

## 以综合改革为动力，积极探索更名后 上海人口与计划生育工作新的战略转移

谢玲丽

(上海市人口和计划生育委员会，上海 200002)

**摘要：**本文介绍了更名后的上海市人口和计划生育委员会在综合改革、职能拓展和探索特大型城市人口综合管理等方面的实践，全面分析了当前上海人口与计划生育工作面临的机遇和挑战，提出了新形势下上海人口与计划生育工作战略转移的总体思路。

**关键词：**人口；综合改革；综合调控；战略转移

**中图分类号：**C923   **文献标识码：**A   **文章编号：**1000—4149(2004)05—0019—05

人口与计划生育工作综合改革的推进，就是在稳定低生育水平的同时，要加快工作思路和工作方法的转变，以适应社会主义市场经济体制的要求。近年来，在国家人口和计划生育委员会的指导下，在上海市委、市政府的领导下，我委在率先更名后，以综合改革为动力，积极探索上海人口计划生育工作新的战略转移。坚持“大人口”工作和计划生育工作两手抓，在稳定低生育水平的同时，努力拓展工作领域，不断丰富工作内涵，积极探索具有上海特色的人口综合管理新路子，坚持人口研究的前瞻性和科学性、人口管理的综合性和创新性，推动了人口问题的综合治理。人口与计划生育工作已从控制人口数量为主逐步转向人口综合管理。

### 一、拓展工作职能——积极探索人口综合调控和综合管理的新路子

上海历届市委、市政府都高度重视人口与计划生育工作。针对本市人口自然变动持续负增长态势下人口工作的新形势和新问题，市委、市政府多次强调要完善人口综合调控体系和相关社会经济政策，并在2000年的上海市政府机构改革中，及时将上海市计划生育委员会更名为上海市人口和计划生育委员会（以下简称“市人口委”），明确了市人口委是主管人口和计划生育（以下简称“人口计生”）工作的政府组成部门，增加了“开展人口预测，研究提出本市人口发展中、长期规划和年度计划；加强协调有关人口宏观调控政策”的职能，顺应了社会经济发展对人口与计划生育工作的要求。

#### （一）围绕改革发展的大局，开展人口问题的前瞻性和综合性研究

近年来，本市人口计生系统围绕上海改革发展的大局，加快职能拓展，加强人口发展战略研究，促进人口问题的综合治理，初步形成了市、区（县）上下联动的局面。

2000年，市人口委与市计委共同开展了“上海综合人口政策调研”；2001年，市人口委承担了市政府重大决策咨询研究课题“上海人口增长趋势与最优人口规模研究”、“上海持续低生育水平下的生育政策研究”；2002年，与市统计局共同对“五普”人口资料进行了深度开发，开展了

收稿日期：2004—02—13

作者简介：谢玲丽（1951—），女，浙江人，上海市人口和计划生育委员会主任，高级经济师。

“上海人口分布现状、合理再分布和对策”等13项专题研究。同年，受市政协委托，承办了上海市首次“人口与发展”论坛，并举办了上海人口发展战略专家咨询会，深入探讨新形势下上海作为国际大都市的人口与经济、社会、发展之间的关系问题，为上海制定人口发展战略提供有益的参考；2003年，完成了市委下达的“流动人口对城市非传统安全的影响及防范”研究任务；积极应标市政府重大决策咨询课题“上海人口总量和人口结构的研究”，有关论点被写入上海新一轮发展规划；开展“上海建立横向到边、纵向到底的外来流动人口源头、互动、有序管理体制和机制研究”，形成建议专报市委、市政府和国家人口计生委领导，得到高度重视，并批转有关部门。目前正在研究制定可操作性方案；组织开展了流动人口总量动态调控、年轻人生育意愿调查与未来生育政策、分阶段分区域人口规模与分布等研究；为改善人口结构，推动城市可持续发展，积极探索开展人口出生预测预报工作，首次召开新闻发布会，向公众发布有关人口出生预测预报及18~30岁年轻人生育意愿调查等信息，引导市民避开生育高峰，适时生育，避免由此带来的就学高峰、就业高峰，以及社会资源配置的阶段性波动，受到了社会的高度关注；举办“上海新一轮城市发展与人口调控”研讨会；争取市编办批准建立上海市人口与发展研究中心。

各区、县人口委也结合区域发展战略，加强了人口问题的前瞻性研究，为党委、政府进行人口综合决策提供科学依据。2002年，各区县人口委累计开展了25项人口方面的专题研究，不少研究成果已被区（县）委、区（县）政府和有关部门采纳。

## （二）推进综合治理，主动参与全市人口综合调控决策

更名以来，市人口委努力发挥职能部门的参谋作用，积极争取将人口与计划生育工作纳入本市国民经济和社会发展规划，使人口与经济社会发展有机结合。在起草《上海市人口和计划生育条例（草案）》时，增加了“人口综合管理”章节。在制定《上海城市总体规划（1999~2020年）》、《上海市国民经济和社会发展规划第十个五年规划纲要》时，市人口委及时向市委、市政府提出了有关加强人口综合调控的建议，得到了采纳，确立了人口在可持续发展中的首要地位。与以往相比，上海新一轮城市发展规划以及“十五”发展规划中，有关人口方面的内容大大增加，份量加重，充分体现了人口与经济社会的协调发展和可持续发展。市委、市政府在制定《上海市“十五”人口、就业与社会保障重点专项规划》、《关于加强本市人口综合调控的若干意见》、《关于新一轮上海市城市总体规划的实施纲要》等重大政策前，都就有关人口综合管理内容征询市人口委的意见。

## （三）加强综合协调，制定保障群众利益的计划生育工作措施

市人口委积极主动加强与有关部门的协调，在出台医保、社保、户籍、劳动等一系列政策和改革措施时，注意计划生育利益导向，注重政策推动。对领取《独生子女证》和婚后无子女的职工，在年老退休时分别给予每人一次性补充养老金。参加基本医疗保险的职工，其计划生育手术费用纳入城镇医疗保险范围全额支付。城镇生育保险办法规定，凡符合计划生育的对象，可以享受生育保险待遇；属于晚婚或者晚育的，还可增加生育生活补贴。这些政策措施切实维护了广大群众计划生育的合法权益。

## （四）深化综合改革，完善人口综合管理和服务体系

本市各级人口计生部门坚持以人为本和造福于民的宗旨，不断深化改革，完善人口综合管理和服务体系。一是适应市场经济，率先建立了以现居住地为主的常住人口管理体制。市政府办公厅两次转发了由市人口委等八部门联合制定的关于以现居住地为主的管理办法，得到了国务院领导的肯定，并向全国推广；加大外来人员人口与计划生育双向管理，先后与江苏、安徽、浙江、江西及重庆等省市计生委签定了外来人员人口与计划生育双向管理协议；对辖区内人户分离和外来流动人员实行同宣传、同服务、同管理，全市各区县建立了19个外来人员计划生育孕检点和婚育学校、320个避孕药具免费发放点。二是坚持工作重心下移，强化社区人口计生服务载体建

设,并作为便民利民的一项措施纳入社区发展建设总体规划。全市已建社区人口和计划生育综合服务站244个,居(村)委服务室4539个,初步形成了社区生殖健康服务网络。大部分街道(镇)还把计划生育行政事务纳入社区“一门式”服务,使社区居民能方便、及时地获得所需的信息、咨询和指导服务。三是采用政府购买方式,初步探索市场化运作机制。把计划生育免费技术服务纳入公共财政体系,采用社会公开招投标方式,将免费技术服务基本项目覆盖到本市常住人口。通过购买服务,吸引社会力量参与重大人口问题的研究。

## 二、正确认识当前的新形势——人口计生工作面临的机遇与挑战

当前,人口与计划生育工作要抓住机遇,迎接挑战。

机遇之一:党的十六大提出了全面建设小康社会的宏伟目标,并强调必须把可持续发展放在十分突出的地位,坚持计划生育、保护环境和保护资源的基本国策。最近,中央经济工作会议又强调了坚持以人为本,树立和落实全面、协调、可持续发展的科学观。人口问题是可持续发展的首要因素已成为全社会的共识,人口计生工作在可持续发展中大有作为。人口计生工作应服从和服务于大局,为经济社会的可持续发展、为使人口压力转变为人力资源优势发挥重要作用。

机遇之二:国家颁布实施了《人口与计划生育法》、《计划生育技术服务管理条例》、《社会抚养费征收管理办法》、《流动人口计划生育工作管理办法》等一法三规,上海根据国家立法制定了人口与计划生育条例,基本建立健全了人口与计划生育法律法规体系,人口计生部门具有法定的职责和执法权力。

机遇之三:2003年3月,国家计划生育委员会更名为国家人口和计划生育委员会,胡锦涛同志对更名后的人口计生工作提出了新的更高的要求。这是国家人口发展战略的一项重要决策,为实现新形势下人口与计划生育工作的战略转移,全面推进我国人口综合治理工作奠定了基础。

机遇之四:人口计生系统经过多年工作实践,形成一支网络比较健全、具有一定业务水平、较强群众工作能力的五级工作队伍。

挑战之一:传统的人口管理模式与新出台的管理政策措施不相适应。为深化户籍制度改革,推进城镇化进程,国家出台了一系列人性化管理政策和措施,如废止了《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》,公安部出台了《三十条便民利民措施》。随着城市化进程的推进和“三农”问题解决力度的加大,大量农民进城已势不可挡。据2003年上海市外来流动人口抽样调查显示,在沪流动人口498万人,比2000年增加111万人。而目前的人口管理思路、管理模式、管理方法和管理手段还跟不上形势的发展。如何在坚决贯彻落实国家重大改革政策、措施的同时,建立与之相衔接的管理机制,有效调控人口总量,需要我们加快探索和实践。

挑战之二:新颁布的《婚姻登记条例》给提高出生人口素质工作带来了新的挑战。《婚姻登记条例》取消了强制性婚前医学检查的规定,婚检由强制变成自愿。从结婚双方和后代的健康考虑,婚前医学检查是非常必要的。据统计,上海原来每年接受婚前医学检查的人数在17~18万人,其中建议“暂缓结婚”和“不宜生育”者1000多人,这两类对象生育子女的出生缺陷风险是正常人的8倍。因此,《婚姻登记条例》的实施给降低出生缺陷、提高出生人口素质工作提出了新的课题。

挑战之三:上海人口与经济社会发展之间的矛盾依然十分尖锐。按照党中央、国务院对上海的定位,上海要在本世纪头20年建成现代化国际大都市和国际经济、金融、贸易和航运中心之一,率先基本实现现代化。在这一时期,上海要实现人均国民生产总值从5000美元向7500美元的跨越。但未来十几年,上海人口总量仍将不断扩大、人口年龄结构峰谷交替、老龄化程度不断加剧、人口分布不合理、人口文化素质相对不高、流动人口急剧增加等问题仍然十分突出,人口与经济、社会、资源、环境之间的矛盾依然存在,给上海建成现代化大都市带来严峻挑战。

挑战之四:人口计生工作体制与机制和职能拓展的要求有较大差距。如人口与计划生育执法

力量与法治化要求还有相当的距离，计划生育技术服务与市场化要求还不相适应，与人口有关的信息分散在人口委、发展改革委、公安局、民政局、劳动保障局、人事局、卫生局、统计局、老龄委等部门，如何进一步转变观念，加大综合改革力度，高度整合相关资源，达到管理的最大效益化，还需要我们进一步探索和实践。

三、新形势下要坚持与时俱进——开拓创新，深化综合改革，为可持续发展创造良好人口环境

总体思路：在新世纪新阶段，上海人口计生部门要以“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实党的十六大、十六届三中全会精神，按照《人口与计划生育法》赋予的职责以及胡锦涛同志关于人口和计划生育委员会职能拓展的要求，从面向世界、服务全国、发展上海的大局出发，紧紧围绕建成现代化国际大都市和国际经济、金融、贸易、航运中心的总目标，加快政府职能转变，深化综合改革，进一步拓展工作领域，不断构建、充实、巩固工作平台，做到思想观念国际化、行政管理法治化、管理手段信息化、公共服务市场化，完善人口综合调控体系和综合管理机制，推进人口综合协调和综合治理；继续稳定低生育水平，以人为本，探索建立以社区为基础的人口与计划生育公共服务体系，全面提高优质服务水平。

### （一）加强人口前瞻性研究，推动人口宏观调控

人口与计划生育工作作为政府社会管理职能的重要组成部分，必须要在人口发展战略研究方面和综合协调方面有新的突破。继续超前思考，整合社会力量，进一步加强人口发展战略研究和实证性研究。紧紧抓住国家人口委更名的新契机，保持先发效应，配合新一轮上海城市发展总体规划的实施，围绕市委、市政府关心的热点、难点问题，用世界的眼光和战略的思维开展国际大都市人口比较等系列研究。针对《收容遣送办法》废止、《婚姻登记条例》和公安部三十条便民利民措施出台等新情况，开展专项调研，提出可操作性的应对措施。根据上海产业结构调整和就业结构变化，对良性调控流动人口进行深入研究。牢牢把握现代化国际大都市发展新趋势，围绕建设国际经济、金融、贸易、航运中心的新要求，提出完善人口综合调控的政策，组织编制上海市人口与计划生育事业发展第十一个五年计划。建立定期向社会发布人口综合信息和人口出生预报信息等制度，引导市民参与人口综合调控和生育调节。加快上海人口与发展研究中心的建设。

### （二）抓住重点，积极探索建立横向到边、纵向到底的外来流动人口源头管理体制和机制

随着经济和社会的发展，流动人口大量涌入上海。流动人口服务与管理已成为上海人口管理的一项重要工作。我们要从服务全国的大局出发，努力构建政府规划、市场调控、多方合作、信息支撑的外来人口管理体系，减少盲目流动，逐步形成流动人口有序、互动管理的良好局面。实现流动人口管理从事后的被动管理转向事前的有序管理，从流入地管理转向流入地和流出地的双向互动管理。进一步拓展省际协作管理内容，形成流动人口双向管理协作机制。在互惠、互利的原则下，探索在源头对来沪人员开展技能培训和劳务介绍，定期向外省市发布劳动力需求信息。建立来沪流动人口动态监测体系，准确掌握流动人口在沪的基本情况。健全信息交换制度，充分运用和不断完善省际间人口流动信息交换平台，探索开展流动人口综合信息网上交换及信息共享。

### （三）不断深化综合改革，努力实现体制和机制创新

适应政治、经济体制改革，加大人口计生综合改革力度，突破制约人口计生工作深入发展的现有体制、机制瓶颈。加快建立政府领导、部门指导、各方配合、群众参与的人口综合管理机制，充分发挥社会经济政策、行政管理、法律法规等在人口综合管理中的作用。继续深化行政体制改革，加快完善“依法管理、村（居）民自治、优质服务、政策推动、综合治理”的人口与计划生育工作机制；健全行政管理、技术服务和群众工作相结合的“三位一体”的人口与计划生育管理和服务体系。积极探索建立对计划生育困难家庭的社会救助机制和有利于计划生育事业的社会保障制度。全面落实农民、农村征地人员的各项计划生育奖励政策。抓住公共财政框架体系建

立的契机，加快改革人口计生财政投入体制，建立以项目为支撑的预算增长机制，积极探索建立与社会主义市场经济体制相适应的多元化、多渠道的筹资机制。

#### （四）贯彻依法治国方略，全面推进人口与计划生育法治化

要按照依法治国的要求，加快法治化进程，进一步强化依法行政、依法管理的意识，促进各项工作依法运行。构建较为完备的人口与计划生育法规框架，进一步加强人口综合管理方面的立法工作，积极制定即将出台的《上海市人口与计划生育条例》配套的规章、政策，从法制上保证人口宏观调控目标的实现。加强人口与计划生育法制宣传教育，加大对即将出台的《上海市人口与计划生育条例》的宣传力度，进一步增强干部法制观念，提高干部依法行政、依法管理的水平，大力提升市民法律素质，提高市民履行计划生育义务的自觉性，增强维护自身合法权益的能力。加强各级人口与计划生育部门的执法力量，提高执法水平，加大对人口与计划生育法律、法规执行情况的监察力度。

#### （五）以人为本，运用政府购买服务方式提高公共服务水平

坚持以人的全面发展为中心，以建设健康城市行动为平台，以依法落实向实行计划生育的育龄夫妻提供基本项目的避孕节育技术服务为抓手，加快建立以政府购买服务为手段，社会服务机构和民间组织为载体的人口与计划生育公共服务体系，不断推进计划生育优质服务工作。借鉴国际先进理念，探索建立社会化、公益化、市场化并举的人口计生宣传、教育和服务机制，积极开展计划生育进万家活动，提供个性化服务，使市民能够知情选择适宜的生育时间、避孕节育方法和优生计划；继续推进青春健康教育进学校活动，提高青少年性与生殖健康水平；加大预防艾滋病宣传教育的力度和行为干预的力度，倡导现代、文明、健康的生活方式；积极做好优生优育工作，大力宣传婚检有益，提高自愿婚检的比例。大力推行社区人口与计划生育“一门式”服务，满足群众不断增长的需求。发挥科技优势，组织开展生殖健康与避孕节育技术的研究。按照政事、政社、政企分离的原则，积极抓好避孕药具供应和管理的体制、机制改革，借鉴国际先进方式，探索建立避孕药具社会营销模式，发展人口与生殖健康产业，为育龄群众提供更多、优质的计划生育生殖健康用品。

#### （六）推进信息化建设，加快实现数字化人口管理

人口变动数据信息是人口计生工作的“生命线”，我们要花大力气加强这一基础性工作，加快人口统计改革。同时，整合人口信息资源，尽快建立以育龄妇女信息为基础、覆盖全市人口计生工作网络、部门间共享的人口综合管理和服务信息系统，逐步实现数字化人口管理，为人口综合研究和综合管理提供信息支撑，不断提高社会管理和公共服务水平。推进信息技术在人口计生行政管理中的应用，加快办公自动化建设进程，促进职能转变，提高工作效率和管理水平。加强基层工作网络的信息化设施配备，建立信息快速传递机制。

#### （七）巩固五级网络，建设适应职能拓展的工作队伍

加快市人口委机构改革，按照职能拓展的要求设置机构，建立优胜劣汰的用人机制，吸引一批高素质的人才投身人口计生事业。从建立长效管理机制出发，健全市、区（县）、街道（镇乡）、居（村）委、楼组五级人口与计划生育工作网络，特别要加强镇（乡）、街道和村（居）委的人口计生机构建设和干部配备，改善基层干部队伍年龄结构、知识结构和专业结构。加强政风行风建设，将工作重心进一步落到基层。加大干部培训教育力度，建设一支具有人口研究、依法管理、科学服务和社会发动能力的工作队伍，更好地适应人口工作的需要。

上海的人口与计划生育工作挑战与机遇同在，困难与希望并存，我们需要以“三个代表”重要思想为指导，坚持全面发展、协调发展、可持续发展的科学发展观，努力开拓创新，深化改革，在实践中不断赋予人口综合管理以新的时代特征和时代内涵，不断开创上海人口与计划生育工作的新局面。

[责任编辑 王树新]