

● 相关文献

- ◆ 管理与评估的思考与实践
- ◆ 知情选择的理念与实践
- ◆ 计划生育/生殖健康与维护公...
- ◆ 管理与评估的思考与实践(在...
- ◆ 一项人口政策的思考
- ◆ 实行计划生育人口复杂巨系统...
- ◆ 用法治的力量做好人口与计划...
- ◆ 从独生到二胎：艰难的越过“...
- ◆ 农村违法生育处理难现状及对...
- ◆ 认识和应对人口计生事业发展...
- ◆ 计划生育优质服务如何向纵深...
- ◆ 长江宣言(草案)
- ◆ 村民自治：国家权力合法性基...
- ◆ 生育政策需平稳过渡
- ◆ 不必过分担心计划生育的负面...
- ◆ 人口与计划生育统计社会监督...
- ◆ 论中国人口的百年战略与对策...
- ◆ 对人口和计划生育综合改革的...
- ◆ 论城市计划生育的发展方向
- ◆ “二胎”生育意愿增强
- ◆ 台湾的家庭计划
- ◆ 低生育率条件下的中国人口控...
- ◆ 中国生育政策调整问题研究
- ◆ 农村部分计划生育家庭奖励扶...
- ◆ 控制人口增长9.25公开信...
- ◆ 四省农村计划生育家庭的奖励...
- ◆ 中国计划生育领导管理机构的...
- ◆ 发展中国家的计划生育：未尽...
- ◆ 关于计划生育统计改革(摘要...

您现在的位置：首页>>研究文献>>对北京海淀区人口和计划生育综合改革工...

## 对北京海淀区人口和计划生育综合改革工作的调研报告

作者: 金小桃 朱尧耿 出处: 中国人口网

海淀区地处北京市西北，辖区面积430平方公里，是全国科技、教育资源和人才的汇集地之一。户籍人口184万人，流动人口80多万人，2004年全区生产总值突破1000亿元。经济社会的快速发展有力地促进了海淀区的人口和计划生育工作：2001年以来先后获得全国“婚育新风进万家”活动先进区、全国计划生育系统先进集体、北京市人口与计划生育工作示范区、全国人口和计划生育系统防治非典型肺炎工作先进集体等荣誉，2004年被评为“全国计划生育优质服务先进区县”。

面对庞大的人口规模、复杂的人口结构、人们固有的偏好形成的多样化需求，如何推进人口和计划生育综合改革，建立新的工作机制，整合现有社会资源，构造一个适合区域发展的良好的人口生存与发展环境，为区域社会经济全面、协调、可持续发展提供一个有力的支撑与保障，成为海淀区近年来一直在探索的重要课题。

### 一、海淀区推进人口和计划生育综合改革工作中的主要做法与成效

人口和计划生育工作经过多年的发展与演变，虽然“控制人口数量、提高人口素质”的根本任务没有改变，但在海淀区人口计生委的工作方法中已越来越多地融入了现代政府管理的理念与方法，更加注重了人口、社会协调、可持续发展，更加关注人自身的价值。他们在基层的具体工作中也越来越感到，在当前社会全面改革的浪潮中，人口和计生部门必须将自己的社会管理角色由“演员”变为“导演”，由被动地接纳上级布置的具体工作任务转变到更加结合实际开拓创新，建立工作长效机制，特别要在管理体制、机制的创新上下功夫，找准本区域存在的发展瓶颈问题并研究解决方案、开展工作试点并不断总结推广经验，才能使工作更有针对性，保证改革发展的大局。

2003年初，海淀区在北京市率先启动人口和计划生育综合改革。结合区域内街道、乡镇的特点、难点及工作优势，确立了“现居住地管理”、“计划生育村(居)民自治”、“新型封闭式物业小区管理”、“建立并完善利益导向机制”、“农村小城镇化建设中管理服务新模式”等课题，选定十三个乡镇、街道作为试点单位。通过近两年的努力，目前海淀区人口计生委在现居住地为主管理、居(村)民自治等方面取得了初步成效。

#### (一) 积极推进现居住地管理

实现以人为本的有效的现居住地为主管理，是当前作好人口计生工作对基层政府的更高要求。随着海淀区的快速发展，人户分离人员大量增加，加之流动人员的大量涌入，如何准确掌握现居住地人员的基本信息成了海淀区人口计生委面临的重大难点。在全国人口信息还没有形成统一交流平台的情况下，海淀区人口计生委对区内形成的人户分离人员率先实行现居住地管理，制定了《海淀区计划生育现居住地为主管理办法》，在全面登记人户分离情况的基础上，重点清理本区内人户分离人员，通过自主开发的“管理与服务软件”、联系会、信函等通过多种形式进行信息交流-反馈-再交流。在“WIS”系统和国家外来人口信息交流平台建成后，又积极运用这两种渠道开展交流。同时，海淀区人口计生委还修订了《海淀区计划生育目标管理实施方案》，将人户分离人员的计划生育率纳入现居住地考核，促进了现居住地管理工作深入开展。到2004年底，已登记各类人户分离人员共7.8万余人，区内人户分离信息交流率92%，确认率为62%。

在现居住地管理中，海淀区人口计生委还遇到了另外一个难题，即新建物业小区中的计划生育管理与服务工作。在北京的整体发展中，由于各区域功能的重新定位和城市产业的重新布局，人口向近郊的聚集已形成趋势，而海淀作为中关村科技园区的核心地段，各类功能完备的新型封闭住宅小区迅速崛起，而小区内的各种社会管理职能却难以及时到位。为防患于未然，海淀区人口计生委组织开展了对物业小区的专项调查，发现目前全区256个新型封闭住宅小区中已建立社区居委会或纳入社区居委会管理的有179个，未建立和未纳入的77个，而且相当一部分因基层组织缺位或工作不得力，使小区游离于行政管理和服务之外；同时，小区内居住人口结构复杂，据抽样调查小区内居住的人户同在人员占近40%，人户分离占36%，流动人口约占25%，居住人群收入较高，普遍重视“隐私权”，因而有关人口计生工作信息收集渠道不畅。

针对这种情况，海淀区人口计生委开展了“高档物业小区计生管理新模式”的试点工作。通过与物业座谈以及在小区中针对育龄群众开展生育现状及需求调查，找到公司与政府合作的结合点——提供优质服务，满足小区居民的需求。思想统一后，政府加大了对物业公司在计划生育管理与服务工作中的指导，给予人力、物力支持，物业公司也指定了专人负责计生工作，从居民购房起就填写计划生育情况卡片，做到对入住人员底数清，同时为小区居民提供多方面服务，方便了居民。物业还出资制作了一些有关计生政策、生殖健康知识的宣传品在小区内、楼道中开展宣传，并积极推动小区内居委会的建立。试点单位原有的13个小区在一年促成12个单独成立或挂靠到其他居委会，物业的前期工作也为居委会的工作顺利开展奠定了坚实的基础。试点成功后，海淀区人口计生委及时召开了全区综合改革工作会，在全区推开这种管理模式，努力推进在物业中形成一种“社区管理、部门配合、物业协助、业主受益”的长效工作机制，谋求政府、企业与业主的互利“三赢”。

## （二）大力推进实现计划生育村（居）民自治

20世纪90年代初，海淀区开始在农村开展计划生育村民自治。通过建立村民自治章程、自治公约等形式，使计划生育逐步融入党建、精神文明建设中，出现了聂各庄“十星文明户”评比等一些典型的村民自治工作经验。2003年初，海淀区在继续总结、推动村民自治工作的基础上，结合城市管理的新特点和社区居委会的组建工作，研究出台了《海淀区人口与计划生育居民自治工作指导意见》，推动计划生育居民自治工作与居民自治整体工作同步启动。

在自治工作启动中，海淀区人口计生委发现有相当一部分居委会还习惯于作为政府的基层组织，对自治工作的概念、目的、形式等认识模糊。为转变这种观念，海淀区人口计生委加强了对基层工作的指导，宣传计划生育居民自治的涵义，要求结合社区群众的特点开展不同侧重点的宣传和需求调查，通过居民大会或居民代表会的形式拟定有社区特色的居民自治公约和自治章程，依靠协会的资源 and 优势将居民自治工作的内容以适当的形式落到实处，形成“以宣传为先导、以章程为保障、以协会为载体、以需要为核心”的计划生育居民自治。通过努力，海淀区出现了一批以自治承载的“相约健康在社区”、“生育文化社区”活动，诞生了精品“社区计生卡通形象”，并有了“交互式自治”这样的创新工作形式。一些社区还引入香港社区服务理念，实施“新家庭计划”，建立生殖健康服务自助平台，以服务为出发点引导社区居民从关注健康到主动支持、帮助政府做好本社区居民计划生育工作，全面推进了“四自”理念的落实。目前，全区所有的居委会都已制定了各自的居民自治章程和公约，并根据指导意见全面开展自治工作。

## （三）全方位推动计划生育综合优质服务

在推进计划生育优质服务工作中，海淀区人口计生委逐渐体会到“计划生育优质服务”是一个不断发展的概念，从其提出时还以较为单纯的技术服务为内涵，到目前已经形成了一个涵盖知识宣传、技术服务、满足人的尊严和社会发展需求的这样一个综合优质服务的概念。这一结论的提出，为海淀区人口计生委全方位推进计划生育优质服务搭建了一个更为完整的工作框架。

1、在技术服务中，通过整合服务资源，提升服务水平，延伸服务网络推进优质服务，形成以区生殖健康技术服务中心为基点，以地区医疗机构为主体，以社区卫生站（村卫生室）为补充的“全方位技术服务网络”。

海淀区计划生育生殖健康技术服务中心承担了免费为农村及城市无业育龄人群开展基本项目的计划生育技术服务，并为外地来京无业育龄妇女开展计划生育技术服务。2004年接待外地来京人员9万余人，未出现一例并发症和事故差错。为不断提高服务水平，近几年海淀区人口计生委通过对服务机构外环境的改造装修、配置先进的医疗设备、引进高级专业技术人员、制定严谨的工作制度和人性化的服务流程等对服务硬件、软件进行全面升级，为术后人员提供“亲情搀扶”、送健康礼品、发健康处方等温馨服务，就诊群众满意和比较满意率达98%。

为充分利用地区卫生资源，海淀区人口计生委开展计生卫生联手，建成由66家医院和69家社区卫生站、有500名专业人员组成的技术主体服务网络，不仅保证提供优质的技术服务，还承担了免费发放避孕药具、提供咨询服务以及发放“健康处方”等服务，实现了服务资源的有效利用。2002年，海淀区启动《海淀区开展育龄夫妇享有生殖保健服务规划》，以政府工程的方式启动对城市无业、农村已婚育龄妇女开展的生殖健康检查，已有8万多名已婚育龄妇女接受了此项服务，并全部建立了健康档案，还有2.8万名已婚育龄男性进行了生殖健康检查。

在药具服务工作中，海淀区人口计生委以承接国际项目为切入点，在全区安装了500部自动售套机，同时推进免费药具的发放渠道，实现了在全区所有的居（村）委会、外来人口一站式办公地点、人才职介中心、社区卫生站、乡村卫生院（室）、66家医院、部分高科技公司、大型集贸市场电子市场、地下空间外来人口租住地等地设立了避孕药具免费发放自取架，2004年又增设了26个免费自取发套机，使生活在海淀的群众能够方便、快捷地得到需要的服务。

2、在知识宣传中，通过构建宣传网络，创新宣传方式，拓展服务人群推进优质服务。海淀区人口计生委构建了以“空间四条线、地上精品现、沟通面对面”的广覆盖宣传网络：一是抓住北京电视台、《中国人口报》、《人口与计划生育》杂志、海淀报等主流媒体，通过设专栏、出专版，开展对生殖健康知识、政策法规以及工作经验的总结宣传。二是抓住特色活动出精品，组织开展了“樱花香，碧水长、婚育新风传四方”的昆玉水系大型流动宣传、“独生子女艺术节”、“生殖健康进军营”等一系列精品特色活动。三是建成了以“生育文化墙”、“人口文化园”为代表的一批精品生育文化宣传阵地。四是树起了以人文关怀为基、以计生宣教公益广告组成的城市风景线。五是相继开发了针对大学生、公司员工、外来人口等不同人群知识需求的网络模版和DVD光盘，出版了以《海淀区人口计生委对您的关爱一如既往》为主旨的一系列科普图书及电子图书。六是建成了三个计生宣传网站和一个网上人口学校，推进政务公开、宣传人口国情、计划生育政策法规和生殖健康知识，并及时开通了网上行政审批。

海淀区人口计生委还尝试通过在互联网开设网上直播的方式组织了“关注新《条例》，专家与您零距离——《北京市人口与计划生育条例》网上宣传咨询活动”和“中关村白领，大方谈性——‘男性健康日’专题活动”，两次活动共得到近70万网民的关注。

通过多方位、多角度、多层次的知识服务，使海淀区人口计生宣传的受众面不断扩大。但海淀区人口计生委的目标还有更远。在圆满承接联合国人口基金在海淀区高等院校大学生中开展的“青春期性与生殖健康教育”项目后，海淀区人口计生委根据需求调查，将青春健康知识传播的时间从育龄人群拓展到中学生，在全区中学生中启动“青春期性与生殖健康教育”，按照项目动作的方式总结经验，组织专家编写并出版了北京首部《青少年性健康教育》教材，目前全区已有70%的中学将此教育内容纳入了教学计划，直接受益学生已达9万多人次，家长受教育为3万多人，亲青服务咨询人数约1.5万人次。海淀区人口计生委还拟将此项工程继续向小学高年级拓展。

## 二、流动人口的计划生育管理与服务仍是海淀区计划生育工作中的重点和难点问题

人口流动状况是一个国家的经济发展和社会进步的重要标志之一。随着我国经济和社会的发展，流动人口规模呈不断扩大的趋势。一方面，人口的流动，对于促进经济发展、增加农民经济收入、促进城市失业人员的再就业、调整城乡劳动力结构、促进人的全面发展、实现可持续发展等方面都起到积极的作用。另一方面，人口的流动，也给计划生育工作管理与服务增加了一定的难度。

海淀区在城市化进程中封闭物业小区增长量大，人户分离人员持续增加，外地来京流动人口不断增长，加之国家和北京市为流动人口多项便民措施的出台，加大了人口计划生育工作的管理与服务难度。

一是对目标人群管理脱节，服务对象不明晰。当前，我国人口流动整体上处于无序状态，作为流动人口的主要管理机关的公安部门，在现存管理体制、方式下对其管理对象底数不清、分布不明，特别在人性化管理推行的进程中，公安机关原有的强制手段取消，综合的社会管理模式还没有建立，进一步加剧了对流动人口管理措施的弱化，作为计划生育管理服务对象更难以做到明晰。

二是政策执行需要的财政资源保障脱节，财政资金到位困难。我国现行财政体制的安排系中央与地方分享税制，通过中央与地方政府之间划分税收收入及中央的统一支付体制共同实行管理。这样，在对流动人口进行计划生育管理与服务的过程中，经费的负担主要落在地方财政中，而地方政府层级间财政体制的类似安排，又将经费负担继续逐级下移。以海淀区为例：2003年底，全区户籍人口共178万人，其中育龄妇女46万人，成年流动人口36万人，流动育龄妇女约10万人。同期区级财政对户籍人员的经费投入平均5.2元/人，全年区财政至少需为户籍人口投入计划生育事业经费926万元，按要求应投入流动人口计划生育事业经费187万元，此外还应相应增加管理人员编制，核拨行政经费。

当前，在一些外来人口大规模聚集的地方，基层政府为解决当前一些矛盾，还常常通过设置一些临时机构、临时人员去实施法制性政策性很强的管理工作，使公共政策实施不仅面临管理主体本身的合法性问题，而且一些管理人员本身的行为失范可能又会酿成新的冲突甚至局部管理危机。况且这种管理与服务的要求可能还会使城市进一步扩大人口吸引的态势，在交通、住房、能源、教育资源等多方面对城市发展形成新的压力，也使得地方行政领导对类似的财政的投入有一定的顾虑，因此地方财政在对流动人口的计划生育经费投入方面不够积极。

### 三、建议

（一）按照国家人口计生委的部署，进一步加强对综合改革的规划。海淀区是全国人口和计划生育综合改革大局中的一个很具有代表性的重要组成部分，代表了东部地区经济社会发展的水平和改革开放的程度。海淀区的人口和计划生育工作是东部地区的一个缩影，同时又客观代表了东部地区，因此海淀区市的综合改革工作在东部地区具有突出的典型意义。经国务院原则通过的《北京市总体规划（2004-2020年）》宣布了北京的使命：国家首都，世界城市，文化名城，宜居城市。当前，北京的经济社会发展正处在新一轮飞速发展之中。经济的发展为人口和计划生育工作带来了难得的发展机遇。海淀区人口计生委要抓住难得的发展机遇，为区委、区政府当好参谋助手，把人口发展纳入到海淀区的经济社会发展全局之中。要按照到国家人口计生委关于在2010年前在全国大多数地区基本建立新的工作机制的要求，制定海淀区关于综合改革的规划，率先实现建立新的工作机制。

（二）加强人口发展战略的研究。海淀区人口规模较为庞大，特别是人口机械增长过快，2004年全区人口机械增长率达31.15%，增长量为5.6万，总户籍人口数已达184万。同时，海淀区的人口安全问题开始显现。2004年全区新出生人口的性别比达111，区域人口老龄化速度加快，全区60岁及以上老年人口达到28.49万，占总人口的15.5%；性病和艾滋病在特殊群体中有蔓延趋势。这些问题都迫切需要加强人口发展研究。要以人口计生委更名为契机，充分借助区域人才资源，积极开展适应区情、适应区域发展状况的人口战略研究，制定与经济社会发展相同步的人口发展规划，促进人的全面发展，使经济社会发展的成果惠及海淀区包括流动人口在内的每一个公民。

（三）继续加强对流动人口的计划生育管理与服务。流动人口是改革开放的必然产物，是推动社会主义市场经济发展的重要力量。要正确认识对流动人口的计划生育管理和服务问题。在市场经济条件下，大多数流动人口主要以经济为目的，真正以超生为目的的流动人口是极少数。流动人口的计划外生育，主要是因为我们的政策滞后，管理和服务工作没有跟上。比如在计划生育/生殖健康科普知识的宣传、避孕方法的知情选择、避孕药具的发放以及计划生育事故救助等方面，流动人

口能够享受到的服务就十分有限，不利于提高他们预防意外怀孕的意识和能力。流动人口中的农民工未婚先孕，有些是因为我们的管理手续太繁杂和宣传不到位，他们没有领结婚证而造成的。高档住宅区居民的超生问题在当前的社会转型时期有其特殊的文化背景，有些是我们法制宣传不到位的缘故。通过改进计划生育宣传服务工作，这部分超生是可以避免的，而且可以更好地维护流动人口特别是育龄妇女的计划生育/生殖健康权益。海淀区作为首都的一部分，要自觉贯彻落实《行政许可法》，积极探索研究对流动人口的计划生育管理和服务的新的方法。要通过加强服务、充分发挥现代信息技术的辅助作用等途径，加强对流动人口特别是高档住宅区人口的计划生育管理。

（作者简介：金小桃 国家人口计生委办公厅主任 主要研究方向：战略管理、经济管理、企业经营管理，人口发展战略。朱尧耿，国家人口计生委办公厅研究室）

关闭

| [网站首页](#) | [网站地图](#) | [关于我们](#) | [联系我们](#) |

中国人口信息网