

中国人民大学人口与发展研究中心

社会抚养费调研项目

甘肃省榆中县调查报告

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

甘肃榆中县调查报告¹

宋健 刘庚常 周祝平

第一部分 研究背景

一、调查原因

《中华人民共和国人口与计划生育法》于 2001 年 12 月 29 日经九届全国人大常委会第二十五次会议审议通过,于 2002 年 9 月 1 日起实施。这是中国自 1970 年代在全国范围普遍实行计划生育以来颁布的第一部相关法律,在该法的第十八条中规定“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”;在四十一条中,明确规定“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”。

《社会抚养费征收管理办法》于 2002 年 8 月 2 日由国务院公布,并于 2002 年 9 月 1 日起实施。《社会抚养费征收管理办法》规定了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。

根据《人口与计划生育法》的授权和《社会抚养费征收管理办法》的规定,各省、自治区、直辖市人民代表大会,结合当地实际情况,制定各地的具体实施办法。国家法律法规颁布以来,地方《人口与计划生育条例》作了哪些相应的调整和修订?各省对社会抚养费的具体规定与实施情况如何?与以前相比,新的规定与实施办法对计划生育工作有哪些影响?计划生育管理人员与服务对象对此的反应如何?

带着这些问题,中国人民大学“社会抚养费调查”课题组分四个小组分别于 2002 年 12 月中下旬~2003 年 3 月上旬对全国四个省进行了社会抚养费的相关调查。本报告是甘肃报告,主要目的是了解中国中西部地区社会抚养费征收管理的

¹ 本调查得到了甘肃省计生委以及榆中县、城关镇的大力支持。特此表示感谢!

实地运行,课题小组成员为中国人民大学人口所副教授宋健、中国人民大学人口所进修生刘庚常副教授、中国人民大学人口所博士研究生周祝平。按照统一的调查问卷与访谈提纲,本调查分三级进行:省级、县级和乡镇级。省级调查主要了解基本省情,以及省计划生育条例的立法背景、过程、程序、涉及的主要问题等;县级调查是在全省选择一个县,以省级调查为基础,调查该县计划生育条例的实施情况,尤其是社会抚养费的收缴情况;乡镇调查是在所选择的县内抽选一到两个乡镇,对计划生育工作人员进行座谈与访谈,对育龄群众进行入户调查,了解计划生育条例中关于社会抚养费的具体执行情况以及违反生育政策而受到处罚的家庭户基本情况。

二、调查地基本情况

1、甘肃省省情简介

甘肃省是中国西北地区一个经济欠发达的省份,在本课题中作为中国经济较落后地区的代表。该省辖 14 个地、市、自治州(其中有 2 个地区,10 个省辖市、2 个少数民族自治州),86 个县、市、区(其中 55 个县、7 个民族自治县、15 个市辖区、9 个地辖市)。有 1,558 个乡、镇,130 个街道办事处,17,755 个行政村。全省总面积 45.5 万平方公里,东西跨度 1,655 公里,南北最窄处只有 25 公里,大部分地方干旱少雨,三分之二的地区属于干旱、半干旱的荒漠、山地、丘陵。有耕地 347 万公顷,仅占土地总面积的 7.66%。2001 年国内生产总值 1,073 亿元,大口径财政收入 108.11 亿元,农村人均纯收入 1,558 元,在全国属最贫穷省区之一。全省 86 个县中有 69 个贫困县,其中国家扶贫县 41 个。

根据第五次全国人口普查资料,2000 年甘肃省总人口为 2,557 万人,自然增长率 7.97%,妇女总和生育率 1.8 左右。全省有 45 个民族,少数民族人口 218.4 万人,占全省总人口的 8.69%,其中东乡、裕固、保安 3 个民族为甘肃省特有少数民族。

2000 年甘肃省农村计划生育率为 84%,多孩出生比例为 1.8%;二孩生育间隔 4.56 年。已婚妇女中一孩妇女比例 30.13%,多孩比例 23.01%;女性平均初婚年龄和初育年龄分别为 22.90 岁和 24.44 岁;已婚育龄妇女人工流产率 0.23%。

2、甘肃省榆中县情况简介

榆中县地处甘肃省中部,属兰州市管辖,全县自然条件恶劣,经济基础薄弱,

是国家级贫困县。下辖 8 镇 19 乡, 268 个行政村。2002 年全县国内生产总值 10.39 亿元, 财政收入 9,488 万元, 农民人均收入 1,596 元。

榆中县总人口 429,612 人, 其中农业人口 390,399 人, 人口自然增长率 5.77 ‰。全县农村育龄妇女 105,820 人, 占农业总人口的 27.01%, 其中已婚育龄妇女 86,306 人。

自 1980 年以来, 全县计划外出生 21,471 人, 征收罚款及社会抚养费 1258.8219 万元。2002 年, 全县出生 4,849 人, 出生率为 11.30%, 计划生育率为 97.46%, 不符合政策的生育人数为 123 人, 其中二孩 114 人, 三孩 8 人, 当年应征社会抚养费 79.3 万, 已征收 49.6 万元, 征收率为 60.2%。

需要特别指出的是, 榆中县是联合国人口基金第四周期援助项目县之一, 因此该县近年来的计划生育工作思路与方法一定程度上反映了项目的精神和影响。

3、榆中县清水驿乡情况简介

清水驿乡和高崖镇是本次调查所抽选的两个乡镇级代表。

榆中县清水驿乡共有 16 个行政村, 其中山区村 11 个, 全乡共有 22,100 人, 5,500 户。已婚育龄妇女 4,887 人, 其中无孩妇女 200 人, 一孩妇女 1,355 人, 二孩妇女 2,323 人, 多孩妇女 1,009 人, 目前已经落实节育措施的育龄妇女共有 4,298 人, 占总育龄妇女的 87.9%。就全乡的育龄妇女节育状况而言, 女性结扎的有 3,167 人, 放置宫内节育器的有 1,099 人, 皮下埋植的有 3 人, 使用避孕套的有 29 人。

2002 年计划外生育的共有 4 对育龄夫妇, 应该征收社会抚养费 20,000 元, 实际征收 17,000 多元, 征收率为 85%。

4、榆中县高崖镇情况简介

高崖镇地处榆中县中东南部, 有 11 个行政村, 68 个村民小组 (其中川区 41 个, 山区 27 个), 2,591 户, 10,608 人。耕地面积 4.7 万亩 (人均耕地 4.6 亩), 其中水浇地 0.68 万亩。2001 年人均纯收入 1,580 元, 财政收入 102.4 万元, 国民生产总值 1,796 万元, 工农业总产值 814 万元 (其中工业总产值 184 万元, 农业总产值 630 万元)。

全镇有已婚育龄妇女 2,446 人, 无孩妇女 87 人, 一孩妇女 816 人, 二孩妇女 1,231 人, 多孩妇女 312 人; 节育总人数 2,136 人, 其中放环 699 人 (一孩 671

人,二孩 21 人),结扎 1,431 人(一孩 21 人,二孩 1108 人,二女孩 206 人,多孩 302 人),皮埋 3 人,使用药具 3 人,节育率 87.2%。

2002 年出生 131 人(男 69 人,女 62 人),其中农业出生 117 人(男 61 人,女 56 人),一孩出生 76 人(男 40 人,女 36 人),二孩出生 37 人(男 20 人,女 17 人),多孩出生 1 人,女孩。计划外出生 2 人。出生政策符合率 98.8%。

近年来超生子女社会抚养费征收情况,2000 年,应征人数 2 人,应征总额 10,800 元,实征总额 8,700 元;2001 年,应征人数 6 人,应征总额 37,800 元,实征总额 25,600 元;2002 年,应征人数 2 人,应征总额 13,000 元,实征总额 10,300 元,征收率 79.2%。

对于 2002 年榆中县、清水驿乡、高崖镇三个调查地的社会抚养费征收情况,我们进行了汇总对照。详见表 1:

表 1 2002 年调查地社会抚养费征收情况

调查地	应征 户数	实征 户数	应征额 (万元)	实征额 (万元)	户均应征 (元)	户均实征 (元)	征收率 (%)
榆中县	123	123	79.3	49.6	6447	4033	60.2
清水驿乡	4	4	2.0	1.7	5000	4250	85.0
高崖镇	2	2	1.30	1.03	6500	5150	79.2

第二部分 研究方法

根据研究目的,课题组在确定调查地点后,运用定性和定量调查相结合的方法,进行现场调查,取得所需资料和数据,并对相关资料进行整理分析。这次调查获得的大量定量信息和定性资料,重点反映甘肃省榆中县社会抚养费征收情况、征缴对象的认知与承受状况、以及贫困地区社会抚养费征收的实际困难。

一、数据、资料收集方法

本次调查采用了定量和定性调查相结合的方法收集数据和资料,在目标人群中抽取一定的样本采取问卷调查,筛选一部分人参加典型组专题讨论,并进行了入户深入访谈。问卷调查中设计的封闭性问题用于收集定量数据,问卷调查中的开放性问题、典型组专题讨论、入户访谈所获得的信息主要是定性资料。两类信

息各有侧重，又互相补充。

1、问卷调查

本次问卷调查以户为单位，共调查 110 户，其中 100 户为社会抚养费征收对象，10 户为按政策生育户，作为对照组。

问卷共设计了 5 个部分：（1）个人以及家庭基本情况；（2）生育情况，特别是计划外生育情况及其原因；（3）社会抚养费缴纳情况；（4）征缴对象对社会抚养费的认知程度；（5）征收社会抚养费对个人、家庭带来的影响。

我们在甘肃省榆中县，共选取了 5 个乡镇进行调查，共调查 18 个村，其中入户深入调查的有 3 个乡镇 14 个村。对该县北部山区的 2 个乡镇 4 个村的调查，因大雪封山而未去成，改为邮寄调查，采用邮寄调查的问卷共有 20 份。累计发放问卷 110 份，回收 110 份。其中 10 份为按政策生育户问卷，100 份为计划外生育被征缴社会抚养费户的问卷，其中有效问卷 109 份。

为了说明调查结果的真实性和可靠性，我们将所有调查中涉及地方的地名一一如实列出（详见附录）。在现场调查中，三位调查员亲自入户，大多是在调查对象的家里进行，另外一小部分是在调查对象所在的工厂、商店和饭店进行的。

2、座谈会专题讨论

座谈会专题讨论是定性调查的一种方法，即从目标人群中选出 6—10 名相关人员，在主持人的引导下，围绕研究者事先设计好的讨论提纲，展开自由的座谈讨论。整个讨论过程由 1 名主持人引导讨论；1 名记录员协助主持人，并负责记录；1 名助手负责录音和有关后勤工作等。整个座谈会专题讨论中，主持人、记录员及助手均为中国人民大学人口研究所社会抚养费甘肃调查小组成员。

本次调查我们在座谈会专题讨论中着重了解了：《甘肃省人口与计划生育条例》是如何在《人口与计划生育法》和《社会抚养费征收管理办法》的授权下进行修改的？甘肃省社会抚养费的征收规定是如何制定的？县乡（镇）两级社会抚养费征收过程中遇到了哪些问题？

座谈专题讨论共进行 4 次，其中省级 1 次，参加人员 12 人；县级 1 次，参加人员 10 人；乡镇 2 次，共参加人员 20 人。参加者大多为计划生育工作人员，熟悉社会抚养费规定的制定、执行，尤其是在基层农村的征收情况。

4 次座谈会都开得很成功，参会者能够畅所欲言，发言踊跃，讨论热烈。

3、入户深入访谈

利用入户问卷调查的有限时间，我们还进行了深入的访谈，访谈对象有两部分：（1）计划外生育人口，（2）按政策生育人口。

入户深入访谈虽然没有统一设计的访谈提纲，但研究人员的目的是获得更深入、具体、生动的印象和信息，有助于对社会抚养费征收各个方面的了解。

3个乡镇总共访谈88户。

二、现场调查

1、调查人员

调查由中国人民大学人口研究所3位研究人员主持，并得到甘肃省、榆中县的各级计划生育干部的支持和配合。

2、调查过程

三位研究人员在问卷调查之前进行了深入的讨论，分析、研究调查问卷所涉及的各方面问题，探讨入户问卷调查技术。简单地做了一次试调查后，开始分头进行入户调查。

座谈会专题讨论主要由研究人员组织，在省、县、乡镇进行，总共大约用了2天时间。每次座谈会的当晚，3名研究人员及时交换意见，整理录音和笔记，并将座谈内容输入计算机。

入户访谈由研究人员组织，在计划外生育家庭户和按政策生育户中进行，调查所获得的资料和信息，汇总整理并输入计算机。

3、现场调查执行报告

2002年12月18日，调查小组成员（宋健、刘庚常、周祝平）一行三人，上午抵达兰州，下午3点，社会抚养费省级座谈会在甘肃省计生委办公楼会议室举行。

12月19日调查小组成员抵达榆中县，社会抚养费县级座谈会于上午9点在榆中县计划生育服务站会议室举行，下午问卷调查全面展开，分别在该县连搭乡寇家沟村和清水驿乡清水村进行入户调查。

12月20日上午9点，在清水驿乡举行社会抚养费乡级座谈会，并继续入户调查。下午赴小康营乡调查。

12月21日上午9点，在高崖镇举行社会抚养费乡级座谈会，下午进行入户

调查。

12月22日早晨8点离开榆中县驻地，冒雪前往该县北部山区两个乡镇。行至海拔3200米左右的陡峭山路处，雪越下越大，考虑到大雪封山、返程困难和省计生委负责同志的一再劝告、催促，调查小组返回。共剩余20份问卷，改为邮寄调查，即日返回兰州。

12月23日，调查小组成员返回北京。

12月28日收到邮寄调查的20份问卷。至此全部问卷回收到位，回收率达到99%。

这次调查的问卷部分进展基本顺利，对社会抚养费征缴户来说，社会抚养费的调查询问是颇难为情的事，但调查中，没有感觉到任何障碍，被征缴人员配合很好。调查中也特别注意用词平易，特别注意语言沟通。尽管当地方言比较难懂，但还是顺利完成了问卷调查任务。

关于座谈会专题讨论，为保证讨论的真实性，我们要求与会人员完全解除思想顾虑，在轻松自由的环境中展开讨论。每次座谈会气氛都比较热烈，我们感觉到与会人员提供的资料比较可靠、真实，调查资料质量较高。

三、数据与资料处理

调查获得的数据和资料，调查人员在返京后进行了补充录入和整理。对于问卷数据，利用SPSS软件进行了简要分析。对于座谈会专题讨论所获得的笔记和录音，我们将三本笔记按内容逐一核对，根据录音加以核实，并进行录入和分析整理。

第三部分 调查结果

一、问卷调查分析

1、缴纳社会抚养费对象问卷调查结果

(1) 基本情况

曾经缴纳社会抚养费的家庭户调查共得到99份有效问卷。

调查的男性31人，占31.3%，女性68人，占68.7%。女性多于男性的原因是由于调查在冬季入户进行，碰到女性在家中的机会较多。

调查对象最小年龄 25 岁，最大年龄 55 岁，平均年龄 36.5 岁。全部是汉族。从户籍性质上看，98%是农业户口。

受教育程度方面（图 1），调查对象中 9%不识字，40%是小学文化程度，39%是初中文化程度，10%是高中文化程度。

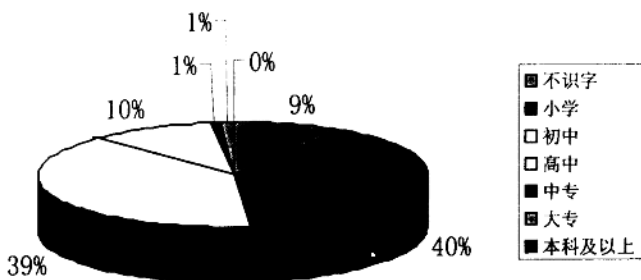


图1 被调查对象受教育程度分布 (%)

职业方面，调查对象的 88%从事农业，6%是商业服务业人员，3%是办事人员。

调查户的平均家庭规模 4.89 人，其中 43%的家庭是 4 口人，27%的家庭是 5 口人，27%的家庭是 6 口人。

在回答了收入的 88 户被调查对象中，各户 2002 年全年平均总收入为 3,260 元，平均纯收入为 2,561 元。

（2）生育情况

被调查对象目前全部处于在婚状态，其中初婚比例 98%，再婚比例 2%。

从生育情况看，98%的妇女（N=99）在生育一孩之前没有流过产，2%的妇女流过一次产；89.7%的妇女（N=97）在生育第一孩与第二孩之前没有流过产，9.3%的妇女流过一次产，1%的妇女流过 2 次产。

被调查家庭中有 12 户家庭生育了三孩，其他家庭均为生育两个孩子。

关于不符合政策生育的具体原因，我们设计的问卷中包含了如“传宗接代”、

“养儿防老”、“需要男劳动力”等7类原因，结果发现虽然“希望儿女双全”和“需要男劳动力”是已有分类中所占比例最高的，分别占总数的29%和9%，但也有比例高达40%的被调查对象回答为“其他”，进一步询问的结果表明，占总数32%的妇女是由于意外怀孕而导致违反政策生育的。

对于不符合政策生育是由谁决定的，56%是由夫妻共同决定，13%是由丈夫决定，8%是由妻子决定。

从不符合政策生育的小孩所享受的权利和福利看，100%的调查对象都肯定不符合政策生育的小孩与按政策生育的小孩在上学、医疗保健等方面享受了同样的福利。

(3) 缴纳社会抚养费情况

图2显示的是本次调查所涉及到的家庭户接到缴费通知的时间，基本上也反映了这些家庭违反政策生育的发生时间。

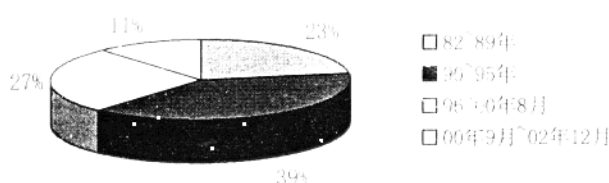


图2 调查户的缴费通知时间分布

从缴纳社会抚养费的原因上看，在由于生育二孩而违反计划生育政策的88人中，计划外多生子女和生育间隔不够所占比例各为一半。在生育了三孩的家庭中，缴纳社会抚养费的原因均为不符合政策多生子女。

由于生育二孩而违反计划生育政策的家庭应缴费平均为2308元（N=86），已缴费平均为1648元（N=86）；由于生育三孩而违反计划生育政策的家庭应缴费平均为3867元（N=12），已缴费平均为1136元（N=11）。

从缴纳社会抚养费的情况看，43.8%的家庭一次缴清，26.0%的家庭分两次缴纳，17.7%的家庭分三次缴纳，12.5%的家庭分四次以上缴纳。目前还有一部分家庭有不同程度的欠费，有不少家庭长期欠缴。

79%的家庭是由乡级计生办通知缴费的，其他家庭由乡政府通知；95%的家庭将费用上缴到乡级计生办，少数家庭上缴到乡政府。

对于社会抚养费的征收标准，56%的家庭回答说不知道。

关于社会抚养费征收的合理性，93%的调查对象认为多生孩子应该缴纳社会抚养费，只有7%的家庭认为不应该缴纳社会抚养费。在认为征收社会抚养费是合理行为的对象中，62%的家庭认为那是因为超生违反了国家的法律规定，所以应该征收；37%的对象认为超生给社会造成负担，所以应该补偿。从中可以看出，国家的计划生育政策能够获得大多数公民的认同，对征收社会抚养费的理解程度较高。

关于现行社会抚养费的征收数额，30%的调查对象认为过高，48%的调查对象认为一般，22%的家庭认为完全可以承受。可见大部分家庭认为现行的社会抚养费征收标准是在自己的收入水平上可以接受的。

将现行计划生育政策与以前比较，70%的调查对象觉得更严格了，原因是觉得现在的生殖健康检查项目增多了；5%认为更宽松了，25%认为没什么变化。

关于社会抚养费的征收和使用，有46%的调查对象知道存在监督机制，其中91%认为由上级监督，2%认为由同级监督，7%认为由群众监督。他们中有51%和47%分别认为社会抚养费征收和使用的监督机制是健全及基本健全的，仅有2%的调查对象认为监督机制不健全。

对于本地社会抚养费征收过程的具体实施情况，51%的调查对象表示满意，37%的调查对象表示基本满意，只有12%的调查对象表示不满意。

2、符合政策生育对象问卷调查结果

本次调查还选择了完全符合国家生育政策生育的家庭10户以便与缴纳社会抚养费的家庭户调查进行对照分析。对照组调查表明，50%的家庭认为征收社会抚养费意味着国家的生育政策更严了，30%的家庭认为没什么变化，20%的家庭认为比以前更宽松了。90%的家庭对现行的计划生育政策表示满意，10%的家庭对现行的计划生育政策表示比较满意，没有表示不满意的情况。

二、座谈会与访谈结果

（一）省级访谈中关于条例及社会抚养费的有关规定

1、《甘肃省人口与计划生育条例》的修订

最早的《甘肃省计划生育条例》由1989年11月28日甘肃省第七届人民代表大会常务委员会第十一次会议通过颁布，1990年1月1日正式实施。其后由于社会经济情况的变化，1997年9月29日根据甘肃省第八届人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过的《关于修改〈甘肃省计划生育条例〉的决定》进行了修订。

随着国家《人口与计划生育法》的颁布，以及国务院《计划生育技术服务管理条例》、《流动人口计划生育工作管理办法》、《社会抚养费征收管理办法》的相继出台，甘肃省再次根据国家《人口与计划生育法》的精神、《国家计生委关于地方计划生育法规修订工作的指导意见》，结合甘肃省人口与计划生育工作的实际，按照法定程序，于2002年9月23日至27日提交省九届人大常委会第30次会议进行二审通过了新条例，从2002年10月开始实施。

在调研中，我们了解到，甘肃省在此次修订省条例时，始终把握两个原则：一是与国家法保持一致；二是要体现甘肃省情。

（1）全面体现《人口与计划生育法》基本精神

《人口与计划生育法》的立法精神是：在稳定现行生育政策的基础上，抓紧抓好人口与计划生育工作；坚持依法行政，全面提高管理和服务水平；体现公民实行计划生育权利与义务统一、计划生育部门权力与责任统一、国家利益和群众利益统一；促进人口与经济、社会、资源、环境的协调发展和可持续发展；将人口与计划生育工作全面推向以人为本、依法行政、依法管理、优质服务的新阶段，实现稳定低生育水平，提高出生人口素质的目的。

因此甘肃省在地方法规修订时，着重把握以下几个方面：一是稳定现行生育政策，既不收紧，也不放宽；二是要有利于促进建立适应社会主义市场经济体制要求的新的的人口与计划生育管理机制，提高人口与计划生育工作水平，特别是要积极探索建立和完善有利于计划生育的利益导向机制和社会保障制度，形成综合治理人口问题的格局；三是用足用好国家立法留给地方立法的较大空间，包括生育政策、奖励优待具体办法的授权和生育过程控制，及计划生育具体管理制度与措施等内容。

（2）符合甘肃省情

甘肃省作为中国西部一个经济欠发达省份，自然条件和生态环境严酷恶劣，人均资源相对贫乏，人口与计划生育工作关系到经济社会的可持续发展，因此，在确定省《条例》修订重点时，甘肃省计生委把生育政策的稳定、依法维护群众的合法权益、强化利益导向、制定优待奖励办法、规范基层工作人员的行政行为、开展优质服务、实行综合治理，以及过去行之有效的成功做法加以总结，用法规的方式固定下来等放到突出位置，使修订后的《条例》既符合《人口与计划生育法》的立法指导精神和条文规定，符合相关法律法规的基本精神，又切合甘肃省实际，便于操作执行。

《甘肃省人口与计划生育条例》修订过程大体如下：

根据《人口与计划生育法》的授权，以及全国人大教科文卫委、全国人大常委会法制工作委员会、国务院法制办和国家计生委的要求，2002 年年初，甘肃省人大、省政府将《条例》的修订列入 2002 年立法计划，并就起草工作给予指导。省人大教科文卫委、省人大常委会法制工作委员会、省政府法制办、省计划生育委员会制定了具体实施方案。

首先成立了由省人大教科文卫委主任为组长，省人大法工委副主任、省人大教科文卫委副主任、省政府法制办主任、省计生委主任、副主任为副组长的省人口与计划生育立法工作领导小组，下设办公室，成员由省人大、省政府法制办、省计生委相关处室负责人组成，加强对地方立法的组织领导与协调。

2002 年 2 月 7 日召开省人口与计划生育立法领导小组会议，研究了《甘肃省人口与计划生育条例》立法计划与立法指导思想、立法重点、立法调研的主要内容、立法步骤等。

2002 年 3-4 月，深入到全省 9 个市、州、地的 13 个县、市、区进行调研论证，听取意见和建议，并就立法中的有关重点、难点问题进行研究和论证，为《条例》的修订工作提供实践经验资料。在此基础上，形成了《条例》修订案征求意见稿。

2002 年 4 月 11 日就《条例》修订稿，到国家计生委政法司汇报，并根据反馈意见和建议进行了修订。同时征求了 10 个市、州、地和 63 个县、市、区计划生育部门负责同志对《条例》修订稿的意见，省计生委召开 4 次委务会，对《条例》修订稿进行了讨论和修改。

2002年5月9日召开立法领导小组会议,对《条例》修订稿第七稿进行了讨论修改,十易其稿,形成了《条例》(草案)。于2002年5月送请30个省计划生育领导小组成员单位征求意见,并对提出的意见和建议进行了磋商和修改。经2002年5月21日省政府155次常务会议讨论,形成《条例》(草案),提请省九届人大常委会第二十八次会议进行一审。一审后就代表们提出的一些重要问题进行了再论证、调研,又征求了国家计生委意见,省人大法制委员会进行了审议,于9月23日至27日提交省九届人大常委会第30次会议进行二审,获得通过并实施。

从《甘肃省人口与计划生育条例》的修订过程我们可以看出:《条例》的修订是严谨的、符合地方法规立法程序。

《甘肃省人口与计划生育条例》修订时涉及的主要问题有:

(1) 关于《条例》的名称。

这次修订将原《甘肃省计划生育条例》改为《甘肃省人口与计划生育条例》,与《人口与计划生育法》相对应,主要是为了体现法制统一原则,使法规名称有利于政策的连续和稳定;有利于体现协调发展和可持续发展的思想;有利于人口与发展的综合决策;有利于动员社会力量综合治理人口问题。

(2) 关于生育政策。

在保持现行生育政策稳定的前提下,对特殊人群的生育政策进行了微调。主要表现为:

①对夫妻双方均为独生子女的可按程序安排生育第二个子女。主要基于以下三点考虑:一是全国31个省、市、自治区中,已有27个省明确规定了这一政策,有必要使甘肃省的生育政策与各省保持一致。二是经测算,从1978年开始,截止2001年底甘肃全省累计有55万独生子女,考虑到从2000年开始,平均每年有1.6万独生子女进入婚期,加之政策规定间隔4年之后才能生育第二个子女,政策微调后,到2006年,每年平均增加出生人口0.87万人左右,提高出生率0.37个千分点左右,对出生率、总和生育率没有大的冲击。三是国家在地方立法的指导意见中明确指出,对独生子和独生女组成的家庭可合理安排生育第二个子女。

②对再婚夫妻一方生育了两个子女丧偶,另一方未生育又未收养子女的安排

再生育一个子女。经甘肃省民政部门统计和省计生委测算,2001年甘肃全省再婚6,328对中丧偶未育家庭仅有150对左右,对出生率的影响不大。

(3) 关于对计划生育家庭实行优待奖励政策。

除甘肃省《贯彻落实中共中央国务院关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定的意见》(省委发[2000]43号)规定的奖励措施外,新修订《条例》时又增加了:

①对农业人口符合再生育规定的条件但主动放弃生育,并与乡(镇)、街道签订不育合同或领取了独生子女父母光荣证的夫妻,给予不低于1000元的一次性奖励。

按2001年甘肃省生育的一孩中有5%放弃二孩生育指标计算,每年有0.38万户,一年需要奖励费380万元。

②独生子女父母是国家工作人员和企业事业单位职工的,在他们退休、退职时给予不低于1000元的一次性奖励。

据统计,目前甘肃全省非农业人口中,23年累计有独生子女领证户51.48万户,平均每年需发补助为4.5万户,今后每年将产生4.71万户,14年后需每年发放补助费4,600万元左右。

③独生子女父母奖励费由原来每月5元提高到不低于10元。

原《甘肃省计划生育条例》对这一项的规定金额为5元,是1990年1月1日起执行的,现在13年过去了,随着经济社会的发展,有必要提高奖励金额。据统计,目前甘肃省现有55.7万户独生子女户,23年累计实际发放奖励费的独生子女父母为38.75万对,今后每年需要奖励费9300万元,比过去增加4650万元。

④对计划生育工作人员和技术服务人员,在职期间应当给予计划生育岗位津贴和奖励,其标准由省政府重新制定。

在原《甘肃省计划生育条例》中已有原则授权,省政府[1992]100号文件就规定乡镇专干享受每月10元的岗位津贴。

调研中甘肃省计生委再三强调,以上奖励优待措施并非是鼓励群众生育越少越好,而是根据实际情况需要对少生的群众进行补偿,不在于金额高低,更在于对权利的维护。能够在新《条例》中极大丰富优先优待和社会保障的内容,很不

容易,需要协调相关部门,需要多方面的配合。他们认为,制定法的过程就是促进认识的过程,促进工作思路和工作方法的转变,体现了一个法制化的过程,立法的整个过程都想着群众,而非考虑财政没钱怎么办。立法之后反过来又推动了思路和方法的转变。

目前甘肃两女户的养老保障 6,240 多万元,独生子女户保障 7,000 多万元,虽然独生子女户比例少,但是影响很大。各级财政负责双女户保险是县乡两级保证,独生子女保健费是省级保证。省级投入从 1995 年到现在翻了四翻。1991 年人均 1.47 元,2000 年 4.67 元,计划生育经费投入中包括国家投入,国家投入自 1995~2002 年增加到十倍,原来 200 多万,现在 2,000 多万。独生子女户退休或者可以再生育但是退掉了生育指标,奖励 1000 元。大概是甘肃省普通工作人员一个月的工资。

另外,甘肃省还规定不得歧视非婚生育和计划外生育的儿童,非独生子女或非婚生育的子女,在出生以后,享受和独生子女一样的权利。对于违反政策生育父母征收社会抚养费是法律规定,但是不能限制出生儿童的合法权益,应该保障他们包括受教育在内的一切权利,要体现尊重人,以人为本的思想。

(4) 关于依法维权。

维权是本次《条例》修订过程中最突出的特点。主要体现出以人为本,落实“两个转变”,既注重维护公民实行计划生育的合法权益,又注重依法规范计划生育工作人员的行政行为,强化优质服务。

首先,一孩可以自主决定生育时间。群众依法结婚以后,民政部门通知到计生部门领取《生育保健服务证》,凭证享受生殖健康服务,取消了过去育龄夫妻按指标生育一孩的审批制度,受到基层的普遍欢迎。同时,突出计划生育管理机构的服务职能,做好生殖保健等各项服务工作。生育保健服务证是由财政部门拿出专项经费,免费提供的。

其次,改革了二孩审批程序。过去是每年审批一次,这次改为要求计划生育管理机构对符合条件的及时予以登记,并在 15 个工作日内审核上报。县级以上人民政府计划生育行政部门,应当自收到上报材料之日起 40 个工作日内,对符合《条例》再生育条件的,按审批权限核准发给《生育保健服务证》。这一规定充分体现了方便群众的原则。

第三,育龄群众避孕节育可以知情选择。《条例》明确规定,育龄夫妻应当依照法律法规和省《条例》的规定,自觉接受计划生育技术指导和服务,知情选择安全、有效、适宜的避孕节育措施;计划生育技术服务人员应当指导实行计划生育的育龄夫妻知情选择适宜的避孕节育措施。既明确了行政机关的义务,也明确公民知情选择权和育龄夫妻选择避孕节育措施的义务。将过去一孩必须放环,二孩必须结扎等强制性措施改为计划生育技术服务人员应指导选择放置宫内节育器等科学有效的节育措施。

以上规定都体现了维权便民的原则,核心是保证公民的基本权利,避免因行政部门的某些行政程序影响到公民基本权利的落实。

2、甘肃省社会抚养费规定

依据《人口与计划生育法》的规定,甘肃省条例也对社会抚养费的征收对象、标准、征缴方式及管理作了相应规定。而关于社会抚养费是本次调研的重点内容。

在省级访谈中,我们详细地了解了甘肃省关于社会抚养费征收的有关规定。新《条例》中关于社会抚养费征收管理的立法依据:第一是《中华人民共和国人口与计划生育法》第四十一条。即对不符合法律、法规规定生育子女的公民,规定应当依法缴纳社会抚养费。未在规定的期限内足额缴纳的社会抚养费的,自欠缴之日起,按照国家有关规定加收滞纳金;仍不缴纳的,由作出决定的计划生育行政部门依法向人民法院申请强制执行。第二是《社会抚养费征收管理办法》。新《条例》贯彻了《社会抚养费征收管理办法》中关于征收目的、征收标准、征收程序等方面的规定,具体内容如下:

(1) 社会抚养费的征收对象

社会抚养费的征收对象主要是不符合《人口与计划生育法》第18条规定生育的公民。一般包括非婚生育、不符合地方法规规定的生育数量、生育间隔及有关程序规定的生育。

甘肃《条例》第六章第四十六条规定:有下列行为之一的公民,应当依法缴纳社会抚养费:

① 未形成法定夫妻关系而生育的;② 违反本条例规定的条件生育的;③ 未达到本条例规定间隔期限再生育的;④ 符合本条例规定可以再生育,但未经