

低生育率困境下德国儿童福利制度 对我国的启示

马金丽 何 珊

宁夏大学教师教育学院，银川

摘 要 | 儿童福利是我国民生保障领域的重要组成部分，也是当前各国在学前教育以及社会发展领域关注的重点内容。优化儿童福利的发展是破解我国当前低生育率困境、“幼无所托”难题、促进经济社会协调发展的有效策略。德国的儿童福利体系发展较早且制度较为完善，它在儿童福利支付形式多样、育儿时间的充分给予，以及托育服务积极有为等方面的先行经验，可以为我国探索儿童福利的建设提供有益借鉴和启示。从资金支持、社会参与、舆论建设三方面共同完善我国现代儿童福利服务体系，能够使育龄父母的育儿时间成本和精神压力得到有效缓解，降低育儿负担，以期提高人们的生育意愿。本文立足于政府、企业、社会和家庭等层面，提出可行的思路与建议，力图推动形成“共促人口均衡发展、实现儿童福利事业与经济社会同步、协调发展”的有利局面。

关键词 | 儿童福利；低生育率；德国福利制度

Copyright © 2024 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



人口发展是“国之大者”，儿童福利事业的发展关乎千家万户的和谐幸福。在过去的几十年里，我国的人口政策逐渐由计划生育转变为鼓励生育，然而，近年来人口仍呈现负增长趋势，人民的生育意愿普遍不高。根据国家统计局公布的数据显示，2022 年我国全年出生人口 956 万人，我国新生儿数量 50 年来首次跌破千万^[1]。2022 年我国的总和生育率为 1.09，远低于能完成世代更替的 2.1 这一数值水平。影响总和生育率的相关社会经济因素有教育内卷、房价居高不下、就业生存压力大、育儿人力时间和经济成本高等。其中，能否提供便捷的托儿所或托育服务、发放托育津贴、缓解育儿时间和经济成本可以成为最直接的影响生育率的因素。因此，当下针对提高生育率的儿童福利事业的发展首先要满足父母对育儿时间和经济成本的紧迫需求。为实现人口长期均衡发展的宏观目标，我国迫切需要建立更加健全的儿童福利体系来破解低生育率困境，将其作为一种重要的政策工具和社会投资手段，更好地发挥鼓励生

育的重要作用。本文以德国的儿童福利制度为借鉴参考,结合我国的实际情况,从试图解决居民的切身“痛点”入手,分析我国的儿童福利制度应当从哪些方面进行发力。

1 我国儿童福利的再审视

在现今社会条件下,大众理解的儿童福利是社会对每个家庭和儿童承担一定的责任、一切为了儿童的身心健康发展举办的社会事业,是一种制度性的儿童福利^[2]。我国政府一直以来都高度重视儿童福利工作,出台了涉及儿童成长方方面面的儿童福利政策和法案,例如《中华人民共和国未成年人保护法》《中国儿童发展纲要(2021—2030年)》等,规定保障了幼儿的基本权利。另外,我国还成立了从政府机构到群众团体的一系列面向儿童的工作机构和组织,这些机构和组织互相联系、配合,为儿童的成长创造了良好的条件。面对近年来生育率下降的事实,除了制定各项规章制度,政府还采取了诸多有针对性的相关措施。例如,党的二十大报告提出要优化人口发展战略,建立生育支持政策体系,降低生育、养育和教育成本。2022年7月,国家卫生健康委、国家发展改革委等17部门联合印发《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》,要求提高优生优育服务水平,发展普惠托育服务体系,降低生育养育成本^[3,4]。此外,多地探索并推出多种生育补贴发放形式,减轻多孩家庭生育、养育、教育负担,例如:攀枝花、深圳等城市为生育二孩及以上户籍家庭发放育儿补贴金;吉林省提供婚育消费贷款给部分育龄家庭;江苏省则为企业女职工补贴产假期间支付的社会保险费用,其中生育二孩补贴50%,生育三孩则补贴80%。

然而,政策虽然颁布,却难以从根本上化解“生育焦虑”,解决生育问题。首先,我国的二胎、三胎政策放开时间相对较晚,人们长期以来受计划生育的影响,还很大程度上保留着“晚婚、晚育、少生、优生”的观念。伴随着社会的进步,越来越多的年轻人也更加注重个人追求,不再将生育视为人生的“必选项”。其次,尽管有一系列旨在鼓励生育的补贴政策,但是津贴领取程序复杂,申领条件的限制较多,这对很多考虑生育的中低收入家庭来说切实的帮助很小,且很多生育津贴发放的额度少、年限短,总体来说补助力度较弱,而在托育、教育、医疗、公共服务等方面的支持依然存在不足,使许多家庭在进行生育决策时感到望而却步。最后,工作和家庭难以平衡的问题也是影响“人口断崖”回升、迎来我国人口“负增长”拐点的重要原因。

2 德国的儿童福利

德国是欧洲福利国家的代表,它的社会福利体系由社会保险制度、社会福利和社会救助制度构成,包括子女补助、教育补助、住宅补助、医疗保险、失业保险、事故保险、医疗保险、社会救济和养老保险等,不同层次和类型的社会保障项目几乎覆盖了所有社会成员^[5]。其儿童福利则面向全体儿童及其家庭,福利项目涉及基本生活、教育、医疗、住房和社会参与,从母亲怀孕直至儿童年满18周岁的期间,儿童及其家庭都能够享受到几乎涵盖这一成长周期中所有生活需求的一系列福利及服务,使德国家庭拥有全面、系统、优质的生育环境^[6]。由于制度体系的完善健全、资金和时间的大力支持,以及社会的共同参与,德国儿童福利在帮助育龄父母实现“工作—家庭平衡”以及提高人口生育意愿方面发挥了积极的影响。其儿童福利的发展经验在支付形式多样、育儿时间福利的充分给予、托育服务积极有为三方

面值得我国研究和借鉴。

2.1 儿童福利支付形式多样

在财政层面,德国政府基本承担了儿童福利的保障资金和各类社会服务费用,福利支付形式包括现金给予、实物支持,以及税收优惠等多种形式。其中,儿童及父母的福利支付形式有儿童补贴金(Kindergeld)、教育补助计划、父母金(Elterngeld)等。儿童金是按月领取的,每个儿童可以领到18岁,若18岁后继续读书则可领至25岁。2022年,德国第一和第二孩儿童金为219欧元/月,第三孩为225欧元/月,其他孩子为250欧元/月^[7]。对于经济条件有限的家庭,德国在2019年8月1日生效的新家庭法案中提到:有权领取儿童津贴或住房补贴的家庭将来将受益于教育补助计划,即通过给儿童发放150欧元的开学用品补贴、免费提供午餐和校车以及支付课外辅导费用补贴,来缓解家庭的经济压力。

除了儿童金,荣升新爸妈的夫妻还可以从德国政府领到“父母金”,根据收入情况,可领取的基本育儿津贴为每月300至1800欧元不等。为方便新生儿家长尽快返回职场,德国政府近年来还推出了“升级版父母补助金”,让家长可以在半职或全职工作的情况下,加倍延长领取父母金的时间。德国的儿童福利除了保障儿童金、父母金外,还改革了育儿津贴待遇机制,发放生育保护工资、产妇津贴、补充儿童津贴、儿童免税津贴、儿童疾病津贴等^[8]。最后,由于政府承担了包括德语课、公共交通等针对儿童及其家庭服务的大部分费用,大部分家庭在使用这些服务时通常只需要支付很少的费用,甚至完全免费。这些措施在很大程度上表明德国儿童福利能够切实减轻家庭育儿负担,具有较高的福利性。

2.2 育儿时间福利的充分给予

在德国,怀孕母亲有分娩前6周和分娩后8周(共14周)的100%带薪产假。在这期间,用人单位不得要求孕妇工作,除非其明确同意,同时要求无论产妇是否愿意工作,在分娩后8周都必须休假。如果遇到早产、多胞胎等特殊情况,产后休假时间可再延长4周。不仅有产假,还有“育儿假”。育儿假为产后的8周~12个月,在这期间产妇可以领取其薪水65%的津贴,最高可达1800欧元/月。德国育儿假最长可休36个月,这是父母共同的福利,妈妈们可以单独享受,也可以和爸爸分享。德国规定,孩子3岁前,必须至少休满12个月;孩子3岁到8岁之间,还可以再休24个月。弹性合理的育儿假一定程度上缓解了父母的育儿时间压力,父母在育儿假期间,其工资由国家以育儿津贴的形式支付,通常为孩子出生前12个月平均净收入的65%以上^[9]。除此之外,德国的《工作时间法》提出,员工在工作日的上班时间不得超过八个小时,并且德国很多大型公司采取的灵活工时制度(Gleitzeit)非常有利于新晋父母对家庭的照顾。员工上班后打卡计时,每日工作时间累计,没有硬性规定的上下班时间。这样一来,父母双方可以错开上下班时间轮流接送孩子,加班积累出来的补休时间也可以用来休假,以兼顾孩子和家庭。

2.3 托育服务积极有为

德国的托育服务由政府主导,德国政府在全国范围内建立了公共托育服务体系,所有年满1岁的儿童都享有进入日托机构的权利。在德国的托育机构中,公办托育机构占比33%,其他机构创办的非营利

性托育机构为64%，数量充足、种类丰富的托育服务在很大程度上满足了婴幼儿的入托需求^[10]。德国政府也非常重视对这些托育服务的资金投入，每年向0~3岁托育机构及3~6岁幼儿看护服务投入15亿欧元，支持日托机构的发展和完善，不断提高儿童托管机构的教育质量。这在一方面可以提高日托机构的服务范围和承载力，帮助照顾更多的婴幼儿；另一方面可以减轻家庭的负担，通过保证服务时间，减少家庭的育儿时间压力。除了公共托育机构，在德国还有民营家庭日托服务、孩子城等社会民营性质的托育服务来支持婴幼儿家庭，普及化的托育服务已逐步将托育变成一项公民所应当享有的权利。

不仅如此，德国社会各界都在助力育儿服务，积极“辅育”：各大育儿相关的企业会为每一位新生儿发放免费的礼包礼品，给予每个育儿家庭一份温暖的关怀；联邦母婴基金会（Bundesstiftung Mutter und Kind）通过支付与怀孕、分娩以及与幼儿的照顾和抚养有关的费用来给收入微薄的孕妈妈们提供经济援助；联邦家庭娱乐协会（BMFSFJ）运营了80多个非营利性家庭度假中心，带有新生儿的家庭在度假中心能够在合格专家的指导下进行儿童保育和休闲活动^[11]，共同提供了有关育儿护理、出行、教育等各个方面的保障和便利。

综上所述，由于福利支付形式多样，育儿时间的充分给予以及托育服务的积极有为，德国儿童福利取得了良好的实践效应：首先，形式多样的公共福利投资极大地保障了儿童生长发展的基本物质需求；其次，慷慨大方的育儿假制度显著地减轻了家庭育儿的经济、时间成本，以及精神压力；最后，系统完善的儿童福利服务有效地缓解了父母的压力，尤其是新生儿母亲所面对的工作与家庭之间的冲突，这也有助于女性平等就业的实现。

3 对我国儿童福利制度的启示

目前关乎我国生育率最主要的是育龄妇女“愿不愿生的问题”。从国家层面来看，影响生育意愿的客观因素是社会支持的缺乏所导致的家庭育儿经济和时间成本居高不下。德国儿童福利的发展历程与实践效果都表明，国家的有力支持、社会各方面的积极参与等共同构建起来的良好儿童福利体系可以有效降低家庭育儿负担，为提高生育积极性做出积极的贡献。鉴于我国当前儿童福利事业发展的现状、特点和不足，借鉴德国儿童福利事业发展的先进经验，从加大资金投入、鼓励多方参与儿童福利事业、增强媒体舆论的支持和导向三方面为促进我国生育率的提高提出参考建议。

3.1 加大资金投入

相比德国的儿童福利投入，我国在儿童福利方面的支出未能与当前国家总体GDP的快速增长相匹配，滞后现象较为严重。因而，政府要加大对儿童福利事业资金的投入力度，扩大儿童福利覆盖的范围，实施生育补助政策，例如：（1）在福利基金方面，可以设立儿童福利专项基金，主要用于扩大普惠性育儿资源，以逐步提高育儿财政投入和支持水平。地方各级政府健全育儿经费投入机制，规范医疗机构、幼儿公办园以及托育公共服务等方面资金的使用和管理，提高使用效益；（2）在育儿服务支持方面，补充配备专业育儿师并提高其待遇，改善孕期父母的各项经济条件，提供照护补助及营养补贴，让育儿服务更加专业、高效、有力；（3）在家庭育儿方面，从实际出发，统筹制定财政补助，通过多种给付形式，如产检补贴、生育补贴、“儿童金”“父母金”等，给予孕产家庭一定的经济支持，减少其育儿经济压力，

提高其生活水平和生活质量,从而提升生育意愿。

3.2 鼓励有关部门和单位积极参与

构建全方位的社会支持体系,需要重视并加强多元力量在儿童福利服务中的参与度。其中,应当鼓励和引导社会组织、市场主体对儿童福利事业的关注,通过政策支持、加大财政投入、加强使用公共育儿福利手段等措施,将育儿扩展为全过程、全方位的服务。这需要以下几项举措:一是促进各地卫健委、中宣部、教育部、民政部、财政部、人力资源社会保障部等部门的多方参与;相关政府文件指出,要“将婚嫁、生育、养育、教育一体考虑,尽力而为、量力而行,综合施策、精准发力,完善和落实财政、税收、保险、教育、住房、就业等积极生育支持措施,落实政府、用人单位、个人等多方责任”^[3],这就要求与儿童福利政策相关的政府部门、企事业单位、社会组织等多种经济主体统一规划,重视并积极贯彻落实国家的儿童福利政策和措施,加强与儿童相关福利的统筹协调和督办落实,形成“利益共同体”。二是进一步完善学前教育和婴幼儿托育服务,切实帮助父母分担育儿压力,包括加快建设普惠性托育园,满足社会入托需求;将社会化的保育机构、幼托机构融入社区服务中;开展“爱心育儿站”,为婴幼儿抚养人提供孕产期服务,加强科学育儿知识的传播和宣传教育等。三是建立家庭和社区服务支持系统,由于良好的家庭环境与社区环境在母亲的孕产期至关重要,故社区可聘请专业人员为需要帮助的家庭提供咨询、育儿技能培训、孕期和育儿心理辅导等家庭服务,以及相关的社区支持服务(如设立便捷的托儿所等),另外还需要明确幼儿园与家庭的分工定位,让儿童在幼儿园更加安全、愉快地玩耍,以此来减轻父母育儿的时间成本与精神压力。四是加强企业的儿童福利发展意识,通过资金补贴、确保婚育假期等形式,由企业方出手,尽可能地提供托育服务,协助减轻职工的育儿压力。

3.3 媒体舆论的支持和引导

在信息时代的大背景下,有效利用社会和网络舆论以及以共同参与为形式的社交媒体平台,改善功利主义价值观与竞争、“内卷”的风气,是提振生育率发展不可或缺的助力。随着社会的不断变革与发展,当前年轻人的婚育观念与过去相比有了极大的转变,会更加倾向于自身需求的满足与自我价值的实现,对婚姻和家庭的兴趣逐渐减弱,甚至抗拒生育所带来的负担。低生育率现象与社会和文化息息相关,因此,要加强网络内容的管理与审核,减少“婚恋焦虑”内容的出现频率,避免网络上群体性“不婚不育”扎堆趋势的增强,向适龄青年传递积极、健康、正向的生育价值观,减少个人主义、享乐主义等网络文化思潮的盛行,营造友好、积极的社会文化氛围,传播优质文化。此外,可以通过社交媒体来监督儿童福利政策的落实,使大众有机会为儿童福利事业的发展建言献策,这在一定程度上能够潜移默化地加深人们对儿童福利的了解,缓解民众的生育焦虑,激发其生育意愿,促进儿童福利事业的发展。

4 结语

健康均衡的人口结构是一个国家可持续发展的命脉,充足的人口规模能够为经济社会的高质量发展提供必要的人力资本支撑和内需支撑。当前我国所面临的低生育率问题形势复杂且严峻,儿童福利在社会保障体系中的地位亟待进一步提升,而提高居民生育率是一个长期且系统性的工程,需要政府和社会

各方的共同努力,并非由短期的个别措施所能解决。德国儿童福利制度发展较早,总结其在不断探索过程中的趋势和效果,可以为我国改善生育率降低的现实困境进行借鉴和参考。我国已经迈入新的发展阶段,有必要依据先行的国际经验和政策启示,结合本国儿童、适龄青年以及家庭的实际需要,联动多方资源提供物质与精神的双重保障,大力倡导并发展蕴含人文关怀与精神慰藉的社会服务,以此缓解育儿焦虑,改善生育家庭福利水平,促进家庭生产功能的发挥,才能有效应对并改善人口老龄化、劳动力储备不足等问题,积极有为地推进我国新时代儿童福利高质量发展。

参考文献

- [1] 国家统计局. 王萍萍:人口总量略有下降 城镇化水平继续提高 [R/OL]. [2024-02-01]. https://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202301/t20230118_1892285.html.
- [2] 何芳. 新时代我国儿童福利政策的基本特征、发展逻辑与未来走向——基于《中国儿童发展纲要(2021—2030年)》的分析 [J]. 学前教育研究, 2023, 35(5): 10-19.
- [3] 关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见 [EB/OL]. (2022-07-25) [2024-02-01]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5719991.htm.
- [4] 郑真真. 从性别和发展视角看积极生育支持政策 [J]. 中华女子学院学报, 2023(2): 5-10.
- [5] 梁梓涵. 论德国儿童福利制度的实践经验及其对我国的启示 [D]. 大连: 东北财经大学, 2022.
- [6] 杨无意. 德国儿童福利的发展及其对中国的启示 [J]. 社会保障评论, 2021, 5(3): 110-121.
- [7] Die Bundesregierung. Höheres Kindergeld und weitere Verbesserungen für Kinder [EB/OL]. [2024-02-01]. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/entlastung-fuer-deutschland/unterstuetzung-fuer-familien-2125014>.
- [8] Bundesministerium für Gesundheit. Fragen und Antworten zu Kinderkrankentagen und Kinderkrankengeld [EB/OL]. [2024-02-01]. <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/praevention/kindergesundheit/faq-kinderkrankengeld>.
- [9] BUSE. Pregnancy, Maternity Leave and Parental Leave under German law [EB/OL]. [2024-02-01]. <https://buse.de/en/insights/pregnancy-maternity-leave-and-parental-leave-under-german-law/>.
- [10] 武欣, 史瑾. 21世纪以来德国联邦政府0~3岁婴幼儿托育改革进展与趋势 [J]. 外国教育研究, 2020, 47(7): 87-100.
- [11] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Jetzt den Sommerurlaub in Familienferienstätten buchen [EB/OL]. [2024-02-01]. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/jetzt-den-sommerurlaub-in-familienferienstaetten-buchen-120942>.

The Enlightenment of German Child Welfare System to China Under the Low Fertility Rate Dilemma

Ma Jinli He Shan

College of Teacher Education, Ningxia University, Yinchuan

Abstract: Children's welfare is an important part in the area of people's livelihood and well-being in China, and is also the focus of the field of preschool education and social development in various countries. Optimizing the development of children's welfare is an effective strategy to solve the low fertility rate dilemma, the problem of "no care for children" and promote the coordinated development of society and economy. German child welfare system developed rather early, and the system was relatively perfect. Its pioneering experience in different forms of child welfare payment, full provision of parenting time and active childcare services can provide useful reference and inspiration for China to explore the construction of child welfare. The joint construction of China's modern child welfare service system includes three aspects: financial support, social participation and public opinion support. They can effectively alleviate the time cost and mental pressure of childbearing-age parents, reduce the burden of child-rearing, and achieve the purpose of improving people's willingness to have children. Based on the aspects of government, enterprises, society and family, this paper puts forward feasible ideas and suggestions, and tries to promote the formation of a favorable situation of "jointly facilitating balanced population growth, realizing the synchronous and coordinated development of child welfare and economic society".

Key words: Child welfare; Low fertility rate; German welfare system