

正确处理计划生育的矛盾

曹景椿

(辽宁人口情报中心, 辽宁 沈阳 110015)

摘要:我国国情决定要实行严格控制人口的政策与人民群众生育要求产生矛盾。文章总结了辽宁省近30年化解矛盾,推进计划生育工作的经验,包括:必须把计划生育的矛盾当做人民内部矛盾来处理,坚持群众观点,实行全程优质服务,维护广大群众的合法权益等。

关键词:计划生育矛盾;群众观点;优质服务;合法权益

中图分类号:C923 文献标识码:A 文章编号:1000-4149(2000)01-0018-04

在社会主义初级阶段,经济不发达,生产力落后,人民群众物质文化水平不高,商品经济不够充分的情况下,广大人民群众,特别是占人口80%的农民群众,自然要求多生孩子,这与严格控制人口的政策不相适应,有一定的甚至是很大的距离,产生这样、那样的矛盾就是必然的,不可避免的,这就是计划生育工作在我国所以成为“天下第一难”的根本原因。

一、必须把计划生育的矛盾坚决地当做人民内部矛盾来处理

在60年代到80年代初,由于一些群众对计划生育这个新事物还需要有个认识、理解和接受的过程,有的基层计划生育干部素质不高,工作不熟,方法生硬,加之对他们的教育引导不够,在辽宁省也发生过毁坏违反计划生育规定人员的房屋、家产;不经法定程序将违反计划生育人员的财产抵缴计划外生育费和株连亲友,和少数因计划生育而受到乱罚款和滥设收费项目等等。所有这些,曾经影响到党群关系、干群关系,加剧了我们和部分群众的矛盾,这一点一直是我们的一个“心病”。但群众是好群众,经过多方面的艰苦细致工作,特别是党员、干部在计划生育的模范带头作用,使这些矛盾都逐步化解了。

因计划生育而产生的矛盾,属于国家利益与个人利益、长远利益与眼前利益、集体利益与家庭利益之间的矛盾,不管这个矛盾怎么表现它都是国家、政

府与人民群众个人和家庭利益根本一致基础上的矛盾,不是利害根本冲突的矛盾。现在看来,这个矛盾过去有,现在有,将来还会有。怎么处理这个矛盾,长期以来,随着计划生育事业从初期到中期的发展,从低级向高级的发展,从不成熟到逐步成熟的发展,特别是从我国计划生育“33321”基本经验的产生和发展,使我们越来越清楚地体会到,必须把由计划生育而产生的矛盾,坚决地、毫不动摇地当做人民内部矛盾来对待和处理。绝不能用对敌人的态度,用解决敌我矛盾的方法来处理计划生育的矛盾,这是个根本性的原则。从长期的计划生育实践中,我们领会到,个别的把计划生育的人民内部矛盾激化成敌我矛盾,矛盾的主要方面,往往不在于群众,而在于计划生育干部。因计划生育的艰难,图一时痛快,采取解决敌我矛盾的途径,甚至逼、供、信等办法来处理,不仅是措施、方法上的严重失误,而且是立场和观点的根本错误。

基于这点认识,辽宁省计生委从1983年成立以来,已经经历了四届政府,在计划生育问题上,从来没有提过,也不允许提出那些处理敌我矛盾的标语和口号;从来没有采取过容易产生过激行为,激化矛盾的“计划生育小分队”的组织形式来搞突击,搞运动,向人民群众施压;从来没有因为计划生育的艰苦和困难,而默认“计划生育怎么干,怎么有理”的滋生和发展。相反,一旦发生了对计划外生育产生的过激行为,都是认真对待和处理。一方面做干部的说服教育和疏导工作,一方面做群众的艰苦细致的思

收稿日期:1999-10-10

作者简介:曹景椿,男,研究员。

思想工作,从而缓解矛盾,避免矛盾的扩大和激化,力争把矛盾消灭在萌芽状态。早在90年代初,省计生委就决定,对少数计划外生育户,只要我们工作做尽了,还是拿不下这个“计划外”,也不准破坏计划外当事人的房子,最后采取计划外罚款的办法来处理。实践证明,坚持这一点,还是很有效的。辽宁人口没有失控过,而是得到有效控制,在三个五年计划期间,全省人口比国家下达的人口出生计划还少生166.8万人。从而缓解了矛盾,改善了党群关系,增加了群众自觉参与计划生育的积极性和创造性。

二、牢记群众观点,坚持计划生育指导思想

辽宁省始终把学习、树立、落实马克思主义群众观点,做为向各级计划生育干部进行教育和引导的基本建设。在辽宁省计划生育战线所以出现那么多“想群众之所想,急群众之所急,忧群众之所忧,乐群众之所乐,干群众之所盼”的先进单位和模范个人,就是因为他们胸怀群众,牢固地树立起了群众观点。

树立群众观点,也非易事,而是有个认识和发展过程。如在计划生育初期,部分计生干部就容易产生“群众落后和落后群众”的观点,为了完成计划生育的艰巨任务,就觉得“理都在我们这边,只要大方向对,怎么干,怎么有理”,就是有点“强迫命令”,“过火行为”也是在所难免。但计划生育的实践一再证明,什么时候我们尊重群众,尊重群众的首创精神,依靠群众,发动群众,心里时时装着群众,而且把自己和群众经常做个换位思考,我们的干劲就足,成绩就大,再大的困难也能克服,再困难的任务也能完成。相反,认为“群众落后,落后群众”,“群众是计划生育对象,自己是救世主”,我们就会处处碰壁,难上加难,就会欲速则不达。

90年代初,辽宁省由群众创造的计划生育“三服务”、“三结合”,落实了在新形势下,计划生育从工作思路和方法的两个根本转变,我们认为核心内容是群众观点在新形势下的新发展,这就自然而然的解决了到底谁是计划生育主人的问题。群众才是计划生育的主人,而我们则是计划生育的仆人,从而还了历史的本来面目。

群众如何当好计划生育主人,计划生育干部如何做好全心全意为人民服务的公仆,成为计划生育新时代的主旋律。随之而来的一系列质的变化,不是“我让群众怎么干,群众就得怎么干”,而是如何更好地实现我为群众服务好,把群众满意不满意、欢迎不欢迎,答应不答应,赞成不赞成做为衡量计划生育

工作的标准。只有真正树立起这样的群众观点和工作方法,才能使计划生育由难变易,由初级阶段向高级阶段发展。计划生育的发展实践使我们深深感到,计划生育的发展不仅是人口出生率和自然增长率的下降,计划生育率的提高,以及计划生育各种科技含量等多种硬件的提高过程,更是正确执行计划生育的路线、方针和群众观点等各种软件的提高过程,群众观点的高低和含量的大小,始终与计划生育上质量、上水平成正比。

三、实行全程优质服务,是解决人民内部矛盾,得民心、顺民意的感情“投入”和有效的“投资”

如何在实现计划生育过程中,完善和发展人民群众的物质利益原则,是有个由低到高、由难到易、由简到繁的发展和不断创新过程。这就是全方位、多层次、广视角地为群众实行全程优质服务,使群众在计划生育过程中,时时获得各种实惠和看得到的物质利益。

从辽宁的实践看,这个全程优质服务从内容上说是生育、生活、生产的全面的服务;从时间上说,不是一时的,而是全过程的反复的服务;从质量上说,是高质量的优质服务;从考核标准上说,是让群众做主裁判。

70年代,全省计划生育系统的科技服务,由于服务质量不高,造成一定的医疗事故和并发症、后遗症的发生,一直是群众上访的重要原因。80年代以后,由于科技服务中的科技含量和优质服务的不断提高,使全省计划生育系统的医疗事故和并发症、后遗症呈逐年下降趋势。从1990年的2.3%,下降到1998年的0.21%,因此,群众的上访也大量减少。如1998年与1986年相比,全省的上访量减少到47.8%。这不仅减少了群众的痛苦和负担,而且也显著的减少了干群矛盾和矛盾激化的因素,进一步保护和促进广大育龄夫妇实行计划生育的积极性,提高了他们的满意程度。

随着改革开放的深入发展,为满足群众的新需求,全省普遍开展了节育措施的“知情选择”,大得民心。特别是广大农村,过去全省提倡和推广的“一胎上环,二胎结扎”群众有些意见,特别是推行“二胎结扎”,干群之间积累了一些矛盾,“知情选择”的新措施,不仅满足了广大群众的节育愿望,解决了历史欠账,而且又使优质服务发展到新的阶段。

在计划生育的优质服务中,辽宁所创造的经验是在全国率先从生育的优质服务,逐步发展到为群

众的生产、生活的优质服务，这是历史发展的必然趋势。这更好地体现了人民群众是计划生育的主人，我们是人民的公仆。实践证明，这是增加计划生育吸引力、凝聚力的最有效的措施。

为了把国家利益和个人利益结合起来，广大基层干部，尤其是农村基层干部，首先从关心群众疾苦和困难出发，为他们在生产、生活、生育上排忧解难的实际行动和以心换心，以情感人的工作方法，争取了群众，教育了群众，鼓舞了群众，也赢得了群众的一片真心。这种感情上的“投资”，获得了群众的积极回报，不仅化解了矛盾，变消极因素为积极因素，而且受到群众的衷心拥护。本次“百万群众评计生”的问卷调查中，全省对计划生育的满意度为 78.8%，其中农民群众的满意度为 79.4%。这就为计划生育的上质量、上水平，正确处理人民内部矛盾提供极好的社会大环境，为人口与经济、社会协调发展和可持续发展，做出了积极的贡献。

四、依法治国，依法治育，忠诚地维护广大群众实行计划生育的合法权益

辽宁省在处理计划生育这个人民内部矛盾过程中，一直重视计划生育的法制建设。早在 70 年代，依法治育比较淡薄的时候，加之计划生育困难多，阻力大，特别是在农村，在基层干部中存在着某些强迫命令和过火行为，给计划生育造成了一些不良影响，虽然计划生育指标完成了，但是，有的是以牺牲群众的感情和信任，有的是丧失某些群众的拥护和爱戴，做为沉重代价的。这早已引起我们的高度重视，那时我们就不断抓一些典型案例来教育基层干部。

1990 年大连市新金县双塔镇原计生助理刑长英和杨洪君利用职权，借批二胎指标和收超生罚款，大肆收刮和贪污受贿，从 1985 年到 1990 年，共贪污受贿 17.3 万元，其中大部分被她们贪污挥霍了。

由于她们的犯罪行为，导致这个镇人口严重失控，影响极坏，群众意见很大，但由于官官相护，长期得不到解决，最后是在省、市计生委的直接干预下，才查清此案。刑、杨逮捕法办，乡党委书记、乡长和有关干部，受到撤职、免职和调离的处分和党籍的处分。当时我们就抓住这个典型案例，在全省广泛宣传，作用不小，影响很大，群众拍手称快，这对干部和群众都是一个深刻教育。

随着社会主义市场经济的全面建立，法制经济决定法制建设的逐步加强。特别是 1989 年的《行政诉讼法》的诞生，对我们计划生育是个严重考验，当

时我们很担心这种“民告官”的浪潮，是否会引起群众对计划生育的“秋后算账”，事实没有这样。在 1990 年辽宁省政府纪念《行政诉讼法》颁布一周年的总结大会上，我们得知因计划生育而发生的“民告官”，只占总案件的 2%。这一方面说明群众的通情达理，另一方面也说明，我们一直注意依法行政，正确处理计划生育的人民内部矛盾。随着国家法制建设的逐步加强，在计划生育领域中也普遍受益，从 1988 年《辽宁计划生育条例》出台以来，除了国家颁布的有关人口与计划生育的法规之外，辽宁省人大和政府相继颁布了《辽宁省流动人口计划生育管理实施办法》、《辽宁省防止劣生条件》、《辽宁省禁止选择胎儿性别终止妊娠规定》、《辽宁省生育证管理办法》等等，而且有的曾几次修改，逐步完善，使计划生育工作加速了法制化、规范化、科学化的进程。

为了贯彻依法治育，省计生委在保护广大群众执行计划生育合法权益方面狠下功夫，严格要求，严肃处理，真正体现在法律面前人人平等。

1998 年，省计生委会同鞍山市计生委查处了海城市范氏家族长达 24 年之久共涉及范氏父子五人违反计划生育政策的超生案件。案件查处后引起省委、省政府的高度重视和社会的极大关注，我们利用这一反面典型，在全省范围内进行了一次大张旗鼓的依法实行计划生育，依法管理计划生育的教育活动，使广大群众和计划生育干部受到一次深刻的计划生育法制教育。

国家计生委下达和颁布“七个不准”，这是我国计划生育领域依法治国，依法治育的重要里程碑，也反映了中央对保护群众计划生育合法权益的决心。辽宁省计生委在省委、省政府的领导下，坚决地不折不扣地贯彻，落实“七个不准”，效果是良好的。在“百万群众评计生”活动中，有 84.2% 的群众了解或部分了解“七个不准”的内容，说明了我们宣传的广度和深度，也说明了广大群众掌握“七个不准”的强度和力度。在这个基础上，全省 84.2% 的群众回答他们那个地方没有违反“七个不准”的现象，但仍有 6.5% 的人回答，有人违反“七个不准”，主要表现在乱收费上，群众意见很大。贯彻“七个不准”以来，在计划生育上的“强迫命令”和“过火行为”，几乎绝迹了。从而有力地解决了因计划生育积累的党群、干群关系紧张的局面，加之我们全心全意的优质服务，有效地促进了党群、干群关系的改善，消除了产生矛盾的气候和条件，使群众围绕在政府周围，积极参与

计划生育活动。

多年来，在计划生育法制建设中，我们体会到，对各级计划生育干部、共产党员的违法乱纪，必须严肃处理，不能护短。特别是对那些侵犯群众合法权益的案件，更要及时、准确、严肃处理，这样才能调动群众依法行政的积极性。实践证明，哪里法制健全，依法治育完备，群众法制观念强，哪里因计划生育引起的社会矛盾就少，即使产生了矛盾，也容易获得及时、妥善、有效的处理。

五、沟通信息，化解矛盾的组织保证

多年来，辽宁省的计划生育工作能及时发现问题，解决矛盾，把矛盾消失在萌芽状态，是因为有重要的组织保证。

(一)健全的基层组织网络是有效的反馈系统

辽宁省农村计划生育基层网络系统，建立得早，分布得广，管理得实。早在70年代“三级所有，队为基础”的时候，从“大嫂子队长”开始，就建成了农村的基层网络。到1984年在农村体制改革的同时，由丹东市创造的计划生育中心户，很快在全省普及推广，这个更高层次的农村群众性的基层网络，是横向到边，纵向到底，不留空白，没有漏洞的网络体系，它是从上到下和自下而上的，保证信息灵通的有效反馈系统。15年来，一直发挥着它不可代替的作用。到目前为止，经多次调整，全省有76000多个中心户，把全省400多万个农村家庭，2000多万农民组织起来，对他们进行生产、生活、生育的全程优质服务，有86.5%的农民群众能直接接受各种教育和再教育，它不仅是我省农村进行物质文明和精神文明建设的有利载体，而且还是发现矛盾、反馈矛盾、处理矛盾、解决矛盾的高效组织形式。

(二)把群众计划生育的上访列入各级计划生育目标管理责任制，作为各级一把手工程，切实加强上访工作的领导力度。

计划生育的群众上访，是我们倾听群众意见和正确处理矛盾的重要渠道。在80年代以前群众特别是农民上访率较高。由于解决得不好，有的成为多年的上访老户。为了很好地倾听群众的呼声，解决计划生育的矛盾，省计生委一开始就在政法处设立两个专职编制从事接待上访工作，委领导也有定期接待上访的制度。

到1988年，经过多年的实践，为了进一步加强上访工作的领导力度，省计生委决定，把上访率的高低，就地解决问题的程序以及解决上访问题的效率

和实绩，列为计划生育的目标管理责任制，把解决上访问题的好坏与本地区和各级计生委领导工作成绩和奖惩得失直接挂钩。

实行上访工作目标管理责任制的实践说明，这种管理体制收到了明显效益。一是减少了上访量，特别是进京的上访量；二是提高了解决难点问题的能力；三是缩短了办案周期，提高了工作效率；四是提高了群众满意度和干部满意度；五是较好地改善了党群、干群关系，从而树立了党、政府和计划生育的新形象。

(三)依法治育、政务公开 随时接受群众的监督。

随着依法治国方针的落实，法制建设日益增强，辽宁省广大农村农民自治和政务公开已经普遍实行，其中计划生育管理、生育指标的发放、落实和财务收支等情况，这是村务公开的重要组成部分。把这些都公布于众，增强透明度，防止不良现象的发生，便于群众监督，增强群众在计划生育工作中的主人翁责任感。

(四)计划生育纪检制度的确立和工作的强化，是监督各级计生干部依法行政的组织保证

省计生委纪检组从成立的那天起，就在省计生委和全省计划生育系统内，坚持依法行政、依法治育、处理大案、要案，以正反两方面的典型，向广大干部和群众进行教育，创造了很多宝贵经验。从他们的大量工作中，使计划生育干部警钟长鸣，始终保持戒备状态，起到了重要的、不可代替的作用。

通过以上的分析，不难得出这样的结论：计划生育做为我国首项的基本国策，这是稳定社会的重大系统工程。为此，必须坚持马克思主义的群众观点和物质利益原则，必须坚持当代马克思主义——邓小平理论，正确处理计划生育这个人民内部矛盾。绝不能因为我们的不当行为而激化这个矛盾，这是在计划生育工作中进行“两种生产”一齐抓，“两个文明”一起建的起码条件。

在这方面，我们在总结教训的基础上，已经创造和积累了一些经验，但与高标准的要求还有很大差距。在全面建设社会主义市场经济的新形势下，在这方面如何发挥优势，克服弱点；如何克服旧的习惯势力的影响，发现新问题，解决新问题；如何避免走老路，开创新途径，这是21世纪计划生育工作上质量、上水平，不断向前发展所必须解决的新问题，一点不能掉以轻心。对辽宁来说，依然任重道远！