

流动人口计划生育服务管理的实践与思考

——以山东省为例

宋艳芹

(山东省人口信息中心, 山东 济南 250002)

摘 要: 人口的大规模流动, 为经济社会发展提供了大量的劳动力资源, 为加快现代化进程作出了巨大贡献, 同时也给人口和计划生育服务管理工作带来了压力、增加了难度。把握流动人口变动趋势, 破解服务管理难题, 可以从“提高流动人口信息化建设水平、加强区域协作双向管理考核机制建设、加强部门联合实现综合治理、强化社区管理实现均等化服务”入手, 改革创新流动人口服务管理体制机制和方式方法, 全面提高人口计生工作水平, 从而为确保经济社会长期较快稳定发展营造良好的人口环境。

关键词: 流动人口; 变动趋势; 服务管理; 体制机制; 改革创新

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2012) 06-0105-06

第六次全国人口普查数据显示, 2010 年我国流动人口数量达 2.21 亿人, 占全国人口总量的 16.5%^[1]。流动人口的大量涌现为经济社会发展提供了大量的劳动力资源, 为国家现代化建设作出了巨大贡献, 同时也给人口和计划生育服务管理工作带来了压力、增加了难度。流动人口计划生育工作, 是人口计生工作的重要组成部分, 也是当前人口计生工作的重点和难点所在。正确应对当前工作中的重点难点问题, 把做好流动人口计划生育服务管理工作作为当前及今后一个时期的战略任务和重要工作来抓紧抓好, 改革创新流动人口计划生育服务管理体制机制, 改进提高流动人口计划生育服务管理质量, 全面提高人口计生工作水平, 对于统筹解决人口问题、切实稳定低生育水平、确保经济社会长期较快稳定发展具有重要的战略意义。

一、流动人口产生的诱因、特征、变动趋势及对计划生育服务管理工作的影响和重要意义

1. 流动人口产生的诱因

人口的流动迁移不是现代社会才有的, 而是自人类社会产生以来就有的现象。“适者生存”, 是人类生存本能的体现, 为了生存的需要, 人类会选择更适合于自身生存发展的地方安居乐业, 这是流动人口产生的直接原因。改革开放以后, 经济社会快速发展造成区域间经济发展水平尤其是城乡间差异的增大, 吸引了人口在不同区域间的流动。具体分析, 主要表现在以下几个方面。

收稿日期: 2012-04-27; 修订日期: 2012-06-12

作者简介: 宋艳芹 (1973-), 女, 山东潍坊人, 山东省人口和计划生育委员会人口信息中心助理研究员。研究方向: 人口理论研究、流动人口服务管理。

(1) 经济收入的差异。区域经济发展水平的差异,使不同地区居民收入水平差距拉大。人均收入水平高的地区和城市对人口的流动有强大的引力作用。比如“北上广”等一线城市、“长三角”、“珠三角”沿海地区城市等经济发达地区的人均收入水平都远远高于其他内陆城市和二三线城市。经济因素成为吸引人口迁移流动的最重要因素。

(2) 城乡之间的差异。城乡之间的差异主要是由政策、体制等因素造成的。一方面,是由于产业政策在城市和乡村的产业结构调整过程中产生了大量过剩的劳动力,对人口流动形成强烈的推拉作用。首先,农业生产的效率提高使得农村产生大量的剩余劳动力,形成农村人口向城市流动的巨大推力;其次,城市经济发展和产业结构调整需要大量的劳动力形成庞大的劳动力市场所产生的拉力^[2]。另一方面,户籍制度造成的差异,即城市户口背后隐含的福利、资源等差异,吸引农村人口向城市流动。

(3) 生活质量的差异。工业化、城市化进程的加快,使得区域之间、城乡之间生活质量差异增大。城市交通便利、公共服务设施齐全、生活环境良好、医疗条件完善、教育资源丰富、社会保障体系健全等^[3],都是造成不同区域之间生活质量差异的因素,是吸引人口向大中城市和经济发达地区流动的另一个重要原因。

(4) 个人发展的空间。大中城市和经济发达地区的就业机会多,个人发展空间大,正是出于对个人全面发展和后代教育发展的考虑,才会吸引越来越多的年轻的高素质的人口流动,甚至是举家迁移到一线大中城市和经济发达地区。

(5) 自我价值的实现。马斯洛关于人的需求层次理论说明,生存是人类最低层次的需要,自我价值的实现是最高层次的需要。正是因为人有自我价值实现的需要,才引起如此频繁的、大量的、大规模的人口流动。从市场经济的构成要素来看,人口的流动不只是劳动力资源的流动,更是人力资本的流动,是人才的流动。所以说,流动人口的大量产生,其本质是市场经济资源配置的结果,是社会流动表现在人口问题方面的一种形式,是生产发展和社会进步的表现。

流动人口的产生主要是区域差异,但也不排除有相当多的一部分流动人口在流动中回避计划生育服务管理,在流动中超生。总之,流动人口产生的诱因是多方面的、全方位的,需要从社会的、经济的、行政的、政策的多个层面来综合考虑。

2. 我国流动人口的特征及山东省流动人口的变动趋势

我国流动人口的特征是数量大、分布广、流动性强。具体分析,流动人口又具有流动方向的积聚性、流动频率的极端性、流动类型的地域性等特征。流动方向的积聚性,即流入地和流出地的聚集。这是由中国的“熟人”社会的环境和传统文化习俗决定的。流动频率的极端性,即流动频率高的居留时间短,流动频率低的居留时间长。流动频率太高容易造成流动人口信息不易及时掌握并实施相应的管理服务。流动人口类型上呈现明显的地域特点,即东部地区及大城市等经济发达地区主要以流入人口为主,西部欠发达地区以流出人口为主。

流动人口迁移主要有跨省的流动和省内县域之间的流动。随着产业结构的不断优化调整,山东省的流动人口数量呈现快速增长的势头,流动人口的构成也在悄悄地发生着新的变化。

(1) 流动人口的人员构成。主要表现在由个体钟摆式的流动向核心家庭的整体流动转变。过去,流动人口多是以个人流动为主,以农民工为主要群体,其流动方式表现为个体在城乡之间的流动,务工经商在城镇,赚钱后回农村定居。当前,流动人口的人员构成趋向于以核心家庭的整体迁移为主,即携带配偶子女父母举家迁移流动,它占流动人口总量的66%^①,且长期居留的趋势明显。

(2) 流动人口的年龄构成。从流动人口的年龄结构分析,大致可以分为两种情况。一是年龄范围集中在19~49岁的育龄人群,这部分人群大多以务工经商为主,占流动人口总数的93.2%^②,且正处于生育高峰期,是计划生育的重点服务对象。二是15周岁以下的以学生为主的流动人口,受城

① 数据来源于2011年度山东省流动人口信息管理平台。

② 数据来源于对2011年度山东省流动人口信息管理平台数据流动原因的分析。

镇优质教育资源的吸引迁移到城镇入学，且近几年有明显增多的趋势，这部分人群即将进入婚育期，是未来社会建设的栋梁，更是计划生育需要关注的服务对象。

(3) 流动人口的地域构成。地域构成影响流动人口的思想文化传统观念，而流动人口的思想文化传统观念又影响着流动人口的婚育观念和行为。从流动人口的地域构成来分析，可以将流动人口概括为三种类型：①农村→城市，②城市→城市，③农村→农村。从山东来看，其中①②类型的流动人口多以务工经商等经济因素的考虑作为迁移流动的动机，占流动人口总数的 93.3%^①。③类型多缘于沿海地区的海产养殖业或东部农业产业化，因其规模扩大、发展快速、用工增加而形成的劳动力市场吸引了大量的流动人口。如青岛、烟台、威海、潍坊地区的沿海养殖业，寿光的蔬菜生产基地等吸引了大量本省或外省的农业劳动力。

流动人口的特征增加了人口和计划生育服务管理工作的难度，造成基层在流动人口计划生育服务管理工作中耗费的时间和精力较多，但问题也最多，工作效率低下。尤其是近年来，流动人口中育龄妇女数量和比重都在不断增加。据国家人口和计划生育委员会的统计数字，2011 年全国流动已婚育龄妇女约 6700 万人，占全国已婚育龄妇女总数的 1/4。跨省流动人口在户籍地以外地区生育的，约占全国流动人口生育总数的六成^[4]。这部分流动人口正处在 20~40 岁的生育旺盛期，又由于居住地、就业地经常变化，属地化管理和市民化服务难以有效落实，造成计划生育服务管理的空档，属于计划生育服务管理的重点人群。人口的自由流动和服务管理不到位，也为一部分人的违法生育和非法选择胎儿性别行为提供了便利条件。从山东省流出人口较多的市地来看，特别是鲁西南地区的农村，近几年出生人口性别比严重失调，这个现象也充分反映出加强流动人口计划生育服务管理工作的迫切性。

3. 做好流动人口计划生育服务管理工作的重要意义

人口的流动是工业化、现代化进程中的必然现象。流动人口是一把“双刃剑”，既为经济社会发展提供了大量的劳动力资源，为加快现代化进程作出了巨大贡献，同时也给人口和计划生育服务管理工作带来了压力、增加了难度。尽管流动人口给计划生育服务工作带来新的困难和挑战，但从实际情况来看，做好流动人口计划生育服务管理工作又具有十分重要的现实意义。

(1) 专家预测，未来 30 年，中国还将有 3 亿农村人口转移到城镇，流动人口、城镇人口、农村人口将出现“三分天下”的局面^[5]。因此，流动人口计划生育服务管理工作事关国计民生、经济发展、社会稳定，举足轻重。必须切实提高重视程度，转变工作思路，厘清流动人口产生的诱因、特征，把握流动人口的变动趋势，如此才能准确研判流动人口计划生育工作发展趋势，才能紧抓重点、突破难点，真正加强和改善流动人口计划生育服务管理工作。

(2) 胡锦涛总书记指出，社会管理说到底，是对人的管理和服务^[6]。从整个社会的层面来看，流动人口计划生育服务管理工作，实质是流动人口的社会公共管理服务的问题。创新社会管理手段，提升服务质量，将流动人口纳入现居住地的城市或农村的社区管理，提供均等化的公共服务，可以使流动人口融入现居住地社会生活，实现社会的和谐发展。

(3) 做好流动人口计划生育服务管理工作，消除体制政策因素带来的区域差异，实现属地管理市民化服务，全面提高人口计生工作水平，使流动人口在现居住地安居乐业，引导人口有序流动，使社会更加稳定，是实现人口计生工作社会效益的有益实践和探索。

二、当前流动人口计划生育服务管理工作的现状和存在问题

1. 流动人口计划生育服务管理现状

据最新统计，山东省流动人口总量已达 1608.4 万人，其中，跨省流动 223.8 万人，省内流动 1347.3 万人^[7]。流动人口数量的快速增加，给人口计生工作带来前所未有的压力。机构改革和企业

① 数据来源于 2011 年度山东省流动人口信息管理平台。

改制产生大量自谋职业、自由创业的“社会人”和“自由人”，依靠户籍地管理和单位管理的计划生育工作传统模式受到严重挑战。企业用工自主、就业选择自主、房屋租赁自主等因素，使育龄流动人口计划生育信息采集困难，造成服务管理不到位、服务管理措施难落实等情况时有发生。

2. 当前流动人口计划生育服务管理存在的问题

流动人口计划生育服务管理的重点是育龄流动人口的计划生育服务管理，主要是流动人口中育龄妇女的计划生育服务管理。流动人口计划生育服务管理工作的难点，主要表现在以下几个方面。

(1) 流动人口计划生育信息难以及时掌握。流动人口的流动性强，动态信息不易及时准确掌握，信息采集难度大。再者，流动人口对计划生育工作人员缺乏信任、担心个人信息被泄露、刻意地隐瞒不报、错报或不愿主动配合，造成获取信息困难。

(2) 实现均等化服务^[8]存在一定困难。由于流动人口居无定所、职业不固定、流动频繁，大部分流动人口经济收入低、社会保障水平差，造成流动人口健康意识差，无暇顾及个人健康和生殖健康问题。加之多数基层社区服务设施设备条件落后，无法提供优质高效的生殖健康、避孕节育等计划生育技术服务。

(3) 属地化管理^[9]存在现实障碍。伴随经济社会的转型，流动人口数量的快速增加，传统的“熟人”社会正在向“陌生人”社会转型，社区管理和基层基础工作相对滞后，使得流动人口缺乏自觉实行计划生育的约束激励机制，缺乏主动纳入管理、接受服务的积极性。对于流动人口现居住地的社区或基层计划生育管理部门而言，多一事不如少一事，不愿承担属地管理的责任，缺乏主动开展流动人口计划生育服务管理工作的积极性。

(4) “一盘棋”的工作机制没有完全建立起来^[10]。“没有明确的法律依据、没有有效的制约手段”，是流动人口计划生育服务管理难开展的主要原因。现居住地管理和户籍地共同管理的双向管理考核实施情况有待完善，现居住地与户籍地之间常态性、动态性的长效工作机制没有建立起来，责任分工不明，以致“户籍地管不上，现居住地不愿管”双方互相推诿的情况屡有发生。建立“统筹管理、服务均等、信息共享、区域协作、双向考核”^[11]的工作机制非一日之功，尚须加强完善。

三、流动人口计划生育服务管理的实现路径、对策与建议

人口计生工作是天下第一难事，流动人口计生工作是难事中的难事。做好流动人口计划生育服务管理工作，促进流动人口的合理分布和有序流动，是经济社会和谐发展的必然要求。

1. 流动人口计划生育服务管理的实现路径

(1) 提高流动人口信息化建设水平。建设覆盖全面的全员流动人口信息数据库和流动人口信息共享平台。及时采集更新流动人口计划生育信息，实现流动人口信息的动态监测和实时更新，跟踪记录流动人口信息的动态变化。不断提高流动人口服务管理的信息化水平，逐步实现与兄弟省、市的流动人口信息资源共享，及时掌握山东省人口流入、流出情况，提高服务管理能力和工作针对性，提高行政效能，为政府科学决策提供准确翔实的数字依据。

(2) 加强区域协作双向管理考核机制建设。流动人口计划生育工作的难点，主要在于流出地和流入地的沟通协作不畅、双向管理考核的长效机制不健全。建立区域之间流动人口信息沟通协作机制，明确责任分工机制，完善督导考核机制，可以促进流动人口服务管理各项政策措施落到实处。

(3) 加强部门联合，实现综合治理。流动人口计划生育服务管理工作是一项复杂的系统工程，不单单是人口计生部门的事，需要人口计生、卫生、民政、公安、社保、工商等多个部门联合，统筹服务管理。建设部门信息共享平台，将计生的婚育信息、民政的婚姻登记和人口死亡信息、公安的出生落户信息、卫生的出生医学证明信息等信息共享，摸清人口底数，为落实各项社会保障优先优惠政策提供数字依据。积极推广“以证管人”，统筹管理流动人口现居住地的信息登记、社会保障和公共服务，把相关证件的办理与计划生育、就业创业、社会保障、子女入学等公民权益结合起来，打破部

部门“条块分割、各自为政”的局面，实现部门联合、信息共享、统筹管理和综合施治。

(4) 强化社区管理^[12]，实施均等化服务。社区管理既是为流动人口提供均等化公共服务的基本途径，也是实现流动人口社会融合的重要途径。流动人口的安居乐业、子女入学、医疗保障等需求离不开社区管理与社区服务，社区是社会管理的前沿，是社会服务的阵地，也是社会生活建设的基本单位。将流动人口的服务和管理纳入社区服务管理体系，建立健全覆盖全面的社区实有人口动态管理体系，使流动人口享有与本地居民均等的政策待遇，共同参与社区生活，参加社区活动，尽快融入当地社会，与本地居民共享经济社会改革成果，共同和谐发展。

2. 对策与建议

流动人口服务管理工作重点在管理，难点在服务。只有服务到位，管理才能不出纰漏。反之亦然，只有管理不出纰漏，才能使计划生育服务措施落实到位。否则，所谓的 service 管理就只能是一句空话，无法落到实处。

(1) 转变服务管理理念，创新体制机制。首先，要提高领导重视程度。翟振武认为，“流动人口在未来长期存在，政策、措施不能短视，要长期化、制度化^[13]”。流动人口计划生育服务管理是当前和今后一个时期中国面临的一个重大现实问题，更是建设服务型政府要面对的一个重要课题。要强化“服务意识、责任意识、大局意识”，即把流动人口计划生育服务管理工作放在服务群众的角度来考虑，放在建设责任政府的地位来考虑，放在着眼经济社会发展的大局来考虑。切实提高重视程度，出台政策，制定措施，依法行政，正确应对流动人口计划生育服务管理工作。其次，要做到“三个到位”，确保服务管理质量。人口问题关系到中华民族的未来。要充分认识流动人口计划生育服务管理工作的重要性，做到“思想认识到位”；在充分调研流动人口生殖健康需求的基础上，改善服务条件设施，提供全方位、个性化的计划生育技术服务，做到“资金技术人员到位”；通过信息采集、动态人口信息监测、优质服务，做到“服务管理到位”。再次，要坚持制度建设，创新体制机制。流动人口计划生育服务管理工作，功在当前，利在长远。要建立长效工作机制，坚持“制度管人、制度管事”，进一步完善区域协作和双向管理考核机制，加强流出流入的双向管理，建立科学规范的工作体制机制，实现流动人口计划生育服务管理的全面覆盖。

(2) 改革传统管理手段，创新方式方法。流动人口计划生育服务管理工作应区别于传统的城市和农村人口计生工作，过去的好经验好做法要坚持，但更要注重在以往经验的基础上方式方法的创新，切实解决流动人口服务管理难题。

“宣传教育 + 利益导向”。加强正面宣传教育和引导，充分利用网络、报纸、杂志等新闻媒介，广泛宣传当前流动人口计划生育工作形势、法律法规和优先优惠政策，引导育龄流动人口自觉实行计划生育。在就业就医、社会保障、子女入学、个人发展方面制定与本地居民均等的优先优惠政策，引导流动人口转变婚育观念，把主要精力放在干事创业与经济生产上，放在抓优生优育优教上。

“技术服务 + 信息化建设”。提高服务能力，丰富服务内容，为流动人口提供及时、高效、便捷的计划生育技术服务。在服务管理中，坚持“以人为本、服务为先”的理念，以信息化建设为核心^[14]，扎实推进全员流动人口信息管理平台 and 流动人口信息共享平台建设，实现由传统管理到信息化管理的转变。及时掌握育龄流动人口婚育信息，依靠优质高效的工作和服务赢得群众的理解和支持，使群众主动配合、积极参与，自觉接受服务管理，提升流动人口服务管理水平。

“社区管理 + 社区自治”。社区管理是社会管理的基本单位^[15]，以楼房、片区为单位，以楼长、片长为主要成员，健全流动人口服务管理网络。强化社区管理职能，实现流动人口计生工作重心下移，有利于及时收集流动人口信息、加强服务与管理。社区自治，发挥群众自我管理、自我服务的积极主动性，使社区群团组织积极参与流动人口计生服务管理工作，强调社区居民自治作用，有利于及时掌握群众的服务需求，改进服务管理质量。以社区管理为主导，从社区自治入手，融服务于管理，寓管理于服务，形成属地化管理、市民化服务、科学化运作的流动人口计划生育服务管理体系。

(3) 加大财政投入,建设服务管理保障体系。一是要改善基层社区技术服务条件设施。强化基层社区服务场所的服务功能,扩展服务内容,提升服务质量,使流动人口在社区就能享受到完善的技术服务。二是要建立完善经费保障制度。加大经费投入,依据 PADIS 系统和流动人口信息平台,按流动人口数量多少拨付服务管理经费,确保“有钱办事”,使人口流入地增强属地化管理的积极性。三是要健全流动人口服务管理网络。加强基层和社区人口计生干部队伍建设,配强配足流动人口专兼职服务管理人员,确保“有人管事”。加强基层社区服务管理人员培训,提高基层计生干部服务管理的能力和素质。

人口问题是制约经济社会全面协调可持续发展的重要因素。当前,山东的社会经济正处在加速转型发展的战略时期,社会经济结构和政策的调整变化必然影响到人口的大量频繁流动,因此,从长远来看,流动人口的计划生育服务管理工作成效如何势必影响到山东社会经济的整体发展和和谐稳定。“窥一斑而见全豹”,山东流动人口计划生育服务管理工作中存在的问题,既体现了山东的省情和自身特点,也反映出全国流动人口计划生育服务管理工作的一些共性的特征,虽不具有普遍性,但对如何解决当前流动人口计划生育服务管理工作中的重点和难点问题仍然具有参考意义。在新形势下,加强和改进流动人口计划生育服务管理工作也是社会管理改革创新、全面做好人口工作的一项重要内容。“不谋全局,不足以谋一域”,要善于把加强改进流动人口计划生育服务管理工作放在提高全面人口计生工作水平的全局来考虑、放在改善国计民生的全局来考虑、放在促进经济社会发展的全局来考虑;把加强改进流动人口计划生育服务管理工作作为一项长期性工作、一项战略任务来对待;创新性地做好流动人口计划生育服务管理工作,引导人口合理分布和有序流动,从而全面提高人口计生工作水平,实现统筹解决人口问题,切实稳定低生育水平的目标,为促进经济社会持续健康和谐稳定发展营造良好的人口环境。

参考文献:

- [1] 国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司. 中国流动人口发展报告 2011 [M]. 北京: 中国人口出版社, 2011: 1.
- [2] 李王鸣. 改革开放后中国流动人口迁移机制研究 [J/OL]. 浙江大学学报. <http://www.sociologyol.org/yanjiubankuai/fenleisuoyin/fenzhishehuixue/qita/2009-04-28/7863.html>, 2009-04-28.
- [3] 余杰. 城市社会流动人口的分析 [EB/OL]. <http://www.studa.net/renkou/100114/15521231-2.html>, 2010-01-14.
- [4] 王侠. 让 2.3 亿流动人口共享计生基本公共服务阳光——专访国家计生委主任王侠 [EB/OL]. <http://www.chinapop.gov.cn/online/jbft/wxrzf/index.html>, 2012-04-13.
- [5] 吕雪莉. 人口分布将形成“三分天下”格局 [J]. 共产党员, 2009, (9).
- [6] 同 [1].
- [7] 山东省人口和计划生育委员会. 山东省人口和计划生育工作研究 [M]. 济南: 山东人民出版社, 2011: 197.
- [8] 国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司. 全国流动人口计划生育“一盘棋”“三步走”工作手册 (2010 年) [M]. 北京: 中国人口出版社, 2011.
- [9] 黄宇凤. 对流动人口属地化管理现状的调查与思考 [J]. 人口与经济, 2010, (4).
- [10] 同 [8].
- [11] 同 [8].
- [12] 李颖. 流动计生人口管理中的社区回应机制简析 [J]. 学理论, 2010, (29).
- [13] 李晓宏. 中国流动人口发展报告: 80 后渐成流动大军主角 [R/OL]. <http://www.eph.org.cn/ReadNews.asp?NewsID=27449>, 2011.
- [14] 高明. 构建流动人口计划生育工作信息化管理平台 [J]. 中国管理信息化, 2011, (2).
- [15] 朱秋明. 城市流动人口与和谐社会的构建研究 [D]. 浙江师范大学, 2007.

[责任编辑 方志]