

乌盟流动人口计划生育现状及对策

刘清兰, 阎焯东

(内蒙古乌盟计划生育局, 内蒙古乌盟 012000)

摘要: 流动人口计划生育管理是困扰计划生育部门工作的一大难题, 是影响计划生育工作质量和水平的重要因素。本文把乌盟的流动人口计划生育问题置于全国、全区的大背景中, 利用人口普查、国民经济统计公报、计划生育统计报表、小样本抽查、专题调研等数据进行分析、对比、讨论, 结合实践进行理论思考与科学总结, 找出带有规律性的思路与方法, 并对现阶段流动人口管理存在的问题与差距进行深入地剖析, 据此提出思路与对策。

关键词: 流动人口; 计划生育; 综合治理

中图分类号: C923

文献标识码: A

文章编号: 1000-4149(2004)01-0023-05

The Current Situation and Strategies of Family Planning for Floating Population in Wu League

LIU Qing-lan, YAN Yu-dong

(Wu League Family Planning Bureau, Wu League, Neimenggu, 012000)

Abstract: Family planning management for floating population is a vital factor that affects working quality and level of family planning, which puzzles family planning sectors. The essay puts the problem of Wu League into the big backgrounds of the whole Autonomous Region and the whole nation. Using the data from population census, national economy statistic reports, family planning statistic reports, samples and surveys, the authors analyze the current problems existing in managing floating population, and then propose suggestions.

Keywords: floating population; family planning; comprehensive management

乌兰察布盟位于内蒙古与河北、山西交界处, 交通区位十分优越。盟所在地集宁距北京340公里, 距呼和浩特不足150公里, 与太原、大同、张家口、二连等大中城市毗邻, 境内有110、208国道、呼满省际通道、京呼高速等公路和京包、集通、丰准等铁路纵横交错。便利的交通条件, 促进了经济发展, 激活了人员流动, 同时, 也给计划生育管理和服务带来了新

的问题和挑战。

流动人口计划生育管理难, 是困扰计生部门的一大难题, 也是影响乌盟计划生育工作质量和水平的重要因素。为了破解这道难题, 各级党委、政府和计划生育部门勤于实践, 勇于探索, 为之付出了巨大努力。

一、流动人口的特点及计划生育管理

1. 流动人口增速迅猛。1990年第四次人

收稿日期: 2003-03-12

作者简介: 刘清兰(1949-), 女, 河北唐县人, 主治医师, 内蒙古乌兰察布盟计划生育局局长, 主要研究方向为计划生育政策、社会保障。

口普查时，乌盟有流动人口 10.17 万人，1996 年设立流动人口统计项目时为 34 万人，2000 年第五次人口普查时为 48 万人，2002 年首次突破 60 万。12 年间，以年均 4.2 万人（近 7%）的速度快速递增。今年盟委、行署提出“十五”末人口结构实现三个“100 万”的目标（城镇人口 100 万、输出劳务 100 万、农牧区人口 80~100 万）后，全盟将形成更大规

模、更大范围的人口流动潮。

2. 占总人口比重较大。至 2002 年 9 月 31 日，有流动人口 64.98 万人，占全盟总人口 270.59 万人的 23.83%，高出全国、全区十多个百分点。乌盟流动人口占全区流动人口总数的近 40%。其中流出口 60.56 万人，占全盟总人口的 22.38%，与常住人口之比为 1: 29。

乌盟不同时期流动人口及占总人口比重

万人, %

	“四普”时 流动人口数	占总人 口比重	“五普”时流动 人口数	占总人 口比重	2002 年 流动人口数	占总人口比重
国家	2135	1.9	12107	9.56	13000	10.12
内蒙	70.5	3.3	117.66	5.2	250.19	10.52
乌盟	10.17	3.76	42.60	15.8	64.50	23.83

数据来源：①魏津生等主编，中国流动人口研究，北京：人民出版社，2002，62~75。

②中国人口报，人口与计划生育统计公报（2002）。

③内蒙古自治区计划生育统计年报表、乌兰察布盟计划生育统计报表。

3. 流出盟外数量较多。流出外省 14 万人（北京、太原、大同等地），占流出口口的 22.46%；流出区内其他盟市 40 万人，占流出口口的 66.53%，占全区盟市间流动人口的 70.66%，其中到呼和浩特市 18 万人，到包头市 13 万人。一般地说，外出人员以务工谋生为主。从上述流出人员分布构成情况，结合相

关调查资料可看出一个规律，即流向发达地区的占了大多数，流动的距离与务工的效益成正比，也与流动人员的素质成正比。

4. 流动人员文化素质普遍较低。近日在集宁市对 392 户流动人口进行问卷调查，以每人最后学历做登记，其中 777 名成年人文化程度如下：

乌盟流动人口文化素质状况

人, %

识字很少	比例	小学	比例	初中	比例	高中	比例	大专以上	比例
67	8.6	226	29.1	421	54.2	61	7.9	2	0.3

小学及以下文化程度的比例占到 37.7%，初中及以下文化程度的比例占到了 91.89%，高中以上文化程度的仅仅占 8.1%，文化较低的流动人口占了绝大多数。

组生育率 119.34%，25~29 年龄组生育率 71.55‰。流动人口这一群体积聚了较大的生育势能。

但统计结果却相反。2002 年报表统计，全盟流动人口出生率为 8.72%，其中流入人口出生率 16.96%；流出口为 8.12‰。流入和流出的出生率差距十分悬殊，须引起高度重视。

5. 育龄妇女比例较高。（1）流动人口已婚育龄妇女 16.5 万人，占全区流动育龄妇女的 24.21%；（2）流出已婚育龄妇女 15.3 万人，占全盟流出口口的 25.29%，其中流出外省育龄妇女 3.2 万人，占全区流出外省人口的 24.03%；流入区内其他盟市已婚育龄妇女 10.38 万人，占区内流出口口的 25.75%。

7. 流动人口计划生育管理。2002 年报表统计，乌盟流动人口计划生育率为 98.4%（全区 99.43%），其中，流出口出生率为 8.12‰（全区 7.3‰），计划生育率 99.29%（全区 99.42%）；综合节育率为 92.49%（全区 100%）。

6. 积聚了较强的生育势能。资料显示，“十五”期间乌盟 20~24 岁已婚育龄妇女人数呈上升趋势，生育率呈与之同步上升的态势。

流入人口发证率为 85.13%，验证率为

据自治区“五普”资料分析 20~24 年龄

93.07%；流出人口发证率为 87.70%，其中盟内流出人口发证率为 93.51%，盟市间流出人口发证率为 89.99%，流出省外的为 77.48%，从以上几组数字反映出了流动距离越远管理越弱的态势。

二、人口流动对全盟人口结构产生的影响

1. 人口的流出，农业劳动力向非农转移，消化了大量的农村剩余劳动力。从“四普”到“五普”，全盟农村人口由 221.11 万减到 181.48 万，减少了近 40 万人。

2. 大量农村人口向城镇流动、迁移、聚集，加快了全盟城镇化进程。乌盟城镇人口占总人口的比重从“四普”的 16.63% 上升到“五普”的 28.39%，比全国、全区有大幅度的提高。一个不可忽视的原因是“五普”时凡流动到城镇的均按常住人口作了登记。所以，乌盟城镇人口中流动人口占了相当大的比例。

	1949年	三普 (1982)	四普 (1990)	五普 (2000)
全国	10.6	20.6	26.2	36.22
自治区	12.37	29.11	36.12	42.68
乌盟	7.6	12.02	16.63	28.39

资料来源：①中国计划生育年鉴（2001），第 473 页。

②乌兰察布盟统计年鉴（2002）

	一普	二普	三普	四普	五普
全国	60	72	104	118	132
自治区	6	11	17	19	20
乌盟	25	35	47	48	42

资料来源：①段成荣，罗宏，中国人口地区分布现状及其历史变迁，市场与人口分析，2002，（3）

②乌兰察布盟人口与计划生育参阅数据

目前，乌盟有 2 个县级市、43 个镇，总户数为 29.93 万，城镇人口 92.2 万，其中非农业人口 53.32 万。

3. 降低了人口密度，减轻了耕地和生态的压力。联合国有关组织曾指出，在半干旱地区，人口密度的临界线为每平方公里 20 人。从下表可以看到，“一普”到“四普”，乌盟的人口密度呈直线飙升的态势，“四普”以后才有回落。一方面是控制人口增长的结果，另一方面与几十万人口的流出亦有密切关系。从这个角度看，今后，有组织地进行劳务输出、生态移民还大有可为。

4. 改变了农村人口的年龄结构。“五普”结果显示，乌盟乡村 0~14 岁人口比重占 20.26%（城镇 19.99），15~64 岁人口比重占 71.88%（城镇 74.14%），65 岁及以上人口比重占 7.85%（城镇 5.87%），年龄中位数为 33.42 岁，分别比“四普”降低 6 个和 3 个百分点、提高 3 个百分点、提高 7.8 岁，凸现出老年人口明显增加。按国际上划分人口类型的标准，0~14 岁人口比重低于 30%，65 岁以上老年人口比重高于 7%，年龄中位数超过 30 岁，老少比在 30% 以上时，为老年型结构。据此标准，乌盟已基本进入老年型社会。全盟老年人口比重分别高出全国、全区 0.33 和 1.94 个百分点。

5. 全盟人口抚养比在下降，“四普”时为 45%，“五普”时为 38%。其原因主要是 0~14 岁人口在减少。

此外，人口流动对于提高农村人口整体素质、增加农民收入、缩小城乡差别、地区差别，对于提高乌盟 GDP 等各项人均经济指标都起到了积极的作用。

三、综合管理流动人口的思路和工作机制

面对日益增多的流动人口，我们曾经历过困惑、无奈，也搞过低效率的追踪式管理，直到逐步推行合同管理、制度管理，一步步走上了规范化管理的轨道。

1994 年乌盟提出计划生育工作“1236”工程，即突出一个重点、突破两大难点、抓好三个薄弱环节、强化六项措施，其中要突破的两大难点之一，就是突出强调加强对流动人口包括流出和流入人口的管理，六项措施之一是从严从紧抓好流动人口的计划生育管理。之后，我们在国家、自治区有关流动人口管理的法律、法规和制度的指导下，不断学习、不断摸索、不断积累，1998 年出台了《加强流动人口计划生育管理实施意见》；2000 年推行了相关部门人口与计划生育综合治理责任制；2001 年出台了《流动人口计划生育管理考核实施意见》；2002 年出台了《流动人口计划生育管理工作制度》。经过十来年坚持不懈的实践和探索，盟、县、乡三级管理流动人口的机构、网络基本形成，综合管理流动人口的思路和工作

机制基本确立。

1. 坚持党政牵头，部门联动。多年来，我们一直将流动人口计划生育管理视为各级党委人口与计划生育工作的重要内容，由党委、政府负责，常抓不懈。计生部门在盟、县、乡三级均设有管理流动人口的专门机构、人员，形成了自上而下的流动人口管理、服务网络。同时，以责任制形式综合协调相关部门，实行齐抓共管。做到了上下联动，网络健全，党政有目标，部门有责任，层层抓落实。

2. 坚持依法管理，健全制度。认真贯彻落实流动人口的法规、条例和规定，特别是《流动人口计划生育管理办法》，在不断完善各项管理措施的基础上，逐步建立了流动人口证件代管制度，流出人员及亲属包保合同制度，流动人口婚育证明发放制度，流入地婚育证明查验制度，出租房屋房主协助管理流动人口计划生育责任制，用工单位法人代表责任制，流出地流入地联系反馈制度，有关部门联席会议制度，群众举报监督制度等等。

3. 坚持源头治理，严把出口。2000年以来，全盟各地集中精力，重点抓了流出地的各个管理环节。对有流出趋向的育龄人口实行重点管理（新婚的、当年有生育的、持证待孕的人员），督促其在生育后及时采取节育措施，流出前办理流动人口婚育证明，同时与外出人员及其在乡的亲属或村干部签订《包保协议书》，促使他们到外地后按时反馈生育、节育信息。目前，共发放婚育证明14万多份，发证率达到87.7%，其中区内89.99%，盟内93.51%，规范各类证件10万多份。

4. 坚持以人为本，优质服务。各地在开展“婚育新风进万家”活动和避孕节育优质服务活动中以及传统节日和农忙季节，主动为回乡的流动人员查环、查孕、查病，向他们宣传避孕节育和优生优育知识，发放避孕药具和宣传品，为他们办证、换证提供方便。卓资县帮助在北京种菜的印堂乡农民建起了学校，解决了他们子女入学难的问题。集宁、丰镇等流入人口较多的地方还协调街道办事处、社区和相关部门组织流入育龄人员进行城市知识培训，安排部分人进入街办企业、私人企业就业，解

决他们生活、生育、生产中的困难问题，深得人心。

5. 坚持拓展思路，创新方法。针对流出人员计划生育难管理的状况，有的地方主动到流入地与当地计生部门对接，各旗县在流动人员比较集中的地区如北京、呼和浩特、包头、二连浩特、锡林浩特等地聘请70余名信息员，协助管理，定期反馈信息。有的地方实行奖励政策，鼓励外出的育龄人员定期报送孕情和生育、节育情况。参与综合治理的相关部门也探索了一些适应发展市场经济新形势的新的管理、服务办法，如盟工商管理局在新经济组织中发展党的组织，通过党组织管理外来人员及他们的计划生育。这些方法都值得进一步完善推广。

四、对策

随着改革开放的深入发展和“三化”进程的推进，人口流动、迁徙的规模、范围、速度将越来越大、越来越广、越来越快。流动人口问题将成为一个关系经济社会发展全局的长期而复杂的问题。因此，流动人口的计划生育管理和服务，也将是一项长期而艰巨的工作，不但不能有丝毫放松、削弱，而且必须以发展的眼光、改革的胆识、务实的作风，按照国家“依法管理，村民自治，优质服务，政策引导，综合治理”二十字方针的要求，进一步拓展思路，强化、深化、细化各项措施，抓紧抓好落实工作，把流动人口计划生育工作质量和水平提高到一个新的阶段。

1. 继续抓紧抓好各级党政领导计划生育工作责任制的落实。①加大督促指导的力度，一级抓一级，一级对一级负责；②加强组织协调，切实落实各相关部门的职责；③培养一支高素质、能担责任、善抓机遇、敢于创新的干部队伍；④保障事业发展必要的工作经费。

2. 坚定不移地推行综合治理人口的机制。在发展社会主义市场经济条件下，在人口问题越来越复杂化的形势下，仅靠计划生育一个部门管不住也管不好流动人口的计划生育问题，仅用行政制约一种方法解决不好也解决不了流动人口计划生育的所有问题。必须建立党政牵头、部门指导、各方配合、群众参与的机制，采取行政、经济、教育、法律等措施，综合治

理人口问题。

3. 进一步健全完善制度，依法管理。①加大依法行政力度，用法规、制度规范各类管理、服务活动，规范群众的婚育行为，保障、维护计划生育部门、工作人员和广大育龄群众的权利，保障基本国策在法制的轨道上深入贯彻落实。②坚持用制度抓管理，用制度促落实。特别是乌盟已施行的一些好的制度，一定要抓好落实。

4. 分类指导，稳固基础，突出重点。坚持以流入地为主、流出地和流入地共同管理的原则。流出地工作是基础，要严把三关：发证关、措施关、合同关，要做到对所有外出的育龄人口都登记情况、宣传教育、落实措施、签定协议、掌握去向；流入地的工作是重点，要把好五关：登记关、验证关、孕检关、信息关、制度关（出租房主、用工单位、社区、计生和相关部门均按有关制度实行合同化管理，在各自职责范围内各负其责）。特别是对新流入的人口及时建卡上账，有出生和采取节育措施的当日上卡上账。建册立卡时写明户籍地和暂住地址、生育节育状况、从事职业、流入原因和时间。做到人来登记，人走注销，宣传到户，服务及时，管理扎实。

5. 加快信息化建设，提高管理和服务层次。①建立育龄妇女信息系统，健全项目，搞准情况。②实现全系统更大范围的联网，加强信息传递反馈。③提高统计分析质量，为正确决策提供准确依据。④拓展服务，充分发挥网络信息优势，向一线的管理人员、技术服务机构及时提供所有育龄妇女情况，以便为他们提供计划生育和生殖保健、技术的服务。

6. 适应群众需求，搞好优质服务。为适应新时期“稳定低生育水平、提高出生人口素质”新任务的要求，加快实现“两个转变”，实行以村组和社区为基点，以服务室建设为载体，以“三查”为重点，以生殖健康教育、服务为亮点，以便民利民为特色，以优质服务为平台打造科学管理的优秀品牌。

7. 建立多种形式的利益导向机制。学会运用市场经济规律和市场化的手段灵活解决以计划和指令性为特征的生育、节育问题。特别

是根据群众意愿，多制定一些奖励制度，通过利益补偿去调节、引导群众的婚育观念和行为。比如在城镇要降低门槛，对外来人员与常住人口一视同仁，解决好他们就业、就医、社会保险、子女就学和户籍迁移等关系他们切身利益的生活、生产等问题。努力增强计划生育政策的亲和力、凝聚力，充分调动广大群众自觉实行计划生育的积极性。

8. 抓好队伍建设，健全工作网络。“十五”末全盟城镇人口将增加到100万，对于计划生育工作来说，最大的挑战是管理人员、技术人员数量不足和素质不高的问题。①要选拔一批有文化，有责任感的人员充实加强各级计生部门的工作力量。②从医学类高等院校招揽人才，加强技术力量的培养，建设一支能适应新时期工作任务要求的技术服务队伍。③“借船出海”，与卫生防病机构联手合作开展技术服务，实现资源共享。④夯实基层基础，尤其是抓好社区的建设。⑤充分发挥好党、团、妇女、计生协会等组织的优势，组织流动人口开展自我教育、自我管理、自我服务。⑥加强专业培训，提高专兼职计生人员的政策水平、管理能力和服务能力，解决好懂政策、会管理、管得了、管得住和想服务、会服务的问题。

9. 放开眼界，拓展思路，服务全局。突破“就计划生育抓计划生育”的狭隘观念，从人口与经济社会发展全局和全面建设小康社会的高度，关注、研究流动人口对地区经济社会发展的影响力、拉动力，及早预测流动人口规模、结构、分布、素质等方面的重大战略问题，积极向党委政府建言献策，在经济社会发展中解决流动人口的问题，通过合理解决诸多人口问题，促进人口经济社会的协调发展和可持续发展。盟委、行署提出“十五”末全盟人口结构要实现三个“100万”的目标，是立足于全盟经济社会发展的长远战略构想，向全盟提出的一道综合命题。做为主管人口问题的计划生育部门，做好“人口”这一篇文章，我们责无旁贷。

[责任编辑 王树新]