

## 背景说明

段成荣

2001年12月29日，全国人民代表大会常务委员会通过了《人口与计划生育法》。这是中国自20世纪70年代初在全国范围普遍实行计划生育以来颁布的第一部全国性的相关法律。该法第十八条规定：“国家稳定现行生育政策，鼓励公民晚婚晚育，提倡一对夫妇生育一个子女；符合法律、法规规定条件的，可以要求安排生育第二个子女”；第四十一条规定：“不符合本法第十八条规定生育子女的公民，应当依法缴纳社会抚养费”。

2002年8月2日，国务院颁布了与《人口与计划生育法》配套的《社会抚养费征收管理办法》。该《办法》对社会抚养费的征收目的、征收对象、征收标准、征收方式、缴纳方式、以及社会抚养费的使用与监督等做出了明确的规定。

《人口与计划生育法》和《社会抚养费征收管理办法》分别从2002年9月1日开始在全国范围内正式实施。

我国的《人口与计划生育法》是在各地多年来以计划生育地方法规的形式进行实践、做出了总结和积累的基础上确定和出台的，是中国计划生育法制建设的延续。因此它具有一定的传承性。但同时，《人口与计划生育法》又是对以往经验的总结和升华，这使得它也突破了以往的一些局限，明显具有综合性和创新性，反映了我国人口和计划生育工作中最有价值和代表了发展方向的内容。无论在以往各地的计划生育地方《条例》中，还是在新的《人口与计划生育法》中，有关社会抚养费的征收与管理，都是十分重要的一部分，也是政策性和实践性最强的部分。有关社会抚养费的征收，并不是此次新法中全新的内容，而是通过对过去在这方面实践进行了总结和完善的基础上，确定的新的概念和形式。它无论在内涵还是外延上，都是一种质变。不了解其历史演变，就不能很好地理解新法的理论和实践意义。

作为新的法律、法规，《人口与计划生育法》和《社会抚养费征收管理办法》在实施初期必然会面临许多问题，及时了解这些题是十分重要的。与此同时，中国地域辽阔、各地社会经济发展和人口发展极不平衡，社会抚养费的征收、使

用和管理也必然出现明显的区域特征。准确了解和把握各地区社会抚养费征收、管理和使用的特点及地区间的差异，是非常必要的。

为此，中国人民大学人口与发展研究中心于 2002 年下半年启动了“社会抚养费调查研究”项目，并于 2002 年年底和 2003 年年初对全国不同类别地区的社会抚养费征收、管理和使用情况进行了实地调查研究。

美国驻中国大使馆为本课题调查研究提供了经费支持。

以下将本次调查研究的背景情况做一简要说明。

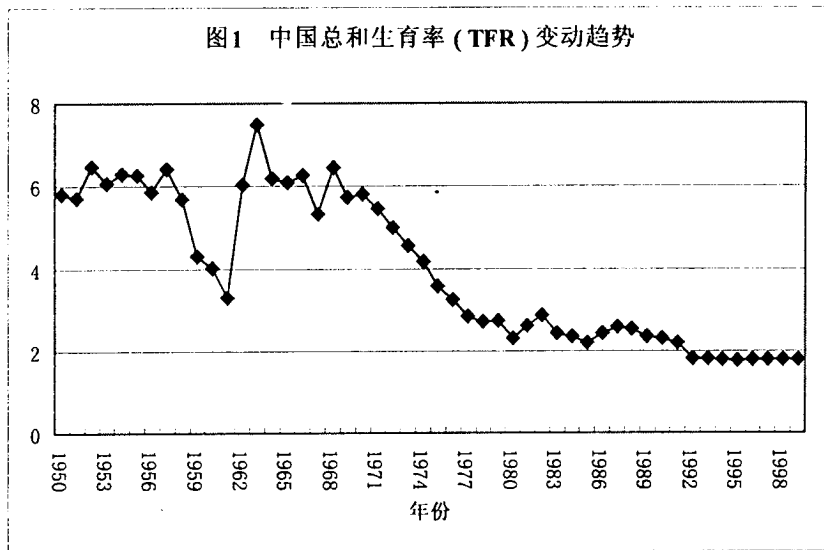
## 一、在过去 30 年内，中国妇女生育水平已初步完成了向低生育水平的转变

中国是世界上人口最多的发展中国家。人口多，底子薄，人均资源相对不足，是中国的基本国情。中国的人口问题是制约中国经济和社会发展长期起作用的关键性因素和重大全局性问题，为了实现人口与社会经济的协调发展、与资源环境的动态平衡，进而提高全国人民的生活质量和全民族的文化素质，中国政府按照国家现代化建设战略目标的要求，从本国的实际出发，制定并实施了一系列符合国情的人口政策。

自 20 世纪 70 年代初开始，中国政府对人口问题给予了高度的重视，将人口发展计划正式纳入国民经济计划，制定了“晚、稀、少”的计划生育政策，在全国城乡逐步开展计划生育工作。1978 年，将“限制人口数量，提高人口素质”作为中国人口政策的基本内容加以明确。1984 年，提出了实行计划生育是中国的一项基本国策。同时，对少数民族，国家实行了区别于汉族的计划生育政策，各省、自治区、直辖市也结合当地实际制定了具体的政策规定。2001 年 12 月 29 日，第九届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过了《中华人民共和国人口与计划生育法》。

经过 30 年的努力，随着社会经济的发展和计划生育政策的有效实施，中国人口的过快增长得到了有效控制。人口出生率、自然增长率分别由 1970 年的 33.43%和 25.83%下降到 2001 年的 13.38%和 6.95%。总和生育率由 5.44 下降到更替水平以下（总和生育率变动趋势见图 1），进入了世界低生育水平国家行列。

中国在经济不发达的情况下，用短短 30 年时间实现了人口再生产类型从高出生、低死亡、高增长到低出生，低死亡、低增长的历史性转变，走完了一些发达国家数十年乃至上百年才走完的人口转变之路，初步完成了人口转变。



二、中国的低生育水平还不稳定，不同地区之间的生育水平还有较大差距，发展经济和控制人口仍将是中国在今后相当长一段时期中重要而艰巨的任务

中国妇女的生育水平虽已降到较低的水平，但目前的低生育水平是在生产力不发达、社会保障体系不健全的背景下实现的，还不稳定。任何政策的偏差、工作的失误以及外部环境的不利影响，都可能导致生育率的回升。

与此同时，不同地区之间的生育率水平存在明显差异，表现为：

(1) 农村地区的生育率明显高于城市。1999 年，全国育龄妇女的总和生育率为 1.85，其中，城市育龄妇女的总和生育率为 1.37，农村育龄妇女的总和生育率为 2.10。

(2) 西部地区的生育水平高于东部地区。表 1 是按照各地区现行生育政策测算的政策生育率的孩次构成百分比。从表 1 可以看到，当前，各地区之间在政策生育水平上还有比较大的差异。

(3) 在社会经济发展水平差异较大的省份之间，育龄妇女的总和生育率也存在着比较明显的差别。国家计划生育委员会根据社会经济发展水平和计划生育工

作成效等指标将大陆各省（市、自治区）分为 4 个类别。表 2 是从 1997 年生殖健康调查得到的 4 类地区已婚育龄妇女的曾生子女数，从表 2 可以看到，4 类地区之间的妇女生育水平是有明显差别的。

表 1 东、中、西地区政策生育率的孩次构成

地区	生育政策的孩次构成%			
	1 个孩子	1.5 个孩子	2 个及以上	合计
东部地区	42.0	53.4	4.6	100.0
中部地区	24.7	70.3	4.9	100.0
西部地区	39.4	34.2	26.4	100.0
全国	35.4	53.6	11.0	100.0

表 2 已婚育龄妇女曾生子女数

地区类别	已婚育龄妇女 平均曾生子女数	包含省份
一类地区	1.57	京、津、沪、辽、吉、黑、苏、浙、鲁、川、渝
二类地区	1.93	冀、蒙、徽、闽、豫、湘、陕
三类地区	2.08	晋、赣、鄂、粤、甘
四类地区	2.35	桂、琼、贵、云、藏、青、宁、新
全国	1.86	

资料来源：国家计划生育委员会“中国未来人口发展与生育政策研究”课题《报告集》，第 68 页。

(4) 尤其是在有些“老、少、边、穷”地区，传统落后的生产方式决定了农业或畜牧业产量的增加除了依靠风调雨顺的自然条件外，还有赖于劳动力不断的追加投入，加之中国的社会保障制度尚不健全，以及传统生育观念的影响等，必将导致当地人民“多生多育”的后果，“越生”通过生存压力和严格的资源环境约束，在传统生产方式的作用下演化为了“越穷”，社会经济与人口的发展始终处在“越穷越生，越生越穷”的怪圈中，徘徊不前。

中国面临的低生育水平不稳定问题和地区发展不平衡问题，将是长期存在的问题，不可能在短时间内得到根本性解决。

为此，必须始终不懈地坚持发展经济和控制人口相统一的战略。一方面，只有经济发展了，人口问题才能彻底得到解决；另一方面，只有人口得到了有效控制，才能够有效地持续发展经济和提高人民的生活水平。

### 三、与社会经济发展过程相适应，中国的人口控制模式经历了三个发展阶段

最近 20 多年来，中国的社会经济发展取得了巨大的成就，与此同时，中国在经济管理模式上也进行了卓有成效的改革。中国的人口控制工作正是在社会经济不断发展和对管理模式实行大胆改革的同时进行的。社会经济成就和管理模式、管理观念的变化，都无一例外地对中国人口控制的模式产生了重大的影响。

概括过去 20 多年的发展历程，可以看到，与社会经济发展阶段和经济管理模式变革相适应，中国的人口控制模式经历了三个发展阶段：

第一个阶段：与传统的计划管理模式相适应、以政府的行政管理为中心的人口控制阶段。就全国而言，20 世纪 80 年代中期以前属于这一阶段。当时，一方面，社会经济发展水平很低，群众（特别是农村群众）对孩子（特别是男孩）数量的需求还比较强烈，群众生育意愿与宏观上控制人口数量过快增长的社会需求之间的矛盾比较突出。另一方面，当时整个国家的经济管理以计划管理为主体，不仅是重大的社会经济活动，甚至是家庭和个人的许多微观行为都要纳入计划管理的体系。在当时的社会经济发展水平和当时的管理模式、管理观念下，人口控制就必然地出现了以行政管理为中心的控制模式。这一模式的核心是管理，是政府和干部“管”老百姓。

第二阶段：与转变时期计划管理与市场调节相结合的模式相适应，寓服务于管理中的人口控制阶段。

20 世纪 70 年代后期，中国实行了农村经济体制改革，后又于 1984 年开始实行城市经济体制改革。改革极大地促进了社会经济的发展，在这一过程中，人民群众的生活水平得到了较大幅度的提高。群众的生育意愿也经历了一场迅速的变革。这一阶段的经济管理体制的改革主要是革除计划管理体制中明显地不利于经济发展的部分，吸收“商品经济”和“市场经济”体制中的合理成份，并逐渐形成了“计划管理与市场调节相结合，以计划管理为主，以市场调节为辅”的管理模式。与这样的经济管理模式相适应，这一时期我国的人口控制模式逐渐转变为“寓服务于管理”的模式。这一模式开始更多地关注为群众提供服务，但整个工作的重心仍然着力于管理上，管理是目的，服务是管理的手段。

和前一阶段相比，第二阶段明显地开始更多地注重保护群众的利益。1987 年的“7 号文件”和 1991 年提出计划生育“七不准”政策，都标志着对单纯行政管理模式的扬弃和对服务的追求。但是，客观地讲，这一时期的工作模式还是立足于“管”，追求的目标是“管得更好”。

第三阶段：与现代市场经济管理模式相适应，真正以服务对象为中心、以人为本的服务模式。随着“以服务为中心、以人为本”的服务思想的导入，从 20 世纪末 21 世纪初开始，中国政府积极探索一条综合治理人口问题的新思路。目前，在一部分社会经济发展水平比较高的地区，已经初步形成了行之有效的综合治理方案。

由于中国的独特国情（包括人口国情），在如何控制人口增长、协调人口与社会经济发展、推动人的全面发展方面，中国没有现成的经验可以吸取；也不可能从世界上任何国家直接引入人口管理和服务的模式。因此，在这 30 年中，中国完全是在不断的探索和总结的过程中，逐步完善人口与计划生育工作模式的。可以说，经过了近 30 年的积累，中国已经走出了一条既不同于发达国家，也不同于其他发展中国家的人口转变和计划生育的道路。这条有中国特色的道路集中体现在其阶段性、差异性和递进性上。

从阶段性看，中国的人口控制模式经历了从第一阶段向第二阶段的转变，目前正在向着第三阶段进行转变的过程中。这是中国历史和现实的必然过程和必经之路。中国政府也正在努力推动这一转变过程的全面实现。

从差异性看，由于社会经济发展水平和人口管理水平等诸多方面的巨大差异，中国各个地区之间不可能按照统一的步调来实现上述转变。目前，一些大城市以及部分沿海省份已经或者即将进入第三阶段，但还有很多地区可能还处在第二阶段上，甚至还有少数地区仍然停留在第一阶段。今后一段时期的重要工作任务之一就是促进仍然停留在第二阶段甚至是第一阶段的地区尽早实现向第三阶段的转变。

最后，从递进性看，中国的地区差异不仅表现在各地所处的人口发展、转变阶段不同上，而且体现在计划生育的工作模式与管理水平上。从某种意义上说，计划生育这种地域空间上的差异性，实质上反映了一种时间上的递进性。换句话说，不同地区不同的计划生育工作模式和管理水平一定程度上代表了中国计划生育工作的不同发展阶段，因此计划生育先行地区的“今天”，可能就是计划生育相对滞后地区的“明天”。而这种空间与时间上的双重差异性，与各地的社会经济发展水平、群众婚育观念的转变程度以及计划生育的工作质量等，有着密切且直接的联系。

需要指出的是，在中国人口控制模式的转变过程中，联合国人口基金等国际组织发挥了十分重要的作用。这些国际组织积极向中国导入先进的管理理念和服务方法等，推动了中国人口控制模式转变过程的实现。因此，继续进行并不断加强人口领域的国际合作与交流，是十分必要的。

#### 四、社会抚养费在人口控制中的作用

国家制定人口控制政策，是从全局性的人口压力出发的，更多地体现为宏观和整体的要求。国家政策要得到实现，还需要一个一个具体的家庭和个人来落实这些政策。但是，宏观、整体的利益要求与微观家庭和个人的利益要求之间并不是总能够统一起来的。有时候，他们之间会出现矛盾和冲突，一部分家庭可能会生育超过政策许可范围数量的子女。在这种情况下，从经济上进行调控和制约是比较常见的措施。

中国《人口与计划生育法》和《社会抚养费征收管理办法》中所指的“社会抚养费”就是这样一种导向性的经济调控措施。所谓社会抚养费，就是不符合法律、法规规定条件生育子女的公民，对社会相应增加的社会事业公共支出进行补偿的行政性收费，是其从经济上承担的法律 responsibility。

从 20 世纪 70 年代开始在中国全国范围内开展计划生育以来，各地区就尝试着从经济的角度对群众的生育行为进行限制。但是，当时的经济制约由于缺乏统一规定和管理，无论是在经济制约的数额、征收的办法、所征收费用的使用和管理等方面都比较混乱。单就当时经济制约的名称而言，就五花八门，有“计划外生育罚款”、“计划外生育费”、“超生罚款”、“计划外怀孕费”、“计划生育管理费”、“社会负担抚养费”、“早育费”、“非婚生育费”、“抢生费”、“超生费”、“无证生育费”、“非法收养费”、“超计划生育社会抚养费”等多达 27 种的不同称谓。

2002 年《人口与计划生育法》和《社会抚养费征收管理办法》对“社会抚养费”的性质、用途、征收和使用程序、监督管理等进行了明确的规定，从而更加规范、合理，能够更好地减少直至杜绝与社会抚养费有关的不合理现象的产生。

目前的“社会抚养费”与以往的“罚款”等相比较，有着一系列本质性的变化。我们用表 3 将这些变化简要地进行了比较。

应该指出的是，作为综合治理人口问题的措施之一，社会抚养费在中国控制人口数量的过快增长中曾经发挥过重要的作用。但是，随着社会经济的不断发展和由此带来的群众生育观念的不断转变，社会抚养费的作用将逐渐减弱。因此，社会抚养费主要是过去和目前人口工作所需要的一个阶段性措施。

表 3 社会抚养费与以往“罚款”等的比较

	社会抚养费	以往的“罚款”等
性质	非激励性的导向性措施	主要是惩罚，带有强制性
用途	全部用于社会公益发展事业（包括教育、卫生、健康和计划生育等）	主要用于补充计划生育（人口管理）经费的不足
征收程序	严格实行收、支两条线	谁收谁用
使用及监督管理	接受严格的社会监督，防止腐败	随意性非常强

## 五、本次调查研究的主要内容

本次调查研究的主要内容包括：（1）被调查地区群众对计划生育政策的认知情况；（2）被调查地区群众对生殖健康领域个人人权和集体人权的认知情况；（3）被调查地区所采取的激励及非激励措施对生育率的影响；（4）被调查地区所采取的激励措施及非激励措施对避孕率和人工流产率的影响；（5）被调查地区社会抚养费的确定和征收情况；（6）影响社会抚养费征收的主要因素；（7）被调查地区社会抚养费的使用情况；（8）社会抚养费使用监督机制，等。

需要指出的是，《人口与计划生育法》和《社会抚养费征收管理办法》从 2002 年 9 月 1 日才开始实施。到我们进行调查时，社会抚养费的征收工作在不少地方刚刚起步，有的地方甚至还没有起步，严格意义上的社会抚养费征收案例并不多。客观地讲，我们开展这项调查研究的时间显得稍微早了一些。因此，在调查过程中，我们在充分收集已经发生的社会抚养费征收案例的情况下，对 2002 年 9 月 1 日前的“计划外生育费”、“社会抚育费”等也一同进行了调查。因此，本调查各报告中所称社会抚养费，既包括了 2002 年 9 月 1 日以后所发生的社会抚养费征收案例，更包括了此前发生的‘计划外生育费’等案例。

## 六、调查地点和方法

### 1、调查地点

为了了解不同类别地区的特点和相互间的差异，课题组在以下地区开展了调查研究：（1）在东部沿海发达地区，选择江苏省太仓市进行调查。太仓市社会经

济发展水平比较高，“以服务为中心、以人为本”的计划生育服务模式已经初步建立起来。从一定意义上讲，太仓市等先进地区目前的发展状况就是全国其他地区未来的努力方向；（2）在中部地区，选择安徽省霍山县进行调查。安徽省是一个以农业为主的省，同时，安徽省又是我国唯一一个开展农村税费改革的省级试点地区，选择在安徽省进行调查，可以更好地了解全国广大农村地区的情况，特别是社会抚养费的征收、使用和管理情况；（3）在中部地区，选择湖北省潜江市进行调查。潜江市是一个在中部农业地区正在经历快速经济发展和城市化的地区，这样一个县，可以较好地反映那些正在经历高速发展和发生剧烈变化的地区的情况；（4）在西部地区，选择甘肃省榆中县进行调查。潜江市和榆中县都是联合国人口基金第四周期援华项目“计划生育优质服务项目”试点县，这两个县（市）的情况，还可以在在一定程度上反映联合国人口基金试点项目的成效。

## 2 调查对象和方法

本项目在省、县、乡（镇）三级决策和管理层，采取了进行重点组座谈的方式。同时，选择部分群众进行问卷调查和访谈。

（1）省级立法和管理部门（包括省人大常委会、省计生委及其法规处等），进行重点组座谈。主要了解被调查省有关“社会抚养费”各项规章的出台背景、主要内容、实施过程中面临的问题及对策等。

（2）县级管理、执行部门（包括县计生委、银行、财政、纪检监察、法院等），进行重点组座谈。主要了解“社会抚养费”的征收、管理、使用、监督等情况，面临的问题及其对策等。

（3）乡（镇）级管理、执行部门（包括乡计生办、银行、财政、纪检监察、法庭等），进行重点组座谈。主要了解“社会抚养费”的征收、管理、使用、监督等情况，面临的问题及其对策等。

（4）群众，主要了解群众对社会抚养费的认知和态度等。具体的做法为：

其一，对 100 名被征收过社会抚养费的群众，进行问卷调查和访谈。主要了解她们的婚姻、生育（特别是计划外生育）、社会抚养费缴纳情况、相关态度等。

其二，对 10 名没有被征收过社会抚养费的群众（作为被征收过社会抚养费的群众的对照组），进行重点组座谈。主要了解她们对现行计划生育政策的认知、对社会抚养费征收的态度等。

## 七、课题组人员及其他

中国人民大学人口与发展研究中心研究人员翟振武、段成荣、杜鹃、宋健、刘爽等参加了本课题的调查研究。此外，中心的研究生和访问学者石人炳、车文辉、张岩、周祝平、刘庚常、明艳、夏颖、王志成等也参与了本课题调查研究。

在调查过程中，安徽省计生委、安徽省霍山县计生委、甘肃省计生委、甘肃省榆中县计生委、湖北省计生委、湖北省潜江市计生委、江苏省计生委、江苏省太仓市计生委以及许多个人为课题组提供了大量宝贵的帮助。课题组全体成员在此向这些单位和个人致以衷心的感谢！