

## 综合改革新机制建设：加大综合协调力度 促进人口问题的综合治理（征文）



## 一、认清形势，充分认识综合协调的重要作用

在社会劳动中，无论是简单劳动，还是复杂劳动，在各个领域、各个层次，都离不开协调。实际上协调的过程，就是管理的过程，协调工作是管理工作的一项最基本的内容。人口和计划生育工作是一项庞大的系统工程，涉及各个领域、方方面面。由于各部门的职责不同，理解问题和处理问题的层次和角度不同，往往存在着局部利益与整体利益之间的矛盾。不同局部利益之间的各种矛盾和分歧，时常造成工作上的推诿、扯皮，这需要按照更名后赋予我们的新职责，认真协调相关部门、单位、人员和相关活动之间的关系，使其最大限度地协调一致，互相密切配合，形成一个和谐的整体，且能动地解决矛盾和问题，使预期目标得以实现。因此，搞好综合协调是人口计生部门的一项重要职责。

——综合协调，是完成新时期新阶段人口和计划生育工作任务的必要手段。党的十六大指出，21世纪头20年，要集中力量，全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，使经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。这对人口和计划生育工作提出了新的更高的要求。从全面建设小康社会的高度审视我国的人口问题，仍然存在许多诸如人口低增长率和高增长量长期并存、人口总体素质与经济社会发展不相适应等许多矛盾和问题。解决这些重大问题，需要通过高层、中层和基层，方方面面的协调，以求得支持和配合，综合解决人口问题。

——人口计生部门所处的重要地位，决定了要把综合协调作为自己的一项重要职能。各级人口计生委的相继更名，是党和国家对人口和计划生育工作的重大战略决策，是从实现人口与经济资源环境协调发展和可持续发展的战略高度，对人口计生委的政府职能所做的一次重大调整，是人口计生部门切实担负起为全面建设小康社会创造良好人口环境新的历史重任的必要条件。因此，人口计生部门有条件协助各级领导做好综合协调工作。以往，我国没有一个协调全国人口问题的组织机构，因而不同的职能部门所能解决的只是本部门所涉及的部分人口问题，且在某些方面有重叠现象。如计生部门主要解决人口数量问题，老龄委主要解决老龄人口问题，而计生、卫生、教育却都在抓人口素质问题，公安、工商、劳动、计生又都在管流动人口，在这种格局下，业务重叠和空白的现象不可避免。过去我们的职能有限，没有协调、管理和解决其他人口问题的权力，如今更名为人口计生委，综合协调解决人口问题，将成为我们的份内职责。

——实现“三统一”，是综合协调的基本任务。所谓“三统一”，即通过综合协调，使相关部门、所辖地区实现“思想统一、政策统一、步调统一”，在中央的路线、方针、政策指导下，使人口和计划生育工作持续、稳定、健康发展。统一思想，就是针对部分领导、部门看问题的角度不同和所提出的不同意见，采取多种形式，广泛深入地搞好中央对人口和计划生育工作的一系列方针政策的培训和宣传，使各地区、各单位都能从大局出发，摒弃局部利益，把思想统一到全局上来。统一政策，就是根据有关部门“各唱各的调，各吹各的号”现象，争取上级领导和部门，统筹考虑，统一协调，纠正政出多门的问题。统一步调，就是根据人口计生部门与有关部门相互联系的特点，通过完善联络员例会制度、经常开展活动等措施，加强沟通协调，争取理解支持，保证工作的顺利开展。

——依法治国的客观要求，给综合协调工作提出更高要求。随着社会主义市场经济的日臻成熟和人口与计划生育法制建设的不断完善，综合协调的重点会更多地侧重于宏观调控、制定政策和加强综合治理等方面，涉及协调一些具体事项的数量趋于减少，越来越多地要运用法律手段、经济手段和市场规则。这更需要通过协调，进一步加强人口和计划生育工作法律法规体系建设，深入贯彻《人口与计划生育法》及其配套法规，规范公民的生育行为、政府的行政行为和计划生育/生殖健康产业的市场行为，把人口和计划生育工作全面纳入法治轨道；通过协调，深化行政管理体制改革，加快建立“依法管理、村（居）民自治、优质服务、政策推动、综合治理”的人口和计划生育工作机制，健全行政管理、技术服务和群众工作相结合的“三位一体”的人口和计划生育管理与服务体系；通过协调，对人口和计划生育事业的投入全部纳入公共财政，以确保法律法规规定的各项经费得以落实。

## 二、发挥职能部门参谋作用，切实搞好综合协调

中央及市委、市政府对人口和计划生育工作的重大决策、部署能否顺利实施并取得成效，在很大程度上取决于人口计生部门的参谋助手作用发挥如何。为此，“九五”期间，我们积极推动将人口和计划生育工作纳入全市国民经济和社会发展规划，在全市国民经济和社会发展规划“三步走”战略中增加了有关人口方面的内容，强化了人口在可持续发展中的地位，针对事关人口和计划生育上水平的重点工作，加大综合协调力度，取得了明显成效。

一是，综合治理人口问题的局面初步形成。2001—2003连续三年，由市委、市政府办公厅牵头，组织市委组织部、宣传部、纪检委、卫生局、民政局等11部门对12个区县党委、政府落实中央《决定》情况进行了督查，并已形成制度，促进了全市人口与计划生育工作的综合治理。2003年，以市政府名义召开了人口与计划生育工作先进集体先进个人表彰大会，向各区县政府递交了今后三年《人口与计划生育工作目标管理责任书》，戴相龙市长决定并在会议上宣布，今后每年市政府对完成责任目标的区县政府的奖金由过去的1万元提高到5万元，2004年计划生育财政投入要达到人均10元。市委、市政府最近还调整充实了“人口与计划生育领导小组”，成员单位由35个增加到45个，相关部门职责更加明确。

二是，高票通过了《天津市人口与计划生育条例》。人大修改的《条例》中将独生子女父母奖励费、由过去的5元提高到10元，明确市级财政要在独生子女父母奖励费、计划生育手术费等方面给予投入，同时在强化计划生育责任制、发挥计划生育协会作用、治理计划生育药具市场等方面作出了规定。市计生委配合《条例》出台，制定印发了5个配套文件，即《关于社会抚养费征收程序的具体规定》、《关于计划生育行政处罚程序的具体规定》、《计划生育病残医学鉴定管理办法》、《关于生育管理的具体规定》和《对〈天津市人口与计划生育条例〉实施中若干问题的答复》，并逐级开展了广泛深入的宣传培训工作，积极推进了人口与计划生育法制建设。

三是，区县生殖健康服务中心全部建成。经过积极争取，市委、市政府连续三年将区县生殖健康服务中心纳入“全市改善城乡人民生活20件实事”之中。经过相关部门密切配合，计生系统上下共同努力，18个区县级生殖健康服务中心全部落成。同时乡级服务站的改扩建工作正在积极筹划之中，力争用三年时间建成和规范一批高规格、高标准、高质量，能够满足群众需求的乡级计划生育服务站；积极运作建设市级计划生育/生殖健康服务中心，逐步形成以市计划生育/生殖健康服务中心为龙头，以区县服务中心为主体，以乡镇服务站和村居服务室为基础的，较完善的计划生育技术服务体系。

四是，稳步推进计划生育现居住地管理工作。由于社会主义市场经济体制的逐步确立和城市化进程的加快，人户分离、流动人口、下岗职工、管理盲区等问题越来越突出，使原来以单位为主、户籍地为主的管理模式越来越不适应形势的要求。为解决这些问题我市较早地开始了以居住地为主管理的探索，这是计划生育管理体制改革的一个重大举措。为推进这项改革进一步深化，市计生委与民政局联合草拟了《把人口与计划生育工作全面融入社区管理服务体系的意见》，提出全面建立“属地管理、单位负责、居民自治、社区服务”的城市人口与计划生育管理服务新机制，现正进一步征求各区县和有关部门的意见，审修后拟由市政府予以转发。

### 三、明确新时期综合协调的重点，促进人口问题的综合治理

做好新时期的人口和计划生育工作要加强领导，形成齐抓共管、综合治理人口问题的格局。这需要以更名为契机，不断加大综合协调的力度。当前要着重做好以下几个方面的综合协调。

一是，法律法规的协调。“一法三规”的颁布与施行，标志着我国人口和计划生育法律法规体系的框架已经基本建立。《天津市人口与计划生育条例》也已审议通过并施行。各级人民政府及人口和计划生育部门，应依照国家有关法律法规及我市《条例》相关规定，制定、修改和完善各项管理。其中包括综合治理制度、生育管理服务制度、奖励与社会保障制度、计划生育/生殖健康服务制度、社会抚养费征收管理制度等。

二是，社会经济政策的综合协调。要协调各部门在制定出台社会经济政策时，坚持以人为本，有利于人口计生工作。现在关键是要制定和完善有利于计划生育家庭的各项社会经济政策和保障措施，完善救助计划生育困难家庭的法规和投入。党的十六大已明确要求，有条件的地方，探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度。这为加快推进有利于计划生育家庭的利益导向和社会保障制度，提供了政策依据。我们要按照中央的要求，进一步研究完善有关法规和政策，解决计划生育家庭的后顾之忧。

三是，行政管理的综合协调。由政府牵头，协调各部门在推进城乡社会保障体系建设、户籍制度改革、教育资源配置、产业结构调整、市政建设、社区管理、劳动市场和公共卫生体系建设等事业改革发展中，充分考虑人口因素的变化规律，充分考虑对计划生育工作的影响，促进社会资源的优化配置和合理利用。

四是，“三位一体”管理体制的综合协调。经过多年努力，人口计生系统基本建立了行政管理、技术服务、群众工作“三位一体”公共管理体制。这种符合国情的新的管理体制，在抗击非典斗争中发挥了重要作用，今后我们要在加快社会事业发展和建立公共卫生体系过程中，进一步加强人口计生系统“三位一体”管理体制建设。主要是要通过综合协调，把人口计生事业经费纳入公共财政，大力加强基层计划生育服务网络能力建设，加快推进人口计生系统信息化建设，使之成为公共卫生和预防保健体系的重要组成部分，同时，选拔高素质的人才充实到人口计生队伍，以进一步发挥人口计生系统“三位一体”管理体制的综合效益。

总之，更名后的人口和计划生育委员会，将有助于理顺政府部门职能分工，加强政府在人口和计划生育事业方面的宏观调控能力，有助于综合协调解决一些深层次的矛盾和问题，提高行政管理水平，为促进低生育水平的稳定和为全面建设小康社会创造良好的人口环境，提供强有力的制度保障和组织保障，这既是一次机遇，更是一次挑战，我们一定以良好的作风，努力工作，认真履行职责，完成好党和国家交给我们的光荣任务。（作者：天津市人口计生委办公室副主任）