924

<日期>=2008.11.22

<版次>=6

<版名>=综合

<标题>=扎实有效推进计划生育村(居)民自治

<副标题>=——关于发挥计生协会在基层群众自治中生力军作用的探索

<作者>=姜春云

<正文>=

　　党的十七大首次将“基层群众自治制度”纳入我国民主政治制度建设的范畴，明确指出：“要坚持中国特色社会主义政治发展道路，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，不断推进社会主义政治制度自我完善和发展”。这一指导方针的提出，充分表明了我们党执政理念的升华，标志着我国社会主义民主政治建设进入了一个新的阶段，意义重大而深远。实行计划生育村（居）民自治，是坚持和完善基层群众自治制度的一项重要内容，是做好新形势下人口和计划生育工作的根本途径。实践证明，要有效推行计划生育村（居）民自治，必须充分发挥计生协会等群众团体的生力军作用。

　　我国实行计划生育30多年，全国少生4亿人口，仅节省抚养费就达20万亿元，成绩巨大。总的说，目前我国的计划生育工作形势是好的，大多数地区人口的低生育水平是稳定的。但是，在新的形势下，计划生育出现了种种新的矛盾和问题。突出的是，有些地区出现了人口生育反弹的态势，有的县违法生育现象惊人。这说明，计划生育是“天下第一难”的工作状况尚未根本转变。难就难在多数人的生育观念与国家计划生育的要求还存在距离，计划生育在相当多的群众中还是“政府要我少生”，而不是“我要少生”；难在还有不少地方的主管部门在工作思路和工作方法上没有真正实现“两个转变”，群众没有真正发动起来，以致推行计划生育仍然“困难重重、矛盾层出”。

　　上世纪80年代末90年代初，一些地方结合贯彻《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，在计划生育“村为主”、“村级自治”的基础上，建立起了“计划生育村（居）民自治制度”。这是人口计生工作管理方式的重大转变，由以行政命令、强制管理为主，逐步走上群众依法“自我管理、自我教育、自我服务、自我约束”的自治的路子。其基本做法是，将计划生育工作作为一项公共事务，纳入村（居）民自治，由村（居）民代表及其代表组织（村居委会、计生协），依据有关法律、法规，通过民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，对婚姻、生育、节育等行为直接行使民主权利。这一基层管理体制的改革，体现了党的群众路线和以人为本的科学计生理念，反映了人民当家作主、还权于民的本质，是依法管理人口计划生育和加强民主政治建设的一项重要举措。多年来的实践证明，凡是真正实行了计划生育村（居）民自治的单位，计划生育工作都发生了由“治民”到“民治”的根本性变化。群众成了计划生育的主人，计划生育变为群众的自觉行动，由“政府要我计划生育”变为“我要计划生育”，无需政府再强行干预。湖南省怀化市地处三省区交界，是经济欠发达、多民族聚居的山区，在实行计划生育村（居）民自治以前，一些干部为完成计生工作任务，多采用行政手段，导致干群关系紧张，计划生育也难以落实。自1992年实行计划生育村民自治试点以来，全市2400个村的计划生育工作健康发展，人口出生率由21％。下降到13％。左右，人口自然增长率由15％。下降至5％。，计划生育率由65％上升到90％，并一直稳定在90％以上。

　　为什么实行计划生育村（居）民自治会有这么大的效果？从根本上讲，是因为群众中蕴藏着巨大的“少生优生快富”的积极性，一旦“还权于民”，让群众自己管理自己的事情，这种积极性就会迸发出来。实践证明，群众自治“自管自”的民主的力量远远大于少数干部“强管”的力量。一些生育观念落后、想违法生育的居民，往往是“不怕干部怕群众”，在民主公议、生育公开、章程（公约）制约和众人监督之下，想违法生育的也生不成，而且违法生育成了“丢脸面”、“让人瞧不起”的行为，“计划生育光荣，违法生育可耻”的道德风尚自然形成。这比什么管理措施都来得有效。所以，哪里实行了群众自治，那里的计划生育工作就生机勃勃，一顺百顺。一些计划生育至今落后被动的地方，说到底是没有解决好计划生育村（居）民自治这个根本问题。多年来，这项工作由点到面逐步推开。据调查分析，目前全国城乡基层计划生育群众自治搞得好的和比较好的约占60％，工作差的占20％，工作还没有开展的占20％。

　　总结各地的实施经验，搞好计划生育村（居）民自治，取决于党的领导、法律规范和群众参与。而群众参与是决定性因素。这涉及一个关键性问题，即群众参与工作由谁来做？应当说，基层群众的工作，党组织要做，行政部门要做，但主要应当发挥计划生育协会等群众组织的作用。因为群众组织具有做群众工作不可替代的优势。特别是计生协会，在推行计划生育村（居）民自治做群众工作方面，其优势和特长更是十分明显。一是会员众多。中国计生协会经过28年的发展，已成为拥有近百万个基层协会、9400万名会员的人口计划生育领域最大的群众组织。二是网络健全。全国城乡基层和绝大多数企事业单位都有健全的协会组织，基本上实现了“横向到边、纵向到底”，凡是有人群的地方，都有协会在工作。三是人才济济。计生协会的成员由“五老”（老干部、老党员、老模范、老长辈、老职工）、致富能手、有文化懂技术的年轻人组成，是一个党和政府联系群众、宣传群众、组织群众的庞大积极分子群体和桥梁、纽带。四是奉献精神。协会会员都是志愿者，有强烈的服务意识和奉献精神。五是贴近群众。协会会员本身也是群众，他们生活在群众中间，最了解群众，最容易与群众沟通，最善于做不同群众的思想工作，能够做到“心不跳、脸不红、说说笑笑思想通”，“事大事小，‘五老’一到就了”。六是示范带动。协会会员在计划生育和经济社会活动中，带头示范，宣传推动，扶危济困，助人为乐，是其开展工作的主要方式方法。正是由于有这么多的优势，在推行计划生育村（居）民自治的实践中，计生协会应当也完全能够扮演生力军和骨干的角色。近些年，深圳市上塘社区探索出了由党支部和村（居）民委员会、计生协会负责人、计生专干（兼任协会秘书长）共同负责计划生育日常工作的管理模式，建立了“两委领导负总责、协会承做当骨干、依法建章立规矩、群众参与做主人”社区计生自治长效机制，从依法制定社区《居民自治计划生育公约》入手，把计划生育的决策权、管理权和监督权交给群众，由计生协会带动群众通过事前参与、事中介入、事后评议，充分调动了居民落实基本国策的积极性，从而改变了计生部门“唱独角戏”的状况，形成了“多数人做少数人工作”的新局面，社区计生工作水平跃上了新的台阶。社区户籍人口计划生育率和避孕节育率达到了100％和91.7％，流动人口的计划生育率和避孕节育率达到了79％和90.82％。同时，对社区和谐、文明进步也起到了重要推动作用。深圳市通过推广上塘社区的经验，已有566个社区（占社区总数的90.7％）实行了计划生育居民自治。山东省威海市、河北省沧州市和唐山市、黑龙江省牡丹江市等，均由计生协会负责村计划生育的管理和服务。其基本做法是，党支部抓协会，协会抓小组，小组靠会员，会员带群众，民主议事、决策；通过群众喜闻乐见的形式广泛开展人口和计划生育法律、法规、政策的宣传教育；在育龄群众中依法实行“五个自主选择”（自主选择晚婚时间、自主选择一孩生育时间、自主选择避孕节育措施、自主选择接受生殖健康技术服务方式、自主选择接受宣传教育方式）等，收到了良好的效果。这些地方连续多年无违反政策生育的现象，晚婚晚育、少生优生、计划生育落实到了家家户户。

　　计生协会发挥自身优势，积极参与基层群众计划生育自治工作，越来越受到当地党政部门的重视和支持。各地部分县乡一把手和相当多的村（居）党支部书记，亲自担任计生协会会长，把抓计生协工作作为密切党群关系、构建和谐社会的重要途径，作为改进领导方法、提高执政能力的重要内容，协会开展重大活动“有请必到”，遇到困难“有求必应”，重大决策“亲自参与”。对计生协会“政治上给位子，发展上铺路子，工作上压担子，活动上给票子”。事实证明，党政领导重视与支持很关键，哪里这样做了，那里的计生协会参与基层群众自治工作就搞得扎实有效。山东省潍坊市寒亭区自1997年连续10多年获得市人口计生工作年度考核一等奖，出色地完成了各项人口控制目标。目前全区合法生育率稳定在99％以上，人口出生性别比控制在正常范围以内，出生人口缺陷率降至3.6％。以下。其主要经验是发展壮大计生协会，充分依靠计生协会。自上世纪90年代初开始，他们逐步建立和完善了区、镇、村三级计生协会，村支书为计划生育第一责任人并兼任计生协会会长。明确协会定位，加强队伍建设，解决必要经费和存在的困难，把协会工作纳入村两委的议事日程。由于计生协会组织全、能人多、参与广、渗透强、影响大，在计划生育村民自治中起到了骨干、依托作用。

　　推行计划生育村（居）民自治是一项长期而艰巨的任务。目前这一体制改革尚处于起步阶段。全国部分城乡村居尚未进行，已推行的也有相当一部分单位或不够规范，或流于形式。要将这一基层的民主政治制度普遍建立和完善起来，任重而道远。就计生协会的工作而言，也有不少不适应不到位的方面。为了适应新的形势任务要求，各级计生协会、特别是基层协会，必须切实加强自身建设，进一步提高素质和能力，真正做到在计划生育村（居）民自治的自我教育中唱主角，在自我管理中当骨干，在自我服务中担重担，在依法维权中当模范。同时，要按照基层群众自治的要求，创新组织形式，完善基层协会的组织网络体系，加强协会工作人员队伍、会员队伍、志愿者队伍的思想建设、作风建设、能力建设，增强协会的公信力、凝聚力和战斗力。

<数据库>=人民日报