

# 中国流动人口的特征及其计划生育管理

刘传江

内容提要:本文阐述了我国流动人口的特征以及深化流动人口计划生育管理的思路。

关键词:流动人口 计划生育管理思路

**Abstract:** The article explained specialty of floating population and the deepening of work thought over FP management of floating population in China.

**Key words:** Floating Population Work Thought of FP Management

## 一、改革以来中国流动人口的特征

在共和国建立初期,中国和世界上绝大多数国家一样实行的是自由流动的人口政策,但是自50年代中后期开始至80年代初期,实行的则是严格限制人口流动的政策。从1984年开始实行半开放的人口流动政策,即一方面允许农民自由进城务工经商,还可以进入小城镇定居,但在另一方面,由于50年代中后期形成的二元户籍制

度仍然发挥作用,绝大多数由农村流往城镇的农民不能获得城镇居民户口。从人口管理尤其是从计划生育管理的角度看,中国人口流动较之于其他国家具有如下特征:

(1)中国流动人口规模庞大,城乡流动人口和生育年龄人口比重高,流动人口增长迅速。据有关部门统计,80年代初,四川、安徽、湖南、河南、湖北、江西6个人口流出大省外出打工的农

针对性服务,急人所急,帮人所需。二是深入开展新农村新家庭活动。开展新农村、新家庭活动是浙江省推行农村计划生育“三结合”的具体形式,实践中取得了一定的成绩,但也存在不少值得研究、探讨的问题。为进一步推进此项活动深入开展,首先要不断提高各级党政领导、有关部门和计划生育干部对开展这项工作必要性、重要性的认识,克服消极、畏难情绪。其次,要变部门行为为政府行为、社会行为和群众行为,要加强有关部门协调和配合。相互支持,齐抓共管,形成合力。再次,在新农村新家庭活动的开展中,计划生育部门要结合自身的职责,把生育优质服务作为工作重点。三是积极稳妥地推行三项改

革,即人口目标计划改革,知情选择改革和人口目标考核改革。改革是优质服务的进一步深化。通过开展试点工作,典型引路,以点带面,推进利益导向机制的建立和完善。

另外,建立计划生育管理新机制对计划生育干部队伍提出了新的、更高的要求。为适应形势发展的要求,就必须把计划生育管理、技术和计划生育协会三支队伍建设摆上重要的议事日程。尤其要重视计划生育干部的岗位培训,对干部岗位培训提出量化的要求,并列入年度人口目标考核的指标中去,以促进干部队伍素质的提高。

(作者单位:浙江嘉兴市计划生育委员会  
314001)

村劳动力不足 100 万人,到 1993 年已达到 2400 万人,目前已超过 3000 万人。从全国来看,1993 年常年流动的农村劳动力约 5000-6000 万人,目前我国共有流动人口 8000 多万人,相当于德国的总人口,而且今后若干年内每年仍将以近 800 万人的规模递增。其中从农村流向城镇的流动人口占 3/4,生育年龄女性人口占 2/5 左右。如果超高速的乡城人口流动得不到有效控制和管理,到 2000 年将突破 1 亿人。

(2) 中国流动人口以非户籍改变型流动为主体,他们的流动行为具有暂时性、不彻底性和不稳定性。农村迁往城市的流动人口没有割断同土地的“脐带”,土地仍然是绝大多数乡城流动人口最重要的社会保障,乡土村落仍然是他们的生存根基,因而,农村传统的养儿防老、传宗接代、多子多福生育观念、生育动机和生育模式不易发生根本转变,或转变缓慢。

(3) 80 年代中国乡城人口流动最初主要发轫于城市的拉力,而进入 90 年代,随着农村地区的所谓“一重(农民负担重)一高(农业生产成本高)一低(农业生产效益低)”局面的形成,农村人口外流主要由推力所致。在城市本身面临沉重的就业压力等社会经济问题条件下,大量推力型农村人口涌入城市进一步加重了城市流动人口社会问题的严重性。

(4) 中国大规模的人口流动是在劳动力市场发育不完善的条件下进行的,人口流动具有较大的盲目性和无序性,流动的劳动力人口主要不是通过市场而是通过亲戚朋友获取市场信息,在这种情况下,流出地和流入地难以根据劳动力市场提供的人口流动信息对流动人口进行有效管理。

(5) 中国乡城人口流动的构成具有多层次性,按其组织化程度和受管理的途径可分五大类:第一类是单位用工,即机关、团体、企事业单位雇用的临时民工,这类人组织化程度高,易于管理;第二类是建筑用工,其组织化程度也较高;第三类是自谋职业者,那些带资进城务工经商的人,具有一定的自我组织和管理能力;第四类是

社会用工,如外地来的保姆、装修工、修理工等,这类人的组织化程度低;第五类是流动人口,如拾破烂的大军、乞讨、无业盲流人员,这类人完全处于无组织的“真空”状况,最难管理。这种多层次性特征增加了流动人口计划生育管理工作的难度。

(6) 中国乡城流动人口的就业既有在正规部门从事正式工作者,也有在正规部门从事非正式工作者,还有在非正规部门就业的劳动者。与当地居民相比,后两种类型流动人口处于“二等公民”地位,他们干的是城里人不愿干的重活、累活、脏活,一部分农村流入人口作为临时工养活正式工。流动人口地位的低下不利于培养他们对流入地区和单位的认同感、归宿感,从而不利于他们主人翁意识的形成,反而易对国家的政策法规产生抵触情绪,不利于管理部门采用传统的思想教育方式对他们进行管理。

(7) 非户籍迁入型流动人口在流入地以体制外方式生存,流动人口没有退休保障和医疗保险,得不到市民所具有的劳动保护,子女入托就学非常困难,来自农村的流动人口的社会身份始终是农民。于是,大规模的乡城人口流动使得在原来彼此隔离的城乡二元结构的基础上形成了城市内部的亚二元结构,包括人们就业岗位、生活方式、意识观念、社会保障、生育模式等等。

(8) 流动人口中与计划生育关系密切的育龄妇女较之男性人口具有如下特点:年龄结构年轻,绝大多数人处于生育旺盛期;文盲半文盲比重高,平均受教育程度低,传统生育观念较强,多生倾向严重;大多数从事非正式职业,组织化程度低。

## 二、深化流动人口计划生育管理的对策思路

外来流动人口所产生的计划生育问题,在很大程度上是制度创新不够和有关管理滞后造成的。在传统的计划经济体制下,人口的自发流动是要受到限制的,谈不上流动人口计划生育管理的问题。在计划经济体制向市场经济体制转轨的过程中,流动人口浪潮出现后,制度创新不够,

管理跟不上,特别是管理和服务不到位,从而产生了一系列的冲击和压力。加强对流动人口计划生育的管理,要反对两种偏差,即放任自流的态度和千方百计防止流动、堵住城门的因噎废食的态度,要将流动人口纳入统一的劳动力市场、归入有组织的社会管理体制之中,本着兴利抑弊的思路进行管理。因此,加强对流动人口计划生育管理的基本原则思路是,以市场机制为基础,宣传、服务与管理相结合,做到标本兼治,使人口流动井然有序,流动人口能安居乐业,从而使他们积极服从和配合计划生育部门和其他有关部门的管理。其具体对策思路包括以下 8 个方面:

第一,在管理模式上,首先要运用市场机制的办法,引导流动人口进入有序的管理领域,而不能采取计划经济体制条件下用强制“堵死”的管理办法使全部农村劳动力人心归田,把农村剩余劳动力限制在有限的耕地上务农。这不仅因为市场经济条件下,随着农村产业结构的非农化,乡城人口流动具有客观必然性,还因为真正决定流动人口行为的是市场,而不是政府的行政指令。这要求将管理模式从单一行政管理转到多元化综合配套管理。其次要转变流动人口计划生育管理工作模式,变突击性的、不规范的行政管理为经常性、制度化的“行政——法制化”管理,变孤立的行政治理为综合性的“市场调节——行政”管理,使流动人口的计划生育管理经常化、规范化、法制化。制定和健全各项有关城市外来流动人口管理的政策和法律是流动人口管理规范化、法制化的根本保证。

第二,在管理对象上,实行一般对象管理与重点对象管理相结合,在对一般对象全面管理的基础上加强对重点对象的管理。首先是要恰当界定和区分流动人口计划生育管理的一般对象和重点对象。流动人口计划生育管理的重点对象只是一般对象中的一小部分,是指离开常住户籍所在地、跨越城市市区或农村乡镇范围,拟流动时间在 3 个月以上的已婚育龄妇女。因为这部分人是流动人口中直接具有婴儿生产能力的

那部分人口的主体,并且由于她们的流动时间较长,有关部门在她们流入或流出后有必要对她们进行定期监督管理。在对一般对象全面管理的基础上加强对重点对象的管理,有利于流动人口计划生育管理的点面结合,能在人力和财力投入有限的情况下取得较好效果。

第三,在管理主体上,计划生育部门和其他有关部门统一协调,齐抓共管,避免有关部门之间协而不调,相互扯皮踢球现象。流动人口的计划生育管理需要计划生育部门和公安、工商、劳动、税务、城建、卫生、民政等部门的配合和参与,几乎所有地区都对此达成共识。目前,迫切要解决的问题是协调配套,措施得力。各部门都必须管理好各自职责范围的事,齐抓共管,相互配合,防止相互扯皮、管理缺位以及管理不配套以至相互矛盾的现象发生。流动人口计划生育管理工作的协调包括三个方面:(1)领导体制的协调。目前,我国绝大多数地区计划生育管理的领导体制由负总责的省(市、区、县)一把手、分管领导和计划生育委员会主任三部分组成,结构层次不错,但不少地区流动人口计划生育管理工作协调不力的症结在于领导体制层的协调乏力,其基本原因是:一把手忙于解决本地区改革、发展与稳定方方面面的事务,没有较多的精力过问流动人口的计划生育管理;分管领导多由分管文教卫的副手担任,他(她)对非文教卫口的部门的协调往往显得力不从心;计划生育委员会主任与其他职能部门是平行的而非隶属的上下级行政关系,无权要求其他部门参与或负责流动人口的计划生育管理。这里的关键是增强分管领导的权限和职责。(2)职能管理部门的协调。所有涉及流动人口计划生育管理的部门领导人在认识和行动上应将流动人口计划生育管理当作本部门分内职责之一,在领导体制层的协调下,实行“谁主管谁负责”,并积极加强与其他部门的配合,以此加强对流动人口计划生育的综合管理。(3)领导管理部门与基层管理部门的协调。这方面除了认识上重视、协调上得力外,要让基层部门负

责人逐层对上一级领导负责,同时,上级领导要在人力、物力、财力等方面支持基层的工作,并对他们的工作加强监督和考核,建立奖优罚劣的机制。

第四,在管理地区上,实行流出地和流入地双向管理双管齐下,流出地和流入地既彼此配合,又各负其责。首先,流出地和流入地对流动人口的生育记录和计划生育证明应该严格把关;其次,在流动人口流动一段时间后,流出地和流入地应当定期了解、通报重点对象的节育情况,并对这部分人的节育避孕提供必要的服务,采取必要的措施。此外,在流入地区,应将城市市区流动人口管理和城乡结合部地区流动人口管理并重,消除流动人口计划生育管理中“被遗忘的角落”。城乡结合部是城市经济发展的新兴地带,吸引了较多的流动人口,农、工、商人员并存,管理工作难度大,应该引起有关部门的足够重视。

第五,在管理环节上,实行全方位的全面管理,坚持计划生育工作以宣传教育为主、以经常性工作为主、以避孕为主的“三为主”方针。不仅管理已婚育龄人口的生育行为,同时还要管理流动人口中的婚前和婚后同居现象及其怀孕、生育行为。在对流动育龄妇女的孕产环节管理上,以孕前管理为重点环节,以产前管理作为补救措施,以产后管理作为辅助惩罚手段,力诫“孕前管理冷冷冰冰、产前逃生漠不关心、产后罚款增加奖金”的“一片冰心在奖金”现象,避免将计划生育管理工作引向误区邪路。

第六,在管理机制上,除了注重运用行政、法律手段等外在力量控制流动人口的生育行为外,同时应当提高流动人口的组织化程度以强化流动人口生育行为的自我约束意识,从而逐步建立和完善流动人口计划生育管理的外部、自身双重约束机制。政府部门、社会力量、社区居民、流动人口本身都应参与对流动人口的组织化建设,建立相应层次的组织化程度的管理机构。对进入正规部门“有单位”的流入人口,要进一步提高其

组织化程度;而对无单位的流动人口,尤其是处于管理真空状态的“流动人口”,必须采取有力措施,将其纳入组织化管理范围,同时要充分利用流动人口聚居区的民间自我管理组织,逐步建立和完善流动人口自我约束机制,提高流动人口自我组织化的程度和自我管理水平。在具体管理手段上,运用证件管理和准户籍制度,强化证件管理的功能。在这方面可借鉴国外的证件管理方式。改革传统的人口户籍管理制度,实行准户籍管理制度,强化身份证管理功能,以证件(如身份证、暂住证、用工证、外出证等)管理替代目前的单一户籍管理,使流动人口的管理规范化。

第七,在管理体制上,实行一系列相关的制度创新改变流动人口体制外生存的格局,通过流动人口体制外生存内生化改革“固化”流动人口漂流不定的心态与行为,既能主观上提高流动人口对流入地社会的认同感和归宿感,又便于客观上将流动人口的计划生育管理纳入迁入地区管理体制,从而有助于简化和方便计划生育管理工作。加强对流动人口管理,重要的问题是要解决流动人口体制外生存现象,把流动人口从体制外纳入到体制内社会生活中,提高他们对城市社会生活的参与程度,改变民工在劳资关系中的软弱地位和流入人口同本地居民的社会分割状况。流入人口为流入地创造了巨大的社会财富,但是他们却不能在流入地公平地享受到体制的利益,他们的户口、就业、生产经营、住房、医疗、养老、保险、子女就学、文化生活等都不能成为流入地现存体制的组成部分,而处于一种无法被流入地社会充分接纳的生存状态。因此,要将流动人口管理从流动形式的有序转到流动结果的稳定上来,只能靠户籍制度、城市管理体制、法律制度、劳动就业制度、收入分配制度、社会保障制度、教育培训制度等的创新,把城市流动人口纳入有组织的社会经济生活中,并使失业保险、医疗保险、养老保险逐步覆盖城市流动人口,采取有力措施帮助他们解决职业培训、子女入托、就学受教育等具体问题。