

计划生育 行政管理

JI HUA SHENG YU
XING ZHENG GUAN LI

刘杉
张克勤
主编

光明日报出版社

计划生育行政管理

张克勤 刘杉主编

光明日报出版社

(京)新登字 101 号

图书在版编目(CIP)数据

计划生育行政管理/张克勤, 刘杉主编. —北京: 光明日报出版社, 1995.5

ISBN 7-80091-687-1

I. 计… II. ①张… ②刘… III. 计划生育—行政管理—中国 IV. C924.21

中国版本图书馆CIP数据核字(95)第06690号



光明日报出版社出版发行

(北京永安路 106 号)

邮政编码:100050

电话:3017788-225

新华书店北京发行所经销

北京平谷玉福印刷厂印刷

787×1092 1/32 10.375 印张 字数 230 千字

1995 年 5 月第 1 版 1995 年 5 月第 1 次印刷

印数:1-10000 册

ISBN 7-80091-687-1/C.11

定价:7.80 元

前 言

我国是个人口大国,目前我国人口约占世界人口 22%。1949 年全国人口约 5.4 亿,1995 年 2 月增加到 12 亿,45 年间翻了一番多。人口迅速增长,扩大了国民收入中消费的比例,使积累下降,势必减少生产性投资、教育投资,影响社会生产率提高,影响经济的发展。随着人口的增长,我国的土地、森林、淡水、能源等主要资源的人均占有量将不断下降,必然影响人民生活水平的提高。人类社会的发展,是以人口与环境相适应为基础的。如果人口与环境不相适应,那么这个社会的发展将是缓慢的、停滞的、甚至是倒退的。马克思、恩格斯在《德意志意识形态》中指出:人创造了环境,同时环境也创造了人。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中提出人类自身生产和物质生产要协调发展。也就是说必须搞好计划生育,控制人口增长。

搞好计划生育的关键是加强对计划生育的行政管理。行政管理是国家的组织活动,国家的管理活动。国家各级计划生育委员会作为计划生育管理职能部门,通过行使统计、决策、规划、组织、指挥、控制、反馈等职能,控制人口增长,提高人口素质。计生委行政管理的好坏,关系到国家的强盛与人民的富裕。正如列宁所说:要巩固无产阶级政权,要有成效地进行管理。

1982 年党的十二大把计划生育定为基本国策。十三年来,由于计生委的努力工作,由于党的正确领导和各单位与全国人民的支持,已经初步探索了一条有中国特色的计划生育管理道路。这就是必须把计划生育与经济建设摆在同等重要的位置上,把人口计划纳入本地区国民经济和社会发展规划列入重要议事日程;党政一把手亲自抓,负总责;实行和完善人口与计划

生育目标管理责任制；必须制定一个既坚定又可行的计划生育政策，必须稳定，必须纳入法制轨道；人口控制目标既要体现从严控制人口增长的要求和现行计划生育政策，又应该是经过努力可以实现的；要坚持一切为了群众，一切依靠群众的群众路线；要切实加强基层计划生育工作，关键是基层党支部要切实负起责任，充分发挥党员干部的先锋模范作用，并广泛发动和依靠群众；要在基层建立一支思想好、作风正、懂业务、会管理的计划生育工作队伍；要很好地发挥计划生育协会和妇联、共青团、工会等群众组织的作用；要贯彻以宣教为主、避孕为主、经常工作为主的方针，逐步实行计划生育工作的经常化、科学化、制度化；要广泛深入地进行基本国情和计划生育国策的教育，帮助群众转变生育观，要在育龄群众中普及避孕节育、优生优育科技知识，提供优质技术服务；要依靠科技进步，使避孕节育措施更加安全、有效、经济、简便易行；要关心群众，多办实事，切实帮助解决实际问题和发展养老保险事业，切实帮助解决实际问题和发展养老保险事业；要坚持人口问题实行综合治理，动员全党全社会齐抓共管。

正是由于我国实行计划生育管理，把我国人口增加到 12 亿推迟了九年，这是一个了不起的成绩。现在党中央和国务院提出到 2000 年要把我国人口控制在 13 亿以内。为了总结计划生育行政管理经验，提高管理水平，为了有效控制人口增长，提高人口素质，我们编写此书，献给 12 亿人口宣传日，并以此作为向第四届世界妇女大会在北京召开的献礼。

编 者

1995 年 2 月

目 录

前 言

第一章 绪论	1
第一节 计划生育行政管理概述	1
第二节 计划生育行政管理的基本原理与基本原则	7
第三节 计划生育行政管理的发展历史	15
第四节 学习与研究计划生育行政管理的意义与方法	25
第二章 计划生育行政环境	30
第一节 计划生育行政环境概述	30
第二节 计划生育行政环境	36
第三节 当前我国计划生育行政环境	45
第三章 计划生育行政组织	55
第一节 计划生育行政组织概述	55
第二节 计划生育行政组织结构	61
第三节 计划生育行政组织的指导原则	65
第四节 计划生育行政组织体制	71
第五节 计划生育行政组织的类型	75
第四章 计划生育行政领导	83
第一节 计划生育行政领导概述	83
第二节 计划生育行政领导的素质与领导集团结构	88
第三节 计划生育行政领导的权力、领导艺术和领导 规律	93

第五章 计划生育办公室管理	103
第一节 计划生育办公室管理概述.....	103
第二节 计划生育办公室管理的内容.....	108
第三节 计划生育办公室管理的环节.....	118
第四节 实行岗位责任制.....	120
第六章 计划生育政策管理	123
第一节 计划生育政策概述.....	123
第二节 计划生育政策的分类研究.....	129
第三节 制定计划生育政策的根据.....	131
第四节 制定计划生育政策应遵循的原则.....	134
第五节 贯彻计划生育政策的措施与办法.....	135
第七章 计划生育法制与法规管理	141
第一节 计划生育法制概述.....	141
第二节 计划生育行政法.....	146
第三节 计划生育行政行为.....	153
第四节 计划生育行政诉讼.....	158
第八章 人口计划与人口目标管理	162
第一节 人口计划与人口目标管理概述.....	162
第二节 人口计划的编制.....	172
第三节 人口计划与人口目标管理的实施与考核.....	180
第九章 计划生育行政信息与统计管理	186
第一节 计划生育行政信息概述.....	186
第二节 计划生育信息系统与信息沟通.....	191
第三节 计划生育统计管理.....	203
第十章 计划生育科技与药具管理	215
第一节 计划生育科研管理.....	215
第二节 计划生育科技服务.....	222

第三节	计划生育药具管理·····	228
第十一章	计划生育行政宣传·····	240
第一节	计划生育行政宣传概述·····	240
第二节	计划生育宣传的内容与方式方法·····	244
第三节	宣传能力与心理素质·····	255
第十二章	计划生育人事行政·····	260
第一节	计划生育人事行政概述·····	260
第二节	计划生育行政职位分类·····	266
第三节	工作胜任·····	269
第四节	计划生育人事管理的内容·····	277
第十三章	计划生育财务行政·····	285
第一节	计划生育财务行政概述·····	285
第二节	计划生育财务行政制度·····	291
第三节	资金筹集渠道与经费支出管理·····	300
第十四章	计划生育行政监督·····	307
第一节	计划生育行政监督概述·····	307
第二节	计划生育行政监督的主要形式·····	313
第三节	计划生育行政监督的内容与途径·····	317
后 记	·····	322

第一章 绪 论

第一节 计划生育行政管理概述

行政管理学(又简称行政管理、行政学)是研究政府的行政组织如何对社会公共事务进行有效管理的科学。在当代社会生活中,一个国家在政治、经济、社会、文化、科学等各方面的发展都受到政府直接或间接的管理和控制。国家的法律、政府的政策影响到了社会生活的各个方面。国家行政管理已成为一个涵盖极广、规律性很强的系统工程。与政府行政管理这一庞大复杂的系统相适应、行政学的各门分支学科、部门学科的研究也得到了深入的发展,并且在与政府行政管理实践的相结合中日臻完善。对计划生育行政管理规律与特性的研究也是其一个重要方面。

一、计划生育行政管理的含义

现代社会的发展要求政府不仅要管理好国家的政治稳定、经济发展、文化科技事业的进步等工作,而且要管理好人类社会内外的各种带有基础性、根本性的秩序,协调好它们之间的比例发展关系。在政府必须调节的关系中,人类自身的再生产、即人口的生育、社会人口的发展状况与社会的经济发展、与社会的自然环境状况关系是十分重要的一个方面。人口发展必须与经济发展、与自然环境状况保持适当的比例关系。经济的发展为人类自身生活水平的提高创造了必要的条件。它必须建立在适当的

人口发展基础之上。同时,无论是社会的经济发展,还是社会的人口发展都必须建立在一定的自然环境之中,自然环境的因素,自然资源的状况,在很大程度上制约了社会的经济发展与人口增长。从人类社会历史来看,任何社会的发展都是以人口与环境相适应为基础的。如果人口与环境不能很好适应,那么这个社会的发展将是缓慢的、停滞的,甚至还会出现混乱和倒退。

从我国来看,人口发展与社会经济发展和自然环境、资源状况存在着不相适应的方面。人口基数过大,不仅在很大程度上吞噬了经济增长的成果,而且造成了人与自然关系的极度紧张。我国政府为了控制这种状况把计划生育定为我国的一项基本国策,并层层设立了计划生育的行政管理机构,制定了一系列的有关政策,以求合理有效地控制人口增长,使我国人口与自然环境、经济环境和社会环境的发展相适应。政府的计划生育政策以及相应的各类管理工作,为我国的计划生育行政学的研究开辟了广阔的天地。

计划生育行政管理是研究政府计划生育委员会对计划生育的行政管理及其发展规律的科学。其研究的目的是实现计划生育行政管理的高效率。

以上关于计划生育行政管理的表述不仅揭示了计划生育行政管理的特点,而且也易于将计划生育行政管理与其它学科特别是相关学科区分开来。

二、计划生育行政管理的特性

计划生育行政管理作为研究国家计划生育行政管理的部门行政学,它除了有行政学的一般特性之外,还具有其自身的特点。这主要表现在以下几点:

政治性:政治性或阶级性是计划生育行政管理的一个突出特点。在任何社会历史发展阶段,政府都必须要控制人口,这是毫无疑问的。它对社会人口的行政管理是为了促进国家物质生产状况的改善,力求自然资源状况与人类自身再生产的协调和平衡,以利于国家政治、经济、文化等各项建设事业的顺利发展。当然,政府对人口的控制所采用的具体方式并不总是一样的。我国计划生育工作的实施,能够有效地促进社会主义现代化建设事业的发展,保证国家的长治久安,为无产阶级和广大人民群众的利益,根本利益服务,具有鲜明的阶级性、政治性。

科学性:计划生育行政管理运用系统论、信息论、控制论、医学、计划生育学、政治学、法学、社会学、人口学、经济学、统计学等现代科学的理论与方法,把计划生育行政管理作为一个系统来研究,形成了一套独立的、完整的学科。系统地揭示了计划生育行政系统的要素、结构、特性、目的、功能、运行原理、管理原则和方法等问题,其本身具有很强的理论性和科学性。

系统性:从国家宏观管理的角度看,计划生育行政管理工作的总任务,就是保证人口发展与社会其它方面发展之间的平衡。计划生育行政管理,作为国家行政管理的一个重要的组成部分,它的工作不能不与国家其它方面的变化紧密联系。经济的发展,政治的稳定、科技的进步、文化的普及、国民知识水准的提高、社会观念的变迁都对计划生育行政工作具有直接或间接的影响。从计划生育管理系统本身来看,计划生育行政管理是以科学的方法为基础,通过一系列相互联系、相互作用的方针、政策、办法对社会的人口控制工作进行的有组织、有系统的管理。

规范性:我国政府为计划生育工作所制定的各种行政法律、法规、政策、措施、计划生育行政管理原则,组织管理的形式、程度、方法等均具有强制力、规范性,人们必须遵守,不得违反或抗

拒。与计划生育工作的这一特点相适应,计划生育行政学也具有较强的规范性。

发展性:从国家历史的发展角度来看,计划生育不是社会发展的终极目的,而是为了促进社会政治、经济的稳定与发展,协调人与自然关系的手段。因而计划生育行政学也不是停滞的、静止的,它必须随着国家的发展,科技的进步,随着社会各方面的变化,随着人与自然关系的改善而相应的发展与变革,以跟上历史的步伐,更好地为时代服务,为人类的发展和进步服务。

三、计划生育行政管理研究对象与内容

计划生育行政管理作为行政管理学的分支学科、部门学科或专业学科,其研究的范围主要集中于政府的计划生育管理部门,具体来说,它要研究的是政府计划生育系统的行政组织、行政领导、行政决策、行政功能、行政监督、行政法制等方面的特点和规律。它应从计划生育行政管理的实际出发,围绕着我国计划生育工作的特点和规律展开探索和研究。

根据计划生育行政管理既有一般行政学研究的共性,又有部门行政学研究的特性这一特点,我们把计划生育行政管理的内容概括为以下十四个方面:

(一)**绪论:**阐明计划生育行政管理是一门崭新的学科。要创造具有中国特色的计划生育行政管理体系,首先必须探讨计划生育行政管理系统的基本概念,包括其研究范畴、要素结构、学科特征、学习与研究的目的、管理的功能、组织体制、机构设置、运行规律与发展趋势的一般性特征,为进一步深入地展开学习和研究打下基础。

(二)**计划生育的行政环境:**计划生育行政与环境的关系十

分密切,这里所指的环境是计划生育行政管理以外的更大的系统。本书主要探讨行政环境与计划生育行政系统的关系以及二者相互依存、相互制约、相互促进的作用、过程与规律;探讨如何创建一个良好的内部系统与外部运行机制,使计划生育行政系统更好地适应和改造环境,促进经济的发展和国民素质的提升。

(三)计划生育行政组织结构:计划生育行政结构是指计划生育行政系统诸要素的组织形式,是各组织要素在空间和时间方面的相互联系、相互作用的方式和秩序。本书主要探讨计划生育行政组织的定义、目标、功能、原则、特征、类型、机构设置与运转的特点和规律。

(四)计划生育行政领导:探讨在计划生育行政管理过程中行政领导者和行政领导过程的主导作用、领导者的职责、权力、领导艺术、领导规律、领导者必备的素质、领导者的群体结构等内容,并探讨行政领导活动科学化的原则与方法等。

(五)计划生育办公室管理:探讨计划生育办公室的性质、地位、特征、职责、任务、办公室管理的内容、管理环节、实行岗位责任制,提高工作效率。

(六)计划生育政策管理:探讨计划生育政策的定义、特征、作用、意义、种类、制定计划生育政策的依据,制定政策时应遵循的原则,贯彻执行计划生育政策的措施与办法。

(七)计划生育法制与法规管理:探讨计划生育行政法、计划生育行政管理法规的含义、内容、渊源、特征、计划生育行政法的基本原则;行政法规的定义、地位与作用;计划生育行政行为和行政诉讼。

(八)人口计划与人口目标管理:探讨人口计划与人口目标管理的含义、内容、特点、意义;人口计划的编制办法、程序、人口计划与人口目标管理的实施与考核。

(九)计划生育信息与统计管理:探讨计划生育信息的含义、特征、在计划生育管理中的地位与作用,信息系统的任务与职能,计划生育统计工作的基本任务、常用指标及计算方法,统计网络、统计的基本工作制度。

(十)计划生育科技管理:探讨计划生育科技含义、内容、特征、作用、科研项目与课题选定、成果评奖、避孕药具和药物制造与研究,如何用先进科技为计划生育服务。

(十一)计划生育宣传管理:探讨计划生育宣传的定义、内容、特点、原则、地位与意义、方式方法与途径、宣传能力培养、宣传素质提高、宣传机构设置。

(十二)计划生育人事管理:探讨计划生育人事管理的宗旨、目的、方针政策、原则、地位与作用、行政职位分类、干部培训、能力培养、素质提高、干部的考试录用、考核、奖惩、晋升降职、工资、福利、退休等人事制度。

(十三)计划生育财务管理:探讨计划生育财务行政的定义、特征、内容、预算、决算、会计、审计等财务行政制度、计划生育资金筹集渠道、经费支出管理。

(十四)计划生育行政监督:探讨计划生育行政监督的定义、原则、任务、种类、作用、主要形式、监督内容、促进计生委实行依法行政管理,促进广大群众依法实行计划生育,保证计划生育目标的实现。

第二节 计划生育行政管理 的基本原理与基本原则

一、计划生育行政管理的基本原理

(一)系统原理:从系统论的角度看,计划生育行政系统是由许多互相联系、相互作用的行政管理要素按照一定的排列组合而有机组成的,处在一定的外在环境之中,为了达到政府调节人口的目的而存在的有机集合体。

具体来讲,计划生育行政系统具有以下特征:第一,计划生育行政系统由计划生育委员会的工作人员、财物、组织、信息、技术、资金等要素按照一定的方式组合而。第二,计划生育行政系统的各个要素之间都是互相联系、相互制约的,任何要素的变化都会影响系统的整体状况,从而引起系统的变革。第三,计划生育行政系统是具有一定的结构特征和整体功能的。第四,计划生育行政系统的构成是为了达到国家有效地控制人口增长,提高人口素质的目的。第五,计划生育行政系统存在于一定的环境之中,因此它必须与外在环境产生物质的、能量的、信息的交换,它必须适应国家政治、经济、文化的发展,适应自然环境状态的变化。

(二)整体原理:计划生育行政系统各要素按计划生育管理的目的与结构,按各管理要素的内在联系有机组织起来以后,便产生了新的功能,即计划生育管理的整体功能,系统整体功能大于系统各要素简单相加的总和。即不是一加一等于二,而是大于二。拿破仑在比较法国军队与骁勇善战的马木留克骑兵的战斗能力时认为:三个法国骑兵打不过两个马木留克骑兵,但由于法

国军队纪律严明,指挥有方,士兵的集体战斗能力很强,三百个法国骑兵可以打败三百个马木留克骑兵,一千个法国骑兵则能战胜一千五百个马木留克兵。对这个整体能力大于个体简单总合的事实,马克思给予了高度评价,指出:许多人的协作,许多力量的融合,会产生一种“新的力量”,一种比原来大得多的力量。这就是由组成整体的各个局部通过有机配合和联系而构成的系统整体功能,它大于各部分功能之和。计划生育行政管理的人员、机关、技术、信息、经费等要素经过计划生育委员会这一管理系统的优化,就会产生巨大的整体管理功能。因此,在计划生育行政管理中,各部分的功能要服从和服务于计划生育行政的整体功能。切不可各自为政,制造内耗,妨碍计划生育行政系统整体功能的实现。

(三)优化原理:系统的整体功能是通过系统优化达到的。在计划生育行政管理中,从人们的结婚到怀孕、生产,从生产到培育;从计划生育委员会机构设置到计划生育委员会工作人员的配备;从计划生育行政领导到计划生育委员会的工作人员;从决策到执行;从思想到技术都存在着一个共同问题,即如何实现最优化的问题。这里讲的最优化,就是在一定条件的约束下,寻求系统的“满意结果”的过程。

如果我们把人的生育看作计划生育管理客体中的一个分系统,那么,这一分系统的要素就是结婚、怀孕、生产和培育。按照新婚姻法的规定,男 22 岁、女 20 岁才允许结婚,按照生命规律,结婚后怀孕十个月左右才能生产;每个父母都希望自己的独生子女得到最好的培育,他们对孩子的培养方式也都各有特长。这些生育系统基本要素的状态,我们很难用行政管理进行改变。但是,我们可以运用系统科学的方法,在计划生育政策的指导下,通过合理组合这些要素寻求生育系统的“满意结果”,便人口生

育系统达到最优化状态。

(四)信息原理:计划生育行政管理中的行政信息是指与计划生育行政有关的消息、情报、数据、指令、信号等。信息原理要求在计划生育行政管理中信息的及时、全面、准确与可靠。

计划生育行政信息具有以下特点:第一,计划生育行政信息是可以全面、准确、及时地加以收集、加工、处理、存贮和利用的。第二,计划生育行政信息是可以而且必须在有关的政府管理部门和系统中,在广大人民群众中迅速而广泛地传播的。第三,计划生育信息具有共享性。许多信息不仅具有政府管理部门与社会的共享性,而且还具有区域和国际的共享性,成为人类控制人口方面的共同资源。

自然界的各种生物都能够程度不同地发布信息,传递信息 and 理解信息。以小小的蜜蜂为例。蜜蜂通过舞蹈传播信息。舞蹈的动作的次数,表示蜂箱与蜜源的远近距离;舞蹈的角度和上下,表示蜜源的方位。蜜蜂的舞蹈既是一种信息,又是一种信息传递的方式。

计划生育行政管理中的信息传递方式包括调查、访问、个别谈话、打电话、通信、发布文件以及通过各种现代化的传播媒介如电视、广播、报纸、书刊发布信息等。在计划生育行政管理工作中,应充分利用现代化手段,紧密地依靠广大计划生育工作人员,及时、迅速、准确地获取信息和发布信息。信息是计划生育行政中决策与执行的前提,是搞好工作的依据和基础。

(五)系统控制原理:系统控制是现代管理,特别是大规模、大范围管理的一项重要方法。所谓系统控制,就是为了有效地控制管理客体,实现管理系统的特定目标而进行的规律化的、经常性的调控,以使管理客体的发展趋向既定目标的过程。计划生育管理的人口控制,就是政府人口控制的主体——计划生育委员