

计划生育工作规律探讨

李翰章

【提要】 本文从理论与实践结合的基础上,较为系统地概括了在中国现行政治体制、行政管理体制、领导体制和组织制度下,做好计划生育工作的十大要素,提出了加快实现“两个转变”的内涵、标志及途径,探讨了计划生育工作的发展规律。

【作者】 李翰章 山东省计划生育委员会,副主任。

计划生育工作同其他事物一样有其自身的发展规律。掌握计划生育工作的发展规律,并运用这一规律来指导计划生育工作实践,就会推动计划生育工作持续、稳定、健康地向前发展。

1. 做好计划生育工作的十要素

1.1 领导要素。在诸多要素之中,领导要素是第一要素。这是由中国的政治体制、行政管理体制、领导体制和组织制度所决定的。整个工作的部署、决策最终是由领导来决定。正因为如此,对事关经济社会发展全局的计划生育工作,党中央、国务院高度重视,自1991年起已经连续8年召开计划生育工作座谈会,明确要求各级党政两个一把手要亲自抓、负总责,这是各级党政领导所承担的历史责任。具体要求是:(1)牢固树立基本国策观念。(2)落实好江泽民总书记对党政一把手提出的5条要求。(3)领导重视贵在自觉,贵在务实,贵在坚持。做到责任到位、投入到位、措施到位。(4)动真的,干实的,关键时候不手软。

1.2 队伍要素。政治路线确定之后,干部是决定的因素。下决心努力造就一支思想好、作风正、懂业务、会管理的计划生育干部队伍,是实现人口与计划生育工作目标的组织保证。应该做到:(1)选好配强各级计划生育委员会的领导班子。(2)抓好管理、服务、群众和产业开发四支队伍建设。(3)层层搞好培训,提高干部队伍的整体素质。(4)转变工作作风,深入基层,调查研究。(5)加强行风建设,树立计划生育工作的良好形象。(6)对计划生育干部厚爱一些。

1.3 政策法规要素。政策和策略是党的生命。政策稳,人心稳,大局稳。政策多变,必然带来工作上的混乱和群众思想上的波动,随之而来的便是超生增加。山东省计划生育工作取得显著成绩,是多种因素综合作用的结果。其一得益于建立了比较完整的政策法规体系,并保持其稳定性和连续性。其二得益于认真地贯彻执行这些政策法规。目前,计划生育法制建设的基本要求是:(1)计划生育法制建设要纳入依法治国的总体布局,严格依法管理计划生育。(2)既要依法规范公民的婚育行为、严肃处理违法生育行为、严厉打击破坏计划生育的违法犯罪行为,又要严格约束计划生育管理机关及其工作人员的行政行为。(3)要下大力气抓好计划生育立法、执法、守法、监督四个方面的工作。(4)要建立一支高素质的计划生育行政执法队伍。在计划生育行政执法中应注意的问题:一是执法者必须懂法。二是抽象行政行为要合法。三是具体行政行为要有法律依据,并依照法定程序执行。四是严格按法定权限执法。五是不具备计划生育行政执法主体资格的单位和个人不得执法。六是要切实保护育龄公民的合法权益。

1.4 基层基础要素。基层基础工作的核心内容是抓好计划生育管理服务网络,完善组织领导体系和管理服务体系,依法管理,综合治理,民主管理和优质服务。

1.5 宣传教育要素。转变人们的婚育观念,宣传教育要先行。宣传教育要适应市场经济的要求,选好载体。当前应该注意研究解决不断提高宣传教育的质量,解决一些地方存在的低水平重复的问题。

1.6 科学技术要素。计划生育服务站是随着计划生育工作的发展而产生的,在控制人口数量、提高人口素质方面起到了重要作用。计划生育服务站的服务宗旨是面向基层、深入农村、方便群众、服务上门。服务对象主要是育龄群众和基层计划生育工作人员。计划生育服务站和卫生医疗单位在业务上有一定的交叉,各级党委、政府要按照国务院天津会议确定的三个有利于的原则搞好协调。计划生育服务站以社会效益为主,兼顾经济效益,努力做到社会效益与经济效益的统一。

1.7 计划统计要素。计划统计工作是整个计划生育工作的中心环节。一切工作都必须紧紧围绕完成人口控制计划展开。计划统计工作主要包括计划管理、正常统计、调查考核、计算机管理(信息引导)四项业务。在工作中应注意:(1)坚持政策与计划的统一,以政策为依据,以计划为目标,以责任目标管理为基本运行机制,确保完成人口控制计划。(2)加强育龄妇女的生育管理,要最大限度地减少计划外出生。基本要求是:育龄妇女管理不漏人,落实节育措施不留“空档”。如果一个单位月访季查每次都只有95%的人参加,计划外出生将发生在5%之内。(3)加强生育证管理。全省人口计划分解到市地,市地分解到县,乡、村按符合生育政策的人数落实到人。

1.8 综合治理要素。计划生育工作是一项社会系统工程,要动员全社会的力量齐抓共管、综合治理。制定相互配套的政策,有利于控制人口增长,提高人口素质,改善人口结构。建立党委、政府统一领导下的部门分工责任制,进行考核,兑现奖惩,有利于形成齐抓共管的合力。人口问题的解决最终还要靠经济发展和社会进步,但综合治理要贯穿始终。

1.9 群众参与要素。计划生育工作说到底是一项群众性工作。没有广大群众的拥护、支持和参与将一事无成。要了解群众的需求,将政务公开,实行有奖举报制度;加强计划生育协会建设,发挥群众自我教育、自我管理、自我服务的作用。

1.10 投入保障要素。投入是保障,没有投入,就无所谓产出。开展计划生育工作必须要有一定的投入作物质保证。据学术界研究,计划生育的投入产出比为1:78。计划生育工作是一项投资省,效益大,增产节约型的经济工作。

2. 关于计划生育“两个转变”

2.1 “两个转变”的基本内涵。“两个转变”,即由孤立地就计划生育抓计划生育向与经济社会发展紧密结合,采取综合措施解决人口问题转变;由以社会制约机制为主向逐步建立利益导向和社会制约相结合,宣传教育、综合服务、科学管理相统一的机制转变(简称“两个转变”)。“两个转变”是指导计划生育工作的重要方针。

2.2 现阶段基本实现“两个转变”的标志:(1)各级党政领导从人口与经济、社会、资源、环境协调发展和可持续发展的战略高度,把人口与计划生育纳入可持续发展规划,采取综合措施,解决人口问题。(2)以育龄群众为中心,广泛深入地开展多层次、多形式的计划生育宣传教育,帮助他们转变婚育观念,逐步达到自我调节生育的目的。(3)以社区为依托,把计划生育工作融入社区经济社会活动之中,逐步形成社区各部门、各方面齐抓共管,综合治理,责任共担,成果共享的良好局面。(4)建立政策法规、宣传教育、综合服务、利益引导相统一的科学管理机

制,实现人口与计划生育信息管理手段的现代化,确保完成人口计划。(5) 建立计划生育全程服务机制,通过开展咨询服务、避孕节育服务、生殖保健服务、优生优育服务、普及计划生育科技知识和优生优育知识,努力提高育龄人群了解和掌握计划生育基本知识的能力,提高自我保健水平,确保出生人口素质不断提高。(6) 建立群众参与机制,通过协会等形式,组织动员广大育龄群众,特别是广大育龄妇女,积极参与计划生育管理和服务,使群众真正成为计划生育工作的主人。(7) 有一支高素质的计划生育工作队伍。树立计划生育的良好形象,逐步做到国家满意、社会满意、群众满意。(8) 健全的工作考核评估体系,评估指标科学合理,符合实际,评估方法切实可行,评估效果客观公正。

2.3 实现“两个转变”的途径与任务。实现“两个转变”的途径是:(1) 要树立新的计划生育发展观。发展观是人们对发展的基本看法和观点。不同的发展观会有不同的发展目标、发展战略、发展道路,会得到不同的发展结果。计划生育不转变工作思路和工作方法,单纯地就计划生育抓计划生育,就会走进死胡同。用新的发展观来研究计划生育的发展目标、发展战略、发展模式,那就不是单一的人口数量的控制,还要提高出生人口素质、改善人口结构,着眼于人的全面发展、人民生活质量的提高,促进人口、经济、社会、资源、环境协调发展和可持续发展。(2) 要转变管理思想。管理思想是管理者实施具体管理的指导思想,体现在管理目标、管理方式和具体的管理行为之中。转变管理思想的关键,是要把群众真正当作计划生育的主人,而不是单纯把群众当作管理对象。寓管理于服务之中的管理才是受欢迎的管理。实现“两个转变”的基本任务是落实“两化”建设。一是管理科学化:领导行为规范;服务阵地建设规范;政策法规规范;宣传教育规范;计划统计规范;流动人口计划生育管理规范;财务药具管理规范;监督规范。二是服务优质系列化:生育全程服务;生活优质服务;生产优质服务。

3. 关于计划生育工作中若干具体规律的认识

3.1 从中间变量理论的定性描述看“三为主”与“三结合”相统一的发展方向。生育率综合反映全体育龄妇女的生育水平。生育水平受政治、经济、社会等因素的影响。一般地说,经济比较发达、文化程度较高、社会比较进步的地区的妇女生育率较低。政治、经济、文化、社会诸要素必须通过婚姻、避孕、流产、哺育四个中间变量作用于生育率。其相互间的关系如图所示。

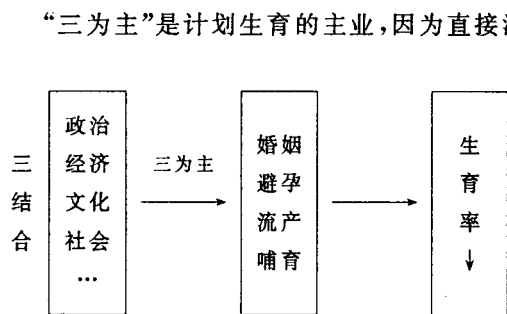


图 “三结合”、“三为主”与计划生育的关系

高,干部少受累、政府少花费、群众少遭罪,即所谓孕前型管理。

3.3 年度节育手术量的匡算。每年应落实节育措施的育龄夫妇可分为三部分:当年生孩子的;当年流引产的(忽略计划内自然流产)和往年应落实未落实的。在无手术欠账的情况下,当年的四术量大致等于当年的出生数+流产数。清理往年手术欠账的底子十分重要。可利用

(下转第 56 页)

