

浙江省流动人口计划生育 基本公共服务均等化的现状及实现途径

金碧华

(浙江理工大学, 浙江 杭州 310018)

【摘要】 社会管理已成为当下我国社会发展的关键词。要适应社会管理体制变革, 必须创新流动人口计划生育基本公共服务均等化政策机制, 不断探索构建新型的流动人口计划生育基本公共服务模式和发展路径。本文立足于浙江省实际, 对浙江省流动人口计划生育基本公共服务均等化的现状和存在的问题进行分析, 提出了全面推进浙江省流动人口计划生育基本公共服务均等化的实施途径和对策建议。

【关键词】 浙江; 流动人口; 计划生育; 基本公共服务; 均等化

【中图分类号】 C923

【文献标识码】 A

【文章编号】 1007—8207 (2014) 01—0047—05

推进基本公共服务均等化是贯彻落实科学发展观的内在要求, 是着力保障和改善民生、调整利益格局、化解社会矛盾、促进社会和谐与公平正义的基础性工程。当前, 随着市场经济的深入发展, 社会成员流动已成为常态, 流动人口为城市建设和发展做出了巨大贡献, 应当成为城市改革发展成果的分享者。但事实上, 流动人口市民化的踟躇不前和不断凸显的社会资源分配“公平悖论”问题, 使得规模庞大的流动人口长期被排除在城市社会保障和公共服务体制之外, 严重损害了流动人口的社会权益。本文立足于浙江省的实践探索, 侧重于流动人口计划生育基本公共服务均等化的讨论, 既有从理论层面对流动人口计划生育基本公共服务均等化内涵的重新界定, 又有对浙江模式的总体现状、问题和发展路径的挖掘。从某种程度上说, 推进流动人口计划生育基本公共服务均等化, 是打破城乡二元公共服务体制、促进城乡一体化发展的有效途径, 对于完成新时期的目标任务, 统筹解决人口问题, 缩小城乡发展差距, 维护流动人口合法权益, 促进人口与经济社会协调和可持续发展, 具有十分重要的意义。

一、流动人口计划生育基本公共服务均等化的内涵

讨论流动人口计划生育基本公共服务均等化问题, 应厘清基本公共服务均等化的概念。从目前来看, 学者们对基本公共服务均等化内涵的理解和表述可谓是众说纷纭, 莫衷一是。结合各位学者的观点, 笔者认为, 基本公共服务均等化实质表征为基本公共服务的价值取向和结果状态, 其真正内涵应该是全体公民不论地域、民族、性别、收入及身份差异如何, 都能获得与经济社会发展水平相适应、结果大致均等的基本公共服务。^[1] 其特点有基本权益性、公共负担性、政府负责性、公平性、公益性和普惠性。它所强调的核心是机会和效果均等, 而不是简单的平均化和无差异化。当然, 对基本公共服务均等化的内涵大体有三个层面的延展: 一是全体公民享有基本公共服务的机会应该均等; 二是全体公民享有基本公共服务的结果应该大体相等;

收稿日期: 2013—10—15

作者简介: 金碧华 (1978—), 男, 浙江富阳人, 浙江理工大学法政学院副教授, 社会学博士, 研究方向为城市社会学、社会管理与社会建设。

基金项目: 本文系浙江省 2012 度软科学研究计划一般项目“社会管理视阈下流动人口计划生育基本公共服务均等化的路径和策略研究”的阶段性成果, 项目编号: 2012C35037。

三是在提供大体均等的基本公共服务的过程中，需要尊重社会成员的自由选择权。〔2〕 从我国的现实情况出发，基本公共服务均等化的内容主要包括：基本民生性服务，如就业服务、社会救助等；公共事业性服务，如公共教育、公共卫生等；公益基础性服务，如公共设施、环境保护等；四是公共安全性服务，如社会治安、生产安全等。

开展流动人口计划生育服务是实现基本公共服务均等化的落脚点之一，也体现了社会公平与发展的内涵。所谓流动人口计划生育基本公共服务均等化，是指在政府主导下，按照“基本、平等、普遍、均衡”的要求，为稳定低生育水平、统筹解决人口问题、促进城乡协调发展和维护流动人口计划生育合法权益，满足流动人口计划生育、生殖健康、家庭保健需求，提供基本而有保障的以计划生育基本公共服务或产品为主要目标的机构设置和制度安排。流动人口计划生育基本公共服务均等化的目的是在基本公共服务领域尽可能使流动人口与户籍人口一样，享有在宣传倡导、计划生育、优生优育、生殖健康、奖励优待等方面同样的计划生育权益和享受水平大致相当的计划生育基本公共服务。当然，流动人口计划生育基本公共服务均等化并不是强调所有流动人口都享有完全一致的基本公共服务，而是在承认地区、城乡、人群间存在差别的前提下，保障流动人口享有一定标准的计划生育基本公共服务。〔3〕

二、 浙江省流动人口计划生育基本公共服务均等化的总现状

改革开放以来，由于经济发展较快，综合经济实力较强，浙江已成为全国重要的流动人口集聚区。特别是新世纪以来，浙江省委、省政府高度重视流动人口服务管理工作，贯彻落实“公平对待、服务至上、合理引导、完善管理”方针，为流动人口营造了良好的生存发展环境，全省流动人口迅速增加。自 2000 年以来，流动人口总量已连续 11 年居全国第 2 位，尤其是 2000 年至 2009 年，浙江省流动人口年均增长为 19.07%，属于高速增长。2011 年，全省流动人口总量为 2535 万人，其中来自省外 1937 万人，流出省外 383 万人，省内流动 215 万人。〔4〕

当前，保障和改善民生已成为浙江省各级党委、政府全局工作的重中之重，建立具有浙江特色的流动人口计划生育社会管理新模式，其出发点和落脚点就是要实现流动人口基本公共服务均等化。经过多年的努力，浙江省在创新社会管理方式，开展流动人口计划生育基本公共服务均等化方面做了积极探索并取得了初步成效，初步创建了“全覆盖、同待遇、共享、融合”的流动人口计划生育基本公共服务均等化体系，初步形成了适应城镇化、促进城乡一体化发展的流动人口计划生育服务管理新体制，为流动人口提供了优质的服务，改善了流动人口的生存发展状况，促进了流动人口市民化。

1.建构了流动人口计划生育基本公共服务管理体制。坚持“公平对待、服务至上、合理引导、完善管理”的方针，将流动人口计划生育工作融入流动人口社会管理新格局，纳入政府流动人口工作考核体系，进一步落实全省流动人口“一盘棋”工作职责，初步形成了“政府统筹、公安登记、计生服务、部门协作”的计划生育综合管理工作体制。

2.改革运行机制，初步确立了双向共管的协作机制。以落实流入地、流出地责任为着力点，逐步健全联动机制，完善协作制度，明确双向职责，加强同流动人口聚集重点区域的协作，基本建立了“信息互通、服务互补、管理互动、责任互担、经费互结”的“一盘棋”工作机制。从 2009 年开始，浙江省将流入已婚育龄妇女登记管理率和流出已婚育龄妇女信息掌握率两项指标纳入年度计划生育目标管理责任制考核中，对各市“一盘棋”绩效进行抽查评估，建立了流入、流出人口大县（市、区）重点管理制度。

3.推进服务创新，基本建立了优质均等的服务体系。按照属地化管理、市民化服务的要求，实行流动人口与户籍人口同宣传、同管理、同服务，流动人口计划生育均等化服务体系建设进展良好，流动人口的合法权益得到了较好的维护。如 2010 年，浙江省共为流入人口提供免费孕检 346.5 万人次，免费放取宫内节育器 4.5 万例，免费人工终止妊娠术 4.4 万例，结扎 0.29 万例，免费生殖健康检查 183.6 万人次，浙江省免费服务率达到 100%。〔5〕坚持一切从实际出发，初步制定、实施了合理的流动人口计划生育基本公共服务均等化标准；通过优化配置公共资源，提高了流动人口计划生育基本公共服务的供给效率 and 水平；量力而行，试点初期重点满足群众要求最迫切的计划生育基本项目技术服务、优生优育、药具服务、出生缺陷干预、生殖

健康咨询指导、生殖健康检查、随访服务等基本公共服务需求。

4.发挥社会作用，形成了“政府主导、社会参与”的行动模式。充分发挥各方优势，加强人口计生与财政、人力资源和社会保障、综治、公安等相关部门的政策、信息资源的整合；同时发挥市场和社会的作用，鼓励引导各方力量共同参与，从而形成了“政府主导、公共财政为主体、市场和社会各方参与”的流动人口计划生育基本公共服务供给模式。例如：积极依托计生协会开展服务管理，浙江省已经建立企业协会 1.4 万余个，流动人口协会 1000 多个，其中全省百强民营企业都建立了计生协会。各地也积累了一些经验，如台州市依托商会在全国 126 个城市建立了流动人口协会，温州、湖州、嘉兴等地探索了建立两地联合计生协会和小企业联合计生协会管理外来人口、以外管外、“网格化管理、组团式服务”等工作模式。

三、浙江省流动人口计划生育基本公共服务均等化存在的主要问题

以社会管理创新为指导思想，浙江省大部分城区在流动人口公共服务方面做了很大努力，也取得了一定的成绩，但与当前政府推进流动人口计划生育基本公共服务均等化的需求还有差距，尚存在一些问题。

1.流动人口计划生育基本公共服务均等化的理念有待深化。目前，浙江省的流动人口规模越来越庞大，已接近户籍人口的一半，使得服务管理的压力不断增大。首先，在推动流动人口计划生育基本公共服务均等化过程中仍然有一些地方政府没有把流动人口和户籍人口的服务管理放在同等位置，思想认识有偏差，存在畏难情绪。对基本公共服务均等化的重要性及其长期性、艰巨性和复杂性认识不够，还没有真正认识到推动流动人口计划生育基本公共服务均等化的重要性；其次，有相当一部分人对流动人口计划生育基本公共服务均等化的概念还比较模糊，尤其是在部分基层干部的概念中，因外来人口流动性大、分布面广，认为外来流动人口到浙江只是暂住。这就导致一些服务仅局限于上级指示或者某些片面的措施，还没有上升到统筹统管、全局规划的层面。群众对流动人口的地域性隔阂也难以在短期内消除，政府工作人员服务优先的理念还未全面形成。

2.流动人口计划生育基本公共服务均等化的服务内容不充分。推进流动人口计划生育基本公共服务均等化是一项探索创新工作，综合性强，涉及面广，实施过程复杂，工作难度大。随着人们生活品质的提升，流动人口特别是新生代流动人口对服务的个性化、多样化需求越来越多，传统的服务管理模式已经不能满足他们的要求，这就需要在服务内容等方面进行创新。从目前浙江省落实流动人口计划生育基本公共服务均等化情况来看，受发展阶段的影响和体制因素的制约（实质是现实需求与公共资源差距拉大），目前只能大体兼顾六个方面的均等化服务，即免费宣传教育服务、免费计生技术服务、免费生殖健康服务、免费供应避孕药具和随访服务、免费婚检和优生检测、落实奖励优待和生育关怀救助服务等。当然，事实上，这些服务内容与真正意义上的“全覆盖、同待遇、共享、促融合”还有距离。

3.流动人口计划生育基本公共服务均等化的保障措施有待完善。为落实流动人口计划生育基本公共服务均等化，浙江省各级政府都建立了外来人口服务管理机构，也投入了不少经费，但相对来说，流动人口计划生育基本公共服务均等化在浙江省乃至全国都处于刚刚起步阶段，这个阶段也是我国公共服务事业发展最艰难时期，往往是宣传到位，但硬件配套行动却没到位，配套设施与需求还存在差距。此外，由于政府人口管理职能分散在多个部门，少数综合治理部门和单位对流动人口计划生育意识不强，工作主动性不够，没有真正把流动人口计划生育基本公共服务均等化摆在重要位置。加上长期以来流动人口计划生育工作重管理、轻服务，导致流动人口计划生育基本公共服务中许多服务内容和要求还未上升到法律法规的层面，公共服务的法律保障机制还不健全。

4.流动人口计划生育基本公共服务服务均等化的合力有待增强。在流动人口计划生育管理服务工作中，部门间的配合缺乏细化的协调工作机制和有力的监督考核制度，配合的主动性不强。各职能部门之间以及部门与镇街之间的联系、沟通和协调不够，合力不强，导致了管理成本的增加及社会资源的浪费和管理效率的低下等等。例如：由于各地自然资源、经济发展情况各不相同，流动人口的流入、流出量也不同，因而在资金投入上有多有少。经济条件好的，资金投入就多一些；经济条件差的，资金投入就少一些。少数地区流动人口资金投入不到位，因而造成了流动人口计划生育基本公共服务均等化的不平衡性。又

如推进流动人口计划生育均等化工作涉及区、街、社区三个层面，涉及户籍地、居住地、用工单位、房东等多方主体和人口计生、综治、财政、公安、卫生等十多个单位，关系复杂，需要众多部门配合和社会力量的支持。虽然浙江省对流动人口管理实行了“政府领导、部门联动、综合治理”的工作机制，但实施工作中尚未真正形成全社会齐抓共管、综合治理的良好格局。

四、 浙江省流动人口计划生育基本公共服务均等化的实现途径

推进浙江省流动人口计划生育基本公共服务均等化工作需要我们创新思路、创新方法，以城乡一体、统筹发展的思想，提高对流动人口计划生育基本公共服务均等化重要性的认识，着力探索建立具有浙江特色的流动人口计划生育基本公共服务新模式。当然，对于浙江省而言，虽然该省是沿海发达省份，但实现流动人口计划生育基本公共服务均等化也并非是一个轻松的话题，依然存在着公共服务错位、公共产品短缺的矛盾。因此，实现流动人口计划生育基本公共服务均等化必须坚持以人为本的指导思想，正确处理经济发展与社会发展的关系，注重发展成果的普惠性，切实保障社会公平正义。

1. 进一步提高对流动人口计划生育基本公共服务均等化的认识。要正确认识人口流动对经济发展的促进作用，把维护广大流动人口的切身利益和合法权益作为推动流动人口计划生育基本公共服务均等化的根本出发点和落脚点，更新服务理念，提高基本公共服务均等化的意识。通过搭建计划生育公共服务平台，为流动人口提供与城市市民一样的均等化服务项目和内容，体现以人为本，执政为民的要求，树立民本政府、服务型政府的良好形象。当然，对于各级政府来说，要继续开展流动人口计划生育基本公共服务均等化试点工作，加快总结推广经验；同时，要加强宣传教育，继续实施“新市民”融入计划，强化宣传教育的针对性和有效性，提高政策水平和自我保健意识，不断提高自我保护和维权意识。

2. 健全和完善流动人口计划生育基本公共服务均等化的组织统筹体制。坚持以科学发展观统领人口和计划生育工作，增强统筹发展意识。首先，继续强化党政负责的流动人口工作领导机制，切实优化对流动人口计划生育工作的组织领导，形成齐抓共管局面。政府要按照资源共享、优势互补的原则，围绕婚姻登记、围孕保健、优生促进、生育保险、避孕节育、出生登记等环节，加强部门间的合作，建立跨部门、跨系统的婚育同步服务管理协作机制，努力提高流动人口计划生育基本公共服务水平。人口计生、社会治安综合治理、公安、教育、民政、财政、人力资源和社会保障、卫生等部门要密切联系，整合相关信息网络资源，实现部门之间信息的互联互通共享，形成部门协同推进流动人口基本公共服务均等化工作合力；其次，进一步加强和改进流动人口服务管理工作，健全出租房屋、企事业单位、人力资源市场、暂住人口、流动育龄妇女、流动党团员等流动人口登记管理制度，真正建立起“属地管理、单位负责、居民自治、社区服务”的属地化管理新体制。以服务均等化促管理，各部门互相配合，形成综合解决外来流动人口公共服务问题的工作格局。

3. 全面推进和落实流动人口计划生育基本公共服务均等化的国民待遇。人口计生部门要坚持以人为本，树立服务为先理念。主要包括：(1) 全面推进计划生育、优生优育服务均等化。加强计划生育技术服务网络建设，使流动人口能够方便、快捷地免费获得国家规定的基本项目计划生育技术服务；(2) 全面推进生殖健康和避孕药具发放服务均等化。建立健全流动育龄妇女计划生育信息档案，充分利用城乡计划生育技术服务机构、流动服务车、社区服务中心，开展优生优育、避孕节育和生殖保健服务；(3) 全面推进生育关怀服务均等化。深入开展流动人口生育关怀关爱活动，在流动人口集中的社区、企业、集贸市场等成立流动人口计生协会，实行自我管理、自我教育、自我服务；(4) 全面推进奖励优待和便民维权服务均等化。建立流动人口利益导向机制，对实行计划生育的流动人口家庭给予奖励和优待；设立并向社会公布计划生育技术服务机构电话和人口计生维权监督电话，保障流动人口各项法定权利的知情权、监督权。

4. 加快流动人口计划生育基本公共服务均等化信息化建设。把信息化建设作为提高流动人口计划生育基本公共服务均等化水平、实现工作目标的重要手段，将流动人口计划生育信息化建设纳入政府信息化建设体系，加大信息技术推广应用力度，全面实现流动人口服务管理相关信息资源的共享互通。强化信息采集，积极落实“公安为主”的信息采集机制，形成定期交换信息的工作制度，同时，加强与卫生、教育等部门的信息共享，计生部门要做好交换数据的核对、补充和入库工作，确保信息全收集、动态全掌握；强化网络协作，进一步优化流动人口综合信息平台系统功能，落实包括操作人员、系统使用、信息保密、

信息交换、标准化流程等为主要内容的管理制度，实现流动人口信息的及时交互、异地查询、跟踪管理；集中建设全员流动人口数据库，加快建设省全员人口信息交换中心，继续做好流动人口动态监测调查，鼓励开展多边、双边的区域协作，使流动人口服务管理信息通过省综合平台与兄弟省、区、市实现交换。[6]

【参考文献】

- [1] 胡祖才. 推进基本公共服务均等化的内涵与路径 [N]. 人民日报, 2010-10-10.
- [2] 曾保根. 基本公共服务导入顾客理念的隐患及其超越 [J]. 湖北行政学院学报, 2011, (05): 92.
- [3] 苗志坚. 流动人口计划生育基本公共服务均等化的研究与探讨 [OL]. <http://www.jsfpc.gov.cn/xxgk/llsj/lltl/20100519/095230953.html>, 2010-05-19.
- [4] 浙江省人口和计划生育委员会流动人口管理处. 浙江省流动人口服务管理若干重大问题研究 [R]. 2011.
- [5] 浙江省人口和计划生育委员会. 浙江省“十一五”流动人口计划生育工作评估报告 [R]. 2011.
- [6] 周静. 流动人口计划生育公共服务均等化与差别研究——以上海市为例 [D]. 复旦大学硕士论文, 2008. (责任编辑: 高静)