

“三服务”的由来和发展

曹景椿

摘要 “三服务”是指计划生育工作要为群众的生产、生活和生育服务,是计划生育工作发展的必由之路,也是计划生育工作最终要达到的目的。本文结合辽宁省的经验,从“三服务”的由来、必然性、作用以及其与“三为主”、“三结合”的关系等方面展开了论述。

作者 曹景椿,男,1935年5月生,吉林大学经济系毕业,原辽宁省计生委副主任,现任教授,主要社会兼职:国家计生委专家委员会人口专家委员、辽宁省人口学会会长。专著7本,其中《中国计划生育道路》获国家计生委、中国人口学会联合颁发首届优秀人口论著一等奖,另发表论文138篇。

我国农村的人口和计划生育工作伴随着80年代开始的经济体制改革和社会、经济的发展,经历了深刻的变化,机遇和挑战并存,不断推进着计划生育的发展。“三为主”、“三结合”、“三服务”这些由人民群众首创的宝贵经验,就是反映我国计划生育工作由低到高,由简到繁,由难到易的三步曲。

“三服务”的由来

80年代初,在中国广大农村发生了一场深刻的变革,家庭联产承包责任制的实行,充分调动了八亿农民群众的积极性、创造性,促进了农村经济的发展,给中国农村计划生育也带来了深远影响。在农村经济管理体制变化的情况下,为了做好计划生育工作,广大农民自愿要求在生产、生活、生育中互相帮助,如何在计划生育中心户基础上,以生产、生活、生育上给群众以优质服务(简称“三服务”),这是当时提出的迫切问题。在辽宁省最早做出答案的是沈阳市苏家屯区计生委在总结陈相屯乡、大陈相村安志清中心户的经验,又在试点的基础上,于1990年8月提出建立为生产、生活、生育服务的“三生中心户”。讲到“三生中心户”的由来和发展,必须追溯到中心户的产生。自从1984年11月16日在辽宁省丹东市东港市东港县新沟乡,由计生干部和群众创造了全国第一个计划生育中心户以来,在丹东市、县总结推广的基础上,于1986年7月全省在丹东市召开了现场会议,学习推广这个经验,不久,国家计生委又在全国宣传推广了这个经验。中心户产生了巨大的生命力,很快在辽宁省迅速普及发展起来。从1986年的8500多个到1990年的92000多个。

中心户是应农村计划生育的急需应运而生的,所以它主要也是为计划生育服务。开始是定期组织“中心户”成员学习计划生育方针政策,优生优育知识,进行避孕药具的管理、发放和使

用,组织育龄妇女进行孕检和落实节育措施,交流实行计划生育的经验。

经过各地“中心户”一年多的实践,有的觉得“中心户”只是读书、念报、谈计划生育,开始行,老是这样就缺乏吸引力了,为了增强它的凝聚力,必须把它和发展经济结合起来,和引导群众致富结合起来,向多功能发展,于是在1986年,全省总结各地经验基础上提出要把单功能的“中心户”,向多功能的“中心户”发展,1987年在全省计划生育工作会议上,提出必须把“中心户”的工作和发展农村经济结合起来,与农民的脱贫致富结合起来,这是巩固和发展“中心户”的关键。正是在这个要求之下,和群众创造的基础上,沈阳市苏家屯区最先提出要建立为生产服务,为生活服务,为生育服务的“三生中心户”。

接着省计生委认为“三生中心户”是多功能中心户的发展,带有方向性,全省推广了这个经验。

在“三生中心户”发展过程中,铁岭市在1992年初,在总结铁岭县的经验基础上,在全市提出要在“三生中心户”基础上,把计划生育工作与建立文明幸福新家庭相结合,新家庭的标准当时提出六条:优生、优育、优教、文明、和睦、富裕。

朝阳市北票市在“三生中心户”的基础上又把中心户组织起来,发展生产联合体,不断向生产的深度广度进军,把农民更广泛的组织起来,向共同致富进军。

“全国第一户”的发源地,丹东市广大农村“三生中心户”又有新发展,在生产上从粗放制到集约化的经营,在生活上制定提前进小康的措施,在生育上对妇女、儿童的生殖健康,提到更高的水平,所有这些归根到底是为实现丹东地区的人口与经济,社会的持续发展和可持续发展。

总之,从90年代以来,特别是邓小平同志视察南方讲话以后,辽宁省的计划生育工作的指导思想越来越明确,从农村来看,一直坚持着通过“中心户”这个有利载体和综合阵地,团结广大农民群众和育龄夫妇,沿着计划生育与发展经济相结合,与群众致富相结合,一直突出为生产、生活、生育服务的主旋律。

90年代以前辽宁省的“三生中心户”、“三服务”一直发源于农村,应用在农村,停留在农村,没有波及到城市。改革开放的深入发展,社会主义市场经济的全面建立,给我省城市的经济和发展带来了深刻影响,一贯认为计划生育“放心户”的城市的计生工作遇到了新的机遇和挑战。在解决困境的过程中,全国计划生育先进单位沈阳市铁西区的计划生育干部和广大职工群众创造性地把农村“三服务”的精髓移植到城市中来。1992年6月在区委、区政府的领导、组织下,系统的总结了凌空和七路街道办事处试点经验,首次在全区推进“三服务”系统工程。国家计划生育委员会和省政府的领导同志纷纷来铁西区视察,省计生委和沈阳市计生委多次帮助总结,使经验更加成熟,于是在1994年9月沈阳市在铁西区召开了学习推广“三服务系统工程”现场会议,1995年10月全省在沈阳市召开了“三服务”经验交流会,使得他们的经验在全省推广。

经过两年多的实践和总结,“三服务”的方针又在辽宁的广大城市不断完善和发展。

城市“三服务”系统工程,就是在各级政府直接领导和组织下,以各级计划生育部门为主体,以计划生育干部为骨干,以育龄人群为服务对象,以多功能的“三服务”中心、站、点(组)服务网络为依托,以生产、生活、生育服务为手段,以提高计划生育工作整体效益促进群众少生、优生、文明富裕为目的的社会系统工程。

“三服务”网络是:市、区(局)建立三服务中心,街道(厂)建立三服务站,居委会(车间)建立三服务点(组),并规定各个网络部位的职能和服务范围。

“三服务”体系是帮助群众选择和落实节育措施,少生、优生、优育为主要内容的生育服务体系,以向群众提供就业信息,培训再就业技能为主要内容的生产服务体系,以为群众解困送暖,建立文明幸福家庭为主要内容的生活服务体系。

“三服务”的关系是,以为生育服务为主,带动为生产、生活服务,为生产、生活服务又促进为生育服务。融生育、生活、生产为一体的综合服务体系。这样就使“三服务”工程不仅内容丰富,而且方向明确、方法可行。

“三服务”源于农村,现已遍布我省城乡,它是顺应社会主义市场经济规律,符合人民群众要求,解决人口与计划生育深层次问题的有效途径,它不仅在开创着我国人口和计划生育形势的新局面而且在促进经济发展、社会发展中显示了它的巨大作用。

“三服务”的必然

“三服务”是广大群众在计划生育实践中深化改革,使它不断与发展经济相结合工作中,逐步摸索到的新的工作模式,也是适应广大群众需要的必然产物。

一、在社会主义市场经济条件下,深化计划生育工作改革的必然产物。

在社会主义初级阶段为了解决计划生育工作的难度,在相当长时期采取经济上的奖励,行政上的干预,法律上的强制,思想上的教育等社会制约机制为主的方法而实现了我国人口的超前控制,计划生育工作经常采用的就计划生育抓计划生育的行政手段,补救措施,突击活动,这是在计划生育的初级阶段不可避免的,而且它为实现我国人口的超经济控制立下汗马功劳。随着经济、社会的发展和进步,特别是我国经济体制从计划经济向社会主义市场经济的转轨,计划生育工作也必须随之改革,必须把商品经济的物质利益原则贯彻到计划生育工作中去,实行利益导向与社会制约更好的结合起来,使全社会和各有关部门齐心协力,采取综合措施,解决人口问题,真正实现国家指导与群众自愿的统一。

辽宁省广大农村在中心户多年工作基础上,开始从单纯抓计划生育入手,逐步发展到与农村发展经济相结合,与农民的脱贫致富相结合,增进农民家庭幸福和身心健康相结合,解决农民群众在生产、生活、生育方面的困难,帮助他们尽快的富裕起来。在“三服务”中他们深深体会到,计划生育工作中只有把计划生育工作与发展经济相结合,实现“三服务”才真正找到了国家指导与群众自愿的最佳结合点。

二、计划生育工作在新形势下更具吸引力,凝聚力和生命力的必然产物。

“三服务”的产生,这是计划生育工作不断深入发展的结果,是计划生育工作必须抓紧抓好的必然。广大计生干部在实践中深刻的体会到,只有关心群众的生产问题和生活问题,才能更好、更有效的关心群众的生育问题,只有这样才能赢得群众的真正支持和衷心拥护。这种以情感人,以心换心的工作方法,才使计划生育工作增添了新的、牢固的吸引力和凝聚力。

三、计划生育工作从管理型向管理服务型转化的必然产物。

计划生育工作在我国社会主义初级阶段被认为是相当难的一项群众工作,俗称“天下第一难”。所以如此,主要是因为现在严格控制人口的生育政策与广大群众特别是九亿多农民群众的真正生育愿望还有很大的距离,为了从全国大局出发,从全国人民的根本利益出发而严格控制人口增长,必须执行严格的政策,为此主要靠行政干预的社会制约机制就是不可避免的,在这种条件下,计划生育干部往往把广大群众单纯看做计划生育工作的对象,是“仆人”而不是主人,把对计划生育暂时还不理解的群众称为落后群众和群众落后,自己才是计划生育的“救世

主”，是“主人”。

随着经济社会的发展和进步，广大群众物质文化生活水平的提高，法制观念的增强，以往行之有效的一些工作思路和方法已经显得过时，必须另寻新径。形势逼迫我们的思维必须从滞后型向超前型转变，从封闭型向开放型转变，从单一型向多元型转变。思维转变的结果，使我们进一步认识到必须实现单纯从行政制约向行政制约与利益导向相结合转轨。从单项管理向综合服务转轨。“三服务”就是在这种认识基础上产生和发展起来的。

在社会主义市场经济和商品经济条件下，把消费者视为“上帝”，那么在这种条件下，在计划生育领域，也必须把广大育龄夫妇视为我们的“上帝”，他们才是计划生育的真正主人，计划生育干部才是全心全意为人民服务的公仆，这种位置的再颠倒不仅是客观的要求而且是还历史的本来面目。

适应这种变化，在计划生育管理上，必须实现从管理型为服务型的转化。只有在管理中服务，在服务中管理，才能更好实现计划生育管理的任务。而“三服务”的模式，正是广大群众在计划生育实践中，反复摸索出的实现在管理中服务，在服务中管理的成功经验。

四、群众路线在新形势下的新发展。

群众是历史的主人。群众是真正的英雄。这是我们共产党人的基本信条，时时处处关心群众的疾苦，全心全意为人民服务，一切为了群众，一切依靠群众，是我们取得一切胜利和成功的根本保证。社会主义越发展，人民群众的主人公地位越突出，越高。要想把计划生育工作由难变易，必须始终相信群众的力量，相信群众自己会教育自己，自己会管理自己，自己会解放自己。为此，在我们计划生育实践中必须树立一个全心全意为人民服务的根本宗旨。我们就是要想群众之所想，急群众之所急，忧群众之所忧，乐群众之所乐，干群众之所盼。“三服务”就是群众路线在社会主义市场经济条件下的继承和发展。

五、解决计划生育工作中新问题新难点的必然产物。

改革开放特别是全面建立社会主义市场经济体制，为发展计划生育的大好形势提供了有利条件，但新形势又给计划生育工作带来许多新情况，新问题和新难度，是机遇与挑战并存。

流动人口大量增加，使计划生育不好管理；早婚早育，非法同居，非婚生育普遍上升；婚姻、家庭关系的变化也给计划生育带来许多新的变化。农村更是计划生育工作的难点和重点，随着改革和开放，促进了农民的富裕，这也为部分农民想多生孩子提供了经济条件，部分地区在婚姻领域中的旧传统，旧观念有所滋长，甚至早已绝迹的现象又沉渣泛起。这些都阻碍着农村计划生育工作的开展。

在广大的城市，由于企业经营机制的转换，产业结构的变化，政府职能的转变，竞争机制的促使，一大批大中型企业不景气，经济效益不好，甚至严重亏损，很多工厂停产，职工没活干，休长假，停薪留职，自谋职业等下岗人员越来越多，这些都给部分职工的生产、生活带来这样、那样的困难，因此，在计划生育中，由过去的“放心户”变成“困难户”，在私有经济和个体经济的大发展中，一些个体户和个体经济的雇工中“难管人”、“难管户”也大批增加，从而造成“企业见不到人，街道管不到人，孕检找不到人”，同时也就出现了“企业不想管，街道不好管，本人不服管”的困难局面，因此计划外生育在城市不断出现，特别像辽宁省城市人口多，工业比重大，大中型企业多的地区，充分感到计划生育工作的困难越来越大，计划生育的难点在向城市转移。

在这种条件下，必须寻求新的思路，新的方法来解决新的困难。而“三服务”就是在这种“催化剂”的促使下，从农村发展到城市中来的。

“三服务”的作用

“三服务”是我国人口和计划生育工作的伟大创新，它的作用已经远远超出计划生育的领域，为我国经济发展、社会发展发挥了它巨大的经济效益和社会效益。

一、把计划生育纳入以经济建设为中心的总战略，促进经济发展，为解决我国人口问题提供良好的经济大环境。长期以来由于客观条件的限制，多是就计划生育抓计划生育，如今把人口与计划生育纳入以经济建设为中心的基本路线中来看待，就更容易理解人口在整个经济、社会发展中的战略地位，以及创造良性循环的紧迫感和责任感。

在为群众的生产服务中，促进城乡经济发展的作用是直接的而不是间接的。在辽宁省农村，通过 96000 个计划生育中心户把 400 多万个农民家庭组织起来，帮助他们发展生产、少生快富，效果是极其显著的，全省农民的人均纯收入从 1990 年的 776.4 元，提高到 1995 年的 1750 元，提高了 1.25 倍，这就包括着“三服务”的贡献。在城市的作用更加明显，在解决困难职工生产和再就业中发挥了重大的先导作用。仅沈阳市几年来，全市建立再就业培训基地 50 个，服务一条街 25 个，服务市场 47 个，服务网点 5570 个，开展近百种项目的服务，解决了 7000 多户的再就业，创造了可观的经济效益，仅是全市计划生育自办服务网点 1995 年创收 224 万元，而且还在解决第三产业滞后，全面建立市场经济体系调整产业结构上起了巨大作用。

“三服务”工程像滚雪球似的在迅速发展，全省各地把“三服务”的重点由单纯办点，独家办点，向公私联办、站点联手、厂街联合、军民联建的方向发展，已经成为整个国民经济发展的不可缺少的补充力量。

二、提高人民群众的物质文化生活水平，有利于国民素质的全面提高。

人口问题的实质是发展问题。十几年来，特别是计划生育贯彻“三服务”以来，在发展生产的基础上，是我省人民群众生活水平提高最快时期，特别是近 2000 万农民群众，受益更大。96000 个中心户把全省农民组织起来，走共同致富的道路，中心户长富了，又带领大家共同致富。在帮助农民发展生产少生快富的过程中，他们投入商品经济的大潮，在价值规律、供求规律和竞争规律的大学校里经风雨、见世面，在不断磨练摔打过程中，增知识、长才干，在求生存、求发展的搏击中得到全面锻炼。

为群众生活服务过程，就是为满足群众生活的多方面需要服务，为解决群众生活的困难和解除他们的后顾之忧服务，在共建文明幸福新家庭的过程。

为群众的生育服务，比过去更有新的发展，即强调生育健康。在经济发展，生活提高的情况下，群众自发的改变了婚育观，特别是又给予群众在生育上的优质服务，就更使他们把自己的婚育观，价值观与物质利益结合起来思考，使他们少生、优生、优育更有自觉性和创造性，使计划生育工作进一步科学化、经常化、现代化。

三、有利于计划生育工作上质量上水平。

由于把物质利益原则和利益导向机制引入计划生育中来，使计划生育就更贴近群众，贴近生活，更取得群众的理解和支持。由于群众物质、文化生活水平的提高，生育观、价值观都产生了巨大的质变。不仅减轻了计划生育工作难度，而且加速了计划生育工作进程。1995 年全省出生率进一步降到 9.64%，自增率降到 4.45%。出生人口比国家计划少了 15 万多，全省累计有 7 万多个农民家庭献出了二胎指标，有 23 万个家庭持标待生。计划生育率高达 99.4%。城市计划生育工作在难度增大的条件下，自增率向零增长靠近。通过“三服务”解了难，而且变阻力

为动力。例如沈阳市铁西区有一对夫妇同在一个单位工作，由于企业停产，双双被剥离回家，生活相当困难。因此，这对夫妇情绪很大。计划生育干部去走访被拒之门外，在屋里高喊：“不生孩子你们来管，我们没饭吃谁管？我们就要再生一个计划外钱！”街道干部经研究，要想做好这对夫妇的计划生育工作，就必须先帮助他们解决生活困难。于是在她们的诚心、爱心、耐心的感召之下，终于“敲开了门”，她们与这对夫妇商量后，办起一个经销公司，计生办的几名同志不仅帮助办手续，找场所，还先后拿出1000元钱借给他们做流动资金，开业后头一个月就挣了1000多元。这对夫妇含着眼泪，握着计生干部的手说：“是你们救了我一家，是你们在我们最困难的时候，伸出了友谊之手、温暖之手、救命之手。”从此之后，这对夫妇不仅主动采取补救措施，而且现身说法，做了很好的计划生育义务宣传员。像这类事情和典型太多了，层出不穷、不胜枚举。各地的实践一再说明，“三服务”对改变计划生育后进地区的形势和城市计划生育工作的困难具有更强的生命力。

在“三服务”中，不仅解决了群众的困难，也开辟了一条在商品经济大潮中增加计划生育收入的新的途径，如沈阳市铁西区街道计生部门和居民委联合兴办的“三服务”网，点平均每年收入40多万元。这对弥补计划生育经费不足，稳定计划生育队伍，增强计划生育的活力也起了积极作用。

由于各部门都在“三服务”中各尽其责，也就形成了一个齐抓共管，综合治理的新局面。这不仅增强了计划生育工作的领导力度，而且又大大提高了计划生育工作的经常化、制度化、法制化和科学化的水平。

实践一再证明“三服务”搞的好的地方，各级领导对计划生育就更加重视，有关部门和全社会对计划生育更加支持，群众对计划生育更加理解，基层干部感到计划生育工作更好做了，不再是天下第一难了。

四、改善了党群、干群关系，促进安定团结，使党的群众路线在新形势下发扬光大。

长期以来，由于计划生育是“天下第一难”，加之在计划生育工作中，有的方法简单、生硬，使我们和群众之间积累了这样和那样的矛盾，这一点一直是我们的一个“心病”。如今，我们把计划生育与发展经济，提高生活，脱贫致富联系起来，使群众看到了计划生育与他们的切身利益是一致的，特别是我们的计划生育干部和各级领导和干部，全心全意为他们在生产、生活、生育上实行一系列优质服务，使我们赢得民心，这就进一步调动了群众实行计划生育的积极性和创造性。

“三服务”与“三为主”、“三结合”的关系

“三服务”、“三为主”、“三结合”这是我国计划生育工作在各个发展阶段由群众创造的成功经验，经过总结和提高，成为计划生育工作上质量、上水平，不断向前发展的大政方针。国务委员、国家计生委主任彭珮云曾精辟地指出：“三为主”揭示的是计划生育工作的内在规律，是推行计划生育工作必须遵循的基本方针，坚持和落实“三为主”方针是做好计划生育工作的基本要求。“三结合”揭示的是人口与经济、社会必须协调发展的客观规律，是计划生育工作必须服从和服务于政府中心工作的客观要求，也是计划生育工作发展的必然趋势。而“三服务”呢？我们认为它揭示的是经济、社会发展的根本目的，是让人得到全面发展的客观规律，也是计划生育工作最终要达到的目的，所以，这也是计划生育工作发展的必由之路。因此，“三服务”不是“三为主”、“三结合”的派生物，也不是单纯的工作方法问题，而是“三为主”、“三结合”进一步发

展和完善。它不仅与“三为主”、“三结合”并驾齐驱,而且它是改革开放的大潮中,在社会主义市场经济条件下内容更加全面的工作方针。

“三结合”的核心问题是计划生育工作要与发展经济相结合,中心是经济问题,与发展经济的总体结合为一个结合,与农民的少生快富相结合为第二个结合,与农民建设文明幸福新家庭相结合为第三个结合,简称为“三结合”。当然我们还可以提出与农民脱贫相结合,与农村改善生态环境相结合,与农村合理利用土地相结合,与农村剩余劳动力的充分就业相结合等等,可以提出许多结合,但这些结合的核心问题是一个,就是与经济发展相结合。而“三服务”与“三结合”不同,它是从生产、生活、生育的全方位、多层次、广视角来看待和处理计划生育工作在整个社会、经济发展过程的内在关系和发展规律,具体实现人的全面发展的科学规律。如果说“三结合”、“三服务”都是计划生育工作的方针的话,“三结合”侧重于计划生育的途径,“三服务”是侧重于结果。

在为生产、生活、生育的三服务中,要处理好三者的关系,要以为生育服务为主,为生产、生活服务的目的也是为了有利于为生育服务,这就更进一步明确计划生育的本质职能。

“三服务”与“三结合”相比,应用范围更加广泛。如前所述,从辽宁省多年的计划生育实践来看,“三结合”是在农村“中心户”这个载体上发展起来的,而且一直在农村推广应用。但自从“三服务”提出以后,不仅在农村普遍适用,而且很快到城市“落户”,并且获得了明显的经济效益和社会效益,显示了它的强大生命力。所以如此,就是因为“三服务”找到了广大城乡群众求生存,求发展,求富裕的兴奋点;找到了国家指导和群众自愿的共鸣点;找到了计划生育要在管理中服务和 service 中管理的着力点;找到了计划生育从社会制约为主向逐步建立利益导向与社会制约相结合的切入点;找到了计划生育从部门行为转化到政府行为的结合点。

实践证明“三结合”是“三为主”的继承和发展,“三服务”是“三结合”的继承和发展,“三为主”、“三结合”、“三服务”是反映我国计划生育工作不同发展阶段,由低到高,由简到繁,由难到易的发展过程。

“三为主”、“三结合”、“三服务”是反映计划生育从必然王国到自由王国的发展过程,既有区别又有联系的辩证统一,它们是互相渗透,互相补充,互为条件,相互促进的关系。是你中有我,我中有你的关系。决不可以把三者割裂开来,更不能对立起来。虽然它们是不同的时期的产物,但是可以同时应用于各个不同地区,同时产生应有的经济效益和社会效益。

综上所述,我们认为我国计划生育工作 30 几年的经验和教训是极其丰富的,我们的成功经验,比较集中的体现在“三为主”、“三结合”、“三服务”上,我国计划生育的典型经验应当是“三为主”→“三结合”→“三服务”的体系。这个源于计划生育又回归于计划生育,是一个既符合国情又顺应规律的发展过程,是长期适用的过程,是计划生育从必然王国向自由王国的发展过程。