

对流动人口属地化管理现状的调查与思考

黄宇凤

(江西省新余市人口和计划生育委员会, 江西 新余 338000)

摘要: 本文通过样本点调查的手法, 联系实际分析流动人口属地化管理先天不足的机制缺陷和属地化管理带来诸多负面效应的严峻后果, 提出了统一权责利, 强化对属地化管理的考核问责, 还管理权于户籍地, 让户籍地参与现居住地的实质性管理, 消除属地化管理所面临的尴尬局面的思路与对策。

关键词: 属地化管理; 计划生育管理; 流动人口

中图分类号: D631.42 摇摇文献标识码: A 摇摇文章编号: 1000-4149 (2010) 04-0094-03

摇摇流动人口的计划生育管理与服务, 因为利益驱动而成为长期争论的话题。因为属地化管理的观点代表着城市化发展方向, 赢得了高层决策者的支持。然而, 属地化管理的体制与模式忽略了计划生育管理与服务工作的根本源头, 忽略了属地化管理的单边性与虚浮性, 正面临日益削弱流动人口计划生育管理与服务的功能和绩效, 导致生育水平反弹、出生性别比偏高的尴尬局面。

一、流动人口属地化管理面临的尴尬

流动人口的计划生育属地化管理, 由于无法实施实质性的管理与服务, 不可避免地增加了政策外生育、出生性别比居高不下和整体工作水平下降的尴尬。

1. 属地化管理模式的先天不足

单边的流动人口属地化管理, 是不与管理对象相识、不了解对象实情、缺乏管理力量支撑和难以量化考核的雏形管理模式。仓促推行这种不完善、不成熟的管理模式, 难免会出现管理与服务失实、失真和难到位的局面。

(1) 管理与服务不知情。在流动人口计划生育管理与服务实践中, 长期推行并行之有效的流出地和流入地双重管理与服务的模式, 在2005年之后逐渐走向由现居住地包揽的单边化管理, 在2007年1月24日国家人口计生委颁发《关于切实加强流动人口计划生育工作的意见》之后, 流动人口的计划生育管理与服务就彻底排除了户籍地的知情管理, 使属地化管理完全处于人员不认识, 个人的身体状况不清楚, 所采取的避孕措施与效果不了解, 生育意愿不知情的盲目状态。2007年3月27日国家人口计生委办公厅又颁发了《关于改革〈流动人口婚育证明〉及相关管理工作的通知》, “流动人口婚育证明”的有效期由1年延长到了3年, 流出人口只要拿到一份“流动人口婚育证明”就可以摆脱户籍地计生部门3年的管理与服务。这样的属地化管理模式, 改变了流动人口计划生育管理与服务的原有秩序。

(2) 管理与服务力不从心。任何一级计划生育行政管理与技术服务机构的规模、职数

收稿日期: 2009-05-14

作者简介: 黄宇凤 (1972-), 女, 江西高安人, 江西省新余市人口计生委流动人口管理办公室副主任, 研究方向为流动人口属地化管理。

都与当地的人口规模相匹配，而且都由同级政府的编委严格掌控。这就决定了计划生育行政管理与技术服务的工作容量，尤其是计划生育技术服务机构的规模、人员职数、技术装备、工作经费和服务职能，都难以应对流动人口群体，满足庞大流动人口群体的服务需求。由此，便出现了自收自支、自谋生路的流动人口管理与服务机构，难免会使这些机构成为利益驱动下的以收费为目的的创收型机构。

(3) 绩效考核难以量化。目前，流动人口新生儿的户籍登记与管理都在户籍地，因此，流动人口的政策外生育和因选择胎儿性别所导致的出生性别比偏高等主要指标都反映在户籍地，没有与属地化管理的考核直接挂钩。尽管人口计生系统的出生统计设有流动人口出生的项目，但由于流动人口考虑到户籍所在地的人均经济水平更低，征收社会抚养费的标准更低的情况，所以都会到户籍所在地申报出生。因此，属地化管理与服务，几乎没有流动人口政策外生育和出生性别结构的实质性考核与问责。

(4) 管理与服务对象的身份真假难分。一个城市拥有几百万流动人口，一个县、区拥有上百万流动人口，一个街道、乡镇拥有几十万流动人口，实施属地化管理与服务的工作人员确实无法认识那么多的人，无法了解和掌握每个人的真实情况。这就会在管理与服务中出现服务对象的假冒现象。单边的属地化管理与服务无疑会缺乏真实性与准确性。

(5) 寄回的环孕检证明虚实难辨。由于在异地接受环孕检，育龄群众做假的余地大、途径多。有的请人冒名顶替接受环孕检查；可以花钱购买假的环孕检证明，甚至能够一次性买到多人、多个季度的环孕检证明，而且假证明的仿真性极高。环孕检证明造假已经到了泛滥成灾的地步。

2. 属地化管理带来的新问题

流动人口计划生育管理与服务不到位，带来了育龄人群假流出，给政策外生育带来了政策空档，为选择胎儿性别提供了诸多机会。

(1) “流动人口婚育证明”成了假流动的通行证。由于属地化管理存在漏洞，那些待孕

待生的育龄群众，便纷纷领取“流动人口婚育证明”，成为流动人口，摆脱了户籍地的计划生育管理。实际上这些假的流出人口并不是出去务工经商，而是为了摆脱户籍地的管理到外地实施政策外生育或选择胎儿性别。

笔者近期随机抽取五个乡镇进行生育情况调查，五个样本点 2008 年共发生计划外生育 111 例，占出生人口总数的 8%，其中流出人口的计划外生育有 82 例，占政策外生育的 73.9%，其中以假环孕检证明骗取超生的有 69 例，占政策外生育的 62.2%。可见，流动人口利用属地化管理的政策缺陷实施政策外生育，成了农村政策外生育的主要途径。

(2) 属地化管理为选择胎儿性别提供了诸多机会。选择胎儿性别最关键的前提就是摆脱户籍地的管理，而流动人口属地化管理模式就恰恰为其提供了诸多机会。有选择胎儿性别意愿的育龄群众，只要开一份假“流动人口婚育证明”，就能有 3 年摆脱户籍地管理，赢得选择胎儿性别的时间与空间。

新婚夫妇可以外出选择胎儿性别。在属地化管理的便利条件下，新婚夫妇先开出“流动人口婚育证明”然后外出打工，每个季度寄回一张“有环无孕”或“无环无孕”的孕检假证明就可以在外地实施胎儿性别选择了。性别鉴定如果是男性胎儿，便回户籍地领证生育。还有未婚恋人也超前仿效，如是男性胎儿便回户籍地办理结婚登记和领证生育。属地化管理为他们提供了选择胎儿性别的诸多便利条件。此外生 2 孩夫妇到了间隔期领证取环之后同样可以效仿新婚夫妇的做法到外地选择胎儿性别。

笔者对 5 个样本点生育情况的调查，证明了流出人口实施生育性别选择现象的严重性。2008 年 5 个样本点共出生人口 1230 人，总出生性别比为 111.63。其中流出人口在外生育或在外怀孕后回乡生育的有 261 人，占总出生人数的 21.22%，其中，男孩 156 人，女孩 105 人，性别比为 148.57，远远高于在户籍地出生人口的性别比。流动人口新生儿出生性别比严重偏高是导致整体出生性别比偏高的主要原因。摇摇

二、消除外流人口生育问题的对策

克服单边属地化管理模式的弊端，消除属地化管理所带来的尴尬，应提上人口和计划生育宏观决策的日程。对此笔者提出如下建议。

1. 统一权责利，强化对属地化管理的考核问责

流动人口的计划生育管理与服务，是一项高难度的工作，既要顺应城市化的发展方向，又要遵循人口计生工作的自身规律，注重权责利的统一与对等。要推行流动人口属地化管理，就必须建立和完善权责利统一的流动人口计划生育管理与服务的考核评估体系。把全国各地流动人口跨省出示的假环孕检证明、政策外生育选择胎儿性别的地点与人数汇总上报国家人口计生委，国家人口计生委再参考上述3项指标的数额，综合评估各省、市、自治区的人口计生工作的整体水平。切实把流动人口出示假环孕检证明、政策外生育和选择胎儿性别的结果纳入现居住地的考核指标与问责项目，让属地化管理落到实处，担起实责。

2. 还管理权于户籍地，充分发挥户籍地的知情管理作用

就流动人口的计划生育管理与服务来说，户籍地的知情管理与服务是基础和关键，在任何时候、任何情况下，户籍地的知情管理与服务是不可或缺、不可替代的，应充分发挥户籍地的知情管理与服务作用。

(1) 发挥户籍地管理的原动力。就目前来看，流动人口政策外生育的数量、出生人口性别比偏高的数据都由户籍地统计上报，直接影响户籍地的计划生育整体工作水平，流动人口所发生的每一例政策外生育和每实施一例胎儿性别选择，都与户籍地的计划生育目标管理与考核评估结果直接挂钩。户籍地的管理与服务具有强烈的责任感与紧迫感，其管理与服务自然也都是落到实处的。因此，完善属地化管理与服务体制，提高属地化管理与服务水平，必须发挥户籍地管理与服务的原动力，与户籍地的知情管理和服务相结合。

(2) 依靠户籍地的知情管理防止造假。

户籍地的知情管理与服务，主要体现在以下4个方面：①户籍地的管理与服务人员熟悉每一个服务对象，不会出现冒名顶替现象，可从源头上杜绝环孕检证明造假现象。②通过户籍地管理与服务机构早预告、早通知和家属电话转告等方式，流动人口能够提前知晓户籍地开展技术服务的地点与时间。户籍地的上门流动服务，能够大幅度扩大管理与服务的覆盖面。③户籍地的管理与服务人员了解每个流动人员的生育情况、生育意愿、健康情况、使用避孕措施的禁忌情况以及实施违法生育的动向，有利于有的放矢的管理与服务。④通过户籍地的直接管理与服务可以知晓流出人口的真实性和其流动的去向，有效杜绝假流出现象，从源头上避免政策外生育和选择胎儿性别现象。

(3) 完善户籍地的管理与服务机制。户籍地的流动人口管理与服务机制不完善，特别是收费过高，流动人口反映最强烈，也是导致单边属地化管理模式仓促出台和强制推行的直接原因之一。因此，要加快完善户籍地流动人口管理与服务机制。第一，推行免费服务。要突出人本理念、服务理念，开展免费服务、关爱服务，户籍地计生部门到流动人口比较集中的现居住地参与属地化管理与服务，所需费用一律由户籍地的公共财政买单，不得向育龄群众收取任何费用。第二，推知情服务。每年两次流动上门服务的时间、地点、服务项目、注意事项，都要尽早告知每个流出人口，并开展诚信服务。第三，要与所在地联手开展服务。在户籍地与现居住地计划生育管理与服务机构共同商定的基础上，现居住地的计生管理与服务机构要提供服务场所、服务设施，预先通知当地所有的行政、事业和企业单位，并通过他们提前告知所属户籍地的流动人口，联手开展互动服务。第四，要开展综合服务。在上门开展流动服务中，必须为群众提供避孕药具，提供生殖道感染的检查、诊断与治疗等干预服务，以此来增强管理与服务的吸引力。

[责任编辑 摇肖周燕]