

26	2010	7
	永久	

乳山市人口和计划生育局文件

乳人口发[2010]26号

乳山市“十二五”时期人口发展规划

为深入贯彻落实中共中央、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》以及省、市关于计划生育一系列文件精神，保证全市“十二五”时期人口和计划生育工作持续、稳定、健康发展，推动全市经济社会又好又快和协调发展，制定本规划。

一、“十一五”时期人口和计划生育工作取得的成绩与经验

——出生人口数量稳中有降。全市人口增长得到有效控制，出生人口数量稳中有降，连续13年实现人口负增长。从2005年到现在共出生15302人，出生率为5.20‰，人口自然增长率为-3.05‰；全市合法生育率达98.31%以上；

全市领取独生子女父母光荣证人数为 66900 人，其中有 2.5 万户农村独女户家庭自愿放弃二孩生育指标，占农村独生子女户数的 68.6%；出生人口性别比，一直保持在合理范围之内；601 个村全部实行避孕节育措施知情选择；出生人口质量明显提高；通过优生优育知识教育，开展孕产期保健等技术服务，新生儿先天性畸型发病率、出生缺陷发生率明显下降，始终控制在 2‰ 以下。

——**基层基础进一步稳固。**按照“抓基层、打基础、上水平”的工作思路，把工作重点放在农村。完善和改进了基层计划生育管理办法、一孩生育统计口径、生育管理制度以及基层已婚育龄妇女信息管理工作程序。村级计生信息由手工档簿管理改为微机管理，镇对村当月出现的婚育对象做到专访到户，核实到人。积极开展争创优质服务先进镇、村和“三自模式”示范镇、村活动，加大了督导检查力度，每年督导检查四次以上。

——**综合治理机制健全。**市人口与计划生育领导小组充分发挥领导、组织和协调的作用，调动了成员单位自觉抓计划生育的积极性，形成了各部门齐抓共管、综合治理计划生育的合力，建立了以宣传、新闻、文化、教育、司法等部门为主的宣传教育体系，以计生、卫生、民政、保险等部门为主的服务保障体系，以公安、工商、劳动、建设等部门为主的流动人口管理体系等。市政府与有关部门每年签定履行人口与计划生育职责责任书，市领导小组修改完善了相关部门计生职责分工及考评办法，并把履行职责情况列入年终岗位责任制考核。各有关部门结合部门工作特点，认真履行职

责，做到了特事特办、急事急办、计划生育的事先办。

——宣传教育扎实有效。五年来，所有新婚对象和生育对象全部经过了市、镇人口学校的培训教育。广大育龄群众定期参加基层人口学校计生基础知识的普及教育，应知应会率达到 90%以上。市镇两级通过广播、电视、报刊举办计划生育宣传栏目 1500 多期，市党校对党员干部进行人口理论教育 20 多期，培训 1600 多人（次）。市镇村都在主要街道路口分别设置了计划生育宣传牌、宣传栏，书写永久性标语 3000 余条。结合“三下乡”活动，下乡送书及宣传品 3 万多套（件），发放明白纸 30 万张（份），举办有关生殖健康、生命科学、优生优育科普知识挂图巡回展览 500 多期。通过广泛、深入、持久地宣传教育，促进了群众婚育观念的根本转变。

——优质服务深入人心。坚持门诊服务与进村进点服务相结合、诊治疾病与预防指导相结合，积极开展生殖保健系列服务，有计划有步骤地实施了避孕节育、出生缺陷干预和生殖道感染综合防治“三大工程”，增强了群众的自我保健意识和能力。每年技术服务都达到 10 万人（次）以上，手术 3000 多例，定期接受妇女病查治的已婚育龄妇女达到 90%以上，群众满意率达 98%以上。2008 年，被表彰为全国优质服务先进单位。高度重视计生协会建设，市镇村三级都进行了换届选举，整建了组织，充实了人员，修订了章程，明确了任务。全市 601 个行政村全部实行村民自治，组织健全、活动经常、作用发挥好的有 576 个，占 96%，其中模范村 228 个，占 38%。

——服务条件得到改善。五年来，全市各级积极创造条件，投入资金，新建、改建或扩建市镇技术服务站，配齐了B超、乳腺扫描仪、激光机等设备，并设立优生咨询室、知心话室、男性健康门诊等，使服务站成为开展优生技术服务的工作站、推广优生科普知识的宣传站、提高群众生殖健康水平的保健站。所有行政村全部建起了服务室，合格率达95%。全市构成了以市站为龙头、镇站为主体、村室为基础的服务框架。市技术服务站被评为省级优秀服务站，冯家、崖子、诸往、下初等8处镇服务站被评为威海市优秀服务站。去年以来，又积极探索新形势下计生、卫生资源整合模式，实现双方共赢共进。

——奖励政策全面落实。坚持把加强计划生育利益导向机制建设作为改善民生、促进和谐的重要内容，认真落实七项计划生育奖励扶助救助政策。据统计，2009年发放各项奖扶资金970万元，受惠群众达5.5万人。开展关爱单亲女孩“春蕾红行动”，采取物质扶助、精神慰藉、心理辅导等方式对单亲女孩进行帮助，已建立43个帮扶对子。

概括“十一五”取得的成功经验：一是坚持党政一把手亲自抓、负总责，这是做好人口和计划生育工作的关键；二是坚持真抓实干、与时俱进，这是做好人口和计划生育工作的根本；三是坚持因地制宜、分类指导、抓两头带中间，这是推动人口和计划生育工作平衡发展的有效途径；四是坚持强根固本、不断强化基层基础工作，这是做好人口和计划生育工作的保证；五是坚持以人为本、改革创新，这是做好人口和计划生育工作不断发展的动力。

二、“十一五”期间人口和计划生育工作存在的问题和矛盾

“十一五”期间，全市人口与计划生育工作稳步发展，取得了较好成绩，但也面临着许多新情况、新问题，突出表现在以下几个方面：

（一）违法生育有所抬头并呈上升趋势。近年来，我市违法生育总量虽然仍在控制范围之内，但已呈现上升趋势，低生育水平面临反弹的风险。同时，违法生育的手段越来越多，隐蔽性越来越强，有的利用假收养、假离婚、假迁移户口骗取生育证，有的违法生育后不报户口或者到处罚较轻的异地缴纳社会抚养费，违法生育调查认定难、取证难、社会抚养费征收难的“三难”情况日益加剧。有的党员干部、村委成员、名人、富人也违法生育，有的未经处罚就报上了户口，有的想方设法钻政策空子躲避处罚，还有的想借人口普查机会报户口，社会影响极坏。出现这些问题的原因主要是：计划生育行政执法力不强，对违法生育对象缺乏强有力的制约手段；宣传教育和经常性工作难到位，孕环情普查、日常随访工作、城市社区及流动育龄妇女管理服务存在较大漏洞，有的对发生的违法生育现象没有进行及时的调查和处理。

（二）人口形势不容乐观。随着第三次生育高峰期间出生的人口进入婚育期，我市人口出生将出现结构性回升；根据现行《山东省人口与计划生育条例》，夫妻双方均为独生子女的可以生育2个子女，从2009年开始，我市1980年左右出生的第一批独生子女已经进入政策性二孩生育期，

加之目前社会和部分媒体对国家生育政策调整的恶意炒作，一定程度上抬高了“双独”家庭生育二孩的意愿。根据预测，“十二五”期间，全市人口出生率呈稳中有升趋势，平均在6‰左右，较“十一五”期间升高0.8个千分点，虽然增幅不大，但不能掉以轻心，稳定低生育水平依然是现阶段统筹解决人口问题的首要任务和根本途径。另外，我市的人口素质与经济社会的快速发展尚不适应，人口健康水平与国内先进地区以及发达国家相比还有差距；人口结构性矛盾日益凸现，人口老龄化程度不断加深，目前全市65岁及以上老年人口占总人口的比例已达到14%，老龄人口的养老和社会保障问题已不容回避。

（三）人口计生工作还存在一些薄弱环节。一是受经济基础和婚育观念影响，少数镇、村人口和计划生育工作基础比较薄弱，违法生育控制力不强，容易造成工作被动。二是城市流动人口等特殊人群的管理服务还不够完全到位，有些经济园区计划生育管理存有空档，有些新建居民小区管理措施不到位，有的三资企业、股份制企业 and 民营企业计划生育法人责任制不落实，一些下岗职工、失业和无业人员及婚外人群管理、服务不到位，造成违法生育隐患。三是计划生育宣传教育、长效避孕节育措施落实、统计信息质量、依法开展技术服务等人口目标责任考核内容还存在很多失分因素，工作质量和水平不稳定。

（四）人口计生工作发展环境有待于进一步改善。随着农村税费改革的深化，乡村两级可支配资金大大减少，对于保证基层计划生育工作正常运转、建立健全利益导向机

制、落实计生工作人员的报酬待遇等带来了实际困难；人口和计划生育的公共财政投入不足，这几年虽然加大了各级财政投入增幅力度，但较全省平均水平仍有较大差距。此外，由于经济发展任务繁重，部分领导干部对人口生产的惯性作用和全面建设小康社会过程中人口与计划生育工作的重要性、长期性、艰巨性、复杂性认识不足，只重视眼前利益，不重视长远发展；只重视GDP的增长，不重视人口与经济社会全面、协调和可持续发展；只重视控制人口数量，不重视提高人口素质和优化出生婴儿性别结构；只重视考核结果，不重视解决人口与计划生育工作发展中的实际问题，没有真正做到认识到位、措施到位、投入到位。一些部门还缺乏全局意识和履行计划生育职责的自觉性、主动性，相互之间封闭信息、垄断资源、政策分割、相互掣肘的现象时有发生，综合治理人口问题的合力机制尚未完全形成。

这些问题如果解决不好，不仅会影响低生育水平的稳定，而且会影响全市经济社会发展的大局。在成绩面前各级务必要始终保持清醒的头脑，坚持人口警钟长鸣，坚持常抓不懈，努力为建设创新开放宜居幸福的现代化新乳山创造良好的人口环境。

三、全市“十二五”人口发展思路及预测

“十二五”期间，全市人口发展的总体思路和设想是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面落实科学发展观，按照构建社会主义和谐社会的要求，努力稳定低生育水平，不断提高出生人口素质，积极改善出生人口性别

结构，合理引导人口分布和人口流动，促进人口与经济社会资源环境的协调发展和可持续发展。

根据人口自身发展规律及特点，以 2000 年第五次人口普查资料为基础，采用多因素预测法，对未来全市总人口及其变动的诸因素逐一进行了定量预测。根据预测，“十二五”期间全市年均人口出生率需控制在 8‰ 以内，期末人口总量不超过 58 万人，出生人口素质明显提高，出生人口性别比继续保持在正常数值范围以内，出生缺陷发生率逐年降低；全面普及九年制义务教育，重点提高农村义务教育质量；加快社会保障机制建设，逐步形成覆盖城乡的社会保障体系。同时建立起调控有力、管理有效、政策法规完备的人口和计划生育长效保障体系和工作运行机制，实现到 2020 年全市总人口不超过 60 万人。

四、实施“十二五”人口发展规划的应对和保障措施

实施“十二五”人口发展规划，是一项复杂的社会系统工程，需要建立健全“依法管理、村（居）民自治、优质服务、政策推动、综合治理”的工作机制，形成党政领导重视、主管部门努力、社会各方配合、广大群众参与的工作格局。

（一）坚持党政领导亲自抓、负总责不动摇。要以科学发展观为指导，切实增强历史使命感和政治责任感，全面推进人口现代化建设，把人口计生工作纳入经济社会发展全局，为人口计生工作提供强有力的政治保障和良好社会环境；要加大综合改革的力度，积极构建统筹解决人口问题的

新机制，切实保障人口计生事业发展的人财物投入保障；要坚持和完善人口目标管理责任制，严格落实重点管理、一票否决等制度，根据人口计生工作的性质、特点和规律，坚持计划生育政策持续稳定，坚持计划生育工作持之以恒，确保“稳定低生育水平不出问题、计划生育依法行政不出问题”两条底线。

（二）全面开展“计划生育综合改革示范单位”创建活动。2010-2012年，全市将开展“计划生育综合改革示范单位”创建活动，对工作成绩突出的基层单位进行命名表彰。以此为契机，全面提高人口和计划生育管理服务水平，重点建立完善六项机制，即：统筹协调机制、科学管理机制、优质服务机制、利益导向机制、群众自治机制、人财保障机制。针对我市的实际，突出加强“三项建设”：

一是加强镇级计生干部队伍建设。从检查和掌握的情况看，全市镇级计生干部核定编制102人，目前在编75人，但实际在岗只有52人，技术服务人员严重缺乏。人员配备不齐一是导致无法正常开展业务工作；二是服务不到位导致群众不满；三是各级考核扣分较多。在这方面高度重视，着力解决。

二是加强城市社区计生基础建设。由于城市社区居委会成立较晚，这几年我们把这项工作列入了薄弱环节整改，加大了工作力度，新成立了12个居委会，6个社区卫生计生服务中心。下一步借居委会成立后巩固提高的机会，加强网络

建设，配备好计划生育协管员、楼长，落实好工资补贴，真正实现社区计划生育工作网格化无缝隙管理。

三是加强人口计生财政投入机制建设。人口计生工作是一项具有显著社会效益的公益性事业，由于受经济条件限制，2008年计划生育“十一五”期间明显不足20元。“十二五”期间在财政收支矛盾突出、资金紧张的情况下，克服困难，加大对基层技术服务、农村计生干部补贴等方面的投入力度，为人口和计划生育事业提供稳定、有力地财力支持。

（三）切实加强基层基础工作。要按照属地化管理的要求，全面加强城市及流动人口等特殊人群的计划生育管理服务，解决并落实好城市社区计划生育工作“有人管事、有地办事、有钱干事”的问题；要采取切实措施，积极引导已生育子女的育龄妇女落实以长效为主的避孕节育措施，减少意外妊娠，从源头堵住违法生育漏洞，促进妇女身心健康；要加强薄弱环节整改工作，注意研究解决部分村计生主任工资待遇偏低、明年村委会换届选举中村级计生主任的稳定问题；要促进基层计生协会组织建设，引导村级制定符合政策法规和本村实际的《村规民约》，要努力提高信息统计质量，解决统计漏报、迟报、瞒报问题，尽最大努力缩小与“六普”数字之间的差异。

（四）进一步完善利益导向政策体系。要采取有力措施，切实保障已经出台的计划生育利益导向政策全面落实，并不断完善好相关配套制度；要推动各相关部门政策与国策相对接、各项民生政策与计生政策相融合、普惠政策与计生家庭

优先优惠政策相协调，使计划生育家庭优先享受改革发展的成果；要引导村级自治组织改进完善相关经济和分配制度，体现男女平等和对计划生育家庭的优先优惠；要坚持鼓励和制约并举，协调计生、公安、法院、工商等等部门联手介入，切实加大违法生育对象的社会抚养费征收力度，对违法生育者特别是“名人、富人”和党员干部要依法依规严肃处理，体现生育公平和社会正义。乳山市已经出现了公职人员违法生育现象，必须引起高度重视。

（五）深化人口和计划生育宣传教育工作。宣传教育是转变群众婚育观念的重要途径，也是人口计生工作的首要任务。各级要借纪念中央“公开信”发表 30 周年之机，整合各种资源，面向全社会进行国策再教育、人口形势再教育，用中国特色社会主义的人口理论统一思想，占领舆论阵地，唱响新型生育文化主旋律，消除对生育政策炒作带来的消极影响；要大力表彰带头实行计划生育的党员干部和群众代表，倡导男女平等，引导群众性的民俗活动推陈出新，推广女儿上族谱、新事新办、厚养薄葬、女娶男、子女随母姓等做法和典型，摒弃重男轻女的陈规陋习，把新型生育文化建设融入基层民主政治和精神文明建设，形成全方位、社会化宣传格局，促进低生育水平稳定。

二〇一〇年四月二十九日

