

经济预测分析

第 26 期

国家信息中心

2023年07月10日

日韩生育支持政策成效及启示

内容摘要：随着工业化和城镇化的发展，低生育率已成为全球性现象，其中，以东亚地区日本和韩国表现的尤为突出。20世纪90年代初，日本开始着手制定应对低生育的相关政策；21世纪初，韩国也转而采取积极的生育支持政策。但近些年来，日本的总和生育率持续处于低位，韩国的总和生育率居于全球排名末尾，表明两国制定的政策成效并未达到预期。鉴于此，日本和韩国正在谋划出台新一轮生育支持政策。当前，我国生育支持政策正处于起步完善阶段。因此，从日韩两国汲取经验，对于下一步我国创新和完善生育支持政策体系具有重要的启示价值。

一、日韩生育支持政策效果不及预期

尽管日本和韩国都较早意识到低生育率的不利影响，且采取并完善了一系列应对举措，但近些年日韩两国出生人口规模和总和生育率均呈现加速下行趋势，这表明相关生育支持政策成效并不显著。

（一）日韩两国生育支持政策的历史脉络

日本方面：1992年，日本经济企划厅发布了副标题为“少子社会的到来——它的影响与应对”的《国民生活白书》，标志着日本开始从政策层面重视少子化问题。日本的生育支持政策可以划分为三个阶段（如表1）：一是以保育服务为中心的少子化政策初建阶段（1994—2003年）。日本分别于1994年和1999年提出了《天使计划》和《新天使计划》，内容包括扩大保育数量、延长保育时间等政策。二是以法律为基础的少子化政策体系构建阶段（2003—2015年）。2004年，日本制定了《少子化社会对策纲要》，提出“对工作、家庭二者兼顾的援助以及对工作方式的再思考”等任务。2012年，日本通过了《儿童、育儿援助法等相关三法》，将社会保障由之前主要面向老年人的三种经费支出扩大为包括少子化对策在内的四种经费。2015年，通过《第三次少子化社会对策纲要》，新增加了对结婚的援助。三是多领域综合推进少子化政策阶段（2015—2020年）。2016年，日本进一步修订了《儿童、育儿援助法》，提高了对企业内以保育为目的设施的补贴力度。2019年，日本制定了《新放学后儿童综合计划》，提出到2021年和2023年度末，增加放学后儿童俱乐部25万人和30万人的配额目标。总体来看，日本的生育支持政策呈现出涵盖范围越来越广、支持力度越来越大的趋势特征。

表 1：日本出台的生育支持政策

时期	主要政策	政策内容
以保育服务为中心的少子化政策初建阶段 (1994 ~ 2003 年)	1994 年《天使计划》	扩大保育数量、涵盖 0~2 岁低龄儿童、延长保育时间等。
	1999 年《新天使计划》	增加了雇佣、母子保健、咨询、教育等内容。
以法律为基础的少子化政策体系构建阶段 (2003 ~ 2015 年)	2004 年《少子化社会对策纲要》	提出“促进青年自立和儿童健康成长”“对工作、家庭二者兼顾的援助以及对工作方式的再思考”“理解生命的重要性和家庭的作用”“合力构建育儿制度的新支撑”四个重点课题。
	2012 年《儿童、育儿援助法等相关法律》	将社会保障由之前主要面向老年人的三种经费支出扩大为包括少子化对策在内的四种经费（养老金、医疗、看护、少子化对策）。
多领域综合推进少子化政策阶段 (2015 ~ 2020 年)	2015 年《第三次少子化社会对策纲要》	满足青年在低年龄即可结婚生子的愿望，并进一步照顾多子女家庭，改革男女工作方式，提出结合地区特点、实际情况以及长期效果，强化细化各项措施的工作方针。
	2016 年修订《儿童、育儿援助法》	加强对企业内以保育为目的设施的补贴力度。
	2016 年《日本一亿总活跃计划》	从正面应对经济成长的瓶颈—少子高龄化，为实现“意愿生育率 1.8”，提出了加强青年的稳定雇佣、改善非正式雇佣待遇、推进工作方式改革、完善多样化的保育服务、破除接受教育的制约等。
	2018 年《促进工作方式改革相关法律整備法》	纠正长时间劳动、实现灵活多样化的工作方式、确保与雇佣形态无关均能得到公正待遇等。
	2019 年《新放学后儿童综合计划》	提出至 2021 年和 2023 年度末，增加放学后儿童俱乐部 25 万人和 30 万人的配额目标。

资料来源：李健，《日本少子化政策演变及对中国生育支持政策的启示》，《中国青年研究》，2022 年第 7 期。

韩国方面：韩国应对人口少子化政策出台时间晚于日本。2002 年，韩国总和生育率首次跌破 1.2，引起了韩国政府的极大忧虑，进而于 2004 年成立了以应对少子化等问题为主要任务的老龄化和未来社会委员会。2005 年 5 月，韩国通过并实施了《低生育率与人口老龄化基本法》，提出到 2010 年，将 2003—2004 年 1.2 的总和生育率

提升到 1.6；2006 年，韩国开始实施《低生育率和老龄化社会基本计划》，此项计划 5 年为一个周期，每 5 年在进行政策调整的基础上推出新的政策目标和规划，至 2020 年已完整地实行了三次，现阶段进入了第四次基本计划（2021—2025 年）。2006 年以来，韩国政府颁布了 100 多项生育奖励政策，在鼓励生育方面花费了近 280 万亿韩元（约合人民币 1.5 万亿元）。总体来看，与日本相似，韩国生育支持政策的范围和力度也呈现逐步加大的特点。

表 2：韩国第一至第三次低生育基本计划重点关注课题（2006—2020）

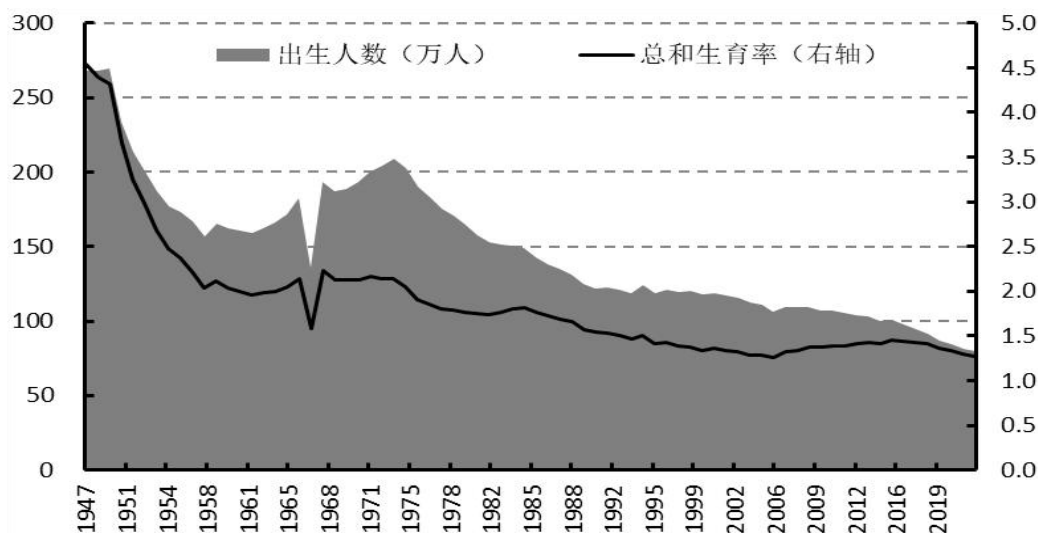
时期	促进战略	重点关注课题
第一次低生育基本计划 (2000~2010 年)	强化结婚、生育、 养育的社会责任	新婚夫妇支援；减轻子女养育家庭的经济负担；建设多样化高质量的育儿支援基础设施；扩大对妊娠、生育的支援。
	构建工作-家庭 平衡与家庭友好 类型的社会文化	强化对母亲的保护力度；营造家庭友好型职场文化；强化学校与社会教育，营造和谐家庭环境。
	培养健康的下一 代	营造有利于儿童和青少年安全成长的环境；建设有利于儿童和青少年成长的社会支援体系；贫困儿童自立支援。
第二次低生育基本计划 (2011~2015 年)	工作-家庭平衡 日常化	育儿休假期间工资照常发放法规化；导入育儿期劳动时间缩短请求权；弹性工作制。
	减轻结婚、生育、 养育负担	放宽新婚夫妇购房贷款收入限制；扩大对不孕夫妻的补贴力度；扩大保育费、教育费全额补贴。
	为儿童和青少年 营造健康成长环 境	为弱势阶层儿童提供综合性福利保障；扩大儿童保护专门机构规模；制订中长期儿童政策基本计划。
第三次低生育基本计划 (2016~2020 年)	强化青年就业与 住房政策	激活青年雇佣市场；强化婚姻住房支援；营造结婚生育友好型社会氛围。
	强化有关生育的 社会责任	确立有关妊娠、生育的社会支援体系；强化对多样化家庭的包容与支持；营造有利于儿童幸福健康成长的环境。
	精准儿童照看服 务与教育改革	精准保育；强化儿童照看服务支援；促进教育改革。
	减少工作-家庭 平衡盲区	构建“工作-家庭”平衡的社会氛围；缓解大企业与中小企业、正式职位非正式职位之间的差异；改善“工作-家庭”支援体系。

资料来源：罗赛，《韩国低生育应对政策的演变、效果与趋势（2006—2021）》，《当代韩国》，2022 年第 3 期。

（二）日韩两国生育支持政策成效不及预期

日本出生人口规模和生育率加速下行。继 2016 年出生人口规模首次跌破 100 万人后，日本厚生劳动省公布的 2022 年“人口动态统计速报”数据显示，2022 年出生人口规模为 79.97 万人，这是自 1899 年有统计数据以来新生儿数量首次跌破 80 万人，创历史最低纪录；总和生育率降至 1.27，也创出了 1947 年以来的最低，与 2020 年日本制定的“五年计划”目标——总和生育率回升至 1.8 的差距越拉越大。从变化路径来看，1989—2015 年期间（如图 1），日本出生人口规模由 1989 年的 124.68 万人降至 2015 年 100.57 万人，16 年时间出生人口规模仅缩减 24.11 万人；总和生育率由 1.57 降至 1.45，降幅仅为 0.12。但 2016 年以来，日本出生人口规模和总和生育率降幅明显加速，仅用 6 年时间出生人口规模就下降了 17.75 万人；总和生育率由 2016 年的 1.44 降至 2022 年的 1.27，降幅为 0.17，跌速明显超过上一阶段。这说明日本的生育支持政策成效并不显著。

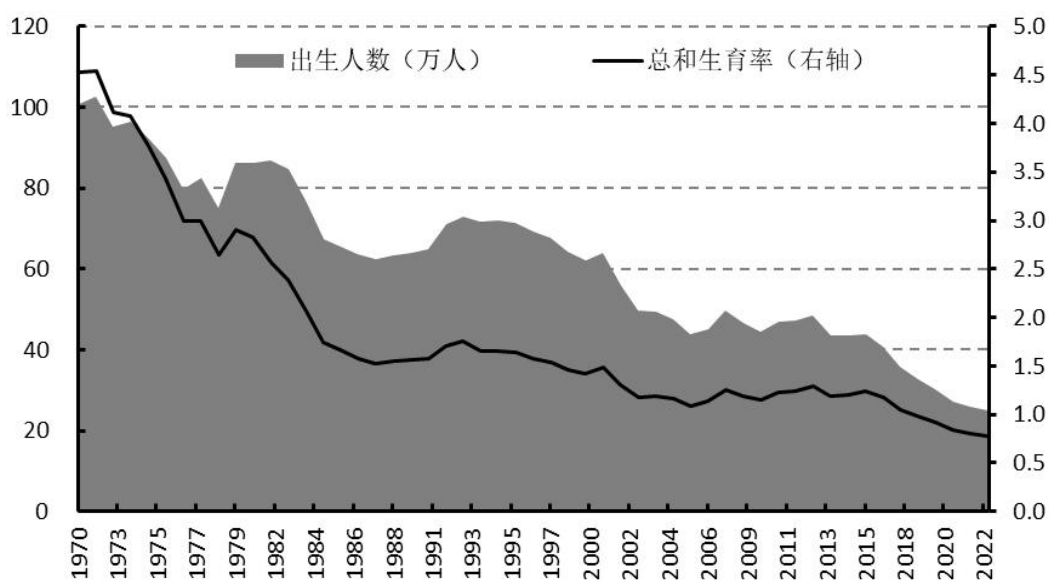
图 1 日本新出生人口与总和生育率



资料来源：Wind，日本统计局

韩国出生人口规模和生育率屡屡创出新低。韩国是全球超低生育率国家。从 2013 年起，韩国的总和生育率在经济合作与发展组织（OECD）成员国中就处于倒数第一的位置；由联合国人口基金会发布的《2022 年世界人口展望》报告可知，韩国的总和生育率已连续三年全球垫底。韩国统计厅最新公布的《2022 年出生·死亡统计初步结果》和《2022 年 12 月人口动向》显示，2022 年韩国总和生育率为 0.78，创下 1970 年有相关统计以来最低值；出生人口规模 24.9 万人，也创出了历史新低。此外，近些年韩国的出生人口规模和总和生育率也呈现加速下降的迹象。2022—2015 年期间（如图 2），韩国出生人口规模维持在 43.54—49.69 万区间波动，总和生育率维持在 1.09—1.3 区间波动。但 2016 年之后，上述两项指标开始加速下行。2022 年韩国出生人口规模较 2016 年下降了 15.72 万人，总和生育率较 2016 年下降了 0.39。这说明韩国的生育支持政策成效也不明显。

图 2 韩国新出生人口与总和生育率



资料来源：Wind, 韩国统计局

二、日韩两国新一轮生育支持政策的主要内容

为应对出生人口规模和生育率加速下降带来的新挑战，日韩两国正在谋划出台新一轮生育支持政策，主要包括以下几个方面内容：

（一）加强政策系统谋划

生育支持政策是一项系统性工程，需要搞好政策顶层设计。2023年初，日本宣布采取“异次元少子化对策”：一是扩大包括生育补助在内的经济援助；二是着力充实托育机构等各类服务保障；三是继续推进工作方式改革，从而让父母在工作和家庭间实现进一步平衡。2022年10月，韩国拟制定“三步走”战略应对人口危机，根据人口结构变化划分为2025年之前短期变化、2025至2030年中期变化、2030年以后长期变化三个阶段，并分别针对各阶段制定立即应对、通过社会性讨论寻求方案、开始研究和讨论的三套阶段性战略。

（二）创新相关机构设置

随着生育支持政策重要性的提升，日韩两国传统的机构设置已难以适应新形势发展的需要，迫切需要政府新设立专门的生育支持政策管理机构。根据2022年6月日本参议院通过的《儿童家庭厅设置法》，日本于2023年4月新成立了“儿童家庭厅”，大约有300名工作人员编制，负责综合应对少子化等问题。2022年，韩国政府正式设立了人口危机应对特别工作组，下设11个工作小组，协调教育部、科技部、法务部等18个相关部门研拟对策，在提升人口生育率等领域寻求解决方案，相关政策将在今明两年陆续发布实施。

（三）扩大育儿补贴规模

相较于较高的养育成本，过去日韩两国的育儿补贴规模明显偏

低，这是导致生育支持政策成效不明显的主要原因。因此，日韩两国最近均提高了育儿补贴规模。2023年6月，日本政府召开的“儿童未来战略会议”提出：未来三年将每年投入约3.5万亿日元（约合人民币1790亿元）用于儿童政策发展；将儿童补贴对象从“截至初中毕业”扩大到“截至年满18岁后的3月底”，并完全取消收入限制，同时提高多孩补贴规模；通过发行“儿童特例公债”解决资金缺口，以实现到2030年代初儿童家庭厅预算倍增的目标。根据“第四个中长期保育基本计划”，韩国从2023年1月起新设“父母补贴”，向养育不满1周岁儿童的家庭每月提供70万韩元（约合人民币3736.03元），向养育1周岁至2周岁儿童的家庭每月提供35万韩元补贴。

（四）完善相关政策配套

生育间接成本较高也是制约日韩两国生育率的重要因素。在这方面，日韩两国也开始着手采取更大力度的应对之策。2021年，日本“结婚新生活支援项目”规定，如果双方结婚当日年龄低于39岁，且家庭年收入少于540万日元，就可以申请多达60万日元的新婚生活补助。2023年6月，日本提出为大约30万户育儿家庭提供优先入住的住宅，以解决住房问题对于家庭扩大的障碍。此外，日本还将扩充小学生课后保育、临时托管、产后护理等服务，并推行儿童免费医疗制度。韩国政府采取了整合托儿所的运营机制、扩大托育服务时间和对象户、提升保育人员专业素质和能力建设、扩大国立和公立托儿所的运营数量等生育支持政策新举措，以切实减轻家庭的看护负担。

三、日韩生育支持政策对我国的几点启示

我国生育支持政策尚处于探索起步阶段，因此，借鉴汲取好日韩

两国生育支持政策的经验很有必要。同时，也要统筹做好人口政策和经济政策的双向调整，以更好应对人口发展变化带来的新挑战。

（一）建立有效生育支持政策要找准关键堵点

日本和韩国在生育支持政策方面分别探索超过 30 年和 20 年，且出台政策的涵盖范围和支持力度均不断加码，但总体来看目前尚未形成能够扭转生育率下滑的有效政策体系。因此，我国构建有效的生育支持政策，需要以日韩两国为样本参照，立足国情做好调查研究，找出影响生育率的关键堵点，实现政策精准设计、政策精准发力的目标。与此同时，在机构设置和政策工具等领域也可以借鉴日本和韩国的经验，以更好提高生育支持政策效力。探索建立生育支持政策评估和动态调整机制，以确保生育人口规模和生育率始终处于合理区间。

（二）完善生育支持政策要有系统性思维

日韩两国最初的生育支持政策都是从降低生育的直接成本入手，比如提供育儿补贴、增加产假等方面，但由于上述政策未达到预期，随后生育支持政策的范围逐步拓展到婚姻支持和工作家庭平衡等领域。实际上，低生育率是经济现代化和本国国情文化共同作用的结果，仅依靠传统意义上的生育支持政策很难解决低生育问题。因此，我国在完善传统型生育支持政策的同时，也要从更广层面发力，比如设计“结婚—生育”支持政策联动包、加大生育女性权益的保护力度、推行家庭和工作平衡政策等，以有效破除制约提高生育率的障碍。

（三）经济发展政策要与人口形势变化相适应

日韩的经验证明，人口变量调控难度很大且对经济发展影响深远。因此，当下我国制定和实施经济发展政策要统筹考虑好人口变量。需求方面，要把扩大内需政策与生育支持政策结合起来，比如探索通

过设立生育专项基金、发行生育支持债券等方式筹集资金，用于稳定生育率水平，这既可以扩大当期婴幼儿相关的产品需求，也可以扩大未来住房等耐用消费品需求。供给方面，要把产业结构调整与人口总量和结构变化结合起来，加大人力资本投入强度，超前研究“机器对劳动力替代”的内在规律，科学设定劳动密集型产业和资本技术密集型产业的比例，以有效应对劳动力规模减少对生产端的负向冲击。

（执笔：宋瑞礼）

编辑部地址：北京三里河路58号国家信息中心预测部

联系电话：68557142，68557122

电子邮箱：gxfx@sic.gov.cn

邮编：100045

传真：68558210