

# 积极探索城市流动人口计划生育管理的新路子

卢爱华<sup>1</sup>, 郭海滨<sup>2</sup>

(1. 湖北省襄樊市樊城区计划生育委员会, 湖北 襄樊 441001;

2. 湖北省襄樊市计划生育委员会, 湖北 襄樊 441021)

**摘要:** 社区计划生育管理是当前城市计生工作的新课题。襄樊市樊城区依托社区, 积极建立流动人口计划生育管理社会联动机制, 健全群众工作体系, 实行科学管理, 优质服务, 依法行政, 走出了一条政府抓联动, 社区抓主动, 常住帮流动, 服务促管理的计划生育工作新路子。

**关键词:** 流动人口; 社区计划生育工作; 管理服务

**中图分类号:** C923    **文献标识码:** A    **文章编号:** 1000-4149(2002)05-0018-04

樊城区位于湖北省西北部, 居襄樊市区汉江中游北岸, 是鄂豫川陕的交通要塞, 素有“南船北马, 七省通衢”之称, 公路、铁路、水运、航空四位一体的交通网络形成了独特的地理优势, 是襄樊市的商贸、金融、信息、文化、交通中心。近年来, 襄樊市大力发展市场经济, 致力于大城市建设, 作为城市中心樊城区的流动人口大量增加, 有来自全国 20 多个省、市区的近 10 万流动人口在此务工经商。流动人口的到来为樊城区的经济繁荣注入了新的生机和活力, 同时也给计划生育管理工作带来新的问题。据统计, 这部分流动人口在育龄期年龄的占 80.16%, 是生育的旺盛期。他们居住分散, 流动性大, 范围广, 行业复杂, 管理难。传统计划生育的工作机制、管理方法已经不能适应市场经济的发展。面对城区流动人口计划生育工作的新形势和新特点, 这个区的各级领导转变思想, 理清思路, 开拓创新, 依托社区, 强化服务, 依法行政, 积极探索城市计划生育工作新方法, 在流动人口居住地——社区居委会中开展“一带五联三”工程, 在流动人口就业地——专业市场中开展

“八大服务”, 以服务促管理, 创造性地走出了一条政府抓联动, 服务抓主动, 常住管流动, 群众管群众的计划生育工作新路子, 有力地促进了流动人口计划生育管理。

一、找准切入点——建立社会联动机制是社区工作的坚实基础

计划生育是一个社会问题, 流动人口计划生育工作更是千头万绪, 涉及到社会的各个阶层, 各个部门和方方面面, 单纯依靠旧有的传统“条条为主, 条块结合”的行政制约为主的管理手段仍由计划生育部门去唱“独角戏”显得势单力薄, 工作效果不理想。实践证明, 社会性的工作必须依靠社会的力量, 只有发动群众, 发挥社会群体功能的作用, 把流动人口计划生育工作重担由一家挑变大家挑, 千斤重担, 社会分担, 联动治理, 流动人口计划生育管理就能变被动为主动, 工作也就会由难变易了。基于这个观点, 樊城区紧紧依靠社区组织, 整体联动, 群众参与, 八方联手, 健全了一整套新的流动人口计划生育工作机制。

收稿日期: 2001-08-13    修订日期: 2002-06-28

作者简介: 卢爱华(1957-), 女, 河南郑州人, 现任襄樊市樊城区计划生育委员会主任。

第一, 配备工作队伍, 整体联动抓合作。城市社区发展是现代社会的—种发展趋势, 樊城区抓住当前社区建设机遇, 把计划生育纳入社区建设规划, 成立了社区流动人口计划生育管理机构, 在社区公开选拔政治素质强、文化水平高, 有工作能力, 群众基础好, 热爱计划生育工作的同志担任流动人口计划生育工作, 每个社区配备 2~4 名人员, 全区配有计划生育专(兼)职人员 250 人。社区内开办了流动人口综合服务“窗口”。公安协管员与计生人员联合办公, 统一办证, 统一收费, 统一管理。同时区政府协调区文明办、工商、卫生等部门配合社区加强《流动人口婚育证明》的查验与管理服务工作, 并把此项工作作为创建评比文明社区、安全社区、卫生社区的一个—重要条件, 促进了社区流动人口计划生育工作的开展。

第二, 充实协会机构, 自我服务抓主动。结合城市流动人口量大、分散的特点, 樊城区各级计划生育协会充分发挥群众组织功能, 大胆创新, 在流动人口中广泛建立计划生育协会, 吸收流动人口中的老党员、老干部、老模范、老职工、老长辈、经营大户和计划生育积极分子为协会中心户, 组织群众开展计划生育自我管理, 带动群众帮助群众, 服务群众, 把计划生育行政管理与群众工作紧密相结合。短短两年, 全区流动人口计划生育协会蓬勃发展, 现已建成各类流动人口计生协会 205 个, 中心户(带头户)达到 5400 个, 会员总数达 21533 人。通过服务, 基层流动人口计划生育协会自身也发生了巨大变化, 实现了“三大转变”, 即由原来的协助计划生育行政部门搞管理转变为协会组织的自我管理; 由协助政府搞好宣传转变为会员之间的自我教育; 由帮助流动人口解决生活、生产中小困难转变全方位地开展系列优质服务。

第三, 强化工作网络, 细化责任抓具体。樊城区对流动人口计划生育工作实行“单位负责, 条条保证, 社区管理, 群众参与, 以块为主, 条块配合”的原则。社区对辖区内流动人口计划生育工作负责, 加强了企、事业单位的流动人口计划生育管理, 建立企业法定代表人计划生育责任制目标责任书。并在内部层层分解, 各单位与出租给流动人口公房的基层部门签订了计划生育合同书, 落实管理职能。同时各社区在居民区选拔群众志愿者, 建立了栋长、楼长、单元长计划生育责任制, 户外挂牌公示责任人各自的计划生育管理服务职责, 实行“包栋联户管重

点”, 将流动人口分为计生关心对象、—般工作对象、重点管理服务对象、放心对象, 进行归类建档, 明确重点, 分类开展管理与优质服务。对重点管理对象、租房户和人户分离等特殊人群签订计划生育管理合同, “抓重点、管—般、带关心”, 提高了管理服务—工作水平。

有了健全的流动人口计划生育工作机制, 形成了以社区为龙头, 居民群众为基础, 社区流动人口育龄妇女为主体, 社区成员共同参与, 共同管理的—社会联动格局, 减轻了计划生育行政部门的压力和管理难度。

二、选准着力点——健全群众工作体系是社区—工作的主要环节

生育问题是一个与个人利益直接相关的群众性—社会问题, 群众的事, 通过正确引导, 由群众自己去解决, 使少数人做多数人的工作变多数人做少数人的—工作不失为是一种好的工作方法。如何发挥群众的作用, 探索—条市场经济条件下流动人口计划生育工作的有效途径? 在同流动人口交往的过程中, 发现通过基层协会和流动人口协会中心户及常住人口中的德高望重的积极分子对流动人口进行帮扶管理, 通过“四生”优质服务, 为流动人口开展—贴心活动, 使流动人口视异乡为故乡, 提高实行计划生育的—自觉性和积极性, 从而充分发挥群众的计划生育“自我管理、自我教育、自我服务”的作用, 可以收到—事半功倍的效果。经过实践和探索, 通过社区计划生育协会在流动人口居住地实施“—带五联三”服务网络工程, 充分发挥了常住人口、中心户和社区居委会老党员、老干部、积极分子的威望和带头作用。通过各自的发动宣传, 带动 5 户中每一位亲友再联系 3 户—流动人口, 认真落实了流动人口计划生育宣传教育、—生育政策和管理责任, 并为帮带对象提供“生产、生活、生育、生殖健康”优质服务。为了确保“—带五联三”服务网络工程的进行, 他们采取了“—轮驱动”的—保障措施:

(—) 帮带活动。区计生协——街道办事处计生协——社区计生协——带头户(中心户)——帮带户—层层签订帮带服务合同, 层层明确工作目标, 级级—强化工作责任, 确保“—带五联三”工作落到实处。—几年来, 全区共建立“—带五联三”带头户 5600 户, 帮带—流动人口 37000 户。

(二) 宣传发动。他们充分利用广播、电视、报—刊、专栏、人口学校等宣传阵地, 采取座谈会、演—讲

会、文艺汇演、板报、专栏等人们喜闻乐见的形式，结合婚育新风进万家活动大力宣传国家《流动人口计划生育工作管理实施办法》，宣传“一带五联三”先进典型和经验。几年来，共举办座谈会 17 次，演讲会 6 次，文艺汇演 4 次，在流动人口集中的街道设立灯箱式宣传标语 1460 块，建立国策宣传街 16 条，办专栏 300 期（次），发放宣传品 11 万册，树立社会生育新风尚，形成了良好的计划生育工作氛围。

（三）利益驱动。在区委、区政府的重视支持下，他们制定了一套利益激励机制，规定凡参加“一带五联三”的流动人口可以享受同常住人口同等的独生子女保健费、节育手术补贴、失业保险，逐步实施享受城市居民最低生活保障、免费办理独生子女双保险等待遇，并实行“四个优先”。即优先办理暂住证，优先办理劳动务工手续，优先办理工商营业执照，优先安排子女入学入托。

（四）服务感动。社区基层计划生育协会将计划生育服务与社区服务有机结合起来，因地制宜地开办了家政服务中心、服装加工中心、快餐美食中心、家电维修中心、卫生服务中心、车辆清洁中心、幼儿园、托儿所、旅社等一系列配套服务网点，为流动人口提供生产、生活、生育、生殖健康服务。优质的服

务深深感动了流动人口，有力地促进了“一带五联三”工作的开展。

（五）典型推动。区每年开展“十佳计生协会”、“百优带头户”的评选表彰活动，先后有 44 个基层协会被授予“十佳计生协会”，289 个带头户被授予“百优带头户”。这些先进典型在全区引起了强烈的反响，吸引了越来越多的人关心、支持、参与到“一带五联三”网络中来。部分带头户的事迹在社会上传开后，已经成为全市的“明星”，有力地促进了城市计划生育工作的开展。

通过“一带五联三”工程，群众的直接参与和社会志愿者的无私奉献，使计划生育工作不再仅仅是计划生育部门的事，而是依靠社会广大群众的力量，使樊城区流动人口计划生育工作得到较好地落实。全区有 1290 对流动人口夫妇主动推迟了生育期，有 168 对夫妻自觉退回了二孩生育指标，流动人口计划生育工作一年跃上一个新台阶，走出了“常住管流动，群众带群众，服务促管理”的新路子。

三、看准落脚点——完善优质服务网络是社区工作的核心

管好流动人口必须要服务好流动人口，这是樊

城区在流动人口实际工作中总结的实践经验。他们确定了优质服务工作思路，即只要是符合政策有利于流动人口利益的事，尽可能去做到，只要流动人口提出某种服务需求的尽可能去满足。

樊城区是全市的商贸中心，全区现有专业商贸市场近 80 个，全市 60% 以上的流动人口在此务工经商。区计生委紧紧依托社区，主动协调社会方方面面的力量，积极为流动人口提供“八大系列服务”。

一是就业服务。市场计生协会为每一位欲进入市场经商的流动人口提供摊位，帮助做好租金及所需办理的各种证件等就业准备。为了解决流动人口货物运输、储存难等方面的问题，他们通过多方协调，先后开通了直达浙江义乌、河北白沟、福建石狮、武汉汉正街等全国各大商贸中心的班车专线 50 余条，在市场内增加了货物仓储所。二是信息服务。设置广播信息台，定期发送国内外各类商品供求信息，不定期请流动人口中的中心户和会员介绍经营经验和传播信息，帮助解决经营中的实际问题。目前，市场信息台已成为流动人口与全国各大商贸中心的桥梁和纽带，成为市场行情的窗口。三是电信服务。设立电信服务台，为流动人口提供报刊订阅、信函邮寄、包裹投递、汇兑、传真、上网、免费发送股市信息等各种服务。四是金融服务。请银行等金融机构到市场开办储蓄所，提供现金存取、转账、信贷和各种票证的汇兑支付业务。据不完全统计，各类金融机构在专业市场内共开设储蓄所 100 余个，为流动人口经营提供了便利的金融服务。五是法律服务。聘请律师担任常年法律顾问，免费提供法律知识咨询业务，调解流动人口之间的民事纠纷。代理各种民事、行政、经济、刑事诉讼，为流动人口生产经营保驾护航。六是入学入托服务。开办幼儿园、托儿所，帮助解决流动人口子女入学、入托困难问题。先后新办 18 个托儿所，21 个幼儿园，使 2120 多户流动人口的子女受到了良好的学前教育。多次与辖区 70 多所学校和幼儿园联系，每年可解决近千户流动人口子女入学入托等困难。七是生殖保健及医疗服务。设立社区卫生医疗室，定期组织已婚育龄妇女进行“三查两补一治疗”，两年来，先后有 18000 人（次）接受检查，2500 名育龄妇女的妇科病得到及时诊治。与 1800 余人建立了定期回访联系，围绕生育、节育、不育，为育龄群众提供避孕节育知情选择、婚前保健、新婚教育、孕前咨询、产前诊断、生殖保健技术和优生优育服务，年均服务人数近 6 万人（次）。设立“悄悄话”

服务室,免费提供优生、优育、优教知识服务。八是文化生活服务。成立社区文化活动室、人口学校,建立流动人口计划生育政策、知识、学习和文化娱乐阵地,丰富业余生活。加快流动人口公寓建设步伐,扩大现有流动人口公寓的规模。区先后募集资金1400多万元,预计可为1400户流动人口解决住户困难。同时,还利用多种渠道,积极帮助联系和租赁住房;设立快餐厅,提供便民快餐;设立茶水炉,免费提供茶水服务;设立家政服务中心,为流动人口提供买粮、买煤、换气、洗衣、看护老人和病人等各种家务和钟点工服务;设立娱乐中心,提供娱乐健身休闲场所,形成了吃、住、玩、乐为一体的系列服务网络。

在服务的过程中,樊城区摸清了流动人口的基本情况,及时建立了计划生育档案,全面推行“以场(居)建帐,以摊(门面房)建档,以人建卡”制度,做到人来建卡,人走卡迁的良性运转。

优质的服务,带动了计划生育工作的发展,不仅使流动人口计划生育工作好管了,而且为全区经济发展提供了良好的人口环境,推动了全区二、三产业的快速发展,第三产业实现税收占樊城区财政收入的比重达80%以上。

四、把握结合点——落实依法行政方略是社区工作的有力保证

流动人口是城市计划生育工作的重点和难点,既要管好,又要管活。坚持依法行政方略,严格执法、文明执法,依法管理好流动人口育龄人群计划生育,是维护社会稳定,贯彻落实计划生育基本国策的根本保证。近年来,樊城区进行了这方面的有益探索:首先,结合普法教育,加大宣传力度。实施计划生育依法管理,突出宣传教育为本,使群众真正理解和掌握,贯彻落实计划生育法律法规。引导他们把国家利益和家庭、个人利益很好地结合起来,逐步改变旧的婚育观念和习俗。近年来,他们结合全区的“三五”、“四五”普法活动,持之以恒地开展计划生育政策法规,自觉遵纪守法、尊重和维护群众实行计划

生育合法权益,不断增强常住人口和流动人口的法律意识、法制观念,营造依法管理计划生育的大环境。其二,注重宣传内容,丰富宣传形式。在计划生育法制宣传上,他们既讲求形式的多样性,又注重内容的实用性;注重对象的广泛性和知识的普及性,使计生政策、法律、法规进入千家万户。使干部真正懂法、护法,严格执法;群众积极学法、用法、自觉守法。其三,依法建章立制,民主合同管理。依据有关法律法规,樊城区修订完善了一系列规章制度,《计划生育行政执法公开制度》、《计划生育行政执法过错责任追究制度》、《计划生育行政执法检查监督制度》、《计划生育行政执法评议考核制度》等,将依法行政的内容纳入年终目标考核,对于出现严重违反“七不准”规定的单位实施计划生育“一票否决”。同时在社区结合“一带五联三”工程和楼、栋、单元长责任制,积极推行流动人口计划生育合同制,在甲、乙双方承担的计划生育权利与义务上坚持公平、公正、对等、统一的原则。这种双向制约,不仅规范了育龄群众的婚育行为,同时也利于克服干部在计划生育工作中随意性,严格依法行政,实行民主管理。目前,樊城区推行流动人口计划生育合同签订率已达88%以上。

科学和健全的机制加优质的服务必会带来良好的工作效应。樊城区在流动人口计划生育工作中摆正了管理与服务的关系;摆正了权利与义务的关系;摆正了依法行政与治民、爱民的关系,把握好这“三大关系”,找到了工作的真正结合点,以情感人,依法治理,从而使流动人口自觉地接受管理,服从管理。近两年来,樊城区流动人口婚育证明持证率达90%,验证率达88%,计划生育率达95%以上,连续三年被市委、市政府授予“全市计划生育先进集体”,他们的做法和经验在省市乃至全国得到推广,为促进“两个文明”发展,做出了贡献。

[责任编辑 王树新]