

计划生育中心户的发展与绩效

——纪念辽宁省计划生育中心户诞生20周年

曹景椿

(辽宁省人口和计划生育委员会, 辽宁 沈阳 110005)

摘要: 辽宁省计划生育中心户经过四个不同的发展阶段走完了20年的光辉历程。它是群众自我教育, 自我管理, 自我服务的农村基层群众自治的组织形式。在新形势下它是落实基本国策, 体现“发展是硬道理”, 建设社会主义精神文明, 提高妇女社会经济地位, 解决“三农”问题和建设和谐社会的具有强大生命力、凝聚力和战斗力的优秀载体。今后必须与时俱进的不断继承和发展中心户的大好形势和优良传统。

关键词: 计划生育管理形式和改革; 优质服务; 综合治理; 村民自治

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2005)06-0019-05

辽宁省计划生育中心户(以下称中心户)产生至今, 已经走过了20个春秋。回顾20年的发展历程, 使我们强烈地感受到, 它是与时俱进地适应经济、社会发展的客观要求的产物, 成功地担当起了时代赋予它的任务。它是有利于解决“三农问题”的最基层的群众自治组织, 它是新形势下党和群众联系和沟通的得力桥梁和纽带, 它体现了“三个代表”重要思想。

一、中心户的发展历程

20年来, 随着改革开放和社会主义市场经济的发展, 中心户经历了四个不同的发展阶段。

第一阶段: 初始阶段: (1985~1988年)

20世纪80年代初, 在中国广大农村发生了一场深刻的变革, “三级所有, 队为基础”的解体, 家庭联产承包责任制的实行极大地解放了生产力。在农村经济得到迅速发展, 农民生活迅速提高的情况下, 农民之间旧的联系方式被打破, 但又没有新的沟通渠道, 特别是一直抓得很紧的农村计划生育工作, 出现了既松又散的情况。广大基层计划生育干部和农民群众迫切要求组织起来, 继续抓好计划生育工作。

我省丹东市东沟县新沟乡的干部和群众经过反复思考、探索和实践, 在1984年11月16日挂出了第一个“计划生育中心户”的牌子。他们当时的做法是, 按照群众自然居住条件, 本着就地、就近、就便的原则, 每20户左右组织到一起, 成立一个中心户。中心户每月活动一次, 活动场所选择在宽敞明亮、卫生条件好、地址适中、户主乐意招、大家乐意去的家庭。一般是中心

户长的家庭，就是中心户活动的场所。

每个中心户设一名户长，经中心户全体成员选举产生。他们是在群众中有一定的威信、有较高的文化科学知识、热心为群众服务的计划生育积极分子。他们的职责是：定期组织和召集育龄妇女到中心户学习、活动；进行避孕节育具的管理、发放和使用知识的宣传；组织育龄妇女进行孕检和落实节育措施；组织交流实行计划生育、科学种田、生产致富经验；开展互助互爱活动，帮助群众解决困难；为育龄妇女和婴幼儿防病治病服务等。所以，中心户成为农村最基层的自我教育、自我管理、自我服务的群众自治组织。

这个由群众创造的新生事物，一产生就显示了巨大的生命力。由于它规模小，便于组织；针对性强，便于交流思想；内容丰富，便于吸引和教育群众；情况熟悉，便于掌握信息，所以，在当时的情况下，对稳定和发展农村计划生育大局发挥了重要作用。

当省计生委领导发现这个典型之后，立刻给予高度评价，总结他们的经验，先在东沟县和丹东市推广，接着又在东沟县召开现场会，在全省推广。到1987年全省的中心户发展到7.4万个，把400多万个农村家庭组织起来，覆盖全省90%以上的农村地区。

第二阶段：发展阶段（1988～1992年）

这一阶段突出的特征是，从第一阶段主要侧重为计划生育服务这一单一功能，向为生产、生活、生育服务的“三生中心户”发展。

随着经济、社会的发展，农民物质文化水平和生活质量不断提高，求富、求知、求美、求乐成为农民的迫切要求，传统的、主要靠社会制约机制管理计划生育的工作模式，已经显得过时。因此，适应计划生育工作形势的发展，发展中心户，实现计划生育工作思路和工作方法的“两个转变”，满足广大农民要求政府提供优质的生产、生活、生育服务的需求，成为一项迫在眉睫的新任务。

在此背景下，沈阳市苏家屯区把中心户引导到“三生中心户”新的发展方向。早在1990年8月，他们就明确提出“三生中心户”就是：“在生产方面，提供以发展经济、脱贫致富奔小康的生产服务；在生活方面，提供建设幸福家庭、搞好精神文明建设的生活服务；在生育方面，为群众提供少生、优生、优育，控制人口数量、提高人口素质的生育服务。”我们认为这就是“三结合”的起源，它已经在中心户的内涵和外延上有了新的突破。省计生委及时总结了苏家屯的经验，向全省推广。

在推广“三生中心户”的过程中，沈阳市又创造了“三生服务系统工程”、铁岭市“新家庭建设”，大连市金州区的“两委制”、鞍山市的“少生、优生、文明幸福工程”、盘锦市的“少生快富奔小康工程”等，不断丰富、完善着“三生中心户”。

此阶段全省中心户从7.4万个发展到9万多个，进一步扩大了覆盖面。

第三阶段：全面发展阶段。（1992～2000年）

随着经济社会的进一步发展，改革开放进一步深化，社会主义市场经济进一步完善和发展，农民少生快富和建设社会主义新农村和文明幸福家庭的愿望更加迫切，单个中心户和一家一户的组织形式，无论从内涵和外延上，已经不适应新的生产力发展的需求。因此，为了发挥规模经济效益，为了在更大范围内发展产供销一体化，更有效的利用人、财、物的资源和各种信息，适应价值规律、供求规律、竞争规律等市场经济规律的要求，在我省经济发达、计划生育中心户建立较早、发展较好的地区，突破了中心户的原有宗旨，纷纷组成了各种各样的经济联合体，使计划生育中心户的发展又上了一个新台阶。

像沈阳市的“三生服务系统工程”、大连的“联户发展经济体”、锦州的“经济联社”、丹东市的“人口与经济社会协调发展规划”、朝阳的“经济联合体”等就是这一阶段的创新模式。他们组建专业化经济联合小区，跨村镇的经济联合体，名称各异，但都有一个共同的特点，即坚持“三不变”、落实“三为主”、推行“三结合”、实行“三服务”。

在第三阶段中，还把农村“三生服务”的模式移植到城市。辽宁的中心户源于农村，沈阳市铁西区计生委创造性地把农村中心户的“三服务”精髓移植到城市，首创了三生服务系统工程，为城市计划生育工作开拓了新的路子。

第四阶段，全面深入发展阶段（2001年至今）

进入新世纪之后，改革开放的纵深发展和综合国力的进一步提高，对我国人口和计划生育工作，提出了新的课题，这就是为了实现全面建设小康社会和进一步实现社会主义现代化，必须提供一个良好的人口大环境。在新形势下，我国的农村、农业、农民的所谓“三农问题”相对滞后，为此，政府采取了合乡并镇一系列措施，特别是农村第二次革命的“税费”改革，对农村基层人口和计划生育工作产生了重大影响。

在这个大背景下，辽宁省的计划生育中心户也进入了一系列改革和发展的新阶段。虽然省委、省政府在大力精减农村机构以减轻农民负担，但仍继续保留中心户的组织形式，把中心户长的报酬列为财政转移支付的组成部分。

这一阶段中心户的工作重点是：（1）抓两头，带中间，解决发展的不平衡问题；（2）从实际出发，以效益为原则，对中心户规模进行了调整，规模调整后全省中心户达到近7万个，覆盖面仍在95%以上；（3）选拔中心户长，把那些年轻、有文化、有威信、有觉悟、有能力、肯吃苦耐劳又有致富一技之长，愿意为群众服务，能够带领群众致富的人选为中心户长，并不断的通过各种途径培训提高，以适应新的工作需要。

总之，辽宁中心户从无到有，从少到多，从低到高，它的内涵和外延、功能和作用是伴随经济社会的发展而增大，中心户的诞生和发展，是对辽宁省人口和计划生育工作乃至全国的一大贡献。

1985年国家计生委充分肯定了中心户的经验，逐步在全国推广，当时就有20多个省市自治区代表到辽宁省和丹东市参观学习，从而使中心户走向全国。这是近20年来辽宁省在全国最有影响的经验。

二、中心户的功能和效益

（一）中心户是落实基本国策的较佳载体

中心户的直接作用是有利于计划生育工作上质量，上水平，在不断提高群众实行计划生育自觉性的基础上，使计划生育工作经常化、制度化、法制化和科学化。

长期以来，由于计划生育是“天下第一难”，加之在计划生育工作中难免方法简单生硬，有的基层干部把群众当做计划生育的“仆人”，自己是计划生育的“主人”，把群众的一时不理解，看作是群众落后，使计划生育干部和群众之间产生了这样那样的矛盾，成为计划生育工作者的一个“心病”。现在，用中心户这种形式，群众自己组织起来，自我教育、自我管理、自我服务，群众成为计划生育的主人，减少了诸多矛盾。中心户长民主选举产生，他们乐于和善于为群众服务。20年来涌现出一大批优秀中心户长。他们以身作则，要求群众办到的，自己首先做到，禁止别人做的，自己坚决不做。很多中心户长是全村第一个上手术台的，第一个领独生子女光荣证的，第一个献出二胎指标的。很多事例说明，一个有能力的中心户长，会使计划生育后进变先进，先进更先进。他们是永远不走的宣传队、工作队、服务员。他们深深扎根在群众之中，和群众同甘苦、共患难；他们采用群众喜闻乐见和以理服人、以情感人的方式，解决了大量计划生育的难点，激发了群众实行计划生育的自觉性和积极性，取得了很好的效果。

在辽宁省经济效益一度普遍滑坡的形势下，确保计划生育工作，特别是难度较大的农村一直保持低生育水平的大好形势，这其中就有中心户的功劳。

（二）中心户是发展社会经济的载体

中心户有利于经济发展，促进了生产力的提高。20年来，中心户的工作纳入以经济建设为

中心的总体战略，促进了经济和社会的发展。中心户一直把“三结合”和“三服务”作为出发点和落脚点，中心户工作与发展生产相结合有利于发展农村生产力，提高农民生活水平，直接为解决滞后的“三农问题”提供物质基础。全省农村通过9万多个中心户，把400多万户农民组织起来，向生产的广度和深度进军，帮助他们发展生产、少生快富，效果极其显著。全省农民人均收入从1990年的726.4元，提高到2003年的2934.2元，在13年中，提高了2.8倍。中心户的工作与帮助群众勤劳致富奔小康相结合，抓住了与群众的切身利益密切相关的经济问题，得到了农村基层干部和广大群众的支持和拥护，激发了广大群众少生快富奔小康的积极性；中心户的工作与建设文明幸福家庭相结合，一方面为实行计划生育家庭提供生产、生活、生育的优质服务，让这些家庭尽快富起来，另一方面又大力提倡家庭美德，引导群众树立科学、文明、进步的婚育观念，提高每个家庭的道德素质，从而促进人的全面发展。因此说，中心户的“三结合”、“三服务”体现了广大农民的根本利益。

（三）加强了社会主义精神文明建设

中心户20年的实践充分证明，中心户是一个投资少、周转快、成本低、效益高的没有围墙的社会大学，广大农民，特别是育龄妇女，既当学生又当先生，既教育自己又教育别人，既管理自己又管理别人，既为自己服务又为别人服务。一批批入学，一批批毕业，有的还反复学习，永无止境，培养出一批批社会主义新人。

在这个大学里，大力发展先进文化，支持健康有益文化，努力改造落后文化，坚持抵制腐朽文化。由于不断地用马克思主义人口理论武装人，用正确处理国家集体个人三者关系的舆论引导人，用各种人口和计划生育先进的典型鼓舞人，在长期的中心户工作中，潜移默化的使广大群众和育龄妇女减少和清除了旧的生育观念的影响，取而代之的则是男女平等、少生优生、生男生女都一样、女儿也是传后人的先进的、科学的、文明的生育文化。在这个大学里，把国情国策、社会公德、家庭美德、生殖健康、避孕节育、优生优育、生命科学作为必修课，不断提高实行计划生育的科技含量和以人为本的思想。这些都是具有中国特色的社会主义文化的重要组成部分，代表了中国文化前进的方向。因此，中心户是农村建设社会主义先进文化的载体。

（四）提高了妇女社会经济地位、促使妇女人才辈出

从辽宁省看，20多万现职和离退休中心户长中97%是女性，直接参加中心户的绝大部分又是育龄妇女。“三结合”、“三服务”的社会实践，使她们摆脱了婚后频繁生育的拖累，走出家庭、走向社会，进一步挖掘了妇女中蕴藏的社会生产力，使她们有更多的机会学科学，学文化。据不完全统计，到2003年以前，全省已有近6万名中心户长毕业于农函大，8000多人取得绿色证书。在社会主义市场经济中求生存、求发展，见世面，长知识，增才干，从而大大提高了妇女在经济、社会和家庭中的地位。她们在基本国策岗位上创造出了不平凡的事迹，在发展商品经济大潮中，先富带后富，共走富裕路，为建立团结互助、平等的社会主义生产关系做出了突出的贡献。为满足群众的要求，不断开拓新路子，她们在干中学、学中干，不断增强全心全意为人民服务的本领。群众称这些优秀、模范中心户长是计划生育战线的最可爱的人，为群众排忧解难的贴心人，带头致富的示范人，劈荆斩棘的拓路人，无私奉献的守法人，不知疲倦的勤奋人，开放搞活的聪明人，多才多艺的活跃人，全心全意为人民服务的领路人。

中心户长使女性人才不断涌现，这不仅在某种意义上还了历史的欠债，而且在解决几千年来遗留下来的“重男轻女”、“男尊女卑”的传统势力，真正树立男女平等，提高妇女社会、经济、家庭地位，为人的全面发展造成了强大的、有说服力的社会舆论，为继续解决计划生育的困难，开拓新的局面提供强大的内在动力。

（五）中心户为解决“三农问题”和建设和谐社会提供了支持

在中心户这个群众自治组织中，基层干部更便于了解群众的心态，摸到群众的脉搏，更易发现矛盾，解决矛盾，把矛盾消灭在萌芽状态，正确有效的处理计划生育的人民内部矛盾和有效地

解决“三农问题”，促进安定团结的政治局面。中心户在执行把计划生育与脱贫致富和“三结合”、“三服务”相结合的过程中，密切了党群关系、干群关系，减轻了政府工作压力，减缓了行政部门的工作难度，促进了改革、发展、稳定的大局。由于工作作风的转变，想群众之所想，急群众之所急，忧群众之所忧，乐群众之所乐，解群众之所需，赢得了民心。

中心户的特殊任务是它在党群、干群之间，在政府与群众之间承上启下，架起桥梁，联结纽带，替党分忧，为民解愁，为确保改革、发展、稳定大局尽其所能，因而大大加强了立党为公、执政为民的政治文明建设和党的执政能力的提高。

综上所述，计划生育中心户所以有生命力、凝聚力、战斗力，就是因为它充分体现了“发展是硬道理”，充分体现了以人为本，争创人的全面发展的科学发展观。计划生育中心户所以能促进人口与经济社会的协调发展，就是因为它是建设和谐社会的最基层的有效的组织形式。

三、对中心户今后发展的几点思考

在新的世纪，中心户还必须伴随全面建设小康社会而与时俱进，必须以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，贯彻以人为本的科学发展观和建设和谐社会的理论，使之成为中心户发展的取之不尽、用之不竭的动力，以取得更大、更好的经济效益和社会效益。

（一）始终坚守中心户这块阵地

今后不管怎样发展，中心户为生产、生活、生育服务的实质不会变，应始终坚守中心户这块阵地，把它作为继续解决“三农问题”和使人口与经济、社会可持续发展的有利阵地。

（二）要因因地制宜，分类指导，解决发展不平衡问题，全面提高中心户的工作水平

我省贫困地区还有少数农民没有解决温饱问题，这些地区的中心户必须把计划生育和扶贫结合起来，重点扶持实行计划生育的贫困家庭脱贫致富。经济比较发达，群众收入高的中心户，一般都处在第三、四阶段，要把工作重点放在帮助群众不断提高思想、文化、身体素质，建设幸福文明家庭，要突出优质服务，科学管理，并不断的把中心户的工作与计划生育的依法管理、村民自治、优质服务、政策推动、综合治理的新的管理机制有机的结合起来。在中心户的发展中一定要从实际出发，注重实效，不搞形式主义，不做表面文章，真正做到学习教育与促进工作两不误，真正使中心户教育活动成为解放思想、武装头脑、提高认识的学习活动，成为解决问题、推动工作、服务群众和稳定低生育水平的实践活动。

（三）计划生育部门要找准定位，当好参谋

中心户不管怎么发展，在为生产，生活，生育的“三服务”中，对我们计划生育工作者来说，要以生育服务为主。在为生产、生活服务中，我们要找准自己的定位，不能包揽一切，包打天下，该谁做的谁做。我们要在各级政府领导协调下，当好参谋，配合其他部门共同做好为生产、生活服务的工作。

（四）研究新问题，总结新经验，不断推动中心户的新发展

发展需要理论，理论需要发展，在农业现代化发展和人口再生产的现代化过程中，中心户还会遇到许多新问题、新情况，要深入实际，调查研究，要善于发现新动向，解决新问题，提出新对策，使中心户不断完善和发展。

（五）加强中心户的领导

农村基层党政领导，必须加强对中心户这个群众自治组织的领导和支持。应当在人、财、物上支持中心户的发展，为中心户工作开展提供更好的条件，使它发挥出更大的凝聚力、战斗力，收到更好的经济效益、社会效益，在物质文明、精神文明和政治文明建设中取得更大的成效。

[责任编辑 王树新]