

## 股份合作经济较发达的温岭市 计划生育管理的几点启示

周长洪 陶 勃

**摘要** 本文通过对民营股份合作制经济比较发达的浙江温岭市的计划生育管理成功经验的探讨,提出计划生育管理工作“十大要素”和“六大体系”概念。文中指出,遵循计划生育管理动态规律性,根据环境条件变化和工作不同阶段,对计划生育管理“十大要素”使用不同力度进行动态有机组合并加以实施,以保持管理与环境的适应性;注意管理手段系统性,建立完善计划生育工作“六大体系”,利用其互补、规范的特点,保持彼此协调运转,以达到管理的有效性;抓住机遇开拓创新,妥善解决市场经济条件下计划生育工作新问题。这些是温岭计划生育工作能够迅速改变落后状况并稳定保持较高工作水平的主要原因。

**作者** 周长洪,1949年生,1988年获系统工程硕士学位,现任南京人口管理干部学院院长助理,副教授;

陶勃,1936年生,1961年获管理学学士学位,现任南京人口管理干部学院人口管理研究所所长,教授。(南京 210042)

### 一、问题提出

80年代末90年代初,我国人口与计划生育管理领域的理论工作者与管理工作者曾经成功地总结出经济欠发达、从事农业生产人口比例较高地区的计划生育管理的承德模式;以及集体性质的乡镇企业经济比较发达、亦农亦工人口比例较高地区的计划生育管理的苏南模式。本文则对我国东南沿海一带重商气氛浓厚、民营股份合作经济比较发达的温岭市计划生育管理成功实践,努力从理论与实践相结合的角度进行概括总结。

温岭位于浙江省东南沿海,南部与温州毗邻,现为台州市所辖县级市。全市总面积 920.2 平方公里;1995 年末总人口 110.9 万,其中农村人口占 92.6%;人口密度为每平方公里 1205 人,是全国人口密度较高的县级市之一。温岭经济发展具有鲜明特征。改革开放以来,特别是进入 90 年代。在建立社会主义市场经济目标指引下,温岭人用自己的聪

明才智创造出独特的经济发展之路——主要借助个体和个体合股经营为特征的民营股份合作制经济的迅猛发展,带动全市经济超高速发展。国内生产总值增长速度,1993 年为 40.5%,1994 年为 50.2%,1995 年为 36.0%。主要经济指标进入全省和全国先进水平;1995 年全市国内生产总值达 97 亿元,居全省第五位;1995 年农村人均纯收入 3969 元,成为全省首批小康县(市);被国家统计局和中国农村评价中心列为“中国农业百名大县(市)”第 18 位;被农业部授予“农民收入先进市”。1995 年全市乡镇工业总产值占全市工业总产值约 9/10,而股份合作企业和个体企业总产值占 76.8%,形成民营股份合作制经济为主体、多种经济成份共同发展的经济增长模式。

引人注目的是,面对市场经济大潮中个体和民营股份合作制经济迅猛发展的冲击,该市人口控制和计划生育工作在克服初期的挫折与困难后,经过

卓有成效的管理实践,迅速由后进转变为全省先进。1989年温岭计划生育工作受到地委行署“黄牌”警告,随后他们开始加强管理,第一年甩掉落后的帽子,第三年进入地区先进行列,目前稳定地保持在全省先进行列。从1989年到1995年短短的5、6年时间里,全市计划生育率由86.22%提高到98.83%,晚婚率由32.92%提高到90.98%,计划外怀孕率由3.82%下降到0.67%,人口自然增长率由11.58%下降到6.22%,与某些具有相同经济发展特征地区人口与计划生育工作落后状况形成鲜明对比。温岭市计划生育工作,在民营经济十分发达的市场经济环境下,从低水平向高水平快速转化,以及转化后继续保持高水平的成功经验,值得认真研究。

温岭计划生育管理经验有与该地区的经济、文化、社会背景相适应的鲜明特性,探索温岭计划生育工作的成功经验,提炼出民营股份合作经济比较发达环境下搞好计划生育管理的一般规律,对丰富和完善有中国特色社会主义计划生育管理理论,指导类似地区计划生育管理工作具有参考和借鉴价值。

## 二、研究方法

将温岭计划生育管理放到温岭民有经济迅速发展的特定环境中进行研究,这是我们探讨温岭计划

生育管理成功经验的基本视角。1996年3月至12月,笔者及有关人员受浙江省计划生育委员会委托,多次深入到温岭计划生育工作第一线,听取温岭市计划生育委员会的工作情况介绍,查阅有关文件与记录,对不同人群进行问卷调查,召开干部群众座谈会,以及进村入户访谈,与当地计划生育管理者共同对温岭市90年代计划生育工作经验进行反复总结、归纳、研究与探讨。

## 三、温岭计划生育管理实践揭示的两条基本原则

1. 温岭计划生育管理实践揭示的第一条原则是:计划生育工作必须注意管理要素组合的动态性。

(1)充分发挥计划生育管理“十大要求”的功能与作用

通过对温岭计划生育管理实践的研究(同时结合我国其他地区计划生育管理的成功经验),我们发现影响计划生育管理与服务效果的基本要素可以概括为十类:①领导重视、②政策落实、③宣传教育、④社会制约、⑤利益导向、⑥技术服务、⑦科学管理、⑧组织网络、⑨队伍建设、⑩财力投入。这十大类要素在计划生育管理活动中的性质、功能与作用概括于表1:

表 1

序号	要素	性质	功能与作用
①	领导重视	统率性	作出科学决策,指挥全局,协调各部门和各方面对人口问题进行综合治理。
②	政策落实	指导性	以生育政策为基础,科学制定与分解人口控制目标和计划生育各项工作指标并坚决贯彻落实。
③	宣传教育	渗透性	利用各种媒体与灵活多样形式进行内容丰富的计划生育宣传教育,促进人们生育观念转变和按政策生育。
④	社会制约	驱动性	依法行政、依法管理,用政策法规约束非计划生育行为。
⑤	利益导向	诱导性	将计划生育与经济和社区发展结合起来,通过多种形式的帮扶活动,诱导人们少生、快富、文明奔小康。
⑥	技术服务	保证性	为育龄人群提供及时、优质、便利和易接受的避孕节育、优生优育、生殖健康咨询和技术服务。
⑦	科学管理	保证性	采用现代计算机科学技术,开发科学合理灵活便利的网络计划生育管理信息系统,推进计划生育管理科学化。
⑧	组织网络	保证性	建立健全计划生育管理组织、群众组织和技术服务网络,特别是农村村组基层组织网络和服务阵地。
⑨	队伍建设	保证性	培训和配备具有爱岗敬业精神和相应学识能力的工作人员,确保为育龄群众提供优质高效的服务。
⑩	财力投入	保证性	充分认识计划生育的巨大社会和经济效益,确保计划生育工作有足够财力支持。

(2)在计划生育管理实践中注重管理要素的有机组合

抓好计划生育工作,必须注意发挥上述八大管理要素的功能与作用。但是,这并不意味着不顾计划生育工作所处的阶段、工作条件、工作水平以及经济社会环境变化,伸出十个指头无重点地去抓所有管理要素。

温岭计划生育工作1989年受“黄牌”警告,但随后第二年就用掉落后帽子。这期间他们重点抓了:①领导重视到位,采取具体措施促使有关领导认识到位、责任到位和行为到位,解决了领导薄弱的问题;②强化社会制约机制,以计划生育政策、法规、条例为准绳,以经济和行政处罚为主要手段,依法行政,认真清理违反计划生育政策法规的行为,特别是严肃查处党员、干部及计划生育工作人员徇私枉法行为,公平公正地落实生育政策,排除推行计划生育的阻力;③以落实计划生育政策为先导,科学地制定和分解人口计划,以人口计划落实为目标,认真清理历史遗留问题,为扭转计划生育工作落后局面奠定基础;④配合上述工作,加强计划生育宣传教育,拓宽宣传渠道,丰富宣传形式、增强宣传力度。

为巩固后进转变成果并使计划生育工作上新台阶,温岭计划生育委员会紧接着狠抓计划生育管理基础要素的建设:①健全与完善计划生育管理组织和群众组织网络,加强基层基础工作,特别是狠抓面对育龄人群开展工作的村组计划生育工作人员、责任、任务和报酬的四落实;②加强干部队伍建设,在注意对现有工作人员培训的同时,充实一批文化水平较高、素质较好的工作人员,配齐、配强干部队伍;③建立健全技术指导站和服务站,依靠科技进步,提高服务质量,为育龄群众提供避孕节育、优生优育为主要内容的优质、高效、便利的技术服务;④政府增加对计划生育工作投入,使计划生育这项在经济和社会效益上产出投入比高的事业有充足的财力保证。通过这些重点工作,温岭计划生育管理于1992年跨进地区先进行列。

随着市场经济体制的逐步建立,温岭民营企业合作经济迅速崛起,计划生育管理环境发生重大变化。为了巩固已取得的成果、继续提高工作水平,开创新局面,温岭市计划生育委员会开拓进取,积极寻求新的工作思路和工作方法:①加速推进计划生育管理手段的现代化。1992年开始,温岭计划生育委员会领导高瞻远瞩,投资10万元,组织科技人员利用现代计算机技术,开发了《计划生育管理信息系统》(获浙江省1993年科技进步三等奖)。1996年进一步将其网络化,极大提高了计划生育统计质量和计划生育管理工作效率,方便了领导对基层孕前管理的指导与监督,增强了落实“三为主”和对育龄人群全过程全方位管理服务的能力,有力地推动了工作手段和工作方法的科学化和现代化。②加强计划生育利益导向的力度。按省计划生育委员会的布置并结合本地实际,采取灵活有效的形式积极开展“少生快富建设新农村,文明幸福建设新家庭”的“双新双建”活动,在农村妇女中开展“新女性、新政策、新观念、新风尚、新形象”的“五新”活动,促使计划生育向受群众欢迎的造福于民的甜蜜事业转化;此外,重点加强对流动人口计划生育的管理,增强技术服务的科技含量,实现村级管理规范化,依法行政等。所有这些措施使温岭的计划生育工作于1993年以后进入并稳定地保持在全省先进行列。

温岭计划生育工作8年内经历了后进转变、巩固提高和开拓创新三个阶段。不同阶段有侧重地对不同管理要素进行组合实施、梯次推进、快捷有效地提高了计划生育管理水平(见表2)。

### (3)计划生育管理必须注意与环境的适应性

我国大规模开展计划生育管理历史不算很长,计划生育工作内容和任务还在不断拓展,工作思路和工作方法正在发生重大转变。随着社会主义市场经济体制的建立,摆在计划生育工作面前的新情况、新问题不断出现。计划生育管理必须不断总结经验,不断调整管理思路和管理方法,注意与任务和环境相适应。

表2

工作阶段	时 间	重点管理要素					
后进转变:	1989—1991	领导重视	社会制约	政策落实	宣传教育		
巩固提高:	1992—1993	领导重视	技术服务	组织网络	科学管理	财务投入	宣传教育
开拓创新:	1994—	领导重视	利益导向	科学管理	技术服务	队伍建设	财力投入 宣传教育

表 3

序号	体系	功能与作用
①	目标责任体系	确定各级、各部门负责人及有关人员计划生育工作目标与责任,严格考核与奖惩,确保计划生育工作有强大持久的动力。
②	宣传教育体系	利用不同媒体、手段、方式与载体,针对不同人群的不同需求进行计划生育宣传教育,促进群众生育观念和行为的转变。
③	依法行政体系	建立一套依法行政与奖惩办法的程序,确保严格、公正、公平地贯彻落实计划生育政策法规。
④	技术服务体系	与医疗卫生机构密切配合,建立健全技术服务网络,为广大育龄群众提供优质高效便利的避孕节育、优生优育和生殖保健咨询和技术服务。
⑤	科学管理体系	依靠科技进步,建立人口计划生育计算机网络管理信息系统,推进计划生育管理手段科学化、现代化。
⑥	群众组织体系	以计划生育协会组织网络为中心,发挥群众计划生育自我管理、自我教育、自我服务的积极性与创造性。

温岭计划生育工作在民营股份合作经济迅速发展情况下,根据环境的变化和自身的工作条件、工作水平,有阶段性地对管理要素进行动态调整组合、用不同的力度加以实施,保证了计划生育工作与环境 and 任务的适应性和管理的有效性,这里体现的是计划生育管理的动态规律性。只有遵循管理动态规律性才能搞好计划生育工作,这是温岭计划生育管理实践研究给我们的重要启示之一。

2. 温岭计划生育管理实践揭示的第二条原则是:计划生育工作必须注意管理手段的系统性和有效性。

#### (1) 建立健全计划生育管理的六大体系

在评价人口控制管理介入科学性时,应当从管理手段选择的系统性、有效性方面加以观察研究。我们发现温岭计划生育工作实践中逐步建立起来的计划生育管理“六大体系”,是确保计划生育工作稳步发展的另一重要原因(见表3)。

温岭计划生育管理实践中运行的“六大体系”具有内容上的互补性、实践上的适应性、操作上的规范性和运行上的有效性。通过这六大体系彼此协调有效地运转和各自目标的实现,在总体上保证了计划生育工作的高质量和高水平,以及人口管理总目标的实现。我们认为,温岭市计划生育工作重视建立健全上述“六大体系”,并注意协调发挥“六大体系”各自功能和彼此互补的综合作用,是温岭市人口控制和计划生育工作快速转变并能稳定保持较高工作水平的另一重要原因。

#### 四、抓住机遇,迎接挑战,不断解决市场经济条

#### 件下计划生育工作中的新问题

1. 在以民营经济为主体的市场经济条件下,坚持政府对计划生育工作的领导,采取适当措施,同样可以确保国家对人口宏观调控作用得以充分有效地发挥。

利用政府的权威,坚持发挥政府对计划生育调控职能,是搞好计划生育的前提保证。面对温岭经济中大量存在的充分享有经营自主权、与政府部门几乎完全独立的民营股份合作企业中的个体老板及大量分散流动的工人,政府对这些人计划生育的调控能力是否必然下降呢?温岭计划生育实践表明,由于在温岭股份合作制和个体经济崛起过程中政府曾发挥重要作用,许多私人企业老板与当地政府官员有着良好的人际关系,他们中许多人对政府怀着既感激又有点畏惧的矛盾心情,政府在他们心目中有着巨大权威这一点是十分明显和肯定的。正是这种权威性使政府管好计划生育具备了基本前提。

其次,只要措施得当,管好民营股份合作企业的计划生育工作也是办得到的。温岭采取与民营企业老板签定计划生育责任书的办法落实企业法人责任制,取得良好的管理效果。调查表明,这些企业老板追求利润为主要目标,通常不愿意由于计划生育这类问题影响生意,因此他们一般不反对计划生育干部对他们企业职工计划生育进行指导。公正公平、一视同仁地贯彻计划生育政策,就会调动这些企业执行计划生育政策的积极性和主动性。

2. 利用经济超高速发展提供的雄厚财力,加大投入,确保计划生育管理工作上水平。

进入 90 年代,温岭经济以近乎每两年翻一番的速度增长,经济快速增长增强了政府财政实力。温岭市委市政府没有忘记利用不断增强的财政实力加大对计划生育的投入。1991 年以来,政府在计划生育服务网络建设、计算机配备、基层阵地建设、人员培训和报酬待遇等方面的投入平均每年达到一百多万元。正是这种高投入为温岭计划生育管理科学化、现代化和技术服务的高质量奠定了雄厚的物质基础。

3. 在市场经济条件下重点抓好基层基础工作,是计划生育落到实处的根本保证。

随着市场经济的发展,追逐经济利益成为人们行为的指挥棒,个体的独立性和自由性越来越大。这种情况对个体农民分散独立生产经营十分普遍的温岭来说更为明显。由此一方面使农村计划生育管理难度加大,一方面农村基层计划生育队伍的稳定受到冲击,出现“线断网破”的现象,严重影响计划生育的落实。对此温岭计划生育委员会重点抓了四件事:①充实调整村级计划生育干部队伍,拨出 10 万元专项经费,组织全市村级计划生育联系员到市党校统一培训,经考核发上岗证上岗工作。②完善村级计划生育工作制度,使之简单明了便于操作。③配合微机应用建立和规范计划生育统计台账。④落实村级计划生育联系员报酬,稳定队伍。正是由于这些认真加强农村计划生育工作的有效措施,使得温岭在市场经济相当发达情况下照样干出农村计划生育的一流工作。

4. 领导重视、统筹管理,流动人口再多,计划生育也能管好。

温岭民间外出经商务工的传统和发育比较充分的市场使温岭流动人口大出大进现象十分典型。1995 年外出人口约 20 万,流入人口约 10 万。为管好流动人口计划生育,市里专门成立了领导小组和办事机构,并与市级 12 个部门签定了流动人口计划生育管理责任书,乡镇建立相应办公室并配专人管理,严格办证验证、上门服务制度,取得良好的管理效果。

5. 依托社区发展,推广“双新双建”活动,逐步建

立适应社会主义市场经济的计划生育利益导向机制。

“少生快富建设新农村,富裕文明建设新家庭”活动是温岭近年推广计划生育“三结合”的主要形式与载体,是拓宽工作思路和工作方法,采取综合措施解决人口问题的有益尝试,1995 年市委市政府将这项活动纳入农村建设的总体目标之中。这项活动的开展对计划生育工作稳定在一流水平发挥了重要作用,其意义十分深远。

## 五、结论

温岭市在民营股份合作经济迅速发展的背景下,调整计划生育管理,使之与环境变化相适应,计划生育工作水平不断提高和发展。他们的成功经验概括起来就是:

1. 遵循计划生育管理的动态规律性,根据经济社会环境变化和自身的工作条件、工作水平,在不同工作阶段对计划生育管理“十大要素”进行动态有机组合,使用不同的力度有重点地加以实施,保持计划生育工作与环境的适应性,从而达到管理的有效性。

2. 注意计划生育工作管理手段的系统性,建立与完善计划生育管理的“六大体系”。利用这“六大体系”在工作内容上的互补性、实践上的适应性、操作上的规范性,达到运行上的有效性。通过这六大体系彼此协调运转及各自目标的实现,在总体上保证计划生育的高质量和高水平,以及人口管理总目标的实现。

3. 抓住机遇,迎接挑战,开拓进取,不断解决市场经济条件下计划生育工作中的新问题。坚持政府对计划生育宏观调控职能;利用经济发展提供的财力,加大对计划生育管理工作的投入;重点抓好乡村基层基础工作;对流动人口进行综合治理;开展“三结合”,将计划生育融入社区发展建设,逐步建立适应社会主义市场经济的计划生育利益导向机制。

## 参考文献:

- 1 陈剑、戴星翼. 发展道路的选择. 北京: 中国人口出版社, 1995
- 2 陶勃、周长洪. 温岭市计划生育管理模式研究. 南京人口管理干部学院学报, 1996(3)