

社会政策简报系列

中国的家庭政策

联合国儿童基金会驻华办事处 | 2023年8月 | 第二期

本篇简报基于联合国儿童基金会因诺琴蒂—全球研究与前瞻办公室和联合国儿童基金会驻华办事处合作的研究报告，并结合联合国儿童基金会驻华办事处支持中国社会科学院开展的研究发现。

内容提要

为更好地支持父母养育子女，我们建议

- 倡导全面而系统性的家庭政策概念，支持父母和家庭以更加健康、更循证的方式养育下一代，减少养育成本和压力，并明确家庭政策的最终目标是提高整体人口的综合素质和生活质量。
- 探索多样化的家庭政策，因为其他国家的经验教训表明并不存在单一、简单而普遍有效的家庭政策工具。
- 探索全面可持续的家庭政策，从子女出生前到整个未成年时期为家庭提供支持，并兼顾年长的父母和照料者。
- 创造更加宽容和宽松的育儿环境，更好地支持有生育意愿的父母，调整家庭政策范畴以外的政策和制度（例如养老金政策、教育制度、性别平等、婚姻制度和其他相关社会制度），从而减轻年轻父母目前面临的“三重压力”。
- 支持工作场所及家庭内部的性别平等原则，并解决基于性别的各种形式的歧视。

一、简介

家庭政策是社区和国家繁荣发展的基础，是实现可持续发展目标的关键。父母在创造孩子健康成长的家庭环境方面发挥着关键作用，而家庭政策则能够支持父母在工作 and 家庭生活之间实现平衡 (Daly 等, 2015 年; Filgueira 及 Rossel, 2020 年)。联合国《儿童权利公约》(联合国, 1989) 呼吁各国“应在父母和法定监护人履行其抚养儿童的责任方面给

予适当协助，并应确保发展育儿机构、设施和服务”。各国的家庭政策千差万别，公共政策应体现家庭人口结构的变化，也要适应本国的社会、经济和文化背景。

本研究将家庭政策定义为旨在支持父母等家庭成员养育儿童 (18 岁以下)、改善养育条件的相关法定政策及政府主导的项目 (Waidler 等人, 2021 年)。家庭政策包含工作场所政策、父母及儿童福利

政策和托育服务政策，这与联合国儿童基金会其他研究中的种类一致（Chopra 及 Krishnan, 2019 年；Waidler 等, 2021 年；联合国儿童基金会驻华办事处及中国人口协会, 2022 年）。请参考表 1 全球研

究证据综述中涵盖的家庭政策干预措施。基于《关于家庭、家庭政策和可持续发展目标的关键发现》报的研究结论（Richardson, 2018 年），本研究聚焦于家庭政策对于生活条件、家庭功能、就业水平的影响。

表1 全球研究证据综述中涵盖的家庭政策干预措施

干预措施	
领域	政策/计划
工作场所政策	产假、陪产假和育儿假
	儿童幼年时期的父母育儿假
	灵活办公
	支持哺乳和设施建设
	其他劳动市场条例(例如反性别歧视法)
	合并式工作场所政策(将两个或多个子领域进行合并的政策)
父母或儿童福利	有孩家庭税收减免和优惠
	面向儿童、孕妇和哺乳期妇女或有孩家庭的、非缴费型现金转移支付计划(经济状况调查或通用)
	生育补助和实物福利(通常是社会救助)
	学校相关费用/补贴/餐补
	其他家庭支持福利(例如养老金)
	合并式父母或儿童福利(将两个或多个子领域进行合并的政策)
照护服务	产前和产后服务(非初级或二级卫生保健)(例如育儿咨询服务、护理员家庭访视)
	正规托育(例如托育补贴、托育设施扩建)
	支持育儿的其他照护服务(团体咨询、家访、育儿项目、亲子课程和日托中心)
	合并式照护服务(将两个或多个子领域进行合并的政策)
混合型政策组合	将两个或多个干预领域进行合并的政策

二、中国的社会背景概述

本研究对改革开放以来中国社会环境关键要素进行概述分析，以期理解社会人口结构变化趋势，并反思总结现行家庭政策。

- 目前，中国人口生育率下降，预期寿命提高，且中国是世界上老龄化速度最快的国家之一。这样的人口结构变化导致了劳动年龄人口的萎缩，并对退休金和育儿养老照护体系构成了挑战。
- 中国从20世纪80年代开始实施独生子女政策，2021年颁布的三孩政策标志着中国生育政策的根本转变，或将引发一系列政策的修订。
- 三代同堂的家庭在中国比较普遍，其中许多是“4-2-1”结构，即一个独生子女长大后要负责照顾两个父母以及四个祖父母。这种家庭结构给独生子女带来了沉重的照护负担。
- 在中国，女性面临着多种形式的歧视和就业障碍。三孩政策可能会加剧女性在家庭中的不利地位，并增加工作场所对有生育计划女性的歧视。
- 由于户籍制度的限制，许多在城市长期居住的流动务工人员平等获得城市公共服务方面面临障碍。城市务工人员及其子女尤其处于脆弱境况。家庭政策可以进一步为流动人口家庭提供支持，减少阻碍城市务工人员与子女随迁并平等获得公共产品的制度及财政措施。
- 中国有相当一部分劳动力从事非正规经济活动，其中包括自营职业和非正式有偿就业活动。他们往往更容易受匮乏，并且缺乏相关社会保障。

三、中国的家庭政策状况

两项重要的政策文件描绘出中国未来家庭政策的总体战略方向：2021年发布的《中共中央国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》（中共中央及国务院，2021年）；2022年发布的《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的实施意见》（国务院，2022年a）。这两份文件以及修订后的《中华人民共和国人口与计划生育法》（全国人大常委会，2021年）全面描述了国家战略目标、中央和各级地方政府在家庭政策制定实施方面的责任。

工作场所政策

根据相关政策要求，各省份应优化地方生育支持和育儿假政策，改善休假政策的成本分担机制，保障职工的休假权利。大多数省份将产假和陪产假分别延长到158天以上和15天左右。大多数省份还为有3岁以下子女的父母设立了5至20天的育儿假。各省的生育保险政策在覆盖率、保障水平和适用门槛等方面都有所不同。政策要求地方政府必须确保参加城乡职工基本医疗保险的非正式部门职工和失业妇女，通过参加居民基本医疗保险，享受生育医疗费用的报销。目前许多政策均鼓励弹性工作制，并支持工作场所的母乳喂养。由于许多行业都存在加班现象，所以年轻父母可能会觉得缺乏时间或精力来照顾子女。

父母和儿童福利

过去几年各级政府推出了多项为生育家庭减负的政策，包括个人所得税专项附加扣除政策。根据《国务院关于印发个人所得税专项附加扣除暂行办法的通知》（国务院，2018年）和《国务院关于设立3岁以下婴幼儿照护个人所得税专项附加扣除的通知》（国务院，2022年b），照护3岁以下子女的纳税人以及子女处于学前教育或全日制教育阶段的纳税人，可以在计算个人所得税前，按每个孩子每月1000元（约合140美元）的标准统一扣除。此外，国家鼓励地方政府实施托育补贴制度，和（或）对二胎以及二胎以上家庭试行发放育儿补贴。

托育服务

总体而言，目前针对0-3岁及3-6岁儿童的普惠托育机构较为缺乏。随着《国务院办公厅关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》（国务院，2019年）的出台，国家要求各级政府出台措施，增加普惠性托育服务的供给，包括设定公办托幼机构收费上限，支持符合条件的用人单位提供托育服务，鼓励家政企业提供上门居家婴幼儿照护服务，发展家庭托幼点，支持符合条件的幼儿园招收2-3岁儿童，为普惠性托幼机构的建设提供补贴，实施托幼从业人员职业资格准入制度，以及支持代际照护、家庭“同伴支持”等照护模式，并加强亲职教育。

四、全球家庭政策——实践与影响

我们对家庭政策的全球证据进行了系统性梳理，研究结果涵盖自2010年以来发表的覆盖53个国家和地区的184篇经同行评议的文献。

工作场所政策

本文研究了三种类型的工作场所政策：产假、陪产假和育儿假（n=40）；灵活工作制（n=4）；以及其他劳动力市场法规（n=5）。

大多数工作场所政策对就业、生活条件和家庭功能的水平有积极影响，尤其在经合组织国家的案例中，而有些政策则显示出正负向兼有或消极的影响。

政策类型	影响	具体政策
产假、陪产假和育儿假	正向	<p>休假：美国：加州带薪家事假；瑞典：父亲月</p> <p>就业：美国：加州带薪家事假；美国：根据《家庭和医疗休假法》规定的带薪产假；卢森堡：普遍父母育儿假；加拿大：父亲陪产假配额（不可转让的陪产假政策）；哥伦比亚：劳动法规定的产假延长</p> <p>生活条件：美国：加州带薪家事假；丹麦：育儿假制度</p> <p>家庭功能：澳大利亚：带薪育儿假计划</p>
	负向	<p>就业：捷克：1995年的父母津贴改革；德国：延长育儿假的权利；美国：将各州的产假政策扩展到《家庭和医疗休假法》规定范围之外；哥伦比亚：劳动法对产假的延伸</p>
	正负向兼有型	<p>就业：挪威：延长育儿假的期限</p> <p>家庭功能：美国：加州带薪家事假；德国：延长育儿假的权利；加拿大：魁北克省的“使用或失去”育儿假政策；挪威：父亲陪产假配额政策</p>
灵活工作	正向	<p>就业：英国：《弹性工作法》；瑞士：弹性工作的安排</p> <p>家庭功能：中国：香港雇佣条例下的弹性工作安排</p>
	负向	<p>就业：西班牙：根据39/1999《促进工作与家庭生活平衡法》作出的灵活工作安排</p>
	正负向兼有型	<p>家庭功能：瑞士：弹性工作时间和地点的安排</p>
其他劳动力市场法规	正向	<p>就业：美国：以福利促进工作计划</p> <p>生活条件：美国：失业保险计划</p>
	正负向兼有型	<p>生活条件：印度：全国农村就业保障计划</p> <p>家庭功能：韩国：五天工作制政策改革；美国：增加最低工资</p>

父母及儿童福利

本文研究了四种类型的父母或儿童福利政策：针对儿童、孕妇和哺乳期妇女或生育家庭的非缴费性现金转移计划（n=56）；税收减免和福利（n=12）；与学校教育有关的补贴（n=3）；出生津贴或实物福利（n=3）。

大多数父母及儿童福利政策对就业、生活条件和家庭功能水平产生了正向影响，这一结果反映在经合组织和发展中国家的案例中，而有些政策则显示出正负向兼有的影响。

政策类型	效果	具体政策
针对儿童、孕妇和哺乳期妇女或生育家庭的现金转移方案	正向	就业 : 以色列: 重返工作岗位奖金计划; 玻利维亚: Bono Juancito Pinto 现金转移计划; 智利: 针对最贫穷的6%家庭的现金转移支付 生活条件 : 美国: 补充营养援助计划; 南非: 儿童抚养津贴 家庭功能 : 美国: 贫困家庭临时援助计划; 土耳其: 紧急社会安全网计划; 津巴布韦: 统一的社会现金转移方案; 洪都拉斯: “家庭分配计划”; 墨西哥: PROGRESA转移计划; 南非: 儿童抚养津贴
	负向	就业 : 乌拉圭: 家庭津贴援助计划; 美国: 贫困家庭临时援助计划
	正负向兼有型	就业 : 德国: 父母津贴计划-Elterngeld
税收减免和福利	正向	就业 : 美国: 劳动所得税减免政策
	正负向兼有型	生活条件和家庭功能 : 美国: 劳动所得税减免政策
学校教育补贴	正向	生活条件 : 美国: 全国学校早餐和午餐计划
出生津贴或实物福利	正向	就业 : 西班牙: 全民育儿现金福利 家庭功能 : 印度: 安全孕产计划



UNICEF/UN06119/Xia

托育服务

本文研究了三种托育服务政策：正规的儿童托育（n=34）；产前和产后服务（n=2）；以及支持育儿的其他照护服务（n=9）。

大多数托育服务政策具有正向或正负向兼有的效果，且案例集中在经合组织国家。大多数具有正负向兼有效应的案例至少有一个正向的效果，证明这些政策对女性、特别是有年幼子女的女性参与劳动力市场产生了积极影响。

政策类型	效果	具体政策
正规儿童托育	正向	<p>就业: 美国: 儿童托育和发展基金; 法国: 2004年改革大幅提高了儿童托育补贴; 德国: 2005年左右儿童托育工作有了很大的发展; 挪威、日本、匈牙利和德国: 扩大儿童托育的补贴; 日本: 为0-2岁的儿童扩大有营业许可的儿童早期教育与托育服务</p> <p>生活条件: 美国: 贫困家庭临时援助计划; 美国: 儿童托育和发展基金</p> <p>家庭功能: 美国: 儿童托育和发展基金</p>
	负向	<p>就业: 挪威: “现金换托育”的改革; 加拿大: 普遍儿童托育福利</p> <p>家庭功能: 美国: 儿童托育和发展基金</p>
	正负向兼有型	<p>就业: 荷兰: 2005年出台的关于儿童托育的法律; 墨西哥: PEI政策; 意大利: 扩大低幼幼儿园数量; 法国: 为三岁儿童普及学前教育; 挪威: 降低日托价格和增加日托名额的政策; 德国: 2006年取消学龄前儿童的日托费用; 智利: 2011年为6-13岁的儿童提供课后托管服务; 美国: 2007年, 伊利诺伊州为3-4岁的儿童制定了普遍的学前教育政策; 美国: 学前早教Headstart计划; 韩国: 降低了儿童进入公立学校的年龄门槛</p> <p>生活条件: 墨西哥: PEI政策; 美国: 学前早教Headstart计划; 加拿大: 扩大普及儿童托育福利</p> <p>家庭功能: 墨西哥: PEI政策; 智利: 2011年, 为6-13岁的儿童提供课后托管; 加拿大: 魁北克省低收费的儿童托育政策; 阿尔及利亚: 为3-4岁的儿童提供免费的公共学前教育; 美国: 学前早教Headstart计划</p>
产前和产后服务	正负向兼有型	就业和家庭功能 : 德国: 爱儿家访计划
支持育儿的其他照护服务	正向	<p>就业: 日本: 在21世纪初提供了各种儿童托育服务</p> <p>生活条件: 美国: 内布拉斯加家庭提升计划</p> <p>家庭功能: 美国: 儿童和家庭护士计划; 美国: 马萨诸塞州健康家庭家访计划</p>
	正负向兼有型	<p>就业: 美国: 马里兰州针对自闭症儿童的家庭和社区服务(由医疗补助豁免计划支持); 美国: 马萨诸塞州的健康家庭家访计划; 美国: 内布拉斯加家庭提升计划</p> <p>生活条件: 美国: 马萨诸塞州健康家庭家访计划</p> <p>家庭功能: 日本: 在21世纪初提供各种儿童托育服务; 美国: 为低收入黑人家庭提供的学前早教Headstart计划; 美国: 为低收入的未婚父母建立完善家庭; 美国: 美国健康家庭的家访服务</p>

综合政策

综合政策包括上述三类家庭政策中的两类或以上的政策措施。本节的研究基于 11 项研究发现。

大多数综合政策对就业水平产生了积极或正负向兼有的影响，其中大多数案例集中在经合组织国家。

政策类型	影响	具体政策
父母或儿童福利和儿童托育服务	正向	就业：智利： 团结计划，包括非缴费型现金转移与社会支持福利和儿童托育服务； 荷兰： 税收减免和育儿补贴的组合
	正负向兼有型	家庭功能：马里： 现金转移方案，为受益人提供培训课程
工作场所政策和儿童托育服务	正向	就业：挪威 和美国： 包含托育服务的育儿假政策
	正负向兼有型	就业：德国： 包括育儿假的普及托育服务
工作场所政策与父母或儿童福利相结合	正向	生活条件：美国： 更高的最低工资和所得税减免
	正负向兼有型	就业：德国： 包括父亲休假配额的普遍支付； 瑞士： 税收优惠与育儿假

五、政策建议

1 我们建议倡导健康、系统、全面的家庭政策概念，为中国家庭政策的转型制定明确的、与时俱进的、以现代化为导向的总体目标。

- 家庭政策的直接目标应是支持父母和家庭以更健康、更循证的方式养育下一代，并减少养育成本和压力，最终确保提高整体人口的综合素质和生活质量。
- 确保与家庭有关的政策覆盖到最年幼和最年长的群体，即从出生前到整个未成年时期向家庭提供支持，兼顾年长的父母和照料者。

2 我们基于各国家庭政策的研究发现和经验教训，针对三大家庭政策领域提出了探索性建议。

- 在工作场所政策领域，我们建议应探索鼓励雇主为托育服务提供便利的支持性政策，应确保社会保障体系覆盖的普遍性和平等性，特别是要纳入非正规部门就业者。为员工、特别是父母提供灵活工作安排的制度。在制度、法律和社会层面充分保护妇女在工作场所和家庭中的权益。

- 在父母和儿童的福利政策领域，我们建议，父母和儿童福利政策应具有包容性、有效性和长期导向性。政策覆盖面应扩大到非正规部门就业者、灵活就业者、自由职业者和失业者。政策应向流动儿童及其照料者提供全面的兜底保障，使其更平等地享受具有包容性的公共服务。需要为育儿和养老负担较重的家庭建立累进的税收减免制度。
- 在托育服务政策领域，务必为托育机构提供更多的支持政策，以提升托育服务的质量和多样性，解决 0-3 岁儿童的托育服务缺口。应探索通过建立有效的全国性法规，将托育服务与幼儿园服务相融合。
- 此外，在财政支持方面，建议建立全国层面家庭友好的财政政策制度框架，由国家设立指导原则，建立相关部门协调机制，地方政府因地制宜出台相应的实施细则。建立监测平台，评估财政支出和政策执行情况，跟踪收入、消费和家庭结构等信息，便于调整配套的财政政策。

许多政策工具在不同社会背景下产生了不同的效果。这一事实表明并不存在某种单一、简单和普遍有效的家庭政策工具。但是，几乎所有的家庭政策都会带来广泛的长期积极影响，特别是确保工作场所的性别平等，减少年轻父母育儿的经济和心理压力，以及改善公共托育服务的提供情况。

3 我们建议改革家庭政策以解决年轻父母目前面临的“三重压力”，即抚养孩子和照顾老人的经济压力；发展自身事业和子女教育的竞争压力；与婚姻、家庭和性别相关的尚未完全与时俱进的社会观念压力。

- 我们建议，适度调整家庭政策范畴以外的政策和制度，包括养老金政策、户口政策、劳动保护政策、性别平等政策、教育制度、婚姻制度以及其他相关社会制度，以系统应对上述“三重压力”。

4 为新一代父母打造更加宽容和宽松的育儿环境，确保有生育意愿的父母能够感到足够的支持。我们建议在保护未婚和单亲父母的权利方面采取更加宽容的政策。不应针对无生育意愿的年轻人提出反向歧视性甚至是惩罚性措施。

5 应在国家层面建立政策数据库，系统性监测和评估各地家庭政策的具体举措和调整细节。我们建议应在国家层面设定每项家庭政策领域的最低保障性要求。地方性家庭政策的差异不能进一步拉大地区或城乡间收入或福利水平的差距。



UNICEF/China/2015/Xia Yong

参考文献

- Chopra, D., & Krishnan, M. (2019). *Linking Family-friendly Policies to Women's Economic Empowerment: An evidence brief*. UNICEF. <https://www.unicef.org/documents/linking-family-friendly-policies-womens-economic-empowerment>
- Daly, M., Bruckhauf, Z., & Byrne, J., et al. (2015). 'Family and Parenting Support: Policy and Provision in a Global Context', Innocenti Insights. <https://econpapers.repec.org/paper/ucfinnins/jinnins770.htm>
- Filgueira, F., & Rossel, C. (2020). 'Family Policies Across the Globe'. In R. Nieuwenhuis & W. Van Lancker (Eds.), *The Palgrave Handbook of Family Policy* (pp. 219–247). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-54618-2_10
- Richardson D. (2018). 'Key Findings on Families, Family Policy and the Sustainable Development Goals: Synthesis Report'. Innocenti Research Report, UNICEF Office of Research—Innocenti, Florence. www.unicef-irc.org/publications/948-key-findings-on-families-family-policy-and-the-sustainable-development-goals-synthesis.html
- United Nations. (1989). *Convention on the Rights of the Child*. <https://www.unicef.org/child-rights-convention>
- Waidler, J., Sunny, B., & Rees, G. (2021). *Family-friendly Policies in South Asia* (No. 2021–05; Working Papers). www.unicef-irc.org/publications/1217-family-friendly-policies-in-south-asia.html
- 国务院，2018年，《国务院关于印发个人所得税专项附加扣除暂行办法的通知》，http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-12/22/content_5351181.htm
- 国务院，2019年，《国务院办公厅关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》，http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-05/09/content_5389983.htm
- 国务院，2022年，《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-08/16/content_5705882.htm
- 国务院，2022年，《国务院关于设立3岁以下婴幼儿照护个人所得税专项附加扣除的通知》，http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-03/28/content_5682013.htm
- 全国人民代表大会常务委员会，2021年，《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国人口与计划生育法〉的决定》，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202108/58ed2b3717ae44d6b938883cbdae9f6f.shtml>
- 中共中央国务院，2021年，《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》，https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5629598.htm
- 中国人口学会，联合国儿童基金会驻华办事处，2022年，《中国工作场所家庭友好政策——现状、需求和建议》，<https://www.unicef.cn/reports/family-friendly-policies-in-the-workplace>



携手为儿童

联系方式

联合国儿童基金会驻华办事处

地址:北京市朝阳区三里屯路12号

邮政编码:100600

电话:+86 10 8531 2600

传真:+86 10 6532 3107

电子邮箱:beijing@unicef.org

网址:<https://www.unicef.cn/>