

老龄化背景下国外生育支持政策的历史经验与启示

王璐瑶

贵州大学历史与民族文化学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年7月3日; 录用日期: 2023年8月21日; 发布日期: 2023年8月31日

摘要

中国在1999年底正式进入老龄化社会, 同世界上其他国家相比, 我国老龄化呈现出老年人口数量多、老龄化速度快的特点, 因此我国的老龄化任务也最严峻。许多欧美等发达国家在上世纪六七十年代就已经进入老龄化少子化社会, 因为长期低生育率是大部分国家进入老龄化社会的主要原因, 因此, 国外在应对老龄化挑战时比较注重生育支持。本文通过归纳日本、韩国、美国的生育支持政策, 以期对我国老龄化背景下的生育支持提供一些启发。

关键词

老龄化, 生育支持政策, 国外历史经验

Historical Experience and Enlightenment of Foreign Fertility Support Policies in the Context of Population Aging

Luyao Wang

College of History and Ethnic Culture, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Jul. 3rd, 2023; accepted: Aug. 21st, 2023; published: Aug. 31st, 2023

Abstract

China officially entered the aging society at the end of 1999. Compared with other countries in the world, China's aging shows the characteristics of a large number of elderly people and a fast aging rate. Therefore, China's aging task is also the most serious. Many developed countries such as Eu-

rope and the United States have entered the aging society in the sixties and seventies of the last century, because the long-term low fertility rate is the main reason for most countries to enter the aging society. Foreign countries pay more attention to fertility support when dealing with the challenge of aging. This paper summarizes the fertility support policies of Japan, South Korea and the United States, in order to provide some inspiration for fertility support in the context of aging in China.

Keywords

Population Aging, Fertility Support Policy, Foreign Historical Experience

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

所谓“人口老龄化”，指一个人口总体中的老年人口所占比例不断增加，或青少年人口所占比例不断递减的渐进过程[1]。人口年龄结构转向老龄化带来的不仅是人口问题、社会问题，还是经济问题、政治问题、文化问题，从根本上来讲则是影响国计民生、民族兴衰和国家长治久安的重大结构性、战略性、全局性问题。随着全球产业不断迭代升级以及生产力的高速发展，人口老龄化呈现出全球化的趋势，受到世界各国和国际组织的普遍重视。我国当今和今后较长时期，人口老龄化形势严峻，必须高度重视，努力实现人口老龄化条件下经济社会持续健康发展。欧美各国以及日本，都比中国更早进入人口老龄化社会，在应对人口老龄化问题上积累了较多经验。人口老龄化是由于预期寿命延长和长期低生育率造成的，因此，采取生育支持政策是应对人口老龄化问题的重要途径。既往老龄化背景下的国际经验研究通常聚焦在人力资源、产业结构、养老模式、退休政策和养老财政支出等方面，对生育支持政策的历史经验着墨较少。本文通过归纳国外生育支持政策的历史经验，以期对国内应对老龄化提供一些借鉴和启示。

2. 老龄化背景下长期低生育率的负面影响

人口是发展的主体和前提。长期低生育率的情况下，新生儿越来越少，老年人越来越多。人口结构发生变化，对社会发展的影响将是基础性、根本性的，带来的挑战也不仅局限于人口规模问题，还有人力资源、代际关系、经济发展、公共财政等方面的问题。

首先，从对人口规模的影响来看，老龄化过程中人口规模缩减，可能危及国家安全能力，甚至可能影响民族存亡。这个挑战在法国和美国这种典型的移民国家中已经有生动的呈现。法国的本土国民不愿意生孩子，外来移民孩子出生率却越来越高。在美国，少数族裔新生儿数量几乎达到全美新生儿数量的一半。对于像日本、韩国这种非移民类国家，低生育率则影响兵源，不利于国家安全。

其次，从对人力资源的影响来看，长期低生育率呈现的少子化，会导致劳动力日益老化，劳动生产率可能会降低。长期低生育率的同时也是人力资本结构的变化。年轻劳动力供给不足和大龄劳动者增多是人口老龄化的重要特征。欧洲许多国家不得不依靠外来移民来缓解劳动力紧张的问题，但也带来了一系列更为严峻的民族、政治、社会安全等问题。长期低生育率对人力资本结构的影响在中国呈现出来的就是劳动力结构性短缺问题。

再次，从代际关系来看，伴随低生育率而来的人口结构变化，将会重塑公共资源分配格局，容易引发代际矛盾。无论是家庭养老还是社区养老，都有可能出现部分老人长期脱离集体、家庭等情况，如果

社区服务亦或者是家庭成员稍微不注意，极易产生新的社会问题。

然后，从对经济的影响来看，长期低生育率会导致经济增长放缓，甚至出现负增长。长期低生育率意味着年轻、低成本的劳动力供给局面将发生变化，人口红利减少甚至消失。从人口经济学理论来看，历史上的经济增长通常都有人口大幅增长作为强力支持，且主要是少儿和劳动力的增长。

最后，从对公共财政的影响来看，长期低生育率可能会导致老年社会保障体系难以维系，影响公共财政可持续性健康发展。基于低生育率的前提下，人口老龄化和高龄化的进程加速，会给养老保险体系带来不小的压力。首先，养老金收入和支出之间的不平衡越来越凸显。首先，退休老年人数量与缴纳医保基金人口的比例逐渐增大。退休老年人数量的增加，再加上老年人领取养老金的时间也随着人均寿命的延长而进一步延长，从而导致养老金支出不断增长。与领取养老金人数增长趋势相反，缴纳养老金的人口数量随着生育率的下降正在持续减少，从而导致养老金收入越来越少。然后，老年人群体存在患慢性病率高、急性病发病率高、住院率高等问题，也导致了老年人医保基金使用占比高，给医疗保障体系带来巨大压力。

综上，长期低生育率带来的负面影响是一个国家在发展中不可忽视的问题。因此，上世纪六七十年代后，步入人口老龄化的欧美和日本等发达国家、甚至部分老龄化进程中的发展中国家，都已经制定出一系列鼓励生育的政策措施。

3. 国外生育支持政策的主要案例

生育率下降的原因是多方面的，涉及了社会、经济、政治、文化等各方面的问题。欧美发达国家几乎没有限制过人们的生育权，反而在预测到人口老龄化的发展趋势时大力鼓励生育。国外鼓励生育的手段主要通过提供经济支持、提供高质量的儿童照料服务以及减少女性为生育付出的成本。目前，人口发展处于负增长的国家有日本、俄罗斯、德国等 17 个国家。日本和韩国的文化氛围跟我国较近，家庭观念、婚育观念等也同我国文化比较相似。因此，日本、韩国的生育支持政策对我国有一定的启发意义。在老龄化的发达国家里，美国的人口结构相对年轻，而且，人口老龄化的问题在将来一段时间里也是影响中美竞争的一个重要因素。因此，美国的生育支持政策也能给我国一些启发和借鉴。

3.1. 日本

老龄化过程中，日本是少子化最严重的国家之一，早在上世纪七十年代日本就已进入少子化时代。日本经济社会发展比较发达，但人口进入重度老龄化阶段，过度老龄化风险几成定局。日本政府意识到低生育率的不利影响，因此，日本政府不断完善鼓励生育的相关政策。

首先，通过立法支持婚姻与生育。日本跟中国一样，都是比较重视家庭观念的国家，大多数生育行为都出现在婚姻存续期间，因此，“晚婚”和“不婚”是日本生育支持政策重点解决的问题。1989 年日本总和生育率创造了继 1966 年的 1.58 后的历史新低，仅仅 1.57。1994 年开始，日本政府就推出《少子化社会对策基本法》《下一代培养支援对策推进法》《关于今后育儿支持政策的基本方向》《关于重点推动少子化对策具体实施计划》《少子化社会对策大纲》等政策。2003 年日本政府发布“鼓励生育下一代”的政策和制定“支持下一代发展”的法规，以此来提高日本家庭的生育意愿，从而达到提升人口生育率的目的。

其次，对结婚和生育行为进行经济补贴以及税收优惠。日本政府对祖辈财产的一次性赠与结婚、生育及教育基金免征赠与税。2021 年，政府就发起为满足条件的新婚夫妇提供补贴的“新婚生活支援项目”，补贴最高可达 60 万日元。减轻生育负担也是日本生育支持政策的重点。早在孕妇妊娠阶段，日本政府就通过发放产检券的形式对家庭产检费用进行补贴。在抚养儿童阶段，日本在 1972 年就开始施行儿童津贴

制度。随着日本社会的发展，儿童津贴制度在 2010 年取消了家庭收入限制，在 2012 年不但放宽了儿童年龄限制也提高了津贴数额。减轻教育成本的相关政策也是日本政府支持生育政策的重要组成部分。2019 年开始，日本政府开始推行免费学前教育计划，试图达到降低家庭教育成本，营造良好的育儿环境。

3.2. 韩国

早在 2000 年，韩国社会正式进入联合国所规定的老龄社会。2005 年，韩国出台了的第一个应对老龄化社会的五年计划——“Saeromagi 计划(2006~2010)”，该计划是韩国中央政府和地方政府应对老龄化的主要依据。根据该计划，韩国政府将在这五年之间投入 32 万亿韩元(约占 GDP 的 0.8%)来提高生育率。

首先，减轻家庭在抚养儿童方面的负担。韩国在减轻家庭抚养儿童负担方面的政策主要针对低收入、多儿童家庭。例如，韩国政府出台的儿童支持待遇制度主要针对收入低于平均水平的家庭。对医疗保险支付体系的改革，也是为了消除其对两个或两个以上儿童家庭的不利因素。住房优惠政策也是针对抚养三个以及三个以上儿童的家庭。其次，建立更多的家庭友好型工作场所，来减少妇女在兼顾就业和抚养儿童方面的困难。一、增加政府在儿童照料设施方面的投资。二、向照料 2 岁以下儿童的私营机构提供补贴。三、鼓励弹性工作制度。四、通过经济鼓励公司和企业创建家庭友好型工作场所。

虽然韩国早在进入老龄化的二十一世纪初期，就出台相关的生育支持政策，但近年来韩国的新生儿人数还是在不断的降低。2021 年韩国生育率再次刷新历史低值，仅为 0.81。低生育率已严重影响韩国传统的社会和家庭结果，成为拖累未来经济发展的最大掣肘[2]。为应对长期低生育率危机，韩国政府专门设立了人口危机应对特别工作组，以此协调教育部、科技部、法务部等 18 个相关部门共同研究对策。

3.3. 美国

预期寿命的增加、人口死亡率的下降导致美国在 20 世纪中期就进入人口老龄化时代。生育率降低并不是美国产生老龄化问题的主要原因，因此美国少子化问题并不是十分严峻，所以美国政府也很少出台对生育进行直接干预的政策。但并不是说美国政府不重视生育率这个问题，相反，美国生育支持政策更多着力于为儿童构造良好的生存环境，以此减少家庭生育的“后顾之忧”。

首先，美国针对低收入家庭制订妇幼营养补助计划(WIC)、困难家庭临时援助(TANF)等经济援助计划，试图通过食物和现金来减少儿童贫困。其次，通过医疗补助计划为低收入家庭提供免费和低价的医疗保险。再次，出台与儿童有关的税收优惠政策，例如劳动所得税抵免(EITC)和儿童税收抵免(CTC)。最后，美国生育支持政策注重婚姻家庭关系的健康发展，美国儿童与家庭管理局资助全国各地的组织发起了一系列家庭教育项目，为青少年和成年人提供婚前教育、育儿技能、婚姻咨询等服务，另外一些项目通过提供就业培训、工作补贴、职业发展教育等来提高父母的经济稳定性，从而维持家庭结构的稳定[3]。

4. 国外生育支持政策对国内的启示

联合国将老年人口占全国人口 7%以上的社会称为老龄化社会。根据此标准，1999 年年底，我国 60 岁以上老年人口的比例首次超过 10%，标志我国正式进入老龄社会。“十四五”《纲要》明确提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”，这是在党的全会文件中首次将积极应对人口老龄化提升到国家战略高度。应对老龄化国家战略是维护国家人口安全、实现中国民族永续发展的重要举措[4]。早在 2013 年年底，中国的老年人口总量就已达到 2.02 亿。中国的老龄化还呈现出“未富先老”的特点，因此，中国应对老龄化也必须在立足于本国国情的基础上借鉴国外经验，不能盲目机械的照搬国外经验。

4.1. 立法先行，适度更新生育支持方面的法律保障体系

中国的老龄化是个人选择与国家干预共同作用的结果。人口发展具有可预期性的特征，因此，顶层设计是提高生育率的基本前提。当前，应按照《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》的要求，以及《中华人民共和国人口与计划生育法》的相关规定，各地方政府根据当地情况形成具体的配套文件，减轻家庭生育、养育、教育的负担，从而达到鼓励婚育的目的。

4.2. 完善再分配调节机制，降低生育成本

相关研究已经指出，用于家庭福利的财政支出占国内生产总值的比例与生育水平在一定程度上呈正相关，家庭福利的财政支出越多，越有利于促进生育率的提高。“生孩子容易、养孩子难”是当下许多年轻人不敢生育孩子的一个主要现实原因。针对这一问题，日本从妇女妊娠阶段开始就针对性的提供一些福利和津贴，以此减少年轻人生育孩子的经济负担。我国也可借鉴日本这一经验。我国在 2020 年已实现全面脱贫，逐步迈向乡村振兴的道路。随着全面小康的实现，在共同富裕的目标下，我国可通过调整个人所得税的收入再分配来降低家庭婚育成本。具体实践中，可根据养育子女数量，实行生育个人所得税抵免。

4.3. 加大男性育儿假普及力度以及落实女性灵活产假制度，提升时间支持度

中国“男耕女织”传统社会分工，发展到如今，虽然女性已在社会各行各业崭露头角，但“男主内，女主外”的传统家庭观念还是根深蒂固。这一观念折射到育儿过程中，呈现出来的就是“丧父式”家庭育儿。女性在生育问题上，面临身体健康、职业发展、育儿焦虑等问题，女性依然是孩子的主要照料者，家庭责任的分配不均导致了女性生育意愿的下降。因此，政府应号召企业，在产假上尽量落实男女同期，强调家庭育儿责任的分担。

4.4. 完善托育和教育体系，缓解生育焦虑

普惠型托育和教育体系有利于家庭平衡工作和育儿两者的矛盾，也有利于孩子的社会化与健康成长。2016 年，韩国和日本 3 岁以下的儿童入托率分别为 53.4% 和 22.5%，而我国的仅为 5.5% 左右。托育服务不仅能够提高劳动年龄的女性的劳动参与率，还能减少家庭在育儿上的矛盾。因此，政府不仅要多建立各种公办的托育机构，还应加大力度鼓励社会力量参与托育服务系统的建设。

5. 总结

人口老龄化是经济发展的产物，是人类社会发展到一定阶段后的客观趋势和规律。已进入老龄化的大部分国家都存在严峻的少子化问题，因此，各国应对老龄化问题时都会比较聚集在少子化问题的解决上。从美国、日本、韩国生育支持政策可以看出，尽管生育支持政策的重点和强度上有所差异，但从法律、经济以及社会环境等方面营造良好婚育条件已成了各国生育支持政策的共性。我国因为人口基数大、老龄化速度快等问题的存在，导致我国的老龄化存在“未富先老”的特征。因此，我国在借鉴国外生育支持政策时，要立足于我国的国情，具体问题具体分析。例如，像瑞典那种典型的高福利国家，通过大规模公共财政支出对生育进行经济补贴的行为并不适用我国的情况，反而会因为我国薄弱的社会物质基础引发一系列的社会问题。老龄化问题是我国发展中避不开的问题，在将来也有很长的一段路要走，必须根据我国的具体情况，走中国特色的老龄化道路。

参考文献

- [1] 罗淳著. 从老龄化到高龄化: 基于人口学视角的一项探索性研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2001: 18.

-
- [2] 杨明. 韩国低生育率拖累经济发展[N]. 经济日报, 2022-11-21(004).
- [3] 锁箭, 范一迪, 李先军. 少子老龄化背景下劳动力供给政策优化的国际经验及启示[J]. 改革, 2022(11): 130-143.
- [4] 韩保江. 十四五纲要新概念——读懂十四五的 100 个关键词[M]. 北京: 人民出版社, 2021: 194.