

## 计划生育论坛

# 江西省计划生育合格村基层组织建设

王树新

江西省创建计划生育合格村活动从1995年试点初创,1996年全面推广,截止1998年合格村所占比例达60%左右。通过这一活动开创出了江西省计划生育工作的新局面。今年6月笔者应邀同多位人口学专家在江西省进行了为期两周的计划生育合格村的调研活动,其中探索了该省计划生育合格村基层组织建设的经验。

### 一、村级计划生育基层组织建设的背景意义

#### 1. 村是开展计划生育的最前沿

1993年国务院召开的全国推广计划生育“三为主”经验交流会上,明确提出要把计划生育工作的重点放在农村。因为中国人口问题的实质是农村人口问题,控制农村人口、实行计划生育的千头万绪,方方面面,无论采取那种形式,归根到底都要落在最基层——村级单位。在农村各级计划生育网络中,村是最重要的前沿,是完成整体计划生育任务起决定性作用的环节。必须启动这一微型社会,整个计划生育工作才能运转,人口计划目标才能得以实现。

#### 2. 村是开展计划生育最重要的载体

村是由一定的地理、人口、社会组织、社会文化四大因素相互作用而形成的空间。生活在一个村的成员拥有共同的地理空间和社会空间,因此村民之间有其共同意识、利益、规范及文化背景,并有较密切的社会交往,村是每个村民永远回避不了的生存环境。一切活动的运作都是以村民的全面发展为核心,着眼点是满足村民的物质生活和精神生活的需要创造良好的条件。计划生育是其中重要的公共事务之一,它将直接影响村这一最基层社区的各种资源、生产资料等生产要素分配、资源的开发利用、生活质量的高低及物质精神生活的满足程度。因此村是开展计划生育最重要的载体。

#### 3. 村是开展计划生育的最佳社会组织形式

村落这一空间最贴近农民生活,其优势是村级计划生育干部可直接与计划生育服务对象接触,互相熟悉,最了解计划生育户和育龄群众的需要,为他们服务就近方便。村计划生育专干、服务员、中心户长为本村育龄群众及计划生育户服务,使被服务对象感到亲切、安全、踏实。在各村级社区祖祖辈辈生活的农民,传统习俗、生活方式、行为规范和社会意识自成为一体,落实计划生育政策或实施与之有关的各种举措时,只要有人带头,见到成效,符合村民的意志和愿望,由于从众心理,很快会得到传播与扩散,改变原有观念和行为而主动互相沟通,互相协作,探索实行新的方式,逐步适应计划生育政策的要求,生育观念将向有利于国家计划生育政策贯彻执行的行为转变。

#### 4. 将计划生育村级基层组织建设纳入法治

实行计划生育是每个村民的权利和义务,因此关系到每个村民的切身利益,同时又对共同生存的地理空间的社会、经济、人文环境发展有着直接的影响,是村里的重要公共事物,因此要将计划生育纳入村民自治章程和村规民约。通过自治组织运用自治权利落实所制定的有关计划生育的村规民约。由于计划生育工作的重要性、复杂性、艰巨性和长期性,需在村一级设立一个计划生育群众性的自治组织,承担起自我管理、自我教育、自我服务的任务,真正发挥村民自治的职能作用,使广大村民成为计划生育的主人。

### 二、建立起“以村为主、村民自治”的计划生育工作机制

江西省近几年加大了村级计划生育管理力度。通过实践证明,计划生育千难万难,村级基础实了,网底牢了就不难。计划生育转轨的关键是抓村级基层组织建设,健全村、组、中心户工作网络,实现计划

生育依法规范化管理。

1. 把加强村级计划生育领导工作纳入村级组织建设

村级计划生育工作能否上水平,关键在党支部和村委会抓计划生育是否得力,其中关键人物又是党支部书记。因此必须选好党支部书记,将既懂经济,具有开拓精神,群众拥护,本人计划生育好,又敢抓计划生育的人选拔到书记岗位,以其为核心组成一个有号召力、凝聚力、战斗力的村级基层组织。省、县、乡党委将那些计划生育长期处于落后状态的村列为加强村级组织的重点。村民委员会成立以党支部书记为组长、村委会主任为副组长的计划生育领导小组,全面负责本村计划生育工作的组织、协调、落实。把创建计划生育合格村活动列为农村基层党组织建设的一项重要内容,与农村开展的创“小康村”、“文明村”活动紧密结合起来,纳入村发展的总体规划。

2. 村级计划生育组织网络健全、任务明确

村计划生育领导小组下设计划生育办公室、计划生育服务室、人口学校。各村建有计划生育协会,广泛吸收育龄群众积极分子、有威望的“五老”、技术骨干和致富能人参加,起到了带头、宣传、服务、监督、交流等多项职能。村还设有计划生育村民监督小组,由村人大代表和有威望的村民组成,及时反映村民意见、建议、监督计划生育村民自治的实施。

3. 村干部人人肩上有计划生育的担子

计划生育工作落实到村,必须从一家一户做起,单靠支书和村长具体操作是不可能的,要充分发挥村干部的积极性,除对村民进行宣传思想教育外,还要以自己的实际行动带动影响村民计划生育。我们所调查村的育龄群众都能自觉实行计划生育,问及为什么不再生育时,一致的答案是因为村干部都这样做,所以我们要这样做。从中体现出村干部在计划生育方面的榜样的作用是最关键的。每位村干部都有明确的计划工作职责和任务,实行村党政一把手亲自抓,党政重视抓落实,工作到位上规范的有效管理模式。

4. 加强村级计划生育队伍建设

创建计划生育合格村,增强计划生育工作能力,需要有一支责任心强、作风硬、拉得出、打得响的高素质计划生育专业队伍。江西省在进一步加强村级计划生育基层机构建设的同时,配备了村计划生育专职干部、村计划生育服务员和村民小组中心户长。

村计划生育专干接受村计划生育领导小组和乡计划生育办公室的双重领导,负责向乡反映计划生育情况,执行村计划生育的职责。村计划生育服务室配备一名计划生育技术员,村民小组配备一名服务员,村民小组内20名以上已婚育龄妇女重点服务对象配备一名中心户长。村技术员、服务员、中心户长在村计划生育专干指导下开展工作,使村计划生育队伍不断适应新形势的要求,并在村计划生育工作中特别是合格村建设中更好的发挥作用。

三、村计划生育干部的选拔、管理及使用

我们调研的渝水区、新干县、分宜县的乡、村很重视村计划生育队伍的选人关、培训关、用人关。计划生育工作人员也愿干、能干、会干。

1. 把好选人关

平时注意物色苗子,把思想好、文化素质较高、思维超前、反映敏捷、工作认真,既能组织运筹,又能吃苦耐劳的年轻人选拔到计划生育岗位上来。村计划生育专干实行公开选拔,或公开考试、考核、试用,最后由乡党委或乡政府正式聘任录用。村服务员和中心户长让村民按公布的条件自己推选产生,或由村民选举与村计生领导小组选拔相结合的方式产生,最后由村委会聘任录用。村技术员由乡计划生育服务所考核聘用。因此所聘用的人选文化层次比较高。如渝水区所辖县、乡、村的计划生育工作人员具有高中以上文化程度的所占比例高达90%,其中大专以上达30%。这些人有一定的管理才能,服务热情周到,深受育龄群众的愛戴。

2. 把好培训关

我们调研的县除对村计划生育专干和村技术员进行上岗培训外,每年定期举办两期村专干培训班。每季度组织村专干、技术服务员学习业务。乡、镇计生办每半年对组服务员和中心户长进行一次培训。新余市沙土乡自1992年与市妇幼保健院建立了委培关系,在岗计划生育服务员每年分期分批到保健院脱产学习1~3个月。使计划生育服务员不仅能熟练地开展上环、取环、人流、男女结扎等常规手术,还能开展节育手术后遗症和并发症的诊治及婴儿保健、孕期保健、不孕症的诊治等服务。村服务室能开展上环、取环、查孕和孕检服务。做到了本着立足眼前、着眼发展、面对现实、讲究实效的原则,培养复合型计划生育干部。管好、用好中心户长,使中心户长成为计划生育工作的前哨兵。按照年轻化、知识化要求,对年龄偏大、文化水平偏低、不称职的计生

育工作人员进行调整、调岗或解聘，逐步优化和强化村级计划生育服务队伍。

### 3. 把好用人关

为了充分发挥村计划生育工作人员的作用，对其实行了“四定”，即定岗、定人、定责、定酬。让他们明确自己的工作职责、工作方法、管理范围和管理目标，并将之张贴公布，做到工作有章可循、依章办事、按章考核。村计划生育专干享受村副主任待遇。技术员、服务员、中心户长的报酬和支付方式因县、乡、村置宜而定。经费紧张的县，则采取县补贴、乡统筹、村提留的办法。经济条件好的县，由县或村全部包付，不但定期拿工资，每年有补贴，工作出色的还有奖金。

要求计划生育工作人员能服务、会服务，掌握计划生育政策和优质服务的业务知识并将其用于实践。在很多村可看到他们向育龄群众公开作出的承诺。如：“您健康是我们的心意；为您优生优育作向导；为您知情选择当参谋；为您掌握政策当知音；为您自我保健当指南”。“辛苦属于我，满意属于您”。“以我真诚的服务，换您满意的微笑”。这些充满爱心的话语已经深刻在育龄群众心中，并以实际行动开展综合服务，为育龄群众排忧解难，使活跃在第一线的计划生育服务人员成为村民所爱戴的宣传员、信息员、服务员、保健员、调解员、示范员。

村建立了计划生育工作人员办事公开制度，实行计划生育村务公开，增加计划生育工作的透明度。定期召开村计划生育协会理事会和会员大会，听取对本村计划生育工作的意见和对村计划生育工作人员的工作作风、工作方法和工作质量的民主评议，接受村民的监督。上述作法使村级计划生育自治管理能力和服务水平有了明显的提高。

## 四、取得的成效

### 1. 提高了村级计划生育自治能力

将计划生育工作的组织建设重心转向村级，村干部自觉地担起了计划生育工作的担子，随时关心、了解育龄群众的孕情及节育情况。育龄妇女想什么？有什么要求？需那方面的服务？村干部特别是计划生育专干、服务员、中心户长都一清二楚，做到了服务有的放矢。计划生育工作组织建设着力点落在村级，锻炼了计划生育干部队伍，强化了村级网底工程，提高了计划生育村级自治能力。

### 2. 计划生育工作方法发生了转变

由于江西省在计划生育工作中处理好了干部与

育龄群众即公仆与主人的关系；处理好了政府和计划生育部门与村民群众自治组织即客体与主体的关系。没有将传统行政管理套用或移植在计划生育自治之中，没有将计划生育村民自治的主体置于行政管理的客体的位置，没有把育龄群众单纯地看作治理对象，而是将法律、计划生育法规、计划生育政策的基本原则和精神交给村民，结合本村人口、社会经济、文化等情况，让村民充分讨论，制定出规章，经村民代表会议审议通过，成为村民共同遵守的有效的《计划生育自治章程》，使之成为村法。《章程》明确了计划生育自治组织与育龄群众的权利和义务关系，将国家计划生育政策即国家意志转化为村民的意志，由村民群众依《章程》办理自己的事情。村民既是《章程》的制定者，又是《章程》的执行人。计划生育工作方法由过去的“治民”转变为“民治”。同时计划生育干部在村民中树立了威信和良好形象，成为村民生育、生产、生活的好参谋，干群关系非常密切。

### 3. 缩短了国家计划生育政策和个人家庭计划生育意愿之间的差距

通过计划生育专干、服务员和中心户长的桥梁中介作用，使村民生育行为逐渐靠近国家计划生育政策行为。我们调查，访问了几个县的多个计划生育户的主妇，问及她们希望计划生育部门提供那些服务时，新干县灌溪村的被调查者几乎不约而同的回答：我们希望计划生育部门将计划生育继续抓下去，我们尝到了计划生育的甜头，因为有了计划生育，才使我们村富起来，生活好起来。同村的一两女户女主人31岁，问她如果没有政策限制，还想再生孩子吗？她回答：“我现在有两个女孩没有什么不好，将来照样可以养老，村里给我上了保险，我可以招女婿上门。现在我年轻，可以挣钱，每年有几千元存款，岁数大了有钱养老，我有好几层保险，生女儿也不愁养老。”分宜县杨桥镇顾村村民称计划生育政策是富民政策，因为实行了计划生育，少生孩子，才使我们村人口与经济发展相适应，各方面发生了巨大变化，实现了居住楼房化，家用电气化，通讯用电话，交通摩托化，真正体会到了少生、优生、幸福一生的感受。新干县罗家坊村1996年开始实行落实节育措施的“知情选择”。计划生育工作大家做，计划生育自觉做，至今无一违反村民自定的计划生育约规。

（下转第62页）

1995年黑龙江省男性简略生命表

x	Q <sub>x</sub>	l <sub>x</sub>	D <sub>x</sub>	L <sub>x</sub>	T <sub>x</sub>	E <sub>x</sub>
0	0.02260	100000	2260	98240	6922157	69.22
1	0.00185	97740	181	390496	6823918	69.82
5	0.00365	97559	356	486908	6433421	65.94
10	0.00306	97204	298	485275	5946513	61.18
15	0.00320	96906	310	483799	5461238	56.36
20	0.00730	96596	705	481289	4977440	51.53
25	0.00799	95890	766	477601	4496150	46.89
30	0.00959	95124	912	473420	4018550	42.25
35	0.00915	94212	862	468989	3545130	37.63
40	0.01545	93350	1442	463305	3076141	32.95
45	0.02789	91908	2563	453465	2612836	28.43
50	0.05102	89344	4559	435976	2159371	24.17
55	0.07423	84785	6294	409111	1723395	20.33
60	0.11775	78491	9243	370654	1314284	16.74
65	0.17465	69249	12094	317485	943630	13.63
70	0.25277	57155	14447	250798	626145	10.96
75	0.37442	42708	15991	173882	375347	8.79
80	0.36806	26717	9834	108333	201465	7.54
85	0.57915	16884	9778	59973	93131	5.52
90 <sup>+</sup>	1.00000	7105	7105	33159	33159	4.67

1995年黑龙江省女性简略生命表

x	Q <sub>x</sub>	l <sub>x</sub>	D <sub>x</sub>	L <sub>x</sub>	T <sub>x</sub>	E <sub>x</sub>
0	0.01820	100000	1820	98582	7269671	72.70
1	0.00242	98180	238	392108	7171089	73.04
5	0.00082	97942	80	489509	6778981	69.21
10	0.00146	97862	143	488950	6289473	64.27
15	0.00276	97718	270	487955	5800523	59.36
20	0.00421	97448	411	486258	5312567	54.52
25	0.00487	97038	473	484046	4826309	49.74
30	0.00440	96565	425	481800	4342263	44.97
35	0.00692	96140	666	479101	3860463	40.15
40	0.01224	95474	1169	474580	3381361	35.42
45	0.01549	94305	1461	468065	2906781	30.82
50	0.04080	92844	3788	455293	2438716	26.27
55	0.05663	89056	5044	433409	1983423	22.27
60	0.09161	84013	7697	401908	1550014	18.45
65	0.14010	76316	10692	356156	1148106	15.04
70	0.17782	65624	11669	299871	791950	12.07
75	0.28544	53955	15401	231582	492079	9.12
80	0.37226	38554	14352	155915	260497	6.76
85	0.54602	24202	13215	87974	104582	4.32
90 <sup>+</sup>	1.00000	10987	10987	16609	16609	1.51

(亓昕 马金 高杏华 高玉梅 任慧娟 编制)

(上接35页) 4 形成了计划生育管理村级自治自我运作的工作机制

村计划生育专干、服务员、中心户长在计划生育工作中发挥了政府与村民直接沟通并为之服务的纽带作用,改变了过去落实计划生育政策一级一级往下传,一级一级往下灌,上面急下面看,计划生育事难办的局面。由于加强了村级基层组织网络建设,牢牢把握基层,稳定基层,建设基层,计划生育合格村基本建立了融宣传教育、科学管理和综合服务为一体的经常性工作机制,形成了计划生育工作干部带头抓,专干负责经常抓,群众参与协助抓的多数人做少数人工作的计划生育管理村级自治自我运作的工作管理机制。

希望今后进一步提高计划生育技术服务人员的素质。据调研发现江西省的计划生育技术服务干部业务素质与所承担的工作任务不相适应。该省的大多数乡镇硬件设施已达到了较先进的水平,由于业务素质低的制约,资源没有得到充分的利用,计算机使用率低,管理处于原始、传统、手工阶段,没有发挥出计算机在计划生育工作中的作用。医疗设备也只

能开展上取环、人流、引产、结扎,至于优生优育、生殖疾病的防治,生殖保健服务项目很少,大多数乡镇基本上还是空白。根据国家计生委的要求,计划生育工作必须由过去单纯搞避孕节育技术服务扩展以开展生殖健康服务,即开展与优生优育、孕妇从怀孕至生育全过程的保健、新生儿和婴儿的保健、夫妇性生活的指导和性病的防治等相关的服务和保健,知识宣传和知识普及。现在很多省区已将计划生育服务工作定位到生殖健康上来,这一新课题内涵丰富,要求高,任务重,目前江西的计划生育服务机构技术力量尚不适应这一工作任务。为此建议重视计划生育技术服务干部队伍的素质建设,可聘请一些退休的高资历的医务技术人员到计划生育服务机构进行传、帮、带,以解决当前业务技术人员的急需。对现有医务技术人员进行培训提高。严把进人质量关,加强对计划生育技术服务人员的技术考核,在全面开展计划生育避孕节育全程服务的基础上,对优生优育服务进行积极探索。

(作者工作单位:首都经济贸易大学人口经济研究所 北京100026)