



©UNICEF China/2018/Ma Yuyuan

## 政策和研究简报

联合国儿童基金会驻华办事处 | 2025 年 3 月 | 第 1 期

本简报由联合国儿童基金会驻华办事处编写，旨在介绍全球范围内关乎儿童的重要议题的最新研究成果，分享政策层面的实践与经验，并展示联合国儿童基金会在相关领域的工作和政策建议。

首期简报将聚焦儿童津贴——阐释其含义、重要性以及其他国家制定该政策的经验。

### 前言



桑爱玲 (Amakobe Sande)  
联合国儿童基金会驻华代表

在近期发表于《环球时报》的《中国的社会政策点亮儿童未来》观点文章中，我提及 2024 年中国出台的多项政策对儿童具有重大意义，包括建立生育补贴制度。

研究一致表明，对儿童早期阶段的投资，无论对个人未来还是整个社会，都能带来显著的回报。儿童早期干预措施，例如普惠型儿童津贴，有助于改善儿童健康状况、提升教育水平并促进经济发展。这些投资对于打破贫困的代际传递，并培养健康、受过良好教育且富有生产力的下一代至关重要。

当前，中国已进入中度老龄化社会，总和生育率持续下降。在此背景下，全国范围内推行生育补贴制度不仅是十分重要的举措，更是恰逢其时。目前，中国的生育补贴制度主要在地方层面实施。据国家卫生健康委员会统计，截至 2024 年 11 月，已有 23 个省份在

不同层级探索实施生育补贴制度。<sup>1</sup>四川省攀枝花市于 2021 年率先试点该制度，同年中国宣布实施三孩生育政策。值得注意的是，多数地方的生育补贴政策探索早于国家层面政策的出台。

新近出台的多项政策表明，政府将在全国推广育儿补贴制度。2024 年 7 月，中共中央颁布了《关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，明确提出到 2029 年将落实一系列改革举措，其中“建立生育补贴制度”是重要内容之一。同年 10 月，国务院办公厅发布了《关于加快完善生育支持政策体系推动建设生育友好型社会的若干措施》，进一步要求制定生育补贴制度实施方案和管理规范。2025 年 3 月发布的《政府工作报告》指出“发放育儿补贴”。

为助力中国建立完善且有效的育儿补贴制度，联合国儿童基金会驻华办事处整理了相关国家和地区的最新研究成果与实践案例。鉴于制度的动态性和地域差异性，不存在普遍适用的“最佳模式”，本期简报将介绍多种形式的儿童津贴，以期为相关政策制定提供有益参考。

# 为每一名儿童提供社会保护

## 为何提供儿童津贴？

联合国《儿童权利公约》和《世界人权宣言》均明确规定，每一名儿童都有权享有社会保护。然而，据联合国儿童基金会统计，全球约有 13 亿儿童未被任何形式的社会保护覆盖，且全球仅有四分之一的家庭能够获得现金支持。<sup>2</sup> 这阻碍了无数儿童充分发挥自身潜能。

作为社会保护的重要类型之一，普惠型儿童津贴为有子女的家庭提供现金支持，这有助于缩小社会保护对儿童的覆盖差距，保障儿童享有社会保护的权力。<sup>3</sup> 这项政策不仅能改善儿童的全面福祉，包括健康、教育、营养等状况，<sup>4</sup> 还能通过对儿童社会保护的投入，提高生产力，从而形成良性循环，推动经济增长。此外，它有助于构建更加可持续的税收与转移支付体系，为包括儿童在内的全体社会成员提供更广泛的社会保护。<sup>5</sup> 儿童津贴将使国家受益于身心健康、受过良好教育且具备专业技能的未来劳动力所带来的人口红利，同时，它能为年轻人从教育阶段平稳过渡到劳动力市场提供直接支持。<sup>6</sup>

儿童津贴是推动实现多项可持续发展目标的强有力政策工具，尤其是那些对于实现儿童权利至关重要的目

标。图 1 展示了社会保护政策工具与各项可持续发展目标之间的关联。<sup>7</sup>

在全球范围内，联合国儿童基金会及其合作伙伴发起了“普惠型儿童津贴倡议”，旨在通过实证研究，探索如何有效利用普惠型儿童津贴减少儿童贫困及其长期影响。在中国，联合国儿童基金会与民政部合作，推动向低收入家庭和儿童提供社会救助与社会服务相结合的综合帮扶，并在全国 13 个地区推行“现金 + 服务”试点模式，该模式有望增强家庭的经济保障，强化家庭为儿童构建保护性环境的作用，并提升家庭照料其成员及克服服务获取障碍的能力。



图 1.

包括儿童津贴在内的社会保护政策工具在支持可持续发展目标方面的作用



## 儿童津贴的不同类型

全球约有 50 个国家和地区实施了不同形式的普惠型儿童津贴政策，但在津贴金额、发放方式、覆盖范围等方面存在显著差异。

政策设计的关键考量因素包括：津贴水平（需足以实现既定的政策目标，例如降低育儿成本、保障营养需求）；覆盖范围（渐进式普惠）；符合资格的儿童年龄段；发放时长；根据家庭规模、家庭结构、地理位置、当地情况以及其他可能面临的脆弱性因素（例如残障状况、民族背景、性别）调整津贴额度。

**普惠型儿童津贴**以现金补助或税收减免的方式，定期（通常为每月、每季度或每半年）发放给负责 18 岁以下儿童的主要照料者，该津贴的发放至少持续十年。尽管这类津贴多见于高收入国家，但蒙古国、利比亚、巴拿马和苏里南等少数国家也实施了这一制度。

**实施普惠型儿童津贴的 30 个国家或地区**：奥地利、比利时、库克群岛、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、格陵兰、匈牙利、爱尔兰、以色列、意大利、拉脱维亚、利比亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、蒙古、黑山、荷兰、挪威、阿曼、巴拿马、波兰、卡塔尔、罗马尼亚、斯洛伐克、苏里南和瑞典。

**示例**：黑山的儿童津贴制度始于 2006 年，起初专为低收入家庭的儿童及残障儿童设立。此后，该津贴逐步演变为一项面向 0-6 岁儿童的短期、特定年龄的准普惠型福利，并最终在 2022 年 11 月成为覆盖 0-18 岁儿童的普惠型儿童福利。这一变化发生在黑山人口因低出生率及人口外流而持续减少的背景下。

**准普惠型儿童津贴**是针对儿童特定年龄段（例如，所有 0-3 岁儿童家庭）发放的福利。

**实施准普惠型儿童津贴的 4 个国家**：白俄罗斯（0-3 岁）、韩国（0-8 岁）、新加坡（0-6.5 岁）、乌克兰（0-3 岁）。

**示例**：在**韩国**，保健福祉部于 2018 年推出了针对 0-6 岁儿童的准普惠性儿童福利金。该福利金于 2019 年扩大到 0-7 岁儿童，随后在 2022 年扩大到 0-8 岁儿童。为了应对生育率下降和减轻育儿成本，韩国政府在 2023 年推出了针对早期育儿的父母福利。目前，根据儿童的年龄以及他们是在家庭照护还是日托照护，每月支付不同金额的福利金。

**基于富裕程度核查的准普惠型儿童津贴**覆盖绝大多数家庭，主要排除高收入家庭。

**实施基于富裕程度核查的准普惠型儿童津贴的 9 个国家**：澳大利亚、加拿大、塞浦路斯、冰岛、新西兰、葡萄牙、斯洛文尼亚、英国和美国。

**示例**：在**英国**儿童津贴计划下，自 2024 年 4 月起，更多家庭能够领取儿童津贴，其中对最年长子女或独生子女的津贴标准高于较年幼子女的标准。从 2025 年 4 月开始，该津贴将上调 1.7%。2024 年春季的财政预算提高了家庭申领儿童津贴的收入上限。尽管津贴额度有所增加，这一制度仍因被认为对单亲家庭及有高收入成员的家庭存在不公而受到批评。<sup>8</sup>

**示例**：**美国**在 2021 年根据《家庭安全法案 2.0》（Family Security Act 2.0）（2022-2025 年）临时扩大了联邦儿童税收抵免，将其调整为一项基于富裕程度核查的准普惠型儿童津贴。这一临时调整对减少儿童贫困成效显著：儿童贫困率下降 43%，几乎减半，降至历史最低水平，成功帮助 290 万名儿童摆脱了贫困。

**混合型准普惠儿童津贴**结合了缴费型社会保险和非缴费型、基于收入状况核查的制度，旨在实现全民覆盖或接近全民覆盖。

**实施该制度的 4 个国家**：阿根廷、日本、列支敦士登和瑞士。

**示例**：在**瑞士**，一些行政区域推出了包括儿童津贴、教育津贴、生育津贴和收养津贴在内的家庭津贴。如果家庭的应税收入较低，无论父母受雇还是自雇（各行政区域的门槛有所不同），该家庭均有权获得津贴。已登记失业人员无权获得家庭津贴，但有权领取失业救济金补助。<sup>9</sup>



# 对中国的政策启示

23 个省份不同层级的探索经验将为制定儿童津贴制度提供重要依据。联合国儿童基金会正携手合作伙伴梳理试点经验。结合全球实践经验，中国在制定相关政策时可考量以下因素：

**1** 现金津贴有望**改善中国儿童在健康、营养、教育及受保护等领域的状况**，从而为其日后成长为高生产力人才奠定基础。

**2** **明确津贴目标**十分关键。在设计儿童津贴制度前，需制定明确政策目标，评估儿童津贴如何有助于实现既定目标，以及该津贴可能带来的影响及其程度。

**3** **津贴标准**同样十分重要。为确保儿童津贴能发挥作用，津贴标准的设定需充分考量预期结果，并结合所需支持成本的合理估算来确定。同时，设定能够引导预期行为的阈值也十分重要。现金转移支付通常是对家庭支出的补充，而非覆盖家庭的全部支出。因此，需在确保津贴能够带来实质性改变的同时，兼顾资金筹集的公平性和可持续性，找到这两者之间的平衡。

**4** 单独提供儿童津贴可能效果欠佳——还需**与配套服务相结合**。在中国，这并非意味着要另行建立新制度，而是整合现有服务资源，并为有需求的群体提供转介服务。

**5** **具体细节十分重要**：儿童津贴的效果将取决于对实际情况的深入了解、政策的具体设计（涵盖津贴标准、资格条件、家庭认定与登记流程、发放频次及持续时间）以及实施。

**6** 儿童津贴可**渐进式推行**，从针对特定年龄段、基于收入状况或富裕程度核查的津贴开始，逐步向全面的普惠型儿童津贴制度过渡。

**7** 应建立**常态化的监测评估机制**，以追踪受益人的变化，并利用收集的数据为政策的制定与调整提供支撑。

## 参考文献

<sup>1</sup> [https://www.gov.cn/zhengce/202410/content\\_6983703.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202410/content_6983703.htm)

<sup>2</sup> <https://www.unicef.org/social-policy/universal-child-benefits>

<sup>3</sup> 同上。

<sup>4</sup> H Luke Shaefer, Mona Hanna, David Harris, Dominic Richardson, Miriam Laker, [Protecting the health of children with universal child cash benefits](#), The Lancet, Volume 404, Issue 10469, 2024.

该研究探讨了儿童现金福利与儿童健康之间的联系，旨在为美国未来的政策制定提供实证参考。

<sup>5</sup> ILO and UNICEF. 2023. [More than a billion reasons: The urgent need to build universal social protection for children](#).

本报告强调了全民社会保护对于儿童福祉的重要性，介绍了黑山、突尼斯、巴西和美国在该领域取得的积极进展，并提出了进一步加快推进的相关措施。报告特别指出，中国多地政府已先行先试，为三岁以下儿童发放育儿补贴。例如，攀枝花市率先推出育儿补贴金政策，每月每孩发放 500 元育儿补贴金；甘肃省张掖市临泽县为生育二孩和三孩的常住家庭，每年分别发放 5000 元和 10000 元育儿补贴，直至孩子三岁。2021 年 8 月至 2022 年 3 月期间，北京、广东、浙江、湖南、吉林和黑龙江等地也相继出台了类似政策或呼吁采取相应措施。然而，中国尚未建立起全国统一的儿童津贴制度。

<sup>6</sup> ILO, UNICEF and Learning for Well-Being Institute. 2024. [The Promise of Universal Child Benefits: The Foundational Policy for Development](#).

该简报基于国际社会保障标准，提出了一系列政策设计建议，旨在为有意加强或建立普惠型儿童津贴制度的国家提供指导。同时，简报还概述了已实施普惠型儿童津贴或类似制度的国家的最新进展。

<sup>7</sup> UNICEF, 2019. [Child Benefits and Family-Friendly Policies- An evidence brief](#).

该简报回顾了全球儿童津贴的发展趋势，并针对政府和私营部门提出了具有针对性的政策建议。

<sup>8</sup> <https://www.bbc.com/news/business-68500022>

<sup>9</sup> <https://www.ch.ch/en/family-and-partnership/maternity-and-paternity/pregnancy-and-birth/family-allowance/>



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/>