

法工委认为对生育保险待遇申领设置不当限制与宪法法律相关规定不符

部分地方对领取生育险设置门槛的规定被叫停

□ 本报记者 朱宁宁

近日，西南政法大学行政法学院副教授梁洪霞接到了全国人大常委会法工委法规备案审查室工作人员的电话，就此前她提起的有关地方性法规设置申领生育保险待遇前置条件、不当限缩生育女性权利的审查建议进行了口头沟通。沟通中提出，随着国家生育政策的不断调整，部分法规、规章、规范性文件对享受生育保险待遇作出的限制性规定，已不适应党中央关于优化生育政策决策部署和国家推进积极生育政策改革、完善生育保险支付制度的要求，与宪法法律相关规定精神不尽相符。

近年来，不少专家学者和公民对部分地方性法规、规章要求申领生育保险待遇需提供“结婚证”“生育服务证”等证明材料的规定提出审查建议，认为相关规定不符合党中央决策部署精神和国家重大改革方向，与上位法相关规定的精神不一致，建议审查纠正。

“生育保险是国家对孕期、产期职工在丧失或者暂时丧失劳动能力和劳动机会时给予一定生活保障和物质帮助、分担生育成本的社会政策，体现了国家对生育女职工生命权、身体权、健康权和劳动权的重视和保障。”全国人大常委会法工委法规备案审查室主任梁鹰表示，宪法、法律提倡适龄婚育，也保障女性在生育的情况下有从国家和社会获得物质帮助的权利。同时，在国家调整计划生育政策的大背景下，扩大国家生育保险覆盖面，有助于营造更为和谐、友善的社会环境，与党中央决策部署精神和社会主义核心价值观的导向是一致的。

法工委已发函请有关方面及时调整完善相关规定，消除享受生育保险待遇的不当限制。值得关注的是，该审查事例也是近些年来法工委通过备案审查制度落实党中央关于优化生育政策决策部署、积极回应国家人口发展政策重大调整的又一经典案例。此前，法工委曾叫停地方性法规有关“超生即辞退”“超生即开除”等规定。

限制部分生育女性领取生育险引质疑

2021年，梁洪霞在参加一次学术会议时关注到一起有关未婚妈妈领取生育保险金遇阻的案例。梁洪霞的研究领域是宪法学、人权法学，自己又身为女性，这些都让她对女性权利平等法律保护尤为关注。

那究竟为什么部分女性领取生育保险金会遇阻呢？梁洪霞开始查阅法律、行政法规、地方性法规、规章等，并研究了多个类似案例。她发现，现行国家法律层面并没

有对于生育女性享受生育保险待遇设置障碍，地方性法规中也没有直接的禁止性条款，但在部分地区，地方性法规、规章却将“结婚证”列为给予生育保险金的必要前提条件。这意味着，只有已婚女性才能享受生育保险待遇。

分析个中缘由，梁洪霞认为，主要是因为各地普遍将落实计划生育基本国策与生育保险相挂钩，生育保险的功能不仅被定位在保障孕妇及其胎儿权益上，还兼具实现计划生育功能。由于人口与计划生育法规定的有关生育保险措施皆是针对夫妻而言，部分女性并不具备人口与计划生育法的合法主体资格，而且生育子女的数量法律上很难确定，不利于计划生育政策的实施，因此，部分地方在生育保险制度实施上进行了一定的限制。

“生育保险的初衷是保障生育，应该一视同仁对所有生育女性提供平等保护。”梁洪霞认为，我国宪法规定公民在法律面前一律平等。对于生育保险，劳动法、社会保险法、妇女权益保障法等法律中并未区分已婚女性和未婚女性。部分地方要求提供生育证明或结婚证才能领取生育保险的规定不符合平等保护原则，同时，生育保险对女性和胎儿的经济保障尤为重要。于是，她产生了通过提起备案审查来纠正地方规范性文件中有相关限制部分女性享受生育保险待遇规定的动议。在她看来，从立法上清除这些限制才是最为根本的措施。

2022年5月，梁洪霞向全国人大常委会法工委提起审查建议，认为地方性法规等规范性文件将结婚作为申领生育保险的前置条件，属于不当限缩生育女性群体获得生育保险的权利，不符合平等保护原则，与上位法相关规定的精神不一致，应予以修改。

国家层面在待遇享受方面并没有门槛

近年来，随着我国人口形势不断变化，国家生育政策进行了多次调整。

2015年12月，中共中央、国务院印发《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》，开始实施全面两孩政策。2021年6月，中共中央、国务院印发《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》，实施三孩生育政策及配套支持措施，进一步明确“取消社会抚养费，清理和废止相关处罚规定，将入户、入学、入职等与个人生育情况全面脱钩”。2022年8月16日，国家卫健委等17部门联合印发《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》，提出“国家统一规范并制定完善生育保险生育津贴支付政策，强化生育保险对参保女职工生育医疗费用、生育津贴待遇等保障作用，保障生育保险基金安全”“有条件的地方可探索参加职工基本医疗保险的灵活就业人员同步参加生育保险”等。

按照中央精神，有关部门积极推动职工生育保险与国家生育政策脱钩。2019年国办

印发的《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》和2020年国家医疗保障局印发的《全国医疗保障经办政务服务事项清单》明确规定，生育保险待遇核准支付只需提供医保电子凭证或有效身份证件或社保卡、医院收费票据、费用清单、诊断证明(或病历资料)，没有要求提供“结婚证”“生育服务证”等相关材料。

就在不久前，针对生育保险的门槛和争议，国家医保局待遇保障司副司长刘娟在国家卫健委新闻发布会上公开回应称，关于领取生育津贴的门槛，可能一些地方有提供生育服务相关材料的要求，但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是没有门槛的，而且在经办服务清单上，关于享受生育保险生育津贴所需提供的相关材料也不需要“结婚证”等。

重新评估界定生育保险制度政策功能

“在工业化社会，生育带来的医疗费用成本和职业成本非常高。”中国政法大学教授娄宇指出，生育保险承担着解决女职工生育医疗费用和休假期间工资损失补偿的功能。设立生育保险的目的就是通过社会化筹资手段解决适龄职工的后顾之忧。

据娄宇介绍，我国的生育保险制度始于1951年颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》，但受制于当时的经济社会发展水平，生育保险的待遇较低。1994年，原劳动部颁发了《企业职工生育保险试行办法》，此后逐步建立了以企业单方缴费、地市级统筹为主、生育津贴和医疗费用待遇相结合为特色的生育保险制度。2010年，社会保险法正式确立了生育保险制度在我国社会保险体系中的法律地位。截至2019年年底，我国所有地区都实现了生育保险和职工基本医疗保险合并实施。

“计划生育是我国的基本国策，生育保险制度的安排不能不考虑计生的要求。”娄宇认为，不管是规定已婚生育的职工才能获得生育保险的待遇，还是规定领取《独生子女优待证》的男配偶才能享受生育假，这些与计划生育国策挂钩的结构性制度都发挥着政策激励和引导的功能。这种制度安排在特定的历史时期具有特定的合理性。

娄宇指出，在我国即将进入人口负增长的大背景下，需要构建一整套生育友好型制度。其中，生育保险作为重要组成部分，其政策功能应当被重新评估和界定。

“扩大生育保险基金支出对于缓解人口压力的作用可能微乎其微，其平等权保障的功能可能会更加突出一些。改革生育保险制度主要体现了国家和社会对生育行为的鼓励和倡导。”在娄宇看来，目前，各地区将参保职工非婚生育费用和产假工资纳入基金的支付范围、将灵活就业人员也纳入参保范围，这些举措是顺应时代发展的，应当被提倡。

来源：法治日报