



## 论市场经济条件下的计划生育管理

杭州市计生委 蒋建安

党的十四大正式提出,我国经济体制改革的目的是建立社会主义市场经济体制。随着市场经济的发展,市场体系的发育和完善,将使计划生育管理面临一系列新问题。这里既有动力,又有压力,动力和压力并存,压力大于动力。动力表现在,市场经济的发展,可以加速经济增长,加快经济建设的现代化步伐,同时有利于人们思想观念的现代化,从长远来看,它将为实行计划生育,控制人口增长奠定思想和物质基础。与此同时,我们也必须看到,用“社会主义市场经济”替代“有计划商品经济”绝不仅仅是一个提法上的变化,它涉及到整个社会的经济体制,将影响社会经济生活的每个领域,对政府、企业、个人都将提出新的要求并产生深刻影响。尤其是在经济体制转轨时期,在市场经济刚刚起步的情况下,这种影响尤为显著。毫无疑问,计划生育管理也不能例外。如果对这一问题熟视无睹,计划生育管理就会难以适应飞速发展的形势对控制人口的要求,导致人口失控,影响现代化建设的全局。如何在改革这场革命性的深刻变革中,找准计划生育工作的位置,争取工作的主动权,使计划生育工作服从和服务于市场经济发展的要求,促进社会全面进步,已是摆在计划生育管理者面前的一项十分重要而紧迫的任务。

### 一、面临的新问题

建立社会主义市场经济体制,就是要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用,使经济活动遵循价值规律的要求,适应供求关系的变化;通过价格杠杆和竞争机制的功能,把资源配置到效益较好的环节中去,并给企业以压力和动力,实现优胜劣汰;运用市场对各种经济信号反

应比较灵敏的优点,促进生产和需求的及时协调。把经济体制改革目标确立为建立社会主义市场经济体制,是大力发展商品经济的要求,将极大地促进社会生产力的发展。一般地说,市场经济具有四个方面的特点:一是以市场为经济活动中心;二是以经济杠杆为经济活动的主要调节手段;三是按价值规律和供求规律进行生产和交换;四是使国内市场与国际市场相衔接。按市场经济的客观要求,计划生育管理即将面临新的问题。

#### (1) 所有制结构变化所带来的影响

依据社会主义市场经济运行方式的要求,我国的所有制结构将由单一的国家所有和集体所有的公有制形式向以公有制经济为基础的混合型所有制转变。纯国有企业、集体企业、社团所有制企业、国家控股企业、混合所有制企业、三资企业、私营企业、个体经济等多种经济成份将同时并存,平等竞争。全国将形成多种经济成份格局。单一的公有制形式,将被各种所有制的企业间以及各种法人间相互持股的股份制,包括个人持股在内的混合所有制所取代。所有制的多元化格局,客观上要求计划生育管理的多元化格局与之相适应。

#### (2) 国有企业经营机制转换所带来的影响

转换国有企业特别是大中型企业的经营机制,把企业推向市场,增强它们的活力,提高它们的素质,使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争的主体,这是建立社会主义市场经济体制的中心环节。在这种体制中,企业将成为市场激烈竞争的主体,生产经营将从“稳妥型”向“风险型”转化,用工制度则将从

“保就业”向“双向选择型”转化。而政企职能的分家，使企业成了完全独立的经济实体。为能轻装上阵，在竞争中求得生存和发展，部分企业将会竭力丢掉“企业办社会”这个沉重包袱。这样，企业原担负的计划生育等大量社会管理职能可能会游离出来，并被推向社会。谁来承担此重任将是一个全新的问题。

### (3) 市场进一步发育所带来的影响

在市场经济条件下，社会经济运行以市场为主体。企业优胜劣汰，资源靠市场配置，市场则决定价格。人们按价值规律、供求规律从事商品生产和商品交换。人们的交往方式和交往观念，由封闭型转向开放型。商品经济的发展，导致了人口的空前大流动，也使越来越多的人因采用经济手段而变得精明起来，人们的自由度大为提高。这一切都增加了计划生育管理工作在新形势下的难度，使得原有的计划生育静态管理模式显得过时和不相适应。还由于市场体系的发育和完善，劳动力的个体性增强，劳动力的利用渠道多样化，在流通领域里挣钱发财的人逐渐增多。部分人由此误认为财富与劳动力成正比，控制人口的难度因此增加了。

### (4) 政府职能转变所带来的影响

加速改革开放，加快企业经营机制转换，必然要求加快政府职能的转变，否则，社会主义市场经济体制难以建立。转变的根本途径是政企分开。转变的具体环节主要是四个方面：一是变传统的指令性计划控制为弹性较大的指导性计划引导。二是变主导型为服务型，即将政府工作的重点转到提供各种有效服务上来。三是变直接管理为间接管理，即政府机构主要是运用以市场为中介的计划，从宏观上引导和控制经济的发展，规定总体方向，把握总体平衡。四是变行政手段为主为综合运用经济手段与法律手段，“小机构大服务”，政府职能部门的直接控制能力大为削弱了。长期沿用的单纯行政手段，包括在计划生育工作中沿用的行政手段已极不适应了。

以上种种，向我们提出了计划生育管理在今天面临的新问题。

## 二、对策措施

我认为，为适应社会主义市场经济体制要求，计划生育管理应当逐步实现以下四方面的转变。

### (1) 变条块结合的管理体制为块块管理

为主的管理体制

计划生育是一项涉及社会方方面面的系统工程，现行生育政策与广大育龄夫妇的生育意愿还有相当差距。长期以来，推行计划生育，依靠的是党委政府重视，党政第一把手亲自抓，实行的是基层政府管理与各级政府各主管部门管理相结合的管理体制。这一体制在传统经济管理体制模式下，发挥了应有的积极作用。随着市场经济的发展，企业转换经营机制，政府转变职能，也必然要求计划生育管理作出相应的转变。计划生育管理职能将主要由各级政府承担，块块管理的任务将变得更加重大。这就要求各级政府尤其是基层政府要进一步加强加强对计划生育工作的领导，强调党政一把手对所辖一方的计划生育工作要切实做到亲自抓，负全责。各级计划生育委员会要充实力量，增强协调能力。以浙江省杭州市来说，现在城乡各街道、乡镇计划生育专职干部一般只有一至二人，而肩负的工作相当繁重，难以适应形势对工作的要求。为此，必须按照市委、市政府《关于进一步加强计划生育工作的决定》要求，在乡镇街道单独设立计划生育办公室，保证必要的工作人员。同时，要加强居委会、村一级的计划生育工作力量，发挥计划生育协会作用，在工作的最底层，创建起信息灵敏、疏而不漏的工作网络。

### (2) 把以行政手段为主变为以法律、经济手段为主

所谓行政手段，是指国家依靠行政机关或行政组织系统，通过发布命令、指示、规范、决议、条例等强制性约束方式，直接干预人们的生育活动的管理。其特点是依靠上级行政权威，采取非经济手段直接指挥、组织下属的活动，具有直接的强制性。我国自推行计划生育以来，行政手段起到了主要作用，保证了计划生育工作的展开。随着商品经济的发展，和市场取向的改革深入，行政手段的作用逐步减弱。要更有成效地实行计划生育，必须借助于法律的威力，充分运用和发挥经济杠杆的作用。

首先，要建立依法管理计划生育工作秩序，切实把计划生育纳入法制轨道。要按市场经济要求，依法制定、修订、完善计划生育法律法规体系，将一些行之有效的管理方法、政策措施、经济手段，用法律的形式固定下来。通过法制宣传教育，执法监督，规范人们的生育行为，强化依法实行计划生

育,依法管理计划生育的观念,逐步建立依法推行计划生育的工作秩序。

其次,运用经济手段,要在改变家庭特别是在改变农民家庭的生育要求上入手,建立间接引导家庭人口增殖自我约束的新机制。家庭人口增殖是由家庭的生育需求和满足这一需求的条件所决定的。要改变家庭的生育需求,抑制人们过强的生育冲动,必须从两方面施加影响。一方面,要通过运用以经济手段为主的多种手段,使具有不同质量的劳动力在就业选择和经济效益上拉开档次,使数量较多、质量较差的孩子在实际上失去其经济价值。另一方面,国家可通过运用以经济手段为主的多种手段,使家庭多育孩子在生育、养育、特别是在教育上付出的成本要比少育孩子多,而且要多到与那些孩子以后可能带来的收入相比而得不偿失的程度。以上两方面都是带有根本性的基础工作,需要多方合作,加以系统研究。

最后,适应商品经济要求,运用经济手段的形式和内容要多样化,以求能渗透到各种生产和经济活动中去。例如,与农民签订婚育合同,要与一些紧缺物资的供应、自然资源的开发利用以及扶贫救济、农转非、宅基地审批、招工招干等结合起来,努力使计划生育和人们的日常经济收益具体地结合在一起,从而达到控制人口盲目增长的目的。

### (3)变主导型为服务型

政企分开,政府机构转变职能,要求计划生育管理工作由政府主导型向服务型转化,强化服务机制,通过向社会各界、向广大育龄夫妇提供尽可能多的服务,来促进基本国策的落实。这里,有三点需特别强调。其一,要加大宣传份量,开展多种咨询活动,把我国的国情、生育政策以及制订生育政策的依据,具体、生动地告诉群众。要使广大群众知道实行计划生育的好处,提高他们实行计划生育的自觉性和责任感。其二,要依靠科技进步,提供优良技术服务。要加强避孕节育知识的普及工作,加强新技术新方法的研究和引进推广工作,提高计划生育技术服务工作水平,切实落实“一胎上环,二胎结扎”的可靠避孕节育措施,最大限度地保护育龄妇女的身心健康。其三,加强计划生育的系列保险工作,扩大社会保障面,解除群众的后顾之忧。

为实现这种转变,各级计划生育主管部门要转变观念,力争扩大职权范围,增强服务能力,克服“单打一”的局面,更主动积极地寻求扩大合作范

围,在更广泛的合作领域谋求控制人口的措施,提高宏观控制能力。要解放思想,开动脑筋,因地制宜地创办经济实体,扩大有偿服务,提高自我发展能力。要加强计划生育干部队伍建设,提高他们的政治素质和业务水平。要关心爱护计生干部,尽可能改善他们的工作和生活条件,使他们在任务重,待遇差,工作阻力大的情况下,能继续坚守岗位,创造性地开展工作,以适应形势需要。计划生育协会是协助党委政府开展计划生育工作的群众组织,各级协会中蕴藏着巨大的潜能,要提高对协会工作的认识,加强对协会工作的指导,充分发挥计划生育协会自我教育、自我服务的功能。要为协会活动创造必要的条件,并努力提高协会自我发展的能力。

### (4)变静态型管理为动态型管理,变局部地区管理为全国各地统一管理

随着以市场取向的经济体制改革的不断深化,商品经济日益发展,流动人口以前所未有的速度在增加,这是经济繁荣的表现。但是,流动人口中生育的无政府状态也日渐暴露。据有关部门统计,全国各地流动人口出生人数占总出生的10%左右,且大都是计划外生育。在目前情况下,流动人口的基本形态主要有两种,一是农村和城市间的上下流动,一是城市和城市、农村和农村间的水平流动。流动人口的最大特点就是流动,甲地管严了他就流向乙地,乙地管严了他又流向丙地。流动人口给计划生育工作带来的主要困难是:思想教育不易进行;节育措施不易落实;限制手段不易实施,孕情不易掌握;经济处罚难以奏效,你在明处他在暗处;你静他动。因此,对流动人口的计划生育管理,必须树立全国一盘棋思想,采取有效措施主动出击,以动制动,否则,呆在办公室里,自扫门前雪,流动人口的超计划生育是得不到有效控制的。为做好这项工作,首先必须强调各级党委和政府加强对流动人口计划生育管理的领导,把流动人口的计划生育管理作为落实计划生育基本国策,促进社会和经济发展的项紧迫任务来抓。只有各级领导真正重视,才会有统一的明确的管理目标,使管理工作减少盲目性,提高自觉性;才能集中全社会的力量,调动方方面面的积极性;才能形成统一的正确的方针政策,避免政出多门。也只有这样,才能形成全国一盘棋,各地分工协作密切配合,共同把好流动人口超生关。其次,必须加强组织制度建

# 浅析基层人口控制水平再提高 的困难与对策

江苏省大丰县计生委 杨 兵

改革开放的大潮，给计划生育工作带来了新的机遇和新的困难。笔者就新形势下如何再提高基层控制人口增长及加强计划生育管理水平作浅略的分析并提出对策建议。

## (一)

当前，广大基层特别是农村在控制人口增长，加强计划生育管理工作中遇到了一些新情况、新问题，主要有以下几个方面：

1. 当前，各地都在认真学习和贯彻邓小平同志南巡谈话精神，上上下下都在加快经济发展的步伐。这种形势促进了计生部门对经济发展重要性的认识，同时，也给计划生育带来了新的问题。这就是一些基层党政领导一把手腾不出手来抓计划生育工作，有些地方党委、政府，为了集中精力全力以赴抓经济，把原来分管计划生育工作的副书记、副乡镇长改为全部分工抓经济，计划生育工作则分工给一般党委委员或部门负责人抓，导致一把手“把总关，负总责”、“五个责任人”等领导体制，其结果计生机构基本上都成了空架子。这种现象在乡镇一级尤为突出。笔者认为，加速改革开放，发展

经济与加强计划生育工作，严格控制人口增长是同一事物的两个方面，两者是相辅相成，互相作用的，目标是一致的。改革开放是解放和发展生产力，计划生育则是人类对自身繁衍方式的一种调节，也是解放和发展生产力。改革是为了促进社会经济的发展，提高人民的生活水平，计划生育则使人口的自身发展与社会经济的发展相适应，以便不断提高社会财富的人均占有水平。改革开放、发展经济能够促进人们生育观念的转变，实行计划生育则能够减轻社会的人口压力，为改革开放、发展经济创造良好的人口环境。如果在重视改革开放和经济发展的同时，忽视了计划生育工作，就必然会导致人口失控或半失控，从而给人类和社会发展加重负担。

2. 目前，各地正在抓紧县乡机构改革试点，近期以来，从报刊、电视、电台新闻媒介的信息报道来看，有些地方市、县机构改革试点，把计生部门撤销或者与其他部门合并，国家、省、市又没有文件明确规定机构改革须保留计生机构，这就对各地计生部门产生了很大的影响，不少同志也为

设。要对流动人口计划生育进行有效管理，依靠目前各级计划生育部门的力量是难以奏效的。从中央到地方应研究设立流动人口计划生育管理机构，配备必要的专职人员，保证必要的工作经费。应从根本上改变流动人口管理上的缺人、缺经费，谁管得越多，谁的人财物赔得越多的现象。在尚未设立专门机构的情况下，可以仿效福州等地实行的联合巡检制度，即建立由计生委、公安、工商、建筑业管理、城管等部门组成的流动人口计划生育巡检队，定期或不定期地进行流动人口计划生育情况检查，对重点单位、重点人员实施跟踪检查。与此同时，

要建立健全各项具体管理制度和办法。现在全国已有国务院批准颁发的《全国流动人口计划生育管理办法》，重要的是各地要依据此办法的精神，制订出具体的、操作性强的实施细则，对流入地的职责、流出地的要求、有关部门的职责等作出明确要求和考核奖惩规定。就流入地来说，不仅要将来育龄妇女列入常规管理，而且要作为工作的重要对象，加强随访，及时发现、解决问题。要努力使流动人口计划生育管理走上制度化、法律化、科学化的轨道。