

计划生育村民自治的实践与思考

四川省涪陵市计划生育委员会 黎明文

(四川涪陵 648000)

计划生育被称为“天下第一难”，其难度是人所共知的，“难”有多种原因且不多说，治理“天下第一难”也创造了不少经验，坚持“三不变”，落实“三为主”，推广“三结合”，实现工作思路和工作方法的两个转变，达到人口、社会、经济、环境、资源协调发展与可持续发展，是多年计划生育工作的实践总结和广大计划生育工作者的创造，是计划生育工作的必由之路，希望之路。路找到了，谁来走这条路，怎样走这条路，又在新的思索创造之中。垫江县总结出了一套走这条路的新方法——计划生育村民自治。

一、垫江县计划生育村民自治的实践

1. 村民自治的提出

计划生育工作在垫江县，有着曲折坎坷的发展历程。在80年代中期，曾经历过辉煌，但那时的辉煌靠的是完全的行政手段，靠的是广大育龄群众对党、对十一届三中全会以来的路线的热爱和诚挚之情。到80年代末90年代初，随着民主与法制建设的逐步推进和党的改革开放政策的深入，社会主义市场经济体制的确立，国家出于加强社会稳定，确保经济建设顺利进行的需要，必须对计划生育工作在工作思路和方法上有一个大的转变。广大人民群众迫切要求计划生育工作逐步走上法制化的轨道，过去完全的行政手段已不适应现实工作的需要，但又没有找出一条计划生育工作的新路子，计划生育工作徘徊不前，被列为省地的困难县。到1996年，由于坚持“三不变”，落实“三为主”、走“三结合”的路，经过几年艰苦爬坡，使计划生育工作摆脱了困境，上了新台阶，跻身于省地先进行列，被评为省地“八五”期间的先进县。路走到了这一步再怎么走法？“三不变”、“三为主”、“三结合”这些行之有效的三字经，只靠各级政府和计划生育战线职工能念下去吗？能

念好吗？谁来念才念得更好？这些问题始终萦绕在县计生委领导、干部的心头。无论是“三不变”、“三为主”，还是“三结合”，都是为广大育龄群众念的经，如果让广大群众都来念，不是会念得更好吗？天下第一难，难就难在少数人做大多数人的工作，如果让广大群众都来做不是会做得更好吗？群众来念三字经，群众来做“第一难”，让群众自我宣传、自我教育、自我管理、自我约束——群众自治成了干部理性思考的结果。随着“三为主”贯彻实施和“三结合”的深入开展，广大群众也认识到了计划生育不能再走行政命令的老路，必须有一种新的工作模式。垫江县澄溪镇双桂村的广大育龄群众纷纷向村支部提出要求改变育龄人群外出经商务工，必须每双月回家到镇上去集中普查，来回花钱又不安全又耽误生产的作法。其他一些村社干部、群众自觉自愿到镇计生办为外出务工育龄人群担保。为顺应育龄群众的要求和愿望，双桂村党支部、村委向镇党委、政府提出要求，计划生育村级承包，政府给钱、给权、给政策，村承包工作任务，实行一票否决，村级自治成了群众和村社干部的愿望。理性的思考与群众意愿相结合，在县计生委领导心中坚定了试行计划生育村民自治的决心和信心。

2. 初次实践获成功，逐步推广受欢迎

县计生委领导通过反复研究，统一了思想，下定了决心，选择条件比较成熟的澄溪镇双桂村进行试点摸索经验。该村党支部、村委会一班人能力较强，团结配合好；村级集体经济有一定的基础，村支部村委会有自治的意愿；广大群众对计划生育工作有较高认识，生育观念有显著转变，是省级红旗村支部。1996年9月县计生委会同镇党委、镇政府、村支部对试点工作进行了认真的研究，确定了试点的步骤、方

法、领导、措施、原则等一系列问题。

第一步：制定工作方案。由县计生委和镇党委派人下村参加村支部、村委会，对计划生育工作实行村民自治进行了反复宣传、讨论、动员，村两委会统一了认识，并提出了一些工作建议，选出了计划生育村民自治章程起草小组；第二步：起草章程。自治章程起草小组在县计生委、镇计生办的具体指导下完成了自治章程起草工作并将章程草稿交各村召开村民大会讨论听取意见。第三步：讨论修改章程。召开全体干部、党员、团员、村民代表参加的大会，学习、讨论，逐句修改自治章程草稿，并将修改后的章程稿交各村召开村民大会讨论、学习、宣传，由各社群众大会举手表决通过。第四步：印发学习章程。将章程印发给每户村民同时报镇党委、镇人大主席团、镇政府备案并监督实施，组织全体村民认真学习。第五步：起草计生合同。按照章程要求，起草村与村民之间计划生育合同并将初稿交各村召开群众大会学习、讨论通过。第六步：村与社员逐户签订遵守章程的合同。

订立村民自治章程和村与各户村民签订合同后，按照章程和合同内容要求，村民与村民之间相互宣传、教育、管理、监督、约束，如有违背章程和合同的规定，由村民自治组织村民委员会代村民实施、执行章程和合同。《垫江县澄溪镇双桂村计划生育村民自治章程》共五章三十五条，包括队伍、组织机构、群众和育龄人群管理、婚育人群管理、流动人口管理、奖励与限制措施等内容。村与户签订的《计划生育村民自治合同》的内容，包括村与村民甲乙双方的责任和义务，违背章程和合同的处罚措施，执行合同的奖励办法等，使村级计划生育既规范有章可循，又纳入合同依法管理。从1996年10月到1997年3月半年的实践，群众深表欢迎，现在每双月普查不再要镇村干部上门催促而变成了村民的自觉行动。双桂村全村在半年中无计划外生育，无计划外怀孕，1996年10月全村2个育龄妇女因未按期普查，被10户自治组群众检举，自觉到村交了延误费后，再没有出现一例不按期普查者。10月份在澄溪试行村民自治后，11月份先后在高安镇河滩村、周家镇东沟村、檀树村三个村同时开展了村民自治工作，收到了相同的效果，普遍受到了群众的欢迎。正如檀树村计划生育专职干部讲的：“计划生育实行村民自治，使村干部责任加强了，工作量反而轻了，群众计划生育意识增强了，骂干部的没有了，群众之间相互监督管

理，人人都有责任，人人都自觉实行计划生育，监督做好计划生育。”

1997年，垫江县规划在总结四个试点村计划生育村民自治经验的基础上，全县25个乡镇，每个乡镇用3—5个村共125个村进行试点，全面摸索经验并逐步推开，规划在1998年全面实现计划生育村民自治。

二、计划生育村民自治的内涵

计划生育村民自治，顾名思义，就是由村广大群众自我宣传、自我教育、自我服务、自我管理、自我约束。让群众自己讨论研究办法、措施，自己制定奖励、处罚限制办法，自己订立规章制度，并按规章制度自愿同村委会签订自我管理合同，违章违约自愿接受处罚。同时履行10户相互监督和接受监督的责任义务。其内涵体现在：

1. 把国家的计划生育方针、政策，各级党政制定的各项规章制度、办法、措施以及在计划生育长期实践中总结创造的行之有效的的工作方法，结合本村实际一并融汇在村民自己制定的章程里面，将行政措施、行政手段转变为村民自定的自我管理章程和合同，或者说将计划生育政策转化为民约。

2. 将过去由政府或计划生育部门直接行使操作的行政职能，转化为村民按自订的章程和签定的合同，自我管理，自我约束，按章按合同由村民自治组织村委会代村民履行规章和合同。用村民委托村委会代为履行合同替代行政职能，用依法依章履行合同代替强迫命令，淡化或抹去行政痕迹，强化自我宣传、教育、服务、约束、管理的自治行为。

三、村民自治必须具备的前提条件

村民自治的核心思想：是将县、乡镇党委政府过去实行的一些行之有效的办法、措施、规定变为村民自治的规定或村规民约，将过去由乡镇政府干部直接操作、承办的事变为村民委员会或村民自办，这样尽量将行政手段、社会制约逐步转为群众的群帮群治，让群众自我宣传、自我教育、自我管理、自我服务，形成多数人做少数人的工作局面，真正在村一级形成计划生育工作齐抓共管、综合治理的新的运作机制和格局。要实现这种新的运作机制，必须坚持下列一些原则。

1. 前提性原则：不是任何一个行政村都可以立即实行村级计划生育自治，必须具备：(1)班子强。即村支部、村委会真正能负起自治的职责，班子团结、大公无私、敢于坚持原则制度。(2)基础好。包

括计划生育工作基础扎实,群众思想基础牢固,生育观念有一定的转变,能相互监督,违规自愿接受处罚。(3)经济发展到一定程度。包括村民经济上有一定承受力,能接受有效的制约,村级集体经济有一定基础,村有一定积累,能保证奖惩兑现。

2. 自愿自治性原则:实行村民自治,首先是自愿,其次是自治,自愿了才能自治。因此既有全局的共同性,又有本村的独创性;既不能有悖于国家法律法规,又不能脱离当地群众的实际;既要搞好计划生育控制人口过快增长为目标,又要坚持群众自愿、自觉。核心是坚持自治即自己自愿订立规章制度,自己自愿遵守,自觉管理、约束,自愿接受奖罚。

3. 规范性原则:村民自订计划生育自治章程,用章程规定、规范村民计划生育的一切言行和村级自治组织即村委会的工作规范。因而既要着眼现实,又要着眼长远,着眼现实在于治标,着眼长远在于治本。使《章程》深入人心。村委、村民按章办事,渐成习惯、渐成习俗、渐成习性、逐步形成自然。

4. 约束性原则:自治不是不治,更不是乱治,自治实质是自己教育自己,自己管理自己,自己约束自己,章程中要具备村民相互监督、相互约束、相互管理条款,只有这样才能调动群众积极性,大家来做少数人的工作。如果制定的《章程》缺乏相互监督、相互约束就可能形成群众不管,干部不管的不治状况,就失去《章程》的意义,就不能算自治。

5. 可操作性原则:《章程》不同于大原则,大政策,其每条每项乃至每句话都要有现实性、针对性和很强的操作性。干部群众一看就懂、一对照就能遵守执行,因此章程文字要精简,便于掌握、理解、操作,在实施操作中不须再疑窦、再领会、再争论。

6. 责权利相结合的原则:《章程》中各方承担什么责任,拥有哪些权利,享受何种利益都要规定得明明白白。

7. 合法性、程序性原则:(1)制定《章程》要合法讲程序,要合法、合规、合情、合理,能遵守、能操作、便监督。(2)执行《章程》要合法讲程序,有违背计划生育法律法规和章程的言行,要按法律按章程按合同处罚,其处罚程序合法、合章程。

四、村民自治的优越性

1. 加大了计划生育宣传教育力度:自下而上,自上而下,上上下下反反复复征求意见,讨论修改《章程》、签订合同的过程就是向干部、群众宣传学习计划生育政策的过程。《章程》、《合同》形成后户户一

本,组织学习对照检查,更能深入人心。

2. 解决了政府行为不能解决的一些问题:过去一些在计划生育条例上没有明确规定的在实践中总结出来的行之有效的办法、措施、规定,随着法制建设的加强要受《行政处罚法》和其他有关法律的制约,不能或不便实行。通过制定村民自治章程,将政府规定变成村民自己的要求、意愿,自己的村规民约,就使之合理合法起来。过去一些由政府直接操作实施的行为变成了村民之间相互监督、相互约束,由村民通过自治章程委托自己的自治组织村委会来代村民执行。将政府行为转变成了村民自治行为。办了政府办不了,不好办的事,解决了政府不能解决的问题。

3. 加强了村级计划生育制度化、规范化管理:群众和村委会双方的责、权、利都规定在章程和合同上,使计划生育各项政府制度公开化、规范化、制度化,执行政策一视同仁,公开公平,促进秉公执法,不能徇私舞弊。

4. 加强了计划生育法制化管理:村民之间,村民与村委会之间都按章程和合同办事,违背章程合同,按有关法律规定和法律程序处理,避免随意性和个人说了算现象。

5. 密切了党群、干群关系:过去村民违背计划生育政策都是由政府干部直接处罚,群众是被动接受。实行自治后,章程是村民自定的,合同是自己签的,违背了就只能自觉自愿接受处罚或主动接受处罚,不怨天、不怨地,只怨自己不遵守自己的规定。群众之间有一种相互监督的自我管理组织,谁违背了规定,组织内成员就会起来监督、检举、揭发,否则自我管理组织内成员同样受到章程规定的处罚,这就是群众自我管理,不会怨党、怨政府、怨干部。

6. 增强了村委会自治主体的自治责任感、责任心和自治职能,改变了过去计划生育是政府的事,村社干部只是被动应付的现象。现在是主动查处,干部责任心增强了,加上群众发动起来了,多数人做少数人的工作,干部的担子反而比过去轻了。

7. 淡化了计划生育的政府管理、行政行为,强化了群众自治、自我约束。

8. 巩固深化了计划生育成果。解决了农村这个重点、难点,把着力点、落脚点放在源头、基层、关键上,巩固发展合格村成果。

9. 有利于促进计划生育工作思路和工作方法的两个转变。村民自治是实现两个转(下转第17页)

