

关于构建新时期流动人口

计生管理和服务新机制的设想

陆杰华 洪旺全 傅崇辉 忽新泰

目前,随着社会经济的进一步发展,我国流动人口规模在不断加大,其流动频率也在不断地加快。流动人口规模的增大以及流速的加快为新时期人口与计划生育工作带来了前所未有的巨大挑战。如何适应新形势社会经济发展的客观需要来开展流动人口计划生育管理和服务是我们目前面临的重要现实问题。本文在确定新时期流动人口管理和服务的指导思想和原则的基础上,从可操作性的角度构建了新时期流动人口计划生育管理和服务的新机制,以便系统和有效地解决目前流动人口计划生育所面临的各种压力。

一、流动人口管理和服务的指导思想和基本原则

根据我国流动人口发展现状以及未来发展趋势,我们认为,当前和今后一个相当长的时期内,流动人口管理和服务的指导思想是:以科学发展观为指导,以构建和谐社会为宗旨,用战略性的思维和全球化的视野,紧紧围绕我国中长期发展战略目标这个全局,积极探索流动人口管理和服务工作新的切入点,努力实现人口与计划生育工作全新的战略转移和跨越式发展。通过实践的摸索逐步形成“属地管理、单位负责、居民自治、社区服务”的新型城市流动人口管理工作机制;正确处理经济与社会、人口与自然、人与人的关系,把依法行政作为原则,把体制创新作为动力,以不断提高流动人口生活水平作为根本出发点,以“十一五”规划的制定和实施为契机,全面建设以发展协调、设施完善、环境优美、平等民主为特色的和谐社会。

指导思想是理论基础和行动指南,是实现流动人口管理和服务的任务和目标,是达到预期社会效果和经济效果的重要保证。发展是硬道理,但是发展不是盲目发展。树立、落实和实践科学的发展观要求我们必须把流动人口的管理与服务作为未来人口与计划生育工作的重点。因此,应该把流动人口的发展纳入城市社会经济发展的总体规划中来,通过基础体制的创新,建立一整套包括流动人口在内的、科学的社会发展机制和指标体系,使流动人口成为全面实现小康社会目标的重要人口条件。这些机制至少应包括政策调控机制、法律机制、宣传教育机制、社会制导机制以及服务机制。

坚持“以人为本”的方针要求我们重新审视和定位

人口管理与服务的对象,实现从户籍人口为工作重心向以常住人口为工作重心的转移,重塑新型人口管理体制,构建崭新的服务体制,将流动人口纳入到制度框架中来。在构建和谐社会各个目标中,最基本的就是人与人的和谐,它既是人与自然和谐的前提,也是社会发展的最终目标。同时,社会和经济之间的和谐发展有赖于人与自然的和谐。因此,寻求流动人口与户籍人口的和谐是城市社会经济可持续发展的重要基础。按照上述指导思想,未来流动人口管理和服务工作必须遵循以下几条原则:

第一,坚持依法行政的原则。依法行政是一场深刻的观念更新和制度变革,这标志着执政方式、领导方式和国家政权运行方式发生了改革,对行政机关行使权力、治理政务提出了新的、更高的要求。依法行政绝不是人为地用法律、法规束缚政府机关的手脚,而是为了更好地提高政府工作效率和为人民服务的水平。现有的流动人口规模、质量、结构以及他们对国家社会经济运行的影响正在发生深刻变化,这都要求政府必须把依法行政工作提高到新水平。

第二,坚持体制创新的原则。一个社会基础体制的创新,跟其他一般的、具体的制度和政策创新不同,制度现代化是我国全面建设小康社会的重要保证。通过体制创新,探索建立现居住地为主和源头管理相结合的常住人口管理体制和机制,提高流动人口管理和服务水平。制度创新并不意味着对以往流动人口管理制度的全盘否定,而是适时、适地根据形势的客观发展,不断健全和完善现行流动人口管理和服务的内容、方法等,全面提升政府对流动人口的管理和服务水平。

第三,坚持以服务促管理的原则。以人为本,尽最大努力满足人民群众日益增长的计划生育/生殖健康需求,已成为计划生育干部的行动准则。人口与计划生育部门应该努力把流动人口育龄群众实行计划生育的权利和义务统一于服务之中,在服务中加强管理,寓管理于服务之中。也就是说,计生部门应该积极建立一个更加开放的服务体系,这个新型的服务体系应以群众需求为导向,以技术服务为重点,以相关社会经济政策为支撑,并能够得到卫生、公安等相关部门紧密配合,这样

才能使优质服务工作成为维护人口安全、增进人民健康的坚实防线。

第四，坚持综合协调的原则。流动人口管理与服务是一项涉及到多部门、全方位的系统工程，需要综合协调全社会的资源，才能达到预期的效果。这些协调既包括法律法规的协调、社会经济政策和各项保障措施的协调，也包括部门之间、上下之间、系统之间的协调。只有加强和搞好综合协调工作，正确处理全社会利益与部门利益、地方利益、群体利益以及个人利益的关系，才能推动人口与计划生育工作的综合协调，促进人口问题的综合治理，建立起“党政领导，部门配合，群众参与，齐抓共管”的流动人口计划生育综合治理机制。

二、新时期流动人口计划生育管理与服务新机制的基本设想

目前，我国城市计划生育工作的大体格局是：户籍人口的计划生育管理与服务基本到位，流动人口的计划生育管理与服务尚处在探索和完善阶段。如何根据流动人口的特点和变化发展趋势，充分利用现有社会经济发展的良好机遇，开创流动人口计划生育工作的新局面，是摆在计划生育工作者面前的全新课题。我们必须认识到，流动人口的计划生育管理和服务工作即面临着前所未有的发展机遇，同时也面临着巨大的挑战和压力，其中机遇是潜在的，而挑战和压力却是现实的、实实在在的，因此，我们必须充分利用现有良好的发展机遇，积极应对各种挑战。根据现阶段计划生育工作中存在的主要矛盾，考虑到我国流动人口的实际情况，我们特提出以下若干政策建议。

(一) 以服务总体目标为主线，将流动人口纳入社会经济发展总体规划，统筹安排。流动人口对我国社会经济生活起着举足轻重的作用。今后应该建立以常住人口为主体的社会经济发展规划，协调户籍人口与流动人口的利益关系，使流动人口在为城市发展做贡献的同时，也能充分享受到城市发展的成果。流动人口计划生育工作是一个系统工程，他们和流入政府之间没有直接的行政隶属关系和经济依附关系。因此，各级政府应该主动整合政府和社会资源，相应调整户籍、治安、劳动、工商、教育、卫生、计划生育及环境等方面的政策，实现技术、政策、资源的优化组合，为综合治理流动人口和维护其合法权益提供技术、法律保障和政策环境。公安、工商、教育、卫生、劳动等部门不是专职计划生育管理部门，在进行综合治理、齐抓共管的责任落实时，既要有利于计划生育工作的开展，又要避免和兼职单位的主要工作、利益发生冲突，从而形成各职能部门间互相配合、相互促进的良好工作格局。

(二) 以优质服务为着力点，积极推进流动人口计划生育工作。构建“优制服务”模式的关键是要处理好管理与服务的关系，要以服务促管理，以情感人、依法治理，突出以人为本的理念，让流动人口也能享有人口与计划生育法律法规的各项合法权益，以便使流动人口

在享有其合法权益的同时履行其应有的义务，自觉地接受管理。目前，我国许多城市都建立了比较发达的市场经济体系，政府可以通过政策引导和倾斜，大力培育人口与计划生育民间组织，采用政府购买的方式，以市场化的方式吸引社会多种性质组织和资源共同参与人口综合调控和计划生育公共服务，逐步建立计划生育公共服务体系。积极抓好避孕药具供应和管理运行机制的改革，引进国际先进理念，培育计划生育生殖保健产业的发展。

(三) 以突出管理创新为突破口，尽快建立和健全相应的流动人口管理和服务的组织机制。目前，专门针对流动人口管理的信息化网络建设还刚刚起步，流出地流入地双向管理、相互沟通还存在相当大的难度。在这种情况下，进行管理机制创新，可以从以下两方面着手。一方面是加强街道、居委会的领导，成立社区流动人口计划生育管理中心，选聘文化程度较高，能适应新时期计划生育工作需要的年轻干部担任计生管理员，提高技术服务质量，并逐步建立流动人口现居住地生育审批制度；另一方面，还要加强流动人口自身的组织建设，建立流动人口计生协会，抓好流动人口计划生育信息员队伍建设，开展流动人口计划生育的“自我教育、自我管理、自我服务”，并将其纳入社区计划生育协会中开展工作。此外，还可以建立和完善与非政府组织合作的机制，充分发挥计生协会、人口学会、人口福利基金会、计划生育与生殖健康学会、性教育协会等群众团体的作用，进一步发挥计生协会民主参与和民主监督的职能作用，协助政府提高民主决策和依法行政的水平。

(四) 以机制创新为基础，不断完善流动人口计划生育的保障机制和激励机制。对流动人口中的计划生育户进行必要的激励和保障，有助于解除他们的后顾之忧，有利于现代生育文化的孕育。设立计划生育基金，落实流动人口计划生育家庭的奖励优待政策；强化利益导向机制，把流动人口中的计划生育困难户纳入城市最低生活保障，在流动人口中普遍形成“计划生育光荣”的利益导向；扶持计划生育困难户发展生产，使他们认识和感受到计划生育的好处和利益所在。建立双重制约机制，落实政策法规，强化硬约束，实施软约束。一方面，加大《人口与计划生育法》和其他相关法规的执法力度，形成以流动人口个人综合信息为平台，各个地区相互协调的执法环境，使违法者既有风险，也有后果；另一方面，改革对超生的制裁办法。对违反计划生育者的社会福利享受及就业都要严加限制，大幅度削减超生子女对父母的效益值。

(五) 以宣传为媒介，加大公共宣传力度，转变流动人口的生育观念。转变流动人口的生育观念是一项治本之策。人口与计划生育宣传教育要继续坚持“大联合、广覆盖、出精品”的工作思路，加强与有关部门、社会团体、大众传媒、企事业单位的合作，探索建立社会化、公益化、市场化并举的人口计生宣传教育机制，(下接第45页)

三、开展青春期性健康基地教育需要全社会来关注

石家庄市青春期性健康教育基地的建立,可以说是青少年性健康教育的一次革命,但在喊好的同时,也不得不承认,这对于100多万处在青春期亟待接受性健康教育的青少年来说,仅靠学校单方面的教育是远远不够的,还必须引起全社会的关注,共同促进青少年的健康成长。

一是性健康教育必须实行学校、家庭、社会综合性教育。要使性健康教育“堂而皇之”地成为学校常规的课堂教育,一方面学校及教师必须自觉转变观念,比较系统地学习和掌握青春期性健康知识、心理学知识等理论知识和专业技能。石家庄市对全市24个县(市)区的中、小学校专职教师进行了专业培训,收到了良好的效果。另一方面必须充分利用社区人口学校,对家长进行相关知识的培训,使他们了解性知识的概念,认识性教育的意义,使孩子们从家庭获得相应的性教育。到目前为止,该市共举办家长学习班10期,有5000多名家长参加了学习。同时,还须要把性健康教育同为他们提供服务相结合,尽一切可能为青少年提供生殖健康服务,帮助青少年解除烦恼。例如桥西区自2003年11月开设青少年健康教育基地以来,青苹果屋接待了共400多名青少年前来咨询,开通的“温馨港湾”心理咨询热线,将其归纳整理,针对青少年提出的问题,在性生理、性心理、人际关系、性交往等方面给予疏导和帮助。并且免费为58名18岁以下少女做人流手术。亲切温馨的服务感动了每位前来咨询的未成年人。

二是性健康教育基地为流动人口中的青少年提供了接受教育的平台。该市在做好对本地青少年性健康教育的同时,还把外来人口的青少年性健康教育纳入当地基地教育之中。例如桥东区是石家庄市的商业区,流动人口多,他们针对外来人口的特殊情况,在青少年性健康教育基地,定期开展了对外来流动人口青少年进行有关青春期性健康及思想品德、社会公德知识教育的学

(上接第24页)积极组织开发适应时代发展、符合各种流动人口需求的高质量宣传作品,将科学的婚育观念、现行的计生政策传递给流动人口,使他们在潜移默化中更新婚育观念;开展“社区生育文化建设”项目,发挥社区的组织沟通作用,创造各种机会增加流动人口与城市市民的接触,使其真正融入城市生活,从心理上认同城市的行为规范,自觉实行计划生育。社区教育应当承担起对流动人口再教育的重任,为新型生育观念在流动人口中的孕育和成长提供良好的素质载体。

(六)以综合改革为契机,不断探索提高人口与计划生育管理与服务水平的思路。流动人口计划生育管理与服务是一项全新的工作,没有现成的经验可以照搬,这就要求计生工作者要和理论工作者积极合作,从以下几个方面进一步探索提高人口与计生工作水平的突破点。一是整合社会力量,进一步加强人口问题的前瞻性、综合性和实证性研究。围绕政府关心热点、难点问题,用世界的眼光和战略的思维开展国际大都市人口发

习,引导他们树立正确的恋爱观,学会健康、文明、科学的生活方式,使他们与本地青少年同样享受到生殖健康服务和受教育的权力。目前,桥东区共开办学习班10期,为该区流动人口培训青少年500多名。同时,他们还还为外来流动人口青少年免费查体2次,受到了外来流动人口的好评,赢得了他们的支持。不仅如此,该市还把性健康教育的触角向大学校园延伸。例如裕华区,针对在部分大学生中有性行为的问题,义务为5所大学授课,着重讲解了如何避孕及性病与艾滋病的预防,并免费发放了安全套。

三是为青春期性健康教育营造良好的舆论环境。开展青春期性健康教育舆论宣传很重要,该市充分利用电视、广播、报刊和网络等传媒手段开展针对性宣传教育,形成良好的舆论氛围。在各级报刊上发表有关宣传文章50多篇;在市电视台和市广播电台分别开办了《生命之旅》计生专题栏目,共制作出了20多期青春期性健康教育,预防性病、艾滋病,人口与计生等系列专题节目,长期播出;主办的刊物《石家庄市人口通讯》辟有专栏《花季、雨季》,专门为青少年提供学习交流的平台;利用计算机方面的优势资源,设立的青春期性健康网页《悄悄话室》开办一年多来,点击率已达18万多人次;除此之外,该市还利用社区生育文化公益宣传阵地,制作宣传展牌2万余块,设置在全市274个居民小区,形成了城市社区一道亮丽的风景。同时发放青春期性健康知识、关爱女孩等宣传品10万余份进村入户,进行广泛宣传,为青少年健康成长创造了良好的舆论环境。

石家庄市并没有满足已取得的成果,在做好基地教育工作的同时,仍在不断探索新的课题,从幼儿——儿童——青少年——大学生系列教育方案,让羞答答的玫瑰绽放得更加绚丽多彩,使每个青少年都能健康成长。

(作者单位:河北省石家庄市计生委,邮编:050071)

(责任编辑:魏瑞亮)

展与人口管理模式比较等系列研究。二是加快人口信息化建设,积极推进信息技术在流动人口计生行政管理中的应用,建立定期向社会发布人口综合信息的制度,引导全社会参与人口综合调控和生育调节,逐步实现数字人口。三是积极开展流动人口双向管理,定期向流出地发布人才需求状况,探索与流出地共同做好流动人口源头培训和管理,逐步形成流动人口有序、互动管理的良好局面,实现流动人口管理由事后被动管理向事前有序管理的转变。四是开展适应职能拓展的人口计生干部队伍结构与需求的调查研究,进一步优化干部队伍年龄结构、知识结构和专业结构。

本文得到北京大学“211工程”和“985项目”的支持,特此感谢。

(作者单位:陆杰华-北京大学人口研究所,邮编:100871;洪旺全、傅崇辉、忽新泰-广东省深圳市人口计生局,邮编:518026)

(责任编辑:魏瑞亮)