



# 《上海市人口与计划生育条例》

# 释义

上海市人大常委会法制工作委员会 编

上海人民出版社

《上海市人口与计划生育条例》

# 释义

上海市人大常委会法制工作委员会 编

上海人民出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

《上海市人口与计划生育条例》释义/上海市人大常委会  
法制工作委员会编.

—上海: 上海人民出版社, 2004

ISBN 7-208-05450-9

I. 上... II. 上... III. 人口与计划生育法—法律解释—  
上海市 IV. D927.510.216.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 117221 号

责任编辑 曹培雷 张美娣

封面装帧 甘晓培

封面摄影 吴志勇

**《上海市人口与计划生育条例》释义**

上海市人大常委会法制工作委员会编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 850×1168 1/32 印张 6 插页 4 字数 117,000

2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月第 1 次印刷

印数 1—16,000

ISBN 7-208-05450-9/D·935

定价 12.50 元

**编委会主任**

周慕尧

**编委会委员**

谢天放 沈国明 丁 伟

黄 钰 谢玲丽 夏 毅

主 编

黄 钰

(上海市人大常委会法制工作委员会 副主任)

撰稿人(以姓氏笔画为序)

丁 贤 王 玲 张梅兴 阎 锐

## 序

二十多年来,我国的法制建设取得了举世公认的成就。“依法治国,建设社会主义法治国家”作为治国方略,被庄严地载入了宪法,与社会主义市场经济相适应的法律体系日臻健全。法治观念日益深入人心,人们越来越注意按法律规则办事。从总体上看,各级政府依法行政的意识增强了许多,而包括普通公民在内的管理相对人也更懂得依照法律行使和维护自己的权利。可以说,我国已逐步走上了法治的道路。

虽然已经取得了很大成绩,但是,我们的法治尚处在初始阶段,还存在很多问题,尤其是执法。与立法的飞速进步相比,法律执行和遵守的情况同制度设计时的基本要求间有不小的距离。我们不时可以听到关于“有法不依、执法不严”的抱怨。导致这种结果的原因很多,如中国传统文化不重视法律、市场经济体制还不完善、人们的法律意识不强,等等。应当看到,法律内容不被人们正确理解也是一个重要的原因。因此,对法律作出准确的解释十分

必要。所谓解者,析事物之含义,释者即说明。法律解释的意义在于将比较原则的法律条文,依照立法精神及宗旨,对它的字面和内容的确切含义,加以准确说明。我国历史上曾有对法律进行释义的做法。如从“秦简”中发现的“法律答问”是对适用刑律的解释。最具影响的当数《唐律疏议》。该书是唐王朝集合全国律学人才编写的一部解释律义的书。编写此书的目的之一是统一律文的解释,以保证律学的统一适用。经此书解说,难读的法律条文变得通晓明白,而且使律书条理化,成为一个有机的整体,大大提高了它的理论性。

随着上海地方立法进程的推进,越来越多的地方性法规陆续出台。在地方性法规的实施中,也常遇到对条文该如何理解和解释的问题。通过编写法规释义,让人们理解和准确把握法规,是适应社会需要的大好事。可以说,是地方性法规在当今社会 and 经济发展中的重要作用,使得对它的解释、宣传被提上议事日程。以各种渠道和形式让地方性法规走向社会,是作为地方国家权力机关工作人员的职责。基于这种认识,上海市人大常委会法制工作委员会拟选择一些社会广泛关注的上海地方性法规编写释义。参与撰写的人员都是直接参与立法的工作人员,他们知晓法规条文的来龙去脉,能够比较准确地阐明法规条文的确

切含义。这些都是他们的优势。但是,释义毕竟还要求撰写人对法律精神有深刻的理解,也就是说,并不是凡从事立法工作的人都能理解法律真谛的。正如前辈伟人指出的,只有理解了的东西,才能更深刻地感觉它。限于撰写人对法律精神的理解和认识,这些释义也许对法规的把握会有偏差。从主观上,我们力戒偏差,并力求将偏差降到最低限度,以使释义能真正起到解疑释惑的作用。要说明的是,本“释义”非立法解释,而仅是学理解释。如它能对读者理解上海地方性法规起些许作用,我们将得到莫大的安慰。

沈国明

## 前 言

《上海市人口与计划生育条例》已经上海市第十二届人民代表大会常务委员会第九次会议通过,自 2004 年 4 月 15 日起施行。人口问题是我国在社会主义初级阶段长期面临的大问题,控制人口数量,提高人口素质是实现我国现代化建设宏伟目标和可持续发展的重大战略决策。本市在 1990 年就制定并实施了《上海市计划生育条例》,使本市的计划生育工作逐步走上了依法管理的轨道,对控制本市人口增长,提高人口素质,起到了积极的作用。但是随着改革的深入、社会主义市场经济的发展以及人们婚育观念的变化,原条例中有些规定与现实社会的发展,人民的需求已不相适应。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了《中华人民共和国人口与计划生育法》,其中有些规定需要地方作出具体规定或者进一步予以细化。鉴于上述原因,市人大常委会制定了《上海市人口与计划生育条例》,废止了原条例。《上海市人口与计划生育条例》与原条例相比,增加了

人口综合管理的内容；在保持基本稳定的前提下，对生育政策作了微调；调整和完善了计划生育的奖励与社会保障措施；强化了对行政管理行为的规范。

为了配合《上海市人口与计划生育条例》的宣传、学习和正确贯彻实施，参与这部法规制定的同志把起草、修改过程中遇到的问题和起草、修改这部法规的基本思路，以及一些所思、所想、所感记录下来，撰写了本释义，以期对《上海市人口与计划生育条例》的学习、理解和贯彻有所裨益。

本书由市人大常委会法工委副主任黄钰同志担任主编，全书各章分别由丁贤、王玲、张梅兴、阎锐同志撰写，全书完稿后，由黄钰同志审改定稿。在写作过程中，我们力求准确阐述立法的原意、各条款所含的内容、实践中的做法和实施过程中应当注意的问题，尽量使这本释义做到观点正确、内容解释权威、实用。但由于作者水平有限，对本书的疏漏、不当之处，敬请读者批评指正。

编者

2004年9月25日

## 目 录

|                                   |         |
|-----------------------------------|---------|
| 序 .....                           | 1       |
| 前 言 .....                         | 1       |
| 第一部分 释义 .....                     | 1       |
| 第一章 总则 .....                      | 1       |
| 第二章 人口综合管理 .....                  | 23      |
| 第三章 生育调节 .....                    | 46      |
| 第四章 奖励与社会保障 .....                 | 69      |
| 第五章 法律责任 .....                    | 78      |
| 第六章 附则 .....                      | 96      |
| 第二部分 附录 .....                     | 99      |
| 上海市人口与计划生育条例 .....                | 99      |
| 关于《上海市人口与计划生育条例(草案)》的<br>说明 ..... | 谢玲丽 110 |
| 上海市人大教育科学文化卫生委员会关于《上              |         |

|                                                          |         |
|----------------------------------------------------------|---------|
| 上海市人口与计划生育条例(草案)》审议意见<br>的报告 .....                       | 杨颖顺 117 |
| 上海市人大法制委员会关于《上海市人口与计<br>划生育条例(草案)》审议结果的报告.....           | 丁 伟 121 |
| 上海市人大法制委员会关于《上海市人口与计<br>划生育条例(草案)》(修改稿)修改情况的<br>报告 ..... | 丁 伟 129 |
| 中华人民共和国人口与计划生育法 .....                                    | 133     |
| 社会抚养费征收管理办法 .....                                        | 142     |
| 流动人口计划生育工作管理办法 .....                                     | 146     |
| 上海市外来流动人口计划生育管理办法 .....                                  | 151     |
| 上海市社会抚养费征收管理若干规定 .....                                   | 157     |
| 中国 21 世纪人口与发展 .....                                      | 162     |

## 第一部分

# 释 义

## 第一章 总 则

**第一条** 为了实现人口、经济、社会、资源、环境的全面、协调和可持续发展,推行计划生育,维护公民的合法权益,促进家庭幸福、民族繁荣与社会进步,根据《中华人民共和国人口与计划生育法》,结合本市实际情况,制定本条例。

[释义]本条是关于立法目的和立法依据的规定。

人口问题是一个世界性问题,据估计,目前全世界人口正以每年一亿以上的速度增长;今后 20 年我国人口年均增长也将达到 800 万到 1 000 万,人口与资源、发展之间的矛盾十分突出。因此,实行计划生育是我国必须长期坚持的基本国策。《中华人民共和国宪法》规定:“国家推行计划生育,使人口的增长同经济社会发展计划相适应。”“夫妻双方有实行计划生育的义务。”自 1980 年全国推行提倡一对夫妇生育一个孩子的政策开始,经过近 30 年的实践,我国有效地控制了人口过快增长的势头,为改革开放和社会主义市场经济的发展创造了有利条件。

上海是实行计划生育比较早的城市,在 1979 年就颁布了《关于推行计划生育的若干规定》,1981 年修改为《上海市推行计划生育的若干规定》。以后,市人民政府又相

继颁布了《关于进一步做好计划生育工作的意见》等文件。这些规定对提高本市居民贯彻国家计划生育政策,提高计划生育的责任感和自觉性,起了非常大的作用。在本市多年来推行计划生育的工作经验的基础上,市人大常委会于1990年3月14日通过了《上海市计划生育条例》(以下简称原条例),并于1990年8月1日起实施。原条例施行以来,上海计划生育工作逐步走上了依法管理的轨道。经过全市人民的不懈努力,计划生育工作取得了重大的成就,人口过快增长的势头得到有效控制,人口素质不断提高,有力地促进了上海的全面发展。随着社会主义市场经济体制的建立和社会主义民主法制进程的加快以及人们婚育观念的变化,计划生育工作面临着许多新的要求和挑战。与当前及今后本市人口与计划生育工作发展的实际情况相比,原条例存在着滞后性,主要表现在:1. 原条例中关于生育调节、计划生育奖励的部分规定与现实已不相适应,需要进一步调整和完善,尤其是2001年12月29日第九届全国人大常委会第二十五次会议通过了《中华人民共和国人口与计划生育法》,在生育第二个孩子、奖励措施以及人口发展规划的制定实施等方面需要地方作出具体的规定;2. 本市的人口与计划生育工作已逐步从以控制人口数量为主向以控制人口数量、提高人口素质、改善人口结构、优化人口分布为内容的人口综合管理转变;3. 国际上近年来在人口与计划生育方面提出了许多新的理念,如可持续发展、生殖健康、家庭生育计划指导等,需要引入人口

与计划生育工作中去。因此,为了全面贯彻实施《人口与计划生育法》,解决本市人口与计划生育工作中的新情况、新问题,有必要对原条例进行修改,以强化本市的人口与计划生育工作。

本条例的立法目的主要有以下四个方面:

一、为了实现人口、经济、社会、资源、环境的全面、协调和可持续发展。人口与经济、社会、资源、环境的全面、协调和可持续发展是指在一定的区域内,人口数量、人口质量、人口结构、人口分布均与经济、社会的发展相适应,与资源利用、环境保护相协调,以保证人口与经济、社会的全面、协调发展,既满足当代人的基本需求,又不损害子孙后代满足其需要的能力。可持续发展的概念是由世界环境与发展委员会于1988年首次提出的,1994年国际人口与发展大会通过的《行动纲领》提出:“为了实现可持续发展,使所有人民都享有较高的生活素质,各国应当减少和消除无法持续的生产和消费模式,并推行适当的政策,包括与人口有关的政策,以便满足当代的需要而又不影响后代满足自身需要的能力。”我国政府高度重视可持续发展问题,强调在社会主义现代化建设中必须坚持可持续发展战略,必须把人口问题置于可持续发展战略的首要位置。

人口问题是社会主义初级阶段长期面临的重大问题,是始终制约我国经济社会发展和可持续发展的关键因素。江泽民同志指出:“人口、资源、环境三者关系,人口是关键。”“所谓良好的人口环境,就是要保持适度的人口总量、

优良的人口质量、合理的人口结构。”人口问题对上海未来的发展至关重要。虽然近十年来本市的人口自然变动持续负增长,但是迁移和流动人口大量增加,致使城市总人口规模不断扩大;中心城区人口密度过高;人口整体素质面临前所未有的严峻挑战;人口年龄结构峰谷交替,人口老龄化进程加快。人口与经济、社会、资源、环境的矛盾在相当长的时期内还十分尖锐。上海在推进改革开放和现代化建设的进程中,必须抓紧解决人口发展中的突出问题和矛盾,为经济、社会、资源、环境的全面、协调发展创造良好的人口环境,全面提高城市综合竞争力。

二、为了推行计划生育。计划生育是指为了社会、家庭和育龄夫妻自身的利益,育龄夫妻有计划地生育合理数量的子女。我国是世界上人口最多的国家,人口多、底子薄、耕地少,人均资源相对不足,经济文化相对落后。人口急剧增长所造成的资源匮乏、环境恶化,严重制约着我国的经济和社会的可持续发展,影响人民生活水平和全民素质的提高。几十年来,经过全国人民的共同努力,计划生育工作取得了长足的进展,在生产力还不发达的情况下,实现了人口再生产类型由高出生率、低死亡率、高自然增长率到低出生率、低死亡率、低自然增长率的转变,但是人口形势仍不容乐观。未来几十年,人口数量还将持续增长,人口素质不高的状况短期内难以根本改变,人口老龄化问题突出,稳定低生育水平仍然是人口与计划生育工作的主要任务。推行计划生育关系到国家的长治久安,关系

到人民群众的切身利益。计划生育政策是从中国基本国情和国家利益出发而制定的,从根本上来说,也是符合人民群众利益的。

三、为了维护公民的合法权益。公民在实行计划生育中的合法权益是指公民所享有的依法生育的权利,包括生殖健康权、安全权;获得计划生育、生殖健康信息和受教育的权利;实行计划生育男女平等的权利;获得免费计划生育技术服务的权利;获得计划生育奖励、社会保障、社会福利的权利;享有救济的权利等等。维护公民实行计划生育的合法权益是“三个代表”重要思想的要求,是始终代表最广大人民群众的根本利益在计划生育领域内的重要体现。人口与计划生育工作是一项与群众利益休戚相关的工作,需要广大人民群众的支持与配合,体现国家利益与群众利益的统一、集体利益与个人利益的统一、长远利益与现实利益的统一。只有坚持以人为本,真正发动人民群众自觉参与到这项工作中来,化解、疏导矛盾,切实维护公民实行计划生育的合法权益,我们的人口与计划生育工作才能顺利有序地开展。具体来说,维护公民的合法权益主要通过两方面来实现:1. 任何单位和个人都应当尊重公民实行计划生育的合法权益,不得以任何手段剥夺他人实行计划生育的权利或者阻挠、妨碍他人行使计划生育的权利,负有义务的单位和个人还应当为他人实行计划生育提供必要的条件。2. 有关行政管理部门及其工作人员必须严格依法行政,不得玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊,不得