

整顿治理流动人口 超生现象的思考

马海根

(河南省三门峡市人口计生委, 河南 三门峡 472000)

摘要: 本文站在创建人口计生工作新机制的角度, 系统论述了整顿治理流动人口超生现象的思路和对策。首先, 明确指出了当前我国流动人口超生现象的表现和危害; 其次, 深刻分析了造成流动人口违法超生的原因和因素; 最后, 详细论述了有效控制流动人口违法超生现象的思路和举措。

关键词: 整顿; 流动人口; 超生

中图分类号: C923 文献标识码: A 文章编号: 1000- 4149 (2006) 04- 0033- 04

随着城乡之间人口流动的加快和流动队伍的壮大, 流动人口违法生育现象日显突出。当前, 在我国人口计生工作重心由过去单纯控制人口数量向稳定低生育水平, 提高人口素质方面转移之际, 如何有效控制流动人口违法生育现象的蔓延和扩展, 保证我国人口计生工作新机制的创建和实施? 笔者根据工作实践作一粗浅探析。

一、现象与后果

全国流动人口宁波会议资料显示: 截止2003年底, 我国流动人口已达1.4亿之多。其中15~30周岁的占同年龄组的70%; 35岁以下的约占80%; 流动人口违法生育约占各地计生总量的50%~80%。上述数据反映出当前我国流动人口的增长规模和违法生育现象的发展势头。同时也表明, 流动人口的主体是处在生育旺盛期的育龄人口, 是我们管理与服务的重点目标人群。实际上, 流动人口违法生育现象在近期表现的更为严重: 有些地方在近年来的违法生育对象中, 90%以上都是流动人口躲在外地抢生偷生的。而且大多数家庭都是远远

超过政策规定的子女数计划外出生, 有的多达6胎以上, 所以亦称违法超生。这些流动人口往往是有意躲避户籍地的管理, 寻找流入地管理薄弱的地方, 通过各种形式, 来达到超生子女目的的。

流动人口违法生育现象和表现形式多种多样。按婚姻状况粗划, 可分为婚内超生和婚外超生两种类型。再细分, 婚内超生又表现为异地务农型、异地居住型和人户分离型三种。婚外超生表现为非法同居型、婚外偷生型和再婚超生型三种。现简析如下:

1. 异地务农型。对象是一些普通农民, 从农村甲地流动到乙地, 靠租种土地并为当地村组干部无偿提供劳动为代价, 换取对其超生行为的庇护。遇到上级计生检查, 靠当地干部通风报信, 提前躲藏隐蔽, 防止被发现。这类对象虽占少数, 但因隐蔽性强, 生育环境稳定, 故超生数量较大。如农民李某流出到外地租种土地8年, 超生子女6胎。

2. 异地居住型。主要指部分群众以违法生育为目的流动到城市区的城乡结合部和隐蔽的地方居住, 靠打工和捡“破烂”为生。这是

收稿日期: 2005- 07- 20

作者简介: 马海根 (1959—), 男, 河南人, 现任三门峡市人口计生委流动办主任, 主要研究方向为人口与计划生育工作实践中的热点和焦点问题。

流动人口违法生育大军的主体。这类人由于生活动荡,环境艰苦,单个家庭超生数量不大,平均每家超生2~3个。但对于流动人口群体而言,由于数量多,规模大,其超生势头对我国低生育水平的稳定构成严重威胁。

3. 人户分离型。在前几年买户口农转非的热潮中,形成一部分隐性流动人口。表现为人在户走、人走户留、人户分离。这类人利用原居住地、现居住地、户籍地三不管的空挡,骗生偷生。群众若不发觉举报,计生部门则很难发现。如女工崔某生育2胎后将户口农转非到某市区,本人一直未到市区的新单位上班,而是从农村移居到原籍的县城居住,并采取冒名顶替手法,骗取计生结扎证明,在7年间又超生第3胎男孩和第4胎女孩。

4. 非法同居型。主要表现为已婚男性在流入地与当地或流入未婚女性长期同居婚外孕育的行为。对于已生育子女的男方和户籍地而言,已构成超生事实。这类现象随着青年外出流动速度的加快大有增长趋势。

5. 婚外偷生型。表现为已婚男性在户籍地周围与流入的单身女性或未婚女青年婚外同居并孕育子女的行为。主要是指某些私营企业主和有权势的干部生活腐化,包“二奶”、养“小蜜”现象。这些女性流入人口一般被安置居住在高档住宅区或私人别墅不易发现,所生子女相对于多子女的男方家庭,已属严重超生范围。

6. 再婚超生型。主要是指某些已婚男性在人口流动过程中不断更换流入地点,通过婚姻的解体、重组和配偶的连续更新来实现其生育男孩的目的。如已生育2个女孩离婚并未采取绝育措施的农民张某,为了生育男孩不被当地群众发现举报,流动到外地与另一未婚女子婚育第3胎女孩且再次离婚,又流往他处与第3个女子同居怀孕。如果不是前妻举报被查处,他将会沿着不生男孩不罢休的路子“坚定”地走下去。

流动人口违法生育现象给我国当前的人口计生工作和今后经济、环境的可持续发展造成了严重危害和不良后果。一是给当前人们的生育行为带来负面影响,让部分群众产生乘机效

仿念头,减弱和抵消了多年来我们旨在帮助群众转变生育观念的宣传教育效果。二是冲击了正常的人口生育秩序,加速了人口过快增长势头,干扰了各级政府对人口计划目标的落实,影响了国家对人口数量的控制和低生育水平的保持。三是阻碍了我国人口计生工作重心转移的进程,延缓了人口计生工作新机制的创建速度,影响了我国人口和谐社会的构建步伐。四是制约了人口素质的提高。流动超生的子女在躲藏惧怕的环境中生存,容易产生心理畸形。加上营养不良,学习教育落后,影响孩子的全面成长发育。五是直接影响出生人口性别比升高。管理漏洞使流动人口容易进行胎儿性别非法鉴定和选择性别人工终止妊娠,导致男女性别比例失调,危及人口安全,对经济发展和社会稳定严重不利。六是给家庭造成沉重经济负担,影响小康家庭建设步伐。同时给未来社会埋下隐患,增加子女就学和社会就业压力,对人口、经济、社会的协调发展和中华民族的兴旺发达均产生不良影响。

二、问题与原因

流动人口违法生育现象暴露出我国人口计生工作中的一系列问题。在当前稳定低生育水平,创新工作机制的新形势下,为何流动人口违法生育现象却呈上升趋势?原因和因素是多方面的。从流动人口方面讲,还有部分群众没有彻底摆脱“多子多福、无后为大”和“重男轻女”等旧传统观念的束缚;从社会角度看,出于经济利益关系,有些单位和群众如房屋开发商、楼房业主、出租屋房东对流动人口超生现象有同情心理和庇护作用。从管理与服务方面分析,主要存在以下问题:

1. 各级领导和管理部门对流动人口重要性的认识有偏差

一是在管理重心上认识不到位。总认为常住人口是计生管理服务的主体,流动人口只占少数,出现点问题无碍大局。因而在指导思想、经费投入和考核机制等方面对流动人口有所忽视。基层管理部门也因为流动人口在总体工作中所占考核分值太小,因而不得不放弃在这方面投入过多精力。二是在管理对象上认识

有偏差。国家流动人口计生管理新办法颁布后，有些省份将已婚育龄妇女强调作为新时期流动人口重点管理对象。结果有些地方在布置工作和调研考核时，只抓重点对象。将一般普通对象一未婚男女和已婚男性放松不管。他们没有认识到，一般对象和重点对象是一个密切联系、相互影响、不断变化的综合管理整体，离开了一般对象的日常管理与服务，其重点对象也绝对不可能管住管好。正是由于领导认识的误差，导致一般对象的管理服务落空，造成流动人口底数不清，办证率低下，为违法生育埋下隐患。

2. 齐抓共管、综合治理流动人口计生工作的格局没有真正形成

首先是齐抓共管的责任没有落实。从国家到省市以下没有形成一个统一协调各职能部门政策法规性文件。公安、工商等部门在流动人口计生工作方面的责任、权利和义务如流动人口独生子女费落实、管理失误的责任追究等内容没有得到具体正式的明确。齐抓共管流动人口计生工作的任务没有列入各职能部门的责任目标，相反，有些部门的行业政策与流动人口有关计生政策相矛盾、相抵触。有关部门只按照本行业的上级规定履行行业职责。对流动人口计划生育管理任务没有压力和动力。实际上流动人口计生工作仍然是人口计生部门一家在孤军奋战。

其次是综合治理的措施没有到位。流动人口计生工作要求在党委政府领导下采取政治的、经济的、法律的、行政的各项措施进行综合治理。但在现实中由于重视程度不够，奖惩机制不健全，责任追究制度不落实，处罚力度不到位等因素，造成流动人口管理失控的单位和个人得不到责任追究，纵容包庇流动人口对象的家庭和成员得不到惩处，流动人口违法生育者逍遥法外。一些地方流动人口计生管理混乱局面得不到及时有效治理。

3. 户籍地和现居住地管理服务不到位

国家流动人口计生管理新办法明确规定，流动人口计生工作由户籍地和现居住地共同管理，以现居住地管理为主。但在现实中户籍地和现居住地并没有按照要求履行好各自的职

责。主要表现在两个方面：

首先是相互配合意识不强，双方管理服务脱节。户籍地将流动人口管理视为现居住地的责任，推向对方。有的地方甚至提前收缴计生罚款，纵容管理对象到流入地任意超生。对自己应该履行的清查办证等职责没有很好发挥，给现居住地的管理增加了困难。现居住地则把流入人口视为户籍地推来的“包袱”，当作临时管理对象，能推则推，能赶则赶，不能做到与常住人口同管理同服务。对户籍地主动前来跟踪查询流出重点对象不理睬、不配合，致使流入人口乘机超生。

其次是对流动人口维权服务意识不强，管理服务手段缺失或滞后。一是上门登记、访问排查不深入、不及时，造成双方流动人口底数不清，盲目决策和管理服务滞后；二是没有主动深入群众，了解流动人口疾苦，为他们排忧解难，而是将其作为管理对象对待，坐等群众上门。群众应该享受的独生子女奖励和报销四项手术费用迟迟得不到落实，要求寄回证明的流出对象回乡康检等，使流动人口的合法权益受到侵害，加剧了群众与管理部门的对立情绪，影响了流动人口计生管理服务效果。

三、思路与对策

1. 提高认识，加强对流动人口计生工作的领导

各级领导要保持清醒头脑，进一步提高加强流动人口计生工作重要性的认识。重视流动人口违法生育后果和危害，增强解决流动人口违法生育问题的紧迫感，切实将流动人口提到与常住人口同等重要的位置来对待。首先要加大人力、财力等方面的投入，使流动人口计生管理服务得到人员、经费各方面的保证。其次要加大对流动人口计生工作的考核力度，要像考核常住人口那样提高流动人口的考核比重，引导各级政府对流动人口计生工作的高度重视。要通过提高流动人口的考核分值和调整一般对象与重点对象的分值比例，来调动基层管理部门的积极性，达到让流动人口各类对象都满意的管理服务效果。

2. 加大流动人口计生工作齐抓共管力度

首先由国家主持召开一个流动人口综合协调座谈会，计生、公安、工商、卫生等牵涉流动人口业务的职能部门共同参与，统一认识，强化流动人口全国一盘棋思想。将流动人口计划生育、社会治安等内容作为各职能部门的份内工作，形成流动人口各项工作由业务部门主抓，其他部门配合，同心协力，齐抓共管的格局。同时要形成一个对各部门有制约推动力、对流动人口有协调统一权、行业政策与流动人口计生政策相一致的政策性文件，将流动人口计划生育管理、社会治安综合治理等内容列入各职能部门的公共责任目标。第三要加强对各部门及所辖系统公共责任目标的考核力度。实行各级政府与各行业部门交叉考核相结合的办法。行业部门考核以本职业务工作为主，公共责任目标为辅。各级政府兼顾业务工作考察，以考核公共责任目标落实情况为主。通过考核和奖惩，增加各职能部门的动力和压力，提高各行各业齐抓共管流动人口计生工作的积极性。

3. 严格落实流动人口 违法生育综合治理措施

一是实行流动人口违法生育有奖举报办法。要进行大张旗鼓宣传，在全社会树立举报光荣，包庇可耻的新风尚，号召群众民主监督、民主管理流动人口计划生育工作。同时提高奖金数量，调动群众举报积极性，鼓励人民群众发扬民主权利，依法举报流动人口违法生育现象。

二是加大对流动人口违法生育行为的惩处力度。对流动人口违法生育情节严重者要进行从严从重惩处，要采取政治、经济、行政、法律多管齐下的办法，进行处理，达到“惩处一人，教育一群”的效果，维护人口计生政策法规的严肃性。同时要对流动人口违法生育对象所居住的房东、业主、开发商等单位和个人进行责任追究和相应处罚，要根据情节轻重分别采取吊销营业执照、取消年底分红，没收租房许可证、罚款等和其他党政纪处分，打击其对流动人口违法生育现象的漏管和包庇行为。对流动人口所在区域的各级党政部门和企事业单位要进行通报批评或黄牌警告，以引起重视。

情节严重、造成恶劣后果者将实行计划生育“一票否决”，并追究有关领导和责任人的责任。

4. 提高流动人口 管理服务质量

首先要坚持经常性的上门登记访查服务制度。特别是要加重对封闭住宅区和高档别墅区的访查服务。通过深入群众访问了解，掌握辖区流动人口的数量、结构、分布和去向，为进一步向流动人口实施管理服务奠定基础。同时，户籍地与现居住地要利用信息平台及时交流反馈流动人口访查信息，互相支持，密切配合，最大限度保证做到每一位流动人口不脱管、不漏管。对访查了解到应办未办流动人口婚育证明、应作未作“四项手术”的流动人口对象，要积极协助帮其办理有关手续并送证上门，说服动员其落实四项节育手术，将违法生育苗头化解于萌芽状态。

第二，狠抓流动人口源头——户籍地的管理与服务。重点把好“三关”：一是把好流出已婚育龄妇女定期康检关，保证做到不漏人、不漏次。在流出前要宣传教育群众按时到流入地计生技术部门参加康检并及时寄回规范康检证明，不得无故要求群众再回原籍康检。对于失去联系的流出对象，要协助现居住地跟踪查找，尽快纳入当地管理。二是把好未婚男女的年度查验关，看婚育情况是否有变化。三是把好已婚男性的不定期审验关，看是否有婚外孕育现象发生。尤其是对一些私营企业主和经济大款户，要进行实地暗访和上门了解相结合，确切掌握实情。同时，要在实行计划生育村民自治基础上，通过制订村规民约、签定协议合同等手段来相互监督和自我约束流出人口的计生行为。流出普通对象——未婚男女和已婚男性，要与村里签定流动人口计生协议书，明确规定与村里定期联系的时间、地点和内容；重点对象——已婚育龄妇女要与村里签定计生合同书，规定按时康检和寄回规范证明的时间等，并同时向村里交纳一定数量的签约保证金。

第三，优化现居住地的管理与服务。一是向流入人口开展送温暖献爱心活动。要让流入人口同常住人口一样享受各种（下转第28页）

某些部门的利益和通行的原则，使得现在以各地计生委为主的组织管理机构力不从心，一些地方措施很难落实到位；在市场经济较为发达的浙江省，经济组织形式多样化，尤其是个体户、私营企业、合资企业、独资企业数量多，一些企业职工独生子女奖励费较难落实，而计划生育部门又缺少督促、制约的依据和办法；上学、就业、招工等优惠措施，有关职能部门若持有异义，各种优待不能成为普惠制而成了纸上谈兵。因此，要确保利益导向政策有效落实，有些政策必须上升到省级政府层面，赋予法律效力。

其三，利益导向政策多而散，缺乏系统性。由于政策层面比较低，出现利益导向政策多而散的现象，存在政出多头、项目繁琐、缺乏整体性和系统性。从政策出台的主体看，有县（市、区）党委、政府以及办公室发文的，有计生局、计生协发文的，有计生和卫生、教育、民政等部门联合发文的，还有的是乡镇、街道出台政策的。从农村享受对象看，有独生

子女家庭、双农独女户、双农独子户、计划生育特困家庭、独生子女死亡家庭、独生子女父母死亡家庭、独生子女伤残家庭、计划生育手术后遗症人员，还有城镇独生子女低保户、农村双女结扎户及其中的低保户。从教育的优先优惠内容看，有中考加分的、减免学杂费的、考取中专、重点大学给予学费补助的、对高考前五名或前三名给予奖励的。繁多种类的政策，既不利利益导向机制建设整体推进，群众也难以知情，从而影响实施的效果。

参考文献：

- [1] 李竞能. 当代西方人口学说. 山西人民出版社, 1992.
- [2] 田雪原. 论孩子社会附加成本——效益. 中国人口年鉴 1993. 北京: 经济管理出版社, 1993.
- [3] 《人口研究》编辑部. 综合改革: 且将来路看前程. 人口研究, 2004, (5).
- [4] 浙江省人口与计划生育条例, 北京: 中国人口出版社, 2002.

[责任编辑 王树新]

(上接第 36 页)

优惠待遇，如免费康检、免费四项手术、免费提供就业信息和岗前培训等。主动上门为其解决子女入托、入学、工资拖欠、困难救助等切身生活问题，让流动人口感受到当地的温暖和关爱，自觉自愿地配合现居住地的人口计生工作。二是开展城乡结合部计划生育文明村庄创建活动。要向广大房东、业主和流动人口进行“我为城市增光，不给城市抹脏”，“我为当地奉献，不给当地添乱”的宣传教育。要通过颁发租房许可证、村（居）委与房东——房东与租户计生合同的互签、计生文明院落——文明村组的评比与奖励等措施手段，培养引导辖区群众自觉自愿投入到民主监督、民主管理人口

计生工作中来。要将城乡结合部这个昔日流动人口违法超生的“避风港”和“防空洞”，逐步变成计划生育村民自治的文明窗口和先进“亮点”。三是建立各种流动人口协会。要根据流动人口相对集中的各种场所如商贸市场区、建筑工地、城乡结合部租住区等分别由工商、城建、村（居）委等单位牵头成立流动人口工商协会、建筑协会和其他协会，形成一种行业牵头、计生部门指导、流动人口参与的工作新机制。通过流动人口协会的有效活动，实现流动人口自我教育、自我监督、自我管理、自我服务的良好效果。

[责任编辑 王树新]