

计划生育后进村落实“村自管理”的探讨

中共福建省长汀县委 陈 群

计划生育工作的实践充分说明,要抓好计划生育工作,仅有县、乡干部的积极性是很不够的,行政村一级的干部能否自觉地按计划生育条例的要求,切实负起责任,积极主动地抓落实是关键性的问题。本文把以行政村为阵地,依靠村干部和群众的力量全面地落实计划生育的各项管理工作,简称之为“村自管理”。认真落实“村自管理”是解决农村计划生育工作难度大,提高计划生育工作水平“治本”的根本性问题,是落实抓基层、打基础关键性的任务。目前,应该把工作的重点放在基层,从村抓起的问题在认识上已经没有疑义了,但应如何去落实计划生育“村自管理”的问题,特别是计生后进村的“村自管理”却是一个尚待作进一步探讨和进行试点的问题。本文以计划生育后进村为分析探讨对象,提出一些可操作性的具体对策,以促进“村自管理”落到实处。

一、存在的十个主要问题

1. 村两委主要干部和党员带头作用差。目前许多村的计划生育工作之所以落后,其最突出的问题是村两委主要干部自身没带头实行计划生育,包括村干部、党员的直系亲属带头超生、带头早婚早育,甚至弄虚作假、欺上瞒下,以致影响全村计划生育工作的开展。

2. 自制土政策,我行我素。有些村干部为了维持人际关系或宗族关系的平衡;或者为了应付上级下达的任务,自制土政策。如:有男孩才安排结扎或补救措施,不按标准征收计划外生育费,而自制标准等等。

3. 怕得罪人,不敢主动开展工作。由于计划生育的对象都是邻里乡亲,且还要世代相处。抓计生工作,在一些有女无儿户的认识和观念还跟不上的情况下,认为是做断子绝孙的事。因此,不敢主动地抓计划生育工作。

4. 发动群众工作不落实。依靠群众、发动群众是我党一贯的工作路线。在计划生育工作中,主要是通过成立计划生育协会组织来落实发动群众工作的。有些村计生协会组织没成立或者是空架子,有的为应付检查,虽有会员名单,实际上是村干部或党员的名单抄上墙,没有群众参与,没有活动制度,仍处于少数人做多数人工作的局面。

5. 计划生育统计工作差。搞好统计工作是做好计划生育工作的重要保证,是一项重要的基础性工作。目前村级统计工作存在的问题主要表现为:人口婚育状况底子不清,婚、孕、育、死、外出等情况凭打听、传说做登记,误差很大;有的帐卡混乱,各种簿册之间存在矛盾;有的没有认真登记。错漏甚多,有的没有及时做帐卡登记,特别是少数村有意包庇计生对象,故意瞒报。

6. 观念滞后。观念问题具体分为工作水平观念和生育观念两个方面。工作水平观念滞后是指一些村还存在不少计划外生育和早婚早育,却自认为比过去强多了,而自满自足,有的甘居中游,有的甚至甘居落后。在生育观念方面的滞后指的是,随着社会主义市场经济的发展,不少地区的农民由发展生产闯市场的需要,想多生孩子、生男孩的观念淡化,逐步摒弃了旧的生育观念,自觉实行了少生优生。而一些落后村的不少人,仍是死抱“重男轻女”,“多子多福”,“传宗接代”的陈腐观念不放,甚至连一些村干部、党员也是这样。

7. 畏难情绪重,对工作消极应付。由于客观上困难多,工作难度大,而产生畏难、消极的情绪。在一些偏远山区的落后村,客观困难确比先进地区多一些。如:“四通不通”,即:公路不通、电话不通、电不通、广播不通。有些地方一座大山只住两户人,全村走一遍十天半个月还不够,乡干部下村得带米带菜。如,有个

多的干部下村 8 天时间,就用袋装榨菜配了 24 顿饭。加上原来工作的基础差,工作难度确实很大,由此而产生畏难和消极情绪,许多该做的工作没有去做。上级有检查或填报表时,就设法应付敷衍。

8. 少数村有意包庇超生对象。在计划生育统计中,故意瞒报、少报,这样做有的是为了骗取奖励和荣誉;有的是为了帮助“关系户”逃避处罚;有的为了避免受到上级批评或增加计生工作的任务。

9. 计划生育宣传教育工作不落实。搞好宣传教育是计划生育工作的中心环节,它包括:政策、法规宣传、节育避孕、优生优育知识宣传和计划生育重要性和必要性的宣传等。在一些计生工作的落后村,看不见计生标语、墙报,听不见计生广播,群众不了解计生政策的规定,也不懂节育避孕、优生优育知识,更不懂根据政策规定相互监督。

10. 计划生育的“两公开一监督”不落实。不落实的原因有的是因村干部自己没有带头实行计划生育,而是带头搞生育上的不正之风,所以不敢搞“两公开一监督”;有的是怕得罪人不敢将计生情况公开;有的是因对计划生育工作不重视,消极被动而没有公开;有的甚至搞假的“两公开一监督”。

二、原因分析

以上种种现象,反映了计划生育后进村存在的典型问题,不少也是计生后进村的普遍问题,必须认真地分析产生这些问题的原因。造成计划生育工作落后的因素是错综复杂的,有的问题本身就是原因之一。经调查研究,笔者认为除了认识和观念上原因以外,其他还有十个方面的原因。

1. 党支部的战斗堡垒作用差,党员干部素质偏低。有些支部的党员、干部老化,没有学习制度,目标管理责任制没制定或不落实,特别是支部书记的人选不合适,加上一些党员带头超生、计生工作就难以开展了。“党员干部带了头,多数群众就会跟着走”,这是多年来计划生育成功经验的总结。正如俗话说:“打铁先要腰杆硬”,村干部没有带头,抓工作的腰杆就硬不起来,工作就不可能抓好。

2. 村干部待遇偏低,存在后顾之忧。担任村主要干部每月只有 40 元的补贴费,其他村干部还没有补贴,村财力差的地方,无法支付干部的误工补贴,长期这样下去,必然影响他们开展工作积极性。同时,一些村干部还担心在他们年老离任后,丧失了劳动力,无养老的保障安度晚年。有的担心离任后遭到报复或子女亲属遭报复。

3. 激励和制约机制不够有力。由于农村计划生育工作条件差、困难多、难度大,在村干部待遇偏低的情况下,如果刺激村干部积极性的激励机制不够有力,必将会影响计生工作的落实。但是,有些地方的经济条件不错,但计生工作仍很落后。在诸因素中,制约机制不够严厉,处罚措施和“一票否决制”不落实也是重要因素。通过激励诱导机制和制约机制,两者同时产生作用力,在同一方向的“一拉一推”互补形成合力,必将有力地改变后进状况。

4. 经济基础差,客观困难多,工作难度大。村财力不足,除了干部误工补贴无法兑现外,还有给节育对象的各项补贴和服务活动要用钱,对村干部、党员和节育对象的利益诱导机制也需要经费。但有些计生工作落后村连贴几张标语的钱都有困难,经济基础差的确是造成计生工作落实的重要原因之一。客观困难突出地表现在:财力、交通、通讯、宣传和技术服务等方面。条件差促使工作难度加大,要达到先进村同样的水平需要花的气力增大和条件增加。如此相互影响形成一个恶性循环的“怪圈”,使计生工作长期处于后进状况。

5. 计生管理员素质不适应。有些村管理员是兼职的,出现顾此失彼;有的在招聘过程中,行私舞弊,把一些素质很低的人,“走后门”聘为村计生管理员;有的在招聘前基本素质就很差,招聘后又无参加有效培训。所以,连基本的计生统计工作都无法做好,更谈不上去做好其他各项工作。

6. 宣传工作不落实。由于宣传工作不落实,群众不了解生育政策的规定,不了解实行计划生育对国家、个人的重要性和必要性,舆论环境的倾向不利于计划生育工作。正当的宣传形不成气候,不利于计划生育的“小道消息”就发挥了较大的阻碍作用。还有的因不了解节育避孕科学技术知识,而造成计生对象的恐惧心理,也产生较大影响。

7. 节育技术服务条件差。设立村计生服务室对于计生服务工作的落实有着至关重要的作用。在计生后进村往往因节育技术服务跟不上,使得节育对象术后随访和服务指导工作不落实,一些如上环、使用药具的指导工作没人去做,既造成节育对象的不便和交通上的浪费,同时又因容易出现伤口感染和其他并发症,影响计生工作的开展。

8. 经常性工作不落实。制度不健全,有些地方开展计生工作没有制定制度,上级有部署就集中几天,没有布置就“放空”。对上级反复强调要求落实的

各项制度。如：两公开一监督，党员、计生协会会员联系户制度及宣传教育制度等等没有落实，工作时紧时松，造成工作难度加大。

9. 发动群众工作差。计生协等相关的群众团体，组织不健全，制度没有定、活动不落实。

10. 执行政策上的偏差。具体包括：执行政策没有连续性，时严时宽，根据亲疏的不同而宽严度不同，不是一视同仁，群众中由不满情绪，发展为抵触情绪。有些地方长期没有抓住收计划生育费的工作，或因人而异乱征收。

三、对策与措施

针对以上情况，从可供选择使用、便于操作管理的角度考虑，提出以下十五点具体对策与措施：

1. 实行“人盯人”的管理办法，落实支部、村委干部任期目标管理责任制。即：全面实行党员责任户制度。工作较难做的对象由支书、主任和“两委”成员负责。党员应负责落实责任户每季按时查环查孕一次，认真落实孕前管理和孕后补救措施，以保证不出现计划外生育，并制定有效的惩罚规定，形成党员干部人人重视，齐抓共管，克服只有支书、主任等少数人着急的局面。村支部、村委会干部任期目标管理责任制的内容，应突出计生工作指标，具体制定出现计划外生育对村干部的处罚办法，每个支委和村干部除了负责工作较难做的责任户外，还应负责由几个党员责任户组成的责任组，并制定奖罚措施，以保证计生工作的重点对象有专人负责。

2. 强化“两公开一监督”制度。落实这个制度要力避走形式、做样子、搞“假把式”。要制作可保留一定时间的公开宣传栏，确保群众都能看到，公开内容应分类分期进行，首先是公布党员、干部的情况，然后公布群众的情况，公布内容包括发证的情况，生育情况，处罚情况，查环查孕情况等等。确保这些内容“四上墙”，并设立举报箱。

3. 广泛地开展宣传教育活动。宣传的目标是使广大群众懂得生育政策规定、计划生育的有关知识和重要意义。宣传的形式要多样化，如：算帐对比，宣传品入户，以及敲锣打鼓放鞭炮送准生证，开展人口与计生基础知识教育，群众喜闻乐见的文艺演出等活动，要充分运用广播、标语、宣传栏、各种会议、办理各种扶持优惠待遇手续的时间，开展宣传活动，使之家喻户晓、人人皆知。

4. 全方位建立健全计划生育激励和制约机制。对村一级来说，激励和制约机制可以归纳为“八给”、

“十不给”。“八给”具体内容是：一给奖金，二给农业开发项目，三给低息或无息贷款，四给荣誉，五给养老保险待遇，六给优先招工招干（包括子女），七给优先批地建房，八给优先承包新开发果园、养殖场等。“十不给”的具体内容是：一不给当村干部，二不给全村审批二孩生育指标，三不给招工招干，四不给批地建房，五不给贷款，六不给养老保险，七不给开发项目，八不给奖金，九不给荣誉，十不给办理自材料及工商、驾驶等其他各种执照审批。

5. 健全计划生育群众组织。村计生协组织做到“四有”即：有组织机构、有牌子、有办公地点、有活动。除了计生协组织以外，还应健全相关的群众团体。如：老人协会，红白理事会，道德评议会等等，协助计生活动的开展。

6. 全面清理村干部中的计划外生育的问题，坚决撤换自己或直系亲属带头超生的干部，补充年轻有朝气、有魄力的干部，增强支部战斗堡垒作用。

7. 实行以户口簿领取准生证制度。这是一项加强人口管理的有效措施，后进村往往户口登记较混乱，户数和人口数底子不清给计划生育带来较多困难。通过凭户口簿领取准生证制度的落实，有利于促进农村的户籍管理和计划生育的统计工作。

8. 实行与接生员签订管理合同制度。目前，一些后进村人口统计不准，超生数也不清。其中一个重要原因是对村接生员（包括无证经营的接生员）缺乏有效的管理措施，应通过制订合同，加强对接生员的管理，并发挥其作用。合同的内容应包括：按时向乡村计生管理人员汇报本村接生数，在接生时查验准生证，开展术后随访、节育、避孕、优生优育、婴儿保健服务等。

9. 实行村管理员“达标”制度。应制定对村计生管理员职责和管理的细则，通过“达标”的检查和考试，促进村计生管理员工作能力和水平的提高，对不合格的管理员应及时调整。严处在招聘工作中的不正之风。

10. 实行分类挂门牌制度。这是一项国内外人口管理的成功经验，对后进村尤为有效。其方法是：对独生子女户、二女结扎户、一孩户等不同对象，在其家门上方钉上不同的门牌，可分为计划生育“光荣户”、“关心户”、“重点户”、“放心户”不同颜色的门牌，以便加强计划生育管理。

11. 实行婚育公证合同制度。把对育龄夫妇在生育管理上的要求，通过公证合同的（下转第37页）

降的比重较大,而上升的比重相对较小。似乎可以在39岁至40岁之间划一条线,初中文化至高中文化之间划一条线,上下两部分呈不同趋势。另外,随着今后人们对婚姻质量提出越来越高的期望值和要求,未来结婚者在不能通过各自调整而相互适应的情况下,会有更多的人走向婚姻解体这条路上去。所以,如果以后城市人口离婚率有所上升,当是意料中事。

——婚礼。如前所述,婚礼为结婚当事人及其家长、亲友所特别重视。这一形式仍会长久地保留下去。随着时代的前进,人们文化水平的提高,人民文化物质生活水平的提高,在普遍实行婚宴的前提下,旅游结婚行为越来越多的青年人所钟爱。在中国的传统观念中,到有关部门登记领取结婚证明并不算是真正结婚,只有举行婚礼才被视为正式结婚。虽然,城市较农村更开放,但是,在中国婚姻不仅是男女双方两个人的事情,还涉及双方家长、亲友,各自的同事、同学、朋友等,所以,婚礼在中国会长盛不衰,从目前看传统不是在削弱,而是在加强。

——婚姻支出,如前所述,中国婚姻支出几十年来,尤其是近十几年来呈上升趋势。如果我们关于婚礼的讨论是正确的,那么这种上升趋势是遏制不住的。在未来若干年中,随着中国的改革的深入,房地产市场的开放尤其是住宅商品化率的提高,都会产生引导消费的作用,使得结婚者购买住房纳入结婚的主要开支中去,从而使结婚的支出成倍增加。

婚姻观念、择偶方式是重要的社会现象、社会问题,深入研究实属必要。本文就这次调查所涉及的问题加以讨论,随着社会现象的发展、变化,我们能够进一步观察、认识它,并能对它的变化轨迹作出更准确的判断。
(作者工作单位:北京经济学院人口经济研究所)

~~~~~  
(上接第29页)

形式确定下来。它包括:凭证生育,按期查环查孕,按要求结扎、上环,参加人口与计生基础知识教育课的学习等,以利于依法管理的落实。

12. 实行分派计生驻村特派员制度。对后进村选派能力强的乡镇干部驻下去,并对发现的问题,就地及时解决。对于因是班子自身问题的,可物色合适人选及时调整。实践证明这是一项有效的好措施。

13. 实行“黄牌警告”制度。对计生后进村的村部挂计生黄牌,以经常提醒干部和村民,树立紧迫感,下气力改变后进状况,对连续二年挂黄牌仍无效的村,及时调整村领导人选。

14. 管好用好计划外生育费,建立计划生育奖励

基金。对独生子女户、二女结扎户等给予养老金保险待遇和生活补贴费,使他们有光荣感,享受特有的优惠待遇,激励其他生育对象向他们学习,自觉地实行计划生育。

15. 创办计生经济实体,增强“造血”功能。在一些后进村目前还有不少征收计划外生育费的对象,征收的钱可以用于补贴当前计生工作的经费。随着工作水平的提高,作为奖励、补贴和激励机制的费用将增加。同时,征收对象逐步减少。因此,应尽早建立计生经济实体,为落实计划生育工作建立经济来源基地,使计划生育工作向高层次发展。

