

关于进一步优化育儿补贴发放政策的若干思考

文 | 陆杰华 卢海瞳

一、引言

近年来，我国人口少子化趋势持续加剧，总和生育率长期处于 1.5 以下。第七次全国人口普查数据显示¹，2020 年我国育龄妇女总和生育率仅为 1.3，人口年平均增长率降至 0.53%，创自 1964 年以来新低；0~14 岁少儿人口比重仅为 17.95%，同样处于历史低位。毋庸置疑，人口年龄结构的这一深刻改变，与生育成本持续攀升密切相关。在此背景下，完善并持续优化育儿补贴政策具有促进人口长期均衡发展、减轻家庭生育负担、推动经济与社会发展等多重战略意义。

当前，我国现行育儿补贴政策已涵盖经济补贴、税收优惠、托育服务、就业支持等多个维度，但在实施过程中仍面临区域发展不均衡、补贴标准与家庭实际需求脱节、补贴政策与育儿服务资源的协同不足、地方财政压力大等结构性矛盾。

基于此，国家发展改革委于 2025 年 4 月 28 日明确提出“建立实施育儿补贴制度”。因此，各地亟需贯彻落实育儿补贴政策，加快完善生育支持政策体

系，以家庭实际需求为导向，结合地方经济水平进行动态调整，因地制宜实施阶梯式补贴，推动建设生育友好型社会。

二、育儿补贴发放的重要性与政策脉络

（一）完善和优化育儿补贴政策的重要性

低生育率是当前我国人口发展的显著特征。根据人口普查数据²，我国妇女总和生育率自 20 世纪 90 年代初跌破更替水平后持续走低，第五次全国人口普查（2000 年）至第七次全国人口普查（2020 年）期间始终维持在 1.3 及以下的超低水平。2024 年最新数据显示，这一指标进一步降至 1.085，仅为维持人口世代更替所需水平（2.1）的一半左右。面对这一态势，各地亟需建立并完善生育支持政策体系，充分发挥育儿补贴政策的激励作用，以积极应对人口少子化挑战，促进人口长期均衡发展。

完善和优化育儿补贴政策，是缓解家庭生育压力、促进经济社会发展的有效手段和制度保障。从微观层面看，科学的育儿补贴制度能够通过降低家庭生

¹ 国家统计局数据
² 同上

育成本、增加生育福利，有效减轻育儿负担，缓解“生不出、养不起、没人带”的现实困境，减轻家庭面临的经济压力、心理负担及社会焦虑，从而提升适龄人群生育意愿。从宏观层面分析，优化育儿补贴政策有助于刺激母婴消费市场，带动相关产业链发展，逐步改善人口年龄结构、增加劳动力供给，保持人力资源禀赋优势，为高质量发展提供内需支撑和创新活力，巩固全面建成小康社会成果。

总之，在新时代背景下，不断完善和优化育儿补贴政策在缓解低生育率困境、减轻家庭养育负担、促进经济社会可持续发展方面具有重要战略意义。

（二）现行育儿补贴发放政策脉络

面对人口发展新态势，我国生育政策在党中央的部署下历经从控制人口数量到促进长期均衡发展的战略性转型，育儿补贴制度作为生育支持体系的重要举措，在此过程中逐步制度化、体系化。

在全面二孩政策背景下，2016年初《中共中央国务院关于实施全面两孩政策 改革完善计划生育服务管理的决定》颁布，要求各地“做到调整完善生育政策与服务管理改革同步推进、配套政策措施同步制定”。2017年10月18日党的十九大报告提出“促进生育政策和相关经济社会政策配套衔接”。

2021年6月，《中共中央 国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》（下称《决定》）首次明确提出建立“积极生育支持政策体系”，要求“促进相关惠民政策与生育政策有效衔接”。同年8月，《中华人民共和国人口与计划生育法》修订版公布，明确国家通过财政、税收、保险等手段降低家庭生育养育负担，为育儿补贴提供了法律依据。

为深入贯彻《决定》要求，2022年7月，国家卫生健康委发布《关于进一步完善和落实积极生育

支持措施的指导意见》，从优生优育服务、普惠托育服务体系等八个方面细化支持措施。同年10月，党的二十大报告明确要求“优化人口发展战略，建立生育支持政策体系，降低生育、养育、教育成本”。自2023年起，深圳、云南等多地启动育儿补贴试点，为政策的进一步优化积累了实践经验。

2024年，党的二十届三中全会通过了《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，提出“完善生育支持政策体系”。2025年国务院政府工作报告提出“实施育儿补贴制度”。同年4月，国家发展改革委表示将“建立全国性育儿补贴制度”，标志政策进入全面实施推广阶段。

党中央、国务院的系列决策部署结合法律修订、地方试点与顶层设计，体现出对人口发展态势、规律的深刻把握和对民生需求的高度重视。

三、现阶段育儿补贴发放政策面临的主要挑战

自2021年首次明确提出建立“积极生育支持政策体系”以来，各地积极以育儿补贴为抓手，探索本土化实践。然而，现阶段我国在育儿补贴发放过程中仍面临诸多结构性挑战。

（一）精准性不足：区域适配和群体识别的双重错位

区域差异大、发展不平衡是当前我国的基本国情，这一特征导致育儿补贴政策在区域适配和群体识别两个维度面临精准性不足的困境。

从区域适配性看，我国育儿成本呈现出显著的梯度特征。根据《中国生育成本报告2024版》相关数据¹，以上海、北京为代表的东部发达地区，家

¹ 《中国生育成本报告2024版》，育娲人口研究，2024年2月

庭养育子女至 17 岁的平均成本分别高达 101 万元、93.6 万元，显著高于全国平均水平。东部地区家庭虽然具备较强的支付能力，但育儿成本更高，简单的定额现金补贴难以产生实质性激励效应；中部地区以湖北省为例，家庭养育成本约 54.5 万元，较之东部地区显著下降，但生育意愿弹性大，对经济激励措施更为敏感；以西藏、青海为代表的西部地区，家庭养育成本显著低于东、中部地区，但由于居民收入水平有限，加之教育医疗资源获取存在隐性成本，育儿经济压力同样严峻。

从群体识别看，现行政策主要依据生育孩次进行补贴，且多数以生育二孩、三孩的家庭为补贴对象，未能充分考虑家庭经济状况与生育意愿的差异性。既往研究表明，高收入家庭对现金补贴的敏感度较低，更关注托育服务质量；中低收入家庭则对现金补贴需求迫切，但现有标准往往覆盖范围和力度不足，难以有效缓解其经济压力，导致生育激励效果受限。同时，现行育儿补贴政策对一孩家庭的补贴支持相对薄弱，而一孩生育是二孩、三孩生育的必要前提，忽略对一孩生育的支持可能会从源头上抑制整体生育水平。

（二）协同性缺失：经济补贴与托育资源的割裂

长期以来，育儿补贴政策依赖于经济投入，与托育服务、学前教育等资源协同不足，财政资金的使用效率未能得到充分转化，往往面临“投入增加而获得感不足”的挑战。从政策实施效果来看，虽然多地通过现金形式向家庭发放育儿补贴，但由于普惠性托育机构建设滞后，特别是流动人口聚居区和城乡接合部等区域托育资源严重不足，补贴的政策红利被服务短缺抵消。

此外，多数省份的育儿经济补贴以省（自治区、直辖市）及以下级别的地方政府为出资主体，资金供给主要由卫生健康或财政部门主导，而托育服务体系建设涉及教育、民政、住建等多个部门，由于缺乏有效的跨部门协调机制，各部门政策标准不一、资源分散，难以形成政策合力，严重制约了政策实施的整体效能。

（三）地方财政可持续性面临考验

地方财政作为育儿补贴的重要支撑，其资金规模和可持续性对于政策的质量和效果具有重大影响。当前，育儿补贴政策的发放在财政保障层面遭遇严峻挑战，这一困境在经济欠发达地区尤为突出。这些地方政府虽然承担了重要的补贴支出责任，但地方财政高度依赖中央转移支付资金，自身造血功能严重不足，导致政策的实施出现“要求高一能力低”的结构矛盾。在经济增速放缓、土地财政转型的背景下，地方财政的可持续性问题更加凸显。在县域层面，财政困境更为严峻，“三保”（保基本民生、保工资、保运转）支出压力持续加大，育儿补贴往往被迫让位于更迫切的民生支出项目，制约了补贴政策的实施效果和配套建设。

从长远看，财政能力的区域分化助长了育儿补贴发放层面的“马太效应”，并逐步延伸至配套服务领域，进一步加剧人口发展不平衡问题。

四、育儿补贴发放政策优化路径

（一）因地制宜，建立差异化补贴组合机制

当前，充分考虑区域经济发展水平，实施差异化的育儿补贴方案是政策提质增效的关键之举。对于经济发达地区，由于其社会资源相对丰富，家庭对于育儿服务的需求也更为多样化，应构建多元化的补贴体系，重点增加托育服务补贴、教育津贴等连续性支持的投入占比，以满足家庭在孩子成长过程中的长期需求。对于经济欠发达地区，家庭的经济压力往往更为显著。因此，应着重提高直接现金补贴和一次性生育补助的比重，缓解家庭在孩子出生初期面临的即时经济压力，帮助他们更好地应对育儿初期的各种费用支出。同时，为了确保补贴政策的持续性和有效性，还应建立补贴标准动态调整机制。根据物价指数、居民收入水平等关键参数进行年度评估和调整，确保补贴力度不受通胀侵蚀，让补贴政策能够真正适应经济社会发展的变化，持续为育儿家庭提供有力支持。

从国际经验看，法国在育儿补贴层面构建了PAJE（家庭津贴金库）体系，涵盖出生津贴、收养津贴等五项补贴，将补贴标准与家庭收入、子女数量、孩子年龄及托育机构收费直接挂钩。根据2025年数据，以1个孩子为例，低、中、高收入家庭每月最高补贴金额分别为870欧元、740欧元、610欧元¹，通过“阶梯式补贴”制度实现精准激励。

（二）构建跨部门政策协同体系


加强相关部门沟通与合作，提供全方位、多层次的育儿支持对政策实施意义重大。育儿补贴政策不能仅仅局限于单一的经济补贴模式，而应整合教育、住房、就业等多方面的配套支持措施，形成全方位的政策支持体系。具体来说，教育部门应积极配套提供学位保障和学费减免政策，减轻家庭在教育方面的经济负担。住房和城乡建设部则应将育儿家庭优先纳入保障房分配范围，通过提供住房保障，缓解家庭的住房压力，为孩子创造稳定的生活和学习环境。人社部门也应发挥重要作用，开发弹性工作制和育儿假政策，帮助家长更好地平衡工作与育儿之间的关系，缓解“没人带”压力，营造生育友好工作环境。此外，为形成政策合力，相关部门应建立定期会议制度，加强部门之间的沟通与协作，打破部门壁垒，实现资源共享和信息互通，从而为育儿家庭提供全方位、多层次的支持。

（三）优化申领流程，提升便民程度

简化育儿补贴申领流程、提升服务效率，是确保政策落地见效的关键环节。在补贴申领环节，政府应积极推行“一网通办”服务模式，实现生育登记、

补贴申请等事项的线上办理，建立统一的政务服务平台，节省申领者的时间和精力。同时，各部门之间应加强信息互联互通，避免重复审核和资料冗余，提高审核效率。此外，要充分发挥社区基层服务末梢作用，在各社区便民服务中心设立育儿补贴专项服务窗口，配备经过专业培训的代办专员，为居民提供“一对一”的政策解读、材料预审和全程代办服务。对于特殊群体，如行动不便的家庭或偏远地区的家庭，还应提供上门办理服务，确保这些家庭都能得到切实的家庭支持。同时，建立进度查询和反馈机制，让申领者能够随时了解自己的申请进度，及时收到反馈信息。

（四）定期监督评估，检验政策实效

为保障育儿补贴的实施效果，构建一个科学合理的监督评估体系是关键之举。具体来说，重点做好以下三项工作：一是实施资金流向全程跟踪，确保专款专用；二是开展家庭满意度调查，评估政策实际成效；三是引入第三方评估，重点关注城乡、收入等差异。建立评估结果与预算挂钩机制，对成效显著的地区加大投入，对执行效果欠佳的地区及时优化，形成良性循环。通过科学评估对资金使用、政策效果进行动态监测，持续提升政策精准度，让补贴真正惠及育儿家庭。

【本文系北京社科基金“生育成本视角下首都青年夫妻生育行为与意愿研究”（21SRC020）的阶段性成果】

作者单位：陆杰华，中国人民大学人口与健康学院；

卢海瞳，北京大学社会学系

责任编辑：林晓红

¹ 法国生活网，<https://www.faguoshenghuo.com/wenzhang/1194/%E6%B3%95%E5%9B%BD%E8%82%B2%E5%84%BF%E8%A1%A5%E8%B4%B4PAJE%E8%AF%A6%E8%A7%A3%EF%BC%88%E5%87%BA%E7%94%9F%E6%B4%A5%E8%B4%B4+%2B+%E6%89%98%E5%84%BF%E8%A1%A5%E8%B4%B4%EF%BC%89>