

中国人民大学人口与发展研究中心

社会抚养费调研项目

湖北省潜江市调查报告

2003年6月 北京

湖北省潜江市调查报告^①

杜鹏 石人 炳明 艳

一、调查背景和方法

1、调查背景

中华人民共和国第九届全国人大常委会第 25 次会议于 2001 年 12 月 29 日审议通过了《中华人民共和国人口与计划生育法》（以下简称《计划生育法》），并已于 2002 年 9 月 1 日起开始生效。2002 年 8 月 2 日 中华人民共和国国务院依据《计划生育法》发布了国务院第 357 号令《社会抚养费征收管理办法》，与《计划生育法》配套同时实施，这标志着中国人口与计划生育工作将纳入更加统一、更加规范的法制化管理道路。这部在新世纪初颁布的法律，必将对人口与计划生育产生深远的影响。自然，它受到国内外的广泛关注。为了了解地方各级政府和计划生育管理部门及相关部门对《计划生育法》的认识和执行情况，以及群众对征收社会抚养费的看法，我们于 2002 年 12 月在湖北省潜江市进行了调查。

选择湖北省潜江市进行调查主要基于两方面原因：

第一个原因是它的地理位置处于中国的中部，在社会经济发展水平上也是中等水平，既没有东部沿海地区发达，但又远比西部地区先进，在一定程度上可以反映中国社会经济发展的一般状况。潜江市地处江汉平原，位于湖北省中南部，于 1987 年由原潜江县改县设市，现为湖北省三个省直管市之一。全市面积 2000 平方公里，2000 年第五次全国人口普查全市总人口 991450 人。

四通八达的地理位置也便于潜江的人口流动，大量年轻劳动力外出打工增加了当地家庭的经济收入，同时也给计划生育宣传服务与管理提出了新的挑战，而这正是计划生育在全国面临的一个新形势。

^① 在本次调查过程中，我们得到了湖北省计划生育委员会、潜江市计划生育委员会提供的帮助，此致！

从计划生育工作模式上看，潜江市也处于转变的中间阶段，这里的计划生育工作已经从过去的主要靠行政强制来执行转向通过宣传教育和提供知情选择服务使群众自由负责地生育。

第二个原因是湖北省潜江市受到联合国人口基金项目的积极影响，早在五年前就已经开始全面转变工作方式，将计划外生育行政事业性收费改变为社会抚养费，这为我们提供了非常难得的实例，可以使我们更好地了解社会抚养费征收过程中出现的各种新经验和新问题。

1998年潜江市被列为中国政府与联合国人口基金第四周期合作项目——生殖健康/计划生育项目试点县市。该项目作为中国政府贯彻1994年开罗国际人口与发展大会行动纲领的一个具体行动，其主要宗旨在于通过增加育龄群众生殖健康/计划生育的信息知识，提倡负责任的生育行为，使育龄群众能够得到更多的优质的生殖健康/计划生育综合服务，使中国生殖健康/计划生育的战略与国际人口与发展大会行动纲领的原则相一致。1998年以来，潜江市坚持项目宗旨原则，以“政府指导、村（居）民自治、群众参与、社会服务”为基本思路，积极推进项目实施，深入开展计划生育优质服务，实现计划生育工作由传统行政管理型向生殖健康/计划生育综合服务型的转变，取得了明显的成绩。2002年人口出生率为6.8%，计划生育率99.03%，一孩生育比例83.1%，节育率93.99%。潜江市1980年以来部分年份人口与计划生育基本情况见表1。

表 1. 1980-2002 年人口与计划生育情况

年度	人口总数	计划生育率	出生人数	计划外生育数	节育率%	人工流产	人流率%
1980	791345		13543		80.29	6257	6.08
1985	824862	90.78	8477	782	90.33	6516	5.44
1990	878133	82.66	17570	3046	90.21	7380	4.58
1995	951406	98.65	10410	141	94.62	4541	2.27
1996	961347	99.50	9583	48	94.63	2117	1.12
1997	976706	98.04	7971	156	93.71	1435	0.74
1998	985709	99.22	7806	61	94.63	887	0.44
1999	998525	99.12	7061	62	90.70	478	0.24
2000	1006201	98.39	7843	126	92.62	381	0.19
2001	1011866	99.06	7156	67	93.94	283	0.14
2002	1017860	99.03	6933	67	93.99	145	0.07

注：本表数据来自潜江市计生委历年统计报表。

从表 1 中可以看出，潜江的计划生育率经历了一个先下降后稳定在高水平这样一个变化过程，从综合节育率、人工流产数量和人流率的变化可以发现，实现计划生育率的方式已经发生明显变化，早期的高计划生育率伴随着大量的人工流产，反映出传统行政管理的影响，而 1998 年以后，随着计划生育服务的大力加强，人工流产量和人工流产率都出现了大幅度的下降，高计划生育率已经不再是依靠采取人工流产这样的补救措施来实现，在防止非意愿怀孕方面取得了巨大进步，充分反映出知情选择等计划生育服务取得了成效。

尤为重要的是，尽管湖北省人民代表大会第 37 次会议于 2002 年 12 月 1 日通过的《湖北省人口与计划生育条例》(以下简称《条例》)从 2003 年 1 月 1 日起才开始实施，但早在 1998 年潜江市就开始将“行政事业性收费”改为“征收社会抚养费”，并形成了比较规范的操作程序，这对于我们此次以社会抚养费为主题的调查具有特别的意义。

2、调查方法

本次调查采取问卷调查与集体访谈相结合。

问卷调查的范围是近几年(主要是 1999 年以来)潜江市政策外生育夫妇。由中国人民大学人口所教师和研究生入户访问填写事先设计好的问卷。为了保证调查的客观真实，入户访问时避免计生干部和农村基层干部在场。我们最初的设想是在全市 1999 年以来的政策外生育夫妇(共 322 例)中随机抽取 100 例进行调查，但在调查中我们发现，当地大多数中青年外出打工未归，抽样方案难以实施，故实际调查是走村串户，几乎遍访能遇到的 1999 年以来的所有政策外生育者，只要碰到的就进行调查，“抽样调查”变成了“随机调查”。实际调查 99 例，其中 1999 年以来的 88 例，占调查总数的 89%。尽管不是严格的抽样调查，但由于我们调查的案例数占全市 1999 年来政策外生育数的比例较大，约 27.3%，故还是有一定说服力的。问卷中涉及到政策外生育者个人和家庭基本情况、政策外生育者的生育和社会抚养费的缴纳情况、政策外生育者对社会抚养费的了解和认识情况以及政策外生育者对当地计划生育工作和社会抚养费征收的评价等 48 个问题。

本次调查还组织了 4 场集体访谈：对湖北省人大、省计生委、省财政等部

门的访谈，对潜江市计生委、市财政、市审计、市法院等部门的访谈，对高石碑镇计生、财政等部门的访谈，以及对 10 名合法生育的育龄妇女的访谈。访谈按照事先设计的访谈提纲进行，主要围绕社会抚养费征收办法的制定背景、征收标准、征收程序、实施过程中的问题、社会抚养费的征收和使用中的监督、地方计生干部和群众对社会抚养费的认识等问题进行。

二、问卷调查的一般情况

1、个人情况

因为潜江市从 1998 年就开始实施对政策外生育者征收社会抚养费，所以我们将调查对象主要定为 1999 年以来的政策外生育者，共 88 人。少量涉及 1998 年及以前的计划外生育对象，共 11 人（见表 2）。

表 2. 被调查者最后一次生育时间分布

	1990 年前	1990-1994	1995-1998	1999	2000	2001	2002	合计
数量	2	6	3	26	20	22	20	99
%	2.0	6.1	3.0	26.3	20.2	22.2	20.2	100

从被调查者的文化程度看，被调查的 99 人以初中和小学文化程度为主，分别是 54 人和 27 人，二者共占被调查者的 81.8%；其次是高中和中专，二者共 15 人，占被调查者的 15.2%；其他文化程度者总共只有 3 人（见表 3）。

表 3. 被调查者的受教育水平构成

	文盲	小学	初中	高中	中专	专科	合计
男	数 0	5	24	2	4	0	35
	% 0	14.3	68.6	5.7	11.4	0.0	100.0
女	数 1	22	30	7	2	2	64
	% 1.6	34.4	46.9	10.9	3.1	3.1	100.0
总	数 1	27	54	9	6	2	99
计	% 1.0	27.3	54.5	9.1	6.1	2.0	100.0

以往的许多研究成果表明，妇女的文化程度与生育行为存在着一定联系。我们考察被调查的 99 户中的妇女发现文盲 2 人，占 2% 小学 32 人，占 32.3%，初中 52 人，占 52.5% 高中 7 人，占 7.1%，中专 4 人，占 4.0%，大专 2 人，占

2.0%。被调查的政策外生育妇女平均受教育程度明显低于全市 2000 年普查结果中育龄妇女的平均受教育程度。

除一位被访问者的配偶民族不详外，其余被访问者及其配偶均为汉族。年龄分别为：20-24 岁 41 人，25-29 岁 21 人，30-34 岁 19 人，35-39 岁 16 人，40 岁及以上 2 人。年龄最大的 46 岁，最小的 20 岁。以 20-29 岁居多，共 62 人，占 62.6%。

从户口性质看，88 人为农业户口，占 89%，11 人为非农户口，占 11%。

被调查者的职业构成为：农、林、牧、副、渔和水利业生产人员 69 人，占 69.7%，商业、服务业人员 13 人，占 13.1%，专业技术人员 3 人，占 3.0%，其他从业人员 14 人，占 14.1%。

2、家庭情况

家庭规模：2 人户 2 户，3 人户 21 户，4 人户 29 户，5 人户 30 户，6 人户 8 户，7 人及以上户 2 户。3-5 人的家庭占全部被调查家庭的 80.8%。户均人口 4.49 人。

家庭收入状况既可能影响到妇女生育行为，又与社会抚养费征收密切相关。本调查涉及被调查户家庭收入水平的有两项：“2002 年全年的总收入”和“2002 年全年的纯收入”。为了便于和同村的一般水平的比较，问卷中还专门设有一项“2002 年本村年人均总收入”。被调查户以及被调查户所在村的人均总收入分布见表 4。

表 4 中的数据明显反映出被调查户的收入水平普遍比当地村民的平均水平偏低。在 99 例被调查户中，有 66 户家庭人均总收入在 2000 元及以下，占被调查户数的 66.7%，而人均总收入在 2000 元及以下村只有 2 个，占调查村数的 2.0%。人均总收入在 3000 元以上的村有 44 个，占调查村数的 44.4%，而在被调查户中，人均总收入在 3000 元以上的只有 8 户，占被调查总户数的 8.1%。我们将 99 个被调查户的家庭人均总收入和其所在村的人均总收入进行对比，从中发现，除 10 个村和 2 户无记录，其余 87 份问卷中，村人均总收入低于或等于被调查户的有 7 例，低的幅度最大为 86%；村人均总收入高于被调查户的有 80 例，其中高出 1 倍以下的 42 户，1-3 倍的 30 户，3 倍以上的 8 户，最高的

高出 8 倍之多。

从上述数据直观的看，可以说政策外生育的家庭往往是比较贫穷的家庭，然而这里有两点需要引起注意：第一，对家庭而言，收入是一个敏感的话题。一般的家庭倾向于低报收入，尤其是不少被调查家庭按规定应缴纳的社会抚养费尚未缴清，他们更不愿向外人透露家庭收入的实底，故大多数自报的收入情况可能低于实际的家庭收入；而村人均总收入是向村干部询问的，与实际的误差相对要小得多。第二，家庭收入和村人均总收入都有无记录的情况。其中无记录的 2 例家庭均为长辈当家，年轻夫妇不知道详细情况；10 个村的村干部不了解本村的确切人均收入，故数据空缺。尽管如此，从我们入户调查亲眼所见和村干部介绍，大多数的政策外生育户的户人均收入水平低于所在村的人均收入水平确为事实。这与许多的相关研究是一致的。

表 4. 被调查户及其所在村人均总收入分布

人均总收入（元）	被调查户所在村		被调查户	
	村数（个）	% ¹	户数（户）	%
2000 及以下	2	2.0	66	66.7
2000-2500	22	22.2	17	17.2
2500-3000	21	21.2	6	6.1
3000-3500	14	14.1	4	4.0
3500-4000	14	14.1	4	4.0
4000 及以上	16	16.2	0	0.0
不详	10	10.1	2	2.0
合计	99	100.0	99	100.0

三、政策外生育情况

、政策外生育情况

在被调查的 99 例中，活产 1 孩的 51 例，活产 2 孩的 44 例，活产 3 孩的 4 例（其中 1 例是二胎为双胞胎），平均活产子女数为 1.51 个，详见表 5。

表 5. 按存活子女数量和性别分类的调查家庭数

存活子女结构	1 男	1 女	2 男	1 男 1 女	2 女	2 男 1 女	1 男 2 女	合计
案例数	28	23	18	18	8	2	2	99

社会抚养费征收的标准依生育行为违犯政策的不同条款而不同。因此，我们特别注意到被调查对象具体违犯生育政策的情况（见表 6）。

表 6. 被调查对象按违反政策生育情况分类

	政策外一胎		政策外二胎			政策外三胎	合计
	非婚生育	未到法定婚龄	未到法定婚龄	生育间隔不够	不符合政策出生		
分类	1	50	1	8	35	4	99
总计	51		44			4	

在政策外 1 孩生育中除 1 例为非婚生育外，其余均为未到法定婚龄生育，主要是先怀孕后结婚。这一例未婚生育者调查时刚刚 19 岁，16 岁外出打工，两年后回来时小孩快 1 岁了。这种情况尽管少见，却是近年来出现的新问题。

政策外 2 孩生育的 44 例中，主要是违犯政策超生，有 35 例，占 79.5%；其次是生育间隔不够，8 例；未到法定婚龄仅 1 例，该特例是男方为再婚，已有一孩，女方为初婚，未到法定婚龄生育一孩。

2、为什么要政策外生育？

究竟是什么因素导致政策外生育的呢？在被调查的政策外一孩生育者中，6 人称本次生育是奉父母之命造成的，例如，父母为了早要孙子或者为女儿招婿上门，早生孩子可以稳固这种婚姻。22 人选择“其他”，其余 23 人未予正面回答。其实，据计生干部讲，政策外一孩生育者几乎都为意外怀孕，大多数是不到法定婚龄未婚先孕后，再匆忙结婚生育。这表明婚前教育和服务还有待进一步加强。

4 例政策外生育三孩者中，2 例为再婚夫妇，希望靠生育来维系感情；1 例为双女户希望生育儿子；1 例为意外怀孕，因身体原因不能流产而生育。尽管计划外三孩的在潜江市并不多（1999 年以来政策外三孩生育数仅占全部生育数的 0.08%），本次调查的样本也很少，且生育原因各不一样。但在和计生干部的访谈中我们得知，再婚和想要儿子是农村政策外生育三孩的主要原因，也是计划生育工作中控制政策外生育三孩的难点所在。

政策外生育二孩原因较上述两种情况复杂，故单独列表分析如下（见表 7）。

表 7. 政策外生育二孩原因

政策外生育原因	人数	政策外生育原因	人数	政策外生育原因	人数
传宗接代	7	希望儿女双全	8	迫于父母压力	1
养儿防老	2	孩子越多越好	2	其它	19
需要男劳动力	2	随大流	3	合计	44

在政策外生育 2 孩的 44 例中，生育原因主要有传宗接代和儿女双全，二者占 34.1%。但总的来说原因比较分散，生育动机多种多样。

特别值得注意的是，属于问卷表设计中的“其他”一项的 19 例，占 43.2%，出乎我们设计问卷时的想象。这其中意外怀孕的 8 人（5 人声称身体原因不能引产）未达政策规定生育间隔的 7 例（多为意外怀孕），有两例是当事人弟弟没有生育能力，希望自己生育儿子为其弟弟立门户，可见传宗接代的观念在农村一部分人中还是根深蒂固的。

3 谁做出了生育的决定？

为了了解最后一次生育的决定谁是主要决定者，我们在问卷表中设置“这次超生主要是由谁决定的”一项，调查结果如表。总的来看，在计划外生育中起决策作用的主要是夫妻本身，有 31 例，占被调查者的 31.3%。其次为妻子，16 例，占 16.2%；丈夫 12 例，占 12.1% 妻子作决定的比例略高于丈夫，从一个侧面说明在当地，妇女在家庭中的地位是比较高的。值得注意的是，在夫妻生育决策中，男方父母和女方父母分别有 12 和 9 例，分别占 12.1% 和 9.1%，二者合计占 21.2%，可见夫妻双方的父母对夫妻生育决策起重要的影响作用。

回答“其他”和未予回答的值得注意，二者共占被调查者的 19.2%，其中多为意外怀孕后生育的。其中一胎政策外生育的，几乎都是非意愿怀孕后生育。

表 8. 最后一次生育的决定者

胎次	丈夫		妻子		夫妻共同		男方父母		女方父母		其他		未回答		总计
	数	%	数	%	数	%	数	%	数	%	数	%	数	%	
一胎	10	19.6	12	23.5	9	17.6	5	9.8	5	9.8	2	3.9	8	15.7	51
二胎	1	2.3	3	36.8	20	45.5	7	15.9	4	9.1	9	20.5	-	-	44
三胎	1	25.0	1	25.0	2	50.0	-	-	-	-	-	-	-	-	4
合计	12	12.1	16	16.2	31	31.3	12	12.1	9	9.1	11	11.1	8	8.1	99

四、社会抚养费征收情况

1. 从生育到缴纳社会抚养费一间隔多长时间？

从政策外生育行为的发生到接到通知缴费，反映了计生部门对生育信息的敏感程度：从接到通知缴费到第一次缴费则从一个方面反映了社会抚养费征收的执行情况。根据调查了解的情况，我们将上述两项推算如下（见表 9）

表 9. 从生育到通知缴费时间间隔和从通知缴费到第一次缴费时间间隔

间隔时间	从生育到通知缴费时间间隔		从通知缴费到第一次缴费时间间隔	
	案例数	%	案例数	%
当月	16	16.2	55	55.6
1-3 月	69	69.7	40	40.4
4-6 月	6	6.1	3	3.0
7-12 月	5	5.1	1	1.0
12 月以上	2	2.0	-	-
不详	1	1.0	-	-
合计	99	100.0	99	100.0

从表 9 可以看出，政策外生育发生后，当月即到接到缴费通知的占 16.2%，间隔 1-3 个月接到通知的占 69.7% 两类合计约占 86%，说明计生部门非常负责任，在绝大多数情况下能很快把握生育信息，在短时间内对政策外生育者发出征费通知。在政策外生育发生一年后接到缴费通知的只有 2 例，其中 1 例为生育 5 年多后才接到缴费通知，原因是政策外生育夫妇流动在外，计生部门的通知无法送达到当事人手中，这也反映出人口流动增多后，特别是在外长时间流动的夫妇增多后，将给社会抚养费的征收加大难度。

另一方面，从通知缴费到第一次缴费时间间隔看，55.6% 的征收对象当月就开始缴纳抚养费，40.4% 的征收对象在 1 至 3 个月内开始缴纳抚养费，两者合计高达 96%，反映出当地老百姓还是非常老实的。

2. 社会抚养费能不能收上来？

对政策外生育者征收的社会抚养费是否能按规定征收到位，是我们关心的重要问题之一。问卷表中我们设置了“应缴数额”和“已缴数额”

通过对二者的比较，我们发现社会抚养费欠缴比较严重。被调查的 99 个案例中，社会抚养费在调查时已经全部缴清 51 例，欠缴 2000 元以上的 29 例。应

收社会抚养费总额 604,063 元，实际征收只有 217,263 元，不到 36%。政策外一胎社会抚养费一般征收较少，多在 2,000 元以下，故拖欠的不多。政策外二胎生育者社会抚养费征收数额高得多，拖欠面也就更广，44 例中只有 14 例缴清，占 31.8%；欠缴 2000 元以上的 23 例，占 52.3%。当然，这里包含了 2002 年下半年政策外生育，已通知缴费但还没来得及缴的情况。

3. 缴纳社会抚养费一分几次缴清？

从缴费次数看，多数征缴对象缴费一次，但缴费三次及以上的也占到了 34.1%（见表 10）。如果从通知缴纳社会抚养费的金额看，应缴数额小的多是一次缴清，应缴数额大的一般是多次缴清或已缴多次尚未缴清。从对计生干部的交谈中我们了解到，当地在社会抚养费的征收中不存在减免的情况，对于确有困难的家庭，可以和计生部门共同制订缴款计划，并签订缴款协议，分多次缴纳，这也是计生部门改进工作方式的举措之一。

表 10. 按已缴费次数分的被调查户数

缴费次数（次）	户数（户）
未缴	3
1	61
2	19
3	13
4 次及以上	2
不详	1
合计	99

还有一点需要说明，在社会抚养费应缴数额和已缴数额的调查中，有调查对象无法回答相应的问题，主要有两种情况：一是社会抚养费的征缴由配偶操办，自己不了解详情；二是社会抚养费完全由父母缴纳，自己甚至不闻不问。有一对稚气未脱的早婚早育夫妇给我们的印象十分深刻，他们除了生育孩子以外，对家庭收入、被通知缴纳社会抚养费的数额、实际缴纳情况、是否缴清、甚至连抚养孩子一概不管，典型的孩子养孩子。还有一例，我们在调查一个生育二孩妇女时，婆婆试图代替媳妇回答问表中的问题，并声称是自己要媳妇生育二孩的，并替她缴纳了社会抚养费，这再次说明长辈对子女生育决策还是有

一定影响的。

五、政策外生育者对社会抚养费 and 计划生育工作的认识

1. 政策外生育者及政策外生育的小孩能否享有相应的权利

政策外生育者及政策外生育的小孩是否受到歧视，是我们关心的问题。总的来说，大多数政策外生育者在生殖健康等方面同合法生育者享受到同样的服务(见表 11)，近 88% 的被调查者认为她们享受到与合法生育者同样的服务。认为因自己没有按政策生育而未得到任何服务或只是部分地享受到服务的分别只占被调查者的 2%和 3%，另有 5.1% 的认为她们和合法生育者一样都没有享受到任何服务。

表 11. 政策外生育者和合法生育者得到的

生殖健康服务比较

得到服务的情况	调查对象数	所占比例 (%)
大家都未得到服务	5	5.1
同合法生育者享受同样服务	87	87.9
只能部分地享受服务	3	3.0
因不按政策生育未得到任何服务	2	2.0
未回答	2	2.0
合计	99	100.0

回答与合法生育者享受同样的服务或同样没有享受服务（即与符合政策生育的人没有区别）的被调查者多为农业户口，而非农业户口政策外生育者除按规定缴纳社会抚养费外，在分房、晋升晋级等方面还受到一定的限制。

在回答“您的孩子在上学、医疗保健等方面是否与其他孩子一样享受了相同的福利与权利”一项时，91 个农村户口调查对象全部给予了肯定回答，而 8 个非农业户口的人都作了否定回答。因为非农户口夫妇的独生子女（符合政策生育）能享受部分公费医疗，上学后能报销部分学费，政策外生育则不能享受上述待遇。由于农村没有公费医疗或减免学费的规定，因而对农业户口夫妇而言，无论是否独生子女还是非独生子女，无论是合法生育还是非法生育，符合政策生育的和政策外生育的在这些方面没有差别，因此农村政策外生育者及政策外生育的小孩没有受到歧视。非农户口夫妇政策外生育的子女与符合政策生

育的独生子女相比，还不能完全享受相同的待遇。

2. 对征收社会抚养费的理解

到调查时为止，潜江市实行征收政策外生育社会抚养费已有 4 年，而且我们这次调查的对象近 90% 是近 4 年来生育并被作为社会抚养费征收对象的，他（她）们对社会抚养费的理解程度如何呢？

被调查者大都很明白为什么要征收社会抚养费，这从对以下问题的回答中可以清楚看到：被调查者中有 70 人认为社会抚养费征收的基本目的是“为了控制人口增长”，17 人“不知道”，5 人认为是“为调节自然资源的利用和保护环境 补偿政府在公益事业上的花费”回答“交了钱就可以多生”和“放宽生育限制”的分别为 4 人和 3 人。

有 75 人认为多生孩子应该缴纳社会抚养费，其主要理由是“超生违犯国家人口与计划生育的法律规定，应该征收”（55 人）和“超生会对社会增加负担，应对社会适当补偿”（16 人）。23 人觉得不应该征收社会抚养费 其理由或是“生育是自由的，不应予以经济限制”（6 人），或是“征收社会抚养费有利于有钱人多生”（5 人）和“无法控制没钱人多生”（3 人）或是“超生不会给社会增加负担”（3 人）很不一致。

人们对社会抚养费的理解很大程度上受自身生育观和文化程度的影响，同时，也可能受他们被征收过社会抚养费的情绪的影响。

3. 对社会抚养费征收和计划生育工作的评价

作为联合国人口基金项目的试点县，国际项目的实施对当地的计划生育工作产生了积极的影响。潜江市从 1998 年就开始强调在计划生育工作中“不搞任何形式的强制”。本次调查我们在问卷表中列举了国家计生委明文规定“七不准”的在计划生育工作中禁止的 7 种行为，让政策外生育者评判计生干部是否有违“七不准”。结果有 77 人认为计生干部没有违反“七不准”。另外有 12 人认为个别干部有工作方式方法简单粗暴的现象。在上述 12 人中，4 人是 1993 年及以前处罚的 其余 8 人则是 1999 年以来政策外生育的。说明尽管国家和省市计生委反复强调七不准，但基层计生工作者在工作实际中方法欠妥的情况可能还

没有完全杜绝。这里 我们所用的词是“可能”这是因为这只是被调查者对问题的回答，而有些事实并不能从双方当事人那里都得到证实，可能与实际情况有出入。然而，群众中有这样的看法说明在宣传与执行政策时仍有需要改进之处。

总的来说，大多数被调查者对当地社会抚养费征收过程的具体实施持满意或基本满意态度。其中满意的 19 人，基本满意的 49 人，二者共占被调查者的 68.7%；不满意的有 23 人，占 23.2%；另有 8 人认为自己不知道社会抚养费一事，不便妄加评论。

六、对潜江市调查结果的讨论

对潜江的调查给我们留下了深刻的印象。综合问卷调查、集体访谈以及我们在调查中的所见所闻，我们认为以下几点尤其值得关注：

1. 联合国人口基金试点项目的执行产生了积极广泛的影响，计生干部工作思路转变，以人为本、尊重群众合法权益在计生工作中得到体现，干群关系明显缓和，但仍有待改进之处。

曾几何时，计生工作者普遍感叹“计划生育工作天下第一难”。与其他许多地方一样，潜江市计划生育工作在过去也曾经主要靠行政强制来实施，但这样的工作方法并不能为群众所理解和接受，强制性的行政行为只能是导致干群关系紧张。90 年代以来，尤其是 1998 年执行联合国人口基金项目以来，潜江市市政府、市计生局在计划生育工作中特别强调了知情选择和自由选择，强调生殖健康和计划生育相结合的模式、负责任的性行为、为参与者保密、尊重服务对象隐私权等理念，对计划生育工作思路进行了改革，尊重群众生育自主权，转变政府职能。从 1998 年起，市里不再向乡镇下达出生人口数量计划，乡镇不再用下达到人头的生育指标，取消准生证，由过去实行的持证生育，改为只要符合国家的计划生育政策，育龄群众可以自主决定生育时间和生育子女数。与此同时，加强政府的指导作用，主要包括生育政策指导：依靠各类宣传媒介和广大群众干部，大力宣传国家计划生育法规，真正让群众掌握生育政策；生育观念指导：深入开展丰富多彩的婚育新风进万家活动，把计划生育与扶贫开发相结合，促进群众由传统生育观念转变到优生优育、少生快富、建设幸福文明

家庭上；生育行为指导：普及优生、优育、优教知识，大力倡导负责任的生育行为，把国家的计划生育政策变为育龄群众的自觉思想。

与此同时，计生工作者在工作中努力保障群众知情权，增加工作的透明度。一是人口与计划生育信息开放。这些信息不仅包括国家计划生育政策，还有各种避孕方法的作用原理、优缺点以及有关性与婚育等知识。二是政府服务和管理开放。一方面，通过举办镇村干部群众项目知识培训和《致广大育龄群众一封信》等形式，将项目的宗旨、原则告诉群众，争取群众对项目工作的支持和参与；另一方面，采取座谈走访、问卷调查等形式，征求群众对项目工作的意见和建议，接受群众的监督和评议，以促进干部不断改进服务和管理。

计划生育考核指标是指导工作的指挥棒。为了彻底引导基层计生干部转变观念，市计生局在工作评估指标上，由过去的以人口出生率为核心改为以群众的满意率为核心，主要包括生殖健康知识教育、生殖健康技术服务、避孕方法知情选择、服务提供点、意外妊娠率、群众满意度、服务提供者满意度、信息管理、出生人口政策合格率、母婴保健服务等 10 个方面。在评估方法上实行部门与群众评议相结合，定期调查与定量调查相结合，增加群众问卷评估，双方共同参与，保持高度透明。新的评估体系的建立，突出了生殖健康/计划生育服务，强化了平时经常性的工作，为基层工作的转变指明了方向，密切了基层干群关系。我们的问卷调查和群众访谈显示，政策外生育者对计划生育工作的满意和基本满意率近 70% 合法生育者的满意率为 80%，与潜江市计生局考核调查的结果十分接近。

但是，群众对计划生育工作不满意的仍有一定比例，我们调查中了解到的少数地方计生工作中工作方法问题的存在说明，潜江市计生工作思路和工作方法的转变尚在进行之中，还没有全部完成。

2. 干部群众法制观念增强，依法行政、依法生育的风气正在形成，但计生干部违规操作的现象仍未杜绝

在与计生干部的交谈中，我们听到最多的就是依法行政，“不搞任何形式的强制”。潜江计生局根据国家行政诉讼法的规定，要求计生干部在工作实际中要做到执法主体合格，适用法律规范得当，认定违法事实准确，执法程序合法。

对政策外生育的处理，潜江市的执行程序是首先由乡镇计生办做好调查询问笔录，包括立案表（一式两份）、家庭户口本复印件、新生婴儿的出生证明、当时接生医生填写的分娩表、婴儿父母亲的确定等，认定违法事实，报市计生局法规科；市计生局法规科审核，提出处理意见，报分管领导；分管领导进一步审查并签字，再由法人代表签字后，下达到乡镇，由乡镇计生干部送达对象手中。被送达者如不服可在规定的时间内提出行政复议。

调查中我们了解的一个事例可以说明计生干部依法行政的意识增强：

一外地流入人口超生，利用法律救助时间外逃。2001年，潜江市区“悦送电器”的浙江老板计划外生育二胎，计生人员按法定程序送达社会抚养费征缴通知书。被送达对象不服，提请行政复议。按照中华人民共和国行政处罚法，被处罚者不服处罚可以口头申请复议，行政复议法规定60天的法律救助时间。计生干部虽明知超生者有可能在此期间外逃，但因有计划生育七不准，不能对其拘留。该浙江老板后转移资产，携家外逃。这也从一个侧面反映计生干部依法行政意识增强。

在群众方面，许多人在知法守法的前提下，还运用法律维护自己的合法权益。1998年，周矶办事处黄岭村在与一对育龄夫妇签订知情选择合同后，仍要对象按“一环二扎”落实避孕措施，该夫妇拿着合同找到市计生局，市计生局维护了该夫妇的合法权益，并对村干部作了通报批评。2000年某乡计生干部在介绍节育方法时，举例谈到某夫妇用体外射精的方法避孕，该夫妇知道后强烈抗议，认为侵犯了自己的隐私权。后来计生干部登门赔礼道歉。

在看到上述可喜变化的同时，我们注意到潜江市计划生育依法行政中仍有不足，违规操作的情况仍然存在。2002年潜江市计生局在执法监督中就发现并处理了两件事：2002年总口管理区一对夫妇（男方下岗，女方为农民，外出务工，经济条件较好）生育计划外二孩，根据统计局2001年农村劳平收入，应征社会抚养费8600元，但总口管理区计生办于2002年10月征收了该夫妇9000元。市计生局根据《进一步规范计划生育行政执法》的通知，第一条是明确执法主体：由计生局统一执法。计生局责令总口管理区计生办把已经征收的款退回，原征费通知书作废，由市计生局重新下达征收社会抚养费的通知单，重新征收。园林管理区一计生干部向政策外生育者打白条，市监督检查时发现后对

责任干部进行了严肃处理。

此外，从调查情况看，社会抚养费的征收并没有完全按标准执行到位，还有许多工作要做。

3. 计划生育知情选择、生殖健康服务成效显著，但仍有进一步完善的空间

计划生育知情选择、生殖健康服务是育龄群众的强烈需求，也是新时期计划生育工作的客观要求。自 90 年代后期以来，潜江市把计划生育知情选择、生殖健康服务作为计生工作的重要内容。他们开辟多种渠道进行宣传：以报纸、电视、电台等新闻媒体为依托的生殖健康/计划生育公益性宣传，市计生委与各新闻媒体加强合作，定期推出生殖健康/计划生育专题(专栏)并与市电台合作开设了“空中门诊”；以各级行政学校、人口学校为依托的人口与计划生育理论培训；以全日制中学为依托，市计生委、教育部门统一编印教材，在全市的五所高中、38 所初中对学生开展生殖健康/青春期教育；以计划生育管理和技术服务部门为依托，以各级专业技术人员为主开展知识传递。

针对个人身体状况不同，健康状况千差万别，在避孕方法的选择上也相应呈现出不同需求的特点，计生干部为群众提供多样化的避孕方法。在为群众提供避孕服务中，实行夫妻谈想法，同伴当参谋，干部供条件，医生作指导，避孕方法知情选择。他们首先向群众传递足够丰富的避孕信息，包括各种避孕方法的优缺点、使用方法和注意事项等，帮助她们全面了解自己的身体和家庭，在此基础上，育龄群众自己做出选择，技术人员提供相关的技术服务，落实具体的避孕方法。这样做明显地提高了避孕接受率，减少了计划外妊娠的发生，保护了育龄妇女的身心健康。从市计生局我们了解到，2001 年全市避孕方法知情选择率已达到 92.18%，1997 年-2000 年意外妊娠数不断下降：1997 年 1591 例，1998 年 948 例，1999 年 537 例，2000 年 407 例。2002 年意外妊娠率降至 0.2% 以下，比 1997 年下降 0.65 个百分点。实行避孕方法知情选择也带来了避孕结构的变化，选择绝育人数由 1997 年的 56.87% 减少到 2001 年的 46.32%，选择宫内节育器的由 1997 年的 41.73% 增加到 46.82%，选用其他避孕药的由 1997 年的 1.4% 增加到 6.86% 其中男性使用避孕套在 1997 年的基础上提高了 2.1 个百分点。