

# 计划生育工作模式的探索

贵州省毕节地区体改委 周振跃 李忠连

人们将计划生育喻为“天下第一难事”，老少、边、穷地区的计划生育工作更是难上加难。为探索计划生育工作的新路子，我们对贵州省金沙县1990年将计划生育实行集团承包的作法进行了调查，我们认为，金沙县的作法，在许多方面具有示范、探索和借鉴意义，值得提供出来为大家参考。

金沙县是贵州省以农业为主的县，地处老少、边、穷的山区，归毕节地区管辖。全县农业人口占总人口的94%，而且居住分散，基本素质差。由于历史原因，形成“越穷越生”、越生越穷”的恶性循环，严重制约了当地社会经济的发展。

金沙县的计划生育工作，历来来主要是靠组织战役突击活动、行政手段来抓。这种工作模式有以下几种弊端：一是每组织一次大突击，牵涉各级党政领导的主要精力和大量的人、财、物力，投入多、效益差。二是突击时昏角角都搜尽，突击一停止，计划外生育招摇过市无人管。三是突击时间短，工作任务重，基层干部容易出现短期行为，重手术完成，轻工作方法，使党群、干群关系紧张。四是政府组织规律性的突击，群众有所掌握，形成了“开始发动突击，对象闻风转移”的计划生育游击战。抢生、超生、保胎结扎禁而不止。五是没有一个完整的基层网络，情况不明，技术工作没有保障。

1988年，毕节地区被定为全国农村改革试验区，围绕“开发扶贫，生态建设人口控制”的主题进行试验。由于农村人口的过快增长，给试验区的工作带来了沉重的压力。如何改革计划生育管理工作，使之适应试验区建设的需要，作为重要议题摆上了各级党委和政府的议事日程。在这个大环境下，1988年底，金沙县对计划生育工作制定了三年三大步的发展目标：即1989年扎扎实实地落实地区布置的技术决策，打好工作基础；1990年加强基层建设，抓管理措施配套，逐步过渡到“经常化、制度化、科学化”的管理轨道；1991年抓基础巩固，促工作稳定、保水平提高。框架确定后，金沙县在1989年组织人员以乡（镇）为单位逐乡逐村认真落

实两孩结扎为重点的技术决策，迈出了打好基础的第一步。

1990年，金沙县对计划生育工作开始实行集团承包，他们主要抓以下几个方面工作：

1. 组建集团专业队伍，实行常抓常管。县里为使计划生育工作转入常规管理轨道，成立了县、区、乡三级计划生育工作承包领导小组。县承包领导小组由分管计划生育工作的副县长和各区（镇）分管领导及县计划生育部门负责人组成。区、乡两级也依此原则组建；专业队伍则由县、区、乡三级分管领导、计生干部和所辖村的有关干部组成，共约千余人，他们常年从事全县的计划生育管理工作。

2. 配套下放两权（人权、财权），强化内部管理。县委、县政府将全县承包集团人员的人、财两权下放给县承包领导小组统筹管理。集团人员的提、留、任、免、处分以及他们的工资、福利、出差、医药费、奖金等待遇，均由县承包领导小组负担，各村级抽调的计生人员，比其他村干部月工资高10元，其高出部分由财政给予补贴。

3. 签定“双重”承包合同，逐级落实目标责任。各级承包领导小组成立后，全县在年初分别签定了“双重”承包合同。一是承包组向同级党委政府承包；二是下一级党委、政府承包组向上一级承包。1990年承包合同包括有四术任务、人口计划、计划生育率、多孩率、基层组织建设和早孕检查等任务。

4. 严格考核制度，认真兑现奖惩。集团内部奖惩分三个层次进行。第一个层次是各级党政分管领导负直接责任，负责组织承包队伍，实施全年工作计划，完成各项任务。年终计划生育工作的奖金和罚金，比其他第二责任人高50%。第二个层次是对县承包领导小组的考核，若完成规定指标内的二孩结扎任务并对多孩率控制在要求的范围内就算完成达标任务，给予物质奖励。多孩率每降（增）1个百分点，再分别予以奖罚。奖金由县财政纳入预算，罚金由承包集团人员承担，扣工资兑现。第三

个层次是对各区(镇)。主要考核早孕检查、一孩上环、二孩结扎、计划外怀孕补救、多孩控制五项指标,奖惩同样依指标完成情况而定。

5.明确责任,加强宏观协调。承包合同明确规定:县、区、乡党政一把手为计划生育工作第一责任人,负主要责任。应加强对本辖区承包组全年工作的领导,宏观安排部署各个时期的计划生育工作,经常检查督促,协调解决承包组工作中的重大问题。各级党政一把手,年终计划生育工作的奖金或罚金,比第二责任人高50%。

通过实地调查和召开座谈会,我们了解到金沙县承包集团在推进全县计划生育的工作中主要抓了三个方面的落实措施:

首先制定了承包集团内部的管理办法。县承包领导小组制定了岗位责任制、目标管理责任制、工作汇报例会制等管理办法,加强对区、乡承包组的工作领导。为使计划生育政策落实到基层,领导小组加快健全了乡级计生服务站,全县数十个乡站还招聘了数十名妇检员。这些人通过地、县培训和实习后,已能承担早孕检查工作,三分之一的乡站人员已能熟练掌握上环手术。与此同时,近700个县、区、乡、村四级计生协会也成立了,协会以“五老”为骨干,各级会员共计超过万人,这就壮大了计划生育基层队伍。

其次,承包领导小组加强了对人口与经济的宣传,他们结合本县实际问题,将我国控制人口的奋斗目标、意义、计划生育的方针政策,以及同国家、本县和个人的关系,耐心地对群众宣传教育,还在一个乡作了试点,取得经验后在全县推广。领导小组还十分重视发挥党团员干部的带头作用,认真清查和处理违纪超生的有关干部和职工。

第三,在计划生育财务管理方面,实行“乡统收、区统管,预算外收入纳入预算管理”,“乡财政管钱,计生干部管账,分管领导审批”的原则,加强了对计划外生育费的征收和管理。

通过上述一系列深入细致的工作,金沙县实行集团承包工作收到了较为明显的效果。

1.计划生育工作的水平和效率得到了提高。1990年,金沙县完成各种节育手术近两万例,节育率比1989年提高2.77个百分点。计划生育率达72.86%,多孩出生率为9.3%,这两项指标分别比1989年上升13.29%和下降11.8%。这样,金沙县计划生育工作一年迈了一大步,跨进了省计划生育

先进县的行列,受到了省委、省政府的表彰。

2.加快了计划生育工作转入常规管理的步伐,计划生育管理工作经常化、制度化有了可靠的组织和技术保证。1990年,金沙县专门下发的9个计划生育文件,都是根据全县的实际情况,通过深入分析后起草的,这些文件对全县计划生育工作实行综合治理起到了重要的指导和促进作用。

3.促进了计划生育工作方法的转变,密切了党群、干群关系。承包后,集团人员专职专责,业务水平高了,工作责任心强了。集团人员经常向群众宣传国家计划生育政策,讲解经济与人口的关系,还主动上门作手术对象的思想工作和帮助他们解决生活中的具体困难,这就大大密切了与群众的关系,也使群众增加了执行计划生育政策的自觉性。

4.转换了计划生育工作队伍的内部管理机制,保证了计划生育工作的健康发展。由于人权、财权下放,奖惩严明,集团内部活力得到了增强,集团人员工作积极性也得到了充分调动,计划生育工作的有效进行也因此得到了保证。

金沙县的集团承包工作之所以能够取得初步成功,在很大程度上取决于以下两个因素。

第一,集团承包建立在一个良好的工作基础之上。1989年,金沙县用一年的时间,按照毕节地委、行署的部署,组织工作队对计划生育进行了一次全面的检查,正是在这个基础上,通过集团承包,由专业队伍常抓常管,才能有效控制农村人口的过快增长,提高计划生育工作的质量和水平。

第二,承包集团必须选配一个强有力的领导班子。首先,要选好有魄力、有胆识的主、副承包人,其次,党委、政府要敢于“三放”,真正做到放权、放手、放心。还要有一个好的计划生育参谋部。只有选配好一个强有力的县承包领导小组班子,让威信高、有开拓精神、讲究工作方法、踏实肯干的同志挑重担,实行集团承包工作就有了希望。

县是我国政治、经济的基本单元,是城乡经济的结合部,具有比较完整的政治、经济、社会功能,在我国城乡改革中处于十分重要的位置。近年在全国人口出生率出现回升的“大气候”下,金沙县大胆地、开创性地采取了一些行之有效的措施,在工作方法、模式上有所突破,从而对深化计划生育改革提供了经验。我们愿意继续探索,不断总结,使工作取得更多更新的成绩。