

## 吴海燕 武金玲 王亚东 薛宝生：严格按照法律法规办事确保人口和计划生育工作的落实——学习贯彻《人口与计划生育法》《吉林省人口与计划生育条例》的探讨



内容提要：人口与计划生育法、省人口与计划生育条例颁布、实施以来，对人口和计划生育工作的开展起到了重要的法制保证作用。但是，还存在一定的问题，对其主要精神实质和依法办事的意义仍然缺乏必要的了解、理解。因此，需要再学习，再贯彻，以利于严格按照法律法规办事，确保人口和计划生育工作的落实，同时加强依法管理和依法服务工作，为促进经济发展，推动社会进步，加快全面建设小康社会的进程创造良好的人口环境。关键词：人口 计划生育 法律 条例 实质 意义

自党的十六大提出全面建设小康社会的伟大号召以来，各级政府及其人口和计划生育部门注意围绕“小康”做发展文章，积极创新求进，人口和计划生育工作的总体思路和办法不断地得到调整与完善，也更加清晰和明确，并逐步地迈进新世纪新阶段新形势新任务新要求轨道，而展示在这条轨道上的光荣而又艰巨的目标和任务画面是，与实现全面建设小康社会目标、本世纪中叶基本实现现代化宏伟蓝图最重要、最基本的前提条件密切相关的问题，就是人口总量的控制——本世纪中叶人口不超过16亿，顺利实现人口零增长，之后缓慢下降。为此，人口和计划生育工作需要“三步走”，即：到2005年年末（不含港澳台），控制在13.33亿人以内；到2010年年末，控制在14亿人以内；到2020年年末，控制在15亿人以内。目前，我们面临的主要任务和要求是：加强人口和计划生育工作，继续稳定低生育水平，积极提高出生人口素质，同时努力遏制出生人口性别比偏高的势头，积极应对老龄人口、流动人口、就业人口增加带来的种种问题，为全面建设小康社会创造良好的人口环境。其关键的环节在于如何依法管理，如何依法服务。可以说，依法管理、依法服务是严格按照法律法规办事，确保人口和计划生育工作落实的根本途径与根本要求。对此，一些地方、部门和单位还不能适应这种形势和任务的要求，特别是对《中华人民共和国人口与计划生育法》（以下简称“人口与计划生育法”）、《吉林省人口与计划生育条例》（以下简称“省人口与计划生育条例”）等法律法规的主要精神实质和依法办事的意义，缺乏必要的了解和理解，需要再学习，再贯彻，以利于调整思路和办法，严格按照法律法规办事，确保人口和计划生育工作的落实。

一、必须充分认识和掌握基本国情 人口多，底子薄，地域广，生产力尚欠发达，抓紧抓好人口和计划生育工作仍然是一个沉重的话题。目前，许多地方还不是歌舞升平，困难的单位和家庭不在少数。总的来看，形势并不是那样的乐观。在人口数量控制和出生人口素质提高方面，面临着许多新情况，新问题。比如：在实现城乡群众婚育观念的根本转变上，在满足家庭生产、生活、生育三个方面的需求上，在人口和计划生育工作行为的规范、完善上，在宣传教育、配套管理和优质服务的落实、深化上，诸如此类问题解决起来确实还需要费很大的劲，或者说，人口和计划生育工作的“游戏规则”还缺乏健全性、制约性和可操作性，做起工作来真的很困难。人们常常将人口和计划生育称作“天下第一难”的工作，就足以说明了这个问题。这就是我国的基本国情。认识和掌握基本国情，不仅可以使我们能够保持清醒的头脑，还可以使我们能够深刻理解人口与计划生育法、省人口与计划生育条例颁布与实施的根本意义，从而增强法律法规的观念和依法办事的自觉性，增强抓紧抓好人口和计划生育工作的紧迫感和责任感，特别是增强落实人口和计划生育工作任务、要求、措施的数量感和质量感，基层人口和计划生育工作必然会进入一个有序有效良性发展，并且在法律法规的轨道上健康运行的新阶段。

二、认真了解、理解法律法规颁布和实施的背景、精神实质与意义 长期以来，计划生育基本国策缺乏国家法律层面的支持，只是依赖政府的强调和领导的重视，依赖政策、地方法规和规章的调整与制约，而且很有局限性，长此下去不利于加强人口和计划生育工作，在很大程度上还会直接影响稳定低生育水平，影响人口发展战略的研究和综合协调、综合治理工作的落实，影响提高人口和计划生育部门依法行政水平与维护公民实行计划生育的合法权益。为此，经过多年的努力，2001年12月29日国家主席江泽民签署63号主席令，公布了九届全国人大常委会25次会议上通过的我国第一部人口与计划生育法。7章47条的人口与计划生育法成为国家的基本法律，标志着国家通过法律的形式确立了计划生育基本国策的地位，结束了人口和计划生育工作长期以来主要依靠政府强调、领导重视、政策和地方法规、规章调整来开展的局面，实现了真正意义上的依法管理和依法实行计划生育，人口和计划生育工作从此有了国家法律的保障。人口与计划生育法颁布、实施后，即2002年9月27日经省九届人大常委会第三十二次会议通过了重新修改的人口与计划生育条例。8章72条的省人口与计划生育条例，与以前的条例相比更加具有条款内容的充实性、全面性和法规的约束力，法律法规相配套的一致性也得到充分的体现。人口和计划生育工作法制化目标的实现，使全省人口和计划生育工作的法制性大为增强，依法行政的规范性、权威性也大为增强。毋庸赘述，人口与计划生育法、省人口与计划生育条例的颁布和实施，从根本上解决了无法可依、有法必依、违法必究、照章办事的问题，对于研究解决人口问题，推动计划生育工作的持续开展，进一步规范各级政府及其人口和计划生育部门的行政行为，保护干部和群众的合法权益，都具有很强的现实意义和历史意义。同时，也有利于落实人口和计划生育工作，适应全面建设小康社会的大局之需，避免人口和计划生育工作与其脱节，避免现行生育政策、节育政策、奖惩政策和优待政策难以兑现，使群众不满意，从法制的角度保证“控制人口数量、提高人口素质”基本国策的具体贯彻和执行。如若不然，人口和计划生育工作极容易走老路，群众难管理、难服务，干部更难做工作，经济发展秩序、社会生活秩序将会受到冲击，实现全面建设小康社会的目标势必要落空。人口与计划生育法主要规定了依法行政、生育政策、公民的权利和义务、奖励、征收社会抚养费 and 法律责任，等等。省人口与计划生育条例从法律法规的配套方面更加具体地规定法人、组织、公民的权利与义务，等等。尽管法律法规有所“明文规定”，但是，由于受基本国情的影响，特别是人口和计划生育工作是在社会生产力不发达、社会保障制度不健全、富裕家庭尚未成为社会主流、群众婚育观念尚未实现根本性转变、生育意愿包括生育性别的偏好与国家生育政策的要求之间还有相当大的差距、实行计划生育后特别是只要一个孩子后的困难还不能完全解决的这些特殊情况下推行的，抓紧抓好人口和计划生育工作的难度很大，也很

硬。人口和计划生育部门作为政府的职能部门，必须严格按照法律法规办事，这也是依法治国基本方略的必然要求和客观选择，也是克难求进，减少以至消除工作难度的最佳选择。据了解，国家80%的法律、90%的法规、100%的规章，都是由政府实施的，政府及其部门能不能严格按照法律法规办事，代表人民正确行使手中的权力，不仅对于依法管理和实行计划生育具有决定性的意义，对依法治国基本方略的实现也具有决定性的意义。因此，无论人口和计划生育工作的难度有多大，也必须严格按照法律法规办事，彻底纠正以往在工作中存在的那些随意随便、草率应付、简单粗暴、强迫命令、侵犯群众合法权益等法律法规不允许的做法，从而自觉地调整和改进工作思路和方法，讲究工作的规范性和服务性。人口与计划生育法明确规定：“鼓励公民晚婚晚育，提倡一对夫妻生育一个子女；符合法律、法规规定条件的，可以要求安排生育第二个子女。具体办法由省、自治区、直辖市人民代表大会或者其常务委员会规定。少数民族也要实行计划生育，具体办法由省、自治区、直辖市人民代表大会或者其常务委员会规定。”这个条款说明，现行生育政策既没有收紧，也没有放宽，属于基本稳定的政策。稳定现行生育政策，一方面是经过上个世纪七八十年代以来的努力，我国人口增长幅度逐年下降，1998年以来，全国人口自然增长率已经下降到10%以下，达到了世界发达国家水平，人口继续下降的余地比较小，当前人口规模继续增长不是公民个人生育数量的增加，而是全国人口总量处于惯性增长的状态；另一方面与我国未来人口总量控制目标有关系，到2010年年末达到14亿，年均人口出生率不超过15%，这是很艰巨的任务，只有稳定现行生育政策我们能够完成人口总量的控制，实现“三步走”的目标。所以，稳定现行生育政策很有意义。公民的权利和义务，主要包括公民享有生育的权利，也享有不生育的自由；人人享有法律上平等的生育权利，任何人无权干涉；公民享有实行计划生育的权利，也就是依法负责任地决定生育子女的数量、生育子女时间的选择，并享有获得相关信息和具体方法的权利；享有包括获得科学知识和信息、获得避孕节育、生殖健康技术服务、咨询、指导，包括患有不孕症的育龄夫妻获得咨询、指导、治疗或者申请医学辅助生育等权利在内的生殖健康的权利；享有女性与男性在实行计划生育方面地位平等，同样具有参与权、决定权等男女平等的权利；育龄夫妻享有在充分了解避孕药具和使用方法优缺点，以及自身情况的基础上，自主自愿而且负责任地做出决定，选择安全、有效、适宜的避孕措施的权利；实行计划生育的妇女在怀孕期间享有健康安全保障，以及劳动保护等健康、安全的权利，向育龄夫妻提供避孕节育技术服务，应当保障安全和健康。承担的计划生育义务主要有：依法履行生育的义务，包括进行婚前健康医学检查，依法结婚后方可生育，按照法律法规规定的子女数量生育，胎儿患有严重遗传性疾病或者有严重缺陷的，应听从医生的指导终止妊娠，禁止非医学需要的胎儿性别鉴定和选择人工流产，生育第二个子女应依法申请经过批准后再生育；夫妻双方应共同承担实行计划生育的义务，鼓励男性积极参与计划生育，主动承担按照法律法规规定结婚、生育的责任；自觉落实避孕节育措施、接受计划生育技术服务指导、预防和减少非意愿妊娠的义务，尽量避免和减少人工流产，保护妇女的身心健康。接受计划生育技术服务指导，包括知情选择避孕节育措施，接受孕情检查、随访服务，等等；不符合法律法规规定生育子女的公民，应该承担缴纳社会抚养费（过去的提法为“计划外生育费”）的义务和法律责任。奖励和优待措施的规定主要有：向实行计划生育的群众免费提供避孕药具、基本项目的计划生育技术服务、治疗节育手术并发症，对由于节育手术并发症引起的生活困难，给予救济；增加晚婚晚育假和产假；发放独生子女父母奖励费，包括加发独生子女父母退休金或者养老保险金，对独生子女入托、入学、就医等，给予照顾，对符合生育第二个子女而自愿不再生育，并领取独生子女父母光荣证的夫妻，给予一定的一次性奖励；对实行计划生育的农民，适当减免义务工、统筹款、提留款，城镇职工分配住房，城镇企业招工，农民划分责任田、自留地、宅基地等，给予独生子女家庭适当的照顾；开展以农村计划生育养老保险为主要内容的计划生育保险；在资金、项目、技术、培训等方面，对实行计划生育的家庭给予优先优惠等对待。征收社会抚养费和负法律责任，是本法的一项重要内容。实行计划生育是公民的法定义务，公民违反法律法规规定而生育子女，客观上对国家经济和社会发展、资源利用、环境保护造成了影响，同时也加重了社会经费投入的负担。因此，要承担缴纳社会抚养费的法律义务，这也是在市场经济条件下国家推行计划生育所采取的必要手段，更是对社会的一种补偿，还是规避乱收费、滥罚款的法定措施。对社会抚养费的征收对象、征收标准、征收主体、缴费方式、征收程序与管理等问题，国务院已经在2002年8月2日公布、同年9月1日起施行的《社会抚养费征收管理办法》当中予以具体规定。关于法律责任问题，本法也从几个方面做出规定。法律责任的主要内容，一共有六项。一是国家机关及其工作人员违反本法的法律责任；二是技术服务机构违反本法的法律责任；三是技术服务人员违反本法的法律责任；四是公民违反本法的法律责任；五是法人违反本法的法律责任；六是其他组织违反本法的法律责任。法律责任的规定，体现了人口与计划生育法所具有的同其他法律一样的双刃性属性，按照法律办事自然会受到法律的保护，不按照法律办事势必必要受到法律的制裁，这是没有任何研究余地的，也是不可含糊其辞、不可打折扣的问题，必须认真对待。省人口与计划生育条例于2002年11月1日起施行。本条例的精神实质，主要在于严格执行人口与计划生育法，任何部门、单位和组织，任何人，在人口和计划生育工作上没有任何理由不保持与人口与计划生育法的一致性和吻合性。8章72条的省人口与计划生育条例，是对人口与计划生育法的细化，同时也是为实施这部法律提供了强有力的配套保证。本条例的特点是：注意了与《人口与计划生育法》主要精神的吻合，注意了从本省实际情况出发，注意了与原条例的衔接性、新条例的稳定性和可操作性。三、自觉掌握法律法规的精神实质依法办事 首先，要牢记人口与计划生育法、省人口与计划生育条例立法的宗旨和目的，自觉地履行法定职责，该作为的必须作为，不该作为的一定要禁行，切实维护好法律法规的“国徽”尊严，维护好政府及其部门和工作人员的良好形象。其方法和要求是，坚持党政一把手亲自来抓、负总责的领导责任制，做到责任到人，措施到位，任务和要求落实到位，有效提供组织领导保证和投入保证。坚持依法管理，规范服务，有序有效、扎实深入开展人口和计划生育工作，至少没有死角死面，没有违反法律法规规定的行为。大力实行齐抓共管、综合治理人口和计划生育的整合机制。部门配合，群众参与，形成社会舆论和社会合力，是自觉掌握法律法规精神实质，依法办事最重要的工作机制，各地、各部门、各单位应该抓住不放，抓出成效，尤其是要在制定和完成人口和计划生育工作目标责任制方面有所体现。其次，坚持“三为主”（人口和计划生育工作以宣传教育为主、以经常性工作为主、以避孕节育为主）方针和“三结合”（人口和计划生育工作与发展城乡经济相结合、与帮助群众勤劳致富奔小康相结合、与建设文明幸福家庭相结合）道路不动摇，始终以人为本，为人服务，改善和密切干群关系，维护育龄群众的合法权益，调动群众实行计划生育的积极性，使其能够配合政府加强人口和计划生

育工作，稳定低生育水平，提高出生人口素质。坚持“属地管理、单位负责、居民自治、社区服务”的城镇人口和计划生育工作机制，坚持“民主决策、民主管理、民主监督，在婚育等方面实行自我教育、自我管理、自我服务”的农村人口和计划生育工作机制，注意抓基层打基础，提高基层控制能力，向宣传教育、向综合管理、向优质服务要基层人口和计划生育工作的质量与水平。坚持抓好流动人口计划生育，侧重抓管理、抓服务，抓制度的落实。坚持兑现各种奖励政策和照顾政策，尽力提供优先、优惠、优待等“三优”的支撑，加大利益驱动力度，让实行计划生育的家庭以及能够抓紧抓好基层人口和计划生育工作的单位、个人有名有利可得。当前，必须注意研究和解决好对独生子女家庭优待奖励政策的兑现问题，按照法律法规的要求全部兑现，兑现率达不到100%，就不是真正意义上的依法行政。在兑现优待奖励时，可能有相当大的困难。但是，困难再大也应该采取积极措施加以解决。比如：无力兑现独生子女家庭奖励费，可以采取给政策、给好处的办法。独生子女报考中专、大专、大学，可以照顾一两个分数段录取，鼓励独生子女求学和成才。没有钱可以给物，没有物可以给政策、给待遇，不失为一种灵活的、可取的态度和做法，而且并不违背人口与计划生育法、省人口与计划生育条例的基本精神，应该认真借鉴。再次，全面而又准确地把握生育和再生育政策，做到该生育的一定及时办理准生手续和相关证件，不该生育的也要及时讲明法律法规规定和违反法律法规规定强行生育的危害，指导和帮助不该生育的公民落实好可靠、安全的避孕节育措施，免得负法律后果责任。同时，搞清该生育和不该生育的底数及其人员，以防被动，特别是对那些新婚和具有再生育倾向的重点人员，实施重点管理和服务尤为重要和紧迫，绝对不可忽视。这是保证人口和计划生育工作落到实处，保证提高计划生育率的关键之所在，必须下工夫抓好。在分类管理、因人服务、因势利导和避孕节育知情选择等方面，必须采取必要的措施，主要是落实好避孕节育措施，注意增强夫妻不该生育的控制能力，减少意外妊娠，减少人工流产的比例，减少手术并发症、后遗症，提高综合节育率和育龄群众的生殖健康水平。要引导育龄夫妻讲究少生优生优育优教，在提高母亲素质、胎儿素质、婴幼儿素质和儿童早期教育素质上多花费一些气力，为保证提高出生人口的质量做出贡献。再其次，多为实行计划生育的夫妻和家庭办实事、做好事，多为独生子女办实事、做好事，多为优秀的人口和计划生育工作者、服务者、领导者办实事、做好事，使人口和计划生育工作逐步成为拴人心、凝亲情、谋福利的事业。第五，按照法律法规规定的程序办事，是依法管理和实行计划生育，保证依法行政质量的关键。而这个关键，又在于能否依法征收好社会抚养费。不要出现违背法定程序的现象，在执法程序、手续、取证和制作法律文书等方面绝对不能出现漏洞，不能惹出麻烦，不能简单化。违反“七不准”是死路一条，触及法律法规“高压线”没人搭救，吃官司、搞赔偿会死死地缠着你，万万不可陷于如此被动的境地。各级政府及其部门和工作人员必须认识到，在有法可依的今天，你的一言一行不仅仅代表着你自己，你还代表着政府，代表着领导，代表着你所在的行业和单位，也代表着群众的利益。因此，你要学会依法办事，让拍脑门子搞随意的行为远离你而去。这就需要学习，学习实体法，学习程序法，学习法律常识，学习执法技巧，同时学以致用，将依法行政的业务规范起来，达到无一例冤假错案，经得起政务公开的考验，经得起历史的考验。（作者简介——吴海燕系吉林省计生干部培训中心副主任、副研究员，主要研究方向：人口和计生理论与实践；武金玲，吉林省计生干部培训中心办公室主任、助理研究员，主要研究方向：人口和计生理论与实践；王亚东，吉林省计生干部培训中心财务部主任、助理研究员，主要研究方向：人口与经济；薛宝生人，吉林省计生干部培训中心主任、研究员，主要研究方向：人口、计生和经济、法制。）（摘自吉林计生网2004年1月10日） S/7696

[\[打印本页\]](#) [\[关闭窗口\]](#)