

中国计划生育工作手册

中国人口出版社



中国计划生育工作手册

《中国计划生育工作手册》编委会 组编

中国人口出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国计划生育工作手册/《中国计划生育工作手册》编委会主编.-北京:中国人口出版社,1996

ISBN 7-80079-345-1

I. 中… II. 中… III. 计划生育工作-中国-手册 IV. C923-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 16385 号

中国计划生育工作手册

《中国计划生育工作手册》编委会 组编

*

中国人口出版社出版发行

(北京市海淀区大慧寺 12 号 邮政编码: 100081)

河北省沙河市第二印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 87.625 字数: 2140 千字

1996 年 9 月第 1 版 1996 年 9 月第 1 次印刷

印数: 1—5 000 册

ISBN 7-80079-345-1/C·96

定价: 280.00 元

前 言

我国计划生育工作已经取得了举世瞩目的成就。中国人口在经过一段高速发展之后,目前已达到12亿多,有可能酿致新的人口急剧增长。于是进一步提高人口素质,深入做好计划生育工作便势在必行。然而,在面对如此庞大的人口基数,如此众多的流动人口,广大计划生育工作者如何对其进行有效管理,如何进行宣传教育,如何进行人口统计,如何把深奥的理论与计划生育日常工作问题结合起来,以解决计划生育工作中出现的新情况、新问题已成为当务之急。可是,这些问题却常常被有关著作所忽略,虽然有些人口学者的著作中也曾涉及到这其中的某些问题,但是,象那种囊括计划生育的方方面面,既包括计划生育基础理论,又包括计划生育技术、经验、计划生育法规的大型计划生育工作手册就目前看来尚未有。于是,能让广大计划生育工作者拥有一部融计划生育基础理论、技术、经验、法规于一体的大型工具用书,为推动中国计划生育工作作出贡献便成为本书编委们的一致目标和共同理想。

本书从计划生育基础理论出发,论述了全国各少数民族和广大农村中的计划生育实际问题,并因地制宜,针对不同情况,提出了许多解决方法,总结出了许多行之有效的计划生育典型经验,同时还介绍了印度、日本、墨西哥等国家的计划生育政策及先进经验,以便使广大计划生育工作者能中外结合,开辟出一条适合本地区计划生育工作的新途径。为了方便广大计划生育工作者查找需要,我们还收录了建国以来有关计划生育的法规和文件,力求做到全面、可操作性强。

全书共分八篇:一、绪论;二、人口(包括人口基本理论、中国少数民族人口论、中国农村人口论、世界节育运动);三、计划生育管理;四、计划宣传教育和思想政治工作;五、计划生育统计与人口计划;六、计划生育技术;七、计划生育典型经验介绍;八、计划生育法律、法规、文件选辑。正文后是附录。

在本书编写过程中,中国人口出版社给予了大力的支持,并在编辑、审校和协调中做了大量工作。同时,编写如此大型的工具体书,我们参阅了大量国内外文献资料,在此,一并向有关作者表示谢意。

本书编委会

1996年9月

代 总 序

积极稳妥地推行计划生育“三结合” 走人口与经济社会协调发展的道路

——国务委员、国家计生委主任彭珮云同志
在全国计划生育工作“三结合”经验
交流会上的讲话

(1995年10月22日)

进入90年代以来,吉林、四川、江苏盐城等地顺应改革开放和建立社会主义市场经济体制的形势,在总结群众实践经验和借鉴国外先进做法的基础上,提出了农村计划生育工作与发展经济相结合,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(简称“三结合”)的工作思想,得到了各级领导、各有关部门、基层干部、广大群众的热情支持和普遍欢迎。短短几年内,计划生育“三结合”工作在全国各地逐步推开。一些开展较早的地区已积累了不少成功经验,并取得了良好的效果。江泽民、李鹏、温家宝、陈俊生等中央领导同志对“三结合”经验多次给予充分肯定,认为这是我国计划生育工作的一项重大改革和新的进展,应当在全国推广。国务院决定在四川召开这次会议,目的就是要认真贯彻党的十四届五中全会精神,总结交流各地开展计划生育“三结合”工作的经验,进一步统一认识,明确开展“三结合”工作的指导思想、目标、任务、具体政策措施和有关部门的职责,进一步动员各级政府及有关部门共同推动“三结合”工作在全国广大农村积极稳妥地开展,探索一条在新形势下进一步抓紧抓好计划生育工作,综合治理人口问题,促进我国人口与经济社会协调发展的新路子。

一、深入学习贯彻五中全会精神,积极促进人口与经济社会协调发展

前不久党中央召开的十四届五中全会,是我们党的发展史与国家的振兴史上一次具有深远意义的会议。会议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的“九五”计划和2010年远景目标的建议》,全面体现了邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线的要求,展示了今后15年中华民族发展的光辉前景,是指引全党和全国人民沿着建设有中国特色社会主义道路阔步前进,实现国家富强、民族振兴和社会长治久安,胜利跨入21世纪的宏伟纲领。《建议》提出了这一时期的奋斗目标,即:在“九五”期间,全面完成现代化建设的第二步战略部署,2000年,在我国人口将比1980年增长3亿左右的情况下,实现人均国民生产总值比1980年翻两番;基本消除贫困现象,人民生活达到小康水平;加快现代企业制度建设,

初步建立社会主义市场经济体制。到 2010 年,实现国民生产总值比 2000 年翻一番,使人民的小康生活更加宽裕,形成比较完善的社会主义市场经济体制。这是鼓舞人心的目标,也是实事求是的目标。这一目标实现后,我国的社会生产力、综合国力、人民生活水平将再上一个大台阶,社会主义精神文明建设和民主法制建设将取得明显进展,为下世纪中叶实现第三步战略目标,基本实现现代化,开创新的局面。我们一定要深入学习、宣传、贯彻党的十四届五中全会精神,为实现《建议》提出的宏伟目标而努力。

人口问题是关系全局的重大问题。李鹏同志在五中全会上就《建议》草案所作的说明中指出:十几亿人口是我们考虑社会经济发展问题的一个基本出发点。逐步把人口自然增长率降下来,到 2000 年和 2010 年分别把人口控制在 13 亿以内和 14 亿以内,是顺利实现《建议》提出的奋斗目标的一个重要条件。江泽民同志在会上深刻阐述了今后 15 年我国社会主义现代化建设必须正确处理好的十二对重大关系,其中第三点讲了经济建设和人口、资源、环境的关系。他指出,在现代化建设中,必须把实现可持续发展作为一个重大战略。要把控制人口、节约资源、保护环境放到重要位置,使人口增长与社会生产力的发展相适应,使经济建设与资源、环境相协调,实现良性循环。并强调,必须坚定不移地执行计划生育的基本国策,严格控制人口数量增长,大力提高人口质量。根据这一重要的指导思想,《建议》从我国的基本国情出发,既提出了经济发展的人均奋斗目标,又提出了人口数量的控制目标,把控制人口增长作为社会发展工作的主要任务之一。这充分说明,重视人口、经济、社会、环境、资源的协调发展,走可持续发展的道路,是我国社会主义现代化建设的根本要求,也是计划生育工作发展的必然趋势。

人口问题从本质上讲是一个发展问题。我们党在现代化建设的实践中越来越深刻地认识到,人口数量多、增长快,人均资源相对不足,是我国经济社会发展中面临的一个特殊困难。尽管我们在计划生育方面取得很大成绩,但 1979 年以来的十多年间,人口年均自然增长率仍高达 14‰,目前每年净增人口 1400 万左右,今后 15 年还将增加近 2 亿人口。特别是我国农村人口过多,人口与耕地的矛盾日趋尖锐,劳动力素质偏低,影响了农业现代化的进程和农民生活水平的提高;一些人口稠密的地方,资源紧缺,环境污染,生态失衡,已构成对经济增长和可持续发展的威胁;我国尚有 7000 万农民没有解决温饱问题,在一些贫困地区,“越穷越生,越生越穷”的现象还比较严重。如果不严格控制人口增长,大力提高人口质量,就不可能实现人口与经济、社会、资源、环境的协调发展,也难以实现国民经济持续、快速、健康发展和社会全面进步。1994 年 3 月,由国务院批准发表的《中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书》,从我国的基本国情出发,提出了我国人口、经济、社会、资源和环境协调发展的总体战略和行动方案。国务院召开了全国社会发展工作会议,明确提出,在集中力量进行经济建设的同时,必须十分注意推动社会全面进步,并且把综合解决人口问题,摆到了今后 15 年我国社会发展工作的首要位置。今年初,国务院批转的《中国计划生育工作纲要(1995-2000 年)》,全面总结了多年来我国计划生育工作的基本经验,进一步规范了计划生育的各项工作,并对全党、全社会及各有关部门综合治理人口问题提出了新的要求。各级党委、政府特别是党政一把手,一定要认真贯彻落实党中央、国务院的一系列指示精神,从全局的、战略的高度,更加深刻地认识解决人口问题的重要性和紧迫性,坚持以经济建设为中心,更好地把发展经济与控制人口统一起来。

去年联合国召开的国际人口与发展大会和今年召开的社会发展问题世界首脑会议、第四次世界妇女大会以及这几次会议通过的文件,给了我们许多有益的启示,使我们更深刻地认识到人口与发展密不可分。人口问题不仅仅是数量问题,还包括人口质量和人口结构等方面的问题。我们应从更宽的角度来认识人口问题,从更广泛的领域采取综合措施来解决人口问题。在实行计划生育、降低出生率的同时,必须重视发展经济、消除贫困、保护生态环境、合理开发利用资源、普及文化教育、发展医疗卫生事业、完善社会保障、有计划地推进城市化的进程,特别要注意提高妇女地位,促进妇女参与社会经济活动,保障妇女儿童的健康和合法权益。这些工作做好了,才能从根本上解决我国的人口问题。因此,各级党委、政府不仅要抓紧抓好计划生育工作,还要把计划生育工作与有关的各项工作结合起来,为群众提供生产、生活、生育等方面的优质服务,使计划生育更加得到群众的理解与支持,使政府各部门的工作更好地互相协调配合。

我国的基本国情决定了我们必须实行严格控制人口增长的政策,而广大农村的经济社会发展水平还不高,农民在生产、生活上还有实际困难,加上几千年传统观念的影响,党和国家的政策与农民生育意愿还存在一定的距离。要实现“九五”计划和2010年远景目标所提出的人口控制目标,难度是很大的,但是必须努力做到。计划生育工作丝毫不能放松,重点是做好农村和流动人口的工作。我们必须认真总结“八五”期间计划生育工作的经验,力争在“九五”期间把计划生育工作做得更好,努力实现人口控制目标,不断提高人口质量,积极促进人口与经济社会协调发展,为实现国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标,把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家做出应有的贡献。

二、认真总结“八五”经验,引导计划生育工作深入发展

我国人口与计划生育工作,伴随着经济社会的发展,经过20多年的艰苦努力,特别是1991年以来,由于党中央、国务院和各级党委、政府进一步加强了领导,在生育旺盛妇女人数处于高峰的时期,使人口过快增长的势头得到了有效控制。1991年以来,我国人口出生率和人口自然增长率进一步下降,1994年人口出生率已降为17.7‰,人口自然增长率已降为11.21‰,妇女总和生育率已达到更替水平。根据国家统计局“八五”计划期间前四年公布的人口数据,以及到今年年底的预测,“八五”期末全国人口总数将不超过12.14亿,比“八五”人口计划约少1300万人。更为重要的是,我国计划生育工作中在实践中积累了一些宝贵的经验,探索了一条有中国特色的解决人口问题的道路。这些经验主要是:

——坚持人口与发展综合决策,把人口控制计划纳入国民经济和社会发展的总体规划,列入各级党委、政府的重要议事日程。在大力发展经济的同时,严格控制人口过快增长。从1991年开始,党中央、国务院每年召开一次计划生育工作座谈会,明确大政方针,指出工作重点,制定有效措施,保证了计划生育工作的健康发展。

——一贯之地强调计划生育工作的重要性、紧迫性、长期性和艰巨性,明确指出在社会主义市场经济条件下,计划生育工作仍属于各级政府的宏观调控职能,通过广泛深入的宣传教育,不断增强广大干部、群众的人口意识和人均观念,形成了全党动手,全民动员,共同抓紧抓好计划生育工作的局面。

——坚持各级党政一把手亲自抓、负总责,建立、健全人口与计划生育工作目标管理责任制,对责任目标的完成情况进行认真的考核奖惩。努力增加经费投入,保障计划生育事业

发展的需要。

——全面贯彻执行现行计划生育政策，保持政策的稳定性和连续性，对不同地区实行分类指导，逐步把计划生育工作纳入法制的轨道。

——把计划生育工作的重点放在农村，大力加强基层网络建设和基础工作，认真落实计划生育工作以宣传教育为主、避孕为主、经常性工作为主的“三为主”方针，广泛、深入、持久地开展全民性的人口与计划生育宣传教育，普及有关的科学知识，依靠科技进步，努力提高计划生育技术服务水平，为需要避孕的夫妇提供适合他们的避孕方法，不断提高避孕率和避孕有效率。

——坚持一切为了群众、一切依靠群众的群众路线，全心全意为人民服务，充分发挥计划生育协会、妇联和其他群众组织的作用，把广大群众动员和组织起来实行自我管理、自我教育和自我服务，努力做到既有效地控制人口增长，又密切党群关系、干群关系，维护社会稳定。

——本着既从严控制又是经过最大努力能够实现的原则，制定既积极又可行的人口计划，采取科学的方法不断加强和改进人口计划管理和人口统计工作。注重摸实情，讲实话，报实数。

——把利益导向机制引入计划生育工作，逐步形成计划生育与发展经济、帮助农民勤劳致富奔小康、建设文明幸福家庭相结合的工作思路，推动各有关部门齐抓共管，对人口问题实行综合治理。

——加强人口与计划生育领域的国际合作与交流。学习和借鉴国外的有益经验，积极引进先进的避孕节育技术和方法。

——建设一支思想好、作风正、懂业务、会管理的计划生育工作队伍，并制定一套切实可行的规章制度，实现计划生育管理的经常化、科学化、制度化。

实践证明，这些经验符合我国的国情。凡是按这些经验认真去做的地方，计划生育工作都取得了良好的效果。

应该看到，我国计划生育工作虽然取得了很大成绩，但是也存在着一些不容忽视的问题。“八五”期间我国大多数地方生育水平的下降在很大程度上还是依靠强有力的行政手段得以实现的，这种低生育水平还很不稳定。目前我国农村基层计划生育工作还比较薄弱；相当一部分群众的生育观念还没有根本转变；农民家庭的一些实际困难还没有很好解决；群众对计划生育工作中的某些做法还不满意，党群、干群关系受到影响；一些基层干部感到工作难做，产生了畏难、厌倦和松劲情绪；加上城市和农村集镇的流动人口大量增加，在社会主义市场经济条件下，计划生育工作又面临许多新情况、新问题；这都给控制人口增长的工作带来困难。

在未来的15年，我国计划生育工作既面临着良好的发展机遇，也面临着严峻的挑战。实现现代化建设的第二步战略目标，要求有一个与之相适应的良好的人口环境。不仅要控制人口数量，使人口增长同经济社会的发展相适应，同资源利用、环境保护相协调，还要努力提高人口质量，注意研究人口结构及其发展趋势；着眼于人的全面发展，更好地保护妇女儿童的自心健康，促进妇女的进一步解放。要巩固多年来在控制人口增长方面取得的成果，引导计划生育工作深入发展，必须正确处理好改革、发展、稳定三者之间的关系。一方面，要坚持和不断完善多年来被实践证明行之有效的经验，继续坚持现行的计划生育政策不变，既

定的人口控制目标不变，各级党政一把手亲自抓、负总责不变，确保实现本世纪末的人口控制目标。另一方面，要更加自觉地适应形势的变化，解放思想，实事求是，不断深化计划生育工作的改革，积极探索和逐步建立具有中国特色的同改革开放和社会主义市场经济相适应的计划生育工作新机制，进一步提高计划生育工作水平，推动计划生育工作逐步进入良性循环的新阶段，使人民群众更加满意，以利于保持稳定的政治和社会环境。

提高计划生育工作水平，首先要下决心尽快改革过去那种主要依靠行政手段、补救措施、突击活动来推行计划生育的做法，努力实现“三为主”，实现经常化、科学化、制度化，切实做到依法管理计划生育，正确执法、文明执法。在此基础上，要进一步深化宣传教育，逐步拓宽服务领域，提高科学管理的水平，把为人民群众提供全面的优质服务摆到十分突出的位置。我们不仅要关心群众的生育问题，还要关心妇女儿童的健康，关心群众的生产与生活，帮助他们解决在实行计划生育过程中遇到的困难，使计划生育赢得更多群众的真心支持，并成为群众的自觉行为。

提高计划生育工作水平必须加快改革的步伐。从国内大环境看，全党全国人民以经济建设为中心，加快改革和发展；广大农民群众迫切希望提高生活水平、生活质量，尽快富裕起来；这就要求各级党政领导找到“两种生产一起抓”，实现人口与经济社会协调发展的结合点；各级计划生育部门找到在社会主义市场经济条件下围绕经济建设这个中心抓紧抓好计划生育工作的切入点；各级领导、干部和广大群众在思想认识与感情上找到共鸣点，以期更加有效地控制人口增长，提高人口素质，促进人口与经济社会协调发展。从国际大背景看，20多年来，我国控制人口增长取得的成就是举世公认的。但是，我们实行的严格的计划生育政策和某些措施同国际上推崇的做法有所不同，因此，国际上不少人对我们的做法不理解，计划生育也成为少数西方国家中的反共、反华势力攻击我国的一个敏感问题。我们当然不能因此动摇实行计划生育基本国策的决心，不能因此改变符合我国国情的行之有效的做法；同时我们也应该吸取国际上人口与计划生育工作的有益经验，不断改进工作方法和工作作风，努力提高工作水平。为此，我们必须加快计划生育工作的改革，把国家指导与群众自愿、利益导向与社会制约更好地结合起来，动员全党、全社会和各有关部门采取综合措施解决人口问题，逐步树立起我国计划生育工作的良好形象。近年来，各地在实践中创造的计划生育工作“三结合”经验，顺应了改革开放和社会主义市场经济发展的要求，是计划生育工作改革走向深入的一个重要标志，也是新形势下抓紧抓好计划生育工作的希望之路、必由之路。许多地方的党政领导和基层干部越来越感到，“三结合”之路不是要不要走的问题，而是结合实际怎么走的问题。既然“三结合”得到了各级领导和广大干部群众的充分肯定和衷心拥护，大家认准了这条道路，就要坚定不移地沿着这条道路走下去。我们深信，有各级党委、政府的正确领导，有相关部门和广大干部、群众的大力支持，加上计划生育系统同志们的不懈努力，我国的计划生育工作一定会在改革与发展中不断走向完善。

三、党政牵头，部门配合，群众参与，积极稳妥地推进“三结合”

近年来，各地在推行计划生育“三结合”的过程中，积累了许多经验。从这些经验来看，要抓好“三结合”工作，必须切实解决好以下几个问题。

（一）要统一各级党政领导和广大干部的思想认识

“三结合”是计划生育工作的一项重大改革，必然带来管理体制、运行机制和工作方法等

方面的深刻变化。统一各级党政领导和广大干部的思想认识，对于推动“三结合”工作深入发展至关重要。

“三结合”的内涵十分丰富，既有计划生育的要求，也包含两个文明建设的诸方面内容。农村计划生育工作与发展经济相结合，反映了人类物质资料生产和自身生产必须互相适应、协调发展的客观要求，强调计划生育工作必须自觉地服从服务于经济建设这个中心；与帮助农民群众勤劳致富奔小康相结合，体现了计划生育工作目标与现阶段（即本世纪末）我国经济社会发展战略目标的一致性，强调计划生育工作必须贴近农民群众脱贫致富的强烈愿望；与建设文明幸福的家庭相结合，要求着眼于农民家庭的全面建设，搞好生产、生活、生育等方面的服务，把国家、集体和农民家庭、个人的利益更密切地结合起来，把计划生育工作融入农村的两个文明建设之中。与以往的计划生育工作方法相比，它有两个鲜明的特征：一是注重“结合”，力求解决在实际工作中两种生产“两张皮”的问题，把计划生育与发展经济紧密结合起来；二是把利益导向机制引入计划生育工作，着力解决农民群众生产、生活、生育方面的困难，帮助他们尽快富裕起来，以期更好地满足农民群众的需求，为增进他们的家庭幸福和身心健康服务。计划生育“三结合”，符合我国农村经济社会发展的客观要求，符合广大农民群众的愿望。这样做，有利于发展社会主义社会的生产力，有利于增强社会主义国家的综合国力，有利于提高人民的生活水平，促进农村工作的改革、稳定和发展。因此，它不仅是为了更好地控制人口增长、提高人口质量，而且对解决我国的农业、农村、农民问题也将起到重要的作用。

“三结合”的经验是人民群众在计划生育实践中的创造。早在七八十年代，一些地方就探索了把计划生育与扶贫结合、与发展生产结合的经验。例如安徽金寨县和湖北英山县在实践中悟出了“少生孩子多栽树”的道理。四川旺苍县和苍溪县、贵州遵义县和普定县、山西品染地区、陕西南郑县等地，把扶贫开发和计划生育工作紧密结合，改变了“越穷越生、越生越穷”的状况。90年代以来，吉林省的一些地方把计划生育与农村妇女“双学双比”活动、开展家政教育相结合；辽宁省组织计划生育中心为实行计划生育的家庭提供生产、生活、生育服务；江苏省城市的农民群众自愿组织起来，开展“一帮一，共同富”的活动，并成立了各种形式的少生快富合作经济组织。陕西洛川县把计划生育与妇女参与社区发展相结合。计划生育协会在农村实施了帮助妇女增加收入、妇幼保健与计划生育相结合的项目，创办了不少为社会和家庭谋福利的经济项目，广泛开展了计生协会员帮助群众勤劳致富奔小康的活动。在总结这些经验的基础上，逐步形成了计划生育“三结合”的工作思路。1994年6月，国家计生委在江苏盐城召开会议，推广各地开展“三结合”工作的经验。近年来，黑龙江、吉林、四川、浙江、湖南、江西、陕西、河南、山西、内蒙、福建等省（区）的党委、政府先后作出决定，要求在农村全面开展计划生育“三结合”工作，其他多数省、区、市也相继开展了试点。“三结合”经验所以能在较短时间内得到迅速推广，就在于它产生于群众的实践，经济效益和社会效益比较明显，容易被广大干部、群众所接受，因此能够产生推动这项工作的巨大动力。实践证明只要我们充分相信群众，依靠群众，尊重群众的首创精神，调动广大干部、群众的积极性，就能够把“三结合”经验逐步推广开来，把计划生育工作不断引向深入。

实行“三结合”是计划生育工作深入发展的必然要求。经过20多年的艰苦努力，我国的计划生育工作进入了一个重要的发展时期。多年来，我国的计划生育工作取得了很大成绩，人

口得到了有效控制。但是，应该看到我们付出的代价也是很大的。随着改革开放的不断深入和社会主义市场经济体制的逐步建立，计划生育在工作思路和方法上必须实现两个转变，即由以往仅就计划生育抓计划生育向与经济社会发展紧密结合，采取综合措施解决人口问题转变；由以社会制约为主向逐步建立利益导向与社会制约相结合，宣传教育、综合服务、科学管理相统一的机制转变。实现这两个转变是对我国多年以来形成的计划生育基本经验的发展与完善，而决不意味着否定过去。实现这两个转变，将对“九五”时期乃至 21 世纪我国的计划生育工作产生深远的影响。目前各地广泛开展的计划生育“三结合”工作，正是实现这两个转变的有效途径。近几年来，各级党政领导和广大干部从思想上理论上对实现人口与经济社会协调发展和可持续发展有了更加清楚的认识。五中全会以及这次会议通过的《建议》，把严格控制人口增长、努力提高人口素质，促进人口、经济、社会、资源、环境协调发展摆到十分重要的位置，进一步明确了计划生育工作的指导方针。多年的计划生育工作实践，使我们积累了丰富的正反两方面的经验教训；“三结合”工作已经有了一定的实践经验。这些都为推行计划生育“三结合”，实现两个转变创造了十分有利的条件。因此，我们一定要审时度势，抓住机遇，锐意改革，把我国计划生育工作提高到一个新的水平。

（二）要把“三结合”工作作为各级党委、政府的一项重要职责

发展农村经济、搞好计划生育是各级党委、政府的两项重要任务。实践证明，通过“三结合”工作涉及经济、科技、教育、文化、卫生、妇女、社会保障等各个方面，是一项社会系统工程，只有在各级党委、政府的统一领导下，发挥社会主义制度的优越性，协调各有关部门齐抓共管，“三结合”工作才能抓得起来推得开。在新的形势下，各级党政一把手重视人口与计划生育工作，不仅要完成人口计划指标亲自抓、负总责，而且要在落实“三为主”、推行“三结合”、引导和帮助群众少生快富奔小康、实现人口与经济社会协调发展方面亲自抓、负总责。

各级党委、政府在推行“三结合”工作中的主要职责是统筹规划，政策引导，组织协调，检查督促，搞好服务。

统筹规划，就是要将“三结合”工作纳入本地区经济社会发展的总体规划，纳入各级党委领导人口与计划生育工作目标管理责任制，纳入党委、政府的重要议事日程。四川省把“三结合”工作与整个农村经济社会发展和实现小康目标有机地结合起来，制定长远的奋斗目标和分步实施的方案的经验很好，值得各地借鉴。希望各地根据本地经济社会发展和计划生育工作的状况，确定“三结合”工作的目标和实施方案，并采取有效措施，确保目标和方案的落实。

政策引导，就是要协调有关部门制定引导、激励群众少生快富的各项社会经济政策，在项目、资金、技术、物资、社会福利、待遇等方面，向实行计划生育的农户倾斜，给他们更多的物质利益，把育龄群众的兴奋点由多生孩子逐步引导到少生快富上来。

组织协调，就是要动员、组织、协调各有关部门和社会各方面支持和参与计划生育“三结合”工作，形成综合治理人口问题的合力。各地要充实人口与计划生育领导小组，使之担负起组织协调的责任，及时研究“三结合”工作中的重大问题，协调部门之间、条块之间的关系。要进一步明确各有关部门和社会各方面在“三结合”工作中的职责分工，督促他们结合自己的业务工作，发挥自己的优势，为农民群众提供生产或生活、生育方面的服务。

检查督促，就是要经常深入基层、农户开展调查研究，及时总结经验，发现问题，采取相应措施，对“三结合”工作加以正确引导。同时，要注意解决基层在“三结合”工程中遇到的困难，为推行“三结合”创造有利条件。要建立对各级党委、政府和有关部门的考核监督机制，及时掌握各地、各部门工作的进展情况，科学评估“三结合”工作的实际效果，充分利用激励机制调动方方面面的积极性，把“三结合”工作落到实处。

搞好服务，就是各级党政领导要进一步确立全心全意为人民服务的思想，想群众之所想，急群众之所急，办群众之所盼。目前，广大农民渴望脱贫致富，缺的是资金，少的是技术和信息。各级党委、政府要充分利用好各类资金，鼓励和支持多渠道筹集资金，注重发挥资金的投入产出效益。要重视科学知识的普及和新技术的推广，为农民和各种少生快富经济组织提供各方面的信息，帮助农民掌握致富技术，开发致富项目，并把这些服务与社会主义市场经济更好地联系起来。

（三）要紧紧依靠各有关部门，密切配合，齐抓共管

以往有些地区计划生育工作之所以难，一个重要的原因是部门之间认识不统一，政策不协调。实行计划生育“三结合”，为协调有关部门综合治理人口问题找到了一条途径。四川省的有关部门特别是涉农部门，按照省委、省政府的统一部署，出台了向实行计划生育的农户倾斜的各项优惠政策，并结合各部门的业务，把帮扶项目与措施落实到农户，帮助农民解决发展生产急需的资金、技术等。通过“三结合”，不仅增加了农民的收入，提高了农民实行计划生育的积极性，而且使有关部门的业务工作更受到领导和全社会的重视，有助于这些部门的工作在农村基层落实。由于各部门目标一致，政策配套，力量协同，收到了很好的效果。

前不久，国家科委、农业部、林业部、水利部、卫生部、扶贫办、中国农业银行、全国供销合作总社、全国妇联、国家计生委等十个部门，联合发出了《关于认真抓好农村计划生育“三结合”工作的通知》，这是一个指导全国“三结合”工作的重要文件，希望各地结合实际认真贯彻落实。各级涉农部门要采取切实有效的措施，在项目、资金、技术等方面向实行计划生育的农户倾斜，帮助他们发展经济，提高经济效益。宣传、教育、文化部门要把计划生育工作同社会主义精神文明建设、创建文明村、文明家庭活动结合起来，通过普及教育、传播科学技术知识、活跃文化生活、倡导文明健康的社会新风，促进“三结合”工作的顺利开展，促进农村的两个文明建设。各级组织、人事、民政等部门要进一步加强农村基层组织建设，大力发展农村社会化服务体系，帮助计划生育部门建立、健全基层服务网络，逐步完善社会保障制度。卫生部门要为妇女儿童特别是实行计划生育的家庭提供生殖健康、妇幼保健、避孕节育技术和其他卫生健康服务，普及晚婚晚育、少生优生的科学知识。各级妇联和共青团组织，要通过各种组织形式与活动方式，把广大妇女和青年动员起来参与发展农村经济和计划生育工作的伟大实践，引导他们走少生、快富、文明、奔小康的道路。

（四）要广泛地动员组织群众参与“三结合”

实行计划生育“三结合”必须坚持一切为了群众、一切依靠群众的群众路线。要通过广泛深入的宣传教育，使农民群众看到实行计划生育“三结合”给他们带来的切身利益，自觉地参与计划生育“三结合”工作。要采取各种形式把群众组织起来，增强他们发展经济和参与市场竞争的能力。要特别重视妇女的参与，使她们在参与各项经济社会活动中不断提高经济地位、家庭地位和社会地位。在推行“三结合”的过程中，要把各项工作落实到农民家庭，

既要满腔热情地帮助农民发展经济，增加收入，改善家庭生活条件，又要积极引导他们学习平学文化知识，接受新的观念，移风易俗，树立自觉实行计划生育、团结互助、男女平等、尊老爱幼、邻里和睦、遵纪守法的社会新风。

各级计划生育协会是动员和组织广大群众参与“三结合”工作的一支重要力量。我国计划生育协会已发展成为拥有 100 多万个组织、8000 多万名会员的群众团体。多年来，各级计划生育协会在组织群众开展生产、生活、生育自我服务方面积累了许多经验。各级党委、政府要重视发挥计划生育协会在“三结合”工作中的作用，支持他们发挥群众组织的优势开展工作，创造更多更好的组织形式，建立多种形式的少生快富经济项目。要进一步加强基层计划生育协会的组织建设，把更多的协会会员和“中心户”培养成为群众少生快富的带头人。由中国人口福利基金会、中国计生协和中国人口报社等单位联合推出的“幸福工程”——救助贫困母亲的行动，是在贫困地区推行“三结合”的一种很好的形式，各地应当给予热情支持。

（五）要十分重视“三结合”的载体建设

“三结合”工作的载体，是把“三结合”工作的目标、规划、任务、政策和措施落到实处的具体组织形式。各地经济社会发展的状况和条件不同，决定了“三结合”工作载体具体形式的多样化。各地可根据群众自愿、有利结合、注重效益、保证落实的要求，搞好“三结合”的载体建设。

从各地的经验看，目前“三结合”的载体主要是以少生快富为宗旨的各种经济组织形式。“三结合”的经济组织形式大体上有三种类型，一是通过政策扶持发展起来的个体经济、私营经济；二是在自愿的基础上由若干家庭组合起来的互助合作组织；三是在一些经济较发达地区，与实行计划生育的家庭建立了密切联系的贸工农一体化公司和集团。计划生育的服务网络，主要承担着为群众提供生育服务的职能，在“三结合”工作中也要拓宽服务领域，增强服务功能，提高服务质量。

“三结合”的载体建设，特别是以少生快富为宗旨的各类经济组织的建设，要按照群众自愿的原则，根据当地资源、地理、人才等方面的实际情况，选择不同的致富项目、组合形式和发展规模；要注意适应市场经济的要求，按经济规律办事，提高经济效益，不断增强自我生存和发展的能力。在有条件的地方要努力顺应实现农村改革第二次飞跃的发展趋势，逐步推进适度规模经营，壮大集体经济实力。

（六）要从实际出发，因地制宜，分类指导，积极稳妥地推进“三结合”

由于全国各地经济社会条件和计划生育工作基础不同，面临的困难和主要矛盾也有所不同，在推行“三结合”时应当从实际出发，确定不同的工作重点，采取不同的结合形式与实施步骤。在贫困地区，首先要将计划生育与扶贫结合起来，重点扶持实行计划生育的贫困家庭脱贫致富，选择投资少、见效快的项目，争取在较短时间内帮助他们解决温饱问题。尤其要重视普及科学文化知识，努力改善妇女和儿童受教育的条件，提高她们的文化素质。我们强调有关的社会经济政策要向实行计划生育的家庭倾斜，主要是为了帮助他们率先富裕起来，从而形成一种利益和舆论的导向，激励和带动更多的群众响应党和国家的号召，实行计划生育。对于其他贫困户也要给予帮助和扶持，这是先与后、重点与一般的关系。从许多地方的实践看，抓住重点，使实行计划生育的家庭率先富裕起来，有利于改变“越穷越生、越生越穷”的状况，巩固扶贫工作的成果，促进贫困地区的经济发展。在经济欠发达地区，首要任

务是引导农民少生快富奔小康。要根据群众的愿望和要求,把他们组织起来,发展经济,扩大生产,增加收入,同时要坚持计划生育的宣传教育,普及避孕节育的科学知识,帮助农民转变生育观念。经济条件和计划生育工作基础较好的地区,要突出强调优质服务、科学管理。要着力搞好孕前服务,逐步开展生殖保健和优生、优育、优教等方面的工作,帮助群众不断提高思想、文化、身体素质,建设文明幸福的家庭。同时,要逐步壮大集体经济实力,给群众以更多的实惠和利益。近年来,各地根据实际情况已经或正在创造各种“三结合”的形式,比如四川的“十百千万工程”,湖南的“三三金桥工程”,浙江的“新家庭计划”活动,北京的“城乡手拉手少生快富奔小康”活动,广东把计划生育与实行农村股份制相结合,内蒙古什克腾旗的“绿色养老工程”,等等。这些结合形式,既有鲜明的地方特色,又充分体现了“三结合”的丰富内涵,希望各地通过实践使之日臻完善。

实行计划生育“三结合”时间还不长,经验还不多,人们对它的认识也需要一个过程,因此推行“三结合”的步骤既要积极,又要稳妥。要抓好试点,典型引路,以点带面,逐步推广。切忌一哄而起,急于求成。否则就可能使“三结合”工作流于形式,挫伤广大干部群众的积极性。实行计划生育“三结合”是一项长期的任务,各地应根据本地经济社会发展的总体要求,对“三结合”工作制定长远规划和阶段性目标,坚持不懈地抓下去。要善于抓住当前的主要矛盾,重点突破,循序渐进,分步实施。

(七) 要切实解决“三结合”工作的资金投入问题

实行计划生育“三结合”,帮助实行计划生育的家庭发展生产,需要投入一定的资金。四川的经验证明,解决“三结合”的资金问题,主要是对现有的农业发展项目、资金以及农村社会经济政策作相应的调整,使之向实行计划生育的家庭适当倾斜。这样做,并不会给财政增加负担,也不改变原有项目、资金的投向和规模。一般来说,农村实行计划生育的育龄夫妇家庭拖累少,文化程度比较高,易于接受新事物,向他们注入资金,帮助他们开发致富项目,更能够发挥资金的投入产出效益。在贫困地区,群众脱贫致富的愿望更迫切,参与“三结合”的积极性更高,投入少量的资金,就能取得明显的经济效益和社会效益。

一些地方的经验还证明,筹集一定数量的资金用于启动少生快富的项目是必要的。吉林、浙江、山东等省采取各级财政拨一点,银行、信贷投一点,乡镇统筹和计划外生育费出一点,社会各界和个人捐一点的办法,多渠道筹集资金,建立支持“三结合”工作的发展基金。这种资金独立建帐,低息投放,定期收回,滚动使用,有效地解决了部分群众在发展生产中面临的困难。这是保证“三结合”工作顺利开展的一项重要措施,各地可以借鉴。

四、计划生育部门要积极参与和促进“三结合”工作

各级计生委作为政府主管计划生育工作的职能部门,在“三结合”工作中占有重要的位置。计划生育部门的作用发挥得好不好对于“三结合”工作的开展有着直接的影响。因此,计划生育部门首先要加深对“三结合”工作的认识,正确处理好“三结合”工作中的各种关系,找准自己的位置,把握好工作重点,努力提高干部队伍的自身素质,积极参与和促进“三结合”工作。

(一) 要正确处理好“三结合”工作中的几个关系

1. 关于“三为主”与“三结合”的关系。“三为主”揭示的是计划生育工作的内在规律,是推行计划生育必须遵循的基本工作方针,坚持和落实“三为主”方针是做好计划生育工作

的基本要求,也是计划生育的基础性工作。“三结合”揭示的是人口与经济、社会必须协调发展的客观规律,是计划生育工作必须服从和服务于党的中心工作的客观要求,也是计划生育工作发展的必然趋势。“三为主”与“三结合”的关系是辩证统一的关系,它们既有区别,又相互联系,相互渗透,相互补充,相互促进。在实际工作中两者没有截然的分界,更不能把它们对立起来。有些同志担心,搞“三结合”会分散计划生育工作的精力,削弱“三为主”,影响人口计划的实现。这种认识是片面的。我们认为,推行“三结合”不仅不会影响“三为主”方针的落实,还会有利于优化和改善“三为主”的工作环境,有利于巩固和发展计划生育工作的成果。实践证明,“三结合”工作开展得好的地方,各级领导对计划生育工作更加重视,有关部门和全社会对计划生育工作更加支持,群众对计划生育工作更加理解和拥护,基层干部感到计划生育工作更加好做了,不再是“天下第一难”。在这些地方,计划生育的经常性工作进一步加强,服务更加深入细致,管理也更加科学规范,不仅保证了人口计划的实现,而且使计划生育工作开始进入良性循环。

在一些工作基础较差、控制人口增长任务较重的地方,有的同志把“三为主”与“三结合”视为两个不同的发展阶段,认为只有先实现“三为主”才能搞“三结合”。这是一种误解。应该承认,这些地方面临着既要完成人口计划,又要提高工作水平的双重压力,困难更多,任务更繁重。但是在新形势下,如果计划生育工作仍然依赖或满足于搞突击、抓补救的做法,工作难度就会越来越大,路子将越走越窄。一些地方的经验证明,后进地区在加大计划生育工作力度,努力实现“三为主”的同时,完全可以逐步推行“三结合”。他们的做法是:首先,要抓住各级党委、政府、有关部门和广大干部群众重视计划生育,热情支持“三结合”的良好机遇,进一步形成抓紧抓好计划生育工作的大气候。其次,要制定向实行计划生育的家庭倾斜的各项政策和措施,并且组织各有关部门为他们提供生产、生活、生育服务,形成一种利益导向和舆论导向;同时对违反计划生育的人员特别是党员干部依法严肃处理;运用利益导向与社会制约相结合的机制更好地推行计划生育。第三,把落实避孕节育措施、完成人口计划同帮助群众少生快富奔小康有机地结合起来,把必要的集中活动与经常性的计划生育管理和服务结合起来,统筹安排,共同抓好。第四,大力加强基层计划生育服务网络建设,加强经常性工作。这样做,有利于密切党群关系、干群关系,减少工作阻力,缩短后进转化的进程。因此,工作基础差、控制人口任务重的地方,应当坚持“三为主”与“三结合”相统一的发展方向,把落实“三为主”,推行“三结合”贯穿于计划生育工作的始终。

有的同志把“三为主”与“三结合”对立起来,认为计划生育部门搞“三结合”是手伸得太长,“耕了别人的地,荒了自家的田”。开展“三结合”是通过帮助群众发展经济,增加收入,建设文明幸福的家庭,使他们逐步转变生育观念,从而更有效地控制人口增长。搞“三结合”决不意味着动摇我们现行的生育政策和既定的人口控制目标,否定多年以来被实践证明行之有效的经验。如果认为抓“三结合”就可以放松对人口的控制,那就背离了“三结合”工作的目的。搞好“三结合”就是耕自己的地。这块地耕好了,群众受益,有关部门受益,计划生育工作也受益。我们应该看到,要从根本上解决我国的人口问题,最终还要依靠经济社会的发展和进步,经济越发展,群众的生活水平和文化素质越高,越有利于计划生育基本国策的贯彻落实。因此,计划生育部门在做好本职工作的同时,应该围绕经济建设这个中心,主动协调和配合相关部门做好“三结合”工作。只有这样才能更好地解决人口问

题。在推行“三结合”时，有些地方可能出现“荒了自家田”的现象。产生这种现象的根源不在“三结合”本身，而是由于有些地方开始搞“三结合”时缺乏经验，没有处理好“三结合”与“三为主”的关系，顾此失彼。这当然是我们要努力避免的。

2. 关于利益导向与社会制约的关系。坚持利益导向与社会制约相结合，是我国计划生育工作的一条基本经验。有些同志认为，搞“三结合”就可以不要社会制约了。这种认识是片面的。“三结合”工作主要是通过提供生产、生活、生育各方面的优质服务，给予群众更多的物质利益。但是，它决不排除必要的社会制约。在中国这样一个农村人口占绝大多数、经济文化发展很不平衡的发展中国家，要想严格控制人口增长，决不能忽视社会制约的作用。特别是在工作基础较差的地方，为了确保人口计划的实现，在开展“三结合”工作的同时，还必须强化社会制约机制，认真依法管理计划生育，各级党委、政府对实行计划生育的家庭，采取倾斜和优惠的政策，使他们得到更多的实惠，这对于那些不实行计划生育的家庭来说，既可以起引导作用，在某种意义上也是一种社会制约。

3. 关于政府、部门和群众三者之间的关系。一些地方推行“三结合”的难度较大，还有一个重要的原因，就是没有正确处理好政府、部门和群众之间的关系，把三个方面的积极性都充分调动起来。有的地方只满足于党委、政府发号召、开会，而有关部门和广大群众的积极性没有真正调动起来，因此“三结合”工作还没有真正开展起来，甚至流于形式。有的地方“三结合”工作还停留于群众自发的、分散的状态，党委、政府和有关部门没有及时给予正确的引导和扶持，因此“三结合”工作难以很好开展。先进地区的经验证明，各级党委、政府在“三结合”工作中起着主导的作用。离开了党委、政府的统一领导，各有关部门和广大群众就难以全面地动员和组织起来。只有在党委、政府的统一领导下，把有关部门和广大群众的积极性充分调动起来，“三结合”工作才会充满活动和生机。三个方面的积极性构成了“三结合”的统一体，它们相互依存，相互作用，缺一不可。只有党委、政府的积极性，而没有部门的积极性，“三结合”的目标、规划和措施就难以落实。只有党委、政府和部门的积极性，而没有群众的积极性，“三结合”工作也难以收到实效。不能片面地强调某一个方面而忽视其他方面，而要积极探索和建立在党委、政府统一领导下，部门配合、群众参与、综合施治、总体推进“三结合”工作机制。

（二）要充分发挥计划生育部门应有的作用

实行计划生育“三结合”拓宽了计划生育工作的服务领域，对计划生育部门的工作方法和工作质量都提出了新的要求。在新形势下，计划生育部门如何找准自己的位置，充分发挥应有的作用是一个十分重要的问题。先进地区的经验告诉我们，计划生育部门应该在以下三个方面充分发挥自己的作用。

首先，要当好党委、政府的参谋和助手。各级计划生育部门要积极主动地出主意，拿方案，提建议，协助党委、政府和有关部门制定开展“三结合”、促进人口与经济、社会协调发展的政策、措施和规划，争取党委、政府和有关部门对“三结合”工作的支持。要积极推动有关方面搞好不同类型的试点，总结推广不同地区、不同条件下开展“三结合”工作的经验；同时通过深入的调查研究及时发现问题，研究对策，向党委、政府和有关部门反映，要及时搜集人口、家庭、社区发展的有关信息和数据，掌握各地“三结合”工作的进展情况，为党委、政府和有关部门决策提供服务。

其次，要充分发挥基层计划生育网络比较健全的优势，配合有关部门把“三结合”的各项政策和措施落实到基层。要主动加强与有关部门的协调配合，与他们保持密切的联系，为他们开展“三结合”工作提供服务。

第三，积极参与“三结合”，为群众提供优质服务。各级计划生育部门首先要立足于本职工作，重点抓好生育方面的优质服务。要按照“三为主”的工作方针，深化计划生育的宣传教育，大力宣传和普及避孕节育、少生优生的科学知识，不断加强和改进计划生育的技术服务与管理，做好生殖保健工作；同时要关心和了解群众在生产、生活方面的需求，把普及人口与计划生育基础知识同传授农业实用技术、传播致富信息、普及文化教育、开展家政教育结合起来，帮助群众落实少生快富计划；协调配合有关部门搞好社会化服务，帮助群众解决在发展生产中面临的资金、技术、信息、销售等方面的困难；还要努力促进社会保障制度的不断完善，进一步发展以养老保险为主的计划生育系列保险，解除群众的后顾之忧。

（三）要加强培训，努力提高计划生育干部队伍的素质

实行计划生育工作“三结合”，对计划生育部门的干部来说是一个新的任务。从总体上讲，我们计划生育干部队伍的素质是好的，有无私奉献、艰苦奋斗、励精图治、勤俭办事的光荣传统和良好风尚。但是也应该看到，我们有些同志的思想观念、理论水平和科学文化知识还不能适应新形势的要求，这势必影响“三结合”工作更好地开展。因此，更大力加强培训，号召和组织他们学习、学习、再学习，帮助他们不断提高思想理论水平，拓宽知识面，增强工作能力。各级计生委要采取多种形式，组织广大干部和计划生育工作人员，认真学习邓小平同志建设有中国特色社会主义理论及有关人口与计划生育的论述，学习五中全会精神和党中央、国务院对人口与计划生育工作的一系列指示，学习人口学、社会学、管理学、统计学和有关的科学知识，还要熟悉经济工作，学习有关社会主义市场经济的基本知识，掌握必要的法律知识。同时要把学习理论、学习科学与深入实际、调查研究很好地结合起来，不断研究新情况，发现新问题，总结新经验。这样，我们计划生育干部队伍的素质就会有一个大的提高，就能更好地担负起历史赋予我们的光荣使命。

同志们，为了实现党的十四届五中全会提出的奋斗目标，胜利地跨入 21 世纪，我们一定要在以江泽民同志为核心的党中央领导下，更加紧密地团结起来，高举建设有中国特色社会主义的伟大旗帜，为把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家而努力奋斗。