



中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China

Gogo.cn

站内搜索 站内搜索 搜索

设为首页 | 联系我们 | English

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

社会抚养费审计难点和对策分析

王小军(审计署西安办)

【时间:2013年02月19日】

【来源:】

【字号:大 中 小】

计划生育作为我国的基本国策,征收社会抚养费(既计划生育超生罚款),是贯彻计划生育基本国策的重要措施。对社会抚养费进行审计,对于揭示社会抚养费征收、管理、使用过程中存在的突出问题,对于更深层次反映计划生育基本国策执行过程存在的突出问题和原因,从而提出针对性意见具有十分重要的作用。由于社会抚养费征收主体、行为集中在县(区)级,因此,本文主要以县(区)级及以下为分析、研究重点。

一、社会抚养费征收现状及审计难点

(一) 人口统计数据准确性偏低,实际违法生育人数难以准确界定,导致社会抚养费审计缺少最关键、最核心的基础数据。

根据实际掌握情况,目前人口统计报表部分关键数据不够准确,主要包括出生人口规模、出生人口性别比、违法生育人数。原因包括主观调整、不作为和客观掌握困难等。主观调整、不作为主要是目前国家计划生育指标考核对各级党委和政府实行“一票否决”制。通常会制定一个非常具体的违法生育和性别比考核指标,基本控制在未发出生5%、男女比例110比100左右。各级党政领导、部门对此极为敏感,导致地方计生部门根据考核需要人为调整数据,通过扩大出生规模、降低违法生育人数及调整男、女出生人数的方式对数据进行人为加工。客观原因主要是计生部门缺少必要的手段和相关部门支持,对流动人口生育情况难以监管,对农村违法生育缺少切实可行的控制措施。尤其是陕西省镇坪县大龄胎儿强行引产事件后,计生部门更是不愿、不敢去控制,导致违法生育情况在上述群体比较普遍,且实际数量难以准确掌握。

人口统计报表关键数据的准确性偏低,造成社会抚养费审计时缺少最关键的数据基础,影响审计实施。如某县(区)人口统计反映只有几十个违法生育人口,且征收了对应的几十个违法生育人口的社会抚养费,审计人员仅仅依靠现场实地调查、其他资料印证就很难准确把握实际违法生育人数。某县(区)实际由乡镇、其他部门征收社会抚养费或罚款,或计生部门通过非正规手续征收了社会抚养费,但在统计报表中不进行反映,都给审计人员社会抚养费审计造成很大困难,审计人员难以掌握和测算实际应征社会抚养费规模,社会抚养费的征收环节审计就难以保质保量完成。

(二) 各地征收模式、利益分配模式不同,直接影响社会抚养费的征收,进而形成一对征收工作矛盾,审计人员很难提出合理的解决途径,形成很大的困惑。

目前,社会抚养费具体征收权限集中在县(区)级,但各个县(区)实际征收模式又有不同,有的采取县(区)计生部门集中征收模式,有的采取委托乡镇代征模式,在对政策理解、执行效果方面都有很大的区别,进而带来利益分配模式的不同,集中征收模式一般程序比较规范,资金使用也比较规范,但由于资金上缴财政导致积极性不高;委托乡镇代征模式由于分成较多、掌握资金等,征收积极性很高,但存在扣减资金不上缴财政、征收程序不规范,甚至出现暴力执法现象。

由于征收模式和利益分配模式的不同,审计与计生部门面临同样的困境。对于集中征收模式,社会抚养费征收管理使用比较规范,审计人员比较容易检查,但需要面临大量的少报、漏报违法生育人口风险,面临社会抚养费政策难以有效发挥作用的情况。对于委托征收模式,由于利益关系,形成大量的操作不规范、人情征收、侵占挪用社会抚养费违法问题。面对实际征收环节存在的一对尖锐的矛盾,目前审计及计生部门都很难找到更加合理的征收模式。

(三) 征收处理难、不到位情况比较普遍,影响社会抚养费政策执行效果,也是审计面临的主要问题和难点。

社会抚养费征收工作,不仅仅面临难以发现、无法准确把握违法生育问题,还面临征收、处理难的困境。一般情况下,计生部门会下达社会抚养费征收决定书,但实际交纳情况很难控制。审计发现,各地普遍存在征收到位率低情况,如某省综合到位率不足30%,个别县(区)甚至不到3%。这一情况不仅造成了财政收入的降低,更导致征收社会抚养费政策难以完成其保持低生育水平的重要任务,政策效果大打折扣。除了征收城乡居民违法生育社会抚养费存在困难外,对于公职人员违法生育情况处理也存在不到位情况。有的县(区)仅仅采用党纪国法没有规定的一些轻微处理方式,如行政留用察看1-2年,很难产生实质性效果。

城乡居民违法生育社会抚养费征收到位率低情况,是审计工作面临的一个难点,审计人员很难判断是计生部门追缴力度不够还是居民扯皮情况,也很难提出切实可行的建议,审计评价也很难客观、全面的进行。

二、审计方法和对策分析

针对上述社会抚养费征收管理中存在的具体情况和审计难点,现提出以下方法和对策,虽然难以彻底解决审计面临的困难和问题,但可以最大限度降低审计风险并取得较好的审计成效:

(一) 人口统计关键数据的审计核实与确定。

1. 人口出生规模的审计核实。该数据的确定,对于确定一个县(区)违法生育比例、人口总体状况具有十分重要的作用,因此,作为审计首先需要核实、确定的关键数据。首先,核对计生部门数据来源,分两个层次进行核对,从县(区)汇总上报的人口与出生情况表入手,挑选出关键数据本期出生人口数据,对各乡镇上报该表的该关键数据进行汇总分析,完成第一层次县(区)汇总核查,检查该阶段数据有无异常变动情况;抽取部分乡镇,检查各行政村育龄妇女档案卡,对乡镇上报数据进行汇总核查,完成第二层次乡镇汇总核查。其次,通过医院、妇幼保健院出生情况统计与计生部门县(区)人口统计数据核对,目前妇女生产已基本集中到县(区)人民医院和妇幼保健院等综合医院和专业

- 政府信息公开指南
- 政府信息公开目录
- 政府信息公开申请
- 政府信息公开年报

- #### 审计资讯
- 近日要闻
 - 要闻回顾
 - 特派办动态
 - 审计结果公告
 - 国际交流
 - 综合论坛
 - 审计播报
 - 图片新闻
 - 机关动态
 - 地方动态
 - 审计工作通告
 - 案件披露
 - 理论与方法

- #### 网上服务
- 考试信息
 - 资料下载
 - 审计知识
 - 网站地图
 - 报刊订阅
 - 教育培训
 - 成绩查询
 - 公共信息
 - 历史上的今天
 - 投稿信箱及投稿须知

- #### 互动交流
- 信访举报
 - 图文直播
 - 意见征集
 - 投稿信箱
 - 地方在线直播
 - 在线访谈
 - 网上调查
 - 审计长信箱
 - 地方在线访谈

医院，数据容易取得，此数据核对时需要剔除户籍在外地的人员，减少重复计算数据。再次，对公安户籍登记情况与计生部门县（区）人口统计数据核对，户籍登记情况一般区域性、准确性较高，但要剔除以前年度出生补办登记情况。最后，对统计部门统计人口出生情况与计生部门县（区）人口统计数据核对。通过上述核对、分析、剔除，基本可以确定一个县（区）比较准确的人口出生规模。

2. 违法生育数据的审计核实。该数据的确定，对于确定社会抚养费征收规模、核查是否存在应征未征情况具有最为关键的作用，同时也对确定违法生育考核指标具有最为关键的作用。目前，计生部门采用手法除了调整各汇总层面数据外，主要的还有村级计生专干将第一胎男孩调整为女孩、登记在别人名下、虚假残疾证明、出生了但不登记等方式，以此来规避政策规定。审计核实时，除了采用上述计生部门分层次核对，与外部医疗机构、公安部门和统计部门数据分析对比方法外，还必须进行计生部门县（区）人口统计数据与社会抚养费征收决定书下达数据的核对，可以快速确定计生部门实际掌握违法生育情况且征收社会抚养费、但又隐瞒未上报情况。

3. 人口性别比的审计核实。该数据也是考核的主要指标之一，审计核实时，同样采用上述计生部门分层次核对，与外部医疗机构、公安部门和统计部门数据分析对比。另外，可以抽取部分家庭实际现场进行核对，对身份证进行检查等方法，分析最近几年该数据变动情况等。

（二）根据各个县（区）征收模式、利益分配模式的不同，确定不同的审计重点和审计方法，并加大对处理不到位情况的监督检查。

集中征收模式特点是程序相对规范、但征收积极性不高。审计重点是对漏报、瞒报、甚至不作为情况的审计，采用上述关键数据核对分析方法，反映其底数不清、为了迎合考核等问题。委托代征模式特点是征收积极性高、但资金使用不规范。审计重点是违法生育数据是否如实上报、资金是否及时足额上缴财政、是否存在资金挤占挪用等问题。对于征收到位率低、处理不到位情况，审计重点是提出一些合理建议，比如协调法院对恶意拖欠者进行强制执行，对其他人员交纳不到位情况采取与其他优惠政策对接，整体执行等方式。对于公职人员应严格按照计划生育法和各省计划生育工作条例规定的处理出发措施执行。

（三）政策条款“特殊范围”规定、执行和二胎准生证审核、审批情况审计。

根据《人口和计划生育法》和各省《人口和计划生育条例》规定，都对居住在人口稀少高寒山区的居民作出了比较宽松的规定，并且要求各省计生部门负责制定具体范围。根据审计掌握情况，个别省目前仍未正式出台统一规定，而是由地市、县区制定细则并执行，导致大量的二胎申报以此规定作为依据。二胎准生证的发放，是非常严肃的事情，应重点检查发放审批程序，检查从村级、乡镇级、县级三个层次的审查、审批情况，尤其是对审查意见、符合政策确定内容进行认真分析。目前个别地方存在复核不到位、违规审批二胎准生证情况。

总之，征收社会抚养费对遏制违法生育现象、规范计划生育执法行为起到了积极作用，进一步规范社会抚养费征收行为、进一步加大审计