

试论人口与计划生育工作 “两个转变”的标志性特征与实施工程

林盛中 于国君 丁威

(黑龙江省计划生育委员会, 黑龙江 哈尔滨 150001)

摘要:人口与计划生育工作“两个转变”的提出,标志我国人口与计划生育工作实现了第一次历史性飞跃,并开始了新的长征。工作重点将转向稳定低生育水平,“两个转变”恰恰服务于稳定低生育水平。本文就“两个转变”提出八条标准,初步描绘了“两个转变”的标志性特征,并通过八项工程具体推进“两个转变”的实施,使“两个转变”的运作更加系统和规范。同时也指出,“两个转变”是人口与计划生育工作由低级向高级发展的运动过程,无论是标准还是支持工程都是发展变化的,需要不断完善和提高。

关键词:两个转变;转变标志;组织实施

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2000)04-0030-04

一、人口与计划生育工作实现“两个转变”问题的提出

1998年,在中央召开的计划生育和环境保护工作座谈会上,国务委员、国家计生委主任彭珮云同志在谈到我国20世纪后三年到21世纪中叶人口与计划生育工作的奋斗目标(即:四步走目标)时,提出了人口与计划生育工作实现两个转变的概念,即:人口与计划生育工作要逐步实现工作思路和工作方法的“两个转变”,由孤立的就计划生育抓计划生育向与经济社会发展紧密结合,采取综合措施解决人口问

题转变;由以社会制约为主向逐步建立利益导向和社会制约相结合,宣传教育、综合服务、科学管理相统一的机制转变。

人口与计划生育工作“两个转变”的奋斗目标,是在我国人口与计划生育取得了显著成绩,特别是在90年代中后期全国连续多年完成人口计划,总和生育率已经降至更替水平以下的形势下提出的,它标志着我国人口与计划生育工作完成了第一次历史性飞跃,开始进入一个崭新的历史阶段。

客观上要求人口与计划生育工作必须坚定实现计划生育工作思路和工作方法的“两个转变”。

(一)“两个转变”是稳定低生育水平的需要。生育率变化是有序运动过程,生育率由较高水平下降到较低水平,政策干预起了主导作用,稳定低生育水平一方面需要生育政策相对稳定,更重要的是采取

收稿日期:2000-04-21

作者简介:林盛中,男,黑龙江省计生委副主任,黑龙江省人口学会会长,主要从事人口经济、少数民族人口、计划生育管理研究。

[7] 潘懋元. 大学教师待遇偏低评析. 新华文摘, 1995(2).

[8] 王晓明. 今日中国的高级职称评审制度. 书摘, 1999(12).

[9] 赵三. 美国高等教育的竞争机制. 新华文摘, 1995(6).

[10] 李光耀. 人才是成功的关键. 新加坡的人力资源管理, 1994. 238-244.

[11] 朱莉娅·弗林. 教师中的百万富翁——英国学术界盛

行企业家精神. 书摘, 1998(10).

[12] 刘澎. 关于尽快建立中国自己的风险投资业的建议与思路. 战略与管理, 1998(2).

[13] 赖德胜. 教育与收入分配. (博士论文打印稿). 中国社会科学院研究生院, 1997.

[14] 蒋光耀, 余敬中. 民办大学: 能否走出囚徒困境. 人大复印资料. 高等教育, 1998(1).

社会经济等措施,综合施治加以解决。

(二)“两个转变”是还群众计划生育主人地位的需要。相信群众、依靠群众是我党始终坚持的基本路线,是做好各项工作的有力保证。计划生育是群众的事情,组织和引导群众积极参与人口与计划生育工作,提高群众实行计划生育的自觉性,不仅有利于稳定低生育水平,同时更有利于密切党群关系、干群关系,稳定社会。

(三)“两个转变”是提高人口与计划生育整体工作水平的需要。人口与计划生育工作发展到今天,是事物由低级向高级阶段发展的过程。稳定低生育水平,逐步过渡到零增长,是人口与计划生育的高级阶段,实现这一转变,客观上要求整体工作水平提高,以适应更高工作目标的要求。

(四)“两个转变”是改变我国计划生育工作形象,提高国际社会地位的需要。尽管我国计划生育工作取得了举世瞩目的成就,并为绝大多数国家认可,但在实际工作中,仍有不尽人意之处,而且世界上一些敌对势力抓住我们一些缺点或失误进行攻击,破坏我国人口与计划生育工作形象。在信息高速发展和经济发展全球化趋势下,人口与计划生育工作的点滴失误都有可能为国家政治、经济的国际交往造成不良影响,所以,实现“两个转变”的意义也就特别重大。

实现“两个转变”已成为新世纪开始后,人口与计划生育工作的中心任务,因此,对“两个转变”的正确理解和认识尤为重要。

二、人口与计划生育工作实现“两个转变”的标志性特征

人口与计划生育工作实现“两个转变”的标志性特征可以概括为八条:

(一)行政干预的痕迹基本消失,群众自我管理的意识和能力明显增强了。计划生育是群众的事情,要把权力交给群众,由群众自我管理。这样就需要在条件成熟的情况下,逐步淡化和取消行政干预手段,比如取消由政府出面操作的各种“合同”、“生育证”、“责任状”和奖惩措施,使计划生育真正变成群众的自觉行为。

(二)避孕节育措施基本落实,群众知情选择的能力具备了。落实避孕节育措施是计划生育的关节点,广大育龄群众有避孕节育的渴望,并主动吸纳有关知识,做到自主的选择避孕节育措施,而且成功率高,失败率低,进而使意外妊娠减少。

(三)优生优育、生殖健康知识基本普及,群众接受生殖保健服务面扩大了。优生优育、生殖健康知识的普及和服务是计划生育工作质量的重要标志,也是提高国民素质的重要手段,因此,普及优生优育、生殖健康知识,并使服务面不断扩大,是实现“两个转变”的重要内容。

(四)生育政策与群众生育行为基本接近,计划外生育得到有效控制了。生育政策做为指令信息被广大育龄群众接受,并以此规范生育行为,按政策规定生育,计划外生育得到有效控制,进而使低生育水平得到稳定,人口增长进入有计划控制轨道。

(五)依法行政水平提高,违反“七不准”的现象杜绝了。人口与计划生育工作纳入法治轨道,计划生育干部能依法行政,并文明执法,违反“七不准”的现象得到杜绝,干群关系更加密切。

(六)计划生育服务领域拓宽,群众得到生产、生活、生育系列优质服务了。计划生育由重管理向重服务转轨,为群众提供生产致富、生活解难和生育相关的系列服务,引导群众走“少生优育学技术,发家致富奔小康”的文明之路。

(七)各部门责任更加明确,社会综合治理机制形成了。“控制人口数量,提高人口素质”是我国的人口政策,实行计划生育是我国的一项基本国策。因此,需要全党动手,各部门齐抓共管。各部门参与人口与计划生育工作不是配合,而是一种责任,主动承担自己的责任,并协调动作,形成系统控制机制,是计划生育从根本上取得成功的重要保证。

(八)各级党政一把手主动自觉抓,人、财、物确实有保证了。人口与计划生育既是社会工作,又是低投入、高产出的效益型产业。各级党政一把手对人口问题认识更加明确,并能从人口、资源、环境和经济社会协调发展和可持续发展的战略高度进行研究和决策,使计划生育在人、财、物等方面确实有保证,真正做到有人管事、有钱办事、有章理事。

人口与计划生育工作实现“两个转变”是一个由低级向高级发展的运动过程。由于我国处在社会主义的初级阶段,客观上已经表明,实现“两个转变”具有长期性和艰巨性。因此,实现“两个转变”的标志性特征也是发展变化的,是一个不断完善和提升的过程。

三、人口与计划生育工作“两个转变”实施工程
人口与计划生育工作实现“两个转变”是一项庞大的社会系统工程,需要建立牢固的支撑体系,具体

可以通过八项工程来组织实施。

(一) 环境净化工程

人口与计划生育工作实现“两个转变”，核心问题是计划生育战线的内部环境，也就是计划生育干部对“两个转变”的理解和认识，称之为内部软环境。

内部软环境对实施“两个转变”至关重要，因为它是实施“两个转变”的前提和基础。计划生育干部对“两个转变”理解得深，认识得高，就会产生巨大推力。反之，则会形成前沿障碍。目前，我们内部的软环境还不利于实施“两个转变”，来自内部的阻力与实施“两个转变”形成了抗衡力。其主要表现是主仆颠倒。这是因为，在人口控制的初级阶段，生育政策与人们生育行为差距较大，而计划生育干部出于对人口控制的紧迫感和使命感，把育龄群众做为管理对象，并采取“全场盯人”，死看死守战术。十几年来，不仅培育了适应计划生育初级阶段的工作模式，还形成了特有的思维方式，把群众视为冲击人口计划的“洪水”，把自己视为防洪“堤坝”，把主仆位置颠倒了。现在，需要计划生育干部角色互换，由指挥和看守群众变为群众的仆人，难度是相当大的。这个问题不解决或解决得不好，“两个转变”就无法启动，更无法推进。所以，首先要净化“两个转变”的内部软环境。

一是坚持经常性的开展讲学习，讲政治，讲正气的“三讲”教育，解决好全心全意为人民服务的问题；二是开展“争做新时期最可爱的人”的活动，内增素质，外树形象，并持之以恒；三是组织理论讲座，学习邓小平人口思想和马克思主义人口理论，把握人口与计划生育规律，科学引导干部思想转变和工作方式方法的转变；四是培养“两个转变”的典型，用事实说话，增加计生干部对“两个转变”的感性认识，使其积极因素增量，促进思想和工作转变。

(二) 自我管理工程

自我管理工程，就是还群众的计划生育主人地位，动员和组织群众广泛参与计划生育管理。自我管理工程是“两个转变”最有代表性的工程。此项工程通过辟建“计划生育群众自我管理试验区”启动和推进。

辟建“计划生育群众自我管理试验区”，一是要把握试验区的基本条件。要选择党组织战斗堡垒作用强、党员先锋模范作用明显、精神文明建设水准高、经济状况好、群众文化生活丰富、计划生育工作基础牢固、稳定低生育水平的地方。二是要确立改

革试验的基本内容。在试验区内，要淡化行政干预手段，取消政府出面操作的各种《合同》、《生育证》、《责任状》，以及各种奖罚措施，强化群众参与的自我管理、自我服务的手段和措施，实行避孕节育措施的知情选择，并由群众监督落实。由群众按《条例》规定，评议和审核村民提出的生育申请，并监督落实。由群众进行自我教育，传播人口与计划生育基础知识，开展婚育新风进家庭活动。总之，凡是计划生育的事情，在试验区内都由群众自己管，自己办，计划生育部门负责指导、服务和评估。三是试验区的具体运作程序。试验区要与村民自治并轨运行，对确定的试验点要进行标准评估和质量认定，要组织召开干部和群众大会，进行广泛深入的宣传，增强责任感和光荣感。要制定试验区工作方案，并提交群众讨论。同时上报省、市计生委审批。各级计生部门都要加强对试验区的工作指导，并做好信息搜集，跟踪问效，监控、评估等工作。这项工程跨度大，震荡性强，既要大胆，又要稳妥，因此，起步时试验的面不易过大，要坚持高标准、高质量。

(三) 生殖健康工程

生殖健康是联合国人发大会行动纲领的重要内容，也是以人为本全面发展的基本要求，是生命质量和生活质量的重要组成部分。

生殖健康工程由生殖保健起步，对妇女生殖系统疾病进行普查普治，并逐步由低级向高级推进。鉴于计划生育战线技术队伍的实际状况，生殖健康工程应与卫生部门联手运作。在实施生殖健康工程时，要紧紧地把握科普宣传这一关，增强群众自我保健意识，并把普查普治生殖系统疾病与落实避孕节育措施相结合。要重点解决好群众积极参与，部门密切配合，资源优化配置和经济利益合理分配等方面的问题，使之形成运作合力。

(四) 知识传播工程

知识传播工程是指与人口和计划生育有关的科学知识的普及和传播。它是“两个转变”的外部软环境，对“两个转变”起着重要的保证作用。知识传播工程，主要包括：邓小平人口思想、马克思主义人口理论、人口与发展、避孕节育、优生优育优教、生殖健康、婚育文化等方面的科学知识。在实施知识传播工程时，要注意社会层面特点，在各级党委中心组，重点以学习邓小平人口思想和马克思主义人口理论为主；一般干部和城市居民，重点以学习人口与发展、避孕节育、优生优育优教、生殖健康、婚育文化知

识为主；农民则以学习简单、实用的综合知识为主。

知识传播工程需要组织社会力量积极参与，并采取多种形式进行传播。比如，利用广播栏目、电视栏目和公益广告、报纸专栏、文艺演出、知识竞赛、演讲、板报及各种展览、入户交谈等多种形式进行长期的宣传教育。

（五）致富金桥工程

落后与愚昧是多生、劣育的土壤。因此，加快经济社会发展的“两个转变”的治本措施。计划生育战线的同志必须把认识统一到小平同志关于“发展才是硬道理”这一科学论述上来。只有加快经济、文化的发展，才能摆脱贫困，进而才会使生育观念发生根本性的变化。所以，在工作指导思想，必须走出“种了别人地，荒了自家田”的认识误区，把工作基点放在摆脱贫困上，把致富金桥工程做为计划生育治本措施来抓。

实施致富金桥工程，就是搭普及科学技术桥，引少生优育致富路。这项工程要融于农村经济工作，融于城市解困工作，融于下岗再就业工作，从不同的角度和侧面引导和帮助群众致富。同时，要制定具体的实施方案，把各项工作落到实处。

（六）综合治理工程

综合治理工程是落实部门责任制的过程。各部门抓人口与计划生育工作不是配合问题，而是一种社会责任。计划生育部门要积极促进控制人口增长，提高人口素质“统一战线”的形成。要引导各部门认识到位、工作到位、责任到位、横向管到边，纵向管到底。目前，综合治理工程，重点是解决好早、非婚生育和流动人口的计划生育管理，以及有利于计划生育开展的社会环境的营造。

实施综合治理工程的难度在于调动各部门的积极性。有效的办法，一是知识渗透，做提高认识的工作；二是感情融合，做联谊和沟通工作；三是加压促

进，做行政规范工作。通过三项工作把社会各方面的力量协调起来，形成综合治理人口与计划生育问题的最广泛的“统一战线”。

（七）依法管理工程

依法管理工程，是指依法规范计划生育行政行为和群众生育行为。依法规范行政行为，要求计划生育干部按法律程序办事，严格执法，并文明执法。当前，重点是实施贯彻计划生育条例，落实“七个不准”规定。各级计划生育部门都要落实“公示制”和“承诺制”，接受广大群众监督。

依法规范群众生育行为，是加快“两个转变”的法律保障。通过法律、法规这种强制性的指令，使群众生育行为从无政府状态下得到有力约束，服从和适应法律指令，逐步变为自觉行为。

（八）支撑保障工程

支撑保障工程，是指在组织和物质上对实施“两个转变”的实际支持力。现在看，实施这项工程难度相当大。一是许多地方经济发展滞后，财政缺口大，人均事业费按标准到位极为困难，因经费支持不足而影响“两个转变”的进程；二是网底建设遇到困难，在干部减员的大环境下，乡镇和村级干部人员面临精减，可能会出现“断层断档”局面。在新的历史条件下，如何巩固和发展计划生育网络是实施支撑保障工程的重要内容。历史经验告诉我们，在社会主义初级阶段，计划生育工作离开人、钱、物的实际支持，领导力度减弱，计划生育工作就会滑坡，生育率就会反弹。因此，有人管事，有钱办事，有章理事，计划生育工作才能深入健康发展。

“两个转变”是一个有序运作的大系统工程。8项工程分别是8个子系统，其中任何一个子系统断裂都直接影响“两个转变”的进程，因此要同步实施，整体推进。