

中国人口法学

張友漁

邹平 著



8

• 中国国际广播出版社

中国人口法学

邹 平 著

中国国际广播出版社

(京) 新登字 096 号

责任编辑:李紫林

封面设计:李士英

版式设计:周 迅

书 名	中国人口法学
著 者	邹 平
出 版 行	中国国际广播出版社 (北京复兴门外广播电影电视部内)
	邮政编码:100866
印 刷	北京师范大学胶印厂
经 销	新 华 书 店
开 本	850×1168 1/32
字 数	240 千字
印 张	10
版 次	1993 年 5 月 北京第一版
印 次	1993 年 5 月 第一次印刷
印 数	2100 册
书 号	ISBN 7-5078-0602-2/D·24
定 价	7.50 元

序

众所周知,人口的急剧增长已成为影响人类生存与发展的一个重大社会问题。目前,中国的经济还比较落后,处于社会主义初级阶段,11亿多人口给经济社会发展带来了巨大的压力。它主要表现在劳动人口增长与生产资料生产之间的矛盾,消费人口增长与消费资料生产之间的矛盾,青少年人口增长与教育事业发展之间的矛盾,老龄人口增长与社会保障事业发展之间的矛盾,十分突出。当今中国人口数量过多,人口素质偏低,人口分布不均衡的状况,导致了人口发展与经济和社会发展的不适应,与资源利用、生态环境保护的不协调。因此,科学而合理地解决中国人口问题,就成为一项关系到我国社会主义现代化建设事业的发展和前途,关系到中华民族子孙后代的健康和幸福的一个重大战略问题。

1978年党的十一届三中全会做出了把工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策,提出了健全社会主义民主和社会主义法制的历史任务。在解决人口问题上,如何加强法制建设,并做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究,将人口工作纳入到法制和政策综合管理的轨道上来,已成为新时期中国社会主义法制建设的一项重要内容,也成为解决中国人口问题的一个重要途径。然而,在实际工作中,人口立法在我国的法制建设中还是比较薄弱的,人们的人口法律意识更为缺乏。为了更好地依法治理中国的人口问题,使人口立法工作得到理论指导,使人口法律体系得

到科学的完善,研究和建立具有中国特色的人口法学,就成为一项十分迫切并具有深远意义的工作。



近些年来,一系列新兴学科在法学领域开辟了自己的阵地。而人口法学是否可以作为一门独立学科,这就需要对人口学和立法学进行综合研究,探求建立人口法学的理论基础和构成体系。

马克思主义的人口论认为:人口问题是一切社会共有的、长期存在的社会问题;生产力和生产关系的矛盾运动,是决定生产方式更替的决定性因素;随着生产方式的更替,不仅改变了人口问题的性质,也改变了产生人口问题的根源和解决人口问题的途径;社会主义社会能够有计划地逐步解决各种人口问题。马克思主义的法律观认为:以物质生产条件为基础的现实的关系是创造国家和法律的力量,在这种关系中占统治地位的个人,必须给予他们自己的由这些特定关系所决定的意志即法律的一般表现形式;法律是社会共同的、由一定物质生产方式所产生的利益和需要的表现,而不是单个人的恣意横行;社会主义的法反映人民的意志并由人民的意志所创立,它在新的社会生活方式的发展道路上立下了时代的里程碑。基于这些基本原理,马克思主义的人口论和法律观已为创立中国人口法学奠定了坚实的理论基础。

40年来,在党的领导下,中国逐步建立了符合自己国情的社会主义法律体系,即由宪法、行政法、民法、刑法、经济法、劳动法、婚姻法和诉讼法构成的法律体系,同时形成了以此为出发点的法学。那么,我们提出的人口法律体系及人口法学与它们是什么关系呢?本书认为,人口法律体系是社会主义法律体系的一个组成部分,人口法学是法学的一个分支学科。中国人口法律体系是建筑在马克思主义人口论和立法观的基础上,以人口发展的国情为出发点,以解决人口问题使其与社会经济发展相适应为目的,它包括宪

法、行政法、民法、刑法、劳动法、婚姻法和诉讼法中一系列有关人口自然行为和社会行为的法律规范。中国人口法学则是从人口发展规律的视角研究中国人口法律体系的法理、内容构成和内在机制作用,以及法律应用和立法方式、程序等问题的一门独立的学科。

二

创建社会主义的中国人口法学,就要认真研究法学领域各部门法中有关人口问题的法律规范,研究人口法律体系中的各项法律之间内在机制关系。近十年来,我国陆续制定了一系列有关人口自然行为和社会行为的法律、法规和规章,正在研究、起草一些重要的人口单行法律和法规,这无疑为建立具有中国特色的中国人口法律体系和中国人口法学学科,打下良好的基础。本书所探讨研究的中国人口法学问题,有如下特点:

——从研究的性质上看,中国人口法学的研究对象是社会主义中国的人口法律,因为它是无产阶级和劳动人民的人口法律意识的体现,是以国家意志出现的具有普遍约束力的调整人们某些自然行为和社会行为的法律规范,它势必对国家人口发展问题进行干预和影响。因此,中国人口法学具有鲜明的阶级性。

——从研究的目的上看,中国人口法学是研究如何运用法律手段,维护、巩固和发展社会主义法制,促使人口合理发展,以适应社会主义经济建设需要。因此,中国人口法学具有明确的目的性。

——从研究的内容上看,中国人口法学属于应用法学范畴,它是从“大人口意识”研究有关各种人口问题的具体法律规范,侧重于人口立法的目的、原则、内容、立法技术、以及法律监督等方面的研究。同时,对有关人口法律的一些基本概念、原理等理论法学内容,也有重点的进行研究。因此,中国人口法学具有强烈的针对性。

——从研究的范围上看,中国人口法学的研究,是以宪法中有

关人口问题的法律规范为基点,依据人口法律体系结构,从人口的数量、质量、结构、分布和人口法律实施的监督诸方面,探求其主要内容。是以已颁布的人口法律、法规和规章为主体,同时,探讨一些未颁布的人口法律、法规和规章。因此,中国人口法学具有多方面的实用性。

——从研究的方法上看,中国人口法学的研究,力求运用辩证唯物主义和历史唯物主义的方法论,从人口发展的内在规律出发,从中国人口发展的实际出发,从社会主义经济建设的需要出发。因此,中国人口法学具有多方位的客观性。

基于上述特点,本书的研究思路是:首先,从中国人口发展的历史和基本国情出发,使法学研究建立在历史和现实的客观基础上。其次,从理论法学的角度,简要研究中国人口立法的基本原理和法律体系问题。第三,从应用法学角度,以宪法中有关人口的法律规范为指导,着重研究人口数量、人口质量、人口结构、人口分布的法律,以及法律实施的监督问题。本书在研究中涉及到与人口问题有关的45个法律和138个有关法规、规章,对其中30个已颁布或未颁布的法律进行了重点分析和探讨,对若干重要的人口法规进行了较详细研究。最后,本书还就人口立法的科学化、系统化问题谈了些看法。

三

据作者有限的了解,虽然一些国家制定了不少有关人口方面的法律,但是国内外有关人口法学方面的著述却较少,这就给我们研究中国人口法学带来不少困难。作为法学研究中的一个新尝试,限于作者水平和篇幅,没有对外国一些重要的人口法律与我国人口法律进行比较研究,也没有将中国历史上的人口法律与现行人口法律进行比较研究,这是一个遗憾。因为只有通过比较研究,才能够使人们更深刻地认识到社会主义中国人口法律体系和法学的

特征、特点和重要性,更有针对性地完善社会主义中国的人口法制建设。

由于人口法学是一门边缘性学科,所以它所研究的有关人口问题的法律、法规,不应机械地仅仅认定为人口法律、法规。从立法指导思想上看,许多涉及人口问题的法律、法规,其主要意图是解决非人口领域的某些社会矛盾,而间接涉及人口自然行为和社会行为。所以,本书在论述这些法律、法规时,也适度地介绍了它的全貌,舍掉那些与人口问题无关的内容。这点请读者注意。另外,本书所列举的法律、法规等,仅是人口法律体系内容中的一部分,随着社会的发展,新的人口法律、法规还会陆续制定,这就要求对人口法学的研究要不断充实和完善。

我国的社会主义法学还是一门较新的学科,作为法学的分支学科——中国人口法学也就处于研究、探索和总结之中。这就是说,中国人口法学的创立,有一个发展与完善的过程。但是,我们坚信:中国人口问题的逐步解决,需要人口法学的指导,需要运用法律的机制。当前,在中国人口增长处于新的出生高峰期,人口控制和管理工作进入一个关键阶段之时,特将拙作奉献给广大人口工作者、法学研究工作者和诸位读者。作为一家之言,书中难免有所疏漏,在此衷心期望得到大家的批评、指正。

邹平

1990年4月15日于北京

070476

中国人口法学

序

第一章 中国人口发展国情	(1)
第一节 人口发展的历史	(2)
第二节 人口与耕地变动历史	(8)
第三节 人口与粮食变动历史	(12)
第四节 人口与生态环境变动历史	(16)
第五节 21 世纪中国人口发展前景	(23)
第二章 人口立法原理	(32)
第一节 马克思主义人口论	(32)
第二节 马克思主义立法观	(36)
第三节 人口立法的指导思想	(45)
第四节 人口立法的基本原则	(46)
第五节 人口立法必须与基本国情相结合	(50)
第三章 中国人口法律体系	(54)
第一节 人口法律规范	(54)
第二节 建立中国人口法律体系的思路	(57)
第三节 中国人口法律体系结构	(61)
第四节 建立和完善中国人口法律体系	(64)
第四章 宪法中的人口规范	(66)
第一节 宪法的根本地位	(66)
第二节 宪法的根本属性	(68)
第三节 人口规范的基本内容	(70)
第四节 权利和义务的一致性	(76)
第五章 人口数量法律	(79)
第一节 婚姻问题	(80)
第二节 生育问题	(85)
第六章 人口质量法律	(96)
第一节 身体素质	(96)

第二节	文化素质	(110)
第三节	思想道德素质	(138)
第七章	人口结构法律	(149)
第一节	未成年人保护	(149)
第二节	妇女保护	(159)
第三节	劳动保护	(170)
第四节	老人保护	(192)
第八章	人口分布法律	(206)
第一节	国籍、户籍和居民身份证管理	(206)
第二节	城市人口管理	(216)
第三节	流动人口管理	(223)
第四节	民族人口管理	(227)
第五节	出入境人口管理	(232)
第九章	人口活动及人口活动法律实施的法律监督	(239)
第一节	人口动态监督	(239)
第二节	民事诉讼监督	(250)
第三节	行政诉讼监督	(258)
第四节	刑事诉讼监督	(272)
第十章	人口立法的科学化	(282)
第一节	立法规划	(282)
第二节	立法方式	(288)
第三节	法律完善	(293)
第四节	法律整理	(296)
主要参考文献		(304)
后记		(307)

第一章 中国人口发展国情

研究具有中国特色的社会主义人口法律体系,建立中国人口法学这一新学科,首先必须详尽地研究中国人口发展的基本国情,弄清中国人口发展的动因和机制是什么。我们认为,人口的历史演变既不是单纯地由生产方式决定的,也不是单纯地由上层建筑决定的,人口发展自身的决定性作用和生态环境变化的决定性作用,在某种情况下也是存在的。当经济、社会和生态环境的综合作用创造出一个良好的条件时,人口会合理发展;当经济、社会和生态环境的综合作用出现失衡时,不利的外界条件则会导致人口合理发展的受阻。人类正是通过不断地改造外部条件和调整自身的生育行为,来适应客观规律而发展的。人口发展与经济和社会发展以及自然环境的变化之间,存在着相互制约和促进的内在机制。从表现形式上看,人口与经济、社会和自然生态环境的发展与变化,各自都有成为矛盾运动的主要因素,处于主导地位并起主导作用的可能性。这种主导地位或者说起着决定作用的因素,是随着时间、地点、条件的不同而变化的,但从根本上分析,生产方式对人口的发展是最终起着决定性作用的。下面我们实证分析中国人口发展的动因和内在机制,从而认清中国人口发展的基本国情,为研究中国的人口立法问题,打下坚实的基础。

第一节 人口发展的历史

中国古代、近代和现代的人口发展,都是伴随着历史发展过程中所形成的社会经济结构和生态环境的变化而进行的。

一、古代人口(远古~1840年)

自远古时代到公元1840年的4000多年时间里,中国人口发展大致可分为两大阶段。

(一)人口发展处于漫长的停滞和极缓慢的增长阶段(封建社会以前)

有人估计旧石器时代世界人口百年增长率不超过1.5%,新石器时代世界人口百年增长率不超过4%。大约15000年之前,地球上的人口总数不超过几百万;公元前7000年前约有1000万人口;公元前3500年前,不超过2000万人口。^①以此匡算,1万年前,我国人口可能有300万~500万;5000年前,可能有800万~1000万人口。^②

有关中国人口规模的最早历史记载见于西晋学者皇甫谧(公元215~282年)所著的《帝王世纪》一书。该书记述:夏禹时期(公元前21世纪),全国人口约为1355万。《文献通考》也记载着:禹平水土,还为九洲,人口为千三百五十万三千九百二十三。到西周时期(公元前11世纪),全国人口数量仍停留在1371万的规模上。在这1000多年时间里,全国总人口规模始终在1000~2000万,且人口集中于黄河流域,而长江流域人口极少。在黄河流域中,“以‘三河’为中心,北至太原、中山,东至大海与西方之关中,以及蜀和广、

^① 梁中堂《人口学》1983年版第279页。

^② 吴申元《中国人口思想史稿》1986年版第9页。

汉两郡之区域”，为当时人口最稠密之区域。^① 中华民族这段时期繁衍过程中的高出生率、高死亡率和低自然增长率，使得人口发展处在一个相对静止的状态中。

(二)人口发展处于周期性大波动阶段(封建社会)

从战国时期到清朝末期，中国的人口增长有两个显著的特点：一是人口增长大起大落，呈现出若干次循环；二是人口增长在经历较长的停滞时期后，呈现出若干次台阶式的倍增，第一次发生在封建社会前期的西汉时代，第二次发生在封建社会晚期的清朝时代。如果以人口曲线的一个波谷到另一个波谷作为一个周期，那么以战国时期到清朝末期长达两千多年的时间里，中国人口发展经历了八个变化周期：^②

1. 从战国到东汉初年。战国的人口记录早已亡佚无存。据《帝王世纪》记载，战国初期中国人口为1000余万。秦统一六国前夕，据范文澜先生推算，七国人口合计为2000万左右。^③ 这个时期的人口峰值出现在西汉平帝元始二年，人口总数约达6000万；波谷出现在东汉初年，人口总数降到2500万左右。波谷值比峰值减少了3500万人，减少了50%以上，比战国时期的人口波谷低500万。

2. 东汉初年到三国时期。人口峰值出现在东汉后期，人口总数接近西汉时期的6000万；波谷出现在三国时期，人口总数急剧减至1500万。波谷值比峰值减少约4500万，减少了75%，比东汉时期人口波谷低1000万。

3. 三国时期到隋朝初年。人口峰值为南北朝时的4700万，大大低于西汉时期的人口峰值；波谷出现在隋朝初期，人口总数为3500万。波谷值比峰值减少1200万，减少了25.5%，比三国时期

① 陈彩章《中国历代人口变迁之研究》。

② 胡焕庸、张善余《中国人口地理》1984年版。

③ 范文澜《中国通史简编》(修订本)第一编第263页。

的波谷增加了 2000 万。

4. 隋朝初年到唐朝初期。这个人口变化周期比较短,仅有一个朝代,但人口变动剧烈。人口峰值出现在隋朝盛年,人口总数达到 5000 万,比上一个峰值增加了 300 万,但仍未达到西汉水平;波谷出现在唐朝初期,人口总数仅有 2500 万。波谷值比峰值减少 2500 万,减少了 50%,比隋朝初期的波谷减少了 1000 万。

5. 唐朝初期到宋朝初期。这一人口变化周期反映了唐代 360 年历史的盛衰。人口峰值出现在盛唐时期,人口总数达到 8000 万,第一次超过西汉盛期人口规模;波谷出现在宋朝初期,人口总数降至 4000 万。波谷值比峰值人口减少 4000 万,减少 50%,比唐朝初期的波谷增加了 1500 万。

6. 宋朝初期到明朝初期。人口峰值出现在北宋盛期,人口总数达到 1.15 亿,第一次突破 1 亿大关;波谷出现在明朝初期,人口总数下降到 6000 万。波谷值比峰值减少了 5500 万,减少了 47.8%,比宋朝初期的波谷增加了 2000 万。

7. 明朝初期到明末清初。人口峰值出现在明朝盛期,人口总数达到 1.4 亿,再次达到 1 亿以上;波谷出现在明末清初,人口总数又降到 7500 万。波谷值比峰值减少了 6500 万,减少了 46.4%,比明朝初期的波谷增加了 1500 万。

8. 明末清初到清朝末年。清朝是中国人口骤然上升的时期,从清朝初期的 7500 万上升到鸦片战争时期的 4.1 亿人,增长幅度是继秦末汉初至西汉盛期以来最大的。秦末到西汉盛期时人口增长了 4 倍,年平均增长约 6.8%。虽然从增长倍数和平均年增长率的变化看差距不太大,但是由于清初人口基数为 7500 万,已是秦末人口基数 1500 万的 5 倍,因此,清末人口总数的增长幅度大大高于西汉盛期。

在这 2000 多年的封建社会中,中国人口经历了八次周期性波动,由前期的缓慢增长转为后期的急剧增长,从而为中国近代和现

代时期人口的规模奠定了基础。

二、近代人口(1840~1949 年)

1840 年鸦片战争以后,中国逐步沦为半封建、半殖民地社会。据《东华续录》记载,1851 年中国人口达 43216 万人,1852 年降到 33400 万人,1857 年降至 24237 万人,达到最低点。当时,战祸延绵,又值灾害频繁,人口死亡十分厉害。另外,在统计上也存在漏洞,据其他一些史料记载,这一时期人口总数尽管下降没有这么大幅度,但仍是下降较快。1871 年后,人口规模逐渐扩大,到宣统年间(1909~1911 年)达到 36814 万人。尔后,在民国时期,军阀混战不休和日本侵华战争以及灾荒不断,致使人口增长速度极为缓慢。据陈达先生估计,当时全国人口出生率为 38‰,死亡率为 33‰,自然增长率为 5‰,婴儿死亡率高达 275‰。^①

从 1840 年到 1949 年新中国成立前夕,在 109 年的时间里,中国人口由 41281 万增加到 54877 万,净增总人口约为 1.3 亿,平均每年净增不到 120 万人,年平均自然增长率仅为 2.5‰,仍属于典型的高出生率、高死亡率、低自然增长率的人口再生产类型。这反映了近代中国和古代中国一样,仍是以小农经济为基础的传统人口再生产,其特征没有发生根本性变化。

三、现代人口(1949~1989 年)

新中国成立以后,社会经济制度发生了根本性变革,生产发展进入一个新的历史阶段。由于人民的生活条件大大改善,医疗卫生及教育事业不断发展,经过短短的 40 年时间,人口再生产类型发生了重大变化。目前这种变化仍在继续,并且处于波动的发展状

^① 陈达《人口问题》。

态,呈现出极其复杂的现象。我们大体把它分为五个阶段。^①

(一)第一次生育高峰期(1949~1957年)

这个时期,人口出生率1949年为36‰,1957年为34.03‰,始终保持较高水平;人口死亡率1949年为20‰,1957年为10.8‰,出现大幅度下降;人口自然增长率仍处于较高水平,平均为20‰以上。这8年时间,中国大陆总人口从54167万上升到64653万,净增人口达10486万人。1950年至1957年新出生人口总数达1.67亿之多,形成了建国后第一次生育高峰。

(二)人口生育低谷时期(1958~1961年)

这个时期,为中国三年困难时期。由于国内外种种原因,国民经济发展受到阻碍,加之连续几年的严重自然灾害,造成中国人口出生率锐减,人口死亡率骤增,人口自然增长率出现负增长的不正常现象。1960年全国人口出生率为20.86‰,而人口死亡率高达25.43‰,人口自然增长率为-4.7‰,人口总规模缩小。1960年全国总人口为66207万,比1959年减少1000万人;1961年全国总人口为65859万,比1959年减少1348万人。据估计,这期间因饥饿、疾病而死亡的人数,比正常年份多1500万以上。

(三)第二次人口生育高峰期(1962~1972年)

这个时期,国民经济逐渐得到恢复。1962年人口生育出现补偿性增长,当年人口出生率回升到37.01‰,到1963年达到43.37‰,是近40年人口出生率最高的一年。从1962年到1972年的11年时间里,有10年全国人口出生率在30‰以上。人口死亡率则从1962年的10.02‰下降到1972年的7.61‰,稳定在一个较低水平。人口自然增长率保持在26‰左右,平均每年新出生人口在2000万以上。这个时期全国人口总数净增19882万人,比第一次人口生育高峰期新生人口总数多出1.26亿,增加了57.0%,这就

^① 这五个阶段的数据主要引自《中国人口统计年鉴》(1988)和《中国统计年鉴》(1989)。

形成了建国后第二次人口生育高峰期。

(四)人口生育纳入控制时期(1973~1984 年)

鉴于全国人口的急剧增长,70 年代以来,政府制定了一系列控制人口增长的计划生育政策,开始把人口发展纳入国民经济和社会发展计划。这个时期,全国人口出生率从 1973 年的 27.93‰ 下降到 1984 年的 17.50‰;人口自然增长率从 1973 年的 20.89‰ 下降到 1984 年的 10.81‰;全国人口总数由 1973 年的 8.92 亿增长到 1984 年的 10.39 亿。

(五)人口自然增长率明显回升阶段(1985 年至今)

农村在推行数年家庭联产承包责任制后,家庭生产职能的加强刺激了农民生育的欲望,再加上对农民一度忽视了政治思想宣传教育工作,计划生育工作也有所放松,以及第二次人口生育高峰出生的人开始陆续进入婚育期,全国范围内出现人口增长的大幅度回升。这个时期,每年净增人口数不断扩大,1984 年全国人口净增 1112 万,1985 年为 1168 万,1986 年为 1485 万,1987 年为 1544 万,1988 年为 1541 万。全国育龄妇女总和生育率由 1984 年的 2.35 上升到 1988 年的 2.5,人口自然增长率由 1984 年的 10.81‰ 上升到 1988 年的 14.20‰。1989 年 4 月,有关部门公布中国大陆总人口突破 11 亿。根据第四次全国人口普查数据公报,1989 年 7 月 1 日至 1990 年 6 月 30 日,全国人口自然增长率为 14.7‰,总人口已达到 11.6 亿。

综上所述,解放以来全国人口再生产类型处在转变时期,逐步由高出生率、高死亡率和高自然增长率的类型向低出生率、低死亡率和低自然增长率的类型过渡。由于旧中国所奠定的人口基数达 5 亿之多,再加上两次人口生育高峰期的影响,40 年里中国人口总数翻了一番多,创造了中国人口发展史上人口增长最快的纪录。

纵观历史,中国 4000 年的人口发展经历了三大台阶式的倍增。第一个台阶是中国人口在经过 2000 多年时间后,人口总数由