



当前计划生育行政执法的难点及问题浅析

湖北省襄樊市计生委 陈长彬 邓建明

随着《行政诉讼法》的贯彻实施和计划生育工作的深入开展,加强计划生育的法制建设,依法管理计划生育已成为计生工作的重点和要求。总的看来,当前计划生育行政执法活动发展的态势是好的,绝大部分计划生育行政部门在行政执法活动中能依法办事,较好地处理计划生育工作中的行政争议。但同时计划生育行政执法活动中仍然存在着不少的难点和问题,影响了计划生育行政管理的效能,阻碍了计生工作的顺利开展。对这些不可回避的难点和问题,有必要进行研究和探讨。

一、当前计划生育行政执法的难点

(一)执法依据不全面,遇到实际问题无法及时解决。计划生育是一项复杂的社会系统工程,涉及到千家万户的切身利益。随着社会形势的发展和改革开放搞活,在计划生育的具体实际工作中,经常出现或遇到一些新的问题,迫切需要及时解决,但现行的计划生育政策法规却无法予以调整或未作明确的规定,这给计生部门在处理这些问题时增加了难度,使计划生育行政执法活动难以开展。如《湖北省计划生育条例》从夫妻户口的性质上规定了可以生育第二个孩子的条件,但没有从地域范围上规定生育第二个孩子的条件。有些夫妻是跨省份或不同民族,而各省或不同民族的生育政策又不尽相同,有些夫妻一方按其所在省份或民族的规定可以生育第二个孩子,而另一方按其所在地或民族的规定又不能生育第二个孩子。计生部门在审批处理这类依据上没有明确规定的问题时,往往采取一级请示一级的方式,希求上级主管部门能够给予一个肯定的答复,上级主管部门同下级一样由于无依据也不敢自作主张,随便答复,怕万一答复错误,责任担当不起。于是出现了一个问题从下请示到上,又从上转到下,转去转来仍然无答案,或者一拖再拖,迟迟不能解决,其结果使计划生育的行政执法活动不能顺利开展。

(二)执法依据操作性不强,具体落实起来难度大。许多地方性的计划生育政策虽然有法律规范,但往往过于粗略,存在规定不具体,不明确,法律责任不清,缺乏程序性规定等问题,不便于操作。如《流动人口计划生育管理办法》中从实体上规定了各有关部门在流动人口计划生育管理中应尽的职责,但在程序上如何使这些部门的职责得到落实没有明确规定,形成了政策要求与落实措施相脱节。又如《湖北省计划生育条例》规定,对计划外生育多胎或借外出之机逃避计划生育的加重处罚,加重的部分不应超过应征收部分的一倍,这个规定看起来很简单,但真正落实起来加重幅度难以掌握,各地处理标准悬殊。在实际工作中处理这种问题住住出现畸轻畸重的现象,给工作造成一定的难度。

(三)执法依据软弱无力,执行起来效果不佳。由于法律没有赋予计生部门一定的行政强制权利,对于那些经做大量思想工作而拒不落实节育或补救措施的对象,唯一的办法就是实行经济处罚。而经济处罚对于那些富裕的超生户来说不伤皮毛,有时眼巴巴地看着超生对象一手交罚款,一边生孩子。对于那些贫困户来说也不起作用,出现了富的不怕罚,穷的罚不怕的现象。这样一种单一的经济处罚措施不仅达不到控制超生的最终目的,反而容易引起部分人攀比超生,人为增加计划生育行政执法的工作量。

(四)执法的保障手段不完备,影响了行政执法活动的正常开展。当前计划生育行政执法活动之所以难以正常顺利开展,除了因落实执法的实体手段和程序手段不完备外,计划生育行政执法的保障手段也不完备。如计生干部人员少,队伍不稳定,资金短缺,执法装备简陋等。这些保障手段的不完备,客观上影响了行政执法的效果,阻碍了计划生育行政执法的正常开展。

二、计划生育行政执法活动中存在的主要问题

(一)有法不依。其主要表现是某些计划生育行政机关及其工作人员在计划生育行政执法过程中以言代法,以权代法,张口政策或按乡规民约处理问题。

(二)执法不严。表现在执法时畸轻畸重。畸轻时消极执法,思想上缺乏主动精神,处理上避重就轻,程序上化繁为简;畸重时执法违法,以权压法,滥施处罚,以罚代法。

(三)违法不纠。主要是指部分领导干部利用职权干扰行政执法,存在关系网,说情风。一些人为了个人,小团体利益,视法律为儿戏,千方百计钻空子,找门路,导致计生部门不能进行正常的执法活动,使应该采取的执法措施不能实施,应该制裁的未能制裁。

(四)执法主体的执法行为或方式不当,造成行政执法过程中的知法犯法,执法违法。如有少数计生部门在行政执法过程中人为缓和和掩盖矛盾,“怕”字当头,一怕当被告,二怕出庭,三怕败诉,于是采取一些非法措施阻挠一批行政管理相对人上诉,如不告知行政管理相对人起诉权或起诉期限。有些计生部门上下级之间互相袒护,认为计划生育行政纠纷是本系统内部的事,张扬出去对自己工作不利,于是采取不予受理行政复议的办法,让当事人无法提起诉讼,或采取其他处理方式掩盖,避免事态扩大。另外有些计生部门习惯于采取声势浩大的集体活动或大运动来突击抓计划生育,特别是在强行征收计划生育费时,大盖帽开路,大队人马出击,整体联动,声势浩大。而在这种情况下集体违法和滥施处罚是最容易出现的。作为执法对象,面对这种逼人的形势,明知执法主体行为不当,也只有听之任之,接受处罚,这种突出性的工作方法和集体性的大运动实质上成了行政违法的保护伞。

三、产生上述难点和问题的原因及对策

造成计划生育行政执法难,问题多的原因是多方面的,除了历史原因外,更主要的有以下几方面的因素影响了计划生育行政执法的正常开展。

一是公民的整体素质不高,法律意识不强。由于社会经济和文化因素的影响,制约了人们思想文化素质的提高,特别是具体执行法律政策的部分基层计生干部,文化素质偏低,对政策的理解不全面,掌握不准确,在具体执行时也就会产生偏差,出现矛盾。同时,目前人们的法律意识和法制观念与法制建设的社会实践有一定的距离,人们还习惯于“人治”的管理方式,行事往往依人不依法,故在计划生育行

政执法活动中经常出现有法不依,主观臆断和长官意志的现象。

二是宣传教育不力,人们对计生政策法规和其他法律知识了解甚少。有些人不知道依法行事,而一旦违法受处理时自认为是行政机关有意找麻烦,故此对处罚不服,采用软抵硬抗的方式,拒绝落实处罚。还有一些人明知道对自己处罚不公,但不知道如何打官司,或者上访时找不准可以受理案件的单位和部门。

三是思想认识障碍,法制观念淡薄。有些人认为生孩子是自己私人的事,生多生少由自己负担,并不损害其他人的利益,生多并不违法,周围的人对此也抱同样的态度。在这种情况下超生者受处罚后并不像其他违法行为那样受到社会舆论的谴责,相反还得到很多人的宽容和同情。还有些人明哲保身的思想严重,恪守民不告官的陈旧观念,认为胳膊扭不过大腿,所以采取舍财免灾的方式接受不合法的处罚,以求得生活的安定。

由上可见,解决计划生育行政执法中的难点和问题,除了最根本的要抓住经济建设这个中心,进一步加强社会主义精神文明和民主法制建设外,当前还必须抓好以下几方面的工作。

(一)尽快完善计划生育立法。对不配套不完备的计划生育法律法规要迅速补充完善;对操作性不强,法律责任不明确的要制定具体的程序性的落实细则,要使每一项行政执法活动,每一个执法环节尽量做到依法有据,使计划生育行政机关及其执法人员能充分运用法律法规赋予的权利和手段认真执法。

(二)强化法制观念,坚持依法办事。要通过各种途径和方式经常性开展对公民的计划生育政策法规的宣传和法制教育,培养公民的法律意识,使公民自觉地依法办事。

(三)提高行政执法人员的素质,健全内部管理机制,防止执法违法现象发生。要加强对执法人员的培训教育,实行岗前培训,对培训者要进行考核,不合格者不能上岗,同时要健全计划生育机关内部管理制度,对执法者自身违法、违纪的问题要从严惩处。

(四)加强行政执法检查,健全监督制约机制。要采取经常性和非经常性的方式对计划生育行政执法情况进行检查,发现问题及时纠正。同时计划生育行政执法要接受法律、群众和舆论的监督。只有这样,计划生育行政执法才能真正地依法顺利开展下去。