

人口老龄化和少子化背景下促进积极生育的财税政策研究

易露欣¹⁾

(吉林财经大学, yiluxin@126.com)

摘要: 目前, 我们正站在人口结构转变的重要关头, 面临着人口老龄化日益严峻、生育率持续下滑、劳动年龄人口占比减少以及人力资源后续供给乏力的挑战, 人口与经济社会的和谐发展之间存在着错综复杂的矛盾, 人口发展很难满足经济社会发展需求。在生育问题上实施一系列激励政策是推动人口长期均衡发展之路。本文从中国人口发展现状与面临的挑战出发, 分析了中国人口生育面临的现实约束, 并提出了改善中国促进积极生育财税政策的对策建议。影响生育意愿的主要是女性职业焦虑、经济负担和儿童照料等因素, 因此我国应从这几个方面出台财税政策支持, 如积极保障女性劳动权益, 给予雇佣企业财税支持; 完善个人所得税专项附加扣除制度, 加大育儿补贴力度; 优化公共服务供给, 建立健全托育服务体系。

关键词: 人口老龄化, 积极生育, 财税政策

一、绪论

近年来, 我国人口老龄化与少子化趋势日益加剧, 2022年首次出现人口负增长, 总和生育率已降至1.02左右。人口结构的深刻变化对经济社会发展构成严峻挑战。在此背景下, 如何通过财税政策有效激励家庭生育意愿, 成为重要议题。本文立足于我国生育现状, 分析制约生育的主要因素, 评估现行财税政策的不足, 并从劳动权益保障、个税扣除、育儿补贴及托育服务等方面提出优化建议, 以期为促进积极生育的财税政策改革提供参考。

(一) 研究背景

当前, 中国正面临着人口老龄化和少子化的双重挑战。根据国家统计局公布的统计数据, 截至2023年1月17日, 中国60岁及以上的人口数量已达到2.8亿, 占总人口的近五分之一, 而65岁及以上的老年人口更是突破了2.1亿大关。这一趋势不仅标志着中国已全面步入老龄化社会, 还预示着未来劳动力市场的紧缩和社会保障体系的巨大压力。

与此同时, 少子化现象也在中国日益凸显。自2017年以来, 中国出生人口数量已连续多年下降, 2022年出生人口仅为956万, 比上一年度减少了106万, 降幅显著。0-14岁的人口占比仅为17.95%, 且根据预测, 这一比例到2050年将进一步下降至15.4%。少子化不仅加剧了人口老龄化的趋势, 还可能导致未来劳动力市场的萎缩和消费需求的减弱, 进一步影响经济社会的可持续发展。因此, 中国需要采取有效措施, 积极应对人口老龄化和少子化带来的挑战。

最新修订的《人口与计划生育法》第二十七条明确规定: “为了减轻家庭在生育、抚养、教育子女方面的压力, 国家实行财政、税收、保险、教育、住房、就业等多种扶持策略”。作为公共政策的重要组成部分, 财政政策在调节经济、促进社会发展方面发挥着重要作用。面对人口老龄化和少子化带来的挑战, 财政政策具有巨大的潜力。财政政策的正确实施将有助于促进我国老龄化和少子化等领域的健康发展。

为推动我国老龄化与少子化等领域的健康可持续发展, 鉴于当前国家正步入深度老龄化阶段, 本文着重从鼓励生育的财税激励措施入手, 进行了全面而深入的分析。文中细致探讨了现行财税政策在应对人口老龄化及促进生育方面可能存在的不足与局限, 并在此基础上, 构思并提出了一系列切实可行的改进策略。这些策略旨在通过优化财税政策, 更有效地应对我国当前面临的人口老龄化加剧与少子化趋势严峻的双重挑战。

（二）研究意义

1. 理论意义

在中国，长期以来有一种“越穷越生”的社会观念，即高收入家庭的生育率明显低于低收入家庭。但实际上，这一现象正在发生逆转。石智磊等人基于湖北省微观数据的研究发现，一个地区社会经济地位越高的群体，其生育倾向越高，这表明“越穷越生”的现象正在发生明显变化，一些家庭开始更加重视孩子的数量。本文认为，生育意愿的提升需要财税政策对家庭经济能力的支持，因此有必要运用家庭经济学理论对中国的生育意愿变动进行新的解释，具有一定的理论意义。

2 现实意义

本文认为，中国生育率下降如此之快，在一定程度上反映了当前微观家庭所面临的社会支持不足的问题。在中国社会经济快速发展和人口结构转型的过程中，不同代际间的生育发展观造成了育龄人口生育率的巨大差异，这已经不是行政法规所能控制的，社会各界需要加强对育龄人口的支持、理解和宽容，为育龄人口的生育发展创造和谐的社会环境。上述观点是基于中国人口的发展视角，但实际上中国的财政政策本身也面临着转变发展方向的问题，即如何从“发展型”政府转向“民生型”财政。21世纪以来，中国政府开始探索民生保障建设，党的十八大后，中国共产党不断推进民生保障建设，民生实现了从无到有的历史性转变，但如何从有到好，仍需要一个长期的探索过程。进而，本文试图从家庭生育的角度探讨财税政策应如何改革以应对人口发展的新阶段，这对财税政策转向民生方向具有现实意义。

鼓励生育意愿关键在于促进积极的居民生育向，这也意味着要降低与生育、抚养和照顾子女相关的成本。2021年，国家卫生健康委开展的一项研究调查结果显示，经济负担、儿童养育与护理的难题，以及女性的就业情况，被普遍视为左右人们生育决策的关键因素。最直观有效的减贫方式被认为是通过税收优惠和财政援助为有子女的家庭提供经济支持。通过提供生育津贴和减轻税收负担，可以提高人们的实际获得感，从而降低家庭的育儿成本，提高他们的生育意愿。本文的立足于中国的生育现状，找出中国生育率下降的真正原因，明确税收和财政支持政策的主要方向和重点，建立旨在通过积极的税收和财政策略提高中国生育率的政策框架。

二、我国生育现状以及妨碍人口生育的客观因素

（一）我国生育现状

到2022年底，全国人口比2021年底减少85万人。这将是自1962年以来我国人口首次出现负增长。我国人口减少的主要原因是新生儿数量下降。中国的总和生育率近年来持续走低。根据联合国《世界人口展望2024版》的数据，中国的总和生育率从1970年代的约6降至1990年的约2，再降至2010年后的约1.5，2020年跌破1.3，2023年降至约1.02，不足更替水平（2.1）的一半，这一水平在全球主要经济体中处于较低位置。居民的生育意向下降与生育率的减少有着紧密的联系。近年来，中国育龄妇女的数量呈现下降趋势。据国家统计局等权威机构数据，育龄妇女人数从2013年至2022年间年均减少约353万人，预计这一趋势将继续。例如，2023年中国15-49岁育龄妇女人数比2022年减少了300多万人。如果育龄妇女的生育意愿和总人口数继续下降，生育率还可能进一步下降。根据国家卫生健康委员会的调查数据，育龄妇女的生育意愿持续走低。2017年的调查显示，育龄妇女平均打算生育子女数为1.76个。2019年的调查则显示这一数字降至1.73个。到2021年，育龄妇女平均打算生育子女数进一步下降到1.64个。其中，作为生育主体的“90后”和“00后”育龄妇女，平均打算生育子女数分别为1.54个和1.48个，显示出更低的生育意愿。

（二）我国妨碍人口生育的客观因素

为了激发居民的生育意愿，营造一个生育友好的社会环境是一个切实可行的策略。现实中，我国面临着诸多客观因素制约人口增长。这些生育障碍主要根植于制度设计、经济状况以及公共服务供给等多个层面。

1.在制度和经济环境的层面上

(1) 针对育龄妇女的劳动保障措施尚显薄弱

在我国,女性劳动参与率高达60.5%,这一数字远超世界平均水平,彰显了我国女性在劳动市场上的活跃与贡献。然而,与此同时,女性在家务劳动上的投入却是男性的2.6倍,这无疑加剧了她们在工作与家庭责任之间的双重压力。鉴于女性劳动者的生育需求,不少雇主在招聘时更倾向于选择男性或已生育的女性,这无疑是对育龄女性的一种隐性歧视。这种歧视性的用人倾向,使得许多育龄职业女性不得不面对严峻的工作压力,甚至被迫推迟生育计划,甚至放弃生育。这种现状让她们在就业和生育之间陷入了两难的境地。根据2021年国家卫生健康委的调查结果,女性对职业发展的担忧已成为阻碍生育意愿提升的主要因素之一。这一发现进一步凸显了当前劳动力市场的不公平现象,以及育龄女性所面临的职业与生育双重挑战。因此,为了改善这一现状,我们必须加大对育龄妇女劳动权益的保护力度。只有确保她们在职场上的平等地位,减少她们因生育而遭受的歧视和偏见,才能真正缓解她们的职业和生育压力,进而激发她们的生育意愿。这不仅是对育龄女性个人权益的尊重与保障,更是对社会和谐与人口可持续发展的积极贡献。

(2) 家庭生活开销过高,特别是养育子女的费用,已成为许多家庭难以承受之重

首先是经济压力增大。育儿成本包括孕期检查、产后恢复、婴幼儿用品、教育投资等多个方面。随着生活水平的提高和社会竞争的加剧,这些成本不断攀升,给家庭带来了巨大的经济压力。高育儿成本可能导致家庭在生育决策时更加谨慎,甚至选择推迟或放弃生育计划,以减轻经济负担。

其次是教育投资压力,教育是许多家庭育儿成本中的重要组成部分。随着教育水平的普遍提高和优质教育资源的稀缺,家庭对子女的教育投入不断增加。高教育成本不仅增加了家庭的经济负担,还可能影响家庭的生育意愿。一些家庭可能会因为担心无法承担多个子女的教育费用而选择只生育一个孩子,甚至不生育。再次生活品质下降。育儿成本的增加可能导致家庭在生活品质上做出牺牲。为了满足育儿需求,家庭可能需要削减其他非必要消费,如娱乐、旅游等,从而降低生活品质。这种生活品质的下降可能进一步影响家庭的生育意愿,使家庭更加倾向于稳定现状,而不是增加生育负担。

最后育儿成本过重还可能促使家庭生育观念的转变。一些家庭可能会从传统的“多子多福”观念转变为更加注重生活质量和个人发展的现代生育观念。这种观念的转变可能导致家庭更加倾向于少生育或不生育,以追求更高的生活品质和个人成就感。

为了缓解这些影响,政府和社会各界需要共同努力,通过提供育儿支持措施、降低育儿成本、完善女性就业权益保障等方式来提振生育水平。

2.在提供公共服务的领域

(1) 提供婴幼儿服务的机构数量显著匮乏,难以满足社会需求

育儿不仅是个人与家庭的重要事务,更是关乎国家人口发展和社会福祉的关键环节。在中国,新生儿父母往往面临育儿经验不足与时间紧缺的双重挑战,而新生儿也亟需专属的活动空间。在此背景下,中国家庭多依赖于祖辈进行隔代抚养。然而,祖辈的传统育儿方式与当代儿童成长的实际需求间存在明显差距,这构成了中国特有的育儿难题。截至2021年底,中国每千人口仅拥有2.03个托儿所,凸显出托育服务供给的严重不足。更令人担忧的是,市面上的专业托幼机构多以私营营利性为主,普惠性质的托幼服务资源极为稀缺。数据显示,2019年用于幼儿教育的公共财政投入占比不足1%,表明学前教育领域尚未获得应有的重视。此外,学前教育师资队伍的整体素质有待提升,托幼服务质量因此难以得到有效保障。为了有效缓解育儿焦虑,提升民众的生育意愿,建议在社区或企业内部设立独立的亲子活动空间,并配备专业的育婴师团队。同时,为新手父母提供全面的咨询服务,帮助他们更好地应对育儿过程中的种种挑战。通过这些举措,我们有望构建一个更加完善、更加人性化的婴幼儿照护体系。

(2) 儿童的医疗与卫生服务领域存在明显的滞后现象

导致医疗资源紧张、医疗服务质量不高,进而使得医疗费用上升。对于家庭而言,儿童医疗费用的增加会加大经济负担,降低生育意愿。某些儿童疾病可能需要长期的护理和康复,这也会给家庭带来额外的经济压力。如果儿童医疗与卫生服务不够完善,这些成本可能会进一步增加,从而影响家庭的生育决策。

还可能导致医疗资源在城乡、区域之间分配不均。在一些地区，儿童可能面临医疗资源短缺的问题，无法得到及时、有效的医疗服务。这种不均衡的资源分配会降低家庭的生育意愿，因为家庭担心无法为孩子提供足够的医疗保障。如果儿童医疗与卫生服务领域滞后，可能导致医疗服务质量不高。这包括医疗设施落后、医护人员短缺、医疗技术不先进等问题。这些问题会降低家庭对医疗服务的信任度，从而影响生育意愿。

三、完善鼓励积极生育的财政和税收政策

影响女性生育意向的主要因素包括职业焦虑、经济压力以及对儿童的关心和照料。虽然我国已经实施了一系列财税政策以促进生育，但与发达国家相比，我国在财税方面推动生育的政策仍有进一步加强的空间。基于上述情况，本研究提出了一系列旨在完善积极生育财税政策的建议。

（一）为雇佣企业提供更加合理财税支持，从而确保女性的劳动权利得到保障

对雇佣女性员工比例达到一定比例的企业，给予一定的税收减免优惠。对女性员工较多的企业，特别是育后女性员工重返职场的企业，提供额外的税收减免或补贴。对雇佣女性员工的企业，在社会保险费方面给予一定的补贴或优惠。特别是针对女性员工的生育保险、医疗保险等，提供更高的补贴比例。

（二）对个人所得税的专项附加扣除机制进行完善，增强育儿补助

1. 执行子女教育的累进式专项附加扣除措施

我国目前的子女教育附加扣除是按照每个子女每月固定扣减2000元的标准执行的，这一标准尚未能全面覆盖实际发生的教育支出。鉴于各个家庭的孩子在教育阶段、所处的地理位置以及家庭的经济条件上存在差异，我们可以为他们提供两种税收减免措施：首先是基于孩子的数量来逐步减少，对于家庭中第二个或更多孩子的教育开销，增加对应的扣除比率；其次，基于子女的数量，对父母的税率进行了等比例的调整，这样可以直接将实际的税收负担与子女的数量联系起来。

2. 建议将儿童的全部医疗开销纳入专项额外扣除的范畴之内

现行的个税政策设置了15,000元至80,000元的税前扣除限额允许父母扣除未成年子女的医疗费用。鉴于儿童医疗需求的特殊性和紧迫性，我们提议提高这一限额标准，并取消其仅限于基本医疗保险目录内的限制。对于罹患出生缺陷或严重罕见疾病的儿童，应探索由医疗保险基金提供全面或部分费用承担的可能性，以减轻这些家庭的经济重负。

3. 对于多孩家庭，实行了负所得税的政策

目前实施的个人所得税制度并不能涵盖低收入家庭。当这些家庭的收入低于特定标准时，他们不需要支付税款，此外，他们也无法享受子女教育、医疗等方面的额外税收减免。这意味着，当前税收制度未能充分反映这些家庭的抚养成本。针对多子女家庭实施负所得税政策是一个可行的方案，它不仅能精准地支持有子女的家庭，还能推动我国个人所得税制度的进一步完善。通过这一机制，可以为低收入家庭提供财政援助，进而助力实现全民共同富裕的宏伟目标。

（三）对公共服务供给进行优化，并构建完善的托育服务体系

1. 全面拓宽托育服务机构税收优惠的适用范围

当前，仅社区托育服务机构可享受增值税免征及应纳税所得额90%减计的税收优惠，而独立运营的托育服务机构则未能享受此待遇。为鼓励社会各界积极投资创办正规托育服务机构，满足居民日益增长的托育需求，我们建议将所有正规托育服务机构均纳入税收优惠的范畴之中。

2.构建全民共享的托育服务体系。

对幼儿园、托儿所等学前教育机构国家应给予大量的财政扶持力度，着力扩大托育服务机构规模，严格监管现有的托育服务机构服务质量。针对当前托育服务资源短缺、价格高昂及服务质量不均衡等问题，我们需采取有效措施予以解决。同时，我们鼓励大型企业设立内部育儿中心，以缓解员工家庭在子女照护方面的压力。

3.强化早期教育与育儿领域的发展及人才培养。

当前，我国学前教育阶段面临高质量教师资源匮乏的困境，这严重制约了学前教育质量的提升。为加强儿童教育事业，应培养高素质儿童教师队伍，扩大高等教育相关专业建设，设立专项补贴支持人才培养，提高薪酬待遇吸引优秀人才，共促学前教育繁荣发展。

参考文献

- [1] 范子英，曾艺．人口高质量发展背景下促进积极生育的财税政策研究[J]．税务研究，2023，(10)：12-17.
- [2] 漆亮亮，李新星．法国生育友好型个人所得税政策的启示[J]．税务研究，2022，(04)：102-106.
- [3] 国务院发展研究中心课题组，马建堂，李建伟，等．认识人口基本演变规律促进我国人口长期均衡发展[J]．管理世界，2022，38（01）：1-19+34+20.
- [4] 景明禹．鼓励生育的个人所得税政策：国际经验与借鉴[J]．税务研究，2021，(10)：48-53.
- [5] 都阳，封永刚．人口快速老龄化对经济增长的冲击[J]．经济研究，2021，56（02）：71-88.
- [6] 张淑娟．我国教育税收政策改革研究[J]．国际税收，2019，(03)：77-80.
- [7] 岳经纶，范昕．中国儿童照顾政策体系：回顾、反思与重构[J]．中国社会科学，2018，(09)：92-111+206.
- [8] 靳卫东，宫杰婧，毛中根．“二孩”生育政策“遇冷”：理论分析及经验证据[J]．财贸经济，2018，39（04）：130-145.
- [9] 汪伟．人口老龄化、生育政策调整与中国经济增长[J]．经济学(季刊)，2017，16（01）：67-96.
- [10] 彭希哲，胡湛．当代中国家庭变迁与家庭政策重构[J]．中国社会科学，2015，(12)：113-132+207.
- [11] 杜凤莲，董晓媛．转轨期女性劳动参与和学前教育选择的经验研究：以中国城镇为例[J]．世界经济，2010，33（02）：51-66.