贴政策强调的是公共财政对家庭育儿负担的补贴,而不是为家庭育儿承担全部成本。地方在实施育儿补贴政策时,要平衡好公共财政责任和家庭责任,避免

家庭育儿责任弱化和向公共部门转移,不要为了彰显公共福利而影响家庭在育儿方面的权利和责任。要及时对政策实施情况进行跟踪评估和绩效评价,总结地方的最佳实践,为进一步完善支持生育支持政策和家庭友好政策提供决策支持。

育儿补贴政策是完善生育支持政策体系的重要组成部分。出台育儿补贴政策,弥补了生育支持政策体系的短板。但完善生育支持政策需要久久为功,不可能毕其功于一役。要统筹完善包括育儿补贴在内的家庭友好政策,在生育、教育、住房和就业方面同向发力,减轻家庭育儿的支出压力,进一步完善生育支持政策体系,助力人口长期均衡和高质量发展。

(作者系中国财政科学研究院研究员)



日前,浙江省湖州市托育综合服务中心暨湖州市妇幼保健院福宝托育园,孩子们在老师带领下搭积木、做游戏。

通讯员唐克峰 本报记者郑纯胜摄影报道