以人为本，搞好村级计划生育改革与创新

郑玉婵

(中共威海市委党校，山东 威海 264200)

摘要：进入新世纪，威海的计划生育工作，由生育现代化向人口现代化转变。在转变过程中，农村是关键，农民是主角，诸多因素要求开展村级计划生育改革，这种改革是适应农村新时期计生工作的创新。为此，要明确改革的总体目标是“一建立”和“四形成”。改革的对策：一 是建立计生自治网络；二是建立“自我教育、自我管理、自我服务”的计生制度；三是改进生活方式，实现群众“五自主”；四是建立和完善计生利益导向、养老保障制度；五是加强指导，引导试点工作顺利进行。

关键词：农村；计划生育改革；目标及对策

中图分类号：C923 **文献标识码：**A **文章编号：**1000-4149(2005)06-0024-03

新世纪，威海的计划生育工作，在基本实现了以生育现代化为标志的第一次创业后，实现人口现代化的第二次创业又摆在我们面前。要实现第二次创业，农村是关键，农民是主角。以人为本，搞好计划生育体制改革与创新，是人口现代化的必由之路。本文就村级计划生育改革的必要性、创新性及对策策略探讨如下。

一、村级计划生育改革的必要性

1. “三个代表”重要思想在计划生育工作中的实践，要求开展村级改革

始终代表最广大人民群众的根本利益，是“三个代表”重要思想的核心内容之一。人口与计划生育工作是一项群众性极强的工作，只有尊重群众，爱护群众，坚持群众路线，才能深入开展。我们现行的计划生育管理体制，是行政干预为主，是少数人管理多数人，群众是处于被动的、服从的地位。因此，必须按照“三个代表”的要求，不断改进现行的农村计

划生育管理体制，要体现以人为本的管理理念，实行以人为本的管理体制，真正让人民群众在计划生育工作中当家做主，行使计划生育主人翁的权力，维护自己的合法权益，履行计划生育义务，使党的群众观念和党的群众路线落到实处。

2. 人口与计划生育工作形势的变化，要求开展村级改革

推行村级改革，是人口形势与计划生育工作发展的客观必然。我市计划生育工作起步于20世纪50年代中期，先后经历了以行政干预为主阶段、推行“三为主”阶段、落实避孕节育措施知情选择阶段、全面开展优质服务阶段，取得了显著成绩，人口形势发生了根本转变。80年代初期，全市总和生育率就下降到了更替水平，90年代一直稳定在1‰左右，1999~2004年，连续6年出现人口自然变动负增长，实现了稳定的低生育水平。专家论证，我市已基本实现了生育现代化，并预测到2010年，将是我市大力开展人口现代化建设、

收稿日期：2005-04-06

作者简介：郑玉婵（1968-），女，山东人，威海市委党校现代专业知识教研部讲师，威海市计划生育协会常务理事。

最后完成现代人口转变的阶段。为了实现这一目标，计划生育工作必须适应形势发展、因时而动、与时俱进，进行综合改革，由行政管理逐步过渡到以政策与法律为依据，以村民自治为核心，以协会为载体的家庭计划生育。

3. 人口与计划生育工作外部环境的变化，要求开展村级改革

当前，我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，转变政府职能，客观上造成基层计划生育行政人员的相对减少。加之《人口与计划生育法》颁布后，计划生育将步入法制化轨道。因此，加强村级计划生育工作，依法提高村民计划生育自治水平的任务日益紧迫。国际上，以人为本也正成为现代计划生育、生殖健康领域的基本理念。我国加入WTO后，经济社会各项工作也要遵循国际惯例，以往主要依靠行政手段推行计划生育的做法将越来越不被认可。因此，以人为本通过村级改革，将依法管理计划生育与村民自治计划生育更好地结合起来，将国家指导与群众自愿更好地结合起来，是合国法、顺民意、紧跟新形势的治本之策。

4. 育龄群众对人口与计划生育工作需求的变化，要求村级改革

当前，我市已进入全面建设小康社会的新的阶段，人民群众的思想道德素质和科学文化素质不断提高，更加关心自身的生命质量、生育质量和生活质量，更加具有民主意识、法治意识、竞争意识和维权意识。在服务需求上呈现出现代化、多元化趋势，在生育子女问题上考虑的因素比较多，表现出更多的选择性和灵活性，在计划生育方面渴望更多的自主性。这就要求我们开动脑筋，开阔视野，针对新情况，拿出新办法，积极改进基层工作，以更好地为群众服务，引导群众自觉实行计划生育，全面提高群众对计划生育工作的满意程度。

二、村级改革是新时期农村计划生育工作的创新

1. 开创了农村计划生育管理体制与现行农村管理体制相适应的新途径

同村民委员会制一样，村级计生改革通过

实行村党支部、村委会负责下的计划生育协会具体负责制，改变了原有的计划经济体制下计划生育以行政干预为主的管理框架，村级计生工作由“政府包办”到“村民自治”，赋予村民更多的民主权利，开辟了与基层“乡政村治”的管理体制相适应的新途径。

2. 开创了与国际对接的人口与计划生育工作新路子

村级改革确立了广大群众的主人翁地位，让群众自主自治，直接参与计划生育管理，更加关注人们的生殖健康，注重促进人的全面发展，充分体现了以人为本、尊重人权这一国际先进理念，达到管理理念、管理体制与国际接轨。从实践看，各试点村计生协会发生了质的变化，村民自愿申请入会，协会理事会等通过民主选举产生，褪掉了以前的行政色彩，真正实现了由村计生协会这一群众组织管理计划生育工作，这与国际上由非政府组织管理计生工作是一致的。

3. 开创了新时期综合治理人口问题的新领域

新时期的人口与计划生育工作，必须彻底抛弃就计划生育抓计划生育的做法，建立综合治理人口问题的新格局。村级改革后通过《计划生育村规民约》明确了村党支部、村委会、村计生协会及村共青团、妇女、民兵等群团组织责任，使他们由被动到主动，自觉地参与到计划生育工作中来，改变了过去由村计生主任一人抓的局面；同时，明确了奖励与社会保障有关规定，以此为根据，村“两委”积极为群众办理医疗保险、养老保险，落实有关奖励政策，过去行政命令办不到的事情，通过把奖励规定变成村规民约，就顺利落实了。

4. 开创了计划生育优质服务工作的新局面

在村级改革中，要注重人文发展指标，把普遍性服务与个性化服务相结合，把引导群众需求与社会干预相结合，推动了优质服务向标准化、细致化、个性化发展。通过推行“五自主”，不仅方便了群众，而且充分调动了群众的积极性，使他们由被动接受到主动要求服务，提高了民主参与意识和生殖保健意识。

三、村级计划生育改革的目标及对策

1. 村级体制改革的目标是“一建立”和“四形成”

“一建立”是建立在村党支部、村委会领导下并负总责，计划生育协会具体负责的工作模式，完善自我教育、自我管理、自我服务的群众自治机制。

“四形成”是：形成“两委负责、协会唱主角、家庭为中心、群众当主人”的管理新体制；形成依法管理、村民自治、优质服务、政策推动、综合治理的工作新机制；形成计划生育利益导向机制和社会保障机制健全的，婚、孕、育、教、养一条龙的服务新体系；形成党政领导支持、计生干部高兴、基层干部拥护、育龄群众满意的新局面。

2. 实施村级计划生育改革的对策

一是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。基本上以村安全文明小区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。

二是建立计划生育的“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》，全体村民或村民代表讨论制定《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、计划生育协会负的具体责任以及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。

三是改进工作方式，实现群众“五自主”。改进人口计划管理，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；改进晚婚育龄与《婚姻法》接轨，取消晚婚限制，什么时间结婚由群众依法自主确

定；改进避孕节育管理，改“一刀切”为“知情选择”，取消怀孕情的行政干预做法，是否参加环、孕情检查，由群众自主确定；改进生殖健康服务，尊重群众意愿，提倡但不强制育龄群众参加生殖保健服务，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；改进宣传教育工作，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。因村、因人施教，采取什么样的宣传模式由群众自主选择。

四是建立和完善计划生育利益导向、养老保障制度。(1)对晚婚晚育夫妇、独生子女及其父母，按省《条例》规定实行奖励制度。(2)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。(3)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。(4)建立合作医疗以及多种形式的养老保险制等，对计划生育户予以优先和倾斜。(5)对不再生育二孩的农村独女户不采取特殊的奖励政策，而是将有限的资金投入独生子女父母的养老，将养老保障问题列入《村规民约》，全体村民通过并监督执行，力求制度化。

五是加强指导，引导试点工作顺利进行。在村级计划生育改革过程中，各级领导应加强对试点工作的指导和引导，及时解决改革过程中遇到的困难和问题，引导试点单位把握好与党政部门之间以及各级计生部门之间的关系，把握好改革、发展、稳定的关系，协调好村级各项配套措施之间的关系，协调好村级改革与其他工作之间的关系，使改革始终沿着正确的方向前进。

[责任编辑 崔凤垣]