

积极寻求城市社区人口计生管理服务新机制

江西省新余市人口计生委

(新余市人口计生委, 江西 新余 338000)

摘要: 新余市以深化综合改革、创新工作新机制和贯彻落实中共中央国务院《关于全面加强人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决定》精神为契机,立足实际,积极寻求城区人口计生管理服务的切入点;围绕“无缝隙管理、零距离服务”和“人口分类、管理分级、权随事走、责任到人”的要求,积极寻求城区人口计生管理服务的突破点,初步构建了“三结合”和“三为主”的城区人口计生管理模型;围绕资源共享、信息共用的要求,积极寻求城区人口计生管理服务的带动点,在纵线上实现了市、区、乡三级联网,在横线上实现了人口计生、民政、卫生、公安等部门横向联网。通过实践,带出了城区人口计生管理服务的新亮点,已婚育龄妇女信息覆盖率由85%提高到95%以上,新婚录入率由80%提高到98%以上,已婚育龄妇女服务指标录入率由60%提高到90%以上。

关键词: 城区人口计生;管理服务;新机制;创新实践

中图分类号: C923 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2007)06-0028-04

近年来,江西省新余市针对城市化、工业化进程的日益加快,城区下岗待业人员、失业人员、无固定职业人员、流动人口大幅增加,拆迁户、暂寄户、半边户、口袋户等人户分离现象日渐增多,给城市人口计生管理服务带来许多新情况、新问题,进一步深化城区计划生育管理体制改革的,夯实城区计划生育工作基础,切实加强人口计生信息化建设,积极探索建立“网络化管理、信息化服务”的城区人口计生管理和服务工作新机制,有力地推动了城区人口计生工作持续、稳定、健康地发展。

一、积极寻求城市社区人口计生管理服务的切入点

进入新世纪以来,随着中共中央国务院《关于全面加强人口和计划生育工作统筹解决

人口问题的决定》(中发[2006]22号)的正式发布,标志着人口和计划生育工作进入新的发展阶段。人口计生工作亦面临着“转型”的社会大背景。

1. 经济大转轨

随着市场经济运行体制的确立和完善,企业改制,“单位人”变成“社会人”,与此同时,各种类型的新经济组织层出不穷,经济基础发生了变化,人口计生管理服务面临新的挑战。

2. 社会大转型

过去“二元”结构社会形态正在向“一元”社会形态转变,人口身份限制彻底打破,城乡人口概念将淡化,新的社会阶层不断涌现,社会人口多元化趋势使人口计生管理服务面临新的挑战。

3. 政府服务职能大转变

随着经济、社会的变化,政府职能由行政管理型转向服务型,人口计生事业面临新的课题。

4. 城市化大推进

工业的发展,城市的拓展,城市周边大量“农民”转为“市民”,就业分散、人户分离,原有的组织结构被打破,管理体系受冲击,人口计生管理服务面临新的问题。

5. 人口大流动

经济发展、社会变化、城市扩充,必然带来人口尤其是农村人口的大流动,这既是经济社会和城市发展的动力,也给城市社会的管理带来巨大压力,人口计生管理服务面临新的考验。

在这种社会大变革、人口大流动的格局中,人口计生工作如何定位,怎么应对,是摆在我们计生工作人员面前一道无法回避难以逾越的难题。通过大量调研和分析,我们感到,新时期新阶段人口计生工作的难点虽然仍在农村,但问题的症结在城市;稳定低生育水平等五大任务的重点在农村,但管理服务的薄弱环节在城区。应当统筹城乡发展,稳定农村,主攻城市,切实把管理的重心放在城区。为此,2005年我市把城区作为年度人口计生工作三大重点之一,2006年又把人口计生工作重点向城区转移,并提出构建城区“零缝隙管理、零距离服务”的新理念、新思路,对人口计生管理服务体制、机制进行新的探索。新余市委、市政府高度重视城市社区人口计生管理工作,深化人口计生综合改革,创新人口计生工作新机制,审时度势,制定了“适应城市社区改革发展的人口计生管理服务新体制”的工作目标。

二、积极寻求城市社区人口计生管理服务的突破点

1. 改革城区管理体制 落实属地管理

2006年,我市根据形势的变化和事业发展的需要,改革了城市社区人口计生工作“市、区(县)分割管理,各自负责”的管理模式,果断地将全市市直各机关、企事业单位

(除新钢公司外)的管理服务工作全部移交给所在县区管理,实行还权于社区。全市共移交了166个单位,近10万人口被纳入到县区管理,为构建新的管理体制奠定了基础。

2. 改革管理模式 实行网络全覆盖

根据“零缝隙管理、零距离服务”理念和“人口分类、管理分级、权随事走、责任到人”的原则,我市将城市人口按其居住、属性、形态划分成社区人口、单位人口、流动人口三种类型,尝试构建了“三结合、三为主”的管理模式。“三结合”即市级管理与区级管理相结合(体现两级政府四级管理)、单位管理与社区管理相结合(体现管理资源的整合)、户籍管理与居住地(住房)管理相结合(体现既管静态,又管动态);“三为主”即单位人以单位担责为主,社区人口以社区担责为主,流动人口以流入地和业主担责为主。具体讲就是:①对居住在辖区内的机关、企事业单位、社会团体的在职已婚育龄妇女以单位管理为主,工作单位定期向社区居委会报送单位干部职工的生育节育及环孕检信息,由社区居委会协助单位进行管理和服务;②对居住在辖区内无固定职业和失业的,以及与单位脱离劳动人事关系的已婚育龄妇女以社区管理为主,由社区居委会负责出生统计、生殖保健、避孕节育等日常的管理和服务业务;③对居住在辖区内的流入已婚育龄妇女以流入地管理为主,对此类人员和常住人口一样纳入正常的管理和服,做到同管理、同服务、同宣传、同考核。

以上管理模式构成了“市一县区一街道一社区一小区一楼栋一居住人口(社区人口、单位人口、流动人口)”的管理服务网络,以及各类人口的管理服务流程。根据模型和流程,我们设计并统一印制了社区楼院人口和计划生育户口登记表,更新完善了社区居委会的计生台账,组织社区工作人员逐楼逐户逐人进行排查登记,做到辖区不漏楼、楼不漏户、户不漏人、人不漏项。采集到的信息及时整理,一户一页,一楼一册,一区(网络)一台账,真正体现管理网络全城区覆盖,服务到房到人。

3. 运行新模式 实行“四配套”

一是队伍建设配套。重点配备社区以下管

理层级和管理服务人员。社区成立了副科级工作站（为街道办事处派出机构），公开选拔了 25 名干部为站长，每个工作站配备了 2~ 4 名工作人员；调整充实了居委会工作人员，确保每个居委会有 5~ 7 人；公开招聘了 80 名流动人口管理信息员，每个社区（含城中村）2 名。社区层级构成了工作站人员、社区居委会、流管人员“三位一体”的管理格局。在居住小区层级全市选配了 500 名中心户长（每 100 户左右配备 1 名），管理底层是楼栋长（人口计生信息员），基本形成了横向到边、纵向到底的管理服务队伍，解决了无人管理的盲区。

二是阵地建设配套。在老城区借鉴村建帮扶方法，实行市、县区单位结对挂点帮扶，对社区办公用房实行升级改造；在新建小区，按社区管理用房列入开发商规划，不低于小区建筑总面积的 3%，实行同规划、同设计、同施工，无偿长期使用，确保每个社区办公用房不少于 120 平方米，解决“无房办事”问题。

三是经费投入配套。社区人员相当于公务员待遇，实行市、区财政统拨，按六四比例分担；中心户长每人每年 500 元岗位补贴；楼栋长实行以奖代补（人均每年 200 元左右），办公经费每个社区每年不低于 2.7 万元标准，公共事业进社区实行费随事走，每年按社区人口人均 1 元（市、区财政共担），基本保证社区正常工作经费，解决“无钱做事”问题。

四是管理制度配套。建立定期清查和信息采集制度。各街道办事处、社区居委会定期对辖区居民楼院集中入户排查登记，中心户长、楼栋长每周到所辖居民楼院了解情况，收集人口和计生变动信息。建立信息通报和手续移交制度。单位每半年向社区居委会报送计生管理服务变动情况，每月向职工居住地社区居委会通报一次在职已婚育龄妇女生育节育信息。建立流动人口计生管理服务制度。街道计生办固定专职人员分片包段，社区居委会对流入、流出居民楼院和各小街小巷的已婚育龄妇女及时上门登记建档，为流动人口免费办证、免费环孕检、免费“四大手术”、免费发放避孕药具。建立目标管理考核制度。街道办事处、社区居

委会与各市直属单位签订了人口计生工作目标责任书，年终进行考核评比，解决了“无章理事”的问题。

三、积极寻求城市社区人口计生管理服务的带动点

1. 新技术运用与城区管理服务新模式相配套

通过省人口计生委专家的技术支持，我们在县、乡级 WIS 系统中实现了以下五种查询方式，即在本地居住不论户口是否在本地（居住在本地户口在本地、居住在本地户口不在本地、户口在本地不在本地居住）均可按单位查询，已经实现了跨居委会、跨街道办按照单位查询，并能直接将各种管理服务查询、汇总，实现了社区管理和单位管理相结合的目的，达到了运用新技术对城区信息更加有效管理和利用的双赢效果。通过查询方式的技术创新，将 WIS 的信息按照我们的管理模式加以分类，使各种服务信息、奖励处罚、汇总分析能够按照管理人群的不同加以区分，从而更加有效地指导城区计划生育的管理和服务。

2. 组建信息局域网 实现城乡一体化

我们利用信息化中心宽带光纤，实现了市、区、乡三级联网，建立了人口计生广域政务专网，渝水区人口计生局、服务站建立了办公局域网，实现了管理与服务的融合。同时，利用互联网，横向实现了计生、民政、卫生、公安等部门联网，纵向实现了与乡镇联网。把信息网络横向拓展至相关部门，纵向延伸至乡村，形成了完整的人口计生信息网络。

3. 建立信息运行新机制 实行人口信息共享

我们利用省县级数据库管理系统，建立了全市统一的大型中心数据库和部门共享信息数据库，依托省 WIS 系统，开发了“部门信息共享平台软件”。在信息共享中，各部门信息传输内容和操作流程是：区婚姻登记处将新婚夫妇双方的基本信息录入民政部门的“婚姻登记系统软件”，每月用“婚姻登记计划生育信息导出软件”从“婚姻登记系统软件”的数据库中 将计生部门需要的人口信息导出，然后导

入区信息中心交换平台数据库，乡镇通过“部门信息共享平台软件”的卡片新增功能自动新增WIS卡片。该系统应用后，我市共享新婚信息准确率、及时率达到100%，解决了实行新婚姻登记制度后个案结婚信息难掌握的问题。全市范围内的市区医院、乡镇卫生所通过医院计划生育信息录入软件，及时录入婴儿出生、死亡、人流引产等方面信息，按月集中导出报送统计表，市、区医疗机构通过各自的报送渠道将统计表导入至区人口计生信息中心交换平台。市公安局户政处将新生儿入户、农业户外迁、死亡人口户口注销等方面信息核实后，通过虚拟打印导出，集中整理补充信息后导入至信息中心交换平台数据库。各相关部门信息导入后，由区人口计生信息中心进行分拣，基层计生人员通过登录平台，分类别下载进行比对后，对WIS信息进行更新、补充。同样各部门也可以通过登录“部门信息共享平台软件”共享区人口计生局WIS中心数据库提供的出生和婚姻、孕情、人口流动等汇总信息，实现了信息互馈，资源共享。通过新软件新技术的应用，提高了信息覆盖率、准确率和及时率，增强了管理和服务的时效性。

四、城市社区人口计生管理服务新亮点

1. 城区管理服务新模式的建立推动了人口计生工作的发展

一是消灭了“死角”，照亮了“盲区”。实行以房管人，推行“三结合、三为主”的管理模式，形成了城市社区计划生育管理网络，使计生的触角伸到了城市的每个角落，切实做到了底数清、情况明，管理无死角，服务无盲区。已婚育龄妇女信息覆盖率由85%提高到95%以上，新婚录入率由80%提高到98%以上，已婚育龄妇女怀孕录入率由60%提高到90%以上。

二是理顺了关系，克服了扯皮现象。“两级政府、四级管理”体制的建立，使计划生育工作的责权利统一起来，形成了齐抓共管的合力。

三是落实了责任。实行“看好自己的门、

管好自己的人”，把责任落实到了单位和个人，真正调动起了各方面、各层次的积极性和主动性，形成了“不用扬鞭自奋蹄”的喜人局面。

2. 城区信息系统的建立为城乡统筹解决人口问题开辟了新途径

通过信息化带动工程的实施，我市的已婚育龄妇女计划生育信息传递实现了市、区、街、社区四级联网，不管是城市居民向农村流动，还是农村人口流向城区，都随时可进行信息查询、比对和反馈，真正把城市和农村信息统一起来，有效解决了以前城乡信息割裂、断层的问题，实现了育龄妇女信息管理城乡一体化。比如，通过民政系统提供的有关婚姻信息，可以及时准确地掌握全市育龄妇女的结婚情况，便于人口计生部门及时送证上门，跟踪服务。通过卫生部门提供的出生信息，可以及时进行配套的人口计生项目服务。通过公安部门提供的户籍信息，可以把握计生对象的生育状况，随时可准确统计出县、区、乡镇的人口控制情况，大大提高了管理的科学性、服务的及时性。

3. 共享系统的网络化提升了管理水平和
服务效益

信息化在人口计生工作中的推广应用，使各级人口计生管理部门和干部逐步摆脱了传统的纸质信息为主的工作方式。目前，各级人口计生部门的日常信息资料、文书处理等基本实现了计算机化；区、县人口计生局与市人口计生委之间的计划生育统计数据、信息传递不再用软盘交换的方式，而是直接从网上及时更新，并加快了信息的传递速度。我市各级人口计生干部利用现代化办公的能力也得到了提高。

虽然数据来源渠道多元化，但能够及时掌握全市的计划生育状况和动态变化情况，为决策提供依据，有针对性地对人口计生工作提供有效的管理与指导，提高了计生管理的科学性和有效性。

[责任编辑 王树新]