

江苏省太仓市调查报告

(未定稿)

翟振武 刘爽 车文辉 王志成

一、背景

近 30 年来，中国的计划生育经历了一个不断发展、逐渐完善的历史过程。在这一过程中，由于中国社会经济发展的阶段性和区域不平衡性，导致地区差异始终是中国计划生育最基本、也是最典型的特征。这一特征不仅表现在各地所处的人口发展阶段上，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，代表着中国计划生育工作的不同发展阶段。因此在中国，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。

征收社会抚养费，是中国在推行计划生育、调控人口生育行为过程中的一种阶段性手段，它是在奖励公民按国家政策生育的同时，对不按国家政策生育者采取的一种导向性限制措施。这不仅是为了整个民族的利益和国家的长远发展目标，为了更好地协调个体的生存、发展权和整体的生存、发展权，而且也是保证社会公平与法律严肃性的一种做法。在生育社会抚养费的征收上，由于地区发展的差异性和计划生育工作水平的不同，不仅在地域之间存在征收例数与总量的差异，而且在不同的人群中也存在征收标准与数额的不同。

为了更好地认识社会抚养费征收的现实情况，了解计划生育立法对它的影响，分析社会抚养费征收中存在的地区差异及其特点，中国人民大学人口研究所设立了“社会抚养费”调查研究课题。这一课题的研究目标是：通过对不同地区社会抚养费征收现状与变化趋势的实地调查，了解社会抚养费征收的整个历史演变过程，明确其在中国计划生育项目中的地位和作用，认识社会抚养费征收中存在的问题与原因，探索今后进一步减

少社会抚养费征收的可能途径。为此，课题组选择了在全国有一定代表性的四个地区进行了实地调查研究。江苏省是我国的一个人口大省，也是社会经济相对发达的地区，多年来计划生育工作一直走在全国的前列。该省作为发达地区的代表，成为本课题研究的案例之一。本报告是课题的江苏子报告，参与调查和报告撰写的课题小组成员全部由中国人民大学人口研究所的人员组成，其中包括：翟振武教授、刘爽副教授、博士研究生车文辉和硕士研究生王志成。为了对所研究问题有深刻而准确的理解，便于进行比较和分析，本课题研究采取了按统一的调查问卷与访谈提纲，分省、县（市）和乡镇三级，将问卷调查、小组座谈和深入访谈相结合的形式。根据这一安排，课题小组除了对江苏省计划生育职能部门的有关负责人进行了专门访谈外，还选择了具有典型意义（先进的非城市地区）的太仓市作为关键性的县（市）级调查点。在对太仓市进行调查研究的基础上，调查小组又深入到该市的沙溪镇和双凤镇两个特点不同的城镇进行了实地调查，从而通过不同的层面和侧面，了解了当地社会抚养费的征收现状与特点、干部群众对这一征收规定及具体做法的看法、以及在征收过程中存在的问题等。

对太仓市社会抚养费征收的专题调查，一方面采取了入户问卷调查的形式。调查小组通过对太仓市违反计划生育政策而被征收社会抚养费（计划外生育费）的 20 个案例和按计划生育政策生育的 11 个案例的问卷调查，细致了解了不同人口组的基本情况和对此问题的看法。另一方面，由于近些年太仓市社会抚养费的征收案例已很少，当地计划生育的工作重点已经转向如何更好地满足群众日益增长的生殖健康与生命质量的需要。为了更好地了解这类成功减少社会抚养费征收地区的内在原因与外部条件，调查组分别组织了由省、县（市）、乡三级计生部门管理人员、村干部、基层计划生育专干以及群众参加的数次主题座谈会，进行了更深入的访谈与座谈。直接的问卷调查和专门访谈，为我们了解和认识当地社会抚养费的征收情况和计划生育工作的变化趋势，提供了大量有价值的信息。

需要指出的是：江苏省太仓市因处于沪杭经济圈并比邻上海这一国际化的大都市，社会经济比较发达；与其它农村地区相比，当地居民的婚育观念已经发生根本性的变化；同时太仓市的计划生育工作有很高的管理水平与软、硬件条件，经过多年的努力已初步实现了现代人口转变。因此，近些年，太仓市无论从其发展本身来看，还是与全国的一般情况比较而言，社会抚养费的征收总量与例数都已很少，对计划生育工作的影响已微乎其微。在这样的情况下，依旧选择太仓市作为社会抚养费征收研究课题的案例之一，主要是基于这样的判断与考虑：其一，太仓市的社会抚养费征收是在经历了从多到少、

从不规范到规范、从对计划生育工作影响巨大到影响甚微这一历史发展过程之后，才形成了今天这一局面的。而这一过程在其它很多地区可能正在经历或者将要经历，即太仓的“今天”可能正是其它很多地区的“明天”甚或“后天”。从这个意义上说，太仓市在逐步减少不符合政策生育方面具有很好的示范作用。其二，在中国计划生育事业已经迈入稳定低生育水平新的历史阶段时，我们有必要了解目前计划生育先进地区在摆脱了主要依靠外在强制性制约力量来实现人口数量控制、社会抚养费征收退为次要问题之后，他们在想些什么和做些什么？从中发现代表着中国计划生育未来走向的思路和工作模式。这也是我们期望随着国家和地区的持续发展、在社会抚养费征收越来越少的同时，真正实现以群众需求和服务为核心的计划生育工作思路与工作方式“两个转变”的题中应有之义。而太仓市在这方面给我们提供了很好的启示。其三，对社会抚养费的征收，只是中国计划生育发展、转变过程中的一个中间产物。社会抚养费本身也经历了从称谓到内容在不同阶段的变化，这种变化在反映着中国整个社会经济发展脉络的同时，也越来越向着体现国际人口与发展大会（ICPD）“自由、负责任地生育”这一精神迈进。太仓市是中国在推行计划生育项目中最为先行的农村地区之一，它已经经历了社会抚养费征收变化的各个主要阶段，目前已经进入社会抚养费征收例数极少、少生优生优育已成为当地居民自愿选择这一崭新的阶段，因此对太仓市的案例研究，结合与其它不同类别地区的比较，将有助于我们更全面、客观地审视中国计划生育中社会抚养费征收的整个历史变化过程。

二. 太仓市及其人口发展的基本情况

太仓市是一个县级市，位于江苏省东南边缘，长江口南岸。东濒长江，南依上海市，西邻昆山市，北接常熟市，地理位置非常优越；同时，204 国道（沪宜公路）贯穿南北，辖区内市、镇公路四通八达，横卧北侧的万里长江连接海内外四面八方，交通十分便利。太仓全市有 12 个镇，两个省级经济开发区（太仓经济开发区和太仓港开发区），其中太仓港在元明时代就是主要的海运港、商港和江防要地，现已发展成为上海国际航运中心的组合港。

由于这些便利的条件、长期积累的发展基础和深厚的文化底蕴，太仓市的社会经济发展水平相当高。根据统计，2001 年太仓市的人均 GDP 已经达到人民币 35172 元，是中国全国第一个进入小康社会的县（市），也是综合实力突出的全国百强县（市）之一。

按照太仓市有关领导的说法，太仓市能够实现这些目标，一个重要的原因就是太仓市得益于人口规模适中，因此人均指标高、发展空间大。

太仓市属于中国计划生育活动开展较早的地区，也是中国农村地区中实现现代人口转变的先行地区之一。根据有关统计，太仓市现有人口约 45 万，另有近 10 万的流入人口。1995 年以后太仓已经出现持续的人口负增长态势。2001 年该市的人口出生率为 6.33%，死亡率 8.19%，人口自然增长率为 -1.57%。大约自 20 世纪 80 年代中期以来，太仓市的人口计划生育率就开始一直保持在 99.9% 上下，他们曾五次被评为全国计划生育先进集体，十多次受到省里的表彰。在 2001 年，该市的一胎比例为 94.02% 其余约 6% 为二胎，没有多胎。目前太仓市虽然属于农业户口的居民依旧占多数，但是他们中间已很少有人务农。近些年，太仓市不仅人口出生率很低，而且出生的人数也在逐年减少，最近的三、四年，该市每年的出生人数已少于 3000 人。

三． 江苏省社会抚养费征收的历史演变

调查小组在省会城市南京市对省计划生育委员会政策法规部门的有关负责人进行了访谈，了解了江苏全省在社会抚养费征收方面有关规定演变的大致过程和在实践中面临的一些问题。

从江苏全省来看在 1979 年就已经有了对计划外生育的经济限制，当时称为计划外生育罚款。标准大致是 城镇职工按其工资总额的 10% 征收 7-10 年 农民按工分的 10% 计征 7-10 年。在 20 世纪 80 年代，国家开始制度化的定期职工工资调整后，这一罚款也随之每年都进行相应的调整。1990 年江苏省人民代表大会通过了《江苏省计划生育条例》并从 1991 年 1 月 1 日起作为地方性法规开始施行。1997 年江苏省对该条例进行了修订，计划外生育罚款正式被改称为计划外生育费（实际工作中在 1995 年以后就改为计划外生育费了），在经 1997 年修订后的《江苏省计划生育条例》中，对需要交纳计划外生育费的对象做出了具体的规定，其中包括征收的参照标准和程序。

随着国家《人口与计划生育法》的颁行以及《社会抚养费征收管理办法》的出台，根据江苏省的具体情况，经过法定程序，江苏省人民代表大会在 2002 年 10 月 23 日通过了新的《江苏省人口与计划生育条例》规定自 2002 年 12 月 1 日起施行。

《江苏省人口与计划生育条例》是国家《人口与计划生育法》的实施性地方法规，它在内容上较之旧《条例》发生了诸多质的变化，是此次新《条例》出台改革力度最大

的省份。如：在该省的新《条例》中，取消了管理一章而专门设置了计划生育技术服务一章，提出“服务是一种更为科学的管理方式”，强调要注重维护群众的合法权益，促进公民的积极参与，这反映出立法思路上的一个重要变化，即：由以往重在行政管理制约向以需求和服务为核心转变，从只强调公民对国家所承担的义务向公民权利与义务相统一转变，从以生育后制裁为主向用法律、宣传、服务引导为主转变，等等。其中还特别对生育管理进行了明确的改革：对于已达到最低法定结婚年龄、依法进行了登记的夫妇，赋予了自由选择生育第一个子女的权利，取消了生育指标及其申请程序，这意味着公民对于是否以及何时生育第一个孩子拥有了完全的自主权利；同时，对于可以生育第二个孩子的夫妇也基本取消了生育间隔的条件限制，他们基本也可以根据本人的意愿做出生育安排。这类改革无疑为逐步减少社会抚养费的征收例数与总量提供了更加有利、宽松的政策环境。

在新的《条例》中，对不符合法定条件的生育行为分类设定了征收社会抚养费的标准。明确提出：“不符合本条例规定生育孩子的，男女双方应当分别依照国务院《社会抚养费征收管理办法》和本条例规定缴纳社会抚养费，且不享受本条例第三十条第三款规定的待遇。”而对于社会抚养费的具体征收规定：

“城镇居民以孩子出生前一年设区的市或者县（市）城镇居民年人均可支配收入为计征的基本标准；农村居民以孩子出生前一年乡（镇）农村居民年人均纯收入为计征的基本标准。实际收入是城镇居民年人均可支配收入或者农村居民年人均纯收入二倍以上的，除按照本条第三款规定缴纳社会抚养费外，对其超出人均收入部分还应当缴纳一倍至二倍的社会抚养费。”

该《条例》还对社会抚养费的征收设定了法定程序，规定应“由县级人民政府计划生育行政部门做出书面决定。县级人民政府计划生育行政部门也可以委托乡（镇）人民政府或者城市街道办事处做出书面征收决定。社会抚养费应当上缴国库，纳入地方财政预算管理。”

从江苏省全省来看，近十几年来，每年被征收社会抚养费的人数占到出生人口总数的不到 10%，近些年这一比例更呈现出进一步不断减少的趋势。针对前些年在社会抚养费征收过程中存在的一些问题，江苏省曾经进行过专项治理。以维护群众的权益，规范征收的程序，完善相关监督和管理制度。从过去看，所征收的社会抚养费（计划外生育费）都被用于计划生育事业本身。但这仅仅是有限的作用，大量的经费还主要是来自于政府的财政收入。

从社会抚养费的征收标准变化看，江苏省基本是按照国务院颁行的《社会抚养费征收管理办法》来制定新标准的。现在的城镇居民年人均可支配收入和农村居民年人均纯收入与过去的农村劳动力年均收入和城镇年均收入相比，有一定的数量变化，并表现出某种比例关系。在江苏省这一比例大致为 1: 1.5（新标准相对低一些）从实际情况看，农村居民被征收的标准相对降低了，但是幅度不是很大；城镇居民则略高于旧标准，因为人均可支配收入大多是根据相对发达的城区情况计算的，对于一些县镇的城镇居民来说，人均可支配收入相对要低一些。但是因为城镇人口中不按政策生育的情况并不多见，所以这一影响不是很大。

在关于社会抚养费征收过程中所面临的问题，有关部门的负责人根据管理实践，发现存在下列问题：

1. 征收不到位的问题：从目前来看，即便在江苏这样的发达省份，部分群众的生育意愿与国家的政策要求，多少还是存在一些差距的，因此社会抚养费的征收现象始终存在。由于在被征收对象中不少是属于经济不发达地区相对贫穷的群体，因此征收不到位、即没钱交的情况经常存在，使得征收不能够及时到位。

2. 征收程序的规范化问题：现在江苏省正在对征收程序的规范化进行试点工作。在坚持“收支两条线”的同时，计划生育事业发展所要求的递增经费的财政保证与社会抚养费征收、使用程序规范化的相互保证问题依旧需要注意。

3. 如何建立有效的社会抚养费征缴机制的问题：为了保证法律的严肃性，需要严格社会抚养费的征缴，但是目前两个积极性（干部与群众）都面临着一定的问题。

4. 流动人口社会抚养费缴纳过程中出现的规避与续征的问题：由于目前中国各地在社会抚养费的征缴标准上存在差异，流动人口又是按照现住地管理，因此导致少数流动人口出现规避现象（即趋低避高）；而流动人口本身的流动性特点，也使得少数人存在在此地未缴纳完、又迁移到另一地的续征问题。

5. 其它问题：如在征缴不到时，申请法院强制执行的时间限制问题；等等。

尽管在社会抚养费的征收实践中，管理部门目前尚面临着一些需要解决的问题，但是从总的情况看，至少在江苏这样的发达省份，社会抚养费的征收面近些年在逐渐减小，它的影响越来越趋于弱化，计划生育工作的重点已经从少数人转向需要服务的绝大多数人，出现了从管理为主向服务为主、从奖罚并举向奖励为主的转变，国家的政策、法规已为基层创造出了比较宽松的大环境，群众中更是初步形成了“少生、优生、优育”的社会氛围，人口发展进入了稳定低生育水平的新阶段。

四. 太仓市的社会抚养费征收情况

与国内其他地区类似，作为县级市的太仓市，多年来一直是遵照所在省及地区的有关规定来确立社会抚养费的征收对象与标准的。因此，在社会抚养费的征收规定上，也是经历了一个不断变化、逐步完善的过程，情况与整个江苏省大致相同。其中：在称谓上，经历了从行政性罚款，到计划外生育费，再到社会抚养费这样的演变过程；在参照上，也从依照行政文件，转向依据地方性法规，再到依据建立在国家法基础上的地方法规与部门规章相配套这一变化；在征收标准上，也从过去的农村按照乡镇劳动力平均年收入、城镇职工年均收入，转变为农村居民按照年均纯收入、城镇居民按照年均可支配收入进行征收；在征收程序与管理上，则经历了从不规范到规范的完善过程。下列表 1 就对社会抚养费的征收方式、使用、管理和监督在不同年份的要求及其变动进行了简要的概括与归纳。其中，根据 1999 年《江苏省计划外生育费管理办法》对计划外生育费的使用范围给予了具体、明确的界定，同时还明确了计划外生育费的管理、监督和检查制度。2002 年新的《江苏省人口与计划生育条例》，更是明文规定：缴纳决定与收缴分离，全部上缴国库，实行收支两条线管理，纳入地方财政。

总之，我们可以看到：太仓市作为中国计划生育和社会抚养费历史演变过程的一个缩影，无论在对不符合政策生育费用征缴的名称上，还是在征缴的标准上，十余年来都发生了一定的变化。这些变化既反映了中国计划生育法制建设的阶段性，也反映了近些年中国在计划生育管理与服务理念上的演变。

五. 对太仓市社会抚养费被征收对象及其参照组的调查结果分析

20 世纪 90 年代中期以来；由于工作比较到位，太仓市人口中不符合国家法定条件生育的现象已很少。1996 年至 2003 年年初全市总共只发生了 53 例未按政策的生育。而 2002 年国家《社会抚养费征收管理办法》颁行以来，由于施行时间还很短，因此截止到调查时的 2003 年 3 月 3 日，该地区还未有缴纳社会抚养费的案例出现。尽管在太仓，社会抚养费的被征收案例很少，但是被征收人口组还是表现出了一些特有的特征。具体看有：

1. 1996 年以来计划外生育例数及计划外生育费征收情况

在仅有的 53 例中，我们看到：(1) 被征收者不仅有不符合法定条件的多生育者，而且

也有非婚生育者。其中大约三分之一是属于非婚生育的情况，其余都是不符合政策规定的再生育情况。(2) 社会抚养费(计划外生育费)的征收明显表现出一定的时间滞后特点，主要原因是一些被征收者家庭经济困难，无法一次性交清而延缓分期交纳，或者是被申请法院强制执行，但又因无履行能力而出现暂时的“余额中止”现象。(3) 在征收数额上，因为法规规定要根据夫妇双方前一年的收入来确定标准，因此各个年份和不同的个体差异很大，没有明显的规律性。

表 1 不符合政策生育费用的征缴方式、使用、监督、管理

类型	《苏州市计划生育暂行条例》实施细则(1989年)	江苏省计划生育条例(1995年)	江苏省计划生育条例(1997年)	江苏省计划外生育费管理办法(1999年)	江苏省人口和计划生育条例(2002年)
征缴方式	由乡镇(大厂)、工商部门征收,建立统一帐册	征收时必须使用省财政部门制定的统一票据。具体办法,由省计划生育主管部门会同省财政部门共同制定	征收时必须使用省财政部门制定的统一票据。具体办法,由省计划生育主管部门会同省财政部门共同制定		社会抚养费的征收,由县级人民政府计划生育行政部门作出书面决定计划生育行政部门也可委托乡镇人民政府或城市街道办事处作出书面征收决定
使用	用于计划生育事业	全部用于计划生育事业任何部门或单位、个人都不得借支,挤占或挪用	全部用于计划生育事业任何部门或单位、个人都不得借支,挤占或挪用	必须全部用于计划生育事业,任何部门、单位及个人都不得借支、挤占或挪用	
监督管理		实行“乡收县管,财政监督”的管理体制	计划外生育费必须按预算外资金管理的规定进行管理是实行“乡收县管、财政监督”体制	计划外生育费的管理由各级计划生育主管部门负责,实行的体制,实行收支两条线管理。即乡(镇、街道)征收的计划外生育费全部上交县(市、区)计生委,由县(市、区)计生委按规定缴入同级财政专户。严禁乡收乡支村收村支。	上缴国库,纳入地方财政预算管理

表2 1996年以来太仓市计划外生育例数及计划外生育费征收情况

年份	计划外生育人数	其中		处结例数	应征金额(万元)	已征金额(万元)	备注
		未婚	二胎				
1996	6	2	4	6	24.55	18.9	余额分期交纳
1997	4	2	2	4	10.42	5.86	余额分期交纳
1998	5	2	3	5	42.21	40.39	余额分期交纳
1999	5	1	4	5	23.33	18.57	余额分期交纳
2000	6	2	4	6	21.37	1.08	现常住地法院中止
2001	10	3	7	5	56.2	36.6	法院中止及家庭困难暂缓
2002	17	6	11	8	65.17	27.43	法院中止及家庭困难暂缓
合计	53	18	35	39	243.25	148.83	已征占应征金额的61.2%

2. 对20例被征收社会抚养费(计划外生育费)者的调查问卷分析

由于太仓市开放的程度和市场化水平比较高、人口流动频繁,在此次调查中,经过太仓市计生委的大力协助和多方努力我们在1996年以来的53例曾被征收社会抚养费(计划外生育费)的人口组中只寻访到其中的20位。为了更好地了解这一特殊人口组的特点我们对这20例被征收过社会抚养费(计划外生育费)的群众进行了专门的问卷调查。主要结果如下:

(1) 被征收者的群体特征

特征之一:被征收者的整体受教育程度偏低,具体见下图和表5。

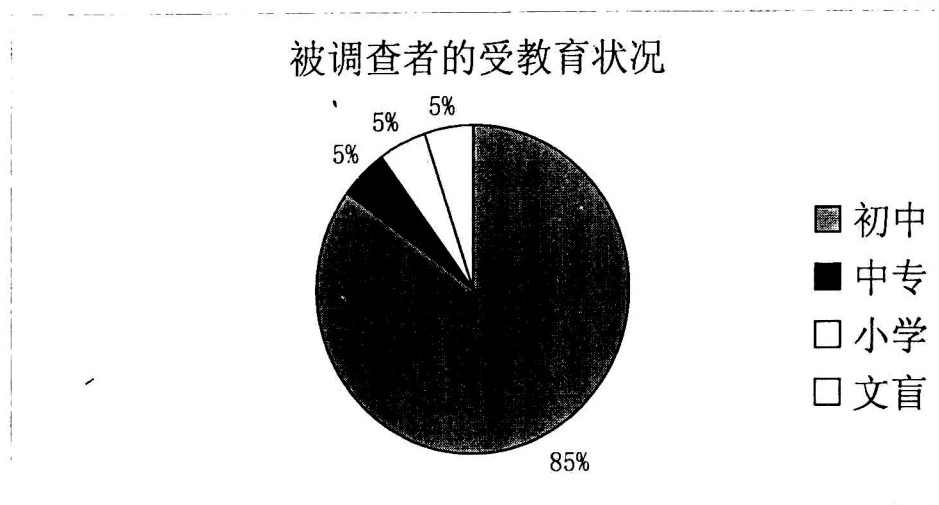
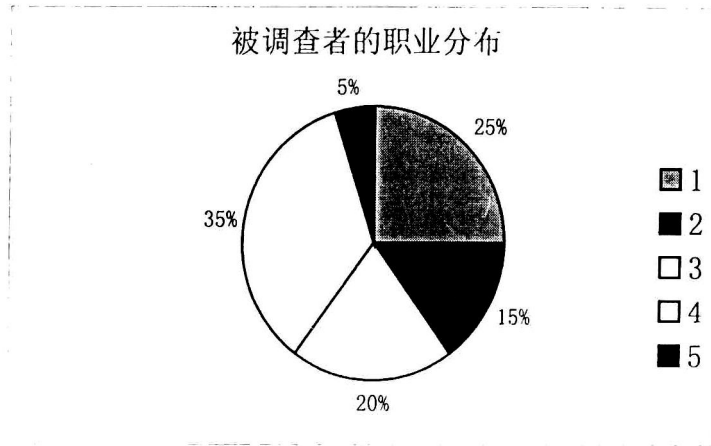


表 3 太仓市被调查者受教育程度与城镇居民的比较 (%)

	文盲		小学		初中		高中		中专		大专		本科及以上	
城镇居民	36838	14.6	84885	33.5	95831	37.9	21206	8.4	8110	3.2	5024	2.0	1215	0.5
被调查者	1	5	1	5	17	85	0	0	1	5	0	0	0	0

特征之二：被调查者中，农村户口占相当比重，20 例中农村户籍的占到 15 户。

特征之三：被征收者的职业偏重于初级加工业和初级服务业，具体见下图。



*其中，1 为商业、服务业人员；2，农、林、牧、副、渔和水利生产人员；3，生产、运输设备操作人员和相关人员；4，其他从业人员；5，失业

(2) 不按国家政策生育的主要原因和决定者

为了更好地了解被征收社会抚养费（计划外生育费）的人口组发生不按国家政策生育的主要原因，我们进行了专门的调查了解。结果发现其不按政策生育的情况主要是：

夫妻俩一方是外地婚入人口，缺乏依法登记结婚、依法生育观念，在外地怀孕生育后，把孩子抱回太仓，约占 38%；

意外怀孕，医学上认为不宜终止妊娠或多次未婚人流后怀孕，怕再次人流会影响今后生育导致未婚生育，约占 22%；

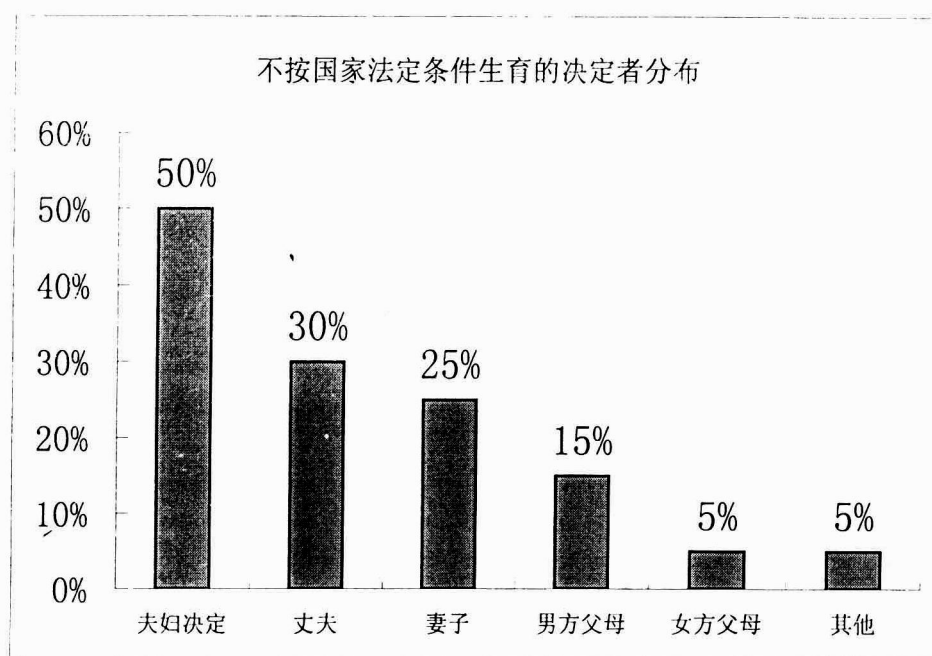
高收入家庭，认为有抚养、教育子女能力，不能接受一对夫妇只生一个孩子，从而导致不按国家的法定条件生育，约占 20%；

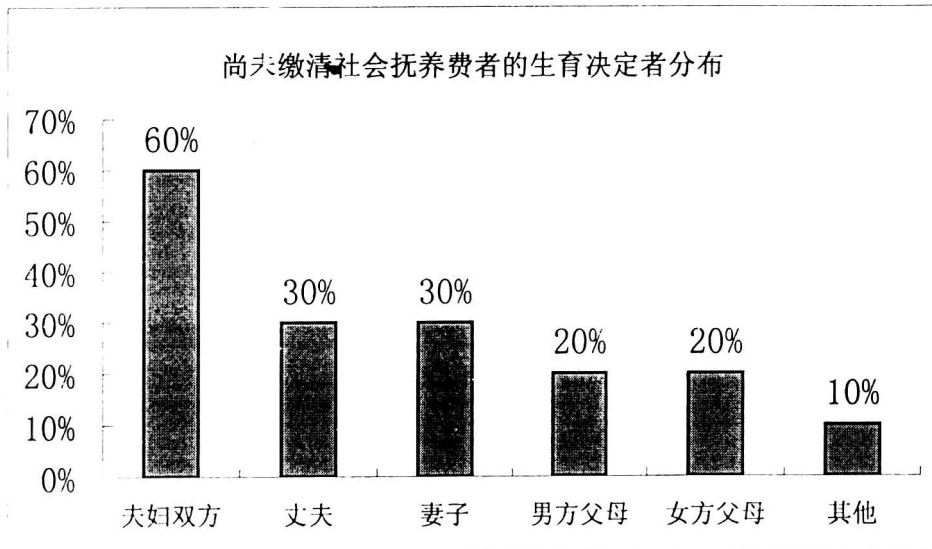
非婚姻关系生育，约占 10%；

外地购买小城镇户口进入太仓的迁入人口，在以前的户籍地不按政策生育后未被发现，后被太仓市发现征收，约占 10%。

进一步，被调查者不按国家法定条件生育的主要原因包括：

在调查的 20 例当中，对“因为需要男性劳动力”、“孩子越多越好”、“随大流”和“迫于外界压力”等进行选项的一例也没有。其未按政策生育的原因，主要是：（1）女方身体原因，怀孕了但不能流产，否则会影响以后的生育功能，不得不保留孩子。（2）男女双方一方在生育时未到法定结婚年龄，属非婚生育；（3）因避孕措施失败，女方本人又十分惧怕计划生育手术对身体有不良影响，意外怀孕后的生育；（4）生了女孩还想再生一个男孩“传宗接代”的，但缘于这种原因多生育的，我们只走访到两户，而且他们的配偶都来自于外地，是经济不太发达的苏北或西南地区的婚入人口。在太仓，通过实地的调查了解，可以得出这样一个结论：所有未按国家法定条件生育的被调查者都认为太仓人口多，实行计划生育是理所当然的，但具体到个人行为，则出现行为与认知上的某些矛盾。在太仓市当地居民看来，“少生、优生、优育”已是一种社会共识，因此象“孩子越多越好”、生育“男孩偏好”等传统观念已没有根基，多育成为不符合时代潮流的行为。那么，当不按国家法定条件的生育发生时，谁最有对未来生命的决定权呢？从调查结果来看，由夫妻双方共同决定或丈夫更多倚重于妻子判断的情况较多，这反映出在太仓市“女权”不逊“男权”的事实。（见下图）

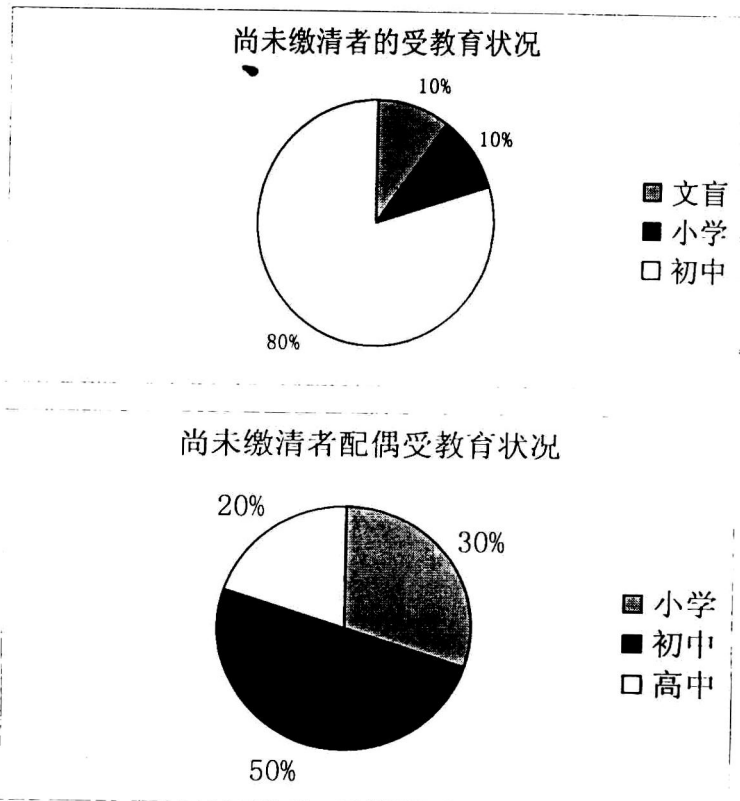




因此由上述可见：在太仓市，发生不按国家法定条件生育的多是一些比较特殊的情况，他们或者是因为意外怀孕、但又因客观因素而无法或很难流产的；或者是由于高收入而“花钱买孩子”的；或者是因为非婚生育的。其中特别是一些与外地人口结婚，而两地人口婚育观念差距较大，迁入一方执意要生的。由此我们可以说：从近些年太仓市的情况看，不按政策生育、被征收了社会抚养费的主要是极少数的特殊人口组和特殊情况（他们或者属于极端最穷或者最富的社会阶层，或者是社会边缘人群、流动人口），而对占绝大多数的当地居民来说，不仅计划生育的理念已经深入人心，而且社会发展也已促使他们的婚育观念发生了自觉性的内在变化。他们中间出现不按政策生育的情况已经非常罕见。

（3）未缴足社会抚养费（计划外生育费）的人口组特征

即便在太仓市这样经济比较发达的地区，社会抚养费（计划外生育费）征收中的欠缴现象也是一个不争的事实（见表2）。为了更清楚地了解这一人口组的特点，我们专门对未缴足社会抚养费的人口组进行了统计分析。结果发现：社会抚养费未缴清家庭中，夫妇的受教育水平整体虽然算不上很高，但是也都属于有一定文化层次的人群。下图表明：在配偶双方，初中文化程度者都占到半数及以上。



(4) 缴费人口组与对照组（按政策生育者）的比较

在调查中，绝大多数未按政策生育者都认为与按政策生育者一样享受到了计划生育与生殖健康服务。他们的孩子在上学、医疗保健等方面，与其他孩子获得了同样的权利与福利。如：太仓市妇幼保健所建立了生育健康监测系统，未按政策生育的孩子，也都能够获得儿童计划免役与保健卡，卡上详细记载了孩子的性别、年龄、打预防针的种类及日期，使家长对儿童保健做到“胸中有数”。

当被问及社会抚养费这一概念时，大多数被调查者表示：只是听说过，但不十分清楚。对它的征收标准、程序规定等知者相对寥寥。虽然被调查者都是未按国家生育政策生育的人，但他们对多生孩子是否应该缴纳社会抚养费，却表现出了令人惊异的高度赞同，赞同率达到 85%。他们认为：“不按政策生育违犯国家有关人口与计划生育的法律规定 应当征收”或是认为“不按政策生育会给社会增加负担 理应对社会适当补偿”。而认为社会抚养费征收中的不合理之处，主要集中于“收费标准定得过高”。

对“社会抚养费”与以前被称为“罚款”或“计划外生育费”的概念差异，被调查者认为：其性质和罚款一样，只不过名称改动了，显得更有“人情味”了。这种看法，不仅在未按生育政策生育的人们当中，而且在依法生育的普通群众和党政机关工作人员

当中也相当流行和普遍。对未按生育政策生育者而言，大多感觉计划生育政策与以前相比变化不大。在对社会抚养费证收、使用、监督机制的认知中，被调查者多表示是由“上级监督”或“同级监督”的，没有人意识到“舆论监督”和“群众监督”的重要性与作用。

为了与未按生育政策生育者群体进行比较，调查小组在当地同时调查了 11 位按照国家生育政策生育的计划生育者，作为对照组。

这些按政策生育的调查对象皆为年轻女性，她们中间孩子最大的出生于 1983 年，最小的出生于 2001 年。据其自述，她们按政策生育得到的奖励有：免费享受国家规定的基本项目的计划生育技术服务、享受婚假、生育假的奖励及其他福利待遇，如女性怀孕、生育和哺乳期间享受特殊劳动保护的帮助及补偿，因实行计划生育手术享受休假及奖励等。她们终身只要一个孩子得到的奖励依次主要是“发给独生子女父母光荣证”、“发给独生子女保健费”、“获得当地政府奖励或办理养老保险”、“享受延长产假的权力”以及“获得招工、录（聘）用、解决住房、扶贫救济及子女入托、入学、医疗等方面的优惠照顾”等等。

农村实行计划生育的家庭在发展经济时，地方政府给予的支持和政策倾斜，主要体现在“技术支持”、“培训服务”和“资金援助”等方面。而对实行计划生育的贫困家庭，地方人民政府给予的优先照顾则包括“社会救济”、“扶贫贷款”、“以工代赈”、“子女入托、入学和医疗照顾”以及“扶贫项目”等。

在对按照生育政策生育者的调查中，被调查者都认为社会抚养费的征收是合理的，但对其征收标准有不同的看法，其中约一半的人认为标准过高。但同时她们也都认为社会抚养费的征收，因有法律做保证，比原来计划外生育费征收的文明执法程度将会有明显提高，对社会抚养费的征收和使用将能进行有效的监督。对自己在社会抚养费的征收和使用上的权利与义务，五分之四的被调查者都明确表示自己应有监督权。

对现行的生育政策，绝大多数被调查者都表示满意，只有 20% 的人认为生育两个孩子相对要更满意一些。这些人中，约一半的人认为：两个孩子、不考虑男女；而另外一半人则认为：一儿一女的家庭更美满些。全部被调查者中没有一人认为孩子越多越好。这表明：在社会经济发展的推动下，经过多年的计划生育努力，当地人口的生育观念已经发生了本质性的变化，这使得政策主导、依法生育已经成为绝大多数人的自觉行为，人口调控机制由政府强控型向个人自主型转变的时机已经开始出现。

六、太仓市社会抚养费征收例数极少且越来越少的原因分析

1. 现代都市文化的影响

太仓市地理位置优越，距上海市只有 53 公里，离苏州市也不过 57 公里。为此太仓当地居民自诩为上海的“后花园”。因此，上海这一大都市的现代文化和生活方式，对太仓市产生着直接且强大的辐射性影响。表现在：语言、风俗及文化传统高度一致，地域相邻则使得太仓居民接受现代文明之风是那么得心应手、顺理成章。因此在现在的太仓市，注重自身及家庭的生活质量、注重孩子的素质与养育蔚然成风，在当时的社会与社区中已成潮流。其中也包括那些仍为农业户口、但已非农的人口。

2. 已形成自愿少育的社会氛围

太仓市是我国计划生育开展较早、见效较快的农村地区，也是人口再生产类型从“高、低、高”向“低、低、低”转变实现较早的地区之一。在 20 世纪 90 年代初期，该市就已开始保持人口持续负增长的态势。一对夫妇只生育一个孩子，在当地已经蔚然成风，成为目前广大育龄群众的自觉自愿行为。随着响应国家号召的第一批独生子女开始陆续进入婚育年龄，目前符合《江苏省人口与计划生育条例》规定可以再生育的对象已开始逐步增多。但是在太仓市，近些年符合再生育条件而自愿放弃再生育的比例非常高。

2001 年，太仓市曾对 35 周岁以下、符合《江苏省计划生育条例》照顾再生育条件的夫妇进行过专门调查。结果显示：在 6604 对被调查的夫妇中，6075 对夫妇选择了放弃再生育，占到被调查总数的约 92%；只有 239 对想再生育的夫妇，他们只占到 3.6%；再有 290 对被调查夫妇持可变的的态度，即表示一旦措施失败怀孕了就想生，他们也只占到调查总数的 4.4%。

因此，我们在太仓市进行调查、访谈和座谈中强烈感受到的是：被调查者或者座谈、访谈者（既包括计划生育各级管理者，也包括普通的老百姓）对当地人口与计划生育活动关心的焦点，已不是政府让不让再生育的问题，也不是社会抚养费征收的问题，而是如何培养现有孩子成材的问题、人口负增长长期下去的人口总数减少问题、人口老龄化带来的社会养老问题以及其它涉及人口结构的问题等等。

通过对放弃再生育机会人群更深入、细致的分析，可以帮助我们进一步理解在太仓市这样的地区，“少生、优生、优育”已不是少数人的理念和选择，也已不是仅靠外力

灌输或者倡导、需要调控的观念和行为，而是已经成为一种占主导和绝对地位的大众行为准则和社会价值取向，成为人们自觉自愿的选择和理念。这具体地表现在：

(1) 符合照顾再生育的对象各类人数不一，但放弃再生育比例的差异不大。按江苏省可以照顾再生育的情况划分，当地符合照顾再生育的各类人数不等，其中主要是农业人口中“一子一女户，其子只有一个女孩的”（有 3100 对，占调查总人数的 46.9%）、“夫妻一方为独生子女，只有一个孩子的”（有 2223 对，占调查总人数的 33.7%）、“有女无儿户，一女招婿（负责赡养老人），只有一个女孩的”（有 1069 对，占了调查人数的 16.2%）以及“夫妻一方为两代独生子女，或夫妻均为独生子女，只有一个孩子的”（有 149 对，占调查人数的 2.3%）等。从放弃再生育的比例看，这四类符合条件的对象中，放弃再生育的比例分别为 95.1%、89.2%、91.7%和 79.2%，而其他符合再生育条件的放弃生育者比例也均在 90%左右。因此，在可以再生育、但类别不同的符合条件者之间，放弃再生育的比例差距不大。

(2) 自愿少生和多孩的经济负担是放弃再生育的主要原因。在 6604 对被调查对象中放弃再生育的有 6075 对，原因主要是（可多选）选择“一个孩子足够了”的 3491 人，占调查人数的 52.9%；认为“经济负担过重”的 2931 对，占调查人数的 44.4%；选择“响应号召少生”的 1350 对，占调查人数的 20.4%；选择“没有精力抚养”的 1021 对，占了调查人数的 15.5%；极少数人选择“父母反对放弃再生育”和“夫妇意见不一致”。从上述数据可以看出，认为一个孩子足够了和多生经济负担过重，是当地居民放弃再生育最主要的原因。这一方面说明人们的生育观念已发生根本性的变化，另一方面也说明：随着经济的迅速发展，养育孩子成长的费用越来越大，人们都普遍倾向于选择“少而精”，而非“多而次”。

(3) 想再生育者的原因分析。6604 对夫妇中，有生育意愿想再生育的只有 239 对。他们中间想再生育的原因主要是（可多选）选择“老有所养”、“儿女双全”的分别占想再生育者总数的 32%左右，选择“父母要求生育”的占想再生育者的 29.3%，选择“解决姓氏问题”的占 26.8%；其余还有选择“生活富裕”和“有利于子女教育”的（分别占 9.2%和 6.3%）。从上述年轻人群的生育意愿可见：农村的养老问题、对孩子性别结构的理想、老一代的影响以及传宗接代的想法，是推动再生育的主要动力。

(4) 影响放弃再生育意愿的因素

女性职业对生育意愿的影响。从下表可见：女性职业对生育意愿的影响作用不大。即：无论何种职业的女性，放弃再生育的比例都比较高。

表 4 女性职业对再生育意愿的影响

女性职业 \ 人数	调查总人数	放弃再生育人数	放弃比例 (%)
工人	1453	1349	92.48
亦工亦农	3329	3117	93.63
个体	587	514	87.56
待业	61	54	88.52
农民	1128	1002	88.83
干部	46	39	84.78

其中，亦工亦农的兼业女性放弃再生育机会的比例最高；其次是工人；而干部放弃再生育的比例低一些，可能与本身符合照顾条件的人数少而产生的随机波动有关，不能看作是职业的影响。

女性文化程度对生育意愿的影响。按女性的文化程度划分，初中文化程度的女性放弃再生育的比例最高，其次分别是大专以上、高中和小学文化程度者，具体见下表。

表 5 文化程度对再生育意愿的影响分析

文化程度 \ 人数	调查总人数	放弃再生育人数	放弃比例 (%)
小学	200	177	88.50
初中	5679	5257	92.57
高中	680	601	88.38
大专及以上	45	40	88.89

可见，在太仓无论何种文化程度的女性，放弃再生育的比例均超过 80%。不同文化程度女性之间放弃再生育的比例相差不大，这也表明女性的文化程度高低对再生育的意愿无明显影响。

第一个孩子的性别对再生育意愿的影响。根据调查资料，女性是否放弃再生育的机会与其原有子女的性别基本无关。无论原有子女是男还是女，放弃再生育的比例均较大。在被调查对象中，第一个孩子性别为男孩的有 1329 人，其中放弃再生育的有 1164 人 放弃比例为 87.6% 第一个孩子性别为女孩的有 5275 人 其中放弃再生育的有 4911 人 比例为 93.1%。由此表明前一个子女的性别与再生育意愿关系不大。

家庭经济收入状况对生育意愿的影响。该次调查将年家庭经济收入水平分为 5 类，其与被调查者再生育意愿的关系如下表。