

支持生育应恪守社会公平的底线

□湛中乐

“三孩政策”的实施，标志我国人口政策导向发生根本性变化，既顺应了人口发展规律，也是对公民生育权和生育自由的尊重。为此，各地纷纷推出配套支持措施，如发放生育补贴、延长育儿假、提供托育服务等，这些措施有助于提高生育意愿、优化生育环境，体现出人口政策实施中的利益导向机制。但一些诸如“为二孩、三孩中考加分”的个别地方政策有违社会公平产生负面影响，诱发甚至加剧生育焦虑，与国家层面保障生育自由的政策导向相悖。各地在支持生育的政策实施过程中，应当坚持科学、民主、依法决策，尤其需要守护社会公平的底线，权衡各方利益，确保公平合理。

目前，支持生育已经成为国家和社会的普遍共识，这是顺应人口发展变化形势的认识进步。近年来，我国人口形势发生了新变化，生育水平逐年走低，人口增速持续放缓，人口老龄化的客观风险已经呈现。审时度势，支持生育的政策转变有助于恢复适度的生育水平、改善人口结构，应对人口老龄化。根据《宪法》第25条，作为基本国策的“计划生育”并不完全等同于“限制生育”，所谓的“计划”只是强调生育政策的内容、措施及其所带来的人口增长形势应当“同经济和社会发展规划相适应”。因此，支持生育的政策转变是对过去生育控制政策的反思与调整，且这种调

整具有充分的宪法解释空间和法理论证基础。

此外，各地支持生育的配套措施也体现出人口政策实施中的利益导向机制，是值得肯定的实践努力。人口结构的转型仅依靠宏观政策转变还远远不够，因为公民的生育意愿受到抚养成本、价值观念、经济水平、健康水平等多重因素影响。为此，各地纷纷推出支持生育的配套措施，如发放生育补贴、延长育儿假、提供托育服务、加强住房保障、生育技术辅助等，这些措施有助于提高生育意愿、减轻生育负担、优化生育环境，本质属于人口政策实施中的利益导向机制，这些利益导向措施取代了传统的强制性措施，旨在推动计划生育政策从指令性计划向指导性计划的转型，发挥正向激励与间接干预的作用。

然而，各地为支持生育而出台的利益导向措施应当掌握分寸和边界，尤其要防止击穿社会公平底线的情况发生，这是确保生育政策法治化的关键所在。例如，个别地方出台“为二孩、三孩中考加分”的政策就有悖教育公平，损害了其他独生子女甚至二孩、三孩家庭中第一个孩子的教育平等权。教育机会公平不仅是科学选拔和培养人才、优化教育资源配置、促进社会进步的前提，也是《宪法》规定的“公民在法律面前一律平等”的明确要求，不应使教育机会沦为鼓励生育的筹码。相应地，支持生育的利益导向措施应当聚焦于在教育、医疗、税收、住房等方面减轻多生孩子

家庭的养育负担，而不是消减一部分人的合法权益去增加另一部分人的权益，后者涉嫌“变相强制”，从根本上背离了生育自由的政策导向。为此，各地在支持生育政策的出台过程中应当坚持科学、民主、依法决策，充分听取各方意见，尽可能凝聚社会共识；生育利益的调控应当遵守法定权限、履行法定程序、保证公众参与、实施风险评估、落实合法性审查等规范性原则；应当正视某些授益行政活动所兼具的损益性，不能把一部分人的合法权益挪用为另一部分人的生育奖励，应将利益平衡原则贯穿于人口政策实施的全过程；各项利益导向措施需要注重社会公平，对政策调整前的独生子女家庭以及政策调整后依旧选择少生或者不生的家庭予以必要关照，为不同类型人口提供针对性的服务与保障，给予家庭和个人更大的生育自主权，营造生育友好的社会氛围。

人口政策及其利益导向机制涉及政府与公民的关系问题，其中一个核心的问题就是生育权。它既涉及政府行使公权力的方式和限度，也涉及政府在人口管理和服务中的角色定位，应从根本上尊重每个人自主而理性的生育决定，而非强制少生或变相强制多生。为此，有必要将入户入学入职等与个人生育情况全面脱钩，做好不同生育人群和生育选择的利益平衡，切实维护社会公平的底线，从而推动人口发展与经济社会发展水平相适应。

（作者系北京大学法学院教授、博导，中国法学会立法学研究会副会长，中国法学会行政法学研究会副会长）

单身女性冻卵，我们到底担心什么？

□石佳友

日前，国家有关部门就是否开放单身女性冻卵征求专家意见。这一事件的背景是，近年来每年两会期间都有不少代表委员就这一议题提交相关建议和提案。仅以今年两会为例，全国政协委员、海南省妇女儿童医学中心生殖医学中心首席专家卢伟英提交了“关于允许单身女性冻存卵子”的提案；全国政协委员、复旦大学附属妇产科医院院长徐从剑、北京大学第三医院院长乔杰在接受媒体采访时，均建议适度放开单身女性进行冻卵等辅助生殖技术。

根据我国现行规定，仅允许罹患肿瘤或特殊疾病的女性冻卵，即基于医学原因的冻卵。禁止单身女性冻卵的理由有很多，但细究起来其实都值得商榷。有观点认为，允许单身女性冻卵是违法的，此种观点似是而非。《人类辅助生殖技术规范》等规定虽然禁止给单身妇女实施辅助生殖技术，但并未明确禁止单身女性冻卵。冻卵与辅助生殖既有联系又有区别，二者并非一回事。严格意义上说，单身女性冻卵并不违反我国现行规定。另外，上述技术性规范制定时间早，于今已明显不合时宜，且效力层级极低，与《民法典》等法律存在冲突。《民法典》规定了一般人格权和身体权、健康权等权利，强调个人对其身体的自我决定权；结合《妇女权益保障法》相关内容，应赋予女性完全的生育权，即是否生育、何时生育、以

何种方式生育等事项的自我决定权，免受任何干预。因此，上述技术性规范未来可能面临合宪性审查的局面，建议主管部门及早主动进行修订。

也有观点认为，单身女性冻卵会带来伦理挑战。需要明晰的是，申请者要冷冻的是自己的卵子，缘自个人选择和决定，其后果都将自行承担，并不损害他人的利益。冻卵往往是出于学业、职业或家庭规划等安排，或现阶段未遇合适的配偶人选因此暂不考虑生育，为保持未来的生育能力，故选择冻卵。这样的考虑无疑具有伦理范畴的正当性。生育权的题中之义，本就是女性有权决定何时生育，因此，延迟生育的自我安排完全合法。单身女性申请冻卵，本质而言只是她们的私人生活事务，故而很多国家对单身女性冻卵都持宽容态度。

还有观点认为，允许单身女性冻卵会导致生育与婚姻脱离。其实，将生育与婚姻解除绑定，是社会进步的重要表现，是保护儿童的必然要求，也是尊重女性生育权的具体展现，是把如何生育的决定权真正交给女性自己。另一方面，解除生育与婚姻的绑定已是社会现实。前段时间四川等省市改革生育登记制度，对女性申请生育登记服务不再要求已婚条件，就意味着对单身女性自然怀孕生育已全面放开。在这样的背景下，辅助生殖技术继续维持对单身女性的禁用不合情理，因为辅助生殖与自然生育都只是生育方式的一种选择。而且，这样的禁令也没有效果，很多女性到其他国

家寻求冻卵服务，使得国内现有的禁令沦为空文，由此又埋下这些有冻卵需求的女性其合法权益在海外受到侵害的潜在风险。

另有观点认为，现行法律允许单身男性冻精而不允许单身女性冻卵，是因为冻卵是有创性操作，风险较高，且冷冻后卵母细胞的存活率低于胚胎冻存的存活率。但这些不能成为禁止单身女性冻卵的理由。一方面，冻卵风险与女性的婚姻状态无关，已婚女性也要面对；而现有技术已较为成熟，可以将对女性身体的损害控制在较低限度内。另一方面，冻卵机构对单身女性应充分的风险告知义务后，若申请人签署相关知情同意文件，愿意承担所有风险和后果，就没有理由禁止她们获得冻卵服务。

还有一种颇有影响的观点认为，向不具有医学指征的人群提供冻卵服务会导致以盈利为目的商业化滥用。此种观点的错误在于把医学技术应用目的狭隘地限定于“治病”，却没有看到一切科学技术发展的最终目的是促进公众福祉的提升，治病仅是医学最基础的需求，如果医学技术的应用除了治病还能促进民众福祉的提升，譬如满足女性延迟生育的合理需求，就该通过科学规范的管理，推动这些医学技术的社会化应用，造福更广泛人群。说到底，坚持以人民为中心的发展理念，强调科技为人的全面发展服务，才是新时代应当始终坚持的科技伦理观。

（作者系中国人民大学法学院教授、博导、民商事法律科学研究中心执行主任）

□支振锋

改革开放以来，人口给我国经济社会发展带来巨大红利，但已经面临严峻的下行压力。2012年，我国劳动年龄人口首次出现绝对数下降；2022年末，我国人口总数首次出现下降。国家统计局数据显示，比上年末减少了85万，出生人口仅为956万，人口出生率仅为6.77%。第七次全国人口普查数据表明，2020年我国孕龄妇女总和生育率为1.3，低于更替生育率2.1，甚至低于1.5的国际警戒线，掉落这一水平以下通常被认为已陷入“低生育率陷阱”。1.3这个数值与《国家人口发展规划（2016—2030年）》提出的1.8目标相去甚远，处于极低生育水平。

人类发展历程表明，人口负增长可能是现代化过程中出现的典型现象。人们更加注重个人生活品质，女性自主意识显著提高；而工业化、城市化带来的就业、住房、教育、医疗以及生活成本高企等压力，也抑制了人们的生育意愿。世界主要发达经济体如美国、欧盟、日本、韩国、新加坡，都面临人口负增长的困扰，东亚地区尤为严峻，2021年韩国总和生育率跌至0.81、新加坡也仅为1.12。需要特别指出的是，人口规模在结构上呈现极不均衡的下降，同时老龄化程度迅速加重。我国自2000年进入老龄化社会，至2021年底，60岁及以上老年人口达2.67亿，占总人口的18.9%。国家卫健委预计，2035年左右，我国老年人口将突破4亿，总人口占比将超过30%，进入重度老龄化阶段。按这个趋势，到2050年或2100年，问题将更加严重。人口问题，必须引起全民族的高度重视。

2013年以来，我国先后启动实施单独两孩、全面两孩、三孩生育政策及配套支持措施。2021年8月，全国人大常委会修改人口与计划生育法，规定“国家采取财政、税收、保险、教育、住房、就业等支持措施，减轻家庭生育、养育、教育负担”；2022年7月，国家卫健委等17部委联合印发《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》；2022年10月，党的二十大报告提出要优化人口发展战略，建立生育支持政策体系，降低生育养育教育成本。

但从调研情况来看，各地在落实取消社会抚养费制约措施、清理和废止相关处罚规定，配套实施积极生育支持措施等要求上存在差距。有些地方仍然存在把人口当作负担、抑制人口增长的错误观念，甚至在干部提拔任用上未能根据中央精神转变观念，仍然将生育三个或以上孩子作为负面评价因素，在推进支持积极生育政策配套时实质性措施不多。

世界人口发展趋势表明，人口一旦负增长严重，重新提振生育水平将面临巨大困难。总体来说，女性生育与职业发展之间的客观矛盾，内卷严重的就业与职场压力，过高的生育、养育成本，特别是教育、医疗、交通等公共服务的不充分、不平衡，都是压抑生育意愿，抑制人口适度均衡增长的直接原因。人口和生育是一个巨大的系统工程，涉及到政府与民众、国家与社会、地区与资源等方方面面，而国家生育政策、社会生育文化、民众生育观念都是重要影响性因素。

整体而言，城市化与人口负增长大体呈现正相关性。2022年中国城镇化率为65.22%，第七次全国人口普查结果显示，我国城镇居住人口占比已达63.89%。但以超大城市上海为例，上海市卫健委发布的《上海市2022年度人口监测统计数据》显示，上海常住人口、户籍人口的二孩率不足三成。面对我国超级都市化现象显著，越来越多人口在大城市密集居住，且生育意愿不高的现状，建设生育友好城市就尤为重要。

当前和今后一段时间，要从战略和全局高度构建生育友好城市环境，增强积极支持生育政策的统筹协调能力和实际质效，特别是强化妇女职业发展保障，塑造适龄婚育、代际和谐、性别平等、夫妻共担的新型家庭文化，建立健全增强家庭发展韧性的福利政策，多措并举降低生育、养育、教育成本；同时大力发展普惠性婴幼儿照护公共服务体系，优化产假、育儿假制度，推动教育普惠、公平发展，全方位优化儿童成长社区、市政物理空间，采取更多惠民生、暖民心举措，提升社会公平度和获得感，切实解决不愿生、不敢生的民间顾虑，让更多家庭享受生育政策红利，以此推动我国实现适度生育水平、促进人口长期均衡发展。

（作者为中国社会科学院法学研究所研究员、博导，中国法理学研究会常务理事，中组部国家万人计划哲学社会科学领军人才）

