

陈永兵：对安徽省进一步深化和完善人口计生“村为主”工作机制的思考与对策



建立“村为主”工作机制，目的就是要加强农村基层人口和计划生育工作，筑牢网底。在农村人口和计划生育管理服务中，充分发挥基层党组织、村民自治组织作用，建立健全岗位责任制，调动村干部积极因素，促进经常性工作得以有效落实的管理机制。笔者结合工作实践，对安徽省进一步深化和完善“村为主”工作机制提出一些不成熟意见，供商榷。

一、当前制约“村为主”工作机制推进的主要原因

安徽省多年的实践证明，推行和落实“村为主”工作机制，实现了人口和计划生育工作协调和可持续发展，推动了人口计生工作由“乡为主”向“村为主”转变、由突击抓向经常抓转变、由粗放式管理向精细化管理转变，使人口和计划生育工作真正实现了“重心下移、关口前移、战线外移”的“三移”目标，促进了农村人口和计划生育工作整体水平的提高。但同时笔者也看到，当前全省各地工作发展还不够平衡，一些地方领导力度弱，推进速度慢，措施不得力，制约了总体进程。其原因主要有以下几方面：

一、思想认识上有偏颇。一是观望不动。有的同志认为，推行“村为主”工作机制是一句口号，是一个标签，是新瓶装旧酒，进而采取以不变应万变的态度，强调人口形势严峻，工作基础不好，没有精力开展“村为主”，或者强调人口形势比较好，工作机制比较健全，工作效果比较明显，没有必要搞“村为主”。有的地方认为推行“村为主”工作机制只是满足于基础条件的改善和指标数字上的进步，没有把工作的重点放在转变理念、创新工作机制上。二是应付被动。个别地方对推行“村为主”工作机制的重大意义认识不足，缺乏进取精神，采取被动应付的态度，上级来了就汇报，上级催了写材料，推一推动一动，有畏难情绪；有的地方求稳怕乱，不愿意抛弃传统的思维习惯，满足于召开会议，成立小组、下发文件了事，工作的后劲不足。三是模糊盲动。有的地方对推行“村为主”工作机制缺少明晰的思路、缺少有效的方法，对怎么搞，重点应放在哪里不是很清楚。有的地方虽然热情很高，但不真正了解“村为主”工作机制的根本要求，不熟知法律法规政策，凭热情、凭感情、凭想像去搞，忽视了对机制建设所要解决的问题的深层次研究。

二、思路方法上缺创新。一是缺乏统筹考虑。一些地方没有将推行“村为主”工作机制纳入党委、政府的重要议事日程，统一安排部署，视推行“村为主”工作机制为人口计生部门的行为，在组织领导、政策支持、部门协调等方面缺乏统筹考虑。二是缺乏工作创新。个别地方仍沉浸在推行“村为主”工作机制初期阶段所取得的成绩中，推行的效果不能够发挥更大的效用。满足于几项工作和制度的简单相加，没有发掘形成推进“村为主”工作机制的内在驱动力，工作处于浅表层面，创新意识不强。三是缺乏创新举措。面对社会、政治和经济体制改革引发的计划生育管理的新情况新问题，采取了一些很好的措施，但有的浅尝辄止，措施形同虚设，有的没有及时上升到工作机制，往往因为领导的变动或注意力的转移，导致这些措施没有得到很好的实施。四是缺乏融入精神。人口计生行政部门在争取相关部门支持、配合上做得不够，缺乏主动融入精神，在推行“村为主”工作机制的思维定势上没有完全跳出人口和计划生育的小圈子，不能做到适时有效地结合，推行的效果不明显。

三、实际操作中有困难。一是流出人口管理服务难。安徽省大部分县区均为农业人口集中地区，农村男女青年外出打工多，在外时间长，务工无定点，居住无定所，早婚早育、“暗婚”现象严重，造成村组甚至家庭对流出人员的婚育信息了解不及时、掌握不全面，流出已婚育龄妇女孕情难监测，是推行“村为主”工作机制管理与服务的最大难点。二是群众生殖健康需求难。乡镇、村计生服务所（室）技术人员执业资格层次低，临床经验缺乏，“三查一治”服务单一，技术人员整体水平不高，难以满足群众生殖健康的需求。三是经费投入保障难。乡镇经费有限，计生工作经费缺口较大，难以承受流动人口管理、服务机构改善、基础设施建设等，严重制约“村为主”工作的发展和水平的提升。四是经常性工作落实难。现行生育政策与群众生育愿望的差距，在农业大县区，表现更加突出。少数群众采取跑、躲、藏等形式，致使参检率低，孕情难掌握。部分地方村级专干报酬仍然偏低，村级工作经费相当匮乏，使得经常性工作难以落实。

二、准确把握推进“村为主”工作机制的重点环节

“村为主”的实质是“村落实”，深化和完善“村为主”工作机制，就是通过科学界定县、乡、村工作职责和任务，加强服务阵地建设，搭建工作平台，提高工作积极性，使农村人口和计划生育工作的底数清楚、责任明确、信息畅通、管理到位、保障有力、奖惩兑现，实现工作重心下移、管理关口前移、服务战线外移，实现农村人口和计划生育工作由突击会战向经常性工作转变、由乡级包办向村级落实转变、由行政干预向政策推动转变，从而提高人民群众对人口计生工作的满意度。其重点环节就是要始终做到“五个坚持”：

一、坚持把强化组织领导放在首位。深化和完善“村为主”工作机制，必须成立组织机构，定期研究解决推行“村为主”工作机制过程中存在的问题和困难。

一是制定政策措施。党委、政府要站在统筹解决人口问题的高度，着眼于长效机制建立、提高整体水平、解决突出问题，要制定深化和完善“村为主”工作机制建设科学的考评体系和操作规则，有效的政策措施，为推动和落实“村为主”工作机制创造条件。

二是广泛宣传动员。结合实际，深入开展创建“村为主”示范乡村、优质服务先进县区、婚育新风进万家、关爱女孩行动、打击“两非”、“少生快富”工程、生育文化新村等各类宣传活动，形成浓厚的氛围。

三是强化学习培训。注重抓村支部书记、村主任、两委班子成员和计生专干的岗位培训，解决“怎么干”、“怎么干好”和“干不好怎么办”的问题。提高村级干部业务素质，教会他们工作方法，授之以持。四是跟踪监督问效。成立督查组，对“村为主”工作机制建设进展情况进行定期不定期督查，对督查中发现的问题，实行跟踪督促落实。

二、坚持把科学合理定责作为切入点。要将县区、乡镇、村（居）三级责、权、利统一起来，科学合理定责，层层落实责任，以此作为深化和完善“村为主”工作机制建设的重要抓手。

一是实行分工负责制。明确村支部书记为村级计划生育第一责任人，对全村人口和计划生育工作负总责；村两委成员负责抓好分工范围内的人口和计划生育工作，对所包组到户负总责；村专干对全村计生日常工作负总责，形成村支书、村主任亲自抓，村专干具体抓，其他成员共同抓的局面。

二是实行岗位责任制。全面推行乡镇、村居、组、党员干部“四位一体”岗位责任制。乡镇班子成员包片联村，乡镇干部包村，乡镇机关干部作为“村为主”工作队员下派到村，党员、村民组长以上干部联系到户，签订责任状，考核同奖同罚。

三是实行包保责任制。明确乡镇包村干部、村干部、村专干、乡镇计生办和服务所人员分包计划生育管理和服务对象。包保时限从申请生育指标到产后落实避孕节育措施结束。

四是实行责任追究制。对发生抢生、超生、偷生和选择性别终止妊娠等情况的，进行逆向追查，追究包片、包保责任人的责任，同时追究村支部书记和包村镇干的责任。

五是实行协作责任制。坚持分工不分家，统分结合。对于计划生育外出服务、应急服务、集中服务等，以村支部书记为核心，其他包村干部、村干部必须积极参与、配合、支持，形成村级计划生育工作的整体合力和声势。

三、坚持把创新制度建设作为根本保证。深化和完善“村为主”工作机制，要始终坚持用科学的规则和制度建设来保障。

一是创新政务公开制度，打造“阳光计生”。通过聘请政务公开监督员，设立政务公开网站、公开板、电话等方式，将应该公开的事项全面向群众和社会公开。

二是创新救助扶助制度，打造“关爱计生”。通过利益导向优惠政策的落实，转变群众的生育观念，激励群众自觉实行计划生育。

三是创新特殊人群生育管理制度，打造“公平计生”。针对当地所谓名人富人、党员和党员干部等特殊人群超生问题，实行重点管理。加大特殊人群违法生育处罚力度，起到示范惩戒作用，维护群众在生育面前的公平、公正。

四是创新基层工作制度，打造“规范计生”。建立乡村两级工作规范，县区坚持每月召开一次专题计划生育工作会议；乡镇每周调度一次村计划生育个案进展情况；乡镇计生办每周到村进行一次业务指导；村每月召开一次计划生育工作例会等。

五是创新考核评估制度，打造“和谐计生”。完善党委、政府、人口计生部门和相关部门分线考核制度，加大对统计水分和弄虚作假行为的惩处力度，把基层的注意力引导到为群众提供优质服务上来，引导到求真务实上来。

四、坚持把保障措施落实作为基础环节。深化和完善“村为主”工作机制，必须在人力、物力、财力和手段上予以政府行为，加大保障力度。

一是强化组织保障，切实提高人员素质。在村两委换届选举中，按照思想好、作风正、懂业务、会管理、热爱计生事业、善于做群众工作的要求配齐配强村干部，尤其是注重选配好村支部书记、计生专干。配齐配强村组信息员，建立健全“横向到边，纵向到底”的计生工作网络，为落实“村为主”工作机制提供坚强有力的组织保证。

二是强化财力保障，不断加大经费投入。要将计划生育事业费纳入经常性预算，保证人口计生工作经费每年有一定的增幅，保证人口和计划生育各项工作正常开展，保证计划生育法定奖励政策的兑现，保证计生专干工资的足额拨付。要按照职业化要求，统一实行村干部、计生专干工资打卡发放，按时兑现，解除村干部的后顾之忧。

三是强化执法保障，规范依法行政行为。针对违法生育、独生子女奖励兑现、“两非”案件查处和社会抚养费征收等重点难点工作实行综合治理，成立主要领导牵头，相关部门参与的常设机构，三级联动，以村居为主，县区、乡镇配合，促进后进地区的转化。

五、坚持把严格考评奖惩作为重要抓手。要加大奖励推进力度，严格兑现处罚措施，不断改革完善考核办法，切实将村干部工资与“村为主”工作结果挂钩，全方位调动镇、村干部抓计划生育工作的积极性。

一是考核内容上，重点放在计划生育底数不清，超生、抢生、暗婚暗育，出生人口瞒报、漏报、错报和奖扶政策不落实、政策宣传不到户、选择性终止妊娠、社会抚养费征收等工作上。

二是考核方法上，由乡镇根据计生工作进展情况和实际需要，实行“月积分”管理。月初制定任务交办单，明确各村工作任务，做到一村一单。科学设置村级目标责任制考核指标，月中进行督查调度，月末进行考核评比，并根据考核打分，建立季度初评和年度总评办法。对每月积分前三名的村，通报表扬，给予奖励；对后三名的村，通报批评，实行责任追究。同时，对后进村，由县区人口计生工作领导小组成员单位实行包保、驻村帮扶、重点治理、限期整改。在此基础上，县区对乡镇实行“月分析、季调度”，建立“常数分析、均数监控、个案调度、整体推进”的监督考核机制。

三是分类管理上，乡镇依据各村计划生育工作基础，按一、二、三类排序，实行动态管理，分类指导，并将年度考评成绩与村干部绩效报酬结合，与奖惩挂钩。四是责任处罚上，每季度分别设置一定数额责任金，从结婚、怀孕、手术落实、流动人口合同管理、计生宣传、统计管理以及计生制度落实等方面进行考评，每季度兑现一次，直至责任金扣完为止。

三、树立创新“村为主”工作机制推进的理念方法

方法创新源于实践创新，是从继承到扬弃、从模仿到创造的转化。因此，推进“村为主”工作机制，应本着有利于稳定低生育水平和最大限度地满足群众对计划生育的需求原则，牢固树立“四个贴近”的工作理念和方式方法。

一、贴近群众去创新。要始终坚持以人为本的理念，关注民生，注重民意，以群众需求为第一信号，以群众满意为最高标准，做出重大决策前，广泛征求意见，做到既不会因为优化服务而放松管理，也不因加强管理而践踏民权，真正尊重民意、关注民生、维护民权，使“村为主”机制建设更具生命力和群众基础。

二、贴近实际去创新。把创新的着力点放在夯实基层基础工作上，认真探索在新形势下如何稳定低生育水平等重点任务。坚持从实际出发，贴近实际创造，建立富有特色的“村为主”机制。省级要着重研究战略、完善法制、制定政策、搞好规划，建立领导重视、部门配合、政策推动、综合治理的宏观调控保障体系；市、县级要着重建立制度、确立标准、制定规范、提供保障，建立科学管理、优质服务、宣传教育相统一的公共管理和服务保障体系；乡、村两级要着重加强基层基础，改进经常性工作，落实各项政策措施，建立群众自治的工作保障体系。

三、贴近难题去创新。奖励优惠政策难兑现、流动人口难管理、性别比偏高难遏制、社会抚养费难征收和基层投入不足等是当前面临的难题，也是深化推进“村为主”工作机制的障碍。要坚持把破解这些难题当作攻坚战来打，才能取得推进“村为主”工作机制建设的主动权。

四、贴近工作去创新。注重引导广大干部尊重人口计生工作规律，突破惯性思维模式，改进工作方式方法，坚持把工作做在平时，而不在“评”时，既要结果，更重过程，以新理念推进计生工作新发展。要始终把“以实干取胜、以实报取信”作为计生工作的基本要求，坚持做到真抓实干、真督实查。把打假治假作为计生工作的一项重要任务，纳入经常性工作考核评估体系。注重围绕长效节育措施落实、孕环检、孕情跟踪、乡所村室建设、流动人口管理等重点工作，加强监督检查。

四、深化完善“村为主”工作机制推进的几点建议

全国农村人口和计划生育工作会议指出，人口和计划生育工作的重点、难点在农村，稳定农村低生育水平的任务仍然十分艰巨。村级是农村人口和计划生育工作的基础和重心所在，村级工作不到位，计划生育工作也就很难落实到位。当前农村人口素质、结构、分布等方面的矛盾日益凸现，农村人口和计划生育工作的外部环境发生了重大变化，影响生育意愿和生育行为的因素日趋多元化。因此，必须改革创新，将工作重心下移，将工作职责下移，把村级由“配角”推到“主角”位置，变“要我抓”为“我要抓”，是稳定农村低生育水平的必然选择。安徽省提出力争在2010年全省基本建立“村为主”工作机制，时间紧迫，任务繁重，要完善和深化“村为主”工作机制，必须借鉴成功县区的经验做法为全省整体推进提供支撑。

一、要充分认清推行“村为主”工作机制是大势所趋。村级是计划生育工作的最前沿阵地，夯实村级基础，实现村级规范化管理和服务，是稳定低生育水平的治本之策。各地要顺应发展变化的形势要求，顺应经济社会发展与和谐发展的需要，进一步转变思维，敢闯敢试，努力破解制约“村为主”工作机制推进的思想性和体制性障碍，建立符合规律性、富于创造性的“村为主”工作新机制。新形势下深化推进“村为主”工作机制，就是要以稳定低生育水平为中心、以利益导向政策为导向、以降低统计误差、综合治理出生人口性别比为重点、以孕环检为龙头、以二女户节育为突破口、严格把好结婚登记、生育指标发放、孕环监测、孕情追踪服务、定点分娩、“四术”落实、超生处罚、责任追究、群众监督等经常性的工作。

二、要把握影响“村为主”工作机制的根本问题。影响推进“村为主”工作机制的因素有多方面，但要把握根本性问题。

一要把握规律。要以党的十七大、中央《决定》、全国农村人口和计划生育工作会议精神为指导，遵循社会主义新农村建设规律、人类社会发展规律，以及“村为主”工作机制建设自身规律。

二要把握核心。推行“村为主”工作机制的首要任务就是稳定低生育水平，统筹解决人口问题。要建立党政领导、部门指导、上下联动、齐抓共管的整体推进工作机制，采取行政、经济、法律、教育等多种措施综合治理人口问题。要因地制宜，科学规划“村为主”机制建设，工作基础、群众基础好的地方，要率先建立“村为主”机制；基础相对薄弱的地方，从实际出发，逐步建立“村为主”机制。通过推行“村为主”，使低生育水平真正稳得住，超生反弹真正控得住。

三要把握根本。推行“村为主”工作机制的根本就是让人民群众满意。以实现好、维护好、发展好人民群众的根本利益为出发点和落脚点，突出依法维权、优质服务、群众参与、利益激励。

四要把握全局。坚持把“村为主”机制建设作为一个与时俱进、不断完善的过程，增强自主运转功能，注重政策完善，健全各项制度，解决涉及根本性、长期性和全局性的问题。

三、要突出抓好“村为主”工作机制的关键环节。按照“建章立制、以制治村、民主管理、优质服务”的要求，围绕计划生育村民自治、计划生育目标管理、村务公开三个关键环节，协调推进，形成有机整体，发挥综合效益。

一要强化政府行为。以党委、政府名义出台建立“村为主”工作机制文件，充分调动各级党委、政府的积极性。省政府提出建立“村为主”工作机制的基本框架和指导意见后，市级层面出台“村为主”工作机制的基本标准比较合适。要对“村为主”工作机制的基本内容做进一步细化、量化、具体化，统一各方认识，不断强化市、县两级党委、政府的责任感，调动相关资源，建立起党政领导、部门指导、各方配合、群众参与的工作联动机制。

二要科学规划并有序实施。建立“村为主”工作机制过程中，可供借鉴的经验不多，必须根据各地经济、社会、人文与人口和计划生育工作的实际情况，对推进“村为主”工作机制作出有效、带有前瞻性的规划，呈现梯度推进、不断提升、健康发展的态势。

三要改革目标管理考核评估。创新“村为主”工作机制的目的是推进农村人口和计划生育工作。人口和计划生育目标管理和考核评估办法，要紧紧围绕“村为主”工作机制建设的要求来改进和完善。工作评价指标主要反映“村为主”运行机制、利益导向和社会保障机制等情况的各项指标。评估内容主要是项目评估和单项工作评估，暂时无法设立合适项目的实行单项评估。通过考核评估办法和配套措施的实施，逐步解决就机制抓机制的问题，掌握创新“村为主”工作机制的主动权，引领工作跨越式发展。（作者系安徽省人口计生委办公室主任科员）

[\[打印本页\]](#) [\[关闭窗口\]](#)