

构建生育支持政策的体系性法律保障

曹薇薇

近年来，我国出生率与自然增长率持续走低，2023 年全年出生人口 902 万人，人口出生率为 6.39‰，死亡率为 7.87‰；人口自然增长率为 -1.48‰。与之相对应，我国总和生育率亦不容乐观，单独二孩和全面二孩政策均未产生提高总和生育率的效果，且到 2020 年已经跌至 1.3，即当前平均每位育龄妇女生育 1.3 个子女，处于较低水平。在人口总量上，2023 年相比上年末减少 208 万人，2022 年末人口总量比上年末减少了 85 万人，这是自 1961 年以来连续两年出现人口负增长。当前的低生育率现状已经造成了人口结构失衡、人口数量增幅过小等一系列问题。放开生育既根植于生育权保障的人权基础之上，又是不断下滑的生育率与国家经济发展的必然要求。

养育政策尚不能给生育政策提供有力保障

过去近十年里，我国一直在探索人口和生育政策改革。自 2011 年实施“双独二孩”政策，宣告了存续 36 载的独生子女政策正式终结后，2013 年我国实施“单独二孩”政策，2016 年起实施“全面两孩”政策，紧接着，中共中央、国务院印发了《关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》，提出在今后的生育服务管理中必须贯彻法治引领原则，加强立法的引领、规范、保障作用，为生育政策改革提供法律保障。之后又再次加大政策鼓励力度，在 2021 年实施了“全面三孩”政策并启动一系列配套支持措施。

尽管现在的低生育率与自然增长率持续走低的原因是多方面的，但与作为生育保障的养育政策具有很大关联。我国的养育政策是由传统的计划经济公共托育体系，逐渐转变为社会养育和集体养育相结合。依靠市场解决的托幼服务需求给青年夫妇带来沉重负担，养育责任分担逐渐演变为“生易养难”的社会问题。尽管生育政策已经由“管控型”向“支持型”转型，但相应的法律保障体系还未跟上。具言之，有以下三个表现：

第一，生育养育教育福利保障政策缺乏有效对接。一方面，现有生育保障政策之间衔接性不强，以育龄为主要的服务措施变换标准，不利于“追踪服

- 尽管生育政策已经由“管控型”向“支持型”转型，但相应的法律保障体系还未跟上。生育养育教育福利保障政策缺乏有效对接，现有生育保障政策之间衔接性不强，在贴合服务对象真实需求方面有所欠缺。
- 生育、养育尚未被置于统一协调的语境下探讨，使得养育政策无法充分结合生育情况考虑，呈现出体系不协调、推动力不足等问题。对生育政策不能简单理解为数量调整，更重要的是生育保障措施体系性和协调性的加强。
- 一些地方出台的零星政策奖励不足以扭转低生育率和生育意愿惯性，应该推动生育政策的彻底转型和保障功能的转向，并建立生育支持体系性保障法律制度，明确以实现家庭、社会、政府生养育责任共同分担为导向的法律责任。

务”、反馈机制等的构建，并可能导致在贴合服务对象真实需求方面有所欠缺，如怀孕福利待遇较少、0-3 岁婴幼儿托育和家庭税收减免的一些措施没有与 3 岁后衔接等。另一方面，当前生育保障政策力度不一，政策资源过于向三孩集中，相对忽视了一孩、二孩的保障力度，政策设置缺乏梯度性和全局性。生育保障政策缺乏协调性可能导致服务提供缺乏连贯性、降低育龄人群的生育意愿。

第二，养育和教育脱节，学校教育家庭化，家庭教育学校化。一方面，是养育责任和教育责任混同导致学校将教育压力等过度转嫁给家长，迫使家长需要投入更多的精力，挤压工作和休息时间。二是义务教育“隔断”带来“幼升小”“小升初”“初升高”教育焦虑问题加剧，教育焦虑无疑进一步加重了养育成本，并抑制育龄夫妻生育意愿。三是提倡家庭教育以来，大部分普通民众对家庭教育理念、价值的重视和认识程度都不够，社会专业力量和政府指导监督尚未跟进，从而导致青少年心理问题和家庭代际养育矛盾频出，甚至引发舆情关注的系列社会问题，更加重育龄夫妻“不愿生”“不想生”“不敢生”现象。

第三，双减政策后，普惠性课后教育缺乏养育和教育的私人性和私利性问题凸显，加剧了教育的竞争，也推高了教育成本。教育支出在家庭支出结构中占比增大，根据最新出炉的《中国生育成本报告 2024 版》，全国各地区 0-17 岁的平均养育成本为 53.8 万元，上海的平均育儿成本更是高达 101 万元，位居全国之首。除直接家庭养育开支外，报告显示，生育和养育也会导致母亲有

报酬工作时间的减少，如孩子 0 岁至 3 岁时，女性平均每周工作时间分别减少 15 小时、12.5 小时、5 小时、7 小时。此外，公办教育资源紧张，考试升学压力大，进一步提升家庭教育成本，加剧教育资源分配不公，也抑制育龄人群的生育意愿。

生育、养育尚未被置于统一协调的语境下探讨，从而不仅导致生育政策无法顺利推行，也使得养育政策的制定无法充分结合生育情况考虑，呈现出体系不协调、推动力不足等问题，因此，对国家生育政策的调整，不能简单理解为二孩到三孩的数量调整，更重要的是生育保障措施体系性和协调性的加强。

建立生育支持体系性法律保障制度

党的二十大报告提出：“建立生育支持政策体系，降低生育、养育、教育成本”。健全生育支持法律制度以分担家庭养育压力，推进“三孩”政策顺利实施，优化人口结构是缓解超低生育水平下老龄危机的必须之举。

生育政策的调整不仅是放松生育数量上的限制，而且还要构建完善的生育政策配套体系性法律保障。生育系统性保障工程的建构，有利于更好地实现人口长期均衡发展，推进家庭友好型社会建设；有利于优化人口结构，促进人口均衡发展；有利于实现人口与经济社会发展的良性互动，促进小康社会的全面建成。人口问题事关全局，须有长期的制度性、系统性安排来支持生育。从目前一些地方出台的鼓励生育政策来看，大多倾向于增加补贴、延长产育假的做法，效果并不理想，可见零星政策奖励

不足以扭转低生育率和生育意愿惯性，应该推动生育政策的彻底转型和保障功能的转向，并建立生育支持体系性保障法律制度。

第一，全局观指导下完善生养育福利的立法保障。促进人口长期均衡发展是生育政策及其配套制度完善的主要目标，具体表现为缓解生育率下降、优化人口结构、提高人口质量等。生育保障政策涉及教育、社保、医疗、住房、养老、托幼等民生福祉的各个方面，也涉及到收入分配、资源发展的各个方面，推进积极生育政策有赖于社会各环节的有力合作及社会资源的优化整合，然而，当前相关立法还较滞后，现有内容也欠缺。尽管“全面三孩”政策实施后，各地针对三孩家庭制定了一定奖励措施，主要为给予一定金额的补贴，这与生养育福利体系建设要求还有距离。因此，各地应在现有奖励政策实施经验的基础上，尽快因地制宜制定地方性法规政策保障生养育福利措施。

第二，在生养育衔接机制下加强法律政策体系化建设。生养育法律保障制度的完善是建立健全覆盖全生命周期的人口服务体系的重要环节，生育和养育对应着不同的服务群体和服务重点，衔接机制的建立有赖于各机构部门之间的分工合作，有赖于各服务项目的有序推进，实现优生优育服务水平提高、普惠托育服务和义务教育一体化和整体化发展，将生育、养育、教育成本降低工作同步推进和有效联动。目前，以上三个领域的法规政策较为零碎，未有形成有效衔接，法规政策之间体系协调性较差，无法有效保障生育支持政策实施，

第三，明确以实现家庭、社会、政府生养育责任共同分担为导向的法律责任。微观层面，生育负担和养育成本不仅为各家庭造成了较大压力，使其不得不挤占原有的生活成本，造成生活质量的下降，还一定程度上抑制了育龄夫妇的生育意愿，形成了生育政策实施的障碍。宏观层面，生养育问题是关乎国家人口数量、人口结构、人口质量的战略性问题，是民生保障整体工程的重要环节，因此政府和社会责无旁贷。生育与家庭计划、社会进步、国家民族发展息息相关，生育支持政策的核心关键词为“支持”，政策和社会应合理分担个人和家庭的生育责任和压力。首先，国家应健全法定生育权益保障机制，明确各部门机构的职责；其次，应依法加强劳动市场针对育龄女性歧视的预防和治理力度；再者，各地应有条件地制定法规政策鼓励企事业单位和社会组织积极参与到生养育服务中，构建生育友好型社会。

【作者系上海大学法学院教授、博导。本文系国家社会科学基金项目“生育支持法律体系构建研究”（项目批准号：23BFX034）的阶段性研究成果。】

最新国际法律动态>>>

德国制定《全球最低税率法案》

德国联邦议院于 2023 年 11 月 10 日通过了《全球最低税率法案》（以下称《法案》），将欧盟《确保欧盟的跨国企业集团和大型国内集团达到全球最低税收水平的指令》（以下称《指令》）转化为国内法。《法案》的主要内容包括：

一是实行全球最低税率标准。《指令》要求，欧盟成员国应于 2023

年 12 月 31 日前将《指令》转化为国家法，并在下一财年开始实施全球最低税率，即 15%。《法案》规定，该法适用于跨国企业集团、大型国内集团位于德国的成员实体，且此类集团年营业额应当超过 7.5 亿欧元（约合人民币 54.8 亿元）。

二是完善全球最低税率规则。根据收入纳入规则，对于母公司位于德国的跨国企业集团，如其国外组成实体在相应税收管辖区的税率低于 15%，母公司应当在德国缴纳补足

税。而根据低税利润规则，如果跨国企业集团的母公司位于低税率的第三国，德国有权要求该集团位于本国的组成实体缴纳补足税，还有权拒绝在组成实体的应税收入中扣减。

（德语编译：李孟薇）

上海法治报理论学术部
上海外国语大学法学院

合作主办



扫描左侧二维码关注