

浅谈人口的经济调控与审计监督

陆建桥

一、审计监督的高层次决定了它必然要对人口经济调控进行监督

审计监督是较高层次的经济监督，在国家社会经济调控系统中起着重要的作用。国家社会经济调控系统一般由决策、调节、执行和监督等四个子系统构成，人口经济调控系统亦不例外。但建国以后的较长时期内，我国理论研究和社会实践实际上强调了前三个子系统的功能，而忽视了监督子系统，尤其是经济监督在整个调控系统中的重要作用，这是造成社会经济运行机制，包括人口自然再生产长期紊乱无序的一个主要原因之一。监督子系统作为整个社会经济调控系统的有机组成部分，起着不可或缺的重要作用，这种作用至少表现在以下三个方面：（1）保证决策方案的有效实施，并使执行子系统在宏观调控目标的轨道上运行；（2）直接监督的实践活动，可以验证决策目标本身的合理程度，以便调节子系统及时作出必要的调整；（3）通过对决策、调节、执行等子系统的有效性、科学性的直接监督，形成系统内的自我约束机制。经济监督是监督子系统的重要内容，是对经济活动本身的直接约束。审计监督属于较高层次的经济监督，在各项经济监督中处于主导地位，它是加强宏观调控的重要内容，也是人口调控系统的重要组成部分，这主要是由于它自身的特点所决定的：

1. 审计监督是综合的经济监督。它囊括了国民经济的各个方面，哪里有经济活动，哪里就有审计监督。它的对象包括工、商、农、文教、行政、基建等单位，其范围涉及到生产、流通、分配、消费各领域。审计内容不仅有财政财务收支，而且包括经济效益。审计监督的这种其他任何专业经济监督都不具备的广泛性，决定了它在我国经济监督体系中的重要地位，也决定了它必然要在人口经济领域中发挥作用。

2. 审计监督是专职、独立的经济监督。我国宪法规定：“审计机关在国务院总理领导下，依照法律规定独立行使监督权，不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉。”这种独立性和超脱地位决定了它对经济活动的监督更具客观性、公正性和可靠性，确立了其主导地位。

审计监督的高层次决定了只有它才能对人口的各种经济运行常态进行全面的、有效的控制和监督。我国进入商品经济建设新时期以后，人口与经济的相关性日显突出，人口的经济调控已成为各项人口调控手段的主体，人口与经济融为一体。分析我国目前的人口经济调控措施主要包括人口的经济控制和人口的经济协调两个方面。人口的经济控制主要是相对于人口自然再生产的内部机制而言的，通过强化人类生育的利益机制和经济约束来控制人口增长。人口的经济协调主要是相对于人口自然再生产的外部机制来讲的，通过在人口社会保障、人口生态环境、人口教育、人口消费等领域采取各种积极的经济措施来间接控制人口数量，提高人口素质。人口的经济调控不同于一般的经济调控，它具有以下特点：（1）范围广。涉及到计划生育、人口素质、人口生态、人口社会保障、人口布局、人口结构等许多人口领域；（2）牵涉部门多。从纵向看，上至中央，下到各级地方政府；从横向看，包括了计生委、

劳动、环保、文教、保险、银行等各部门；（3）现行经济措施复杂多变。由于人口经济运行机制尚不成体系，国家和地方的许多经济政策缺乏统一性，而且随着商品经济的发展和各种新型人口经济现象的出现，这些经济措施必须经常进行相应的调整、补充和修改，缺乏完整性和稳定性。新时期人口经济调控的特点一方面体现了加强经济监督的必要性，另一方面也决定了这种监督必须具有较高层次，必须地位超脱，非一般的专业经济监督所能胜任。因此利用审计对人口的经济调控进行控制和监督是必然的。只有独立的，超脱的审计监督才能对人口调控中所发生的经济业务的真实性、合法性、合理性、有效性作出客观公正的评价，使人口经济运行机制能健康、有效、稳定地发挥其应有作用。

二、当前人口经济调控中存在的问题要求加强审计监督

首先，政府宏观调控职能的转换要求加强审计监督。我国在产品经济条件下运用单一的直接的行政手段调控人口自然再生产的机制已被打破，政府人口经济管理职能正在增补、充实间接调控的内容，通过多种量化指标来考核人口控制的效果，强化人口自然再生产的外部环境。但在直接与间接调控手段混合运用的过程中，难免出现各种调控措施之间互不配套和相互抵触的情况，造成管理上的真空和漏洞。如当前人口数量控制上便强化了地方主体利益，导致许多地方虚报计划外生育指标，大量超生罚款被截留在基层或个人；另一方面很容易弱化经济监督职能，阻碍政府管理职能的实现。因此必须强化审计的经济监督职能，代表国家整体利益，处理好中央与地方、集体和个人的关系，从经济利益的直接约束出发，配合政府人口经济调控职能的转换，保障我国人口经济运行机制稳定、协调发展。

第二，推进人口调控法制化需要加强审计监督。人口调控法制化，是今后政府人口管理职能的发展方向。国家主要通过制定政策和法令法规来规范人口经济活动，各种人口经济活动在法规允许的范围内运行。改革十多年来，国家和地方制定了数百项有关计划生育、人口保险、义务教育、生态、劳动等内容广泛的人口经济运行方面的法律、法规。国家审计具有既不参与人口经济活动，又能对其执行法令、法规进行强制性监督的特点。通过对各种人口经济活动的审计，有利于保证人口自然再生产的计划性和人口社会保障的可控性，维护国家、集体、个人的利益。目前出现的许多人口问题固然同法规不健全有关系，但更重要的原因是有法不依造成的。而有法不依的存在同缺乏强有力的法律、法规的监督措施直接相关。监督是国家实现法制的保障，审计监督是我们实现有效的法治的重要手段。“依法审计”是审计监督的基本原则。审计活动依据反映我国人口政策的各项法令、法规、条例等，对人口经济活动独立行使监督权，保障各项人口政策落实到实处，保证人口经济调控系统正常地、有规律地运转。

第三，人口经济调控中各项领域出现的问题要求加强审计监督。当前人口经济调控的领域越来越广泛，发挥的作用越来越大，但同时出现了不少问题。综合一下，目前人口经济调控中出现的以下几方面的问题迫切需要加强审计监督。

（1）人口数量控制方面：1）基层单位计划生育费用财务管理混乱，计划生育事业费超支、透支严重。2）超生罚款的收、缴、用，缺乏有效控制，尤其在农村基层组织，超生罚款大部分自留自用，挪用、私分的现象比较多，有的甚至为完成计划生育指标，只收超生罚款而不上报超生名额。3）独生子女保健费以及各地方规定的奖励费用不能及时发放，被挪为他用，使得经济奖励失去了吸引力，给人口增长的有效控制带来不利影响。

（2）人口社会保障方面：1）保险事业管理漏洞大，有些地方的党政机关、事业单位

和人民团体自己办保险,政企不分,利用行政权力,强迫有关单位、个人参加保险;有些部门开办保险业务,忽视积累基金,把保险费作为投资用于生产周转或基本建设,当保险户遭受经济损失时,不能及时补偿;有的单位不经保险管理机关批准擅自成立保险机构,自己办“保险”,把应当税前列支的保险费自提自留,挪作他用或作为奖金发给职工等。

2) 在劳动就业保障上,各劳动服务公司职工待业保险基金专职机构内部控制不严,支出不当,“生产自救费”使用缺少可行性研究,使用效益差;一些地方行政领导利用职权调用资金,某些地方工会组织甚至以兴办集体劳保事业为借口,挪用资金搞基本建设;国家拨给企业的用于安全技术措施计划所需经费和劳动保护费没有用以改善劳动条件、防止伤亡事故、职业病等措施,而被用于生产、基建、福利等开支上,影响了企业职工的生产安全和身体健康。

(3) 人口文化素质方面: 1) 宏观上文教事业经费不足,占财政总支出比重低,存在着分配结构不合理、智力投资效益不显著的现象; 2) 微观上文教事业单位财务管理不完善,缺乏科学的预算定额和合理的考核指标,财务核算不经济等。

很明显,以上问题已成为人口经济调控体系正常运转的一个重要障碍,并将直接影响我国社会主义现代化建设的进程和各项人口目标的实现,对其进行审计监督已日显迫切。通过审计监督,可以客观公正地监控当前覆盖面广、业务复杂的各种人口经济问题;可以促使各级企事业单位加强财务管理和财务核算,查错防弊,严格按照会计制度和有关规定办事,专款专用,防止出现违纪现象;通过审计监督还可以使现有的各项人口经济政策有效地、合理地运转,提高资金使用效益,使有限的人口投资发挥较好的作用。

三、审计监督应为实现我国人口战略目标发挥积极作用

我国人口调控机制已更多地引入了经济机制和法律机制,在国家直接调控力降低、新的调控机制尚未建立起来的情况下,加强对人口经济调控的审计监督意义深远。审计部门应抓住时机,发挥作用,重点开展以下工作:

1. 开展对宏观人口经济活动的审计。由于我国目前人口投资不足,大部分与人口经济相关的事业单位实行的是全额预算管理形式,因此开展对人口投资的宏观审计十分重要。我国当前应对政府各项年度人口经济预算和人口投资效益进行审计,审查教育经费、环保基金、社会福利基金等预算资金是否足够,占国家财政支出的比例是否合理,是否有可靠资金来源作保证;审查人口投资结构是否合理,通过事先对人口投资风险的审计确定预算投向和预算金额;审计劳动部、卫生部、国家教委、国家环保局、人民银行等相关部委的经费开支和人口投资效益,确定其投资效果,督促有关部门及时调整投资方向和投资结构,尽量避免盲目投资,产生资金浪费。

2. 分层次,抓重点,重视开展行业(专项)审计和审计调查工作。鉴于我国目前的审计现状,国家审计应着重于审查各级与人口经济密切相关的政府部门和规模比较大、业务比较复杂的企事业单位,对于各基层组织和规模比较小、业务比较少的企事业单位的人口经济活动,可由主管部门内部审计和企事业单位内部审计机构进行定期审计。在审计内容上,当前则应在制度基础审计、经济效益审计、财经法纪审计、绩效审计和离任审计等方面加强工作,把人口经济指标作为一项重要的考核指标,督促各级领导和工作人员重视计划生育工作,依法办事,保持廉洁。

3. 从具体审计业务上,应加强对各项专用基金专用拨款和其他费用的审计。审计计划生育
(下转第48页)

地、插内容，把计生宣传渗透到各项活动之中。如与“社教”、扶贫、精神文明建设、学校教育和妇女“双学双比”等活动结合起来，使计生宣传做到经常性、广泛性、群众性和多样性。

理论指导法——通过调查研究，为基层提供信息，为领导提供决策依据。两年多来，我们重点研究了农村人口问题及控制农村人口的对策，探讨了农民高生育意愿的成因及对策，召开了发展生产力与人口控制的理论研讨会，并初步探讨了“关于计划生育难的原因及对策”等；除多种宣传品外，还撰写了不少有一定理论价值和决策价值的论文，对推动全省的人口理论研究，指导全省计生理论宣传工作起了很好的作用。

三、从实践中增强和提高计生宣传教育的基本功

计划生育宣传教育是一项艰苦细致、具体而复杂的工作，要做好它，须坚持虚功实做，勤政务实，在提高宣传效益上下功夫。

计划生育宣传教育，必须坚持“三为主”的方针，必须在落实上下硬功，使宣传教育工作真正做到严格、准确、务实、高效。

所谓严格，就是在宣传教育工作中，要严格按照党的宣传原则，遵照党的方针、政策、路线，坚持理论与实际联系的作风进行宣传。

所谓准确，就是宣传党的方针政策要准确、全面，宣传知识要符合科学；宣传典型和先进人物要恰如其分，不搞虚假，不随意拔高；宣传人口形势要坚持一分为二，既要肯定成绩，又要指明问题，做到讲实情、鼓干劲、引导群众前进；还要坚持正面宣传的方针，严格执行党的宣传纪律。

所谓务实，就是讲实话，办实事，报实数，使实劲，求实效。遇事处理问题，要从实际出发，以事实为依据，不扩大，不缩小，不随心所欲，不以势压人；不能耍花样，做表面文章；要干一说一，不能干一说二，更不能只说不干，夸夸其谈。

所谓高效，就是宣传教育要讲实效，求高效。在计划生育宣传上要重视“效”字的效应。这个“效”，既是效果的效，也是效率的效，又是效益的效。作为效果的效，不仅要求说事、干事、办事，还要成事，干成了才叫“事”，干不成的不叫“事”；作为效率的效，不仅要干活，而且要出活，不仅讲单位时间内干活的量，而且讲干活的质。作为效益的效，这个效益必须体现在观念转变上，措施落实上，指标完成上，政策执行上，基层建设上。总之，我们一定要树立做好宣传教育工作的战略思想，增强信息观念和改革开放意识，加强理论、思想道德和业务修养，下功夫把宣传教育工作做得更好。

（上接第42页）

事业费、超生罚款、独生子女保健费、各种保险金、劳动就业补助费、培训费、教育经费、劳动保护费、超标准排污费、企业更新改造基金等是否专款专用，有无随意挪用或超计划、支的现象，在财务核算上是否责任明确，记帐手续和记帐凭证是否准确、完整，是否有超出国家有关规定自行收缴、使用经费的现象，对存在问题比较严重的应追究法律责任。

4.在组织保证上，要加强审计队伍建设。应在各级计生委、环保、文献、保险等主管部门和规模比较大、业务比较多的企事业单位、农村基层组织设立内审机构或内审人员，使审计监督系统化、网络化、经常化，以便及时、有效地对各项人口经济活动进行审计监督，保证国家各项人口政策能得到切实的贯彻和落实，保证各项人口经济调控手段能有效地发挥作用，保证我国人口增长、人民生活水平的改善、人口素质的提高能与国民经济协调发展。

（作者工作单位：东北财经大学会计系）