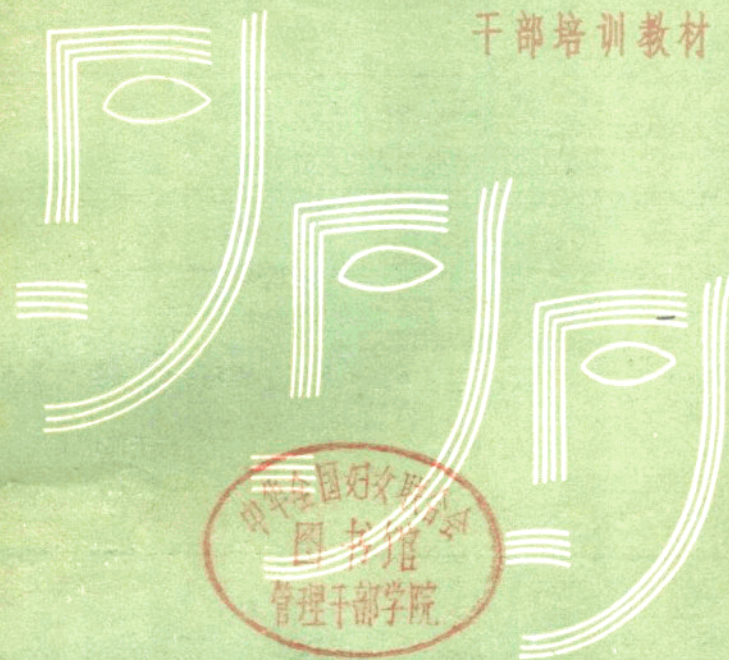


计划生育  
干部培训教材



# 计划生育管理

王明远 王虎森等 编著



河北人民出版社

# 计划生育干部培训教材

## 编 委 会

总编：王明远

编委（按姓氏笔画为序）：

王子煜 王虎森 王铁明 江 沉

李仰溪 李树蔚 李澍卿 魏 平

秘书：刘相如

## 前 言

在我国经济和社会的发展中，人口问题始终是极为重要的问题。实行计划生育，是我国的一项基本国策。建国以后，我们对人口问题的认识，经历了一个曲折发展的过程，人口政策和调节人口增长的手段，也经历了一个不断变革、完善的过程。七十年代以后，国家把人口发展规划列入了国民经济和社会发展规划。党的十一届三中全会以来，党中央、国务院十分重视我国的人口问题，发出了一系列重要指示，进一步明确了控制人口增长，实行计划生育的方针政策，提出了到本世纪末人口控制的目标和任务，计划生育工作进入了一个新的发展时期。

在我国，全面地、广泛地开展计划生育的实际工作，不过只有十几年的历史，而对计划生育管理的研究，时间则更短。根据党中央、国务院有关计划生育工作的指示和方针政策，结合十多年来计划生育工作的实践，我们编写了这本《计划生育管理》。其目的：一、随着计划生育工作的深入发展和计划生育干部队伍的不断更新、扩大，迫切需要提高计划生育管理水平，我们希望能有关部门的干部培训和干部自学提供教材或参考材料；二、我们同时希望能借此机会与广大从事、关心计划生育工作和人口研究的同志共同探讨和研究，以推动人口科学和计划生育管理科学的发展。

1983年，我们曾组织几位同志编写成《计划生育管理》

初稿。1984年，该稿又经过一次修改，并在两年河北省计划生育委员会举办的干部培训班上进行试讲，征求了各方面的意见。现在这个稿子，较之原稿不仅在章、节上有所增加，内容也有较大的修改。

《计划生育管理》的编写工作是在河北省计划生育委员会的领导下进行的。由于作者都是从事计划生育实际工作的同志，因此本书编写多从实际工作的需要考虑，侧重实际应用方面的论述，而对理论方面的讨论则较少。

计划生育管理科学是一个新的课题，对其中不少问题我们还需要进一步认识、理解，书中缺点和错误在所难免，敬请各位读者批评指正。

编者

一九八五年七月

## 出版说明

加强计划生育干部培训，提高计划生育干部素质，是当前一项紧迫而艰巨的任务。为了适应计划生育部门开展干部培训的需要，河北省计划生育委员会组织本委和河北大学、河北师范大学、中共河北省委党校、河北省社会科学院的部分理论工作者和实际工作者，编写了这套计划生育干部培训教材。全套教材分为《中国人口发展简史》、《世界人口发展简史》、《河北人口史》、《人口理论》、《计划生育管理》、《人口素质观览》六册。

本套教材既可以作为各级计划生育部门进行干部培训、干部自学的教材，又可供有关部门干部及理论工作者和大、中专师生参考。

本册《计划生育管理》的编写分工是：第一章王铁明；第二章王虎森；第三章梁长友、张志逊；第四章王虎森、张志逊；第五章王虎森、陈达山；第六章方书乐、刘相如；第七章齐瑞玉；第八章冯子栋、张志逊；第九章李俊祥；第十章、第十一章王子煜、王金；第十二章、附录刘相如。王明远、王虎森、魏平、张志逊、刘相如同志对全书进行了修改定稿。王四琮、韩宗礼、刘英同志参加了部分章节的修改工作，郝敏、张素芬同志在本书编写中做了不少工作。

在教材出版过程中，得到河北人民出版社教育编辑部的大力支持，在此谨致衷心的感谢。

由于我们水平有限，加之人口科学和管理科学在不断发展，本套教材错误和不足之处在所难免，敬希各位读者批评指正。

计划生育干部培训教材编委会

一九八五年七月

# 目 录

第一章 绪论	( 1 )
第一节 计划生育管理的研究对象和任务	( 1 )
第二节 我国计划生育管理工作概况	( 5 )
第三节 计划生育管理工作的任务	( 11 )
第四节 计划生育管理工作的指导思想	( 15 )
第五节 计划生育管理工作的基本原则	( 18 )
第六节 计划生育管理工作的主要方法	( 21 )
第二章 目标管理	( 26 )
第一节 目标的特性	( 27 )
第二节 目标体系	( 30 )
第三节 目标管理过程	( 34 )
第四节 目标管理的准则	( 40 )
第五节 目标管理的方法	( 49 )
第六节 目标管理的缺陷及对策	( 54 )
第三章 组织管理	( 56 )
第一节 计划生育管理机构的设置	( 56 )
第二节 计划生育管理机构的职责及内部管理	( 66 )
第三节 计划生育事业单位的任务和管理	( 70 )
第四节 计划生育管理人员的配备与管理	( 73 )
第五节 社会力量的组织和协调	( 78 )
第四章 宣传管理	( 87 )
第一节 宣传工作的性质和特点	( 87 )

第二节	宣传管理的内容 .....	( 93 )
第三节	宣传管理的过程 .....	( 98 )
第四节	宣传管理的原则 .....	( 102 )
第五节	宣传管理的方法 .....	( 107 )
第五章	干部培训 .....	( 113 )
第一节	干部培训的特点 .....	( 114 )
第二节	干部培训的任务 .....	( 117 )
第三节	课程设置原则 .....	( 121 )
第四节	培训过程 .....	( 125 )
第五节	教学原则 .....	( 133 )
第六章	婚姻和生育管理 .....	( 138 )
第一节	婚姻管理的内容 .....	( 138 )
第二节	生育管理的内容 .....	( 144 )
第三节	婚姻、生育管理的原则 .....	( 155 )
第四节	婚姻、生育管理的方法 .....	( 159 )
第七章	科技管理 .....	( 171 )
第一节	技术服务的指导思想 .....	( 171 )
第二节	技术服务管理 .....	( 174 )
第三节	科研管理 .....	( 185 )
第四节	计划生育科技进展情况 .....	( 194 )
第八章	药具管理 .....	( 205 )
第一节	避孕药具的避孕原理、种类及其特点 .....	( 205 )
第二节	避孕药具管理供应网络的建设 .....	( 212 )
第三节	避孕药具管理的原则 .....	( 216 )
第四节	避孕药具管理的内容和方法 .....	( 220 )
第九章	财务管理 .....	( 226 )
第一节	财务管理的性质和任务 .....	( 226 )

第二节	经费预算的编制和管理 .....	( 234 )
第三节	财务管理的形式 .....	( 240 )
第四节	支出管理 .....	( 242 )
第五节	财产物资的管理 .....	( 254 )
第六节	超生子女费的管理 .....	( 256 )
第七节	财务监督 .....	( 258 )
第十章	计划生育统计 .....	( 262 )
第一节	统计的性质 .....	( 263 )
第二节	计划生育统计的作用 .....	( 265 )
第三节	计划生育统计的指标及评价 .....	( 267 )
第四节	统计数字的收集方法 .....	( 299 )
第五节	计划生育统计指标在统计学上的分类 .....	( 306 )
第十一章	人口规划 .....	( 331 )
第一节	人口规划的意义 .....	( 331 )
第二节	人口规划的种类及特点 .....	( 336 )
第三节	人口规划的内容 .....	( 338 )
第四节	人口预测与人口规划的编制方法 .....	( 340 )
第五节	基层年度人口规划的编制与检查 .....	( 361 )
第十二章	控制活动与工作评价 .....	( 366 )
第一节	计划生育的领导 .....	( 366 )
第二节	控制活动 .....	( 372 )
第三节	计划生育工作评价 .....	( 384 )
附录:	国外计划生育概况 .....	( 393 )



# 第一章 绪 论

计划生育管理，在我国已成为整个国家行政管理的一部分。随着计划生育工作的深入和发展，管理经验不断积累和深化；管理理论与管理工作实践的结合，使得计划生育管理在人口管理学中脱颖而出，逐渐形成一门独立的学科。

计划生育管理作为一门独立的学科，有其特定的研究对象和研究任务，因此也就必然有其独特的理论体系。当然，它与其他学科之间的联系也是不能否认的。

对计划生育管理的研究，目的在于科学地阐明计划生育管理的范围、任务及基本原则和方法，揭示其一般规律，从而在理论上给计划生育管理工作以科学的说明和指导。

## 第一节 计划生育管理的 研究对象和任务

对人口的管理是人类社会中出现最早、历史最久的一种社会和国家管理的内容。在原始社会，由于生产力极端低下，人类为了生存而从事采集和狩猎。出于这种群体活动的需要，一种原始的人口管理形式就已出现。奴隶制国家产生以后，奴隶主为了聚敛财富和维护本阶级的利益，无论是征集兵员，还是收纳贡赋、派使徭役，都需要对所辖区域人口

进行必要的统计。人口统计的出现，标志着人口管理开始走向科学的道路。据记载，世界上一些文明古国，如埃及、巴比伦、印度、希腊、罗马和中国等，早在公元前4500年到公元前2200年期间就已先后进行过人口数目的统计。我国在周朝时期，不但设置了掌管民数之官，而且建立起了较为严密的户籍管理制度。周朝之后，历代虽几易户籍管理官员的官名，但从未废止这一职设，可见人口管理在国家管理中是极端重要的。

在资本主义时期，经济的高度发展，促进了人口统计学的形成和发展。而人口统计学的研究不可避免地会涉及到人口管理中的一些理论和实际问题。一些社会学家和自然科学家开始对人口管理问题给予重视并进行研究，人口管理学便在人口统计学的基础上逐渐产生和发展起来。

人口管理学以对整个人口过程进行管理为其研究内容，目的在于探讨人口管理的规律。人口过程包括人的出生、死亡、婚姻、生育、分布、迁徙等环节。而计划生育管理则只是把对上述诸环节中的婚姻、生育的管理作为自己的研究内容。不难看出，计划生育管理是人口管理学中的一个分支。不过，由于我国计划生育工作的发展和深入，如仍把它放到人口管理学中去研究，已经不适合发展了的实际情况，更不能满足广大计划生育干部的需要。计划生育管理从人口管理学中分离出来，势所必然。

对人类婚姻、生育的管理，归根结底是对人口再生产的管理。人类的婚姻、生育有其自身的规律，并受个人的经济环境，文化水平，婚姻、生育观等制约。最佳结婚年龄和最

佳生育年龄等方面的客观规律，往往与人的婚配、生育意愿存在着一定的矛盾。同样，每对夫妇生育孩子的数量，不但与生育条件和生育意愿存在着矛盾，而且也与社会经济发展的需要存在着矛盾。这些发生在人类婚姻、生育管理过程中的矛盾，构成了计划生育管理的研究对象。

人的婚姻、生育是一种生物现象，但就一定社会制度下的婚姻、生育而言，就不单纯是一种生物现象，而主要是一种社会现象。也就是说，人口再生产过程是一种以生物活动过程为前提的社会活动过程。这是因为人的婚姻、生育行为无不受社会的婚姻家庭制度、人的阶级地位、社会地位、经济地位等许多因素的制约。因此，研究对人的婚姻、生育管理时，不但要注意到它们的生物属性，而且更要注意到它们的社会属性。它们的生物属性是其社会属性的自然前提，同时又富于社会属性之中。人的婚姻、生育的双重属性决定了以其为研究对象的计划生育管理的二重性，即社会属性和自然属性。计划生育管理的社会属性，在我们国家反映了国家、民族和广大人民群众的根本利益，反映了四个现代化建设的客观需要。它的自然属性则反映了自然规律对人口再生产的影响作用，体现了我们对人的生物特性（主要是生理机能）的科学认识。

计划生育管理研究的根本任务是探讨计划生育管理工作的规律。具体讲，有以下三个方面：

1. 探讨计划生育管理工作与社会经济发展的关系。社会经济发展水平决定人口的状况，这是不言而喻的。但是，人口不但是生产者，而且还是消费者。人口的状况如何，对

社会经济的发展起促进或延缓作用。由于人口与社会经济的发展有着上述关系，在以计划经济为主要特征的社会主义经济制度建立之后，将社会成员的生育行为纳入社会经济发展计划已成为一种客观要求和必然趋势。计划生育管理工作就是为适应这种要求和趋势而出现的。它的实质就是：在国家指导与群众自愿相结合的原则下，对人的生育活动进行有计划的控制，从人口的角度来平衡和协调社会经济的发展。因此，在研究计划生育管理时，必须充分考虑社会和经济因素的影响。

2. 探讨生育意愿和生育规律的关系。生育意愿，是指一个人对自己在生育子女方面的愿望和要求，包括生育子女的时间、性别、数量等。改变人们旧有的生育意愿是计划生育工作的一项根本任务。生育意愿和生育机能不一样，不是先天就有的，而是后天形成的。生育意愿的形成受到社会、经济、政策、法律、宗教信仰、社会舆论、道德标准等诸多因素的影响。总之，生育意愿是客观现实在人头脑中的一种反映，因此，它既具有相对的稳定性，又具有可塑性。对生育意愿稳定性和可塑性的研究，实际上就是对计划生育管理工作艰巨性和可行性的研究。建国后，我国影响人们生育意愿的政治、经济、思想、文化等许多因素都发生了变化，广大人民群众的生育意愿也必将发生变化，但这种变化不会在短时间内自发地产生，而需要进行引导和教育。如何进行引导和教育，这不能不是计划生育管理研究的一项重要任务。

生育规律是客观存在的，是不以人的意志为转移的。计划生育管理工作必须遵循生育规律。计划生育管理工作的基本

规律，就存在于在尊重生育规律的前提下不断改变人的生育意愿的管理过程之中。这是需要认真探索的。

3. 研究计划生育管理工作内部各环节的分工和协调。计划生育管理工作是由规划统计、宣传教育、政策法规、节育技术服务和避孕药具的供应、管理等环节组成。计划生育管理工作的各个环节，如何分工才比较科学、合理？如何才能协调一致？这也都是计划生育管理研究的重要任务。

## 第二节 我国计划生育 管理工作概况

计划生育管理的研究对象及任务明确之后，就有可能和有必要对我国的计划生育管理工作实践进行科学的总结和分析，在此基础上建立起具有中国特色的计划生育管理的理论体系。

马克思主义告诉我们：实践是认识的源泉。管理工作的实践是科学管理知识得以产生和发展的源泉。我国的计划生育管理工作，如果从1964年国务院设立专门的管理机构算起，已有二十多年的历史。如果从1963年政务院批准卫生部修定的《避孕及人工流产办法》，并要求卫生部对人民群众的节育实行指导算起，则有三十多年的历史。从七十年代初我国全面推行计划生育工作以来，特别是党的十一届三中全会以来，我国的计划生育管理工作，规模之大，范围之广，理论研究之活跃，效果之显著，都是空前的，也是世

界上其他国家所无法相比的。因此，我们在计划生育管理工作中实践中积累了相当丰富的认识和经验。同时实践又证明，我们的这些认识和经验基本上是正确的，是符合我国国情、民情的。

### 一、我国计划生育管理工作概况

1953年，我国开始了大规模的经济建设。人民群众，尤其是广大妇女，走向社会，投身社会性生产劳动，强烈要求摆脱家庭和多子女的羁绊，实行节制生育。党和政府也开始注意到控制人口增长的必要性。1953年，政务院批准了卫生部修订的《避孕及人工流产办法》，同时要求卫生部对人民群众的节育实行指导。1954年，中央要求“各地党委应在干部和人民群众中（少数民族地区除外）适当地宣传党的这项政策”，使人民群众对节制生育问题有一个正确的认识。1956年，我国的《全国农业发展纲要(草案)》中明确指出：“除了少数民族的地区以外，在一切人口稠密的地方，宣传和推广节制生育，提倡有计划地生育子女。”

在党和政府的倡导下，一些学者开始宣传人口理论，阐述节制生育的必要性。著名学者马寅初先生经过调查研究，发表了他的《新人口论》。同时，卫生部门派出医务人员在县以上城市宣传避孕科学知识，进行节育技术指导。部分城市群众开始实行节制生育。

1962年，中共中央、国务院发出了《关于认真提倡计划生育的指示》，明确规定：“在城市和人口稠密的农村提倡节制生育，适当控制人口自然增长率，使生育问题由毫无计划的状态逐渐走向有计划的状态。”为了加强对计划生育工

作的领导，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，并认真总结、推广了一些城市和农村开展计划生育工作的经验，使我国的计划生育开始从少数试点城市向多数城市和部分农村扩展。

自1966年起，我国经历了十年“文化大革命”的动乱。这个时期，在“左”的思想影响下，计划生育工作也受到了干扰和破坏。1970年以后，由于毛泽东同志的提倡，周恩来同志克服重重困难，做了大量工作，逐步在全国重新推行计划生育工作。国家和各省都成立了计划生育领导小组，卫生部门设立了计划生育办公室，县以下各级也开始设立计划生育办公室或指派分管计划生育的工作人员。自1973年起，控制人口发展开始列入国民经济计划，政府提出了晚、稀、少的要求（即：晚婚晚育，生育间隔四年左右，一对夫妇生育两个孩子），并开始引进、研制避孕药具，免费供应育龄夫妇。在开展计划生育思想工作、采取综合节育措施方面的经验也逐渐积累起来。

党的十一届三中全会以后，全国各行各业出现了拨乱反正，努力开创社会主义现代化建设新局面的大好形势。我国的计划生育工作也从理论到实践进入了一个新的阶段。

党的十一届三中全会以来，党中央、国务院高度重视计划生育工作，发出了《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》。党的第十二次全国代表大会又进一步指出：“在我国经济和社会的发展中，人口问题始终是极为重要的问题。实行计划生育，是我国的一项基本国策。”党和国家的有关指示、文件深刻分析了我国国情，阐明了我

国计划生育的方针和政策，为深入开展计划生育工作指明了方向。

## 二、我国计划生育管理工作的特点

考察我国计划生育管理工作的特点，首先应该弄清我国是在一种什么情况下开展计划生育工作的，然后才可以在总结归纳过去我们一些基本做法的基础上找出其特点。

### 1. 我国人口的现状和特点

#### (1) 人口数量多。

1982年第三次全国人口普查，我国总人口为103188万人，大陆人口为100817万人。由于人口数量多，基数大，年增加的人口绝对数量也就大。解放初期，我国育龄妇女一个年龄组大约只有五百万人左右，而现在每个年龄组大约都在一千万人左右。在这种情况下，就是生育水平保持不变，人口增长的绝对量也会增加一倍。即使出生率有某种程度的降低，人口增长的绝对量也还是要扩大。例如，1975年至1980年和1950年至1955年相比较，出生率降低16%，但出生的绝对人数却反而多出了700万。因此，人口数量多，基数大，是我国人口的一个重要特点。

#### (2) 人口增长速度快。

建国以来，我国人口增长速度之快，超过了历史上任何时期。从鸦片战争到新中国建立，即1840年至1949年的109年期间，全国人口增加了1.3亿；但建国后仅三十三年内，却净增4.74亿人。现在我国每年增加人口约1300万左右，相当于美、苏、英、法、联邦德国、日本六个经济发达国家每年净增人口总和的2.7倍。其速度之快在我国历史上是空



前的。

### (3)人口年龄构成轻。

目前我国人口中,建国后出生的大约是六亿五千多万,二十岁以下的青少年有四亿八千万。我国人口构成中青少年比重重大的情况表明,我国当前和今后一个相当长的时期内,具有较强的生育力,不可避免地要出现新的生育高峰。控制人口增长无非有两个办法,一是减少育龄人群,二是降低妇女生育率。在今后相当长的时期内,我国面临育龄妇女只增不减的趋势,因此只有实行计划生育,降低妇女生育率,才能控制人口增长。

### (4)人口的文化教育水平还不高。

建国以来,我国人口的文化教育水平尽管有了很大提高,但从当前建设四个现代化的要求与世界上工业发达国家比较来看,我国的智力开发还处于较低水平。根据第三次全国人口普查,我国每万人中有大学毕业生约44人、大学肄业生或在校生16人。而其他一些国家大学在校生在一万人口中的比例是:美国456人,苏联187人,日本185人,法国141,英国122人,西德117人,印度尚有37人。我国目前还有两亿多文盲或半文盲。这种状况不能不影响我国工农业的劳动生产率,限制人作为社会财富创造者能力的发展。造成上述问题的原因固然是多方面的,但人口数量增长过快,无疑是个重要因素。

### (5)农村人口比重大。

我国有八亿农村人口。当前农村中仍以手工劳动为主,抚养子女费用较低,同时“多子多福”的传统观念较浓,老年