

现金补贴抑或托幼服务？欧洲家庭政策的生育效应探析

社会
2021 · 3
CJS
第 41 卷

朱 荟 陆杰华

摘 要：本文基于欧洲社会调查和经济合作与发展组织家庭数据库的整合资料，运用多层二项回归探析欧洲 15 个国家的宏观家庭政策对微观生育决策的影响。研究发现，具有“去家庭化”性质的托幼服务对欧洲家庭生育决策存在显著的正向影响，而具有“家庭化”性质的现金补贴并未产生预期的作用。进一步的交互项与稳健性检验结果表明，年纪较轻或收入较高的父母是托幼服务政策影响的重点人群，且托幼服务与母亲带薪假在一定程度上形成合力促进再生育决策。这表明，欧洲家庭政策影响生育的作用机制主要是照料方式改变的替代效应，而非经济能力提升的收入效应。本研究的政策启示在于，未来我国与生育配套的家庭政策体系构建，应注重在婴幼儿照料和托幼服务上的制度设计与资源投入。

关键词：家庭政策 生育效应 现金补贴 托幼服务

DOI:10.15992/j.cnki.31-1123/c.2021.03.007

Cash Subsidy or Childcare Service? An Analysis of the Fertility Effect of European Family Policy

ZHU Hui LU Jiehua

Abstract: From the 2009–2014 OECD Household Expenditure Database and the 2014 European Social Survey Database, this study generates a new set of integrated macro and micro data (non-longitudinal). A multi-level binomial regression model is applied to

* 作者 1：朱 荟 南开大学周恩来政府管理学院 (Author 1: ZHU Hui, Zhou Enlai School of Government, Nankai University) E-mail: zhuhuinku@nankai.edu.cn; 作者 2：陆杰华 北京大学社会学系 (Author 2: LU Jiehua, Department of Sociology, Peking University)

** 本文受到国家社会科学基金青年项目 (20CRK013) 和南开大学文科发展基金青年项目 (ZB21BZ0339) 的资助。[This paper is supported by National Social Sciences Fund (20CRK013) and Social Sciences Development Fund of Nankai University (ZB21BZ0339).]

特别感谢《社会》多位匿名审稿专家提出的宝贵意见和建议，同时谢谢香港理工大学社会政策硕士骆英帅同学的数据收集与整理工作。文责自负。

explore the impact of macro-family policies on micro-fertility decision-making in fifteen European countries. Our research emphasizes the importance of theoretical perspective and focuses on the specific policy measures that are related to the two distinctively different policy values of “family-oriented” and “de-family-oriented”. The empirical results find that the “de-family-oriented” childcare services have a significant positive impact on the birth decisions of European families, while the “family-oriented” cash subsidies have not produced the expected significant effect. This study further examines the differential impact of family policies on different groups of people, focusing on the effects of gender, age, education, and income. The results reveal that couples of younger age or higher incomes are most affected on birth decisions by childcare services. This study also verifies the robustness of the data and introduces into the model additional variables such as the allocation ratio of childcare services and cash subsidies, their proportion in GDP, and paid leave. It reveals that childcare services and paid maternity leave form a policy synergy in promoting family reproductive decision-making to a certain extent. This suggests that the effectiveness of European family policy for promoting fertility lies on the changes in service delivery of childcare, rather than on direct cash subsidy. There is a policy implication for China’s future family policy. Our future emphasis should be placed on the institutional design and resource investment in infant and child care services.

Keywords: family policy, fertility effect, cash subsidy, childcare service

一、引言

在全球出生率下降的背景下，以鼓励生育为主的家庭政策能否影响以及如何影响生育行为引起了学界的广泛关注（Kalwij, 2010; Luci-Greulich and Thévenon, 2013; 张秀兰、徐月宾, 2003）。在全球范围内，欧洲是率先进入“低生育率陷阱”的地区，早在 20 世纪八九十年代，一些欧洲国家的总和生育率就降到了 1.5 以下（Bongaarts, 2002）。与此同时，现代家庭政策体系为人口再生产注入了外部的推动力量，成为这些国家摆脱低生育率的重要手段。作为现代福利制度的发源地，欧洲国家推行带薪休假权利（paid leave entitlement）、儿童照料服务（childcare service）和财政转移支付（financial transfer）等配套的家庭政策，通过国家

职能向家庭生育领域延伸的方式避免人口出生率的持续下滑 (Gauthier, 2002)。虽然已有大量研究试图捕捉人口转变模式与家庭政策类型之间的相关性 (Gauthier and Hatzius, 1997; Kalwij, 2010; 吴帆, 2016), 但是鼓励生育是一项非常复杂的系统工程, 因文化传统、人口背景和福利制度的不同, 各国所推行的生育政策在价值取向、具体项目和支持力度上存在明显差异, 造就了不同国家迥然有别的生育率图景。

在学界关于家庭政策能否有效干预生育的广泛讨论中, 现金补贴与托幼服务这两类具有代表性的政策工具的作用是研究焦点之一 (Björklund, 2006; Förster and Verbist, 2012; Sánchez-Barricarte, 2017)。尽管两者都被认为是促进生育率回升的有效的政策手段, 但它们在政策理念上具有明显差异。政府提供的托幼服务是“去家庭化”(defamilization)的代表性政策, 被视为制度化供给和专业性导向, 更有利于推动性别平等、振兴劳动力市场 (Leira, 2006)。不过, 也有学者认为“家庭化”(familization)的现金补贴是更为合理的选择, 因为家庭最有资格和能力照顾子女, 亲职活动无法被取代, 且现金形式有助于提高供给效率, 减少官僚机构的扩张 (Lewis, *et al.*, 2008)。

本文将借鉴相关文献, 尤其是《为家庭更美好》(*Doing Better for Family*)等经济合作与发展组织(下文简称“经合组织”)发布的一系列家庭政策与生育制度研究报告, 以学理探讨为立足点, 尝试在这一主题下进行三方面的推进。一是研究定位的转变。本研究摒弃以政策执行和政策过程为主的公共行政学视角, 而是以“家庭化”或“去家庭化”的家庭政策价值观为主探讨其对生育决策的影响。二是深化对生育研究的理论思考。生育研究一直是人口学的核心议题, 国内外相关讨论大多基于寇尔生育指数和邦戈茨生育率模式等人口分析技术对生育率进行结构研判和趋势预测。本研究则从福利制度视角下的家庭价值观念变迁入手, 丰富和拓展人口学科的理论工具箱。三是研究层次的拓展。既有研究或囿于宏观层次的单一维度, 或只关注某一国家内部的论证 (Gauthier, 2007), 本研究则结合宏观国别数据与微观个体数据, 尝试以“人在情境中”的视角观察个体特征与社会制度的互动。本研究的实践意义在于厘清现金补贴与托幼服务这两种不同类型和理念的家庭政策对生育决策的影响及作用机制, 为我国优化生育政策、布局生育友好的家庭政策体系寻求一些经验启示。

二、文献述评及研究框架

(一) 生育支持型家庭政策的内涵与类型

面对第一次人口转变中出现的高人口出生率、高婴儿死亡率的社会问题,西方发达国家的家庭政策应运而生,以保障母婴健康,满足其照料需要,进而促进人口增长与提升人口质量。因此,在20世纪30年代作为一项专业术语出现的家庭政策,专指宏观意义上(特别是在现金转移支付中)有利于大部分家庭发展的人口政策(Kamerman and Kahn, 1976)。在20世纪70年代部分欧洲国家率先出现持续的低生育率和极低生育率现象时,福利经济学家与家庭政策研究者重点围绕两方面进行了深入分析。一方面,学者们延续了生育经济学的前提假设与分析框架,探讨家庭支持政策的生育效应。早期主流理论范式对生育行为的解释来自于家庭经济学(Becker, 1960),其核心论点是,现代家庭在考虑子女数量与质量时蕴藏着对生育成本的计算(Friedman, *et al.*, 1994)。这里的生育成本既包括养育子女的直接成本,也包括间接成本(机会成本)。直接成本不仅包括孩子成长所需的教育、食品、用品等支出,还涵盖养育过程中父母的陪伴及情感付出。间接成本是指父母抚育孩子时因损失时间和就业机会等而减少的收入与享受。家庭政策之所以可能提高生育率,原因在于其是对生育成本的补偿与替代。也就是说,国家和社会承担了部分原本由家庭独立承担的生育成本。

另一方面,学者们还结合政策背景、约束条件和干预方案等试图寻找更有效力的政策工具,分辨不同类型的家庭政策影响生育的保障因素与驱动因素。该领域的前沿研究主要包括三种类型:一是将家庭津贴、产假和育儿假、儿童保育等多重家庭政策视为一个整体,从宏观层面分析其对总和生育率的影响(Kalwij, 2010; Luci-Greulich and Thévenon, 2013),进而得出对家庭政策的评估性结论。如针对东亚地区的一项研究指出,韩国、日本、新加坡以及中国香港、中国台湾的家庭政策经济激励远远不足,主要表现为政策目标存在偏差、措辞碎片化和支持力度低(Chen, *et al.*, 2020)。二是深入探析某一类型的家庭政策对不同人群或不同孩次的差异化影响。有研究比较了34个经合组织国家同性和异性夫妇带薪育儿假的可得性差异(Wong, *et al.*, 2020);另有研究分析了加拿大魁北克的新生儿津贴对出生顺序和性别的影响(Malak,

et al., 2019)；还有研究认为德国正处于大力发展公共托幼服务的阶段，托幼服务与母亲就业呈现正向关系，但母亲的教育背景这一关键变量不可忽视(Zoch, 2020)。三是跳出“家庭政策影响生育结果”的因果分析路径，或从理论上反思当前生育研究的局限，或以质性方法、数理推导等新思路提出一些新发现。有研究强调以面向未来的不确定性来检视生育率低迷的现象，并以主体性的叙事框架理解当代生育问题(Vignoli, *et al.*, 2020)；也有研究以丰富的质性资料描述了家庭育儿服务中非正式市场及照护社交网络(care loops)的兴起(Búriková, 2019)。

现金补贴和托幼服务这两类具有代表性的家庭政策对提升生育率的影响与作用机制是当下学界关注的核心议题(Sipilä, *et al.*, 2010; Förster and Verbist, 2012)。随着家庭模式从“工业主义模范家庭”(model family of industrialism)向“双职工家庭”(dual-earner family)再向“照顾分担家庭”(care-sharing family)的转变，抚育孩子也开始出现从家庭照料向社会照料转变的公共化趋势(Frejka, 2008)。不同国家基于本国的经济形势、文化传统和性别立场推出其社会照料的政策工具——现金补贴或托幼服务。这两类迥然不同的政策取向体现了现代家庭政策的“沃尔斯通克拉夫特困境”(Wollstonecraft Dilemma)，即抚育子女是家庭责任还是公共议题(Leitner, 2005)？现金补贴作为“家庭化”政策的代表，认为家庭是承担生育成本的主体。此类型的政策以增加家庭可支配收入、减轻家庭育儿成本为直接目标，以家庭作为子女照料的主要场域，但被认为缺乏社会性别敏感性，将母亲定位为“照顾者公民”(citizen-carer)。托幼服务则是“去家庭化”政策的典型代表，主张养育成本应由国家、社会和家庭三者分担，试图通过市场行为或社会服务改变养育方式，促进已育女性的工作—家庭平衡，为国家重塑“劳动者公民”(citizen-worker)。

(二) 两类家庭政策生育效应的研究回顾

现有的关于现金补贴与托幼服务对生育行为影响的研究可分为三种类型。第一类研究对现金补贴与托幼服务的政策实践进行追溯。大多数经合组织国家对有子女家庭的财政支出近三十年大幅增加，所有类型的生育支持均在一定程度上得以扩展(Adema, *et al.*, 2011)。越来越多的欧洲国家重视家庭政策以改善家庭福祉、减少工作与家庭的冲突。以税收减免和儿童津贴为主的现金补贴是最常见的政策工具。经合组

织国家中只有 6 个国家没有任何现金转移支付措施 (Meulders and O' Dorchai, 2009), 但 20 世纪 80 年代以来, 现金补贴占各国国内生产总值 (Gross Domestic Product, GDP) 的相对比例逐渐下降。相比而言, 托幼服务的覆盖面和支出水平正在增加, 特别是针对 3 岁以下婴幼儿的托育照料, 照料时间、具体照料场所和可选择的服务类型都发生着重大的变化 (Currie and Gahvari, 2008)。

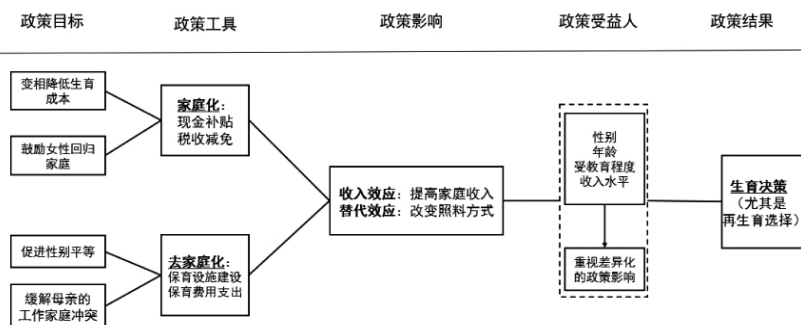
第二类研究以实证的方式分析现金补贴与托幼服务对样本国家生育率的影响。学者们利用不同国家的数据资料一方面揭示了现金补贴和托幼服务对家庭生育可能产生的影响, 另一方面也指出其中存在复杂的机制。例如, 一项研究认为瑞典的带薪产假对生育率具有正向影响 (Hoem, 2005); 但奥地利的自然实验研究却得出了不同的结论, 1990 年延长育儿假的政策对生育率产生了显著的正向作用, 1996 年育儿假缩短并没有带来相反的负面影响 (Lalive and Zweimüller, 2009)。再如, 同样是面向法国的研究, 有研究肯定了家庭政策对第三个子女出生的积极作用 (Evans, 2002), 也有研究认为现金补贴对第三个子女的出生没有显著影响, 只对第一孩生育有正向作用 (Laroque and Salanié, 2004)。还有研究指出, 挪威托幼服务的支出增加两成, 妇女终身队列生育率将增长 0.05 (Kravdal, 1996); 另一项针对德国西部的研究却认为, 托幼服务的费用与可及性对生育率没有显著影响 (Hank and Kreyenfeld, 2003)。对政策工具的影响存在差异的解释也不同, 涉及国家差别、福利水平、生育孩次和父母特征等诸多方面。

第三类研究从理论解释上回答了现金补贴与托幼服务影响生育选择的具体机制。已有文献关于现金补贴与托幼服务为何能够影响家庭生育决策形成了收入效应 (income effect) 和替代效应 (substitution effect) 两种竞争性的观点 (Andersson, *et al.*, 2006)。收入效应指的是在生育成本不变的情况下, 因儿童津贴、税收减免、带薪假期等现金补贴带来的家庭实际收入增加导致生育需求发生变化。替代效应则是指在家庭实际收入不变的情况下, 由政府主办或税收支持的儿童抚育带来的生育需求变动。具体而言, 社会经济状况不佳的家庭需要现金补贴的政策支持, 因家庭收入增加而做出生育选择, 这可以理解为收入效应; 而社会经济状况较好的家庭更需要将子女照料商品化的托幼服务, 改变传统的亲职养育的儿童抚育方式, 此种家庭政策影响下的生育行为体现了替代效应。

(三) 研究问题及分析框架

本文将在已有研究的基础上形成研究问题与分析框架。本研究将聚焦以下问题：以现金补贴和托幼服务为代表的两类宏观家庭政策能否影响个体的生育选择？如果能，那么其影响机制如何？进一步来讲，家庭政策对家庭生育决策的影响是否因人群差异而产生分化？

本研究在“家庭政策影响生育意愿”这一理论路径 (Billingsley and Ferrarini, 2014) 的基础上, 尝试对现金补贴与托幼服务影响生育决策建构可行的分析框架。相较于已有研究, 本研究在三方面做出了改进。一是强化理论视角, 以“家庭化”和“去家庭化”的政策理念区分政策目标和两种具体的政策工具。其意义在于将西方社会保障与家庭社会学的理论转向置于生育研究的因果分析框架中, 对家庭政策改革应“家庭化”还是“去家庭化”进行实证检验。二是辨析影响机制, 依据多层次模型 (multilevel analysis) 分析政策影响的具体路径。本研究尝试将宏观与微观的研究思路相结合, 有别于以往研究关注多国资料中家庭政策与总和生育率的复杂图式, 同时借鉴新家庭经济学的生育成本核算, 以收入效应和替代效应为切入点, 比较现金补贴与托幼服务这两类国家层面的政策工具对个体生育行为的影响。三是探索差异化分析的可能。结合西方前沿文献中家庭政策对不同人群和生育不同孩次的差异化影响, 本研究选取性别、年龄、教育和收入作为民众对政策产生差异化态度的可能影响因素, 重点探讨二孩及以上的再生育选择。本研究的分析框架如图 1 所示。



注：本分析框架基于已有研究 (Billingsley and Ferrarini, 2014) 的“家庭政策影响生育意愿理论路径图”改进而成。

图 1: 现金补贴与托幼服务影响生育决策的分析框架

三、数据与方法

(一) 数据来源

本研究从国家层面和个人层面两个维度考察家庭政策对生育行为的影响。国家层面的现金补贴与托幼服务以经合组织家庭数据库(OECD Family Database)¹为资料来源,家庭和个人层面的生育行为及社会经济特征以欧洲社会调查(European Social Survey, ESS)²数据为基础。

经合组织家庭数据库是经合组织聚焦于家庭和儿童领域的跨国比较数据库,汇集了家庭结构、家庭的劳动力市场地位、家庭和儿童的公共政策、儿童发展四方面共计70个指标,为家庭政策的国别对比提供了高质量的数据支撑。本研究使用该数据库在家庭政策方面的“按子女年龄划分的公共支出”(public spending with children age)指标计算政府在现金补贴和托幼服务两方面的支出情况。

欧洲社会调查是2001年开始的一项学术驱动下的跨国调查项目。因数据涉及面广、质量优良且免费开放,该调查在2013年被授予“欧洲研究基础设施联盟”(European Research Infrastructure Consortium)的称号。截至2018年,欧洲社会调查已成功收集八轮数据。每轮调查均包含核心模块和轮换模块两部分:核心模块包括社会人口特征、媒体与社会信任、政治活动、主观幸福感、家庭成员情况、价值观等每次调查都涉及的信息;轮换模块是在特定年份出现的内容,包括对移民的态度、民主意见、健康不平等、年龄歧视等。本研究使用欧洲社会调查2014年第七轮数据的社会人口特征、家庭成员情况等数据资料。

结合学者依据家庭政策类型对经合组织国家的划分(Thévenon, 2011),本研究最终选取的15个国家是:丹麦、芬兰、挪威、瑞典、奥地利、德国、爱尔兰、荷兰、法国、西班牙、葡萄牙、英国、瑞士、捷克、匈牙利。这些国家基本涉及了欧洲不同的地理文化区域。表1列出了样本国家在现金补贴

1. 经合组织家庭数据库的数据来源与主要介绍参见 <http://www.oecd.org>, 其中涉及家庭和儿童的公共政策数据自2003年起每两年更新一次,遗憾的是,最新数据仅更新到2013年。为了考察托幼服务对0—5岁婴幼儿家庭的影响,本研究选取2009、2011、2013年数据的年平均值进行模型分析。

2. 欧洲社会调查的数据来源与主要介绍参见 <http://www.europeansocialsurvey.org>。需要注意的是,该数据并非追踪调查数据,无法对不同轮次的数据进行合并。为配合国家层面数据的收集时间,本研究选取2014年数据进行模型分析。

和托幼服务方面的政策特点以及各国 2007 年与 2017 年的总和生育率。

表 1: 代表性国家的现金补贴与托幼服务的政策特点及其总和生育率

政策体制	政策目标	政策模式	福利水平的总体特点	现金补贴的供给水平	托幼服务的支持力度	样本国家总和生育率 ³ (2007, 2017)
去家庭化	公平	社会主义模式	普惠, 福利水平较高且以性别平等为政策价值导向	中等水平的现金补贴, 具有完善的现金转移支付与减税体系	支持力度大, 公立设施覆盖区域广, 保障时间长	丹麦(1.84、1.79) 芬兰(1.83、1.49) 挪威(1.90、1.71) 瑞典(1.88、1.85)
家庭化	公平	保守主义模式	福利水平中上, 大部分倾向于传统的性别分工	现金支持力度较大, 鼓励女性亲自照料	支持力度中等, 国家差别明显, 根据就业情况提供不同的托幼服务	奥地利(1.38、1.53) 德国(1.37、1.57) 爱尔兰(2.01、1.81) 荷兰(1.72、1.66) 法国(1.98、1.92)
家庭化	公平	南欧模式	整体较低, 政策碎片化, 缺乏最低收入保障	现金补贴水平较低	托幼支持力度较弱	西班牙(1.38、1.44) 葡萄牙(1.35、1.36)
去家庭化	效率	自由主义模式	福利总体水平较低, 向弱势群体(单亲、低收入等)家庭倾斜	总体水平较低, 弱势家庭得到的补贴较多	托幼支持主要依赖市场, 同样对弱势家庭有明显偏向	英国(1.86、1.79) 瑞士(1.46、1.54)
家庭化	效率	社会主义国家	社会福利经历转型, 福利水平差异较大	总体福利水平中等	由于转型, 总体支持程度较弱	捷克(1.45、1.63) 匈牙利(1.32、1.53)

注: 表格设置参考《OECD 国家的家庭政策: 比较分析》(Thévenon, 2011) 中国别政策对比的框架, 本文增加了政策体制、政策目标、总和生育率等内容。

本研究从政府与家庭的关系维度入手, 将样本国家进行分类。虽然学界对“家庭化”与“去家庭化”的概念工具如何测量尚未达成共识, 本研究以该国的福利政策是否强化家庭成员的亲职照料和经济责任为操作化标准, 将政策体制区分为“家庭化”或“去家庭化”; 以政策规则趋向普惠还是特惠将政策目标划分为“公平”和“效率”两类。结合样本国家 2014 年现金/服务的政府投入与总和生育率的散点图(见图 2), 可以粗略观察到, 因政策体制、政策目标和政策模式不同, 政策工具对各国的生育率存在差异化的影响, 但作用机制并不明确。⁴ 因此, 在下文的

3. 参见世界银行数据, <https://data.worldbank.org.cn/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?view=chartworld>。

4. 从生育率数据可以看出, “去家庭化”或“家庭化”政策下存在组内差异。不过, 本研究重点关注组间差异, 将组内差异视为样本内部数据的随机误差, 组内差异产生的原因并非关注的重点。

统计模型分析中，本研究将进一步细化考察现金和服务这两类代表性的家庭政策对民众生育选择的影响。在承认其内部差异性的同时，本研究更注重从家庭化或去家庭化、公平或效率的整体同一性来审视家庭政策的生育效应。这种类型学的分析方法有助于构建家庭政策维度的分析框架，可以认为家庭政策对生育的影响不仅是福利水平的增量结果，更是政策理念演进、政策效力提升的原因，对优化我国的生育政策和改革路径具有重要启示。

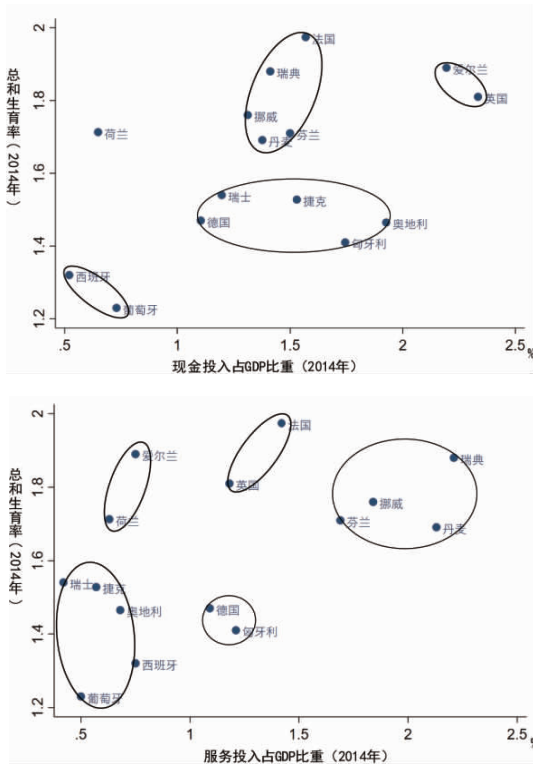


图 2：现金/服务财政投入的 GDP 占比与总和生育率的散点图示 (2014 年)

(二) 变量测量与样本构成

1. 因变量

本研究关注家庭政策的生育效应，因此将因变量设置为以下三种：

是否生育 本研究统计了受访对象 2009 至 2014 年的生育情况。在此期间有过生育行为的受访者标记为 1，其他受访者标记为 0。微观层

次的样本中共有 2188 位受访者报告了生育行为，占全体样本的 40.8%。

是否第一孩生育 本研究在“是否生育”的基础上对生育孩次进一步加以区分。将 2009 至 2014 年生育第一孩的受访者标记为 1，其余受访者标记为 0。1240 名受访者的生育孩次为一孩，占全体样本的 23.1%。

是否二孩及以上的再生育 为了突出二孩及以上生育的特殊性，本研究以受访对象在 2009 至 2014 年是否再生育（以下简称“再生育”）为因变量。将（1）在 2009 年之前生育 1 个子女并在 2009 至 2014 年继续生育子女的，（2）在 2009 年之前没有生育子女但在 2009 至 2014 年生育两个子女及以上的两类受访对象标记为 1；其余受访对象标记为 0。⁵ 1195 名受访者在 2009 至 2014 年有再生育行为，占全部样本的 22.3%。

2. 自变量

本研究的自变量包括两大类。第一类为国家宏观层面的因素，既包括本研究的核心解释变量，也包括控制变量。核心解释变量具体包括：

现金补贴 经合组织家庭数据库统计了特定年份政府在现金补贴领域平均为每名儿童投入的金额（包含现金补贴与减税），以美元为单位进行了换算。不同国家在政策设计上存在较大差异，有些国家现金补贴的支付水平随儿童年龄而变化，有些国家将此福利与家庭收入挂钩。本研究对现金补贴的测量既包括政府对儿童的固定投入和专项补贴，也包括样本国家在育儿假期间的公共性支持费用和针对单亲家庭的特惠性支出。本研究以 2009 至 2014 年数据的平均值计算样本所在国家现金补贴的具体数值，纳入统计模型时取对数以避免极值的影响。

托幼服务 经合组织家庭数据库统计了特定年份政府在托幼服务⁶ 领域平均为每名儿童投入的金额，以美元为单位进行了换算。本研究测量的托幼服务财政投入既包括政府直接资助或补贴儿童保育及早期教育设施供应商，也包括政府向父母提供的儿童保育支持的专项资助和家庭服务，以及兴办托幼服务涉及的软硬件配给等公共性支出。本研究以 2009 至 2014 年数据的平均值代表政府托幼服务的具体支出，纳入统计模型时取对数以避免极值的影响。

5. 本研究重点考察特定时段的政府投入对生育二孩的影响，因此，样本排除了 2009 年及以前已经生育两个及以上子女的受访者。

6. 由于托幼服务在各个国家的具体实践中呈现多样化、多元化、多类型的现实状况，难以量化，本研究尝试对现金补贴与托幼服务两个核心解释变量采用统一的测量方式。

其他解释性变量主要包括：

托幼服务与现金补贴的配置比例 本研究以“托幼服务平均值/现金补贴平均值”计算各国托幼服务与现金补贴的相对比例。在 15 个样本国家中，现金补贴的支出水平超过托幼服务的支出水平，且托幼服务的标准差大于现金补贴。此外，托幼服务与现金补贴的比例均值为 0.59，说明当前欧洲国家的家庭政策仍以现金补贴为主要模式，相对而言，托幼服务在北欧国家更盛行。

现金补贴的 GDP 占比 该变量是指政府向有子女家庭提供的与儿童有关的现金福利占该国 GDP 的比重。本研究以 2009 至 2014 年数据的平均值作为变量取值。

托幼服务的 GDP 占比 该变量指的是政府为有子女家庭提供的实物福利或服务方面的公共支出占该国 GDP 的比重，该变量为 2009 至 2014 年数据取平均值。

母亲带薪假⁷ 该变量是指母亲可以享受的带薪产假、育儿假和家庭护理假星期数。数据仅反映国家或联邦级别的带薪假，并未计算地方政府提供的类似福利。该变量为 2009 至 2014 年数据取平均值。

父亲带薪假 该变量指的是父亲享有的带薪陪产假、带薪育儿假或家庭照料假的星期数，这些假期只能由父亲使用，而不能转移给母亲，且包含一些家庭带薪休假中只能由父亲享受的部分。数据同样仅反映国家或联邦级别的带薪假，未纳入地方政府提供的福利。该变量同样为 2009 至 2014 年数据取平均值。

国家层面的控制变量如下：

女性劳动市场参与率 该变量是指年龄为 16 岁及以上的女性人口中从事经济活动的人口比率。该变量为 2009 至 2014 年数据取平均值。

国内生产总值 (GDP) 该变量是指一个经济体内所有居民生产者创造的增加值的总和加上产品税并减去不包括在产品价值中的补贴，计算时未扣除资产折旧或自然资源损耗和退化。在 GDP 的测量上，以 2010 年官方汇率将各国货币换算成美元，对于官方汇率不反映实际外汇交易中所采用的有效汇率的少数国家，采用的是替代换算因子。该变

7. 带薪假是家庭政策的重要类型之一，本研究并未将这类政策工具作为核心解释变量的主要原因在于：国外前沿文献对带薪假的讨论集中在育儿假的薪酬和长度以及父母假的可及性，旨在促进性别平等，而非“家庭化”或“去家庭化”的政策关照。

量为 2009 至 2014 年数据取平均值。

第二类自变量为个体微观层面的因素，⁸ 也作为研究的控制变量，包含受访者的基本特征：

性别⁹ 二分变量，“男性”赋值为 1，“女性”赋值为 0。性别变量均值为 0.45，即男性受访者少于女性。

年龄 本研究关注育龄人群，因此将样本筛选为 2014 年处于 15~49 岁的生育年龄人口，将 2014 年欧洲社会调查中受访对象填答的年龄结果作为测量值。受访者的平均年龄为 39.6 岁。

受教育水平 本研究按照联合国教科文组织国际教育标准分类 (ISCED) 划分了七个教育层次，数值越大表示受访者受教育程度越高。研究样本受教育水平的均值为 4.45，即平均受教育水平处于预科教育与本科教育之间。

收入水平 该变量反映的是受访者的家庭总收入。欧洲社会调查在数据收集过程中出于保护受访者家庭隐私的考虑，并未给出受访者家庭收入的具体金额，而是按照 1~10 的收入等级对家庭总收入进行划分，数值越大表示受访者家庭总收入越高。研究样本的家庭收入等级均值为 6.68，说明受访者对家庭收入的自我评价整体较高。

本研究具体的变量构成如表 2 所示。

(三) 计量分析方法

如前所述，本研究整合了 2009 至 2014 年经合组织家庭数据库和欧洲社会调查数据库，但并非纵贯数据，也不是由多国数据构造的混合面板数据。在关注样本国家宏观家庭政策财政投入水平的同时，也有必要将微观的社会人口特征纳入模型，因此本研究使用的是个体和国家两个层次的嵌套结构 (nested structure) 数据，在定量分析时适合采用多层模型。另因本研究的因变量为二分类变量，故采用多层二项 Logitech 回归模型对数据进行实证分析。本研究使用分层线性模型软件

8. 与一般定量研究设置较多控制变量不同，本研究仅选取性别、年龄、教育和收入四种个人特征变量，一方面是因为既有数据的限制，另一方面是遵从研究设计。本研究将以这四个方面表征不同人群，关注家庭政策影响的差异化。对于可能产生的遗漏重要变量的风险，我们在后文的研究不足之处进行讨论，也将在未来研究中进一步完善。

9. 本研究并没有将婚姻状况作为控制变量，因为本研究不将婚姻作为缔结家庭和养育子女的前提；相反，本研究关注性别因素，强调家庭政策的战略性社会性别视角。

表 2: 样本的描述性统计

变量名	观测值个数	均值	标准差	最小值	最大值
被解释变量:个人层面					
是否生育	5 361	0.41	0.49	0	1
是否生育第一孩	5 361	0.23	0.42	0	1
是否生育二孩及以上	5 361	0.22	0.42	0	1
解释变量:国家层面					
现金补贴	15	10.82	0.40	9.92	11.34
托幼服务	15	10.12	0.60	9.21	11.03
托幼服务/现金补贴的比例	15	0.59	0.38	0.24	1.39
现金补贴的 GDP 占比	15	1.52	0.61	0.53	2.63
托幼服务的 GDP 占比	15	1.13	0.59	0.36	2.23
母亲带薪假	15	73.87	53.73	14	162
父亲带薪假	15	8.88	9.61	0	28
控制变量:国家层面					
女性劳动市场参与率	15	55.15	4.63	44.42	61.75
GDP	15	27.05	1.03	25.62	28.88
控制变量:个人层面					
年龄	5 361	39.62	6.345	15	49
性别	5 361	0.45	0.50	0	1
受教育水平	5 328	4.45	1.77	1	7
家庭收入等级	4 656	6.68	2.50	1	10

(Hierarchical Linear Model, HLM6.08 版本), 以两个层次(2-Level Models) 的次模型(Sub-Model) 分析非线性因变量的影响因素。本研究的基本模型如下:

$$\text{Level 1: } E(\text{再生育}=1|\beta) = \varphi$$

$$\text{Log}[\varphi / (1 - \varphi)] = \eta$$

$$\eta = \beta_0 + \beta_n \delta + r$$

$$\text{Level 2: } \beta_0 = \gamma_{00} + \gamma_{0n} \theta + \mu_0$$

.....

$$\beta_n = \gamma_{n0} + \gamma_{nn} \theta$$

Level 1 的分层模型对个人层次的变量进行分析, δ 代表微观层面自变量, 包括研究对象的性别、年龄、受教育水平和家庭收入水平。 β_n 为

各自变量的回归系数。Level 2 的分层模型对国家层次的变量进行分析， θ 代表宏观层面自变量，包括样本国家在现金补贴和托幼服务上的支出水平，以及女性劳动市场参与率和 GDP 等。 γ_{ni} 为各宏观层面自变量的系数。

四、实证分析结果

(一) 家庭政策对欧洲家庭生育行为的影响

本研究重点关注现金补贴和托幼服务这两类政策工具对欧洲家庭生育决策的影响，具体结果如表 3 所示。模型 1 展示了两类政策工具对欧洲家庭 2009 至 2014 年是否做出生育选择的影响；模型 2 与模型 3 则分别讨论了对“是否生育第一孩”和“是否再生育”的影响。

表 3：两类家庭政策对欧洲家庭生育决策的影响

	模型 1: 是否生育孩子	模型 2: 是否生育第一孩	模型 3: 是否再生育
解释变量			
托幼服务	0.239*(0.084)	0.050(0.060)	0.267*(0.129)
现金补贴	0.014(0.036)	0.061(0.040)	-0.104(0.080)
个人层面的控制变量			
性别(女性=0)	-0.012(0.034)	0.016(0.070)	-0.026(0.036)
年龄	-0.008(0.009)	0.005(0.021)	-0.004(0.010)
教育	0.177*** (0.021)	0.197*** (0.015)	0.161*** (0.029)
收入	-0.051*** (0.010)	-0.044* (0.020)	-0.023* (0.013)
国家层面的控制变量			
女性劳动市场参与率	0.062*** (0.011)	0.077*** (0.011)	0.062* (0.023)
GDP	0.065* (0.065)	0.055 (0.027)	0.113 (0.052)
截距	-0.373*** (0.044)	-1.205*** (0.032)	-1.304*** (0.046)
VC	0.043	0.057	0.048
Chi ²	40.023	34.860	25.228

注：表中数据为变量系数，括号内为相应的标准误。* p<0.05；** p<0.01；*** p<0.001。下表同。

首先，我们通过变量系数的正负、大小和显著度来观察托幼服务与现金补贴的具体影响。一方面，数据结果显示，托幼服务对欧洲家庭是否生育具有显著的正向作用，政府提供的托幼服务福利每提高一个单位，实际生育孩子的几率增加 27% ($e^{0.239} - 1$)。在具体的孩次上，托幼服

务和现金补贴对第一孩的生育选择均没有显著作用。可以初步认为,对于第一孩,国家层面不同类型的政策福利在生育决策中是相对次要的考虑因素。当家庭做出二孩及以上的再生育决策时,托幼服务呈现非常显著的积极影响。托幼服务的补贴金额每提高一个单位,家庭再生育的几率提高 30.6% ($e^{0.267}-1$)。随着女性在劳动力市场中地位的提高以及对家庭收入贡献的增加,继续由母亲承担大量子女照料责任的家庭分工模式愈发难以维持。母职身份极大限制了女性的就业机会,极有可能带来工作中断、薪酬降低、发展受限等多种间接成本(Koropecjy-Cox and Pendell, 2007)。这种以劳动力折损换取人口再生产的模式,既不符合家庭利益,也有悖于社会发展。由此推断,社会化的托幼服务对家庭生育具有显著的积极影响,是一种满足家庭需求且符合现代社会性别分工的家庭政策工具。

另一方面,与托幼服务不同,现金补贴作为政府激励生育的另一类重要政策工具在不同模型中均不存在统计上的显著意义。从增加生育福利的角度来看,现金补贴与托幼服务相比更加直接且清晰。但问题在于,现金补贴这种家庭化的政策倾向鼓励家庭(主要为母亲)作为照料子女的主要责任者,这种政策思路既背离现代欧洲社会双职工家庭的变化趋势,也违背女性自身对职业发展目标的期待。此外,现金补贴的支持程度不足以满足包括养育子女在内的家庭支出也是其作用不显著的可能原因。已有研究证实了母职惩罚(the wage penalty for motherhood)的具体程度与影响机制,每多生一个孩子,母亲的工资收入将减少 5%~10%(Budig and England, 2001)。也就是说,即使现金补贴使家庭的可支配收入增加,但是其家庭化的政策指向与实际的经济收益都不能有效抵御女性因生育养育子女而带来的职业风险与经济亏折,因此未能对欧洲家庭的生育决策产生显著的正向影响。

其次,本研究还关注微观层次的社会人口学特征对生育行为的影响。分析结果显示,性别和年龄对家庭生育决策的影响并不显著。教育与收入则对是否生育和不同孩次的生育行为都有着稳定且显著的影响。在模型 1 至模型 3 中,教育与收入对家庭生育决策影响的回归系数变动幅度非常小,基本验证了微观特征在家庭生育行为中的具体效用。笔者借助模型 3 的回归结果进行具体介绍。也就是说,受教育水平每提高一个等级,家庭再生育的几率提高 17.5% ($e^{0.161}-1$);家庭收入水平每

提高一单位,家庭生育二孩及以上的几率将降低 2% ($1-e^{-0.023}$)。这些研究发现也从一个方面表明,社会人口特征对生育结果具有显著影响,即在考虑政策因素自身影响的同时必须清醒把握政策受众的多元异质性(李强,2008)。

第三,关于国家层面的控制变量,女性劳动市场参与率呈现显著且稳定的积极影响,其每提高一个单位,家庭决定生育与再生育的几率将提高 6.4% ($e^{0.062}-1$);家庭生育第一孩的几率将提高 8% ($e^{0.077}-1$)。尽管经典的生育经济学理论认为,女性劳动参与率的提升会提高生育的机会成本进而抑制生育行为,但相关的实证研究表明,20 世纪 80 年代中期之后,发达国家女性的劳动参与率与生育转变为正相关关系(Ahn and Mira, 2002; OECD, 2011)。对此,有学者以风险社会下双薪家庭的相关研究进行解释,女性在现代劳动力市场中的工作收入及福利是应对生育子女这项新的社会风险的最佳保障,就业成为组建家庭和生育子女的前提(蒙克,2017)。国家的经济形势对家庭生育选择具有一定的积极作用但较为有限,仅在一定程度上影响家庭的生育决策。数据结果显示,GDP 每提高一个单位,家庭决定生育的几率提高 6.7% ($e^{0.065}-1$);国家整体经济状况对不同孩次的生育决策没有表现出显著影响。

表 4: 两类家庭政策对不同类型家庭生育决策影响的交互效应

	模型 4 :是否生育	模型 5 :是否一孩生育	模型 6 :是否再生育
解释变量:交互效应			
性别 * 托幼服务	0.066(0.178)	-0.102(0.206)	0.174(0.210)
年龄 * 托幼服务	-0.017(0.014)	0.028(0.016)	-0.046 ^{**} (0.016)
教育 * 托幼服务	0.029(0.058)	0.038(0.067)	0.018(0.069)
收入 * 托幼服务	0.022(0.041)	0.054(0.047)	0.039 [*] (0.048)
性别 * 现金补贴	0.146(0.147)	0.138(0.171)	0.117(0.172)
年龄 * 现金补贴	0.037 ^{**} (0.012)	0.026(0.014)	0.067 [*] (0.014)
教育 * 现金补贴	0.087(0.044)	0.011(0.052)	0.094(0.052)
收入 * 现金补贴	-0.051(0.032)	0.015(0.037)	-0.037(0.037)
解释变量:主效应			
托幼服务	0.237 [*] (0.116)	-0.019(0.132)	0.256 [*] (0.056)
现金补贴	0.008(0.080)	0.065(0.094)	-0.113(0.106)

(续上表)

	模型 4 :是否生育	模型 5: 是否一孩生育	模型 6: 是否再生育
个人层面的控制变量			
性别(女性=0)	-0.035(0.064)	0.004(0.075)	-0.059(0.076)
年龄	-0.012*(0.005)	-0.001(0.006)	-0.010(0.006)
教育	0.164*** (0.019)	0.193*** (0.023)	0.150*** (0.023)
收入	-0.040** (0.014)	-0.040* (0.016)	-0.018(0.016)
国家层面的控制变量			
女性劳动市场参与率	0.061*(0.017)	0.077*(0.020)	0.061*(0.022)
GDP	0.063(0.043)	0.052(0.050)	0.113*(0.057)
截距	-0.376*** (0.050)	-1.205*** (0.057)	-1.316*** (0.065)
VC	0.069	0.077	0.037
Chi ²	37.181	63.777	41.375

(二)家庭政策对不同类型家庭生育决策影响的交互效应

本研究以交互效应展现两类家庭政策对不同人群的影响差异,并进一步解释其影响机制。本研究引入两类家庭政策与社会人口特征的交互变量,以表 4 内容展现这一部分的实证发现。模型 4 至模型 6 是在模型 1 至模型 3 的基础上分别加入托幼服务和现金补贴的主变量及交互变量。考虑到我国当前全面二孩的政策背景,本研究重点关注模型 6 中交互变量对再生育决策的影响结果。

首先来看托幼服务与社会人口特征的交互作用结果。在模型 6 中,托幼服务与年龄、收入的交互变量具有显著影响。在表 3 中,收入对生育决策的影响是负向的,但是在模型 6 中,托幼服务与收入的交互变量每增加一个单位,欧洲家庭再生育决策的几率增加 3.9% ($e^{0.039}-1$)。在低收入家庭中,女性因生育中断工作的损失较小,退出劳动力市场回归母职是更容易被接受的选择。若高收入家庭的母亲陷入传统子女照料者的角色,其可能要承担更高昂的沉没成本(Sánchez-Barricarte, 2017)。在表 3 中,年龄并不是影响生育决策的显著因素,但是在模型 6 中,托幼服务与年龄的交互变量每增加一个单位,欧洲家庭再生育行为的几率将减少 4.5% ($1-e^{-0.046}$),即在托幼服务水平一定的情况下,年龄越低的受访者对托幼服务的政策反应越积极。考虑到职业发展的上升期与生育时间的不相容性以及劳动力市场中潜在的年龄歧视,托幼服务对

年轻父母的作用更加显著。这表明，一方面，那些处于家庭生命周期初始阶段或者收入较高的家庭更需要国家提供必要的托幼服务，即托幼服务政策的替代效应对生育行为具有显著的积极作用；另一方面，托幼服务这一政策工具对生育行为存在差异化影响，这与政策对象的异质性有不可忽视的关系。

其次，研究结果显示，现金补贴与社会人口特征的交互变量对生育决策也有显著影响。在模型4与模型6中，现金补贴与年龄的交互变量对生育决策具有显著影响，现金补贴与年龄的交互变量每增加一个单位，欧洲家庭生育的几率增加3.8% ($e^{0.037}-1$)，再生育的几率将增加6.9% ($e^{0.067}-1$)。现金补贴对年龄较大的夫妻具有更大的吸引力。此时他们的职业发展结束上升阶段、处于平台期，收入基本稳定，因此对收入的变化更加敏感。然而，现金补贴的主效应仍显著性不足，整体来看，家庭生育决策中社会经济因素与现金补贴政策所形成的收入效应并不成立，仅对年龄较大的夫妻有一定作用。

一种可能的解释来自于贝克尔的生育经济理论。在收入增长的情况下，提高子女质量（即加大对养育子女的投入）与增加子女数量相比具有更大的弹性。尽管现金补贴直接增加家庭的收入，当收入增长与已有子女的需求同时发生，家庭仍然可能抑制生育，将现金补贴用于提升已出生子女的养育质量而非增加子女数量。家庭生育决策中的“数量—质量权衡”抵消了现金补贴的作用（黄乾，1999）。另一种可能的解释是现金补贴的金额仍然过低，没能达到鼓励生育的阈值。正如有学者对当前德国给每个孩子发放300欧元的新冠疫情儿童补贴的质疑：“儿童补助不具有针对性，不需要这一资助的家庭可以获利，而对于需要经济支持的中低收入家庭来说，力度往往不够”。¹⁰ 笔者初步计算了部分样本国家二孩家庭每月可获取的现金补贴与家庭月收入的比例。德国联邦统计局数据显示，2019年德国家庭平均可支配收入为每月3400欧元，有两个子女的家庭每月可获得儿童金408欧元，占收入的12%。2018年英国家庭可支配月收入的中位数为2603欧元，二孩家庭每月可获得儿童金174欧元，占比约7%。总体来看，即便在较为发达的欧洲福利国家，现金补贴为家庭提供的支持仍然十分有限。面向特殊困难家庭如单亲家庭或残障儿童家庭的补贴同样不足，西班牙给残障儿童的现金补

10. 参见：德语每日新闻 Tagesschau，转引自 https://www.sohu.com/a/417153084_688707。

贴是正常儿童的近一倍,但仅有 48 欧元。

(三) 家庭政策对欧洲家庭生育决策影响的稳健性检验

通过上文的分析不难看出,托幼服务与现金补贴这两类政策工具对欧洲家庭生育行为的影响迥异,前者呈现显著的正向作用,后者则没有明显影响,特别是对二孩及以上的再生育行为。为了进一步验证研究结果的稳健性,笔者在模型 3 控制变量的基础上重新设计解释变量。在模型 7 中引入另一个解释变量“托幼服务与现金补贴的配置比例”(以下简称配置比例),旨在考察两者的量化关系对生育行为的影响。在模型 8 中引入解释变量“托幼服务占 GDP 的比重”和“现金补贴占 GDP 的比重”。在模型 9 中将解释变量替换为“母亲带薪假”与“父亲带薪假”。模型 10 是在模型 8 的基础上同时加入“母亲带薪假”与“父亲带薪假”。

数据结果如表 5 所示。在模型 7 中,托幼服务与现金补贴的比例对家庭再生育决策不存在显著影响。从模型 8 来看,托幼服务占 GDP 的比重对欧洲家庭再生育行为具有显著的积极影响,托幼服务占 GDP 的比重提高一个单位,欧洲家庭再生育的可能性提高 20.2% ($e^{0.184}-1$)。另

表 5: 家庭政策对欧洲家庭再生育决策影响的稳健性检验

	模型 7	模型 8	模型 9	模型 10
解释变量				
服务/现金的比例	0.079(0.042)			
现金补贴占 GDP 比重		0.073(0.063)		0.087(0.076)
托幼服务占 GDP 比重		0.184*(0.077)		0.211**(0.057)
母亲带薪假			0.122*(0.001)	0.131*(0.002)
父亲带薪假			0.007(0.007)	0.002(0.008)
个人层面的控制变量				
性别(女性=0)	-0.026(0.036)	0.026(0.037)	0.026(0.036)	-0.022(0.036)
年龄	-0.004(0.010)	-0.004(0.010)	-0.004(0.010)	-0.004(0.010)
教育	0.161*** (0.029)	0.162*** (0.029)	0.161*** (0.029)	0.162*** (0.029)
收入	-0.024*(0.013)	-0.023(0.013)	-0.023(0.013)	-0.023(0.013)
国家层面的控制变量				
女性劳动市场参与率	0.057*(0.023)	0.048*(0.016)	0.090*(0.034)	0.035*(0.042)
GDP	0.118*(0.060)	0.086(0.049)	0.139*(0.060)	0.073(0.062)
截距	-1.308*** (0.043)	-1.283*** (0.047)	-1.297*** (0.055)	-1.281*** (0.047)
VC	0.064	0.057	0.049	0.043
Chi ²	35.702	33.228	26.519	23.047

一方面,现金补贴占 GDP 的比重并非重要因素。样本国家2009 至2014 年托幼服务与现金补贴的平均水平及比例图示表明 (图3), 15 个样本国家中仅丹麦和瑞典在托幼服务方面的财政投入高于现金补贴, 托幼服务占 GDP 比重的平均值超过 2% 的国家也仅有丹麦和瑞典, 不足 1% 的国家却有 8 个, 多数国家仍以现金补贴作为支持生育的主要家庭政策。这些低生育水平的国家在加大托幼服务的投入力度上仍有较大空间 (Penne, *et al.*, 2020)。模型 9 与模型 10 的结果验证了托幼服务对提高民众的生育意愿具有重要意义, 同时表明母亲带薪假对家庭再生育行为具有显著影响。在控制了国家层面的女性劳动市场参与率和个人层面的受教育水平后, 托幼服务与母亲带薪假形成了相互强化的协同效应, 共同促进家庭再生育决策。

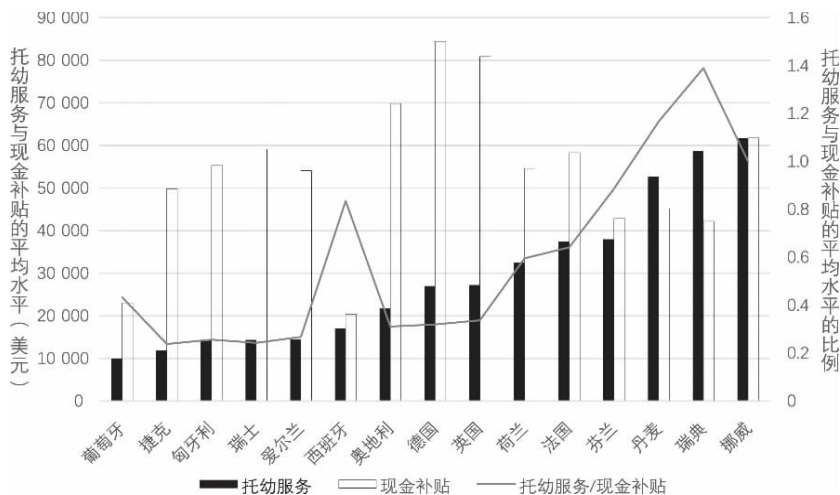


图 3: 样本国家托幼服务与现金补贴的平均水平 (2009—2014 年) 及其比例图示

五、研究发现及政策启示

(一) 研究发现

本研究基于经合组织家庭数据库和欧洲社会调查的组合数据, 以多层非线性模型估计了欧洲 15 个国家 2009 至 2014 年现金补贴与托幼服务的财政投入对家庭生育决策的影响。通过二分类回归、交互效应和稳健性检验, 本研究的主要发现如下:

第一, 宏观家庭政策能够潜移默化地影响微观生育行为, 且托幼服

务作为现代福利体制下“去家庭化”政策的表率,对欧洲家庭的生育决策,尤其是已育一孩的再生育选择具有显著且积极的影响。相较于现金补贴、延长产假和育儿假等直接或间接强化家庭照顾子女责任的“家庭化”政策,托幼服务对生育行为的影响有赖于政府、市场和社会组织等多元主体的介入,赋予家庭更多育儿选择,弱化了家庭的照料责任,减轻了母亲的养育负担(Garfinkel, *et al.*, 2006),因而产生了更为积极的生育效应。然而,托幼服务促进生育的政策效应具有复杂性,不仅对是否生育以及生育不同孩次具有差异化影响,而且与家长的受教育水平、收入状况等个人特征密切相关,在一定程度上与带薪假尤其是母亲的带薪假形成政策合力。因此,从可行能力(capability approach)的视角来看,托幼服务超越了其内含的商品化(commodification)预设,父母是否能够有效利用托幼服务有赖于政策设计的可及性、可得性、可负担性、质量和灵活性(accessibility, availability, affordability, quality and flexibility),在政策设计上应为多种潜在需求开辟空间(Yerkes and Javornik, 2019)。

第二,托幼服务对欧洲家庭生育行为的影响机制在于“去商品化”的替代效应,现金补贴的收入效应并没有显著作用。有研究指出,财政支持水平较低和政策目标偏差可能是家庭政策的生育效应不显著的主要原因(Chen, *et al.*, 2020)。埃斯平—安德森(2010)在《福利资本主义的三个世界》中强调了福利政策的“去商品化”特质以实现社会保障意义。理解托幼福利对生育选择的效应需要回到个人与社会的共同利益上来,一项公共政策的有效运行首先应当化解张力、平衡冲突。与生育相关的家庭政策一方面应满足国家对劳动力供给和人口再生产的需求,另一方面也要避免个体(尤其是女性)和家庭因照料子女陷入困境。作为照料子女的国家干预政策,托幼服务使家庭对市场的依赖减少以兼顾工作和育儿,其“去商品化”的替代效应远大于现金补贴可能产生的收入效应(Immervoll and Richardson, 2011)。

第三,不同群体受家庭政策的影响程度存在明显差异,托幼服务对年龄较小或收入较高的父母影响更大。一方面是因为现金补贴这种收入再分配政策在工业化时期具有较好的保障作用(房莉杰, 2019),但是后工业社会中现金补贴手段逐渐失灵。另一方面是托幼服务的政策不可避免地存在马太效应。有研究指出,几乎所有欧洲国家的托幼政策都

表现出了马太效应，即相较于优势地位的家庭，社会经济水平较差的家庭更不可能较好地利用儿童托幼服务（Pavolini and Lancker, 2018）。此外，对处于家庭生命周期早期的年轻父母来说，他们面临的工作与家庭的冲突相对更大，事业上期的压力与困扰强化了新手父母的角色冲突、边界冲突与社会认同冲突等，较难保证付出充足的时间和精力参与到育儿过程中，更需要托育、幼教等社会资源的介入与支持。值得注意的是，虽然大量理论和实证研究肯定了国家支持或提供的儿童托幼服务有助于降低父母的生育成本（Sipilä, *et al.*, 2010），但在实践层面，家庭政策与生育行为之间存在复杂的现实干扰。例如，国家的就业状况等社会经济形势和性别平等氛围是无法忽视的现实背景（Myrskylä, *et al.*, 2009）；第一个孩子的年龄与性别有可能成为调节因素（Rindfuss, *et al.*, 2007）；有力的政策支持增加高龄孕产的可能性，这种潜在的队列效应应当得到更多的重视（Lutz and Skirbekk, 2005）；此外，政策受益人的福利态度同样会影响生育决策（Moors and Palomba, 1998）。这些研究发现也从侧面反映出本研究的一些局限，如未能顾及生育意愿、养育文化、政策的执行落实等诸多因素，忽视了生育决策与家庭政策可能互为因果的问题，后续研究中将进一步予以拓展和完善。

（二）政策启示

进入 21 世纪，中国的人口发展格局发生了重大变化。“当前，我国人口结构呈现明显的高龄少子特征，适龄人口生育意愿明显降低，妇女总和生育率明显低于更替水平。”¹¹ 国家统计局数据显示，2016 年我国出生人口 1786 万，2017 年为 1723 万，2018 年为 1523 万，2019 年为 1465 万。¹² 公安部公布的最新数据显示，截至 2020 年 12 月 31 日，2020 年出生且进行户籍登记的新生儿仅 1003.5 万。¹³ 这些数据表明，尽管 2015 年全面二孩政策实施后出现了短期的补偿性生育现象，但整体上难以扭转未来我国低生育率的长期趋势（王广州，2019）。党的十九届五

11. 参见：“三个‘降低’催生全面二孩新政”，http://www.gov.cn/xinwen/2015-11/03/content_2959666.htm。

12. 参见国家统计局官方网站：http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228_1651265.html。

13. 参见公安部官方网站：<https://www.mps.gov.cn/n2253534/n2253535/c7725981/content.html>。

中全会第一次明确提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”，其中的一项重要任务是“制定人口长期发展战略，优化生育政策，增强生育政策包容性”。就“如何将全面二孩政策落到实处”这一具体问题，国家相关部门提出了“补短板，积极发展托育服务；抓重点，落实各项福利待遇；强弱项，完善家庭发展的政策体系”的政策构想。¹⁴那么，家庭政策应该如何找准发力点，以真正贯彻党的十九大报告关于“促进生育政策和相关经济社会政策配套衔接”的新要求，一定程度上化解当前中国面临的生育危机、促进人口均衡发展，这一重大问题亟需结合理论与实践给出方向性的回答。本研究基于欧洲家庭政策的生育效应指出，我国家庭生育相关政策的顶层设计应重视托幼服务，设计合乎中国国情的婴幼儿照料服务制度。

在研究层面，关于我国托幼服务的理论反思与现实困境已有定论。儿童照料政策对经济社会发展具有积极作用（岳经纶、范昕，2018），增强儿童福利政策的普惠程度（李向梅、万国威，2019），以及重构国家、市场、社会和家庭多元主体的儿童照护模式（马春华，2018）等议题已成为当下学界的共识。伴随着20世纪90年代的市场化改革进程，单位托儿所和公办托育服务全面萎缩，婴幼儿在福利性托育机构中的入托比例持续下降（杨菊华，2018）。相关数据显示，目前我国有3岁以下（不含3岁）婴幼儿5000万左右，这些婴幼儿的入托率仅4%，远低于经合组织国家34%的平均入托率。¹⁵有研究基于多源微观数据资料揭示了当前中国学龄前儿童照料赤字（childcare deficit）过大，尤其是3岁以下正规照料供给严重短缺的现状（吴帆，2017）。

在实践层面，中国托幼服务的政策实践与财政投入任重道远。教育部公布的数据显示，2018年国家财政性教育经费为36990亿元，占全年GDP的4.02%；其中学前教育经费总投入3672亿元，仅占GDP的0.4%。¹⁶因婴幼儿托幼服务不属于教育部直管职责，该经费投入尚无明确数据。在

14. 参见：人民网，“全国政协十三届二次会议专题”，<http://lianghui.people.com.cn/2019cpcpc/n1/2019/0305/c425500-30959195.html>。

15. 参见：中国网，“国务院政策例行吹风会，促进3岁以下婴幼儿照料服务发展”，http://www.china.com.cn/zhibo/content_74770015.htm。

16. 参见：2018年全国教育经费统计快报，http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201904/t20190430_380156.html。

瑞典和法国等家庭政策力度强且实现生育率回升的国家中，学前教育和儿童托幼的财政投入占 GDP 的比重分别达到 1.6% 和 1.3%（均以 2015 年数据为例），¹⁷ 且儿童托幼与学前教育的公共支出大致相当。相较而言，我国儿童托幼事业尚需大力发展。值得肯定的是，国家层面已经意识到婴幼儿照护服务事关重大。2019 年 5 月国务院办公厅出台了关于《促进 3 岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》（以下简称《指导意见》），¹⁸ 同年 10 月，国家卫生健康委制定并印发《托育机构设置标准（试行）》和《托育机构管理规范（试行）》。该《指导意见》作为我国全面部署婴幼儿照护服务的标志性文件，以顶层设计的方式统筹推进托幼服务的发展。

欧洲家庭政策对生育行为影响的实证研究对于中国构建生育友好型社会具有重要意义。基于实证结论，本研究认为，我国的生育政策体系建设应以深入推进婴幼儿照料服务为着眼点，进一步制定精准化和差异化的目标人群政策细则，争取国家财政专项投入，着力于“去家庭化”的生育政策与相关经济社会政策的配套，建构具有前瞻引领作用且开放多元的托幼服务体系，降低生育与养育的家庭成本。一方面，依据家庭生命周期和社会经济状况，细化儿童托幼服务政策的具体面向和资源倾斜，建立普惠与特惠相结合的差异化的婴幼儿照护支持政策体系，并在实际操作中赋予地方更大的自主权。另一方面，国家应加大对儿童托幼服务的财政投入，建立动态长效增长机制，形成国家投资、地方筹资、社会融资相结合的多层次、多渠道、多元化的托幼服务共建模式，以经费保障“去家庭化”政策体系的深远发展。

参考文献 (References)

- 埃斯平—安德森，哥斯塔. 2010. 福利资本主义的三个世界[M]. 苗正民，等，译. 北京：商务印书馆.
- 房莉杰. 2019. 平等与繁荣能否共存——从福利国家变迁看社会政策的工具性作用[J]. 社会学研究(5)：95-115.
- 黄乾. 1999. 孩子质量数量替代与持续低生育率[J]. 人口学刊(3)：51-54.
- 李强. 2008. 论分析国家政策影响社会分层结构的具体机制[J]. 社会 28(3)：54-64.
- 李向梅、万国威. 2019. 育儿责任、性别角色与福利提供：中国儿童照顾政策的展望[J]. 中国行政管理(4)：138-144.

17. 参见：经合组织社会支出数据库，<https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>。

18. 参见国务院官方网站：http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-05/09/content_5389983.htm。

- 马春华. 2018. 中国家庭儿童养育成本及其政策意涵[J]. 妇女研究论丛(5): 70-84.
- 蒙克. 2017. “就业—生育”关系转变和双薪型家庭政策的兴起——从发达国家经验看我国“二胎”时代家庭政策[J]. 社会学研究(5): 218-241.
- 王广州. 2019. 新中国 70 年: 人口年龄结构变化与老龄化发展趋势[J]. 中国人口科学(3): 2-15.
- 吴帆. 2016. 欧洲家庭政策与生育率变化——兼论中国低生育率陷阱的风险[J]. 社会学研究(1): 49-72.
- 吴帆. 2017. 中国学龄前儿童家庭照料安排与政策需求——基于多源数据的分析[J]. 人口研究(6): 71-83.
- 杨菊华. 2018. 理论基础、现实依据与改革思路: 中国 3 岁以下婴幼儿托育服务发展研究[J]. 社会科学(9): 89-100.
- 岳经纶、范昕. 2018. 中国儿童照顾政策体系: 回顾、反思与重构[J]. 中国社会科学(9): 92-111.
- 张秀兰、徐月宾. 2003. 建构中国的发展型家庭政策[J]. 中国社会科学(6): 84-96.
- Adema, Willem, Pauline Fron, and Maxime Ladaique. 2011. “Is the European Welfare State Really More Expensive? Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX).” OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.124.
- Ahn, Namkee and Pedro Mira. 2002. “A Note on the Changing Relationship between Fertility and Female Employment Rates in Developed Countries.” *Journal of Population Economics* 15(4): 667-682.
- Andersson, Gunnar, Jan Hoem, and Ann-Zofie Duvander. 2006. “Social Differentials in Speed-Premium Effects in Childbearing in Sweden.” *Demographic Research* 14(4): 51-70.
- Becker, Gary. 1960. “An Economic Analysis of Fertility.” In *Demographic and Economic Change in Developed Countries*, edited by Roberts George. Princeton: National Bureau of Economic Research: 209-240.
- Billingsley, Sunnee and Tommy Ferrarini. 2014. “Family Policy and Fertility Intentions in 21 European Countries.” *Journal of Marriage and Family* 76(2): 428-445.
- Björklund, Anders. 2006. “Does Family Policy Affect Fertility? Lessons from Sweden.” *Journal of Population Economics* 19(1): 3-24.
- Bongaarts, John. 2002. “The End of the Fertility Transition in the Developed World.” *Population and Development Review* 28(3): 419-443.
- Budig, Michelle and Paula England. 2001. “The Wage Penalty for Motherhood.” *American Sociological Review* 66(2): 204-225.
- Búriková, Zuzana Seleráková. 2019. “Paid Home-Based Childcare in Slovakia: Informal Markets and Care Loops.” *Journal of European Social Policy* 29(5): 653-665.
- Chen, Mengni, Stuart Gietel-Basten, and Paul Yip. 2020. “Targeting and Mismatching of Family Policies in High-Income Pacific Asian Societies: A Review of Financial Incentives.” *Population Research and Policy Review* 39(2): 389-413.
- Currie, Janet and Firouz Gahvari. 2008. “Transfers in Cash and In-Kind: Theory Meets the Data.” *Journal of Economic Literature* 46(2): 333-383.
- Evans, John. 2002. “Work/Family Reconciliation, Gender Wage Equity and Occupational Segregation: The Role of Firms and Public Policy.” *Canadian Public Policy* 28(Suppl): 187-216.
- Förster, Michael and Gerlinde Verbist. 2012. “Money or Kindergarten? Distributive Effects of Cash Versus In-Kind Family Transfers for Young Children.” OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.135.

- Frejka, Tomas. 2008. "Determinants of Family Formation and Childbearing during the Societal Transition in Central and Eastern Europe." *Demographic Research* 19 (7) : 139–170.
- Friedman, Debra, Michael Hechter, and Satoshi Kanazawa. 1994. "A Theory of the Value of Children." *Demography* 31 (3) : 375–401.
- Garfinkel, Irwin, Lee Rainwater, and Timothy Smeeding. 2006. "A Re-examination of Welfare State and Inequality in Rich Nations: How In-Kind Transfers and Indirect Taxes Change the Story." *Journal of Policy Analysis and Management* 25 (4) : 897–919.
- Gauthier, Anne. 2002. "Family Policies in Industrialized Countries: Is There Convergence." *Population* 57 (3) : 447–474.
- Gauthier, Anne. 2007. "The Impact of Family Policies on Fertility in Industrialized Countries: A Review of the Literature." *Population Research and Policy Review* 26 (3) : 323–346.
- Gauthier, Anne and Jan Hatzius. 1997. "Family Benefits and Fertility: An Econometric Analysis." *Population Studies* 51 (3) : 295–306.
- Hank, Karsten and Michaela Kreyenfeld. 2003. "A Multilevel Analysis of Childcare and Women's Fertility Decisions in Western Germany." *Journal of Marriage and the Family* 65 (3) : 584–596.
- Hoem, Jan. 2005. "Why Does Sweden Have Such High Fertility." *Demographic Research* 13 (22) : 559–572.
- Immervoll, Herwig and Linda Richardson. 2011. "Redistribution Policy and Inequality Reduction in OECD Countries: What Has Changed in Two Decades?" OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.122.
- Kalwij, Adriaan. 2010. "The Impact of Family Policy Expenditure on Fertility in Western Europe." *Demography* 47 (2) : 503–519.
- Kamerman, Sheila and Alfred Kahn. 1976. "Explorations in Family Policy." *Social Work* 21 (3) : 181–186.
- Koropecjy-Cox, Tanya and Gretchen Pendell. 2007. "The Gender Gap in Attitudes about Childlessness in the United States." *Journal of Marriage and Family* 69 (4) : 899–915.
- Kravdal, Øystein. 1996. "How the Local Supply of Day-Care Centers Influences Fertility in Norway: A Parity-Specific Approach." *Population Research and Policy Review* 15 (3) : 201–218.
- Lalive, Rafael and Josef Zweimüller. 2009. "How Does Parental Leave Affect Fertility and Return to Work? Evidence from Two Natural Experiments." *The Quarterly Journal of Economics* 124 (3) : 1363–1402.
- Laroque, Guy and Bernard Salanié. 2004. "Fertility and Financial Incentives in France." *CESifo Economic Studies* 50 (3) : 423–450.
- Leira, Arnlaug. 2006. "Parenthood Change and Policy Reform in Scandinavia, 1970s–2000s." In *Politicizing Parenthood in Scandinavia: Gender Relations in Welfare States*, edited by Ellingsater Lise and Leira Arnlaug. Bristol: Policy Press.
- Leitner, Sigrid. 2005. "Conservative Familialism Reconsidered: The Case of Belgium." *Acta Politica* 40 (4) : 419–439.
- Lewis, Jane, Mary Campbell, and Carmen Huerta. 2008. "Patterns of Paid and Unpaid Work in Western Europe: Gender, Commodification, Preferences and the Implications for Policy." *Journal of European Social Policy* 18 (1) : 21–37.
- Luci-Greulich, Angela and Olivier Thévenon. 2013. "The Impact of Family Policies on Fertility Trends in Developed Countries." *European Journal of Population* 29 (4) : 387–416.
- Lutz, Wolfgang and Vegard Skirbekk. 2005. "Policies Addressing the Tempo Effect in Low-Fertility Countries." *Population and Development Review* 31 (4) : 699–720.

- Malak, Natalie, Mahbubur Rahman, and Terry Yip. 2019. "Baby Bonus, Anyone? Examining Heterogeneous Responses to A Pro-natalist Policy." *Journal of Population Economics* 32 (4) : 1205–1246.
- Meulders, Danièle and Sile O'Dorchai. 2009. "The Provision of Childcare Services: A Comparative Review of 30 European Countries." European Commission Working Paper.
- Moors, Hein and Rossella Palomba. 1998. *Population, Family and Welfare: A Comparative Survey of European Attitudes*. Oxford: Clarendon Press.
- Myrskylä, Mikko, Hans-Peter Kohler, and Francesco Billari. 2009. "Advances in Development Reverse Fertility Declines." *Nature* 460 (7256) : 741–743.
- OECD. 2011. "Fertility Trends: What Have Been the Main Drivers?" Chapter 3 in *Doing Better for Families*. Paris: OECD Publishing.
- Pavolini, Emmanuele and Wim Van Lancker. 2018. "The Matthew Effect in Childcare Use: A Matter of Policies or Preferences?" *Journal of European Public Policy* 25 (6) : 878–893.
- Penne, Tess, Tine Hufkens, Tim Goedemé, and Bérénice Storms. 2020. "To What Extent Do Welfare States Compensate for the Cost of Children? The Joint Impact of Taxes, Benefits and Public Goods and Services." *Journal of European Social Policy* 30 (1) : 79–94.
- Rindfuss, Ronald, David Guilkey, Philip Morgan, Øystein Kravdal, and Karen Guzzo. 2007. "Child Care Availability and First-Birth Timing in Norway." *Demography* 44 (2) : 345–372.
- Sánchez-Barricarte, Jesús. 2017. "The Long-Term Determinants of Marital Fertility in the Developed World (19th and 20th Centuries): The Role of Welfare Policies." *Demographic Research* 36 (42) : 1255–1298.
- Sipilä, Jorma, Katja Repo, and Tapio Rissanen. 2010. *Cash-for-Childcare: The Consequences for Caring Mothers*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Thévenon, Olivier. 2011. "Family Policies in OECD Countries: A Comparative Analysis." *Population and Development Review* 37 (1) : 57–87.
- Vignoli, Daniele, Giacomo Bazzani, Raffaele Guetto, Alessandra Minello, and Elena Pirani. 2020. "Uncertainty and Narratives of the Future: A Theoretical Framework for Contemporary Fertility." In *Analyzing Contemporary Fertility*, edited by Robert Schoen. New York: Springer International Publishing: 25–47.
- Wong, Elizabeth, Judy Jou, Amy Raub, and Jody Heymann. 2020. "Comparing the Availability of Paid Parental Leave for Same-Sex and Different-Sex Couples in 34 OECD Countries." *Journal of Social Policy* 49 (3) : 1–21.
- Yerkes, Mara and Jana Javornik. 2019. "Creating Capabilities: Childcare Policies in Comparative Perspective." *Journal of European Social Policy* 29 (4) : 529–544.
- Zoch, Gundula. 2020. "Public Childcare Provision and Employment Participation of East and West German Mothers with Different Educational Backgrounds." *Journal of European Social Policy* 30 (3) : 370–385.

责任编辑:冯莹莹