

“三孩”政策下生育保险制度的完善进路

王腾遥

青岛大学法学院, 山东 青岛

收稿日期: 2024年9月12日; 录用日期: 2024年10月9日; 发布日期: 2024年10月22日

摘要

生育保险制度自其设立以来经过了几次转型, 为参保主体的生育权益保障提供了强有力的支持。但由于经济发展和政策调整较快, 生育保险制度存在的滞后性导致其存在立法性不高、覆盖范围不全、待遇内容不适当等一系列问题。在“三孩”政策推行之下, 生育保险制度也应当与时相偶, 在制度设计与立法上不断完善, 为“三孩”政策的贯彻落实添砖加瓦。

关键词

生育保险制度, 历史沿革, 完善进路

Improvement of the Maternity Insurance System under the “Three-Child” Policy

Tengyao Wang

School of Law, Qingdao University, Qingdao Shandong

Received: Sep. 12th, 2024; accepted: Oct. 9th, 2024; published: Oct. 22nd, 2024

Abstract

Since its establishment, the maternity insurance system has undergone several transformations, providing strong support for the protection of the maternity rights and interests of insured subjects. However, due to rapid economic development and policy adjustments, the maternity insurance system has lagged behind, leading to a series of problems such as poor legislation, incomplete coverage, and inappropriate treatment. With the implementation of the “three-child” policy, the maternity insurance system should also keep pace with the times and continuously improve its system design and legislation, so as to contribute to the implementation of the “three-child” policy.

Keywords

Maternity Insurance System, Historical Development, Sound Methodology

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2021年5月，中共中央政治局审议《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》，作出一对夫妻可以生育三个子女的政策，以及要实施配套支持措施的重大决策。继双独二孩、单独二孩和全面二孩生育政策之后，这是近年来我国生育政策的又一重大调整。同年6月，《中共中央 国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》中提出，要配套实施积极生育支持措施，其中完善生育保险制度成了大众关注的热点话题。一方面，社会各界人士对加大生育保险保障力度的讨论热度不减，另一方面，灵活就业人员生育保险的缺失、育龄女性在就业和晋升时受到性别歧视、现有法律法规碎片化等问题却一直没有得到彻底解决。从国家统计局发布的数据¹来看，自2016年我国“全面二孩”生育政策调整以后，我国人口出生率逐年下跌，2022年我国总和生育率全球倒数²，鼓励生育刻不容缓。本文从生育保险制度的沿革出发，从历史与现实两个角度分析我国生育保险制度存在的问题，在总结历史经验的基础上，对生育保险制度的完善进行展望。

2. 我国生育保险制度的变迁

对女性生育权益的保障始终是我国社会保障的重点内容之一，自建国以来，伴随经济和社会发展，我国的生育保险制度经历了几次转型。按照不同时期，可以将生育保险制度的变迁分为三个阶段：初步探索阶段、社会化阶段和法律化阶段。

2.1. 初步探索阶段

我国生育保险制度的初步探索阶段在时间上大致为新中国成立之后到改革开放之前，在这一阶段，虽然我国对生育保险制度进行规定，但水平明显较低。为了保证职工的健康，减轻经济负担，1951年2月，政务院通过的《中华人民共和国劳动保险条例》开始施行，这是新中国成立后首部全国统一的社会保险法规。该条例第十六条³对生育待遇作出规定，明确了女职工的产假时长以及职工的生育补助费标准。1953年，政务院对该条例作了修正，修正后的规定扩大了生育保险的适用主体范围，加大了对女职工生育权益的保障。随后，劳动和社会保障部在此条例的基础之上，于同月公布试行了《中华人民共和国劳动保险条例实施细则修正草案》，在其中对生育待遇的规定进一步细化。

通过以上法律法规及相关文件的规定，我国初步建立起了包含产假、生育补助费、接生费用在内的生育保险制度，但是这一制度还存在诸多问题。比如生育保险的覆盖面较低，一方面，尽管1953年对生

¹ 《中华人民共和国 2017 年国民经济和社会发展统计公报》：“……出生率为 12.43‰；……自然增长率为 5.32‰。”
https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1899855.html。

² 《中国人口形势报告 2023：鼓励生育刻不容缓》：“2022 年我国人口开始负增长，总和生育率跌破 1.1、全球倒数，放开并鼓励生育刻不容缓。”
<https://data.iyiou.com/intelligence/details/b6df4c9da90a99760fdb6bd847fa27b>。

³ 《中华人民共和国劳动保险条例》第十六条：“生育待遇的规定：甲、女工人与女职员生育，产前产后共给假五十六日，产假期间，工资照发。……丁、女工人与女职员或男工人与男职员的配偶生育时，由劳动保险基金项下付给生育补助费，其数额为五尺红市布，按当地零售价付给之。”

育保险可涵盖的范围由女职工和女工人扩大到了临时工、季节工与试用人员，但仍然有部分人群，例如未就业女性的生育权益难以获得保障，另一方面，也仅有少数企业可以享受《劳动保险条例》规定的保险待遇。

2.2. 社会化阶段

自国务院 1988 年出台《女职工劳动保护规定》开始，我国的生育保险制度开始向社会化迈进。《女职工劳动保护规定》加强了对女职工的生育权益保障，例如不得在女职工妊娠期间和哺乳期降低其基本工资或解除劳动关系、女职工怀孕期间不得在正常劳动日以外延长劳动时间、对女职工产假时长进行增加等等。1944 年，劳动部出台了《企业职工生育保险试行办法》，明确规定了由企业作为缴纳生育保险费的主体，由社会保险经办机构管理，建立生育保险基金，生育保险基金不再像以前一样由劳动保险基金统一管理，而是作为单独基金项目独立运营的生育保险制度。

2.3. 法律化阶段

2011 年《社会保险法》明确规定我国生育保险制度的缴费主体、参保范围和待遇内容，其颁布实施标志着我国社会保险制度正式建立起了法治保障。虽然在此之前有许多关于生育保险制度规范性文件，但是从规范性和稳定性上来说，远不及《社会保险法》带来的效果。在此基础之上，我国的《劳动法》《妇女权益保障法》《人口与计划生育法》中都对生育保险制度有所规定。2019 年，生育保险与职工基本医疗保险开始合并实施，统一征缴，这对于提高我国生育保险制度覆盖范围、提升生育保险待遇内容都有很重要的意义。

3. 我国生育保险制度存在的问题

3.1. 生育保险制度立法不足

随着生育政策和生育保险制度的不断调整，我国的生育保险制度相关立法也有待完善。

第一，我国关于生育保险制度的法律级别较低。在法律层面，我国与生育保险制度直接相关的法律为《社会保险法》，但其中的规定较为宏观，目前尚未出台一部专门且细致的生育保险立法指导生育保险制度实施，生育保险的具体待遇内容由我国各行政区域根据本地经济运转情况和人口结构，自行在《人口与计划生育条例》中规定。这就导致了我国各地生育保险制度规定不统一，生育保险待遇内容在各地有差异，而且在实施生育保险制度时，由于所依据的是较低位阶的地方性法规，常常会出现强制性不足的问题。甚至有些地区还会施加一些法律没有明确设置的门槛，例如 2023 年杭州市卫健委出台的《杭州市育儿补助实施办法(试行)》要求享受二孩、三孩育儿补助的产妇必须为杭州户籍⁴。法律并未对生育女性享受生育保险待遇规定某种限制，但在部分地区却将“结婚证”列为领取生育津贴的必要前提条件[1]。

第二，我国生育保险制度相关法律碎片化严重。我国《劳动法》和《劳动合同法》中都有关于在女性孕期和哺乳期禁止解除劳动关系的规定，我国《人口与计划生育法》和《妇女权益保障法》中也都规定了生育子女的夫妻可以享受生育假期的生育保险待遇内容。可以看出，我国生育保险制度有关内容在多部法律法规中均有提及但大多一带而过，存在立法不足与重复立法的现象，不仅浪费立法自由，而且也不利于生育保险制度的有效实施。

3.2. 生育保险制度覆盖范围不全

《社会保险法》中规定，职工应当参加生育保险，用人单位按照国家规定缴纳生育保险费的，其职

⁴《杭州市育儿补助实施办法(试行)》：“补助对象：同一对夫妻自 2023 年 1 月 1 日起，怀孕(生产)二孩、三孩的杭州户籍孕(产)妇。” https://wsjkw.hangzhou.gov.cn/art/2023/8/7/art_1229319524_1836616.html。

工享受生育保险待遇。也就是说,目前我国享有生育保险的主体依然是与用人单位存在劳动关系的职工,未就业人群或者灵活就业人群均不在生育保险制度保障的范围之内。随着经济、互联网技术的发展,以及人工智能、大数据等信息技术的大规模应用,我国的灵活就业形式得到了多元化发展。灵活就业群体在工作场所、时间、收入及劳动关系等方面与传统用人单位中的劳动者具有明显差异^[2]。据阿里研究院预测,2036年我国新型灵活就业者可能达到4亿人的规模⁵,这部分群体的社会保障待遇不可忽视。从2022年《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》出台之后,有部分地区已开始逐步探索将灵活就业人员也纳入到生育保险覆盖的参保主体当中,生育保险与职工医保同时参加。在我国医保局指导下,天津、浙江、江西等地已经发布了相应政策,灵活就业人员也可以享受生育医疗费用待遇,但是生育保险中的生育津贴他们是无法获得的。灵活就业人员与职工一样,一旦在生育假期离开工作岗位,就可能面临收入断流的情况,目前该类人群可享受的生育保险待遇并未真正发挥生育保险制度设立的目的和价值。

3.3. 生育保险待遇内容不当

经济压力是影响女性生育意愿的重要因素之一,而生育保险制度中的生育医疗费用和生育津贴能很好地解决这种生育带来的经济问题,但是目前生育成本居高不下,其中原因之一就是生育保险的待遇内容不当。

第一,生育医疗费用支付额度较低且灵活性差。目前我国生育医疗费用的支付标准多为定额或限额,且相对于女性从产检到分娩所需的生育成本来说数额较低。以上海市为例,2024年6月1日生育医疗费补贴标准调整后,上海市的参保生育妇女的生育医疗费补贴按4500元计发⁶,这一支付标准主要用于保障生育妇女从怀孕到生产期间的基本医疗服务需求,主要包括:建档费、产前检查费、住院医疗费等等。2024年上海市产检之一的羊水穿刺费用为6000-6500元左右,上海市生育医疗费用支付标准不仅远低于生育期间支出的实际费用,甚至连产检项目之一的费用都无法全部覆盖。也就是说,除了生育保险支付范围内的生育医疗费用,生育女性还需要额外自付其他医疗项目,这些自费项目在无形之中增加了生育女性的经济负担。

第二,生育津贴发放形式有待改进。目前我国生育津贴的支付有两种方式,一种是直接发给生育的职工,另一种方式是发放给职工所在的单位,再由单位发放给职工本人。前者能够有效保障女职工按期足额领取生育津贴,但是后者因为增加了用人单位经手,很有可能出现被克扣的现象。虽然法律规定不允许用人单位克扣,但是在实践中一旦出现类似情形,因为救济途径少、仲裁难、法律意识淡薄等原因,往往很难保障参保人员的生育权益。

4. “三孩”政策下生育保险制度的完善进路

为了更好地保障“三孩”生育政策的实施,我国的生育保险制度必须在总结历史经验、解决现实问题的基础上加以完善,通过对生育保险制度进行立法、覆盖范围和待遇内容上的优化,使生育保险制度走上更规范、更公平、更合理的发展之路。

4.1. 完善生育保险制度相关法律

首先,应当整合现行生育保险法律法规。生育保险制度散见于《劳动法》《人口与计划生育法》《妇

⁵ 《2023 中国新型灵活就业报告》：“据阿里研究院预测，2036 年我国新型灵活就业者可能达到 4 亿人的规模。”
<https://www.hrssit.cn/info/3146.html>。

⁶ 《关于调整本市生育医疗费补贴标准有关问题的通知沪医保待遇发〔2024〕11号》：“……(一)生育的，生育医疗费补贴按4500元计发，……”
<https://ybj.sh.gov.cn/qtwj/20240529/cbd32a6362ec4720bdec2096fa4a2844.html>。

女权益保障法》中，各项法规对于同一制度内容冗余，“三孩”政策实施之后，也没有对相关内容进行增删修改，这不利于生育保险制度系统性的形成。所以，应当对现有生育保险制度相关法律规定进行整合，使各项法规之间起到互补的作用，共同促进生育保险制度发展。其次，目前生育保险规定过于笼统，可以制定明确的生育保险法[3]。应当针对生育保险制度制定一部专门的高位阶法律，高位阶的法律有助于生育保险制度实施的强制性，目前各地的《人口与计划生育条例》属于地方性法规，只能在本行政区域内发挥作用，在效力性和执行性上与全国人大制定的法律相差甚远。而且各地针对生育保险制度实施制定的地方性法规都是根据本地经济与人口情况来制定的，各地政策存在较大差异，这就导致生育保险制度发展不平衡，经济发展速度快的地区通常参保率较高，经济发展较慢地区的参保率则不尽人意[4]。此外，由于各地规定不一，实践中也容易出现同案不同判的情况，较为典型的就是非婚生育女性能否享受生育保险的问题。所以，制定统一的生育保险法律，更有利于生育保险制度统一实施，促进生育保险制度的整体发展。

4.2. 扩大生育保险制度覆盖范围

虽然我国已经有地区开始将灵活就业人员纳入生育保险覆盖范围，但尚未普及全国，也没有在法律中明文规定，有学者认为应当实现生育保障的全覆盖[5]，但当务之急是先通过各地方性法规或其他规范性文件将未就业女性和灵活就业女性纳入生育保险制度的保障范围。无论是女职工、城乡居民中的未就业女性还是灵活就业女性，在生育时或多或少都需要支付生育医疗费用和损失工作收入，女性在医疗机构支付的费用标准并不会因为女性是否存在劳动关系或存在何种劳动关系而有所差异。灵活就业女性与女职工一样，都是依靠自身的劳动行为获取报酬，即使是未就业女性，其对家庭和社会的贡献也不可忽视，其劳动所得可以从家庭整体收入中体现。因此，未就业女性与灵活就业女性也应当享受生育保险待遇，是否与用人单位签订劳动合同不能成为生育保险参保主体限定的理由。目前，对于灵活就业女性的生育保险应当在全国范围内推广，按照现有形式，在参加职工医保的同时，同步参加生育保险。对于未就业女性的生育保险，则可以考虑纳入城乡居民基本医疗保险，由医疗保险金支付负担生育保险待遇支出。

4.3. 提高生育保险待遇内容

当前，生育成本高昂仍然是影响生育行为的重要因素之一，减轻生育成本，可以从提高生育保险待遇内容，具体来说，可以从改革生育医疗费用支付标准和优化生育津贴发放形式两方面进行切入。

一方面，目前生育医疗费用支付标准相对较低，且灵活性不足，各地不能针对医疗服务费用的变化及时进行调整。对生育医疗费用支付标准进行改革，可以将现有的定额或限额支付标准改革为按实际生育医疗费用的相对较高比例报销，这样既不用对生育医疗费用支付标准进行频繁修改，也能很好地提升生育保险制度的支付范围，缓解女性生育的经济压力。另一方面，推动探索生育津贴更多直接发放给女职工本人而非由用人单位经手。将生育津贴直接发放给个人，有效保障了生育津贴及时、准确地到达职工手中，减少用人单位的中间环节，加快津贴的发放速度，减少了争议和纠纷，更能体现对女职工个人的关怀和支持，增强了对生育权益的保障。

5. 结论

我国生育保险制度设立以来，在保障生育权益方面做出了许多贡献，为了适应“三孩”生育政策的推行，促进人口长期均衡发展，完善生育保险制度是确有必要的。本文在“三孩”生育政策的视角下，对我国生育保险制度的变迁进行总结，针对生育保险制度现存不足之处进行论述并适当提出完善建议。

不可否认的是，随着社会发展速度加快，生育保险制度会出现一系列新的问题，亟需与实践相结合，在推行生育政策实施的目标下，提高生育意愿，适时修改生育保险制度以适应社会发展。

参考文献

- [1] 朱宁宁. 部分地方对领取生育险设置门槛的规定被叫停[N]. 法治日报, 2022-09-20(006).
- [2] 郑功成, 等. 社会保险法及实践研究[M]. 北京: 人民出版社, 2020: 179.
- [3] 罗莉. 关于完善我国生育保险制度的思考[J]. 人力资源管理, 2012(1): 152-153.
- [4] 潘锦棠. 中国生育保险制度的历史与现状[J]. 人口研究, 2003, 27(2): 29-35.
- [5] 黄桂霞. 中国生育保障水平的现状及影响因素分析——基于第三期中国妇女社会地位调查的实证研究[J]. 妇女研究论丛, 2015(5): 103-111.