

综合改革新机制建设：认清形势 抓住机遇——湖北省大冶市全面加快人口和计划生育综合改革（征文）



改革是历史发展的必然。纵观古今、放眼中外，社会的发展、人类的进步无一不浸淫着改革的力量。计划生育事业进步的过程实际上也就是改革发展的过程。自开展人口和计划生育综合改革以来，各地坚持思路创新、机制创新、管理创新、服务创新，推进理论创新，圆满完成了中期改革目标，取得了显著成果。但还存在不少薄弱环节，与做好新时期的人口和计划生育工作要求相比，还存在一定差距。特别是部分基层干部，对全面加快人口和计划生育综合改革还处于不适应的状态。最近，笔者通过调查走访，对进一步加快推进人口与计划生育综合改革进行了初浅的思考。

一、全面加快人口和计划生育综合改革势在必行

（一）全面加快人口和计划生育综合改革，是实践“三个代表”，树立和落实科学发展观的具体体现。人口和计划生育工作作为我国的一项基本国策，涉及到社会的各个方面，事关人民群众的切身利益。特别是在广大农村，计划生育工作是群众最为关心的热点问题，计划生育部门是和群众接触最多的部门，很大程度上代表着党和政府在群众中的形象。

党的十六届三中全会报告中明确指出，“要坚持以人为本，树立和落实全面协调和可持续发展的科学发展观”。要在计划生育工作实践中具体体现“三个代表”，树立和落实科学发展观，就必须通过综合改革，加快推进工作思路和工作方法的转变，坚持以真情感染群众，以耐心打动群众，以服务吸引群众，坚持提高人口和计划生育工作水平和服务质量，切实把广大群众的利益放在首位。

（二）全面加快人口和计划生育综合改革，是健全和完善新的工作机制，做好新时期人口和计划生育工作的迫切需要。我市的人口和计划生育综合改革经过近四年来的努力，开拓了新思路，探索了新途径，建立了新机制，也创造了新经验，对提升全市人口和计划生育整体水平起到了很大的推动和促进作用。

但是，制约和影响大冶市人口和计划生育工作发展的诸多深层次问题，并没有从根本上得到解决。一是依法行政和依法管理要求明确，但还未完全落实到位；二是技术服务满足不了群众的需求；三是工作重心已经下移，但思想观念并没有实现根本转变。要解决好这些问题，迫切需要我们进一步提高认识、加强领导、加大力度，通过全面推进人口和计划生育的调控体系、管理机制、保障措施、投入方式等各个方面的改革，健全和完善新的工作机制，全面提高全市人口和计划生育工作整体水平。

（三）全面加快人口和计划生育综合改革，是营造更加良好的人口资源环境，推进大冶改革发展的客观要求。中共大冶市委三届四次全会中提出，在新一轮发展中，要把推进项目、环境和队伍建设、全面提升大冶的城市整体竞争力作为工作的中心，这对人口和计划生育工作提出了新的要求和任务。“十一五”期间，大冶经济要争创湖北省“五强”县市，也需要更优更好的人口环境作保证。

当前，各行各业的改革千帆竞流、各领风骚，改革的范围之广、力度之大、影响之深前所未有。小胜是败，慢进即退，改革形势咄咄逼人。推进大冶改革发展，加快项目、环境、队伍三大建设，率先实现小康社会目标，势必要求全面加快人口和计划生育综合改革，努力营造更加良好的人口资源环境，服务于提升大冶的城市整体竞争力。

二、大冶市人口和计划生育综合改革取得的初步进展

回顾大冶市三年多以来的综合改革试点工作，主要成绩可以概括为以下六个方面：

（一）进一步提高了用“三个代表”要求统领新时期人口与计划生育工作的认识。“三个代表”是立党之本、执政之基、力量之源，是加快推进社会主义现代化建设、实现中华民族伟大复兴的行动指南。做好新时期人口和计划生育工作，有利于促进先进生产力的发展，有利于促进先进文化的建设，有利于实现、维护和发展好最广大人民群众的根本利益。

市委、市政府在全市人口和计划生育会议上多次强调指出，要加快建立和完善“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，进一步明确了全市人口和计划生育综合改革的核心任务。全市各级采取切实措施解决人口问题，使我市的人口计生工作继续保持了健康发展的态势，低生育水平得到了进一步的稳定和巩固。

(二)基本形成了综合治理人口问题的格局。综合改革试点工作得到了全市各单位的高度重视。特别是全市16个乡镇、街办,把承担试点任务作为一种荣誉、鞭策和动力,纳入党委政府的重要议事日程,主要领导亲自研究部署,各有关部门主动参与,计划生育部门积极当好参谋助手。在改革中想了许多办法,克服了许多困难,解决了一些长期制约工作发展的重点和难点问题,使人口和计划生育工作向前迈进了一大步。

在城区,抓住管理体制改革的契机,积极建立“属地管理、单位负责、居民自治、社区服务”的计划生育管理体制,将计划生育融入社区服务体系之中,实行企事业单位法定代表人责任制,健全基层计划生育工作网络,强化街道、社区的计划生育管理责任,进一步完善了对下岗职工、流动人口等特殊人群的管理与服务,城区人口和计划生育工作出现了新局面。

在乡村,结合乡镇综合配套改革的契机,比较好地解决了阵地、队伍和投入问题,切实减轻了农民负担,使全市乡村计划生育工作在改革中得到了稳定和加强。进一步加强计划生育目标管理责任制考核的改革,实行党政领导、相关部门和计划生育部门“三线考核”,强化各方面职责,确保做到领导、措施、责任“三个到位”。

(三)适应社会主义市场经济体制要求的工作机制正在形成。综合改革的核心是建立新的工作机制。四年来,我们围绕机制创新下了很大功夫,取得了初步成效。在依法管理方面,狠抓《人口和计划生育法》和《计划生育技术服务管理条例》、《社会抚养费征收管理办法》的宣传贯彻,加强对干部的教育培训,提高他们依法行政的观念和能力,依法制定和完善各项规章制度,计划生育依法管理水平有了明显提高。

在村(居)民自治方面,切实把工作重心下移,城区抓社区,农村抓村组,制定计划生育章程和村规民约,完善合同管理,普遍开展形式多样、群众喜闻乐见、乐于参与的计划生育宣传和服务活动,引导群众在参与中受到教育,提高他们实行计划生育的自觉性。在优质服务方面,全面加强基层技术服务网络和队伍建设,免费为群众提供基本项目的避孕节育技术服务,积极实施“三大工程”,开展生殖健康咨询、指导和各项服务。陈贵、灵乡、刘仁八等乡镇积极开展妇科病普查普治活动,为辖区内每名育龄妇女建立生殖健康档案,实行妇科病查治全程跟踪,低价服务,在为群众提供优质服务方面闯出了新路。

在政策推动方面,各乡镇结合当地实际制定出台了一系列奖励优惠政策,进一步强化利益导向和社会保障机制。全市对农村独生子女户、二女户免费办理新型农村合作医疗。陈贵、灵乡、城北开发区、金山店等一些经济条件比较好的乡镇,按照500至4000元的标准,为所有二女计生户全部办理了养老保险,灵乡镇计生户子女还享受到了九年义务教育免费入学的优待,迈出了可喜的一步。陈贵镇和还地桥镇,分别大手笔投资近千万元建起了花园别墅式的福利院,社会保障机制得到进一步巩固和发展。

在综合治理方面,进一步健全了计划生育领导小组的工作制度,明确了各相关部门的职责,特别是在流动人口计划生育管理与服务方面,计生、公安、工商、劳动、城建等部门,分工负责,齐抓共管,取得了良好效果。全市各乡镇和街办计划生育办公室全部更名为人口和计划生育办公室,拓展了工作职能。

(四)巩固了人民群众在计划生育工作中的主人翁地位。在推进综合改革过程中,我们始终坚持稳定低生育水平、让人民群众满意的重要标准。在改革启动阶段,进行了广泛深入的宣传动员,让群众熟悉了解综合改革,支持配合综合改革,主动参与综合改革。在各项改革措施制定出台阶段,广泛听取群众意见,了解群众需求,集中群众智慧。群众最不满意什么,我们就先改什么;群众最希望得到什么,我们第一步就提供什么。

在自查评估改革进展阶段,以群众的满意不满意、拥护不拥护、赞成不赞成作为主要依据。把以前主要考核计划生育部门做了什么,转变为考核群众的参与率、知晓率、满意率。深入开展“婚育新风进万家”活动,把男女平等、优生优育的文明观念、生殖健康和脱贫致富的科学知识送到千家万户。普遍推行避孕方法知情选择,减少查环查孕次数,把查环查孕与查病治病相结合,增进群众的身心健康。积极实施“三结合”项目,真心实意为计划生育家庭办实事、办实事,使他们在社会上有地位,经济上得实惠,生活上有保障。

(五)人口和计划生育工作管理和服务水平有了明显提高。综合改革促进了工作职能转变。本着方便群众、服务群众的原则,我们将着力点放在减少行政审批项目、规范办事程序上,改按计划生育为按政策生育。按照协议双方权利与义务相一致,公平、自愿、协商的原则,我们在全市全面推行计划生育合同管理,规范了计划生育干部的行政行为和育龄群众的生育行为。加快信息化建设步伐,乡镇、街道计生办普遍配备了计算机和配套设施,积极推广育龄妇女信息应用系统,为育龄群众提供优质、快捷的生殖健康咨询和服务。现代信息技术的应用,全面提升了我市人口和计划生育管理和服务水平。

(六)计划生育干部队伍焕发了新的生机和活力。综合改革加快了干部队伍的优化。通过深化干部人事制度改革,普遍实行公开选拔、竞争上岗、轮岗交流和末位淘汰制度,加强在职培训和继续教育,优化了人员结构,提高了整体素质。刘仁八等镇对计生干部实行竞争上岗,择优录用,一批奋发有为的年轻干部走上镇计生领导岗位。陈贵、还地桥、灵乡等镇加强村级计划生育队伍建设,实行了村专干竞争上岗,择优聘用35岁以下、初中文化程度以上、女性为主的村级专干。

今年以来，大冶市又有129名青年女性通过竞争上岗走上了村级计生工作岗位。至目前，全市394个村、居委会共配备了401名计生专干，平均年龄为36.4岁，其中女性336人，占总数的85.3%；初中文化以上者401人，占总数的100%。通过改革，普遍进行了村专干公开选聘，使村级计划生育干部队伍的面貌焕然一新。大力确保和巩固基层计划生育工作力量，乡镇计生办纳入政府行政序列，计生办主任明确为副科级，计划生育服务站列入了市级财政差额拨款事业单位。全市各乡镇深入开展“争做新时期最可爱的人”活动，进一步密切了计划生育工作者与群众的血肉联系。

综上所述，大冶全面加快人口和计划生育综合改革的时机业已成熟，蓄势待发。但也面临着不少问题和挑战。

第一，对综合改革的认识有待进一步提高。有的同志认为，计划生育工作基本实现了“三为主”，稳定了低生育水平，工作已经不错了，没有改革的必要。搞改革，改革搞快了可能会冲击现有的工作格局，甚至会影响低生育水平的稳定。

第二，个别单位没有自觉地把综合改革纳入经济社会的总体改革中去研究、部署、推动，不重视调动相关部门和群众的积极性，关门搞改革，改革的社会氛围没有形成。

第三，没有把握综合改革的核心是建立新的工作机制，没有在机制创新上下功夫。满足于零敲碎打，小修小补，致使工作打不开局面，改革徘徊不前。

第四，由于工作衔接不够好，加之存在急功近利、急于求成的心理，没有长期艰苦工作准备，一些单位对全面加快人口和计划生育综合改革信心不足，遇到困难就抱有畏难情绪，改革成果不能巩固和稳定。对待这些问题如果稍有不慎，极容易影响到前阶段的改革成果，甚至出现倒退、滑坡、功败垂成。应当引起重视，并采取措认真加以解决。可以说，我市的人口和计划生育综合改革正处于攻坚阶段。

三、关于全面加快人口和计划生育综合改革的几点意见

大冶市下步全面加快人口和计划生育的重点是：“六大机制”、“五项原则”、“四个坚持”、“三个强化”、“两个抓手”、“一个重点”，简称“654321”工程。

“六大机制”：一是完善人口和计划生育综合治理机制。要进一步建立健全人口和计划生育工作领导小组等综合治理组织。完善和落实相关部门的人口和计划生育综合治理责任制，建立计划生育综合治理目标管理制度和联席会议制度，落实相关部门在计划生育工作中的职责分工和目标任务。年初由市委、市政府与相关部门签订计划生育综合治理责任书，每月组织相关部门负责人召开一次计划生育综合治理联席会议，及时讨论研究工作，年终进行考核评估，促进相关部门认真履行在人口和计划生育工作上的法定职责，努力形成党政领导、部门指导、多方配合、群众参与、综合治理的人口和计划生育工作新格局。

二是完善人口和计划生育管理机制。要全面推进依法管理。进一步抓好“一法三规一条例”的学习、宣传、贯彻和落实，加强对计生干部的教育培训，提高法律素质和依法行政水平，进一步规范执法，加强监督，杜绝违反“七不准”现象发生，切实维护群众的合法权益不受侵犯。要深化村（居）自治。规范操作，充分调动广大群众的参与积极性，凡涉及人口和计划生育的重大事务，都要实行村务公开，经群众集体讨论通过，实行民主决策、民主管理、民主监督，加快实现群众自我教育、自我管理和自我服务。要完善属地管理。

在城区，积极探索计划生育居民自治的新路子，完善人口和计划生育社区管理与服务的新机制。加强各部门单位的协调配合，共同做好社区计划生育管理，堵住城区特殊人员和流动人口计划生育管理“灯下黑”的漏洞。抓好企事业单位法定代表人计划生育责任制的落实。要加强信息系统建设。加强人口和计划生育信息网络建设，形成快捷、及时、准确的人口和计划生育微机管理系统，建立完善以育龄妇女信息系统为基本构架的人口网络通道，构筑与现代化管理相适应的人口和计划生育信息化管理与服务运行机制。

三是完善人口和计划生育优质服务机制。要完善计划生育技术服务网络。建立以市服务站为龙头，乡级服务站为主体，村服务室为基础，流动服务车为纽带的技术服务网络。市服务站要充分发挥其业务指导、技术咨询等职能，指导乡（村）服务站（室）开展好优质服务工作。

要加强技术服务队伍建设。全市各级计生部门要积极组织技术服务人员参加各种业务知识和技能培训，千方百计解决计划生育技术服务部门技术力量不足的问题，按照国家关于计划生育技术服务的要求，明确市、乡服务站服务范围，设备配备标准和考核评估办法，积极开展优质低偿服务，把社会效益与经济效益结合起来，壮大服务力量，改善服务条件，完善服务制度，规范服务标准，更好地为群众服务。

要强化计划生育技术服务功能，实行避孕节育知情选择，出生缺陷干预，生殖道感染干预三大工程。建立市、乡两级出生缺陷干预体系，实行分级管理，实行出生缺陷和病残儿鉴定资料报告制度。市服务站要开展优生监测工作，乡级

服务站要开展新生儿筛查、孕期保健等工作。加强生殖健康产业开发工作，建立以产业带动事业，以事业推动产业的有效机制。

四是完善人口和计划生育利益导向和社会保障机制。要完善“少生快富”工程运行机制，确保优惠政策落实到位。各单位都要安排专项资金对“计生三户”予以扶持，帮助他们脱贫致富。要完善“安居保障”工程。在农村，对住房困难的“计生三户”要提供建房资助，加大安居楼建设，改过去的直接投入为减免建房规费，特殊困难家庭乡村两级要给予适当资助。

要逐步完善和落实城乡一体化的社会保障制度。在农村，进一步完善和落实对二女节育户家庭养老保险制度和农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度。在城镇，完善和落实独生子女父母退休奖励制度。同时要建立城乡计划生育贫困家庭救助制度，对因独生子女伤残、死亡，以及计划生育手术并发症、后遗症家庭，要发放一定数额的扶助资金，资金来源由乡、村两级共同承担。

五是完善人口和计划生育目标考核机制。要完善人口和计划生育“三线考核，综合评估”机制。减少考核轮次，精简考核指标，突出考核重点，实行考核调研与指导工作相结合。继续严格实行“一票否决”制度。发挥考核结果对工作的督导和推动作用。同时，完善目标机制，合理布置月评估工作内容，不断改进评估方式方法，引导、督促基层把工作重点放在平时经常性工作上，进一步夯实基层基础。

六是完善人口和计划生育干部人事制度。以培养人口计生行政管理人才、建设专业技术人才队伍为重点，深化干部人事制度改革。建立能上能下、能进能出、择优任用、有效激励、严格监督、充满活力的用人机制。建立一支结构合理、精干高效、素质优良的计生人才队伍，健全乡、村、组三级工作网络。逐步提高市、乡两级技术服务机构专业技术人员比例。加强对计生干部队伍政治和业务技术培训，不断提高其专业素质，业务能力和工作水平。

“五项原则”：一是要遵循“三个有利于”原则。只要有利于落实人口和计划生育基本国策，有利于稳定低生育水平，有利于人的全面发展，就允许大胆试，不争论。

二是要遵循“以人为本”原则。以满足群众生殖健康需求为出发点，以群众满意为标准，进一步拓展服务范围，改革服务方式，增强服务功能。

三是要遵循改革创新原则。进一步解放思想，改变旧的思维模式，更新观念，努力实现制度创新、机制创新、科技创新、理论创新和方法创新，建立健全人口与经济、社会、资源、环境全面协调和可持续发展的支持体系。

四是要遵循循序渐进原则。正确处理好继承与创新的关系，既要巩固已有的成果，又要注重新的探索，既要发扬光荣传统，又要总结新的经验。正确处理好改革与发展的关系，克服形式主义，在发展中改革，通过改革促进发展。

五是要遵循综合协调原则。把人口和计划生育综合改革纳入全市经济和政治体制改革总体规划，列入党委、政府决策的重要内容，与其它各项改革有机结合，使其与政府职能转变、经济体制改革相协调，与社会主义市场经济相适应。

“四个坚持”：一是坚持服务群众，明晰主旨。坚持以满足群众需求，为群众提供贴心、满意服务为一切工作的出发点和落脚点，通过深化人口与计划生育各个领域的改革，加快“依法管理、村（居）民自治、优质服务、政策推动、综合治理”的新机制的建立与完善，使各项工作和服务更加趋向于人性化。

二是坚持联系实际，务求实效。紧紧围绕新机制的建立与完善，坚持求真务实，讲求实效，紧密结合我市人口与计划生育工作实际，着力解决好制约人口与计划生育工作改革发展的深层次问题和主要矛盾，努力开创人口与计划生育工作新局面。

三是坚持统筹兼顾，合理安排。正确处理深化综合改革与强化计划生育管理服务、稳定低生育水平的关系，坚持以改革促进工作，以改革服务工作，将综合改革贯穿于人口与计划生育工作始终，以工作成效检验改革成果，真正做到两不误、两促进。

四是坚持区别情况，分类指导。根据各乡镇的实际和不同情况，有针对性地提出综合改革的具体要求，确定各自的重点改革项目内容和需要解决的重点问题，确保全市综合改革工作协调进步，整体推进。

“三个强化”：一是在领导重视上有所强化。进一步提高认识，加强领导。加大改革宣传和政策推动力度，大力整合各方资源，按照综合改革的有关要求，充分发挥各部门的职能优势和主观能动性，形成浓厚的综合改革氛围。针对关键环节和重点难点问题，积极探索研究解决，加快建立和完善新的工作机制。

二是在资金投入上有所强化。进一步加大资金投入力度，采取以财政投入为主，拓宽民间资助、社会募捐和其它多

种集资方式为补充的筹资渠道，增加计划生育的经费来源，为进一步推进综合改革提供强有力的资金保障。

三是在队伍建设上有所强化。进一步加强计生干部队伍建设。加大干部培训力度，教育广大干部身体力行“三个代表”重要思想，牢固树立以人为本的科学发展观，通过开展丰富多彩的学习、培训活动，激发计生队伍的积极性、主动性和创造性，全面整合人口计生队伍人才资源，积极引导广大计生干部自觉实现“两个转变”，熟练驾驭新的工作机制，为做好新时期的人口计生工作做出新的贡献。

“两个抓手”：一是狠抓出生人口性别比治理。结合大冶实际，认真探索更科学、更合理、更符合改革精神的行之有效的办法，把出生人口性别比积极稳妥地降下去。二是深入实施综合改革项目推进计划。本着“边推进边巩固，边推进边推广”的原则，在全市全面建立和完善“依法管理、村（居）民自治、优质服务、政策推动、综合治理”的人口与计划生育工作新机制。

“一个重点”：重点研究制订一个长远的人口发展战略目标。进一步进行更深入的调查与研究，把握住未来的人口发展趋势，制定一个比较安全、稳妥的控制人口数量的政策和战略发展目标。

作者简介：张祥胜，湖北省大冶市人，出生于1978年12月，大专文化程度。1994年11月参加工作，1996年6月加入中国共产党。现任湖北省大冶市人口和计划生育局改革办干部。

[\[打印本页\]](#) [\[关闭窗口\]](#)