

# 计划生育综合改革理论与实践的思考<sup>①</sup>

□ 于学军 陆杰华 刘鸿雁

## 一、前言

为了贯彻落实《中共中央国务院关于加强人口与计划生育稳定低生育水平的决定》，建立适应社会主义市场经济体制要求的人口与计划生育工作方式、管理体系和运行机制，加快计划生育工作的“两个转变”，为广大人民群众提供计划生育、生殖保健优质服务，国家计划生育委员会于2001年年初在全国12个省区的16个市县开展了计划生育综合改革试点工作。计划生育综合改革是计划生育工作进入新阶段的产物，是整个社会经济发展的时代要求，也是中国计划生育改革历史的继续和发展。

长期以来，为了落实计划生育基本国策，广大计划生育工作者勤奋工作、艰苦创业、勇于实践、不断改革，探索出了一条具有中国特色的人口与计划生育工作之路。然而，由于受经济体制的制约和工作性质的限制，计划生育工作长期在一个相对封闭的系统中运行，形成了独特的工作思路和工作方法。面对社会经济体制的变革，处在改革开放的格局，加之人口问题的多元化和复杂化，计划生育工作遇到了前所未有的挑战。

为了适应新形势的变化，1995年国家计划生育委员会提出了计划生育工作要实现工作思路和工作方法“两个转变”的工作方针，从此拉开了新形势下计划生育改革的序幕。例如作为在全国有步骤地推进“两个转变”的一个重要措施，国家计生委首先选择了一些条件相对较好的地区先行开展计划生育优质服务试点工作。此外，在统计考核评估、技术服务管理、人事制度改革等方面都做了有益的尝试。但是，由于缺乏统一认识和统一指导，改革的力度不够大、领域不够宽、层次不够深，仍然与整个社会经济体制改革的要求不相适应。

2000年《中共中央国务院关于加强人口与计划生育稳定低生育水平的决定》为未来人口与计划生育工作指明了前进方向，也为人口与计划生育工作改革提供了有力的保障。计划生育综合改革就是要把人口与计划生育工作放在社会主

义市场经济的背景中，以建立和完善依法管理、村(居)民自治、优质服务、政策推动、综合治理的管理机制为主线，在总结过去经验教训的基础上，扬弃计划经济体制下计划生育的工作思路和工作方法，对涉及计划生育的调控体系、导向机制、管理体制、服务体系、队伍建设、考核结构、监督办法等多方面进行全方位的改革，从而加快实现“两个转变”，推进人口与计划生育事业健康发展，满足广大群众计划生育和生殖健康的需求。

## 二、计划生育综合改革的背景

计划生育为什么要进行综合改革?难道说我们过去没有进行改革吗?不是，中国的计划生育部门是善于改革创新的部门。中国计划生育的“三三三二一”模式，即坚持“三不变”，落实“三为主”，推广“三结合”，实现“两个转变”，达到“一个目标”，是我国人口与计划生育工作丰富实践和基本经验的结晶，是广大计划生育工作者和人民群众在计划生育历史活动中的伟大创造。“三三三二一”模式经历了实践、认识、再实践、再认识的历史过程，已经被实践证明是正确的，已经被越来越多的党政领导干部、计划生育工作者和广大人民群众所认识、所接受，逐渐变成指导我国人口与计划生育工作发展，促进人口与经济、社会协调发展和可持续发展的基本思想和方法。可以说，中国计划生育就是一部改革创新的历史。因此，我们要坚定计划生育综合改革的信心。问题在于，我们面临一个全新的时代，人口与计划生育工作也必须以一个全新的思路和方法才能适应这个全新的形势。

### (一)人口背景：人口发展进入新阶段

世纪之交，中国人口再生产类型实现了历史性的变化，完成了传统意义上的人口转变历程，进入了低生育水平国家的行列。正如中央《决定》指出的，“在实现了人口再生产类型的转变之后，人口与计划生育工作的主要任务将转向稳定低生育水平，提高出生人口素质”。但是，低生育水平并不意味着人口数量实现了零增长，更谈不上适度的人口规模。

<sup>①</sup>本文在写作过程中得到了国家计生委王国强和赵白鸽同志的指导和支

我们只能说,多年来人口增长过快的势头得到了初步的控制,在解决人口数量的问题上,我们实现了一个历史性的转折。要实现在适度规模上的静止人口状态,我们还有很长的路要走。伴随低生育水平的到来,过去我们认识到和没认识到的一系列人口问题相继到来,比如流动人口怎么管?下岗职工谁来管?未婚青年该不该管?这些是过去我们没有遇到过的新问题。人口老化速度加快、出生人口性别比居高不下、人口素质提高缓慢,这些是老问题,但是需要新对策。过去是我们围绕着问题,现在是问题围绕着我们。老的办法只能解决老问题,而解决新问题需要新办法。

### (二)中国背景:社会经济处于转型时期

我们处在一个改革和创新的时期。中国社会经济正在发生着快速的变化,其速度、深度和广度都是前所未有的,涉及到社会的各个方面、各个领域。人们的观念、理想、追求、价值观都在发生着深刻的变化。社会主义市场经济体制的确立使人们有了更多的危机意识、竞争意识、市场意识、质量意识、流动意识、时间意识和选择意识,等等。在生育的问题上,人们也有了更多的灵活性和选择性。

在市场经济下,各方面都在发生变化,而变化最大的是人口与计划生育的管理对象和服务对象。现在处于生育旺盛期的育龄群众基本上都是我国开始实行计划生育后出生的,是在改革开放的环境中长大的。他们的思想很解放,自主意识、民主意识、法制意识、权益意识、隐私意识都很强。随着经济体制改革的深入和民主政治进程的加快,任何一个行业和部门墨守成规、不思进取结果只能是被历史所淘汰。

### (三)世界背景:经济全球化全面提速

我们处在一个经济全球化加速时期。作为世界最大的发展中国家,中国越来越多地参与国际事务,越来越引人注目。在经济全球化和信息化社会中,我们在向别国学习,别国也在分享我们的经验。1994年开罗国际人口与发展大会之后,中国政府积极履行自己作出的承诺,在计划生育的管理、培训、服务系统以及监督评估机制等方面进行了一系列的探索和改革。但是,要全面实现以人为本的计划生育和生殖健康目标,我们还有很长的路要走。中国即将加入世界贸易组织,其影响绝非仅限于经济领域,事实上,它的影响将是全面而深刻的,既有短期的,也有长期的;既有经济的,也有社会的;既有直接的,也有间接的;既有看得见的,也有看不见的。中国加入世界贸易组织同样会对人口与计划生育产生巨大影响。对此,我们必须有充分的认识。那种认为中国是否加入世界贸易组织与人口和计划生育没有关系的观点是不可取的。

综上所述,我国人口发展处在一个新的阶段,政治经济体制处于转型时期,全球经济正在形成一体化。这些不断变化的国际国内背景,要求我们要调整改革思路,要加快改革

的步伐,要用更高的标准,在改革开放和市场经济的大格局中进行计划生育综合改革。

### 三、计划生育综合改革的理论思考

从上面的背景分析看,社会主义市场经济体制和经济全球化的趋势是不可逆转的,人口与计划生育工作只能调整自己的工作思路和工作方法适应不断变化的外部环境,将人口与计划生育工作镶嵌到国际和国内开放的大格局中,才能使我们成为整个社会经济发展战略中的局内人。计划生育综合改革的目的恰恰是实现两个转变的一个尝试。计划生育综合改革是在社会主义市场经济条件下一场新的实验,目前尚处于摸着石头过河的试点阶段,没有现成的经验可供借鉴。在这一阶段,理论指导显得尤其重要。那么,如何从理论上认识和理解计划生育综合改革呢?我认为,我们应该把马克思主义人口理论作为指导我国计划生育工作的理论基础,在社会主义市场经济的环境中把握计划生育综合改革的方向,以“三个代表”的思想作为行动指南,按照中央《决定》的要求去实践计划生育综合改革。

#### (一)马克思主义人口理论是指导计划生育综合改革的基础

首先,我们要坚定我国人口与计划生育工作的理论基础是马克思主义的两种生产理论。人类自身生产必须与物质资料生产相适应是马克思主义人口理论的核心,社会生产不仅包括物质资料生产,还应当包括人类自身生产,二者构成了社会生产内部的矛盾对立体,社会生产是在两种生产的互相依存、互相联系、互相制约、互相渗透中发展的。

马克思主义人口理论是由马克思和恩格斯所创立,并为列宁、斯大林、毛泽东、邓小平进一步丰富和发展的人口理论体系。马克思主义人口理论运用唯物论的方法,把人口再生产问题放到生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的矛盾运动中加以考察,从而既科学地阐明了人口自身的发展规律,也阐明了人口与社会和经济关系的发展规律。马克思主义人口理论是我国人口与计划生育实践的总结,也是指导未来人口与计划生育工作的指南。两种生产理论应该在实践中不断充实、发展和完善。但是,那种认为中国人口发展到了一个新阶段,两种生产理论不再适合市场经济条件下的人口与计划生育工作的观点是不可取的。尽管马克思主义人口理论不是灵丹妙药,但是作为社会主义初级阶段人口与计划生育工作基础理论的地位是不可动摇的。

近年来,随着社会经济体制的变化和人口科学研究的深入发展,学者们从不同角度探讨了我国人口与计划生育的理论基础,具有代表性的观点有“国情论”和“可持续发展论”。“国情论”认为,我国实行计划生育,是因为人口太多的国情所致。因此,只要人口众多的国情没变,就必须实行计划生育。“可持续发展论”认为两种生产理论只强调了

人口生产与物质生产的协调,忽视了环境、资源的因素,是不全面的。因此,必须把包括人口、经济、资源、环境的因素在内的整个人地系统生产的系统规律作为人口学的基本理论。

笔者认为,无论是国情论,还是可持续发展论都是马克思主义两种生产理论的应用,彼此之间并不矛盾。从根本上看,这些理论都源于两种生产理论的基本思想。我国处在社会主义初级阶段,人口多、底子薄是中国的国情,这就要求我们在发展社会生产力的过程中,既要注重物质资料的生产,更要考虑到人类自身的合理生产,使之相互适应,相互协调。中国的国情恰恰是我们应用马克思主义两种生产理论的条件,而其本身并不是理论。可持续发展论,与其说是一种理论,不如说是一种目标。那种认为“两种生产协调论只强调了人口生产与物质生产的协调,忽视了环境、资源的因素”的观点是片面的。我认为,中国环境的破坏和资源的滥用是生产方式下的体制和管理问题,恰恰是没有遵循两种生产理论指导的后果。

计划生育综合改革是实现“两个转变”的一种探索,是将宏观政策转变为微观行动的一种手段,目的是为了落实基本国策,稳定低生育水平,提高出生人口素质,最终实现人口、资源和环境的协调发展。我们只有用马克思主义的人口理论指导计划生育综合改革的实践,才能使这一伟大的实践有扎实的理论基础,才能使我们提高认识、统一思想,才能探索出一条具有中国特色的人口与计划生育发展之路。

#### (二)要在市场经济的环境中去把握计划生育综合改革

马克思主义人口理论认为,物质生产是在一定生产方式的生产,人类自身生产总是受社会生产方式的制约。1992年,党的十四大确立了我国建立社会主义市场经济体制的目标不仅在理论上具有重大突破,而且在实践上也将是一场涉及到各行各业、各地区、各部门,关系到每个人切身利益的重大变革。由计划经济向市场经济的转变是社会生产力发展的要求,是生产关系和生产方式的调整。生产力、生产关系和生产方式的变化和调整当然会影响到人口再生产的整个过程。这将使得在旧的计划经济体制下建立起的人口与计划生育体系、机制和办法失去原有的效力。面对外部环境的巨变,计划生育工作当然不能墨守成规,循规蹈矩。计划生育综合改革就是主动适应市场经济体制的一个行动。

市场经济从建立到发展、成熟、完善需要一个很长的时期,而且市场不是万能的。市场和计划作为促进社会经济进步的两种不同手段,有各自服务于经济建设和社会发展的不同目标和适用范围。如果自由放任,完全由市场调节,往往会造成个人和企业的短期行为,形成个人和企业的有计划与整个社会无计划的混乱局面,会出现诸如人口过快增长、生态遭破坏、环境质量下降等不良后果。社会主义市场经济的

一个基本特征就是克服资本主义市场经济的无政府状态。凡是市场解决不了的问题,或市场本身的问题,都要由政府的宏观政策来调节。计划生育工作正是目前阶段市场机制本身所不能完全解决的问题之一,必须纳入政府宏观调控之中。

然而,人口再生产以计划为主不意味着我们工作思路和工作方法的不变。我们不能不承认我国的计划生育体系基本上是在原来计划经济的环境下产生出来的,它身上带有种种计划经济的痕迹和色彩。这主要表现在我们的工作思路是行政,工作方法是管理。我们对如何降低人口增长有一套办法,对如何稳定低生育水平还要摸索;我们在计划经济条件下如何开展计划生育轻车熟路,但在市场经济条件下如何开展计划生育则比较陌生。这就要求我们从计划经济体制下控制人口增长逐渐过渡到在市场经济下稳定低生育水平。

市场经济体制的建立不但是经济体制本身的变革,它还将极大地改变我们所处的社会、经济、文化环境。随着市场经济的启动,整个社会的运转机制、政府和个人之间的关系、人们的价值观和理想追求、生活方式和行为方式和婚育模式均将发生变化。面对新的形势,人口与计划生育工作只能以改革创新的精神,适应市场经济的要求,建立起一套新的运行机制,转变工作思路和方法,去适应而不能去改变市场经济大气候,并在其中求得生存和发展。

#### (三)要以“三个代表”的要求去实践计划生育综合改革

中国为什么要搞计划生育?归根到底是要改变人们落后的生育观念,控制人口数量,提高人口素质,使人口再生产与物质再生产协调发展,促进生产力进步,更好地满足人民群众日益增长的物质文化生活的需要。计划生育工作本身就是马克思主义人口理论的应用,是“三个代表”的实践。

首先,人口问题的本质是发展问题,发展是硬道理。我国是世界上人口最多的国家,生产力不发达是人口增长过快的一个重要原因,而人口过多,素质不高,又是制约我国生产力发展的关键因素。落实中央《决定》,坚持人口与发展综合决策,把人口与计划生育工作纳入经济和社会发展的总体规划,做好人口与计划生育工作,促进人口与经济、社会、资源、环境协调发展,既是马克思主义人口理论的要求,也充分反映了中国社会先进生产力的发展要求。

其次,做好人口与计划生育工作,反映了先进文化的前进方向。在我们这样一个有着两千年封建历史、多子多福等传统生育观念影响较深的国家实行计划生育,本质上是一场移风易俗的思想革命。在实际工作中,要把宣传教育摆到计划生育工作的首位,要根据中央《决定》精神,深入开展“婚育新风进万家”活动,大力宣传科学文明进步的婚育观念,努力建设社会主义新型生育文化,用先进的文化去影响人、引导人、教育人、提高人,从根本上转变群众的生育观念和生育行为。



再次,做好人口与计划生育工作,反映了最广大人民群众的根本利益。以全心全意为人民服务为宗旨,满足广大人民群众的需要,维护和实现最广大人民群众的根本利益,是人口与计划生育工作的根本目标和生命力所在。计划生育服务于千家万户,不但关系到国家发展的根本利益,同时也关系到每个人的切身利益。多年来,计划生育工作围绕生育、节育、不育等各个环节,为群众提供全方位的优质服务,满腔热情地帮助他们解决生产、生活中的实际困难,充分体现了最广大人民的根本利益。

随着改革开放的深入进行和市场经济体制的建立,人们对物质生活条件的要求越来越高,精神生活的消费越来越多元化,社会活动的空间越来越大,个体与集体、家庭与社会、短期与长期的利益冲突越来越表面化。在这种情况下,我们要站在“三个代表”重要思想的高度,来实践计划生育综合改革。要通过计划生育综合改革进一步倡导科学文明的婚育文化,通过优质服务,稳定低生育水平,实现人口与社会经济的协调发展,进一步促进生产力的发展,实现人民群众利益的最大化。

#### (四)要用中央《决定》精神指导计划生育综合改革

中央《决定》是在中国人口生育水平降到更替水平以下,实现了人口再生产类型从高出生、低死亡、高增长到低出生、低死亡、低增长的历史性转变时刻提出的重大决策。

《决定》总揽全局,高瞻远瞩,不但是对中国人口与计划生育工作的总结,也是中国人口与计划生育发展历史上承前启后的里程碑。它标志着,中国在实现了人口再生产类型转变之后,人口与计划生育工作的主要任务将从严格控制人口增长转向稳定低生育水平,提高出生人口素质。

中央《决定》是指导今后相当长一段时期内中国人口与计划生育工作的指南。《决定》本身就是一部人口与计划生育理论教科书,充满了新理论、新概念和新思维。《决定》强调的是社会主义市场经济“大人口”概念,要求我们视野开阔,综合推进,全面提高。《决定》为计划生育综合改革提供了广阔的空间和难得的机遇,计划生育也只有全面改革创新,才能贯彻落实《决定》精神。因此,在计划生育综合改革过程中,我们要始终用中央《决定》精神指导实际工作。

我国正处在社会主义初级阶段。这个阶段的基本特征是生产力不发达,其主要矛盾是人民日益增长的物质文化需求同落后的社会生产之间的矛盾。按照马克思主义人口理论,这一矛盾决定我们一方面要加快生产力发展,另一方面要控制人口数量,提高人口素质,改善人口结构,使物质生产和人口生产实现协调发展。因此,计划生育工作要适应社会主义市场经济体制的变化,以马克思主义人口理论为指导,按照“三个代表”的思想,全面调整和改革计划生育工作的思路和方法,使中央《决定》真正得到贯彻落实。

#### 四、计划生育综合改革的目的和意义

计划生育综合改革的目的是落实中央《决定》精神,建立和完善适应社会主义市场经济的计划生育管理体制和工作环境,全面提高计划生育的管理水平,努力提供优质服务,满足人们计划生育和生殖健康的需求,实现以人为中心的全面发展。

##### (一)通过综合改革,为计划生育创造有利的外部环境。

虽然我国人口增长势头得到了初步控制,取得了低生育水平的阶段性成果,但是稳定低生育水平面临诸多挑战,其中包括外部环境中的不利因素。中央《决定》指出,我国生产力水平较低,地区发展不平衡,社会保障制度尚不健全,传统生育观念的影响还将长期存在,实行计划生育仍有相当难度。任何政策的偏差、工作的失误以及外部环境的不利影响,都可能导致生育率的回升。目前还有相当一部分同志对人口多是我国社会主义初级阶段最基本、最重要的国情认识不足,对可持续发展战略中人口问题是关键认识不足,对社会主义市场经济条件下人口与计划生育工作的长期性、艰巨性、复杂性认识不足。切实转变观念,解决这些认识问题,克服盲目乐观、麻痹松懈情绪是当务之急。

在未来相当长一段时期内,体制和制度的变革,以及低生育带来的后果,会使中国各种人口问题交织在一起。无论从历史的经验看,还是从目前的现实看,体制内的条块分割和部门界线的问题难以在短期内从根本上得以解决,而改革过程中出现的对人口控制不利的因素也是人口与计划生育部门无法把握的,必须统一协调,综合治理。1994年开罗人口与发展大会的行动计划中明确提出,计划生育和生殖健康服务是一项涉及到多部门的综合性业务,并非计划生育部门一家所能为之。如果说过去把高生育水平降低到低生育水平的任务可以主要由计划生育部门来完成,那么如今的出生人口素质问题、老年社会保障问题、人口流动管理问题、婚外生育问题,等等,绝非是计划生育部门能独立解决的。因此,计划生育综合改革必须是党政领导亲自抓的政府行为,必须有相关部门配合,才能营造一个有利于计划生育工作顺利进行的外部环境。

##### (二)通过综合改革,提高计划生育部门自身能力。

综合改革是计划生育部门自我挑战。中央《决定》指出,稳定低生育水平的工作要求更高,任务更艰巨。在社会主义市场经济体制逐步建立的过程中,人口与计划生育工作面临许多新情况、新问题,管理体制、工作方法、服务质量以及干部素质不能完全适应形势的发展,迫切需要转变政府职能,加快改革和创新的步伐。

全心全意为人民服务是计划生育工作的宗旨。想服务是我们的出发点,而群众赞成、拥护和满意的服务是我们的目标。随着生活水平的不断提高,人们对于与人口计划生育相

关的服务需求越来越多,要求越来越高。依靠传统的服务手段跟不上人们服务需求的变化速度。要做到会服务、能服务,我们就必须提高办公效率和管理水平。

在某种程度上讲,计划生育综合改革的挑战来自于计划生育部门自身。计划生育综合改革需要相关部门配合和支持,计划生育部门也要相应地配合其他部门的工作。如果我们效率低、水平差,就没有互相配合的基础和条件。相应地,在大开放的格局中,也不会有人口与计划生育工作的一席之地。从这个意义上讲,计划生育综合改革首先应该从本部门自身实现两个转变做起,提高队伍自身素质,提高工作效率,提高服务水平。

(三)通过综合改革,为群众参与计划生育创造条件。

人口与计划生育工作不是为哪个人、哪个部门或哪个地区,而是为中华民族的可持续发展,为了广大群众切身利益。既然计划生育是为了人民的事业,就要有人们的支持、理解和参与,最终使人民成为计划生育的主人。计划生育综合改革就是要为广大人民群众参与计划生育创造条件。要通过计划生育综合改革,组织群众实行自我教育、自我管理、自我服务,积极发挥作用。在农村,要把计划生育工作作为农村基层组织建设的的重要内容,在积极推进村民自治的过程中,将计划生育工作纳入村务公开、民主管理、民主监督的程序中。在城市,要将计划生育管理纳入社区建设过程和社区服务体系中。只有这样,才能使计划生育有坚实的群众基础。

综合改革是计划生育事业实现可持续发展难得的机遇。通过计划生育综合改革,要逐步创造有利于计划生育工作的外部环境,提高计划生育部门自身素质和工作水平,更好地发挥社会各方面力量参与计划生育工作,最终形成党政领导、部门指导、各方配合、群众参与的计划生育事业新局面。

五、计划生育综合改革过程中需要注意的若干问题

综合改革是在总结过去经验基础上全面推进计划生育事业发展的举措。计划生育综合改革绝非否定过去成功经验,相反,要在综合改革过程中,大力推广好的经验和做法。正因如此,国家计生委提出计划生育综合改革的重点内容是“建立和完善”管理、工作、投入、用人、导向和考核六个方面的机制。建立是指从无到有,而完善是指巩固提高。那么,哪些是我们做得好需要巩固的?哪些是我们做得一般需要提高的?哪些是我们根本没做而需要从头开始的?我们要做的第一件事可能是调查研究。计划生育综合改革没有经验可以照搬,要边学习、边总结、边提高、边推广。由于计划生育工作影响千家万户,涉及方方面面,因此不能凭经验、拍脑袋,盲目冒进,急于求成。在计划生育综合改革的初期,特别需要理论学习和理论指导。

我认为,在计划生育综合改革过程中,应该注意以下几方面的问题:

第一,一定要明确计划生育综合改革的思路。一个思路清楚、注重实效、切实可行的方案是综合改革成功的前提。由于社会经济发展水平不同、工作基础不同、需要解决的问题不同,要求我们在科学调查研究的基础上,总结现状、梳理问题、理清思路、因地制宜、分类指导、整体推进。要抓住影响全局、制约发展的关键问题,有重点地进行突破。

第二,一定不能因为计划生育综合改革而影响经常性工作。经过多年的探索,计划生育工作已经形成了一套具有特色的运行机制,许多做法是行之有效的,决不能轻易放弃。比如,要继续坚持“三不变”、落实“三为主”、推广“三结合”、提供优质服务。如果因为计划生育综合改革而影响正常工作,甚至造成生育水平波动,形成被动局面,那么改革的目的与结果背道而驰,必然是失败的改革。

第三,一定要注重实效,决不能搞形式主义。各地社会经济发展水平不同决定了计划生育综合改革不可能有统一的模式。计划生育综合改革要实事求是,有进有退,不能一哄而起,也不需面面俱到。改革的方案一定要思路清楚,便于操作。理论不能讲得太多是为了避免作而论道、摊子不能铺得太大是为了避免局面失控、目标不能定得太高是为了避免难以实现。改革就是实验,只要有利于提高工作水平、有利于稳定低生育水平、有利于人民需求的满足,就可以实验。认识可以不统一,但是在实践中必须步调一致。

第四,国家计生委和试点地区所在省计生委一定要为计划生育综合改革提供宽松环境。计划生育综合改革试点地区肩负着改革先锋的任务,求稳怕乱、左顾右盼、举棋不定的心态都是可以理解的。在综合改革的初期,尤其需要热情的支持、鼓励和指导。在人员培训、资金设备和合作项目上应该给予适当倾斜。特别是在考核的形式和内容上,要为计划生育综合改革地区“松绑”,有条件地调整试点地区考核指标的数量和结构,并逐步将工作考核与评估结合起来。

第五,一定要明确计划生育综合改革的责任。国家计生委的责任在于确定试点地区,提出指导思想,明确工作原则,评估工作方案,协调各级关系。省计生委是国家计生委和试点地区的桥梁,要发挥协调和沟通作用。同时,要为综合改革地区创造条件,尤其是在考核办法要区别对待。具体方案要来自试点地区的党委和政府,计划生育部门做好参谋和协调工作。计划生育综合改革是政府行为,计划生育部门要当主角,但导演是党政领导。

六、计划生育综合改革过程中需要处理好的若干问题

在计划生育综合改革过程中,除了要注意上述若干问题外,还要把握和处理如下几个方面的关系。

第一,单项改革与综合改革的关系。

在过去的人口与计划生育实践中,我们进行过多方面的单项改革,积累了相当多的经验。面对计划生育综合改革,

有的同志思想存在疑虑,甚至认为综合改革意味以前的做法过时了。其实不然,计划生育综合改革不是否定过去行之有效的经验,相反,要通过综合改革整合这些经验,使之形成体系和机制,在更广的范围和更深的层次得到应用和推广。比如,经过几年的探索,计划生育优质服务工作取得了丰硕成果,为推进两个转变起到了巨大的推进作用。现在我们要回过头来仔细研究一下,计划生育优质服务现在的结果与开始的设想有何差距?哪些方面是应该继续坚持不懈地进行的?哪些方面是需要提高和完善的?开始的时候我们可以摸着石头过河,现在需要一些理性认识和思考,总结出一些带有普遍性和规律性的思想精华,再用于指导人口与计划生育的实际工作。这符合马克思主义从实践中来,到实践中去的认识论。经过这样的总结和思考,通过计划生育综合改革,将试点经验由局部向整体推广,加快“两个转变”的速度和整体水平的提高。

#### 第二,以人为本和以数为本的关系。

近年来我们喊的最响的口号之一就是“以人为本”。但是,在目前的条件下,我们考虑更多的恐怕还是“以事为本”、“以数为本”、“以上为本”、“以官为本”。在实际工作中,以人们需求为核心与以工作成绩为核心常常是矛盾的。如果以前者为主,可能完不成上级下达的指标而影响工作成绩,甚至被“一票否决”;如果以后者为主,往往会将多数精力用在少数人身上,而作为大多数群众得不到应有的优质服务。形成这一局面的根本原因在于官僚主义的考核制度,主要的问题在于上级。国家计生委多次重申要完善考核机制,要“重点突出、注重实效、简便易行”,把基层的注意力和工作重点引导到为群众提供优质服务、提高工作水平上来。但是,基层计划生育工作反映最多的问题之一,还是考核制度的不合理、不科学。计划生育综合改革就是要改变这种唯上不唯下的思路和方法。我认为,改变考核制度的内容和结构,使之真正变成为人民服务的动力是计划生育综合改革的突破点,是计划生育提高工作水平难得的机会。目前国家计生委已经有了明确的思想,不搞评比、不搞排行,处理好这一关系的关键在于各省市自治区计生委。

#### 第三,市场和事业的关系。

计划生育是基本国策,是社会公益事业,在可预见的一段时期内计划生育事业应该以社会效益为主。然而,任何事业都需要一定的投入作为保障,市场经济条件下尤其如此。传统的计划生育服务比较简单,投入的要求也相对较低。随着人民生活水平的提高,人们对计划生育和生殖保健的需求越来越多、要求越来越高。简单地依靠国家财政投入和社会抚养费不能满足人们日益增长的需求,必须走市场和事业相结合的道路。市场经济中的消费者永远是生产者的衣食父母,同样,人口与计划生育工作的服务对象也是我们的上帝。计划生育服

务网络在市场经济条件下有巨大经济潜力,而能否将巨大的经济潜力转化为巨大的经济效益,取决于我们是否了解市场经济的规律,是否了解人们的需求,是否提供优质的服务。需要注意的是,综合改革要求计划生育工作按照市场经济规律办事,但是不能打着市场经济的招牌唯利是图。

#### 第四,政府部门和非政府组织的关系。

社会主义市场经济的要求是大社会、小政府。政府职能转变不到位的主要表现就是政府职能越位、缺位和错位。一方面政府在管一些不该管、管不了、管不好的事,另一方面,该政府管的事却没管好,或根本没管。计划生育综合改革也是政府转变职能的一个实际行动,是根据社会主义市场经济的要求重新定位的一个过程。在社会主义市场经济体制下,政府不可能大包大揽,必须依靠和发挥非政府组织,包括工会、共青团、妇联和计划生育协会、老龄组织等非政府组织,社区居委会、村委会等基层群众自治组织,以及其他社会团体和组织在人口与计划生育管理和服务中的作用。政府的责任在于创造条件,为民间社会参与人口与计划生育事业制定政策,为之提供必要的资金、技术、信息和工作指导。

有人担心发挥非政府组织的作用会削弱管理,其实不然。要相信群众才是真正的英雄。只有群众自己知道他们需要什么,问题在什么地方,怎样解决问题。发挥非政府组织的作用实际上是将某些政府管理职能的非政府化,是管理形式的变化,是更有效、更科学的管理,而非管理力度的削弱。

#### 第五,近期和长期的关系。

综合改革关系到计划生育事业的生存和发展,涉及到计划生育工作的外部环境、计划生育部门和人民群众的切身利益。计划生育综合改革绝非部分干部想像得那样简单,改革的目标不可能一蹴而就,会遇到各种各样的困难和问题。我们要充分估计到计划生育综合改革的艰巨性、复杂性和长期性。我们要站在全局的高度,用长远的眼光看待每一项改革任务,要避免草率应付或急功近利。

#### 七、小结

计划生育综合改革是政府加快实现“两个转变”,建立和完善工作机制、管理机制、保障机制和监督机制的尝试。无论从理论上还是从实际上看,计划生育综合改革势在必行。目前的十六个试点地区工作状况事关大局,将对今后中国计划生育产生深远的影响。因此,国家计生委和试点地区所在省、市党委、政府和计生委要充分认识到计划生育综合改革试点的重要意义,以马克思主义人口理论为基础,以“三个代表”的精神为指南,以中央《决定》为纲领,抓住机遇,真抓实干,开创计划生育事业的新局面。

(作者单位:于学军、刘鸿雁,中国人口信息研究中心,

邮编 100081;

陆杰华,北京大学人口研究所,邮编 100871)