

# 《人口与计划生育法》的背景、内涵和前景分析

穆光宗

**【提要】** 本文分析了《人口与计划生育法》颁布的必要性、可能性、基点、要点、难点及未来的前景。笔者认为：《人口与计划生育法》的颁布是中国依法治国、以德治国的需要。依法生育、依法行政是抓好计划生育工作相辅相成的两个方面。《人口与计划生育法》的颁布，标志着人口与计划生育工作进入了一个新的发展阶段。

**【作者】** 穆光宗 中国人民大学人口与发展研究中心，副教授。

《中华人民共和国人口与计划生育法》（简称《人口与计划生育法》）和《计划生育技术服务管理条例》相继颁布，确立了计划生育基本国策和计划生育技术服务机构的法律地位，结束了长期以来主要依据法律和地方法规推行计划生育的历史，对维护公民的合法权益，保障人口与计划生育工作的持续稳定健康的发展具有重要意义。

## 一、《人口与计划生育法》出台的必要性

《人口与计划生育法》的颁布标志着中国的计划生育走过了一条从“人治”到“法治”的道路。它是中国计划生育事业的内在本质所决定的——以干预家庭生育行为为基本特征的社会性计划生育是文明进步、利国利民的事业。但是，在过去一段时期里，计划生育的行政行为与理想追求之间却存在着一定的“距离”和“偏差”。“距离”表现在群众的满意度很低，部分地区党群干群关系一度十分紧张；“偏差”表现在过分重视人口数量的控制和对数量指标的测定，却忽视了数字背后人的存在，以及广大群众不断增长和变化的计划生育需求，同时还表现在工作上的无法可依和随意而为。如何使计划生育工作既让群众满意，又使干部好做工作，一直是我们努力的目标。而《人口与计划生育法》就要解决这个问题。

中国的计划生育法经历了近 30 年的历程，为什么会花这么长时间呢？首先，国际上没有相似的经验可以借鉴。其次，这个带有很多特殊性的法律一旦实施还必须考虑与国际接轨，就是说既要为解决好本国的人口问题创造好制度环境或者说法制环境，同时一些理念和做法又能为国际社会所接受。再次，计划生育工作在很大程度上受制于经济实力，譬如为解决群众的后顾之忧，要发展社会保障事业，这就要求国家财政的支持，为鼓励群众实行计划生育的自觉性和积极性，就要提高独生子女的补贴或者其他各种形式的利益补偿和利益激励。但在实际生活中，计划生育的利益导向机制还很弱，甚至随着市场经济的发展，这种力量还被削弱了。结果在相当长的时间里在相当普遍的地区范围里，控制生育的机制基本上是依靠社会制约机制发挥作用，靠基本政策的威慑力和严厉的行政处罚手段。

然而，随着社会的进步，这种做法越来越不可行了。事实上，生育政策效应递减问题早已引起研究者的关注（顾宝昌、穆光宗，1994）。宣传教育如果没有与实在的利益保障结合起来，效果也同样是

有限的。因为每个人都会有自己的分析和判断,对利益进行理性的权衡,所以是有能动性的。这种反控制力的存在可以看做是20世纪80年代社会转型时期中国生育转变出现起伏(总和生育率大致在2.3的平均水平上波动)的一个可信解释。

20世纪80年代基本上是高压政策强力推行的时期。这一点从90年代初出台的“七不准”文件中可见端倪,这“七不准”是不准关押、殴打、侮辱违反计划生育规定的人员及其家属;不准毁坏违反计划生育规定人员家庭的财产、庄稼、房屋;不准不经法定程序,将违反计划生育规定人员的财物抵缴计划外生育费;不准因当事人违反计划生育规定而株连其亲友、邻居及其他群众;不准对揭发、举报的群众打击报复;不准以完成人口计划为由不允许合法的生育;不准组织对未婚女青年进行孕检。每一条不准的背后一定有大量类似现象和问题存在,否则就没有必要由国家最高行政部门出面加以矫正了。近年来,各级党委、政府高度重视计划生育行政执法工作,将计划生育正确执法、文明执法作为落实依法治国方针的重要措施。

在《人口与计划生育法》出台之前颁布的《中共中央国务院关于稳定低生育水平加强人口与计划生育工作的决定》,对未来5~10年的人口与计划生育工作提出了纲要性的指导意见,而且对当前的人口与计划生育形势做出了基本的估计。目前虽然实现了低生育水平,但人口与计划生育领域还面临着很多问题和挑战。人口与经济、社会、资源、环境之间的矛盾,群众婚育观念与国家生育政策之间的矛盾,计划生育家庭的后顾之忧与社会保障能力之间的矛盾还会长期存在。

到了低生育水平时期,计划生育最重要的就是群众的满意度,这就是“以人为本”。“抓好”是衡量新时期工作成绩的突出标准,依法生育、依法行政是抓好计划生育工作相辅相成的两个方面。“稳定低生育水平”的实质是“生育机制”和“工作机制”的转变问题。“稳定低生育率”比“降低生育率”难度更大,中国实际上已经进入全面提高工作质量的新阶段,“抓好”比“抓紧”更为重要。计划生育的实质是利益协调问题,目前我们需要强化人口控制的利益导向、利益补偿和利益共享机制。在低生育时期,我们需要完成“以数为本”的工作模式向“以人为本”的过渡。可持续发展的低生育格局要求将中国人民现在和未来的婚育权利、以及相关的生存和发展权利的充分保障与公平实现放在至高无上的地位上来认定。人口过多问题与其说是中国的首要问题,不如说是中国极具多样化的人口问题中最基本、最具挑战性的问题(穆光宗,2000)。

## 二、《人口与计划生育法》的基点、要点和难点

### (一) 法的精神

要了解《人口与计划生育法》的深远意义,首先要了解法的精神。一般来说,法律是为了实现社会公平、公正和进步的目标而特意制定的,并经过国家最高权力机关认可,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。或者说,是国家政策的定型化,是把已经成熟的政策通过法定程序制定为法律,上升为国家意志,成为人人遵守的行为规范(张春生,2002)。

法具有威慑和仲裁作用。所以法律归根结底是要解决现实生活中的矛盾,规范人们的行为,使它符合社会的要求和公众的利益。法律具有严肃、公正和权威性,一旦实施就具有强制性。

### (二) 《人口与计划生育法》的基点

《人口与计划生育法》的基点体现在第十八条,其宗旨是国家稳定现行生育政策,就是国家鼓励晚婚晚育,提倡一对夫妻生育一个孩子,依照法律法规合理安排生育第二个孩子。少数民族也要实行计划生育,具体政策规定由各省、自治区、直辖市制定。经过多年的工作,这一政策已经被越来越多的人所理解和接受,计划生育是基本国策的思想已经达成共识。

2000年,中央关于稳定低生育水平的决定同样有稳定现行生育政策的精神实质,保持现行生育政策的稳定性和连续性成为重中之重。控制人口的过度增长是当务之急,也是长期任务。将生育

行为纳入法制化的轨道,一个基点是依法生育,另一个基点是依法行政,提高计划生育工作的管理和服务水平。

本着这一立法精神,《人口与计划生育法》一方面将“三为主”、“三结合”等行之有效、受群众欢迎的工作经验上升为法律来加以肯定、推广和实施,另一方面将那些强迫命令、简单粗暴甚至侵犯公民人身权和财产权的做法予以摒弃。这对改善党群关系和干群关系将产生积极影响。最终则是要实现人口与经济、社会、资源、环境的协调发展和可持续发展。《人口与计划生育法》以国家法律的形式,确定了计划生育基本国策的地位,稳定了现行生育政策,规范了群众实行计划生育的权利和义务,同时体现了计划生育部门及其工作人员依法行使职权与应承担责任的一致性。

《人口与计划生育法》的出台要求我们对人口与计划生育事业有更新、更高的认识,对新时期计划生育的历史使命有更清楚的认识。简单说,就是无论是生育行为还是干预生育的行为都要纳入规范化、法制化的轨道上来,使计划生育成为公正、规范的社会行为——这是最最要紧的,使基本国策从认识到操作在今后都有法律上的依据和保障,使人口与计划生育事业更健康地发展。这才是《人口与计划生育法》的立法基点所在。

使计划生育成为公正、规范的社会行为这一点对于加强广大群众计划生育的责任感和计划生育实际工作部门的规范性有任何文件不能相比的重要性。所以说,“依法生育”与“依法行政”是相辅相成的。这是我所理解的《人口与计划生育法》的精神实质。

### (三)《人口与计划生育法》的要点

《人口与计划生育法》的要点体现在公正和规范这两个大的方面。

公正的含义是丰富的:一是无论是干部还是群众,都根据法律来行为;二是计划生育是利国利民的事情,如果有利益上的损害,就会有利益上的补偿,这就是“建立健全奖励和社会保障制度”的提法中所要透露的信息。

规范的含义同样是丰富和明确的:明确了各级政府和行政部门的职责,大致可以划分为三个方面:(1)规划和实施的职责。具体体现在“第二章 人口发展规划的制定与实施”,强调了两点:一是各级各地要结合本地情况制定人口发展规划并纳入国民经济和社会发展规划;二是方案要包括控制人口数量、加强母婴保健、提高人口素质三方面内容。(2)爱民和自律的职责。《人口与计划生育法》第四条明确规定:“各级人民政府及其工作人员在推行计划生育工作中应当严格依法行政,文明执法,不得侵犯公民的合法权益。”第二十三条规定:“国家对实行计划生育的夫妻,按照规定给予奖励。”第三十条规定:“国家建立婚前保健、孕产期保健制度,防止或者减少出生缺陷,提高出生婴儿健康水平。”第三十八条和第三十九条规定了计划生育工作人员违法行为的类型和可能承担的法律职责。(3)奖励和保障的职责。晚婚晚育的假期奖励,选择只生一个的物质奖励和可能出现意外伤亡的补偿,保障避孕节育措施安全、有效、适宜的职责,保障计划生育户养老需求的职责,保障生殖健康服务的职责。

### (四)《人口与计划生育法》的难点

#### 1. 夯实立法基础的重要性

中国终究要走向人本主义的计划生育道路,那么建立起制度性的规范是必不可少的前提。但如何依法行政、依法生育却不是简单的问题。根据笔者所了解的信息,《人口与计划生育法》的制定是缺乏透明度的,它的制定和讨论似乎局限在某个范围内,没有经历一个征求最广泛意见的过程,这使得这个法的基础不像我们期待得那么牢固。至少在学术界对这个问题一直缺乏深入、广泛的讨论;作为人口问题的研究者,我们也不了解这个法的阶段性进展情况,所以人口学者在其中的作用看来是有限的。然而,对这个涉及很多复杂问题的专门法来说,显然光靠法律专家的智慧是不够的,因为其中涉及了很多人口规律、社会现象如何认识的问题,所以如果没有人口学家、社会学家甚至

计划生育干部和广大群众的参与,这个法就有可能走偏或者陷入务虚的困境。

总之,一个缺乏广泛讨论和理论支持的法肯定是有隐忧的。这个隐忧最大的地方就在于有些说法不一定得到了学术界的公认,现在却以法的形式被确认了,这可能有损于法的严肃性。

## 2. 在现代“大人口”观的指导下加强法律的可行性

首先,《人口与计划生育法》的进一步完善需要在现代“大人口”观的指导下进行。“控制人口数量、提高人口素质”的说法没错,但社会在进步,我们的认识水平也在提高,我们要逐步摆脱传统的“小人口”观的影响,树立起现代的“大人口”观。此外,笔者认为:“控制人口数量”不如“调控人口数量”的提法更符合市场经济条件下的人口形势,“控制”有只少不多的含义,但“调控”则有一个根据变化的情形创造一个动态适度规模的含义,而且“调控”不仅是指生育的调控,也包括了对区域人口的开放式调控(通过人口迁徙)。既然是人口与计划生育法,那么就不能自觉或者不自觉地向计划生育方向靠,而是必须对计划生育以外的人口问题予以同等对待,譬如人力资源、人口资源的开发问题,人口自由迁徙和人口城镇化如何健康发展、两相协调的问题。其中的一些说法还需要科学论证,需要有一个去粗取精、去伪存真的过程。其次,不少说法笼统有余、精细不足,这也许同中国的国情复杂,地区状况和人群差异很大有关。总之,如何强化法律的可行性是一个有待解决的问题。可行性问题的关键是变“软约束”为“硬约束”。

凡是研读过这个法的人大概会有一个共同的感受:就是原则性、框架性、指导性的说法随处可见。笔者研读了这个法律之后最大的感受是这个法看起来不太像“法”,倒像是一个指导性的文件。譬如,公民计划生育中的合法权益到底有哪些?这是执法者必须了解的。第十五条规定“任何单位和个人不得截留、克扣、挪用人口与计划生育工作费用”,但如果截留、克扣、挪用了,那该怎么办?根据这个条款起不了仲裁的作用。第二十七条规定“独生子女发生意外伤害、死亡,其父母不再生育和收养子女的,地方人民政府应当给予必要的帮助。”但对什么是“必要的帮助”缺乏界定。再譬如,第四十一条“依法缴纳社会抚养费”的规定由于缺乏具体的规定很可能给某些执法犯法者以可乘之机,因为到底收多少如何收并不是法说了算,而是执法者说了算。这就可能产生问题。

这个法律的约束看来是一个特殊的软约束。这和老年人权益保障法有相似之处。法律最重要的功能是仲裁,所以严谨、细致、准确是发挥法律仲裁作用的必要前提。不能说《人口与计划生育法》没有一点具体的要求,只是还不够。很多条款的说法是开放式的,由此产生的后果是执法者可能会无所适从,有法难依。这很可能在今后会成为执法部门的普遍反映。如果一定要给个说法,那就只好执法者自己根据本地的情况来解释这个法,这就产生了一个让人担心的问题,法在实施过程中很可能走偏甚至与总则中所讲的宗旨相违。法律本身应该是严肃的,但由于难于操作,结果就可能导致执法的随意性,这就必然有害于法公正、严肃的精神。

总之,法颁布之后的一个问题必然是如何与现实生活对接的问题。这是我们回避不了的。譬如,对计划生育家庭的利益补偿如何兑现?这是一个直接涉及国家财政负担的现实问题。《人口与计划生育法》的现状反映了我们的决策机制和人口理论的发展都还有待于进一步的发展和完善。目前的问题是看看这个法律在实际生活中的可行性,然后再不断完善它。最关键的一点是如何使条款科学化和清晰化,将条款中的“软约束”变成“硬约束”,其中根据不同区情制定地方性法规条例是可靠的做法。

## 三、《人口与计划生育法》将开创人口与计划生育事业的新格局

《人口与计划生育法》的颁布标志着人口与计划生育工作进入了一个新的发展阶段:依法生育、依法行政,以人为本、居(村)民自治,利益导向、综合治理。

关于“依法生育、依法行政”,有两条原则是不能忘记的:一是对公民而言,凡法律未禁止的,都

是允许的;二是对政府机关来说,凡法律未允许的,都是禁止的。所以我们要告诉群众,《人口与计划生育法》所规定的权利,这就是允许你做什么;当然同时要告诉群众大家所承担的义务和责任和担当。这就是依法生育。此外,作为行政执法单位也要明了自己所承担的职责和行政行为的边界。

根据《人口与计划生育法》,公民的生育权利大致包括以下几方面:(1)至少可以生育一个孩子的权利。《人口与计划生育法》既有基本要求的原则性——这就是继续严格控制人口增长,也有因地制宜、分类指导、根据情况具体调整的灵活性。“符合法律法规条件的,可以要求安排生育第二个子女”。所以,生活在各地的群众到底有什么样的生育孩子的权利,《人口与计划生育法》只是给出了原则性的意见,还需要结合各地的法规才能明确。这提醒我们,在宣传《人口与计划生育法》的时候,最好和地方性法规的宣传结合起来。目前,31个省、自治区、直辖市对此都有规定,如19个省区规定,在农村一对夫妻生育一个女孩的可以再安排生育一个子女;27个省区规定,夫妻均为独生子女的可以安排生育两个子女;31个省、自治区、直辖市都规定,独生子女因残疾不能成为正常劳动力的,可以安排生育第二个子女等(张春生,2002)。(2)避孕节育措施知情选择的权利和得到安全保障的权利。(3)如果晚婚晚育,享受假期延长、劳动保护、福利补偿的权利。(4)独生子女父母有特殊情况的可以申请利益补偿的权利,譬如,独生子女父母奖励费、孩子意外伤残和死亡的社会补偿。

权利与义务是对等的、统一的,公民也应承担以下义务:(1)有依法实行计划生育的义务,这不是愿意不愿意的问题。如今的生育已经规范化、法制化了。(2)有维护出生性别比平衡的义务,杜绝人工选择性别。(3)一旦不依法生育,就有缴纳社会抚养费的义务。

关于“以人为本、居民自治”实际上是要走出过去的数量中心主义,强化计划生育中的人文关怀和群众的自觉参与和积极创造。虽然“居(村)民自治”的字眼并没有体现在《人口与计划生育法》中,但在新时期的人口与计划生育工作的综合改革试点中是被强调的,实际上说的是计划生育的新方式、新机制——就是在社会制约机制和利益导向机制以外的群众自治机制,因为前两个机制是依靠外部力量来实行计划生育的,实行计划生育的夫妻和家庭是被当做客体来对待的,但毫无疑问计划生育的真正主人并不是政府和国家,而是广大群众。“以人为本”和“居民自治”实际上是一个问题的两个方面。我们常说的以人为本,在生育控制机制上的体现,就是群众自治、民主生育。“优质服务”是包括在“利益导向、综合治理”之中的。

中国人口与计划生育工作大致可以分为两个时期:第一个时期的主要任务是降低生育水平,控制人口的过快增长,这个任务总体上看基本完成;第二个时期的主要任务是稳定低生育水平,提高出生人口素质。而且新时期要有新目标、新标准、新机制、新形象(或者说新要求)。所以说,《人口与计划生育法》的颁布标志着中国的人口与计划生育事业进入了一个新的发展阶段,使计划生育工作真正成为为人民造福、使人民满意的事业。这是目前人口与计划生育工作综合改革的重要起点和根本保障。毫无疑问,《人口与计划生育法》将我们带入了依法行政、依法生育的新时期,这样的新时期必然要求我们在观念、作风和制度上都要做出新的回应。

#### 参考文献:

1. 张春生:《谈人口与计划生育法》,《人口与计划生育》,2002年第2期。
2. 顾宝昌、穆光宗:《重新认识中国人口问题》,《人口研究》,1994年第5期。
3. 穆光宗:《给中国人口问题一个准确的定位》,《光明日报》,2000年4月18日。
4. 人口与发展论坛:《解读社会抚养费》,《人口研究》,2002年第2期。

(责任编辑: 朱 犁)