

成都市流动人口计划生育互动机制之初探

冉毅

(成都市流动人口计划生育管理办公室, 四川 成都 610031)

摘要: 流动人口日益频繁的流动性, 使其与现居住地无直接隶属关系, 同时现实存在的法律法规冲突, 使计生管理服务长期处于户籍地鞭长莫及, 现居住地举步维艰的境地, 对低生育水平的稳定已构成巨大压力。作为全国第四人口大市, 成都一直致力于解决这一难题。主要从四个层面构建现居住部门间互动、流出地流入地间互动、人口计生部门与流动人口间互动、流动人口间互动机制, 整合社会各方资源和力量, 调动流动人口参与支持人口计生工作的积极性。

关键词: 流动人口; 计划生育; 互动机制

中图分类号: D631.42 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2007)04-0023-03

据2005年1%人口抽样调查数据表明, 全国流动人口已达1.47亿。实践证明, 我市从人口流动中获取了相当红利。但人口流动对社会造成的压力也与日俱增, 各类资源开发利用的有限性与人口流动速度和规模的高增长性矛盾重重。计划生育工作也概莫能外。

鉴于此, 我市人口计生系统进行了一系列有益的探索和尝试。主要从构建流动人口“一盘棋”的格局着手, 从优化创业环境、解决实际困难、增强管理服务实效的角度, 全力打造流动人口计划生育管理和服务互动机制。

一、互动机制的内涵

主要包括四个方面的内容。一是部门之间的互动; 二是地区之间的互动; 三是计生部门与流动人口之间的互动; 四是流动人口之间的互动。主要表现为部门协调配合, 地区沟通互助, 主管部门指导服务, 流动人口自治功能发挥。

1. 部门互动。以资源共享, 信息互通, 管理互补为主要标志。充分利用和整合现有财政、卫生、教育、劳动就业、户籍管理、工商

管理等资源, 在服务户籍人口的同时, 将上述领域相关资源向流动人口全方位开放, 使之共享城乡一体化成果。从信息采集传递、微机网络运用、工作方法更新、政策创新等方面加强联系, 使相关信息运用最优化, 从而降低行政成本, 提高管理服务效率。通过相关法律法规的配套使用, 并联审批、集中审批方式运用, 执法协同等方式, 形成管理服务优势互补, 解决部门缺位越位问题, 方便流动人口办理各类事务。

2. 区域互动。按市内、市外、省内和省外几个区域互动; 分源头、事中和事后三个阶段进行。互动重点领域为婚育服务信息互通、婚育证明办理协助、技术服务组织协调和违法生育协商处理等。主要以互动协议签署、信息平台沟通、技术服务协调和个案处理协商为标志。充分发挥“天下计生是一家”的系统合作优势, 以自身权能为半径, 以上级协助为延展, 以合作需求为补充, 主动谋取全方位互动。

3. 计生部门与流动人口的互动。按以人

收稿日期: 2007-03-15

作者简介: 冉毅(1969-), 男, 土家族, 重庆武隆人, 现任成都市人口计生委流动人口计生管理办公室主任, 主要从事政策法规、流动人口管理服务研究。

为本，优质服务理念，将过去单一行政命令的管理方法改革为行政、经济、法律、教育并用，从满足流动人口生计、健康等需求入手，建立行政部门与流动人口互信互约机制，营造互尊互助的合作氛围。重新审视和发挥非政府组织在公共管理与服务方面的替代性作用和优势，以地域、乡情和亲情为纽带，指导流动人口建立自治性组织，填补公共管理与服务之不足，谋取两者互动社会效益的最大化。

4. 流动人口之间的互动。发挥流动人口自治组织的自我监督、自我教育和自我管理功能，畅通自治组织与成员、成员与成员之间的诉求渠道、信息渠道，并及时反馈相关部门，推动公共管理与服务功能的完善和改进，排解不和谐因素，增进自治组织的凝聚力和活力。

二、主要做法

1. 政府搭台，落实目标。市政府高度重视流动人口工作，组建了市流动人口服务管理领导小组及其办公室，把流动人口有关问题列为重要日程加以解决。先后以政府令、目标白皮书等方式，明确相关单位职责任务。根据《成都市生育保险办法》、《成都市居住证管理暂行规定》、《成都市企业职工基本养老保险社会统筹与个人账户相结合实施办法》，成都市人民政府办公厅《关于做好成都市进城务工就业农民子女接受义务教育工作具体意见的通知》、《关于进一步加强流动人口计划生育管理与服务工作的通知》等一系列文件精神，将流动人口纳入现居住地管理服务范围。在流动人口计划生育管理服务方面，连续两年将该项工作纳入市委、市政府专项目标。各部门在履职过程中，既注重法律、法规和规章的贯彻落实，又注重服务规范化，对“流动人口婚育证明”的查验、技术服务开展和违法生育处理进行改革，按照“先生计，后计生”的思路，实行了先办后补，无证抄报，计卫联手、协同调查、数据交换等制度，将各项目标落到实处。在草拟和出台各项政策时，事先征求并吸纳计生部门意见，突出了基本国策的地位。不同类别的协管员队伍，在信息采集过程中紧密协作，相互通报有关信息，实现了信息的互联互通。

2. 方法创新，循序渐进。首先，按照先

近后远，先易后难的原则，在本市范围内进行了互动机制创建的试点工作。一是方便流动人口。开通了“流动人口婚育证明”代办业务，即代为收集返乡困难的当事人身份证复印件、照片或免费为其照相，并寄至户籍地办理，户籍地办理后随证附送流动人口告知书，提醒注意事项。二是建立流出人口协商制。建立大县与主城区的定期协商制度，相互确定联络、协调的具体人员，提供技术服务机构名录和技术服务的时间、场所及组织方式，定期召开联系会议，研究和磋商互动过程中存在的较为棘手的问题，在信息沟通、技术服务和违法生育处理等方面展开全方位和全过程合作。开展与市外、省内、省外的互动工作。结合我市流动人口以省内流动居多的实际情况，进行流动人口的流向和分布的调查，对流入我市人口较多的地区，以及我市流出人口较为集中的地区进行重点联系，在合作双赢的基础上，达成合作互动协议，分别明确流出流入地在流动全过程中管理服务的职责任务，充分发挥各自的管理和网络优势，突出管理服务实效。

3. 突出重点，彰显功能。我市作为全国第四人口大市和中西部商贸中心，既是一个人口流出大市，也是一个人口流入大市。流出人口大多分布在沿海的江浙、福建和广东，中部的山西、西部的新疆和西藏；流入人口大多分布在主城区及县城所在地。鉴于此，我市结合流动人口需求及流出流入地管理服务现状，先后在西藏拉萨市、山南市和我市主城区、县城，依托成都籍企业主、流动支部、商会等建立流动人口计生协会，在流动人口中物色和推荐具有一定威望和号召力，并热衷计生公益事业的成功人士为协会会长、副会长、秘书长和理事人选，并通过民主程序选举产生。同时遴选小组联络员，专门负责活动组织，衔接协调和信息交流。各协会在会长、理事们的支持下，腾出场地设置会员之家，为流动人口提供活动、交流场所，解决了长期以来流动人口诉求渠道不畅，缺乏归属和认同感，内部凝聚力不强等问题。同时，我市还先后派人赴西藏、广东、福建，主动与当地计生部门联系协调，共商两地互动机制的构建。目前，我市已与拉萨市、山南市、福州市初步达成意向性协议。今年，

我市还利用城区与郊县区的互动机制，实施了“关注流动人口、关爱留守儿童，关怀健康成长”试点项目，共投资 7.7 万元，对符合条件的独生子女留守儿童进行帮扶，解决流动人口的后顾之忧。

4. 建章立制，会员自治。作为流动人口互动的重要载体——流动人口计生协会自成立以来一直遵循规范运作，会员自治的基本原则，真正体现了非政府组织的自治功能。首先是在流出流入地计生部门指导下，酝酿草拟协会章程，并经会员大会讨论表决通过，以此奠定其协会小“宪法”的权威地位。协会组织机构及成员均按章程规定，经由自荐、推荐和竞争，交会员大会选举产生。其次是制定协会职责，明确其定位和权能。第三是建立协会学习、议事和活动细则，使协会活动经常化、制度化、民主化和实效化。第四是建立“金字塔”的协会组织网络，确定协会各成员间的联系责任片，扩大协会影响力和吸引力。在协会内外，流动人口享有充分的意见表达权、工作建议权、入退会自由权和监督权，保证了流动人口之间，以及流动人口与协会、流出流入地计生部门之间的信息沟通，扩大了计生志愿者队伍，协会功能进一步显现。

三、工作成效

自我市构建流动人口计划生育互动机制以来，改变了以往计划生育部门唱“独角戏”的工作局面，基本形成了“政府搭台，计生主导，部门配合，区域协作，群众参与”的良好格局，并收到了以下成效：

1. 流动人口的切身利益得到维护。目前，我市流动人口独生子女父母奖励金兑现，流动人口计划生育家庭子女入学，及特殊困难家庭帮扶等系列问题逐步得到落实。经计生、劳动、工商、地税等部门多次协商，联合下发了《在蓉企业、民营企业、城镇个体工商户雇工独生子女父母奖励金发放办法》。自 2003 年以来，共有 4.5 万名农民工子女在蓉入学；双流、彭州等地建立了农民工计划生育维权机制，出台了多项奖励帮扶政策。市级计划生育特殊困难家庭帮扶意见即将出台。

2. 流动人口计划生育工作成效显著。经

各级部门的共同努力，2006 年全市流动人口达 93.82 万人。其中，流出 48.8 万人，办证 44.3 万人，办证率为 90.8%，流入 45.02 万人，验证 38.56 万人，验证率为 85.6%；流动人口“三同”服务率达 70% 以上；违法生育得到有效遏制，全年流动人口违法生育 600 人，占全部出生的 9%。

3. 区域协作效用初显。市内 20 个区（市）县互动机制基本成形，去年共与省内外十个地区签订了“双向互动管理协议”。并通过互动平台商请全国 325 个区（市）县办理户籍地“流动人口婚育证明”4737 例。通过市流管办协商处理流动人口违法生育 5 例，共征收社会抚养费 107165 元。

4. 协会功能有效发挥。锦江、武侯、青羊、成华区、邛崃市、双流、金堂、郫县等共成立流动人口计生协会 101 个。金堂县流动人口计生协会蓉城分会自去年 8 月成立以来，已发展会员 600 人，通过协会和现居住地计生服务机构为 262 名流出已婚育龄妇女提供计生技术服务，600 名流出已婚育龄妇女返乡获得了技术服务。邛崃市冉义镇流动人口计生协成立后的半年时间里，孕（环）情证明寄回率大幅提升，由不足 5% 上升到 80%；流出口违法生育大幅下降，由 32 人降至 1 人。流出地和流入地通过信息交换平台提交反馈信息分别为 39276 条、20789 条。

5. 亲情化服务蔚然成风。成华区建立了流动人口计划生育特殊困难家庭帮扶机制，联合财政、民政、残联等部门和团体，对计划生育死亡伤残家庭给予不同金额的帮扶。锦江区开展了外来育龄产妇随访慰问。温江区、双流县通过举办招聘会共为 300 名流动人口解决了就业问题。互动机制为流动人口计划生育“属地化管理，亲情化服务”创造了条件。正因为如此，广大流动人口由衷地发出“成都是一座来了就不想离开的城市”的赞叹。

我市的流动人口计划生育互动机制还处于初创期，尚待进一步整合社会资源，拓展其生存空间。我们正全力以赴，争取在此方面有新的突破。

[责任编辑 王树新]