

## 国外研究

Guo Wai Yan Jiu

日本少子化政策演变及对中国  
生育支持政策的启示

□ 李 捷

**摘 要：**日本自20世纪90年代中期开始制定、实施了一系列促进生育、抑制少子化进程的政策和法律法规，目前已形成了一套较为完善的政策体系，并收到一定成效，但还未能彻底扭转少子化的大趋势。本文在回顾日本少子化严峻发展状况的基础上，对日本近30年来少子化政策的演变进行了系统的时系列梳理，并及时跟进到2020年以来日本针对既往少子化政策效果低迷所采取的一系列新举措。同时，通过对日本少子化政策发展的阶段划分，总结日本少子化政策的发展演变中，从聚焦育儿扩展到多领域、从儿童/育儿群体扩展到全员全世代社会保障、行政应急措施与法律基石相结合、不断增强财政支持的主要特点，并总结经验教训，为我国生育支持政策的制定和实施提供参考。

**关键词：**日本；少子化；现状；政策演变

DOI:10.19633/j.cnki.11-2579/d.2022.0096

## 一、研究背景

2020年我国总和生育率跌至1.3，低于国际社会公认的1.5警戒线，且出生人口呈走低趋势，出现少子化风险的倾向。在这样人口发展的关键转折之际，系统梳理研究国外、尤其是与我国在社会习俗和价值观上有较多共性的日本的少子化政策发展以及经验教训，对我国生育支持政策的制定和实施有着重要意义。

“少子化”是指总和生育率（TFR）长期低于

人口更替水平的一种社会现象。1989年（日本平成元年），日本总和生育率跌至1.57，打破之前最低的1.58，被称为“少子化冲击元年”。也正是以1989年为契机，日本政府认识到少子化问题的严重性，在1992年的《国民生活白皮书》中，作为官方文件第一次使用了“少子化”来描述日本出生率下降以及儿童数量减少现象。并从20世纪90年代中期开始制定、实施了一系列促进生育、遏制少子化进程的政策和法律法规，目前已形成了一套较为完善的政策体系，并收到一定成效。

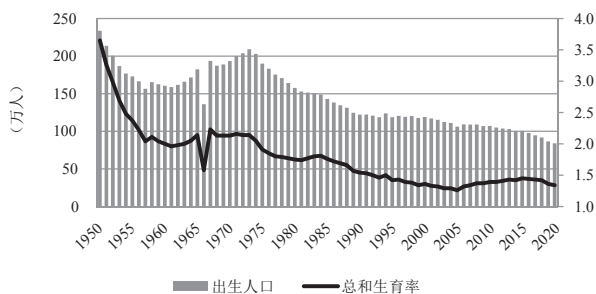
我国也从20世纪90年代开始，从现状、原因、影

响和政策等方面对日本的少子化进行了介绍<sup>[1][2]</sup>,并逐步就少子化对女性就业<sup>[3]</sup>、教育<sup>[4][5]</sup>、经济增长<sup>[6]</sup>、综合国力<sup>[7]</sup>等方面的影响进行了深刻分析。近年来,在进一步追踪日本少子化现状及政策发展状况的同时,在政策体系方面,山田昌弘、胡澎指出当前日本少子化政策在设计和实施中忽略了包括中国在内的亚洲国家固有的价值观,一直是以欧美国家的少子化政策为基础范式,因此难以奏效<sup>[8]</sup>;王伟总结了日本少子化政策体系的特点,以及以经济援助、保育服务、工作方式改革、工作与生活相协调的施政重点<sup>[9]</sup>;王晓峰、全龙杰重点介绍了日本少子化政策体系的国会立法、内阁决议、少子化社会对策会议、政府职能部门等四个层次,以及经济援助、生育和育儿援助、工作方式改革三条主线<sup>[10]</sup>。

本文在回顾日本少子化严峻发展状况的基础上,以日本历年《少子化社会对策白皮书》为主线,对20世纪90年代中期以来近30年日本少子化政策的演变历程进行了系统的时系列梳理,并及时跟进到2020年以来日本针对既往少子化政策效果低迷所采取的一系列新举措。同时,通过对日本少子化政策发展的阶段划分,总结其演变的主要特点及其经验教训,为我国生育支持政策的制定和实施提供有益参考。

## 二、日本少子化现象的严峻现状

日本在2007年人口达到峰值(1亿2777万人)后进入人口减少时代。2020年总人口1亿2571万人,其中儿童(0~14岁)、劳动适龄人口(15~64岁)、65岁及以上人口占比分别为12.0%、59.3%、28.8%,儿童占比远低于联合国推算的全世界儿童占比(25.4%),同时65岁及以上人口占比也远高于世界平均(9.3%)。从年出生人数来看(参见图1),日本在1947—1949年的第一次婴儿潮时期约270万人,1971—1974年的第二次婴儿潮时期最高约210万人,1975年跌破200万人,之后基本呈逐年减少趋势,2019年更是跌破90万人。总和生育率从20世纪50年代开始呈波动下降趋势,2005年跌至历史最低点1.26。之后呈现波动微升的趋势,在2015年达到近年峰值(1.45)。可以看出日本政府近年所采取的一系列少子化政策起到了一定成效。但之后总和生育率又转入减少趋势,2020年降至1.34,从中也表现出解决生育问题的艰巨性和复杂性。



注：依据日本厚生劳动省《人口动态统计》绘制。

图1 日本出生人口和总和生育率变迁

依据国立社会保障与人口问题研究所发布的《日本未来推算人口(2017年基准)》，2053年日本总人口将跌破1亿人。这样急速的人口减少不仅会带来严峻的经济和社会保障问题，也会严重影响到国家和社会的存在基础。

## 三、日本少子化政策演变

面对严峻的少子化境况，日本自20世纪90年代中期开始制定、推行了一系列遏制少子化进程的政策和法律法规，根据其主要目标和特征，大致可以分为以下四个阶段。

### 1. 以保育服务为中心的少子化政策初建阶段(1994—2003年)<sup>[11]</sup>

日本少子化政策的第一阶段大致为1994年到2003年，这一阶段主要以《天使计划》和《新天使计划》为标志，以直接提升保育质量和数量为主要目的和手段(参见表1)。

日本自第二次婴儿潮(1971—1974年)以来，30年间出生数和总和生育率均呈下降趋势。1989年的总和生育率降至1.57，被称为“1.57冲击”，引发了日本各界对少子化的关注。政府也意识到总和生育率持续下降这一严峻问题，分别于1994年和1999年提出了《天使计划》和《新天使计划》。其特征都是以保育服务为中心，充实保育政策以及推进地区育儿援助中心建设。具体有扩大保育数量、涵盖0~2岁低龄儿童、延长保育时间等。与《天使计划》相比，《新天使计划》还广泛增加了雇佣、母子保健、咨询、教育等内容。从实际效果来看，从1994年到2004年，保育所入所儿童及其中未满3岁的低龄儿童分别由159万人和41万人，增长到197万人和62万人，分别增长了38万人和21万人，计划的目标值基本达成，政策取得一定成

表1 日本少子化政策（第一阶段：保育服务）

| 时间      | 政策                           | 级别 |      |           |         |
|---------|------------------------------|----|------|-----------|---------|
|         |                              | 法律 | 内阁决议 | 少子化社会对策会议 | 职能部门及其他 |
| 1994.12 | 《天使计划》                       |    |      |           | ●       |
| 1994.12 | 《紧急保育对策等5年项目》                |    |      |           | ●       |
| 1999.12 | 《少子化对策推进基本方针》                |    |      |           | ●       |
| 1999.12 | 《新天使计划》                      |    |      |           | ●       |
| 2001.07 | 《工作和育儿两立援助方针——待入园（所）儿童归零作战等》 |    | ●    |           |         |
| 2002.09 | 《少子化对策+1》                    |    |      |           | ●       |

注：依据日本内阁府令和3年《少子化社会对策白皮书》编制。

效，但从结果来看未能扭转少子化的大趋势。

## 2. 以法律为基础的少子化政策体系构建阶段（2003—2015年）

日本少子化政策的第二阶段大致为2003年到2015年，这一阶段主要以《少子化社会对策基本法》《少子化社会对策纲要》《少子化社会对策基本法新纲要——儿童、育儿展望》以及相关法律法规为标志，建立起较为完备的以法律为基础的少子化政策体系（参见表2）。

表2 日本少子化政策（第二阶段：法制体系）

| 时间      | 政策              | 级别 |      |           |         |
|---------|-----------------|----|------|-----------|---------|
|         |                 | 法律 | 内阁决议 | 少子化社会对策会议 | 职能部门及其他 |
| 2003.07 | 《少子化社会对策基本法》    | ●  |      |           |         |
| 2003.07 | 《下一代育成援助对策促进法》  | ●  |      |           |         |
| 2004.06 | 《少子化社会对策纲要》     |    | ●    |           |         |
| 2004.12 | 《儿童、育儿援助计划》     |    |      | ●         |         |
| 2006.06 | 《关于新少子化对策》      |    |      | ●         |         |
| 2007.12 | 《日本支持儿童及家庭重点战略》 |    |      | ●         |         |

（续表）

| 时间      | 政策                       | 级别 |      |           |         |
|---------|--------------------------|----|------|-----------|---------|
|         |                          | 法律 | 内阁决议 | 少子化社会对策会议 | 职能部门及其他 |
| 2007.12 | 《工作与生活协调发展宪章》及行动指南       |    |      |           | ●       |
| 2008.02 | 《新待入园（所）儿童归零作战》          |    |      |           | ●       |
| 2010.01 | 《少子化社会对策基本法新纲要——儿童、育儿展望》 |    | ●    |           |         |
| 2010.01 | 《儿童、育儿新系统研讨会议》           |    |      | ●         |         |
| 2010.11 | 《待入园（所）儿童消减先手项目》         |    |      |           | ●       |
| 2012.03 | 《儿童、育儿新系统相关基本制度》         |    |      | ●         |         |
| 2012.08 | 《儿童、育儿援助法等相关三法》          | ●  |      |           |         |
| 2013.04 | 《加速消减待入园（所）儿童计划》         |    |      |           | ●       |
| 2013.06 | 《突破少子化危机紧急对策》            |    |      | ●         |         |
| 2014.07 | 《放学后儿童综合计划》              |    |      |           | ●       |
| 2014.11 | 《地区、人与工作振兴法》             | ●  |      |           |         |
| 2014.12 | 《地区、人与工作长期展望及综合战略》       |    | ●    |           |         |

注：依据日本内阁府令和3年《少子化社会对策白皮书》编制。

2003年日本制定了《少子化社会对策基本法》，这是日本应对少子化问题的基础法律。2004年依据该法律制定了《少子化社会对策纲要》（以下简称《纲要》）。《纲要》将少子化对策定位为以举国之力践行的重要政策，明确提出以“让孩子健康成长的社会、让人们可以从生育、养育中感受到安心和喜悦的社会”为目标，扭转少子化的进程。并从“促进青年自立的愿望和能力”“消除育儿中的不安”“合力构建育儿制度的新支撑”三个角度出发，提出了“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。2010年基于《少子化社会对策基本法》制定

了新纲要——《儿童、育儿展望》。新纲要强调以儿童和养育者视角出发的援助政策，并提出政策实施中重视生命和成长、回应困难之声、加强日常生活援助三个重要准则。

此外，在《少子化社会对策基本法》的基础上，于2003年制定了《下一代育成援助对策促进法》，以促进地方公共团体和企业采取计划性措施，援助下一代成长；于2012年通过了与社会保障、税收综合改革相关的《儿童、育儿援助法等相关三法》<sup>[12]</sup>，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）；并根据《儿童、育儿援助法》着手“儿童、育儿援助新制度”的准备工作，2014年度利用消费税率提高到8%获得的税收，在待入园（所）儿童较多的市镇村等推行了《紧急确保保育项目》；于2014年通过了《地区、人与工作振兴法》，将少子化问题与地区振兴联系起来。

在一系列法制基础建设和第一次、第二次《少子化社会对策纲要》的实施中，日本总和生育率从2005年的1.26到2013年的1.43，呈现出缓慢增长趋势。

### 3. 多领域综合推进少子化政策阶段（2015—2020年）

日本少子化政策的第三阶段大致为2015年到2020年，这一阶段主要以《第三次少子化社会对策纲要》为标志，进入多领域综合推进少子化政策阶段，政策不仅仅止步于育儿援助，而是从财政、婚姻、教育、工作方式和地区振兴等多领域入手，协同推进政策实施（参见表3）。

2013年的《突破少子化危机紧急对策》以及2015年《第三次少子化社会对策纲要》突破了以往少子化对策的框架，新增加了对结婚的援助，《第三次少子化社会对策纲要》满足了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。

育儿援助及财政方面，根据2012年颁布的《儿童、育儿援助法等相关三法》，从2015年起“儿童、育儿援助新制度”正式实施。2016年对《儿童、育儿援助法》进一步进行修订，加强对企业内以保育为目的的设施的补贴力度。于2017年颁布了《安心育儿计划》，规划至2022年度末增加32万人的保育配置，在2017年出台的《新经济政策一揽子计划》中，将此目标提前到2020年度末。对于利用保育所的双职工家

表3 日本少子化政策（第三阶段：多领域综合推进）

| 时间      | 政策                    | 级别 |      |           |         |
|---------|-----------------------|----|------|-----------|---------|
|         |                       | 法律 | 内阁决议 | 少子化社会对策会议 | 职能部门及其他 |
| 2015.03 | 《第三次少子化社会对策纲要》        |    | ●    |           |         |
| 2015.04 | 《下一代育成援助对策促进法》延长      | ●  |      |           |         |
| 2016.04 | 《儿童、育儿援助法修订》          | ●  |      |           |         |
| 2016.06 | 《日本一亿总活跃计划》           |    | ●    |           |         |
| 2017.03 | 《工作方式改革实施计划》          |    |      |           | ●       |
| 2017.06 | 《安心育儿计划》              |    |      |           | ●       |
| 2017.12 | 《新经济政策一揽子计划》          |    | ●    |           |         |
| 2018.04 | 《儿童、育儿援助法修订》          | ●  |      |           |         |
| 2018.06 | 《育人革命基本构想》            |    |      |           | ●       |
| 2018.07 | 《促进工作方式改革相关法律整備法》     | ●  |      |           |         |
| 2019.04 | 《新放学后儿童综合计划》          |    |      |           | ●       |
| 2019.05 | 《儿童、育儿援助法的部分修订》       | ●  |      |           |         |
| 2019.05 | 《大学等学业援助相关法律》         | ●  |      |           |         |
| 2019.12 | 《地区、人与工作长期展望及综合战略》第二期 |    | ●    |           |         |

注：依据日本内阁府令和3年《少子化社会对策白皮书》编制。

庭，儿童上学后也面临着放学后可以安全安心托管的问题，从培养下一代的观点出发，让所有儿童在放学后参与体验多样化的活动也是一项重要措施，为此，文部科学省和厚生劳动省联合，于2014年和2019年分别制定了《放学后儿童综合计划》和《新放学后儿童综合计划》。其中《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。

教育方面，2017年提出的《新经济政策一揽子计划》以“育人革命”和“生产性革命”为主轴，其中，“育人革命”包含了幼儿教育的无偿化、消除待入园（所）儿童、高等教育无偿化等规模2兆日元的



政策提案。根据2019年通过的《儿童、育儿援助法的部分修订》以及《大学等学业援助相关法律》，于2019年开始实施幼儿教育、保育无偿化，并于2020年开始实施针对低收入家庭的高等教育援助新制度。

工作方式改革方面，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”<sup>[13]</sup>，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2016—2025年的10年路线图。2018年，为了综合推进工作方式改革，实现劳动者可根据自身情况选择多样化的工作方式，日本通常国会会议通过了《促进工作方式改革相关法律整備法》，以纠正长时间劳动、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。

地区振兴方面，2014年通过《地区、人与工作振兴法》，将少子化、超高龄化和地方振兴结合起来，并于2014年和2019年依次公布了对人口和经济进行中长期展望的《地区、人与工作振兴长期展望及综合战略》一期和二期规划。在包括结婚、生子、育儿援助的基本目标的指引下，提升地方活力，纠正东京圈人口单极集中趋势，实现“由充满活力的地区构成的社会”。

在这段时期内，日本总和生育率从2015年的1.45，下滑至2019年的1.36，虽然这一时期日本少子化政策日趋完善和全面，但由于少子化问题的复杂性以及政策效果的滞后性，想要彻底扭转少子化趋势仍是一个巨大的挑战。但也需要看出，总和生育率虽然又转入下降趋势，但仍高于2001—2007年之间的水平，表明日本少子化政策至少在减缓少子化进程的严重性上，起到一定成效。

#### 4. 全世代型社会保障改革方针推进阶段（2020年之间的）

日本少子化政策的第四阶段大致可从2020年开始，这一阶段主要以《第四次少子化社会对策纲要》为标志，进入到以《全世代型社会保障改革方针》推进少子化政策的新阶段（参见表4）。

2020年5月内阁会议通过了《第四次少子化社会对策纲要》，提出为实现“意愿生育率1.8”，以“创造一个易于青年、育儿世代发展的友好环境”“满足多样化育儿家庭的多种需求”“根据地区实际情况采取细致措施”“建立一个温暖的适宜结婚、怀孕、生育、育儿的社會”“积极利用科学技术成果等新资源”

表4 日本少子化政策（第四阶段：全世代型社会保障）

| 时间      | 政策                                          | 级别 |      |           |         |
|---------|---------------------------------------------|----|------|-----------|---------|
|         |                                             | 法律 | 内阁决议 | 少子化社会对策会议 | 职能部门及其他 |
| 2020.05 | 《第四次少子化社会对策纲要》                              |    | ●    |           |         |
| 2020.12 | 《全世代型社会保障改革方针》                              |    | ●    |           |         |
| 2020.12 | 《新育儿安心计划》                                   |    |      |           | ●       |
| 2021.05 | 《儿童、育儿援助法及儿童津贴法的部分法律修订》                     | ●  |      |           |         |
| 2021.06 | 《关于育儿休假、护理休假等育儿或家庭看护劳动者权益的相关法律以及雇佣保险法的部分修订》 | ●  |      |           |         |

注：依据日本内阁府令和3年《少子化社会对策白皮书》编制。

五个基本思想为基础，依据社会形势变化，推动符合令和时代和以当事人为视角的少子化对策。

2020年12月内阁会议通过了《全世代型社会保障改革方针》，提出人生百年的时代已经到来，不仅要针对老年群体，对儿童群体、育儿群体，甚至对正当年群体都要给予广泛的、使其安心的保障，从养老金、劳动、医疗、看护、少子化对策等全方位，对社会保障进行可持续性改革。并确立了《第四次少子化社会对策纲要》的具体施政方向：

婚姻援助方面，进一步加强对采取综合性婚姻援助的地方公共团体进行经济补贴。将对交友平台的补助率由1/2提高到2/3，加强对房租、搬家费用等新婚生活的援助，放宽对年龄、收入和补助金额的上限。

生育援助方面，将不孕治疗纳入保险，从2022年度开始实施。在纳入保险之前，废除现行的补助制度中对收入的限制，并提高补助额度（首次30万日元），以减轻家庭的经济负担。推进社会对不孕治疗的友好氛围，从增加专门咨询员到出院后母子身心健康护理，增强从怀孕到育儿的无缝隙援助。

育儿环境建设方面，为了消减待入园（所）儿童问题，于2020年12月发布了《新育儿安心计划》，提出在2021—2024年度末，扩充约14万人的保育名额，并通过提升职业魅力增加保育员数量、活用地区所有育儿资源等，尽快消减待入园（所）儿童。对积极推

进员工育儿休假的中小企业予以补助(企业平均50万日元)。为推进男性参与育儿活动,从2020年度开始,实施男性国家公务员1个月以上的育儿假,同时促进民间企业的男性育儿假,国会于2021年提出了《关于育儿休假、护理休假等育儿或家庭看护劳动者权益的相关法律以及雇佣保险法的部分修订》。

地区和社会援助方面,为了让育儿家庭于所在地区安全且安心地养育子女,结合地区特点,推进以利用者援助为核心的多功能型育儿援助地区建设,并为促进各育儿援助机构间的合作,对《儿童、育儿援助法及儿童津贴法》的部分法律进行了修订。

税制及经济援助方面,延长扩大了对结婚、育儿等资金赠与的不征税期限和范围,对国家和地方公共团体实施育儿补助免征税费。

应对新冠肺炎疫情方面,对不安和有困难状况的孕妇进行电话和网络咨询援助、护理指导等,对难以回家乡生育的孕妇提供育儿援助服务等,对孕妇和婴幼儿提供综合援助。

#### 四、日本少子化政策演变的主要特点

日本从20世纪90年代开始实施了一系列少子化政策。纵观日本少子化政策的演变,可以看出日本不断根据实际状况改善、修订政策,在摸索中试行的特点。其政策演变的几个主要特点为:

##### 1. 窗口前移、范围扩大,从聚焦育儿扩展到婚姻、教育及环境建设等多领域

从前面对日本少子化政策的梳理可以看出,日本少子化政策的初期主要以提升保育质量和数量为主要目标,《天使计划》《新天使计划》均以扩大保育规模、延长保育时间、扩展涵盖范围、充实相关服务为主要内容,第一次和第二次《少子化社会对策纲要》也是从生育和养育出发,提出相应的环境建设以及从儿童和养育者视角出发的援助准则。

而有学者指出日本生育率低下的主要原因是未婚化增长以及婚内生育率降低,其中前者的影响更大,总和生育率从20世纪70年代左右的2.01降至2012年的1.38,变化量的约90%是由婚姻行为带来,只有约10%是由夫妻生育行为带来的影响<sup>[14]</sup>。政府也从2013年的《突破少子化危机紧急对策》开始重视婚姻行为,将结婚、怀孕、生育援助作为政策实施的“三驾马车”。2015年的《第三次少子化社会对策纲要》正式突破以往少子化政策

的框架,增加了对结婚的援助,在进一步充实育儿援助政策的同时,帮助青年实现在低年龄即可结婚生子的愿望。并颁布了与税收改革相关的《儿童、育儿援助法等相关三法》,以及推行幼儿教育/保育的无偿化、高等教育援助制度、纠正长时间劳动、实现灵活多样的工作方式、确保与雇佣形态无关均能得到公正待遇、提升地方活力等,从财政、教育、工作方式和地区振兴等多领域入手,协同推进政策实施。

##### 2. 从儿童和育儿群体扩展到全员全世代的社会保障

与施政范围扩大,逐渐覆盖多领域的政策内容相匹配,日本少子化政策对象也逐步由儿童和育儿群体过渡到对全员全世代的覆盖。

少子化政策初期,以《天使计划》和《新天使计划》为代表,施政对象主要为育儿和儿童群体。从施政效果来看,虽收到一定成效,但未能扭转少子化发展的大趋势。日本总和生育率从1994年的1.50一路跌至2005年的1.26。此后,日本除了向育儿以及儿童群体扩大财政投入外,还以助学贷款和奖学金等形式扩展到初中、高中、大学等各求学阶段。当前,日本以《全世代型社会保障改革方针》为标志,开展了对社会保障体系的全方位改革。与之相应,《第四次少子化社会对策纲要》的主要施政方向也扩展到结婚援助、怀孕/生育援助、工作与育儿兼顾、地区社会援助、经济援助、应对新冠肺炎疫情等多领域,施政对象涵盖儿童、青少年、育儿以及正当年群体。例如对结婚生活援助中,年龄从原来的34岁扩大到39岁,包含了一部分中年群体。日本2015年30~34岁男性约2人中1人、女性约3人中1人未婚;35~39岁男性约3人中1人、女性约4人中1人未婚,大龄未婚化现象明显是影响生育率的一个重要原因<sup>[15]</sup>。而日本泡沫经济破裂后,就业环境恶化,并随着终身雇佣制的瓦解催生出大量的非正式雇佣员工。非正式雇佣员工收入不稳定,福利待遇差,这些都是直接导致很多人不能结婚,甚至不敢结婚的重要原因。严峻的少子化问题是社会环境、以及人们意识和行为综合作用的结果,因此,不仅限于育儿和儿童群体,以全世代为对象,整合多领域的政策措施,才是综合解决少子化问题的方向所在。

##### 3. 行政应急措施与法律基石相结合建设少子化政策体系

日本在应对少子化问题中采取的政策大致可分为相关法律、内阁决议通过、少子化社会对策会议(以

内阁总理大臣为会长，由全体内阁成员组成）决议通过、职能部门及其他出台四种类型（参见表1至表4）。其中后两种，尤其是职能部门和专项会议出台的政策程序相对简单，进入实施阶段快，具有较强的机动性和灵活性。例如1994年出台的第一部少子化政策《天使计划》就是由文部省、厚生省、劳动省、建设省联合制定颁布，并同时由大藏省、厚生省和自治省联合推出了《紧急保育对策等5年项目》，确定了少子化政策的起始方针和举措。之后相关部门陆续出台了《新天使计划》《少子化对策+1》《工作与生活协调发展宪章》等十余部针对少子化严峻状况及新现象制定的机动、紧急的应对举措。

在以政府职能部门为主推出紧急应对措施的同时，日本于2003年制定了《少子化社会对策基本法》，确立了应对少子化问题的基础法律，并依据该法律依次从2004年到2020年制定了四次由内阁决议通过的《少子化社会对策纲要》，形成日本少子化对策的基本框架。此外，日本还从2003年开始相继颁布了《下一代育成援助对策促进法》《儿童、育儿援助法等相关三法》《地区、人与工作振兴法》《促进工作方式改革相关法律整備法》《大学等学业援助相关法律》及相关修订，涉及儿童、育儿、财政、劳动、教育等多领域，形成了针对少子化进程的较为完备的法律体系。

这样日本由较为机动、灵活的行政举措和较为完备的法律基础构成了较为完整的少子化政策体系。其中法律制度奠定了政策体系的根基；重要的政策经由内阁会议决定，确定政策的重点领域和措施；少子化社会对策会议制定更为具体的计划；相关职能部门负责政策的具体实施并针对具体情况出台紧急应对措施。从中可以看出日本少子化政策依据具体情况，不断积累经验，从实践经验中形成法律，再由法律约束指导实践的发展过程。

#### 4. 不断扩大财源、增强财政支持是少子化政策实施的关键所在

日本少子化社会政策相关预算在平成萧条期财政紧张的状况下不断加大投入。近20年间，从2003年度的1兆4772亿日元到2021年度的5兆9574亿日元（约为3341亿人民币），提升幅度明显。其中最重要的举措之一——儿童补贴，从1972年度向143.5万名儿童发放了422亿日元，到2019年度向1641.0万名儿童发放了2兆678亿日元（约为1160亿人民币）<sup>[16]</sup>，不论在对象数量还是额度上都有大幅提升，目前约占日本少

子化财政的近一半左右。儿童补贴是日本对育儿家庭提供经济援助的重要方式，始于1972年，是在日本少子化对策开始之前就建立起来的一项社会保障制度。近50年来不断扩大补贴对象和额度，成为了少子化对策中的一项重要举措，目前儿童补贴的实施对象是0～15岁儿童，0～3岁一律为15000日元/月；3～12岁为10000日元/月（三孩及以上为15000日元/月），13～15岁一律为10000日元/月<sup>[17]</sup>。

在财政紧张的情况下，日本一边通过立法扩充财源，一边积极号召社会力量给予支持。政府在2012年推出与社会保障、税收综合改革相关的《儿童、育儿援助法等相关三法》，将少子化对策经费纳入社会保障财政之中。并在2013年度修正预算中创设了“地区少子化对策强化补贴”。直接的财政支持可以带来较为明显的政策效果，2014年度利用消费税率提高到8%获得的税收，在待入园（所）儿童较多的市镇村等开展了“紧急确保保育项目”，实现了约22万人的保育扩容，超额完成目标。2017年的“育人革命”包含了幼儿教育的无偿化、消除待入园（所）儿童、高等教育的无偿化等规模2兆日元的政策，切实解决育儿和教育负担，将社会保障制度推向全世代型。2019年，将消费税提高到10%，为以上这些政策提供了稳定财源。同时，在以全社会之力支持育儿的大方向下，日本开始积极倡导经济界给予大力协助，以进一步巩固和扩大财政来源。

### 五、经验教训及对我国生育政策制定和实施的启示

日本针对少子化的严峻状况采取了紧急应对举措和法律制度相结合的政策体系，不断扩大财源、增强对重点项目的针对性投入，将援助窗口前移至婚姻援助、以全员全世代多领域的社会保障来遏制少子化进程。从目前的效果来看，对少子化进程起到了一定的缓解作用，但还未能彻底扭转少子化的大趋势，其经验和教训可以为我国生育政策的制定和实施提供以下几点启示：

#### 1. 采取更为积极的政策举措、建设生育友好社会环境，彻底扭转少子化社会生育意识

从日本以及少子化较为严峻的发达国家的人口发展状况可以看出，少子化趋势一旦形成很难扭转。日本在1989年总和生育率跌至1.57，而在此之前，早在1974年就已跌至2.05，开始低于人口更替水平。然而



由于1971—1974年日本迎来第二次婴儿潮,且“人口爆炸论”在世界范围盛行,因此日本提出了控制人口增长的宣言<sup>[18]</sup>。之后总和生育率基本呈下降趋势,却没有引起政府的警觉。1989年“1.57冲击”后,直到1994年底《天使计划》出台,政策的反应速度也不能说是迅速。之后日本虽然出台了一系列法律法规和政策措施,却难以扭转少子化的大趋势。对人口发展形势的错误判断、坐视总和生育率下降、政策出台不够及时,是造成日本现今少子化境况严峻的一个重要原因。而法国等近年来少子化政策效果较好的国家,大多在总和生育率还不是太低时就及时出台了各种针对少子化的政策措施,被认为是政策取得成效的一个重要因素<sup>[19]</sup>。

我国总和生育率自1992年跌破2.0,1999年跌至1.59,之后呈缓慢上升趋势,2019年为1.70,虽然略高于日本,但长期低于人口更替水平。2020年更是跌至1.3,低于国际警戒线,且出生人口呈走低趋势,已呈现少子化现象的端倪。由于人口惯性和政策制定、实施以及效果显现的滞后性,政策对人口现象的影响往往要经过几十年才会显现出来。扭转人们对生育、家庭的意识,以及建立一个可以让人们安心生育、养育的社会更是需要长期的投入和宣传,不是一朝一夕一蹴而就的,这也就要求扭转少子化趋势的政策宜早不宜晚,越早采取行动,所面对的困难就越小,收效也会越高。因此,在我国还未进入少子化的加速期之前,在端倪之初即采取积极彻底的政策措施至关重要。

## 2. 结合地域特点,以多领域综合性政策措施,覆盖社会全体成员

日本少子化的初期政策主要以提升保育质量和数量为目标,辅助以工作方式改革,直到2013年的《突破少子化危机紧急对策》才开始重视婚姻等行为的重要作用,2015年的《第三次少子化社会对策纲要》才正式加入了对结婚的援助。而学者普遍认为,对于日本总和生育率下降和出生人口减少,婚姻行为的影响要远大于或大于生育行为。2019年日本千人结婚率4.7,仅为20世纪70年代前半期的一半左右。造成结婚率降低、晚婚晚育、大龄未婚率的原因错综复杂,有价值观/婚育观的变化、缺乏安定的经济条件、无法兼顾工作和家庭、女性结婚和生育的机会成本增加,以及与异性交往机会少等多种原因。从对日本少子化政策的梳理可以看出,只聚焦于生育/育儿援助的单一政策效果有限。就业、结婚、生育、育儿、教

育以及养老这一系列环节环环相扣、彼此之间密不可分,对任何一个环节的保障缺失都会削弱其他环节的政策效果。日本近年来提出的涵盖儿童群体、青少年群体、育儿群体,以及正当年群体的《全世代型社会保障改革方针》,正是对多年来少子化政策探索的总结。

因此,我国的少子化政策在制定和实施中,虽应有所侧重,却不应仅针对儿童或育儿群体,也不应仅限于生育和育儿等单一领域、仅采用增加产假、育儿假等单一手段,而是应从当事人的角度出发,制定综合全面且覆盖社会全员的政策措施。例如,生育津贴的领取因有参保要求,将大量非正式就业或未就业女性排除在外,今后可考虑转换为儿童津贴,以儿童为主体,从出生前即可申请,0岁开始领取,切实覆盖全体儿童和育儿群体;进一步扩充公立幼儿园/托儿所、普惠园建设;以北京将辅助生殖技术项目纳入医保为契机,探讨将不孕不育检测、治疗全面纳入保险;在育儿援助之外,重点加强对青年交友、婚恋、成家的援助;促进工作与家庭兼顾的工作方式、完善新兴就业群体在内的各类就业的社会保障等等,从多领域入手,协同制定和推进政策实施。同时,我国幅员辽阔,不同地域/地区、城乡,不同规模的城市所面临的境况和问题都有着较大差异,因此应结合各自特点,分别制定具有针对性的政策细则。

## 3. 政策制定应目标明确、重点突出,并及时开展评估以检验效果

日本政府由于在战争时期的人口扩张政策饱受谴责,对制定“人口政策”顾虑重重,甚至将涉及人口的大多举措称为“对策”,且日本社会普遍认为结婚和生育涉及个人隐私,不应该由国家政策来引导<sup>[20]</sup>。因此,日本少子化对策中迟迟没有提及可量化的宏观目标。直到2016年的《日本一亿总活跃计划》才具体提出“意愿生育率1.8”以及50年后仍维持充满活力的1亿人口的战略目标。但从中仍可以看出日本少子化对策宏观目标的模糊性,即虽然少子化由总和生育率定义,但却既不以总和生育率,也不以出生人口数作为少子化对策直接的宏观目标。因此少子化对策中,虽然有一系列具体目标,如在《日本一亿总活跃计划》中针对意愿生育率1.8,提出到2020年,非本意非正式25~34岁青年员工占比减半、结婚意愿实现率达80%等细化目标,但这些具体目标与总目标之间的关系并不清晰,难以对政策总体的达成效果进行有



效评估,从而及时发现问题并进行纠正。

因此,我国的少子化政策首先应该设置明确的人口政策目标,而后根据总体目标进一步细化为就业、婚恋、生育、育儿、教育、保险、财政等各领域的具体目标,这样具体指标的达成才能与总体目标联系起来,从而通过对具体指标实施效果的评估,及时掌握总体人口政策目标的达成情况。同时,少子化政策的制定和实施既要覆盖多领域、涵盖全体社会成员,也要确定重点领域和施政顺序。从近年来的研究成果来看,工作及收入不稳定是阻碍结婚、生育的一大关键要素<sup>[21]</sup>。结合当前经济社会发展状况以及日本少子化政策的经验,除了延长育儿假时间、提高育儿假薪资、增设公立及普惠型幼儿园/托儿所等直接与生育相关的政策外,应尽快建立起以儿童为主体的儿童津贴制度,避免育儿家庭因没有(正式)工作没有参保而不能领取生育津贴的困境,同时重点加强对青年、尤其是劳动权益保障不能完全覆盖的新兴就业群体的劳动待遇的提升;加强青年婚育观/家庭观建设、促进交友交往,探讨对结婚/多子女家庭提供一定补贴或退税优惠,从实际层面对青年的婚恋进行援助,切实促进青年的结婚意愿和能力,而后逐步扩展到教育、保险以及财政等各个方面。

#### 4. 倡导社会力量、加强财政支持力度是少子化政策实施效果的重要保障

日本不断加大对少子化政策的财政支持,少子化社会政策相关预算从2003年度的1兆4772亿日元到2021年度的5兆9574亿日元,有着大幅提升。然而与其他发达国家相比,2018年日本用于家庭的社会性

支出占GDP比重为1.65%,与瑞典的3.42%、英国的3.19%、法国的2.93%和德国的2.40%仍有着较为明显的差距。政策的实施离不开强有力的财政支持,瑞典和法国等近年来总和生育率有较好趋势的国家均有着强有力的家庭补贴政策。截至2017年,法国的家庭补贴已达30多种<sup>[22]</sup>,用于家庭的社会性支出达661.60亿欧元,与日本相当,而法国人口仅为日本的一半左右。因此,如何确保少子化政策的财政来源、增加对少子化政策的经济投入,一直是日本少子化政策中的一个重要问题。

从日本少子化政策的实施情况也可以看出,增强针对性财政投入会收到较好的政策效果。少子化问题关系到国家和社会的发展,应举全国之力增加对政策实施的经济保障。这就需要在不断扩大国家财政支持力度的同时,积极倡导社会各界给予支持,既要有充足的财源支持,又要注意不把负担过多地推给企业。同时,应进一步加强对政策的费用—效益分析,做到科学指导下的统筹分配,科学评估政策的实施效果,及时调整和修订政策,让有限的资金发挥最大的作用。■

[基金项目:本文系中国青少年研究中心立项课题“中国青年发展指数研究”(项目编号:21GH02)的阶段  
性成果]

李健:中国青少年研究中心青年发展研究所  
助理研究员,博士  
责任编辑/陈晨

#### 参考文献:

- [1] 关春影.论日本的“少子化”及其对策[J].外国问题研究,1998(2):59-62.
- [2] 史丽华.日本少子化发展态势及对策[J].日本研究,2001(3):35-40.
- [3] 毕雅萌.日本的少子化和女性就业的关系[D].上海:上海外国语大学,2012.
- [4] 石人炳.日本少子化及其对教育的影响[J].人口学刊,2005(1):46-50.
- [5] 王幡,刘在良.“少子化”社会背景下日本学前教育政策研究[J].大连大学学报,2017,38(2):124-133.
- [6] 王晓峰,全龙杰.少子化与经济增长:日本难题与中国镜鉴[J].当代经济研究,2020(5):85-92.
- [7] 田香兰.日本人口减少及老龄化对综合国力的影响——兼论日本的人口政策及效果[J].日本学刊,2011(5):107-121.
- [8] 山田昌弘,胡澎.少子化问题的亚洲特征——日本与欧美比较的视角[J].日本学刊,2019(2):87-97.
- [9] [18] [20] 王伟.日本少子化进程与政策应对评析[J].日本学刊,2019(1):117-135.
- [10] 王晓峰,全龙杰.日本少子化对策的演进、体系及政策工具评析[J].人口学刊,2020,42(3):89-101.
- [11] 因政策制定往往存在一定的酝酿期以及政策实施存在一定的延续期,各阶段划分之间存在一定的时间重合。
- [12] 指《儿童、育儿援助法》《关于推进就学前儿童教育、保育等综合性援助法律的部分修订》《关于推进儿童、育儿援助法及就学前儿童教育、保育等综合性援助法律的部分修订在实施中相关法律整備法》三部法律。

(下转第96页)

- [9] 李强. 影响中国城乡流动人口的推力与拉力因素分析[J]. 中国社会科学, 2003(1): 125-136.
- [10] 周怡. 代理理论: 跨越代际对立的尝试[J]. 南京大学学报(哲学社会科学版), 1995(2): 47-52.
- [11] [美] 玛格丽特·米德. 文化与承诺: 一项有关代沟问题的研究[M]. 周晓虹, 周怡, 译. 河北: 河北人民出版社, 1987: 98.
- [12] 蔡昉. 数字经济时代就业与劳动力市场转型[EB/OL]. <http://jer.whu.edu.cn/jjgc/9/2021-06-16/5145.html>.
- [13] 贾文娟. 从数字劳动探索全球资本主义体系的时代变迁[J]. 中国图书评论, 2020(8): 17-26.
- [14] [美] 克莱·舍基. 未来是湿的: 无组织的组织力量[M]. 胡泳、沈满琳, 译. 杭州: 浙江人民出版社, 2015: 87-89.
- [15] 许怡, 叶欣. 技术升级劳动降级——基于三家“机器换人”工厂的社会学考察[J]. 社会学研究, 2020(3): 23-46.
- [16] 汪建华, 黄斌欢. 留守经历与新工人的工作流动: 农民工生产体制如何使自身面临困境[J]. 社会, 2014(5): 88-104.
- [17] 余晓敏, 潘毅. 消费社会与“新生代打工妹”主体性再造[J]. 社会学研究, 2008(3): 143-171.
- [18] 唐有财. 新生代农民工消费研究[J]. 学习与实践, 2009(12): 102-107.
- [19] 周贤润. 从生产主体到消费主体: 消费认同与新生代农民工的身份建构——基于珠三角地区的分析[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2018(8): 157-165.
- [20] 蔡昉. 迁移决策中的家庭角色和性别特征[J]. 人口研究, 1997(2): 7-12.
- [21] 文军. 从生存理性到社会理性选择: 当代中国农民外出就业动因的社会学分析[J]. 社会学研究, 2001(6): 19-30.
- [22] 谭深. 家庭策略, 还是个人自主? ——农村劳动力外出决策模式的性别分析[J]. 社会学研究, 2004(5): 210-214.
- [23] Pun Ngai. Made in China: Women Factory Workers in a Global Workplace[M]. London, Hong Kong: Duke University and Hong Kong University Press, 2005: 124.
- [24] 阎云翔. 中国社会的个体化[M]. 陆洋, 等, 译. 上海: 上海译文出版社, 2016: 2-3.
- [25] 郑松泰. “信息主导”背景下农民工的生存状态和身份认同[J]. 社会学研究, 2010(2): 106-124.
- [26] 周大明. 互联网时代的新生代农民工研究[J]. 社会科学家, 2021(10): 9-14.
- [27] 阎云翔, 杨雯琦. 社会自我主义: 中国式亲密关系——中国北方农村的代际亲密关系与下行式家庭主义[J]. 探索与争鸣, 2017(7): 4-15.
- [28] 魏澜, 张乐天. 家庭本位的“关系”实践: 私人书信中的家庭主义图像(1972—1995年)[J]. 社会, 2021(2): 27-55.
- [29] 黄宗智. 中国的现代家庭: 来自经济史和法律史的视角[J]. 开放时代, 2011(5): 82-105.
- [30] 张静. 公共性与家庭主义——社会建设的基础性原则辨析[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2011(3): 1-4.
- [31] 杜平. 透视流动家庭: 文化规范与生活实践互构下的性别秩序[J]. 妇女研究论丛, 2019(6): 32-42.
- [32] 蔡玲. 流动的背后: 家庭关系与男性气质建构[J]. 中国农村观察, 2018(4): 17-31.
- [33] 多地发布建筑业清退令, 超龄农民工路在何方?[N]. 工人日报, 2022-03-18.
- [34] 谭娜, 周先波. 中国农村老年人“无休止劳动”存在吗? ——基于年龄和健康对劳动供给时间影响的研究[J]. 经济评论, 2013(2): 19-29.
- [35] 程杰. 养老保障的劳动供给效应[J]. 经济研究, 2014(10): 60-73.
- [36] 程杰. “退而不休”的劳动者: 转型中国的一个典型现象[J]. 劳动经济研究, 2014(5): 68-103.
- [37] 钱穆. 中国历史文化导论(修订本)[M]. 北京: 商务印书馆, 1994: 34.
- [38] Studs Terkel. Hard Times: An Oral History of the Great Depression[M]. pocket, 1982: 28-29.

(上接第 119 页)

- [13] 意愿生育率 1.8(日语为“希望出生率 1.8”)于 2014 年《地区、人与工作振兴长期展望》中首次提出, 是指青年一代实现其结婚和生育意愿时的生育率。具体公式为  $[(\text{已婚者占比} \times \text{计划子女数}) + (\text{未婚者占比} \times \text{有结婚意愿者占比} \times \text{意愿子女数})] \times \text{离婚等影响系数}$ 。根据 2010 年普查、第 14 次生育意愿基本调查、2012 年日本未来推算人口中的系数, 得出  $[(34\% \times 2.07 \text{人}) + (66\% \times 89\% \times 2.12 \text{人})] \times 0.938 \approx 1.8$ 。
- [14] 岩泽美帆. 少子化をもたらしした未婚化および夫婦の変化. 人口減少と少子化対策(高橋重郷・大淵寛編). 原書房, 2015.
- [15] 总务省. 国势调查[R]. 2015.
- [16] 儿童手当. 内阁府, <https://www8.cao.go.jp/shoushi/jidouteate/index.html>, 2021-12-04.
- [17] 抚养者收入超出限额时, 根据法律给予特例支付(儿童每人每月一律 5000 日元)。
- [19] [22] 田中景. 日本和法国的少子化对策及启示[J]. 人口学刊, 2020, 42(2): 90-102.
- [21] 守泉理惠. 第 4 次少子化社会对策大綱と日本の少子化対策の到達点[R]. 国立社会保障・人口問題研究所「日中韓における少子高齢化の実態と対応に関する研究」令和 2 年度 総括研究報告書. 2020.