

新时期城市计划生育工作的问题与对策

——以四川为例

四川省计划生育委员会 何天谷 冉启清 冉茂琴 孟立联
(成都市 610041)

1996年四川省建制市29个(含县级市17个,不含重庆市,下同),建制镇4068个,分别比1980年增加2.6倍、17.24倍,城市化水平为25.83%。为了准确把握城市人口与计划生育工作形势,推进城市人口与经济社会的协调发展及可持续发展,四川省计划生育委员会在1996年进行全省城市计划生育工作抽样调查(按照随机、分层抽样原则,抽样调查市(区)27个、街(乡、镇)135个、企、事业单位564个,发出调查问卷810份,收回487份,有效439份)的基础上,根据全国城市计划生育工作经验交流会议精神,1997年2-4月又到成都等市(地)的4个区(市)、8个乡镇(街道)、8个居委会、7个企业(含三资企业)、1个集贸市场进行了调查。

调查统计,城市已婚有孩妇女结构为,一孩妇女占83%,二孩占12%,多孩占5%,妇女总和生育率在1.3左右,四川城市计划生育工作取得了显著的成绩。但是,在经济体制和经济增长方式的转变过程中,不少地方还在运用“老办法”解决“新问题”,使得城市计划生育工作面临着不少困难。

1. 体制不顺,管理难以正常进行

一是多管齐下,根据我国行政管理的有关规定和《四川省计划生育条例》(以下简称“条例”)的要求,企、事业单位的计划生育工作如安排生育指标、目标管理、处罚计划外生育等由所在地街(乡、镇)办事处负责。但由于种种原因,这一原则并未得到完全切实的执行,事实上形成了居委会管、乡(镇、街)管、区(市、县)管、区级部门管等“多管齐下”的局面。

据城市抽样调查,居委会、区级部门直接管的分别占10%,乡(镇、街)直接管理的占60%,区(县、市)直接管的20%。“多管齐下”,不仅给生育计划、人口规划与统计带来新的矛盾,而且给依法管理、依法行政增加了新的难度,如《条例》的执法主体是乡镇、街道计划生育办公室,居委会、区及区级部门就不具备主体资格,由此屡屡引发纠纷和争议。某县在县直机关工委成立计划生育办公室,负责县直机关单位的计划生育工作,在处理某一计划外生育中,当事人不服,指出处罚是“没有法律依据”的权力行为,从而引起行政诉讼。

二是交叉管理。农村基层组织管理城市居民与城市基层组织管理农村村民的矛盾也引发了法律、法规 and 政策的冲突,不愿管、不服管的现象时有发生。如武侯区火车南站办事处不具备乡政府的职能,但承担着领导村民委员会的任务,管理着辖区的4个村。同时,集中就地“农转非”后的居民,本应纳入城市基层组织管理,但现在仍然由“转非”前的村负责。同时,一些地方和部门不按职责办事,给计划生育工作增加了难度。特别是外出务工青年,仅凭务工单位或务工所在地街道出具的婚姻状况证明,就准予登记结婚,使管理失控。并且务工单位或务工所在地街道并不清楚婚姻、生育状况,仅凭当事人的口说为据,容易形成管理上的漏洞,个别地方已经出现了“依法犯罪”,如一些地方反映,个别个体老板走一路,结一路(婚),生一路(孩),造成了很坏的社会影响。

三是管理脱节。在转机制、增效益中,下岗人员已经成为城市的普遍现象。据城市抽样调查,有下

岗人员的企业占企业总数的80%以上。而相应的计划生育工作的措施没有衔接上,特别是计划生育工作经费、独生子女父母奖励金及节育手术费没有落实,导致一些街道、居委会不愿意负责下岗人员的计划生育工作,个别地方出现了企业管不着,街道不愿管、也无法管的现象。

2. 企、事业单位计划生育工作有所削弱

企、事业单位是城市的主体,企、事业单位计划生育工作状况直接影响着城市计划生育工作的水平。随着社会主义市场经济的发展,多种经济成分格局的形成,企、事业单位计划生育工作面临着严峻的挑战。

一是无主管部门的企、事业单位异军突起,计划生育管理缺少“条条保证”或相应的法律、法规支持,难度加大。仅以工业企业为例,据1996年第三次工业普查,全省私营、个体、股份制工业及其他工业从业人员达357.28万人,占工业劳动者的35.12%。全部工业从业人员中,乡镇工业、三资工业劳动者占56.68%。这些企业中的不少厂长、经理以企业设立、运作、管理的法律、法规没有计划生育的规定为由,不仅不承担计划生育工作的责任,部分还对计划生育极不支持,个别甚至成为计划生育难管理的对象。

二是有主管部门的企、事业单位,在“块块负责”面前,“条条”的作用有所忽视或者削弱;普遍存在“重经济、轻人口”的现象。如计划生育工作机构或撤或并或下放,工作人员或减或走或换岗,工作经费无保障。据城市抽样调查,企、事业单位建立有单独的计划生育办公室的不足30%;建立有隶属于其他部门的计划生育办公室的占60%,有10%的企、事业单位无机构、无人员负责计划生育工作。

3. 流动人口冲击城市人口计划,计划生育合法权益难以保障

城市流动人口数量大、种类多,既有农村人口流入城市,又有各种形式的集农户、自理口粮户、拆迁户、开发区集中就地“农转非”人员,企、事业单位的农民工、临时工、季节工、轮换工、合同工、协议工,以及各类下岗人员、待业人员、无业人员等。对这些人员的管理,不仅无工作经费、管理经费保障,而且工作对象难以见面,管理与服务的措施难以实施。据城市人口抽样调查,农村人口流入城市办理了计划生育证明的仅占20%。办证人员中,定期寄回孕检证明的不足20%,间断寄回的占10%左右,从不寄

回的在70%以上。农村人口流入城市计划外生育占全省计划外生育总量的30%以上。如果把流动人口生育情况纳入现居住地统计,城市计划生育率将下降10个百分点左右,直接影响着城市人口计划。同时,各种集农户、自理口粮户人员没有纳入城市人口计划,这类新增的城市人口又要在城市安排生育计划,而且这些人以处于生育旺盛期的育龄妇女居多,使城市人口计划有突破的危险。

同时,流动人口计划生育的合法权益受到侵犯的现象也时有发生。据城市抽样调查,企、事业单位使用临时工解决了独生子女父母奖励金的不到15%,支付了节育手术费的仅10%。集中就地“农转非”、自理口粮户、集农户等产生的“无业”人员的增多,也给计划生育奖励政策的兑现带来了难度。

4. 城市计划生育基层基础工作薄弱

一是区(市)、乡(镇、街道)计划生育管理人员严重不足。据城市抽样调查,调查的2个区,总人口为90多万人,区、街两级计划生育委员会仅为73人,其中街、乡仅有45人,平均每人管理面达2万多人。即便如此,个别区(市)还在精简计划生育管理人员。

二是居委会计划生育工作人员量少质差,待遇偏低。据1996年城市计划生育工作抽样资料显示,居委会无计划生育专职干部的为5%;有兼职干部的为67%,有专职干部的仅为28%。年龄偏大的矛盾十分突出,50岁以下的仅占7%,51-60岁的占30%,61-70岁的占60%,70岁以上的为3%,最大的达74岁。文化程度偏低,难以适应管理与服务的形势和要求,初中以下的占65%左右。据省民政厅提供的资料,前几年四川每一居委会经费仅为100元,现虽提高到每月130元,留下一部分办公经费外,剩余的经费大约100元左右,主要解决居委会“三职”干部即居委会支部书记、主任、会计的报酬,居委会从事计划生育工作的无报酬来源。

三是城市计划生育管理手段陈旧、管理方式落后。计划生育管理的电子化,将有效地减缓人口流动带来的管理上的难度和压力。由于计划生育投入和计划生育干部素质的制约,电子化管理仅仅处在初创阶段,大多数地方还没有相关的规划和措施。成华区13个街、乡,目前只在4个乡开展人口计划的计算机管理试点工作,部分城区此项工作还未提上日程。

二

四川城市计划生育工作面临的困难和问题,不

是偶然的,而是在经济体制和经济增长方式转变中必然伴随的,只有通过深化改革,在改革与发展过程中才能逐步得到解决。根据全国城市计划生育工作经验交流会议精神,四川城市计划生育工作的基本思路可以确定为:抓住机遇,深化改革,建立以社区管理为中心、单位负责为重点、综合服务为杠杆、可持续发展为方向的城市计划生育工作新格局。

按照这个思路,四川近期城市计划生育工作应采取的措施是,建好“一支队伍”,即增加乡镇、街道计划生育办公室的编制、人员,解决好居委会计划生育工作人员的报酬,把基层计划生育管理队伍建设好;抓好“两个落实”,即落实“以块为中心”的管理体制,落实企、事业单位法定代表人计划生育工作负责制;做好“三项工作”,即搞好人口与计划生育目标管理责任制的制定、检查、考核工作,搞好以现居住地为主的流动人口计划生育管理,探索城市计划生育工作综合服务的路子。为此,提出如下建议:

1. 提高认识,把城市计划生育工作放在更加重要的位置

城市在整个计划生育工作中具有十分重要的地位。一方面,城市人口持续、快速增长,城市人口占总人口的比例上升,使城市计划生育工作量加大;另一方面,城市是流动人口计划生育管理的“主战场”,流动人口是计划生育管理的难点,城市流动人口管理如何将直接决定着流动人口计划生育状况。并且,城市计划生育工作面临的困难是整个计划生育工作面临困难的集中反映,解决城市计划生育工作的困难和问题阻力更多,难度更大。现在与过去比较,城市计划生育管理至少在以下两个方面发生了重大的甚至是根本性的变化。(1)健全的行政、经济控制体系弱化,或不能有效地发挥作用,然而我们的选择只能是另辟捷径而不能在原有的基础上重建;(2)城市人群处于经常性的流动之中,继续在原有的框架中思考则难以适应改革与发展的大趋势。中央提出了城市计划生育工作率先实现两个转变的目标,因而城市计划生育工作比过去任何时候任务更重,要求更高。因此,必须把城市计划生育管理放在更加重要的位置,认真解决城市计划生育工作“可以放心”、“问题不大”等模糊认识,正视困难和问题,加快改革,坚持完善城市计划生育工作机制,推动城市计划生育工作上台阶。

2. 夯实基础,认真解决城市计划生育工作中的突出矛盾

一是保持机构稳定,增加人员编制,特别是街(乡、镇)计划生育办公室编制。区(市)计划生育委员会编制不能减。按照每万人配备1名的原则,重新核定街(乡、镇)计划生育办公室编制。要适应现代管理的需要,重视现代管理技术的运用,既抓好硬件装备,又做好培训工作,不断提高政治思想素质和业务工作水平。

二是重视解决好居委会计划生育专、兼职干部的报酬问题。可以参照解决农村村计划生育专职干部报酬的办法,由各级财政专项解决,并根据工作实绩由街(乡、镇)计划生育办公室统一发放。

三是认真落实企、事业单位法定代表人计划生育责任制。(1)保留计划生育工作机构,并享受二级机构的待遇,配备足够的工作人员;(2)按职工人均2-4元的标准安排工作经费,主要用于宣传教育;(3)完善单位内部管理,如管理网络、工作措施等,保证完成人口计划,切实做到少生、优生、优育。为使法定代表人责任制落到实处,除把考核结果纳入企、事业领导人政绩考核外,还要作为评选文明单位的重要内容,纳入对企业实绩的评价;凡出现计划外生育的,由企业主管部门停发当年企业法定代表人的承包奖金,取消主要领导人3年评选各项先进的资格。

3. 强化考核,狠抓流动人口计划生育管理措施的落实

首先,要建立由政府牵头、有关部门参与的流动人口综合管理机构,对流动人口实行统一管理。在此机构没有建立以前,城市市区设立流动人口计划生育办公室,配备人员3-5人;乡(镇、街)成立流动人口计划生育管理站,配备人员2-3人,专门负责流动人口计划生育工作。

其次,要适应流动人口计划生育管理以现居住地为主的需要,在进一步明确户籍所在地与现居住地计划生育管理职责的基础上,加大现居住地的管理力度。(1)做好查验计划生育证明工作,无证明的不予进行暂住人口登记、劳动就业和房屋租赁等;(2)定期为已婚育龄妇女提供生育、节育、不育及其他生殖保健服务,落实节育补救措施;(3)建立健全监督机制,把有关部门的责任落到实处。

第三,要进一步完善管理措施,特别是做好集资户、就地“农转非”人员和出租房屋者的管理。对集资户、有工作单位的由单位管理,无工作单位的纳入城市户口所在地街道、居委会统一管理,对人、户分离的实行流动人口计划生育管理办法。对就地“农

转非”的,征地时,征地单位要与街(乡、镇)计划生育办公室及时联系,签订计划生育协议,配合街(乡、镇)计划生育办公室做好计划生育工作。工作经费由征地单位按计税面积 500 - 1000 元/亩向街(乡、镇)计划生育办公室缴纳。独生子女父母奖励金,接受安置的由安置单位发放;不符合安置条件而不予安置的按征地结束时独生子女父母奖励金领取的实际年龄段计算由征地单位一次性付给街(乡、镇)计划生育办公室,由街(乡、镇)计划生育办公室发放。对出租房屋者,可以实行“计划生育信得过”的检验制度,从税收、管理费上给予优惠。

第四,加强考核工作,抓好流动人口计划生育管理工作的落实。主要是搞好“两个考核”,即把流动人口计划生育工作纳入流出地与流入地的人口与计划生育目标管理责任制。考核指标:流出地考核流出人口办证率、流动人口计划生育证明中的节育措施落实率、有效率、办证流出已婚育龄妇女定期寄回计划生育情况证明率;流入地考核流动人口登记率、流动人口计划生育证明查验率、流动人口环、孕情检查率、流动人口计划外怀孕率、流动人口计划生育率。检查办法:一是对流入地与流出地分别考核,考核结果分别纳入两地目标管理。二是随机抽取样本点,以考核时的时期情况作为考核依据。

4. 积极探索,走出一条城市计划生育工作综合服务之路

能否抓住机遇,促进城市率先实现计划生育工作思路和方法的两个转变,在很大程度上取决于能否适应新的形势,为广大育龄群众提供切实、有效的服务。但是,城市开展计划生育综合服务又不能照搬农村的做法,必须从城市实际出发。我们认为,城市开展计划生育工作综合服务必须解决好以下四个问题。

首先,要找准结合点——计划生育工作与其他工作的共同利益。一是紧紧围绕经济建设中心,用奔小康统揽。在企业,立足企业生产经营,为提高企

业经营效益提供服务和保障;在社区,着眼城市贫困人口,通过开展生产服务,确保贫困计划生育户到 2000 年实现小康。二是紧紧围绕建设现代化城市,用可持续发展统揽,在城市建设、户籍管理、保护环境、利用资源上下功夫,促进人口合理分布、人口结构优化。三是紧紧围绕社会主义精神文明建设,用人的全面发展统揽,在教育、科技、文化、生殖健康、医疗卫生、社会保障和提高妇女地位等方面寻找共同点,使人口与计划生育管理和城市生活的各方面都协调起来、统一起来,共同构筑新的城市管理机制、发展机制。

其次,要把握着力点——综合服务的主攻方向。要在提高生活质量、提高人口素质的总要求下,结合实际情况,研究本地开展综合服务的途径、内容、方法。如下岗人员多的地方,可配合有关部门搞好再就业培训,做好再就业服务工作;流动人口集中的地方,可配合有关部门做好解决流动人口的后顾之忧,抓好治安工作等;企、事业单位可结合生产经营,研究服务生产经营的措施。

第三,要选准切入点——综合服务的载体。要把综合服务纳入城市社会主义精神文明建设,纳入社区建设。要充分发挥计划生育协会及其他群众团体的作用,组织和动员群众自我教育、自我服务、自我管理、自我约束,推进城市计划生育工作上新台阶。

第四,要党政统揽——政府行为和综合治理。各级党政要站在可持续发展战略的高度,高度重视计划生育工作综合服务。一把手要亲自来抓,负总责,亲自研究计划生育工作综合服务规划,认真解决综合服务中的具体困难。要组织协调有关部门特别是社会事业管理部门,如教育、卫生、劳动等,充分发挥行业优势,落实计划生育工作综合服务责任制,实行目标管理,努力形成综合治理城市人口与计划生育问题的新局面,促进城市人口与经济社会的协调发展及可持续发展。

(上接第 46 页)

综上所述,大学生消费明显受源地城乡类别、源地经济发展水平、现处年级三个环境因素的影响。源地城市化程度越高(假设中把农村看成城市化程度最低的一种类型),大学生消费总水平及食品消费、衣着消费、交际消费越高;源地经济发展水平越高,大学生消费总水平及衣着消费、交际消费、娱乐消费越高,发达地区学生对精神产品的需求远远高于贫困和较贫困地区的学生;从总体上讲,年级越高,大学生的消费总水平及食品消费、衣着消费、交际消费越高,但一年级新生的消费一般要高于二年级学生。