

论城市社区基础上的参与式人口管理

侯伟丽

(武汉大学 人口、资源与环境经济研究中心, 湖北 武汉 430072)

摘 要: 改革开放以来, 随着市场机制作用范围的加大, 我国人口的社会流动性逐渐增强。这使得传统的自上而下的城市人口和计划生育管理机制面临许多新的困难。应用新公共管理思想, 通过扶持管理、提供参与、宣传教育和加强服务, 建立以城市社区为基础的参与式管理新机制, 可为解决这些困难提供有益的思路。

关键词: 社区; 新公共管理; 参与

中图分类号: C912.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2008)01-0022-04

经过近 30 年的努力, 我国的人口与计划生育工作取得了举世瞩目的成就: 在经济还不发达的情况下, 有效地控制了人口的过快增长。人口生育率的下降在缓解资源环境压力, 促进国民经济发展, 改善人民生活等方面起到了十分重要的作用。长期以来, 我国城市的人口和计划生育政策是以户籍制度和单位为基础, 依靠自上而下的行政管理体系贯彻实施的。它是由上级政府制定生育目标, 逐层向下级政府分解, 同时各就业单位配备相应的机构或人员负责人口政策在本单位的贯彻。这种政策运行机制在促进生育目标的实现上曾发挥了巨大的作用。但随着改革开放的深入, 市场机制作用范围不断加大, 人口的社会流动性逐渐增强, 这种管理机制正面临许多新的困难。

一、市场经济改革正使人们由“单位人”变为“社会人”, 就业单位已难以对个人的生育行为进行有效的监督和约束

市场经济是竞争经济, 利润是企业追求的首要目标。随着经济体制改革的深入, 各种非

公有制和混合所有制经济主体不断增加, 在这类经济主体中, 行政力量的作用减少, 传统的由就业单位负责职工计划生育的管理模式难以维持。即使是公有制企业, 由于面对激烈的市场竞争, 以往附着于企业的社会责任也被逐渐剥离, 企业作为执行人口和计划生育政策主体的难度趋于增加^[1]。与此同时, 市场经济中人口在生育期变动就业单位的现象越来越多, 而且大量人口在生育期的某个阶段处于无业状态或在非正式部门就业, 这些因素使其难以通过就业单位对育龄人口的生育行为进行有效的管理。

二、原有的生育管理机制难以掌握人户分离者的婚育信息

由于城市住房体制改革的推行和个人就业变动的增加, 我国城市户籍人口中的人户分离现象不断增多。第五次人口普查资料显示在武汉市人口中, 户籍在本市, 普查时仍居住在本市, 但人户分离的人口有 121.7 万, 占户籍人口的 16.4%; 户籍在本地, 但外出半年以上

收稿日期: 2007-05-12

作者简介: 侯伟丽 (1973-), 女, 新疆奎屯人, 武汉大学人口、资源与环境经济研究中心讲师, 经济学博士, 主要研究方向: 人口经济学、可持续发展。

的人口有 156.1 万, 占户籍人口的 21.1%^①。现有的生育管理机制难以掌握这些人户分离者的婚育信息, 也难以将这些人口的婚育行为纳入正常的管理体系。

三、乡—城流动人口规模的增加加大了计划生育管理的难度

随着市场经济的发展和城镇化水平的提高, 我国的乡—城人口流动规模越来越大, 从 1980 年的 200 万上升到 2005 年的 1.47 亿, 人口流动的基本方向是由农村流向城市, 而且在流动人口中年轻人占了绝大多数, 这些流动人口多在城市非正规部门就业^[2]。长期以来, 流动人口一直是计划生育工作的难点。传统的人口与计划生育政策的执行要依靠户籍制度和就业单位的支持, 但这两者都是流动人口所欠缺的。过去对外来人口的管理采取的是在人口流入地以公安派出所为主的防范型管理模式, 但缺乏有效的载体开展对流动人口的避孕节育和生殖保健服务。在人口流出地, 计划生育管理部门要求流动人口办理婚育证明, 并据此对他们的孕育情况进行跟踪, 部分地区还要求外出人员定期回乡接受检查, 一些外出人口较多的地区甚至在被管理人员集中的城市设立计划生育管理分站。可是, 2001 年国家计生委在京、津、沪等 15 个流入人口较多的城市进行的调查显示, 在被调查的育龄人口中, 办理“流动人口婚育证明”的比例不足 50%^②。可见, 乡—城流动人口的孕育行为在很大程度上是游离于现行管理体制之外的。要改变这种困境, 需要建立适当形式的组织, 作为向流动人口提供生育服务和进行管理的载体。

四、原有的管理机制难以容纳新时期人口与计划生育工作的多元化内容

随着人口增长模式向低出生、低死亡、低增长转变, 城市人口和计划生育工作的内容、目标和对象正在改变。从工作内容上看, 不仅需要稳定低生育水平, 还包括了提高人口素

质、调整人口结构的内容; 从工作目标上看, 正从以人口控制为主转向以健康促进为主; 从工作对象上看, 正从以育龄妇女为主扩大到包括男性、青少年在内的全部有需求的人群。这种改变使计划生育工作方法也需要作相应的调整, 从以管理为主转向以服务为主并寓管理于服务之中, 所提供的内容也因服务对象/types 和要求的不同而有所不同。有效执行人口与计划生育政策需要了解政策执行对象的需求和类型, 但在传统管理模式下, 管理部门缺乏获得这类信息的渠道, 存在重管理、轻服务, 重推行政策、忽视群众自主参与的倾向。实际上, 由于所掌握的信息不准确, 还可能使服务和管理不到位或缺位, 有限的管理资源不能得到优化配置。

可见, 在新的社会经济形势下, 急需对城市人口与计划生育政策的执行机制进行改革, 2000 年, 中共中央、国务院在《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》中指出: “应建立适应社会主义市场经济体制的人口与计划生育工作管理机制”、“在城市, 继续推行属地化管理, 强化街道办事处、居委会计划生育的管理职责, 积极推进社区建设, 开展社区服务”。2001 年, 国家计生委、民政部、中国计划生育协会联合发出的《关于加快城市社区人口与计划生育工作改革的意见》提出了在城市建立“属地管理、单位负责、居民自治、社区服务”的计划生育管理新机制。笔者认为在城市贯彻这一机制的重点是在社区基础上开展参与式管理。

“社区”(Community) 是“由居住在一个特定地域内的家庭建立的一种社会文化体系, 这些居民利用这一体系在彼此间建立联系, 以解决由于居住在一个可界定的疆域内从而不可避免地会产生的带有共同性的问题, 以满足共同的需求^[3]。”在城市, 街道和居委会就是一种历史形成的具有行政区划特征的基层社区。以往由于实行单位制, 政府和企事业单位共同分担了城市的行政管理职能和社会管理职能,

① 武汉市人口普查办公室. 武汉市二〇〇〇年人口普查资料 [Z]. 武汉市统计局资料, 2002.

② 国家计生委计划财务司. 计划生育统计公报 (2001 年第 4 号) 跨省流动人口办理计划生育婚育证明情况 [EB/OL]. www.chinapop.gov.cn/ldrj/ldjly/t20040326_48291.htm.

个人是“单位人”，街道和居委会的社区作用没有体现出来。随着企业改革的深入，明确了企业的生产、经营功能，剥离了其在计划体制下承担的大量社会服务、社会管理、社会保障功能。同时，伴随着行政管理体系的改革，一部分社会管理、社会服务职能也从政府职能中分化出来。在承接这些职能的过程中，街道、居委会的社区性质逐渐体现出来，在扶贫帮困、地区福利、就业安置、环境卫生、联防治安、文化娱乐等方面发挥着重要的作用。

由于是按照“属地”标准划分的，社区作为执行人口与计划生育政策的载体能很好地适应人口的就业变动和迁移，也能更方便地了解本地居民的愿望和要求，为本地居民提供计划生育服务。社区对多种管理服务功能的综合也为其开展人口与计划生育“三结合”提供了资源基础。计划生育“三结合”思想强调宣传教育、避孕和经常性工作，要求对人口问题进行综合治理，需要把人口和计划生育工作同发展经济、帮助群众勤劳致富奔小康、建设文明幸福家庭结合起来，要求在以人为本的基础上开展计划生育/生殖健康优质服务，由以社会制约为主逐步向建立利益导向与社会制约相结合，宣传教育，综合服务、科学管理相统一的机制转变。社区承接多种社会管理和社会服务职能的特性使得可能在实践中将“三结合”融入社区建设，从多方面推动人口与计划生育工作的进展。例如利用社区活动为妇女提供更多参与社会经济活动的机会，改变妇女的家庭角色定位；通过社区文化教育的发展，增加人们的避孕节育知识，促进人口生育观念的转变；通过社区医疗服务加强对育龄人口的生殖保健，减少意外妊娠和先天残障儿的比率；通过发展社区养老降低个人和家庭的养老风险，减少出于养老产生的生育需求等。可见，以社区为载体进行人口管理可综合多种服务功能，促进群众生育观念和生育行为的转变，减少人口政策实施的阻力。

社区建设要求成员的广泛参与，参与是社区存在的反映，也是维持社区的基础，这是由于只有通过参与才能实现社区成员的互助和自我服务，落实社区成员的归属感。社区建设的

这个特点是与“新公共管理”理论中提倡“治理”的思想相一致的。

“新公共管理”（the New Public Management）提倡政府管理理念的变化，其核心是通过人们的观念行为影响到政策的制定和修改，政策的改变又影响到人们的行为，结果使政策既符合人们的要求又易于落实。这是一个上下互动、左右协调的管理过程，需要通过合作、协商、建立伙伴关系、确立共识和共同目标等方式开展工作。传统的人口与计划生育政策的执行是一种集中决策型的行政管制，信息主要表现为单向流动，即管理部门处于信息发出方，市民主要作为被管理对象而存在，是信息的被动接受者。这种单方面的“自上而下”的管理，一方面使管理信息只注重管理者意愿的表达，忽视了被管理对象的意愿，缺少民主参与，也使政策在执行过程中容易受到被管理者的抵触；另一方面由于难以了解被管理者的真实意愿，使被管理者的需求无法得到满足，管理资源的配置难以优化。在新形势下的人口与计划生育工作是一个社会经济系统工程，需要通过生育管理之外的工作，帮助群众实现自我发展目标，促使其生育意愿的转变，辅之以生殖健康指导和医疗保健服务，最终顺利稳定低生育水平。要实现这些目标，要求管理部门与管理对象的上下互动，需要信息的双向流动。应用“新公共管理”的思想可有效地促进人口与计划生育政策的执行。社区建设鼓励非政府社团组织的活动，鼓励成员的积极参与和互助，可为信息采集和协商对话提供良好的载体，也为“新公共管理”思想的应用奠定基础。与集中型管理相比，这种新型管理模式强调“自下而上”与“自上而下”工作相结合，它有助于使市民的需求得以更好的满足，人口与计划生育政策也得以更有效率的执行。

总之，以社区为基础进行参与式管理能更好地适应新的社会经济形势，促进人口发展目标的实现。在实践中，可考虑从以下几个方面促进这项工作：

扶持管理 各国社区发展的经验表明，没有政府的扶持管理，社区是无法长期存在和健康发展的。与国外的社区不同，目前我国城市

社区多不是自发形成的，具有更多政府基层组织的性质。例如目前的城市社区建设是在原城市街道和居委会的基础上进行的。长期以来，街道（或居委会）行使许多政府职能，是政府权力的基层单位（或延伸）。目前开展的社区建设也是一种政府主导型的社区发展。政府主导的性质使得社区发展目标具有二元性：一是为政府的政策提供支持，二是为区内成员提供服务。政府主导型也使得社区建设不是顺其自然发展，而是需要政府更多的扶持引导和管理。

实践表明，稳定低生育水平是从全社会利益出发的合理决策，但与部分群众的生育期望还有一定距离，单纯依靠群众的自我组织和自我管理难以达到生育政策目标。城市社区具有整合区内资源的优势，可以通过多种途径促进群众生育观和生育行为的改变，促进群众生育行为与政府政策目标的一致化。为使社区能顺利地开展工作，计划生育管理部门的扶持管理是必不可少的。这不仅需要将人口工作的重心下移，实现“费随事转”，使社区人口工作经费得到保障，也需要对社区提供有关信息和政策引导，支持社区的计划生育协会等团体开展工作，还应为社区生殖保健服务组织提供人才和技术支持，同时对基层计生服务站的工作进行监督。

提倡参与 参与是社区发展和稳定的基础，它体现了社区成员对共同利益的认同，成员的参与使社区自愿服务得以进行，也保证了信息的上下流动，有助于提高社区资源的使用效率。另外，参与的过程还是社区成员自我教育的过程。因此，为促进人口工作的顺利进行，在社区建设中应大力提高成员对计划生育工作的参与程度。群众参与需要通过一定的组织来实现，目前在许多社区层面上建有计划生育协会和人口学校，通过参加这些组织的活动，育龄群众有机会在一起交流意见和经验，同时这些组织也是将群众意见和建议向管理部门反映的良好渠道，使得群众有机会以一定形式参与到人口政策和相关规则的制定中去。因此，在社区建设中，应大力支持这些组织的发展，例如可将计生协会的工作与社区经济发展

相结合，为计生联系户和计生模范户提供更多就业和享受社区福利的机会等。

在一些大城市，由于流动人口的连锁迁移，外来人口在业缘、血缘、地缘基础上形成一些聚居区，自成体系，如“浙江村”、“河南村”等。这些“村”内的成员有相当大的相似性和共同利益，通过引导和建设，这些流动人口的聚居地也可以成为城市社区的一种形式。对这种社区的管理，社区成员的参与就更重要了。可考虑以社区内现有的同业商会、同乡会等为基础建立计生协会，并给予一定的自治权和经济上、技术上的支持，通过社区成员的自我教育、自我管理、自我服务推动政府人口工作目标的实现。

宣传教育 社区的发展除了依靠政府力量外，还要求一种以道德为基础的，团结互助、志愿奉献的文化作基础。社区文化的形成有助于增加成员对社区的认同感、加强社区凝聚力，也是促进成员参与社区事务的基础。开展多种形式的宣传教育活动是培养社区文化的重要方式。

一般来说，与农村居民相比，城市居民的邻里交往较少，缺乏参加公共活动的机会，对居住地的认同感较弱，管理部门更难通过影响社区生育文化的方式约束成员的生育行为。针对这种情况，社区建设中首先应创建多种形式的公共活动场所和活动项目，促进社区成员的相识、相知；其次应鼓励组成人口学校和各种妇女团体，通过开展形式多样的活动，普及生殖保健知识，广泛宣传新形势下的人口政策，对群众进行婚育新风的教育，使新的婚育观念成为社区文化的重要组成部分。在进行计划生育宣传时，需要将公开的、集中式的、面向多数人的宣传与私下的、分散进行的、面向个人的宣传相结合，这对于提高社区人口素质，密切社区成员间的关系，促进社区发展都是至关重要的。

加强服务 以志愿者行动和商业化经营的方式，社区可为成员提供多种生活服务，如卫生、医疗、教育、日托、老年人和残疾人的照顾等，这些服务的开展有助于满足居民的日常生活需要、提高居民的生活（下转第80页）

一个人持何种立场，都必须表明对罗尔斯理论的态度。同样重要的是，罗尔斯的正义理论对反思我国的农村社会保障制度具有很大的启发意义，对待罗尔斯理论我们不能照单全收，而应客观批判，发现其合理之处，为我所用。并且我们欣喜地看到，在构建和谐社会的时代背景下，在公平正义这一重要价值理念的推动下，我国确立了“多予、少取、放活”和工业反哺农业、城市支持农村的建设社会主义新农村的指导方针，我国正把更多的资源向农村倾斜，现代社会发展的保障制度和保障服务正逐步引向农村、惠及农民。

参考文献:

[1] 毛立言等. 实现公平正义 创建和谐社会 [J]. 教学与研究, 2005, (8): 93.
[2] 刘翠霄. 天大的事——中国农民社会保障制度研究 [M]. 北京: 法律出版社, 2006. 150.
[3] 毛立言等. 实现公平正义 创建和谐社会 [J]. 教学与研究, 2005, (8): 94.
[4] 吴忠民. 和谐社会研究综述 [N]. 人民日报, 2005- 7- 24.
[5] 汪行福. 分配正义与社会保障 [M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2003. 66.
[6] 约翰· 罗尔斯. 正义论 [M]. 何怀宏等译. 北京: 中国社会科学出版社, 1988. 1.
[7] 约翰· 罗尔斯. 正义论 [M]. 何怀宏等译. 北京: 中国社会科学出版社, 1988. 5.
[8] 杨永华. 舒尔茨的《改造传统农业》与中国三农问题 [J]. 南京社会科学, 2003, (9): 31.
[9] 胡鞍钢. 第二次转型国家制度建设 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2003. 104.
[10] 胡锦涛. 在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话 [N]. 人民日报, 2005- 06- 27.
[11] 约翰· 罗尔斯. 政治自由主义 [M]. 南京: 译林出版社, 2000. 284.
[12] 韩俊, 秦中春等. 和谐社会与农村社会保障制度 [J]. 理论视野, 2007, (1): 14- 15.
[13] 陈少晖. 农村社会保障: 制度缺陷与政府责任 [J]. 福建师范大学学报 (哲学社会科学版), 2004, (4): 37.
[14] 李放, 魏磊. 我国农村社会保障发展路径的研究综述 [J]. 人口与经济, 2007, (1): 77.
[15] 于秀丽. 城乡统筹发展与农村社会保障制度建设 [J]. 甘肃社会科学, 2004, (4): 49.
[16] 蔡 等. 劳动力流动的政治经济学 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2003. 274.
[17] 约翰· 罗尔斯. 正义论 [M]. 何怀宏等译. 北京: 中国社会科学出版社, 1988. 87.
[18] 约翰· 罗尔斯. 正义论 [M]. 何怀宏等译. 北京: 中国社会科学出版社, 1988. 88.
[19] 汪行福. 分配正义与社会保障 [M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2003. 80.

[责任编辑 童玉芬]

(上接第 25 页)

质量, 还可提高居民对社区的认同感。社区服务业的开展有助于减轻妇女的家务负担, 增加妇女参与社会经济活动的的能力, 这对提高妇女的社会和家庭地位、促进妇女生育观的转变会起到积极的作用。同时, 社区服务业可以创造不少就业机会, 社区组织应积极支持本社区失业的育龄妇女在其中就业、创业。通过这项工作可以更好地团结育龄妇女, 减少实施人口政策的阻力。作为社区建设的一部分, 社区的计划生育服务站应进一步提高技术和装备水平, 适应育龄群众的需求提供服务: 如为区内育龄妇女建立生殖保健档案, 了解妇女的生育和健康状况, 开展避孕节育知识培训, 使群众实现对避孕节育措施的“知情选择”, 提供青春期、孕产期、更年期保健、生育指导和不孕不育咨

询等服务。

流动人口是许多社区的重要成员, 社区在为本地户籍人口提供服务的同时, 也应加强对流动人口的生殖保健服务, 寓管理于服务之中, 通过细致的服务及时了解流动育龄人口的孕育信息, 使流动人口不再游离于管理体制之外。

参考文献:

[1] 田健. 城市社区发展与计划生育管理 [J]. 人口与计划生育, 2003, (2).
[2] 原新, 万能. 流动人口、非正规就业与大城市发展 [J]. 中国地质大学学报 (社会科学版), 2007, (5).
[3] 任远. 论社区是我国社会经济协调发展的有效载体和良好机制 [J]. 南京社会科学, 1997, (9).

[责任编辑 崔凤垣]