

建构中国自主的人口学知识体系

# 生育支持政策的 中央事权与顶层设计\*

都阳 程杰 曲玥

**【内容摘要】**由于人口规模与技术创新之间存在正向关联,因而生育行为具有正外部性(外部收益),且这种外部收益具有地区间不可分割性以及明显的跨期性。获得生育外部收益的最明确的主体是国家,因此,支持和鼓励生育主要是中央事权。生育支持政策的顶层设计要合理界定中央政府与地方政府之间的权责关系,在宏观和微观层面形成激励相容的政策机制;要抓住制约生育率提升的主要矛盾,从化解女性生育行为与劳动力市场行为之间的冲突这一关键环节入手,优先选择既能鼓励生育又能提高女性就业竞争力的政策工具,个人所得税抵扣就是一项具有多重优势的政策;要注重政策体系的完备性和差异性,既能实现对全体育龄女性的有效覆盖,又能根据群体的差异性特征实施针对性的政策。

**【关键词】**生育支持政策;外部性;中央事权;顶层设计

**【作者简介】**都阳,中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员;程杰,中国社会科学院人口与劳动经济研究所副研究员;曲玥,中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员。电子邮箱:duyang@cass.org.cn

## Pronatalist Policies: Central Government Responsibilities and Top-Level Design

Du Yang Cheng Jie Qu Yue

**Abstract:** Due to the positive correlation between population size and technological innovation, there exists a positive externality in fertility, which is intertemporal and inseparable across regions. Since the benefits of high fertility are reaped at the national level, the central government has the principal responsibilities to implement pronatalist policies. Policy design deviating this principle would distort the behaviors of local governments. In this context, a well-designed pronatalist policy should clearly define the responsibilities between the central and the local governments to achieve a mechanism with incentive compatibility at both the micro and macro level. The core of pronatalist policy is to resolve the conflicts between childbirth and female labor market participation and to prioritize those that both facilitate childbearing and improve women's competitiveness in the labor market. Personal income tax deduction is one of the policies that meets the above criteria. The top-level design should complete the policy framework to effectively include women of childbearing age and implement targeted policies based on the characteristics of different groups.

**Keywords:** Pronatalist Policy, Externalities, Central Government Responsibilities, Top-Level Design

**Authors:** Du Yang is Professor, Cheng Jie is Associate Professor, and Qu Yue is Professor, Institute of Population and Labor Economics, Chinese Academy of Social Sciences. Email: duyang@cass.org.cn

\* 本研究得到国家社会科学基金重大项目“人口高质量发展的内涵与实现路径研究”(23&ZD182)和国家自然科学基金专项项目“中国人口转变的独特性、经济影响及政策研究”(72141310)的支持。

## 1 引言

2022年中国的总人口较上一年减少了85万人,这是自2012年劳动年龄人口达峰以来,人口形势面临的又一次重要转折。总人口达峰后,人口形势不会立即发生巨大变化,但如果对人口发展进程缺乏有效干预,在中长期可能会对经济发展产生新的重要约束。总人口的负增长将可能以新的方式影响中国经济发展。首先,虽然供给侧因素和需求侧因素同时影响经济增长,但在人口不断增长的时期,需求侧因素大多以短期波动的形式对经济增长产生影响,宏观调控手段也主要着眼于短期的需求管理(都阳、封永刚,2021)。一旦人口负增长成为显著的长期趋势,由人口减少带来的总需求下降就可能成为长期经济增长的制约因素,这在中国经济发展的历程中尚属首次。其次,人口负增长导致的需求约束难以通过技术进步来缓解。生产要素相对价格的变化会引导企业加大机器替代人工的力度(都阳,2013),从而使人口负增长给供给侧带来的冲击得到缓解,但技术进步无法解决人口负增长导致的社会总需求下降问题。再次,人口负增长也会从供给侧影响长期经济增长的稳态水平。由于知识(创意)的产生是全要素生产率的来源,而知识的增长内生于人口规模,因而人口规模的下降会拖累全要素生产率的提升步伐。正是由于上述机制,无论是根据内生增长模型还是半内生增长模型,人口规模缩小都会导致长期经济增长率的下降(Jones,2022)。

人口负增长是低生育水平长期累积的结果。20世纪90年代初,中国的总和生育率开始低于更替水平,此后一直在波动中下降,到2020年已经降至1.3。直到人口负增长这一具有冲击力的事件出现在大众面前,通过政策干预提升生育率的必要性和紧迫性才更加凸显。随着单独二孩和全面二孩政策相继实施,在之前积压的生育潜能得到充分释放后,我国生育率开始进入明显的下行通道。面对这一局面,支持和鼓励生育成为新的政策取向。在新一轮政策变化中,各地政府竞相出台了多种形式的支持和鼓励生育的政策。然而,实际的政策效果却不尽如人意,一些仅仅为了达到某个宏观人口目标而采取的政策干预措施,甚至还损害了女性发展(郑真真,2023)。实际上,发达国家较早经历了生育率下降,实施鼓励生育政策的历史也更久远,采取各种举措提高生育率的政府占比在21世纪大幅上升,从1996年的33%提升到2013年的69%(United Nations,2013)。在多元化的政策选择中,政策效果也表现出差异性。

面对人口负增长带来的冲击,如何有效地提升生育率成为政策设计的难题,而激励相容是确保政策有效性的必要条件。实施生育支持政策需要付出一定的成本,从目前的政策设计和执行情况看,地方政府和用人单位承担了主要的政策执行成本。无疑,家庭生育水平的提高与总和生育率的抬升,既会提升家庭的效用水平,也会在宏观层面上带来人口增长、人口结构改善乃至经济增长的长期收益。但是,生育行为和生育支持政策成本的承担主体与其收益的获取者并不完全一致。生育行为的外部性意味着对生育支持政策的安排需要解决激励相容的问题才能达到预期效果。推动政策实施的主体主要是中央政府和各级地方政府,成本与收益的内化是推动政策实施的基本动力来源,也决定了生育支持政策的事权安排方式。生育支持政策要真正产生效果,必须在微观层面上实现成本与收益的内化,使政策的作用与生育行为主体直接挂钩,提高政策瞄准和实施的效率。

## 2 生育行为的外部性与生育支持政策的事权安排

人口问题事关中华民族伟大复兴和国家繁荣昌盛。支持和鼓励家庭的生育养育行为既可以满足家庭多元化的生育意愿,也可以促进人口规模的适度增长以及人口结构的改善,实

现人口发展与经济社会发展相协调。然而,生育支持政策的设计需要充分考虑生育行为在现阶段的社会价值,只有在宏观和微观层面上都形成激励相容的机制,才能使生育支持政策产生理想的效果。

### 2.1 生育行为的外部性

如果把家庭看作是发生生育养育行为的基本单位,那么社会总体生育水平便是每个家庭生育结果的加总。根据生育经济学分析框架,如果生育行为的成本和收益完全内化于家庭,则整个社会的生育成本就是全部家庭生育成本的总和,同样,生育行为的社会收益也等于全部家庭内部收益的总和。在这种情况下,生育行为没有外部性。

然而,个体生育行为的加总决定了整个社会的生育水平,并会影响人口转变的模式,具有明显的外部性。实际上,生育行为的外部性不仅由来已久,而且在不同的经济发展阶段可能有不同的表现形式和影响方向。对生育行为外部性的观察最早源于马尔萨斯 1798 年首次出版的《人口论》一书。马尔萨斯认为人口增长是人类取得进步的最大障碍,人口的增长会不断超过食物的供给,人口密度增大产生的负外部性使人类很难取得快速的进步,也难以实现持续的经济增长。马尔萨斯的描述更符合工业革命前的经济形态,但出乎马尔萨斯预料的是,工业革命带来了飞速的技术进步和巨大的生产力提升,使得其在《人口论》中的基本假设不复存在。可见,人口增长的负外部性不再适用于生产率快速提升的现代经济。对于人口与经济增长关系的认识随着经济增长理论的深化而不断演进,生育行为的社会价值也随之越来越清晰。

现代经济增长理论始于索洛经济增长模型(后文简称“索洛模型”)。索洛模型没有考虑家庭最优决策的过程,在索洛模型的生产函数中,产出来自劳动投入、资本和全要素生产率。在生产函数的齐次性假定下,规模收益不变,其隐含的意思是,生育率仅仅通过影响劳动投入的规模来影响经济增长,而且其影响在所有家庭(劳动供给者)之间是可加可分的。在这一理论框架下,生育行为的变化及其引起的人口规模的变化并没有产生外部经济。在索洛模型中,技术进步是要素投入贡献以外的残差,模型本身并未解释技术进步的来源。

然而,技术进步在现代经济增长中的作用越来越明显,技术进步的发生机制及其对经济增长的影响机制已经成为理解各个国家经济增长和经济绩效差异的关键因素。其实,无论是索洛模型还是新古典增长模型,都有一个重要的假设,即技术是一种非排他性的、非竞争性的公共品,可以被社会中所有人免费使用。因此,一旦经济发展过程中产生了某种可以提高生产率的技术(知识),其广泛的外部性便可以促使经济增长中所有的生产要素提高生产率。在这样的前提下,如果人口规模成为技术进步的重要影响因素,那么人口规模就会通过技术的外溢效应对经济增长产生正外部性,生育行为也因此具有正外部性。

技术进步内生于人口规模的观点较早出现于 Simon(1977)有关人口与经济增长关系的理论分析中。Kremer(1993)提供了很长时间维度上的经验证据,证明了更快速的技术进步与更大的人口规模相关联。以 Romer(1986)的开创性研究为发端,内生增长理论的核心是理解技术进步如何在经济体系中发生,该类理论认为物质资本的深化使技术(知识)在企业间外溢,技术进步因此具有非竞争性的属性,从而得以全面提升企业的生产率并推动经济增长。新近的研究中, Jones(2022)指出了人口规模对于技术进步的重要性,即技术进步的速率内生于人口规模,无论是基于内生增长模型还是半内生增长模型,一旦人口负增长开始出现,技术进步和人均收入都将收敛至稳态水平,进而出现增长停滞。根据这一理论,一个经济体中的

每个人都有一定的概率发现新技术(新知识),人口规模越大则新技术的总量越多,人口规模会对经济增长产生正外部性。

人们对经济增长本质的认识不仅是一个逐步深化的过程,也与人口转变的趋势有关联。所谓“认识的深化”,是指伴随着经济增长的实践,经济增长理论对经济增长动力的认识逐步抽象至技术进步的核心作用。所谓“与人口转变趋势的关联”,是指对人口因素在经济增长中作用的认识与人口转变趋势的变化息息相关。Delventhal等(2021)整理了186个国家、时间跨度为250年的出生率和死亡率数据,以观察人口转变的规律性,他们发现大多数经济体的人口转变速度在加快。人口转变的加速可能使得不同时期的学者对人口因素影响的体会存在差异。在Romer(1986)提出内生增长理论时,人口自然负增长在绝大多数国家还未出现。只有当面临人口负增长的确定趋势后,人们才会更加意识到人口规模对于经济增长的重要意义。Jones(2022)将人口负增长对经济增长的影响称为“未曾预料的结果”(Unintended Consequences)。

人口负增长对技术进步的负面影响意味着人口规模下降不仅会从需求侧约束经济发展,也会从供给侧对经济增长产生制约。这是理解人口与经济发展关系的全新视角,充分体现了在经济发展到较高水平后,生育行为对经济增长的正外部性。对生育行为正外部性的认识是确保制定的生育支持政策具有可持续性的重要理论基础。从更广泛的意义上看,人口负增长不仅仅意味着人口规模带来的经济增长收益会逐渐消失,还会产生其他的文化效应。一些文化或者语言会随着人口规模的衰减而消亡,“全球范围内生育率的下降,使得相当多的文化落入危险境地,让未来越来越趋同、越无趣”(Bricker和Ibbitson,2019)。从这个意义上说,生育行为的外部收益可能更加难以计量。

## 2.2 生育行为外部性的特点

生育行为产生的正外部性具有地区间不可分割(Inseparability)的特点。生育行为的外部收益来源于技术(知识)扩散所推动的生产率提升,其难以在地区间计量、分割和核算。

首先,对于一个经济体而言,技术(知识)扩散并没有边界,技术的外溢效应在经济体内的各个地区之间并没有限制。因此,在国家层面虽然有可能基于总和生育率和总体经济增长的关系,计量分析生育行为产生的外部收益,但却难以给出总体收益在各个地区之间的分布。

其次,在一个经济体内,劳动力市场的一体化使得劳动力和人力资本作为生产要素可以自由流动。生育行为对应着劳动供给和人力资本存量的增加,而通过劳动力市场上价格信号的指引,这些生产要素可以在各个地区之间自由流动。因此,为生育支持政策支付成本的地区并不一定能够获得生育行为带来的收益。

再次,生育养育行为的成本和人口规模带来的收益都具有明显的生命周期效应。生育支持政策针对的生育养育行为发生在生命周期的初期,人口规模带来的外部收益则主要发生在人们进入劳动力市场以后,即生命周期的中段。对于政策制定者而言,实施生育支持政策需要付出即期的成本,但其收益却主要体现为未来收益在当前的贴现,当期人口增长给地方经济发展带来的收益较之于需要付出的公共投入成本是有限的,对地方政府的激励也是微弱的。因此,是否实施生育支持政策不仅仅取决于当期的政策成本,还与政策制定者对未来收益的预期以及未来收益的贴现率有关。显然,在有限任期内的决策者更关注当期收益,对人口增长的长期收益关注不足。



### 2.3 支持和鼓励生育主要是中央事权

生育行为的正外部性说明支持和鼓励生育在经济上具有可操作性和可行性。只要有恰当的机制设计,生育支持政策是可持续的。前文提及的生育行为外部性的特点所表征的政策含义为:支持和鼓励生育应主要是中央事权。因此,在生育支持政策的机制设计中,以下3个方面内容是核心要素,是中央政府在生育支持政策的制定和实施中应该发挥关键作用的原因。

第一,政策的收益大于政策的成本是确保政策可持续性的必要条件。生育经济学分析框架是将生育的成本和收益皆内化于家庭内部时的生育决策模型。然而,当生育率持续走低甚至陷入所谓的“低生育率陷阱”时,社会面临的困境就是按照家庭的生育决策模式无法达到社会理想的总和生育率。生育支持政策的目标就是通过公共政策分担家庭的即期生育成本,并期待在未来通过生育行为的外部收益获得补偿。因此,生育支持政策顶层设计的重要基础是在全国层面估计生育水平提升对经济增长的边际贡献。生育支持政策所激发的生育水平提升以及由此带来的经济增长贴现,可以视作其当前执行成本的上限。

第二,由于生育行为的外部收益在地区间具有不可分割性,因而生育支持政策应主要属于中央事权。如果以地方政府作为生育支持政策的实施主体,那么只有当其负担政策实施成本后可以在本地区内获得相应收益时,才会对其产生内在激励。然而,生育行为的外部收益难以在地区之间准确地计量和分割。由于生育行为具有较强的外部性,只有将政策实施的主体提高至中央政府的层级,其外部收益才能真正内化,生育支持政策的成本和收益才能更好地对应。如果忽视这一理论基础,以地方政府作为生育支持政策的实施主体,则很难产生内在动力,将导致政策难以达到预期效果,且无法持续。生育支持政策主要属于中央事权,意味着政策的执行成本也主要由中央政府承担。

第三,生育支持政策的成本具有即期性,生育行为的外部收益则是跨期的,这一特点决定了生育支持政策必须具有前瞻性和跨期性。成本的即期性和收益的跨期性导致了时间周期上的差异,这成为生育支持政策需要考虑的一个重要维度,也使得生育支持政策与其他很多经济政策在执行方式上有很大不同。生育支持政策应当作用于生育行为发生之前,而养育支持政策则作用于生育行为发生当期。无论是鼓励生育的政策还是支持养育的政策,对于政策实施者而言,都需要付出即期的成本。地方政府始终面临预算约束,在没有即期或近期收益的情况下,很难有出台相关政策的内在动力。这就在一定程度上解释了不少地方政府在接到出台生育支持政策的要求时,并没有推出更有效的生育补贴政策,而是采取延长产假等措施,将成本转嫁给用人单位和个人。

生育行为的外部收益不仅难以在地区之间计量和分割,还难以在短期内实现。从人的生命周期来看,个体只有在成长到劳动年龄并加入劳动力市场后,才能真正对劳动供给和全要素生产率(技术和知识)产生正向的外部影响,进而才能对经济增长产生积极的作用。因此,可见的外部收益需等到政策对象达到劳动年龄后才有可能体现,而大多数地方政府都难以接受如此长的兑现周期。生育支持政策即期成本和远期收益的特性,要求政策的实施主体在做决策时必须具有前瞻性,且有久久为功的耐心和定力。中央政府不受地区和部门利益制约,可以站在全局的高度、基于长远的考虑制定方案,因而在生育支持政策的制定和实施方面更具有优势。

由于家庭的生育养育行为具有正向的社会收益,而获得这种外部收益的最明确的主体是国家,因此,支持和鼓励生育主要是中央事权,其成本也相应地主要由中央财政负担。生育支

持政策顶层设计的核心问题就是要明确中央与地方、社会与家庭各自在政策体系中的角色定位,建立合理的生育成本分担机制。政策有效性的关键则在于通过激励相容的政策设计,激发各个主体制定和实施政策的内在动力。地方政府从根本上来说缺乏分担生育成本的内在激励,如果没有达到激励相容的条件,往往会出台一些表面化的举措,简单地把生育支持政策的成本转嫁给用人单位和个人,使得政策效果大打折扣。总之,生育支持政策顶层设计要解决的一个关键问题就是合理界定中央政府与地方政府之间的权责关系,由中央政府承担主要责任,并形成激励相容的政策体系。

### 3 生育行为的微观激励与生育支持政策的有效性

发达国家实施鼓励生育的政策已经有较长的历史,而生育率的回升却鲜见成功的案例。因此,在设计中国的生育支持政策时首先需要考虑的问题是:为什么多数国家的已有政策措施没有达到预期效果?如何才能使中国的生育支持政策达到预期效果?

#### 3.1 抓住制约生育率提升的主要矛盾

生育率下降已经成为全球的普遍趋势,与这一趋势同时发生的还有其他经济和社会现象,如收入水平的提升、女性劳动参与率的提高等。从政策层面看,需要考虑这样的问题:是不是收入水平的提升或女性劳动参与率的提高导致了生育率的下降?抑或存在其他机制同时导致了这些趋势,而这些趋势都只是表象?只有充分理解决定生育率变化的微观机制,才能更有针对性地解决制约生育率提升的主要矛盾。

虽然收入水平和生育率的上述关系在人口转变过程中广泛体现,但并不能认为收入水平提升和生育率下降之间存在着因果联系(Black等,2013)。同样,女性劳动参与率提高和生育率下降的关系,也很难用因果联系解释。一般认为,女性工作机会的增加和市场工资率的上升,提高了女性的时间价值,相应地使生育养育子女的机会成本增加,并产生抑制生育的效应。在经济发展水平达到一定高度、劳动力市场日益成熟的情况下,女性不仅要考虑生育的即期机会成本,还要考虑因为生育而丧失的职业发展机会,以及由此导致的人力资本积累方面的损失(Adda等,2017)。近年来,发达国家出现了一些转折性的新变化,生育率与女性劳动参与率之间呈现出正相关关系。职业生涯与家庭的兼容已经成为发达国家生育率的关键决定因素,也是这些国家鼓励生育政策的主要着力点。发达国家托育服务的市场化以及公共教育体系等社会化服务的完善是促成生育率与女性劳动参与率正向关系的主要原因(Doepke等,2022)。随着收入水平的提升,在生育决策过程中,女性对劳动力市场行为的考量由以往仅仅关注收入,扩展到关注职业发展的各个方面。生育支持政策也由仅仅关注补贴,发展到构建更加全面的包括生育养育公共服务在内的社会化体系。

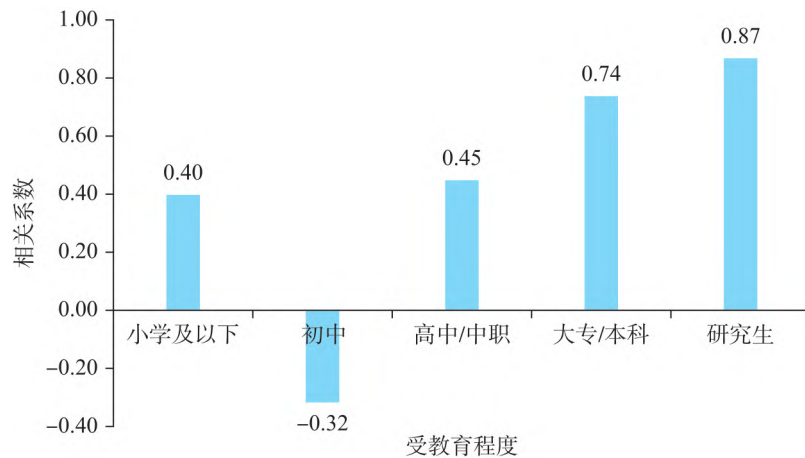
由于人口转变过程比较独特,中国的生育率与女性劳动参与率之间关系的变化历程与发达国家有所不同。发达国家出现前文提及的“转折性的新变化”是经济发展到一定阶段才会产生的结果,但中国的人口转变过程领先于经济发展过程,这意味着从总体上看,在人均收入和女性劳动参与率还没达到发达国家水平的情况下,中国的总和生育率已经有了明显的下降。快速的经济增长和独特的人口政策是促成中国独特的人口转变过程的主要原因。不过,家庭的生育决策机制是具有共同规律的,生育支持政策的作用机制也具有普遍意义。

中国情形的复杂性除了体现在经济发展、劳动力市场行为与生育行为的关系可能出现阶段上的错位以外,还体现在不同人群生育决策的异质性比其他国家更大。换言之,发达国家

人口转变过程中相继出现的现象,在中国当前的不同人群中可能同时存在。图 1 展现了不同受教育程度育龄女性的年龄别劳动参与率与年龄别生育率的相关系数,从中能够看出两个明显的特点:其一,劳动力市场行为和生育行为的相互关系在不同人群之间表现出很大的差异性,对于受教育程度为初中的女性而言,年龄别劳动参与率与年龄别生育率之间存在此消彼长的负向关系,而对于受教育程度为高中及以上的女性而言,二者则呈现出较高的正相关性;其二,尽管中国的整体经济发展水平与发达国家尚有一定差距,但由于人口转变过程领先于经济发展过程,中国部分女性群体的生育决策已经表现出与发达国家女性相似的特征,职业-家庭兼容性对于中国劳动力市场上相当一部分女性群体也已经起到重要作用,对中国劳动力市场的实证观察也证明了实现劳动力市场行为与生育行为兼容的可行性(曲玥等,2022)。

图 1 不同受教育程度育龄女性的年龄别劳动参与率与年龄别生育率的相关系数

Figure 1 The Correlation Coefficient between Female Age-specific Labor Participation Rate and Age-specific Fertility Rate by Education Level



资料来源:根据《2015年全国1%人口抽样调查资料》中相关数据计算绘制。

注:图中女性的年龄范围为20~49岁。

### 3.2 生育支持政策的有效性

尽管生育支持政策的内容繁多、形式多样,但各种类型的政策要想实现更好的政策效果,在政策设计时都需要考虑以下3个方面的内容:

第一,任何政策都需要瞄准其实施对象。各种类型的生育支持政策都需要在个人与家庭、育龄女性与其配偶、生育环节与养育环节之间选择政策作用对象。一旦确定了政策作用对象,就面临着政策瞄准的问题。在这个过程中,如何以最小的成本实现瞄准,是所有政策追求的目标,也是瞄准机制设计的重要环节。与一些“毕其功于一役”的政策目标不同,支持和鼓励生育的目标具有长期性,因而以最小代价实现最佳瞄准的生育支持政策更具有可持续性。

第二,生育支持政策的实施既要有直接的资金支出又要付出行政成本。显然,不同类型的生育支持政策所需要付出成本的大小和方式不尽相同。为家庭提供托育服务不仅涉及基础设施投资等初始支出,还需要为服务的持续供给提供资金保障;生育补贴政策则大多涉及直接转移支付等现金成本支出。除了现金成本以外,实施生育支持政策动用的行政资源也存在机会成本,如何减少政策执行过程中行政成本的支出也是设计生育支持政策时应该考虑的问题。



第三,生育支持政策需要统筹融资渠道。一般认为,支持和鼓励生育是民生项目,需要从各级财政资金中安排支出。然而,不同类型生育支持政策的融资问题不尽相同。生育补贴政策属于直接的转移支付,目前大多发生在地方财力较强的地区。带薪产假政策虽然对于公共财政而言没有融资的需求,但却将实际的政策执行成本转嫁至用人单位。更进一步来看,带薪产假政策涉及的额外津贴由生育保险基金支付,而保险基金的主要来源为用人单位的缴费,延长产假实际上提高了育龄女性作为劳动供给者的用工成本,必然会减少劳动力市场对她们的需求。从这个意义上说,如果带薪产假政策没有公共财政的补贴,那么其成本实际上是由劳动者和用人单位共同承担。

鉴于生育支持政策的长期性,其政策设计需要统筹考虑政策的瞄准、执行成本和融资问题,从而保证政策实施的可持续性。如果生育支持政策在机制设计过程中无需动用额外的行政资源识别瞄准对象,而能实现自我瞄准,则会节约行政成本。在政策实施环节的成本最小化,是考量政策有效性的重要内容,也是政府筛选和确定公共财政支持项目时考察的重要因素。从融资方面来看,一般认为民生项目的公共财政支出不会有现金流的回报,但只要有恰当的机制设计,生育支持政策也可实现自我融资。

### 3.3 个人所得税抵扣政策: 一个案例

鼓励生育、支持养育等政策纷繁复杂,但政策的有效性不在于政策数量的多寡,而在于能否抓住制约生育率提升的主要矛盾。只有抓住抑制生育意愿的关键症结、切实解决女性生育与劳动参与之间的冲突、稳住女性在劳动力市场中的角色和地位,鼓励生育的相关举措才能达到理想的效果。为了支持和鼓励生育,2022年3月,国务院印发了《关于设立3岁以下婴幼儿照护个人所得税专项附加扣除的通知》,根据该项政策,纳税人照护3岁以下婴幼儿子女的相关支出,按照每个婴幼儿每月1000元的标准定额扣除;2023年,该扣除标准进一步提高至2000元。以这项政策为基础,并加大个人所得税的抵扣力度,可以成为一项鼓励生育的有效措施。

首先,由于个人所得税征收存在起征点,对中等收入群体的影响更大,所以个人所得税抵扣政策可以更好地瞄准对生育成本、生育政策最敏感的中等收入群体,从而抓住当前制约生育率提升的主要矛盾,具有较强的政策激励效果。相关理论与实践经验表明,随着女性受教育程度的提高,她们的劳动参与率和收入也逐步提高,但总和生育率却呈现下降趋势(Lutz和Samir,2011)。2020年第七次全国人口普查数据显示,20~49岁育龄女性为28865万人,其中,大专及以上学历者为8707万人,占20~49岁育龄女性总人数的30.2%。这一群体通常是中等收入群体,生育率普遍较低,但通过生育支持政策的有效激励能够释放出较大的生育潜力,而个人所得税抵扣政策恰好可以瞄准这一群体,有效提升其生育意愿。当前的个人所得税抵扣政策允许父母中任意一方成为抵扣的受益者,由于夫妻双方大多数情况下男性收入更高,适用于更高的边际税率,因而将男性作为抵扣受益者是家庭的理性选择。政策若直接瞄准女性,则其效果将更明显。

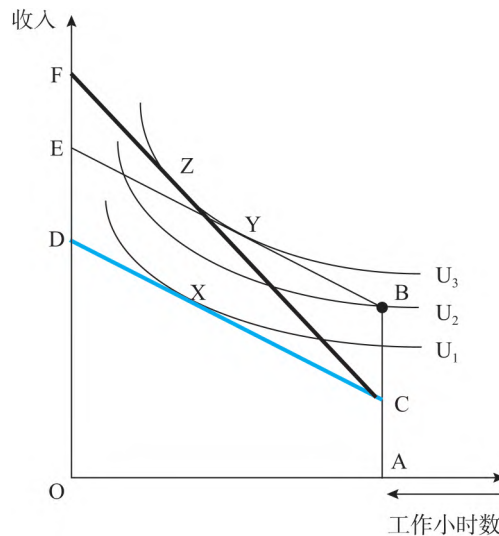
个人所得税抵扣政策与其他类型政策的不同之处在于,它可以做到兼顾生育行为和劳动力市场行为。个人所得税的征税对象是从事经济活动并获得一定水平以上收入的群体,参与劳动力市场活动是享受这一政策的前提。这一政策安排能够解决职业-家庭的兼容性难题,抓住了当前制约生育率提升的主要矛盾。与此同时,女性因为生育养育行为而获得税收优惠,实际上降低了企业雇佣生育期前后女性的用工成本,从而提高了这些女性在劳动力市场



上的竞争力,更有利于女性兼顾就业与生育,也向企业发出了明确的支持生育的信号。图 2 展现了女性生育决策与劳动参与决策之间的关系,其中,横轴代表闲暇时长(反向横轴代表工作小时数或工作强度),纵轴代表收入水平。对于未生育的女性而言,其预算约束线为 ABE (非劳动收入为 AB)。假定女性生育后,育儿的综合成本为 BC。此时,女性可以选择继续工作并支付育儿成本,即预算约束线移动至 ACD;或者选择不工作自行照顾幼儿,即位于 B 点。从图 2 可以看出,女性的最优选择为不工作,其在 B 点的效用水平高于在 ACD 线上 X 点的效用水平。

图 2 女性生育决策与劳动参与决策关系示意图

Figure 2 Female Fertility Decision and Labor Market Decision



资料来源:作者自行绘制。

B 点和 ACD 线反映了生育之后女性面临的“两难选择”: B 点是不工作的女性,她们可以亲自育儿并节省相应的育儿费用,但其机会成本为不工作损失的收入; ACD 线上是生育后选择继续工作的女性,她们可以获得工作收入但要支付较高的育儿成本。个人所得税抵扣的机制只作用于 ACD 线上有工作行为的女性,能够提高其实际工资水平,进而带来个人预算约束线斜率的提高。具体来说,个人所得税减免带来的实际工资变化使得个人预算约束线从 ACD 旋转至 ACF,并使得女性的劳动参与行为发生实际改变,即从不工作变为工作,且工作的效用由  $U_1$  增加到  $U_3$ ,高于不工作的效用  $U_2$ 。

其次,针对女性生育行为实施的个人所得税抵扣政策可以实现生育行为和劳动力市场行为的各个相关主体的利益兼容。这一政策首先体现了生育支持政策主要属于中央事权的原则。根据分税制的规定,个人所得税虽然属于地税,但所征税额在中央和地方之间的分配原则是中央占 75%,地方占 25%。政策所产生的对于生育养育行为的补贴可以认为主要是来自中央政府,同时也兼顾了地方政府的责任。较之于带薪产假等政策,个人所得税抵扣政策不会对女性生育后的就业形势产生不利影响。地方政府出台延长带薪产假的政策,虽然宣示了支持生育的政策导向,但由于没有考虑到劳动力市场的现实情况,从长期看可能会降低劳动

力市场对育龄女性的劳动需求。这类政策缺乏系统的机制设计,由于没有充分考虑女性职业生涯与生育行为的兼容性,实施效果可能有悖于政策设计的初衷。个人所得税抵扣政策直接作用于政府和个人,不会增加用人单位的负担,因而不会降低劳动力市场对育龄女性的劳动需求,不会引起对女性劳动力的就业歧视,可以更好地实现社会、用人单位和个人的利益协调。

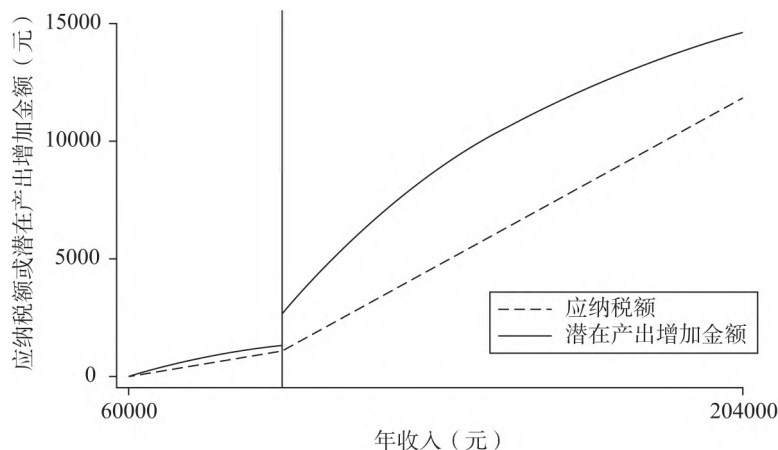
再次,从执行成本和政策融资的角度看,个人所得税抵扣政策也具有一定的优势。个人所得税专项附加扣除已经有现成的操作框架,在税收征收系统已经电子化的情况下,之后进一步调整现行政策、提高扣除标准的操作成本很低。而且,个人所得税抵扣政策的税收优惠发生于税收的征收环节,政策红利在当期可直接抵达个人。更重要的是,这一政策兼顾女性的劳动供给行为和生育养育行为,可以激励女性的劳动参与,而在劳动力稀缺性日益提高的背景下,女性劳动供给的增加将有助于促进经济持续增长,通过“拉弗曲线效应”<sup>①</sup>产生政策红利,因而从国家层面看,这一政策本身的收益可以自行覆盖其成本。换言之,个人所得税减免可以提升女性的劳动参与率,而劳动参与率提升带来的劳动供给增加是经济增长的重要源泉(都阳、贾朋,2018)。如果个人所得税减免带来的实际工资变化率为  $dw/w$ , 对应群体的劳动供给弹性为  $E_L$ , 劳动供给变化率为  $dL/L$ , 工资水平为  $w$ , 则由于个人所得税减免带来的产出变化  $dy$  如下:

$$dy = w \times (dL/L) = w \times E_L \times (dw/w)$$

如图3所示,横轴代表年收入,依据现行个人所得税政策,年收入在6万元以上的应纳税群体的应纳税额为图中的虚线,借助上述公式可测算出个人所得税减免带来的潜在产出增加金额,即图中的实线。图中实线始终高于虚线,意味着个人所得税减免金额(虚线)均可由刺激女性劳动参与带来的潜在产出增加金额(实线)所补偿,政策的长期经济收益超过了显性的财政成本,“拉弗曲线效应”决定了这一政策具有自我持续性。

图3 个人所得税减免与潜在产出增加的关系

Figure 3 Relation between Individual Income Tax Reduction and Potential Output Growth



资料来源:根据2023年中国城市劳动力调查数据计算绘制。

#### 4 生育支持政策的顶层设计

生育支持政策主要属于中央事权,政策需要在当期支付成本,但只能在远期获得收益。

<sup>①</sup> “拉弗曲线效应”是指当期的税收减少促进了长期经济增长,从而可带来未来更高的税收收入。

因此,生育支持政策的顶层设计必须抓住这些特点,解决政策机制设计中的基本问题,使政策能够发挥出最大的效能。

#### 4.1 激励相容的制度设计

宏观上看,设计有效的生育支持政策需要明确中央与地方权责义务的清晰边界。这一点可以从以下3个方面理解:

一是构建合理的财政分担机制。按照中央和地方财政关系“权责清晰”的原则,由于生育行为的外部性决定了生育支持政策的中央事权属性,因而中央财政应该承担主要支出责任,安排专项的生育支持财政支出预算。同时,按照“财力协调”与“区域均衡”的原则,需要在中央和地方之间形成合理的财力布局,地方财政也要相应承担生育支持政策的部分支出责任,并鼓励有条件的地方政府加大投入力度。

二是明确界定中央政府与地方政府的职责与服务范围。提供基本公共服务是政府的一项重要职责,需要结合国情、经济社会发展阶段合理确定政府提供公共服务的内容和方式,尤其要厘清中央政府与地方政府提供公共服务的职责范围。财政事权的划分主要考虑3个因素:受益范围、信息复杂程度、地方积极性。外部性高、信息复杂程度低的事务应当由更高层级政府承担,权责匹配有利于各级政府积极主动履行责任和实现激励相容,达到总体利益最大化。生育养育支持应该纳入基本公共服务范畴,在强化中央政府主体职责的基础上,合理划分中央政府与地方政府的财政事权。

三是妥善处理各级政府与市场之间的关系。激励相容的制度设计必须处理好政府与市场、政府与社会之间的关系,将应由政府承担的事务纳入财政保障范围,将应由市场或社会承担的事务交由市场或社会负责,使市场在资源配置中起决定性作用,同时也发挥好政府的作用。生育支持政策的实施首先要求政府履行提供基本公共服务的职责,但并不意味着需要政府没有边界地包揽所有生育事务,而是需要给市场和社会留出广阔的空间,发挥市场的力量和市场机制的作用,避免政府挤出市场、政策扭曲市场的不利局面。

微观上看,生育支持政策需要能够助力个人实现劳动力市场行为与生育行为的兼容。女性的生育决策与劳动力市场行为紧密关联,二者之间在大多数情况下表现出相互“替代”的矛盾关系,而二者之间的微妙平衡(职业-家庭兼容性)是实现现代社会生育率回升的必要条件。一方面,生育支持政策的顶层设计要解决政策负向激励的问题。生育支持政策工具选择不当,可能会激化女性生育行为与劳动力市场行为之间的冲突。负向激励的根源在于应由公共财政分担的政策成本被转嫁给用人单位和个人,从而妨碍了政策效能的发挥。另一方面,激励相容的政策设计应该实现就业友好与生育友好的正向激励。最佳的生育支持政策工具能够同时实现鼓励生育、促进就业和推动潜在经济增长的多重效果,这类政策工具需要立足于生育经济学理论和中国国情实际,在充分评估政策效果的基础上进行巧妙的设计,与劳动力市场行为挂钩的生育女性个人所得税优惠政策便是一个能够实现个人、用人单位与政府“互利共赢”的可行工具。

#### 4.2 政策体系的完备性和差异性

生育支持政策体系顶层设计的重要任务是构建完整的政策框架,并针对不同目标群体差异化地制定有效的政策工具。具体来说,一是实现对象的全覆盖。生育支持政策体系应该既能够覆盖劳动力市场中的就业群体、劳动力市场之外的非就业群体,也能够针对劳动力市场



中的正规就业与非正规就业、中高收入与低收入群体设计相应的政策举措。二是实现内容的全覆盖。生育支持政策工具箱中应该既有侧重需求侧的经济政策(包括个人所得税优惠、生育津贴等),也有强调供给侧的公共服务政策和社会政策(包括提供托育服务、促进教育与就业公平等)。三是充分考虑政策的差异性与优先序。生育支持政策工具选择优先序的基本原则是既能够鼓励生育,又有利于促进女性劳动力市场发展,同时还能综合考虑政策工具的成本和收益。

个人所得税抵扣政策应该排在政策优先序的首要位置,有必要覆盖更多目标群体。个人所得税抵扣政策的覆盖面取决于政策的实施力度以及目标女性群体的工资分布。2023年中国城市劳动力调查数据显示,目前年收入超过12万元的育龄女性占比很小,若将个人所得税优惠政策的定额抵扣标准从现行的每个婴幼儿每月2000元逐步提高到5000~10000元,便能够覆盖劳动力市场中的绝大多数女性,基本实现对生育女性免征个人所得税,进而能够更好地发挥鼓励生育、促进就业的政策效果。

生育补贴是与税收优惠互补的政策。劳动力市场中女性从事非正规就业的比例较高,正规就业中也有相当比例的女性工资水平尚未达到个人所得税起征点,这些群体暂时不能直接受益于个人所得税优惠政策,因而有必要通过直接转移支付的政策设计,扩大生育支持政策体系的覆盖面。生育补贴政策工具的目标群体是劳动力市场之外的女性以及劳动力市场中的低收入女性。应该将生育补贴纳入国家层面的生育支持政策体系中,确定一个国家基础的生育补贴标准,并根据经济社会发展水平和生育养育实际成本进行动态调整。

托育服务体系是能够同时释放女性生育潜力和劳动供给潜力的举措,应该摆在生育相关公共服务项目的优先位置。托育服务能够有效释放女性的就业潜力和经济产出能力,为劳动力市场和经济增长注入活力,同时有助于提升女性的就业质量和收入,最终有助于促进生育水平回升(曲玥等,2022)。为此,政策激励需要支持多种形式的托育机构发展,鼓励托育机构创新服务模式,以满足多样化的家庭需求。

#### 4.3 政策有效性的机制设计

生育支持政策究竟能否有效发挥预期作用,关键取决于机制设计中的激励问题。各级政府、各类市场主体和家庭都会对出台的政策做出行为反应,地方利益最大化动因往往会导致政策执行中出现偏差,违反激励相容原则的政策设计会扭曲地方政府行为,并层层传导给市场主体和家庭,最终导致政策效率损失、政策效果达不到预期。为了获得理想的生育支持效果,在制定生育支持政策时需要做到以下3个方面:

其一,政策设计要有利于市场机制发挥作用。托育服务市场是托育服务体系建设的重要内容,生育支持政策要平衡供给侧与需求侧,从“补供方”逐步转向“补需方”。以“补供方”为主的政策容易导致资源配置扭曲,造成资源浪费,设计生育支持政策时应当尽力避免这种情况。从目前各地政府的相关规划和配套举措来看,其仍然呈现供给侧主导的设计思路,托育床位数、托育机构数以及社区公共服务设施数等建设目标与家庭实际需求不匹配,抑制了市场与社会力量参与的积极性。规范有序、良性竞争的托育服务市场体系建设是降低生育养育成本的有效途径。

其二,优化配置存量资源是在约束条件下实现生育支持政策体系软硬件转型的切实选择。在人口结构转变、经济增长放缓的大背景下,未来的资源约束将越来越紧,完全依靠增量

扩张的路径不可行。机制设计需要解决资源可获得性问题,有必要积极推动与人口相关的各类资源转型,探索将城乡闲置的教育、培训、卫生等方面的软硬件资源转化为生育养育相关的公共服务资源,将各级政府尤其是基层政府过去长期从事计划生育、卫生健康工作的公共人力资源逐步调整配置到鼓励生育、积极应对人口老龄化等公共服务领域。

其三,应统筹考虑各项生育相关政策的成本与收益。伴随人口老龄化程度持续加深,整个社会的养老压力不断增大,财政资源的刚性约束越来越强。支持和鼓励生育的政策设计也不能不计成本,需要在不同领域的公共政策之间保持平衡,确保生育支持政策的经济可行性与长期可持续性。在机制设计和政策工具安排中,一方面要考虑控制政策执行成本,依托现有组织系统和行政资源提高政策运行效率;另一方面要探索具有“自我造血”功能的政策举措,着眼于扩大劳动供给和提升人力资本水平,立足于长远,通过未来的生产率提升和经济增长补偿当期的政策成本。

## 5 结论

提振生育水平虽然已经成为社会各界的共识,但如何将这一共识转化为有效的支持和鼓励生育的政策,尚有很多事情要做。生育支持政策需要抓住生育行为的外部性特征,落实好中央事权和顶层设计,解决好政策供给者的激励相容问题。生育支持政策的顶层设计既要注重体系的完备性,实现对全体育龄女性的有效覆盖,还要根据群体的差异性特征实施针对性的政策。

微观层面的激励机制设计也是保证政策有效性的重要方面。生育支持政策要抓住导致女性生育水平下降的主要矛盾,从化解女性生育行为与劳动力市场行为之间的冲突这一关键环节入手,才能真正起到作用。例如,对育龄女性实施更大规模的个人所得税抵扣就是一项具有多重优势的政策。税收优惠、现金转移支付、托育服务等面向家庭的支持政策在 OECD 国家已经广泛实施,这些支持政策的公共支出占 GDP 的比重平均达到 2.4%,尤其在瑞典、挪威、丹麦等北欧国家,这一比重达到 3% 以上,这些生育支持政策工具在促进生育率回升方面发挥了积极作用,对于女性就业潜力和经济产出能力提升、下一代人力资本积累以及潜在经济增长都具有深远影响(程杰等, 2022),可以成为提振中国生育水平的可行选择。

生育支持政策具有当期付出成本、远期产生收益的特点,生育支持政策体系的设计要充分考虑到这一特点。政策的设计和执行能否有效解决政策执行周期上的矛盾,既与制定政策的决心有关,也与执行政策的耐心有关。这是生育支持政策在很多国家效果不明显的重要根源,也意味着只要充分发挥制度优势,在中国通过实施生育支持政策来提升生育率是有希望的。

---

## 参考文献/References:

- 1 程杰,曲玥,李冰冰.托育服务社会化及其经济社会效应评估.人文杂志, 2022; 2: 39-49  
Cheng Jie, Qu Yue, and Li Bingbing. 2022. The Socialization of Childcare Services and Its Economic and Social Effects. *The Journal of Humanities* 2: 39-49.
- 2 都阳.制造业企业对劳动力市场变化的反应:基于微观数据的观察.经济研究, 2013; 1: 32-40+67  
Du Yang. 2013. The Responsiveness of Firms to Labor Market Changes: Observation Based on Micro-Level Survey. *Economic Research Journal* 1: 32-40+67.
- 3 都阳,封永刚.人口快速老龄化对经济增长的冲击.经济研究, 2021; 2: 71-88  
Du Yang and Feng Yonggang. 2021. The Shock of Accelerating Population Ageing on Economic Growth.

- Economic Research Journal 2: 71-88.
- 4 都阳,贾朋.劳动供给与经济增长.劳动经济研究,2018;3:3-21  
Du Yang and Jia Peng. 2018. Labor Supply and Economic Growth. Studies in Labor Economics 3: 3-21.
  - 5 曲玥,程杰,李冰冰.托育服务对女性劳动参与和经济产出的影响.人口研究,2022;5:33-47  
Qu Yue, Cheng Jie, and Li Bingbing. 2022. The Impact of Childcare Services on Female Labor Participation and Economic Output. Population Research 5: 33-47.
  - 6 郑真真.以性别视角分析人口新格局下的生育支持.妇女研究论丛,2023;2:5-10  
Zheng Zhenzhen. 2023. Childbearing Support in the New Demographic Dynamics from a Gender Perspective. Journal of Chinese Women's Studies 2: 5-10.
  - 7 Adda J., Christian D., and Katrien S. 2017. The Career Costs of Children. Journal of Political Economy 2: 293-337.
  - 8 Black D.A., Natalia K., Seth G.S., and Lowell J.T. 2013. Are Children "Normal"? The Review of Economics and Statistics 1: 21-33.
  - 9 Bricker D. and Ibbitson J. 2019. Empty Planet: The Shock of Global Population Decline. New York: Crown Publishing Group.
  - 10 Delventhal M.J., Jesús F., and Neziha G. 2021. Demographic Transition across Time and Space. NBER Working Papers, No. 29480. <https://www.nber.org/papers/w29480>.
  - 11 Doepke M., Anne H., Fabian K., and Michèle T. 2022. The Economics of Fertility: A New Era. NBER Working Papers, No. 29948. <https://www.nber.org/papers/w29948>.
  - 12 Jones C.I. 2022. The End of Economic Growth? Unintended Consequences of a Declining Population. American Economic Review 11: 3489-3527.
  - 13 Kremer M. 1993. Population Growth and Technological Change: One Million B.C. to 1990. Quarterly Journal of Economics 3: 681-716.
  - 14 Lutz W. and Samir K.C. 2011. Global Human Capital: Integrating Education and Population. Science 333: 587-592.
  - 15 Romer P. M. 1986. Increasing Returns and Long-Run Growth. Journal of Political Economy 5: 1002-1037.
  - 16 Simon J. L. 1977. The Economics of Population Growth. Princeton, NJ: Princeton University Press.
  - 17 United Nations. 2013. World Population Policies 2013. <https://desapublications.un.org/publications/world-population-policies-2013>.

(责任编辑:陈佳鞠)