

# “村级自治”计划生育工作机制的实践与发展

陈炜炜

(江苏省徐州市贾汪区建平中学, 江苏 徐州 221132)

**摘要:** 为改变计划生育工作“急在县里、热在镇里、冷在村里”的状况, 大丰市大中镇在“以村为主、村民自治”工作中, 既发挥了领导齐抓共管的作用, 又发挥以群管群, 以群教群的作用, 挖出了村级自治的内在潜力, 保证村民“自我教育、自我管理、自我服务”的经常性、规范性、群众性, 这些成功做法和经验值得推广和总结。

**关键词:** 以村为主; 村民自治; 工作机制

**中图分类号:** C923      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1000-4149(2004)02-0028-04

大中镇地处大丰市区, 总人口 14.65 万人, 下辖 2 个街道办事处, 18 个社区居委会, 25 个行政村。自 1983 年推行“以村为主”落实“三为主”方针以来, 全镇计划生育率连续 20 年稳定在 99% 以上, 有 2/3 的村、居委会分别达 10 年以上无计划外生育。为进一步建立和完善“村级自治”计生工作管理模式, 大中镇政府解放思想, 大胆探索, 寻求科学、文明、规范的工作机制, 在以村为主, 实现村民自治方面进行了有益的探索和尝试。

## 一、不断探索, 正确导向, 挖掘村级自治的内在潜力

实现“村级自治”是新时期计生工作发展的客观要求, 是计生工作的突破口, 也是大中镇计生工作水平不断提高的重要途径。早在 1985 年, 镇政府就出台了《关于加强计划生育基层基础管理工作的意见》, 制定了以“村为主”实现“三为主”的发展规划, 落实了镇: 指导、督促、考核; 村: 组织、引导、服

务; 组: 配合、宣传、监督; 户: 参与和执行有关措施内容, 并总结出五条基本经验:

(1) 发挥村民小组长和妇女委员在前沿阵地哨兵作用, 发现不好苗头, 及时上门谈心, 把思想解决在发生问题之前。

(2) 管好重点对象, 村委会根据工作内容和群众思想情况, 建立婚前教育制度和重点对象家访见面制度(一月一次), 组织他们学习、交流, 不断掌握思想动态。

(3) 实施“双月服务”管理, 村计生干部与村医生协同配合, 组织“双月服务”。

(4) 建立发现问题及时分级处理负责制, 力争早发现, 早解决, 做到解决问题不出村, 矛盾不上交。

(5) 建立乡村例会、月报、检查评比等制度, 不断总结经验, 指导全面。

1994 年 12 月, 镇政府召开了基层计划生育管理现场会, 侧重研究探索加强村级规范化管理基本模式, 决定在全镇以“村为主”建立起“领导小组、计生协会、干部包干责任区、

收稿日期: 2003-10-13

作者简介: 陈炜炜(1981-), 女, 江苏大丰人, 现为徐州建平中学教师。

党员联系户、组信息员”五位一体的管理体制。在“五位一体”建设中，狠抓了“五个一”措施落实：即一个班子——以“一把手”书记挂帅，计生专干为助手，总账会计为后勤等七人组成的领导小组；一个联合服务中心——村干部、协会会员、卫生室医生组成的“三联合服务中心”；一块责任田——村支部委员、村委会成员分工包片包组，做到人人都有一个承包区；一支队伍——党团员组成的志愿者工作队伍，落实“一带三”联系任务，实行“保包带”制度，发挥其模范带头作用；一批信息员——各组选出1~2名信息员和送药员，组成信息网络，加强信息反馈。“五位一体”的组织体制形成后，全镇还统一制定出例会、工作责任、考核、竞赛等制度，规定领导小组每月至少召开两次计生工作会；协会每月召开一次组长例会，组织育龄夫妇搞一次活动；党团支部每年两次结合党务、团务工作搞好责任考核；信息员每逢“双月服务”前后搞两次信息交流，使每个育龄妇女都在组织之中，管理之中，服务之中。

实践证明，依靠村级自治，既发挥了领导齐抓共管的作用，又发挥了以群管群，以群教群的作用。工作重心点建在支部、村委会上。它反映出三个显著优势：一是垂直领导，工作开展面大。上有领导小组掌握政策，中靠责任区、联系户深入工作，下有信息员及时通报情况，形成纵向畅通，横向协调，内部顺展的有机系统管理。二是基础加强，保证系数大。实行村干部包干到组，协会服务在组，信息员工作在组，加之村民小组长责任的管理，工作范围小，协助的人多，管理的严，从而提高了管理质量和服务水平，使问题发现早，处理快，效果好。三是情况熟悉，掌握信息快，做到了预防为主，主动管理。在实践中总结了它的好处是“四有利”、“四解决”：有利于扎实开展工作，解决计生工作人力不足的问题；有利于发挥党员团员的作用，让他们讲奉献，作贡献，有了用武之地；有利于掌握婚育信息，使计划外怀孕早发现、早处理；有利于落实节育

避孕措施，解决了药具发放难，效率低的问题。

## 二、强根固本，重心下移，保证村级自治的成效

计划生育工作涉及到千家万户，难点在基层、重点在基层，尤其是村一级，是我们做好工作的基点。为确保计划生育村级自治的深入发展，首先在全镇抓了7个典型示范村、居委会，通过试点经验的总结，确定了村级自治的基本条件：（1）达到省规定的计划生育合格村标准，即“三有、四无、五好”标准；（2）有一个团结务实，坚强有力，党员干部模范带头执行计划生育政策的“两委”班子；（3）村组计生工作网络健全，有《村民自治章程》、《村规民约》，各项规章制度合法、合规、合情、合理，能正常发挥作用；（4）计生政务公开，村级自治网络的监督作用发挥好；（5）计生协会组织健全，并能经常性开展工作；（6）能独立开展计生服务。按照这六条标准，1996年镇出台了《村级计划生育自治标准》和《村级计划生育工作规范要求》，进一步推动了全镇创建计生合格村、示范村工作的深入开展。他们着力抓了“三个下移、三个加强、三个监督”的措施落实。

抓好镇工作“三个下移”。一是服务下移。首先，将18个居委会、25个村划为4个竞赛区，镇计生办3名干部和服务站5名技术人员，分别到分工片、村抓指导、督促、考核工作。其次，对镇分工包村、包组人员，制定了目标任务和考核奖罚标准。二是计生服务机构下移。计生技术人员定期开展送医、送药、送技术到村服务活动，一年不少于两次到村开展查孕、查环、查病、治病、健康指导服务。三是管理下移。以村人口学校、计生服务室为阵地，开展多形式、多层次、全方位的宣传教育和优质服务。通过面对面的宣传教育，排忧解难的服务，使“群众少走弯路，干部少受劳累，领导少得操心，政府少花费”，使村人口学校、计生服务室真正成为上传下达，沟通群

众的桥梁。

实现村组工作“三个加强”。一是加强村级“两委”班子建设。“上面千条线，下面一根针”，所有工作的具体落实都依靠村委会，村干部是计生方针、政策的具体实施者和执行者。为此，镇党委、政府规定：村书记、主任、分管副主任、总账会计、计生专干为村级计生工作的“五个责任人”。在选拔配备村计生专干时，提出了“五高”要求，即，政治上高标准，思想上高境界、素质上高水平、文化上高学历、工作上高质量。按此标准，由村民选举产生，报乡聘任，经市考核后持“计生工作合格证”上岗。同时实行目标任期考核、离职审计制度。二是加强对“三员”的配备。即，每个村民小组通过村“两委”考核、群众推选的办法，配齐了信息员、宣传员、药具员。一般信息员由组妇女委员兼任，宣传员由党小组长兼任，药具员由联户小组长兼任。目前全镇289个村（居）民小组，共配“三员”867名，大部分由初中文化、年龄在40岁以下的女同志担任。三是建立党团员、协会和联户小组长的联系户制度，每人联系3~5户，实行包宣传、包培训、包服务。

做到村民议事“三个监督”。一是发挥“计生政务公开监督小组”和“计生行政执法监督小组”作用。即，每个村民小组设置一名监督员，并聘请市、镇人大代表为特邀监督员，定期座谈，提出建议。二是发挥“村务公开、村民议事”栏作用。将村民们普遍关心的热点问题，特别是再生一个孩子对象的符合条件、审批程序，违反政策的处罚结果，计生经费的使用等内容，实行政务公开。做到日常规范性事务每月初五日内公开，阶段性工作或特殊情况及时公开。村村建起“计生政务公开、村民议事”公布栏，群众称之为“民主墙”“明白墙”。三是发挥“两箱”作用。每个村都设立“监督议政箱”和“计生监督举报箱”，面对社会实行公开有奖举报，有奖建议制度，将计划生育的热点、疑点问题解决在最基层。

三、强化服务，实施规范，增强村级自治的信誉

在规范村级自治，达到计生工作自治村标准的基础上，计划生育优质服务已成为村组最重要的问题。他们主要抓了三个方面工作。

1. 转变服务观念。为推动村级自治的普及和规范，首先在泰西村、利民村、阜丰村、人民居委会搞了“示范村”创建优质服务管理试点，总结了发挥村级自治管理战斗堡垒作用的经验，全面推广“十加强、十规范”，“十必访、十落实”的管理与服务相结合的模式。

“十加强、十规范”是：（1）加强信息管理，规范村级基础账册，做到村不漏户、户不漏人；（2）加强户籍管理，规范户籍与计生同步管理制度，做到流动人口去向清，管理实；（3）加强婚育管理，规范“四证一卡”资料，做到情况实，信息真；（4）加强孕情管理，规范“月随访、双月服务”制度。做到突出重点，服务到人；（5）加强节育管理，规范避孕节育知情选择要求，提高期内措施有效率；（6）加强依法管理，规范管理服务合同，做到取信于民，依法办事；（7）加强则务管理，规范四项手术经费使用标准，不乱收滥用；（8）加强宣传管理，规范人口学校教育要求，及时发放宣传品，定期开课，传授“三生”知识；（9）加强技术服务管理，规范计生服务室设施、制度、服务内容及要求；（10）加强档案管理，规范账、表、卡、证等资料分类保管要求，保证资料的完整、真实。

“十必访、十落实”是：（1）未婚青年必访，宣传晚婚政策，落实晚婚计划；（2）新婚夫妇必访，宣传优生优育知识，落实出生缺陷干预措施；（3）计划生育内孕妇必访，宣传围产期保健知识，落实孕期保健措施；（4）产后妇女必访，宣传科学育儿知识，落实避孕节育措施；（5）独生子女户必访，宣传优生优教知识，落实独生子女优惠政策；（6）符合再生一孩条件夫妇必访，对照政策按规定办事，落实二孩审批手续；（7）不孕症夫妇必访，建议早治疗，落实排忧解难措施；（8）外出人员必

访，办好流动人口婚育证明，落实计生合同；（9）重点人员必访，做思想转化工作，落实有效节育措施；（10）计生困难户必访，优惠政策，优质服务送上门，落实帮扶致富措施。通过“十加强、十规范”“十必访、十落实”服务工作的开展，有效地规范了村级管理，提高了村级自治能力。

2. 学会服务，增强服务技能。纵观村级计生队伍状况，大多数计生干部或乡村医生，开展服务工作是被动接受，依葫芦画瓢，真正理解和掌握服务内容和要求的还很少。为提高村组计生队伍的自身素质和工作能力，一方面采取专题培训形式，即每年对村一级计生干部、服务室医生集中培训三次以上，组信息员集中培训二次以上；另一方面，为他们订阅计生报刊杂志，印发业务资料，以扩大知识面，提高业务素质和工作水平。目前，大部分村计生干部都学会了四项服务技能：（1）会宣传，能走上人口学校讲台，走进广播播音室，把党的方针政策、人口与计生知识、致富信息等宣讲给群众。（2）会组织，充分发挥组信息员、联户小组长联系群众的作用，给他们配备计生知识传阅袋，针对不同对象，配备不同内容的知识读物，户户传递，使宣传品直接入户到人。（3）会随访，向怀孕的妇女传授孕产期保健知识；向产妇介绍新生儿护理和哺乳期避孕知识；为服药者发送药具、随访指导、填写服

务卡；对需要落实节育措施对象，能教会四种以上避孕技术和方法，达到知情选择的要求。（4）会配合，每月认真收集婚、孕、育、节育等方面的信息，配合镇计生服务站，搞好B超服务和妇女病检查服务。

3. 能够服务，建好服务阵地。传授生殖保健科学知识，进行生殖健康检查就必须要有了一定的设施，一定的资金，否则，开展服务也是一句空话。为此，他们以文件形式下发了《村级避孕节育全程服务和生殖保健服务规范要求》，对村级“二合一”计生服务室规定了达标条件，全镇25个村建立起“五有”计生服务室，大部分计生服务室设在村卫生室中，采取了一套班子、两块牌子，联合服务的方法，既保证了计生服务阵地的落实，又充分利用现有的设备，节约了资金，受到了基层广大群众的欢迎。目前，村村达到了阵地、人员、报酬、内容、责任五落实，能开展宣传、随访、查治、保健、陪护、建档“一条龙”的服务，对开展“两个全程服务”起到了重要的推动作用。

大中镇计划生育“村级自治”，在上级党委、政府的领导和计生部门的指导下，依靠村级力量，通过村民自我教育、自我管理、自我服务使计划生育工作不断迈向新的台阶。

[责任编辑 王树新]