

再婚夫妻视角的三孩政策及其实施

刘程鸿 李晗格 雷徐婷 韩依娜
(长江大学法学院, 湖北 荆州 434023)

【摘要】三孩政策是我国在面临人口老龄化加快的新形势而采取的生育政策及相关配套支持措施。自2021年5月31日中共中央政治局审议通过《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》、全国人大常委会2021年8月20日表决通过《关于修改人口与计划生育法的决定》后,各省、自治区、直辖市也相继修订各自的人口与计划生育条例。再婚夫妻作为夫妻关系的特殊类型,如何适用三孩政策的问题,各地立法出现了分歧。立法不一致的情况下,其预期的实施效果也颇让人意外,提醒我们促进生育需要综合施策。

【关键词】再婚夫妻;三孩政策;立法

一、导言

(一) 问题的源起

2022年,笔者所在的课题组受长江大学资助开展“法治集市公益项目”。在项目实施的过程中,收到很多再婚夫妻针对三孩政策的咨询。不同于初婚夫妇的三孩政策简单而明了,再婚夫妻的三孩政策在《人口与计划生育法》中并无明确规定,而各省、自治区、直辖市对再婚夫妻生育三孩的规定不一。主要问题集中在再婚前所生子女是否影响再婚夫妻允许生育子女数?如果有影响,是否应该进行计算?

基于对以往计划生育政策的严厉执行的思维定式影响下,在上述问题得到明确解答之前,很多再婚夫妻对于生育子女是忐忑不安的。那么,各省、自治区、直辖市对各自人口与计划生育条例的修订会如何影响再婚夫妻的生育意愿以及三孩政策实施的效果。

(二) 政策背景

中华人民共和国成立以后,短期内就一改以前普遍缺医少药的局面,建立了三级医疗体系,人民群众的医疗卫生状况得到极大地改善和提升,婴幼儿存活率和人口预期寿命均大幅提升。同时由于我国庞大的人口基数和多子多福、养儿防老等观念的影响,我国人口经历了一段快速且长期的增长时期。

面临人口数量的快速增长,1953年的《农业发展纲要》首次写入了计划生育内容,计划生育开始在一些地区进行试点。但是随后的很长一段时间,计划生育只在部分城市试点,广大农村没有实行计划生育,因此人口过快增长的势头没有得到有效控制。1970年全国总人口超过8亿,面对严峻的人口形势,国家开始在全国城乡全面推行计划生育,严格控制人口增长。国家制定了“晚、稀、少”和“提倡一对夫妇生育子女数量最好一个,最多两个”的生育政策。

由于措施有力,这段时间的计划生育取得了明显成效,总和生育率由1970年的5.8下降到1979年的2.7。1980年党中央发表《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员和共青团员的公开信》,提倡一对夫妇生育一个孩子。1982年2月,党中央、国务院下发《关于进一步做好计划生育工作的指示》,强调“实行必要的奖励和限制,保证计划生育工作的顺利开展”。1982年9月,党的十二大把实行计划生育确定为基本国策,同年11月写入新修改的《宪法》。至此,只生一个的计划生育政策定型,且伴随最严厉的处罚与执行监督政策,人口增速逐步下降,“九五”和“十五”期间,总和生育率降低到1.8左右。

然而,随着经济社会的发展,以及计划生育政策的持续推行,我国逐步面临一个新的问题:新生人口数量不断减少,老龄人口不断增加,我国正在步入老龄化社会。2013年中国共产党十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,出台了“二孩政策”,2015年10月,中共十八届五中全会决定全面放开二孩政策。2021年5月31日,中共中央政治局审议通过《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》,决定实施一对夫妻可以生育三个子女政策及配套支持措施。2021年7月20日《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》公布。2021年8月20日,全国人民代表大会常务委员会会议表决通过了关于修改《人口与计划生育法》的决定,修改后的《人口与计划生育法》规定,国家提倡适龄婚育、优生优育,一对夫妻可以生育三个子女。随后,各省、自治区、直辖市也相继修订各自的人口与计划生育条例,并付诸实施。

由此可见,三孩政策的实施,是我国因应人口老

龄化趋势而实施的重大决策。如同当年的实施一孩政策一样，三孩政策能否达到预期效果，一样会对我国经济社会发展产生巨大影响。

（三）生育现状

改革开放以来，青年男女日益摆脱父母之命、媒妁之言、从一而终的婚姻观念束缚，崇尚自由恋爱，他们的爱情、婚姻、性观念越来越宽容、开放，但婚姻也变得不稳定，离婚现象日益增多，相应的再婚现象也日益增多。^[1]

生育率的问题与生育政策相关，但也离不开夫妻双方的生育意愿，而夫妻双方的生育意愿受到婚姻质量的影响，婚姻满意度会对生育行为产生正向效应，换言之，婚姻满意度的提高可以显著提高生育意愿。我国在调整生育政策的过程中，再婚夫妻生育子女的政策也会有相应的调整。比如在二孩政策下，根据再婚夫妻生育子女的政策，我国允许再婚夫妻婚前各生育一个子女，但组合家庭有一个子女或者没有子女的情况下可以再生育一个，但是各个地区政策不同，再婚夫妻实际可生育子女的情况也不同，在不同的情况下每对夫妻有孩子的平均数是1-1.5或者是1.5-2。^[2]

二、再婚夫妻生育政策立法现状

（一）法律规定的生育政策

随着我国离婚率攀升，相应的再婚的人数也增多，再婚夫妻生育子女也成为我国计划生育政策必须面临的问题。2021年8月20日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议作出《关于修改〈人口与计划生育法〉的决定》，对《人口与计划生育法》进行了第二次修正。修正后的《人口与计划生育法》第十八条规定：

“国家提倡适龄婚育、优生优育。一对夫妻可以生育三个子女。

符合法律法规规定条件的，可以要求安排再生育子女。具体办法由省、自治区、直辖市人民代表大会或者其常务委员会规定。

少数民族也要实行计划生育，具体办法由省、自治区、直辖市人民代表大会或者其常务委员会规定。

夫妻双方户籍所在地的省、自治区、直辖市之间关于再生育子女的规定不一致的，按照有利于当事人的原则适用。”

由此可见，法律只笼统规定了“一对夫妻可以生育三个子女”。至于何谓“一对夫妻”，是否包含再婚夫妻？何谓“三个子女”，再婚前所生子女是否包含在这三个子女之内？法律并没有给出详细说明，而是授权由省、自治区、直辖市人民代表大会或者其

常务委员会就具体办法作出规定。

（二）各省、自治区、直辖市再生育政策比较分析

各省、自治区、直辖市在2021年《人口与计划生育法》实施后，分别制定了各省的人口与计划生育条例，对于再婚夫妻的再生育政策既与上位法保持一致，在具体规定上也产生了区别。

安徽省、福建省、广东省、广西壮族自治区、海南省、河北省、河南省、湖北省、湖南省、内蒙古自治区、宁夏回族自治区、青海省、山西省、陕西省等14个地区的《人口与计划生育条例》规定：再婚夫妻可以生育三个子女，再婚前生育的子女不合并计算，对再婚夫妻生育子女采取了较为明确而宽松的规定。

北京市、甘肃省、贵州省、黑龙江省、吉林省、江苏省、江西省、辽宁省、山东省、上海市、四川省、天津市、新疆维吾尔自治区、云南省、浙江省、重庆市等16个地区《人口与计划生育条例》则照搬了2021年《人口与计划生育法》“一对夫妻可以生育三个子女”的规定，没有对再婚夫妻生育子女问题作出明确规定，再婚夫妻能否再生育三个子女存在不确定性。

三、再婚夫妻生育政策分析

上文已经提到，多达16个省级行政地区对于再婚夫妻的生育政策未作明确规定，超过了对再婚夫妻的生育政策作出明确规定的省级行政地区数量，后者是14个。那么是什么原因导致前者不对再婚夫妻生育政策不作明确规定呢？

是因为立法机关没有考虑到再婚夫妻生育的问题吗？答案是否定的。在二孩政策的年代，各省级行政地区的《人口与计划生育条例》大多对再婚夫妻的生育政策作出了明确规定：其中河南规定再婚夫妻可以无条件生育两个子女；甘肃、广东、河北、黑龙江、江苏、辽宁、内蒙古、上海、天津无条件可以生育一个子女；安徽、海南、湖北、江西规定在再婚前未超生的，再婚后至少可以再生育一个子女；福建、广西、贵州、吉林、宁夏、青海、山东、新疆、云南、浙江规定生育子女数经折算未达到两个子女的，可以再生育。可见，几乎所有的省份在立法时都已经注意到了再婚夫妻这个特殊的群体，不可能在三孩政策立法时对这个特殊群体视而不见。

那么，16个省级行政地区对再婚夫妻的生育政策不作明确规定的唯一合理解释就是，他们认为在新生人口数量急剧减少，人口老龄化问题日益严重的情况下，计划生育政策已经从限制生育转向逐步放开，

一对夫妻理所当然包含再婚夫妻，无需再作出特别的规定。

但是，立法机关的“美意”显然没有得到大众的理解。以“再婚夫妻可以生育三个子女吗”关键词在百度进行搜索，可以得到 3400 万个搜索结果，对于该问题的回答也五花八门。其中安徽省卫生健康委通过“安徽日报”对该问题的回答最具代表性。安徽省在《人口与计划生育法》出台后新修订的《安徽省人口与计划生育条例》于 2022 年 1 月 1 日起正式施行，其第十八条规定：

“提倡适龄婚育、优生优育。一对夫妻可以生育三个子女。

夫妻现有三个子女，有子女经鉴定为残疾且医学上认为可以再生育的，可以再生育。

依法收养子女的夫妻或者再婚夫妻，可以生育三个子女。”

即使这样，安徽省卫生健康委还特别出台指导意见，明确说明“再婚夫妻不受婚前生育子女数量影响，可以生育三个子女。”可以说，正是二孩时代对再婚夫妻可以生育的子女数受再婚前生育子女数量的影响，导致民众普遍对再婚夫妻生育子女的政策存有惯性的理解，从而导致民众对再婚夫妻生育政策存在疑问。

四、不同立法的实施效果

笔者尝试对全国各省、市、自治区（不含台港澳）在二孩政策和三孩政策下的立法作出分类，并统计其生育率及其变化。一般而言，明确的立法会给民众带来明确的预期，明确而宽松的生育立法会提升生育率。但是，实际的生育情况并不是这样：^①

地区	二胎政策	2020年生育率	三胎政策	2021年出生率	2022年出生率	增长率	平均值
河南	3宽松	1.41	2明确	8.00	7.42	-7.25%	-10.95%
河北	3宽松	1.30	2明确	7.15	6.09	-14.83%	
内蒙古	3宽松	1.19	2明确	6.26	5.58	-10.86%	
海南	2次宽松	1.55	2明确	9.74	8.60	-11.70%	
江西	2次宽松	1.41	2明确	8.34	7.19	-13.79%	
安徽	2次宽松	1.39	2明确	8.05	7.16	-11.06%	
湖北	2次宽松	1.17	2明确	6.98	6.08	-12.89%	
广西	1严格	1.94	2明确	9.68	8.51	-12.09%	
青海	1严格	1.59	2明确	11.22	10.60	-5.53%	
福建	1严格	1.38	2明确	8.26	7.07	-14.41%	
湖南	0未知	1.34	2明确	7.13	6.23	-12.62%	-9.07%
山西	0未知	1.22	2明确	7.06	6.75	-4.39%	
甘肃	3宽松	1.68	1不明确	9.68	8.47	-12.50%	
江苏	3宽松	1.04	1不明确	5.65	5.23	-7.43%	
辽宁	3宽松	0.92	1不明确	4.71	4.08	-13.38%	
黑龙江	3宽松	0.76	1不明确	3.59	3.34	-6.96%	
上海	3宽松	0.74	1不明确	4.67	4.35	-6.85%	
贵州	1严格	2.12	1不明确	12.17	11.03	-9.37%	
山东	1严格	1.43	1不明确	7.38	6.71	-9.08%	
浙江	1严格	1.04	1不明确	6.90	6.28	-8.99%	
重庆	0未知	1.19	1不明确	6.49	5.98	-7.86%	
北京	0未知	0.87	1不明确	6.35	5.67	-10.71%	
四川	0未知	1.23	1不明确	6.85	6.39	-6.72%	

从上图我们可以看到，三胎政策立法明确“再婚夫妻不受婚前生育子女数量影响，可以生育三个子

女”的省份，出生率跌幅甚至更大。

究其原因，可以从二胎政策立法的宽松度与生育率的关系一窥究竟。2020 年生育率最高的贵州，其再婚的二胎政策较为严格：再婚前生育子女需合并计算，共允许生育三个小孩（不含三个）。而 2020 年生育率最低的上海，执行的是宽松的再婚二孩政策：无论再婚前生育多少子女，再婚后均可以再生育至少一个子女。

由此可见，省级再婚生育的立法分歧对于实际生育的影响，从统计的角度来讲，是微乎其微的，甚至没有统计学意义。再婚夫妻生育政策对生育的控制可能是有效的，但是对于生育的激励则肯定是无效的。

五、立法与政策建议

（一）再婚夫妻的生育立法应该宽松而明确

尽管统计意义上对再婚夫妻的生育立法对实际生育情况并无明显影响，但是对于具体的某一对再婚夫妻而言，明确的条文能解除他们生育的疑惑。在鼓励生育的背景下，宽松而明确的法律法规条文是必要的。

（二）生育立法之外，应出台大量的生育支持政策

从本文的分析来看，计划生育政策不仅仅是允许生几个子女这么简单，除了生育立法，应出台大量的生育支持政策才能起到鼓励生育的作用，为新形势下的计划生育提供支撑。

注释：

①数据来源为国家统计局网站。

参考文献：

[1] 曾婷. 改革开放以来中国城市青年婚姻情感的变迁 [D]. 广西：广西师范大学，2005.
[2] 毕爱红，徐红红，吴任钢，等. 夫妻不同自我分化水平对婚姻质量的影响研究 [J]. 中国健康教育，2021，37(9)：857-860.

本文受长江大学大学生创新创业训练计划资助，项目编号：Yz2022382S。

作者简介：

刘程鸿（2000-），江西萍乡人，硕士研究生，主要从事民商法研究。

通讯作者：李晗格（2002-），女，河南新乡人，主要从事民商法研究。

雷徐婷（2003-），湖北襄阳，主要从事民商法研究。

韩依娜（2004-），湖北鄂州人，主要从事民商法研究。