

中国人民大学人口与发展研究中心

社会抚养费调研项目

安徽省霍山县调查报告

2003 年 5 月 北京

中国人民大学人口与发展研究中心社会抚养费调研项目

安徽省霍山县调查报告¹

段成荣 张 岩 夏 颖

根据课题组的总体安排，2002 年 12 月 19 日至 27 日，课题组成员段成荣、张岩、夏颖赴安徽省进行了调查。

12 月 20 日至 26 日，调查小组在霍山县进行调查。在霍山县的调查活动包括：（1）在霍山县的白莲岩乡、下浮桥镇等 10 个乡、镇走访违反有关规定生育子女被罚款或征收社会抚养费的家庭 96 户，（2）与县计划生育委员会、县财政局、县纪律检查委员会、县信用合作社等相关部门负责人进行座谈，（3）在下符桥镇与镇政府镇长、镇计划生育办公室主任、镇财政所所长等进行座谈，（4）在下符桥镇与 16 位按政策生育者进行座谈，等。

12 月 27 日，调查小组在合肥市与安徽省人大常委会教科文卫委员会、安徽省计划生育委员会有关人员进行座谈。

以下是本次调查的主要结果。

一、安徽省计划生育基本情况：经过 20 多年的努力，安徽省已经进入人口低增长阶段，计划生育率达到 95% 以上，意外怀孕得到了有效控制。

安徽省是一个人口大省，截至 2000 年 11 月 1 日第五次全国人口普查时，安徽省人口规模达 5986 万人，人口规模在全国 34 个省（市、自治区）中居第九位。

和全国以及其他省（市、自治区）一样，安徽省也面临着比较严重的人口压力。该省自 20 世纪 70 年代以来，一直致力于控制人口数量的过快增长。经过 30 年的努力，安徽省已经初步控制住了人口的过快增长。2001 年，安徽全省出生人数为 78.6 万人，比 1990 年出生人数减少了 42%。全省人口出生率已经由 1990 年的 24.5‰ 下降到了 2001 年的 12.5‰（见表 1）。扣除死亡率后，目前，安

¹ 在本次调查过程中，我们得到了安徽省计划生育委员会、霍山县计划生育委员会提供的帮助。谨此致谢！

徽全省人口自然增长率在 5%左右，明显地已经进入了人口低增长阶段。

表 1 安徽省部分年份计划生育统计指标

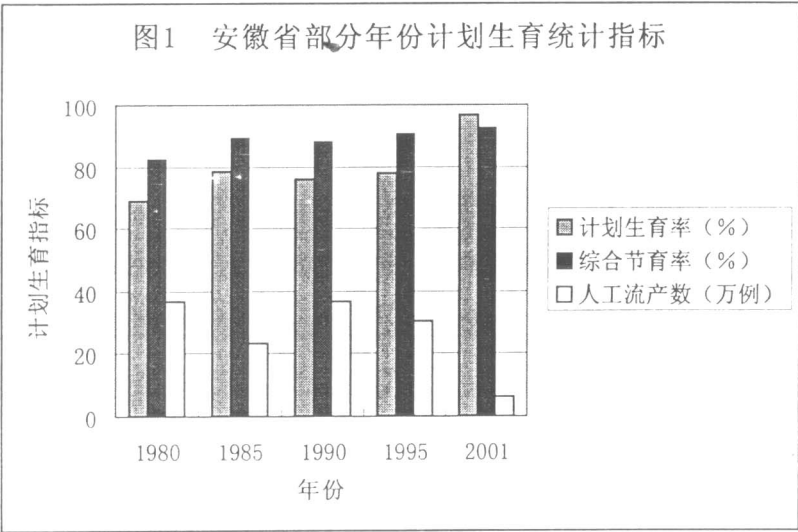
年份	1980	1985	1990	1995	2001
出生人数（万人）	96.5	80.1	136.3	96.2	78.6
出生率（‰）	19.9	15.6	24.5	16.1	12.5
计划外出生数（万人）	-	-	25.9	6.7	1.24
计划生育率（政策符合率）%	68.9	78.4	76.1	78	96.2
综合节育率%	82.0	89.5	87.9	90.4	92.2
人工流产数（万例）	36.4	23.1	36.9	30.5	6.2

资料来源：本表根据安徽省计生委统计处提供的资料整理。

安徽省人口出生率的下降，从根本上讲，源于安徽省多数老百姓对国家推行的计划生育政策的理解和执行。表 1 数据显示，最近二十年来，安徽省计划生育率（也称政策符合率）有了显著的提高，由 1980 年的 68.9%提高到 2001 年的 96.2%。换句话说，二十年前，还有近三分之一的群众不能按照国家的计划生育政策进行生育，但二十年后的今天，已经有占绝大多数（96.2%）的群众能够按照政策的要求进行生育了。这是认识和了解安徽省计划生育工作以及与社会抚养费有关问题的基本前提条件。

要保证绝大多数群众能够按照政策实行计划生育，必须在技术方面为群众提供必要的服务。伴随着生殖健康和计划生育优质服务的不断开展，安徽省育龄群众的计划生育综合节育率有了较大幅度的提高。表 1 数据显示，近二十年来，安徽省已婚育龄夫妻综合节育率从 1980 年的 82%提高到 2001 年的 92.2%。

由于越来越多的人开始采取避孕节育措施，而且目前采取措施的人已经占绝大多数，二十年来，安徽省“意外怀孕”的情况逐步得到有效控制，人工流产例数已由 1980 年的 36.4 万例下降到 2001 年的 6.2 万例（参见表 1、图 1）。



资料来源：同表 1。

二、计划外生育情况：在实行计划生育的初期阶段，计划外生育情况比较普遍。近年来，计划外生育有了大幅度减少。

国家制定计划生育政策，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的，有时会出现矛盾和冲突。这样，在整体上要求实行计划生育的时候，也可能出现部分不按照政策进行的“计划外生育”。安徽省也不例外。

1、在实行计划生育的早期阶段，计划外生育是比较普遍的。

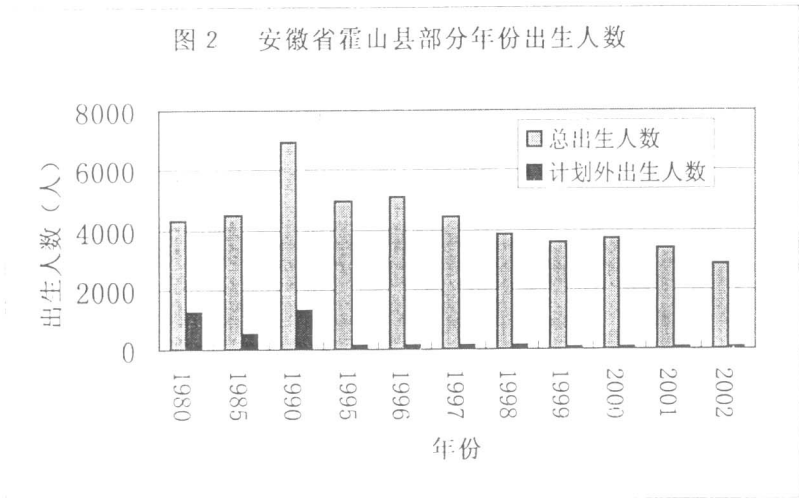
在实行计划生育的初期阶段，由于群众的生育观念与政府制定的生育政策之间还有较大的差距，因而计划外生育的情况在早期比较普遍。根据我们在霍山县调查得到的数据，1980 年，该县共出生 4301 人，其中计划外出生者就达到 1251 人，占该县当年全部出生人数的 29%（参见图 2）。直到 1990 年，计划外出生人口数仍高达 1349 人，占当年全部出生人数的比例仍高达 19%。

2、最近十年来，计划外生育数量大幅度减少。

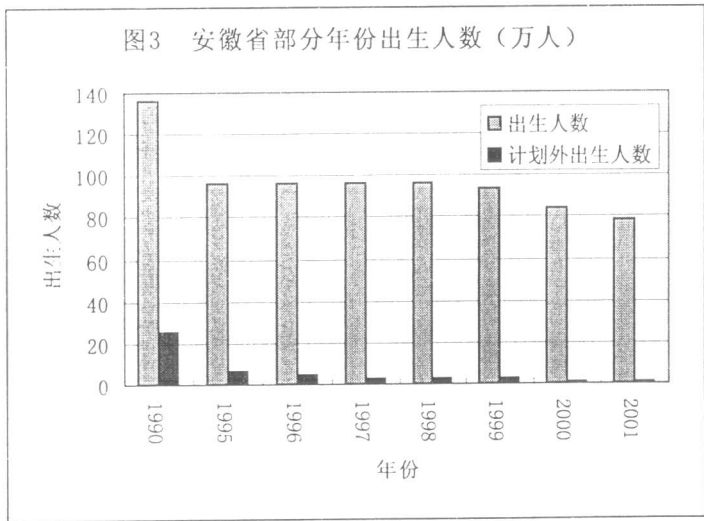
进入 20 世纪 90 年代以来，随着社会经济的发展，随着群众对于国家计划生育政策的不断了解和接受，不按国家政策而生育的计划外出生人数有了大幅度的减少。不论是我们调查的霍山县（参见图 2）还是安徽全省（参见图 3），计划外

出生人数减少的趋势都是十分明显的。根据可以获得的资料，1990 年，安徽全省计划外出生人数尚多达 25.88 万人，到 2001 年，这一数字减少到 1.24 万人，2001 年计划外出生人数仅相当于 1990 年同一数据的 4.8%。计划外出生人数在当年全部出生人数的比例，由 1990 年的 19%下将到 2001 年的 1.6%。

同样，在霍山县，1990 年，全县计划外出生人数尚多达 1349 人，到 2001 年，这一数字减少到 56 人，2001 年计划外出生人数仅相当于 1990 年同一数据的 4.2 %。计划外出生人数在当年全部出生人数的比例，由 1990 年的 19.3%下降到 2001 年的 1.8%。



资料来源：本图根据安徽省霍山县计生委提供的资料整理绘制。



资料来源：同表1。

三、被调查家庭基本情况

由于新的《人口与计划生育法》和《社会抚养费征收管理办法》刚开始实施,严格地讲,被征收社会抚养费的家庭很少。为此,在调查过程中,我们不得不将调查范围扩大到《人口与计划生育法》和《社会抚养费征收管理办法》实施之前根据以往有关法规被“处罚”的家庭。以下两个方面的原因进一步加大了我们的调查难度,最终导致接受这次调查的家庭被“处罚”或者被征收社会抚养费的时期分布比较分散,个别家庭甚至是早在 1989 年或 1990 年接受“处罚”的:(1)在我们进行实地调查的一周内,霍山县开始降雪,部分山区乡镇难以到达,导致我们不得不缩小调查的地理范围。在有限的乡镇内,我们只有通过增加“以往”的案例来保证必要的调查规模;(2)霍山县流动人口非常多,在被“处罚”或者被征收社会抚养费的家庭中也有很多是举家流动在外地的流动人口。当调查小组来到一个村子时,我们虽然可以了解到 2002 年或 2001 年的被征收对象,但实际能够采访到的这种被对象却十分有限。

本次调研共调查违反有关规定生育子女被“处罚”或被征收社会抚养费的家庭 96 户。这些家庭接受“处罚”或者被征收社会抚养费的时间分布为:2002 年,23 户;2001 年 20 户;2000 年,10 户;1999 年,14 户;1998 年,8 户;1997 年,4 户;1996 年,1 户;1995 年及以前,18 户。

这些家庭的基本情况如下:

在接受我们调查的家庭中,被征收对象在本次调查时的年龄构成如下:20 周岁以下 1 人,20 至 22 周岁 6 人,其余 89 人在 23 周岁以上。

这些被征收对象全部为汉族。他们中农业户籍人口占 93%,非农业户籍人口占 7%。

这些被征收对象的受教育程度构成如下:不识字或者识字很少者占 3.1%,小学占 39.6%,初中占 47.9%,高中占 6.7%,中专和大专占 3.1%。小学和初中程度者是被征收对象的主体。

被征收对象的职业构成如表 2 所示。商业、服务业人员,农林牧副渔、水利业生产人员和生产、运输、设备操作人员是被征收对象的主体(见表 2),他们占全部被征收对象的 88%。

表 2 被征收对象的职业构成%

职业	构成%
国家机关、党群组织、企事业单位负责人	1.1
专业技术人员	3.2
商业、服务业人员	25.3
农、林、牧、副、渔和水利业生产人员	48.4
生产、运输、设备操作人员和有关人员	14.7
其他从业人员	7.4

被调查家庭在 2002 年的平均家庭总收入为 8515 元，平均家庭纯收入为 7325 元。

接受调查的 96 个家庭的计划外生育情况如表 3 所示。从表 3 数据可以看到，在接受我们调查的家庭中，计划外生育第一个孩子者占大多数（69 人），计划外生育第二个孩子 20 人，计划外生育第三个及以上孩子者 7 人。

在计划外生育第一个孩子的家庭中，绝大部分是未婚生育者，共计 64 人。其中，不到法定结婚年龄就生育者 20 人；虽然达到法定结婚年龄但没有履行结婚手续就同居并怀孕的 44 人（这些人中的多数表现为未婚怀孕后仓促办理结婚手续，在结婚后不到 9 个月就生育子女）。

在计划外生育第二孩的家庭（20 户）中，不符合政策多生育子女者是多数（13 户），其他主要是生育间隔没有达到规定的年数者。

计划外生育第三个及以上子女的家庭基本是不符合政策多生育子女者。

表 3 被调查家庭计划外生育分类 户

计划外生育原因	计划外生育 第一孩	计划外生育 第二孩	计划外生育 第三孩及以上
不符合政策多生子女		13	7
生育间隔不够		6	
不到法定结婚年龄未婚生育	20		
达到法定结婚年龄未婚生育	44		
其他	5	1	
合计	69	20	7

计划外生育第一个孩子的家庭平均被征收社会抚养费 3134 元，他们平均已缴纳 2644 元，缴纳比例为 84%；计划外生育第二个孩子的家庭平均被征收社会抚养费 7741 元，他们平均已缴纳 4696 元，缴纳比例为 61%；计划外生育第三个孩子的家庭平均被征收社会抚养费 8404 元，他们平均已缴纳 2770 元，缴纳比例为 33%。

四、社会抚养费征收情况

1、安徽省有关社会抚养费的规章、制度历史简介

国家根据全局性的人口与资源环境之间的矛盾提出了实行计划生育、控制人口过快增长的要求。多数人能够接受并实行这样一个要求，但也有部分人不能够接受或者不能够很好地实行这个要求。不执行国家的要求而多生育子女者必然要多占用原本比较稀缺的资源，为此，要求他们做出必要的补偿就成为一种必然。

自 20 世纪 70 年代初实行计划生育以来，对不遵守计划生育政策的家庭要求做出这样的补偿，就一直没有间断过。总起来讲，从 20 世纪 70 年代至今，安徽省前后发布有关这种“补偿”的规章、法规共 6 次。现将主要内容概括介绍如下：

(1) 1979 年 4 月 9 日，安徽省革命委员会做出《关于计划生育若干政策问题的规定》，对生育第三个孩子的家庭征收“抚育费”。

(2) 1981 年 5 月 9 日，安徽省第五届人大常委会通过的《安徽省实行计划生育若干问题的规定》，对生育“计划外二胎”的家庭征收“计划外二胎社会抚育费”，对生育第三个（或三个以上）孩子的家庭征收“多子女社会抚养费”。

(3) 1984 年 8 月 18 日，安徽省第六届人大常委会通过的《安徽省实行计划生育若干问题的规定》，对不按计划生育者，征收“社会抚育费”。

(4) 1988 年 10 月 31 日，安徽省第七届人大常委会通过的《安徽省计划生育条例》，对计划外生育的进行处罚。

(5) 1992 年 8 月 30 日，安徽省第七届人大常委会修订的《安徽省计划生育条例》，对计划外生育的进行处罚。

(6) 2002 年 7 月 28 日，安徽省第九届人大常委会通过的《安徽省人口与计划生育条例》，对违反规定生育的，征收社会抚养费。

“第四十六条 违反本条例规定生育的，计划生育行政部门按照下列规

定作出征收社会抚养费的决定：

（一）未依法取得夫妻关系生育第一个子女的，征收 2000 元以上 5000 元以下的社会抚养费；

（二）符合本条例规定可以再生育，但前一个子女不满 3 周岁或女方不满 26 周岁生育的，征收 1000 元以上 2000 元以下的社会抚养费；

（三）符合本条例规定可以再生育，但未申领生育证生育的，征收 200 元以上 500 元以下的社会抚养费；

（四）违反本条例规定生育第二个子女的，按双方上一年总收入的 3 至 4 倍征收社会抚养费；每再多生育一个子女的，依次增加 2 倍收取双方社会抚养费。

前款第（四）项中的总收入按双方实际收入计算；难以计算的，农村以双方所在乡（镇）上一年农民人均收入为基数计算，城市以本县（市、区）上一年度城镇居民可支配收入计算。”

2、2002 年《安徽省人口与计划生育条例》与以往《规定》、《条例》的主要差别：新《条例》更多地体现了对群众权益的保护和对政府部门及其工作人员的约束，更科学，更优生，更合理，更人性化。对政府部门及其工作人员的约束性规定，已经越来越多成为群众保护自身利益的武器。

和以往的《规定》、《条例》等相比较，2002 年《安徽省人口与计划生育条例》具有以下突出变化：

（1）取消了“一孩生育证”。过去群众生育第一个孩子是需要“一孩生育证”的，换句话说，生育一孩也需要审批。现在，怀孕第一个孩子，生育后申报登记就可以了。申报登记后有关部门免费给予办理生殖保健服务证。过去要办理生育证，不仅要经过计划生育部门的审批，而且要收费 5 元。2002 年《条例》取消了对公民生育第一个孩子的限制，只要达到法定结婚年龄，领取结婚证，依法取得婚姻关系，就可以自主选择生育时间，而且免费获得生殖保健服务证，凭证可以免费享受计划生育技术服务。

（2）取消了对避孕节育措施的强制性规定，保证了公民实行知情选择的权利。以往的《规定》、《条例》先后规定有“一孩提倡上环，二孩提倡结扎”。在 2002 年《人口与计划生育条例》中，这些规定取消了。

（3）取消了没有法律依据的“处罚”。过去，有一些“处罚”措施是没有法

律依据的，比如：计划外怀孕没有采取补救措施的，每逾期一个月，罚款 700 元；不参加孕前检查的，每缺少一次要罚一次钱。现在，这样的“处罚”全部取消了。

(4) 女方满 26 岁的，取消了生育间隔限制。用一位省计划生育委员会官员的话说，“这是对群众比较实惠的一条”。过去，不管夫妻双方年龄多大，都必须间隔 3 年以上才能生育第二个孩子。现在只要是 26 岁以上的女性，哪怕生第一个孩子时才 25 岁，26 岁也可以生第二个孩子。做这一变动，更多的是从维护妇女健康方面考虑，“更科学，更优生；更合理，更人性化”。

(5) 2002 年《条例》对政府及其工作人员的约束更加严格，要求更高了。《条例》设置了对计划生育部门及其工作人员的要求。主要有两条，即《条例》第 52 条和第 55 条。第 52 条对于不按规定给群众办理相关证明的、或强行提供有偿服务的、或擅自提高标准收费的，都规定了明确的责任追究制度。第 55 条规定，倒卖、变卖政府免费提供的避孕药具的，给予责任人处罚。

3、社会抚养费征收程序：社会抚养费的征收经历了一个由不太规范到逐步规范的过程。

社会抚养费的征收程序经历了一个由不太规范到逐步规范的过程。早期的《规定》、《条例》等更多地注重了对征收数额的规定，而不太注重征收程序。由于不注重程序，所以在早期的计划生育工作中，也确实发生过计划生育干部采取一些简单、粗暴行为对待计划外生育者的案例。

一位被调查者 H 于 1993 年计划外生育第三个孩子。由于清楚地知道生育第三个孩子是违反政策规定的，在怀孕的过程中，H 一家人就到外地躲避。计划生育干部知道她生育了第三个孩子，却无法找到她一家人，结果，有关部门“处理”了她家的财产。调查人员与 H 所在镇的计划生育干部核实，镇干部也承认当时确实简单粗暴地处理过 H 家庭的财产。

中央政府及时注意到了基层出现的这种侵犯群众利益的简单粗暴的行为，于 1991 年提出了有关计划生育“七不准”的规定。这个“七不准”规定，旨在限制计划生育部门及其工作人员的行为，保护群众的利益。“七不准”的内容为：

(1) 不准非法关押、殴打、侮辱违反计划生育规定的人员及其家属；(2) 不准

毁坏违反计划生育规定人员的财产、庄稼及其房屋；(3) 不准不经法定程序，将违反计划生育规定人员的财产抵缴计划外生育费；(4) 不准滥设收费项目、乱罚款；(5) 不准因当事人违反计划生育规定而株连其亲友、邻居及其他群众；不准对揭发、举报的群众打击报复；(6) 不准以完成人口计划为由而不允许合法的生育；(7) 不准组织对未婚女青年进行孕检。1995 年，中央政府将“七不准”规定作为内部文件下发各地，作为约束计划生育部门及其工作人员的要求。1999 年，中央政府进一步将“七不准”规定解密，向全社会公开。在我们的调查过程中，在不少地方都能看到宣传“七不准”的宣传品。

2002 年出台的最新计划生育法规对社会抚养费的征收程序做出了更加明确的规定。《安徽省计划生育委员会安徽省财政厅关于社会抚养费征收管理有关问题的通知》对社会抚养费的征收程序做出了严格规定：

“征收社会抚养费应当遵守以下程序：

(一) 征收社会抚养费时，征收人员应当向当事人出示安徽省计划生育行政执法证件。

(二) 征收单位或代征单位应向被征收人下达《社会抚养费征收决定书》，并加盖征收单位专用章。

(三) 当事人在接到《征收决定书》时，应当在送达回证上签字，并在 30 日内一次性履行缴纳义务。一次性缴纳确有实际困难的，可以由个人提出申请，凭所在单位或者村（居）民委员会的证明，经征收单位批准后，签订分期缴纳协议。分期缴纳首次不得低于总额的 50%，缴款期限最长不得超过 3 年。家庭特别困难的，经过群众评议、征收单位批准，可以适当延长缴纳年限。逾期未缴纳的，征收单位或代征单位应当责令当事人缴纳，自欠缴之日起每月加收 2% 的滞纳金。拒不缴纳的，征收单位可申请人民法院强制执行。

(四) 征收单位或代征单位收到社会抚养费后，应当向缴纳当事人出具《安徽省社会抚养费收据》。”

据安徽省计划生育委员会一位干部介绍，目前，安徽省各地在征收社会抚养费时基本都能按照以下步骤执行：

(1) 当干部了解计划外生育情况后，进行立案。不管信息从哪里来，都要申报，经过领导批准后立案。

(2) 立案以后调查取证。对查实属于计划外生育的, 做出征收社会抚养费的决定。

(3) 社会抚养费征收数额较小的, 由分管领导签发。数额较大的, 由政府领导集体研究, 做出征收决定。

据霍山县计划生育委员会一位干部介绍, 采取领导“集体研究”决定的方式, 至少有两个好处: 第一, 能够避免做出决定时的随意性; 第二, 一旦做出决定, 形成文件, 就难以更改, 这样可以防止有人拉关系、走后门。

(4) 做出社会抚养费征收决定后, 下达《社会抚养费征收决定书》(过去叫做《征收通知书》)。《社会抚养费征收决定书》一式两份, 一份给征收当事人, 一份作为回执。当事人在《征收决定书》送达以后要在回执上签字, 反馈给做出征收决定的机关。

(5) 实施征收。征收确定后, 如果不能一次性缴清, 则签订分期交纳协议。到期不缴纳的, 可申请法院强制执行。

(6) 在《征收决定书》中要告诉当事人有获得法律救济的权利, 以及从什么途径获得救济。

(7) 在征收社会抚养费时, 要使用统一印制的《安徽省社会抚养费收据》。1999 年以前, 没有统一的票据。1999 年以后, 为了加强对社会抚养费征收和使用的监督管理, 印制了统一的定额票据。《安徽省计划生育委员会安徽省财政厅关于社会抚养费征收管理有关问题的通知》颁布后, 安徽省印制了统一的《安徽省社会抚养费收据》。

应该说, 自“七不准”出台以来, 一些简单粗暴、强迫命令的行为逐渐得到了扼制。特别是《人口与计划生育法》和《社会抚养费征收管理办法》颁布、实施以来, 这些简单粗暴、强迫命令的行为基本上得到了杜绝。

调查人员问被调查者 H, 当她最初得知她家被简单生硬地处理时, 她的感受是什么? 她说, “害怕极了”。

调查人员问她, 现在还有没有类似的事情发生, 她想了一会儿说, “没有”。然后又补充说, “他们也不敢呀!”。“他们”, 是指计划生育干部。

“他们为什么不敢?”

“现在我们可以告他们。”

H 的回答表明，10 年前，她还只能被动地接受个别干部简单粗暴、强迫命令的行为。今天，她不仅拥有了抵制这种行为的法律武器，而且她已经知道使用这种武器了。

接受调查的家庭都回答说现在的计划生育干部不存在打骂群众、毁坏违反计划生育规定人员家庭的财产、乱收费等现象。

少数接受调查的家庭也指出，过去，打骂群众、毁坏家庭财产、乱收费等现象的确是存在的。但最近几年来，这种现象没有了。

在群众越来越多地运用有关的规章制度来保护自身利益的同时，干部的行为也实实在在地受到了越来越多的约束。按照接受调查组采访的一位基层计划生育干部的说法，“过去，干部并不清楚要遵守什么样的程序，甚至地方法规里也没有明确的程序。但现在，国务院《社会抚养费征收管理办法》和安徽省《关于社会抚养费征收管理问题的通知》对相关的征收程序都做出了明确的规定，这一方面保证了我们有明确的程序可以遵循。另一方面，既然有了明文规定，就不能不执行了。”

这位干部为我们讲述了这样的例子：

一位村民计划外生育子女，按规定应该缴纳社会抚养费。但该村民以没钱为由拒不缴纳。有关的干部多次前去催缴仍无效，这位干部很不满，对村民拍桌子。这位村民马上指出干部的行为违反“七不准”。结果，干部首先向村民赔礼，然后再做工作。

这位村民不仅知道维护自身的权益，而且善于维护自身的权益。正是老百姓这种维权意识和维权能力的提高，有效地推动了干部的依法行政。省计生委一位干部在谈到这个问题时讲了这样一段话，非常形象地说明了这个问题：“由于法律法规的普及，公民的自我维权意识比过去大大增强了。我们干部自身依法行政的意识、自觉性也在不断提高。过去计划生育‘七不准’规定作为约束干部的内部文件，对老百姓是保密的。后来，对社会公开了‘七不准’规定，老百姓都知道计划生育干部该做什么不该做什么、能做什么不能做什么。再加上《人口与计划生育法》对干部的约束更加严格，要求计划生育部门及其干部依法行政、文明行政，干部不敢越雷池一步。法律对干部的要求越来越严格，更多地体现了对公

民权利的维护。干部由于怕在这个问题上承担问题、吃官司，所以不敢乱来。”

4、社会抚养费征收数额的确定

社会抚养费的征收标准，尤其是违反法律、法规生育第二个及以上子女的社会抚养费征收标准，是社会各界关注的重点之一。

表 4 是根据实地调查资料整理的安徽省霍山县被调查家庭的社会抚养费征收数额。

表 4 安徽省霍山县被调查家庭分孩次的社会抚养费征收额度（元）

社会抚养费	计划外一孩	计划外二孩	计划外三孩
平均额度	3134	7741	8404
中位数额度	2000	3500	3400

资料来源：根据实地调查资料整理

这些被征收社会抚养费的家庭的平均家庭人口规模为 4.6 人，他们在 2002 年的家庭年总收入平均为 8515 元。在接受调查的计划外一孩家庭中，77%的家庭选择一次性缴纳社会抚养费，12%选择分两次缴纳社会抚养费，另外 11%选择分三次缴纳社会抚养费；在接受调查的计划外二孩家庭中，58%的家庭选择一次性缴纳社会抚养费，选择分两次和分三次缴纳社会抚养费的家庭各占 21%；在接受调查的计划外三孩家庭中，选择一次性缴纳社会抚养费的家庭占 75%，另外 25%的家庭选择分两次缴纳社会抚养费（见表 5）。当然，这种“选择”只是这些家庭被征收社会抚养费之初的决定，以后的实际缴纳情况会发生变化。关于这一点，前已述及，此处不在赘述。

表 5 安徽省霍山县被调查家庭分孩次的社会抚养费缴纳次数分布%

选择缴纳社会抚养费的次数	计划外一孩	计划外二孩	计划外三孩
一次缴清	77	58	75
分两次缴清	12	21	25
分三次缴清	11	21	-

资料来源：根据实地调查资料整理

国务院《社会抚养费征收管理办法》规定,“社会抚养费的征收标准,分别以当地城镇居民年人均可支配收入和农村居民年人均纯收入为计征的参考基本标准,结合当事人的实际收入水平和不符合法律、法规规定生育子女的情节,确定征收数额。社会抚养费的具体征收标准由省、自治区、直辖市决定。”

《安徽省人口与计划生育条例》对违反《条例》生育第二个子女及以上的社会抚养费征收标准规定如下:按双方上一年度总收入的3至4倍征收;每再多生育一个子女的,依次增加2倍收取社会抚养费。对于年度总收入难以计算的,农村以双方所在乡(镇)上一年度农民人均纯收入为基数计算,城市以本县(市、区)上一年度城镇居民可支配收入计算。

从安徽省《条例》及具体的执行情况看,安徽省各地在决定社会抚养费的征收数额时,都能以当事人家庭的实际收入来进行计算。在调查小组与省计划生育委员会和省人大常委会有关官员进行座谈时,计划生育官员和人大官员都反复强调了“按实际收入”决定征收数额的重要性,认为“按实际收入”确定征收数额比按地方平均收入水平确定征收数额更有利于大多数当事人。“有些地方图省事,用地方人均收入为基数确定征收标准。其实,以当事人家庭实际收入为基数更贴近实际,更容易征收。如果按地方平均收入计算,计划外生育二孩一般要征收2万元以上。但计划外生育的家庭多数是家庭比较贫困的,总是一种越穷越生越生越穷的情况,他们的收入常常低于地方平均收入水平。如果按地方平均收入为基数计算,他们可能就要多缴纳一些钱。而且,如果太多了,他们也缴纳不起。与其缴纳不起,不如按他的实际情况进行征收”。

为了切实做好“按实际收入”计征社会抚养费的工作,安徽省部分地区在乡、村两级成立评议小组。小组由群众、人大代表、纪检监察干部等7、8个人组成,对家庭的实际收入进行评议,提出合理的征收数额。结果表明,这种办法比较符合实际,又能得到当事人的认同,还能起到对周围群众和干部的宣传教育作用。安徽省正考虑在更大的范围内推广这一做法。

5、关于社会抚养费的“减免”问题:基层政府部门及其工作人员在执行政策或法律的时候态度上是比较严格的,他们必须照章办事,否则他们自身的工作就可能遇到麻烦。但在处理具体问题时,他们又表现出了相当的灵活性,是比较通情达理、有“人情味”的。

调查小组在调查过程中发现，有的家庭经济上比较困难，无法按时缴纳社会抚养费。针对这一现象，调查小组专门询问过乡镇和县计生委的干部，“有的家庭没有那么多钱去缴社会抚养费，能不能减免？”

乡镇和县计生委的干部的回答一般都比较明确：不能减免。从有效开展工作、不给个别人留退路的角度讲，这种明确的态度和立场似乎也是有必要的。一位县计生委干部解释说：安徽农村有句俗话，叫做“拿钱如割肉”，意思是说，要从口袋里向外掏钱，就如同从身上割肉一样难受。因此，被征收社会抚养费的家庭，不管被征收的数额是多是少，也不管他的经济状况如何，他总是要想方设法表示自己缴不起，总是要想方设法规避缴纳社会抚养费。如果公开承认有困难的家庭可以减免社会抚养费，就会有很多人提出减免的要求，从而导致社会抚养费的征收难以有效地实施。

但在实际执行过程中，调查小组又实实在在地体会到，有关部门和有关工作人员对确实有困难的家庭是“网开一面”的。虽然对困难家庭不能实行减免，但如果有的家庭实在交不起，他们也不会追着要。个别十分困难的，可能就不了了之了。

在调查过程中，调查人员在与群众“聊天”时收集到这样一个案例（该案例不在调查案例之列）：

（龙滩湾村）一家庭计划外生育了第二孩，但母亲在孩子出生后不久就因病去世了。家里两个孩子全由父亲照顾，故而负担较重，家庭经济状况很差。乡政府在了解到该家庭确实交不起社会抚养费时，便安排该人在乡政府做杂工，以代替缴纳社会抚养费。但由于家中两个孩子无人照料，政府只让其做了较短一段时间工就算了，以后没有再向其催缴社会抚养费。

从这个案例可以看到，基层政府部门及其工作人员在执行政策或法律的时候态度上是比较严格的，他们必须照章办事，否则他们自身的工作就可能遇到麻烦。但在处理具体问题时，他们又表现出了相当的灵活性，是比较通情达理，有“人情味”的。

6、社会抚养费实际征收情况：1992年以后，社会抚养费征收数额呈现出下降趋势。

在省和县计划生育委员会进行调查时，调查小组都提出希望了解历年社会抚养费（包括以往的罚款）的实际征收情况。

省计划生育委员会有关人士表示，省计划生育委员会没有系统地统计过社会抚养费的征收情况。这是因为，无论是过去的“罚款”、“计划外生育费”、“社会抚育费”，还是现在的“社会抚养费”，都是在县级以下地方管理使用，省里不使用这笔经费，因而过去很多年省里都没有这方面的统计。最近几年，逐步在开展这方面的统计。从能够获得的资料，自 1996 年以来，安徽省征收的社会抚养费呈现出逐步减少的趋势（参见图 4），减少的主要原因是计划外生育数量的减少。



资料来源：同表 1。

我们所调查的霍山县有关于社会抚养费征收数额的完整的统计资料（参见表 6 和图 5）。从这些统计资料可以看到，自 1985 年以来，霍山县征收的社会抚养费数额有比较大的