

# 流动人口计划生育管理中的几个问题

## ——珠江三角洲调查归来的思考

中国人口报社理论部 李晓明

(北京 100044)

广东省计划生育委员会 杨道本 刘占峰

(广州市 510031)

早就听说广东省流动人口计划生育管理搞得比较好,去年笔者到流动人口比较集中的广东珠江三角洲地区进行了实地调查和采访,对他们管理流动人口计划生育的经验和做法有了初步认识,并且在与当地同志们的座谈中,得到了不少有益的启示。

改革开放以来,广东经济迅猛发展,大量以外向型为主的劳动和技术密集型产业以及第三产业迅速崛起,吸纳了大量劳动力,伴随着“民工潮”、“百万大军下江南”,广东这块改革开放的前沿阵地成为流动人口最为集中的地区。据统计,1995年广东省流动人口为1100万,其中外省籍人口大约占600多万,本省籍人口占近500万。这些流动人口有相当一部分集中在珠江三角洲地区。

珠江三角洲地区在流动人口计划生育管理方面,有两点给人留下深刻印象。一是面对庞大的流动人口数量和不断出现的新情况新问题,没有被困难所吓倒,而是发扬“敢为天下先”的精神,探索了一系列行之有效的管理办法和经验,为全国其它地方提供了借鉴;二是紧紧围绕改革开放和经济建设这个大局,开展流动人口计划生育管理,本着“管住、管好、管活”的原则,既有效地控制了计划外生育,又保持了经济社会的繁荣发展。

### 搞好流动人口计划生育管理的四个方面

流动人口计划生育管理究竟有没有规律可循?珠江三角洲地区的许多地方为什么流动人口计划生

育管理搞得比较好?他们的经验概括起来是四个方面,这四个方面的内容包含了流动人口计划生育管理的主要内容,是搞好流动人口计划生育管理的基础。

第一,开展流动人口计划生育管理必须切实转变观念,克服畏难消极情绪,象对待常住人口计划生育那样抓好流动人口的计划生育。开展流动人口管理之初一般存在着三种情绪:一是“怕”,二是“怨”,三是“难”,广东的同志从端正认识入手,转变了三个观念,一是正视流动人口对广东经济社会发展的积极作用,避免只从消极角度看待流动人口。二是克服“无关、难管、吃亏”论,增强责任感,树立自信心。三是要改变传统的思维模式,跳出就计划生育抓计划生育的狭隘意识,努力加强横向联合,与其它部门一起共同管好流动人口计划生育。对于流动人口管理中存在的具体困难,则要在党委、政府的领导下采取必要措施,逐步加以解决。

第二,必须把流动人口计划生育管理真正纳入当地人口与计划生育目标管理责任制,并层层落实到基层党政责任人,实行严格的监督考核制度。强调流动人口管理的责任首先是强化各级党政领导的责任,要充实镇、村、管理区和居委会这一级,把流动人口管理机构 and 队伍建到村上,在流动人口相对比较集中的地方,设立专门的人员,成立专门的班子,投入必要的经费,并及时加强指导和协调。广东流动人口计划生育抓得比较好的地区,有一条很重要的经验就是村、管理区这一级机构、人员比较充实,

流动人口管理的基础打得比较牢。此外,有必要在县(市)区一级设立流动人口计划生育考核评估委员会,负责定期检查、监督基层党政领导及有关部门和单位抓流动人口计生管理的落实情况,并将考评结果定期予以通报。

第三,必须建立和完善流动人口计划生育管理的运行机制,健全法规和制度,探索一条符合本地特点的管理路子。广东的实践证明,流动人口计划生育管理至少有两个特点可以把握。一是流动人口人户分离,婚育信息不易掌握,必须把住流动人口的流入关,建立各项档案,象管理户籍人口那样把流动人口置于管理的视线之内。二是流动人口有较强的流动性,但也具备相对稳定性,总有生产、生活的相对静止点,如果以流动人口所在的街道、工厂、工地、市场、村委会等相对静止点为单位,建立一个个定位管理责任区,明确责任人,落实各项管理措施,就可以把流动人口的大部分管住。

第四,必须采取有效的协调形式和措施,促进齐抓共管局面的形成,把各部门的支持、配合用制度的形式固定下来。流动人口计划生育管理是流动人口综合管理中的重要一环,只有政府各职能部门密切配合,整体联动,才能抓好。一方面,计划生育部门要避免唱独角戏,孤军奋战,应积极争取党政领导的支持;另一方面,党委政府也要积极出面组织协调,改变在齐抓共管中部门职责不清,配合不力,被动应付的局面。广东的做法是两条,一是各级党委政府在部署流动人口工作时,把流动人口计划生育工作结合进去,切实按照有关计划生育工作的部门分工职责,落实下去。对于配合不力的,及时检查督促,予以纠正。二是吸收计划生育部门参加流动人口综合治理协调机构,定期听取计划生育部门的汇报,总结交流经验,针对每个时期出现的新情况新问题,进行协商研究,采取有力措施加以解决。

### 建议在更大范围内统一流动人口计划生育证明

流动人口计划生育证管理是流动人口计划生育管理的一项基本制度,办理和查验证明是搞清流动人口婚育状况,实施相应管理的基础。多年以来,国家计划生育委员会一直十分重视流动人口计划生育证明的管理,不断加强这方面的工作。但从全国来看,对流动人口计划生育证明的管理还不太令人满

意。根据广东同志的反映,结合其它地方的情况,大概有这样几方面的问题。一是流动人口持证意识不强,无证或持有不合格证件的比例还较大。二是证件版本不统一,管理很不规范。三是证件不防伪,计划生育部门受假证明困扰严重。

鉴于计划生育证明在流动人口计划生育管理中的重要作用,加强流动人口计划生育管理必须从加强流动人口计划生育证明管理抓起。建议在全国范围内对流动人口计划生育证明开展一次清查整顿工作,包括证件的规范化程度,外出流动人口的持证率,计划生育部门的办证准确率以及政策法规的宣传普及率等。通过检查,及时总结交流经验,采取措施,解决目前存在的问题。对此,笔者提出几条建议如下:

第一,强化流动人口计划生育证明的统一性和权威性,建议首先在一省范围内统一流动人口计划生育证明,做到一省只流通一种版本;同时出台相应的管理规定,对证明的使用、发放和查验进行统一规范。这样做有几个好处,一是便于省际间的识别,二是便于从全省范围内对管理程序进行规范,三是便于进行防伪设计,杜绝假证。证明从内容到形式要尽量简明准确,便于操作,方便群众,最好遵循全国的统一要求,便于以后在全国范围内实行联网。目前,已有不少省在本省范围内统一了流动人口计划生育证明,但是各地情况发展不平衡,对于后进地区要进一步加强规范化管理,严格办证和查验程序,杜绝不合格证件的流通。

第二,要强化流出地在计划生育证明管理中的责任,把计划生育部门办证准确率,政策法规宣传普及率,流动人口持证率作为考核流出地流动人口计划生育管理的重要内容。

第三,流入地要建立以验证促发证的流动人口计划生育证明管理制度,严格按照国家《流动人口计划生育管理办法》规定的“一证管多证”的要求,与治安、劳动等部门共同把好流动人口计划生育证明的验证关,以验证促发证,提高持证率。

第四,建立奖惩处罚措施,对在办理流动人口计划生育证明过程中利用职权,营私舞弊的,要坚决予以查处;对于持有假证明或涂改证明提供假情况的流动人口本人,要批评教育,直到进行经济和行政处罚;对于制作和贩卖假证,牟取暴利,扰乱管理秩序

的,要坚决打击,依法给予刑事处罚。

广东在流动人口计划生育证明规范化管理方面起步较早。早在1991年1月广东就在全省统一了流动人口计划生育证明,实行“两证”制度:外出流动人口已婚的要持有《流动人口生育节育证》,未婚的要持有《流动人口未婚证》。“两证”制度在广东流动人口中几乎家喻户晓,人人皆知,广东本省籍人口的持证率也较高。随着流动人口管理工作的逐步深入,广东省对原有证件进行了调整,改“两证”为“一证”,减少管理环节,同时在内容和形式的设计上有利于计算机管理,有利于防伪。广东省宣布从1996年8月1日开始,换发统一的《广东省流动人口计划生育证明》,变“两证”为一证,设计内容更加简明、准确,采用了特殊纸张和防伪标记。换发新证的同时出台《流动人口计划生育证明管理规定》和《流动人口计划生育管理规范》,使流动人口计划生育管理向着制度化、规范化方向又迈进了一步。

### 从“一证否办”原则看部门间的配合

国家《流动人口计划生育管理办法》规定,流动人口现居住地的各有关部门应密切配合,共同把好流动人口的流入关。流动人口到达现居住地以后,应先到当地计划生育部门办理流动人口计划生育证明查验手续,在查验合格后方能办理其它手续。《办法》特别规定,流动人口现居住地的公安、劳动、工商等部门在为流动人口审批暂住证、务工许可证和营业执照等证件时,应当检查流动人口是否持有经当地计划生育部门审核过的流动人口计划生育证明,对持有合格证件者给予审批;对证件不合格者暂不予审批;同时,用人单位也不得录用。广东的同志把这个规定通俗地称为“一证否办”原则。

但是,这次在广东采访了解到“一证否办”原则在实施过程中遇到了一些难题。部分地方反映,由于一部分外来流动人口所持证件不合格,或者干脆没有证明,如果严格按照“一证否办”原则一刀切下去,将有很大部分流动人口不能留在当地,而由于管理上的原因,这些流动人口又不能马上离开当地;大量无证人员逗留在当地,给治安、劳动和工商部门管理带来很多问题。对此,各家意见不一,有的认为要严格按照“一证否办”原则执行,没有合格的计划生育证明,就是不能办理其它证件。当时正处于“严

打”时期,治安问题提到非常重要的位置,公安部门认为必须先办理暂住证再言其它。另外几个部门由于不能马上跟上管理,用人单位不能马上用工,也有一些意见。在这种情况下“一证否办”原则还能不能正常执行?这一规定是不是过时了?有些同志对此产生了疑问。

对于这一问题,大部分同志的意见是两条:一是“一证否办”的原则不能轻易动摇,它是流动人口计划生育管理的基础性规定,涉及到流动人口管理的基本制度,涉及到部门之间的职责分工,只能加强,不能削弱。二是既要保持政策的严肃性,又要注意执行政策的灵活性,制定政策的目的是为了更好地实施管理,不是为了束缚管理者的手脚,在坚持“一证否办”原则的前提下,可以灵活地开展工作。

对“一证否办”原则的不同认识,实际上反映了对于部门协调配合的态度问题。流动人口管理是一项综合性管理,需要治安、计划生育、劳动等几家部门共同配合才能完成。各部门在开展本行业的工作时,既要体现以我为中心,我的事情由我来办,同时又要注意兼顾对方利益,做到整体优化。如果以牺牲外部门利益为代价来迁就自身利益,这样就损害了整体性,最终也会损害到自身利益。采访中我们发现,在流动人口计划生育管理方面有一种整体优化的形式很值得推广,那就是建立外来流动人口管理办公室,由公安、劳动和计划生育部门联合办公,为流动人口计划生育验证,办理暂住证和劳务用工手续等提供“一条龙”服务。这种做法在流动人口相对比较集中的地方优点很多。它在管理上该分的分,该合的合,做到了整体优化,简化了办事程序,加强了协调,方便了群众,深受大家的欢迎。

顺德市北滘镇外来人口综合管理办公室就给我们留下深刻印象。该镇是一个工业镇,美的空调器厂就座落在这里,常住人口8万人,但外来流动人口最多时达到7万,流动人口管理的任务很重。该镇建立的流动人口综合办公室共有9人,由治安、劳动和计划生育三部门人员组成,每部门抽调二至三人,对查验计划生育证明,办理暂住证和劳动用工手续实行一条龙服务,各项费用一次收齐,几个章子一块敲上,工作效率非常高。办公室人员对三家业务彼此都很熟悉,遇到问题马上商量,很快就能拿出解决办法。三家把办理流动人口各项证件的业务合起

来,发挥了整体配合的优势,同时又不越权代管对方事务,保持了各自业务的独立性。他们在实践中很好地处理了“一证否办”原则的问题。据办公室负责人介绍说,如果按照“一证否办”原则一刀裁下去,只有三成的人能够留下,企业有意见,公安部门也有意见。这位负责人说,他们从1995年7月开始探索解决问题的办法。他们相信大部分流动人口不是为了计划外生育而来这里,没有合格的证明主要是对流动人口管理的规定还不太了解。综合办公室采取了交押金的办法来解决这个问题:对于计划生育证明查验不合格者,每人交150元押金,先办理暂住证和劳动用工手续,限定三个月内把证明办好。并把这一规定通知有关企业,由企业督促流动人口及时办理有关手续,逾期不办者,企业不能用工,而且要处以200至1000元的罚款。用这个办法解决了“一证否办”原则在实行中遇到的问题,稳定了流动人口的情绪,也使各个部门都感到满意。

### 出租屋管理——一种好的形式

租屋而居,是流动人口的一种重要生活方式。佛山市石湾区地处城乡结合部,常住人口不到14万,流动人口17万,这里是著名的佛山陶瓷的产地。与深圳、东莞等城市的流动人口不同,这里的外来人口以从事个体工商业为主,少部分进厂打工,他们大多分散居住在周围的居民管理区中。石湾区委区政府、计划生育委员会很早就认识到这一点,从1993年开始探索出租屋管理的经验,走出了一条流动人口综合管理之路。

我们在张槎镇和石湾镇看到,这里的出租屋给人面貌一新的感觉。每家出租屋的门楣上或院墙外都有一张醒目的蓝牌,上写“出租屋”几个字,并按照顺序编号,使人一目了然。走进出租屋内,在最显眼的位置都有一张类似工商执照的东西,那就是各镇统一发放的《出租屋经营许可证》,许可证上登记着房主姓名、可居住人数、出租期限等。与许可证同时上墙的,还有另外几项规定,如《出租屋管理暂行规定》、《外来人员治安管理规定》、《出租屋文明公约》等。规定要求租屋双方必须自觉遵守国家的有关法令,维护管理区的治安秩序,并在醒目的位置要求租屋双方必须自觉遵守当地的计划生育政策。我们访问了几家出租屋主和房客,他们对这种租屋方

式普遍感到比较安全,屋主和房客之间关系比较融洽。管理区对外来流动人口欢迎尊重,热情服务,主动帮助他们解决生产、经营和生活实际困难,使他们感到十分温暖。同时由于管理工作比较到位,流动人口对于如何办理和查验计划生育证明,何时进行查孕查环,如何办理暂住证和营业执照等,都比较清楚。

石湾区开展流动人口的出租屋管理,是在实践中逐步摸索出来的。一开始,他们是采取把流动人口集中起来,建立外来流动人口村的办法进行管理的。实践证明,这种形式并不可取,这些集中居住的外来人口村经常发生治安等方面问题。经过认真总结,认为还是让外来人口自愿选择居住条件比较好;同时也使当地有空闲房屋的群众受益。这也符合当地群众的要求。依托出租屋开展流动人口计划生育管理有两个好处,一是环境温馨,有人情味,租屋双方有安全感。二是把流动人口计划生育管理落到了基层。通过规范出租屋管理行为,把管理的责任放到了管理区这一级。管理区既是出租房屋的受益者,又是管理的责任者。区上对他们既提要求、压担子,又给他们必要的经费和人员保障,从1993年开始,每年拨款48万,给每个管理区专门配了一名专干,专管流动人口的计划生育工作。

石湾区以基层社区为依托,通过相关部门配合开展流动人口计划生育管理,体现了综合治理的思想,简便了手续,方便了群众,省去了乡镇政府及计生部门大量工作,确实不失为流动人口相对集中地区计划生育管理的一种有效办法。

以上是我们到珠江三角洲调查的所见所闻和体会所得。珠江三角洲地区的流动人口计划生育工作远非十全十美,各地工作发展还不平衡,还有许多困难和问题需要解决。至于说到经验,任何具体经验都有其产生的条件和不可避免的局限性,只可借鉴而决不可照抄照搬。珠江三角洲调查归来给我们最大的启示是,实践出真知。如果我们都像珠江三角洲地区那样,勇于在实践中积极探索,又善于总结自己的经验和虚心学习别人的经验,不拘泥于从已有的某种观念和模式出发去指导自己的工作,那么,我们在流动人口计划生育工作管理方面一定能够找到一条适合本地特点的管理路子。