

推广“三结合”的实践与对策

福建省南平市计划生育委员会 王家豪 陈友茂
(南平市 353000)

近年来,南平市把农村计划生育工作与发展经济相结合,与帮助农民勤劳致富奔小康相结合,与建设文明幸福家庭相结合,走出了一条计划生育工作的新路子。通过推广“三结合”,建立计划生育利益导向机制,使广大育龄群众自觉实行计划生育,进一步密切了党群、干群关系,促进了农村经济的发展。但在推广过程中,也发现了一些不容忽视的问题。

一、形式与类型

南平市地处闽北山区、农村人口占全市总人口的72.7%。近几年来,随着市场经济体制的建立,农民勤劳致富奔小康,已成为南平市农村的中心工作和群众舆论的热点。市委、市政府紧紧抓住这个热点,在全面贯彻计划生育政策、落实“三为主”方针的同时,注重把计划生育工作重点放在推广“三结合”上。1994年南平市委、市政府在广泛调查研究和总结浦城、建阳等地“建计生基地、办计生实体”、“把计划生育与扶贫致富相结合”、“开展百村千户少生快致富奔小康”等做法的基础上,学习和借鉴吉林、四川和江苏盐城等省市“三结合”先进经验,在全市开展“少生致富”三结合活动,1995年省委、省政府计划生育“三结合”经验交流会在南平市浦城召开,坚定了决心,各地坚持“政府牵头、部门配合、群众参与”,抓规划、搞试点,大力推广计划生育“三结合”工作。目前,全市开展计划生育“三结合”的村(居)已达1235个,占全市村(居)总数的76.76%,参与这一活动的村民已达20.4万户,有6.06万户帮扶对象脱贫,部分村、户正向小康村、小康户迈进。

南平市开展“三结合”的形式和类型主要有以下几种:

1、联系服务型。“三结合”的本质就是服务,许多地方紧紧抓住这一中心环节,从服务入手,推动“三结合”的落实。主要特征是计划生育协会牵头或

会员参与兴办公司,以公司为龙头,农户为生产单位,采取协会帮农户的形式,组织生产经营。浦城县水北街镇计划生育协会于1993年10月牵头组建的“羊业开发公司”,先后与178户计划生育户签订养羊合同,为他们提供良种、技术指导、防疫治病、回收包销等业务服务,去年全镇存栏羊数1万余只,已有100余户养羊户发“羊”财走上致富路。典型示范效应,涌现出一批致富能人。如建阳南岭村种菇能手计划生育协会会长陈灼荣,顺昌县井垅村养鸭大户计划生育协会理事雷长福等,都是“会员帮农户”的典型。据统计,目前全市共有1200余个村协会和近15万名会员帮助农户开展计划生育“三结合”。

2、结对互助型。主要特征是以村为单位,以村干部、计划生育致富尖子户为主体,对独生子女、二女结扎户中的缺技术、缺资金的计划生育户按邻里、亲朋关系,由村党支部组织结对,帮思想、帮技术、帮劳力、帮物资、出点子、筹资金,牵线搭桥,寻找致富门路,开发经营项目,增强“造血功能”。结对互助形式有:“一带一”、“一带几”,也有“几带一”、“几带几”,原则上就是“富帮贫”、“强带弱”。建瓯市小松镇上元村根据计划生育户所在自然、经济条件和群众的一技之长和需求,村党支部组建了6个结对帮带小组:一是大田粮食经济作物轮作结对帮带小组,由26人帮带73户农户;二是山地林竹开发结对帮带小组,由15人帮带37户农户;三是茶果开发结对帮带小组,由29人帮带67户农户;四是村办企业结对帮带小组,由6人帮带8户农户;五是畜牧水产养殖结对帮带小组,由19人帮带31户农户;六是水果蔬菜保鲜及商品流通结对帮带小组,则10人帮带27户农户。这6个结对帮带小组把全村348户(占总户数90%)的农户组织到计划生育“三结合”活动中去。通过结对帮扶,去年建瓯市已有6万余户响应

计划生育号召的家庭人均纯收入高于所在村的平均水平。

3、政府行为型。主要特征是各级党委、政府协调有关部门从政策、技术、资金等方面对“三结合”活动予以扶持培育。浦城县由县委农工部等18个单位组成县“三结合”协调小组，1995年列入县“百村千户少生快富奔小康”活动的44个示范村，均指定了县直有关单位挂点扶持，这些挂点单位不仅根据自身优势搞好服务，而且从资金、技术、销路上进行具体帮助和扶持。如县科委利用技术优势，向九牧乡吴墩村提供菌种和技术服务，帮助5户独生子女户发展竹笋15亩。临江镇政府在新建农贸市场中划出20个优等摊位，设立“计划生育光荣户专区”，并在摊位收费上比其他摊位减免30%，据统计，全县共为“百千”活动减免各种税费40多万元。各级计划生育部门本着“办一班、兴一业、富一村”的指导思想，利用人口学校，在开展人口与计划生育基础知识教育的同时，聘请有关技术人员举办各类技术培训班358期，培训人员2.2万余人次，这些培训班既讲少生又讲致富，群众乐于接受，效果好。浦城县政府去年财政拨款10万元，给参加“三结合”示范户每户1000元作为启动资金，由乡、村政府等有关单位出面担保贷款“三结合”项目资金1000多万元；1996年农业部门又安排50万元周转金，金融部门拿出500万元低息贷款，支持开展计划生育“三结合”。

4、制约引导型。在开展“三结合”过程中，充分发挥计划生育利益导向机制作用，普遍规定了“六先一不”原则，即对独生子女户、二女结扎户、计划生育协会会员和实行计划生育户优先吸收参加“三结合”活动，优先贷款，优先得到致富项目和技术，优先安排到乡村企业就业，优先承包茶果和经济林，优先提供农用生产资料；对违反计划生育政策的不享受优惠待遇。各地优先吸收独生子女户、二女结扎户和计划生育户参加建“少生快富”基地，办“少生快富”实体。据统计目前全市有基地67475亩，经济实体533个。安排“三户”劳力3万余人，年创收400多万元。与此同时，积极完善计划生育保险机制，目前全市已累计为72715个独生子女和二女结扎户办理平安保险、养老保险1539.35万元。延平区西芹村等地为实行计划生育的家庭的农村60岁以上老人补助每月50元养老金，老人去世时还一次性发给500元丧葬费；同时对计划生育家庭实行免费医疗，子女免费入托、入园、入学；对考入大中专的，还发给奖学

金。

5、筹资资助型。主要特征是各有关部门通过提供资金服务，帮助计划生育户先富快富。浦城等县（市）规定了各乡镇每年要从征收的计划外生育费中提取一定比例作为扶持“三结合”活动专项资金。仙阳镇计划生育办公室去年从征收的计划外生育费中挤出4万元，扶持仙南村计划生育协会创办了“民富鞋厂”，安排计划生育户22人就业，当年每户增收2000多元。邵武市去年发动农村党员、干部和协会会员集资106万元，为2240户计划生育户解决了致富的资金困难。建瓯市各级计划生育部门为计划生育户担保开展“三结合”资金贷款956万元。

以上几种类型和形式各有特色，其宗旨都是通过帮助和引导实行计划生育的农户脱贫致富，形成一种鼓励群众自觉实行计划生育的政策导向和利益导向。实践证明，只有坚持从实际出发，多形式，多渠道地组织实施，“三结合”的路子就会越走越宽广。

二、困难与问题

从浦城县调查情况看，目前计划生育“三结合”工作中存在的主要困难和问题有：

1、思想认识有差距。从与县乡村三级干部群众座谈中反映出的情况看，乡、村干部对“三结合”工作思想认识不一致，有的认为计划生育部门只要抓好控制人口、计划生育工作就行了，“三结合”是政府的事情；有的认为计划生育部门提“三结合”，你能结合起来吗？有的就干脆把“三结合”看作是计划生育部门的事，缺少党唱主角、部门齐参与意识，甚至有的认为抓与不抓无关紧要，实现计划生育“两个转变”与推广“三结合”是两回事。因此抓“三结合”工作力度有待于进一步加大。即使在“三结合”工作搞的比较早也比较好的浦城县，也仍有不少地方停留在试点启动阶段。目前，浦城县认识比较明确，抓得比较自觉，路子比较清楚，有成效的只有8个乡镇，占42%；抓的一般化的也有8个乡镇，占42%；还有3个乡镇，也就是还有16%的乡镇，仅限于发文件、搞规划，没有真正纳入党委、政府的重要议事日程，处于“纸上谈兵”阶段。

2、部门配合难协调。由于不少部门存在着“‘三结合’是计划生育部门的事，与己关系不大”，而计划生育部门又是个“求人”的部门。因此往往难以理顺有关部门参与支持“三结合”工作，有关部门虽然制订了倾斜优惠政策，但没有落实到位。仙阳镇选源村1993年3月成立“沪浦服装刺绣公司”是搞来料

加工的无本生意。曾辐射周边7个乡镇25个村920户,参与刺绣的“三户”育龄妇女一年可获收入2000多元,是个很好的“三结合”发展模式。然而,红红火火的公司却不幸夭折于1995年7月。该公司负责人——选源村党支部书记、计生协会会长崔志清说:停产原因是不堪负担过重的税费。1993年时各种税费为5%,到了1994年时各种税费增到19.04%,而浙江省的临海市同种产品税费只征11%,浦城县比临海市要多负担8%多的税费。这样,公司的利润不到4%。其间,公司也将有关情况报告有关部门,然而却无法解决,只好被迫解散公司。我们这次也走访了几家原刺绣公司的“职工”,她们再三向我们表示还希望能重返公司刺绣。万安乡村头村不少“三结合”户反映,他们发展反季节蔬菜,非常需要优质化肥和农药,而农资部门却难以落实优惠政策。浦城县小康办规划今年要实现小康示范村或小康村的188个行政村中,其中有30个是县计划生育部门单列管理的行政村,目前已有3个村出现了计划外生育。

3、启动资金无来源。南平市地处闽北山区,地、县、乡各级财政吃紧,保政策性计划生育经费投入都相当紧张,能挤出抓“三结合”的专项资金可谓寥寥无几。浦城县去年从县财政挤出的10万元“三结合”专项启动资金,扶持了万安、富岭、水北、山下等4个乡镇,这4个乡镇的“三结合”工作都走在全县前列,并且当年就收回了10万元启动资金。然而,也有不少好项目因苦于无资金而无法开展。仙阳镇的“百头牛场”项目就是一个生动的例子,若去年投资成功,需26万元,一年可获利8.4万元,经济效益率达31%以上。

4、项目选择无远见。“三结合”项目在本着投入少、见效快、风险小、收益大的“短、平、快”原则的前提下,要因人因地制宜,根据群众的特长和需求,优选发展项目。万安乡村头村独生子女户王枝平在得到县“三结合”启动资金2000元后,1994年发展2亩蔬菜,当年获利1万元,1996年扩大再生产,发展了7亩,目前已获纯利1.5万元,可望全年纯收入达5万元。同村另一户二女结扎户,由于文化水平较低,技术技能较差,看别人养鸭、养猪能赚钱,于是把去年得到的2000元启动金也盲目用在养鸭、养猪上,因无群养经验和技能,结果鸭养不到2个月就死了一半,买来的6只猪仔养不到1个月就瘟死2只。

5、推广工作形式化。抓“三结合”工作的方式、

方法有待于进一步改进,不能开开会,发个文件,领导出面讲话了事。有的地方存在急功近利思想,抓富不抓贫,抓点不抓面,抓近不抓远,以及“一点多用”,“移花接木”。这样抓下去不仅会产生负效应,影响计划生育干部形象,而且容易流于形式,搞花架子。

三、建议与对策

从各地的实践看,要在广大农村积极稳妥、健康持续地推进计划生育“三结合”工作,当前需要解决好以下几个问题:

一要努力提高认识。不突破单一的思维定式和工作模式,从就计划生育抓计划生育“自身循环”小圈子解脱出来,是抓不好“三结合”的。推广“三结合”并不是把计划生育干部推向经济主战场去跑项目、搞贷款,也不是让计划生育部门去统揽农村工作,更不是让我们放松“三为主”和以往控制人口的有效经验去孤立地抓“三结合”,而是为了使计划生育工作更加贴近群众的需求,更好地服从、服务于经济建设,达到更有效地控制人口增长,实现计划生育工作思路和方法的“两个转变”,促进人口与经济社会协调发展,使计划生育工作逐步进入良性循环的新阶段。

二要切实加强领导。实践证明,没有党政领导的高度重视和支持,没有各部门和全社会的共同参与,推广“三结合”是很困难的。“三结合”是政府行为,各级党委和政府要切实加强对“三结合”工作的领导,加强统筹规划、政策引导、组织协调、督促检查和各项服务工作。各级党委、政府是不是把“三结合”纳入政府行为,关键在于是否做到“五是否”:各级政府是否把“三结合”真正纳入本地经济和社会发展总体规划;是否在项目、资金、技术、物资等方面制定出台并付诸向计划生育家庭倾斜的优惠政策;是否能纳入人口目标管理,作为考核评价党政干部一个依据;是否动员协调各有关部门和社会力量积极参与;是否落实措施,在人力、物力、财力等方面保证了“三结合”健康深入地发展。

三要解决资金投入。基层反映,当前推广“三结合”最大的问题是资金问题。推广计划生育“三结合”,帮助实行计划生育的家庭发展生产,需要一定的启动资金。各级党委、政府要多渠道筹集“三结合”资金的同时,亟需建立“三结合”工作专项发展基金。这种基金独立建帐,低息投放,定期收回,滚动使用、帮助解决实行计划生育的农户(下转第61页)

现有违法事实便依法加以制裁和惩罚(1990年日本修改了《出入国管理及难民认定法》,设定了所谓“非法就劳动长罪”这一新的罪名,规定对犯有此罪的人判以三年以下的徒刑或200万日元以下的罚款)。

上述非法就劳对策的实施和加强对防止非法就劳者和非法滞留者出现新的增加确实起到了一定作用,从日本入国管理局公布的数字来看,这两年非法滞留者的人数也减少了一些,但总的来说效果并不显著。1993年非法滞留者的总数为298648人,1994年为293800人,仅比前一年减少了不到5000人。大量的非法滞留者之所以继续停留在日本国内尚做不出马上归国的选择,其原因之一是因为他们长期生活在日本,事实上已与日本社会产生了一时难以解脱的瓜葛和联系。在这方面我们可以列举出几种情况的例证来:例一,一些非法滞留者已同日本人之间形成了事实上的婚姻关系,甚至有了第二代。按照日本法律日本人的配偶有在日本定居的权力,但前提是他们必须履行正式的婚姻手续,这样就要求非法滞留者方面必须先离开日本,在本国重新办理婚姻和申请进入日本的手续。但是事实上由于他们在日本已经有了非法滞留的经历,一旦离开日本,再要实现重返日本的愿望是十分困难的,这样要想在日本与亲人团聚也许需要几年乃至更长的时间。例二、许多女性非法滞留者,与日本男性之间有了私生子,她们的孩子当然有要求其父在经济上给予抚养的权力,但事实上大多数日本人与她们之间的关系只是为了寻求一时的欢乐,当得知女方已经怀孕时便随即消声匿迹。作为女性当然不愿带着这些不知其父的“黑孩子”一走了之。她们有的还存有幻

想,盼望等待着孩子的父亲出来承担应有的责任,有的正在公开提出申述,要求日本政府给她们的孩子定以日本国籍,以达到母女定居日本的目的。由于在处理上与人权问题相关,日本政府也颇感头痛。例三,有不少的非法就劳者因工作中的事故造成了身体残废,甚至完全失去了劳动能力,他们要求雇主承担责任赔偿损失,而雇主方面则声称事故的责任在致残者本人,拒绝承担责任,诸如这样的争端往往旷日持久,即便有的雇主迫不得已承认了应负的责任,但借口企业经营困难而拖延赔偿的事也屡见不鲜。

上述这些情况的遭遇者虽然为数不少,但在近三十万人的非法滞留者中毕竟属于少数,而大多数非法滞留者之所以还能在日本继续生活下去,其最根本的原因还是在于他们仍有立身之地,仍然有职可谋。这主要是因为尽管雇用形势日趋严峻,但那些脏、累、危险的行业仍然存在着人手不足的问题,因此有些企业和雇主仍然置法律于不顾,继续采用非法滞留者。这一事实客观地反映出非法就劳问题的根子在于日本经济结构本身,说明了非法就劳对策本身所无法解决的问题。

此外,还有众多就学型的非法滞留者,他们在日本没有取得正规的学历,即便回国也面临着就业问题,他们抱着没有学历有金钱的想法在等待着日本经济的再度繁荣,眼下虽然有难熬之感,但只要没有其它的违法行为,还可以在日本混下去(日本尚未动用警察当局直接管理和揭发非法滞留者和非法就劳者),因此在他们看来目前还不到打马回山的时候。

(作者工作单位:中国社会科学院世界经济与政治研究所 北京市 100732)

(上接第39页)在发展生产中的资金困难。据初步摸底,我市开展“三结合”的专项启动资金约需400万左右。

四要坚持分类指导。由于各地经济社会条件和计划生育工作基础不同,推行“三结合”必须坚持从实际出发,因地制宜、分类指导的原则。特别是在目前我市计划生育家庭越来越多,制定的一些“三结合”优惠政策导向实行起来已不再如从前有吸引力的情况下,各地要重点抓“两头”,抓“两户”:一是重点抓计生工作开展好的地方的独生子女、二女结扎的困难户;二是重点抓计生工作基础较差地方的独生子女和二女结扎困难户。要积极、稳妥、切忌一哄

而起,急于求成,防止形式主义。要真抓好试点,以点带面,典型引路,逐步推广。

五要把“三结合”与“奔小康”有机结合起来。计划生育“三结合”是少生快富奔小康;“小康工程”是发展经济奔小康,两者手段虽不一样,但目的是共同的,是殊途同归。因此,小康村、小康户一定要是计划生育合格村、计划生育户。各地在具体工作中要坚持两手抓,一手抓“三为主”,一手抓“三结合”,拧到一起抓,拓宽计划生育工作思路和服务领域,充分调动各方面的积极性,在有效地控制人口增长的同时,加速经济发展,促进人口与经济社会的协调发展和良性可持续发展。