

# 南通市人民政府办公室文件

通政办发〔2006〕173号

---

## 市政府办公室关于印发南通市 人口和计划生育事业发展“十一五”规划的通知

各县（市）、区人民政府，市各有关部门和单位：

《南通市人口和计划生育事业发展“十一五”规划》已经市政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

二〇〇六年十二月三十日

# 南通市人口和计划生育事业发展“十一五”规划

## 一、当前人口和计划生育工作发展的背景和现状

“十五”期间，我市人口和计划生育工作始终坚持以邓小平理论和十六大精神为指导，认真实践“三个代表”重要思想，以努力实现人口和计划生育工作思路、工作方法“两个转变”为目标，以扎实开展省人口和计划生育工作先进、示范县（市、区）为载体，强化依法管理、推进优质服务、实施社会救助，“十五”计划确定的各项目标任务已经全部完成，人口和计划生育事业有了新的发展。计生宣传教育得到加强，党政领导的服务理念、育龄群众的生育观念有了进一步改观；依法行政日益规范，制订了《南通市实施〈江苏省人口与计划生育条例〉办法》；城市计生工作网络得到加强，为市区各社区居委会配备了专职计生干部并明确了工资待遇；流动人口管理与服务工作取得突破，从过去的“一证先行、无证否办”转为“一证先行、无证补办、纳入管理、提供服务”，同时按规定为流动人口提供国家规定的免费服务；全面取消一孩生育证，切实维护群众生育自主权；出生缺陷干预工程稳步推进，技术服务水平明显提高；人口和计划生育工作发展研究取得成果，并已结集出版；计生贫困家庭救助机制逐步建立健全。由于广大计生干部职工的共同努力，我市人口和计划生育工作各项指标完成较好，“十五”以来，全市计划生育率年均达

到98 %以上，期内综合措施落实率平均达85%以上，人口出生率逐年下降。据市人口计生委统计，人口自然增长率从1998年起，已连续8年呈现负增长，为全市经济、社会的协调发展创造了良好的人口环境。2002年，市人口计生委被国家人事部、国家计生委表彰为“全国人口和计划生育系统先进集体”，2003年被评为“全国人口和计划生育法制建设先进集体”，2004年被评为“全国人口和计划生育系统机关作风建设先进单位”，并且连续4年被评为我市市级机关目标责任制考核先进部门。

目前，我市的人口发展快于全国数十年，相应的人口问题也呈现出超前的表现。未来的人口和计划生育工作发展将面临一系列严峻的挑战。

1. 人口总量将不断递减。我市已经连续8年人口负增长，在生育政策不变的前提下，这种趋势将会持续下去。预测结果表明：在未来的半个世纪时间内，全市总人口规模将呈现出逐年减少的趋势。到2010、2030与2050年时总人口规模预计将分别减少至769.47万、725.2万与609.1万人，分别相当于2000年人口规模的98.1%、92.4%与77.6%。届时，生源、兵源、劳动力资源将日渐缺乏，直接影响经济社会的发展。

2. 人口老龄化快速发展。2001年我市65岁及以上老年人口比例已经达到12.3%，大大高于同期江苏省的9.1%与全国的7%的水平，与同期美国的13%和世界发达国家的14%接近。据预测，我市人口老龄化发展速度极快，到2015年时，全市老年人口比

例预计将达到17.2%，不仅大大高于同时期江苏省与全国的平均水平，而且明显高于同期美国的水平（14.7%），并与人口老龄化程度比较严重的英国、法国与加拿大的水平接近。人口老龄化与老年人口高龄化将对社会经济发展水平较低和社会保障体系尚不健全的南通社会构成极大的挑战。

3. 核心家庭大规模出现。长期以来有效的计划生育工作在使用人口数量得到控制的同时，在全市城乡也伴随产生大量的独生子女家庭，将形成相当规模的“四二一家庭”、甚至“四二零家庭”。人口家庭结构发生急剧变化，导致家庭规模过度收缩，将使许多家庭面临父母养老功能急剧弱化。此外，劳动力短缺、婚姻挤压、流动人口的迅速增加等问题，也使未来我市人口问题变得更为错综复杂。

与此同时，随着经济社会和人口形势的发展变化，对人口和计划生育工作提出了新的、更高的要求，从而使计划生育工作中存在的困难和矛盾进一步凸现。其主要表现，一是按高标准严要求，计划生育干部队伍建设不适应形势快速发展变化的需要。主要表现是思想跟不上形势的变化，不能对变化了的形势有充分的认识，因而在实际工作中改革推进的速度不快，工作难点突破不多，工作发展不平衡，干部整体素质有待进一步提高。二是经费投入不足，影响计划生育工作水平的进一步提高。在新的形势下，计划生育工作方式发生了很大改变，开展优质服务，实施知情选择等系列工程成为主要工作内容，这既需要增加工作量，又需要

增加投入。《计划生育技术服务条例》规定了“国家向农村实行计划生育的育龄夫妻免费提供避孕、节育技术服务，所需经费由地方财政予以保障”，这就需要更多的投入来保障。特别是农村部分计划生育家庭奖励扶助制度全面实施后，县级财政面临巨大的压力。因此，相对而言，我市虽然在计划生育上不断增加投入，但仍难满足实际需求。三是流动人口计划生育管理与服务难，导致了新的发展不平衡。越是流动人口多的地方，计划生育管理与服务难的问题就越严重，直接影响整体工作水平的提高。四是计划生育发展中带来的新情况、新问题。如多年来计划生育手术积累的并发症病人的治疗与照顾问题、独生子女病残或夭折后形成的计划生育特困户生活和养老保障问题等，这些问题已经成为政府必须高度重视和有效解决的重大现实问题。

## **二、指导思想和发展目标**

### **（一）指导思想：**

以“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，认真贯彻落实中共中央、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，以人为本，创新机制，以满足育龄群众的生殖健康需求、维护计划生育家庭的合法权益为基本出发点，以扩展管理服务对象、扩大管理服务内容、提高管理服务水平为发展点，进一步稳定低生育水平，提高出生人口素质，优化人口结构，积极应对人口老龄化的挑战，更好地转变工作思路和工作方法，加强对人口和计划生育工作的宏观调控，不断完善计

划生育利益导向机制，进一步提高人口和计划生育工作内涵质量，为建设和谐南通创造良好的人口环境。

## （二）主要目标

到2010年末，我市的总人口保持在769.47万，努力降低出生人口缺陷率，提高出生人口素质；出生婴儿性别比保持在正常水平；全面实现优质服务内容的多样化和程序的规范化，育龄群众普遍享有便捷、完善、优质的生殖健康服务；基本形成能够与经济社会协调发展的婚育观念和生育文化；建立起调控有力、管理有效、运转灵活的人口和计划生育保障体系和依法管理工作机制；完善生育关怀政策体系，促进生育关怀行动服务网络、服务机制全面形成；建立和培养一支能够适应工作发展需要的管理干部队伍和技术服务人员队伍，为稳定低生育水平、统筹解决人口问题、促进人的全面发展打下坚实基础。

1. 人口控制目标：全面加强基层基础工作，坚持依法行政、思想政治教育与利益导向相结合，综合运用法律、行政、教育、经济等手段，建立健全依法管理、村（居）民自治、优质服务、政策推动、综合治理的长效工作机制，不断稳定低生育水平。

时间 (年)	总人口 (万人)	出生数 (万人)	出生率 (%)	自然增长率 (%)
2006	775.15	5.6	7.21	-1.71
2007	773.57	5.7	7.31	-1.80
2008	772.01	5.8	7.54	-1.75
2009	770.62	6.1	7.93	-1.53
2010	769.47	6.5	8.44	-1.19

2. 宣传教育工作目标：继续开展婚育新风近万家活动和“关爱女孩行动”，加强生育文化建设，充分发挥党校、人口学校等主阵地作用，深入开展人口理论及青春期、新婚期、孕产期等“五期”教育，力争“十一五”期末建成“南通市婚育学校”。完成生育文化研究，并将成果正式出版。开展生育文化建设先进县（市）、先进乡镇创建活动，建成一批有影响的生育文化基地。加强宣传网络建设，更新宣传设备，增强宣传能力，进一步办好计划生育专栏专题，提高计划生育宣传品的制作水平。深化人口和计划生育知识教育，党政领导人口理论的学习普及率、育龄群众计生知识普及率均达90%以上，中等以上在校学生人口国情及青春期知识接受率达80%以上。

3. 科学技术工作目标：以创建国家计划生育优质服务先进县为龙头，以群众需求为导向，构建结构合理、服务高效、群众满意的计划生育服务网络和工作机制。积极引进MSI、ISO9000等先进管理与服务方法，结合“四优一满意”创建目标，努力打造“世代服务”品牌。坚持以县站为龙头，乡镇中心站为骨干、乡镇服务站为依托、社区服务室为基础的发展格局，加强乡镇中心服务站建设，重点推出一批示范窗口。建立健全社区计划生育技术服务阵地。进一步加强服务能力建设，建立一支结构合理、训练有素的执业资格队伍。以群众满意为中心，拓展、深化计划生育/生殖健康优质服务。继续推进出生缺陷干预，努力促进健康出生，建立计卫合作干预机制。通过规范化随访服务，逐步建立

避孕药具不良反应监测网络。以公共服务为基础，积极拓展倡导型、特需型服务。

4. 依法管理工作目标：坚持以人为本，依法管理，维护群众合法权益，建立健全规范、高效、方便、群众满意的依法管理服务工作机制。计划生育行政执法责任制落实率、计划生育行政执法规范落实率、外来人口管理服务率均达95%以上。建立和完善计划生育利益导向机制,全面推行农村部分计划生育家庭奖励扶助制度，建立资金管理、资格确认、资金发放、社会监督的运行机制。继续将人口和计划生育工作纳入社区基层管理和服务体系。在农村积极推行村民自治,在城市继续推行属地管理,积极推进社区计划生育建设和服务,积极探索封闭小区计划生育融入物业管理服务体系的模式。加强对流动人口综合管理，流入地按照“属地化管理，市民化服务”的原则，将流动人口计划生育管理服务纳入经常性工作范围，提供与户籍人口同等的免费服务。强化政府与机关、团体、企事业单位的计划生育工作目标责任制，定期检查考核。

5. 协会工作目标：以大力开展生育关怀行动为重点，组建以协会会员、志愿者为主体的社会化服务网络，完善志愿者服务机制，建立和逐步扩大计划生育公益金总量，组织开展一系列有影响的社会救助和志愿者帮扶活动，力争80%的目标人群得到一定的扶持和帮助。切实加强基层计划生育协会组织的整顿建设，规范完善各项活动制度，乡镇、村（居）协会组建率达100%，



各类企业协会组建率达60%以上。深入开展争创合格村（居）协会活动，全面提升村（居）协会组织质量和活动能力，合格村（居）协会创建率达90%以上。继续做好会员队伍发展工作，会员总数发展到占总人口比例的8%以上。认真履行“带头、宣传、服务、监督、交流”职能，积极参与计划生育村（居）民自治，扎实开展“亲情牵手”零距离服务行动，把计划生育与发展经济、提高生殖健康水平、建设文明幸福家庭结合起来，努力为群众提供更多的更好的服务。

6. 计划生育药具管理工作目标：巩固、完善药具发放和服务网络，全面实行方便、快捷、个性化的药具发放、服务模式，户籍人口、流动人口药具发放和服务一体化。全方位开展避孕节育知情选择，不断引进、推广避孕节育的新产品，完善药具仓储建设。全面实行计划生育药具信息化管理，积极配合出生缺陷干预、妇女生殖道感染、艾滋病预防等各项工作开展。大力宣传推广使用安全套，在公共场所设立公益广告，并在高危人群集中地安放安全套自取箱。试行开展避孕药具的社会营销工作，不断探索避孕药具产业发展模式。

### **三、主要任务**

（一）进一步完善人口和计划生育的调控体系和相关社会经济政策，坚持统筹解决人口问题。创新和深化计划生育的利益导向机制；完善和发展党政一把手亲自抓、负总责的综合治理人口问题的管理机制；结合市场经济发展规律，建立人口和计划生育

综合治理的政策体系,从政策上明确相关部门和社会各方面的职责任务,培育与引导各部门的人口安全意识、职责意识,并形成自觉行为;建立定期磋商、相互合作、综合评估的协调运作机制,协调制定相关社会经济政策;建立“依法管理、村(居)民自治、优质服务、政策推动、综合治理”的适应社会主义市场经济体制的人口和计划生育工作新机制,运用法律、经济、教育、行政等综合手段对人口数量、出生人口质量、人口结构、人口流动等进行有效调控,对人口问题进行综合治理,实现调控手段的多元化。

(二)加快建立计划生育社会保障制度,推进利益导向机制向利益保障机制延伸。一是将以前的个人养老保险形式改为社会养老保险形式,纳入社会保障体系,使计划生育的利益导向机制逐步向利益保障机制延伸和深化。二是在全面执行农村计划生育家庭奖励扶助制度的同时,采取各种政策倾斜措施,帮助计划生育户特别是计划生育贫困户增加经济收入,解决他们的现实困难,提高他们的社会经济地位。落实好《南通市农村村民最低生活保障办法》中关于“凡是实行计划生育的家庭最低生活保障费在原有的基础上增加10~20%”的规定,对计划生育手术并发症对象进行经济扶助。三是扩大“亲情牵手”零距离服务行动的品牌效应,继续与农业部门共同实施为独生子女意外死亡家庭饲养波尔山羊的五年计划。

(三)加强基层落实依法管理的操作性研究,把依法管理人口和计划生育落到实处。建立起市、县、乡、村(居)各级依法

管理人口和计划生育的基本程序和规范,用法律法规规范育龄群众的生育行为、执法人员的行政行为和人口和计划生育事业发展的市场行为,使人口和计划生育的管理规范化、法制化。

(四)从尊重群众、满足群众的需求出发,探索优质服务的新路子。建立完善以计划生育技术服务为重点的优质服务体系,重视和加快开展计划生育优质服务的硬件建设。按照“世代服务”品牌的建设标准,将现有的计划生育服务机构改造成非医院化、以顾客为中心的,开展计划生育、生殖保健和家庭保健服务的计划生育技术服务新体系,推进优质服务工作优化升级,促进我市计划生育技术服务机构可持续发展。计划生育服务机构立足于社区和家庭,面向健康与亚健康人群,倡导良好的生活方式,满足群众不断增长的需求,提高生活、生命质量,实现人人享有良好的计划生育、生殖健康、家庭保健服务的目标。依托世代服务网络,提供系统化的孕前保健服务。实施“孕前-围孕期保健”首批试点工作,建立新型出生人口素质的促进模式,逐步建立孕前保健质量管理体系。“十一五”期间,南通市计划生育指导所、县(市)计划生育指导站及所有中心服务站均应完成“世代服务”品牌创建工作。

(五)建立出生缺陷社会化综合干预体系,努力提高出生人口素质。以建立出生缺陷社会化综合干预体系,营造全社会关心出生人口素质的氛围为目标,重点做好出生缺陷零级预防和一级预防的宣传倡导工作,倡导婚前医学检查,加强婚育咨询指导;

加强围孕期保健管理，将孕产妇营养指导纳入1+X服务模式的拓展内容。开展孕前和孕中优生筛查，减少高危妊娠与遗传性疾病的发生。同时将计划生育的网络优势与卫生系统的技术优势相结合，实现产前筛查与产前诊断的有机结合，逐步推动建立健全产前诊断的质量控制体系。积极参与三级预防措施的试点工作，开展新生儿和婴幼儿体检，开展先天性甲状腺功能低下，苯丙酮尿症、先天性听力障碍的出生缺陷的筛查、诊断和治疗。

（六）建设新型生育文化、深入开展婚育新风进万家活动。在宣传形式上，改革传统的填鸭式的宣传教育方式，改变深闺式的人口学校教育模式，营造出能够让群众轻松、方便、自由地获取人口和计划生育知识的氛围、环境和条件；尝试利用市场行为的方式开展宣传教育。在宣传力度上，不断拓展宣传渠道，建立经常性宣传机制，形成人人关心计划生育事业、人人了解计划生育政策、人人学习计划生育科学知识的良好社会氛围。在宣传内容上，着力宣传新的历史阶段中人口的重要地位、人口问题的新变化及对经济社会的重大影响、新型生育文化的内容、新的生殖健康理念等。

（七）重视计划生育协会功能的发挥，推进村民自治的实质性进步。计划生育的村民自治是人口和计划生育管理的较高层次，计划生育协会是村民自治的重要载体。大力扶持计划生育协会的发展，积极争取政府对基层计划生育协会实施扶持政策，动员育龄群众和社会组织的广泛参与，把协会真正建成育龄群众自

己的组织,充分发挥其在基层人口和计划生育工作中的生力军作用。

(八)加快信息化建设步伐,从科学管理上寻求解决人口和计划生育管理难题的突破口。积极推进人口和计划生育信息化建设,主动利用信息化设施开展管理与服务。“十一五”期间尽快完成计算机设备的升级换代,实现全市范围内乡镇、街道以上的宽带互联,重建县级育龄妇女信息库,整合现有门户网站,构建融信息发布、知识普及、政策咨询等多种功能为一体的政务平台,实现与政府电子公务网的对接,与省、国家和外地的网络互联。力争通过信息化的管理手段解决流动人口管理难、计划生育宣传手段不适应等难题。

#### **四、保障措施**

(一)领导重视仍然是根本。首先,把做好人口和计划生育工作摆到可持续发展战略的首要位置,在制定可持续发展战略时,充分考虑到人口因素在其中的重要地位,充分认识统筹解决人口问题的复杂性和艰巨性,切实增强做好人口和计划生育工作的坚定性、主动性和创造性;第二,继续不折不扣地坚持党政一把手亲自抓、负总责,切实解决人口和计划生育工作中存在的实际困难和矛盾,为计划生育部门提供必要的工作环境和条件;第三,定期召开会议,研究人口和计划生育工作中的新情况、新问题,并制定符合南通实际的工作计划,组织各方面力量抓好落实,切实做到责任到位、措施到位、投入到位。

（二）改革与完善目标管理责任制。继续坚持对党政领导、有关部门和计划生育部门实行目标管理责任制，落实“一票否决”制度。推进考核方式的改革，从强调横向比较转向注重纵向评估；从重数量变化转向重质量提高，从重结果考核转向重过程评估。考核方式上由上级考核下级向上级与下级、考核单位与被考核单位、计生干部和育龄群众共同参与考核发展。考核的目的也要由重兑现过渡到重指导。考核指标和目标值的确定由上级确定向上下级共同研究确定发展，允许基层自己确定部分考核指标和目标值，上级通过考核评估，帮助基层实现确定的目标。

（三）确保对人口和计划生育工作的经费投入。中央《决定》明确指出：要建立稳定增长的投入保障机制，人口和计划生育财政投入增长幅度要高于经常性财政收入增长幅度，确保法律法规规定的各项奖励优惠政策、县乡人口和计划生育技术服务机构基本建设和队伍建设、计划生育经常性工作、计划生育免费基本技术服务等经费的落实。各级财政要逐年增加投入，力争到2010年人口和计划生育事业费达到人均30元。

（四）加强干部队伍建设。人口和计划生育事业的发展，人是最关键的因素。要稳定健全基层工作机构和队伍，按规定落实基层工作人员的工资和社会保障待遇。不断优化计划生育干部队伍结构，努力建设一支思想好、作风正、业务精、会管理的高素质计划生育干部队伍。一是把好进人关，进市级计生委必须达到本科以上学历，进县级计生委和服务站一般也应达本科以上，

进乡镇计生部门和服务站必须在大专以上。二是加强人口和计划生育队伍职业化建设。完善人口和计划生育专业技术人员职称制度，探索建立人口和计划生育专业技术人员、专业工作人员职业资格证书制度，加强对计划生育干部的培训和考评，除了对业务知识和能力的培训外，更重要的是要培养他们的创新意识和能力，使他们在不断变化的形势面前能够采取正确的对策。三是创造良好的用人环境，用发展的事业吸引人，用竞争的机制激励人，做到人尽其才，使他们能够充分发挥自己的聪明才智。四是加强党风廉政建设和行风建设，建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系，为人口和计划生育事业的健康发展提供重要保证。

**主题词：人口   △计生   △十一五   规划   通知**

---

抄送：市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室。

---

南通市人民政府办公室

2006年12月30日印发

---

共印90份