

张义昌：对人口和计划生育综合改革的思考



一、开展人口和计划生育综合改革是当前人口和计划生育工作的一项十分重要而紧迫的任务

(一) 人口形势发生了变化，需要建立能够稳定低生育水平的新机制。新中国成立以来，特别是全面推行计划生育30多年来，我国在经济还不发达的情况下，有效地控制了人口过快增长，使生育水平下降到更替水平以下，实现了人口再生产类型从高出生、低死亡、高增长到低出生、低死亡、低增长的历史性转变，人口和计划生育工作取得了举世瞩目的成就。也就是说，进入新世纪，我国人口和计划生育工作的主要任务将从降低生育水平转移到稳定低生育水平、提高出生人口素质上来。由于社会生产力不发达、社会保障体系不健全等，群众生育意愿与国家生育政策仍然存在较大差距，低生育水平面临着较大的反弹压力。同时，妇女总和生育率已经接近更替水平，下降的空间非常小。而人口基数比较大，即使是在严格执行现行计划生育政策的情况下，未来十几年全国人口每年仍将以1000万的速度递增，人口过多仍是我国长期面临的首要问题。伴随低生育水平的到来，还相继发生了一系列新的人口问题：流动人口日益增多、离岗职工日趋复杂、未婚青年怀孕甚至非法生育时有发生、老龄人口日渐增多、出生人口性别比居高不下等等。为此，必须建立适应新形势、新任务、新要求的新机制。

(二) 社会政治经济体制改革，需要对人口和计划生育工作机制进行相应的改革。1992年，党的十四大确立了我国建立社会主义市场经济体制的目标。这种社会经济制度的变革势必影响到各行业、各地区、各部门，当然也会影响到人口再生产的整个过程。随着社会、政治和经济体制改革的不断深入，人口和计划生育工作面临许多新情况和新问题，在计划经济体制下形成的工作思路、工作方法、管理机制，对短时间内控制人口过快增长效果突出，但对长时期稳定低生育水平还需要探索；在计划经济条件下开展计划生育工作得心应手，但在市场经济条件下开展计划生育工作则不很适应。因此，必须把人口和计划生育工作放在社会主义市场经济体制的背景中，对现行的管理机制、保障机制和评估机制实施综合改革，建立与社会主义市场经济体制相适应的工作机制。

(三) 人口和计划生育工作自身发展，需要实行综合改革。人口和计划生育工作的历史就是一部改革创新的历史。长期以来，各地计划生育工作者勇于实践，不断改革。如：山东荣城、文登等地创造了以宣传教育为主、避孕节育为主、经常性工作为主的“三为主”方针；吉林、四川、辽宁、山东、江苏等地探索的把计划生育工作与发展经济、帮助农民勤劳致富奔小康、建立文明幸福家庭相结合的“三结合”工作思路；辽宁辽阳、吉林农安、山东即墨、浙江德清、江苏盐都、上海卢湾等地开展优质服务试点，等等。在总结各地成功经验的基础上，探索出了一条具有中国特色的综合治理人口问题的道路，其核心内容是：坚持“三不变”、落实“三为主”、推行“三结合”、实现“两个转变”、达到“一个目标”。综合治理人口问题道路的探索，并不意味着改革的终结，而是把改革从局部向整体拓展、由单项向综合深入、将宏观政策向微观机制落实，推进人口和计划生育事业健康发展。

二、准确把握人口和计划生育综合改革的内涵和外延

综合改革的目的是为了稳定低生育水平，这也是新时期人口和计划生育工作重大而艰巨的任务，综合改革必须紧紧围绕这个任务来进行。

综合改革的目的是建立适应社会主义市场经济体制要求的人口和计划生育工作新机制，即“依法管理、村（居）民自治、优质服务、政策推动、综合治理”。从工作机制这个角度来理解，这五句话二十个字，都有特定的含义，并且各有侧重，形成一个具有密切内在联系的有机整体。依法管理是保障，要加强人口和计划生育法治建设，建立健全人口和计划生育法制体系，加强法律法规宣传教育的力度，增强干部群众的法律意识，提高行政执法水平，切实维护群众的合法权益，实现“法律完备、执法公正、监督有效、管理科学、调控有力、方便群众”。村（居）民自治是基础，要切实下移工作重心，建立以村居为主的基层管理和服务网络，积极推进社区建设和村居民自治，充分发挥基层计划生育协会和其他群众组织的作用，实现村居一级“有人管事、有钱办事、照章理事”。优质服务是手段，要广泛开展人口和计划生育基础知识的公益性宣传教育，深入开展婚育新风进万家和关爱女孩行动，着重做好以技术服务为重点的优质服务，实现“宣传教育服务科学、实用、乐于接受，科学技术服务安全、适宜、体贴入微”。

政策推动是关键，要建立完备的调控体系和良好的政策环境，全面落实法律法规规定的计划生育奖励，建立完善有利于计划生育家庭的社会经济政策，努力建立全民社会养老保障体制。综合治理是核心，各级党委、政府协调有关部门，动员全社会力量实行综合治理，做到“全社会树立综合治理意识、党委政府做到综合决策、各级各部门采取综合措施、社会经济人口实现综合发展”。

综合改革的特点是综合性和制度性。一是综合改革以“综合”为改革思路，具有综合性的特点。它有别于人口和计划生育工作历次单项管理机制的改革或者某些具体措施的改革。如：1995年国家计生委开展的计划生育优质服务试点，

1999年国家计生委开展的“婚育新风进万家”活动，2003年国家计生委启动的“关爱女孩行动”等等，都是局限于某一个方面的探索和改革。综合改革是对人口和计划生育工作的管理机制、保障机制、考核评估监督机制等进行全方位的改革，当然也是对以前历次单项改革的继承和发展、总结和提升。二是综合改革以建立“新机制”为目标，具有制度性的特点。这就有别于1983年国家计生委总结的“三为主”方针，也有别于1994年国家计生委推广的“三结合”经验。综合改革使这些工作方针、工作途径等宏观性的东西具体化、制度化，从而把工作思路和工作方法的“两个转变”落在具体工作中、落实在工作机制中。制度建设具有长期性、稳定性、根本性，这种新的工作机制一旦建立，不会因为外部环境的变化而变化，也不会因为领导人或者领导人注意力的变化而变化。这是新时期坚持走具有中国特色综合治理人口问题道路的重要保证，是人口和计划生育事业持续健康发展的重要保证。

三、当前人口和计划生育综合改革中存在的问题

(一) 思想认识上存在的误区：一是认为综合改革是一句口号，是一个标签，是一种政治时髦，没有什么实际意义，哪里需要就往哪里贴。二是认为综合改革是一个筐，它涵盖了人口和计划生育工作的方方面面，需要什么就装什么。三是认为综合改革是新瓶装旧药，无非就是把以前的改革和提法重新包装一下。四是认为综合改革是一场运动，是一项阶段性的工作，时间到了，运动就结束了。

(二) 工作态度上出现的问题：一是“不动”。有的地方采取以不变应万变的态度，强调人口形势严峻，控制人口过快增长的任务大，工作基础不好，没有精力开展综合改革。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，没有必要开展综合改革。二是“被动”。有的地方采取被动应付的态度，综合改革没有计划、没有部署、也没有检查，上级来了就汇报，上级催了写材料，推一推动一动。或者满足于召开一个会议、成立一个小组、下发一个文件，就万事大吉。三是“盲动”。有的地方虽然热情很高，没有计划、没有方案、没有目标，不了解综合改革的要求、不了解法律法规政策、不了解工作实际情况，凭热情、凭印象、凭想象进行综合改革。

(三) 实际操作中存在的差距：一是满足于试点，没能在面上推开。如：某县在计划生育实际工作中，与县人民法院协调建立了计划生育案件审理合议庭，负责受理计划生育行政诉讼案件的审理和非诉案件的强制执行，加大了行政执法力度，降低了非诉案件执行的行政成本，提高了行政效率。这样一种行政执法机制运行六年来，效果十分明显。但是一直处于试点阶段，没能得到推广，使改革的成果没有能够发挥更大的效用。二是满足于解决具体问题，没能建立一种新的机制。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，各地进行了一些改革，采取了一些很好的措施，但由于没有及时上升到建立稳定的工作机制，往往因为领导人的变动或领导人注意力的转移，导致这些措施没有得到有效实施，或者不能够坚持下来。三是满足于某一个方面的改革，没能扩展到整个机制的创新。有的地方浅尝即止，进行了某一个方面的改革，或者某一项具体的改革，就认为大功告成，完成了人口和计划生育综合改革。

四、开展人口和计划生育综合改革的着力点

(一) 要广泛宣传。综合改革不是关起门来搞改革，是在当地党委、政府的领导下，协调组织各个相关部门积极参与，上下配合，充分发挥基层的积极性和创造性，建立群众参与改革的平台。既要大力宣传本地的综合改革工作，及时进行信息交流和信息反馈，及时总结推介突出的典型和成熟的经验，向外界展示综合改革的成就。又要大力宣传介绍外地的好做法、好经验，善于博采众长，把外地的成功经验拿来为我所用，降低综合改革的成本，加速综合改革的进程。

(二) 要继承创新。综合改革绝非对过去的全盘否定。要认真总结过去形成的工作经验和做法，加以整合和提升。要边学习、边总结、边提高、边推广。计划生育工作影响千家万户，涉及方方面面，不能凭经验、拍脑袋，盲目冒进，急于求成。要坚持先点后面、先易后难、先立后破、循序渐进的原则，正确处理继承与创新的关系，既要巩固已有成果，又要注意新的探索。

(三) 要积极稳妥。要用综合改革统领并推进整个人口和计划生育工作，把改革与发展、稳定统一起来，做到在稳定中抓改革，在改革中促发展，在发展中深化改革。各地要根据社会经济发展水平和计划生育工作水平来决定综合改革的内容和步骤，改革的方案一定要思路清楚，便于操作，摊子不能铺得太大，目标不能定得太高，千万不能一哄而起，搞形式主义。

(四) 要循序渐进。综合改革是新生事物、是探索、是创新，没有现成的模式可以遵循，但也不是信马由缰、盲目行动。必须按照国家人口计生委的要求，根据本地的实际情况，制定科学的综合改革方案，制定具体的综合改革项目文本，按照项目文本的内容、实施步骤稳步推进，再通过改革实践丰富和完善项目文本，做到规范操作，有序推进。

(五) 要保障经费。各地要对综合改革的项目进行科学测算，年初财政预算时要增设综合改革项目经费，做到专款专用。特别是涉及到育龄群众利益的改革项目，既不能因经费紧张而草率取消，也不能在没有经费渠道的情况下盲目上马。各地要量力而行，取信于民，建立推动综合改革的财政投入机制。

(六) 要加强评估。建立完善科学、系统、完备的人口和计划生育综合改革考核、评估和监督机制，按照综合改革项目文本设置的目标定期进行阶段性评估，推动综合改革健康发展。按照“突出重点、注重实效、简便易行”的原则，减少考核层次、次数和内容，把基层的注意力和工作重点引导到为群众提供优质服务、提高工作水平上来，为综合改革

松绑。综合改革的情况要纳入人口和计划生育工作目标管理责任制的重要内容，作为创建全国优质服务单位的重要举措，鼓励基层自觉实行综合改革。（本文作者系湖南省人口计生委副主任）

[\[打印本页\]](#) [\[关闭窗口\]](#)