



鄞县人民代表大会常务委员会 会 刊

第七期

(总第一〇七期)

鄞县人大常委会办公室编

一九九九年六月一日

目 录

鄞县第十四届人民代表大会常务委员会第九次会议纪要·····	(1)
鄞县人大常委会任免决定·····	(4)
鄞县人大常委会关于接受董立明同志请求辞去鄞县人民政府副 县长职务的决定·····	(5)
鄞县人大常委会关于接受陈安平同志请求辞去鄞县人民政府副 县长职务的决定·····	(6)
关于完善县级行政机关行政执法责任制工作的汇报·····	(7)

关于流动人口计划生育管理工作情况汇报.....	(12)
关于我县组织实施《中华人民共和国环境保护法》情况的汇报	(17)
关于县级部门完善行政执法责任制情况的调查报告.....	(23)
对全县贯彻执行《流动人口计划生育管理办法》和《省流动人 口计划生育管理实施办法》情况的调查报告.....	(27)
关于我县《中华人民共和国环境保护法》实施情况的调查报告	(31)
关于对县级行政机关完善行政执法责任制工作情况汇报的审议 意见.....	(37)
关于对我县流动人口计划生育管理工作情况汇报的审议意见...	(40)
关于我县《中华人民共和国环境保护法》实施情况汇报的审议 意见.....	(43)
新任命人员表态发言.....	(47)
鄞县第十四届人大常委会第九次会议出席、列席人员名单.....	(50)

鄞县第十四届人民代表大会常务委员会 第九次会议纪要

鄞县第十四届人民代表大会常务委员会于1999年4月14日至15日举行了第九次会议。县人大常委会主任徐祖良、副主任江顺仁、蒋瑞金和委员共19人出席了会议。县人民政府副县长崔秀玲、县人民法院院长董安生、县人民检察院检察长郑德兵和县府办公室、县司法局、县计生委、县环保局、县工商局、县卫生局、县人事局、县公安局的负责同志以及部分县人大代表和工委兼职委员、县人大机关正局级巡视员、县人大常委会办事机构副主任列席了会议。县政协副主席陈东白、县委组织部副部长张南芬应邀参加了会议。

会议纪要如下：

一、会议听取并审议了县府办副主任马传业受县人民政府委托所作的《关于完善县级行政机关行政执法责任制工作的汇报》。会议认为，完善县级部门的行政执法责任制，是实行依法治县的一个重要举措，也是我县实施第二个依法治县五年规划的一项实绩性工作。目前，全县县级部门行政执法责任制普遍得到了完善和规范，依法行政、依法执法的水平整体上了一个台阶。对此，委员们表示满意。同时，会议要求县政府及各部门要进一步提高建立行政执法责任制重要性的认识，切实加大完善和推行的力度，制订必要的检查和考核标准，不断健全执法责任制的有关配套制度，并坚持把执法责任制与干部的学法、用法制度结合起来。县政府要加强对这项工作的指导和督促，并逐步把工作重点从抓完善制度转到抓制度的实施上来，保证依

法治县工作的深入开展。

二、会议听取并审议了县计生委主任冯素芬受县人民政府委托所作的《流动人口计划生育管理工作情况汇报》。会议认为，我县的流动人口计生管理工作成绩较为显著，特别是在贯彻执行《流动人口计划生育管理办法》上，起步早，措施实，工作有力度，流动人口计生管理已开始纳入政府的日常管理之中，初步形成了“有人抓、有人管”的工作局面和“齐抓共管、综合治理”的工作机制，并逐步走向规范。对此，委员们表示满意。同时，会议要求全县上下要进一步强化国策意识和全局观念，认真分析当前流动人口计生管理的矛盾和问题，统一思想，步调一致，增强抓流动人口计生管理工作的责任感和自觉性；要进一步健全“齐抓共管、综合治理”的工作机制，加大执法力度，强化日常管理和服务意识，充分发挥基层网络作用，把管理工作落脚在基层。同时，要规范统一经费管理，保证四项手续费的落实，对某些管理中存在的问题，如中心区的流动人口计生管理问题，要妥善协调解决，以避免形成“死角”和“盲点”。

三、会议听取并审议了县环保局局长林信才受县人民政府委托所作的《我县组织实施〈中华人民共和国环境保护法〉情况的报告》。会议认为，几年来，县政府在宣传环保法，提高全民环保意识，认真查处违法案例，加强环保治理和环境监管等方面，取得了一些可喜的成绩。对此，委员们表示满意。同时，会议要求县政府要进一步加大宣传力度，提高群众特别是领导干部的环保意识，重视运用正、反典型事例的宣传，形成人人守法的良好社会氛围；要突出重点，注重实效，牢牢抓住环保工作的难点和群众呼声强烈的热点问题，如水污染、垃圾等问题，采取积极有效的措施予以治理；要规范审批程序，尤其要加强对新建项目的审批，严格把关，认真落实“三同时”制度，坚决控制新污染；要着眼长远，着眼全局，严格环保执法，加大

整治力度，切实提高我县环保管理的水平。

四、因工作变化，董立明、陈安平两位同志分别向人大常委会提出辞去县人民政府副县长职务的请求，会议经过认真审议，决定接受董立明、陈安平两位同志提出的辞去鄞县人民政府副县长职务的请求，并通过相应的决定。

五、会议根据县人民政府程刚县长的提请，经审议，决定任命崔伟高同志为鄞县对外经济贸易委员会主任、鄞县对外贸易经济合作局局长，陈孝华同志为鄞县民政局局长，免去吴海平同志的鄞县对外经济贸易委员会主任、鄞县对外贸易经济合作局局长的职务，徐翊奎同志的鄞县民政局局长职务。

六、会议还组织学习了宪法修正案和九届全国人大二次全会精神。人大常委会主任徐祖良就学习、宣传宪法修正案作了重要讲话，一是要充分认识这次宪法修正的重大现实意义和深远历史意义；二是要切实增强全民宪法观念和法制意识；三是要认真履行法定职能，切实保证宪法的正确实施。

会议分别由人大常委会副主任江顺仁、蒋瑞金主持。

鄞县人大常委会任免决定

(1999年4月15日鄞县第十四届人民代表大会
常务委员会第九次会议通过)

根据县人民政府程刚县长的提请，经审议，决定任命：

崔伟高同志为鄞县对外经济贸易委员会主任、鄞县对外贸易经济合作局局长；

陈孝华同志为鄞县民政局局长。

免去：

吴海平同志的鄞县对外经济贸易委员会主任、鄞县对外贸易经济合作局局长的职务；

徐翊奎同志的鄞县民政局局长职务。

鄞县人大常委会关于接受董立明同志请求 辞去鄞县人民政府副县长职务的决定

(1999年4月15日鄞县第十四届人民代表
大会常务委员会第九次会议通过)

根据本人意愿，董立明同志向县人大常委会提出请求辞去县人民政府副县长职务的报告。鄞县第十四届人民代表大会常务委员会第九届会议，根据《地方组织法》第二十七条之规定，经审议，决定接受董立明同志提出的辞去鄞县人民政府副县长职务的请求。并报县十四次人民代表大会第三次会议备案。

鄞县人大常委会关于接受陈安平同志请求 辞去鄞县人民政府副县长职务的决定

(1999年4月15日鄞县第十四届人民代表
大会常务委员会第九次会议通过)

由于工作变动，陈安平同志向县人大常委会提出请求辞去县人民政府副县长职务的报告。鄞县第十四届人民代表大会常务委员会第九次会议，根据《地方组织法》第二十七条规定，经审议，决定接受陈安平同志提出的辞去鄞县人民政府副县长职务的请求。并报县十四届人民代表大会第三次会议备案。

关于完善县级行政机关 行政执法责任制工作的汇报

主任、副主任、各位委员：

我受县人民政府委托，向鄞县第十四届人大常委会第九次会议汇报我县县级行政机关完善行政执法责任制工作，请予审议。

一、我县开展行政执法责任制工作的基本情况

几年来，县委、人大常委会、县政府坚持“两手抓，两手都要硬”的方针，高度重视法制建设，把加强法制建设作为加快我县经济和社会发展的步伐，保持社会稳定，实现社会主义现代化宏伟目标的重要工作来抓。1994年7月，县委和人大常委会先后作出依法治县的决定和决议，县政府制定了依法治县实施规划。在实施依法治县规划过程中，县政府始终坚持把依法行政作为依法治县的主体工程来抓。

1995年9月，县政府决定把实行部门行政执法责任制作为保障依法行政的重要举措，向县级行政机关专门发出通知，并召开工作会议进行动员和部署。实施过程中，在县委和人大常委会支持下，县政府加强了对各部门开展这项工作的指导、检查、验收和考核。为了保证行政执法责任制建立在合法的基础上，县府法制局牵头对县委县府自1990年以来的规范性、政策性文件作了全面清理，并按年进行汇编。同时，通过对重点部门进行具体指导摸索经验，召开各部门政工负责人会议讲解操作要求，通过印发考核验收标准进行引导。经过各部门共同努力，1996年底，首批实施的县教委、工商、劳动、卫生等18个部门初步建立了行政执法责任制。

1996年4月，县委、县府召开了全县“三五”普法暨推行行政执法责任制工作会议，会上介绍了工商、土管等部门实行行政执法责任制的经验及具体做法。接着第二批行政部门开展了建立行政执法责任制的工作，县政府于1997年初组织了验收。1997年底，我县顺利通过宁波市组织的第一期依法治县工作考核验收，市检查组对我县的行政执法责任制工作所取得的成绩给予了较高的评价。

1998年5月，县委、人大常委会作出了实施依法治县第二个五年规划的决定和决议。县政府发布的第二个五年依法治县规划中，进一步明确要求把完善行政执法责任制作为依法治县的核心环节抓实抓好。在人大常委会支持下，县政府在县工商局和城乡建委开展了完善行政执法责任制试点工作。1998年9月，在全县第二个五年依法治县动员大会上，县工商局和城乡建委做了典型发言。此后，县级有行政执法任务的部门先后开展了完善行政执法责任制的工作，到目前为止，31个行政执法部门中，已有28个部门完成了行政执法责任制实施方案的完善修订工作。

二、完善行政执法责任制的主要做法

实行行政执法责任制，就是把国家、省和市已颁布的法律、法规、规章分门别类，按其性质、内容确定负责实施的部门，提出具体要求，明确部门的责任，制定监督检查考核的方法，把各部门的工作纳入法制轨道。各执法部门根据自己的职责，将有关执法权利、义务和责任落实到具体的执法机构和执法人员，明确执法范围、标准、程序和考核办法，做到行政执法制度化、规范化，提高依法行政水平。

根据上述要求，第一阶段建立行政执法责任制的过程中，各部门主要抓了思想发动、清理行政行为，拟订和印发部门行政执法责任制方案，对热点问题进行了专项治理等工作。通过上述工作，各部门初步建立起了行政执法责任制度。但是，在第一阶段工作中，个别部门领导对行政执法责任制认识不足，执法责任制内容不全，规范化程度不高，尤其是考核奖惩等保障措施还不够具体，实际运行中与要求还有一定差距。

针对第一阶段工作中存在的问题，去年以来在抓完善行政执法责任制的过程中，县政府及各部门主要抓了以下几件工作：

（一）抓思想认识，用十五大精神进行再发动。在“二五”依法治县动员大会上，程刚县长对政府各部门完善行政执法责任制工作进行了再动员。各部门先后召开党委、党组会议和中层干部会及全体执法人员会议，用党的十五大精神进行再发动。再发动中主要讲明以几个关系：一是讲明依法治国与坚持党的领导的关系，认清实行依法治国是党的十五大决定的党领导人民治理国家的基本方略，是我党执政方式的重大变化，是坚持党的领导、发扬民主和依法办事的统一。二是讲明依法行政与依法治国的关系，认清依法治国首先要依法治官、依法治权，行政机关坚持依法行政是实行依法治国方略的核心环节。三是讲明实行行政执法责任制与依法行政的关系，认清行政执法责任制既是确保依法行政的基本制度，也是依法行政的具体体现。四是讲明行政执法责任制基本文本与配套的关系，认清行政执法责任制是全部行政执法制度的总和，完善行政执法责任制，不能光停留在基本文本的修改上，还要建立一系列执法配套制度，并真正形成规范执法的运行机制。通过思想发动，使各部门明确了完善行政执法责任制的重要意义和工作重点。

（二）抓制度完善，达到四个进一步明确。

一是摸清执法“家底”，进一步明确执法职责。第一期依法治县中初步建立起部门行政执法责任制后，因机构变动、职能划分改变，新法律、法规、规章及规范性文件的出台，都迫切要求各部门对自己实施的法律法规进行一次自查。因此，我们在这次完善工作过程中，要求各部门认真开展“自查”活动：一查有多少法律、法规、规章和规范性文件要求本部门贯彻执行；二查本部门有哪些法律、法规、规章和规范性文件未认真贯彻执行，原因是什么；三查本部门制定的规范性文件及行政措施，有没有同国家法律、法规和规章相抵触。如县卫生局通过“三查”活动查明需要本部门主管实施的法律法规规章共有220余个，明确了执法总体职责。县工商局通过对1994年以来本局发出的政策性文件进行清理，共废止不符合法律法规规定和被新文件代替的文件6件，修改文件5件。相当一部分行政执法部门还将清理后的规范性文件汇编成册，发给每个执法人员。在摸清执法“家底”的情况下，我们要求各部门按照法律、法规和规章确定的权利、义务进行分解细化，明确每个执法机构、执法岗位和执法人员的执法职责、范围、权限、标准、程序和执法责任，做到层层落实任务，人人明确责任。如县城乡建委对新颁布的《建筑法》按其工作内容，层层分解落实到建设工程管理处、建筑工程质量监督站和招投标管理办公室，在分解中不但明确具体执法科室主管实施的职责，还逐项明确配合实施的职责，减少了扯皮，加强了执法协作。

二是量化执法任务，进一步明确执法管理目标。为提高行政执法效率，防止执法管理中出现的执到哪里算哪里情况，预防和消除执法管理中出现的空白点，我们要求各部门根据相关的法律、法规、规章，结合各部门的工作实际，原则上每一项执法职责都要求明确其执法管理目标，并对管理目标提出质和量的要求，能量化的全部量化，不能量化的也要提出比较具体便于考核的定性指标。如县房地产管理处明确规定，核发商品房预售许可证、发证率达90%以上，商品房预售合同备案率达90%以上；白蚁预防占应防治建筑面积的80%以上；协助参与房地产开发项目竣工综合验收工作率达95%以上。

三是完善具体操作规范，进一步明确执法程度。执法责任制文本只是部门执法要求的一个大纲，没有各种专项执法操作办法，具体执法活动的规范化就无从谈起。县府要求各部门在完善工作中，根据法律、法规、规章，自己制定或提请县政府制定具体执法操作规程。如县公安局制定了《办理治安案件操作规范》、《行政处罚呈批制度》、《罚没款管理规定》等具体执法规范。县交通局针对公路客运线路审批不当极易引起不安定因素的实际，在修改执法责任制文本基础上，专门规定了客运线路审批办法，把执法责任制文本中提出的原则要求具体化，以便落实。

四是完善制约机制，进一步明确执法监督和考评制度。我们要求各部门在自觉接受县人大法律监督和社会各方面的监督的同时，通过行政执法责任制实施方案的修订，健全和完善案件内部审核制度、重大疑难案件集体讨论制度、行政执法情况检查制度、规范性文件备案制度、重大具体行政行为备案制度、错案追究制度、国家赔偿制度、外部监督制度等。如县公安局、工商局明确规定法制科为内部执法监督工作机构，负责内部执法制度的实施和考评，加强对法律文书的审核，提高了执法质量。针对原来执法考核制度、激励约束机制还不够完备这一现状，我们要求各部门结合年终公务员考核和岗位目标考核，加强对行政执法责任制的考评工作，制定完善的考评办法。如县城乡建委进一步完善了行政执法责任制考评办法。把原来单独以内部百分制考核办法完善为以外部民主评议占30分和内部百分制考核占70分相结合的考评制度，同时把行政执法责任制的考评结果与当年机关目标管理考核挂钩，占机关目标管理考核分的30%。

（三）抓政务公开，增加了行政执法透明度。建立行政执法责任制是实行政务公开的基础，实行政务公开是行政执法责任制的补充和完善。对行政执法部门来说，政务公开也就是执法公开。按照县委、县府关于推行政务公开制度的安排，去年下半年来，全县首批23个部门相继实行了政务公开制度，取得了较好效果。本着合法、公正、高效的原则，各部门基本做到了六公开：一是公开执法职责，即公开本部门所办主要执法事项、责任科室和责任人；二是公开执法依据，特别是涉及增加管理环节、收费项目和标准的事项，公布其法定依据；三是公开执法程序，把涉及面广的特定事项办理时应具备的条件、提供的资料、经过的环节、应履行的义务及法律后果公开告知，提高办事效率，便于群众监督；四是公开执法标准，明确规定各管理岗位办理时限和质量要求；五是公开执法结果，根据所办事项涉及公众利益还是特定对象利益，采取公开告知和个别告知不同形式；六是公开执法纪律和投诉办法，便于群众监督。行政执法部门通过政务公开、执法公开，使执法活动更有效地置于群众监督之下，加快了行政执法的规范化进程。

（四）抓监督检查，确保执法责任制实际运行。

建立执法责任制的目的在于形成规范执法的运行机制，只有把文本中的监督制度转化为日常的监督行为，加强检查、严格考评，才能达到预期目的。近几年来，县政府按照《浙江

省行政执法监督办法》的要求，加强对部门执法的监督检查。1997年，县政府组织了对县级行政执法部门实施行政处罚法情况的监督检查，通报纠正了一些不规范的处罚行为。1998年，县府法制局通过对报请备案的行政处罚决定书的审查，以《行政执法监督意见书》的形式，纠正了6件县级执法部门的不规范处罚行为，纠正因部门指导错误引起的乡镇政府错发的3件规范性文件。同时，各部门也加强了内部执法监督，去年县公安局向来公安机关办事和接受处罚的干部群众发征询意见函2800封，对调查中发现执法不规范的采取了严肃措施，改善了部门执法形象。县卫生局定期或不定期地向涉及卫生执法的管理对象发放《征求卫生执法人员工作意见卡》，通过管理对象监督执法人员，效果很好。

三、实行行政执法责任制取得的初步成效

我县建立行政执法责任制以来，取得了以下初步成效：

1. 强化了执法部门、执法人员的执法责任意识，推动了执法到位。建立行政执法责任制后，执法职责、权限、程序等都依法得到确定，执法责任也得到落实，减少了法律实施不到位的情况，各部门从领导到具体执法人员的依法行政观念不断增强，执法责任也得到强化。如县物价局在价格法出台后，迅速研究我县的宣传实施方案，加大了价格执法力度，并及时建议县委、县政府下决心停止了该县自定的一批收费项目，使价格法律法规的到位情况出现了新的局面。建立行政执法责任制来，县级行政执法部门抓住热点、难点问题，进行了一系列专项治理，抑制了违法行为，推动了法律实施到位。四年来，主要开展了打击假冒伪劣非法经营活动，打击非法经营盗版音像、书刊行为，打击虚开增值税发票及偷税、逃税、骗税行为，加强外来人口管理，整顿非法建造寺观庙堂，滥建坟墓，禁毒禁赌，清理违法占地、违章建设等专项治理。如县地税局建立执法责任制后，加强税务稽查，1998年稽查各类纳税人6028户，查获有税务违法行为的1788户，追缴地方税款和罚款2919.8万元，对1610个单位和个人给予了行政处罚，有力地制裁了违法行为，促进了税法执行。

2. 提高了行政执法效率。建立行政执法责任制，明确了各执法机构，执法人员的执法目标，执法人员的工作责任心和自觉性明显增强，大大提高了执法效率。如县技术监督局结合政务公开工作将法定计量器具检测由原来规定的15天，现缩短至8天，对大件计量器具实行上门检测，受到群众好评。县房管处简化房改售房手续后，在一般情况下，对购房者来说只须办三件事：一是申请审批，二是缴税及过户签订，三是领取产权证，办理期限从原来的30个工作日缩短到15个工作日以内。近年来，城管、交警、工商、税务、商检、土地等部门都相继设立了办理证照的中心，大大方便了群众办事，提高了行政执法部门办理许可、登记、纳税、收费的效率。

3. 行政处罚的规范化程序明显提高。首先是规范了处罚主体。1997年县政府发文确认了全县33个部门具有行政处罚主体资格。纠正了无法定处罚权的部门、企事业单位、乡镇政府越权处罚的情况。其次是确立了行政处罚人员持证上岗制度，加强执法业务培训。对全县1324名行政执法人员进行了《行政处罚法》、《国家赔偿法》等法律法规的上岗执法培训，并发给“宁波市行政执法证”，要求执法人员持证执法，提高了执法规范化程度。县政府法制局每年组织一次县级机关执法科、所、队长会议，交流执法经验，探讨执法过程中遇到的热点、难点问题，大大提高了执法部门的执法水平。第三是建立和坚持了行政处罚程序制度。如县环保局原来执法基础较差，通过实行行政执法责任制，完善了环保行政执法中“立案呈批、调查笔录、现场勘察、调查总结、审议意见、预备通知、作出决定、送达执行、结案报告”的程序，并在实际操作中严格遵守。1996年该局依法关闭年产500吨以下染料厂4

家，对10家印染厂、3家电镀厂、11家化工厂作出停产整顿，1997年和1998年进一步加强环保执法，因严格遵守程序没有引起行政争议。1998年，县级行政执法部门上千件行政处罚案件，没有一件在行政复议中被上级机关撤销，也无一件在行政诉讼中被法院判决败诉。各部门由于建立了执法监督制度、错案追究和赔偿制度。执法人员执法纪律观念较前增强，违法乱纪现象明显减少。

四、当前完善执法责任制尚待解决的问题及下步工作打算

我县建立行政执法责任制的时间较短，需要随着新法的施行和国家法制化的进程不断完善。前段工作虽取得了一定成绩，但还有不少问题，主要是：

1. 少数部门对完善执法责任制工作重视不够，认识不到位。有的部门认为执法责任经明确了，日常工作能抓起来就可以了，没有必要再进行规范、完善。还有一些部门对行政执法责任制完善工作概念不清，把握不准，对执法责任制与部门内部的日常管理制度混为一谈，影响了执法责任制完善。

2. 执法责任制实施方案的修订质量不高。从上报县政府的完善行政执法责任制实施方案看，少数部门规范不够，部门间差距较大，个别部门对实施方案没有进行修订，有的虽然进行了修订，但还存在着配套制度不全，无监督保障措施等问题，操作性不强。

3. 存在着不少行政执法责任制实施不到位现象。个别部门行政执法责任制只停留在实施方案上，没有实实在在抓好落实工作，日常监督检查与年底考核评比没有书面登记资料，考核奖平均分配情况还有不少。行政执法的不少领域还存在着无人管理和无人可追究责任的状况。

4. 一些执法部门和执法人员的执法水平还处于较低阶段。临时聘用人员参与执法问题，尚未全面消除。一些部门在行政执法中存在着不作为现象，对相对人的申请行为不及时答复，对违法行为不及时追究。个别执法部门对接受人大及其他方面的监督，及时纠正执法活动不规范的自觉性还不高。对办理行政许可和审批手续的随意性较大，操作不规范，引起行政争议还比较多。

针对以上问题，县政府下步要继续抓好完善行政执法责任制工作。加强对各级部门完善工作的领导，真正把这项工作作为提高政府部门工作效率、改善政府形象的基础工程来抓。县政府准备对上报的不符合要求的行政执法责任制实施方案退回重新修订，并加强指导和督促工作。要加大对执法责任制的实施监督力度，理顺执法体制，及时纠正执法不规范、不到位的问题。要继续加强对执法人员的业务培训，提高规范操作的能力。要根据上级统一部署实行罚缴分离、收支两条线，使执法队伍的编制和执法经费与执法任务相适应，为执法责任制的推行创造必要条件。县政府下步还打算将行政执法责任制推行到全县各镇（乡）政府，明确镇（乡）政府自行执法和配合执法的职责范围，明确镇（乡）执法及管理权限、目标、程序、方式，加强镇（乡）各线人员的法律知识培训，纠正镇（乡）行政区域内行政执法及管理不到位的状况，从而推进全县的依法行政。5月份先在邱隘镇搞试点，再向全县推开，使我县的行政执法责任制工作和依法行政水平再上一个新台阶。

关于流动人口计划生育管理工作情况汇报

鄞县计生委主任 冯素芬

主任、副主任、各位委员：

我受县人民政府委托，就我县近年来流动人口计划生育管理工作开展情况汇报如下，请予审议。

一、我县流动人口计生管理工作的主要做法

近年来，在县委、县府的领导和县人大的监督指导下，全县上下认真贯彻落实《浙江省流动人口计划生育管理实施办法》和国家新颁布的《流动人口计划生育工作管理办法》（以下简称《办法》），健全组织网络，强化共管意识，规范管理制度，使我县的流动人口计划生育管理工作逐步走上经常化、法制化、社会化的管理轨道。据1998年年报反映，全县共有外来育龄人员47970人，其中育龄妇女22645人，已婚育龄妇女12337人，来自省外的27521人，外来验证率达98.9%，共有外出育龄人员22462人，其中育龄妇女14986人，已婚育龄妇女10582人，流往省外的1013人，外出领证率达100%。前阶段主要做了以下几方面的工作：

（一）抓宣传教育，强化流动人口全国“一盘棋”意识

近年来，我们非常重视对《办法》的宣传，全县上下通过发挥大众媒体作用，拟发公开信，组织上街宣传活动，举办培训班以及发放宣传资料等形式，广泛宣传《办法》，使《办法》的贯彻深入到村到户到人。据初步统计，共举办各级各类教育培训班450期，上街宣传97次，印发公开信5万份，发放宣传小册子8700本，使80%的干部和60%的流动人口受到了教育，从而增长了广大干部做好流动人口计生管理工作的责任感，强化了流动人口计生管理工作全国“一盘棋”意识，提高了流动人口执行《办法》的自觉性。

（二）抓组织网络，强化管理力度。

流动人口计划生育管理是当前我县计划生育工作的难点。几年来，我们从抓组织网络入手，强化管理力度：一是建立了县、镇流动人口计划生育管理协调领导小组，及时调整充实班子成员，如县领导小组成员根据工作需要由原来的11家增加到15家，并形成了一年二次以上分析、研究流动人口计生管理工作的会议制度，共同商讨、解决工作中出现的难点和矛盾。为使工作落到实处，各成员单位还设立了专职科室，配备了专兼职工作人员，负责搞好本单位系统内流动人口的计生管理工作。二是总结推广了石矸镇流动人口计生管理试点经验。目前全县除杖锡外普遍建立了流动人口计生管理办公室，共配备专兼职工作人员23名，办公室设在派出所内，与派出所或暂住办合署办公。流管办在行政上由派出所管理，合署办公室常务副主任一般由派出所指导员担任；业务上接受镇（乡）计生办指导。流管办的主要工作职责是做好辖区内外来人口的验证、登记、收费工作。三是为了加强流动人口的计生管理，各镇（乡）计生办都确定一名有较强协调能力、熟悉业务工作的计生专干主管流动人口

计生工作。四是各行政村的妇女主任，与治安协管员“二合一”，共同负责流动人口管理工作，把好流动人口管理的“居住关”。

（三）强化共管责任，实行综合治理

加强部门之间的协调配合，强化共管责任，实行综合治理，是搞好流动人口计划生育管理的关键。近年来，我们作了以下三方面的探索：

1. 签订流动人口计生目标管理责任书。根据《办法》规定精神，按照每个部门的管辖范围、工作责任实行目标管理。内容包括“领导责任”、“建立管理责任制”、“验证把关责任”等，并做到年初有目标，年终有考核、督查，从而进一步引起各部门领导的高度重视，强化了搞好流动人口计生管理工作的国策意识、责任意识，认真地抓好了各项工作的落实，把目标管理责任落实到基层、到下属单位。如城建部门把该项工作纳入基建单位质量检查的五大内容之一。卫生部门专门拟定了《鄞县卫生系统流动人口计划生育及计划生育技术管理考核办法》，进一步明确了对无证孕检、无证分娩情况的处理办法，并以文件形式下发到各级医疗单位。工商部门在审批营业执照时，严格检查个体工商户和私营企业申领人及其从业育龄人员的计划生育证明基础上，进一步健全了管理档案，规范了管理程序，并与每位个体工商户签订《鄞县个体工商户计划生育合同》。公安部门克服管理工作面广、量大、任务重的困难，利用自身的执法权威性，积极协助流管办搞好工作，把流动人口计生管理工作纳入暂住人口管理内容，在抓好私房出租户治安管理的同时，落实其计生管理责任，把握管理的源头和落脚点。

2. 进一步明确了部门的职责分工。为促进各部门职责落实到位，根据我县实际，县府印发了《关于进一步明确流动人口计划生育管理职责分工的通知》（鄞政办发〔1997〕111号），落实了管理责任，明确了工作任务，从而保证部门工作有章可循。

3. 加大检查考核力度。根据县级有关部门和镇乡流动人口计划生育管理目标责任书内容，我们组织协调部门进行流动人口计生管理工作专项检查或单项考核。如1997年7月，我们组织13个部门，分8个检查小组对全县23个镇（乡）的流动人口计生管理工作进行专项检查，共检查了21个流管办、23个暂住办、23个中心卫生院、23个工商所、11个建筑单位、23个行政县，走访了122户外来流动人口家庭；还于1997年和1998年分别对县级协调部门进行流动人口计生管理工作的单项考核，把考核结果作为评比先进的主要依据。为强化检查效果，县府还对检查情况进行了总结，要求各部门、各镇（乡）针对薄弱环节，采取整改措施。同时，我们进一步加大了考核力度，规定外来流动人口居住三个月以上发生计划外生育现象，扣现居住地镇（乡）的考核分，有力地促进了各项管理责任的到位。

（四）规范管理制度，注重服务质量。

为认真落实以现居住地为主的流动人口管理责任，尽力消除管理死角，我们从四方面加以规范和完善：一是进一步明确了业务操作要求，认定工作的管理对象为18—49周岁的成年流动人口，重点是流动人口中的已婚育龄妇女。规定对外出一个月以上的成年流动人口必须签订外出计生协议，落实担保责任人，办好《外出流动人口婚育证明》，《证明》的有效期为已婚男性和已结扎的女性三年，其余对象为一年；对外来成年流动人口必须在到达居住地一个月内在镇（乡）流管办交验《流动人口婚育证明》，若无证明的，发放限期补办通知书，在限期补办日内交验《婚育证明》，改变了以往有证无证都可查验的简单管理方法。同时，还改流动人口的半年报表为季报，以便及时了解、掌握管理动态。二是注重服务，提高管理效益。近年来，全县各镇（乡）逐步将外来流动人口纳入与户籍地育龄群众同等的管

理和服务,做到计划生育守则发放到人,一年二次环检孕检及健康检查通知到人,避孕方法指导到人,计划外怀孕陪送到医院等,从根本上改变了过去对外来人口计划外怀孕以“堵”、“赶”为主的做法。仅据98年统计,全县各级共为流动人口提供孕环情检测8246人次,避孕药具40681人次,节育手术6824例,采取计划外补救措施4773人次。部分镇(乡)、村还成立了流动人口计划生育协会或建立了“流动人口之家”等组织,通过以外管外,以外治外,及时掌握外来人口的婚育状态,达到孕前管理目的。三是进一步明确了收费的标准和项目。规定流动人口中的已婚男性和未婚女性每人每月收取管理费1元,已婚女性每人每月收取管理费2元,本县户籍人口县内流动不再收取管理费。同时,为进一步提高外出人员计生证明的持证率,我们还于1998年11月始取消了外出人员的保证金和押金,从而进一步规范了行政执法行为,增强了便民、为民意识,促进了工作正常、有序地进展。

二、当前存在的主要困难和问题

尽管我县流动人口计划生育管理工作取得了一定成绩,但应该看到目前流动人口计生工作形势仍十分严峻,管理难度还相当大,面临的困难、矛盾及问题还很多,主要表现在:

1. 执法不严、力度不足。尽管新、老《流动人口计划生育工作管理办法》都明确规定对违反《办法》个人和单位要进行处罚。但由于计生队伍编制紧张,人手少,又无专职执法队伍,加之外来人口固有的流动性大、收入微薄,以及部门企业(特别是一些名厂、大厂)的“冷漠”,给流动人口执法管理工作带来很大难度。

2. 流动人口“早生、超生”现象屡禁不止。据我们计生部门统计,流动人口的计划外占整个计划外数量的70%。如1998年全县11例计划外,其中外出流动人口的计划外达到7例,且这些计划外生育防不胜防,一旦发现往往为时已晚;外来流动人口在我县无证出生119例。如果统计口径调整为现居住地统计,将大大影响我县人口与计划生育目标完成及整体工作水平的提高。

3. 各部门齐抓共管合力尚未完全形成。虽然年初县府领导与相关协调单位负责人签订了责任状,但个别部门的工作责任尚未真正到位,还存在着流动人口计生管理“无关、多管、吃亏”的思想。

4. 流动人口户籍地与现居住地的管理责任尚未完全界定,相互衔接不紧,漏洞很多。尤其是各地生育政策和管理方式不一,从而导致管理上脱节。按新《办法》所提出的以现居住地为主的工作要求还缺乏有效办法,对流动人口计划外采取“赶、堵”方法的现象仍时有发生。

5. 经费与管理要求的矛盾日益突出。一方面流动人口计划生育管理的要求越来越高,其管理责任从以前的流入地、流出地共同管理转为以现居住地管理为主,促使我们为保持或推进工作必须加大对流动人口的管理力度;另一方面,由于当前流动人口中一部分婚育观念落后,避孕节育科普知识缺乏,婚育法制意识薄弱以及逃生人员的存在,这部分人的计划外怀孕的发现势必随着我们管理要求的提高呈上升趋势。尽管《办法》第十七条规定,流动人口的节育手术费,有用人单位的由用人单位负担,无用人单位的,先由本人支付,回其户籍所在地报销。实践证明这是行不通的。由此就存在着哪一个乡镇流动人口工作管得好、管得严,哪一个乡镇的经费投入就得增大。这就导致一部分乡镇为减少经费投入,发现流动人口计划外怀孕要么“睁一只眼,闭一只眼”,要么就采取“堵、赶”的工作方法,无法真正消除隐患。由此可见,,流动人口节育手术费能否解决将直接影响着流动人口管理工作质量的提高。

6. 流动人口计生证明的持证率与派出所暂住证的做证率矛盾明显。由于流动人口计生管理工作的地区不平衡性以及全国“一盘棋”的局面尚未形成,使流入我县的外来人口很少持有婚育证明,这就存在要提高暂住证率就要放松婚育证明关,要严把查验关则要影响公安部门暂住证的做证率,而这对矛盾不解决,就难以做到流动人口管理“底子清、情况明”的工作目标。

7. 鄞县中心区已成为流动人口计生管理的死角。当前,我县中心区发展过程中引入的一些大型企业、建筑工地,其内部工作人员都为一些流动人口。但由于中心区计生管理机构未建立,引入的企业无主管单位,权责不清,管理不明,已成为我县流动人口计生管理工作最大的盲点和空白点。

三、下段工作的主要打算和建议

1. 继续广泛、深入地做好《办法》的宣传教育工作。

要充分认识到加强流动人口计划生育工作的重要意义,利用各种形式、多种途径广为宣传:在宣传形式上,要充分发挥广播、电视、黑板报、宣传窗等大众媒介的作用,要通过镇(乡)、村人口学校教室等阵地加强宣传培训工作;在宣传内容上,要把重点放在领会《办法》的指导思想、目标任务、工作原则上,同时要宣传流动人口计生管理与服务工作的好做法和典型经验,促进《办法》精神的贯彻落实;在宣传对象上,首先要做好对党委、政府及相关部门的宣传,使他们明确各自职责,真正形成齐抓共管、综合治理的工作机制;其次要加强对本系统干部的学习宣传,拓展思路,创造性地搞好管理服务工作;再次要向群众进行深入宣传,促进群众自觉遵守《办法》规定。

2. 进一步加强部门的协作,齐抓共管、综合治理。根据《办法》第十条规定:有关部门审批成年流动人口的暂住证、营业执照、务工许可证等证件时,应当检查其婚育证明;没有婚育证明的,不得批准。为此,要通过协调,进一步提高各部门领导的认识,公安、工商、劳动等主要配合部门都应把查验流动人口的婚育证明作为一项重要任务,纳入部门工作职责,并在具体操作中严格按《办法》规定办事,共同把好流动人口的“流入关”、“居住关”和“用工关”。同时,建议中心区设立计生常设机构,配备专职人员,明确岗位职责,切实搞好中心区的计划生育管理工作。

3. 加大行政执法力度。要按照《办法》的各项规定,做到严格执法、文明执法、依法办事。今年4月,将组织人员对全县流动人口管理及持证情况进行“地毯式”大清查,对违反《办法》规定的人和事要加大执法力度,并依照《办法》进行查处,充分发挥《办法》在流动人口计生管理工作中的重要作用。为此,借鉴萧山市做法和经验,建议建立流动人口计生管理行政执法稽查大队,做到“人员、职责、报酬”三落实,加大对流动人口的检查、督查力度,努力提高我县流动人口的持证率,真正把管理工作落到实处。

4. 切实保障经费落实。根据修改后的《办法》规定,流动人口计划生育工作以现居住地管理为主,由现居住地政府对流动人口计划生育工作的日常管理,并将流动人口计划教育工作纳入当地计划生育管理。当前,流动人口计生管理工作的最大困难就是流动人口的计划外孕育屡禁不止,由此产生的由现居住地政府承担的宣传教育经费、计划生育四项手术产费及计划外补救措施经费等往往无处着落。建议设立正常性的县流动人口计生管理专项计费,每年列入县财政预算,防止由于经费问题引起的流动人口计生管理“踢皮球”现象的滋生,切实担负起现居住地为主的管理责任。

5. 加强自身建设,提高管理服务水平。我们主要抓好三方面工作:一是县、镇(乡)两级