

生育支持政策的权利之维

——发达国家的实践及启示

余军^{1,2} 林丽¹

(1. 浙江大学 光华法学院; 2. 立法研究院, 浙江 杭州 310058)

摘要: 关于发达国家的生育支持政策, 从生育权利保障角度进行考察可知, 这一政策体系具有“国家—个体”关系维度、以“国家—社会—个体”关系为基础的共同体维度的二维构造。前者以保障国民生存福祉为原则, 以生育保障获得权和性别平等权为核心构造; 后者以作为生育保障获得权补强机制的多元主体共同负担原则、婴幼儿的保育权为主要内容。生育支持政策鼓励生育的功能性目标, 需通过上述权利的保障得以实现。从权利保障视域研究发达国家的生育支持政策, 可以在基本理念、体系结构以及保障措施等方面为中国生育支持政策的建构提供借鉴与参考。

关键词: 生育支持政策; 生育保障获得权; 多元主体共同负担; 保育权

中图分类号: C924 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-9245 (2024) 03-0053-13

一、问题的提出

面对人口总和生育率低于人口更替水平可能导致的“低生育率陷阱”^①, 我国政府自2013年开始对生育政策进行调整, 实现了从紧缩型的“一孩”政策转向“单独二孩”“全面二孩”, 再到2021年的“全面放开三孩政策”的战略转变。这意味着我国生育政策从“控制生育”转向“鼓励生育”, 如何建构中国的生育支持政策体系成为学术界关注的热点问题。鉴于低生育率在20世纪中后期成为大部分发达国家的人口基本形势, 研究发达国家普遍实施的生育支持政策^②, 梳理、借鉴典型国家的经验做法, 为我国谋划建立生育支持政策体系提供参考,

成为中国学术界生育问题研究的重要议题。但此类研究视角较为单一, 论者多基于人口学等功能主义视角, 关注发达国家生育支持政策的功能性意义(对提升生育率的作用)。笔者以“生育支持”“生育支持政策”为关键词在中国知网(CNKI)进行检索, 检索出相关主题论文共697篇, 学位论文共237篇。其中, 大多数论文的研究视角集中于人口学、妇女研究等领域, 且多以生育支持政策与生育率的关系为主题, 缺乏从“权利保障”这一生育支持政策的规范属性角度进行深度思考。实际上, 发达国家的生育支持政策具备多元化的价值内涵与功能目标——促进性别平等、提升婴幼儿保育水平与人口出生率是多数国家生育支持政策的基本功能定

收稿日期: 2023-07-31

基金项目: 本文系国家社科基金重点项目“中国央地事权关系的宪法整合研究”(20AFX11)、浙江省社科规划重点项目“法治国家、法治政府、法治社会一体化建设的宪法整合研究”(21WZQH06Z)的阶段性成果。

作者简介: 余军, 浙江大学光华法学院教授、博士生导师, 立法研究院教授; 林丽, 浙江大学光华法学院博士研究生。

① 陈卫:《中国的低生育率与三孩政策——基于第七次全国人口普查数据的分析》,《人口与经济》,2021年第5期。

② 本文中的发达国家指因人口问题普遍采取生育支持政策的欧洲、亚洲发达国家, 例如, 瑞典、挪威、丹麦、德国、法国、英国、日本、韩国, 等等。

位^①。其中,促进性别平等与提升婴幼儿保育水平目标的实现,需要生育支持政策为个体的生育活动提供就业、生育假期、生育津贴、保育服务等保障,生育支持政策被视为生育权利的保障机制、国家为保障生育权利的实现作出的系统性安排,生育支持政策因此具备正当性;提升人口出生率属于实现前述目标产生的结果,即生育支持政策提供的各类保障发挥的减轻生育负担、提供生活福利功能对个体生育意愿的提升产生的结果^②,可将其视为生育权利得以保障产生的鼓励生育效果。此外,生育支持政策中的提升人口出生率以应对人口危机为功能性目标,其意义并不限于“国家—个体”关系维度,而是具有维系人类共同体存续与发展的意涵,这一政策体系需要共同体成员的广泛参与和成本分担,意味着更多的资源投入和社会协作,进而强化这一政策体系的生育权利保障功能。由此可见,从权利保障角度考察生育支持政策,不仅可以透析这一政策体系在现代国家治理体系中的正当性基础,而且可以从规范角度观察其实现提升人口出生率目标呈现的实践逻辑。现有研究从功能主义视角考察域外发达国家的生育支持政策,对加强中国生育政策的鼓励生育功能具有重要借鉴意义,但这种单一视角的研究较为片面,可能导致对生育支持政策整体性规范构造与深层价值理念的忽视、无法完整理解甚至矮化生育支持政策在国家治理与法的秩序中的意涵与功能,使我国学习、借鉴域外经验做法出现偏差。

当前,中国生育支持政策的顶层设计已初步形成,党中央提出“与人民群众对美好生活追求相适应”、促进“人的全面发展”的“积极生育支持政策”的建设目标,蕴含将“适度提高生育水平”这一功能性目标寓于法治保障、人民权利的实现的指导思想^③。因此,从法治规范视角认识发达国家生育支持政策的既有经验,对于优化、落实我国生育

支持政策的顶层设计显得十分必要。在法治状态下,权利是行动的正当理由,生育支持政策为国民提供的福利只有转化为可预期的法律保护权利,才能稳定地发挥提升个体生育意愿与鼓励生育的作用。新的生育支持政策需要确立生育权利保障的核心内涵,并以法治方式将整个政策体系设置为权利保障机制,唯有如此,才能赋予这一政策体系法理正当性,并使其稳定发挥鼓励生育的功能。笔者尝试从“国家—个体”维度、以“国家—社会—个体”关系为基础的共同体维度为框架,对发达国家生育支持政策的价值理念与权利保障基本结构作出整体意义上的梳理与阐释,以弥补国内学术界对此视角研究的不足,为我国积极生育支持政策体系的建设与完善提供借鉴。

二、发达国家生育支持政策的规范意涵与二维结构

发达国家的生育支持政策属于宪法层面社会保障系统中“家庭支持政策”(又称家庭政策、家庭友好政策)的重要组成部分。这一政策起源于20世纪初的法国与瑞典,其最初的内容为:政府为工业化、现代化过程中遭受困难的劳工阶层家庭提供津贴,以维持其最基本的生活水平^④。从宏观制度背景看,“家庭支持政策”产生于现代宪法基本权利体系发展出社会权利之际,基于社会国家的原则,宪法为国家设置了保障国民生存福祉的积极义务。与这一国家义务相对应的是公民的社会权利,即公民具有要求国家采取积极行动,为其维持最低生活水平、接受一定程度教育与从事劳动就业等提供保障或创造条件的权利。社会权利是以保障公民有尊严的生活为目标、内涵丰富的“权利束”,其中,最为重要的内容是生存权——公民要求国家为其维持健康和文化意义上

① Claudia Olivetti, Barbara Petrongolo. The Economic Consequences of Family Policies: Lessons from a Century of Legislation in High-income Countries, *Journal of Economic Perspectives*, 2017(1).

② 关于生育支持政策如何提升个体生育意愿的经验性研究,参见Anne Salles, Clémentine Rossier, Sara Brachet. Understanding the Long Term Effects of Family Policies on Fertility: The Diffusion of Different Family Models in France and Germany, *Demographic Research*, 2010: 1057-1096.

③ 《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》, https://www.gov.cn/zhengce/2021-07/20/content_5626190.htm?ivk_sa=1024320u。

④ Claudia Olivetti, Barbara Petrongolo. The Economic Consequences of Family Policies: Lessons from a Century of Legislation in High-income Countries, *Journal of Economic Perspectives*, 2017(1); 马春华:《瑞典和法国家庭政策的启示》,《妇女研究论丛》,2016年第2期。

的最低生活限度提供物质保障的权利^①。从法律层面看，生存权等社会权利具有纲领性、抽象性特征，需要立法或政策予以落实才具有实效性，而非可以直接适用的请求权^②。

第二次世界大战后，家庭支持政策作为生存权的具体落实措施，逐渐成为欧洲福利国家的重要标志。随着欧洲经济的繁荣，原本定位于最低生活保障的生存权逐渐发展成为福利权，要求国家给予国民更高水平的生活保障，增加总体社会福利。20世纪80年代，西方国家普遍遭遇“婴儿荒”与“低生育率陷阱”，为保证人口的正常更替水平，欧洲国家的家庭支持政策被注入以生育激励为导向的内容，为生育孩子提供时间（产假、陪产假、护理假等）、资金（育儿补贴等现金补贴及减免税收）、服务（儿童托育及儿童发展的公共服务）与就业（母亲的就业保障）等方面的支持。这意味着原本以生存权和社会福利保障为目的的家庭支持政策被赋予全新的鼓励生育功能，试图通过国家对个体（家庭与个人）的生活照顾降低其生育成本（这一成本由整个社会承担），进而发挥提升生育意愿的功能。生育由此进入社会保障体系，生育权在宪法意义上从传统的自由权（生育自由）拓展为社会权利。作为社会权利的生育权，可称为生育保障获得权^③，即国家不仅对生育自由负有消极的不干预义务，而且须在保障国民生存福祉的意义上为生育过程提供保障与支持。此外，西方国家为应对“低生育率陷阱”以及人口危机出台的生育支持政策强化了生育对共同体公共生活的意义。生育支持政策的建构超越了国家对个体进行生活照顾的维度，具有明显的公共性，多元社会主体共同参与以进一步分担生育成本以及婴幼儿保育的社会化成为其中的重要议题。在这一背景下，发达国家的生育支持政策逐渐生成双重结构与制度逻辑。

第一，“国家—个体”关系维度。在这一维度下，生育支持政策作为家庭支持政策的组成部分，具有国家对国民进行生存照顾的意蕴，为实现降低

个体生育成本、保障个体生活水平以及鼓励生育的目标，发达国家的保障与支持措施主要围绕两个层面权利的实现展开。一是具有社会权利属性的生育保障获得权，即生育主体要求国家从时间、资金、服务与就业等方面对整个生育过程（分娩、抚育、养育、教育）进行全面保障的权利。这一权利的实现可以产生生育负担由个体向公共转移的效果。二是生育关系中的性别平等权，这一权利基于女性立场，要求国家采取措施平衡男性与女性在“工作—育儿”关系中的责任分配，实现男女平等地工作或平等地参与育儿活动；或在不改变女性承担生育责任的传统生活方式的条件下，强调生育与工作的同等重要性，以提升女性的社会地位。性别平等权保障旨在对生育关系中的男女社会地位进行调整。上述两个层面的权利实现机制共同构成“国家—个体”关系维度生育支持政策的基本实践逻辑。

第二，以“国家—社会—个体”多元关系为基础的共同体维度。共同体是人类生活的基本形态，指由共同生活中某种纽带联结的稳定的人的集合体，例如，政治共同体、经济文化共同体，等等。对任何共同体而言，人口问题都是其存续和发展的前提条件。因此，生育的意义不再局限于满足个体生活中繁衍后代、建立亲子关系等需求，在共同体生活的公共维度下，生育关系牵涉人类种族延续、共同体成员培育与社会化^④、市场经济条件下劳动力的再生产等问题^⑤。基于“谁受益，谁负担”原则，传统意义上由个人与家庭承担的生育成本需要由国家、社会、企业和个体等诸多利益主体合理分担。基于此，发达国家的生育政策以营造家庭友好型社会为目标，形成诸多由政府、企业、社团等多元主体共同参与的支持措施，生育成本从个体向范围更为广泛的多元社会主体转移，有利于进一步降低个体的生育负担；同时，营造家庭友好型社会实际是在营造一种友好的生育文化，有助于提升人们的生育意愿。在共同体维度下，婴幼儿不仅是父母的孩子，而且被赋予“社会性子女”这一

①② [日]芦部信喜：《宪法》，高桥和之补订，林来梵、凌维慈、龙绚丽译，北京：清华大学出版社，2018年版，第214-216页。

③ 谢郁：《生育自由理念下的生育激励机制研究》，北京：光明日报出版社，2022年版，第61-63页。

④ 例如，作为政治共同体的国家的发展与维系，除要具备“主权—人民—国土”这一规范性要素外，还在事实上与人口因素密切相关，“如果说人民是一种精神性事物，那么，人口则是人民的肉身，它规定了人民统治的现实性结构：人口—安全—治理”。张龔：《论人民与人口治理——对“八二宪法”第25条的规范解释与重构》，《哈尔滨工业大学学报（社会科学版）》，2012年第5期。

⑤ 谢郁：《超越家庭——婴幼儿保育权实现中的关系建构》，《学术论坛》，2021年第6期。

共同体成员身份。“社会性子女观”认为，婴幼儿不仅需要监护人的养育（Upbringing），而且需要有利于其身心成长与社会化的照护（Care）和教育（Education），由此形成的婴幼儿保育权（the Right of Care-education）主张建构包含“以监护人养育为核心的亲子关系、以保育员托育为核心的服务关系、与他人共同成长的伙伴关系、作为社会共同体一员的连带关系”的保育制度，作为生育支持政策的重要内容^①。多元主体参与的生育支持机制与婴幼儿保育权及其实现机制构成共同体维度生育支持政策的基本实践逻辑。

生育支持政策的“国家一个体”关系维度、以“国家—社会一个体”关系为基础的共同体维度为整体性地解读发达国家的生育支持政策提供了规范意义上的认知框架。

三、发达国家生育支持政策的“国家一个体”关系维度：以生育保障获得权与性别平等权为核心

从“国家一个体”关系的角度看，发达国家的生育支持政策体现为国家对个体的生育活动提供时间、资金、服务与就业等方面的保障与支持。在权利语境中，上述保障支持措施可以表征为生育保障获得权与性别平等权的具体内容。生育支持政策的实践逻辑可以从这一角度得以系统、完整地解读。

（一）生育保障获得权：规范属性与具体内容

在宪法层面，生育权具有自由权和社会权的双重属性，作为自由权的生育权主要指消极的、防御国家侵害的生育自由；作为社会权的生育权指通过国家积极作为使个体的生育活动受到物质等各方面保障的权利。生育权的双重属性可以在生育权的权能角度进一步明确。完整的生育权包括生育能力支配权、生育行为自决权、生育信息知情权与生育保

障获得权^②。可将前三者纳入生育自由范畴，即个人享有自主支配生育能力、决定生育行为以及获取生育信息的自由，国家负有消极不干预的义务。发达国家生育保障获得权的复合构造包含两个层面的含义：一是生育自由获得国家保障的权利，属于自由权“受益权”功能的体现，除防御公权力侵害外，生育自由的实现还需国家对自由行使的条件进行积极保障^③。例如，政府提供的生育卫生健康知识教育、生育辅助技术服务等公共服务，无一不对个体的生育能力支配权、生育行为自决权等重要影响。二是作为社会权的生育保障获得权，与前者不同，这一层面的权利保障超出权利实现的必要条件范围，其内含提供生存福祉与鼓励生育的双重目的，不仅要求国家积极创造条件为个体的完整生育过程提供物质等各方面保障，而且在总体保障程度上以降低个体的生育成本、有效提升其生育意愿为目标，产生激励生育的效果。总体而言，发达国家生育支持政策体现的生育保障获得权包含上述两个层面的含义，但其更侧重于后者。对这一权利的解读，需着眼权利的规范属性与权利内容两个角度，进而显现发达国家生育支持政策的整体架构与实践逻辑。

首先，在法的规范意义上，无论作为生育自由实现的必要条件，还是以提供生存福祉、鼓励生育为目的保障，生育保障获得权均以国家履行积极作为义务为实现条件，因此，这一权利又被称为“积极的权利”，即个人请求国家采取积极行动、为生育保障创造条件的权利。与这一请求权相对应的是国家政治性的、道义性的义务^④，要求国家通过议会的民主立法程序，将生育支持政策落实于法律规定之中。这赋予生育保障获得权民主正当性——基于现代国家财政民主主义的基本要求，为国民提供福利保障的举措涉及公共财政支出，最终由全体国民负担，因此，需要代议机关通过民主程序予以批准和实施^⑤。发达国家的生

① [日]中西新太郎：《保育における社会的次元とは》，《社会保育实践研究》，2017（1）；谢郁：《超越家庭：婴幼儿保育权实现中的关系建构》，《学术论坛》，2021年第6期。

② 谢郁：《生育自由理念下的生育激励机制研究》，北京：光明日报出版社，2022年版，第57-63页。

③ 有关自由权保障的论述，参见林来梵：《从宪法规范到规范宪法——规范宪法学的一种前言》，北京：法律出版社，2001年版，第154-155页。

④ 这种请求权并不具有可诉性，当立法机关急于履行立法义务落实保障措施时，当事人提出请求作出不作为违宪确认诉讼，通常无法得到法院的支持。[日]芦部信喜：《宪法》，高桥和之补订，林来梵、凌维慈、龙绚丽译，北京：清华大学出版社，2018年版，第215页。

⑤ [日]芦部信喜：《宪法》，高桥和之补订，林来梵、凌维慈、龙绚丽译，北京：清华大学出版社，2018年版，第284页。

育支持政策及相关法律因此成为生育保障获得权的制度载体^①，即这一权利体现在立法规定的各项生育保障措施之中，意味着个人可以依据法律的具体规定要求政府提供各项生育保障，由此生育保障获得权得以具体化。在此意义上，可将生育保障获得权视为法律规定的诸多生育保障措施或具体权利的统称。

其次，对生育保障获得权内容的考察，是从规范角度观察发达国家生育支持政策整体结构与实践逻辑的重要视角。发达国家生育支持政策的要点在于为个体提供与生育相关的各种生活保障，以转嫁其生育成本，发挥生活保障、生育决定的正向激励作用。在现代化、工业化背景下，个人中心主义对传统生育观与社会家庭结构的冲击以及生育成本剧增等因素，使不生育与少生育成为生育主体的普遍化选择。因此，生育支持政策在什么范围内、多大程度上对个体的生育活动进行保障以改变普遍性的生育抉择倾向成为关键问题。在经验和事实意义上，发达国家的生育支持政策包含提供时间支持、资金支持、服务支持与就业支持等四个方面的措施。在权利语境中，这些生育保障措施可以表述为生育保障获得权的具体内容，即获得生育假期的权利、获得生育津贴的权利、获得育儿服务的权利与获得就业保障的权利，进而将生育支持政策体系视为系统性的权利保障机制。

1. 获得生育假期的权利

获得生育假期的权利指生育主体要求国家保

障其获得与整个生育过程相匹配的各类假期的权利，例如，围产期保健假、产假和陪产假、育儿假、家庭成员护理假等，使生育主体在孩子出生前进行产检、出生后有时间抚育陪伴孩子。这一权利由法定的生育假期制度创设。各发达国家有关假期时长、有无育儿假以及薪资的规定各不相同，例如，产假从3个月到4年多不等，或带薪或不带薪，大部分是带薪休假，工资替代水平是休假前的70%–100%；陪产假或有或无，时长不一，且内容各异^②。时间成本是重要的生育成本，生育假期获得权有效减缓了生育与工作的时间安排矛盾，是提升生育意愿的重要措施。有研究表明，在瑞典等北欧国家，覆盖生育活动各环节的假期制度较单纯的经济支持更能有效提升生育率^③，带薪假制度将时间支持和经济保障相结合，可以发挥更好的效果。

2. 获得生育津贴的权利

获得生育津贴的权利指生育主体要求政府部门为其生育活动提供资金支持的权利，旨在分担个体的生育经济成本。这一权利体现在发达国家法定的各类津贴制度之中，要求政府为生育主体提供免费产检、分娩津贴、育儿津贴、父母休假期间的收入补贴、儿童福利收入免税、家庭税收减免、儿童医保、住房补贴等支持。其中，为妇女分娩提供生育保险（包括社会保险、商业保险、生育福利等多种形式）以覆盖生育相关的医疗费用，是发达国家的普遍做法，部分发达国家的生育保险囊括孕妇产前产后的护理费用（例如，瑞典、丹麦等北

① 发达国家的生育支持政策均通过国会立法予以实施，在此意义上，生育支持政策实际是立法政策。在法治背景下，生育政策涉及的个人权利义务，均通过议会的立法实现具体化。例如，英国的《家庭津贴法》《儿童福利法》、德国的《家庭补贴法》、法国的《家庭与出生率法典》与日本的《少子化社会对策基本法》，都是落实生育支持政策的重要法律。Alison Earle, Zitha Mokomane, Jody Heymann. International Perspectives on Work-Family Policies: Lessons from the World's Most Competitive Economies, *The Future of Children*, 2011(2); 李泉然：《西方家庭政策的改革：制度演进与福利意涵》，《社会建设》，2020年第4期。

② 例如，瑞典奉行社会民主主义家庭支持政策模式，其福利法规定父母可以获得高达480天的带薪产假；为了让父亲分担育儿责任，父亲至少要休60天产假；当孩子生病需要父母照顾时，父母可以为12周岁以下的孩子每年最多申请60天护理时间，并领取临时性父母补贴。法国奉行保守主义家庭支持政策模式，妇女生第一胎可休20周、生二胎可休40周产假，皆可领取全额工资；父母可享有6–12个月不等的育儿假。英国奉行自由主义家庭支持政策模式，怀孕妇女可获得39周的法定产假，产假工资相当于平时工资的90%；新生儿父亲可以休2周带薪法定父亲陪产假，新生儿父亲还可获得最长时间为26周的额外父亲陪产假，在孩子5岁前，父亲可再休假13周。G.Esping-Andersen. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford: Polity Press, 1990: 85-127; Uta Schönberg, Johannes Ludsteck. Expansions in Maternity Leave Coverage and Mothers' Labor Market Outcomes after Childbirth, *Journal of Labor Economics*, 2014(3).

③ Thévenono, Lucia. Reconciling Work, Family and Child Outcomes: What Implications for Family Support Policies? *Population Research and Policy Review*, 2012: 855-882.

欧国家)^①。还有部分发达国家基于孩子的年龄、家庭收入水平和子女数量等,为生育家庭提供一次性或持续性生育津贴、儿童抚养津贴和隔代照料津贴(例如,德国、法国等国家),等等。抚养津贴通常发放的年限较长,有的发达国家发放至孩子完成义务教育,有的发达国家发放至孩子成年。21世纪以来,欧洲各国针对多孩家庭、单亲家庭、低收入家庭、存在失业的家庭、非婚生子女等存在特殊情况的家庭制定了不同程度的育儿津贴和现金补贴政策^②。生育的经济成本是生育成本中最为直接、对生育意愿最具影响力的因素。获得生育津贴的权利要求政府对上述支出进行全面补贴,成为效果最佳的生育激励措施,且补贴力度越大,政策实施效果越好。Baizan等通过对2004-2009年16个欧洲国家共69213个样本的妇女生育率数据的研究发现,对育龄家庭直接提供现金补贴能够提高50.0%以上育龄夫妇的生育意愿,激励45.5%的一孩家庭产生生育二孩的意愿^③。税收减免政策可以提高女性劳动供给和受过高等教育的女性生育率^④。

3. 获得育儿服务的权利

获得育儿服务的权利指生育主体要求政府提供普惠性的社会化育儿服务权利。在“育儿社会化”深入发展的背景下,发达国家通过加强财政投入、发展公办托育机构、制定保育发展计划和标准,并为符合条件的民办育儿机构提供公共补助金,为生育主体提供优质且多元选择的托育服务,以实现育儿活动从私人、个别性事务转为集体、共同性事务的“社会化”转变^⑤。社会育儿服务整合了托育服务和学前教育服务,其服务对象包括低龄婴幼儿与少年儿童,服务内容具有与儿童年龄相适宜的精细化,普惠与市场兼具的多元化,全日托、半日托、课后照护等形式的多样化特征。普惠性的社会育儿服务可以有效减轻个体的育儿成本、教育成本,帮助母亲产后重新工作,实现育儿与就业的平衡。北

欧国家的研究证实了儿童保育制度对生育率的正向作用,特别是保育服务的覆盖面较广时,对生育率的提升有较大影响。

4. 获得就业保障的权利

获得就业保障的权利指生育主体(主要是母亲)要求国家通过立法等措施保障其不因生育而丧失就业机会、遭受就业歧视以及提供有利于其生育后就业的权利。从发达国家的相关法律看,获得就业保障的权利大致通过相关制度机制得以实现:在立法上明确男女雇佣平等的原则,并通过具体制度予以强制实施;确保雇主不以结婚、妊娠或生育为由解雇女职工,对违反此规定的行为进行处罚;通过规定父亲的生育假期、父亲产假的最短期限,支持父母平衡家庭与工作之间的责任,降低母亲因生育对工作产生的影响;要求雇主为怀孕女职工提供工作岗位调换等便利条件;保证女职工妊娠分娩后的健康检查,缩短其工作时间、放宽其休息时限;对生育后重新就业的职工提供再就业信息、建立职业中断女性支持中心,为其就业培训、实习等创造条件,等等^⑥。上述措施通常与生育津贴、生育假期制度交织,发挥多项措施综合运用的保障效果。

上述四项生育保障获得权的具体内容,显示了发达国家采取的措施具有多维度、综合统筹考量特征,这些保障措施总体覆盖妊娠、抚育、养育和教育等各环节,各项措施并非针对某一环节发挥保障作用,而是相互关联(例如,生育假期和生育津贴)发挥综合保障权利实现的功效。

(二) 性别平等权:“传统家庭分工型”与“家庭—工作友好型”

生育关系中的性别平等权保障是发达国家生育支持政策的另一重要逻辑。传统生活方式将生育责任、生育负担的重心置于女性一方,使女性在就业等社会经济活动中处于不利地位,致使其生育意愿降低。因此,生育关系中的性别平等权保护在一般

① Jane Lewis, Gertrude Åström. Equality, Difference, and State Welfare: Labor Market and Family Policies in Sweden, *Feminist Studies*, Spring, 1992 (1).

② J. Fagnani, A. Math. Recent Reforms in French and German Family Policies: Similar Challenges, Different Responses, *Sociologia, Problemase Práticas*, 2010: 11-35.

③ P. Baizan, B. Arpino, Delclòs CE. The Effect of Gender Policies on Fertility: The Moderating Role of Education and Normative Context, *European Journal of Population*, 2016: 1-30.

④ P. Haan, Wrohlichk. Can Childcare Policy Encourage Employment and Fertility? Evidence from a Structural Mode, *Labour Economical*, 2011 (4).

⑤ J. Christopher, Ruhm. Policies to Assist Parents with Young Children, *The Future of Children*, 2011 (2).

⑥ 杨菊华、杜声红:《部分国家生育支持政策及其对中国的启示》,《探索》,2017年第2期。

意义上指基于女性立场,要求国家采取措施平衡男女双方的“育儿—工作”责任,赋予女性更大的自主选择空间以促进其充分就业;或在维系女性承担主要生育责任的前提下,为女性提供一系列福利保障以减轻其生育负担,使女性在社会经济生活中处于与男性平等的地位,进而发挥鼓励生育的作用。从表面看,这些用以平衡男女生育责任或提供生育保障的措施已经体现在生育保障获得权的机制中(例如,生育假期、生育津贴等),性别平等权是生育支持政策内含的另一价值目标,在这一视角下,这些生育保障措施呈现与生育保障获得权机制不同的实践逻辑。

发达国家生育支持政策中关于性别平等权保护的措施存在两种模式:一是“传统家庭分工型”(代表国家为德国、奥地利等德语国家和地区),这种模式将女性视为育儿的主要责任承担者,通过制定一系列政策为女性育儿提供福利、减轻育儿负担,发挥鼓励生育的作用。例如,德国的《产假法》规定职业女性可以获得6个月以内的产假,可以在产假期间领取津贴^①;德国的《育儿津贴法案》为女性提供育儿津贴资助,并为在家育儿者提供全国平均工资的3/4作为养老保险补贴^②,其背后的理念是将母亲在家养育子女视为对工作的替代^③,强调生育与工作的同等重要性,以彰显女性的社会地位。二是“工作—家庭友好型”(代表国家为瑞典、丹麦等北欧各国和法国等),这种模式注重对父母(尤其是母亲)工作和育儿双重角色的支持,强调男性与女性之间工作和育儿责任的平等分担,甚至以“去家庭化”为目标,为个体提供独立于家庭之外生活的各种资源,最大程度减少包括女性在内的个体对家庭的依赖,给女性提供就业与育儿之间的

选择自由,推动女性充分就业和性别平等的实现^④。在这一模式中,生育假期和生育津贴的设置在保证女性进入劳动力市场的同时,兼顾育儿问题以及在对家庭经济不造成重大影响的情况下选择在家照顾儿童为标准,生育假期较为灵活多样且生育津贴丰厚^⑤。通过多样化的儿童保育形式,满足不同家庭和不同母亲的需求,能够让不同工作时间、不同工作性质的母亲有更多选择^⑥。此外,为保证男性能够参与抚育幼儿,瑞典等国设置了男性陪产假制度和育儿假的男性配额制度,规定男性育儿假的最短期限,强制男性参与抚育幼儿,等等;同时,父母共同使用每一天育儿假,可获得“性别平等奖励”,每天的奖励额度为5欧元^⑦。

在上述两种模式中,“工作—家庭友好型”模式被称为“性别平等家庭支持”模式,但从性别平等权保护的角度看,两种模式均有利于提升女性地位,其区别在于保护方式各有侧重。第一种模式在尊重传统社会分工中女性承担生育责任的基础上,强调育儿和工作的同等重要性,以实现女性社会地位的提升;第二种模式尝试改变主要由女性承担生育责任的社会分工,鼓励甚至强制男性分担育儿活动,使女性在育儿和工作之间具备自由选择能力,进而实现社会分工的性别平等。

从鼓励生育的效果看,两种模式均可降低生育和育儿成本。但在是否影响生育率,在多大程度影响生育率方面的效果不同。研究表明,两种模式对一孩的生育率均带来正面影响,但只有“工作—家庭友好型”模式对二孩生育意愿产生正向作用。其原因在于二孩生育具有高度选择性,“工作—家庭友好型”模式中父母分担育儿等家庭工作形成“和谐效应”,有利于改善女性的母职与就业体验,减

①② Anne Salles, Clémentine Rossier, Sara Brachet. Understanding the Long Term Effects of Family Policies on Fertility: The Diffusion of Different Family Models in France and Germany, *Demographic Research*, 2010: 1057-1096.

③ 杨菊华、杜声红:《部分国家生育支持政策及其对中国的启示》,《探索》,2017年第2期。

④ 吴帆:《欧洲家庭政策与生育率变化——兼论中国低生育率陷阱的风险》,《社会学研究》,2016年第1期。

⑤ Thomas Fent, Belinda Aparicio Diaz, Alexia Prskawetz. Family Policies in the Context of Low Fertility and Social Structure, *Demographic Research*, 2013: 963-998; 马春华:《瑞典和法国家庭政策的启示》,《妇女研究论丛》,2016年第2期。

⑥ 例如,法国的儿童保育模式主要有“母亲的助手”(政府颁发执照,在家帮助母亲照顾)、住家保姆、育婴保姆(在保姆家,一名保姆最多照顾4名幼儿)、公立托儿所(由政府部门、协会等组建)、企业办托儿所、医院办托儿所(医院协会创建,适合上晚班的父母)、“城市希望”托儿所(建在条件恶劣的街区,能够满足具有不同工作时间的家长的需求,应对紧急情况下育儿的需求),等等。临时托儿所和儿童花园是补充形式。马春华:《瑞典和法国家庭政策的启示》,《妇女研究论丛》,2016年第2期。

⑦ 马春华:《瑞典和法国家庭政策的启示》,《妇女研究论丛》,2016年第2期。

少夫妻间因育儿产生的冲突,使家庭内部和谐,进而降低女性对未来生育阻力的预期。瑞典的经验表明,父亲陪产假和父母育儿假强化了家庭角色性别平等的观念;通过法律规定父亲的家庭责任,不仅能够促进两性职场中的机会平等和家务劳动中的责任分担,而且有利于消除就业性别歧视^①。总体而言,“工作—家庭友好型”模式对鼓励生育的效果优于“传统家庭分工型”,北欧、法国、比利时的“工作—家庭友好型”模式使其保持较高的生育水平,而实行“传统家庭分工型”模式的德语国家和地区,生育率处于较低水平^②。

四、发达国家生育支持政策的共同体维度：多元主体共同承担原则与婴幼儿的保育权

在以“国家—社会—个体”关系为基础的共同体维度下,发达国家的生育支持政策具有两大核心主题:一是生育保障措施的多元主体共同承担原则。生育支持政策为个体生育活动提供的保障需要在更大范围内由多元社会主体共同承担,可以视为对“国家—个体”维度中生育保障获得权的补强,即这一权利的义务主体不仅指向国家,而且包括企业、社会组织等众多共同体成员。二是婴幼儿的保育权与保育制度的确立。共同体维度下的“社会性子女观”确立了婴幼儿的保育权,该权利以婴幼儿的社会化照护和教育为核心关切,并通过系统的保育制度得以实现和保障。因此,发达国家的社会化育儿服务具有减轻父母育儿负担与致力于婴幼儿的社会化照护和教育的双重功能^③。

(一) 多元主体共同承担原则：作为生育保障获得权的补强

与“国家—个体”维度中的生存福祉保障原则并列,多元主体共同承担原则是发达国家生育支持政策的基础性、框架性原则。这一原则基于生育与人口问题的共同体维度,强调多元主体的参与和分担,其主导下的生育支持政策体系呈现“综合运用各种保障措施,由政府、社会、雇主和家庭分担生育成本”的特征。从实现鼓励生育这一功能性目标

角度看,生育选择是多重因素综合作用的结果,单独的政策措施无法对生育率提升发挥决定性作用,因此,生育支持措施需全方位全周期地介入生育过程,才能切实降低个体的生育成本。多元主体的参与为生育保障提供更多资源,易形成对生育活动的全流程保障,进而满足生育主体的实际需求。从权利保障角度看,多元主体共同承担原则赋予生育保障获得权新内涵,这一权利要求国家积极创造条件为个体生育过程提供各种保障,不仅包括政府直接利用公共财政提供的保障,而且包括雇主、社区、社会组织等私主体的参与和贡献。这意味生育保障获得权的具体内容已拓展至新的法律关系之中,即在“个人—国家”之间请求权关系(个人请求国家为其提供生育假期、生育津贴、育儿服务、就业保障的权利)的基础上,增加“个人—其他主体”之间的请求权关系(个人与社会组织、企业等其他参与生育支持政策的私主体之间的关系),生育保障获得权在更为广泛的社会关系(法律关系)中得以实现,权利的保障程度得到增强。具体而言,发达国家的多元主体共同承担原则对生育保障获得权的影响可以总结为两点。

1. 对获得生育假期、获得生育津贴、获得就业保障等权利的影响

企业作为雇主,其对生育保障体系的参与或贡献程度,将对上述几项具体权利产生综合性、连带性影响。首先,立法规定的强制性生育假期,实际是基于公共利益(减少个体生育时间成本以鼓励生育、提升人口出生率)对雇主利益的限制,雇主必须承担因员工享受生育假期导致企业利益受损的损失,这是为个人获得生育假期权利付出的成本,因此,生育假期本身意味着雇主对生育支持政策的参与。其次,发达国家法律规定的生育津贴包括生育假期津贴与育儿津贴,两者均由政府和雇主共同承担,这意味着对个体生育的经济补偿实际由政府和企业分担。例如,多数发达国家法律规定企业必须按一定比例支付女性在产假期间的薪酬,其中,补贴力度较大的国家有丹麦、德国^④;日本政府为初中以下儿童按年龄层发放不同金额的儿童津贴,儿

① 马春华:《瑞典和法国家庭政策的启示》,《妇女研究论丛》,2016年第2期。

② 吴帆:《欧洲家庭政策与生育率变化——兼论中国低生育率陷阱的风险》,《社会学研究》,2016年第1期。

③ 谢郁:《生育自由理念下的生育激励机制研究》,北京:光明日报出版社,2022年版,第166页。

④ 丹麦法律规定女性有18周带薪育儿假,津贴水平为本人原工资的100%;德国妇女有12周带薪育儿假(单身母亲为14周),由雇主和公共保险共同承担假期津贴,育儿假的津贴水平为个人原工资的65%,最高不超过1800欧元/月。李亮亮:《欧盟典型国家家庭友好政策》,《中国劳动》,2013年第3期。

童津贴由企业承担70%、中央国库和地方政府各自按一定比例出资^①。此外，雇主遵循就业性别平等原则，采取措施支持员工平衡育儿与工作之间的时间、为怀孕女职工提供工作便利、支持和配合政府针对生育后重新就业职工的扶持措施等，属于获得就业保障权利、性别平等权实现的必要条件。从权利实现角度看，上述三个层面均意味着个人针对雇主的请求权法律关系的产生，即在个人针对国家请求权关系的基础上，产生个人要求雇主依法提供生育假期、依法提供生育津贴、依法提供就业保障的法律关系，使权利在更为广泛、多元的法律关系中得到保障。

2. 对获得育儿服务权利的影响

在“育儿社会化”的基本理念下，通过举办普惠性、社会化的托育服务体系，减轻个体的育儿负担，是发达国家生育支持政策的重要内容。其中，多元社会主体的参与对个人获得育儿服务权利的实现发挥关键作用。这一权利的实现除需政府作为社会育儿服务的责任主体进行整体筹划、直接创办公立育儿机构提供服务外，还需大量私主体经营的托育机构发挥重要的供给作用，由此形成政府主导的公益型托育机构和私营的市场型托育机构两大服务主体。但公益型托育机构并非完全由公立机构组成，还包括经过政府认证、接受政府资助的企业等社会主体举办的私营机构。公益型托育机构属于儿童福利机构，为个体提供普惠、平价的育儿服务。例如，日本公益型机构的收费标准按照个人和家庭的“应能负担原则”确定，具有明显的社会福利性质^②。市场型托育机构发挥多样化供给、满足多元选择功能。发达国家的社会化育儿体系普遍采用公益型和市场型兼顾的“混合”模式或公益型主导模式（日本属于前者、瑞典属于后者）。但即使采用公益型主导模式的发达国家，也要通过引入市场化竞争机制，进而有效调动社会力量、快速增加育儿供给并减少政府投入成本。因此，鼓励私主体举办托育机构成为发达国家普遍采取的措施。例如，近年来，日本政府一方面直接投资增设公营保育，另一方面，鼓励设立私营保育所，为鼓励代际

支持，政府与企业合作推出“老人给孙子孙女‘交学费’不用缴税”和“带孙子假”等新型保育支持措施^③。从权利实现的角度看，企业等私主体对社会托育系统的参与，使获得育儿服务权利的法律关系复杂化、多元化，即从个人要求国家提供育儿服务的公法上的请求权关系，发展成“个体—政府—托育机构”的三方关系。在三方关系中，个体与托育机构之间产生私法上的合同（契约）关系，个体可以根据自己的育儿需求，选择与公益型托育机构或市场型托育机构签订托育合同，托育机构依据合同提供育儿服务；政府依据托育行业标准与发展规划对托育机构的监管、指导与资助活动，产生行政法上的权利义务关系，进而可以监督、激励托育机构为客户提供优良育儿服务。这些法律关系均属于实现获得育儿服务权利的必要条件，使权利在更为多元的法律关系中得以实现和保障。

综上可知，发达国家多元主体共同承担原则下的生育支持政策体系，通过政府与企业等私主体之间的协作以及私主体的参与，实现个体生育成本的多元化分担；生育保障获得权法律关系的扩展，不仅意味着权利的实现机制得以补强，而且使权利的属性发生变化——生育保障获得权不再是单纯的个人与国家之间的公法权利，多元主体的参与为这一权利增加了私法性质，使其成为一种跨越广泛领域的社会性权利。

（二）婴幼儿的保育权及其保障机制

保育权兴起于发达国家实施生育支持政策的背景下，逐渐成为这一政策体系核心理念之一。在发达国家的生育支持政策共同体维度中，作为共同体“预备”成员的婴幼儿的健康成长与社会化问题逐渐被纳入考量范围，由此产生关于亲子关系的新理念，即“社会性子女观”。“社会性子女观”认为，婴幼儿既是特定父母的子女，也是所属社会的成员，婴幼儿的成长不仅需要物质、生理层面的养育，而且是社会化过程；婴幼儿养成必要的价值意识、行为模式的社会化教育，不仅依赖于家庭，还需要婴幼儿在社会关系中与他人建立互动关系，婴幼儿的社会化属于整体社会形成的一部分^④。“社会

① 宋健敏：《日本社会保障制度》，上海：上海人民出版社，2012年版，第394页。

② 从社会福利视角看，“根据享受的利益程度负担费用称为应益负担；而不管享受的利益程度，根据每个人的支付能力负担费用则称为应能负担”。谢郁：《普惠性托育服务如何供给——托育供给制度的模式之辩》，《浙江社会科学》，2020年第7期。

③ 杨菊华、杜声红：《部分国家生育支持政策及其对中国的启示》，《探索》，2017年第2期。

④ [日]中西新太郎：《保育における社会的次元とは》，《社会保育实践研究》，2017（1）。

性子女观”引发育儿观念的嬗变，保育权观念应运而生，这一权利着眼婴幼儿的主体性与社会性成长，其含义可表述为：婴幼儿在适当的环境下，为健康、安全、安心地活动而获得照护，为身心健全发展而获得教育的权利^①。与传统的父母处于支配地位、单向度地为婴幼儿提供生活照顾的养育不同，保育权将婴幼儿的生长环境划分为“依赖他人（父母、监护人、保育员、政府等）关怀或命令的空间”和“自我决定及试错的空间”^②。前者属于养育功能指涉的空间，后者指向婴幼儿作为自主个体与他人发生关联的过程。将二者共同纳入育儿体系保障范围，不仅可以使婴幼儿获得悉心照护，而且可以使婴幼儿在与他人的交互过程中顺利完成社会化。婴幼儿生活环境中两种不同的行动空间建立在婴幼儿与他人之间社会关系的基础之上，包括“以监护人养育为核心的亲子关系、以保育员托育为核心的服务关系、与他人共同成长的伙伴关系、作为社会共同体一员的连带关系”四种类型。这四种关系构成保育权基础构造，并为理解或建构保育制度提供了基本框架。

1. 以监护人养育为核心的亲子关系

监护权的行使虽以婴幼儿的利益最大化为准则，但由于婴幼儿对监护人的人身依附性较强以及婴幼儿意志表达能力的欠缺，婴幼儿的主体性与真实需求容易被监护人忽视。保育权赋予亲子关系中婴幼儿的主体地位，在保育权关系中，监护人负有与婴幼儿之间形成稳定且有效沟通渠道的义务，以弥补婴幼儿意志表达能力的不足，有关婴幼儿的需要、状况、能力、性格等，监护人必须从其动作、表情、声音等方面学习获得。对婴幼儿产生深远且不可逆影响的重要决定（例如，医疗方案、抚养方案等），禁止由监护人独断，应在充分探知、尊重婴幼儿的自我决定，并考虑到其决策能力限度的前提下，允许相关专业人员、社工或政府等主体的适当加入，以达成有利于婴幼儿权益实现的合意。在制度层面，发达国家通常通过创办相关的监督和协调机构，对监护人与婴幼儿的亲子关系进行指导或辅导，以促进尊重婴幼儿主体性保育权观念的普及。例如，日本中央政府及地方公共团体设立儿童咨询所、儿童委员会等专门的儿童保护机构即具备类似功能^③。

2. 以保育员托育为核心的服务关系

保育员与婴幼儿之间存在双重关系：一是基于托育合同（契约）形成的权利义务关系，即保育员根据合同的要求对婴幼儿履行托育义务；二是基于保育员的职业伦理规范形成的权利义务关系，即保育员应根据职业伦理规范要求，为婴幼儿提供满足其需求并有利于其健康成长的保育服务。保育员与婴幼儿之间是一种介于亲子关系与社会关系之间的交互关系，保育员提供的照护、教育和父母对子女的养育不同，但较一般社会关系意义上的照顾更为亲密，保育员的专业人士身份决定了其提供的服务通常更能关注满足婴幼儿的主体性及真实需求。这一服务关系以保育员与婴幼儿、监护人三方关系的稳定性，保育员的专业素养以及由此产生的信赖为基础。保育员承担基于保育行业规范的职业伦理责任与基于托育合同的契约责任，上述双重责任对应作为保育权主体的婴幼儿身心健全发展需要。概言之，确保婴幼儿身心健全发展是托育服务关系的核心原则，其功能不再局限于消除父母的就业和生活压力。在制度层面，发达国家通常采取创办公益型保育机构、扶持民办保育机构、制定保育发展规划与标准、加强保育员的职业培训与职业伦理教育、鼓励人们从事保育员职业等措施，保障保育服务功能的实现。

3. 与他人共同成长的伙伴关系

婴幼儿伙伴关系的建立是其社会化成长不可或缺的环节，需要社会为其提供特定场所，使婴幼儿能够持续获得交流与游戏的机会，对培养婴幼儿自律能力与社交能力具有重要意义。在独立空间中对婴幼儿进行孤立化的家庭抚养不利于其身心健康成长，孤立化的家庭抚养通常意味着父母在育儿方面难以得到环境的支持。因此，为婴幼儿提供适合玩耍、交流、甚至可以争吵打闹的自由空间，使每个孩子都能在其中学会建立伙伴关系并共同成长，成为保育权关系建构的重要内容。发达国家将对上述共同交往空间的保障或供给作为重要公共服务责任。例如，日本政府设置育儿沙龙或育儿广场，方便婴儿、未就学的儿童及其监护人聚集在一起，被认为是政府提供儿童家庭福利的措施^④。

4. 作为社会共同体成员的连带关系

婴幼儿的保育权不仅仅体现在上述三类社会关

①③④ 谢郁：《超越家庭：婴幼儿保育权实现中的关系建构》，《学术论坛》，2021年第6期。

② 杨菊华、杜声红：《部分国家生育支持政策及其对中国的启示》，《探索》，2017年第2期。

系中，作为共同体的“预备”成员，婴幼儿的成长与培育需要在整体意义上的共同体关系中得以保障，这是前述三类关系得以良好实现的前提与基础。这种关系的建构属于“多元主体共同负担原则”的要求，即政府对保育权在整体社会关系中的实现负有规划统筹、搭建平台的责任，让企业、公共团体和个人等多元主体参与进来、使其在具体领域成为婴幼儿保育权的责任与义务主体，婴幼儿能够在广泛的社会关系中众多共同体成员产生连带关系。如此，发达国家生育支持政策的功能不再限于分担生育成本、提升社会福利，保育权在社会连带关系中的实现使这一政策具备培育共同体“预备”成员的功能。此外，保育制度培育共同体“预备”成员的功能对其普惠性提出要求，保育服务不再是针对贫困儿童、贫困家庭的济贫措施，而是惠及所有婴幼儿的基本社会公共服务。因此，建立普惠性的保育服务成为发达国家生育支持政策的重要内容，主要体现在发达国家对前述三类保育关系的扶持方面，以使更多个体享受高质量的保育服务。

五、对建构中国生育支持政策体系的启示

从权利维度考察发达国家的生育支持政策，可以将其视为系统性的权利保障机制，这一政策体系提供的各种生育保障措施，均可按照权利实现的逻辑得到完整呈现。尽管各国的生育支持政策以功能意义上的鼓励生育、提升人口出生率等为直接目标，但生育问题在本质上是权利问题，无论在道德层面、哲学层面，还是在宪法理论与具体实践中，生育权利“不证自明”“先于国家”的自然权利属性是当今国际社会的一项基本共识。这不仅要求必须尊重和保护生育自由，而且国家应在提供生存照顾的意义上为个体的生育活动提供物质等各方面的保障。因此，各国生育支持政策的正当性最终落脚于宪法社会权利，即基于生存福祉保障原则产生的积极权利之上。生育支持政策的功能性目标需要在权利的实现过程中达成，这一政策体系中的各种生育保障措施属于权利实现必要的制度与机制保证。在这一视角下，发达国家的生育支持政策具有明显的二元结构。一是“国家—个体”关系维度中的生育保障获得权与性别平等权。二是以“国家—

社会—个体”关系为基础的共同体维度中作为生育保障获得权补强机制的“多元主体共同负担原则”与婴幼儿的保育权。生育保障措施可在上述权利的实现过程中得到体系化解读。从权利视角解读发达国家的生育支持政策，不仅可以在学理上达成对这一政策体系的规范属性及其实践逻辑的认知，而且可为建构中国的生育支持政策体系提供有意义的参照系。

（一）对我国生育支持政策体系基本理念的完善具有重要参考价值

如前文所言，作为重要基本权利的生育权利及其严格的保障机制，已成为现代法治国家的基本共识，生育政策设定的功能目标（例如，控制人口出生率或提升人口出生率）将对生育权利的实现产生影响。因此，需要对实现功能目标采取的手段、方法等因素进行考量，使其符合生育权保障的法治准则。这实际上为生育政策的建构预设了价值内涵，即任何生育政策都要将生育权利保障设定为规范性目的，进而在功能性目标和规范性目的之间进行权衡，实现两者的统合与协调。发达国家的生育支持政策被纳入宪法社会权利保障体系之中，并通过生育保障获得权、性别平等权、保育权的实现过程达成其功能性目标，进而完成生育支持政策的正当化。这对于现阶段我国正处于发展完善中的生育支持政策具有重要借鉴意义。在法治原则、人权保障成为中国社会基本共识的背景下，将生育权利保障确立为我国生育支持政策的基本理念或核心原则，不仅可以赋予生育支持政策合法性与正当性，用法治方式确保政策的稳定性和可预期性，有利于生育政策功能性目标的实现，而且建构以生育权利为核心价值的生育支持政策体系，是贯彻落实党中央顶层设计的题中应有之义。党中央将以人民为中心、法治保障设定为生育支持政策的主要原则^①，这一政策性表述可以在法的规范语境中转化为权利话语——“法治保障”的核心要义在于权利保障，以人民为中心需要坚持人民的主体地位、贯彻以人为本的基本立场，可将其规范意涵纳入《中华人民共和国宪法》中的人权保障原则，人权的要义在于彰显人的主体性与人的终极目的性，意味着顶层设计实际已将人权保障确立为发展完善生育支持政策的指导方针。这需要在法律制度层面作出更为明确的规定，将人

^① 《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》，https://www.gov.cn/zhengce/2021-07/20/content_5626190.htm?ivk_sa=1024320u。

权具体表述为包括生育权在内的具体权利，使之成为生育支持政策体系的基本理念或核心价值。

（二）可为我国生育支持政策的体系化提供参照系

发达国家生育支持政策的实践证明，只有综合运用各种生育保障措施，才能起到更好鼓励生育的效果。针对我国人口问题现状和面临的挑战，各地政府与相关部门陆续出台生育支持政策，但呈现碎片化、分散化特点，缺乏整体性和系统性，尚未形成支持生育的合力效果^①。党的二十大报告强调，“中国式现代化是人口规模巨大的现代化”，并提出“优化人口发展战略，建立生育支持政策体系”，为我国生育支持政策体系化指明了方向，提出建设“优生优育服务体系”“普惠托育服务体系”“生育休假与生育保险、女性就业保障”等较为完整的生育支持政策内容^②。宏观层面的指导方针需具体落实才能形成合理的生育支持政策体系。发达国家成熟的生育支持政策体系具有一定参考价值。例如，可以将时间支持、经济支持、服务支持与就业支持四类生育保障措施作为基本框架，确立我国生育支持政策的总体结构，以上述措施分别对应保障的权利（获得生育假期的权利、获得生育津贴的权利、获得育儿服务的权利与获得就业保障的权利）为基准，围绕整个生育过程设置彼此之间存在内在联系、相互支持的保障措施，进而形成完整的生育权利保障体系。此外，发达国家生育支持政策的二维结构值得深入思考，建构中国的生育支持政策体系，除注重发挥政府的统筹规划作用外，还需共同体成员具备共同参与、共同分担的意识。在生育支持政策总体框架的设置方面，需要为社会力量的参与预留空间，在政府规范统筹的基础上，让政府、社会与个体分担生育成本成为生育支持政策的基本原则；并在多元主体参与的框架中营造“生育友好型社会”的文化氛围，有助于生育支持政策及生育权保障观念深入人心，产生更好的鼓励生育效果。

（三）可为我国生育支持政策中具体生育保障措施的完善提供借鉴

目前，我国的生育保障措施在设置、保障力

度等方面还需进一步完善。例如，在生育假期方面存在产假设置不够灵活、育儿假和家庭照护假基本缺失等问题；在生育津贴方面存在仅有一次性补贴且补贴金额较低，无法有效缓解个体经济压力等问题；在婴幼儿托育服务方面存在供给不足，托育服务发展模式定位不清，尚未形成注重婴幼儿主体性的保育权观念等问题。解决上述问题，可从发达国家的经验中获得参考，例如，可借鉴生育假期制度较为完善的国家的制度机制，对我国现有生育假期制度进行查漏补缺，完善男性陪产假等生育假形式，形成覆盖全生育过程的生育假期制度；加大生育津贴的补贴力度，形成形式多样、与生育假期相互关联的生育津贴体系。在托育服务制度建设方面，要更新观念，确立以婴幼儿主体性为基础的保育权观念，在加强政府统筹规划、加大政府财政保障的同时，引导社会主体积极参与，使社会力量在托育服务方面发挥主要供给作用，最终形成符合我国实际的普惠型保育服务体系。

六、结 语

中国特色社会主义进入新时代，我国的生育政策从限制生育转向鼓励生育、保障生育的生育支持政策，权利底色得以凸显。我国生育政策的顶层设计以法治保障、权利实现为指导思想。从权利保障角度考察生育支持政策，将其中的各种生育保障措施转化为系统化的权利保障机制，是建构、完善新生育支持政策的必要条件。这一视角下的探究具有两方面的重要意义。一是强化生育支持政策的正当性基础，在法治社会，权利是行动的正当理由，只有以权利保障为基础的生育政策才能获得广泛认同。二是为生育支持政策鼓励生育功能性目标的实现提供有效保障。以权利实现为核心价值的法治规范体系具有稳定性、可预期性之显著特征，只有将政策体系中的各种生育保障措施转化为具有实效性的法的规范，才能使个体恒定地产生获得感，进而提升人们的生育意愿。

① 《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》，https://www.gov.cn/zhengce/2021-07/20/content_5626190.htm?ivk_sa=1024320u。

② 例如，各地陆续出台对二孩、三孩家庭的奖励措施。参见《各个省市对二胎、三孩的花式鼓励政策大观》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1763134225114623406&wfr=spider&for=pc>。

Rights Protection of Fertility Support Policies: Lessons from Developed Countries

YU Jun^{1, 2} LIN Li¹

(1. Guanghai Law School ; 2. Legislative Research Institute, Zhejiang University, Hangzhou Zhejiang 310058)

Abstract: Examining how fertility support policies of developed countries help safeguard reproductive rights, we can see that this policy system has a two-dimensional structure consisting of a “state-individual” relationship dimension and a community dimension based on the “state-society-individual” relationship. The former is based on the principle of ensuring the “survival and well-being” of the people, with the core structure of the right to access reproductive security and gender equality. The latter mainly focuses on the principle of shared responsibility among multiple entities as a mechanism for strengthening the right to obtain reproductive security and the right of care-education for infants and young children. The functional goal of “encouraging fertility” in the fertility support policy needs to be achieved through the protection of the aforementioned rights. Studying how the fertility support policies of developed countries protect these rights can provide reference for China’s construction of fertility support policies in terms of basic concepts, system structure, and safeguard measures.

Key words: Maternity Support Policies ; the Right to Access Reproductive Security ; Shared Burden of Multiple Subjects ; the Right of Care-education

[责任编辑: 王文秋]

[责任校对: 曹晶晶]