

人口与计划生育
新论征文

市场经济体制下

计划生育管理的战略设想

郭占峰

深化改革,扩大开放,努力建立起具有中国特色的社会主义市场经济体制是我们面临的一项重要任务。在这种新形势下计划生育管理体制如何建立,怎样建立,建立怎样的管理体制是我们必须加以研究解决的重大战略问题。从市场经济的内涵来认识,市场经济的特征已十分明显地表现出来:它是主体的多元性经济,是公平竞争的经济,是契约化经济,是全面放开的经济,是国家宏观调控的经济。那么,在市场经济这个复杂的背景之后,计划生育管理和人口控制应该怎样与之相适应?我认为,必须从战略高度来认识计划生育管理的内涵及特征,只有把握住这点,才能在建立适应市场经济的计划生育管理体制中有所遵循,并使这种新的管理体制的尽快建立成为可能。

一、新的计划生育管理体制必须是以法律手段管理为主的管理形式。用法律手段为主管理计划生育有别于用行政手段和经济手段的管理。其特征是通过法律、法规、规章和规范性文件的贯彻落实达到管理的目的,这样一方面尊重和保护了广大群众实行计划生育的权利,另一方面也对群众的生育行为直接进行了干预,使广大群众的生育行为能够与国家的法律法规及地方性的法规的要求相符合。用法律手段为主来管理计划生育,在新的计划生育管理体制建立之初,并不排除长期以来所实行的许多行之有效的行政、经济

等管理手段的现实作用,而且强调在新的计划生育体制建立、完善的过程中由主要依靠行政、经济手段逐渐过渡到主要依靠法律管理的重要性。当前及今后相当长的时期,计划生育法制管理应着重在立法、执法、守法、监督四个环节上下功夫。立法上,要建立健全完备的计划生育法律法规体系,这是实现法制管理的基础和前提。要按照市场经济的要求,深化立法工作,建立和完善计划生育法律法规体系。从市场经济的特点出发,在完善这种体系的过程中注意同经济、社会方面的立法相衔接,比如说正在制定中的公司法,个体经济法、私营企业法、社会保障法、优生法等以及一些地区性法规也必须贯彻计划生育基本国策。把实行计划生育落实到立法中去,该写进去的写进去,该明文规定的要明文规定,这是我国经济、人口、社会发展及相互协调的基本要求。执法上,要建立严格的执法制度和执法程序,做到有法必依,执法必严,违法必究,这是法制管理的基本要求和准则。执法制度和执法程度主要针对行政执法部门实施具体行政行为时所应遵循的基本原则,就是说行政执法部门的任何行政执法行为都必须受法律法规的约束,执法权必须严格控制在法律法规允许的范围之内,同时这种行政行为也必须依照规定的程序进行。执法过程中,必须防止、克服和纠正各种形式的侵犯公民人身权、财产权以及越权执法、以言代法、以权代

法,以情代法等各种违法行为。守法上,要建立全面的法制宣传教育环境,教育和指导广大群众自觉依法约束自己的婚育行为,这是法制管理的最终点和落脚点。建立全面的法制宣传教育环境应该涉及到各层次、各领域、各行业、各系统,重点应该放到农村基层。要在农村基层创造良好的学法、懂法、守法气氛,使计划生育法律法规,人口与计划生育基础知识进村入户,成人皆知。要通过长期的宣传教育,使广大群众真正树立起执行法律就是执法,违反法律就是违法,阻碍破坏法律就是犯法的观念,达到人人懂法、守法,依法规范生育行为的目的。监督上,要建立健全执法监督检查机制,这是保证法制管理的重要措施和根本制度。加强执法监督检查必须从内部和外部两个方面全方位、多侧面地进行。在内部监督机制方面,一要实行政务公开,建立举报制度,将有利于廉政勤政、有利于计划生育工作开展的政务内容一律公开,同时设立举报箱,举报电话;二要建立健全计划生育行政复议制度,维护合法、适当的的具体行政行为,变更、撤销不当的或违法的具体行政行为;三要实行规范性文件备案审查制度和计划生育行政案件、执法情况报告制度,确保抽象行为合法,避免造成具体行政行为违法或不当。在外部监督机制方面,一要接受上级党委政府的监督检查,包括人口目标责任考核约束机制、离职审计追踪奖惩制度和计划生育一票否决制度等;二要接受各级人大、纪检、监察、司法部门的监督;三要接受社会、群众、舆论的监督等。通过内外监督检查,及时查处各种违法行为,解决执法中的问题,提高执法水平和执法质量。

二、新的计划生育管理体制必须更多地运用经济杠杆的调节作用。从国家大局出发,在控制人口数量,提高人口素质方面应该更多地趋向于重视经济效益和社会效益,更多地运用经济杠杆和价值规律来影响和调节广大群众的生育行为,使群众在强有力的经济利益作用和价值规律影响下作出选择。要实现这种调节,一要尽快建立起适合市场经济

特点的计划生育管理新体制,从宏观上对我国的人口控制实施决策和管理;二要尽快建立健全国家控制人口增长、提高人口素质的经济、社会政策体系。这个政策体系不论涉及哪一方面的内容(如扶贫、土地、税收、教育、招工就业、妇幼保健、社会保险等),都必须同降低人口出生率,提高人口素质,改善人口结构及人口合理布局相一致。当务之急,在这个政策体系建立之初应对现行的经济、社会政策检查一遍,本着实事求是的精神和立、改、废相结合的原则,对有利于计划生育工作和人口控制,有利于提高人口素质,有利于人口结构及布局调整的应当坚持;对不利的应当修订和完善,相悖甚至冲突的应当撤销,这是从我国人口控制全局出发的战略要求;三要从维护国家利益、个人利益出发,国家在人口控制总目标下应将人口生产纳入价值规律的轨道,使生育子女受价值规律的制约。一方面要运用更多的更为具体的激励机制和限制措施实施生育调节,即对于实行计划生育,终身只要一个孩子的,国家对他们的奖励政策要明确具体,落到实处,荣誉奖和经济奖可同时进行,对于符合政策要求主动放弃甚至牺牲个人权利不生育子女,为社会作出贡献的,国家要给予重奖,并大力表彰;对于那些不符合国家政策规定,置法律法规于不顾,违法生育子女,为社会增加负担的,国家应给予一定的政策限制,同时给予一定的经济处罚,以此使个人对社会的权利、义务、责任以及社会对个人的义务、责任得到尊重与保护。值得提出的是,就目前来讲,在国家对个人的责任、义务要求与个人对国家的责任、义务要求上存在有对个人要求多、给予少,限制多、奖励少,处罚多、补偿少的倾向,这种倾向不利于实施生育调节,尽管一时奏效,其群众基础并不牢固,为此应当而且必须加以调整。另一方面,国家要在养育子女、劳动就业上通过加大“软件”即政策的投入,减少“硬件”即直接费用的支出来实施调节。要逐渐使以家庭为主养育子女的直接费用支出增大,成本逐渐提高,使多子女家庭比少子女家庭在经济利益上失去

优势,付出代价。要通过劳动就业立法,对劳动者及劳动者素质提出要求,使具有不同素质的劳动力在行业之间、部门之间,在脑力劳动与体力劳动之间,尤其在经济利益的获得上拉开档次,实现劳动力的合理流向,使具有不同素质的劳动力的自身价值得以体现。在这个前提下要突出独生子女优先入学、就医、就业等方面的权利,以此提高广大群众实行计划生育的自觉性,进而使以国家为主进行生育调节过渡到以家庭为主进行自发生育调节的人口控制格局上来。这种格局必须是从国家经济、社会利益及家庭经济利益基点上出发的。

三、新的计划生育管理体制必须把服务贯穿于工作始终。坚持走群众路线,一切为群众,一切服务群众是人口控制和计划生育工作的根本宗旨。新形势下服务工作只能加强,不能削弱;服务面只能扩大,不能缩小;服务质量只能提高,不能降低。当前及今后计划生育服务工作的着力点应放在以下几个方面:一是政策服务。要通过各种形式的宣传教育活动,把我国人口控制政策、现行计划生育政策及有关的法律法规原原本本地告诉群众,使他们在学习中受到政策法规教育,以此提高执行政策的自觉性和宣传政策的自觉性;二是技术服务。要在广大群众中普及生命科学知识、生殖生理知识。对不同年龄的人口群体实施不同的计划生育科学知识教育。特别对广大育龄群众普及避孕节育知识,要提供避孕服务、节育服务、孕情服务及妇幼保健服务。要通过科技进步及科学成果的转化,最大

限度地提高避孕节育率,增强妇女的身体健康;三是科学技术知识服务。要把人口与计划生育基础知识的宣传教育同传授科学技术知识相结合,并融为一体,使广大群众在接受人口与计划生育基础知识教育的同时学到科学技术知识,在接受科学技术知识的同时学到人口与计划生育基础知识,以大大提高广大群众文化素质、技术素质及实行计划生育的自觉性;四是社会服务。要通过转变政府职能,通过建立社会化服务体系,拓宽服务领域,提高服务质量。要加大信息服务、就业培训服务、科学技术服务、医疗保健服务、文化娱乐服务、社会保障服务等方面服务的力度,切实通过这些服务解决广大群众生产生活中的困难和问题,解除他们的后顾之忧,促进计划生育工作的开展和人口控制。要高度重视协会工作,充分发挥这个群众团体的作用,调动他们自我组织、自我管理、自我服务、自我发展的积极性。对于积极创办经济实体,依法生产经营的协会组织要在政策、资金、场所等方面给予扶持,以提高他们自我服务和发展的补偿功能。

综上所述,市场经济体制下,计划生育管理必须在国家宏观控制基础上,一靠法律的制约,二靠经济杠杆的调节,三靠完善的服务,这是未来计划生育管理的基本特征,以此特征来建立的计划生育管理体制才是既适应市场商品经济特点,又符合我国人口控制实际的最佳选择。

(作者工作单位:山东省计划生育委员会政法处)

新书推荐

《面对21世纪的选择——当代妇女研究最新理论概览》

中国社会科学院人口所“当代妇女地位研究”课题组撰写

天津人民出版社1993年10月出版

近年来,国内外对妇女问题的研究已成为热点,关于妇女问题的新理论和研究方法普遍为人们所关注。《面对21世纪的选择》一书,从读者需求出发,较全面地集纳、概括了已问世的国内外妇女研究的理论成果,诸如关于国内外妇女的就业、教育、婚姻、家庭、生育、健康、死亡、心理、迁移等方面的主要理论观点、研究现状及问题评估等。全书共分9章,28万字,适合各级妇女工作者、社会学和人口学工作者阅读。每册定价9.50元,欲购者可与天津人民出版社联系。