

调查报告

农村基层组织建设在计划生育管理模式中的作用

——来自辽东地区两个县乡的调查

陆杰华 王凤梅 吴玉栋

在当今农村改革开放的新形势下,不同经济水平地区的人口发展出现了许多新情况和新问题,如不同经济收入水平地区如何根据各自的情况进行管理,村级基层组织建设在计划生育工作中的地位和作用;如何完善村级计划生育管理模式等等。本文根据对辽宁省丹东地区东沟县新沟乡和凤城满族自治县刘家河乡的典型调查,就农村村级基层组织建设对计划生育管理工作的影响等问题谈些粗浅的认识。

(一)

东沟县和凤城满族自治县均隶属于辽宁省丹东市管辖,由于某种历史、社会、经济等方面的原因,两个县在经济发展水平上有较明显的差距。据1990年农村家庭典型调查资料,东沟县农民人均收入为

1289元,凤城满族自治县农民人均收入为887元。目前,东沟县是辽宁省为数不多的富裕县(区)之一,而凤城县则是辽宁省11个亚贫困县中的一员。

东沟县新沟乡地处辽东半岛东部,与邻邦朝鲜隔江相望。全乡共有9个行政村,59个村民组,全乡土地面积54平方公里,1991年末,全乡人口为26013人,其中育龄妇女为7461人,占总人口数的28.7%,同年全乡人均收入为1146元。新沟乡素有“鱼米之乡”的美称,4万亩平川良田以种植水稻为主,出产的大米质地优良,远近闻名;全乡海岸线长达5.4公里,人蚬、赤贝、东方对虾是主要渔产品,其中对虾平均亩产居东沟县之首,乡村企业遍布全乡各村。

凤城满族自治县刘家河乡位于辽宁东部山区的南部,境内多为山地、丘陵。全乡共有16个行政村,

3. 民族人口现象是个很复杂的社会问题,还需要大家下功夫去调查研究。应当密切结合当前社会变革的实际,找到促进民族进步的积极因素,提出可操作的政策建议,供政府决策部门参考。

4. 此次民族人口研讨会,对普查资料的开发还只是初步的。进一步开发及消化人口普查资料的内容,有助于对民族人口研究的深化。还应当结合各民族的实际生活进行研究,以加深对民族人口问题的认识。

会议由项目课题组负责人、北京经济学院教授张天路和课题组负责人、北京经济学院人口研究所副所长黄荣清研究员主持。国家统计局、国家教委有关方面负责人孙怀阳、李咏华、马樟根等也出席会议并发了言。国家

教委PO4项目主任阙延河在发言中认为,民族人口问题作为研究对象很庞大很复杂,其中一些问题比较清楚,但还有许多问题不太清楚,或者知之甚少。我们在这方面的工作还刚刚开始,还需要进一步系统化。要从每个民族的历史渊源,从整个经济、文化背景下来谈人口,特别要注意在当前体制改革大潮中给民族人口发展带来的影响。他强调,应当在充分占有资料的基础上,经过研究,提出切实可行的对策,供决策部门参考。

会议共收到论文52篇,内容涉及各民族人口增长、人口年龄结构、婚姻、家庭、生育、死亡、文化教育、生活质量等。据悉,会议之后,将出版会议论文集,国家计生委并将在出版经费上给予支持。(本刊通讯员)

146个村民组,全乡土地面积为355平方公里。1991年末,全乡总人口为26953人,其中育龄妇女7042人,占总人口数的26.1%,同年全乡人均收入430元,是丹东市级贫困乡。刘家河乡资源较为缺乏,人均耕地面积仅为1.2亩,农业构成主要以种植业为主,玉米是其主要的粮食作物之一,经济作物包括山楂、柞蚕等。该乡少数村、组地处偏僻山区,交通闭塞,社会发展程度较低,1990年全乡共有痴呆傻1000多人。

尽管新沟乡和刘家河乡在经济收入水平上存在着十分明显的差距,但是它们在计划生育工作上均取得了突出的成绩。自1984年全国第一个计划生育中心户在新沟乡诞生之后,两个乡都根据本地计划生育工作的实际特点建立并完善了新型的村级计划生育管理模式,人口控制工作走上了良性循环的轨道。1991年,新沟乡和刘家河乡均被评为丹东市计划生育红旗乡。

(二)

1978年起,以家庭联产承包责任制为核心的统分结合的双层经营成为我国农村新型生产关系的主要特征之一。农村生产关系的这个新变化对我国农村的计划生育工作产生了双重影响。从长远角度讲,农村生产力的解放与发展有利于人口控制软环境的形成与完善,可以有效地改变农民旧的生育观和生育行为,有利于农村人口转变过程的最终完成。从近期的角度讲,农村新型生产关系变化与调整对农村计划生育工作也产生了一些消极影响,从新沟乡和刘家河来看,改革初期在计划生育工作上以下问题表现得比较突出:

1. 计划外生育多,超生、抢生多。在改革初期,新沟乡和刘家河乡村支书和村委会组织建设极为薄弱,两个乡都不同程度地存在着计划外生育现象。1980年,新沟乡计划外生育率为22.9%,比改革前的1978年高出近12个百分点;1982年刘家河乡计划外生育率也达16.2%,其中多胎率就占了5.3%。

2. 计划生育管理制度不健全,对计划外生育仅靠经济处罚加以限制,达不到预期的满意效果。单一的经济处罚在两个乡基本是流于形式,对育龄妇女的约束力极小。

3. 流动人口的逐步增加为基层计划生育工作增加了难度。随着农村经济改革的深入,农村流出、流入人口数量明显增加,流动的地域范围更为广泛。1991年,刘家河乡全乡人户分离总数为217人,而同年新沟乡仅外出打工的劳动力就有283人;与此同时,流入人口规模也有所增加,1991年,新沟乡外来户总数为124户,其中近40%来自外县。由于改革初

期人口控制机制较为单一,流动人口成了基层计划生育工作的“死角”,许多流动人口因为孕情检查不经常,补救措施不及时而造成了计划外生育。

4. 孕后补救的单一控制手段成效不显著。改革初期,基层计划生育工作的重点是以孕后补救措施为主,村干部常常是“哪有问题抓哪里,没有问题没人抓”,计划生育工作并没有列入基层组织的日常工作议程之中。例如,1984年前,刘家河乡只注重摸清孕情,以结扎开路,结果造成了党群关系、干群关系紧张的现象,群众对计划生育政策的逆反心理加重,基层计划生育工作的路子越走越窄。

5. 非法同居的增多干扰了计划生育工作的正常进行。1984年前,新沟乡和刘家河乡都不同程度地存在着非法同居的现象,非法同居者大都未到法定结婚年龄,他们一般对避孕节育措施了解较少,具有计划外生育隐蔽性和孕前管理难等特点,如何防止这些人发生计划外怀孕就成了基层计划生育工作中的难点之一。

(三)

自1984年以来,新沟乡和刘家河乡根据自身的经济发展状况,认真总结了实行计划生育政策以来的种种经验教训,实事求是地分析了目前农村计划生育工作的现状,对现行农村基层计划生育工作的内容、方法、形式等进行了一系列的大胆探索和实践,成功地寻找到了一种新时期贯彻落实计划生育方针政策的基层计划生育管理模式。

我们从图1中可以看出,新沟乡和刘家河的基层计划生育管理模式已经突破了原有农村计划生育工作中村、户“断层”的局限,增加了村级控制人口的网络系统。在这种基层计划生育管理模式中,村党支部和村民委员会成为基层计划生育管理中的核心,它起到了贯彻计划生育基本国策的承上启下作用,其中心作用是落实上级下达的计划生育管理目标,指导与监督计划生育中心户做好育龄妇女的计划生育服务工作。计划生育中心户是在农村深化改革的形势下的一种村民组一级的计划生育网络系统,是在村支部、村民委员会直接领导下,根据农户居住地远近而建立的,以育龄妇女为主体成员,以群众自治为手段的计划生育家庭活动中心。

图1表明,新沟乡和刘家河乡的村级模式已将村支部与村民委员会、计划生育中心户和育龄妇女融入了三位一体的管理结构之中,在这种新型的计划生育管理模式中,村支部与村民委员会所确定的管理内容、方法和制度等方面因素直接影响和制约着模式运转的方向和效果,为此新沟乡和刘家河乡在

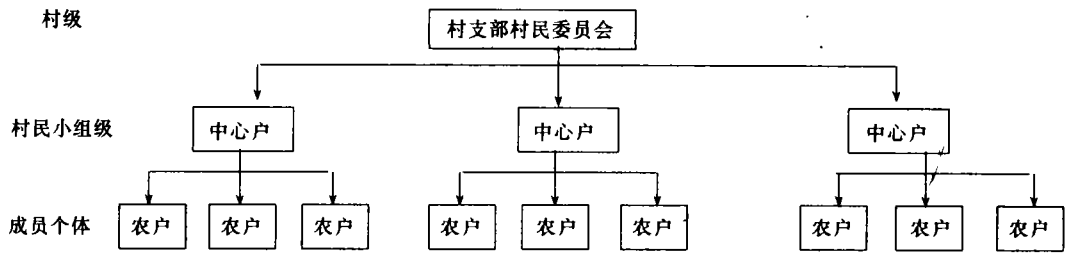


图1 新沟乡和刘家河乡基层计划生育的管理模式

形成图1所示的村级计划生育管理模式的基础上,着重围绕着如何充分发挥三位一体的管理模式作用而制定了各种配套措施。

1. 抓组织建设与业务培训相结合

村级组织建设是抓好基层计划生育工作的首要先决条件,发挥基层计划生育管理模式的作用需要基层组织的软件建设。目前,新沟乡和刘家河乡村村成立了计划生育领导小组,支部书记任组长,村主任、妇女主任任副组长,成员包括村会计和村民小组组长等;同时,各村民组建立了相应的组织机构,村民小组组长任计划生育领导小组组长,成员包括党小组长、中心户户长及育龄妇女代表。此外,各村还相应建立了计划生育宣传领导小组和人口与计划生育知识教育小组。

各村在健全组织机构的同时,又分层次地开展经常性的业务培训。首次对两级计划生育领导成员进行计划生育基础知识、人口理论、计划生育技术等方面的系统培训;其次,对信息员和活动中心户进行岗位培训。目前,各村都形成了以会代训的制度,凡村里召开各种会议,如果需要,计划生育的业务培训就随时进行,这为计划生育工作规范化管理开辟了一条新路。

2. 抓思想工作与宣传教育相结合

基层计划生育工作的每一个环节都离不开思想政治工作和宣传教育工作,而且这两项工作是同时并举的,思想政治工作往往通过宣传教育的形式来灌输到广大育龄妇女之中,而宣传教育又往往会提高育龄妇女对计划生育政策的认识,保证思想政治工作的顺利进行。新沟乡刘家泡村有一位育龄妇女,按政策规定符合生育二胎的条件,通过村里算帐对比的宣传教育之后,她明白了人既是生产者又是消费者的道理,便主动做爱人和亲友的工作,献出了生育二胎的指标。

3. 抓阵地建设和服务体系相结合

计划生育中心户是农村人口控制的重要阵地,搞好阵地建设的首要前提是抓好中心户的队伍建设,这要求确定有文化水平、有威信、有工作能力、有责任心的育龄妇女担任中心户长。其次是抓好中心户的基本建设,以开展多功能服务作为中心户的宗旨。目前,新沟乡和刘家河乡的计划生育中心户的工作已不仅仅局限在育龄妇女的孕前、孕后管理上,而是建立了为育龄妇女提供全方位服务的服务体系,即将宣传教育服务、避孕药具服务、孕情检查服务、防治妇女病服务、优生优育服务、托幼事业服务、信息服务和劳动致富服务等方面的服务融为一体,使中心户成为“党的政策宣传站,丰富知识文化站,防病治病保健站,日常生活服务站,家庭致富咨询站”。

4. 抓预防为主与落实措施相结合

新沟乡和刘家河乡各村几年来坚持以预防为主,狠抓孕前管理工作,变孕后补救为孕前管理,从而不但缓解了基层经费不足的问题,也保护了妇女的身心健康,密切了干群关系,减轻了工作压力。目前,各村的孕前管理主要是抓了三方面工作,一是抓避孕节育措施落实情况,以落实长效节育措施为主;二是联合上级有关部门,严把结婚登记关,堵住未婚先孕的漏洞;三是搞好各项节育服务,做到落实节育措施到户、孕情普查到户、宣传节育知识到户和回访到户。

5. 抓目标管理与岗位责任制相结合

新沟乡和刘家河乡的各村都按照乡政府下达的各项计划生育指标,实现管理目标层层分解,系统地抓了计划生育工作岗位责任制的落实。如1989年,新沟乡各村成立了由乡机关干部、村干部和中心户组长组成的承包小组,具体承包中心户育龄妇女的各项工作,由承包小组直接与乡党委、乡政府签订《计划生育工作岗位责任制》,这样就使目标明确,范围清楚,责任到人,简化层次,强化了各级干部为群众服务、办实事的意识。此外,新沟乡和刘家河各乡各

村还制订了《村干部包中心户三见面百分考核表》，按照考核的要求，村干部必须每两个月检查一次目标管理的效果，年终根据考核的结果进行奖惩。

6. 抓政策兑现与组织处理相结合

政策兑现是基层计划生育管理工作中十分棘手的问题之一，工作难度大，涉及面广，政策性强。近几年来，由于新沟乡和刘家河乡没有一例计划外生育，政策兑现就主要体现在年终合同奖惩的兑现、结扎手术政策的落实和退还计划生育保证金三个方面。目前，各村每年年终都召开一次合同兑现大会，使奖惩在年末前全部兑现。

在抓政策兑现的同时，两个乡还注意了组织处理与政策兑现相结合的问题，在组织处理上持慎重和坚持原则的态度。如1984年，刘家河乡卫国村的一名会计的媳妇计划外超生，村干部除要求其交纳全部罚款外，还决定撤销其会计的职务，几名为这位超生妇女求情的同志也受到了批评。对这件事的处理在全村引起了较大反响，它教育了大家，加强了农民执行计划生育政策的自觉性。

(四)

一般来说，评价一种计划生育管理模式的优劣的最主要标准就是考察这种模式是否具有实用性、稳定性和高效性三个方面的特征。实践证明，新沟乡和刘家河乡的现行基层计划生育管理模式适应了农村深化改革后的人口控制工作中出现的新情况，确定了农村基层计划生育工作管理的具体内容和具体方法，有效地实现了本地区人口控制的目标。近几年来，新沟乡和刘家河乡的各项计划生育指标均在丹东农村地区中位居先进行列。这里的问题在于，为什么相似的基层计划生育管理模式能够在不同经济发展水平的乡镇中得到全面的推广与应用，并且形成了卓有成效的社会经济效应？我们从实地调查中感受到，村党支部和村民委员会的组织建设在这种管理模式的形成与完善过程中起着决定性的作用。近几年来，这两个乡正是通过加强基层组织建设的各个中间环节来调控村级计划生育管理模式。这些中间环节包括：

第一，党政领导重视基层组织建设是确立基层计划生育管理模式的首要环节。这两个乡的党政领导着重抓了两个方面的工作：一是在选拔村干部的过程中，党政领导亲自把关，按照有较强的事业心、有一定政策观念、有责任感、有文化知识、有工作能力等“五有标准”来选聘基层干部，以便真正把那些热爱计划生育工作、富有责任心的农民吸收到基层干部队伍之中；二是确定基层计划生育管理制度，以

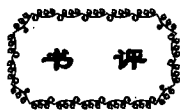
检查和考核村干部的工作能力。目前，两个乡的党政领导都已确立了计划生育工作的岗位责任制，就村干部的工作任务、经济利益、惩罚办法和组织领导等都做了详细的规定，并在此基础上开展了“放心村”的活动，以保证农村基层组织自觉地抓好计划生育工作。

第二，村级组织建设的健全与稳定是保证管理模式高效运行的必要条件。基层计划生育工作做得好与坏在很大程度上取决于村级组织的健全与稳定。目前，两个乡的各村都按照规定配备了村支部和村民委员会的两层组织机构，并明确了计划生育工作是书记负总责，村支部和村民委员会协同抓的制度。村支部和村民委员会又分别下设了若干个党小组和村民小组，它们一般协助计划生育中心户做好育龄妇女的各项工作。同时，各村的两层组织机构要保证在一定时间内的相对稳定。例如刘家河乡卫国村的领导班子18年来保持稳定，全村计划生育率10年来保持100%；新沟乡各村的计划生育工作专干队伍稳定性强，各村妇女主任从事计划生育工作已达平均10年左右。

第三，年富力强、政治素质高的村干部队伍是管理模式正常运转的关键环节。基层计划生育工作难度大，涉及面广，能否建立一个过硬的村干部队伍，是做好计划生育工作的基本保证。近几年来，新沟乡和刘家河乡在加强培训村干部队伍上下了许多功夫，形成了一支过得硬、政治修养高、能身体力行的村干部队伍。新沟乡各村支部书记的平均年龄现仅为42~43岁，他们富有进取心和实干精神；刘家河乡重视各村妇女主任的政治素质培训，目前的16个行政村中，11名妇女主任是共产党员，5人已成为党外积极分子，她们都在基层计划生育工作中发挥了先锋作用。

第四，完善计划生育中心户的制度为基层计划生育工作管理提供了广阔和坚实的“网底”。自1984年计划生育中心户在新沟乡出现后，新沟乡和刘家河乡各村党支部和村民委员会根据本村的实际和育龄妇女规模等情况，迅速推广了计划生育中心户的经验，各村集中精力抓了计划生育中心户的队伍建设和阵地建设，确立了对计划生育中心户进行各项规范化管理的制度。目前，在村组两级基层组织的领导下，计划生育中心户这一农民自我组织、自我管理、自我服务的群众组织在基层计划生育工作中发挥了巨大的作用，已成为基层计划生育管理工作的不可或缺的网底。

除此之外，新沟乡和刘家河乡各村又根据各自



方志学与人口学之桥

——评《人口志编纂学》

李纯远

80年代初以来的10年中,随着新方志编纂工作的全面开展,方志学研究也形成了热潮,并陆续问世了一批优秀的方志学新著,其中包括路遇先生的《人口志编纂学》。

路遇先生是山东省社会科学院的研究员。从1986年到1991年,他受山东省地方志编委会之托,组织山东省8个单位的20多位专家、学者和富有经验的实际工作者完成了《山东省志·人口志》的送审稿。在此期间,他对如何编好人口志问题进行了艰苦的探索,陆续总结出“一些规律性的东西”,最后著成了《人口志编纂学》。因此,《人口志编纂学》是路遇先生在人口志编纂实践中理论探索的结晶。这本学术专著问世,用作者本人的话说,“是人口志编纂实践对人口志编纂理论的呼唤”。

《人口志编纂学》一书虽然只有15万字,但如果考虑到自方志学作为独立学科产生后的200年来,尚未曾有过一本专述人口志编纂的著作的话,那么,说这本书是一种开创性研究的成果,应当是一句恰当的话。这一研究成果,实际是为方志学与人口学架起了一座桥,它标志着一门新的中间学科的诞生。

《人口志编纂学》的主体共10章。从结构上看,这10章分为4个部分。第一部分为第一章“导言”。在这一部分,作者对方志和方志学的起源、发展和现状做了历史的回顾。第二部分为第二章到第五章,可以说是该书的理论部分和精华。在这一部分,作者就“为人口单独立志的条件”、“人口志记述的范围”、“人口志的功能”和“人口志与人口学”诸问题分别做了较

详细的阐述。第三部分为第六章到第九章,可以说是该书的方法部分。在这一部分,作者对“人口志的体例”、“人口志篇目拟订”、“人口志资料工作”和“人口志稿的修改”诸问题做了具体的说明。第四部分为第十章《山东省志·人口志》还要。这一部分从人口志编纂实践角度对人口志编纂理论与方法做了补充。综上所述,《人口志编纂学》一书不仅对人口志编纂具有指导作用,而且对各类志书特别是各种部门志、专业志编纂亦有启发和借鉴意义。

《人口志编纂学》不仅结构简练合理,文字表述也通俗明快。然而,这些都不是这本书的主要优点。一本好的学术著述,必定有一些令人称道的独特见解。现试举几例。

其一,关于为人口立志的条件问题。在第二章中,作者在阐述了旧方志对人口记载的重视、局限性及其原因之后,侧重对新方志为人口单独立志的条件做了论证。指出,所以说当前为人口单独立志的条件已经成熟,是由于:第一,在当代,人口问题日渐突出,在我国尤为突出。第二,马克思主义人口学理论的创立和发展,证明了把人口志附在地理志、社会志、民俗志等志中的片面性。第三,人口资料的大量搜集和积累使人口单独立志成为可能。第四,党和政府对人口问题和人口专志纂修的重视,使人口单独立志能成为现实。应当说,作者的上述论证是颇具说服力的。

其二,关于人口志的性质和记述范围问题。在第三章中,作者首先从一般方志的性质引申出人口志

的经济发展水平着重解决了村组两级计划生育专职人员的报酬兑现问题。新沟乡的经济水平相对较高,村组两级计划生育工作人员都能得到较高的报酬,如1990年全乡各中心户户长的平均报酬是550元;刘家河乡经济水平相对较低,各村集体经济也薄弱,但

是各村都通过各种途径筹措资金,解决村组计划生育工作人员的报酬兑现问题,这样就极大地调动了他们工作的积极性。

(作者单位:陆杰华,辽宁大学人口所;王凤梅,凤城满族自治县计生委;吴玉赫,东沟县计生委)