

湖南省计生委主任盛茂林：关于人口和计划生育综合改革的实践与思考



当前，人口和计划生育工作已进入一个新的发展时期。人口与计划生育事业要持续健康发展，必须顺应时代潮流，找到符合人口和计划生育工作发展的客观规律，用创新的精神和发展的办法解决在社会主义市场经济条件下影响人口和计划生育工作深入发展的关键问题。开展人口和计划生育综合改革是深入贯彻“三个代表”重要思想，推进新时期人口和计划生育工作的一项重大举措。必须一以贯之，全力推进。

一、湖南人口和计划生育综合改革的有益探索 推进计划生育综合改革，由于各地情况不同、基础不同，内容、方法、步骤也将呈现出差异性。湖南作为中部内陆省份，相对于西部地区有着经济状况稍好、群众思想观念较进步等优势，但相对于经济较发达的东部沿海地区，湖南存在经济活跃度低、城市化水平低、社会保障体系不健全、群众的生育意愿与国家的生育政策之间还存在较大差距、计划生育工作的难度还比较大等问题，低生育水平面临着较大的反弹压力。近年来，我们坚持用创新精神推进人口和计划生育工作，大胆探索人口和计划生育综合改革，把过去行之有效的经验加以总结、整合和提升，切实稳定了低生育水平，收到了较好的效果。

（一）创新领导责任机制 1. 强化各级党政领导的人口生产责任。省委、省政府坚持把人口与计划生育工作纳入经济社会发展的总体规划，坚持用人均指标来考核人口与经济工作，做到一把手亲自抓、负总责。省委、省政府要求各地在计划生育工作中做到“思想上防松、工作上防假、管理上防乱”，确保“责任到位、措施到位、投入到位”，尤其是在“一票否决”、经费投入、队伍建设等关键问题上给予照顾和倾斜。人口和计划生育理论纳入了全省各级党校和行政学院领导干部培训班的必修课。省委每年都要召开常委会听取一次以上计划生育工作汇报；每年都要在一年一度的全省经济工作会议期间召开有省、市、县三级党政一把手参加的高规格的人口和计划生育工作会议，省委、省政府主要领导都在会上讲话。从2001年开始，省委、省政府每年都在省“两会”期间召开全省人口资源环境工作座谈会，这些措施有力地保障了我省人口和计划生育工作健康有序地发展。

2. 完善并落实人口和计划生育工作“一票否决”制度。省委、省政府每年都要对市、县两级人口与计划生育工作进行考核评估排队，并兑现奖罚。为一规范“一票否决”制度，省委办公厅、省政府办公厅出台了《关于进一步落实人口和计划生育“一票否决”制度的意见》，就人口和计划生育“一票否决”制度的适用对象及内容、适用情形、实施程序和执行期限作出了具体的规定。近年来，省委、省政府先后对6个县市实行了“一票否决”，取消其综合评先资格，明确规定其党政主要负责人、分管负责人和有关责任人，一年内不得评先评奖，不得调动，不得提拔。实践证明，实施计划生育“一票否决”制度，强化了各级各部门计划生育工作责任，客观上使计划生育基本国策地位有了实质性的提高和巩固，推动了计划生育工作的健康稳步发展。

（二）创新目标管理考核机制 1. 改革考核内容。大力精简考核项目，废除了一些不便操作的、形式主义的考核内容，使考核更具科学性和可操作性。加强分类指导，改变过去一把尺子量到底的做法，对不同类型的地区设计不同的考核指标和分值，要求各地根据本地的人口和计划生育工作基础申报类型，促进了求真务实风气的进一步好转。

2. 改革考核方式。前些年，我委每年都要用4-5个月的时间搞抽样调查考核评估，基层一些地方为对付省里的调查成天“提心掉胆”，针对这种状况，我们采取“不定时间、不打招呼、不要陪同、不受宴请、不准干扰”的调查方式集中在9月-10月两个月进行，调查费用全部由省计生委承担。既减轻了基层的负担，又把各地的注意力引导到抓好平时工作上来，较好地调动了各地的工作积极性。

（三）创新利益导向机制 1. 坚持走“三结合”之路，引导群众少生快富奔小康。以人的全面发展为中心，把计划生育工作与发展经济、帮助群众勤劳致富、建设文明幸福家庭有机结合起来，是我省近几年来不断探索和实践的一个课题。近几年来，省计生委用于扶持湘西、怀化等贫困地区加强基础建设、增强优质服务能力等方面资金4000多万元，为实行计划生育的群众办理2亿多元保额的计生系列保险。召开了全省扶贫开发与计划生育相结合工作会议。从省级计生事业经费中每年切块专项经费用于计划生育与扶贫开发相结合工作。近年来全省各地共投入2亿多元资金，扶持20多万户计生户摆脱了贫困，走上了致富路，真正把群众的兴奋点由“生孩子”引导到了“抓票子”上来。

2. 建立并落实对实行计划生育家庭的奖励扶助政策，大力推广以“计生绿卡”制度为代表的计划生育利益导向机制。我省修订后的《湖南省人口与计划生育条例》非常重视计划生育奖励与社会保障制度，设立专章在原《条例》设立的奖励与社会保障制度的基础上，主要有三个方面的创新和发展：《条例》有三处重要的关于利益导向和政策推动的表述：一是晚育的增加男方护理假15天。二是对独生子女的优惠增加了较大的份量，如独生子女的保健费由原来的每月不低于5元现在修改为5—20元（计生系统从2003年元月开始，要带头执行20元的标准）；独生子女在农村分配集体收益时可以增加一个人的份额；另外还有对独生子女杂费减免，这些都是对独生子女优惠政策创新。三是对符合生育二孩而自愿不再生育的，可以发给不低于当地一年人均收入的奖金。各地着力为实行计划生育的家庭解决实际困难。此外，我们推介了凤凰县给实行计划生育的家庭发放“计生绿卡”、使其子女凭卡免费接受义务教育的做法，目前已有50多个县（市、区）在凤凰县的基础上有所创新。我委在石门县开展了对农村部分实行计划生育的家庭奖励扶助试点活动。这些计划生育奖励优待政策的落实，使实行计划生育的家庭政治上有地位、经济上有实惠、生活上有保障，对引导群众树立新型婚育观念、自觉实行计划生育起到了较好的促进作用。

（四）创新优质服务机制 自1997年我省开展计划生育优质服务试点以来，经历了一个试点面逐渐扩大、服务内容逐渐拓宽、服务方式不断改进这样一个循序渐进的过程。2003年，经考核评估，全省有3个县（市、区）被评为全国首批计划生育优质服务先进县（市、区），有一批县（市、区）被评为省级计划生育工作模范单位和先进单位。

第一，健全服务网络。经过多年的努力，我省建立了以省计划生育研究所为龙头，市州技术指导站为中心，115个县级计划生育服务站为主体，113台计生服务车为流动服务点，2465个乡镇计划生育服务站为基础的计划生育技术服务网络，并拥有一支近9000人的计划生育专业技术服务队伍。近两年，我们采取以点带面的方式，着重抓了甲级服务站所和示范服务站所的创建活动，全省目前经验收合格的甲级服务站81个，示范

服务站7个, 甲级服务所33个。第二, 深入开展以技术服务为主的计划生育优质服务。一是改“两查”为“三查”, 即改“查环查孕”为“查环查孕查病”, 开展了以查治妇女病为主的生殖健康服务。乡镇结合每年2—4次的孕环情监测, 重点对育龄妇女的生殖道感染进行检查和治疗。二是广泛开展了以避孕节育措施的知情选择为主的节育技术服务。通过普及避孕节育知识, 指导育龄群众选择以长效节育措施为主的安全、有效、适宜的避孕方法。三是开展以住院分娩技术服务为主的生育服务。全省部分条件较好的县站和少数条件好的乡所开展了胎教、早教、待产接生、优生优教服务。四是开展了不孕症诊治服务。按照村普查、乡分类、县诊治、省指导的原则, 对不孕、不育患者进行筛查和诊治。五是开展优生遗传检测, 实施出生缺陷干预工程。从1997年到现在, 已有115个县开展了优生遗传检测, 培训了一支近300人的优生遗传检测专业技术队伍。配合国家计生委在我省进行了复合营养素干预神经管缺损试验。第三, 积极尝试整合计生卫生资源。我们积极与省卫生厅协商, 在部分地方进行了计划生育服务站与妇幼保健院合并的试点, 合并后行政管理归计生部门, 业务指导以卫生部门为主。从我省临澧县改革的情况来看, 实现了计生、卫生两个部门的社会效益和经济效益“双赢”。为群众服务的项目增多了, 服务质量也提高了, 群众的满意度提高了。人口和计划生育技术服务收入直线上升, 县站去年和今年均过了100万元, 比合并前每年递增35万多元。妇幼保健工作也有了长足进步, 过去相对弱化的乡村两级工作网络得到加强, 今年, 住院分娩率达到了96%, 孕产妇死亡率为0, 婴儿死亡率下降到16%。我们提出在农村“两大改革”中提倡“三职合一”, 即村专干兼任妇女主任、妇幼保健员。这样不仅精简了村委会干部职数, 加强了村级干部的工作责任心, 提高了办事效率, 而且减轻了农民负担。

(五) 创新综合治理机制 省委、省政府和各级党委、政府积极协调各有关部门对计划生育工作实行综合治理, 省直有关单位就综合治理人口问题出台了一系列文件。主要有: 省委办公厅、省政府办公厅批转的省计划生育领导小组《关于省直单位计划生育职责分工的意见》, 计划生育综合治理单位由原来的7个增加到27个。按照中央《决定》“到2005年末, 各级财政投入计划生育事业费人均超过10元”的要求, 我委与省财政厅联合下发了《关于落实“十五”期间计划生育事业费投入的通知》, 明确了省、市、县、乡分级投入的标准; 我委还与省编委办、省人事厅联合下发了《关于规范乡镇计划生育机构编制和人员管理的通知》; 省物价局、省财政厅联合下发了《关于重新发布全省计划生育系统行政事业性收费项目和标准的通知》, 为制止计划生育乱收费提供了制度保障; 此外, 我委还与省卫生厅共同制定了《〈湖南省计划生育\生殖保健服务手册〉暂行管理办法》和《湖南省生育证管理办法》, 对用“计划生育\生殖保健手册”替代“一孩生育证”的改革进行了规范。省委宣传部等8个部门联合制发了《关于将婚育新风进万家活动引向深入的意见》。省委党校与省计生委发出了《关于在全省各级党校开展人口理论教学的通知》等。计划生育工作的外部环境有所优化, 各部门齐抓共管的格局初步形成。省委、省政府督促相关部门把好计划生育关, 将工作职责和任务落实到基层、落实到人, 每个综合治理单位确定了一名负责人分管人口和计划生育综合治理工作和一名联络员专抓, 每年由省委办公厅、省政府办公厅牵头定期召开协调会, 年初由省直有关单位主要负责人与省长签订人口和计划生育工作综合治理目标管理责任书, 年终组织考核评比、奖惩兑现。人口和计划生育工作的外部环境有所优化, 各部门齐抓共管的格局初步形成。

(六) 创新队伍建设机制 一是乡镇计生机构的设置、人员编制配备和管理提出了指导性意见, 督促各地严格按照省编办、省人事厅、省计生委联合下发的文件要求, 严格编制管理, 乡镇计生工作人员由县计生委和乡镇政府双重管理, 较好杜绝了人员膨胀, 稳定了基层机构和队伍。二是创新用人机制, 在全省全面推行全员竞争上岗, 择优录用制度。我们提出, 全省计生系统要贯彻公开、公正、公平、择优的原则, 坚持在阳光下选干部, 做到凡进必考。要特别注意选拔那些埋头苦干、任劳任怨、实绩突出、群众拥护而又不事张扬的人。三是落实乡镇计生工作人员工资待遇。全面推行乡镇计生工作人员工资由县乡财政统发, 所有乡镇计划生育在编正式工作人员的工资(含医疗、养老保险)统一纳入县财政预算, 实行打卡工资制, 保证及时足额发放。在事业单位全面推行绩效工资制, 彻底打破“吃大锅饭”的格局。省计生委机关带头实行目标管理责任制。并率先在直属事业单位中推行人事、分配制度改革。一种论功行赏、多劳多得的激励机制和“海阔凭鱼跃, 天高任鸟飞”的用人环境以及能者上、庸者让、劣者下的用人机制初步形成。

二、在把握新目标、新标准的基础上, 加快建立适应市场经济要求的新的工作机制 通过综合改革, 确立人口和计划生育工作的新目标——使计划生育事业真正成为造福于人民群众的事业。通过综合改革, 建立评价工作的新标准——稳定低生育水平、提高人口素质、优化人口结构, 让人民群众满意。这是检验综合改革成败的重要标准。这一新目标和新标准的确定, 着眼于维护、实现和发展大多数人民群众的利益, 体现了“三个代表”重要思想的要求, 顺应了国内外形势的发展变化。加大对原有的管理体制、工作机制、保障机制和服务手段的改革力度, 在积累多年改革经验和试点改革经验的基础上, 将计划生育各项改革的成果整合起来, 由局部向整体扩展, 建立起“依法管理、村(居)民自治、优质服务、政策推动、综合治理”的新的工作机制。应重点抓好以下四个方面: 第一, 着眼于村(居)民自治, 着力于基层基础, 建立和完善城市和农村计划生育工作机制。坚持“三为主”, 建立以村(居)为主的有效的基层管理和服务网络, 切实推动工作重心下移。在城市, 把计划生育工作与社区建设紧密结合起来, 建立“属地管理、单位负责、居民自治、社区服务”的属地化管理体制。针对当前计划生育管理中出现的种种新情况, 可将这一管理体制分解成五个支撑点: 1. 社区全员信息分类管理, 由社区对辖区内的育龄人员全面清查, 实行全员登录、分类管理、信息交流、跟踪服务; 2. 托付(移交)管理, 将企事业单位下岗息工人员的计划生育信息移交(托付)给街道、社区管理; 3. 协同管理, 对入户分离人员, 由户籍地和现居地加强联系, 协同进行管理; 4. 前置管理, 对城市开发迁移居民区和房屋新业主, 由建设、房产、物业等部门提前介入, 落实迁出(入)人员的计划生育信息; 5. 一站式管理, 针对流动人口, 公安、计生联合办公, 依托社区民警开展工作。在农村, 要抓住基层民主政治建设的机遇, 完善合同管理, 积极推行计划生育政务公开、村务公开和村民自治, 做到“两委”负总责、协会当骨干、家庭为中心、群众做主人, 引导群众自我教育、自我管理、自我服务。第二, 着眼于保障群众的合法权益, 着力于德法并治, 建立和完善行政管理机制。重点是加强人口与计划生育工作的法制建设和综合管理。立法建制, 要充分考虑法律、法规和制度所规定的执法者的权力与责任是否对等, 群众的义务与权利是否平衡。立法建制, 要坚持以人的全面发展为中心的方针, 贯彻国家指导和群众自愿的原则, 明确群众对避孕节育和生殖健康的知情权、选择权、需求权, 责成政府履行为群众实行计划生育制定的优惠政策、提供经费和计划生育、生殖健康优质服务责任。要把法治和德治有机结合起来, 增强干部群众的法律意识和道德文明意识。强化

监督，建立严格的执法责任制和执法责任追究制。坚持人口与发展综合决策、综合立法，重点在流动人口管理、性别比治理、技术服务执业管理等方面加快制度创新。第三，着眼于以人为本，着力于优质服务，建立和完善宣传教育、技术服务、考核管理“三位一体”的工作体制。在指导思想和工作理念上，要坚持以人为本，强调人文关怀，实行人性化服务，不断满足育龄群众日益增长的需求。坚持把宣传教育放在首位，协调有关部门大力开展人口与计划生育基础知识的公益性宣传，深入开展婚育新风进万家活动，采取多种措施促进婚育观念的转变。要认真研究育龄群众需求的变化，积极开展需求服务。从国际计划生育发展的趋势来看，以群众的需求为宗旨开展的服务才是有效的服务。服务以需求为宗旨，是以人为本理念的具体体现，也是计划生育内在的发展要求。要推进计划生育管理与服务中的科技创新，进一步建立健全县乡村技术服务网络，改善服务条件，完善服务制度，规范服务标准，增强服务功能。有条件的地方，应积极整合大卫生资源，增强基层计划生育服务功能。改革目标管理考核制度，建立科学、系统、完备的目标管理责任制。突出重点，注重实效，鼓励创新，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。第四，着眼于实现和发展群众利益，着力于政策推动，建立和完善利益导向和社会保障机制。建立完备的调控体系和良好的政策环境，是做好人口计生工作的重要保障。政策推动是我省较为薄弱的环节，在综合改革中必须重点突破。既要在较高的层次上制定相关社会经济政策，解决制约人口计生事业发展的重点、难点问题，又要立足于帮助困难群体，解除他们的后顾之忧，制定和落实计划生育的利益导向和社会保障制度。城市要建立和完善基本养老保险、基本医疗保险、失业保险，尤其是生育保险和独生子女安康保险。对企事业单位，要研究落实好独生子女父母增发退休金的问题。逐步推进由家庭养老向社会养老过渡，要特别抓好对农村实行计划生育的家庭奖励试点工作，把政策落实到位。重视制定和落实计划生育奖励、优先优惠等“计生绿卡”政策。抓紧启动救助计划生育困难家庭活动，以制度来保障。尽可能的让那些积极响应党和政府的号召、率先实行计划生育的群众获得较实惠的经济利益。

三、在推进政府职能转变的过程中，加强对综合改革的指导和协调 社会主义市场经济的要求是小政府、大社会。发展社会主义市场经济，要求纠正政府职能越位、缺位、错位的问题。计划生育综合改革也是政府转变职能的一个实际行动，是根据社会主义市场经济的要求重新定位的一个过程。实行综合改革，要求政府职能由微观控制向宏观调控转变，这既包括计划生育政策的调整，也包括管理方式和管理手段的调整。政府的职责，主要在于制定政策、加强协调、创造条件，为综合改革提供所需要的人力、资金、技术、信息和工作指导。由于改革覆盖了人口和计划生育的各项工作，涉及到社会的许多方面、许多部门，把综合改革只单纯地看作是人口与计划生育自身工作的改革，搞“单项运动”，实行“关门改革”，很显然，这样的改革是难以成功的。必须处理好党政行为、部门行为和群众行为的关系，统一部署，协调推进。综合改革的核​​心是转变各级政府以及计划生育部门的职能，建立适应市场经济形势的新的工作机制。抓好综合改革对政府职能转变的要求，主要体现在以下方面：1. 组织资源，抓好协调。试点市、县的党委、政府要承担起对综合改革的领导责任，坚持一把手亲自抓、负总责。这是长期以来人口计生事业健康发展的根本经验，也是决定综合改革成败的关键所在。要协调好人口计生、劳动社会保障、卫生、财政、人事、公安、民政、建设、科技、教育等部门的关系，动员和组织好企事业单位参与改革，划分和承担相应的责任，实行量化考核。2. 宏观调控，加强规划。把综合改革纳入当地经济和社会发展的总体规划，与正在进行的其他各项改革结合配套，统一部署，协调推进。要设计和规划好总体目标和有限目标，先易后难，分类指导。同时做好先期试点市的中期评估和论证，总结经验，指导面上工作，稳步推广新的试点。3. 调控政策，保障需求。要弱化微观生育调节。利用计划生育管理制度和技术手段对公民个人的生育行为直接予以调控，要在落实《人口与计划生育法》的前提下，扩大育龄群众的知情权、选择权和需求权。要强化生育宏观调节机制，利用各种经济社会政策、相关法律法规制度、利益导向机制等综合治理措施，对公民的婚育观念、价值观念、生产生活方式等施加影响，从而达到对公民的生育行为进行调节的目的。这是综合改革能否取得成效的关键。对于推进改革的财力保障措施特别是对计划生育家庭的社会保障措施，要通盘考虑，重点倾斜，优先解决。4. 简政放权，减少成本。依靠和发挥非政府组织，包括工会、共青团、妇联和计划生育协会、老龄组织等非政府组织，社区居委会、村民委员会等基层群众自治组织，以及其他社会团体和组织在人口和计划生育管理和服务中的作用。这其实是将某些政府管理职能非政府化，是管理形式的变化，是更有效、更科学的管理，而非管理力度的削弱。要最大程度地利用社会资源服务群众，最大程度地减少基层和群众的负担，以最小的行政成本换取最大的社会效益。（作者简介：盛茂林，男，汉族，中共党员，1960年1月出生，原籍湖北黄石，现任湖南省计生委主任、党组书记。）（中国人口网1.29） S/8379