

城市计划生育工作率先实现“两个转变”初探

刘昭华 陆永先 王 军

摘要 作者结合本地城区计划生育管理的现状,提出要努力健全城市计划生育管理体制,建立合理的管理与考核机制,做好城区“重点人员”的管理,堵塞漏洞,建设和培养一支高效精干的管理队伍。

作者 刘昭华,1957年生,1996年山东函授干部大学毕业。现为山东省德州市计生委副主任。(山东德州 253012)

陆永先,1958年生,1996年中共中央党校函授学院大专毕业。现为山东省德州市计生委流动人口办公室副主任。

王 军,女,1968年生,1996年中共中央党校函授学院大专毕业。现为山东省德州市计生委副科长。

为全面贯彻落实全国全省城市计划生育工作会议精神,研究和探索城市计划生育管理工作新途径,加快实现城市计划生育工作率先实现工作思路和工作方法两个转变的步伐,继续保持城市计划生育工作在发展进程中的领导水平和主导地位,推动全市计划生育工作向更高水平发展,现根据对我市德城区、乐陵市、禹城市(以下简称“三区市”)城市计划生育管理的调查情况和平时的一些粗浅认识,就城市计划生育工作在当前形势下如何率先实现“两个转变”作一初步探讨。

一、城市计划生育管理的基本情况

按照城市计划生育率先实现“两个转变”的基本

思路,从今年2月15日开始,我们利用5天的时间,采取召开座谈会、填写调查表、索取文件资料和深入街区工厂现场调查的方式对“三区市”的城市计划生育管理体制、宣传教育、规范化管理情况和流动人口、户口空挂人员、城乡结合部、建筑施工现场的计划生育管理情况以及城市计划生育协会活动、三结合工作开展、队伍网络、微机信息管理、目标责任制落实等方面的情况进行了调查,获得了大量关于城市计划生育管理的信息。

被调查的“三区市”城市人口34.8万人,占总人口的21.4%,他们的主要情况是:

(一)从城市计划生育管理体制来看,德城区为

类型转变最终走向完成阶段的希望之路、成功之路。

参考文献:

- 1 国务院新闻办公室. 中国的计划生育. 人口与计划生育, 1996(1): 18
- 2 杨魁孚. 面对冲击与挑战. 北京: 气象出版社出版, 1993.

- 3 宋梅玉. 实施三双工程 全面提高计划生育工作质量. 人口与优生, 1997(1): 5

- 4 周春雨、周齐英. 出生性别比的调查与思考. 当代人口, 1996(4): 43-44

市、区两级党委政府驻地，市区内常住人口 22.8 万人，流动人口 5 万人，在山东省内当属中型城市，各类单位比较多，成分复杂；而乐陵、禹城均为县级市，市区内人口都在 3~5 万人左右（含流动人口），属小型城市，流动人口以本县所属乡镇流入为主，管理难度相对要小一些。根据以上情况，“三区市”在不断探索中形成了比较适合自身特点的城市计划生育管理路子。德城区根据市区内设有街道办事处和居民委员会的情况，建立了“条抓块管、条块结合、以块为主、条条保证、双向管理、双向考核”的城市计划生育管理体制；乐陵、禹城两市由于市区没设立街道办事处和居民委员会，建立的是以条为主的管理体制，即市区内的常住人口按系统和单位管理，流动人口由单位、城区计划生育办公室、市政府驻地镇（城关镇）三家管理。

（二）从城市计划生育管理机构及队伍建设情况来看，尽管“三区市”的城市规模与管理体制不同，但是都层层建立了计划生育领导小组以及向上级要求相一致的计划生育管理组织，街道办事处、居民委员会、各系统各单位都建立了计生委（办）；共有城市计划生育管理人员 1446 人，平均每 40 名育龄妇女有一名计划生育管理人员，其中大专学历的占 9.3%、中专学历的占 40.7%；45 岁以上的占 13.2%、30~45 岁的占 52.3%、30 岁以下的占 34.5%，管理组织及队伍基本能适应工作需要。

（三）从城市计划生育管理与考核情况来看，一是落实了计划生育管理责任。区（市）委、区（市）政府与各街道办事处（系统），街道办事处与各居委会（单位）的主要领导层层签定计划生育目标管理责任书；二是严格以户口定位，落实计划生育管理对象，即根据管理对象的计划生育情况统计上报计划生育管理信息，履行有关的计划生育责任。在德城区，以街道办事处所管辖的常住人口、流动人口和驻街单位为计划生育日常管理和统计、调查考核对象；乐陵、禹城两市，则是按照各系统所辖的常住人口和划定管理地域范围内的流动人口为日常管理和统计、调查考核对象；“三区市”的计划生育管理内容和管理方法各具特色，存在一定差异。三是每年都组织对辖区内的计划生育工作情况进行调查，落实目标考核、一票否决和追踪奖惩。

（四）从城市计划生育服务情况来看，首先是街道办事处计生委、各系统（单位）都配有专兼职的计划生育宣传人员，各主要街道、各工厂企业都设有永

久性的计划生育标牌和板报栏，并以印发宣传材料等形式进行宣传，利用广播、电视开展人口与计划生育知识宣传服务；其次是以人口学校为阵地，开展人口与计划生育知识的培训服务，如开办婚前培训、证（生育证）前培训等；三是在搞好药具主渠道免费供应的同时，协调公安、工商、医药等有关部门在流动人口比较集中的地方开设避孕药具零售点 60 多处，为广大育龄群众提供方便满意的药具服务；四是利用服务站室，为育龄人群提供生育、节育技术服务，积极推广先进、高效的节育技术。

（五）从城市计划生育与社区服务的结合情况来看，“三区市”都进行了许多有益的探索，至今已发展“三结合”项目近 500 个，帮助实行计划生育的群众解决生产和生活上的困难。德城区马市街道办事处的南营街居委会，在开展计划生育与社区服务的结合上，实施“三生服务工程”并积极开展居办经济、社区服务“三结合”活动，投资 200 多万元建厂安置下岗职工和本街居民，他们的做法得到了省市有关领导的充分肯定。

二、城市计划生育管理面临的问题

城市不仅是一定区域内的政治、经济、文化中心，而且也是人口与计划生育工作的先进地和辐射源，在全面推进计划生育工作“两个转变”的新形势下，继续发挥城市的表率、辐射和带动作用仍然是城市计划生育面临的一项重要任务。然而，从对“三区市”的城市计划生育管理调查和平时掌握的情况看，还存在一些与率先实现“两个转变”不相适应的问题。

一是城市基层政权建设与管理体制不相适应。根据全省城市计划生育管理工作会议精神，城市要尽快建立起“单位负责、条条保证、以块为主、条块结合、双重管理、双重考核”的计划生育管理体制。与上述要求相比，在调查的“三区市”中，除德城区的城市计划生育管理体制与之基本相符外，乐陵、禹城两市均因城市政权建设不到位，采取的是以条为主即按系统管理，与全国全省要求明显不符，也给平时管理带来很大困难。

二是城市计划生育的管理与责任难以落实。目前无论城市或农村，常住人口的计划生育均是由户口所在地管理，即由户籍地负责例行孕情检查、生育证发放、统计和变动人口与计划生育信息，计划生育出现问题，考核当事人的户籍地，即由当事人的户籍地承担主要责任，管理与考核是基本一致的。在“三

区市”的调查中发现,这种管理与责任相一致的管理方式已经不适应当前城市计划生育工作形势,给基层计划生育管理带来了新的困难和问题,对城市率先实现“两个转变”带来不良影响。据对德城区马市街道办事处柴市街居委会的调查,该居委会前几年实有纯居民(指无工作单位人员)43人,由于城市开发和拆迁,至今已有36人迁到城市内其他街道办事处,而无人办理户口迁移手续,按照目前的管理与考核机制的要求,柴市街居委会的计划生育管理人员要跑遍他们新的居住地(往往要四处查找)履行访查,增加了柴居管理人员的工作量,个别的由于查不到线索,甚至一年两年也联系不上,造成访查工作不到位。调查中基层的同志不断反映,由于企业停产等原因,企业对下岗职工的约束力越来越差,计划生育管理难以落实,给城市计划生育管理和考核工作带来很大困难。

三是户口空挂、流动人口和下岗人口的增多,给计划生育管理带来新的困难。随着改革开放的不断深入,城市出现了大量的户口空挂、流动人口和下岗人员,给城市计划生育管理工作带来许多问题。一方面,农村人口大量拥入城市;另一方面,因企业停产半停产、倒闭或优化组合,大量下岗人员流向社会。首先是户口空挂问题。一是户口空挂的数量不清,近几年农村人口办理城市自理粮户口不断,因找不到合适单位或没有住房,许多人仍在原籍居住或四处流动,具体数量难以掌握;二是户口空挂人员去向不清,他们在城市多有一定社会背景,由城市中的亲朋好友代办自理粮户口手续,有些人甚至从未在城市露过面,不但计划生育管理人员找不到他们,甚至代办人员也难以找到他们,对他们来说简直是“有利就来、无利便走”,真是跑断了腿也无从查找。以德城区为例,去年市区5个街道办事处因户口空挂问题发出联系函7000余件,收到回执的不足2000件。其次是流动人口问题。流动人口来自四面八方,来去不定,流动人口的自身素质、流动目的、流出地的管理基础、流入地的管理力度等情况,构成了制约流动人口管理的复杂因素。流出地管理基础差(如发证率低),就可能影响流入地管理工作的落实(影响持证率和验证率等);因流动人口居住生活地点不同和固定,就可能造成建档、验证不及时。流动人口可以根据城市和自己的具体情况自由地选择活动场所,对于管理工作来说,流动人口处在不断变化之中,流入到管理基础较差的地方时,则容易出现

管理漏洞。由于流动人口计划生育管理工作起步较晚,管理办法还不够完善,管理制度还不够健全,同一行政区域内的不同地域之间对流动人口管理的方式、方法和要求存在差异,范围越大差异就越为明显,给规范化管理和调查考核工作带来很大困难。第三是由于激烈的市场竞争,一批企业停产、倒闭,城市出现大量的下岗人员,他们大都活动在城市,一方面由于原单位留守干部少、管理经费少,很难对下岗职工实施有效的计划生育管理;另一方面下岗人员都忙于挣钱,基本与原单位不见面;不仅企业的干部表现出无奈,也令街道办事处甚至区市计划生育行政人员感到头痛。

四是现行城市计划生育目标责任制难以落实。尽管在城市都实行了计划生育目标责任管理和考核,但仍然存在一些不容忽视的问题。在责任目标的制定上存在着重政府轻部门的现象。部门的责任未能很好地体现部门在抓好计划生育方面的优势和特点;在检查和考核上,对部门的检查往往流于形式,责任难以落实,尚不能充分调动有关部门的积极性,影响城市计划生育管理工作水平的提高。

五是计划生育尚未纳入社区建设总体规划之中。按照城市计划生育率先实现“两个转变”的要求,社区各项工作应与计划生育紧紧地扭在一起。目前,计划生育与社区建设、社区发展、社区服务相结合及宣传教育、综合服务、科学管理相统一的工作机制尚未真正建立起来。

三、城市计划生育工作率先实现“两个转变”的途径

从对“三区市”的城市计划生育管理以及综合情况分析,目前的城市计划生育管理工作还存在诸多的问题,应在实践中不断探索并加以完善和解决。

(一)提高对城市计划生育率先实现“两个转变”重要意义的认识

“两个转变”即由仅就计划生育抓计划生育向与经济社会发展紧密结合、采取综合措施解决人口问题转变;由以社会制约机制为主向逐步建立利益导向和社会制约相结合及宣传教育、综合服务、科学管理相统一的机制转变。“两个转变”的提出是我国计划生育工作在“八五”取得显著成绩的基础上,乘势而上,把计划生育工作全面推向21世纪的一个全新的思路。1995年全国人口自然增长率由1990年的14.39%下降到10.55%,总和生育率下降到2左右。我市在“八五”期间少生34万人,计划生育工作成绩

斐然。为促进人口与计划生育工作再上新台阶、再创新水平,一方面要努力稳定目前较低的生育水平,本世纪末全国总人口控制在13亿以内;另一方面要努力搞好优生优育工作,提高人口质量,改善人口结构,着眼于人的全面发展,促进人民生活水平的提高、家庭的文明幸福和妇女的进一步解放,促进人口、经济、社会、资源、环境的协调发展和可持续发展。1996年3月的全国计划生育工作会议提出了实现“两个转变”的新思路。为继续发挥城市计划生育工作的领先和辐射作用,1997年3月国家计生委等八部委发出了《关于做好城市计划生育工作的意见》,明确了今后一个时期城市计划生育工作的指导思想 and 目标,并强调城市在全国要率先实现计划生育工作思路、工作方法的“两个转变”。各级党委政府、各有关部门要认真领会城市率先实现“两个转变”的精神实质,站在全国、全省的高度来认识城市率先实现“两个转变”的重要意义,认真分析当前城市率先实现“两个转变”的有利和不利因素,努力解决当前城市计划生育存在的难点问题,加强领导,加大投入,综合治理,努力改变工作思路、转变工作作风、改进管理办法、提高管理水平。

(二)应重点抓好的几项工作

1. 建立和完善城市计划生育管理体制

城市要率先实现“两个转变”,首先必须建立起符合城市特点的计划生育管理体制。按照全国全省城市计划生育工作会议精神,城市要尽快建立起“单位负责、条条保证、以块为主、条块结合、双重管理、双重考核”的新体制。“单位负责”,即国家机关、社会团体和各类企事业单位要主动承担起贯彻计划生育基本国策,做好计划生育工作的责任,这是目前体制下城市计划生育工作的基础,必须毫不动摇地坚持下去。“条条保证”,即各主管部门要主动承担起做好直属单位计划生育工作的责任,对直属单位的计划生育工作进行督促、检查、指导,保证计划生育政策、法律、法规的贯彻落实。“以块为主”即县(市、区)人民政府及其派出机关街道办事处对本辖区的计划生育工作负有领导责任,要主动承担起下达任务、监督检查和协调服务等职能,保证本辖区计划生育工作的落实。“条块结合”,即各主管部门与县(市、区)及街道办事处之间要在各自的职责权限内,依法履行计划生育工作职责,并做到互相配合,互相协作,共同把计划生育工作做好。“双重管理”,即所有驻街单位,无论职位高低,规模大小,既要接受街

道办事处的计划生育管理,又要接受上级主管部门的内部管理,通过强化“条”、“块”各自的职能优势,提高管理的效果。“双重考核”,即所有驻街单位既要接受街道办事处的考核,又要接受其主管部门的考核,并要做到奖惩兑现,以调动各方面做好计划生育工作的积极性。尚未建立街道办事处和居委会的城市(如我市的乐陵、禹城等9个县市),因“条”与“块”的结合问题无法解决,双重管理、双重考核也就无法落实。因此一方面应努力加强城市基层政权建设,另一方面应进一步研究和探索符合本地特点的城市计划生育管理方法,充分发挥街道党委、政府和有关部门计划生育的积极性。

2. 改革城市计划生育管理与考核口径

随着改革的不断深入,过去采取的城市计划生育管理口径存在明显的弊端。一方面由于企业停产倒闭,大量人员流入社会。对“三区市”的调查表明,处于停产、半停产的企业有102家,占企业总数的10%以上,其中离厂不离城、离厂不离家、活动在城市而处于人户分离、人厂分离状况的人员占着较大比例。另一方面,由于城市建设速度加快,房屋拆迁、旧城改造等原因,使许多纯居民人户分离。按传统管理要求,隶属关系为原单位而流入到社会的人员和人户分离的纯居民,他们的计划生育情况应由原单位管理或原户籍地管理,并统计有关的计划生育管理信息。调查中发现,凡是因企业停产、倒闭等原因有工人下岗的地方,计划生育管理已经异常困难。因为原单位对他们的约束力已大大降低,他们分散在城市的各个地方,原单位难以管理到位,现住地又觉得不该自己管,造成了管理上的很大漏洞,难以获得准确的计划生育管理信息。同一个城市不同街道办事处(或不同的系统)之间都存在旧城改造等原因造成“人走户未走”、“人来户未来”的现象。对这部分人的管理,德城区的要求是“因旧城改造而临时搬迁到其他辖区的应由原驻街道办事处管理”。对于居委会计划生育人员来说,谁是临时搬走、谁又不再搬回很难一一落实,户口未迁走就必须纳入正常管理,管理人员只好跨街道办事处去做“人走户未走”那部分人的计划生育工作,耗费了大量的人力和精力,管理效果并不如意。再就是城市计划生育管理的调查工作难以进行。由于城市单位多,住地分散,情况复杂,街居住地只有纯居民的管理档案,被调查对象中有工作单位的其计划生育管理档案都在单位,核实起来比较困难。以上情况说明,原有的考

核与日常计划生育管理(包括统计管理)口径相一致的模式已不能适应城市率先实现“两个转变”的要求。由此可见,应改革城市计划生育管理和考核机制。

改革后的管理与考核机制含义是:一是按城市各街道办事处行政区域(或按街道切块)划分计划生育管理和责任目标考核的范围,把行政区域(或某一区域)内的所有人员(不论户口在哪里)全部看作一个统一的整体,按常住人口、流动人口和城市中的特殊人口(专指城市内的人户分离、人和单位分离的人员,下同)三类进行统一管理,出了问题户籍地和现住地都有责任,现住地负主要责任。城市中特殊人口的计划生育信息由户籍地统计上报,现住地定期向户籍地通报辖区内特殊人口的计划生育管理信息。二是把城市中所有人员按系统、单位和行职业全部划到系统或部门,全部落实计划生育管理责任,出了问题根据当事人的具体情况以人找单位、以单位找系统(或部门),无单位的根据从事的职业直接找系统。这种新的机制,不但可以管好常住人口和流动人口,而且能够有效地解决下岗职工和城市(因房屋拆迁等原因)人户分离计划生育管理不到位的问题。通过改革管理和考核机制,形成纵横有序、“条”、“块”互为渗透的管理责任网。在具体操作中,应注意加强现住地与户籍地的管理信息联系,两地都应建立“特殊人口计划生育管理情况登记表”,并以此作为管理和考核的依据。

3. 加强城市重点人员的计划生育管理

解决好城市重点人员的计划生育管理问题,是城市计划生育率先实现“两个转变”的前提和条件。当前,城市中最难管理的重点对象主要是户口空挂、流动人口和下岗人员。对于这些人员,基层的计划生育人员经常处于被动管理之中,今后必须采取有力措施严格管理。对于户口空挂人员,政府应责成公安、粮食、计生委等部门联合搞好清底工作,并落实今后的计划生育管理责任。禹城市在清理整顿空挂户口中,进行了有益探索,他们的做法是对查找不到下落的由户口所在单位定期缴纳户口管理费并纳入一个名下统一管理。政府在与公安、粮食部门签订的《计划生育目标管理责任书》中就此类人员的计划生育管理问题应提出明确要求,防止因户口空挂失去联系而造成计划生育管理不到位的问题发生,凡因户口空挂失去联系出现计划生育严重问题的,公安、粮食部门应负相应的责任,把责任目标的制定

与对部门的检查、考核和监督工作有机地结合起来。对于流动人口的计划生育管理,各级党委政府要真正把流动人口计划生育管理纳入综合治理之中,组织并落实统一领导、统一管理、统一收费。要严格按照上级流动人口计划生育管理办法和规范化实施意见精神,做好规范化管理、系列化服务的文章。按照流动人口管理原则,明确责、权、利的具体要求,通过完善“条”与“块”的管理责任,落实奖惩措施。一是落实好“条”“块”的管理责任,并搞好监督和实施。例如某一建筑施工人员在工地内出现计划外生育,按“块”要追究计划外生育者所住的街道办事处管理责任,按“条”要追究建委的管理责任,同时要追究施工队承包人的管理责任。二是在城市,应建立流动人口计划生育巡查制度,按街道或片将行政辖区划分为若干个巡查区域,落实巡查人员和管理责任,实行持证上岗。三是各社区应设立流动人口协管员,充分发挥他们熟悉社区环境的作用,以加强对社区内流动人口的管理、监督和服务。

4. 把加强城市计划生育管理与提高服务工作水平有机地结合起来

首先,城市计划生育要率先实现“两个转变”,必须改进管理措施,建立政策法规、宣传教育、综合服务、利益引导相统一的科学管理机制。改进管理要坚持既要抓住、又要管好的原则,抓住是前提条件,管好是最终目的。“抓住”就是要抓住城市计划生育管理的重点和难点,如户口空挂人员、流动人员、企业下岗人员、无主管部门的企业等,利用多年来行之有效的计划生育三大法宝,充分调动各级领导和有关部门的计划生育积极性,完善“条”与“块”的管理责任,实现人口与计划生育信息管理手段的现代化,通过强化措施,把管理工作落到实处。“管好”就是既要各部门、各企业和单位管好,又要把城市计划生育管理的重点单位和重点人员管好。要按照现阶段我省实现“两个转变”的十二条标志为标准,加大工作力度,努力使城市计划生育率先实现“两个转变”。在政策法规上,要严格执行《山东省计划生育条例》和上级的有关规定和要求,建立与上级政策法规相配套的法规和规定;在宣传教育上,要充分利用城市的优势,建立健全全方位、多层次的宣传教育体系,一是要围绕城市计划生育率先实现“两个转变”,宣传领导、宣传群众,转变婚育观念;二是针对不同对象作不同的宣传教育;三是充分发挥社区文化、教育的优势,利用党校、干校、中小学校以及报刊、电

台、电视台等宣传阵地和大众媒体,进行宣传教育,并把计划生育宣传教育纳入社区精神文明建设总体规划之中。在具体管理工作中,一是按照上级总的要求,结合本地实际做好规范化管理文章,二是尽可能地简化管理程序和管理环节,提高管理效率。

其次,城市计划生育要率先实现“两个转变”,必须提高服务水平。服务工作要面向群众,根据群众的需求,开展全方位的综合服务,建立计划生育全程服务机制。一是要立足于计划生育服务网络,发挥城市服务条件好、业务人员素质高的优势,积极开展计划生育技术服务,开展避孕节育、优生优育、生殖保健知识的宣传、咨询和服务,积极推广先进的避孕节育新技术,为育龄群众提供及时、安全、有效、简便、经济的避孕节育技术和避孕药具,努力降低流产率,提高广大育龄群众的自我保健能力,保护妇女的身心健康;二是要依托社区,广泛开展计划生育与社区经济发展相结合、与社区服务相结合、与建设文明幸福家庭相结合的城市计划生育“三结合”活动,在社区的各项活动中引入计划生育内容和激励机制,把社区作为帮助下岗计划生育人员解决再就业问题,帮助流动人口解决生活、住房、入学入托等问题的基地,促进城市经济的繁荣和计划生育事业的发展。

在计划生育管理与服务的过程中,要力戒为管理而管理、为服务而服务的片面做法,把管理与服务工作有机地结合起来,找到最佳结合点,寓管理于服务之中,形成管理与服务工作同步发展的良好局面,使每个公民都能感觉到,既有参与计划生育管理的责任和义务,又是在管理与服务当中的受益者。在具体工作中,要视广大育龄群众为亲人,管理要细心,态度要热情,程序要简化,服务要周到。把计划生育管理与服务融入到评先树优、扶危解困、提拔晋

级和考核奖惩工作之中,切实把育龄人群管理到位、服务到位。

5. 建设一支优质、高效、敬业的计划生育工作队伍

城市计划生育工作队伍是城市计划生育率先实现“两个转变”的排头兵和具体实施者。在落实了计划生育各项保障措施以后,计划生育工作队伍的素质情况将直接影响“两个转变”的进程,因此,必须建设一支能够适应新形势要求的计划生育工作队伍。首先要把城市各级计划生育部门的领导班子建设好,增强班子的向心力和凝聚力,使其成为政治坚定、业务精良、结构合理、团结协作、运转高效的领导班子。其次要把城市各级计划生育工作人员培训好:一是加强计划生育干部职工的思想教育,坚持用马列主义、毛泽东思想和邓小平建设有中国特色的社会主义理论武装干部职工队伍,深入开展爱国主义教育,树立正确的人生观、价值观,加强法制教育和《山东省计划生育条例》等政策法规的学习,强化法律意识和法制观念,提高依法行政、文明执法水平。要大力开展计划生育职业道德教育,倡导爱岗敬业、无私奉献精神,树立行业新风。二是加强计划生育干部职工的业务知识培训。要按照上级要求,结合城市计划生育管理现状,有计划有步骤、分期分批地对在岗人员进行培训,尤其要注意对新上岗人员的培训,使计划生育干部职工全面掌握城市计划生育管理的基本知识和要求,做到行内内行、行外不外行。要把对专业知识培训与城市率先实现“两个转变”结合起来,系统内培训与培养高学历专业人才结合起来,努力建设一支优质、高效、敬业的城市计划生育工作队伍,为城市计划生育工作率先实现“两个转变”提供坚强有力的组织保证。

