



# 社会政策亮点 14



## 家庭津贴与人口变化

这一期《社会政策亮点》讨论的是人口变化、演变中的社会结构与家庭津贴计划的作用和目标之间的联系。在许多国家，家庭津贴计划正在受到一系列共同因素的冲击，这包括人口老龄化、面临风险的新社会群体的出现和妇女社会作用的变化。这种复杂的形式提出了一系列困难的挑战。例如，许多家庭津贴计划正在寻求如何更好地应对贫困问题的各个方面，特别是在儿童中间。然而，在为应对人口老龄化和劳动力下降而作出的某些努力中，一个尚未充分回答的问题是家庭津贴在促进提高生育率水平方面可能发挥的影响。无论如何，本期《亮点》坚持认为，对于因地制宜的积极主动的政策措施存在着日益增长的需要，以便满足儿童的社会需要，并可以帮助开发人力资本、减轻长期性贫困，以及使家庭能更好地协调工作与生活的平衡关系。

国际社会保障协会秘书长  
汉斯—豪斯特·康克乐伍斯基

### 变化背景下的家庭津贴

在大多数社会中，家庭结构都在发生变化，在某些情况下甚至是明显的变化。尽管诸如单亲家庭、重组家庭或没有任何收入挣取者的家庭等结构形式肯定不是新现象，但现在有一种日益扩大的事实，即那些可能被认为是非正常的结构形式将会越来越普遍。这些结构形式的变化对在更为广泛的公共政策范围内设计和协调社会保障家庭津贴计划提出了新的挑战。

尽管家庭津贴计划在欧洲社会保障体系中是一个基本成分，但在世界其它地区却远非如此。有这种计划的国家在非洲和美洲达半数多一点，而在亚太地区仅占三分之一。

#### 这一期

- 简要说明家庭津贴计划面临的人口、政治和财政方面的挑战
- 综述影响家庭津贴设计和供给的背景性社会因素
- 介绍解决儿童贫困一体化措施的证据
- 重点说明对于家庭津贴作用的不断变化的期望
- 报导关于家庭津贴计划的共同政策作用和目标

大部分发达国家家庭津贴计划的发展可以追溯至二战结束后的最初年代。这种计划寻求解决与当时占主导地位的家庭结构形式相联系的社会保障需要。一般来说，这种计划的设计是为了支持以男性为家长的家庭模式，在这种模式下妇女被设想为承担家庭主妇和母亲的角色，而男子则从事工薪就业。此外，在许多国家，计划的设计还是为了支持扩大的多代人家庭，他们常常是一起生活的。

在许多发展中国家，家庭津贴计划的发展可以追溯至殖民强国的影响，其计划通常以殖民国家的计划为模式，计划常常是由殖民当局建立的，为的是向移居海外的本国公民提供相当于在祖国向其家庭提供的支持。随后，这些计划被扩大至当地劳动者的某些类别，一般是公务员和正规部门工人。

从全球看，有一系列因素在发生作用，共同塑造着各类家庭津贴计划目前在其中运作的的环境。正如以下将要讨论的，这包括出生率降低和老龄化人口（人口老龄化）；面临风险的新社会群体的出现和社会排除及贫困的扩大；还有妇女日益更多地对劳动力的参与。

## 人口老龄化

人口老龄化给家庭津贴带来的后果是财政和政治两方面的。第一，在许多国家，老龄化人口将影响社会保障系统的财政平衡。在少数国家，全抚养比将会下降（活动型劳动者对非活动依附者的比率，包括未成年人和老年人在内）。人口老龄化将主要带来与养老金、医疗和长期护理开支相联系的附加成本。然而，更低的出生率——以及由此造成的更少的儿童——可能导致相对较低的教育和家庭津贴开支。

在老龄化背景下，需要作出困难的政治选择，这关系到国民收入的多大比例应分别分配给未成年人和老年人口的开支，还关系到这种开支应由公共和私人提供资助的相对程度。对于预计面临人口规模下降的某些国家来说，家庭政策可以被看作是一种主动的工具，不仅是为了投资人力资本，也是为了鼓励提高出生率。关于现金转移支付计划既减少贫困（见图1），又对儿童健康、营养摄入及学生实现指标产生积极影响的情况，巴西的Bolsa Familia计划（博尔萨家庭计划）是颇具代表性的（见方框1）。在一些欧洲国家，更为慷慨的现金家庭津贴是向较大的家庭支付的，而在极少数国家试管受精程序也得到家庭津贴计划的资助。然而，对于家庭津贴计划是否仅仅促进提高生育率这样的问题，仍然存在争论。这也可以证实在许多发达国家存在一种重要争论，因为在这些国家中出生率低于每名妇女需平均生育2.1个孩子的替代率（ISSA，2010年）

## 面临风险的社会群体

从全球看来，传统大家庭的重要性在下降，这是一种由城市化、日益扩大的结构性失业和全球化冲击所促发的趋势，它导致了面临风险的新社会群体的出现。

除其他外，这主要包括长期失业人员、单亲家庭、重组家庭、贫困儿童和工作童工。

其结果是，社会排除——总的界定为一种过程，在这个过程中个人无力充分参与他们生活在其中的社会的各个方面，因而暴露于更大的贫困风险之下——是一种日益扩大的现象，它波及到所有社会，富有的和贫困的都概莫能外。

在发展中国家，特别是低收入国家，贫困不仅是一种社会和人口变化的后果，而且也是经济发展长期处于低水平的一个结果。在某些国家，长期性贫困常常为灾难性风险事件所加重，这包括军事冲突、大规模难民流动、饥荒、流行病和自然灾害。

尽管大家庭作为一种应对风险的机制其重要性大大降低了，但代际互济继续在正规社会保护体系之外以互助形式发挥着作用。例如，在某些撒哈拉以南非洲国家，受艾滋病影响较小的祖父母一代人常常被要求来照看其父母生病或因病死亡的孙子女一代；这种观察导致有人呼吁通过公共现金转移支付对祖父母们提供支持。但是，互助会形式并非欠发达国家多特有的。在法国，比如，年长一代人估计要给予自己子女近150亿欧元的资助，而且给予自己的孙子女以同样的数量——相当于通过社会保障获得的津贴价值的三份之二。

### 巴西的 Bolsa Familia 计划（博尔萨家庭计划）

Bolsa Familia 于2003年启动实施并在联邦水平上予以协调，它是一项以生活在贫困线以下家庭为目标的有条件的现金转移支付计划，目的是减少贫困和促进社会包容。补贴的发放需符合某些已确立的条件，比如母亲和孩子参加健康检查并接受疫苗注射，以及儿童入学等。这项计划的现金津贴直接发给家庭，优先发给母亲。

2008年，这项计划的成本费用估计为国内生产总值（GDP）的0.45%，覆盖范围达到全国，受惠巴西家庭1055万个，这些家庭的收入水平在每月20-182雷亚尔（BRL）之间。受惠家庭的数量相当于全国总人口的近四分之一。这一计划平均提高了受惠家庭收入的近25%。

这一计划的主要成绩是：

- 通过提供现金转移支付即时减轻了贫困。在13岁以下的儿童贫困率从52.2%降低至49.2%。
- 有助于打破某些家庭中的代际贫困循环。
- 通过加强家庭单元改善了社会团结。
- 作为一项由税收资助的计划，它促进了收入分配的改善。
- 通过增加家庭的可支配收入，它对地方经济活动起到了一种催化剂的作用。

明显的是，尽管在许多国家存在着家庭政策和津贴计划，尽管还有互助机制，但是贫困的相对水平特别是在儿童中间变得更恶化了。这一趋势同样适用于有着全面社会保障体系的富有国家。例如，在可获得可比性数据的 1995-2005 年期间，“在 24 个经合组织国家的 17 个国家中生活在贫困中的儿童比例有了上升”（联合国儿童基金会，2005 年）。对这次全球危机的长期影响作出评估还为时尚早，但它的持久影响可能会被最脆弱群体更多地感受到，并且使得全球贫困水平变得比以往更高。

## 妇女的社会作用

数量日益增多的妇女正在选择使自己远离家庭主妇的传统角色，并正在加入劳动力的行列（见图 2）。支撑这一趋势的原因各国可能不尽相同。然而，更多地获得教育机会看来可能是一个关键因素。反过来，更好的教育并不仅仅使妇女能更有力地竞争工作岗位，它还提高了许多妇女希望从生活中实现的期望。在一些国家，作为对老龄化和劳动力减少的一种政策应对，提高诸如长期失业者、青年、少数民族群体、残疾人员以及妇女等目标化人口群体的经济活动率的努力，则进一步支持了这一趋势。

作为对妇女当今在许多国家劳动力市场中所发挥重要作用的一种衡量，妇女和男子在劳动力中各自所占份额在美国、加纳、南非、泰国和巴巴多斯正在达到或已经达到对等程度。即使在妇女在经济活动中发挥作用仍然很小的国家，妇女在获得教育方面正在取得的持续进展势将不可避免地带来态度的变化。因此，不

仅男子和妇女必须预计要更好地分担家庭责任，而且家庭津贴计划的设计也将需要继续演变。此外，越来越有必要使这些计划与其它公共政策措施更好地协调起来。例如在智利，作为支持退休收入性别平等的广泛措施的一部分，支付给妇女终身期间生育每个孩子或领养一个孩子的社会保障津贴被付入母亲的个人退休储蓄账户中，可以在 65 岁时领取。

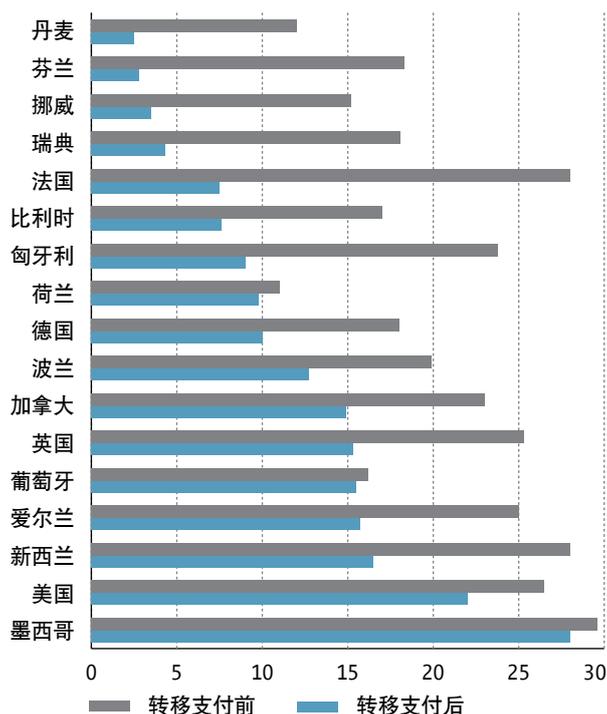
## 调整家庭津贴计划

作为不断变化的社会经济风险和人口现实的一个结果，家庭津贴计划正在对演变中的新的社会需要作出反应。受共同政策挑战和背景性问题的驱动，各国津贴计划在目的性方面可能出现某种程度的相似性。尽管存在着国家在政治和制度、历史和文化方面的传统影响，但趋势将是如此。

在一些国家，比如牙买加、墨西哥和巴西，更大的重点被置于目标化制度方法上，以减少贫困和实现儿童健康和教育指标的改善。这些方法还常常寻求使家庭能更好地协调工作与家庭生活之间的平衡关系。在另一些国家，比如乌拉圭和阿根廷，上述目标是通过全民普惠制来加以实现的。一种更加全民性的方法还可以在南非看到，在南非“儿童扶助津贴”过去发给照料 15 岁以下贫困儿童的人员，现在扩大发给那些照料 18 岁以下贫困儿童的人员。

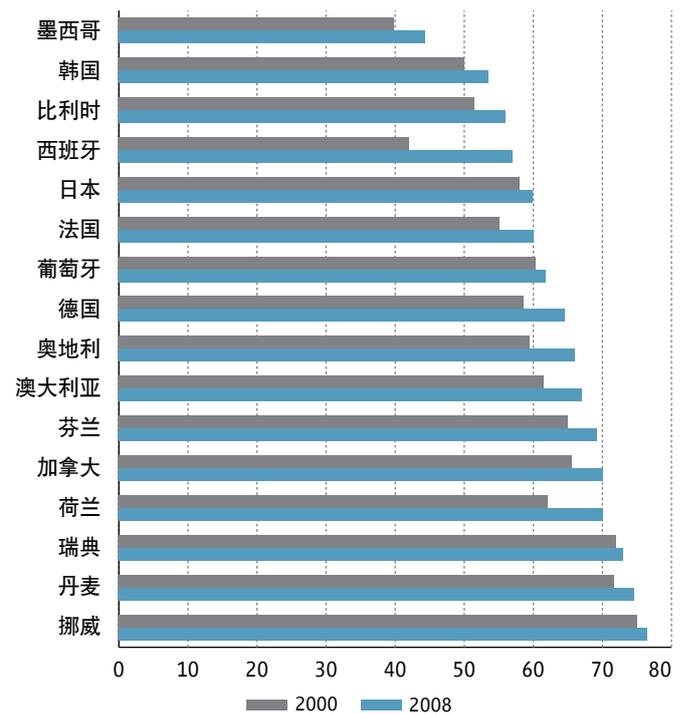
重要的是，社会服务和儿童照料设施的提供还能够向工作中的父母提供实质性支持。在一些国家，为提供儿童照料所做出的安排变得越来越灵活，可以包括父母在

图 1：社会转移支付对减少儿童贫困的影响（百分比）



来源：经合组织（多个不同年份）

图 2：妇女的经济活动水平（百分比）



来源：经合组织（多个不同年份）

家照看自己的孩子，在家照看自己的孩子同时为照看其他孩子而获得报酬，为自己的孩子招聘一名保育员，或者将自己的孩子送入一家日托中心。在某些国家特别是欧洲儿童照看假期权利的改革还鼓励父亲和母亲更好的分担儿童照看的责任。在某些情况下，这是通过提供税收减免延长照料期限的形式来做到的（ISSA, 2010 年）。

通过提高可负担的和可进入的儿童照管设施的可获得程度以排除妇女和男子进入劳动力市场的障碍，从而使家庭有更大机会来增加它们的收入。这种争取更高收入的潜力的改善，应有助于降低贫困水平。反过来，随着未来发展技术和工艺流程改善带来的预期效果，劳动力市场参与水平的提高应能对国家生产率做出积极贡献。对于由一支数量下降的劳动力队伍面对的老龄化社会，这一目标对保持未来国家经济竞争力和增长可能是至关重要的。

## 结论：共同政策的作用和目标

从国际上看，有可能在各国向家庭提高津贴的计划中发现一定数量的共同政策的作用和目标。在这方面发展中，人口老龄化是一个重要的，但并非唯一的驱动因素。

总的说来，有充分证据表明，家庭津贴计划正在被以一种更为积极主动的观点加以设计以追求可以衡量的政策成效，这一态度是与国际社会保障协会关于“有活力的社会保障”战略设想相一致的。

- 家庭津贴计划正日益成为一体化制度方法中的一个重大因素，其目的从短期看是为了减少家庭层面的贫困，从长期看是为了实现儿童健康和受教育程度指标的改善，正因如此，这种方法称得上一种投资于未来人力资本的主动工具。
- 家庭津贴计划寻求的是更好地调和家庭与工作生活的压力，特别是鼓励劳动年龄人口提高其参与劳动力市场活动的水平。
- 家庭津贴计划促进母亲和父亲之间分担儿童照看责任方面有一个更大程度的性别平等。
- 家庭津贴计划向希望有孩子的家庭津贴提供更大的支持。
- 有条件的家庭津贴计划寻求的是影响成年人改变行为模式，主要是为了更好地支持其子女的所谓长期利益。
- 以现金转移支付方式支持儿童、父母和年长一代人的能力正越来越多地受到积极评价，因为它有着帮助抑制社会排除增长和支持常常是脆弱的、非正常的家庭单元的潜力。

国际社会保障协会 (ISSA) 乃汇聚各国社会保障管理部门和经办机构的世界领军国际机构。国际社会保障协会为其会员提供信息、研究、专家建议和平台，以便在世界范围内建立和促进充满活力的社会保障制度和政策。

## 来源

国际社会保障协会，2008 年：Dynamic Social Security for Africa: An agenda for development (Developments and trends). “充满活力的非洲社会保障：一项发展日程（发展与趋势）”。日内瓦，国际社会保障协会。

国际社会保障协会，2010 年：Dynamic Social Security for Europe: Choice and responsibility (Developments and trends). “充满活力的欧洲社会保障：选择和责任（发展与趋势）”。日内瓦，国际社会保障协会。

Fathallah, M. 2005 年：“Rethinking the place of children within family policy”，（关于儿童家庭政策中地位的反思），载于 R.Levinsky 和 R.Mckinnon（编辑的）“Social security: Towards newfound confidence (Developments and trends)” “社会保障：走向重塑信心（发展与趋势）”。日内瓦，国际社会保障协会。

经合组织，多个不同年份：经合组织统计摘编。巴黎，经合组织。

Steck, P.2009 年：“Addressing changes in family structures - Adapting family policies to global changes in family life”《迎接家庭结构的变化：调整家庭政策以适应家庭生活的全面变化》（技术报告，No.29）。日内瓦，国际社会保障协会。

联合国儿童基金会，2005 年：“Child poverty in rich countries 2005”《富裕国家中的儿童贫困 2005 年》（无害报告卡，No.6）。佛罗伦萨联合国儿童基金会—无害研究中心。

ISSA

4 route des Morillons  
Case postale 1  
CH-1211 Geneva 22

T: +41 22 799 66 17

F: +41 22 799 85 09

E: issacomm@ilo.org | [www.issa.int](http://www.issa.int)