

计划生育工作三十年的 实践和理论探索

JIHUA SHENGYU GONGZUO SANSHEINIAN DE SHIJIAN HE LILUN TANSUO

于 旺◎著

中国人口出版社



计划生育工作三十年的 实践和理论探索

于 旺◎著

中国人口出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

计划生育工作三十年的实践和理论探索/于旺著. —北京: 中国人口出版社, 2007. 11

ISBN 978 - 7 - 80202 - 537 - 0

I. 计… II. 于… III. ①人口—工作—研究—中国②计划生育—工作—研究—中国 IV. C924.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 158665 号

计划生育工作三十年的实践和理论探索

于 旺 著

出版发行	中国人口出版社
印 刷	北京普瑞德印刷厂
开 本	880 × 1230 1/32
印 张	12.25 插页 10
字 数	254 千字
版 次	2007 年 11 月第 1 版
印 次	2007 年 11 月第 1 次印刷
印 数	1 ~ 1 000 册
书 号	ISBN 978 - 7 - 80202 - 537 - 0/D · 193
定 价	28.00 元

社 长	陶庆军
电子信箱	chinapphouse@163.net
电 话	(010) 83519390
传 真	(010) 83519401
地 址	北京市宣武区广安门南街 80 号中加大厦
邮 编	100054

版权所有 侵权必究 质量问题 随时退换

(内部资料·注意保存)

序

《计划生育工作三十年的实践和理论探索》一书就要出版问世了。这是于旺同志从事计划生育工作 30 年来工作要点的记录，也是他辛勤工作的汗水和心血的结晶。它生动地反映了从 20 世纪 70 年代开始到 21 世纪初，我国计划生育工作的许多重要历史事实。书中绝大多数的文章、报告都是于旺同志亲自撰写或由他主持撰写的，是第一性的、原创性的，因而也是最可宝贵的。

我和于旺同志在工作上接触是在 1972 年下半年。那时我正在卫生部抓紧贯彻落实周恩来总理的指示和国务院转发的卫生部军管会、商业部、燃料化学工业部《关于做好计划生育工作的报告》即（71）国发 51 号文件。当时国家计委刚指定他接管避孕药具的生产、供应计划和主管人口计划，我们因工作有了联系。1973 年根据周总理的提议，为了加强对计划生育工作的领导，决定成立国务院计划生育领导小组，共 24 人组成，由有关部门及北京、上海、天津、四川、山东等省、直辖市各出一位领导人参加。下设计划生育办公室，在卫生部办公。编制只有 10 人，人员由有关部门选调。经国务院领导决定，由于旺同志担任办公室（兼职）副主任。这时，国家计委人手也很

紧，主管文教卫生的原来近 50 人，大部分下放干校，只保留 3 人继续管业务。这是个很大的矛盾。于旺同志毅然服从组织决定，勇敢地挑起了这个重担。骑着自己的一辆自行车，忽而西、忽而北地到两个部门上班。北是到后海北沿卫生部院内国务院计划生育办公室上班；西到三里河国家计委上班。到各地调研、开会时，他巧妙地把两项工作结合起来进行。就这样奋斗了 8 年。不辞辛劳，竭尽全力把两边工作做好。当时，国家计委一位领导同志与我商量，你们如果需要可以把于旺同志完全调过去，如果那面工作有了头绪，就完全在计委。我说，他兼职对计划生育工作有利。计划生育工作与计委关系比其他部门密切。于旺同志兼职，许多问题就会迎刃而解。如他全调计生办就起不了这一作用。这位领导理解计生办工作的难处，再没提这个问题。

在此期间计划生育工作的环境和条件很差，工作中困难很大。人们常说，“万事开头难”，在“文化大革命”动乱年代要做好全国的计划生育工作，难度不言而喻。而且很多工作都具有初创性，没有现成模式可循。他熟悉一段情况，了解了工作中存在的问题后，着重抓了以下几项工作：①避孕药具的计划、生产、供应问题。针对当时情况，会同工业部门、医药公司同志深入全国大部分避孕药和工具的生产厂调查研究，开会协调解决生产、供应不足，产供销不衔接和积压浪费问题。通过国家计委有关主管部门帮助避孕药具生产厂解决原材料、投资、外汇以及煤、电问题，保证了计划生育工作的需要。②研究落实人

口计划如何纳入国民经济和社会发展规划问题。当时的人口计划只有一个笼统的量化指标要求，即“要大力开展计划生育，降低人口出生率。力争到 1975 年，把城市人口净增率降到 10‰左右，农村人口净增率降到 15‰以下”。于旺同志和我们共同反复研究，根据人口计划的特点，采取两年计划一起安排的办法并由下而上编制计划，然后由上而下分解下达各省、直辖市、自治区执行。③积极参加国务院计划生育领导小组及办公室所召开的各种会议，特别是办公室每周的例会，主持了一部分专业会议，为推动全国计划生育工作出谋献策。④参加中央办公厅为起草《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》（以下简称《公开信》）召开的座谈会和公开信初稿的讨论修改。⑤出席一些国际人口会议或双边合作谈判，开展国际合作和交流。⑥参加国务院人口小组工作。这个小组经国务院批准，以我为组长，该小组由各有关部门 6 位成员组成。于旺同志是作为国家计委的成员参加的，任务是分配联合国人口基金第一周期援助我国的 5000 万美元外汇资金，研究确定项目，监督检查执行。

1981 年，国家计划生育委员会成立。根据中央决定，于旺同志由国家计委调出，任国家计划生育委员会党组成员、委员兼办公厅主任。办公厅下设 5 个处，主要业务由他分管。1982 年下半年机构改革时，他调任综合计划司司长。国家计划生育委员会是适应我国在新时期控制人口数量、提高人口素质的需要，国务院新设立的一个职能部门。工作条件需要重新建立，工作任务异常繁重。但他很

讲究领导艺术，注意抓重点、抓关键，兼顾一般。当时，于旺同志一方面在委党组领导下完成中央交办的起草文件、筹备召开省市主管书记参加的计划生育政策座谈会、推动全国各项工作的开展等任务，同时，总结各地机构设置、队伍建设的经验，抓计划生育工作的自身建设。建立健全财务等各项工作制度，加速创立并加紧建设计划生育各种事业机构，会同财政部总结和积极推广建立计划生育宣传技术服务站。根据中央改革、开放、搞活的方针，在药具管理改革、财务管理改革方面勇于实践，勇于创新，取得了显著成效。为保证计划生育工作的开展、更好地为广大育龄群众服务创造了有利条件，打下了较好的基础。

1988年，他退出行政职务后继续担任中国计划生育协会副会长。在1980年中国计划生育协会刚成立时，他即被选为副会长，共担任了三届副会长、两届顾问。先后协助王首道会长、宋平会长和常务副会长参与协会领导，开展群众工作，一直延续到21世纪初。虽然，这些工作完全是义务的、是志愿的，但为了党的事业，他却不辞辛劳，做了大量有益的工作。

流光易逝，转瞬间已经过了30多个春秋。30多年来，在毛泽东、邓小平、江泽民等党中央几代领导集体的领导下，经过全国人民的共同努力，我国计划生育工作取得了举世瞩目的成就。人口出生率、自然增长率、妇女总和生育率不断下降，少生了几亿人口，人口素质不断提高，而且探索出了适应我国国情的计划生育道路，为我国现代化建设创造了一个较好的人口环境。从20世纪70年代开

始，到 21 世纪初，于旺同志一直参与这个伟大实践，付出了巨大的精力，倾注了大量的心血，作出了重要贡献。基于对党和人民事业的忠诚，对计划生育事业的高度责任感，他工作任劳任怨，埋头苦干，不怕困难和艰险，忠实履行使命；一心为公，从不计较个人名利地位得失；有较强的组织领导才能和丰富的实际工作经验，勇于探索，敢于创新。在实践和探索的过程中，他又经常总结提高，掌握工作规律，不断将实践经验理论化，形成许多文章、报告。这次，他费了很大力量整理、校订本书稿，并要出版。相信随着这本历史性、学术性、专业性书籍的发行，必将对研究计划生育发展史、总结计划生育经验、发展人口理论、推动我国计划生育工作，产生有益的影响。

当前，我们在以胡锦涛为总书记的党中央的领导下，高举中国特色社会主义伟大旗帜，正意气风发地进入全面建设小康社会的关键时期。全国人民正在以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面落实科学发展观，构建社会主义和谐社会，锐意进取，开拓创新。计划生育工作方面，在过去几十年不断取得新进展的基础上正在总结新经验，全面加强人口和计划生育工作，稳定低生育水平，统筹解决人口问题，为我国改革开放和社会主义现代化建设事业作贡献。我和于旺同志都已进入老龄化行列，迈入耄耋之年，相信年轻同志一定会把工作做得更好！

栗秀真

2007 年 7 月 15 日

前 言

在全国范围内推行计划生育是一项前无古人的伟大事业。我 1972 年全面接触此项工作，1973 年，国务院任命我为国务院计划生育领导小组办公室副主任。可谓临危受命，任务既沉重又艰巨。而且计划生育工作对我来说是陌生的。怎样才能担负这样一项任务呢？我心中无底。经过深入思考，我决定采取一学二看的办法探索工作规律，争取工作的主动权。一学，就是学习党中央、国务院领导同志的指示，学习有关文件和学习老同志的经验。二看，就是深入各地，特别是计划生育工作的先进典型调查研究，探索规律。在几年的时间里，我结合在国家计委所兼的工作任务先后到山东文登，江苏如东、太仓，吉林怀德，湖南常德、宁乡、湘潭，四川什邡，河南辉县，河北南宫、定县，辽宁黑山，广东肇庆等县市调查。每个县市都去半个月到一个月，搞工作先进公社和工作落后公社的对比，了解先进的是什么经验，落后的是什么原因。出席山西、广东、山东、湖南、辽宁、四川等省的计划生育工作会，并进行学习、指导工作。同时，跑遍了全国生产避孕药具的工厂，了解生产方面的情况和困难，然后协调有关部门帮助解决。

在调查研究和工作实践中发现：

广大群众和基层干部对计划生育有极大的热情和积极性。只要工作做得好，完全可以做到既能达到人口控制目标，又可使群众满意地自觉自愿落实节育措施。群众的生育意愿，实际上可以分为自然的生育意愿和理性的生育意愿。一部分思想有阻力的人，只要向他们讲清党的政策，说明道理，绝大多数是能够响应党和政府的号召的。所以当时人们常说，打通思想、落实措施是计划生育工作的两项基本功。

各种节育措施都有效，关键在管理好、运用好。避孕药、节育环（宫内节育器）、男女计划生育手术等，根据各地实践经验，效果都比较好。如河北省南宫县主要是推广节育环，可以实现工作成效一步跨3年；江苏省太仓主要是使用口服避孕药；四川、湖南常德的男性计划生育手术；上海等地主要是女性计划生育手术都取得了较好的效果。这些措施虽然都没有百分之百的有效率，但只要运用得好、及时复查都能取得满意的效果，河北省藁城县有一位老太太动情地说：她生了6个孩子。以前并不想要这么多，但没办法。现在这么多办法还不要钱，这是党和政府对广大群众的关怀。

当然，在运用过程中还要加强研究开发，提高安全性、有效性。

宣传教育工作要先行，放在各项工作的首位。只要讲清计划生育是毛主席、党中央提倡多年的一件大事，宣传国务院的文件，讲清党的计划生育政策的道理，有针对性

地解决群众的思想问题和顾虑，讲清计划生育对国家、个人和子孙后代的好处，多数群众是可以逐步树立起科学生育观的。

解决好与计划生育相关的配套政策，对工作有很大的促进、保障作用。如在土地承包、宅基地分配时对计划生育户给予优惠，子女入学、就医给予照顾等。

制订人口规划，要考虑人口、计划生育的特点和规律，建立在积极可靠的基础上。应是既考虑需要又考虑可能，经过努力可以实现的。因为我国城乡，甚至一个县内有很大的不平衡性，要分类指导。在把全国规划目标分解到省、市、县、乡（镇）时，要充分考虑这些因素。

在计划生育工作指导上，也要按规律办事。在一年里，人们怀孕的周期分布是春节假日怀孕率高。因此要重点抓好春节假日的宣传和服务工作。在地区分布上要注意抓人口多的大省大县，然后再抓后进、促平衡。在工作的着力点上要贯彻避孕为主的方针，把工作做在怀孕之前，大力减少计划外怀孕，这样才能收到事半功倍的效果。

要抓好人口计划生育工作，就要有一支工作队伍。因此要成立专门机构，建立必要的专门队伍，同时又要同卫生、医疗、妇联等友邻部门、单位搞好协作配合。

积极推动建立研究所和开展人口理论研究工作。因为理论是行动的指南，一旦武装群众就会变成巨大的力量，因此，从 20 世纪 70 年代开始就注意抓这方面的工作。

由于有了上述认识和体验，因而心中就有了底，工作起来就有了把握，取得了很大的主动权，能够比较顺利地

协助办公室主任较好地完成了党中央、国务院交给的任务。在党中央的正确领导和广大群众的支持下，20 世纪 70 年代，克服了难以想像的困难，计划生育工作取得了巨大的成就。全国人口自然增长率由 1970 年的 25.83‰ 下降到 1980 年的 11.87‰；总和生育率由 5.81 下降到 2.24。人们的生育观念发生了巨大的变化。

与此同时，为了加强计划生育科学技术的研究和人口理论科学的研究，还积极提议和支持建立北京、上海两个计划生育科学技术研究所和中国人民大学人口理论研究所。

随着形势的发展需要，1981 年全国人大通过决议成立国家计划生育委员会。这时我又奉命任国家计划生育委员会的党组成员、委员兼办公厅主任。工作承上启下，异常繁重，整个计划生育工作也进入了一个新阶段。在此期间，除继续贯彻落实《公开信》和国务院的一系列指示外，国家计生委负责代起草中央〔1982〕11 号文件，即《关于进一步做好计划生育工作的指示》，在贯彻文件时又出差去山东等地发现了荣成县计划生育工作“三为主”的经验^①，扶持独生子女户先富起来促进计划生育的经验，解决群众养老办幸福院的经验，这些对推动全国计划生育工作的深入发展，提高服务质量都具有普遍意义。1982 年，我调任综合计划司司长，主管人口计划生育的计划、统计、科技、基建、药具、财务工作。这些工作专业性、政策性都很强，自己兢兢业业努力做好，并且下大力气加强各级计划生育

^① 当时“三为主”就是：宣传教育和经济措施，以宣传教育为主；避孕和流产，以避孕为主；经常工作和突击活动，以经常工作为主

机构和基层组织的建设。加速建设科研所、宣教中心、情报中心、药具中心、报社、人口学院和宣传技术指导站。同时，积极稳步地推进药具管理和财务管理改革，建立健全计划生育部门主导的避孕药具供应发放服务体系。有力地支持和保证了全国计划生育工作的顺利开展。

1988年以后，我退出行政工作岗位转到中国计划生育协会担任第二届、第三届协会副会长兼司库。1995～2005年被聘为中国计划生育协会顾问。在此期间专门研究和从事计划生育的群众工作，研究如何使我国的计划生育工作在政府主导下充分发挥群众组织的作用，以便使我国的体制在计划生育工作中发挥出更好的优势，形成中国特色的计划生育道路。在20世纪90年代，我除了参与中国计划生育协会的领导工作外，还重点抓了计划生育保险和协会财务工作，包括独生子女户和双女户养老保险，儿童两全保险等。目的是帮助计划生育家庭解决后顾之忧，以及如何在体制、机制和制度上为协会筹措经费问题。

回顾从事计划生育工作30年的生涯，我一直是在不断学习实践，不断探索中前进的，也积累了一些讲话稿和文章，研究探索了若干人口和计划生育的科学理论。现在把它整理出来，不仅可以记录我本人从事计划生育工作的足迹，也可以看出一些计划生育工作发展的历史轨迹，供大家研究参考。不当之处，希不吝指正。

于 旺

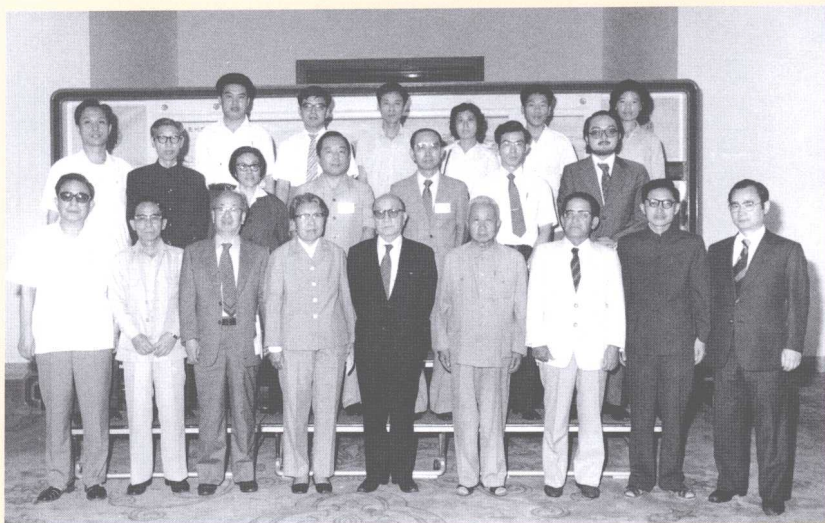
2007年3月20日



1973年11月，联合国人口委员会第十七次会议会场一角。第二排右起第2人为作者



1976年3月，全国避孕药具生产、科研工作座谈会代表在南通。前排左起第8人为作者，第9人为国家医药局井振元同志



1980年6月，王首道会长会见日本家族计划友好访华团。前排左起第6人为王首道，第5人为日本山地一寿先生，第4人为栗秀真，第8人为作者



1980年4月13日，中国计划生育协会副会长与日本家族计划国际协力财团理事长山地一寿在东京签订《关于合作会议纪要》



1981年5月国家计划生育委员会成立，前排左起为林以行、顾秀莲、钱信忠、陈慕华、崔月犁、栗秀真、于旺



1981年5月，作者（左起第4人）陪同陈慕华副总理在江苏苏州考查



1982年10月，国家计生委、财政部在郑州联合召开全国计划生育财务管理座谈会。前排左起第4、3、2人分别为季宗权、陈守义、于旺，后排左起第3、4人为杨凤剑、张克俭