

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2019.04.013

# 论“鼓励生育”视角下奖励制度之适用<sup>①</sup>

李国海,彭诗程

(中南大学 法学院,湖南 长沙 410083)

**摘要:**我国的生育政策已发生了明显的转向,人口规划工作的重心正从“限制生育”向“鼓励生育”转移。从奖励的法理特性看,奖励与鼓励生育的政策目标高度契合。生育奖励制度的调整必须坚持比例原则、不可转嫁原则、均衡原则。当前,鼓励生育的奖励措施多以“政策”形式出现,使其未能发挥出应有之效。因此,生育奖励制度须实现从“政策化”向“法治化”的转变,一方面应制定奖励生育的立法文件,另一方面,也应优化具体的生育奖励制度。

**关键词:**提倡性规范;奖励;鼓励生育;法治化

**中图分类号:**D912.299

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-7835(2019)04-0092-07

## 一 奖励的法理特性及其与生育政策的契合性分析

### (一) 奖励的法理特性

在传统法律制度构成中,人们只重视制裁的作用。其实,奖励也是实现法律目标的重要手段。战国时期的商鞅在变法中就极为重视奖励的作用,为实现其变法目标,实行“信赏必罚”,规定“壹赏”,对于在农业生产中取得突出成绩的人、有战功的人以及告奸之人,给予奖励<sup>①</sup>。19世纪末20世纪初德国著名学者洪堡也曾明确提出,国家要达到它的目的,可以使用不同的手段,或者“通过强制——即法令、禁令或刑罚”,或者“通过鼓励或榜样”<sup>②</sup>。在我国当代的诸多立法文件中,也出现了奖励制度。例如,《中华人民共和国人口与计划生育法》在第四章中就规定了多种奖励办法。

在法律框架内,奖励与制裁相对。它们二者具有显著的区别:

首先,奖励与制裁所匹配的法律规范类型不同。法律规范可以划分为强行性规范、任意性规范以及提倡性规范三类,各有自己的法律后果模式。强行性规范规定在何种条件下,法律命令或

禁止人们为或不为某种行为;任意性规范规定在何种条件下,法律允许人们为或不为某种行为;而提倡性规范则是规定在何种条件下,鼓励、提倡人们为或不为某种行为。违反强行性规范,会导致具体的否定性法律后果,也即制裁,而遵守强行性规范,会导致一般性的肯定式法律后果,不体现为具体的奖励;违反任意性规范只会导致一般性的否定性后果,遵守任意性规范也只会导致一般性的肯定性后果,既无对应的具体制裁也无对应的具体奖励;而对于提倡性规范,如果人们违反它,仅会导致一般性否定式后果,无对应制裁,而如果人们遵守它,就会导致具体的肯定式后果,会对应具体的奖励措施<sup>③</sup>。

其次,奖励对应的是非义务行为,制裁对应的是义务行为。传统的法律为维持社会的稳定及良好运作,往往为社会成员设定了各种义务,既包括积极义务,也包括消极义务,为强制人们遵守这些义务,通过立法设定了各种对应的制裁手段,包括民事、行政及刑事制裁手段。但在现代社会,公共政策目标更为多元,人们的自由度也显著提升,国家不宜将所有的公共政策目标都通过为社会成员设定义务来实现,有些目标可以通过设定义务实

① 收稿日期:2019-01-06

作者简介:李国海(1969-),男,湖南永州人,博士,教授,博士生导师,主要从事经济法学研究。

①司马迁:《史记·商君列传》,中华书局2014年版,第2710页。

②(德)威廉·冯·洪堡:《论国家的作用》,林荣远等译,中国社会科学出版社1998年版,第37页。

③漆多俊:《经济法基础理论(第五版)》,法律出版社2017年版,第178-179页。

现,有些目标则不能通过设定义务来实现,否则不仅不能促成政策目标的实现,而且会过度地侵害人们的自由。对于义务性行为,政府可以通过处罚、强制等手段要求人们实施;而对于非义务性行为,政府则没有任何强力作用的空间,只能通过奖励加以引导和鼓励<sup>①</sup>。换言之,对于非义务性行为不能适用制裁,否则即会违背制裁的基本法理;对于义务性行为也不宜进行奖励,因为在行政相对人不履行义务时,可以实施处罚或强制<sup>②</sup>。

再次,奖励适用于对社会有益的行为,制裁则适用于对社会有害的行为。社会成员之所以获得法律奖励,是因为他遵守了提倡性规范,而国家之所以制定提倡性规范,乃是因为该种提倡性规范与国家利益或公共利益具有正相关联系,人们遵守提倡性规范是有益于社会的。制裁与此不同。如前文所述,制裁与强行性规范对应,而强行性规范之设定,是为了避免国家利益或社会公共利益被侵害,违反强行性规范的行为,必定是有害于国家利益或社会公共利益的行为。因此,我们不能为有害性行为设定奖励,也不能为有益性行为设定制裁。

最后,奖励对应的行为往往会对行为人的自由或利益造成损害或不利,因此,奖励对于受奖励的行为人而言具有补偿性,而制裁对应的行为往往是有益于行为人本身而有害于他人或社会,制裁对于受制裁的行为人而言,具有利益减损性。

## (二) 奖励与生育政策的契合性分析

1982年9月,“计划生育”被定为我国的基本国策,并于同年12月写入《宪法》。在其后的三十多年时间内,我国一直实行严格的限制性生育政策,其目标是为了控制社会人口总量。然而,在最近几年,我国的生育政策已经发生了明显的转向。

2015年12月,全国人大常委会审议通过修订后的《人口与计划生育法》,放弃了严格限制生育的独生子女政策,转而明确规定:“国家提倡一对夫妻生育两个子女。”2016年1月1日,“全面二孩”政策正式开始实施。在此基础上,部分地

方政府出台了奖励生育二孩的政策措施。例如,辽宁省政府在《辽宁省人口发展规划(2016~2030年)》中明确提出要探索对生育二孩的家庭给予更多奖励政策,并进而在《〈辽宁省人民政府关于印发辽宁省人口发展规划(2016~2030年)的通知〉政策解读》中进一步具体提出:“对生育二孩家庭给予奖励。”<sup>③</sup>又如,湖北省咸宁市人民政府发布了《市人民政府办公室关于加快实施全面两孩配套政策的意见》,并从扩大公共服务资源供给、保障妇女生育权益和母婴健康、降低二孩家庭生育成本三个方面设置奖励措施<sup>④</sup>。

毋庸置疑,地方政府针对“全面二孩”政策出台奖励措施,其出发点是正面的,是为了落实“全面二孩”政策。但如果理性分析,在“全面二孩”的制度框架下出台奖励生育的措施,其实是自相矛盾的。新修订的《人口与计划生育法》的核心条款“国家提倡一对夫妻生育两个子女”,明确使用“提倡”二字,很明显该条款包含的法律规范应属于提倡性规范,只是该提倡性规范所提倡的事项极为具体明确,与其说其具有鼓励生育之内涵,不如说其继续了限制生育的既有政策轨道。因而,“全面二孩”政策本质上仍然属于限制性政策,其禁止生育三孩及更多的孩子,以及禁止性立场背后跟随的制裁措施,均表明政策制定者将二孩以上的生育行为视为有害于社会的行为,其政策目标仍然是控制人口增长。而奖励措施体现的是鼓励生育的政策取向,其目的是为了提提高生育率,促进社会人口的增长。简言之,单纯地奖励二孩生育不仅效果有限,而且不符合奖励的法理特性,正如有的学者所言,“一边捆着你,一边鼓励你,这有什么意义呢?”<sup>⑤</sup>

理性地分析,我国确实已经到了根本改变生育政策取向的时候了,应当彻底废弃限制生育政策,转而采取鼓励生育政策。作为真正转变生育政策的标杆,我国应该尽快将“全面二孩”的生育政策转变为放开生育政策,这是体现国家鼓励生

<sup>①</sup>傅红伟:《行政奖励研究》,北京大学出版社2003年版。

<sup>②</sup>李友根:《法律奖励论》,《法学研究》1995年第4期。

<sup>③</sup>辽宁省人民政府:《〈辽宁省人民政府关于印发辽宁省人口发展规划(2016~2030年)的通知〉政策解读》,2018年12月1日, [http://www.ln.gov.cn/zfx/zcjd/201807/t20180703\\_3273240.html](http://www.ln.gov.cn/zfx/zcjd/201807/t20180703_3273240.html)。

<sup>④</sup>咸宁市人民政府:《市人民政府办公室关于加快实施全面两孩配套政策的意见》,2018年12月1日, [http://www.xianning.gov.cn/xxgk/xxgkml/zcfig1/zfwj/201808/t20180807\\_1037482.shtml](http://www.xianning.gov.cn/xxgk/xxgkml/zcfig1/zfwj/201808/t20180807_1037482.shtml)。

<sup>⑤</sup>霍思伊:《张车伟:鼓励生育政策没有切中要害》,《中国新闻周刊》2018年总第864期。

育立场的必要前提。在全面放开生育后,从理论上讲,国家对于生育行为可以有两种立场:一种是放任,将生育行为交由夫妻自主决定,国家不干预;二是鼓励生育,国家以奖励手段提高社会成员的生育意愿。较为现实的做法是,国家全面放开生育后,先观望一段时间,看看我国生育率是否会提高到合理水平,如果生育率恢复到了合理水平,可以继续保持放任立场,而如果生育率依然不能提升到必要水平,国家就必须出台奖励生育的措施以体现鼓励生育的立场。参考发达国家的人口增长状况,考虑到我国“全面二孩”的实施效果,我们有理由相信,即使我国全面放开生育,也不会出现生育率快速上升的局面,国家实行奖励生育政策将会是大概率事件。从这个意义上讲,我们未雨绸缪地从法律角度研究奖励制度与新生育政策目标的契合性就具有客观的现实意义。我们认为,从奖励的法理特性看,奖励与鼓励生育的政策目标是高度契合的。

第一,鼓励生育政策转化为法律规范必定是提倡性规范,必定不适宜于继续使用限制生育政策框架下的制裁手段,而应使用奖励手段以实现立法目标。

第二,在节制生育的政策背景下,法律可以为社会成员设定义务,即社会成员须承担不生育二胎及二胎以上孩子的义务,对于此种义务行为,法律可以引入制裁。然而,在鼓励生育的政策背景下,人们的生育行为不再是义务行为,法律不能为社会成员设定必须生育(或更具体地规定必须生育几个孩子)的义务,国家只可通过法律体现鼓励生育的基本立场,并以奖励手段落实鼓励生育的政策取向。也就是说,在鼓励生育的政策背景下,奖励是国家唯一可以使用的法律手段。

第三,在鼓励生育政策背景下,社会成员的生育行为有利于提升生育率,增加社会人口,缓解“少子化”及“老龄化”等社会问题,能够促进公共利益,属于对社会有益的行为,符合给予奖励的基本条件。

第四,对社会成员的生育行为给予奖励,可以在一定程度上降低生(养)育孩子的成本,减少因生(养)育孩子带来的损失及不便。在当今时代,

生育和养育一个孩子,花费很大,而且还会因此给孩子的父母在职业发展等方面造成诸多不便,国家对生育行为给予奖励,实际上可以对生育孩子的成本给予补偿,无疑有利于打消社会成员生育孩子的顾虑,提升人们的生育意愿。

## 二 奖励适用于鼓励生育政策的基本原则

欲使奖励制度服务于鼓励生育的政策目标,必须坚持几项基本原则。

### (一) 比例原则

比例原则是指国家制定的奖励生育的政策力度应保持合理水平,要与国家的生育政策目标相匹配,既要使奖励措施真正发挥提升生育意愿的效果,又不可过度奖励。

一方面,奖励生育的措施要使社会成员有感,奖励的内容能够在精神或者物质条件上满足相对人的需求,或者说足够吸引相对人的注意并实质性的影响到相对人的决策。在这方面,我国曾经在“计划生育”政策推行中实施的奖励制度可作为一个反面例子。以“独生子女保健费”为例,1982年国务院下发的《关于进一步做好计划生育工作的指示》中提出对独生子女及其家庭予以照顾,发放“独生子女保健费”。随之,全国范围内开始普遍实行发放5元/月的“独生子女保健费”奖励措施。其后,各地对该项奖励标准有所上调,但基本维持在每月5元至30元的范围内。如贵州省人民政府虽然发给独生子女父母一次性奖励费100元至500元,但每月的“独生子女保健费”设限最低标准仍旧为5元/月<sup>①</sup>。《陕西省人口与计划生育条例》规定:独生子女保健费每月不得低于30元,并随经济社会发展逐步提高。在1982年的物价水平下,每月5元的支付标准确实能够起到奖励扶助独生家庭的作用,对社会成员有一定的影响力,该项奖励措施可以对家庭考虑生育计划发挥一定的导向效果。但长期维持这个奖励标准,其效果就大打折扣,进入21世纪后,每月几元到几十元的独生子女保健费对人们生育决策的影响作用几乎微不足道。以此为参照,若参考“计划生育”的一系列奖励标准来制定“鼓励生

<sup>①</sup>《贵州省人口与计划生育条例》第五十六条第一款规定:“已经领取《独生子女父母光荣证》的家庭,可以享受以下奖励和优惠待遇:(一)发给独生子女父母一次性奖励费100元至500元,并从领证当月起每月领取5元以上的独生子女保健费,至子女满14周岁止。”

育”的发放标准,且对比当今社会抚养小孩的高成本来说,数额过低的奖励一定无法打动社会成员,使得奖励措施的效果几近于无。所以,奖励标准的设置必须达到能够影响公民决策的效果,才有可能实现人口政策的目标。

另一方面,对生育的奖励也不可肆意提高。坊间传言,个别地方政府为了推动“全面二孩”政策的实施,出台重奖措施,为了鼓励生育而奖励房产或者巨额奖金,好在相关地方政府及时予以澄清和辟谣。尽管我们希望奖励制度能够行而有效,甚至能够立竿见影,但是适度原则一定是不可摒弃的,重奖生育既不实际更容易滋生不理智的生育观。奖励固然具有补偿功能,即补偿社会成员在某项行为方面的花费或成本,但此种补偿必然是部分补偿,不可能达到完全补偿的程度。生育及养育孩子固然有成本和花费,这在一定程度上降低了人们的生育意愿,但指望国家全部承担其中的花费是不现实的,因为生育行为本质上是私人行为,其开支应主要由孩子的父母或家庭承担。同时,为了避免奖励制度被滥用,国家也可以将奖励限制在第一胎及第二胎,对于第三胎及第三胎以上的生育行为,国家不予奖励。这样可以表明国家在生育政策方面的具体导向,有助于在社会成员中培养理性的生育观。此外,对生育行为的奖励还应维持在财政可以承受范围内。由于生育行为基本覆盖每个家庭,我国每年的生育人数巨大,尤其是在实行开放的生育政策后,每年新增人口数会有较大增加,过高的奖励标准将会对公共财政造成较大压力。因而,在制定奖励标准的时候必须考虑财政的承受能力。

### (二) 不可转嫁原则

不可转嫁原则是指鼓励生育的奖励费用由中央或地方财政负担,不可将奖励责任转嫁到企业等单位,不可出台由企业等单位承担成本的奖励措施。

生育政策本质上是公共政策,应由国家承担实施责任,企业等私主体不是实施生育政策的责任主体。因此,实施奖励生育的责任也应由政府承担,所需经费应来自于财政资金,不可强制企业承担其中的经费或成本。

在实行独生子女政策时期,为推行该项政策而出台的奖励措施,其经费或成本承担主体较为多元。1982年出台的《中共中央、国务院关于进

一步做好计划生育工作的指示》规定,独生子女保健费的来源渠道包括:(1)国营和城镇集体企业职工独生子女保健费,由企业福利基金、利润留成中解决,如确有困难的可报经财政部门批准,在企业管理费中补充;(2)机关、学校等行政事业单位,由职工福利费项下开支,如有困难,可在单位行政费或事业费中解决;(3)城镇待业人员的独生子女保健费,可暂由计划生育事业费开支;(4)农村实行包产到户、包干到户的地方,采取多承包一些责任田或降低一些包产指标的办法来奖励独生子女户,一些地方仍可由公益金支付独生子女保健费,数量应和城镇奖励费大体相当;(5)对于每年平均收入不足五十元的困难地区,经县人民政府批准,由国家补助百分之五十,国家财政和地方财政各负担一半。由此可见,独生子女奖励经费及成本的承担主体主要是企业和事业单位以及农村经济组织,特殊情况下才由国家财政承担。当时事业单位及集体经济组织固然姓公,企业也主要是国有及集体所有制性质,这些主体均具有公共属性,让它们承担计划生育的奖励成本或费用具有一定的合理性。但到了今天,企业单位已经多元化,很多企业是私营企业或社会企业,再让它们承担生育政策的奖励成本或经费就难言妥当。

### (三) 均衡原则

均衡原则是指,生育奖励的设置要照顾地区间、城乡间在经济发展水平、文化背景等方面的固有差别,允许奖励的发放标准、奖励方式、资金来源的设置有所不同,保证全国范围内的奖励工作能够均衡开展,共同实现人口规划目标。不是统一标准才叫“均衡”,看到差距,承认差别,才能把握住奖励扶助的重心。量化上的平等,无法取得均衡发展的理想效果。要坚持均衡原则,应做到地区间的均衡和城乡间的均衡。

在实现地区均衡方面,关键要实现中央和地方财政分档分担奖励事项支出。

我国各省的经济发展水平不尽相同,各省自身的经济实力与当地居民抚养小孩的成本同样是差距甚大。因此决定了中央财政负担生育奖励事项的支出应该有所侧重,根据各省的实际经济状况与地方财政分档分担责任。具体如何“分档分担”,笔者认为可以参照当前计划生育扶助保障领域的分档分担办法。2018年8月13日,国务

院办公厅发布了《医疗卫生领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》(以下简称《方案》)。《方案》将地方财政划为五个档位,每个档位列明了中央与地方财政各自分担支出的比例。分档分担办法有利于缓解经济欠发达省份的财政压力,使得中央财政能够有重点地发挥效用,避免各省奖励工作的进度存在过大的差异,推进全国的奖励工作顺利开展。

要落实奖励生育措施的城乡均衡,既要城乡居民奖励力度和奖励项目设置上体现出一定的差别,也要保证奖励力度的大致平衡。

一方面,要合理设置生育奖励金数额在城乡之间的差别。发放生育奖励金是鼓励生育最为直观的方法,也是最有吸引力的鼓励生育方式之一。对于多孩家庭给予生育奖励金,算是一种生活补贴,缓解多孩带来的大额经济负担。相较而言,城镇家庭总体上的生育成本要比农村家庭要花费的更多,在生育奖励金数额的设定上一定要有所区别。城乡生育奖励金数额的确定,要根据科学配比,不能简单概括为在同一地区范围内的城镇家庭的生育奖励金配额就一定比农村家庭的奖励金配额高。涉及城乡奖励金定额的问题,要综合经济学、统计学、社会学、人口学等学科领域的测算分析来进行考量。就现实且普遍的情况而言,城镇家庭抚养小孩的成本确实要高于农村家庭,但基于此认为,城镇家庭生育奖励金配额一定比农村家庭的生育奖励金配额高是一个认识误区。这种简单而决断的看法仅仅是将“生育绝对成本”作为定额依据。其实,生育成本本身既包括“生育绝对成本”,也包括“生育相对成本”。“生育绝对成本”是指生育过程所耗费资源(人力、物力和财力)的货币表现;“生育相对成本”是指生育过程所消耗资源与收入之比。<sup>①</sup>毋庸置疑,单单比较生育绝对成本,城镇家庭的支出远高于农村家庭。但是,农村居民的收入也普遍低于城镇居民,农村居民的生育可支配费用也相对较少。尽管城乡收入差距有缩小之势,但农村居民的收入增长始终不及其生育支出费用的增长。农村家庭对于小孩的培养已不再停留于“吃饱穿暖有书读”的年代了。农村经济发展迅速、公共基础设

施逐步完善,且进城务工求学人员受城市化的影响,使得农村家庭从生育理念到培养观到为小孩提供的物质条件都逐渐向城市看齐。由此,农村家庭的生育相对成本也就提高了。所以,生育成本支出在货币表现上的多少不能作为城乡生育奖励金定额的唯一因素。城乡生育奖励金的定额需要经过地方主管机关根据当地实情进行科学测算后确定,随意的实行城乡同一金额标准,或者简单的决定城镇居民需要发放更多生育补贴,都不利于城乡均衡发展。

另一方面要在奖励项目设置上体现出城乡差别。城乡居民的生存环境不同,奖励项目的设置要分别根据城镇家庭与农村家庭的生活需求而定。如,对多孩城镇家庭在房贷、车贷上予以优惠,对多孩农村家庭在分配宅基地、农田时予以照顾等。虽然在奖励项目上城乡奖励项目有许多差别,但要尽量保证城乡多孩家庭能够享受同等优待效果的奖励扶助。

### 三 生育奖励制度的法治化

从应然性角度看,在未来的一段时期内,我国的生育政策很可能由“限制生育”转向“鼓励生育”,国家的相关资源投入必将从“奖励少生”转向“奖励生育”。为发挥奖励制度在生育领域的效用,在“建设社会主义法治国家”的目标背景下,与“鼓励生育”相配套的奖励制度也应实现从“政策化”或曰“人治化”向“法治化”的转型。

#### (一) 生育奖励制度的“政策化”表达:现状及负面性

在我国现有法律体系中,奖励制度已经成为其中的一项重要内容,很多法律文件规定了奖励制度,在法律实施过程中,奖励制度也发挥了一定的作用。但是,毋庸讳言,奖励制度在我国法律体系中仍停留于“政策化”层面,“人治”色彩较为明显,离法治要求仍有一定距离。在法律规范方面主要表现为奖励主体含糊、奖励条件笼统、奖励种类、等级不明、缺乏程序性和责任内容等缺失;在实施层面主要表现为不依法设定奖励、实施奖励欠缺公开和透明、奖励名目过多、过滥或徒有虚名<sup>②</sup>。

<sup>①</sup>陈友华:《农民生育成本分析:城乡比较的视角》,《南京人口管理干部学院报》2011年第2期。

<sup>②</sup>傅红伟:《行政奖励研究》,北京大学出版社2003年版,第156-160页。

在生育领域,奖励制度之立法表达及实施也存在明显的“政策化”或“人治化”倾向。在“独生子女政策”的推行过程中出台的配套奖励措施即存在此类弊端。例如,中央或地方出台了“独生子女”家庭的某些奖励措施,但规定不具体,缺乏程序性内容,而且奖励力度很小,基本上徒有虚名。自“全面二孩”政策实行后,从中央到地方也出台了一些关于鼓励生育的政策文件,诸多地方性文件也纷纷承诺给予再生育家庭以奖励。但这些文件中包含的奖励制度依然存在“政策化”或“人治化”缺失。鼓励生育的奖励在政策文件中多以“建议”“倡议”的方式出现,尚停留在碎片化的政策层面,远未达到制度化程度。这其中当然存在客观原因。“全面二孩”政策实行至今不过是两年多的时间,以政策形式对再生育家庭予以奖励补助是必然之举,在时间和实效上能够迅速跟进“全面二孩”的新形势。在当前的过渡阶段,对于二孩生育的奖励措施“政策化”或许可以理解成一种临时之举,但如果考虑到将来全面放开生育并鼓励生育的政策背景,继续维持奖励措施的“政策化”就不再是一种明智的选择。“政策化”的奖励生育制度至少存在以下几个方面的负面影响:

第一,政策性文件法律位阶不高,将降低奖励规定的稳定性,不利于稳定社会成员的预期;

第二,“政策化”的奖励措施散见于医疗、教育、土地管理等各项政策文件中,内容碎片化,育龄家庭想要知悉奖励项目信息有一定的难度,不够全面的了解奖励信息会对设置奖励的吸引力大打折扣;

第三,易致奖励随意化,中央和地方在鼓励生育方面缺乏系统的奖励制度作为导向,地方政策的奖励标准难以拿捏得当,既有可能出台过高的奖励标准,也有可能导致奖励不足,使得奖励制度形同虚设;

第四,降低社会成员对生育奖励制度的信赖度。一项影响到全体社会成员的制度要发挥作用,必须获得社会成员的高度信赖。从可信赖的角度看,政策性文件远不如立法文件。如果奖励生育的措施始终停留在政策文件的层面,就会降低人们对该项政策的信赖度。从现实情形看,尽管个别地方政府已经出台了一些鼓励生育二孩的奖励措施,但效果并不佳。其中是原因固然是多

方面的,例如,奖励力度不够大,奖励措施针对性不强,但毋庸讳言,奖励措施仅体现为政策文件也是其中的重要原因。

## (二) 生育奖励制度的法治化

我们相信,我国的生育政策终究会走向鼓励生育的路轨,如此,在国家层面出台配套的奖励措施将会是水到渠成的事,即使维持目前的“全面二孩”政策,也不排除各地为实现生育目标而出台奖励生育政策。如何提高奖励制度对于促进生育的正面效用,已然成为一个学术界及实务界都必须思考的现实问题。为此,需要考量的事项必然是多方面的,但其核心要务是实现生育领域奖励制度的法治化。在立法层面,我们建议国家在时机成熟时废止《人口与计划生育法》,转而制定《奖励生育法》,对生育奖励制度进行重构,构建系统的奖励生育制度,以体现鼓励生育的立法思想为宗旨,以法律明文规定的形式固化奖励制度,明确奖励的实质内容以及程序内容。立法的核心点包括:

第一,明确主管机关的责任。严防主管单位及其工作人员转嫁责任、漏奖、乱奖、私自占有奖励经费等不当行为。

第二,确定奖励项目及发放对象。根据奖励项目,确定各项目对应的奖励对象资格条件。依法制定全国普适性的奖励项目,如发放再生育家庭奖励金、延长二胎孕妇产假等,允许地方根据地情况,制定其他利于鼓励生育的奖励项目,并严格执行其标准,不得因人而异。

第三,明确奖励标准以及奖励设置的资金来源。确定与各奖励项目对应的标准范围,允许地方标准适当高于国家奖励标准,但不得低于国家奖励的最低标准。由中央和地方财政负担奖励经费支出,不宜增加社会成员的经济负担,杜绝随意要求企业等社会成员承担奖励出资责任的行为。

第四,革新奖励金发放方式。过去在计划生育奖励工作中奖励金发放不到位的情况成为普遍问题,传统的人工领取方式以及部分地区依申请取得奖励金的方式,使得奖励对象易忘记领取或者逾期无法领取奖励金的现象时有发生。以此为戒,奖励金要确实保证能够按时发放到个人,需要革新奖励金发放方式,以法律明文规定主管机关必须主动履行发放奖励金的职责。建议在进行奖励资格审查时登记个人到账方式,一旦审查通过

即可根据登记信息发放奖励金,支付系统应支持银行卡、第三方支付平台等多种到账方式。卫健单位应尽快完成网上账户系统的建设,一来提高办事效率,二来解放职工单位承载的生育工作重任,三来卫健部门主动承担发放职能,公民不必按期申请领取奖金。公民可以登录个人账户在网上发起奖励金的申请,完成资格审查资料上传,查看审查结果,收悉通知与最新的政策文件,查询奖励金流水,以及可以自行操作修改到账方式。照顾到部分地区和个人却有困难完成相关操作,在卫健单位设置部分人工窗口处理相关事宜。

### 结语

我国当前的人口规划工作已经转向以“鼓励生育”为重心,面对生育政策转型的需要,与“鼓励生育”相配套的制度设计应适时重构。而“奖励”与我国当前鼓励生育的政策目标之间存在高度的契合性,不仅能够逐步引导国民整体生育观

的改变,还能够减轻育龄家庭对于生养多孩的经济顾虑。当前,我国现有的鼓励生育的奖励措施趋于“政策化”,细观之,从其实质内容来看,奖励措施多为“倡议”“愿景”,奖励扶助力度不足,且少有配套的实施机制以落实具体的奖励措施,无法提升大部分育龄家庭的再生育意愿;从其文本呈现形式来看,奖励措施散见于各项政策文件中,内容碎片化;从其稳定性上看,政策朝令夕改屡见不鲜,使得多数育龄家庭对鼓励生育的奖励政策暂时持观望态度。尽管为了鼓励生育,国家和地方作出了不少“政策上”的努力,但在人口结构的调整上没有发挥出预想的作用。为了能够实现“鼓励生育”的目标,其关键在于实现生育奖励制度的法治化。一方面,应在国家层面制定立法性文件明定奖励生育的立场,并构建系统化的生育奖励制度框架;另一方面,也应汲取计划生育政策背景下奖励措施失效的教训,优化生育奖励制度的具体内容,设计出合用的实体制度和程序制度。

## On the Application of Fertility Reward System from the Perspective of “Encouraging Fertility”

LI Guo-hai & PENG Shi-cheng

(School of Law, Central South University, Changsha 410083, China)

**Abstract:** China's fertility policy has significantly changed, and the focus of population planning is shifting from “limiting fertility” to “encouraging fertility”. From the perspective of the nomological characteristic of the reward, the reward is highly compatible with the policy goal of encouraging fertility. The adjustment of the reward system must adhere to the proportionality principle, non-transferability principle, and equilibrium principle. Currently, the reward measures of encouraging fertility are mostly in the form of “policy”, making them unable to give full play to their effects. Therefore, the fertility reward system must realize the transformation from “policy orientation” to “nomocracy orientation”. On the one hand, we should formulate the legislative documentation of rewarding fertility; on the other hand, we should optimize the specific system of rewarding fertility.

**Key words:** Advocated Rule; reward; encouraging fertility; nomocracy orientation

(责任校对 蒋云霞)