

新余市人口与计划生育综合改革的调查与思考

郑文红

(江西省人口计生委 江西 南昌 330046)

摘要: 江西省新余市开展人口与计划生育综合改革三年来取得了一定成效,为全省全面推广综合改革积累了一些经验,起到了引导示范作用。即:初步建立起“四位一体”的计划生育利益导向与社会保障机制、以满足群众需求为核心的“分类管理—技术服务—规范制度”的优质服务运行机制、“规范章程—村务公开—合同保证”的计划生育村民自治工作运行机制、“党政领导—部门配合—考核奖惩”的计划生育综合治理机制。通过对该市人口与计划生育综合改革的专题调研,提出了目前仍然存在的问题和几点建议。

关键词: 新余市;综合改革;调查与思考

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2005)03-0026-04

新余市是江西省人口与计划生育综合改革试点市。2004年9月,我们对新余市人口与计划生育综合改革三年来的开展情况进行了专题调研,并通过听情况、看资料、开座谈会、群众问卷调查等方式对新余市及所辖渝水区、分宜县进行了调查。

一、综合改革试点工作进展情况

新余市计划生育工作连续多年位居全省先进行列。如何建立与新时期相适应的人口与计划生育工作新模式、努力探索在经济欠发达地区实现人口与计划生育工作跨越式发展的有效途径,是新余人孜孜不倦探索的课题。2001年,新余市确定为江西省人口与计划生育综合改革试点市后,按照先立后破、先点后面、先易后难的原则,以创新机制为突破口,积极推进人口与计划生育综合改革。

1. 初步建立起“四位一体”的计生利益导向与社会保障机制,实现保障体系创新。

(1) 加快建立对部分计生家庭的奖励扶助新制度。市委、市政府出台《关于建立完善计划生育利益导向、社会保障和激励机制的实施意见》,规定对农村独女户、不再生育二女户家庭,每户每年发放生活补助费200元。迄今共为1418人发放14.25万元。渝水区良山镇、城北办、欧里镇昌坊村和分宜县分宜镇等地率先实行了国家奖励扶助新制度,即男年满60周岁、女年满55周岁的独女户和二女户,每人每月发放奖励扶助金50元。市财政拨款100万元,设立“新余市人口与计划生育基金”,为困难计生家庭提供经济救助。

(2) 继续推进和完善二女户计生养老保险。从2001年开始,新余市把从1989年开始的二女户结扎养老保险改为二女户不再生育养

老保险。由此反映出新余计生综合改革的深刻内涵，那就是坚持人民群众的主人翁地位，坚持让自觉实行计划生育的育龄群众得到真正的实惠，用利益机制引导和调节群众的生育行为，近三年投保二女户就达 2113 对。十多年来，全市累计投入 1235.79 万元，为 10543 对二女户办理了计生养老保险。

(3) 实行优惠政策，保证计划生育家庭得到实惠。全市农村学校为 17969 名接受九年义务教育的独生子女户、二女户学生减免杂费 17.735 万元，为 14042 名农村独生子女减免挂号费 1.4 万元，为 4000 余户农村独女户、二女户减免农业税 45.3 万元，有 1285 名农村独生子女、不再生育二女户家庭学生享受了中考优惠加分。

(4) 推进“三结合”，引导群众由多生孩向多生财转变。采取“公司+农户”、“基地+农户”、“项目+农户”、“一帮一、结对扶”等多种方式，为贫困计生户提供致富信息、技术、项目、物资等多方面服务。几年来，累计筹资 600 余万元，帮扶 2 万余户贫困计生户发展生产、增收致富。几年来，全市共帮扶贫困母亲 1200 人次；接受“春蕾计划”捐款 38 万元，救助失学女童 3629 人；接受“希望工程”捐款 200 余万元，救助失学儿童 2106 人。

新余市各地不断加大计生奖励扶助政策的落实力度，呈现出以下特点：

(1) 奖励扶助项目多。从调查情况来看，有 16 项计生优惠政策得到较好落实或部分落实，涉及到农业、卫生、教育、劳动、民政、司法、妇联等多个部门。

(2) 覆盖面广。大多数乡镇分别落实对农村独生子女、不再生育二女户家庭子女中考优惠加分、减免杂费、救助失学儿童、免收治疗挂号费、减免农业税、发放 200 元生活补助等奖励扶助政策。

(3) 群众满意率高。从调查统计看，群众对计生奖励扶助政策满意率达 95.98%，其中对中考优惠加分达 99%；减免农业税、免收治疗挂号费、减免杂费、提供法律援助等奖励扶助政策满意率均达 95% 以上。

2. 建立起了以满足群众需求为核心的

“分类管理—技术服务—规范制度”的优质服务运行机制，实现服务机制创新。

(1) 根据群众需求，改革环孕检工作方法。建立了分类管理、属地服务、跟踪服务、信息反馈工作制度，对年满 40 周岁以上已落实节育措施的已婚育龄妇女，实行一年一次环孕检；对 40 周岁以下，已落实节育措施的已婚育龄妇女，实行一年二次环孕检；对没有落实长效节育措施的已婚育龄妇女，实行每年四次环孕检。这一改革，减轻了育龄群众的负担，得到了群众的普遍欢迎。

(2) 积极按照“宣传发动、知情教育、自主选择、签订协议、落实措施、跟踪服务”六个步骤，逐步推开知情选择。渝水区观巢镇开展知情选择以来，全镇 130 名生育一孩的妇女全部自愿选择上环；69 名生育二孩的妇女中，22 名自愿选择结扎，47 名自愿选择上环。知情选择让育龄群众有了知情权、选择权和自主权，她们自觉落实避孕节育措施的积极性更高了。全市还开展了生殖道感染干预工程，为育龄群众提供融生殖保健、性病防治、艾滋病预防于一体的全方位服务。建立了生殖健康档案，定期组织育龄妇女生殖健康检查。分宜县新祉乡白芝村育龄妇女邓丽萍 3 次习惯性流产，到县计生服务站进行弓型虫检测呈阳性后接受治疗，去年 10 月喜获“千金”，成为新余启动出生缺陷干预工程的幸运儿。几年来，全市共完成生殖道疾病普查 26.68 万人次，发现有各类生殖道疾病患者 4.17 万人，其中治疗 3.2 万人，长效节育措施落实及时率保持在 86% 以上。

(3) 制定和完善各项管理与服务制度。下发了《加强计划生育技术服务工作的实施意见》，督促各级计生服务机构和技术服务人员依法取得《计划生育技术服务机构执业许可证》、《计划生育技术服务人员合格证》，坚持持证上岗，严禁无证执业和超范围施术，减少和避免手术事故及并发症的发生，杜绝责任事故。建立了用“三个 50%”抓优质服务工作方法，拿出 50% 的时间、50% 的精力、50% 的考核分值来抓计划生育优质服务，建立了服务承诺制、上门服务制、质量跟踪制等制度。

新的优质服务运行机制充分体现了“以人为本”的理念，实现了由“管民”到“为民”的转变，密切了干群关系，树立了良好的国际形象。2002年，美国《华盛顿邮报》记者到新余市渝水区采访项目工作，在该报发表文章，称“渝水代表了中国计划生育不断发展和温和的一面”。2003年，美国国家地理频道记者采访该区人口和计划生育工作，节目在美国播出后，国家人口计生委领导称赞“采访获得超常成功，为国家争得了荣誉”。

3. 建立“规范章程—村务公开—合同保证”的计生村民自治工作运行机制，全面推行计生居（村）民自治。

（1）对《计生村民自治章程》中村委会、村协会、村专干、村技术员、监督员、组服务员及村民的责、权、利都作了详细的规定，还订立村计生工作各种机构的职责和管理制度。《章程》定义为村计划生育工作的“法律”和规章，因此，将它印成册发到每一户村民手中，每半年要召开村民代表议事会，专题讨论章程的执行情况，对不足的方面加以改进。

（2）实行计划生育村务公开。在全村显著位置有全村婚姻、生育指标、出生、四术、处罚和征收社会抚养费、村干部本人及子女计生情况的公开，增加了计生工作的透明度，又防止和杜绝了在计划生育工作中做人情，隐瞒、包庇等现象的发生，使育龄群众对村内的计划生育情况心中有一本账。

（3）村民以户为单位与村委会签订《自觉遵守计划生育村民自治章程协议书》，流出人口与村委会签订流动人口管理合同。渝水区姚圩镇建立流动人口台账，实行合同管理制，要求已婚育龄妇女外出前签订一份有其亲属责任共担的外出合同，采取镇、村、组三级责任包干制。对流动人口已婚育龄妇女开展孕、产跟踪随访服务，加强与流入地的信息沟通。如在深圳市罗湖区设立姚圩镇驻深圳办事处，成立姚圩镇驻深圳流动党员党支部，建立党员联系计划生育户制度和驻深圳流动人口计生协会，负责流动人口各类纠纷的协调处理，维护流动人口的合法权益。由于积极开展就业服务、维权服务、生产生活服务、宣传教育服务

以及利益导向服务，从根本上转变了育龄群众的婚育观念，全镇流动人口中有36对夫妇推迟了生育时间，有14对夫妇放弃再生一胎指标。

通过积极推广计划生育村民自治，广大群众由过去的被动接受管理向主动参与自我管理、自我教育、自我服务转变。新余市实行计划生育村民自治的村达到98.21%，合格村率达81.38%。

4. 建立“党政领导—部门配合—考核奖惩”的计划生育综合治理机制，全面推进人口与计划生育综合改革。

（1）市委、市政府下发了综合改革的实施意见，成立了人口与计划生育综合改革领导小组，由市长任组长，分管的市委副书记、市政府副市长担任副组长，召开了全市人口与计划生育综合改革动员会。市委书记在全市计划生育工作会议上对综合改革进行再动员再部署，市政府与各县（区）和市直有关单位签定了目标责任书。市委、市政府主要领导分别召集和听取各县区和有关部门专题综合改革工作情况的汇报。市委书记钟利贵多次深入乡镇、村组和社区居委会调研，强调要优化人口环境，统筹经济社会协调发展，做到领导到位、宣传到位、服务到位、处罚到位，加大对独生子女家庭的奖励，加大“三结合”帮扶力度，通过加快计生家庭的经济发展，解除计生家庭的后顾之忧来激发群众实行计划生育的自觉性。市长汪德和在听取有关部门汇报后，指出要用发展、创新的思路和方法来破解计生工作新问题，完善齐抓共管的措施，加大改革创新力度，全面推行综合改革。

（2）运用综合措施治理人口问题。在综合治理出生人口性别比专项活动中，实行了计生、卫生、公安、食品药品监督责任共担制；市委组织部针对我市外出务工党员较多的实际情况，率先在深圳成立了全国第一个流动人口党委，落实流动人口计划生育管理；市纪委、监察局在制订党风廉政责任制、开展党纪党规教育中，增加了对计划生育政策的培训教育和具体要求内容。在农村，他们把落实计划生育“三为主”、创建计生合格村与农村基层组织建设、村级“三个代表”学教活动、“五星乐民”

村建工程、“小康红旗村”建设紧密联系起来，把计划生育“三结合”与农村扶贫、农业开发、调整农业产业结构、发展农业产业化紧密联系起来，形成了计生工作与其他各项工作统筹安排、联动互促的发展格局；在城市，以城区居委会调整为契机，着力强化城市社区计划生育的功能，把计生工作与社会治安综合治理、创建安全文明小区相结合，“一揽子”解决计划生育、治安、工商、劳动、卫生等多项管理问题。

(3) 严格执行奖惩制度。市委、市政府制定下发了《关于对市直有关单位落实计划生育工作职责情况实行单独考评的通知》，明确了29个相关部门计划生育工作的职责任务，规定被考评单位得分在95分（含）以上为一等奖，奖干部、职工每人500元；91~94分为二等奖，奖干部、职工每人400元；85~90分为三等奖，奖干部、职工每人300元；60~84分不予奖励。60分以下的，在全市予以通报批评，并罚单位主要领导、分管领导、计生专（兼）职干部各100元。

二、存在的问题

1. 有的地方的计划生育干部对开展综合改革的重点把握不准，把经常性工作与改革混同在一起，使改革的进度受到一定的影响；有的对综合改革缺乏认识，不知道改什么，怎么改。

2. 综合改革的外部环境还需要进一步改善。综合改革虽然已经开展三年，但仍然停留在计生部门内部改革的层面上，特别是“政策推动、综合治理”的实施，需要相关配套政策的支撑，而一些地方把综合改革看成是计划生

育部门的事。社会从上到下普遍存在自编、自导、自演、自看的尴尬。

3. 虽然实现了重点突破，但整体推进力度不够，没有形成星火燎原之势，致使改革效果不明显。

4. 改革需要一定的经费投入，而目前一些地方由于经费困难，不同程度地制约和影响了改革的顺利进行。

三、几点建议

1. 切实加强对综合改革的领导。参照教育改革的做法，以党中央、国务院和省委、省政府的名义下发计划生育综合改革的文件，体现其权威性和领导力度，从而切实加强对综合改革的领导，发动社会力量积极参与，形成计划生育综合改革的社会“大合唱”。

2. 明确对计划生育投入经费比例。根据新的工作要求，制定新的投入标准，原则性地规定各级投入比例，以使各级遵照标准执行。

3. 加强对综合改革指导。国家及省人口计生委应该深入试点单位，进行深入、细致的调查研究和面对面的指导。在调查研究的基础上，制定综合改革评估方案，科学地评价综合改革的动作情况和效果。

4. 加强综合改革试点单位之间的交流。新余市作为江西省的两个试点市之一，综合改革工作取得了一些经验，但仍需借鉴外省外地成功经验，通过多种形式加强信息交流，以更好地在江西省推广外地成功经验，促进新余市的计划生育工作更上一层新的台阶。

[责任编辑 王树新]