

少子化应对政策的有效性比较:中国“三孩政策”与韩国生育补贴的政策分析与制度比较研究

曲天啸¹ 吴昊²

1 韩国世宗大学, 韩国首尔, 05000;

2 韩国汉阳大学, 韩国首尔, 05000;

摘要: 随着东亚地区总和生育率持续跌至更替水平以下, 中国与韩国先后启动了力度空前的生育支持政策。韩国自2024年起以高额现金补贴为核心, 通过“父母给付”等项目在儿童0—2岁阶段集中投入财政资源;中国则以“三孩政策”为统领, 强调托育、教育、住房等制度性支持。本文基于两国近年官方统计与政策文本, 比较现金补贴与制度支持在覆盖水平、财政强度与政策效果方面的异同, 并讨论教育竞争、职场性别不平等和住房成本等结构性因素对政策传导的制约。研究认为:韩国模式在短期内具有明显刺激效应, 但面临财政可持续性与政策依赖风险;中国模式更有利于构建长期家庭福利体系, 但现金支持偏弱、公众感知度有限。未来更可行的路径, 是在控制财政成本的前提下, 形成“现金激励+制度优化+文化转型”相互配合的综合政策组合。

关键词: 生育政策; 现金补贴; 制度支持; 中韩比较; 东亚少子化

DOI: 10.64216/3104-9664.25.01.029

1 引言

进入21世纪后, 全球人口增速普遍放缓, 部分高收入经济体陷入“低生育率陷阱”。联合国与联合国人口基金的最新评估显示, 东亚地区总和生育率已降至0.9左右, 其中韩国长期徘徊在0.8以下, 中国自2022年起也出现人口负增长。劳动力供给收缩、人口老龄化加速及社会保障压力上升, 使生育政策从“人口管理”问题转变为经济与社会治理的核心议题之一。(UNFPA, 2024)。

中国与韩国同属东亚儒家文化圈, 家庭观念强、教育投入高、职场竞争激烈。这一文化—结构组合在工业化初期有利于人力资本积累, 但在住房价格与教育成本持续高企的背景下, 反而抬升了“合格父母”的门槛, 使“只生一个、重点培养”成为理性选择, 进而压缩了多孩家庭的可行空间。

韩国自2005年《低生育老龄社会基本法》颁布以来, 多次加码生育补贴与托育服务, 并在2024年推出以“父母给付”为核心的现金型政策组合;中国则经历了从计划生育到“全面二孩”再到“三孩支持”的制度转向, 以托育扩容、教育减负和住房优惠等措施为抓手, 尝试构建以家庭为单位的长期福利体系。两国因此成为

观察“现金导向”与“制度导向”两种应对路径的典型案例。

本文以2021—2025年间中韩生育政策为研究对象, 运用政策文本分析和简单的描述性比较方法, 梳理两国在现金补贴与制度支持上的制度设计与实施成效, 并结合若干结构性指标讨论其局限与收敛方向, 旨在为今后的政策优化与区域合作提供经验参考。

2 理论视角与分析框架

从生育经济学视角看, 家庭在做出生育决策时, 会同时权衡直接养育成本与因照料子女而产生的机会成本(Becker, 1981)。在教育竞争激烈、职场性别分工不均衡的情境下, 东亚家庭往往面临“高投入、低可控”的预期, 这使得现金补贴只能在短期内缓解压力, 难以根本改变生育意愿。因此, 生育支持政策既需要在经济上“补偿成本”, 也需要在制度上“降低风险”。

结合现有研究与中韩政策实践, 本文构建“经济压力缓解—制度环境改善”双路径框架:一方面, 现金补贴通过直接增加可支配收入, 减轻养育支出;另一方面, 托育服务、教育减负、性别平等与住房优惠等制度安排, 通过降低长期机会成本与不确定性, 影响家庭的生育规划。两类政策并非彼此替代, 而是在不同时间尺度和社

会群体中产生交互效应。

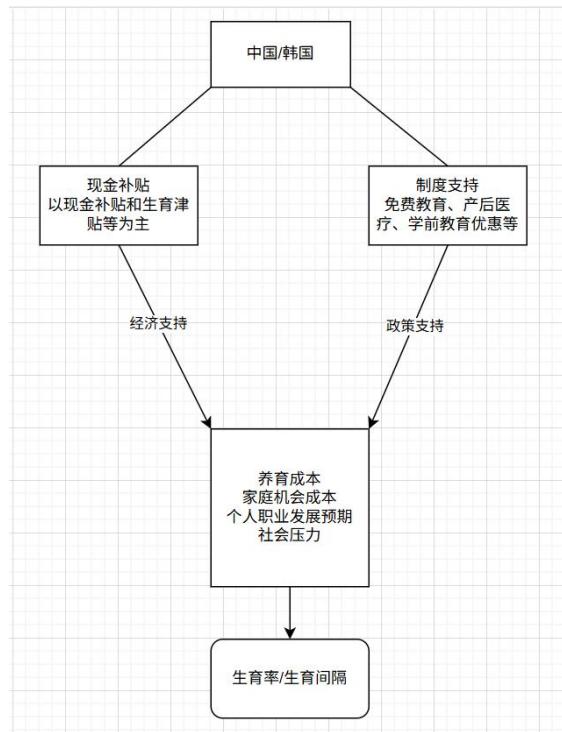


图1 中韩生育支持政策的经济—制度双路径示意

控制变量（潜在）：国家（中国/韩国）、经济发展水平、文化价值观、影响生育决策的背景条件。

自变量：现金补贴、制度支持（政府层面的支持政策）

中介变量：养育成本、家庭机会成本、职业发展预期、社会压力

因变量：生育率、生育间隔（生育结果的量化表现）

经济压力缓解路径（Economic Pressure Alleviation Path）：

现金补贴通过直接减少养育支出、提升家庭可支配收入，

表1 中韩生育支持政策模式的核心差异（资料来源：两国财政与教育部门年度报告、经合组织家庭数据库等整理）

项目	中国“三孩政策”体系	韩国高额生育补贴体系
现金支持强度	中央统一育儿补贴额度较低，地方视财政能力叠加一次性补贴或购房补贴，总体覆盖养育成本比例不足一成。	0—2岁阶段现金津贴集中发放，叠加中央与地方项目后，大致可覆盖同阶段养育成本的三分之一。
托育与教育	九年义务教育免费，高中减免比例逐步提高；0—3岁托育服务快速扩张，但地区差异较大。	自2021年起公立高中学费全免，托育服务以公共和准公共机构为主，覆盖率处于经合组织较高水平。
住房与税收	部分城市给予多子女家庭购房优先与公积金贷款额度上调，税收优惠整体较为有限。	通过特别供给住房、按揭利率优惠与购置税减免，为多子女家庭提供较强的住房激励。
性别与职场	延长产假并强化反歧视规定，但父亲陪产假落实率不高，女性“职场惩罚”现象仍然明显。	建立较完整的父母育儿假与男性陪产假制度，并给予企业一定补贴，但传统性别文化仍制约男性实际休假率。

4 讨论：结构性约束与收敛方向

尽管中韩两国在生育支持领域都以缓解育儿成本、提升生育意愿为目标，但政策结构与效果呈现出明显差异：韩国采取以高强度现金补贴为主的“经济刺激型”路径，通过统一标准的中央补贴让家庭迅速感到压力减轻，2025年生育率一度回升至0.81（OECD, 2024），

从而短期内提高生育意愿；

制度环境改善路径（Institutional Environment Path）：

通过公共托育、教育减负、性别平权等制度建设，间接降低长期养育负担，形成持续激励。

韩国政策偏重第一条路径，中国更注重第二条路径，但两者存在交互作用：经济支持不足会削弱制度政策效果，而制度缺位也会降低现金政策的转化效率。（Wang, 2024；Li, 2024）

3 中韩生育支持政策比较

从总体取向看，韩国近年来采取以高额现金补贴为核心的“经济刺激型”路径。以2024年实施的“父母给付”为例，0岁婴儿每月可获得约100万韩元、1岁婴儿每月50万韩元，叠加“初次见面券”和地方补贴，单个儿童在2岁前获得的现金支持大致相当于平均养育成本的三分之一。中国在中央层面统一设立0—3岁育儿补贴的同时，更强调托育服务、教育减负与住房优惠等制度性投入，全国统一现金补贴额度相对有限，地方根据财政能力给予差异化加码。

在制度支持方面，韩国已基本实现从幼儿园到高中的“准零学费”，公共和准公共托育机构覆盖率超过一半，并设有较完整的父母育儿假与男性陪产假制度；中国则在九年义务教育基础上逐步扩大高中减免政策，托育服务覆盖率提升较快，但在质量与可负担性方面仍存在地区差异，育儿假制度也呈现“法律规定较为完备、执行力度不均衡”的特点。相关数据在经合组织家庭数据库中亦有体现（OECD, 2023）。

但补贴被家庭视作“临时收入”，在补贴期结束后效应迅速衰减，财政可持续性压力亦随之上升；中国则以制度建设为核心，通过教育减负、住房优惠、托育扩容等综合措施逐步改善家庭环境，其优势在于长期性与公平性更强，但现金支持偏弱，短期刺激有限，特别是在大城市群中，家庭对政策的主观感知并不显著。置于更

广泛的结构背景之中，东亚普遍面临“精英教育陷阱”：韩国“补习班文化”和中国校外培训热共同推高教育支出，私教育和整体教育费用在家庭可支配收入中占比居高，使“只生一个、重点培养”成为理性选择，多孩生育意愿被进一步压缩，而韩国校内延伸课程、中国“双减政策”等举措在改变教育竞争结构方面成效有限。与此同时，政策体系本身也存在协同性不足和制度整合困难：韩国虽已形成相对统一的中央生育补贴框架，但地方因财政能力不同在额度和门槛上各行其是；中国则面临财政、教育、住房、卫生等多部门各推各自的“拼盘式”格局，目标设定与信息共享缺乏系统统筹，正如 Li Ran (2024) 所指出，分散的设计抬高了执行成本，也削弱了公众对整体政策效果的清晰感知。更深一层看，东亚低生育问题不仅是经济与制度层面的产物，更折射出“高投入、低生育”的家庭文化逻辑：孩子被视为家庭核心“项目”，其教育与发展几乎等同于家庭成败评价，这使家庭在生育决策时反复权衡“是否有能力把孩子培养到社会认可标准”，而非仅仅计算养育成本本身。近年来，韩国出现“非婚育儿”和单人家庭增加，中国推进非婚生育登记等改革，表明家庭形态与生育观念虽在缓慢多元化，但文化转型的步伐仍难以匹配生育率下行速度。学界普遍认为，东亚低生育治理有赖于“文化转型—制度改革—经济激励”三位一体的联动推进，Wu 和 Qu (2024) 从区域发展和数字经济合作视角出发，进一步强调政策协调与跨境合作在应对结构性挑战中的重要性；对中韩而言，未来既需在国内通过跨部门协调，将育儿补贴、住房金融优惠、教育减负与托育服务纳入同一逻辑框架，也应在区域层面共享数据与改革经验，构建具备更强韧性的生育与家庭政策共同体。

5 结论与政策建议

总体而言，中国与韩国在少子化治理上分别代表了以现金补贴为突破口的“财政型干预”，与以托育、教育、住房等综合制度安排为基础的“结构型建设”。前者易于在短期内提升出生数，但在长期上需要防止财政负担与政策疲劳；后者更有利于塑造稳定的生育环境，却必须通过适度的现金工具来增强体感与政治可见度。

对中国而言，未来可在保持制度型支持优势的前提下，适度提高育儿补贴与税收减免的水平，重点向中等收入家庭和多子女家庭倾斜；加快普惠托育和高中教育减免的全国统筹，并通过强化父亲陪产假与灵活工作制

来缓解女性“职场惩罚”。对韩国而言，则有必要把财政资源更多投向托育与教育体制改革，通过降低教育竞争强度、提高公共服务质量来减少家庭对私教育与住房的过度依赖。现有关于地方政策创新与制度协调的研究也支持这一方向 (Wang, 2024; Li, 2024)。

就东亚整体而言，少子化并非单一国家可以独自解决。在共享相似文化与产业结构的前提下，建立面向劳动力流动、家庭福利与数字基础设施的区域合作机制，在政策评估、经验互学和结构性改革方面开展更紧密的协作，或许比单纯加码某一国的补贴更具长期意义。

6 研究局限与展望

本文主要基于宏观统计与公开政策文件进行比较分析，缺乏对不同收入阶层与家庭类型的微观调查支持，对政策传导机制的刻画仍然较为粗略。未来研究有必要结合家庭层面追踪数据，将教育焦虑、性别平等程度等社会文化变量纳入分析框架，并将比较范围扩展至日本、新加坡等经济体，以进一步检验“东亚模式”的共性与局限。

参考文献

- [1] Becker G S. 1981. *A Treatise on the Family* [M]. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- [2] Kim E, Lee S. 2023. Evaluating the fiscal efficiency of fertility subsidies in Korea: Lessons from OECD experiences [J]. *Population and Economics Review*, 12(4): 89 - 104.
- [3] Li R. 2024. Institutional coordination and fertility policy effectiveness in China: From population control to family support [J]. *中国人口研究 (China Population Studies)*, 30(2): 45 - 63.
- [4] Ministry of Education (MOE Korea). 2023. *High School Free Education Policy Overview* [R]. Seoul: Republic of Korea.
- [5] 国家统计局. 2024. 《2023年国民经济和社会发展统计公报》 [R]. 北京: 中国统计出版社.
- [6] 中华人民共和国国家卫生健康委员会. 2023. 《促进生育支持和家庭政策改革白皮书》 [R]. 北京: 国家卫健委.
- [7] Organization for Economic Cooperation and D

- evelopment (OECD). 2023. Family Database: Public Spending on Family Benefits [EB/OL]. Paris: OECD Publishing.
- [8]Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 2024. Society at a Glance: OECD Social Indicators 2024 [R]. Paris: OECD Publishing.
- [9]Wang X. 2024. Regional disparity and local innovation in fertility support policy in China [J]. 人口与发展 (Journal of Population and Development), 42(3): 137 - 156.
- [10]Wu H, Qu T. 2024. A research on carbon emission reduction mechanism driven by digital economy: An empirical analysis of Northeast Asia with Sino-Korean cooperative enterprises as the entry point [J]. 亚太经济与管理研究 (Asia-Pacific Economics and Management Research), 2(4). DOI: 10.62177/apemr.v2i4.495.
- [11]中华人民共和国教育部. 2024. 《关于普及高中阶段教育的指导意见》 [R]. 北京: 教育部公报.
- [12]中华人民共和国国务院. 2021. 《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》 [R]. 北京: 国务院办公厅.
- [13]中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会. 2021. 《中华人民共和国人口与计划生育法 (修订)》 [S]. 北京: 法律出版社.
- [14]中华全国妇女联合会. 2023. 《中国妇女就业与生育状况调研报告》 [R]. 北京: 全国妇联研究室.