

“三孩”政策背景下生育保险制度完善的路径探究

胡 浩, 问清泓

武汉科技大学法学与经济学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2023年9月11日; 录用日期: 2023年11月24日; 发布日期: 2023年12月5日

摘 要

全面系统、标准明确的生育保险制度是实现“三孩”政策目标的有利保障。然而,我国生育保险制度面临覆盖范围较窄、待遇水平不高、缴费主体单一、基金设置不当、法律责任难以追究以及立法层次低等诸多问题。为此,改革生育保险制度需要以完善生育保险内容为基础,并辅之以各项适当的政策和法律法规。亟需建立生育保险全民保障体系、采取差异化补贴措施、落实法律监督和法律责任、统一休产休假最低标准、统一生育缴费基数、并降低企业生育负担,切实保护女性的生育权益和就业权益。

关键词

生育保险, 三孩政策, 生育政策, 改革

Research on the Path to Improve the Maternity Insurance System under the Background of the “Three-Child” Policy

Hao Hu, Qinghong Wen

School of Law and Economics, Wuhan University of Science and Technology, Wuhan Hubei

Received: Sep. 11th, 2023; accepted: Nov. 24th, 2023; published: Dec. 5th, 2023

Abstract

A comprehensive and systematic maternity insurance system with clear standards is a favorable guarantee for achieving the goal of the “three-child” policy. However, China’s maternity insurance system faces many problems such as narrow coverage, low level of treatment, single contributor, inappropriate fund setting, difficult legal responsibility and low level of legislation. For this reason,

reforming the maternity insurance system needs to be based on improving the content of maternity insurance and supplemented by various appropriate policies and laws and regulations. It is necessary to establish a universal maternity insurance protection system, adopt differentiated subsidy measures, implement legal supervision and legal responsibility, unify the minimum standard for maternity leave, unify the base for maternity contributions, and reduce the burden of maternity on enterprises to effectively protect women's maternity rights and employment rights.

Keywords

Maternity Insurance, Three-Child Policy, Fertility Policy, Reform

Copyright © 2023 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

中国的生育政策备受社会关注,尤其是近期三孩政策的实施引起了广泛的讨论和研究。生育政策对于国家的人口结构、人口素质、就业情况、社会福利等方面都有重要影响,直接关系到人民群众的切身利益。在2021年,《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》发布,标志着“三孩”政策的推出。该决定明确要求完善生育保险制度,保障妇女的生育权益。这也引起了对生育保险制度如何改革和完善的讨论。

中国的生育保险制度一直以来存在一些问题,如分散的法律框架、标准长期未更新、与职工基本医疗保险合并困难等[1]。随着生育政策的调整,对生育保险制度的改革和完善成为了一个热点话题。生育保险制度的改革和完善能够更好地保障妇女的生育权益,并对国家的人口发展和社会稳定产生重要影响。因此,如何优化生育保险制度,提高保障水平和管理效率,成为了当前社会关注的焦点。这也需要在制度设计、基金管理、政策协调等方面进行综合考量和改进,以促进生育政策的实施和人口长期均衡发展。

2. 我国生育保险制度安排现状剖析

中国生育保险与健康保护、就业保护、计划生育等各项政策交织在一起,构成了中国生育保障制度这一宽大的保障网。“三孩”政策确立并实施后的效益来看,当前我国生育保险存在立法保障不足、覆盖范围逐步扩大、基金管理混乱、各地生育保险标准不一等问题。

2.1. 缺乏统一立法体制机制

中国目前的生育保险制度是一个分散且需要进一步完善的体制机制。首先是分散的法律法规,生育保险的相关内容被分散规定在多部法律法规中,如《社会保险法》、《劳动法》、《劳动合同法》等[2]。这导致了制度的条款分散,缺乏一个统一的法律框架,可能存在条款间的冲突和不一致性,影响了生育保险制度的一致性和协调性。其次,未能全面更新标准。《女职工劳动保护特别规定》中98天产假标准一直沿用至今,尽管在2022年新修订的《妇女权益保障法》中有相关规定,但一些地方仍未更新标准。这导致了产假标准在不同地区存在差异,缺乏统一性和持续性。此外缺乏明确的合并方案,国务院《生育保险和职工基本医疗保险合并实施试点方案》要求两险合并,但具体的合并方案尚未明确[3]。各地出台的《企业职工生育保险管理办法》则主要关注生育假期和保险待遇等权益内容,缺乏对合并实施的具体规定。这导致了生育保险和基本医疗保险之间存在操作和执行上的困难。

地方政府对生育保险的立法权力没有得到充分授权, 导致在实际操作过程中缺乏必要的灵活性和自主性。国家层面的相关法律法规规定较为笼统, 无法针对不同地区和不同人群的实际情况进行差异化调整, 导致生育保险制度的实施效果受到了一定的影响。不同地方的生育保险制度存在差异, 如缴费标准、待遇水平等方面的差异, 这些差异可能导致参保者之间的不公平现象[4]。生育保险基金的管理也存在一些问题, 例如部分地方财政对生育保险基金的管理不够严格, 基金的使用效率较低等。

2.2. 生育保险缴费比例标准不一

我国当前的生育保险制度其本质属性为社会统筹性质。我国《社会保险法》明确规定了由单位缴纳生育保险, 个人无需缴纳。关于生育保险缴费率没有统一规定, 每个地区的生育保险缴费比例都不相同, 综合全国各地的缴费比例, 其区间为职工工资总额的 0.4% 至 1% 之间, 经济越发达的地区其单位缴费比例越高, 例如上海的生育保险缴费比例一般为 1%, 昆明为 0.9%, 广州为 0.85%, 北京为 0.80%, 但是长沙生育保险缴费比例为 0.7% [5]。

既然是社会统筹性质, 意味着要在较大的社会范围内筹集更多的生育基金, 达到“多数缴少费以济少数”的互助目的。企业承担着生育保险缴费的重要角色, 很多地区都在要求提高生育缴费比重, 尽管在某种程度上会加大生育保险基金的基数, 但也会随之增加产妇抚恤金的发放, 但是单向的提高缴费比例并不必然提高了生育待遇水平, 中小企业生育成本的负担加大, 同时会加大对女性就业的歧视, 进而用减少工资或削减用工来对抗, 反而会侵犯女性的生育权益和就业权益[6]。

2.3. 生育保险对象与范围缓慢扩大

生育保险待遇的享受对象主要为女性职工, 也包括满足条件的男职工, 具体需要满足的条件, 各个地区规定也不统一, 通过比较发现至少要满足男职工的配偶是农村户口或者是已在领取失业保险金, 这两个条件是基本前提[7]。

从《社会保险法》来看规定的范围为用人单位和企业职工, 结合《江苏省职工生育保险规定》《湖南省城镇职工生育保险办法》等行政法规, 以及最新的《苏州市职工生育保险管理办法》, 生育保险具体适用于企业包括国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、港澳台商投资企业、城镇私营企业和其他城镇企业、国家机关、事业单位、社会团体、民办非企业单位、有雇工的个体工商户、外地派驻单位及其形成劳动关系的劳动者。对于非军籍职工的军队、武警部队所属用人单位及其非军籍职工等特殊单位, 许多地区并没有做出明确的规定, 但是根据举轻以明重的原则, 既然社会组织 and 个体工商户都需要缴纳, 那么可以认为只要形成了事实上的劳动关系, 任何单位都有义务为其职工缴纳生育保险。

2.4. 生育保险待遇水平提高有限

生育保险的待遇是国家对职工生育期间的一种经济补贴, 生育保险的待遇内容是指受保对象所能享受的具体福利项目[8]。一般来说包含了生育休假、生育津贴、生育医疗费补贴, 另外, 若是在失业情况下则可能发放一次性生育补助金。

生育休假是法律规定的职工在生育期间可以享受的产假。《劳动法》《女职工劳动保护特别规定》明确了女性职工享有 98 天的产假, 这一规定也为生育津贴的计算提供了一个较为统一的标准。在“三孩”政策下, 98 天产假是最低标准, 各个地区在此基础上可以做出调整, 目前, 河南省和海南省将产假延长了三个月, 河北省则是对生育二胎的实行奖励型产假, 对生育二胎的延长为 188 天, 其他各省份也进行延长, 多数都将产假延长为 158 天。

生育津贴是指国家法律、行政法规规定的职工在生育期间暂时离开岗位, 停止发放工资, 转为发放生育津贴, 是一种国家提供的现金补助。对于生育津贴发放, 我国《社会保险法》规定了生育津贴计算

要按照用人单位的上一年度的职工月平均工资, 但是是由国家基金直接发放到职工账户, 还是由用人单位支付, 还是说用人单位先垫付再由国家来填补用人单位, 没有做出立法上的规定。

2.5. 生育保险待遇水平提高有限

中国生育保险制度在基金管理方面存在一些问题。首先, 关于基金来源, 中国的生育保险基金主要由企业和个人缴纳。然而, 部分地方财政在基金管理方面存在不严格的情况, 导致基金的管理和使用效率不高。相比之下, 一些其他国家采取了更为严格和有效的管理机制, 确保生育保险基金的充足性和合理使用。其次, 基金的投资运营和监管不够规范。生育保险基金的投资运营应当符合风险规避、稳健运作的原则, 但在实际操作中可能存在投资失误和风险控制不到位等情况。同时, 对基金的监管也需要更加严谨和规范, 确保基金的使用符合规定, 并防止腐败和滥用。与其他国家相比, 一些发达国家在生育保险基金管理方面具有更为成熟和完善的经验。它们可能建立了专门的基金管理机构, 对基金的投资和使用进行严格监管, 确保基金的稳定性和可持续性。此外, 它们还可能通过多元化的基金来源(如税收或社会保险基金)来确保基金的充足性和可靠性。

3. 国外生育保险制度安排的实践经验

我国生育保险制度研究主要停留在定性研究, 还存在很大的发展空间。相反国外一些国家在生育保险方面有着比较丰富的立法经验和立法理念, 一些国际组织制定了许多生育保护的公约, 因此, “三孩”政策鼓励生育的背景下, 我国有必要学习和借鉴国外的成功经验, 为我国的生育保险制度建设提供新的思路。

3.1. 比利时生育保险制度安排

比利时早在 1984 年便进行了生育保险的立法工作, 颁布了第一部生育保险法, 现行法律是在 1994 年出台的。它指的是互助团体或公益援助组织的全体员工、年金持有人和其它社会保险受益者的社会保险制度[9]。自营职业者(仅有基本保障)和雇员有一个单独的体系, 对于那些不在强制保险范围内的人来说, 参加保险是自愿的是指未被强制保险覆盖的人对于是否选择参加生育保险是自主决定。

比利时的生育保险基金的资金来源包括被保险人、雇主和政府的缴款。被保险人需支付收入的 3.55% 以用于医疗, 1.15% 则用于现金福利。年金领取者应支付 3.55% 以供养老金和遗属养老金之用(低收入年金领取者无需支付这项费用)。同时, 雇主还需支付员工总工资的 3.8% 进行医疗支出, 总工资的 2.2% 则(再加上 0.15% 的产假福利)用于应对产假相关费用[10]。

政府为员工和个体经营者的健康状况, 政府会补助他们的健康状况, 包括额外的车费和医院保险费, 还有可以补偿药物的营业税。在比利时, 只有在怀孕之前缴纳了 6 个月的费用, 才能享有产妇的福利。母亲获得的现金津贴最多可达 15 个星期(多胎婴儿为 17 个星期), 其中出生前最多可达 7 个星期(多胎婴儿为 9 个星期), 最低可达 1 个星期, 最低可达 8 个星期。在头 30 天的产假期内, 领薪金的员工可以得到与首个月底薪金相当于 82% 的产假金津贴, 失业人员或其它合格人员可以得到 79.5% 的产假金津贴, 但这是有上限的。对享有孕产补贴的妇女而言, 从出生后 31 日到 15 周(多胎时 17 周), 每月发放基础薪金的 75% (上限)。底薪的上限是每日 101.21 欧元。

3.2. 法国生育保险制度安排

法国的产妇保险体系设计采用了“双基金”的保障模型, 即采用了由家庭保险业和医疗保险业两种形式来确保产妇的分娩安全, 这使得法国是一个以“激励”为导向的孕产妇保健体系。

法国与日本有一个共同点, 那就是它从控制生育政策转向了鼓励。法国通过实施《反堕胎法》来解决人口数量不断减少的问题, 并开始鼓励人们增加人口数量。法国在第二次世界大战中颁布了《家庭法》[11], 其中包括鼓励生育的举措, 包括对结婚两年内生孩子的夫妇发放两个月的工资, 对生两个或以上孩子的夫妇发发生育津贴。鼓励生育的举措还包括完善的托儿所支持和其他措施。

2004年, 《疾病和生育保险法》获得通过, 该法在政府、雇主和雇员之间按比例分摊保险基金。此后, 法国有关生育保险和支持服务的法律体系得到了极大的改善。产假政策包括产前和产后休假, 妇女的休假时间总共为16周。在特殊情况下, 如多胞胎, 产假可延长至46周。陪产假一般为11天, 但在多胞胎等特殊情况下可延长至18天。一年的育儿假由夫妻双方共同享有, 单胎或双胞胎的育儿假最多可延长至三年。在法国, 三个或更多孩子的育儿假可延长至六年。

3.3. 爱尔兰生育保险制度安排

爱尔兰的生育保险制度是社会保险和全民保险的结合。66岁以下的雇员和自营职业者均可享受现金福利, 但某些群体除外, 如每周收入低于38欧元的兼职雇员、1995年4月6日之前雇用的公共雇员以及家庭佣工。所有居民都可以享受医疗服务。孕产妇保险由投保人、用人单位和政府共同承担。但是, 在进行了财务状况审查之后, 政府将会负担所有的成本。缴费率根据收入等级的不同而不同, 年收入超过42,160欧元的人最高缴费率为周收入的6%。自营职业者根据年收入, 缴纳总收入的3%或5%。雇主的缴费率为工资总额的8.5%至10.75% [12]。

在福利待遇方面, 与怀孕有关的健康和安全福利提供给怀孕的工人、最近分娩并正在哺乳的工人、如果因工作风险无法继续工作的员工或符合社会保障条件的其他人可以享受医疗补助。所有居民都可以获得补助, 但高收入者的资格有限。产妇福利主要是现金福利, 福利总共提供18周, 包括预产期前4周和产后10周。健康和安全福利的支付期为一周, 金额为134.80欧元, 取决于收入[13]。这些津贴在被保险人有资格享受生育津贴之前的头21天由雇主支付。在某些情况下, 还可以获得成人受抚养人津贴和儿童津贴。

3.4. 我国生育保险制度可借鉴的经验

在建立生育保险制度方面, 可以借鉴比利时、法国和爱尔兰的经验, 通过多元化的资金来源实现社会保障目标。对于中国的三孩政策, 可以考虑从被保险人、雇主和政府的缴款中筹集资金, 以确保生育保险制度的可持续发展。

其次, 需要综合考虑覆盖范围。参考比利时、法国和爱尔兰的经验, 中国的生育保险制度应包括产前和产后的福利待遇, 如医疗补助和现金津贴。这有助于帮助孕产妇获得必要的医疗和经济支持, 确保她们的身体健康和生活质量。

此外, 在制定产假和育儿假政策时, 可以借鉴法国的灵活和长期安排, 以及爱尔兰设置的较长育儿假期限。在考虑中国的三孩政策特殊情况时, 应既保障孕产妇的权益, 又满足家庭需求, 提供更加合理和灵活的产假和育儿假安排。

最后, 全民医疗保障是一个重要的方向。可以借鉴爱尔兰的模式, 在构建中国的全民健康保障体系时, 充分考虑孕产妇的特殊需求, 并为所有居民提供必要的医疗服务。这将有助于确保孕产妇能够获得适当的医疗照顾和支持。

4. “三孩”政策背景下生育保险制度的完善路径

为了更好地贯彻“十四五”期间党中央和国家的重要战略部署, 充分发挥“三孩”政策的辅助保障功能, 在对目前国内有关生育保障的法律问题进行剖析的基础上, 通过对国外相关法律法规的研究, 拟

对我国生育保险制度提出几点建议, 以提高其在社会保障体系中的地位。完善生育保险制度对建立完善的生育医疗保障体系, 促进我国生育医疗保障体系和人口的健康发展具有重要意义。

4.1. 建立统一的生育保险法律制度体系

生育保险制度的发展已经经历了很长的历史时期, 可以说在国际上已经有较为成熟的生育保险制度体系, 我国对生育保险一直处于探索时期, 在国家层面上对有关生育保险方面的立法很少, 分散在其他的法律法规当中, 而在政策上我国已经出台了許多完善生育保险制度的各项规范性文件, 在地方上已经有较为完善的地方性法规和地方规章, 所以在“三孩”政策背景下, 以法律的形式对生育保险制度进行规定, 更能够充分地保护公民的生育权益[14]。

4.1.1. 通过《宪法》确立生育保险的法律地位

根据中华人民共和国宪法, 保障公民的基本权利是宪法的根本原则之一。而生育保险是保障妇女和家庭合法权益, 促进人口健康发展的重要社会保障制度, 因此可以通过《宪法》来确立生育保险的法律地位。具体来说, 可以从以下几个方面来补充和完善《宪法》对于生育保险的规定: 一是在《宪法》第二章“公民的基本权利和义务”中, 增加保障妇女和家庭合法权益、促进人口健康发展等内容, 明确生育保险的法律地位和保障范围。二是在《宪法》第三章“国家机构”中, 增设相关的生育保险管理部门, 并规定其职责和权利。这样可以明确这些机构在生育保险制度中的作用, 为生育保险制度提供有力的法律保障。三是在《宪法》第七章“中国人民解放军”中, 增设规定: 中国人民解放军官兵在服役期间享有相应待遇, 其中应当包括生育保险。这可以保障军人及其家庭成员在生育方面的合法权益和利益。四是完善《宪法》第 45 条。从第 45 条可以看出“老弱病残孕”是社会保险的重要保护对象, 而“公民权利”更是说明了公民享有社会保险的权利, 体现了国家保障全民福利的精神。但是, 该条文唯独没有对孕妇特别提到, 综合条文逻辑, 孕妇也应在宪法中作为同“年老、疾病、丧失劳动能力”一样的特殊群体。因此, 建议在《宪法》第 45 条中将“女性”或者“孕妇”加入进来, 从根本法的高度和权威上, 确定保护女性生育权益的重要性。

通过在《宪法》中增加上述规定, 可以为生育保险制度提供更加明确的法律地位, 并且可以加强国家对于生育保险制度的管理和监督, 从而更好地保障生育保险制度的实施效果。

4.1.2. 进一步完善《社会保险法》

《社会保险法》明确了生育保险体系的基本内容, 对有关生育保险的基本法规作了简单的阐述, 其仅有四条法律条文规定了生育保险的范围、对象、内容, 但是对生育保险的参保形式、基金管理、具体内容、违法救济、法律监督等都没有进行规定[15]。因此, 有必要对《社会保险法》进行修改, 将生育保险条款规定得更为详细、完备, 从而给广大人民群众一个真正的合法权益, 并对各地的立法进行平衡, 实现对生育保险相关地方性法规的统一。

对女性在分娩期间的各种社会保险的福利进行了规定, 同时对女职工孕期和哺乳期的劳动保护及产假时长进行规定。第一是母性保险基金社会化调整的目的和任务。明确指出, 生育保险基金社会化调整的目的是平衡企业之间的生育保险负担。保护对象是城市企业及其雇员。第二是产妇保险基金的分配和分配方式, 由企业而不是雇员承担负担, 负担的支付比例不超过工资总额的 1%, 产妇津贴由社会行政部门直接支付。第三, 明确产妇保险津贴的具体内容。首先, 它被定义为“产妇的医疗费用, 如产妇产检检查费、分娩费、手术费、住院费和药品费”。其次, 明确了产假期间的工资权利。“根据法律规定, 女雇员有权休产假, 产假期间的产假补助金将按照企业上一年雇员的平均月工资支付。”最后, 对产妇疾病补偿和其他疾病补偿作了区分。“雇员因分娩出院后, 因分娩引起的疾病的医疗费用由产妇保险基金支付, 其他疾病的医疗费用将按照《医疗保险条例》处理。按照有关病假和医疗保险的规定接受治疗。”

4.1.3. 制定《生育保险法》的设想

通过制定《生育保险法》来建立生育保险制度法律体系, 应对生育保险制度的基本原则和目标、生育保险基金的组成和管理、生育保险参保和缴费、生育保险待遇及其申领、支付、生育保险管理机构和监管机制、生育保险的违约责任和法律救济等作出规定。

中国制定《生育保险法》时需要建立一个全面的法律框架, 为妇女在怀孕、分娩和产后的权益提供充分的保护和支持。这样一部法律应该以性别平等、非歧视和社会公正的原则为基础[16]。首先, 《生育保险法》应该明确生育保险的范围和覆盖面, 并规定最低的保险要求, 例如覆盖的医疗程序和治疗类型、保险期限, 以及医疗费用的报销比例。这将确保所有妇女, 无论其所在地区或雇主, 都能平等获得适当的生育保险保护。其次, 《生育保险法》还应包括保护妇女不受歧视的条款, 防止雇主以怀孕或做母亲为由拒绝晋升、培训或同酬。并且, 《生育保险法》应提供强有力的执行机制, 以追究雇主对任何歧视性做法的责任。再者, 《生育保险法》应建立明确的索赔机制, 并为在此过程中出现的任何冤情寻求补救。为此, 应该建立一个高效的索赔处理系统, 该系统应该是可访问的、透明的, 并受到独立的监督。如果必要, 妇女应该能够寻求法律援助组织的帮助。与此同时, 《生育保险法》应通过建立一个公平和可持续的融资机制, 为生育保险提供充足的资金, 包括政府补贴、雇主和雇员的缴费以及企业社会责任倡议相结合的方式。在这个过程中, 需要考虑到中小型企业 and 员工个人的财务负担, 确保缴费相称和合理。最后, 《生育保险法》应接受定期审查和评估, 以确保其保持相关性和有效性。应根据妇女和其他利益相关者的反馈意见, 并根据社会和经济环境的变化, 对其进行调整和完善。总之, 在中国颁布《生育保险法》将是改善性别平等、保护妇女权益、促进社会和经济发展的一个重要步骤。特别是, 建议在法律制定中充分考虑到上述的法律原则和最佳实践, 并成为其他国家寻求改善生育保护和 supports 的模式。

4.1.4. 建议出台统一的《生育保险条例》

生育保险制度在不同地区之间存在较大差异, 如参保对象、缴费标准、待遇支付比例等方面的差异, 这种不统一的情况可能导致一些问题, 例如企业跨地区经营时面临不同的生育保险制度, 给企业带来了不小的成本和运营难度, 也会对个人权益的实现产生一定的影响。制定统一的《生育保险条例》可以提高法律透明度和可操作性, 确保全国范围内执行生育保险制度的公正性和合理性。在全国范围内实施统一的生育保险制度, 可以便于政府部门的监管和管理, 有效地防范和查处不良现象, 保障人民群众的合法权益[17]。

在中国制定统一的《生育保险条例》应当包括以下内容。第一, 参保对象及范围。明确生育保险的适用范围、参保对象和申领条件。具体来说, 在条例中应当明确哪些人群可以参加生育保险, 以及如何缴纳费用和申请福利待遇等问题。第二, 缴费标准及方式。《生育保险条例》应当规定生育保险的缴费标准和缴费方式。具体来说, 条例应当说明参保人员需要按照何种标准缴纳生育保险费用, 并且规定企业如何向社保部门缴纳保费等相关细节的问题。第三, 生育保险待遇。生育保险条例应当规定生育保险制度包括哪些待遇, 以及待遇的具体支付标准和方式。这包括产假期限、生育津贴的计算和支付标准、男性参保人员产假制度等具体内容。第四, 生育保险管理机构。生育保险条例应当规定生育保险的管理机构, 与具体职责和权益分配等问题。这包括社保部门、人力资源和社会保障部门等相关机构的职责与权益分配。第五, 监督和违法处罚。生育保险条例应当规定对于违反生育保险制度的行为进行处罚, 以及对于监督和检查生育保险制度实施的问题。这包括将违法违规企业进行罚款、停业整顿等行政处罚, 同时应当对于检举和举报者提供保护。

《生育保险条例》应当包含以上内容以确保生育保险制度的健康落地。该条例的制定过程也应该充分征求有关部门和人群的意见, 更好地适应社会需求, 以便更好地保障人民权益。

4.2. 实行全覆盖下差别化的生育保险

生育权益涉及父母和幼儿, 是人人都应该享有的权益。生育保险作为一项社会福利, 能做到全民覆盖是最理想的状态。鉴于我国当前经济形势和人口素质, 短时间内难以实现全面覆盖的目标, 所以, 在全覆盖目标的前提下, 可以探寻一条针对未覆盖或较难覆盖的特殊群体, 制定专门的法律法规, 以保障农民工、未就业配偶、灵活就业人员等特殊群体的生育权益。

4.2.1. 女性和男性均有参与并享受生育保险的权利

生育不是女性的专利, 更不能成为女性的负担。男性作为生育过程以及育儿中重要的家庭角色, 企业缴纳生育保险费用的基数也必然包含了男性工资, 那么男性在与生育有关的活动中, 例如恢复结扎手术、陪产, 其本人也应该享受到休假带来的生育津贴, 所以, 女人生孩子的时候, 男人的看护假应该是有工资的, 最起码也应该有生育保险。

4.2.2. 非常规就业者囊入生育保险范围

其实早在 2010 版本的《生育保险法》中, 对于灵活就业人员是纳入社会保险的统筹范围的, 也就是说当时是允许本人或他人向社保机构申请并办理社会保险的。所以, 如今随着新业态出现, 各种直播带货主播、游戏主播、陪诊师等新型职业层出不穷, 如果不允许个人参保, 将会导致越来越多的人被生育保险拒之门外。

4.2.3. 非自然生育人员也可享受生育保险

未婚生育、非婚生育、领养, 都应该享有生育保险。“三孩”政策背景下, 有些地方已经率先做出规定即使是非婚生子女也可以办理户口, 鼓励多生优生已经成为不争的事实, 在这样的背景下当然要允许非自然生育父母享受生育保险, 以跟进年轻人的不婚育儿的生育理念, 鼓励更多的年轻人养育孩子。农村妇女、失业待业女性、与未缴纳生育保险女性有亲属关系的人, 不是只有在男性配偶的条件下才能间接得到生育保护, 这实际上有捆绑婚姻的可能, 建议国家层面可以实现生育保险的全民覆盖。

4.3. 进一步提升生育保险待遇水平

4.3.1. “两险合并”契机下提高报销水平

“三孩”政策下在除了呼吁提高生育医疗费用的报销比例, 争取早日实现个人生育所需医疗费用零支出, 还可以采取一种更为现实可操作的途径。生育医疗保险是指国家决定试点实施生育保险与医疗保险合并后的一种新的称呼, 将二者紧密地联系在了一起, 国家最初的目的是简化程序、方便管理, 同时一定程度上节约了用人单位的成本。“两险合并”虽然没有改变原来的缴费比例, 但是可以在保持缴费比例不变的基础上, 通过允许生育保险中有关医疗方面的费用可以在其生育保险里面报销之后, 超过报销限额的部分也可以在医疗保险中进行报销, 或者整合二者额度进行报销, 这也符合其医疗用费的本质。这样既方便了基金管理, 也提高了保险额度, 最大限度地享受到实质的社会福利。

4.3.2. 延长男性生育假假期

建议国家在延长女性产假的同时也延长男性护理假、育儿假等生育假。男性是一个正常家庭不可或缺的主体, 在产妇生产、养育新生儿都需要男性在旁照顾。在我国, 男性一直视为在外工作挣钱养家的劳动力, 是一个家庭的主要收入来源。但是“三孩”政策下, 随着家庭子女的数量增多, 女性一方已经很难做到只有一个孩子时那么充沛的育儿精力, 因此, 参考国际社会关于父亲育儿假制度的经验, 研究探索延长配偶护理假为至少三个月, 那么有必要将男性育儿假期延长一到两个月。同时, 生育津贴也应该吸收男性护理假、育儿假为支持偿付项目, 提高生育保险待遇支付水平。

4.4. 优化生育保险基金管理

4.4.1. 建立生育保险缴费责任分担机制

建议改变目前仅由用人单位缴费的做法, 探索建立政府、用人单位、个人三方共同负担缴费责任的筹资模式, 根据实际情况, 对保险费率进行科学计算。在此基础上, 通过完善社会福利体系, 提高社会公众对生育医疗保险的认识, 激发雇主对生育医疗保险的热情, 有利于构建和谐和谐的劳动关系。

在建立生育保险缴费责任分担机制方面, 政府可以考虑出台相关的法律法规来明确企业和职工各自应承担的缴费比例和责任。例如, 政府可以规定企业应承担一定比例的生育保险费用, 同时职工也负有缴纳自己部分费用的义务。政府还可以考虑为符合条件的家庭提供补贴资助, 以减轻其缴费压力。除此之外, 企业应当履行好自己的缴费责任, 确保生育保险费用的缴纳。为此, 企业可以采取设立专项账户等方式对生育保险基金进行管理和使用, 从而确保基金的安全和有效使用。同时, 企业也应积极参与生育保险管理和监督, 配合政府开展相应的工作。另外, 职工也需要认真履行自己的缴费义务, 按时足额地缴纳生育保险费用。职工可以了解生育保险的相关法规和政策, 掌握自己的权益和责任, 以保障自己的合法权益。

总之, 建立生育保险缴费责任分担机制需要政府、企业和职工多方合作。除了建立明确的法律法规和政策, 企业应当自我管理和监督, 职工也需要积极参与生育保险管理。这样才能建立一个科学、健康、有效的生育保险制度, 真正保障人民群众的切身利益。

4.4.2. 提高生育基金抗风险能力

“双保”的实施, 不但将使中国的“两险”工作实现“两险合一”, 而且也要求政府从多方面加强对“两险”的监管, 以提升我国的“两险合一”水平。首先要有一个完善的基金收入和支出资料库, 以便对有关资料进行统计、管理和分析, 包括参保人数、受益人数、年度收入和支出等。其次, 从保险支付、关系转移、金融监管三个方面构建保险公司的风险控制机制^[18], 增强保险公司对保险公司资金的监控与客观性。从全国的角度来看, 要放松对医疗保险资金投入方式的制约, 使医疗保险资金能够实现多种投入方式的增值与稳定。这些举措将有助于提高医疗保险基金的风险管控能力, 维护参保人的权益。在国家层面上, 应该放宽对医保基金投资渠道的限制, 综合运用各种投资渠道, 创造附加值和保值。国家层面可统一规定上限为本市上年度在岗职工月平均工资的3倍, 下限为本市最低工资; 实现全过程生育保障, 配偶护理假、育儿假等应纳入。针对很多中小企业未履行参保义务, 应对生育保险基金管理做出规范, 对生育保险的监管部门与监督机构改革, 严格责惩侵害女性生育权益和就业权益的行为。

4.5. 提高生育保险追责能力

4.5.1. 加强对企业生育保险监管

建议由劳动监管部门, 对于用人单位不按规定给职工缴纳生育保险、用人单位与职工约定不休产假或少休产假、企业将生育保险费侵吞冒领等, 责令企业缴纳生育保险费, 并进行罚款, 对于冒领、诈骗情节严重的, 依法追究其刑事责任。加强对生育保险的监管, 需要在法律和制度层面上进行改进。从法律层面来看, 政府、社会组织和其他相关机构的监管职责应当更清晰, 同时还需要进一步明确违规行为的处罚标准和流程, 以防止出现歧义和漏洞。此外, 在有关法律法规中还可以进一步明确生育保险金的缴纳和申领条件和标准。

在制度层面上, 可以通过多种方式改进生育保险的管理和监督。例如, 在企事业单位和个人所得税申报时核查生育保险缴费情况, 建立完善的信用评估体系以及对不良企业和雇主实施惩戒措施, 从而促进企业自我约束和合规运营。此外, 还应该建立公开透明的信息公示平台, 让公众能够及时查看生育保险的缴纳和申领情况, 并增强对企业的监督和反馈力度。

4.5.2. 提高生育保险的监督能力

生育保险基金的正常运行,是保障人民群众能够享受到这一切实福利的内部条件。地方各级人大及其常务委员会要听取本人民政府对生育基金运作的审计和进度报告,监督地方生育基金的筹集方法、收支、管理和投资数据[19]。此外,社会保障委员会监督企业和个人遵守法律的情况;财政部和审计署必须密切监督生育保险的收入、管理和投资活动。

针对生育保险监督,应当从多个方面入手。首先,政府可设立专门机构,对生育保险实施情况进行定期检查、审计和违法行为的纠正。其次,社会组织和媒体可以采取公开报道、督促和监督等方式,一旦发现不合规的企业和雇主,及时曝光推动生育保险的正常实施。此外,雇主还应当介绍生育保险相关政策,建立健全的信息公开制度和投诉处理机制,确保员工充分了解自身权利并合理行使这些权利。同时,政府也应该加大宣传力度,普及生育保险有关法规和政策,提高公众和企业对生育保险的认识和了解,避免因无知而出现不规范的行为。最终,加强生育保险监督主体的工作,能够有效保障生育保险户权益和提高社会公平正义,希望政府、企业、员工和社会各界能够共同努力,营造良好的生育保险监督环境,保障每一个妇女和家庭的生育权益。

5. 结语

当前乃至今后长期内,我国将继续实行鼓励型生育政策,并逐步实现全国性的社会统筹模式生育保险制度。通过研究各项资料,我国生育保险制度的问题还是集中在立法缺位、覆盖范围不够广、缴费标准低、保障力度不足、经费不足、管理不够规范等几个方面。横向比较了比利时、法国、爱尔兰等西方国家的生育保险制度,从中汲取经验并结合中国的国内环境,中国生育保险制度改革可以从建立统一的法律体系和完善生育保险内容两方面进行。

将生育保险的缴费主体、保险对象、生育缴费基数、缴费比例、最低休产假标准、男性生育权益、基金管理等以法律的形式确定下来。同时,不能脱离惩罚性措施,对侵吞生育保险基金、私占企业生育保险管理费、冒领职工生育津贴、不按规定缴纳生育保险费等侵犯女性生育权益和就业权益的行为进行追责。此外,还需要激励性生育政策的配合,为中小企业创造更有利的条件,对企业缴纳生育保险费提供一部分国家补贴,并共同承担生育保护的责任,以减少企业生育管理成本。在目前我国正在进行的生育保险体制改革的紧要关头,以医保为主、商业保险为辅、多渠道并存的方式,既能让生育保险体系跟上时代步伐,又能保障和提升妇女的生育权利,更能最大限度地发挥优化生育的社会作用,还能促进妇女事业的发展,对我国“三孩”的实施起到积极的作用。

基金项目

本文系问清泓主持的2019年国家社会科学基金教育学一般课题“实习制度创新研究”(BJA190101)的阶段性研究成果。

参考文献

- [1] 李志,兰庆庆.二孩政策背景下生育压力与生育倾向的调查研究[J].科学决策,2017(4):18-37.
- [2] 蒋美华,彭颖.三孩政策背景下完善生育保险制度的思考[J].南方论刊,2022(4):60-61+74.
- [3] 庄渝霞.生育事件与生育保险对中国城镇女性就业的影响——一项来自CHNS追踪调查的实证研究[J].人口与发展,2020,26(6):87-98.
- [4] 谢佳凝.三孩生育政策下女性劳动权益保护研究[J].山东工会论坛,2023,29(2):55-65.
- [5] 何文炯.数字化、非正规就业与社会保障制度改革[J].社会保障评论,2020,4(3):15-27.
- [6] 常春.“三孩”政策下生育保险制度的问题及普惠化改革[J].中国劳动关系学院学报,2022,36(6):36-45.

-
- [7] 战东升. 从单向负担到多元分担: 生育假期制度之重塑[J]. 法学, 2023(4): 147-161.
- [8] 李富成. 我国育儿假的法理分析与制度构建[J]. 华侨大学学报(哲学社会科学版), 2022(5): 104-118.
- [9] 原新. 论优化生育政策与促进人口长期均衡发展[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2022, 21(4): 105-120.
- [10] 庄渝霞. 生育保险待遇的覆盖面、影响因素及拓展对策——基于第三期中国妇女社会地位调查的实证分析[J]. 人口与发展, 2019, 25(5): 78-88.
- [11] Addati, L. (2015) Extending Maternity Protection to All Women: Trends, Challenges and Opportunities. *International Social Security Review*, **68**, 69-93. <https://doi.org/10.1111/issr.12060>
- [12] Casas, L. and Herrera, T. (2012) Maternity Protection vs. Maternity Rights for Working Women in Chile: A Historical Review. *Reproductive Health Matters*, **20**, 139-147. [https://doi.org/10.1016/S0968-8080\(12\)40666-8](https://doi.org/10.1016/S0968-8080(12)40666-8)
- [13] Stumbitz, B., Lewis, S., Kyei, A.A. and Lyon, F. (2018) Maternity Protection in Formal and Informal Economy Workplaces: The Case of Ghana. *World Development*, **110**, 373-384. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.06.007>
- [14] 奚冬琪. 建立健全生育休假制度, 助力生育政策有效落地[N]. 人民政协报, 2022-04-25(006).
- [15] 唐梅玲, 王浩. 三孩政策下激励型生育保障措施法治化研究[J]. 湖北社会科学, 2022(7): 121-130.
- [16] 杨慧. 三孩政策下企业生育成本负担及对策研究——基于延长产假的分析[J]. 人口与经济, 2022(6): 17-31.
- [17] 郑辰煜. “三孩政策”下生育假期的制度困境与法律完善[J]. 山东工会论坛, 2022, 28(2): 100-110.
- [18] 邓静秋. “三孩”政策背景下的女性权利: 从“母亲受国家保护”的宪法内涵展开[J]. 人权, 2022(2): 118-138.
- [19] 赵旭凡. 推行三孩生育政策的战略意义与实现路径[J]. 湖南社会科学, 2022(1): 120-126.