



SHISHI RENKOU XINZHENG
DAZAO JISHENG LIANGFA

实施人口新政 打造计生良法

——《人口与计划生育法》修订研究

吕红平 / 主编

系统解析新法修订 全面梳理政策进路
深入探讨政策方向 面向基层提供指导



人民出版社



SHISHI RENKOU XINZHENG
DAZAO JISHENG LIANGFA

实施人口新政 打造计生良法

——《人口与计划生育法》修订研究

吕红平 / 主编



人民出版社

责任编辑:郭彦辰

图书在版编目(CIP)数据

实施人口新政 打造计生良法:《人口与计划生育法》修订研究/

吕红平 主编. —北京:人民出版社,2016.5

ISBN 978-7-01-016094-8

I. ①实… II. ①吕… III. ①人口与计划生育法-研究-中国

IV. ①D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 077164 号

实施人口新政 打造计生良法

SHISHI RENKOU XINZHENG DAZAO JISHENG LIANGFA

——《人口与计划生育法》修订研究

吕红平 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球东方(北京)印务有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 5 月第 1 版 2016 年 5 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:16.75

字数:175 千字

ISBN 978-7-01-016094-8 定价:42.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序

2013年11月，党的十八届三中全会决定启动“单独两孩”政策，经过半年多的时间，各省、自治区、直辖市陆续按照法律程序启动实施。2015年10月，党的十八届五中全会提出“全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策”，并建议列入“十三五规划”。全面两孩政策，不仅是调整完善生育政策的继续和深化，而且是对独生子女政策的重大修订。

《人口与计划生育法》于2001年12月29日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上审议通过，2002年9月1日起开始施行。该法的制定以2001年以前的法规政策以及当时的人口和计划生育形势为依据，以“提倡一对夫妻生育一个子女”为核心。该法的实施，以专项法律的形式确立了计划生育基本国策地位，开启了我国计划生育依法管理的新时代，促进了计划生育相关配套政策的制定实施，巩固了来之不易的低生育率水平。《人口与计划生育法》实施的十多年间，我国的人口和计

划生育形势发生了诸多重大变化，尤其是人口结构性问题日益突出，人口老龄化加速发展、出生人口性别比居高难下、家庭发展能力不足等，日益成为影响经济社会发展的制约因素。为了实现人口均衡发展，为经济社会持续发展创造良好的人口环境，必须稳妥扎实有序调整完善生育政策，适时修订《人口与计划生育法》。

修订《人口与计划生育法》是人口和计划生育形势变化的必然要求，有利于在合理调控人口数量的基础上，实现人口结构优化，促进人口均衡发展。修订《人口与计划生育法》是社会发 展公正公平要义的客观要求，有利于消除生育数量限制和奖励扶助政策方面的各种差异，实现生育权利平等，更好地体现国策地位。修订《人口与计划生育法》是体现党和政府公信力的具体表现，有利于依照法定程序调整生育政策，满足群众生育意愿，赢得群众的理解和支持。

为了把生育政策调整与依法治国方略结合，实现政策入法，党的十八届三中全会后，国家卫生计生委即按照中央的要求和部署，着手进行《人口与计划生育法》修订前的调研论证工作，一方面组织专家对实施“单独两孩”政策和全面两孩政策的效应进行测算，另一方面组织专家对《人口与计划生育法》修订的重点问题和法律文本修订进行研究。

河北大学《人口与计划生育法》重点问题研究课题组，利用大量实际资料，坚持实事求是的科学态度，充分肯定了《人口与计划生育法》实施的成效，客观分析了《人口与计划生育法》实

施中存在的问题，系统论证了《人口与计划生育法》修订的必要性和可行性，明确提出了《人口与计划生育法》修订的具体建议，并且把“提倡一对夫妻生育两个子女”作为修订的重点，无论是研究视角，还是核心观点，都符合党的十八届五中全会精神，可以作为《人口与计划生育法》修订以及各省条例修订的重要参考。作为立法民主和公民参与立法的一种形式，这一研究对打造人口计生良法、实施人口计生善政具有重要意义。

本书的出版，对于贯彻落实党的十八届四中全会“依法治国”精神和五中全会实施全面两孩决策，帮助广大人民群众正确认识我国的人口和计划生育形势，深刻理解坚持计划生育基本国策和生育政策调整的重大意义，顺利实施全面两孩政策，促进人口均衡发展，均具有重要的价值。

是为序。

王培安

2015年12月

前 言

2001 年 12 月 29 日，第九届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过《中华人民共和国人口与计划生育法》，并且决定自 2002 年 9 月 1 日起施行，第一次以专项法律的形式确立了计划生育的国策地位。《中华人民共和国人口与计划生育法》分为总则、人口发展规划的制定与实施、生育调节、奖励与社会保障、计划生育技术服务、法律责任和附则等 7 章，包括 47 条内容。2015 年 12 月 27 日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议通过《关于修改〈中华人民共和国人口与计划生育法〉的决定》（2016 年 1 月 1 日施行），根据我国人口与计划生育形势的变化，重点修改了生育数量调节及奖励和社会保障的内容，并且对部分条款的具体内容做出修订，但仍然维持了原法 7 章、47 条的格局。

为了使研究更加全面，本书在篇章安排上保持了与《人口与计划生育法》的一致性，第二章至第七章分别对应《人口与计划

生育法》的第一章至第六章，对总则、人口发展规划的制定与实施、生育调节、奖励与社会保障、计划生育技术服务、法律责任等问题进行了专题研究。为了使读者对《人口与计划生育法》修订的理论问题有一个系统的把握，还在前后各增加了一章，分别对《人口与计划生育法》实施以来发挥的作用、《人口与计划生育法》面临的形势与挑战以及调整完善人口与计划生育法规政策的指导思想、原则与方向等问题做出概括和探讨，对新法重点修订的内容和意义、实施的有利条件、计划生育政策及其相关配套政策调整完善的展望等问题做出了探索性研究。

本书坚持理论联系实际和服务实践的原则，对《人口与计划生育法》修订问题进行了全面而系统的研究，不仅提出了具体建议，而且做出了可行性论证，为相关研究者提供了法规政策研究的思路、方法和框架，为政策制定者提供了法规政策修订完善可资借鉴的蓝本，尤其对下一步各省、自治区、直辖市修订《计划生育条例》的工作提供了指导和参照，为全国性计划生育相关配套政策的进一步修改和完善提供了方向。因此，本书的出版具有一定的理论价值和实践意义。

本次《人口与计划生育法》的修订，将十八届五中全会做出的施行“全面两孩”的决策上升到法律层面，为政策落地提供了法律依据，修订的内容非常集中，即紧紧围绕将“提倡一孩”变为“提倡两孩”。本书内容与本法实际修订相比，无论是研究的范围还是提出的修订建议，都宽泛得多，涉及《人口与计划生育法》绝大多数条款。而本次修订的条款及内容，正是本书研究的

重点，而且在本书中对修订的依据也都做出了论证，充分说明了本书的基本观点与新法修订在原则上的一致性。此外，本书亦对一些政策进行了研究，提出创新性的建议，为各地区下一步的计划生育工作以及全国性相关配套法规政策的调整完善提供了重要参考。

本书是在课题组承担的国家卫生和计划生育委员会基层指导司委托的“《人口与计划生育法》重点问题研究”最终研究报告的基础上，结合十八届五中全会做出的实施“全面两孩”的决策精神和新修订的《人口与计划生育法》完成的。本课题研究启动于2014年12月，中国人口学会会长、中国人民大学社会与人口学院院长翟振武教授，南开大学老龄发展战略研究中心主任原新教授，国家卫计委基层指导司的有关领导，参加了开题报告会，对课题研究方案设计的研究目的、基本思路、指导思想、框架结构等问题进行了系统论证，进一步明确了研究方向和研究重点。

在课题研究过程中，课题组搜集整理了我国实行计划生育以来国家层面和省级层面的计划生育政策法规，以及《人口与计划生育法》实施过程中各地创造的成功经验；多次组织调研活动，召开省、市、县、乡镇（街道）不同层级的计划生育干部座谈会，了解《人口与计划生育法》执行情况、存在问题以及对修法的建议；深入城乡居民家庭入户访谈，了解群众对生育政策、奖励扶助、技术服务、法律责任等《人口与计划生育法》重点内容的认识和看法。在掌握大量文献资料 and 实际情况的基础上，分专题对《人口与计划生育法》修订与完善需要研究的重点问题进行

了深入系统的研究和论证。为了提高研究报告质量、凸显研究成果的实用价值，在完成研究报告初稿后，先后组织召开了课题组内部讨论会，省、市、县（区）三级卫生计生委实际工作者参加的研讨会，有关法学专家参加的涉法问题研讨会，进一步广泛吸收专家学者和实际工作者的意见和建议。

2015年9月中旬召开的课题研究成果结项论证会上，与会的有关专家和国家卫计委基层指导司有关领导对研究报告给予了充分肯定，同时也提出了进一步修改完善的意见和建议。课题组对研究报告再一次做出修改完善后，于10月上旬报送国家卫计委基层指导司，课题圆满结项。

课题研究报告完成于十八届五中全会提出的全面两孩“十三五建议”和新法颁布之前，研究的范围和提出的修订建议比新法修订的内容宽泛得多，为了更好地理解与实施新修订的《人口与计划生育法》，进一步修改完善相关配套法规政策，课题组又对研究报告做了全面修改，在原来7章的基础上，增加了最后一章的内容，并进一步修改了其他各章，形成了呈现在读者面前的这样一部著作。

本书具体分工如下：第一章，河北大学人口研究所教授、博士生导师吕红平，河北大学京津冀协调发展办公室讲师吕静；第二章，河北大学人口研究所副教授、博士胡耀岭；第三章，河北大学人口研究所讲师、博士杨胜利；第四章，河北大学人口研究所副所长、副教授、博士崔红威；第五章，华侨大学政治与公共管理学院教授、博士生导师汤兆云；第六章，河北大学人口研究

所副教授包芳；第七章，河北大学政法学院社会学系副主任、教授、博士林顺利；第八章，河北大学人口研究所教授、博士生导师吕红平，河北省人口和计划生育宣传中心副编审杨玉萍。本书由吕红平教授负责修订编纂，政协河北省委员会人口资源环境委员会主任赵新终审。

国家卫生和计划生育委员会副主任王培安为本书作序，给予了较高的评价，肯定了本书的价值。

国家卫计委基层指导司有关领导在课题研究中给予了悉心指导，人民出版社哲学与社会编辑部郭彦辰博士在编辑方面提出了许多宝贵意见和具体建议，在此一并表示感谢！

由于我们水平所限，加之时间较紧，难免存在疏漏或错误，真诚地欢迎读者批评指正。

目 录

序.....	1
前 言.....	1
第一章 《人口与计划生育法》修订与完善理论问题研究.....	1
一、《人口与计划生育法》发挥的重要作用.....	3
二、《人口与计划生育法》面临的形势与挑战.....	21
三、调整完善人口与计划生育法规政策的指导思想、 原则与方向.....	40
第二章 人口计生管理机制体制及政策体系研究.....	47
一、人口计生管理机制体制现状.....	47
二、人口计生管理机制体制存在的主要问题.....	58
三、人口计生管理机制体制改革与完善的建议.....	63
第三章 人口发展规划制定与实施内容研究.....	67
一、研究背景.....	68

二、人口发展规划制定和实施取得显著成效·····	72
三、人口发展规划制定和实施存在的主要问题·····	81
四、完善人口发展规划制定和实施内容的建议·····	91
第四章 生育调节政策研究·····	99
一、研究背景·····	100
二、《人口与计划生育法》生育调节条款的实施成效·····	118
三、《人口与计划生育法》生育调节条款修订的解读·····	125
第五章 健全和完善奖励与社会保障制度研究·····	137
一、研究背景·····	137
二、计划生育奖励扶助和社会保障制度的主要内容 及实施成效·····	139
三、计划生育奖励扶助和社会保障制度面临的困境·····	148
四、完善计划生育奖励和社会保障制度的政策建议·····	155
第六章 加强计划生育技术服务工作研究·····	163
一、研究背景·····	164
二、计划生育技术服务工作取得的成就·····	171
三、计划生育技术服务工作存在的问题及面临的困境·····	174
四、加强计划生育技术服务工作的对策建议·····	177
第七章 计划生育法律责任完善研究·····	185
一、研究背景·····	185
二、明确法律责任在依法治理中的作用与贡献·····	194
三、《人口与计划生育法》法律责任部分面临的问题·····	201
四、完善计划生育法律责任的建议·····	213

第八章 新法修订内容及相关政策完善配套研究	220
一、《人口与计划生育法》修订内容详解	220
二、《人口与计划生育法》修订的意义	225
三、新修订《人口与计划生育法》实施的有利条件	234
四、计划生育政策及其相关配套政策完善展望	240
 附 录 《中华人民共和国人口与计划生育法》	 242

第一章

《人口与计划生育法》修订 与完善理论问题研究

《中华人民共和国人口与计划生育法》的颁布与实施，标志着我国实行了二三十年的计划生育工作有了系统的专门法律的保障，计划生育工作走上依法治理的轨道。十多年来，各级党委政府认真贯彻落实《人口与计划生育法》，高度重视计划生育工作，在组织领导、人员配备、经费支持及政策配套等方面提供了重要保障。计划生育系统广大干部严格履行职责，规范行政行为，强化优质服务，为贯彻落实《人口与计划生育法》和做好计划生育工作做出了突出贡献。广大群众依法生育的意识逐步增强，生育的权利和社会保障得到较好落实，政策生育率稳定在较高水平。总体而言，在《人口与计划生育法》颁布实施的十多年里，我国长期保持了低生育水平，人口转变和生育率转变的成果不断巩固，人口快速增长的势头得到有效遏制，为经济

社会发展创造了较好的人口环境。

在充分肯定我国计划生育工作取得举世瞩目的伟大成就的同时，也应当认识到人口和计划生育形势发生的复杂变化，以及当前面临的一些人口和计划生育新问题。为此，我国近两年来对计划生育政策进行了重大调整，并最终修订了《人口与计划生育法》。2013年11月12日党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，提出“坚持计划生育的基本国策，启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策，逐步调整完善生育政策，促进人口长期均衡发展”的要求，随后便拉开了我国生育政策调整的序幕，到2014年6月底，各省、自治区、直辖市全部调整到位。2015年10月29日闭幕的党的十八届五中全会又提出“促进人口均衡发展，坚持计划生育的基本国策，完善人口发展战略，全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策，积极开展应对人口老龄化行动”，并建议列入“十三五”规划。按照习近平总书记提出的全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党的“四个全面”战略举措，遵循人口和计划生育工作规律，结合已经发生重大变化的人口和计划生育形势，特别是结合“单独二孩”生育政策本身以及实施过程中表现出来的同《人口与计划生育法》部分条款不一致，甚至相冲突的现实问题，2015年12月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国人口与计划生育法〉的决定》，将独生子女政策修改为“全面两孩”政策。这一政策调整，符合国情，

顺应民意，成为人口和计划生育领域实施良法善政的重要基础。这次修订涉及计划生育政策最核心的内容，修改了第十八条及与之密切相关的 5 条，为完善实施细则和配套政策打下基础，各省、自治区、直辖市修订计划生育条例时也有了新的依据。

一、《人口与计划生育法》发挥的重要作用

《人口与计划生育法》的颁布实施，对于保障我国计划生育走向法治、促进计划生育依法行政、形成良好人口环境、保护计划生育家庭利益，均发挥了十分重要的保障作用，必须加以充分肯定。

（一）计划生育上升专项法律，步入有法可依的轨道

一般来说，法律是为了实现社会的公平、公正和进步目标而制定，并经过国家最高权力机关审议，能够体现国情民意的一整套具有强制性和约束力的制度和规范。^①

《人口与计划生育法》颁布实施前的二十多年里，我国仅有三部法律涉及计划生育：一是 1978 年通过的《中华人民共和国宪法》第五十三条“国家提倡和推行计划生育”，以及 1982 年通过，后经 1988 年、1993 年、1999 年和 2004 年修正的《宪法》第二十五条“国家推行计划生育，使人口的增长同经济和社会

① 参见穆光宗：《〈人口与计划生育法〉的背景、内涵和前景分析》，《中国人口科学》2002 年第 3 期。