

# 中国生育保险政策变迁探析

乔宁波

(华东师范大学 公共管理学院, 上海 200062)

**摘要:**中国生育保险政策的变迁脉络是:生育保险的发展从以政治作用为主向社会经济作用转化、生育保险待遇的发展从单一低水平向多样高水平转化、生育保险覆盖面由国有企业机关事业单位职工向全民转化、生育保险法律法规从涵盖在其他法规中向专门立法方向转化,生育保险制度呈现城乡之间非均衡发展特点。

**关键词:**中国;生育保险;生育保险政策;政策变迁;政策设想

**中图分类号:**C913.7

**文献标志码:**A

**文章编号:**1674-2494(2015)03-0037-05

1951年2月,《中华人民共和国劳动保险条例》颁布,其内容包括对女职工因生育造成劳动中断行为进行物质保障和休产假的规定,在一定程度上标志着我国生育保险制度的建立。生育作为一种人口再生产,为整个社会的发展作出贡献,因而不能将生育造成的负担只由家庭承担,而应该将生育给家庭带来的负担社会化。女性职工因怀孕、生育离开工作岗位,则有权获得因生育导致的个人收入下降的保障。生育保险制度建立以后,使女性可以更安心地照顾子女,有利于女性职工更好地恢复身体,保证劳动力的可持续发展。

我国的生育保险制度在保障女性生育权、维持女性生活水平等方面发挥了重要作用,关于生育保险制度的重要性,陈南认为,生育保险制度有利于家庭稳定和社会安定、有利于促进男女平等和社会公平、有利于帮助女性竞争上岗和再就业,也有利于提高女性生育的社会价值<sup>[1]</sup>。但是生育保险制度在现实运行中,也存在一些突出的问题,李卢霞、戴维周和孙晓燕认为生育保险存在的突出问题是政府重视程度不够,费用征缴难度大;支付结构不合理,补偿水平低;统筹层次低,发展不平衡以及缺乏法律强制力等<sup>[2]</sup>。也有很多学者提到,我国的生育保险制度忽视了男性生育角色,应该使男性也享有生育待遇。

## 一、中国生育保险政策的变迁

任何一项政策都是随着社会实践的不断发展而变迁。政策变迁的路径有政策终结、政策调整、政策发展<sup>[3]</sup>。生育保险制度作为一项普世制度,不会走向政策的终结,而是会进行政策调整,达到政策发展。

我国的生育保险制度在不同历史时期,呈现形态不同,以下从生育保险制度覆盖面、生育保险待遇两方面对不同历史时期的生育保险制度进行研究。

### 1. 生育保险制度的初创时期(1951—1987年)

我国生育保险制度建立于建国初,以1951年颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》以及1953年颁布的《中华人民共和国劳动保险条例实施细则修正案》为依托,建立起我国的生育保险制度。1955年4月,国务院颁布《关于女工作人员生产假期的通知》,对产假的天数作出具体规定。

根据劳动保险条例规定,生育保险制度的覆盖面仅限于城镇企业,具体是指雇用工人与职员人数在

收稿日期:2015-01-20

作者简介:乔宁波(1989-),男,河北邯郸人,硕士研究生,主要研究方向为社会保障政策。

一百人以上的国营、公私合营、私营及合作社经营的工厂、矿场及其附属单位与业务管理机关,以及铁路、航运、邮电的各企业单位及附属单位。随着社会主义改造完成,劳动保险条例仅覆盖城镇的国有企业员工。

在生育保险制度的初创时期,女性职工的生育保险待遇主要包括生育期间工资和产假,以及额外的补助费。根据以上文件,女性职工享受的待遇如下:(1)女工人生育,产前产后共给假 56 日,产假期间,工资照发。(2)女工人怀孕不满 7 个月小产时,根据医师的意见给予 30 日以内的产假,产假期间,工资照发。(3)女工人难产或双生时,产假增加 14 日,工资照发。(4)产假期满(不论正产或小产)仍不能工作者,经医院证明后,按关于疾病待遇的规定处理。

生育保险制度的建立初期,由于我国经济发展水平低下,为女职工提供的生育待遇相对较低。但是,在待遇内容上竭尽全力解决女职工因生育遇到的各种问题。劳动保险条例颁布以及生育保险制度的建立,在当时具有极大政治意义,坚定了全国人民走社会主义道路的信心,巩固了工人阶级的领导地位,扩大了新生的社会主义政权的民意基础。

### 2. 生育保险制度的发展初期(1988—1993 年)

自 20 世纪 50 年代初建立生育保险制度以来,由于后来我国长期的阶级斗争,我国的各项制度没能得到更好发展。我国的生育保险制度在长达 30 年的时间里一直没有进行改进。1988 年 7 月,《女职工劳动保护规定》颁布,对女职工的生育保险待遇进行调整,使其更加符合社会经济的发展。1992 年,《中华人民共和国妇女权益保护法》颁布,该法律第二十九条规定:“国家推行生育保险制度,建立健全与生育相关的其他保障制度。地方各级人民政府和有关部门应当按照有关规定为贫困妇女提供必要的生育救助。”1993 年 11 月 26 日卫生部、劳动部、人事部、全国总工会、全国妇联发布《女性保健工作规定》,关于女性职工产后保健、哺乳期保健等内容作出详细规定。

根据《女职工劳动保护规定》生育保险制度的覆盖对象为中华人民共和国境内一切国家机关、人民团体、企业、事业单位的女职工。在这里没有过分强调企业的性质,适应了我国改革开放以后的客观实际(当时我国已经存在非公有制经济)。在这一时期,我国生育保险制度得到大力发展,生育保险待遇的产假天数从之前的 56 天增加到 90 天,其中产前休假 15 天,难产则增加 15 天,多胞胎生育的,每多生育一个婴儿,增加产假 15 天。并且对女职工的产后保健等内容作出详细规定,体现了国家对女职工的保护程度加强,也进一步完善了我国的生育保险制度。

### 3. 生育保险制度的调整时期(1994 年至今)

1994 年,劳动部发布《企业职工生育保险试行办法》,第一次对生育保险制度的各个方面进行系统规定,内容涉及到生育保险制度建立目标、管理原则、生育保险基金筹集与管理、生育保险待遇发放等。该文件使生育保险保障的内容更加全面和系统,使生育行为有了制度保障,促进生育妇女权益的保护,生育保险制度的发展在社会发展的大潮中不断推进,该文件是我国生育保险制度具有标志性的文件,各地都依据此文件建立了生育保险制度。从 1994 年至今,我国生育保险制度快速发展,国家发布一系列关于生育保险制度的文件,不断完善生育保险制度、不断提高生育保险待遇,更好地维护好、发展好广大女职工的切身利益。具体法律法规文件见表 1。

根据以上各文件,我国生育保险制度的覆盖范围越来越广,覆盖范围从国有企业职工到国有、私有企业职工,再到灵活就业人员、城镇居民。生育保险制度的管理实行属地管理原则,资金实行社会统筹。

关于女职工的生育保险待遇,根据最新的《女职工劳动保护规定》,女职工生育保险待遇内容如下:

(1)女职工生育享受 98 天产假,其中产前可以休假 15 天;难产的,增加产假 15 天;生育多胞胎的,每多生育 1 个婴儿,增加产假 15 天。女职工怀孕未满 4 个月流产的,享受 15 天产假;怀孕满 4 个月流产的,享受 42 天产假。

(2)女职工产假期间的生育津贴,对已经参加生育保险的,按照用人单位上年度职工月平均工资的标准由生育保险基金支付;对未参加生育保险的,按照女职工产假前工资的标准由用人单位支付。

表1 生育保险相关法律法规文件

时间	名称	内容
1994年	劳动部发《企业职工生育保险试行办法》	(1)为全国建立生育保险制度提供政策支持; (2)对生育保险基金的筹集和管理以及生育保险待遇做出规定; (3)职工个人不缴纳生育保险费。
1994年	《中华人民共和国劳动法》	(1)对女职工劳动禁忌领域作出规定; (2)对女职工生育待遇、产假进行规定; (3)对社会保险基金的管理进行系统规定。
1999年	劳社部发《关于妥善解决城镇职工计划生育手术费用问题的通知》	将因计划生育产生的手术费用纳入生育保险基金的支付范围。
2004年	劳社厅发《关于进一步加强生育保险工作的指导意见》	(1)各地区根据本地情况建立生育保险制度; (2)协同推进生育保险与医疗保险工作; (3)切实保障生育职工的医疗需求和基本生活待遇; (4)加强生育保险的医疗服务管理; (5)提高经办机构管理和服务水平。
2009年	人社厅发《关于妥善解决城镇居民生育医疗费用的通知》	逐步探索将生育保险制度覆盖城镇居民的生育医疗费用。
2010年	《社会保险法》	对职工生育保险参保、领取生育津贴和生育医疗费用的内容作出规定。
2011年	《中国妇女发展纲要(2011—2020)》	提出完善生育保险制度的目标和采取的策略措施。
2012年	《女职工劳动保护规定》	提高女职工生育保险待遇,产假天数增加到98天。

注:作者根据国家文件整理而来。

(3)女职工生育或者流产的医疗费用,按照生育保险规定的项目和标准,对已经参加生育保险的,由生育保险基金支付;对未参加生育保险的,由用人单位支付。

## 二、中国生育保险政策变迁的特点

我国生育保险制度从无到有,经历漫长的历史时期,但从其60多年的发展历程中可以发现生育保险政策变迁的特点。

### 1. 生育保险制度的发展从以政治作用为主向社会经济作用转化

建国初,我国颁布《中华人民共和国劳动保险条例》,对工人在工作场所经历的因各种风险导致个人利益受损的行为进行保障,其中包括对生育进行保障的内容。笔者认为,生育保险制度在我国建立初期是以政治作用为主,通过提高工人阶级的生活水平,巩固工人阶级的领导地位,坚定人民对新生的社会主义政权的支持。《企业职工生育保险试行办法》颁布以后,我国的生育保险制度逐渐承担起稳定社会、提高女职工生活水平的作用,从关注社会转到关注人的全面健康发展的方向上来<sup>[9]</sup>。生育保险待遇的不断提高以及生育保险制度体系的不断完善,充分保障了女职工的合法权益,肯定生育的重要意义。

### 2. 生育保险待遇的发展从单一低水平向多样高水平转化

生育保险待遇的发展是生育保险制度发展的重要内容,它包括两部分内容:一是生育保险待遇内容的发展。生育保险待遇在建立初期主要包括产假和工资,工资是指女职工在生育期间所在单位应发工资。随着生育保险制度发展,生育保险待遇内容扩展,包括产假、生育医疗费用和生育补贴,以及产前的孕检和因计划生育产生的医疗费用等,生育保险待遇内容丰富化。二是生育保险待遇水平的发展。生育保险建立初期,产假从最开始的56天增加到90天,再增加到最新的98天,随着经济水平的发展,生育保险的补贴逐步提高,生育津贴按照用人单位上年度职工月平均工资的标准由生育保险基金支付。

### 3. 生育保险覆盖面由国有企业、机关事业单位职工向全民转化

生育保险制度在建立之初,主要覆盖国有企业职工、机关事业单位人员。广大的城市居民和农民没有覆盖在生育保险之内。随着生育保险制度的完善,生育保险覆盖了城镇各企业职工,以及灵活就业人员。在农村,随着新型农村合作医疗制度的推行,农村居民的生育保险覆盖在新型农村合作医疗制度之下,在农村女性出现生育行为时,可以从新型农村合作医疗制度中获得生育补贴。2009年,人力资源和社会保障部办公厅发布《关于妥善解决城镇居民生育医疗费用的通知》,逐步将城镇居民纳入到生育保险制度的覆盖下。从制度层面上讲,我国生育保险制度已经做到了全覆盖,覆盖面已经从国有企业、机关事业单位职工向全民转化。

### 4. 生育保险法律法规从涵盖在其他法规中向专门立法方向转化

我国生育保险制度建立之初,是包含在《中华人民共和国劳动保险条例》之中,没有单独的生育保险法规,生育保险制度一直作为一个辅助的险种存在于劳动领域中。1994年,随着《企业职工生育保险试行办法》颁布,生育保险完全脱胎成一个独立的险种。在2010年颁布的《社会保险法》中,生育保险作为一个整体进行了阐述,生育保险的立法层次进一步提高,表明国家对生育保险制度的重视,以及完善整个社会保障体系的决心。

### 5. 生育保险制度城乡之间的非均衡发展

我国生育保险制度建立后,特别是1994年《企业职工生育保险试行办法》颁布后,城镇企业女职工劳动保护制度逐步完善,生育待遇标准提高以及产假天数延长,而与此相对应,农村生育保险制度仍处于空白,随着新型农村合作医疗制度从2003年起在全国部分县(市)试点,2010年逐步实现基本覆盖全国农村居民,农村居民生育行为才纳入新农合的报销范围,并且生育待遇水平较低,因此为了更好地体现城乡公平、男女公平,针对农村具体情况建立独立的生育保险制度体系。

## 三、关于我国生育保险政策发展的设想

尽管我国生育保险制度一直处于不断完善之中,但是随着社会经济的发展,我国生育保险制度也存在着一些突出的问题。在前文中也提到这些问题,诸如女职工生育保险金未实现统一、女职工生育保险金负担途径单一、女职工生育保险落实范围较小、补偿水平低、统筹层次低、发展不平衡以及缺乏法律强制力、女职工生育待遇的享受与国家计划生育政策相联系等问题<sup>⑤</sup>。

针对这些问题以及根据客观实际的需要,笔者对我国的生育保险制度发展提出四点设想。

#### 1. 将生育保险制度发展为生育福利

《企业职工生育保险试行办法》第四条明确规定,生育保险的资金筹集不需要职工个人缴纳,完全依靠企业缴纳,缴费基数为企业职工上年度工资总额。生育保险待遇包括生育医疗费和生育津贴。在制度层面,我国的生育保险制度发展迅速,城镇企业职工和城镇居民已经覆盖在生育保险制度覆盖范围内,农村女性生育也可以从新农合中领取生育补贴,在全国基本做到了生育保险的全覆盖。因此,笔者认为,在生育保险制度逐步发展的基础上,将生育保险发展为生育福利,全面面向全民实施生育福利政策,同时要不断提高生育补助水平,提高生育服务水平,从而保证男女的平等。

#### 2. 简化程序,打破计划生育政策的束缚

我国生育保险待遇的享受要求符合计划生育政策。目前,我国的生育政策为一个家庭只生育一个孩子,“单独”家庭可以生育第二个孩子。在符合计划生育政策的前提下享受生育保险待遇<sup>⑥</sup>。计划生育作为一项基本国策实施三十年来,我国民众随着社会经济水平的发展,人们的生育观念也发生着潜移默化的变化,随着养老保险制度的发展,过去的养儿防老观念逐渐淡化。因此,就目前状况而言,即使全面放开二胎,很多家庭也不会再生育。根据国家卫计委发布的数据显示,自十八届三中全会确定“单独二胎”政策以来,全国符合再生育条件的单独夫妇的1100万对中,提出再生育申请的单独夫妇为27.16万对,仅占符合再生育条件单独夫妇的不足5%<sup>⑦</sup>。所以,为了使生育保险全面无条件的覆盖全体国民,让女性

充分享受生育保险待遇,需要打破计划生育政策的束缚。让育龄妇女不仅生育一胎享受,生育二胎、三胎也依然可以享受生育保险待遇,充分实现追求人民福祉的目的。

### 3. 将生育保险与医疗保险相衔接

我国的生育保险是一个独立的保险险种。在国际上,其他国家没有单独的生育保险制度,而是将生育保险纳入医疗保险,统一由医疗保险基金对生育行为进行补贴和提供服务。目前我国生育保险制度与医疗保险制度分别实施,但是,在生育过程中,有可能会发生医疗事件,对这一部分费用的报销时常会发生扯皮现象,导致报销过程极其复杂。因此,要仔细理清生育保险与医疗保险的关系,对生育过程中可能遇到的生育病症以及其他并发症纳入生育保险或者医疗保险的报销内容,对因生育而发生孕妇死亡的,则可以从生育保险基金中拿出专项经费对家属给予补贴。生育保险中涉及到的医疗风险要给予充分考虑,属于医疗保险覆盖内容则及时纳入医疗保险,确保生育保险与医疗保险有效衔接。

### 4. 增加产假中产前天数在总体产假中的比重

目前的生育保险待遇由产假、产假工资、医疗保健三部分组成。2012年颁布的《女职工劳动保护规定》,对我国女职工享受产假的的天数作出调整,女职工生育享受98天产假,其中产前可以休假15天,通过对生育保险政策的变迁研究发现,我国女性职工休产假,不论产假总天数为多少,其产前休假一直占很小一部分,一般为产前休假15天。笔者认为,产前休假15天不足以满足孕期妇女的需要,生育虽可以根据医学知识推断预产期,但是也会发生一些小概率事件,早产现象也时有发生,并且在预产期前15天时,孕妇的工作、上班已经很不方便,因此,笔者以为可以增加产前休假天数,至少应该为1个月,逐步提高产前休假天数,将产前休假天数增多到占总天数的五分之二,或者一步到位将产前休假天数调整到总天数的五分之二。

### 参考文献:

- [1]陈南,徐薇.关于女职工生育保险问题研究[J].新经济,2014(2):33.
- [2]李卢霞,戴维周,孙晓燕.国外生育保险制度概览及我国生育保险制度改革[J].卫生经济研究,2005(11):16-17.
- [3]陈莉.公共政策变迁研究[D].南京:南京大学,2012.
- [4]杨艳.女性社会保障研究综述[J].青年与社会,2013(8):73-74.
- [5]庄渝霞.国内生育决策理论研究脉络及评述[J].科学发展,2009(3):80-86.
- [6]王云多.家庭组成、生育决策与社会保障[J].四川师范大学学报:社会科学版,2011(1):56-62.
- [7]魏铭言.全国1100万单独夫妇可生二胎 仅27万夫妇申请[N/OL].(2014-07-11)[2014-08-29].<http://news.163.com/14/0711/11/A0SDD8P500014AEE.html>.

## The Analysis of Maternity Insurance Policy Changes of China

Qiao Ningbo

(School of Public Administration, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

**Abstract:** The maternity insurance policy has a distinctive development path in China. Take a research of the change of maternity insurance policies, conclude that the development of birth insurance from mainly play the political role changing to the social and economic role, the benefits of maternity insurance from single and low changing to high levels and diversity, the coverage of maternity insurance from the state-owned enterprise and government employees expanded to the universal, the laws and regulations of maternity insurance from covering in other laws and regulations changing to the special legislative regulations, maternity insurance is unbalanced developing between urban and rural areas. At last, it puts forward some proposals to the development of maternity insurance system in China.

**Key words:** China; maternity insurance; maternity insurance policy; policy change; policy proposals

(责任编辑 陈静)