

全面两孩政策背景下我国政府对城市流动人口的生育治理研究

陈 洪 方 太 坤

(重庆师范大学 马克思主义学院,重庆 401331)

摘 要:城市流动人口一直是我国政府在计划生育治理方面的重点人群和难点人群。“全面两孩”政策出台后,我国政府在城市流动人口计划生育工作方面由重管理向重治理转变。本文通过对新中国成立以来我国计划生育政策演变的梳理,并基于对8省14县政府对城市流动人口生育治理的调查分析,具体阐释政府对城市流动人口生育治理的目的、生育治理的重点与难点、生育治理中的三大转变以及生育治理的经验,为促进政府对城市流动人口的生育治理提供相应的对策建议。

关键词:城市流动人口;生育治理;对策建议

中图分类号:C923

文献标识码:A

文章编号:1673-0429(2019)02-0079-10

doi:10.19742/j.cnki.50-1164/C.190200

一、研究背景

2013年党的十八届三中全会提出“启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策”(简称“单独两孩”政策)。2015年党的十八届五中全会又提出“全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策”(简称“全面两孩”政策)。在此政策背景下,政府如何适应这种新变化、如何转变工作职能、如何有效应对城市流动人口生育治理,是一项新的重要课题。

城市流动人口一直是我国政府在生育政策变化后开展生育治理的重点人群和难点人群。《中国流动人口发展报告2017》指出:2016年我国流动人口规模为2.45亿人,比上年末减少171万,连续第二年下降,而“80后”“90后”流动人口比重不断上升,“80后”由2011年不足50%上升到2016年的56.5%,“90后”由2013年的14.5%升至2016年的18.7%,新生代流动人口成为流动人口的主力军。^[1]可以预见,在今后较长一段时期,大规模的人口流动迁移仍将是我国人口发展及经济社会发展中的重要现象。《流动人口计划生育工作条例》中对流动人口有界定:“本条例所称流动人口,是指离开户籍所在地的县、市或者市辖区,以工作、生活为目的的异地居住的成年育龄人员。但是下列人员除外:一、因出差、就

收稿日期:2018-03-28

作者简介:陈 洪(1964—),男,重庆石柱人,重庆师范大学马克思主义学院,教授。

方太坤(1994—),男,安徽合肥人,西南大学马克思主义学院马克思主义基本原理专业2018级硕士研究生。

基金项目:国家社会科学基金西部项目“中国城市流动人口的生育政治研究”(13XSH021)。

医、上学、旅游、探亲、访友等事由异地居住、预期将返回户籍所在地居住的人员;二、在直辖市、设区的市行政区域内区与区之间异地居住的人员。”^[2] 本文研究的流动人口的概念以此为据。

基于全面两孩政策与完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化的全面深化改革总目标双重政策背景,一方面城市流动人口绝大部分属于育龄人群,其生育意愿和生育行为在一定程度上得到解放,但由于其数量庞大并在居住位置、工作岗位、联系方式、生育数量等方面都具有不确定性,因而是政府生育治理工作中的重点人群和难点人群。另一方面政府在城市流动人口生育工作中面临着由管理向治理的转变,其中,政府作为政策的执行者,在生育治理方面,面临着既要注重管理又要注重服务的矛盾,而服务水平的高低决定着生育治理的水平和效果。

为深入了解政府对城市流动人口开展生育治理的现状,我们以我国 8 省 14 县卫生与计划生育委员会的调研事实为依据,主要通过对新中国成立以来我国生育政策演变的考察、政府对城市流动人口生育的管理与服务的调查分析,以期政府有关部门开展对城市流动人口生育治理提供决策参考,进而为打造服务型政府,推进国家治理体系和治理能力现代化提供借鉴和参考。

二、新中国成立以来我国生育政策与流动人口生育政策的演变

新中国成立以来,我国的生育政策大致经历了三个阶段的演变和三次重大调整。

第一阶段(1949—1957 年)是我国计划生育工作的提出与讨论时期。这一时期主要围绕人多好还是人少好、要不要搞计划生育、什么时候搞计划生育等问题进行讨论。在此阶段,初步形成了相关的计划生育政策、办法。

第二阶段(1958—1978 年)是我国计划生育工作艰难前进期。此阶段没有形成实质性的政策和成效。到 1978 年十一届三中全会前,我国计划生育逐步普及,我国计划生育政策基本形成。

第三阶段(1979 年以来)是我国计划生育工作具有中国特色的发展期。在此阶段,计划生育开始成为我国的基本国策(1982 年),并随着我国经济社会的发展不断完善调整,具体经历了三次重大的政策调整:第一次为 1980 年 9 月,党中央发布《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》,提倡一对夫妇只生育一个孩子;第二次为 2013 年 11 月,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策”;第三次为 2015 年 12 月 27 日,全国人大常委会表决通过了人口与计划生育法修正案,“全面两孩”政策于 2016 年 1 月 1 日起正式实施。

通过对新中国成立以来我国生育政策演变的历史考察,对照自 1984 年开始实行的人口流动政策(农民可进城务工经商但不具有城镇户口),结合本研究的需要,我们将新中国成立以来我国生育政策的演变主要聚焦到 1984 年之后,并以 1989 年出台的《流动人口计划生育管理办法》(草案)为标志,主要对有关流动人口生育政策的演变进行梳理研究。

自改革开放以来,由于经济社会的快速发展,城市的资源越来越集中,大量的农业劳动人口,伴随着城镇化的进程开始由农村流向城镇。据《中国统计年鉴 1986》和《中国统计年鉴 1998》显示,自 1985 年到 1997 年,我国的流动人口由 4000 万上升到 1 亿人以上。城市流动人口的激增,使得传统的计划经济体制下的计划生育工作受到巨大的现实冲击。城市流动人口成为计划生育工作的重点和难点人群。1991 年中共中央和国务院联合发布《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》,指出我国现行的计划生育政策是:“提倡晚婚晚育,少生优生;提倡一对夫妇只生育一个孩子。”^[3] 自此在城市流动人口计划生育工作方面便出现了一种新的问题,即生育人口要生育两孩或多孩和政府提倡只生育一个孩子的矛盾。

自 1989 年出台的办法实施 3 年后,1992 年在深圳召开了全国流动人口计划生育管理经验交流会。

时任全国人大副委员长彭珮云在讲话中提出做好流动人口计划生育工作必须要解决六个问题：“一、提高和统一各级党委、政府、计生委和有关部门的认识,解决要不要抓流动人口计划生育问题。二、理顺管理体制,明确各有关部门、各地方的职责,解决谁来抓流动人口计划生育的问题。三、建立严格的责任制度。四、摸清情况,分类管理,抓住重点,堵塞漏洞。五、严格依法管理,又要做各种宣传教育和各种说服工作,充分调动流动人口实行计划生育的自觉性。六、切实解决好机构、队伍、经费等实际问题,保证各项管理措施落到实处。”^[4]问题的解决意味着经验的积累,彭珮云提出的六个问题在一定程度上折射出我国整个计划生育工作需要注意和解决的问题,即使在当下也具有重要的借鉴意义。

随着我国城市流动人口计划生育工作的逐步发展,城市流动人口计划生育工作方面的问题也越来越多,现实的诸多问题要求政府对城市流动人口计划生育工作进行综合管理。1995年7月,全国流动人口管理工作会议在福建省厦门市召开,会议确定把流动人口计划生育工作纳入综合管理轨道。自此,政府对城市流动人口计划生育工作开始向着综合管理体系化方向发展。1998年,在对流动人口计划生育工作现状和存在的问题进行研究的基础上,为了适应新的工作情况,由国务院批准,国家计生委发布了新的《流动人口计划生育工作管理办法》,并于1999年1月1日起施行。在具体的实践过程中,为了配合新的管理办法的施行,同年7月,全国开始统一《流动人口婚育证明》。同年11月,国家计划生育委员会印发《流动人口婚育证明管理规定》,同时印发《流动人口婚育证明》样式说明和填写说明作为附件。流动人口婚育证明开始走向规范化、统一化,便于政府对流动人口计划生育工作的综合治理。2000年10月,国家计生委办公厅出台《关于今冬明春切实抓好流动人口计划生育管理几项重要工作的通知》,指出:一、广泛组织学习宣传《流动人口计划生育工作管理办法》等有关法规,进一步统一思想认识,增强全局观念。二、切实做好《流动人口婚育证明》换证发证工作。三、严格依法行政,规范流动人口计划生育管理。四、建立、完善“两地”(流动人口户籍地、现居住地)协调制度,共同做好流动人口计划生育管理工作。五、积极协调有关部门,推进流动人口计划生育综合治理。六、认真做好《婚育证明》查假治假工作。经过近十年对流动人口计划生育工作的综合管理,我国政府在流动人口计划生育工作方面成绩显著,工作方面也探索出了一条具有中国特色的综合管理方式。

进入新世纪,随着我国城镇化进程的高速发展,流动人口的数量越来越大,流动的速度加快,广度也越来越大,流动人口计划生育工作面临着新的挑战。2001年12月,第九届全国人民代表大会常务委员会通过《中华人民共和国人口与计划生育法》,并于2002年9月1日正式施行,它规定:“国家稳定现行生育政策,鼓励公民晚婚晚育,提倡一对夫妻生育一个子女;自愿终身只生育一个子女的夫妻,国家发给《独生子女父母光荣证》;不符合本法第十八条(一对夫妻生育一个子女)规定生育子女的公民,应当依法缴纳社会抚养费。”^[5]自此,一对夫妻只生育一个子女的政策开始以法律的形式确定下来。

经过新世纪前十年我国经济社会的快速发展以及计划生育政策的施行,我国的人口数量得到了一定的控制,但是人口结构却发生了重大改变,人口老龄化问题加重,少子化现象明显,人们的生育观念发生了显著变化,很多年轻人少生、不生的意愿强烈,这对我国未来的经济社会发展将产生重大影响。为了适应新的形势,迎接新的挑战,直面现实问题,主动应对人口老龄化趋势,2013年11月中国共产党第十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出:“启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策”“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”^[6]这意味着流动人口的生育力将得到一定解放,计划生育管理部门的工作方式也要在新的形势下开始转变,即由以往的管理转向治理,更加注重服务。伴随着“单独两孩政策”的实施,2013年12月,中共中央、国务院在实践的基础上发布了《关于调整完善生育政策的意见》,使得我国生育政策不断与时俱进,日益完善。2015年12月27日,在“单独两孩政策”实践的基础上,全国人大常委会表决通过了《人口与计划生育法修正案》,“全面两孩”政策于2016年1月1日起正式实施。自此,流动人口生育工作迎来了新的更全面更深刻的转变。如何做好新形势下流动人口的生育治理工作,对政府提出了

新的更大挑战。

三、全面两孩政策背景下政府对城市流动人口生育治理调查分析

2016年,我们组织课题组成员和部分研究生、本科生对中国8省14县的卫生与计划生育委员会进行了调研。调研范围主要包括:湖南郴州市,四川合江县、南江县、简阳市,贵州赤水县、六枝区,甘肃城关区,湖北建始县,内蒙古松山区,重庆合川区、开州区、巫溪县、巫山县,安徽肥东县。调研方法主要采取的是访谈法,同时收集了14个县卫生与计划生育委员会的工作总结及访谈资料。基于8省14县的调研资料,结合相关文献,对全面两孩政策背景下政府对城市流动人口生育治理的目的、生育治理的重点与难点、生育治理工作的转变、生育治理的主要经验进行了调查分析。

(一)政府对城市流动人口生育治理的目的

目的是方向,也是工作的动力,明确目的是有效开展工作的前提。基于8省14县的调研实际,我们发现政府对城市流动人口生育治理的目的主要是协调和规制利益矛盾、实现有关各方共同利益。

1. 协调和规制利益矛盾

任何运动形式,其内部都包含着本身特殊的矛盾。准确了解、把握、分析政府对城市流动人口生育工作方面的矛盾是政府对其进行生育治理的基础。协调和规制政府对城市流动人口生育工作方面的利益矛盾是政府对其进行生育治理的目的之一。在政府对城市流动人口生育治理的实际工作中,其矛盾通常是以实际问题作为发生和存在形式的,而政府作为政策的执行者,在生育治理方面面临着既要注重管理又要注重服务的矛盾,而服务水平的高低决定着生育治理的水平和效果,这是矛盾的主要方面。政府对城市流动人口进行有效的生育治理,解决矛盾的主要方式就在于供给有效的生育服务。协调和规制政府对城市流动人口生育工作方面的利益矛盾,是政府在这一方面工作的目的,也是打造服务型政府,提升政府生育治理体系和治理能力现代化的要求。

以湖北省建始县为例,在《建始县2015流动人口计划生育工作总结》中明确指出,2016年流动人口计生工作的总体思路 and 目标是:围绕管理信息化、服务均等化、推进区域化、工作人性化的“四化”方针,努力打造信息化、人性化流动人口计划生育服务管理工作新局面。由此可见,各级政府对城市流动人口生育治理目的方面更加注重提升服务方式和服务水平。

2. 实现有关各方共同利益的需要

政府对城市流动人口进行生育治理是实现有关各方共同利益的需要。生育治理本身主体就是多元的,这就意味着其涉及的利益也是多元的。实现有关各方共同利益是政府对城市流动人口进行生育治理的目的之一。政府对流动人口生育治理工作的治理主体主要是政府、各类相关社会团体和生育人群,其相互关系是政府为主导,各类相关社会团体和生育人群共同参与,协调相关生育事务以促进达成共同的利益目标。这在一方面体现了利益各方的合理诉求,使政府决策更加以人为本,更加科学;另一方面也使利益各方的矛盾得以协调,实现社会和谐健康发展。

以四川简阳市为例,该市建立了“协会+流动人口之家”服务模式。该市在流动人口集中的社区、企业和单位等生活和工作的区域成立流动人口计划生育协会,建立关爱留守儿童和留守老人活动阵地,用于流动人口自我治理,并联合大学生志愿者开展“快乐留守,快乐暑假”等活动,促进对流动人口家庭的服务。以甘肃城关区为例,该地全面开展示范村(居)创建活动,组织街道社区按标准申报创建,并对已命名的示范村(居)进行了“回头看”,协会职能作用得到充分发挥;组织开展“5·29”协会会员日活动,发动协会会员在主要街道和人口密集地通过派发宣传资料、举办有奖问答、现场答疑解惑等形式,广泛宣传人口计生法律法规、优惠政策和办事流程,协会会员意识进一步提高。事实说明,目前我国政府对城市流动人口的生育治理的目的不仅让政府以外的力量参与了对育龄人群的服务,而且使各方利益都

得到了一定程度上的满足。

(二)政府对城市流动人口生育治理的重点与难点

抓好政府对城市流动人口生育治理的重点和难点是解决好政府对城市流动人口生育治理难题的关键。以问题为导向,基于政府对城市流动人口生育治理的实际,政府应着力抓住并解决好加大政策宣传力度、提升计生服务水平这两大重点工作和流动人口生育跟踪治理难、区域双向协作力度不强这两大难点问题。

1. 政府对城市流动人口生育治理的重点

第一,加大政策宣传力度。加大政策宣传力度是政府对城市流动人口生育治理的重点之一。在实际的调研过程中,我们发现,绝大部分流动人口对于我国现阶段的生育政策还不够了解,区县政府在流动人口生育方面的宣传也有一定难度。究其原因主要有两方面,一是流动人口自身素质还不高,部分流动人口的文化水平处于文盲和半文盲状态,新生代流动人口大多只有小学、初中文化水平,他们的生活聚焦点主要是挣钱,对现阶段生育政策关注较少;另一方面他们获取现阶段生育政策信息的能力也相对较弱。以四川省南江县的访谈为例,在计生委工作人员被问及在实际工作中的困难时,他们的回答是:南江县流动人口多为农民工,流动人口常年在外打工,子女也随父母在外地生养,且部分流动人口法律意识淡薄,当子女面临上学需求时才会考虑户口问题,所以常常发生一胎尚未落户二胎已经生产的情况,政府很难管理。由此可见,部分流动人口对于具体的生育政策还不太了解与政府的宣传不到位有很大关系。二是由于流动人口的流动数量日益增大,流动频率日益加快,县一级的流动人口主要以流出为主,因此地方卫生与计划生育管理部门在流动人口生育政策宣传方面面临着两大困难,即有效宣传时间少、有效宣传对象少。因此,实际的政策宣传效果也因有效宣传时间的减少和宣传对象的不对称大打折扣。

第二,提升计生服务水平。提升计生服务水平是政府对城市流动人口生育治理的重点之一。在实际的调研过程中,我们发现,现阶段流动人口生育两孩人群多为高龄产妇,在计生服务方面要求更高,另一方面区县一级在计生服务上的财政投入相对紧缩,计生服务设备落后,计生服务专业人员紧缺,素质亟待提高。究其原因,主要有三方面,一是由于“全面两孩”政策之前对流动人口生育的刚性束缚,使得很多育龄夫妇传统的生育观念受到抑制,加上原先具有生育两孩意愿的夫妇大都进入高龄生产期,生理上发生很大变化,生育能力相对下降,生育风险增大,对计生服务提出了更高要求。二是区县级的财力有限,加上社会各方面的发展都需要财政投入,因此财政更多的是投入到当地的经济发展中,使得区县级的计生服务的设备得不到相应更新,人员的配备、素质问题得不到有效的解决。三是在实际生活中,更多的人会选择级别更高、设备更先进的医院进行生育,使得计生部门的计生服务的需求量大大减少,计生部门在政府部门中的重要程度和重视程度大大降低。

2. 政府对城市流动人口生育治理的难点

第一,流动人口生育跟踪治理难。近年来伴随着城镇化的快速推进,进入城市的流动人口越来越多,城市流动人口的流动去向更加广泛而复杂,加上流动人口联系方式和居住地的变动不定等,这些情况给户籍所在地卫生与计划生育委员会对流动人口跟踪治理带来了很大难度。

比如在对贵州省六枝区“流管办”的访谈中,当被问及在实际工作中遇到的困难时,他们的体会是,流动的人口比较大,本区是流出大于流入的一个现状,但是流动人口流出去之后去了哪儿,或者中途又转到什么地方,他们根本不知道,加上信息获取的渠道和手段有限,跟踪管理这一块不好入手。另外,我们在对内蒙古自治区赤峰市松山区的调研中,该区人口和计划生育局工作人员在回答实际工作中所遇到的困难时说,流动人口管理难的问题异常突出。“流出地不管理、流入地难管理,互相推诿”具有普遍性。由此可见,政府在对流动人口跟踪治理方面难度很大,是亟待解决的一个工作难点。

第二,区域双向协作力度还不强。现阶段我国流动人口管理主要是按照《中华人民共和国人口与

计划生育法(2015年修正)》第十四条的规定进行管理,即流动人口的计划生育工作由其户籍所在地和现居住地的人民政府共同管理负责,以现居住地为主^[5]。但是在实际工作中,流动人口流出地政府主要从事的是流动人口的信息跟踪工作,而流入地政府主要从事的是流动人口的管理工作。这容易产生两个问题,一是流动人口流出地和流入地的工作都纳入流入地政府的工作,使得流入地政府工作压力很大;二是流出地政府想共享流入地政府对流动人口所采集的信息,流入地政府又要得到流出地流动人口的原始生育信息,前者采集的信息相对后者拥有的原始信息付出的劳动更多,工作更艰辛,加上区域之间的行政壁垒,使得区域双向协作力度还不强,流动人口信息共享工作得不到有效实现。因此,我们认为,无论是信息跟踪还是生育治理,首先要解决的问题是对现居住地流动人口进行信息采集。

我们在对贵州省六枝区“流管办”的访谈中也印证了这一点,当被问及实际工作中的难点问题,他们的说法是,两地协调缺乏,因为各个地方的政策不一样,所以在协调合作这一块是需要提高的,大家都认为是对方的责任,那就没有谁来做这个工作了。

(三)政府对城市流动人口生育治理工作的转变

“全面两孩”政策的出台和推进国家治理体系及治理能力现代化的战略安排使得政府对城市流动人口生育治理工作发生转变成为必然。基于8省14县的调研实际,我们发现,政府对城市流动人口的生育治理主要有工作理念、工作内容和方式上的三大转变。

1. 工作理念的转变。理念是思维,也是工作的顶层设计。只要理念正确到位,工作的开展就比较顺利有效。“全面两孩”政策实施后,政府的工作理念开始由重管理向重治理转变。

“全面两孩”政策出台以前,政府在对流动人口生育方面主要以管理为主,以此来严格控制流动人口生育人群的生育数量,从而落实国家人口生育政策,服务经济社会发展。“全面两孩”政策出台后,流动人口的生育意愿得到合理、合法的释放,政府对流动人口管理的程度随着政策的释放而降低,由于流动人口生育两孩的群体大多为高龄孕妇,生育两孩的人数又多,政府在流动人口生育方面的工作理念上就必然发生转变,即主要由管理向治理转变,更加注重服务。

以内蒙古赤峰市松山区为例,在《2015年度流动人口工作总结及2016年度工作计划》中,2016年工作安排第一条就明确指出要转变工作思路,创新工作机制。流动人口服务管理工作将面临两大挑战,一是两孩政策放开,二是户籍制度改革。从实践操作层面来说,就是要将流动人口基本公共卫生计生服务均等化纳入基层综治中心、社区卫生计生服务中心、农民工综合中心,三大中心合力推进流动人口基本公共卫生计生服务均等化。另外还强调,要将流动人口纳入社区卫生计生服务对象,并针对流动人口的特点充分利用社区卫生计生服务机构,通过提升服务能力和服务效率,改进服务方式和服务方法,努力热情地为流动人口提供优质服务,不断提升服务的针对性和有效性,由此可见,政府在实际工作中已经开始进行工作理念上的转变并付诸实践。

2. 工作内容的转变。“全面两孩”政策实施后,政府的工作内容开始由控制违法生育向强化生育服务转变。

“全面两孩”政策出台后,极大地满足了流动人口生育人群的生育意愿。以往的生育政策束缚了流动人口的生育意愿,使得很多流动人口违反政策进行生育,这就使得政府在流动人口生育问题方面主要以管控违法生育为主。“全面两孩”政策解放了流动人口的生育行为,违法生育量极大减少,流动人口对生育质量的需要提高,要求政府更加注重生育服务,而“推进国家治理体系和治理能力现代化”也对政府强化生育服务提出了更高要求。因此政府在生育方面的工作重点必然由控制违法生育向强化生育服务转变。

以湖南郴州市为例,我们在调研中看到,该市由“单独两孩”到“全面两孩”政策转变中,政府部门的工作重点内容发生了转变,从怕你生到要你生和鼓励你生,从管理你生到服务你生。从2015年该市流动人口计划生育服务管理重点内容看,该市按照“一二三四”的工作思路推进工作,即控制违法生育,这

是一个目标;加强信息监管和孕情监测,这是两大重点;加强队伍、机制、经费的构建和支出,这是三大保障;落实基础管理、均等服务、区域协作、考核评估,这是四项举措。由此可见其主要目标还是以往的管控为主,服务为辅,其重点内容还在于监管和监测。而2016年该市流动人口计划生育服务管理的重点工作内容则发生了一定转变,即按照“一三五”思路推进工作,即控制违法生育,这是一个目标;加强队伍、机制、经费的构建和支出,这是三大保障;落实宣传教育、信息管理、均等服务、区域协作、考核评估,这是五项措施。可见在2016年的重点工作思路中明显改变了2015年的“两监”重点内容,更加强调政策的宣传与服务均等化。

3. 工作方式的转变。方式是手段,也是工作的具体措施。好的工作方式能够事半功倍。“全面两孩”政策出台后,政府的工作方式由线下向线上转变。

政府对流动人口生育工作的传统方式主要通过线下进行。这主要是由于时代的限制,即当时的网络还没有普及。线下的工作方式有利于对流动人口信息的准确收集,也有利于对流动人口进行直接现实的有效管理。随着互联网时代的到来,计算机的逐渐普及,传统的工作方式开始向现代的工作方式转变,即更多的工作由线下向线上转变。线上的工作方式使得信息的处理更加系统、方便、快捷,也使得流动人口生育人群在办理相关手续时,得以跨越现实的空间距离在网上便可以完成办理,高效便捷。

以四川省简阳市为例,据《简阳市卫生和计划生育局关于2015年流动人口计划生育服务管理工作总结及2016年工作要点的报告中》显示,该地开展数据清理,推行电子婚育证明。截止到2015年9月底,该市共清理了流动人口个案数据40余万条,清理率达99%以上。该市全面推行线上电子婚育证明,共办理电子婚育证明146620份,通过线上工作共查验流入人口电子婚育证明380条。除此之外,诸如内蒙古赤峰市松山区、重庆市开州区等地都在线上运用PADIS、FIS等系统开展对流动人口的生育治理。

(四)政府对城市流动人口生育治理的主要经验

经验源于实践。地方政府在城市流动人口生育治理的实践过程中形成了各具特色的宝贵经验。基于8省14县的调研,我们对这些经验进行了梳理,主要有三方面的经验值得关注。

1. 开展多形式重时段的政策宣传

第一,以多种方式开展宣传。主要以数字化的设备为载体进行宣传。一方面宣传内容可以快速更新、更加生动形象、更加具体细致;另一方面宣传的辐射范围可以更加广阔,宣传的受众获取信息更加便捷。

比如湖南郴州市在对流动人口计划生育政策宣传方面采取了一些新的方式:一是加大对生育登记服务制度的宣传力度,利用会议、电子显示屏、微信平台、宣传展板等开展宣传工作,将全面两孩政策、生育服务登记流程、所需证件资料等告知群众,使群众了解最新政策。又比如湖北省建始县在生育政策宣传方面,利用智能手机等新型工具,创建村居在线平台,计生专干等工作人员用短信、qq等方式与在外人员随时联系,还要有记录,县级以上部门随时会检验成果,以起到督办的作用,覆盖率达到60%以上;二是建立人口生育宣传阵地,设立专栏,国家政策调整,当月就要反映出来,宣传内容每月或每周更新;制作宣传标语、横幅等,在道路两边立宣传牌;送科技送文化下乡,组织节日文化演出,表演的节目中反映生育方面的内容。

第二,在特定时段进行宣传。主要是在春节前后进行宣传。这已经成为区县一级普遍性的宣传节点。因为这个时段绝大部分外出流动人口将返乡。如湖南郴州市在春节前夕,以宣传和实施全面两孩政策为契机,以计生星级示范村(居)创建夯实基层基础为抓手,进村入户摸准摸实符合两孩政策服务对象,为广大育龄群众提供便捷的服务。2016年该市将新修订的《人口与计划生育法》和《中共中央国务院关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》等制成宣传手册5000余本,组织乡、村、社区干部深入村(居)进行宣传。又如贵州省六枝区流管办在春节临近时期,在火车站、客车站设点

宣传全面两孩政策,并且还通过广播、电视、宣传资料的发放等进行全面两孩实施的宣传,并为返乡人口发放计生产品。

2. 注重多手段强管理的信息跟踪

第一,大力推行流动人口网络信息管理系统。流动人口网络信息管理系统能够极大方便政府对流动人口生育信息的掌握,便于政府开展生育治理。

比如甘肃省城关区建立了流动人口综合服务管理信息系统。该系统主要依托市、区人口局现有的网络、信息、设备等资源,通过信息和设备共享不断完善流动人口基础信息、育龄妇女基本信息、全员流动人口生育信息等。该区还运用国家 PADIS 系统建立了以全员流动人口信息为基础,融宣传教育、政策法规、协会工作、药具管理、电子办公等为一体的、具有流动人口生育综合服务和业务功能的流动人口生育服务管理平台,有效完善了流动人口生育信息。

第二,大力推行流动人口“网格化”管理。党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,要改进社会治理方式,创新社会治理体制,以网格化管理、社会化服务为方向,健全基层综合服务管理平台。流动人口“网格化”管理有利于有效收集流动人口生育信息。

以重庆市开州区为例,该区大力推行流动人口“网格化”管理,同时配套 FIS 系统对流动人口生育信息进行跟踪管理。政府对乡镇街道计生办统计干部和流动人口管理员进行新统计工作规范和 FIS 系统操作培训,组织全区 519 名村(社区)综合服务专干分两批到区委党校参加了为期 3 天的统计业务和 FIS 操作培训,有力提升了全区计生干部的业务水平。在贵州省赤水市,卫计局建立了计生责任网络管理图,开启城镇网格化人口管理模式,以社区为单位,按照以房管人的原则,做到居不漏户、户不漏人、人不漏项的要求,对流动人口全面摸底登记造册,实时掌握重点管理人群动态。

3. 强化多方面便捷化的生育服务

网上办理手续特别方便群众。流动人口在生育前办理手续,以往的过程面临着诸多不便,其中最大的不便就是流动人口为办理手续在流出地和流入地之间来回远距离奔波,一方面要消耗时间、金钱、精力,另一方面可能会因为两地的具体生育政策不同,导致办证群众不断跑路,结果事倍功半。现阶段很多地区采取网上办理生育手续,极大地方便了群众,特别是现今推行的电子版《婚育证明》。

我们在对贵州省六枝区流管办的访谈中,当问及在流动人口管理方面有哪些值得推荐的做法和经验时,他们的说法是,经验谈不上,我们做得不错的地方一是充分利用了网络平台,目前国家为流动人口在网上免费办证,充分利用信息技术,给流动人口办证带来了很大方便;二是流动人口交换平台,已婚人口在网上都有记录了,在前期我们就会办理婚育证,让流动人口不用为了一个证两地奔波。可以这样说,我们现在的工作很大一部分就是在做这个工作。

四、对政府开展城市流动人口生育治理的建议

在对我国 8 省 14 县的调研及资料分析整理的过程中,我们发现,政府在开展城市流动人口生育治理的过程中还存在一些困难,这些困难集中于三大主要问题,一是人口流出地与流入地政府部门治理职责不清,二是基层政府部门建言献策的机制不全,三是城市流动人口信息不享。为了强化针对性和实效性,我们以问题为导向,对政府开展城市流动人口生育治理提出如下对策建议。

(一)厘清人口流出流入地政府部门治理职责

在城市流动人口生育治理中,虽然人口流入地和流出地政府都是城市流动人口的生育治理方,但在实际工作中流动人口流入地政府是实际上的主要治理方。这就出现了人口流出地政府称“手太短够不着”城市流动人口流动后的生育信息,人口流入地政府称“手太少难收集”城市流动人口流动来的生育信息现象。这种现象在实际的治理工作中直接表现为人口流出地和流入地政府相互推诿,从而导致

流动人口生育治理工作效果不尽明显。

我们认为,政府间的行政壁垒是导致此问题的主要原因,政府间的事权划分不明是导致此问题的关键原因。政府间的行政壁垒使得政府行政过程中更多地关注本地的事务,把人力、物力、财力尽可能地放在本地的建设过程中,有利于提升本地发展水平和政绩。因此在对城市流动人口生育治理的过程中,应更多关注的是本地流入的城市流动人口而不是流出的城市流动人口,因为流出的城市流动人口不会在本地产生生育治理的实际影响。政府间的事权划分不明使得事权界限模糊,事权界限模糊导致在这一模糊界限之间的公共事务的执行主体模糊,因此这种公共事务对于政府来说是一种无效事务,从而导致了政府之间在具体事务上的相互推诿。

为此我们建议,要提升政府对城市流动人口生育治理的能力和水平,中央要加强顶层设计,打破政府间的行政壁垒,明确生育治理的事权,统筹人口流出地与流入地双向治理工作,厘清双方职责,这样有利于流出和流入地政府知道自己到底该做什么,也有利于政府在城市流动人口生育治理工作中对流动人口生育信息的来龙去脉有全面系统的了解,从而提升生育治理的效果,达到生育治理的目标。

(二)健全基层政府部门建言献策机制

认识来源于实践。基层政府是国家政策的第一执行人,在执行政策过程中往往能够及时发现问题,并根据问题采取相应措施。这些在实践中产生的问题和措施在很大程度上能够完善原有的政策。但是由于基层政府政策执行者的行政地位以及没有健全的建言献策机制,使得很多问题和有益的做法无法及时转化为政策性文件,从而使基层政府部门在实际工作中面临很多阻碍,也制约了政府部门整体治理水平的有效提升。比如我们在四川省合江县的调研中发现,县一级的行政部门管理自主权狭小,主要根据国家 and 省一级的规定执行政策,而国家在生育方面的规定本身很细,所以县级行政部门很少有发挥的空间。由此可见,基层政府在生育政策执行过程中很难进行创造性发展。

我们认为,行政系统中的下级向上级建言献策的机制不健全是导致此问题的主要原因。在我国的行政系统中,上下级政府之间的互动实际上主要是单向性的自上而下的行政沟通,主要表现为上级政府部门向下级政府部门发布法令、规章、命令、通告、公告等。上级部门主要充当着政策制定者角色,下级部门主要充当着政策执行者角色,下级部门的自主权很小。虽然在上下级之间有一定的自下而上的政策施行情况的反馈机制,但这种机制在实际运行过程中承担的功能更多的是反馈情况而不是反馈建议。除此之外,一般情况下,上级部门和基层政府更多考虑的是汇报成果而不是建议,因此上级部门一般不容易采纳基层政府部门的建议,而基层政府部门一般很少上报政策执行中的问题和建议。由此可见,基层政府部门建言献策机制的不健全使得上级政府主动征求、采纳建议和基层政府部门主动建言献策的行为都无法得到机制上的保证,这在一定程度上制约了政府的工作。

因此我们建议,在生育治理过程中,国家要健全基层政府部门建言献策机制,完善政绩考核机制,吸收基层群众创造性的有益经验,不断完善政策,使得有益的做法能够及时形成政策性成果得到普及,从而提升政府对城市流动人口生育治理的水平。

(三)共享城市流动人口信息管理系统的信息

掌握城市流动人口生育信息是政府对城市流动人口生育进行有效治理的基础。城市流动人口的流动特性,使得政府对其生育信息采集非常困难,这在很大程度上制约了政府生育治理水平的提升。

从城市流动人口角度来说,城市流动人口在居住位置、工作岗位、联系方式、生育数量等方面都具有不确定性,而且城市流动人口数量巨大,在实际生活中,他们的这种流动特性和群体规模极大地增加了政府收集他们生育信息的成本,而且还给信息本身的准确度打了折扣。从政府角度来说,从事生育治理工作人员有限、财力物力有限,加上政府内部各部门之间的协同度不高,使得人口与计划生育部门在对城市流动人口的生育治理工作方面心有余而力不足,很难应对艰巨的城市流动人口生育信息收集工作。虽然有部分地方政府已经采用了相关的城市流动人口信息管理系统,但各系统之间不尽相同,无法进行

有效的信息共享。从全国范围来讲,城市流动人口信息管理系统并没有普及。

我们认为,建立统一的城市流动人口信息管理系统是解决此难题的关键。该信息系统的建立实际上是增加了城市流动人口信息的收集主体,并通过系统本身使得存储信息的质和量得到极大提升。统一的城市流动人口信息管理系统的建立将使城市流动人口生育信息的共享成为可能。由于城市流动人口在生活和工作的过程中或多或少会和各类政府部门产生联系,这就使得各类政府部门都可能掌握一定的城市流动人口的生育信息,将这些信息录入统一的城市流动人口信息管理系统,这就在很大程度上提升了城市流动人口生育信息的收集效率、信息准确度和信息完善度。

为此我们建议,在全国推行统一的城市流动人口信息管理系统,政府与政府之间、政府内部各部门之间共享城市流动人口生育信息。人口流入地政府对流动人口信息进行采集,录入系统,并发放证明。人口流出地政府在系统中上传流动人口原始的生育信息,这就使得全国各地政府在流动人口生育信息跟踪工作方面形成一盘棋的格局,城市流动人口的信息将会越来越全面,并且全国各地共享,这能够有助于政府对城市流动人口生育信息进行全面有效的掌握,并发挥其积极的作用。

[参 考 文 献]

- [1] 国家卫生和计划生育委员会流动人口司. 中国流动人口发展报告 2017[M]. 北京: 中国人口出版社, 2017.
- [2] 流动人口计划生育工作条例[M]. 北京: 人民出版社, 2009.
- [3] 中共中央、国务院关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定[N]. 人民日报, 1991-6-13(1).
- [4] 彭珏云. 中国计划生育全书[M]. 北京: 中国人口出版社, 1997.
- [5] 中华人民共和国人口与计划生育法[N]. 人民日报, 2001-12-30(6).
- [6] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2013-11-16(2).

Research on the Chinese Government's Birth Management of Urban Floating Population under the Background of the New Two-child Policy ——Based on the Statistics from 14 Counties in 8 Provinces

Chen Hong Fang Taikun

(College of Marxism, Chongqing Normal University, Chongqing 401331, China)

Abstract: Urban floating population is the key population and difficult population in China's government in family planning. After the introduction of the "universal two-child" policy, China's government has shifted from heavy management to heavy governance in urban migrant family planning. This article clarify the evolution of the family planning policy in China since the founding of new China, and based on 8 provinces 14 county on the investigation and analysis of urban floating population birth control, concrete interpretation of the government for the purpose of urban floating population birth control key points and difficulties, fertility treatment, birth three big changes of governance and fertility management experience, in order to promote the government's fertility management of urban floating population put forward the corresponding countermeasures and suggestions.

Keywords: urban floating population; birth control; countermeasures and suggestions

[责任编辑:陈忻]