

# 实施“三观运作” 推进综合改革

## ——对大连市综合改革的调研报告

金小桃, 杨文庄, 朱尧耿

(国家人口和计划生育委员会办公厅, 北京 100088)

**摘要:** 推进人口和计划生育工作综合改革, 加快建立和完善“依法管理、村(居)民自治、优质服务、政策推动、综合治理”的工作机制, 是当前人口和计划生育工作的中心任务。大连市在推进综合改革过程中, 着眼创新发展: 在宏观层面上, 建立人口宏观调控机制, 形成领导重视、部门配合、政策推动、综合治理的调控保障体系; 在中观层面上, 深化人口和计划生育行政管理体制改革, 建立科学管理、优质服务、宣传教育“三统一”的管理与服务机制; 在微观层面上, 加强基层基础工作, 积极推动村(居)民自治, 建立计划生育群众自治机制。实施“三观运作”, 有力地促进了大连市人口和计划生育工作持续健康稳定发展。

**关键词:** 人口和计划生育; 综合改革; 人口发展战略研究

中图分类号: C923 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2004)05-0024-04

大连市是辽宁省人口和计划生育综合改革试点单位, 也是我国启动综合改革试点工作较早的城市之一。近年来, 大连市着眼创新发展, 实施“三观运作”, 全面推进人口和计划生育工作综合改革, 各项工作取得了积极进展。

一、在宏观层面上, 建立人口宏观调控机制, 形成领导重视、部门配合、政策推动、综合治理的调控保障体系

1. 加强对人口和计划生育工作综合改革的领导。市委、市政府先后出台了《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》和《关于人口与计划生育工作综合改革的实施意见》。每年召开一次由各区市县党政主要领导及市人口与计划生育领导小组成员单位负责人参加的计划生育工作会议, 市政府同各区市县“一把手”签订计划生育工作责任状, 强化“一把手工程”意识, 要求各有关部门发挥各自的职能优势, 齐心协力抓好综合改革工作, 形成各有关部门共同推进综合改革的局面。

2. 加强人口发展战略问题研究。大连市委、市政府立足把大连建设成东北亚的经济、旅游中心, 把人口和计划生育工作纳入全市经济、社会发展的总体规划之中, 提出了严格控制人口规模, 大力提高人口素质, 优化人口结构的工作思路。按照《建设“大大连”规划纲要(2003~2030年)》确定的目标, 从人口数量、素质、结构、分布以及人口与社会经济发展、人口与资源利用、人口与环境保护、人口与城市规划、人口与就业、人口与社会保障等诸方面进行了深入研究。2003年10月, 在听取各方意见的基础上, 市委、市政府出台了《关于加强人口宏观调控和

收稿日期: 2004-03-03

作者简介: 金小桃(1957-), 男, 江苏溧阳人, 国家人口和计划生育委员会办公厅主任。

综合治理，为“大大连”建设创造良好的人口环境的意见》，提出了与大连经济、社会发展相适应的人口发展目标。

3. 把人口和计划生育工作纳入法制化轨道。根据《人口与计划生育法》和依法治市的要求，在已经出台一系列计划生育法规、规章的基础上，又先后修订和颁布了《大连市实行企业法定代表人计划生育工作责任制的规定》、《大连市计划生育管理办法》、《大连市关于进一步加强计划生育属地化管理的意见》、《大连市流动人口计划生育管理条例》等法规、规章，使计划生育法规体系不断完善。市、县、乡三级层层建立了计划生育行政执法责任制。制定了《计划生育行政执法公示制度》，以村（居）为单位，计划生育政策公示率达100%。

4. 强化人口宏观调控和综合治理。大连市委、市政府出台了《关于加强人口宏观调控和综合治理的意见》，要求各相关部门提高认识，切实负起责任，努力形成人口和计划生育工作综合治理、齐抓共管的格局，为振兴老工业基地、加快建设“大大连”创造良好的人口环境。市计生委加强横向协调，出台了《实施〈建设“大大连”规划纲要〉的人口发展调控规划》，进一步强化各部门的“大人口”观念，提出各级党委、政府要把人口宏观调控和综合治理作为一项重要职能，从整体的视角和全局的高度去分析和处理人口问题，实现各有关部门和社会各方面在规划方案、组织结构、运作方式、政策措施等方面的相互衔接和配套，形成人口宏观调控和综合治理的巨大合力，产生最佳的综合效应，并明确了各相关部门在人口宏观调控和综合治理工作中的职责。

5. 建立以财政投入为主的人口与计划生育投入机制。市政府把计划生育经费纳入公共财政投入体制，逐年加大对计划生育事业费的投入，使计划生育事业费以年均15%的幅度递增。2002年，国家取消了城市人口增容费后，大连市明确规定了流动人口计划生育管理费用由财政预算内拨款。2002年以来，市政府共投入流动人口管理经费353万元，投入计划生育信息化资金200余万元，分两期建设了全市育龄妇女信息网和药具管理局域网；投入64万元为7区市县配备了计划生育流动人口服务车。

6. 建立健全计划生育利益导向机制。大连市将建立有利于独生子女家庭的社会保障和利益导向机制纳入社会大保障中来实施，按照市场经济发展模式来运作。在全市实现“应保尽保”的基础上，对享受低保的独生子女家庭每人每月增加5元钱。各区市县在实施计划生育社会保障时也都探索社会资源的进入机制：旅顺口区在社会制约的框架内探索实行独生子女父母奖励费社会化发放的新路子；沙河口区通过政府购买公益岗位的方式，优先为下岗失业的独生子女父母解决后顾之忧；并把老年人的养老需求和下岗职工的就业需求有效地结合起来，建立了新型的居家养老模式，解决了独生子女父母养老问题，促进了群众婚育观念的转变；瓦房店市委常委会决定在长兴岛等9个乡镇及收入在30万元以上的村建立计划生育社会保障制度；开发区将因独生子女伤残、死亡造成的困难家庭纳入全区“爱心工程”，各行各业共同实施救助。

二、在中观层面上，深化人口和计划生育行政管理体制改革，建立科学管理、优质服务、宣传教育“三统一”的管理与服务机制

1. 深化人口和计划生育行政管理体制改革。一是削减审批事项。将原来的10项行政审批事项精简为2项。对1990年以来的42份规范性文件进行了清理，确保了基层执法的准确性。二是改革了“一票否决”制度，实现了由“一票否决”向全面质量考核转变。三是改革了目标管理考核办法，坚持把群众满意程度作为工作的考核标准，实行分线分类考核，精简了繁琐的和设置不科学的考核指标。四是改革计划生育技术服务模式，把群众能够得到优质的生殖保健技术服务作为技术服务的惟一标准，实现了服务模式由单一向多元转变。五是改革了避孕药具定点发放模式，实行多渠道、全方位、开放式发放办法，实现了群众就近、就地、灵活领取。

2. 广泛开展以人为本的计划生育优质服务。全面深化自 1988 年以来就积极推进的计划生育避孕节育措施知情选择，出台了《关于开展计划生育优质服务需求选择的指导意见》，提出了以稳定低生育水平，提高群众健康素质为目标，以群众日益增长的对计划生育/生殖健康需求为决策导向，在充分尊重群众需求选择权的前提下，满足群众对计划生育/生殖健康服务的需求。积极推进以“三大工程”为重点内容的生殖健康推进计划，累计为 90 多万名育龄群众提供了生殖健康服务，并建立了生殖健康档案。

3. 努力构筑“数字化计生”管理。全市计划生育系统已基本建成办公业务局域网、计划生育系统广域资源网、公众信息网和人口信息资源库“三网一库”为主体的“数字化计生”系统，确立了用信息牵动宣传，用信息参与管理，用信息引导服务的工作思路，提升了计划生育管理和服务的水平，并逐步实现无纸化办公。

4. 深化婚育新风进万家活动。确立“人文关怀”的群众观点，积极倡导社会主义新型生育文化，实施以零岁教育、青少年性健康、男性健康、更年期健康宣传教育项目为主要内容的“全民生殖健康宣传教育推进计划”。开展“婚育新风万里行”活动，在火车、轮船、公交车上开展人口与计划生育知识宣传，拓宽了婚育新风进万家活动的覆盖面和影响力。印发了《关于开展预防艾滋病宣传教育项目实施意见》，启动了艾滋病宣传项目。

### 三、在微观层面上，加强基层基础工作，积极推动村（居）民自治，建立计划生育群众自治机制

1. 加强人口和计划生育工作干部队伍建设。一是加强各级计划生育委员会（以下简称“计生委”）领导班子的建设。市和各区市县计划生育局基本配齐了医学院校毕业的领导班子成员，以加强技术服务工作。二是加强乡村两级计划生育干部队伍建设。三是积极开展了以“敬业爱岗、争当满意公务员”为主要内容的党的宗旨教育活动和创建服务型行业活动，在全市树立了一批敬业爱岗的先进典型。四是加大培训工作力度。开展村（社区）计划生育干部岗位技能达标活动，从业务知识熟、服务技能高、综合素质好、创新意识强四个方面提出了村、社区计划生育干部岗位技能达标的内容和标准，努力提高基层计划生育干部的工作能力和业务素质。

2. 建立以现居住地管理为主的计划生育工作机制。随着社会主义市场经济体制的不断完善和大连经济社会发展水平的不断提高，流入大连的人口日益增多，加之城市改造中的人口迁移，人户分离的现象日趋严重，计划生育管理难度加大。大连市计生委及时改革了人口管理办法，按照现居住地管理的原则，相继出台了《大连市育龄妇女计划生育管理及出生统计口径的暂行规定》、《关于出生婴儿随父随母落户办理生育手续暂行规定》、《关于对因婚嫁关系而人户分离的已婚育龄妇女实行现居住地管理的通知》等规定，逐步理顺了管理体制，实现了由户籍地管理为主向现居住地管理为主转变。

3. 积极推进计划生育村（居）民自治。依据国家有关法律法规，由村（居）民参与制定依法治自治的公约和章程。同时，通过开展群众喜爱、关注的各种文化、体育、娱乐活动，如计划生育手抄报展，婚育漫画展，书法、剪纸、摄影展，以及群众性的婚育新风进万家活动汇演，吸引群众走出家门，从活动中接受科学文明的婚育观念和科普知识。目前，全市 100% 的村（社区）都制定了群众自治章程和计划生育公约，71.7% 的村和 86.6% 的居民委员会达到计划生育优质服务合格村（委）标准。

4. 大力加强城市住宅区计划生育工作。大连市是在全国率先加强城市高档住宅区计划生育工作的城市之一。2003 年 12 月，大连市政府下发了《关于进一步加强物业管理小区人口与计划生育工作的意见》，规范了城市社区计划生育工作，初步形成了“阵地共建、资源共享、治安共防、计生共管、服务共办”社区计划生育工作机制，实现了由单位管理为主向社区管理为主转

变。

综合改革的顺利推进，为大连市的人口和计划生育工作提供了强大的推动力。人口与计划生育各项主要指标继续保持全国、全省先进水平。近年来，大连市人口出生率始终保持在8%以内，自然增长率保持在2%以内，计划生育率始终保持在99%以上，总和生育率稳定在1左右，出生缺陷发生率稳定在7%左右，出生人口性别比保持在正常范围，有力地促进了经济社会协调发展，增强了大连的可持续发展能力。

#### 四、启示和建议

大连市在综合改革过程中，坚持认真实践“三个代表”重要思想，确立“人文关怀”的群众观点和工作理念，使计划生育在人文关怀中开展，人文关怀在计划生育服务中体现。他们切实把综合改革做成群众欢迎和满意的民心工程，坚持把群众满意不满意、赞成不赞成、欢迎不欢迎作为衡量工作好坏的标准，切实维护了群众的合法权益，并从机制上强化了各种改革举措，体现了综合改革的根本宗旨。正因为如此，大连市的人口与计划生育工作得到了群众的广泛赞誉，2002年，在大连市组织的党政机关民主评议中，市计生委在全市党政机关中名列第13名，在政府部门中名列第3。

大连市在推进综合改革中，着力解决人口和计划生育工作中重点难点问题，给我们的启示是多方面的：

——党委、政府的高度重视和相关部门的支持，是推进综合改革、破解人口计生工作中的重点难点问题的关键。各综合改革试点市要认真学习贯彻党的十六大和十六届三中全会精神，围绕全面建设小康社会的总目标，全面规划部署综合改革。始终坚持党政主要领导亲自抓、负总责，切实做到了责任、措施、投入三到位，加快推进新机制的建设。当前和今后一个时期，要着重做好以下几项工作：一是做好更名工作，深化行政管理体制改革。二是完善计划生育利益导向机制，落实法律法规规定的奖励优惠政策，积极建立农村部分计划生育家庭奖励扶助制度。三是加强计划生育基层服务网络建设，提高装备水平和服务能力，强化行政管理、技术服务和群众工作“三位一体”的工作体系。四是加快财政投入体制改革，将人口和计划生育事业投入纳入公共财政。

——加强理论研究，为综合改革提供理论指导和智力支持。要针对基层人口和计划生育工作中的重点难点问题，有针对性地开展综合改革的理论研究，进一步深化对科学发展观和人口安全观的理解。有关省区市人口计生委和试点市要开展对综合改革的评估，进一步制定和完善综合改革工作规范和标准，推广成功的工作思路和工作经验，为实现新的突破和发展提供导向。要加大对综合改革成果和经验的宣传力度，营造良好的舆论氛围。

——加强综合改革试点单位之间的交流。经过3年多的努力，各综合改革试点单位都取得了许多成功经验。应当通过多种形式、多个渠道，加强信息交流，借鉴成功经验。国家人口和计划生育委员会与省级计生委应有计划地组织培训、研讨和考察，提供学习交流的平台，以推动综合改革的均衡发展，更好地发挥示范和导向作用。

[责任编辑 王树新]