

人口立法方式初探

邹平

人口和计划生育立法问题,已越来越引起人们的关注。我们认为,应根据马克思主义的有关原理,从中国的国情出发,寻找出中国人口立法的科学途径。也就是说,在进行人口立法这项复杂的社会工程中,需要采用科学的立法方式,即遵循正确的立法步骤和合理的立法要求,使立法方式科学化、系统化。

一 人口立法的步骤

目前,中国法学界一些学者将中国立法的方式和步骤归结为6种:(1)成熟一个,制定一个;(2)部分成熟的,先以单行法公布,待条件成熟后再制定完整法律;(3)制定试行法;(4)授权国务院制定暂行规定或条例,以此作为立法的过渡措施;(5)先制定有关行政法规、地方法规及规章,以此作为立法的过渡措施;(6)在没有法律和法规可资遵循的情况下,仍靠政策调整。可以说,这6点是对国家立法机关——全国人民代表大会及其常务委员会的立法方式和步骤的概括,它反映了中国立法工作的实际情况。从总结经验的角度出发,虽然上述立法方式促使了中国不少有关人口的法律、法规的出台,推动着人口立法工作循序进行,但也不可避免的存在一些问题,需要改进和完善。

例如,立法方式和步骤中的一个重要原则:“成熟一个,制定一个”,就存在一个衡量立法成熟与否的标准问题。没有统一标准,“成熟”二字便容易被随意理解。成熟了的可能会因为决策者的认识角度和水平的限制,而被视为不成熟,从而贻误立法时机;

不成熟的也可能会因为决策者的认识角度和水平的限制而被视为“成熟了”,从而制定出并不理想的法律。我们认为,有无成熟的立法条件,仅是立法的一个重要条件,而立法的条件是包括多种内容的。具备其它诸多条件而仅仅缺乏成熟经验或某一种条件,并非完全不能立法。中国1950年公布的第一个新中国法律——《婚姻法》就主要是依据需要的原则,在没有充分的众多成熟条件下进行的。实践证明,这样做是正确的。另外,依据“成熟一个,制定一个”的原则,只要条件成熟了,就制定为法律。而实际生活中往往可能出现这种情况,即有时一个也不成熟,这时立法是否完全停止;有时同时成熟一大批,这时立法是否就不要分别轻重缓急一涌而上。再者,把“成熟一个,制定一个”作为立法的方式和步骤,那么立法规划还有什么作用,立法还如何协调发展,法律还怎样形成体系呢。因此,“成熟一个,制定一个”,只应是作为立法的一种方式 and 步骤,而不是唯一的立法方式和步骤。

近些年来,许多全国人大代表、政协委员和广大干部强烈要求和呼吁国家制定计划生育法,但由于种种原因,计划生育法迟迟未能出台。在此,我们分析几种在人口立法过程中有代表性的看法,以澄清人口立法中的各种模糊认识。

一曰改革还处于探索阶段,未定型东西很多,不宜过早制定计划生育法。这种观点实际上是把改革与人口立法的关系对立起来,似乎只有在改革大业告成后,立法条件

才成熟。这种认识既不符合马克思主义立法理论,也不符合改革开放和人口发展对法制建设的迫切要求。诚然,在体制改革过程中,计划生育法所要调整的社会关系也处于动态中,某些问题一时难以看清。但是,立法只要把握住人口动态规律,并在立法技术上适当处理,这个问题是可以解决的。从整体上看,计划生育法中所体现的人口控制政策“未定型”的方面并不多,进而言之,即便有些方面“未定型”,也应当并且可以通过立法活动促使其定型。今年10月准备实施的《行政诉讼法》,涉及问题广,争议比较多,未定型的内容不可谓不多,但同样可采用法律手段,使其逐步走向法律定型化。

二曰“计划生育法问题太多,太复杂,出台后不好实施”。计划生育法作为人口控制的基本法律,牵涉面广,政策性强,情况复杂,这是事实。它与一些单一、具体的专业法规相比,立法难度无疑要大些。但由于我们有充分的立法依据,有数十年的计划生育工作经验,有较广泛的地方立法实践,只要进行认真的调查研究,从复杂的人口生育关系中找出规律性的东西,这个法律是可以制定出的。

三曰“人口发展是变化的,为避免由于情况变化而勤于修改,导致影响法律的稳定性,故不必尽快制定”。众所周知,法的稳定性是相对的,人口发展是有规律性的。从法的内容看,稳定性主要存在于法的基本原则和人口管理基本制度方面;而具体内容可以允许有较大的灵活性。从时间上看,即使是内容稳定的立法,也不是绝对不变的。计划生育法制定后,根据人口发展情况及时修改、补充,这正是完善人口法制建设的必要途径,不但不会影响人口法律的稳定性和严肃性,而且是法的生命力所在。中国宪法在30多年时间内做过4次修改,以适应不断变化、发展的情况,这并未影响其稳定性。当然,我们并非主张人口法律可以任意地、过于频繁地加以修改,而是主张基于实践需要并依照立

法程序慎重修改。因此,不能因强调法的稳定性而妨碍实践迫切需要的计划生育法出台。

四曰“目前可先制定条例和地方法规,而不必急于制定计划生育法”。根据工作需要,地方制定计划生育法规,是健全人口法律体系的重要内容。国务院制定行政法规,也会有利于人口控制工作。但是,不应该也不可能以此代替制定计划生育法。只注意制定行政法规和地方性法规,会因此而忽视了人口法律体系的系统性、整体性和衔接性,不利于法制建设的协调发展,不利于国家对人口发展的宏观控制,还容易在立法上出现空白点。同时,计划生育条例和法规的透明度和权威性较差,不利于人口法律知识的普及和法制观念的提高,也不利于全体公民坚决而自觉地执行计划生育政策,依法解决计划生育工作中的矛盾和问题。综合化、系统化、法典化是人口法制建设的必然趋势,是完善人口立法的必要途径。不能把制定计划生育法仅仅看成是一个立法方式问题,它实际上标志着一个国家人口法制的完备程度,从而决定其在该国法律体系中的地位。

几十年来,中国在人口事务中制定了大量单行法规,但计划生育法、优生保护法等重要人口法律至今仍没有出台,这不能不说是中国人口法制建设中的一个缺陷。当前,如果仅以一些重要的人口法律出台条件不成熟为由,只凭制定行政条例、地方法规来协调日益复杂的人口发展与计划生育之间的关系,必然势单力薄,也难以提高人口法律的实际效力和其应有的权威性。

综上所述,我们认为中国人口立法的方式和步骤,可遵循这样一种顺序:(1)科学地制定全国人口立法规划;(2)研究各个人口法律是否具备立法的主客观条件;(3)研究各个人口法律是否具有法律依据;(4)按照人口立法规划,对应该制订县又且具备立法条件和法律依据的事项进行立法;(5)把立法的先“零售”后“整批”同先“整批”后

“零售”原则结合起来,根据需要来决定先后顺序;(6)在没有经验而又非立法不可的情况下,所立人口法律可先就重要问题作出规定,先解决原则问题,规定相对稳定的东西;对细节和容易发生变化、不稳定的东西,不作规定或只作具有一定弹性的规定。

二 人口立法的要求

由于人口法律处于自己的体系之中,因此,所有的人口法律都要遵循一定的规则。例如,人口立法应坚持一定的指导思想和基本原则,应符合国情需要……等等。我们仅就人口立法要符合一定的技术性要求,谈一下人口立法应注意的有关问题。

这些技术性要求包含以下几个层次:(1)各种人口法律之间的纵向关系要协调一致,即宪法中的有关人口问题规范、人口法律、有关人口问题的行政法规、规章、地方性法规之间要协调一致,下一层次的人口立法不得与上一层次的人口立法相抵触;(2)各种人口法律之间的横向关系要协调一致,即人口数量、质量、结构、分布等人口法律、法规之间,地方性人口法规之间要协调一致;(3)人口法律体系的内容和形式要协调一致,例如人口基本法和人口单行法、人口法律和人口法规的内容要有各自的侧重面和各自要解决的法律问题;(4)人口法律本身的内容、形式和结构要协调一致,决不能自相矛盾;(5)人口法律中的有关规范要相互匹配,例如,婚姻法规定禁止重婚,刑法则对重婚必须有刑事处罚条款,这样才能相互协调;(6)同类内容的人口法律、法规要协调一致,同类法规若不协调,对执法、司法、守法都会带来麻烦,因而必须保证同类人口立法基本原则和内容口径的一致性。

人口法律规范要明确,有针对性。立法中要明确规定人口法律规范是针对什么人、什么行为的,违反了要承担什么责任。这样,所立的法律才能发挥应有的作用。另

外,人口法律用语的含义一般不要与公认的法律理论和概念所阐释的含义相矛盾。

在人口立法过程中,尤其在法律草案拟订过程中,还有许多技术要求。归纳一下,大致有以下几方面内容:(1)有关人口的规范性文件制定,要根据人口立法规划进行;(2)每项人口规范性文件草案必须同与其有关的其它规范性文件相一致,并成为整个人口法律体系的有机组成部分;(3)对一定人口活动领域的同一类社会关系,通常应以一项人口规范性文件加以规定,避免分散规定;(4)人口规范性文件草案必须保证提出具有稳定性最大、社会效果最好、内容最合理的解决办法,为此必须进行调查研究,并采用现代方法和合适的立法技术程序;(5)人口规范性文件的措词应采用法律规范所固有的命令形式,条文必须简洁、扼要、明晰、准确,以使人人都能理解;(6)制定人口规范性文件时必须周密考虑其适用性,并在实践中检验立法效果;(7)人口法律草案中的规定,必须保证其极大的稳定性,必要时草案中必须明确规定从属于人口法律的执行性规范文件的范围;(8)人口法律规范性文件起草时,必须采用适当的法律结构和立法技术方法,使条文能准确反映有关人口实质问题的解决办法,必须采用符合制定人口法律要求的词汇和统一术语;(9)人口法规性文件草案的基本结构成份是条文,每一条只包括一项规定,必须避免在两个或若干个规范文件中重复同一规范,避免在单行人口法律中规定已在一般性法律中有所规定的犯罪行为,以及任何类似的重复现象。

综上所述,加强人口立法方式的研究,不仅有利于人口立法的科学性,而且能够在正确的法学理论指导下,统一人们的立法思想,推动人口法制建设的发展。

(本文责任编辑:汪正鸣)

(作者工作单位:全国人大常委会教科文卫委员会)