



# 关于基层计划生育协会作用的分析

## ——沈阳市基层协会工作的调查

中国人民大学人口所 乔晓春

(北京 100872)

中国计划生育协会已经成立16年了。协会成立的初期主要是为了同国际民间计划生育组织进行合作,同时取得有关国际组织对中国计划生育工作的援助;随着计划生育的不断深入,各级计划生育委员会越来越感到计划生育协会是一支不可缺少的力量,其地位和作用也日益重要和突出,从1986年到现在的10年里各级协会纷纷建立起来,而且队伍不断壮大,协会会员人数已达8000余万,成为中国规模最大的非政府组织。

但是,协会所发挥作用的大小,并不能以会员人数的多少来衡量。关键要看协会在其本职工作上做了什么,以及工作做得好坏。为了研究基层协会的地位和作用,我于1996年8月19—22日在辽宁省沈阳市就基层计划生育协会工作进行了调查。调查具体地点为市内的一个区和市属县以及所辖的一个乡,它们分别代表或反映城市和农村计划生育协会的工作情况。

本次调查的调查点是由当地(沈阳市)计划生育协会帮助确定的,其确定原则是:协会工作开展比较好的基层地区,且有一定的典型性。调查主要以座谈的形式进行;先由当地(区、县和乡)计划生育协会会长提供协会工作的总体情况,然后与区、县、街、乡和村的部分协会负责人进行座谈和讨论。

### 一、调查点的基本情况

辽宁省计划生育协会共有基层组织4238个,基层组织形式和人员构成情况如下:

会员小组: 3.6万个

↓  
会员之家: 18万个

↓  
协会联系户: 148万户

↓  
协会会员: 550万人(占总人口13%)

沈阳市皇姑区共有68万人口,均为城市人口,全区所属20个街道,26个区级公司和473个住区中央、省和市级单位。共有协会会员11万多人。区计划生育委员会主任同时担任协会会长,副主任任协会秘书长,并设有一名专职秘书长。两会基本上是合并办公。各街道计划生育协会负责人也均由计划生育办公室的同志兼任。皇姑区计划生育协会的主要工作和成绩表现在为下岗职工提供就业服务上。她们认为:计划生育协会工作必须以经济建设为中心,适应发展变化的经济形势,发挥协会组织的优势,以全心全意为育龄妇女服务为宗旨,承担起为国分忧,为民解愁的责任,走出一条全方位服务的新路子,以推进计划生育事业的开展。她们认为:在现实情况下各级协会组织实施“三生服务”的具体内容就是为解决育龄妇女生活困难,帮助她们再就业和自谋职业提供服务。她们的具体做法是:对所有下岗妇女进行注册登记,并向她们提供用工信息,帮助她们联系工作;以协会为单位创办实体,解决部分女工的再就业问题;建立育龄妇女待业基地,为暂时无业人员提供一定的生活来源;帮助育龄妇女创办各类自营性实体;举办技能培训班等。除此之外,协会组织在解决独生子女家庭生活 and 生育方面的实际困难也做了一些工作,如帮助接送孩子,解决孩子吃午饭问题,以及在人流、生育方面提供必要的照料等。

辽中县共有50多万人口,协会会员7.5万人(占15%),已做到村村有协会组织。县协会会长由县人民代表大会常务副主任担任,专职副会长由已退休的原县纪律检查委员会书记担任(在县里有一定的地位和影响)。县计划生育委员会主任也兼任副会长,常务理事由副主任和有关部门负责人担任。在乡镇一级,主管计划生育工作的副乡(镇)长担任

协会会长,各乡镇均设有专职副会长(不完全是由五老担任)。村级有72%的村都配备了专职副会长,部分人口比较少的村由村干部(主要是妇女队长)担任副会长。该县计划生育协会的突出特点在于:协会是一个相对独立的机构,经费由县政府单独下拨,协会的经费和人员也不由计划生育委员会直接管理。虽然委领导在协会均有兼职,但计划生育委员会对协会并不具有领导权。尽管如此,协会与计划生育委员会的关系仍然很好,而且能够相互配合。在了解该县协会工作开展的比较好的刘二堡乡的情况时发现:协会的主要工作和成绩表现在解决贫困户在生产、生活等方面的困难上。协会动员一些有能力有威望的会员帮助一些贫困户解决生产技术,特别是资金问题(拆借贷款,并提供担保),从而贫困户脱了贫,有些甚至走上了致富的道路,他们对协会,以及有些协会会员十分感激。1995年全乡遭受了洪灾,协会发动会员进行捐款,会员共捐出70万元,为救灾解决了一定的困难。协会还制定了一个名为“115”的工程,即分别在1996、1997和1998年,每年帮助计生户上致富项目100项,服务1000户,使其年收入达到5000元;最终使全乡3000个计生户在三年内实现少生先富。

## 二、基层协会现实所处的地位,以及所发挥的作用

从皇姑区的调查看,由于在体制上计划生育委员会与计划生育协会实际上是一体的,且委主任就是协会的会长,因此从总的情况看,或从协会地位上看,协会完全变成计划生育委员会的一个附属工作机构,协会的工作也基本上是围绕或辅助计划生育委员会的工作而展开的。事实上协会在协助计划生育委员会的工作上起了很大的作用,有些作用是计划生育委员会所起不到的,而且大大促进和加强了当地的计划生育工作。比如,有的基层协会就明确提出:会员要参与计划生育管理,并要求会员要成为计划生育的“保密宣传(实为监督)员”,其作用是监督群众,发现可疑的情况和问题要秘密地、及时地向计划生育部门报告。由于协会会员人数多、分布面广,且形成了一套较为完整的组织网络,利用协会这一优势来协助和参与计划生育管理确实十分有效,也确实有利于基层的计划生育工作。另外,由于国家提出计划生育要实现两个转变,并大力推广“三结合”,辽宁省提出了“生产、生活和生育”的“三生服务”,因此当地计划生育委员会也开始抓这方面的工作。由于“三结合”和“三生服务”从本质上看并不是

基层几个计划生育干部就能做到的事情,而且政府参与和财政上的投入又很有限(在基层有时几乎是不可能的),所以推广“三结合”和“三生服务”的工作只能依靠群众。而协会在组织上,在会员构成上恰恰可以满足这方面工作的需要,因此计划生育委员会也就很自然地将这方面的工作交给计划生育协会去做,工作所取得的成绩自然既属于协会的、也可以属于计划生育委员会的。因为它是在计划生育委员会的部署、组织和要求下,由协会具体操作,并纳入计划生育委员会考核基层计划生育工作的指标体系。比如皇姑区这几年计划生育面临的最大问题是:一方面流动人口大量增加,管理上有一定困难;另一方面的新问题是:由于大量企业的停工停产,导致大量的下岗人员的计划生育管理工作转交给街道,下岗人员越多,街道工作的负担也越重。因此,当地计划生育工作实际上既要管理和监督下岗育龄妇女的避孕节育、怀孕和生育情况,同时又迫切希望这些下岗女工能够再就业,从而减轻街道计划生育工作的压力。为此前一项涉及计划生育管理的工作由计划生育委员会直接抓,后一项涉及解决女工就业问题则交给协会去做,协会也确实做出了一定的成绩。但是,无论怎样,协会工作基本上还是为了配合和围绕计划生育工作而展开的。由于协会工作比较得力,当地计划生育委员会确实也体会到了协会在计划生育工作中的特殊作用,她们认为:协会和计划生育委员会是不能分开的。

辽中县的情况与皇姑区则差异很大。当然这一方面是由于辽中县更近于农村,但更主要的还是辽中县的计划生育协会是一个独立于计划生育委员会之外的组织。它的协会办公地点与计划生育委员会不在一起,协会专职会长和工作人员不属于计划生育委员会的人,协会的经费由政府单独划拨。由于县级计划生育委员会是相对独立的,因此各乡(镇)和村级协会也相应比较独立,均设有专职副会长。在村级一般村支部书记任名誉会长,老支部书记任会长。在座谈中,无论乡还是村的协会会长都谈到:协会的工作与计划生育委员会不一样,后者主要靠行政强制,前者则不能。协会只能通过服务,解决群众的困难,从而能够感化群众,同时也密切了与群众的关系。由于协会,特别是一些有特长、有能力的协会会员,确实帮助群众解决了很多问题,群众对协会不仅感激,而且也很信任,因此有些计划生育委员会不好做的工作,由协会出面则会得到很好的解决。

在谈到基层协会作用时,县的协会根据他们自己的体会和工作经验,认为:协会要发挥作用必须层层有专职会长,在村级由妇女主任兼会长是不行的,乡级由计划生育股长兼会长也不合适;当然协会完全独立也不对。协会与计划生育委员会要相互配合,计划生育委员会领导也必须兼协会会长,协会工作人员的人事关系也应挂靠在计划生育委员会。协会要想发挥作用关键还是要取得党政领导的支持,而单靠会长的面子去争取领导支持的办法也不是长远之计。他们建议:协会工作要名正言顺必须有政府的正式文件,各级协会的编制、待遇问题应该有明确的规定,光靠基层自己去努力,去争取是不可能的。

### 三、基层协会地位与作用的分析与建议

通过调查发现:现实基层协会对计划生育协会的地位和作用普遍存在着模糊的和片面的认识。从所调查的两个点来看:一是认为协会应该成为计划生育委员会的一部分,其作用是协助计划生育委员会开展工作;另一个则认为协会的作用主要是为了解决群众在生产、生活方面存在的困难,为群众排忧解难,为群众多做好事,实际上两种认识都很片面,甚至有些走极端。虽然协会与计划生育委员会在计划生育的最终目的上是一致的,是不矛盾的,但是在现实计划生育工作方面二者所起的作用、工作的形式和范围等方面均应该有所不同。尤其是协会不能成为计划生育委员会的工具,不能围绕控制人口增长、在计划生育管理上开展工作,否则计划生育协会就与其民间组织的性质背道而驰。另一方面协会也不应仅仅是为群众做好事,虽然为群众排忧解难是对的,但是千万不要忘记协会的宗旨,以及它的目标,否则协会就要改名为别的什么会了。

中国计划生育协会章程,以及1996—2000年战略规划都提出了很多具体的工作和任务。但是又有多少基层协会做了这些方面的工作呢?特别是在生殖健康方面工作做得就更少了。现在基层协会根本还谈不上做了哪些事情,只要能做事情就算很不错了,而且可以够得上先进了,何况有些地方的协会只是有名无实,并未发挥作用。

现在的主要问题是:协会的作用到底是什么,或者说应该是什么,在基层并不明确。不同基层地区的协会,以及各级协会(从地方到国家)对此都有不同的理解和认识。认识不统一,工作上就不能相互配合,相互协调,从而不能形成其合力。力量分散,

以及相互抵消是导致具有8000万会员的协会不能形成一个强有力的组织,并在社会上产生一定影响的最根本原因。

协会的任务是什么,也各有不同的理解。虽然我们经常提到:协会的主要职能是带头、宣传、服务、监督和交流。但是这里面的问题是:哪一个职能是基本的或称核心的职能(当然它必须是反映协会本质特征的职能)。而且这几项职能的具体内容也并不十分明确。比如:带头,主要是带什么头?宣传,主要应该宣传什么?服务是为谁服务,服务的内容和范围是什么?怎样服务?监督是要监督谁?监督什么?怎样监督?等等。虽然协会的有关文件和章程中对此有过一些说明,但仍缺乏主次和重点,表述上也不够明确。建议经过一定的研究以后,应该对中国计划生育协会的地位、作用和任务制定一个专门的、明确的规定。协会工作在明确其地位、作用和它的任务以后,还有一个统一思想,统一认识的问题,这是开展好协会工作的基本前提。

各级计划生育工作开展的好坏,从计划生育委员会的角度评价是有明确标准的,即看人口控制工作做得如何,生育率是否下降,计划生育指标是否完成等。但是计划生育协会工作好坏的评价标准是什么呢,并不明确。有些基层协会确实做了大量的工作,是否就说他们的工作做好了?不能这样说。关键要看他们是否把“协会的工作”做好了。如果他们做的更多地是计划生育委员会应该做的有关管理方面的工作,从协会的角度看不能认为他们工作做得好。这里需要指出的是:各级协会在宣传和推广典型经验时,一定要注意:不能光看工作做了多少,更应该看他们做了什么。典型选得不好,可能会产生误导,从而不利于协会工作的开展。事实上,这种情况在各级协会中都存在,必须引起足够的重视。

总之,调查中感受最明显的是:基层协会,包括计划生育委员会的领导对协会应该发挥什么作用,以及如何发挥作用并不明确,从而各自依自己的理解和从各自的需要出发来开展工作。很多协会应该做的没做,不该做的却做了很多(当然也有什么都没做的)。现在确实到了应该理清思路,明确方向的时候了。

(作者工作单位:中国人民大学人口所 北京 100872)