

## 计划生育大家谈

# 浅谈进一步加强流动人口计划生育的综合务实管理

江苏省大丰县计生委 杨 兵

自从加快改革开放和加速发展市场经济以来,许多学者、专家都热心于研究流动人口计划生育管理的问题,提出了许多很好的见解,但没有构成一个完整的框架,其可操作性不强。一个实质性的问题,始终没有能够从根本上研究解决,这就是如何面对实际,切合具体,实施综合务实管理,真正在管理的方法上,使实际工作者便于操作,有章可循,管理见效。笔者就此问题作如下探讨。

### 一、管理难的特点

加强流动人口计划生育管理,全国各地对此都十分重视,列入工作重点,都因地制宜地进行了许多有益的管理探索和实践,但效果始终不尽人意,大家都为此而头痛,感到难管理。特别是沿海、沿江等经济较发达地区,每个城市流动人口面广量大,多者上百万,少者几十万,一般的县城都有几万,就连小小的集镇都有不等数量的流动人口,据有关资料表明,占全国大约8000多万流动人口的60%以上。笔者通过对一定范围内流动人口状况的调查了解,在流动人口中青壮年占75%以上,这些人员又正是婚育旺盛年龄段,他们能否依法自觉规范自己的婚育行为,直接影响我国人口目标的实现,对他们的计划生育管理、服务对当前及今后较长时期内的计划生育工作尤为重要,而今管理和服务的难度更为突出,其主要难度特点表现在:

1、流动人员流向动态性。从近几年来流动人员变化的情况来看,无论是流出地还是流入地所掌握的资料,都表明了流动人口的流向是一个极不稳定的动态过程,他们是哪里能多赚钱就流向哪里,哪里开放政策活就流向哪里,不需要经任何部门批准同意,来去自由,除计生部门外,其他任何部门都不愿意登记、把关、管理。因此,一些有超生念头和超生行为的人有机可乘,流动频繁,在一定范围和区域内,

一年半载就流动一个地方,每到一个地方又无固定居住,其目的是躲避地方行政和计生部门跟踪了解和掌握他们的婚育行为及后果,甚至逃避对他们的管理和处罚。有些省流出的外来嫂、外来妹,无任何随身证件,不仅隐瞒自己的婚育史,多次再婚再育,而且以此流窜行骗,不仅干扰了异地人口控制和计划生育的常规管理,而且扰乱了社会治安,严重影响了两个基本国策的贯彻落实。

2、流动人员结构复杂性。随着农村联产承包制不断深化改革,富余劳动力不断增多,企业经营机制转换后人员不断分流,这些人员中绝大多数都选择外出经营、经商、打工,构成了一支错综复杂的流动大军,他们中有农民、有个体经商人员、有停薪留职人员、有无业待业人员、有亏损企业倒闭后二次求职人员、有两劳释放人员,也有违反计划生育的人员等等。流动人口的文化水平普遍较低,一般均为初中及小学文化,政治思想素质不高,国法、国策教育无动于衷。对他们的宣传教育工作难进行,婚育行为难管理,避孕节育难落实,计划外生育难控制,他们可算是不受任何制约的自由人。

3、流动人员行业随意性。在流动人员中,不少人的职业不够稳定,随着性很大。有的今天跑采购,明天租房开商店,有的从事临时工、保姆、贩运、理发、卖肉等行业,且不断变换;特别是有少数人到处流窜,拦路抢劫,偷吃扒拿样样干。所有这些,尽管在流动人口中所占比例不大,但对社会治安、劳动、交通、计划生育等各种管理秩序造成了严重冲击。在计划生育工作管理上尤为突出,尽管计划生育工作者千辛万苦,想方设法,但缺少相关部门的配合和综合治理,事倍功半成效不大。

### 二、原因分析

流动人口计划生育管理难的因素是多方面的,

既有客观因素,也有主观因素,既有外部因素,也有内部因素。究其根本原因,主要有三个方面:

### 第一,缺乏统一宏观管理制约机制。

1991年12月26日,国家计生委在总结各地经验的基础上,经国务院批准,颁布了《流动人口计划生育暂行管理办法》(以下简称《办法》),随之,各地初步建立了流动人口计划生育管理机构,并将流动人口计划生育管理纳入当地计划生育工作目标管理责任制和考核范围。几年来,各地不同程度取得一定的进展,但由于《办法》原则上侧重强调计划生育部门要如何加强流动人口计划生育管理,而对相关部门未明确依法管理的职能责任,也没有明确各有关部门加强流动人口计划生育管理的具体操作程序和提出统一的有关证件签发手续的要求,因此,各地的经验和做法只能是各打各的鼓,各敲各的锣,流动人口中的计划生育断层夹缝无法管得到,流入地管不了,流出地管不到;《办法》也未对流动人口本身提出流动前后过程中应如何履行计划生育的权利与义务,要求其到有关部门办理计划生育管理证件或经有关部门签核;《办法》更未明确对不履行者如何制约和有关部门不尽责任者如何制约等等。由于没有统一的宏观管理制约规则,流动人口的计划生育管理是不可能管实、管细、管到位,管出多大成效的。

### 第二,综合管理没有形成体系。

流动人口的计划生育管理,仅凭计生部门唱独脚戏,是不能管好的。《办法》虽对有关部门提出了原则的要求,但没有能在各有关部门的工作职责范围内体现其内容和履行其职责。因此,各级有关部门不可能自愿自觉地把流动人口计划生育管理作为本部门职能而去自找麻烦、自找苦吃。唯独只有各地各级计划生育部门努力按《办法》的要求,认真履行自身的工作职能和应尽的义务,千方百计地把流动人口中的已婚的、未婚的,男的、女的,老的、小的,各种各样的,各行各业的对象都想方设法找出来管。而相关的公安、工商、城建、交通、青年、妇联等部门谁都不愿意为之而多事,可以说,这些部门没有哪家能够大体说出在本区域内流动人口中属于本系统、本部门应了解和掌握的工作、管理、服务对象的人数及情况,更谈不上配合加强计划生育管理了。广大基层干群称计划生育部门为“多管局”、“综合管理办公室”。因此,任凭计生部门和计生干部千方百计、想方设法、三头六臂、绞尽脑汁,而流动人口的计划生育管理是很难取得显著成效的。

第三,地区之间加强管理的差异较大。

《办法》颁布三年多来,由于各地各级领导在加强流动人口计划生育管理上重视程度不一,明确的管理范围和对象不一,管理的方法和采取的措施力度不一等等。因此,地区之间差异很大,特别是省与省之间,跨地区相关部门之间,尤为突出,各省、市自行制定的管理规定及制作的《管理证明》等手续,跨地区后,很难得到异地相关部门的配合、理解和支持,有些地区和相关部门根本没有加强流动人口计划生育管理的有关规定、措施和办理手续要求,然而,制定加强流动人口计划生育管理有关规定、实施管理措施的地区,遇到涉及流动人口跨地区落实双项、配合协调管理手续及责任时,就会出现相互推诿、扯皮。发生计划外怀孕和计划外生养,更是相互推卸责任,两者均不处理,均不统计上报。可见流动人口中的早婚早育、计划外怀孕、计划外生养及无措施对象的漏登、漏统、漏管的漏洞之大,处理此类问题耗费的人力、物力、财力之大。一些经济欠发达和计划生育工作困难的地区,特别是基层乡镇、村因管理不起,只好放任自由,撒手不问。一些经济发展和计划生育工作水平较好的地区,因流进人员面广量大,加之流出地协管不配合而无法管,即使管也很皮毛,根本无法管全、管实、管细、管到位。

综上所述,流动人口的计划生育管理已成为当前和今后相当长的时期内计划生育工作的重点和难点,各地各级务必要引起高度重视,切实采取有效措施,真抓实干,否则,将冲击我国控制人口增长既定目标的实现。

### 三、对策建议

面对流动人口不断增多的新情况、新问题,党和国家对加强流动人口管理工作十分重视,于1995年7月份在厦门专门召开了全国流动人口管理工作会议,吴邦国、任建新、罗干等国家领导同志都分别作了重要讲话和报告,对加强流动人口管理作出了很好的指示和提出了很好的要求。为扎扎实实贯彻落实会议精神,抓住机遇,富有实效地加强流动人口的计划生育综合务实管理,笔者特提出以下主要管理对策建议:

#### 1. 依法建立和完善统一宏观管理机制。

一是修定《办法》。建议国家计生委对已颁布的《办法》,必须尽快在征求基层实际可操作性强意见的基础上,以法律形式颁布或以国家权力机关形成政策文件下发,并以通告方式在全国各地广泛宣传

张贴,以便从上到下各级人民政府检查督促各有关部门执行各自职能情况和促使广大流动人口自觉履行《办法》所规定的义务。

二是制定全国统一的流动人口综合管理证件。证件必须设有证号、流动人员的姓名、性别、年龄、出生年月、流出地详细地址、流向何地、从事何种职业、本人及家庭婚育状况、流出地计划生育部门核查意见、流入地各有关部门验证情况等栏目,以便流动人员流动前后过程中各地各有关部门加强管理。各省、市印制的《流动人口计划生育管理证明》已发放的在管理运行中可以继续生效,现有流动人员中未领取此证件的和现在及今后新流动的人员,一律领取国家统一印制的管理证件。流出地、流入地有关发放、验证部门必须严格登记造册,以便联系,跟踪管理。

三是制定发放、查验证件和流动人口领取证件的规则。建议流动人员流出地一律由公安、计划生育部门统一填发《管理证件》;流入地的公安、工商、城建、交通及用人单位等部门一律凭计划生育部门查验证件的意见登记发放暂住证、从业执照、购租房屋和安排住宅等有关便于行政管理的手续;流动人员必须履行领证、验证、服从管理规则;否则,流出地、流入地各有关部门都有权限制流动人员流动行为和采取经济的、行政的、法律的制约措施。流入地和流出地各相关部门都必须协同动作,齐抓共管,谁不按《办法》和《规则》执行,严格把关,发生违反社会治安和计划生育行为,一律由该地、该部门负一切责任。

## 2、全面清理整顿现有流动人口管理秩序。

一是全面清理登记造册。以全国统一布置,统一要求,在统一时间内,以各省、市、县为区域,全面清理整顿流动人员、分类分项登记造册或输入微机,实行分级管理,统一以区域交叉反馈信息。在此基础上,一律以流入地建立层层管理流动人口体系,以流入地层层落实各职能部门、各用人单位责任,把流动人口纳入本地、本单位计划生育管理的范围,对其实行正常的检查、考核,行使一票否决权,真正使“谁用工谁负责、谁受益谁管理、谁的地盘谁清理”的做法落到实处,减少和避免因流入地和流出地互相推诿、互相扯皮而发生的断层夹缝及管理死角。各地决不能因为流动人口量大面广花费人力、物力、财力多而怕麻烦,要牢固树立“全国一盘棋”的思想,着眼于基本国策的大局,扎扎实实抓好流动人口清理整理工作。否则,其隐患将越来越大,管理将越来越难。

二是清理重点对象。在清理无固定职业、无固定

住所、无合法证件的“三无”人员基础上,重点清理早婚早育、无计划生育、无避孕节育措施的对象,对清理出的违反计划生育的人和事,一定要严格按照国家颁布的《流动人口管理办法》和各省的《计划生育条例》及各地的管理意见,坚持原则,严肃处理 and 处罚。今后凡流动人口的婚、孕、育和避孕节育措施等情况,应统一口径,一律以流入地检查考核,统计上报,不再以原户籍流出地统计上报,同理,不再把流动人口计划生育管理作为流出地的计划生育硬性指标考核。凡流动人口流出三年以上的,原户籍地有关部门应注销其户口,减少和避免人口和计划生育工作对象重复统计等问题发生。

三是认真抓好流动人口补办证件手续工作。凡清理出的无计划生育管理证件的流动人口,各地要认真做好边清理边补办证件工作,对流出时间较长,且长期拒绝办理流动人口计划生育管理证件的人员,视其情节应给予批评教育和适当的经济处罚,使其吸取教训,以戒他人。

## 3、建立流动人口计划生育服务体系。

一是婚育服务。各地要统一要求本地区的计生服务网络为流动人口开展婚育服务,建立服务卡,以便流动人员再次流动和流出地跟踪服务及流入地衔接服务。特别是流进人口较多的地区,要充分利用各级人口学校和服务所、站为流动人口中的未婚男女青年开展婚前人生观、价值观、《婚姻法》和计划生育政策法规的宣传教育;各级青年、妇女、计生等部门要积极开展为流动人口中的未婚男女青年寻“知音”活动,为流动人口中的大男大女牵线搭桥;各级计生部门要主动为他们做好婚前检查、登记发证、安排生育计划、落实生育指标,把他们纳入本地区正常服务对象,同样做好服务工作,使之自觉做到文明恋爱、合法结婚、持证怀孕、计划生育。从而,减少和杜绝流动人口中的早婚早育及合理不合法的计划外生育现象的发生。

二是避孕节育服务。各地都应在严格加强流动人口计划生育综合务实管理的同时,切实为流动人口中的已婚育龄夫妇做好避孕节育服务工作。管理基础较好和有条件的地区,应为流动人口已婚育龄夫妇开展避孕节育全程服务,广泛宣传和指导避孕节育知识,使其在讲信誉、讲信用、讲实情、讲实话的基础上,选择适合自己生理特征、安全可靠的避孕节育方法,为其落实有效的避孕节育措施,在落实的过程中,要充分体现规范服务的诚意,对每一个自己选

## 农村计划生育宣传教育的困境与出路

江苏省响水县计生委 史忠林

目前农村的计划生育宣传教育处在困境当中,其表现为:热在上头——逢年过节:“九·二五”等便热热闹闹发通知,搞“宣传周”、“咨询台”等等;冷在农村——有不少地方根本没有宣传阵地;报刊不订、广播不响、信息不通,计生工作仍然停留在刮、环、扎、罚阶段;急在基层——从事基层计生工作的同志心有余而力不足,只能干着急。

### 一、农村计生宣教工作走入困境的原因

——认识偏差是“困境”的内在原因。部分基层干部认为宣传教育是“文火”,收效慢,不过瘾,攻不了计划外出生这个“顽症”。还有人把执行处罚与宣传教育对立起来,割裂开来,不知二者互为表里,不知道最终应该依靠思想转变来解决问题。

——缺乏宣教人才是“困境”的主要原因。一是“宣传者”(直接从事计生工作的干部)人数不足,响水县每个村(居)平均约有80个村(居)民小组,每个

村(居)平均约有2150人口,而每个村只有一个计生专干。二是业务素质不高,村级计生干部平均每年参加县、乡级业务培训不足一次。三是村计生干部变动大,任职三年以上的全县仅占30%,而新上任的计生干部又会被沉重的日常事务压得无暇顾及宣教工作。四是村计生干部文化偏低,高中以上仅占10%左右。有的地方因此给专干配“秘书”,负责统计工作,而宣教工作却无人去做。调查发现,到目前为止尚无村级专干学习过心理学和宣传学方面的知识。

——宣教经费投入不足是“困境”的重要原因。以响水县农村为例,约45万农村人口,1994年宣传经费人均不足0.1元,85%的村无人口与计生方面的报刊,40%的农户常年听不到广播,99%的农民看不到计划生育通俗读物。

——宣教工作缺乏科学的指标是“困境”的外在原因。一是宣教工作指标下达不尽合理,比如强调村

择避孕节育措施的对象,都要做到:详细了解病史、严格身体检查、问清选择缘由、介绍其选择的节育措施的避孕知识、精心为其施行好选择的措施、交待好措施后的注意事项,并为其做好定期随访、分析、检查、防治等服务工作,使其真正感受到不是要我避孕节育,而是我要避孕节育。从而,为其落实好有效的避孕节育措施,就会使其有更多精力搞好家庭经济。我们开展计划生育工作的目的和为广大育龄群众服务的宗旨也就随之落到实处。

三是社区服务。各地各有关部门乃至全社会,都要为流动人口做好社区化服务工作。诸如入托入学、妇幼保健、就医就业、住宅安排、技术传授、政治社会化活动等都要纳入本地区整体规划,统一安排,明确要求,层层落实责任,使之消除生产、生活、生育上的

后顾之忧。从而,调动其实行和参与计划生育的积极性,自觉规范自己的婚育行为。笔者建议,对长期流入沿海、沿江地区的流动人口,这些地区应着眼未来,可以建立流动人口社区服务机构和体系,有条件的地区,在经国家和各级有关机关批准和制定政策的基础上,可规划和建立流动人口新区,统一规划邮电、交通、教育、文化、卫生、商业、农贸等社区服务设施,逐步形成新型化城市,对遵纪守法,维护社会治安,合法经商经营,自觉实行计划生育,自愿长期流进的流动人口,实施逐批优先安排进流动人口新区。从而,调动他们为本地区的经济建设和社会事业发展多作贡献,作大贡献!同时,也为这些地区进一步贯彻执行好国家的人口政策,提高计划生育整体工作水平创造良好的条件和管理服务环境。