

尚裕良 张 颢 杨 丽 著

# 人口行政行为与 行政程序监督

---

POPULATION  
AND  
FAMILY PLANNING

ADMINISTRATIVE BEHAVIOR,  
ADMINISTRATIVE PROCEDURES  
AND LEGAL SUPERVISION



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

D922.110.4  
08

尚裕良 张 勰 杨 丽 著

# 人口行政行为与 行政程序监督

---

POPULATION  
AND  
FAMILY PLANNING

ADMINISTRATIVE BEHAVIOR,  
ADMINISTRATIVE PROCEDURES  
AND LEGAL SUPERVISION

 社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

D922.110.4

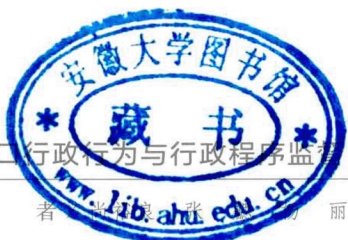
08

## 图书在版编目(CIP)数据

人口行政行为与行政程序监督/尚裕良, 张颢, 杨丽著.  
—北京: 社会科学文献出版社, 2014. 3  
ISBN 978-7-5097-5101-5

I. ①人… II. ①尚… ②张… ③杨… III. ①人口与  
计划生育法—行政执法—中国 IV. ①D922.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 224009 号



人口行政行为与行政程序监督  
著 者 尚裕良 张颢 杨丽

出 版 人 / 谢寿光  
出 版 者 / 社会科学文献出版社  
地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦  
邮 政 编 码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156  
电子信箱 / shekebu@ssap.cn  
项目统筹 / 童根兴  
经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089  
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司  
开 本 / 787mm × 1092mm 1/20  
版 次 / 2014 年 3 月第 1 版  
印 次 / 2014 年 3 月第 1 次印刷  
书 号 / ISBN 978-7-5097-5101-5  
定 价 / 59.00 元

印 张 / 16  
字 数 / 278 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

## 序

人口问题始终是制约中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关键因素。中国实行计划生育政策以来，全国少生4亿多人，提前实现了人口再生产类型的历史性转变，有效地缓解了人口对资源环境的压力，有力地促进了经济发展和社会进步。实践证明，中国坚持不懈地实行计划生育基本国策，对建设中国特色社会主义，实现国家富强和民族振兴产生了重大影响，为促进世界人口发展质量的提升发挥了重要作用。

《人口行政行为与行政程序监督》一书，将人口社会学与行政法学等相关理论有机结合，将行政法学理论研究与人口行政实践有机结合，将法治、平等、公平、公开、服务等核心价值理念和方法，融入我国人口和计划生育工作，探索通过思想观念、管理方式的创新，改变各级人口和计划生育工作者审视问题、解决问题的传统工作思路，丰富、拓展他们分析问题、解决问题的方法和手段，以提高人口和计划生育工作管理行为及其过程的文明化程度，促进人口与计划生育工作行政管理思路和方法的变革，具有一定的创新性、理论指导意义和实践应用价值。

该书在系统介绍人口行政行为、人口行政程序与法制监督理论一般原理的基础上，结合人口和计划生育行政实践，较详尽地阐述了人口行政的概念、人口行政法的渊源、人口行政主体、行政相对人、人口行政立法、人口行政处理、人口行政强制、人口行政处

罚、人口行政合同与行政指导、人口行政程序、人口行政法制监督，以及人口行政合同、人口行政补偿、生育间隔控制等人口和计划生育工作领域的理论和实践，并对人口行政行为与行政程序及法制监督实例进行了研究。

此专著的出版，是各位作者在漫长学术道路上取得的又一阶段性成果。“百尺竿头，更进一步”，期待他们能够持之以恒，不懈探索和耕耘，在学术研究的道路上再续辉煌。

甘肃中医学院党委书记 王海燕

2014年3月于甘肃兰州

## 前 言

党的十五大提出“依法治国，建设社会主义法治国家”的基本方略和目标，党的十六大、十七大、十八大都对推进依法治国作出重要部署。推进依法治国、坚持依法行政、建设法治政府，是事关国家全局和长远发展的上层建筑领域的重大系统工程。

各级卫生和计划生育等行政机关的执法活动，是全面推进依法行政、建设法治政府的重要环节。规范各级卫生和计划生育等行政主体，提高各级卫生和计划生育等行政执法人员的法律素质，是依法行政工作的重要内容，也是建设法治政府、推进依法治国进程的一项基础性事业。

目前，卫生和计划生育法制建设的目标是全面推进卫生和计划生育科学立法，严格卫生和计划生育行政执法，坚持依法治国、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。换言之，就是坚持法律面前人人平等，尊重和保障人权，维护社会公平正义，依法保护行政相对人的程序权利和实体权益，保证公民依法享有卫生和计划生育等权益，保障公民人身权、财产权等各项权利不受侵犯，做到有法必依、执法必严、违法必究，也使受到侵害的卫生和计划生育等权利依法得到保护与救济。

20世纪70年代以来，我国卫生和计划生育行政管理开始步入了规范化轨道。进入21世纪以后，随着国家卫生和计划生育等政策法规的健全、完善，卫生和计划生育宣传教育等活动的广泛深入

开展，各级卫生和计划生育干部法制观念的普遍增强，我国卫生和计划生育事业进入了依法管理、依法行政新阶段。

全文共分四编，具体包含 13 章和 4 篇实例研究。

第一编为人口行政导论，共 4 章。其中包括人口行政概述、人口行政法的渊源、人口行政主体、行政相对人。

第二编为人口行政行为，共 7 章。其中包括人口行政行为概述、人口行政立法、人口行政处理、人口行政强制、人口行政调查、人口行政处罚、人口行政合同与行政指导。

第三编为人口行政程序与法制监督，共 2 章。其中包括人口行政程序、人口行政法制监督。

第四编为人口行政行为与行政程序监督实例研究，共 4 篇论文。涉及人口行政合同、人口行政补偿、生育间隔控制、出生人口性别比治理等。

本书由尚裕良、张颢负责全书的修改和定稿，杨丽对最后的修改提出了许多宝贵意见和建议。全书共四编，参加著作的人员分工如下：第一编、第二编与第三编尚裕良、张颢、杨丽；第四编尚裕良、张颢。

由于受著者能力水平的限制，本书难免有所疏漏与不足，恳请读者批评指正。

编者

2014 年 2 月于甘肃兰州

人口行政法 第二卷

目 录

CONTENTS

第一编 人口行政导论

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 第一章 人口行政概述        | 003 |
| 第一节 人口行政的基本概念     | 003 |
| 第二节 人口行政法律关系      | 013 |
| 第二章 人口行政法的渊源      | 019 |
| 第一节 人口行政法的基本渊源    | 019 |
| 第二节 人口行政法的渊源的效力等级 | 024 |
| 第三章 人口行政主体        | 027 |
| 第一节 人口行政主体概述      | 027 |
| 第二节 人口行政机关        | 029 |
| 第三节 其他行使人口行政职权的组织 | 034 |
| 第四章 行政相对人         | 039 |
| 第一节 行政相对人概述       | 039 |
| 第二节 行政相对人的权利与义务   | 042 |



## 第二编 人口行政行为

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 第五章 人口行政行为概述·····         | 049 |
| 第一节 人口行政行为的概念与特征·····     | 049 |
| 第二节 人口行政行为的内容与分类·····     | 052 |
| 第三节 人口行政行为的成立与合法要件·····   | 061 |
| 第四节 人口行政行为的效力·····        | 070 |
| 第六章 人口行政立法·····           | 077 |
| 第一节 人口行政立法概述·····         | 077 |
| 第二节 人口行政立法主体·····         | 082 |
| 第三节 人口行政立法程序·····         | 085 |
| 第四节 人口行政立法效力·····         | 089 |
| 第七章 人口行政处理·····           | 094 |
| 第一节 人口行政处理概述·····         | 094 |
| 第二节 人口行政许可·····           | 098 |
| 第三节 人口行政征收·····           | 104 |
| 第四节 人口行政给付·····           | 107 |
| 第八章 人口行政强制·····           | 111 |
| 第一节 人口行政强制概述·····         | 111 |
| 第二节 人口行政强制执行·····         | 114 |
| 第三节 人口行政即时强制·····         | 125 |
| 第四节 人口行政强制的法律性质及法律救济····· | 127 |
| 第九章 人口行政调查·····           | 129 |
| 第一节 人口行政调查概述·····         | 129 |
| 第二节 人口行政调查的特征和程序规则·····   | 130 |

|     |              |     |
|-----|--------------|-----|
| 第十章 | 人口行政处罚       | 133 |
| 第一节 | 人口行政处罚概述     | 133 |
| 第二节 | 人口行政处罚的种类与设定 | 136 |
| 第三节 | 责令当事人改正违法行为  | 147 |
| 第四节 | 人口行政处罚的原则    | 147 |
| 第五节 | 人口行政处罚的管辖    | 152 |

|      |             |     |
|------|-------------|-----|
| 第十一章 | 人口行政合同与行政指导 | 155 |
| 第一节  | 人口行政合同      | 155 |
| 第二节  | 人口行政指导      | 165 |

### 第三编 人口行政程序与法制监督

|      |             |     |
|------|-------------|-----|
| 第十二章 | 人口行政程序      | 175 |
| 第一节  | 人口行政程序概述    | 175 |
| 第二节  | 人口行政程序的基本原则 | 180 |
| 第三节  | 人口行政程序的基本制度 | 183 |
| 第四节  | 人口行政处罚程序    | 189 |

|      |            |     |
|------|------------|-----|
| 第十三章 | 人口行政法制监督   | 202 |
| 第一节  | 人口行政法制监督概述 | 202 |
| 第二节  | 人口行政法制监督体系 | 207 |

### 第四编 人口行政行为与行政程序监督实例研究

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 农村计划生育行政合同研究            | 215 |
| 人口和计划生育补偿制度研究           | 281 |
| 取消生育间隔控制的原因及对策研究        | 292 |
| 基于 AHP 方法的平衡出生人口性别结构的研究 | 300 |
| 后 记                     | 308 |

第一编 | 人口行政导论



# 第一章 人口行政概述

## 第一节 人口行政的基本概念

### 一、人口行政

#### (一) 人口行政的概念

行政 (administration/administer), 约等于管理、执行、实施等。作为行政法学研究对象的行政, 其主要为国家行政、形式行政, 不仅含国家行政机关的执行、管理等活动, 也含国家行政机关的准立法和准司法活动。而人口行政作为国家行政的重要组成部分, 指人口和计划生育等公共行政。

人口行政指人口和计划生育行政管理等部门, 执行、管理人口和计划生育等公共事务及实现其人口数量控制、人口出生素质提高、出生人口性别结构平衡、流动人口服务、生殖健康服务等职能。其中, 执行是指实施国家有关人口和计划生育等方面的法律法规、政策及这些法律法规、政策所确定的人口和计划生育等事业发展的中长期及短期目标、规划; 管理则是对国家的人口和计划生育等事务的组织、指挥、协调与监督。

国家作为人口和计划生育等公共行政的主要承担者，国家行政机关即政府有权实施人口和计划生育等公共事务的强制性和支配性管理，国家还设置人口和计划生育科学技术研究机构、计划生育药具管理中心等国有事业单位和优生优育、生殖健康等方面的企业单位，来履行人口和计划生育等公共服务及其他公共职能。

随着“公共治理”程度的逐步深入，公共行政呈现多元化趋势。通过承包等法律形式，优生优育、生殖健康产业等民营部门与人口和计划生育等公共部门，合作履行人口和计划生育等公共职能，改善和提高人口和计划生育等公共行政的效率。

## （二）人口行政的分类

根据不同的分类标准，我们将人口和计划生育国家行政分为人口形式行政与人口实质行政、人口负担行政与人口授益行政、人口秩序行政与人口给付行政、人口静态行政与人口动态行政等。

### 1. 人口形式行政与人口实质行政

人口形式行政是指以人口和计划生育行政管理机关作为划分行政的依据，只要是人口和计划生育行政机关从事的职能活动均归类于人口和计划生育行政管理活动，不论其是制定人口和计划生育行政管理规则的、处理人口和计划生育具体事项的，还是裁决人口和计划生育争议案件等。

人口实质行政是指以人口和计划生育等行政管理机关的活动功能作为划分行政的依据，制定人口和计划生育管理规则、裁决具体人口和计划生育争议案件以外的人口与计划生育执行性活动，均被认为属于人口行政管理活动，不论其由哪一层级的人口和计划生育机构组织实施。

人口形式行政是以人口和计划生育行政主体来界定行政的，而人口实质行政是以行政的人口和计划生育实质内容来界定行政的。

### 2. 人口负担行政与人口授益行政

人口负担行政又称干涉或不利益行政，对相对人形成人口和计划生育等负担，即为了国家社会经济利益，而剥夺公民某些私权益

或课加义务、负担等。例如，公民有实行计划生育的义务、接受传染病强制治疗义务等。

人口授益行政是赋予公民某种人口和计划生育等方面的权益或免除其一些义务，即人口和计划生育行政管理机关为执行基本国策的公民，提供人口和计划生育奖励优惠政策等利益，赋予人口和计划生育等相关权利的行为。例如，颁发给公民生育保健服务证等。

人口负担行政与人口授益行政的分类，对于确定人口和计划生育行政管理活动的法律后果作用十分重要。例如，在符合信赖保护原则情形下，对于有法律瑕疵的人口和计划生育奖励优惠政策等授益行为一般不得撤销或者撤回。

### 3. 人口秩序行政与人口给付行政

人口秩序行政与人口给付行政是以公民的人口和计划生育权益等内容为中心划分的。其中，为防止公民滥用生育性别偏好、数量追求偏好等个体自由权导致危害而实施的人口和计划生育等秩序性管理是人口秩序行政，为消除、减少过度自由竞争而提供的人口和计划生育领域维护社会公平等方面的公共服务是人口给付行政。

根据社会对人口和计划生育等政府职能的需求程度，来决定人口行政法的性质、功能和类型——如果人口秩序行政主导行政职能，人口行政法就属于秩序行政法；如果人口给付行政主导行政职能，人口行政法就属于公共服务行政法或者社会行政法。换言之，人口行政法经历了从初始阶段的人口秩序行政法到目前的人口公共服务行政法的过程。

### 4. 人口静态行政与人口动态行政

人口静态行政是指行使人口和计划生育等行政职能的机关——人口和计划生育行政机关；人口动态行政指行使人口和计划生育行政职能的行为，即人口行政行为。

人口行政法研究的行政，既包括人口静态行政，又包括人口动态行政，但主要是人口动态行政。

## 二 人口行政行为

### (一) 人口行政行为的概念及其特征

#### 1. 人口行政行为的概念

人口行政行为是指作为行政主体的人口和计划生育等行政管理机关与法律、法规授权的组织，因行使人口和计划生育行政管理职权或接受人口和计划生育方面法制监督而与其他国家机关、组织、公民个人发生的各种关系，以及人口和计划生育等行政主体与其他行政主体之间，人口和计划生育行政机关与所属国家公务员及被委托的组织、公民个人之间，人口和计划生育法律、法规授权的组织与其工作人员之间发生的内部关系。

#### 2. 人口行政行为的基本特征

人口行政行为基本特征主要有：

- ①存在双方或两方以上的当事人；
- ②其中必有一方是人口行政主体或其工作人员；
- ③相应关系是因人口行政主体行使人口和计划生育职权或接受人口和计划生育方面法制监督而发生的。

只要某种社会关系具备上述三个基本特征，其就属于人口行政关系。此外，人口行政关系还带有特定的某种个性。例如，人口和计划生育行政管理关系的一方当事人是人口行政主体，而另一方当事人必须是作为人口行政相对人的公民个人、组织，而不能是行使人口和计划生育行政职权的行政机关或法律法规授权的组织。

人口行政法制监督关系的一方当事人是人口和计划生育等行政主体及其公务员，另一方是作为行政法制监督主体的国家机关、公民个人或组织。与人口行政法制监督主体（处于监督主体地位）相比较，人口行政主体是被监督对象，人口行政法制监督主体具有主导权。

### (二) 人口行政行为的基本分类

根据其发生领域的异同，人口行政关系可分为外部人口行政关



系和内部人口行政关系。

## 1. 外部人口行政关系和内部人口行政关系的概念及其关系

### (1) 外部人口行政关系和内部人口行政关系的概念

外部人口行政关系指行政主体因行使人口和计划生育等行政职权和接受人口领域行政法制监督而与其他国家机关、个人、组织所发生的关系。

内部人口行政关系指人口和计划生育等行政主体内部相互之间的关系，包括上下级人口和计划生育行政机关（国家为卫生和计划生育委员会）之间，平行人口和计划生育行政机关之间；人口和计划生育行政机关与所属直属机构及其公务员之间，人口和计划生育行政机关首长与工作人员之间；人口和计划生育行政机关与其委托行使人口和计划生育某种职能的组织、个人之间，以及人口与计划生育等法律法规授权的组织内部相互之间，人口与计划生育等法律法规授权组织与其执法人员之间发生的关系。

### (2) 外部人口行政关系和内部人口行政关系之间的关系

外部人口行政关系为基本行政关系，内部人口行政关系为从属关系。内部人口行政服务于外部人口行政。行政主体存在的目的在于对外部的社会实施人口和计划生育等行政管理，确保国家人口与计划生育等法律法规及其政策的实施，此即外部人口行政关系存在的基础。因而，人口行政法学主要研究外部人口行政关系。

行政主体对外部的社会实施人口和计划生育等行政管理，与外部社会环境相互作用，前提是须建立有序、有效运转的人口行政系统，协调人口和计划生育系统内部的各种相互关系。事实证明，人口和计划生育行政系统内部发生的各种各类关系与外部人口行政关系互相依存，因此，在研究外部人口行政关系的同时，必须研究内部人口行政关系。

## 2. 人口行政管理关系和人口行政法制监督关系的概念

根据性质，外部人口行政关系可分为人口行政管理关系和人口行政法制监督关系。