

计划生育管理

余孟仁 倪毓嘉 编著

南京大学出版社

全国计划生育中等专业学校试用教材

计 划 生 育 管 理

余孟仁 倪毓嘉 编著

南京大学出版社

1989·南 京

计 划 生 育 管 理

余孟仁 倪毓嘉 编 著

南京大学出版社出版发行
(南京大学校内)

江苏省国营练湖印刷厂印刷

开本: 787×1092 1/32 印张: 8.625 字数: 191(千)

1989年9月第1版 1989年9月第1次印刷

印数: 1—10200

ISBN 7—305—00584—3

R · 19

定价: 3.30 元

前 言

计划生育工作是一项政策性、专业性都很强的工作。加速在职干部教育和后备人才的培养，以适应计划生育工作的需要，是一项具有战略意义的十分重要的任务。为了更好地开展本部门干部教育培训工作，今年九月，国家计划生育委员会在南京召开了全国计划生育干部教育工作会议。提出了逐步建立计划生育系统培养、培训各级各类人员的教育体系的总目标。开展中专教育是这个教育体系的重要环节。根据这次会上确定的计划生育干部教育工作的指导方针的要求，计划生育系统的普通和成人学历教育以中专层次为主，要大量培养中初级人才，以满足加强基层计划生育工作的需要。目前，计划生育的中专教育主要办好两个专业：计划生育管理和计划生育医士。为了适应发展计划生育中专教育的要求，为了办好计划生育管理专业，国家计划生育委员会委托江苏省计划生育委员会负责中专计划生育管理专业统编专业课教材的组织工作。经过有关专家、教授和原书作者开会论证，制订了计划生育管理专业普通中专班教学计划和成人中专班教学计划。根据教学计划的要求，^①将该省1985年出版的五本中专教材进行了调整，扩大为九本，计有：《人口学概论》、《人口与计划生育统计》、《计划生育管理》、《优生与优育》、《计划生育技术》、《管理学概论》、《社会学概论》、《社会心理学》、《医学基础》。

这套教材的编写注意贯彻了理论联系实际的原则，力求反映我国当前计划生育工作水平，注重科学性、系统性、知识性、实用性。它是计划生育普通中专和成人中专计划生育管理专业的规定教材。计划生育医士专业的相关课程也要用其中部分教材，它还可以作为基层计划生育管理人员的岗位培训和短期培训的教材，而且是各级计划生育干部的必备读物。

这套教材的出版对计划生育中专教育的规范化有重要意义，是我国计划生育教育工作的一件大事。借此机会，向江苏省计生委、书作者和出版、印刷单位表示衷心的感谢。计划生育事业要不断向前发展，计划生育的教育工作也要不断改进。希望广大师生和计划生育干部关心这套教材，不断提出修改和批评意见，使之日臻完善。

国家计划生育委员会 宣 传 教 育 司

1989.10.

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 中国计划生育管理的性质	(1)
第二节 计划生育管理科学研究的对象	(7)
第三节 学习计划生育管理科学知识的意义、内容和 要求	(12)
第二章 基本知识	(18)
第一节 基本理论	(18)
第二节 基本原则	(23)
第三节 基本流程和环节	(33)
第三章 组织工作	(38)
第一节 组织工作的任务和要求	(38)
第二节 工作网络与管理组织系统	(41)
第三节 基层组织工作的基本环节	(49)
第四章 目标的制定与期终效果评价	(59)
第一节 计划生育的目标体系	(59)
第二节 年度人口出生率目标的制定	(65)
第三节 期终效果评价	(73)
第五章 目标管理	(79)
第一节 目标管理的一般知识	(79)
第二节 目标管理的环节	(82)
第三节 目标的分解、下达	(85)
第四节 健全目标责任制体系	(89)
第五节 信息管理和监督	(94)
第六章 政策的制定和执行	(99)

第一节	人口政策和生育政策	(99)
第二节	制定生育政策的原则和程序	(106)
第三节	政策的执行管理	(111)
第七章	宣传教育工作管理	(124)
第一节	地位和作用	(124)
第二节	任务和途径	(127)
第三节	宣传心理学的运用	(133)
第四节	宣传力量、宣传方式的组织和运用的原则	(142)
第五节	宣传教育的计划和控制	(144)
第六节	效果评价	(148)
第八章	结婚、生育管理	(151)
第一节	目的、任务、要求	(151)
第二节	管理系统和系统管理	(154)
第三节	基本原则、做法和制度	(156)
第九章	技术服务与避孕药具供应管理	(170)
第一节	技术服务的内容和原则	(170)
第二节	节育措施管理的基本方法和制度	(174)
第三节	对节育手术的质量管理	(179)
第四节	避孕药具供应的体制和原则	(184)
第五节	避孕药具供应的基本方法和制度	(187)
第六节	避孕药具的使用指导	(191)
第十章	统计工作管理	(195)
第一节	目的和任务	(195)
第二节	工作计划和实施的原理	(197)
第三节	统计工作质量管理的环节	(200)
第四节	贯彻统计法	(203)
第五节	统计工作评价	(207)
第十一章	财务管理	(213)
第一节	计划生育的社会经济效益	(213)

第二节	计划生育财务管理的目的、任务、范围	(221)
第三节	预算与财务控制	(224)
第十二章	工作计划的制订与实施	(232)
第一节	制定工作计划的目的、意义	(232)
第二节	制定工作计划的原则和程序	(234)
第三节	工作计划的分层、分类与协调	(240)
第四节	工作计划的实施与修正	(244)
第十三章	管理干部的自身建设	(252)
第一节	人才在社会主义现代化建设中的作用	(252)
第二节	人才的个体结构和群体结构	(255)
第三节	管理干部的选配、使用和培养	(261)
第四节	管理干部的学习、修养和锻炼	(264)
后记		(267)

第一章 导 论

中国的计划生育管理科学知识是中国计划生育管理实践的产物，是为指导中国的计划生育管理实践，推进计划生育工作服务的。

第一节 中国计划生育管理的性质

有关的几个概念

管理是指为了实现一定的群体目标而进行的有计划、有组织的活动过程。

目前，国内外对管理的定义众说不一。但在下列几点上看法是一致的或基本一致的。

一、管理是有目的的，是为实现一定的目标服务的。

二、实现群体的目标，只有依靠群体的共同努力才能实现，任何个人或少数人是无法实现的。

三、在群体实现共同目标而努力工作时，必然需要有人去做计划、组织、指挥等管理工作，合理地聚集和使用好各种资源。

管理是个客观存在。人类社会诞生之日即是管理开始之时。中国的计划生育管理是伴随着计划生育工作的产生、发展而产生、发展的。人们常说的会管理和不会管理，或者说管理水平高或低，并不等于管理的存在和不存在。不会管理或管理水平低，是指管理的落后状态，管理缺乏应有的成

效。一般地说，所谓会管理和不会管理，或者说管理水平的高或低，也总是同上述三个要素的实际情况相关的。目标是否制定得合理、积极、可行，全体成员是否齐心协力为实现共同目标而努力奋斗，管理者是否能科学地计划工作，科学地组织、指挥全体成员为实现共同目标而高效率地进行工作。这些正是决定管理水平高低不可缺少的主要因素。这三个要素是相互关联的，而其中第三个要素起着主导的、决定的作用。

行政管理是指行使国家权力对社会公共事务的管理。

人类社会存在着各种各样的管理。有手工作坊的管理、商店的管理、学校的管理、农场的管理、工厂的管理、公司的管理，等等。但这些都是小的社会群体的管理。还有一种社会公共事务的管理，是面向全社会的。

社会公共事务的管理始于原始社会。在原始社会里，生产力低下，原始部落人数少，活动范围有限或常迁移。部落首领既管理部落公共事务，又直接参加生产劳动。因为那时的公共事务很简单，抵御外部落的入侵、执行本部族的习俗（没有文字的自然形成地形成的部落内的风俗习惯）、祭祀、祭神等。后来随着生产力的发展，私有制和阶级的出现，国家诞生了。从此，社会公共事务的管理便由统治阶级使用国家权力来进行管理。行政管理便由此而开始。所以可以这样说：行政管理是人类社会发展到一定的历史时期对社会公共事务的一种特定的管理形态。

行政管理总是建立在一定的经济基础之上的，是有阶级性的。它代表着统治阶级的利益对社会公共事务进行管理。它总是力图以统治阶级的思想意识和道德规范来进行社会公共事务的管理。这些都比较集中地体现在国家的法律和政府的各种行政管理法规之中。法律和法规是进行行政管理的依据

和手段。社会主义国家的行政管理和资本主义国家的行政管理的根本区别就在于所代表的阶级利益不同。正如列宁所说，“资本家所关心的是怎样为掠夺而管理，怎样借管理来掠夺。”社会主义国家的行政管理是为人民谋利益而管理，借管理为人民谋利益。

计划生育管理是指组织协调各方面的力量，动员、组织人民群众共同去实现各个时期的人口再生产的调节计划。

计划生育管理的这个定义，包含了以下的要素：

第一，管理的目的在于实现各个时期的人口再生产的调节计划。

第二，管理目标的实现靠人民群众的共同努力，决不是靠少数人的努力所能实现的。

第三，只有通过计划、动员、组织、协调等一系列的管理工作过程，才能使人民群众为实现人口再生产的调节计划而共同努力。

有计划地组织、协调，包括人、财、物、事的组织、协调，包括宣传教育、技术服务、药具供应、经费保障等的组织、协调工作，以及政策和措施的协调工作。

计 划 生 育 管 理 的 性 质

中国的计划生育管理是社会主义国家行政管理的一个方面，是社会主义中国行使国家权力对人口再生产这项社会公共事业进行的计划管理。

中国计划生育管理的这种性质表现在以下几个方面：

第一，中国的计划生育计划，是一项国家计划，是一项全社会的计划。家庭生育计划是在国家计划指导下制定、落实的，而不是任由家庭自发确定的。

中国的计划生育是中国社会主义建设的产物。我国从一

九五三年进入有计划的社会主义建设时期开始，人口与经济、社会发展矛盾已相当明显，在这种情况下，党中央从一九五五年起，宣传提倡节制生育，一九五七年提出开展计划生育。控制人口增长的计划纳入经济、社会发展计划始于第三个五年计划，当时提出到一九七〇年，全国人口应控制在八亿。后因“文革”而执行中断。年度人口增长控制计划始于一九七三年。从那一年开始，国家下达年度国民经济计划时，含人口自然增长率的控制指标。从一九八二年开始，国家确定到公元二〇〇〇年的人口总量的控制目标，又确定了在这一时期内各个五年计划期间的人口出生率、自然增长率和人口总量的控制目标。国家在制定社会人口再生产计划的同时，对家庭生育提出了明确的计划要求。在七十年代提出了晚、稀、少的要求，即：晚婚（男二十五岁，女二十三岁，城市略高）、少生（一般两个）、稀生（两个孩子间隔三、四年）。八十年代提出了城市普遍要求一对夫妇只生一个，农村提倡一对夫妇只生一个，确有困难的经过批准有计划地安排生育第二个的要求。上述计划和要求两者是统一的。

第二，中国的计划生育是由中国共产党和中国政府发起、领导的，由政府进行全面管理的。

中国的计划生育不是民间事业，而是政府管理的一项公共事业。一九五四年，政务院副总理邓小平和党的副主席刘少奇，先后指示政务院有关部门和中共中央与政务院的有关部门要支持群众避孕、节育，明确要求要在干部、群众中宣传适当节育。一九五五年，中共中央第一次发出在党内和干部、群众中宣传避孕、节育的指示。一九五七年，毛泽东同志在最高国务会议上第一次提出要逐步推行计划生育。大城市在市政府领导下开展了计划生育工作。在冀、鲁、川、豫、苏、

浙等人口稠密的省份，在地方党、政领导下，开始了农村试点。这表明，中国计划生育一开始，就是在党委和政府的领导下，作为一项社会公共事业来开展的。

一九五八年到一九六一年，由于人民公社化和大跃进运动以及随之而来的国民经济三年困难时期，刚刚起步的计划生育一度中断了。但随着三年经济困难时期的结束，人口出生率的迅猛回升，党和政府重新部署了计划生育工作，把逐步推行计划生育工作纳入了全国农业发展纲要，发出了认真开展计划生育的指示。一九六四年国务院和一些省、市政府成立了计划生育委员会和办公室，开始了计划生育的行政规划、组织、协调工作。在中央和不少地方的卫生行政部门内，建立了从事计划生育技术行政管理工作机构。在大、中城市和五分之一的县程度不等地开展了计划生育工作，并且积累了初步经验。

一九六六年到一九七〇年，灾难的文化大革命的掀起，除了避孕、节育药具科研、生产工作外，计划生育的一切行政工作都中断了。但是，人口出生率的上升，国民经济遭到的严重破坏，使国务院的领导以及毛泽东同志，重又部署开展计划生育。从一九六八年开始，首先在各级卫生行政部门内恢复计划生育工作机构，从一九七三年到一九七四年从国务院到基层党委和政府，层层建立了对计划生育领导小组，负责组织、协调各方面的力量来开展计划生育工作。一九七六年，粉碎了“四人帮”，一九七八年召开了党的十一届三中全会，中共中央和国务院进一步加强了对计划生育工作的领导。从1978年冬至1979年，在乡一级(当时为公社)普遍选配了计划生育专职干部。县和县以上的计划生育办公室，在人员数、质两方面得到了充实加强，并且强调在当地党委、政

府直接领导下开展工作。这就大大地推进了计划生育工作。进入八十年代以前，计划生育工作已在全国范围内普遍展开，即使在少数民族集居的地区，也开始了计划生育的宣传、指导、服务工作。在全国城、乡涌现了一批先进典型，积累了相当系统的经验。

进入八十年代以来，计划生育工作进入新的发展时期。党和国家把推行计划生育列为基本国策。一九八一年第五届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议决定成立国家计划生育委员会，之后绝大多数地方各级政府相继成立了计划生育委员会，成为政府对计划生育实行行政管理的综合职能部门。计划生育的事业机构从无到有，由少到多，逐步发展、健全。各种社会力量的组织、协调工作大大加强。计划生育的社会制导政策和措施逐步发展、充实。同时，广泛开展了国际交往和合作，扩大了国际影响。

第三，中国的计划生育工作是遵照法律和行政管理法规来开展的。

尽管我国至今还没有一部计划生育法，但中国的计划生育工作一直是遵法办事的。从法的体系来说，宪法是第一层，是国家的根本大法，一切法律与行政管理法规都必须服从它、体现它，决不允许违反它。第二层是法律，是由全国人民代表大会制定的，是要全国人民一体遵行的。一切行政管理法规不能与此相矛盾。第三层就是中共中央、国务院、中央和国家机关各部委和县与县以上党委和各级地方人民代表大会和人民政府制定的行政管理法规。行政管理法规形式多样，条例、规定、决定、通知、纪要、批示、批复等等，都是要求有关行政部门遵照执行或参照执行的。中国的计划生育长时间里主要遵照行政管理法规办事。在粉碎“四人

帮”后，推行计划生育纳入了宪法，也就是有了根本的国家法的规定。在新《婚姻法》中，对晚婚和计划生育等作了明确的规定。中共中央、国务院和地方党委和人大、政府都进一步健全了计划生育的行政管理法规。全国各地城、乡的计划生育就是遵照宪法、有关法律和行政管理法规在开展工作的。

第二节 计划生育管理科学研究的对象

管理周期、职能、行为过程

在明白计划生育管理科学研究的对象之前，要先明了管理周期、职能与管理行为过程等的涵义。

任何管理都有管理周期。管理周期有长有短。以计划生育管理而言，有年度的，有五年期的，有二十年期的。每个管理周期，都从制定目标开始，到期终评价实现计划目标的程度为止。一个长的管理周期，包含着若干个周而复始的短的管理周期。

在每个管理周期内，从制定目标、制定工作计划、组织分工实施工作计划，监督工作计划的执行，直至期终评价，是一整个管理过程。在这里，包含了一般管理书上所说的各个管理职能的体现。即，计划、组织、协调、人员调配、控制(监督)、沟通、决策、指挥等。这些管理职能的体现，都是管理的行为过程。比如，管理职能中的计划，包括制定目标、制定工作计划、制定或执行政策，以及制定相应的规章制度等一系列的行为过程。又如组织与协调，在一个管理周期内，在各项工作中，都有相关力量和工作组织与协调工

作要做。每项、每次的组织协调都是一个行为过程。

**计划生育管理
科学研究的对象**

计划生育管理科学研究的对象是，计划生育管理的原理、原则、基本方法和制度。

我们研究计划生育管理，目的在于揭示和掌握计划生育管理行为过程的客观规律，以便提高计划生育工作的效率和效益，推进我们的计划生育事业。这就是说，我们要研究指导整个计划生育管理的原理、原则，还要研究指导计划、组织、控制(监督)、指挥等行为过程的原理、原则和基本方法，还要研究计划生育各个专项工作，包括宣传教育工作管理，结婚、生育管理，避孕药具管理、节育技术服务工作管理、统计工作管理、财务工作管理等的指导原则、基本方法和制度。

计划生育管理科学的研究是要找准计划生育管理的原理、原则、基本方法。如果我们提出的原理、原则、基本方法，不能反映或不能完全反映事物发展的客观规律，则说明我们提出的原理、原则和基本方法是不正确的或是片面的，必须去寻找真正的原理、原则和基本方法，或者去修改、补充原先提出的原理、原则和基本方法，使之能反映事物发展的客观规律，成为名符其实的原理、原则和基本方法。

**计划生育管理
科学知识
与计划生育工作的
关系**

我们常说计划生育工作是一个比较大的概念，它包含了计划生育的管理工作和各种实际工作两个方面。这两个方面，对于做好计划生育工作来说都是必不可少的。它们之间不可彼此替代。但管理工作的好差处于首要的、决定的地位。因为，如果目标制定不恰当，政策制定不正确，各种相关的力量和工作组织、协调不

好，各项实际工作计划不科学，则即令人员业务(技术)水平较高，各种物质条件和社会环境条件较好，也是不能做好计划生育工作的。各项实际工作本身，也需要通过科学的管理才能做好。当然，实际工作的好差，也会反作用于管理工作。比如，我们制定目标，要收集资料、调查、预测、方案设计、决策，在这个过程中，我们要做大量的实际工作，如果每项实际工作因业务(技术)水平低，工作质量差，没有做好，那么，我们制定目标这项管理工作就一定做不好。

我们研究计划生育管理科学是研究计划生育工作的计划、组织、控制(监督)、指挥的客观规律，而不是研究计划生育工作中一项项的具体业务(技术)工作。比如，我们在计划生育工作中，常常要开展统计工作。我们只研究统计工作的计划、计划实施、质量控制和工作评价这些管理问题，而不是去研究统计的运算公式，抽样调查的具体业务，以及编制计算机程序等等。这些是别的学科研究的对象。

**计划生育管理
科学与实践、
经验的关系**

我们要研究计划生育管理的原理、原则和基本方法，就是要形成计划生育的管理科学。计划生育的管理科学与计划生育管理实践及其经验是密切相关而又互相区别的。

管理是个客观存在，管理是否得法，是否卓有成效，这是管理的评价问题。不善于管理，管理成效很差，这也是一种管理状况，也是一个客观存在。三十多年计划生育的管理实践，从城市到农村，从地方到基层，已经有了丰富的经验。有成功的，有受挫的，有时成功的，有时受挫的，有长期以来比较顺当的，有至今还是被动艰辛的。这正是我们获取计划生育管理科学知识的最宝贵的源泉。如同没有现