

对改进计划生育目标管理责任制考核工作的再思考

郭震威¹, 李杰²

(1. 国家计划生育委员会计划财务司统计处, 北京 100088;

2. 青海省计划生育委员会规划统计处, 青海 西宁 810000)

摘要:有效解决当前计划生育目标管理责任制考核工作中存在的突出问题,关键在于制度创新。

关键词:计划生育; 目标管理; 责任考核

中图分类号: C923 文献标识码: A 文章编号: 1000—4149(2002)04—0026—03

1990年以来,全国普遍实行了计划生育目标管理责任制,并严格进行了考核。这对于调动各级政府抓紧抓好计划生育工作,实现低生育水平,发挥了至关重要的作用。但是,近年来,有关方面特别是基层对计划生育目标管理责任制考核工作(以下简称“考核工作”)中的问题反映很大,考核指标过多过繁,重点不突出;分类指导注意不够,影响不同类型地区的发展;政府主要领导和相关部门与计划生育部门的责任不清,赏罚不明;考核次数过多,基层疲于应付,影响正常工作的开展;年终考核“一槌定音”,容易出现偏差;等等。这些问题的存在,影响了计划生育目标责任制的实际效果,不利于落实计划生育基本国策。

针对考核工作存在的问题,各地付出了很大努力,尝试了种种解决的办法。但是,这些尝试大多从考核的操作层次着手,属于典型的“头痛医头、脚痛医脚”的做法,难以从根本上解决问题。本文试图跳出“就考核谈考核”的圈圈,从经济社会大背景,从计划生育工作全局,重新审视考核工作中长期存在的突出问题及其产生的原因和解决方法。

一、转变政府职能,削减考核次数和考核指标

考核次数过多、考核指标庞杂可以说是考核工

作中存在的顽症。每次考核的指标数量一般不下百余项。国家计生委曾于1996年下发《对人口与计划生育目标管理责任制考核评估工作的意见》,明确提出“考核工作一年只进行一次,并注意精简考核指标”,明确了考核的具体内容和12个参考指标。但是,这些要求在许多地方没有得到有效落实。张维庆主任在2000年全国计划生育工作会议上要求“省级对下考核指标一般不应超过10个”。随即不少省份的计生委询问能不能用10个“大”指标。所谓“大”指标,其实就是综合指标,每个综合指标又包括若干具体指标。如此“精简”考核指标,不免有名为精简,实则仍繁之嫌。

这些问题的存在有着深刻的制度原因。在传统计划经济条件下,大部分决策(包括计划生育决策)是由上级做出的,下级和基层主要是对这些决策加以贯彻和实施;上级对下级的工作具有全面“指导”的任务,对下级的每一项具体的工作都有干涉的权力。由于信息的不对称性,上级不可能对下级和基层的全部情况都了如指掌,加之信息传递过程存在时滞,上级通常难以对下级和基层事务做出及时和符合实际的决策,造成政府工作的低水平和低效率。同时,由于缺乏创新空间,基层的积极性和创造力受

收稿日期: 2001—08—29

作者简介: 郭震威(1969—),男,湖北人,国家计划生育委员会计划财务司统计处,系统工程学硕士。主要研究方向为人口计划与统计。

到压抑。毋庸讳言,时至今日,上级部门和下级部门,上级政府和下级政府的职责仍然没有得到明确的划分。政府行为的成本由纳税人承担,而政绩却是政府和部门主要领导人的。在许多地方,由于缺乏有效监督,各级政府和部门具有强烈的“预算最大化”倾向,存在无限干预下级和基层各项工作的欲望。反映在计划生育工作上,省级计生委对地级以下各级计生委和基层计划生育工作的各个方面,大到生育政策和战略目标等大政方针,小至订书订报^①、桌椅板凳等细枝末节,都可以予以具体规定。省级有权考核到地、县、乡各级计划生育工作,地级计生委有权干涉县、乡各项工作,这样一来,对基层的计划生育工作考核次数不免就多起来了,考核的具体指标自然也极其琐碎。

传统计划经济体制的另一弊端是:受部门利益、行业利益、集体利益的驱使,政府各部门之间,部门的各专业职能机构之间自立山头,甚至相互掣肘的现象严重。计划生育系统部门也未能幸免,内部各职能机构之间有时也存在一些不协调,没有围绕特定期计划生育中心工作真正形成合力,这是造成考核指标和考核次数过多的又一根源。规划统计是计划生育工作的“龙头”,宣传教育是“基础”,优质服务是“出发点和落脚点”,依法行政是“根本”,干部人事工作是“保证”,各项职能工作都至关重要。如果某地的考核方案中少了哪项指标,相应的职能机构就会立即作出反应。因此,每次考核时,各职能机构都据“理”力争,使有关指标的权重尽可能地高一些,各项指标都必不可少,致使指标数量十分庞大。此外,在许多地区,由于计划生育各职能机构难以协调一致,除规划统计部门主持进行的计划生育综合考核外,其他职能部门每年都单独搞一些“单项”考核,如财务考核、协会考核、药具考核等等,人为增加了考核次数和基层的负担。

解决考核次数和指标过多的老问题,必须依靠制度创新。首先,要按照社会主义市场经济体制发展的客观要求,切实转变政府职能,明确各级计划生育部门之间的管理权限、权利和义务。强化国家、省、市三级计划生育行政管理部门的宏观调控职能,弱化上级对下级,尤其是对基层工作的微观干预。上级(特别是国家计生委)应该相信下级和基层能够把本地区的计划生育工作做好,对下级和基层的工作要求要原则一些,宏观一些,让下级和基层放手工作,充分发挥地方和基层的创造性和积极性,积极推

行下级自我考核的办法。其次,各计划生育职能部门要围绕一个时期计划生育的全局工作和中心任务,真正发挥整体优势。取消各项单项考核,将单项考核中与中心工作密切相关的指标纳入到由规统部门主持的综合考核之中。某年度或某个时期的考核方案,指标不要面面俱到,而要体现这一时期计划生育工作的重点工作。

二、打破相对封闭的状况,利用分线考核的办法

根据《中共中央国务院关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》(以下简称《决定》),今后人口与计划生育工作的任务既包括控制人口数量,又包括提高出生人口素质,还包括降低过高的出生性别比。但是,在实际工作中,我们发现,一些地方的计划生育部门的主要领导同志认为:提高出生人口素质主要是卫生部门的事,计划生育部门涉足出生人口素质缺乏法律依据和制度保障;计划生育服务机构的发展时间短,技术装备较差,人员素质不高,管理制度尚不健全,服务能力不能满足相应的要求。同时,我们从很多地方还了解到一个广泛存在的现象,即:计划生育部门对计划生育服务机构的B超管理一般比较规范,但是难以控制医疗卫生机构和个体行医者的B超使用。这部分B超被大量用于非医学胎儿性别鉴定,是出生性别比失调的主要原因之一。一些基层的计划生育部门的同志因此滋生畏难情绪,视降低出生性别比的工作为畏途。从我们掌握的情况看,因为涉及到卫生部门和医疗卫生机构,当前许多地方的计划生育部门或多或少地存在“出生人口素质‘管不了’”,“出生性别比‘管不好’”,“只有控制人口数量是本行,其他工作是‘种了别人的田,荒了自己的地’”等消极观点。

其实,认为计划生育部门在提高出生人口素质中无所作为的观点是没有根据的。2001年6月颁布的《计划生育技术服务管理条例》规定,县级以上计划生育服务机构可以开展围绕生育、节育、不育的生殖保健项目,具体项目由国家计生委和卫生部共同规定。根据1999年国务院办公厅转发(国办[1999]15号)的卫生部《关于做好提高出生人口素质工作意见》,尽管“地方各级卫生行政部门负责对辖区内提高出生人口素质的综合管理、业务指导和服务质量监督”,但是计划生育等部门“要按照各自职责分工

^① 一些省份至今仍将订书订报作为一项考核指标。而在安徽的税费改革中,已明确要取消报刊等摊派任务。

做好提高出生人口素质的工作”。《国家计生委、卫生部关于配合做好计划生育母婴保健工作的通知》(国计生科字[1995]11号)明确了计划生育服务机构与医疗卫生机构的职责分工:节育技术服务,由计划生育服务机构和医疗卫生机构共同承担;计划生育服务机构可以进行优生优育知识的宣传、咨询和一般的技术服务,可以对生育与节育过程中的健康问题进行咨询和一般的技术服务。

一些地方计划生育部门存在“管不好”出生人口素质和降低出生性别比的想法倒是情有可原。应该承认,由于计划生育服务机构服务设施和服务能力不足,要独力完成《决定》规定的提高出生人口素质和降低出生性别比的艰巨任务,是不现实的。解决这个问题出路在于合理运用分线考核办法,各地计生委应积极争取党委政府将有关控制出生缺陷的任务和必要的降低出生性别比的工作列入“部门线”考核内容,加大对卫生部门的考核力度。从我们汇总分析各省2000年考核方案的有关情况看,尽管《决定》明确指出要实行分线考核,但是,目前,一些省份并没有真正将其落到实处。鉴于分线考核对人口与计划生育工作发展的极端重要性,国家计生委有必要利用“两办”督察《决定》的有利时机,督促各省务必要在2001~2002年的考核工作中全面实施分线考核办法,由党委政府主要领导牵头组织实施“党政线”的考核,由政府或计划生育领导小组负责“部门线”的考核。计划生育部门的职责,一是实行“计生线”的考核,二是协助党委政府制定人口与计划生育发展目标和规划,制定“党政线”和“部门线”考核办法和考核方案。

现行行政管理体制中的一个重要问题是,同一政府部门往往兼有决策、执行、监督等各项职能,这在很大程度上强化了部门利益和行业利益。决策与执行分开,执行与监督分开,是今后政府职能进一步转变的必然要求。从这个意义上讲,用分线考核的办法治理出生缺陷和出生性别比偏高问题,将是计划生育部门职能转变的一个重要的里程碑,是改革和完善行政管理体制的具体体现,具有制度创新的深刻涵义。在生育、不育、节育技术服务方面,计划生育部门要敢于打破计划生育系统相对自我封闭的局面,走出由本部门全面大包大揽的误区,明确哪些应该是由本部门主要承担的,哪些应该是由本部门和卫生部门共同承担,哪些应该是积极参与但主要由

卫生部门承担的,充分利用两个部门的资源,发挥好两个部门的积极性。当然,在此过程中,计划生育部门可能会损失一点点部门利益,但是,其结果将是整个社会资源的合理配置和对群众服务的大幅度改善。

三、坚持分类指导,科学考核

1998年党的十五届三中全会做出了《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》,全面推进村级、民主决策、民主管理、民主监督,进一步发展和扩大村级基层民主。同年全国人大常委会通过了修订后的《中华人民共和国村民委员会组织法》,进一步明确村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。在这种条件下,国家计生委适时提出,要尊重人民群众在计划生育工作中的主体地位,以人的全面发展为中心,全面推进计划生育的村民自治,落实“三为主”的工作方针。王忠禹同志2000年提出计划生育“依法管理、村民自治、优质服务、政策推动、综合治理”20字方针,有力地推动了计划生育村民自治工作机制的形成。所谓“村民自治”,就是要动员和组织群众按照法律和“乡规民约”,实施计划生育民主管理和民主监督,把计划生育村务公开纳入村民自治;充分发挥基层计划生育协会的作用,实现群众自我教育、自我管理、自我服务。为适应基层民主建设的要求,各地纷纷将计划生育村民自治和计划生育协会纳入考核。

各地在考核计划生育村民自治和计划生育协会建设时,不但要注意考核指标要切实可行,而且要充分体现“分类指导”的要求。对农村地区与城市地区,西部地区与东部地区应设置不同的指标值。在同一地区,也应区分市场经济发育程度的不同设置具体的考核指标。在实际操作中,各地也可采取特殊加分的办法,引导计划生育村民自治和协会建设健康、有序发展。

只有在深入分析并找出产生问题的体制性根源的基础上,积极稳妥地采取有针对性的措施,才可能较好地认识并逐步解决好当前考核工作中存在的一些突出问题。当然,考核工作自身的各环节也需要进一步改进,如增加调查样本量、及早下发考核方案、尽快公布考核结果、加强群众监督、将年终考核与平时考核相结合等,使考核更公开、透明、科学。

[责任编辑 王树新]