

● 相关文献

- ◆ 关于建立农村计划生育养老保...
- ◆ 国家人口与计划生育委员会主...

您现在的位置：首页>>研究文献>> 浅谈计划生育行政执法监督检查

浅谈计划生育行政执法监督检查

作者: 王仁明 朱学武

一、计划生育行政执法监督检查的必要性

计划生育行政执法是指计划生育工作部门根据法律法规授权执行人口与计划生育法律、法规、规章，按照法定程序实施的具体的计划生育行政行为。计划生育行政执法监督检查是指各级人民政府对所属计划生育行政管理部门和下级人民政府及其所属计划生育工作部门，以及各级计划生育部门在本级人民政府的领导下，对本系统在行政执法中进行监督检查的活动。其监督检查分为抽象行政行为的监督检查和具体行政行为的监督检查。

抽象行政行为的监督检查，由各级人民政府法制工作部门负责。

具体行政行为的监督检查，由各级人民政府法制工作部门，以及计划生育工作部门的法制工作机构负责。其重点监督检查的范围包括：1. 作出计划生育具体行政行为的机关或组织是否具备计划生育行政执法的主体资格，受委托的组织从事计划生育行政执法是否由计划生育行政部门依法委托，是否超越职权；2. 是否遵守计划生育行政执法程序，其程序是否合法；3. 具体的计划生育行政行为适用实体法律、法规、规章是否正确；4. 是否依法进行计划生育行政复议等。

随着《人口与计划生育法》以及相关法规的颁布实施，地方性计划生育法规和规章进行了修订。从颁布实施一年多的情况来看，经济欠发达地区在计划生育行政执法活动中，特别是对违反法律法规生育当事人作出征收决定以及在社会抚养费的征收、管理过程中出现了亟待解决的问题，这些在新形势下出现的新情况，新问题，就必须有新的工作思路、新的工作机制来加以解决和完善。因此，各级相关部门要依据法律法规的授权，加大计划生育行政执法活动全过程的监督检查力度。

四川省达县借《人口与计划生育法》以及相关法规的颁布实施之机，针对县城暂住人口和流动人口计划生育管理难、难管理的问题，已进行了历时一年的清理。据统计：现已办理了人户登记暂住人口5881人，办理暂住证512本，查验流动人口婚育证明4670人次，共清理流动人口违反法律法规生育1158件，涉及到8省市、11个地市州、28个县市区。在清理过程中，对县内25件“越权处理，认定事实不清，引用法规错误，违反法定程序”的案件，作出了行政执法监督检查决定；县外市内有10件由市计生委进行了计划生育行政执法监督检查；有4件市外省省内越权处理的，经过与所在县级计划生育行政管理部门联系后，按法定程序予以撤销和变更，收到很好的效果。通过清理来看，存在着三个方面值得注意的问题，

(一)从现行的人口与计划生育法律法规来看，《流动人口计划生育工作管理办法》第十九条第二款规定“已婚育龄流动人口因违反计划生育规定在一地受到处理的，在另一地不因同一事实再次受到处理”；《社会抚养费征收管理办法》第五条第二款规定“当事人在一地已经被征收社会抚养费的，在另一地不因同一事实再次被征收社会抚养费”。现有两个疑点：一是违反法律法规生育当事人在现居住地被处理了，而未履行又流动到另一地居住，或者回到户籍所在地居住。在另一地或户籍所在地如何去认同该当事人被处理一事。二是当事人在现居住地被处理时，只履行了一部分而未完全履行缴纳社会抚养费的义务，回到户籍地后，当事人户籍所在地计划生育部门如何运作。其征收标准较低和当事人没有履行或者没有完全履行法律责任，在一些地方已经造成了十分被动的局

面。

《社会抚养费征收管理办法》第五条第一款第(三)项规定：“当事人的生育行为发生时，其现居住地或者户籍所在地县级人民政府计划生育行政部门均未发现的，此后由首先发现其生育行为的县级人民政府计划生育行政部门按照当地的征收标准作出征收决定”。那么如何界定“此后由首先发现”，是否可理解为：作出征收决定，可以是现居住地，也可以是户籍所在地，也可以是其他地方，也许途经一地被发现，都可以处理。

由于对流动人口和暂住人口违反法律法规生育后，该不该处理，该谁处理存在着认识模糊，概念不清，导致一些地方在流动人口管理中存在着“松于管理，严于收费”的问题。

(二)从客观上来看，存在着违反法律法规生育当事人法律观念淡薄，为了达到少缴纳社会抚养费的目的，恶意规避计划生育部门的处理。

案例1:

某某夫妻，长期居住在户籍所在地达县某某乡，未外出务工。2003年6月5日在该乡中心卫生院自然分娩一男婴，现存活，属违反法律法规生育。由于户籍所在地征收社会抚养费的标准是17000元。2003年7月16日当事人经人介绍到省外某某县某某镇人民政府接受处理。该县计划生育委员会作出了《社会抚养费征收决定书》，决定征收社会抚养费3000元。当事人于当日就向该县某某镇人民政府缴纳3000元，某某镇人民政府向当事人出具了《某某省事业性收费统一票据》，并向当事人作出了《违反计划生育处罚结论书》。该夫妻应在当地缴纳社会抚养费17000元，而现在只缴纳了3000元，少缴纳了14000元，这种恶意规避法律责任的行为，在当地造成的影响是可想而知的。因此，计划生育公正执法也无从说起。

(三)从主观上来看，极少数计划生育部门及其工作人员受利益驱动的影响，以抢收社会抚养费为目的。据统计，在这次清理中有25对违反法律法规生育当事人，在接受了达县计生委作出的征收社会抚养费处理决定后，回到户籍所在地或其他居住地，又接受了处理，更有甚者，为了收到社会抚养费，一些地方把处理时间提前，以此造成比达县先处理的假象。

案例2: 某某夫妻，男方户籍地是达县县外某某乡，女方户籍地是达县某某乡。该夫妻于2003年1月来达县县城务工，现居住在达县县城，从事建筑业。该夫妻于2002年11月违反法律法规生育一个孩子。达县计生委2003年5月26日根据有关规定决定征收该夫妻社会抚养费17000元，于2003年5月26日将征收决定直接送达当事人。

2003年11月6日计划生育行政执法人员要求该夫妻缴纳社会抚养费时，该夫妻却出示了其父亲去男方户籍地申报处理，并向该乡计生办缴纳了6500元社会抚养费的相关证据。后经该区计生委政策法规科调查核实，该乡计生办把时间提前到2002年8月3日(比孩子出生时间还早2个多月)，向该夫妻作出了《计划生育行政处理决定书》。现当事人拒绝履行达县计生委作出的《征收社会抚养费决定书》。

综上所述，违反法律法规生育当事人有的已在达县接受了处理；有的人在达县，居住在达县，户籍地在达县，生育行为发生在达县，又没有外出务工、经商、居住，仍然通过其他手段在县以外，市以外甚至省以外接受处理，只缴纳3000-5000元社会抚养费或者没有履行，这些问题的存在其后果是相当严重的，因此，加大计划生育行政执法监督检查力度势在必行。

二、充分发挥计划生育行政执法监督检查的作用

党的十六大把“加强对执法活动的监督，推进依法行政，维护司法公正，提高执法水平，确保法律的严格实施”作为加强社会主义法制建设的重要内容。因此，要建立计划生育行政执法“行为规范，运转协调，公正透明，廉洁高效”的行政管理体制。要建立健全计划生育行政执法监督检查体系。县级以上计划生育行政部门要与本级人民政府行政执法监督检查的法制工作部门，相互配

合，相互支持，建立健全良好的工作运行机制、信息交换机制，对本级以及下级计划生育行政执法活动实施全程监督检查。

(一)抽象行政行为的监督检查

要对计划生育行政部门制定的规范性文件及时地进行备案审查，审查是否与法律法规，上级的规章和规范性文件相抵触。重点应放在各县(市、区)发布征收社会抚养费的标准是否与法律、法规、规章的要求相吻合，有没有降低征收标准的问题存在。同时，对相邻的县(市、区)征收发布的标准实施干预，在法律法规许可的幅度内实施综合平衡，也就是说，相邻的县(市、区)发布的征收标准不能相差太大，否则受主观因素、客观因素的影响，难以追究违反法律法规生育当事人的法律责任。

(二)对具体行政行为的监督检查

具体行政行为量大面广，情况复杂，很难把握，现阶段要侧重于各地对流动人口计划生育管理进行监督检查。要建立健全对暂住人口和流动人口违反法律法规生育当事人作出征收决定以及社会抚养费征收情况的逐级报告机制、信息交换机制和监督约束机制。

一是对流动人口违反法律法规生育当事人作出征收决定实施干预。

首先要明确“已婚育龄流动人口”和“流动人口办理婚育证明”的概念。《流动人口计划生育工作管理办法》第二条规定“已婚育龄流动人口”是指现居住地不是户籍所在地，异地从事务工、经商等活动或者以生育为目的异地居住，可能生育子女的已婚育龄人员。国家人口计生委发布的《流动人口婚育证明管理规定》第二条规定“属流动人口需办理婚育情况证明”是指：离开户籍所在县(市)的行政区域；在异地居住30日以上；年龄在18周岁至49周岁之间；从事务工、经商活动(探亲、访友、就医、上学、出差等除外)。其次，不能因为违反法律法规生育当事人在探亲、访友、就医、路过等期间，当地计划生育部门就可以以流动人口违反法律法规生育的名义进行处理。实践证明，即使对这种当事人作出了征收决定，也难以使当事人履行其法律责任，因此，对流动人口违反法律法规生育当事人作出征收决定，应界定为有一个相对稳定的职业，办理了工商营业执照从事经营活动，能够完全履行其法律责任的现居住地；有固定居所的现居住地以及户籍所在地，否则按越权行政行为论处。

二是对流动人口计划生育管理实施干预。

要采取定期和不定期抽查和检查的办法，督促加强暂住人口和流动人口计划生育管理和信息反馈。要加强城市社区流动人口管理队伍建设，做到有人管事，有人做事，有钱办事。要纳入社区管理责任化，融入物业管理制度化，查验婚育证明经常化。要与创建文明单位、文明楼院、文明小区、文明社区结合起来。把流动人口计划生育管理纳入精神文明建设的范畴，纳入年度目标管理的内容，纳入单位领导政绩的考核。要坚持户籍所在地和现居住地共同管理，以现居住地管理为主的原则。对管理不力，信息不畅的，要限期整改。

三是对流动人口违反法律法规生育当事人的法律责任实施干预。

要彻底根治计划生育行政执法只注重处理和征收社会抚养费，片面追求“眼前利润”的作法。要充分认识到对违反法律法规生育当事人征收社会抚养费不到位，不彻底，恶意规避和减轻了当事人的法律责任，直接导致了执法不公，这是计划生育行政执法活动的“政治腐败”。因此，建议在现行的人口与计划生育法律、法规中，增加“违反法律法规生育当事人在现居住地或者户籍所在地接受处理后，未缴纳或未缴清社会抚养费的，征收地必须委托当事人户籍地或现居住地继续征收。其征收社会抚养费的标准有差异的，实行就高的原则。”这样的条款，来确保当事人法律责任到位。

几千年遗留下来的传统生育观念，造就了计划生育行政执法工作的复杂性和艰巨性，特别是

西部地区经济基础，地理环境，人文理念等因素。既有群众法制观念不强的一面，也有执法主体本位主义严重，受利益驱动影响，行政执法人员素质低下的一面。因此，现阶段必须加大计划生育行政执法监督检查力度，建立健全行政执法责任制，做到“公正、公平、公开”文明执法。建议：建立县与县之间，市与市之间，省与省之间监督约束机制，对“乱处、抢收”社会抚养费的采取行政的、经济的、政治的手段，实行通报批评，加倍扣减下拨经费，纳入年度工作目标考核等过错责任追究办法，来有效遏制此类事件的发生，加强流动人口计划生育管理工作，理顺处理征收秩序，启动计划生育利益导向机制，把西部地区人口与计划生育工作融入西部大开发战略，为建设小康社会创造一个良好的人口环境。

文章来源：《人口与计划生育》2004年第8期

关闭

| [网站首页](#) | [网站地图](#) | [关于我们](#) | [联系我们](#) |

中国人口信息网