

## 计划生育研究

# 关于提高社会抚养费征收到位率的实践与思考

李合明

(河南省鹤壁市淇滨区计生委 鹤壁: 458030)

实行计划生育是公民的法定义务, 公民违犯法律法规的规定多生育子女, 客观上对经济和社会发展、资源利用、环境保护造成了影响, 加重了社会负担, 缴纳社会抚养费是对社会公共投入的一种补偿。社会抚养费是国家向不符合《中华人民共和国人口与计划生育法》规定生育的公民征收的行政性收费。所以, 社会抚养费征收问题对全面落实计划生育政策、稳定低生育水平具有重要意义。

### 1 社会抚养费征收不到位、征收到位率低是目前社会抚养费征收工作中存在的最主要、最突出的问题

征收社会抚养费始于 20 世纪 80 年代, 最初称之为“计划外超生罚款”或“计划外生育费”。这项制度推行几十年来, 对落实计划生育政策起到了积极的促进作用。2000 年 3 月, 中共中央国务院《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》将此项经济限制措施更名为“社会抚养费”, 2002 年 9 月 1 日实施的《中华人民共和国人口与计划生育法》和《社会抚养费征收管理办法》用法律法规的形式, 把社会抚养费制度固定明确了下来, 使社会抚养费征收管理工作法律化、规范化。

社会抚养费征收到位率是指实际征收的社会抚养费数额与应该征收的社会抚养费数额的比率, 它直接反映社会抚养费的征收情况。比率高说明社会抚养费征收到位, 做到了依法办事; 比率低说明实际征收的社会抚养费与应该征收的社会抚养费差额较大, 征收不到位, 计划生育限制措施没有得到很好的落实。社会抚养费征收到位率, 不仅反映社会抚养费的征收情况, 而且体现计划生育法律法规、计划生育政策的落实情况。

在实际的社会抚养费征收工作当中, 与《人口与计划生育法》、《社会抚养费征收管理办法》的要求有较大的差距, 主要表现在社会抚养费征收不到位和征收到位率低。根据对河南省北部两个省辖市 8 个县中 15 个乡镇 2001 年度社会抚养费征收情况的调查, 社会抚养费征收不到位及征收到位率低的现象非常普遍和突出。其中一个县区, 2001 年共发生计划生育行政征收案件 144 起, 按照《河南省计划生育条例》的规定, 应征收社会抚养费 198 万元, 但实际只征收了 35 万元, 社会抚养费征收到位率仅为 29%, 有 141 万元占应征征收总额 71% 的社会抚养费没有按规定征收上来。在所调查的 15 个乡镇中, 有 2 个乡镇的社会抚养费征收到位率达到了 70% 以上, 4 个乡镇社会抚养费征收到位率不足 50%, 9 个乡镇的社会抚养费征收到位率在 50~70% 之间, 平均社会抚养费征收到位率只有 63%, 15 个乡镇中没有一例社会抚养费征收到位的。有的乡镇随意降低社会抚养费的征收标准, 征收标准全凭计划生育执法人员的一张嘴, 想高就高, 想低就低, 对计划外二胎一例只征收社会抚养费 2000 元, 所征数额仅占应征数额的 20%。尽管有的案件也制定了还款计划, 但只是作了个样子, 到期后并没有依法足额征收。

社会抚养费征收不到位、征收到位率低的原因是多方面的。但主要有以下五点: 一是计划生育行政执部门本身没有严格依法行政, 没有按法律法规规定的标准征收社会抚养费。尤其是基层乡镇, 以社会抚养费征收难度大为理由, 人为地降低社会抚养费的征收标准, 造成社会抚养费征收不到位或征收到位率低; 二是部分群众法律意识差, 没有履行缴纳社会抚养费的义务, 计划生育执部门也没有依法申请人民法院强制执行有关征收社会抚养费的程序; 三是个别违反计划生育的家庭因经济比较困难的确没有能力缴纳或足额缴纳社会抚养费; 四是个别计划生育执部门在社会抚养费征收工作中, 以权谋私, 徇私舞弊, 故意少征收社会抚养费, 使社会抚养费征收不到位; 五是人民法院对计划生育执部门的申请强制执行的社会抚养费征收案件的执行力度小, 部门之间相互协调、相互配合、综合实施征收社会抚养费的合力不够, 造成征收不到位。

社会抚养费征收不到位或征收到位率低的后果和危害是十分严重的。主要表现在: 一是造成了资金的大量流失。从有关调查情况来看, 有近 40% 的应征资金没有征收入库, 数额巨大, 触目惊心; 二是严重损害了法律法规的严肃性。

任意降低社会抚养费征收标准,使硬性的法律法规变成了可伸可缩的橡皮筋,降低了法律法规的威慑力;三是弱化了落实计划生育政策的推动力。违反计划生育的法律责任在经济上没有得到充分和应有的追究,社会抚养费的制裁和限制作用没有发挥出来,不利于利益导向机制的形成,不利于计划生育政策的落实;四是为个别计划生育执法人员滋生不正之风提供了温床。社会抚养费征收标准不一,为个别执法人员以权谋私打开了方便之门。执法不公,破坏了法律面前人人平等的准则,损害了党群干群关系;五是助长了“逃生”现象的发生。各地社会抚养费标准差距较大,使计划生育超生户从社会抚养费征收标准高的地方到征收标准低的地方逃生或接受处罚,不利于流动人口的管理和计划生育工作的开展。

## 2 积极探索、勇于创新,不断提高社会抚养费征收到位率

### 2.1 严格依法行政是提高社会抚养费征收到位率的基础

树立依法行政、依法征收的理念。《人口与计划生育法》的施行,使人口与计划生育工作彻底结束了长期靠政策管理的历史,走上了依法管理、依法行政的轨道。《社会抚养费征收管理办法》为社会抚养费的依法征收做出了明确、具体的规定,在社会抚养费征收过程中,要树立依法办事的理念,克服过去那种不按法律法规规定的程序和标准而靠政策用行政手段征收社会抚养费的做法,用法律的手段保证社会抚养费征收到位,提高征收到位率。

全面依法行政。社会抚养费的征收工作是计划生育依法行政水平的综合体现,因为在计划生育依法行政过程中,任何一个环节未按法律规定的要求办事,都可能导致违法行为的发生,从而影响社会抚养费的征收。这就要求计划生育行政管理机关和执法人员,在人口与计划生育各项工作当中全面依法行政,依法规范自己的行政行为,依法管理计划生育各项事务,做到既保障国家权力的实现,又维护群众的合法权益。

严格依法行政。严格依法行政是用法律手段保证社会抚养费征收到位的基础,如果计划生育部门和执法人员在征收社会抚养费的过程中,本身没有严格依法行政,就很难保证社会抚养费的征收到位。做到严格依法行政首先要正确执法、文明执法,要按照法律法规规定的标准、程序、期限办事,执法主体合法,征收对象正确,违法事实清楚,调查证据充分,引用法律准确,适用程序无误。

### 2.2 高素质的计划生育执法队伍是提高社会抚养费征收到位率的保障

社会抚养费的征收到位是靠计划生育执法队伍按照法律法规的规定、运用法律手段实现的,执法队伍素质的高低对提高社会抚养费征收到位率有直接的关系,只有不断提高执法人员的素质,提高执法人员的执法水平,才能不断提高社会抚养费的征收到位率。

提高政治素质。执法人员具备了较高的政治素质,才会有做好社会抚养费征收工作的强烈事业心和责任感,才会有克服社会抚养费征收困难的主动性和积极性。要用马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论、江泽民“三个代表”的重要思想加强计划生育执法队伍建设,不断改进思想作风、工作作风,提高宗旨意识、公仆意识、服务意识、依法办事意识,做到爱岗敬业、创新奉献。

提高业务素质。新时期的人口与计划生育工作面临着许多新情况、新问题,《人口与计划生育法》、《社会抚养费征收管理办法》为社会抚养费的征收赋予了新的内容,只有精通计划生育工作业务,具有较高的业务素质和业务水平,才能与时俱进,适应社会抚养费征收工作的变化,做好社会抚养费征收工作。

提高法律素质。随着依法治国方略的逐步实施,计划生育法律法规体系的日臻完善,对计划生育依法行政的要求越来越高。提高计划生育依法行政水平,就必须不断提高计划生育执法队伍的法律素质,只有掌握了计划生育的法律法规,精通了计划生育法律业务,才能提高依法办事的能力,做到依法行政。计划生育执法人员要学习好、宣传好、贯彻好,落实好《人口与计划生育法》、《社会抚养费管理办法》,持证上岗,亮证执法,文明执法,正确执法。

### 2.3 相关部门的密切配合、协调一致、综合施治是提高社会抚养费征收到位率的关键

社会抚养费征收到位,不仅需要计划生育部门的严格执法,而且需要相关部门的密切配合,尤其是公、检、法、司部门的协调一致、综合施治才能实现。

首先是计划生育部门严格执法。只有计划生育部门的执法行为合法,在征收社会抚养费过程遇到阻力,司法部门才能积极配合、发挥职能、解决困难。但如果计划生育部门的执法行为本身就不合法或违法,司法部门就无法提供支持和协助。

其次是相关部门发挥作用,积极配合、综合施治。仅靠计划生育部门的执法活动并不能完全解决社会抚养费征收不到位、征收到位率低的问题,还需要公、检、法、司等相关部门的支持,特别是人民法院的配合。人民法院对计划生育部门申请强制执行的社会抚养费案件,要积极审理,依法执行。公安部门要为计划生育部门征收社会抚养费提供良好的执法环境,对破坏阻碍执法的要依法严厉打击。检察部门要对影响社会抚养费征收造成严重后果的计划生育违法

案件,积极依法起诉,使违法者及时受到法律制裁。

再次是建立有利于社会抚养费征收到位的工作机制。用工作制度、责任目标等管理措施在相关部门之间建立相互密切配合、协调一致的工作机制,增强职能部门的工作责任心,调动职能发挥的积极性。如人民代表大会在对人民法院的责任目标管理中,对申请强制执行的社会抚养费案件立案率、结案率、执行到位率要有一个明确的规定,以增强人民法院强制执行的力度。地方党委和地方政府在对计划生育行政执法部门的责任目标管理中,规定社会抚养费首次征收不低于应征总额 80% 的最低比率等等。

#### 2.4 做好普法教育和思想政治工作是提高社会抚养费征收到位率的核心

社会抚养费能否征收到位,与征收对象对计划生育法律法规了解掌握的程度有直接关系。通过普法教育和思想政治工作,让负有缴纳社会抚养费义务的公民主动、全面履行法定义务,这样可大大降低社会抚养费征收工作的难度,提高征收到位率。

搞好普法教育。要开展广泛而深刻的计划生育法制宣传和法制教育活动,让《人口与计划生育法》、《社会抚养费征收管理办法》等计划生育法律法规深入人心、人人皆知。普法教育要面向基层、面向群众,着眼群众认识的提高和观念的转变。通过普法教育使群众知法、懂法、守法,自觉依法办事。

做好思想政治工作。思想政治工作是做好各项工作的法宝,社会抚养费征收工作更需要深入细致的思想政治工作,通过做征收对象的思想政治工作,使其思想得到转化,认识得到提高,明白违法行为的危害性和缴纳社会抚养费的强制性,主动承担起履行缴纳社会抚养费的义务。

#### 2.5 灵活多样的工作方法是提高社会抚养费征收到位率的必要条件

征收社会抚养费必须严格依法办事,但并不排斥在具体的工作中采取灵活多样的工作方法。社会抚养费征收工作非常复杂,征收对象各不相同,征收情况千差万别,简单化的工作方法不会取得好的工作效果,因此要分清对象、分清情况,对症使法,通过灵活多变的工作方法,达到足额征收的目的。如,在执法过程中,对可能转移的财产在调查取证时就进行登记,并申请法院对财产进行诉讼保全。取证困难时联合公安、民政等部门协同调查取证等等。

2002年9月1日施行的《人口与计划生育法》、《社会抚养费征收管理办法》,对进一步规范社会抚养费征收管理工作,提高社会抚养费征收到位率起着积极的促进作用。但是,由于社会抚养费征收管理体制发生了重大变化,也给社会抚养费征收工作带来了新的挑战,《社会抚养费征收管理办法》规定,社会抚养费全额上交国库,基层不再分成留用,本来乡镇征收社会抚养费就十分困难,乡镇会不会因此而降低社会抚养费征收的责任心和积极性,社会抚养费征收不到位、征收到位率低的问题会不会更加突出,如何防止这些问题的出现是我们面临的新情况、新课题,需要我们在今后工作实践中,不断研究,不断探索。

(责任编辑:沈 铭 收稿日期:2002-11)

### · 消息 ·

## 高校人口、资源与环境经济学学科建设 研讨会在复旦大学召开

[本刊讯] 1998年以前,在理论经济学一级学科中,有一个二级学科——人口经济学。1998年,为了适应可持续发展理论,研究新的形势,教育部在调整学科目录时,将人口经济学扩展为人口资源与环境经济学。至今为止,全国已有7家高校获得此学科博士授予权。今年,全国又有8所院校申报博士点,30几所院校申报硕士点。一个人口、资源与环境经济学学科建设的热潮正在兴起。为了加强交流,推动学科发展。上海复旦大学人口所和中国人民大学人口与发展研究中心于2003年3月22~23日在上海联合召开了“高校人口、资源与环境经济学学科建设研讨会”。来自20几所高校的本专业博士点、硕士点单位代表在会上交流了招生、宣传、培养方案、教材建设、科学研究等学科建设方面的经验和进展,并一致表达了今后进一步加强交流与合作的热切愿望。会上,所有代表一致同意建立“人口、资源与环境经济学学科点联席会议”,并由复旦大学、南开大学、中国人民大学、武汉大学四家首批博士点单位组成组委会。会议还讨论了联席会议今年和明年的工作计划、工作制度等。在今年的计划中,最引人注目的项目是联席会议拟于下半年在福建召开“第三届全国人口、资源、环境与发展学术研讨会”。

(羽 佳)