

中华人民共和国人口与计划生育法系列丛书

# 中华人民共和国 人口与计划生育法

## 释义

张维庆 张怀西  
张春生 徐玉麟

主编

中国人口出版社

# 中华人民共和国 人口与计划生育法释义

张维庆 张怀西 主 编  
张春生 徐玉麟



中国人口出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国人口与计划生育法释义/张维庆, 张怀西, 张春生, 徐玉麟主编. -北京: 中国人口出版社, 2002.1

ISBN 7-80079-696-5

I. 中… II. ①张…②张…③张…④徐… III. 计划生育-法规-释义-中国 IV. D922.165

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 096210 号

## 中华人民共和国人口与计划生育法释义

张维庆 张怀西 张春生 徐玉麟 主编

---

出版发行	中国人口出版社
地 址	北京市宣武区广安门南街 80 号中加大厦
邮 编	100054
电 话	(010)83519390
传 真	(010)83519401
印 刷	北京普瑞德印刷厂
开 本	850×1168 1/32
印 张	5.625
字 数	100 千字
版 次	2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月第 3 次印刷
印 数	100 001~150 000 册
书 号	ISBN 7-80079-696-5/D·12
定 价	9.00 元

---

版权所有 侵权必究 质量问题 随时退换

## 编 委 会

主 编 张维庆 张怀西 张春生 徐玉麟

副主编 赵炳礼 李宏规

编 委 宋 森 杨胜万

(全国人大教科文卫委员会)

李 援 陈斯喜 张世诚 刘 沛

黄 薇 (全国人大常委会法制工作委员会)

史 敏 张建华 刘晓霞

(国务院法制办公室)

江亦曼 党小清 张汉湘 施春景

赵延配 姚 瑛 顾海路 梁金霞

苏荣挂 周美林 余 梅 胡洪波

余 奇 (国家计划生育委员会)

## 前 言

人口多，底子薄，是我国社会主义初级阶段的基本国情。人口过多始终是制约我国现代化建设的首要问题。因此，国家把实行计划生育确立为一项基本国策。我国自 20 世纪 70 年代初开始大力推行计划生育以来，经过全党全国人民的艰苦努力，人口与计划生育工作取得了举世瞩目的成就。在经济还不发达的情况下，有效地控制了人口的过快增长，完成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，实现了低生育水平。多年来，国家坚持以宣传教育为主、避孕为主、经常性工作为主的“三为主”工作方针开展人口与计划生育工作，坚持现行计划生育政策不变，既定的人口控制目标不变，各级党政领导亲自抓、负总责不变，计划生育工作与发展经济、帮助农民勤劳致富、建设文明幸福家庭结合，努力实现计划生育工作思路和工作方法由已往仅就计划生育抓计划生育向与经济社会发展紧密结合，采取综合措施解决人口问题转变，由以社会制约为主向逐步建立利益导向和社会制约相结合，宣传教育、科学管理、综合服务相统一的机制转变。初步形成了较为完整的、经实践证明是行之



有效的一系列方针政策、制度措施和管理方法，成功地探索了一条具有中国特色的综合治理人口问题的道路。20世纪90年代以来，国际社会更加重视采取综合措施，在发展中解决人口问题，促进人口与经济、社会、资源、环境的协调发展与可持续发展，强调以人的全面发展为中心，更加关注性与生殖健康问题。中国政府顺应国际形势的变化，认真履行1994年国际人口与发展大会通过的《行动纲领》，学习和借鉴国际社会的有益经验和先进理念，采取了一系列后续行动。实施可持续发展战略，坚持人口与发展综合决策，树立以人为本，以人的全面发展为中心的思想，维护公民实行计划生育的合法权益，大力开展生殖健康/计划生育优质服务，传播和倡导先进的生育文化，推行避孕方法知情选择，努力提高出生人口素质，实施出生缺陷干预、生殖道感染干预、避孕节育优质服务工程，不断改进和提高计划生育管理与服务质量，寓管理于服务之中，把群众的满意程度作为衡量工作好坏的根本标准，取得了明显的进展。

2000年，中共中央、国务院作出《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》（中发[2000]8号），指出人口与计划生育工作的主要任务转向稳定低生育水平，提高出生人口素质。由于人口增长的惯性作用，未来几十年，我国人口数量还将持续增长，人口素质有待提高。加之，我国生产力发展水平较低，地区间



计划生育工作发展不平衡，社会保障制度尚不健全，传统婚育观念的影响长期存在，实行计划生育仍有相当大的难度。任何政策的偏差、工作的失误以及外部环境的不利影响，都可能导致生育率回升。因此，稳定低生育水平的工作要求更高，任务更艰巨。在整个社会主义初级阶段必须坚持不懈地把人口与计划生育工作抓紧抓好。社会主义市场经济体制的建立以及依法治国基本方略的实施，迫切需要建立与社会主义市场经济体制和社会主义民主法制要求相适应的综合治理人口与计划生育工作的局面，形成新的人口与计划生育管理体制和运行机制。但是，由于长期以来计划生育基本国策除宪法只作了原则规定外，尚缺乏国家法律层次的支撑，不仅影响计划生育工作的顺利开展，难以真正形成综合治理人口问题的局面，也不利于提高计划生育工作水平。仅靠政策和地方法规调整计划生育工作的状况已越来越难以适应形势发展的需要。人口与计划生育工作在我国经济社会发展和实施可持续发展战略中的地位，国家推行计划生育的基本方针、政策、原则，以及形成的主要制度、措施，迫切需要通过法律的形式固定下来，使之长期坚持下去并不断完善发展。随着我国加入世界贸易组织和申奥的成功，标志着我国将在更大程度和范围参与国际事务，将进一步遵循国际公认的制度与规则，履行我国政府对所签署的有关国际公约和国际文件的承诺，以不断提高我国的国际地位，扩大我国的国际影响。国



家制定人口与计划生育法，也有利于阐明我国在人口与计划生育工作中维护公民实行计划生育合法权益的原则立场，树立良好的国际形象。

人口与计划生育国家立法工作始于 20 世纪 70 年代末，经历了 20 多年的漫长历程。80 年代以来，全国各省、自治区、直辖市相继制定地方计划生育条例（西藏自治区、新疆维吾尔自治区制定了政府规章），并不断修改完善；进入 90 年代，计划生育工作适应改革开放和建立社会主义市场经济体制的形势，汲取和借鉴国际的有益经验，坚持深化改革，从工作的指导方针、改革思路、管理体制以及工作方法都发生了深刻的变化；经过近 30 年深入细致的工作，必须长期坚持计划生育基本国策已成为全社会广泛共识，现行计划生育政策已被广大群众理解和接受，群众的婚育观念发生了深刻变化，立法具有广泛的群众基础和社会基础；我国民主法制建设进程的加快和依法治国基本方略的实施，既对依法治理计划生育工作提出了更高的要求，也为人口与计划生育国家立法创造了有利条件。

1998 年，经党中央批准，第九届全国人民代表大会常务委员会将制定国家人口与计划生育法列入本届人大立法规划。在总结已往立法经验教训的基础上，确立面向 21 世纪人口与计划生育立法指导思想是：（1）以马克思主义人口理论，毛泽东、邓小平人口思想和以江泽民同志为核心的党中央关于实施依法治国基本方略和人口





与计划生育工作一系列科学论述为立法的根本指导思想。(2)实现人口与经济社会的协调发展和可持续发展，努力创造与社会主义现代化建设相适应的人口环境。控制人口增长，提高人口素质，改善人口结构。(3)坚持以人的全面发展为中心，维护公民实行计划生育的合法权益，增进家庭文明幸福，不断提高人民生活水平。

(4)有利于体现人口与发展综合决策，为综合治理人口问题提供法律依据，保障人口与计划生育工作健康、稳定、持久发展。(5)有利于保障和规范计划生育行政机关及其工作人员依法履行职责，正确执法，文明执法，提高计划生育依法行政水平。(6)为地方立法提供法律依据。

立法应遵循的基本原则是：(1)权利与义务相统一的原则。即，立法除了对公民实行计划生育的义务作出规定外，应相应对公民实行计划生育的合法权益作出规定。(2)全面履行法定责任的原则。即，要明确规定各级政府及相关部门在人口与计划生育工作中的法定职责，明确规定企业、事业单位、社会团体及社会各方面做好人口与计划生育工作的法律责任，明确规定村（居）民委员会等自治组织协助做好人口与计划生育工作的义务和责任。(3)法制统一的原则。即，人口与计划生育法要以《中华人民共和国宪法》为依据，与社会主义市场经济法律、相关的行政、民事及其他法律相衔接，建立有效的社会监督机制和自我约束机制。(4)依法维权的原



则。即，明确规定维护公民实行计划生育合法权益的方式、途径、责任以及对违法行为的追究。

在人口与计划生育立法中，特别注意处理好几个关系：(1)国家立法与地方立法的关系。国家立法的主要目的是在国家基本法律的层次上为人口与计划生育事业提供法律保障，为地方制定人口与计划生育法规提供法律依据。由于各地经济、社会发展水平和人口状况的差异，计划生育工作基础不同，国家立法只能就涉及全局的重大问题作出原则规定，基层管理与服务的具体制度和措施，则授权地方计划生育立法作出规定。(2)改革创新与现实工作基础的关系。制定任何法律法规，都必须着眼于人口与计划生育工作改革发展的方向，既要为基层开展计划生育工作提供法律保障，又不能简单地肯定基层现行的做法，而是要把基层创造的行之有效的成功经验上升到法律高度。(3)自我约束和规范群众的关系。贯彻依法治国基本方略，核心是解决国家权力依法运作的问题。这就要求各级行政机关及其工作人员必须严格遵守依法行政原则，自觉维护群众实行计划生育的合法权益，正确执法，文明执法，接受群众监督。

经过反复的立法论证、调研，国家计划生育委员会于1999年12月底向国务院报送了《中华人民共和国人口与计划生育法（送审稿）》。国务院法制办公室在广泛征求国务院相关部门及地方政府意见的基础上，对送审稿做了进一步的研究、修改，形成《中华人民共和国



人口与计划生育法（草案）》。2001年3月，这个草案经过国务院第36次常务会议审议通过，由国务院提请第九届全国人民代表大会常务委员会议审议。2001年4月，第九届全国人民代表大会常务委员会议召开第21次会议，对法律草案进行了第一次审议。2001年6月，第九届全国人民代表大会常务委员会议召开第22次会议，对法律草案（修改稿）进行了第二次审议。2001年12月，第九届全国人民代表大会常务委员会议召开第25次会议，对法律草案（修改稿）进行了第三次审议。12月29日，第九届全国人民代表大会常务委员会议以123票赞成，0票反对，12票弃权的表决结果通过了《中华人民共和国人口与计划生育法》。同日，国家主席江泽民发布第63号主席令予以公布，于2002年9月1日起施行。

《中华人民共和国人口与计划生育法》是我国第一部以人口与计划生育工作为主要内容的基本法律。这部法律的颁布实施，是我国人口与计划生育事业发展史上的一个重要里程碑，具有重大的现实意义和深远的历史意义。标志着国家通过法律的形式确立了计划生育基本国策的法律地位，为实现人口与经济社会协调发展和可持续发展战略，综合治理人口问题提供了法律保证；结束了人口与计划生育工作长期以来主要依靠政策和地方法规调整的局面，开始全面纳入法治化的轨道；为构建符合社会主义民主法制总体要求、体现改革创新精神、具有中国特色的人口与计划生育法制体系奠定了坚实的



基础；体现了江泽民总书记“三个代表”的重要思想，有利于维护公民实行计划生育的合法权益，依法规范人口与计划生育事业，加强人口与计划生育法制建设，提高计划生育依法行政水平，保障人口与计划生育事业持续、稳定、健康发展；反映了我国认真借鉴国际成功经验，履行对国际公约和国际文件的承诺，有利于树立我国人口与计划生育工作的良好国际形象，积极争取国际社会的理解和支持。

## 目 录

---

---

第一章	总则	( 1 )
第二章	人口发展规划的制定与实施	( 27 )
第三章	生育调节	( 50 )
第四章	奖励与社会保障	( 76 )
第五章	计划生育技术服务	(100)
第六章	法律责任	(126)
第七章	附则	(147)
附 录	我国相关法律中有关人口与计划 生育的规定	(154)

## 第一章 总 则

总则是本法的纲领和事关全局性的综合内容，在法的整体中处于统领的地位。本章主要规定了本法的立法宗旨和目的、立法依据、开展人口与计划生育工作的基本方针、各级政府、计划生育主管部门及相关部门、社会各方面的工作职责等重要内容。

本章共 8 条。

**第一条** 为了实现人口与经济、社会、资源、环境的协调发展，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，根据宪法，制定本法。

**【释义】** 本条是关于本法立法宗旨、目的以及立法依据的规定。

本条明确规定制定人口与计划生育法的立法宗旨、目的主要包括四个方面。

1. 为了实现人口与经济、社会、资源、环境的协调发展。人口与经济、社会、资源、环境的协调发展是指在一定的区域内，人口数量、人口素质、人口结构都应



与经济、社会发展相适应，与资源利用、环境保护相协调，以保证人口与经济、社会的协调发展，既满足当代人的基本需求，又不危害子孙后代满足其需求的能力。

为了实现人口与经济社会的协调发展，国家在社会主义现代化建设的过程中始终坚持把人口问题作为一个战略问题，放在国民经济和社会发展的全局中考虑和处理。一是坚持人口与发展综合决策，把人口问题作为想问题、办事情、作决策的一个基本出发点。二是坚持把人口问题纳入国民经济和社会发展的总体规划。《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和社会发展计划相适应。”依据《中华人民共和国宪法》的规定，国家从制定第四个国民经济和社会发展五年计划开始，正式把人口发展计划列入国民经济和社会发展计划。在确定不同时期的发展目标时，不仅明确提出经济社会发展的总体目标，同时，也明确提出人口发展目标。三是坚持树立人均观念，把人均指标作为国家发展目标的重要内容。衡量和评价一个国家的综合国力和人民生活水平，不仅要看国民生产总值，更要看国民生产总值的人均占有量。要把人均国民生产总值作为衡量综合国力和社会发展、实现三步走战略目标的重要标志。国家在制定国民经济和社会发展计划时，既确定总的国力的要求，又确定经济社会发展的重要领域的人均指标要求。

1988年，世界环境与发展委员会首次提出可持续发



展的概念，它要求社会的发展既满足当代人需要，又不对满足后代人的需要构成危害。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。”中国政府高度重视可持续发展问题。把实施可持续发展战略作为社会主义现代化建设过程中必须正确处理好的十二个重大关系之一。强调要把控制人口、节约资源、保护环境放到重要位置，使人口增长与社会生产力的发展相适应，使经济建设与资源、环境相协调，实现良性循环。在现代化建设中必须实施可持续发展战略，坚持计划生育和环境保护的基本国策。进入21世纪，我国进一步强调实现国家经济和社会跨世纪发展目标，必须始终注意处理好经济建设同人口、资源、环境的关系，必须把人口问题放到可持续发展战略的首要位置。

国家制定人口与计划生育法，就是要把实现人口与经济、社会、资源、环境的协调发展和实施可持续发展的战略思想上升到法律地位，把各级政府、相关部门以及各类社会组织在实现人口与经济社会的协调发展和实施可持续发展战略中应承担的义务和责任用法律的形式固定下来，为综合治理人口问题提供法律依据。

2. 为了推行计划生育。计划生育是指为了社会、家





庭和夫妻的利益，育龄夫妻有计划地在适当年龄生育合理数量的子女，并养育健康的下一代，以增进家庭幸福，促进人口、经济、社会、资源、环境协调发展和可持续发展。其中包括两个含义：其一是对一个国家或一个地区而言，政府应依据国家或地区的人口政策，对所辖范围内的人口发展进行有计划的调节和指导，使人口发展与经济、社会发展相协调，与资源利用、环境保护相适应；其二是对家庭或夫妻而言，公民应考虑对现有子女、未来子女以及对国家、社会的责任，行使有计划生育子女的权利。

《中华人民共和国宪法》规定，国家推行计划生育。所谓推行，就是说，实行计划生育是体现国家意志并由国家强制力保证实施的社会规范。国家推行计划生育的主要方式是：(1)坚持人口与发展综合决策。加快经济和社会发展，高度重视科技和教育，努力提高人民生活水平和国民素质，把人口与计划生育工作纳入经济和社会发展的总体规划，制定完善各项配套政策，促进人口与经济、社会、资源、环境协调发展。(2)制定既符合我国国情、又体现分类指导原则的计划生育政策，使之保持稳定并通过法律法规的形式予以明确。(3)综合治理人口问题。动员全社会力量，建立政府领导、部门指导、各方配合、群众参与的工作机制，做到优势互补、资源共享、各负其责。采取法律、教育、经济、行政等措施综合治理人口问题。(4)国家指导与群众自愿相结