

建立完善计生利益导向机制的实践与思考

何华武, 陈国平, 廖新忠

(江西省新余市人口和计划生育委员会, 江西 新余 338000)

摘 要: 江西省新余市从解决计生家庭最迫切、最根本、最现实的问题入手, 进行了一些积极的探索, 取得了良好的效果。一是计划生育利益导向机制是公共服务体系之一, 作为对弱势群体再分配的制度, 需要各级财政投入; 二是计划生育利益导向机制必须与经济发展和社会进步相适应, 并随着经济社会发展, 加大含金量, 提高覆盖面; 三是人口计生部门要当好参谋和好主角, 不断研究实施过程中的新情况、新问题, 出台地方性的利益导向新政策; 四是计生利益导向机制建设, 必须建立长效的工作机制, 认真解决“直通车问题”、公平公正问题。

关键词: 人口和计划生育; 利益导向机制; 实践; 思考

中图分类号: C923 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149 (2008) 04-0021-03

建立完善的计划生育利益导向机制, 让计划生育家庭受惠, 转变生育观念, 有利于推动社会主义新农村建设, 有利于解决“三农”问题, 有利于农村社会经济的可持续发展, 是新形势下稳定低生育水平、统筹解决人口问题的重要举措。几年来, 新余市进行了一些积极的探索, 取得了良好的效果。

一、从解决计生家庭最迫切的问题入手, 建立养老制度, 解除后顾之忧

农村计划生育工作难开展, 一个非常重要的原因, 就是农村社会保障体系很不完善, 育龄群众特别是二女户家庭在生产、生活, 尤其是养老问题上存在许多实际困难, 有后顾之忧。为了稳定农村来之不易的低生育水平, 新余市突出重点, 从解决群众最迫切的问题入手, 把建立养老保险制度、解除计生家庭后顾之忧提上重要议事日程, 积极争取市委、市政府的重视和支持, 同时, 主动协调保险部门, 共同研究解决实施过程中的问题, 把实事做

实、好事办好, 实现政府、保险公司及计生家庭“多赢”。从 1989 年开始, 新余市就开展农村二女结扎户补充养老保险试点, 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 6 个红头文件, 要求各级政府、财政、计生委、保险部门紧密配合, 狠抓各项工作的落实。1998 年, 针对中国人民银行先后 4 次降息, 保险公司取消了计划生育二女户结扎养老保险险种的情况。为保持计划生育奖励保障政策的连续性, 市计生委积极向市政府建言, 请求对这项工作继续给予支持。通过协调, 市政府下发了余府办发 [1999] 22 号文件, 从 1999 年起, 二女户每对夫妇的保险费为 2000 元, 保险费由市、县 (区)、乡镇财政各负担 1/3, 列入年度财政预算, 及时拨付。截至 2007 年止, 已累计为 25134 名农村纯女户家庭夫妻办理了养老保险, 保险费累计达 1636.8 万元, 参保对象的覆盖率为 100%。农村计生家庭养老保险自 1989 年开办以来, 目前已有 100 多名保

收稿日期: 2008-03-07

作者简介: 何华武 (1956-), 男, 新余市人口计生委党组书记、主任, 研究方向人口理论和新时期人口计生工作实践。

险对象开始领取养老金，每人每年领取金额为400~600元。

人们之所以对补充养老保险不感兴趣，因为补充养老保险是一种商业性保险，其保障程度较低，保障功能较小，保险作用不够显著，不能充分体现共享社会经济发展的成果。为此，新余市正在积极探索将农村二女户养老保险纳入社会保险，参照失地农民社会保险暂行办法，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，建立长效的生育风险防范机制，使农村二女户家庭能够与城镇企业职工一样享受社会基本养老保障待遇，真正实现共享改革发展成果，安享幸福晚年。

二、从解决计生家庭最现实的问题做起，拓宽利导领域，加大导向力度

新余市坚持“政府关注民生，计生家庭优先”的理念，把计生利导融入政府民生工程，实行优先共享。

1. 认真落实农村部分计划生育家庭奖励扶助政策。从2005年开始，对农村年满60周岁的计划生育独生子女和二女户家庭的父母，按每人每月不低于50元的标准发放奖励扶助金。渝水区从2007年开始，在国家规定的每人每年600元的基础上，另外增加每人每年600元。并建立健全了严格的资格确认、资金管理、资金发放和社会监督“四权分离”的制度和程序，确保奖励扶助对象统计准确无误，奖励扶助金发放及时、足额到位。2007年我市共有653人受到奖励。

2. 建立“人口计生贡献奖”制度，实行“即做即奖”。只要落实了长效节育措施，即可得到政府每户每年200元的奖励，对接了国家对农村部分计划生育家庭的奖励扶助政策。2004年以来，已为30722户农村独女户、二女户发放生活补助费614.44万元。

3. 以现金形式发放农村独生子女父母奖励费。建立以政府财政为主要列支渠道的奖励费发放制度，全市农村独生子女父母奖励费全部实现以“直通车”的方式发放到户到人。

2003年以来，已为11.38万人次农村独生子女家庭发放独生子女父母奖励费487万余元。

4. 对农村0~6周岁独生子女办理爱心保险，一年一保。截至2007年止，累计投保43349人，保费达135.78万元。全市共处理农村计划生育家庭爱心保险理赔案708件，支付保险金76.23万元，赔付率达56.14%。

5. 对符合生育二胎条件，主动放弃生育二胎并领取了《独生子女父母光荣证》的夫妻，给予不少于2000元的一次性奖励。

6. 建立利导联动机制，使各部门的优惠扶持政策向计划生育家庭集中倾斜。2007年，农业部门共培育扶持1000户以上独生子女户或纯女户成为果业专业户；发展优质稻6670公顷，带动6000多户独生子女户、二女户增收80元；对570户纯女户建沼气池免征占地费。卫生部门对1578名农村计生家庭父母及其子女就医实行“三免四减半”^①，共减免医疗费用10多万元。民政部门将3517名贫困计生对象纳入城乡“低保”，发放低保金65.77万元；为计划生育特困家庭和节育手术并发症对象发放救济款36万元；帮助符合条件的计划生育特困对象缴纳个人负担的全部或部分新型农村合作医疗基金，用于农村计划生育女儿户的大病医疗费达15万元，救助47人次。

三、从解决计生家庭最根本的问题使劲，强化教育培训，提升综合素质

当前我国人口问题主要表现为观念落后、出生反弹、性别失调，但实质是素质问题、发展问题、教育问题。为此，新余市把利导机制延伸到对农村计生家庭人口的教育和培训方面，实施了“学生助学计划”和“家庭培训计划”，促其提高综合素质。

1. 助学计划。在参与新农村建设过程中，人口计生部门培训农村留守儿童辅导员320名，为留守儿童送去“代理父母”的关爱和校外教育。在普及九年义务教育的基础上，实行计生户中考优惠加分政策，帮助农村独子户、二女户家庭女孩进入高中就读。2004~2007年，全市7457名农村独生子和农村独女户、

^① “三免四减半”：门诊患者免交普通门诊挂号费、肌肉注射费、小换药费；住院病人的“三大常规”检查费、胸片检查费、普通床位费、三级护理费各减50%。

二女户家庭女孩分别享受了中考加 10 分、15 分的优惠，其中有 698 名经优惠加分进入省、市重点中学或重点建设中学。组织开展“关爱女孩捐资助学活动”，共发动市、县区直部门救助贫困女孩 63 名，助学金额达 60400 元。开展领导干部“一帮一、结对扶”活动，每年有 600 多名处级以上领导干部与农村贫困计生子女结对，其中帮助 258 名计生子女圆了大学梦，让 4798 名留守儿童重返校园。协调教育部门，率先普及农村独生子女户、二女户家庭子女高中教育，并对其中二女户家庭的子女实行免费教育。

2. 家庭培训计划。市政府设立了农民培训专项基金，实施 20 万农民培训计划，帮助农民实现“当好农民、不当农民、当好市民”提高素质三级跳。目前，已培训农民 11.3 万人，其中计生户占 70%。协调科技部门对计生户开展科技培训，去年共培训计生户 2540 人次。协调农业部门对农村计划生育家庭开展实用技术培训，去年共培训计生户 3100 人次。通过培训，一大批计生户掌握了实用技术和创业致富本领，全市培育生产型、加工型、养殖型等农产品龙头企业基地 23 个，带动 7250 户计生户增加了经济收入；发展“柑橘村”、“西瓜村”、“苕麻村”、“葡萄村” 105 个，培育 1200 多户计生户成为种植、养殖专业户。

多年来在建立有利于农村计划生育家庭的利益导向机制方面主要体会是：

1. 计划生育利益导向机制是公共服务体系之一，建立在政府公共财政的基础上，各级政府应当成为主体，作为对弱势群体再分配的

制度，需要各级财政投入。近几年来，新余市逐年加大对计生利益导向和奖励扶助经费的投入，2007 年，市本级财政安排利益导向专项资金 182 万元，人均达 1.63 元，在全省设立的区市中负担比例最高。

2. 计划生育利益导向机制必须与经济社会发展和社会进步相适应，并随着经济社会发展，加大含金量，提高覆盖面。经过几年的努力，新余市利益导向项目由 9 项拓展为 32 项，覆盖面由 45% 上升为 95% 以上，形成了“项目全、覆盖面广、参与部门多、计生家庭得实惠多”的计生利益导向和社会保障体系。

3. 人口计生部门要当好参谋，当好主角，不断研究实施过程中的新情况、新问题，不断出台地方性的利益导向新机制。新余市明确了计生协会办公室为利益导向的职能科室，对利益导向实施过程中遇到的问题不断梳理、反思和总结，将改进意见提交党委、政府或计生领导小组研究，促成了地方性利导机制的完善和创新。

4. 计生利益导向机制建设，必须建立长效的工作机制，认真解决“直通车问题”、公平公正问题，真正做到该享受的一个不漏，不该享受的一个不进。新余市注重长效机制的建设，建立健全了资格确认、资金管理、资金发放、社会监督等一系列制度，实行对象公示、程序公开，确保公平公正，并为每个受惠对象开设银行账户，实行资金发放“一卡通”，有效地防止了徇私舞弊、暗箱操作，真正把利导机制办成了阳光工程、民心工程。

[责任编辑 王树新]

(上接第 26 页)

行政、工作作风、廉洁高效和勤政为民等方面的监督。

4. 坚持定期督查整顿治理制度。各级政府和人口计生委要对人口计生系统的依法行政情况进行定期督查，并加大督查力度。成立由人大牵头，主要领导带队，执法部门参加，业务骨干组成的执法督查队，深入基层，采取访问群众、听取汇报、抽查案卷等办法进行督查。查计生行政执法人员素质是否合格，看是否有其他不具备执法资格人员上岗执法。查执法程序是否合理，看有无不按程序或违反程序

执法现象。查执法行为是否合法，看是否存在执法不严或违法乱纪等现象。

通过督查发现的依法行政不实、不力等问题，要立即进行整顿治理。同时要根据问题性质和程度，采取教育或通报批评、追究责任、限期整改，及时纠正依法行政不力现象，尽快改变依法管理水平不高的局面，保证《人口与计划生育法》和相关法律法规全面、及时、深入地贯彻落实到基层。

[责任编辑 王树新]