

重庆市人口计生财力保障研究

李 孜¹, 周宗社^{2,3}, 童 琦³, 徐 枫⁴, 冯 江⁴, 陈玉梅⁴, 刘 俊³, 何 杨⁵

(1. 重庆工商大学 长江上游经济研究中心/社会与公共管理学院, 重庆 400067;

2. 西南财经大学 经济学院 成都 610074;

3. 重庆市人口和计划生育科学技术研究院 计划生育技术指导所, 重庆 400020;

4. 重庆市人口和计划生育委员会 财务处, 重庆 400020;

5. 重庆市人口和计划生育科学技术研究院 孕前优生办公室, 重庆 400020)

摘 要: 本文对重庆市2007~2009年人口和计划生育事业发展经费投入、管理及支出情况进行了分析与研究, 发现的问题是: 财权与事权不对称, 区、县级财政是人口计生事业经费投入主体, 经费投入无法律保障, 经费投入渠道单一, 投入主要来源于社会抚养费征收, 经费支出结构不合理等。提出的建议是: 进一步加大对经费投入的考核力度, 建立财权与事权相适应的财政投入机制, 加大人口计划生育事业经费投入转移支付力度, 构建以公共财政投入为主体、多种形式相结合的人口计生投入体制, 把对人口和计划生育事业经费的投入纳入立法, 提升经济实力, 切实提高人口计生经费投入来源的经济基础; 动态调整计生免费服务补偿标准和计生惠民政策等。

关键词: 公共财力; 投入; 支出; 社会抚养费; 保障

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2012)06-0097-08

重庆市是城乡统筹改革试验区, 城乡统筹发展是重庆市迫切需要解决的重要问题, 随着城市化与工业化进程的加快, 人口计生有关政策需要城乡统筹解决, 人口计生事业的可持续发展需要得到公共财力的切实保障。本文通过重庆市人口和计划生育委员会2010年重大研究课题项目“城乡统筹发展中的人口计生公共财力保障制度研究”的理论研究和实证结果, 揭示各级政府及计生机构在人口和计划生育经费筹集、科学管理及合理使用等过程中出现的难点、重点问题, 为重庆市建立行之有效的人口计生经费保障机制提供参考。

收稿日期: 2012-04-05; **修订日期:** 2012-05-16

基金项目: 国家哲学社会科学基金一般项目(09BRK008); 重庆市人口和计划生育委员会2010年人口发展战略研究课题“城乡统筹发展中的人口计生公共财力保障制度研究”。

作者简介: 李孜(1970-), 重庆市人, 重庆工商大学长江上游经济研究中心/社会与公共管理学院教授, 医学博士, 研究方向: 人口社会学。

一、研究内容与方法

2010年7~8月,课题组对重庆市的“渝东南翼”的彭水县、“渝东北翼”的开县、“主城九区”的沙坪坝区、“主城外围”^①的荣昌县进行了现场调研,调研分三个方面。

1. 重庆市各区县计生公共服务基本情况调查

对40个区县的辖区内行政区划、社会经济、人口学特征、人口健康、计生奖励、计生服务机构设置、各类计生服务机构人员数量、计生服务经费收支、社会抚养费征管、计生服务机构经费投入、计生信息系统建设等14大类情况进行调查。调查方法采用机构自填问卷方式和文献查阅法。文献查阅重庆市计生委和各级计生机构的相关政策文件、条例和规章制度,机构内人、财、物、信息等数据,机构面向不同人群开展的各类活动数据。

2. 重庆市抽样辖区基层计生服务机构经费收支情况调查

对四类基层计生服务机构2007、2008、2009三年的经费收支情况按照类别进行调查。调查方法采用机构自填问卷方式。

3. 重庆市抽样辖区内基层计生服务机构经费保障中存在的问题及建议调查

调查采取专题访谈和选题小组讨论形式。专题访谈共分3组。

访谈1组主要针对4个抽样区县的计生委管理人员进行,人员来自调查区(县)人口和计划生育委员会分管财务工作的副主任、分管业务工作的副主任、财物科科长、奖励扶助科科长、宣教科科长、流动人口管理科科长、人事科科长、生殖健康服务中心主任、药具管理中心主任、来自1个镇和1个街的计生分管领导,每个访谈组由8~12人组成。访谈主要内容涉及计划生育八项服务职能的开展现状及面临的问题、近3年各级财政对人口计生经费的投入及增长、计划生育奖励资金落实、计划生育免费技术服务经费保障、计生服务机构人员工资待遇、社会抚养费征管等问题。

访谈2组主要针对4个抽样区县某乡(镇)、村两级计生办、计生服务站管理人员及业务人员进行,人员来自某乡镇(街道)的计生办主任、财务人员、计生服务站站长、财务人员及业务骨干1名(即某服务站共3人)、某乡镇所属的某村级(社区)主任、计生专干、村级计生服务人员(即某村级计生人员共3人),每个访谈组8~12人。访谈内容主要涉及基层计生服务人员工资待遇、乡镇财政对人口计生经费的投入分配、基层计划生育免费技术服务的经费保障、计划生育奖励资金落实、社会抚养费征缴、日常开展计生服务工作中遇到的问题、困难及建议等。

访谈3组主要针对4个抽样区县某乡(镇)村计划生育工作重点服务人群进行,人员来自某乡(镇)村35岁以上户籍已婚育龄妇女代表、35岁以上流入已婚育龄妇女代表、采取节育措施的代表、独生子女家庭代表、双女家庭代表、独生子女残疾家庭代表、独生子女死亡家庭代表等,每组访谈约16人。访谈内容主要涉及居民对计生惠民政策的知晓情况及反应情况等。

资料录入工作由统计专业的硕士研究生承担。采用双输入形式,对两遍输入不一致的数据,再对照原数据进行修改。利用SPSS 16.0统计软件进行逻辑检验、描述性统计分析。

二、重庆市2007~2009年人口计生公共财力保障状况

对“主城九区”、“主城外围”、“渝东南翼”、“渝东北翼”自2007年至2009年人口计划生育经费的投入和支出情况进行了时间序列数据分析,在同年度内对四大区域之间的投入与支出经费横向比较开展分析,对“主城九区”、“主城外围”、“渝东南翼”、“渝东北翼”的2009年社会抚养费征收情况进行了分析。

1. 重庆市2007~2009年人均计划生育事业经费投入状况

2007~2009年,重庆市年人均计划生育事业经费分别是27元、32元和38元,提前两年完成

^① 从经济与行政区划的角度,课题把重庆市40个区县划分为:“主城九区”、“主城外围”、“渝东北翼”、“渝东南翼”。

“十一五”末期人均计划生育事业经费达到 30 元的目标。但是，各片区人均事业经费有差异，从 2007 年到 2009 年，“渝东南翼”人均计划生育事业经费均最低，其中 2009 年“渝东南翼”人均计划生育事业经费为 25 元。2009 年全市人均计划生育经费投入中央财政、市级财政人均投入 4 元，所占比例为 10.26%，区县财政人均投入 22 元，所占比例为 56.41%，乡镇财政人均投入 9 元，所占比例为 23.08%。中央财政、市级财政对四大片区的人均投入不同，2009 年中央财政对主城外围人均投入最高，达到 5 元，对“渝东南翼”人均投入最低，仅 2 元，2009 年市级财政对“主城九区”人均投入 2 元，对“渝东南翼”人均投入达到 5 元；由于区域经济的差异性，“渝东南翼”经济发展滞后，区县、乡镇财政实力较低，对人口计生事业的人均投入也是最低的，分别为 13 元、4 元。

在中央财政、市级财政、区县财政、乡镇财政四级财政投入中，中央财政、市级财政投入比例逐年小幅递增，区县财政投入虽有波动，但是依旧占据财政投入的主体，所占比例超过 56%（详见表 1）。

表 1 重庆市 2007~2009 年人均计划生育事业经费投入											元、%
年份	区域	中央		市级		区县		乡镇		合计	
		金额	占比	金额	占比	金额	占比	金额	占比	金额	占比
2007	全市	2	7.41	2	7.41	16	59.26	7	25.93	27	100
	主城九区	2	7.69	2	7.69	18	69.23	4	15.38	26	100
	主城外围	2	6.90	3	10.34	14	48.28	10	34.48	29	100
	渝东北翼	2	7.41	2	7.41	17	62.96	6	22.22	27	100
	渝东南翼	1	5.88	3	17.65	12	70.59	1	5.88	17	100
2008	全市	3	9.38	3	9.38	21	65.63	6	18.75	32	100
	主城九区	2	7.69	1	3.85	19	73.08	4	15.38	26	100
	主城外围	3	9.09	3	9.09	19	57.58	8	24.24	33	100
	渝东北翼	3	8.11	3	8.11	26	70.27	5	13.51	37	100
	渝东南翼	2	8.70	3	13.04	15	65.22	3	13.04	23	100
2009	全市	4	10.26	4	10.26	22	56.41	9	23.08	39	100
	主城九区	4	9.09	2	4.55	24	54.55	14	31.82	44	100
	主城外围	5	12.82	4	10.26	20	51.28	10	25.64	39	100
	渝东北翼	4	10.00	4	10.00	27	67.50	6	15.00	40	100
	渝东南翼	2	8.00	5	20.00	13	52.00	4	16.00	25	100

数据来源：根据课题组调查问卷整理。

2. 重庆市 2009 年社会抚养费征收情况

社会抚养费先征收后上缴财政，财政按照一定比例进行返还人口计生，用于人口计生事业发展，如果按照社会抚养费的 80% 比例部分返还人口计生，我们可以看出全市 2009 年社会抚养费用于人口计生事业发展的经费为 107696 万元，而当年财政投入人口计生事业的总经费为 154296.6 万元，也就是说，用于人口计生的社会抚养费占财政对人口计生事业总投入的 69.8%。“主城外围”、“渝东北翼”缴入国库的社会抚养费超过当年财政对其人口计生经费的总投入（详见表 2）。

表 2 重庆市 2009 年社会抚养费征收情况及相关数据						万元、%
区域	经费总投入	缴入国库的社会抚养费金额	缴入国库的社会抚养费金额与经费总投入的比例	社会抚养费用于计生的金额	社会抚养费用于计生金额占经费总投入的比例	
全市	154296.60	134620.00	87.25	107696.00	69.80	
主城九区	29501.85	8270.69	28.03	6616.55	22.43	
主城外围	62209.02	65625.21	105.49	52500.20	84.39	
渝东北翼	49148.23	52457.06	106.73	41965.60	85.39	
渝东南翼	13437.53	8267.28	61.52	6613.82	49.22	

数据来源：根据课题组调查问卷整理。

3. 重庆市 2009 年计划生育经费分项目支出分析

重庆市 2009 年计划生育经费分项目支出 150670.98 万元，从四大片区来看，由高到低支出顺序依次是：“主城区外围”支出 61382.4 万元，占比 40.74%；“渝东北翼”支出 48813.46 万元，占比 32.40%；“主城九区”支出 28111.9 万元，占比 18.66%；“渝东南翼”支出 12363.12 万元，占比 8.21%。

“主城区九区”、“主城区外围”、“渝东北翼”、“渝东南翼”在重点支出项目与 2008 年相比，“主城区九区”、“主城区外围”、“渝东北翼”、重庆市 2009 年计划生育经费分项目支出 150670.98 万元，从四大片区来看，由高到低支出顺序依次是：“主城区外围”支出 61382.4 万元，占比 40.74%；“渝东北翼”支出 48813.46 万元，占比 32.40%；“主城区九区”支出 28111.9 万元，占比 18.66%；“渝东南翼”支出 12363.12 万元，占比 8.21%。

“主城区九区”、“主城区外围”、“渝东北翼”、“渝东南翼”在重点支出项目与 2008 年相比，“主城区九区”、“主城区外围”、“渝东北翼”、“渝东南翼”六大支出项目基本一致，分别是家庭奖励支出、其他事务、行政运行、宣传教育、服务网络建设、基本技术服务，由此看来四大片区在主要支出方向上是基本一致的，从全市来看，“主城区九区”与“渝东南翼”的出生人口性别比治理费用要高于其他两个片区，相比而言“渝东南翼”人口发展规划支出费用最高。（详见表 3）。

表 3 重庆市 2009 年计划生育经费分项目支出情况

万元、%

项 目	主城区九区		主城区外围		渝东北翼		渝东南翼	
	支出费用	占比	支出费用	占比	支出费用	占比	支出费用	占比
规划发展战略	12.00	0.04	65.00	0.11	21.00	0.04	114.54	0.95
避孕药具	100.17	0.36	348.26	0.56	160.50	0.33	118.02	0.98
性别比治理	168.00	0.60	253.93	0.41	20.00	0.04	100.10	0.83
统计抽样调查	216.00	0.77	557.12	0.90	75.11	0.15	152.94	1.27
机关服务经费	0.00	0.00	619.28	1.00	263.11	0.54	3.20	0.03
信息系统建设	277.96	0.99	884.72	1.43	722.18	1.48	296.02	2.46
流动人口管理	521.85	1.85	906.86	1.47	552.33	1.13	308.48	2.56
目标责任考核	380.40	1.35	2369.06	3.83	1219.60	2.50	230.77	1.91
生殖健康促进	401.50	1.43	2222.61	3.60	1022.32	2.09	355.75	2.95
行政管理事务	768.23	2.73	802.00	1.30	1520.00	3.11	385.20	3.20
免费技术服务	808.49	2.87	2706.89	4.38	2075.74	4.25	795.03	6.60
服务网络建设	1723.36	6.12	4892.59	7.92	3772.73	7.73	1641.34	13.62
宣传教育	2260.85	8.03	8503.72	13.76	9792.06	20.06	791.98	6.57
行政运行	2760.85	9.80	6458.21	10.45	6374.04	13.06	1026.37	8.52
计划生育奖励	8187.15	29.06	16018.81	25.93	11589.30	23.74	2406.36	19.97
其他事务支出	9582.54	34.02	14179.15	22.95	9642.87	19.75	3325.18	27.59

数据来源：根据课题组调查问卷整理。

三、重庆市人口和计划生育经费投入、管理及支出存在的问题

从 2007 ~ 2009 年的数据分析及调研对比情况来看，重庆市人口和计划生育工作无论是在经费投入，还是在经费管理以及经费支出过程中，总的来说情况是比较正常的，经费投入基本上能够保障人口计生事业的发展，但是重庆市 2007 ~ 2009 年的人口计生经费投入结构是不合理的，经费管理、经费支出中与人口计生事业的发展是有一定差距的。

1. 区、县级财政是投入主体，中央、市级财政转移支付力度与人口计生事业的发展不匹配

财政对人口和计划生育事业经费投入包括中央财政投入、市级财政投入、区县财政投入、乡镇财政投入。在这四级财政投入中，区、县财政对人口和计划生育事业经费投入属于主要投入，其中 2007 年区县财政投入占总投入的比例为 59.26%，2008 年区县财政投入占总投入的比例为 65.63%，

2009 年区县财政投入占总投入的比例为 57.89%。中央、市级财政转移支付力度与经济发达地区的实际需求不对称。经济欠发达的“渝东北翼”与“渝东南翼”财政负担明显吃紧，事权与财权严重不对称。这样不仅不利于人口计生事业的发展，更不利于社会全面发展、经济可持续发展。

2. 人口计生经费投入无法律保障，经费投入存在一定的随意性

人口计划生育事业是一项公益性极强的事业，公共服务的提供需要经费作保障，而且计划生育作为基本国策，在当前和今后很长时间内都不会改变。人口均衡型、资源节约型、环境友好型三型社会的建设与发展，离不开人口计生事业的大力发展。但是，与教育事业经费投入相比，计生事业经费投入目前无法律作保障，人口计生经费投入面临较大的随意性。

3. 人口计生经费投入结构单一，财政拨款占比偏高

重庆市人口和计划生育经费投入主要来源于中央财政、市级财政、区县财政、乡镇财政的四级财政拨款以及转移支付，非财政投入所占比重基本可以忽略不计，这种情况的存在反映出社会各界对人口计生公益性认识不到位，同时也与人口计生系统自身的工作模式有一定关系，即计划经济色彩、行政命令意识浓厚。这样的投入方式只会增加人口和计划生育经费对各级财政的依赖性，加重财政负担，社会公益性事业彰显不足。

4. 计划生育事业经费投入间接，主要来源于社会抚养费征收

社会抚养费成为财政对人口计生事业经费的主要支撑，从长远来看，一旦生育政策放开或者在部分地区放开，将导致社会抚养费征收大幅下降，这将成为人口计生事业经费投入的隐形风险。社会抚养费的征收能够较好地抑制违法生育，是一个较好的制度安排，但是任何制度安排都有两面性，社会抚养费征收在抑制违法生育的同时，又滋生了超生（如非国家机关及事业单位的富裕人士、经济落后以及观念落后的少数群众的超生）。客观来讲，社会抚养费成为不少区县财政收入的主要来源，“超生养计生财政”现象的存在是社会经济发展滞后的必然。

5. 人口计生经费管理不规范，经费不足与浪费现象并存

在计划生育经费的管理和支出过程中，存在着管理不规范现象。差旅、通讯、车辆、会议、业务招待费、日常公用经费在整个计划生育经费支出中占据了较大的比例。服务站经费的管理也存在相应不足。服务站设备由上级配置，部分服务站为了达标盲目向上级要设备。调查中发现，部分服务站的设施陈旧，不适应计划生育技术发展的要求，而部分服务站的先进设备却没有发挥效用，原因在于有的服务站技术人员配置不够合理，无法提供相应的技术服务，导致一些先进设备部分闲置，这从客观上造成了资金的浪费。

6. 人口计生经费支出结构不是很合理，支出结构有待进一步优化

重庆市从 2007 年到 2009 年的三年中“其他人口与计划生育事务支出经费”占到全部经费支出的 22% 以上，三年中在经费总支出中均排在前两位，这一部分的支出过高，会降低资金的使用效率，同时也容易产生问题。2007 年、2008 年、2009 年免费基本技术服务经费支出占总支出经费的比例分别为 5.31%、4.64%、4.24%，呈逐年下降的态势，优质服务有进一步收缩的倾向，这与群众的实际需求是不一致的。调查中发现个别区县管理责任落实不到位，财务管理基础薄弱，在使用环节上存在漏洞，造成一方面急需解决的问题得不到解决，另一方面存在资金闲置甚至挪作他用的现象，甚至有个别区县的财务管理人员不熟悉业务。

7. 人口计生免费服务补助标准低，基层部分服务机构勉强维持简单运行

按照《计划生育技术服务管理条例》所界定的服务项目，目前全市在制度安排上只落实了国家要求的免费基本项目的计划生育技术服务，包括计划生育手术和孕环情检查，不包括宣传教育、信息咨询、优生指导、入户随访、生殖保健和药具发放以及人员培训等。全市 2009 年乡镇服务站服务供给中年度计划生育手术 18 万余例，其他计划生育技术服务 1327 万人次，仅按每例手术 50 元和每人每次服务 2 元计算，则需要政府提供免费补助经费 3554 万元。本次调查显示，实际上乡镇服务站平均

只获得 2217 万元，除去政府不定期对服务站基本建设专项投入经费外，全市乡镇服务站年均所有收入（包括人员工资津贴）中普通乡镇服务站不足 10 万元，中心乡镇服务站不足 20 万元。现行的免费服务补助标准太低，例如：免费生殖健康检查 1 例 5 元，计生生殖健康中心做引产手术标准是 350 元，相比医院 800 元的一般标准，差距明显，部分基层服务机构也只能维持简单运行^[1]。

8. 人口计生奖励扶助支出规模大幅攀升，奖励扶助专项资金缺口较大

重庆市 2009 年投入家庭奖励类资金 32036.81 万元，其中中央财政投入 9614.96 万元，所占比例为 30.01%，市级财政投入 7158.06 万元，所占比例为 22.34%，区（县）财政投入 12029.872 万元，所占比例为 37.55%，乡镇财政投入 3233.918 万元，所占比例为 10.09%。而 2009 年全市家庭奖励类经费支出为 38201.62 万元，可以看出 2009 年全市家庭奖励类支出经费超出投入经费，其经费缺口为 6164.81 万元。

重庆市 2009 年人口年龄结构为 9.32%（65 岁及其以上）、6.82%（60~64 岁），显然重庆市人口老龄化问题已经凸显，未来一段时间内，符合奖励的人群数量将不断攀升，在现有奖励标准不变动的情况下，按照目前的经费投入状况，在未来一段时间内，家庭奖励的经费缺口是依然存在的。

9. 区域之间人口计划生育事业经费投入不均衡

由于特殊的市情以及特殊的历史原因，目前重庆市“一圈两翼”的经济发展不均衡，差别明显，差距显著，经济发达的主城九区以及一小时经济圈中的区县无论是在硬件投入上，还是在“软实力”的打造上都明显强于“渝东北翼”地区和“渝东南翼”地区。从人均计划生育事业经费投入来看：2009 年全市人均计划生育投入经费为 38 元，其中“主城九区”人均计划生育投入经费为 43 元，“主城外围”人均计划生育投入经费为 39 元，“渝东北翼”人均计划生育投入经费为 40 元，而“渝东南翼”人均计划生育投入经费仅为 25 元。

四、重庆市人口计生公共财力保障对策建议

人口问题是经济发展、社会发展的基础性问题。基于中国特殊的国情，特殊的人口问题，城乡差距在短时期内无法有效得到实质性突破，在缩小城乡差距的进程中，综合而言城乡统筹发展是缩小城乡差距的战略之举，是解决民生公平的科学方略。作为公益性的人口计生事业，需要得到国家法律层面的制度保障，需要得到国家各级财政的全面投入保障。

1. 进一步加大对各级党委、政府有关财政对人口计生事业经费投入的考核力度

在当前及今后一段时期内，继续加大对各级党委、政府有关财政对人口计生事业经费投入的考核力度依然是确保人口计生事业经费保障最直接、最有效的方式。依靠行政力量推动人口计生事业工作发展，各级领导要把人口和计划生育经费保障工作纳入目标管理，积极协调党委、政府与有关业务部门，加强相互沟通，争取各级财政对人口和计划生育工作的配合和支持，把落实人口和计划生育经费、提供资金保障作为工作的切入点，保证机制建设的顺利进行。

2. 建立财权与事权相适应的财政投入机制

在目前的计划生育投入体制中，地方政府财政是人口与计划生育投入的主体，尤其是县级财政是人口与计划生育投入的主要承担者，这与绝大多数区县所具有的财力明显不相匹配，尤其是经济欠发达的区县更为如此。在计划生育工作中，由于财权和事权的不对称造成了地方资金缺口，且资金缺口有逐渐扩大的趋势。重庆市的部分区县上述表现更为明显，因此，建议构建财权与事权相对称的各级财政投入机制显得尤为重要。第一，加大中央和市级财政对人口和计划生育事业经费投入力度，使其承担的财力责任与财权责任相匹配。第二，按照经济发展水平不同的原则，区别对待，取消贫困乡级财政对人口与计划生育的财政投入责任，对于经济发展水平较高的区（街道）、乡镇可承担该项投入。第三，调低区、县级财政对人口与计划生育的投入比例，确定最低投入比例，以此确保计划生育财政特别是县级财政投入的准时、足额到位，调动基层计划生育部门工作的积极性。

3. 明确中央财政、省级财政责任，加大人口计划生育事业经费投入转移支付力度

目前地方财力受限和农村税费改革等后续影响，使基层的计划生育经费投入略显不足，但是计生工作水平和工作质量的要求却越来越高，导致资金供给和事业发展之间的脱节越来越严重。资金不到位导致政策不能落实，这一点在计划生育社会保障补助上表现得尤为突出，免费技术服务只能提供低水平的供给，均等化的服务因经费原因而无法正常推行，城乡统筹发展的财力保障无法有效得到财力支撑。在这种情况下，只有中央财政和省级财政加大转移支付的力度，才能够解决部分地区的实际问题。在我国，经济发展地域之间差别非常明显，西部地区属于欠发达地区，各级政府在财力上都无法与东部相比，与中部地区也有较大差距。这就要求国家在制定转移支付计划时，重点向西部地区倾斜，加大对中、西部地区的财政转移支付力度，只有这样才能有效保证中、西部地区公共服务均等化水平，城乡统筹发展才会有财力保障。重庆市各区县的经济发展水平也存在着很大的差异，而这也是市级财政在对区县进行转移支付时所必须考虑的因素。在基层政府财力十分有限的情况下，加大中央、省级财政投入力度，特别是加大转移支付的力度，应该是解决计划生育资金投入问题的合理途径。

4. 建立以公共财政投入为主体，多种形式相结合的人口计生投入体制

近几年来，社会上各种捐赠物品及其他投入对人口与计划生育事业的发展发挥了积极的促进作用。而新时期各级政府、计生部门必须采取措施营造人口与计划生育投入的良好环境，摒弃传统思维，抛弃计划经济思想，放弃行政命令意识，依据变化了的社会，结合市场经济发展的大潮，面向社会、面向市场，多做宣传，多方争取社会各界的支持，确保人口计生事业的公益性、社会性功能得到进一步彰显。

一是一定程度上要把合理争取社会资金的多少纳入相关考核。二是要制定社会各界投资人口与计划生育事业的有关奖励政策。三是鼓励个人或企业投资建立生育保健企业，实施政策范围允许的减免税费等优惠政策，并为计生部门提供优质价廉的计生药具和设备，或者划出一定的利润提留，以增加计划生育资金的投入^[2]。四是各区（县）计生部门应针对计生家庭面临的各类风险（如因重大疾病返贫等）建立人口发展资金，资金来源于本级财政投入、计生事业共建的多部门经费赞助、国际国内项目援助、社会团体或个人赞助等。五是鼓励保险公司积极开展计划生育养老保险业务，政府给予政策扶持和税收减免。六是对计划生育养老基金进行规范管理，提高其保值增值能力，吸引计划生育家庭参加养老保险。在条件具备时考虑将社会保障资金投入、社会应急机制资金投入、计划生育服务系统经费投入和医疗服务系统经费投入纳入资金综合筹集与管理渠道，建立综合保障基金，通过相应的政策扶持，使社会保障资金管理体制向综合化、集中化、服务化方向发展，减少资金分散导致的低效率，扩大资金的筹措渠道，规范资金的筹措方式^[3]。

5. 把经费的投入纳入立法，确保人口计生事业发展所需要的经费得到法律保障

人口计划生育事业是一项公益性极强的事业，公共服务的提供需要充足的经费作保障，计划生育作为基本国策，在当前和今后很长时间内都不会改变。与教育事业经费投入相比，计生事业经费投入目前无法律作保障，虽然各级党委、政府对于人口计生事业的发展是很重视的，但是只是从考核的角度加以规定要求，行政色彩浓厚。时代发展、社会进步、经济繁荣、民生改善，切实需要政府转变职能，有效、高效提供公共服务。均等化公共服务的落实与城乡统筹发展的有序推进，切实需要政府宏观调控，统筹把握，有序推进。从长远来看，计生事业要得到可持续的发展，是需要不因领导人的个人偏好来决定对人口计划生育事业经费投入而作改变的，需要得到制度性的保障，而且这项制度保障是公共性很强的法律层面的制度保障。为此从国家战略的高度来讲，人口均衡型、资源节约型、环境友好型这三型社会的建设与发展成为当今及今后建设与发展的重点，需要把对人口和计划生育事业经费的投入纳入立法，确保人口计生事业发展得到经费的切实保障。

6. 摆脱对“社会抚养费”的依赖，切实提高人口计生经费投入来源的经济基础

加快经济发展，提升经济实力，是切实提高人口计生经费投入来源的基础。从重庆市“一圈两

翼”调研的情况来看,经济发达的“一小时经济圈”,其经济相对发达,财政实力相对雄厚,财政支持社会发展的能力相对较强,特别是经济发达的“主城九区”,人口计生事业发展几乎不存在经费上的制约,但是经济相对落后的“主城外围”、“渝东北翼”、“渝东南翼”经济发展相对滞后,“吃饭财政”依旧明显,财政增长相对有限,无法满足社会快速发展的需要,从某种程度来讲,人口计生事业其实就是一项民生发展事业,做好人口计生事业发展的保障工作,一定程度上可以较好地扩大居民消费内需,拉动经济发展。

加强经济发展,提高财政收入,是加大对人口计生事业发展投入的根本所在。计生队伍要主动融入社会经济发展,为经济社会发展群策群力,作出应有贡献,从长远来看,这样就会形成社会发展的良性循环,这种良性循环一旦形成,人口计生事业发展的经费来源也就有了真正意义上的经济保障。

7. 建立科学的经费管理机制,突出重点,提高资金使用效益

为了提高有限资金的使用效益,首先,应该明确公共财政人口与计划生育经费投入的重点项目,优化项目投入结构。其次,加强对人口与计划生育公共财政经费的使用管理与监督。不断完善财务管理机制,降低管理成本,将有限经费重点用于计生民生。第三,加大对计划生育避孕药具、装备的政府阳光采购力度,尽量减少这一过程中的财务漏洞,减少开支成本和防止假冒伪劣品的流入。第四,强化财政监督与审计,财政部门对计划生育经费实行综合预算管理和监督,专项经费由财政部门负责资金拨付,计生部门协商财政部门确定项目,计生、财政共同管理。审计部门要对计划生育经费使用情况进行严格审计,杜绝浪费,让有限的资金发挥应有的社会效益,让人民群众得到更大的实惠。

8. 动态调整计生免费服务补偿标准和计生惠民政策

根据重庆市经济发展水平,适时调整计划生育政策奖励和扶助的标准,使计划生育家庭的生活水平不低于社会平均水平。针对重庆市现行免费服务补助标准低的问题,可以定期联合市计生委、市物价局、市财政局共同核定标准,确保基层计生服务机构的正常运行。

(1) 提高人口和计划生育惠民政策的标准。根据重庆市经济发展水平,适时调整政策奖励和扶助的标准,使计划生育群体的生活水平不低于社会平均水平。

(2) 加快建立覆盖城乡的计划生育奖励与社会保障体系。现行的计划生育奖励与社会保障政策既有城乡之别,也有国家与地方政策之分,情况较为复杂。对于国家制定的农村部分计划生育奖励扶助政策,要将我市自主出台的农村四级以下独生子女残疾家庭扶助、农村独生女报考市属院校加分、农村部分计划生育家庭参加新型农村合作医疗补贴等相关只针对农村居民的政策推广到城镇。要消除依附于户籍制度上的城乡计划生育奖励与社会保障差异,促进农村居民的转户进城。

(3) 建立统筹解决人口问题的公共决策机制。建立健全政策实施的协作配合机制,普惠政策对计划生育家庭的优惠政策一经通过,就要明确具体执行中各相关部门的职责,把责任落实到相关部门,确保有序运行,确保实施效果,真正形成社会性的计划生育利益导向格局。

(4) 动态调整、提高计生免费技术服务标准,达到免费服务的真正目的。要保证基层服务机构切实履行公益服务职能,真正有效提供满足基层群众的优质服务需求,需明确各类服务项目年均服务人次及服务成本,包括补充人力资源成本、添置必须的基本设备以及各项免费服务过程中的成本消耗等,依据社会发展的变化,根据物价上涨的实际,动态调整几乎一成不变的免费服务标准,提高相应的免费服务项目标准,有效满足人民群众对人口计生公共服务的需求。

参考文献:

- [1] 周宗社,童琦,简丽,李彤. 重庆市人口计生镇服务机构改革研究[J]. 人口与经济,2012,(1).
- [2] 姜东升. 计划生育资金投入与使用状况研究[D]. 西北大学硕士论文,2007.
- [3] 同[2].

[责任编辑 方志]