

一是提升关怀标准。对计生困难家庭需要从资金救助、心理疏导、精神慰藉等多方面关怀,尤其是资金救助尤受欢迎。但由于受关怀行动经济实力的限制,再加上社会经济的迅猛发展和多数人生活水准的提升,关怀标准偏低的问题显得越发突出,关怀效应“打折扣”现象越发明显。比如,2006年以来河南省投入1亿多元救助了50多万户计生困难家庭,户均救助金才有250多元。以国家财政担负为主的计生奖励扶助、特别扶助制度的落实,能够在社会上引起强烈反响,就是解决“打折扣”问题的成功范例。本着着眼长远、尽力而为、满足需求、便于实施的原则,建立关怀标准定期提升机制,便成为生育关怀行动深化发展的一项主要举措。为此建议,建立政策制定和政策落实同级责任主体的制度框架,加大国家财政对生育关怀行动的资金扶持力度,并将其列入国家财政年度预算;省级以下配套资金列入同级财政年度预算;多方动员社会各界积极参与捐助,保障好事办实、实事办好。

二是丰富行动载体。根据关怀对象的特点,研究制定具体的帮扶方案,精心策划各项活动。围绕关怀对象需求,开展经济资助救助、物质帮扶服务、精神关怀慰藉的同时,强化各级计生协会与有关部门和组织合作,有计划地丰富活动载体,形成百花齐放的多元化格局;有步骤地拓宽服务内容,形成百舸争流的关怀合力;有针对性地解决计生家庭实际困难和问题,减轻和消除他们的孤独感、无助感,增强他们对幸福生活的自信力。比如,联合开展农民工司法救助活动,帮助解决劳务纠纷,缓解“打官司”难的问题,有力维护他们的正当权益。

三是完善服务方式。可对关怀需求加以比对,分类梳理、确定关怀服务方式,明确量化各类关怀操作的基本规程,分层实施、分线推进关怀服务行动模式的探索和完善。比如,根据关怀需求的性质,可以划分为个案性的救助资助、纯公益性的免费关怀、半公益性的优惠帮扶和非公益性的联络帮助四个类别,并予实施;根据关怀需求的缓急程度,可以划分为紧急救助、优先关怀和后备关怀三个类别加以实施;根据关怀需求服务的难易程度,可以划分为单部门(团体或个人)结对帮扶、多部门(团体或个人)联手关怀、动员社会有关力量特别关怀三个类别实施,等等。

四是提高服务水平。生育关怀行动的目标在于

解决计划生育弱势群体在生产、生活和生育过程中的现实困难,动力在于帮助计划生育弱势群体弥补其家庭功能的缺失、培养其增强抵御社会风险的应对能力、提升其幸福生活指数、填补社会和谐文明进步的“洼地”。由此更可看出,生育关怀行动不但要具有“输血”服务的平台条件,更应具有“造血”服务的导引能力;在“输血”和“造血”并举的过程中,切实提高关怀行动的综合优质服务质量和平,由此博得广大群众的理解、支持、高兴和满意。只有这样内外兼修、多管齐下、稳妥完善、和谐发展,才是计生之福、人民之福、社会之福、国家之福。

以人为本视野下生育关怀的理论思考

陆杰华(北京大学社会学系教授)

进入21世纪以来,在以人为本科学发展观的指导下,中国人口与发展实践经历了具有里程碑式的重大转变,其主要特征之一是新时期人口和计划生育的理念与工作思路呈现了重大的变化。统筹解决人口问题、促进人的全面发展不仅成为理论界的共识,同时也成为政府决策者的行动指南。在上述人口与发展转型的宏观背景下,肩负着对现阶段中国社会有着重要影响的非政府组织——中国计生协会紧紧抓住新时期稳定低生育水平、统筹解决人口问题的历史机遇,不失时机地于2006年开展了以“生育传承希望,关怀相伴和谐”为主题的生育关怀行动。三年多来,各地计生协在新时期人口和计划生育工作中本着“党政所急、群众所需、协会所能”的工作定位,在生育关怀行动的开展过程中坚持以人为本、关爱为魂,勇于开拓、大胆创新,从关心、关怀与关爱计划生育家庭、育龄群众以及基层计划生育工作者的切身利益出发,特别注重提升新时期协会的服务能力,彰显协会的桥梁纽带作用,重点围绕计划生育困难家庭、育龄群众生殖健康、关心独生子女、关爱女孩、关心基层计划生育工作者,深入开展以精神慰藉、生活关照、经济帮扶、志愿者服务、亲情牵手、宣传倡导、政策引导为标志性的生育关怀活动,计生协会的服务能力和水平进一步提高,协会的社会影响力和感召力也在进一步提升,生育关怀行动取得了超过预期的明显成效。

生育关怀行动是一项以人为本的惠民行动，是新时期人口和计划生育工作思路、工作内容、工作导向、工作模式等方面转变的具体体现，体现了以往计划生育从单纯的计划走向亲民的关怀，从单纯的管理走向精细的服务的重要转变。具体地讲，生育关怀行动凸显了人的全面发展与可持续发展的理念，从一个侧面反映了目前人口和计划生育工作的四个方面转变：一是生育关怀行动由众多政府职能部门及群团组织共同参与，实现了部门联动、统筹兼顾，体现了工作思路从单纯控制人口数量向促进人的全面发展、统筹解决人口问题的转变；二是生育关怀行动拓展基层服务内容，极大地提升计生协作为非政府组织提供高水平人口计生基本公共服务的专业水准，是促进新时期人口和计划生育工作由单纯管理向多样服务转变的一次大胆尝试；三是生育关怀行动以特殊计划生育家庭为重点，依托村居为基本的服务单位，推动以往人口和计划生育部门单一管理服务模式向依托基层社区综合服务管理模式的重大转变；四是生育关怀行动以群众需求为工作导向，由过去自上而下的行政命令为工作导向转变为自下而上的维护群众根本利益，充分满足了群众生产、生育、生活方面的现实需求。

毋庸置疑，生育关怀行动创新了新时期具有中国特色的非政府组织参与人口计生的模式。因此，从这种意义上讲，生育关怀行动不仅对现阶段稳定低生育水平、统筹解决人口问题发挥着重要的作用，同时从更长远的理论意义上讲，这项行动对丰富公民社会的内涵、构建和谐社会有着深远的历史意义。笔者认为，生育关怀行动体现在以下六个方面的“力”上。

一是受益力。生育关怀行动开展三年多以来，行动惠及了很多计划生育家庭或者基层计生干部，给予他们在生产的扶持、生育的关怀和生活的照料，使越来越多的群众得到受益和实惠。生育关怀活动充分体现了“关怀为先，惠及百姓”的理念，从老百姓最关心、最需要的事情做起，最紧迫的事情入手，最关心的事情出发，为计生家庭办实事、解难题，温暖了民心，提高了党和政府的威信，赢得了群众的信任和拥护。

二是执行力。计生协全程参与到生育关怀行动的规划制定、项目实施、指导以及监督等环节之中，

体现了非政府组织参与新时期公共管理服务的重要价值。在生育关怀的实施过程中，群团组织或非政府组织的功能性不断增强，资源调动能力不断提升，全方位地动员了社会资源，促进了公民社会能力的形成，也在很大程度上体现了非政府组织参与计生工作的中国特色。

三是参与力。生育关怀行动凝聚了一大批热衷计划生育公益事业的志愿者，形成了适应形势发展需要的较为庞大的计生志愿者队伍。志愿者队伍主要由致富带头人、医学工作者、科技工作者、大学生等不同层次人群组成，在开展生育关怀过程中，这些志愿者充分发挥自身特长，积极为计划生育家庭提供免费服务。志愿者队伍已成为生育关怀行动的一道亮丽风景。

四是影响力。生育关怀行动吸引了很多企业、部队、学校等社会力量参与其中，极大地增强了这些组织的社会责任感，扩大了生育关怀行动的社会影响力。例如，很多地区为计生特殊家庭送去了兵儿子和团儿女，形成了多帮一、多层次、复合型的帮扶局面；一些企业为计生家庭提供无偿或者微利的优质服务，不仅提高了企业的经济效益，也扩大了这些企业的知名度。

五是渗透力。生育关怀行动在一定程度上发挥了对现有人口和计划生育体制改革的渗透力，即生育关怀行动的一种活动通过试点、实施、提炼等环节有可能影响到国家或者当地的政策层面，这对于创新人口和计划生育综合改革无疑有着重要借鉴意义。因此，生育关怀行动丰富惠及计生家庭的政策体系，强化了公共财政投入的导向作用。生育关怀行动的实施，增大了对计划生育家庭的关注，各地积极探索，不断创新，开展了形式多样的计生家庭惠民政策的试点，并逐步将其上升到常态化的制度。此外，随着生育关怀行动影响力的不断扩大，公共财政投入开始逐步转向构建生育关怀的安全网。

六是软实力。生育关怀行动表面上看是推进新时期人口和计划生育工作改革的具体举措，但从深层次上看，这一行动对倡导人文精神、形成中华民族的核心价值体系也是有重要启示的。对特殊计划生育群体的人文关怀以及计生志愿者队伍的扩大彰显了生育关怀行动的社会主义核心价值伦理，这是社

会建设的重要基石之一。

由此不难看出,生育关怀行动是一项惠及计生家庭及育龄群众的得民心工程,是推进民生建设的重要组成部分,将对构建和谐社会起到十分重要的推动作用。不过,也应该看到,尽管近年来开展的生育关怀行动取得了明显的实效,我们还要清楚认识到,与广大计生家庭及育龄群众的客观要求相比,这项活动开展存在的一些薄弱环节以及深层次问题,还需要给予高度的重视,这些主要问题包括规划相对滞后,制度建设尚需完善;力量比较分散,协调机构亟待加强;规模尚在起步,服务领域需要拓展;投入明显不足,持续发展缺乏保障;发展不平衡,亟待处理好试点与整体推进的关系;等等。

我认为,今后一段时期生育关怀行动的主要思路应当紧紧围绕着健全党委重视、政府负责、协会牵头、社会协同、公众参与、群众受益的机制来下功夫。进一步深化生育关怀行动的政策建议包括:

第一,尽快制定国家层面切实可行的生育关怀行动中长期规划。加强国家对生育关怀行动的统筹规划能力,力争将生育关怀行动纳入到“十二五”国民经济与社会发展规划之中,从全局、操作、前瞻层面上制定未来五年乃至更长一段时间的生育关怀行动规划目标、活动思路、保障措施等内容。

第二,纳入国家专项财政确保生育关怀行动的经费投入。生育关怀行动是一项推进民生建设和造福于计划家庭的社会公益性活动,应该按照未来生育关怀行动的规划重点将其列入国家行动,争取在“十二五”期间的国家立项,将其作为国家社会公益事业的一个组成部分,由国家财政保障投入,从而确保“生育关怀行动”健康持续发展。

第三,构建生育关怀行动的长效工作协调机制。实施生育关怀行动,必须进一步健全政府领导、部门配合、各方合作、社会参与的运作机制。要在机制规范化、制度化、专业化等方面探索创新和突破,在已有制度化的政策设计中寻找突破,与相关部门积极配合,共同解决惠民政策与计划生育优惠政策的衔接问题。从生理、心理、生产、生活等多个角度全程关爱计划生育家庭和基层计生干部。

第四,牢固树立项目管理运作的先进理念推进

生育关怀行动向纵深发展。生育关怀行动不仅是一种活动,而且是一项涉及千百万计生家庭及育龄群众的公益性项目,因此,国家应该通过规划制定、规范管理、队伍培训等途径不断深化项目管理运作的理念,完善生育关怀行动的项目体系、项目管理方式以及项目评估方法,确保生育关怀行动的持续发展。

第五,打造生育关怀行动的强有力志愿者队伍。要充分发挥各级民政、人口计生系统以及工会、共青团、妇联、科协、残联、红十字会等部门与团体志愿服务的作用,鼓励和发挥各类志愿者组织、民间志愿服务力量在参与生育关怀行动上的作用,形成多元参与、和谐共处、协力共进的格局,打造生育关怀行动的形象品牌。

生育关怀行动若干问题思考

陈友华 (南京大学社会学院教授)

徐愫 (南京大学社会学院副教授)

以“生育传承希望,关怀相伴和谐”为主题的生育关怀行动已在全国各地普遍开展起来,深受全国人民的欢迎,并取得了阶段性成果。但同时我们也注意到生育关怀行动中所涉及的一些理论与实践问题至今仍没有得到很好的解决。本文是对其中的几个问题的一点思考,希望引起学界与实际工作者的关注,共同参与到对生育关怀及其相关问题的研究与讨论之中,以推动生育关怀行动更加健康地向前发展。

1 生育关怀行动的价值底线问题

部分地区生育关怀行动的某些做法已经突破了人类的价值底线。例如,全国部分地区对部分计划生育家庭子女实行中考高考加分^{①②},有的地区实行“农村一女户和二女户女孩免费参加新型合作医疗的政策,对一女户和二女户女孩升高中、上大学给予

^①张光奇等.关于湖北省和湖南省开展“生育关怀行动”的调研报告 [A].国家人口计生委、中国计生协“生育关怀行动”联合调研报告汇编 [R]. 2009—10.

^②王巧梅等.江西、福建“生育关怀行动”调研报告 [A].国家人口计生委、中国计生协“生育关怀行动”联合调研报告汇编 [R]