

城市计划生育楼院管理制度初探

○ 陆杰华 雷君邦

我国城市目前正处于社会经济转型的重要时期，社会主义市场经济体制的建立和完善不但将极大促进城市国民经济的持续与健康发展，同时也将有利地促进城市各项社会事业的改革。不过，我们还要清醒地认识到，社会主义市场经济的不断发展不仅为城市社会经济发展带来了千载难逢的机遇，而且也由此带来了巨大的挑战，这其中转型时期城市管理体制以及企事业单位的改革就对原有的城市计划生育管理体制产生了巨大的冲击。

一方面，在较长一段时间里，我国城市管理机制基本上沿用计划经济体制下的条条管理方式，即城市各级政府

部门与企事业单位之间的关系基本是对口管理，它要求政府相关部门对企事业单位的各方面工作进行事无巨细的过问和管理。这种条条管理方式在转型之前曾经对城市计划生育工作的顺利开展起到积极的作用。不过，随着城市管理体制的改革，政府职能部门与企事业单位之间的关系变成是宏观的调节，这无疑从客观上弱化了以往政府职能部门对企事业单位的行政约束力，同时也对现有城市计划生育管理组织结构提出了新的要求。另一方面，随着城市经济改革的逐步深化，企事业单位机构的调整与改革成了必然趋势。例如，许多国有企业根据企业改革的总体设想进行了改组改制，转变经营方式，实行了股份制。伴随着国有企业的重组，城镇职工失业、下岗现象日益突出。就目前失业和下岗人员的构成上看，中青年育龄妇女占相当大的数量。同样，一部分事业单位也在开始着手机构人事制度的改革，希望通过用人制度的改革来对现有人员进行重新定岗、定编，对于富余的人员采取分流的办法。企事业单位的改革将为今后企事业单位计划生育工作提出了新的挑战。

伴随上述改革，转型时期城市计划生育管理工作在多数城市普遍出现了“五增一难”的新情况，即务工经商的外来流动人口大量增加；企事业单位下岗职工或者自动离职人员呈增长趋势；城市建设改造带来的搬迁户、拆迁户大量增加；户籍改革所带来的相应购买城市户口和农转非户口、人户分离人员不断增加；离婚率的上升导致再婚夫妇数量在不断增加，以上这些问题的出现为城市计划生育工作带来了极大的困难。尤其是城市管理体制以及企事业单位的改革可能对目前城市计划生育工作产生一些负面影响，它们包括：一是企事业单位通常实行的是法人代表负责制，由于单位负责人的主要精力是获取经济效益，有可能造成他们对下岗和分流人员计划生育工作的忽视。二是由于企事业单位改革后的经费实行严格的效益与报酬挂钩，

有可能影响到企事业单位生育费用投入的相对减少。特别是一些特困企业，计划生育四项手术费将得不到基本保证。三是职工下岗或者分流以后，由于这部分人员流到社会后，行踪不定，计划生育工作因面难见、数难明，往往形成企事业单位管理不到，社会管不了的不利局面。四是由于大多数下岗和分流人员的经济收入水平较低，加上与原有单位行政、经济制约因素的减弱，计划生育部门对这些特殊群体的非法怀孕和非法生育缺少了必要的制约条件和制约措施。五是由于城市社会经济生活频率的加快，造成了城市计划生育服务与服务对象的分离，尤其是流动人口的生育节育管理问题，因而形成了计划外生育的真空地带。

为了有效解决转型时期城市人口与计划生育工作出现的新情况与新问题以及全面落实新时期人口与计划生育工作的宏观目标，甘肃省酒泉市对现有城市基层计划生育管理方式进行了大胆的尝试性的改革，在城区推行了城市计划生育楼院管理制度。城市计划生育楼院管理制度实际上是借鉴农村地区普遍采用的计划生育中心户管理模式的成功经验，试图构建城市基层计划生育工作的基础网络，以解决转型时期城市计划生育管理出现的“情况难掌握、工作难开展”的新问题。城市计划生育楼院管理制度是一个群众自我管理的体制，它主要是充分发挥城市基层计划生育协会组织和计生协会会员的作用，聘请居民楼院的“五老人”（离退休老干部、老党员、老模范、老教师、老工人）等热心计划生育工作的计生协会会员积极分子担任楼长、院长，全面负责所居住的楼院计划生育各个方面工作。楼院长经常挨门挨户地对所在楼、院以及所辖区域所有住户，包括暂住人口、流动人口进行清理登记，建立以楼、院为基本单位的住户计划生育登记册，使城市计划生育管理和服务触角延伸到了每个城市的居住角落。管理和服务网络也由过去只到街道、居

改革论坛

委会延伸到了现在的居民楼院。

城市计划生育楼院管理制度是适应城市转型时期而出现的同时也是基层计划生育工作者在长期实践过程中所探索出来的，它的产生和发展对于建立起有效的新时期城市计划生育管理模式有着重要的意义。首先，城市计划生育楼院管理制度比较适应城市居民居住生活方式的特点，即在居住地相近、邻里关系比较紧密的楼院里建立起一个计划生育管理网络，可以使楼院长们比较容易接近广大育龄群众，及时沟通与他们的联系，杜绝有可能发生的计划外生育问题。其次，城市计划生育楼院管理制度突破了原有城市计划生育条条管理所产生的管理者与育龄群众的缺少直接联系的局限，增加了城市基层人口控制的防线，也形成了城市计划生育管理条块结合的新格局。最后，城市计划生育楼院管理制度与城市居民的日常生活紧密相连，极大地增强这种制度的吸引力。由于楼院长们与育龄群众的广泛沟通，使基层计划生育服务更具有针对性。同时，楼院长们在做好计划生育本职工作以外，还为广大居民提供各种生活方面的服务，例如家庭纠纷、民事纠纷以及婴幼儿、孤寡老人等人群的精心照料，因此计划生育楼院长管理制度不但赢得了育龄群众的广泛支持，也增强了该项制度的凝聚力和生命力。

酒泉市率先开展的城市计划生育楼院管理制度在城市基层计划生育工作中发挥了重要的作用。一是楼院长们长期植根于居民楼院之中，植根于广大育龄群众之中，熟悉周围群众的家庭实际情况以及婚育状况，育龄群众也愿意接受他们的计划生育政策宣传，愿意接受他们的计划生育管理与服务，使国家的计划生育政策和群众的生育意愿能够有机地结合起来，沟通了城市转型时期党和政府与群众联系的渠道，反映了群众的呼声，贴近了群众，使计划生育这一基本国策可以有效地贯彻到每个育龄群众之中，从而提高了他们执行计划生育的自

觉性。二是通过楼院长们可以及时地掌握所在居民楼院的计划生育动态，特别是新婚、出生、节育、死亡、迁入、迁出等人口变动情况，使居民委员会实行计生统计月报单制度有了可靠的保证，也杜绝统计漏报情况的发生，使人口与计划生育统计工作更加客观和准确。三是通过楼院长们积极的宣传、有效的管理和满意的服务，可以使楼院内新婚育龄夫妇了解婚前应办理哪些手续，婚后如何申领生育指标。有的楼院长们还主动将《生育证》送上门，极大地方便了育龄群众，受到了育龄群众的普遍赞扬。四是楼院长们可以有效地做好所辖区内的流动人口计划生育工作。对于流动人口的计划生育管理是当前城市计生工作的难点问题之一，城市计划生育楼院长管理制度能够直接面对不断增加的流动人口群体，清除了对流动人口计生管理的死角，实现了城市流动人口计划生育的属地管理，使对流动人口的计划生育管理工作步入了标准化、制度化、经常化、法制化的轨道。五是，通过楼院长们加强了城市计划生育工作的“网底工程”建设。育龄群众不论走到哪里，计生管理和服务就跟在哪里，不管是职工下岗或者分流，还是房屋拆迁，不管是农村人口居住城区，还是流动人口务工经商，只要来到居民楼院，辖区内就及时提供管理

和服务。六是楼院计划生育工作实行挂牌管理和服务，增强了计生工作的透明度，既为育龄群众宣传了计划生育相关的政策、法规以及优生优育知识，又可以接受群众的监督，及时准确反映计生动态和信息，及时解决计生工作中所出现的漏洞和问题，形成城市计划生育工作人人关心的良好局面。

毋庸置疑，城市计划生育楼院管理制度是做好转型时期城市计划生育工作的一种尝试。不过，我们还需要看到，与现行农村基层计划生育管理模式相比，这项制度在推广的过程中还存在着一定难度和问题，这项制度还需要在实践中不断健全与完善。其一，酒泉市在选拔和聘用楼院长时仍然存在着一定的难度，主要原因是他们的报酬无任何来源，目前仅能靠他们对计生工作的热情和无私奉献精神来开展工作，这成为影响健全和完善城市计划生育楼院管理制度的一个至关重要的因素。其二，楼院长在日常管理和服务过程中，有时会出现入户时居民不愿开门、住户不太配合的现象，因此有效地保证城市计划生育楼院管理制度的运行还需要创造育龄群众广泛参与的良好氛围。

（作者单位：陆杰华——北京大学人口所，邮编 100871；雷君邦——甘肃省酒泉市计生局）



国家计生委王主任张维庆于 7 月 23 日在香港家庭计划指导会成立 50 周年“新纪元的性与生殖健康研讨会”上做主题演讲。
(郝林娜)