

二〇〇〇年十二月

目 录

一、河南省计划生育法制建设的迫切性

- (一) 稳定低生育水平，是河南省计划生育事业发展中今后一个时期的重大而艰巨的任务
- (二) 加强河南省计划生育法制建设，是在民主法制建设进程中完成稳定河南省低生育水平的重大而艰巨任务的迫切需要
- (三) 加强河南省计划生育法制建设，是在保证完成稳定低生育水平任务同时，提高计划生育干部队伍整体行政执法水平，为计划生育事业的深入发展奠定管理主体基础的迫切需要

二、河南省计划生育法制建设现状的分析

(一) 河南省计划生育法制建设得到了较迅速发展

- 1、河南省计划生育法规、规章体系已初步形成，为依法管理计划生育和依法计划生育提供了地方法规依据
- 2、河南省计划生育法制机构和队伍得到健全，计划生育行政执法人员的法律意识有所增强，计划生育行政执法整体水平有所提高
- 3、河南省计划生育的行政执法监督机制不断得到完善，行政执法监督得到了加强
- 4、河南省计划生育法制教育得到加强

(二) 河南省计划生育法制建设中存在的主要问题

- 1、计划生育法制的宣传教育发展不平衡，存在着一些“盲点”、“死角”，一些干部和群众的计划生育法制观念比较淡薄，计划生育法制建设的根本性基础不够牢固

- 2、在执行“七个不准”中，有的地方还存在着一些突出问题，执法水平低，损害计划生育工作的形象，影响党群干群关系，甚至会影响农村社会的稳定和基层政权的巩固
- 3、计划生育行政执法中，存在着执法主体不规范，处罚主体过多过滥，有滥用职权和“不作为”现象
- 4、有一些计划生育行政执法人员素质有待尽快提高
- 5、计划生育法制建设的良好社会环境，在有的地方还没有基本形成

三、推进河南省计划生育法制建设的若干建议

- (一)加强计划生育法制教育，全面增强干部群众的计划生育法制观念，为推进计划生育法制建设奠定扎实的基础
- (二)采取有力措施，坚决贯彻“七个不准”的规定，使基层计划生育行政执法状况有明显好转
- (三)建立健全计划生育执法监督机制，针对实际情况确定监督检查内容，充分地发挥计划生育执法监督的职能
- (四)强化教育，改善结构，转变内部机制，提高计划生育执法队伍的整体水平，适应依法实施和管理计划生育的新形势
- (五)切实解决计划生育法制建设中的突出困难，形成良好的计划生育法制建设社会环境
- (六)切实加强对计划生育法制建设的领导

河南省计划生育法制建设现状及对策研究

一、河南省计划生育法制建设的迫切性

(一) 稳定低生育水平，是河南省计划生育事业发展中今后一个时期的重大而艰巨的任务

人口问题，是社会主义初级阶段长期面临的一个重大问题，是制约经济和社会发展的一个关键因素。河南省的人口和计划生育工作，在党中央和国务院的领导下，省委省政府高度重视，采取卓有成效的政策、措施，在全省经济还不够发达的情况下，有效地控制了人口过快增长，使生育水平下降到更替水平以下，全省人口自然增长率，已经连续八年低于全国平均水平，实现了人口再生产类型从高出生、低死亡、高增长到低出生、低死亡、低增长的历史性转变，有力促进了全省经济和社会的发展。

尽管河南省的人口和计划生育工作取得了引人注目的成就，为全国人口和计划生育事业的发展，乃至对稳定世界人口，都做出了积极的贡献。但是，河南省作为全国的人口大省，在未来十几年内，人口数量还将持续增长，人口素质整体不高的状况在短期内难以根本改变，劳动就业压力进一步加大，人口老龄化问题更加突出，人口与经济、社会、资源、环境之间的矛盾依然尖锐。比如，河南省1999年人均国民总产值4893元，在全国居第18位；每万人中在校大学生仅37人，在全国处于中下游水平。

克服河南省人口与经济、社会、资源、环境之间的尖锐矛盾，实现和保持人口与经济、社会、资源、环境的协调发展和可持续

发展，不断提高人民生活水平，实现共同富裕，既应采取积极措施，有效推进经济和社会发展，保护资源和环境，又应当采取积极措施，控制人口数量，提高人口素质，坚定不移地推行计划生育。如果不能坚持做好计划生育工作，就会严重影响河南的经济社会发展。正如李鹏委员长1990年视察河南时所指出的那样：“从长远的观点看，再过十年、二十年，计划生育工作搞得好不好，将是关系河南命运的问题。”

计划生育基本国策的长期坚持，对于已经实现了人口再生产类型转变的河南省来说，其主要任务已转向稳定低生育水平，提高出生人口素质方面。一般而言，在经济社会发展水平一定的前提下，提高出生人口素质的关键或前提，在于有效地稳定低生育水平。只有稳定低生育水平，才有可能实现提高出生人口素质的目的。因此，能不能长期稳定低生育水平，关系到河南省人口和计划生育事业的持续发展问题，关系到河南省人口与经济、社会、资源、环境的尖锐矛盾能不能克服或尽快缓和的问题，关系到人民生活水平的普遍提高问题。由此看来，稳定低生育水平，成为河南省计划生育事业今后一个时期的重大任务。

立足计划生育工作的视角，有效地稳定低生育水平，不仅与省委省政府对计划生育工作的重视程度有关，与计划生育工作系统的人员有关，同时与全省育龄人口乃至与全省人民有关。由于各种原因，目前还有相当一部分同志对人口多是我省的重要省情认识不足，对可持续发展战略中人口问题是关键，稳定低生育水平是关键的关键认识不足，对在新形势下实行计划生育基本国策的复杂性认识不足，且有盲目乐观和松懈情绪倾向，加之计划生

育工作的调控体系和相关社会的经济的环境等方面的问题，稳定低生育水平，不仅是一个重大任务，同时是一个艰巨任务。

(二)加强河南省计划生育法制建设，是在民主法制建设进程中完成稳定河南省低生育水平的重大而艰巨任务的迫切需要

完成稳定低生育水平的重大而艰巨的任务，促使河南省人口与经济、社会、资源、环境的协调，达到人民群众共同富裕的目标，是在我国民主法制建设进程加快的历史背景中进行的。这就在客观上要求必须加强计划生育法制建设。只有加快河南省计划生育法制建设，才能完成稳定低生育水平的重大而艰巨的任务。

在计划生育工作中，真正落实中央依法治国的基本方略和省委省政府依法治省的基本方针，首先应当做到计划生育要有法可依。计划生育有法可依的前提，是立法机构要为计划生育立法，并根据情况变化，适时修改这些法律法规，使之既保持权威性和稳定性，又适应变化了的社会现实。只有如此，这些立法才是比较完备意义上的计划生育法律法规和规章，才能为计划生育有法可依奠定坚实前提。其次，应当做到计划生育依法行政。计划生育部门和工作人员，应当认识到在计划生育管理工作中，无论抽象行政行为还是具体行政行为，都必须严格限制在法律允许的范围内。计划生育行政行为，应当权限合法，程序合法。做到有法必依，执法必严，违法必究。再次，应当做到坚持不懈地广泛深入宣传普及计划生育法律知识，使干部群众知法懂法，自觉遵守和维护计划生育法律，建立起依法实施计划生育的广泛群众基础。同时，还应当建立和完善计划生育执法责任制和监督机制，加强

计划生育系统的内部监督，加强群众监督，加强司法部门和人大的执法监督等等，充分体现为人民服务的宗旨。

这就表明，在计划生育事业发展中，贯彻中央依法治国的基本方略和省委省政府依法治省的基本方针，并不是一个仅仅涉及哪一个部门或哪一个方面的工作，而是一项涉及面广泛，系统复杂的社会工程。因此，只有全面地进行计划生育法制建设，才能使河南省的计划生育工作适应依法治国和依法治省的民主法制建设的历史进程，才可能在民主法制建设的历史进程中，完成稳定低生育水平的重大而艰巨的任务。

(三)加强河南省计划生育法制建设，是在保证完成稳定低生育水平任务同时，提高计划生育干部队伍整体行政执法水平，为计划生育事业的深入发展奠定管理主体基础的迫切需要

实行计划生育，是由党和政府统一领导组织的事业。但在实施的具体过程中，计划生育干部队伍是实现的管理主体。在“路线确定之后，干部就是决定因素”的意义上，河南省的稳定低生育水平的重大而艰巨的任务，能否在依法行政的前提下得到完成，关键在于全省计划生育干部队伍的行政执法水平的高低。如果说，完成稳定目前低生育水平的任务，只是进入21世纪未来50年，河南省计划生育事业发展的第二次历史性飞跃的一个基础的话，那么计划生育事业发展的第二次历史性飞跃的根本目标，在于实现人口的零增长和人口的现代化，为经济社会协调发展和可持续发展，创造良好的人口环境。而这一根本目标实现的现实性，决定于全省计划生育干部队伍的的法律意识、法制观念和行政执法的整

体水平。

站在马克思主义的实践决定意识的立场上，河南省计划生育干部队伍的法律意识增强，法制观念强化，行政执法素质提高，决定于计划生育法制建设实践的状况。计划生育法制建设实践的水平，规定着计划生育干部队伍整体法律素质的水平。在这个意义上，计划生育法制建设，不仅是完成稳定低生育水平这一重大而艰巨任务的迫切需要，同时是推动计划生育干部队伍整体法律素质提高，即推动河南省计划生育事业深入发展的管理主体的整体素质提高，实现河南省计划生育事业发展的第二次历史性飞跃的迫切需要。

二、河南省计划生育法制建设现状的分析

河南省计划生育法制建设现状分析的依据，由三个方面的材料构成。包括：①本课题组在2000年7-8月份组织的“河南省计划生育法制建设现状调查”的材料。该调查，采用随机抽样方法确定调查样本，进行实地问卷调查。该调查样本总数 457 个。分布于全省14个市(地)，68个县(市)，173个乡(镇、街道)。其中，农村样本占样本总数的90%，城市样本占样本总数的10%；调查对象中男性占42%，女性占58%；年龄在20-30岁的调查对象占51%，31-40岁的占29%，41-50岁的占17%，51-60岁的占2%，其它年龄对象占1%；调查对象职业为农民的占58%，工人占19%，其他占23%；大专以上文化程度的占14%，高中(中专)占28%，初中占50%，小学占8%。②河南省计划生育行政部门1998和1999年的相关调查报告，其中县(市)级计划生育部门相关

调查报告 11 份，市(地)级计划生育部门相关调查报告4份。③市(地)人大常委会2000年计划生育执法检查情况的有关材料，这部分材料涉及6个县(市、区)，12个乡(镇、街道)。

(一) 河南省计划生育法制建设得到了较迅速发展

1、河南省计划生育法规、规章体系已初步形成，为依法管理计划生育和依法计划生育提供了地方法规依据

1982年通过的《中华人民共和国宪法》规定：“国家推行计划生育，使人口增长同经济和社会发展规划相适应。”“夫妻双方有实行计划生育的义务。”把计划生育列入宪法，使计划生育法制建设有了根本大法依据。遵循宪法和法律规定，加强河南省计划生育的地方立法工作，是河南省计划生育法制建设的前提。为依法推行计划生育，河南省第七届人民代表大会常务委员会第15次会议于1990年4月12日通过了《河南省计划生育条例》，于1990年7月1日起施行。

1991年6月13日，河南省人民政府第28次常务会议审议通过了《河南省〈计划生育条例〉实施细则》，1991年6月28日发布并施行。

1990年10月10日，河南省人民政府第24次常务会议审议通过了《河南省流动人口计划生育管理办法》，1991年2月25日发布施行。

1995年，河南省计生委印发了《河南省计划生育行政执法人员持证上岗暂行规定》和《河南省计划生育行政执法工作规范》，并予施行。

随着社会主义市场经济体制的确立和社会主义民主法制建设的不断完善，针对计划生育工作中出现的一些新情况和新问题，以国家新颁布的《行政处罚法》等等法律为依据，对已颁布的计划生育法规、规章进行了修订。

2000年3月30日，河南省第九届人民代表大会常务委员会第15次会议修订通过了《河南省计划生育条例》，于2000年5月1日起施行。

《河南省〈计划生育条例〉实施细则》和《河南省流动人口计划生育管理办法》等政府规章，也在修订之中，不久即可颁布。

同时，各市(地)等为贯彻河南省计划生育地方法规、规章，相应制定了规范性文件，并随着新的法律的颁布和河南省计划生育地方法规、规章的修订，及时对与上位法律、法规、规章相冲突的内容，进行了清理和修改。

截止2000年下半年，河南省计划生育地方性法规、规章以及与之配套的规范性文件，已构成了相对完善的地方计划生育法规体系，为河南省计划生育法制建设的深入发展，奠定了立法基础。

2、河南省计划生育法制机构和队伍得到健全，计划生育行政执法人员的法律意识有所增强，计划生育行政执法整体水平有所提高

2000年3月2日，中共中央国务院《关于加强人口与计划生育工作，稳定低生育水平的决定》中，要求要“提高依法行政水平，严格执法，文明执法”。为实现中央的这一要求，必须有一支称职的计划生育行政执法队伍，不断提高执法水平，这是计划生育法制建设的核心。

截止1999年下半年，河南省18个市（地）计划生育委员会都设有法制科，95%以上的县（市、区）计划生育委员会设有法制股，多数乡镇设置了计划生育法制室，配备了专职法制人员。

为了使计划生育行政执法队伍的整体素质得到提高，河南省计划生育委员会1995年起就开始对全省计划生育行政执法人员进行上岗培训、考试和发证。据统计，省、市（地）两级计划生育行政部门，1995年度共完成计划生育行政执法人员持证上岗培训1.5万余人次，并给其中审查合格的13721人发放了计划生育行政执法检查证。1997年下半年，河南省计划生育委员会根据省政府的要求，又对全省计划生育行政执法人员近18000名进行了持证上岗培训和考核，换发了省政府统一的行政执法检查或监督证，使基层计划生育执法队伍的整体素质有了进一步提高。

由于计划生育行政执法队伍整体素质有了进一步提高，有力地推动了执法水平的提高。截止1999年下半年，全省绝大多数地方已经取消了“小分队”，改变了依靠“小分队”和办“学习班”抓计划生育的做法，使依法行政和文明执法水平有了提高。有资料表明，近年全省计划生育信访案件和行政复议、行政诉讼案件有了明显下降。据2000年某市人大常委会农村工作委员会对所属6个县（市、区）的文明执法检查情况，1998、1999两年等进行成人伤残和病残儿鉴定832例，无一例上访。某市为了提高计划生育执法水平，1998年开始，在全市乡镇开展了依法管理计划生育试点工作，1998年试点乡镇18个，1999年增加到25个。1999年6、7月份，该市计划生育委员会对试点工作进行了验收，基层执法人员持证上岗率100%，90%以上的乡镇依法办案率达到了100%，

法律文书基本做到了规范、统一。1998年至1999年下半年，省计生委对县乡案件办理进行检查，所抽查到的县乡共办理行政案件3553件，其中主体合法的占96.9%，适用法律正确的占77.02%，证据充分的占85.51%，征费项目明确的占85.98%。由于文明执法水平的提高，不少地方出现了“违反计划生育法规的人少了，找人说情的人少了，蛮缠顶撞的人少了”的可喜现象，收到了较好的社会效益。

3、河南省计划生育的行政执法监督机制不断得到完善，行政执法监督得到了加强

执法监督，是计划生育法制建设的重要内容。河南省的计划生育执法监督，本着内部监督与外部监督相结合的思路，得到了加强。

近几年来，省计划生育委员会坚持每年组织一次行政执法检查，通过检查，发现和纠正违法的和不当的行政行为。市(地)和县(市、区)计划生育委员会通过各种途径，对计划生育执法情况进行检查监督。在执法监督中，依法对违法案件进行查处。比如，某市计划生育部门通过信访渠道直接立案52起，全部得到了查处。并针对矛盾突出的问题进行专项治理。如，某市1999年对党员干部弄虚作假、违法超生问题，开展了集中专项治理，查出1994年以来违法超生人员1310名，1298名受到党纪政纪处分。

同时，还重视计划生育执法的外部监督，接受人大执法监督、新闻媒体监督和群众监督。在重视群众监督方面，为防止走过场和图形式问题的发生，一些县(市)在所有行政村和乡镇，实行计划生育政务公开“五统一”，即：统一公开内容，统一公开程序，

统一公开时间，统一公开形式，统一公开制度。对群众监督中反映的问题，及时查处。比如，1997年某市计划生育委员会接到下属市部分群众反映个别乡镇在办理计划内二胎生育证过程中乱收费问题后，除向上级作出汇报外，立即组织人员进行查处，除追究个别领导责任，在新闻媒体“曝光”外，还责成退回多收的款项。

4、河南省计划生育法制教育得到加强

计划生育法制建设的根本性问题，在于干部群众的计划生育法制观念的不断增强。为了奠定计划生育法制建设的根本基础，全省比较广泛开展了计划生育法制宣传教育，努力使群众既要懂计划生育法规，还要了解计划生育管理的法定程序；既明白自己应履行的义务，还明白自己应享有的合法权益，积极参与计划生育法制建设。由于计划生育法制宣传教育开展得比较广泛，在地方性法规中，《河南省计划生育条例》等地方计划生育法规的宣传普及面广，效果比较明显。

同时，在计划生育法制教育中，注意从实际出发，以计划生育干部和基层执法人员为教育重点，使他们执法先懂法，增强法制观念。全省各地普遍对计划生育执法人员进行培训，通过培训，计划生育执法人员执行“七不准”的自觉性大大增强。河南省计生委在1999年的执法检查中，走访群众101户，未发现计划生育执法人员违反“七不准”的问题。

(二) 河南省计划生育法制建设中存在的主要问题

1、计划生育法制的宣传教育发展不平衡，存在着一些“盲

点”、“死角”，一些干部和群众的计划生育法制观念比较淡薄，计划生育法制建设的根本性基础不够牢固

尽管计划生育的宣传教育工作得到了加强，但是发展不够平衡，仍存在着一些教育的“盲点”和“死角”。

在课题组组织的抽样实地调查中，“不知道河南省计划生育条例”的人，占被调查对象总数的37.2%；“没有参加过计划生育法规或法制教育方面学习”的人，占被调查对象总数的65.5%；在“是否知道计划生育执法的‘七不准’规定”一项，回答“不知道”的，占调查对象总数的73.7%。

某市人大常委会农村工作委员会2000年6月至7月组织的检查中，在一个县接受问卷调查的20名群众中，有19人回答不全面或不知道《河南省计划生育条例》的基本内容，甚至一些村的主要领导干部还不知道有新修订的《河南省计划生育条例》。

有些地方的计划生育法制宣传教育，还没有真正改变“只对群众，不对干部”的做法，对于干部特别是领导干部缺乏有针对性的计划生育法制教育，致使一些基层领导干部计划生育法制观念淡薄，缺乏遵守计划生育法规的思想基础。比如某县级市，1994年到1999年下半年，共查处54名党员干部违犯计划生育法规，其中机关干部和村支书、村委会主任13人。

有些地方的计划生育法制宣传教育，往往只注重宣传的声势和规模，满足于“轰轰烈烈”，缺乏比较扎实深入的教育活动，出现“水过地皮干”、“宣传等于没宣传”的情形，直接妨碍计划生育法制宣传教育的效果。

2、在执行“七个不准”中，有的地方还存在着一些突出问

题，执法水平低，损害计划生育工作的形象，影响党群干群关系，甚至会影响农村社会的稳定和基层政权的巩固

尽管经过长期的计划生育法制建设，计划生育行政执法人员执行“七个不准”的自觉性得到了比较普遍的提高。但是，在一些地方，还存在着一些突出问题。有权威调查表明，这些问题主要是：①部分基层仍存在擅自设立收费项目、扩大收费数额问题；②个别地方存在以举办“学习班”为名而变相限制人身自由现象，甚至有非法拘禁和株连亲属问题；③个别地方存在对未婚女青年进行孕情检查的问题；④强令流动人口中的已婚妇女返乡检查问题；⑤计划外生育费征收、管理、使用中存在着混乱现象的问题等。甚至在有的计划生育基础工作较好的地方，严重侵权的案件也有所发生或增加。

在课题组组织的抽样实地调查中，上述存在问题也有不同程度的反映。尽管很难区分这一调查中被调查对象所反映的问题发生的时间上限，尽管近年从全省范围来看，计划生育执法人员执行“七个不准”的水平有了较大提高，违反“七个不准”的现象大大减少，但至少可以说明，在被调查人的经验和记忆中，有的计划生育执法人员违反了“七个不准”的规定。比如，在“计划生育执法中有无非法拘禁、侮辱违反计划生育法规人员及家属”一项中，回答“没有”的仅占被调查人总数的14.9%，回答“不知道”的占被调查人总数的24.5%，两项之和为39.4%；在“计划生育执法中有无毁坏违反计划生育法规人员家庭的财产”一项中，回答“没有”的仅占被调查人数的12.6%，回答“不知道”的占17%，二项之和为29.6%；在“计划生育执法中有无滥设收费项

目、乱罚款”一项中，回答“没有”的仅占被调查人数的6.4%，回答“不知道”的占26.3%，二项之和为32.7%；在“有没有因当事人违反计划生育法规而株连其亲友”一项中，回答“没有”的占被调查人数的20.9%，回答“不知道”的占被调查人数的26.2%，二项之和为47.1%；在“有无组织对未婚女青年进行孕检”一项中，回答“没有”的占被调查人数的41.3%，回答“不知道”的占被调查人数的34.7%，二项之和为76%等等。

某市2000年下半年的一份计划生育执法调查材料中，也指出，基层有的计划生育执法人员“法律意识淡薄，不按执法程序办案，执法不公，态度生硬；有的与计生对象互相串通，弄虚作假；有的只重收费不重执法。”

3、计划生育行政执法中，存在着执法主体不规范，处罚主体过多过滥，有滥用职权和“不作为”现象

计划生育执法主体，应当具有计划生育行政执法资格，必须持有合法的《计划生育行政执法检查证》。但在现实中，有些地方的计划生育执法主体，不具备合法资格，有的无证执法。比如，河南省计生委1999年执法检查中，在抽查的25个县(市、区)中，发现计划生育行政执法人员持证率只有68.6%。

处罚主体，依新修订的《河南省计划生育条例》规定，是县级以上计划生育行政管理部门和根据工作需要受到县级计划生育行政管理部门委托的乡(镇)人民政府、街道办事处。依1990年颁布的《河南省计划生育条例》规定，处罚主体包括乡(镇)人民政府、街道办事处或有关主管部门、县(市、区)、市(地)的计划生育委员会。但是在现实中，处罚主体有不合法规的现象，有的地

方在征收计划外生育费时，村、组多家收费，层层加码；有的滥用职权，随意降低或提高征收标准；有的随意挪支计划外生育费等。

计划生育执法的目的，是实现人口控制目标与维护公民合法权益的统一。但是在现实中，有些地方有的计划生育执法人员在行政执法中，偏离计划生育行政执法目的，有忽视或无视维护公民合法权益的现象。特别是计划生育基础工作处于后进转化阶段且工作力度大的县(市)，较多发生侵权案件。有的地方的群众反映计划生育执法中的一些问题时，有的计划生育行政执法人员“不作为”的行为，在一些群众中造成“计划生育执法与维护公民合法权益没什么关系”的印象，影响计划生育法制建设的群众基础的建立。比如，课题组问卷调查中，在“假如遇到计划生育执法中的违法行为，你想用合法手段维护自身权益，但又没有行动，原因是”一项中，回答“没有合适渠道”的占被调查总数的19.2%，回答“有合适渠道，但没有人受理”的占19.8%，回答“有人受理，但不给解决”的占20.6%，回答“反映不反映都一样”的占40.4%。

4、有一些计划生育行政执法人员素质有待尽快提高

尽管计划生育行政执法队伍整体素质，已经有了较大提高。但是，由于计划生育行政执法队伍中，有的人素质较差，尽管只是少数地方少数人的问题，却严重影响计划生育行政执法队伍的形象。

比如，某市人大常委会农村工作委员会在2000年下半年对所属一些县(市、区)的计划生育执法情况进行检查时，发现一些乡