

吉林省 计划生育基层工作实践

董殿华 梁锐军 王瑞卿
主 编

东北师范大学出版社

吉林省计划生育基层工作实践

JILINSHENG JIHUA SHENGYU

JICENG GONGZUO SHIJIAN

董殿华 梁锐军 王瑞卿 主编

责任编辑:田天女 封面设计:苏亚南 责任校对:左 群

东北师范大学出版社出版 吉林省新华书店发行
(长春市斯大林大街 110 号) 吉林省经济信息中心开发办制版
(邮政编码:130024) 长春市印刷厂印刷

开本:787×1092 毫米 1/32 1990 年 11 月第 1 版
印张:10.75 1990 年 11 月第 1 次印刷
字数:250 千 印数:00 001—20 000 册

ISBN 7-5602-0504-6/C·8 (压膜)定价:4.50 元

本书执笔人

- 第一章 陈国铭 (吉林市计划生育委员会)
第二章 姜国民 (吉林省计划生育委员会)
第三章 张云奎 (长春市郊区计划生育委员会)
第四章 李 信 (吉林省计划生育委员会)
第五章 伊亚志 (吉林省计划生育委员会)
第六章 董国敏 (吉林省计划生育委员会)
第七章 冉桂杰 (四平市计划生育委员会)
王伟志 (辽源市计划生育委员会)
第八章 盛 富 (吉林省计划生育委员会)
第九章 贺 电 (四平市计划生育委员会)
第十章 王 力 (伊通县计划生育委员会)
第十一章 吴国庆 (吉林省计划生育委员会)
第十二章 薛宝生 (磐石县计划生育委员会)

加强人口理论研究，
总结基层实践经验，
开创计划生育工作新局面。

祝贺《吉林省计划生育基层工作实践》出版

李 波 洪

一九九〇年十一月十二日

前 言

李鹏总理指出：“计划生育工作不单是行政管理工作，在很大程度上是群众工作。”这段话阐明了我国计划生育工作的根本特点。多年来的实践证明，计划生育是一项社会性、群众性、思想性都很强的工作，这就使计划生育基层工作显得尤为突出，它是制约计划生育总体工作水平的关键部位。中共中央《公开信》发表以来，在国家计划生育委员会的指导下，在省委、省政府领导下，吉林省注意把计划生育基层工作摆在重要位置，不断研究和探索基层工作的特点和规律，又把1990年定为“基层工作年”，提出抓基层、打基础的指导思想，努力将全省的工作重心向基层倾斜，使基层控制人口的能力得到加强，建立了基层计划生育工作的新秩序。《吉林省计划生育基层工作实践》一书初步总结了十年来吉林省计划生育基层工作实践中的一些基本做法。它既不同于一般的管理学专著，也不同于一般的经验汇编，而是二者的结合，它是吉林省各级领导和广大计划生育干部辛勤探索的结晶。它试图给广大计划生育工作者以启迪，进一步提高计划生育基层工作水平。

编著一本总结计划生育基层工作实践的书，是我们的多年愿望。本书能够在很短的时间内完成，与国家计划生育委员会的关怀和支持是分不开的。吴景春副主任今年曾两次亲临吉林省，对计划生育基层工作给予具体指导和热情鼓励，促

进了这本书的形成。

由于我们水平所限，本书疏漏之处在所难免，恳请读者批评指正。

编 者

1990 年 11 月于长春

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 计划生育基层工作的涵义.....	(2)
第二节 计划生育基层工作的内容.....	(6)
第三节 计划生育基层工作的性质和特点	(12)
第四节 计划生育基层工作的作用及意义	(17)
第五节 计划生育基层工作初见成效	(21)
 第二章 包到低——强化领导责任	(27)
第一节 双项双轨目标管理承包责任制	(27)
第二节 计划生育创优活动	(34)
第三节 后进转化责任制	(39)
第四节 一票否决制度	(46)
 第三章 算着生——落实人口计划	(52)
第一节 自下而上,自上而下,制定 人口计划	(53)
第二节 严、少、缓、堵,保证人口 计划落实	(60)
第三节 人口计划执行情况的检查和考评	(66)
第四节 统一生育指标管理	(71)

第四章 治根本——活化宣传教育	(77)
第一节 传播知识, 转变人们生育观念	(78)
第二节 广泛深入开展社会宣传	(86)
第三节 进村入户开展宣传教育	(91)
第四节 建立规章制度, 搞好检查评比	(97)
第五章 建网络——搞好技术服务	(106)
第一节 健全服务网络	(106)
第二节 加强科学管理	(115)
第三节 提高服务质量	(128)
第六章 抓法制——严格执行政策	(139)
第一节 建立法规体系	(140)
第二节 实行合同管理	(149)
第三节 政策制订与实施	(164)
第七章 求实准——加强统计管理	(173)
第一节 完善统计网络, 培训统计队伍	(173)
第二节 建立各种统计工作制度	(177)
第三节 统计工作的规范化管理	(179)
第四节 提高统计质量的措施	(188)
第八章 拓财源——保证事业需要	(200)
第一节 开拓财源	(200)
第二节 财务管理实践	(207)
第三节 财务检查与监督	(212)

第九章 不空档——健全机构队伍	(226)
第一节 机构建立到底.....	(227)
第二节 稳定队伍的措施.....	(237)
第三节 提高队伍素质.....	(243)
第十章 抓经常——工作做到孕前	(253)
第一节 建立常规工作秩序.....	(255)
第二节 育龄妇女的分类管理.....	(262)
第三节 建设计划生育标准屯.....	(269)
第十一章 重考核——发挥激励作用	(276)
第一节 考核的地位与作用.....	(276)
第二节 考核的内容设计.....	(279)
第三节 考核方法及步骤.....	(286)
第四节 考核评分及兑现奖罚.....	(295)
第十二章 搞协作——实行综合治理	(302)
第一节 划清职责, 明确要求.....	(303)
第二节 形成合力, 确保贯通.....	(312)
第三节 组建协会, 发挥作用.....	(322)
第四节 采取措施, 巩固提高.....	(329)

期保健，节育技术服务，避孕药具供应与使用指导，节育手术并发症的治疗与生活安排，帮助独生子女致富，帮助节育户解决实际困难等等。是社会多方面力量共同作用的产物。

此外，从实践的角度看，基层计划生育管理与高层、中层的计划生育管理相比较，又具有下列特点：

——务实性强。基层计划生育工作的方针、政策，实现控制人口增长的计划目标和优生优育目标及措施都要一一落到实处，把上层、中层的一些重要政策一一变为现实。所以，基层计划生育工作是十分具体的工作。

——时间性强。基层计划生育工作，无论是落实节育措施或节育补救措施，都有很强的时间性，坐失时机往往造成难以挽回的被动局面，甚至直接影响预定目标的实现。所以，从一定意义上讲，在基层计划生育工作中，时间就是效率，就是成果。

——群众直接参与管理。基层计划生育管理无论是乡（镇、街道）的行政管理还是村民委员会、居民委员会的群众自我管理，都离不开群众参与。作为人民群众中的个人，既是计划生育管理的对象，又是计划生育管理的参与者。这是我们国家的政治制度、人民群众在国家管理中的地位决定的。在我国，人民是国家的主人，干部是人民的公仆、勤务员。实践证明，只有把群众当作主人，千方百计让群众参与管理，群众的主人翁责任感才能充分激发，计划生育工作才能事半功倍。

另一方面，作为计划生育基层的广大农村，还有突出的一些特点和规律。吉林省是农业省，农业人口比重为57.35%，实践证明，必须针对农村的特点进行分类指导，以适应农村的客观情况。农村的计划生育工作特点是什么呢？

第一、分散性

农村计划生育管理的分散性不是指管理体系的分散，而是指管理对象的分布和农业生产方式的分散。目前，农村以户为生产单位，作业区域不集中，而且缺乏现代化通讯联络手段，许多村屯“没灯、没声、没影”，管理的集中能力较差。特别是农村经济体制改革以后，家庭的职能不仅是生育单位，同时也是生产单位，从这个意义上看，农民之间相互交往的范围扩大了，而本村农民交往联系的频率却降低了。这种分散性特点在吉林省就比较突出，春、夏、秋农民在各自经营的土地上忙活，冬闲时，集体活动场所又因无力取暖而被迫关闭。因此，家民活动信息的获取渠道减少。这种分散性是农村计划生育工作区别于城镇的显著标志之一。

第二、季节性

农业生产同工业及其他生产不同，种植业具有较强的季节性。吉林省处在我国北方，每年4—10月是生产季节，春耕、夏锄、秋收，各家各户都投入主要精力。村、社一级干部的精力也投入到农业生产上。而11月至下年3月则是农闲季节，用农民的话说“地冻半年，人闲半年”，农民的注意力开始转移，这期间是结婚、妊娠的高峰季节。吉林省每年在元旦、春节前后都要掀起大规模的冬春计划生育宣传高潮，这是针对基层农村的季节性特点所采取的有效方法。

第三、复杂性

农村计划生育管理的网底在村社一级，而村、社与自然屯恰恰是人际关系联系最紧密的地方。在农村，有的地方是几代人同饮一井水，同吃一地粮，亲连亲，亲套亲。一方面，一些群众故意隐瞒情况；另一方面，村、社干部也不肯因为生孩子的事与乡亲撕破脸皮，甚至有的还持同情态度。此外，

基层的干部在计划生育工作中付出的代价往往同所得的报酬不成正比，也限制了他们积极性的发挥。因此，人际关系、管理体制、利益导向等诸多方面因素决定了基层计划生育工作的复杂性。

第四、直接性、

就是农村计划生育管理需要渠道畅通，减少中间环节，要求管理者与对象直接的、面对面地开展工作，也就是所说的“一步到位”

第四节 计划生育基层工作的作用及意义

计划生育基层工作和中层、高层一起，构成了计划生育的管理系统，三者互为依存，缺一不可。但是，在当前和今后相当长的时期内，计划生育基层工作在整个计划生育工作中都将具有极其重要的作用。离开了基层，计划生育工作必将成为空中楼阁，完成控制人口的目标也就成为一名空话。

一、计划生育基层工作的作用

计划生育基层工作的作用，说到底，主要是基层工作的作用。

在宏观上，基层计划生育的作用表现在：

(一)从系统的观点看，基层是计划生育管理系统庞大的子系统

系统是内涵很复杂的概念，一般地说，系统是指同类事物按一定关系所组成的整体。有时系统是指人、设备、资源及它们彼此间相互作用的复杂的组织。

组成计划生育管理系统的要素与其它管理系统基本相同，即人、财、物、任务、时间、信息等。所不同的是，计划生育管理系统的工作对象是人，具体的管理任务是“控制人口数量，提高人口素质”。因此它具有其它系统所没有的特殊性，即群众性、思想性、政策性、时间性和随机性。由于这些特点，计划生育在管理方法上必须采取与之相适应的措施，在队伍建设、阵地建设和管理方面，在依靠群众、综合治理、齐抓共管方面，在实施必要的组织、行政、法律的措施方面，都必须靠基层去完成都必须由基层来实现。可以说，离开基层这个庞大的子系统，计划生育管理这个大系统的正常运行是不可能的。

（二）从信息的观点看，基层是计划生育信息的重要来源

所谓信息，一般是指以不同载体为媒介反映出来的一种新的、有用的知识。计划生育是社会主义条件下对人口再生产进行有计划的调节。人口再生产涉及人们生活的方方面面，同时，各地区经济、科学、文化的发展和人们的婚姻、家庭、生育观念与行为又千差万别，极不均衡，而且又随时有所变化。要想真正做到有计划地调节人口，使之均衡、合理地发展，决策部门、领导机关必须掌握来自各方面的大量准确的信息并以此为依据，才能更好地组织实施工作，达到预定的目标。不言而喻，如果在决策之前不占有大量的信息资料，不进行科学的预测研究，决策就会盲目不当，进而导致失误，贻误工作。因此，在对人口规划、生育政策作出决定之前，就需要掌握全国或地方的人口现状、人口变动、人口发展趋势，人们的生育意愿，生育行为及对人口再生产的认识水平，个人和家庭在生产、生活中的问题和困难等等。只有准确掌握这些信息资料，进行综合整理，分析预测，才能找出人口再

生产的内在规律,做出符合我国国情和各地实际的正确决策。而上述这些信息资料,绝大部分乃至一定意义上的全部都只能来源于基层。因而,基层的队伍建设、阵地网建设,管理水平等因素,不仅与完成当前计划生育工作任务息息相关,而且对今后计划生育工作的深入发展也是至关重要的。

(三)从法制的观点看,基层是实施法制管理的关键环节

法律、法规是治国之本,是具有普遍约束力和强制力的行为规范。我们国家在付出巨大的代价之后,总结了一条重要的经验教训——依法治国。国家的政治生活、经济生活和社会生活的各个方面都必须有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。计划生育工作当然也不能例外。但是,由于长期以来,我们的一些干部特别是基层干部法制观念淡薄,习惯于粗放型的管理模式,习惯于以言代法,行政命令的工作方法。因此,依法管理计划生育工作的重要部位是基层。从法律的作用看,计划生育的法制管理与基层工作亦有着密不可分的关系。首先,法律、法规是基层工作必须遵守的行为规范,基层干部必须依照法律、法规的要求从事计划生育基层工作的管理。其次,基层是法律、法规强制力和约束力得以实现的主要环节。依法持证生育,依法签订各类计划生育合同,依法兑现奖惩政策,都离不开法律、法规的约束和规范,法律、法规在基层不落实,就谈不上依法管理。再次,法律、法规是基层工作的重要保障,只有实施依法管理,基层工作才能得以顺利进行。基层工作的对象和法律、法规规范的对象是一致的。实施对象的一致性和普遍性决定了基层工作在计划生育法制管理中起着举足轻重的作用。

在微观上,计划生育基层工作的作用还表现在如下等方面:

- 落实人口计划；
- 宣传注入政策和有关科学知识；
- 开展综合性服务；
- 巩固提高干部队伍；

二、计划生育基层工作的意义

计划生育基层工作对整个计划生育工作来说，是一个不可或缺的重要环节。抓好基层工作，是各级决策机关的远见卓识，具有利在当代、功在后代的重要意义。

(一)加强基层工作是建设计划生育这项社会系统工程的基础

在计划生育管理系统中，基层所承担的任务最复杂、最艰巨。只有基层工作的不断加强和完善，才能有计划生育总体工作水平的不断提高。基层工作对于保证计划生育这项社会系统工程的正常运行、建立长治久安的新秩序有着非常重要的意义

(二)加强计划生育基层工作，有利于“三为主”原则的落实

“三为主”当中的宣传教育为主是计划生育管理的出发点，是改变人们传统生育观念的重要途径。通过宣传教育，群众真正认识到推行计划生育是与国家、集体和个人利益密切相关的，从而增强实行计划生育的自觉性。避孕为主是实行计划生育的措施和手段，既可以保护妇女身心健康，也能够有计划生育子女。经常性工作为主是实现前两个为主要的根本保证，也是婚育管理系列化、制度化、科学化的途径。只有基层工作的不断加强和完善，“三为主”方针才能够全面贯彻落实。

(三) 加强基层工作, 有助于分工协作、综合治理目标的实现

人们的婚育行为是受其生育意愿支配的。所谓生育意愿就是指个人对生育行为的愿望和要求。也就是说, 人们为什么要生, 是早生还是晚生, 生多生少, 生男生女诸方面的想法和要求等。它是客观现实在人们头脑中的反映, 深受社会经济、政治制度、科学技术、文化教育、宗教信仰、道德观念、社会舆论及风俗习惯的影响和制约。由于基层与群众接触最直接, 最了解群众的各种心理, 可以根据群众的需要有针对性地开展工作, 往往会收到事半功倍的效果。

此外, 对于广大农村来说, 加强计划生育工作对农村的发展有着极其重要的意义:

——加强农村计划生育工作, 有助于控制农村人口过快增长, 防止农业劳动力基数膨胀。

——加强农村计划生育工作, 可以有效地缓解人口压迫生产力的矛盾, 加快解脱用手工工具搞饭吃的现状, 有助于缩短农业现代化的发展进程。

——加强农村计划生育工作, 有助于在控制人口数量的同时, 提高农村人口素质, 对于农村开展精神文明建设, 提高农民物质文化生活水平都是十分有益的。

——加强农村计划生育工作, 有助于深化农村改革, 加速建设社会主义新农村的步伐。

第五节 计划生育基层工作 初见成效

吉林省位于祖国东北地区中部, 共有土地面积 18 万平方

公里，占全国土地面积的 1.9%。地形明显分为东部山区和西部平原两部分，山区和平原面积分别占 50.9% 和 49.1%。

全省辖 8 个市、地、州，60 个县（市）、区。总人口为 2465 万（第四次人口普查数），人口密度为每平方公里 132 人，其中 70% 左右人口集中在西部平原，东部山区人口较为稀少。

全省农业人口约占总人口的 57%，少数民族人口占总人口的 10%，有朝鲜、满、回、蒙古等 36 个少数民族，其中朝鲜族人口约占全国朝鲜族总人口的 60%。1989 年 7 月 1 日至 1990 年 6 月 30 日，全省人口出生率为 18.40‰，死亡率为 6.12‰，自然增长率为 12.28‰。

党的十一届三中全会以来，特别是中共中央《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》发出以来，吉林省从计划生育工作的特点和规律出发，从本省的实际出发，把抓基层、打基础作为加强计划生育工作的重点，心往基层想，劲往基层使，无论是重大方针政策的出台，还是具体工作措施、工作方法的制定，都始终考虑到基层的实际困难和承受能力。在人力、财力、物力等许多方面，向基层实行了大量倾斜性投入，使基层的队伍建设、阵地建设和管理水平发生了前所未有的深刻变化和根本改观。计划生育基层工作的管理模式已逐步由传统的粗放型、经验型过度到法制管理型。全省初步形成了以法制管理为特征的，以领导责任机制、法制管理机制、利益导向机制和服务保障机制五大机制为框架的新的管理体系，《公开信》发表以来，全省人口出生率、自然增长率和妇女总和生育率逐年有所下降。人口出生率由 70 年代的 30‰ 以上下降到 80 年代的 20‰ 以下，自然增长率由 70 年代的 25‰ 以上下降到 80 年代的 15‰ 以下；育龄妇女总和生育率由 70 年代的 5.0‰ 以上，下降到 80