

徐州市计划生育依法行政工作的现状、难点及对策

朱晓明

(徐州市人口计生委法规处, 江苏 徐州 221003)

摘要: 在依法治国、建设社会主义法治国家的大背景下, 将人口与计划生育工作全面纳入依法管理的轨道势在必行。本文按照新时期计划生育依法行政工作的新理念、新要求, 采取回顾性调查的方法, 从分析徐州市计划生育依法行政工作中存在的困难和问题入手, 研究探讨进一步加强计划生育依法行政能力建设的对策和措施, 以期能对推进计划生育依法行政工作实践, 促进计划生育工作思路和工作方法的“两个转变”提供思考和借鉴, 从而实现人口与经济、社会、资源、环境的协调发展和可持续发展。

关键词: 计划生育; 依法行政; 能力建设; 两个转变; 协调发展

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2006)02-0012-05

依法行政是依法治国极为重要的组成部分, 是建立和完善社会主义市场经济体制的必由之路。我国宪法第五条明确规定: “一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。”《中华人民共和国人口与计划生育法》规定: “各级人民政府及其工作人员在推行计划生育工作中应当严格依法行政, 文明执法, 不得侵犯公民的合法权益。”因此, 在计划生育工作中, 各级政府和有关部门必须强化依法行政观念, 提高依法行政能力, 加快计划生育法治化进程。这对保证计划生育管理的统一性、连续性和稳定性, 贯彻落实计划生育基本国策非常重要也很必要。本文试从分析计划生育依法行政工作中存在的困难和问题入手, 研究推进计划生育依法行政工作的对策和措施, 以期为推进计划生育依法行政工作提供思考和借鉴。

一、计划生育依法行政的含义及其基本原则

(一) 计划生育依法行政的含义

所谓计划生育依法行政, 是指各级政府及其工作人员应当依法进行计划生育管理活动, 严格依法办事。

计划生育“依法行政”的内容主要包括: 监督、检查生育政策、人口计划、避孕节育措施落实情况; 批准、确认和发放有关证件, 依法维护群众生育方面的合法权益; 对模范遵守计划生育规定的单位和个人给予奖励, 对违反计划生育规定的征收社会抚养费; 进行计划生育行政复议和行政诉讼; 对拒不执行已经生效的行政决定、判决和裁定的管理相对人, 申请人民法院强制执行等等。

(二) 计划生育依法行政必须遵循的基本原则

收稿日期: 2005-07-20

作者简介: 朱晓明(1973-), 女, 江苏省徐州市人, 现任徐州市人口计生委政策法规处处长。

1. 合法性原则。具体包括三方面内容:

(1) 计划生育行政管理权的取得、授予和委托要有法律依据。例如,《江苏省人口与计划生育条例》修订后,镇级人民政府就不再是计划生育社会抚养费的征收主体,只能接受县级计划生育部门的委托,以县级计划生育部门的名义征收社会抚养费。

(2) 计划生育行政管理机关制定的规章及规范性文件不得与宪法、法律和法规相抵触。违反、超越宪法、法律和法规的规定制定的规章和规范性文件,一律无效。

(3) 行使计划生育行政管理权要符合法定程序。这就是要求各级计划生育行政管理机关履行行政职权,符合法定的时限、方法、步骤等程序要求,不得越权、滥用职权,也不得不作为。

2. 合理性原则。合理性原则是指计划生育行政管理机关对于自己可以自由裁量的行为,必须依法恰当、公正处理。它是行政合法性原则的必要补充。具体包括三方面:一是计划生育行政行为应当符合立法原意;二是计划生育行政行为必须恰当、公正。恰当,是指计划生育部门所作的处理决定与所实施的违法行为的事实、情节要相符,轻重有度。公正,就是在处理具有相同违法行为或类似情节的不同对象时,应当体现法律面前人人平等的原则,不得显失公正、不符合惯例、违背传统或公众意志。如在奖励、处罚和救助等事项上要一碗水端平,不可党员、干部、亲友、群众亲疏有别。三是计划生育行政行为应当合乎情理。如“一事不再罚”的原则,在计划生育工作中的应用和申请法院强制执行时为当事人保留基本生活费用等。

二、我市依法行政工作取得的成效

近年来,我市紧紧围绕稳定低生育水平的中心任务,按照计划生育工作既要“抓紧”,又要“抓好”的要求,积极探索计划生育依法行政工作的新路子,多项工作受到上级部门充分肯定,有力地促进了计划生育工作整体水平和内涵质量的提高。

(一) 将计划生育行政执法工作列入政府

目标管理责任状,作为第一考核指标,实行“一票否决”。在责任追究上,实行上升一级管理和追究责任制度。

(二) 计划生育行政执法规范化建设日臻完善。一是生育政策管理与监督严格有序。取消一孩生育审批制度,在再生育审批中,全面推行“生育政策公开、生育权利告知、便民受理申请、办事过程监督”的管理形式。镇一级普遍采用镇直接受理、入村服务现场受理、“一厅式”敞开受理、个别情形特殊受理等便民便捷的受理方式。二是进一步规范了计生收费行为。凡没有法定依据的,一律明确要求基层取消;凡是法律、法规许可的,全部在镇行政受理大厅向群众公示。三是全面清理非规范性文件。及时出台《徐州市实施〈江苏省人口与计划生育条例〉办法》,废止了徐政发[1992] 107号文件和《徐州市流动人口计划生育工作管理办法》。

(三) 行政执法责任制和执法过错责任追究制全面建立和完善。继续实行行政违规事件告知制度和行政执法监督建议书制度,建立行政执法监督关注点,严格执行国家计生委“七个不准”的规定和计划生育系统工作人员“五条禁令”,目前全市行政执法形势平稳。

(四) 计划生育信访工作成效显著。从2000年以来,我委一直以全市第一的好成绩被信访局评为信访工作先进单位。上级交办的信访案件,按期结案率为100%。

(五) 社会抚养费“收缴分离、预算管理”体制改革成效显著。在全市范围内实行社会抚养费“收缴分离、预算管理”,即社会抚养费由镇统一组织征收,委托当地银行代收,银行将款项直接上缴县财政账户,作为县财政收入,财政相应增加计划生育事业费投入。在征收过程中做到:征收主体、征收依据、征收程序、缴款办法、征收票据“五个合法”。这一改革,减少了社会抚养费征收管理的中间环节,缩短了资金运转周期,有效地防止了截留、挪用,从源头上预防和消除腐败,纠正了行业不正之风,实现了行政权力与部门利益的脱钩,加快了以财政为主的计划生育投入体制的建立。

(六) 行政受理制度改革实现了与《行政许可法》的顺利对接。指导基层建立集受理行政事项和提供服务咨询于一体的综合服务大厅, 实行“一厅式”服务。在行政受理中, 坚持“以人为本”, 工作人员以“笑容、亲情、尊重”对待群众, 以“公开、便民、服务”的方式为群众办事, 以“诚信、效能、合法”的良好政风把群众要办的事办好, 让群众满意。建立健全行政受理“首问负责制”、“一次办结制”或“一次告知二次办结制”、“承办行政事项承诺制”等。流动人口办证事项、独生子女父母领证事项、再生育一个孩子的条件与申办程序, 以及计划生育行政收费项目、收费标准及收费依据全部公开、公示。行政受理工作人员实行统一培训、统一考试, 统一发证, 持证上岗, 实行岗位监督。并以基本技能、政策水平、服务质量等内容为评价标准, 组织“十星”晋级和评优活动。目前, 行政受理制度改革工作运转良好, 深受好评。

(七) 流动人口计划生育信息系统建设的理念、技术及其实用功能在全省推广。全面推进流动人口管理信息化建设, 全市流动已婚育龄妇女管理系统妇女个案已达 10 万多人, 孕产节育和服务信息达到 30 多万条。维护流动人口合法权益, 实行同等待遇, 把流动人口纳入现居住地管理, 实行与常住人口同宣传、同管理、同服务、同考核。外来已婚育龄妇女避孕节育检查制度基本建立, 每年市流动人口计划生育服务中心免费为流动人口避孕节育检查均达 1 万多次, 检查率达 80% 以上。徐州市人口计生委积极推进徐州经济大发展, 泉山区“以房管人”措施, 新沂市实行“三贴近、一服务”为外出务工人员开绿灯等经验, 在《中国人口报》、《人口理论与实践》上作为经验推出。每年, 各地来徐州学习流动人口管理经验的市级单位达 20 多批次。

三、影响计划生育依法行政的主要问题

通过对前几年计划生育违法行政问题的分析与思考, 认为影响计划生育依法行政的问题有以下几个方面:

1. 强行入轨阶段的惯性思维影响计划生

育工作思路和工作方法的“两个转变”。由于我国封建社会的“人治”思想根深蒂固, “官贵民轻”的传统观念严重, 因此, 即使在《人口与计划生育法》颁布实施后, 仍有一些干部认识不到法律是一把“双刃剑”, 既规范群众的婚育行为, 也规范干部的管理行为, 片面强调法律对群众的强制性和约束力, 认为法是管老百姓的, 仅把群众当作管理对象, 工作方法简单粗暴, 不懂得尊重和维护群众的合法权益; 较少考虑如何深入细致地宣传群众、组织群众、引导群众和服务群众, 甚至把“抓紧”与“抓好”对立起来, “无《法》有法, 有《法》无法”是这部分人思想的集中体现。从另一方面来说, 群众的法律意识不强, 不能较好地运用法律武器来维护自己的合法权益。

2 生育过程控制缺乏强有力的措施, 社会保障制度跟不上。目前, 我市经济很不发达, 群众法定的计划生育奖励金仍不能完全落实到位。群众主要是通过家庭养老, 奖励扶助制度的开展, 看到了希望, 但农村的传统观念和对劳动力的需求, 仍有一部分群众认为还是多生一个孩子更实惠。《中华人民共和国人口与计划生育法》和省新修订的《条例》对计划外生育者主要规定了事后处罚为主的措施, 即征收社会抚养费, 而生育过程中未规定强有力的制约措施, 群众一旦外出躲避计划生育管理, 干部往往感到无能为力, 但生育指标的压力使一小部分干部铤而走险, 违法行政。

3. 省际之间生育政策差异的影响。徐州市地处苏鲁豫皖四省结合部, 相互之间有着唇齿相依的关系、千丝万缕的联系, 决定了交界地区之间人口流动频繁, 联姻普遍。但省与省之间生育政策的宽松程度不同, 造成了群众对计划生育政策的不理解、不配合, 加大了计划生育管理工作的难度。由于省与省之间生育政策不同, 加之群众的生育观念尚未发生根本转变, 只生育一个孩子的思想尚未牢固确立, 部分群众特别是独女户的超生愿望特别强烈。从现场办公和各地反馈的情况来看, 有不少群众利用省际间生育政策宽松程度的不同, 通过迁移户口、外出躲生等手段实现再生育一个孩子

的目的。这部分群众在外省生育孩子后，再堂而皇之地把户口迁到原籍，由于这部分群众迁移户口是按照法律程序办事，生育子女也是按照户籍地的生育政策办理，计划生育部门对此往往束手无策。他们既钻了生育政策的空子，又躲过了缴纳社会抚养费的义务，在当地造成很大的负面影响。有的群众为了实现选择性别生育的目的，到临界地区托熟人进行B超鉴定。有的医疗单位不执行凭证生育和流引产制度，不互通信息，降低了计划生育上报信息的准确率和及时性，也不利于及时落实相关管理服务措施。

4. 目标管理责任制的考核压力较大，部分基层干部政绩观念较强。由于部分计划生育考核指标设定过高，加之考核结果与领导干部的政绩挂钩，实行计划生育“一票否决”制度、“末位淘汰”等制度，使有的基层干部急功近利，急于求成，在压力下产生的急躁情绪，表现在工作上就是简单生硬、甚至是粗暴的工作作风。特别是工作基层较差或考核排名落后的地方，为了显示力度，就放松对基层行政人员的约束，甚至认为只有强迫命令，才能体现领导重视程度和工作力度，才能加快摆脱后进的速度，这样容易造成干部和群众的矛盾，导致违法行政行为的发生。

5. 计划生育行政执法队伍素质偏低。多年来，我市广大计划生育行政执法干部具有工作时间较长、熟悉基层情况、实践经验丰富、善于协调关系和妥善化解矛盾的优势。同时，也存在着年龄偏大、文化偏低、习惯于就事论事处理问题的不足，特别是执法人员的政治素质、业务素质、法律素质偏低。计划生育执法人员直接和群众打交道，要求我们的执法员有较高的素质，而事实上，我们执法人员的素质越是到基层素质越低。此外，计划生育行政执法监督机制不健全，对执法人员的监督不力，也直接影响了计划生育行政执法水平的提高。

四、提高计划生育依法行政水平的对策

1. 切实加强对计划生育依法行政工作的领导。各级政府领导必须把依法行政作为战略任务来抓，层层签订计划生育行政执法责任

状，做到有其岗必有其职，有其职必有其权，有其权必有其责，自上而下形成一级抓一级，一级对一级负责，相互监督、相互制约的管理机制。各级计生委领导必须负起领导监督责任，组织、协调、建立计生系统内部依法行政的综合治理机制，努力为计划生育依法行政工作创造必要的条件，解决工作中的实际问题。

2. 加大计划生育法律法规的宣传教育 and 培训力度。重点学好中央的方针政策和省、市的各项部署，正确领会和把握精神实质，解决好为什么干和怎么干的问题。通过将人口与计划生育法律法规列入党委中心组学习内容、举办领导同志学法报告会，向领导作专题汇报或结合工作汇报等多种形式，使领导了解在人口与计划生育工作中的责任，亲自抓、负总责，加大综合治理工作力度。对广大群众，按照“造势、教育、引导”的思路，加大普法宣传工作力度，使群众真正了解法律、法规规定的权利和义务，自觉遵守法律，自觉规范自己的生育行为。

3. 将依法管理与维护公民的合法权益有机统一起来。不能因为强调要维护公民合法权益，就不敢抓依法管理或放弃依法管理。工作的着力点应放在法律规范的引导与落实上，纠正只注重事后制约与制裁的做法，生育过程控制的重点要放在依法服务和依法落实避孕节育措施等孕前工作上。此外，各级计划生育行政管理机关及其工作人员在行政管理过程中，必须严格遵守程序规定，并使用统一、规范的行政执法文书。同时，按照事实清楚、适用法律法规准确、程序合法的要求，正确处理各类违法案件。

4. 强化对计划生育依法行政工作的监督。通过计划生育行政侵权案件、信访案件、新闻监督案件等的查处，实现计划生育系统层级之间的内部监督。进一步建立和完善计划生育依法行政第一责任人制度、计划生育行政执法过错追究制度、首问负责制、重大信访案件及时报告制度和督办制度等各项制度。大力推行计划生育依法行政有奖举报制度，凡举报违反计划生育“七个不准”规定和全市计划生育系统“五条禁令”，经查属实的，应给予重奖，所需

奖励金由违反“七个不准”和“五条禁令”的县级计划生育部门支付。

5. 切实落实计划生育执法过错责任追究制。凡因计划生育问题侵犯群众合法权益，造成严重后果的，在追究责任上，应实行上升一级管理制，即村级存在行政侵权案件，追究镇领导和计生办主任责任，镇计生办违反计划生育“七个不准”规定，追究县计生局领导责任。进一步建立健全计划生育行政执法过错责任追究制度，凡违反“七个不准”情节严重的人员，坚决清除出计划生育队伍；贪赃枉法、滥用职权、以权谋私的，应从严查处，决不姑息，使计划生育执法队伍真正成为法律的“卫士”，人民的“保护神”。

6. 改革完善对计划生育依法行政工作的考核。切实加大对计划生育依法行政工作的考核频率和考核指标权重，并作为年底业务考核的首要指标。要切实落实计划生育行政执法

“一票否决”制度。凡发生恶性案件的单位，取消该镇5年内评优评先资格，对案发地县级当年人口与计划生育工作实行“一票否决”。鉴于预收“社会抚养费”收钱放生性质恶劣，影响极坏，也应将其列为人口与计划生育“一票否决”的内容。

7. 切实加强计划生育行政执法队伍建设。造就一支知法、守法、用法的高素质管理和服务队伍，为此，一定要把好人员进出关，不具备执法素质的人要禁止他们进入执法队伍，对不合格者要坚决予以清退，以保持计划生育执法队伍的纯洁性。计划生育“一法三规”和省《条例》实施后，必须尽快实现计划生育工作思路和工作方法的“两个转变”，把计划生育工作全面纳入依法管理的轨道，实现计划生育依法行政工作的“强行入轨”。

[责任编辑 王树新]

(上接第32页)

参考文献:

- [1] Kenneth J. Arrow and Mordecai Kurz. Optimal Growth with Irreversible Investment in a Ramsey Model [J]. *Econometrica*, Vol. 38 No. 2, pp. 331—344 1970.
- [2] Aschauer, D. Is public expenditure productive? [J]. *Journal Monetary Economics* 23, pp. 177—220 1989.
- [3] Gramlich, E. Infrastructure investment; A review essay. [J]. *Journal Economics Literature* 32 (3), pp. 1177—1196 1994.
- [4] Pereira, A. M. Is all public capital created equal? *Review of Economics and Statistics* 82 (3), pp. 513—518
- [5] Pereira, A. M. and Andraz. On the impact of public investment on the performance of U. S. industries? [J]. *Public Finance Review*, 31 (1), pp. 66—90. 2003.
- [6] (美) 古扎拉蒂. 计量经济学 (第三版) [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000.
- [7] (美) 罗伯特·S·平狄克, 丹尼尔·L·鲁宾费尔德. 计量经济模型与经济预测 (第四版) [M]. 北京: 机械工业出版社, 1999.
- [8] 刘国亮. 政府投资与经济增长 [J]. *改革*, 2002, (4).

[责任编辑 崔凤垣]