

人口与发展论坛

综合改革: 且将来路看前程

《人口研究》编辑部

特邀主持人: 杨文庄

背景

通过计划生育综合改革, 建立依法管理、村(居)民自治、优质服务、政策推动、综合治理的新型工作机制, 在人口和计划生育系统绝对是个很热的话题。

上世纪 90 年代后期, 我国人口再生产类型实现了历史性的转变, 但人口和计划生育工作的形势并不乐观。一方面稳定低生育水平的任务仍然艰巨, 另一方面就业人口、老龄人口、流动人口增加以及出生人口性别比失衡等问题日益显现。同时, 全面建设小康社会目标的提出, 以及在发展中出现的严重环境问题、资源问题等等, 提醒全社会对新世纪我国人口问题的长期性、艰巨性和复杂性进行深入的思考。

2000 年初, 中央制定了《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》, 明确提出人口问题是社会主义初级阶段长期面临的重大问题, 是制约可持续发展的关键因素, 并对做好新时期人口计生工作进行了全面部署。为贯彻落实好中央精神, 2000 年, 当时国务委员兼国务院秘书长王忠禹与国家计生委主任张维庆等到山东调研, 在总结基层多年实践经验的基础上, 提出建立“依法管理、村(居)民自治、优质服务、政策推动、综合治理”的工作机制, 并率先在山东滨州、青岛等 4 个城市试点, 以后试点陆续扩展到全国 14 个省(区、市)的 19 个市。

在近几年中央人口资源环境工作座谈会上, 江泽民、胡锦涛、温家宝同志先后对这项工作给予肯定, 要求加快推进。国家人口计生委高度重视建立新机制工作, 在 2001 年国家计生委关于建立新机制的指导意见中, 提出了宏观管理、工作运行、利益导向、财政投入、队伍建设、考核评估等制度建设的目标。张维庆主任提出了“四个新”的改革构想, 即确定新目标: 为全面建设小康社会创造良好的人口环境, 使人口和计划生育事业真正成为造福于人民的事业; 建设新机制: 依法管理、村(居)民自治、优质服务、政策推动、综合治理; 确立评价工作的新标准: 稳定低生育水平, 让人民群众满意; 对干部队伍提出新要求: 争做新时期最可爱的人。

4 年来, 各省(区、市)特别是综合改革试点市(区)按照中央领导同志的指示精神和国家人口计生委的总体部署, 围绕建立新机制进行了卓有成效的探索。目前, 国家人口计生委正在组织中期评估, 全面研讨改革中存在的理论和实践问题, 规划部署未来发展的目标和任务。这期论坛, 我们高兴地邀请到了国家人口计生委副主任王国强, 青岛和牡丹江两个综合改革试点市的人口计生委主任李淑华、赵九祥, 中国人民大学人口与发展研究中心曾参与过综合改革调研和评估的两位教授段成荣、穆光宗, 相信他们的思考会对深化综合改革、加快新机制建设有一定的启示和帮助。

加快推进人口和计划生育工作新机制的建设

王国强(国家人口和计划生育委员会副主任)

世纪之交,国家人口计生委认真贯彻党中央、国务院关于做好新时期人口和计划生育工作的一系列重要指示和重大决策,实施综合改革,探索建立适应新形势、新任务要求的“依法管理、村(居)民自治、优质服务、政策推动、综合治理”工作机制,并先后在全国19个市组织开展试点。各省(区、市)人口计生委积极响应号召,把这项工作摆上重要位置,认真部署,抓紧试点,多策并举,大力推进。近4年来,新机制建设取得了阶段性重要成果,积累了丰富经验。目前,国家人口计生委正在组织开展综合改革中期评估,目的是总结经验,研究问题,确立未来发展的目标和方向。

1 深刻认识新机制提出的时代背景

进入新世纪,人口与计划生育工作面临的国际国内形势以及自身工作形势发生了重大变化,这给人口和计划生育工作提出了新的任务和要求。

首先,国际形势发生了重大变化。政治多极化、经济全球化发展趋势不可逆转,以信息技术、生物技术、纳米技术为代表的新技术革命日新月异。特别是我国加入世界贸易组织以后,必须以更加开放的姿态参与国际事务和国际竞争,这对人口和计划生育工作提出了新的挑战,要求我们必须深化改革,转变观念,与国际人口与发展事业大潮的主流相协调。

其次,国内形势发生了重大变化。社会主义市场经济体制基本建立,国民经济保持较高的发展势头,人民生活水平有了显著改善,各项事业都在深化改革,不断解决制约我国经济社会发展的深层次矛盾,为发展提供强大动力。各个行业、各个领域的改革范围之广、力度之大、影响之深前所未见,要求人口和计划生育工作必须与时俱进,转变工作思路和工作方法,进行体制创新,否则就会被时代所淘汰。

第三,人民群众需求发生了重大变化。人民群众民主法治意识不断增强,更加关心自身的生活质量和生命价值,更加重视自身的全面发展。加之所有制形式、社会组织形式、社会活动方式和个人生活方式的多样化、多变性,产生了极其复杂的社会现象和社会问题。这对人口和计划生育工作的管理体制、运行机制、队伍素质等提出了新的要求,必须针对新情况,拿出新办法,为群众提供优质服务。

第四,人口和计划生育工作形势发生了重大变化。经过30多年的努力,我国人口过快增长的势头得到了有效控制,人口再生产类型实现了历史性的转变,进入了低生育水平国家行列。但是,伴随低生育水平的到来,我国人口问题趋于多元化和复杂化,既有数量问题,也有素质问题、结构问题、分布问题和人力资源开发问题。因此,中央明确提出,稳定低生育水平要求更高,任务更艰巨。

在看到这些变化的同时,我们也要清醒地看到人口和计划生育工作还有五个没有改变:一是中国人口多、底子薄的基本国情没有改变;二是计划生育基本国策的地位没有改变;三是严格的生育政策与群众生育意愿之间的矛盾没有改变;四是计划生育工作依然是天下第一难的性质没有改变;五是计划生育工作作为政府宏观调控、财政投入为主的社会公益事业的性质没变。

基于解决好这变与不变的矛盾,为全面建设小康社会创造良好的人口环境,在国务院领导同志的直接指导下,在全面总结过去30年来人口和计划生育工作经验的基础上,国家计生委提出了建立“依法管理、村(居)民自治、优质服务、政策推动、综合治理”的工作新机制。新机制的提出,得到了党中央、国务院的高度重视,在2002、2003、2004年中央人口资源环境工作座谈会上,江泽民、胡锦涛、温家宝同志先后强调了这项工作的重要性。同时,也得到了社会各界和人口计生系统的普遍认同,一致认为,新机制是中国特色综合治理人口问题道路在新时期的创新和发展,是稳定低生育水平的治本之策。

2 准确把握新机制的科学内涵

新机制五句话,基本涵盖了人口和计划生育工作的最主要方面,同时彼此之间又有着密切的联

系。其中,依法管理是保障,村(居)民自治是基础,优质服务是手段,政策推动是关键,综合治理是核心。

依法管理。就是切实贯彻法律法规赋予政府关于人口和计划生育工作的各项职责,包括落实人口和计划生育政策,加强人口发展战略研究,制订人口发展规划,落实对育龄群众免费提供基本项目的计划生育服务,落实对计划生育家庭的各项奖励优惠政策,发展生殖健康产业等。人口和计划生育部门必须依法规范工作程序,依法加强社会抚养费的征收管理,依法加强对流动人口的计划生育管理和服务,计划生育技术服务机构必须依法执业。社会各部门、各组织和个人都必须依法履行计划生育责任。

村(居)民自治。就是把计划生育纳入村民自治,实行村务公开。在党支部、村(居)委会的领导下,依照公开、自愿、民主选举的原则,建立计划生育村民自治组织。在群众充分酝酿、讨论的基础上,依法制定计划生育村(居)民自治章程和村民公约。通过公开选拔,择优录用等方式,建立村级计划生育专兼职工作队伍。采取多种办法,妥善解决村级计划生育工作人员的报酬问题,确保基层有人管事、有钱办事、照章理事。

优质服务。就是全面开展创建计划生育优质服务先进县(市、区)活动,加强基层基础工作。加强计划生育技术服务,保证育龄群众及时得到安全、适宜、长效、经济的避孕节育措施。在广大农村,要普遍开展查环、查孕、查病的“三查”活动,要保证计划生育基本服务项目免费的落实。开展基本的生殖健康服务,提高育龄群众的健康水平。以县站为龙头,乡镇中心站为重点,流动服务车为纽带,村级服务室为基础,加强和创新基层计划生育服务网络和机制建设。

政策推动。就是切实落实对计划生育家庭的各项奖励优惠政策。创新人口和计划生育工作思路和工作方法,认真组织好农村部分计划生育家庭奖励扶助制度和“少生快富”扶贫工程试点工作,提高计划生育家庭特别是生育女孩家庭的社会经济地位,解除他们的后顾之忧。对因独生子女夭折、病残以及手术并发症、后遗症造成的计划生育困难家庭,给予特殊的关心和救助。积极探索建立与经济发展水平相适应、有利于计划生育的农村社会保障制度。

综合治理。就是将人口和计划生育工作纳入经济社会发展全局,坚持发展经济与控制人口两手抓,坚持主要领导亲自抓、负总责,完善人口和计划生育目标管理责任制。各相关部门要认真履行职责,出台的各项政策要有利于人口和计划生育工作。人口计生部门要当好党委政府的参谋助手,发挥好综合协调的职能。要充分发挥计生协等非政府组织的作用,努力营造全社会都来关心、支持人口和计划生育工作的良好局面。

在全面总结综合改革试点经验,并深刻分析中央重大决策的基础上,准确把握新机制的内涵,才能在工作中很好地落实。

3 明确建立新机制的奋斗目标

今年,国家人口计生委进一步明确了综合改革总的奋斗目标,即:力争2010年之前,在全国大多数地区基本建立“依法管理、村(居)民自治、优质服务、政策推动、综合治理”新的工作机制。力争在全国率先实现部门工作法治化的要求。提出这样的目标既符合人口计生工作发展的客观规律,又顺应了国家深化改革的战略部署。

首先,树立和落实以人为本的科学发展观,要求加快机制创新的步伐。以胡锦涛为总书记的新一届中央领导集体,提出了以人为本的科学发展观。科学发展观的提出,是我们党在“三个代表”重要思想指引下,对改革实践的经验总结,对发展规律和执政理念认识的飞跃,是解决经济社会发展诸多矛盾的基本原则,也是全面建设小康社会的重要指导思想。树立并落实以人为本的科学发展观,就是始终坚持解放思想、实事求是的思想路线,努力探索人口发展的自然规律和社会规律,进行新实践,总结新经验,形成新认识,开辟新境界。

其次,实现未来10年建成法治政府的目标,要求加快机制创新的步伐。党的十五大提出了依法治国基本方略,2004年7月1日《行政许可法》正式实施。温家宝总理明确提出,要在未来10年,实现建成法治政府的目标。这蕴含着政府管理理念的深刻革命,体现了政府执政为民的宗旨,昭示了法治政府、责任政府、诚信政府的基本理念。“依法管理、村(居)民自治、优质服务、政策推动、综合治理”的新机制与温家宝总理提出的要求高度一致。人口计生部门必须将这两个目标统一起来,统筹安排,协调推进。通过新机制的建立与完善,力争率先实现部门工作法制化。

第三,基层民主政治建设深入推进,要求加快机制创新步伐。党的十六大把村民自治作为扩大基层民主的重要措施再次予以强调,提出要“完善村民自治,健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制”。最近,中办、国办制定了《关于加强村民自治实行村务公开的决定》。加强村民自治,实行村务公开不仅是农村基层民主政治建设和建设政治文明的基础条件,也是农村人口和计划生育工作坚持以人为本和依法管理,坚持群众观点和群众路线,尊重群众主人翁地位的必然选择。

第四,农村税费改革已经进入深化阶段,要求加快机制创新步伐。取消农业特产税,5年内取消农业税,改革乡镇机构,改革县乡财政体制,改革县乡教育体制,这就要求人口和计划生育工作要适应新形势,在落实农村各项改革中加强基层人口和计划生育工作,保证机构不散、工作不断、责任不变。

总之,经过4年的改革实践,国家人口计生委推进新机制的决心更坚定,目标更明确。全国人口计生系统要用这个目标统一思想,凝聚力量,把新机制建设抓紧抓好。

4 需要注意把握的几个问题

总揽全局,协调推进。过去20年,有效控制人口的过快增长,靠的是坚持“三为主”,未来20年稳定低生育水平,靠的是建立新机制。因此,必须用新机制总揽人口和计划生育工作的全局,其他工作必须围绕这个中心来部署和安排。近年来,国家人口计生委开展了农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点、创建优质服务先进县(市、区)活动、“少生快富”扶贫工程试点以及“关爱女孩行动”等。这些制度和措施都是建立新机制的载体,是新机制得以推进的基石。

在建设新机制的过程中,一定要处理好宏观、中观和微观的关系,宏观出政策,中观抓落实,微观见效果。要把建设新机制过程中产生的政策,通过创建优质服务先进县等各项工作在基层推动落实,同时又要善于对基层创造出的好经验、好做法进行理性思考,上升到制度层面加以巩固。只有把宏观、中观和微观统一起来,才能处理好新机制与各项具体工作的关系,使之相互协调、相互促进,而不是互相抵触,产生矛盾。

立足实际,突破难点。各试点市分布在全国不同的省(区、市),经济社会发展水平、人口和计划生育工作情况等不尽相同,必须坚持从实际出发,因地制宜,有所侧重,分步实施。如果要求在短时间内,每个试点市(区)都全面推进、全部出成绩,这不符合事物发展的规律。因此,各试点市必须根据自己的实际,找准适合自己的主攻方向,实行重点突破,争取在一到两个点上有所创新。如果各试点市都能贡献一至两项成熟经验,归纳起来就会产生制度上创新。

建立新机制的过程是攻关的过程,人口和计划生育领域中的难点问题是新机制建立过程中必须克服并加以解决的。因此在改革中既要先易后难,循序渐进,又不要回避难点。各试点市必须采取有效的方法,每年都下大决心研究解决一、两个难点问题,通过难点问题的突破,带动整体工作水平的提升,为全国其他地方的改革提供有益借鉴。

加强整合,创新制度。在综合改革试点之初,我就提出试点工作要经过“化整为零、合零为整”的过程。化整为零,就是把系统工程具体化,一项一项地做,做一项成一项,不要急于求成。合零为整,就是不断把实践中创造出的成功经验归纳、整合、提升,形成理论、体制和机制的创新。如果说改革之初,是化整为零阶段;那么以这次中期评估为契机,应当开始进入合零为整阶段。这两个阶段不是静止的、孤立的,而是循环往复、螺旋上升的,是一个有机的整体。每一次合零为整,都使新机制建设上

升到一个更高层次;每一次化整为零,都是一次新探索的开始。

改革的根本目标是机制创新,不能满足于一般性工作的改善、改良。要通过制度层面的突破,建立稳定的长效机制,不因领导人的更替而变化,不因领导人注意力的改变而改变。只有新的机制建立起来,才能保障人口和计划生育工作稳定持续健康发展。这是试点工作中应当牢牢把握,并始终坚持的。

注重研究,加强宣传。改革实践需要科学理论的指导。各试点市在试点过程中,要善于总结自己的经验,加以理论提升,把属于制度创新的工作总结出来,固定下来,推广开来。不能简单地就事论事,而是要就事论“理”。同时,对于目前虽然还处于探索、试验阶段的工作,只要其有制度创新的苗头,就要敏锐地发现并捕捉到,并在理论层次上加以概括和提升。

在推进新机制建设的实践中,各地都涌现出一批先进典型和先进经验,要利用这次中期评估的有利时机,借助各种媒体,集中进行一次宣传,营造全社会关心、支持人口计生事业新机制建设的良好氛围,为先进加油鼓劲,为其他地区提供借鉴。

人口和计划生育综合改革的创新和思考

穆光宗(中国人民大学人口与发展研究中心教授)

1 理论创新

成功的定义是用正确的理念做正确的事情。没有科学的理论指导,实践是盲目的;没有实践的检验和支持,理论也是苍白的。2004年4月25~29日,笔者作为人口和计划生育综合改革中期评估组一员来到长春调研评估,很高兴看到,经过3年的实践探索,人口和计划生育的综合改革在长春结出了一朵奇葩。这就是“三关爱”的理论创新和相关的制度创新。

“三关爱”是2003年7月长春市计划生育委员会率先提出的,目前已成为长春市的一个共识,并在此基础上形成了一套新的有效的工作机制。“三关爱”是指人性关爱、人情关爱和人文关爱。文学老人冰心曾经说过:有爱就有一切。“三关爱”开发了一种重要的社会资源,就是“爱心”(博爱、互爱)这个社会资源,人与人之间、干部和群众之间的互爱是实现和谐发展、持续发展必不可少的道德资源和情感资源。具体来看:

首先,“人性关爱”是指工作对象问题,工作对象的核心问题就是对象不断增长和变化的计划生育需求及其相关需求。在计划生育及其相关的需求中,大致包括了:人格尊严需求、人身安全需求、避孕节育需求、生殖健康需求、优生优育需求、生育保障需求(含养老保障需求、情感慰藉需求)。一切问题都产生于人性需求的满足还是不满足。计划生育的实质是人的需求问题。计划生育全部历史使命就是要更好地促进人的权利保障、全面发展和幸福安康。

不同的群体有不同的需求,同一群体在不同的发展阶段有不同的需求,所以要引入两个重要的概念,一个是亚人口,另一个是生命周期或者说生命历程。就前者来说,要求一个全龄关怀;对后者来说,要求一个全程关怀。不仅考虑到群众现在的利益,而且考虑到群众将来的利益。这就是大人口观和大生育观。

其次,“人情关爱”是指要带着真挚的感情去工作,这一点最难。这要求不断提高计划生育干部队伍和技术服务人员队伍的文化素质、技能素质和道德素质。简单说,就是要用真心、真情、真意来做工作。人情关爱将广义的人文关怀赋予了计划生育工作的职责。人情关爱在一定程度上可以解决工作的效度问题,力求做到脚下有路。

再次,“人文关爱”是指用优良的人文环境和制度环境去熏陶人、塑造人、保障人、发展人。人文关爱突出一个宏观意义上的工作使命性。如果形成了“少生优生、优育优教、生殖健康、两性平等、共同

发展”的文化,我们的工作就能达到一个很高的境界,即无为而治。“人文关爱”就是文化关爱。人文关爱需要超越个体需求的层面,注意到人口发展的风险问题、深层次的结构问题,实现人口协调、持续的发展和家庭健康、和谐的发展双赢。

综上所述,人性关爱其实质是要围绕“需求”做工作,人情关爱是说要带着“感情”去工作,人文关爱是说建设“文化”好工作。如果说人性关爱以公民的权利、尊严和发展为根本,即以公民的权利为本,那么人情关爱则以温馨周到、贴心可亲、合理的服务为路径,即以优质的服务为本,而人文关爱以培育生育责任、传播科学知识、建设生育文明为己任,即以文化的建设为本。

“三关爱”凸现了20世纪90年代前期国家计划生育委员会提出的“既要抓紧,也要抓好”的要求,合民情、贴民心、重民权,继承了“急群众所急、想群众所想、求群众所求”为人民服务的优良传统,是计划生育以人为本理念成功的理论创新。“三关爱”将科学发展观以人为本的原则、计划生育工作者的热情和使命很好地融合在一起,实现了“做新时期最可爱的人”和“全面推进人口和计划生育工作”的双重目标,对于指导下一阶段全国人口和计划生育的综合改革具有重要指导意义,值得推广。

2 制度创新

当下人口与计划生育综合改革恐怕不会仅仅停留在工作机制改革的层面上,现行生育政策以及相关政策的走向及其背后所折射的理念和问题是更值得探究的,而甘肃酒泉恰恰在事关大局的要害问题上有自己的积极思考和努力探索。酒泉在生育制度上的创新经验相对成熟,对于我们了解和把握“全国一盘棋”的综合改革大局有开启之效。

2003年12月27日至2004年1月2日,我们在地处酒泉东、中、西部的肃州区、玉门市和敦煌市做了一组深入的典型组调查,包括对各级领导干部的调查和对育龄群众的调查正规座谈一共7个,座谈了几十位干部群众。结论如下:

(1)“政策推动”常常被理解为具体的有利于稳定低生育水平、提高出生人口素质和优化人口结构的政策;其实,最重要的政策推动是生育政策本身的变革。酒泉地区得风气之先,独政策之宽,赢发展之机,二胎试点政策诸多方面都成效显著,经验极其宝贵。“还权于民”是人口与计划生育综合改革的一个大方向。生育决策中的集权现象是计划经济时代的一种思维方式。酒泉综合改革力度最大的举措是从2001年开始取消二胎生育间隔,全面放开知情选择,取消烦琐的表、卡,将政策生育内的生育决策权完全还给群众。

(2)如果我们对新型生育文化对民众生育行为的影响有足够的信心,那么对因取消二胎生育间隔造成暂时的时期生育率(不是终身生育率)反弹的担忧可能有点夸大了。也就是说,如果允许全国其他地区也实行酒泉的做法,即便时期生育率暂时有所回升,估计幅度也不大。因为酒泉毕竟是西部欠发达地区,所以它的经验中包含着普遍的真理。

(3)酒泉地区紧紧抓住了“群众需求”这个牛鼻子问题,他们在工作中注意到群众对生育数量的追求淡化了,而对生育质量(优生优育)和生殖健康的需求强化了。说穿了,“以人为本”就是要切实结合群众的需求来安排工作、提供服务。酒泉适时地将乡镇计划生育的主要职能定位在提供全方位优质服务上。

(4)村民自治效果良好。从我们的调查看,被访的41位群众一致认为计划生育村民自治是一个更贴近群众利益的做法,其中97%的被访者认为在自己所在的村开展得很好。

(5)从典型组调查看,各地的回答有所差异但本质一样,就是群众计划生育的自觉性、认知度和满意度都提高了。群众的权利得到更多尊重,利益得到更多保障。

在计划生育的改革历程中,一个重大的分野是以数量为本还是以人权为本。2004年7月12日至17日,笔者随国家人口和计划生育委员会综合改革中期评估组来到牡丹江。牡丹江的综合改革将改革的方向和主线放在国际大环境、世界发展潮流中来思考和定位,毫不犹豫地将尊重和保护人权作为

改革的出发点和归宿,通过一系列的改革实践凸现出“以人为本”的改革理念和改革方向。

首先是尊重群众生育权。2000年以来,牡丹江逐步取消一孩生育证、二孩生育证和二孩生育间隔以及计划生育村民自治的做法,群众普遍叫好。尊重群众生育权大大地激发了群众对计划生育的认同和参与。

其次是生殖保健。牡丹江把已婚育龄妇女根据其生命周期的特点区分为健康期(长效避孕期)、孕产期、本期落实措施期和患病期4种类型。穆稜市的分类服务满足了群众个性化的需要,符合以人为本的要求。座谈发现,农村广大育龄妇女很欢迎健康查体,说明她们的需求多样化了,要求也更高更细了。群众和政府的兴奋点都在发生变化。现在议论的重点转向优质服务和生殖健康。

再次是外来人口和户籍人口同管理、同服务的做法也体现了社会转型时期人人平等的先进理念。绥芬河不仅开发了流动人口计划生育管理与服务软件系统,而且在机制上同管理、同服务,给予市民待遇,为未持有《婚育证明》的成年流入育龄人口(重点是已婚育龄妇女)办理期限为两年的《流动人口计划生育服务证》,改变了以往管理无序和存在遗漏的问题。

最后,综合改革需要科学人口观的战略指导,简单说就是要将控制人口增长和优化人口结构尽可能结合起来。

在战略上真正重视起“人口安全”或者说“人口风险”问题,就要对历史上已经产生的独生子女家庭和将要产生的独生子女家庭善加区分,在政策导向上,就有一个“事后补偿”还是“事前鼓励”的分别。过低的生育率和过高的生育率都是弊大于利,所以如何根据以人为本的原则将生育水平保持在一个适度的区间内是综合改革需要认真思索的战略问题。未来人口的安全发展需要尽可能减少现有政策导向下的潜在风险和代价。朝着双赢甚至多赢的方向,早日实现人口和计划生育工作思路和工作模式的历史转轨:从“以数为本”到“以人为本”。

坚持五个适应 推进机制建设

李淑华(青岛市计划生育委员会主任)

人口与计划生育综合改革的核心是建立新机制,通过自身的变革,主动适应社会经济的发展变化,实现人口计生事业的健康持久发展。所谓新机制,不仅这一机制从理论层面具有一定的先进性,而且从操作层面能够体现超前性与可行性相结合,切实解决当前面临的主要矛盾和问题。具体而言,创新机制必须坚持“五个适应”:

一是适应社会主义市场经济体制的发展要求。本世纪头20年,作为最重要的战略机遇期,是我国完善社会主义市场经济体制和扩大对外开放的关键阶段。这一时期,政治、经济体制改革将进一步深化,经济结构、经济成份和组织形式及就业方式、利益格局多样化的趋势日趋明显,社会成员逐步由“单位人”变成“社会人”。这就要求我们确立的新机制必须遵循市场经济的客观规律,顺应市场经济所引发的深刻变化,与市场经济的要求相一致。

二是适应国家经济社会总体改革的要求。农村税费改革取消了“三提五统”,而且农业税的税率逐年下降,3年之内我市将完全取消“两税”和“两税附加”,镇(街)级财政收入、村级集体收入明显减少。户籍制度改革取消了农业、非农业户口的限制,城市化进程将进一步加快,人口流动更加自由。事业单位改革要求人口计生部门的事业单位给自己一个准确定位,真正促进“事业”发展。新机制必须考虑到这一系列经济社会改革,并努力与之相匹配。

三是适应建设社会主义法治国家的要求。社会主义法制建设步伐的加快,广大群众民主意识、法律意识、维权意识的不断增强,对依法管理人口与计划生育工作提出更高的要求。特别是《行政许可法》的颁布实施,要求人口计生工作必须提高依法行政水平,切实维护群众的合法权益。因此,体制创

新、机制创新必须体现法治社会的要求。

四是适应群众日益增长的计生需求。随着生产力的发展和社会的文明进步,广大群众更加重视提高自身的生命、生活和生育质量,群众的计生需求呈现多层次和多样化。新机制必须把满足群众的需求作为出发点和落脚点。

五是适应人口计生事业发展“黄金时期”的新挑战。全面建设小康社会和树立落实以人为本的科学发展观,使整个社会对人口问题的认识进一步深化,为解决人口问题提供了前所未有的机遇。人口计生委的更名,要求从“人口”层面思考人口与计划生育工作的未来。这就要求新机制必须能够把握这一战略主动权,积极有效地应对挑战。

“五个适应”既是建立新机制的重要起因,也是检验综合改革是否扎实有效的一条重要标准。而要让新体制、新机制真正做到“五个适应”,必须首先坚持解放思想,与时俱进,观念先行,不断创新工作思路、工作理念。同时,要以制度建设为手段,建立一批新制度,废止一批过时的制度,修改一批不合时宜的旧制度,形成一条“制度链”,用制度约束计生工作人员的行为,保障体制创新、机制创新落到实处。

2001年全国人口与计划生育综合改革第一次座谈会在青岛召开之后,我市紧紧围绕“依法管理、村(居)民自治、优质服务、政策推动、综合治理”20字方针,紧密结合本地实际,在高层次上定位,以全新的思维谋划,从做到“五个适应”出发,不断加快机制创新步伐,推进人口与计划生育综合改革深入发展。

深化和完善了“属地管理、单位负责、居民自治、社区服务”的城市计生管理新体制。在全面推广新机制的基础上,进一步加以深化完善。针对各类开发园区迅猛增加,计生管理主体不明,职责不清的问题,我市理顺了各类工业园区的计生管理体制,对不同级别的开发园区采取了不同的管理方法。针对法律法规没有规定物业管理企业的计生职责,部分未建居委会的高档封闭物业小区和零星楼座计生管理不到位的问题,对未建居委会的高档封闭物业小区和零星楼座,将其划归就近的村(居)代管,或由政府出资聘用协管员进行管理和服务,并在业主委员会或物业公司内部积极组建计生协会,引导群众实行自我管理和服务。针对“三资”、民营企业的所有制类型和内部管理的特殊性,对其是否履行单位法定代表人计生责任制缺乏刚性约束机制的问题,指导其在内部组建计生协会,由协会协助并监督单位法定代表人落实计生责任制。为使数量众多的在青岛居住的外国居民和外资企业能够全面了解和正确理解计生工作,树立计生工作的良好国际形象,积极在外国人居住集中的小区、外资企业和旅游景点开展中外文双语宣传。为进一步加强流动人口计生管理,在流动人口居住集中的地方,推行公寓化管理;对房屋租赁户实行委托管理,从居住环节严格把关,最大限度地堵塞管理漏洞。

全面建立以满足群众需求为核心的“信息采集—科学决策—组织实施—考核评估”的优质服务运行机制。坚持以人为本、按需服务的原则,积极引入全面质量管理的理念和方法,从管理科学的高度认真规范计生优质服务工作,通过多种渠道采集群众计生需求信息,根据群众需求制定年度工作计划。按照计划要求制定和完善各项管理与服务制度,用制度规范约束工作人员的各项行为,落实工作计划规定的各项任务,对群众及时提供个性化和有针对性的服务。同时,根据下级的年初工作计划实施考核评估,调动下级的主动性,给下级充分发挥的空间,最大限度地达到分类指导和激励竞争的目的。

初步建立起“四位一体”的计生利益导向与补充社会保障机制。一是建立了多层次的独生子女父母奖励政策体系。自筹资金进行部分农村计生家庭奖励扶助制度试点,对年满60周岁的农村独生子女和双女户父母,每人每月发给50元的奖励扶助金。奖励扶助金由市、区(市)两级财政负担,明年将在全市农村全面推行该制度。对独生子女父母每月发给13元的奖励费,对自愿放弃生育二孩的家庭给予1000元以上的一次性奖励。对机关事业单位职工中的独生子女父母退休时加发5%的工资。对企业退休职工中的独生子女父母,按其退休时我市上年度职工年平均工资的30%发给一次性养老补助。二是建立宽领域的优先优惠政策体系。对城镇职工独生子女入托费、学杂费和医药费给予报销。农村在分配集体

福利时对独生子女家庭给予优先优惠。大部分农村还对育龄妇女实行免费健康查体。崂山、黄岛的部分街道实行免费婚检和优生监测。三是建立全方位的救助帮扶政策体系。全市有 11 个区市建立了计生公益金,共筹集资金 693 万元,已对 453 户计生困难家庭实施了救助。在城市建立婚育中心和慈善超市,对计生困难家庭免费提供生活必需品。四是建立多形式的补充社会保障制度。对农村已开展社会养老保险的村庄,集体补助部分或领取养老金时,独生子女父母高于其它人员 5% 以上。在实施农村新型合作医疗中,独生子女家庭成员享受的保险高于其它人员 3% ~ 15%。部分区市为农村独女和独女母亲办理了大病互助医疗保险,对重大疾病,最高可给予 2 万元的额外补助。

全面改革镇(街)、村计生技术服务体制。在现有技术服务机构的基础上,调整设置了区市计生技术服务机构分站、镇(街)中心服务站;在卫生资源比较丰富的镇(街)卫生院,专门设立计生技术服务中心,由政府出资购买计生技术服务。分站、中心站及医院设立的技术服务机构主要承担节育手术任务。在人口规模较小、技术力量薄弱的镇(街),建立咨询技术指导服务站,不再开展临床手术,为基层节省技术服务经费。同时,加强中心村服务室建设,不再要求人口规模较小的村设立服务室。

上述机制创新,从实践效果看,能够达到“五个适应”的要求,具有比较鲜明的时代特征,已取得明显成效,大大促进了综合改革的深入发展,有效地提升了我市人口计生工作的整体水平。今后我市人口计生综合改革仍将一如既往,按照国家、省人口计生委的总体部署和要求,继续以是否能够做到“五个适应”作为评判新体制、新机制的重要标准,拓展改革思路和内容,加大改革力度,加快改革成果的推广步伐,不断取得新突破、新发展。

关于进一步搞好综合改革的若干思考

段成荣(中国人民大学人口与发展研究中心教授)

恰逢综合改革试点工作进行到半程,笔者认为,在这样一个关键时期,总结 3 年来综合改革的成功经验无疑是十分重要的。同样,如果能够按照综合改革 20 字方针的要求,准确地探寻当前计划生育工作中存在的问题,也是非常必要的。本文结合笔者在实地考察中的部分见闻,针对一些地方计划生育工作中还存在的几个问题提出自己的想法,希望能在下一阶段的人口和计划生育综合改革工作中有所借鉴。

1 坚定不移地坚持实事求是的原则是创立人口和计划生育工作新机制的关键

实事求是我们党的优良传统,也是革命和建设取得成功的三大法宝之一。我们研究工作、发现问题、提出思路、制定政策,都必须始终如一地坚持实事求是的原则。人口和计划生育综合改革工作也不例外。要依法管理,必须加强对干部的教育培训,提高他们依法行政的观念和能力。如果不能坚持实事求是,对干部队伍的法制观念的培养和依法行政的能力就不能做出准确、客观的判断;要实行村(居)民自治,需要切实将计划生育工作重心下移,抓住基层社区,依靠群众搞好计划生育工作。如果不能坚持实事求是,就容易满足于高高在上的工作方式,容易继续以“管理”为主而使“自治”成为口号和形式;要实行优质服务,就必须切实了解群众的需要,以群众的需要为出发点开展工作。如果不能坚持实事求是,就根本不能了解群众的需要或者即使了解到了群众的需要也不予以承认,结果,优质服务就可能成为空中楼阁;要实行政策推动,就要加强社会保障体系的建设,强化利益导向机制。如果不能坚持实事求是,在利益导向和社会保障机制建设上就很容易出现在以下两种情况中摇摆不定的现象:一种情况是脱离实际,出台超越自身承受能力的政策;另一种情况是落后于实际已经达到的承受能力,而使群众利益得不到有效保障。这两种情况,不论出现哪一种,对综合改革的有效推行都会产生不利的影响;要推行综合治理,就要求相关部门分工负责、齐抓共管。如果不能坚持实事求是,“分工负责、齐抓共管”就很容易成为空洞的口号。

在这方面,目前还存在一些问题和不足,在下一步综合改革工作中应加以改进。这些问题和不足包括:

(1)把人口和计划生育工作的重要性无限拔高,而无限拔高的结果则是使这种重要性成为子虚乌有。

在B县,公安、教育、农业、外贸等诸多部门都表示了对综合改革工作的高度重视。不止一个部门这样表示,“多年来,我局一直把计划生育作为我们的头等大事来抓”。

作为职能部门,农业、公安等部门首先必须承担自身的职责分工,然后才是配合计划生育部门做好相应的工作,怎能将计划生育工作作为这些部门的头等大事呢?过分的拔高就显得很真实了。

(2)做判断、下结论凭自己的想像和愿望,妄下结论,而不是依据事实,缺乏实事求是的基本精神。

D县主管计划生育的副县长介绍该县计划生育工作情况,在谈到“出生性别比”问题时,他说,“过去,我县出生性别比偏高。……近3年来,我们下大力气开展宣传教育工作,同时下大力气整顿地下黑诊所等,取得了显著成绩。现在,我县的出生性别比已经基本正常了”。

事后查阅该县计划生育统计资料后发现,该县1999年的出生性别比为109,而2002年的出生性别比为111。原来,最近3年来,这个县的出生性别比不仅没有恢复正常,相反,“不正常”的情况还存在进一步恶化的趋势!显然,这个副县长的结论没有事实根据。

以这样的态度和方法来对待需要解决的问题,是无论如何也不能真正解决实际问题的。

(3)统计数据虚假,不能客观地反映存在的问题,更无助于解决问题。

在人口规模为60多万人的D市,2002年统计的人工流产数量为40多例,而且被认为是“绝对真实”的数字。但在其下辖的一个镇,有名有姓的2002年实施过流产手术的人员就有30多人。

在N县,对于2003年出生性别比,可以看到3个不同的统计数字,而且这3个数字相差相当悬殊。第一个数字是县计生委负责人在汇报工作时的口头汇报:2003年,我县出生性别比已经降低到106.9,基本正常了;第二个数字则是该负责人汇报时多媒体演示材料里显示出来的出生性别比变动趋势图,图上清楚地表明该县2003年的出生性别比为109(不那么正常!);第三个数字则是出现在另外一份印制时间略早一些的材料上,在该材料上,N县2003年的出生性别比为112.12(很不正常了!)。统计数据虚假,对于有效地开展工作所产生的破坏性影响相当严重,一定要坚决杜绝这种做法。

2 干部和群众法律知识的普及,特别是法治精神的培育是建立人口和计划生育工作新机制的基础

在综合改革20字方针中,村(居)民自治是基础。在村(居)民自治的框架下,建立以村(居)民为主的管理和服务网络,这是综合改革的基石。

要实现村(居)民自治,首先必须让群众完整地了解和掌握法律授予他们的全部权利和义务。

在一些地方,我们看到,对于公民权利和义务的宣传教育常常是不对等的,表现在:第一,在宣传教育中对公民权益避而不谈的现象比较普遍地存在;第二,即使在宣传教育中涉及到公民权益和义务时,主要强调义务而不强调权益的趋向也比较普遍;此外,在少数地方的村(居)民自治中,还一定程度上存在变相限制群众权益的现象,在实地调查中,群众知晓程度最低的往往是自己的权利。

不仅群众需要全面了解和掌握自身的权利和义务,干部更需要全面准确地了解和掌握公民的权利和义务,尤其是公民权益。只有这样,干部们在开展工作的时候才能自觉地维护公民的权利。但是,目前这方面工作还比较薄弱。表现在:不少地方的工作介绍材料往往洋洋洒洒数千言乃至上万言,却基本很少提及群众应该享受哪些权利;计生部门工作人员甚至计生部门的负责人对公民的计划生育权利也不甚了解。

3 优质服务要切实地以群众需求为导向

优质服务是推行综合改革的重要手段,得到了各地的高度重视。我们非常高兴地看到,无论城乡还是东、中、西部,很多地方都十分注重优质服务,并在人财物上安排了较大的投入,优质服务的条件

和能力在很多地方都有了显著的提升。

当然,在开展优质服务过程中出现的一些倾向也值得进一步推敲和考虑。

(1) 知情选择与长短效措施的选择问题。

在D县,近年来的人工流产数量有明显增多的趋势。在深入分析原因时发现,这个县近年来的避孕节育措施结构发生了很大的变化:在新增避孕节育者中,使用避孕套和服用避孕药等短效措施者所占比例由原来的微不足道迅速上升到2001年后的50%左右。

在对群众进行深入访谈时发现,当地计划生育工作人员把选择避孕套和避孕药的比例高低作为推行优质服务的衡量标准了。客观地讲,对于多数农村夫妇而言,在生育一个孩子以后,采取上环等长效措施应该是更为有效的避孕方式。在这里,必须扭转一个认识上的误区,即选用避孕套或避孕药的人数越多就是知情选择优质服务开展得越好。

(2) 要切实以群众需求为导向。

第一,要重视调查研究,确实掌握群众需求,由“以我能提供的服务为主”转向“以需要我提供的服务为主”。这是真正实现计划生育工作方式转变的基础。

第二,要确实保证能提供群众需要的服务。了解了群众的需求还不够,还要有能力向群众提供她们需要的服务,这就要求在设备上、在队伍建设上加大投入。近年来,很多地方都十分重视设备上的投入,但一些地区在队伍建设上的投入却明显滞后甚至与优质服务的要求相悖。比如,在H市,从1997年至2003年,计划生育干部队伍规模扩大了182%,其中“管理人员”队伍扩大了202%,而“技术人员”队伍仅扩大了35%。同期,在整个干部队伍中,“大专以上”文化程度人员只增加了147%,而“初中及以下”文化程度人员则增加了308%。这种状况,是很难满足优质服务工作的要求的。

(3) 要提高服务设施的可及性,更好地方便群众,同时要适当增加追踪服务。

某育龄妇女在镇技术服务站检查时发现有明显的疾病症状,镇服务站无力做进一步的处理,建议其去县服务站检查治疗。但由于路途较远,去县里就诊至少要耽误半天工作时间,2年过去了,这位妇女仍旧没有去县里检查治疗。这也许是一个特殊的案例,但它仍然向有关技术服务机构提出了挑战和更高的要求:比如,具备较好服务能力的县技术服务机构能不能通过某种方式(比如流动服务)使自身的服务能力为群众所用?而镇技术服务站能否更好地开展跟踪服务从而及时地督促这位妇女去就诊呢?

(4) 优质服务不能异化成为为技术服务机构和技术服务人员谋取利益的手段。

第一,少数技术服务机构片面地向综合性医院方向过度发展而忽视了自己传统的技术服务项目,使传统的“主业”成为“副业”。

第二,少数技术服务机构追求一些收费很高的项目,但却偏离了服务的主旨。在Z县技术服务站的服务宣传牌上赫然印着“处女膜修复”等服务项目,这样的项目不仅与计划生育技术服务毫无关系,甚至还背离了人口计生部门正在大力提倡的“社会性别视角”理念。

第三,一些技术服务机构在推销一些产品时,不能客观地对产品及其适用症状进行宣传和介绍,存在误导群众的倾向。

最后要重申的是,笔者在实地参观考察中,深切体会到了近年来综合改革取得的显著成效。上述问题和意见,基本上是鸡蛋里挑骨头,目的只有一个,即希望下一阶段的综合改革能够在克服这些瑕疵的基础上取得更突出的成就。

改革建机制 创新求发展

赵九祥(黑龙江省牡丹江市计划生育委员会主任)

在国家人口计生委的正确决策和亲自指导下,牡丹江市人口和计划生育综合改革走过了探索、实

践、收获的3年路程。从最初的“试验田”，到如今的“丰产田”，其变化是深刻的，巨大的。现在来回顾和展望计划生育综合改革工作，正是“且将来路看前程”的恰当时机。

1 计划生育综合改革本质上是一次革命性变革，认真践行“三个代表”重要思想和以人为本的科学发展观，必须具有良好的大局意识和深层的理性思考

一项事业的改革，纷繁复杂，开篇之作，是要树立时代精神和现代观念。经过全党全国人民30多年的艰苦努力，到20世纪90年代后期，我国人口和计划生育工作已经进入了稳定低生育水平的历史时期，取得令世人瞩目的显著成绩。但事情的另一面是，人口和计划生育工作仍然保留着一定的计划经济色彩，同经济社会的整体改革存在诸多不适应问题。计划生育工作不能游离于经济体制改革之外，而必须紧走几步，跟上整体改革的进度，这是与时俱进的要求，事业发展的需要。改革的时代背景，决定了改革必然具有一种重要性、紧迫性。改革不是对原有机制的简单修补，而是革命性的变革。改革的基本出发点是以人为本，让人民群众成为改革的最大受益者。

如同其它改革一样，人口和计划生育综合改革不能孤立进行，只能在大格局中准确定位。确保改革不出现反复和挫折，就必须深刻认识国际人口发展的主流趋势，努力把握人口再生产的内在规律，紧密联系本地工作大局定位，始终与经济社会改革同频共振。这一点非常重要。3年改革期间，先后发生的政府机构改革，农村税费改革，社会事业改革没有对牡丹江市计划生育事业造成大的冲击，得益于良好的大局意识。我们提倡到基层工作做到“三问”，问财政收入、问年成、问需求，目的也是力求综合改革决策不超出现实条件和实际可能。

注重调研和借鉴，坚持缜密的理性思考，有助于提升改革的层次和品位。改革初期，市计生委曾组织大规模的基线调查，先后举办4次全市专题理论研讨会，一次理论务虚会，撰写了30余篇兼具指导性和操作性的理论研讨文章，提供了较为科学的决策依据。3年期间，市计生委主要领导先后到美国、日本考察计划生育工作，率队学习考察了中国中东部、西部、中南部21个市县的综合改革经验。广泛的借鉴和有条件的移植，拓宽了视野，保持了改革的先发优势。牡丹江市计划生育综合改革几经修改完善，定格为“1361”，即以“三个代表”重要思想为统领，稳步与国际人发大会精神对接；快速与市场经济运行方式对接；主动与群众日益增长的需求对接；实施6个创新工程，创造“生育水平低、技术服务优、共管合力强、开放程度高、公众形象好”的计划生育牡丹江模式。

2 计划生育综合改革由单项突破转向整体推进是一个渐进过程，始终追求改革的梯次递进和正面效应，必须着力创新运行载体和工作机制

改革具有明确的目的性，它的显著特征是运用新手段、解决新问题、实现新目标。因为遇到不能回避而又必须解决的矛盾和问题，开始探索现代理念，为把理论导入实践，开始构建新载体和新机制，进而形成改革的良性循环轨迹。改革是公开透明的，一点都不神秘；改革是务实有效的，没有任何功利色彩。

整体推进的重要前提是宏观把握。经过科学论证，我们在阶段设计上提出“三段论”，2002年以前为适应性改革，2003年至2005年为建设性改革，2006年以后进入开放性改革。在中长期目标确立上提出前瞻性设想，长期目标样式为政府主导、官民互动、计卫联手、社保支撑；中期目标样式为提升优质服务水平，提升基层自治水平，提升能力建设水平。对计划生育协会的改革预期目标是努力实现“三个率先”，即：率先实现协会体制的转变，以正其名；率先实现协会重心的转变，以正其身；率先实现协会自立的转变，以正其事。改革总框架一经确立便咬住不放，一以贯之，保持改革持续深化和强势推进的态势。

单项突破关键要件是机制创新。3年多来，一个一个单项突破集成了人口和计划生育工作的全新理念、全新内涵和全新架构。（1）尊重群众基本生育权。2001年6月1日，全市范围取消一孩生育证；2002年6月1日，东宁县取消二孩生育间隔，同年7月1日，穆棱市3个乡镇取消二孩生育证；2004年6月1日，在绥芬河市农村同时取消二孩生育证和二孩生育间隔。生育只要符合政策，育龄群众完全可以自主决定。（2）实施宣传教育品牌战略。精心打造面对面教育、男性生殖保健服务、“KIC计划”三个品牌，推动计划生育宣教工作完成由婚育新风向现代生育文化的精彩跃升。（3）创造技术服务模

式。按照“对象衡定、优生保健、科学检诊、人员精干”的基本构想,全市百分之百推开知情选择,根据不同人群提供个性化服务,穆棱市、东宁县、海林市等3个县市优生监测试验室已运行一年半,取得明显成效,预计到年底全市所有县市均可启动优生监测。(4)提升基层自治水平。着重推动由治民到民治的转变,提出村民自治的“六要素”标准,普遍开展星级服务村创建活动,推动示范社区建设,村民自治村覆盖面达66%,3年累计创建星级服务村165个,示范社区11个,广大育龄群众在体会归属感和荣誉感的同时,增加了责任感。(5)拓展“三结合”内涵和外延。市计生委于2003年4月制发《21世纪计划生育全面小康促进计划》,以“四户”(示范、带动、帮扶、救助户)为载体,部门对口帮扶、动态调整,惠及多数,全市目前已落实“四户”6312户,帮扶资金1530万元。(6)构造能力建设平台。主要办了三件事,其一是竞聘上岗,适度提高“准入”门槛;二是持续开展“大比武”活动,建立相应“退出”机制;三是制定通用能力标准框架,实施党政事业单位效率革命。三管齐下,各有效用,为计划生育综合改革提供了可靠的人力资源保证。

讲究效率的根本途径是评估科学。下决心改革至今还普遍延用的大检查、大评比、大表彰的工作方式,建立公正、公开、严密的科学评估体系。一是务实的动态评估,包括阶段评估、个案评估、项目评估,逐渐淡化年终检查,加大经常性工作权重,注重提高工作行进的质量和效率。二是科学的认证办法。2003年4月推出《优质服务单位认证办法》,当年首批认证了3个县(市)技术服务站和9个乡镇为优质服务单位,既没有指标限制,又不搞面上平衡,只问标准,达标即认。三是模拟中介评估。聘请牡丹江市知名学者、专家组成6人考评团,考评计划生育综合改革得失。“第三只眼睛看计生”,易于达到客观、公正、准确。

3年改革,全市生育符合政策率分别为98.31%、98.13%、98.31%,始终保持高位运行;人口出生率依次为7.63‰、7.60‰、6.28‰,呈逐年递减曲线,同一时段的人口自增率为3.93‰、4.23‰、2.7‰,同样是小幅度波动;人口出生性别比为107、110、108,显示水平运行轨迹,保持在正常范畴。

3 计划生育综合改革方兴未艾,具有不可逆转性,现在正处于新世纪战略大转折的重要机遇期,必须义无反顾地朝着现代化国际化方向迈进

中国庞大的人口基数和巨大的人口压力,由此带来的人口和计划生育工作的长期性、艰巨性,决定了计划生育综合改革方兴未艾,路漫漫其修远,需要适时判断形势,不断调整策略,做出坚持不懈地努力,为更加富裕的全面小康建设创造良好的人口环境。

综观全局,计划生育正面临着历史大转折难得的战略机遇期。国际人口发展的总体趋势,社会变革的诸多挑战,计划生育事业发展的更高目标,都要求计划生育综合改革必须与时俱进,以变应变,勇立潮头,担当大任。大转折的明显路标是现代化、国际化,具体要实行“五个转变”,即:由单纯计划生育转向可持续发展;由生育控制转向健康增进;由管理主导转向服务为主;由政府主体转向群众主体;由信息不对称转向信息共享。

顺应转折的第一位工作是创新观念。要正视现存问题和制约因素,树立忧患意识。要借鉴一切科技成果,树立先进理念。依托良好大局观,建设大文化,推行大开放,实现大融合,争取在不太长的时间里汇集到世界人口发展主流中去。

经验告诉我们,奔向崇高的目标必须从基础工作做起。牡丹江市设定的基础工作目标有三:一是拓展新领域,重视并强化人口发展战略研究,确保区域人口安全;二是构建新基础,大力实施“新桥计划”,着力抓好6个方面基础重构,争取1年见成效,3年大变样;三是推行新方法,重点推介绩效评估法、项目运作法、质量认证法和网阵工作法,尽量降低改革成本,努力提高办事效率,以素质促改革,以改革促发展,不断开创新世纪人口和计划生育工作新局面。

主持人评论

5位同志从不同侧面谈了对深化综合改革、推动机制创新的认识和思考。

(1)关于新机制地位。王国强同志对于人口计生事业的改革既有丰富的实践经验,又有精辟的理性思考。他对新机制作了全面阐释,核心的观点:新机制是中国特色综合治理人口问题道路在新时期的创新和发展,是稳定低生育水平的治本之策。其他几位同志对于建立新机制的重要意义给予了一致肯定,认为在推进新机制建设的过程中,人口计生系统无论在理念上、方法上和机制上都发生了重大变化,择其要点:一是以人为本的服务理念得到确立,二是在试点地区新机制基本形成,三是低生育水平得以稳定,四是人民群众满意程度不断提高。实践证明这条路走对了。王国强同志提到了综合改革未来的目标:力争在2010年之前,在全国大多数地区基本建立新机制,率先实现部门工作法治化的要求。他从国家改革发展的客观形势入手,论述了实现这个目标的必要性和重要性;同时,赵九祥、李淑华的文章也从实践的层面使我们看出实现这个目标的可行性。

(2)关于观念创新。改革的核心是建立新机制,但关键和前提是转变思想观念。长期以来,基层不少地方过多依靠行政命令和经济制约的手段落实计划生育政策,把群众作为管理的对象而不是服务的对象。这种错误倾向在综合改革中得到了切实解决。穆光宗教授给我们提供了长春市改革的案例。长春市推进新机制建设过程中,一个突出的特点是提出了“三关爱”理念,即“人性关爱、人情关爱、人文关爱”,并通过一系列的制度创新和服务能力建设,使这一理念得到真正落实,将人口计生工作由以前的以控制数量为主、管理为主,真正转到了以满足群众的计划生育/生殖健康需求为主、服务为主的轨道上来。注重理论创新、观念创新是综合改革试点市的共同特点,“法治计生”、“服务计生”、“民本计生”、“诚信计生”等理念已经成为人口计生部门的共识,可以说,这是综合改革带来的最有价值的成果。

(3)关于制度创新。邓小平同志说过,制度具有稳定性、长期性和根本性。在推进新机制建设的过程中,国家人口计生委特别强调法律、法规 and 政策的创制。几年来,《人口与计划生育法》等法律法规的出台、国家计生委实现更名以及职能的扩充、启动对农村计划生育家庭奖励扶助制度试点等,是在国家层面的制度创新,也是新机制建设的重要突破。李淑华同志介绍的青岛市在4个方面的制度创新,给我们留下了深刻印象,特别是他们把农村部分计划生育家庭奖励扶助制度在本市率先落实,走在了全国的前列,体现了作为试点市的价值。穆光宗教授认为,制度创新不应只停留在工作层面,也应当对完善生育政策进行积极的研究和探索。牡丹江市在改革中,强调对群众生育权的尊重和保障,改善对符合条件群众生育二胎的管理和服务。牡丹江和酒泉的实践与穆教授的观点有一定程度的契合。国家已经启动人口发展战略研究课题,涉及到包括生育政策在内的一系列重大问题,相信课题研究产生的成果,会对新机制建设的走向有重要影响。因为工作机制是落实生育政策的重要载体,两者不可能割裂开来。

(4)关于存在问题。实施综合改革不足4年,成绩无疑是初步的。看不到存在的不足和问题,改革就不可能深入和持久。这也是国家人口计生委开展中期评估的一个初衷。王国强同志提到综合改革下一步需要注意的4个方面问题,其中总揽的观点、整合的观点特别值得我们重视。就是必须用新机制总揽人口和计划生育工作全局,其他各项工作都应当围绕这个中心来展开,并为形成机制服务。这个思路对于解决目前人口计生工作头绪多、缺乏协调的问题会有帮助。段成荣教授结合在基层调研和评估的所见所闻,对当前存在的一些问题进行了剖析。他提出的坚持实事求是、培育法治精神、既重硬件投入也应重软件建设,以及提高服务的可及性和有效性等问题都非常重要,值得深思。我认为,特别是法律法规的贯彻落实,仍是当前十分薄弱、迫切需要加强的问题。依法管理既是新机制的重要内容,也是新机制得以建立和巩固的根本保障。

总之,推进新机制建设的实践还是初步的,理论方面的研究和探讨更显得不足。期待这次论坛的观点能够引起有识之士的思考,期待着能够听到各种不同的声音,这对于综合改革的深入、新机制的不断完善、以及我国人口计生事业的持续稳定健康发展大有裨益。