

生育支持政策法治化的权利义务论

——基于可行能力的视角

匡宏

摘要: 生育支持政策法治化是社会建设被纳入法治轨道的体现, 可行能力理论为彰显人权价值的生育支持政策法治化提供了评估方法与进路借鉴。生育支持政策评估是生育支持政策法治化的关键环节, 人口发展的现实需求与远期目标评估、生育支持制度化的价值理念与政策实施的过程性检视可采用可行能力标准。当前, 生育支持政策法治化面临着挑战: 生育支持福利水平与人群覆盖范围亟待扩展, 生育支持法治面临转型, 生育支持责任分配需优化。提升生育支持权利要素保障水平、构建人口与生育法律规范的体例、促进生育支持领域的实质平等、完善生育权益保障救济条款, 应以有利于权利实现为方向。可行能力勾勒出未来人的自由全面发展图景, 生育支持政策应致力于提升女性、青年、下一代的发展能力。生育支持多元义务的配置模式法治化, 要求完善国家、社会主体、个人之间的生育支持责任分配体系。

关键词: 可行能力 生育保障 人权 促进型立法 人口高质量发展

中图分类号: D922.1; C924.21

文献标志码: A

DOI: 10.3969/j.issn.2097-0749.2026.01.02

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



一、问题的提出

2022年我国人口数量出现拐点, 人口发展形势面临新趋势。^[1] 《国家人权

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“中国人权知识体系的生成背景、建构逻辑与价值取向研究”(24&ZD129)

作者简介: 匡宏, 男, 吉林大学法学院博士研究生。

[1] 参见赵语涵:《去年年末全国人口比上年末减少85万人 为近61年来首次人口负增长》, 载《北京日报》2023年1月18日, 第5版。

行动计划（2021—2025年）》提出“减轻家庭生育、养育、教育负担”^{〔1〕}，奠定了生育支持政策作为人权保障措施的实践定位。《关于加快完善生育支持政策体系推动建设生育友好型社会的若干措施》（以下简称《若干措施》）提出要加强生育服务支持、育幼服务体系建设，强化教育、住房、就业等支持措施，推动生育友好型社会建设。^{〔2〕}生育支持政策需要依法制定和执行，同时生育支持政策的有效实施也依托于法律制度的规范和保障。

当前，学者们从生育支持政策的构建和实施机制、生育支持法律制度建设、生育支持政策的权利属性等角度进行了研究阐释。生育支持政策蕴含着权利维度，涉及公民生育权、工作权、健康权、受教育权、社会保障权等权利保障问题。^{〔3〕}在我国生育支持政策体系中，生育保险制度^{〔4〕}、育儿假制度^{〔5〕}的法治保障方式应不断完善。在生育支持政策的保障方式上，应对分散的生育保障相关法律法规规范进行整合，系统重构中国生育保障法律体系。^{〔6〕}既有研究阐明了生育支持政策体系完善的主要方面及其中个人层面权利保障的方法，提出增量生育支持政策应提升生育支持福利的数量与覆盖范围。然而，“基于权利的方法”如何系统运用于生育支持政策的制定和实施，如何让生育支持政策更好地满足人的实际需要、提高人的发展能力，尚需要进一步研究。

在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家，要在完善民生保障制度的基础上把社会建设纳入法治轨道。^{〔7〕}《经济社会文化权利国际公约》第2条规定：

〔1〕 中华人民共和国国务院办公厅：《国家人权行动计划（2021—2025年）》，人民出版社2021年版，第42页。

〔2〕 《国务院办公厅印发〈关于加快完善生育支持政策体系推动建设生育友好型社会的若干措施〉的通知》，载中华人民共和国中央人民政府网2024年10月28日，https://www.gov.cn/zhengce/content/202410/content_6983485.htm。

〔3〕 参见余军、林丽：《生育支持政策的权利之维——发达国家的实践及启示》，载《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》2024年第3期。

〔4〕 新人口政策下，应保障因生育而未进入劳动力市场的女性的权利，在社会保障法律中增加无业、失业女性享有生育保险的条款。参见何鹏：《我国新人口政策下生育法律制度的立法优化》，载《荆楚法学》2023年第6期。

〔5〕 战东升、李富成等学者提出应提高育儿假制度的法律位阶、合理确定育儿假时间并适时延长育儿假、发挥生育保险在育儿假经济补偿中的作用等，完善男性育儿假休假规定。参见战东升：《从单向负担到多元分担：生育假期制度之重塑》，载《法学》2023年第4期；李富成：《我国育儿假的法理分析与制度构建》，载《华侨大学学报（哲学社会科学版）》2022年第5期。

〔6〕 与西方的“立法先行”不同，我国生育支持保障措施往往是政策先行，待其成熟再上升至立法。参见袁涛：《低生育率、生育权益与生育权益保障——兼论积极保障理念下中国特色生育保障体系构建》，载《社会保障评论》2024年第4期。

〔7〕 参见张文显：《论在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家》，载《中国法律评论》2023年第1期。

“本盟约缔约国承允尽其资源能力所及，……采取种种步骤，务期以所有适当方法，尤其包括通过立法措施，逐渐使本盟约所确认之各种权利完全实现。”生育支持政策法治化包含生育支持政策出台的法治引领、生育支持政策实施依托于法治保障、成熟的生育支持政策通过立法方式予以规范三个面向。生育支持政策的法治化进程，是法治环境下生育支持权利保障机制完善的过程。^{〔1〕} 阿马蒂亚·森（Amartya Sen）提出的“可行能力”是指“人有可能实现的、各种可能的功能性活动组合”，即“实现各种可能的功能性活动组合的实质自由”。^{〔2〕} 玛莎·C·纳斯鲍姆（Martha C. Nussbaum）进一步发展了阿马蒂亚·森的可行能力理论，提出了“多元能力理论”。^{〔3〕} 阿马蒂亚·森和纳斯鲍姆的能力路径存在差异：阿马蒂亚·森“没有提出一种有关基本正义的确定叙述”，而是设定规范性的判断标准；纳斯鲍姆则提出了“核心能力”的范围。^{〔4〕} 两者在生育支持政策的评估与权利义务关系建构中发挥着互补的作用。可行能力真正关心人有多少机会、多大程度拥有一些资源并转化为自身功能性活动，可行能力理论蕴含着权利实现的逻辑。^{〔5〕} 能力的实现需要法治和政府公共政策的因应^{〔6〕}，政策法治化又促进了政策与法律的良性互动，有助于实现既定的发展目标并保障人权。

促进人口高质量发展是完善生育支持政策体系的目标，与可行能力所蕴含的“主体获得实质自由”的目标相契合。如何运用可行能力价值标准评估生育支持政策，如何将人权嵌入生育支持政策法治化的权利义务关系、提升生育支持领域的人权保障水平，便是本文将研究的问题。

二、生育支持政策评估的可行能力标准

生育支持政策评估贯穿生育支持政策法治化的全过程。可行能力人权观比单

〔1〕 参见余军、林丽：《生育支持政策的权利之维——发达国家的实践及启示》，载《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》2024年第3期。

〔2〕 参见〔印度〕阿马蒂亚·森：《以自由看待发展》，任曠、于真译，中国人民大学出版社2024年版，第90页。

〔3〕 参见〔美〕玛莎·C·纳斯鲍姆：《寻求有尊严的生活——正义的能力理论》，田雷译，中国人民大学出版社2016年版，第14页。

〔4〕 参见〔美〕玛莎·C·纳斯鲍姆：《寻求有尊严的生活——正义的能力理论》，田雷译，中国人民大学出版社2016年版，第15页。

〔5〕 参见董骏：《阿马蒂亚·森能力理论的权利意蕴》，载齐延平主编：《人权研究》（第20卷），社会科学文献出版社2018年版，第378页。

〔6〕 参见〔美〕玛莎·C·纳斯鲍姆：《寻求有尊严的生活——正义的能力理论》，田雷译，中国人民大学出版社2016年版，第14页。

一的权利进路能涵摄层次更加丰富的权利保障内容，也为生育支持政策的评估及其法治化提供了目标引领和分析方法。

（一）人口高质量发展的权利指向

中国人权是面向每个人的“民生性—民权型”人权。^{〔1〕}可行能力首先从应有权利层面^{〔2〕}对人口高质量发展背景下人所应享有的权利进行审视和评估。

1. 发展权利保障的现实需要

建立生育支持政策体系是实现人口高质量发展的重要环节。生育是人类种族绵续的保障，然而生育具有“损己利人”的特点。^{〔3〕}人在生育过程中产生的权利需求，首先需要生育支持政策弥补人在生育阶段出现的权利保障缺口，生育支持政策评估应从个体权利保障的层面展开。

第一，家庭和生育主体所面临的风险因素控制能力是生育支持政策评价的基础性指标，也是个体生存权保障的体现。生育期间个体和家庭所面临的风险增加，包括自然风险和社会风险^{〔4〕}，可能造成人的现实权利享有和未来发展能力的减损。风险控制是满足主体能力清单中基础性需求的前提，包括对生命、健康、基本物质环境的保障^{〔5〕}，基础性需求的因子同时构成风险评估与控制的要素。

第二，生育支持政策中各项具体人权的有机整合，需要对生育支持权利束的建构体系与保障效果进行评价。生育支持政策的权利保障机制呈现权利束的模式^{〔6〕}。其中，由单个权利元素构成的权利集合并非简单地罗列相加，而是多项具体人权被有机地整合在一个框架体系中。^{〔7〕}生育支持政策体系中各项具体人权依据人的现实需要进行类型化建构，形成生育支持权利束保障体系。能力进路可对生育支持权利束中各项权利种类、保障程度、保障质量等因素进行评估，让生育支持政策满足主体的实际需求，同时避免权利的泛化。

第三，生育支持政策中各项具体人权保障需要将福利异质性纳入考量范围。福利分配所应考虑多样性和异质性，表现为个人的异质性、环境的多样性、社

〔1〕 参见齐延平：《当代中国人权的内生性发展》，载《法学》2023年第5期。

〔2〕 参见朱俊：《权利的能力理论证成及其补强》，载《人权法学》2024年第2期。

〔3〕 参见费孝通：《生育制度》，华东师范大学出版社2019年版，第35页、42-43页。

〔4〕 参见郑功成：《社会保障学：理念、制度、实践与思辨》，商务印书馆2020年版，第155页。

〔5〕 参见〔美〕玛莎·C. 努斯鲍姆：《女性与人类发展——能力进路的研究》，左稀译，中国人民大学出版社2020年版，第63-64页。

〔6〕 生育支持政策的各项具体权利呈现“权利束”的样态，不仅源于生育支持措施转化为多种具体权利的保障要求，可行能力理论也可为生育支持政策法治化的权利义务关系建构提供证成。

〔7〕 参见公子晨：《“权利束”视域下安宁疗护权利基础之建构》，载《医学与法学》2024年第6期。

会氛围的差异、人际关系的差别以及家庭内部的分配方式等。^{〔1〕} 生育支持政策涉及公民多项权利保障要求，而福利异质性导致个体获得各类福利的能力、福利效用产生差异，需要生育支持政策依据主体和环境的异质性进行调适。因此，生育支持相关福利的可获得性和不同人群享有生育福利的效用状况构成生育支持政策评估的标准。

2. 夯实人口未来发展的权利基础

在人口新形势下，生育支持政策应有助于人口未来的发展，提高人的发展能力和潜能，更好地实现“提升适度生育水平”与人口高质量发展目标。人的发展能力源自个人人权和集体人权两个层次的权利保障。

第一，个人发展权的权利要素是生育支持政策体系促进个人发展的权利基础，能力进路蕴含着个人层面发展权保障的标准和方法。生育支持和社会保障体系建设是对人未来的投资，卫生健康保障、儿童照护有利于提升人口质量。^{〔2〕} 生育和养育下一代的成本上升，也源于人对更高层次权利保障的期待和需要。发展权保障的目标涵盖未来社会和个人层面的充分发展。发展是增进个人自由的过程。可行能力方法关注的焦点在于一个人实际能够做什么，即主体可自由地达到某种理想状态的可能，因此人的发展更多地从可达到的成就转向可获得的机会。^{〔3〕} 生育支持政策评估应参考现实资源水平与未来机会供给、短期目标与社会可持续发展目标相结合的标准。

第二，生育支持政策可与集体人权保障的目标和方法相衔接，集体人权构成生育支持政策社会效益评估的内容。人具有社会性，社会层面的集体人权保障是个人人权保障的重要条件。生育支持政策从社会层面构建有利于人自由发展的环境，与新时代人口工作的目标相契合。以可行能力审视未来个人的发展权利，并对未来的“好生活”进行描绘。^{〔4〕} 集体人权与个人人权相统一，需要在实现个人人权的基础上促进集体人权的保障，评估生育支持政策中个人人权与集体人权关系是否协调。“人口减少也有一些正面效应，比如减轻资源环境压力、倒逼经济发展从外延式扩张转向内涵式发展”^{〔5〕}，经济内涵式发展则依托于人的发展

〔1〕 参见〔印度〕阿马蒂亚·森：《以自由看待发展》，任贇、于真译，中国人民大学出版社2024年版，第84-85页。

〔2〕 参见〔美〕西奥多·舒尔茨：《对人进行投资——人口质量经济学》，吴珠华译，商务印书馆2020年版，第31页。

〔3〕 参见〔印度〕阿马蒂亚·森：《正义的理念》，王磊、李航译，中国人民大学出版社2012年版，第217页。

〔4〕 参见杨银：《残疾与关怀：一种基于可行能力理论的德育寻径》，载《教育学报》2024年第5期。

〔5〕 习近平：《以人口高质量发展支撑中国式现代化》，载《求是》2024年第22期。

能力的提升。提高劳动力素质是实现人口高质量发展的重要工程，也是生育支持政策的远期目标之一。劳动者个体层面的科学文化、个人品格、健康水平提升有助于社会层面经济活力的释放，“个体权利—社会发展”模式构成个人人权和集体人权双重层次的评估路径。

（二）生育支持制度层面的权利实现

深化人权法治保障的实践，尊重和保障人权的理念需要落实并融入法治的各个环节之中。^{〔1〕}生育支持相关权利需要从应有权利转化为法定权利，可行能力为生育支持法律制度中“权利—义务”关系的调整 and 规范化提供了思路。

1. 生育支持价值理念的衡量标准

制度自身是否合理公正，是衡量与评判一个制度好与坏的价值标准。^{〔2〕}经济增长与经济发展存在区别：发展不只关注收入和产出，而是更多地侧重提高人的生活质量，增进人的幸福和自由。^{〔3〕}社会法的价值理念聚焦再分配中生存权和社会公平的法理基础^{〔4〕}，可行能力理论为生育支持法律制度的价值理念评估提供了源泉。

第一，可行能力倡导实质平等，贯穿于生育支持政策中福利分配的过程。个体层面人的收入、年龄、身体状况等因素的差异以及个体生存的环境因素等，会导致不同主体实质享有的权利保障水平呈现差异。可行能力关注女性发展，通过促进女性发展领域的实质平等可减少女性贫困问题^{〔5〕}。生育支持政策实质平等效果评估，应在考虑主体差异情形下，判断生育支持政策是否对处于相对弱势一方的能力予以补足，以实现对不同主体生育权的实质保障，并在更广泛的社会领域增强实质平等。

第二，生育支持是实现社会可持续发展的重要方式，生育支持政策体系应具有包容与可持续发展的特征^{〔6〕}。可行能力强调发展领域的正义，发展是一个不断赋权的过程，同时部分发展成果应投入发展环境的再造。^{〔7〕}生育支持直接面向后代的生存和发展环境优化，也是对经济社会发展成果进行再分配的方式，包容性

〔1〕 参见陈佑武：《论“加强人权法治保障”》，载《人权法学》2022年第1期。

〔2〕 参见王申：《“正义”是法律职业伦理建构的首要价值》，载《法制与社会发展》2023年第3期。

〔3〕 参见〔印度〕阿马蒂亚·森：《从增长到发展》，载〔印度〕阿马蒂亚·森等：《从增长到发展》，中国人民大学出版社2015年版，第10-11页。

〔4〕 参见余少祥：《论社会法的本质属性》，载《中国社会科学》2024年第11期。

〔5〕 参见王健：《女性贫困与女性发展：一个社会保障权的视角》，载《兰州学刊》2024年第6期。

〔6〕 参见杨菊华：《生育政策包容性：理论基础、基本意涵与行动策略》，载《华中科技大学学报（社会科学版）》2021年第3期。

〔7〕 参见〔印度〕阿马蒂亚·森：《正义的理念》，王磊、李航译，中国人民大学出版社2012年版，第230页。

与可持续性应成为生育支持领域分配关系的评估标准。其中，生育支持政策是否让发展成果惠及了更广泛的人群，生育支持资源分配领域的分配正义、程序法治正义状况是衡量政策包容度与可持续特征的指标。

第三，权利导向是生育支持政策人权价值的凸显。尊重主体的自主权是生育支持政策的重要方面，也是生育支持制度合法性的明确边界^[1]。平等、正义、自由等理念作为生育支持政策人权价值的考量因素，统一于政策制度的权利导向。可行能力标准引领生育支持政策的评估、制定与实施过程，评估生育支持政策具体措施对权利进行保障的实践，增强生育支持政策的人文关怀。

2. 生育支持政策实施过程的检视

生育相关权利由法定权利向实有权利转化的效果取决于生育支持政策的实施状况。可行能力理论涉及市场、国家与社会机会之间关系的探讨^[2]，涉及第一代人权和第二代人权的协同保护关系，为生育支持政策的实施提供了检视依据。

第一，财政税收体系的规范化及有效性是生育支持政策顺利施行的关键。国家财政为生育支持提供了资源保证，财政体系的运转效率、公共支出的投入方向影响着个体和社会的发展能力。阿马蒂亚·森认为，财政保守主义所提出的要求应在公共政策所期待实现的整体目标下进行考量，并注重发挥公共支出在保障多重基本可行能力上所起的作用。^[3]生育支持领域的财政支出与行政效能、财政资金分配与使用方向、财税成本领域的状况评估，共同构成生育支持行政行为绩效评估体系的组成部分。

第二，社会成员的价值观念是生育支持政策实施效果的影响变量。社会公共政策的制定应符合正义的要求和价值标准^[4]，并且其中的正当性应包含接纳社会主要的价值观念^[5]，方能推动公共政策更好地被执行。中国古代“远神近人、以人为本”的人文基调^[6]，以及当代坚持以人为本的发展理念影响和塑造

[1] 参见李清林：《包容性视域下的生育支持制度体系：法理基础、合法性边界及实现进路》，载《云南社会科学》2025年第3期。

[2] 参见[印度]阿马蒂亚·森：《以自由看待发展》，任贇、于真译，中国人民大学出版社2024年版，第199~203页。

[3] 参见[印度]阿马蒂亚·森：《以自由看待发展》，任贇、于真译，中国人民大学出版社2024年版，第198页。

[4] 参见[印度]阿马蒂亚·森：《正义的理念》，王磊、李航译，中国人民大学出版社2012年版，第85页。

[5] 参见[美]玛莎·C. 纳斯鲍姆：《正义的前沿》，朱慧玲等译，中国人民大学出版社2016年版，第114页。

[6] 参见陈丹：《民本主义：人权话语本土理解的哲学基础》，载《宁波大学学报（人文科学版）》2008年第3期。

着社会的价值观念，生育支持政策的价值观念叙事应彰显以人为本的价值。生育支持法律规范应强化对社会主流价值观的彰显和保护，并可通过政策实施塑造社会成员关于婚姻、生育、社会福利、法治等领域的价值观，引领社会风尚。

第三，生育支持过程性规范是生育支持政策评估的直接依据和标准。第一代人权与第二代人权保障呈现相互依存的关系，阿马蒂亚·森在其著作中论述了第一代人权保障在促进发展中的作用。^{〔1〕} 建立有效的监督机制、提高行政体系廉洁程度对保障经济、社会、文化权利具有重要意义，善治应成为生育支持政策评估的标尺。生育支持政策的制定以及生育支持法律制度的立法论证需要广泛评估不同群体的利益诉求，方能保障制度政策的有效实施。

三、生育支持政策法治化面临的挑战

随着我国经济社会发展，生育保障水平总体提升，妇女儿童的权益得到了切实保障。“人权没有最好，只有更好；人权保障只有进行时，没有完成时。”^{〔2〕} 权利实现目标提出了对当前生育支持政策法治化的要求，凸显出当前生育支持政策法治化的挑战。

（一）生育支持政策内容的挑战

“权利是最能把法与现实生活联系起来的范畴。”^{〔3〕} 生育支持政策的功能性目标，需要依托于生育支持相关权利的保障得以实现。^{〔4〕} 生育支持政策和法治以权利为连结点，生育支持政策法治化首先应考察生育支持政策的具体内容。

1. 福利水平与保障效果有待提升

权利保障依赖于一定的经济资源，生育支持相关福利效果受多重因素的影响。在生育支持领域提升人的可行能力，应注重资源供给的实质保障效果。其中，丰富生育支持相关资源的种类与数量、提高生育支持政策效果是生育支持领域实现人的实质自由的重要方式。

提升主体的可行能力、实现生育支持从应有权利向法定权利转化，应在政策

〔1〕 参见〔印度〕阿马蒂亚·森：《以自由看待发展》，任贇、于真译，中国人民大学出版社2024年版，第232-233页。

〔2〕 中华人民共和国国务院办公厅：《中国共产党尊重和保障人权的伟大实践》，人民出版社2021年版，第54页。

〔3〕 孙国华：《法的真谛在于对权利的认可和保护》，载《时代论评》1988年创刊号。转引自张文显：《法哲学范畴研究》（修订版），中国政法大学出版社2001年版，第345页。

〔4〕 参见余军、林丽：《生育支持政策的权利之维——发达国家的实践及启示》，载《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》2024年第3期。

制定层面完善生育支持福利分配关系的调整机制。当前,部分生育支持措施存在“福利幻觉”的现象^[1],难以满足生育主体及家庭发展的需要。在制度政策制定层面,提升生育支持福利的供给需要与经济资源的压力相匹配。以生育补贴为例,中央层级《育儿补贴制度实施方案》(以下简称《育儿补贴方案》)规定:“育儿补贴按年发放,现阶段国家基础标准为每孩每年3600元”^[2],填补了我国统一育儿补贴政策的空白。但各地生育及育儿成本呈现较大差异,生育补贴标准以国家基础标准为基点,各地标准适当上浮数额的测算以及提升生育支持福利水平的激励机制建立,则是育儿补贴制度进一步完善的重难点。

生育支持政策的目标不应仅局限于人口新形势下生育率的回升,生育支持政策体系应有助于提升家庭的生存与发展权益。女性教育和就业权益保障水平提升^[3]、社会育儿成本上升共同构成人口新形势下生育率变化的原因。人口新形势下的人口政策应注重提高人口质量,以实现人的自由全面发展。因此,生育支持政策的福利可对二胎、三胎适当倾斜,但不宜忽视一胎的生育福利。生育支持政策如何以“基于权利的方法”提升福利水平、实现权利保障与政策目标相统一,有待进一步探索。

当前生育支持政策需在养育、教育方面进一步充实。^[4]“生”和“养”都具有重要地位,涉及养育阶段人的受教育权、住房权等,其中权利的保障质量和机会公平是生育支持领域实现人权的关键。生育福利的表现形式呈现多样性,包括货币化的生育补贴、升学与住房机会、假期等。面向育儿阶段,人口新形势下生育支持政策体系有更高要求,包括但不限于育儿补贴的发放,符合现代标准的托幼服务、更高层次的儿童成长环境标准等应在生育支持政策和法律制度中进一步作出规定。当前,《若干措施》以及地方生育支持方案已逐步从托育、住房、教育等领域进行保障建设,相关政策措施的法治保障与配套机制有待完善。

2. 政策对福利异质性的适配不足

福利异质性是生育支持相关权利由法定权利向实有权利转化效果的关键影响变量之一,生育支持政策的制定和实施应充分考虑由主体异质性导致的权利保障

[1] 参见宋靛珺、骆满蔓:《人口治理现代化视域下生育支持政策的偏离与矫治》,载《河海大学学报(哲学社会科学版)》2024年第5期。

[2] 《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈育儿补贴制度实施方案〉》,载中华人民共和国中央人民政府网2025年7月28日, https://www.gov.cn/zhengce/202507/content_7034132.htm。

[3] 参见[印度]阿马蒂亚·森:《以自由看待发展》,任曠、于真译,中国人民大学出版社2024年版,第319页。

[4] 参见满小欧、杨扬:《“三孩”背景下我国生育支持政策体系建设研究——基于政策工具与生育友好的双重分析框架》,载《东北大学学报(社会科学版)》2023年第1期。

方式差异。

在法定权利层面，生育支持政策法治化实现群体普惠性受益，制度政策层面为异质性主体提供与其情况相匹配的生育支持方式。第一，部分自由职业人员、非公有制单位劳动者的生育保障存在困难。目前，在法定权利层面，法律规范对社会主体所享有的社会保障权作出规定，如《中华人民共和国社会保险法》（以下简称《社会保险法》）第六章规定了职工参加生育保险的缴费义务主体、给付标准、适用范围等内容。灵活就业人员、领取失业金期间人员的生育保险保障范围在各地逐渐扩大^[1]，相关措施的覆盖面、实施细则和配套措施需进一步明确。同时，实践中存在部分单位未支付生育相关保险费用的状况，用人单位怠于履行义务导致部分生育主体无法享有基本生育保障。第二，面向低收入群体的生育支持福利覆盖需增强。低收入群体对生育支持权利保障需求更为迫切，然而部分生育支持措施对低收入群体的支持有限。例如，目前生育和育儿领域的个人所得税抵扣规定存在逆向分配的问题^[2]，尚未达到个人所得税起征点的群体通过税收体系获得的支持有限，财税体系对低收入群体生育支持的方式应创新。第三，面向更广泛社会成员的普惠性生育支持政策体系应覆盖人的青年阶段^[3]。当前，生育支持政策体系已就提升个人发展能力的方式进行了初步规划，生育支持政策中促进青年发展的支持措施应进一步明晰。同时，面向未生育青年的具体支持措施有待陆续推出，加强生育支持政策体系与青年发展制度规划的衔接。

在生育支持法定权利向实有权利转化的过程中，即使法律政策已根据主体的异质性特征进行权利保障的效果适配，人对法定权利的实际享有状况仍受到主体异质性的影响^[4]。主体异质性包括人的身体、心理、价值观等因素，可导致生育支持福利的利用效果出现差异。此外，由多个个体组成的群体也会呈现异质性的特征，进而影响权利的实际享有水平。在生育支持政策体系完善的进程中，主体对待福利的价值观念引导、福利使用能力提升的方式需要结合个体（或群体）的特性进行明确细化。

（二）生育支持政策规范化的挑战

生育支持政策法治化包含政策措施的规范化和对政策措施规范的检视两个方

[1] 《四川：灵活就业人员、领取失业金期间人员明年起纳入生育保险保障》，载中华人民共和国中央人民政府网2024年11月25日，https://www.gov.cn/lianbo/difang/202411/content_6989208.htm。

[2] 参见于春敏：《积极生育政策下个人所得税的优化探析》，载《税务研究》2024年第3期。

[3] 本文“青年阶段”是指已成年但尚未结婚或生育的青年所处的年龄段。

[4] 参见孟融：《数字时代老年人的权利弱化及法治应对——以可行能力理论为分析框架》，载《中国特色社会主义研究》2022年第21期。

面，生育支持法律规范的原则、权利法治保障、责任分配方式等制度规范的调适，可对生育支持政策的法治化产生重要影响。

1. 生育支持制度面临规范转型

生育支持政策的体系化有待增强^[1]。体系化的生育支持政策包含人权保障规范的完整结构，生育支持的权利范围、义务承担、重点保障对象等方面具备系统性的规范保护。在加强生育支持政策体系化建构的背景下，法律的稳定性与政策的灵活性之间面临张力，更深层次的要求是应当理顺保护与规范事项、制度层次的结构。伴随着生育支持政策体系的完善，相关法律政策制定的过程中部门协同性需要增强，并加快成熟政策上升为法律规范的进程。

生育政策的调整意味着，在权利保障目标下，人口与生育法律规范的侧重点由管理型规范向促进型规范转变。《中华人民共和国人口与计划生育法》（以下简称《人口与计划生育法》）第17条规定：“公民有生育的权利，也有依法实行计划生育的义务。”人口政策由生育限制到生育支持的调整，生育权的受益权功能应被进一步强化^[2]，部分义务性规范与管理性规范需要转型。人是经济社会发展中最具有活力的要素，人口与生育法律规范可为国家人口战略的调整提供法治保障，其中个体权利保障的考量应被强化。

人口与生育法律规范中调整社会领域生育支持关系的规范有待完善。原有人口与计划生育法律规范主要呈现“国家—个体”模式。然而，生育具有高度社会化的特点，表现为“国家—社会—个体”模式^[3]。社会可对国家生育福利分配和个人生育福利实际享有产生双重影响。人口与生育领域的社会习惯、生育的社会化规范、权利的社会保障方式等内容，应随着人口新形势和生育权保障要求予以转变和丰富。生育支持政策反映社会实际需要、依托于社会化方式实施，生育支持政策领域决策的社会化参与、社会意见反馈相关条款有待完善。

2. 生育支持责任分配待明晰

人权的实现需要各类主体在其职责范围内承担相应义务，承担义务的主体类型、义务内容的分配、义务承担方式对人权实现可产生直接影响。

国家负有生育支持保障义务。履行人权保障义务的国家机构包括中央层级和地方层级的国家机构，在公共事务与财政领域承担生育支持事权。在生育支持政

[1] 参见曹薇薇：《少子老龄社会生育保障法律制度的审视和重构》，载《政治与法律》2025年第6期。

[2] 参见谭家超：《论生育权的功能基础与中国模式》，载《政法论丛》2024年第6期。

[3] 参见秦小建：《生育基本国策的宪法结构与治理转型》，载《荆楚法学》2024年第6期。

策和法律规范中，地方性规定占比较大。不同地区经济社会发展水平的差异导致生育支持的能力和 demand 存在差异，同时生育的外部性不局限于特定地区^{〔1〕}，生育支持的纵向责任分配体系需要进一步完善。例如，《育儿补贴方案》规定了育儿补贴的财政资金来源按特定比例分担，具体财政责任的量化分配与监测机制应在实践中完善并优化。政府的生育支持责任还包括管理责任，其中生育相关服务的安全监管与市场监管责任需要规范与明确。

生育支持需要社会主体履行相应义务，责任主体包括企业、育儿服务机构、公益慈善组织等。企业是劳动者社会保障权的义务主体之一，《社会保险法》第53规定，生育保险费用由用人单位按照国家规定缴纳，职工不缴纳生育保险费。实践中，企业出于运营成本等考虑不履行生育保险支付义务的现象仍存在。企业承担生育保险、生育假等责任的成本应合理分配，从而缓解“政府请客、企业买单”的问题。育儿服务机构的建立为儿童照护提供了条件，《中华人民共和国母婴保健法》（以下简称《母婴保健法》）等法律中涉及育儿服务机构服务标准化的规定存在缺失，育儿服务实施标准、育儿服务评价监督标准应进一步健全。

在生育支持政策体系完善的背景下，生育支持责任需要国家、社会、个人三方分担。企业是履行生育支持义务的重要主体，工商业与人权框架下企业生育责任的履行应不局限于柔性义务履行的范畴，生育支持领域的工商业与人权法律调整机制需要完善。在个人层面，多种生育福利和支持措施陆续推出，个人使用生育福利的自主性逐步提高，但个人在生育责任承担中应当扮演何种角色，包括个人承担生育支持责任的种类、生育福利合理使用的方式与方向引导等，有待在生育支持政策完善的进程中探索。

四、生育支持政策体系完善的法治方式

法律是保障人权的有效方式，人权为法律提供了立法依据和基础。^{〔2〕}可行能力理论所蕴含的正义观为政策与制度提供了价值遵循，从提升主体发展能力视角完善生育支持政策体系，可以在实现“每个人”权利保障的基础上更好地促进

〔1〕 参见都阳、程杰、曲玥：《生育支持政策的中央事权与顶层设计》，载《人口研究》2024年第2期。

〔2〕 参见陈永、郭佳宏：《论阿玛蒂亚·森可行能力视域下的人权理念》，载《当代中国价值观研究》2024年第3期。

人口高质量发展。

（一）推进有利于权利实现的生育支持制度体系

可行能力在于增进个人的自由，“能力方法”包括一个人事实上能够做到的某些事或者状态，以及选择集合中实际拥有的机会。^{〔1〕}“权利是在一定社会生活条件下人们行为的可能性，是人的自主性、独立性的表现”^{〔2〕}，有利于权利实现的生育支持法律制度为增进生育主体的个体能力提供了法治保障。

1. 人口与生育法律规范的优化

人口与生育法律规范应对生育权及相关权利的概念范围、保护方式进行丰富。《人口与计划生育法》可在关于公民生育权利保护的表述中对公民生育权作出更为详尽的法律界定，包括生育权行使的原则、生育受益权等内容，为生育支持提供法定权利层面的依据。在人口新形势下，“计划生育”的内涵应得到丰富。一方面，计划生育不得过度限制公民的生育权；另一方面，生育保障应成为计划生育的重要内容。^{〔3〕}在完善生育支持政策体系的大背景下，可在《人口与计划生育法》中进一步明确“建立覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系”的目标，致力于降低生育、养育成本，亦可制定单独的生育支持促进型立法。《若干措施》中已成熟的增量生育支持政策项目可纳入《人口与计划生育法》，确立生育支持政策的法定地位。《母婴保健法》《社会保险法》等涉及生育保障的部门法应在各自调整领域进一步细化生育支持增量措施相关规定，并将生育服务的社会化提供纳入法律调整范围。例如，《母婴保健法》可结合生育支持提升母婴健康保障标准，完善孕产服务、社会托育服务标准以及托育服务的监管方式相关条款。部分增量生育支持措施可进行专门立法，如在法律层级制定《托育服务法》，实现增量生育支持政策的法制化与体系化。

形成生育支持促进型法治规范与法治保障体系，可让人权原则植根于生育支持政策中。促进型立法或条款中“‘促进’意味着对于某类事项或某种行为予以政策倾斜”，有助于将国家政策和事业转化为公民的主观权利。^{〔4〕}生育相关权利保障的促进型法律或条款，可围绕生育权的受益与保障权能进行权利与义务规

〔1〕 参见〔印度〕阿马蒂亚·森、〔美〕詹姆斯·福斯特：《论经济不平等》（增订版），王利文、于占杰译，中国人民大学出版社2024年版，第225页。

〔2〕 孙国华：《法的真谛在于对权利的认可和保护》，载《时代论评》1988年创刊号。转引自张文显：《法哲学范畴研究》（修订版），中国政法大学出版社2001年版，第345页。

〔3〕 参见纪庆全：《“国家推行计划生育”的规范意涵》，载《天津大学学报（社会科学版）》2023年第5期。

〔4〕 参见王理万：《论作为宪法实施方式的促进型立法》，载《法学论坛》2024年第1期。

范化构造；生育支持政策体系中生育、托育、就业、教育、住房等领域的支持保障措施均可纳入生育支持促进型立法中，夯实生育支持权利束的政策基础。

2. 促进生育福利的实质平等享有

“平等共享的人权是普惠性的人权。”^{〔1〕}完善生育支持法治，应致力于让更多广泛群体享有生育福利、获得生育保障。

第一，完善生育支持福利基准规范。法律制度层级的生育支持规范实现由福利效用最大化平等观向促进个体实质自由平等观的转变，基准福利的法定化有助于增强福利分配关系的规范性与平等性。纳入基准规范的生育支持福利应覆盖所有适格主体，并且设定福利给付水平上浮基准规范，以减少福利分配领域的歧视与逆向歧视问题。基准福利设定可为“固定+弹性”的模式，即固定部分基准福利为所有适格主体可享有的福利，弹性部分为特定群体或特定时空条件下可享有的资源支持。福利基准规范使得生育支持标准得以明确化，育儿假、托育服务等增量生育支持政策成熟后，可通过法律层级基准规范明确福利给付标准。

第二，完善生育支持政策制定与福利发放的程序性规定。《若干措施》对生育津贴、教育资源供给、住房支持、职工权益保障等内容进行了规划，在人口与生育法律规范中应明确相关生育福利发放的程序性规则。面向生育主体的便利化程序性规则，应减少主体获得生育福利的信息壁垒，让权利主体以便捷的方式获得生育支持。行政过程法治的完善是促进型法治发挥作用的前提。^{〔2〕}为提高生育支持领域的善治、促进生育支持政策的顺利实施，应完善生育支持领域行政监督、信息公开、公众参与相关条款，为生育支持的实质平等实现提供行政过程性法治保障。

第三，完善面向残疾人、未婚母亲、农民工、新就业形态人员、未就业人员等特定群体的生育支持政策。特定群体对社会权保障的需求较一般主体更突出，并呈现差异化。相较于一般人群，生育支持资源利用对特定群体的福利效用更大，应提高特定群体生育支持资源给付水平。具体而言，一方面，可面向特定群体出台差异化的特别支持措施，适当提高生育补贴年限或金额。在生育保险基准性规定中，灵活就业人员、领取失业金期间的人员享有生育保险的政策未来可纳入法律，进一步扩大生育保险覆盖范围。另一方面，提升特定群体获得生育补贴、母婴健康、托育服务等生育支持福利的可及性。各类生育支持福利的发放及

〔1〕 鲁广锦：《历史、具体、现实：当代中国人权观的三重建构逻辑》，载《人权法学》2023年第3期。

〔2〕 参见刘辉：《行政法上发展促进型条款的规范效力及其实现路径》，载《行政法学研究》2025年第4期。

生育信息支持，应依托于便利化、数字化的生育支持服务与信息提供渠道，并加强现实与数字场域的无障碍环境建设，以缩小特定群体获得生育支持的鸿沟。

3. 细化生育支持权利救济条款

权利救济方式法治化是生育支持政策法治化的重要内容，生育主体在权利减损时可依据法律规范获得救济，让当事人的权利得以恢复。生育支持政策中权利的公力救济方式包括行政救济和司法救济。

生育支持行政救济适用的情形包括国家作为义务主体时所承担的生育福利给付义务，以及单位作为义务主体所承担的劳动者权益保障义务。在“国家一个人”生育支持模式下，行政救济首先面向由行政主体自身不当的行政行为所造成的主体权利损害。人口与生育法律规范可就生育支持的行政救济方式进行规定，引导行政机关以保障主体生育权为导向解决相关争议，畅通有关主体权利受损时的申诉与反馈渠道，实现行政体系内部对生育支持政策偏离的自主纠正。人口与生育法律规范中应当细化通过行政复议进行权利救济的程序。当生育主体获得生育福利的相关权利受到侵害时，权利受损主体或监护人等利益相关方可依法提起行政复议。在“非国家机关一个人”的生育支持模式下，行政机关通过受理投诉、开展行政监管执法的方式处理各类争议。育儿假、托幼服务等新型生育支持方式涌现，其中行政机关进行监督检查所应遵循的标准程序应纳入生育支持相关法律规范。生育支持义务主体违法违规时承担的警告、责令改正、赔偿损失等行政责任应结合生育支持增量政策的出台予以明确，并且责任大小需与权利弥补的成本相匹配。

司法是当事人依法获得权利救济的最后一道防线。生育支持领域的司法救济机制完善，是加强生育支持领域人权司法保障的体现。行政诉讼首先面临可诉性问题。结合《中华人民共和国行政诉讼法》第12条的规定，当权利主体获得生育支持的权利受到损害时，应将行政机关生育福利给付与发放的行为纳入行政诉讼的受案范围。人民法院适用人权原则可与具体法律规则相联结。^{〔1〕}在生育主体与用人单位之间涉及生育支持争议的诉讼中，司法机关可在法律适用与裁判说理中融入生育支持人权保障的理念，并在人权语境下对相关法律规则进行解释，以发挥司法作为生育支持权利救济机制的作用。

（二）以提升人的发展能力为政策导向

可行能力从满足人的实际需要出发，为未来人的发展描绘出一个图景。以提升人的发展能力为导向的生育支持政策可为生育主体发展及后代成长提供动力。

〔1〕 参见江秋伟：《人权原则的司法适用——基于已公开裁判文书的考察》，载《人权法学》2024年第5期。

提升各类群体的发展能力，也是将主体异质性纳入群体权利保障方式的体现。

1. 保障女性实现自我发展的权利

生育支持不仅要降低家庭养育的经济成本，更要保障女性自身的发展。^{〔1〕} 女性发展包含职业领域的发展、家庭领域的发展、保障其追求幸福的权利等方面。

工作是女性经济赋权的主要途径，也是个人“有尊严地生活”的体现。通过生育支持促进女性发展，可以保障女性的工作权，减少其陷入贫困状态的可能。完善劳动法律规范，让女性在工作中不受歧视，可有效减少女性因生育带来的“母职惩罚”。《中华人民共和国劳动法》《女职工劳动保护特别规定》等规范中包含了女职工劳动权益保护的条款。在生育支持政策完善的进程中保障女职工的劳动权，应完善女职工在享有生育福利的同时免于受歧视的规定，如提高工作机会法定保留期限、设定育儿假登记备案制度等。在公有制单位中，可进一步完善女职工工作考核、晋升和福利标准，为女职工设定更宽松的年龄标准，减少由生育和育儿带来的时间损失。

纳斯鲍姆所提出的核心人类能力清单包含情感上的尊重和满足，依附于能够与他人亲密生活、享有自尊和不受羞辱的社会基础^{〔2〕}。女性自身所处的家庭环境对个人的发展具有重要影响，中国传统的家国同构、公私互嵌、家庭主义等思想为家庭团结和女性发展提供了文化与价值源泉^{〔3〕}。保障女性的家庭生活权，法律需要对女性在家庭中的地位、女性的家务劳动价值予以肯定。《婚姻登记条例》第5条规定了倡导文明婚俗，促进家庭和谐，引导树立正确的婚恋观、生育观、家庭观等内容。生育支持政策措施应以支持家庭为中心^{〔4〕}，依法引导新型生育与家庭观念的传播，保障女性在家庭中的幸福美满，为家庭助力女性发展提供物质条件和观念支持。

幸福追求权具有防御权和受益权两大功能面向，包含免于恐惧、生活安宁、自我决定、获得成就等方面。^{〔5〕} 保障女性的幸福追求权，应保障其个人价值与自我实现的权利。生育支持政策体系应发挥促进女性幸福追求权保障的作用，可

〔1〕 参见刘汶蓉：《家庭现代化道路上的女性发展困境与政策出路》，载《妇女研究论丛》2023年第1期。

〔2〕 参见〔美〕玛莎·C. 努斯鲍姆：《女性与人类发展——能力进路的研究》，左稀译，中国人民大学出版社2020年版，第63-64页。

〔3〕 参见刘汶蓉：《家庭现代化道路上的女性发展困境与政策出路》，载《妇女研究论丛》2023年第1期。

〔4〕 参见马雪杨、王增文：《为何生育支持政策要以支持家庭为中心？——基于对大众生育观的主题分析》，载《中国青年研究》2024年第6期。

〔5〕 参见赵剑文：《幸福追求权的规范依据、理论证成与权利构造》，载《河南财经政法大学学报》2022年第5期。

通过受益权保障体系为女性自我发展提供物质条件,提升女性幸福指数。幸福追求权的保障与实现状况也是生育支持政策的衡量标准。幸福追求权作为一项具有延展性、综合性的权利,依托生育支持权利束中具体人权加以实现。应将幸福追求权融入女性工作权和家庭权利保障规则中,提升女性在工作中的成就感、家庭中的幸福感。

2. 将青年发展权保障融入生育支持

青年在从儿童到成年、从依赖到自主的自身发展阶段所面临的挑战^[1]是影响青年群体婚恋和生育意愿的“症结点”之一。在人的生涯中,青年阶段具有较强的可塑性,青年阶段的发展对提高个人生涯发展能力具有重要意义。在生育支持政策体系中融入推动青年发展的目标^[2],保障青年发展权,可在更广泛的青年发展视域下促进青年成长、工作、生活等方面全面发展。^[3]

提高青年的发展能力,有助于减少青年婚姻与生育的后顾之忧,应通过促进型立法发挥法治对具体政策的作用。^[4]保障青年发展权,应引导青年充分利用各种条件“增强自身对社会的适应性和在社会中的创造能力”。^[5]青年发展促进法可制定支持青年就业、创业创新、安居乐业相关条款,地方性法规中可就本区域内青年发展的促进措施进行规定,实现政府政策对青年的引导。就业是民生之本,青年面临从走出学校到职业发展成熟的过渡,青年的职业技能处于起步阶段,需要法律和政策予以特别支持。《中华人民共和国就业促进法》第二章对人民政府出台促进就业的产业政策、财政政策相关责任予以规定,在政策层面可就青年就业信息提供、职业技能培训、就业市场政策指导等方面出台重点扶持措施。未来,青年发展促进型立法还可就青年劳动权益保障和职业发展的事项进行特别规定。在青年创新创业扶持方面,法律规范可为青年创新创业环境政策扶持、公平竞争环境营造等方面提供法治保障。^[6]

[1] 参见联合国人权理事会:《青年与人权:联合国人权事务高级专员的报告》,A/HRC/39/33,2018年,第31段。

[2] 参见茅倬彦、罗志华:《加快构建积极生育支持政策体系:现实挑战与策略选择》,载《妇女研究论丛》2023年第2期。

[3] 参见《让青年受教育权、生命权、生存权、劳动权、居住权等得到更充分保障——国新办发布会解读〈新时代的中国青年〉白皮书》,载中华人民共和国中央人民政府网2022年4月21日,https://www.gov.cn/xinwen/2022-04/21/content_5686566.htm。

[4] 参见姚建龙、柳箫:《法治化推进青年高质量发展:青年发展领域专项立法的基本前提、法律基础与逻辑进路》,载《中国青年研究》2024年第10期。

[5] 参见张良驯:《青年发展权的含义、特性及其有效实现》,载《中国青年社会科学》2019年第3期。

[6] 例如,《广州市青年创新创业促进条例》在全国首创以地方性法规的形式保障青年创新创业环境。参见张姝泓:《青年创新创业,来广州!〈广州市青年创新创业促进条例〉今起实施 以地方性法规保障青年创新创业环境》,载《广州日报》2023年3月1日,第5版。

个人积极参与公共事务是个人发展支持性权利的重要组成部分。^{〔1〕}在生育支持乃至青年发展领域的法律制度中，应进一步完善青年参与与自身发展密切相关的公共事务的制度，包括拓宽青年参与公共事务渠道、提升意见反馈机制的有效性等。青年参与公共事务可促进青年发展相关法律制度及公共政策的制定和完善，也有助于青年自身发展能力的提升。

由青年自身发展带来的权利保障水平提升是青年发展的目标及内生性动力，青年对美好生活的期待和向往以及青年自身发展的成果可推动家庭发展和下一代养育。

3. 创造有助于后代成长的制度环境

生育养育下一代，是一种基本而又迫切的善。^{〔2〕}为后代成长与更高水平的发展提供制度保障，有助于提高社会的生育预期，同时也是社会发展环境的重塑。

生活在安全的环境中，人可收获踏实感，心无旁骛地发展各项事业。安全是人的基础性需求，安全权可成为人权的一个类别。^{〔3〕}在生育服务领域，托育服务安全涉及消防、食品、卫生等领域的安全标准规范，托育服务专门法律规范应将托育服务机构场所及服务对象所面临的安全风险防治方法、安全标准加以整合。相较于一般领域的安全规范，托育安全保障制度标准应更为严格。为促进下一代健康成长，人民政府在进行综合治理的过程中可进一步完善社会安全领域的安全保护措施，积极化解各类安全风险因素，以构建下一代安全的成长环境，提升全社会安全感为目标。

后代成长需要包容性的社会环境。人在人生的重要节点诸如升学、就业等面临诸多选择和挑战，各类主体因所拥有的物质生活条件、主体自身的主观认识等因素不同，可能导致个人选择与发展出现偏差。^{〔4〕}未来，构建包容性的成长环境应加强破解“内卷式”竞争的制度设计，以制度激励创新，并拓宽个人发展的容错空间。^{〔5〕}教育是提升个人发展能力的重要手段。在教育领域，人口形势的变化将改变教育资源的分配格局。《若干措施》提出“扩大优质教育资源供给”，学前教育资源布局优化、义务教育阶段资源均等化是下一代获取可及性教育资源

〔1〕 参见胡玉鸿：《新时代民生视域下的个人发展权研究》，载《人权法学》2024年第5期。

〔2〕 参见〔英〕约翰·菲尼斯：《人权与共同善》，娄曲亢译，中国政法大学出版社2020年版，第373页。

〔3〕 参见何志鹏：《安全权的理论逻辑》，载《人权》2024年第4期。

〔4〕 参见戴菁：《个人发展的法理探究》，商务印书馆2023年版，第164-167页。

〔5〕 参见丁轶：《论作为新兴权利的容错免责权：基础与证成》，载齐延平主编：《人权研究》（第24卷），社会科学文献出版社2021年版，第135-136页。

的起点,特定区域内教育资源流动与共享机制可广泛推行,而不局限于学位分配阶段的程序正义。伴随着时代发展的需要,可进一步探索包容性教育制度的设计,优化普通高等教育的资源分配比例,充分发掘个人的潜力。

五、生育支持多元主体义务的合理配置

人口在经济社会发展中具有重要地位,生育相关权利的实现依托多元义务主体的责任承担。国家、社会主体和个人均是人权义务实现的主体,生育支持政策法治化则是在制度层面对以国家义务为主导、多方义务共担的生育支持义务履行机制的优化。

(一) 国家义务

生育支持政策体系需要国家发挥主要作用,生育支持政策法治化即在法治的框架下,各级各部门依据法律规范的原则和规则开展生育支持、保护和管理工作的,在中央和地方两个层级发挥作用。

1. 中央层级的资源给付与调配

生育的效益呈现跨地域的特征,同时各地发展状况及资源水平存在差异,需要中央层级的统筹规划与引导。^[1]中央人民政府通过制定实施基础性的生育支持政策,进行生育支持政策体系的顶层设计。在生育支持的具体承担方式中,中央政府通过中央财政一级的拨款为生育支持承担部分资金,发挥中央财政体系对生育支持权利保障的作用。人口与生育相关法律法规可就中央政府对生育支持的部分事权予以规定,形成连贯、可预见的生育支持中央事权承担方式,并增强中央层级资源给付的水平。例如,中央层级财税体系可在建立普惠型托育服务体系、社会主体承担生育支持责任获得的财政补助方面增强支持力度。

面对区域人口分布差异和增减变化,促进不同区域人口、经济、资源、环境等方面的协调发展,是符合人权的经济发展战略的体现。促进生育支持领域的区域协调发展,是中央层级生育支持义务的重要内容,《中华人民共和国宪法》为区域实质平等提供了法理依据。^[2]中央政府通过转移支付手段对不同地区生育支持所需资源予以调控^[3],应将人权标准融入生育支持资源分配、税收和预算

[1] 参见都阳、程杰、曲玥:《生育支持政策的中央事权与顶层设计》,载《人口研究》2024年第2期。

[2] 参见李海平:《区域协调发展的国家保障义务》,载《中国社会科学》2022年第4期。

[3] 参见夏冬泓:《财政转移支付结构调整困境及其人权再定位》,载《法学杂志》2018年第2期。

编制过程。^{〔1〕} 人口高质量发展需要公共服务的均等化，其中应加强人口增长缓慢地区生育支持公共服务的供给以及社会环境的优化，对欠发达地区的生育支持资金转移支付、公共服务供给方面可予以适当倾斜，以优化社会的生存与发展环境。

2. 地方层级的资源给付与社会管理

生育服务的获取、个人的成长在一定时间内需要基于一定地域内的资源与环境，地方政府在生育支持中负有部分生育资源供给分配、秩序维护与管理责任。

地方政府围绕生育支持权利束出台规范性文件、执行中央层级的生育支持政策，生育权、健康权、住房权、受教育权等权利保障的责任，在具体实施层面依托于地方政府依法发挥职能。地方在生育支持资源的筹集、分配和使用方面应具有一定的财政权限和责任，人口与生育法律规范可进一步就地方政府履行生育支持义务的责任范围进行细化。要建立和完善生育支持领域“全面的照护和扶助系统”^{〔2〕}，在自身财政能力的范围内，地方政府可进一步提升面向生育支持权利主体的资源给付水平。地方政府负责对中央层级生育福利进行分发，法律规范需要进一步明确福利分发受益对象的范围与程序，为地方政府履行职能提供制度指引。

地方政府承担生育支持领域的社会管理责任。增量生育支持政策中涉及社会主体可提供的托育服务项目内容，相关审批、许可权限的法律规定应结合生育支持政策的变化予以调整。在保障安全的前提下，可给予互助性、公益性的托育服务与慈善活动实施主体更大的活动权限与支持，实现社会力量对生育支持的广泛参与。

地方层级生育支持义务履行的评估包含政策内容评估与实施效果评估。地方政府实施生育支持相关责任的法治化水平，可纳入法治评估的范围。《国家人权行动计划》中关于生育支持的规划，妇女与儿童等具体权利保障的规划，可成为地方政府制定生育支持政策的指引，也是对地方生育支持政策开展评估的依据。财政资金使用绩效与福利发放的廉洁程度构成过程性评估的内容。生育支持政策可进一步细化生育支持财政资金的使用监督与评估规定，并将人权保障的效果作为过程检视的标准，提升地方政府生育支持义务的履行能力。

〔1〕 参见联合国人权理事会：《照护和扶助的人权层面：联合国人权事务高级专员的报告》，A/HRC/58/43，2025年，第27段。

〔2〕 参见联合国人权理事会：《照护和扶助的人权层面：联合国人权事务高级专员的报告》，A/HRC/58/43，2025年，第54段。

（二）社会主体义务

生育具有社会性，生育支持需要国家之外的社会主体承担相应义务。负有生育支持义务的社会主体包括用人单位以及提供生育支持相关服务的营利性或非营利性机构。

1. 单位为员工提供生育支持与便利

单位在其法定义务范围内对员工的生育支持承担相应责任，包括依法履行生育保险单位缴费义务、提供员工育儿假、为生育员工提供基本便利等。伴随着生育支持政策体系的完善，单位为员工承担的生育支持责任呈现扩张趋势，单位生育支持义务的履行规范也应予以完善。

在工商业与人权框架下，企业在履行自身人权责任的同时需要积极保障员工的生育权及相关权利。《中华人民共和国公司法》第20条规定的公司社会责任条款体现了共同善的价值。^{〔1〕}工商业与人权框架激励用人单位更主动地承担生育支持义务，应通过法律进一步强化工商业与人权体系下企业履行社会责任的规范性，生育支持领域的专门法也可就企业履行生育保障责任、为员工提供生育支持便利方面进行特别规定。企业承担生育支持责任需要一定的成本，其最终可通过经济循环融入企业提供的商品或服务价格中，继而影响社会对生育支持成本负担的格局。因此，需要通过法律对企业承担生育支持责任进行规范、引导与激励，建立众多单位普遍守法的长效机制，减少由于“内卷化”竞争导致的员工福利保障缺失的问题。

企业社会责任的履行状况评价可激励其积极承担人权责任。环境、社会和公司治理（Environmental, Social and Governance, 简称ESG）评价体系的适用有助于激励公司企业遵循工商业与人权的原则开展经营活动，企业致力于提升ESG评级也是其建立符合人权的投资和经营模式的体现。企业承担积极生育支持责任的状况可成为ESG评价体系下其内部治理评估的指标之一。此外，企业社会责任与ESG评价体系的自主提升，有赖于其内部人权政策的完善。生育员工权益保障、基本生育服务与便利提供的相关内容应被积极纳入企业内部人权政策，以指引企业完善内部治理、自主履行生育支持相关人权义务。

2. 托育机构提供合规与优质的服务

社会性托育服务是人口新形势下生育支持政策体系建设的重点领域。托育服务机构承担着婴幼儿托育的具体职能，提升托育服务法治化水平，对托育服务机

〔1〕 参见张万洪、任文佑：《利益相关者保护的共同善维度——兼评新〈公司法〉第20条》，载《华东政法大学学报》2024年第5期。

构保障服务对象的各项权利具有积极意义。

从提升权利主体可行能力的视角看，完善托育服务机构相关立法应从托育服务机构保障生育支持权利束中发挥作用方面构建其积极责任，托育服务机构在婴幼儿看护、早期教育、健康与营养提升等方面提供合规服务的标准应予以细化。人权标准包含人权合规和人权赋能两个层次，托育服务质量与权益保护状况、托育服务机构对人权的积极促进效果可纳入托育服务机构的评级范围，以增强托育服务机构提供优质服务的自主性与意愿。

托育服务的提供涉及政府、市场、社会三者关系，托育服务立法应明确政府对托育服务事业支持与监管^[1]的职责范围。政府在托育服务机构布局和资源调配引导方面可发挥积极作用，以帮助托育服务提供者实现业务的有序开展，减少资源的冗余或浪费。市场化是托育服务提供的重要形式。经济、社会权利相关商品和服务的私有化，应被视为国家选择的一种机制，市场竞争的益处将有助于提升现有经济、社会权利的保障水平。^[2]在市场化托育服务的监管方面，托育服务立法应确立托育服务提供方规范参与市场竞争的原则和规则。具体而言，托育服务立法可就托育服务机构市场竞争行为的调控与规制方式进行规范。其中，广告宣传、消费者权益保护、资质审核、投融资等方面应坚持公益性导向，减少机构盲目竞争带来的负面影响。

（三）个人义务

个人履行相应的人权义务是人权实现的前提条件之一。生育主体是生育、养育行为的实施者，生育主体应在自身能力范围内承担相应的生育支持责任，体现了生育与养育过程中权利和义务的统一。

1. 养育和教育子女

照护子女既是一项权利，也是一项义务。家庭照护为核心能力清单中的生命健康、情感发展、归属等^[3]权利提供了保障起点。

父母或未成年子女的监护人亲自养育、教育子女，在家庭内部积极创造良好的育儿环境、促进未成年人的健康成长，是个人履行生育支持义务的体现。《中华人民共和国家庭教育促进法》第14条规定，父母或者其他监护人“承担对未

[1] 参见苏炜杰：《生育友好型社会建设：论我国托育服务法治保障体系及其实施机制》，载《河海大学学报（哲学社会科学版）》2025年第1期。

[2] 参见〔英〕奥菲·诺兰：《私有化与经济、社会权利》，刘林语译，载《人权研究》2022年第4期。

[3] 参见〔美〕玛莎·C. 纳斯鲍姆：《寻求有尊严的生活——正义的能力理论》，田雷译，中国人民大学出版社2016年版，第24页。

成年人实施家庭教育的主体责任”；第17条规定家庭教育的方法包含“亲自养育，加强亲子陪伴”。父母或监护人对未成年子女进行养育教育具有法定义务的性质，促进型立法中提出的养育教育相关义务的履行方式，可通过“德治的教化功能”^{〔1〕}发挥作用，即通过日积月累的法治宣传、配套政策的实施，潜移默化地提升全社会亲自育儿、科学育儿的观念。此外，主体履行养育和教育子女的义务需要一定的育儿外部支持条件，政府应加强生育友好型社区环境和设施建设，促进亲子关系的健康成长。

父母或未成年子女的监护人履行照护义务，还需要接受专业的育儿指导。《人口与计划生育法》第30条规定：“县级以上各级人民政府应当加强对家庭婴幼儿照护的支持和指导，增强家庭的科学育儿能力。”《若干措施》提出“依托村（居）委会等基层力量，以多种形式为家庭提供育儿指导服务”。对未成年子女的父母或其监护人而言，接受育儿指导、获得生育支持相关信息是一项权利，也有利于其更好地履行养育和教育子女的义务。从可行能力的视角进行考察，社会成员自身对外部信息的接受与处理能力不同，育儿及教育子女的物质条件与方法也存在差异。育儿指导应结合不同主体的特点予以类型化，同时育儿指导的可获得性、内容的合理性与适用性应被纳入育儿指导的评估标准。

2. 合理使用生育福利

生育主体可依据自身实际需要安排生育补贴资金、生育假期时间的使用，体现出可行能力福利观下尊重主体自主选择权的原则，为权利主体依据自主意愿选择一种所期望的生活方式提供了支持条件。

权利主体应依据自身情况合理安排生活，正确使用生育福利。生育福利来源于国家和社会的公共资源，权利主体将生育补贴、物资补助用于家庭生活和下一代养育，有助于实现生育支持政策的社会目标。财产权蕴含着社会责任与团结美德^{〔2〕}，权利主体合理使用生育福利是其履行财产权所附社会义务的体现。然而，人的规划能力与认识的理性程度可对生育福利使用的方式和效果产生影响。要增强权利主体对福利合理使用的实践理性与能力，可通过法律和政策夯实这些能力的社会基础。^{〔3〕}结合《人口与计划生育法》第30条的规定，政府及社会机构进行的育儿方法教育应包含如何正确使用生育福利的相关内容。同时，生育支持政策可采用柔性激励的方式，生育福利的合理使用状况可作为生育福利分配发

〔1〕 参见薛天涵：《德法兼治下的促进型立法：何以产生与何以促进》，载《求索》2025年第2期。

〔2〕 参见谢鸿飞：《财产权的公共性》，载《上海政法学院学报（法治论丛）》2022年第5期。

〔3〕 参见〔美〕玛莎·C. 努斯鲍姆：《女性与人类发展——能力进路的研究》，左稀译，中国人民大学出版社2020年版，第65页。

放的依据和评估标准，以提升个人合理使用生育福利的意愿与能力。

倡导生育福利的合理使用应包含对“良好家风”的推广。一个有德性的公民必须对共同体有所担当而非无限索取，生育福利的珍惜与利用有助于家庭成员在享有生育福利的同时形成懂节制、有社会责任感的人权观^[1]，进而提升家庭及下一代未来自主发展的能力。

六、结论

发展能力环境构造为人实现自我发展提供了广阔的空间。良好的政策是社会和个人福利增长的保障，可行能力理论为生育支持政策体系完善及其法治化提供了审视路径与思考方式。

可行能力的视角强调生育支持应面向增进个人的实质自由与发展潜力。建立生育支持政策体系的目的是保持社会适度的生育水平，同时更好地适应未来精细化的经济发展模式，实现政策目标需要基于权利的方法对人进行投资。生育支持政策法治化进程中，应在主体异质性的基础上以“能力清单”为依托构建生育支持权利束。在经济社会资源可承受的范围內，应加大生育福利给付力度，并结合群体和个人的实际需求设定差异化的生育支持方案。生育支持政策的延展性措施还应包含促进后代成长的政策设计。为后代营造健康、具有发展潜力的政策环境，可为促进人口高质量发展提供不竭动力。

可行能力为生育支持政策法治化提供了路径和方法的启示。生育支持国家义务的履行受社会价值观的影响，生育支持政策及法律制度应符合社会主流价值标准和正义理念，同时发挥法律规范对社会观念的引领作用。生育支持国家义务的履行存在限度，社会权保障的义务履行应尊重权利主体的自主权。可行能力倡导包括权利主体自身在内的多元主体积极参与发展事业，应完善生育支持多元义务主体的责任分配机制。在可行能力人权观下，生育支持立法论证应充分考虑不同群体的权利保障诉求和负担能力。

可行能力理论存在一定的局限性，包括对不同收入群体的可行能力平等保护缺乏关注、贫困群体权利保障受经济发展现实制约、部分能力清单的实现缺乏可操作性等。^[2]从可行能力视角分析中国生育支持的政策实践，阿马蒂亚·森的论述中涉及第一代人权保障的内容在中国语境下应进行调适。尽管如

[1] 参见张永和主编：《人权之门》，广西师范大学出版社2015年版，第346页。

[2] 参见冯伟婷：《可行能力平等视角下的繁荣性贫困问题探析》，载《社会科学动态》2024年第5期。

此，可行能力为生育支持政策法治化所带来的分析方法与观念更新，仍显得弥足珍贵。

The Rights and Obligations Theory in the Legalization of Fertility Support Policies: A Perspective Based on the Capability Approach

KUANG Hong (School of Law, Jilin University)

Abstract: The legalization of fertility support policies reflects social construction being included in the track of the rule of law. The capability theory provides a review method and implementation path for the legalization of fertility support policies with human rights values. The evaluation of fertility support policies is a key step in legalizing these policies. The logic of feasible capabilities is embedded in the assessment of the current needs and long-term goals of population development, the values of institutionalizing fertility support, and the process of examining policy implementation. The legalization of fertility support policies faces some challenges. The welfare level and population coverage of fertility support need to be expanded. Besides, the legalization of fertility support faces transformation, and the distribution of fertility support responsibilities needs to be clarified. The legalization of fertility support policies under the perspective of capability, the optimization of the system of population and fertility legal norms, the promotion of substantive equality in the field of fertility support, and the improvement of fertility rights protection and relief clauses should be constructed and adjusted in a rights-based manner. Capability outlines a picture of the free and comprehensive development of future people. The development capabilities of women, youth, and future generations should be committed to improving through the fertility support system. The multi-obligation allocation model of fertility support should be legalized, and the fertility support responsibility distribution system of the state, social entities, and individuals should be improved.

KEYWORDS: capability approach; maternity protection; human rights; promotional legislation; high-quality population development

(责任编辑：孟庆涛)