

# 论兖州市计划生育工作“三统一”经验

路 遇 马兴文 许谦迎

**摘要** 本文历述了兖州市计划生育“三统一”工作机制经验的形成过程,阐明了“三统一”工作机制是以人的思想观念转变规律和合力机制为其基本机理,肯定了“三统一”工作机制的理论价值和实践意义,论述了“三统一”工作机制健康有效运行的保障条件,最后以专家鉴定意见作结。

**作者** 路遇,山东社科院研究员、人口所所长,国家计生委专家委员会委员。

马兴文,中共济宁市委常委、兖州市委书记。

许谦迎,中共济宁市委计划生育领导小组副组长,济宁市计划生育委员会主任。

近几年来,在计划生育工作中,山东省兖州市按照“既要抓紧又要抓好”的指导方针,紧紧围绕转变群众的传统婚育观念,引导群众自觉做计划生育主人这个目标,探索和总结出了计划生育宣传教育、综合服务、科学管理“三统一”工作机制经验。前不久通过专家鉴定。

## 一、一条基本经验

“三统一”经验是人民群众在计划生育实践中的创造,是领导者、理论工作者和实际工作者三者相结合共同研究总结的成果。

1994年国家计生委在北京市平谷召开的专家委员会例会上,国家计生委副主任李宏规同志代表国家计生委宣读的《关于全国人口与计划生育工作情况通报》中,向专家提出“要加紧研究如何逐步建立确保人口与经济社会协调发展的运作机制”的要求。从此我们开始思索探讨计划生育工作机制的问题。

1995年一个偶然的的机会,本文第一作者应济宁市计生委主任许谦迎同志之邀,顺访兖州市(兖州市隶属济宁市)。该市计划生育工作已基本实现“三无”,即无计划外生育,无早婚早育,无瞒报漏报错报;同时该市无省级以上计划生育信访案件,在济宁市各县市中信访案件也是最低的。该市的计划生育水平如此之高,而党群关系、干群关系又如此之好,这在以农业人口为主的58万人的县级市中能做到这一点实在难得,付量在工作机制上必有奥妙。接着,考察了以该市兴隆庄镇为发端的“走百家访百户”活动。这项活动,主要采用“问、送、选、帮、教”的五字工作法:问,即询问被访人和周围群众的生产生活情况和婚育情况,以及他们对计划生育工作的要求和建议;送,即送党的计划生育方针政策,送避孕药具,送致富信息等;选,即帮助育龄群众选择合适的避孕措施和致富项目;帮,即尽力帮助群众解决生产、生活、生育中的实际困难;教,即对群众进行婚育知识、致富技术知识和社会主义道德风尚的教育。这项活动最显著的特点,是

基层干部实行“包村、包户”责任制，每两月对所包村的住户走访一遍，做到村不漏户，户不漏项，针对每户的具体情况，做到最生动具体的宣传基本国策，最知情贴心的生产生活生育服务，最周密细致的生育管理。这就把宣传、服务、管理有机地融合在一起，看来这就是兖州市在计划生育工作机制上创新的精华所在。该市在探索计划生育宣传、服务、管理一体化运行的新机制，已经发现原有工作机制的一些弊端：由于经济利益的诱导作用不断增强，单纯靠宣传教育不仅难以转变人们传统的婚育观念，而且还容易使群众产生逆反心理；随着经济的发展、社会的进步和生活水平的提高，群众对服务的要求越来越高，服务的单一化、低水平难以满足群众的要求；市场经济条件下，主体利益的多元化和市场对家庭领域拉力的增强，单纯靠行政约束、经济处罚的管理方式，不仅难以有效控制人口增长，而且还会给社会带来不安定因素。这些弊端促使他们探索如何使宣传、服务、管理三者结合起来的工作机制。

彭珮云同志在国务院召开的全国计划生育工作“三结合”经验交流会上的讲话中指出：“要更加自觉地适应形势的变化，解放思想，实事求是，不断深化计划生育工作的改革，积极探索和逐步建立具有中国特色的同改革开放和社会主义市场经济体制相适应的计划生育工作新机制。”继而她在阐述“两个转变”中提出了“建立宣传教育、综合服务、科学管理相统一的机制”的思想。在这里彭珮云同志完整、系统、经典式地表述了计划生育新的工作机制的概念。她的科学表述与兖州市的探索完全相吻合，这就更加坚定了我们探索计划生育工作新机制的信心和决心，此后经过反复研究与实践，终于使“三统一”经验逐步得到完善。

从以上“三统一”工作机制经验的形成过程来看，总结群众在实践中创造的经验，领导者、理论工作者和实际工作者三结合是一条基本经验。因为，作为领导者，胸怀全局，能出题目，指方向，同时也能使总结出的经验便于推广。彭珮云同志始终关怀着“三统一”经验的总结。在总结过程中我们又始终遵循着她在这个问题上的思路。当向国家计生委杨魁孚、蒋正华、李宏规诸位副主任汇报兖州经验后，立即得到了他们的肯定和支持。在鉴定会上，杨魁孚副主任以满怀喜悦的心情说：“‘三统一’工作机制经验，是计划生育工作经验体系中的又一可喜成果，经验全面配套。”李宏规副主任在病中派人到会转达了他的重要意见，对“三统一”经验予以充分肯定。省计生委的领导同志张传林、李翰章也多次去兖州实地考察指导。作为理论工作者，在总结经验中能充分发挥其理论思维、科学抽象的长处，使群众的经验升华为理论，使其更具有普遍性。作为实际工作者，工作是他们干的，他们最有资格提供最生动、最实际的素材，最能了解实际情况和实际需要。没有他们参与和努力，便是无源之水，无根之木。中共济宁市委常委、兖州市委书记马兴文同志亲自挂帅，组织班子，深入实际，调查研究，总结经验。济宁市计生委，兖州市计生委更是全力以赴，功不可没。成功总结“三统一”经验的实践说明，领导者、理论工作者、实际工作者三结合，三者的优势特点熔于一炉，使总结出的经验既有实践根底，又有理论高度，使其具有推广价值。

## 二、“三统一”工作机制的基本机理

(一)“三统一”工作机制是以人的思想转变规律为其机理的。从根本上说，计划生育就是要转变人们绵延几千年的传统生育观念。人的生育观念在生育活动中起着非常重要的作用，生育活动的发端、维持、改变和终止，无一不是在生育观念支配下实现的。因此，要实行计划生育，就必须破除旧的生育观念。但是，如何转变传统的生育观念，转变的条件是什么？从人的思想特点看，舆论疏导、利益感化、行为规范是其观念转变的三个主要影响因素。计划生育“三统一”的“三”，即宣传、服务、管理，是“三统一”工作机制的三个支撑点。这三个支撑点的着力点，恰恰是

从舆论引导、利益感化、行为规范三个侧面促使人们转变旧的生育观念的。所以说，“三统一”工作机制是以人的思想观念转变规律为基本机理。强化三个支撑点，使其支撑力都能扎实稳固，这是“三统一”工作机制健康协调运作，实现传统生育观念转变的基础。

1. 强化宣传教育，以强有力的正确舆论疏导人。宣传教育是“三统一”工作机制的第一根强有力的支柱。社会主义市场经济条件下，宣传教育往往被淡化。其一，认为在市场经济条件下，人们注重的是物质利益，“晓之以理”的教育，“苦口婆心”的说服，对转变人们生育观念是难以奏效的，从而低估了宣传教育在转变人们传统生育观念中的作用。人与动物的区别就在于人有思想，有理论思维。只要思想正确就能教育人，只要理论彻底就能说服人。我们党历来十分重视宣传教育在转变思想观念中的作用。江泽民同志提出的“以科学的理论武装人，以正确的舆论引导人，以高尚的精神塑造人，以优秀的作品鼓舞人”，就是强调宣传教育在转变人们思想观念中的巨大作用。在生育问题上，我们必须坚信，只要群众真正懂得了旧的生育观念的坏处，计划生育对个人、集体、国家带来的好处的道理，就会乐意接受新的生育观念，自觉少生优生。其二，在人们讲到利益导向和社会制约相结合的时候，往往忘掉宣传教育、舆论引导，甚至有的把宣传教育归并于服务之中，提出“宣传服务”的说法。首先，任何事物都有其质的规定性，宣传和服务是两个不同的概念，宣传是向受事者灌输道理，服务是为受事者做事，二者既不能混淆，更不能代替。其次，把宣传教育归属于服务，这就降低了宣传教育应有的地位，是不符合党的历来的传统和六中全会精神的。“三统一”工作机制把宣传教育放在第一位，就是强调宣传教育的重要作用。

几年来，兖州市十分重视宣传教育的作用，始终把宣传教育作为转变群众传统婚育观念的治本措施来抓。该市的宣传教育很有创造性。在宣传内容上紧贴群众，改进充实教育内容，不仅宣传政策法规、伦理道德，而且大力宣传计划生育“三结合”、少生快富、生产科技、生育健康等方面的知识。在宣传对象上要求到人、入耳、入心。他们把各种宣传品及时送到广大育龄群众手中。全市4000多个育龄妇女小组每组一套《美满家庭》传递袋，利用农闲、空余时间传阅学习。坚持因人施教，区别不同年龄结构和婚姻状况，多层次有针对性地开展教育。开展走访活动，组织干部走下去，宣传教育入户到人。在形式上适应群众，坚持把常年不断线的固定宣传与节日纪念日的集中宣传活动相结合，与农民文化艺术节、物质交流大会等群众性活动相结合，把知识性宣传同趣味性宣传相结合，做到听的、看的、读的、用的都有计划生育内容。在宣传方法上注重舆论引导群众。主要是发挥“一张报，一条街，三个窗口一齐开”的作用。“一张报”即创办了《兖州人口报》，免费发至全市各级各部门领导、全体计生干部和育龄妇女小组，对于宣传政策、指导工作发挥了重要作用。“一条街”，各种宣传材料上街，群众称之为“请不走的宣传员”。“三个窗口一齐开”，即分别在电台、报纸上开办“人口之声”、“人口与计划生育”和“365日谈人口”专栏等。这些宣传教育在转变群众旧的生育观念上起到了巨大的作用。

2. 开展综合服务，以关心群众的切身利益感化人。综合服务是“三统一”工作机制的第二根支柱。综合服务就是多层次多方面的为群众谋利益。这是因为人类社会的活动尽管多种多样，但都是为取得某种特定的利益，特别是物质利益。正如马克思所说：“人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关。”这就是利益原则。人类的生育活动作为一种历史活动，同样也是为了获得某种利益，同样要以争取物质利益的经济活动为基础。所以，在人类的生育活动中，动员群众认识自己的利益所在，组织群众为取得自己的利益而奋斗，就必定能收到良好的效果。我们在人民群众中开展计划生育的时候，也必须遵循利益原则，绝不能就计划生育抓计划生育，

必须将计划生育同群众的切身利益紧密结合起来。

人们的利益需求是多元的,有物质的,精神的;有生产的,生活的,生育的等等;同时又是分层次的,不同产业、职业的人,不同文化程度的人,其需求也各不相同,必须针对其需求特点,开展综合服务。根据我国当前农村经济社会发展水平,计划生育开展状况,主要应该开展生产致富服务,建设文明幸福家庭服务,生育健康服务。这三条都是当前农民群众的切身利益,都是他们的兴奋点。从兖州市的经验看,他们强调强化服务意识,不断拓宽服务领域,提高服务质量,着力启动人民群众实行计划生育的内在动力。主要内容是:

一是积极开展生产致富服务。首先,他们在致富政策上向计划生育家庭倾斜。制定并落实对实行计划生育家庭的“八优先”政策,即优先提供科技致富信息和技术培训;优先提供发展生产的贷款;优先提供产品加工和产品推销、商品供应等方面的服务;优先提供工商、税收等方面的优惠服务;优先提供作物良种和先进的栽培技术;优先提供优良畜禽品种,传授先进的养殖技术;优先提供农机技术培训和培训;优先安排进入乡镇企业就业。各乡镇企业及有关部门结合各自职责,积极对计划生育家庭在多方面给予优先、优待、优惠,引导帮助他们少生、快富。其次,开展送资金、送技术、送信息的“三送”服务,为群众发展经济奔小康找准路、引上路、送好路。采取财政补贴、提供无息贷款办法,帮助群众兴办经济实体 4800 多个,带动数万户实行计划生育的家庭走上了致富路。重点扶持的 5200 多户,1995 年人均纯收入达到 2468 元,超出全市农民人均纯收入 362 元。第三,将生产致富服务与全市经济发展战略目标相结合,与“小康村”建设相结合,与妇女“双学双比”活动相结合,坚持因地制宜、灵活多样的原则,宜种则种,宜养则养,宜商则商,宜厂则厂,逐步形成四种类型商品生产基地,即城市服务型,资源开发型,传统特色型,出口创汇型,为育龄群众致富奔小康创造了条件。这些商品生产基地的一个显著特点就是对实行计划生育的妇女实行各种优惠,帮助她们尽快富起来。

二是开展文明生活服务。开展以婚姻家庭、治家理财、尊老爱幼、邻里和睦、遵纪守法为主要内容的“文明之光”系列教育,引导群众树立健康、科学、文明的生活方式;开展计划生育保险服务,对实行计划生育的家庭开办少儿未来幸福保险,独生子女两全保险等系列险种。市、乡、村三级采取个人少出资,集体多扶持的办法,投资 1000 多万元,优先为独生子女户、双女户办理了养老保险、平安保险,解除了计划生育家庭的后顾之忧。

三是开展生育全程服务。他们不断加强市、乡、村三级服务站(室)建设和服务队伍建设,开展婚前体检、孕期保健、避孕节育、育儿保健、不孕症诊治、妇女卫生保健以及优生咨询方面的服务,形成了一条龙系列化生育全程服务体系。工作中视育龄妇女为亲人,对到站的育龄妇女坚持车接车送,做到术前一句安慰话,术后一碗红糖水,群众感动地说:“来到服务站,就象到了家。”

从开展综合服务的效果看,不仅仅是转变了群众的生育观念,而且增强了群众提高自身素质的观念。在我们考察经济欠发达的小孟乡时看到,群众致富后,把资金除用于扩大再生产外,主要放到智力投资上,对优秀乡村教师,对品学兼优的好学生,年年给予资金奖励。通过开展生育服务,还提高了群众的优生意识。一位乡村干部深有体会地说:“过去计划生育是天下第一难,现在通过给群众提供各种服务,群众的积极性调动起来了,抓计划生育成了抓农村各项工作的龙头,抓计划生育可以带动物质文明和精神文明的建设。”其变化之大是何其深刻而又振奋人心。

3. 实行科学管理,以正确的行为准则规范人。科学管理是“三统一”工作机制的第三根支

柱。转变人的传统生育观念,宣传教育、服务感化都起着巨大的作用,但是这还不够,还必须要有科学的管理,行为的规范。行为科学注重人的行为作用,认为行为可以转变观念,一个人的行为如果能得到改变,那么行为后面的思想观念也必然随之改变。依这个理论来看,二十多年来我国广大群众实行计划生育,旧的生育观念逐步改变,少生优生的新的计划生育观念逐步树立,这不仅有宣传教育、晓之以理,综合服务、动之以情的巨大作用,而且有行政制约,严格制度,依法管理,规范行为的巨大作用。目前我国育龄妇女的总和生育率已下降到2左右,也就是说,实现了由多生到少生的转变,如果继续坚持严格管理,不使其反弹,经过一段巩固之后,人们的生育观念就会得到更进一步的转变,这是毫无疑问的。

正是基于这样的认识,兖州市加强了计划生育管理力度,其主要特点是管理的严格、严密、细致到每一个人。他们的主要经验是强调管理的规范化、法制化和现代化。

一是实行管理的规范化。首先是规范党政主要领导行为。坚持实行目标管理,将经济与人口两个指标一起包,两副担子一起挑,把人口目标责任牢牢定在各级领导身上,逐级签订责任书,把计划生育工作的任务、目标逐级分解到基层。实行严格的奖惩制度,实行一票否决,离职审计,跟踪奖惩,从而极大地增强了各级党政主要负责人抓计划生育工作的责任感和紧迫感。其次,规范计生部门行为。把规范部门行为作为实现计划生育管理规范化的重要环节来抓,对各级人员规定了各种规范和制度,督促其认真学习,严格遵守。第三,实行“两公开一监督”制度,规范村级行为。全市村村设立了永久性计划生育公开栏,对人口计划生育安排、人口出生、结婚登记、奖惩兑现等群众关心的热点问题,及时予以公布,自觉接受群众监督,增强工作透明度。并实行密码有奖举报制度,鼓励群众勇于揭发管理中的不规范行为,促进了管理的规范化。

二是依法治理,实行管理的法制化。该市将依法管理人口和计划生育纳入依法治市的总体规划,强化措施,狠抓落实,提高了依法管理计划生育的水平。将计划生育法规作为全民普法的重要内容,组织干部学习各种相关法律法规,增强其法制观念和依法治理计划生育的能力,研究制定了一整套计划生育管理制度,并汇集成册,做到有章可循,有制可依。坚持正确执法、文明执法、按程序执法。

三是充分发挥微机作用,实现管理手段的现代化。目前该市已全部实现微机联网,可以通过微机了解全市人口与计划生育工作的各种信息,为正确决策提供了可靠依据。同时,利用微机的逻辑判断、综合分析、客观调控等功能,对育龄人群进行超前管理,即超前编制宣教方案,超前制定节育措施,超前安排生育计划。

通过科学管理,全市的计划生育率、晚婚率、晚育率、统计合格率均达到全省领先水平,被省委省政府命名为计划生育工作“三为主”先进市。

(二)“三统一”工作机制又是以合力机制为其基本机理的。它要求宣传、服务、管理有机地统一,强调领导者在运作中的统一,基层工作实践上的统一,目的效应上的统一。在力学中往往是分力单独分散运作不能达到的效果,而合力却能达到,在某种条件下,合力甚至大于分力之和。这是因为分力单独运作往往要受多种因素的制约;如果将各个分力统一运作,只要使其力的方向一致,相互之间就会产生一种相互促进,相辅相成,相互激励的作用,在这种条件下,合力就会大于各分力单独运作之和。这里的关键是有合理的运作,使其用力的方向要高度一致。“三统一”中宣传、服务、管理的三者,如果在其统一运作中,其着力点都能打在生育观念转变的点上,那就可以肯定地说,统一运作的效应,要大于三者单独运作之和的效果,从而在转变群众的生育观念上产生强大的效应。

1. 领导者运作中的统一。领导者运作中的统一是实现宣传、服务、管理“三统一”的关键。

首先,要统一各级党政领导和广大干部的思想认识,正确认识和处理宣传、服务、管理三者之间的关系,宣传是先导,服务是动力,管理是行为准则,利用其各自的不同本质特点,发挥其相同的作用。在认识统一的基础上,把实行“三统一”工作机制作为党委政府的一项重要职责。要把“三统一”纳入各级党委、政府的重要议事日程。党委、政府要从转变群众传统生育观这个高度,从提高计划生育整体工作水平这个全局出发,克服“单打一”,实行“大合唱”,克服“三分离”,实行“三统一”,将宣传服务管理三者扭在一起,统筹安排,综合运作。在工作实践中,坚持做到出现问题,三个方面找原因,综合分析;解决问题三个方面定措施,综合施治;部署任务,三个方面齐安排,同提要求,制定目标责任书,三个方面同列入,同奖同罚。

其次,党委、政府必须统一组织各有关部门密切配合,齐抓共管。实行“三统一”是一项复杂的社会系统工程,涉及到各行各业,方方面面,单靠哪一级、哪一个部门都是难以胜任的。党委、政府要组织协调各有关部门和社会各方面参与“三统一”工作,明确他们的职责分工,督促各司其职,各负其责,密切配合,协调动作,形成齐抓共管的合力。新闻宣传各部门把计划生育宣传纳入党的思想建设和建设有中国特色社会主义理论的教育内容,以树立新的生育观为目标,全方位开展人口理论、人口政策、避孕节育和优生优育科学知识的普及教育活动;各级群团组织把计划生育纳入自己的工作范围,开展计划生育好职工、好青年、好家庭的评优树先活动,积极引导广大职工、青年、妇女少生优生;司法机关把计划生育列入普法内容,依法保证计划生育的落实;公安、工商、城建等部门主动同计生部门合作,共同监督管理流动人口的计划生育;农业部门把计划生育作为农村工作的重要内容,对计划生育户进行政策、资金、技术等倾斜扶持,帮助计划生育户少生快富奔小康;计生、医疗、妇幼、防疫单位把计划生育同防病治病、预防保健相结合,为群众实行计划生育提供安全有效的节育技术服务,指导优生优育,搞好妇女儿童的健康;民政、保险部门把带头实行计划生育的家庭列为重点对象,在物资、资金、技术上优先扶持,大力兴办敬老院,开展计划生育系列保险,解决“老有所养”问题,消除群众的后顾之忧。

2. 基层工作实践中的统一。只有把宣传、教育、管理在基层工作实践中有机地结合起来,才能使“三统一”工作机制健康运行,进而把转变群众的生育观念,计划生育的任务落到实处。从兖州市的经验看,主要是找准并建设好落实“三统一”工作机制的载体。这种载体要落脚于基层,落脚于乡镇村。有了好的载体,“三统一”工作机制的运行就有了依托。兖州大体创造了三种形式的载体,一是,本文开始讲到的“走百家访百户”活动。他们利用这个活动,深入到村户,既讲道理,又搞服务,同时进行规范化管理,把三者有机地统一到村、到户、到人,真正为群众办好事、办实事,做到了进百家门,知百家事,解百家难,暖百家心。二是乡村服务站(室)。这是实行“三统一”的又一种载体。服务站(室)不仅开展优质生育全程服务,而且又是进行计划生育宣传的良好阵地。村级服务室,对育龄妇女更是面对面的管理,做到户不漏人。三是乡村人口学校。在人口学校不仅进行宣传教育,而且传授科技生产知识,传授各种管理的知识,学文化,学技术,培养一代新型农民,因而也是实行“三统一”工作机制的重要阵地。

3. 目的效应上的统一。计划生育是为亿万群众谋利的事业,又是亿万群众以主人翁的姿态积极参与的事业。作为集计划生育宣传教育、综合服务、科学管理于一体的“三统一”工作机制,便是通向这个伟大事业辉煌的桥和船。这是因为,这个机制的三个要素是从不同的角度为群众谋利益,促进群众转变传统婚育观念,积极投入计划生育事业。宣传教育是从理性上让群众懂得计划生育是基本国策的道理,综合服务是从感情上启动群众实行计划生育的内在动力,

科学管理则是从行为上规范群众计划生育的行动,作为三者共同结果的东西,则是生育观念的转变,主人翁地位的确立。这个结果是“三统一”中任何单纯一个要素所不能达到的,而是三要素合力作用的结果。兖州市由于实行了“三统一”的工作机制,群众的婚育观念发生了显著的变化,自觉实行计划生育、争做计划生育主人已蔚然成风。1995年全市先后有537对符合二胎生育条件的夫妇自愿退出二胎生育指标,决心终生只要一个孩子。人民群众正在成为主宰计划生育这项伟大事业的主人,把生育的命运牢牢掌握在自己手中。

### 三、“三统一”经验的理论价值和实践意义

(一)“三统一”工作机制是两种生产理论、人口与经济社会协调发展和可持续发展理论在方法论中的应用。

马克思主义的两种生产理论,要求人类自身生产必须与物质资料生产相适应。这个理论长期以来一直作为我国计划生育工作的指导思想。随着实践的发展,在两种生产理论的基础上,又拓宽为人口与经济社会协调发展的理论。这里的人口不仅是指人口的再生产,而且包含了人口的素质和结构;这里的经济社会已不是单纯指物质资料的再生产,而是推演到整个经济社会领域,“相适应”也发展到“协调发展”。近几年,国际社会又提出“可持续发展”理论,这就是把“发展”不仅局限于今天,而且要把“发展”的眼光投向未来,投向子子孙孙。它的内容不仅是人口、经济、社会,而且包含了资源、环境,形成了人口、经济、社会、资源、环境五位一体的大人口观念了。“可持续发展”的理论已被我国所吸收、延用和发展,这应当说是对我国人口与计划生育理论基础的第二次丰富和发展。那么,作为计划生育工作的方法论“三统一”工作机制,与计划生育的理论基础——“两种生产论”、“协调发展论”、“可持续发展论”(简称“三论”),有什么关系呢?“三统一”工作机制是紧紧围绕着人的生育观念转变、人口素质和人的生活质量提高的一套工作方法。“三统一”工作机制的这种内涵,恰恰是“三论”所要求所体现的出发点和归宿。在这里方法论的内涵与理论基础的要求在转变人的生育观念,在提高人口素质,改善人的生活质量诸结合点上高度统一起来了。也就是说,作为人口和计划生育理论基础的“三论”在作为计划生育工作机制的“三统一”中得到了应用和体现。

(二)“三统一”工作机制是党的群众路线在计划生育工作中的生动体现。党的群众路线,要求在人民群众中进行工作的时候,要宣传群众、教育群众、相信群众、依靠群众,为群众谋利益,动员他们认识自己的利益,从而团结起来,为自己的利益而奋斗。“三统一”工作机制正是在计划生育领域内体现了这些要求。宣传教育,所体现的是将计划生育基本国策的道理告诉群众,让他们懂得为什么要计划生育,进而指导自己的生育行为。综合服务,所体现的是在计划生育工作中为群众排忧解难,为群众谋利益,让群众脱贫致富,以此为出发点,使群众进一步理解执行计划生育政策。科学管理,所体现的是在计划生育上,给其行为准则,让其自觉自愿用计划生育的政策、法律、法规来约束自己,管理自己,自觉做计划生育的主人。所以,“三统一”工作机制的全部内容,都极其生动地体现了党的群众路线,这也正是“三统一”工作机制的生命力之所在。

(三)“三统一”工作机制是计划生育工作经验体系中的重要组成部分。我国计划生育工作在长期的实践中,积累了一整套成功的经验,探索了一条有中国特色的解决中国人口问题的道路。彭珮云同志曾经在全国计划生育工作“三结合”经验交流会上的讲话中,总结了十条经验。如果用简明的语言来表述,就是坚持“三不变”,即坚持各级党政一把手亲自抓,负总责不变,现行计划生育政策不变和既定的人口控制目标不变;落实“三为主”,即计划生育工作要以宣传教

育为主、避孕为主和经常性工作为主；实行“三结合”，即把计划生育工作与发展经济、帮助农民勤劳致富奔小康、建设文明幸福家庭结合起来；实现“两个转变”，即由以往就计划生育抓计划生育向与经济社会紧密结合，采取综合措施解决人口问题转变，由以往社会制约为主向逐步建立利益导向与社会制约相结合的机制转变。而“三统一”也应是这个体系中的重要组成部分。这个经验体系的各部分是相互关联的整体，它们之间的关系，可以这样说，坚持“三不变”，是计划生育工作再上新台阶的根本保证；落实“三为主”是计划生育工作必须遵循的基本方针；推行“三结合”，是适应社会主义市场经济发展，综合治理人口问题的必由之路；实现“两个转变”是计划生育工作再上新台阶的主要标志和发展趋势；而实行“三统一”则是坚持“三不变”，落实“三为主”，推行“三结合”，实现“两个转变”的工作机制，是计划生育科学的领导方法和工作方法，是过河的桥或船。如果将“三统一”在这个经验体系中定位的话，可以这样表述：坚持“三不变”，落实“三为主”，推广“三结合”，实行“三统一”，实现“两个转变”。

（四）“三统一”工作机制是解决计划生育工作中基本矛盾和抓紧抓好计划生育的有效途径。我国的计划生育工作虽然已经取得了举世瞩目的巨大成绩，人口高速增长的势头已经得到较为有效的控制。但是，人们的生育意愿，特别是占人口绝大多数的农村人口的旧的生育观念还未发生根本性转变，离我国生育政策的要求还有较大差距，这就形成了计划生育工作的基本矛盾。如何解决这个矛盾？当然从国家生育政策这一头，在短期内还不会作出让步，只有在转变群众生育观念，限制人们多生这一头下功夫。限制人们多生，如果仍然沿用那种单纯的行政约束机制，不但抓不好计划生育，而且还会将这个基本矛盾激化。后来又提出实行利益导向与行政约束相结合的机制。这当然是一个进步，有利于转变群众的生育观念，可以缓解基本矛盾，但是这还不够全面，还必须坚持向群众进行坚持不懈的宣传教育。由此可见，“三统一”的工作机制是解决计划生育基本矛盾和既抓紧又抓好计划生育的有效途径。

#### 四、强化“三统一”的保障措施

“三统一”工作机制的健康运行和富有成效，需要有一定的条件做保障。总结兖州的经验，他们在这诸多方面均采取了强有力的措施。

##### （一）转变思维方式，奠定思想基础

“三统一”是计划生育工作机制的一项重大变革，只有适应市场经济和计划生育工作发展的需要，不断解放思想，更新观念，树立起科学的思维方式，才能保证其健康运行。从兖州市的经验看，思维方式转变的内容主要有4点：一是由“单打一，三分离”向相融合、一体化转变。二是由把群众当消极被动的工作对象向相信群众和依靠群众转变，牢固树立“群众是生育主人”的指导思想。三是由“重抓紧轻抓好”向“既要抓紧又要抓好”转变，改变“管、卡、罚”的粗放管理和急功近利的短期行为，实行标本兼治，重在转变群众的传统生育观念。四是由部门行为向齐抓共管转变，树立党政行为、部门责任、社会参与相统一的认识。

（二）加大领导力度，提供制度、政策保障。党政一把手亲自抓负总责，这是搞好计划生育工作最根本的一条经验，同样也是保证“三统一”工作机制健康运行的关键保障条件。领导方面主要是两条保障：一是制度保障，列入党委政府的议事日程，将实行“三统一”纳入人口目标责任制之中；二是政策保障，对“三统一”实行倾斜政策，在其他规定与计划生育工作要求矛盾时，服从计划生育，在工作头绪较多时，优先研究计划生育，在财力紧张时，尽力满足计划生育工作要求。

（三）加大投入力度，奠定物质基础。加大投入是计划生育工作不断深入和促进“三统一”机

制健康运行的基础。兖州市明确提出“工作再难不给计划生育添难,资金再紧不紧计划生育”的口号。1995年市财政拨付专项经费126万元,各乡镇用于计划生育的资金达1000多万元,占乡统筹经费的1/5以上。近几年,市乡村投资1600多万元,建起高标准的三级人口学校和服务站(室)。各乡镇服务站面积都在500平方米以上,并且全部配齐了B超、微机现代化设施。各行政村都建起了人口学校,有1/4的村实行了电化教学。这对一个县级市来说,是多么难能可贵啊!

(四)加强干部队伍建设,提高干部素质。目前,市、乡两级计生干部大专以上和高中文化程度的分别占24%和73%,35岁以下的占91%,村级专职干部初中以上文化的占97%,35岁以下占96%。严格选拔关,坚持“五不选”,即政治上不强、从政不廉者不选;不热爱计生工作、本人不愿干的不选;政绩平庸,不能创造性开展工作的不选;不敢面对困难,害怕受挫,不求进取的不选;不愿吃苦,作风不实的不选。坚持选硬人,用能人,从而实现了计生队伍整体优化。

(五)加强村级基础建设。大力加强农村基层组织建设,按照“选硬人、硬选人”的要求配齐配强了村计划生育专职主任,做到了人员、任务、报酬三落实。扎实开展“合格村”活动,把“合格村”建设同小康村、文明村建设结合起来。已有85%的村基本上达到了“合格村”标准。深入开展“十星级文明户”创建活动,把农村家庭两个文明的内容划分为十项,设立十个星,将计划生育作为一个重要方面,并实行一票否决制。这项活动,优化了社会细胞,增强了群众实行计划生育的光荣感和自觉性。

## 五、结束语

计划生育工作“三统一”经验于1996年10月21日至22日在山东省兖州市通过鉴定。这次鉴定会是在国务委员、国家计生委主任彭珮云的亲切关怀下和中国人口学会的积极参与下召开的。鉴定委员会顾问和成员由来自全国的著名人口学家、经济学家、社会学家和国家、山东省、济宁市三级计生委负责人共计14人组成。鉴定委员会听取了兖州市委市政府的经验汇报,看了有关录像,阅读了有关材料,并考察了三个乡镇,一个公司集团的现场,听取了基层干部的典型介绍,并进村入户访问。鉴定委员会经过认真详细的讨论和论证,作出了如下鉴定意见:

兖州市为适应改革开放、发展社会主义市场经济,计划生育工作向高层次新水平发展的新形势,积极探索计划生育新的工作机制。经过几年的实践和深化认识,创造性地总结出了宣传教育、综合服务、科学管理相统一的工作机制的经验,简称“三统一”工作机制经验。“三统一”的“三”,就是宣传、服务、管理三个要素,它是“三统一”工作机制的三个支撑点,三者相辅相成,相互促进,共同支撑这个机制的健康运行。兖州市计划生育工作宣传的广泛深入持久,进村入户到人;服务的综合性、系列化、高质量;管理的规范化、法制化和运用微机手段的现代化,均具有极为显著的特色和很高的水平。“三统一”的“一”,即宣传、服务、管理的有机统一,强调三者领导者运作中的统一,基层工作实践中的统一,目的效应上的统一。兖州市在提出和运作这三个“统一”中,表现了很高的创造性和操作艺术,从而在转变群众传统生育观念,引导群众自觉做计划生育主人中发挥了很好的作用。“三统一”的工作机制具有重要的理论价值和实践意义,它是党的群众路线在计划生育工作中的生动体现,是坚持“三不变”,落实“三为主”,推行“三结合”,实现“两个转变”的有效途径,是计划生育工作经验体系中重要组成部分。它的总结和推广,不仅对兖州市、济宁市、山东省,乃至对全国计划生育工作实现“两个转变”和抓紧抓好计划生育工作均具有重要意义。鉴定委员会一致认为,兖州市“三统一”工作机制的经验,居于全国领先水平,具有广泛推广价值。