

以人为本 优质服务 流动人口计划生育管理的成功捷径

——对湖北省石首市流动人口计划生育管理工作的调查

陈军¹, 李大军², 刘宏辉²

(1. 湖北省人口和计划生育委员会, 湖北武汉 430071; 2. 湖北省石首市计划生育局, 湖北石首 434000)

摘要: 本文通过对石首市流动人口计划生育管理的调查, 得出这样一个结论, 以人为本, 优质服务是流动人口计划生育管理的成功捷径。

关键词: 计划生育; 流动人口; 以人为本; 优质服务

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2004)06-0027-05

近年来, 湖北省石首市在计划生育工作中, 认真落实“三个代表”重要思想, 改革创新、开拓进取、与时俱进, 按照“针对新形势、研究新办法、建立新机制、解决新问题”的思路, 更进一步加大了流动人口计划生育工作管理力度, 收到了较好成效。

一、正视问题, 分析原因, 树立“以人为本”的理念

随着社会主义市场经济体制的逐步建立和完善, 产业结构调整, 用工制度日趋灵活, 外出务工经商人员大量增加, 一方面激活了当地经济, 解决了部分劳动力就业问题, 但另一方面也给计划生育工作带来了难度。如何管理好流动人口计划生育工作, 已成为计划生育工作上质量上水平的重要课题。为了切实解决这一问题, 找准关键, 对症下药, 该市于2002年年底组织专题调研, 发现存在“三强调三忽视”现象。即流动人口计划生育管理过多强调流动人口应尽的计划生育义务, 忽视流动人口计划生育权利; 片面强调政府的管理职能, 忽视“人民群众是计划生育的主人”这一基本原

则; 强调流动人口计划生育的突出清查整顿, 忽视经常性工作, 导致了力没少出, 汗没少流, 可流动人口计划生育管理工作总是无头绪。根据调研结果, 他们及时调整流动人口计划生育管理思路, 明确提出流动人口计划生育工作思路“为民、利民、便民”, 即政策交给群众, 生活上服务群众, 生育上方便群众, 生产上帮扶群众。把流动人口反映的问题当作他们的工作指南, 把流动人口的需要当作他们的工作目标, 强化流动人口对自身计划生育政策的认同感, 增强流动人口对计划生育工作的支持理解, 使大多数流动人口能自觉履行计划生育义务。如该市每年在外务工经商的重点“三查”对象有14000多人, 以前每半年流动人口必须回家“三查”一次, 据估算, 所有流动人口回家“三查”一次的往返路费近600万元。自2003年, 该市根据调研情况, 将定期见面“三查”改为定期函查制度, 次数由一年四次改为两次, 并将湖北省驻广东省流动人口计划生育服务站地址用函、倡议书等形式告知入粤育龄群众, 此举深受群众好评。今年上半年, 该市从广东按要求寄回函查证明的就有12000

多人，既为群众节约了资金，免除路途颠簸之苦，又大大提高了流动人口重点“三查”对象的“三查”率，有效地遏制了流动人口违法生育。

二、更新观念，强化服务

在流动人口计划生育工作中，进一步淡化管理意识，加大服务力度，把流动人口所需所想所盼作为工作的出发点，把对流动人口服务的满意度作为检验工作好坏的标准。

1. 建立信息导向机制。首先是充分发挥流动人口中的计划生育信息员和计划生育协会会员的作用，广泛收集整理劳务信息，解决流出人口外出务工难的问题，2002年，他们就收集整理劳务信息近1000条，为10000多人外出打工穿针引线。其次是与劳动部门配合，发挥劳动部门的就业信息畅通的优势，有针对性地组织计划生育家庭成员外出务工经商。今年和劳动部门联合组织了10批1053人外出务工经商。

2. 开展流动人口法律法规咨询活动。①召开准备外出对象的计划生育政策培训班，请外出返乡人员讲述他们打工经商经历，介绍一些求职技巧，发放本乡本村外出务工经商人员计划生育信息员名单，填写流动人口计划生育联系卡。仅今年上半年，该市就培训准备外出育龄群众近5000人，填写流动人口计划生育联系卡2000多张，免费开展计划生育查病治病2000多人，查治病35例。②定期向一些外出人员相对集中的计划生育信息员邮寄计划生育政策卡，今年该市发放计划生育政策卡10000多张。与流动人口计划生育信息员联系，为准备外出对象务工经商提供信息。近两年来，该市流动人口计划生育信息员共提供务工经商信息近1000条，为3000多人外出打工穿针引线。③利用流出人员节假日返乡之机，召开流动人口座谈会，讲政策、讲要求、表彰先进，探讨外出务工经商的体会和计划生育管理改进办法。南口镇2002年底拿出5000元资金召开流动人口计划生育座谈会，表彰优秀的流动人口计划生育信息员和模范遵守计划生育政策的流动人口。

3. 建立流动人口帮扶责任制。对流动人口家庭摸底造册，落实结对帮扶责任，有针对性地解决流动人口中生产、生活、生育中有实际困难者。2003年该市在农忙季节共组织劳动力5000多人次为外出务工经商家庭帮工，减免流动人口子女学费近2万元。

4. 定期通报制。村定期向流出人口通报其家庭及成员的生产、生活、学习情况，让他们安心在外务工经商。

5. 实施流入人口计划生育优质服务工程。①宣传与服务并进。对流入人口进行验证的同时，发放计划生育生殖健康宣传书和卡片，提供计划生育生殖健康服务；②设立避孕药具免费供应点；③建立流动人口育龄妇女生殖健康服务档案，做好生育节育、生殖保健服务工作；④建立流动人口计划生育协会，使流动人口育龄妇女在生殖健康服务方面逐步做到自我宣传、自我教育、自我管理。今年四月，他们调查了320名流入人员，178名流入育龄妇女全部接受了现居地计划生育部门一次以上的生殖健康服务，对生殖健康服务的满意率为98.88%。

6. 力所能及为流入人口解决各种困难和问题。笔架山办事处近几年来，先后解决了12名流动人口子女入学问题，为45名在辖区内务工经商的流动人口解决了各种困难。

三、创新思路，与时俱进

(一) 全面推行“宣传到村、服务到户、办证到人、方便群众”的工作方法，流动人口办证实行了全程代理。过去，该市在流动人口的办证过程中，实行的是年初安排办证，年底根据办证绝对数和进村入户调查的办证率结账，超任务部分办证费返成的办法。但在去年年底的调研中发现，流动人口的办证率仍然很低，存在着漏登流出人口、办证复印件造假、极个别人持假证等现象，究其原因，主要是办证体制不畅、收费偏高、工作不到位。去年元月，他们在高基庙试点，改革流动人口的办证程序，收到良好的效果，三月中旬该市委、市政府在高基庙镇召开现场会，全面推广了“宣传到村、服务到户、办证到人、方便群众”

流动人口办证全程代理服务，由过去的“群众找干部办”变为“干部上门办”，既为群众节约了费用和时间，又大大提高了办证率，也树立了计划生育干部的良好形象。南口镇在2001年，为545人办理了《流动人口婚育证明》，办证率不到30%；2002年，办证773人，办证率约50%；2003年外出流动人口办证3279人，办证率为100%。此外还为准备外出的人提前办证285个。绣林办事处玉皇岗村2001年办证21人，办证率为67.85%；2002年办证19人，办证率为73.59%；2003年一至七月办证202人，办证率达98%。

该市推行《流动人口婚育证明》全程代理的主要方法是：①宣传到村。将流动人口计划生育政策法规，办理《流动人口婚育证》的程序要求，外出务工经商必须办理的证件，以及外出人员未持《流动人口婚育证》的典型案例等用宣传车、广播、电视、报纸、宣传专栏、黑板报、标语等宣传到村组，让广大群众从政策上理解，工作上支持，感情上达到共鸣。②服务到户。计划生育干部主动到每户群众家中，登门访问，了解外出对象家中困难，积极为他们排忧解难，对准备外出对象开展计划生育优质服务，落实结对帮扶措施，解决他们的后顾之忧。③办证到人。上门为外出未持证对象补办证件，为证件过期对象更换证件，为准备外出对象外出前办好证件。④方便群众。计划生育专干上门填好表格，收齐照片，到乡镇填写证件，乡镇于当日安排专人到市计划生育流管站加盖印章。对于准备外出的对象，市流动人口管理站在证上既不填写日期和时效，也暂不收工本费，其他项目填写完整加盖印章，放在村计划生育专干手上，育龄群众外出时，向村计划生育专干按规定缴纳工本费，领证外出。在为流动人口办理《流动人口婚育证明》时，严格执行每证工本费5元的价格政策，不允许任何形式的搭车收费和超标准收费。现在该市每办一个《流动人口婚育证明》，可以为群众节约往返路费、生活费、误工费近100元。

推行《流动人口婚育证明》全程代理的运行程序是：镇村计划生育专干逐村逐组逐户调

查登记，填写申请表——收取办证所需照片——镇计划生育办从市流管站统一购回所需证件——集中填写《流动人口婚育证明》——镇计划生育办返回市流管站加盖印章——镇计划生育办上交流动人口申请表、复印件——下村逐户逐人发放，收取5元工本费——复印件装订成册，留村备查。

推行《流动人口婚育证明》全程代理成效显著，开展全程流动人口全程代理服务后，该市流动人口积极、踊跃办理《流动人口婚育证明》。开展全程代理服务仅4个月，该市流出人口共办证52946人。其中：仅2003年4月20日至5月20日，该市就办理《流动人口婚育证明》34800本，为准备外出的人员提前办证1500多人，为群众节约支出近500万元，流出人口办理《流动人口婚育证明》由“要我办”变成了“我要办”。

推行《流动人口婚育证明》全程代理服务牢牢抓住“四个不放松”：一是宣传教育不放松。把宣传教育始终放在全程代理服务的首位。①在石首日报、电视台、广播上开辟专栏，宣传全程代理服务的程序、方法和要求；②以乡镇为单位，组织计划生育专干学习培训，统一认识；③以乡村两级人口学校为依托开展流动人口计划生育法律法规培训；④开展“四个一”活动，即乡镇电视台开展为期一周的电视专栏宣传活动，村早晚用广播播放一次流动人口办证要求，刷写一条固定醒目的流动人口计划生育宣传标语，举办一期全程代理服务的宣传专栏，使流动人口计划生育政策家喻户晓，办理《流动人口婚育证明》成为广大流动人口的自觉行为。二是办证要求不放松。为了全面做好全程代理服务，各乡镇区办组织力量，对流出人口进行了一次拉网式调查，做到了“四个确保”即对流出人口进行再清查，调查摸底表格由调查人签字负责，确保流动人口底数清楚，对已办理《流动人口婚育证明》的对象进行再登记，分清有效证件和无效证件，对无效证件及时帮助其换证、补证，确保流出人口所持证件100%有效；按照计划生育工作责任制要求，镇村干部到自己所联系的村组进行督办，确保村不漏组、组不漏户、户不漏

人、人不漏项；对《流动人口婚育证明》办理情况，在规定的时限内实行总结，确保工作责任落实到人。三是督导检查不放松。桃花山镇在落实《流动人口婚育证明》全程代理服务活动中，坚持对联村机关干部督导落实情况三天一公布一结账一排位，现在全镇的流出人口办证率达100%；四是考核总结不放松。5月22日至25日，市计划生育局组成3个专门班子对该市流动人口进行了专项考核，并把考核结果纳入年终总结。

(二) 认真健全落实流动人口两地联系制度。①在流动人口调查摸底的同时，准确掌握其详细通讯地址、联系方式，由乡镇计划生育办统一印制联系记录册，登记建档，计划生育专干与重点管理对象相互定期打电话或发函询问，了解情况，告知计划生育工作的有关要求。②对流动人口相对集中的地方，建立计划生育协会小组，选聘素质较高、婚育观念较新，敢于负责的同志为计划生育信息员，及时掌握所在地区的流动人口的婚育状况，随时将情况向所属乡镇村汇报。该市现已建立流动人口计划生育协会小组10多个，聘请流动人口计划生育信息员1000多名，形成了乡镇主管、村(居)实施计划生育协会会员协助管理的流动人口服务网络。2002年度该市大垵镇就通过流动人口信息员，为18名计划外孕妇采取了补救措施，督办适时上环29人，为12名结扎对象实行了结扎手术。③经常与外出未婚青年联系，了解他们的思想动态，宣传青春期的保健知识和有关的计划生育政策。2001年，大垵镇未婚流出人员违法生育4人，占违法生育总数的57.14%。2002年实行与外出未婚人员联系制度后，基本杜绝了未婚流出人员的违法生育现象。④定期向流出人口相对集中的地区计划生育部门发函联系，告知流动人口的计划生育基本情况，实现现居住地与户籍所在地的资源共享、信息直达。⑤对流入人口定期向其户籍所在地通报情况，查验证明。⑥对在本市范围内的流动人口建立流动人口计划生育协调会制度，每半年定期通报一次全市流动人口计划生育工作情况，督促有关单位落实流动人口计划生育管理职责。今年以来，该市委、

市政府再次召开十大职能部门和所有乡、镇、办事处党政负责人会议，通报跨乡镇流动人口的办证情况，重申“一分两计、一票两否”和“一证管多证”的原则。

(三) 建立流动人口计划生育管理“六个一”的管理模式。每个人的一切社会活动都离不开居住地，而居住地是比较固定的。把住地作为流动人口管理的基本单位，建立人地对应关系，对散居在私房中的流动人口实行“人来登记、人走报告、出租有责”的管理方法，建立“六个一”的管理措施：即“一档”为每个流入育龄人建立统一的流动人口计划生育档案；“一合同”为居住地与每个流入育龄妇女签订合同；“一协议”为用人单位和房屋出租户与流入人员签订计划生育管理协议；“一证”为《流动人口婚育证》；“一员”为确定一名流动人口管理联络员；“一封信”即对新流入育龄人员的计划生育管理服务承诺书。通过“六个一”的管理方法，堵塞了流动人口计划生育工作漏洞。

(四)、充分利用全国流动人口计划生育信息交换平台，实行流动人口计划生育资源共享。

非典疫情发生后，国家人口和计划生育委员会建立了全国农村地区跨省流动人口调查登记专用网站。该市抓住这一契机，利用这一信息交换平台，实现流动人口异地信息查询、交换。①投资8万元更新乡镇微机设备，培训微机操作员，联机上网。②该市用2个月的时间查询了流出人口的务工经商地址，然后与流动人口信息员、流动人口协会会员联系，强化他们的工作职责。现已查询重点管理对象1000多人。③对跨省流入人员1023人在网上进行核对，并查询他们的基本情况。④根据流入地的要求，及时录入流动人口的个案信息。⑤建立流动人口信息反馈网络，按要求将跨省流动人口计划生育信息提交给网站。

四、建章立制，夯实基础，规范流动人口计划生育管理

为了将流动人口计划生育管理常规化、程序化，该市针对流动人口朝出夕居，居无定

所, 不易管理的特点, 制定和完善一系列规章制度。

1. 档案管理制度。乡镇计划生育办和村(居)委会分别按要求建立《流动人口基本情况登记表》、《流入人口育龄妇女信息卡》和《流动人口计划生育情况统计表》, 实行“一人一卡, 人走卡动, 卡动账变, 动态管理”, 并纳入微机化管理;

2. “一证管多证”制度。公安、工商、建工、劳动、卫生等部门严格按照《中华人民共和国人口与计划生育法》、《流动人口计划生育工作管理办法》的要求, 认真履行职责, 对外出务工经商人员在办理其他证件时, 首先查验《流动人口婚育证明》, 否则就不予办理相关证件;

3. 合同管理制度。先后制发了《出租房屋流动人口管理合同书》和《建筑工地流动人

口计划生育管理合同书》, 明确规定签约当事人的义务和责任;

4. 审验证明制度。对流入人口查验其原籍地《婚育证明》, 对未持证流入的对象, 依法发出催办通知, 限期补办;

5. 坚持“三查”制度。该市把流动人口的“三查”工作做为了解妇女身体状况、杜绝违法生育的重要手段。每年年初, 在签订计划生育村民自治合同的时候, 都将流动人口“三查”作为一项重要条款写进, 并明确规定违约责任、查处程序;

6. “一分两计”责任追究制。坚持把流动人口管理工作与常住人口的管理一同规划, 一同部署, 一同落实。坚持把流动人口管理与党政领导、机关干部的联系村工作挂钩, 坚持季度考核, 并将考核结果进行排位。

[责任编辑 王树新]

(上接第 62 页)

农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有, 由村集体经济组织或村民委员会经营、管理。故城中村改造的任务是在尊重土地村民及其集体所有的前提下, 使其按照规划要求开发, 提高土地使用效益。政府对村土地的开发审批主要是审核其是否符合已获批准的规划, 即村集体对所属土地拥有相应的开发权, 拥有依据规划进行开发的权利, 对开发权的限制主要来自规划。

参考文献:

- [1] 房庆方等. 城中村: 从广东省我国城市化进程中遇到的政策问题. 城市规划, 1999, (9).
- [2] 敬东. “城市里的乡村”研究报告——经济发达地区城市中心区农村城市化进程的对策. 城市规划, 1999, (9).

- [3] 潘琼等. 异地城镇化: 欠发达城镇化的重要选择. 规划师, 2001, (10).
- [4] 杜杰. 都市里村庄的世纪抉择. 城市规划, 1999, (9).
- [5] 同 [1].
- [6] 薛力. 城市化背景下的“空心村”现象及其对策探讨. 城市规划, 2001, (6).
- [7] 同 [2].
- [8] 同 [2].
- [9] 建设部规划司. 建规(1997)8号《关于上报核定城市规模材料的要求的通知》, 1997, 5.
- [10] 浙江省人民政府. 关于《浙江省城市房屋拆迁管理实施细则》的规定, 1992, 4.
- [11] 张杰. 论以社区为基础的城市小规模改造. 城市规划汇刊, 1999, (3).
- [12] 新拆迁补偿标准掀起房价波澜. 每日商报, 2002-9-16.

[责任编辑 齐明珠]