

西部地区人口与计划生育工作的两颗明星

——对贵州和甘肃人口计生工作跨越式发展的调研报告

国家人口计生委赴贵州和甘肃调研组*

20世纪90年代,贵州和甘肃两省的人口计生工作处于被动局面,属于全国的后进地区,人口问题日益成为制约两省经济社会发展的瓶颈。“十五”期间,贵州、甘肃两省奋起直追,实现了人口计生工作的跨越式发展,成为新阶段西部地区人口计生工作的“两颗明星”。2006年3月~8月,国家人口计生委组成调研组,分赴贵州、甘肃两省进行实地调研,对两省的人口计生工作进行了深入研究。现将有关情况总结如下:

1 两省跨越式发展的主要标志

贵州、甘肃两省人口和计划生育工作的跨越式发展,是在工作成效、发展思路、方式方法等诸多方面对人口和计划生育工作传统的、常规的发展阶段和过程的跨越。

(1)人口再生产类型实现了由高出生、低死亡、高增长到低出生、低死亡、低增长的历史性转变,跨入低生育水平行列

“八五”时期,甘肃省是全国唯一没有完成人口计划的省份。贵州省在“九五”期末,人口出生率仍高达20.59‰,是全国人口出生率最高的省份。“十五”期间,两省人口计生工作取得了突破性进展和历史性飞跃。到2005年末,甘肃省人口出生率为12.59‰,比“九五”期末下降了1.79个百分点;人口自然增长率为6.38‰,接近全国平均水平,妇女总和生育率稳定在2.0左右。贵州省2000年~2005年,全省人口出生率从20.59‰下降到14.59‰,人口自然增长率从13.06‰下降到7.38‰,妇女总和生育率从2.19下降到1.83,连续4年低于更替水平,进入了低生育水平行列。

(2)制约经济社会发展的人口瓶颈逐步打破,统筹解决人口问题日益成为经济社会政策的优先选项

“十五”期间,贵州和甘肃两省分别少生102万人和175万人,为两省反贫困、求发展创造了较好的人口环境。两省的各级领导和干部越来越深刻地体会到,遏制人口过快增长是走出“人口膨胀-生态恶化-经济贫困”恶性循环的必由之路。各级党委政府在经济发展的重大决策方面,都能够自觉地把统筹解决人口问题作为其优先选项。

(3)人口和计划生育工作整体形象焕然一新,干部好做工作,群众乐意接受的局面正在形成

为了在短期内降低生育水平,贵州、甘肃两省也和全国其它地区一样,出现过以行政处罚、强迫命令为主推行计划生育的时期。群众对计划生育政策不理解、不支持,恶性事件时有发生,干群关系十分紧张,计划生育工作步履维艰。到“十五”期末,人口计生部门通过一系列的创新和变革,转变政府公共管理和服务职能,全面落实一系列计划生育奖励优先优惠政策,帮助计划生育家庭发展经济、少生快富,计划生育政策的综合效益大为提高,人口计生工作的被动局面正在扭转。这些措施使低生育水平进一步保持稳定的同时,使实行计划生育的群众得到了实惠,他们的个人利益和国家的宏观利益结合起来,提高了计生户的社会地位和妇女的家庭地位,有效缓解了国家生育政策和群众生育意愿之间的矛盾,减小了计划生育工作的负面效应,树立了计划生育工作为群众办实事、办好事的良好形象,党群干群关系更加融洽,促进了农村社会的和谐发展,产生了很好的社会、政治影响。另外,随着科技

* 执笔:金小桃,姜卫平,姚宏文,朱尧耿,马爱丽,卢晓莉。

发展和技术进步,借鉴国际先进的管理理念和方法,计划生育技术服务更加有针对性,提高了群众实行计划生育的积极性和主动性,人民群众满意度不断提高。从两省的信访结构看,申诉类、控告类、举报类逐年减少。两省人口和计划生育工作,经历了从“暴风骤雨”、“和风细雨”到“春风化雨”的巨变。

(4) 工作模式成功转型,人口和计划生育工作新机制逐步完善

贵州、甘肃两省从上至下开动脑筋,敢为人先,用超前的理念、全新的思路、改革的办法解决工作中遇到的问题。在利益导向、综合治理、信息化建设等方面,贵州、甘肃这两个西部省份甚至走在了某些东部地区的前面。“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新机制在两省正在形成,并发挥积极作用。两省的人口计生工作出现了较为深刻的变化:过去就计划生育抓计划生育、只重人口数量正在转变为统筹解决人口素质、结构、分布等问题;由人口计生部门一家抓计划生育正在转变为全社会综合治理人口问题;由以行政措施为主正在转变为行政措施与依法管理、利益导向相结合;由管理为主、强调群众做贡献正在转变为以人为本、为群众提供优质服务;由“处罚多生”为主正在转变为“处罚多生”与“奖励少生”并举。

2 两省跨越式发展的主要做法

贵州、甘肃两省省情不同,人口和计划生育工作实践和探索各有特色。在实现跨越式发展的过程中,在其主要着力点上却有许多共同之处。可以说,两省的跨越式发展是理念决定思路,思路决定出路,出路决定成效,由“量变”到“质变”飞跃的必然结果。

(1) 用科学发展观统领全局,坚持人口和计划生育工作综合决策、综合治理

贵州、甘肃两省基于人口问题对反贫困形成刚性制约的深刻认识,把人口问题与经济社会资源环境的协调发展和可持续发展统筹起来综合决策,并动员全社会力量,实施综合治理。

一是坚持人口与发展综合决策。贵州省委、省政府通过在全省范围内开展人口与省情的解放思想大讨论,统一对人口形势严峻性的认识,统一对抓人口计生工作就是抓经济社会发展的认识。省委始终坚持一手抓经济社会发展,一手抓人口计生工作;并针对不同的发展阶段,不断研究新情况、解决新问题,调整工作思路。

二是建立综合治理人口问题的工作格局。贵州省充分调动和高效利用各部门有利条件和资源,群策群力抓重点,集中力量办大事。如汇集财力,加强计划生育基础设施建设。甘肃省改变了过去人口计生部门“大包大揽”的做法,把一部分工作任务切出去,纳入相关部门职责。计生部门重点管“少生、优生”,党委政府和其他部门管“快富”。两省还通过每年与相关部门签订目标管理责任书,严格考核,兑现奖惩;通过修订《人口与计划生育条例》,将部门综合治理职责法定化,进一步激发了相关部门做好计划生育工作的责任感和积极性。

目前,综合治理人口问题的格局在贵州、甘肃两省正在逐步形成,各部门的政策和资源在为群众谋福利、促进本地区经济社会协调发展这个平台上实现了整合,产生了1+1>2的聚集效应。

(2) 建立利益导向机制,推进计划生育新家庭建设

计划生育是一项需要民众做出某种牺牲的特殊工作,特别是在贵州、甘肃这样自然环境恶劣的省份,计划生育家庭的家庭利益和国家宏观利益之间的矛盾、群众生育意愿与国家生育政策的矛盾显得更为突出。相当一部分计划生育家庭由于少生了孩子,劳动力少了,陷入贫困状态,群众实行计划生育存在后顾之忧。面对群众的顾虑和抵触,贵州、甘肃两省积极帮助计生家庭发展生产、改善生活、转变婚育观念。在这两个省,几乎所有的扶贫项目、政策和资金,都有计划生育家庭优先优惠的具体配套措施,使计划生育家庭在享受这些政策措施过程中,实现了脱贫致富一步到位的突变。群众感慨地说:现在的日子真是今非昔比。

一是用利益导向机制取代传统工作模式。贵州省从群众的现实困难出发,探索建立了商业保险、项目养老、养老金制度等模式。余庆县首创的养老金制度为全国建立农村部分计划生育家庭奖励扶助制

度创造了经验。贵州省除了全面实施奖励扶助制度外,还积极推行以扶贫开发与计划生育相结合为重点的“三结合”工作,大力实施“少生快富”扶贫工程,开展对“农村两户”的女孩考生给予高考加10分的照顾,对农村放弃政策内二孩生育的计划生育家庭给予一次性奖励,启动对计生特殊困难家庭的救助。

甘肃省采取把计划生育工作与为群众办实事、给好处的活动结合起来,在全省范围内建立起了以“农村两户”(农村独生子女领证户和二女户)为重点,以奖励扶助制度、养老储蓄、“少生快富”工程、特殊困难家庭救助、升学(初中、中专、高中、省内大学)加10~20分、“两免一补”等奖励优惠政策为主要内容的计划生育利益导向机制,解决了“农村两户”养老、生产生活困难、子女教育等问题。省委、政府出台了农村二女户每人奖励3000元的政策,经济发展水平相对较高的白银区将农村二女户的奖励金增加到每人6000元。甘肃省还通过修订《人口与计划生育条例》,把对实行计划生育群众给予奖励优惠的经济社会政策以法规的方式确定下来,保证了政策实施的长效性和稳定性。

二是推进计划生育新家庭建设。贵州省从计划生育发端,以开展“四在农家”(富在农家、学在农家、美在农家、乐在农家)活动为载体,把农村现代生育文化建设融入社会主义新农村建设,促进了农村生产、生活方式和婚育观念的转变。贵州省独山县33岁的郭香模和其他村寨的37户计划生育家庭搬到了修建在省道公路边的计生移民新村,这里交通便捷,土质肥美。乡党委政府为他们协调耕地132亩,开垦耕地50亩,并在生产生活上给予各种优先、优惠的帮扶,确保计生移民搬得出、留得住、能致富,帮助他们从贫困走向小康,走向富裕。原来这些计划生育家庭的生产和生活条件非常恶劣,人均耕地不到0.5亩,水源匮乏,靠天吃饭,一年有半年时间缺粮,长期依靠政府救济,几乎每个家庭全年的收入都只在四五百元左右。

三是坚持“奖励少生”和“处罚多生”并举。计划生育利益导向机制往往容易被片面地理解为奖励和优待机制,而忽视制约和处罚机制。贵州、甘肃两省的各级领导十分清醒地认识到,只有把两者有机结合起来,坚持奖励少生和处罚多生“两手抓”、“两手硬”,才能形成强有力的利益导向机制。为此,贵州省加大了对社会抚养费的征收力度,成立人口计生合议庭,依法受理并征收、清理社会抚养费。甘肃省加大了对党员干部超生的查处力度,并把实行计划生育情况列入干部任前公示的内容之一。

“十五”期间,贵州省全省放弃政策内生育二孩的育龄夫妇达1.9万对,推迟生育达18万对,农村办理独生子女父母光荣证达17万对。群众对人口计生工作的满意度达到90%以上。甘肃省2005年有2.19万对农村一孩夫妇自愿领取了《独生子女父母光荣证》,比2004年增加了2.13倍;农村计划生育率由1995年的50%提高到2005年的80%;农村二女户节育率达到90.6%。奖励和宣传并重的手段,有效扭转了育龄群众在节育问题上的观念。这些都足以说明两省在短短的几年时间里,已经成功地跨越了东部地区靠强制手段推行长效节育措施的特定历史阶段。

(3) 加强信息化建设,带动人口计生工作管理水平和手段的提升

贵州、甘肃两省人口计生委认为,只有推进人口和计划生育信息化建设,大力开发利用信息资源,才能提高人口和计划生育科学决策、社会管理和公共服务水平。目前,两省都已建成省、地、县、乡四级育龄妇女信息系统数据库,并应用信息引导日常管理和服务,辅助人口决策;基本建立了各级人口计生内部办公局域网、广域资源网、公众信息网。

甘肃省在全面推进育龄妇女信息系统建设的同时,还利用人口计生工作网络延伸到村组的优势,以育龄妇女信息系统为基础建立了与相关部门互联互通的信息交换平台。人口计生部门可以通过信息交换平台把“农村两户”的减、优、免、补等优惠政策分解到相关部门去落实,各相关部门也可以通过信息交换平台,掌握各种人口数据,为本部门科学决策服务,有效推进综合治理人口问题工作机制的形成。

贵州、甘肃两省通过加强信息化建设不仅把改革的成果固定下来,而且带动人口计生工作管理水平和手段的提升,促进了管理科学化和服务人性化,最终促进整体工作水平的提升。贵州、甘肃两省建成的育龄妇女信息系统实际上是进行全员人口数据的开发和利用,这不仅提高了计划生育管

理和服务水平,同时也为相关部门和领导决策提供了更好的服务。

(4) 加大财政投入,构建稳定的人口计生工作网络

一是保证足额到位的财政投入。贵州、甘肃尽管是两个财政穷省,但是,他们把切实加强人口计生投入,作为政府加强社会管理和公共服务的重要环节,以此促进政府职能的转变。

二是构建稳定的人口计生工作网络。加强工作网络建设,特别是基层网络建设是人口计生工作顺利开展的重要基石。贵州、甘肃两省深刻认识到基层基础工作薄弱是制约本地区人口计生工作发展的重要因素。为了实现突破性发展,贵州、甘肃两省把共同的关注点放到了基层基础工作上。

贵州省坚持高标准高起点,加强基层人口和计划生育管理服务网络建设。省委、政府连续5年将基层服务站(室)建设列入每年必须办好的“十件实事”之一。全省新建规范的乡(镇)服务站900多个,村级服务室2万多个,并基本配备了法定计生手术设备和优生监测、生殖健康服务设备等,形成了以省地级科研技术指导为龙头、县级服务站为中心、乡级服务站为纽带、村级服务室为基础的计生技术服务网络,使普遍开展的妇科病普查普治、出生缺陷筛查、避孕节育方法知情选择等服务,更加贴近群众,满足了群众日益增长的计划生育生殖健康需求。

甘肃省委、政府在乡镇机构改革方案中明确规定:保留乡(镇、街道)计划生育办公室,配备公务员,办公室主任享受副科级待遇,乡镇计划生育服务所为全额拨款事业单位。在农村税费改革中把乡镇计划生育专干工资和岗位津贴等纳入县级财政预算,将村及村以下计划生育工作人员报酬纳入转移支付,解决基层计生专干吃皇粮问题,稳定了基层队伍。甘肃省还结合先进性教育活动,在全省人口系统深入开展了以推优入党(把计划生育户和计划生育干部中的非党优秀分子推荐给党组织培养入党)和推优上岗(把政治坚定、业务精通、群众认可的计划生育干部推荐给党委组织部门选拔任用)为主要内容的“双推优”活动,解决了人口计生干部提拔慢、交流少、超稳定的问题。

贵州、甘肃两省在实现跨越式发展的过程中,除了以上几点共同之处外,两省党委政府高度重视人口和计划生育干部队伍建设,始终关注和关心人口和计划生育干部的成长;两省人口计生委积极主动当好省委、省政府的参谋助手,带领人口计生系统的同志扎实工作,以自己的出色业绩回报社会;贵州省利用山区和民族工作特点,将人口计生宣传教育渗透于民族风俗之中,抓好人口文化建设,将村组计生协会会员组织起来,使其成为人口计生工作“村为主”、“村民自治”的主力军;甘肃省坚持打假求实,较好地解决基础数据不实等方面的做法和经验都给调研组留下了深刻印象。

3 两省跨越式发展的启示

(1) 经济、社会、资源、环境问题的解决,必须要与人口问题的解决统筹起来考虑,使它们相互促进,相得益彰

要把稳定低生育水平、统筹解决人口问题作为促进经济社会资源环境协调发展和可持续发展的重要举措,真抓实干。经济发展相对落后的地区,只要树立正确的工作理念,加快改革创新,人口计生工作完全可以实现跨越式发展。坚持人口计生与扶贫开发、生态建设工作紧密结合,并融入到社会主义新农村建设的系统工程中去,是促进贫困地区经济社会发展的希望之路和治本之策。西部地区,只有牢固树立抓计生就是抓扶贫、就是抓经济社会发展的思想,才能在西部大开发中把握主动。要更多地关注家庭这个最小社会单元,增强人口计生工作的感召力,积极帮助群众发展生产、改善生活条件、转变婚育观念,使科学发展观真正落实到工作中,使新家庭建设和新农村建设相互促进、相得益彰。

(2) 必须加强党委政府的主导作用,打破部门相对封闭状态,这是综合治理人口问题的关键环节
要毫不动摇地坚持党政一把手“亲自抓、负总责”,确保认识到位、责任到位、措施到位、投入到位。各部门出台的社会经济政策要与本地人口问题的特殊实际结合起来,使之有利于人口计生工作的健康发展。要督促各相关部门做好本部门职责范围内涉及人口和计划生育的工作,配合人口计生部门解决困难和问题,并坚持定期考核、兑现奖惩,真正形成齐抓共管、综合治理人口问题的合力。

(3) 必须坚持以人为本, 确立人民群众在人口计生工作中的主人翁地位, 使国家利益和群众个人利益有机统一

推进人口计生工作, 要始终把维护和发展人民群众的根本利益作为我们工作的基点, 树立为人民服务无止境的理念, 建立和完善人口计生利益导向机制和社会保障机制, 提高优质服务的能力和水平, 健全和强化基层技术服务网络, 把人口计生工作与提高群众福利和利益结合起来, 帮助计划生育家庭尽快脱贫致富, 提高群众对计划生育政策的可接受性和主动性。

(4) 必须转变政府职能, 加强工作能力建设, 使人口计生工作更好地适应社会公共管理和服务需求

在建设社会主义新农村、构建和谐社会的新的历史时期, 人口计生部门大有可为。由政府部门、事业单位、群众自治组织及社会团体等多方参与的人口计生公共管理和服务体系, 使人口计生部门可以更好地发挥更名后的职能, 担负起稳定低生育水平、统筹解决人口问题、促进人的全面发展的重任, 也使公共物品提供的主体在政府职能转变后变得更加多元化。要重视利用现代高科技手段, 特别是信息化建设在人口计生工作中的作用, 提高人口计生工作的科学管理水平和优质服务水平。

4 几点建议

(1) 进一步宣传和推广贵州、甘肃两省人口和计划生育工作实现跨越式发展的做法和经验

加强对两省跨越式发展的理论总结, 在全国特别是西部地区推广他们的成功经验, 推动西部地区人口和计划生育工作实现新跨越, 为进一步稳定低生育水平, 统筹解决人口问题, 促进人的全面发展提供重要参考和经验借鉴。

(2) 统筹整合人口计生、扶贫、教育等资源, 实现部门之间的双赢和共赢

建议中央把统筹解决人口问题作为实施西部大开发战略和新阶段扶贫开发的治本之策, 并在西部地区启动实施人口发展与生态屏障建设工程。对计划生育贫困家庭给予特殊的奖励扶助和教育扶持。建议有关部门设立农村计划生育贫困家庭助学金, 优先解决计划生育贫困家庭子女就读高中的问题, 从而形成更加有利于计划生育的利益导向。

(3) 在社会主义新农村建设中加强人口计生工作, 为新农村建设创造良好的人口环境

促进家庭和谐, 促进人的全面发展, 是建设社会主义新农村的根本基础。如何把人口计生工作融入社会主义新农村建设, 吉林、浙江、河南、贵州、甘肃等地进行了成功的探索。建议中央将国家人口计生委纳入新农村建设领导小组, 把统筹解决农村人口问题纳入社会主义新农村建设总体规划, 把人口发展指标作为新农村建设的重要抓手, 为统筹解决西部地区的人口问题提供政策支持, 以扎实稳步地推进西部地区的社会主义新农村建设。

(4) 建立人口与发展综合决策的长效机制, 为综合治理人口问题提供制度保障

从中央到地方要进一步强化对人口问题的综合治理。建议中央进一步建立完善人口问题综合协调机制, 加强部门之间的协作, 理顺条块关系, 研究制定配套的法律法规、政策和措施。尤其是在流动人口计划生育管理服务方面, 要切实解决部门之间协调配合不力、流出地与流入地存在管理脱节的问题。要适时成立中央人口和计划生育工作领导小组, 加大对人口计生工作的协调力度, 促进人口计生工作持续健康稳定发展。完善省、市、县级人口和计划生育领导小组, 协调相关政策, 形成各有关单位各负其责、密切协作的合力, 创造有利于人口和计划生育工作的社会经济政策环境。

(5) 建立完善符合科学发展观的党政领导干部政绩考核和选拔任用机制

把社会发展和人口计生工作纳入干部政绩考核的重要内容, 作为干部选拔任用的重要标准, 从制度设计上防止重经济发展、轻社会发展、轻人口问题的“短期行为”, 促使党政领导干部始终把人口问题摆在可持续发展的首要位置, 坚持人口与发展综合决策, 保障人口计生工作持续健康发展。