

论“知情选择”的法律涵义和实施

高元祥, 刘 宁

(河北师范大学人口研究所, 河北 石家庄 050016)

摘要:“知情选择”是群众计划生育权利的组成部分。教育群众在知情基础上实现科学选择避孕措施,是实现计划生育工作方法和思路转变的新途径。是时代对计划生育管理服务的新要求。

关键词: 计划生育; 知情; 选择

中图分类号: C924.21 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2003)04-0032-05

一、问题的提出

我国的《人口与计划生育法》^[1]十分重视公民在计划生育中对节育技术和节育措施的知情选择,将其纳入公民应享受的权利之一,自然也是作为社会职能部门的卫生和计划生育技术服务的重要内容。但是,在《人口与计划生育法》颁布生效之时,如何理解公民对这一权利的运用,职能部门又如何依据法律授权行使好对公民“生殖健康”权利的保护,服务与监督,都产生了一些认识误区。这对深入贯彻《人口与计划生育法》是极为不利的,必须严正视听,切莫轻视。本文就“知情选择”的司法本义和实施的解读和操作进行初步阐释,以便为顺利制订地方《实施细则》或地方《条例》和贯彻执行创造良好的法律环境。目前主要认识误区简约如下:

误区之一:“知情选择”是我的权利,我行我素,别人无权干涉;

误区之二:既然“知情选择”是公民权利,职能部门难以依法作为;

误区之三:“知情选择”是放松对节育过程的监督,与立法初衷相悖等。

本文仅就此作一简要论述,以便引起社会广泛关注,将人们的认识统一到法律原则上来,为贯彻《人口与计划生育法》创造良好的社会环境。

二、“知情选择”是公民计划生育的权利和义务的统一

在根据社会发展需要开展符合本国国情的计划生育的前提下,国际社会提倡首先应尊重公民的生育权利。1974年《世界人口行动计划》的表述是“所有夫妇和个人都享有负责自由地决定其子女数和生育间隔以及为达到此目的而获得信息、教育与手段的基本权利。夫妇和个人在行使这种权利时的责任是应考虑他们现有的和将来的子女的需要,以及他们对社会的责任”。在第一次提出夫妻在享有权利的同时,还承担两项“责任”。既“考虑他们现有的和将来的子女的需要”,又强调“他们对社会的责任”。1994年世界人发大会采用了“生殖权利”概念。实际体现了国际社会对公民生育权利和义务共存原则。突出体现个人人权与集体人权的统一^[2]。

(一)“生殖健康权”是计划生育权利的组成部分

收稿日期: 2003-04-01

作者简介: 高元祥(1945-),男,天津武清人,河北师范大学人口研究所教授。

我国《人口与计划生育法》较全面地阐述了这项原则，强调“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”（17条）。这里对权利和义务的表述十分严谨。其中权利包含：其一，公民有生育权，也有不生育的自由；其二，人人享有法律上的平等生育权利；其三，公民有实行计划生育的权利，即依法负责地决定生育子女数量和选择生育时间，并获得信息和方法的权利；其四，公民有依法收养的权利等。具体表述为：

1. “生殖健康权利”。即获得科学知识和信息的权利，获得避孕节育、生殖健康技术服务、咨询指导的权利；

2. “男女平等权利”。特别是在要求实行计划生育中女性与男性有同等的参与权和决定权，不仅仅是处于被支配的地位。

3. “知情选择权”。主要指“避孕节育方法”的知情选择权；

4. “健康及安全保障权”。主要指实行计划生育的公民及妇女怀孕生育期间应享有的健康安全及劳动保障等权利^[3]。

应该强调的是，使公民明白自己在计划生育中享有的基本权利是我国计划生育法立法的首要目的。相信公民在明了自己的权利的前提下，会更自觉地履行自己的计划生育义务。也是我国人口与计划生育立法由地方行政法向国家基本法过度所必须解决的法律定位问题。一句话，公民是人口与计划生育法的执法主体。让公民知道，以《宪法》为基础演化出的计划生育权利表明，计划生育绝不是一家一户的个人行为，而是关系到国家民族整体命运的全局战略性的大问题。把权利交给人民，就是唤起公众的主人翁责任感，积极通过履行与计划生育相关的义务行使权利。这一点突出体现了人口与计划生育立法的以人为本的原则。既不意味着在原来地方立法基础上的任何管理放任倾向，而正是为了加强人口与计划生育法治必须强调的基本原则之一。

（二）“知情选择”的前提首先是“知情”

对于知情选择的理解有广义和狭义两种。一般而论，应该不仅需要了解某一种避孕药具的适应性、禁忌症和避孕效果，而且还应了解在履行计划生育法规时，哪种避孕节育措施是国家推荐、提倡和最适宜人群。不仅如此，同样应了解为什么提倡采用此项技术的政策背景和对执行计划生育义务的关键作用。因此，仅仅知道药具的狭义涵义显然是不够的。我们提倡广义的知情，主要强调公民应注重从“知情选择”的宏观意义和局部作用两个角度去“知情”，以便更好地履行计划生育义务。

1. 广义的“知情”首先是国情、省情和民情

这是正确认识我国实施计划生育的背景的必要前提。

（1）正是由于我国是“人口多，底子薄，资源相对不足的发展中大国”，我们要搞现代化就必须严格控制人口增长，提高人口素质。

（2）正是我国各省区的情况千差万别，民族众多，经济发展水平和人民生活水平差距较大，现代化进程不可能一致，才会有区别于不同省区、不同民族、不同人群乃至不同时期的计划生育政策。

（3）正是由于我国是在经济发展水平较低的农业经济基础上加快现代化工业化建设，传统生育观刚刚在改造，目前国家倡导的生育政策与目前的农村生产力水平及家庭对劳动力需求等方面存在较大的且不可能很快弥合的差距，等等。

在长期实施计划生育的过程中，国家计划生育部门一直十分重视且一直在努力教育公民，为了实现国家现代化、家庭现代化和人的现代化，我们别无选择地选择了计划生育道路，而且取得了巨大成就。国家《人口与计划生育法》的出台就是要巩固业已形成的计划生育稳定低生育水平的大好形势，推动这项工作的健康发展。

2. 广义的“知情”包括对人口与计划生育政策和法律原则的深刻了解

法律是经过实践，将成熟的政策通过法律程序上升为法律法规的形式。如果说以前我们将计划生育政策还仅仅理解为是具有行政法意义上的规章制度，那么，纳入《人口与计划生育法》的法律条文就具备了更为严格的强制性含义。由于我国人口与计划生育的法制建设经历了由地方规章制度、地方立法向国家立法的提升的逆向立法过程，所以一直被法律的刚性不足所困扰。对地方计划生育规章制度管理不够严格，包括极少数党政干部的违纪生育在群众中造成的不良影响。由于地方计划生育条例在贯彻中与相关国家法律衔接等原因，造成计划生育地方法规的法律刚性先天不足，也造成部分有法不依、执法不严。这次在贯彻《人口与计划生育法》学习中就必须加强群众对本法律的规范性、严肃性、强制性的教育。让群众知道，现行的生育政策是经过对人口目标严格的科学计算和论证，和几十年不断在贯彻中修订、完善形成的，是我国生育规律的经验总结，具备了稳定的法律特征。在生育数量控制、节育措施、优生优育、生殖健康等方面的规定都是为完成人口发展规划必须采取的措施。因此，现在执法与以前按地方部门规章制度办事、按地方行政法规和按照国家法律执行生育规范具有本质的和法律层次区别，必须提高觉悟，增强执法的自觉性。

3. 广义的“知情”还包括对避孕药具功能、特性和适应性的了解

这也是“知情”概念上的核心内容。首先是国家和职能部门通过提供充分有效的计划生育和避孕方法的信息，介绍各种避孕方法的效果、优缺点和适应对象，使需要采取避孕措施的育龄群众在充分了解情况的基础上（避孕方法、本地提供的服务、育龄群众自身情况），自主、自愿而且负责地作出决定，选择安全、有效、适宜的避孕措施^[4]。为了落实计划生育计划，减少或者避免计划外或者非意愿妊娠，落实节育措施已经成为广大育龄妇女的自觉行动。但是在什么时候，采用什么样的避孕节育措施，则在很大程度上取决于节育目的。为此，计划生育技术服务已经积累了丰富经验，对符合生育两个孩子需要拉开间隔时，重点建议采取节育环等长效措施；对容易脱环的人建议采取皮下埋植配以避孕套等方法；对于已经生育两个孩子的农村育龄妇女，则建议采取安全、有效、适宜的（男女）绝育手术为首选技术。这既是国家对育龄妇女关心采取的免费服务内容，也是公民按照法律法规落实自己计划生育义务的行为。如果说向群众讲清楚每种避孕节育方法的优点、缺点和可能出现的副作用是技术站人员的职责的话，那么，积极配合采取必须的节育措施则是公民计划生育义务的重要组成部分。按期参加季度孕情监测本来是为育龄妇女的服务，只有想造成计划外怀孕动机的极个别人才会有意躲避检查，逃避计划生育监督，那么只好追究其承担相应的法律责任了。

三、“知情选择”必须在国家指导下进行

在贯彻国家《人口与计划生育法》时，强调公民在行使生育权利和履行计划生育义务时享有接受教育、培训和得到避孕和节制生育知识教育的权利，但实现避孕节育“知情选择”的条件则决不是任自己随意决定，必须在国家的指导下有序进行，关键是将依法执法与坚持“国家指导与群众自愿相结合”原则一致起来理解。

（一）计划生育权是公民权派生的具体行为权利，必须接受法律的保护、调整和监督

因为公民的生育权是在《宪法》规定的“国家推行计划生育”的大背景下体现的公民的“生命权”“生存权”的组成部分，这一点必须在确保“民族生存权”的前提下才有效。因此，不论从国家、民族，还是从家庭、夫妻，计划生育权都是在集体人权前提下派生出来的具体行为决策权，必须纳入《宪法》规定的公民必须遵守的限度之内，必须接受《宪法》和相关法律的约束和调整，接受社会组织和授权职能部门指导、管理、服务和监督。因此，将公民计划生育的权利公示于法律，体现公民计划生育权利的法律确认和计划生育行为规范法律地位的提高，受到法律的保护。确保公民充分享有计划生育权，履行相关义务则成为计划生育行政职能部门的授权性义务

之一。只有通过计划生育执法部门行之有效的工 作，才可能通过公民自觉履行计划生育义务，实现人口发展计划，才能成为“民族生存和发展权”的有效保障。因此，国家计划生育执法部门的责任不是减轻，而是法律地位提高、责任加重的历史性转变。

（二）避孕措施的“知情选择”提出了更高的指导服务标准

既然避孕节育技术的“知情选择”是以公民在对国情、省情了解基础上，对政策的适时性和合法性地位产生了认同，又以对可供选择的避孕技术措施的技术性能略知一二为背景，那么，就会在把握自身生殖规律时有了更多的主动权。以前我们习惯于按照常规的做法，“一孩上环”、“二孩加 40 岁绝育”等“一刀切”的方法，现在则具有更多的个性化特征。据调查，基层已出现了不少机动灵活的案例，呼吁管理部门必须采取灵活有效的工作机制来指导计划生育管理工作的改革。

1. 合法结婚按政策自主生育的管理服务型。在很多大城市，在已开展计划生育近四十年的背景下，一对夫妇生育一个孩子已成风气。按照《婚姻法》规定初婚最低年龄自觉晚婚，或适龄合法结婚，也可能立即生育，也可能推迟 3~5 年自觉实现晚育；因此在怀孕一定期限内报告主管部门将其纳入服务管理。

2. 城市郊区农户与城市居民政策统一型。对于有的地区城市的郊县农村的生活环境基本实现城市化，群众生活方式也趋于城市化，可能采取与城市人口一致的一对夫妇生育一个孩子的政策。因此，生了一个孩子后也可能要求采取绝育手术在内的长效节育措施。

3. 农村农户自主推迟生育计划型。在一些计划生育先进县，已生育一个孩子的妇女可能从家庭生产、进城打工和自身进修学习等计划出发，将第二个孩子的生育时间推迟 5~10 年以上，但是，既不申请领《独生子女证》，也不放弃生育第二个孩子的权利，一旦想安排生育很方便纳入计划。乡镇计生办必须年年将此类生育计划列入年度管理范畴，又需要坚持以避孕环和皮下埋植避孕栓为主的长效节育措施的常规服务，落实季度孕情检查等监督制度。这是基层群众自主选择生育时机的新特点之一。

4. 符合条件不监控胎次间隔型。有的地区对符合生育两个孩子的农户，不再限制胎次间的生育间隔。在第一个孩子是合法结婚生育后，农户可以选择生育第二个孩子后落实相应节育措施。这样，可能会受 80 年代初期政策性补偿生育期出生群的周期性影响，局部可能出现新一轮的部分生育堆积现象的结构性影响。

5. 进城务工多年的农民按城镇人口对待型。有的省对进城从事第三产业数年，家庭生活城市化模式十分明显的农户，执行与所在城镇非农业人口相同的生育政策，以减轻对本地区流动人口计划生育管理的难度。当然一些农户已取得城市户籍后，则自然被纳入城镇计划生育政策管理范畴。这也可以看作是城市化进程的推动效果。

因此，随着经济发展差距的不断拉开，低生育水平形势的稳定，实际的计划生育管理面临十分复杂的变化局面，避孕节育服务具备了更多的个性化特征。但是，绝大部分人口仍需按照《人口与计划生育法》的具体要求，落实与计划生育政策相关的工作目标，包括对避孕节育措施的“知情选择”。执法部门必须正确运用职权，正确具体指导不同人群实现最高的有效避孕节育率。这里更需要我们耐心细致的思想工作和技术指导，更高的服务标准。职能部门必须克服“无所作为”的消极情绪，避免出现因“不作为”导致的执法失职。

四、在新型生育文化建设中逐步实现“知情选择”

应该指出，国际上将生殖健康提上日程是从 1994 人口与发展大会开始的，在我国也仅仅是在 1995 年制订未来人口与计划生育工作目标时正式提出并逐步强化的。2000 年要求“努力降低新生儿的出生缺陷率；育龄夫妇享有初级生殖保健服务”。2010 年工作目标则规定要求“出生人

口素质明显提高；出生婴儿性别比趋于正常；育龄群众享有基本的生殖保健服务，普遍开展避孕节育措施的‘知情选择’；初步形成新的婚育观念和生育文化”。由此可见，推行“知情选择”原则是在人口控制形势出现低生育水平背景下，在推广先进的避孕节育技术过程中体现的人本主义思想，即让群众在充分知情和遵守人口与计划生育法律法规的前提下，选择更为适宜的符合本人意愿的节育方式。

参考文献：

- [1] 中华人民共和国人口与计划生育法. 北京：中国人口出版社，2002.
- [2] 国家计生委外事司. 人口与发展国际文献汇编. 北京：中国人口出版社，1995.
- [3~4] 张维庆. 中华人民共和国人口与计划生育法（释义）. 北京：中国人口出版社，2002. 51—53.

[责任编辑 王树新]

（上接第 31 页）

- [6] 庆玲. 论婚姻关系中的男性生育权——兼对婚姻法修改的一点建议 [J]. 中共四川省委党校学报, 2000, (2): 50.
- [7] 马慧娟. 生育权：夫妻共同享有的权利 [J]. 中国律师, 1998, (7): 56.
- [8] 张荣芳. 论生育权 [J]. 福州大学学报（哲学社会科学版）, 2001, (4): 37.
- [9] 刘作翔. 权利冲突：一个应该重视的法律现象 [J]. 法学, 2002, (3).
- [10] 梁超. 法总是有限的 [J]. 中国律师, 1998, (4): 76.
- [11] 马克思. 哥达纲领批判 [A]. 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集（第三卷）[C]. 北京：人民出版社，1972.
- [12] 陈智慧. 妇女生育权实现的法律保护 [J]. 政法论坛, 2000, (4): 22.
- [13] 张荣芳. 论生育权 [J]. 福州大学学报（哲学社会科学版）, 2001, (4): 37.

[责任编辑 王树新]

中外动态

送“科技情书”结“技术连理” 小海青年崇尚婚嫁新风

姑娘订亲要蔬菜大棚、免舍作“彩礼”，出嫁时带科技书籍当“嫁妆”，小伙子、大姑娘争当“科技秀才”……这是近年来大丰市小海镇农村青年中逐渐兴起的婚嫁新风。

近年来，该镇以妇联、计生等部门为依托，相继组织开展了“新科技进村入户”、“婚育新风进农家”等活动，广大农村青年纷纷抛弃了“既攀门第又图钱”的择偶旧习惯，树立了“要富口袋、先富脑袋”的新观念。他们积极参加由计生、妇联、团委等部门组织的种养技术培训班，并通过电话、书信等方式交流致富技术、传播科技信息。很多青年夫妻在婚前就掌握了大量致富技术，婚后靠这把“金钥匙”打开了致富的大门。据统计，该镇有 20 多对青年男女通过“科技情书”结成了“技术连理”。北虹村女青年单晓健在婚前就学了一套过硬的养鸡技术。去年结婚后，她从家中带来科学养鸡书籍，和丈夫一起发展肉鸡养殖，至目前已获利 1 万多元。

（李兰 春婷 祥圣 登宽）