

# 对黑河市计划生育群众自我管理 试验区的理论与实践刍议

于成山

(黑河市计划生育协会, 黑龙江 黑河市 164300)

**摘要:** 辟建计划生育群众自我管理试验区的理论和实践表明, 这一计划生育管理机制的改革, 展示了人口与计划生育管理道路发展的历史必然趋势。

**关键词:** 计划生育群众自我管理; 试验区; 理论实践研究; 黑河市

**中图分类号:** C923   **文献标识码:** B   **文章编号:** 1000-4149(2001)01-0027-03

1998年黑河市政府率先在全省乃至全国辟建了24个行政村为计划生育群众自我管理试验区(以下简称“试验区”), 现已发展到56个行政村, 爱辉区的坤河乡、逊克县的边疆乡成为计划生育群众自我管理试验乡。“试验区”这一计划生育管理改革和发展道路上的新的尝试和探索, 得到了中国计生协、黑龙江省委、省政府、省计生委领导的赞誉, 并在黑龙江省加以推广。本文就“试验区”理论与实践做如下探索性分析。

## 一、“试验区”的定义、特点、作用

### (一)“试验区”的定义

所谓“试验区”, 就是在“两个文明”基础较好的行政村或乡(镇)取消计划生育行政管理, 在国家有关法律、法规、政策规范下, 赋予一定的优惠政策, 在党支部的领导下, 依托计划生育协会组织, 通过有效的活动与服务, 相信群众、依靠群众、发动群众、组织群众, 对计划生育工作实行自我教育、自我管理、自我服务, 通过群众自我管理促进区域内人口、经济、社会的协调发展和可持续发展的管理模式。

### (二)“试验区”的特点

1. 有较好的前提条件。辟建的“试验区”必须具备“六好”条件。第一, 党建工作好。村党支部的战斗堡垒作用强, 是县级以上的党建先进单位。第二, 经济基础好。村没有外债, 村人均收入在2500元以上。第三, 文明建设好。进入县级文明单位行

列。第四, 人口控制好。全村连续5年以上无计划外生育。第五, 阵地建设好。村计生服务室、村文化活动场所、村卫生所健全, 并有较高素质的专兼职计生工作人员和村医生。第六, 协会作用发挥好。村计划生育协会组织健全, 并能为群众的生产、生活、生育积极服务。

2. 政策优惠。在“试验区”内取消计划生育责任状; 取消各种计划生育合同; 取消生育计划和生育指标证, 生育由村自行审批; 取消强制性避孕节育措施落实, 实行知情选择; 取消各种计划生育行政检查, 只接受上级党政及计划生育部门的业务指导。

3. 实行群众自我管理。在村党支部领导下, 计划生育协会这一群众组织具体负责“试验区”人口与计划生育工作运作, 制定“试验区”工作《章程》, 通过村计划生育协会下设的宣传教育指导组、生产生活指导组、婚育监督指导组的职责分工和具体实施, 依托会员之家、会员联系户工作网络对村计划生育工作实行自我教育、自我管理、自我服务。

### (三)“试验区”的作用

1. “试验区”是率先实现计划生育工作“两个转变”的新实践。党中央、国务院要求东部地区和计划生育一类省份要在全率先实现计划生育工作思路和工作方式方法的“两个转变”。在党中央、国务院近期下发的《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》(以下简称《决定》)中提出“积极推

收稿日期: 2000-07-04

作者简介: 于成山(1953-), 男, 黑龙江黑河人, 黑龙江省黑河市计划生育协会副会长。

进村民自治,实行计划生育村务公开、民主管理、民主监督”,并要求在新形势下要“建立适应社会主义市场经济体制的人口与计划生育工作管理机制”。“试验区”的辟建,不仅符合中央《决定》精神,同时也为率先实现计划生育工作“两个转变”提供了新实践。

2.“试验区”是计划生育加强和改进思想政治工作的新途经。“试验区”工作开展的实质就是还群众计划生育主人翁地位。把群众从管理对象变为服务对象,并通过有效的生产、生活、生育方面的优质服务,进一步激发群众实行计划生育的责任感、光荣感、使命感,相信群众、依靠群众、发动群众、组织群众,调动了群众参与计划生育工作的积极性和创造性,避免简单说教,用实际行动加强和改进计划生育的思想政治工作。

3.“试验区”是实施中国反对西方一些国家人权攻击的计划生育工作的新方略。“试验区”这一群众自我管理工作模式正与一些国家的家庭计划相吻合,在很大程度上可以避免西方少数国家对我国计划生育的人权攻击。因此,“试验区”的工作模式也为中国人权斗争提供了计划生育方面的新方略。

## 二、辟建“试验区”的基本依据

(一)辟建“试验区”是实践邓小平建设有中国特色的社会主义理论的需要。邓小平在研究和解决香港、澳门问题时提出的“一国两制”和经济建设中开发“经济特区”的理论,以及“三个有利于”工作标准的思想,为辟建计划生育群众自我管理试验区提供了理论支撑。在这一理论指导下,根据各村计划生育基础工作情况、精神文明建设情况、班子及党建工作情况、经济水平和人均收入情况等,在具备条件的行政村或乡镇,实行计划生育工作的“一县两制”和“一乡两制”实践。

(二)辟建“试验区”符合中共中央《决定》精神。《决定》是面向新世纪人口与计划生育事业全面的、系统的发展战略和行动纲领。《决定》精神为我国实现稳定低生育水平的历史使命奠定了坚实的思想基础、群众基础和政策基础。《决定》要求在新形势下的人口与计划生育工作必须转变政府职能,加强宏观调控,实现机制转变。为此,国家计生委主任张维庆同志要求“各级计划生育部门必须按照《决定》的要求,加快改革步伐,促进人口与计划生育部门工作的新实践和创造。”

(三)辟建“试验区”是贯彻党的群众路线的重要

举措。党的群众路线和群众观点要求计划生育部门也必须一切相信群众、一切依靠群众、一切为了群众,把广大人民群众的根本利益作为自己行动和工作的出发点和落脚点,把对上级负责同对群众负责统一起来,把要求群众履行计划生育义务同自觉维护群众合法权益统一起来,把坚持科学管理、引导群众实行计划生育同优质服务、帮助群众解决实际困难统一起来。“试验区”的辟建较好地实现了群众由被管理对象向被服务对象的转移,群众的主人翁地位得到了较好的体现。

(四)辟建“试验区”是计划生育管理发展规律的必然选择。计划生育工作管理经历了由低级向高级、由粗放管理向集约管理的发展过程,有人形象表述70年代搞会战、80年代搞建站、90年代搞转变。这些以行政管理为主要特征的工作方式、方法,在特定历史条件下是必要的,可行的,也是功不可没的。时代呼唤新的计划生育管理模式的诞生。多年来我们积累了丰富的计划生育管理经验,打牢了工作基础,为试验区的辟建提供了客观要件。另一方面,宣传教育与思想政治工作的深入开展,促进了广大育龄群众的新的婚育新风的形成,通过疏导、调节和化解,形成了一个稳定、和谐,适合于辟建计划生育群众自我管理试验区的主观要件。这使“试验区”的产生和发展成为可能,成为必然。

(五)辟建“试验区”是推进村级民主政治的重要内容。村级是党和国家各项方针、政策的汇集点和落脚点。党的十五届三中全会以来,特别是《村民委员会组织法》的颁布实施,赋予了村民“民主参与、民主管理、民主决策、民主监督”的权力。计划生育群众自我管理,不仅顺应了《村民委员会组织法》的规范要求,更重要的是为村民参与村务管理提供了领域,创造了条件,群众不但关心自己,也要关心别人,关心村里的各项事务,推进村级民主政治的发展进程。在“试验区”内生育指标的审批,由要求生育的夫妇提出申请,所在会员小组审查,报请村级协会婚育监督指导组审核,村党支部批准,张榜公布10日后无异议方可生育。这一过程充分体现了群众在计划生育管理方面的“民主参与、民主管理、民主决策、民主监督”的责任,使计划生育的民主政治建设成为可能并落到实处。

(六)辟建“试验区”是实现优质服务的最佳工作途径。依托村计划生育协会,将村民代表、“五老”、种养大户、计划生育积极分子及其他社会贤达吸收

为会员骨干，并通过他们及村级协会的宣传教育、生产生活、婚育监督指导组的具体组织运作，形成了大多数人为少数人服务的工作机制。通过他们与群众的亲属关系、邻里关系、朋友关系及熟悉和掌握育龄群众要求及心态的优势，便于组织和开展有针对性的各种服务，帮助群众克服困难、解决问题、增进感情、以心换心，提高群众实行计划生育的自觉性。

### 三、对“试验区”的效果评估

经对辟建的 56 个行政村“试验区”的调查，综合评估表现为：

#### (一) 运作正常，计划生育工作收到明显的成效

第一，人口得到了有效的控制。据统计，56 个“试验区”占全市行政村总数的 6.59%，总人口 38670 人，占全市农村总人口的 5.09%。自 1998 年 10 月 1 日至 2000 年 3 月 31 日，“试验区”内共计出生人口 203 人，其中计划内出生 202 人，计生率 99.28%，比全市农村平均水平高 1.22 个百分点，出生率 5.25%，有 951 对夫妇主动放弃照顾生育指标或推迟生育时间。

第二，晚婚晚育率有所提高。“试验区”内女性初婚 137 人，平均年龄 22.1 岁，其中 36 人达到了晚婚年龄，晚婚率为 26.28%，比全市农村平均水平高 1.80 个百分点。

第三，群众自我教育效果明显。在上级业务部门的指导和“试验区”计生协会的精心组织下，“试验区”内普遍开展了内容针对性强、贴近群众需求、形式灵活多样的计划生育宣传教育活动，仅 1999 年，共组织大型集中的学习、宣传、教育活动达 101 次，宣传品入户率为 100%，宣教接受率为 90% 以上，分别比全市农村平均水平高 20 和 30 个百分点。

第四，孕前管理和生殖保健服务优良。各县（市）区和所在乡镇计生技术服务部门优先对“试验区”内已婚育龄妇女提供避孕节育、优生优育和生殖健康等方面的技术咨询和服务。坚持每季一次的查环查孕服务，“试验区”内出生人流比为 1:0.008，期内落实避孕节育措施的已婚育龄妇女 90% 以上做到了在知情的基础上自主选择避孕措施。同时，在孕前管理与服务的基础上，将查环查孕与查病相结合，广泛开展了生殖保健服务工作，“试验区”内已婚育龄妇女 9208 人，接受生殖健康检查 8083 人，普查率为 87.78%，大多数患病妇女接受了治疗。

第五，政策兑现好，群众满意度高。辟建“试验区”，极大地调动了村民委员会及群众的积极性和主

动性，试验区普遍开展了计划生育“三结合”活动，“三结合”优惠政策兑现率达 95% 以上，比全市平均水平高 15 个百分点；截至 2000 年 3 月，区内共有一孩户 3813 个，领取独生子女证的 1204 个，领证率为 31.58%，独生子女父母奖励费兑现率 100%，群众对自我管理计划生育工作的满意度达 92% 以上，分别比全市农村平均水平高 18.20 和 10 个百分点。

#### (二) 社会效益显现

第一，辟建“试验区”，有力地促进了区内经济发展和社会稳定。实行群众自我管理，相信群众、发动群众、依靠群众、为了群众，淡化了行政干预，计划生育真正成为老百姓自己的事情，党的群众路线得到了很好的贯彻落实，极大地调动了广大人民群众发展生产和参与计划生育管理的积极性和主动性，主人翁意识明显增强。一些科技示范户和“五老”代表积极参与计划生育“三结合”活动，计生技术服务部门还免费为生活困难的育龄妇女查病治病，不仅促进了生产，提高了生活质量，而且党群干群关系更加融洽了，邻里关系更近了，个别上访告状的也不跑了。去年，在普遍严重遭受自然灾害的情况下，区内达到了最低限度的减产减收。

第二，辟建“试验区”，推动了村级民主政治建设。“试验区”的辟建较好地解决了计划生育管理与村级民主政治建设对接的问题，极大地调动了村民委员会的积极性，恢复了人民群众在计划生育管理中的主人地位，民主参与、民主管理、民主决策、民主监督在“试验区”内得到了更加充分的体现。

第三，辟建“试验区”，牵动了全市计划生育整体工作水平的提高。“试验区”不单纯是取消了行政干预，全方位的优质服务和科学系统的管理模式也是其重要特征和标志。在运作过程中，试验区研究出台了《自我管理章程》，成立了自我管理服务协调组织，明确管理内容和服务标准，创造了一些良好的管理模式和办法，各项工作均高于全市平均水平，客观上起到了牵动全市整体工作水平提高的作用。

第四，辟建“试验区”，有利于改革开放的深入和迎接新世纪的挑战。人类社会即将跨入 21 世纪，中国将以一个崭新的形象和姿态走向世界，而人口控制仍以行政干预、强迫命令的方式工作，有悖于时代的文明。试验区为解决计划生育工作思路和工作方法的转变问题探索新路，先行一步，成为率先实现“两个转变”的一支先遣部队，为研究和探索 21 世纪具有中国特色的计划生育发展道路做出了特殊的贡献。