

论“三结合”与“三为主”的关系

路 遇

摘要 针对在落实计划生育工作“三为主”推广“三结合”中的不同认识,论述了“三结合”与“三为主”的关系,提出“三结合”是对“三为主”的继承、丰富和发展的命题。此命题的意义在于揭示了“三结合”与“三为主”的相统一性,揭示了“三结合”是一个完全彻底的比之“三为主”更深化了的计划生育工作口号。同时,对建立落实“三为主”推行“三结合”相统一的综合运作机制(简称“双三合一运作机制”)的几个问题作了阐述。“双三合一运作机制”的要点是:坚持政府领导行为相统一,坚持各相关部门动作相统一,坚持管理与服务相统一,坚持协调内功能与外功能相统一,同时强调加大人财物的投入是确保该机制有效运转的必要条件。

作者 路遇,男,1937年生,1962年毕业于山东大学中文系,山东社会科学院人口研究所所长、研究员,国家计生委人口专家委员会委员

在计划生育工作中坚持以宣传教育为主、避孕为主、经常性工作为主的“三为主”工作方针,并与发展农村经济相结合,与帮助农民勤劳致富奔小康相结合,与建设文明幸福家庭相结合的“三结合”道路,反映了计划生育工作的客观规律和发展的必然趋势。对于落实“三为主”工作方针,无论是在认识上或者在实践上,从上到下并无非议。不过对于推行“三结合”,在认识上并不一致,在实践上也出现一些问题。总的看,这件事上边热下边凉,在国家级这个层次上炒得很热,在省及其以下各级,除了抓的一些典型外,相当多的地方表现冷淡。主要问题,一是“种别人田,荒自己地”的思想并未真正解决。认为搞经济是经济部门的事,计划生育工作有自己的工作范围,不要揽得太宽。二是嫌麻烦,打迂回战术无必要。认为搞计划生育,有“三为主”,直截了当的搞就是,再绕那个圈子干什么,费劲不小,效果不大。三是经济发达地区搞“三结合”无吸引力,尤其乡镇企业副业搞得好的地方,认为农民收入已很可观,无需再要“三结合”的经济利益。四是经济欠发达地区搞“三结合”无能为力,认为这些地区计划生育工作尚处于爬坡阶段,任务重,已属精疲力尽,哪有多余的力量再搞“三结合”。五是谁唱主角。说是“政府行为”,政府工作千头万绪,不可能拿出更多精力搞,“三结合”由计划生育部门提出,有关部门的主动性自然不会太高,最终主角还得由计划生育部门唱,而计划生育部门国家又没赋予协调功能。以上所讲,都是目前在推广“三结合”中反映出来的几种有代表性的认识。本文试图针对这些问题,就“三结合”与“三为主”的关系及建立落实“三为主”推广“三结合”相统一的综合运作机制,作一些探索。

一、“三结合”是对“三为主”的继承、丰富和发展

首先是继承。继承的是在计划生育领域全心全意为群众服务的宗旨。众所周知,70年代末80年代初山东省荣成县从计划生育工作实践中,总结出宣传教育与经济限制,以宣传教育为主;避孕节育与补救措施,以避孕节育为主;经常工作与突击活动,以经常工作为主的经验。他们把计划生育领域里六个方面的工作活动组成为三组,用辩证统一的方法处理三组中的关系,称之为“三为主”。宣传教育为主旨在使广大群众懂得计划生育的重大战略意义,改变人们长期形成的“重男轻女”、“多子多福”、“传宗接代”的生育观念,使群众自觉自愿地实行计划生育;这样就可以避免和消除计划生育工作靠行政强制办法所带来的许多矛盾和不良社会后果。避孕为主旨在减轻妇女痛苦,保护妇女健康。一对夫妇生育一个孩子或已经生了两个孩子后,在二三十年的时间里有生育能力而不能再生育,靠补救措施来控制生育,无论如何是不行的,对夫妇生活和妇女健康是极为不利的,同时也给个人、集体和国家造成经济负担。经常工作为主是由计划生育工作本身的特点决定的,因为人的生育活动每时每刻都存在,这就决定了这项工作的经常性。它旨在使计划生育经常化、制度化,减少乃至清除因搞突击活动给群众在精神、身体以至经济上可能带来的损失。由此看来,“三为主”是计划生育工作管理方式上的变革,其基本精神体现了在计划生育工作中坚持群众路线和科学态度的一致性,体现着在计划生育领域全心全意为群众服务的宗旨。

“三为主”工作方针提出10年之后,总结80年代末90年代初的新鲜经验,吉林省率先总结出计划生育工作同发展经济相结合,同帮助群众勤劳致富奔小康相结合,同建设文明幸福家庭相结合的“三结合”道路。“三结合”道路不论从形式到内容特别突出强调服务,帮助农民以少生优生为目标开展生育服务,以勤劳致富奔小康为目标开展生产服务,以建设文明幸福的家庭为目标开展生活服务,而生产服务和生活服务又是紧紧围绕生育服务而展开,以转变群众生育观念,实现少生优生为最终目标。所以“三结合”在本质上体现的仍然是在生育领域全心全意为群众服务的宗旨。基于以上分析,我们完全可以这样说,“三结合”是“三为主”在生育领域服务宗旨的继承。

其次是丰富。所谓丰富是指“三结合”在生育领域拓展了“三为主”服务的内容,与两个文明建设紧密结合起来。在推广“三结合”中,许多地方把宣传教育与为育龄群众生产、生活、生育方面的服务结合起来,与帮助群众排忧解难结合起来,与普及科学文化知识结合起来,与创建文明村、文明家庭的活动结合起来,这就大大丰富了宣传教育的内容。在推广“三结合”中,有些地方把孕前型的管理与服务,拓展为以婚前期、新婚期、孕产期、哺乳期等为主要内容的育龄妇女全程系列化管理和“一条龙”服务,同做好妇幼保健、优生优育工作紧密结合起来,不仅指导育龄夫妇有计划地生育孩子,而且指导他们学习婚育知识,指导他们生育聪明、健康的孩子,这就大大丰富了孕前型管理与服务的内容。在推广“三结合”中,有些地方把经常工作规范化,形成一整套规范化管理与服务体系,提高了经常化科学管理水平,不仅保证了计划生育工作深入持久的开展,而且使开展“三结合”有了可靠的依托。最近我到山东省兖州市考察了他们开展的“走百家访百户”活动。这个活动把经常工作程序化,并且溶进帮助群众致富的内容。他们由各乡镇村计划生育专职干部及其他专(兼)职工作人员组成的走访队伍,每两个月对所在村住户走访一遍,做到村不漏户。走访内容可概括为“问、送、选、帮、教”五个字,即问被访人员及周围群众的婚育状况,问对计划生育工作有何要求或建议;送避孕药具、致富信息及计划生育方针、政策;为群众选择合适的节育措施和致富项目;帮助群众解决生产、生活、生育中的实际困难;教给群众婚育知识和致富技术,这项活动把“三结合”与“三为主”粘在一起,大大丰富了“三为

主”的内容。“三结合”对“三为主”的丰富,实质上是丰富了与群众生育紧密相关的两个文明建设的内容。这种丰富是计划生育工作向更高层次发展的必然趋势。因为生育行为源于多种动因,经济因素是最根本的,文化因素也不可忽视,原动力在两个文明那儿,所以转变人们传统的生育观念,有效降低生育率,物质文明建设和精神文明建设无疑起着极其重要的作用。

第三是发展。上面讲到的“三结合”对“三为主”的继承和丰富,实际上都是发展。“三结合”与“三为主”固然都体现着服务精神,但“三结合”与“三为主”相比较,在形式上,“三为主”主要是偏重优质的管理,而“三结合”则是直接的服务,这是一种发展;在内容上,“三为主”在很大程度上仍然是行政干预,而“三结合”则是在很大程度上体现着利益导向,更贴近农民群众发家致富建立文明幸福家庭的心理,这也是一种发展,是“三结合”在解决人口问题的着眼点和观念上对“三为主”的发展。“三为主”着眼于狭义的人口观念上,在很大程度上是就人口解决人口,就计划生育解决计划生育;而“三结合”则着眼于广义的大人口观念上,把人口和计划生育问题放在经济社会发展全局的大环境当中来解决,它同发展农村的两个文明建设紧密结合起来,解决了人口与计划生育工作发展的内部动力源泉问题。由狭义的人口观念拓展到广义的大人口观念,无疑是一个重大发展。

由“三为主”发展到“三结合”有其深刻的时代背景,是我国人口转变由转变不彻底向彻底转变发展的需要。

改革开放形势的迅速发展,社会主义市场经济体制改革的深入进行,使我国社会的各个领域发生着深刻的变化,这也势必影响到计划生育工作,推动计划生育工作向深层次发展。事实是计划生育工作原来有些行政手段不适用了,单纯依靠行政约束也难以提高工作水平,必须把计划生育工作与发展经济结合起来,与两个文明建设结合起来,引入利益导向机制。这就为“三结合”的产生作了有力的铺垫。时代呼唤着“三结合”的诞生,80年代末90年代初,“三结合”在“三为主”的基础上应运而生,更加体现了新的时代特征。

“三为主”朝着“三结合”发展,又是我国人口转变由转变不彻底向彻底转变发展的必然趋势。目前,我国人口的出生率已经下降到较低水平,接近实现了人口转变。但是,又必须承认,我国的人口转变是不彻底的。这是因为,我国目前的低生育率具有很大的不稳定性,人们传统的生育观念并没有转变到更替水平的生育数量上来,生育率的下降在很大程度上是靠行政干预的结果,具有很大的反弹性。如果这种干预稍一放松,目前的低生育率就要迅速回升。我国目前的生育控制并不要求在更替水平的基础上再下降多少,并不是越少生越好,而是要提高工作质量,努力巩固目前的更替水平。要做到这一点,除了继续施行必要的行政干预措施外,要在转变人们生育观念上下功夫,弱化以至消除其反弹力。转变人们的传统生育观念,没有深刻的社会经济变迁,没有人们物质文化生活的极大提高,没有科学、文明的生活方式的形成,没有妇女的解放和妇女地位的提高,没有家庭结构向小型化的不断演进,是不行的。所以说由“三为主”向“三结合”的发展,正是为我国人口转变由转变不彻底到彻底转变创造有利条件,在我国人口转变的历程上是有其必然性的。

综上所述,在“三结合”与“三为主”的关系上,我们论证了这样一个命题,就是:“三结合”是对“三为主”的继承、丰富和发展。这个命题的重要意义在于,从理论上揭示了“三结合”与“三为主”的统一性,揭示了“三结合”既不是计划生育与发展经济并重的口号,更不是忘掉计划生育单纯发展经济的口号,而是一个完全彻底的比之“三为主”更深化了的计划生育工作口号,与“三为主”一脉相承。如果我们牢固地立足于这个命题之上,便不难澄清在推行“三结合”中出现

的种种模糊认识。比如“种别人田荒自己地”的认识,就是没有把“三结合”当成计划生育工作的口号。既然“三结合”比之“三为主”是更深化了的计划生育工作口号,那么实行“三结合”种的就是自己的地,在实行“三结合”的过程中,就一定会坚持计划生育工作的主体地位,一切着眼于计划生育工作,一切服务于计划生育工作。这样做的结果,不但荒不了自己的地,相反会使自己的地更加肥沃,结出的果实更加丰硕。再比如,说搞“三结合”是绕圈子,打迂回战术无必要的认识。迂回战术作为一种战术自有它的妙处,绕圈子自有它的道理。计划生育工作的目标就是转变人们的传统生育观念,使其少生优生。而这种转变单靠行政干预是解决不了问题的,要有更加丰富深刻的经济社会内容,靠两个文明建设的发展,绕圈子,打迂回战术就是为这个转变创造条件。我们的干部往往喜欢用行政命令的办法解决问题,但在解决人们生育观念方面的问题单靠行政命令是不行的。还有其他一些认识,归根结底是我们的干部对经济、文化因素对生育的深刻影响作用认识不足。当然也有一些具体问题,例如计划生育部门缺少协调功能的问题,这是需要积极向各级政府反映,并应切实加以解决的问题。

二、建立落实“三为主”推行“三结合”相统一的综合运作机制

基于对“三结合”与“三为主”关系统一性的理解,我们认为在其操作中,必须建立一套落实“三为主”推行“三结合”相统一的综合运作机制。其基本点应当是:

1. 坚持政府领导行为相统一

现在大家都在讲,“三结合”是政府行为,需要各级政府领导唱主角,协调有关部门密切配合,动员广大群众积极参与,这毫无疑问是对的。不过这里“政府行为”之间应加进“领导”二字,变为“政府领导行为”。这是因为政府扮演的归根结底是领导角色,政府工作千头万绪,不可能去实际操作某项工作,只能是宏观领导,真正的实际操作者还是各有关部门和群众。落实“三为主”也应当说是政府的领导行为。我们认为,这两种政府领导行为应当统一起来,把“双三”的运作拧成一股绳,熬成一锅粥,做到统一规划,统一部署,统一检查,统一考核。这里关键是各级政府对这种统一性是否有真正深刻的认识,只有认识上去了,才能有积极性去抓这个问题。当然,不同级别的政府,其领导行为应有所不同。国家这一级主要是决策;省、地(市)这两级主要是制定战略规划,将人口与计划生育纳入经济社会发展战略规划中去,实现区域的人口与经济社会资源环境协调发展;县(市)这一级既要把人口和计划生育纳入县(市)经济社会发展战略规划之中,又应对本县(市)制定出可操作的实施方案;乡(镇)、村这两级主要是根据本社区情况,实施县(市)级制定的实施方案,其行为应当更具体,以至进村入户,面对面的开展工作。

2. 坚持相关部门动作相统一。

政府各相关部门,特别是农口各部门,如:农牧、林业、水电、乡镇企业管理、畜牧食品、农机管理、扶贫开发等部门,是实行“三结合”中不可缺少的力量,这些部门必须在政府领导下,把落实“三为主”实行“三结合”纳入本部门的职责范围之内,结合自己的业务,通过各种优惠政策和优质服务帮助农村计划生育户解决困难发家致富,切实做到统一步调,协调动作,齐抓共管,在落实“三为主”实行“三结合”中形成强大的合力。

3. 坚持管理与服务相统一。

“三为主”工作方针阐述的是计划生育工作自身的规律,落实“三为主”主要是搞好计划生育内部自身的规范化管理,当然管理也是服务,但管理与服务毕竟有区别。“三结合”道路揭示的是计划生育工作同外部大环境,即物质文明建设和精神文明建设全面的联系,它突出强调的是在生产、生活、生育中的优质服务。在“双三”运作中,就必须将管理和服务有机地相统一一起

来,寓管理于服务之中。

4. 坚持协调内功能与外功能相统一。

在落实“三为主”实行“三结合”过程中,作为计划生育部门应有两种协调功能:一种是内部协调功能,协调本部门各单位各尽其责,形成合力;同时还应有同外部的协调功能,这就是与各有关部门的协调。作为计划生育部门,在推行“三结合”中,重要的是要找准自己的位置,对上要为领导当参谋,出点子,对下为群众想办法,找路子,而对与自己平行的各有关部门呢,那还需要有协调的功能。作为对各部门的宏观协调,协调者应当是政府,但是政府日理万机,忙得很,事事都指望政府去协调那是不现实的。在实践上,计划生育部门的协调作用不可缺少。现在的问题是,计划生育部门在部门分工中缺少这种功能。为计划生育部门争取这一功能,国家计生委和各有关专家做了不少工作,要求成立各级人口委员会,但至今未果。我想为了更好地把“双三”落到实处,今后应继续努力,以争取计生委更名,争取赋予计生委以协调同级各有关部门的功能,否则“双三合一运作机制”就难以顺利运转。

5. 加大投入,确保“双三合一运作机制”的顺利运转。

这里所说的投入主要是指人力和财力的投入。人力投入主要是各级政府要舍得组建一支足够数量的较高素质的各级专业计划生育队伍,特别是乡、村、组基层计划生育队伍要建设好。这里特别要强调的一点是各级要精心挑选配备一名精明干练、开拓创新的计生委主任。实践一再告诉我们,哪个地方的计划生育工作搞得不好,那里必定有一名出类拔萃的计生委主任。政府的点子要靠他出,下边的工作要靠他组织去抓。政府只要把一名最优秀的干部派去,同时又积极支持他的工作,就不愁那个地方的计划生育工作上不去。

加大财力的投入是“双三合一运作机制”有效运转的可靠保证。没钱不好办事,各级政府应根据本地情况痛下决心为计划生育多拿点钱。山东省兖州市计划生育工作取得了突出成绩,与此紧密相关。该市没有一分钱计划外生育罚款,市政府明确提出:“工作再难不给计划生育添难,资金再紧不紧计划生育”。1994年在财政比较紧的情况下,市财政拨付计划生育专项经费144万元,全市人均达2.48元。进入1995年以来,各级政府又按照搞好优质服务的要求,本着高起点、大投入、一步到位的原则,优先集中资金保证服务站(室)建设需要。截止1995年5月份,全市用于服务站(室)配套建设累计投资达1600万元,总建筑面积超过1.3万平方米,其中每个乡镇服务站平均500平方米以上。正是这种大投入才保证了该市“三为主”和“三结合”的落实和推行。

(上接第42页)

18. 王国强,“国际人口与发展大会及其给予我们的启示”,《人口与经济、社会协调发展初探》,1995. 3.
19. 盛朗,“中国人口与经济,社会发展状况”(1993),同上书。
20. 国务院新闻办公室,《中国人权状况》,中央文献出版社,1991。
21. 姚新武、尹华,《中国常用人口数据表》,1994。
22. 国务院妇女儿童工作委员会办公室,《中国儿童状况分析报告》,1994. 12。
23. 冯立天等,《中国人口生活质量研究》,1992。
24. 《中国计划生育年鉴》1994。