

计划生育论坛

一条适合新农村建设的计生小康工程新路 ——南阳市宛城区推行计生小康工程“双加”模式情况调查

曹玉海, 刘金志

(河南省南阳市宛城区人口和计划生育委员会, 河南 南阳 473008)

摘要: 充分利用农业资源, 积极探索建立“支部+协会+党群信用联合体”模式, 有效地破解制约农村计划生育家庭增收的信息、市场、技术、资金和公共设施等五大难题, 促进了产业化水平的提高, 催生了一大批各具特色的生产基地和农产品加工龙头企业, 促进计划生育家庭少生快富奔小康。

关键词: 计划生育; 小康工程; 新模式

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2009)01-0016-03

2004年, 河南省南阳市宛城区在推行计划生育小康工程中, 以“支部+协会+党群信用联合体”的“双加”模式为手段, 推进了人口和计划生育工作的健康发展。通过几年的努力, 宛城区“双加”模式效果如何? 最近笔者到该区10个乡镇进行了调查。

一、计生小康工程“双加”模式开展情况

宛城区是一个农业大区, 全区80万总人口中, 农村人口约占80%。如何充分利用农业资源推行计划生育小康工程? 2003年, 区政府组建了农民专业合作社, 推动了农村计划生育小康工程的开展。但在发展过程中, 一些协会规模小、辐射带动能力弱、经营管理不规范等问题逐步显露。此外, 协会在土地、资金、办理证照、协调关系等方面也力不从心。在这种情况下, 红泥湾镇裴庄村成立了“农产品销售协会”。会长由村党支部书记兼任, 支部成员任协会理事。这种“支部+协会”模式, 有效地解决了单一专业技术协会面临的

难题。

“农产品销售协会”打的第一仗是甜玉米种植。甜玉米在生产技术上要求分期播种、分期收获, 方圆300米内不能有一棵杂种玉米。如果仅仅靠专业技术协会, 根本无法控制非会员农户种植问题。这时党支部介入帮助清除了杂种玉米。在发展协会过程中, 他们优先吸收计生家庭, 经过三年发展, 该协会现在已有会员316户, 累计销售甜玉米3600吨, 人均纯收入达到3400多元。

2004年下半年, 宛城区委在调研中发现, “支部+协会”模式依然遇到资金难题。一些协会有项目, 有技术, 有市场, 但总是受到资金问题限制。区委书记等领导主动与区信用社协商, 请信用社加入服务链, 形成“支部+协会+党群信用联合体”模式, 由信用社为会员提供资金服务。党群信用联合体由党支部推荐的党员或入党积极分子牵头, 用信誉做担保, 不需要资产抵押, 就可以贷款。某一个联合体

收稿日期: 2008-06-33

作者简介: 曹玉海(1961-), 河南南阳人, 河南省南阳市宛城区人口和计划生育委员会办公室主任, 主要研究基层人口和计划生育管理与服务。

成员，如果不能按期还款，联合体所有成员承担共同连带责任，彼此之间形成一种监督制约机制。

宛城区第一个党群信用联合体，是2004年8月组建的溧河乡十里铺村李恒三奶牛饲养联合体。他组织5户奶牛饲养户成立联合体后，两天内就从信用社拿到5万元贷款，而且利息比正常贷款优惠20%。当年，宛城区信用社担保额度已从过去几千元的小额贷款发展到了10万元，信用社过去因没有担保或抵押无法放贷的10多亿元资金也得以盘活。

2005年，宛城区在推行计划生育小康工程中，按“双加”模式组建各类专业协会147个，带动了农村15万计生家庭，这些家庭人均年增收300多元。

为了进一步全面、深入地推进计划生育小康工程的发展，2006年年初，宛城区委、区政府在出台的《关于认真做好2006年度人口和计划生育工作的意见》中指出：全面推进农村计划生育家庭小康工程，积极探索建立“支部+协会+党群信用联合体”模式，有效地破解了制约计划生育家庭增收的信息、市场、技术、资金和公共设施等五大难题，促进了计划生育家庭少生快富奔小康。全区选定1至2个乡镇为试点乡镇，每个乡镇确定1至2个示范村，同时，还要确定示范基地和示范户，对试点乡镇，区里派专门人员进行指导。在搞好试点、总结经验的基础上，全面铺开了农村计生家庭小康工程的实施。各相关部门按照区政府的工作规划和实施方案，做到年度有计划、有政策、有项目、有措施、有考评，使农村计划生育家庭普遍享受到2项以上奖励优惠政策，生活条件有所改善。从而加快了计划生育小康工程“双加”模式在全区的普遍实行。

二、推进计生小康工程“双加”模式的主要做法

为了确保“双加”模式推进计划生育小康工程的顺利开展，宛城区主要采取了以下措施：

1. 切实加强领导，把计划生育小康工程视为政府行为。一是区、乡、村逐级成立了计划生育小康工程领导小组，区领导小组组长由

区长担任，并把各级涉及的农业部门充实到领导小组中来，以加强对推行“双加”模式的领导、组织和协调能力。二是把计划生育小康工程的实施列入各级、各部门的计划生育目标管理之中，层层签订目标管理责任书，并制订了严密的考核评估办法。三是把计划生育小康工程与全区“一户贫困三户帮，齐头并进奔小康”的“三联工程”（即让农民党员家庭、双文明家庭和先富起来的计生家庭联系计生贫困家庭脱贫致富）结合起来，统一部署，统一领导，使计划生育小康工程“双加”模式真正成为政府行为和社会行为。

2. 制订和落实优惠政策，创造有利于推动计划生育小康工程的良好环境。2007年5月，宛城区委、区政府“两办”出台了《关于进一步建立人口和计划生育利益导向机制全面落实奖励优惠政策的实施意见》，明确了区直36个单位，以“改善计划生育家庭发展生产条件，增加人均收入，改善生活水平，提高生命质量”为重点的48项奖励优惠政策。如科技部门在实施“星火计划”和科技推广计划过程中，优先向独生子女和计划生育双女家庭提供致富信息和技术培训。农业部门要优先扶持独生子女和计划生育双女家庭调整种植结构，发展“一优双高”农业，优先提供农副产品市场信息，提供优良品种和农业新技术。农机部门要优先向独生子女和计划生育双女家庭提供农机技术咨询或技术服务，独生子女和计划生育双女家庭购买农机具给予价格优惠。这些优先优惠政策的出台和落实，激发了广大群众勤劳致富奔小康的步伐，有力地促进了计划生育小康工程工作。

3. 全面落实责任制，开展切实有效的帮扶工作。为了使计划生育困难家庭得到有效帮扶，把“双加”模式作为推行计划生育小康工程的主要载体，在全区通过“小康杯”竞赛、强村与弱村结对子、乡镇干部扶贫帮困等形式，将这一工程落到实处，形成了村村有发展新路子，家家有奋斗目标的可喜局面。为了提高帮扶人员的文化素质及帮扶计生贫困户的积极性，宛城区依托区、乡、村三级党校和计划生育学校，举办各种形式的培训班，对农村党

员进行计划生育基本国策、科学知识和农村实用技术教育，使广大党员成为农村科技致富的带头人。他们还积极引导先富起来的计生户，树立“昔日人帮我，今日我帮人”的思想，同时把双文明户带动计生贫困家庭脱贫致富奔小康，作为晋升区、乡两级“双文明户标兵”的条件之一，从而提高了帮扶人员的积极性。据不完全统计，全区有6000名农村党员、1.3万个双文明家庭和1.1万个先富起来的计生家庭帮扶计生贫困家庭近1万户。

4. 完善“双加”模式机制，不断探索计划生育小康工程新路径。为了实行和完善“双加”模式，区委、区政府先后出台了《关于加强农村专业合作经济组织建设的意见》、《关于在农村推行“支部+协会”工作模式的实施意见》、《关于开展党群信用联合体创建活动实施方案》等文件，为“双加”模式的实施提供了严密的组织保障和制度保证。在发展思路上，坚持“选择一个项目，成立一个协会，兴办一个实体，推广一套技术，振兴一个产业，致富一方群众”。通过各种协会把农民组织起来，为农民提供产前、产中、产后服务；通过党群信用联合体解决农民在发展生产中遇到的资金困难。变过去的“让农民干啥”为“农民干啥我服务啥”，努力实现由政府行政干预型向农业协会服务引导型转变。目前，全区建立各类农民协会202个，会员2.5万人，党群信用联合体502个，累计投放信贷资金67亿元，带动了全区10万农户致富，90%以上农民从“双加”模式中受益。白河办事处姜营村在“双加”模式推动下，发展林果86.71公顷，花卉20.01公顷，占总耕地面积的94%，被市里确定为生态观光示范园区。溧河乡十里铺村计划生育小康工程“双加”模式，通过近几年的实践，全村有党群信用联合体13个，共养殖奶牛近2000头，日供市场鲜奶15吨以上，成为远近闻名的奶牛专业村。“双加”模式凝聚了全区干部群众共谋发展的智慧和力量，使一些缺乏经济发展本领的落后村较快地改变了面貌，基层党政领导得到了群众的信任，有力地促进了产业化水平的提高，催生了一大批各具特色的生产基地和农产品加工龙头企业。在

“双加”模式推广实施中，农民专款专用，信用度大大提高，解除了信用社的后顾之忧，使农民和金融部门实现了“双赢”。

三、“双加”模式的基本经验和启示

调查表明，以“双加”模式为载体，推进计划生育小康工程，给宛城区的人口、社会、经济的发展带来了可喜的变化。

1. 计划生育小康工程“双加”模式，提高了新时期农村基层党组织领导经济建设和计划生育工作的能力。农村基层党组织是农村各种组织和各项工作的领导核心，在新的历史条件下，推行计划生育小康工程，农村基层党组织的领导核心作用不仅体现在对党员干部队伍的教育管理方面，更体现在统筹当地经济社会发展、驾驭市场经济和带领农民群众致富的能力方面；还体现在引导农村各类组织健康发展、妥善处理农村各种利益关系的能力方面。在计划生育小康工程“双加”工作模式中，紧紧围绕党在农村的中心任务，把人口和计划生育工作与党的建设，与经济建设有机结合起来，统一到现阶段党在农村提出的共同致富奔小康的目标之中，选准了农村基层党组织领导经济发展的方向。同时，使农村基层党组织的领导方式由包办一切变为把握方向；由直接决策变为出谋划策；由指挥命令变为引导服务，这样既充分发挥了党组织的领导核心和战斗堡垒作用，又尊重和激励了农民群众的创造精神，从而提高了农村基层党组织的执政能力。

2. 在计划生育小康工程“双加”模式中找到了新时期密切党群关系的凝聚点。在新的富民政策指引下，育龄群众想富、盼富，热切希望党组织和党员带领他们实现共同富裕。在协会和联合体中，农村基层党组织和党员担负着宣传、引导、协调、服务等多种功能，是育龄群众增收致富的组织者、带动者和服务者，在为农户解疑难、办实事中赢得了群众的信赖和拥护。在促进发展、共同致富的大目标下把广大群众凝聚在自己的周围，进一步密切了党群关系。

3. 通过推行计划生育小康工程“双加”工作模式，提高了农民组织化程度和农业产业化水平。在党组织的领导和

（下转第24页）

我们建议民政部门在有关政策方面，如临时困难救助、享受农村低保等方面应对其加以倾斜，并在其老年时在集中供养方面享受和计划生育家庭老人同样的待遇。

8. 做好独生子女伤残死亡家庭的精神慰藉。经济上的扶助固然重要，但是，孩子是父母的精神支柱，独生子女死亡对父母最大的打击是精神上的，其丧子之痛怕是非亲身经历者所能真正体会到的，其最大的愿望是“再有一个自己的孩子”。尤其当他们进入老年之后，无论生活照料还是精神慰藉都必须进行很好的安排，否则，他们极有可能陷入非常悲惨的境地。为此我们建议：一方面，除了经济扶助外，政府应比以往更加重视对独生子女伤残死亡家庭的精神慰藉，动员社会力量建立亲情关怀机制，通过适当方式对他们进行“精神送温暖”活动，尽快医好他们的心灵创伤，必要时可由政府出资聘请心理治疗师，对其进行心理治疗。另一方面，应想方设法为筹措资金、提供技术支持，帮他们实现再有个“自己的孩子”的愿望。

9. 使优先优惠政策惠及每一个计划生育家庭。既然是计划生育优先优惠政策，就应该惠及每一个计划生育家庭，这是题中应有之意。计划生育家庭不仅包括独生子女户和双女

户，也应包括其他符合生育政策的家庭，如头胎为女孩、二胎为男孩的两孩家庭和因多胞胎而形成的多孩家庭。道理很简单，同样是政策内二胎生育后采取绝育措施，有的家庭生的是一个女孩，从而成为能够享受各种优先优惠政策；有的家庭则生的是一个男孩或双胞胎甚至多胞胎，按照现行政策界定，就不属于狭义的计划生育家庭，从而没有资格享受各种优先优惠政策，这显然是不合理的。因为同为政策内生育，不论是生男还是生女，是生一个还是生两个甚至多个，并不是由当事人自己选择决定的。因此，既然是合法生育，他们就有资格被列入计划生育家庭，理应享受有关的优先优惠。当然，由于实际生育结果的差异，他们与独生子女户和双女户在享受优先优惠政策的程度上可以有所差异，但决不能被完全排除在外。

参考文献：

- [1] 李建民. 农村计生夫妇养老保障是重大民生问题. 人民政协报, 2008—03—12.
- [2] 杨文庄. 构建和谐社会中的政策协调问题——以计划生育为例. 人口研究, 2007 (5).
- [3] 秦仕莲. 惠民政策的边际效应与统筹解决人口问题面临的挑战. 人口与计划生育, 2006 (8).

[责任编辑 王树新]

(上接第 18 页)

支持下，专业协会和党群信用联合体紧紧围绕计划生育小康工程，建立起了资源共享、生产互助、利益共沾、风险同担的机制，依托一定的产业链条把农民组织起来，以市场为导向组织生产经营。这一模式推动了农村经济的集约化和产业化，使农民在市场经济中的地位由作为个体的自然人向群体组织的法人转变。提高了农民进入市场的组织化程度和致富本领，增

强了他们抵御市场风险和自然灾害的能力，拓展了农民增收渠道，促进了农村产业结构调整优化。育龄群众普遍感到，“双加”工作模式有效地解决了一家一户生产经营中的“腿短、眼浅、耳聋、力单”等问题，是推动农村人口、社会、经济协调发展的一个很好的组织形式。

[责任编辑 王树新]