

组织创新与制度创新的成功实践

——山东省威海市村级计划生育改革试点的调查与思考

王秀银

(山东省社会科学院 人口研究所, 山东济南 250002)

摘要: 20年前, 威海市创造的“三为主”经验是计划生育管理水平提高的重要标志, 这种提高, 不是量的渐进, 而是质的飞跃。目前, 威海市悄然进行并取得初步成功的村级计划生育改革试点, 则意味着计划生育管理的第二次飞跃——“三为主”是计划生育工作方式改革, 而这次是计划生育管理体制和运行机制改革。改革必定促进发展。我们期待已久的国家宏观调控、社会综合服务、群众自觉实行计划生育的崭新局面, 可望在这里及其他类似地区先行出现。

关键词: 农村; 计划生育; 综合改革

中图分类号: C923 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2004)01-0017-06

A Successful Practice of Organizational and Institutional Renovations

WANG Xiu-yin

(Institute of Population Research, Shandong Academy of Social Sciences,
Jinan City, Shandong Province, 250002)

Abstract: The experience of “Three Priorities” used to be an important symbol of the family planning management twenty years ago. Presently, the reform experiment of village family planning in Weihai means the second leap in the management of family planning. The “Three Priorities” refers to the reform of the working way of family planning, while the new experiment implies the reform of management system and operational mechanism of family planning. The reform will definitely accelerate the development. Hopefully the brand-new condition of national macro control, comprehensive social service and family planning with self-consciousness will be seen in Weihai and other similar territories.

Keywords: countryside; family planning; comprehensive reform

位于山东半岛东端的威海市, 2002年底总人口有247.62万人。20世纪80年代初期, 这里因创造了计划生育“三为主”经验而享誉全国。20多年来, 威海市在不断深化和发展“三为主”的进程中, 不仅实现了人口转变, 而且基本实现了生育现代化, 为进一步实现人口现代化打下了良好的基础。最近, 该市在人口与计划生育综合改革方面又进行了有益的探索: 以“‘村两委’

负总责，村计划生育协会具体负责”为切入点的村级计划生育改革试点，展示出中国农村未来计划生育管理体制和运行机制的雏形。

一、改革背景

威海市进行的计划生育改革，是人口形势与计划生育工作发展到现阶段的必然产物。

该市是中国开展计划生育最早的农村地区之一。早在 80 年代初期，总和生育率就降到了更替水平以下。之后，由于认真实施了独生子女政策，生育水平进一步下降，总和生育率 1987 年为 1.71，1990 年为 1.24，整个 90 年代，一直稳定在 1 左右（见表 1）。人口出生率自 90 年代后半期一直稳定在 10‰ 以下，1999~2002 年，连续 4 年出现人口自然变动负增长。这种态势还将继续发展下去。

表 1 威海市人口自然变动和总和生育率数据

‰

年份	出生率	死亡率	自然增长率	总和生育率
1949~1960	29.43	11.10	18.33	5.87
1961~1970	28.47	10.28	18.19	5.68 (1960-1965)
1971~1980	16.16	6.49	9.67	3.50 (1971), 1.61 (1980)
1981~1990	14.53	6.22	8.31	1.51
1991~2000	9.39	7.09	2.20	0.95
2001	6.09	7.07	-0.98	0.78
2002	6.65	7.31	-0.66	0.93

资料来源：威海市历年人口统计资料，吕荣侃，威海市人口转变与计划生育工作考察报告，2002。

农村人口长期占居多数的威海市，如此长期稳定的低生育水平，不仅与上海市相当，而且已经达到当代发达国家的低生育水平（见表 2、表 3），生育数量的现代化已经实现。从生育质量看，肉眼可分辨的出生缺陷发生率已降到 3‰ 左右；从生育年龄看，女性平均初婚年龄已上升到 25 岁以上，平均初育年龄在 26 岁以上；从出生性别看，出生婴儿性别比一直保持在 103~107 的正常范围之内；从生育接生方式看，住院分娩率已经达到 100%，95% 以上的妇女都能不同程度地享受到孕产期保健服务。所以，称这里基本实现了生育现代化并非言之过早。

表 2 2000 年威海市总和生育率与世界发达地区比较

地区	总和生育率 (个)	差 (其他地区-威海)
北美洲	2.0	1.1
西欧	1.5	0.6
东欧	1.2	0.3
大洋州	2.4	1.5
威海	0.9	-

资料来源：美国人口咨询局 2000 年世界人口数据表；威海市 2000 年人口统计资料，吕荣侃，威海市人口转变与计划生育工作考察报告，2002。

表 3 2000 年威海市自然增长率与世界发达地区比较

国家 (地区)	自然增长率 (%)	差 (千分点) 其他国家-威海
日本	2	2.9
瑞典	-0.1	-0.1
英国	1.9	1.9
法国	3.9	3.9
德国	-1	-0.1
威海	-0.9	-

资料来源：同表 2。

尤为令人瞩目的是，威海市稳定的低生育水平是建立在群众生育观念的根本性变化上。有足

够说服力的事实，一是农村独女户在没有任何特殊性奖励的情况下，自愿报名不生二孩的已达 3.7 万户，占农村独女户总数的 57%；另有 14000 余个母亲年龄超过 30 周岁的独女户持证观望或一直未领二孩生育证，其中的大部分也将不再生育。二是出生性别比始终保持在正常范围之内。事实上，这里做 B 超检查时知道自己生男生女的大有人在，但至今没发现有人做非医学需要的性别选择性流产。笔者 1997 年对荣成市 300 名已婚育龄妇女的问卷调查结果，显示了她们传统性别偏好的转变：虽然多数妇女认为一男一女更理想，但她们中的相当一批人同时做出了这样的选择——如果生一个，宁要一女不要一男；两男与两女比较，宁要两女不要两男。农民群众对这种选择的解释是：养男孩儿是名气，养女孩儿是福气，闺女与父母更贴心。有的还算了一笔经济账：为一个男孩盖房子加娶媳妇，一般需 10 多万元，女孩结婚花费就少多了，将节约出来的钱存起来养老，比指望儿子更实际。

威海市农民生育观念发生根本性转变的原因主要有：（1）经济的发展，尤其是农业机械化的普及，城市化水平的提高。1997 年农户拥有拖拉机的比例已达 93.9%，农用汽车户均占有率为 72.9%，2002 年城市化水平已达 50%。（2）良好的社会主义人口文化环境——革命老区历经 50 余年的社会主义精神文明教育，“男女平等”观念深入人心，改革开放后的“沉渣泛起”现象在这里少有市场。（3）计划生育的作用，40 余年的计划生育宣传教育和在计划生育政策法规约束下近两代人传统生育行为的改变，大大促进了新生育观念的生成。（4）年轻一代父母素质的提高，他们对孩子质量的期望值越来越高，不光上大学，还要上硕士、博士、出国留学，从而放弃对孩子数量、性别的追求。

人口与计划生育工作外部环境的变化，也使威海市的决策者认识到计划生育改革的必要性和迫切性。随着社会经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式日益多样化，新事物、新情况大量涌现，各个领域的改革将逐步深入，计划生育必须适应新形势发展的需要。在威海市，镇级行政区划调整已经完成，县、乡机构改革、农村税费改革等正在或将要进行，政府职能改变是大势所趋，这在客观上都会导致基层计划生育行政人员的相对减少。加之，国家《人口与计划生育法》已经颁布，要求计划生育法制建设更加完善。因此，加强村级计划生育工作，依法提高计划生育村民自治水平的任务日益紧迫。“以人为本”正成为现代计划生育、生殖健康领域的基本理念，满足群众的需求，提高群众的满意度已作为新时期人口与计划生育活动的主流目标。以往主要依靠行政手段推行计划生育的做法逐渐被新的计划生育管理模式所替代。

由此可见，在威海市现阶段进行的人口与计划生育改革合情、合理、合法、合潮流、顺民意，实有“剑在弦上，不得不发”之势。

二、改革内容

威海市计划生育工作的重点在农村，所以，这里将计划生育改革的切入点放在村级管理体制和运行机制的转型上。建立党支部、村委会负总责，计划生育协会具体负责的工作模式，实现村民自我教育、自我管理、自我服务，是该市村级计划生育改革的具体工作目标。其实施步骤如下：

1. 建立以村计划生育协会组织网络为基础的计划生育自治网络

在党支部领导下整建协会组织，将“墙上协会”、“纸上协会”、“指派协会”建成为群众自愿参加，会长、理事、协会小组长由会员民主选举的群众组织。计划生育协会会员入会经个人书面或口头提出申请，由协会理事会审批。基本上以村安全文明小区（按居住片划分的村以下单位，相当于村民小组）为单位设立会员小组。会员与非会员按照自愿原则建立联系户。与此同时，取消原由乡镇计生办或村干部指派的村计划生育主任职务，取消带有性别、年龄限制的育龄妇女小组长职务，以村计划生育协会专职副会长、秘书长、会员小组长取而代之。

在试点村，村民争相入会的积极性大大出乎人们预料。文登市等地区派专人到省会济南购买中国计生协制作的会员徽章，徽章库存竟供不应求。会员直接选举的结果，绝大部分原村计生主任被选举为协会理事、副会长，或被理事会聘任为秘书长，大部分原育龄妇女小组长被同组会员选举为会员小组长，少部分因年龄、文化、群众威信等原因落选。入选者均以极大的荣誉感和责任心投入工作。

2. 建立计划生育的“自我教育、自我管理、自我服务”制度

协会会员讨论制定《村计划生育协会章程》，将本组织的基本宗旨、任务、职能、会员的权利和义务、组织机构等以制度形式固定下来。全体村民或村民代表讨论制订《计划生育村规民约》，将村党支部、村委会对本村计划生育工作应负的主要职责，计划生育协会应负的具体责任以及全体村民实行计划生育的权利和义务，本村对计划生育户所实行的激励，优惠和保障措施也以制度形式固定下来。二者分别经会员大会和村民大会通过后执行。

讨论和制定《村计划生育协会章程》和《计划生育村规民约》的过程，实则是会员和村民增强对新时期计划生育任务与工作方式理解并提高计划生育自觉性的过程，也是会员和村民参与本村计划生育决策和管理的过程。村民每一项建议的提出和采纳，甚至是一个简单的认可或表决，都大大鼓励他们进一步参与计划生育活动的积极性。

3. 取消或弱化带有较大强制性的村级计划生育管理制度

提倡晚婚，不强制晚婚。在符合法定婚龄的条件下，不搞结婚登记的“管、卡、压”。同时，协会会员加强晚婚宣传教育，村里对晚婚者采取一定的激励措施。

提倡晚育，不强制晚育。取消一孩生育证制度，改生育审批制为登记备案制。在依法登记结婚的条件下，什么时间生育第一个孩子，由群众自主决定。

提倡避孕节育，不强制采取某一种或几种避孕节育措施，进一步全面推行避孕节育措施知情选择。

引导生殖保健，增强群众的自我保健意识，不强制群众接受生殖保健服务。取消对已婚育龄妇女一年几次的孕情透查制度，改为面向全体妇女包括部分男性的健康查体制度。是否参加检查，何时检查，由群众自主决定。

大力开展宣传教育，不强制群众参与某一种形式的宣传教育。取消宣传教育工作中的形式主义、烦琐哲学、枯燥无味做法，充分利用现代化媒体手段，进行群众喜闻乐见的温馨化、个性化宣传。

4. 落实和完善计划生育利益导向、养老保障制度

对晚婚晚育夫妇、独生子女及其父母，按照《中华人民共和国人口与计划生育法》和《山东省人口与计划生育条例》规定实行奖励制度。

对经济困难的计划生育家庭实行扶持制度。采取安排启动资金、项目优先、科技扶持、政策优惠等措施，帮助他们增加经济收入，提高生活水平。

对独生子女意外伤亡、本人又失去生育能力的夫妇，以及在六七十年代计划生育突击活动中患上节育手术并发症的人员实行优抚、救助制度。除政府给予的物质补助外，村集体根据当事者经济、身体状况再给予一定补助。特别强调村计划生育协会利用社区组织资源和人力资源，对他们进行生产、生活上的帮助和精神上的关爱。

建立合作医疗以及多种形式的养老保障制度，如农民退休制、养老补贴制、养老保险制等，对计划生育户予以优先和倾斜。

在威海市，对不再生育二孩的农村独女户一直没有采取特殊的奖励政策，而是将有限的资源投向独生子女父母的养老。过去，这里在养老保障方面虽有一些基础，但发展很不平衡，且带有自发性和随意性。这次村级计划生育改革，将此项内容列为重点并力求制度化（列入《村规民

约》，全体村民通过并监督执行）。

三、基本评价

威海市所进行的村级改革，受到党政领导、计生干部和广大育龄群众的普遍欢迎。在试点村，上述有关强制性措施取消后，晚婚晚育率、计划生育率以及接受宣传、服务人数并未下降。环翠区参加生殖健康检查的人数比以前更多了。孙家瞳镇山东村参查率比往年提高10%。崮山镇聘请专家举办生殖健康讲座，场场人员爆满。而那些因男性年龄偏大、出国打工等特殊情况希望登记结婚的符合法定婚龄、不符合晚婚年龄的个别妇女，如今可以如愿以偿，因各种正当原因未参与乡镇组织的身体检查和未接受某一形式人口教育的妇女，也不再受到惩罚，从而使计划生育在群众心目中的形象大大改善。

1. 理顺了农村计划生育管理体制与我国现行乡、村管理体制的关系

自从乡镇成为一级人民政府以后，村里直接选举村民委员会，依法实行“村民自治”，从而建立起“乡政村治”的新体制。“乡政村治”意味着政府自上而下的行政管理职能仅限于乡镇，村内的事务，包括计划生育方案在村里的落实，由村民自治组织在政府指导、村党支部领导下依法以“自我教育、自我管理、自我服务”的方式办理。但是，长期以来，由于种种原因，农村计划生育管理体制基本沿用了计划经济管理体制的模式，政府包办一切，直接管理到村，到育龄妇女。计划生育突击活动时期乡镇“小分队”直接下村与育龄妇女打交道，进入经常性工作时期乡镇计生办以“月查”、“季访”孕情方式直接对育龄妇女进行监控，都是“政府包办”的典型表现。后来，村里设立计划生育专职或兼职干部及育龄妇女小组长，其初衷也主要不是为了自治的需要，而是将政府的行政管理职能向村级延伸。在威海市，由于计划生育工作水平较高，乡镇计生办没有像另一些地区那样多的人员，加之村民自治大环境的形成，村级计划生育管理已逐渐地向村民自治过渡。然而由于整个计划生育管理体制基本没有变，难免导致村级计划生育村民自治层次不高，许多活动仍带有很强的行政管理色彩。在这次村级计划生育改革试点中，村里实行党支部、村委会负总责下的计划生育协会具体负责制。计划生育协会是深深扎根于群众之中，以计划生育积极分子为骨干的群众组织，这就使计划生育村民自治有了良好的组织载体和强有力的群众基础，从而上升到新的层次。

2. 群众的计划生育主人翁地位得到真正体现

育龄群众作为生育的承担者，必然是政府推行计划生育的管理对象。但群众绝不仅是管理对象，还是或者说更是生育的主体和主人，因而也是实现计划生育的主体和主人。如果像以往那样，主要将群众作为管理对象加以控制，强调群众必须履行的计划生育义务，漠视群众的合法权益，那么群众的主体和主人地位只具有口号上的意义。威海市在村级改革中，打破了在婚姻、生育、节育领域以及在宣传、服务工作中的一些与法律、法规相悖或已经过时的带有很大强制性的旧制度，代之的是相信群众、尊重群众、引导群众的新制度，大大强化了群众结婚、生育、节育的自主权利。

体现群众计划生育主人翁地位的改革举措，还包括群众直接选举本村计划生育工作的具体负责人以及小组长等。尽管选举的结果与原来差别不大，但入选者从“被指派”到“被群众选上”，自身的感受大不一样，对群众的态度也会大不一样。另外，群众参与本村计划生育规章制度的制订，享受若干方面的优惠和一定程度的养老保障、社区关爱等，都增强了他们的主人翁感，也增强了社区的凝聚力。村级改革使群众得到了实惠，群众自然也就积极拥护、支持、参与改革，保证改革得以健康发展。

3. 为人口与计划生育管理与“小政府、大社会”的社会管理体制改革目标模式接轨奠定了基础

人口与计划生育工作是关系中国经济社会可持续发展全局的一项极为重要的社会工作。其管理体制和运行机制不能离开中国经济体制和社会政治体制改革的总体框架，即社会主义市场经济体制的建立以及与之相适应的“小政府、大社会”的社会管理体制目标模式。“小政府、大社会”的基本含义是：缩小政府干预职能，扩大社会自治功能，即在转变政府职能、调整政府机构、精简政府官员的同时，充分发挥社会自治的作用，把原来由政府包办的大量社会、经济事务交还给个人、企业、事业单位和其他中介组织、自治组织。我们知道，中国的计划生育不同于国外的家庭计划，即使 100 年、200 年以后，也必须对人口发展进程进行社会控制，即结合与经济发展、资源开发和环境保护相协调的要求确定各个时期人口发展目标，制订相应的人口政策法规，贯彻政策法规，进行统计、检查和预测等等。为了开展这些工作，政府的人口管理部门是永远需要的。也就是说，“小政府”不等于“取消政府”，而是指一个精简、效能高的政府。但“小政府”构建必须与“大社会”培育同步，从而使政府职能的转移有一个可以接受的落脚点，而不至于遗落而形成管理的空白。我国许多机构改革试点地区的实践证明，客观上尚未成熟的“大社会”平台，使政府部分管理社会事务的职能难以转移，从而影响了改革的深化。或者说，导致政府对某些事务“知道不该管但又不得不管”，这种尴尬局面的重要原因是缺少能够承担中观和微观管理职能的社会组织^[1]。威海市的村级计划生育改革，从整建、发展计划生育协会这一充满生机和活力的群众组织入手，就使政府对人口与计划生育的宏观管理在基层社区有了牢固的支撑点和依托。

基层改革的向上辐射作用是必然的。威海市已把乡镇、区县、市级政府计划生育机构职能转换及优质服务的深化提到了下一步工作日程，客观上也促进了省及以上政府计划生育综合改革的进程。

4. 为计划生育协会的进一步发展提供了广阔的空间

中国计划生育协会成立 20 余年来，为解决我国的人口问题发挥了十分重要的作用。威海的计生协会运用非强制性的提供宣传和服務的方式替代政府的行政方式去攻克号称“天下第一难”的计划生育问题，使政府有可能逐步从计划生育的具体事务中解脱出来；用一种新的组织模式去解决市场与政府都顾及不到的问题，如计划生育困难户脱贫问题，老年社区服务问题，青少年性教育问题，妇女、儿童等其他脆弱群体的特殊需求问题等，增强了社会整合力；弘扬了一种与市场中追逐利润和竞争完全不同的精神，即自愿利他精神和社会互助精神，继承了中华民族文化中的优秀传统；以新的方式发挥政府与民众之间的桥梁和纽带作用，积极反映民众的愿望和意见，密切了党群、干群关系；在国际上，开辟了一个全新的领域，除了争取到外援和加强国际交流和理解外，还加入到全球非政府组织运动的潮流中，广泛参与各种国际事务^[2]。总之，计划生育协会的发展和建设，已成为我国改革开放系统工程中非常重要的一个组成部分。

难能可贵的是，威海市计划生育委员会一班领导，不唯上、不唯书、只唯实，在改革中指导村计划生育协会或具体负责本村计划生育的宣传、管理和服务工作，使村计划生育协会的职能由“虚”变实。村计划生育协会一旦发展起来，因其广泛的群众性、代表性、先进性，就会不单单在计划生育领域发挥作用，而会成为推动社区综合发展的重要方面军，这一点在威海市的改革试点中也得到了充分反映。

四、结语

1998 年初，笔者曾应《中国人口报》理论部之约，对山东省威海市的计划生育“三为主”经验撰文^[3]。当时认为：“三为主”的产生和推广无疑是计划生育管理水平提高的重要标志，然而这种提高，不是量的渐进，而是质的飞跃。同时，笔者还预言：（下转第 31 页）

桥梁与纽带的作用。

第四，有关部门应为计划生育协会提供更广阔的工作空间。要使计生协最大限度地发挥优势和作用，一要顺应群众由计划生育对象到计划生育主人转变的趋势，逐步形成党委、政府和计生行政部门宏观管理、计生协微观操作的新格局，有目的、有计划地把计生协逐渐推向前台和第一线，加强计生协的社会公共服务功能；二是在计划生育村（居）民自治工作中，让计生协成为民主决策、民主管理、民主监督的中坚力量，切实有效地组织群众实现自我教育、自我管理、自我服务；三是尽快将计划生育行政部门的一些事务性和服务性工作交给计生协，由计生协出面办理；四是加强计生委与计生协的配合，在一些重大活动中，作为行政部门的计生委应主动邀请计生协参与或征求其意见，使计生协能主动、明确地围绕和配合计划生育中心工作开展活动；五是支持协会在计划生育村（居）民自治、社区民主政治建设和精神文明建设中发挥积极作用，走出一条计划生育综合治理的新路。

第五，新形势下计生协应不失时机地增强自身的凝聚力和影响力。协会的生命力在于活动，凝聚力在于服务。在新形势下，计生协应该与时俱进，大胆创新，开拓进取，抓好重点工作，以增强自身的凝聚力和影响力。比如：积极参与计划生育与扶贫开发工作，积极争取党委和政府的重视，争取与计生委等有关部门联手协作，使协会在扶贫工作和为群众提供“三生”服务中担当重要角色；积极探索建立人口与计划生育公益基金，积极参与到建立计划生育利益导向的工作中去，会同有关部门，使之有效地服务于人口与计划生育工作，为计划生育群众办实事、办好事；密切关注社会生活中与人民群众关系重大的问题，如我国人口老龄化问题、农村社会保障问题、流动人口计划生育管理等重大问题，向各级党委、政府积极献计献策，通过自身的努力，体现出计生协在新的历史时期中的重要地位和作用。

[责任编辑 王树新]

（上接 22 页）从 20 世纪末到 21 世纪中叶，我国的经济社会发展水平和人民的生活质量将有一个大的提高，社会生活民主化、法制化进程将大大向前推进，与此相适应，我国的计划生育管理水平也必将会被推向新的阶段，实现新的飞跃。时至今日，当看到在威海市悄然进行并取得初步成功的村级计划生育改革试点时，笔者情不自禁地要说：计划生育管理的第二次飞跃已经来临，“三为主”是计划生育工作方式改革，而这次是计划生育管理体制和运行机制改革。展望未来，威海市的计划生育改革必将更加深入、广泛，人们期待已久的中国人口与计划生育崭新局面——国家宏观调控、社会综合服务、群众自觉实行计划生育的局面，可望在这里及其他类似地区先行出现。

参考文献：

- [1] 姚检建等. 体制创新：小政府·大社会. 北京：当代中国出版社，1997.
- [2] 赵黎青. 非政府组织与可持续发展. 北京：经济科学出版社，1998
- [3] 王秀银. 三为主——计划生育工作的第一次飞跃. 中国人口报，1998-5-11.

[责任编辑 王树新]