

计划生育论坛

北京市特殊人口计划生育管理的难点及对策构想

王树新

(首都经济贸易大学 人口经济研究所, 北京 100026)

摘要: 本文在进行大量调查的基础上, 根据北京市流动人口、下岗离岗待业人口、人户分离人口及无主管单位人口等特殊群体的计划生育管理现状, 指出了这些特殊群体计划生育管理的难点, 并提出了相应的管理对策构想。

关键词: 特殊人口; 计划生育管理; 社区管理

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2000)05-0028-06

北京市自从开展计划生育以来, 特别是近些年来各区县在计划生育实践中积累和创造了许多好的管理经验, 探索出了一系列计划生育管理模式, 对推进北京市计划生育工作起了很大作用。但是对经济体制改革和市场经济发展过程中出现的一些特殊人口的计划生育管理还有待进行全面、系统、深入的研究。特殊人口的出现使计划生育工作出现了一系列新情况和新问题, 给计划生育管理增加了难度。我们应充分利用机遇探索新的计划生育管理机制, 在提高管理水平和工作质量上出新思路、新途径、新方法, 进一步健全和完善计划生育管理体制, 做好基层计划生育工作, 解决好难管户、难管人的计划生育管理断层、断档或管理不力的问题。

一、特殊人口的界定

在讨论特殊人口的计划生育管理问题之前, 有必要对特殊人口的概念有一明确界定。我们将特殊人口界定为以下四种类型。

1. 流动人口

本文涉及的流动人口界定是: 离开户籍登记地,

不改变户口所在地, 以临时性的工作、学习、生活、休假、经商或其他经济、社会活动为目的, 跨越一定行政辖区界限, 在北京滞留三天以上暂住并经常往返于流入地和户籍所在地的人口。

2. 下岗离岗待业人口

由于经济体制和国有企业改革形成的体制性下岗、结构性下岗, 包括关停并转企业未重新就业、解除劳动合同未续聘的离岗和辞职、退职、承包经营人员停薪留职、内部退休、放长假、请长病事假等各类离岗或基本上不在岗、不在职、不受单位约束、游离于组织管理之外的人口。

3. 人户分离人口

根据现行户籍登记条件规定, 每一个人以常住地登记为正式户口。由于各种原因而形成在本市实际常住地与户籍所在地不一致的人口(在此不含流动人口)。

4. 无主管单位人口

指工作在三资企业、港澳台资企业、私营企业、股份合伙制企业、个人承包的集体企业、外地驻京机构及所属实体法人单位等难以明确其管理归属即在北京辖区内无上级主管单位的人口。

二、特殊人口计划生育管理的难点

难点之一: 每天进京的客流量大, 多数为非组织

收稿日期: 2000-05-15

作者简介: 王树新(1945-), 女, 河北深县人, 首都经济贸易大学人口经济研究所研究员。

的自行流入人口。他们自由选择活动、生活场所,流动性很强,不适应城市的有序管理且构成错综复杂。他们之中有农民、无业人员、个体经商者、亏损企业倒闭二次求职人员、劳改释放人员和违法乱纪人员等。这些人文化素质偏低,居住分散,从事的经济活动类型多样,职业不稳定,变动频繁,无固定住所。来京的女性流动人口中,绝大多数为生育旺盛期育龄妇女,以居住在交通方便、生活费用低、管理松散,比较符合流动人口的经济条件和文化心理的城乡结合部最多,占58.5%,其中朝阳区最高为53.7万人,占23.5%,海淀区次之,为49.3万人,占21.5%,丰台区31.5万人,占13.7%^[1]。根据1999年12月份在朝阳区、海淀区、丰台区的流动人口调查数据,20~39岁育龄妇女占84%,他们往往与当地农民、居民混合居住,谁是流动人口,在什么单位工作,该谁管,难以找到归属。流动人口分布与单位经营场地和房屋出租户,分布面广,寻找难。据我们调查的流进育龄女性人口中无计生证明,或手续不全的占40%,这部分育龄妇女支配权的绝对个人自主化,置身管理控制网之外后,成为漏管、失管的对象,致使流动人口中非婚性行为,未婚同居、未婚先孕、人工流产现象增多。据近期我们对部分流入育龄妇女调查结果显示,未婚同居者为3.2%,占在京流产人数为调查人口总数的18.7%,其中两次以上占7.5%。未婚同居的流产率为3.3%,已婚分居的流产率为16.7%。流产的主要原因是:计划外怀孕(28.6%)、节育措施失败(25%)和已婚育龄妇女未采取避孕措施(7.6%)。已婚同居中未做孕检的占45.6%,流动育龄妇女成了计划生育工作的“多难”人口,即城乡交叉分辨难,流动分散寻找难,宣传工作开展难,节育措施落实难,情况复杂查验难,节育、孕情掌握难。

难点之二:“安家立业”的纯外来人口家庭户增多,且74.7%的纯外来人口户长期居住在北京。虽然市政府加强了对外地来京人员的管理,实行了总量控制,在京的滞留人数趋于减少,但在进入长期滞留的流入人口中,继续长期滞留的强度加大,绝对量日渐增加。1997年流动人口普查数据所示,在京居住半年以上的达146.3万人,占外来人口总数的63.6%。其中:居住半年至1年的有51.6万人,1至3年的有50万人,3年以上的有44.7万人。外来人口在京的平均居住时间长达19.2个月。来京时间最长的为随亲家属和从事务工经商以外的工作人员,在京平均居住时间分别为27.9个月和27.7个

月,其次是经商人员和暂无工作的外来人员,平均居住时间分别为26.9个月和23个月。私营个体顾主在京居住时间最长,为30.8个月^[2]。个体私营用工人数不断增加,在此经济类型中有的业主以追求最大利润为目的,对职工虽有违反计划生育法规行为,只要不触犯自己的切身利益则熟视无睹,甚至进行掩盖和保护。由于缺乏对这些个体私营业主及其用工人员的有效监督,从而形成了城市计划生育管理的新盲区。无证生育、计划外生育、未婚先孕,在这个特殊用工群体中都有不同程度的存在。北京市外来人口以长期居住者为主,而且受教育程度与在京停留时间差呈明显的负相关关系,即受教育程度越高在京滞留时间反而短,不识字或识字很少的流入人口在京居住时间最长,平均为25个月;小学文化程度人口平均为22.6个月;初中和高中文化程度人口平均居住时间分别为18.6个月和19.5个月^[3]。这些长期在北京居留的人口早已从“流态”转为“固态”,成为北京市事实上的居民。这些“非正规”的城市人口也是对北京市人口规模控制目标的冲击。由于流动人口的特殊性质,特别是流动性大,居住生活和经济活动地点不固定,难以将其纳入城市人口总体规划。在北京市各区县之间对流动人口管理的方式、方法和要求存在差异,计划生育与社区建设、社区发展、社区服务相结合及宣传教育、综合服务、科学管理相统一的工作机制尚未建立起来,城市吸纳流动人口的制度变革缓慢,尤其是计划生育管理机制很不完善,不能很快由政府“条块”控制管理转为适应个人主导行为的计划生育管理,形成制度性障碍,造成城市流动人口的计划生育管理制度供给滞后于社会发展需要,给北京市统一规范管理和调查考核计划生育工作带来很大难度。

难点之三:下岗离岗人员增多,且女性多,待业时间长。据北京市劳动学会下岗职工再就业问题研究课题组调查结果,下岗女职工占全体下岗人员总数的64.7%,平均年龄为38岁,其中36岁至45岁年龄段的女工为52%,下岗待业平均19.7个月。预计2000年北京将有8万人下岗。一些企业在改组、改制中计划生育机构和人员也被调整削弱,甚至取消;部分停产、半停产的特困企业领导班子瘫痪;长时间不与离岗人员联系,已婚育龄妇女计划生育管理出现死角,使单位计划生育工作处于“失控”状态。还有一部分企业以“解困”为借口,将计划生育管理的包袱推向了社会。在职工计划生育管理难以到

位, 下岗职工计划生育管理更无能为力。由于这些人员脱离了原单位的隶属关系, 随意性很强, 其居住地又不承担其管理职能, 过去行之有效的“户籍地管理”和“以条为主、条块结合”的计划生育管理手段已经失灵, 出现了对这部分人企业管不着, 社会管不了, 原工作单位和现工作单位衔接不上, 计划生育部门力不从心, 使之失去制约环境, 形成了谁也不管的“断层”和“空档”。因原来的管理体制被打破, 下岗离岗人员又多, 居住遍及全北京市各个角落, 不稳定因素也很多, 育龄职工的计划生育状况难以及时掌握, 给北京市计划生育管理工作带来了新的困难和压力。

难点之四: 人户分离人口多, 计生管理落实难。根据北京晚报提供的信息, 1999年60万人口调查, 其中人户分离的人口占16%之多, 近1/5的育龄妇女处于人户分离状态, 无业个体人户分离最严重, 成为计划生育真正的失控面。原来的计划生育管理方式之一是实行户籍地即“块块”管理, 贯彻以户籍人口为管理对象, 计划生育管理遵循“人户一致”的原则。随着户籍制度的改革, 对户口限制的逐渐松动, 人们对户口的依赖程度日渐淡化, 而目前户口仍对计划生育管理发挥着重要作用。由于人户分离现象增多, 人员去向不清, 脱离了原来计划生育块块管理范围, 使原有的计划生育管理对象动态化。出现了访视找不到人, 孕检、计划生育工作难到位, 户籍地管不了, 现居住地不好管的局面。

难点之五: 无主管单位职工计生管理落实难。根据朝阳区计划生育委员会对该辖区无上级主管单位2798家调查分析, 因这些单位用工制度不规范、用工随意性大, 职工队伍不稳定, 单位规模较小, 人员少, 内部管理机构简单, 多数无主管单位的计划生育工作处于无管理状态。具体表现在: 单位计划生育工作人员、机构、经费不落实; 计划生育管理无规定、无措施; 避孕节育药具发放不到位; 不主动与辖区街道乡联系, 接受指导监督。以上各种现象分别占无主管单位的80%以上^[9]。

三、特殊人口计划生育管理构想

在社会转型过程中, 原有的计划生育工作思路、管理方式、制约机制在很多方面已不适应形势发展, 迫切需要改革与创新。

1. 指导思想

围绕进一步抓好特殊人口的计划生育工作, 既要坚持多年来积累起来的行之有效的经验, 并使之

完善, 更要探索适应市场经济体制要求的计划生育工作机制。尤其要研究和建立针对特殊人口的计划生育管理新机制。首先每项政策、制度及措施应充分体现以人为本的精神, 以促进群众观念转变为着力点, 以转变工作机制为动力, 为人口与计划生育工作注入新的活力。其次是建立有利于群众生育观念转变的计划生育管理机制, 力求使之适合社会变革、环境变化和社会发展需求。给生活在高度流动性、构成复杂多元化的社会人口提供新的机会及利益上的均衡, 以激励他们规范和转变原来的生育行为。

2. 过渡性的分类管理

由于我国社区组织尚处于初级发展阶段, 很不完备, 连接国家政府与家庭个人组织纽带欠缺; 特殊人口的计划生育管理还不能一步定位到居住地社区管理, 需要有一个过渡期。

(1) 流动人口群体的计划生育管理——建立全方位、多层次、立体交叉的管理网络

——树立全国一盘棋思想

对于星罗棋布的流动人口, 每个地方的领导都有义务维护他们所在流入地的合法权益和依法进行管理。首先要关心他们的生活、生产, 让他们安居乐业, 提高流动人口对流入地的认同和归宿感, 然后将流动人口的计划生育管理纳入流入地的管理体制, 与常住人口一起进行同教育、同管理、同考核。

——提高流动人口的组织化程度

绝大多数流动人口是自发来京, 处于体制外“游动”, 生存环境, 职业不稳定。应通过各种方式使流动人口组织化, 固化流动人口漂流不定的心态和行为。通过组织管理形式规范其生育行为, 提供生育、节育、生殖健康方面的服务。可以采取以下几种办法。

* 在京有职业的流动人口, 充分发挥其所在单位的作用, 实行“谁用工谁负责”的管理方式, 将计划生育管理职能“内化”为单位负责。

* 凡是有流动人口的地方建立民间的协会自我管理组织, 并做到纵到底, 横到边。会长由企业老板或工商负责人担任。对责任人实行定岗、定责、定酬, 让其明确自己的职责、工作方法、管理范围和管理目标, 做到有章可循, 依章办事, 按章考核。

* 对无单位处于管理真空状态的流动人口, 将其纳入居住区居委会管理服务, 充分发挥居委会熟悉居住区环境的作用, 建立巡查区, 设巡访员, 加强

对散居流动人口的计划生育服务管理和监督。

——实行多位一体的横向管理

建立流出地和流入地、各部门、单位和机关责任人员以及广大群众参与的横向管理体系,做到有流动人口的地方就有计划生育服务管理人员,防止计划生育服务管理“空白区”和“断档”现象的出现。做到流入人口底数清、从业居住清、婚育情况清、节育措施落实清。重点加大流入地计划生育管理责任,把流动人口计划生育管理工作列入各区目标管理责任制,制定有效的考核办法。流入地定期或不定期考核流动人口登记率,计划生育证明查验率,节育措施检查率,计划生育率,并将考核结果纳入目标管理。

——在流动人口中加强“四为主”的宣传教育工作。

根据 1999 年底我们对朝阳区、海淀区、丰台区的流动育龄妇女调查,发现很多问题出在我们对流入人口的计划生育管理宣传教育不力,措施落实不力,服务不力,经常性工作做得不够,导致流动人口计划生育管理中的下述问题。

* 由于宣传不力导致的问题

未办理在京居住地婚育证明的育龄妇女中,26.8%的人不知怎么办?其中不知道在哪儿办理的占 18.3%,23.3%的妇女已在京居住很长时间却不知道要开具原住地的婚育证明。

在京务工经商的育龄妇女对于经期、婚期、孕期、产期、哺乳期知识知道不多的占 54.2%,不知道的占 30.9%。

在京未做过孕检的已婚育龄妇女中,21.4%的人现居住地未要求做;不知道要做的占 35.7%,不知孕检地址的占 2.9%。

* 由于措施落实不力导致的问题

在京务工经商的已婚育龄妇女中,已婚同居未采取避孕措施的占已婚同居者总数的 24.6%,已婚分居者占 20%。

流产者中计划外怀孕占 28.6%,节育措施失败占 25%,其中已婚同居育龄妇女计划外怀孕为 19.6%,措施失败占 17.9%。

* 迫切的计划生育与生殖健康服务需求

计划生育服务需求构成

(%)

项目	比例
简化办证手续	18.1
提供避孕节育技术服务和使用方法服务	29.7
防止不适应症并发症的知识宣传教育	38.6
提供阶段性避孕节育和健康的有关信息	58.6
婚育知识宣传教育及保健指导	24.5
孕期健康指导	18.9
安全流产服务	22.5
哺乳期保健	15.3
分娩及产褥期保健	14.5
选择安全避孕方法咨询	31.3
女性生殖系统和性传染疾病的预防和治疗	51.4
节育保险服务	32.9
提供防意外怀孕的紧急避孕知识	25.7
不孕症的防治	8.8
性行为知识教育、信息、咨询和服务	33.7

针对上述流动人口计划生育服务需求与生殖健康服务需求及在对流动人口计划生育管理中存在的问题,仍需对流动人口这一特殊人口群体的计划生育工作坚持以宣传教育为主、避孕为主、经常性工作为主、服务为主的方针*切实加强计划生育部门的责任感,政策措施不能只写在纸上或停留在口头上,关键在“落实”上下功夫。改进工作方法,增强服务力度,拓宽服务领域,深化优质服务。将服务寓于管理之中,为流动人口提供婚前指导,优生优育优教咨询,妇幼保健和生殖健康服务。充分利用现有的计划生育组织网络管理流动人口的计划生育,使流动人口计划生育组织管理无空缺,不虚设,以保证流动人口的计划生育思想教育到位、措施落实到位、责任到位。

——规范出租房主对流动人口的计划生育管理和服务

来京流动人口的主要落脚点是租赁居民出租房,私人住宅出租、商品房以及单位自管房、住宅物业出租房等。以此为居住地的流动人口持婚育证率低,节育率低,计划外怀孕、生育的潜伏性比较大。房主出租房子主要以赢利为目的,计划生育政策淡漠,认为计划生育与己无关,是计划生育部门的事。街道、居委会对此应进行所属地的“块块”管理,负责房主的宣传教育,管理培训,落实责任制。

* 作者提出在“三为主”方针中增加服务为主,扩大为“四为主”方针。

(2) 下岗离岗人口的计划生育管理

——分类指导管理

* 与企业解除劳动关系的下岗职工或退職离岗职工,单位将其计划生育管理移交给下岗离岗人员的现居住街道管理。他们重新找到工作后,街道及时与新就职单位取得联系,共同负责他们的计划生育管理工作。

* 没有与企业解除劳动关系的待业人员的计划生育管理由所属单位再就业服务中心管理,纳入其服务管理范围。日常工作由企业再就业服务中心确立专人负责,建立下岗职工计划生育档案,制定下岗职工定期随访制度,及时掌握下岗职工的婚育情况。

* 企业内部部分流转岗、轮岗另行安排工作的人员的计划生育管理继续由所在单位负责。

——强化协调合作共同管理

* 夫妻双方单位共同负责管理。如果女方下岗,男方在固定单位,且正常上班,则由男方单位和居住地居委会共同负责夫妇的计划生育管理服务工作。

* 场地出租单位和居住地共同管理。离岗的已婚育龄妇女从事个体经营租赁单位场地者,在经营期间,由出租单位和居住地居委会共同负责管理计划生育工作。

* 强化计划生育部门在处理涉及企业下岗、离岗人员计划生育管理方面的协调功能,确保计划生育政策实施的延续性和权威性。牵头组织各方通力合作,齐抓共管。

(3) 人户分离人口计划生育管理

现行的阻碍区域间人口迁移流动的户籍管理制度产生于特定的社会历史背景,虽然封闭固化的户籍管理制度有所松动,打开了几个缺口,改革力度逐渐加大,但在大量人口自发流动、居住搬迁以及其他社会流动面前,“一户一本的户口簿”制仍显得无能为力,致使人口分离现象日趋严重,户籍管理制度与实际脱节,给计划生育工作管理和其他社会管理增加了难度,造成了管理上的混乱。这种不适应市场经济发展对人力资源与物质资源合理配置需求和保证公民进行合法社会流动的户籍制度改革势在必行。

(4) 综合管理

——从计划生育宣传教育改革着手

* 宣传要有突破性、创新性、针对性,手段新、

方法新,吸引群众,凝聚群众,深入群众,适应科技进步,社会发展和广大群众多层次需求。

——企业、街道共建计划生育责任区

城区以街道牵头与所在相关单位共建计划生育管理责任区。城乡结合部由乡牵头与邻近街道相配合共建计划生育管理责任区。使之成为部门参与,优势互补,相互依托,全面配合,资源共享,齐抓共管的综合性服务管理联合体,将外来流入人口、下岗职工、离开户籍地的本市入住人口、无主管单位等,各种特殊人口的计划生育统管起来。

——充分发挥城市计划生育服务网络的作用

北京的计划生育服务网络覆盖面大而广,服务条件好,业务人员素质较高。应发挥其优势,积极开展计划生育技术服务,开展避孕、节育、优生优育、生殖健康知识的宣传、咨询和服务。为育龄群众提供及时、安全、有效、简便、经济的避孕节育技术和避孕药具,努力降低特殊人口群体中育龄妇女的计划生育外怀孕率和流产率,提高广大育龄群众自我保健能力,保护妇女的身体和心理健康。

3. 逐渐将特殊人口计划生育定位于住地社区管理

《中国大百科全书·社会学卷》中对社区要素归纳为:(1)人口;(2)地域;(3)经济;(4)社区的专业分工和互相依赖关系;(5)共同的文化与制度;(6)居民的凝聚力与归属感;(7)为社区服务的公共设施^[9]。郭志刚教授认为“社区”是:在社会基础设施比较完备的一定地理区域内,有着共同意识和利益并有较密切社会交往的居民所构成的一种社会生活共同体^[7]。王树新将社区定义为是由一定的地理区域、一定的人口规模、社会组织、社会文化四大因素相互作用而形成的空间形态。生活在社区中的成员拥有共同的地理空间,共同的社会空间,共同的利益、规范及文化背景,并有较密切的社会交往。社区是每个成员永远回避不了的生存环境,是政府与民众直接沟通进行社会管理的一个重要组织载体,也是所有计划生育对象居住生活进行社会交往的基本社会实体。随着北京城市发展,社会职能逐步从“单位”向“社区”过渡,“小政府,大社会”的新格局正在日益形成^[8],社区将逐渐成为居民自治的基础。计划生育工作是涉及面最广,影响范围最大的一项社会管理活动和重要公共事物,它将直接影响社区的各种资源、生产要素分配、资源的开发利用、生活质量的高低及物质精神生活的满足程度,因此社区亦是开

展计划生育工作的重要载体。将计划生育纳入社区管理是形势所需,势在必行。

——将计划生育管理纳入社区发展的总体规划,打破社区与单位分割格局,社区单位的计划生育宣传教育、医疗保健、文化活动设施资源共享。把计划生育宣传教育、系列服务的项目纳入社区工作范围,实现计划生育管理与社区发展的有效结合。

——各社区依据自身特点和优势,充分利用民间资源,以群众需要为出发点,与其他社会组织和社会活动协调合作,依托社区,将育龄群众的工作、生活、生育服务有机结合起来,使计划生育工作由自上而下的强制性、被动性行政管理模式转为自下而上的诱导性、自发性社区服务自我管理模式。东城区北新桥街道推行的有针对性的计划生育系列服务工程和东城区开展的计划生育优质服务“十到人”活动,使计划生育管理具体化、经常化、社会化的经验值得借鉴和推广。

——在社区建立育龄妇女计划生育管理信息控制系统,利用现代化手段管理计划生育。然后市内各社区联网,逐步扩大到全国互联网,对动态的计划生育管理对象实施高科技手段的有效管理。

——社区计划生育管理的角色分工

* 市政府出面明确社区设立承担本辖区居住的群众计划生育管理机构建制。政府同时又是社区各种人口群体计划生育统一管理政策的制定者;计划生育管理机构自我生存、自我发展、自治机制的推动者;计划生育管理机构服务行为的监督者和必要资金的支持者。

* 社区、计划生育管理经费由辖区政府拨付和部分流动人口计划生育管理经费中支出。社会,其

中包括社区各种集体、个人和社会团体等,他们是计划生育服务的经营者、承办者或资助者。

* 社区内企业在计划生育管理体制转换衔接当中要与社区共同管理,直至计划生育管理彻底从企业分离开来。如果现在完全不管,不符合北京市市情。尽管社区的计划生育管理政府起主导作用,并不意味着没有企业的责任,要解决好改制前遗留的历史问题,做好“期内”交接管理工作。

希望各自扮演好自己的角色,共同唱好计划生育管理这台戏。使政府、社会、企业、家庭四结合的计划生育管理成为社区社会性管理有机整体的重要体系之一。

参考文献:

- [1] 果丽珠.北京市1997年来外人口普查资料分析(之一).市场与人口分析,1998(6).
- [2] 庞江倩.北京市1997年来外人口普查资料分析(之二).市场与人口分析,1998(6).
- [3] 庞江倩.北京市1997年来外人口普查资料分析(之二).市场与人口分析,1998(6).
- [4] 西城区计生委.西城区“三资”企业计划生育工作开展情况的调查.北京市计划生育调研报告选编,1998年9月.
- [5] 朝阳区计生委.朝阳区辖区无主管单位计划生育工作现状及对策.北京市计划生育调研报告选编,1998年9月.
- [6] 高春燕.社区与人口发展.北京:中国环境科学出版社,1999.1.
- [7] 郭志刚.依托社区 开拓创新 实现“两个转变”.人口与经济,1999(1).
- [8] 郭志刚.依托社区 开拓创新 实现“两个转变”.人口与经济,1999(1).

