



## 加强村级计划生育工作摭谈

江苏省大丰市计划生育委员会 朱国平

(江苏大丰 224100)

一、加强村级计划生育工作的重点是强化基础管理。

90年代以来,计划生育工作突破了就计划生育抓计划生育的原有模式;依据大人口观念,把计划生育工作同发展经济融为一体,以经济利益的驱动,促进婚育人群自觉实行计划生育,实现少生、优生,促进人口、经济及社区的协调发展,成为一种崭新的工作思路并付诸实践,已取得一定的成效。可以肯定,这种成效将随着历史的推移而日益显示出来。

但是,在实际工作中,我们却碰到了不少这样的情况:一些在经济改革的大潮中率先富裕起来的人们,竟有不少成为计划外生育的当事人。1994年和1995年,大丰市共出生计划外二孩21人。令人深思的是,这21户家庭中,有13户家庭年收入在2万元以上,家庭财产总额一般在20万元以上,有6户家庭财产总额高达100万元左右。70年代、80年代,甚至90年代初期的计划外生育户,一般都是经济上比较困难的,越穷越生,越生越穷。贫困创造高生育率,富裕为什么也能导致超生?其实,对这个问题,只要进行一下分析,也就不难理解了。

从大丰市1994年~1995年两年计划外生育当事人较富裕者的情况看,他们虽然在经济上阔了,但

是一般都是个体经营者或全额承包集体企业的准个体经营者,不少家庭就是一个独立的生产单位。这些人中不乏文盲加法盲,他们在经济上的发达在很大程度上得力于自身所具有的冒险性和时代所提供的机遇性。显然,对这些人来说,虽然其经济状况显著改变,但影响他们的生育行为(包括生育行为受其支配的生育观念)的中间环节尚不具备,加之有钱,财大气粗,不怕处罚,因而,发生计划外生育就不足为奇了。

从以上分析我们可以得到两点启示:

一、把计划生育同发展经济、同帮助农民致富、建立文明幸福家庭结合起来,为“两种生产”协调发展找到了实践上的切合点,是一条正确的“希望之路”。但是,在实际工作中一定要防止出现两种情况,其一是在认识上要防止步入“少生”即能“快富”,富了即能“少生”的误区,须知,这两者之间并没有必然的联系。其二是在实践上既要坚持“三结合”,更不能丢了“三为主”,前者侧重为计划生育事业的未来发展奠定坚实的基础,后者侧重于解决计划生育工作面临的现实问题,前者主要必须通过政府行为而完成,后者主要靠计划生育部门及计划生育工作者的努力来实现。计划生育基础管理是“三为主”精

10 常凯主编·劳动关系·劳动者·劳权——当代中国的劳动问题·中国劳动出版社·1995

11 郝继伦·论失业保障基金的存量构造·经济体制改革·1995,4

12 同9 13 课题组·加快建立完善山东省失业保险制度的研究·管理世界·1996,3

14 杨芳勇·试论失业形势及其保险对策·江西社会科学·1996,4

15 同9. 16 同13. 17 同3. 18、19 同13. 20、21 同9.

22 宋宝安·有关失业保险制度改革的社会基础调查·长白论丛·1995,5

23 同14

24 劳动事业发展“九五”计划和2010年远景目标纲要·中国劳动报·1996,6,8

神的承载主体,离开了基础管理工作,“三为主”就成了空中楼阁,因此,作为计划生育部门及计生系统的同志,要始终把抓好基础管理作为自己的工作重点,加强村级计划生育工作,其重点也只能是强化村级基础管理。

## 二、对“双月查”进行改革是加强村级计划生育工作的当务之急。

“双月查”作为计划生育基础管理的一项重要手段,早在 80 年代前期,就在大丰市得以广泛推行。十多年来,它不仅为本市控制人口增长,实现人口控制目标,促进计划生育工作整体水平的提高发挥了重要的作用,而且,在省内外产生了一定的影响,在推动计划生育工作管理规范方面,发挥了一定的作用。

但是,近年来,随着改革开放的不断深化和社会主义市场经济的蓬勃发展,“双月查”越抓越难,其工作成效越来越不明显,基层干部抓双月查的积极性逐渐低落,育龄妇女对参加双月查的抵触情绪日益增加。这种情况,不能不引起我们的重视,在广泛调查、走访群众的基础上,我们进行了认真的反思。通过反思,我们感到对“双月查”这一管理方式进行改革,是搞好计划生育基础管理,加强村级计划生育工作的当务之急。

(一)“双月查”是一种低层次的孕后管理方式。“双月查”即通过胶乳化验或小型 B 超(以前者为主),每两个月对已婚育龄妇女进行一次孕情检查,一旦发现计划外怀孕,便在当月内进行处理,所以,又叫“双月查、当月清”。显然,这属于孕后管理的范畴,它以处理计划外怀孕为着眼点。一般说来,“双月查”的实际功效越大,避孕节育(自然也应包括宣传教育、经常性工作)做得越差。当一个地区一定时间内计划外怀孕数被控制到最低限度时,此时“双月查”的实际功效接近于零。毫无疑问,这个地区在这一时期中的计划生育工作做得最好,取得的成效最佳。可见,以“双月查”求计划生育工作水平在较好的基础上再进一步提高,只能是缘木求鱼。当然,在计划生育工作基础较差,水平不高的情况下,“双月查”作为一种治标之策,能对控制人口增长,完成人口计划起到一定的保证作用。

(二)“双月查”忽视了育龄妇女的心理需求,使计划生育管理活动的主客体处于对立的状态。马克思指出:在现实世界中,个人有许多需要,“任何人如果不同时为了自己的某种需要和为了这种需要的器

官而做事,他就什么也不能做”,“他们的需要即他们的本性”(《马克思、恩格斯全集》第三卷第 286、514 页)。人的需要是多种多样的,有生理的、心理的、社会的等不同层次和性质的需要。其中,获得信任和尊重是人的诸多需要中一项不可缺少的内容。正因为如此,西方现代管理学尤其重视对管理对象的尊重和信任,注重培养他们的自信心和自尊心,注重让管理对象参与管理。在我国,人民群众是国家的主人,管理者和被管理者之间是平等互助的同志关系。因此,在计划生育管理活动中,更应体现对被管理者的关心、信任和尊重。“双月查”要求育龄妇女一个不漏、一次不缺地参加月复一月的检查,这就要搞人人过关,要求小便取样真实无误,这就必须指定专人监督(只有这样,才能获得真实的孕情信息)。这势必给育龄群众带来明显的得不到尊重和信任的感觉。我们不妨作这样的换位思考:如果要作为管理者的我们自身也定期接受这样的检查,我们将有何感想?事实证明,被管理者的文化知识层次越高,自我意识越强,对“双月查”这种管理方式越是难以接受。而“双月查”之所以能在一些地区和一定时期内得以推广,这同某些地区在一定时期内的育龄妇女与整个群众文化素质低、自我意识淡漠的状况是完全一致的。

(三)“双月查”在其客观导向上对计划生育工作具有一定的负作用。这主要表现在三个方面:一是由于双月查的实际功效是通过处理计划外怀孕所体现的,这就导致一部分计生干部和领导干部以处理计划外怀孕的多少来衡量计生部门的工作实绩;二是由于“双月查”注重孕后管理,注重围着肚子转,往往诱使一些计生干部放松宣传教育,放松孕前管理,认为出了问题反正有“双月查”把关。事实上,要把住这个关口并非易事。稍一疏忽,就会导致计划外生养;三是由于“双月查”完全忽视了对广大育龄妇女的信任和尊重,忽视了她们是一个个有思想、有感情、有个性的完整的人,使她们在计划生育管理活动中完全处于被动和受施的位置,因而,导致群众产生这样的错误认识,即:计划生育是计生部门及干部的事,工作好坏与他们自己无关。这些,对计划生育工作水平的进一步提高,具有明显的阻滞作用。

如何对“双月查”进行改革呢?

从形式上说,“双月查”可改为“育龄妇女例会”。这种名称上的改动有两点意义:一是可激发育龄群众对计划生育工作的参与意识。“双月查”是来接受

检查,“双月服务”是来接受服务(有的地方改“双月查”为“双月服务”),不论哪一种说法,育龄妇女总是处于一种受施的位置,而“会”的含义就不是这样了,可以是你讲我听,接受教育,也可以是大家讨论,共同探讨,集思广益。二是改“查”或“服务”为“会”,能体现宣传教育思想工作在这一活动中应该占有重要的位置。换句话说,这一活动不管它叫“双月查”、“双月服务”或是“育龄妇女例会”,都应把宣传教育,开展思想工作当作一项重要的任务。

从内容上看,育龄妇女例会一般应包括以下活动:

育龄妇女汇报身体状况(孕情报告)。

向育龄妇女宣传计划生育方针政策,或宣讲人口与计划生育基础知识,或传递计划生育方面的其它信息。

以会代训,对育龄妇女进行各种生产技能培训(或传授其它科学文化知识)。

文体活动。

开展卫生保健服务。

能对计划生育工作起促进作用的其它活动。

每次双月例会都应安排孕情报告和开展卫生保健服务两项活动,其它活动可有计划地选择安排。

从时间安排上看,两次例会的间隔一般不超过两个月,但也不必机械地限定为两个月一次,农闲时可以适当增加活动次数,农忙时则可适当减少。每次活动可以比照其它村民会议,由村给予一定的误工补助(目前有不少村把独生子女父母奖励金用来作为参加双月查的报酬,这是欠妥当的)。

以上最关键的改变就是由检查孕情变为自报孕情。有人也许会担心这样做会出问题。明明怀孕了,她不报怎么办?其实,这种担心是多余的,大丰市1996年上半年共处理计划外怀孕1032例,其中通过双月查查出的仅100余例,而且,这100余例都是由育龄妇女先说出自己可能已经怀孕,然后经检查证实而已。群众说得好,“双月查”是“有问题的查不到,参加查的没问题”。从统计报表上看,一般的双月查参查率都接近100%,问题不是出在这个接近100%的范围内,而恰恰出在那个极小的与100%的误差值上。再说“双月查”准确与否,完全在于育龄妇女能否密切配合,她如果能与你密切配合,她为什么不能把自己的实际情况告诉你呢?

改“双月查”为“育龄妇女例会”后,孕情信息主要由育龄妇女根据自己的月经情况提供,乳胶化验,

小型B超成了了解和掌握孕情的辅助手段,因而,加强对育龄妇女的孕情监测工作就显得尤为重要。进行孕情监测一要依靠群众,充分发挥群众自我监督、自我管理的作用,二要计划生育干部切实转变工作作风,经常深入村组田头及农户家中,调查了解情况,加强与群众的联系,抓好思想苗头。心理学告诉我们,人的行为受其心理支配和调节,而人的心理活动又会在其行为中流露和表现,所以,凡是想超生的人,总会露出一些蛛丝马迹,只要我们真正把工作做实、做细,就一定能见微知著,做好孕情监测工作。

**三、抓好流动人口管理,是提高村级计生工作水平的关键。**

流动人口的计划生育管理,是当前计划生育工作的一大难题,也是村级计划生育工作的一个很明显的薄弱环节。“木桶理论”告诉我们,薄弱环节实际上是潜力所在、希望所在,一旦克服了这一个薄弱环节,村级计划生育工作的水平就能得到显著提高,从这个意义上说,抓好流动人口的计划生育管理,是提高村级乃至整个计划生育工作水平的关键。

应该说,在村级流动人口的计划生育管理上,存在的问题还是不少的。从主观上说,不少同志思想认识上有偏颇,认为流动人口大量涌入城镇,计划生育工作的重点已发生转移,流动人口管理应以城镇为重点,以流入地管理为主,因而产生依赖思想,有的甚至推诿、扯皮,造成工作被动。从客观上看,流出人员分布面广,流动性大,很难管全;流入人员构成情况错综复杂,有不少是年龄、住址、婚姻状况三不清楚,很难管上手。从实际工作看,存在着“三重三轻”的现象:一是重视流进人口的管理,轻视了流出人员的管理。这既有认识上的问题,也有经济上的因素。二是重视户口在本地的人员的管理,轻视了对户口迁出人员的管理。认为户口一旦迁出就万事大吉;如果发现计划外怀孕,便一撻了之。三是重视一般流动人员的管理,轻视了对重点对象的管理。对有固定流入单位及职业的流出人员,管得严严实实,一个不漏。而对没有固定单位和职业、流动处所不定的人员却没有管上手、管到位,好管的就合同、协议齐全,不好管的就干脆撒手,听之任之。以上这些问题的存在,使流动人口计划生育管理工作的局面很难打开。

根据以上情况,笔者认为,解决流动人口计划生育管理上存在的这些问题,须从以下几方面进行努力:

首先,乡村两级计划生育干部要统一思想:计划生育工作的重点仍然在农村,流动人口管理应以农村为重点,乡村(尤其是村一级)在流动人口管理中应唱好主角,挑好大梁。不错,城市是流动人口的栖身地和落脚点,但不管城市(镇)中容纳了多少流动人口,而这毕竟是“流”,其“源”仍在农村,“源”不堵焉能止“流”,“源”既堵何患“流”溢?不管城市的流动人口管理抓得多好,多么天衣无缝,但由于他们对流入人员的了解充其量不过是凭一纸计划生育证明而得,所以不可能抓出多大的成效。事实上,流入城市的农村人员或打工、或经商、职业五花八门,住所捉摸不定,流入地要想把他们全部管上手,谈何容易。大丰市某乡有一个村在一年多的时间中,流向同一城市打工人员接二连三地发生了计划外怀孕,如果不是村、乡两级多次赶赴该城市做工作,计划外生育将不可避免。可见,市场经济的发展,流动人口的剧增,并没有使计划生育工作的重点发生转移;流动人口计划生育管理仍然应以农村为重点;对流动人口实行有效的计划生育管理的重担,主要落在农村(乡村两级)计划生育工作者的身上。当然,如果离开了城市(流入地)的配合和支持,流动人口的计划生育管理工作也无法做好。

其次,按照全面兼顾,突出重点的原则,对流动人口进行分类管理。乡、村要建立好流动人口计划生育管理台帐,确保流进流出人员一个不漏地列入范围。在此基础上,根据流动人口的具体情况,划分出重点和非重点两种管理对象,实施分类管理。这样做既可以紧紧抓住容易出问题的重点对象,集中力量做好工作,又可以缓解目前流动人口管理资金不足的矛盾。从流进、流出人员看,应以流出人员为重点。农村中流进人员数量少,一般都是因婚姻关系而流进,此外,一些在沿海滩涂从事养殖、种植业的流进人员,一般都有固定的流入地和住所。在流出人员中,应以那些无固定的流入单位、无固定职业、无固定处所的“三无”人员为重点。在“三无”人员中,独女户、纯女户又是重点。在流进人员中,不掌握年龄、婚姻、原籍住址等情况的人员为重点。

对于流出人员中的重点管理对象,要严格按照“五个一”(订一份计划生育合同,交一份违约保证

金,请一个担保人,留一个地址,每两个月反馈一次计划生育信息)的要求,一丝不苟地把各项管理措施落实到位,对于流出人员中的非重点管理对象,可采取与单位签订共管协议,每年定期两次见面“三检”的办法实施管理。对流进人员中的重点管理对象,主要是要协助办全各种证件和手续,并进而摸清情况。对于流进人员中的非重点管理对象,一般应参照当地育龄妇女的情况纳入常规管理。

再次,要加强计划生育法制建设,搞好依法管理。依法管理计划生育,是进一步提高计划生育工作水平的客观要求和有效途径。常规的计划生育管理措施有许多对流动人口鞭长莫及,因而,对其实施依法管理就显得尤为重要。这方面的工作一要加强法制宣传,增强包括流动人口在内的广大育龄群众的法制观念。要通过广泛的宣传,使育龄群众知晓《婚姻法》及计划生育地方性法规的内容及其在规范婚育行为方面所具有的严肃性,了解违反这些法律法规将会产生的后果,从而提高依法办事,用法律、法规规范自己的婚育行为的自觉性。其二要搞好合同管理。凡管理对象都要全部签好合同,并通过强化服务促进和保证合同的履行,注意纠正只抓签订不抓工作而单等抓违约处理的被动做法。对违约行为的处理要坚决以协议条款为依据,切忌随意性和有失公正。其三要依法实施行政处罚。对已出现的计划生育方面的违法行为,一定要依法进行行政处罚。基层的一些同志往往只看到处罚的经济意义及其对已发生的违法行为的惩戒作用,看不到它的教育、教化作用及对于防止发生新的违法行为所具有的重要意义,其实,前者只是手段,后者才是目的,其意义是前者所不可比拟的。在对已发生的违法行为实施处罚时,一定要正确运用法律、法规,坚持法定程序,准确确定处罚数额。其四要坚持运用法律武器,严厉打击拐卖人口的违法犯罪活动。例如从云南、贵州等地流入的“三不清楚”人员,有不少就是人贩子拐卖而来的。对这种情况,一方面,要教育本地群众,尤其是大龄男子,坚决地进行抵制,不能饥不择食、荒不择路;不问青红皂白,想买个女人成立家庭,结果难免人财两空。另一方面,要积极配合公安、司法部门,对其进行严厉打击。