

## 苏君：关于加强人口和计划生育依法行政工作的实践与思考



党的十七大报告指出：“坚持依法治国基本方略，树立社会主义法制理念，实现国家各项工作法治化，保障公民合法权益。”计划生育是我国的一项基本国策，涉及群众的切身利益，完善人口相关法律法规，坚持依法行政，加快实现人口和计划生育工作法治化，对于促进新时期新阶段甘肃省人口和计划生育工作又好又快发展，稳定来之不易的低生育水平，促进人口问题的统筹解决，具有重要的现实意义和深远的历史意义。

### 一、人口和计划生育依法行政工作的现状

“八五”以来，特别是近10年来，甘肃省人口计生部门认真贯彻依法治国基本方略和国务院《全面依法行政实施纲要》，积极落实《人口与计划生育法》、《计划生育技术服务管理条例》、《社会抚养费征收管理办法》和《流动人口计划生育工作管理办法》等法律法规（简称国家“一法三规”），转变工作思路，不断加快人口和计划生育工作法治化进程，依法行政取得了长足的进步。

（一）加强立法工作，人口计生行政相关法律法规逐步健全。自上世纪70年代到80年代末的很长一段时间，甘肃省和全国一样，主要依靠政策、行政手段和规范性文件推行人口和计划生育工作。1989年，甘肃省七届人大常委会第十一次会议审议通过了《甘肃省计划生育条例》，标志着甘肃省人口和计划生育工作进入了有法可依、依法管理的阶段。2002年和2005年，根据人口和计划生育工作不断发展变化的形势和计划生育部门职能的要求，甘肃省人大常委会两次修正颁布了《甘肃省人口与计划生育条例》（以下简称省《条例》）。2002年，甘肃省人民政府颁布了《甘肃省流动人口计划生育管理办法》。目前，全省已形成了以国家“一法三规”为基础、以省《条例》等地方性法规为配套的比较完备的法律法规体系，实现了由政策推动向依法管理的转变，为人口和计划生育工作稳定健康发展提供了有力的法律保障。

（二）大力推进执法队伍建设，依法行政的能力不断提高。各级人口计生部门普遍成立了政策法规机构，不断加强执法队伍建设，全省配备行政执法人员10236人，其中乡（镇、街道）计生办配备执法人员8419人。2005年以来，按照分级负责、全面培训的原则，全省各级人口计生部门着力加强《行政诉讼法》、《行政复议法》、《行政处罚法》、《收养法》等相关法律和国家“一法三规”、省《条例》等法律法规知识培训，共举办依法行政培训班66期，对人口计生行政执法人员进行了轮训。目前，各级人口计生行政执法人员通过政府法制部门组织的执法培训，全部换发了第三代执法证，持证上岗率达到100%。通过坚持不懈地加强执法队伍建设和执法培训，各级人口计生干部依法行政、文明执法的意识明显增强，行政执法能力不断提高。

（三）高度重视普法宣传，人民群众依法生育的自觉性不断增强。省人口委制定下发了贯彻实施国务院《全面推进依法行政实施纲要》的意见，与省委宣传部、省司法厅联合举办了3万多人参加的《人口与计划生育法》知识大奖赛和125.8万人参加的《甘肃省人口与计划生育条例》知识“万人答卷活动”。各地通过印发入户宣传品、举办法律法规知识竞赛、演讲比赛和培训班等多种形式，把国家“一法三规”和省《条例》等法律法规送进了千家万户，使群众知晓了实行计划生育权利和义务，增强了依法生育的自觉性，让群众监督法律法规的落实，营造了有利于计划生育的社会舆论氛围。

（四）加快制度建设，行政执法行为日趋规范。大力推行计划生育政务、村务公开制度，各级人口网站开设了计划生育政务公开栏目，把生育指标审批、病残儿鉴定、社会抚养费征收等规定和办事程序全部向群众公开。建立计划生育有奖举报制度，鼓励群众对性别鉴定、违法超生、乱收费乱罚款以及违反群众工作纪律和廉政规定的行为进行举报，今年以来，全省受理举报案件1308例。积极推行行政执法责任制和执法过错追究制，将依法行政工作纳入人口计生目标管理责任考核，层层签订《计划生育依法行政责任书》。改革完善考核评估指标体系，增加岗前培训、持证上岗、亮证执法和群众满意率等体现依法行政水平指标的评分权重。对违法行政的地方坚决落实“一票否决”，督促、引导基层既注重完成人口控制目标又注重依法行政、文明执法。建立了规范性文件审查备案制度，减少了行政审批事项，清理了一批违法或不当的红头文件，修订了乡（镇）、村人口和计划生育管理服务的3个规范性文件。

### 二、人口和计划生育依法行政工作存在的主要问题

甘肃省虽然在推进人口和计划生育依法行政上做了一些工作，但与建设法治政府、构建和谐社会和实现部门工作法治化的要求相比还有较大的差距。主要表现在为“四个不适应”、“一个薄弱”和“四个矛盾”。

#### “四个不适应”：

一是工作理念不适应合法行政、合理行政的基本要求。过去一些干部为完成人口计划，依靠行政权力，搞集中活动，总认为咋干咋有理，规则意识仍然比较淡薄，依法行政和用制度管人、管事意识不强，没有把依法行政贯穿到人口和计划生育日常工作去，执法行为不够规范，不按程序执法甚至违法行政的问题时有发生。现在虽有转变，但个别地方工作方法仍然简单，做过深过细的工作还不够。

二是工作机制不适应依法管理、依法行政的需要。实施人口和计划生育目标管理责任制，工作压力大，不同地方、层级之间推进依法行政工作的进展还不够平衡。行政执法监督制度不完善，部分地方行政执法监督流于形式，应急处理机制刚刚建立，还不能及时纠正和化解存在的矛盾和问题。社会抚养费征收难度大，征收程序不完善，执法文书不规范，群众反映较大。

三是工作方法不适应依法管理、依法行政的需要。一些地方仍习惯于行政命令、下达任务的工作方法，做深入细致地群众工作不够，致使在非婚生育、强制节育、计划外怀孕处理、党员干部违法违纪超生查处等方面，存在执法不公、违法不究的现象。部分基层干部陷入了“新办法不会用、老办法不让用、硬办法不敢用、软办法不顶用”的困境，一旦强调依法行政就觉得束手无策，有法反倒没办法了。甚至在工作压力增大时，一些干部自觉不自觉地又回到了过去以行政手段为主的老路上。

四是立法工作不适应新形势、新任务的要求。已经制定出台的法规规章之间相互衔接和良性互动不够。农村普惠制政策按人发放，生孩子越多，得好处越多，不利于计划生育工作。如在治理出生人口性别比失调问题上，虽然《人口与计划生育法》要求对非法鉴定胎儿性别和非医学需要中止妊娠的行为（以下简称“两非”）依法追究刑事责任，但《刑法》上并没有明确规定，致使对“两非”案件相关责任人特别是医疗技术人员的处理在适用《刑法》上缺少法律依据，难以起到应有的威慑作用。

**“一个薄弱”：**就是执法队伍建设薄弱，特别是承担人口和计划生育工作主要任务的乡（镇）一级公务员编制少，竹筏主体只有1—2个人，大部分为事业编制或聘用人员，行政执法队伍薄弱，素质较低，难以满足难以适应繁重的人口和计划生育工作任务。

#### **“四个矛盾”：**

一是依法行政与完成人口目标的矛盾。当前全省正处于第四次人口出生高峰，稳定低生育水平、完成人口目标的难度很大，如何正确处理和把握完成人口目标与坚持依法行政、维护群众合法权益的关系，是各级人口计生部门必须解决的一个重大问题。

二是群众生育意愿与现行生育政策之间的矛盾。受自然条件、经济社会发展水平、生产方式和社会保障水平等因素制约，群众实行计划生育后生产、生活方面的实际困难和问题还没有根本解决，重男轻女、养儿防老的思想在部分群众中仍然根深蒂固，想生男孩的愿望强烈，而现行生育政策与群众生育意愿之间的差距较大，客观上给计划生育依法管理、依法行政增加了一定难度。部分地方自然条件差，计划外生育多但群众无钱交纳社会抚养费，形成了“越穷越生、越生越穷”的恶性循环。

三是部分法律法规与现阶段统筹解决人口问题、提高出生人口素质要求之间的矛盾。近年来一些新修订的法律法规给人口和计划生育依法行政工作增加了新的难度。如2003年新颁布的《婚姻登记条例》，为尊重公民个人的自主权利和体现政府的便民原则，取消了内地居民办理结婚、离婚登记需要由单位或村民委员会出具证明、强制性婚前体检等规定，致使人口计生部门无法及时全面掌握初婚及怀孕情况，无法及时采取有效的管理服务措施，这是导致新婚妇女漏统、出生人口漏报和计划外生育的因素之一。

四是落实法律法规规定与财政困难之间的矛盾。由于地方财政困难，财政投入不足，法律法规规定的一些奖励优惠政策难以落实到位。《人口与计划生育法》和《甘肃省人口与计划生育条例》规定的独生子女父母奖励和节育奖励政策因中央财政投入比例低，地方难以承担而无法完全落实。流动人口服务管理经费不足，难以落实与户籍人口同等的免费优质服务。这也是导致行政不作为、政府公信力降低、失信于民的一个原因。

### **三、加强和改进人口和计划生育依法行政工作的对策措施**

中共中央、国务院关于依法行政已经提出明确要求，作为主管人口和计划生育工作的政府组成部门，就是要按照法定职责开展工作，全面贯彻落实《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》精神，一定把依法行政工作摆到更加突出的位置，通过加快推进依法行政、建设法治政府的步伐，真正把人口和计划生育工作纳入依法管理的轨道，努力提高人口和计划生育工作水平。

**（一）进一步加强立法工作，保证计划生育政策的稳定性和连续性。**加强人口计划生育政策法规的前瞻研究，坚持法制统一，制定和完善与“一法三规”等法律法规相配套的地方性法规规章。出台打击“两非”的地方性法规，依法治理出生人口性别比升高问题；建议加快户籍制度改革，完善《流动人口计划生育管理办法》，建立健全流动人口依法管理、优质服务的新体制。稳定现行生育政策，建立统筹解决人口问题的法制环境。加强对社会抚养费征收管理制度的研究，科学界定社会抚养费征收征收对象，合理确定征收金额，严格限制自由裁量权。

**（二）加强宣传教育和培训，促进文明执法。**加强教育培训，进一步提高人口计生行政执法人员的业务素质和执法能力。把依法行政作为教育培训工作的重要内容，加大人口与计划生育相关法律法规知识和职业道德培训力度，教育和引导各级人口计生行政执法人员严格遵守国家人口计生委制定的“八项”群众工作纪律，牢固树立依法行政、执法为民的思想，不断增强依法行政、文明执法意识。通过广泛深入的教育和培训，使各级人口计生行政执法人员切实做到“三个牢记”、“三个克服”：牢记依法行政是政府一切工作的根本原则，自觉克服“法外特权”错误思想；牢记职责法

定、权责一致是依法行政的基本要求，有权必有责，用权受监督，侵权要赔偿，违法要追究，自觉克服行政乱作为、不作为和违法行政行为；牢记程序合法是现代法治的基本原则，必须严格按照法定权限和程序行使权力、履行职责，自觉克服重实体、轻程序的不良习惯。

**（三）规范执法行为，严格依法办事。**严格遵循依法行政的“六项基本原则（合法性原则、合理性原则、程序正当原则、高效便民原则、诚实守信原则和权责统一原则），建立健全行政执法主体和行政执法人员资格制度。依法界定各级人口计生部门的行政职权，进一步明确执法机构、权限、内容、岗位职责和执法责任，健全依法行政责任制，按制度办事，用制度管人。建立职责明确、行为规范、监督有效、保障有力的人口计生行政执法体制。进一步规范行政许可、社会抚养费征收、行政处罚、行政复议、行政赔偿等行政执法程序和执法文书。严格实行“收支两条线”体制，落实收费与监管、做出处罚决定与罚款收缴相分离的制度，杜绝乱收费、乱罚款等违法行为。坚持以人为本，进一步改进工作方法，切实做好动员群众落实避孕节育措施、补救措施和社会抚养费征收等依法行政关键环节的工作，做到规范文明执法。计划生育技术服务工作中必须坚持依法服务、文明服务，严格执行计划生育手术常规，做到不具备执业资格条件的不做、不符合手术常规的不做；对节育对象一定要做深入细致的思想动员工作，做到当事人思想不通不做。尊重群众的知情选择权，让群众自主选择适宜自己的避孕节育措施。严格按照规定标准和程序做好征收社会抚养费征收工作，对确有困难的可分期缴纳，对有钱拒交的依法申请人民法院强制执行。

**（四）加强执法监督，完善执法责任追究制度。**大力推进政务公开，及时主动向社会公开人口和计划生育行政执法范围、执法依据和执法程序，公开人口和计划生育行政许可、《生育保健服务证》发放、奖励优惠政策落实、社会抚养费征收等办事程序和服务承诺，提高工作的透明度，自觉接受群众监督。实施“阳光计生”行动，公布举报电话、行风热线、网络邮箱等，扩大政策咨询服务，广泛开展行风民主评议。加强执法检查，查找薄弱环节，消除安全隐患，及时纠正执法中存在的问题。自觉接受人大、政协及上级行政机关对履行职责、依法决策、依法维护公民合法权益的监督。认真执行规章和规范性文件备案制度，自觉接受政府法制机构的监督和审查。强化社会监督和群众监督，做好群众来信来访工作，及时研究解决依法行政工作中人民群众反映强烈的突出问题。进一步健全完善行政执法过错责任制度，对在人口计生工作中严重违法行政、侵害群众合法权益的责任人，要依法严肃处理，同时要追究单位“一把手”的责任。

**（五）强化基层基础工作，营造有利于依法行政的良好环境。**加强法制机构和队伍建设。加大普法宣传力度，深入开展人口与计划生育法律法规知识进乡村、进社区、进学校、进企业、进单位活动，提高基层干部和广大群众知法、守法意识。坚持宣传教育为主、避孕为主、经常性工作为主的“三为主”方针，大力推进便民维权活动，不断改革创新人口计生工作的机制、思路和方法，转变工作作风，深入基层，深入群众，加强调查研究和经常性的咨询、服务和指导。改革和完善目标管理责任制，科学合理地制定考核指标体系，不提不切实际的高指标、高要求，引导各级讲实话、报实数、求实效，避免高指标导致基层弄虚作假、违法行政。建立依法行政考核制度，把依法行政作为目标管理责任制考核的重要内容，适当加大考核评分权重，严格执行重大案件“一票否决”制度。认真落实各项利益导向政策，引导群众自觉实行计划生育，密切党群、干群关系，减小计划生育工作难度。全面实施农村计划生育家庭奖励扶助制度，大力推进“少生快富”工程，落实独生子女父母奖励和计划生育免费基本技术服务制度，加快建立计划生育家庭特别扶助制度，探索建立长效节育措施奖励、节育手术保险等制度，逐步完善政府主导、社会补充的人口和计划生育利益导向政策体系。推广村（居）民自治试点经验，发挥计划生育协会等群众团体的作用，发动群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。

坚持依法行政，立法是基础，执法是关键，监督是保障。全面推进依法行政，实现部门工作法制化，任重道远，意义重大。我们要继续认真落实国务院《全面推进依法行政实施纲要》，把依法行政的理念和要求贯彻到人口和计划生育工作的全过程，努力实现部门工作法制化，促进全省人口和计划生育工作提质提速、又好又快发展。（作者系甘肃省人口委主任）

[\[打印本页\]](#) [\[关闭窗口\]](#)