

完善家庭友好型政策 降低生育养育成本

——以韩国为例

文 谷俞辰 陆杰华

“ 为应对朝鲜战争后人口爆炸增长的压力，1961年，韩国成为继巴基斯坦（1953）和印度（1958）后第三个明确采取人口控制政策的国家。1996年，韩国正式加入经济合作与发展组织（OECD），民众生育意愿和女性社会角色也逐步向现代化方向转型，总和生育率从1960年的6.0下降至1.6。但韩国这一时期的人口政策仍相对保守，加之受金融危机的影响，未能从根本上解决生育率低于更替水平的问题。到2003年，韩国总和生育率降至1.19，2005年进一步降至当年世界最低水平的1.08。政府此后在真正意义上转向鼓励型生育政策，提出一系列保障和促进民众生育的制度和法律措施。然而，2020年韩国总和生育率跌至0.84，再次为全球最低。生育率下降快、低生育水平持续时间长的现实困境使韩国短期内很难摆脱超低生育率和重度老龄化叠加的人口危机，使其面临人口不稳定和经济衰退的风险。”

一、加强生育政策顶层设计及其整体统筹

20世纪80代中期韩国已基本完成人口转变，90年代初政府提出将人口政策目标从严格控制数量转向提高福利水平，希望通过维持低人口增长率来推迟人口零增长的到来，并于1994年成立人口政策审议委员会，由20名专家、学者和政府官员组成，负责研究和制定适应国家社会经济整体发展的人口政策。1996年，国家人口政策审议委员会颁布新人口政策，在放开生育限制的同时更加关注人口结构和人口质量问题。

2001年，韩国设立性别平等与家庭事务部，旨在切实促进性别平等和家庭福祉。而后由于新人口政策并未明显缓解生育率的持续下降，2003年进一步成立老龄化与未来社会委员会（CAFS），以顶层机构统筹设计针对低生育和老龄化社会的政策和制度体系。2005年，韩国颁布《低生育行动框架与人口政策》，并制定了《低生育、老龄化社会基本法》，标志着韩国生育政策从温和中立转向鼓励生育，同年9月成立直属于总统的低生育老龄化社会委员会和低生育老龄化社会政策本部，规定每年的人口项目计划和成果需要向国会报告。2010年，改组后的保健福祉部和女性家族部成为制定、管理、落实、监督生育和养育相关

政策的主要政府机构，其下设立的儿童政策处和保育政策处则分别负责鼓励生育相关事务和婴幼儿保育相关工作。

在“低生育行动框架与人口政策”规定下，韩国卫生和福利部每五年制定关于促进生育工作的基本计划。其中，“第一次低生育高龄社会基本计划（2006~2010）”旨在建立应对低生育问题的基本制度框架，构建消除生育及养育障碍因素的政策体系，引导社会、国家向家庭提供育儿支援；“第二次低生育高龄社会基本计划（2011~2015）”将第一次基本计划的育儿支援扩展到工作家庭平衡支援，并开始尝试进行综合性政策改革；“第三次低生育高龄社会基本计划（2016~2020）”提出将生育率提高到 OECD 国家平均水平，营造有利于家庭生育养育的社会环境。依托五年一次的生育工作基本计划，韩国逐步构建起以政府为中心、多主体参与的全方位鼓励生育政策体系。

二、全方位降低家庭生育养育压力

1. 以减轻负担为核心的生育激励机制。韩国政府持续推进以母婴幼为主体的医疗保健措施和针对男女双方孕产育历程的休假安排。《国家发展蓝图 2030 健康投资战略》明确规定，自 2008 年起孕妇从怀孕到分娩全过程的医疗费用由政府负责，并以“工作育儿幸福家庭课题”政策实现 1 岁以下幼儿医疗费实际全免。同时，初育产妇可以享受 90 天的带薪产假，多胞胎或二胎以上产妇则最高享受 120 天产假，用人单位在其休假期间的前 60 天支付全额工资，后 30 天由政府提供上限 135 万韩币的补贴。2007 年起还进一步实行 5 天的配偶陪产假，且子女未满 6 周岁前，双职工父母可各自分期申请总长一年的育儿假，分别最多领取一年标准工资（100 万韩元内）和三个月标准工资（250 万韩元内）。

2. 以降低成本为核心的养育支持机制。韩国政府着力于降低家庭育儿成本、协助家庭儿童照料。

1991 年通过的关于儿童福利发展和权利保护的《婴幼儿保育法》和《婴儿照顾法案》在保育机构设置、教职工师资、保育经费承担等方面做出了细致规定。同时，国家面向双职工家庭提供了多类型多层次的托育政策，包括针对未满三岁婴幼儿的全日制服务和针对十二周岁以下儿童的小时制服务，以减轻父母的养育负担。此外，政府以现金补贴和减税形式对养育子女的家庭提供普惠性或特惠性的现金支援，如育儿假、育儿补助、家庭养育津贴等，并实行“照看孙子辈项目”以支持代际照料。为减轻家庭养育压力，2007 年韩国还出台《家庭友好社会环境建设促进法》，要求政府、企业、社区等多元参与主体加强沟通合作，共同构建家庭友好型社会环境。

3. 以减少障碍为核心的工作家庭平衡机制。工作家庭平衡方面，韩国于 1988 年实施的《男女雇佣平等法》在 2007 年正式修改为《男女雇佣平等与支持工作家庭平衡法》，在引导父亲参与育儿的基础上进一步鼓励企业支持母亲兼顾工作与家庭。2010 年颁布的《职业中断女性再就业促进法》为企业组织职业培训和开展就业实习项目提供支持，以再就业保障减少因生育造成的女性职业中断。2018 年，韩国进一步修改《劳动基准法》，集中规定了关于就业女性生育权利的内容，包括产后女性加班及带薪产假等生育相关福祉，依法保障已育女性就业权利。同时，政府还在正常发放工资的基础上尝试实行弹性工作制，规定子女年龄在 8 岁以下的父母每天可以缩短 1 小时工作时间，且最长可以持续两年。

三、韩国鼓励生育的实际效果及对我国的借鉴

尽管韩国鼓励生育政策已经从帮助已育家庭减轻育儿压力转向根本性减少不育的发生，但与日本等东亚其他国家相比，韩国政府的生育政策明显错过了人口发展自然规律下的最佳调整时机：自 1984 年生育率降至更替水平后，90 年代才开始讨论生育政策的



视觉中国供图

转向，而后再受政策惯性影响，调整初期较为保守滞后，导致1996年开始实行的“新人口政策”并未如预期出现补偿性出生高峰，低生育现象没能得到扭转。2005年总和生育率降至1.08后，才真正从中立型生育政策转向鼓励型生育政策，此后总和生育率始终低于1.3的超低生育水平，2020年还首次出现了死亡人口大于出生人口的人口自然减少情况。

与此同时，韩国政府提供的孕产医疗、补贴减税、托育服务、就业保障等基本配套服务仍停留在满足生育养育需求层面，没能解决深层次社会问题，也未能根本动摇低生育文化，男权主义思想和传统家庭分工根深蒂固，推迟生育、少生甚至不生的现象在职业女性群体中仍然普遍。此外，政府实施生育抑制政策长达35年，已经形成深入人心的节育文化，直接影响人们的生育行为，很难在短时间内改善其低生育意愿。

中韩两国具有相似的生育政策变迁和人口转变过程，都经历了长期严格的生育控制，且现阶段都存在少子化老龄化并存、性别比失调、人口分布失衡等问题，

加之两国都属于东亚儒家文化圈，家庭观念和生育态度相似，韩国鼓励生育政策实践的经验教训对我国生育政策的调整具有重要的参考价值和借鉴意义。

因此，一方面，我国应加快开展人口低生育对策研究，推动生育政策向符合中国国情的方向转变，构建全方位的生育配套政策和制度体系，保障育儿家庭的福利水平，推动社会分担家庭养育成本，降低父母生育养育压力。另一方面，随着生育控制成为人们自觉自愿的行为，应关注整体人口状态和民众生育意愿，及时通过政策调整引导我国人口进入良性更替水平，并借助多种宣传方式重新构建生育文化，最终实现人口与资源环境及社会经济发展之间的良性循环，促进人口长期均衡发展。□

（参考文献略，本文为国家社科基金重大专项“美国人口结构变化对其政治、社会和文化的影响研究（21VMG040）”阶段性成果）

作者单位：北京大学社会学系

本栏责任编辑：林晓红