



农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点工作

总结 · 评估报告

农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点协调小组办公室 编

中国人口出版社

农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点工作

总结·评估报告

农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点协调小组办公室 编

中国人口出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点工作 总结·评估报告/农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点协调小组办公室 编. —北京:中国人口出版社,2006. 10

ISBN 7-80202-394-7

I. 全… II. 农… III. 农村—计划生育—奖励制度—工作报告—中国
IV. C924.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 118652 号

农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点工作 总结·评估报告

农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点协调小组办公室 编

出版发行	中国人口出版社
印 刷	北京普瑞德印刷厂
开 本	880×1230 1/16
印 张	11
字 数	280 千字
印 数	1~2'000 册
版 次	2006 年 10 月第 1 版
印 次	2006 年 10 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 7-80202-394-7/D·109
定 价	30.00 元

社 长	陶庆军
电子信箱	chinapphouse@163.net
电 话	(010)83519390
传 真	(010)83519401
地 址	北京市宣武区广安门南街 80 号中加大厦
邮 编	100054

目 录

全国农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点工作评估调研报告及政策建议	
..... 国务院发展研究中心《农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点工作评估课题组》(1)	
全国农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点工作评估报告	
..... 国务院发展研究中心评估课题组(7)	
从认识入手 从人本着手 努力推进农村部分计划生育家庭奖励扶助制度	
..... 北京市(20)	
天津市积极推动农村部分计划生育家庭奖励扶助制度落实工作的评估报告	
..... 天津市(26)	
河北省人口和计划生育委员会关于农村部分计划生育家庭奖励扶助制度工作情况的评估	
报告 河北省(29)	
建立农村部分计划生育家庭奖励扶助制度 构建社会主义和谐社会	
..... 山西省(33)	
内蒙古自治区农牧区部分计划生育家庭奖励扶助制度试点工作经验材料 内蒙古自治区(39)	
辽宁省农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点工作综合评估报告	
..... 辽宁省(44)	
吉林省农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点工作评估报告	
..... 吉林省(49)	
黑龙江省人口和计划生育委员会先进材料黑龙江省 (54)	
以农村部分计划生育家庭奖励扶助制度实施为契机完善计划生育利益导向机制	
..... 上海市(56)	
认真落实科学发展观 全面推行农村部分计划生育家庭奖励扶助制度	
..... 江苏省(59)	
浙江省农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点工作总结	
..... 浙江省(63)	
安徽省农村部分计划生育家庭奖励扶助制度扩大试点工作综合评估报告	
..... 安徽省(67)	
积极试点 注重创新 扎实做好农村部分计划生育家庭奖扶工作	
..... 福建省(73)	
江西省农村部分计划生育家庭奖扶制度工作经验材料	
..... 江西省(78)	
抓住关键环节 建立完善机制 扎实做好农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点工作	
..... 山东省(83)	

破解“天下第一难题”的成功实践

——河南省农村部分计划生育家庭奖励扶助制度扩大试点工作评估报告

.....	河南省(88)
精心组织 团结协作 全力做好农村部分计划生育家庭奖励扶助制度扩大试点工作	
.....	湖北省(94)
以规范化操作推进农村奖扶工作	湖南省(99)
树立和落实科学发展观 积极建立健全农村计划生育利益导向新机制	
.....	广东省(103)
广西开展农村部分计划生育家庭奖励扶助制度工作评估报告	
.....	广西壮族自治区(106)
海南省人口和计划生育局关于农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点工作的总体评估	
报告海南省	(112)
农村部分计划生育家庭奖励扶助制度运行机制探讨	
四川省《农村部分计划生育家庭奖励扶助制度运行机制研究》课题组	四川省(117)
建立五大机制 扎实推进奖励扶助制度试点工作	
.....	四川省(127)
遵义市农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点工作评估报告	
.....	贵州省(131)
积极探索 努力实践 扎实做好奖励扶助制度试点工作	
.....	贵州省(137)
农村部分计划生育家庭奖励扶助工作先进材料	陕西省(143)
稳步推进奖励扶助制度全面促进人口和计划生育工作	甘肃省(146)
积极探索 大胆创新 在贫困地区大力开展“少生快富”工程	
.....	宁夏回族自治区(151)
新疆维吾尔自治区农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点工作评估报告	
.....	新疆维吾尔自治区(156)
抢抓机遇 规范运作 平稳推进全面建立农村部分计划生育家庭奖励扶助制度	
.....	大连市(159)
自筹资金 精心实施 积极做好农村部分计划生育家庭奖励扶助工作	
.....	青岛市(163)
厦门市农村部分计划生育家庭奖励扶助制度工作情况汇报	
.....	厦门市(166)
落实奖励制度 感受政策阳光	深圳市(169)

全国农村部分计划生育家庭奖励扶助制度 试点工作评估调研报告及政策建议

国务院发展研究中心《农村部分计划生育家庭奖励扶助制度
试点工作评估课题组》

2004 年 11 月 17 日

人口和计划生育是一项重大的战略问题,是我们的一项基本国策。30 多年来,我们实行了符合国情的计划生育政策,并取得了举世瞩目的成绩,为改革开放和社会主义现代化建设创造了良好的环境。如果没有人口的有效控制,我国经济和社会发展就不会有今天的好局面。

当前,我国人均国民生产总值已经突破 1000 美元,经济社会发展进入了一个新的阶段。但人口多、底子薄、资源有限仍是基本的国情,这决定了坚持计划生育是一项长期的政策。在新的历史条件下,进一步开创计划生育工作的新局面,是我们面临的一项重要任务。

计划生育难点和重点都在农村,特别是在经济不太发达的中西部农村。研究经济社会发展面临的宏观背景,总结几十年计划生育工作的经验,我们感到实行农村部分计划生育家庭奖励扶助制度,是新时期我国计划生育工作的一个重大创新,对进一步激发广大农民群众计划生育热情和积极性,对稳定生育水平,对经济社会的全面协调可持续发展,都具有重大意义。

为了认真总结试点工作经验,完善奖励扶助制度,由国务院发展研究中心《经济要参》编辑部邀请国务院研究室、中央政研室、中央财经领导小组办公室、中央农村工作领导小组办公室、国务院西部开发办公室、国家发改委、农业部、国务院发展研究中心等部委的有关领导专家组成了联合课题组,11 月 5~8 日,课题组分别深入到湖南常德市、河南焦作市和贵州遵义市的 5 个县和一些乡村进行了实地调研,走访了 60 多家农户和许多基层干部,所到之处,所见所闻,无不深受感动和鼓舞。课题组认为,从全国试点情况汇报和实地调查情况来看,几个月来,奖励扶助制度在各地试点工作进展顺利,取得了阶段性的成果,并积累了不少成功经验。为该制度在全国农村全面推行打下了良好的基础。

一、奖励扶助制度是计划生育工作思路的重大创新

过去,我国的计划生育政策较多地偏向“处罚多生”,人口控制较多地采用了行政手段。这对实现人口控制目标,保障经济社会的健康发展,发挥了重要作用。但在新的形势下,促进计划生

育事业不断发展,必须减少强制措施,更多地通过经济扶助和“人文关怀”,引导农民理性转变生育观念,少生致富,自觉自愿地有计划生育。农村计划生育家庭奖励扶助制度,就是对此进行的积极探索。这项制度对率先执行计划生育政策的农民,给予奖励和扶助,使他们在生活上有帮助,经济上有实惠,政治上有地位,建立起了计划生育的利益导向机制,形成计划生育的新的有力的激励机制,有利于从根本上破除“越生越穷,越穷越生”的恶性循环,开创了新时期人口计划生育工作的新思路。

农村部分计划生育家庭奖励扶助制度,引进“奖励少生”的激励机制,不仅找到了做好新时期计划生育工作的一条有效途径,而且对农村社会主义物质文明、政治文明和精神文明建设都具有十分重要的促进作用。

第一,对农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度,是坚持以人为本、落实科学发展观的重要举措。奖励扶助把关注的重点放在农民群众的切身利益上,体现了对人的关爱。奖励扶助目的在于引导和鼓励农民自觉计划生育,缓解人口压力,有利于促进人与自然的和谐发展。奖励扶助的对象主要针对农民,中央财政的支持重点主要在中西部地区,有利于促进城乡统筹和地区之间的协调发展。奖励扶助使部分农民养老问题得到保障,这在一定意义上是我国农村社会保障制度的重大突破,是改变城乡二元经济结构迈出的新的步伐。奖励扶助政策着眼我国经济社会长远发展,代表了广大人民群众的根本利益,是实践“三个代表”重要思想的具体行动。

第二,对农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度,是加强党的执政能力建设的重要举措。十六届四中全会指出,我国改革发展正处在关键时期,社会利益关系更为复杂,新情况新问题层出不穷,必须大力加强执政能力建设。对农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度,就是把做深入细致的思想工作和解决群众的实际困难结合起来,让响应党的号召、自觉实行计划生育的部分农民政治上有地位、经济上得实惠、养老上有保障。这有利于提高党和政府的公信力,提高党和政府的号召力和凝聚力,提高党的执政能力和政府的行政能力。

第三,对农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度,是加强社会主义精神文明建设的重要举措。奖励扶助有利于培养农民群众科学的生育观念。奖励扶助向生女孩家庭倾斜,有利于构建和谐社会,有利于解决新生人口男女比例失调问题。奖励扶助使计划生育家庭的老龄人口老有所养,有利于城乡统筹。奖励扶助制度的建立,有利于改变计划生育工作中的一些不当的做法,促进人权建设,维护和改善中国的国际形象。

二、奖励扶助制度试点地区运行状况良好

2004年2月国务院办公厅转发了《人口计生委和财政部关于开展对农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度试点工作的意见》,出台了具体的奖励扶助办法,决定在四川、云南、甘肃、青海省和重庆市以及河北、山西、黑龙江、吉林、江西、安徽、河南、湖南、湖北省各1个地(州、市),贵州省遵义市进行试点。2004年7月23日,国务院又召开了全国农村计划生育家庭奖励扶助制度试点工作电视电话会议,对试点工作做了进一步的部署。在国家确定的试点地区之外,一些地方还自行开展了试点工作。几个月来,试点的实践证明:

——政策明确使这一制度的实施具有坚实的操作基础。再好的政策如果过于复杂,最终都难以落实。农村部分计划生育家庭奖励扶助制度,目标是推动计划生育工作,奖励扶助的对象为

独生子女和双女家庭 60 岁以上的老人,奖励扶助的标准是每人每月不少于 50 元。制度目标十分明确,对象易于鉴别,奖励扶助的标准简单,群众易理解,基层易操作,这使试点工作具有很好的群众基础和操作基础。

——分级负担为这一制度的实施提供了可靠资金保障。计划生育直接关系到全民族的整体利益,国家财政给予奖励扶助是义不容辞的。但仅靠中央财政奖励扶助,不利于地方在实际操作中严格控制奖励扶助的范围和规模,而奖励扶助范围一旦突破,农民之间的相互攀比以及可能出现的腐败行为等,都会引起一系列的矛盾和问题。所以即使在贫困地区,地方财政也分担一部分资金成本。但地方分担充分考虑了各地负担能力,根据各地财政实力的不同,确定不同的分担比例。这样既使控制了制度成本,又使制度实施有了可靠的资金保障。

——细化政策使这一制度的实施得以规范化操作。国家人口计生委和财政部明确了资格确认权、资金管理权、资金发放权和社会监督权“四权分离”的制度运行框架。各个试点地方都结合本地实际,制定了具体的实施细则和相关的配套政策。比如在资格确认上,各地普遍建立了一套从个人申报、村民评议、入户调查、逐级审核、三榜公布、群众举报到确认回访的资格确认程序;在基金管理上,各地制定了资金保障制度和管理制度,普遍实行了专户管理;在资金发放上,实行代理发放制度,根据各地不同情况,由农业银行、农村信用社、邮政储汇局代理发放。在资金监督上引入了监察、审计、人大以及社会舆论等多方面社会监督机制,在制度落实的各个环节都有比较规范的操作办法。

——舆论宣传为这一制度的实施提供了必要的社会环境。各试点地区在试点过程中,都广泛开展了试点工作的宣传,使有关政策家喻户晓,不仅为计划生育宣传工作增加了新的内容,而且使计划生育宣传更加接近群众、易于被群众接受,大大提高了宣传效果,对制度实施中做好资格确认工作、加强群众监督,也发挥了重要作用。

三、奖励扶助制度试点已取得明显效果

试点工作开展的时间虽然不长,但已取得十分显著的成效,产生了十分积极的反响。

一是确实解决了部分计划生育家庭的困难。缺乏必要的社会养老保障是影响农村计划生育的一大障碍。实行奖励扶助制度,启动了由家庭养老向社会养老的转变,改变了几千年的传统,是农村社会发展的一大进步。目前对农村独生子女和双女家庭每人每月补助 50 元,奖励扶助金额还不是很高,但对农民家庭来讲是一个很大的补助,特别是对中西部地区经济比较困难的农民,确实起到了雪中送炭的作用。奖励扶助使计划生育家庭的养老问题有了一个低水平的保障,是解决农民养老问题的一个重大突破。

二是确实带动了大批农民自觉自愿地计划生育。奖励扶助对农民产生了利益上的激励,解除了部分农民对计划生育的顾虑。几个月来,试点地区农村夫妇办理《独生子女父母光荣证》的人数大大增加。湖南省常德市试点工作开展以后,全市领取《独生子女父母光荣证》的家庭达到 26 万多户,比试点前增加了 11 万户,增幅达 76.8%;有 4487 户符合二胎生育政策户主动放弃再生育。河北省承德市 2004 年 4 月份以来,领取《独生子女父母光荣证》的人数是去年同期的 1 倍多。山西晋中市还出现 16 000 多人排队领证的景象。

三是确实改变了计划生育工作的形象。过去一些地方主要靠行政手段、强制措施开展计划

生育工作,这影响了计划生育干部的形象。基层计划生育干部讲,奖励扶助制度的实施,拉近了计划生育干部与群众的关系,老百姓不再白眼、另眼看待计划生育干部。试点地区群众不仅是对计划生育干部的辛苦和服务满意,而且对计划生育政策发自内心地满意。很多试点地区都反映,计划生育部门来访来电反映违法生育和违法行政的大大减少。计划生育干部的社会形象大大改变,为推动计划生育各项工作的深入开展创造了和谐的氛围,产生了积极而重大的影响。

四是确实提高了党和政府的威信。计划生育工作一直是农村工作的一个难点,也是影响农村干群关系的焦点。实行奖励扶助制度后,农民感到计划生育工作真正为农民办实事、办好事,干群关系明显改善。我们在调查中接触到的奖励救助对象,都表示了对党和政府的深深的感激。有农民讲,“我们做梦也没想到庄稼人能和国家干部一样拿养老金。我们老了,不能为国家做贡献了,但我们有一张嘴、一颗心,要以自己的亲身经历宣传听党的话、跟共产党走。”农村部分计划生育家庭奖励扶助制度,是一项低成本、高绩效的制度。有评论说,奖励扶助只是一个小小的付出,但收获了农民对党和政府的信任和感激,收获了农民对计划生育的真心支持,以小的投入推动大的国策的实施,使天下第一难事变成了第一好事。

四、奖励扶助制度试点应尽快在全国推广

对农村部分计划生育家庭进行奖励扶助,得到了广大农民的热烈拥护,并取得明显成效。从试点情况看,已经具备了在更大范围推开的基本条件。因此,我们建议,有关部门进一步认真总结试点经验,同时对全国奖励扶助对象进行全面的调查和摸底,在充分掌握基本情况的基础上,2005年适当的时候,在全国范围全面推开对农村部分计划生育家庭实行奖励扶助的制度。

对农村部分计划生育家庭奖励扶助制度能否全面推开,主要取决于两个因素。

一个因素是,能不能准确掌握奖励扶助对象的基本情况。从目前情况看,这方面不存在大的困难。一是长期以来我国计划生育队伍比较健全,工作连续性好,信息系统比较完善,对计划生育的基本情况已有全面的掌握。二是人口普查也为了解有关情况提供了很好的基础,根据现有的人口普查资料,可以从宏观上对奖励扶助对象有总体的把握。三是从试点地区实际调查核实的情况看,实际数与测算数的误差在3%以内,这表明我们对计划生育情况的掌握基本准确。

另外一个因素是,资金能否完全落实。按照目前的标准。2005年,全国符合条件的奖励扶助对象有169.3万人,如果在全国推行这一制度,仅需要10亿元。即使到2021年奖励扶助对象达到峰值时总人数为1204万人,所需要的奖励扶助资金也仅有约70亿元。目前我国国力显著提高,国家财政实力大大增强,2003年全国财政总收入已达21700多亿元,2004年仅国家新增财政收入就可能超过5000亿元。我们完全具备足够的经济实力,全面推进这一制度的实施。

五、关于完善奖励扶助制度的政策建议

对农村计划生育家庭进行奖励扶助,是一项民心工程,是一项德政工程,是政府为百姓做出的暖人心、得人心、稳人心的实事、好事。全面推开这项制度,必须科学安排,规范操作,切实把好事办好。

一要加强领导,完善政策。对农村部分计划生育家庭进行奖励扶助,是一项社会系统工程,

涉及面广,政策性强,需要多部门、多方面的密切配合与协作,必须加强领导。从当前的试点情况看,完善现有政策要注意六点。

一是中央政策界限要留有适当弹性。由于各地计划生育政策有所区别,国家有关部门在制定政策时应从大处着手,明确原则,在奖励扶助范围等方面给地方留有政策弹性。

二是要注意保持以往计划生育政策的连续性,避免因实施奖励扶助引起其他方面的矛盾和问题。

三是在地方资金配套比例的确定上,对中部一些财政比较困难的地区,应适当提高中央和省级财政负担比例,适当降低县级配套比例。

四是中央应对计划生育工作做得好的地区,应实施政策及资金倾斜,避免这些地区因为受奖励的目标人群较多,而地方财政承担的扶助资金的负担加重,出现“鞭打快牛”的现象。

五是考虑到在建立该项制度运行体系过程中,各级地方资金发放部门的人力、物力和财力等运行成本的投入,建议中央和省级财政另行安排适当专项资金作为制度运行的工作经费。把工作落到实处,把好事办得更好。

六是建立健全部门协调配合机制,各级财政、公安、民政、监察、审计等部门要大力配合,积极支持奖励扶助制度的推行。

二要明确细则、简化操作。各级地方政府对奖励扶助政策要明确政策界限。人口生死、婚姻变更、地区间的人口流动等,都会给资格认定带来复杂的变化。对此,地方政府要本着有利于计划生育、有利于保护农民利益、有利于稳定的原则,提出具体明确的意见。奖励补助的实施,要力求简化,尽量减少环节,便于操作,便于监督,便于部门协调,减低实施成本,提高工作效率。奖励扶助项目一定要与其他的补助区别开来,但资金发放上,应尽量与粮食直补等共享渠道和工作平台。

三要公开透明,公平公正。一是政策要公开,要加强政策的宣传力度,要使每个农民都明白奖励扶助的条件,都知晓扶助奖励的标准。二是过程要公开,制度落实的各流程、各环节都要明确并公开。三是结果要公开,对资格认定情况、奖励扶助情况,都要张榜公布。

四要加强监督,到户到人。要建立健全奖励扶助的监督体系,确保奖励扶助资金直接、及时、足额发放到农户。一要加强理论测算监督。只要政策公开,基础数据准确,通过理论测算就能对奖励扶助金有宏观的把握和控制,防止中间环节虚报冒领。二要加强资金流程监督,要进一步明确奖励扶助资金必须专款专用,任何部门、单位和个人都不能截留挪用,不得用奖励扶助资金抵扣税费、债务,不得强迫储蓄等。三要加强群众监督,特别是要动员群众广泛参与资格确认过程,确保奖励扶助资金到户一人不错、一人不漏。同时,群众参与资格确认过程也是群众参与政务公开和村务公开的过程。四要建立责任追究制度。

五要推进奖励扶助制度的法制化、规范化,确保政策的长期稳定。从试点情况看,当前一个突出的问题是农民担心这项政策能否长期坚持下去。2004年湖南省常德市以存折的形式一次向农民发放奖励扶助金117万元,当天就有116万元被农民全部领取现金,在其他试点地区也有类似的情况。农民急于兑成现金主要是两种考虑:一是看看这个政策(存折)是真是假,二是怕政策变。过去,一些地方制定了不少农村计划生育优惠政策,但落实得不好,兑现率不高,没有起到应有的效果。如有的地方规定对独生子女父母,每人每月给予2.5元~5元的奖励金,但基本未能兑现。据重庆市人口计生委2003年的统计,农村独生子女户足额兑现奖励金的还不到1%,完全

不能兑现的占 81%, 部分兑现的 18%。

农村部分计划生育家庭进行奖励扶助制度是一项利国利民的好政策, 要使这项政策长期发挥效用, 必须使其成为一项基本制度, 并逐步以法律的形式固定下来。当前要认真总结试点经验, 进一步深入研究奖励扶助制度试运行中存在的问题, 切实积极推进奖励扶助制度的法制化和规范化。

课题指导

孙晓郁 国务院发展研究中心副主任

陈锡文 中央财经领导小组办公室副主任

方立 中共中央政策研究室副主任

李炳坤 国务院研究室副主任

课题组成员

王石奇 中央农村工作领导小组办公室副主任

陈志理 国务院研究室宏观司司长

郭玮 国务院研究室农村司副司长

程秀生 国务院发展研究中心信息中心主任

韩俊 国务院发展研究中心农村研究部部长

林家彬 国务院发展研究中心社会发展研究部副部长

巩琳 国务院发展研究中心信息中心副主任

伍峻 国务院发展研究中心信息中心办公室主任

李应明 国务院西部开发办综合规划组副司长

胡德巧 国家发展和改革委员会就业与收入分配司副司长

周海春 国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所副所长

倪力亚 中共中央政策研究室《学习与研究》总编、博士

何绍维 《经济要参》编辑部主任

李连仲 中共中央政策研究室经济局局长

贺军伟 国家农业部农村经济司副司长

刘骧东 中国人民大学政府管理与改革研究中心理事长、研究员

李珀榕 中国人民大学政府管理与改革研究中心副主任

协调联络

袁俊波 张智勇 周长林 庾景隆

全国农村部分计划生育家庭奖励扶助制度 试点工作评估报告

国务院发展研究中心评估课题组

2006 年 6 月

为缓解农村部分计划生育家庭面临的实际困难,完善人口和计划生育政策,引导农民自觉实行计划生育,促进社会主义新农村建设和人口与经济社会协调发展,党中央、国务院决定,从 2004 年开始,开展农村部分计划生育家庭奖励扶助制度(以下简称“奖励扶助制度”)试点工作。根据党中央、国务院的统一部署,国家人口计生委、财政部与试点地区党委、政府精心组织,扎实工作,两年多来,试点工作取得明显成效,并在机制创新、制度运行和政策导向等方面取得重要突破。

受国家人口计生委和财政部的委托,国务院发展研究中心中国发展观察“全国农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点评估”课题组,邀请中组部、中纪委、中央政策研究室、全国人大财经委员会、国务院研究室、国家发改委、国务院扶贫办、国家审计署、国务院西部办、农业部、国务院发展研究中心和中国社会科学院等部门的有关同志,组成 7 个评估调研课题组,于 2006 年 6 月分别赴甘肃、云南、江西、山西、贵州、四川和江苏等 7 省就奖励扶助制度试点工作进展情况进行了调研。课题组听取了各省关于试点情况的汇报,深入乡村进行了实地调研,走访慰问了 40 多户奖励扶助对象家庭,对 1050 名奖励扶助对象进行了调查问卷,与 216 名奖励扶助对象进行了座谈,通过实地调研与座谈,课题组基本掌握了各地试点的实际进展情况,获得了大量的第一手资料。课题组认为,从 7 省的试点情况看,奖励扶助制度在各地试点工作进展顺利,达到了试点的目的,取得了积极的成果,并积累了不少成功的经验,为该制度在全国农村全面推行打下了坚实的基础。

一、奖励扶助制度试点工作总体概况

农村部分计划生育家庭奖励扶助制度是在各地现行计划生育奖励优惠政策基础上,针对农村只有一个子女和两个女孩的计划生育家庭,夫妻年满 60 周岁后,由中央和地方财政安排专项资金进行奖励扶助的一项基本制度。

奖励扶助制度是以国家公共财政政策为支撑的一项直接奖励扶助实行计划生育农民的政策,其目的就是通过国家政策性奖励扶助,引导更多农民少生快富,促进农民转变传统的生育观念,稳定农村低生育水平,从根本上扭转“越穷越生、越生越穷”的恶性循环,减少新增贫困人口,

加快农民脱贫致富的步伐,不断提高农民生活水平和生活质量。

奖励扶助制度的实施,得到试点地区各级党委、政府的高度重视和社会各界的积极肯定,进一步扩大试点,使更多的群众享受到这项政策,已成为许多农村计划生育家庭的迫切愿望。按照国务院领导同志提出的“巩固成果,逐步扩大;完善制度,规范运作;因地制宜,增强实效”的指导思想,目前,纳入国家试点范围的奖励扶助人数已由2004年的31万人增加到目前的93万人,加上自行试点地区,奖励扶助制度覆盖的受益人数已在135万以上。中央财政负担的奖励扶助专项资金已由2004年的1.6亿元增加到3.35亿元。试点地区地方财政配套资金也由试点初期的0.5亿元增加到2亿元,自行试点地区安排了2.5亿元用于该项制度的实施。

二、奖励扶助制度试点工作的主要进展

综合7个试点省份的实地调研情况,调研组认为,奖励扶助制度试点工作的主要进展有以下几个方面:

(一)周密部署,组织领导工作扎实有序

奖励扶助制度是政策性强、涉及面广、工作量大、群众利益直接、管理难度大的一项全新的工作。因此,加强组织领导,制定细致周密、可操作性强的方案,是保证试点工作顺利推进的前提。2004年试点工作开展以来,各级党委和政府对这一点都有充分的认识,并随着试点工作的深入,不断完善试点工作方案,为试点工作的顺利推进,提供了有力的组织领导保障。

为统一组织和指导各地的试点工作,国家人口计生委、财政部成立了试点工作协调小组,先后召开了试点工作会议、扩大试点电视电话会议和奖励扶助制度暨少生快富扶贫工程试点工作座谈会,部署试点工作,总结试点经验,评估试点进展,研究解决试点的具体问题。3年来,两部委多次赴各地调研并召开研讨会,重点解决试点过程中的政策界定、奖励扶助资金的分级负担、奖励扶助对象资格确认、资金委托发放以及社会监督等问题。制定下发了《奖励扶助制度试点方案》、《奖励扶助对象确认条件的政策解释》、《奖励扶助制度信息管理规范》、《奖励扶助专项资金管理办法》等规范性文件,认真组织了奖励扶助对象确认工作,开展了广泛深入的社会宣传,指导各地确定了资金代理发放机构,开发了奖励扶助制度管理信息系统,设立了面向社会的奖励扶助制度试点网站。

各试点地区高度重视扩大试点工作,均成立了由党政领导牵头、相关部门参与的试点工作领导小组,建立了部门间经常性协调沟通机制,为试点工作提供组织保障。例如,山西省为了加强对奖励扶助政策试点工作的领导,省政府成立了以王昕副省长为组长的山西省农村部分计划生育家庭奖励扶助试点工作领导组,省计生、财政、宣传、监察、公安、审计、民政等部门都是领导组成员单位。各地市也都成立了以主要负责同志为组长的领导组,加强对试点工作的领导。甘肃省为了把奖励扶助制度试点工作纳入常规工作,进一步建立和完善农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点长效工作机制,省人口计生委把农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点工作的各项工作职责分解到各个处室,并纳入相关处室常规工作。由综合协调处负责奖励扶助试点工作的日常工作,其他处室配合做好资金下拨、数据统计、政策研究、宣传教育、监督检查、来信来访等工作,逐步探索建立奖励扶助制度工作的长效机制。

（二）广泛宣传，提高群众的政策知晓率

从调研的情况看，各试点地区在宣传工作上都下了很大的力气，为奖励扶助政策的试点营造了良好的社会氛围。

为配合扩大试点工作，2005年6月9日，中宣部、人口计生委、财政部联合召开了奖励扶助制度扩大试点暨宣传月启动工作电视电话会议，国家人口计生委张维庆主任和中宣部、财政部领导对做好扩大试点工作和宣传月活动提出了明确要求。在随后的1个月里，各地以“流动服务车宣传服务万里行”为载体，展开多种形式的宣传活动，广泛深入地宣传奖励扶助制度的重大意义以及政策内容、运行程序和操作规范。国家人口计生委配合各地“首发式”，把对奖励扶助制度的宣传与婚育新风进万家活动、流动服务车送政策送温暖送服务结合起来，联合财政部、发改委、新华社、中央电视台等单位，组织科研所、人口出版社、宣教中心、人口报社以及流动服务车厂家的专家、技术人员和生殖健康专家到吉林、湖北、云南3省，随当地流动服务车一道为偏远山区和边疆少数民族地区农民查病治病，提供技术服务，送图书和宣传品，慰问计划生育困难家庭，开展流动服务车检修维护，产生了良好社会效果。据统计，试点期间，全国有12万计生服务人员共出动1573台服务车参与这次活动，总行程667万公里，深入17000多个乡镇、148000多个村，宣传服务人数4211万。

各试点地区也结合当地的实际情况，开展了多种多样的宣传工作。例如，江西省在试点过程中始终把宣传教育工作作为落实各项政策的先导，试点以来，省人口计生委与财政部门合作，共筹措资金50余万元，印刷了650余万份宣传资料免费发放到群众。《江西日报》、《信息日报》等对奖励扶助政策进行了系列报道，省电台专门开通热线电话，邀请省人口计生委领导现场解答群众提出的有关政策问题。全省各地还结合实际，充分利用广播、电视、报刊、墙报等宣传媒介，通过各种渠道，积极开展形式多样的宣传活动。据统计，全省有2万多基层干部进村入户向群众面对面讲解政策，共免费印制各类宣传品970余万份，做到了宣传资料发放到户、宣传品张贴到户、奖励政策宣讲到户。鹰潭市开展的“小手拉大手送政策进校园、把政策带回家”的活动，群众欢迎，效果显著。该省还充分利用奖励扶助宣传月活动，加大社会宣传力度，在政策宣传中，特别注重加大对非目标人群和社会各界的宣传，提升政策本身的导向作用，真正达到“奖励计划生育家庭、转变群众生育观念、自觉实行计划生育”的目的。

（三）规范运作，试点政策执行公开公正

按照国家统一要求，各试点地区围绕资格确认、资金管理、资金发放、社会监督4个环节，构建了“四权分离”的运行机制和奖励扶助资金发放的“直通车”，普遍建立了一套规范的工作程序。尤其是在资格确认、资金发放环节上，试点地区不仅对个人申报、村民评议、入户调查、逐级审核、三榜公示、确认回访、资金发放有明确的程序规则，还统一了执行标准，规定了时间范围，建立了统一的文书档案。较好地克服了政策执行中的随意性和“暗箱操作”。

资格确认是奖励扶助制度公平公正执行的前提和基础。只有清晰界定目标人群，减少边际人群，才能使政策执行具有操作性和稳定性。因此，各地在试点过程中对资格确认环节都投入了大量的精力，并结合当地实际情况构建了由人口计划生育部门负责，建立了个人申报、村民评议、入户调查、逐级审核、三榜公示、确认回访的资格确认程序。例如，江西省为确保奖励扶助对象

“一个不漏,一个不错”,在实际工作中严格把握政策界限,始终坚持“政策宁紧勿松,人数宁少勿滥,政策解答宁缓勿急”的原则,对每一个奖励扶助对象目标人群做到“个个上户,人人见面”,实行谁调查谁签名谁负责制度。健全每个奖励扶助对象确认档案,备齐个人申请报告、全国统一的《奖励扶助对象申报表》、身份证复印件、户籍证明材料、村民代表大会和协会理事会评议表、群众座谈资料、乡镇计生办见面调查表、乡镇初审记录、县计生委审批记录等九种资料,确保奖励扶助对象确认无差错。

奖励扶助资金的发放是制度运行的目标,安全第一、兼顾方便是资金发放的主要原则。按照建立个人账户、实行专账核算和资金直接拨付的要求,试点省份分别选择了农村信用社、农业银行和邮政储汇局作为资金代理发放机构。这些机构按规定建立了奖励扶助金专户,开立了奖励扶助对象个人账户,并按确认的奖励扶助对象名单将奖励扶助金直接注入奖励对象储蓄折(卡)中。奖励扶助对象凭《奖励扶助光荣证》和《身份证》到指定地点领取奖励扶助金。从7省实地调研情况看,我们没有发现一例克扣、截留奖励扶助金的现象。

社会监督是奖励扶助制度实施的重要保障。只有把奖励扶助的政策、奖励扶助标准、制度运行程序向社会公开,通过资格确认和资金发放的各个程序引导群众参与监督,同时以多种内控机制和检查评估,强化对制度实施的严格要求,才能从根本上保证政策执行的公开、公平、公正。各试点地区基本上都实施了由县以上监察或审计部门牵头,相关部门、社区和中介组织配合的全过程监督。例如,甘肃省人口计生委协调省审计厅对全省86个县(市、区)奖励扶助试点工作进行全面审计,从奖励扶助对象确认、奖励扶助金的发放程序、本年度奖励扶助金的发放标准、人数以及资金是否符合管理要求等各个方面入手,着重检查奖励扶助专项经费和配套资金落实情况和及时、足额到户、到人情况。在建立专项审计监督机制的同时,还建立了专项督查考核监督机制、工作程序监督机制、宣传监督机制、配套政策落实的监督机制等,使监督机制贯穿于奖励扶助制度试点工作的始终。

(四)配套政策,构建计划生育利益导向机制

试点以来,各试点地区都以推行农村部分计划生育家庭奖励扶助制度为契机,积极探索,大胆实践,因地制宜地建立和完善有关奖励优惠配套政策,在构建农村计划生育利益导向机制方面形成了一系列新的做法,进一步丰富了奖励扶助制度的内容,使奖励扶助制度的政策效应更加明显。

例如,云南省在落实奖励扶助制度过程中,为体现对女孩的关爱和依法生育子女死亡现无子女的父母的照顾,对独生子女和无子女户提高奖励扶助标准,对年满60周岁的独生子父母每人每年发给600元奖励扶助金,独生女父母每人每年发给700元奖励扶助金,子女死亡现无子女的父母每人每年发给750元奖励扶助金。他们还继续完善已出台的“奖优免补”政策,对农业人口符合再生育条件自愿放弃再生育并领取《独生子女父母光荣证》的家庭,给予1000元的一次性奖励,对农业人口独生子女报考高中或省内高等院校的给予加20分优先录取,对农业人口独生子女在义务教育阶段给予免除课本、杂费和文具费的优待,独生子女16周岁前免除其父母筹资筹劳等。

贵州省各地也都出台了一些具有自己特点的做法,如贵阳市、遵义市等对奖励扶助对象的奖励金发放标准,在国家统一每年600元的基础上,对独女户夫妻每人每年增加120元。毕节地区

纳雍县由县级财政负担,对实行绝育手术的农村二女户计划生育家庭的夫妻双方,从落实计划生育绝育手术之日起,夫妻双方每月每人发放 50 元的“节育奖”,一直发放到对象满 60 周岁开始领取国家奖励扶助金时为止。黔西南州普安县由县财政承担,对 1979 年以来办理独生子女证或生育 2 个女孩后落实绝育措施的计划生育家庭,从 2006 年起,对每个家庭每年奖励 600 元的“优生优育费”,一直发放到对象满 60 周岁开始领取国家奖励扶助金时为止。贵阳市对农村“两户”参加新型合作医疗每户给予 10 元的补助。遵义市以及安顺市和黔东南州的部分县市对农村计划生育独女户、二女绝育户家庭的子女高考录取入学的,除享受增加 10 分的奖励外,还一次性奖励 1000 元~3000 元的助学金。安顺市、六盘水市等对农村“两户”子女中的女孩考生,中考照顾 10~20 分等等。上述一系列的做法,使各地利益导向机制取得了新的进展,产生了积极有效的综合效益,进一步激发了广大农民群众实行计划生育的热情和积极性,有力地推动了人口计划生育工作的健康发展。

总之,经过两年多的试点,奖励扶助制度在试点省份得到了较好的落实,本次调查的 7 个省份纳入奖励扶助对象的农村计划生育家庭都及时足额领到了奖励扶助资金。奖励扶助金发放后,各级举报电话、群众来信和信息网站反映资格确认误差的人数不到 7/10 000,农民对政策公开、政策公平、资金发放的满意度均在 97% 以上。

三、奖励扶助制度试点工作取得的经验和成效

(一)奖励扶助制度试点工作取得的经验

各地试点工作之所以进展顺利,是建立在奖励扶助政策鲜明的特点及相应的制度安排基础上的,试点工作成功的经验有以下几个方面:

——由各级财政列专项资金实施奖励扶助制度,采取分级负担的办法为制度的实施提供可靠资金保障。资金负担以国家和省级财政为主。中央对西部地区负担 80%;中部地区负担 50%;东部地区的辽宁中央负担 40%,山东、福建负担 20%,其他地区由地方财政自行负担。试点过程中多数地方县级财政分担比例很小,西部地区县乡级基本不分担。这样,有效保证了该制度能够在绝大多数地区长期稳定的实施。但仅靠中央财政奖励扶助,不利于地方在实际操作中严格控制奖励扶助的范围和规模,而奖励扶助范围一旦突破,农民之间的相互攀比以及可能出现的腐败行为等,都会引起一系列的矛盾和问题。所以即使在贫困地区,地方财政也在其承受能力范围内分担一部分资金成本。

——政策目标明确使这一制度的实施具有坚实的操作基础。再好的政策如果过于复杂,最终都难以落实。和其他社会福利政策相比,奖励扶助制度着眼于鼓励农民实行计划生育,更有效控制农村人口增长,其政策导向是鼓励先进,让广大农民感到响应党和国家号召、跟共产党走不吃亏。由于目标十分明确,对象易于鉴别,奖励扶助的标准简单,群众易理解,基层易操作。因此,不仅使各地试点工作具有很好的群众基础,而且也有利于各地形成操作性强的具体实施方案。

——建立了一套以逐级公示审核为主的监督评估机制。奖励扶助政策、对象、标准和奖励扶助金发放情况在乡、村、组张榜公布;组织纪检、监察、审计部门和中介评估机构,对政策执行情况、项目管理、资金配套和资金发放进行监督和绩效评估;由财政和人口计划生育部门委派特约

观察员,对奖励扶助制度执行情况进行随机检查;层层设立举报电话,鼓励新闻机构进行舆论监督;各级财政和人口计划生育部门定期组织对奖励扶助对象资格确认质量、群众政策知晓率抽样调查和奖励扶助制度年审,将制度执行情况纳入人口和计划生育目标管理责任制考核,实行责任追究制度,确保政策执行公平公正。“四权分离”的制度运行框架使各试点地区都能结合本地实际,制定出具体的实施细则和相关的配套政策,在制度落实的各个环节都可以遵循比较规范的操作办法。

——奖励扶助资金发放实行“直通车”。各试点地区都充分利用现有行政资源和社会化发放渠道实施奖励扶助对象的资格确认、资金管理、资金发放和社会监督,不另铺摊子。财政和人口计划生育部门不介入资金发放。既降低了制度运行成本,又有效保证奖励扶助金及时足额发放到户到人。

——高度重视舆论宣传为这一制度的实施提供了必要的社会环境。各地在试点中,都广泛开展了对试点工作的宣传,使有关政策家喻户晓,不仅为计划生育宣传工作增加了新的内容,而且使计划生育宣传更加接近群众、易于被群众接受,大大提高了宣传效果,对制度实施中做好资格确认工作、加强群众监督,也发挥了重要作用。

(二)奖励扶助制度试点取得的成效

经过近两年多的试点,奖励扶助制度在试点地区取得了十分显著的成效,产生了十分积极的影响。综合所调研的7个省份的情况,调研组认为,至少在以下几个方面,奖励扶助制度试点取得的成效值得高度肯定:

——奖励扶助制度的实施实实在在地改善了试点地区农村部分计划生育家庭生活困难的状况。我们在甘肃和山西等地与奖励扶助对象座谈时了解到,当初带头实行计划生育的农民群众如今已步入晚年,近80%的家庭处于经济不宽裕的状态,95%的老人生活有困难,每人每年600元的奖励扶助金,对他们雪中送炭。奖励扶助制度实施后,这些老人的生活状况基本上都得到了改善(调查数据显示,50%的对象表示生活状况有了明显的改善,30%的对象表示生活状况有了改善)。云南省人口计生委在汇报时说,该省农村子女一年给父母的钱平均是630元,大约相当于一位老人一年的补助金,因此,每年600元的补助金额对于老人来讲,能够解决很大的问题,可以在很大程度上改善老人的经济状况。有2/3的受益人认为补助金对于家庭很重要。调查数据显示80%的补助金被用于老人的日常生活和买药看病,这是老年人必须的日常支出,补助金持续发放,保证老人的生活质量明显的改善,免除了他们的后顾之忧。许多领到奖励扶助金的农民激动地高呼“共产党万岁”,他们说:“都说养儿能防老,现在看看还是国家的政策好”。

——奖励扶助制度促进了计划生育利益导向机制的建立健全,带动了大批农民自觉自愿地实行计划生育。奖励扶助制度的推行,实现了人口和计划生育由“惩罚多生”向“奖励少生”的历史转变,农民群众真正切身感受到了党和政府的温暖,感受到了执行计划生育带来的实实在在的利益,促进了婚育观念的转变,越来越多的育龄群众表示自愿终身只生育一个孩子。例如,在奖励扶助政策的感召下,四川省农民群众自觉实行计划生育的积极性不断提高,全省低生育水平持续稳定。2005年全省人口出生率下降到9.7‰,人口自然增长率下降到2.9‰,分别比全国平均水平低2.8和2.9个百分点。据统计,2005年全省独生子女领证率同比上升了1.1个百分点,落实长效节育措施的人数占综合节育措施的90%以上;在政策实施后云南领证的家庭中,至少有约