

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。一是管理科学规范化: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。

“三为主”是计划生育的主业,因为直接涉及降低生育率。“三结合”工作的开展有利于“三为主”落实,二者方向是一致的。全面落实“三为主”,积极推行“三结合”是计划生育工作的主旋律。

3.2 妇女怀孕率(PR)与综合避孕率(CR)间的函数关系: $PR=f(CR)$

综合避孕率越高,妇女怀孕率越低。最大限度地提高综合避孕率及有效率,是降低计划外怀孕唯一有效的办法,也是落实“三为主”方针的核心内容,其投入产出效率也最高,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)

置或不得其用，并且也降低了人力资本的人均水平，制约了国民素质的提高及人力资本的形成。因此，必须采取措施，控制人口增长，提高人力资本投资的收益率，促进人力资本的形成。当前，要继续实行严格控制人口数量的生育政策，进一步落实对独生子女的教育、医疗、就业等方面优惠政策，确保在人口总量基本稳定的过程中，实现国民素质的提高。

4.3 加大教育投资、改善教育结构。教育是人力资本投资的重要途径，教育的发展直接决定人力资本的存量的质量，从而决定着经济发展的水平和速度。首先要加大教育投资。近几年，随着经济的快速发展，教育投资虽有较大增长，但由于起点低，人口增长快，人均教育经费还处于较低的水平。所以，要加大国家财政对教育的投资份额，多渠道、多形式鼓励全社会对教育投资。其次，要深化教育体制改革。在加大教育投资的同时，要深化教育体制改革，改革的目标是将普通教育原来按照传统计划经济的运行模式，代之以市场经济运行模式，从而理顺教育投资的成本——收益关系，通过各种政策调节使人力资本投资的收益与其成本相挂钩。同时要加强高等教育，通过高等教育培养专业化人才，来推动经济增长。再次，要加强职业技术培训。在加大普通教育投资的基础上，要特别注重在职职工的职业教育，要利用专业化和非专业化的、脱产的与业余的技术练兵和学习更新知识等多种形式与手段，使人力资本得到保值与增值，提高职工人力资本存量的综合素质。

4.4 发展人才市场，促进劳动力的市场化配置。目前，在中国劳动力供大于求的地区与单位，存在着人才的浪费，人力资本的作用得不到充分的发挥，造成人力资本的损失。同时，对一些学非所用、用非所长的人来说，人力资本也未得到有效的利用。所以，各级政府要尽快建立和发展人才市场，通过人才市场促进劳动力的市场化配置来最大限度地发挥人力资本的潜力，实现经济增长方式的转变。

参 考 文 献

1. 西奥多·舒尔茨：《论人力资本投资》，北京经济出版社，1990年。
2. 赵曙明：《国有企业发展与人力资本投资》，《人民论坛》，1998年。
3. 赵曙明：《中国企业人力资本投资管理》，南京大学出版社，1995年。
4. 孔祥国：《经济发展中的人力资本》，湖南出版社，1997年。
5. 陈应鹤：《人力资本投资与经济增长——舒尔茨的人力资本理论评述》，《社会科学》，1991年第6期。

(本文责任编辑：朱 犁)

(上接第 64 页)

下述方法大体匡算出当年(或几年)手术欠账数：当年措施落实的欠账数=当年出生数+当年流引产数-(当年上环数+当年结扎数+当年新增用药具数)

落实节育措施的“八字”方针：足量、及时、到位、有效。足量即总量足够，如上匡算。及时即强调生后、流产后按规定采取措施。到位即一孩上环、二孩、多孩结扎，是否真正落实到人。有效即手术种类本身的有效率、技术人员的技术水平要高。

3.4 经验数据与经验之谈。已婚育龄妇女占总人口的比重目前全国和我省大都在 20% 左右。计划生育先进地区高一些。计划生育后进地区低一点。太低则说明已婚育龄妇女漏管。在一定时期内，年均女性初婚人数与年均一孩出生数大体相当。现有一孩妇女占已婚育龄妇女的比重，是反映计划生育累计效应的较好的指标。

总之，计划生育工作一刻也不能放松，要警钟长鸣。

(本文责任编辑：朱 萍)