

“三孩政策”下辽宁省城镇女性职工 养育婴幼儿政策研究

杨 宏 楚文舒

(大连海事大学,辽宁 116026)

内容提要:《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》提出实施一对夫妻可以生育三个子女政策,并要求各地制定实施方案,确保优化生育政策取得积极成效。辽宁省积极响应国家号召,实施三孩政策,在对城镇女性职工养育婴幼儿方面出台了关于生育补贴、育儿假期和提供公共服务资源等政策,但是生育率并没有得到实质性的提升。“三孩政策”遇冷最根本的原因是生育和育儿的经济与时间成本增加、政府对于公共卫生资源的配置不合理。因此,只有建立完善的育龄女性育儿政策体系、加大财政投入,充分保障女性权益、完善公共服务,才能更好地鼓励城镇女性职工积极响应国家生育政策。

关键词:三孩政策 城镇女性职工 育儿政策 婴幼儿

中图分类号:F812.7 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)08-0050-12

近年来,我国先后实施了“双独二孩”政策、“单独二孩”政策、“全面二孩”生育政策和三孩生育政策。2021年,全面三孩政策实施以来,辽宁省不断完善育儿政策,鼓励女性生育。但是,辽宁省在育儿政策实施方面还面临着一些问题,主要包括女性生育和育儿成本高,生育权益落实不到位,工作家庭难以平衡,公共服务资源配置不合理等问题。深入探究这些问题,提出完善城镇女性职工育儿政策的建议,对提高辽宁省人口出生率、优化社会结构具有重要意义。

一、辽宁省育儿政策实施现状

生育政策作为国家基本国策对于国家人口数量、结构、质量的变化和发展起着重要作用,进而影响着国家和地区经济社会的发展。从2003年开始我国的出生人口数量处在较为平稳的状态,在2011年“双独二孩”和2013年“单独二孩”政策实施以后,我国人口出生数量逐年递增,2016年达到峰值,当年有1786万人新生儿出生,这是从2001年到2021年来人口出生数最多的一年。虽然2016年1月1日我国正式实施了“全面二孩”政策,但该政策

[收稿日期]2023-03-25

[作者简介]杨宏,马克思主义学院教授,法学博士,博士生导师,研究方向为马克思主义中国化研究;楚文舒,马克思主义学院法学硕士研究生,研究方向为马克思主义中国化研究。

[基金项目]2023年度辽宁省社会科学规划基金项目“辽宁省职业女性生育意愿影响因素及生育支持政策研究”(项目编号:L23BTJ003)。

的实施并没有缓解生育率低的问题,第四波婴儿潮未如期到来。2021年5月31日,“三孩政策”开始在我国实施。

2018年,辽宁省人民政府根据《国务院关于印发国家人口发展规划(2016—2030年)的通知》和《辽宁省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》,制定了《辽宁省人口发展规划(2016—2030年)》(以下简称《规划》),以解决人口老龄化和生育率低的问题,在全国范围内迈出了鼓励二孩生育的第一步。《规划》中规定实行生育登记服务,对生育两个孩子以内不实行审批;完善税收、教育、社会保障、住房支出,给予二孩家庭更多的奖励;举办月子中心、非营利性妇女儿童医院、普惠性托育服务机构,设置母婴台、婴儿护理台等,保障女性权益。在“三孩政策”提出后,辽宁省积极响应,修订了《辽宁省人口与计划生育条例》,并颁布实施《辽宁省妇女发展规划(2021—2030年)》和《辽宁省儿童发展规

划(2021—2030年)》。对女性医疗卫生健康、新生儿筛查、母婴安全保障、托育体系建设、租房购房、面向家庭的公共服务、妇女友好设施建设、平等就业、保障女职工劳动权益、男女育儿家庭责任等方面进行了长远规划。

(一)医疗保险政策

辽宁省人民政府制定了《辽宁省城镇企业职工生育保险规定》,规定参加生育保险的职工在产假期间可以享受生育津贴,明确了女性生育津贴的金额计算方式,具体发放标准见表1。女性职工的产检费用、生育住院费用等因生育而引起的医疗费用都可以要求所在单位进行报销^[1](具体发放标准见表2)。没有参加生育保险的女性职工在休假时工资待遇保持不变,其计算标准就是按照休产假前期的工资标准,然后由用人单位支付,期间单位不得以任何的理由克扣或者是不发放工资。

表1 辽宁省生育医疗费补贴情况

类型	保险标准	金额(元)
流产、引产	妊娠3个月(12周)以下流产(包括自然流产、人工流产、药物流产)	300
	妊娠3个月(12周)及以上,7个月(28周)以下引产或流产	600
妊娠及分娩	正常产	2300(含产前检查费)
	难产及剖宫产(难产包括:臀位牵引术、产钳助产术、胎头吸引术)	3200(含产前检查费)
	多胞胎生育	每多生一个婴儿,增加300元
	剖宫产术中遇其它手术,如子宫肌瘤、卵巢肿瘤等	500

资料来源:根据辽宁省生育保险政策文件整理。

辽宁省出台了《关于全面推进生育保险和职工基本医疗保险合并实施的意见》,明确了生育医疗费用和生育津贴的支付方式,提出加强基金征缴和管理、医疗服务的管理等,制定了新生儿医保,出生

12个月以内的新生儿成功入户就可以办理BB医保卡,享受医保报销,加大再生障碍性贫血等10种儿童血液病、恶性肿瘤患儿的大病保险倾斜力度,大病保险起付线降至50%,支付比例提高到70%,

不设封顶线。

(二) 育儿税收政策

辽宁省在税收政策方面也有所调整。在个人所得税方面,辽宁省政府积极执行国务院在 2022 年 3 月 5 日设立的三岁以下婴幼儿照顾个人所得税专项附加扣除政策,对纳税人照顾 3 岁以下婴幼儿子女的相关支出,在计算缴纳个人所得税前,按照每名婴

幼儿每月 1000 元的标准定额扣除。该项政策的转变进一步体现了政府对于育龄群体养育婴幼儿的重视,以及对于促进育龄群体生育的重视。在增值税方面,辽宁省根据国务院常务会议的决定,从 2019 年 6 月 1 日起对托育、家政等社区服务业免征增值税,并减按 90% 计入所得税应纳税所得额,这在养育婴幼儿增值税免征上是一大进步。

表 2 辽宁省生育保险住院结算标准

类型	医院标准	原结算标准(元)	调整后结算标准(元)
正常分娩	二级医院	1000	1700
	三级医院	1500	2600
难产(侧切、产钳、胎头吸引等)	二级医院	1400	2000
	三级医院	1600	2900
引产	二级医院	1500	2000
	三级医院	1800	2900
剖宫产	二级医院	2200	2600
	三级医院	3500	4400
剖宫产合并子宫肌瘤、卵巢囊肿手术	二级医院	3800	3500
	三级医院	4500	5500

资料来源:根据辽宁省生育保险政策文件整理。

(三) 育儿假期政策

《女职工劳动保护特别规定》中规定进行生育的女性职工将拥有 98 天的产假,如果遇到难产或生育多胞胎的现象可以增加产假天数。2021 年 11 月 26 日,辽宁省新修订《辽宁省人口与计划生育条例》中指出女性至少享有 158 天的产假,男性享有 20 天的陪产假,夫妻双方共享有 10 天的育儿假。同时,女性职工如果在工作时间内进行符合规定的产前检查,用人单位在发放工资时应当按照女性员工正常工作的时长进行发放;在产后子女如果未满 1 周岁,女性还享有哺乳假,期间还不得延长劳动

时间或者安排夜班劳动,具体假期标准见表 3。实施计划生育手术的职工也有相应的假期,具体情况见表 4。

辽宁省结合本省实际发布了《辽宁省女职工劳动保护办法》和《辽宁省女职工权益保护办法(草案)》,主要从女职工权益保护工作的职责分工、组织管理、女职工“五期”(经期、孕期、产期、哺乳期和更年期)保护、普法维权、奖励与处罚等方面做出了具体规定。

(四) 公共服务资源配置政策

辽宁省原卫计委出台了《关于加快推进母婴设

施建设的实施意见》，明确规定母婴长时间停留、建筑面积超过一万平方米、每日客流量达到 1 万人及以上的公共场所需要设立面积为十平方米及以上的母婴室。2020 年，辽宁省出台了《辽宁省关于促进 3 岁以下婴幼儿照护服务发展的实施意见》。其内容包括科学规划建设婴幼儿照护服务机构，要求人均使用面积不低于 8 平方米；发展多种形式的婴

幼儿照护服务，探索建立“托育联合体”机制；规范管理各类婴幼儿照护服务机构等。2021 年 12 月 28 日，面对庞大的市场需求，辽宁省出台了《辽宁省托育机构登记和备案实施细则(试行)》，陆续增加了托育机构的数量，以缓解家庭育儿的实际困难；对托育机构的部门职责、登记和备案要求进行了明确的规定。

表 3 辽宁省女性生育假期标准

类型	具体情况	天数(天)
婚假	依法办理婚姻登记的夫妻,除享受国家规定的婚假外,增加婚假七日	10
基本产假	女方除享有国家规定的额产假外,增加产假 60 日	158
育儿假	子女不满三周岁夫妻,每年分别享受累计十日的育儿假	20
护理假	男方享有护理假二十日	20
生育多胞胎	在基础产假的基础上,每多生育一个增加 15 天的时间	158+15n(n= 一胎生育的孩子数量)
难产和剖宫产	在基本产假的基础上增加 15 天	173

资料来源:辽宁省人口与计划生育条例。

表 4 辽宁省育龄女性实施计划生育手术的职工待遇

类型	具体情况	天数(天)
放置宫内节育器	休假三日,七日之内不安排重体力劳动,产假期间放置的,产假顺延	3
放置皮下埋植避孕剂	休假五日,产假期间放置的产假顺延	5
取出宫内节育器		2
取出皮下埋植避孕剂		5
实施输卵管结扎术	休假二十一日,产假期间结扎的,产假顺延	21
实施输精管结扎术		10
实施输卵管复通术		21
实施输精管复通术		15
实施人工流产术	未满四个月流产的休假十五日,满四个月流产的休假四十二日	15/42

资料来源:辽宁省人口与计划生育条例。

二、“三孩政策”下辽宁省城镇女性职工育儿政策存在的问题

“全面二孩”政策已实施六年，“全面三孩”政策也已经实施了一年，辽宁省的生育水平和出生人口并没有得到想象中的提升。根据辽宁省统计局数据，2015年-2021年辽宁省常住人口新生儿数量分别为27.2万人、29.3万人、28.4万人、27.9万人、28.07万人、21.3万人和17.8万人。辽宁省

2015年-2021年的人口的出生率分别为6.17‰、6.60‰、6.49‰、6.39‰、6.45‰、5.16‰和4.71‰。除了2016年受二胎政策的激励，辽宁省出生人口数有所增加外，2016年之后新生儿的出生数量逐年递减，2021年新生儿出生人口数达到近七年出生人口数量最低（见表5）。这反映出辽宁省城镇女性职工育儿政策作用的发挥还不够理想，仍然存在一定的不足。

表5 2015年-2021年辽宁省常住人口新生儿数量及出生率

年份	常住人口新生儿数量(万人)	出生率(‰)
2015	27.2	6.17
2016	29.3	6.60
2017	28.4	6.49
2018	27.9	6.39
2019	28.07	6.45
2020	21.3	5.16
2021	17.8	4.71

资料来源：辽宁省统计局。

(一)经济成本：生育补贴水平总体不足，育儿成本较高

1.生育花费巨大，生育补贴作用有限

第一，生育成本较高。孕期费用包括孕妇培训课、营养品、购置孕妇装备及待产包等；还包括建卡、常规孕检、常规项目检查、特殊项目检查等检查费用的花销，每位女性在生产前平均需要做十次左右的产检，费用大约9千元到1万5千元；分娩阶段需要支付的费用主要包括手术费、治疗费、床位费，大约在6千元到2万元；产后护理的费用由于所处医疗机构，以及产后护理服务的不同，费用也会不同，产后护理的费用从几千元到数万元不等。此外，“三孩政策”实施后，辽宁省高龄产妇所占比例大大提升，

高龄产妇由于不处在最佳生育时期，身体素质较差，在孕期容易出现多种并发症，面临着较多的孕期风险，需要在原有产检的基础上增加一些特殊的检查，以保证胎儿的健康。医疗费用的支出相较于适龄产妇的支出会更高。由此可见，生育二孩和三孩所需的费用将超出普通工薪家庭的承受能力。

第二，政策支持力度低。生育医疗费用的补贴直接关系到城镇职工女性的生育成本。实际上，辽宁省医疗补贴额度有限。辽宁省规定女性的正常生产医疗(包括产检费)补贴为2300元。但是随着辽宁省城镇育龄女性在生育与健康方面的关注度和投入度大幅度增加，以及医疗消费水平不断提高；育龄女性在孕期检查和分娩的过程中生育医疗费用不断增加，

2300 元的医疗费用补贴并没有与实际的医疗消费水平相匹配。辽宁省也并未对高龄产妇的医疗费用进行补贴,对高龄产妇群体的关注度不够。

第三,女性生育保险在具体落实上还不够到位。缺乏对企业漏缴或少缴生育保险费用的有效监管,未对用人单位生育保险费用的缴纳情况做出明确规定,部分企业为节约运营成本,以员工的最低工资为基准缴纳生育保险费,有的用人单位并未及时补足这部分工资,出现了“钻空子”的现象,从而使女性职工的合法生育权益受到侵犯。^[2]

2. 养育成本加大,财税政策跟进不足

第一,辽宁省城镇女性职工养育婴幼儿的成本在不断上升。养育是父母或监护人对年幼者的抚育和教养,使其生存和成长。在婴幼儿阶段花费主要包括保育费、早教费、兴趣培训、纸尿裤等。相关研究显示^①:怀孕期间的成本为 10000 元,占养育总成本的比例为 2.06%;分娩和坐月子费用为 15000 元,占总养育成本的比例为 3.09%;0-2 岁婴儿的养育成本为 64677 元,占总养育成本比例为 13.33%;3-5 岁孩子的养育成本平均每年支出 33559 元,合计 100677 元,占总养育成本的比例为 20.75%;综上,婴幼儿的养育成本为 123236 元,占 0-17 岁孩子的总养育成本的比例为 25.40%。在“中国生育成本报告(2022 版)”^②中显示,辽宁省 0-17 岁孩子平均养育成本为 499708 元,比全国平均养育成本高出 14490 元,在全国 31 个省级行政区划中排名第 8 位。由此可以推出辽宁省养育婴幼儿的养育成本为 126926 元。随着辽宁省育龄父母受教育水平的提升,对于婴幼儿的早教支出也越来越高。特别是生

育二孩和三孩的女性年龄较大,除了要负担产前检查和手术分娩的成本,二孩和三孩的抚养费用也需要负担;因此,育龄女性在生育二孩和三孩时的生育成本要远远高于初次生育的成本。^[3]目前,辽宁省并未出台生育二孩和三孩的激励政策,女性二次和三次生育政策与第一次生育政策相同,二孩和三孩激励政策滞后。

第二,税收政策中与育儿有关的政策非常有限并且缺乏生育激励的政策。从个人所得税来看,1000 元的三岁以下婴幼儿照顾个人所得税减免仍然不能满足大部分家庭养育婴幼儿所需费用,只能在一定程度上减少育儿家庭的经济负担,不能从根本上解决问题。固定免税金额未能充分考虑到全省各地区经济发展的差异,没有完善个人所得税减免动态调整机制。同时,针对家庭养育方面的优惠政策并没有进行大幅度的修订,家庭养育支出方面的减免效能有所不足,不能提升育龄群体的生育意愿。^[4]增值税的免税空间还未包括婴幼儿的生活必需品,育龄家庭的养育支出仍然居高不下,降低了家庭的生育意愿。

第三,辽宁省没有在减少购房成本、进行购房补贴、调整贷款首付比方面制定相应的政策。在住房补贴方面,孩子数量的增加,所需的住房面积也相应的增加。平方数的增加会使房款的价格上升,很多育龄家庭在养育婴幼儿的过程中还要面临着在高昂房价下沉重的贷款利息,这同时影响着育龄群体的生育意愿。目前,辽宁省住房贷款利息专项附加扣除的期限最长不超过 240 个月,此项扣除政策只有纳税人首次购房时才能享受。同时,多孩购房优惠政策并没有在辽宁省全域中实施。

第四,婴幼儿医保、大病补贴政策仍需完善。婴幼儿由于年龄较小,抵抗力较弱,随着从母体带来的

^①梁建章,任泽平,黄文政.中国生育成本报告(2002 年)[R].北京:育娲人口研究,2022.

^②梁建章,任泽平,黄文政.中国生育成本报告(2002 年)[R].北京:育娲人口研究,2022.

抗体消失和添加辅食,存在着较高的患病风险,父母还要花费大量精力照顾生病幼儿。婴幼儿容易患多种疾病包括传染病(手足口病、水痘、腮腺炎、急性结膜炎),呼吸系统疾病(发热、哮喘、肺炎、感冒、百日咳),肝脏脑神经疾病(肝炎、脑炎、脑膜炎),消化系统疾病(腹泻、肠胃炎、食物中毒),外科(骨折、急性阑尾炎)等疾病。辽宁省新生儿医保和大病保险政策的提出对于婴幼儿的患病治疗提供了保障,但是婴幼儿保险有限的覆盖面和各种限制仍然不能从根本上解决患大病儿童高昂的医疗费用。

(二)时间成本:生育假期落实不到位,女性劳动权益保护不足

1. 育儿假期休假不足

第一,辽宁省生育假期天数标准较低。我国各地区的产假标准由国家规定产假和各地奖励产假两部分构成。国家法定产假标准为全国统一为98天,大多数省份将产假延长至128天到一年。2022年产检天数为128天的省份仅江苏省一个,产检天数为158天的省份共有包括辽宁省在内的14个,而产检天数高于158天的省份共有16个,其中东北三省中的吉林省和黑龙江省产假天数达到180天;而西藏的产假时长为一年,达到全国产假最高水平。由此可见,辽宁省给予女性158天产假的标准在全国范围内处于中等偏下水平。同时,辽宁省的产假政策没有起到对生育二孩和三孩育龄家庭的激励作用。广西生育一孩产假天数为158天,生育二孩产假天数为168天,生育三孩产假天数为178天;河北省、内蒙古自治区、浙江省生育一孩和二孩的产假天数为158天,生育三孩的产假天数为188天;而辽宁省的产假并未根据育龄女性生育孩子的数量增加给予延长产假时长的奖励。虽然产假制度的设立对于提升生育率没有起到决定性作用,但是当产假标准

低于其他省份时,会引起女性的不满,从而对生育率的提升和生育意愿起到负向激励的作用。从男性陪产假方面来看,辽宁省男性陪产假的的天数为20天,在全国处于中等偏上水平,但是与内蒙古、安徽等产假为25天或30天的10个省份相比,辽宁省的陪产假天数较少。女性产假和男性陪产假的的天数之间巨大的差异,导致企业要承担较高的人力成本,加重了女性在职场上的不利地位。育儿假是为养育婴幼儿的父母专门设置的假期,从夫妻育儿假的标准来看,全国各省份将育儿假延长至夫妻双方每年每人各5天及以上,其中育儿假为5天的省份为4个,育儿假为10天的省份为21个,育儿假为15天的省份为5个,育儿假为20天的省份为1个。辽宁省的育儿假天数为夫妻双方各10天,在全国各省份育儿假天数中处于中等水平,但是与育儿假高于10天的6个省份相比,特别是相邻省份吉林省20天的育儿假相比,辽宁省育儿假天数较少,未能体现出政府对于养育婴幼儿的重视,容易引起育龄群体的不满,进而影响生育意愿。

第二,女性产假休假不足。女性在生产以后的一个月身体较弱,需要进行充足的休息休养才能恢复原有的体力。给予育龄女性充足的产假,可以体现出国家对于女性以及新生儿的关心和爱护,同时也对女性生育起到鼓励的作用。根据辽宁省规定,女性正常生育后可以享受158天的产假,如果遇到难产、剖宫产、多胞胎的情况,产假会相应的增加。但是实际上一些用人单位为了降低人力成本,减少企业损失,压缩产假休息的时间,职业女性为了降低暂时离开工作岗位而对自身职业发展造成的影响,存在仅仅休息了部分产假就返回工作岗位的现象。这样不利于女性身体的恢复和婴幼儿的成长。

第三,男性陪产假和夫妻双方育儿假虚设。辽宁

省部分用人单位除了不严格执行女性产假外,还存在着男性陪产假、夫妻双方育儿假不能严格落实的问题。结合社会视角来看,男性陪产假和育儿假的缺失造成男性在育儿的过程中无法尽到照料和陪护的责任,将养育婴幼儿的压力与责任落到了女性的身上,不利于女性身体和精力的恢复;同时也会造成女性的生育机会成本增加。^[5]目前,男性陪产假和育儿假只存在各个地方的人口与计划生育条例中,并没有在我国法律中有明确的体现。因此,辽宁省有的用人单位认为只需遵守国家法律规定,有效执行女性产假即可,对于地方法规所规定的男性陪产假和育儿假视为虚设。

2.已婚女性工作家庭难以兼顾,就业歧视现象仍然存在

在职场上,女性仍然处于相对弱势地位,特别是“三孩政策”实施以来,女性职工的生育行为与就业之间的冲突越来越明显,女性的就业形势严峻。

第一,女性从业者就业形势严峻。用人单位在进行从业者招聘时更加倾向于招聘男性从业者或者是已婚已孕女性从业者。用人单位还会对生育女性进行隐蔽性处罚,使女性出现职场人际交往中的匮乏感,从而导致职业女性与外界的联系收窄;例如调离原有岗位、降薪、阻碍女性晋升、由他人代替其职位,职业女性职业发展被迫处于向下的趋势。

第二,女性特殊劳动权益保护不足。部分私企和外企对于女性职工的特殊劳动权益保护合同的签署流于形式。作为用人单位和女性职工之间的桥梁,工会应当运用温和的方式督促用人单位保障女性合法权益。但是实际上工会并未履行好自己的职责,女性权益受到侵犯的现象屡禁不止。同时,对妇女劳动权益的保障和监管还有不足,未对具有女性劳

动权益拥有监察权的监察部门的监督范围和权力进行规定,没有对社保部门、工会、生产监督部门的权责进行明确的划分。

(三)资源配置:公共服务资源配置不合理

1.普惠性照料机构不足

“三孩政策”实施以来,辽宁省婴幼儿的托育需求逐渐增加,近九成的家庭有对幼儿托管服务的需求。如今,为婴幼儿提供良好的托育服务日益成为政府公共服务的重要组成部分。但是,辽宁省内私人营利托育机构占据较大的比重,此类机构的收费标准普遍偏高,无法满足广大家庭的需求,居民不得不承担高额的托育服务费用。^[6]目前,辽宁省的托育机构专业化程度还处在探索阶段,新生儿看护服务和照顾服务体系存在空白,使得女性职工在参与社会事务的同时还要照顾家庭事务。

2.托育人员准入审核不严

婴幼儿托育机构的建设是一项专业性很强的工程。婴幼儿的自理能力并没有形成,这对托育机构人员的照料、教育和护理等方面的能力提出了更高的要求。同时也对托育人员的专业素养、道德水平和工作能力提出了更高的要求。实际上,辽宁省对于托育机构的建设目前处于探索阶段,缺乏成熟的建设经验,未对托育机构配备人员的类型以及工作人员的准入标准进行规定,整体的托育服务体系建设亟需完善。由于保育员和育婴师供不应求以及缺少对托育从业人员从业规范和准入标准的规定,托育机构的保育员和育婴师大多是从别的行业转业而来,存在育儿经验欠缺、学历较低、年龄较大、没有育婴师证,不具备专业的护理、心理教育以及幼儿教育资质,在保育工作中存在态度和用心程度不高,稳定性较差等问题,导致整体符合要求的高素质育儿人员数量短缺。由此可见,打造专业化、高素质的托育人

才亟需得到政府部门的重视。同时,监管标准模糊、无法有效监管等问题也在一定程度上存在,而且政府对于托育机构招聘不符合标准的从业人员和雇佣兼职人员的情况惩罚力度较弱,导致专业能力和道德素质不达标的人员流入了托育市场。^[7]

3. 妇幼配套设施配备不合理

第一,社区生育支持服务不足。当前辽宁省社区可以提供的与生育有关的服务范围较小,仅仅停留在生育宣传方面。有限的卫生资源不能满足育龄女性最基本的卫生服务需求,孕妇从怀孕到生产期间的常规检查有些社区并不能提供,仍然需要去医院进行挂号检查。因此,居民对于社区的依赖程度较低,日常的医疗需求在社区得不到满足。

第二,妇幼配套设施不足。母乳喂养能够给新生儿带来充足的营养物质,大部分母亲在条件允许的情况下都会选择母乳喂养婴儿。相较于其他的喂养方式,我国母乳喂养的占比为 58.6%。但是,辽宁省大部分的商场、车站、旅游景点等公共场所并没有设置哺乳室,即便有部分商场设立了哺乳室也缺乏专人的打扫和保养,哺乳室环境较差。大多数母亲会选择在公共卫生间快速完成挤奶,这对女性的身体健康造成了影响,容易使哺乳期的女性患乳腺炎等疾病。除了在外出时女性无法体面的完成喂养活动以外,在职场中育龄女性也仍然遇到相同的问题。辽宁省大部分的用人单位并未设立哺乳室。哺乳期女性如果所在单位办公空间较大,她们会选择在会议室等一些隐私性较好的空间进行挤奶,而处在有限办公空间的哺乳期女性只能选择在单位卫生间完成挤奶。尽管相关法律已经对设立哺乳室做出了规定,但是用人单位常会忽视女性的这一项权利,女性职工在职场的哺乳行为并未得到很好的保障。

三、“三孩政策”下辽宁省城镇女性职工育儿政策的改进建议

“三孩政策”的实施对各项工作的落实以及托育、医疗、就业等公共服务之间的协调配合提出了更高的要求。因此,要增加女性的福利供给,分担女性的生育成本,切实满足女性生育需求。

(一) 增强生育保障,降低二孩、三孩养育成本

1. 制定二孩、三孩育儿补贴政策

第一,制定职业女性二孩和三孩生育津贴动态调整机制。制定生育津贴与物价和工资相匹配的动态调整机制。^[8]推行父母津贴制度,设置不同种类和不同领取方式的父母津贴,在领取父母津贴期间免收医疗保险和养老保险,激励育龄群体积极生育。第二,增加育龄家庭的购房优惠和租房补贴。制定相应的扶持政策,为育龄家庭改善住房环境提供帮扶。对于购房的家庭,其住房贷款扣除金额应以省内不同区域的房价以及同一区域不同家庭孩子数量为标准。第三,建立二孩、三孩早教津贴制度。增加对于婴幼儿早教费用的补贴,尤其要加大二孩和三孩家庭的早教补贴力度,在缓解二孩和三孩家庭育儿成本的同时,保障婴幼儿接受良好的启蒙教育。

2. 完善辽宁省生育保险政策

完善生育保险政策内容,建立生育保护框架,完善生育支持体系。加大生育医疗费用的报销范围和报销比例,扩大免费孕检和健康监测的范围,有效降低女性职工的生育成本。扩大大病医疗的扣除范围,除医保药物以外,育龄女性的基本孕检、心理健康治疗费以及医疗服务费都应纳入大病医疗的扣除范围。对克扣女性生育津贴的用人单位,应加大处罚力度,对于违规企业进行公示。^[9]

3. 推进普惠性婴幼儿税收优惠和财政补贴

婴幼儿照顾费用税前扣除金额的方式可以采用

累进扣除法,假如生育一孩的家庭个人所得税专项扣除金额为 A,那么生育二孩家庭的扣除金额为 1.5A,三孩家庭的扣除金额为 2A,建立婴幼儿照顾费用专项附加扣除的新模式。^[10]对发展辅助生殖、科研院所治疗技术的企业进行所得税减免以及财政贴息;探索发行针对二孩和三孩的“育儿理财型”的理财产品,通过多元的税收政策和财政补贴政策,满足育龄群体生育需求,减轻家庭育儿负担,为企业经营松绑。^[11]

(二)完善育儿假期制度,保障职业女性的工作权益

1.保障育儿假期政策有效落实

第一,合理延长女性育儿产假。根据实际情况,在考虑企业的经济效益的基础之上,根据女性生育二孩和三孩的具体情况制定阶梯型产假休假模式,保障女性的生育权和健康权,激励育龄女性生育二孩和三孩。产假期间女性的基本工资,除了由财政部门给予适当的补贴,应以当地社保基金支付为主,在确保不增加企业用工成本的基础上,保障休假女性基本的收入来源。还应出台相应的政策保障哺乳期拥有弹性的操作空间。在企业 and 女性员工双方协商意见统一的基础上,企业应以人性化的方式允许哺乳期女性灵活办公,从而使得企业的利益和哺乳期女性的权益都得到保障。

第二,落实男性陪产假和育儿假。适当的延长男性陪产假和育儿假,尤其关注二孩和三孩家庭。保障男性陪产假和育儿假期间基本工资水平保持不变,通过税收减免和资金补贴等积极财政政策,弥补用人单位因男性员工休假所造成的工资损失。^[12]制定明确的惩罚措施,形成系统的保障制度和配套制度;开辟员工维权和举报渠道,通过舆论加强监督,保障男性陪产假和育儿假不受侵犯。另外,人社部门也要加大用人单位陪产假落实的监督力度,保障

陪产假和育儿假切实执行。

2.特别关注育龄女性职业发展

第一,加大女性平等就业监督力度。定期对用人单位的招聘情况进行监督,杜绝用人单位出现歧视未婚女性和未育女性的现象。要畅通女性维权渠道。运用网络媒介对用人单位的招聘情况进行舆论监督,保持公众维权和投诉渠道的畅通,开启女性在生育后求职和工作上侵权行为的投诉渠道,保障女性职工的劳动权益不被侵犯。

第二,税收政策应向女性友好型方向发展。引导树立性别平等观念,鼓励企业为育龄女性搭建一个生育友好型的工作环境。首先,可以通过税收减免的政策鼓励企业为育龄女性提供弹性工作制、灵活的育儿假以及多样的工作方式,减轻女性的育儿负担。^[13]对实施弹性工时和居家办公的企业,应给予其生育保险补贴力度。其次,在计算企业所得税应纳税所得额时应扣除用人单位对育龄女性产假工资的支出、产假代替用工支出、生育津贴、职工福利费等相关费用成本。同时,要倡导企业积极雇佣育儿期职工、吸纳妇女就业、保障产后女性职业发展。再次,要重视职业女性在职场中的发展前景,规定企业中女性高管的比例,多投资女性,为女性提供专门的培训,增加女性职工的履历,发掘女性职工的价值,从而在本质上提升女性在职场中的地位,消除因女性生育而引起的就业歧视。最后,对于育龄女性因照顾婴幼儿而无法工作或者工资没有达到个税标准无法享受税收优惠时,应将育龄女性照顾婴幼儿所花费的经济成本和时间成本按照一定的标准纳入所得税扣除范围,从而保障育龄女性的特殊需求,缓解育龄女性的生育压力。

(三)保障公共服务资源合理配置

1.加大公共托育体系建设

第一,大力开展普惠性托育服务。加大公共财政

投资,建立一批价格优惠、服务有保障、方便可及的多层级公共托育机构;构建以社区为依托的托育服务机构,不断创新托育服务体系。为了缓解双职工家庭的育儿压力,可以鼓励有条件用人单位在用人单位内部设立托儿所。不具备条件的用人单位可以与就近的多所用人单位或者社区进行合作开办托育机构,可以根据实际情况给予提供托育服务的用人单位相应的税收和财政政策优惠。

第二,鼓励社区祖辈托育。政府可以构建以社区为单位的祖辈托育模式。^[4]分时段提供临时、工作日、中午、夜间保育服务,满足不同层次育龄群体的需要。在此基础上,应通过政策和财政支持的方式,将托育服务与医疗卫生机构如社区医院、定点医院等有效结合,打造医幼结合的平台,从而提高托育服务的专业性和安全性,帮助育龄群体照顾体弱多病的幼儿,减轻家庭育儿压力。

2.严格托育机构准入监管

第一,明确托育从业人员准入标准。严格落实准入标准,保障保育员和育婴师具备婴幼儿心理教育、启蒙教育、照料服务、饮食营养等多方面能力。在资格认定方面,要求教育部门对育儿教育统一教材,制定教学大纲。要确保托育机构工作人员完整参加入职培训和考核,在笔试和面试都达到保育标准后,方可正式聘用。在心理健康方面,要强化保育员和育婴师职业道德,对托育服务机构的所有工作人员都进行专业的心理测评,对于心理测评不合格者进行及时的干预和跟踪反馈。入职后,托育服务机构应为其工作人员设立心理咨询室,适时关注他们的心理健康情况并及时做到反馈和治疗。

第二,加强对托育服务的监督管理。通过日常巡检和不定期的抽检,对托育服务机构的服务质量进行评估,并对托育服务机构中的卫生、环境、防疫、饮食、服务、教育、建筑标准、消防安全等内容进行严

格审查。并可以借助互联网平台,进行信息共享,接受来自社会群体的监督,通过社会力量的监督促进托育行业的良性发展。

3.优化女性生育服务项目

第一,加强社区与妇幼医院之间的联系。在社区和妇幼医院之间建立孕妇检查情况记录卡,通过互联网共享功能保障孕妇在社区中就可完成孕期常规检查,有效避免孕妇在外长期奔波,使其拥有更加舒适便捷的产检过程。在社区增加孕妇免费咨询渠道,帮助育龄家庭获得科学合理的育儿知识,使孕妇在生育期间遇到突发情况时具备自救能力。同时,建立免费婚检制度,在社区中开展免费婚检,打消准婚群体的后顾之忧;制定明确的政策保障婚检资金使用方式和程序,加强对婚检基金使用情况的监督力度。

第二,加大妇幼配套设施供给力度。首先,在城市的公共场所根据场所规模和人流量的大小配备相应数量的标准化母婴室,并且安排专人进行打扫和维护,使哺乳期女性在外出时可以正常完成喂养行为,营造女性友好型育儿环境。其次,在职场中建议明确规定用人单位根据育龄女性的数量为哺乳期女性配备相应区域,并使国家所规定的哺乳假真正落实到位,为职场拼搏的育龄女性提供舒适便利的环境。最后,应当鼓励发展针对产后女性的健康修复和管理行业以及母婴照护服务机构,如月子中心、产后健身房、产后美容院等。并且开展产后女性心理健康服务,通过心理辅导和专业的治疗,帮助孕妇调节自身情绪,防止与生产和育儿相关的抑郁症的发生,减少家庭矛盾。

参考文献:

- [1] 辽宁省人民政府. 辽宁省城镇企业职工生育保险规定 [EB/OL]. (2017-08-16)[2023-01-18]http://www.ln.gov.cn/zwgkx/zfxxgk1/zc/ZFGZ/202112/t20211224_4477683.html.
- [2] 满小欧,李贺云,杨扬.“二孩政策”下辽宁省城市居民生

- 育意愿及影响因素[J].中国公共卫生,2022,38(02):224-227.
- [3] 刘娜,李小琰,颜璐.中国家庭育儿成本——基于等价尺度福利比较的测度[J].人口与经济,2021(01):50-67.
- [4] 章君.“三孩政策”背景下促进人口长期均衡发展的财税政策研究——基于生育、养育、教育视角[J].税收经济研究,2021,26(05):89-94.
- [5] 范譔.“做性别”视角下育儿父亲的男性特质研究[J].青年研究,2022(06):54-67+92.
- [6] 任锋.育儿家庭对普惠性托育服务模式的偏好与支付意愿[J].人口与经济:1-15.
- [7] 郭戈.“丧偶式育儿”话语中的母职困境与性别焦虑[J].北京社会科学,2019,(10):117-128.
- [8] 赵美洁,严成樑.政府分担育儿成本、生育率与人口质量[J].世界经济文汇,2022(04):20-38.
- [9] 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,(07):121-130.
- [10] 刘娜,颜璐.等价尺度福利比较的模型发展与经验应用——兼评家庭育儿成本测度研究进展[J].消费经济,2020,36(04):85-95.
- [11] 吕春娟,李静.“三孩政策”下个税专项附加扣除制度优化设计[J].行政管理改革,2021,(09):35-43.
- [12] 王希茜,何宗樾.男性育儿参与、家庭传统文化观念与女性劳动供给[J].中央财经大学学报,2022,(09):88-103.
- [13] 李向梅,万国威.育儿责任、性别角色与福利提供:中国儿童照顾政策的展望 [J]. 中国行政管理,2019,(04):138-144.
- [14] 郭佩.福利多元主义视角下日本育儿支持体系的重构及其启示[J].学前教育研究,2021,(03):26-35.

【责任编辑 张经纬】

(上接第 35 页)

- Economic Recovery[J].Social Science Electronic Publishing.
- [5] P Krugman.Financing vs.forgiving a debt overhang[J].Journal of Development Economics,1988.
- [6] Catherine-A Pattillo, Poirson H,Ricci Luca-A. What are the Channels Through Which External Debt Affects Growth?[J].Social Science Electronic Publishing.
- [7] 徐长生,程琳,庄佳强.地方债务对地区经济增长的影响与机制——基于面板分位数模型的分析[J].经济学家,2016,(05):77-86.
- [8] 张启迪.政府债务对经济增长影响的阈值效应[J].产经评论,2016,7(04):127-135.
- [9] 宓燕.地方政府债务绩效评价指标体系研究[J].经济与管理,2006,(12):64-67.
- [10] 考燕鸣,王淑梅,马静婷.地方政府债务绩效考核指标体系构建及评价模型研究[J].当代财经,2009,(07):34-38.
- [11] 赵爱玲,李顺风.地方政府债务绩效审计质量控制评价指标体系研究[J].西安财经学院学报,2015,28(02):34-38.
- [12] 陈业华,邓君.地方政府融资债务绩效的评价[J].统计与决策,2015,(10):54-57.
- [13] 陈平,欧阳洁.地方政府债务支出效率评估研究——基于超效率 DEA 模型的分析[J].财政监督,2016,(23):78-83.
- [14] 黄捷,王虹.地方政府债务风险与财政支出效率[J].财会月刊,2016,(02):66-69.
- [15] 张子荣.中国地方政府债务使用绩效地区差异研究——基于新《预算法》实施前后 DEA 模型的分析[J].经济经纬,2021,38(02):141-150.
- [16] 郭月梅,胡智煜.中国地方政府性债务支出效率评估[J].经济管理,2016,38(01):10-19.
- [17] 黎智慧,刘渝琳,尹兴民.基于 Dagum 方法的能源基尼系数测算与分解[J].统计与决策,2019,35(19):30-33.
- [18] 赵文举,张曾莲.预算偏离度推高了地方政府债务规模吗?[J].财经论丛,2020,(09):33-43.
- [19] J-P Elhorst.Spatial Panel Data Models [J].Springer Berlin Heidelberg,2010.
- [20] 沈丽,刘媛,李文君.中国地方金融风险空间关联网及区域传染效应:2009-2016 [J]. 管理评论,2019,31(08):35-48.
- [21] Rezitis, Anthony N.Agricultural productivity convergence across Europe and the United States of America[J].Applied Economics Letters,2005,12(7):443-446.
- [22] 刘兴凯,张诚.中国服务业全要素生产率增长及其收敛分析[J].数量经济技术经济研究,2010,27(03):55-67.

【责任编辑 张经纬】