人口计生工作依法管理的几点思考

马海根

(河南省三门峡市人口和计划生育委员会, 河南 三门峡 472000)

摘要: 本文针对一些地方依法行政能力不强; 依法管理服务水平不高; 依法管理服务认识有差距等问题, 提出以下措施予以解决: 加强学习, 提高认识, 增强人口计生干部依法管理工作的主动性; 建立健全执法程序管理制度; 健全和完善计生行政执法监督机制; 坚持定期督查整顿治理制度。

关键词: 人口和计划生育; 依法管理

中图分类号: C923 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2008)04-0024-03

党的十七大报告指出, 全面落实依法治国基本方略, 加快建设社会主义法治国家。《中共中央国务院关于全面加强人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决定》要求, 要“全面加强人口和计划生育法制建设”。人口计生部门如何提高依法管理水平, 对于贯彻落实党的十七大精神, 推动人口和计划生育法制建设, 稳定低生育水平, 统筹解决人口问题, 具有重要意义。

一、作用与意义

2002年9月1日《中华人民共和国人口与计划生育法》(以下简称《人口与计划生育法》)正式颁布实施。它以国家法律的形式确立了人口与计划生育基本国策的地位, 把国家推行计划生育的基本政策、方针、制度、措施以法律形式固定下来, 为综合治理人口问题, 进一步做好人口与计生工作, 保护公民应享有的权利提供了法律保障。随着人口和计划生育法律法规的完善和实施, 人口计生干部学法用法水平的不断提高, 我国的人口和计划生育法制建设走上了正轨。当前, 进一步增强人口计生部门依法行政能力与依法管理服务水平, 对于统筹解决人口问题具有重大推动作用。

1. 依法管理人口计生工作是加强党的执政能力, 优化计生干部形象, 构建和谐社会的需要。我国的计划生育工作经过几十年的不懈努力, 取得了显著成绩。这些成绩的取得是以牺牲人民群众利益, 离间党群、干群关系为代价的。过去那种以强迫命令为主的行政管理模式和少数干部简单粗暴的工作方法, 曾一度伤害了人民群众的感情, 损害了党和政府的形象, 败坏了计生干部的声誉。在改革开放的今天, 随着依法治国方略的确立和实施, 人民群众的民主意识和法制观念进一步增强, 应改变过去的计生管理旧模式和老办法, 采取依法管理。依法管理人口与计划生育工作, 是维护公民的合法权益, 规范政府行政行为的必要举措。树立党在人民群众心目中的形象和各级政府的威信, 在依法为民提供优质服务的过程中, 逐步密切党群、干群关系, 得到人民对人口计生工作的理解和支持, 协调和缓解部分群众的生育意愿与国家计划生育政策的矛盾, 从而为构建稳定持久的和谐社会奠定群众基础。

2. 依法管理人口计生工作是建设服务型政府, 促进人的全面发展, 提高群众满意程度的需要。党的十七大报告指出要建设服务型政

收稿日期: 2008-03-07

作者简介: 马海根(1959-), 男, 河南省三门峡市人口计生委经济师, 研究方向为人口计生工作中的热点和焦点问题。

府，建设服务型政府就是要求政府各部门，一切工作都要从人民群众的根本利益出发。把为人民谋福利，最大限度满足人民群众在物质、精神各方面的需求作为我们工作的出发点和落脚点。在依法治国和计生政策日益深入人心的新形势下，群众的民主法制意识逐步增强，人们更加重视生殖保健的质量、优质服务的效果和自身权益的维护。需要人口计生部门在育龄妇女人格的尊重、避孕节育措施的选择、奖励优惠政策的落实等方面提供更全面、更及时、更高效的服务。否则不仅会影响到新时期人口计生工作管理服务水平的提高，更重要的是彻底背离了建设服务型政府的基本要求、全心全意为人民服务的崇高宗旨和群众的最终目标。所以，必须加强人口和计划生育法制建设，依法管理人口计生工作，确立人民群众在人口与计生工作中的主人翁地位，更好地体现人民群众当家做主的民主权利，坚持以人为本，以人的全面发展为中心的工作思路。只有坚持依法管理，维护群众的切身利益，最大限度满足千万个计生家庭的各种需求，才能进一步实现和谐家庭、和谐计生、和谐社会的理想目标。

二、存在问题与产生的原因

近五年来，在各级领导重视和人口计生干部的努力下，《人口与计划生育法》等一系列法律法规得到了较好的贯彻落实。但由于种种原因，一些地方在人口和计划生育依法管理中还存在一些问题，主要表现在以下几个方面：

1. 依法行政能力不强。《人口与计划生育法》等法律法规规定了人口计生部门及人员的行政执法权力，同时也明确了人民群众应该享有人口计生部门及人员实施管理服务的权益。然而有些地方将计生依法管理服务只停留在口头宣传和会议文件上，并没有落实在行动上，工作机制未改变，还沿用过去以强制命令、行政管理为主的旧模式。工作思路不新，服务方式简单。有的地方还在粗放管理、以罚代管，继续变相或直接向育龄群众乱收费、乱罚款，引起群众强烈不满。管理服务对象有漏洞，人口计生部门的服务对象仅仅局限在常住已婚育龄妇女身上，还有部分群众享受不到服务，如对男性关注较少；对未婚人群服务欠缺；对下岗职工和流动人口等弱势群体落实计生优质服务不到位等。管理服务质量差。依法

开展计划生育优质服务的范围仅仅局限在“生育”内容和技术服务方面，而且孕检和单项避孕节育手术项目比较多，主动上门提供生殖保健全程服务的次数少；向群众执行收费的项目多，为群众实施帮扶、救助的项目少；向群众落实生育、节育政策较快，向群众兑现免费、奖励和优惠政策较慢、较差。

2. 依法管理服务水平不高。行政管理人员的执法权是由相关法律所规定的。所以，执法必须依法，但在人口与计生工作中，部分领导和少数计生干部，往往不是依法，而是根据个人情绪、利益等开展工作，执法随意性比较大。

(1) 以个人好恶作为计生执法的尺度。将法律所赋予的职权演变为个人权利，根据个人恩怨，该罚不罚或者加重处罚，最终导致了行政侵权、随意执法、滥用权力等违规现象的发生。

(2) 以“人情”作为计生执法的尺度。在计生执法工作中，常常出现面对同一性质的违法行为，但执法结果却大不相同，其执法依据是违法者与执法者是否有人情关系及这种关系的亲密度如何。其结果必然导致徇私（情）事件层出不穷。

(3) 以利益作为计生执法的尺度。在计生行政执法中，有些执法人员难以抵制金钱的诱惑，把职权作为个人私权，进行权钱交易，使得违反计生法规者逃避了应受的法律惩罚。特别是部分基层计生行政部门往往采取执法者实行自收自支或差额拨款的方式，同时还把计划外超生等收费和罚款作为机关日常经费、职工福利奖金的来源，由此导致计划生育行政执法以“利益”为指向，出现了“不给好处不办事，给了好处乱办事”的现象。

(4) 以“工作需要”作为计生执法的尺度。法律的执行要求执法者必须严格依据法律所规定的一整套程序和步骤来展开，而在一些地方的计生管理工作中，由于长期以来就存在一些认识偏差，如计划生育是国策，怎么干都有理；计生工作任务重、时间紧，而计生法规条条框框太多，按照法律程序办事太繁琐、太慢等等。这些错误认识使一部分计生执法者无视计生法律、法规之规定，为了追求工作效率，不依法定程序，甚至违反程序执法的现象

十分普遍。如行政越权执法；对超生对象先处罚后立案等等。

3. 依法管理服务认识有差距。依法行政能力不强和依法管理服务水平不高的根源，除行政执法人员素质不高，法制观念不强和社会监督制约机制不健全，监督力度不够等因素外，部分领导和计生人员的思想认识不到位。表现有三点：一是对依法管理服务人口计生工作的概念理解不够清楚。对优质服务人民群众的责任和义务认识不明确。二是对加强人口和计划生育法制建设的地位和作用认识不到位。总认为依法管理服务人口计生工作没有过去那种管理模式力量大、见效快，怀疑、轻视其价值和作用，对开展依法管理工作有抵触情绪。三是对加强人口和计划生育法制建设，开展计生依法管理服务工作的目的不明确。有些地方没有将其看做是稳定低生育水平，促进社会和谐的主要手段，而是作为应付上级检查的权宜之计，临时摆形式、走过场，搞短期行为，没有长远持久的依法管理服务规划。

三、对策与建议

1. 加强学习，提高认识，增强人口计生干部依法管理工作的主动性。各地要组织有关领导和人口计生干部有针对性地加强学习，一是要继续深刻学习党的十七大报告和党的十六届四中全会精神，搞好党纪政纪、使执法者树立正确的世界观、人生观。牢固树立为人民服务观念和“情为民所系、权为民所用”的理念，将落实依法管理工作作为建设服务型政府，提高党的执政能力的重要内容来抓。二是要系统学习国家《人口与计划生育法》《行政处罚法》等法律法规文件，提高依法行政能力。充分认识依法管理工作的作用与意义，创新工作思路，将依法管理工作作为完成人口计生工作目标任务的主要措施和手段。三是要全面学习和掌握人口计生工作的业务知识和服务技能，采取上岗资格培训、竞争上岗等措施，进一步提高人口计生执法队伍的整体素质。改变过去那种“有法不依，执法不严，以罚代管，知法犯法”的落后现象，要将人口计生队伍培养成一支懂法律、善管理、能服务、服务好的专业队伍；将人口计生干部塑造成一批深受群众欢迎的新时期最可爱的人。

2. 建立健全执法程序及管理制度。在执

法过程中做到有规可循、有矩可蹈、有章可依，要从基础建设抓起，完善制度、规范程序，建立健全《执法人员上岗责任制》、《立案审批制度》、《错案追究制度》、《计划外生育费征管制度》和《生育证发放审批程序》、《成人残疾鉴定程序》等，严格规范计划生育工作中的各种行政行为，增强原则性，克服随意性。为建立起行之有效的管理措施，并常抓不懈，逐级建立计划生育工作目标责任制，自上而下签订管理服务合同书。把工作关系以合同形式固定下来，明确各自的义务和责任，有效地促进依法管理工作的开展。

3. 健全和完善计生行政执法的监督机制。健全和完善计生行政执法的监督机制，应该从以下四方面着手，即建立并实行内、外、上、下四方联动的监督机制。

(1) 搞好各级人口计生部门内部监督。通过设立公示栏将单位的有关情况公布于众，其中包括计生委党组领导班子成员廉洁自律情况；单位计生经费支出情况等。同时，采取召开民主生活会、座谈会，听取群众意见等形式，接受干部职工的监督。

(2) 加强群众的监督。市、县、乡各级计生部门在行政审批中心窗口、便民服务大厅或办公现场悬挂公示板；各村在醒目位置制作公开栏，采取“张榜公布、发放明白卡”等形式向群众公开有关依法管理服务内容。为了畅通群众监督反映渠道，各级人口计生委纪检室和信访办开通投诉电话，各乡、村设置意见箱，专门受理和查处群众反映的问题。同时通过发放征求意见表，民主评议行风，邀请人大代表、政协委员作特邀监察员等形式来倾听群众反映，接受社会监督。

(3) 接受同级党委、政府和高级业务部门的监督。通过定期不定期向上汇报，请上级领导视察工作、政务信息反映、报表数字及时上传等形式，将各地人口计生依法管理服务工作动态和存在问题认真及时的向上反映，做到讲成绩不夸大，讲问题不护短，以便随时接受上级领导的督查和指导。

(4) 接受县、乡、村人口计生部门和干部的监督。通过发放、回收无记名民主评议表，设立举报箱等形式，接受下级计生部门和干部对本级人口计生干部在依法

(下转第23页)

二女户家庭女孩分别享受了中考加10分、15分的优惠，其中有698名经优惠加分进入省、市重点中学或重点建设中学。组织开展“关爱女孩捐资助学活动”，共发动市、县区直部门救助贫困女孩63名，助学金额达60400元。开展领导干部“一帮一、结对扶”活动，每年有600多名处级以上领导干部与农村贫困计生子女结对，其中帮助258名计生子女圆了大学梦，让4798名留守儿童重返校园。协调教育部门，率先普及农村独生子女户、二女户家庭子女高中教育，并对其中二女户家庭的子女实行免费教育。

2. 家庭培训计划。市政府设立了农民培训专项基金，实施20万农民培训计划，帮助农民实现“当好农民、不当农民、当好市民”提高素质三级跳。目前，已培训农民11.3万人，其中计生户占70%。协调科技部门对计生户开展科技培训，去年共培训计生户2540人次。协调农业部门对农村计划生育家庭开展实用技术培训，去年共培训计生户3100人次。通过培训，一大批计生户掌握了实用技术和创业致富本领，全市培育生产型、加工型、养殖型等农产品龙头企业基地23个，带动7250户计生户增加了经济收入；发展“柑橘村”、“西瓜村”、“苕麻村”、“葡萄村”105个，培育1200多户计生户成为种植、养殖专业户。

多年来在建立有利于农村计划生育家庭的利益导向机制方面主要体会是：

1. 计划生育利益导向机制是公共服务体系之一，建立在政府公共财政的基础上，各级政府应当成为主体，作为对弱势群体再分配的

制度，需要各级财政投入。近几年来，新余市逐年加大对计生利益导向和奖励扶助经费的投入，2007年，市本级财政安排利益导向专项资金182万元，人均达1.63元，在全省设立的区市中负担比例最高。

2. 计划生育利益导向机制必须与经济社会发展和社会进步相适应，并随着经济社会发展，加大含金量，提高覆盖面。经过几年的努力，新余市利益导向项目由9项拓展为32项，覆盖面由45%上升为95%以上，形成了“项目全、覆盖面广、参与部门多、计生家庭得实惠多”的计生利益导向和社会保障体系。

3. 人口计生部门要当好参谋，当好主角，不断研究实施过程中的新情况、新问题，不断出台地方性的利益导向新机制。新余市明确了计生协会办公室为利益导向的职能科室，对利益导向实施过程中遇到的问题不断梳理、反思和总结，将改进意见提交党委、政府或计生领导小组研究，促成了地方性利益导向机制的完善和创新。

4. 计生利益导向机制建设，必须建立长效的工作机制，认真解决“直通车问题”、公平公正问题，真正做到该享受的一个不漏，不该享受的一个不进。新余市注重长效机制的建设，建立健全了资格确认、资金管理、资金发放、社会监督等一系列制度，实行对象公示、程序公开，确保公平公正，并为每个受惠对象开设银行账户，实行资金发放“一卡通”，有效地防止了徇私舞弊、暗箱操作，真正把利益导向机制办成了阳光工程、民心工程。

[责任编辑 王树新]

(上接第26页)

行政、工作作风、廉洁高效和勤政为民等方面的监督。

4. 坚持定期督查整顿治理制度。各级政府和人口计生委要对人口计生系统的依法行政情况进行定期督查，并加大督查力度。成立由人大牵头，主要领导带队，执法部门参加，业务骨干组成的执法督查队，深入基层，采取访问群众、听取汇报、抽查案卷等办法进行督查。查计生行政执法人员素质是否合格，看是否有其他不具备执法资格人员上岗执法。查执法程序是否合理，看有无不按程序或违反程序

执法现象。查执法行为是否合法，看是否存在执法不严或违法乱纪等现象。

通过督查发现的依法行政不实、不力等问题，要立即进行整顿治理。同时要根据问题性质和程度，采取教育或通报批评、追究责任、限期整改，及时纠正依法行政不力现象，尽快改变依法管理水平不高的局面，保证《人口与计划生育法》和相关法律法规全面、及时、深入地贯彻落实到基层。

[责任编辑 王树新]