

三体联动，五制并举： 社区流动人口计划生育管理服务的新景点

——对湖北省十堰市茅箭区社区流动人口计划生育“3•5”管理服务模式的调查报告

陈 军¹，良 华²，彭 丽³，周 勇³

(1. 湖北省人口和计划生育委员会，湖北 武汉 430071； 2. 湖北省十堰市计生委，湖北 十堰 442000；
3. 湖北省十堰市茅箭区计生局，湖北 十堰 442000)

摘 要：针对新时期城市社区流动人口计生管理和服务的新情况、新特点，十堰市茅箭区按照“属地管理、单位负责、居民自治、社区服务”的整体思路，结合本地流动人口管理现状，在调查论证、归纳总结的基础上，探索出一套行之有效的社区流动人口计划生育管理服务模式——“3•5”管理服务模式，对抓紧抓好新时期社区流动人口计划生育管理和服务工作，起到了积极的推动作用。

关键词：计划生育；流动人口；管理服务模式；调查

中图分类号：C923 **文献标识码：**A **文章编号：**1000- 4149 (2005) 04- 0022- 04

茅箭区位于湖北省十堰市中心城区，辖1个乡，1个镇，3个街道办事处，1个经济技术开发区和1个省级自然保护区，37个村委会，28个社区居委会。国土总面积490平方公里，户籍总人口19.3万人，流动人口近6万人。

随着社会主义市场经济的不断发展和农村城市化、城市社区化步伐明显加快，大量农村富裕劳动力不断涌入城市社区，为经济的繁荣和发展注入了新的生机与活力，同时也给计划生育工作带来了新的问题和困难。为了正确处理两者间的关系，该区在多年不断探索和积极尝试的基点上，归纳总结出一套行之有效的、富有地方特色的社区流动人口计划生育“3•5”管理服务模式。

一、在实践中大胆创新计生管理新模式

由于该区所处地理位置较为特殊，是全市政治、经济、文化、交通中心，是招商引资的一片热土，是农民务工经商的一块沃地，加上该区区委、区政府各项招商引资优惠政策的陆续出台和招商引资环境的不断改善，吸引了大量外商和周边地区的农村富裕劳动力，他们活跃在辖区各个领域，居无定所，在为经济发展注入生机与活力的同时，给计划生育管理工作增加了难度。流入人员中处于生育旺盛期的育龄群众居多，受不良风气的影响，非法同居、未婚先孕等非婚生育蔚然成风，早婚早育屡见不鲜，影响着人口与计划生育工作的开展。多数辖区单位有人口与计划生育领导小组，有协会机构，但却未能认真履行工作职责，计生管理和流动人口计生管理责任落实到位，计划生育率达不到目标要求，流动人口办证率、登记率、验证率低下，计生档案资料不齐全、不规范，各项工作和活动无法开展。针对这些问题，该区也曾想过许多办法，出台过许多措施。但办法多了，反而没有了办法，措施多了，又往往不能到位。最终是人累得半死不活，工

收稿日期：2004- 11- 30

作者简介：陈军（1972- ），男，湖北大冶人，湖北省人口计生委政治处干部，经济师。行政管理专业研究生。主要研究方向为领导决策与决策科学化。

作却进步不大，社区流动人口计生管理工作处于停滞、徘徊状态。如：武当路街办韩家沟社区居委会在没有实施“3·5”管理服务模式前，计划生育率每年在60%左右徘徊，流动人口办证率、登记率和验证率每次检查考核都在30%左右，辖区单位级别高、管理单位级别低、流动人口计生管理是一块“荒芜的泽地”。痛定思痛，他们在工作的实践中，按照“属地管理、单位负责、居民自治、社区服务”的整体思想，结合社区流动人口管理的现状，果断选择了一套符合该区实际的社区流动人口计生管理服务新模式——“3·5”管理服务模式。

二、努力探索计生管理的新方法

一个新生事物的诞生难免稚嫩和不被人所接受，为使社区流动人口计生“3·5”管理服务模式赢得辖区单位和流动人口的认可，真正成为规范流动人口计划生育管理的一项有效模式。他们首先在调查论证、归纳总结的基础上，拟出了“3·5”管理服务模式草案，召集部分社区居委会主要负责人、企业法人代表、计生协会会员和流动人口代表等120余人次，对草案进行了讨论，并征求修改意见204条。其次，对征求的意见进行梳理归类，集中大家的意见和建议，对“3·5”管理服务模式进行了修改完善，再次以征求意见稿形式发放到各类人群中征求意见，并对征求意见稿进行修改。在反复征求意见和反复修改，基本达成一致意见后，提交区人口和计划生育领导小组以及计生协会集体讨论，得到批示后，形成了正式总体框架。

该区“3·5”管理服务模式的主要内容是“三体联动和五制并举”。“三体联动”是指政府、单位、居民（流动人口）协调互动，各负其责，形成合力，齐抓共管流动人口计划生育管理工作。目前大多数的流动人口计生工作的管理方法是把社区当成政府部门的“派出机构”，实践证明是不妥当的方法。这主要是政府职能部门与社区的关系没有搞清楚，还是老传统的行政命令式的管理方式，所以必须转变观念。第一，政府职能部门要进一步加强加强对社区的指导、协助、协调、监督和服务，促进各职能部门与社区工作相互支持、相互协调、相互配合；计生部门要服务到社区，流动人口计生工作重心下移到社区。第二，改变原来单位只管好“自己人”的做法，建立以地缘为联结的相互关系的有机体，创造有利条件，便于掌握信息，落实管理，社区共建、资源共享，协调互动的体制。第三，改变原来单一流动人口计划生育管理方式，实行依法管理和居民（流动人口）自治公约管理、制度管理等多种方式。五制并举是指“属地管理、单位负责、居民（流动人口）自治、社区服务、综合治理”五制并举。属地管理是按照《人口与计划生育法》、《流动人口计划生育工作管理办法》的规定，将社区所有机关、企事业单位、民营企业、个体经营户主纳入社区化管理。成立一支自治的管理队伍——流动人口计划生育协会。单位负责是单位自觉履行计划生育法定义务和流动人口计划生育的管理职责和义务，各单位成立计划生育领导小组，一把手任组长，另推荐计生协调员数名，提高计划生育管理水平和参与社区计划生育服务意识。居民（流动人口）自治是实行社区居民（流动人口）公约管理制度，设立“议事天地”，坚持一事一议，一季度一次议事制度，实行流动人口计划生育自我教育、自我管理、自我监督。社区服务是加强社区服务的硬件建设，建立自我服务载体，拓展服务空间，利用社区资源，发挥社区在流动人口计生工作中的作用，为广大社区居民（流动人口）提供宣传、技术、生活等服务。综合治理是建立流动人口综合治理协调机制，确立主体地位，定期沟通协调，定期交流信息资料。充分发挥各职能部门和单位的优势力量，形成合力，齐抓共管，提高流动人口计生工作效率和质量。

三、在探索中注意积累经验

“3·5”管理服务模式框架形成后，该区按照既定的工作目标，狠抓相关配套措施，力求实现新的突破。

（一）签订“三个责任书”。街道办事处与社区居委会签订目标管理责任书。社区居委会与辖区单位和出租房屋户签订流动人口计划生育共管责任书。各单位与流动人口签订计划生育责任

书，明确了管理责任和义务，保证了依法管理的落实。

(二) 落实“三个责任制”。落实街道办事处和社区居委会的管理责任制；企业法人代表和房屋出租户的管理责任制；居民（流动人口）的责任制。由于责任的进一步明确，齐抓共管的合力得到明显加强。

(三) 加强“三个共管”。首先是乡街共管：城乡结合部是流动人口的主要聚居地，为杜绝管理死角出现，在政府的协调下，构筑了乡街共管体制，克服了扯皮现象；二是单居共管：辖区单位加强了与职工家属居住地居委会协作，与社区居委会协同管好了家属楼和租房户；三是警民共管：与公安部门联合，建立了共同清查流动人口的制度，在平时抓好管理的基础上，每年集中联合两次清查，推动了流动人口计生工作顺利开展。

(四) 提供“三种服务”。宣传培训服务：依托社区人口学校和“议事天地”，把流动人口与常住人口一道组织起来，按青春期、新婚期、孕产期、避孕期、更年期分类纳入培训计划，同时增加计生政策等内容，有针对性地开展宣传教育培训工作；生殖健康服务：为使流动人口与常住人口一样享受初级生殖健康保健服务，区计划生育服务站和社区计划生育服务机构定期组织计生服务人员深入社区和辖区单位，为广大已婚育龄群众免费提供以生殖健康为重点的计生优质服务，并负责将康检情况反馈户籍所在地，方便了流动人口“康检”，同时也使他们享受到了同等待遇；扶贫帮困服务：对流动人口计生困难户，街道办事处和社区居委会纳入了计生帮扶范围，与相关职能部门协调，力所能及地解决流动人口子女入学入托，流动人口务工经商相关费用减免，生产、生活等方面的实际困难等。

(五) 建立“自治网络”。在社区居委会、市场、建筑工地、商品住宅区等不同行业、不同地点成立流动人口计生协会，建立社区居民（流动人口）公约管理制度，设立议事厅（室），开设议事园，设置议事箱，实行社区计生居民自治，实现自我管理、自我教育和自我服务。

(六) 实现“资源共享”。社区居委会努力整合辖区资源，实现资源共享，为辖区居民提供生产、生活、生育和生殖健康等方面的服务。免费为已婚育龄妇女提供“康检”服务，开展技能培训和丰富居民的业余生活。

四、计生管理服务的感悟与成效

“3·5”管理服务模式的有效实施，不但减轻了计划生育部门的负担，而且促进了流动人口计划生育管理工作的规范化、制度化、科学化。

(一) 实践了“三个代表”。以前计生干部抓工作只为完成人口计划和指令性工作目标，工作方法简单粗暴，工作思想束缚在固有模式上，干群关系十分紧张。随着“3·5”管理服务模式的应运而生，广大计生干部与时俱进，创新思维，在努力学习理论知识和业务知识，提高为民服务本领的基础上，身体力行践行“三个代表”重要思想，积极为群众办好事、办实事，干群关系得到明显改善。五堰街办北街社区居委会，每季度组织辖区广大育龄妇女开展“康检”服务，对生病住院的育龄妇女建立随访服务制度，对生产、生活方面有困难的家庭力所能及地开展扶贫帮困。

(二) 体现了以人为本。计生干部曾经把流动人口做为管理对象，工作思路、工作方法不同程度违背了流动人口的意愿，挫伤了流动人口的积极性，现在广大计生干部严格依法行政、文明执法，维护了流动人口的合法权益，体现了以人为本。以前施术对象采取什么避孕节育措施，由计划生育部门说了算，如今是政府指导、流动人口自愿；以前是要求流动人口去做事，流动人口不做将实行强有力的行政手段，如今是引导流动人口自觉去做，以服务促管理。

(三) 增强了社区合力。在未实施“3·5”管理服务模式前，个别民营企业只抓效益，对计生工作不理解，不重视，不支持，对聘用工、合同工，不督促办理《流动人口婚育证明》，更有甚者也不接受计生部门的管理、检查和服务。自实施“3·5”管理服务模式后，上述现象逐步得到

改观，大部分民营企业业主主动到社区和街道办事处反馈聘用工和合同工的计生工作管理情况，积极与社区配合落实计生宣传和康检服务。

(四) 提高了管理水平。以前街道办事处和社区居委会忙于开展清理清查，忙于下发催办通知，结果是《流动人口婚育证明》办证率、验证率往往达不到目标要求。现在服务多了，催办少了，管理上水平了，清理的少了，《流动人口婚育证明》办证率、验证率都相应提高了，连续几年达到90%以上，2004年全区流动人口办、验证率可达到94%以上。

(五) 减少了违法生育。从统计报表显示，未实施“3·5”管理服务模式前，该区流动人口违法生育每年达到10例以上，实施了“3·5”管理服务模式后，连续多年没有违法生育。

(六) 清除了管理死角。转轨企业和民营企业无计划生育管理机构和管理人员，流动人口计划生育管理工作处于瘫痪状况的局面得到彻底改观。武当街办韩家沟社区居委会原在计划经济时期，属十堰市的主要商贸区，随着市场经济的不断深化和旧城改造，新城开发，这里经济一度低迷，多数企业破产或迁址，下岗职工无人管理，计生工作出现空档，“3·5”管理服务模式的实施，使这里的计生工作重新焕发生机，综合水平居该区前列。

(七) 密切了干群关系。以前计生干部到辖区单位开展工作，冷板凳坐得多，生硬的话语碰得多，不支持工作的群众多，如今迎来的是一张笑脸、一杯热茶、一腔真情。湖北鑫银公司原先一味地抓经济，对计生工作不问不闻，对社区计生干部不理不睬，如今计生工作思路转变了，优质服务增多了。该公司领导干部和广大群众从中得到更多实惠，对新时期计生工作有了清晰认识，支持、参与计生工作的积极性明显提高，对计生干部的态度大有改观。

(八) 塑造了计生形象。由于该区“3·5”管理服务模式的有效实施，该区计生综合水平逐年提高，2003年顺利通过全省计划生育优质服务先进区检查验收，该区今年发文号召全区向计生局学习，并且从2004年起，在2003年计生经费落实标准的基础上，每年增加15%计生经费投入，成立流动人口管理中心，为副科级机构，并增加人员编制2名，充实了干部队伍。

五、管理与服务中有待完善的方面

该区“3·5”管理服务模式能够取得这些成绩，主要得益于：一是领导高度重视。该区区委、区政府先后两次召开专题会议，就如何贯彻实施“3·5”管理服务模式进行研究部署，并下发实施方案，从资金投入方面加大力度。二是群众的密切配合。“3·5”管理服务模式在诞生与实施中，广大群众积极提出了许多好的建议和意见，并能自觉把这一管理服务模式做为规范自己行为的一种机制。三是干部的身体力行。广大计生干部为实施这一管理服务模式，不辞劳苦到辖区单位征求意见、实施管理。四是方式的改革创新。传统的管理模式和陈旧的管理方法，推动计生工作发展进度缓慢，新生的管理服务模式切合该区实际，广泛被群众接受。五是经验的不断积累。该区注重在实践中积累，在积累中探索，并能借鉴其他地方的先进经验和典型作法，探索出符合自己实际的管理服务模式，推动计生工作整体上台阶。

由于“3·5”管理服务模式只是在实践与探索中逐渐形成的符合当前该区流动人口计划生育管理工作的一种探索性“模式”，随着企业改制的不断深入和计生配套政策的不断出台，“3·5”管理服务模式在实施中也还存在一定问题和亟待改进的地方。主要表现在：(一) 认识尚待提高。没有认识到人口、资源、环境协调发展和可持续发展对经济发展和人类发展产生的重大影响，一味地抓经济，而忽略了计划生育管理工作，舍不得投入必要的资金，舍不得投入相关的人力，对计生工作处于敷衍状态。(二) 模式有待完善。随着诸多法律、法规的颁布实施，依法行政的工作力度明显加强，目前的工作模式有一定的局限性，必须与时俱进，才能创新和发展。(三) 自治力度较差。由于流动人口中大多是农村富裕劳动力，他们的文化素质参差不齐，法律意识较为淡薄，虽然推行了居民(流动人口)自治，但是依然有少数居民(流动人口)不按自治章程和自治公约办事，迫切需要改进流动人口计生管理服务的方式和方法。(下转第61页)

工具”。尽管我国的教育公平已经得到很大的改善,但仍然存在着显著的差距和一些突出的问题。不同地区、不同学校教育投入的巨大差异,居民收入水平差距扩大导致教育支出巨大差异,这一切使我国教育精英化倾向显著。遗憾的是,当前我国教育体制改革和发展并没有关注教育公平问题。这种教育制度现状将直接导致受教育状况的巨大差异,间接影响了公民的健康状况和生存状况,必须引起政府和全社会的重视。

同样,我国公共卫生政策也存在诸多需要改进的地方。药品降价是目前社会关注的一个焦点,药品价格的波动直接影响着社会公众的福利。大家普遍认为,药价的下调能够在一定程度上纠正医药行业的不正之风,使广大患者的利益得到保护。本文分析后得到的结论却不尽相同,即药品价格的普遍下调会使受教育程度不同的人群和收入水平不同人群的健康差异性扩大,这也许给大家另一个思考问题的角度。

由于医疗保险制度和医疗补贴是实际药品价格下降的另一个原因。因此,要想使不同人群的健康差异性减少,医疗保险制度和医疗补贴就不能对不同人群一视同仁,更不能让受教育程度高和收入水平高的人群享受到更多的医疗保险和医疗补贴。而应该让医疗保险和医疗补贴更加倾向于受教育程度低和收入水平低的人群。

最后,从减少不同人群健康差异性的角度,我们认为政府应当加大投资,改善出生前婴儿和婴幼儿的健康状况,使他们成年以后患可治愈的慢性疾病的概率减少。因为前面我们已经分析过可治愈的慢性疾病是使健康差异性扩大的一个原因,所以即使这些婴儿成年以后分布在不同的人群,但由于他们患可治愈的慢性疾病的概率减少了,这在一定程度上能够缩小他们之间的健康差异性。

参考文献:

[1] Grossman, Michael: On The Concept of Health Capital and Demand for Health. *Journal of Political Economy* [J]. pp. 223-255. 1972. 2

[2] Dana Goldman. and Darius Lakdawalla: Understanding Health Disparities across Education Groups. Working Paper. No. 8328. June2001. National Bureau of Economic Research. Cam bridge. MA.

[3] 哈尔·瓦里安. 周洪等译. 微观经济学 (高级教程) [M]. 北京: 经济科学出版社, 1997, (4): 527-531.

[4] 同 [2].

[5] 维克托·R·福克斯. 罗汉, 焦艳, 朱雪琴译. 谁将生存? 健康、经济学和社会选择 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2000. 10: 252-254.

[责任编辑 童玉芬]

(上接第 25 页)

针对“3·5”管理服务模式运行的现状,该区务必在实践中进一步探索,在探索中进一步完善,努力使这一模式成为不断推进社区流动人口计划生育管理工作上台阶的助动器。

(一) 修改完善。依据国家《人口与计划生育法》等“一法三规”和《湖北省人口与计划生育条例》、《湖北省流动人口计划生育管理实施办法》及《行政许可法》等法律法规,对“3·5”管理服务模式进行修改完善。

(二) 查找不足。在实践中进一步查找“3·5”管理服务模式存在的不足和问题,归纳总结,剔弃不足,吸取精华,倾听民意,不断充实其内容。

(三) 争取领导。加大人力、物力、财力的投入力度,确保这一模式在该区顺利实施,使其在社区流动人口计划生育管理工作上不断发挥应有的作用。

[责任编辑 王树新]