

计划生育论坛

从“单位管理”到“社区服务”

——论城市人口与计划生育工作模式的双重转变

慈勤英，许闹

(华中科技大学社会学系，湖北 武汉 430074)

摘 要：由于国有企业社会管理功能的剥离、多种所有制的共存、失业和下岗人员的增多以及流动人口大潮的形成，加上原有户籍制度管理作用的淡化和政府管理职能的转化，传统的人口与计生工作“单位管理”模式已很难适应时代的发展需要，急需改革与创新。90 年代以来城市社区的蓬勃发展为此提供了契机，依托社区，实现从“单位管理”到“社区服务”的城市人口与计划生育工作模式的双重转变已是势在必行。新的城市计生工作“社区服务”模式一般具有属地管理，单位负责，居民自治和社区服务四个要素，与“单位管理”模式相比，“社区服务”模式有着自身的特点与优势。

关键词：计划生育；单位管理；社区服务

中图分类号：C923

文献标识码：A

文章编号：1000- 4149 (2004) 06- 0021- 06

From Unit Management to Community Service

——Discussing on Double Transition of Urban Population and Work Pattern of Family Planning

CI Qin_ying, XU Nao

(Department of Sociology, 华中科技大学, Wuhan City, Hubei Province 430074)

Abstract: Because state-owned enterprise's social management functions strip, coexistence of many kinds of ownership, increase of unemployment and laid-off, enlargement of floating population, desalinization on the original management role of household register system and transformation of government's management function, it is very difficult for traditional unit managed mode of population and family planning work to meet the needs of development of the times, it needs reform and innovation badly. Since the 1990s the flourishing development of the urban community has offered the opportunity to improve. Relied on the community, realizing urban population and family planning work pattern double transition from unit management to community service is imperative. The new urban family planning work "community service" generally has four key elements: managed possessions, responsibility of unit, resident's autonomy and community service. Compared with the unit management mode, community service mode has it's own characteristics and advantages.

Keywords: family planning; unit management; community service

改革开放以来，作为我国一项基本国策的人口与计划生育工作取得了举世瞩目的成就。

收稿日期：2004- 02- 20

作者简介：慈勤英（1964- ），女，吉林敦化人，华中科技大学社会学系副教授，研究方向为人口学、社会救助。

其中城市人口与计划生育工作更是起到了示范带头作用，多年来始终走在全国前列，为控制人口增长，提高人口素质做出了重要贡献。但是随着改革开放的不断深入和市场经济的建立，我国城市地区，特别是大城市，企业社会管理功能的剥离、多种所有制的共存、失业和下岗人员的增多以及流动人口的大量聚集等等，都使传统的计生工作管理模式遇到了新的挑战，原有在计划经济体制下形成的以公有制企事业单位为重心、辅以户籍强约束的“单位管理”模式已很难适应现行的多种所有制形式和城市日益开放动态的运行体系。城市人口与计划生育工作模式必须实现由“单位管理”到“社区服务”的双重转变。

一、城市人口与计划生育“单位管理”工作模式已很难适应时代的发展需要

计划生育“单位管理”模式意指：依托企事业单位“单位”的社会管理功能，借助户籍制度的强约束实行的以管理为主的工作模式。针对“单位”下达生育计划指标、按照各单位计划生育任务完成情况给以奖励或处罚，以及针对“单位”一把手的计划生育“一票否决”等，都是此种工作模式所看重的工作手法。

改革开放前的中国社会是一种“单位制”社会，单位一般指公有制的企业和事业组织机构，国家通过“单位”这种特殊的组织形式来配置有限的资源并把整个城市社会整合在一起。生活在单位制下的城市人，扮演着一种“单位人”的角色，由于只能通过单位来获取资源，其命运紧紧与单位捆绑在一起，基本上是以单位为其生存和生活的舞台。单位一般都具有全能性的特征，所谓“单位办社会”，其内部就是一个微型的社会，方方面面一应俱全，计生工作当然也不例外，而且是首当其冲，加上个人对单位具有极强的依附性，通过单位来进行人口与计划生育工作的管理便具有了可行性。一直以来，分布在城市社会的千百万个公有制企事业单位，在我国整个人口与计划生育事业中占有着非常重要的地位，计生工作基本上是通过企事业单位来展开的。

特别值得注意的是，单位作为国家与个人

的联结点，实际上是国家行政组织的延伸，具有很强的行政和政治色彩，全能型的单位是行政体系管理社会经济生活的基点。国家通过“单位”来从事计划生育工作的管理，同样概莫能外。计划生育作为我国的一项基本国策，以国家政策的名义实施，由政府出资和组织，当然是由政府管理，具体到操作层面就是单位管理。管理在实施过程中必然具有一定的强制性，这种强制性以各种管理手段表现出来，比如干预和施加压力。同时，沿袭下来的城市户籍管理体制也成为计划生育管理的强有力手段。户籍制度下人们生活和工作的自由度、迁移空间和流动范围很小，十分便于管理。

(一) 以单位为主的工作模式所面对的挑战

1. 非公有制企事业“单位”不具有、也不愿承担社会管理责任

随着我国社会主义市场经济体制的建立，城市企业所有制结构发生了重大变化，非公有制企业迅速崛起，个体、私营和“三资”企业大量涌现，这些新兴企业在管理体制和经营理念方面与传统的公有制企业明显不同。如前文所述，公有制背景下的“单位”是国家进行社会管理的基点，这个基点之所以能够发挥作用，其根本原因在于“单位”身在庞大的国家行政体系之中。但是非公有制企业不是传统意义上的单位，由于具有私人资本的成分在其中，计划性的行政指令对其而言就不再具有往日的威严，国家对它的管理、监督和控制能力也大不如前。“单位”的体制前提在非公有制企业中已不复存在。更重要的是，非公有制企业的首要目的已不是管理，而是资本的增殖，功能的全面性，比如计划生育工作，对它来说已没有意义，甚至是一种累赘。计划生育作为一种国家指令和公益性事业，在非公有制企业中削弱了其应有的地位。

2. 公有制企事业“单位”社会功能的剥离

产权明晰化后的国有企业由于是相对独立的个别经济利益主体，在利益原则和市场导向的推动下，具有专业化和规范化趋向，经过改

组和改制，企业应有的专业功能得到加强，原有的社会职能大多被剥离，政府在单位中行政调控能力逐渐弱化。“小政府，大社会”，国家重新定位了自己的角色，转变职能，将原来由它直接控制的社会资源向社会分散和转移，政企分开，不再完全依赖于“单位”进行全方位的管理。总之，单位的社会职能被剥离，政府本身也不再依赖单位进行“单位管理”，继续通过单位来从事计划生育工作的管理便不再具有可行性。

3. “单位”的不稳定性使计划生育政策难以贯彻始终

在计划经济或不完全市场经济体制下，由于产权不明晰，几大国有商业银行与国有企业不分彼此，对国有企业具有实际的无限清偿责任，在这种情况下，“单位”具有超稳定性，很难出现破产或兼并等情况。这种超稳定的制度体系为计划生育工作的开展提供了稳定的环境条件。但是随着社会主义市场经济在我国的发展和完善，以自主经营和自负盈亏为主要特征的现代企业制度逐渐建立起来。作为市场中相对独立的个别经济利益主体，破产与兼并对国有企业也成了一种威胁，国有企业的“不倒金身一去不复返”。国有企业在产权和管理体制上变化很快，不能为计划生育工作提供一个稳定的制度体系和环境，企业的计划生育功能可能会在某一天随着企业的破产而烟消云散，完全在国有企业这类单位中开展计划生育工作不再具有可行性。

4. 失业和下岗人员没有“单位”可以依赖

失业人员、下岗人员发现自己没有单位可以依赖，根深蒂固的“单位人”概念受到了前所未有的冲击和挑战。据官方数据，2001年底在再就业服务中心登记的下岗职工为515万人，而城镇登记失业率已达3.6%^[1]。下岗职工流向社会后，往往行踪不定，计划生育工作很难开展，城镇失业人员本来就没有单位，对他们的单位管理根本就是无从谈起。现阶段，如何加强对失业、下岗人员的计划生育管理，是一个颇为棘手的难题。另外有下岗职工的国家

有企业往往效益都不太好，无力承担计划生育费用。突出的失业下岗问题和为数众多的失业下岗人员迫使计划生育工作必须走出单位。

5. 农村流动人口没有相对稳定的企业“单位”关系

据统计，我国的农业劳动力1995年有3.6亿，约占整个社会劳动力的52.2%，2000年剩余劳动力为2亿左右，而农村流动人口在1996年已达8000万左右，并且有不断上升的趋势，数目如此之大，在世界上也绝无仅有^[2]。流动人口身处城市，但是没有单位，由于种种原因，生育情况异常的复杂，传统的计划生育单位制“单位管理”模式显然没有将他们考虑在内。所以流动人口的计划生育管理被称为我国计划生育工作中的“难中之难”，目前它的运行机制尚未完善，存在着管理上的“空隙”。流动人口计划生育的管理，迫切需要一套有效的管理运行机制。

(二) 户籍制度的改革及户籍作用的淡化

有中国特色的户籍制度的改革也将对计划生育工作产生一定的冲击。始于20世纪50年代初的户籍管理体制很大程度上将中国居民的户籍所在地、居住地、从业地“三合一”，导致人们的生活方式和工作方式几十年如一日没有改变，生活和工作的自由度、迁移空间和流动范围很小。国家也就以这种稳定的流动环境为背景，在城市施行计划生育的“单位管理”政策，以单位为依托开展计划生育工作。可以说，没有现行的户籍管理制度，就没有现行的计划生育管理方法。但是，户籍制度改革已成大势所趋，尽管目前还一时难以到位，但已是势不可挡。“三合一”变成了“三分离”，户口对人们来说已变得不那么重要了，人们的迁移空间和流动范围越来越大。城市农民工，即上文提及的“流动人口”，已成大潮，加上住房制度改革，人户分离现象日渐增多，城市内部的流动也多了起来，继续实行刻板的单位管理体制已变得不合时宜。

(三) 政府职能的转化

转变政府职能已成为大势所趋。政府不仅在经济管理上应实行“政企分开”，在对社会

公共事务管理上也必须进行职能转变——逐步实行“政社分开”。由计划经济条件下形成的政府对社会事务一应俱全，实行全面直接的“单位管理”方式，向政府只管理有关国计民生的大事，而将其他公共事务下放到社区和社会，由社区自治组织、群众组织以及社会中介服务组织，以为社区居民群众服务为导向，从事公共事务的管理。政府职能的转变，简政放权，抓大放小，意味着全社会公共事物强制性管理的松动。大背景如此，计生工作中的“管理”模式也面临着转变。

综上所述，“单位管理”模式的前提是公有制企事业单位中的行政色彩，随着“单位”的衰落与“单位人”概念的弱化，单纯的管理和强制性行政处罚已变得无能为力，没有资源分配上的制约能力，“单位管理”很难取得成效。

二、社区的兴起以及城市人口与计划生育社区服务模式的确定

90年代以来，我国城市人口、经济、社会环境的这些巨大变化，对原有的城市计划生育“单位管理”模式提出了挑战，客观上要求进行改革与创新。把计划生育工作从单位移交给社区，依托“社区”开展计划生育工作，在社区层面上对计划生育工作模式进行改革和创新，不失为一条可行之径。

（一）社区计划生育服务模式的政府定位

城市社区的兴起为计划生育依托社区开展工作创造了有利条件。2000年3月，中共中央国务院下发了《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》。《决定》指出：“建立适应社会主义市场经济体制的人口与计划生育工作管理机制”，“积极创造条件，把人口与计划生育工作纳入社区基层管理和服务体系”，“在城市，继续推行属地化管理，强化街道办事处、居委会计划生育的管理职责，积极推进社区建设，开展社区服务”^[3]。随后国家计生委、民政部、中国计划生育协会在联合发出的《关于加快城市社区人口与计划生育工作改革的意见》中明确指出：“按照建立适应社会主义市场经济体制要求的‘依法治理、村

（居）民自治、优质服务、政策推动、综合治理’的人口与计划生育工作管理机制的总体要求，依托社区，建立‘属地管理、单位负责、居民自治、社区服务’的城市人口与计划生育管理机制，不断增强社区计划生育管理服务能力和自治能力。^[4]”计生工作重心的下移，实行社区管理是两个文件确定的计生工作改革的一项核心内容与重要方面。

（二）社区计划生育服务模式的探索和实践

事实上，不少地方已经先行探索了许多经验。如上海、天津实行计划生育现居住地管理，杭州、青岛、大连、南京、哈尔滨等许多城市实行人口与计划生育工作的属地管理，都较好地解决了“单位管理”中存在的问题，取得了不错的成效^[5]。虽然我国城市之间发展水平不同，人口与计划生育工作存在较大差异，各地的社区计划生育模式也不尽相同，但总的来说，社区模式一般有以下四个要素，即属地管理、单位负责、居民自治和社区服务。

首先，属地管理。属地管理是指城市城区和街道统一管理驻本辖区各国家机关、社会团体、事业单位，以及工作、居住在本辖区的常住人口、暂住人口的计划生育工作，承担宣传动员、组织协调、综合服务、监督指导的职能。城市基层党委、政府对辖区人口与计划生育工作切实负领导责任，社区居委会依据国家法规和政策，协助政府作好驻区单位和居民的计生工作。

其次，单位负责。单位负责是指所有国家机关、社会团体、企事业单位都要依照国家法规和政策，认真执行计生国策，履行计生工作职责。各类企事业单位，包括非公有制企业及各种新兴的中介组织，都要作好本单位的计生工作。

再次，居民自治。居民自治是指社区居民在社区党组织的领导下依照国家法规和政策规范生育行为，实行计生自我管理、自我教育、自我服务和自我监督。计生工作既是政府行为，也是群众行为。居民委员会要组织引导社区居民开展计生工作的居民自治，把社区计划生育居民自治与发挥计生协会、群众志愿者队

伍的作用结合起来。

最后，社区服务。社区服务是指依托社区，面向家庭，广泛利用各种社会资源开展的计划生育综合服务，主要内容有：深入开展人口与计划生育的宣传教育以及婚育新风进万家活动，相关法律政策咨询和法律援助服务，避孕节育、少生优生、孕情访视、紧急避孕、性健康和生殖保健等服务，独生子女照料等家政服务，针对老年人群的社会救助和社会化服务，以及组织社区居民开展的多种家庭互助活动等^[6]。

（三）社区计划生育服务模式的特点与优势

1. 显然，新机制突出了社区在城市人口与计划生育工作中的地位与作用。由“单位负责”向“社区负责”转变，“以社区为主”，实行“属地管理”，各社区居民委员会全面负责管理辖区内所有人口包括流动人口的计生工作，把过去由单位负责职工的计生工作转变为由社区全面管理。虽然一定程度上仍然强调单位负责，但已不是主体，而且由于转型期的特点，单位在今天还没有完全失去它的社会管理作用，仍然有一定的利用价值。新的管理机制克服了旧机制所面临的难题：

首先，非公有制企业不愿管计生工作，随着政府的一些社会职能向社区转移，国有企事业单位现在也不直接管理计生工作，似乎要陷入“无人管”境地的计生工作，在社区居民委员会这一层次上找到了工作平台。社区居民委员会的职责是对社区内所有计划生育对象进行管理。

其次，失业、下岗人员和流动人口这几个计生工作中单位即使想管也没法管理的难点，由于户籍制度和住房制度松动而形成的人口流动，都在社区得到了解决。社区实行居民自治，居委会主办，计生协协同，社会力量支持，发展适应社区居民自治形式，健全民主选举制度，群众参与讨论和决定基层社区人口与计生事务，同时实行政务公开，对行政管理实行民主监督。实行居民自治和属地管理，一定程度上切断了与行政体系的牵连，不管是常住人口，还是暂住人口，也不管是不是失业下

岗，都从“社区人”的角度去统领计生工作。

2. 新的管理机制还特别强调了社区计生服务的地位。“以人为本，综合服务”，以服务为主导方向，改变以往单纯依靠行政权力强制推行的管理方式，居委会主办，各部门配合，齐抓共管，构建计生工作综合服务体系，不断完善社区服务功能，最大限度地满足社区居民在计划生育和生产生活方面的需求。改变单纯管理的工作方向，转向以服务为主的管理模式。

首先，我国计划生育始终是为人民服务为其宗旨的，按照国家指导和群众自愿相结合的原则实行，这要求我们必须为居民群众提供优质的服务。

其次，转型期的今天，强制性的管理已变得不切实际，动态的开放社会体系，使单位面对计生工作束手无策，管理根本就是无从谈起。下放到社区这一层次，社区居委会毕竟不同于单位制下的行政机构，它的资源容量十分有限，权力也远不及前者，再加上计划生育居民自治是一种群众性的自我管理，所以不能照搬行政管理的模式，应以社区服务为计生工作的主要内容。

再次，服务还可以增强社区的凝聚力，依托社区，充分利用社区的资源，大力推进计生工作优质服务，会使居民群众切身感受到社区的温暖，有利于计生工作的开展。

三、现阶段“社区服务”模式面临的困难和挑战

（一）居民自治和政府目标。新的计生工作模式要求实行居民自治，社区居民在社区党组织的领导下依照国家法规和政策规范生育行为，实行计生自我管理、自我教育、自我服务和自我监督。居民自治可以把居民最大限度地组织起来，调动居民积极性，增强社区凝聚力和向心力，合理利用社区资源，做好计生工作。但是值得注意的是，计生工作的居民自治，是对计生管理和服务方式的自治，不是对计生政策的自治，居民自治是党领导下的依法自治，居民委员会和社区居民，必须要服从党的领导，按照有关法律法规和现行生育政策的要求，参与和决定社区计划生育公共事务，同

时履行公民的计生义务。政府也不是撒手不管，而是转变职能，减少了政府对社区计生日常工作的行政干预，更多的是引导居民自我管理。政策法规约束与社区单位和居民主动参与相结合，与我国经济社会环境相适应，但是如何很好地平衡和协调居民自治与政府目标的双重目标对现阶段的计生工作无疑是一个挑战。

(二) 单位与社区关系的处理。在“单位管理”的体制下，单位职工的计划生育由单位负责，职工属地的居委会很少直接管理到职工个人。实行计划生育社区管理，社区居民从“单位人”转变为“社区人”，社区管辖范围内的单位和居民均须接受社区管理，单位逐渐退出计生管理工作的舞台。但是与此同时，国家要求各类企事业单位，包括非公有制企业及各种新兴的中介组织，仍要肩负起一定的责任，作好本单位的计生工作。虽然计生管理的主体已由单位转移到社区，但是现阶段，单位仍有一定的组织优势和自主管理能力，一定程度上通过单位从事计划生育工作的管理仍不失为一个可行的途径。当然，单位的计生工作必须要服从居民委员会的统一指导和协调，要以社区居民委员会为核心，积极配合居委会的工作，参与到社区的计生管理和服务当中去。特别值得注意的是，在这个过程中，一定要通过明确的制度规定做好双方的分工，以免“扯皮”现象的发生。

(三) 计生职能部门与社区居民委员会的关系。民政部门、计生委、计划生育协会是做好城市社区计划生育工作的三支重要力量。党中央、国务院赋予民政部指导社区服务、推动社区建设的职能。计生委是人口与计划生育工作的主管部门。计划生育协会联系着广大协会会员和育龄群众，是政府同人民群众之间的桥梁和纽带。三个部门和团体要配合社区居委会的工作，加强协调，共同促进城市社区人口、经济、社会和环境的协调发展。在开展社区计生工作时，必须要理清各部门的关系，将计划经济体制下形成的、以纵向行政隶属和条块分割为特征的社会管理服务体系改革成为直接面对社区、以居民自治为方向的社区管理服务体系。这当中必然会出现很多管理体制上的问

题，主要会反映在管理体制和“条块不分”方面，如建管脱节、基地设施不配套、治安问题突出、属地化管理困难重重等。所以必须理清各个部门和分层管理的关系。以社区居民委员会为主导，民政部门、计生委、计划生育协会支持、配合和指导，工商、卫生、文教等部门协调，要分清哪些是政府的事情，哪些是部门的事情，哪些是社区的事情，只有这样，才能发挥好各部门的作用，做好社区计生工作。

(四) 经费的筹集。现行的计划生育经费投入结构是国家财政拨款和计划外生育征收费。随着计划生育事业的发展，对经费的需求越来越大，由于计划外生育征费逐年减少，所以计划生育经费也相应减少。现阶段我国财政支持又十分有限，所以改善经费的投入结构势在必行。而且随着计生工作依托平台的下移，居委会成为计生工作的主体，经费投入方向上亦应随之转移。首先根据“费随事转”的原则，过去财政投入企业的资金可予以取消，加大政府对社区计生工作的公共投入，保证社区计生工作的必要经费。其次要形成多渠道的筹资体制。国家鼓励社会团体、企事业单位和个人为计生工作捐助，驻区单位也可以为计生工作提供人力、物力和财力支持。也可以在平衡好社会效益和经济效益的基础上，按照“取之于民，用之于民”的原则，实行计生工作的部分有偿服务。

(五) 社区的异质性。计划经济时代，我国的社区带有很强的行政色彩，行政区划就是法定的社区，社区往往表现为一个小而全的封闭割据，集政治、经济和文化于一体，同质性很强。随着“单位制”的衰落和社会分化程度的提高，社区分化度也日益提高，城乡差异、地区差异开始突显出来，社区异质性日益增强。城市社区发展水平不同，计生工作的差异性很大，所以城市社区的计生工作不求完全同一，要做到因地制宜，从实际出发，寻求最适合自己发展的计生工作模式。当然，不要求完全同一，并不是说就可以五花八门。属地管理、单位负责、居民自治和社区服务的四要素在现阶段对绝大多数社区仍是一个不错的选择。

(参考文献见第 46 页)

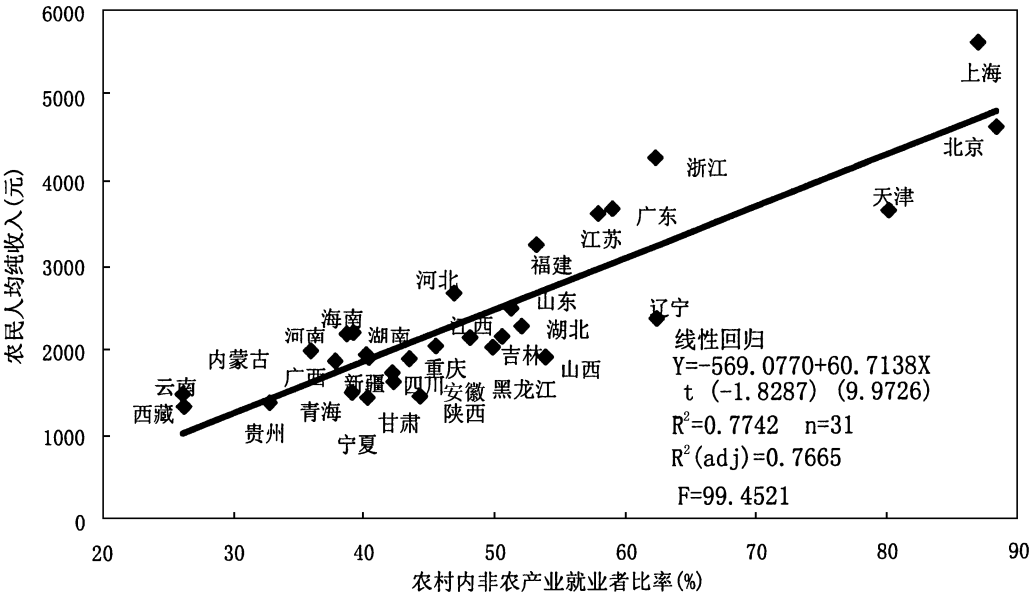


图2 农村内非农业就业者比率与农民人均收入

资料来源：根据《中国统计年鉴》2001年的资料算出作图。

共有 6000 万个农业劳动力转向非农产业，年平均转移规模 600 万人。

在传统的工业化优先发展战略和二元经济体制下，中国农业剩余劳动力转移是很有限的，真正大规模离农向非农产业部门转移是在改革开放以后，主要是向劳动生产率相对较高的第二、三产业部门转移就业，异地转移主要是经济不发达地区向经济较发达地区流动，由此优化了农村产业结构和就业结构，提高了农村的工业化水平；而农业部门劳动力的减少，为农业生产实现适度集中的规模经营和农业产业化发展创造了条件；大规模农业剩余劳动力脱离农业生产部门，使农村经济结构由单一化经济形式向多元化经济形式转化，从而促进了农村和农业经济的发展。

参考文献：

[1] 刘仲黎. 奠基——新中国经济五十年. 北京：中国财政经济出版社，1999.
[2] 农林部软科学委员会办公室. 农民收入与劳动力转移. 北京：中国农业出版社，2001.
[3] 吴方卫，孟令杰，熊诗平. 中国农业的增长与效率. 上海：上海财经大学出版社，2000.
[4] 李仲生. 中国的乡镇企业和农村剩余劳动力（日文本）. 亚洲文化研究，1996，（3）.
[5] （日）阪本楠彦，川村嘉夫. 中国农村的改革（日文本）. 亚洲经济研究所，1989.

[责任编辑 王树新]

（上接第 26 页）

参考文献：

[1] 劳动与社会保障部、国家统计局. 2001 年度劳动和社会保障事业发展统计公报，2002 年 6 月 10 日公布.
[2] 孔维军. 论农村流动人口对城乡二元经济结构的影响. 广西社会科学，2001，（1）.
[3] 中共中央国务院. 关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定. 人口与计划生育，2000，（2）.
[4] 国家计生委、民政部、中国计划生育协会. 关于加快
城市社区人口与计划生育工作改革的意见. 人口与计划生育，2001，（6）.
[5] 张维庆. 认真实践“三个代表”的重要思想，全面推进城市社区人口与计划生育工作的改革. 人口与计划生育，2001，（6）.
[6] 张维庆. 认真实践“三个代表”的重要思想，全面推进城市社区人口与计划生育工作的改革. 人口与计划生育，2001，（6）.

[责任编辑 王树新]