

序

时届初冬，我的学生吴伯义将他主编的一部新书稿《计划生育社区管理初探》送来，嘱为作序。粗览纲目，题旨明确，然我于计划生育工作缺乏研究，只能说些感性印象。

中国共产党和中国政府从我国基本国情出发，确立了计划生育的基本国策。新中国成立以来半个多世纪的时间里，全党全社会对人口与计划生育的认识和实践都经历了不平凡的发展历程。在马克思主义人口理论的指导下，基于对中国国情和人口问题的



准确把握，基于维护和发展最广大人民群众根本利益的正确认识，我国的计划生育政策得以不断完善，并为广大群众所理解和拥护。

编写者是计划生育工作者，丰富的实践经验使他们的理性思考有了坚实的基础。计划生育政策形成和完善的过程，是对人口问题的认识不断深化的过程；是实现好、发展好、维护好最广大人民群众根本利益的过程；是实践“三个代表”重要思想的过程。我国的计划生育政策在实践中获得巨大成功，人口与计划生育工作取得了举世瞩目的成绩。这本书从管理沿革的探讨上反映了这些成绩。

编写者是人口理论的探求者，他们不囿于现成模式，而是在实践基础上不断探索人口与计划生育工作在新时期的新机制。这就真正落实了中共中央、国务院《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》的精神，体现了马克思主义“与时俱进”的理论探索风格。这种探索体现在这本书中对社会主义市场经济条件下计划生育工作机制和管理体制改革的理性思考，我想这无疑会对新时期如何在低生育水平条件下抓紧抓好计划生育工作有所裨益。

现行计划生育管理体制是属于部门管理，而人口与计划生育工作又是一项社会工程，需要多部门合作才能奏效，因此必须通过现行计划生育管理体制在管理权限、行政设置、隶属关系各方面的整合重构，去构筑具有承担这项社会工程的新体制。这本书探讨了城市社区化进程中计划生育管理体制的改革方向，具有实践和理论的超前性。

吴伯义同志既是我的学生，又与我共事多年。在高校工作期间，他就坚持教学与科研并重，并有所建树；后转入政府机关，仍在实践中注意理论探讨。我赞成这种工作作风和学风。写至此想起清华校训中“自强不息，厚德载物”一联，写与伯义共勉。是为序。

陈寿朋

2001年初冬北京方庄。

引 言

在我国开展计划生育过程中,党中央、国务院十分重视计划生育的方针政策的制定,随着对人口问题认识的深化和计划生育工作的发展,不断做出新的部署,逐步完善我国人口与计划生育政策。

计划生育管理体制的改革就是适应形势发展而进行政策调整的一个重要方面。在由社会主义计划经济向社会主义市场经济的转轨过程中,伴随着经济体制改革、政治体制改革,一些不适应社会主义市场经济的管理机制也必然要随之调整。20世纪80年代,改革开放使我国商品经济迅速发展,



人口流动无论从范围还是广度上,都远远超过了历史上的任何一个时期,中国社会出现了日新月异的变化。根据当时的情况,为了适应形势发展,政府除继续对城镇人口机械增长严格控制以外,对若干户口迁移以及“农转非”问题放宽了政策,这样,从解放初期以来严格的户籍管理的坚冰融解了。依托户籍管理模式的人口与计划生育管理模式也必将随之变化。许多城市的人口与计划生育管理正在向依托社区的居住地管理过渡。

适应城市社区改革发展的实际,计划生育管理由“单位负责、条条保证、以块为主,条块结合”转变为在党委、政府领导下,“属地管理,单位负责,居民自治、社区服务”。这就要求我们,按照市场经济体制的要求,构建新的社区管理体制。把社区居民组织起来,建设社区、服务社区,让社区居民自己管理自己的事情,是我们党和政府在新时期加强城市管理和服务的途径,是党的群众路线的新发展,也是实践江总书记“三个代表”主要思想的具体体现。

目 录

引 言	1
第一章 计划生育管理体制改革的道路	1
第一节 计划经济体制下的户籍地管理	2
第二节 市场经济进程中的区域化管理	6
第三节 由区域化管理过渡到社区化管理	8
第二章 社区化居住地管理的特点	13
第一节 社区化居住地管理的主体	13
第二节 政府计划生育部门的职责	21
第三节 社区化管理的途径	25
第四节 建立完善社区化管理体制	28
第三章 社区化居住地管理体制建立的途径	31
第一节 政府部门发挥协调职能形成社区工作合力	31
第二节 计划生育工作与社会工作和建设相融合	34
第三节 完善和发挥协会组织的作用	39
第四章 社区化居住地管理的组织系统	44
第一节 组织领导的推进系统	44
第二节 相关部门的配合系统	53
第三节 社区力量整合的支持系统	57
第四节 经费投入的保障系统	62
第五节 观念创新的思想保证系统	64
第五章 社区化居住地管理的原则	68
第一节 社区化居住地管理原则的确立	68



第二节	整体性原则·····	71
第三节	全局性原则·····	76
第四节	动态性原则·····	80
第五节	自主性原则·····	83
第六章	社区化居住地管理机制·····	89
第一节	协调快速的信息反馈机制·····	90
第二节	完善配套的利益导向机制·····	97
第三节	适应改革的考核监督机制·····	102
第四节	社区化居住地管理机制的运作特点·····	106

第一章 计划生育管理体制改革的道路

计划生育一词是我国特有的名词，是随着我国控制人口的实践活动的发展而逐步提出的。我国的计划生育活动从解放初期就已开始酝酿。1956年初，正式提出计划生育一词。

计划生育，是指根据人民的利益和社会经济文化发展的状况，制定人口增长的规划；人民按此要求，结合自己的愿望和条件，安排结婚时间、生育时间、生育胎次和密度，并采用科学的方法避孕和节育，做到有计划地生育子女。

我国实行计划生育是在积极发展生产、改善人民生活,加强城乡医疗卫生事业、做好妇幼卫生工作,提高人民健康水平的基础上进行的。我国计划生育的主要工作是降低出生率,从而达到降低人口自然增长率的目的。它是通过未婚青年适当推迟结婚年龄和已婚夫妇采取避孕节育措施来实现。

我国计划生育的管理,是随着社会经济发展而不断演进的。人口与计划生育工作目标管理责任制是科学的管理方法在计划生育实践中的具体运用。为达到这一目标,就要科学地确定人口发展目标,编制、上报、下达人口计划,检查、监督人口计划的执行和各项保证措施的落实。这种人口计划管理模式是经过了几个不同发展阶段的。

第一节 计划经济体制下的户籍地管理

计划经济条件下,人口相对稳定,以户籍地为主管理计划生育,在统计管理、药具管理、孕情管理等方面都比较简便,不容易出现疏漏。

一、户籍地管理的沿革

(一)户籍的产生

户是获得人口统计资料和人口经常变动资料的基层单位。古代以户入籍,是为了便于掌握户数人数,以便征收赋税和分配徭役。

从我国典籍中早在汉代就有户口记载,在《后汉书·郡国志》、《通典·食货典》、《晋书·地理志》、《唐书·本记》《宋史·地理志》、《新元史·食货志》《明史·食货志》、《清文献通考·户口考》等典籍中,把历朝历代的户口情况均作了详细记载。

不过,历史上的这些户籍登记,不是十分完整的。从登记数字看,公元初以来到16世纪的人口变化很小。这是因为战争的影响,

许多人脱离户籍册,再加以繁重的徭役,使人民千方百计企图逃脱政府的户籍统计。如唐初政府人口统计数不满 300 万人。另外,各个朝代在实行户籍地登记时还有一些特殊规定,使一些人不入籍。明朝规定,从事理发等“贱役”的人不予登记。清朝规定,“缙绅”人家及“隋民”、“棚户”等均不入册。从清乾隆以后,由于采取了种种措施,如改变缴税制度,将人口增长作为地方官政绩内容等,人口统计才逐渐接近实际。从中国历史的户籍记载看,大致可以说,西汉时统计较准确,东汉起到 16 世纪,登记人数不到实际人数的一半。18 世纪以后,登记又接近实际了。

解放后,我国城市建立了较为健全的户口登记制度。广大农村,在 1953 年第一次全国人口普查的基础上,也逐步建立了户口登记制度。从 1954 年起,全国农村、城市,建立了以每年 12 月 31 日为时间界限的统一的人口变动情况报表制度。我国在 1953、1964、1982、1990、2000 年又进行了五次全国人口普查。从此,占世界人口近 1/4 的中国人口,不但有了准确的数字,而且在人口节口的出生、死亡、迁移、婚姻、生育、行业、职业等方面也有了丰富的统计资料。这些资料,不仅为国家经济建设、安排人民生活、制定人口政策,提供了可靠的数据,而且为国内外关心我国人口问题的专家、学者研究中国人口问题,创造了良好的条件。

(二) 户籍管理模式

户籍管理,就是通过对公民身份情况的登记,为政府实施行政管理提供人口数据及相关基础性资料;确认公民的身份,便利公民参加各类社会活动。户籍管理制度是国家行政管理的重要组成部分,为各国政府所重视。

1953 年《全国人口调查登记办法》规定:“一、凡家庭成员在一起住宿者作为一户;二、独身居住者,作为一户;三、凡居住在机关、团体、学校、工厂、矿山、农场、合作社、工地、作坊、商店、医院、托儿



所、教养院、收容所、教堂、船舶等单位内的人口,各以其单位为一户”,“各单位所属分支机构和在外的宿舍以及在上述单位内居住的家庭,均应分别立户。”

可见,户有以家庭为单位组成的居民户,也有以集体为单位共同住宿的集体户。尽管户的内容有别,但作为公安部门户籍管理,户是最基本的单位。按户籍管理办法,凡在本地区立户的单位数或家庭数就是户数。

在计划经济条件下,一切均按计划进行。户口登记是基础,从治安管理到商品供应,从劳动就业到婚姻生育,都离不开户籍。尤其在经济匮乏的时期,户籍对城乡福利事业发展及进行某些商品的合理分配与供应也有很大的意义。

计划生育统计,是利用定量学的理论观点和分析方法来认识计划生育规律的重要手段。统计信息反映了计划生育对象和计划生育事业发展的情况,是计划生育信息的重要内容。在计划经济条件下,人口居住相对稳定,户籍登记十分严密。计划生育统计管理依托户籍十分简便准确,所以户籍地管理计划生育的模式就产生了。

户籍地管理计划生育,就是以育龄人员所在户籍地作为统计地点,在户籍所在地对结婚、生育、节育、避孕等情况实施管理的模式。

二、户籍地管理计划生育的特点

我国地域辽阔,各地区人口发展状况和社会经济条件存在很大差异,而且处于不断运动和发展过程中。因此,各地区都应根据本地的实际情况,规定计划生育管理的具体内容、方式和措施。但是无论哪一级、哪一层次的计划生育管理组织首先都要明确“控制人口数量,提高人口素质”这一总目标。因此,要把人口计划纳入本地区国民经济和社会发展的总体规划,列入各级党委和政府的



重要议事日程,做到各级党政一把手亲自抓、负总责,自觉地、持久地、扎实稳妥地抓紧、抓好计划生育工作。这是计划生育管理总的原则。采取户籍地管理育龄群众符合这一原则,并且具有如下特点:

(一)单一性

管理方法简便易行。在计划经济条件下,一般地说户籍在哪里,人就在那里,其衣食住行紧紧联系户籍。因此,对人口统计、药具发放、孕情掌握等,在户籍地可以一次完成。严格的户籍制度,首先为计划生育工作提供准确、系统、全面的计划生育统计信息,为开展计划生育工作,编制人口计划和国民经济计划,制定正确的人口政策提供科学依据。其次为对育龄人群的管理服务提供便利,便于及时掌握婚姻和生育状况、了解孕情,进行药具供应发放。

(二)稳定性

管理对象相对稳定。计划经济的特点就是人员流动少,人群相对稳定在某个地区,大部分从属于一个“单位”。进了单位门,就是单位人,工人从入厂到退休,固定在一个部门,甚至车间、班组都很少转换。农民在一个生产队里挣工分、分口粮。学生就近入学,部队转业回原籍等等。人员变动小、流动少,这就为单一的户籍模式提供了稳定的人员基础。户口摸准了,管理对象基本就掌握了。

(三)综合性

计划生育管理把各项管理融为一体。如果说在市场经济条件下,综合治理成为一个既重要又难以落实的工作的话,那么在计划经济时期,由于人员的相对稳定,综合治理是比较好落实的。从社会治安到物资分配,从婚姻登记到死亡注销,由于都在一个相对稳定的系统里,事情就好办多了。所以依托户籍地管理的人口与计划生育工作也能体现综合性特点,进入育龄范围的人群,从结婚生

育到退出育龄期,所有各项管理工作在这里就可以全部完成。

第二节 市场经济进程中的区域化管理

在改革开放不断深化的情况下,市场经济体制逐渐形成。市场经济促进了人流、物流,流动成了大趋势,稳定是相对的。

一、由户籍地管理到区域化管理

计划经济向市场经济的转型,现代的管理组织,包括计划生育管理组织,都处在变化的管理环境中。管理组织只有不断地进行有效的改革,才能适应新的不断发展的形势。

农村实行各种各样的承包责任制以后,基层原有的计划生育管理机制失灵,原来兼职的计划生育干部、积极分子,失去了原来社队集体经济承担的劳动补贴,加上忙于自己的责任田,没有时间再做计划生育工作了,这种状况曾使一些农村的计划生育工作一度无人管理。另外,农村经济体制改革的初步成功,极大地解放了农业生产力,必然导致农村产业结构的转变,突出地表现在一部分剩余劳动力转向第三产业,长期禁锢在土地上的农民开始走向城镇、走向社会。人口流动的加快,又给计划生育管理带来了新的课题。

城市各种经济体制并存的前提下,实现了产业结构调整。人员由在一个单位固定工作终生到结构调整下的流动。失业、待业人员增多,农村剩余劳动力流入城市,城市出现了大量人户分离的现象。

基于此,1996年12月,国家计生委提出的管理体制改革的思路中要求实现区域化管理。长期以来,各地在计划生育工作实践中,创造了“条块结合”的管理体制,有的以条为主,有的以块为主,有的各负其责。这里所说的“条”是指部门按系统管理,“块”是指

政府按行政区划进行管理。总结经验,国家计生委提出城市计划生育工作实行“单位负责、条条保证,以块为主、条块结合”的管理体制。这一体制,既明确了单位和“块”在贯彻落实计划生育基本国策方面负有主要责任,又明确了“条”必须承担指导所属企、事业单位搞好计划生育的责任;既考虑了目前城市计划生育工作的实际情况,又考虑到与城市管理体制改革的发展趋势相衔接。这样,城市计划生育工作就实现了从户籍地为主的管理向区域化管理的过渡。

二、区域化管理的概念

“单位负责,条条保证,以块为主,条块结合”这16字方针,概括了区域化管理的内容。

“单位负责”就是各单位都要依据宪法和有关法律、法规,认真担负起做好计划生育工作的责任。这是搞好计划生育的基础,必须坚持下去,毫不动摇。

“条条保证”,是多年来城市计划生育工作行之有效的经验。尽管随着经济体制改革的发展,条条的作用在弱化,但各部门对本系统所辖单位的计划生育工作仍要提出明确的目标和要求,提供必要的条件,进行督促和检查。

“以块为主”,是城市计划生育管理体制发展的必然趋势。市、区、街道按照行政区划对本辖区下达任务,执行检查监督和协调服务等职能。随着城市管理体制改革的深化,街道办事处作为区政府的派出机构,在区政府授权的范围内的行政管理职能将进一步加强,对计划生育的管理职能也将随之加强。抓住城市管理体制改革时机,明确“块”在计划生育工作方面的职责,充实必要的工作人员,把计划生育各项措施落到实处。

“条块结合”,指的是要处理好“条”、“块”之间的关系,“条”和“块”要在明确任务,各负其责的前提下,加强相互协调与配合。



三、区域化管理的特点

(一)以块为主,条块结合

地方政府的计划生育职能部门统一管理各个部门、各个系统设在管辖区内的单位的计划生育工作,要服从管辖区政府职能部门的领导。出现问题,由所属部门、系统的领导机关与地方政府协商解决。这种管理也有利于把户口、婚姻和计划生育统一起来管理。

(二)流入地为主,流出地负责

对流动人口的管理,采取流入地为主,流出地负责的办法。流入地政府计划生育管理部门对流入该地的人员应一视同仁,同住同管,给予必要的服务,同时规定谁用工谁负责。流出地政府计划生育管理部门要对育龄人员流向有所了解,配合流入地政府做好育龄人员的情况登记并进行信息交流。

第三节 由区域化管理过渡到社区化管理

随着改革的深入,特别是加入 WTO 以后,从经济体制到社会管理体制都必然发生明显的变化,社区化管理是发展的方向。

一、社区化管理的含义与现行管理体制的区别

所谓社区化管理,是指政府在计划生育工作中,通过组织开展社区活动,调动群众实行计划生育的积极性和主动性,最终达到群众的自主管理和自我管理。

我国的社区与行政区划有紧密的联系,因为在我国,政府行为总是同行政区划,行政建制联系在一起,自然社区也就同大大小小的行政区划有着必然的联系。因而,在非严格意义上,有时把行政区划的乡、镇、村以及城市的街道、居委会同社区等同起来,从目前我国社会发展的客观形势看,也是可以理解的。本文所适用的社

区概念指农村的乡、镇、村和城市的街道、居委会。

与我国城市计划生育工作现行的“单位负责，条条保证，以块为主，条块结合”的管理体制相比，社区化管理具有以下特点：

第一，社区化管理的主体是群众，政府引导群众从自身的实际需要出发开展社区活动，解决生产、生活，特别是与计划生育有关的问题，营造有利的社区环境，实现群众对计划生育的自我管理。这就要求管理者将群众视为主体，一切从群众出发，以群众满意不满意、赞成不赞成作为衡量工作好坏的标准。

第二，政府计划生育管理部门的职责主要是把群众的意见、要求落到社区活动中，并为实现既定的目标创造条件，同时对社区活动起监督作用，协调社区利益与国家整体利益的矛盾。这时的政府计划生育管理部门成了服务部门、协调部门、监督部门，对社区活动起到了支持、保证作用。

第三，社区化管理是把计划生育与社区建设、社区发展相结合，通过培养社区力量，引导组织社区活动，强化居民的社区认同意识，来达到对计划生育的自主性管理，推进社区建设，这是市场经济和社会主义现代化建设的迫切要求。在新的形势下，社会成员固定地从属于一定社会组织的管理体制已被打破，大量“单位人”转为“社会人”，同时大量农村人口涌入城市，社会流动人口增加，加上教育、管理工作存在一些薄弱环节，致使城市人口的管理滞后，迫切需要建立一种新的社区式管理模式。

第四，现行管理体制的目标是通过“条块结合”实现对人口和计划生育的综合治理，社区化管理则是在此基础上进一步实现群众的自我管理。这时，群众是社区的主人，他们不仅关注社区的发展，参与社区的活动，而且对社区的服务和管理、居住环境、文化娱乐、医疗卫生等方面提出多层次、多样化的要求。推动社区建设，拓展社区服务，提高生活质量，已成为社区成员的迫切要求。



二、建立社区化管理体制的途径、步骤

建立社区化管理体制，关键是培育社区力量。社区化管理的实现，既不是一种单纯的政府行为，也不能视为一种单纯的民间活动。它是在党的路线、方针、政策指引下，在各级政府制定社区建设规划，完善社区建设制度，协调居民、社团和企事业单位相互关系职责的基础上，发挥社区居民委员会、各类社会群体和社会组织的骨干和中介作用，动员组织全体成员参与和支持社区活动，促进社区健康发展的实践过程。

(一) 政府通过协调组织活动，动员社区中各方面力量参与社区建设，形成社区工作的合力。

(二) 把计划生育工作与社区工作、社区建设结合起来，改变孤立开展计划生育工作的被动局面。

(三) 建立和加强社区组织，改革计划生育协会，充分发挥协会在计划生育和社区工作中的作用。

(四) 把建立社区管理体制与实现计划生育的“两个转变”联系起来，在调整计划生育工作思路和工作方法的同时，实现计划生育管理体制的转变。

建立社区化计划生育管理体制可分为两个阶段：第一步，按国家计划生育委员会 1996 年 12 月提出的计划生育管理体制改革的思路，首先实现区域化管理；第二步，促成社区组织、社区力量发育成熟后，由区域化管理过渡到社区化管理。

三、社区化发展目标和主要工作

推进社区化管理，必须研究和确定社区化的发展目标和主要工作。

(一) 社区化发展目标

1. 适应城市现代化要求，加强社区党的组织和社区居民自治组织的建设，建立起以地域为特征、以认同感为纽带的新型社区，



构建新的社区组织体系。

2. 以拓展社区服务为龙头,不断丰富社区建设内容,增加服务项目,建设服务载体,形成服务网络,提高服务质量,以服务促进管理。

3. 加强社区管理,理顺社区关系,完善社区功能,改革基层管理体制,建立与社会主义市场经济体制相适应的社区管理体制与运作机制。

4. 坚持政府指导与社会共同参与相结合,充分发挥社区力量,合理配置社区资源,大力发展社区事业,不断提高居民素质和整个社区的文明程度。

(二)社区化主要工作

1. 拓展社区服务。重点抓好社区服务中心建设,形成居民共享共建的一种局面。在服务中凝聚社区力量,形成社区归属感和认同感。

2. 发展社区卫生。把城市卫生工作重点放在社区,使计划生育技术服务与生殖保健服务依托社区卫生工作,形成卫生、计生联手共建,方便群众,形成社区凝聚力。

3. 繁荣社区文化。积极发展社区文化事业,加强思想文化阵地建设,不断完善公益性文化设施。依托社区文化搞好计划生育宣传教育,将社会主义新型生育文化建设与社区发展相结合,在社区中倡导科学、文明、进步的婚育观,普遍开展新生育文化家庭示范户建设。

4. 美化社区环境。在社区环境净化、绿化、美化过程中创设良好的新型生育文化氛围。

四、为实现社区化管理创造有利的环境

(一)转变思想观念,明确改革目标

社区化管理本质上是群众的自我管理。政府在确立社区化管