

计划生育研究丛书

计划生育法学

翟桂范 尚东涛 任碧波 编著



中国人口出版社

号 081 字 登 录 (京)

计划生育法学

《计划生育研究丛书》顾问

翟桂范 尚东涛 任碧波 编著

《计划生

主 任
副 主 任
秘 书 长

委 员

中国人口出版社

(京)新登字 146 号

法学教育丛书

翟桂范 尚东涛 任碧波 编著

计划生育法学

翟桂范 尚东涛 任碧波 编著

*

中国人口出版社出版发行

(北京市海淀区大慧寺 12 号 邮政编码 100081)

河南省巩义市米河运通印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 1/32 开本 7 印张 176 千字

1997 年 5 月第 1 版 1997 年 5 月第 1 次印刷

印数:1——2000 册 定价:10.50 元

ISBN7-80079-279-X/R·77

《计划生育研究丛书》顾问

张世军 查 敏 马 颖 叶 鹏

《计划生育研究丛书》编辑委员会

(按姓氏笔划排列)

主 任	宁留奇				
副 主 任	宋学武	贾文绪			
常务委员	马涛迅	宋文献	周志宏	尚东涛	
	翟桂范				
委 员	马涛迅	王戈峰	宁留奇	闫占定	
	任碧波	宋文献	宋学武	李德修	
	张义泉	张西方	张 红	周志宏	
	尚东涛	郭克敏	赵军保	郭德侠	
	贾文绪	翟桂范			

《计划生育研究丛书》总序

计划生育，是我国的基本国策。20多年来，我国政府积极推行计划生育政策，无论在控制人口数量方面，还是在提高人口素质方面，都取得了举世公认的成就。我们高兴地看到，中国人口学界津津乐道的生育率达到更替水平的目标已经初步实现，这是各级党政领导和广大人民群众共同努力的结果。

人口问题在本质上是发展问题。解决我国人口问题的根本出路在于大力发展社会生产力。然而，只有适度的人口规模，才有利于促进社会生产。河南省作为拥有9000万人口的大省，始终把计划生育工作摆上重要日程，提出了“一高一低”的战略目标，即社会发展速度略高于全国平均水平，人口增长率略低于全国平均水平。经过努力，河南省人口自然增长率得到稳步下降，目前已达到10%以下。

在充分肯定计划生育工作取得的巨大成就的同时，也必须清醒地看到，随着形势的发展，计划生育工作中的一些深层次问题逐渐显露出来，亟需从理论上加以总结、阐述。一批有志于此的同志们经过深入调查、研究，编撰了这套《计划生育研究丛书》，算是抛砖引玉。该《丛书》共分五册，即《计划生育社会学》、《计划生育经济学》、《计划生育心理学》、《计划生育伦理学》和

《计划生育法学》。它们从不同的角度探讨了计划生育实践工作中的理性内容，给人以耳目一新的感觉。这套《丛书》中的每本书既独立，又互为关联，其中有些内容目前国内还没有或者很少看到。从这个意义上讲，这些内容也具有“拓荒”的性质。《丛书》在写作时兼顾了理论性和实践性的统一，力争做到既可供理论工作者参考，又能给实际工作者提供实实在在的帮助。

我希望这套《丛书》的作者，在计划生育学术领域中，进一步深化自己的研究；也希望专家学者，对这套《丛书》提出批评和指正。同时希望计划生育的学术研究和计划生育理论教育工作，在计划生育实践中，发挥越来越大的作用。

查敏

一九九七年三月

序

我国当代严峻的人口形势,使计划生育行政显得特别重要。“依法行政”,是社会主义法制的要求,计划生育行政当然也不能超越法的界限。否则,计划生育行政就难以实施,计划生育就难以推行。

尽管我国的完整的、系统的计划生育法律体系,目前仍在建设中,还有待于不断完善和发展。但是,计划生育法律法规,在计划生育行政中,已经和正在起着巨大的作用。党的十一届三中全会后,我国的计划生育事业所取得的举世瞩目的成就,是和我国近十多年来计划生育法制的长足发展分不开的。

近年来,我国的法学研究已经有了深入发展。但是,在计划生育法学这一领域中,系统的专门研究著作迄今还很少见到。翟桂范、尚东涛和任碧波同志多年来悉心钻研,撰写了《计划生育法学》。这部书的问世,在一定意义上可以说是填补了我国法学研究领域的一项空白。

《计划生育法学》以计划生育法的概念为逻辑起点,对作为我国社会主义法律体系中的重要组成部分的计划生育法,进行了全面的研究,探讨了计划生育法的基本原则,分析了计划生育法律关系,考察了计划生育法产生和发展的历史。书中依据现行计划生育法规,着重对生育数量控制、节育、优生、生育性别选择、奖励、处罚

和行政强制执行、行政复议、行政诉讼，以及计划生育管理机关、计划生育工作管理等等，进行了较深入的阐述。该书最后用两章篇幅，对计划生育法制建设作了回顾性和前瞻性的理性思考。

这部书中所涉及到的一些问题，虽然还需要进一步深化，有的看法还需要进一步商榷。但是，这部书毕竟对计划生育法学这一新学科的建设，作出了开创性的贡献。这后一点，正是该书的可贵之处。

吴祖谋

一九九六年八月十八日

于河南大学

计划生育 法学目录

第一章	计划生育行政和计划生育法	
第一节	计划生育行政·····	[1]
第二节	计划生育法·····	[5]
第三节	计划生育法是独立的法律部门·····	[8]
第二章	计划生育法的产生和发展	
第一节	计划生育法的渊源·····	[12]
第二节	计划生育法的历史发展·····	[16]
第三节	附录 国外人口生育法规简述·····	[21]
第三章	计划生育法的基本原则	
第一节	计划生育法基本原则的一般分析·····	[23]
第二节	保障人口增长同经济社会发展 相协调的原则·····	[25]
第三节	保障公民履行计划生育义务和享 有计划生育权利的原则·····	[27]
第四节	保障计划生育行政合法性原则·····	[29]
第四章	计划生育法律关系	
第一节	计划生育法律关系的概念·····	[32]
第二节	计划生育法律关系的主体和客体·····	[33]
第三节	计划生育法律关系的基本特征·····	[37]
第五章	生育数量控制	
第一节	生育数量控制概述·····	[42]
第二节	晚婚和晚育·····	[44]
第三节	生育数量限制·····	[47]
第四节	特殊情形的生育数量限制·····	[51]

JI
HUA
SHENG
YU
FA
XUE
MU
LU

第六章	少数民族的生育数量限制	
第一节	少数民族人口数量控制的必然性	[55]
第二节	少数民族的生育数量节制	[58]
第七章	独生子女病残儿鉴定	
第一节	独生子女病残儿鉴定的意义	[62]
第二节	独生子女病残儿鉴定的原则	[64]
第三节	独生子女病残儿鉴定的程序	[67]
第四节	独生子女病残儿医学鉴定诊断标准和优生原则	[69]
第八章	成人伤病残鉴定	
第一节	成人伤病残鉴定概述	[76]
第二节	成人伤病残鉴定的程序	[78]
第三节	成人伤病残及严重慢性疾病诊断标准和优生原则	[80]
第九章	节育	
第一节	节育概述	[82]
第二节	节育措施	[84]
第三节	节育技术服务	[88]
第十章	优生	
第一节	优生概述	[93]
第二节	优生措施	[96]
第十一章	生育性别的自然选择	
第一节	人口性别构成	[104]

JI		
HUA	第二节	我国出生人口性别结构的历史及现状.....[105]
SHENG	第三节	保障出生人口性别的自然选择 [108]
YU		
FA		
XUE		
MU		
LU		
	第十二章	奖励
	第一节	计划生育奖励的意义和特征.....[114]
	第二节	计划生育奖励的种类及形式.....[117]
	第三节	计划生育奖励的程序.....[121]
	第四节	奖励制度的完善.....[123]
	第十三章	处罚
	第一节	计划生育处罚的依据和特点.....[125]
	第二节	计划生育处罚的种类和形式.....[127]
	第三节	计划生育处罚的程序.....[133]
	第四节	处罚制度的完善.....[137]
	第十四章	行政强制执行
	第一节	行政强制执行和计划生育行政强制执行.....[139]
	第二节	计划生育行政强制执行必须遵循的主要原则.....[143]
	第三节	计划生育行政强制执行的法律依据.....[145]
	第四节	计划生育行政强制执行的程序.....[148]
	第十五章	行政复议和行政诉讼
	第一节	行政复议.....[151]
	第二节	行政诉讼.....[157]

JI

HUA

SHENG

YU

FA

XUE

MU

LU

第十六章 计划生育的管理机构

第一节 计划生育的行政管理机关……[164]

第二节 各单位、基层组织内部的计划生育
办事机构……[168]

第三节 计划生育的事业性服务机构及
群众性组织……[170]

第十七章 计划生育法规建设 的思考(上)

第一节 人权……[175]

第二节 人口国情……[181]

第三节 群众基础……[187]

第十八章 计划生育法规建设 的思考(下)

第一节 计划生育法规建设存在的不足…[192]

第二节 计划生育法规建设中一些问题
的建议……[196]

第一章 计划生育行政和计划生育法

第一节 计划生育行政

一、计划生育的提出和发展

我国历来以人口众多著称于世。1949年,中华人民共和国成立时,全世界人口不足27亿,而我国人口则为5.4亿,占全世界人口总数的五分之一。新中国成立后,人民物质文化生活水平得到较快提高,人口也随之急剧增长。据1989年《中国统计年鉴》,1949—1958年,全国人口总量增长超过1亿人;1962—1973年,人口总量增加2亿以上,总人口达8.9亿。这一时期,除个别年份外,人口自然增长率年均20%以上,1963年自然增长率高达33.33%。

人口增长过快,总量过大,成为经济社会发展的严重障碍。为了广大人民群众的根本利益,计划生育开始作为重大政策被提了出来。1973年,领导全国计划生育工作的国务院计划生育领导小组成立,各个地区和基层单位也开始建立计划生育工作机构。同时,人口指标开始纳入国家经济社会发展计划,全国开始计划生育工作。其实计划生育在全国的开展,并不是一蹴而就的,而有一个漫长准备过程。

早在我国解放后的国民经济恢复时期末,全国人口年自然增长率就猛增至20%,比从1840—1949年这百年年均2.6%高出许多倍。在“一五”期间,我国人口年自然增长率保持在20%以上,开

始与经济社会发展出现严重不协调。人民群众中出现强烈要求避孕节育的呼声,一些学者开始提出控制人口增长的主张。1956年,周恩来代表国务院所作的《关于发展国民经济的第二个五年计划的建议的报告》中,郑重地提出:“为了保护妇女和儿童,很好地教养后代,以利民族的健康和繁荣,我们赞成在生育方面加以适当的节制。”^①控制人口增长的思想,第一次用政府文件公布于世。但是,控制人口增长的思想,在1958—1961年间未能得到贯彻,鼓励人口增长的宣传和社会政策措施继续执行。由此,巨大的人口压力逐渐强烈显现出来。

1962年到1965年,控制人口增长的思想重新受到重视,计划生育政策开始萌芽。60年代初正式公布的《全国农业发展纲要》中指出,“除了少数民族地区以外,在一切人口稠密的地方,宣传和推广节制生育,提倡有计划地生育子女。”1962年,中共中央和国务院颁布《关于认真提倡计划生育的指示》,明确规定:“在城市和人口稠密的农村提倡节制生育,适当控制人口自然增长率,使生育问题由毫无计划的状态逐渐走向有计划的状态,这是我国社会主义建设中既定的政策。”但是,1966年到1971年间,刚刚萌芽的计划生育政策并未得到实行。1971年全国总人口已高达8.5亿。

70年代初,人口问题日益严重。毛泽东指出:“人口非控制不行”。周恩来也指出,必须对计划生育特别注意,使人口增长与国民经济发展相适应,将人口发展纳入国家计划,在人民群众中大力宣传避孕节育知识。1973年,计划生育工作,在全国展开,以“晚、稀、少”为基本要求,提出了“有计划地增长人口的政策”。后来又明确为“最好一个,最多两个”。计划生育政策的重点放在少生上。对少数民族仍持鼓励人口增长的政策。但是,从全国范围来看,计划生育政策已经形成。

^① 《中国共产党第八次全国代表大会文献》第148页。

1973年中国共产党十一届三中全会以来,计划生育被做为基本国策,基本内容更加完善,概括为:限制人口的数量,提高人口的素质,使人口的增长同经济和社会发展相适应。计划生育的重要程度空前提高。政策的基本要求进一步明确。1981年成立了国家计划生育委员会,作为统一管理全国计划生育的正式最高机构。各级地方政府也成立了计划生育机构,负责管理本辖区内的计划生育工作。

由于计划生育的深入开展,人口自然增长率下降,1978—1992年,平均自然增长率13.88‰。人口再生产类型,由“高、低、高”类型,向“低、低、低”类型转变。人口健康水平大大提高,婴儿死亡率由1949年的20‰,到1988年已降为6.58‰;人口平均预期寿命大幅度延长。人口增长同国民经济发展开始走上初步协调的道路。1952年至1971年,我国居民消费额年均增长5.5%,同期人口平均年增长2.1%,按人口平均的消费额年均递增3.3%。1971年至1982年,全国居民消费额年均递增7.8%,由于人口增长速度年均下降1.6%,因此,人均消费额年均增长率上升到6.4%,等于过去20年的近二倍。

二、计划生育行政

行政又称行政管理,“是国家的组织活动”^①。一方面,行政是国家的重要职能,其性质是由国家的性质决定的,其发展变化必然服从国家的意志。另一方面,行政是一种组织活动,是对国家和与国家有关的一切事务的直接组织和指挥,其中无疑地包括着社会公共事务。行政管理的根本目的,是执行和实现国家的意志。在我国,国家意志和人民群众的根本利益,与社会发展方向在根本上是一致的,因而行政管理的根本宗旨在于服务于人民群众的利益。如果从管理对象和管理过程的统一来考察,行政的基本职能包

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷,第479页。

括对整个社会中必须由政府管理的事物的决策规划、组织协调、指挥服务、控制监督等四大职能。

人口再生产,是人类自身得以延续和发展的过程,是生物学过程和社会过程的统一,在本质上是一个社会过程。由于人口再生产的基本单位是家庭,人口再生产具有家庭的个别性。同时,由于家庭总是在一定社会生产方式下的家庭,无论人口再生产的个别性再强烈,其社会整体性的一面是绝对不可忽视的。事实上,由于物质资料生产总是在一定社会生产方式下的生产,人口再生产也总是受社会生产方式的制约,这两种生产,乃是在相互依赖、相互渗透、相互制约中,构成人类社会历史最基本的内容。如此说来,人口再生产不仅是家庭事务,而且实实在在同时也是社会事务了。有考证证明,国家初诞生的奴隶社会,国家就开始对人口再生产进行管理。^①时代发展到现在,世界上对人口再生产不进行国家管理的几乎没有,只不过方式有些不同而已。在我国,为着人民群众的整体利益和根本利益,国家对人口再生产进行管理,其具体形式是宪法上所载明的,推行计划生育。

有效的计划生育管理,首要前提是构成健全的管理主体。计划生育行政机关,是计划生育行政管理主体的基本构成部分。从纵向结构来看,计划生育行政机关系统呈金字塔形。第一层为国家计划生育委员会,第二层为省、自治区、直辖市人民政府的计划生育委员会,第三层为市(地)、自治州人民政府的计划生育委员会,第四层为县(市)、自治县人民政府的计划生育委员会,第五层为乡(镇)、民族乡人民政府街道办事处的计划生育机构。

计划生育行政管理的基本任务主要是,根据经济社会与人口发展实际,确定人口生育目标,制定人口生育政策;编制人口计划,组织、协调、监督实施人口计划;运用计划生育管理办法,保证计划

^① 参阅日·南亮三郎《人的思想史》。

生育管理活动的高效运行;有效运用各种力量,提高计划生育管理效益。

第二节 计划生育法

一、计划生育法的调整对象

计划生育法的概念,在目前还没有一个较普遍接受的说法。但是,法学界一般认为,划分部门法的基本依据,是法的调整对象的特殊性。因此,在讨论计划生育法的概念之前,首先分析计划生育法的调整对象是什么,有助于把握计划生育法的概念。

法是调整社会关系的工具。行政法调整的对象是国家行政关系,计划生育法属于行政法中的一个分支,其调整对象自然是计划生育行政关系。

所谓计划生育行政关系,是指国家计划生育行政机关,在履行其职能过程中,发生的各种社会关系的通称。计划生育的行政关系的分类因尺度不同而差异。如果从计划生育行政的空间方向上来考察,可以分为纵向行政关系和横向行政关系。计划生育的纵向行政关系,主要包括以下内容:计划生育行政机关系统内的,上级行政机关和下级行政机关的关系;计划生育行政机关系统内的,行政机关和其工作人员的关系;计划生育行政机关和本系统内的非行政机关的社会组织、团体的关于计划生育事务的关系;计划生育行政机关和企事业单位、公民关于计划生育事务的关系。计划生育横向行政关系主要包括以下内容:计划生育行政机关和与自己处于同一级人民政府内的其他行政机关或非行政职能部门的关于计划生育事务的关系;计划生育行政机关与非本系统内的非行政机关的社会组织、团体关于计划生育事务方面的关系。

不论纵向还是横向的计划生育行政关系,都具有一个显著的