

## 浅谈加强城市区“新群体”计划生育管理

孙奕

(湖南省岳阳市计划生育委员会, 湖南 岳阳 414000)

**摘要:** 随着国有企业体制改革不断深化和市场经济的发展, 城市区破产企业中下岗、失业、辞职、协议解除劳动关系的职工形成了一个新的群体。对于这些人的计划生育管理, 存在着一定困难。主要是企业破产后, 管理责任主体难明确; 人员下岗、失业后, 居住分散管理难到位; 下岗、失业人员心理上不平衡, 具体措施难落实。以往一直实行的“条块结合, 块块为主”的“属地管理”原则, 并不能完全适应目前城市区的新情况。因此, 必须认真研究对这个“新群体”落实计划生育管理的具体措施。从这个角度出发, 本文对落实城市区特殊人群的计划生育管理进行了一些有益的探索。

**关键词:** 城市区; 下岗失业人群; 计划生育管理

**中图分类号:** C923   **文献标识码:** A   **文章编号:** 1000-4149(2004)05-0028-03

随着国有企业体制改革不断深化和市场经济的发展, 城市区人口中出现了一个新群体, 这就是破产企业中下岗、失业、辞职、协议解除劳动关系的职工。以前, 这些人的社会事务包括计划生育管理, 都由所属单位负责。现在, 这部分人从单位游离出来, 由原来的“单位人”变成了“社会人”。就岳阳市来说, 据不完全统计, 目前属于这类群体的人口约8万人, 占城区常住人口15%左右。从计划生育管理的角度看, 这个新群体有几个明显的特点。一是女性多。如破产的经编厂、麻纺厂等大企业和商业系统下岗、失业职工, 绝大多数是女工。二是处于生育旺盛年龄阶段的妇女多。在企业改制或破产过程中, 符合退休条件的一般都办了退休手续, 没有达到退休年龄的多在30岁左右。三是用工具避孕的多。在以往城市区计划生育管理中, 并没有明确要求育龄妇女采取上环或结扎的方式避孕, 使用工具避孕的占90%以上。因此导致第四个特点, 即计划外怀孕和生育的隐患大。岳阳市城区自2000年以来, 在这个群体中每年都有计划外出生, 对城市区计划生育环境带来严重的负面影响。

从强化计划生育管理角度出发, 近年来岳阳市城区在对这个新群体计划生育管理方面做了不少工作。实践证明, 要落实对城市区这个新群体的计划生育管理, 目前难点有三。第一, 管理责任主体难明确。企业改制或者破产后, 一种是企业完全解体, 人员解散, 原来的法人已经不存在, 职工流向社会。如市经编厂、市磁厂。另一种是企业破产后资产重组, 组成新的企业, 原来的法人也不存在。新的企业虽然接纳了一部分原来的职工, 但是多数原企业的职工失业后流向社会。如原“红日机械厂”, 这是一个国营大企业, 破产后重组为“金秋红日公司”, 吸纳了原企业的部分员工, 但有3000名职工因企业破产失业。还有一种是企业正在破产过程中, 暂时有

收稿日期: 2004-01-06

作者简介: 孙奕, 女, 现任岳阳市计生委办公室主任。

一个留守的班子，但是由于经费等问题，也无法落实对原有职工的社会事务特别是计划生育管理。第二，人员居住分散难管理。一种是大型国有企业，原有集中的家属区，企业破产后，失业职工为谋求生计，各自利用专长或关系外出务工经商，居无定所，比农村外出人口还难以落实管理。另一种是企业原来没有集中的家属区，职工分散居住在全城各处。濒临破产的市包装总厂是个只有 167 名职工的国有小厂，在厂内居住的有 16 户 27 人，其他 140 名职工分别居住在全城各个角落，有一部分职工的具体住处，甚至现在留守的几名负责人都不清楚。一旦留守班子解散，除了职工来找政府，否则政府无法找到这些职工。在这种情况下，确实很难落实计划生育管理。第三，管理对象的工作难落实。从目前情况看，这个群体是眼下经济最困难、生活最没有保障的人群。人一旦失去了原来比较稳定的生活环境，就会感到没有安全感，往往容易激动，产生不正常的心理。我们还注意到，计划经济时期形成的优越感，使这个群体还有一种“面子观念”。比如一对农村夫妻进城，租住一间地下室，白天在街头捡破烂或者擦皮鞋，都会生活得自在。但是城区的这个“新群体”一般不愿意这样生活，他们还没有完全适应这种新的变化了的形势。他们有太多的埋怨，他们的心理不平衡，他们还在等待和观望。因此要他们落实避孕措施或者落实补救手术，要比在农村做同样的工作难度更大。2003 年岳阳市物资部门一个下岗女工计划外怀孕，从区、街道计划生育部门到整个计委系统，领导层层出动，安排大批人员寻找孕妇，做思想工作，答应孕妇提出的条件，还安排专人在引产期间护理等等，经费支出达好几万元。如果所有下岗职工都这样，计划生育工作将不可能坚持下去。

随着市场经济的进一步发展，可以预计，城市区这个“新群体”的人口会经常性保持一定规模。虽然通过“再就业”工程，一部分下岗、失业人员重新找到了工作，但是同时又会出现新的失业人口。因此，必须形成一种对失业人口落实计划生育管理的新机制。

长期以来，在城市区计划生育工作上一直实行“条块结合，块块为主”的“属地管理”原则，应该说管理责任是明确的。但是对于破产企业来说，这个原则不适用。因为我们的计划生育目标管理考核，是指对于一级党委政府，或者是相对于一个单位法人。一个企业一旦进入破产程序，这个法人实际上就已经不存在了。因此对于这个单位的任何考核、奖惩都没有意义。或者说，这个单位已经不可能承担任何原来它应该承担的义务，尤其是计划生育工作任务。另外，已经辞职、退职的人员与原单位没有任何联系，对于他们的计划生育管理，原单位既不愿接受，同时要真正由原单位落实管理也确实存在困难。所以，对于城市区新出现的这个特殊群体，有必要根据其具体情况确定对他们的管理责任单位或部门。

目前城市区产生的“新群体”大体可以分为以下类型：

第一类，原工作单位不存在或离开原单位的。包括企业破产并完全解体，因而失去工作单位的职工和企业破产后重组，从原破产企业中分离出来的员工和主动辞职、离职的人员。

第二类，与原单位不再保持劳动关系的。企业改制过程中通过协议解除劳动关系，与原单位脱离了劳动关系的职工。

第三类，与原单位保持劳动关系，但实际已经离开原单位的。包括分流下岗人员、停薪留职人员。在这类人员中还有一些区别，一种是分流下岗后，单位还按期发给一定生活费的；另一种是向单位交纳一定收入，由单位负责交纳“两保金”的；还有一种是与单位已经没有任何经济关系的。

第四类，单位即将不存在的。企业已经进入破产程序，只留下一个留守班子，实际上已经失业的职工。

根据上述分类，可以这样确定管理责任。第一、二类人员，由于原单位不存在或已经与原单位没有任何联系，实际上已经成为“社会人”，其计划生育应该由街道社区居委会接管。第三类人员虽然已经下岗或停薪留职，但并没有与单位完全脱离，因此，其计划生育管理还应该由原单

位负责。已经进入破产程序的单位，在与职工办理有关失业手续前，仍然应该负责职工的计划生育管理，待正式破产后，原有职工的计划生育移交街道社区居委会管理。按照以上划分，应该可以覆盖目前在城市区出现的这个新群体。但是在实践中，还必须解决几个问题。一是关于交接程序。目前，企业破产后，都将职工的劳动关系移交劳动部门“托管”。从综合治理责任来说，要求劳动部门对“托管”人员建立有关计划生育的管理程序，包括将有关情况通报计划生育部门。实践证明，这种管理模式，对于加强劳动部门综合治理责任有一定作用，但是仍然存在衔接上的问题。因为劳动部门接受“托管”人员后，对于他们的具体情况并不是十分清楚，比如某一个失业职工居住在哪个街道、哪个居委会，劳动部门不可能清楚。因此，“托管”并不能保证管理落实到位。这就要求，破产企业在按照劳动部门有关规定及时移交职工劳动托管手续的同时，必须向街道社区居委会和计划生育部门移交其原有职工计划生育管理手续，包括职工婚育、节育、家庭住址等情况，以便街道和居委会及时接管，不形成管理上的空挡。二是关于接管的主体。目前城市区在计划生育管理上，实行的是社区居委会负责制。一些比较大型的国有企业，也把社会事务管理从企业管理中分离出来，成立企业社区居（家）委会，负责包括下岗职工在内的计划生育管理的社会事务。但是，有的大型国有企业在其破产前没有成立社区居委会，破产后的计划生育管理成为棘手的问题。前文提到的“红日机械厂”破产后，由于没有成立居委会，街道办事处不能及时接手移交的失业职工的计划生育管理。因此，国有大型企业破产后尽快成立社区居委会是落实对失业职工这个特殊群体计划生育管理的重要环节。

明确管理责任主体并不一定就能够对这个“新群体”的计划生育进行有效的管理。要做好城市区这个“新群体”的计划生育工作，必须客观分析他们的心理状态。一般来说，多数下岗、失业职工家庭经济状况都不宽裕，因此他们心底里并不是真正愿意多生孩子。有的下岗、失业女工之所以计划外怀孕，多半出于一种泄愤的心里：我在单位工作好好的，现在一下子就让我下岗、失业了，什么事情都不管我了。我就怀孕，看你们管不管。还有的是希望借领导来动员引产的机会，提出一些要求，解决某些具体问题，比如解决“低保”，或者是要求重新安排工作等等。因此，下岗、失业人员的计划生育管理，决不单纯就是计划生育方面的问题，也不能简单的就计划生育抓计划生育，而应该是“以人为本”，实施“人性化管理”。所谓“人性化管理”，就是要“刚化”服务，“弱化”管理，把管理寓于服务之中。社区居委会在对这个“新群体”实施计划生育管理时，应该有特殊的服务方式。

要落实服务和管理，都必须动态掌握“新群体”的基本情况。从办理交接开始，社区就要完整建立“新群体”计划生育“信息库”，包括这些人员的姓名、性别、年龄、婚姻、生育子女、节育措施和家庭详细住址、联系电话，对于准备外出或已经外出打工、经商的，还应该有外出地点和联系方式等等。除了这些与计划生育有关的信息资料外，社区还有必要掌握其技术特长和家庭经济来源。比如有的夫妇在一个企业，企业破产了，两人同时失业，维持生活困难更大。有的只是夫妇一方失业，家庭经济压力相对就要小一些。针对这些家庭的具体情况，社区可以在一定范围内提供服务。夫妇双方失业的，社区应该主动为他们申请和办理“低保”。特别要把为他们提供再就业机会作为最重要的服务内容。可以从社区的具体环境和条件出发来考虑一些服务方式。社区可以把失业人员中有一定技术的组织起来，成立“家政服务公司”，比如为社区居民提供水电维修、管道疏通或家庭清洁等有偿服务。随着“电子政务”的逐步发展，社区还可以与政府联网，通过政府信息网站，发展“网上职业介绍”业务，把再就业工作做得更加灵活，为下岗、失业人员再就业扩展更大的空间。

计划生育管理本身也是服务工作。社区计划生育工作人员要定期到下岗、失业人员家中进行走访，了解他们对计划生育工作的要求，解决他们在避孕、节育方面可能遇到的疑难问题。在实行避孕措施知情选择的基础上，这个“新群体”最好选择宫内节育器等长效避孕（下转第66页）

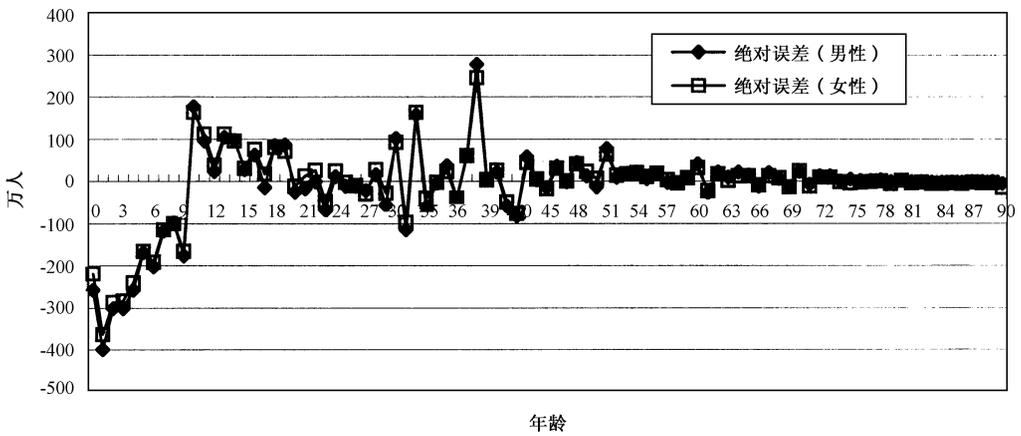


图4 2000年普查年龄别人口数与估计值误差分布图

问题，是由于年龄误报和人口出生年月年度分布等时点调整问题的存在，即为了在数据分析过程中尽可能降低由于年龄不准确带来的对总量数据的估计误差。

最后需要说明的是：本项研究试图为“五普”年龄结构数据调整方法提供思路并进行尝试，使调整结果尽可能接近实际年龄结构，在上述数据分析和调整过程中一个重要的前提是各年度总人口数相对准确，如果总人口数误差很大，那么上述研究将会出现很大偏差，因此，如何确定人口总数的正确性和可靠性将是一项关系到整个“五普”数据质量的重要问题。此外，由于“四普”人口漏报可能引起的估计误差主要表现在对2000年9岁组人口数量的高估和9岁以上年龄组低估的问题。

参考文献：

- [1] 乔晓春. 从“主要数据公报”看第五次人口普查存在的问题. 中国人口科学, 2002, (4).
- [2] 王广州. 对第五次人口普查数据重报问题的分析. 中国人口科学, 2003 (1).
- [3] 同[2].
- [4] 同[2].

[责任编辑 王树新]

(上接第30页)

措施。对于他们中间出现的意外怀孕，不能随意指责或埋怨，而应该给予安慰和思想疏导，使他们切实感受到政府的温暖和关心。群众相互之间的服务和管理是最有效的管理。因此要充分发挥计划生育协会在管理中的作用，通过协会会员准确掌握信息，及时提供服务，实行居民自治。

企业破产，把企业原来承担的那部分计划生育经费移交到了政府。从过去的情况看，城市区的计划生育事业经费是偏紧的。因为在计划生育经费投入要求上，对县和城市区是同一个标准，但是城市区实际负担要比农村县大。这主要是按照《条例》落实对“独生子女”家庭的优惠方面的开支。岳阳市领取了“独生子女证”的家庭共有16.3万多个，其中岳阳楼区就有5.9万多个，占36%。按照《条例》规定兑现独生子女保健费，岳阳楼区每年就需要1400多万元。原来这部分经费多数是由企业和单位承担的，再加上下岗、失业人员的节育手术费也由城市区承担，使城市区的计划生育经费开支更大，现在这笔开支中的一部分必须由政府承担。因此，城市区必须加大计划生育事业经费投入，确保对“新群体”计划生育管理的落实。

[责任编辑 王树新]