

新余市综合治理出生人口性别比偏高的实践与思考

苏莉

(江西省新余市人口计生委, 江西 新余 338000)

摘要: 江西省新余市将关爱女孩行动、综合治理出生人口性别比偏高问题作为市委、市政府的一件大事来抓, 并纳入全面建设小康社会和新农村建设总体规划, 以实施“八大工程”为载体, 促进关爱女孩行动, 综合治理出生人口性别比偏高问题, 实现了人口计生工作科学持续和谐发展。

关键词: 关爱女孩; 综合治理; 性别比偏高

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2010) 01-0093-04

江西省新余市将关爱女孩行动、综合治理出生人口性别比偏高问题作为一件大事来抓, 并纳入全面建设小康社会和新农村建设总体规划, 以实施“八大保障”工程为载体, 充分整合社会资源, 构建全程关爱的长效机制。

一、创新政策

早在20世纪90年代末期, 新余市就高度关注出生人口性别比问题, 2003年将其列为重点工作来抓, 制定了《关于综合治理出生人口性别比升高问题的意见》等文件, 部署治理性别比升高问题。2004年又制定了《新余市综合治理出生人口性别比失调问题实施办法》, 出台了关爱女孩“十关爱”措施。2005年市委先后召开常委会、常委(扩大)会议研究部署治理“两非”工作, 出台了《新余市专项治理非法鉴定胎儿性别和非法终止妊娠问题十条措施》。成立了以市委常委、市委副书记为组长, 多部门负责人为成员的关爱女孩综合治理出生人口性别比偏高问题领导小组, 从纪委、监察、公安、卫生、人口计生5个部

门抽调人员集中办公、联合执法。到今年为止, 针对开展关爱女孩行动、综合治理出生人口性别比偏高问题, 先后制定了《关于广泛开展关爱女孩行动综合治理出生人口性别比偏高问题行动计划的实施意见》等13个文件, 做到每年召开1次联席会议, 考核检查1次, 人大或政协督导, 每年进行通报表彰, 营造了良好的关爱女孩政策氛围。

二、完善制度

1. 实行育龄妇女合同管理制度。已婚育龄夫妇在办理“生殖保健服务证”时, 与村(居)委会签订计划生育合同, 按照合同约定进行管理监督。

2. 实行对孕妇的跟踪服务管理制度。将怀孕、流产、出生、死亡等情况由跟踪责任人及时分级报告人口计生部门, 并做好孕情随访、孕期保健、产后访视等全程服务。

3. 实行B超、终止妊娠手术及药物的监管制度。卫生、人口计生行政主管部门对各自管辖的B超进行统一登记, 实行严密监控,

收稿日期: 2009-04-07; 修订日期: 2009-11-12

作者简介: 苏莉(1965-), 女, 江西宜春人, 江西省新余市人口计生委党组成员, 副主任, 从事人口计生理论研究和基层人口计生政策研究。

个体诊所不得擅自购置和使用 B 超。非法购置的 B 超，由卫生、人口计生行政主管部门折价收购，统一管理使用。终止妊娠手术实行县以上审批制，严禁个体诊所从事终止妊娠手术。实行终止妊娠类药物定点专供、专人保管、专薄登记，由食品药品监督部门监管。

4. 对特殊需要的终止妊娠进行分级审批制度。符合生育政策怀孕的妇女，凡未经批准而擅自进行选择性别终止妊娠的，按有关管理规定处理。

5. 建立信息登记通报制度。各级计生服务机构、医疗保健机构将孕情超声仪检查、染色体检测，人工终止 14 周以上妊娠手术、计划生育手术、婴儿出生及死亡等情况录入微机系统，并上报当地人口计生机构，人口计生部门再将处理意见反馈给相关乡镇。

6. 建立联合办案制度。涉案人员按管理权限进行查处，涉案的党员及国家干部（含乡村干部），以纪检（监察）部门查处为主，公安、卫生、人口计生部门配合。涉案人员是普通群众的，以公安部门查处为主，卫生、人口计生部门配合。重要案件由市专案组查处。

7. 建立举报奖励制度。对举报者反映的情况一经查实，即给予举报人 5000 ~ 10000 元的现金奖励。

三、强化宣传

1. 以党校、人口学校为阵地普及政策。宣讲人口计生法律法规、人口理论和关爱女孩相关知识，以及重男轻女给社会带来的危害。

2. 新闻媒体进行引导。在《新余日报》开办了“人口与计划生育”和“关爱女孩记者行”专栏，在市电台开办了“人口纵横”与“关爱女孩记者行”专栏，在市电视台关注栏目开办了“关爱女孩记者行”专栏，制作了《新余：利益导向让女孩家庭得实惠》和《德政善举兴国策——渝水区利益导向引领和谐计生》电视专题片。

3. 利用“仙女七夕、情人节”弘扬新型婚育观。2004 年以来，挖掘“七仙女下凡”民族传统文化，“中国七夕—仙女湖情人节”正逐渐成为一种生育文化品牌，并很好地发挥了传统文化在人口计生事业的服务作用。

4. 利用公益宣传营造环境氛围。在人流量较大的公共场所设立了大型公益宣传画、标语牌，在清宜公路上建起了一条新型生育文化长廊，在各乡镇、村设立新型生育文化宣传栏，刷写宣传标语，营造关爱女孩的良好舆论氛围。

5. 以各种活动为载体扩大舆论宣传覆盖面。在全市广泛开展“关爱女孩进机关、进学校、进社区、进农村、进企业”的宣传活 动，通过印发“婚育新风”和“关爱女孩”知识宣讲材料、举办关爱女孩知识竞赛、开展书画和作文比赛等方式营造社会氛围，在新农村生育文明创建活动中开展经常性的关爱女孩文艺宣传活动。

6. 以网络宣传为手段拓宽宣传渠道。借助网络优势，积极发展新余人口计生网和中国心理服务网，对育龄群众开展多层面、多角度、全方位、全互动的婚育新型文化宣传。

四、养老保障

新余市从 1989 年开始，就开展了二女户结扎补充养老保险试点，1990 年在全市全面推开。从 1990 年至 1999 年，市政府就农村二女户结扎养老保险工作先后出台了 7 个文件，要求各级政府、财政、人口计生委、保险部门紧密配合，狠抓各项工作的落实。到目前为止，已累计为 25134 名农村纯女户家庭夫妇办理了养老保险，保险费累计达 1636.8 万元，参保对象的覆盖率为 100%，100 余名保险对象已领取养老保险金，每人每年领取保险金为 400 元至 600 元。按照“低标准起步、重在建制”的原则，将农村 18 ~ 60 周岁的非城镇户口计生家庭纳入养老保险范围。到目前，全市 33 个乡镇、392 个行政村的 46029 人办理了农村社会养老保险，有 1452 人领取了养老保险金。2007 年起，在林业部门的大力支持下，全市实施了“十百千绿色养老工程”，即：每年由乡镇扶持 10 户计生家庭种植茶树 200 株，由县区扶持 100 户计生家庭种植茶树 300 株，由市扶持 1000 户种植茶树 400 株，茶树成林后，每户每年将增收 2 ~ 4 万元。2008 年开始，新余市参照失地农民社会保险暂时办法，实行“9 + 1”模式（市、县区、乡镇三级财

政承担90%，计生户承担10%），将实行计划生育的农村二女户家庭纳入社会保险，让农村纯女户家庭能够与城镇企业职工一样享受社会基本养老保险待遇。同时，结合实施养老院新建改建工程，将享受国家奖扶条件的农村计生家庭，尤其是农村二女户家庭父母，全部由乡镇敬老院集中供养，经费全部由县（区）、乡镇财政负担。到目前，共有132名计生家庭老人享受到集中供养优待。

五、优先发展

为让农村计划生育家庭发展致富，解决教育培训、因病返贫等问题，并优先享受国家“阳光政策”，2004年新余市启动了“计生贡献奖”制度，落实长效节育措施的农村纯女户家庭，可得到政府发给的每户每年200元的奖励。2005年启动了对农村部分计生家庭奖励扶助制度试点，2007年将国家规定的奖扶金由每年每人600元提高到1200元；2008年又将国家规定的男满60周岁、女满55周岁的奖扶金发放年龄提前到以女方年满48周岁为准，其中欧里镇实行无年龄限制的奖扶制度，只要落实长效节育的纯女户即可得到镇政府发给的每年每人600元的奖扶金。采取长效节育措施的纯女户可享受双重优惠待遇，将关爱延伸到农村计划生育家庭致富方面，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。每年每个行政村扶助对象3户以上，乡镇各单位5户以上，市、县区各部门和单位2户以上。

六、提高素质

1. 实施20万农民技能培训工程。把提高农村计生家庭素质作为人口计生工作融入建设社会主义新农村的切入点，将“20万农民培训工程”纳入对相关职能部门的年度考核指标，纳入各级人口学校的培训内容，纳入“三下乡”的重要内容，制订下发了培训实施意见，创新培训载体，利用农民夜校和人口学校，开展转移性技能培训和实用技术培训。

2. 实施出生缺陷干预工程。在全市各县、区全面启动出生缺陷一级预防科学知识系列宣

传教育活动，以“远离出生缺陷、开展关怀关爱”为主题，宣传和普及预防出生缺陷科学知识，加强婚育咨询和指导，动员全社会关注和支持预防出生缺陷工作。

3. 实施阳光助学工程。在普及九年义务教育的基础上，实行计生户子女中考优惠加分政策，让更多农村独生子女户、二女户家庭子女进入高中就读。对城乡独生子女和二女户家庭子女实行幼师、计算机技术及应用等专业的免费职业技术教育，成绩合格颁发国家承认学历的中专毕业证书。发动市、县区直属部门救助贫困计生家庭女孩，组织开展领导干部“一帮一、结对扶助学”活动。

七、保障权益

新余市把法制宣传教育融入婚育新风进万家活动；融入新农村、新家庭、新生活的生育文明创建活动；融入普及生育文化教育。举办培训班、巡回讲座、“三八”维权周等专题活动。同时，组建了一支具有法律专业知识、女性心理知识、农业科技知识、人口管理知识的维权服务队伍。建立了维护妇女儿童合法权益联席会、妇女维权合议庭、妇女维权投诉站和妇女维权岗，聘请了妇女维权服务员。开通了妇女维权“12338”服务热线，在外来女性较为集中的园区、社区建立了流动妇女服务中心、外来务工妇女维权站，开展了面向特困母亲、特困儿童、失业失地妇女、老龄妇女、流动妇女等弱势群体的维权和帮扶关爱行动。

八、强化责任

1. 强化县（区）、乡镇党政领导责任。坚持党政一把手亲自抓、负总责。凡案件查处不力或出生人口性别比超过全市平均值的，县（区）党政主要负责同志一律不能评先评优，并责令分管负责同志做出检查。第二年仍不达标的，责令县（区）党政主要负责同志做出检查，并对分管负责同志给予党纪政纪处分。出生人口性别比治理不达标且排名后5位的乡镇，实行“一票否决”，乡镇党政主要负责同志一律不得提拔重用。连续两年被否决的乡镇，党政主要负责同志降职，分管负责同志撤职。凡乡镇计生服务所技术服务人员有“两非”行为的，发生1例，乡镇党政主要负责

同志和分管负责同志降职，计生办主任撤职。

2. 强化相关部门责任。市、县（区）人口计生、卫生行政部门按管辖权限对计生服务机构、医疗保健机构和个体诊所进行管理。凡出现1例非法进行胎儿性别鉴定或非法终止妊娠手术的，分别对人口计生、卫生部门负责人进行诫勉谈话，并责令其写出书面检查；出现2例以上的，规劝其辞职。食品药品监管部门要加强对终止妊娠药物的监管，凡发生违规出售药品的行为，及时查处，受理率、查处率、结案率均要达到100%。各级纪检、公安部门做到件件有着落，案案有结果，若发生有案不查的，取消年度评先资格。

3. 强化目标管理考核。将开展关爱女孩行动、综合治理出生人口性别比偏高问题作为“一票否决”指标，列入人口与计划生育工作目标管理考核。县（区）、乡镇当年度出生人口性别比未达标且低于全省平均值的给予“黄牌警告”；未达标且等于或高于全省平均值的给予“一票否决”；未达标且高出上年度20%的给予党政一把手降职处理。市、县（区）如因出生人口性别比被“一票否决”，则取消人口计生、卫生、食品药品监督、公安部门综合评先资格，处罚标准为主要领导500元、副职每人300元、其他工作人员每人100元，同时，对市直属相关职能部门实行单独考核、重奖重罚。

九、几点建议

1. 牢固树立关爱女孩就是关注民族未来的思想，实行人口与发展综合决策，推动各级各部门牢固树立“大人口”意识，在制定法律、法规和政策时，要充分考虑有利于基本国策的有效落实，有利于人口问题的统筹解决。

2. 出台相关技术文件，对正常检查与性别鉴定、医学需要与非医学需要进行科学界定，对违规实施性别鉴定或人工、药物终止妊娠和出售终止妊娠类药物行为责任进行划分。在正式法律出台前，由省级高级人民法院、人民检察院、公安厅和司法厅等部门联合对“两非”问题的处理做出司法解释，使基层在处理“两非”行为时有法可依。

3. 加快建立区域和部门协作机制，实现区域合作、部门协作、资源共享、优势互补、信息共享、统一行动、互利共赢，不断提升关爱女孩行动的层次和水平；把关爱女孩行动纳入各级党政领导任期内人口计生工作政绩考核，纳入各级财政年度预算，纳入各级人大、政协重点督导工作，纳入相关职能部门履行职责的重要内容，纳入“一票否决”指标，形成政府主导、部门协作、信息互通、社会参与的共同关爱格局。各地各部门必须建立统筹解决关爱女孩行动的综合决策机制。

[责任编辑 王树新]

中外动态

“都市人口与可持续发展”学术研讨会在京举行

由首都经济贸易大学人口经济研究所主办的“都市人口与可持续发展”全国学术研讨会于2009年12月5~6日在北京举行。国家人口和计划生育委员会于学军司长、中国人口学会副会长翟振武教授和李建民教授、中国劳动经济学会副会长杨河清教授和杨宜勇研究员、成都市副市长刘家强博士等出席会议并参加了学术研讨，来自国家发展和改革委员会、中国社会科学院、北京市社会科学院、北京大学、南开大学、中国人民大学、河北大学、天津财经大学、北京行政学院、北京市人口和计划生育委员会等研究单位的著名专家学者参加了研讨会。研讨会围绕都市的人口与可持续发展问题，从人口、经济、社会、资源环境等角度展开了热烈的讨论，会议达到预期效果。

(董玉芬)

(本期执行编辑 董洪敏 冯乐, 英文审译 曾宪新)