

杨小林 易祚顺 主编

金桥之路

基层篇



中国商业出版社

顾 问:银醇祥 张庭凯

主 编:杨小林 易祚顺

副主编:唐 凌 吕敬军
尹华琼 陈海军

编 委:张 憬 陈立国
李晓梅 唐公柱

前 言

计划生育工作已进入了一个新的历史发展阶段。走三结合的道路,少生快富奔小康已成为全国计生工作的主旋律。吉林省成功地走出计划生育工作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计划生育“三结合”希望之路。辽宁省将原来仅有计划生育活动内容的中心户逐步发展为能提供生育、生产、生活服务的“三生中心户”。浙江的新家庭计划活动,江苏盐城的少生快富文明工程,还有许多地方的成功经验,特别是湖南省在全省实施的“三三金桥”工程,通过“三加强”(加强基层基础工作,加强人口计划管理,加强法制管理),落实“三为主”,在计划生育工作中架起密切党群干群关系,引导农民脱贫致富,建设文明幸福家庭的三座金色桥梁。走出了计划生育工作的金桥之路。

为了配合“三三金桥”工程的实施,积极探索计划生育工作的新路子,我们特编写了这本《金桥之路》,供广大计生工作者参考。书中较为详尽地介绍了“三为主”,“三结合”,“三加强”的内容,就市场经济条件下的农村计生工作进行了初步探讨,对实现计划生育工作的经常化、科学化、规范化、法制化提出了具体要求。

本书的问世,得到了国家计生委李宏规副主任,湖南省计生委有关领导的重视和指导。得到了长沙、益阳、岳阳、张家界和邵阳等计生委领导的热情支持和帮助,在此深表谢意!本书吸收了

全国各地少生快富的典型经验，并引用了许多地方的资料，特向原作者一并致谢！

《金桥之路》一书意欲融知识性、政策性、操作性于一体，让读者有所收益。但由于我们的水平有限，加之编写时间仓促，书中定有不当之处，敬希读者批评指正。

编 者

一九九四年九月

发 展 篇

——“三为主”到“三三金桥工程”

一	计划生育发展的阶段性·····	(1)
二	计划生育“三为主”工作方针的确定·····	(4)
三	计划生育“三为主”工作方针的精髓·····	(5)
四	计划生育“三为主”工作方针的意义·····	(7)
五	承德人口控制模式是“三为主”在贫困地区的成功实践·····	(9)
六	巩固宣传阵地、利用宣传工具、实现宣传教育为主 ·····	(21)
七	农村计划生育宣传教育的原则 ·····	(26)
八	农村计生宣传服务法 ·····	(35)
九	全国各地宣传教育的模式或经验 ·····	(39)
十	孕前管理为主的基本做法 ·····	(48)
十一	“三结合”是农村计划生育工作的希望之路 ·····	(54)
十二	“三三金桥工程”的创立和实施 ·····	(58)

结 合 篇

——计划生育与社会主义市场经济

一	改革开放对生育观的影响	(72)
二	市场经济下的生育机制	(75)
三	市场经济下的生育行为调节	(79)
四	市场经济对农村计生工作的影响	(82)
五	我国生育率的下降不能靠市场经济自发调节	(85)
六	人口发展的微观计划性	(86)
七	人口发展的宏观计划性	(87)
八	市场经济下的制约机制	(88)
九	关于市场经济条件下提高计划生育工作水平的几个 关系	(94)
十	市场经济条件下降低生育年的设想	(99)
十一	充分利用市场经济机制促进了计划生育工作	(101)
十二	发挥社会主义市场经济机制作用,促进生育年的下 降	(103)
十三	市场经济下贫困地区的计划生育工作.....	(104)
十四	孩子的成本——效益.....	(111)
十五	强化计划生育利益导向机制.....	(115)
十六	巴中的利益导向机制.....	(117)
十七	江苏盐城的少生快富文明工程.....	(119)
十八	长沙县的少生快富经验.....	(126)

十九	少生快富合作社·····	(136)
二十	计生早富公司·····	(139)
二十一	致富防老工程·····	(140)
二十二	少生孩子早致富·····	(142)

水 平 篇

——“达四化”与“三服务”

一	经常化、科学化、规范化、法制化管理及其必要性 ·····	(146)
二	经常化、科学化、规范化、法制化管理对基层的要求 ·····	(147)
三	经常化、科学化、规范化、法制化管理的一般方法 ·····	(149)
四	经常化、科学化、规范化、法制化管理的几种模式或 经验 ·····	(154)
五	计划生育管理法规程序·····	(167)
六	计划生育信访工作的作用及程序·····	(179)
七	法制化管理的政策和法律依据·····	(187)
八	准生证管理办法·····	(195)
九	计划生育工作要突出强调搞好服务·····	(200)
十	孕前服务型管理的主要内容·····	(201)
十一	搞好生产、生活、生育三服务的几种模式·····	(204)
十二	农村计生协会的管理与服务·····	(222)
附录：湖南省省级计划生育工作模范乡镇、合格村基本条件		

计划生育发展的阶段性

从我国党和政府公开表明赞成节育到宣传和推进计划生育,已经有 40 多年的时间了。其发展过程大致可分为以下四个阶段:

1、计划生育的提出阶段(1953 年至 1961 年)。1953 年,人口无计划地迅速增长与经济有计划地发展不相适应的矛盾开始暴露出来,引起国家领导人和学者的重视,并认识到有必要控制人口的增长。1954 年 5 月 27 日,全国妇联副主席邓颖超致信政务院副总理邓小平,对要求避孕节育的人民来信表示支持。同年 5 月 28 日,邓小平副总理指示同意邓颖超同志的意见,并请有关部门研究具体措施。这就是党和国家领导人第一次对避孕节育问题的明确表态。1954 年 12 月,北京召开第一次节育问题座谈会,接着国务院第二办公室指定有关部门负责人组成节育问题研究小组,提出和讨论了开展节育工作的一些措施,为党和国家制订人口有计划发展的政策提供了条件。1956 年 9 月,周恩来同志在党的第八次全国代表大会上批评“人越多越好”的片面看法,提出:“我们赞成在生育方面对于节育问题进行适当的宣传,并且采取有效的措施。”1957 年 10 月,我国的《全国农业发展纲要(修正草案)》中明确指出要“宣传和推广节制生育,提倡有计划地生育子女”。部分城市开始实行节制生育。但在马寅初先生《新人口论》发表后,反右派斗争开始,计划生育遭到了扼杀,致使我国 50 年代末期人口迅速增长。

2、计划生育的实行阶段(1962 年至 1970 年)。由于 50 年代

末期人口的增长,再一次引起党和政府对计划生育的关注。1962年2月,党中央、国务院发出了《关于认真提倡计划生育的指示》,强调实行计划生育是我国社会主义建设中的既定政策。这是计划生育实行阶段开始的标志。1963年召开了第二次城市工作会议,对城市计划生育工作提出了具体要求,并制订了控制人口的指标。1964年,国务院成立了计划生育办公室,部分省市也设立了相应的机构。计划生育又逐步重新开展起来,使城市的人口控制初见成效。但是,1966年开始的“文化大革命”使计划生育工作遭到严重破坏,人口生育重新陷入无政府主义的局面。这段时间里,全国人口平均每年增长2000多万。

3、计划生育的大力推行阶段(1971年至1978年)。由于人口再次猛增,党和政府决心重抓计划生育,以1971年国发51号文件为标志开始大力推行计划生育工作。同时,中央提出人口控制规划,举办了13个省、市计划生育学习班,总结经验、积极推广。从1973年起,国家和各省都成立了计划生育领导小组,卫生部门设立计划生育办公室,加强了对计划生育的领导,提出国家指导与群众自愿相结合的基本原则,并把人口发展列入国民经济计划,进一步提出“晚、稀、少”的政策要求。1976年12月在北京召开了全国计划生育工作汇报会,并专题座谈少数民族计划生育问题。1978年新宪法规定:“国家提倡和推行计划主育。”这是我国第一次把计划生育列入宪法。这一阶段,我国的人口发展初步得到控制。

4、计划生育的新阶段(1978年开始)。党的十一届三中全会以后,我国的计划生育管理工作进入了一个新的历史阶段。人们进一步认识到,人口问题与四化建设紧密相关,降低出生率、控制人口增长,必须与发展国民经济同步进行。1979年党中央为马寅初及其《新人口论》平反,从此人口理论研究得以蓬勃发展,

进一步推动了计划生育工作。三中全会提出“最好生一个”和“晚婚、晚育、少生、优生”以及把人口增长率降到 10% 以下的号召。1980 年中央又指出：“计划生育要采取立法的、行政的、经济的措施，鼓励只生一胎。”同年 9 月中央发出《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》，要求全体党员、团员和各级干部以身作则、带头响应“一对夫妇只生一个孩子”的号召。1981 年 11 月，五届人大四次会议明确指出，“限制人口的数量、提高人口的素质，这就是我们的人口政策”，号召“全国上下为着人民的利益、民族的前途，为实现本世纪末把我国人口控制在 12 亿以内的目标，作出坚持不懈的努力”。1982 年 9 月，党的第十二次全国代表大会又进一步指出：“人口问题是极为重要的问题，实行计划生育，是我国的一项基本国策”。“计划生育工作千万不能放松，特别是农村”。党和国家的一系列指示和文件按照我国国情，阐明了我国计划生育的方针、政策，为在我国深入开展计划生育工作指明了方向，使我国的计划生育工作向前迈进了一大步。

在计划生育被确定为我国的基本国策后，计划生育工作在全国城乡广泛地开展起来。首先是大规模降低人口出生率，与之相适应的开展集中突击活动，以急风暴雨式的突击活动迅速打开工作局面。接着是提高计划生育率，在这一阶段上，一方面继续开展计划生育突击活动，另一方面又狠抓经常性的工作，把集中突击活动与经常性工作有机地结合起来。一些先进的地区已开始以经常性工作为主了，一些较先进的地区也即将实现经常性工作为主。计划生育工作正朝着“宣传教育为主，孕前管理为主，经常性工作为主”的方向迈进。

计划生育“三为主”工作方针的确定

计划生育“三为主”工作方针，是1982年10月20日，在中共中央办公厅、国务院办公厅转发的《全国计划生育工作会议纪要》中正式确定的。《纪要》提出：“计划生育工作必须坚持以思想教育为主，经常工作为主，避孕为主。只有这样，才能把计划生育工作引上健康发展的轨道”。

计划生育“三为主”的工作方针是基层计划生育工作实践经验的概括。早在1982年，山东省荣城县就在全县范围内推广了“宣传教育与经济限制以宣传教育为主、避孕与人工流产以避孕为主、经常工作与突击活动以经常工作为主”的工作经验。为向全国各地宣传推广荣城县“三为主”的工作经验，提高全国计划生育工作的水平，1983年5月，国家计生委在荣城县召开了全国计划生育工作现场会议。会议强调，荣城县计划生育“三为主”的工作经验，体现了党的政策，群众路线和科学态度的一致性，会议要求各地要认真学习荣城的经验，因地制宜，积极抓好计划生育各项工作在基层的落实，全面开创计划生育工作的新局面。

自这次现场会议之后，荣城县提出的宣传教育为主，避孕为主、经常工作为主，就作为计划生育工作“三为主”的方针在全国各地得到推广应用，并随着实践而不断深化。

计划生育“三为主”工作方针的精髓

“三为主”方针反映了计划生育工作的客观要求，它的精髓在于立足基层，着眼孕前，全程服务，更新观念。抓住它、抓好它，计划生育的工作质量就能提高，计划生育的各项政策措施就能落实。

1、立足基层。“三为主”方针产生于基层，又指导基层，推进基层工作的落实，这是“三为主”方针具有旺盛生命力的一个重要原因。我们所说的基层指乡（镇）村（这里主要对农村而言）。计划生育没有乡村工作的活跃，就没有“三为主”方针的真正去处。只有乡、村的工作启动落实了，千家万户的工作才有着落，而它们的着落又要靠认真贯彻“三为主”方针去实现，如此反复形成一个良性循环的因果链，使计划生育工作沿着螺旋式上升的趋势发展。贯彻“三为主”方针必须立足基层，抓基层又必须贯彻“三为主”方针。仅是上头热闹而基层冷清，不能把千百万群众发动起来，计划生育工作是难以落实的。这是由计划生育作为一项最广泛的群众工作的特点所决定的。

2、着眼孕前。“三为主”方针的基点无不以“事先”工作，主动工作为出发点。“凡事预则立，不预则废”。计划生育工作要做到“预”，就要在“三为主”方针上做文章。落实“三为主”方针无疑是要付出艰苦的劳动的。仅是几次突击活动，着力“孕后补救”，即使做了大量工作，结果钱没少花，苦没少吃，力没少出，反而会形成恶性循环，矛盾丛生，且多不以我们的主观意志为转移，因而常常是得不偿失。由于以“孕前”工作为着眼点的“三为主”方针，

有利于保护育龄群众身心健康,有利于家庭团结和睦,有利于密切党群、干群关系和减轻工作难度,所以,凡有远见的领导者都不惜在“三为主”方针上使实劲,下真功。

3、全程服务。纵观“三为主”方针,“服务”二字如一条红线贯穿其中。通过“服务”,把党和政府对人民群众的关怀在各个方面体现出来,从而使党和群众保持密切的关系。现在,由于多种原因,计划生育政策与群众主观愿望之间,仍然存在着一定距离。但是,一些先进单位,则提出了开展“十到家”为内容的服务活动,即生育政策宣传到家;思想工作深入到家;优生知识普及到家;生育指标落实到家;节育措施指导到家;围产期访视到家;手术对象慰问到家;孤寡老人照顾到家;排忧解难帮助到家;致富经验传送到家。这些服务内容归结起来就是关心群众的生、育、教、养、学、衣、食、住、行、医。搞好这些服务,将逐步缩小以至消除计划生育政策与群众主观愿望之间的距离。离开了群众的服务,“三为主”方针就无从落实。因此说“全程服务”在“三为主”方针中具有十分重要的地位。

4、更新观念。计划生育是一场前无古人的思想观念的变革。更新观念,是“三为主”方针的主旨,抓住它,就抓住了根本。计划生育在我国的推行,仅仅进行了二十年左右,它面对的是历史积弊形成的千年痼疾,只有长期坚持“三为主”方针,才能进行有效的治疗,促进人们在生育观念上“推陈出新”。方兴未艾的改革大潮,没有人们脑筋的转换,是不可思议的。计划主育是在生儿育女这人伦大事上荡涤陈迹,没有观念的更新,也是不可思议的。

执行“三为主”方针,就是要做到立足基层,着眼孕前,全程服务,更新观念,这是“三为主”方针的精髓所在。只有明确了“三为主”方针的精髓所在,才能自觉地贯彻“三为主”方针,完成历史赋予我们“控制人口数量,提高人口素质”的重任。

计划生育“三为主”方针的意义

1、计划生育工作的最优方式

从方法论意义上讲,“三为主”是计划生育最优方式的高度概括。作为一种方式,计划生育工作要取得优异成绩,宣传教育为主、避孕为主、经常工作为主是必不可少的。不论改革开放如何深入发展,科学技术怎样高度发达,拥有十二亿之众的文化、经济发展不平衡的中国,要把计划生育政策落实到千家万户,并长期坚持下去,离不开“三为主”这一最优方式。一些地方的计划生育工作走上了领奖台,就是在实施中运用了“三为主”,一些地方计划生育工作的被动局面还没有改变,就是他们还没有运用“三为主”或者还坚持得不够。现在,有人认为改革开放深入了,随着社会主义市场经济体制的建立,社会经济发展很快,计划生育主要靠依法管理,“三为主”似乎不那么时兴了,这是不对的。即使各地都有了健全的法规,不以宣传教育为主,面对着“法盲”怎么办?不以避孕为主,那么多“计划外”怀孕怎么办?不以经常工作为主,问题堆积怎么办?在计划生育的具体方式上,如果不去认真贯彻“三为主”方针,许许多多的矛盾就无法解决。只有坚持“三为主”,并辅之以其他措施,才能使我们的工作产生事半功倍的效果。现在,仍然有一些同志对“三为主”的方针运用不够自觉,不够习惯,不够经常,他们常常习惯于集中性活动,抓抓停停,停停抓抓,造成恶性循环。要摆脱这种无休止的“恶性循环”,就要下决心认真执行“三为主”工作方针。

2、衡量计生工作的最佳标准

计划生育最终是为了达到“控制人口数量,提高人口素质”的目的。而衡量计划生育工作的结果,其最佳标准就是“三为主”方针的执行情况。近几年来,各地进行了多种方式的检查考核,除了一些终极性的指标评估以外,大量的检查内容是围绕着“三为主”方针的落实情况进行的。有的人把“三为主”理解为“三项”工作为主,这是十分错误的。“三为主”中“宣传教育为主、避孕为主”的涵盖面之广姑且不说,仅“经常工作为主”就包括了计划生育工作必不可少的主要工作,而且对这些工作要“经常”进行。用“三为主”这样的标准来评估计划生育工作状况,消除客观基础的差异,又能对工作全面衡量,当然是最佳的标准了。我们的任务就是要自觉运用“三为主”方针来要求、指导、检查、评估计划生育工作,以此不断推动计划生育工作向前发展。

3、“三为主”的发展与提高

跟任何事物不会是凝固不变的道理一样,“三为主”方针是需要发展和提高的。今天“三为主”的形式与内容较之十年前是丰富而且成熟得多了。在未来的岁月里,“三为主”方针必须要随着实践的发展而发展,必须要有新进步和提高。要提高就需要认真总结,我们要以满腔热情的态度对待“三为主”方针,在执行过程中不断进行总结、提高、推广。

承德人口控制模式是“三为主”方针 在贫困地区的成功实践

(一)承德控制人口增长的主要经验

承德市是一个典型的山、老、少、穷地区，经济不发达，农村人口占总人口的95%，少数民族人口占48%，所辖的8个县中，有6个县是国家和省重点扶持的贫困县。这里领导认识到人口增长对山区经济的制约作用，下决心要控制人口增长。他们依靠宣传教育、科学管理、优质服务，使计划生育工作走上了经常化、制度化、科学化、法制化的轨道，连续多年计划生育率在95%以上，人口自然增长率在10%以下，育龄妇女总和生育率低于更替水平。自1988年起，承德市已连续5年被评为河北省先进地市，8县中有4县先后被评为全国计划生育先进县。

会议将承德市计划生育工作经验总结概括为以下8个方面：

1、统一的认识。“治穷必治育，致富必治愚”，“两种生产并兼，两个开发(人才、资源)并举”，把控制人口增长作为农村奔小康的战略突破口，已不仅是承德党政一把手和分管领导的认识，而且是历届领导班子的认识；不仅已成干部的认识，也已成为广大群众的认识。有了正确一致的认识，才能有正确统一的行动。

2、强化领导。各级党委、政府对计划生育工作做到了“四优先”，即优先挂号，优先讨论，优生研究，优先拍板。在党政领导的议事日程上，经济工作再忙，计划生育工作也不能放松；财政再紧，计划生育用钱也得保证；编制再紧，计划生育需要的干部也

要配备”。对计划生育工作中遇到的重大问题，各级领导都采取现场办公的方法解决，仅1990年至1992年承德地委行署领导就先后到113个乡镇的567个村现场办公，解决具体问题117个。

3、深入的宣传。进入承德境内，就能感受到计划生育宣传的强大声势和氛围。宣传内容有国情、国策宣传，计划生育法制宣传，人口和计划生育基础知识宣传，避孕节育优生优育优教科普知识宣传。宣传形式有集中宣传、新闻舆论宣传、阵地宣传、文艺宣传、知识竞赛、人口教育学校、文图宣传、音像宣传、算帐对比、面对面教育。内容丰富，形式多样。宣传中还有意识地把提供各种服务与脱贫致富结合起来。

4、稳定的政策。80年代初，承德农村的计划生育政策比较严，经过逐步完善，现已形成了比较稳定的生育政策。《河北省计划生育条例》规定山区农民夫妇可以生两个孩子。这一政策比较符合承德农村的实际，比较合情合理，因而得到绝大多数群众的支持和拥护。

5、坚强的队伍。一是计划生育管理队伍，乡乡有计生办，村村有专职副主任，每个居民组有育龄妇女小组长；二是计划生育专业服务队伍；三是群众自治队伍。三支队伍形成网络，纵向到底，横向到边，人员素质较高，事业心很强，得到各级领导的高看和厚爱。

6、科学的管理。经过多年实践，承德已总结和形成了“四线一点”等10项管理制度。“四线”就是党务线、政务线、计生专干线、协会线，“一点”就是重点管理育龄夫妇。还有双轨目标管理制、计生工作承包制、育龄妇女管理合同制、分类挂牌管理制、孕前管理制、流动人口计生管理等。这些制度保证了控制人口增长目的的实现，把计划生育管理引向了经常化、制度化、科学化、