

计划生育综合改革专栏

论《人口与计划生育法》的人权观

朱尧耿 王 欢

【内容摘要】《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》)及其配套法规的颁布实施,始终贯彻以人为本、依法行政的思想,第一次以国家立法形式明确了公民的生育权,并加以充分周到的法律保障,使人权保护和公民社会责任较好地得到了统一,将极大地改善我国计划生育行政执法的状况。贯彻落实《人口与计划生育法》,有利于提高人口和计划生育领域的依法行政水平,有利于推进人口和计划生育综合改革,必将对促进我国人口发展产生深远影响。

关键词:人口与计划生育法;生育权;人权观;依法行政

【作者简介】朱尧耿,1973 生,国家人口和计划生育委员会办公厅研究室主任科员;王欢,女,1977 生,杭州电子工业学院人文学院讲师。

人权问题一直是国际社会和我国政府关注的焦点。《中华人民共和国人口与计划生育法》及其配套法规《计划生育技术服务管理条例》、《社会抚养费征收管理办法》、《流动人口计划生育工作管理办法》的颁布实施,以其人文关怀的立法精神、依法行政的先进理念,在尊重国际上有关计划生育人权普遍原则的同时,又充分体现了我国的特殊国情,切实保障了我国的计划生育人权。

1 计划生育人权是责任和义务的统一

1.1 计划生育人权概述

在我国,计划生育是一项基本国策,即我国选择的一项人口政策。而“人口政策可能会将最隐私的个人行为置于政府的直接干预之下,从而使个人的自由与政府进行干预的权利相抗衡”(卡塔琳娜·托马瑟夫斯基,1998)¹,由此产生了计划生育人权问题。第一个将计划生育作为一项人权的国际声明出现在 20 世纪 60 年代。1968 年国际人权会议提出了以下主张:“每对夫妻都应享有自由负责地决定其子女人数和生育间隔的基本人权以及在这方面获得充分教育和信息的权利。”由此可见,计划生育人权的最初提出包含了两个方面的核心,即“自由”和“负责”。此后,国际社会对计划生育人权作了多次确认和讨论,其中包括了如何在各国的人口政策中贯彻人权原则的问题。1969 年 12 月联合国大会通过的《社会进步和发展宣言》再次宣称“父母享有自由负责地决定其子女的数目和出生间隔的专有权”。1974 年联合国人口和发展大会通过以下决议:“人口政策应该与以下这些普遍现实相符合:社会和经济的发展,妇女在法律、政治、社会和文化方面的平等地位,对父母和儿童权利的尊重以及父母繁衍后代和自主、负责地决定其子女的人数和生育间隔的权利。”1984 年墨西哥城国际人口大会则确认了以下原则:“那些认为其人口增长率阻碍了国民发展计划的国家应当采取适当的人口政策和人口计划。”1994 年联合国安理会在决定召开国际人口和发展大会时强调:“所有国家有制定、采用和实施有关人口政策方面的国家主权。这些人口政策应当考虑到这些国家的文化、价值和传统以及它们的社会、经济、政治条件,并且应该与人权标准以及个人、夫妻和家庭的义务相符合。”

不难发现,以上有关国际计划生育人权原则的表述尽管有所不同,但其主要内容和主要标准却是相同的,即尊重人的生育权,但享有生育权的前提或者说必须履行的义务是“承担一定责任”。由此,我们可以得出以下结论:计划生育人权问题包括两个方面,一是国家人口政策的实施;二是公民生育

权的自由享有。从国家人口政策来看,符合人权要求的人口政策应是与自己国家国情相适应,并且能够切实保障公民的生育权;从公民自身角度来看,其生育权的享有应是自由而负责的,不能强调任何一个极端,而应该是两者的平衡,即公民既充分享有生育的自由,又必须承担其因生育而对国家和社会所承担的责任。

1.2 我国的计划生育人权问题

人口问题是同社会的经济发展水平、文化水准及传统观念联系在一起。如果人口得不到有效控制,经济就很难发展上去,民族的健康水平和文化素质也难以提高。根据《公民权利和政治权利国际公约》的规定,生存权和发展权是人权的两个最基本的内容,这两种权利只有在良好的经济发展环境中才能实现。一个人口、环境、资源不相协调的社会很难保证经济的可持续性发展,最终也无法保障人权的实现。

我国是世界上人口最多的发展中国家,如果允许个人不负责任地生育子女,就会妨碍人民生活水平的提高以及国家和社会的发展,妨害公民的生存权和发展权。我国过去的实践表明,曾经过快增长的人口已经引发了一系列复杂的经济、政治、社会问题,已经对公民诸多权利的实现构成了威胁。因此,从全社会、全民族的利益出发,从保障公民生存权和发展权的角度出发,我国政府有充分理由亦有重大责任对公民的生育行为加以有效的引导或者适度而合理的限制。江泽民同志曾经指出,“对中国来说,确保人民的生存权和发展权,是首要的也是最大的人权保障”(江泽民,1995)²。我国政府只能坚持党的基本路线不动摇,一方面努力发展经济,一方面推行计划生育,使人口增长和经济发展相适应。从根本上讲,现阶段我国采取的计划生育政策,是保护公民生存权、发展权等权利的需要,代表着中华民族的根本利益,是为人民谋求更大和更持久的幸福。《人口与计划生育法》正是为了更好地推行计划生育政策,更大范围地保护人权而颁布的。无论就其立法的出发点、立法的目的,还是法律的实施手段而言,都充分体现了社会本位和人本位的精神。

2 《人口与计划生育法》的人权观

2.1 对生育权的确认和保护

计划生育人权的内容主要是生育权。生育后代不仅是个人生命延续、家庭生活的需要,也是民族、种族和国家发展的需要,因此任何一个现代国家的法律都必须承认和保障人的生育权。无论是否实行计划生育并为此立法,生育权都是生育法律规范的基点,而且被认为是基本人权之一。生育权在法律上的这种定位应该说在各国都是基本相同的,所不同的是如何界定生育权。这与一个国家的国情和价值观有密切联系。生育权的基本问题有两个:一是生育权的内容,即生育主体该如何实施生育行为;二是生育权的主体,即谁能够享有生育权。

1974年世界人口和发展大会通过的《行动计划》将生育权定义为:“所有夫妻和个人享有负责地自由决定其子女人数和生育间隔以及为达此目的而获得资料、教育与方法的基本人权。夫妻和个人在行使这一权利时,应考虑他们现有的子女和将来子女的需要,以及他们对社会的责任”。1994年国际人口与发展大会《行动纲领》对此作了重申,它确定的生育权内容是“负责地自由决定其子女人数和生育间隔以及为达此目的而获得资料、教育和方法”,同时伴随着义务,“应考虑他们现有子女和将来子女的需要,以及他们对社会的责任”(陈明立,2001)³。由此可见,生育权的主体应是“夫妻和个人”,其实施生育权的方式应是“自由和负责”,即在承担社会责任的同时自由的享有生育权。

在西方国家立法中,生育权似乎赋予个人在生育上不受任何干涉的权利,这其实是一种误解。任何权利必然伴随着一定的义务,没有义务的权利是不能称为权利的,这是法理常识。我们对西方国家有关的生育立法稍作考查,就能发现,西方国家对生育权的享有也是有要求和限制的。从生育权的两个内容来看,首先,生育权的实现要求或包含了责任和义务。例如《意大利终止妊娠法》第一条第一款规定:“国家保证一切具有母爱和责任感的生育权。”依法理分析,这里的生育权以“母爱和责任感”为

基础, 否则不受“国家保证”, 显然, 不受保证的权利将很难得到实现。其次, 在享有生育权的主体方面, 虽然不限于缔结了婚姻关系的夫妻, 但也不是任何具有生育能力的个人。例如《美国芝加哥模范优生绝育法》规定: “本州内凡因变性或遗传性缺陷而有可能与社会不相适应的子女者”, 经一定程序并通过判决, “使之肯定而永久地丧失生殖子女的能力”(陈明立, 2001)⁴。

我国《人口与计划生育法》对生育权作了这样的原则规定: “公民有生育的权利, 也有依法实行计划生育的义务, 夫妻双方在实行计划生育中负有共同的责任。”显然, 这一规定吸收了国际计划生育人权原则, 明确了公民享有生育权, 同时必须承担其对社会的责任, 即“依法实行计划生育”。这部法律同时规定了生育权其它方面的权利和义务。大致来说, 生育权利包括以下几个方面: (1) 至少可以生育一个孩子的权利。《人口与计划生育法》对此既有基本要求的原则性——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”; “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”。(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, 比如独生子女父母奖励费、孩子意外伤残和死亡的社会补偿。与权利相统一, 《人口与计划生育法》规定公民在生育行为中也应承担以下义务: (1) 依法实行计划生育的义务; (2) 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。

《人口与计划生育法》关于公民生育权利和义务的规定构成了有关生育权立法的统一整体, 既吸收了有关的国际“人权”原则, 又符合我国国情, 既满足了我国在国际人权领域斗争的需要, 又能将我国的计划生育政策较好地以法律形式固定和表达出来。《人口与计划生育法》第一次以立法形式明确了公民的生育权, 并加以充分周到的法律保障, 使人权保护和公民社会责任较好地得到了统一。

2.2 计划生育行政中的人权保护

在《人口与计划生育法》颁布之前相当长的时期内, 个别计划生育行政执法人员法律意识淡薄, 在工作中有法不依、弄虚作假、乱收费、乱罚款、不按法律程序办事, 不用法律手段解决争议和冲突, 致使违法侵权的计划生育具体行政行为时有发生。这些行为的存在, 损害了政府形象和党群关系, 影响了计划生育的正常开展, 同时给计划生育工作中的人权保护带来了一定的消极影响。

《人口与计划生育法》及其配套法规的颁布, 构成了人口与计划生育法律体系基本框架, 标志着人口与计划生育工作全面纳入法治轨道。首先, 《人口与计划生育法》的颁布完善了具有中国特色的人口与计划生育法律体系, 改变了以往计划生育立法以地方为主的局面, 将计划生育工作真正形成“全国一盘棋”的格局并以法律的形式加以确认。这部法律首次全面完整地将政府在计划生育中的义务和职责、行政执法人员在计划生育工作中的职权和责任以及违法行为的类型和可能承担的法律后果以立法形式加以表达。这样, 既规范了计划生育行政执法行为, 又改变了以前计划生育行政过程中的人治局面。由于《人口与计划生育法》始终贯彻以人为本、依法行政的思想, 将极大地改善我国计划生育行政执法的状况, 提升计划生育行政执法人员的素质和品格。事实上, 《人口与计划生育法》的一个基点就是“依法行政, 提高计划生育工作的管理和服务水平”(穆光宗, 2002)⁵。其次, 《人口与计划生育法》十分重视对公民权利的弘扬和宣传。如第十三条规定: “计划生育、教育、科技、文化、卫生、民政、新闻出版、广播电视等部门应当组织开展人口与计划生育宣传教育。大众传媒负有开展人口与计划生育的社会公益性宣传的义务”。依笔者理解, 这里的“宣传”是全面宣传, 既是对计划生育工作的重要性和公民应承担义务的宣传, 也是对公民享有计划生育权利的宣传。《人口与计划生育法》的颁布实施, 将大大提高公民的权利意识, 使其在受到违法侵害时能自觉运用法律武器维护自身权益, 这可以说是在计划生育人权保护方面的一大进步。

3 结语

统计显示, 自 1982 年党中央正式确定计划生育为基本国策以来 20 年间全国累计少出生人口近 3

亿,平均每个家庭少生了 0.74 个孩子,为家庭和社会节省抚养费 6 万亿元,节省物质技术装备费 5.9 万亿元;目前,我国四口人及以下的小家庭占家庭总户数的比例已从 1982 年的 53.7% 升至 77%⁶。这些都极大地缓解了人口过多对资源环境的压力;促进了经济发展和人民生活水平的提高,为实现我国国民经济和社会发展目标,为稳定世界人口做出了积极贡献。

“评价一项政策、一种方案好坏的标准不在于它是否适合于某种模式,而在于它是否适应于人类的生存与发展。解决人口问题必须充分考虑各国人口问题存在的程度与形式,以及社会经济发展水平,文化习俗与价值观念的差别,根据各自的情况确定不同的计划生育方案”(张汉湘,孙家海,2001)⁷。只有这样,才能有利于计划生育的健康发展和全球人口的稳定。我国正是本着从国情和国家利益出发,考虑和遵守国际社会所确定的计划生育人权基本原则,引导和推行计划生育的。

《人口和计划生育法》的颁布实施,为计划生育这项强国富民安天下的基本国策保驾护航,有利于促进人口和计划生育领域的改革创新和国际交流,有利于促进人的全面发展和社会进步。《人口和计划生育法》要求人口和计划生育工作者把依法管理和优质服务放到突出位置,要求人口与计划生育工作必须尊重人民群众的主人翁地位,维护他们的合法权益,做到依法行政、依法管理、优质服务,通过依法行政改进管理,通过科学管理加强服务,通过优质服务提高广大群众的满意度,不断满足人民群众日益增长的需求。贯彻落实《人口和计划生育法》,有利于推进人口和计划生育领域改革创新步伐,加快建立“依法管理,村(居)民自治,优质服务,政策推动,综合治理”新的工作机制,提高人口计生工作依法行政水平,切实维护公民在生育方面的合法权益,促进人口、资源、环境协调发展,使人口和计划生育事业真正成为造福于人民的事业。

参考文献:

- 1 卡塔琳娜·托马瑟夫斯基著,毕小清译. 人口政策中的人权问题. 中国社会科学出版社, 1998: 1
- 2 《中国计划生育全书》编辑部编. 新闻媒体报道的党和国家领导人论人口与计划生育. 中国人口出版社, 1997: 66
- 3、4 陈明立主编. 人口与计划生育立法研究. 西南财经大学出版社, 2001: 139
- 5 穆光宗. 《人口与计划生育法》的背景、内涵和前景分析. 中国人口科学, 2002; 3: 78
- 6 计划生育基本国策造福于民. 人民日报, 2002- 09- 02
- 7 张汉湘, 孙家海著. popinfo.gov.cn.com 2001- 12- 31

(责任编辑: 沈 铭 收稿时间: 2004- 01)