

积极探索统筹解决外出人口管理与服务的新路子

发布时间：2006-9-21 阅读次数：

加强源头管理 强化双向互动 积极探索统筹解决外出人口管理与服务的新路子

——充分利用人口计生网络做好外出人口工作的实践与思考

菏泽市人口和计划生育委员会主任 彭靖华

外出人口计划生育管理与服务工作是菏泽市人口计生工作的重点和难点之一。围绕如何破解这一难题，我们提出了“加强源头管理，强化双向互动，充分利用人口计生网络，统筹解决外出人口管理与服务问题”的工作思路，做了一些有益实践和探索，取得一定成效。

一、问题与分析

菏泽市辖八县一区和一个省级经济开发区，是一个农业大市，同时又是一个人口大市，总人口886万，其中农业人口725万，劳动力人口398万。近几年，随着农村产业结构的进一步调整以及山东省“突破菏泽”战略、菏泽市“劳务产业”战略的带动，农村富余劳动力呈现出向市外大量转移的趋势，给人口计生工作带来了严峻挑战。尽管我们做了大量工作，采取了一系列措施，也取得了明显成效，但外出人口计划生育管理与服务面临的问题依然突出，主要有：一是违法生育难控制；二是节育措施难落实；三是婚育情况难监控；四是外出信息难反馈；五是双向管理难互动；六是优质服务难保障。

通过深入的调查研究和反复的论证，我们认为存在以上问题的原因主要是：

1、外出人口数量增加，管理任务大。据统计，全市市外就业人数2003年84万人，2004年105万人，2005年126万人，逐年增加，目前占到全市总人口的14.3%，高于全国、全省平均水平；其中已婚育龄妇女外出人数也不断增加，由2003年不足8万人上升到2005年的12万人。外出人数增加致使外出人口计划生育管理与服务任务越来越重。

2、外出人口大量无序流动，源头管理难。据劳动保障部门统计，通过劳务中介、就业培训等组织有序外出的人员约占20%，其余大都是通过熟人介绍、个人自主或其它方式外出。有序外出人员从事职业相对稳定，有固定的联系方式，自觉遵守法律法规的意识强；相反，无序外出人员职

业不稳定，从业风险较大，缺乏组织约束，处于散漫的单个状态，联系方式不固定，从而使计划生育管理服务措施无法落实。

3、劳务中介外出成本高，有序输出规模小。建立有序的劳动力输出体系是从根本上解决流动人口问题的关键所在。菏泽市目前有88家劳务输出中介组织，集技能培训、输出、维权三位一体，运作规范，但由于缺乏到乡到村的网络支撑，劳务输出运作成本非常高，平均输出一人费用高达1200元，使大部分人员放弃了通过中介外出方式而选择了个人自主外出，从而直接限制了有序外出规模，增加了流动人口管理服务的压力。

4、“一盘棋”格局尚未形成，管理漏洞大。由于流动人口计划生育管理水平地区不均衡，一些输入地没有建立居住地管理机制，致使外出人口不能有效纳入管理。据统计截至5月底，全市外出半年以上的已婚育龄妇女71784人，其中流入到京津地区、长江三角洲地区、珠江三角洲地区和胶东半岛的占78%，而实际纳入输入地管理的不足60%，有近40%不得不返乡接受管理，流入到中西部地区纳入管理的则更少。输出地与输入地的管理对接不到位，管理服务信息反馈渠道不畅通，造成管理上的漏洞大，据对2003~2005三个年度1400例流动人口违法生育个案分析，均是采取反馈虚假信息逃避输出地管理而造成的。

5、重管理轻服务，人文关怀少，群众抵触情绪大。个别地方为单纯遏制外出人口的违法生育，把管理与服务对立起来，采取了一些过激的强制性措施，如要求半年返乡查体，对不及时反馈管理证明的强迫家人劝归，甚至违法行政等。而对外出人员技能培训、维权服务以及留守家庭的生产、留守老人的生活、留守儿童的入学教育等问题则关心关怀少，一味地强调管理，这些行为一定程度上伤害了群众的感情，降低了外出人口参与计划生育的积极性。

我们意识到，外出人口计划生育工作任务越来越重，传统的管理服务机制已不能适应形势的发展。面对新形势、新挑战，怎样才能把外出人口计划生育管理与服务工作融入到经济建设之中，融入到社会主义新农村建设之中，做到服务经济发展大局，服务外出人口，是摆在我们面前亟待解决的问题。

二、实践与探索

为顺应新形势的发展，变被动为主动，我们从基础工作做起，拓展服务内容，把外出人口管理与服务工作不断引向深入。

1、实行“八个一”工作法，加强源头管理。近年来，我们坚持把外出人口计划生育管理服务作为稳定低生育水平的基础工作，摸索出了外出人口管理与服务的“八个一”常规工作法，具体是：填写一份外出登记表，把好流出人口管理基础关，不仅登记外出人员的婚育情况，同时还综合掌握其务工背景及相关信息；签订一份外出管理服务合同，依托村民自治促管理，2005年共签订合同10万多份，起到较强的约束作用；落实一种长效节育措施，强化控制违法生育的常规手段，夯实基础工作；选定一位外出团体联络人，稳固与输出地的联系、沟通，减少外出人员信息联系的负担；明确一名村级责任人，对外出人员实行分类管理，锁定重点人群管理

责任，加大外出躲生追逃力度；设置一个管理监控档案，统揽外出妇女婚育信息，跟踪进行监控；拨打一个信息核实电话，追踪反馈婚育信息真伪，2005年共纠正虚假信息1000多例，有效减少了违法生育；建立一种互动机制，谋求与输入地“一盘棋”协作，以解决个案为入手强化相互间的配合。“八个一”工作法主要是针对乡村两级提出的工作要求，注重基础工作，完善常规措施，严格责任追究，从而夯实“源头管理”。

2、提升工作理念，强化服务意识。一是今年初市委、市政府把外出人口管理与服务工作列为全市计划生育工作创新突破的两项任务之一，新机制建设被提到重要的议事日程。二是转变思想观念，我们从鼓励外出人员创业致富出发，统一把“外出人口”改称为“外出创业者”，充分体现对外出人员劳动的尊重，体现出对他们理解、支持；统一规范了外出办证程序，减少繁杂环节，方便群众外出。三是召开了外出创业者座谈会，广泛听取意见。麦收期间，全市以乡镇为单位召开外出创业者座谈会，市县乡三级党委、人大、政府、政协分管领导分别参加并倾听群众意见，全市有4000多名外出群众代表参加座谈会，从计生管理服务、务工信息、技能培训、维权、留守家庭保障以及子女教育等方面提出了2100余条意见和建议。四是聘任外出人口计划生育信息监督联络员。上半年市县两级在外出人员中聘请了3000名监督联络员，统一颁发聘任证书，调动了外出人员参与计划生育的积极性，增强了计生工作的向心力。五是开展与外出人员结对联系活动。市、县、乡三级人口计生部门的班子成员及科室负责人每人联系两名外出群众，建立结对联系制度，与外出群众保持经常性联系。

3、加强与输出地的协作，推动“双向互动”。一是开展“双向互动”的试点工作。在市人口计生委的指导下，巨野县率先与上海市进行了双向协作探索，在上海设立外出人口管理服务联络站，实行区域定点服务，双方定期互通信息，建立了联席会议制度，通过近两年的运作，“双向互动”工作框架逐步清晰并呈现出良好的发展前景。二是协议约定把“双向互动”推向深入。今年上半年在省人口计生委和上海市人口计生委的协调下，我们分别与上海市徐汇区、宝山区召开流动人口工作协作会，双方就加强源头管理、实行双向互动、整合社会资源进行探讨并达成初步协议，“双向互动”逐步深化。三是组织参与苏鲁豫皖四省周边协作活动，拓展协作领域，努力形成“一盘棋”管理格局。四是走出去服务，丰富“双向互动”形式。2005年全市有30多个乡镇到外出人口较为集中的城市，与现居住地共同开展服务，既方便了管理，又减轻了群众负担。

4、发挥人口计生网络优势，部门联动搞好综合服务。一是组织完成了利用计生网络功能促进外出人口有序输出的调研论证工作。今年初，市人口计生委牵头，邀请劳动保障部门、劳务中介组织进行座谈，组织有关专家学者、人口计生系统工作人员进行研讨，得出利用计生网络输出人员能降低外出成本、能维护外出人员合法权益、能扩大输出规模的共识。二是做好外出人口留守家庭生活生产的服务工作。有关部门围绕外出人口管理与服务，发挥部门优势，共同做好工作。市人口计生领导小组专门下发了帮助外出人员留守家庭搞好三夏生产的通知，人口计生委牵头，有关部门参与，全市共组织160个帮工队，帮助困难家庭麦收、麦种；定陶县组织团

委、妇联、民政、人口计生等部门开展为留守老人、留守儿童送温暖、献爱心活动；巨野县联合交通、交警、公路等部门在春运等运输高峰期组织车辆统一接送外出人员。三是做好外出人员的维权服务工作。市人口计生委主动协调劳动保障、工商、公安部门加强对劳务中介组织的管理，打击“黑中介”，确保外出人员有序输出；司法、劳动保障、人口计生等部门联合发出致外出创业者的一封信，畅通维权渠道，赢得了外出人员的支持。

通过不断的探索，我们的工作思路更加清晰，新机制建设的条件逐步具备，破解外出人口管理服务难题的信心越来越足。

三、思路与对策

经过不断的探索与实践，我们认为，做好外出人口管理服务工作，是经济欠发达地区转变群众生育观念最直接、最有效的手段，是人口计生部门参与社会主义新农村建设的切入点，是稳定低生育水平的长效之举，意义重大。针对目前普遍存在的问题和困难，要抓好外出人口管理服务，一是要跳出计生看计生，从综合服务出发，拓展服务内容，寓管理于服务之中；二是要运用市场和行政手段相结合的调控方法，宏观引导，微观调节，加强与输出地的联系，实行双向互动；三是要充分利用人口计生网络优势，搞好参谋协调，促进有序流动。按照以上原则，我们确立了“一二三四”的工作思路，即：“建立一个机制”，“强化两个服务”，“整合三个资源”，“实现四个转变”。

“建立一个机制”，就是建立“源头管理，双向互动，资源整合，综合服务”外出人口管理与服务新机制。

“强化两个服务”，就是做好外出人口管理服务必须紧紧围绕强化服务于经济社会发展大局，强化服务于外出人口。

“整合三个资源”，就是整合劳动保障、司法、教育、财政等部门的行政资源，整合职业介绍、技能培训、法律维权等市场资源，整合人口计生系统的组织网络资源，引导外出人口有序流动，维护其合法权益。

“实现四个转变”，就是由静态的无序管理向动态的有序管理转变，由输出地单向管理向输出地与输入地互动管理转变，由单纯管理向寓管理于服务之中转变，由计生部门单独管理向部门联动管理转变。