

孕前综合管理是深化计划生育 工作的必由之路

李 琼

我国现阶段的计划生育管理工作中客观存在三种管理类型：①孕前型，把工作重点放在孕前，主要靠落实避孕措施来完成人口生育控制计划；②孕后型，主要靠落实补救措施来完成人口生育控制计划；③产后型，因孕前、孕后工作未抓好，出现计划外超生，则主要靠征收超生子女费来实施惩罚手段。纵观整个计划生育工作的发展，不难看出，无论是孕后型管理方式，还是产后型管理方式，尽管在某一特定时期和历史条件下，确实对我国农村人口的控制起到了一定的作用，但随着计划生育工作的深入开展，这两种管理方式已越来越明显地暴露出其局限性，在一定程度上阻碍了计划生育工作的健康发展和深入进行，影响了计划生育工作的质量，其结果是人口仍然没有控制住。笔者认为，90年代要大力提倡孕前综合管理，落实“避孕为主”的方针，重视服务型管理方式。

(一)

目前，我国人口迅猛增长对全国经济的发展和人民生活水平的提高形成了巨大的压力，控制人口增长已经成为摆在全党、全国人民面前的极为迫切的任务。农村人口是我国人口的主体部分，农村人口基数大，增长速度快，是我国人口危机的真正根源所在。农村庞大的人口基数和高速增长的现实，说明了农村计划生育工作的艰巨性、长期性。多年来，由于种种原因，农村的计划生育工作仍未摆脱被动局面，长期陷入孕后搞补救的困境中。这种消极性的“孕后型”管理方式在很大程度上影响了计划生育工作的深入开展，其主要弊端在于：

1. **影响了妇女身体健康。**由于我国农村生育率长期居高不下，同时也因现行的各种避孕方法都不同程度地存在着避孕失败的可能性，为了落实人口计划，严格控制农村人口增长，推行计划生育政策，对计划外孕采取流产、引产措施无疑是必要的，但这只能作为一种辅助手段。从生理角度看，流引产对妇女的身体健康有一定影响，特别是有的妇女一年流产两、三次。其结果势必使妇女的健康受到严重损害，在很大程度上束缚了妇女劳动力的解放。

2. **增加了国家、集体和个人的经济负担。**妇女每年流产、引产所需费用是一笔不小的经费开支，这无疑给国家、集体财政带来困难，同时亦增加了个人的经济负担，造成人力、物力、财力上的极大浪费。

3. **容易使群众产生抵触情绪，从而影响党群、干群关系。**天下第一难事莫过于计划生育工作。此工作难就难在为了国家利益，从中央到地方乃至农村各乡村基层计划生育部门须借助行政的、经济的、法律的手段，干预每一个家庭的生育职能，使每一对育龄夫妇的生育行为和结果均纳入国家计划之内。在我们这个经济尚不发达，社会福利保障措施尚不健全，以传统农业生产方式为主的国家里，要使广大农民的生育行为的转变先于生育观念的转变是十

分困难的。国家要计划生育，农民要超计划生育，这种国情与民意之间的矛盾极易使群众对计划生育政策产生抵触情绪。在前几年的计划生育工作中，许多地方，计划生育工作者迫于生育指标的压力，对群众缺乏做耐心的说服工作，不重视服务型管理，过多依靠“行政干预”，采用“经济惩罚”的简单做法，使群众产生逆反心理，以致许多乡镇干群冲突时有发生，这种状况加重了计生干部与农民的心理负担，严重破坏了党群、干群关系，

(二)

人口控制工作是一项复杂的社会系统工程，涉及面宽，制约因素很多。农民较强烈的生育愿望，更使得我国人口控制政策在执行中困难重重。农民的生育欲望造成计划生育的巨大阻力。在实际工作中，对那些经耐心细致的说服教育后，仍坚持超生的育龄夫妇，除批评教育和行政处分外，征收适当的超生子女费，使其承担一定的社会经济责任，这已成为农村控制人口增长的有效经济措施，也符合社会主义物质利益原则。它既对超生行为起了抑制和教育作用，同时征收的超生子女费又可作为计划生育经费的补充，有利于计划生育工作的长期深入开展。但是，由于目前农村各种政策不配套，单纯依靠经济惩罚政策来推行人口控制计划，在实际执行中难以取得理想结果。这种主要依靠征收超生子女费来达到控制计划外出生人口的所谓产后型管理方式，同样存在着许多弊端。主要表现为：

1. 容易挫伤计划生育工作做得好的地区的干部、群众的积极性。事实上，我国目前财政经济还有一定的困难，国家分配的计划生育事业经费尚不能满足日益广泛深入开展的计划生育工作需要，在这种情况下，征收超生子女费已不仅仅作为控制人口增长的一项重要经济措施，而且在许多地方已成为补充计划生育经费的重要来源。于是，一些计划生育工作开展好、超生现象少的地方，人口增长虽然得到了控制，但由于无超生子女费征收，仅依靠国家分配的计划生育经费来开展工作，计划生育经费缺口很大；而一些计划生育工作开展得差，超生现象多的地方，却能征收到较多的超生子女费，用于开展计划生育工作。这种工作成绩与经济利益，社会效益与经济效益明显相背的现象，在一定程度上挫伤了基层计划生育组织和干部开展工作的积极性，不利于计划生育工作的深入开展。

2. 征收超生子女费在对计划外超生具有一定的制约作用的同时，又有较大的消极作用，不能有效抑制超生。超生本是违反国家计划生育政策的，但事实上在我们所了解到的湖北地区的一些农村中，罚款反而使这种不合法的事情变得“合情”、“合理”、“合法”了。有钱人不怕罚，理直气壮地超生；而那些贫困户，无力交纳超生费者也罚不怕，同样理直气壮地超生。这种状况使计划生育工作陷入非常被动的局面。

3. 对超生者罚款，是全国各地乡村比较普遍实行的重要的处罚方式。超生严重程度与罚款数额成正比，似乎通过对超生者罚款，并不断增加罚款数额，就可以有效地制止计划外生育。然而，仔细分析就会发现，计划外已经超生者，其生育目的已经达到，其生育愿望已经减弱，尽管对他人的超生行为起到以儆效尤的作用，对其本人罚款的意义已不是很大。因此，罚款对制止超生的作用十分有限。

4. 由于超生子女费在征收、管理、使用上的混乱，政策掌握和执行中的不一致，个别干部只要对上能敷衍得过去，不仅不积极采取措施制止计划外生育，反而对其采取姑息迁就乃至默许的态度，从而给超生者以可乘之机，以致造成人口失控，这在很大程度上违背了节制生育和控制人口的初衷。

(三)

长期的计划生育工作实践告诉我们,行政手段和经济惩罚在某一特定时期,一定条件下,对人口的控制确能发挥一定的作用。但从管理角度而言,孕后型、产后型管理都是被动的管理方式。依靠流引产控制计划外孕,对超生者采取经济惩罚,都属头痛医头、脚痛医脚的“治标不治本”的办法,它牵制农村基层计划生育部门绝大部分的时间与精力,使计划生育工作水平长期得不到提高。事实说明,将计划生育管理工作由以孕后、产后管理为主,逐步转变为以孕前综合服务型管理为主已势在必行。这对于更加有效地控制人口增长,保护妇女的身心健康,密切党群、干群关系,改善计划生育工作环境,提高管理水平具有极其重要的意义,不仅有巨大的社会效益,而且有巨大的经济效益。

笔者认为:从控制人口增长的目标出发,实行超前控制,把节制生育的一切工作尽量作在育龄妇女怀孕之前,是扭转计划生育工作被动局面,提高总体管理水平不可缺少的过程,是计划生育工作深入发展的必由之路。根据对湖北农村计划生育工作的多次考察,笔者认为实现孕前管理应从以下几个方面努力:

1. 重视宣传教育。大力宣传计划生育政策、避孕节育和优生优育知识,帮助农民接受避孕观念与措施。现在直至今后几年间,正处于建国以来第三次人口出生高峰,形势十分严峻。为此,要大力进行控制人口增长的教育,增强人口意识,使群众明确一个事实,即人口问题是制约国家、地区经济发展的关键因素之一。要利用各种渠道传播计划生育知识。据有关单位调查的结果,15—19岁人口获得计划生育知识的最佳传播途径依次为:电视43.76%,广播16.89%,阅读书籍、报刊29%。^①在农村利用电视举办讲座、广播宣传是大家比较乐于接受的形式。此外,计生干部反映,由影也是一种效果非常好的教育形式。总之,我们可通过多渠道、多途径、多种形式,根据不同年龄层次的育龄夫妇和广大青年的实际需要,广泛进行计划生育政策、人口理论基础知识、避孕节育措施(包括避孕药具的选择、使用)以及性知识教育,使其了解、掌握各种避孕措施的使用及利弊,消除顾虑。

长期以来,在农村,由于各方面条件的限制,优生优育往往流于形式,不宜生育的人群的计划生育管理一直是一个“死角”。人口质量也是人口控制的一个组成部分,在这方面决不能掉以轻心,优生优育知识的宣传,绝不能仅仅停留于口头上,一定要落到实处,要大力宣传,使广大农民真正明白:自己的生育行为和结果所产生的影响远远超出了其家庭范围,它直接影响着我们国家的兴衰和民族的存亡,使他们真正了解、掌握优生知识。在这方面孕前管理显得尤为重要,对于那些痴、呆、傻和不宜生育的人群要坚决制止其生育,以便尽快跳出“越生越傻。越傻越生”的恶性循环。

2. 对不同年龄、不同婚育状况人群的避孕节育,应分别予以管理和指导。从以往计划生育工作的实践看,在政策稳定的前提下,冲击人口计划的决定因素是避孕措施的不落实。落实可靠的避孕、节育措施是孕前管理的核心。在实际工作中,往往只片面强调避孕率,而忽略了有效避孕率,没有加强对不同婚育状况的人群在避孕措施的选择上的分类管理与指导,这是造成避孕措施不落实的主要原因。

根据我们对秭归农村的调查,育龄妇女中愿意上环者所占比例较高。但由于农村医疗条件差,工作量大,医务人员工作技术水平低等因素,致使上环后产生副作用较大,有少数甚至丧失劳动能力。另一方面由于农村妇女要从事较强的农业劳动,脱环发生率较高,这些都

给育龄妇女带来很大的压力和抵触情绪。从而增加计划外孕的潜在危险性。众所周知,采取女性输卵管结扎和男性输精管结扎术,可以达到永久性避孕目的;使用宫内节育器可达到长期避孕的目的;而口服避孕药、避孕针、避孕套、外用药和采取其它临时避孕措施则可达到短期避孕的目的。不管选择哪种避孕措施,只要方法掌握得当,同样能达到避孕效果。因而必须对不同年龄和不同婚育状况的人群实行分类管理和指导,帮助育龄妇女掌握各种避孕措施,以提高避孕成功率,大量减少超怀乃至流引产,使人口的出生沿着计划的轨道运行。这是孕前综合管理核心之所在。

3. 加强队伍建设,提高计划生育工作人员的素质,是全面推行孕前管理的保证。建立健全计划生育工作的组织网络,是落实计划生育这一国策的组织保证。全面推行孕前管理,需要一支有经验、懂政策、事业心强、技术过硬、能按照计划生育规律做好工作的队伍。在农村计划生育管理中,要尽量避免使用那些容易导致于群关系恶化的强制手段和简单粗暴的做法,计划生育管理人员应该注意自身观念的更新,摒弃传统观念,在工作中注意克服官僚主义的行为模式,放下架子,把机械地传达命令的模式变成讲究人际关系的模式,建设良好的人际沟通,注重被管理者意见、要求及情感的反馈,以最大限度地求得管理者与被管理者的一致性,保证群众正确地理解和接受计划生育政策,使群众真正做到心悦诚服,保证计划生育工作落到实处。

除了有一支过硬的管理队伍外,还要有一批技术素质高、责任心强的专业技术人员。计划生育专业技术人员既是国家计划生育干部,又是人民的医生。因此,既要保证党的政策的执行,更要对人民的健康负责,二者不能有失偏颇。这就需要我们在工作中既要有较强的政策性,又要有过硬的专业技术,同时还要有极大的责任心和同情心。因为做计划生育手术与医学上的其它手术不同,接受计划生育手术者均为正常人,加之思想上大多带有一定顾虑,这样势必影响手术效果。因此,这就要求术前充分做好受术者的思想工作,严格掌握手术适应症,做到术前精心检查,术中精心操作,术后精心护理,使手术并发症、后遗症尽可能控制在最小限度内,使广大群众真正有安全感。

最后,在经济能够承受的情况下,应加强和改善计划生育手术所必需的医疗设备及条件,没有这一点,医务人员是无法开展工作的。在很多情况下,计划生育手术后所出现的并发症、后遗症都是由于医疗设备极其简陋,无菌消毒极不严格所致。由此而造成的医疗事故,其影响远不在于事故本身!

4. 从我国目前实际情况看,广大农民传统的生育观仍根深蒂固,依靠计划生育宣传工作,在短期内还难以使其发生根本性的改变。在未来一段时期内,仍不可能出现使出生率自发下降的社会经济条件,因此,开展孕前综合管理,在很大程度上还依赖加强行政管理手段。在大力开展宣传教育的同时,政策的强制作用仍不可避免。应健全行政管理网络,强化自上而下的控制能力。根据对农村计划生育工作的多次考察,笔者认为,在农村尤其应加强乡镇一级的计划生育队伍建设,将管理工作重心由县下放至乡镇一级,强化乡镇计划生育部门控制能力。此外,还要健全群众组织网络,重点放到基层管理,做到管理工作公开化,提高透明度,强化群众监督作用。

5. 开展孕前服务。要做好广大农民计划生育工作,除了要靠宣传教育、必要的行政措施外,同时也要开展各种服务。这是孕前型管理的一个重要方面。建立和完善综合服务网络,既让群众落实措施,又帮助群众解决实际困难,使他们懂得“孩子不在于多而在于精”

(下转第78页)

所有究竟归谁所有？法权关系是模糊的，不少土地被一些干部和农民用于建住房，建乡镇企业。在城市，土地是国有的，土地没有价格，实际上是单位所有，哪个单位占有了土地，就可以无偿地使用土地，甚至可以用多余的土地与别的单位“合作”建住宅，无偿地分得一半左右的住房。再拿技术引进来说，重复引进的发生也与经济体制有关。彩色胶卷生产线引进多条，一则是因为有的属化工系统，有的属轻工系统；二则是这个厂是这个地区的，那个厂是那个地区的。而国内新开发的技术之所以难以应用于生产也有经济体制问题，例如技术市场没有发展，技术难以商品化，就是经济体制问题。前面谈到的，由于“大锅饭”还在吃，企业与政府间还连着一一条脐带，企业缺乏技术改造的动力，这些也是经济体制问题。

原有的经济体制妨碍了中国经济的发展，迫切需要改革，不如此，中国的经济难以步入现代化的行列，这已是大家的共识。

中国经济的未来发展将取决经济体制如何改革以及改革的实效。这个题目很大，不是这里所能展开谈的。中国经济体制改革的道路不会平坦，为改革甚至得付出一些代价。但改革正是未来中国经济的希望所在。

《大陆、香港、台湾学者论中国经济发展》一书即将出版，作者嘱我作序。我在这篇序中草略议谈了一些问题，远非深入研究、深思熟虑的结果，只是提出若干想法。读者自然应该去读本书而非我的序。我相信，本书有助于海内外关心中国经济发展的人士更好地了解中国经济的未来。

注释：

《大陆、香港、台湾学者论中国经济发展》一书，即将由湖南出版社作为《中国经济大趋势丛书》第一部出版。武汉大学经济学院的国世平、杨再平等参加了本书的主编和撰写工作。

（责任编辑 徐云鹏）

（上接第73页）

的道理。各地农村基层组织根据当地的具体情况，开展一些具体的服务工作。诸如帮助独生子女家庭致富；帮助做绝育手术的夫妇及家庭解决具体困难，协助其料理家务，术后随访；开展妇女、儿童的保健服务，提高其健康水平等等。

6. 配合其它经济政策，采用利益诱导机制，抑制农民的生育动机。农民的生育行为容易受到短期利益的驱动，在现实经济利益条件下，要完全扭转这一局面是不切实际的，但因势利导，在政策制定、实施等方面将经济利益与计划生育有机结合起来，如在责任田划分、农用物资供应、乡镇企业招工、农转非等方面优先安排自觉实行计划生育的农户，对超怀、超生的农户取消各种优惠待遇，使农民有权衡利害的标准，自觉消除多育的愿望。

计划生育工作单靠哪一种管理方式是无法深入开展、取得预期成果的，还必需有赖于全社会的共同关心，共同努力，以使我们伟大的祖国真正繁荣富强，人民生活幸福！

注释：

①刘兆云：《对农村15—19岁人口的计划生育宣传教育效果的调查与思考》，《人口学刊》，1990年第1期。

（责任编辑 徐云鹏）