

第一章 绪论

人口问题，在当今已成为每一个关心自身生活质量和血缘传递的中国人的切身利益的首要问题，然而，在卷帙浩繁的中国法律法典中，却独独不见一部专门调整各种人口关系的全国统一的法典或法规。

对国家，几乎无人不认为中国现代化最大的障碍是人口问题。对个人，几乎没有一对独生子女的父母不为自己儿女的生命保险时刻担忧。可是，进入九十年代，我国人口出生率稍有回落，就有人认为我国没必要搞计划生育法或人口法了，可以等待人口随工业化发展自动下降了。而现实生活中，人们可以赞扬老父替独生子去死，却不能容忍一位医生自愿为独生子女的父母进行生殖保险的行为。

人们对人口发展纳入法制轨道的历史必然性和人们对自身人口利益的漠然无知，在时刻催促着一门新兴的、真正深入研究我国各种人口法律问题的中国人口法学的诞生。所幸的是，我们可以看到，我国地方人口法规已初具规模，并已发挥了重要作用；我国政府已提出了在近十年内做好制定全国计划生育法的准备；我国学术界近年又逾越了立法实践中单纯计划生育的观念，先于人口立法实践，明确提出了全面建立我国人口法律制度和制定全国统一的人口法典的梦想。

不过，从目前我国已公开出版的几本人口法学专著和已公开发表的有关文章来看，尚存在诸多缺憾。一是对建立人口法制必要性的分析尚流于表面，对众所周知的现实意义表述较多，而对全面建立人口法制的历史意义认识不足。二是对人口法和人口法学的体系和范围铺展得过于宽泛，把人口法搞成了无所不包、面面俱到、无法统一、

缺少内在联系的空泛拼凑物，严重阻碍着科学的、切实可行的人口法典的实际制定工作。三是对我国人口立法和司法实践的研究浮于一般的归纳，缺少对有关焦点和难点问题的攻关意识，降低了人口法学应具备的功能。为了弥补这些缺陷，切实推动我国人口法制和人口法学的建立和完善，使我国尽快步入法制现代化的行列，人口发展早日实现良性循环，从根本上保护公民的生育权和迁徙权，作者不揣浅陋，将多年对我国人口法制的思考付诸于文字，匆作此书，作一家之言，就教于一切关心我国人口法制建设的人们。

第一节 建立人口法制 和法学的意义

一个国家是否需要建立某种法律制度，既不取决于本国的长官意志，也不取决于国际某种赞成或反对的舆论，最终取决于本国国情和历史发展需要。人口法律制度的建立尤其如此。

目前，在我国人口形势十分严峻，人口问题重重的情况下，认识建立我国人口法制和人口法学的现实意义并不困难，而认清建立我国人口法制和法学的历史必然性却需要我们站在历史发展的高度进一步深入地分析。

如果对建立人口法制和法学的历史必然性和客观必要性认识不足，制定出的有关法律则必然是急功近利、缺乏长远考虑的；人口浪潮过后，这种法律就会很快被人们遗忘，从而导致人口发展形成新的恶性循环。

基于上述诸种考虑，我们在研究我国人口法律制度各种具体问题之前，首先对建立我国人口法制和法学的历史意义，结合我国国情进行简要分析。然后，对我国采取地方性人口立法模式，还是采取全国统一与地方人口立法并举的模式，即建立国家人口法的意义评析一二。通过本节的论证，我们应该能够清醒地认识到，无论现在需要降低人口出生率，还是今后要维持理想人口规模或再增加人口，我国

都必须有人口法，建立人口法制绝非权宜之计，而是一项历史性的任务。

一、人口制度是一国常规性基本制度

历史已经证明，衡量一个国家的各项基本制度是否健全或成熟，不能只看其一时的作用，最根本的标准应该是看这些制度能否切实保障人民生活水平长期持续不断地提高，借此维护国家的长治久安。考察过去的历史，人们会发现，制约人民生活和国家长治久安的因素，除了生产力的发展和政治安定外，人口因素也是一个基本因素。古人已意识到“民口为穷富之源，百政之始。”今人更应该能够体会到这一点。一个国家如果长期缺少制约人口的机制，则必然不能长久。历史上周而复始的人口危机，导致社会动乱的教训已经不少。

我国作为人民民主专政的国家，固然应该以改善国家制度，发展生产力，为不断提高人民生活水平的根本。但是，并不能因此忽视对客观存在的人口规律的自觉运用和建立日常科学调控人口的法律机制的历史必然性。否则，仍然存在重蹈历史覆辙的可能性。这并非危言耸听。

马克思主义的人口观和法律观认为，人口是构成社会的主体，人口生产与物质生产一样是一切社会赖以存续的必要条件，两种生产必须协调发展；法律是国家必不可少的调控手段，法律制度必须保障两种生产的正常进行才能实现对社会的统治；人口生产通常对社会发展不起根本性决定作用，但起促进或延缓作用，不排除在某种特定条件下或特定时期内起根本决定作用；“某个时候不得不象已经对物的生产进行调整那样，同时也对人的生产进行调整，”“而且只有那个社会（即公有制社会——作者注）才能毫无困难地做到这点（参见中文版《马克思恩格斯全集》第35卷，第745页）现代世界各国人口发展和人口调控的事实证明，马克思主义的这些论断是完全正确的，特别适用于社会主义国家。

从国家的构成要素来说，一个国家的存在必须有人口、领土和政权。国家政权的基本职能之一就是管理本国人口。因而，古往今来的

任何国家都有一定的人口登记和管理制度。不管出于什么目的和需要，也无论采取书面或口头形式，一个国家如果没有基本的人口计算或管理制度，就难以成其为国家。国家其它制度的运作如果缺少了人口制度作为基础，是难以运行的。任何国家的存在必须以人口治安和赋税等为条件只是潜在地起着一定作用，不能把一切社会变革的原因都归结为人口的作用。可是，我们也不能不看到，人口生产虽然在历史发展中尽管不起决定作用，但是其中重要的制约因素。正如恩格斯所说：“一定历史时代和一定地区的人们生活于其下的社会制度，受着两种生产的制约。”（见《马克思恩格斯全集》中文版 21 卷 30 页）长期忽视这种制约因素，必然要受历史的惩罚。因而，古代许多国家在建立人口登记和管理制度的同时，亦被迫用法律制度强迫人们早婚多育，用独身晚婚加税或户婚律干预人口生育行为和迁移行为，将流民、贫民和人口加以调控。

作为一个现代国家，社会的物质生产日益社会化，家庭不再直接组织物质资料的生产，但人口仍由家庭直接组织生产，人口生产客观上失去了家庭经济生产的制约因素。相应地国家必须加强人口生产调控的职能，国家人口政策起着更为关键的作用。稍有疏忽，将会酿成严重的历史后果。因而，客观上任何现代国家更不能把人口管理职能完全交付给社会的随意性来维持。大概正是出于此种原因，古人才把人口称之为百政之始。

诚然，一个国家对人口管理的制度有好有坏。管理好的，则对社会发展起促进作用；管理不好的，则对国家的进步起延缓作用。长期疏于管理的，则可能会发生人口多或少的危机，甚至引起社会的动乱、贫困、饥荒、战争失败。所以，某些时候不得不直接对人的生产进行调整，用法律要求人们生多或生少和控制移民。

在奴隶制或封建制社会中，由于人口普遍偏少，国家日常的人口管理主要是以刺激人口的增长为目的的。有时人口的增长超出了当时经济增长的速度，统治者由于对人口规律的无知，仍不去改变固有的刺激人口增长的制度，最终酿成社会灾难，甚至导致国家崩溃，人

口非正常下降或死亡。新的统治者并不会因此接受教训，而往往归结为政治斗争的失败。当然，客观上，奴隶制与封建制的改朝换代通常是政治斗争的结果，直接原因往往直接表现为政治腐败无能或生产关系不适应生产力的发展，以行政长官意志为主的政策，而必须建立国家常规性的、较为稳定的人口法律制度来调控本国的人口发展。我国五十年代的人口政策失误就是一例有力的佐证，足以让几代人猛醒。

新中国建立以后，通过几十年的治理，各项法律制度逐步趋于成熟。人口登记和管理制度虽然有一些不适应市场经济的地方，但总体上基本是可行的。目前，人口生育管理初步形成了地方人口生育法律制度，全国性的生育制基本上还处于政策调控的阶段。把人口登记、规划、生育、管理统一起来的全国性人口法律制度的建立还在起步阶段。如不抓住当前建立全面调控人口法律基本制度的机遇，仍然头痛医头、脚痛医脚，那我们将再度辜负历史赋予我们的使命。

二、大国人口自发调节必然恶性循环

人口问题是一个极其复杂、极其长远的社会问题。人口状况的形成受社会诸多因素的制约，又影响着社会的方方面面。其中有无数的无序和自发因素。单纯靠个人、家庭或社会自发决断，不自觉地掌握和利用人口规律，必然出现各种矛盾，产生各种利益的冲突，造成不必要的损失，甚至会酿成周期性的社会悲剧特别是人口多的大国，如果长期缺乏自觉性的统筹全局的常规性人口法律制度，即使被迫建立了某种间接调控制度，仍然不可避免地会出现这样或那样的严重社会问题或人口问题。

翻开人类人口发展史和人口制度史，我们可以清楚地看到，象人类其它历史活动一样，人口的发展和调控也必然经历一个由自发向自觉的转变历程。

在人口自发调节时期，人类对自身生产许多方面的认识是盲目的，被动地受着自然规律和社会规律的支配。自发的调节行为通常发生在出现人口危机威胁家庭、民族或全社会的生存时。这样的应急性

措施往往是潜在地影响着其它社会利益，不可能统筹全局或照顾到社会发展各种比例的协调发展。常常是这种人口问题或社会问题解决了，又引起新的人口问题。例如，我国封建社会几千年的人口大起大落就是例证。马克思在分析我国鸦片战争前后的社会矛盾时就明确指出：“这个国家缓慢但不断增加的过剩人口，早已使它的社会条件成为这个民族的大多数人的沉重枷锁。”（见《马克思恩格斯全集》第7卷第264页）。如果我们再细看一下中国人口史，我们都会看到我国封建社会人口恶性循环的历史现象。（参见人民出版社1988年版《中国人口史》第536页至544页）。同时，我们也会体会到人口由自发调节向自觉调控转变的历史必然性和紧迫性。

历史发展到今天，人口靠自发调节的弊端已逐渐为人们清醒的认识到了，人口科学经过百年争论日臻完善，马克思主义的人口理论作用越来越大，应该说人口自觉调控必然优于自发调节是不争之论了。那么，从这一角度出发，断言人口的自觉调控须臾离不开常规的人口法制和法律科学，也应当是顺理成章的结论。而且可以肯定地说，人类目前已经完全具备了运用法律手段自觉调控自身生产的社会条件和科学技术条件。历史上，人口发展在自发调节过程中翻滚了几十次。每次社会动荡和战争之后，人口骤降，威胁到社会发展，统治者不得不让人民“休养生息”。当人口积累到一定程度，闲赋官僚多到腐败寄生不下去时，或是民不聊生被迫起义，或是官僚自身挑起战争，再度使人口回落。这种自发调节式的恶性循环，代价是极其深重的，常使无数的人生命涂炭，社会生产力遭到极大破坏。这样分析人口自发调节的恶果，一些人一定会说我们又把人口当成了社会发展的决定性因素了，或将这种单纯分析人口起落的结论程式化了。我们在此只好再度申明，我们并非抽象地在论述人口问题，我们只是在结合历史事实分析人口现象，只是把其它问题省略了。即使马克思主义经典作家们在分析人口问题时也不可能详述各种马克思主义基本原理之后再去附带归纳人口现象。客观地说，历史上确实出现过不少明显的人口恶性循环的现象，而这些现象产生的原因固然主要是经济基础与

上层建筑之间的矛盾运动所致，但也不能否认其与人口的长期自发调节有关。科学化是大势所趋。人口法制和人口法学是应运而生，绝非某个人的兴趣所致或一时偶然产生的产物。早一点认识到这种历史必然性，并尽快将其付诸于行动的国家，就会少走弯路，就能最大限度地用制度保障本国人口长久持续稳定地沿着人口发展的理想道路演进。

就我国现实而言，12 亿人，地区发展状况极不平衡，自然条件千差万别，56 个民族，完全把人口发展任由各个分散的家庭、社区、民族根据各自的利益自发调节，或根据某个领导人的某种思想支配，即使一时可能正确，仍然难以避免长期演变成成为某种形式的恶性循环。我们再不能把这种在根本上决定和影响国家和民族前途命运的大事完全寄托于某个领导人的英明上面，而必须用衡久的社会制度的科学调控来作保证，避免因领导人的变更再度出现某种盲目的、随意性极大的人口调控失误。客观规律告诉我们，人口的状况认识、趋势预测、科学决策、决策的实施、纠偏，在我们这个 12 亿人口的大国，是一项极其庞大浩繁的社会系统工程。其自觉、积极主动、预先设计型的运作过程，如果没有衡久制度化的社会力量作为保障机制，紊乱同样是无法避免的。我国本世纪 80 年代中期计划生育“开小口子 堵大口子”政策引起的混乱亦足以证明这一点。

综上所述，无论是从历史发展的一般规律分析，还是从我国现实分析，国家、人口、法制，三者的正常运行规律，都在时刻呼唤着中国人口法律制度的全面建立和人口法学的深入。

三、地方人口法不能替代全国人口法

当前，国际国内人口立法实践已经表明，不管出于什么人权理论或观念，国家直接或间接干预各种人口行为已成事实，为一切真正关心人类和民族前途命运的人们普遍接受。这也是客观规律使其然，不依任何人的意志为转移的。我们认为，目前事关我国能否全面建立人口法律基本制度的突出问题是，我国应该建立什么样的人口法律制度为好，是采取地方立法主义，还是采取国家立法主义。由于这一问题

直接与建立全国性人口法律制度的特殊意义和必要性有关，所以，我们将此问题放在这里进行探讨。借此，我们也可以从根本上更清醒地认识到建立我国永久性人口法律制度的历史必然性，澄清有关的模糊观念。

客观地看我国人口立法现状，应该说我国人口立法是先从地方立法做起的。在地区间人口状况差异甚大，国家统一立法条件尚不成熟的情况下，为了及时尽快刹住高速驶来的人口列车，先搞地方人口法规是完全必要的，实事求是的。即使将来或现实全国性人口立法条件完全成熟，全国性人口法律基本制度已经建立，如果地区间特殊性差别很大，地方性人口立法仍是十分必要的。不过，能否把一国衡久性的人口法律制度完全建立在地方立法制度上，并长期实行下去，却是值得研究的问题。

近、现代一些国家就是把某些法律制度的立法权完全交由地方的。例如，与人口问题联系较密切的婚姻家庭法律制度，在澳大利亚、美国等一些国家即完全采取地方立法主义，只是在宪法或模范法案中规定了一些基本原则。我国人口立法能否借鉴这种立法模式呢？从我国目前人口立法的动向看，似乎有这种倾向。

我国目前各地的计划生育法规事实上效力直接来自于宪法和全国统一的人口政策，而非直接来自于国家统一的人口法或计划生育法。全国性的人口法规基本上还是一些政策指导性的，个别具有法规性质的条例或办法大部分产生在地方法规之后。涉及到人口立法根本性的计划生育法，却在几易其稿之后，于近几年完全停了下来。虽然近几年一些学者的论著再三呼吁，有必要建立全国统一的国家人口法，但是，在近几年的全国人民代表大会上，关于人口或计划生育立法的提案却是越来越少。在目前人口形势依然十分严峻的情况下，出现这种立法局面，不能不让人们推想为我国目前已有地方人口立法就可以解决人口问题了。

面对这种立法倾向，深入研究我国目前的人口发展状况和地方人口立法实践，借鉴国外人口立法经验，从人口立法的一般规律分

析，我们认为，在人口调控方面，无论如何地方人口法不能取代全国的人口法，单独靠地方人口法律制度不能从根本上解决我国的人口问题，我国必须建立全国统一的、持久的人口法律制度，地方人口法和全国人口法缺一不可。

首先 我国国土地域辽阔 民族众多 人口状况千差万别 而又必须在整体上统一协调才能保障全国人口发展不出现混乱局面。象上海等地已出现人口负增长，如果不考虑统筹解决全国的人口问题，这些地区的人口生育政策则必须改变。而正是出于全国一盘棋，考虑全局，这些地区的人口补充需要可以通过其它地区的人口迁移补充，上海市才决定原计划生育法规不变，进而缓和其它地区人口超速增长的状况 参见《人口研究》1995年第1期第1页）又如 我国壮族和满族人口已逾千万，而人口最少的珞巴族只有2千多人；少数民族生育率差别也很大，朝鲜族平均年增长率只有1.07% 低于汉族 年平均增长率最高的达26%，如果不采取全国统一的协调和规划，必然冲击全国的人口、计划生育工作和民族政策。这些全国性的人口生育政策协调工作，毫无疑问，只有全国性的人口法律制度才能胜任。单靠地方人口法规或中央非法制化的政策调整人口，各地只顾自己的地方利益，显然就缺乏总揽全局，维护国家利益的法律力量。80年代中期，一些省用地方性人口法规允许普遍准生二胎的教训，就足以说明建立全国性人口法律制度的必要性。如果能用法律制度确定各地必须实行的人口生育政策，这些人口稠密的省份普遍准生二胎就是违法的，就不再是建议其修改计划生育条例的问题了，而是必须修改。当然 全国性的人口法应当区别对待各类情况 分类规定 使之既符合国家利益，又照顾到各地各民族的利益。

其次，随着我国步入市场经济，流动人口和生育的管理，亦必须有全国性的统一协调。流动人口的管理和流动人口计划生育的管理，不仅涉及到一省一市，而且涉及到生育政策比较宽的少数民族地区。如果没有全局观念和法律的强行性规定，流出地和流入地相互推卸责任，流动人口比较多的地区的人口法规必然形同虚设，无法真正贯

彻实施。国家计划生育委员会在总结各地流动人口计划生育管理法规的基础上颁布了全国性的《流动人口计划生育管理办法》，客观上反映了统一全国人口法的实际需要。但它毕竟只是行政性法规，还未能形成国家的根本性的人口法律制度。在市场经济体制下，人口的流动性必然增加，在已有单行法规的基础上，客观需要建立与其它人口调控制度相协调的统一、稳定的流动人口调控机制。统揽全局各个方面人口问题的国家人口法中，也应当有调控流动人口的基本制度。

再者，全国性的人口普查制度、人口登记与迁移管理制度、人口统一规划制度，更是地方人口法规无法包容的法律基本内容。这些人口法律制度几乎在任何国家都必然是全国统一的，实施这些法律是全国政权的基本职能之一，不可能委托给地方政权行使。相反，如果某一地方政权故意漏报或谎报人口，还要受到国家法律的制裁；国家需要向某地大量迁移人口时，地方政府必须服从。

通过上述分析，结合我国现实人口立法的状况，是否可以设想人口法律制度的某些方面由国家立法调控，某些方面委托地方立法呢？比如，人口普查和规划或迁移制度由国家统一立法，人口生育制度委托给地方立法，是否可行？我们认为，这种割裂人口法律机制有机联系的做法也不可取。任何一种法律制度，在某一立法层次上，其自身内在的各个主要的方面是客观有机联系为一体的。而人口法律制度各主要方面是相依存、互为前提或基础的；全国性的计划生育必然以全国人口长远规划为前提；没有全国统一安排的人口生育规划，全国人口法律制度则名存实亡。所以，如果客观需要国家人口法律制度，那么，就必须建立全国性的人口生育制度。上述对建立国家人口法律制度的历史意义和现实意义的分析已充分说明了这一点。这也是人口问题的全国性决定的。

毋庸置疑，我们完全有理由相信，或早或迟，我国必然建立将人口普查、人口规划、人口生育和迁移，以及人口管理统一于一部人口法典之中的全国人口法律制度，地方人口法规迟早要退居全国人口法之后。如果我国法制建设现代化在人口法制方面迈不上这个台阶，

一直将人口法制停留在目前这种临时性应付人口浪潮的水平上，等到另外新的人口问题出现时再变换出另一种临时性措施，始终不能建立起人口法制的国家基本制度，真正的以依法治国就无从谈起，我们就会愧对后人。

第二节 人口法学当前的 中心任务

需要产生目标和动力。每个人、每个民族在特定时期的需要和使命是多种多样的，但目标的抉择必须有明确的中心，把阶段性目标和长远打算结合起来。人口法学作为一门学科，其建立和发展亦应如此。

历史和现实需要人口调控法制化、科学化，而要完成这一历史使命却必须分步骤认真地筹划才能实现。我们认为，人口法律制度研究现阶段的中心任务还不十分明确，是当前我国人口调控法制化进程的一大障碍。人口法学研究应该有超前意识，不能总是跟在立法后面走。缺乏超前意识，把人口法学研究的目标仅限于现实人口立法条款的归类分析、解释诠注、宣传鼓动上，必然削弱人口法学的积极作用，影响人口调控法制化的步伐。为此，我们在具体研究我国人口法律制度之前，不仅要明确我们的历史使命，而且要具体框定人口法学研究当前的中心任务和关键步骤。

通过上述分析，我们可以清楚地看到，我国人口法制建设和人口法学当前的重点是要促使其迈上一个新台阶，把地方化人口法制上升到国家人口法制水平的高度。这不但需要我们有历史的眼光，而且还要具体科学地确定人口法能够实际调整的对象，形成人口法律的一般原理，勾画出体系科学、结构合理的国家人口法典，研究出更为切实可行、能够长期稳定不变的人口法真正奏效的实施措施。借助这些研究成果和这些成果的宣传，大造舆论，为国家人口法律制度的全面建立打好基础，最终促使立法系统将国家人口法典的制定早日纳

入立法议事日程，及早颁行我国的人口法典。

诚然，当前人口法制处于初创阶段，人口法学的中心任务肯定与今后人口法制建设比较完善时有所不同。我们之所以把我国当前人口法学的中心任务表述为上述几点，正是出于这种考虑。而上述几点人口法学的研究，具体说来可以分解为以下几个方面。这些问题的解决也正是本书写作的具体目标和重心。

一、探究出人口法典的科学体系

法典是一个国家中某项法律制度的根本，是该项法律制度完全建立起来的标志。因而，制定和颁布人口法典是全面建立人口法律制度和人口法学的中心任务。

人口法典的内容和体系反映和决定着整个国家人口法律制度和人口法学的内容和体系。在整个人口法律部门中，人口法典处于核心地位，在人口发展及其社会人口活动中具有最高法律效力，在治理全国人口问题方面起着根本准则的作用。人口法典是国家从宏观上、战略上和全局上规划人口发展方向、达到人口目标的法律依据和根本手段，具有较强的稳定性和权威性。因而，其成熟性要求较高，内容和体系必须十分科学、合乎客观规律要求，需要人口法律科学反复、认真地探讨研究，为其制定和颁行创造条件，打好基础。

目前，国内学者在这方面已做了许多有益的尝试。不但框定了整个人口法律制度的分层次体系，而且勾画了人口法典的内容和体系。然而，正如上述所指出的那样，大部分学者所勾画的人口法律体系和内容只是现行法律条款的简单归类，忽视了人口过程调控的客观内在逻辑联系，有些观点是欠科学的。

一部分学者设计的人口法典体系和内容，将自古以来人们都认为理所当然应属于人口法制的基本内容的人口登记、人口管理、人口规划和人口决策的法律调整，排斥在人口法之外（参见邹平著、中国国际广播出版社 1993 年 5 月出版的《中国人口法学》第 61 页至 63 页），客观地说，人口决策过程是人口法律调控的关键环节，缺少科学的人口决策和规划的法律保障，人口数量、质量、结构、分布的法律条

文科学化就等于无本之木。具体说，比如人口登记或统计数字是虚假的，人口决策或规划必然错误，具体规定准生二胎或三胎的法律条文即使实施得好也必然是雪上加霜、错上加错。

还有一部分学者漫无边际地划定人口法的内容和体系，以示全面、完整，把类似人与人之间的财产赠与和继承关系也作为人口法的调整对象，安排为人口法体系的一部分，甚至将环境保护法也归之为人口法（参见陈明立主编，四川人民出版社 1994 年 4 月出版《中国人口法学》第 35 页至 42 页），显然，作为一种学术倾向，这部分学者是想把一切以人为主体的，维持人的生存，或与人的生存有关的法律都叫做人口法。为此，他们认为应该纳入人口法体系的各种法律共有 50 多种。按最少 30 条为一种法律，人口法典至少应该有 1500 条。而把法学界自古以来公认属于民法调整的遗赠和继承财产硬扯进人口法之中，为什么不把民法中关于未成年人和精神病人的亲属监护的规定作为人口法的一部分呢？不言而喻，这些学者关于人口法的内容和体系的思想是欠科学的。这不但与人口法制建设和人口法学的发展无益，而且有害。

从上述分析来看，我们必须选定人口法典的内容和体系的科学划定作为我国人口法律制度研究当前的攻关目标。为此，本书第二章以人口法学基本理论的探讨为突破口，对划定我国人口法典的内容和体系作一些较为实际、操作性较强的探索。毫无疑问，科学地划定人口法典内容和体系，是一项较为艰巨而复杂的任务，囿于作者的知识水平和知识面，可能只是提供一种思路。

二、促使日常人口决策过程法制化

决策是指具有某种自觉意识的个人和群体事先对未来某一实践活动的方向、目标、原则理智作出的行动决定。人口决策是人类自觉调控人口发展过程的表现，其中重要的是人口控制目标的选定。人口目标的决策是关系到人口发展全局的根本，直接影响到人口法的各个方面。在人口法的制定及实施过程中，人口目标的选定是一项实质性的任务。无数的事实表明，这一决策过程的法制化，应当首先纳入

人口法典的规定之中，作为人口法典内容和体系实体性规定的第一部分。如前所述，这一点一直为我国人口法学界所忽视。

远的我们不用去追溯，近十几年的人口决策的教训已经说明，非把人口决策纳入法制轨道不可。80年代初开始，我们一直把我国的人口控制目标定在2000年为12亿之内。结果在1995年之前我国人口即已突破12亿大关，现在又将人口控制目标调整在13亿以内。是由于在80年代末期我国人口控制政策本身放宽所致，还是地方法规实施效果不佳，抑或当初人口控制目标定得不切合实际，目前没有人去总结它。在情况尚且不明时，我们现在又将目标调整为2000年将我国人口控制在12.8亿左右，13亿以内。这一目标能否实现，看来问题不大，但谁人心中有数呢？最近国务院又要求有关部门尽快选定我国2010年人口控制目标，有关部门正在进行调查论证。据有关部门负责人讲：“我们现在把15—16亿作为到2050年的人口发展远景目标，这是根据许多科学家从各方面进行研究，在现在可以预见的基础上确定的。”（转引自《中国少数民族人口》杂志1995年第1期第5页，国家计生委主任彭佩云《在人口与计划生育高级研究班的讲话》第五部分）目前看来这一决策程序是比较科学的，至少比以前凭领导人或领导机关几个人的决策要靠得住些。但是，如果没有法律化的制度保障，谁能保证过几年某个领导人不顾以往的惯例，又更改这种操作程序，自己确定一个目标呢？政策的易变性，特别是关系到人口控制全局的决策目标的不断变更，已经让我国吃够了苦头，再也不能任由这种状况长期下去了。理智的抉择，固本优于治标。应该尽快将人口决策纳入人口基本法的范畴。

人口决策学认为，人口决策的科学与否，首先要搞清现状，摸清实情。这就必然要求在人口法律制度上有一套切实可行的人口登记、人口统计、人口普查和抽查的法律规定。要能从根本上杜绝各种漏报或谎报人口和计划生育数字的行为。据有关报刊报道和我们实地调查了解，这种行为在一些地区比较严重。新生儿不报户口的，在一些漏报严重的地区最高可16.67%（参见中国检察出版社1992年10

月出版,刘光人主编《户口管理学》第 127 页)这不能不引起有关部门的重视。这关系到人口决策正确与否的前提,也关系到人口法律具体规定和实施办法的确定科学与否。

在全面掌握人口状况的基础上,人口的容纳量和公民对计划生育可接受程度的预测,对人口决策起着关键作用。应当对预测程序和基本指标的论证程序加以法律化。五年规划和十年规划以及长远规划的法律要求也应该上升到法典上。人口法学应该具体研究出整个人口决策程序法律化的各个细节步骤。当然,具体指标数字可由主管机关根据人口法的原则规定具体确定,具体落实,人口法无法直接规定。

人口法学当前如果不抓住有利时机促使人口决策过程法制化,就有可能使人口法典的制定成为空想,或导致人口法典一出台就缺少科学调控人口的前提保障,进而影响国家人口法制建设的整个进程。

三、寻求更为有效的人口法强制措施

据有关部门实际调查推算,70年代中国实行计划生育人口政策以来,少生人口近两个亿。但是,由于我国人口基数大,特别是农村实行计划生育难度较大,人口增势仍相当迅猛,控制人口的任务十分艰巨。关键在于在当前实行市场经济体制的条件下,原来相对有效的计划生育强制执行,限制超生的措施力度相应减弱。这直接影响着各地人口法规的实际执行和今后人口立法的贯彻实施。有法不依,等于无法。由此,我们认为,目前人口法学的中心任务之一,乃是研究出更为长久有效的人口法强制执行办法。而目前许多人口法学论著忽视了这一问题,一些专著提出的主张又有些偏激,可操作性差。

目前,我国一些大中城市计划生育强制执行措施有力,人们生育观念转变较快,许多年轻夫妇自愿少生或不生。所以,我国妇女权益保障法专门规定妇女有实行计划生育的权利,有少生和不生育的自由。一些学者也因此主张以社会经济发展代替人口政策的作用,促进人口自动下降。国家有关部门已注意到这种现象,但总结我国 50年

代的类似教训，了解到西方用 150 年左右的实行发展政策使人口从高出出生率降低生育率的情况，坚定地决策目前计划生育方针不但不能变，而且还要加大力度（以上参见彭佩云同志《在人口与计划生育高级研究班的讲话》第二部分）我国毕竟只有 2 亿左右城市人口，事实上农村多生的人口远远超过城市实际少生的人口，每年全国仍净增 1300 万到 1500 万人。不加大计划生育执法力度仍可能会超过目前人口增长的速度 推迟 2050 年人口下降日期。

我国农村人口有 9 亿多人，与西方不同的是我国自古以来有多子多福的观念。即使经济条件很优越，文化程度较高的农民中间，仍存在“老百姓一生在世上留不下什么功名，只有留下子女是自己的”观念。所以在不少农村仍存在诸多多生的因素，“穷的没法罚 富的不怕罚”的现象在一些地区还是计划生育工作者最为头痛的事情。为此，一些学者主张“对非婚怀孕的 应强制中止妊娠”；在当前农村罚款已不完全起作用的情况下，加重处罚包括给予刑事制裁措施是完全必要的（见重庆出版社 1992 年 11 月出版 种明钊主编《中国农村经济法制研究》第 270 页至 276 页）这种主张拘于多方面的原因，在地方计划生育立法中已遇到挫折。一些地方立法草案中“协助中止妊娠的单位”的用语即未获通过 不要说“强制中止妊娠”了。印度计划生育立法中的刑事制裁措施实际效果已是事与愿违，在我国恐怕更难以行通。况且一些人宁愿坐牢不愿罚款呢！

人口法律的强制执行措施确实是一个极为敏感的法律问题。可是，作为一种法律总是应该有一定的强制力，否则就不是法律了。在罚款已不能完全奏效的情况下，究竟采取什么强制措施为好，是人口法学不能回避的关键问题之一。这事关人口法制能否全面建立，能不能长久的根基。

目前，计划生育管理学界提出了不少好的办法，比如计划生育与生产、生活安排相结合的利益导向机制，长期包田不变，安排就业优先措施，都起到了一定作用，甚至临时的扶贫帮富倾斜政策都能有一定效果。不过，这些措施很难在城乡普遍通用，只能作为建立人口法

制的临时性措施或辅助措施。我们认为，我国在实行市场经济宏观调控机制时，在某种程度上还未能运用西方市场经济管理成熟的手段措施——税收制度来长期稳定地管理社会。在人口管理方面，我们完全可以引进和建立我国自古以来行之有效的人口税收调节机制，用在全国城乡普遍开征人口调节税的制度，弥补临时性超生一次性罚款的不足。这种终生征收人口调节税的办法，比刑事制裁要行得通些，即可较有力地限制超生，也可在我国将来需要增加人口时限制独身和不愿要子女者。作为一种长期实行的人口法强制措施，同时可以补充国家对计划生育的财政支出，是具有较大合理性的强制措施。具体立法办法，本书将在最后一章深入探讨。

四、为制定人口法典打下坚实的基础

我国作为世界上人口最多的国家，如果迟迟不能建立人口法律基本制度，缺少人口法典，肯定弊大于利。然而，如果准备不充分，人口法典仓促应付，其害更大。已颁布人口调整基本法典的墨西哥和印度等国的先例及实施效果，可给我们正反两方面的启示。象其它法典一样，人口法典的成熟和科学程度，不仅有赖于各种社会条件的成就与否，而且取决于人口法学的成熟、繁荣与深入程度。

从目前我国人口法学发展的状况和地方人口立法的雏形分析，我们赞同我国一些人口法学著作的观点，在颁行详细的人口法典之前，先颁行一个人口立法大纲或人口法通则。然后，再总结、实践、提高的基础上制定、颁行国家人口法典。但是，我们不赞成这些学者关于在人口浪潮过后再颁行人口法典和人口立法大纲内容的设想。我们主张，当前人口法学就应当为制定人口法典着手做好各种准备，使我国人口法典适应性更强，发挥更大的作用。争取本世纪末能制定出人口法通则，下世纪初不长的时期内能制定出人口法典。

人口法学作为整个人口法律制度研究的学科，应当是尽可能地详细、具体，而人口法典不必具体到规定具体的人口生育数字。作为基本法只能规定一些常规性、长期稳定不变的大政方针。例如禁止非婚生育、鼓励晚婚晚育、什么情况下可以适当放宽、什么情况下应当