

关于加强人口和计划生育新机制建设的思考

潘银苗

(北京市人口和计划生育委员会研究室, 北京 100053)

摘要:为进一步推动综合改革,完善人口计生工作新机制,本文在回顾北京市深化综合改革推进新机制建设的基础上,总结出新机制建设的工作成效,提出了北京市深化综合改革推进新机制建设的具体内容,分析了该项工作中存在的问题,为下一步深化综合改革推进新机制建设指明了方向。

关键词:综合改革;新机制;思考;人口和计划生育

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2010)01-0090-03

几年来,北京市人口计生系统按照分类指导、先易后难、循序渐进、注重实效、整体推动的原则,首先推动城市功能核心区的综合改革和新机制建设,然后扩大到功能拓展区,最后拓展到城市发展新区和生态涵养发展区。2005年底,经市人口和计划生育领导小组的评估验收,全市18个区县均完成市委常委会确定的阶段性任务,基本建立起“依法管理、村(居)民自治、优质服务、政策推动、综合治理”的工作运行机制^[1]。

一、开展综合改革加强新机制建设工作

(一) 具体做法

一是加强对综合改革和新机制建设的组织和协调。1998年4月,市委常委会讨论通过了《北京市基本实现计划生育“两个转变”的要求》这一推进综合改革的纲领性文件,明确了要“建立适应社会主义市场经济和人民群众需求的综合治理人口问题的工作机制”

的任务,提出了北京市跨世纪人口计生工作奋斗目标。2006年,为贯彻国家人口计生委《全面落实综合改革建立和完善工作新机制的指导意见》,研究制定了《全面深化“两个转变”建立和完善人口和计划生育工作新机制体系实施纲要》等文件,提出了建立三大机制体系的工作安排。按照市委、市政府的部署和国家人口计生委的要求,坚持把综合改革和新机制建设纳入年度工作计划,并建立了以实现“两个转变”为主要内容的综合改革和新机制建设评估办法,推动了综合改革和新机制建设的持续开展。

二是把依法行政作为综合改革和新机制建设的准则。改革和创新必须符合《宪法》精神和相关法律的要求。为此,制定了《北京人口和计划生育条例》,出台了《关于加强计划生育村民自治工作的通知》、《关于扶持农村计划生育低收入农户增收致富的意见》、《关于印发〈北京市创建人口与计划生育工作

收稿日期:2009-05-09;修改日期:2009-10-09

作者简介:潘银苗(1963-),安徽怀宁人,北京市人口和计划生育委员会研究室主任,研究方向:行政管理。

示范社区、示范村活动方案)的通知》、《关于印发〈北京市人口与计划生育现居住地为主管理办法〉的通知》、《关于全面推进城市社区人口与计划生育工作改革的意见》、《关于印发全程办事代理工作方案的通知》等一系列法规、政策,建立健全了地方人口和计划生育法规政策体系。

三是把探索统筹解决人口问题作为综合改革和新机制建设的重要目标。面对首都人口问题错综复杂的局面,市委、市政府按照中央的部署,在加强人口发展战略研究的基础上,制定了《关于稳定低生育水平加强人口与计划生育工作的意见》和《关于深入贯彻落实科学发展观统筹解决人口问题的决定》,提出了用发展的思路和改革的办法统筹解决人口问题的总体要求;并把综合改革和新机制建设纳入《北京市“十一五”时期人口全面发展规划》和《北京市“十一五”时期人口和计划生育事业发展规划》之中,丰富了综合改革和新机制建设的内涵,探索了统筹解决首都人口问题的新途径。

(二) 工作内容

1. 构建符合首都功能定位的人口宏观调控机制体系。

首长负责制机制。各级党委、政府坚持把人口问题摆到经济社会可持续发展战略的首要位置,各级政府成立了行政一把手任组长的人口计生领导小组,坚持一把手亲自抓、负总责。

统筹决策机制。市委常委会听取人口计生工作汇报,研究人口发展面临的重大问题;利用市政府常务会和市长办公会等平台协调人口政策、研究人口问题。将统筹解决人口问题纳入《北京城市总体规划(2004-2020年)》及市政府年度工作计划,把人口计生工作的重要内容列入市政府折子工程。

经济调节机制。转变经济发展方式,优化产业结构,着力发展现代服务业、高新技术产业,降低发展对人口数量的依赖度,缓解了人口对资源环境压力。

2. 建立符合群众需求的人口计生工作机制体系。

综合治理机制。市委、市政府每年听取人

口计生工作汇报,研究解决难点问题。市长与区(县)长连续19年签订人口和计划生育目标管理责任书。各级人口计生单位认真履行职责,联合开展流动人口服务与管理、出生缺陷干预、治理出生性别比等专项行动。

政策推动机制。修订的《北京市人口与计划生育条例》,调整了计划生育奖励标准,增加了一次性奖励和经济扶助的有关规定。建立农村部分计划生育家庭奖励扶助政策等一系列计划生育家庭利益导向政策体系,探索建立农村计生家庭养老保障办法。

依法管理机制。人口与计划生育地方性法规、规章体系已经形成。政务公开制度、行政执法责任制度、过错责任追究制度等依法行政制度相继建立。规范行政执法,杜绝违反“七个不准”的行为。

村(居)民自治机制。绝大多数村(居)落实“四个民主”,计划生育自治能力和服务能力提高。从2005年开始,全市每年评出计划生育“示范社区”、“示范村”各100个,树立了800个先进典型。

优质服务机制。开展创建国家优质服务先进区(县)活动,已有66.7%的区县获得国家级优质服务先进区(县)称号。全市建立710个社区计划生育服务站。深入开展婚育新风进万家活动和“关爱女孩行动”。互动式“青春期教育”项目走进学校、社区、军营和工地,受益人数达300多万人次。

3. 建立人口计生工作支持保障机制体系

政府督查机制。各级政府从严治政,把人口计生工作纳入重大事项督查,严格奖罚。坚持“一票否决”制,对在人口计生方面存在问题的单位和个人,均取消综合评选资格。

战略研究机制。人口计生部门已将工作重点转向研究战略、制定规则、创造环境、依法管理。市、区县分别成立了人口发展战略研究领导机构。“首都人口与发展论坛”初步形成品牌,建立专家、学者研究首都人口问题的平台,为政府决策提供理论和智力支持。

公共投入机制。人口计生事业费增长幅度高于财政收入同期增长幅度。市长与区县长签订的责任书中,把经费投入列为主要内容,明

确额度，落实责任。

队伍建设机制。坚持干部人事制度改革，引入竞争机制，选拔录用了局、处级干部。坚持全系统多层次干部培训，使聘请有关领导和专家授课形成制度。

二、开展综合改革加强新机制建设工作存在的问题与思考

尽管开展综合改革推进新机制建设取得了积极成效，取得了丰富的成果，但在实际工作中存在着一些亟待解决的问题，主要表现在以下几个方面。

1. 综合改革应当由综合部门牵头，在政府行政管理体制改革的层面上进行，依靠人口部门单兵突进相当艰难^[2]。在目前形势下，人口计生委仍然是一个专业部门，由专业部门转变为综合部门任重道远。

2. 什么是新机制？怎样建立新机制？没有成型的理论指导。新机制建设是自上而下地推进，还是自下而上地推进，还是上下结合共同推进目前还不好把握。尽管国家人口计生委提出“三个层面、五个维度”的要求，但在实际工作中还是过于笼统，具体工作内容和目标难以界定，基层在实践上难以把握。

3. 各地区面临的人口问题各不相同，推

进方法千差万别，理论层面建立的新机制难免存在局限性，如何处理综合改革和新机制建设的共性与个性的关系值得研究，尤其是如何建立分类指导的模式也是一大难题。

4. 深层次矛盾和问题有待破解。在当前体制下，人口服务与管理是相关部门各管一段，存在着管理与服务缺位和错位等问题。特别是人口治理不综合、人口政策不协调、管理和服务手段不适应等问题有待进一步解决。

5. 政策推动的力度相对减弱，不能适应新时期人口和计划生育形势的客观要求。改革开放初期制定的计划生育奖扶政策对基本国策的执行起到了较好的导向作用。随着经济社会的发展以及对民生的高度重视，各个部门都在出台普惠政策，客观上削弱了计划生育政策的惠民力度。因此，计划生育奖扶政策不论是在广度，还是在力度上都有待于进一步加强，加大政策推动的力度迫在眉睫。

参考文献：

- [1] 邓行舟. 努力构建综合解决首都人口问题的新机制. 人口和计划生育, 2007, (3).
- [2] 俞华. 人口和计划生育工作新机制建设的思考. 人口研究, 2005, (4).

[责任编辑 黄荣清]

(上接第 89 页)

参考文献：

- [1] 王金营, 蔺丽莉. 中国人口劳动参与率与未来劳动力供给分析. 人口学刊, 2006, (4).
- [2] Melissa Favreault, Caroline Ratcliffe, Eric Toder. Labor Force Participation of Older Workers: Prospective Changes and Potential Policy Responses. National Tax Journal, 1999, 52 (3).
- [3] 乔晓春, 张恺悌, 孙陆军. 中国老年贫困人口特征分析. 人口学刊, 2006, (4).
- [4] 叶春. 我国农村劳动力参与率现状、原因与对策. 北方经贸, 2007, (5).
- [5] 车翼, 王元月, 马驰骋. 老年劳动者劳动供给行为的 Logistic 经验研究. 数量经济技术经济研究, 2007, (1).
- [6] 王红漫. 老年人再就业状况及影响因素分析——来自北京大学燕园地区的调查. 市场与人口分析, 2001, (1).
- [7] 左伟, 吕立国. 高校退休教师社会参与的调查研究. 吉林师范大学学报(人文社会科学版), 2008, (6).
- [8] 裴晓梅. 从“疏离”到“参与”老年人与社会发展关系探讨. 学海, 2004, (1).
- [9] 张翼, 李江英. 强关系网与退休老年人口的再就业. 中国人口科学, 2000, (2).
- [10] 吴海盛. 农村老年人农业劳动参与的影响因素——基于江苏的实证研究. 农业经济问题, 2008, (5).
- [11] 同 [3].

[责任编辑 王树新]