

胡菊萍 郑新华 江中三 刘章清：湖北省人口计生委关于人口和计划生育行政执法监督队伍建设的调研报告



为全面加强人口和计划生育工作，统筹解决人口问题，进一步推进人口和计划生育依法行政，湖北省人口计生委通过召开座谈会、现场考察、走访有关部门、发放调查表的方式对全省部分市县已成立的计划生育执法队伍建设进行了比较广泛深入的调研。通过调研，我们认为建立人口和计划生育执法队伍，具有客观必然性。但是从人口和计划生育法制建设要求和人口计生工作的实际需要看，已有的执法队伍还存在一些问题与不足，需要进一步完善和加强。

一、建立人口和计划生育专门行政执法机构和队伍的必要性

（一）是坚持依法行政，落实人口计生法律法规的基本要求

近几年来，人口和计划生育领域的法律法规逐步不断健全。国家人口计生法律法规主要有《中华人民共和国人口与计划生育法》、《流动人口和计划生育工作管理办法》、《计划生育技术服务管理条例》、《社会抚养费征收管理办法》《关于禁止非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别的人工终止妊娠的规定》《流动人口和计划生育管理和服务工作若干规定》等；我省地方性法律法规也不断完善，主要有《湖北省人口与计划生育条例》、《湖北省流动人口和计划生育工作管理实施办法》、《湖北省禁止非医学需要鉴定胎儿性别和选择性终止妊娠的规定》等。要落实好这些人口计生法律法规，需要我们随着法律法规的不断完善，不断在完善和加强人口计生依法行政体系建设上进行深入探索和有益尝试。

（二）当前执法队伍与执法要求不相适应，影响法律法规的贯彻落实

根据国家依法行政规定和人口计生有关法律法规的要求，人口和计划生育的执法队伍主要是县级以上人口和计划生育行政机关、乡镇人民政府或街道办事处。但是，从各地调研情况看，现有执法队伍难以适应当前人口计生执法工作的需要。

1. 县级人口计生行政部门在执法上难以适应执法工作的要求。一是执法人力有限。根据规定，县级人口计生行政部门执法力量是县级人口计生行政机关的所有公务员，但在实际执法工作中，具体从事执法的人员是县级人口计生行政部门中的政法科（股）的工作人员。由于受到机构编制的限制，政法（科、股）的工作人员较少，一般只有1-2人。一般情况下，执法时2人难以同时到场。这显然不符合必须有2人以上才能开展执法的要求。二是执法工作难到位。人口计生工作的执法内容很多，任务十分繁重，需要开展经常性的执法工作。征收社会抚养费、预防“两非”案件的发生和查处“两非”案件是人口计生执法工作中两项十分重要的内容，但由于受人力限制，这两项工作往往难以到位，不仅严重影响了人口计生执法效率，也影响了低生育水平的稳定和出生人口性别比的控制。

2. 乡（镇、街道）在人口计生执法上存在较大的局限性。为解决县级执法力量不足的问题，虽然县市的执法工作按照有关规定可以委托乡镇人民政府或街道办事处，但从实际执法效果来看，乡（镇、街道）在人口计生执法上存在较大的局限性，乡镇人民政府或街道办事处也难以完全承担执法任务。一是执法力量受限。目前，计生办设在乡镇社会事务发展办公室，计生办中专职从事计生管理工作的公务员也不多，平均数量在2-3人。这些公务员大量的时间要处理大量的日常工作，难以有充分的时间开展繁杂琐碎的执法工作。二是执法水平有限。乡镇计生办工作人员执法，容易受乡镇人情世故的影响，难以做到严格执法，存在执法不公平、征收标准不统一、处罚程序不到位、乱收费现象严重等违法行为，对依法行政也是一个很大冲击。不但有损人口计生形象，更有损法律法规的权威性和严肃性，影响人口和计划生育工作的健康发展。

以上情况表明，县级人口计生行政部门和乡镇人民政府或街道办事处在人口计生行政执法上都存在局限性和不足，执法力量不足已是影响基层执法水平提高和促进依法行政的一个“瓶颈”，迫切需要在人口和计划生育执法体制上有所突破和创新。

（三）实践证明人口计生专门行政执法队伍对落实法律法规和提高执法水平行之有效

为了健康有序推进人口计生行政执法工作，全省部分县市人口计生局在当地党委政府领导的关心和重视下，在执法体制和方式上进行了大胆的探索和尝试，建立了人口和计划生育专门行政执法队伍。有了这支队伍以后，人口计生行政执法工作取得了新的进展。

一是社会抚养费征收力度明显加大。石首市执法大队成立后，督促乡镇办查处历年社会抚养费征收未到位案件57件，补征社会抚养费36万元。监利县征收2007年以前历年的社会抚养费3215万元。其他各地的社会抚养费征收率较以往都有不同幅度的增加。

二是加大了“两非”案件的查处力度。监利县执法大队与相关部门密切配合，抽调公安、药监、卫生等相关部门人

员成立了“两非”治理办公室，开展经常性的打非工作。2007年查处“两非”案件51起。

三是违法生育得到有效遏制。执法大队的成立使执法工作做到经常化，加大了违法生育的查处力度，有效地遏制了违法行为的发生。

四是提高了人口和计划生育行政执法水平。各地成立执法机构以后，计划生育行政执法水平得到明显提高，严格了执法的法定条件和程序，统一了执法文书，使行政执法进一步规范；行政执法标准进一步统一，更能体现执法的公平和公正；行政执法方式进一步创新，使执法工作由原来的突击性变为经常性；严格执行行政执法过错责任追究制度、政务公开等制度，执法监督得到了进一步强化。

五是密切了人口计生部门与相关部门的联系，大大提高了执法效率。荆州市各县、市在执法过程中，积极争取人民法院支持，成立了计划生育巡回法庭，极大地提高了计划生育行政执法的效果。同时，有了执法队伍以后，使得计划生育部门与相关执法部门保持经常性的工作联系，使人口计生部门与其他部门的关系进一步密切。

实践和经验证明，成立人口计生专门的执法队伍是人口计生执法工作的迫切要求，专门的执法队伍已是人口计生行政执法工作的一支重要力量，理应成为人口计生依法行政体系不可缺少的组成部分，并使之与人口计生行政机关、与乡镇人民政府或街道办事处共同构建起相互联系，相互促进的科学执法体系。

二、全省人口和计划生育专门执法队伍建设的基本状况和存在的问题

（一）基本状况

1. 机构与队伍逐年壮大。截止2008年3月，全省市县已成立42个计划生育执法机构。在42个市县计划生育执法机构中，2002年成立3个，2003年成立1个，2004年成立4个，2005年成立5个，2006年成立10个，2007年成立18个，2008年成立1个。全省计划生育执法机构现有执法人员554人，其中大专以上297人，占54%；法律专业37人，约占7%，无法律专业人员的执法机构有25个；年龄在30岁以下有128人（占23.1%），年龄在31-40岁之间的有251个（45.3%），年龄在41-50岁之间的有158个（28.5%），年龄在51岁以上的有19个（3.4%）。

2. 机构以事业单位为主。目前机构以事业单位为主，人员多数属事业编制，经编制部门发文批准成立的40个。其中，已明确为参公管理单位的3个（云梦、应城、大悟），明确为事业单位的36个，明确为临时机构的有3个。编制数在2-10人之间的有26个县市，编制数在11-20人之间有5个县市，编制数在21-70人之间有5个县市，有6个县市没有明确机构人员编制数额。在42个市、县执法机构，工作经费由财政解决的有22个，人员经费由财政解决的有26个，其他地方工作及人员经费均由计划生育事业费解决。

3. 内部管理比较规范。一是工作任务比较明确。执法机构普遍得到编制部门的认可，工作职能明确。目前来看，执法队伍的主要任务是开展人口和计划生育法制宣传、协助征收社会抚养费、协助调查处理“两非”案件等。二是办公设施比较完备。已成立的执法机构，都有专门的办公场所，配备了执法专用车辆；三是工作制度比较健全。执法机构普遍制定了执法机构管理办法、考勤制度、财务管理制度、人事管理制度，实行了目标管理。四是注意执法人员的培训。对执法人员能经常开展法律法规知识培训，大部分执法人员都取得了省政府统一颁发的《行政执法证》，实行持证执法。

4. 机构执法权源于委托。目前，已成立的执法机构普遍还不具备执法主体资格，其执法权不是源于法律法规的授权，而是源于县级人口计生行政机关的委托。

（二）主要问题和不足

1. 与省委要求有较大差距。省委《决定》要求市县普遍成立执法机构，但全省目前已成立的执法机构数为42个，与全省行政区划数116个相比较，还有较大差距（全省各市州县计划生育执法机构成立情况见表四）。同时，省级也没有成立相应的执法机构。

2. 执法机构在设置上不统一。目前，因省人事编制部门没有出台有关人口计生执法队伍建设的可操作性的文件，全省各地在设置执法机构时，存在机构性质不统一、规模大小不统一、经费渠道不统一的问题。

3. 执法机构职能定位欠规范。目前，执法机构的任务比较单一，偏重于从事具体的查处工作，没有全面开展人口计生执法的监督检查、信息收集、分析与研究，职能定位与依法行政的总体要求不相适应。

三、加强和健全人口和计划生育行政执法监督队伍建设的对策和建议

（一）进一步提高加强执法队伍建设的重要性认识

加强和健全人口和计划生育行政执法监督队伍建设具有重要意义。一是有利于落实中央和省委《决定》精神。中央《决定》提出要“进一步完善法律法规体系，严格贯彻落实《中华人民共和国人口与计划生育法》等法律法规，切实提高依法行政水平，坚持执法为民，实行政务公开，尊重群众的知情权、参与权、监督权，保障群众计划生育合法权益。”省委《决定》对执法队伍建设提出了更为明确的要求。二是有助于进一步完善人口和计划生育法制建设。人口和

计划生育法制建设，它是一个包括立法、执法、守法、法律监督等环节的有机的动态的完整过程。加强法制建设，这几个环节必须同步发展。从整个过程看，执法环节处在这几个环节的中心位置上。立法必须通过执法来实现，守法又必须通过执法保证。但在人口和计划生育领域，法制建设相对滞后。不仅立法相对滞后，执法体系建设更是如此。以人口和计划生育行政管理队伍为主的单一的执法队伍越来越难以适应人口计生执法工作的专业化和规范化要求。县级已经建立的人口和计划生育专门行政执法队伍，正好顺应了这一要求，破解了这一难题，是人口和计划生育执法体制上的一种创新。

（二）要进一步加大人口计生执法队伍建设力度

要按照省委、省政府《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》（鄂发[2007]25号）提出的“市、县两级人口和计划生育部门成立行政执法支（大）队，规范人口和计划生育行政执法工作”要求，市县都要成立人口和计划生育法监督机构。一是要明确机构性质。要对执法机构最好实行参公管理（省卫生厅卫生监督局已列为参公管理）。二是完善执法体系。省、市、县三级成立人口计生行政执法监督机构。虽然省委决定明确了市、县级两级成立人口和计划生育执法机构的求，但从行政执法体系的完整性和科学性来讲，省级也有必要成立相应的机构。建议在省人口计生委设立“湖北省人口和计划生育委员会行政执法监督局”。三是为机构运转提供财力保障。将执法机构的工作经费与人员经费列入各级财政预算，实行全额拨款。

胡菊萍 郑新华 江中三 刘章清 湖北省人口计生委

（人口和计划生育队伍建设征文获奖作品选登）

[\[打印本页\]](#) [\[关闭窗口\]](#)