

為什麼中國大陸的「計畫生育」政策持續如此
之久？—人口政策改革的政治經濟分析

**Why China's Birth Control Policy Persists
So Long?
— Political Economy of Population Policy
Reform in China**

閩江大學經濟與管理學院教授 曹海濤

閩江大學經濟與管理學院副教授 魏勤

Hai-Tao Tsao

(Professor, School of Economics and Management at Minjiang University)

Qin Wei

(Associate Professor, School of Economics and Management at Minjiang University)

Why Does China's Birth Control Policy Persist So Long? — Political Economy of Population Policy Reform in China

Hai-Tao Tsao

(Professor, School of Economics and Management at Minjiang University)

Qin Wei

(Associate Professor, School of Economics and Management at Minjiang University)

Abstract

From the perspective of political economy, this paper delves into the reasons why China's birth control policy has carried out for a long time. We point out important factors to stymie policy reforms, including the lack of social science knowledge, obstruction of bureaucracy and vested interest groups, the fear of the compensation for losers and reluctant minds to admit mistakes, and authoritarian governance mechanism. These factors interweave and result in China's draconian birth control policy lasting long.

Keywords: China, Birth Control, Population Policy Reform, Low Fertility Rate

為什麼中國大陸的「計畫生育」持續如此之久？ —人口政策改革的政治經濟分析

曹海濤

閩江大學經濟與管理學院教授

魏勤

閩江大學經濟與管理學院副教授

摘要

本文由政治經濟學的角度，對中國大陸的人口控制政策長期持續的問題進行深入探討。我們指出，社會科學知識之不足和爭議（由而產生的意識形態僵化），官僚和既得利益集團的阻撓，政府官員懼怕補償受損者由而產生的不敢承認錯誤的心理，以及無法及時糾錯的政府治理機制，這些因素的共同作用，使中國大陸的人口控制政策持續至今。

關鍵詞：中國大陸、計畫生育、人口政策改革、低生育率

壹、前言

「從根本上說，發展的不竭力量蘊藏在人民群眾之中。9億多勞動力、1億多受過高等教育和有專業技能的人才，是我們最大的資源和優勢。實現新舊動能轉換，推動發展轉向更多依靠人力人才資源和科技創新…」（新華網 2016）。2016年3月5日中國大陸國務院總理李克強在政府工作報告中對人的作用這一正面表述，與中國大陸政府仍在強制實行的計畫生育政策（俗稱為「一胎化」）形成鮮明的對照。中國大陸於1980年開始實行的計畫生育政策，是人類歷史上最獨特、最嚴厲的人口控制政策。經過長達三十餘年的實施，直到最近這一政策才出現一些重大改革，但控制人口成長的政策本質未變。

自1978年底改革開放始，中國大陸的經濟、政治、社會等所有層面都已進行深刻的改革，但是唯獨人口政策—計畫生育—經三十餘年而不衰，即使理論和經驗業已證明這一政策對經濟、社會乃至中華文明的永續發展有非常不利的影響（Greenhalgh 2003; Wang 2011; 梁建章、李建新 2012; 易富賢 2013; 梁建章等 2014）。這一現象值得深究。

本文由政治經濟學的角度，利用政策改革（policy reform）的分析架構，¹ 將中國大陸錯誤人口政策的長期存在歸納為以下原因：社會科學知識之不足、以及由而產生的意識形態僵化（ideology），官僚和既得利益集團的阻撓，政府官員懼怕補償受損者由而產生的不敢承認錯誤的心理，以及無法及時糾錯的政府治理機制。文章餘下的結構安排如下：第貳部分是文獻回顧；第參部分簡述「計畫生育」政策的內容及其社會經濟後果；第肆部分詳細討論強制性的人口控制政策延續至今的原因；最後是結論和政策建議。

1. 這一分析架構在第肆部分予以介紹。

貳、文獻回顧

中國大陸計畫生育政策的實施引發廣泛和長期的關注，但是僅有少數文獻討論了為何此人口控制政策持續如此之久。

在出生率低於正常替代率的國家和地區紛紛推出鼓勵生育政策的背景下，Wang et al. (2013) 從政治結構的角度討論了「一胎化」政策的形成和持續。首先，經濟發展是毛後執政者的合法性基礎，控制人口則能快速達成預先設定之人均GDP目標。其次，將控制人口併入官員績效評估體制，促使地方官員為職涯考慮而必須強制執行人口政策。第三，因實施計畫生育政策而形成的龐大官僚機構和官員，是既得利益集團，他們會抗拒改革。

黃文政、梁建章 (2013) 由知識傳播的維度討論計畫生育何以長期實施。作者指出，錯誤的借用西方的社會科學知識、全面持久的政策宣導、似是而非的理論與經驗結合、薄弱的社會科學研究能力等，導致中國大陸社會完全接受計畫生育政策的官方話語，至今沒有完全放棄該政策。

劉驥等 (2014) 主要從意識形態出發，認為計畫生育政策是革命和發展的理念及其經濟戰略的依附政策。國家政治精英的理念決定了計畫生育的實行和延續。「這種孕育於計畫經濟體制的理念，以科學話語 (discourse) 下的悲觀人口理念做先導，在民族強盛與趕超發展的戰略目標誘導下，利用黨國體制而逐漸建立起來的一套生育管控制度」 (劉驥等 2014, 10)。具體言之，「一胎化」政策是具有內在一致性的六組理念 (發展代替革命、計畫先於運動與市場、科學取代傳統、國家優於家庭、民族國家取代種族、男權壓倒女權)，在同一方向強化建構的產物。而「國家」話語主導建構的人口「危機」賦予了「一胎化」合法性；危機本身，則來源於政治精英在發展問題上的急切願望與強烈焦慮 (劉驥等 2014, 12)。

雖然這些文獻為我們提供了有益的分析，但中國大陸的強制性人口政策影響廣泛、持續長久，非某一單一因素所致。意識形態因素重要，但會隨領袖逝去而衰落；中國大陸自實行計畫生育政策以來，已歷經三代領導人，但是為何相應的政策改革仍然不斷被拖延？既得利益集團擔心利益受損而阻礙改革，具體的利得是什麼、又如何分佈？在中國大陸高度集權的政治體系內，地方官員對中央的改革政策即便有所抗拒，最後還是會推動，人口政策亦復如此，那麼為何中央不進行政策改革？另外，中國大陸已改革開放多年，基本可以同步瞭解世界上最新最好的社會科學知識，鼓吹改革計畫生育的學者也已在國內形成群體，² 為何控制人口的政策仍沒有被完全揚棄？這些重要的問題，仍有待回答。

作為對既存文獻的補充，本文藉由政策改革分析架構，更全面地詮釋中國大陸強制性人口政策長期存在的原因。

參、中國大陸「計畫生育」政策內容與社會經濟後果

一、「計畫生育」政策主要內容與改革

中國大陸強制性人口控制政策（即關於一對夫婦一生可以生育孩子數量的規定）可以細分四個階段。

（一）「一胎化時期」（1980~2012）。包括：（1）「一孩政策」：在大部分地區嚴格實行只能生育一孩，涵括全國城鎮及6省市的農村居民；這一政策大約覆蓋全國35.9%的人口。（2）「一孩半」政策：農村地區第一孩為女孩的家庭，可以再生育一個；實施此政策的區域包括19個省區的農村居民，占全國人口的52.9%；（3）「二孩政策」：在5省區的農村，民眾普遍可以生育兩個孩子，涉及全國9.6%人

2. 例如，人口專家曾於2004年、2009年先後集體諫言，建議中共中央及早取消獨生子女政策，但並未被採納。2001年，中國人民大學教授顧寶昌與復旦大學教授王豐組建「21世紀中國生育政策研究」課題組，他們多次提出調整中國大陸生育政策、放開二胎生育的建議。

口。(4)「三孩政策」：主要是少數民族地區的農牧民，約占全國人口的1.6%。

(二)「雙獨二胎」(2011~2013)。自2011年底開始，在全國普遍實行「雙獨」政策，即夫妻雙方皆為獨生子女的家庭可以生育兩個孩子；其中有7個省市的農村地區開始實行「單獨」二孩政策，即夫妻雙方有一方為獨生子女者即可生育兩個孩子。

(三)「單獨二胎」時期(2013~2015)。2013年12月，在全國實施單獨二孩政策；其中有12個省市取消或放寬了生育間隔規定，有5個省區放寬了再婚夫婦的生育政策。以上兩階段被稱為「二胎」過渡階段。

(四)全面二胎時期(2016~迄今)。2015年10月中共中央十八屆五中全會第五屆中央全體會議通過普遍二孩政策，廢除「一胎」政策，自2016年元旦起全面放開生育二孩。

從「一胎化」到「全面二胎」，中國大陸人口政策的調整，與長期推行人口控制政策產生之負面影響的逐步顯現有關係。人口紅利的消失、不斷出現的「民工荒」、「用工荒」、「未富先老」的高齡化社會提早到來等等，使中共中央對人口政策漸次鬆綁。但是，迄今為止的政策調整未脫控制人口的本質，民眾生三孩或以上仍被明文禁止，生育自主依舊被壓制。

二、「一胎化」政策的社會經濟後果

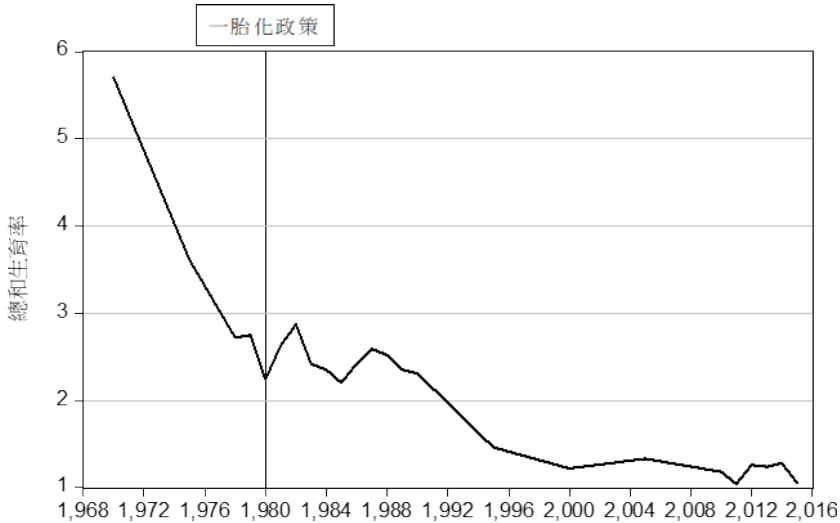
中國大陸強制性的人口控制政策引發許多非常不利的後果，這些後果可以概括為人口危機（生育率遠低於正常更替水準）；出生性別比嚴重失衡；獨生子女和失獨家庭引發的社會問題；以及年輕人口銳減對經濟發展的負面影響等。

(一) 生育率遠低於替代水準

生兒育女很大程度上是經濟行為，根據世界各國的經驗，隨著經濟發展和收入水準提高，以及女性受教育年限增加，生育的機會成本會

逐漸增大，若無政府提供福利和補貼，女性生育率必然降低。中國大陸在1970年代後期，總合生育率已經由1960年代的5.8降至2.2的更替水準左右（參見圖一），³ 完全沒有必要推行強制性人口控制政策。「一胎化」政策強制實施帶來的高成本（如超生罰款、開除公職、戶口限制等等），以及經濟發展帶來的女性生育機會成本提升，會更進一步增加民眾生育成本，這是中國大陸人口轉型特別快速、生育率在短時期內即下降到人口更替水準以下的根本原因。

圖一 歷次人口普查之總合生育率（1970~2015）



資料來源：《中國統計年鑑》（2017）；Wang（2013, 175）。

2010年中國大陸第六次全國人口普查資料顯示，生育率只有1.18，

3. 生育率 (fertility rate) 是指一個女性終生生育孩子的數目。替代水準是指一對夫婦生育幾個孩子才能剛好替代自身。一般而言，美、日等已開發國家的人口替代水準是2.1或2.2；這些國家由於社會福利制度和相關政策更完善，如此的水準即可以實現替代。中國大陸正在轉型時期，各項配套制度安排和福利體系尚未完備，替代水準大約在2.6左右。換言之，一對夫婦要生育三個或三個以上的孩子，中國大陸才會實現人口成長。

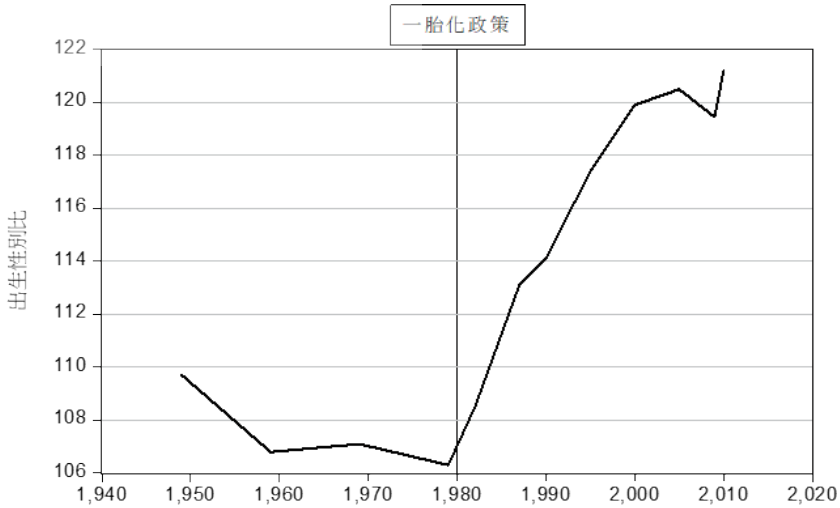
2015年全國1%人口抽樣調查顯示，總和生育率僅為1.05，遠遠低於2.2這一最低的人口替代水準，中國大陸已經是全世界生育率最低的國家之一！2010年人口普查資料顯示的更嚴峻情勢是，中國大陸15~49歲育齡女性人口在2011年達到頂峰後開始負成長。2015~2025年，中國大陸22~29歲處於生育旺盛期的女性數量將萎縮42%；2014~2024年，23~28歲的生育旺盛期女性數量將從7,387萬降至4,116萬（Wei, and Liu 2015; 梁建章、黃文政 2013）。除非中國大陸政府採取積極的鼓勵生育政策，否則中國大陸人口銳減的趨勢必不可免！依照目前的人口成長率，到本世紀末（2100）年中國大陸總人口數約為4.6億，到2200年僅剩6,800萬人（易富賢 2013）。

（二）出生性別比率失衡

出生性別比意指一個國家或地區的出生嬰兒中，男性對女性之比的域值。一般而言，每出生100名女嬰，對應之男嬰出生數目介於102~107之間，這一數值範圍也被視為出生性別比是否正常的判斷標準（United Nations 1955）。由圖二可以看出，在1980年以前，中國大陸的出生性別比處於正常水準，自「一胎化」政策實施後，出生性別比開始嚴重失衡。2005年出生性別比超過120，2009則為119.45；農村地區甚至高達122。出生性別比偏高意味男性人口多於女性人口。據估計，中國大陸現今青壯年人口中，男性比女性大約多出三千萬人，這一龐大人口的婚配壓力已成為重大、棘手的社會問題（Cameron, Meng, and Zhang 2019）。

而且，由於男多女少，中國大陸的女性必須生育更多，才能使人口接近替代水準。因此，唯有全面實行積極有效的鼓勵生育之政策，才能減輕性別失衡及人口劇減引發的潛在問題。

圖二 中國大陸近年之出生性別比變化 (1949~2010)



說明：1982年、1990年、2000年、2010年為人口普查資料；1987年、1995年與2005年為1%人口抽樣調查資料。

資料來源：《中國統計年鑑》(2017)；魏志純(1986)；張翼(1997)；孫紅、桂江豐(2008)。

(三) 一孩家庭與失獨家庭

Wang et al. (2011, 123-124) 以2005年1.1億的35~44年齡區段的女性的研究顯示，2005年這些女性超過40%只生育了一孩。若每一個已婚女性代表一個家庭，則這一年齡組中近五千萬個家庭只有一個孩子 (Wang, Cai, and Gu 2013)。王廣州(2013, 57-65) 估計，到2010年全國獨生子女家庭1.45億以上。陳恩(2013, 102) 估計截至2010年，全國1980年後出生的獨生子女數量約為1.67億。易富賢(2013, 209) 認為，1975~2010年間中國大陸共誕生了2.2億名獨生子女。

獨生子女面臨的各種問題和一孩家庭的養老負擔，已然成為潛在的社會問題。更無法彌補的損失是那些失去獨生子女(以下簡稱：失獨)的家庭。有關失獨家庭的真實數據還不確定，且不同研究呈現的數字差

異很大。官方資料顯示失獨家庭在2008年為33.2萬，2011年為54.3萬，2012年上升至67.1萬（全國人口和計畫生育事業發展公報 2016）。另有研究指出，到2020年，35歲及以上失獨婦女總量在180~320萬之間；隨著全面二孩政策的放開，預計35歲及以上失獨家庭總量在2038年達到258萬（王廣州 2016, 5）。無論如何，對任一失去摯愛的家庭而言，都將面臨一生的巨大創傷。

（四）老年人口劇增和勞動人口損失

長期低生育率和人口壽命延長，使中國大陸的人口結構迅速老化。2014年中國大陸60歲以上老年人口比率已增加到15.5%（中國統計年鑑 2017）。到2050年65老年人口為3.34億，占總人口的23%。其中，最需照料的80歲及以上高齡老人將從2005年的1300萬迅猛增加到2050年的一億以上（United Nations 2005）。

人口結構老化的產生兩個直接問題：養老成本增加和勞動供給減少。首先，勞動數量相對於需要撫養的老人數量迅速減少，導致整個社會的養老成本和稅收增加。中國大陸在未來20年內將成為世界上老齡化和養老負擔最高的國家之一。中國大陸在2000年時的老年撫養比為0.11左右，即每一個勞動年齡人口只需供養0.11個老年人；2020年這一比例將上升為0.18；2050年的撫養比將成長為0.42，（曾毅 2005）。其次，子女照顧老年父母的負擔加重和機會成本上升，使其勞動參與率及勞動時間減少，從而降低勞動供給（曾毅、王正聯、陳華帥 2011）。從2011年開始，中國大陸的勞動年齡人口即出現負成長。若將勞動年齡設定為16~60歲，則自2011~2016年中國大陸勞動人口減少3,325萬（中國統計年鑑 2017）。由於中國大陸超低的生育率，15~24年齡組勞動人口是下降最明顯的群體，將由2006年的1.2億，下降到2020年的6,000萬（郭晉暉 2016）。新近研究指出，到2040年人口老化將造成中國大陸約九千萬勞動年齡人口的淨損失（World Bank 2016）。

肆、中國大陸為什麼仍不放棄控制人口的政策

在討論後進國家的政策改革或制度變遷為什麼常常流於失敗時，Lin (1989)、Krueger (1993) 歸納出以下幾項原因：領導者自行其是的權力及其偏好；意識形態的僵化；官僚的自利行為；利益集團的反抗；社會科學知識的缺乏。這些因素後來被總結為政策改革的分析框架 (Lin, and Nugent 1995)。將這一政策改革分析架構應用於中國大陸的人口政策，並結合其現實因素，我們把計畫生育這一強制性人口控制政策全面改革受阻的原因，歸納為以下幾點：錯誤社會科學知識的流行、意識形態的僵化、官僚和既得利益集團 (vested interest groups) 的阻礙、擔心受損者抗爭和補償而產生的政府卸責 (shirking)、政府治理 (governance) 機制的局限。茲分別闡述之。

一、錯誤社會科學知識的流行

類似於自然科學知識的進步減少了技術創新成本的情形，政策改革及有關制度知識的進步往往與社會科學知識的累積有關 (Ruttan 1984)。社會科學知識不足可能使一個社會無法建立正確的制度安排。

關於人口和經濟成長兩者的關係，西方學術界在1970年代有很多悲觀的看法，認為人口增加會減少人均資源和人均產出，因此需要限制人口 (Meadows et al. 1974)。但到了1980年代，經濟學家已做出嚴謹的研究，指出人口成長對經濟具有負面影響的論斷是錯誤的 (Gale, and Lee 1987)。⁴ 可是，在完全沒有嚴格社會科學論證的情況下，中國大陸的政策制訂者即把西方錯誤的理論當真經來唸，認為人口多是國家經濟落後的原因，把人口看作是經濟發展的負擔，主張用行政手段限制生育。時至今日，這種錯誤知識仍徘徊在一些主政者與知識精英腦海中。⁵ 學

4. 轉引自趙耀輝 (2016)。

5. 根據學者黃文政、梁建章 (2013b) 的記載，2012年10月，蔡昉、李建民等中國大陸二十多位知名人口學者出版《人口形勢的變化和人口政策的調整》一書，認為2010年中國的生育率有1.5，如果全面放開二胎後，前幾年生育率會大幅反彈到4.4以上，總

者曾指出了中國大陸的人口政策缺乏社會科學嚴謹論證的原因：

一是計畫生育作為一項基本國策可能在客觀上壓縮了不同觀點的討論空間；二是學術界內部缺乏有效機制讓不同的獨立研究成為決策的科學依據；三是中國社會科學研究相對落後，尤其在早期缺乏對相關問題進行深入分析的能力；第四，中國是個內部同質性極強的國家，一種觀念一旦形成都會具有巨大的慣性…。而且，中國是一個如此龐大而且歷史悠久的國家，人們對國家層面的決策存在著天然的信任。最後，支持嚴厲化計畫生育的幾乎所有理由沒有一個是站得住腳的…但是，當一件事情錯得過於離譜時，人們反而更難相信它是錯的。這是因為承認它的錯誤意味著需要承擔更大的理智和情感的代價（黃文政、梁建章 2013a）。

二、意識形態的影響

中國大陸「一胎化」政策的持久性，也與政策制定者意識形態的僵固有關。意識形態是一種世界觀，表達了人們對所處社會之勞動分工、所得分配以及制度結構是否合意的信念。⁶ 意識形態與一般的看法與信條（outlooks and creeds）、思想體系和思想運動（systems and movements of thought）的區別，是其訴求的目標高度清晰、簡明，並且常伴隨著權威的支持和明確的宣導（Shils 1968; Lott 1999）。

人口會在2014年突破14億，在2044年達到15.35億的峰值。中國社科院馬克思主義研究院院長程恩富繼2009年之後，2016年又發表了〈嚴格計畫生育，較快速遞減人口到大約5億左右〉的觀點。他認為，只有繼續厲行獨生子女政策，「才能在100年內趕上發達國家」。中國社科院人口所李小平、中國人民大學侯東民等學者也認為，目前仍應堅持實施嚴格的「一胎化」政策。另外，大陸知名財經專欄作家、意見領袖葉檀2012年8月在英國《金融時報》（中文版）連續八次為文討論人口問題，也主要由人均資源角度，主張計畫生育要維持，要控制中國大陸人口。仔細分析這些精英的論點，會發現他們的分析都是基於完全錯誤的數據和理論架構而得到的。

6. 意識形態最早由De Tracy於1796年提出，並將之稱為「理念的科學」（science of ideas）。後來一般認知是，意識形態是具有符號意義的信仰和觀點的表達形式，它以表現解釋或評價現實世界的方法來形成動員、指導、組織和證明一定的行為模式或方式，並否定一些行為模式或方式。請見MacRae（1987, 278-279）；Bealey（1999, 157-158）。有關意識形態的各種定義及分類，請見Hinich and Munger（1993）。

在中國大陸，國家政治精英的理念決定了計畫生育的實行和延續。「這種孕育於計畫經濟體制的理念，以科學話語（discourse）下的悲觀人口理念做先導，在民族強盛與趕超發展的戰略目標誘導下，利用黨國體制而逐漸建立起來的一套生育管控制度」（劉驥等 2014, 10）。透過各種形式各種手段的宣傳、教育（例如各級學校、行政機關、法規制訂），數十年來強制性的人口控制政策已經變為中國大陸社會的「共識」，幾乎每個人都認為中國大陸「人口多、底子薄」，所以要控制人口成長。⁷

即使計畫生育已成為中國大陸政府和社會的意識形態，但作為一種世界觀，當經驗與意識形態不一致時，意識形態終究會改變。同時，意識形態的影響依附於領導者個人，當領袖死去或執政者更迭，政策改革通常也會隨之發生（North 1981, 31）。自計畫生育推行以來，中國大陸的主要領導人已歷經三代（鄧小平、江澤民、胡錦濤），在人口發展早已陷入低生育泥淖，出生率遠低於更替水準的情況下，政策改革（全面二胎之實施）終究發生了。

三、委託—代理問題：官僚之阻礙

政治企業家或統治者必須僱傭官僚作為代理人幫助其治理國家。然而，官員與政治企業家的利益並不完全一致。縱使政治企業家對代理人實施監督和意識形態教化，訊息成本也使代理問題不能完全消除，國家政策可能會被官僚扭曲。若政策收益被官僚攫取的話，新的制度安排就不容易建立（Cheung 1982）。有時，官員甚至暗中削弱和破壞中央政策以保護自己的利益，因為改革可能使其在現存制度下所享有的租金（rent）消失（Winiecki 1990）。這些都增加了改革的成本。

對人口控制而言，一旦相關機構組織成立，其利益相關者（管理者和專業人事）就會形成一個天然的集團，有強烈的意願為計畫生育的

7. 最顯著的例子就是1981年的「中共中央關於控制我國人口增長問題致全體共產黨員共青團員的公開信」。

存在而辯護 (Demeny 1987)。在中國大陸計畫生育政策實施過程中，兩類官僚形成了既得利益集團：國家衛生健康委員會（以下簡稱：衛健委）等中央層級的官僚和執行人口政策的基層官員。⁸ 這些人是政策改革的潛在受損者，因而成為改革的阻礙。他們對阻撓政策改革的相關行動可總結為兩方面：一是衛健委官員爭功諉過、怯於擔當責任，不時以錯誤資料誤導社會大眾、拖延改革；二是各級衛健委部門及其官員對生育罰款（謂之曰「社會撫養費」）的依賴。

（一）衛計委爭功諉過拖延改革

衛健委表現出的行為是不敢擔責任、爭功諉過，不時以錯誤之數據迷惑大眾、拖延改革。同時，該部門在相關公共政策制定中也存在討論不周全及規避承認錯誤的問題。

自上世紀80年代初期實行計畫生育以來，中國大陸誕生了一個龐大的官僚機構—計畫生育體系。衛計委官員不斷高估和誇大計畫生育政策的效果和成就。例如，不斷強調計畫生育政策的實施使中國大陸少生四億人。實際上，中國大陸出生率的快速下降，並非是「一胎化」政策實行後才有的。在1970~1979年，透過普及避孕、節育藥具和技術，並推廣優生優育等措施，中國大陸的總和生育率已下降了50%，接近正常的人口替代水準（見圖一）。此十年間，實行的人口政策是「晚、稀、少」（晚婚、生育間隔、少子女數）的政策，而非強制「只生一個孩子」。改革開放以來，中國大陸生育率的明顯下降發生於1987年後。而1987年至今的三十年，正是中國大陸經濟社會發展最快、收入和生活水準上升最快的年代（王豐、蔡泳 2010）。早在1990年代，學者就嚴謹地估算出中國大陸強制性人口政策的效應。假若完全沒有計畫生育機構，中國大陸每個農村家庭大約會多生0.25個孩子（Schultz, and Zhen 1995）。同樣地，如果中國大陸沒有任何超生罰款，一個農村家庭可能

8. 國家衛生健康委員會的前身是1981年成立的國家計畫生育委員會，該委員會在2003年更名為國家人口和計畫生育委員會，2008年改組為國家衛生和計畫生育委員會，2018年又改組為國家衛生健康委員會。

多生0.33個孩子 (McElroy, and Yang 2000)。這兩項研究表明，計畫生育政策儘管在農村得到了嚴格的執行，但其對人口數量減少的實質「貢獻」並不大。中國大陸生育率下降主要是經濟發展所致。另一方面，當中央領導已經認識到中國大陸人口危機並改革人口政策時，衛健委官員仍一再強調計畫生育的「利益」，非常負面地看待人口發展，這其實已經違背了中央的意圖。

多年來，各種證據一再顯示中國大陸早已經陷入超低生育率陷阱。但是，衛計委仍以誇張不實的數字迷惑社會大眾，誇大自身在人口減少中的作用，阻止全面改革。例如，國家衛健委官員一直宣稱，2010年以來中國大陸總和生育率在1.54~1.64之間，並預測「二孩政策」將會使總和生育率上升至1.8。但實際情況完全相反，根據國家統計局公佈的數據，2010~2014年，中國大陸的平均生育率只有1.2，2016年以來總和生育率則為1.25。「二孩政策」後中國大陸的出生人口不增反減：2018年比2017年減少了200萬，2019年比2018年減少了58萬。

表一詳細羅列了近年衛計委官員的說辭，可以發現其所用數據與實際調查結果有很大出入。

表一 主管部門官員以不實數據迷惑社會大眾之例子

官員或機構宣稱數據	實際之人口數據
<p>1. 2013年11月11日，衛健委新聞發言人、宣傳司司長毛群安表示，40多年來計畫生育政策累計少生了4億多人，大大減輕了人口過快增長對資源環境帶來的壓力。</p> <p>2. 2015年11月5日，衛健委基層指導司司長楊文莊，聲稱實際生育率介於1.5~1.6。</p> <p>3. 2016年11月26日，國家衛計委副主任王培安稱，2010年以來，中國總和生育率在1.54~1.64之間波動。全面兩孩政策實施近一年，累積的生育勢能釋放還需要時間，預計「十三五」期間總和生育率將在1.8上下波動。</p>	<p>1. 國家統計局的資料顯示，中國2010~2014年的生育率分別為1.18、1.04、1.26、1.24、1.28，平均生育率只有1.2，最高值也僅為1.28。</p> <p>2. 衛健委這一估計的核心假設之一，是中國的總和生育率在過去幾十年中一直保持在1.8，即每個女性一生中平均生育1.8個子女，而且這一指標仍將在一段時間內保持不變。</p> <p>3. 若生育率確實有宣稱的如此高，那意味著2015年耗資不菲的人口普查（1%人口抽樣）所得出的1.05的資料就漏算1/3嬰兒。</p>
<p>1. 2016年11月26日，衛健委副主任王培安，根據計畫生育、住院分娩統計和各省出生人口與孕情資料綜合分析，2016年出生人口將超過1,750萬，大致相當於2000年前後的人口出生規模，與全面兩孩政策出臺時的預判基本吻合。</p> <p>2. 2015年10月30日，衛健委副主任王培安在答記者提問時說，計畫生育是中國必須長期堅持的一項基本國策。實行全面兩孩政策後，預計2030年中國總人口為14.5億人。而實施全面兩孩政策，短期可以直接拉動對婦幼健康、嬰幼用品、托幼服務、教育等領域的消費。長期看，到2050年，15~59歲勞動年齡人口將增加3,000萬左右，有利於穩定經濟增長預期。</p>	<p>1. 衛健委在2015年生育意願調查結果顯示，不願生育第二個子女的人數分別占到74.5%、61.1%、60.5%。</p> <p>2. 2016年11月，全國婦聯兒童工作部與北京師範大學中國基礎教育品質檢測協同創新中心歷時半年的「實施全面兩孩政策對家庭教育的影響」調查顯示，生育二孩意願的為20.5%，不想生育二孩的為53.3%，不確定是否生育二孩的為26.2%，不想和不確定生育二孩的家庭合計為79.5%。在發達省份和城市家庭中，生育二孩的意願相對較低。從地區來看，北京和東部省份不想生育二孩的家庭比例最高；從家庭類型來看，城市普通家庭已有二孩的比例最低，為29.6%，不想生育二孩的比例為55.9%。</p> <p>3. 根據中國國家統計局公佈的最新數據，至2016年底16~60歲勞動年齡數量比2011年約減少3,325萬。</p> <p>4. 以目前大陸的超低生育率，2030年總人口數不可能為14.5億。</p>

官員或機構宣稱數據	實際之人口數據
<p>1. 2016年11月26日，衛健委副主任王培安指出，現階段全國符合全面兩孩政策條件的夫婦約有9,000萬對。實施全面兩孩政策，今後幾年出生人口總量會有一定程度的增長，最高年份的出生人口預計超過2,000萬人，這是政策調整的預期效應。</p> <p>2. 2017年1月22日，衛健委計生生育基層指導司司長楊文莊表示，依據抽樣調查的規律，2016年及2017年出生的總人口中兩孩及以上比重為45%左右。也就是說，2016年出生的兩孩及以上總數達到803萬左右。</p> <p>3. 2017年2月26日，國家衛健委副主任王培安強調，二孩生育政策效應明顯。衛健委資料顯示，2016年，醫院新生兒活產量是1,846萬。</p>	<p>國家統計局資料顯示，2016年全年出生人口1,786萬人，比上年多增加131萬人，而這一年符合二孩的夫婦有9000多萬對。</p>
<p>國家統計局公佈2011年、2012年中國分別出生了1,604萬人、1,635萬人，那麼，生育率應該分別為1.46、1.48。</p>	<p>1. 2001~2010年間，中國人口成長應為1,150萬，但實際上人口成長僅為739萬。《中國統計年鑒2012》顯示，2011年生育率僅為1.04。</p> <p>2. 事實上，1994年以來國家統計局公佈的出生人數明顯偏高，比如，國家統計局公佈認為1996年、1997年分別出生2,067萬、2,038萬，用存活率推算，2010年的14歲、13歲人口應該為1,995萬、1,968萬，但是，2010年普查顯示14歲、13歲人口（已經上中學，不存在漏報）分別只有1,89萬、1,523萬。</p>

資料來源：央視網（2013）；財新網（2010）、（2013）；姚建莉、徐凱文（2017）；定軍、宇航、鄭曉彬（2017）。

（二）基層計生部門追求超生罰款

在計畫生育政策長期的實施過程中，社會撫養費（或超生罰款）已成為衛健委官員的一筆龐大收入。這些收入長期游離於中央和民眾的監督之外，成為灰色收入！如今，要改革計畫生育政策，廢止這些收入，必要遭遇既得利益者各種各樣方式的阻撓。

社會撫養費的前身「超生罰款」（或稱「計畫外生育費」），始於

上世紀80年代初期。2001年始，超生罰款改為社會撫養費徵收，屬於一項行政收費。表二呈現了社會撫養費的演變過程。為何要徵收社會撫養費呢？國家衛健委的邏輯是，社會撫養費是超生者對社會的經濟補償，因為多出生人口侵佔了較多的社會公共資源；超生者增加了社會、經濟、環境資源的壓力和負擔，所以必須對社會作出補償，而在市場經濟條件下，補償方式採用貨幣補償（林韻詩 2013）。

表二 社會撫養費之演變

時間	機關	內容
1980年2月	廣東省率先通過了《計畫生育條例》	規定對不實行計畫生育的夫婦徵收超計畫生育費。隨後，貴州、湖北、山東、天津等地都制定了相關條例，將收費定性為行政處罰。
1996年5月	全國人大常委會法工委	明確徵收計畫外生育費不是罰款。
2000年	財政部、原國家計畫生育委員會聯合下文	要求各地將計畫外生育費改為社會撫養費，並明確社會撫養費是一項行政性收費。
2001年12月	全國人大常委會通過《人口與計畫生育法》	其中規定，違規超生者「應當繳納社會撫養費」。同時又規定，具體徵收標準由省、自治區、直轄市規定。
2002年9月	國務院頒佈《社會撫養費徵收管理辦法》	規定，徵收社會撫養費，應分別以當地城鄉居民年人均收入為參考標準，結合當事人的實際收入水準和超生子女數量，彈性確定徵收數額。這就賦予地方政府極大的自由裁量權。

資料來源：林韻詩（2013）；中國網（2013）；及作者整理。

現實中，社會撫養費收費標準由地方決定，基層（縣級）計生部門負責徵收和使用。因社會撫養費不屬於正式財政收入，其徵收標準差異大，基層政府又擁有極大的自由裁量權，因此產生巨大的尋租空間（謝良兵、呂向榮 2013；王亦君 2013；舒泰峰、李涵雯 2013）。實際的情況是，除一部分用於宣傳教育、獎勵扶助、失獨家庭救助等事項外，大部分的社會撫養費用於各種人事和福利支出。社會撫養費的徵收任務被層層攤派，收支管理不規範；漏報、截留、挪用社會撫養費的現象比

比皆是；有些地方把約80%社會撫養費返還鄉鎮，鄉每年獲得的計生經費，與上年度徵收的社會撫養費總額掛鉤。部分地方還以超生罰款給計生單位發獎金。表三總結了各地方對社會撫養費之規定，附錄則列舉了國家審計署對九省45縣2009～2012年間「社會撫養費」收費狀況審計結果。

事實上，按比例返還社會撫養費已被中央明令禁止，但審計結果顯示，五個縣仍以社會撫養費徵收數額為基準，按照一定的比例向計生部門和徵收單位撥付計生經費。向鄉鎮返還的比例，最高可達90%。而徵收的社會撫養費除用於計生工作外，大多用來支付勞務費和計生幹部薪酬、福利。例如，有的鄉鎮計生幹部每年領取手機費、差旅費、簽到費、會議費、「新農保」工作獎勵等各類補貼、津貼均來自徵收的社會扶養費（張慶寧 2014a、2014b）。

表三 「社會撫養費」：不同地區之規定（單位：萬元人民幣）

省區	金額	所繳納費用為該地每年平均所得之倍數	2012社會撫養費總額
北京	329000	10	40524
遼寧	204000	10	9100.09
內蒙古	204700	10	16067
雲南	185800	10	22046
新疆	124100	8	--
四川	143200	8	245014
廣東	161400	6	145600
重慶	121500	6	165000
湖南	120500	6	135386
陝西	109500	6	--
寧夏	105500	6	1253
天津	134600	5	--
廣西	94300	5	86321
安徽	93000	5	--
吉林	89000	5	6771
貴州	82500	5	--
浙江	123900	4	--
江蘇	105400	4	--
山東	91200	4	--

省區	金額	所繳納費用為該地每年平均 所得之倍數	2012社會撫養費總額
海南	73500	4	2498
青海	62400	4	350.48
江西	61200	3.5	338618
上海	108700	3	3645
福建	74700	3	207686
湖北	55100	3	79817.12
河南	54600	3	159856
河北	45700	2.5	136185
山西	27500	1.4	--
甘肅	7500	0.5	--
黑龍江	10000	--	4294
西藏	3000	--	--

說明：--表示缺乏數據。

資料來源：網易新聞（2013）；魏銘言（2013）；林佳慧（2013）；新華網（2013）；及作者整理。

四、政府卸責：擔心政策受損者的抗爭和補償

政策改革或制度變遷會在不同選民間重新分配財富和權力。如果變遷中受損者得不到補償，他們將強烈反對制度改革，導致有益社會的政策改革失敗（Dewatripont, and Roland 1992; Dixit, and Londregan 1995; Fernandez, and Rodrik 1991）。同樣，若懼怕對政策實施過程中的受損者進行補償，或者受損者是政治企業家賴以支持的集團，則政治家會因害怕自己權力基礎受侵蝕而不願意進行改革。

中國大陸人口政策改革的複雜性在於，除了衛健委官員等政策改革的潛在受損者之外，還有更大一部分政策實施過程中的受損者，即那些被嚴格執行「一胎化」政策的城鎮人口（其中絕大部分是政府企事業單位中的公職人員），這些人是中共政權的主要支持者和維護者。若中共政府承認人口政策的錯誤，並完全放棄計畫生育政策，該如何面對這些人的抱怨，他們效用損失如何補償？更嚴重的是，那些已經失去獨生子女、且已無法再生育的家庭，政府又該如何彌補他們失去摯愛的巨大傷痛？

顯然，考慮到這種局面，政府官員選擇畏縮。這是中國大陸人口政策改革一直被拖延的重要原因之一。⁹

五、政府治理機制的局限

政府治理機制是監督官員或施政的一組制度安排（Fukuyama 2013）。無論將中國大陸現行的政治體制歸納為「區域分權的威權體制」（regionally decentralized authoritarian regime）（Xu 2011），還是看作「分權的威權主義」（decentralized authoritarianism）（Landry 2008, 3），中國大陸既存政府治理的顯著特徵就是單一的內部治理機制，缺乏外部制衡（曹海濤 2016）。這一機制的主要內容，是圍繞「黨管幹部」的人事管理而形成的一組制度安排，包括目標責任制、運動式之政治操作、意識形態教化等等。此外，為了限制地方主義與派系主義的發展，中共中央也實施任期限制、退休年齡規定、地方在中央委員會代表之比例分配、地區迴避和定期輪調等制度，並限制「太子黨」活動（Li 2004）。

外部治理機制則是指那些從政府體系外部對官員行為施加限制的制度安排。相關的制度安排可概括為市民社會（civil society）、法治（rule of law）和民主（democracy）（錢穎一 2003）。市民社會主要是透過非政府組織、輿論和媒體等方式約束國家或統治者的行為。法治除了約束經濟個體的行為外，主要功能是約束國家或政府行為。民主的積極作用是，對權力的監管和執法；透過定期投票替換不適任之領導者，民主可使統治者對社會之傷害不致遞延或進一步擴大。

外部機制是中國大陸政府治理中最為欠缺的元素。由於缺乏外部機制，中國大陸既存政府治理機制會產生兩方面問題。首先，現有

9. 中國大陸少數地方政府已採取措施對失獨家庭進行關注和資助。最早有所行動的城市是重慶，目前那裡的失獨家長每人每年能領取3,120元人民幣的扶助金；而鄭州即將把扶助金的金額從1,200元提高到3,240元。北京每年將為每位失獨者出資2,800元，購買包括醫療保險在內的綜合性保險。

機制對官員的監管效果不彰。因為它無法有效化解政府科層體系中「委託—代理」關係的資訊不對稱（information asymmetry）問題，由而使得政府官員與民眾、或中央與地方之間的誘因不相容（incentive incompatibility）和責任不對等（disproportionate liability）問題無法改善。其次，現有治理機制不容易糾錯。由於政策制訂和政府施政缺乏外部監督，當政策出現不利效果時，社會大眾的抱怨（voice）無法制衡政府並使其迅速改正錯誤。諾貝爾經濟學得主Sen（1999）曾比較印度與中國大陸的糧食政策，指出民主的主要好處之一，是使政策不會出現極端惡果（例如饑荒）；這是因為透過定期選舉剔除不當官員的潛在壓力，民主能減弱政府政策對社會之傷害。人口政策亦如此。在印度，人民的反對使政府很快放棄了強制性人口控制政策，而在中國大陸具強烈威權主義的政府治理機制下，民眾對強制性人口政策的反對被壓制和漠視（Wang 2011）。

伍、結論和政策意涵

本文討論了中國大陸強制性人口控制政策長久存續的原因。我們指出，社會科學知識之不足和爭議、意識形態僵化、官僚與既得利益集團的阻撓、官員懼怕補償受損者由而產生的畏縮心理、以及無法及時糾錯的政府治理機制等因素，使中國大陸的人口控制政策延續至今。強制性人口控制政策已使中國大陸陷入深刻的人口危機，並對社會、經濟乃至中華文明的永續發展產生非常負面之影響。

歷史經驗表明，人口不是社會經濟發展的負擔，推動一個國家長期經濟發展的根本動力是技術創新（以及創新背後的政策）。然而，惟有人才能產生技術創新，因為只有人才會產生思想（idea）。更進一步來說，人口多至少有四個好處：（一）人口密度增加能夠帶來更細密的分工，從而促進生產力提高；（二）人口多易於形成規模經濟，使生產成本降低；（三）人口多容易形成更大的市場，使交易成本（transaction

costs) 降低。(四) 人口多，天才的比率就高，給定其他條件不變（例如同樣的教育和經濟條件），人口多的社會之研發和創新能力強，技術進步亦快。

上世紀70年代後期的改革開放肇始時，中國大陸是全世界最貧窮的社會，每人平均所得尚不到撒哈拉沙漠以南非洲國家的三分之一。此後，中國大陸以平均9.3%的經濟成長率高速成長了近四十年，使今日之中國大陸成為全球第二大經濟體、2019年每人平均GDP達到10,276美元的上中等經濟體。這一偉大成就之實現，正是充分利用了龐大的人口資源，發揮民眾非凡的創造力所致。可是，在長期計畫生育的影響下，中國大陸已陷入嚴重的低生育陷阱，若人口政策不改弦更張，未來中國大陸人口的極度老化和急劇萎縮難以避免，其後果是經濟長期低迷、國力衰退，乃至中華文明式微。因此，唯有即刻全面廢除生育限制，並以積極的政策鼓勵生育，才能為「中國夢」的實現奠定堅實基礎！

參考書目

一、中文

- 人民網，2013〈審計署公佈九省45個縣社會撫養費審計調查結果〉，<http://finance.people.com.cn/n/2013/0918/c1004-22967935.html>，查閱時間：2017/09/18。People Daily. 2013. “Shenjishu gongbu jiusheng 45gexian shehui fuyangfei shenji diaocha jieguo” [Audit Office Announces Results of Audit of Social Maintenance Fees in 45 Counties in Nine Provinces]. (Accessed on September 18, 2017).
- 中國國家統計局，2017，〈中國統計年鑑〉，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/nds/2016/indexch.htm>，查閱時間：2018/11/12。National Bureau of Statistic. 2017. “Zhongguo tongji nianjian” [China Statistical Yearbook]. (Accessed on November 12, 2018).
- 中國網，2013，〈社會撫養費收繳亂象：部分地方還給縣級發獎金〉，http://www.china.com.cn/news/2013-09/05/content_29930349.htm，查閱時間：2017/09/05。China.org.cn. 2013. “Shehui fuyangfei shoujiao luanxiang: bufen difang haigei xianji fa jiangjin” [Chaos in Social Maintenance Fees Collection: Some Places Return Bonuses to the Count Level Government]. (Accessed on September 5, 2017).
- 王亦君，2013，〈如何說清「200億元社會撫養費」用在哪〉，《中國青年報》，12月15日。Wang, Yi-jun. 2013. “Ruhe shuoqing 200 yi yuan shehui fuyangfei yongzai na” [How to Elucidate the Use of 20 Billion Social Maintenance Fees]. *China Youth Daily* (December 15).
- 王廣州，2013，〈獨生子女死亡總量及變化趨勢研究〉，《中國人口科學》，1：57-65。Wang, Guang-zhou. 2013. “Dusheng zinu siwang zhonglian ji bianhua qushi yanjiu” [“Only-child-death” Family and its Developing Trends under the Current Family Planning Policy]. *Chinese Journal of Population Science* 1: 57-65.
- 王廣州，2016，〈中國失獨婦女總量、結構及變動趨勢計算機模擬研究〉，《人口與經濟》，5：1-11。Wang, Guang-zhou. 2016. “Zhongguo shidu funu zonglian, jiegou ji biandong qushi jishuanji moni yanjiu” [Computer Simulation of Total Amount of Lost-only-child Mothers in China]. *Population and Economics* 5: 1-11.
- 沈可、王豐、蔡泳，2012，〈國際人口政策轉向對中國的啟示〉，《國際經濟評論》，1：112-122。Sheng, Ke, Feng Wang, and Yong Cai. 2012. “Guoji renkou zhengce zhuanxiang dui Zhongguo de qishi” [The Global Population Policy Shift and Lessons for China]. *International Economic Review* 1: 112-122.
- 周雪光、練宏，2012，〈中國政府的治理模式：一個「控制權」理論〉，《社會學研究》，5：69-93。Zhou, Xue-guang, and Hong Lian. 2012. “Zhongguo zhengfu de zhili moshi: yige ‘kongzhiquan’ lilun” [Modes of Governance in the Chinese Bureaucracy: A ‘Control Rights’ Theory]. *Sociological Studies* 5: 69-93.

易富賢，2013，《大國空巢：反思中國的計畫生育政策》，北京：中國發展出版社。Yi, Fu-xian. 2013. *Daguo kongchao: fansi Zhongguo de jihua shengyu zhengce* [Rethinking China's Birth Control Policy]. Beijing: China Development Press.

林韻詩，2013，〈社會撫養費收支漏洞百出學者建議取消〉，<http://china.caixin.com/2013-09-23/100585207.html>，查閱時間：2017/09/23。Lin, Yun-shi. 2013. "Shehui fuyangfei shouzhi loudong baichu xuezhe jianyi quxiao" [Social Maintenance Fees are Full of Loopholes Scholars Suggest Cancellation]. (Accessed on September 23, 2017).

孫紅、桂江豐，2008，〈出生人口性別比異常原因的再思考〉，《人口與計畫生育》，5：19-21。Sun, Hong, and Jiang-fen Gui. 2008. "Chusheng rengkou xingbiebi yichang yuanyin de zaisikao" [Rethinking the Causes of Abnormal Sex Ratio at Birth]. *Population and Family Planning* 5: 19-21.

財新網，2010，〈4億中國人是怎麼少生的？〉，<http://magazine.caixin.com/2010-06-29/100156612.html>，查閱時間：2017/06/29。Caixin. 2010. "4 yi Zhongguoren shi zhenmo shaosheng de?" [How Are 400 million Chinese Born Less?]. (Accessed on June 29, 2017).

財新網，2013，〈計畫生育40年少生4億人缺乏依據〉，<http://china.caixin.com/2013-11-12/100603825.html>，查閱時間：2017/11/12。Caixin. 2013. "Jihua shengyu 40nian shaosheng 4yiren quefa yiju" [Lack of Logic Base on 400 Million Fewer People in 40 Years due to Birth Control Policy]. (Accessed on November 12, 2017).

國家人口和計畫生育委員會，2011，〈2010年全國人口和計畫生育事業發展公報〉，<http://www.nhfdc.gov.cn/guihuaxxs/s3585/201502/4d29151ce4b143f1b43fca79b8087a14.shtml>，查閱時間：2017/12/14。National Population and Family Planning Commission. 2011. "2010 nian quanguo renkou he jihua shengyu shiyie fazhan gongbao" [Statistical Communiqué on National Health and Family Planning Development in 2010]. (Accessed on December 14, 2017).

國家人口和計畫生育委員會，2012，〈2011年全國人口和計畫生育事業發展公報〉，<http://www.nhfdc.gov.cn/mohwsbwstjxxzx/s7967/201204/54532.shtml>，查閱時間：2017/12/14。National Population and Family Planning Commission. 2012. "2011 nian quanguo renkou he jihua shengyu shiyie fazhan gongbao" [Statistical Communiqué on National Health and Family Planning Development in 2011]. (Accessed on December 14, 2017).

國家人口和計畫生育委員會，2013，〈2012年全國衛生和計畫生育事業發展統計公報〉，<http://www.nhfdc.gov.cn/mohwsbwstjxxzx/s7967/201306/fe0b764da4f74b858eb55264572eab92.shtml>，查閱時間：2017/12/14。National Population and Family Planning Commission. 2013. "2012 nian quanguo renkou he jihua shengyu shiyie fazhan tongji gongbao" [Statistical Communiqué on National Health and Family

Planning Development in 2012]. (Accessed on December 14, 2017).

張慶寧，2014a，〈社會撫養費的權力分成邏輯〉，<http://www.eeo.com.cn/2014/0520/260785.shtml>，查閱時間：2017/05/20。Zhang, Qing-ning. 2014a. "Shehui fuyangfei de quanli fengcheng luoji" [Logic of Power Sharing of Social Maintenance Fees]. (Accessed on May 20, 2017).

張慶寧，2014b，〈江西亂征社會撫養費續：省公安廳新規明確落戶不與徵收掛鉤〉，<http://www.eeo.com.cn/2014/0715/263417.shtml>，查閱時間：2017/07/15。Zhang, Qing-ning. 2014b. "Jiangxiluanzhengshehuifuyangfeixu: shenggongantingxingingumingqueluohubu yuzhengshouguagou" [Jiangxi Random Collection of Social Maintenance Fees (continued): New Regulations of the Provincial Public Security Department Clearly Settle Down not Linked to Collection]. (Accessed on July 15, 2017).

張翼，1997，〈中國人口出生性別比的失衡：原因與對策〉，《社會學研究》，6：55-68。Zhang, Yi. 1997. "Zhongguo renkou chusheng xingbiebi de shifeng: yuanyin yu duice" [Imbalanced Sex Ratio at Birth in China: Causes and Countermeasures]. *Sociological Studies* 6: 55-68.

曹海濤，2016，〈如何「把權力關進制度的籠子」？—從公司治理探討中國大陸政府治理之侷限性〉，《遠景基金會季刊》，16（3）：127-173。Tsao, Haitao. 2016. "Ruhe 'Ba quanli guanjin zhidu de longzhi'?—cong gongsi zhili tantao Zhongguodalü zhengfu zhili zhi juxianxing" [How to 'Restrict the Power by A Cage of Regulations': An Analysis of China's Government Governance from a Corporate Governance Perspective]. *Perspective Quarterly* 16 (3): 127-173.

梁建章、李建新，2012，《中國人口太多了嗎？》，北京：社會科學文獻出版社。Liang, Jiang-zhang, and Jian-xin Li. 2012. *Zhongguo renkou taiduo li ma?* [Is China's Population too Much?]. Beijing: Social Sciences Academic Press.

梁建章、李建新、黃文政，2014，《中國人可以多生》，北京：社會科學文獻出版社。Liang, Jiang-zhang, Jian-xin Li, and Wen-zheng Huang. 2014. *Zhongguoren keyi duosheng* [China Can Support More Population]. Beijing: Social Sciences Academic Press.

梁建章、黃文政，2013a，〈取消生育限制是最值得期待的改革〉，<http://opinion.caixin.com/2013-11-08/100602430.html>，查閱時間：2017/11/08。Liang, Jiang-zhang, and Wen-zheng Huang. 2013a. "Quxiao shengyu xianzhi shi zhuizhede qidai de gaige" [Abolishing Birth Control Policy is the Most Anticipated Reform]. (Accessed on November 8, 2017).

梁建章、黃文政，2013b，〈放開單獨二胎對生育率恢復正常杯水車薪〉，<http://opinion.caixin.com/2013-11-15/100605703.html>，查閱時間：2017/11/15。Liang, Jiang-zhang, and Wen-zheng Huang. 2013b. "Fangkai dandü er tai dui shengyulu huifu

zhengchang beishuichexin” [‘Second Child’ Policy Has little Effects on the Fertility Rate Restoration]. (Accessed on November 15, 2017).

梁建章、黃文政，2015，〈從「單獨二孩」實施效果看逆轉人口政策的緊迫性〉，<http://opinion.caixin.com/2015-07-13/100828304.html>，查閱時間：2017/07/13。Liang, Jiang-zhang, and Wen-zheng Huang. 2015. “Cong ‘dandu erhai’ shishi xiaoguo kan nizhuan renkou zhengce de jingboxing” [The Urgency of Reversing Population Policy from the Effect of the Implementation of ‘Second Child’]. (Accessed on July 15, 2017).

郭晉暉，2016，〈中國勞動力5年減少2000萬 2050年或降到7億左右〉，<http://economy.caijing.com.cn/20161121/4201334.shtml>，查閱時間：2017/11/21。Guo, Jin-hui. 2016. “Zhongguo laodongli 5nian jianshao 2000wan 2020nian huo jiangdao 7yi zuoyou” [China’s Labor Force to Decrease by 20 Million in 5 Years or 20 Million by 2050]. (Accessed on November 21, 2017).

陳恩，2013，〈全國「失獨」家庭的規模估計〉，《人口與發展》，19（6）：100-103。Chen, En. 2013. “Quanguo ‘shidu’ jiating de guimo guoji” [The Size of the Lost-only-one-child Families]. *Population and Development* 19 (6): 100-103.

曾毅，2005，〈中國人口老化、退休金缺口與農村養老保障〉，《經濟學（季刊）》，4（4）：1043-1066。Zeng, Yi. 2005. “Zhongguo de renkou laohua, tuixiujin quekou yu nongchun yanglao baozhang” [China’s Aging Population, Pension Gap, and Rural Pension Security]. *China Economic Quarterly Journal* 4 (4): 1043-1066.

曾毅、王正聯、陳華帥，2011，〈我國21世紀老年家庭、健康和照料需求成本變動趨勢分析〉，<http://www.nsd.edu.cn/publications/tlg/tlg2014/2015/0929/20693.html>，查閱時間：2017/08/14。Zeng, Yi, Zheng-lian Wang, and Hua-shuai Chen. 2011. “Woguo 21 shiji laonian jiating, jiankang he zhaoliao xuqiu chengben biandong qushi fengxi” [Analysis on the Trends of the Costs of Elderly Families, Health and Care in China in the 21st Century]. (Accessed on August 14, 2017).

舒泰峰、李涵雯，2013〈摸底社會撫養費〉，<http://magazine.caijing.com.cn/2013-10-07/113376415.html>，查閱時間：2017/10/07。Shu, Tai-feng, and Han-wen Li. 2013. “Modi shehui fuyangfei” [Scrutinizing Social Maintenance Fees]. (Accessed on October 7, 2017).

黃文政、梁建章，2013a，〈中國計畫生育為何持續這麼久？〉，<http://www.fichinese.com/story/001049391>，查閱時間：2017/03/13。Huang, Wen-zheng, and Jiang-zhang Liang. 2013a. “Zhongguo jihua shengyu weihe chixu zhemojiu?” [Why Does China’s Birth Control Policy Last So Long?]. (Accessed on March 13, 2017).

黃文政、梁建章，2013b，〈人口政策何必用二胎過渡〉，http://other.caixin.com/2013-10-10/100589640_all.html，查閱時間：2017/10/10。Huang, Wen-zheng,

- and Jiang-zhang Liang. 2013b. “Renkou zhengce hebi yong ertai guodudao” [Why Population Policy Uses Second Child Transition]. (Accessed on October 10, 2017).
- 新京報，2013，〈六問社會撫養費：是否成創收手段錢花到了哪？〉，<http://finance.qq.com/a/20130922/001081.htm>，查閱時間：2017/09/22。The Beijing News. 2013. “Liuwen shehui fuyangfei: shifou cheng chuangshou shouduan qian huadao li na” [Six Questions about Social Maintenance Fees: Is it a means of generating income? Where did the money go?]. (Accessed on September 22, 2017).
- 新京報，2014，〈江西修水叫停上戶口「捆綁」社會撫養費〉，http://news.163.com/14/0520/02/9SLGGPHG00014AED_all.html，查閱時間：2017/05/20。The Beijing News. 2014. “Jiangxi xiushui jiaoting shanghukou ‘kunbang’ shehui fuyangfei” [Xiushui in Jiangxi Suspends Hukou Registration to ‘Bind’ Social Maintenance Fees]. (Accessed on May 20, 2017).
- 新華網，2005，〈中共中央關於控制我國人口增長問題致全體共產黨員共青團員的公開信〉，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-02/04/content_2547034.htm，查閱時間：2018/02/04。Xinhua News Agency. 2005. “Zhonggong zhongyang guanyu kongzhi woguo renkou zengzhang wenti zhi quanti gongchandangyuan gongqingtuanyuan de gongkaixin” [Open Letter from the Central Committee of the Chinese Communist Party on Controlling the Population Growth of Our Country]. (Accessed on February 4, 2018).
- 新華網，2013，〈衛生計生委：計畫生育40餘年我國少生4億多人〉，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/11/c_118096000.htm，查閱時間：2017/11/11。Xinhua News Agency. 2013. “Weisheng jishengwei: jihua shengyu 40 yuniang woguo shaoshen 4 yi duoren” [Health and Family Planning Commission: Birth Control Policy for More Than 40 Years China Has Fewer Than 400 Million Children]. (Accessed on November 11, 2017).
- 新華網，2016，〈2016年政府工作報告〉，http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-03/05/c_128775704.htm，查閱時間：2017/03/05。Xinhua News Agency. 2016. “2016 nian zhengfu gongzuo baogao” [2016 Government Work Report]. (Accessed on March 5, 2017).
- 網易新聞，2013，〈廣州透露社會撫養費去向：大部分返給計生部門〉，<http://news.163.com/13/12/12/05/9F5CKG3P0001124J.html>，查閱時間：2017/12/12。Netease. 2013. “Guangzhou toulou shehui fuyangfei quxiang: dabufeng fangei jisheng bumen” [Guangzhou reveals where social support is going: most return to family planning department]. (Accessed on December 12, 2017).
- 趙耀輝，2016，〈理性看待人口增長對經濟增長的正面影響〉，http://www.bimba.edu.cn/regard/news_center/2016/0304/25598.html，查閱時間：2017/03/04。Zhao, Yao-hui. 2016. “Lixing kandai renkou zengzhang dui jingji zengzhang de zhengmian yingxiang” [A Rational View of the Positive Effects of Population Growth on Economic

Growth]. (Accessed on March 4, 2017).

劉驥、德新健、熊彩，2014，〈「一胎化」的政治學：理念、利益、制度〉，
《開放時代》，3：1-21。Liu, Ji, Xin-jian De, and Cai Xiong. 2014. “‘Yitaihua’ de
zhengzhixue: linian, liyi, zhidu” [The Politics of “One- Child” Policy: Ideas, Interests,
and Institutions]. *Open Times* 3: 1-21.

錢穎一，2003，〈政府與法治〉，《比較》，5：1-13。Qian, Ying-yi. 2003.
“Zhengfu yu fazhi” [Government and the Rule of Law]. *Comparative Studies* 5: 1-13.

謝良兵、呂向榮，2013，〈年收200億超生罰款或成放開二胎最大阻力〉，[http://
news.sina.com.cn/c/sd/2013-08-17/123527974705.shtml](http://news.sina.com.cn/c/sd/2013-08-17/123527974705.shtml)，查閱時間：2017/08/17。
Xie, Liang-bing, and Lu Xiangrong. 2013. “Nianshou 200yi chaosheng fakuan
huocheng fangkai ertai zuida zhuli” [20 Billion yuan in Annual Fines for Above-quota
Births May be the Obstacle of the Second Child Policy]. (Accessed on August 17,
2017).

魏志純，1986，〈四十二年（1940~1981）來出生嬰兒性別比初探〉，《人口動
態》，5：12-18。Wei, Zhi-cun. 1986. “Sishiernian(1940-1981) lai chusheng yinger
xingbiebi chutan” [A Preliminary Study of the Sex Ratio at Birth in the Forty-two Years
(1940~1981)]. *Population Dynamics* 5: 12-18.

關慶豐，2014 〈江西修水計生部門被指「贊助」警方卡超生兒上戶口〉，[http://
news.163.com/14/0519/02/9SITV27500014AED_all.html](http://news.163.com/14/0519/02/9SITV27500014AED_all.html)，查閱時間：2017/05/19。
Guan, Qin-feng. 2014. “Jianxi xiushui jisheng bumen beizhi ‘zaizhu’ jingfang ka
chaosheng shanghukou” [Jiangxi Xiushui Family Planning Department Accused of
“Sponsoring” Police to Hold-up Registration of Newborns]. (Accessed on May 19,
2017).

二、外文

Bealey, Frank. 1999. *The Blackwell Dictionary of Political Science*. Malden: Blackwell.

Cameron, Lisa, Xin Meng, and Dan-dan Zhang. 2019. “China’s Sex Ratio and Crime:
Behavioral Change or Financial Necessity?” *The Economic Journal* 129 (618): 790-
820.

Chen, Wei, and Jin-ju Liu. 2009. “Future Population Trends in China: 2005-2050.” [http://
www.copsmodel.com/ftp/workpapr/g-191.pdf](http://www.copsmodel.com/ftp/workpapr/g-191.pdf). (Accessed on December 21, 2018).

Cheung, S.N.S. 1982. *Will China Go Capitalist?* London: Institute of Economic Affairs.

Demeny, Paul. 1987. “The Economic Rationale of Family Planning Programs.”
Technology in Society 9 (3-4): 415-438.

Demeny, Paul. 2011. “Population Policy and the Demographic Transition: Performance,
Prospects, and Options.” *Population and Development Review* 37 (s1): 249-274.

- Dewatripont, M., and G. Roland. 1992. "Economic Reform and Dynamic Political Constraints." *Review of Economic Studies* 59 (4): 703-730.
- Dixit, Avinash K., and John Londregan. 1995. "Redistributive Politics and Economic Efficiency." *American Political Science Review* 89 (4): 856-866.
- Fernandez, Raquel, and Dani Rodrik. 1991. "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty." *American Economic Review* 81 (5): 1146-1155.
- Fukuyama, Francis. 2013. "What is Governance." http://www.cgdev.org/sites/default/files/1426906_file_Fukuyama_What_Is_Governance.pdf. (Accessed on December 1, 2017).
- Greenhalgh, Susan. 2003. "Science, Modernity, and the Making of China's One-Child Policy." *Population and Development Review* 29 (2): 163-196.
- Hinich Melvin J., and Michael C. Munger. 1993. "Political Ideology, Communication, and Community." In *Political Economy: Institutions, Competition, and Representation*: 25-50, eds. William A. Barnett, Melvin J. Hinich and Norman J. Schofield. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johnson, Gale D., and Ronald D. Lee. 1987. *Population Growth and Economic Development: Issues and Evidence*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Krueger, Anne O. 1993. *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*. Cambridge: The MIT Press.
- Landry, Pierre F. 2008. *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era*. New York: Cambridge University Press.
- Li, Cheng. 2004. "Political Localism Versus Institutional Restraints: Elite Recruitment in the Jiang Era." In *Holding China Together: Diversity and National Integration in the Post-Deng Era*: 29-69, eds. Barry J. Naughton and Dali L. Yang. New York: Cambridge University Press.
- Lin, Justin Yi-fu. 1989. "An Economic Theory of Institutional Change: Induced and Imposed Change." *Cato Journal* 9 (1): 1-31.
- Lin, Justin Y., and Jeffery B. Nugent. 1995. "Institutions and Economic Development." In *Handbook of Development Economics*: 2301-2370, eds. T. N. Srinivasan and Jere Behrman. Amsterdam: North-Holland.
- Lott, John R. 1999. "Public Schooling, Indoctrination, and Totalitarianism." *Journal of Political Economy* 107 (s6): 127-157.
- Meadows, Donella H., Dennis L. Meadows, Jørgen Randers, and William W. Behrens III. 1974. *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the*

Predicament of Mankind. New York: Universe.

McElroy, Marjorie, and Dennis T. Yang. 2000. "Carrots and Sticks: Fertility Effects of China's Population Policies." *American Economic Review* 90 (2): 398-392.

North, Douglass C. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.

Ruttan, Vernon W. 1984. "Social Science Knowledge and Institutional Change." *American Journal of Agriculture Economics* 66 (5): 549-559.

Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. London: Oxford University Press.

Shils, Edward. 1968. "Ideology: The Concept and Function." In *International Encyclopedia of the Social Sciences*: 73-74, ed. David L. Sills. New York: Macmillan.

Schultz, T. Paul, and Yi Zhen. 1995. "Fertility of Rural China: Effects of Local Family Planning and Health Programs." *Journal of Population Economics* 8 (4): 329-350.

Tatlow, Didi Kirsten. 2013. "In China, Loss of a Child Means Orphan Parents." <http://cn.nytimes.com/china/20131129/c29tatlow/en-us/>. (Accessed on September 15, 2018).

United Nations. 1955. *Methods of Appraisal of Quality of Basic Data for Population Estimates*. Washington D.C: Manual II ST/SOA/Series A/23.

United Nations. 2005. *World Population Prospects: The 2005 Revision Volume II: Sex and Age*. New York: United Nations.

Wang, Feng. 2011. "The Future of a Demographic Overachiever: Long-Term Implications of the Demographic Transition in China." *Population and Development Review* 37 (s1): 173-190.

Wang, Feng, Yong Cai, and Baochang Gu. 2013. "Population, Policy and Politics: How will History Judge China's One-Child Policy." *Population and Development Review* 38 (s1): 115-129.

White, Tyrene. 1994. "Two Kinds of Production: The Evolution of China's Family Planning Policy in the 1980s." *Population and Development Review* 20 (s1): 137-158.

Winiecki, Jan. 1990. "Why Economic Reforms Fail in the Soviet System: A Property Rights-Based Approach." *Economic Inquiry* 28 (2): 195-221.

World Bank. 2016. "Live Long and Prosper: Aging in East Asia and Pacific." <http://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23133/978146480469>. (Accessed on December 19, 2018).

Xu, Cheng-gang. 2011. "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development." *Journal of Economic Literature* 49 (41): 1076-1151.

Zhang, Jun-shen. 1990. "Socioeconomic Determinants of Fertility in China: A Microeconomic Analysis." *Journal of Population Economics* 3 (2): 105-123.

附錄 2009~2012九省45縣「社會撫養費」收費狀況審計結果

(貨幣單位：人民幣)

地區	超生人口及社會撫養費(含以前年度計畫外生育)	社會撫養費徵收中的主要問題	被截留及挪用之社會撫養費用途
重慶市開縣、銅梁、西陽、忠縣、石柱等5縣	其中計畫外生育3.82萬人。5個縣共向5.96萬人徵收社會撫養費9.25億元	<p>社會撫養費徵收標準不統一。徵收單位自由裁量權過大。社會撫養費實際徵收到位率普遍較低。社會撫養費徵收管理中的不規範問題較為嚴重。違規下達社會撫養費徵收指標。社會撫養費6821.87萬元未按規定及時繳入國庫管理，部分資金被挪用。如忠縣財政局2009年至2011年分別滯留1,936.44萬元、1,657.94萬元、8.27萬元。</p> <p>按社會撫養費徵收額的一定比例下撥鄉鎮財政補貼。截至2012年5月底，西陽和忠縣等2個縣仍有1,017.23萬元社會撫養費留存在財政專戶管理。</p> <p>2009年至2012年5月，5個縣以社會撫養費徵收數額為基準，按照50%至70%的比例向鄉鎮下撥財政補貼4.44億元。</p>	西陽縣龍潭鎮為完成「綠化長江、重慶行動」活動任務，2010年10月挪用24萬元社會撫養費作為捐款上繳，至2010年底歸還。
甘肅省皋蘭、環縣、民勤、山丹和金塔等5縣	3,833人。5個縣共向4,268人徵收社會撫養費2,745.81萬元。	<p>社會撫養費徵收標準不統一。類型計畫外生育行為的計征倍數差距較大。徵收單位自由裁量權較大。部分鄉鎮為完成社會撫養費徵收任務，用其他資金墊繳社會撫養費。個別鄉鎮提高標準徵收社會撫養費。社會撫養費資金管理不規範、上繳不及時，存在坐支問題。檔案管理不規範。未嚴格執行規定的徵收程式；部分縣違規按社會撫養費徵收數額的一定比例向計生部門和鄉鎮撥付計生經費。</p> <p>皋蘭縣和環縣等2個縣社會撫養費徵收使用管理辦法均明確規定，按社會撫養費徵收任務數的80%和90%向縣鄉計生部門撥付計生經費。2009年至2012年5月，2個縣共向縣鄉計生部門撥付1,982.69萬元。</p>	2011年10月，皋蘭縣計生局將水阜鄉上繳的3萬元社會撫養費直接用於支付該鄉人口和計畫生育服務中心建設配套費；金塔縣中東、航太、鼎新等鄉鎮計生辦將徵收的社會撫養費3.1萬元直接用於維修和購買傢俱等支出。

雲南省 會澤、 彝良、 騰冲、 丘北、 金平等5 縣	4,786人。 5個縣共向 彝良、 騰冲、 丘北、 金平等5 縣 收社會撫養 費6,126.42萬 元	違反規定程式徵收； 未將之全額納入預算管理；部分資金被 截留、挪用；收款票據不規範；違規將 社會撫養費按比例向計生部門和鄉鎮撥 付。 5個縣按比例向計生部門撥付計生經費 4,432.65萬元、向鄉鎮撥付1,271萬元。 部分鄉鎮也按固定比例將計生經費撥付 給村委會，個別鄉鎮在村委會交款時即 直接返還，用其他資金墊交縣財政專 戶，待收到撥付款後再扣回。	用於部門經費； 幹部個人醫療支 出；接待費、提 成金；用餐費、 鄉村計生幹部補 貼；車輛修理、 公務接待。
四川省 岳池、 蓬溪、 渠縣、 威遠、 邛崃等5 縣	3.69萬。 5個縣共向 岳池、 蓬溪、 渠縣、 威遠、 邛崃等5 縣 收社會撫養 費3.82億元	徵收標準不一；徵收單位自由裁量權過 大；違規下達社會撫養費徵收任務；未 按規定繳入國庫，部分資金被挪用、坐 支；威遠、蓬溪等2個縣10個徵收單位 坐支、挪用社會撫養費575.75萬元。 違規按社會撫養費徵收額的一定比例向 計生部門和鄉鎮撥付計生經費。 5個縣仍以社會撫養費徵收數額為基 準，按照15%至70%的比例向徵收單位 撥付計生經費。2009年至2012年5月，5 個縣財政共按比例向計生部門撥付計生 經費13321.65萬元，向鄉鎮等徵收單位 撥付計生經費21,922.68萬元。	威遠縣6個徵收單 位累計未及時上 繳477.87萬元， 用於支付公路項 目拆遷戶養老保 險補助等。 蓬溪縣4個徵收單 位累計未及時上 繳108.3萬元，其 中97.88萬元坐支 用於徵收單位計 生事業支出。
陝西省 橫山、 靖邊、 西鄉、 臨潼、 商州等5 區縣	872人。 5個縣共向 橫山、 靖邊、 西鄉、 臨潼、 商州等5 區縣 收社會撫養費 4,493.32萬元	未按規定標準徵收社會撫養費。徵收單 位自由裁量權偏大。 社會撫養費2,757.79萬元未按規定上繳 國庫，部分資金被挪用、坐支。 靖邊、西鄉、商州等4個縣2009年至 2012年5月實際徵收社會撫養費4477.98 萬元，其中2488萬元納入財政專戶管 理，269.79萬元未上繳財政。 未上繳財政的269.79萬元中，已被鄉鎮 和徵收單位挪用和坐支126.88萬元；現 金管理不規範、公款私存；部分徵收單 位未嚴格按規定程式徵收違規按社會撫 養費徵收額的一定比例向計生部門和鄉 鎮撥付計生經費或返還社會撫養費。 截至2012年5月，商州、橫山、靖邊、 西鄉等4個縣仍以社會撫養費徵收數額 為基準，按照30%至100%的比例向計 生部門和徵收單位撥付計生經費或返 還社會撫養費。2009年至2012年5月， 上述4縣財政共向計生部門撥付或返還 739.13萬元，向鄉鎮和街道辦等徵收單 位撥付或返還3076.06萬元。	其中：商州、橫 山等2個縣的4個 鄉鎮計生部門坐 支社會撫養費 95.38萬元用於 日常經費支出， 商州區楊峪河鎮 挪用社會撫養費 31.5萬元用於森 林火災撲救人員 的獎勵救助支 出。

<p>江西省修水、泰和、玉山、浮梁、新建等5縣</p>	<p>7.15萬人。5個縣共向5.88萬人徵收社會撫養費5.84億元。</p>	<p>未按規定標準徵收社會撫養費。部分地方政府和計生部門為完成上級考核任務，虛報社會撫養費6584.2萬元。部分縣未按規定及時上繳社會撫養費5402.67萬元。 違規按社會撫養費徵收額的一定比例向人口計生部門和鄉鎮、街道辦撥付計生經費。 2009年至2012年5月，5個縣共按比例向各縣人口計生委撥付4,535.24萬元，向鄉鎮撥付45,764.20萬元。如新建縣2009年至2012年5月，按社會撫養費徵收額10%比例向縣人口計生委撥付計生經費1,393.28萬元，按90%比例撥付各鄉鎮計生經費12,539.49萬元。 修水：計生部門徵收社會撫養費後，全部上繳縣財政，再由縣裡按60%、20%和20%的比例分別向鄉鎮計生辦、縣計生委和全縣公安派出機構返還，而當地公安機關必須得到計生部門批准後，方可為超生兒登記戶籍。</p>	<p>修水縣一年徵收社會撫養費超過2000萬元，這些費用在上繳之後，約80%被返還鄉鎮。在一些地方，近一半的計生經費用來支付勞務費和計生幹部薪酬福利。根據修水縣人口計生委與縣公安局的「協議」，每徵收到一名超生孩子社會撫養費後，給予縣公安局200元至400元不等的「上戶費」。該縣鄉鎮計生辦向公安部門畫撥「上戶費」多達100餘萬元，數年達到數百萬元。</p>
<p>湖南新化、邵東、湘潭、沅陵、鳳凰等5縣</p>	<p>3.54萬人。5個縣共向5.73萬人徵收社會撫養費3.63億元，另徵收以前年度已下達決定書或立案的社會撫養費2,167.90萬元。</p>	<p>社會撫養費徵收標準不統一。徵收單位自由裁量權過大。社會撫養費徵收管理中的不規範問題較為嚴重。部分縣擅自增設收費專案。社會撫養費6968.13萬元未按規定繳入國庫，部分徵收單位未嚴格執行規定的徵收程式。部分資金被截留、挪用、坐支。違規按社會撫養費徵收額的一定比例向計生部門和鄉鎮撥付計生經費。 截至2012年5月，5個縣仍以社會撫養費徵收數額為基準，按照70%至100%的比例向徵收單位和計生部門撥付計生經費。2009年至2012年5月，5個縣共按比例向計生部門撥付計生經費2,175.88萬元、向鄉鎮和街道辦事處等徵收單位撥付計生經費34801.22萬元。</p>	

湖北仙桃、麻城、長陽、鶴峰和崇陽等5縣	1.7萬人。5縣共向1.34萬人徵收社會撫養費1.28億元。	徵收單位自由裁量權較大。社會撫養費徵收管理中的不規範問題較為嚴重，5個縣實際徵收社會撫養費12,836.78萬元，繳入國庫10,063.97萬元，2,772.81萬元未繳庫。未上繳國庫款項中，被22個鄉鎮坐支1,685.89萬元；被29個鄉鎮截留673.56萬元；滯留縣財政局非稅收入滙繳戶413.36萬元。 部分徵收單位未嚴格執行規定徵收程式徵收社會撫養費869.32萬元。 違規按社會撫養費徵收額的一定比例向計生部門和鄉鎮撥付計生經費。 5個縣以社會撫養費徵收數額為基準，按照90%至100%的比例，向計生部門和徵收單位撥付計生經費，其中崇陽縣由縣財政局直接撥付給縣計畫生育執法大隊和各鄉鎮財政所，其他4個縣由縣財政局統一撥付縣計生局，再由計生局按比例撥付各鄉鎮計生辦。	
河北省河間、昌黎、清苑、樂城和魏縣等5縣	1.8萬人。5個縣共向3.47萬人徵收社會撫養費2.75億元。	徵收單位自由裁量權大。社會撫養費徵收管理不規範。社會撫養費5,141.15萬元未按規定繳入國庫。部分徵收單位票據使用不規範。部分徵收單位未嚴格執行規定的徵收程式。部分縣違規按社會撫養費徵收額的一定比例向計生部門和鄉鎮撥付計生經費。 截至2012年5月底，河間、魏縣等2個縣以社會撫養費徵收數額等為基準，按照一定的比例向計生部門和徵收單位撥付計生經費。2009年至2012年5月，魏縣按照社會撫養費徵收數額的20%和80%，向縣計生局和各鄉鎮計生部門撥付計生經費3,266.80萬元，其中縣計生部門239.57萬元，各鄉鎮計生部門3,027.23萬元；河間市以各鄉鎮社會撫養費繳庫數為標準，按不超過80%比例向各鄉鎮撥付計生經費10,339.83萬元，向市計生局撥付計生經費4,373.28萬元。	

資料來源：人民網，2013，〈審計署公佈甘肅省5個縣社會撫養費審計調查結果〉，
<http://finance.people.com.cn/n/2013/0918/c1004-22967729.html>，查閱時間：2018/09/18；人民網，2013，〈審計署公佈河北省5個縣社會撫

養費審計調查結果》，<http://finance.people.com.cn/n/2013/0918/c1004-22967750.html>，查閱時間：2018/09/18；人民網，2013，〈審計署公佈湖北省5個縣社會撫養費審計調查結果〉，<http://finance.people.com.cn/n/2013/0918/c1004-22967759.html>，查閱時間：2018/09/18；人民網，2013，〈審計署公佈湖南省5個縣社會撫養費審計調查結果〉，<http://finance.people.com.cn/n/2013/0918/c1004-22967769.html>，查閱時間：2018/09/18；人民網，2013，〈審計署公佈江西省5個縣社會撫養費審計調查結果〉，<http://finance.people.com.cn/n/2013/0918/c1004-22967784.html>，查閱時間：2018/09/18；人民網，2013，〈審計署公佈陝西省5個縣社會撫養費審計調查結果〉，<http://finance.people.com.cn/n/2013/0918/c1004-22967787.html>，查閱時間：2018/09/18；人民網，2013，〈審計署公佈四川省5個縣社會撫養費審計調查結果〉，<http://finance.people.com.cn/n/2013/0918/c1004-22967802.html>，查閱時間：2018/09/18；人民網，2013，〈審計署公佈雲南省5個縣社會撫養費審計調查結果〉，<http://finance.people.com.cn/n/2013/0918/c1004-22967820.html>，查閱時間：2018/09/18；人民網，2013，〈審計署公佈重慶市5個縣社會撫養費審計調查結果〉，<http://finance.people.com.cn/n/2013/0918/c1004-22967823.html>，查閱時間：2018/09/18。

聯絡作者：曹海濤

聯絡地址：福建省福州市閩侯縣上街鎮溪源宮路200號
閩江大學福萬樓C342

電子信箱：tsaoh@mjue.edu.cn; 1737249831@qq.com

收稿日期：2019/07/24

審稿通過：2020/04/15

責任編輯：高士元、陳冠宇、胡宏洋