

试论计划生育信访工作在和谐社会 建设中的作用

高建中, 陆永先

(山东省德州市人口计生委, 山东 德州 253012)

摘要: 针对引发计划生育信访的诸多问题, 结合和谐社会建设问题进行了深入思考和分析, 认为计划生育信访工作存在着不和谐因素, 主要是认识上、机制上、工作评价上存在问题。建议要加强对国务院《信访条例》和计划生育法律、法规、规章的宣传, 完善相关的法律、法规, 强化计划生育管理, 及时发现和处理计划生育信访反映出来的问题, 强化对计划生育信访工作的领导, 及时处理和化解信访问题, 促进社会和谐发展。

关键词: 信访原因; 理性思考; 加强宣传; 完善机制; 和谐发展

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2007)05-0024-03

计划生育信访是政府信访工作的重要组成部分, 它涉及整个育龄人群, 关系千家万户, 对和谐社会建设关系重大, 意义深远。党的十六届六中全会把和谐社会构建作为会议主题, 对促进政府信访尤其是计划生育信访工作有着非常重要的意义。经过长期的实践和探索, 我们对计划生育信访工作在和谐社会建设中的作用, 有了一些粗浅的认识。

一、正确了解引发信访的原因

我们知道, 凡是公民、法人或者其他组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式, 向各级人民政府、县级以上人民政府工作部门反映情况, 提出建议、意见或者投诉请求的统称为信访。胡锦涛总书记指出: 我们所要建设的社会主义和谐社会, 应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。正确认识引发信访的原因, 才能做到有的放矢地工作, 贯彻落实好《信访条例》, 促进社会的和谐。我们认为, 引发信访的原因主要有以下几个方面:

1. 经济利益

当行政机关、工作人员做出乱收费、乱罚款、收取押金、搭车收费或强迫服务收费, 或计划生育奖励优待政策不落实时, 行政管理的相应人就可能以信访方式向各级计生部门反映, 以维护自己的权益。

2. 权益受侵

当行政机关、工作人员做出违反计划生育“七个不准”的行为, 或因计划生育手术后遗症问题得不到帮助时, 当事人可以信访方式向各级计生部门反映, 以保护自己的权力。

3. 办事效率

当事人要求办理“生育证”、“计划生育服务手册”、“流动人口婚育证明”或有关的计划生育证明, 由于种种原因, 迟迟得不到办理而上访, 以求得行政机关的帮助。

4. 管理不当

当事人按照计划生育有奖举报的要求或对基层计划生育管理中的一些做法不认可时, 向计划生育部门举报, 以便及时处理问题。

5. 政策不兑现

收稿日期: 2007-04-03

作者简介: 高建中(1958-), 男, 山东德州人, 山东省德州市人口计生委副主任, 主要研究方向为行政法学、人口理论。

《婚姻法》规定的结婚年龄男为 22 岁、女为 20 岁，由于当地的人口形势比较严峻，有的地方则擅自把女方年龄改为 23 周岁；再比如，有关的人口与计划生育法律、法规规定，育龄夫妇可以根据自身的实际情况选择避孕节育方法，因当地政策外生育不断增多，关系到人口计划能否完成，于是就把知情选择避孕节育方法调整为动员一方落实长效（以结扎为主）节育措施。一些群众往往不理解，由此而信访。

6. 其他原因

因政策界定不清楚，当事人所在的周边地区在政策把握上宽严不一，或明知自己的行为不符合政策规定而装糊涂；个别的中间人为了骗取委托代理费用，上访复议，要求免征社会抚养费等情况，均属蒙混获利上访之列。

二、计划生育信访与和谐社会建设的关系

（一）有利于了解计划生育工作动态与干群关系的和谐

计划生育信访，是了解人口和计划生育情况的一个窗口，是日常计划生育发展情况的晴雨表。通过信访途径可及时了解管理中存在的问题。几年来，我们以多种方式，认真处理信访问题。每天有专职人员正常接访，每月的 25 日为市人口计生委领导公开接访日；每月的 16 日早上 7：30 时，计生委主要领导在广播电台接听听众的电话咨询，解决听众反映的问题。2006 年下半年，全市还组织了计划生育集中接访活动。全市多年来实行的出生瞒报、漏报有奖举报制度，有效地提高了出生统计质量。计划生育信访这一窗口，为各级计生部门了解计划生育管理情况提供了第一手资料，发现问题及时解决，促进了党群、干群的和谐关系。

（二）有利于解决计划生育矛盾问题，促进和谐发展

计划生育信访，是解决计划生育矛盾问题的有效途径。根据《山东省人口与计划生育条例》规定，独生子女父母是企业职工的，退休时应按照设置区的市上一年度职工年平均工资的 30% 发给一次性养老补助。过去几年，企

业独生子女父母很少有退休，人们对政策落实情况不太在意，随着企业独生子女父母陆续进入退休年龄，政策不落实的问题逐步突显出来，加上计划生育新老条例交替时间差，上访人员越来越多。由于领导重视和信访渠道畅通，政府出资金和政策，问题得到了及时处理。2006 年，市级财政拿出了 96 万元，用于兑现中央、省属企业和市属破产企业退休职工的独生子女父母奖励费，由此解决了一批正常运转企业和区属破产企业退休职工独生子女父母奖励费问题。经过市有关领导的协调，市总工会、人口计生委、发改委、经委、民经委、人事局、劳动和社会保障局、财办、对外贸易经济合作局等 9 个部门联合出台文件，确保了各部门今后独生子女父母退休一次性奖励政策的落实。有效地制止了计划生育工作中的“三乱”和违反“七个不准”的行为发生。每当出现“三乱”行为和违反“七个不准”问题，很快就能通过信访渠道反映上来，并得到了及时调查处理。实践证明，信访可以及时发现工作中出现的问题，争取政策支持，取得了良好的社会效果。

（三）有利于普及相关的法律和政策，推动和谐进步

计划生育信访，是宣传人口和计划生育法律、法规 and 政策的窗口。各级处理信访问题，必须依据法律、法规和政策办事，否则，只能引发新的信访问题。信访干部要熟悉政策法规，会做思想说服教育工作；与信访人真诚沟通，维护当事人的合法权益，履行好自己的职责。各级计划生育信访干部要强化政策宣传意识，把处理的每一起信访案件，都看成为宣传计划生育政策、促进社会和谐的良机，把普及计划生育法律、法规和政策，贯穿于信访工作的整个过程当中。

（四）有利于推动社会文明进步，实现平安和谐

计划生育信访，是实现社会文明进步和谐的一个窗口。信访人来自四面八方，文化素质、民风习俗、信访目的各不相同，在信访过程中的表现形式也各不相同。在正常信访者当中，一些人是自身维权信访，一些人是帮助他

人维权信访；在非正常的信访者当中，他们信访的目的是要找歪理，钻政策的空当；介于两者之间的信访，属于不了解政策而引发的。无论处理那种类型的信访，都要以做通信访人思想工作，解决问题为目的。处理信访案件时，一要讲透政策，文明处理信件，用良好的工作形象教育信访人员；二要为信访人员着想，换位思考，用真心诚意感动信访人员；三要心态平和耐心，以理服人，用一股正气做非正常信访人的思想工作，捍卫法律的尊严。

三、当前计划生育信访工作存在的问题

（一）认识问题

计划生育是一项系统的社会工程，是天下第一难的事业。计划生育信访是计划生育部门中涉及业务面较广的一个科室，政策性强，工作量大，主要涉及发展规划、科学技术、人事、流动人口等业务，直接面对的是广大育龄人群，属业务比较集中的部门，稍有不慎，就可能产生不良的社会影响。我们认为，当前对信访工作认识上存在的主要问题有两方面。

1. 认识问题

一些人把信访办公室看作万能科室，认为凡是信访方式向计划生育部门反映情况，提出建议、意见或者投诉请求的，都应该由信访部门处理；另一些人认为，信访业务简单，谁干都行，表现在信访工作人员安排上的随意性和不稳定性，一些基层单位随意更换信访干部，信访待遇得不到落实或落实不到位。

2. 对实行信访归口办理认识上有偏差

实行信访归口办理，是处理信访矛盾的正确决策。我们认为，以计划生育信访形式反映出来的问题，多数是基层处理不当或处理不到位所致，对复杂程度高、政策性又强的信访问题实行归口办理，是处理信访问题的好做法。

（二）机制问题

发展任何一项事业，都必须有一套好的工作机制来保障。计划生育是天下第一难的事业，计划生育信访又是第一难事业中问题最集中的地方，更需要健全的机制做保障。目前在处理计划生育疑难信访方面还存在一些问题。

1. 没有统一规范的处理标准

一般情况下，处理信访问题的流程是：接信—登记—转信调查—回复结案，但遇到疑难信访问题则很难处理。例如，某信访人上访结扎手术并发症赔偿问题，一般要经过多次的转信—重访—再转信—再重访，其原因很多：第一，没有经过手术并发症鉴定或对鉴定结果不服；第二，手术责任单位不明确；第三，应由政府或哪个部门进行赔偿不好确定；第四，责任单位经费不足不愿赔偿；第五，已经处理过，但当事人不满意再次信访等等，使得信访问题久拖不决。

2. 协调配合不够

有些信访问题往往涉及上下左右多方面关系，由于各级从事信访工作人员少，一些信访干部同时兼职多项工作，拿不出更多的时间和精力进行督办。当涉及人事和经费等难办的问题时，需要协调多方面进行落实。另外，一些地方存在能拖则拖的思想，影响了信访工作的效率。

（三）工作评价问题

在信访量与工作质量的关系问题上，一些人认为，信访量尤其越级信访量大的地方，计划生育工作问题就大，工作质量就低。其实，这样评价工作既不准确，也不公平，具有一定的片面性。大家知道，影响信访量大小的因素很多，到哪信访，什么时候信访很难把握。例如，经过一段时间的稳定工作以后，由于组织开展了专项计划生育活动，一些人的利益可能受到影响，信访的可能性就会增大。对信访者来说，居住地离城市近而离县城远就可能去城市信访，离县城近而离乡镇远就可能去县城信访，这样就增加了越级信访，如果是举报出生瞒报、漏报，举报人可能首先选择实行有奖举报的地方，选择奖金高的地方，选择有人及时调查处理的地方，越是基层越能把住这两点，问题就越有可能在基层处理。信访量大的地方，宣传工作比较到位，群众的维权意识比较强；相反，信访量小的地方，宣传工作存在问题，群众的维权意识比较差。因此，评判工作质量的高低，不能以信访量多少为评判标准，而要看信访问题处理的速度与质量，要看实际工作效果。

（下转第44页）

歧视群体、劣等群体的一分子开始与城市居民的日常互动，他们必须要面对甚至接受、固化对这些先于他们形成，而实际上可能与他们并没有直接关系的歧视、排斥和“污名”。正像布迪厄的场域理论所描述的那样，他们只能占据这样一个先定的受歧视位置，他们所掌控的交际资源因此受到极大的限制。所以他们无法进入他们向往的城市生活圈，他们与城市居民的社会距离似乎就成了不可逾越的鸿沟。

4. 社区参与的促进

社区组织和活动是新生代农民融入城市、缩小与城市居民社会距离的社会化组织载体。新生代农民工进入城市以后，通过参加社区组织，参与社区活动，不仅仅是他们自身认同城市社区的一种标志，同时也意味着他们在某种程度上被城市社会所接纳。这样使得他们在心灵上有了一种归属感、安全感，获得了一定程度的市民权，从而缩小了与城市居民的社会距离。所以我们可以预见，随着我国社会体制、政治体制的全面改革，随着“小政府、大社会”管理体制的逐步建立，将有越来越多的新生代农民工进城以后，参加当地的社区组织，这样会加速他们市民化的进程，从而真正融入城市社会中去。

参考文献：

- [1] 王春光. 新生代农村流动人口的社会认同与城乡融合的关系 [J]. 社会学研究, 2001, (3) .
- [2] 郭星华. 储卉娟. 从乡村到都市：融入与隔离——关于民工与城市居民社会距离的实证研究 [J]. 江海学刊, 2004, (3) .
- [3] 风笑天. 独生子女青少年的社会化过程及其结果 [J]. 中国社会科学, 2000, (6) .
- [4] 林南 [美], 张磊译. 社会资本——关于社会结构与行动的理论 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2005
- [5] 杨善华. 当代西方社会学理论 [M]. 北京: 北京大学出版社, 1999.

[责任编辑 崔凤垣]

(上接第 26 页)

四、思考与建议

通过上面的分析，我们认为，计划生育信访工作与和谐社会建设关系密切，加强计划生育信访工作，能够促进公平正义，增强社会和谐。针对计划生育信访工作存在的问题，提出以下几点建议：

(一) 加强对国务院《信访条例》和计划生育法律、法规、规章的宣传。要把《信访条例》和计划生育法律、法规、规章宣传纳入全省法制教育，宣传“五·五”规划（《山东省人口和计划生育系统法制宣传教育第五个五年规划》），促进依法信访，实现社会和谐。

(二) 完善相关的法律、法规，减少信访。以修改《山东省人口与计划生育条例》为契机，制定符合各类人员的独生子女父母奖励扶助政策；通过政府协调，相关部门各负其责，密切配合，确保独生子女父母奖励扶助政策落实到位，促进社会和谐。

(三) 完善计划生育工作机制。大力整治乱收费、乱罚款、收取押金、搭车收费、强迫服务收费和治理违反计划生育“七个不准”行为；在提高管理服务质量上下工夫；相应的责任单位、责任科室按照归口办理要求，及时处理信访案件，减少重访、越级上访，提高信访结案效率。

(四) 及时发现和处理计划生育信访反映出来的问题，把矛盾问题化解在基层。及时处置信访工作反映出来的热点难点问题，提高群众满意度。

(五) 强化对计划生育信访工作的领导。摆正计划生育信访工作的位置，人员配备要合理，经费和待遇要落实，切实关心信访工作人员的成长与进步，确保领导到位、措施到位、工作到位。

[责任编辑 王树新]