

刘荣 著

JIHUASHENGYUXINGZHENGZHIFASHIWU

计划生育行政执法 实务

陕西人民出版社

计划生育行政执法实务

刘 荣 著

陕西人民出版社

(陕)新登字 001 号

图书在版编目 (CIP) 数据

计划生育行政执法实务 / 刘荣著. — 西安: 陕西人民出版社, 2005

ISBN 7-224-07449-7

I. 计... II. 刘... III. 计划生育-行政执法-基本知识-中国 IV. D922.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 114838 号

计划生育行政执法实务

编 著 者: 刘 荣

出版发行: 陕西人民出版社 (西安北大街 147 号 邮编: 710003)

印 刷: 西安市建明工贸有限责任公司

开 本: 880mm×1230mm 32 开 10.125 印张

字 数: 220 千字

版 次: 2005 年 9 月第 1 版 2005 年 9 月第 1 次印刷

印 数: 1—2000

书 号: ISBN 7-224-07449-7 / D·1104

定 价: 20.00 元



作者简介

1965年生于陕西米脂农村，1985年绥德师范学校毕业。中学、小学、幼儿园、县党校执教16年，其间在中共陕西省委党校理论部脱产进修二年，函授中央党校法律本科三年。2000年，在公开选拔副科级领导干部考试中胜出，任用为米脂县委农工部副部长，现任计生局副局长。

在教学中，以独创的“幼儿有奖游戏阅读识字法”，使四至五岁的幼儿百天识字一千有余。论文《从米脂看黄土高原丘陵沟壑区生态环境建设的若干思路》（《理论导刊》2000.9）获陕西省委宣传部、省社会科学院、省党校联合举办的“邓小平理论与西部大开发、陕西大发展理论研讨会”三等奖，全省党校系统第十四次理论研讨会一等奖；《实践三个代表，搞好土地流转》获全省党校系统第十六次理论研讨会三等奖；《米脂县违法婚育现象调查解析》在《陕西人口》（2004.12）刊发。

强化队伍建设 提高执法水平

(序)

陕西省人口学会会长 张 力
陕西省人口和计划生育委员会主任

2002年9月1日,《中华人民共和国人口与计划生育法》、《社会抚养费征收管理办法》的施行,标志着以《人口与计划生育法》为基本法,国务院的行政法规、各省(市、区)的地方法规和部委规章、政府规章为配套的人口与计划生育法律体系初步形成,结束了人口与计划生育工作长期以来无法可依的历史。如何将法律确立的准则、规范适用于人们的实际社会生活,适用于实际的社会关系调整,使法律文本的规定转化为人们的实际行为规范,在人们的实际行为中得到遵守和执行,从而达到保护公民合法权益、构建和谐社会秩序的目的,是新时期人口与计划生育工作者的重大课题。

2004年春天,十届全国人大二次会议通过了1982



年宪法的第四次修正案，把“国家尊重和保障人权”写进了宪法，突出了人权在宪法中的神圣地位，同时将“三个代表”重要思想写入宪法，增加了“政治文明”的表述。紧接着，国务院印发了《全面推进依法行政实施纲要》，明确规定了今后十年全面推进依法行政的指导思想和建设法治政府的具体目标。2004年秋天，党的十六届四中全会审议通过了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，第一次提出依法执政是新的历史条件下党执政的一个基本方式。因此，提高计划生育行政执法能力和水平，规范计划生育行政执法行为，强化计划生育行政执法监督，全面推进计划生育依法行政，成了当前各级计划生育干部的紧迫任务。

计划生育依法行政是加强党的执政能力、推进依法治国基本方略的重要组成部分，是践行“三个代表”重要思想的生动体现，也是提高计划生育工作整体水平的基本前提。但是，由于《人口与计划生育法》实施时间短，计生干部习惯于行政手段而不善于运用法律手段，计生部门对违反计划生育法律法规的对象不具有实施行政强制措施的主体资格，在基层出现了旧的方法不能用、新的手段不会用的现象，存在着许多突出问题：①部分领导干部认识水平低，认为法是管老百姓的，计划生育依法管理是依法规范群众的生育行为，自己的行政行为不受法律约束，片面强调执法



的强制性、单方面性、不平等性，认识不到行政执法活动如果违法，不仅无效，而且要承担违法责任。②计生执法干部执法水平低，在办理计生案件过程中，不重视收集证据，不遵守法定程序，文书制作不规范，甚至定性不准，适用法律错误。③一些基层干部为了完成工作任务，重政策、轻法律，重目的、轻手段，重实体、轻程序，重义务、轻权利，以权代法，以言代法，有的甚至采取简单粗暴、强迫命令的手段，侵犯群众的合法权益。④多数群众不了解计划生育行政执法的基本要求，对违法行政习以为常，不懂得依法维护自己的合法权益。针对基层计划生育行政执法的现状，必须教育和引导广大干部群众，学习法律知识，增强法律意识和法治观念，自觉遵守和执行法律规范。

计划生育行政执法人员的法律知识、法律意识和法治观念，对于保证计划生育行政执法的正确执行至关重要。一个行政执法人员的法律知识水平，直接决定着执法质量，而法律意识和法治观念是通过其执法行为来影响执法质量的，这一影响是客观存在的，而且是很重大的，甚至是关键性和决定性的。这是因为：

第一，法律不是僵死的教条，法律是有灵魂的，法律的灵魂即是法律的目的、原则、精神，而执法者要真正理解法律的目的、原则、精神，必须依赖于其法律意识和法治观念。

第二，法律不是法律条文的堆积，法律是一个由



各种相互联系的法律规范构成的有机整体。执法者在适用某一法律的某一具体条文时，不仅要正确理解该条文的内涵和外延，而且必须同时考虑相应法律的相关条文，甚至要考虑其他法律的相关条文。例如，计划生育行政执法人员在适用《人口与计划生育法》的有关处罚条款时，必须同时考虑或适用《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政诉讼法》等行政法规的有关规定，而要做到这一点，行政执法人员没有很强的法律意识和法治观念是不可能的。

第三，法律适用不是简单地、机械地、对号入座地将法条适用于立法者事先设计好的某种确定的情境的活动，法律适用完全是一种创造性的复杂劳动。法律条文既是确定的，又是不确定的，特别是许多有弹性的法律概念，如“公共利益”、“社会安全”、“人身健康”以及“情节严重”、“情节轻微”、“重大损失”、“危害不大”等不确定用语，执法者在适用这些概念、用语于具体情境时，有着相当大的斟酌、裁量空间。至于法律适用的具体情境，更不是立法者完全能事先设计和确定的，即使立法者能对之事先预测，此种预测也只能是大致的和粗略的。客观世界的变化是无穷尽的，尤其是现代社会科技和经济发展的速度简直超乎人们的想像，在这种情况下，执法者如果没有很强的现代法律意识和法治观念，而只知机械地、死板地适用法律条文，其在执法实践中可能会处处陷于迷茫，



要么会埋怨立法不完善，以至于对相应问题、相应事务以法无明确规定为由推托不管，实施行政不作为；要么随意地胡乱解释法律，曲解或者完全背离法律的目的、原则和精神，滥用职权，侵害相对人的合法权益。这样做的最终后果，显然不是维护而是进一步损害社会、经济秩序。

综上所述，要改变当前计划生育行政执法的现状，推进计划生育依法行政，无疑必须建立计划生育工作人员学习法律的制度，下大气力开展计划生育依法行政知识培训，增强行政执法人员的法律意识和法治观念，提高法律素质和执法水平。

米脂县计生局副局长刘荣同志，置身于计划生育行政管理第一线，具有较强的法律意识和理论研究兴趣，特别关注计划生育行政管理体制改革，善于从法治的高度提出问题、观察问题，面向实际，钻研理论，认真借鉴。在基层工作实践中，编撰了《计划生育行政执法实务》，将计划生育法律法规与《行政许可法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政诉讼法》等行政法规紧密结合，把计划生育的工作实践与行政法学理论融为一体，回答了计划生育管理与服务在具体工作中如何执行和适用法律的问题。在我看来，《计划生育行政执法实务》是目前基层计划生育工作者可参阅的工具书之一，对增强计划生育执法干部的法律意识和法治观念，提高依法行政能力，转变工作方法很



有益处。同时也是权力机关、司法机关、行政机关、中国共产党的组织、人民政协、民主党派、社会团体和其他社会组织以及人民群众，对计划生育行政机关及其工作人员的执法行为实施监督的重要参考资料。以便使“依法行政”、“科学行政”和“合理行政”原则在计划生育行政管理中得以全面贯彻。我真诚地希望每一位计划生育工作人员都来读一读这本书，也希望对计划生育行政执法行为实施监督的人员都来读一读这本书，共同把计划生育依法行政工作做得更好。

2005年9月10日

目 录

强化队伍建设 提高执法水平 (序)	张力
第一章 计划生育行政执法概述	(1)
一、计划生育行政执法的概念	(1)
二、计划生育行政执法行为的分类	(2)
三、计划生育行政执法行为的生效要件	(4)
四、计划生育行政执法行为的效力	(5)
五、计划生育行政违法的表现及原因	(8)
六、纠正计划生育行政违法的对策	(11)
第二章 计划生育行政确认	(14)
第一节 计划生育行政确认概述	(14)
一、计划生育行政确认的概念与特征	(14)
二、计划生育行政确认与计划生育行政许可的关系	(15)
第二节 计划生育行政确认的主要内容	(15)
一、生育第一个子女登记制度	(16)
二、流动人口婚育证明制度	(16)
三、计划生育技术鉴定	(20)
四、《独生子女父母光荣证》	(21)
第三章 计划生育行政许可	(25)
第一节 计划生育行政许可制度	(25)



一、计划生育行政许可统一受理、统一送达制度	… (25)
二、计划生育行政许可不准收费制度	…………… (26)
三、计划生育行政许可公示制度	…………… (26)
四、听取申请人、利害关系人意见制度	…………… (27)
五、计划生育行政许可听证制度	…………… (27)
六、计划生育行政许可监督检查制度	…………… (28)
七、计划生育行政许可过错责任追究制度	…………… (30)
第二节 计划生育行政许可事项的依据、条件、许可主体及 实施程序	…………… (35)
一、生育第二个子女的审批	…………… (35)
二、符合法定条件妊娠,要求实施中期以上非医学需要 终止妊娠手术的证明出具(非行政许可项目)	…………… (38)
三、施行恢复生育手术的审批	…………… (40)
四、计划生育技术服务机构执业许可证的核发	…… (43)
五、计划生育技术服务人员执业资格证书的核发	… (46)
六、计划生育统计调查的审批	…………… (49)
第四章 计划生育行政奖励	…………… (52)
第一节 计划生育行政奖励概述	…………… (52)
一、计划生育行政奖励的概念与特征	…………… (52)
二、计划生育行政奖励的原则	…………… (57)
三、计划生育行政奖励的有效要件	…………… (57)
四、计划生育行政奖励的程序	…………… (58)
第二节 农村部分计划生育家庭奖励扶助制度	…… (59)
一、奖励扶助对象的条件	…………… (59)
二、奖励扶助金的标准和来源	…………… (62)



三、奖励扶助制度的四权分立	(63)
四、奖励扶助对象的资格确认程序	(64)
五、奖励扶助制度的重大意义	(69)
第五章 计划生育行政处罚	(71)
第一节 计划生育行政处罚概述	(71)
一、行政处罚的特征	(71)
二、行政处罚的原则	(73)
三、行政处罚的种类	(74)
四、行政处罚权的设定	(78)
五、行政处罚的适用	(82)
第二节 计划生育行政处罚的法律依据	(88)
一、《人口与计划生育法》规定的处罚条款	(88)
二、《计划生育技术服务管理条例》规定的处罚条款	(89)
三、《流动人口计划生育工作管理办法》规定的处罚条款	(92)
四、地方法规和政府规章规定的处罚条款	(92)
第三节 计划生育行政处罚的程序	(94)
一、计划生育行政处罚的决定程序	(94)
二、计划生育行政处罚的执行程序	(103)
三、结案、立卷	(104)
四、计划生育行政处罚程序流程图	(105)
第六章 社会抚养费征收	(108)
第一节 社会抚养费概述	(108)
一、社会抚养费的概念	(108)
二、社会抚养费的征收主体	(109)



三、社会抚养费的征收标准·····	(109)
四、流动人口的社会抚养费征收·····	(110)
五、社会抚养费征收管理体制的变化与革新·····	(111)
第二节 社会抚养费征收程序·····	(112)
一、收案立案·····	(112)
二、调查取证·····	(113)
三、制作和送达《社会抚养费征收决定书》·····	(116)
四、《社会抚养费征收决定书》的履行与执行·····	(117)
五、结案、归卷·····	(119)
第七章 计划生育行政合同·····	(121)
第一节 计划生育行政合同概述·····	(121)
一、计划生育行政合同的概念·····	(122)
二、计划生育行政合同的特征·····	(122)
第二节 规范计划生育行政合同制度·····	(126)
一、订立计划生育行政合同时遵守的几项原则 ·····	(126)
二、规范计划生育行政合同管理制度·····	(127)
三、计划生育行政合同的复议探讨·····	(129)
第八章 计划生育行政处分·····	(134)
一、计划生育行政处分概念与特征·····	(134)
二、计划生育行政处分与纪律处分的区别·····	(135)
三、计划生育行政处分的种类·····	(135)
四、计划生育行政处分的法律依据·····	(136)
五、计划生育行政处分的程序·····	(140)
六、计划生育行政处分的执行、解除与救济·····	(142)
第九章 计划生育行政执法监督·····	(144)



第一节 计划生育行政执法监督概述·····	(144)
一、计划生育行政执法监督的概念、任务和作用 ·····	(144)
二、计划生育行政执法监督的特征·····	(147)
第二节 计划生育行政执法监督体系·····	(148)
一、国家权力机关的监督·····	(148)
二、行政系统内部的执法监督·····	(149)
三、司法机关的监督·····	(153)
四、群众监督、社会监督与党的监督·····	(155)
第十章 计划生育行政复议·····	(157)
第一节 计划生育行政复议概述·····	(157)
一、计划生育行政复议的概念·····	(157)
二、计划生育行政复议的原则·····	(158)
三、计划生育行政复议的受案范围·····	(161)
四、行政复议管辖·····	(163)
第二节 计划生育行政复议的程序·····	(165)
一、计划生育行政复议的申请与受理·····	(165)
二、计划生育行政复议的审理与决定·····	(167)
三、计划生育行政复议决定的执行·····	(171)
第十一章 计划生育行政诉讼的应诉·····	(172)
第一节 计划生育行政诉讼概述·····	(172)
一、计划生育行政诉讼的内涵·····	(172)
二、计划生育行政诉讼的受案范围·····	(175)
三、行政诉讼的管辖·····	(176)
第二节 应诉的基本任务及要求·····	(181)
一、应诉职责·····	(181)



二、应诉前的审查与准备·····	(183)
三、应诉的其他要求·····	(186)
第三节 举证责任及其承担·····	(190)
一、被告的举证责任分配·····	(190)
二、提供证据的要求·····	(197)
三、证据的调取和保全·····	(201)
四、证据的对质、辨认和核实(质证)·····	(204)
第十二章 计划生育行政赔偿·····	(209)
第一节 计划生育行政赔偿概述·····	(209)
一、计划生育行政赔偿的概念和目的·····	(209)
二、计划生育行政赔偿的特征·····	(210)
三、计划生育行政赔偿的范围·····	(211)
第二节 计划生育行政赔偿的程序·····	(213)
一、计划生育行政赔偿的请求人及赔偿请求的提出 ·····	(213)
二、计划生育行政赔偿的诉讼程序·····	(216)
三、计划生育行政赔偿的时效·····	(217)
第三节 计划生育行政赔偿的追偿·····	(218)
一、追偿的概念和性质·····	(218)
二、追偿的条件与受追偿人的确定·····	(219)
三、追偿责任的确立·····	(220)
第四节 国家赔偿的方式、标准和费用·····	(221)
一、国家赔偿的方式和计算标准·····	(221)
二、国家赔偿费用·····	(222)
第十三章 计划生育行政执法文书·····	(224)
第一节 计划生育行政执法文书概述·····	(224)



一、计划生育行政执法文书的概念·····	(224)
二、计划生育行政执法文书的分类·····	(225)
三、计划生育行政执法文书的特点·····	(226)
四、计划生育行政执法文书的作用·····	(228)
第二节 计划生育行政执法文书的写作要求·····	(230)
一、计划生育行政执法文书写作的基本原则·····	(230)
二、计划生育行政执法文书制作的基本要求·····	(231)
第三节 常用计划生育行政执法文书的格式文本·····	(234)
一、计划生育行政处罚文书的格式文本·····	(234)
二、社会抚养费征收文书的格式文本·····	(234)
三、计划生育行政复议文书的格式文本·····	(234)
附 录·····	(287)
附录 1 计划生育行政执法的参考制度·····	(287)
计划生育行政执法责任制度·····	(287)
计划生育行政执法学习、培训制度·····	(289)
计划生育行政执法监督检查制度·····	(289)
计划生育行政执法过错责任追究制度·····	(291)
计划生育行政执法考核评议制度·····	(294)
附录 2 米脂县违法婚育现象调查解析·····	(297)
参考文献·····	(304)
后 记·····	(306)