



## 20多个省份修改人口与计划生育条例延长产假增加育儿假 如何让生育红利落实落细



□ 本报记者 蒲晓磊

12月3日,湖南省十三届人大常委会第二十七次会议表决通过新修订的《湖南省人口与计划生育条例》,明确规定了“三孩”政策,同时设立育儿假、独生子女父母护理假。

自今年8月全国人大常委会通过关于修改人口与计划生育法的决定以来,各地相继启动地方人口与计划生育条例修改工作,密集出台鼓励生育措施。据《法治日报》记者不完全统计,目前已有20多个省份完成修改工作。其中,大多数省份都延长了产假,明确了育儿假。

北京大学人口研究所教授穆光宗接受《法治日报》记者采访时说,从生育友好角度看,育儿假无疑是正确的做法,有利于减轻家庭的育儿负担。但与此同时,过长的假期也可能加重企业的用工成本。对于企业的利益诉求,政府应给予重视,可以考虑用公共财政弥补企业损失的利益,以鼓励措施打造生育友好型企业。

“近年来,我国人口流动趋势更加明显,流动人口规模进一步扩大。考虑到这一问题,有必要针对各地法规施行后普遍存在的问题,对相关法律进行修改,对企业因产假、育儿假而增加的成本等问题作出回应,使得相关规定实现‘全国一盘棋’。”穆光宗说。

### 多地加码生育福利

根据国务院制定的《女职工劳动保护特别规定》,女职工生育享受98天产假。

在“全面二孩”时期,多地曾对人口与计划生育条例进行过修改,增加了产假天数。2016年,湖南将符合法定生育条件生育子女的奖励产假增加了60天,河南、海南增加了3个月,黑龙江、甘肃延长了82天,广东延长80天。

多地在本次修改条例时,除了少数几个地方未对产假天数作出调整外,绝大多数省份都进一步延长了产假,多为增加60天。河北、浙江等地还对产假期限分类作出规定,河北明确,生育第一、二个子女的延长产假60天,生育第三个以上子女的延长产假90天。浙江规定,女方在享受国家规定产假的基础上,一孩延长产



假60天,二孩、三孩延长产假90天。

除了延长产假,新增育儿假也是本轮修改的一个亮点。

新修改的人口与计划生育法规,国家支持有条件的地方设立父母育儿假。根据这一规定,多个省份设立育儿假,假期天数集中在每年5至15天。

湖南、广东、北京、天津、河北、山西、辽宁、黑龙江、上海、浙江、江西、河南、湖北、四川、贵州、甘肃、青海、宁夏等地规定,子女3周岁前夫妻双方每年均可休育儿假,重庆、安徽更是将子女年龄放宽到6周岁前。与此同时,各地还明确了男方的陪产假或护理假,天津、辽宁等地还对原先的假期进行了延长。天津将7日护理假改为15日的陪产假,辽宁将护理假由15日延长至20日。

“延长产假,增设育儿假,有利于更好保障生育妇女的身心健康,明确育儿假和护理假,传达了一种价值取向——育儿不仅仅是女性的责任,男性也应该更多地参与其中,一起承担育儿的重任。”中国人民大学法学院教授刘俊海说。

### 假期红包如何到手

在北京某事业单位工作的刘惠正在休产假,几天前向单位多请了一个月的假,“在生完孩子之后,总是感到精力不够用。延长产假、增设育儿假的做法,真的很有必要,可以减轻

很大的育儿压力,也能让我在回归工作之前有更多的时间调整状态”。

对于法规中派发的这些“假期红包”,人们在持欢迎态度的同时,更加关心这些规定如何更好地落地实施。

为推动延长产假、增设育儿假的规定更好落地,多地在法规中明确,休假期间工资、奖金、福利与在岗职工同等待遇。例如,北京规定,男女双方休假期,机关、企事业单位、社会团体和其他组织不得将其辞退,与其解除劳动聘用合同,工资不得降低。吉林明确,职工在享受婚假、产假、护理假、育儿假期间,按其正常工作对待,工资、奖金照发,其他福利待遇不变。

近日,一些地方还发布了“十问十答”等形式的解读,对“单位不落实产假、育儿假怎么办”等问题作出回应。

四川省卫健委相关人员指出,如果单位设卡,不执行或不足额执行,企业职工可向工会反映其合法诉求,或根据劳动法等有关规定维护其合法权益。北京市卫健委回应称,如果单位不落实条例规定的奖励、假期、优待等规定,侵害职工合法权益,公众可以拨打12345,由12345转至相关职能部门督促落实。

一些地方在修改法规时,还要求地方政府制定具体的实施办法,推动法规更好落地。例如,江苏要求,产假、护理假和育儿假的具体实施办法,由省人民政府制定。天津明确,本条例

规定的陪产假、育儿假、护理假的具体实施办法,由市人民政府制定。

“政府应尽快出台具体实施办法,缩短政策落地的时间差,推动法规中的优惠措施尽快落地实施。”华东政法大学副教授孙煜华说。

### 由谁承担假期成本

尽管如此,仍然有不少人担心,假期过长有可能影响女性就业,从长远看不利于维护和发展女性权益。

在孙煜华看来,这样的忧虑有一定的道理,三孩政策实施后,女性可能会休三次产假,用人单位在招录时极有可能会考虑这一问题,对女性就业设置更多障碍。

一些地方在修改法规时,也考虑到了这一问题。湖南此次修改,依然保持了2016年时的“增加产假60天”的规定,并未对产假天数再作延长,原因就在于“总体来说产假期限适中(158天),且近年来的实施效果比较理想,假期过长有可能影响女性就业,从长远看不利于维护和发展女性权益”。

“延长产假,增设育儿假所带来的成本压力,会影响到用人单位的利益。因此,要提高用人单位的积极性,就要有相对应的政策来加以解决。”孙煜华说。

广东在修法时给出了相应的解决方案——假期用工成本分担,按照国家和省的有关规定执行。对于这一理念,多位专家认为有必要加以推广。

“延长产假和增设育儿假,势必会影响用人单位的利益。各地可以根据自身情况,在制定政府规章的时候,明确相应的政府补贴、税收减免等内容,用公共财政来分担用人单位的成本压力,提高用人单位的积极性,从而推动形成长期的良性机制。”孙煜华说。

穆光宗认为,追求生育友好的同时也不能过分牺牲企业利益,为此需要在税收等方面给予相关企业优惠。同时,需要对企业实施生育补贴政策,争取理解和支持。

“建议适时在国家层面进行修法,明确税收优惠等规定,打消企业疑虑。而且,我国当前的人口流动规模较大,修改法律可以实现相关规定‘全国一盘棋’,更好推动生育福利政策的实施。”穆光宗说。

漫画/李晓军

## 专家认为延长假期对女性就业产生消极影响

# 三孩政策下怎样平衡女性生育与就业

□ 本报记者 朱宁宇

8月20日,十三届全国人大常委会第三十次会议通过了关于修改人口与计划生育法的决定。

为贯彻落实党中央决策部署精神,确保修改后的人口与计划生育法正确实施,全国人大常委会法工委从8月底部署开展一次对法规、规章、规范性文件涉及计划生育内容的集中专项清理工作。记者近日从该委获悉,清理发现,需要修改或者废止的规范性文件共3635件,其中地方性法规56件、自治条例35件、单行条例11件。截至目前,已有20多个省份完成了地方计生条例的相关修改工作。

引人关注的是,相较于“全面二孩”时期,本轮多地在修改计生条例时纷纷加码生育福利。与此同时,也引发女性就业压力等诸多担心。

### 生育假期涉及多方

“生育问题是维系国家民族人口繁衍的根本性问题,设立生育假期是社会福利制度进步的重要标志。现在我国老龄化形势严重,完善生育假期制度势在必行,放开三胎的生育政策为此提供了契机。”中国社会科学院法学研究所社会法室主任薛宁兰认为,随着我国各项社会保障制度的完善,作为其组成部分的生育假期制度的完善也是必然的。

对于各地延长产假、增设育儿假等做法,

薛宁兰认为应从积极角度予以肯定,尤其是增设父母育儿假更是本轮各地修法的一大亮点,它改变了生育是女性单方责任的传统观念,强调男女两性共担育儿责任。“这是我国生育假期制度的一个突破,意味着观念的转变,有利于男女双方共担家庭责任。从根本上讲也是对妇女权益提供的特殊保障,是立法上的重大进步。”薛宁兰说。

薛宁兰说,生育假期属于国家福利问题,涉及妇女权益保障、儿童成长以及家庭养老育幼功能实现等诸多方面,因此,对于其设立和落实需从多方位考量。设立生育假期,既要保障劳动者的平等就业权利,又不能妨碍企业的生产效率,必须考虑到各方利益平衡。

### 欣喜之余也有担忧

延长产假、护理假,新增育儿假……为落实三孩政策,各地纷纷发放“福利”。但是,收到这份生育福利“大礼包”,不少职场女性感到欣喜的同时也心生隐忧,担心企业不会配合,更担心自己的就业会变难,从业环境会变差。

焦虑不无道理。据某招聘机构发布的《2021中国女性职场现状调查报告》显示,有近六成女性在职过程中被问及婚姻生育状况,而同一问题仅有两成男性会被问到。

一个育龄员工如果多次生育,这无疑给用人单位带来考验。据了解,目前生育假成本大多是由用人单位直接承担。

一位不愿透露姓名的从事多年人力资源工作负责人坦言,以往招聘时,虽然同岗位专业的一些女性应聘者更加优秀,但考虑到生育成本,公司在招聘新员工的时候确实一直或多或少存在性别歧视现象。而在生育新政出台后,公司会更加有所顾虑,一般情况下会择优录取男性。

“生育奖励假是对产假的进一步延长,它增加女职工照顾子女的假期,可以缓解女性照料子女与就业之间的矛盾,也有利于增加纯母乳喂养时间,但是目前延长生育奖励假规定,对女性就业也会产生消极的影响。”中华女子学院法学院讲师、研究生教研室主任唐芳说。

唐芳分析指出,女职工生育休假的延长,会增加用人单位管理成本,更为严重的是,目前生育奖励假期间的待遇,除了个别省份规定由生育保险基金承担外,绝大多数省份都由女职工用人单位的用人成本承担,导致用人单位更倾向招聘男员工并且更多投资于男性人力资本,增加了女性就业的困难。

### 加大顶层设计力度

地方通过立法落实党中央决策部署和上位法规定的做法值得肯定。与此同时,让企业自觉配合落实,避免适得其反,影响立法发挥鼓励生育、保障妇女权益的作用,尚有很多深层次问题需后续解决。

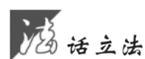
“目前我国地方上所采取的单纯增加假期来鼓励生育的立法手段,仍停留在浅层次。”中

国社会科学院法学研究所社会法室副主任王天玉指出,法律法规赋予一方权利,就意味着要有另一方承担权利的成本。生育假期的成本究竟该由谁来承担,需要认真考量。如果全部都由企业来承担,会带来一连串的影响,最后可能转嫁到女性劳动者本人身上。“这相当于女性员工在承担促进生育义务的同时,还将面临可能更恶劣的劳动就业环境,就业难度确实会加大。”

鉴于此,王天玉建议,首先,应深入研究我国生育率下滑的成因,尤其是女性生育与就业之间的复杂关系,建立女性生育成本与就业权益的分析框架。其次,加强顶层设计,制定促进生育与保障就业的政策组合,并结合不同地区 and 人群的特点,分类施策,经济补贴与社会服务支持相结合。最后,制定中长期生育促进规划,将生育促进目标嵌入税收、社保等方面的改革与企业优惠政策体系。

在唐芳看来,目前国家鼓励生育政策,提高女性生育意愿,还面临一个很大问题,就是如何解决父母,特别是女性育儿与工作之间平衡问题。

“解决这一问题,目前有两个路径值得借鉴。”唐芳说,一是社会共担生育责任,生育成本社会化。国家和社会在婴幼儿照料方面为家庭提供高质量的托育、托幼服务,同时由生育保险基金承担生育休假各种待遇,而不是由用人单位承担。二是实行父母共担生育责任。由父母共同承担婴幼儿照料责任,加强男女共担育儿责任的宣传。



□ 冯玉军 何俊毅

习近平总书记指出,保护黄河是事关中华民族伟大复兴的千秋大计。黄河流域生态保护和高质量发展,同京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展一样,是重大国家战略。

相关数据表明,中央和地方在黄河流域生态保护方面投入了大量的资金和人力,尽管投资力度的加强一定程度上改善了流域生态环境,但由于以往黄河流域沿线地区存在破坏性环境竞争及生态环境“搭便车”现象,流域生态治理仍面临着重大问题。这也恰好证明,单纯的财政支持远远不能满足实现黄河流域生态保护和高质量发展的要求,具有整体性、流动性和系统性特征的黄河流域生态保护和高质量发展与传统以行政区划为“条块分割”的流域治理模式之间存在固有的矛盾。因此,亟须建立黄河流域生态保护和高质量发展的协同治理体系,探索黄河流域生态保护的立法有效实现途径,实现全流域高质量发展。

第一,中央层面加强黄河流域协同治理顶层设计,尽快颁布实施黄河保护法。10月8日,李克强总理主持召开国务院常务会议,通过《中华人民共和国黄河保护法(草案)》,决定将草案提请全国人大常委会审议。草案从全局角度加强黄河流域生态系统修复和环境治理,对各方职责边界进行了明确划定,理顺中央与地方、部门与部门、流域与区域、区域与区域之间的关系,建立起统筹协调、整体联动的黄河流域管理体制。如果全国人大常委会审议通过,该法将成为黄河流域行政区域制定地方性法规与地方政府规章的依据,并对流域内地方立法和地方行政权力产生有效的制度约束,各地就不能为了单纯追求经济效益而过度利用黄河的资源,否则将承担相关责任。

第二,全国人大常委会和黄河流域各省市人大及地方政府等立法主体之间围绕黄河保护立法加强工作统筹,信息沟通和立法协商。全国人大常委会召开的涉及黄河保护与治理的国家立法法对黄河流域各省市人大及地方政府立法发挥基础性和导向性作用,既提供原则指导,也施加必要约束。在此过程中,既涉及中央和地方事权的精准明晰划分,又涉及不同省区和同一省区的不同城市地区进行地方立法时的逻辑融贯性,体系适配性。从生态保护与治理规律角度看,还需要通盘考虑黄河上游、中游、下游的各自情况及其调整规律,通盘考虑黄河及其支流在省域、市域乃至县域的空间用途管控、生态环境修复、水资源保护与利用、推进绿色发展、法律实施与监督等的协调性、可执行性。同时,国家立法机关和地方立法机关要加强信息沟通,在立项、调研咨询、起草、审议、公布、立法后评估等各个环节互通信息,有效配合,各尽职责,确保国家和地方两级多层次的黄河保护与治理立法能够趋于一致,相互支撑。

第三,鼓励黄河流域各地方立法主体积极探索黄河流域生态保护区域协同立法机制,黄河流域生态保护横跨9个省区,涉及多个部门,具有典型的中央和地方事权交叉特征,应按照《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国水污染防治法》等相关规定构建常态化的区域协同立法工作机制和流域治理信息交流共享平台,为流域沿线地方立法主体间实现充分协商奠定基础,通过求同存异形成立法和政策制定的最大共识,确保流域生态保护协同立法长期、稳定推进。开展黄河流域生态保护协同立法的具体建议包括:(1)区域协同立法的模式选择。目前主要有统一型、互补型和松散型三种区域协同立法模式。鉴于黄河流域生态保护功能定位的区域整体性和地方特色性,黄河流域生态保护区域协同立法可探索中央专门立法、地方协同立法和地方单行立法相结合的“三位一体”立法模式。(2)设立专门的区域立法协调机构(机制),确保流域协同立法的机构保障。流域专门的区域协同立法机构(机制)的设立,将有效解决流域协同立法程序启动难、关键问题协调难、协商成果落实难等棘手问题。(3)建立区域协同立法交叉备案制度,促进协同合作延伸到立法过程末端。(4)建立区域协同立法清理制度,提高协同立法规范的一体性、严肃性和权威性。(5)建立区域协同立法联合评估制度,保障流域各省区按照公平公开公正的原则,严格落实治理责任。(6)探索建立流域生态补偿机制,增强流域各省区协同治理和协同立法的内生动力。(7)确立区域协同立法的专家和公众参与制度,保障流域生态协同治理决策的科学性、民主性,促进黄河流域协同治理的多元主体有效达成共识。

第四,充分发挥黄河水利委员会、黄河流域水资源保护局及其派出机构在黄河流域生态保护与高质量发展中的作用。由于体制机制和历史等原因,导致黄河流域管理部门未能充分发挥其在黄河流域生态保护和高质量发展中的治理和协调作用。亟须理顺管理体制,明确黄河流域管理部门与流域沿线各地方水行政管理部门之间的协同治理机制,明确各自的职责权限范围,充分发挥它们在黄河流域生态保护和高质量发展区域协同立法中的主体作用。

黄河流域生态保护和高质量发展有赖于流域沿线各行政区域之间加强治理的协同性、系统性,在党中央的领导下,树立“一盘棋”思想,强化协同治理意识,推进协同立法对各方面具体工作的调整与指导。大力促进公众参与,既汇集民智,又体现政治伦理的基本价值,采取多元主体和复杂利益关系的最大公约数。

(冯玉军系中国人民大学法学院教授、习近平法治思想研究中心主任,中国法学会立法学研究会副会长;何俊毅系西北师范大学法学院副教授,法律系主任)