

计划生育村民自治：进展、挑战与前景

■ 陆杰华 田传兵

引子

中国计划生育村民自治主要是指在村党支部、村委会的领导下，按照国家的法律、法规以及计划生育方针、政策及有关规定，由村级组织和村民自己管理计划生育的有关事务，其实质是按照计划生育依法管理、村民自治、优质服务和村务公开的要求，在村一级有机统一起来，通过基层管理的制度创新，逐步实现计划生育村级自治、村民自治。计划生育村民自治作为一项农村基层计划生育管理机制的重大创新与我国人口发展形势变化紧密相关的。20世纪90年代以来，随着社会主义市场经济的逐步建立和发展，以往具有明显计划经济体制痕迹的计划生育管理体制的局限性和不适应性日益凸显，面对新形势，一些地区在《村民委员会组织法》的框架下，开始探索形式多样、内涵丰富的计划生育村民自治模式。2000年，随着国家计生委提出计划生育综合改革“依法管理、村(居)民自治、优质服务、政策推动、综合治理”的指导方针，计划生育村民自治开始由试点经验总结进入宣传推广阶段。2008年出台的《计划生育村民自治规范》对计划生育村民自治的各项工作提出了具体要求，我国计划生育村民自治进入规范提高的新时期。我国的计划生育村民自治是在探索计划生育工作新机制和农村基层民主自治建设的宏观背景下逐步发展起来的，是我国社会管理体制改革的必然产物。

计划生育村民自治的实践意义

实施计划生育村民自治，是实践科学发展观，促进人的全面发展，构建和谐社会的客观需要。推行计划生育村民自治，是人口和计划生育工作深入发展的必然要求。开展计划生育村民自治，

是实施依法治国，推进人口与计划生育工作综合改革，完善计划生育依法管理的需要。

一方面，计划生育村民自治是农村基层计划生育机制变革的重大创新。计划生育村民自治的目的就是逐步弱化计划生育管理的“行政性”，强化“群众性”。计划生育村民自治坚持国家指导和群众自愿相结合、行政工作与群众工作相结合、依法管理与民主管理相结合，是一种充分发扬群众民主的制度创新，促进计划生育工作由“官治民”走向“民自治”。全面推进计划生育村民自治是落实“三为主”、开展“三结合”、实现“两个转变”的必由之路。计划生育村民自治工作内容突出了村级工作机制创新，使村民自治成为农村村级计划生育的主导方向和长效机制。

另一方面，计划生育村民自治丰富了基层民主政治建设的内容。计划生育村民自治是增强计划生育工作民主性的有效措施，是基层民主政治建设的一项重要举措。实践表明，计划生育是农村基层民主法制建设的重要组成部分。开展计划生育村民自治，组织群众依法对计划生育实行“自我管理、自我教育、自我服务”和民主决策、民主管理、民主监督，就能使基层干部和广大群众增强民主法制意识、主人翁意识，调动群众参与的积极性，扩大基层民主的实施范围，促进基层民主法制建设。

现阶段计划生育村民自治的机制分析

计划生育村民自治在实践中不断总结典型经验已经形成了一整套成熟的工作方法和思路。计划生育村民自治通过建立自治网络、完善自治章程、明确自治途径、开展优质服务等来实现群众自我宣传、自我教育、自我管理和自我服

务，真正在村一级形成计划生育工作齐抓共管、综合治理的新运作机制。概括而言，计划生育村民自治体现着四个转变：即由被动服务向主动服务转变；由单纯避孕节育服务向生育全过程服务转变；由盲目服务向按需服务转变；由单纯的生育服务向生育、生产、生活综合服务转变。具体地讲，计划生育村民自治的成功机理包括：

第一，健全的自治网络是计划生育村民自治的有效载体。建立“以乡政府为指导，以村党支部为领导，以村委会为主导，以计生协会为载体，以村民为主体”的强有力的运行体系是计划生育村民自治的组织保证。乡镇政府要加强推行计划生育村民自治的领导和规划，并提供政策、方针和方向性的指导，改变过去以直接行政命令下达工作任务的作风。村党支部发挥领导核心作用确保计划生育村民自治的各项法律、法规、方针和政策在农村的贯彻落实，积极提出农村发展的各项规划、措施并通过村民会议形成决议，并督促村委会执行实施。村民委员会应承担起执行组织者的责任，组织计生协会、村民小组和育龄妇女小组等把各项制度章程和工作任务落到实处。

第二，完善的自治章程是计划生育村民自治的制度保障。把国家的计划生育方针、政策，各级党政制定的各项规章制度、制度、措施以及在计划生育长期实践中总结创造的行之有效的工作方法，结合本村实际制定的章程是村民实行自我管理、民主决策和民主监督的制度保证。完善的自治章程应包括健全的村民委员会民主选举制度、以村民会议或村民代表大会为主要形式的民主议事制度、以村务公开、民主评议和村民委员会定期报告工作为主要内容的民主监督制度，以及计划生育合同管理制度等。

完善的自治章程在推进计划生育村民自治的制度化 and 规范化的同时,还要体现利益导向和奖惩机制,这样才能激发干群的积极性,确保把国家计划生育法规和政策的要求转化为村民共同的行为规范。

第三,规范的自治途径是计划生育村民自治的重要保证。自治途径是村民实行民主决策、民主管理和民主监督的通道。涉及村民切身利益的管理、服务制度和资源的使用要通过村民大会或者村民代表议事会集体表决。村党支部、村委会和村计生协会等组织要经常利用上门走访、个别座谈、会议讨论、信函调查、意见反馈箱等各种灵活多样的形式使村民有充分表达自己意愿的渠道和机会。建立健全村民自治的信息网络,确保群众现实的各类诉求能够得到及时回应,实现育龄群众的相互管理和相互监督。

第四,多样的优质服务是计划生育村民自治的最终目的。在工作思路和方法上充分体现以人的全面发展为中心,围绕生育、节育、优生,为育龄妇女提供生产、生活、生育的系列优质服务是计划生育工作深入发展的现实要求。为育龄妇女提供“安全、有效、简便、经济、可靠、接受性好”的避孕节育全程服务的同时,积极开展优生优育和生殖保健、技术服务,实行节育措施知情选择的导向政策。今后可根据家庭发展周期的阶段性,逐步开展针对不同群体的优质服务活动,比如科学育儿、健康生活和老年保健等服务。优质服务范围的拓展将会吸引更多的群体参与计划生育村民自治,真正实现计划生育村民自治的目的。

第五,广泛的群众参与是计划生育村民自治的基础保证。在村民自治体制下,育龄群众不再只是被管理的对象,村民是参与管理计划生育的主体,计划生育村民自治最终要靠育龄群众的广泛参与才能实现由“官治民”向“民自治”的转变。积极推进计划生育村民自治,把群众组织起来,通过“自我管

理、自我教育、自我服务”来完成计划生育的各项任务。动员群众参与要通过多种形式、多种渠道的宣传教育,使计划生育村民自治达到家喻户晓,尽人皆知。要让村民不仅知道怎么做,而且理解为什么这样做。实践证明,群众发动充分与否是决定计划生育村民自治成败的关键所在。

计划生育村民自治进程中面临的挑战及主要思路

尽管中国计划生育村民自治已经取得了明显的成效,但是,我们必须看到,在推进计划生育村民自治进程中还面临着各种困难,其中包括三个方面:一是各地计划生育村民自治发展的不平衡致其进程缓慢;二是部分地区利益导向承诺未充分兑现抑制了村民的积极性;三是以往陈旧的考评指标体制制约了基层干部主动性等等。

为了解决上述现阶段计划生育村民自治面临的突出问题,我们特此建议:

第一,树立先进理念,完善工作方法。基层政府部门应从战略高度认清开展计划生育村民自治的重要性和必要性,增强抓好这项工作的自觉性和责任感。站在全局角度,用以人为本、以人的全面发展的先进理念引领计划生育村民自治工作向更高层次和更高水平发展。引导村民通过民主决策、民主管理、民主监督,对婚姻、生育、节育等

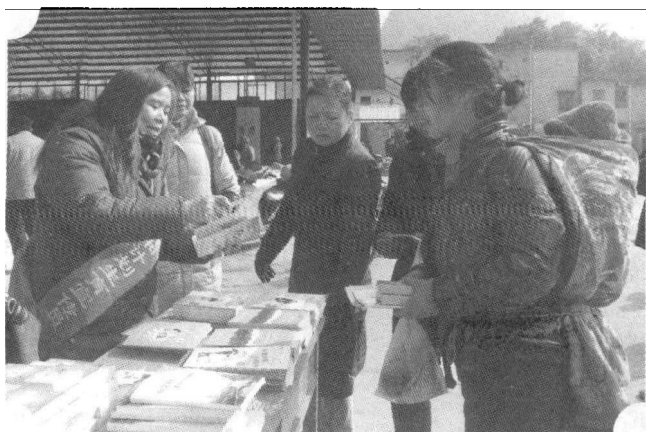
婚育行为进行自我管理、自我教育和自我服务,把计划生育落到实处,以实现本区域经济社会与人口、资源、环境的协调发展。

第二,完善自治机制,健全考核指标。通过民主决策、民主管理、民主监督的自治程序来健全自治网络、完善自治章程、畅通自治渠道以保障村民进行自我管理、自我教育和自我服务目标的实现。完善可操作的利益导向机制,建立农村计划生育家庭的奖惩、最低生活保障和救济等制度。同时要创建标准、细化考核评估程序,把群众的自治权和满意度作为评估的重要指标,坚持把各地开展村民自治情况纳入年终目标考核评估。

第三,广泛动员群众,注重分类管理。推进计划生育村民自治要坚持舆论先行,充分发动群众。有效动员村民的参与意识,并促使现代的生育观念内化为村民的生育意愿,以带动村民主动实践计划生育政策。随着社会和经济的发展,计划生育工作的难点也主要由常住人口转向外出已婚育龄妇女、外出未婚育龄妇女和离婚育龄妇女等人群。对流动人口而言,要加大管理力度,特别是要加强城乡流动人口管理的衔接,形成农村计划生育村民自治和城市社区计划生育居民自治的配套管理体系。^②

(作者单位:北京大学社会学系)

【责任编辑:王勇】



广西桂林市秀峰区人口计生局深入辖区流动人口集中地,积极开展政策法规宣传、发放计生宣传资料和计生用品等服务活动。

(刘天峰 摄)