

高端
释法

权威读本

全国人大常委会法制工作委员会行政法室 编著

中华人民共和国 人口与计划生育法 解 读

主 编

童卫东

(全国人大常委会法制工作委员会行政法室副主任)

副主编

黄海华

(全国人大常委会法制工作委员会行政法室一处处长)

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

权威读本

全国人大常委会法制工作委员会行政法室 编著

中华人民共和国 人口与计划生育法 解读

主 编

童卫东

（全国人大常委会法制工作委员会行政法室副主任）

副主编

黄海华

（全国人大常委会法制工作委员会行政法室一处处长）

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国人口与计划生育法解读 / 全国人大常委会法制工作委员会行政法室编著. —北京: 中国法制出版社, 2016. 3

ISBN 978 - 7 - 5093 - 7141 - 1

I. ①中… II. ①全… III. ①人口与计划生育法 - 法律解释 - 中国 IV. ①D922.165

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 005107 号

策划编辑: 谢 雯

责任编辑: 谢 雯

封面设计: 蒋 怡

中华人民共和国人口与计划生育法解读

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO RENKOU YU JIHUASHENGYU FA JIEDU

编著/全国人大常委会法制工作委员会行政法室

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 毫米 × 1230 毫米 32

版次/2016 年 3 月第 1 版

印张/8 字数/135 千

2016 年 3 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 7141 - 1

定价: 30.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66010493

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

目 录

第一章 总 则	1
第 一 条 【立法目的】	1
第 二 条 【基本国策】	4
第 三 条 【实行人口与计划生育工作与提高妇女素质 和地位相结合】	6
第 四 条 【推行计划生育工作要求】	9
第 五 条 【政府职责】	11
第 六 条 【部门职责】	13
第 七 条 【社会团体、组织和公民的协助责任】	16
第 八 条 【计划生育工作奖励】	19
第二章 人口发展规划的制定与实施	21
第 九 条 【人口发展规划的编制】	21
第 十 条 【人口与计划生育实施方案的制定与实施】	24
第十一条 【人口与计划生育实施方案规定的措施】	26
第十二条 【基层群众性自治组织、机关、部队及其他 社会组织的职责】	30
第十三条 【宣传教育】	34
第十四条 【流动人口计划生育工作的管理原则】	36
第十五条 【工作经费】	40

第十六条	【科学研究和对外交流与合作】	42
第三章	生育调节	45
第十七条	【公民的生育权利与义务】	45
第十八条	【生育政策】	49
第十九条	【国家保障公民知情选择权及手术安全】	55
第二十条	【自主选择避孕节育措施】	58
第二十一条	【免费享受计划生育技术服务】	59
第二十二条	【保护妇女生育自由和女婴权益】	63
第四章	奖励与社会保障	66
第二十三条	【对计划生育夫妻的奖励】	66
第二十四条	【与计划生育相关的社会保障制度建设】	71
第二十五条	【符合规定生育的奖励】	75
第二十六条	【对生育妇女的保护、帮助和补偿】	78
第二十七条	【对原计划生育家庭的奖励扶助】	81
第二十八条	【对农村计划生育家庭的优待】	87
第二十九条	【奖励措施的制定】	90
第五章	计划生育技术服务	94
第三十条	【婚前保健、孕产期保健制度】	94
第三十一条	【计划生育技术服务的义务】	97
第三十二条	【计划生育技术服务网络】	98
第三十三条	【计划生育技术服务的范围】	101
第三十四条	【指导选择避孕措施，鼓励新技术、新 药具的研用和推广】	103
第三十五条	【严禁非医学需要鉴定胎儿性别以及选 择性别的人工终止妊娠】	106

第六章 法律责任	109
第三十六条 【违法施行计划生育手术、胎儿性别鉴定、人工终止妊娠等违法行为的法律责任】	109
第三十七条 【伪造、变造、买卖计划生育证明的法律责任】	114
第三十八条 【违章操作或者延误抢救、诊治的法律责任】	118
第三十九条 【国家机关工作人员计划生育工作违法行为的法律责任】	121
第四十条 【不履行协助计划生育管理义务的法律责任】	127
第四十一条 【社会抚养费】	130
第四十二条 【对违法生育人员的行政和纪律处分】	134
第四十三条 【拒绝、阻碍依法执行公务的法律责任】	136
第四十四条 【依法申请行政复议或者提起行政诉讼的权利】	140
第七章 附 则	145
第四十五条 【有关行政法规的制定】	145
第四十六条 【军队具体执行办法的制定】	148
第四十七条 【施行日期】	150

附录

一、法律规定（附新旧对照表）

中华人民共和国人口与计划生育法	154
（2015 年 12 月 27 日）	

《中华人民共和国人口与计划生育法》修正前后对照表	163
--------------------------------	-----

二、2015 年人口与计划生育法修正背景资料

全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国人口与计划生育法》的决定	176
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国人口与计划生育法修正案（草案）》审议结果的报告 ...	178
十二届全国人大常委会第十八次会议审议人口与计划生育法修正案草案的意见	182
关于《中华人民共和国人口与计划生育法修正案（草案）》的说明	187
全国人民代表大会教育科学文化卫生委员会关于《中华人民共和国人口与计划生育法修正案（草案）》的审议报告	191
国务院关于提请审议《中华人民共和国人口与计划生育法修正案（草案）》的议案	193

三、相关政策文件

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	194
(2015 年 12 月 31 日)	

四、相关法律、法规、规章

中华人民共和国婚姻法	202
(2001 年 4 月 28 日)	
中华人民共和国母婴保健法	211
(2009 年 8 月 27 日)	
社会抚养费征收管理办法	218
(2002 年 8 月 2 日)	

计划生育技术服务管理条例	221
(2004 年 12 月 10 日)	
流动人口计划生育工作条例	231
(2009 年 5 月 11 日)	
病残儿医学鉴定管理办法	238
(2002 年 1 月 18 日)	
关于禁止非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别的人 工终止妊娠的规定	243
(2002 年 11 月 29 日)	
后 记	247

第一章 总 则

第一条 为了实现人口与经济、社会、资源、环境的协调发展，推行计划生育，维护公民的合法权益，促进家庭幸福、民族繁荣与社会进步，根据宪法，制定本法。

● 条文主旨

本条是关于人口与计划生育法立法目的和立法依据的规定。

● 条文解读

在法律的开篇规定立法目的是立法通例，有助于人们从总体上把握法意，从而加深对法律的认识和理解。本条从实现人口与经济、社会、资源、环境的协调发展，维护公民的合法权益，促进家庭幸福、民族繁荣与社会进步，落实宪法规定，为推行计划生育提供法制保障等方面阐明了立法目的。人口问题始终是关系到我国全面协调可持续

发展的重大问题，是影响经济社会发展的重要因素。我国坚持计划生育基本国策，积极探索符合我国目前的人口发展道路。经过多年不懈努力，我国计划生育工作取得了巨大成就，人口过快增长得到有效控制，有效缓解了人口对资源环境的压力，有力促进了经济持续较快发展和社会进步，改善了妇女儿童发展状况，提升了人口素质和家庭幸福感，促进了各民族繁荣，为全面建成小康社会奠定了坚实基础。实践证明，从我国基本国情出发，坚定不移地推行计划生育，既符合国家长远发展要求，又符合群众根本利益。

我国实行计划生育，有特定的时代背景和发展历程。我国的计划生育历程可以用三句话来概括，一句话叫“起于忧患”，第二句话叫“行于艰难”，第三句话叫“成于均衡”。新中国成立以后，经济恢复，社会安定，医疗卫生事业发展，人口快速增长，从新中国成立初期的 5.4 亿，到 20 世纪 70 年代初的 8.3 亿，20 年间增长了近 3 个亿。当时我国新增的固定资产年均是 200 亿，只能解决 200 万个就业岗位，上千万的人就业难。从 20 世纪 70 年代初到 20 世纪 80 年代初，又增长了 1.6 亿，从新中国成立初期到 20 世纪 80 年代初这 30 年间，出生人口 6.7 亿，净增长 4.6 亿。过快的人口增长给国家经济社会发展带来了沉重的压力，广大群众在吃饭、穿衣、住房等方方面面都面临很多的困难。因此，20 世纪 70 年代初，国家全面推行了计划

生育，1980 年党中央又发表了《中共中央关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》，提倡一对夫妇生育一个子女，1982 年将计划生育确定为我国基本国策，并写入了宪法。40 多年来，在全党、全社会的共同努力下，计划生育取得了举世瞩目的伟大成就。一是有效控制了人口过快增长的势头，实现了人口再生产类型的历史性转变。二是有效缓解了人口对资源环境的压力，改善了人民群众的生存和发展的状况。如果不实行计划生育，人均耕地、粮食、森林、淡水资源等会比目前低很多，人民生活质量不可能达到今天的水平。目前，15 岁以上的国民人均受教育水平达到 9 年以上，高于发展中国家的水平。2014 年，孕产妇死亡率降至 21.7/10 万，婴儿死亡率降至 8.9‰，提前实现了联合国千年发展目标。三是创造了较长的人口红利期，为改革开放、经济快速发展作出了巨大贡献。研究表明，改革开放以来，我国人口红利对人均收入增长的贡献率超过了 20%。四是我国实行计划生育也为世界人口发展和减贫事业做出了重大贡献，树立了负责任人口大国的良好形象。所以说，实践证明，我国从基本国情出发，坚定不移地推行计划生育，有力促进了经济增长、社会进步和民生改善，有力支撑了改革开放和社会主义的现代化事业，为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴奠定了坚实的基础。

第二条 我国是人口众多的国家，实行计划生育是国家的基本国策。

国家采取综合措施，控制人口数量，提高人口素质。

国家依靠宣传教育、科学技术进步、综合服务、建立健全奖励和社会保障制度，开展人口与计划生育工作。

条文主旨

本条是关于实行计划生育是我国的基本国策以及具体措施的规定。

条文解读

人口众多是我们国家的一个基本国情。据有关部门介绍，截至2015年年末，我们的人口总量是13.7亿，到2020年将是14.3亿，到2030年将是14.5亿。即便到了峰值以后缓慢下降，到2050年还有13.8亿。所以，人口众多的基本国情长期不会根本改变，人口对经济社会发展的压力、人口与资源环境的紧张关系将长期存在。党的十二大报告明确提出：“在我国经济和社会的发展中，人口问题始终是极为重要的问题。实行计划生育，是我国的一项基本国策。”自此，计划生育被正式确立为一项长期坚持的基本国

策。我国是世界上人口最多的国家，人口多、耕地少、底子薄，人均占有资源相对不足是基本的国情。进入 20 世纪 70 年代，国家开始在全国城乡大力推行计划生育，然而，即使如此，1974 年时全国人口还是超过了 9 亿，1981 年超过了 10 亿。一方面我国人口总量在剧增，另一方面我国经济总量还处于比较低的水平，再加上就业、住房、医疗、教育、交通等方方面面的难题，使人口这个巨大分母在“人均”指标上的负面“效能”日益凸显。过快的人口增长速度与经济矛盾的矛盾是当时国情的一个真实写照。人口问题的严重性已影响到我国社会经济的快速发展。1979 年 3 月 30 日，邓小平在党的理论务虚会议上指出，要使中国实现四个现代化，至少有两个重要特点是必须看到的，一个是底子薄……第二条是人口多，耕地少……我们要大力加强计划生育工作，但是即使若干年后人口不再增加，人口多的问题在一段时间内也仍然存在。1980 年 9 月 25 日，中共中央发出《中共中央关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》；1981 年 3 月 6 日，设立国家计划生育委员会；1982 年 2 月 9 日，中共中央、国务院发出《关于进一步做好计划生育工作的指示》，强调要充分认识人口与计生工作的战略意义；1982 年 9 月 1 日，党的十二大明确提出，计划生育是一项基本国策。

控制人口数量、提高人口素质是计划生育的两项重要

内容，需要国家采取综合措施来实现。要依靠宣传教育、科学技术进步、综合服务、建立健全奖励和社会保障制度，开展人口与计划生育工作。为了实现总则的这一规定，本法在其他章节中提出了具体要求和保障。如计划生育、教育、科技、文化、卫生、民政、新闻出版、广播电视等部门应当组织开展人口与计划生育宣传教育；大众传媒负有开展人口与计划生育的社会公益性宣传的义务；学校应当在学生中，以适当方式，有计划地开展生理卫生教育、青春期教育或者性健康教育。再如，国家对实行计划生育的夫妻，按照规定给予奖励；国家建立、健全基本养老保险、基本医疗保险、生育保险和社会福利等社会保障制度，促进计划生育；国家鼓励保险公司举办有利于计划生育的保险项目，有条件的地方可以根据政府引导、农民自愿的原则，在农村实行多种形式的养老保障办法；符合法律、法规规定生育子女的夫妻，可以获得延长生育假的奖励或者其他福利待遇；妇女怀孕、生育和哺乳期间，按照国家有关规定享受特殊劳动保护并可以获得帮助和补偿等。

第三条 开展人口与计划生育工作，应当与增加妇女受教育和就业机会、增进妇女健康、提高妇女地位相结合。

● 条文主旨

本条是关于开展人口与计划生育工作与提高妇女素质和地位相结合的规定。

● 条文解读

妇女在养育子女及家庭生活中扮演着重要的角色，承担着重要的责任。能否在计划生育工作中充分体现和保护妇女的合法权益，直接关系到计划生育基本国策的落实。因此，本法规定，开展人口与计划生育工作，应当与增加妇女受教育和就业机会、增进妇女健康、提高妇女地位相结合。也就是说，一方面开展计划生育工作，要注重促进妇女受教育和就业机会的增加，提高妇女地位，尤其要注重增进妇女健康；另一方面也要借助力于增加妇女受教育和就业机会，增进妇女健康、提高妇女地位来促进计划生育工作。

如何增加妇女受教育和就业机会、增进妇女健康、提高妇女地位，妇女权益保障法和母婴保健法做了明确规定。(1) 关于教育权益，妇女权益保障法规定，国家保障妇女享有与男子平等的文化教育权利，学校和有关部门应当执行国家有关规定，保障妇女在入学、升学、毕业分配、授予学位、派出留学等方面享有与男子平等的权利。各级人

民政府和有关部门应当采取措施，根据城镇和农村妇女的需要，组织妇女接受职业教育和实用技术培训。一个人的生育观如何，不仅受到社会经济环境和经济发展水平的制约，而且与她的文化水平、科学素养以及对子女健康成长的预期等密切联系。文化素质较高的人口由于有着较为理性的生育观，追求优生优育而少生。一方面，她们在计划生育方面表现出更多的自觉性；另一方面，由于生育较少的子女，这些子女能够在多方面得到保障，能够健康地成长。不仅身体素质较好，更重要的是接受教育的机会增多，能够培养较高的文化素质。（2）关于劳动权益，妇女权益保障法规定，国家保障妇女享有与男子平等的劳动权利和社会保障权利。各单位在录用职工时，除不适合妇女的工种或者岗位外，不得以性别为由拒绝录用妇女或者提高对妇女的录用标准。实行男女同工同酬。在晋职、晋级、评定专业技术职务等方面，应当坚持男女平等的原则，不得歧视妇女。任何单位均应根据妇女的特点，依法保护妇女在工作和劳动时的安全和健康，不得安排不适合妇女从事的工作和劳动。妇女在经期、孕期、产期、哺乳期受特殊保护。（3）关于人身权利。妇女的生命健康权不受侵犯，禁止用迷信、暴力手段残害妇女。为了保障母婴健康，母婴保健法主要规定了婚前保健和孕产期保健。另外，妇女权益保障法还规定了妇女的政治权利、财产权益和婚姻家庭权益。

相关规定

《中华人民共和国妇女权益保障法》；《中华人民共和国母婴保健法》。

第四条 各级人民政府及其工作人员在推行计划生育工作中应当严格依法行政，文明执法，不得侵犯公民的合法权益。

计划生育行政部门及其工作人员依法执行公务受法律保护。

条文主旨

本条是关于计划生育工作中必须依法行政和计划生育工作人员依法执行公务受法律保护的规定。

条文解读

依法行政、文明执法是对国家工作人员的基本要求。各级人民政府及其工作人员在推行计划生育工作中也不例外。依法行政，就是要严格依照法律规定办，不能干法律没有规定的事。在计划生育工作中，各级人民政府及其工作人员在依法行政，文明执法，维护公民合法权益上，尤其应当注意以下几个方面：