

乡镇计划生育



干部培训系列教材

乡镇计划生育管理

张秀娟 孙均树
山东人民出版社

XIANGZHEN JIHE SHENGYU GANBU PEIXUN XILIE JIAOCAI

.1

主 编 吕荣侃

副主编 郭亦寿 孙均树

编 委 程 舜 何文华 张心侠 刘座铭

乡镇计划生育干部培训系列教材

- 《人口学概说》
- 《人口统计与规划》
- 《生育与节育》
- 《遗传与优生》
- 《乡镇计划生育管理》

前 言

我国人口实现从高出生、低死亡、高自然增长的再生产类型到低出生、低死亡、低自然增长类型的转变，是社会主义初级阶段生产力发展的客观要求。要实现这一转变，在我国的具体历史条件下，单单依靠社会经济发展的自发机制是不可能的，更要依靠计划生育工作的强大推动。我国计划生育工作的重点在农村，农村计划生育工作的关键在农民生育观念、生育意愿的改变，这就要靠计划生育干部特别是基层干部的坚持不懈、深入细致、有说服力的群众工作。要做好这一群众工作，有赖于计划生育基层干部业务素质的提高。这一套系列培训教材正是为了这一目的而编写的。我们于1987年3月开始，组织了省内有关学科的专家、教授和计划生育实际工作者，深入实际进行调查研究针对乡镇计划生育工作的需要，编写了这一套教材，以提高乡镇计划生育干部的业务素质和管理水平，促进乡镇计划生育工作的规范化和科学化。

本系列教材包括《人口学概说》、《人口统计与规划》、《生育与节育》、《遗传与优生》、《乡镇计划生育管理》5个分册。这5个分册是相互联系、又各自独立的。《人口学概说》系统地阐述了人口学的基本理论和基本知识，介绍

了人口与自然界，人口与社会、经济的相互关系，并在此基础上分析了我国和世界人口发展的趋势，以及面临的问题和应采取的对策。《人口统计与规划》介绍了人口统计和人口规划的基本理论与方法，论述了乡镇人口统计和规划工作的原则、乡镇计划生育统计干部的工作的规范化等。《生育与节育》通俗地介绍了生育的基本原理、节育知识和技术方法，不同类型的夫妇最佳避孕方法的选择，以及建立乡镇计划生育手术室的方法和要求。《遗传与优生》从提高人口质量出发，介绍了人类遗传的基本原理，遗传病的分类、发病原理与防治，优生学的基本知识和优生措施。《乡镇计划生育管理》从乡镇计划生育管理的实际出发，运用现代科学管理理论，结合我国乡镇计划生育管理工作的经验，系统地介绍了乡镇计划生育管理的理论、内容和方法。本系列教材在编写中，注意了它的科学性、基础性和实用性。

本系列教材由下列同志审稿：山东医科大学教授苏应宽、江苏教育学院副教授凌定保、山东省人口学会副会长张秀娟、山东省计划生育委员会计财处副处长曲学兰。

本系列教材汲取了国内外许多学者的研究成果。编写过程中，在山东省计划生育委员会的领导下，得到了山东教育学院、山东医科大学、济南市计划生育委员会、济南市医药科学研究所、泰安卫生学校等单位的支持与关怀，在此一并表示谢意。

山东省计划生育宣教中心

1988年5月

目 录

第一章 导论	1
第一节 计划生育管理的性质和任务	2
第二节 计划生育管理的基本原则	13
第三节 乡镇的人口状况和计划生育管理的特点	20
第二章 目标管理	25
第一节 目标的特性	26
第二节 目标体系	29
第三节 管理目标的制订和计划生育决策	32
第四节 管理目标的实现	42
第五节 计划生育责任制	46
第三章 政策管理	52
第一节 人口政策体系	52
第二节 与计划生育密切相关的社会经济政策	57
第三节 制定和执行计划生育政策的原则	63
第四节 贯彻执行政策的方法	69
第四章 组织管理	75
第一节 管理机构建设的原则	75
第二节 计划生育工作社会力量的组织	77
第三节 计划生育管理机构的设置及其职责	84

第四节	乡镇计划生育工作网	61
第五节	乡镇计划生育队伍的管理	94
第五章	宣传教育管理	100
第一节	宣传教育的作用和任务	100
第二节	宣传教育管理的内容	103
第三节	宣传教育管理的过程	106
第四节	宣传教育的基本方法	111
第六章	婚姻和生育管理	117
第一节	婚姻管理的任务、基本内容和方法	117
第二节	生育管理的任务、基本内容和方法	123
第三节	流动人口的婚姻生育管理	129
第七章	技术指导 and 药具管理	135
第一节	技术管理	135
第二节	药具管理	142
第八章	统计工作和财务工作管理	148
第一节	统计工作管理	148
第二节	财务管理	155
第九章	监测和评价	169
第一节	计划生育监测评价的内容和分类	169
第二节	监测和评价的手段	174
第三节	评价的数据资料的分析综合	182

第一章 导 论

管理是为了达到一定的预期目标所进行的计划、组织、指挥、调节、监督、总结等一系列自觉活动。

管理广泛存在于人类社会的经济生活、政治生活、社会生活之中。凡是人们的集体活动，都必须有管理。一个单独的提琴手是自己指挥自己，一个乐队就需要乐队指挥。管理是由于劳动（或社会活动）分工和协作而产生的。分工越细、协作关系越密切，管理的任务就越繁重、越精细。

中国推行计划生育是在社会主义制度下，在全国范围内对人口再生产进行有计划的调节。这项工作，既要有计划地组织计划生育部门本身的各项业务工作，还要有计划地组织全社会有关部门和单位齐抓共管，协同动作，才能取得成效。所以，建立健全计划生育的科学管理、现代化管理，具有重要意义。

计划生育管理学是阐明计划生育管理的原理、原则、基本方法和制度的一门新的学科。中国计划生育的实践，提出了研究探讨计划生育管理科学的客观要求，也为研究探讨计划生育管理提供了实践的基础。中国10亿多人口，有8亿多在乡镇及其所管辖的范围以内。我国广大计划生育工作者的

实践为乡镇计划生育管理积累了许多经验。当然，工作经验还需要概括、整理，加以系统化、理论化，才可能成为科学的管理知识。乡镇计划生育管理将随着工作实践的不断丰富而得到不断的充实、完善。

计划生育管理是一门专业的管理学科。作为管理学，它和经济管理、行政管理、企业管理等有某些共同之处。但是，它的特殊对象是计划生育工作，又有它自身的特点。

第一节 计划生育管理的性质和任务

计划生育管理是国家为了一定的人口发展目标，对人口再生产调节过程所进行的计划、组织、指挥、协调、监督和总结等一系列活动，是社会主义国家行政管理不可缺少的组成部分。

一、计划生育管理的性质

(一) 计划生育管理具有二重性

马克思曾经论述了物质资料生产管理具有二重性——社会属性和自然属性。管理的社会属性反映了一定的社会形式，受到特定的生产关系的制约。管理的自然属性反映了社会协作劳动过程本身的要求，是一系列科学方法的总结。马克思关于管理二重性的论述阐明了管理的一般原理。因为，一般经济活动都是社会的经济活动。在经济活动中，一方面必然要发生人与自然的联系，这就要求正确处理人与自然的关系，这是管理的自然属性；另一方面，社会的经济活动还

必然要发生各种错综复杂的人与人之间的关系，客观上也要求通过管理活动正确处理，这就体现了管理的社会属性。所以，任何社会的经济管理都有这二重性。就经济管理的自然属性来说，在不同社会经济制度下，没有多大差别。就经济管理的社会属性来说，会因社会经济制度的性质不同而有根本的区别，在不同制度下反映不同统治阶级的要求。资本主义国家的管理，一般反映资产阶级的利益和要求；社会主义国家的管理，则反映工人阶级和广大人民群众的利益和要求。

计划生育管理也具有二重性——社会属性和自然属性。我国推行计划生育是对人口再生产过程进行全社会的自觉的有计划调节。人口再生产是新一代的不断出生，老一代的陆续死亡，世代更替、不断繁衍的连续过程。人口再生产和物质资料生产一样具有二重性——自然属性和社会属性。一方面人的出生、成长、衰老、死亡的生命过程，都受生物学规律的支配，因而具有自然属性；另一方面，人们总是在一定的生产关系和其它各种社会关系下进行生产和生活的，人口再生产中的出生、成长、衰老、死亡的自然过程会受到社会矛盾、社会规律的决定性影响。人口质量同样如此。所以，人口再生产过程具有社会属性。例如，在不同的社会发展阶段育龄妇女生育的生理能力是没有多大差别的，然而在不同的国家、不同时期，由于经济、政治、文化、道德观念等因素的不同影响，育龄妇女的生育率会形成很大的差别。

我国的计划生育管理是对人口再生产有计划调节的管

理。人口再生产过程的二重性决定了计划生育管理也具有二重性。计划生育管理的自然属性表现在如下方面：

1. 随着医学和其它各种科学技术的进步，人们对人体生殖系统的构造和功能的原理以及两性结合、卵子受精、胚胎发育、胎儿脱离母体的生育规律的认识不断加深，可以通过推行各种机械的、化学的和生理的科学方法控制生育，调节人们生育的早晚、多少和优劣。

2. 计划生育管理中一系列科学方法的总结和运用，在不同社会制度下，没有什么差别。

计划生育管理的社会属性表现在：计划生育管理是反映了生产资料社会主义公有制为主体的经济基础对人口发展的客观要求，反映了工人阶级和广大劳动人民的根本利益对人口发展的要求，要使人口数量、人口质量、人口结构得到合理发展，以适应社会主义经济、社会发展的需要。要实现这个要求，必须处理好国家、集体和个人，城市和乡村，干部和群众，汉族和少数民族等各方面的社会关系。它的内容、原则和方法必然反映社会主义性质。

(二) 计划生育管理是国家行政管理的组成部分

社会主义国家行政管理的范围是整个国民经济和社会事务。在社会发展中，管理是社会生活不可缺少的因素，而国家行政管理在各种社会管理中居于重要的、支配的地位。社会主义国家的行政管理，是上层建筑作用于经济基础和整个社会生活的一种普遍的、直接的、有效的活动，是影响调节整个社会生活的重要杠杆。社会主义国家是建立在生产资料

公有制为主的经济基础之上的。生产资料公有制为主，使国家的整个经济生活和社会生活联结成为一个整体，使社会主义国家的行政管理比资本主义国家的行政管理不仅性质有了根本变化，而且管理范围也空前扩大。社会主义国家的行政管理的范围是整个国民经济和社会事务，包括国民经济、教育科学文化、内政外交、安全保卫、城乡建设和人民生活等，当然也必须管理进行经济、政治、文化活动的主体——人口的发展。对人口进行管理是社会主义国家的职能之一。

计划生育管理是社会主义国家行政管理不可缺少的组成部分。社会主义社会的根本任务是发展生产力。社会主义的基本经济规律是在不断发展生产的基础上，满足人们不断增长的物质文化生活需要。由于人口数量的多少和人口质量的高低，对于发展生产力、对于提高人民的物质文化生活关系都极为密切，所以社会主义国家一方面对全社会的经济活动进行全局性的、有计划的管理；另一方面，必须对人口再生产的活动，对人们的生育行为也进行统一的、有计划的管理和引导。如果国家只管理经济活动，对人口再生产的活动任其自流地、无政府地发展，则社会生产力不可能迅速发展，人民的生活也不可能较快提高。所以，在我国各级政府设立计划生育委员会或相应的机构是国家行政机构的一部分，计划生育管理是国家行政管理的组成部分。当然计划生育管理的具体落实，还要靠社会团体和广大群众来进行，但必须由国家行政机关去进行计划、组织、指挥、协调和监督。

二 计划生育管理的任务

计划生育是社会主义基本经济规律和社会主义人口规律的客观要求，要把这个客观要求变为现实，就必须自觉地搞好计划生育管理。计划生育管理的任务是：从我国人口发展的实际出发，调整影响人口有计划发展的各种因素，协调人们的生育意愿和经济、社会发展需要之间的矛盾，把人们的生育行为引导到有计划的轨道上来。目前，中心任务就是实现我国人口再生产从高出生、低死亡到低出生、低死亡的转变。具体任务可以分为：

(一)制定和组织实现人口发展目标和人口计划

根据国民经济、文化教育、社会生活、自然资源、生态环境和人口的历史、现状、发展趋势，制定人口发展目标和人口计划。制定人口发展目标和人口计划只是计划生育科学管理的开始，更重要的是实现目标、落实计划。通过管理，把国家的人口计划逐级落实到基层，落实到家庭和个人，使每个人的生育行为和国家的口发展目标相一致。

(二)制定和执行有关计划生育的法规和政策

要研究制订切合实际的人口政策、生育政策。推行计划生育要进行综合治理，要综合运用对生育行为能进行社会控制的各种方法和手段，要研究制订各种能促进计划生育的社会、经济法规、政策和措施。对已经制订的有关法规和政政策，要广泛宣传和执行。要根据本地区、本单位的情况加以具体化，以利于贯彻执行。要把贯彻执行中的实际情况和遇到的问题及时反映到决策部门，为完善各项有关计划生育的立法和政策提供依据，使法规和政策建立在合情合理、符合

实际的基础上。

(三)全面掌握人口状况，预测人口发展趋势

人口状况和人口发展趋势是制订人口发展计划和计划生育各项政策、规定的主要依据。计划生育管理部门应该对本地区、本单位的人口状况和发展趋势全面掌握和预测，通过科学的分析研究，准确而及时地向国家或上级有关部门提供各种数据和情况。

(四)改革和完善计划生育管理体制，不断提高计划生育管理的工作效率和社会经济效益

我国推行计划生育的时间不长，计划生育管理是从不自觉到自觉，从经验管理逐步发展到科学管理、现代管理。近几年，计划生育的管理水平有很大提高。但是，如果和中国人口控制的艰巨任务相比较，差距还很大，计划生育管理还须进一步改革和完善。要努力做到从中央到省、市、县、乡镇和村，从国家机关到企业事业和街道都有管理计划生育的健全的组织机构，坚强的工作队伍，正确的领导方法、工作方法，迅速准确的信息系统，必要的协调、控制、监督，以有效地组织人力、物力、财力资源和科学技术服务，保证国家人口目标的实现。

三、计划生育管理的职能

我国计划生育管理是一个多层次的、纵横结合的管理系统。即从中央到基层的分级纵向管理系统和在各级党委和政府领导下的各有关部门、有关单位的横向协作管理系统。各级管理的范围大小不一、权限不同，所以，各有不同的管理

特点。各级党委和政府负责对计划生育的全面领导和管理。各级政府的计划生育委员会、计划生育领导小组和计划生育办公室是政府对计划生育实行全面管理的综合职能机关。各级党委和政府对于计划生育全面管理的大政方针工作，一般是通过计划生育部门实施的。党委、政府的各有关部门和有关群众团体，对计划生育分别承担一定的任务。城市和乡村的各系统和各企事业单位，乡镇和村，都担负着使计划生育的目标、政策、措施在本单位全面实施的管理任务。凡属承担在全国、一个地方或一个单位计划生育管理工作的，都有以下共同的主要职能：

1. 计划。包括预测未来、选定目标、制订规划、明确任务，制定为实现目标所必须的相应政策、措施。

2. 组织。为实现特定的目标、计划，必须进行的一系列组织工作。如建立系统、设置机构、调配人员、合理分工、明确岗位职责、人员的培养教育和奖惩，以及各方面力量的协调运用，财力、物力的筹划等。

3. 指挥。为了达到预定目标，必须在制订计划、实施计划、效果评价全过程中进行有效的指挥。

4. 协调。为调整和改善部门之间、人员之间、主观和客观之间，各个环节之间的关系，使各种要素（人力、物力、财力）充分地发挥作用，必须重视协调工作。

5. 监督。是指按照目标、计划、政策，考察工作进行情况，及时纠正实施中的偏差，确保计划目标的实现。监督一般包括：情报沟通、统计分析、发现问题，提出解决问题的

意见并贯彻落实，检查总结和按照目标、政策的要求进行评价等。

以上五项管理职责，都是围绕实现人口目标，落实人口发展计划而存在的，贯串于计划生育管理工作的全过程中，是互相联系、互相依存的一个整体。

计划生育部门本身作为一个职能机构，按照管理的手段，又有各项业务管理的分工。一般可以分为目标管理（包括计划管理）、政策管理、组织管理、宣传教育管理、结婚生育管理、技术管理、药具管理、统计工作管理、财务管理等。上述计划、组织、指挥、协调、监督等职能，都贯串于各项业务管理之中。

四、我国计划生育管理的基本流程

我国计划生育管理的基本流程是：（1）由党委和政府领导——→（2）制定计划生育目标——→（3）组织协调各有关部门和单位的力量及工作——→（4）通过采取思想教育的、行政的、经济的、技术的各种措施，将影响人口出生的各种因素制导到有利于实现计划生育目标的轨道上来——→（5）获得群众的自愿和支持——→（6）提供良好的技术服务——→（7）实现预定的计划生育目标，包括实现人口控制计划和良好的综合社会效果。

这一基本流程的七个环节，经过分解有四层主要的因果关系。

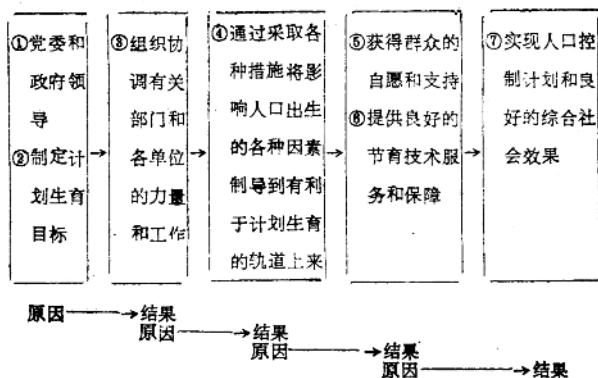


图 1—1 计划生育管理基本流程中主要因果关系示意图

一种或一些现象必然由另外一种或一些现象所引起，它又必然又引起另外一种或一些现象。其中引起某种现象的现象是原因，由于原因的作用而产生的现象是结果。我们只有正确地认识计划生育管理基本流程中的因果关系，才能通过努力避免能带来不利结果的原因，以达到我们所需要的有利结果。

从图 1—1 可以看到，达到⑦，实现人口控制计划和良好的综合社会效果是我们实行计划生育的目标，也是进行计划生育管理要求达到的结果。要达到这个结果，必须按照因果关系的客观规律，做好工作。

第一层因果关系：①②是实现③的原因，③是①②的结果。

推行计划生育是我国的基本国策。计划生育涉及到各行

各业、千家万户，影响人口出生的因素也是多种多样的。因而，计划生育管理需要全社会齐抓共管。我国的计划生育从中央到地方直到基层都是由党委和政府进行全面领导、指挥的。党政分开以后，计划生育工作的重大问题仍然由各级党委讨论决策，各级政府在执行方面负全面管理的责任。党委、政府对计划生育的全面管理是从制定目标开始的。经过综合研究人口和经济、文化、资源、环境等情况，制定出符合实际的一定时期的计划生育目标，再按照实现目标的要求，组织协调各有关部门、群众团体以及各机关、各企事业单位、各单位的力量，协同动作。如果党委、政府对推行计划生育认识深刻、决心很大、方法对头、措施得力，就能把各有关部门、单位的力量和工作组织协调好。否则，难以把各方面的力量和工作组织协调起来。有①②的原因，才会带来③的结果。

第二层因果关系：③是实现④的原因，④是③的结果。我国影响人口多育和盲目生育的因素是多种多样的，要把这些因素纳入计划生育轨道，必须由各部门、各单位制定和执行思想教育的、行政的、经济的、科学技术的各种政策和措施，做好各方面的工作，限制、控制、制止各种鼓励盲目生育、早生多生的因素，引导、疏导、指导各种鼓励按计划生育、晚生、少生、优生的因素。

第三层因果关系：④是实现⑤⑥的原因，⑤⑥是④的结果。真正把经济的、社会的、思想的各种影响人口出生的因素，制导到有利于计划生育的轨道上来，克服消极因素，增