

政府财政支持下湖南省普惠性托育服务优化发展研究

张宁惠

(湖南幼儿师范高等专科学校 湖南 常德 415000)

摘要:研究旨在探讨自2021年“三孩”政策出台以后,湖南省就提高生育水平,降低家庭生育、教育成本的托育配套措施的财政投入现状及问题研究。湖南省的公共托育财政供给处于较为落后的状态。通过对现有财政投入问题的分析,借鉴其他省市地区政府的托育财政经验,着力发展普惠托育服务体系。

关键词:婴幼儿;普惠托育;财政支持;生育政策

【DOI】10.12293/j.issn.1671-2226.2023.3.049

【中图分类号】D632.1;C924.21 **【文献标识码】**A

引言

据民政部的最新统计,2021年公布的结婚率再创新低。2022年的全国两会也进一步强调了托育服务的普惠性,需要解决民众的生育痛点。全面三孩生育新政实施后,湖南人民的生育意愿并不强烈,湖南省2021年国民经济和社会发展统计公报,近60年来湖南人口自然增长率首次为负。^[1]子女托育等问题成为影响人民生育意愿的主要因素之一。截止目前,湖南省还未出台专门的普惠托育财政支持文件。

纵观国内外,国外以OECD为典型,重视并早已建立起较完善的婴幼儿普惠托育财政保障制度;国内除少数省份外,国内的大部分地区在上述国家托育政策的引领下,也因地制宜的出台了一系列的普惠托育政策。结合已有成果经验来看,普惠托育的优化发展是离不开政府在财政方面的大力支持,在各地域经济发展差异性较大的前提下,还是通过政府主导采取了一定的财政补贴措施。湖南省提出到2025年,全省基本形成“覆盖城乡、主体多元、设施完善、管理规范、保障有力”的婴幼儿照护服务体系,优先发展普惠性婴幼儿照护服务的发展目标。为了实现目标,需重视政府财政支持优化普惠托育发展这一问题的研究,通过借鉴国内外已有经验,提出湖南省普惠托育优化发展的财政支持建议。

一、财政支持对托育服务发展的影响

(一)加快普惠托育扩量提质,推进“三孩”政策实施

根据调查研究显示,婴幼儿无人照料在“想生不敢生”原因中排名前三,占51.3%。^[2]何凌云等人(2019)结合国外学者对部分亚洲、欧洲国家促进生育的财税政策效果分析的研究,综合各国总和生育率数据,认为财政支持和税收优惠等政策有效遏制了这些国家生育率持续走低趋势,有些国家的生育率甚至出现了小幅提升。^[3]Sayaka Yakita(2019)分析了日本通过提高一次性税收来促进托儿服务的扩张,反而提高了家庭的生育率。^[4]杨希、张丽敏(2021)指出“三孩”政策背景下,托育质量与经济发展水平、收费等因素呈

现出正相关关系。低经济发展水平地区的托育质量显著低于高经济发展水平地区。^[5]

(二)关注托育公平,促进入托资源配置的均等化
佟美雯(2008)认为公共托育服务属于儿童公共服务的补充性公共服务范畴。各级财政有责任对儿童公共服务供给提供公共资金和资源保障。政府的财政收入应通过收支政策和转移支付等手段,满足婴幼儿公共服务需求。^[6]王磊(2017)通过对安徽地区大样本的调查发现,托育机构费用高、数量少,附近没有托育机构是适龄孩子未入托的主要因素。^[7]由于经济收入差异等因素会将弱势群体隔绝在托育机构大门外,通过普惠托育财政支持,一定程度上是可以弥补这一客观现实。

(三)提供财政保障,降低家庭和托育机构的成本负担

财政因素对托育服务的发展有一定的杠杆作用。消极的财政政策主要对中低收入家庭的影响最大,中低收入家庭往往是双职工配置,在多重经济压力下,无法负担高昂的托育费用,而只能选择不生育或者少生育,从而影响人口出生率,加剧矛盾的发生。积极的财政政策会促进生育率的提高,缓解劳动力缺失带来的经济增长压力。庞丽娟教授(2021)指出家长的就业和适龄夫妇的生育政策直接受到是否拥有价格合理的婴幼儿托育教育资源的影响。^[8]

二、湖南省普惠托育服务发展的财政性问题

(一)依赖中央财政兜底,没有完善自主分担机制
2019年和2021年国家下发了两个针对普惠托育服务专项行动的中央扶助项目。^{[9][10]}湖南省申报了两批2020年中央预算内投资计划,合计138个项目。关于2021年度托育建设项目69个。^[11]申报机构均得到了中央预算内投资按每个新增托位给予1万元的补助、普惠金融服务、托育建设补贴。此外,也只是根据2019年财政部等部门下发公告为社区服务的托育机构在增值税、收入所得税、契税方面均可享受不同程度的税收优惠政策。^[12]当下湖南普惠托育的政府财政责任重心过低,基本全部依靠中央的专项行动资金

扶持,没有建立自主财政分担的公共财政预算。湖南省财政目前未对普惠性托育机构以及二孩、三孩家庭实行托幼财政补贴,也还未将3岁以下婴幼儿照护费用纳入个人所得税专项附加扣除。湖南省的普惠托育服务发展步伐缓慢,和过度依托于中央的财政补贴有脱不开的关系。

(二)总体财政投入规模偏小、投入水平不均衡

一是按地域划分看省内的托育服务的财政投入水平差距较大。

作为中部省份,湖南省的地域经济发展一直不均衡。2021年湖南省各市州地区生产总值(1-4季度)报告显示,最高的长沙市有13270.70亿元,最低的张家界市是580.29,两者之间的地区生产总值相差了20余倍。^[13]位于湖南东部地区的省会长沙,经济较为发达,财政投入规模相对较好,而湖南经济不发达城市包括张家界等市州,位于湖南西部地区,经济发展能力都比较弱,基层政府投入能力较弱,无法自主投入。与其他经济发达城市相比存在较大的差异。这一情况也投射到了普惠托育的财政投入规模小、不均衡问题上。按照相关申报要求,长沙的财政资金较为充足,城市建设完善,在申报中央普惠托育服务专项行动计划中,本就占据有利地位,在2020和2021的申报项目数量上位居第一。2021年长沙市共下达国家普惠托育专项行动项目资金1755万元,安排0-3岁普惠性托育机构创建专项经费55万元,用于奖补市县两级示范普惠性婴幼儿托育服务机构的建设,新建成的托儿所将免费或低租金出租,举办成普惠托育机构。相较长沙,2021年怀化市的生产总值为1817.8亿元,与长沙市相差了7倍之余。在湖南省2020年普惠托育服务专项行动计划中,怀化仅占5个,共获得资助资金655余万元。

二是按支持对象划分看,对城市与农村、弱势群体的普惠托育的财政投入差距都存在问题,造成新的不公平。

首先,2021年湖南省居民人均可支配收入和消费支出统计结果,农村居民人均可支配收入和人均消费支出基本持平,没有多余的部分可以用来承担托育费用,城镇居民人均可支配收入比人均消费支出却多了一倍。但是湖南省已有的财政投入受到国家政策的影响,更倾向于优先城市地区的普惠社区托育建设,对于农村普惠托育服务体系的财政投入标准和方式有所忽略,对于偏远农村地区来说,经济水平决定了农村的基层政府没有自主筹措资金的能力,缺乏财政保障只会降低普惠托育建设工程的数量和质量。此外,湖南省对于城市流动人口和农村留守儿童的托育财政保障也未出台相关措施。研究表明一孩的托育情况会影响农民工二胎生育意愿。^[14]

(三)政府部门责任划分不清晰,基层托育调研不够深入

一是湖南省普惠托育体系的政府部门责任划分不清晰,涵盖了十余个责任单位,影响了已有的托育财政政策解读和监管有效性。比如普惠托育的专项财政资金的发放和财政项目的申报归属于不同的部门负责,就中央预算内基建资金的有关情况而言,民众和托育机构没有准确的对象进行政策咨询,可能造成意愿申报的机构由于没有直接的渠道而丧失了这一补贴资格,导致托育机构的资金运转困难,难以实现托育机构的扩建或扩大托育对象的招收名额。2019年《普惠托育服务专项行动》申报城市政府和企业必须参照方案要求,确保优惠政策落实到位,明确普惠性托育服务具体内容。清单分为必选和自选项,但对于具体的政府监督与企业执行内容要求界限十分模糊。例如必选项中,人才支持政策方面没有说明地方政府对托育从业人员的补贴性培训规格和人数、最低补贴费用的实施要求,申报机构的收费价格根据市场形成,价格上下浮动空间较大,可能会存在以补贴之名套取资金;也可能造成申报的托育机构收费低,无法维持基本运营,在设施保障和师资配备上弄虚作假,有关部门无法及时掌控实情。

二是关于基层普惠托育服务体系的调研中,调研的形式以走访为主,对于本省各市州的托育发展水平和对外省的托育财政政策学习了解不够深入,难以科学把握本地区的实际财政投入需求。只有少部分市州对两者都进行过调研,比如2019年常德市召开了0-3岁婴幼儿托育事业发展调研座谈会,同期也赴上海、安徽调研0-3岁婴幼儿托育服务工作。2020年-2021年之间,长沙、永州、张家界、益阳的卫健委、计生委等部门都对本地区托幼机构情况进行过走访调研。各市县的调研情况没有将托育的收费和家长需求列入重要考查标准,更多关注的是托育机构本身的运营和配置情况,这与调研主体单位的职业划分也存在一定的关系。并没有财政部门的参与,自然也就难以对托育机构的运营成本 and 家长的托育成本支出进行确切的了解。截止至2022年11月,湖南省内仅湖南省人民政府发展研究中心发布了《湖南省3岁以下婴幼儿托育服务机构发展状况问卷调查》、《湖南省3岁以下婴幼儿托育服务需求的调查问卷》,暂时未公布问卷调查报告;其他市州也暂未进行相应的基层婴幼儿托育服务发展状况和需求的统计调查。

三、优化财政支持湖南省普惠托育发展的路径

(一)着力发展普惠托育服务体系,优化公共财政资源配置

基于湖南省的经济发展水平和财政供给能力,应该向中央建议发放中西部的专项托育补助资金,缩小

区域间的发展差异,实现国家的普惠托育发展目标。同时,也要通过对基层深入调研,对普惠性资源不足,发展不充分,托育需求大的群体进行公共财政资源的倾斜;划分需求等级,根据当地财政供给水平,制定生均经费补贴标准。

(二)压实政府财政监管责任,保障财政投入精准供给

应该加大力度关注经济薄弱地区和弱势群体,成立专项扶助托育基金项目。需要关注的是农村地区和贫困地区的托育机构建设,还要针对留守儿童、进城农民工子女、多胎家庭进行相应的基金申请,可以通过贫困家庭补贴、农村社区托育的建设等方式来进行。大力发展农村地区、少数民族地区的闲置房舍资源改建托育机构,支持地方健全普惠托育资助制度,资助特殊情况的婴幼儿有机会接受普惠性托育服务。由政府多部门牵头,成立专门的托育发展扶贫基金会,开展并落实“托育扶贫工程——贫困家庭婴幼儿托育行动项目”,研究并规划好具体的实施方案,成立专门的监管部门,核实准入门槛,保障弱势群体的均等利益。

(三)合理借鉴本土化经验,创新财政投入方式的机动性

据各地区政策文件整理发现,部分地区财政补贴政策采取了多种多样的方式进行财政支持普惠托育服务发展,应该借鉴其他省份的优秀经验。一是可以激励性的以奖代补,规范财政奖金的用途。比如陕西省和合肥市都是财政奖补,奖补资金主要用于普惠性托育机构建设方面。二是奖补到个人和家庭。参照浙江南浔和吉安市、铜州市的托育补助政策。对普惠性婴幼儿照护服务,参照公办幼儿园运行补助,每生每年给予规定补助,给予符合条件的家庭每孩每月规定补助。三是一次性的班级直接补贴。杭州针对产业园区“嵌入式”托育和社会办托育机构,会额外提供建设补贴。四是按照机构性质,实施差异性补贴。杭州市参照普惠性收费标准,根据超出比例划分补助标准;温州市按照公办和社办划分补助标准。五是划分城乡区域标准对机构和个人进行补贴。南昌市对于城市新建托育机构和农村地区进行生均补贴。当下湖南省婴幼儿托育服务暂时还未纳入政府购买服务指导性目录,托育的普惠化、均等化发展任重道远。

参考文献:

[1] 新浪财经. 湖南、山西首次人口负增长 [EB/OL]. [2022-03-24]. https://weibo.com/ttarticle/x/show/id/2309404750463252693299?_wb_client_=1

[2] 新华网. 优化生育政策,改善人口结构——国家卫生健康委有关负责人就实施三孩生育政策答新华社记者问 [EB/OL]. [2022-03-24]. <http://www.xin->

huanet.com/

[3] 何凌云,肖秋驰,马青山.部分国家促进生育财税政策的经验及借鉴[J].税务研究,2019(12):60-64.

[4] Sayaka Yakita. Fertility, child care policy, urbanization, and economic growth[J]. Letters in Spatial and Resource Sciences, 2019, 12(1).

[5] 杨希,张丽敏.“三孩”政策背景下托育质量的困境与出路——基于 CLASS Toddler 的实证研究 [J]. 广州大学学报(社会科学版), 2021, 20(06): 95-104.

[6] 佟美雯. 解决农村留守儿童问题的财政对策[J]. 地方财政研究, 2008(02): 41-44.

[7] 王磊. 全面两孩”政策下育龄女性的生育行为与家庭幸福感——从生育服务和托幼资源视角的观察 [J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2017, 38(6): 7-12.

[8] 庞丽娟. 发展普惠性婴幼儿托育教育服务体系 [J]. 教育研究, 2021, 42(03): 16-19.

[9] 国家发展改革委 国家卫生健康委关于印发《支持社会力量发展普惠托育服务专项行动实施方案(试行)》的通知发改社会〔2019〕1606号 [EB/OL]. [2022-03-24]. http://www.gov.cn/xinwen/2019-10/24/content_5444458.htm.

[10] 国家发改委、民政部、国家卫健委《关于编报积极应对人口老龄化工程和托育建设 2021 年中央预算内投资计划建议的通知》(发改办社会〔2021〕544号) [EB/OL]. [2022-03-24]. https://www.ndrc.gov.cn/xgk/zcfb/tz/202107/t20210716_1290567_ext.html

[11] 关于 2021 年度托育建设项目申报中央投资建议方案和 2020 年度普惠托育项目调整建议方案的公示. [EB/OL]. [2022-03-24]. http://fgw.hunan.gov.cn/fgw/xxgk_70899/tzgg/202109/t20210917_20607891.html

[12] 财政部 税务总局公告 2019 年第 76 号 关于养老、托育、家政等社区家庭服务业税费优惠政策的公告. [EB/OL]. [2022-03-24]. http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/04/content_5406294.htm

[13] 湖南省统计局. 2021 年湖南省各市州地区生产总值 (1-4 季度) [EB/OL]. [2022-03-24]. http://tjj.hunan.gov.cn/hntj/tjsj/sjfb/hn-sj/202202/t20220208_22478299.html

[14] 曹雪. 城市定居对农民工二胎生育意愿的研究[D]. 南京林业大学, 2020.

基金项目: 本文系湖南省教育科学“十四五”规划 2021 年度立项课题“湖南省 0-3 岁婴幼儿公共托育服务供给优化研究”(ND213531)研究成果之一