

计划生育论坛

# 发展“三生”服务工程 走可持续发展之路

## ——沈阳市“三生”服务工程调查报告

曹景椿 张强 李荣玺 毛印百

**摘要** 随着改革开放的深入和社会主义市场经济体制的确立,城市计划生育工作出现了许多新情况,新问题,计划生育工作的难点在向城市转移。沈阳作为一个重工业基地,面临的问题和困难尤为突出。1992年沈阳市在城市计划生育工作中首创的“三生”服务的工作经验,经过近六个年头的探索和完善,有了很大的发展,促进了城市计划生育工作自身的可持续发展,为实现人口与经济、社会的可持续发展做出了重大贡献,是一个成功经验,也是一条先导之路。文章通过对沈阳市“三生”服务工程的全面追踪调查,在总结过去的同时,也提出了当今存在的问题,并对今后城市计划生育工作提出了可行性对策。

**作者** 曹景椿,教授,国家计划生育委员会专家委员会委员,中国人口学会常务理事,辽宁省人口学会会长。(辽宁沈阳 110015)

张强,助理研究员,辽宁人口情报中心情报研究室主任。

李荣玺,沈阳市计划生育委员会主任。

毛印百,沈阳市计划生育委员会宣教处处长。

今年2月,我们对沈阳市铁西、皇姑、和平、大东、沈河五区的“三生”服务工程,进行了追踪调查。总的感受是,在深入改革开放和城市计划生育工作难度不断增加的条件下,计划生育仍然保持了健康稳定的发展态势。实践一再证明,由沈阳市创造并经过6个年头实践和发展的“三生”服务工程,确实是在城市率先实现计划生育工作思路和工作方法“两个转变”的有效途径,是一条先导之路,成功之路。

### 一、“三生”服务工程的发展与特点

所谓“三生”服务工程就是在各级政府的直接领导和组织下,以深化计划生育工作改革为主导,以基层计划生育干部、宣传员和志愿者队伍为骨干,以育龄人群为服务对象,以多功能的“三生”服务中心、站、点服务网络为依托,以生育、生活、生产服务为手

段,以提高计划生育工程整体效益、促进群众少生、优生、文明、幸福为目标的社会系统工程。

实施“三生”服务工程,“三生”是内容,“系统”是保证,“工程”是载体,“服务”是关键。从而建立起一套完整的“三生”服务工程体系。具体包括以下三个方面。

1. 生产服务体系。以帮助育龄群众勤劳致富,提高收入水平为目标,开展生产(就业)服务。针对沈阳市老工业基地,由于企业改组而下岗人员数量庞大等社会热点问题,围绕“再就业工程”、“温暖工程”开展了转变就业观念的教育,帮助走出择业误区;抓技能培训,为再就业创造条件;提供信息服务,为再就业疏导;抓重点扶持,在创业资金上给予资助。

2. 生活服务体系。以帮助育龄群众排忧解难,

建立文明幸福家庭,稳定社会为目标,开展生活服务。他们充分发挥社区功能,开展以育龄群众为对象的家庭生活服务。针对就业下岗育龄妇女诸多生活困难,各服务站、点开办了多种服务项目,开办家政管理、家务技能知识讲座,组织邻里互助,创建文明小区。他们把计划生育工作中的重点人群,如独生子女困难户、企业下岗无生活来源户、无业人员和个体户、流动人口重点户作为重点服务对象,在资金、信息、办点等方面实行优先、优惠服务,使他们由计划生育管理的难点,变为计划生育工作的热心参与者和义务宣传员。

3. 生育服务体系。以帮助育龄群众少生、优生、提高生殖健康水平为目标,开展生育服务。他们针对不同年龄段育龄妇女多层次的需求,开展“三优五期,幸福一生”全程服务,通过建立婚育学校、咨询热线、广播、板报等多种形式普及优生优育、避孕节育、知情选择、生殖健康知识。同时把知情选择服务、生殖健康服务、双情检测服务、优生优育服务、微机提供信息服务有机地结合起来,跟踪随访、跟踪送药具、跟踪技术监测,以科学、高效、快捷的手段为广大育龄人群提供综合服务。

在“三生”服务的关系中,生产服务、生活服务是手段,是感情投资,目的是为了做好生育服务,完成各项计划生育的任务和目标。如果计划生育部门把生产、生活服务抓得很好,可是计划外生育大批出现,甚至出现人口失控,那就是计划生育部门的严重失职,“三生”服务的失败。

铁西区作为沈阳工业大都市的缩影,既是一个全国著名的“工业大区”(全国有驻区企事业单位 774 家,其中大中型工业企业 184 家,有产业工人 47 万);又是一个典型的“人口大区”(全区有户籍人口 76.2 万人,加上流入人口近 80 万人)。全区有 80% 的企业开不出工资,下岗工人 13 万之多。他们针对“企业下岗职工在家想就业找不到门,育龄人群生活困难想致富摸不到门,计生干部入户走访想见面敲不开门”的情况,在调查中深深体会到,计生干部入户走访要想“敲开门”,就必须帮助下岗职工就业“找到门”,帮助育龄群众脱贫致富“摸着门”。于是在 1992 年下半年,他们在凌空、七路等街道进行了“三生”服务试点,首先创造了“三生”服务工程。

沈阳市及时发现并总结推广了铁西区的做法,并于 1995 年在全市实施“三生”服务工程。经过三年多的探索与实践,逐步健全、完善了“三生”服务工

程机制,形成了政府统筹,部门协作;依托社区,整体推进;社会参与,责利与共;争先创优,五花(指城市五个区)齐放的工作格局。

### 1. 政府统筹,部门协作。

实施“三生”服务,是一项社会性的系统工程,只有将其纳入政府行为,政府启动,全民参与,才能取得实效。沈阳市委、市政府对“三生”服务工程十分重视,并把“三生”服务工程纳入《沈阳市 1995—2000 年计划生育安排意见》,各级政府都制定了实施规划。

各有关部门在政府的统一部署下,与计划生育部门密切协作,发挥各自优势,共同抓好“三生”服务工作。如在外来人口管理上,公安、工商、劳动、房产、卫生部门在把关的同时做好服务;在为育龄贫困人员开办综合服务网点时,税务、城管等部门给予优先、优惠的照顾;在婚育的宣传与服务中,民政、妇联与计生委密切合作,优势互补。如沈河区由区政府筹资 1000 万元建成一座 3000 平方米,集计生、民政、卫生三个部门相关职能为一体的“沈河区婚育健康服务中心”,为群众提供婚前检查、结婚登记、婚事服务、优生优育、避孕节育、生殖保健等一条龙服务。过去群众跑几天办完的事,现在一天就可全办完。一年多来,仅计生部门就为本地区和流入育龄人口提供各种服务 10 万余人次。

为保证“三生”服务工程切实、深入地开展,他们把“三生”服务工程纳入各级政府目标管理责任制中,把“三生”服务给每个家庭带来多少实惠,广大育龄群众是否满意作为群众考核重点,建立、健全“三生”服务的工作机制。

### 2. 社会参与,责利与共。

围绕“三生”服务工程,沈阳全市上下建立了市、区、街道、居委会四级服务网络:即市、区(局)建立“三生”服务中心;街道(厂)建立“三生”服务站;居委会(车间)建立“三生”服务点(组)。同时规定了各个网络部位的职能和服务范围。全市形成了自上而下、配套成龙、纵向到底、横向到边的“三生”服务网络。

“三生”服务工程的实施既有政府行为,又有广泛的社会参与。全市充分发挥社会和企事业单位的力量,全民参与,通过公私联办、站点联办、厂街联合、军民联建的形式,全方位实施“三生”服务工程。为搞好厂街联合,街道与有关单位签订了“三生”服务公约,以此约束双方在“三生”服务中的责任。

同时依靠三支队伍:即“三生”服务专职队伍、兼

职队伍和志愿者队伍来广泛而深入地开展“三生”服务,目前全市专职从事“三生”服务工作的有124人,兼职人员7288名,志愿者7178名。

几年来,全市为市、区两级“三生”服务中心增加全民事业编制60人,启动资金1140万元,相继建立了总面积达4020平方米的融宣传教育、科技服务、咨询培训为一体的综合性“三生”服务场所。共建“三生”服务站716个,服务点7008个,其中实体公司97个;计生系统自办网点3771个,联办网点3167个;建立培训基地317个,其中计生系统自办61个,联建256个;“三生”服务一条街79条,“三生”服务市场75个,就业基地222个。

### 3. 依托社区,整体推进。

“三生”服务工程自成体系,但并不是自我孤立,沈阳市紧紧围绕广大育龄群众的需求,把“三生”服务融入整个社区建设与服务之中,依托社区的人力、财力、物力等各种资源的整体优势,搞大开发,求大效益,使每个实行计划生育的家庭都能成为最佳受益者。

3年多来,“三生”服务齐头并进,创造出综合的整体互动效益。共筹措“三生”服务发展基金50余万元,先后有5300多人得到帮助。“三生”服务工程还与幸福工程有机地结合起来,在“救助贫困母亲”活动中,为贫困户捐款3万余元,捐物60余万件,重点解决了1700多位贫困母亲的生活。全市通过“三生”服务工程,进一步增加工作的科技含量,进行优质服务,促进育龄群众母婴健康。在为12.6万名育龄妇女的生殖健康检测中,使2万多名育龄妇女及时发现妇科病情,对3496人进行了优生监测。全市通过生殖健康全程服务,使病残儿发生率由以前的13%下降到现在的4%。

### 4. 争先创优,五花八放。

沈阳市内五区,在实施“三生”服务工程的过程中,结合区情实际,大胆实践,争先创优,各具特色,犹如五朵奇葩,异彩纷呈,形成“五花”齐放的工作格局。

铁西区作为老工业区,实施“三生”服务的五年来,一年一大步,转变观念,超前工作,强化服务,实现了思想、管理与机制的转轨,分别实施了“四定四帮”(定规划、定机构、定目标、定责任和帮找信息、帮找场地、帮找项目、帮办手续);“四联四建”(公私联手、站点联办、厂街联合、军民联建和建培训基地、建就业基地、建就业市场、建服务一条街);“四抓四导”

(抓观念转变、在择业思路引导;抓技能培训,在就业方向上指导;抓重点扶持,在创业资金上传导;抓国策落实,在生育行为上疏导);“四扶四体”(扶贫帮困,培训安置趋于一体;扶小助大,办点扩厂建立实体;扶志攻坚,生产生活重在载体;扶少促优,生育服务突出主体)的规划,形成了独特的“四四”服务体系。

沈河区是个以商贸为主的城区,1993年7月被国家22个部委确定为“社会发展综合实验区”,他们以此为契机,将“三生”服务工程纳入“社会发展综合试验区”总体规划中,依托社区优势综合解决人口问题,出精品,创特色,搞服务,求满意,推出计划生育的精品工程,创造区域人力资本。他们充分发挥社区服务网络作用,为广大育龄人群提供特色服务。以“三优五期,幸福一生”全程服务为主要内容,开展各种教育、咨询、保健服务,配合全区市场体系的完善,对流入人口实行“四同三个一样”的服务方法,全区共建外来人口学校16所,248个教学班,分期分批对外来人口进行生育政策、节育知识、守法经营教育,同时还对外来人口开展了住宿、仓储、子女入托入学、代购车票等22个项目的系列服务,促进了全区经济和社会的发展。

皇姑区将“三生”服务的各项要求目标量化、标准化,各部门通力合作,使“三生”服务工作与宣传、科技、综合治理等各项工作紧密结合,融入社会,融入生活,贴近群众。

和平区创办了“三生”服务集团公司,走联合发展之路,追求规模效益。

大东区在“三生”服务工作中的突出区域特点是在流出口中,建立了“联心桥”,在流入人口中建立“流动人口之家”、“流动人口自管委员会”,寓管理于服务之中,在服务中管理,在管理中服务。他们在注重“三生”服务出成果的同时,抓了“三重”(就业对象:即流动人口、下岗人员、无业人员)、四优先(服务窗口:即独生子女困难户、特困户、献生育指标户、晚婚晚育户优先提供五种服务)、五结合(即:“三生”服务与孕前型管理相结合,与建立文明幸福家庭相结合,与宣传教育“创六好”相结合,与流动人口管理相结合,与发展社会经济相结合)。

## 二、“三生”服务工程的理论贡献与实践效益

“三生”服务工程的实施是我国政治、经济、社会转型时期城市计划生育工作的一次重要变革,它是解决城市计划生育工作难点的有效途径和成功经

验。它既是在各种发展理论指导下的一场变革实践,又在实践中对理论进行了丰富与发展,它既是一种理论体系,又是一个实践模式。

1.“三生”服务工程是对“一个中心、两个基本点”的基本路线在计划生育工作实践中的贯彻落实。近些年来,如何在计划生育工作中坚持“一个中心、两个基本点”,如何使计划生育工作服从并服务于经济建设这个中心,从宏观上二者的辩证关系已被理论界和实际工作者给予充分论证。但是,在具体实践过程中,如何真正实现二者在微观上的有机结合、相互促进,又是广大人口与计划生育工作者一直探索的问题。而“三生”服务工程则将人们的生育行为与生产活动、生活行为有机地结合在一起,以生产、生活服务促进生育的管理与服务。通过提高居民的收入,改善居民生活,创造一个低生育率的社会、经济环境。而生育行为的调整,生育水平的降低,人口结构的改善,人口素质的提高又反过来为经济、社会的发展创造一个优良的人口环境,促进经济、社会的协调发展。从可持续发展的高度,树立大人口观,综合解决人口问题,这正是邓小平同志发展人口观的实践体现。

2.“三生”服务工程回归于社区发展理论,实践并发展了社区发展理论。社区作为一个中观层次,是实现国家宏观人口目标与个人家庭生育行为利益选择“对接”的关键,通过这种中观控制,形成一种合力机制,一方面,社区在一定程度代表政府,贯彻行政指令;另一方面又由于社区反映基层实际,能够考虑并满足居民个体需求,更容易取得社区居民的理解、信任和支持,调动群众的自觉性和责任感,并使其积极参与。这样,通过社区这个层面,使人口与计划生育工作变成在国家宏观指导下的个人生育行为。

由于我国特殊的国情,在相当长的时间内社区几乎成为被遗忘的角落,社区发展理论更显得贫瘠。“三生”服务工程注重发挥社区政府和社区服务网络的作用,通过对那些在生产(就业)和生活上有困难的计划生育家庭进行扶持,使其增加收入,改善生活。尤其使原有的那些对计划生育工作有抵触情绪的人更加支持、理解和参与计划生育工作,成为计划生育工作的宣传员和志愿者,他们又通过传帮带作用,带动了周围的一大批人,在全社会中形成了一个热心支持、参与计划生育工作的氛围,建设新型的社区生育文化,使自我行为与国家整体行为相统一。

由于实行“三生”服务工程而带来的人们社会文化生活尤如一道亮丽的风景线展现在沈阳的社会发展过程中。

3.“三生”服务工程的实施,率先实现城市计划生育工作内涵和工作方式的两个转变,是城市计划生育工作一次革命性的变革。“三生”服务工程最根本的就是最大限度地为广大育龄群众服务。作为城市的计划生育工作,如何顺应形势的发展,实现从工作内容到工作方式的转变,关系到计划生育工作自身的持续发展。“三生”服务工程的实践,推动计划生育工作实现了以下新的转变:一是决策上,改变经济、人口分开抓为二者结合抓,使人口与经济、社会工作更加协调;二是在工作对象上,改变过去着眼于计划外生育的少数人为重视大多数育龄群众的需求;三是在工作载体上,改变只抓生育的单一形式为生产、生活、生育融为一体的综合服务阵地和网络建设;四是在工作方式上,改变单靠行政指令的方法,使行政手段与宣传教育、利益导向、完善服务、依法管理相结合;五是在评估体系上,改变重生育指标的考核办法,把群众拥护不拥护,满意不满意作为考核指标,突出综合解决人口问题的效果。所有这些正是计划生育从思路和方法实现“两个转变”的具体体现。从而为建立一个大人口、全方位、广视角、多层次的工作体制开辟了新的道路。

“三生”服务工程是我国城市计划生育工作在向社会主义市场经济全面转轨中的一次革命性的变革,使我国城市的计划生育工作进行到一个新的历史阶段。

4.“三生”服务工程创造了巨大的经济效益和社会效益,维护了社会的稳定,为沈阳经济、社会的可持续发展创造了一个良好的人口环境和计划生育工作机制。

(1)1997年底,沈阳市内五区的人口出生率为5.46%,自增率为-1.05%,连续3年实现了人口的负增长,在工作难度不断增加的情况下,不但稳定了计划生育工作形势,并且推动计生工作向纵深发展。如此成就的取得不能不说是“三生”服务工程所带来的直接收益。

(2)实施“三生”服务工程3年来,全市安置下岗职工39858人次,脱贫人数为22269人,取得了巨大的经济效益,而这些受到帮扶的育龄人群反过来又共同维护计划生育工作所创造的社会效益。

(3)实施“三生”服务工程,随着工作领域的拓宽

和工作深度的增加,使全市计划生育干部队伍得到锻炼,广大计生干部的思想素质、业务水平和服务技能不断提高。同时通过创办“三生”经济实体,兴办“三生”服务网点,使计划生育系统有了一定的创收,这些收入本着取之于民用之于民的原则,为特困育龄妇女支付孕情普查费、节育手术费和营养补助费等,同时为那些自谋职业的育龄人员提供启动资金和流动资金,使计划生育部门在为群众服务的同时,进一步增强自身的经济实力,缓解了计生经费不足的矛盾,开辟了新的工作局面。

(4)实施“三生”服务工程,切实解决育龄群众在生产、生活、生育方面的实际困难,体现了政府的关怀,较好地解决了现行生育政策与群众生育愿望之间的矛盾,保持了下岗职工的稳定心态,改善了党群、干群关系,维持了安定团结的政治局面。

### 三、实施“三生”服务面临的新问题

“三生”服务工程作为新形势下对城市计划生育工作的探索与实践,在具体实施过程中又遇到新的机遇与新的挑战,需要进一步探索与实践。

1. 社会化服务体制不顺畅,客观上造成资源的浪费。

随着社区服务的社会化,迫切要求社区范围内各种服务资源的合理配置与协调利用。目前,沈阳市各个系统都开展一些便民、利民的服务措施,在社区服务整体布局上存在着相互争嘴、各占一方、上下不顺、横向不通的弊端,客观上造成社区服务体制上的重复建设和资源浪费,钱没少花却没有形成整体优势和效益,群众的需求与现实满足之间还有一定距离。如何构筑社区服务体系的整体框架,树立“一盘棋”的思想,实现社区服务资源的最佳配置,需要统筹兼顾,是需要社区政府来着力解决的重要问题。而作为“三生”服务工程,如何在社区大服务体系中找准位置,与社区服务渗透、融合、贯通,发挥最佳效益,实现“三生”服务的社会化,需要我们进一步协调、探索。

2. 企业转制过程中对计划生育工作的不利影响使“三生”服务面临新的挑战。

过去我们认为计划生育这个“天下第一难”的工作重点在农村,难点也在农村。随着改革的深入发展和社会主义市场经济的全面建立,情况变了,从辽宁省和沈阳市的实践来看,重点在农村,难点在向城市转移,特别是近年来随着企业体制的改革深化,计划生育工作难度在继续向城市转移,难度越来越大,

有增无减。在管理体制、机构设施、人员配备、队伍建设、法制建设、人财物的投入、科技管理等方面,都远远适应不了城市所面临的新情况、新挑战。

为了进一步适应社会主义市场经济发展的需要,加快企业产权制度的改革成为必然趋势,从近期沈阳的态势看,企业产权出售、兼并、合资、合作和改组等形式的改革,发展迅速、形势喜人。由于企业产权的变更,企业隶属关系发生了根本性的变化,个体、私营经济、合资、独资企业迅速上升,比重越来越大,政府管理企业的职能和企业某些社会职能发生了根本的变化,政企分离、政府对企业的直接管理权在消失或弱化。计划生育管理和“三生”服务受到新的冲击,其表现是不少企业在转换经营机制过程中撤并和削弱了计划生育机构和人员,专职的被兼职的所代替。私营企业受利润和效益的驱使,不承担或不能承担过去制定的对计划生育对象和育龄夫妇的各种优惠政策,因此使得计划生育政策不能保持连续性和继承性,从而造成计划生育的波动性和不稳定性。无主管部门企事业单位增多,已无“条条”可言,从局的建制改为总公司或集团,还有的是跨地区、跨系统多种投资形式的混合型企业、集团,这些单位因自身职能由行政管理逐步改成资产管理,许多企业由于主管部门的变更,新的主管部门没有及时将所接收单位的计划生育工作管起来,而新改制的单位又不主动接受领导,这种体制改革与计划生育不同步的现象,也造成计划生育工作的“空白”和“断档”。过去那种计划生育专人负责,层层有人抓、处处有人管的网络系统出现了“线断、网破、人散”的现象。在这种形势下,1995年全国城市计划生育工作会议上制定的“单位负责、条条保证、以块为主、条块配合”的管理体制,已不能完全适应新形势的需要。

3. 下岗职工和无业人员的不断增多给计划生育工作的沉重压力,也是我们搞好生产和再就业服务的突出难点。

随着国有大中型企业的改革深化,城市职工队伍发生深刻变化,下岗待业人员不断增多,使育龄人群大分化、大流动、大重组,有越来越多的“难管户”、“难管人”离开我们的控制视野,使“企业见不到人”的现象也越来越多。如沈阳市1997年底全市下岗待业职工累计存量达40万人,预计在2000年以前每年平均还要有5万职工下岗,加上全市由于经济发展、引进外资、出租土地、兴办企业、老区改造、新

建住宅等造成约 10 万人的人户分离现象,人在户不在、户在人不在,都是计划生育工作和“三生”服务的难点。

4.城市计划生育管理机构,特别是基层机构和队伍与当前计划生育的重任严重不相适应。

城市街道计划生育机构和队伍,原来就是为街道中的纯居民户及为数不多、规模不大的街道单位职工设置的。由于对象单一、工作量不大,所以在街道办事处中一般只有 1—2 名计划生育干部,在居民委员会中只有一名分管计划生育的副主任。这支“先天不足”的队伍普遍是年龄偏大、文化水平偏低。现在他们要面对街道辖区内增加几倍、甚至几十倍的下岗待业人员、人户分离人员、无业人员、蓝皮蓝印户口人员,再加上迅速增加的流动人口,显然是极其不相适应的。还要指出的是,这里不仅有机构,队伍和财力的严重不足,而且还有各种管理体制不顺的问题,从而使街道计划生育机构不仅没有力量,而且也缺乏必要的职权来管理居住在街道的各种各样的居民的计划生育工作。这也是进一步搞好“三生”服务工程的基础薄弱和缺乏组织保证的表现。

5.流动人口的增多仍然是城市计划生育工作的难点和重点,这也为城市的“三生”服务带来新的压力。

沈阳市的流动人口近几年来以前所未有的速度在增长,已达 60 多万,高峰期突破一百万。流动人口 80% 来自农村,而 80% 又涌入大中城市,他们把农村的计划生育难点带入城市,给城市计划生育工作带来压力、困难和问题。

流动人口流动性大、隐蔽性强,计划生育国策意识和法制观念淡薄,想多生、超生的大有人在,并且善于东躲西藏、打游击战,这不仅给我们的计划生育工作带来诸多不便,而且在为流动人口的“三生”服务上也造成很多困难。

6.城市计划生育工作的法制建设与城市的发展不相适应,难以提供全方位的法律保证。

在当前城市计划生育工作难度不断增加的情况下,许多问题的处理还无法可依,急需立法和制定条例。如“城市计划生育管理法”、“企业计划生育管理法”、“三资企业、外资企业计划生育管理法”、“企业下岗职工计划生育管理暂行规定”,特别是当前企业在转制中,计划生育如何保持连续性、继承性,急需法律的规范,现在是严重滞后。

还有的需要通过立法来明确的一些问题,以便

为顺利开展工作创造条件,如“城市街道、居委会计划生育工作职责和权限”,“城市计划生育属地化管理职责和权限”,“企业计划生育工作职责”等,有的已经立法,有条例,但随着时间的推移,条件的变化,要做及时修改和补充,以适应计划生育工作中的新情况、新问题。尽快出台相关的法律、法规和规章以跟上形势发展需要,也是一项十分紧迫的任务。

#### 四、在新形势下,发展和完善“三生”服务工程的对策思考

“三生”服务工程率先实现了城市计划生育工作的“两个转变”,方向正确、效益显著,为城市计划生育工作走出了一条希望之路,一定要不断发展和完善,坚持下去,持之以恒。

1.回归社会、定位社区,构筑大社区框架,实施大服务工程。

社区作为一个中观层次,由于其在实现国家的宏观目标和调动群众积极参与的独特作用,越来越引起人们的重视。但是作为社区政府,在实施社区服务的过程中,必须注意对各级服务部门的协调与统筹,真正调动社区内的积极因素,树立“一盘棋”的全局观念,实现社区内资源、人力的最佳配置,真正做到资源共享、优势互补、责任分担、成果共享。在政府和社会的统一协作下,为广大群众提供全方位、广视角、多层次的服务,综合解决人口与经济、社会发展过程中的问题,促进人口与经济、社会的持续、协调、全面发展。

“三生”服务工程作为大服务战略的一个有机组成,应本着参与、渗透、融合、独立的原则,找准位置,积极参与,充分利用社区的资源优势,最大限度地为育龄人群提供“三生”服务,出精品,创特色,建大项目,求大效益。

2.适应形势,开拓进取,调整和健全城市计划生育管理的新体制。

如上所述,随着企业转制、国企改革,民营企业、合资、独资企业逐渐增多,计划生育管理的矛盾和问题会越来越突出,目前正处于改革与转制的过渡时期,我们应该适应新形势调整过去的工作思路和管理方法,建立健全新形势下的计划生育管理体制,实行属地化的社区管理势在必行。在具体操作上,我们以为应该实行三个结合:一是单位管理与社区管理相结合,以单位管理为主;二是宏观控制与微观调节相结合,以宏观控制为主;三是条条保证与法人代表负责相结合,以法人代表负责为主。这是“单位责

任,条条保证,以块为主,条块配合”的发展,只有这样才能明确“条”与“块”之间,宏观目标与微观操作之间、部门与所属企业之间的责任和义务,切实保障政策的落实到位。

现仍有主管部门的企、事业单位仍实行“条块配合,以块为主”的管理体制。

属地化管理要求扩大城市街道办事处管理范围和职权,增加它们的责、权、利。街道办事处负责对驻街单位,无主管部门的企业,合资、独资企业、私营、个体经营者和事业单位的计划生育管理、指导、协调、监督、考核与服务。街道办事处怎样分工和落实管理对象还有许多途径,如沈阳市皇姑区为了减轻街道办事处的直管压力,街道办事处在全面管理,统一协调的基础上,规定雇工5人以下的小私企,个体经营的小饭店、食杂店、美发店等可由居委会具体负责管理,也是一种办法。

属地化管理要求“来一个,管一个”,在新管理体制建立之初,必须搞好调查摸底、登记造册,起码要做到企、事业单位经营体制清;法人代表清;机构、专、兼职干部清;育龄职工生育、节育状况清;下岗人员状况清,这是继续做好计划生育工作的基础条件。属地化的管理要保持计划生育政策的稳定性和继承性,继续执行国家、辽宁省、沈阳市的计划生育管理法规、条例、办法。对过去行之有效的,现在仍适用的经验和措施也要继续采用,如与法人代表签订计划生育责任状,一票否决权等。为此要求各街道办事处党政主要领导要提高认识,加强领导,在新的计划生育管理体制中做到组织落实、机构落实、人员落实、投入落实,切实加强领导力度。

3. 充实城市基层计划生育干部队伍已迫在眉睫。

街道办事处是城市计划生育基层工作的枢纽,居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,有责任协助人民政府或它的派出机关做好计划生育工作。随着改革的深入和发展,街道办事处和居民委员会面临的工作对象和工作任务将更多、更重、更难。为了加强城市基层计划生育工作力度,必须尽快改变目前机构不健全,干部人数偏少、年龄偏大、队伍不稳定、待遇又偏低的现状,在人财物加大投入上有个突破,广开“三生”服务的财源渠道,实行国家拿大头(建立温暖工程基金等),企业拿小头(建立企业再就业基金制度),个人也拿一点,流动人口也拿一点的办法,加大“三生”服

务的投入。在充实基层队伍上实现三个结合。

(1)增加数量与提高质量相结合。要按照管理人口数量配备足够的计划生育专职干部。要借助目前机构改革的大好时机和大批下岗再就业之机,引入公开、平等、择优、竞争的选用人机制。通过公开考试、考核答辩的方法,把那些热爱计划生育工作、有较强事业心、责任感和奉献精神;熟悉计划生育政策,具有一定政策观念、政策水平和群众工作经验;能坚持原则、秉公办事、清正廉洁、作风正派,具有良好职业道德;具有一定的人口理论、计划生育管理、避孕节育知识并结合本地特点进行工作;具有中专以上学历、身体健康,能坚持正常工作的人,充实到街道和居委会专做计划生育工作。

(2)专职和兼职相结合。为了加强城市基层的干部队伍建设,除了专职干部之外,还要建立一支兼职干部和自愿者队伍。在城市的楼、门、院、片要发挥离退休干部的潜力,推选出一位专职或兼职的计划生育宣传员,给适当报酬,作为与居委会联系的纽带。要多培养造就一些像和平区十四纬路田凤荣副教授那样的居委会副主任(他退休以后,致力于居委会工作,而且写了一本怎样当好居委会主任的书,发行全国);还可以像沈河区那样,每个居委会都派一个区政府的干部或公务员做为兼职,并定下目标责任制,做好居委会的工作,把在校的大学生派到每个居委会做兼职计划生育宣传员,使他们提前走入社会,不仅有利于居委会的计划生育工作,也有利于他们更快的成长。要调动全社会力量来参与“三生”服务,实现“三生”服务的社会化、群众化,使“三生”服务工程成为社区广大群众参与的改善社区人口环境的实践运动。

(3)吸引力和凝聚力相结合。为了不断稳定和 提高城市基层计划生育干部队伍建设,必须改变过去那种地位不高、待遇偏低的现状。在工资、晋级上提高待遇。对街道办事处原有事业编制的计生干部适应工作需要的,应一次性的全部过渡为国家公务员。对新配备的街道和居委会的为全民事业编制,提高岗位津贴(上海市将城市基层计划生育专干津贴每人每月从30元增到100元,有条件的地方,很值得效仿),以增加城市基层计划生育干部的吸引力和凝聚力。

4. 在企业转制过程中必须把继续做好人口和计划生育工作落实到转制的全过程。

为强化企业新旧体制转换过程中计划生育工作

的领导力度,管理到位,不留空档,必须做到五落实。同时在这方面急需加强法制建设,要立法和制定相应的条例,做到依法行政。

(1)责任落实。正在准备实施企业产权出售、兼并、重组和实行股份制等产权制度改革的企业主管部门,要将转制过程中计划生育工作做为一项重要内容纳入实施方案,要与购买、兼并以及实行股份制、合资、合作、改组等企业的法人代表签订计划生育合同,以保证新的企业法定代表人在开始新的企业管理时,就严格按照要求将计划生育纳入工作日程,切实把计划生育抓紧抓好,不出“断档”和漏洞。

(2)管理落实。企业所在街道办事处和原企业主管部门(或行业总会)要对转制企业实行双层管理。

(3)交接落实。在企业转制过程中做好原有计划生育工作有关资料、帐卡、档案的交接工作,不得损坏和销毁。对转制后的企业职工,特别是下岗的育龄职工要摸清底数,登记造册,管理到位,并保证在育龄职工离开本企业时没有计划外怀孕的情况下,通知育龄职工户口所在地的街道办事处,接受街道办事处的计划生育管理。否则,企业要承担出现计划外生育的责任以及计划生育政策规定的有关义务。

(4)机构落实。转制后的企业要及时建立本企业的人口与计划生育工作领导小组,建立计划生育办公室或设计划生育专兼职干部,以保证计划生育有人管,并在本企业形成党、政、工,齐抓共管的工作局面。

(5)政策落实。如独生子女父母光荣费,孕检、人流、取上环、生孩子等费用仍由企业支付。因经济困难,暂时不能支付的,要向职工说明情况,争取职工谅解,并做出支付承诺。

5.做好下岗职工的再就业是解决当前城市计划生育管理的难点和热点。

必须看到在今后一段时期内,下岗职工是有增无减的趋势,为了降低城市计生工作难度,继承和发展“三生”服务的有效办法,继续做好下岗职工再就业,解决他们生产、生活上的困难是全党、全民的中心任务。我们计划生育部门必须抓住主要矛盾,瞄准社会热点,以解决下岗职工,特别是育龄妇女的就业难题作为落实计划生育工作的突破点和落脚点。结合计划生育工作自身特点和实际,发挥城市优势,

计划生育部门要“借台唱戏”、“搭台请戏”,这不是“包打天下”,而是为实现计划生育部门与有关部门的优势互补,较好地解决城市基层技术力量不足,服务阵地设施不完备问题创造条件。在各级政府领导的指挥下,调动社会方方面面力量,共同为下岗职工再就业出谋划策、开辟渠道、提供机遇。沈阳市城市五个区,几年来在“三生”服务工作实践中,在为下岗职工再就业的生产服务中创造和积累了丰富的经验,各有所长。如皇姑区在新形势下创造的完善“五层网”,解决下岗就业服务的难题。即:以区“三生”服务为网头,协调有关部门,为育龄妇女再就业营造宽松环境;以街道办事处“三生”服务站为网站,给育龄妇女再就业创造机遇;以企业“三生”服务组织为网点,为下岗职工再就业创造条件;以各级计生协会组织为网面,创办经济实体,促进就业服务;以职业技能培训为网底,帮助下岗育龄群众提高就业本领的经验,使计划生育的生产就业服务既融入社会,又自成体系,值得学习和推广。

6.加强计划生育部门的改革,为“三生”服务提供新的活力。

计划生育机构在这次机构改革中保留下来,说明中央对基本国策的高度重视,但不等于不改革,特别是人事制度的改革是机构改革中最重要的环节,是直接关系到机关工作效能,办事效率,服务质量和工作作风的大问题。要引入竞争机制实行全员竞聘上岗,实行能者上、庸者下、平者让的动态平衡,真正形成有效的激励机制,形成人人争上进,开拓进取,扎实工作的氛围,要精减机关过剩人员,带职分流到基层,增强基层服务能力。要转变工作作风,深入基层,搞好调查研究,解决实际问题,提高工作效率,真正把我们计生干部队伍建成一支思想好、作风正、懂业务、会管理的队伍。

由沈阳市创造的、在辽宁省全面推广的、在全国也有很大影响的“三生”服务工程,已经走完六年的艰苦历程,在困难中前进,在前进中发展。只要有利于满足广大育龄群众不断增长的生产、生活、生育的需求,只要有利于改革、发展和稳定的大局,有利于率先实现计划生育的“两个转变”,有利于人口与经济社会协调发展和可持续发展,我们就勇敢的投入实践,不断寻求“三生”服务工程新的增长点,继续创造“三生”服务工程新的辉煌。