

## 计划生育大家谈

# 适应市场经济体制 建立和完善流动人口管理的社会机制

黑龙江省黑河市计生委 杨丛林

黑龙江省黑河市是我国北部边陲重镇,与俄罗斯远东第三大城市布拉戈维申斯克市隔江相对,是中俄万里边界线上唯一的一对距离最近、规模最大、行政级别最高的对应城市。1992年3月,黑河市被国务院辟为沿江开放城市以后,得天独厚的地缘优势使这座长期处于半封闭状态的边陲小镇成为国内外关注的“热点”,在一年多的时间里就相继有2000多家边贸公司挂牌营业,流动人口(这里指流入人口)骤增到8万人,相当于这个市城区常住人口的总和。在流入人口中生育旺盛期人口占80%,其中在流出地超生者占40%以上。

面对流动人口骤增的新形势和新特点,这个市的各级领导更换脑筋,开动机器,不断探索在市场经济下,如何抓好流动人口管理的新路子。

## 一、适应市场经济的需要,把流动人口管理由封闭式转向开放式

在计划经济体制下,由于诸多因素的限制,黑河市长期处于半封闭状态,人们的思维方式和生活节奏与沿海地区以及内地城市的人口相比有明显的差距,对许多问题反应迟缓,节奏慢。在对流动人口管理上则表现为缺乏管理的实际经验,采取了紧关城门的办法,还曾一度把“要想富,少生孩子不收户”作为人均优势的一种地方性保护措施,加以宣传推广,一旦发现超生游击队就强制驱逐,撵走了事。这种消极限制人口流动的封闭式管理办法,不仅阻碍着计划生育管理水平的提高,而且严重影响社区综合开发,形成了将人才、资金和廉价劳动力拒之门外的局面,也使丰富的自然资源长期得不到合理开发,延缓了社区经济发展的速度。改革开放的大潮打开了这座闭塞城堡的大门,黑河市边贸和旅游事业有了长足发展,流动人口蜂拥而至。在这样的社会大环境

下,如果不及时建立起适应市场经济体制的流动人口管理机制,计划生育工作就不能服从和服务于经济建设这个中心。在对流动人口的实地调查中,黑河市计生委清醒地认识到,市场经济体制的生成和发育,流动人口的计划生育管理已不再是局部地区的季节性工作,而是全社会的一项经常性工作。基于这种认识,他们把流动人口管理纳入了经常化轨道,并且把“四个有利”作为流动人口计划生育管理的基点。即有利于人口吸纳,有利于社区综合开发,有利于市场发育,有利于人口控制。在管理机制上实现由封闭型向开放型转变。一是敞开城门,不下驱逐令。这个市在出台吸引人才、资金优惠政策的同时,还充分利用报纸、广播、电视以及大众口头传播媒介把“要想发大财,快到黑河来”作为致富、快富的信息,广泛传播扩散,吸引各地、各层次的人口为黑河的开发建设出力。1993年入春以来,来自黑龙江省的拜泉、望奎、依安、绥化等市县上万名农民携家带口,以小型拖拉机为主要交通工具,潮水般地涌入黑河经商,并以劳务和承包土地为谋生手段,在城乡结合部安营扎寨。这些流动人口在快富心理驱使下,离家远行前缺乏各方面的准备,大多数已婚夫妇未来得及办理计划生育证明信,按我们规定,是不能办理暂住证明、劳务证明、营业证明和卫生许可证明的。但是,考虑到如果下令让这些返回原居住地办理计划生育证明,一方面,困难较大,另一方面,会使注入本市的人生意中断,从而不仅影响收入,而且还增加路费负担,在经济上会造成损失,当然也就不利于社区吸纳劳动力。为了既方便流动人口,又有利于管理,堵塞漏洞,市政府作了如下规定:

1. 外埠施工队要向建工主管部门提交随队已婚育龄妇女名单和当地计划生育证明信。随队前来的

已婚育龄妇女无计划生育证明信的要到市计划生育技术站接受检查,无节育措施的要根据医生指导落实措施。如不按规定执行,一是承包工程不准破土动工;二是已开工的不供应建筑材料;三是已完工的工程不予验收。

2. 流动人口中从事饮食服务,摆摊经商及从事其它体力劳动的已婚育龄妇女,由工商、卫生防疫、劳动、个体劳协等部门共同负责督促她们到市计划生育技术站接受孕情及避孕节育措施检查,合格者发给劳务证和营业执照,方准开业,已经开业的一经查出无节育措施证明,要停业整顿,进行补检补查,对拒不接受检查的要吊销营业执照。

3. 通过房地产管理局从根本上堵塞漏洞。凡出租房屋者都必须到房管局领取“流动人口已婚育龄妇女报告单”,并与房管局签订“计划生育管理责任书”。房客如不采取节育措施或计划外妊娠,房管局应下达停止租借通知书。房主如不执行房管局规定,是公房的收回居住权,是私房的按市政府流动人口管理通告规定加倍予以处罚。

除此之外,市政府还在爱辉区计划生育服务站专门为流动人口开设了节育措施检查门诊,并把审批发放计划生育证明由计生委转移到技术服务站,实行系列办公服务,这样就极大地方便了流动人口,使他们在陌生的土地上同样感受到家乡的亲情和温暖。二是分类管理,把流动人口的计划生育管严管活。黑河敞开大门之后,流动人口成番论倍的增长,市计生委本着流动人口进了黑河的门,就是家里的人的原则,将之纳入经常化管理。首先让流动人口填写一份基本情况登记表,然后根据流动人口的谋生手段、经济状况、文化程度、年龄、避孕节育措施、子女数量与性别等情况进行分类处理。城镇的街道、农村以乡镇为单位建档立卡。在建档立卡的基础上,实行三级管理监控制度。一类是放心户,发绿色计划生育合格证卡,在全市范围内通用,计生部门半年走访一次;二类为关心户,发白色计划生育合格证卡,在市区内有效,计生部门每季度走访一次;三类为重点户,发黄色计划生育卡,不冠“合格”字样,只在居住的街道与乡镇内有效,流入其它临时居住地需要重新检查和换证卡,计划生育部门每月对这类户要走访一次。对于三类重点管理监控对象,他们还通过信函与原居住地沟通,保持经常性联系,索取有关信息,保证管理上的连续性和具有针对性,做到管得严,管得实。比如福建驻黑河从事建筑的一对夫妇生育一男孩,本人自报第一胎,居委会反映为第二胎,为了澄清事实,市计生委及时向福建发函,查清了事

实:在严格管理的同时,市计生委还在管活上下功夫,采取街道和乡镇每半年召开一次流动人口分类评审会的办法,重视流动人口各种情况的变化,及时变动管理对象的类别,为育龄夫妇更换计划生育证卡。这种办法实施以后,一方面分清了管理对象的层次性,增强了流动人口自身的荣誉感,形成了人人争换绿色证卡的局面,另一方面也使工作突出了重点,兼顾一般,从而实现了管理者与管理对象目标取向的一致性。

## 二、发挥部门群体功能的作用,把流动人口计划生育管理的重担由一家挑变为大家挑

生育问题实质上是一个社会问题,但是由于人们在认识上存在偏见和宣传舆论上的局限性,往往把生育问题看成是家庭的私事。因此,在相当长的时间里,计划生育这付重担只落到计生委一家的肩上。为了改变这种唱“独角戏”的被动局面,培育各部门齐抓共管的社会环境,市计生委一方面通过开展人口理论读书活动,启动有关部门,增强两种生产一起抓的紧迫感,另一方面通过签订流动人口计划生育管理责任状的办法,明确职责,增强对流动人口计划生育管理的责任感。全市推行了“一证管四证”的流动人口计划生育管理运行机制,即用计划生育合格证管暂住证、劳务证、营业证和卫生许可证,为了使“一证管四证”真正落到实处,全市从四个方面给予保证。一是开办“市场经济与人口流动”讲习班,由市委宣传部和讲师团牵头聘请人口理论专家辅导讲课,从理论上进行武装;二是成立了流动人口综合服务管理办公室,从计生、民政、公安、工商、城建、卫生、农委、法制、计委、运输、劳动等十几个部门抽调人员,集体办公,每周集体办公一天,按程序把关,流水作业,集体审批各种证件;三是市政府与有关部门签订流动人口计划生育管理责任状,确定了建档立卡率、验证达标率、合同签订率、计划超生比四项责任指标,按部门落实责任,各司其职、各负其责。市政府还授权计生委对责任状执行情况进行检查、考核与评比,监督各部抓落实,并负责记录写实;四是建立流动人口计划生育管理例会制度,每季度由主管市长牵头召开一次责任单位负责人汇报会,听取各部门工作情况汇报,分析形势,研讨对策。由于全市把流动人口计划生育管理的责任分解到各个部门,并作为考核领导工作政绩的一项重要内容,“一证管四证”的运行机制就有了可靠的组织保证,减少了运行过程中的障碍。

## 三、建立系统的服务机制,把流动人口计划生育管理转向服务型

# 关于计划生育宣传教育作用 两种认识上的偏差分析

国家计生委宣教司 陈 剑

如何正确认识计划生育宣传教育的作用,这在计划生育宣传工作中并没有彻底解决,并存在种种认识上的偏差。这些认识上的偏差,对计划生育宣传工作的开展带来了极其不利的影响。为此,有必要就宣传教育的作用在认识上存在的偏差作一分析。

关于宣传作用认识上的偏差,归纳起来,主要有以下两种截然对立的认识,即宣传万能论和宣传无用论。

## 一、对“宣传万能论”的分析

### 1. 宣传万能论及其表现

一切过分夸大宣传作用的认识,都可以程度不同地归入宣传万能论。在实际工作中,似乎谁也不会认为宣传是万能的,但过分夸大宣传的作用,这种认识却是普遍存在的。宣传万能论,实际是对宣传作了

不切实际的估计。主要表现在:过份强调宣传教育的作用,把宣传教育的作用提到了不应有的地位,似乎只要宣传工作做好了,计划生育工作就一定做好,人口就一定能够得到有效控制;相反,计划生育工作没有做好,也必然是宣传工作没有做好,计划生育工作做好了,也一定是由于宣传工作做好了。实际上,宣传工作只是计划生育各项工作中的一项,虽然宣传工作做得怎样,对计划生育有重要影响,但不表明宣传工作做好了,计划生育工作就好,人口就能得到有效控制;反过来说,人口控制住了,也不一定表明是宣传工作做得好。计划生育宣传工作的好坏与人口是否控制至少存在以下几种可能:

宣传工作做得好,计划生育各项工作指标也达到了计划的要求,人口得到了有效的控制;

这个市在加强对流动人口计划生育管理的同时,不断强化服务意识,把管理融于服务之中,做到流动人口落脚安身,计生服务主动上门。去年,市计生委根据全市不同地区流动人口的特点,首先在爱辉区抓了开展“五个一”活动的试点,即城镇的居委会和农村的邻里组为自己管辖内的流动人口上好一堂遵纪守法课;公安部门在每周集体办公后,主动深入到流动户集中区域登门补办暂住证明并赠送一份《黑河市流动人口管理暂行办法》;卫生和计划生育部门为新进入本市的流动人口进行一次健康检查和节育措施复查;市区内新建一处避孕药具零售网点;工商、劳动等部门每周召开一次流动人口恳谈会。“五个一”活动试点取得经验以后,他们又在逊克和龙镇这两个流动人口中的地方推广完善“五个一”的

经验,不断扩大典型经验的覆盖面。由于“五个一”活动的大面积开展,不仅摸清了流动人口数量和构成情况,同时还把握住了流动人口的心理健康状态,把流动人口计划生育管理向经常化、规范化大大推进了一步。

通过一年多的实践,黑河市流动人口的计划生育管理基本步入了经常化的轨道。由于充分发挥部门的群体功能作用,培育了有利于流动人口计划生育管理的社会环境,初步形成了流动人口进得来,站住脚,守规矩的良好社会秩序。当然,由于黑河市流动人口来势较猛,黑河各方面的准备还很不足,有些作法也只是在探索之中。我们深知,提高管理水平,任重道远,尚需付出更加艰巨的努力。