

# 为生育登记 清障

## 放宽生育登记限制 回归生育服务本真



探真视频 @中国青年报

更大压力。2022年11月,在江苏一家广告公司工作的黄雅想要申请产假,公司的人力资源告诉她,可以休产假,但按照医保局规定,没有生育登记,就没有生育津贴。

根据2014年出台的《江苏省职工生育保险规定》,生育津贴是职工按照国家和省有关规定享受产假或者计划生育手术休假期间获得的工资性补偿。职工产假或者休假期间,享受的生育津贴低于其产假或者休假前工资的标准的,由用人单位予以补足;高于其产假或者休假前工资的标准的,用人单位不得截留。

没有生育津贴,黄雅只能继续在公司工作,否则得放无薪假。

2022年年底的一天中午,还在工位上的她羊水破了,同事见状立即打了120。十几分钟后,救护车赶到,随行医生立刻处理,大量的羊水染湿了她的衣服,陪她去医院的同事吓得哭了出来。万幸的是,虽然孩子早产,但母子平安。

事实上,2022年8月,国家医保局待遇保障司副司长刘娟明确,只要履行了生育保险的缴费责任,国家层面在待遇享受方面没有门槛。这表明非婚妈妈们在享受生育保险待遇时并不需要提供生育登记、结婚证等材料。

有的法规、规章、规范性文件基于原计划生育政策对女性享受生育保险待遇作出限制规定,已不适应党中央关于优化生育政策决策部署和国家改革要求。2022年9月7日,全国人大常委会法工委法规备案审查室主任梁鹰表示,全国人大常委会法工委将推动有关方面开展涉及计划生育内容规范性文件清理工作,督促及时消除享受生育保险待遇的不当限制。

2023年1月,《江苏省医疗保障局关于享受生育保险待遇有关问题的通知》中明确,用人单位及其职工依法参加生育保险并按时足额缴纳生育保险费,即可按规定享受生育保险待遇,但执行时间仅追溯至2022年9月7日及以后生育的人群。这意味着,2022年9月7日之前生产的非婚妈妈不能享受相应待遇。

文件出台了一个月,相应申请流程还是没改,去地方上一问三不知。黄雅困惑地说。

2023年2月,多位来自江苏的非婚妈妈向中青报·中青网记者表示,她们所在的地市依然需要完成生育登记才能享受相关生育待遇。

### 生育登记体现人口监测及生育服务功能

生育登记就是一项纯粹的管理生育人口的工作,目前已有各省开展。2023年1月,在四川《办法》出台后,四川卫健委工作人员向媒体解释。

为何这项纯粹的管理生育人口的工作成了非婚妈妈们享受生育相关权益时的拦路虎呢?北京两高律师事务所律师、婚姻家事法律专家张荆介绍,生育登记制度是由此前的准生证(计划生育服务证)制度演变而来的。此前,在一



2023年2月,广东政务服务网,未婚列入可以进行生育登记的情形。受访者供图

个家庭只允许生育一个孩子的时候,只有拥有了准生证,才能享受生育后的一系列给予孩子与家长的权益,如果没有准生证,给孩子上户口不仅会遇到许多问题,还有可能要缴纳社会抚养费。

为配合全面二孩政策,2016年5月,原国家卫计委印发《关于做好生育登记服务工作的指导意见》,全面实行生育登记服务制度,准生证退出历史舞台。

同年,广东省允许非婚妈妈进行生育登记,《广东省卫生和计划生育委员会关于生育登记和再生育审批的暂行管理办法》中规定,未办理结婚登记生育第一个和第二个子女的,按本办法规定办理生育登记。

2021年6月,《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》明确了生育登记制度的职能,是为了健全覆盖全人群、全生命周期的人口监测体系,密切监测生育形势和人口变动趋势。

2021年12月,《国家卫生健康委办公厅关于完善生育登记制度的指导意见》要求完善生育登记流程,简化登记要求。这一意见发布后,多省份开始优化相关规定。

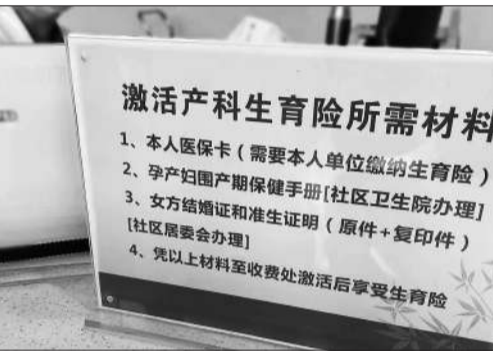
2022年5月1日,《广东省卫生健康委生育登记管理办法》正式施行,规定生育子女无须再审批,实行全口径生育登记制度,以往的生育登记证明更改为生育登记凭证,生育登记凭证不作为相关生育行为是否符合《广东省人口与计划生育条例》的依据。

2022年6月,陕西省卫健委发布了《陕西省生育登记服务管理办法》,其中明确夫妻生育子女的,应当在怀孕后至孩子出生6个月之内办理生育登记,同时其他情形生育子女的,也可予以生育登记。

2023年1月,《四川省生育登记服务管理办法》出台,四川卫健委工作人员表示,把生育登记的重心转移到生育意愿和生育结果上来,回归人口监测及生育服务本位。

单身者也有生育权,每个人都有权利生育自己的后代。厦门大学教授蒋月表示。

但根据中青报·中青网记者梳理,在许多省



2023年2月,江苏南通一家医院,收费处标注了享受生育保险的必备材料。受访者供图

份,生育登记制度仍然存在一些限制性的条件。

### 生育政策 理应包容各种群体

2020年11月,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中首次提出要增强生育政策包容性。传统观念认为小孩应该出生在已婚夫妻的家庭,因为家庭对孩子的成长能给予最完整的保护。因此,此前的生育政策对非婚妈妈基本未给予生育待遇照顾。第十三届全国政协委员、上海市妇联兼职副主席黄绮在接受中青报·中青网记者采访时指出。

近年来,全国人大常委会多次组织开展涉及计划生育内容的法规、规章、规范性文件专项清理工作,推动有关方面取消社会抚养费征收规定,废止计划生育相关处罚、处分规定,将个人生育情况与入学、入户、入职等相挂钩的有关规定,以及享受生育保险待遇的不当限制性规定等。

四川卫健委工作人员表示,《办法》并非鼓励不结婚生孩子,而是为了保证未婚生育人群的权益。四川卫健委资料显示,公民办理生育登记后可获得包括婚前医学检查、孕前优生健康检查、增补叶酸以及孕产期健康管理等免费服务。

就公众对于这一制度存在的误解,北京两高律师事务所律师、婚姻家事法律专家张荆强调,生育登记的本质与具有伦理色彩的非婚生育没有因果关系,而是为了监测生育形势和人口变动趋势,简化服务于婚姻的稳定。生育登记制度并不是解决非婚生育的根本措施,也承担不了这个职能。

北京市京师上海律师事务所高级合伙人魏绍玲律师认为四川《办法》的出台是一个进步,它更多地从保护非婚妈妈与其子女权益的角度出发,虽不能真正改变单亲妈妈的现状,但能帮助其在办理生育登记、享受相关待遇时清除一定阻碍。

履行了缴纳生育保险的义务,生孩子的时候就应该享有相应权益。一位非婚妈妈这样表达她的期待,许多和她一样的非婚妈妈们,依然在等待通过生育登记,获得应有的权益。

(为保护受访者隐私,彭莉、黄雅为化名)

中青报·中青网见习记者 刘胤衡  
记者 先藕洁

作为一名非婚妈妈,彭莉的生育之路感觉比别人更难些。

她几乎在第一步就遇到了困难。按照规定,生育子女应当办理生育登记。但是,在湖南卫健委官网的生育登记系统中,登记的适用对象被限定在了了夫妻,彭莉没能顺利登记。

彭莉在一个小县城的工厂里做流水线女工,尽管交着五险一金,但她被工厂的人事部门告知,因为没法进行生育登记就难以享受生育保险相关待遇。

按照国家法律规定,生育保险是在职工因生育子女而暂时中断劳动时,由国家和社会及时给予生活保障和物质帮助的一项社会保险制度,主要包括生育津贴和生育医疗费用的报销。当前,多地已将婚并进行了生育登记作为享受生育保险相关待遇的前置条件。

没有生育津贴,孩子又需要奶粉钱,彭莉坚持工作到了生产前两周,终于在一个加班的深夜被班班劝回了家。彭莉记得,领班告诉她,去生孩子,相当于请一个月病假,回来的时候,你的岗位应该已经被别人顶替了。

2022年11月,彭莉生下了孩子,也丢了工作。

现在彭莉的孩子已经4个月大了,她依然没有进行生育登记,应该享受的生育保险相关待遇也未有消息。

近日,四川省卫生健康委员会公布《四川省生育登记服务管理办法》(以下简称《办法》),即将于今年2月15日正式实施,其中取消了对登记对象是否结婚、生育数量等方面的限制条件。四川的这一变化或许意味着,和彭莉一样的非婚妈妈,能通过生育登记制度的改变而享受她们和孩子应有的权益。

### 非婚妈妈被挡在生育登记门槛外

近日,中青报·中青网记者联系上10多位有类似经历的妈妈,她们背后有着不同的故事,但有一个共同的目标:顺利完成生育登记,争取自己和孩子应有的权益。

有人在医院窗口被告知,必须有生育登记才能享受生育保险报销。有人听单位行政人员说,申请生育津贴必须有生育登记。

但她们在当地卫健委官网或政务App上,无法完成生育登记。当前,在我国大部分地区,生育登记制度的适用对象是符合法定生育条件生育子女的夫妻,这群非婚妈妈们被挡在这道门槛外。此外,在一些地区,生育登记是享受生育保险待遇的必备材料。

除了怀孕带来的痛苦,这些非婚妈妈面临着



2023年2月,江苏省苏服办App,可以进行生育登记的几种情形。受访者供图

## 街采中,不少年轻人分不清生育登记是不是上户口 松绑,让生育登记渐归职能本位

中青报·中青网记者 先藕洁 见习记者 刘胤衡

日前,四川省卫生健康委员会官网发布《四川省生育登记服务管理办法》(以下简称《办法》),将于2023年2月15日起施行。相较2019年3月20日出台的《四川省生育登记服务办法》,此次《办法》主要修订了4个方面的内容:一是取消了是否结婚的限制;二是取消了生育数量的限制;三是简化了生育登记的要求;四是增加了信息共享的要求。

此《办法》一出,在网上引起热议。有网友认为《办法》中的生育登记就是上户口,生育登记取消结婚限制是在鼓励非婚生子。一时间,生育登记成为热搜话题。

听说过,但不清楚。不知道,因为我还没结婚。日前,中青报·中青网记者走上街头采访年轻人对生育登记制度的看法,不少年轻人摇头表示对该制度不甚了解,尤其分不清生育登记制度和上户口之间的关系。

生育登记制度包括哪些方面内容?这一制度

主要起到哪些作用?公众对生育登记制度存在哪些误区?

厦门大学教授蒋月在接受中青报·中青网记者采访时解释称,生育登记是办理机构记录出生人口信息的行为,是准确掌握居民生育状况和服务需求、提供和享受妇幼保健等生育、卫生健康服务的依据,更是人口统计监测的基本来源信息和依据。如今,生育登记强调客观性、中立性,不再作为管控居民生育行为本身的手段和工具。

登记人可在孕后生育前办理生育登记,未办理的应在子女出生后及时补办。第十三届全国政协委员、上海市妇联兼职副主席黄绮认为,生育登记制度在社会制度中扮演重要角色,公民在生育登记后,可享受生育保险待遇、生殖保健等生育政策服务。

北京两高律师事务所律师、婚姻家事法律专家张荆剖析说,如今的生育登记制度弱化了计划生育时期人口生育管理的功能,更多承担起社会数据登记、汇总统计、对比等功能。

张荆表示,生育登记制度与劳动法中个体生育保护原则、社会保障制度等内容息息相关,

值得注意的是,大多数省市在生育登记中明确提及需提交夫妻双方结婚证,所以一些单身妈妈非婚生育时因没有准生证,导致没能获得生育津贴和法定产假。

我国民法典第一千零七十一条规定,非婚生子女享有与婚生子女同等的权利,任何组织或者个人不得加以危害和歧视。在北京市京师上海律师事务所高级合伙人魏绍玲律师看来,生育登记制度的主要职能是对新生儿的数量统计,如果生育登记必须提交夫妻双方结婚证才能办理,是一种变相歧视非婚生子女,有失公平。

有人将《办法》中的生育登记理解为上户口。对此,黄绮指出,生育登记并非上户口,生育登记制度与户口制度不同,生育登记是在卫生健康相关部门办理,上户口则在公安机关户政部门办理。生育登记可以通过网上登记,主要是向公众宣传告知其有哪些权利、义务,也是卫生健康管理部门对生育基本情况的了解。

蒋月分析说,户口是一种户籍管理制度,是国家主管户政的行政机关记载和留存住户人口的基本信息的法律文件,是每个公民的身份证明。自然人

按户登记并出证,记载事项包括自然人的姓名、出生日期、亲属关系、婚姻状况等,是确定自然人作为民事主体法律地位的基本法律文件。生育登记不包含户籍内容,也不直接与户口挂钩。她说。

张荆表示,户口制度履行社会管理职能,比如人口的户口登记迁移、户口人数的增加减少等,生育登记,可以理解为是户口登记的前端。

《办法》中提出生育登记取消结婚限制,更惹得不少网友吵了起来,认为是在鼓励非婚生子。对此,中青报·中青网记者采访的多位专家表示,这一观点系误读。

四川省卫健委曾回应称,《办法》并非鼓励不结婚生孩子,而是为了保证未孕人群的权益,让其进行生育登记后就享有一些妇幼保健的服务。

在黄绮看来,这一政策并非鼓励不结婚生孩子,而是更理性地将生育和结婚松绑,对未孕先孕人群进行生育登记,使其享有包括生育保险待遇、生殖保健等生育政策服务。

婚姻家庭质量、对婚姻情感价值理念的认识等,都与这项政策无关。张荆表示,生育登记制

## 我国生育登记制度变迁

### 2015年12月31日

中共中央、国务院《关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》出台,对生育两个以内(含两个)孩子的,不实行审批,由家庭自主安排生育,全面二孩政策开始实施。

### 2016年5月

国家卫计委(国家卫健委前身)印发《关于做好生育登记服务工作的指导意见》,全面实行生育登记服务制度,“引导群众负责任、有计划地生育,促进人口长期均衡发展”,各地准生证逐渐退出历史舞台。

### 2016年

广东出台《广东省卫生和计划生育委员会关于生育登记和再生育审批的暂行管理办法》,明确未办理结婚登记生育第一个和第二个子女的,也可以按本办法规定办理生育登记。

### 2021年6月

《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》印发,提出实施三孩生育政策,并要“完善国家生命登记管理制度,健全覆盖全人群、全生命周期的人口监测体系,密切监测生育形势和人口变动趋势”。

### 2021年12月

国家卫健委办公厅发布《国家卫生健康委办公厅关于完善生育登记制度的指导意见》,指出要完善生育登记流程,充分发挥生育登记的信息引导作用,动态掌握群众生育状况及服务需求。

### 2022年开始

全国多省优化生育登记制度相关规定,不再对婚姻状况、生育数量等作出限制,生育登记制度的生育审批功能逐渐剥离。

### 2022年5月1日

《广东省卫生健康委生育登记管理办法》施行,明确了生育子女无须再审批,实行全口径生育登记制度,延续未婚生育人群可以户籍、不限登记的规定,同时不限定登记主体的户籍、不限定办理生育登记的频次、不限定办理的地点。

### 2022年6月

《陕西省生育登记服务管理办法》出台,其中明确夫妻生育子女的,应当在怀孕后至孩子出生六个月之内办理生育登记。其他情形生育子女的,也可予以生育登记。

### 2023年1月

《四川省生育登记服务管理办法》公布,取消对登记对象是否结婚的限制条件,强调不得将生育登记与户籍、入学等挂钩。

度的本质,是国家统计监测人口和提供生育服务,并非带有稳定家庭功能的作用,《办法》是对公民生育权的尊重和对未孕生育者的保护。

魏绍玲表示,《办法》的出台是一个进步,更多地从非婚生子女的权益保障角度出发,而不是鼓励非婚生子,这虽不能真正改变单亲妈妈的现状,但至少帮助其在生育登记时没有太多阻碍。

一些未婚生育女性由于无法及时进行生育登记,不可避免陷入多维困境,集中体现在无法正常申领生育保险待遇和享受产假等方面。黄绮剖析,未婚生育妇女因多重原因缺乏配偶或原生家庭的照料与支持,以至于在生育过程及抚育幼儿过程中,不得不暂停工作或主动辞职或被动失业,直接失去就业收入或降低收入水平,令她们的处境更加艰难。

近年来,黄绮和一些政协委员呼吁非婚生子的女性应获得与已婚女性在生育待遇上同等权益。在上海市政协第十三届五次会议上,她和政协委员联名提交了一份《关于保障上海市未婚生育妇女享有生育保险待遇的提案》,建议修改《上海市城镇生育保险办法》,保障未婚生育妇女享有生育保险待遇,同时保障其依法享受产假等生育权益。

蒋月注意到,如今部分地方的生育登记规定已作出调整,生育登记转变为一种公共服务,并不再要求申报人提供结婚证,她希望国家立法机关尽快修订生育保险法律、劳动法,让单身妈妈能享有生育津贴及产假待遇等相应权益。

目前,安徽、广东等地的生育登记实施意见或管理办法中,已不再将是否已婚作为进行生育登记的前提条件。

资料来源:各省市卫健委网站,李树田、刘晓兵《中国儿童出生登记制度变迁研究》。整理:刘胤衡 制图:程臻