

基层计生办惰性财力收入及其负效应的消除问题之研究

窦天祥, 陈效波

(山东省昌邑市计划生育委员会, 山东昌邑 261300)

摘要:近年来,我国基层计生办财力收入出现了惰性现象,其根源由社会的、政治的、经济体制等多种原因造成。如不赶紧遏制,其后果不堪设想,这是一个不可忽视的并带有一定普遍性的问题。应当引起各级党委、政府及其计划生育主管部门的高度重视,并应当提高到党性原则和讲政治的高度来认识和对待这个非常严重的问题。

关键词:计生办惰性财力收入;负效应的消除

中图分类号: C923; F812.7 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2001)03-0028-04

充足的计划生育财力收入,是搞好计划生育工作的重要因素,它是计划生育实现管理目标和完成各项计生工作任务的经济命脉和基础,是人口与计划生育事业的经济支柱,计划生育工作如果没有财力的支持就难以开展甚至寸步难行。近年来,随着计划生育工作的不断深入,人口增长的势头得到了有效控制,人口与计划生育工作取得了世界瞩目的巨大成就。但是,由于多种原因,乡镇计生办的财力收入出现了惰性现象,这就是计划生育经费投入不足,甚至负债运行,挪用挤占计划生育经费问题严重。这是一个不可忽视的重要问题,是一个具有一定普遍性的问题,是一个不可继续掩盖下去的问题。为此,应引起各级党政领导和计生部门的重视,尽快采取措施,尽快解决。

乡镇计生办惰性财力收入的表现及所产生的负效应
惰性财力收入就是懒惰性质的财力收入,也就是入不敷出,收入的少而支出的多,甚至负债累累,使财力收入出现了赤字。

计划生育工作开展之初,计生办人员少而罚款

多,计生办似乎财源滚滚有花不完的钱,因此,当时有的地方盛传“如果要吃饭,就找计生办”的口头禅,因此乡镇党委、政府在一段时间内不但不用投入计生事业费,反而还给计生办下达所谓“创收”指标。随着计划生育工作的不断深入,一些地方再无计划外生育费用可收,但在以往不正常的惯性思维和惯性行为下,本该投入的也不投入了。加之计划生育工作的要求越来越高,计划生育经费短缺越来越严重,“无钱办事”的问题就显得日益突出,负债运行难以避免。有好多地方甚至到了计生工作人员连工资也领不到的严重地步。

中共中央、国务院在《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》(以下简称《决定》)中强调指出:“人口与计划生育工作是一项具有显著社会效益的公益性事业,对人口与计划生育工作的投入属于国家经济社会发展的基础性投入,要把计划生育经费纳入各级政府的财政预算,切实予以保证。”而目前一些地方的领导和有关部门对计划生育经费不到位甚至引起负债运行的问题视而不见,在

收稿日期: 2000-08-30

作者简介: 窦天祥(1950-),男,山东昌邑人,昌邑市计划生育委员会法规信访科科长。

投入问题上弄虚作假，哄骗上级，为难计生部门，这与中央《决定》的精神相去甚远。

进入新世纪，对计划生育经费投入问题，中央《决定》为我们制定了明确标准：“逐步提高人口与计划生育经费投入的总体水平，计划生育事业费增长幅度高于财政收入的增长幅度，到2005年末，各级财政投入计划生育事业费年人均超过10元。”“农村税费改革过程中，应切实保障基层计划生育事业费的投入。”可是，很多地方离中央的要求差距很大，计划生育事业费增长缓慢，投入不到位，给乡镇计生办造成了很大的经济压力和精神压力。特别是现在正值全国机构改革人员分流大潮时期，乡镇计生办惰性财力收入及其负效应造成了人心浮动，计划生育队伍的不稳定，他们对搞好计生工作信心不足，怨愤不已，持怀疑态度。

近年来，在市场经济条件下，改革开放的经济形势，弱化了计划生育工作的力度，计划生育统筹费人均较低。即使乡镇统筹起来，乡镇计生办了也执行不了，而是完全由乡镇党委、政府说了算，把本应用于发展计划生育事业的计划生育统筹费，平调到乡镇财政所，由党委、政府支配使用。上级对计划生育统筹费进行检查考核使用情况时，就给乡镇计生办拨上空账进行应付，造上假账进行对付。在计划生育统筹费的投入使用上采取“虚支实缺”、“先拨后抽”的办法欺骗上级，或将乡镇党委、政府的开支从计划生育统筹费中冒名报销支出，致使计划生育统筹费的投入使用有名无实。不少地方对乡统筹费、村提留款中划列计划生育经费的工作抓得比较晚，因而投入少或不到位。有的地方至今还不知道这是国家规定的合法的经费收入渠道，因而没有争取列入经费收入，更谈不上经费投入使用到位了，人为地造成了计划生育统筹费收入的流失。

计划外生育费拖欠严重。《中国计划生育工作纲要》(1995~2000年)规定：“认真贯彻执行《计划外生育费管理办法》，做到收得合理，管理好，使用得当，保证计划外生育费全部用于计划生育事业。”计划外生育费实行“乡收县管、财政监督”的管理体制后，很多地方还没有全面推开。各地贯彻落实计划外生育费管理办法的工作发展也不平衡。有的地方贯彻落实的较好，已经见到了成效，有的地方贯彻落实的力度不够，至今还没见到成效；有的地方对国家三部委局联合颁发的《办法》只是计生委一家转发，也没有制定具体的《实施细则》，有的虽然制定了《实

施细则》，但在基层还没有真正得到贯彻落实。尤其是在管理体制上还没有真正理顺关系。近年来，由于各地乡镇财政都比较紧张，党政人员甚至连工资都不能按时发放，计划外生育费的管理缺乏好的监督机制，这部分资金就成了乡镇党委、政府控制的目标。虽然对计划外生育费的管理问题上至下组织过几次清理整顿，但一般情况是只要乡镇党政主要领导签字同意，单据完备，是集体单位支出的，不是个人私用即视为合理开支。这样乡镇党委、政府借支挪用挤占计划外生育费的现象就在所难免了。谁借支挪用挤占就给谁带来旱地拾鱼的好处，谁能控制住这笔资金谁就有支配使用权。县级计生主管部门就延用七八十年代的做法，向乡镇计生办提成20%，财政部门就出台下发文件为争得计划外生育费的管理权找依据，计划外生育费成了唐僧肉，都想割去吃。由此就引发了计生部门上下级之间，计生部门与乡镇党政机关之间，计生部门与财政部门之间长期的对计划外生育费管理权的争夺战，几经易手，至今在各地也没有明确主管到底是谁，反正征收计划外生育费是乡镇计生办费力征收的，管理却都想控制和插手，加剧了计划外生育费在管理上滥支乱用的混乱局面。有的地方实施了乡筹县管的办法，基层将费尽九牛二虎之力征收的计划外生育费上交县存入了财政专户后，乡镇计生办需要支取时，往往因为财政紧张等因素而不能回拨到位，自己征收来的钱却不能正常的支取使用，严重地挫伤了基层上交的积极性。拒不时足额缴清计划外生育费的现象时有发生，对已送达生效的征收处理决定软拖硬抗。加之地缘、业缘、亲缘关系的作用，导致计生处罚工作不力，征收不到位，造成计划外生育费的征收款拖欠逐年增加。计划生育工作越深入，计划生育经费的需求量就越大，导致乡镇计生办财力惰性收入现象加重。

乡镇计生办惰性财力收入产生的根源及其负效应

计划生育工作达标项目增多且不断升级，导致了乡镇计生办财力匮乏。“这达标，那达标，都得基层掏腰包”。什么“三为主”达标、甲级计生站达标、优质计生站达标、人口学校达标，计生协会活动室达标、技术服务、宣传教育、业务培训、药具管理四大功能达标等等。乡镇计生站各项设备规范配套达标，购置X光机、B超机、乳透仪、波姆光治疗仪、无影灯等各种治疗仪器设备都需要花费大量的钱财才能达标。

乡镇计生办的微机联网设备、车辆使用、维修、干部职工的工资开支、日常经费开支、取暖费、电话费、专业会议费、宣传培训费、迎接各级检查考核的开支、日常的接待吃喝费开支、乡镇党委政府经费控制下的随时借支挪用性开支等等，都使惰性财力收入条件下的乡镇计生办难以应付和招架。近年来，随着计划生育工作的深入发展，达标升级的项目越来越多，活动愈演愈烈，花销开支的费用也越来越大，财力收入越来越少，致使乡镇计生办的日子如同处在水深火热之中，日子越来越难过，这就是乡镇计生办出现惰性财力收入并产生负效应的根本根源。

乡镇计生办惰性财力收入的负效应

乡镇计生办要生存发展，出现惰性财力收入怎么办？于是他们总结出了这样一条“经验”和法则：讲严一点，管松一点，多生一点，多罚一点。对计划外怀孕者采取睁一只眼闭一只眼的办法，特别是让那些有头有脸且手中又有钱的大款们多生孩子，迎合他们“有钱罚不怕”的心理，多收几个计划外生育费，以解决乡镇计生办经费不足的燃眉之急。还有的设两本账，一本应付上级财务检查考核，一本自己内部掌握。多征收的计划外生育费不上账或少上账，建立自己单位的“小金库”，上级检查也无济于事。这样就导致了乡镇计生办不严格按照上级规定审批二胎生育的程序办事，造成了二胎出生中的假报、漏报、瞒报现象的发生。群众的模仿性很强，攀比的思想很严重：他能花钱买着生，我为什么不能？铤而走险攀比着生的就会多起来。临近的乡镇，贫困边远区域的“两不管”地方天高皇帝远，计划生育不大好管，对那些计划外生育、非婚生育者只好“罚”字当头，以罚了之。这样处罚就如同周瑜打黄盖，一个愿打，一个愿挨，这就人为地造成了人口生育的失控。现在不仅计生部门这样做，还波及到了基层的政府部门。据《学习时报》2000年4月10日报道：豫东农村的每个乡镇都有一些准许生二胎的指标，上级计生主管部门的规定是，只要“第一胎是女孩子”或“孩子有残疾”等前提下才能生二胎，但基层政府在执行的时候，想方设法将这些指标“发放”下去，严格地说，就是明码标价地卖出去。有个县规定二胎准生证的价格是2600元（每个地区的价格各不相同）。如果一个乡一年有200个指标，其收入就是50万元。对基层政府来说，从某种意义上他们并不愿意真正地控制计划外出生人口，如果没有这笔计划生育方面的收入——超生罚款（二胎罚8800元，

三胎罚17600元），收取怀孕费（1800元）和销售准生证（2600元/个），地方财政将面临更加严重的困难。这样一来，中央政府控制人口数量的战略就不可能实现，基层政府的这一行为显然是一种“逆选择”。基层政府为了解决财政困难，严重依赖与计划生育有关的各种收入，这样就必须导致不顾国家计划生育政策的规定，而褻渎了计划生育这一基本国策的严肃性，以局部利益而损害了国家的利益，是严重的违法行为，根子在于基层财政收入惰性与匮乏的逼迫。

由于计划生育经费的困扰，一些地方出现了违反国家与地方的政策法规，提高计划外生育费征收标准，实行“上不封顶”的处罚土政策。或者巧立名目向育龄夫妇家庭乱收费，什么计划生育管理费、培训费等。搞搭车收费，如母子安康保险、农民养老保险等。搞超标准收费，如有偿服务费、各种证件材料费。这些五花八门名目繁多的乱收费、搭车收费和超标准收费，压得农民喘不过气，望证生怯，望费生畏，不仅加重了农民的负担，损害了农民的切身利益，而且损害了党群关系和干群关系，损害了计划生育工作的国策形象。

前几年，各乡镇均因与育龄夫妇签订各种合同，收取了不育合同保证金、节育合同保证金、药具合同保证金等。当计划生育服务站升级达标搞建筑规格和规范化建设时，各乡镇计生办因计划生育部门没有建筑建设经费，党委、政府也拿不出搞基本建设的款项，就随时挪用了这一笔笔的各种合同保证金。各种合同保证金大都是经过法律公证的，按照合同规定，都是必须按时足额带息退还给育龄群众的。可是当育龄夫妇按照合同规定履行了计划生育合同，要求支回各种合同保证金时，乡镇计生办却无钱支付。一拖再拖，遥遥无期，且空欠数额巨大，十几万、几十万甚至上百万元，这就成了乡镇计生办的一笔隐形负债，群众怨声载道且上访不止，造成了社会的不安定，基层计生和政府部门的失信于民，在群众中造成了很坏的影响。

有的地方上级部门强制性向乡镇计生办推销各种报刊杂志，宣传牌、宣传品、印刷品等，强行审验各种证照，收取大量现金，加重了乡镇计生办的经费负担。

乡镇计生办出现惰性财力收入现象，已成为计划生育工作的突出问题，其危害十分严重。它阻碍了计划生育工作的正常开展。由于乡镇计生办负债

累累,根本没有足够的财力来开展计划生育工作,为了减少开支、要花钱的事情就尽量少做或者不做,导致了必须的计生工作环节、程序会被简单化甚至不能开展,耽误了不少工作,使计生干部精神压力和思想负担很重。计生办主任和出纳员常常被讨债者所困扰,白天不敢在工作单位,晚上不敢在家,过年过节有时也过不安稳。计生干部和工作人员的工资不能按时发放,正常的计划生育办公费用得不到保证,正常的办公秩序受到干扰和冲击,严重地影响了计生干部和工作人员的工作情绪,挫伤了他们的工作积极性、主动性和创造性,不能较好地履行各自的职责,削弱了乡镇计生办的职能。严重地影响了计生工作的顺利开展和工作质量。按规定实行计划生育的家庭享有独生子女父母奖励待遇和免费实行节育手术的待遇等,由于经费不足,这些待遇不能落实,影响计划生育工作的开展。可能会造成有意识的“放水养鱼现象”。长期的计生经费缺乏,计生工作人员的积极性下降,警惕性放松,必要的工作环节被减掉,可能直接导致计划外怀孕或计划外生育。人为地损害了计划生育这一战略性的国策事业。可能会出现多收费、乱收费,加重农民负担的事情。乡镇计生办为开展好计划生育工作,在资金困难的情况下,可能加大收费标准,增加收费项目,加重农民负担,影响党群干群关系。

解决乡镇计生办惰性财力收入问题的对策与思考

各地乡镇计生办出现惰性财力收入,已不是个别现象,而是较普遍存在的问题,是新形势下出现的新问题。

按照现行政策规定,计划生育的经费来源于以下四方面:一是各级财政投入的事业费。二是乡镇统筹费的一部分。三是计划外生育费。四是二孩社会抚养费。只要这些经费能够到位,开展计划生育工作就应该不成问题。

各地乡镇计生办要进一步学习国家计生委《关于严格制止在计划生育工作中向农民乱收费、乱罚款现象的通知》(国计生厅[1993]21号文)和《关于清

理收费项目情况的报告通知》(国计生厅[1993]352号文),把思想统一到两个文件精神上来,增强自觉性,制止乱收费、乱罚款,把清理计划生育工作中乱收费、乱罚款的工作做好。

进一步加强财务管理工作。不仅要强调增加投入,而且要抓好财务管理,节约开支,从管理上求效益。各地要结合当地实际情况,进一步健全完善管理制度,做到有章可循,按章办事,杜绝一切不合理开支,努力开源节流。

各地要提高对计划生育事业费投入的重要性、必要性的认识,主动地向各级党政领导和财政部门、计划部门汇报,反映计划生育工作的艰巨性和经费紧缺的困难,努力赢得党政领导的重视和部门的支持,确保必须的经费投入。加强检查,督促落实,不能让党委、政府随便借支挪用和调控,做到专款专用,全部用于计划生育事业。

计划外生育费的征收管理,应该严格按国家计生委颁发的《计划外生育费征收管理办法》办事,建立严格的管理制度,确定明确的使用范围,严肃审批权限,畅通使用渠道,完善监督制约机制,严肃财经纪律。征收的计划外生育费,必须全部用于计划生育事业。要纠正计划外生育费管理中的不正之风,要使人口与计划生育工作正常、健康地发展,应按年人均要求列入财政预算,要以全县人口总数计算,由财政统一划入计生账户,实行专款、专户、专管、专用;要健全审计督查制度,对财政投入计生经费要定期督察,按时足额到位,对计生经费使用管理,要经常审计监督,发现问题,及时查办。对于基层计生办来说,足额数量的经费投入是确保当地计划生育工作正常运行的必要条件。从事“天下第一难”的农村基层计划生育部门,若长期负债运行,其后果将不堪设想。这个问题已经到了必须认真解决的时候了!期待着基层的心声能变为各级领导及计生主管部门的积极行动。

[责任编辑 王树新]