

德州市社会抚养费征收情况调查报告

高建中，陆永先
(山东省德州市人口计生委，山东 德州 253012)

摘 要：针对当前社会抚养费征收难的问题，在调查分析后认为，由于现实的国情、政策和其他因素的影响，部分人难以履行征缴责任，一些人无法履行征缴责任，有的人有钱也不履行征缴责任。为解决好征收难问题，建议修改政策或出台新的司法解释，强化公民的法律意识，特殊情况要区别对待、以确保人口安全。

关键词：强制执行；人口安全

中图分类号：C924.24 文献标识码：A 文章编号：1000- 4149 (2006) 02- 0017- 06

社会抚养费征收难是各地普遍重视和亟待解决的一个难题，并且对计划生育工作的影响不可低估。为了研究和破解这个难点问题，促进人口和计划生育事业的健康发展，我们于去年4月中旬到6月中旬在全市12个县（市区）开展了社会抚养费征收情况调研工作。调查结果表明，我市社会抚养费征收不到位的情况非常普遍，征收到位率极低。因此，解决这个问题是当务之急。

一、调查工作的基本情况

- （一）调查的主要内容。根据方案要求，这次调查采取回顾性调查的方法，主要方面包括：2000~ 2004年社会抚养费征收情况；征收的城乡分布；征收不到位的原因；计生、法院联合执法情况；申请法院强制执行情况；社会抚养费征收难的原因（包括网络调查）等六个方面。
- （二）调查的组织实施情况。为确保调查工作质量，我们成立了调查工作组，由分管领导亲自指挥，市县两级共同配合。在调查的准备、实施和汇总分析各阶段，严把质量关，发现问题及时解决。

二、社会抚养费征收工作现状

- （一）现行的政策依据。征收社会抚养费是公民违反生育政策后对社会的一种补偿，是应当履行的责任。
- 《中华人民共和国人口与计划生育法》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。
- 《社会抚养费征收管理办法》规定：①不符合人口与计划生育法第十八条规定生育子女的公民，应当依照本办法的规定缴纳社会抚养费。②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

收稿日期：2005- 07- 20

作者简介：高建中（1958- ），男，山东德州人，现为山东省德州市人口计生委宣传处长，主要研究方向为行政法学、人口理论。

区、直辖市规定。③任何单位和个人不得违反法律、法规的规定擅自增设与计划生育有关的收费项目，提高社会抚养费征收标准。④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征收决定；县级人民政府计划生育行政部门可以委托乡（镇）人民政府或者街道办事处作出书面征收决定。

《山东省人口与计划生育条例》规定：对不符合本条例规定生育子女的公民，由县级计划生育行政部门以所在地的县级人民政府上一年度统计公报公布的城镇居民年人均可支配收入或者农村居民年人均纯收入为基数，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，按照男女双方各自的子女数分别计征社会抚养费。

(二) 现行的征收标准。《山东省人口与计划生育条例》对社会抚养费的征收标准有明确规定，正确掌握这个标准是做好征收工作的基础和必要条件。见表1。

表1 现行的社会抚养费征收标准

条例条款	计外孩次	生育情形	征收标准（按夫妻分别征收）	
43 条	二孩	符合生育政策，够年龄，未提出申请生育	0.5 倍	
		符合生育政策，不够年龄，未经批准生育	2 倍	
		不符合生育政策	3~ 4 倍	
44 条	一孩	够年龄未登记而生育第一个子女，生育后六十日内补办结婚手续的	不征社会抚养费	
		够年龄未登记而生育第一个子女，生育后六十日内不补办结婚手续的	0.5 倍	
		不到结婚年龄生育第一个子女的	1 倍征收，不再批准生育	
	与他人生育	有配偶与他人生育第一个子女	4 倍	收入高于规定基数的，按实际收入基数征收
		有配偶与他人生育第二个子女	5 倍	
		有配偶而重婚或明知他人有配偶而与之结婚生育第一个子女	5 倍	
		有配偶而重婚或明知他人有配偶而与之结婚生育第二个子女	6 倍	
45 条	三孩	生育第三个以上子女的	6~ 10 倍	同上

注：征收基数（倍数）标准以所在地的县级人民政府上一年度统计公报公布的城镇居民年人均可支配收入或者农村居民年人均纯收入为基数。

(三) 与征收工作相关的规定

1. 征收社会抚养费的程序要求。《山东省行政执法规范》规定社会抚养费征收的程序是：调查取证、告知权利、作出决定、送达决定书和执行决定书等五个步骤。调查取证要求执法不得少于两人并出示证件。调查终结情况属实的，征收前要向当事人告知作出征收决定的事实、理由和依据，并听取当事人的陈述、申辩。征收机关征收社会抚养费，应当制作征收决定书。

2. 征收社会抚养费的限制措施。第一，国家计生委于1995年印发了“在计划生育行政执法中坚持‘七个不准’的通知”。明确指出：“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”、“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”。第二，为落实国家的“七个不准”规定，省计生委下发了紧急通知，要求在行政执法中做到“十二个不得”。其中规定：“不得对公民的财产或人身采取行政强制措施”、“不得以办‘学习班’、‘培训班’的名义限制公民的人身自由或非法拘禁”、“不得超出法定幅度、违反法定程序、使用非法票据征收计划外生育费和二孩社会抚养费”。这些措施的实行，减少了计划生育工作中的随意性，维护了群众的权益，推动了依法行政工作的开展。

(四) 社会抚养费征收情况的数据分析

根据对全市12个县（市区）2000~2004年征收社会抚养费的情况调查，结果表明，五年应征收社会抚养费12449.9万元，已征收7286.16万元，征收到位率58.5%。农村人口占应征人数

的 86%，城镇人口占 14%。调查数据反映了以下几个特点:

1. 征收到位率呈下降趋势。将被调查的 12 个县（市区）按社会抚养费征收到位率的高低划分，征收到位率不足 60% 的单位，2000 年为 5 个，2004 年上升到 7 个；征收到位率在 80% 以上的单位，到 2004 年仅有一个，见表 2。

表 2 社会抚养费征收到位趋势概况表

年	2000	2001	2002	2003	2004
低于 60% 的单位	5	6	6	7	7
60% ~ 80% 的单位	5	4	4	4	4
80% 以上的单位	2	2	2	1	1

2. 征收不到位的群体类型集中。我们把社会抚养费征收不到位按不同地域即城乡进行调查。在城镇调查的有国家机关（企事业）、离下岗失业和其他人员；农村调查的有双方在家务农、一方或双方在外务工经商和其他三种人员。结果表明，在农村，欠款最多的是双方在家务农和一方或双方在外务工经商两种人员。所占比例分别位于第一和第二位；在城镇，离下岗失业人员占的比例最大，在被调查的全部人员中排在第三位。上述三类人员欠款额占九成左右。见表 3。

表 3 社会抚养费征收不到位的城乡分布表

年	双方在家务农人员欠款额		一方或双方在外务工经商人员欠款额		离下岗人员欠款额	
	占不到位 总数 %	占农村不到位 总数 %	占不到位 总数 %	占农村不到位 总数 %	占不到位 总数 %	占城镇不到位 总数 %
2000	37. 4	48. 1	35. 9	46. 1	19	85. 39
2001	37. 3	47. 4	36. 3	46. 2	18. 3	85. 7
2002	39. 6	50. 8	33. 9	43. 5	19. 8	89. 87
2003	39. 8	48. 3	37. 2	45	14. 9	86
2004	78. 3	86. 1	11. 1	12	8. 7	92. 27

3. 征收不到位的原因多样。为全面了解社会抚养费征收不到位的原因，我们按城镇和农村进行调查，分别给出 8 个相同的答案。其内容是：全家在外找不到、全家外逃、有钱硬抗不交、财产转移不交、家境贫困无交款能力、认罚并有还款计划、已部分征收移交法院、无法征收直接移交法院。调查结果显示，家境贫困无交款能力、认罚并有还款计划是城镇和农村的共性特点，均占前两位。农村的已部分征收移交法院、城镇的在外找不到都处在第三位。见表 4。

表 4 社会抚养费征收不到位的原因调查表

	三项比例 合计	家境贫困无 交款能力	认罚并有 还款计划	已部分征收 移交法院	在外找不到
城镇	83. 62	40. 86	32. 72	-	10
农村	84. 51	51. 11	22. 2	11. 2	-

三、社会抚养费征收难的因素分析

(一) 国情因素

1. 受传统观念影响，难以履行征缴责任。①家庭贫困者居欠缴款者首位。调查结果表明，农村征收不到位的原因，以家庭贫困无能力缴款的最多，占 51%，居农村征收欠款的首位。②人口多、底子薄，交不起应征款。受几千年来封建思想的影响，传统的婚育观念在短期内很难完全改变，养儿防老、多子多福等旧的观念将长期影响我们的计划生育工作，尤其在经济不发达的农村，人多地少温饱还有问题的情况下，孩子多了势必加重生活负担，其中的一批人就可能交不起社会抚养费。③追求有儿子防老，少考虑生育后的问题。由于农村社会保障的缺乏，农民想得更多的依然是有儿子下地干活，有儿子养老的问题。④受农村习惯势力的影响，人们追求现实情感。基层的同志说，在一些偏远农村，无儿户、人少的家庭时常会受到一些歧视，受其影响，一些人不可避免追求生儿子、追求人多，寻找自我认可的情感快乐，由此也助长了一些人比着生、

偷着生，降低了家庭的经济收入，要完成对这部分人的社会抚养费征收工作难上加难。

2. 收入水平低，无法履行征缴责任。总体上看，收入水平低是当前尤其是边远落后地区的现实情况。以德州市为例，2004 年的城镇人均可支配收入为 8049 元，农村人均纯收入 3380 元。从表面上看，上述人均收入指标不算低。但应该看到，其中的高低收入差距很大。2004 年，市统计局的城市人均收入百户调查结果是，最高收入 20098.31 元、最低为 2671.88 元，高低相差 1.7 万多元。现实情况是，城镇有一大批下岗失业人员，经济条件很差，生活非常清贫，农村仍有许多人生活在贫困线以下。

3. 相互攀比，有钱却不履行征缴责任。由于攀比现象的存在，一些人办喜事攀比，置家业攀比，缴纳社会抚养费也常常是你看我、我看你，群众看干部，老实的看“横”的。你不交钱能抗过去，我也不交。一些人把不履行征缴责任当成了“能事”、“乐事”，扰乱了社会抚养费的征缴秩序。

(二) 政策因素

1. 征收办法失灵。我们通过网络调查方式，在计划生育网上为网民列出了关于社会抚养费征收难，难在什么地方的六个答案，在规定时间内，有 111 人（注：绝大多数是计划生育干部职工）参加了调查。结果是：认为征收办法软弱的占 54.1%，排在第一位；认为征收额度过高的占 16.2%，处于第二位。见表 5。

表 5 社会抚养费征收难的网上问卷调查结果

	参加调查人数	占%
有钱硬抗不缴	11	9.9
征收额度过高	18	16.2
家境困难	12	10.8
受说情风影响	6	5.4
财产转移	4	3.6
征收办法软弱	60	54.1
合计	111	100

认为征收办法软弱是社会抚养费征收难的重要因素，从以下三点可以得到验证：

(1) 违反政策罚款不缴。基层实际证明，当事人违反了生育政策尽管可以处罚（即征收社会抚养费），但是一些人采取外出躲避或转移财产、硬抗不交罚款以后，征收机关显得非常被动，没有什么好办法。

(2) 工作人员左右为难。一方面对违法生育者的处罚要按程序要求进行，必须按部就班，这也是依法行政的基本要求。过去那些行之有效的办法，现在既不能用，也不敢用；如果采取过激措施，则有违国家“七个不准”规定，考核被发现要被扣分；一旦引发计划生育恶性案件，有关领导和责任人可能要被撤职，甚至要承担法律责任，一些乡镇干部有过惨痛教训。另一方面，在计划生育年度考核内容中，社会抚养费征收到位情况纳入了考核范围，很显然，征收到位率上不去不行，否则对各方都无法交待，由此引发征收问题上的弄虚作假行为。为此，基层的同志时常表现得很无奈。

(3) 送达《社会抚养费征收决定书》到申请法院强制执行间隔时间过长。按程序规定，当事人应当在征收决定书送达后 30 日内到征收决定书指定的金融机构，足额缴纳社会抚养费。当事人逾期不缴纳的，计划生育行政机关可以在该行政行为为复议或起诉期限届满之日起 180 日内，依法申请人民法院强制执行。从下达征收决定书到申请法院强制执行，间隔的时间比较长，在这个过程当中，违法生育当事人可能已经外逃避或转移财产，法院强制执行收不到应有的效果。而法院的执行难本身也是普遍存在的问题。

(4) 征收政策与现实情况有差距。执行政策要一视同仁，这是法律的基本要求，是正确的，

无可厚非。但是，违反政策生育孩子的情况非常复杂，如被征收对象双方长期在外的、主要劳动力长期服刑或重病、残疾、离异、死亡的，公认有财产不交并申请法院执行仍不缴纳的，对于上述特殊情况，当前没有特定的应对办法。

2. 征收标准偏高。与1996年《山东省计划生育条例》相比，2002年《条例》规定的征收标准明显偏高。以禹城市为例：2004年农村人口违法生育二胎，老《条例》规定的征收最低数额为6000元，新《条例》规定征收的最低数额为18852元；征收数额上涨了3倍。同期，城镇居民违法生育二胎，老《条例》规定的最低数额也是6000元，新《条例》征收的最低额为31500元，上涨了5倍之多。一些人反映，由于实际收入水平偏低，对于农村困难家庭和城镇离下岗这样的征收对象，即使按新《条例》的征收比例下限，对这部分人来讲也可谓天文数字，难以达到征收标准。

3. 异地征收受限。随着外出人员的逐年增多，各地的管理措施、要求和相互配合都有差距，不仅落实管理是个问题，征收工作更成问题。一些人出去时单身一人，回来时已成为人之父母，不回来根本不知道他们已经结婚生子。有的尽管已经知道他们结婚生子，甚至知道他们有超生问题，但却因为无法送达征收决定书或联系不上造成征收问题无法落实。

（三）其他因素

除上述情况以外，对征收工作具有一定影响的因素还有：一是征收的积极性。按规定，征缴上来的钱要交到指定银行，上缴财政，而不能作为计划生育工作经费。现实的情况是，计划生育经费有较大缺口，征收的钱又不能用于计划生育工作，加上上述几方面的原因，征收积极性可能受到一些影响。二是由于征缴对象的情况复杂多样，加上各级都在减员，有时执法人员顾不过来；再就是经费不足、车辆不够等因素所限，加大了征缴工作的难度。

四、解决社会抚养费征收难的对策与建议

（一）修改《条例》或出台司法解释，确保政策到位

1. 完善与计划生育相关的法律法规。针对社会抚养费征收上存在的种种难题，我们认为，完善相关的法律法规是解决问题的关键。建议通过修改《条例》、修改《社会抚养费征收管理办法》或以省人大名义出台司法解释，使征收的法律依据更加完善，更加符合我们的省情，不仅利于实现征收，又利于稳定低生育水平。另外，建议在修改刑法时，增加“危及人口安全”或“扰乱人口秩序罪”条款，并做出合适的司法解释，以促进公民更好地履行计划生育责任。

2. 赋予计划生育行政执法强制权。从现实情况看，计划生育事业需要行政强制权。这是因为：第一，计划生育是天下第一难的事业，经过几十年的努力，计划生育发展到今天很不容易，要更好地发展这种势头。当前，依法行政工作的要求越来越高，计划生育行政执法中的管理难、落实避孕节育措施难、社会抚养费征收难等难点问题日渐突出，赋予计生部门行政强制权，这些问题可以得到很好的解决。第二，回顾计划生育事业的发展史，在旧的管理模式下采取的强制措施（尽管没有法律依据），对控制人口增长，推动计划生育事业发展起到了非常大的作用。我们认为，赋予计划生育行政强制权的意义有以下几点：①有利于稳定低生育水平；②有利于提高齐抓共管计划生育工作的力度；③有利于促进计划生育依法行政；④有利于提高基层党政领导干部落实国策的积极性；⑤有利于保护基层干部。

（二）强化公民的法律意识，促进社会抚养费征收责任的落实

1. 加强计划生育法制建设，提高公民的法律知识水平。随着《人口与计划生育法》的实施，计划生育依法行政有了法律保障，过去旧的经济体制下形成的工作方式（即，人治）、方法（即，简单粗暴，强征强敛），与现行的依法行政工作已经明显不相适应。因此，要充分发挥新闻媒体作用，以人口学校、人口文化大院为依托，以协会会员和基层积极分子为骨干，多种形式送法进村，送法入户，促进公民学法、懂法，落实公民的守法责任，全面提高计划生育法制建设水平。

2. 提高公民的守法和自律观念，摒弃与法制社会建设不相适应的行为。在贫困落后的偏远

农村，人们的法律意识比较淡薄，一些人不学法、不了解法律，不履行法律责任，对违法生育和不缴纳社会抚养费的问题存在麻木心理，对不缴纳社会抚养费的当事人抱有同情心，把不履行社会抚养费征收责任不当回事。这些现象与我们建设法制社会的氛围很不和谐。因此，要切实将计划生育法制建设纳入全民普法发展规划，做到同部署、同落实，确保收到好的效果。

3. 营造遵纪守法的氛围，促进社会抚养费征收工作的落实。我们认为，任何一项事业的发展与当时的社会环境都有着密切的关联。在社会抚养费征收的问题上，同样在很大程度上受整个社会法制环境的影响。一般地讲，全社会的法律意识强，部门的执行效果必然就好。因此，提高全体公民的法律意识，对促进计划生育基本国策的落实，尤其是对解决社会抚养费征收难的问题具有重大意义。

(三) 特殊情况要区别对待，确保人口安全

1. 以人为本，实现双赢。在社会抚养费征收问题上，要做到以人为本，应根据征缴对象的具体情况区别对待。为此我们认为，确属情况特殊（如，主要劳动力长期服刑或重病、残疾、离异、死亡等）一时难以征收的，经批准和备案后，可延长征缴的时间，但不计算规定时间内的征收到位率，不列入调查考核。这样做，群众易于接受，干部好做工作，是双赢的选择，这是真正意义上的以人为本。

2. 特殊情况，国策为重。对政策外生育不缴纳社会抚养费、政策外怀孕不落实补救措施的行为必须严格制止。但是，依法行政要求我们不能越过“七个不准”和“十二个不得”的界限。有一些人只讲国家给他的权利，而不讲国家对他们的要求，专门研究哪个政策对他们有利，哪个政策有空可以去钻。他们把“七个不准”当作挡箭牌，不落实避孕节育措施，不缴纳社会抚养费，认为政府不敢对他们怎么样，一旦对他们采取措施，他们就会“恶人先告状”。我们认为，计划生育发展到今天不容易，工作上既要讲依法行政，也要讲点中国特色，如果有人违反生育政策在前，又不履行法定的责任，通过积极的思想工作又达不到效果，这种情况下，我们应该达成一种共识，打一打“擦边球”，但不能越过底线，这就是不能出现计划生育恶性案件。

3. 认真把握，区别对待。要促进社会抚养费的征收，就必须根据具体情况进行处理。在征收工作中，要努力做到以下五点：1. 强化宣传，实现自觉缴纳；2. 针对特困家庭落实还款计划，促其定期上缴；3. 针对有钱不缴的钉子户，申请法院强制执行；4. 对流动人口等特殊群体，与当地配合实现征缴；5. 参照相关的法律法规，奖罚分明，完成社会抚养费征收。

(四) 控制政策外生育，从源头上解决征收难问题

上述情况表明，社会抚养费征收难的原因比较复杂，但无论是贫穷没钱、外出躲避、硬抗不缴还是其他原因，都是因政策外生育而引发的。因此，解决这个问题既直接又有效的办法，是堵住政策外生育这个源头。一要搞好长效避孕节育措施的落实；二要搞好定期的孕情查体随访。以此实现以下两个目的：一是确保育龄夫妇落实安全有效的避孕措施。二是确保低生育水平的稳定和人口安全。因此，落实生育两个孩子以上当事人的结扎手术和把好育龄妇女进站查体关尤为重要。

(五) 营造良好的工作氛围

社会抚养费征收难度大、任务重、政策性强，要使问题得到有效解决，必须上下一心，协调一致。第一，各级领导要真正重视计划生育工作。看有没有解决计划生育工作中的人、财、物问题；有没有调动起有关部门的积极性，真抓真管，配合到位；有没有形成全社会关心、理解、支持计划生育的氛围。第二，相关部门有没有自觉、积极地履行计划生育职责，有效地纠正计划生育工作中的问题。第三，人口计生部门有没有当好党委、政府的参谋，及时发现问题，及时提出解决问题的建议。

[责任编辑 王树新]