

计划生育论坛

自主·自治·自觉

——以人为本与计划生育村民自治关系的思考

吕慎亮

(山东省计划生育协会 山东 济南 250002)

摘要: 搞好计划生育村民自治, 推进群众实行计划生育自主、自治、自觉的进程, 是我国深化改革、扩大开放的大势所趋, 也是计划生育本质特性的内在要求。但当前对计划生育村民自治的认识与实践还存在着方向性的误解和偏差。本文认为, 要破除“治民”、“主民”、“以物为本”的旧观念, 树立“民治”、“民主”、“以人为本”的新观念, 必须树立和落实以人为本为核心的科学发展观, 摆正手段与目的、国家权力与公民权利, 权利与义务等关系。唯此, 计划生育村民自治才会有良好的发展前景。

关键词: 以人为本; 计划生育; 自主、自治、自觉

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2005)03-0019-04

观念比制度更重要。因为观念是制度得以贯彻执行的基础。制度超前, 观念滞后, 制度往往是徒为纸上文字; 相反, 观念超前, 制度滞后, 观念却能使制度发生改变。

适应我国改革开放形势的要求, 推进群众实行计划生育自主、自治、自觉的进程, 必须牢固树立和认真落实以人为本的科学发展观。

一、问题的提出

计划生育由政府主导强力推行到群众自治家庭计划, 是一个曲折而又是必然的历史过程。群众在计划生育方面得以自主、实现自治、达到自觉, 使计划生育工作上升到一个全新的境界, 其现实意义和历史意义是不言而喻的。

坚持国家指导与群众自愿相结合, 是人口和计划生育工作的基本方针。群众、尤其是其中的育龄群众, 是生育行为的主体和主人, 也是实现计划生育的主体和主人。政府只能通过自己的工作来启发、诱导、协助育龄群众实行计划生育, 而不能代替他们实行计划生育^[1]。这是一个客观存在、一条根本原理。

进入21世纪, 计划生育的微观管理由他治渐入自治阶段, 群众的主人地位和社区的自治权利逐步回归。在实践上, 以群众参与为基础, 由起初单纯地制定计划生育章程进行民主管理发展到制定村民自治章程、计划生育公约, 再到实行民主选举(如村计生干部“四制改革”, 直选协会会长、计生主任等)、民主决策(如确定计生人员报酬、计生户奖励标准和办法等)、民主管理、民主监督(如村务公开、民主评议等)。以“两委负总责, 协会当骨干, 家庭为中心, 群众

收稿日期: 2004-11-15

作者简介: 吕慎亮(1963-), 男, 山东莱芜人, 山东省计划生育协会副秘书长, 副研究员。

做主人”，“五自主”、“八自主”、“维护群众的十项权利”等等改革创新为标志，计划生育村民自治水平达到了前所未有的高度。计划生育村民自治，与农村社区管理体制相协调，与计划生育工作法制化要求相统一，已崭露强大的生命力。不论先进地区，还是后进地区，大都将计划生育村民自治作为治本之策列入重要议事日程，并采取措施加以推进。在理论上，伴随着实践的展开，对计划生育村民自治的内涵、本质、依据（现实的、理论的、法律依据）、原则、内容、形式（方式）、价值、动力、衡量标准、组织载体、环境条件等方面的问题进行了有益的探讨^③，思想认识正逐步深化。

但现实情况远没有这样简单。正如有人所说，真民主很简单，假民主很复杂，计划生育村民自治的实践比理想状态多了许多复杂的因素，在理论和法律上没有人怀疑“群众是自治的主体和主人”的命题，但严管重罚的思维惯性致使有些人对有关概念的理解常常似是而非，对法律法规的执行大打折扣，指导村民自治的过程和结果就难免是貌合神离。“合同”，本来是平等自愿基础上的合意，但在有些地方签定的《计划生育合同》却成了不平等条约，只约民不约“官”。“七不准”要求不准株连亲戚、邻居，但有的地方却当成自治经验，还美其名曰建立“利益共同体”。对概念、法律 and 政策的误解，导致了方向性的失误。不破，不立，或难立。不破除“治民”、“主民”、“以物为本”的旧观念，就不可能树立“民治”、“民主”、“以人为本”的新观念。实践中的实用主义、形式主义大行其道，将计划生育村民自治引向歧途，其效果和价值也必将大打折扣。

二、科学发展观的要求

“以人为本”是科学发展观的核心和精髓。以此解读、认识几大关系，对指导和推进群众实行计划生育自主、自治、自觉的进程具有极为重要的意义。

手段与目的的关系。不言而喻，“以人为本”，人是目的，不是工具。政治、经济、社会等各项事业的发展的目的是保护、增进人的健康、利益和权利，最终目的是促进人的全面、自由的发展。而不是相反，为了各部门的业绩，不顾法律法规，不惜牺牲公民的健康、权利和幸福。所以我们在人口政策实施过程中应当特别强调公民的主人和主体的地位，不能把人作为被利用的手段。“寓管理于服务之中”，管理只是手段，服务才是目的。一方面大张旗鼓地搞“优质服务”，同时又明显地侵犯公民避孕节育知情选择等法定的、群众最为迫切要求实现的权利，这种“优质服务”，到底为谁，群众是否真正认同？颇令人深思、令人费解。

国家权力与公民权利的关系。以自然法、契约论的观点来看，公民权利是本，是第一位的，国家权力来源于和服务于公民权利。人民是国家权力的最高主体。“全心全意为人民服务”，“权为民所用，情为民所系，利为民所谋”，“科学执政，民主执政，依法执政”，这一脉相承的思想体现的主旨是以人为本、以民为本，公民权利至上。当然，在一个法治社会，在既定的法律秩序内，公民权利与国家权力（包括政府的行政执法权力）应当得到同样的重视和维护，按照宪法原则和秩序正义来平衡、实现。我们在人口政策的实施过程中，实行依法管理、村民自治、优质服务，其出发点和落脚点是维护和实现公民实行计划生育的权利，防止和反对以种种理由、利用各种强制性的手段对公民权利进行非法侵害。在国家、社会走向科学、民主和法治的今天，在计划生育工作以稳定低生育水平为主要任务、以造福于民事业为目标的今天，应当强调国家权力与公民权利、政府责任与公民义务之间的平衡。

权利与义务的关系。权利与义务何者为本，法学界一直存在争议。我们强调义务，西方强调权利，实际上这两方面应该是平衡的。无论如何，不尊重老百姓人格尊严、不重视维护公民权利、仅要求其承担义务，与我们这个时代、与我们的政治主张以及我们追求的价值观念是格格不入的。权利与义务是法律的核心。重义务、轻权利不符合现代法治的要求。不尊重权利，实质上就是不尊重法律。经验告诉我们，权利得不到认真对待，义务就难以自觉履行；只有公民的生存权利得到切实保障，公民履行计划生育义务的行为才可能更加自觉。可以预料，不解决老有所

养、老有所医等等后顾之忧，严格落实现行的生育政策，就永远是“天下第一难”的事情。应当承认，生育权是首要的“天赋人权”，并不是因法律规定（确认）后才具有；应当承认，我们现行的生育政策是不得已而为之的政策，一对夫妇生育两孩更符合人口自身生产规律，也更接近现代生育观念和多数群众的意愿；应当承认，计划生育工作和经济社会发展到今天，多数夫妇已经具有生育理性，不再如过去那样盲目生育；应当承认，农村社会养老保障仍然几乎处于空白，不少老年人的生活确有诸多困难。因此，总是或过多地宣扬“传统生育观念的影响”，既不符合唯物主义，又不利于维护弱势群体的基本权利，也无益于搞好政策推动、解决计划生育工作的根本问题。

基于上述考虑，在依法管理的前提下，计划生育工作体现以人为本的理念，应当坚持以下基本的伦理原则：一是“不伤害”，这是最起码的，任何自治行为都不能有意造成本来可以避免的伤害。二是“有利”，自治行为和结果要为群众带来好处，使他们受益。三是“尊重”，尊重个人、家庭的人格尊严、自由权利和其他权利。

三、发展前景展望

我国改革开放的不断深化，为坚持以人为本、推进群众实行计划生育自主、自治、自觉进程，既提供了历史机遇，又提出了严峻挑战。

对外开放为我国的经济的发展带来了生机与活力，同时，随之而来的人权、民主、法治的国际潮流推进了中国以村民自治为起点的民主政治。早在1974年，布加勒斯特世界人口会议所通过的《世界人口行动计划》就已强调：“人民对人口政策的制定和执行过程的参与构成了一项独立的人权。它是保证其他权利和自由得到尊重的一个保障并且是保证人口政策的有效性的一个关键因素。^[3]”我国的计划生育是国际社会比较关注的重要人权领域。“国家尊重和保障人权”业已成为我国的宪法原则。为履行国际承诺，改善国际形象，我们必须加强国际宣传、交流与合作，同时，按照以人为本的要求，实行法制，创新体制，推进自治，加快实现计划生育工作的现代化。

随着我国市场经济体制的建立与完善，以政府机构精简为起点、以职能转变为重点的行政改革已逐步提上日程。在农村，取消农业税，将迫使以乡镇为重点的机构改革加大加快步伐。“小政府、大社会”已成为我国政治与社会改革的基本方向。新一届中央领导提出的“有限政府、责任政府、法治政府、服务政府”的改革目标，既为城乡社区自治组织和其他社会组织的发展提供一个广阔的发展空间，也对改革完善农村计划生育管理体制，尽快建立健全以村民自治为基础的新机制，提出了更高的要求。

显而易见，按照以人为本的要求，实行法制，推进自治，是我国经济、政治和社会改革的大势所趋，也是人口和计划生育工作发展规律的内在要求。为适应这一要求，必须转变观念，主动改革。早转变、早主动，不转变、就被动。“无法有法，有法无法”、“有法可依，无法落实”等无奈的情绪反映，有可能继续存在下去，有的甚至更加严重。计划生育工作的法制化，为国家改革开放的大局所决定，不依地区、个人的意志为转移。

群众能否积极参与和支持是任何改革能否成功的关键。曾多年主持全国农村改革工作的原国务院副总理田纪云撰文指出：“中国农村的改革，使农民得到了‘自主’、‘自由’和‘实惠’，这是农村改革最基本、最实质的东西……是农村改革之所以具有生机与活力的基本动力。^[4]”推进计划生育综合改革，推进计划生育村民自治，加快群众实行计划生育自主、自治、自觉的进程，其基本方向应当是强化以人为本的理念，充分尊重群众应有的自主权利，给予群众更多实际利益；基本目标是按照以人为本的要求，坚持法制，创新体制，推进自治，实现人口和计划生育工作的现代化；基本要求是确立体现以人为本的指导思想，培养以人为本的行政管理、技术服务、群众工作队伍，建立完善和实行以人为本的管理与服务制度。充分调动广大人民群众参与管理的积极性，集中群众的智慧和力量，既解决人口和计划生育种种难题，又使群众获得更多的自主、

关于计划生育“三自模式”的认识与思考
——谈山东省泰安市计划生育综合改革

刘庚常
(山东泰山医学院 管理学院, 山东 泰安 271000)

摘 要: 山东省泰安市计划生育综合改革, 构建起了以自治为基础、以自主为途径、以自觉为目的的计划生育工作“三自模式”新机制。
关键词: 计划生育; 综合改革; “三自模式”
中图分类号: C923 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2005)03-0022-04

2000 年以来, 山东省泰安市在计划生育综合改革中, 积极贯彻“三为主”方针, 坚持让群众自治、保权利自主、促行为自觉, 构建起了以自治为基础、以自主为途径、以自觉为目的的计划生育工作“三自模式”新机制。本文拟就泰安市计划生育“三自模式”, 谈谈笔者个人的一点认识和思考。

一、计划生育“三自模式”的基本内容
1. 以计划生育村民自治为基础

收稿日期: 2004-12-14;
作者简介: 刘庚常(1965-), 男, 山东泰安人, 山东泰山医学院管理学院副教授, 主要研究方向为农村人口、人口老龄化。

自由和实惠。

可以预料, 如同中国的民主法治进程一样, 在经济全球化、政治民主化、社会信息化的大潮之下, 群众实行计划生育的自主、自治、自觉进程, 将既是曲折的、复杂的和艰巨的, 也是必然的、历史的选择。推进这一进程, 不仅取决于各地政治、经济、文化和当前的工作基础, 还取决于观念和思路的转变程度。这些因素的不同, 有可能进一步拉大地区之间的计划生育工作的不平衡性, 使各地工作水平出现更大差异。必须以科学发展观为指导, 对其内涵、条件、动力、途径、进度、组织和标志等一系列理论和实践问题作深入的探讨。理清思路, 把握方向, 少走弯路, 加快步伐。

参考文献:

[1] 查瑞传. 计划生育协会在我国计划生育事业中的地位和作用. 人口研究, 1997, (2).
[2] 王秀银. 关于计划生育村民自治的几个问题. 人口研究, 1998, (4). 王秀银. 组织创新与制度创新的成功实践. 人口与经济, 2004, (1). 吕慎亮. 关于计划生育村民自治的法律思考. 人口与经济, 1999, (2). 吕慎亮. 关于计划生育村民自治的再思考. 人口与经济, 2000, (2). 吕慎亮. 计划生育村民自治的价值、动力和衡量标准. 人口与经济, 2004, (2).
[3] 卡塔琳娜·托马瑟夫斯基. 人口政策中的人权问题. 北京: 中国社会科学出版社, 1998.
[4] 田纪云. 回顾中国农村改革历程. 新华文摘, 2004, (16).

[责任编辑 王树新]