

中国农村人口流动性压力的形成及其化解基础*

李含琳

(中共甘肃省委党校, 兰州 730070)

摘要: 从 20 世纪 90 年代初期开始, 我国人口增长性压力逐步降低, 但与此同时流动性压力不断增大, 并逐渐取代增长性压力而成为中国人口发展的主要矛盾。目前, 农村人口流动不但对计划生育工作, 而且对社会稳定; 不但对城市发展, 而且对农村发展; 都产生了不可忽视的压力。优化农村流动人口的管理和计划生育工作是化解人口流动性压力的基础。要须坚持“以人为本”的根本理念, 以构建城乡一体化的人口发展和计划生育管理与服务模式为目标, 以育龄人口为重点, 创新管理模式和政策机制, 加强对农村流动人口的管理。

关键词: 农村人口; 增长性压力; 流动性压力; 流动人口管理; 计划生育; 城乡一体化

中图分类号: C923; F299.23 文献标志码: A 文章编号: 1674-8131 (2010) 04-0017-07

Flowing Pressure of China's Rural Population and Its Solution Basis

LI Han-lin

(Gansu Provincial Party School, Lanzhou 730070, China)

Abstract: Since the early 1990s, the pressure of the increase of China's population is gradually reduced while the pressure of the flowing of China's population is gradually increased and gradually replaces the pressure of the increase of population and becomes the main contradiction of China's population development. Currently, rural population flowing produces obvious pressure on family planning, social stability, urban development and rural development. The optimization of rural flowing population management and family planning is the basis to reduce population flowing pressure. China should stick to the human-based principle, take integrated urban and rural population development and family planning management and service mode as the objective, innovate management mode and policy mechanism and enhance the management of rural flowing population based on reproductive lives.

Key words: rural population; increasing pressure; flowing pressure; flowing population management; family planning; integrated urban and rural development

改革开放 31 年以来, 我国人口发展和计划生育工作取得了举世瞩目的成就。如果依据人口变化与计划生育工作的难度来概括, 这 31 年的发展历程大致可以分成前后紧密衔接的两个阶段——人口增长压力阶段和人口流动压力阶段。其大致的转化时期应该在 20 世纪 90 年代初期和中期。目前, 我国农村的人口发展和计划生育工作的重点或者说是难点主要集中在流动性问题上。解决流动性人口压力, 是当前和今后相当长的时期内我国农村人口发展战略、计划生育工作、社会就业和保障体系建设的重点和难点。

一、中国农村人口增长性压力向流动性压力的嬗变

中国是人口大国。在 20 世纪 50 年代到 70 年代之间, 我国的人口增长出现过几次高峰, 到 70 年代末

* 收稿日期: 2010-05-18; 修回日期: 2010-06-19

作者简介: 李含琳 (1956—), 男, 甘肃庆阳人; 教授, 现任中共甘肃省委党校经济社会研究所所长, 全国宣传文化系统“四个一批”人才, 主要从事区域经济和人口经济研究; Tel: 0931-7768706, E-mail: gslhl1956@126.com。

期已经超过 9 亿。总体来看,这一时期我国的人口的发展变化主要集中在两大问题上:一是人口增长速度很快,与经济发展严重不适应;二是人口增长重点在农村,农村人口增长失控是压力形成的中心环节。

为什么在这个时期农村人口增长性压力最强大?从当时的主观和客观原因来看主要来源于五个方面:一是生育观念,农户必须要有男孩才行,承接香火;二是子女数量既是劳动力数量,也是平均分配的基数;三是就业体制和政策的影响,男孩的就业机会多,社会地位高;四是种族、宗族、家族的世俗观;五是养老问题。本文所指的人口增长性压力,就是指由于生育观念、养老保证和分配体制的影响,农村人口持续增长态势对经济持续发展、人口管理和政策调控所形成的强大影响。

我国从根本上解决人口增长性压力的宏观决策实际上就是实行计划生育,大体时间是从 1973 年开始宣传教育、1980 年起正式实施这项制度。据统计分析,从 1980 年到 2009 年执行计划生育政策近 30 年的过程中,中国的人口出生率、人口死亡率和自然增长率等明显下降,总和生育率(妇女们终身生育的孩子的平均数)由 20 世纪 70 年代的 5.4 下降到目前的 1.8 左右。另据专家估计,从 20 世纪 70 年代初到 90 年代末,中国共计少出生人口 6.38 亿(与不实行计划生育的估计数比较)。同时,人口增长势头的减缓有力地促进了经济发展,据中国科学院国情小组计算,人口增长率每降低 0.1 个百分点,人均 GDP 可增长 0.36~0.59 个百分点。

应该肯定是,到 20 世纪 90 年代初期,我国的计划生育政策已经深入人心,城乡计划生育管理体系不断完善,计划生育的奖励扶助政策也在城乡大面积实行,人口的自然增长、无序增长和失控局面得到了有效的遏制。其中,农村的计划生育和人口有序增长起着决定性的作用,因为农村人口占当时我国总人口的 75% 以上。显然,从 20 世纪 90 年代中期开始,随着城乡市场机制的改革开放、人口流动机制的改革开放、劳动力就业机制的改革开放,农村人口的增长性压力逐步降低,但与此同时流动性压力不断增大,并逐渐取代增长性压力而成为中国人口发展的主要矛盾。据国家有关部门的调查和统计,我国流动人口数量当中的劳动力数量从 1993 年的 7 000 万增加到 2008 年的 2.39 亿,占全国劳动人口总数的 26%,约占农村劳动人口的 1/3。另据 2000 年全国第五次人口普查的结果显示,流动人口中,省区内流动的占 65%,跨省区流动的占 35%;流动人口中年轻人口占绝大多数,其中 15 岁到 35 岁人口占全部流动人口的 70% 以上。

二、中国农村人口流动性压力形成的原因与表现

从阶段性上看,要对我国人口由增长性压力向流动性压力的转变时间进行测定是很难的,但是,大致时间应该在 20 世纪 90 年代初期。所谓人口流动性压力,是指在开放条件下的农村劳动力和赡养人口的城乡流动引起的人口发展问题、计划生育工作问题及其对经济社会发展的影响。许多调查资料和现实情况表明,人口的流动性压力主要来源于农村劳动力就业渠道的多元化、育龄人口的流动、农民子弟进城上学、两栖农民的增加等原因。概括起来农村人口流动性压力主要表现在以下几个方面:

1. 农村人口流动对计划生育工作的压力

(1) 相当数量的农村育龄人口游离于农村计划生育体系的直接管理和控制之外,增加了城市计划生育管理的难度。例如,根据对兰州市流入育龄人口的数量和结构的调查和统计,从 2005 年到 2008 年,兰州市流入育龄人口总数分别为 12.25 万人、11.85 万人、13.28 万人、14.72 万人,其中已婚育龄妇女分别为 23 997 人、22 780 人、37 774 人和 45 921 人,育龄妇女占育龄人口的比例分别为 20%、19%、28% 和 31%。在这四年间,生育二孩的流入已婚育龄妇女占已婚育龄总人数的比例为 32%、34%、30% 和 34%,生育多孩的流入已婚育龄妇女占已婚育龄总人数的比例为 8%、8%、5% 和 5%。^[1]流入育龄人口的基本特点是不确定性,主要是工作单位变化性大和居住地变动频繁,在一家单位滞留一年以内的流入育龄人口占总流入育龄人口的 63%。这些因素决定了他们的生活、工作极不稳定,频繁地变换工作和住址给经常性的计划生育管理带来了很大的难度。

(2) 农村流动育龄人口经常处在流动状态,这就给各种非法的和违规的生育现象和人口问题创造了空间。农村大量育龄人口向城镇游离,使得这些人口的就地计划生育管理需要向外地转移,计划生育的工作主体和工作客体会发生某些错位。也正是由于这些原因,诸如“超生游击队”、黑人黑户、私自生育、瞒报生育或者利用各种非法的手段进行胎儿性别鉴定的情况频繁发生。城镇计划生育管理部门对此也感到应该加强管理和治理,但是由于体制政策和流动性太大的原因而经常感到无能为力。

(3) 现行的农村计划生育奖励扶助政策的力度比较小,对流动性农民的激励功能开始降低。从 1980 年到现在,由于计划生育政策的实施我国农村的独生子女和两子女户越来越多。据统计,我国独生子女数

在 1981 年之前有 9 000 万, 从 1981 年到 1998 年又增加了 3.2 亿, 总计达到 4.3 亿人。为了保证独生子女家庭的养老和提高农民自愿节育的积极性, 我国实行了计划生育奖励扶助政策, 政府对农村的计划生育户奖励 3 000 元、60 岁以上的每人每年发给 600 元的现金。从实际执行的结果看, 这个奖励标准对于纯粹的农民是有一定的激励作用的, 而对流动性的靠工资维持生计的农民来说就实在是低了, 基本没有影响力。

2. 农村人口流动对社会稳定的压力

(1) 农村流动人口的就业主渠道向非农产业大量转移, 农民工就业机制的不稳定性增加了政府维护社会稳定的压力。根据《中国统计年鉴》公布的数据和专家的测算结果, 到 2008 年底, 全国非农就业的总人数为 47 246 万人;^[2]另根据 2005 年全国 1% 抽样调查数据, 农民工占非农总就业的比例为 50.5%。据此推算, 2008 年全国农民工总数约为 2.39 亿。农民工的流动主力军是西部地区的农民, 占全国农民工的 67%;^[3]2005 年以来农民工外出就业 70% 以上在东部地区。另据劳动和社会保障部的调查显示, 2006 年农村外出务工人员中有 41.2% 在省内城市打工, 其中在省城打工的占 19.6%, 在省内其他城市打工的占 21.6%。^[4]2008 年下半年到 2009 年 6 月底, 由于受金融危机的影响, 失业的农民工高达 3 481 万人。由此看来, 农村劳动力的流动也带来了严重的就业稳定性压力。

(2) 为适应农民就业方式的转变, 就业人口的社会保障制度创新越来越急迫。从改革开放到 2009 年初, 我国农村农民以各种方式向非农产业转移性就业的总人数已经达到 2.39 亿人, 其中大概有 9 000 万集中在东南沿海地区的三资企业。另外, 大量两栖农民^①的产生, 增大了社会管理的成本。根据国务院发展研究中心课题组的调查, 常年外出的农村劳动力的转移率平均为 18.1%, 其中东部的劳动力转移率最高(为 23.55%)。这表明转入非农产业的全部农村劳动力中, 已经有接近 40% 的属于常年在外从事非农业。举家外出的劳动力占全部劳动力的比重平均为 5.29%, 经济发展水平较高的东部地区举家外出率最低(为 4.71%), 而西部地区举家外出率最高(为 6.61%), 外出劳动力中的 1/3 已经实现了举家外出。^[5]大量流动性和两栖农民的存在, 为如何解决城乡一体化的社会保障问题提出了挑战。

3. 农村人口流动对城市发展的压力

(1) 农村育龄人口的流入, 成长为城市人口快速增长的重要因素。根据国家人口委的调查统计, 从 1993 年到 2003 年的新增加的流动人口每年大约有 700 万到 800 万, 其中大多数是农村中青年劳动力(也是育龄人口的主体)。据对北京市 1995—2005 年的调查和统计, 北京市相当数量的流动人口是育龄人口。流动人口在医院分娩的孩子已从 8 000 名上升到 56 000 多名, 10 年间增长了 7 倍, 北京流动人口每年的新生儿数量已接近北京户籍人口的新生儿数。

(2) 农村人口的大量向城镇流动, 增加了城市卫生和医疗负担。按照我国的卫生体制和投资政策, 农村人口的卫生和医疗设施以及医护人员费用计划是按其户籍关系直接投向农村地区的, 而现在大量农村人口流向城镇, 流出户籍地, 这一方面使得农村现有的卫生和医疗资源出现浪费现象, 另一方面使得城镇卫生和医疗资源供给出现紧张。现在我国各大、中、小城市的医院中, 相当比重的病人是农村人口, 特别是农村流动人口, 而这些城市医院的投资概算又是根据城市人口的规模和情况来计划的。所以, 农村人口的大量流动使得城乡卫生和医疗资源与人口结构出现严重的错位, 需要调整卫生医疗资源的配置布局。

(3) 随着农村人口流入城镇, 其教育培训工作部分向城市转移, 提高农村人口的素质和质量的任務部分地由城镇教育机构来承担。在 20 年前, 农民及其子弟的上学和农村劳动力接受培训, 基本都是在农村内部进行的, 由政府的教育和科技下乡组织、扶贫单位、社会团体等来承担。而现在农村教育开始部分城镇化, 大量的农民子弟户口在农村, 却在城市的学校上学。不仅如此, 大量的成人农民也被集中到城市的职业高中、职业技校、扶贫单位的培训中心等进行专业很强的培训。这样一来, 城镇教育和培训资源实际上分担了相当的农村教育和培训职能, 增加了城镇的教育培训工作量。

(4) 大量农民到城镇就业, 但是就业的产业和行业档次比较低。据某研究报告称, 在我国目前进城农民中有 7.61% 的进入到主要劳动力市场, 而有 77.06% 的进入次要劳动力市场; 在主要劳动力市场中

^①所谓两栖农民是指在城镇有就业岗位、有相对固定的收入和居所, 但是在农村仍然保留着承包地和个人宅基地和房产的农民。农村流动人口的现金收入比重提高, 消费方式向城市方式转化。与完全在农村务农的农民相比较, 流动性农民工及其赡养人口的收入结构和消费模式在悄悄地发生实质性变化。纯粹的农民其收入结构是以大量的实物收入和少量的现金为特征, 而流动性农民工是收入结构主要是以现金收入为特征, 而现金收入又主要靠外出打工来获得。当大量的农民工来到城镇和企业的时候, 不仅他们的收入主要是现金形式的, 而且他们的消费也是货币形式的, 大量的农民工开始到城市和小城镇定居, 消费方式也开始城镇化了。不仅如此, 由于土地承包权和土地资源的潜在升值期望, 两栖农民越来越多。

95.18%的是城镇户口，仅4.82%的是农村户口；在次要劳动力市场当中城镇户口的比例下降到60%，而农村户口的上升到40%。^[6]比如，兰州市的流入人口绝大部分由于文化素质偏低和缺乏必要的劳动技能，只能在建筑、餐饮、娱乐服务、环卫、搬运等行业就业，从事劳动强度大、工作环境差、工资待遇低的低层次工种。因此，大部分农村流动人口在城镇的居住分散且条件恶劣。为了节省开支，他们主要租住老城区或城郊结合部的居民住宅、违建房，甚至简易工棚，房屋面积小，水、电、卫生等硬件设施差，也给城市管理带来了困难。

4. 农村人口流动对农村发展的压力

大量中青年农民外出打工，使得农村养老和育小的负担越来越重。中国老龄科学研究中心2000年对全国20个省份的抽样调查表明：农村65岁以上的老年人口由子女轮养的占17.28%；在住房水平上，独居老人住房条件不如子女的占69.23%，空巢类老年夫妇不如子女的占69.80%。^[7]与此同时，近年来农村大量的留守儿童、留守老人、留守妇女以及由此引起的社会问题越来越多。^[8]许多地方的人口发展和计划生育部门可以做好计划生育工作，但是没有很好的办法来做好所有流动人口的社会管理工作。

三、我国现行流动人口管理体制和政策的缺陷

近年来，随着农村人口流动性压力的增大，我国各级政府也在实践中努力探索化解流动性压力的管理模式和政策，在实践的基础上总结出了三种基本模式，这就是传统的管理服务模式、流出地和流入地双向责任管理模式和“三同”管理机制。但是，由于各地的条件差别很大，农村流动人口的具体情况又非常复杂，导致这三种模式在实际运行中有的效果好，有的则不好。根据对甘肃省兰州市的调查发现，造成这种现象的主要原因有以下几个方面：

1. 流动人口管理的经济支撑力度不够

我国流动人口计划生育工作的经费来源主要有三个部分：流动人口计划生育专项管理费、户籍人口计划生育费用挤占和地方财政临时拨款。据调查，目前在兰州市的各区县中流动人口计划生育专项管理费大多未落实，对流入人口管理服务越好、工作越到位的地方，经费的缺口就会越大。2008年兰州市出台了《关于建立健全长效机制全面加强社会管理统筹解决人口问题的意见》，规定到2009年各级财政投入计划生育事业费人均达到30元的要求。但这30元实际上远远不够。兰州市财政支出用于人口和计划生育工作的经费比例很小，2007年只有1270万元，加上各县区自筹经费在内，全市330万常住人口人均事业费投入仅为18元，如果加上近30万流入人口则更低。相反，流动人口的管理成本实际上很高，因为流入人口的居住复杂性、工作不稳定性、生活标准低等会明显增加其管理费用。

2. 管理机构设置不合理，管理力量薄弱

一是社会部门管理权责不统一。流入人口的管理服务职能分散在多个部门，比如：办证在工商，治理在公安，暂住在房管，结婚在民政，生育在计生，健康在医院等。这些部门之间各自为政、功能重叠、效率低下，一些法规和制度往往流于形式。二是社会职能部门齐抓共管和综合治理的责任缺失。这些年来兰州市的基本做法是，要求各级政府与公安、工商、劳动、农业、教育、民政等相关部门签订流动人口计划生育管理责任书，但随着流入育龄人口数量的不断壮大，这一制度的临时性、虚化性已越来越不适应新的形势要求。三是计划生育机构和人员设置不足。按照我国的惯例，计生部门的人员配置是按照户籍人口的数量进行配备，基本没有考虑流动人口增加对管理的需求。由于编制的的原因，各区县在设立计划生育专管机构和进行人员配备的时候受到很大限制。

3. 现行人口管理服务机制与其他社会管理体制存在矛盾冲突

随着我国市场经济的发展和政治体制改革的不断深入，原有的一些行业部门社会管理机制发生了变化，与现行计划生育管理机制产生了冲突和矛盾，甚至国家及省的流动人口管理办法规定的部门职责与相关部门的法律、法规出现错位。比如：《流动人口计划生育管理办法》规定，在外来人口办理《暂住证》时须查验《婚育证明》，但《行政许可法》取消了行政审批的许多前置条件；工商管理部门原来规定公司在办理营业执照时必须查验计划生育相关手续，但现在取消这个规定，使计划生育部门对非公经济组织中的育龄群众无法进行正常监管；民政、农办等部门在开展整村推进、扶贫开发、低保救助等工作时实行“人户均等”政策，不能有效体现计划生育的利益导向性，一定程度上鼓励了超生违育现象，为计划生育政策的顺利实施带来了体制机制上的障碍。

4. 流入地对流入的育龄人口管理不到位

一是重管理轻服务，对流入人口计划生育的认识仍然局限在“管住流入人口不超生”上。为了“管”住流入人口，围绕办证、查环、查孕等出台了不少具体措施，出现了办证手续复杂、收取押金、孕检次数多等问题。这些现象和做法与社会管理公共服务的政府职能要求不相适应。二是流入人口难以享受法律规定的计划生育基本服务和相关奖励优惠政策。由于户籍地与现居住地在计划生育等方面发展不平衡，存在服务漏洞和盲区，致使流入育龄人口享受不到免费的计划生育基本技术服务和有关优惠政策。三是小区物业在流动人口管理工作中职责不明，没有发挥其应有的作用。例如，兰州市的41家物业公司均由市房产管理局管理，难以协调。各类企业和新经济组织的人口与计划生育管理工作也缺少有力的抓手。基层计生工作入户难、流入人口不配合、采集到的信息不实不全等问题比较突出。

四、化解农村人口流动性压力的基础：改革优化流动人口管理

实际上，针对主要由农村人口流动所引起的流动性压力问题，各级政府不仅陆续出台了许多相关制度规定，而且试图在体制与管理相结合的层次上解决这个问题。总结这些年来工作思路和政策特点，主要思路有：一是流动人口的主体是农村人口，所以流动人口的管理重点是农村人口；二是农村流动人口是以中青年人口为主，这个人口群体既是劳动人口的主体，又是育龄人口主体，所以又是新的计划生育管理重点；三是现行的计划生育管理机制和政策对流动性农村人口的管理效率在下降，需要建立新的管理机制；四是流动人口的管理要充分体现市场和公平规则。

农村人口增长性压力向流动性压力的转变，实际上是农村人口问题工业化、社会化、城市化的过程。本文认为，化解农村人口流动性压力，需要全社会长期的努力，而作好流动人口管理工作是其基础。必须坚持以人为本的根本理念，以构建城乡一体化的人口发展和计划生育管理与服务模式为目标，创新管理模式和政策机制。其核心就在于“以流入育龄人口为重点，加强农村流动人口管理”；基本思路可建立在以下几个方面：（1）对流动人口实施有效管理的关键，是如何运用制度的、政策的和机制的措施管理好农村流动性的育龄人口，对这部分育龄人口的管理质量决定着全局。（2）要用制度保障育龄人口的权利和利益，努力解决好当前存在的信息服务不对称、生殖保健服务缺失、不能正常领取避孕药具、权利损伤和搭车乱收费等问题。（3）提高流动人口计划生育与生殖保健的服务水平，保障流动人口免费享有计划生育与生殖保健的合法权益，如国家免费发放的避孕药具、免费的婚前检查以及日常需要接受的计生政策、生殖保健知识的宣教等。（4）有必要组织城市计划生育综合执法队，对计划生育管理工作进行有效监督，如有奖举报、信访案件的查证落实等。

1. 以城乡一体化发展为目标，建立城乡协调的人口管理服务机制

（1）推行“一地”管理办法，以统一查验的《婚育证明》人数为基础，输入互通信息网，构建信息平台，使流入已婚妇女在避孕药具的提供、节育手术、独生子女贫困家庭救助金、子女就学等方面享受等同于户籍人口的免费和优惠。（2）优化服务，“同”“异”结合，实现由“排斥性管理”向“接纳性管理”转变，简化管理手续和程序。（3）加强社区楼院、村社层面的社会监督，定期组织计生干部、管段民警、治安员、协管员深入流入人口居住地，及时采集、准确掌握流入育龄人口计划生育有关信息，建立方便快捷的流动人口计生电子管理数据库。（4）积极探索流动人口的承包式管理、委托式管理和自主式管理的实现途径，健全“谁用工谁负责、谁出租谁负责”的工作责任机制。

2. 以树立服务理念为宗旨，确立“服务均等”的基本原则

农村流动人口既是推动区域经济发展的重要力量，又是当地市场和社会生活的组成部分，应在政治、生活、经济、健康等方面都能享受到与常住人口一样的服务待遇。特别是在流入育龄人口的权益保护中必须要确立“服务均等”原则。具体对策有：（1）现居住地要落实流动人口与常住人口同宣传、同管理、同服务的原则。（2）采取措施切实维护流动人口基本权益，为流动人口提供免费计划生育技术服务及其他服务。（3）协助解决流动人口在就业、就医、子女入托、入学、贫困救助、法律援助等方面的实际困难。（4）要用制度形式明确规定，户籍地不得以任何理由和名义对流动人口乱收费、乱罚款；不得跨省设立计划生育服务站开展避孕节育情况检查并收取费用；不得强迫已婚育龄妇女返乡参加孕情环情检查；落实法律法规规定的各项奖励优惠政策，帮助解决留守家庭的实际困难和问题。

3. 以充分调动各方面积极性为契机，建立综合治理的新机制

实现各部门齐抓共管的关键是要建立一个职、责、权明确和一致的综合行政职能部门，具体负责流动人口的管理、服务、教育、维权的组织协调等行政工作。兰州市在这方面已经做了比较成功的实践。2008

年，兰州市政府制定了《关于建立健全长效机制全面加强社会管理统筹解决人口问题的意见》，将流动人口管理服务纳入全市经济社会的总体发展规划，建立和健全了“政府主导、部门联动、资源整合、信息共享”的流动人口统一管理体制，创新了“属地化管理、市民化服务”工作模式。比如：市政府与市直部门签订了目标管理责任书，细化了各部门的责任，建立了以公安部门牵头、各方面全力配合的信息监管制度和定期清查制度。与此同时，要加强计生技术队伍建设，增加社区楼院的专职和兼职的计生管理人员；在有条件的地方，可以探索城镇社区和村级计生工作人员、技术服务人员的职业化道路。

4. 以快速高效服务为目的，建立健全信息管理系统

要建立相关部门人口计生信息通报机制，这在协助计生部门管理好城镇社区流动人口计划生育工作的过程中极为重要。应建立民政部门、卫生部门，公安部门、工商部门等按月进行信息通报的制度。在此基础上建立流动人口的信息采集、管理和权益保障中心数据库。有必要在区县、街镇及流动人口较多的社区建立流动人口服务中心，将房管、公安、劳动保障、计生、税务、工商、劳务、教育、医保等职责都纳入到这个中心，实行“一站式”办公服务；要加快探索建立统一的集暂住证、计生证等多种内容为一体的“一证式”或“一卡式”管理机制，从而实现真正意义上的信息资源共享管理。

5. 以投资和基本建设为保障，设立流动人口计划生育专项事业费

经费不足是困扰流动人口计划生育工作的大问题，这方面的费用主要包括两个：一是为开展流动人口计划生育管理服务而聘用的人员的工资；二是为流入人口施行节育手术的有关费用。虽然国家《流动人口计划生育管理办法》已经明确规定，流动人口的计生管理以流入地为主，但是，目前像兰州市这样每年人均只有 30 元的事业费投入水平，确实使相关机构难以保证正常运转。解决这个问题可以考虑如下策略：（1）把农村流动人口的计生经费由流出地向流入地财政划拨，这有着充分的合理性和必要性。（2）各地各级人民政府应把人口与计划生育经费纳入财政预算，逐年提高对人口与计划生育经费投入的总体水平，人口与计划生育事业费增长幅度要高于财政收入的增长幅度。（3）各地各级财政在计划生育事业费中应将农村流动人口的计划生育管理和服务经费列入年初预算，确保流动人口计划生育工作必需的经费。（4）鼓励社会团体、企业事业单位和个人为人口与计划生育工作提供捐助。

参考文献：

- [1] 魏存亮.兰州市流入育龄人口计划生育管理服务问题研究（内部论文）[Z].2008.
- [2] 张车伟，王智勇.全球金融危机对农民工就业的冲击[J].中国人口科学，2009（2）.
- [3] 国务院研究室课题组.中国农民工调研报告[R].中国言实出版社，2006.
- [4] 劳动和社会保障部.2007 中国人口与劳动问题报告[R].2008.
- [5] 国务院发展研究中心课题组.推进社会主义新农村建设[R].2008.
- [6] 乔明睿.劳动力市场分割、户口与城乡就业差异[J].中国人口科学，2009（1）.
- [7] 王跃生.农村老年人口生存方式分析[J].中国人口科学，2009（1）.
- [8] 段成荣，吴丽丽.我国农村留守儿童最新状况与分析[J].重庆工商大学学报（社会科学版），2009（1）：24-30.

（编辑：夏冬；校对：朱德东）