

计划生育论坛

四川省计划生育“三结合”的深入发展与创新

中国人口学会赴四川考察“三结合”专家组^{*}

摘要:四川省从人口、经济、社会协调发展和满足人民群众发展生产、建立文明幸福家庭需求出发,把深入开展计划生育“三结合”作为新时期落实江泽民总书记“三个代表”思想和实现计划生育工作“两个转变”的重要途径,以创新精神推动“三结合”深入发展。在深化认识、探索创新、规范运作、科学管理、强化服务等诸方面加大“三结合”工作力度,推动了“三结合”深入、健康发展。取得了良好的人口、经济和社会效益。

关键词:计划生育;计划生育“三结合”;管理

中图分类号:C923 文献标识码:B 文章编号:1000-4149(2001)02-0018-06

2000年9月11日至19日,中国人口学会组织国内部分专家、学者,对四川省计划生育“三结合”工作进行了实地考察与调研。专家组在听取和阅读四川省开展计划生育“三结合”情况介绍的基础上,进村入户考察了泸州市、资阳地区、阿坝藏族羌族自治州的计划生育“三结合”工作。

四川省从本省省情和民情出发,从人口、经济、社会协调发展和满足人民群众发展生产、建立文明幸福家庭需求出发,以创新精神推动“三结合”深入发展,妥善解决计划生育工作对上负责与对群众负责相统一的问题,走出一条适应社会主义市场经济环境、综合治理人口问题的道路。

四川省近年计划生育“三结合”工作的发展、创新与取得的显著成效,给考察组成员留下深刻印象。大家认为,四川省“三结合”工作的发展与创新表现在以下方面:

一、省委、省政府对计划生育“三结合”的

意义认识深刻,把“三结合”作为爱民工程和综合治理工程狠抓不放松,“三结合”工作有新的发展与创新。

四川省委、省政府对“三结合”工作高度重视,他们认为,积极开展“三结合”帮扶工作,是关心广大人民群众切身利益,为群众办实事、解决实际困难,符合江泽民同志“三个代表”思想和党的全心全意为人民服务宗旨;其次,开展计划生育“三结合”,可以避免就计划生育抓计划生育的狭隘思路,有助于把计划生育工作与发展经济中心工作融合在一起,使人口控制与经济发展相互推动、相互促进,使“两种生产”一起抓落到实处,推动人口、经济、社会协调发展,实现对人口问题综合治理。他们认为,开展“三结合”符合四川省经济社会发展和计划生育工作的省情、民情,为广大群众迫切需求,为他们所欢迎,因此要“咬住青山不放松”,稳步推进“三结合”。正是在这些思想认识指导下,“三结合”在全

收稿日期:2000-11-23

^{*}考察组由中国人口学会常务副会长李宏伟教授和副会长、北京大学人口研究所张纯元教授率领,成员有曹景椿、张敏才、王树新、陶勃、路遇、周长洪、周双超,本文执笔周长洪。

省上下成了各级党委、政府的“爱民”工程，成为推动人口、经济、社会协调和可持续发展的综合治理工程，并且在许多方面做出新的发展与创新。四川省将“三结合”内容写入《四川省计划生育条例》，从法规角度奠定了“三结合”在计划生育工作中的重要地位。大家感到，四川省委、省政府对“三结合”的高度重视，源于他们对“三结合”工作的重要意义有明确而深刻的认识，这也是四川省“三结合”工作自1995年以后稳步、持续、深入发展的根本原因。

二、党委、政府在“三结合”工作中真正发挥了牵头与统揽作用，使“三结合”成为名副其实政府行为，成为政府统一指挥下各部门、各方面积极参与的“大合唱”。

重视党政统揽作用，把“三结合”摆在政府工作重要位置，是四川省计划生育“三结合”的突出特点。近几年，每年年初省计划生育领导小组都要发布1号文件，对全省“三结合”帮扶工作做出具体安排，详细列出年度内各地区和各部门“三结合”帮扶任务，使“三结合”工作真正纳入到政府的统筹规划和统一指挥之中。同时在省政府工作的七项追踪考核目标中，计划生育“三结合”被列为其中重要的一项，由分管计生工作副省长担任考核组长，分“条条”与“块块”双线考核。省委、政府的重视极大地调动了部门和地方政府抓“三结合”的积极性和主动性，使“三结合”成为各级政府与相关部门的重要工作。大家在调研中看到，四川的“三结合”不是计生委一个部门“独唱”或计生委硬拉着几个部门“伴唱”，而是形成党委、政府统一指挥、部门积极介入、群众踊跃参加的“大合唱”。值得一提的是，这次考察所到之处均是当地党政主要领导介绍“三结合”工作情况，他们对“三结合”工作的认识水平和熟悉程度给大家留下深刻印象。

三、明确政府、计生部门和其他部门在“三结合”工作中的地位与作用，充分发挥计

生委在“三结合”工作中参谋咨询和综合服务作用。

1995年在成都召开的“三结合”经验交流会，肯定了政府机关在“三结合”工作中的统领作用，政府相关部门介入的重要作用，以及计生委在“三结合”中的参谋助手作用。但是在其后许多地方的“三结合”工作未能妥善处理好这方面的关系，仍旧片面地将“三结合”帮扶主要任务放在计生部门或计生协会，致使本来就已经感到落实“三为主”任务十分沉重的计生部门觉得搞“三结合”帮扶工作是额外负担，产生了所谓“种别人田，荒自家地”的怨言。这次考察发现，四川省在解决这方面问题上有了新的突破，他们明确了政府、计生部门、相关部门在“三结合”中的位置与关系，即政府统一指挥、计生部门参谋协调、其他相关部门承担具体帮扶、帮带任务，为“三结合”深入发展奠定了良好基础。从1996年起，四川省各级政府就不再给计生部门下达“三结合”具体帮扶任务，“三结合”帮扶任务主要由政府其他涉农相关部门承担，计生部门作为“三结合”的参谋与综合部门，在搞好“三为主”工作和避孕节育、生殖保健服务的同时，主要承担“三结合”工作中的部门间联系、协调、评估、考核和服务任务。计生部门的这种独特定位，并没有削弱他们在“三结合”中的作用，相反，四川省计生委在“三结合”工作中得以放开手脚充分发挥参谋助手作用。他们开动脑筋积极为省委、省政府在“三结合”工作思路出谋划策，并积极参与“三结合”工作计划与措施的制定、落实帮扶任务中各部门之间的协调、以及帮扶成果的考核与评估等诸多工作。四川省“三结合”工作坚持发展到今天，并取得许多创新成果，其中计划生育部门发挥了出色的参谋助手作用。

四、政府各个部门将计划生育“三结合”融入本部门工作之中，将帮扶工作与本部门业务工作紧密结合，形成“同炒一盘菜，各敬各的神”的良好局面。

党政领导的重视和政府的统一指挥、统一部署,奠定了各个部门将“三结合”融入本部门工作的基础。各部门对“三结合”工作的介入极大地推动了“三结合”帮扶工作,加大了对计划生育户的帮扶力度、扩大了帮扶面,从而在深度和广度上收到了显著的人口、经济与社会效益。值得注意的是,四川省政府各个部门不是单纯被动地配合计划生育“三结合”帮扶工作,而是在介入中与本部门工作紧密结合,借助“三结合”积极促进本部门的工作效益,表现出很高的热情和工作自觉性。政府各部门介入“三结合”的主动性、积极性,不仅来源于省委、省政府部署的“三结合”工作任务和考核约束,更重要的来源于他们从“三结合”活动中能够各自获得部门工作效益,因此开展“三结合”受到部门的欢迎,而不像其他一些地方的政府部门介入“三结合”时总感到是帮计生部门做工作,是不得已而为之的额外负担。“三结合”帮扶成果部门共享,计入部门业务工作成绩中,这是省政府确定的一条重要原则,他们形象地将此比喻为“同炒一盘菜,各敬各的神”。例如,省科委把“三结合”基地作为落实“星火计划”和“科技试点县”实验基地,把一批被帮扶户培养成“科技示范户”和科技致富带头人,这不仅是“三结合”成果,在省府考核时同样被确定为本部门工作的成果。“三结合”对本部门工作的促进,又激发部门参与“三结合”的积极性,如省农委借助“三结合”落实的农业项目收到显著成效,极大促进了本部门业务工作,因此在省里表扬基础上决定再从自己部门拿出资金奖励“三结合”搞得好的下属基层单位。省扶贫办在实践中感到通过“三结合”可以将扶贫资金直接注入到计生农户,避免了过去那种层层下拨、层层截留的情况,使扶贫资金真正落实到农户,发挥出应有的效用,因此决定主动拿出500万投入到计划生育“幸福工程”。省妇联更是积极主动报名参加“三结合”,希望借助“三结合”推动基层妇

联工作。四川省“三结合”帮扶成果部门共享的思想是一种创新,它促进各部门及各方面主动将“三结合”融入部门工作之中,形成“三结合”工作与部门工作相互促进的良性循环,较好地解决“三结合”中部门介入的动力与积极性这一在其他许多地方困扰推广“三结合”的瓶颈问题。

五、对“三结合”实行分类指导,因地制宜地纳入农村经济、社会发展战略规划和各项工作之中,使“三结合”获得稳定持续发展的活力与动力。

注意分类指导、因地制宜开展“三结合”,这是四川省“三结合”工作的另一个重要特点。《四川省1999年计划生育工作“三结合”实施意见》中明确提出,在成都平原开展“三结合”与小康村建设、村民自治和综合服务结合起来,在周围山区以与扶贫开发相结合为重点,在川中丘陵地区与发展“两高一优”农业、乡镇企业和劳务输出结合起来,在少数民族地区加大与卫生扶贫、科技扶贫、安居工程、教育扶贫结合的力度等。为了使“三结合”获得持续健康发展的动力,他们还注意将“三结合”纳入本省、本地区经济、社会发展战略和总体规划中加以实施,省计划生育领导小组在《四川省2000年计划生育工作“三结合”实施意见》中明确指出:“抓住中央实施西部大开发农村产业结构调整机遇,把计划生育‘三结合’作为建设社会主义新农村的重要途径,纳入经济社会发展全局,融合到农村各项工作中”,“要把计划生育工作‘三结合’与‘小康村’、‘文明村’建设统一起来”。我们在所到的泸州、简阳和松潘等地县,均看到当地“三结合”工作都十分注意与农村产业结构调整、农村产业升级、建立立体生态农业和小城镇建设等工作相结合,与农民家庭致富奔小康、改善家庭与环境卫生条件、提高生活质量相结合,与提供计划生育优质服务相结合,与农村精神文明建设相结合。这种注重因地制宜与当地经济、社会发展融为一体的做法,

使“三结合”工作获得持续稳定发展的活力与动力。

六、提出并实施帮扶工作的“三个转变”，标志着四川省计划生育“三结合”工作在广度与深度上发展到一个新阶段。

怎样使“三结合”这一深受群众欢迎的新生事物深入发展？怎样使它在新时期取得更大效果？四川省对以往“三结合”的帮扶模式进行了反思，感到那种主要通过给钱给物使少数计生困难户脱贫的救助式的帮扶模式难以形成规模效益，难以产生持久的和内在的动力，不能适应新形势下“三结合”向纵深发展的需要，因此果断地提出帮扶工作的“三个转变”：即从零星帮扶向成片帮扶转变，以成片帮扶为主；从救助式帮扶向开发式帮扶转变，以开发式帮扶为主；从帮扶解决温饱向帮助致富奔小康转变，以帮助致富奔小康为主。省计划生育领导小组根据“三个转变”要求，在年度“三结合”实施意见中及时地做了相应的部署与安排，指导全省从零星式帮扶转向成片开发式帮扶，使帮扶项目与农业产业化和区域经济发展有机结合，成为农村经济新的增长点。在具体工作中从输血式向开发式帮扶转变，强调帮助计生户选择1~2个稳定的致富项目，掌握1~2门致富技术，增强家庭经济自身发展能力。“三个转变”的提出与实施，扩大了帮扶的规模，提高了帮扶的效益，推动了“三结合”向广度与深度发展，使全省“三结合”进入一个新的阶段。近几年每年全省新增帮扶户数都超过20%以上，到目前为止全省在“三结合”帮扶工作中受益的农村计生家庭超过500万户，这些家庭不同程度地增强了发展生产的能力并提高了家庭经济水平。实施帮扶工作的“三个转变”使四川“三结合”形成规模效益，产生强大社会声势，营造出浓厚的“少生快富”舆论氛围。

七、制定分部门、分地区的帮扶工作计划，规范各项工作制度，完善考核评估办法，“三结合”管理呈现出制度化、规范化、科学化

特征。

四川省对“三结合”的管理非常重视，这一点可以从对“三结合”工作的计划、组织、协调与考核中看出。首先，每年省计生领导小组的1号文件都提出全省“三结合”工作目标、指导思想和主要措施，对全省各部门、各地区计生“三结合”帮扶基地建设和具体帮扶任务做出详细安排，各地区、各部门根据要求制定出相应的帮扶计划。有了明确的年度“三结合”工作计划，就为“三结合”管理的制度化、规范化奠定了基础。其次，在“三结合”帮扶工作实施过程中，省计划生育领导小组明确提出，“要按照‘简便、有序、规范、可操作’的原则，做好组织领导、部门职责、实施办法和考核评估等方面的工作”，同时在帮扶任务下达、措施落实、检查指导和考核评比等方面出台一系列规范性文件，积极推进建立定点联系制度、定期协调制度、督促检查制度和考核评比制度等。在泸州、简阳等地区调研，我们看到均有“三结合”领导小组、“三结合”办公室等较为完善的组织网络，以及规范化的工作制度和具体的可操作的帮扶办法。特别值得提出的是，全省每年进行的对“三结合”帮扶任务落实情况的考核，表现出严格的规范性和科学性。省计生领导小组明确指示，“考核重点突出帮扶任务的完成、帮扶政策的落实兑现和帮扶基地建设等情况”，要遵循分类指导原则，对省级有关部门重点考核“结合本部门的实际，制定落实对计划生育户的优先、优惠、优待政策，充分发挥行业优势开展计划生育‘三结合’帮扶工作情况”。省计划生育领导小组分别对省级各有关部门和各地政府，制定考核重点不同的“三结合”目标考核调查问卷，一共两套三份，根据年初计划中提出的各部门、各地区的帮扶工作任务进行考核，同时坚持平时考核与年终考核相结合。这种分条块、分内容、分工作重点的考核做法，对于保证“三结合”帮扶工作的落实发挥了重要作用。四川省“三结合”的管理

呈现出制度化、规范化、科学化的明显特征。

八、拓展帮扶形式，深化帮扶内容，扩大帮扶规模，突出帮扶效果，四川省在计划生育“三结合”载体建设上有多方面创新。

近几年四川省计划生育“三结合”在载体建设上有新的创造。首先，建立帮扶基地和成片帮扶区是一种创新，这是政府联部门、部门联基地（或成片帮扶区）、基地联“三结合”被帮扶户——这一链条中关键的一环。这一新型的载体对于促进“三结合”深入发展有着重要作用。我们在泸州市所属的县、市考察中看到，各类名优蔬菜、水果生产和牛蛙养殖基地的建立，扩大了“三结合”的帮扶面，使更多被帮扶家庭从中获得实惠，从而推动“三结合”帮扶从零星式帮扶、少数人受益向成片帮扶、较多人受益转变。其次，构成载体的要素有新意：一是政府的各个部门是组织帮扶的主力军和帮扶基地建设责任人，从而使“三结合”帮扶所需的资金、技术、物质、信息等各种资源得到有效保障，较为妥善地解决了制约“三结合”发展中的资源约束问题。二是倾斜政策覆盖面广、力度大。在考察中我们看到，各地、各部门结合本地、本部门工作实际注意修订或废止不利于计划生育的政策措施，同时制定出对计划生育户的优先、优惠、优待的倾斜政策，这些政策大致分为四类：一是帮助计生户发展生产的倾斜政策；二是帮助计生户改善生产生活环境、加强基础设施建设的倾斜政策；三是提高计生户政治待遇的倾斜政策；四是帮助计生户解决实际困难的规定与措施。这些从不同部门、不同角度制定的倾斜政策，在社会上形成有利于计划生育工作的导向和推动家庭自觉计划生育的合力。此外，针对外出务工人员较多的实际情况，四川省还对各地农村提出要求，建立“劳务输出帮扶载体”（见川计生领发[2000]1号文件）。在我们所考察的泸县，为了方便常年在外务工经商的15万多育龄人口，把驻北京、上海等外地办事处做为帮扶基地，制定6条优惠

政策，提供相关服务，这一新颖的帮扶载体受到外出育龄人口的好评。

九、计划生育“三结合”推动全省人口与计划生育工作水平的提高，促进农民致富和农村经济中心工作，取得人口、经济、社会等方面的良好效益，深受广大农民群众欢迎。

四川省“三结合”工作有力地促进了计划生育“三为主”的落实，在我们所到的泸州市，“三结合”中累计被帮扶的10.6万户中没有一户违反计划生育政策法规。到目前为止全省除了少数几个县以外基本实现了“三为主”，计划生育整体工作水平在原有基础上有新的提高。“三结合”工作通过重点帮扶计划生育贫困户或低收入家庭发展生产、提高家庭收入，还有效地促进了农村经济发展和“小康村”建设，产生良好经济效益。此外，注意把“三结合”与“文明村”建设活动相结合，使被帮扶家庭成为遵纪守法户、五好家庭户或双文明户，有力地推动了农村精神文明建设。更重要的是，计划生育“三结合”为群众办实事、为群众谋利益，老百姓从中得到实惠和好处，极大地密切了党群干群关系。在我们走访的家庭中，许多人用朴素的语言对党和政府开展“三结合”帮扶活动表示由衷的感谢，四川省计生系统也由此在老百姓中间树立起良好的形象，计生干部赢得老百姓的信任与拥护，在由群众选举决定的地方，这种信任与拥护得到充分表现。几年来，全省未发生过一起有关计划生育行政执法恶性事件，这在开展“三结合”活动以前是不可想象的。四川省委、省政府把“三结合”作为全省各级党委、政府落实“三个代表”思想和为群众办实事、办好事的一项重要工作，紧紧抓住不放松，以此为龙头带动农村计划生育工作，推动农村经济发展和农民致富奔小康，取得了显著的人口控制、经济发展和社会进步效益，受到人民群众的拥护与欢迎，实践证明他们的经验是成功的。

1995年成都“三结合”会议以后，四川省

委、省政府审时度势，高屋建瓴，以创新的思维和做法将计划生育“三结合”工作推到了一个新阶段，创造了新经验，取得了新成果，也给予我们新启发。四川的经验表明，搞好计划生育“三结合”对于推动农村经济欠发达地区的计划生育工作，促进人口与经济、社会协调发展具有重要作用。这些作用包括：①有利于促进农民生育观念和生育行为转变，推动计划生育工作，稳定低生育水平；②有利于贯彻落实江泽民同志“三个代表”思想和党的全心全意为人民服务宗旨，密切党群、干群关系；③有利于构造适应社会主义市场经济环境的计划生育利益导向机制，推动计划生育工作思路和工作方法“两个转变”；④有利于实现“控制人口与发展经济”两手抓，促进人口与经济、社会协调发展，采取综合措施解决人口问题；⑤有利于推动人口与计划生育工作服从服务于农村经济建设中心工作。

从思想路线来说，“三结合”的生命力在于“结合”，它不是单就计划生育抓计划生育，单就人口控制抓人口控制，而是将计划生育与家庭摆脱贫困、发展经济和追求文明幸福

结合在一起，用综合的手段推动家庭计划生育，是从事物之间相互联系、相互影响、相互作用的辩证唯物主义观点出发，将人口控制与经济、社会发展紧密结合，采用系统工程的思想与方法解决人口与经济、社会发展不相协调的问题，这些是“三结合”的思想精髓，是“三结合”富有成效和生命力的根本原因之所在。

中西部地区在加强人口与计划生育工作过程中，必须以中央8号文件精神为指南，注意处理好社会制约与利益导向的关系，处理好“三为主”与“三结合”的关系，处理好计划生育治标与治本的关系，处理好对国家负责与对人民群众负责的关系，处理好人口控制与经济发展关系，处理好计划生育工作与服从服务于经济中心工作的关系，处理好党政牵头、部门介入、社会配合、群众参与的关系，处理好计划生育职能工作与社会各部门、各有关方面齐抓共管、综合治理的关系。在上述这些方面四川省计划生育工作为我们提供了不少值得借鉴的经验。

(责任编辑 王树新)

(上接第76页)

参考文献:

- [1] 世界银行政策研究报告. 防止老龄危机·保护老年人及促进增长的政策. 北京: 中国财政经济出版社, 1996. 75.
- [2] 皮立波, 杨生斌. 国外社会养老保险制度的发展趋势. 人口研究, 1997 (6).
- [3] 蒋正华, 张羚广. 中国人口报告. 沈阳: 辽宁人民出版社, 1997. 74.
- [4] 蒋正华, 张羚广. 中国人口报告. 沈阳: 辽宁人民出版社, 1997. 75.

- [5] 世界银行政策研究报告. 防止老龄危机·保护老年人及促进增长的政策. 北京: 中国财政经济出版社, 1996. 191.
- [6] 世界银行政策研究报告. 防止老龄危机·保护老年人及促进增长的政策. 北京: 中国财政经济出版社, 1996. 206.
- [7] 世界银行政策研究报告. 防止老龄危机·保护老年人及促进增长的政策. 北京: 中国财政经济出版社, 1996. 94.

(责任编辑 崔凤垣)