

· 专题：中国式现代化与社会保障制度改革 ·

中国社会保障政策 和人口政策协同的理论逻辑与实现路径

曹信邦

[摘要] 社会保障政策和人口政策有效协同是中国式现代化的内在要求，也是扭转面对人口低生育率单一人口政策失灵局面的现实需要。本文基于成本—收益比较理论阐释中国社会保障政策与人口政策协同的理论逻辑，认为社会保障政策契合了家庭生育的需求，人口政策可以助推社会保障制度可持续发展。论文在分析中国社会保障政策与人口政策协同不力的基础上，提出了提升全民生育意愿的社会保障政策与人口政策协同的路径。

[关键词] 社会保障政策；人口政策；儿童福利；协同

党的二十大报告吹响了全面建设社会主义现代化国家的号角，而人口规模巨大与全体人民共同富裕构成了中国式现代化最重要的基本特征。在中国式现代化的历史进程中，“优化人口发展战略”^①无疑是异常重要且紧迫的任务。2022 年是中国人口史上具有标志性的一年，全年出生人口 956 万人，死亡人口 1041 万人，人口自然增长率为 -0.60% ，比 2021 年末减少人口 85 万人。^②经过 7 年人口出生数持续的下跌，中国正式进入人口负增长时代，进而将面临人口数急剧减少的总量危机，也将面临少子化、老龄化日益加剧的结构性危机，双重危机叠加对经济社会发展带来不确定性的风险。为此，二十届中央财经委员会提出，要“以人口高质量发展支撑中国式现代化”，其重要内涵之一是“努力保持适度生育水平”。^③这要求社会保障政策与人口政策有效协同，以便在不断增进人民福祉的同时，扭转单一人口政策对提升全民生育率

[作者简介] 曹信邦，南京信息工程大学共同富裕研究院教授、博士生导师，法政学院院长。主要研究方向：人口与社会保障、长期护理保险、养老保险、养老服务。

[基金项目] 国家社会科学基金重点项目“儿童综合支援计划提升中国生育率的机理、效果与制度架构研究”（20AGL026）。

① 参见习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2022 年。

② 国家统计局：《中华人民共和国 2022 年国民经济和社会发展统计公报》，国家统计局官网：http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202302/t20230228_1919001.html，2023 年 2 月 28 日。

③ 《习近平主持召开二十届中央财经委员会第一次会议》，中国政府网：https://www.gov.cn/yaowen/2023-05/05/content_5754275.htm?eqid=b1e8de0c003d05670000000464584201，2023 年 5 月 5 日。

的失灵局面。

一、中国低生育率的现实需要政策间协同以激励人口增长

(一) 中国人口生育率不断下降的事实

2016年1月中国开始实施全面二孩生育政策，2021年5月开始实施全面三孩生育政策，但是这些生育政策的效果并不显著。从人口出生总量上看，2016年出生人口1786万人，2017年为1723万人，^①2018年为1523万人，2019年为1465万人，^②2020年为1200万人，^③2021年为1062万人，^④人口出生总量呈现不断下降的趋势，甚至低于单独二孩政策前的生育水平。2022年是自1962年以来，中国首次出现人口负增长的年份。图1为2010—2022年中国人口出生数。

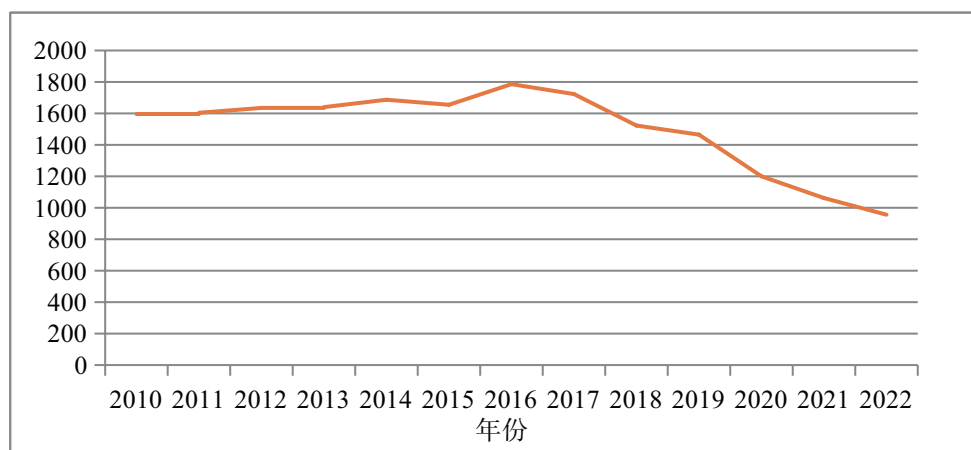


图1 2010—2022年中国人口出生数(万人)

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴（2022）》，中国统计出版社，2022年；国家统计局历年统计公报。

从出生人口孩次占比来看，根据第七次人口普查数据，2020年出生人口中，一孩占比为45.78%，二孩占比为43.08%，三孩占比为9.01%，四孩及以上占比为2.13%，^⑤大部分符合生育条件的家庭依然选择放弃生育二孩、三孩。

国际上通常将低于更替水平2.1的生育率称为低生育率，而将低于1.5的生育率称为很低

① 李希如：《2017年我国“全面两孩”政策效果继续显现》，国家统计局官网：http://www.stats.gov.cn/sj/sjjd/202302/t20230202_1895981.html，2018年1月20日。

② 国家统计局：《2019年国民经济运行总体平稳 发展主要预期目标较好实现》，国家统计局官网：http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1900594.html，2020年1月17日。

③ 国家统计局：《第七次全国人口普查主要数据结果新闻发布会答记者问》，国家统计局官网：http://www.stats.gov.cn/sj/sjjd/202302/t20230202_1896483.html，2021年5月11日。

④ 国家统计局：《中华人民共和国2021年国民经济和社会发展统计公报》，国家统计局官网：http://www.stats.gov.cn/xgk/sjfb/zxfb2020/202202/t20220228_1827971.html，2022年2月28日。

⑤ 国家统计局人口和就业统计司：《中国人口与就业统计年鉴（2021）》，中国统计出版社，2021年，第140-141页。

生育率,将低于1.3的生育率称为超低生育率。中国在20世纪70年代的总和生育率为6左右,1992年中国总和生育率下降到更替水平2.1,2010年后继续下降到1.5左右。^①2020年第七次人口普查数据公布,全国出生人口1200万人,总和生育率为1.3,^②印证了中国低生育率的事实和生育率呈现不断下降的趋势。生育率下降逐步形成一种惯性,影响着中国人口的总量、增长率和人口结构,而低生育率的自我强化机制,促使生育率进一步降低,中国将长期维持人口负增长的趋势。

(二) 中国鼓励人口生育政策的实施效果微乎其微

中国低生育率进程正在加速,低生育率威胁到人口的再生产,长期的低生育率会促使人口高龄化和人口红利衰退,从而给经济社会带来长远的负面影响。人口规模效应逐渐消退,国内需求规模和结构、供给规模和结构都会发生重大变化,人口老龄化降低了国际市场的竞争力,低生育率成为社会面临的共同风险,迫切需要通过政策干预化解风险。

中国人口政策从严格控制向越来越宽松演进。中国面对人口出生率下降的风险,已经多年连续、密集调整人口生育政策,以适应不断变化的人口形势。第一,“双独二孩”政策。2011年11月,中国开始在各地全面实施“夫妻双方均为独生子女的可以生育第二个孩子”政策,即“双独二孩”政策,结束了长达30年的“独生子女”政策。第二,“单独二孩”政策。2013年11月12日,中共中央《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策”。第三,“全面二孩”政策。2015年10月,党的十八届五中全会提出“全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策”,从2016年开始实施“全面二孩”政策。第四,“三孩”政策。2021年5月31日,中共中央政治局召开会议审议《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》。2021年6月26日,为了促进人口长期均衡发展,进一步优化生育政策,中共中央、国务院颁布了《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及配套支持措施,促进生育政策和相关经济社会政策配套衔接,将婚嫁、生育、养育、教育一体考虑,降低家庭养育成本。从此,中国开始全面实施“三孩”政策。为了鼓励生育,减轻家庭生育的经济负担,2022年3月,国务院批准实行3岁以下婴幼儿照护个人所得税专项附加扣除,以税收形式给予家庭生育补贴。2022年10月16日,党的二十大报告提出要“优化人口发展战略,建立生育支持体系”,再次强调生育支持体系对提升人口出生率的战略意义。

中国激励人口生育政策的效果甚微并趋于失灵。新中国成立以来,中国人口政策演变经历了失控、严控、适度宽松的三个阶段,政策的导向是从约束生育向激励生育转变,以促进人口长期均衡发展,是国家为适应人口、经济社会发展的形势所做出的动态调整。从20世纪70年

① 郭志刚:《六普结果表明以往人口估计和预测严重失误》,《中国人口科学》2011年第6期。

② 国家统计局:《第七次全国人口普查主要数据结果新闻发布会答记者问》,国家统计局官网: www.stats.gov.cn/sj/sjjd/202302/t20230202_1896483.html, 2021年5月11日。

代初期开始的计划生育政策,通过行政手段、经济手段抑制了人口“爆炸式”增长,控制人口增长的效果非常显著。近些年来,人口政策导向越来越宽松,无论二孩政策还是三孩政策,使长期堆积的生育意愿得到释放,但人口出生率在反弹后很快就掉头下降,回归到原点甚至低于原点。这意味着政策效应持续时间短,人口增长的幅度低,政策调整没有长期有效地激发家庭生育愿望。人口出生率下降、家庭生育意愿低导致的人口出生总量呈现不断下降的事实不可否认,反映了中国激励生育的人口政策并不是灵丹妙药,其效果微乎其微,甚至是处于失灵状态,同时也表明单一依靠人口政策难以扭转人口出生率持续下降问题,需要其他社会政策与人口政策协同以推进人口出生率提升。

(三) 长期的低生育率是国家重大社会风险

人口风险是人口总量、人口年龄结构和男女性别结构偏离了人口安全目标或人口与社会经济环境等产生重大不协调所引发的损失。从人口规模来看,人口风险有可能是人口生育率过高,人口总量过大,人口高速增长超越了社会资源能够承受的范围。人口风险也可能是因为人口生育率低于人口正常更替水平,人口总量减少过快而引起人口年龄结构、性别结构等不协调对社会经济产生负面影响。在20世纪60—70年代,中国生育率一直处于较高的水平,总和生育率维持在5左右,有的年份总和生育率甚至超过6。高生育率的结果是中国人口在20世纪60—70年代呈现爆发式增长,1949年人口总量为5.42亿人,1970年为8.30亿人,1980年为9.87亿人,^①约30年时间内人口总量增加了4.45亿人。^②人口高速增长与社会经济资源承载能力之间的矛盾越来越突出。因而,新中国成立后的很长时间内,人口风险主要体现于人口数量增长过快的问题。进入21世纪,中国面临着低生育率困境,需要尽早全面、准确地预判低生育率对中国经济社会所引发的潜在风险,否则中国将会陷入“低生育率陷阱”而难以自拔,恢复人口自我平衡越来越困难,代价越来越大。

1. 长期低生育率会对社会经济产生负面效应

人口是经济发展的基础性、长期性、战略性资源。改革开放后,劳动力资源丰富且成本低、人口抚养比低、国内巨大的市场是中国经济持续快速增长的内在动力。一旦中国进入人口长期低生育率时期,丧失人口红利,会导致人口总量的绝对萎缩,劳动力要素数量不足,市场需求量下降,劳动力低成本优势会不复存在,进而严重阻滞经济增长,降低人们的生活质量。长期低生育率会导致少儿人口占比下降、少儿人口总量减少,出现人口年龄结构的倒金字塔形态,形成超老龄化社会现象。2000年第五次全国人口普查数据显示,0—14岁儿童人口为2.89亿人,占人口总量的比重为22.89%;^③2010年第六次全国人口普查数据显示,0—14岁儿童人口为2.22

① 国家统计局:《中国统计年鉴(1983)》,中国统计出版社,1984年,第103-104页。

② 乔晓春:《对三十多年来中国出生人口的估计》,《人口与发展》2022年第5期。

③ 国务院第五次全国人口普查领导小组办公室编:《中国人口普查年鉴(2000)》,国家统计局官网:<http://www.stats.gov.cn/sj/pcsj/rkpc/5rp/index.htm>。

亿人，占人口总量的比重为 16.60%；^①2020 年第七次全国人口普查数据显示，0—14 岁儿童人口为 2.53 亿人，占人口总量的比重为 17.95%。0—14 岁儿童人口数量和占比总体呈现下降趋势。^②0—14 岁儿童人口数量和占比反映了一个国家未来劳动力资源供给能力。0—4 岁儿童人口占比下降，60 岁及以上人口占比上升，使人口抚养比不断提高，加重了整个社会对老年人口赡养负担，年轻人经济压力和精神压力将不堪重负，给社会创新能力带来消极影响。

2. 长期低生育率形成的低生育文化不利于人口长期均衡发展

自古以来，传宗接代、养儿防老、多子多福的生育观念一直被祖祖辈辈所秉承。正是基于这种生育观念和生育文化，中国人口总量持续上升，从新中国成立初期的 5.42 亿人口增加到 14 亿人口，成为世界第一人口大国。但是，近些年来生育率持续走低，对社会经济的影响深远，对国家的政治稳定、社会经济发展和国家安全会构成威胁，其负面影响丝毫不逊色于高生育率。其中，对中国传统的生育观念和生育文化的冲击是最为根本和最为直接的，这使得年轻一代将成为中国传统生育观念、生育文化的终结者与中国低生育文化的开拓者。而长期低生育文化一旦形成，政府要逆转低生育率就需要付出昂贵的成本且具有艰巨性。人口数量增长过快可以用行政甚至是法律的手段强制性控制，但是面对家庭低生育意愿，治理方式无法以强制性政策手段，更多以激励政策为主要手段，以服务支持、时间支持、津贴支持等激发家庭生育的内在动力，平衡家庭与工作之间的冲突。但是生育文化、生育观念、收入水平、教育程度区域之间存在巨大的差异，即使是在同一区域不同层次人群之间也不同，激励生育手段的效果难以普遍呈现，激励生育的手段比抑制生育手段更具有挑战性。^③

二、社会保障政策与人口政策协同激励人口增长的理论逻辑

（一）中国低生育率的理论解释

1. 经典理论对低生育率成因的阐释

从 20 世纪 60 年代开始，以 Leibenstein、Becker、Caldwell 为主要代表的经济学家就提出生育率的微观经济理论，形成了成本—收益比较理论、数量—质量替代理论、财富代际流动理论等微观经济生育理论。成本—收益比较理论认为，理性家庭选择生育孩子的行为取决于生育孩子的成本和收益比较。成本包括直接成本和机会成本。直接成本是指孩子从孕育到成人期间所花费的照看费用、生活费用和教育费用等直接支出；机会成本是指养育孩子时所花费的时间成本或收入减少。养育孩子也会有收益。一是经济收益，即孩子成为劳动力以后为父母带来的经济收入；二是养老保障，即当父母年老退出劳动领域后，子女给父母带来的收入补偿；三是精

① 国务院第六次全国人口普查领导小组办公室编：《中国人口普查年鉴（2010）》，国家统计局官网：<http://www.stats.gov.cn/sj/pcsj/rkpc/6rp/indexch.htm>。

② 国家统计局人口和就业统计司：《中国人口与就业统计年鉴（2021）》，中国统计出版社，2021 年，第 7 页。

③ 都阳：《低生育率时代的经济发展：结构、效率与人力资本投资》，《国际经济评论》2015 年第 2 期。

神收益，即孩子给父母所带来的精神上、情感上、心灵上的慰藉和满足。Leibenstein 认为理性家庭通过衡量养育成本与收益来决定生育孩子的数量，如果增加孩子养育数量带来的收益大于养育孩子发生的成本，家庭会选择增加孩子养育数量。如果理性的家庭能够从替代孩子的其他方法中获得更大的收益，那么家庭会倾向于减少养育孩子的数量，甚至放弃生育孩子。家庭收入的提高会减少父母从孩子身上获得的收益，会降低生育率。^①Becker 提出了生育的数量 - 质量替代理论，认为家庭收入的提高，父母更加偏好孩子的质量，以孩子质量替代孩子数量，替代效应超过收入效应，从而使得家庭生育率下降。^②

Caldwell 提出了财富代际流动理论，认为家庭对财富流的理性反应决定了家庭生育行为。^③传统社会因生产力水平较低，剩余产品较少，家庭内的净财富流从年轻一代向年长一代流动，老年人依靠年轻一代供养晚年，家庭倾向于生育更多孩子以应对未来老年风险，每个孩子对家庭财富、老年安全等具有积极意义。但是，随着生产力水平不断提高，特别是在一些经济较为发达的国家，财富流呈现从上一代流向下一代的特征，老年人不再依赖年轻人财富转移安度晚年，家庭倾向于不生育、少生育或者生育能体会到为人父母快乐的最少数量的孩子。该理论认为全球生育率由高到低，是家庭财富流从向上代流动到向下代流动转变的结果。

2. 中国人口政策需要社会保障政策协同提升生育率

20 世纪 90 年代欧洲一些国家的总和生育率相继下降到 1.3 以下，东亚的日本、韩国、新加坡等国家紧随其后，总和生育率也相继下降，进入极低生育率阶段。一些人口学家由此得出结论，认为随着经济发展水平不断提高，低生育率是人口发展过程中的自然规律，不可逆转。而 Varvarigos 的研究揭示了总和生育率与人均 GDP 之间的“N”型关系，认为在第一阶段随着收入增长，生育率会提升；随着收入继续增长，一些家庭以生育孩子的质量替代生育孩子的数量，生育率会下降；随着财富的进一步增加，在满足孩子养育成本的同时，会提升人口生育率。^④但是，20 世纪 90 年代北欧国家总和生育率下降到 1.5 时，政府实施一系列致力于减轻家庭养育负担的政策后，2013 年总和生育率上升到 2 的水平，生育率上升不是一个自然的结果，而是政策干预的结果。如果没有有效的政策干预，欧洲的生育率还有可能继续走低。由此判断，人口低生育率并不是不可以逆转，而是可以通过政府有效的政策干预回归到人口正常更替水平。

政策干预是否有效取决于政策工具供需是否匹配与政策工具是否有精准性、针对性。只有找到抑制人口生育率长期持续下降的因素，才能对症下药。关于抑制中国人口生育率长期持续

① Harvey Leibenstein, "The Economic Theory of Fertility Decline," *The Quarterly Journal of Economics*, 1975, 89(1).

② 参见 Gary Stanley Becker, *An Economic Analysis of Fertility in Demographic and Economic Change in Developing Countries*, Princeton University Press, 1960.

③ John Caldwell, "Toward a Restatement of Demographic Transition Theory," *Population and Development Review*, 1976, 2(3).

④ Varvarigos Dimitrios, *A Theory of Demographic Transition and Fertility Rebound in the Process of Economic Development*, Discussion Papers in Economics 13/19, Division of Economics, School of Business, University of Leicester, 2013.

下降的因素,学者们的观点不尽相同。有的观点认为,中国生育率下降是经济发展水平提升改变了中国传统生育文化,但是没有解释中国几千年的传统生育观念、生育文化为什么会在40年左右的时间受到极大冲击。那么,是什么力量在推动中国年轻一代生育观念、生育文化发生颠覆性变化?造成这种状况的根本原因是年轻一代的生育“焦虑”。

“焦虑”之一:女性就业的焦虑。自然界对“十月怀胎”和“一朝分娩”的过程都赋予了女性。在人类繁衍过程中女性的角色较为特殊,她们承担了孕育、生育、哺育、养育的职责,付出了远多于男性的精力和时间。女性因怀孕、生产、哺育而承担生理、心理、精神、体力的巨大压力,影响自身职业发展,甚至由此而中断职业生涯。工作与家庭冲突、生育期与事业上升期冲突、女性就业歧视都无一例外地集中在女性身上。雇主也会因女性孕育、生育、哺育、养育与工作冲突而减少女性的雇佣,或者放弃雇佣女性,女性在职场上面临着比男性更多的负面影响和制约。现代社会,由于女性受教育程度普遍较高,她们在生育选择过程中往往具有最终决定权。而上述冲突和歧视的直接后果就是女性特别是教育程度高的女性减少生育数量、甚至放弃生育。

“焦虑”之二:儿童养育成本的焦虑。儿童养育成本包括直接成本和间接成本。直接成本指从孕育到儿童成长再到生活自立期间内所花费的生活费用、照看费用、教育费用、医疗费用等直接支出总和。间接成本也称为机会成本,是指家庭为抚养和培养子女的时间成本,包括工作与养育冲突而减少的收入、职业中断以及职业发展出现障碍所遭遇的收入损失。中国生育观念正处于从注重子女数量向注重子女质量转型时期,儿童养育从“粗养”逐渐转向“精养”,把子女是否接受了高等教育作为衡量孩子质量的主要标准。竞争性高等教育获取机会需要家庭高额的持续性的财务支出来支撑,而义务教育资源非均衡性享有加剧了家庭对子女教育的非理性投入,教育成本高成为家庭养育儿童的经济负担。住房是生活必需品。增加子女数量就需要增加住房面积,而城市高房价使得多子女家庭难以承受住房支出的压力,住房成本高降低了家庭生育意愿。目前,政府、市场、社会组织举办的针对3—6岁儿童照护、教育的幼儿教育体系发达,解决了家庭养育3—6岁儿童的时间、空间冲突,但是针对0—3岁婴幼儿照护服务的公办资源稀缺。为了照护子女,一些母亲被迫高价购买私人服务或辞职去照护自己年幼的子女,推高了儿童养育的直接成本和机会成本。很多家庭担心子女照护负担而减少生育或放弃生育。

“焦虑”之三:儿童教育的焦虑。子女的质量影响着子女未来的社会竞争力,也影响着父母年老后的生活品质,注重质量而淡化数量的生育观念正在影响着中国年轻的一代人。在儿童养育从“粗养”向“精养”转变的过程中,家庭更加注重儿童教育,优质教育资源可及性是影响家庭生育极其重要的因素。但是,在中国,优质教育资源还是稀缺品,在地区之间、城乡之间的分布呈现非均衡发展的特征,其主要集中在城区且集中在城区的部分区域。以居

住地为主导的教育资源获取方式推高了“学区房”的价格，有利于高收入家庭获得优质教育资源，排斥了中低收入家庭获取优质教育资源的权利。而高等教育资源竞争性获取规则，导致中低收入家庭只有依靠校外辅导来提升子女的应试能力和增加获取高等教育资源的机会，使得这些家庭经济负担加重。高等教育付费制度，加剧了多子女家庭的经济负担。家庭对教育焦虑会降低家庭生育意愿，即使是一些收入较高的家庭也因对教育的焦虑不愿意多生育，甚至放弃生育二孩。

多种因素导致了中国的生育率不断降低，儿童养育的高成本、低回报是抑制中国生育率的主导因素。如何消除家庭生育焦虑是提升中国生育率的关键，而要消除家庭生育焦虑不是依靠单一的人口政策就能实现。消除女性就业歧视、降低教育支出、增加多子女家庭住房福利、提供公共托育服务、促使优质教育资源均等化等一系列提升家庭生育率的需求，需要社会保障政策协同推进。只有这样才能不断提高人口政策实施效果，防止单一人口政策的失灵。

（二）社会保障政策与人口政策协同的逻辑

20世纪中叶之前，儿童被视为家庭的“私人物品”，儿童养育事务属于私人领域，儿童养育是家庭的责任。当家庭失灵或家庭缺位时，代表公权力的国家或政府才会介入。随着人类进入后工业社会，市场竞争加剧，女性受教育程度和劳动参与率越来越高，传统的按照性别分工模式瓦解，女性照顾子女的时间减少，家庭和父母已经无法满足儿童照护、养育的时间要求和经济要求，儿童养育成本家庭化与儿童养育收益外部化矛盾越来越突出。面对人口生育意愿下降，越来越多的国家认识到需要将儿童养育看成是公共物品的供给和社会投资。而人口政策关注的是人口长期均衡与社会经济发展稳定的关系，但是“生”或者“不生”以及生多少是每个个体的行为选择。为此政府政策就是要构建“个体-公共”之间逻辑链，实现个体生育意愿与生育政策的平衡。人口政策作为社会政策的目标是要解决人口均衡发展问题，但“社会问题不是一种社会结构的对象存在物，而是在社会互动过程中构成的”。^①提升人口生育率需要个体、家庭、政府、社会组织在内的各主体之间协同，使得个体生育意愿提升、家庭生育成本分担合理、生育友好文化重塑，实现“个体-公共”逻辑链均衡，才能为人口政策提供源动力。

1. 社会保障政策契合了家庭生育的需求

人口政策与社会保障制度之间存在着内在逻辑关系。如果社会保障制度不能适应人口变化的要求，必然出现制度供需之间的脱节或错位，不仅无法解决现实社会问题，而且会衍生负面效应甚至引发新的社会冲突。^②适应人口不断变化并协同人口变化过程中政策发力的需要，应当成为新时期、新的人口形势下中国社会保障制度的首要法则。中国社会保障政策之所以与人口政策具有协同的基础，有助于实现提升生育率的目标，其原因是由于社会保障政策在以下几

^① 张敦福：《美国互动论者对社会问题的阐释》，《国外社会科学》1997年第6期。

^② 郑功成：《社会保障制度设计应适应人口变化新趋势》，《中国劳动保障报》，2022年1月25日第3版。

个方面契合了家庭生育的需求。

(1) 社会保障政策有助于增强全体社会成员收入预期。每个人一生都会遇到风险,收入不确定风险是人生中最普遍并时刻伴随人一生的风险,理性的家庭在存在收入不确定风险之时,对儿童养育产生经济和精神上焦虑,降低了家庭生育意愿。但是,社会保障政策是对全体国民收入风险的保护,打破了由个人或家庭承担风险经济损失的传统,在人们遇到年老、疾病、失业、伤残、贫困等风险时能够获得经济补偿,并通过制度化安排固化家庭获得经济赔偿的权利,可增强家庭的收入预期,化解家庭因收入不稳定而产生的生育焦虑,提升家庭的生育意愿。

(2) 社会保障政策有助于儿童养育成本社会化。社会保障政策可以通过制度设计对儿童养育家庭提供直接或间接的经济补偿,以分担家庭养育经济成本,缓解家庭养育的经济负担。这些政策内容主要包括儿童津贴、养育津贴、家庭津贴、儿童健康保护、儿童服务支持和儿童义务教育等经济支持、服务支持措施。早期的经济支持政策主要是作为反贫困工具。但是,随着人口结构、家庭形态和儿童养育文化的变化,经济支持政策功能发生了根本性的调整,从反贫困功能演化为国家实施分担家庭儿童养育经济成本的社会政策。19世纪后期,面对不断下降的人口出生率,部分欧洲国家开始实行家庭津贴或儿童津贴等经济支持政策,期望抑制生育率下降的趋势。目前,世界上有108个国家实行儿童津贴制度或家庭津贴制度。其中,采用普惠性津贴支付的国家有26个;其他国家则采用以家庭收入和儿童年龄为条件的选择性津贴支付,目的是缓解低收入家庭儿童养育的经济负担,最终实现提升低收入家庭生育的作用。^①目前北京市、广东省、浙江省、湖南省、吉林省、黑龙江省等多个省份以及四川省攀枝花市、甘肃省临泽县等多个市县出台文件,提出建立儿童补贴制度,有些省市还有针对性地提出了住房补贴等方面的倾斜政策。中国的家庭育儿经济支持政策已经在不断推进之中,为家庭养育降低了经济成本。

服务支持是儿童照顾家庭化向儿童照顾社会化转变的社会支持政策工具,目的就是减轻家庭的照顾负担,实现女性儿童照顾与女性就业之间的再平衡。服务支持是将家庭承担的照顾服务转移给政府、市场或社会组织。服务支持可以通过照顾服务主体的社会化减轻家庭照顾的经济成本和时间成本,其方式是政府作为供给方直接提供儿童照顾服务;服务支持也可以通过照顾费用社会化分担机制减轻家庭照顾服务的经济成本和时间成本,其方式是通过政府直接提供现金补贴给有儿童养育的家庭。中国的儿童托幼服务体系正在不断完善,以政府为主导的公立托幼服务机构、以市场为主体的私营托幼服务机构和以社会组织为主体的非营利性托幼服务机构为满足家庭养育不同层次需求提供了选择的机会,一定程度上化解了家庭经济负担与女性就业和家庭之间的矛盾。中国的义务教育普及程度、优质义务教育均等化程度不断提高,也为家

^① 于萌:《生育支持政策何以有效?——基于政策工具与目标匹配的视角》,《浙江学刊》2023年第1期。

庭教育降低经济负担和精神负担。

(3) 社会保障政策有助于女性就业机会增加。中国社会保障政策通过去商品化来减轻家庭经济负担,收入保障政策是去商品化社会政策的核心。通过收入保障政策满足低收入个人和家庭的基本生活需求,帮助低收入者进入劳动力市场,将家庭内部的劳动特别是照顾劳动作为女性的责任,去商品化使女性能够维持家庭内劳动。但是随着经济社会的发展,女性教育程度、社会地位提高,市场对劳动力需求增加,女性大规模进入了劳动力市场,她们面临着社会性劳动与家庭内部劳动之间的时间、空间冲突,选择社会劳动的机会就会放弃家庭内部劳动,加上人口老龄化程度的加剧,出现了家庭“照顾失灵”现象。因而,国家实施了一系列去家庭化的政策,建立儿童公共照顾服务体系、女性生育津贴制度、女性生育产假制度,旨在释放女性参加社会劳动的时间和空间,保障女性的就业权益,消除女性就业歧视,增加女性就业机会。

(4) 社会保障政策有助于全体社会成员能力提升。社会保障政策是国家通过制度设计为全体社会成员建立风险预防 and 风险化解机制,以免除全体社会成员后顾之忧。社会保障政策福利供给机制、风险预防 and 风险化解机制可以转化为个体的获取收入能力、社会适应能力、发展能力以及风险预防、风险应对能力,提升个体在市场经济社会的竞争能力。风险预防的止损效应、危机救助的补偿效应和社会保障制度赋能效应,会不断提升每个个体的发展能力和收入获取能力。^① 社会保障政策提升社会成员能力是通过技能教育培训、健康教育、健康保护等事前、事后手段增强每个个体的市场竞争技能和体能,通过国家依法规定对适龄儿童和青少年实施一定年限的义务教育福利提升全体国民的素质以增强每个个体获取收入能力。

2. 人口政策助推社会保障制度可持续发展

人口结构是影响社会保障制度的重要因素。人口均衡发展有利于社会保障制度的可持续性,而人口结构非均衡将会导致社会保障制度供需失衡,甚至产生制度危机。因而,中国人口政策势必会对中国社会保障制度产生较为深刻的影响,或助推中国社会保障制度可持续发展,或严重侵蚀中国社会保障制度良性发展的经济基础和人口基础。

(1) 人口政策助推社会保障制度的供需平衡。人口老龄化程度加剧对养老金需求,对医疗卫生服务费用、长期护理费用和高龄老人补贴产生最直接和最具有冲击力的影响。养老保险制度、医疗保险制度、长期护理保险制度、高龄老人补贴制度支出不断增长的关键性因素就是人口老龄化。^② 在年轻人占比下降、在职人口占比下降而投入-产出比不变前提下,这些需求的不断增长,要么依靠提高年轻人缴费率或负担来维持,要么降低社会保障的待遇水平来维持,否则制度财务均衡难以实现,无法维持长期可持续发展。无论采用哪一种方式都易引发制度危

^① 席恒:《中国式现代化进程中社会保障促进共同富裕的机制与路径》,《社会保障评论》2023年第1期。

^② 封进等:《医疗需求与中国医疗费用增长——基于城乡老年医疗支出差异的视角》,《中国社会科学》2015年第3期。

机和社会冲突。因此,积极的人口政策既要考虑人口自身均衡发展,也要考虑人口政策对其他社会政策特别是对社会保障制度供需产生的影响,促进人口政策与社会保障制度二者之间良性发展。积极人口政策有助于人口结构优化,降低老年、疾病、失能等风险发生的概率,从而实现社会保障制度供需均衡,助推社会保障制度可持续发展。积极人口政策在优化人口结构的同时,也有助于降低从业人员社会保险费用负担水平与雇主的人工成本,刺激投资和经济增长,有利于夯实社会保障制度的经济基础。

(2) 人口政策助推社会保障制度结构不断完善。为了实现中国人口长期均衡发展,需要构建支持生育的人口政策,通过服务支持、时间支持和经济支持等多种政策措施降低家庭儿童养育成本,缓解家庭照顾负担与女性就业和家庭冲突。中国人口变化事实上决定着社会保障制度的发展变化,^①迫切需要中国社会保障制度结构适应人口结构的变化。现阶段,在高质量发展传统的贫困救助、养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险等基础性社会保障项目同时,需要不断优化社会保障制度结构,促进基本公共服务均等化,加快构建儿童福利制度、女性就业保护制度和多子女家庭住房补贴制度,以降低儿童养育的家庭成本,适应不断变化的中国人口结构需要。因此,中国的人口政策反过来会倒逼中国社会保障制度改革,实施更加有利于人口长期均衡发展的制度创新。

三、中国社会保障政策与人口政策协同不力的表现

中国现有的社会保障政策是顺应了中国人口规模巨大、人口总量长期增长且出生率维持较高水平背景的产物。随着人口结构、人口总量和人口出生率形势的不断变化,现有的社会保障政策已经不能适应国家支持生育的人口政策需要,社会保障政策不能与人口政策协同以实现人口长期均衡发展战略。

(一) 中国社会保障政策与人口政策协同的理念缺失

在中国,家庭长期以来被当作保护个体自由的领域,育儿是家庭的主要功能和责任,因而中国自古以来秉持儿童养育责任家庭化理念。新中国成立的初期,多子多福、养儿防老、传宗接代的生育理念依然是社会的主流,低收入、多子化、“粗养”方式以及住房福利化分配方式、教育资源非竞争性获取,儿童养育成本较为低廉,为家庭成为儿童养育主要承担者奠定了经济基础和社会基础。这一时期,人口总量长期增长、社会总和生育率高、生育意愿长期维持较高水平。适应这一时期人口形势,中国社会保障政策是为提高女性就业水平、缓解女性生育时间冲突和儿童养育负担做出制度安排,社会保障理念是生存保障和就业保障。在农村实施按照家庭人口数与劳动贡献一定权重分配劳动成果制度,让农村集体经济组织承担部分儿童生活成本;

^① 郑功成:《社会保障制度设计应适应人口变化新趋势》,《中国劳动保障报》,2022年1月25日第3版。

在城市通过单位建立托幼机构,实施育儿哺乳假期制度、教育资源非竞争性获取等措施,实现儿童养育成本部分社会化。

20世纪80年代开始实行计划生育政策后,无论是农村还是城市,儿童养育从“粗养”转向“精养”,家庭从注重子女数量向子女质量演变,教育投入也成为提升子女竞争力的主要负担,儿童养育成本急剧上升。这一时期家庭仍然是儿童养育的主要责任者,社会保障政策并没有主动与人口政策协同来化解家庭养育负担、提升人口生育率。在2016年实施全面二孩政策、2021年实施三孩生育政策后,国家明确提出要促进生育政策和相关经济社会政策配套衔接。但中国现有的社会保障政策仍处于注重社会成员生存保障的阶段,没有演进到注重社会成员发展的阶段,一些社会保障政策与积极人口政策并不适应,甚至存在背道而驰的现象,还没有形成与人口政策协同的机制,政策之间协同推进的理念尚未完全形成。

(二) 中国社会保障制度结构不能适应人口政策的需要

现有的中国社会保障政策是在人口总量增长且维持较高出生率背景下制定的保护社会成员基本生存需要的制度安排。随着人口出生率下降,为了实现人口长期均衡发展,有必要检视并调整现有社会保障制度结构以适应人口发展的形势。其中,儿童福利制度残缺是中国社会保障制度结构不能适应人口政策需要的具体表现。

自进入21世纪以来,针对儿童保护的制度建设是中国儿童福利制度关注的重点之一,但制度主要针对的是困境儿童,政府不断扩大对困境儿童的救助与服务范围,提高儿童救助的标准。儿童福利的覆盖对象仅包括孤儿、残疾儿童、重病儿童、流浪儿童、事实无人抚养儿童和贫困家庭的儿童;具体内容主要包括对困境儿童的孤儿津贴、事实无人抚养儿童津贴、重度残疾儿童补贴、残疾儿童康复救助服务、艾滋病病毒感染儿童基本生活费及特困儿童救助供养等。^①绝大多数儿童被排斥在制度之外。儿童福利政策还局限于对弱势儿童群体救助,是典型的补缺型儿童福利。第一,中国的儿童福利缺乏儿童成长全过程中的现金津贴,即从儿童孕育到生育、哺育、养育全过程,没有建立能够保障儿童生存权利、提高生存质量的儿童生活津贴、儿童托育津贴和儿童住房补贴等。儿童的养育责任主要由家庭承担,儿童养育成本完全家庭化。第二,中国的儿童福利还缺乏儿童成长过程中公共服务供给,即缺乏婴幼儿免费的公共托育服务、健康保护、义务教育均等化等服务供给政策。缺乏能够促进儿童发展的制度设计,难以发挥儿童福利政策支持家庭和增进社会公平的积极作用。^②目前最为紧迫、也是社会最为关切的是加快构建中国式的儿童福利制度,厘清家庭和国家二者在儿童养育过程中的责任边界,树立儿童养育公共属性的价值理念,实现补缺型儿童福利制度向全面、普惠型儿童福利制度体系的转变,切实扭转目前社会保障政策重视成年人的经济保障而轻视对儿童的福利供给,重视儿童贫困救助制度而轻视儿童普惠型福利制度建设的现象。因而,如

^① 尹吉东:《从适度普惠走向全面普惠:中国儿童福利发展的必由之路》,《社会保障评论》2022年第2期。

^② 岳经纶、范昕:《中国儿童照顾政策体系:回顾、反思与重构》,《中国社会科学》2018年第9期。

何优化中国社会保障政策结构使之与人口政策协同提升中国生育率是社会保障政策面临的重大课题。

（三）中国社会保障制度内容不能适应人口政策的需要

社会保障政策与人口政策协同，需要社会保障制度内容能够起到降低儿童养育成本、促进女性就业的作用。我国现有社会保障制度内容在以下几个方面还需要调整。

1. 以户籍为条件的社会保障制度设计制约了流动人口社会保障的基本权利

2021年末我国流动人口3.85亿人，其中随父母流动的子女规模超过1.3亿人，这些流动人口子女在城市因人户分离而丧失了一些最基本的社会保障权利。流动人口的子女面临获取义务教育资源的困难，即使获得义务教育资源，但义务教育质量、教育过程和教育结果公平性不足；学龄前儿童教育严重滞后于流动人口子女的教育需求，流动人口子女面临着因户籍制约而陷入基本公共服务“非均等享受”的困境，增加了流动人口子女教育经济成本和家庭教育焦虑。受户籍制度的影响，流动儿童计划免疫服务、新生儿访视服务、0—6岁儿童健康档案建设及健康管理服务等基本健康保护难以在居住地均等享受。户籍制度不但阻碍了流动儿童教育福利、健康福利的获取，也阻碍着流动儿童救助、住房等多种社会福利获取权。社会福利与户籍挂钩的“传统”，将户籍制度作为一道屏障阻挡了流动人口获取居住地福利的权利。流动人口在为居住地创造财富的同时却不能享受居住地社会福利，提高了流动人口儿童养育成本，削弱了流动人口的收入能力和城市融入能力，降低了流动人口生育意愿。

2. 以雇佣为前提的社会保障政策抑制了灵活就业群体的生育意愿

中国目前灵活就业人群规模大。根据国家统计局公布的数据，2021年全国灵活就业人群达到了2亿人，占全国总就业人口7.5亿人的26%左右。^①灵活用工改变了原有的单一建立在雇佣关系基础上的用工模式，起到了降本增效的作用，促进了就业。与庞大的灵活就业群体不协调的是建立在雇佣关系基础之上的“俾斯麦模式”的社会保障政策，使灵活就业劳动者参加社会保险的权利得不到维护。我国社会保障制度内容已经不适应数字社会不断变化的劳动用工方式。这些灵活就业劳动者面对社会保险权利的缺失，收入预期低、经济风险大，无法享有社会保障政策带来的红利，对未来缺乏安全感，难以融入城市生活之中，这降低了他们的生育意愿。

3. 社会保障待遇水平没有与家庭养育子女的投入形成关联

中国儿童福利政策不完善使得儿童养育成本家庭化现象严重。子女生育数量不同，家庭的经济投入就不同。多子女家庭儿童养育支出增加，父母储蓄会减少，防范经济风险能力下降。而少生育或不生育的家庭儿童养育支出少，父母储蓄会增加，防范经济风险能力会增强。目前，儿童养育的社会属性表现得越来越显著，但我国尚未建立一个化解儿童养育成本家庭化与儿童

^① 徐阳晨：《近六成灵活就业女性月平均收入稳定》，《中国妇女报》，2023年4月28日第5版。

养育收益外部化矛盾的机制，即让养育子女越多的父母未来能够获得补偿或收益越高的机制。养老保险制度、医疗保险制度、失业保险制度的待遇支付水平还没有体现与家庭生育子女数量关联的制度设计，这些社会保障政策没有形成与人口政策互动、协同的关系。

4. 社会保障政策没有形成消除女性就业歧视的机制

女性因生育而遭遇就业歧视，这使得不少女性不敢生、不能生。工作权利和晋升机会冲突、工作与家庭冲突、“母职惩罚”成为女性选择减少生育或不生育的原因之一。社会保障政策设计如果能够把女性因生育而造成的经济成本全部社会化，雇主对女性的就业歧视就会被消除。但是，我国目前的生育保险政策规定，生育保险费全部来自于雇主缴费，无论是城镇职工医疗保险参保人群还是城乡居民医疗保险参保人群，因生育而产生的医疗费用由生育保险基金支付；已参加生育保险的企业职工，生育津贴按照用人单位上年度职工月平均工资的标准由生育保险基金支付。一方面，制度覆盖面低，仅是有雇主的城镇职工才可以参加生育保险，同时享有生育医疗津贴和生育津贴，而参加城乡居民医疗保险的人群因生育仅能报销生育医疗费用，不能享有生育津贴。2022年底，全国参加生育保险者有2.46亿人，参加城乡居民医疗保险者有9.83亿人。^①两种制度参保人群享有的生育保障待遇的差别使得占多数的城乡居民参保人群因生育而发生的工资损失得不到补偿，一些没有参加基本医疗保险的灵活就业人群得不到任何生育补偿。另一方面，雇主主要承担因生育而暂时退出劳动领域的女性雇员社会保险费，同时还要重新招聘和培训替代劳动力，增加了雇主经济成本，引发了女性就业歧视。

四、推进中国社会保障政策与人口政策协同的路径选择

中国式现代化的实现离不开高质量人口发展，而人口高质量发展需要通过社会保障政策与人口政策有机协同，提升人口生育率。社会保障政策与人口政策协同要建立在遵循社会保障制度基本规律、有利于社会保障制度长期可持续发展的基础之上。

（一）加快构建普惠型儿童福利制度以实现儿童养育成本社会化

中国儿童福利政策理念应从传统的高生育率时期的保护弱势儿童生存向低生育率时期的保障全体儿童社会福利转变，从补缺型福利向普惠型福利转变。中国已经从低收入国家快速步入中等收入国家行列，为建设普惠型儿童福利奠定了经济基础。^②构建与人口政策协同的儿童福利政策的重点应该是围绕儿童生存权利、照顾服务权、健康权、受教育权等方面开展，目标是提升家庭养育能力、保护儿童健康成长和儿童受教育机会，实现儿童养育责任家庭化向儿童养育责任社会化转变。

^① 国家医疗保障局：《2022年医疗保障事业发展统计快报》，国家医疗保障局官网：www.nhsa.gov.cn/art/2023/3/9/art_7_10250.html，2023年3月9日。

^② 郑功成：《中国儿童福利事业发展初论》，《中国民政》2019年第11期。

1. 加快儿童福利立法

推进儿童养育去家庭化, 加快通过立法来建构和完善我国的儿童福利制度, 从而将国家责任上升为法律上的权利义务规范, 缓解日益增长的儿童福利需求与儿童福利立法滞后之间的矛盾。^① 国家建立儿童福利制度具有多重理论逻辑, 包括分担家庭养育经济责任, 保障儿童权利以及推动性别平等。因此, 儿童福利立法可以实现促进儿童发展和促进家庭生育两个目标, 儿童福利制度既保障了儿童的福利权和发展权, 也可通过经济福利的激励来提高整个社会生育率。

2. 规范儿童福利制度的基本内容

儿童福利制度包括儿童经济福利、服务支持福利和义务教育福利等方面。经济福利包括儿童津贴、养育津贴和住房补贴。其中, 儿童津贴是国家对家庭育儿责任的支持与强化, 由政府普惠性给予所有儿童的现金津贴, 主要解决家庭养育子女的经济成本, 增加家庭的可支配收入, 与父母和家庭经济所得没有关系。国家需要尽快出台普惠性的儿童津贴制度, 对0—16岁儿童每月提供一定现金津贴。对生育不同数量儿童的家庭可以采用递进式津贴方式, 生育孩子数量越多, 补贴额越高, 三孩津贴标准高于二孩, 二孩津贴的标准高于一孩。2021年, 四川省攀枝花市出台政策, 对生育二、三孩的攀枝花户籍家庭, 按照每个孩子每个月500元标准发放育儿补贴金, 直至孩子3岁,^② 这是国内第一个实施普惠性儿童津贴政策的地区。养育津贴是国家对家庭儿童照顾成本直接付出。0—3岁照顾支出是一笔较大的经济成本, 不但包括生活成本还包含支付照顾成本。婴幼儿照顾可以选择在托幼机构照顾, 也可以选择家庭照顾。无论选择什么样的照顾方式, 政府可以采用养育津贴方式来分担养育家庭的部分照顾成本。此外, 家庭儿童数增加会刺激家庭住房需求, 然而多子女家庭面临着住房压力, 高房价降低了年轻人生育意愿。为了降低多子女家庭住房的经济负担, 政府可以通过对多子女家庭提供直接住房补贴的方式, 也可以通过减免征收住房土地出让金、契税等间接方式, 来降低多子女家庭住房经济压力。

服务支持福利是指政府为居住地婴幼儿提供照顾服务、健康服务。在照顾服务方面, 可建立以政府举办的公立托幼机构为主导的政府供给机制、以私人托幼机构为载体的私人响应机制、以社会力量为载体的社会参与机制, 共同构成托幼服务体系, 降低家庭儿童养育的成本, 为0—3岁婴幼儿提供优质的照顾服务。政府可以通过发放婴幼儿照顾券或养育津贴的方式, 让一些家庭在公立托幼机构、私人托幼机构或居家照顾之中自由选择婴幼儿照顾方式。政府直接建立公立托幼机构, 提供了优质、低成本照顾服务, 也可为私人机构、社会力量举办的机构树立服务标杆。鼓励公立托幼机构、私人托幼机构以及居家照顾竞争, 有利于提升照顾质量。在健康

① 王健:《儿童津贴立法的理论逻辑、问题检视与完善建议》,《人口与经济》2022年第4期。

② 攀枝花市人民政府:《关于促进人力资源聚集的十六条政策措施》,攀枝花市人民政府官网:<http://www.pan-zhuhua.gov.cn/zwgk/fggw/zfbwj/1942600.shtml>,2021年7月28日。

服务方面,政府除了免费提供新生儿家庭访视、疫苗接种服务以外,还需要免费提供16岁以下儿童的健康管理服务以保护儿童健康。

在义务教育福利方面,实施居住地适龄儿童、少年从幼儿园、小学到高中的强制、免费教育,解决目前幼儿园、高中教育还是非义务教育的问题。幼儿园教育、高中教育成本比较高,特别是民办幼儿园费用已经成为影响家庭生育意愿的主要因素之一。有必要扩大义务教育的范围,向上要扩大到高中教育阶段,向下要提前到学前教育阶段。只有这样才能把教育成本社会化,减轻多子女家庭教育的经济负担,提升家庭生育意愿。同时,优质教育资源优先供给多子女家庭。优质教育资源关系到子女未来竞争力。一方面政府要极力打造优质教育资源均等化工程,让每个适龄人口都有获得优质教育资源的机会,否则寻求高质量的教育资源会导致家庭投入高额的成本,加大家庭对优质教育资源的焦虑。另一方面,在优质教育资源较为稀缺时,可以优先将优质教育资源供给多子女家庭。新加坡等国家就实施了优质教育资源优先供给多子女家庭的生育支出政策,值得借鉴。

(二) 完善社会保障政策内容以消除阻碍提升家庭生育意愿的因素

1. 消除户籍隔离的不合理规定

我国流动人口流入的地区基本上经济较为发达的地区,也是户籍人口生育率较低的地区。人口的流入有助于当地人口年轻化,增加劳动力供给,流动人口也为居住地创造财富,增加财政收入。但是,目前流动人口享受流入地的经济社会发展成果涉及到户籍、财政等诸多因素,存在多重障碍,其中最常见的手段是实施户籍隔离,流动人口及其家庭难以在流入地享有完全对等的基本公共服务。流入地政府应当抛弃狭隘的地方利益观,从全局出发给予流动人口与户籍人口一致的基本公共服务均等化待遇。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》也明确提出“健全以居住证为载体、与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制,鼓励地方政府提供更多基本公共服务和办事便利,提高居住证持有人城镇义务教育、住房保障等服务的实际享有水平”。^①第一,流动儿童义务教育均等化。这是目前对流动家庭生育意愿影响较大的因素之一。建议以居住地为获得义务教育权利的原则,流入地政府应该以户籍儿童同等待遇对待流动儿童教育,满足流动家庭对优质义务教育资源的需求。儿童义务教育均等化有助于降低流动家庭养育成本,增强流动人口城市融入能力。政府可以适度增加对流入地省市财政转移支付力度,降低流入地省市财政负担水平。第二,流动人口就业、住房、托幼等社会福利应进一步改善。在流动人口的失业救助、保障性租赁住房供给、公立托幼服务供给等方面,要与居住地户籍人口享有同等待遇,以此解决流动人口失业后的基本生存、基本居住需求和婴幼儿托幼需求,提高流动人口城市融入能力,降低流动人口经济压力,提升流动人口生育意愿。

^① 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》,中国政府网:http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm, 2021年3月13日。

2. 规范灵活就业人群社会保险制度。中国灵活就业人口呈年轻化态势。这个群体的生育意愿对中国生育率有着重大影响。要提升灵活就业人口生育率水平,首先要消除灵活就业人群的后顾之忧,提升收入预期。目前,灵活就业人群社会保险参保率低是影响灵活就业人群生育意愿因素之一。应重新定义雇佣关系内涵。传统的雇佣关系已经不适应数字技术时代变化,数字经济、平台经济成为现代经济发展的趋势,数字时代的雇佣关系是通过平台把资源要素进行配置的过程,雇佣方式从显性变为隐性、从直接变为间接。要重新定义社会保险参保条件。适应时代要求,改变以雇佣为前提的、对工资收入征缴社会保险费的参保规定,改以劳动收入为征缴基础。平台提供者搭建平台,改传统的直接雇佣关系为间接雇佣关系,但并没有改变劳动者通过平台提供服务所获劳动收入的性质。因而,通过平台提供服务而获得劳动收入者可以按照劳动收入的一定比例缴费参加社会保险。平台的供给者有责任为通过平台提供服务的劳动者承担社会保险责任,以此提升灵活就业人群社会保险参保率,提供灵活就业人群保障预期,提升生育意愿。

3. 建立社会保障待遇水平与家庭生育贡献挂钩制度。针对多子女家庭的父母早期子女养育投入多,家庭储蓄少,生活质量下降的问题,社会保障待遇水平可以与家庭生育水平挂钩,因为多子女意味着家庭对社会保障可持续发展有贡献。对多子女生育投入多的家庭,应适度提高养老金水平、医疗津贴水平、失业津贴水平。这既是对多子女家庭早期投入的回报,也可保障多子女家庭的生活质量。可以通过建立基础养老金、医疗津贴和失业津贴发放比例与家庭生育水平挂钩机制,生育一孩的父母提高5%,生育二孩的父母提高10%,生育三孩的父母提高15%,这既是经济激励,也是对多子女家庭人口贡献的肯定。

(三) 建立消除女性就业歧视的机制以解除女性生育的后顾之忧

第一,扩大生育保险覆盖面。建议将生育保险覆盖面扩大到全体基本医疗保险参保人群,无论是城镇职工还是城乡居民都覆盖在生育保险制度范围内享有同等待遇,即享有生育过程中的医疗费用报销待遇和生育津贴。对于城乡居民医疗保险参保人群的生育津贴可以通过政府财政筹资解决,这样才能降低城乡居民生育的经济成本,提升其生育意愿。第二,提升生育保险基金统筹层次。目前生育保险基金和医疗保险基金一样,基本上实现了市级统筹。高生育率地区生育保险基金收不抵支,低生育率地区大量结余。因此,有必要提高生育保险基金统筹层次,实施全国统筹,这样既可以消除农民工等非户籍人口在就业地或居住地享受生育待遇制度障碍,消除户籍制度人为隔离,也有助于解决地区间收支不平衡矛盾。第三,免除女性生育期间的社会保险费缴纳。这有利于解决雇佣女性越多雇主负担越重的矛盾,形成消除女性就业歧视的机制。

Theoretical Logic and Realization of Synergy Between China's Social Security Policy and Population Policy

Cao Xinbang

(Institute of Common Prosperity, Nanjing University of Information Science and Technology, Nanjing 210044,
China)

Abstract: The effective coordination of China's social security policy and population policy is crucial for achieving modernization and addressing the limitations of uncoordinated population policies in the context of a low fertility rate. This paper utilizes the theory of cost-benefit analysis to elucidate the theoretical logic behind the synergy between China's social security policy and population policy. It argues that social security policy aligns with the fertility needs of families, while population policy fosters the sustainable development of the social security system. By analyzing the existing weak synergy between China's social security policy and population policy, this paper proposes a novel approach to enhance individuals' willingness to have children.

Key words: social security policy; population policy; child welfare; policy synergy

(责任编辑: 郭 林)