

中国流动人口性和生殖健康公共服务政策分析

吴丽丽, 段成荣

(中国人民大学人口与发展研究中心, 北京 100872)

摘要: 本文通过对流动人口性和生殖健康公共服务现有政策法规的梳理, 研究流动人口性和生殖健康公共服务政策的法规理念和内容的变化过程, 分析流动人口性和生殖健康公共服务现有政策法规中存在的问题, 进而提出修改和完善现行流动人口性和生殖健康公共服务政策, 实现流动人口性和生殖健康公共服务均等化的建议。

关键词: 流动人口; 生殖健康; 政策分析

中图分类号: C922 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2009)03-0024-06

随着我国城市化进程的推进和农村剩余劳动力向城市的转移, 我国人口流动空前活跃, 成为目前国内突出的社会现象之一。从20世纪70年代末80年代初开始, 人口流动的规模开始扩大, 增长速度开始加快; 到90年代, 中国的人口流动进入了一个高峰期; 进入21世纪, 人口流动的规模持续增长, 2005年全国1%人口抽样调查显示, 全国流动人口规模达到14735万人。其中, 仅跨越省份远距离流动的跨省流动人口就达到4779万人, 比2000年增加537万人^①。如此规模庞大并增长迅速的流动人口, 对公共服务提出了巨大的需求。

流动人口的主体是处在生育旺盛期的育龄人口, 由于特殊的生存状态和生活方式所限, 加之受教育程度相对较低, 自我保健意识和能力欠缺, 流动人口面临着比同龄户籍人口更多、更复杂的性和生殖健康风险, 因此对计划

生育和生殖健康服务有更大的需求, 是人口和计划生育部门服务和管理的重点目标人群。

早在1991年, 国家人口计生委就颁布了《流动人口计划生育管理办法》(以下简称1991年《办法》), 对流动人口的计划生育工作做出了具体规定, 这是关于流动人口计划生育管理的第一部国务院行政法规。1998年进行修订后, 再次发布为《流动人口计划生育工作管理办法》(以下简称1998年《办法》), 至今已经10年。实践证明, 《办法》确立的基本原则和制度是正确的, 有关规定在规范基层流动人口计划生育服务和管理工作中, 起到了很好的保障和促进作用。10年来, 随着社会经济的发展, 流动人口本身以及流动人口计划生育和生殖健康的服务和管理工作中都出现了新情况, 新问题, 因此, 2008年, 国家计生委又修订起草了《流动人口计划生育工作条例》(修

收稿日期: 2008-12-09

基金项目: 联合国人口基金生殖健康/计划生育第六周期项目(CPR6P204)。

作者简介: 吴丽丽(1982-), 女, 陕西宝鸡人, 中国人民大学人口与发展研究中心博士研究生, 研究方向: 人口迁移与流动, 人口与社会发展。

^① 国家统计局, 2005年全国1%人口抽样调查主要数据公报, 2006-03-16。

http://www.stats.gov.cn/tj/rkpcgb/qgrkpcgb/t20060316_402310923.htm

订草案送审稿)》(以下简称2008年《条例》草案)。此外,有关流动人口性和生殖健康公共服务的法规还有国家人口计生委于2004年初制定和实施的《流动人口计划生育管理和服务工作若干规定》(简称2004年《规定》)。

本研究主要围绕这三个行政法规和一个部门规章展开,并结合《国务院关于解决农民工问题的若干意见》(以下简称国务院《意见》)和《中共中央国务院关于全面加强人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决定》(以下简称中央《决定》)等重要文件,研究流动人口性和生殖健康公共服务政策法规理念和内容的演变过程,分析流动人口性和生殖健康公共服务现有政策法规中存在的问题,进而提出完善现行政策法规,实现流动人口性和生殖健康公共服务均等化的建议。

一、中国流动人口性和生殖健康公共服务政策的演变过程

1. 立法宗旨的演变:从强化管理到强调服务

1991年《办法》的立法宗旨是“为了加强对流动人口的计划生育管理,有效地控制人口增长,制定本办法”,单纯强调对流动人口实行强化管理。到1998年《办法》时,已经注意到要维护流动人口的合法权益,提出“为了加强管理工作,维护流动人口的合法权益,有效地控制人口增长,制定本办法”。近10年以来,在新形势下,调整、转变流动人口计划生育服务和管理工作思路,方法已是大势所趋。“将流动人口纳入现居住地的日常管理,实行与户籍人口同宣传,同服务,同管理,同考核”已经成为流动人口管理和服务的最新理念。按照新时期统筹解决人口问题的总体要求,2008年《条例》(草案)明确了立法宗旨,即“维护流动人口实行计划生育的合法权益,稳定低生育水平,统筹解决人口问题,促进人的全面发展”。改变了以往单纯强调对流动人口实行强化管理的做法,强调了对流动人口开展服务,寓管理于服务之中的功能。当前,加强流动人口计划生育服务和管理,切实维护流动人口合法权益已经成为各级人口和计

划生育部门做好流动人口计划生育工作的出发点和落脚点。

2. 适用对象的演变:从宽泛到严紧再到放宽

在最初的1991年《办法》中,适用对象只需要满足两个条件:①现居住地不是其常住户口所在地的;②有生育能力的。修订后的1998年《办法》为了突出重点,缩小了适用对象的范围:“本办法适用于现居住地不是户籍所在地,异地从事务工、经商等活动或者以生育为目的的异地居住,可能生育子女的已婚育龄人员”。随着社会经济的发展和流动人口性别、年龄结构的变化,基层、专家均认为作为流动人口计划生育服务和管理的统一规范,其适用范围应具有普遍性。比如,近年来,未婚流动人口的计划生育和生殖健康问题越来越突出,未婚先孕等现象越来越多,而1998年《办法》的适用对象把未婚人员排除在外,显然已经不能适应形势发展的要求。为此,在2008年《条例》(草案)中,将适用对象的范围由“已婚育龄流动人口”扩大为“育龄人员”,这实际上是恢复了1991年《办法》对适用对象的规定。同时2008年《条例》(草案)对人口流动的地域范围也进行了明确界定,是“离开户籍所在地的县(市、区)”。公共服务理应惠及更广泛的人群,服务对象的范围更加广泛也更符合流动人口的现状和流动人口服务管理工作的实际情况。

3. 管理原则的演变:从共同管理到属地服务

1991年《办法》对流动人口的管理原则注意强调了现居住地和常住户籍所在地“共同管理”,而没有规定哪一方应该负主要责任,因此有的地方出现现居住地和常住户籍所在地双方配合不好,甚至互相推诿的现象。1998年修订之后的《办法》针对这一问题,明确提出“流动人口的计划生育工作由其户籍所在地和现居住地的地方人民政府共同管理,以现居住地管理为主”。从此,“现居住地管理”成为流动人口服务管理的基本原则,并在此后的文件中均有体现。2004年《规定》提出“现居

住地应将流动人口计划生育工作纳入本地区经常性管理和服务范围，实行与户籍人口同宣传、同服务、同管理”。2006年国务院《意见》指出要“实行以输入地为主、输出地和输入地协调配合的管理服务体制”。同年发布的中央《决定》进一步指出流入地按照“属地化管理、市民化服务”的原则，将流动人口计划生育管理服务纳入经常性工作范围，提供与户籍人口同等的免费服务。2008年《条例》（草案）中除了继续坚持这一基本管理原则外，还强调“现居住地地方人民政府应将流动人口纳入现居住地社会管理和公共服务之中，负责对流动人口计划生育工作的日常服务和管理”，进一步充实、完善了两地职责，确认了以现居住地为主的管理体制。此外，为了引导基层做好管理和服务工作，促进相关部门落实职责，推动地区之间的协调和配合，促进流动人口计划生育工作“一盘棋”格局的形成，国家人口计生委于2007年底下发了《流动人口计划生育管理和服务工作检查评估指标（试行）》（以下简称《检查评估指标》），《检查评估指标》比较全面地体现了法律法规对于流动人口计划生育管理和服务的规定及党中央、国务院相关文件的要求，力求管理、服务、效果、能力指标兼顾，治标和治本结合，方向性和操作性统一，为贯彻落实“现居住地为主”的流动人口服务管理原则提供了保障。

4. 服务内容的演变：从简单粗略到丰富具体。

早期的流动人口性和生殖健康公共服务仅限于和计划生育密切相关的避孕节育方面的服务。1991年《办法》中还没有出现“生殖健康”字眼，涉及避孕节育服务的法条主要有两个：一是现居住地组织有关部门提供避孕药具和节育技术服务；二是常住户口所在地督促育龄人员落实节育措施并与其建立联系制度。在当时的背景下，关注的焦点在于如何管理好流动人口，严格执行计划生育政策，流动人口性和生殖健康服务还没有引起重视。1998年《办法》中仍没有十分明确的关于流动人口性和生殖健康服务的内容，只是规定现居住地应

向已婚育龄流动人口进行人口与计划生育宣传，并组织有关单位向育龄夫妻提供避孕节育措施服务。另外还对已婚育龄流动人口的节育手术费报销问题做出了规定。2004年《规定》是有关流动人口性和生殖健康公共服务的标志性文件，明确提出要保障流动人口依法享有生育权利，依法获得人口和计划生育科普教育、计划生育技术和生殖保健服务，以及法律、法规规定的其他各项权利。“实行计划生育的流动人口育龄夫妻免费享受国家规定的基本项目的计划生育技术服务”、“现居住地应为流动人口已婚育龄妇女提供优质的避孕节育、生殖保健服务，定期开展计划生育和生殖健康检查”、“户籍地应指导流动人口已婚育龄妇女知情选择安全、有效、适宜的避孕节育措施，适时提供随访服务”等现行的有关流动人口性和生殖健康公共服务政策都出自这个规定。从2004年《规定》开始，性和生殖健康服务成为人口计生部门重要的工作内容，并在此后的重要文件，如中央《决定》和国务院《意见》中均有体现。2008年《条例》（草案）进一步明确了流动人口性和生殖健康公共服务的内容，包括“普及人口与计划生育法律法规和生殖健康知识，指导已婚育龄夫妻知情选择安全、有效、适宜的避孕节育措施，开展计划生育、生殖健康检查等服务”。并对现居住地、户籍所在地分别提供哪些服务做了更为细化的规定，如“在现居住地免费获得计划生育和生殖健康科普知识以及避孕药具”；“在现居住地免费获得国家规定的基本项目的计划生育技术服务”；“户籍所在地应履行普及人口与计划生育法律法规和生殖健康知识，指导已婚育龄夫妻选择安全、有效、适宜的避孕节育措施”等，进一步明确了两地分工，落实了各自责任。

同时，一直困扰基层流动人口服务和管理的经费保障问题，也逐渐得到有关部门重视，并在相关政策法规中得到体现。2006年国务院《意见》首次提出“输入地政府要把农民工计划生育管理和服务经费纳入地方财政预算，提供国家规定的计划生育、生殖健康等免费服务项目和药具”。此后中央《决定》中又明确

指出“把进城务工人员计划生育管理服务经费纳入各级财政预算”。到2008年《条例》(草案)新增“现居住地的地方人民政府应将流动人口纳入本地实有人口,实行属地服务和管理,并将所需经费按国家有关规定纳入地方各级财政预算”的规定。流动人口服务管理的经费保障问题正式写入了国家行政法规中,具有法律效力,对基层更好地开展流动人口计划生育和生殖健康服务与管理工作提供了政策上的有力保障。

二、中国流动人口性和生殖健康公共服务政策存在的问题

1. 流动人口有需要,但是现有政策法规未做出明确规定,需要加以补充完善

按照国际人口与发展会议关于生殖健康的定义,生殖健康的服务内容主要应该包括以下几个方面:①提供简明实用的计划生育方法;②提供计划生育咨询、信息、教育、联系及服务;③提供围产期保健、产后保健的教育和服务,特别是母乳喂养、母婴保健;提供不孕症的咨询、诊断和治疗;④提供性传播疾病及其他生殖器官疾病的诊断和治疗。但是从我国流动人口性和生殖健康公共服务的内容来看,与国际水平仍有差距。目前能够提供的更多的是有关计划生育、避孕节育方面的信息咨询、药具发放、计划生育手术等服务,而有关性和生殖健康方面的防病、治病、母婴保健等方面的服务相对较少。比如,国家人口计生委2006年全国人口和计划生育调查显示,流动育龄妇女中有近1/3的人在怀孕过程中未做过产前检查,仍有28.83%的人在家中分娩。产后访视的服务是一个薄弱环节,流动人口生育的孩子中,只有25.77%的孩子其母亲在产后一个月内接受过计生部门的访视^①。因而应该加强对流动人口生育子女后的产后访视工作,促进母婴保健工作。

流动人口中还存在大量未婚同居和未到法

定婚龄结婚的现象。根据中国人民大学2006年开展的北京市1%流动人口调查,在北京市15岁以上未婚女性流动人口中,有6.75%的人公开承认自己的婚姻状况为“未婚同居”^①;中国人口与发展研究中心2006年开展的北京市流动育龄妇女生殖健康调查则显示,50%左右的流动人口认为未婚同居现象在流动人口中非常普遍^②。此外,根据2006年全国人口抽样调查数据,在流动人口中存在一定未到法定婚龄就已结婚的现象,男性和女性未到法定婚龄结婚的比例分别占4.02%和6.60%。按照这一比例估计,2006年,我国未到法定婚龄结婚的流动人口数量达92.87万人,其中男性45.61万人,女性47.26万人^②。未婚和未到法定婚龄结婚的流动人口性行为较活跃,但安全性行为意识淡薄,性和生殖健康方面的知识较为贫乏,而人口计生等部门对这部分流动人口提供性和生殖健康服务仍然是一个薄弱环节。从公共服务政策来看,目前只有2004年《若干规定》中明确做出有关未婚流动人口的规定,即“现居住地应为男性和女性未婚流动人口提供相应的计划生育宣传教育和咨询服务”,但服务内容仅限于计划生育宣传教育和咨询服务。2008年《条例》(草案)虽然将适用对象由“已婚育龄流动人口”扩大为“育龄人员”,但仍然没有对未婚和未到法定婚龄结婚的流动人口能够享受哪些性和生殖健康公共服务做出明确规定,使得这部分流动人口的性和生殖健康服务需求得不到满足,增加了这部分人群出现性和生殖健康问题的风险。

2. 现有政策法规有明文规定,但政策尚未执行或执行效果不好

从政策制定角度来看,流动人口性和生殖健康公共服务政策从理念到内容都不断进步和完善,但是从政策执行角度来看,现有的关于向流动人口提供性和生殖健康公共服务的政策在各地还没有真正落实,流动人口在性和生殖

① 段成荣,吴丽丽,刘鸿雁,于学军.中国流动人口性和生殖健康状况研究.联合国人口基金资助的“流动人口性和生殖健康公共服务均等化研究”项目成果之一,以国家人口计生委2006年全国人口和计划生育调查资料为依据。

② 段成荣,卢雪和.中国女性流动人口最新状况.联合国人口基金资助的“流动人口性和生殖健康公共服务均等化研究”项目成果之一。

健康方面与流入地户籍人口享受“同等服务”的理念没有得到有效的贯彻执行。具体表现为：①政策明确规定流动人口依法免费获得计划生育和生殖健康科普知识，但流动人口性和生殖健康知识掌握情况不容乐观。国家人口计生委 2006 年全国人口和计划生育调查显示，流动人口中仅有 16% 能够全部答对艾滋病的主要传播途径和非传播途径。有 30.8% 的流动人口不了解目前所使用避孕方法的副作用。

②实行计划生育的流动人口育龄夫妻免费享受国家规定的基本项目的计划生育技术服务和优惠政策落实率很低。2005 年中国流动人口生殖健康调查显示，有 50% 的流动人口不能凭《婚育证明》接受免费的生殖健康服务。相当比例的计划生育手术费仍由流动人口自己负担。比如按照政策规定流动人口有权利获得免费的人工流产服务，但是，94% 的被调查流动育龄妇女在流入地做人工流产需要自己付费^①。③流动人口性和生殖健康的服务内容有待丰富，质量有待提高。目前，基层人口计生部门对于应该为流动人口提供什么样的服务尤其是生殖健康方面的服务尚不清楚。在基层调研中，有些干部认为对流动人口进行孕情、环情检查也是生殖健康服务。而事实上孕、环情检查应该是管理手段而非服务内容。此外，现有的为流动人口提供的性和生殖健康服务质量有待提高。比如政策提出居住地应为流动人口已婚育龄妇女定期开展计划生育和生殖健康检查，但实际效果不佳。2005 年中国流动人口生殖健康调查显示，在被调查的流动人口中，最近三年做过妇科检查的比例只有 40% 多。在我们的调研中还了解到查病的仪器简陋，医生技术不高，群众反映除非病症已经相当严重，显而易见，否则很难通过计生部门组织的“查病”发现问题。此外，计生部门能够提供的药品也非常有限，通常只是些消炎类药物，达不到防病治病的目的。④流动人口计划生育服务管理经费投入不足。目前从中央到地方，在流动人口服务管理专项经费的拨付管理

上还存在很多问题。很多地区流动人口的服务管理都面临经费不足，无米下锅的尴尬。比如广西一个近百万流动人口的大市，全年流动人口计划生育服务经费投入人均仅 1 元钱。广西全区流动人口计划生育管理服务经费投入人均不超过 5 元，与实际需求差距很大。此外，在流动人口管理经费拨付的方式、方法和有效性等方面也有待进一步研究规范。比如我们在调研中了解到安徽某市的流动人口管理经费是以街道为单位拨付而不是按照流动人口数量拨付的，这种脱离实际的工作方式显然达不到资源优化配置的目的。

3. 现有政策法规未能及时适应社会经济活动和流动人口的变化，需要调整

伴随社会经济的发展，现有的关于流动人口性和生殖健康公共服务政策在具体规定方面有些已经不合时宜。比如现行的 2004 年《规定》第十条指出“流动人口已婚育龄妇女应定期寄回‘避孕节育情况报告单’”，但 2005 年国家人口计生委政法司组织的流动人口计划生育调查显示，实际上流动育龄妇女每年寄回孕检证明的平均次数仅为 0.43 次，约 80% 的被调查流动育龄妇女从没寄过^②。流动人口文化程度相对较低，又忙于外出打工赚钱，绝大多数人不可能定期寄回“避孕节育情况报告单”，这样的规定形同虚设。同时邮寄的方式也造成了大量假的孕、环情检验单的出现，严重干扰了流动人口计划生育管理工作。2007 年底，国家人口计生委已经发布了《国家人口计生委关于促进形成全国流动人口计划生育工作“一盘棋”格局的意见》，但是到目前为止，全国一盘棋的局面尚未形成，流入地和流出地之间信息交流不畅，给流动人口的服务管理工作造成很大不便。

三、完善中国流动人口性和生殖健康公共服务政策的建议

1. 继续建立健全相关法律法规。从国际

① 刘鸿雁，郭大平.《中国流动人口生殖健康调查》调查报告. 中国人口与发展研究中心，2005.

② 段成荣，吴丽丽，朱富言. 流动人口政策外生育调查报告. 国家人口计生委政法司，2005.

发展趋势和我国计划生育工作未来发展的方向来看,如何为流动人口提供平等、优质、高效的性和生殖健康服务应该是今后一个时期人口计生工作部门给予重点考虑的问题。但是目前,流动人口性和生殖健康公共服务方面还没有形成一部专门的法律法规,相关的规定散见于各个计划生育管理法律法规之中,难以引起各级、各管理部门的足够重视。为此,建议国家抓紧制定一部有关流动人口性和生殖健康公共服务的专门法规,明确流动人口在性和生殖健康方面的各项权利和义务、明确各级、各有关部门的管理责任和服务职能,把维护流动人口性和生殖健康合法权益纳入法制轨道。

2. 加强现有政策法规的执行力度。要突出人文关怀,以服务带管理,通过优质服务促进管理。加强干部培训,提高队伍素质,提高为群众进行性和生殖健康服务的水平;扩展服务对象和服务内容,主动为流动人口中的未婚人群提供服务;降低产前检查和入院分娩费用,关注流动人口围产期的生殖健康保健,加强产前保健服务和产后访视工作;强化社区的服务功能,利用社区向流动人口提供免费的避孕药具、提供宣传教育材料、信息,帮助流动人口解决生活上的困难等。同时应建立科学合理的流动人口计划生育服务管理考核评估标准和指标体系,加强对流入地和流出地流动人口计划生育和生殖健康服务与管理工作的考核力度,促进流动人口服务管理工作的顺利开展。

3. 尽快建立全国“一盘棋”的流动人口信息交流平台。由于认识上的欠缺,政策上的差异以及体制上的障碍,流动人口计划生育工作的保障措施不到位,资源不能有效共享,流入地、流出地责任不落实,各地、各部门各自为政,信息沟通不畅、协调配合不力的状况未能根本改变。应该加快流动人口计划生育管理服务信息系统建设,完善全国流动人口计划生育信息交换平台,开展跨省流动人口计划生育信息交换“点对点”试点,逐步形成以国家流动育龄妇女信息管理系统为主体、以各省育龄

妇女信息系统为依托,与相关部门信息联通的流动人口计划生育管理和服务平台。

4. 加强流动人口性和生殖健康知识的科普宣传。现居住地和户籍地人口计生部门要相互配合,利用计划生育部门完善的技术服务网络优势和服务特点,对流动人口进行多种形式的生殖健康宣传培训,宣传计划生育法律法规和流动人口的权利义务,普及避孕节育知识和预防性病艾滋病的科普常识,倡导流动人口健康的性行为,增强流动人口的自我保健意识和自我保护能力,提高流动人口的性和生殖健康水平。通过宣传教育和技术服务,强化计划生育和防治性病艾滋病的工作基础,防止性病艾滋病由城市向农村蔓延,把流动人口性病艾滋病的防治纳入国家性病艾滋病防治规划之中。

5. 建立各部门综合治理协调制度。生殖道感染、性病、艾滋病同属重要的公共卫生问题,防治重点在农村,难点在流动人口。应着手建立政府领导、部门合作、社区参与、家庭落实的综合治理机制,为流动人口的性和生殖健康创造良好的支持性环境。流动人口居住的短期性、择业的多样性、流动的季节性和法律意识的淡薄性,本身就给流动人口的管理和服务带来巨大的困难。此外,一方面,流动人口由于年龄、文化、民族、宗教、职业、收入的多样性,导致其需求的多样化,这就要求我们的管理和服务也必须多元化。另一方面,性和生殖健康服务又涉及卫生、城建等部门,仅靠一个部门、单位是不可能做好此项工作的。因此,必须在政府的统一组织领导下,有关各方协同一致,紧密配合,才有可能做好。

参考文献:

- [1] 翟振武, 段成荣, 毕秋玲. 北京市流动人口的最新状况与分析 [J]. 人口研究, 2007, (2): 30-40.
- [2] 桂江丰. 北京市流动育龄妇女生殖健康状况分析 [J]. 人口研究, 2007, (1): 58-61.

[责任编辑 王树新]