

“三结合”在桂林地区的运行研究

桂林地委 桂林地区行署

桂林地区位于广西壮族自治区东北部,辖10县,116乡镇,总面积2.36万平方公里,山地丘陵占总面积的80%以上,居住着汉、壮、瑶、苗、侗等12个民族。1996年末总人口341.3万人,其中已婚育龄妇女61万人。人口密度为143人/平方公里,人均占有耕地0.96亩。改革开放以来,桂林地区的经济有了较快的发展。1996年全地区完成国民生产总值163亿元,工业总产值187亿元,农业总产值115.3亿元,财政收入8.24亿元,农民人均纯收入2293元。

桂林地区的计划生育工作,经历3个发展阶段:从70年代后期至1989年,为基本刹住多孩生育,初步控制住人口盲目增长的阶段;1990年至1992年,是全面落实“三为主”方针,实现计划管理和依法管理的阶段;1993年以后,是推广“三结合”,贯彻新的工作思路的阶段。当然3个阶段不是截然分开的,而是互相衔接、互相渗透的。

桂林地区推行计划生育“三结合”,从1993年下半年开始,也经过了3个发展阶段,即1993下半年的试点阶段;1994~1996年的推广阶段;从1997年开始进入规范化管理、深入发展的阶段。目前,开展“三结合”的乡、村分别达到乡、村总数的90%以上。4年来,通过开展计划生育“三结合”,在推动农村经济发展,加强社会主义精神文明建设,促进计划生育工作,密切党群干群关系,提高妇女政治、经济地位等方面取得了明显的效果。

1. 把计划生育“三结合”当作党委、政府的大事来抓

计划生育“三结合”是一项复杂的系统工程,只有在党委、政府的领导下,坚持党政一把手亲自抓、负总责,才能富有成效地开展起来。为此,我们采取了4条重要的措施:

1.1 统一认识,提高各级领导抓“三结合”的自觉性

1993年夏,为了探索社会主义市场经济条件下计划生育工作的新路子,地委派出5位同志赴吉林省考察计划生育“三结合”工作。地委、行署领导于6月上旬听取了汇报,进行了一次认真的学习、讨论。大家认识到,在社会主义市场经济条件下,物质利益对人们的行为起重要的导向作用,也对人们的婚育行为起重要的导向作用。在农村,致富奔小康已成为农民的兴奋点和热点。在新形势面前,需要我们因势利导,从具体利益上去引导和帮助农民实行晚婚晚育、少生优育快富。同时,我们又分析了桂林地区计划生育工作所面临的新问题。1992年以来,桂林地区计划生育工作的难点和重点已转到有效地控制计划外二孩,提高计划生育率上来。这方面工作的难度比较大,只有将深化教育和利益导向相结合,同时加强科学管理,全面落实自治区计划生育条例才能实现。在这次会议上,地委、行署作出了3项决定:一是发出《关于认真学习推广吉林省辽源市计生“三结合”经验的通知》;二是

于6月中旬召开有县委书记参加的计划生育工作座谈会，布置在全地区推广“三结合”的工作；三是配合灵川县在灵川镇抓“三结合”试点。各县、乡也分别抓一个村的试点。从此，揭开了计划生育“三结合”工作的序幕。到1995年底，推行“三结合”的面达到乡、村的80%。

1.2 在党委领导下，对经济工作和计划生育工作实行“四统一”、“三同步”

从桂林地区的实践看，推行计划生育“三结合”，只有党政一把手亲自抓，把人口与计划生育工作纳入经济社会发展的总体规划之中，动员和组织各方面力量，积极参与；在领导方法上实行“四统一”（统一领导，统一指挥，统一检查，统一总结、评比、奖惩，以下简称“四统一”）、“三同步”（同计划、同动员、同落实，以下简称“三同步”），才能收到好效果。这一经验首先是灵川县海洋乡创造的。1994年该乡在经济发展和计划生育工作都上了一个大的台阶。经过深入调查，我们把海洋乡的经验归纳为：在党委领导下，人口与经济工作实行“四统一”、“三同步”。实行这样的领导体制使各级领导树立了经济工作与计划生育工作相统一的观念，同时，也把党政一把手负总责的原则具体化了，更便于操作和实施。因此，我们把它作为一条重要经验，在全地区推广。

1.3 建立激励与制约机制，进一步强化党委、政府行为

在这方面，我们采取了两条措施。一是将“三结合”纳入县、乡、村干部的政绩管理之中，年终与党的中心工作同时进行考核；二是把“三结合”纳入计划生育工作总分，同奖同罚。1997年《中共桂林地委、桂林地区行署关于印发〈桂林地区计划生育“三结合”规范化管理实施方案〉的通知》中明确规定：从1997年开始，计划生育“三结合”考核总分100分，折算为50分，列入计划生育工作总分150分之中，同奖同罚。

1.4 强调党政一把手既对计划生育工作负总责，同时又对计划生育“三结合”工作负总责

要求各级党政一把手自觉做到在认识上有位子，在计划上有盘子，在方法上有点子，在考核奖罚上有尺子。

2. 大胆探索，勤于总结，走出适合本地情况的“三结合”具体工作路子

2.1 改进计划生育的宣传工作

为使计划生育为广大干部群众所理解、接受，变成他们的自觉行为，我们坚持以宣传教育为先导，为计划生育工作创造良好的舆论环境。针对过去计划生育宣传工作在内容和方法上存在的不足，认真加以改进，注意把国家、民族的根本利益与农民的具体利益结合起来，突出宣传好“少生快富奔小康”的口号。在这方面，我们的主要做法是：

（1）开好“两会”、上好“三课”。这是我们开始推广“三结合”时的做法。“两会”：一是骨干会，乡、村、组干部、党团员、计划生育协会骨干参加，赴会人员大约占总人数的3%左右。二是青壮年夫妇会。这两个会都普遍上三课：少生快富课、优生优育优教课、科技致富课。到1994年底，全地区的育龄群众基本上受到了一次“三课”教育。

（2）突出一个主题，实行“五个结合”。主题就是少生快富；“五个结合”即宣传少生快富与宣传发展农村商品生产相结合，与宣传计划生育政策法规相结合，与计划生育基础知识教育相结合，从上到下的宣传与自下而上的群众自我教育相结合，少生快富的宣传与文艺活动相结合。

（3）探索家政教育，深化计划生育宣传。1995年底，地委组织一个小组去吉林省双辽县考察学习家政教育的经验。回来

后,结合桂林地区的实际提出4点推广意见:一是围绕建设少生快富、文明幸福家庭这个主题进行家政教育;二是对过去计划生育宣传工作进行总结,用家政教育来深化计划生育宣传教育工作;三是采取形式多样、群众乐于接受的方法开展家政教育;四是1996年抓好试点及推广工作,1997年基本普及,并建立比较规范的教育制度。1996年上半年各县开始试点,下半年由点到面逐步推开,有30%左右的村开展了家政教育活动,共办家政教育学习班2919期,参加学习30多万人次。通过开展家政教育,群众发展生产、勤劳致富的积极性高涨,家庭关系、邻里关系有了改善。

2.2 抓好计划生育与发展经济相结合这项基础工作

1993年下半年,经过总结试点的经验,我们开始认识到,在计划生育“三结合”的三个结合中,计划生育与发展农村商品经济相结合是基础。做好了这项基础工作,就能带动其他两个结合。为此,我们总结、推广了以下经验:

(1)兴安县严关乡把创建计划生育合格村与建设商品生产专业村结合起来的经验。

(2)永福县广福乡在计划生育“三结合”工作中开展帮扶活动的经验。

(3)龙胜各族自治县瓢里镇1994年在计划生育户中开展“千户双千,少生快富”活动,即由干部、计划生育协会骨干联系全镇1000户计划生育户,开展人均产粮超千斤,人均收入超千元的活动。该镇1995年又开展“1+10”帮富工程,即由镇、村干部、党员和计划生育协会骨干,一个人带帮10户,开展脱贫致富活动。

(4)实施计划生育“三结合”项目工程的经验。近两年,各县都把“三结合”的各项任务纳入“三结合”的项目工程之中,制定方案,组织实施。如全州县的“1231”

工程,灌阳县的“31618工程”,荔浦县的“1356888工程”等。

(5)荔浦县把农业开发与计划生育扶贫相结合的经验。

2.3 有组织、有计划地开展“六创”活动

“六创”活动,即在县、乡、村开展创建计划生育“三结合”示范县、合格乡、合格村,在农民群众中开展争创少生快富模范家庭,“三结合”示范户、合格户活动(以下简称“六创”)。通过这一活动,充分发挥先进单位、个人的带头和示范作用,促进“三结合”的蓬勃发展。从1993年下半年试点开始,就有一些单位创造了这方面的经验。1994年冬,地委、行署在关于计划生育工作再上一个新台阶的实施意见中,正式提出了“六创”活动计划,并规定了达标的具体条件,把“六创”活动纳入规范化管理之中。1995年底,为适应争创全国一流水平的需要,地委、行署在“六创”活动的基础上,增加创“三结合”优秀乡镇和模范村的内容。1996年全地区评比表彰示范县3个,“三结合”优秀乡镇17个,合格乡镇79个,合格村779个,少生快富模范家庭10598户,示范户49455户,合格户248730户。对少生快富模范家庭、“三结合”示范户、合格户,以县委、政府的名义挂牌,并将他们的先进事迹进行广泛的宣传,在群众中引起强烈的反响,初步形成了争当计划生育“三结合”光荣户的风气。

2.4 开展计划生育扶贫帮富活动

开展计划生育“三结合”,当前的基础工作就是帮助计划生育户发展生产,脱贫致富,建设文明幸福家庭,使那些少生了孩子、为国家作出了奉献的计划生育户得到回报和补偿,形成计划生育光荣,并且可以先富起来的良好社会环境。4年来,各县在计划生育扶贫帮富活动中摸索了一些比较好的做法,主要有:

(1) 重点帮助计划生育户中的困难户,特别是双女结扎户和独生子女户中的困难户。在帮扶中注意抓好“六个落实”,即帮扶对象、帮扶资金、帮扶干部、帮扶项目、技术培训和跟踪服务的落实。在做法上,主要是通过少生快富合作组织、人口基金会、部门联系点、干部联系户、会员联系户等形式来具体落实。据不完全统计,1996年全地区共帮扶计划生育户35770户,其中重点帮扶27939户,筹集帮扶资金4153万元,上项目34904个。通过1年的帮扶,大多数计划生育户的收入在当地人均收入水平以上。

(2) 计划生育扶贫不是一项孤立的工作,它与农村其他方面的扶贫工作关系密切,在落实中,要注重结合。一是与党建扶贫、民政扶贫相结合。二是与建设农业强县、强乡相结合,在农业开发中对计划生育户实行重点扶持。

(3) 制定实施对计划生育户的优先优惠政策措施,在生产、生育、生活等方面给予优惠和照顾,使计划生育户从中得到实实在在的好处,尽快脱贫致富。目前,全地区大部分乡(镇)、村结合实际制定实施了包括计划生育户家庭成员参加集体企业就业、养老保险、医疗保健、技术培训、资金使用、独生子女和双女入托、入学等方面的优先优惠措施。

2.5 重视“三结合”的载体建设

“三结合”的载体是把计划生育“三结合”工作的目标、规划、任务、措施落到实处的组织形式。搞好载体建设,可促使“三结合”的宣传教育、帮扶活动和“三生”(指生育、生产、生活,以下简称“三生”)服务走上制度化、经常化。

从桂林地区实践看,计划生育“三结合”载体大致可以分为3种类型:第一种类型是经济载体。我们从1995年开始进行经济载体建设的探索,抓好各种少生快富合作组织的建立,到1996年底,全地区共组建

少生快富合作组织2192个,通过载体创办经济实体2000多个,安排计划生育户成员就业上万人。第二种类型是精神文明建设载体。如各地创办的人口学校、家政教育学校、中心户活动室,以及计划生育文艺宣传队等。通过这些载体,组织育龄群众学习计划生育政策法规、“三优”知识,传授种养技术,传递致富信息,开展计划生育文艺宣传活动,有力地促进了农村两个文明建设。第三种类型是生育服务载体。近几年来,我们根据工作的需要和上级的要求,抓了县、乡、村计划生育服务站、所、室的建设。目前,全地区的10个县都建有服务站;92个乡镇建立了计划生育服务所,占乡镇总数的79.31%;706个村建立了计划生育服务室,占行政村总数的52.68%。计划生育技术服务网络建设的发展,为计划生育工作发挥宣传教育、技术服务、人员培训、药具管理四大功能创造了条件,在避孕节育服务中起到了主力军作用。

2.6 各有关部门密切配合,齐抓共管

计划生育“三结合”是政府行为、部门行为和群众行为的统一。在三个行为中,政府行为是关键,群众行为是基础,部门行为是中间环节。党委、政府的各项政策、措施,只有通过各部门的共同参与才能得以贯彻落实。基于这一认识,几年来,我们在“三结合”中十分重视抓好部门的配合工作。全国计划生育“三结合”经验交流会召开后,我们又根据中央10部门联合发出的关于做好“三结合”工作的通知,以及自治区党委、人民政府关于开展少生文明快富工程的通知中规定的17个部门的具体任务,结合本地的实际,从以下6个方面抓落实。

(1) 部门建立计划生育“三结合”工作领导小组,分工一名领导负责本部门计划生育“三结合”的组织工作。

(2) 结合本部门的业务工作,制订本部门参与计划生育“三结合”的计划安排,并组织力量实施,推动下属单位参加计划生

育“三结合”活动。

(3) 在抓本部门业务的落实过程中,制订对计划生育户的优惠政策、措施,向计划生育户适当倾斜。

(4) 建立本部门计划生育“三结合”联系点,结合业务抓好计划生育扶贫帮富工作。

(5) 定期检查本部门开展“三结合”的情况,一年抓3次:年初下达计划,布置工作;年中开一次汇报会,交流经验;年底总结奖惩。

(6) 把参与和支持计划生育“三结合”工作纳入部门的岗位责任制。

我们从以上6个方面做了工作,初步形成了齐抓共管的局面。据不完全统计,1996年全地区共有1726个单位,12391名干部参与了计划生育扶贫帮富活动,建立联系点1443个,联系帮扶计划生育户3万多户。

2.7 充分发挥计划生育协会的作用,把计划生育“三结合”变成群众行为

计划生育协会扎根基层,人多面广,是做好计划生育“三结合”工作的一支重要力量。为加快推广“三结合”的步伐,提高“三结合”的质量做了大量的工作。如组织开展“六创”活动、计划生育扶贫帮富活动等等。

2.8 重视抓“三结合”资金的投入

计划生育“三结合”的开展,要有一定的资金作物质基础。4年来,我们始终坚持多渠道筹集“三结合”资金,为“三结合”的开展创造了良好的物质条件。我们的做法主要是两条:

一是对现有农业发展项目、资金以及农村社会经济政策作相应调整,使之向计划生育户倾斜。1996年全地区县、乡财政投入农业项目资金1200多万元。

二是成立人口基金会,筹集“三生”服务资金。1996年全地区学习荔浦县组建人口基金会的经验,采取几个一点,即财政拨

一点,计划生育费挤一点,单位和个人捐一点,农村统筹款提取一点,协会会费出一点等办法多方筹集“三生”服务资金。到年底,全地区共建立县、乡、村三级人口基金会469个,筹措资金629.6万元。“三生”服务资金的筹集、使用,给计划生育扶贫帮富活动以有力的支持。

在实践中,我们体会到,组建好人口基金会,关键是各级党政领导的重视和支持:一是要统一认识,正确决策。二是有重点地做好一些单位领导和典型人物的工作,发挥带头作用。三是制定实施“三生”服务资金的使用和管理办法,做到独立建账,计划使用,严格审批,低息投入,定期回收,滚动使用,使其发挥应有的作用,收到了良好的经济效益和社会效益。

2.9 制定实施规范化管理办法,对“三结合”实行科学管理

桂林地区推行计划生育“三结合”,几年来虽然取得了一定的成效,但到去年底之前,还没有建立起一套科学的管理办法,缺乏汇报和报表制度,激励与制约机制不健全。1996年7月,地委、行署组织力量起草了《桂林地区计生“三结合”规范化管理实施方案》征求意见稿,下发各县征求意见。经过反复的讨论、修改、补充,形成了一个比较规范的“三结合”管理办法,并以桂地发(1997)6号文下发,于1997年3月开始施行。这标志着桂林地区的计划生育“三结合”管理从此进入了规范化、制度化的新阶段。

《桂林地区计生“三结合”规范化管理实施方案》有3个特点:一是内容的全面性和系统性,从“三结合”的目标、任务到方法、措施、组织领导、考评等,都有明确的规定和要求;二是可操作性,各项管理办法规定得明确、具体,便于在实际中操作;三是相对稳定性,管理办法一定几年不变,从而使“三结合”的管理不因领导的变换而变动,保持制度的连续性。为使“三结合”的

规范化管理落到实处,我们要求县、乡根据本地实际,制定具体的实施办法,从而在地、县、乡三级形成了比较规范的管理体系。

2.10 正确处理“三为主”与“三结合”的关系,坚持一手抓服务,一手抓管理

“三为主”与“三结合”是计划生育工作的两大法宝。它们之间既相互区别,又相互联系,相互促进。实践证明,只有把利益导向机制与社会制约机制相结合,才能有效地促进人口与经济社会的协调发展和可持续发展。基于这一认识,几年来,我们在积极推行“三结合”的过程中,坚持做到两手抓,即在搞好“三生”服务的同时,不断强化“三为主”的管理,努力提高管理的质量和水平。

1993年,我们在原已实施的生育证、一环二扎、妇检三大管理的基础上,增加了依法行政管理和统计信息管理,形成了五大管理制度。1994年,我们又针对社会主义市场经济条件下流动人口增多,非婚或早婚怀孕增多的新情况,以及计划生育工作上新台阶的要求,对五大管理制度进行修改、补充,增加了结婚登记管理和流动人口管理的内容,形成了比较系统的七大管理。1996年,我们根据修正后的自治区计划生育条例及其实施细则,结合桂林地区的实际,对原有的七大管理作了进一步的修改,并增加了计划生育技术服务和药具管理的内容,形成比较规范的八大管理规定,从1997年开始执行。这标志着桂林地区的计划生育管理工作已走上了法制化、制度化的轨道。

3. 推行计划生育“三结合”的效果

3.1 经济效果

1994年以来,全地区共帮扶计划生育户10.5万户,年人均增收均在300元以上,其中绝大部分脱了贫,一部分还过上了小康生活。在这期间,全地区的农村经济也有了较大发展。1996年,全地区国民生产

总值达977328万元,比1993年的476599万元增长105.06%;农业总产值633042万元,比1993年的337296万元,增长87.68%;农民人均纯收入也由1993年的906元增加到1996年2293元,增长153%。

3.2 人口效果

推行计划生育“三结合”,少生快富这个口号的宣传和计划生育扶贫帮富工作的开展,抓住了农民勤劳致富奔小康的热点,去融化计划生育工作的难点。农民的关注点逐步由多子多福、养儿防老向致富防老、少生优育快富方面转变;对计划生育政策由不理解到比较理解,自觉实行晚婚晚育,走少生优育快富的道路。“生儿育女先让路,集中精力来致富”、“先抱‘金娃娃’,后抱‘胖娃娃’”的新时尚在农村已蔚然成风。1993年以来,全地区有10029对育龄夫妇主动放弃或推迟生育二孩。1996年全地区人口出生率为8.89‰,自增率为2.36‰,多孩率为0.16%,分别比1993年下降了1.43和1.6个百分点与0.60个百分点;人口出生与人工流产引产比为1:0.2,比1993年下降了0.42;计划生育率达到98.14%,比1993年提高了4.50个百分点。

3.3 社会效果

推行计划生育“三结合”,促进了农村的社会主义精神文明建设,取得了良好的社会效果。一是提高农村育龄群众的整体素质,加快了农村社会发展的进程。农村的社会面貌和社会风气发生了重大的转变,出现了“五多五少”的可喜局面。即学文化、学科技的人多了,游手好闲的人少了;勤劳致富的人多了,贫困的人少了;自觉实行计划生育,争当少生快富模范家庭、“三结合”示范户、合格户的多了,抢生超生的少了;遵纪守法的人多了,违法乱纪的少了;讲文明、讲卫生,参加健康的文体活动的人多了,搞封建迷信活动的少了。二是密切了党群、干群关系。推行计划生育“三结合”,开展少生优育快富工作,体现了党和政府全

心全意为人民服务的宗旨。在工作中,通过开展计划生育扶贫帮富和“三生”服务,广大农民从现实生活中看到了我们的党和政府、计划生育干部,我们的计划生育工作本身既管生育,又管生产和生活,真心实意为他们着想,从而使党群、干群关系有了较大的改善。兴安县界首镇禾加村农民唐立权的转变就是一个很典型的例子,他们夫妇生了两个女孩后,1991年做了男扎手术。从此,他以为这一生世没有希望了,怨气很大。1994年推广计划生育“三结合”后,镇领导对他进行帮助;1995年下半年,县计划生育委员会主任艾玉珍同志又有意联系唐立权夫妇,跟他们谈心,解开了思想疙瘩,又帮助他们夫妇制订发展生产计划,并给予指导和资助。从那以后,唐立权雄心勃勃干了起来,开展养蛇、养猪、种菜、种果等多种经营。1995年,一家4口,人均收入2720元,比1994年增加1700元。1996年他到县城附近办了一个养蛇场,走上了养蛇专业户的小康之路。三是提高了农村妇女的政治、经济地位。计划生育“三结合”的开展,一方面使少生孩子的育龄妇女摆脱了孩子的拖累,有健康的体魄和较多的时间、精力来从事生产、经营活动;另一方面,通过计划生育帮扶,政府和各种经济组织对育龄妇女的扶持,为他们从事生产经营活动创造了良好的条件,使他们投入到商品经济的大潮中去,展现了自己的才干,实现了自身的价值,有了可观的收入,这些育龄妇女在家庭和社会上的地位都有了明显的提高。

3.4 生态效果

推行“三结合”,走少生优育快富之路,促进了资源的合理开发和利用,保护了环境,产生了良好的生态效益。从宏观上看,通过推行“三结合”,有效地控制了人口的过快增长,从而合理地利用和节省了物

质资源,增强了经济社会可持续发展的活力和后劲。以林业为例,桂林地区的森林覆盖率达60%。全地区10县均实现造林绿化达标,到处是一派山青水秀的景象。从微观上讲,一方面,少生孩子富裕起来的计划生育户就有时间、资金、精力搞好家庭建设,美化环境;另一方面,对于那些已少生但还没有富裕起来的计划生育户,由于家庭拖累少,精力充沛,接受新生事物快,只要在资金、技术上予以扶持,就可以早日脱贫致富,从而给家庭创造良好的环境。恭城瑶族自治县根据本县特点,把“三结合”与“养猪—沼气—种植”三位一体的生态农业有机结合起来,引导、扶持计划生育户种果、养猪、办沼气,发展庭院经济。

通过养猪—沼气—种果的生态循环,美化了环境,取得了良好的生态效益。1996年2月,被国家环保局批准为全国69个生态示范区建设试点之一。从去年下半年开始,全地区大力推广恭城的经验,把控制人口与建设沼气、养猪、种果三位一体的生态农业结合起来,使计划生育“三结合”出现蓬勃生机。

桂林地区计划生育“三结合”工作虽然取得了一些成绩,但也存在不少问题:一是发展不平衡,少数地方的“三结合”还没有真正开展起来,流于形式;二是部门配合有待加强;三是家政教育进展慢,不适应计划生育“三结合”深入发展的需要;四是计划生育队伍的素质不高,需要增强公仆意识,进一步提高“三生”服务的本领和水平;五是一些地方计划生育扶贫帮富的力度不够大;六是计划生育基础设施建设不适应计划生育工作上新台阶的需要,尤其是技术服务网络比较落后,不适应形势的发展。

(本文责任编辑:朱 萍)