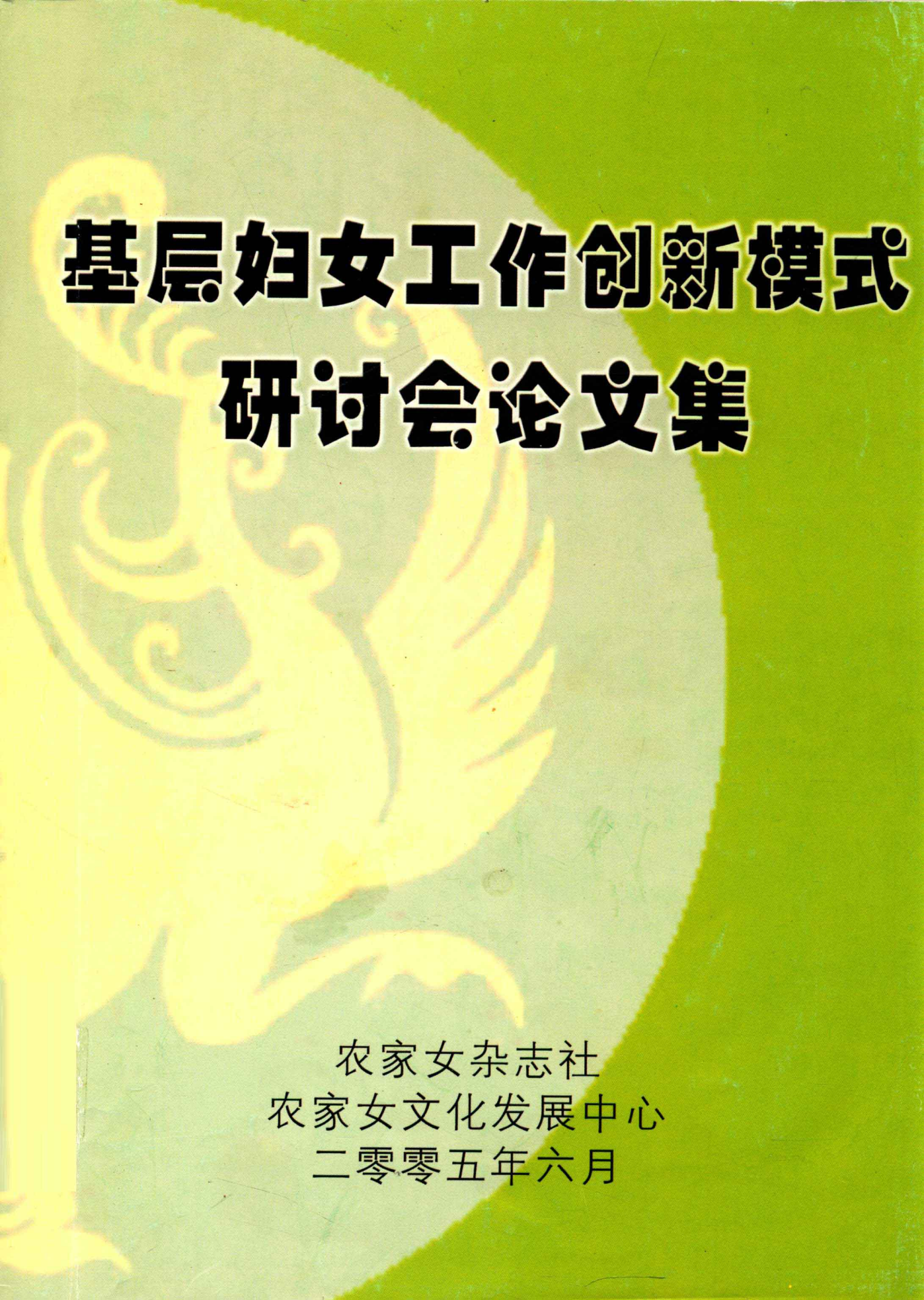




基层妇女工作创新模式 研讨会论文集

农家女杂志社
农家女文化发展中心
二零零五年六月

目 录

- 2 中国大陆出生性别比失衡:伦理、法律和社会问题(ELSI)
- 3 关注农村妇女发展需求,助推合作社梨树开花
- 9 村民参与:合作医疗新模式
- 11 妇联组织在计划生育优质服务项目中的作用研究
- 26 关于农村妇女土地承包权的保护问题
- 30 基层妇女工作方法探索
- 34 浅析农村妇女自杀问题
- 36 暴力关系中的男人和女人
- 43 加大力度,多措并举 关注外来女性生存发展
- 46 完善妇女服务体系 构建妇女互助网络组织
- 49 扶贫小额信贷模式设计与农村女性贫困
- 54 村民自治,不能让女人走开
- 62 农村进城务工妇女融入城市文明调查
- 70 ✓ 新时期创新妇女工作运行机制的思考与实践
- 75 ✓ 搭桥铺路,加大农村妇女参政力度
- 79 ✓ 发挥参政党妇委会优势
- 82 构建三道屏障 维护妇女权益
- 84 ✓ 关于家庭暴力与妇联维权工作的思考
- 87 ✓ 反家暴之我见
- 89 巩固成果求发展 撑起维权一片天
- 93 实施“走出家门创新业行动”的探索与思考
- 97 ✓ 坚决反对家庭暴力,大力维护妇女儿童合法权益
- 100 以人为本 科学发展 努力创建基层妇联组织建设工作新格局
- 108 试论以妇女为主的农民协会对推动农村经济发展的作用
- 112 社会性别理念在社区综合发展中的应用调查

中国大陆出生性别比失衡： 伦理、法律和社会问题(ELSI)

邱仁宗 2004 年 10 月

出生性别比失衡的形势严峻

出生婴儿性别比,是指每百名出生女婴对应的出生男婴数。

我国 2000 年第五次人口普查显示这一数值为 119.92,即当时平均每出生 100 名女婴相对应地出生了近 120 名男婴,这大大偏离了正常范围。

20 世纪 70 年代,中国出生婴儿性别比完全正常,而进入 20 世纪 80 年代以来,这一性别比开始持续偏离正常范围,目前已经到了相当严重的程度。例如全国 2000 年出生婴儿性别比(119.92)与 1990 年第四次人口普查结果相比,上升了 8.5 个百分点,比正常值高出近 14 个百分点。

出生性别比失衡的形势严峻(续)

全国只有内蒙古、黑龙江、贵州、西藏、宁夏、青海、新疆 7 个省区出生婴儿性别比在 110 以下,而这些省、区的人口只占全国总人口的 10%。

占全国人口 90%的其他 24 个省、区、市,出生婴儿性别比都在 110 以上。可以看出,出生人口性别比升高已经成为一个全国性的严重的问题。

出生性别比失衡的形势严峻(续)

值得注意的是,与出生婴儿性别比不平衡日趋严重的同时,出生婴儿死亡率的性别比也日趋严重。我国 1999-2000 年每千名女婴死亡率比比每千名男婴死亡率高出很多,比正常高出更多。

以前第一胎的性别比是相对正常的,第二、第三胎很高,而如今第一胎的性别比也在日益趋于不平衡。

出生性别比失衡的意义

用数字体现的出生婴儿性别比不平衡,以及相伴的出生婴儿死亡率性别比不平衡,意味着多少女童受到不公正的待遇和伤害,多少妇女承受家庭或传统文化的压力去做产前性别检查和性别选择性流产。这是一个维护女童和妇女的权利和利益的重大伦理问题。

首先不是一个“光棍”问题。也不是什么“国际安全”问题。

出生婴儿性别比失衡的根本原因

是中国社会普遍存在的重男轻女、偏好儿子的社会性别观念,这种观念渗透在语言、习俗以及甚至一些规定措施之中(例如男 60 岁女 55 岁的退休政策就是一例,农村自留地不分女儿的有关规定是另一例)。人们(包括决策者)观念的改变远远落后于经济的增长和社会的发展。产生这一观念原因很复杂,大致有经济(农村养老保障制度不健全;生产力落后)、文化(传宗接代、传统男权文化)和社会性别不平等现实因素的影响。

关注农村妇女发展需求， 助摧合作社梨树开花

“直接促进合作社运动中的社会性别平等与男女机会平等，促进合作社运动中各领域都实现社会性别主流化，鼓励妇女积极参与所有合作社的决策和管理，建立与妇女合作社社员的联系”，是国际合作社联盟“社会性别平等委员会”的主要目标，也是工合国际在执行“中加合作社促进与发展项目”中工作重点之一。

从2002年元月至2005年2月三年中，中国工合国际委员会“中加合作社促进与发展项目”，共举办了40次活动，其中25次合作社培训班，10次合作社倡导活动，5次大型合作社论坛与交流会议，共计有2523人次参加，其中女性占47%，达1101人次，与各级妇联合作共同举办的以妇女为主要对象的合作社培训班和倡导活动共13次，占总次数的33%；以农村妇女为主要对象的合作社培训班和倡导活动有8次，占总活动次数的20%。

在吉林省四平市梨树县，合作社培训工作得到了县委、县政府和县妇联积极支持。2003年至2004年工合国际先后七次赴梨树举办了6次农民合作社培训班，和一次国际合作社日庆祝活动。其中在县妇联积极倡导下，举办了两次以农村妇女干部、女能人和女社员为主要对象的合作社培训班。这些培训活动为促进县妇联妇女工作创新，促进当地农村妇女通过合作社全面发展起到了很好的作用。

现在让我们以梨树县为例，看看合作社在推动农村妇女通过合作社全面发展中能够起到的重要作用吧！

合作社改变命运

——吉林梨树县夏家农民合作社女社长张淑香

近几年来，张淑香和理事会、监事会成员与农民社员一起，大胆探索，艰苦创业，在中加合作社促进与发展项目的指导下，在各级政府支持下，逐步摸索出一条充满前景的合作之路。

初期她们是由6户养殖户从联合购买饲料开始合作的。她们一起去厂家购进饲料，避免了中间商贩的盘剥，取得了较好的效益，周边群众也踊跃加入。2000年4月28日成立了梨树县夏家服务中心，养殖户发展到32户，社员之间实行统一购料，统一销售，开辟了一条互助合作，共同致富的新路子。

2003年，张淑香被县妇联推荐到工合国际参加合作社培训班。通过培训，她明确了如何办好合作社。2003年4月28日召开社员大会，成立了理事会、监事会，修改完善了章程，梨树县夏家农民合作社正式成立。规定一年开一次社员大会，由社员大会选出理

事会和监事会,规定了社员大会是合作社的最高权利机构,实行一人一票制,监事会负责理事会的监督,账目清楚。并对合作社的内部经营机制,决策机制,分配机制和运行机制做了明确规定。这一举措,使夏家农民专业合作社真正走上了按国际合作社原则运作的道路。

张淑香说:“在四年的运作中使我体会最深的是:农民合作社必须民办、民管,民受益;要有完善的规章制度,要构建明确的产权制度,分配制度要合理;合作社民主管理和监督机制要健全”。夏家农民专业合作社的农民社员收入不断增加,积累逐步在扩大:2000年底入社社员31户,养殖收入每户832元;2001年底入社社员72户,养殖收入每户1373元;2002年底入社社员发展到131户,养殖收入每户均纯收入3240元;2003年底入社社员发展到172户,养殖收入每户均纯收入5400元;2004年底出栏生猪17000多头,一头猪节省15元,纯收入25.5万元,鸡年出栏13万只,每只多卖3角,纯收入39000元。同时,张淑香带领社员组织学习小组和有秧歌队,晚上活动。农民社员的素质在提高,合作社互助蔚然成风,例如,合作社猪舍扩大,资金周转困难时,大家互相帮助,原来猪舍面积是7800平方米,后又增加了1200平方米。

张淑香和梨树县夏家农民专业合作社的做法得到了各级政府和国家农业部的肯定。2003年被农业部评为农民专业合作组织先进单位,农业部2004年农民专业合作组织示范项目单位,2003年被吉林省评为试点合作社。张淑香说:“荣誉只能代表过去,不代表将来,作为理事长的我,我感到很荣幸,荣幸的是有这么多精明能干的社员和我一起搞合作,我有决心和信心把合作社越办越强大,把我们夏家妇女社员的素质再提高一步,按国际合作社的原则来运作,让更多的农民富裕起来。”

关心妇女社员和她们的家庭

——梨树县胜利果乡农民专业合作社妇女部

2003年12月10日,吉林梨树县郭家胜利果乡农民专业合作社妇女社员率先成立了“妇女部”。设立妇女部之后,县妇联指导妇女部拟定了工作制度。“妇女部”做了大量工作。例如:

1.救助辍学学生王宏亮。王宏亮同学得到了合作社的资助书费学费500元,感受到社会的温暖和帮助,决心发奋读书,期末成绩取得了全班第一名。

2.化解家庭矛盾。理事逢丽杰夫妻原在外打工,丈夫蹬人力车,有时被流氓掀到路边拳脚相加,还不给钱。挣不到钱怎么生活,夫妇间产生了矛盾。这样下去该怎么办?听说村里成立了合作社,她和丈夫高兴地搬回家中,妇女部长热情地欢迎她和丈夫加入合作社,说:“合作社就缺女社员,咱们好好干,准能顶半边天。”合作社教她养猪,帮她盖上了猪舍,还为她化解了家庭和夫妻之间的矛盾。她说:“从此,我走上了合作社这条致富

路。”

3.女社员欢度“三八”节。“三八”妇女节那天,合作社准备了水果,纪念品,为女社员庆祝“三八”妇女节。女社员兴高采烈,欢聚一堂,放声唱起了《走进新时代》,《合作之路通五洲》,《合作社好》,《二人转小调》等歌曲,悠扬的歌声飘荡在果乡的上空,回旋在女社员的心中。她们都说:“我们平生第一次过自己的节日,但愿每年都如此。”

4.筹办合作社幼儿园。妇联进行了本村幼儿教育状况调查。望子成龙的家长们都热切地期盼合作社办起幼儿班,这是一件合民意的事。已有40多名幼儿报名参加。村民委员会让出了自己的办公室。小学校长支持了旧桌椅板凳。7月19日合作社组织社员召开会议,决定合作社创办幼儿班。启动资金怎么办?社员们说:“我们自己集资”。现已办了执照和收费许可证,并开班。

5.2004年全村贫困农村妇女状况调查。妇女部曾经对自己合作社所在的村开展了一次贫困妇女状况调查,在2700人口的村庄中,选取了47位贫困妇女,从教育程度,家庭经济状况和妇女身体健康三个主要方面进行了解。结果显示,教育程度上,36.2%为文盲,44.3%为小学程度,19%为初中程度。从家庭经济状况来看,年收入在当地平均线之下者为89.4%,年收入接近当地平均线者为10.6%。从身体健康状况看来,23.7%健康,66%有病但可劳动,6.4%失去劳动能力。上述统计数据显示贫困妇女绝大部分文化水平低下,大部分身体状况欠佳,但仍坚持劳动。

这是合作社关注社区中农村妇女的一次行动。通过调查,妇女部更感到社会责任的重大。怎样带动全村妇女更早地脱贫致富,过上健康幸福生活,成为妇女部的努力目标和工作动力。

合作社为农村妇女创造机会

——梨树榆树台农民专业合作社女社员

梨树榆树台农民专业合作社之初创办近一年的时间里,社员就得到了工合国际的培训和三次参观指导,使合作社按照国际合作社原则规范地去发展,使社员紧密地联系在一起,有了凝聚力。

在梨树县妇联的支持下,2004年7月6日成立了合作社的妇女部,妇女部的创建为合作社队伍的扩大起到了推动的作用。妇女社员的学习,使合作社变成了学习型合作社。妇女的学习不但转变了她们的观念,更重要的是直接影响了下一代子女的基础教育。两名妇女把才5个多月小孩托付给丈夫,参加培训。晚上9点下课后每个人还写日记。孙凤琴只有小学三年级文化程度,从加入合作社以来,坚持每天写日记,开始只能写三两行,后来能写1000多字,她整个人都变了,变得那么有精神,有干劲,有力量。是合作使她们抛弃了传统的偏见,不再自卑自弱,不再狭窄保守,使她们开阔眼界、增长见

识、生长力量、充满了对新生活的希望。现在已有几名妇女担任了合作社重要领导职务,参与到合作社的治理和管理中。

妇女部组织了秧歌队,开始只有七八名妇女,现在已有共 300 人参进来,影响近千人。秧歌队不但满足了社区农民的精神文化需要,也拉近了社员之间的距离。社员李春兰正是通过扭秧歌,通过妇女朋友法的宣传,了解了合作社,并加入到合作社中来的。

妇女们通过对合作社理论的学习,还把合作文化宣传到娘家。张艳霞、张艳茹小姐妹俩,因家庭经济条件不好,辍学了,平时参加合作社的文艺活动,通过参加县妇联和工合国际委员会的妇女培训班后,倍受鼓舞,认识到了文化知识的重要性,经合作社做他们父母的工作,现小姐妹俩重返校园走进了课堂读书。妇女部李辉原是辍学女青年,现被选举为合作社副理事长,已向村党支部递交了入党志愿书。

合作社使妇女变得高尚,人人为我,我为人人。参加合作社以后,社员们在一起聚会的机会多了,在一起学习讨论,共同提高。人人为我,我为人人,努力干,一起干的国际合作社理念深入人心,而且变成自觉行动。社员们关心社区,关心贫困妇女和儿童,不仅受到农民的好评,而且乡村干部也非常赞赏。

合作社培训激发合作社创办热情

——吉林梨树县妇联工作新亮点

梨树县妇联一直关注梨树县农村妇女发展需求,采取各种措施支持农村妇女发展,解决他们发展中的困难。2002 年当县女能人联谊会副会长、女养殖能手张淑香在经营合作社道路上遇到挫折,处于低潮时,县妇联主席刘桂霞及时地将她推荐给工合国际“中加合作社促进与发展”项目,使她能接受到科学的培训。当张淑香积极运用国际合作社原则,成立了“夏家农民合作社”后,妇联又积极倡议举办妇联干部与女能人合作社培训班,将通过合作社促进妇女发展推向新高潮。

同时县妇联积极向县主管农民专业合作社的政府领导和机构宣传工合国际和“中加合作社促进与发展项目”,使合作社部训工作能迅速地得到县各级领导与机构的支持,使合作社培训活动从妇女扩大到全县农民,从妇联扩大到各涉农部门。为使当地农民合作社在原有基础上蓬蓬勃勃兴起,使梨树县农民合作社的成长很快得到省、国家的重视和表彰,做出了贡献。

梨树县妇联为了促进合作社中社会性别平等和男女机会平等,倡导各农民合作社向郭家农民合作社学习设立妇女部,使各农民合作社都有了妇女机构。同时为了进一步发挥妇女在推进合作社发展中的重要作用,妇联与工合国际共同举办了女社员学习班。

学习班学员对象以各农民合作社女社员为主体,同时吸收有兴趣领办合作社的女能人参加,学习班通过合作社女社员交流畅谈在参加合作社之后发生的变化,显示合作

社的优越性,激发女能人领办合作社的热情,促使女社员更关心、爱护合作社,带动更多妇女姐妹通过合作社受益。

2004年8月9日县妇联组织全县各乡镇妇联主席、县致富女能人联谊会会员共80人到合作社参观学习召开现场会。女能人们通过参观对农民合作社有了新的认识。并表示要带头加入到合作社发展中来。

妇女社员变化 增强合作社影响力

梨树农村妇女学习班始终以“合作社与妇女发展”为中心议题,通过讲解社会性别基本概念,宣传国际合作社运动中“社会性别平等”的进展,进行了梨树县合作社“社会性别与妇女发展状况”的问卷调查和“女社员通过合作社发生的变化”问卷调查。同时学习班还以“促进合作社中社会性别平等”,引导女社员通过自己的体会参与式讨论了国际合作社原则,合作社治理与管理,鼓励她们积极参与到合作社的决策和管理中,在合作社中发挥更大的作用。并结合女能人领办合作社的需求,让各合作社女社员讲述自己合作社创办过程的实践,全班共同总结出梨树县农民合作社创办的具体步骤,必备条件和实际操作经验,使愿意领办合作社的女能人对创办合作社心明眼亮。

合作社女社员培训班,强化了合作社管理治理知识培训,进行了社会性别知识的普及,让女社员从更深层次认识妇女问题,从而增强自信。采用参与式培训的方法讨论了妇女部的工作方针,即:“消除性别歧视,实现男女平等,共享合作社经济资源和成果”,妇女要不断提高自身素质和能力;积极参与合作社的治理管理决策;维护自己的合法权益;起带头带动作用,促进合作社全面发展;关心社区。

合作社培训给妇女学员带来很可喜的变化。郭家农民合作社妇女部长李淑琴开始认为“合作社就得让男人对外,男人清楚能打理得了”,“妇女部的工作就是要让女的支持男的为合作社干”,通过培训,认识到“要提高妇女社员参与合作社管理和决策水平”,才是体现了“消除性别歧视,实现男女平等,共享合作社经济资源和成果”的妇女部工作方针。李家百信合作社妇女部长宫桂艳腿有残疾,始终把“做个好后勤”视为天职,全心全意支持丈夫——李家百信合作社理事长投入到合作社事务中去。通过学习,认识到合作社中女社员要做到真正的“半边天”,就要带动更多女社员,主动积极地发挥社员作用,参与到合作社的建设中来。榆树台合作社女社员多为辍学女青年,她们平日坚持学习写作、交流与互相促进,她们珍惜合作社带来的学习机会,想办学习室。通过培训,她们胸怀更加开阔,她们说:“我们不仅要自己学,而且要带动周围的非社员妇女姐妹们学习,让更多妇女姐妹们能通过合作社共同提高”。

对梨树参加培训的农村妇女进行的问卷调查统计结果显示,学员年龄分布在16-56岁之间,51%为31-50岁,表明青壮年妇女是合作社女社员中的主力军。83%学员家庭以

务农为主,其中有 38%家庭还有打工等其它经济来源。反映加入合作社以农民家庭为主体。学员的文化程度 30%为小学,35%为初中,18%为文盲,8%为高中,反映女社员文化程度普遍偏低,因此,通过合作社提高文化水平,提高学习和掌握技术、信息能力,是她们的共同愿望。

学员们加入合作社以来,几乎全部都多次参加了合作社培训,技术培训,社员大会,章程讨论,约有 43%女社员参与过讨论合作社经营、分配和选举,约有 38%女社员户养殖和种植规模较入社前有扩大,有 50%女学员明确回答她们的经济收入较入社前有增加。

在关于参加合作社带来的变化问题中,全部女社员感到她们致富技术提高了,社区责任感增强了,约 50%女社员谈到变化最大的是文化知识增加了,市场信息丰富了,家庭关系改善了和文体生活充实了,约 30—40%女社员谈到她们的财务知识、管理能力和健康状况都得到了提高和改善,有 25%的女社员提到她们的就业机会增加了,权益保障增强了。

合作社女学员参加合作社后产生的这些变化,深深感染了梨树县非社员农村妇女和梨树县妇联,她们说:“我们要努力采取具体行动,促进更多妇女通过合作社全面发展,我们要鼓励妇女参与合作社的决策和管理,提高她们的水平,我们要建立梨树县合作社女社员联系网络,加强女社员之间的联系。”

村民参与：合作医疗新模式

陕西妇女理论婚姻家庭研究所 李爱玲

10月11日,东沟村合作医疗卫生室正式启动,开启了以妇女为中心的、适应贫困山区的可持续医疗服务模式的实验。

卫生室启动当天,不少村民赶来看病,他们拿着各自的会员证,享受到了合作医疗提供的相关优惠服务。

东沟村,隶属于国家级贫困县——陕西省丹凤县,其所在的毛里岗乡是丹凤四个特困乡之一。该村地理位置比较偏僻,交通不便。以前村民患病大多在村上就医,大多数人去县城看不起病,有些重病患者甚至只有听天由命的份。在村里,村医一般都是进一些常用药在家接待患者,药的种类和数量多少不等,常用的医疗器械不外乎注射器、血压计和听诊器,卫生条件极其简陋。因此,村民们迫切希望改善医疗条件。

1997年,陕西省妇女理论婚姻家庭研究会(以下简称妇女研究会)在丹凤县开展了健康教育项目,向村民宣传社区健康的重要性。2002年年底,在东沟村讨论新一期健康项目规划的时候,村里不少妇女提出村里应该有一个像样的卫生室,平时看病优惠一点,医生的医术稍微高一些,服务态度好一些,再为妇女提供一些妇科方面的免费检查,办得好的话;可以将大病统筹等内容纳入进来。

这一提议得到妇女研究会的认可,后来实施这一项目活动计划的时候,东沟村妇女们围绕以下问题进行了长达一年半时间的讨论:为什么要修建村卫生室?希望村卫生室提供什么样的优惠服务?提供优惠服务的费用从哪儿来?如何建立社区健康基金?怎样保证健康基金的合理使用?对村医的要求及其推选办法?村医的报酬?卫生室怎样得到长久发展?

经过近两年的探讨与摸索,适合东沟村的合作医疗思路基本明确了下来。

陕西省妇女研究会通过香港乐施会提供的资助,为该村提供了4万元建房款和1.5万元的医疗设备、器械、药品和备用金。考虑到卫生室旨在为村民提供可持续的优惠医疗服务,所以在项目规划的时候,妇女提到了要想办法增加自己的经济收入,一方面可以实现有钱看病的愿望,另一方面可以积攒属于社区的健康发展基金,用这笔资金来维持卫生室的可持续发展,为此,大家讨论决定以下两项资金首先作为健康发展基金:一是项目提供给本村村民的小额贷款的利息除去运作成本的部分;二是本村自愿加入社区合作医疗基金会的村民每年按人缴纳的6元会费。

到目前为止,东沟村有一半的村民交纳了会费,成为“会员”。按照规定,村卫生室向全村加入社区合作医疗基金会的“会员”提供以下优惠服务:“四免”服务:免挂号费、免注射费、免不含特殊设备的常规检查费、免国家计划免疫范围内的预防接种费;本村妇

女每年可以享受一次免费妇科病检查；会员可以优先参加本村开展的任何一项健康教育活动。东沟村卫生室在试运行期的前三个月，暂时按20%的比例向“会员”提供门诊收费减免，试运行期满后，根据收支情况另行讨论确定。

钱有了，如何管理成为大家关注的焦点。最后，经过村民公开选举，5名妇女组成了社区合作医疗基金管委会。这5名管委会成员基本上是村民公认的比较有文化、热心为大家提供服务的妇女。

其实，这中间经过了许多有趣的讨论过程，刚开始的时候，男村民认为妇女压根就管不了钱，社区基金应该让村委会来代管，但是妇女们不同意，说：“钱如果让村上管了，最终肯定用不到为村民提供优惠服务上来”。男村民逐渐“妥协”，提出管委会可以有妇女参加，但是还是要有男的在背后给“撑腰”才行。

妇女们嘴上不说啥，心里可有些不服，正好村上的小额贷款项目管委会当初是妇女自己讨论产生的，5名妇女经过两期贷款活动，不仅掌握了贷款的办法和记账的要求，而且把七八万元的贷款本息都按时收缴后妥善保管了起来，接着组织发放新一期贷款。在这种情况下，讨论健康基金管理的时候，许多村民提出了让贷款管委会的妇女承担社区基金的管理。

如此一来，管委会成员的工作量增加了，本来就不取报酬的她们，心里有了顾虑，再这么下去，家里活、地里活，谁来替自己干？围绕这个问题，村民讨论的结果是每年暂时给每个管委会成员60元的误工补助，两年一任。

社区基金管委会不仅对社区基金进行管理，同时要负责对卫生室药品的采购和管理进行审批和监督，直接管理卫生室的财务经营状况，对医生按《村医聘任协议书》定期发放工资。

现在，卫生室开始成为东沟村人生活的一部分。在村卫生室，除了必备的药物和医疗器械之外，最为引人注目的就是占据了整面墙的相关制度公告栏，还有门诊室里的《最新药价告示栏》，这些都是社区管委会成员、村医以及全体村民，包括项目人员，大家共同参与的结果。

东沟村合作医疗强调社区基础保健和预防为主的方针，将社区健康教育活动作为村医向村民提供服务的一个重要职责。有专家认为，这是在国家新型合作医疗提供大病统筹、解决村民因病返贫目标之外的另一种尝试，这种模式通过基础保健工作的常规开展，可以积极预防和控制疾病的发病率，因而会从根本上改善当地村民的健康状况，减少村民因病致贫的发生。

从东沟村卫生室的设立过程看，妇女在实施项目中发挥了项目主体的作用。

修建两村卫生室的想法是妇女首先想到和提出来的，在讨论村卫生室应该建成什么样、提供什么样的服务、怎样保证达到村民的期望等问题和确定管理制度、选举管委会成员的过程中，妇女作为实施项目的主体——执行方，为推动项目朝着既定的目标发展发挥了重要的作用。

妇联组织在计划生育 优质服务项目中的作用研究

昆明医学院健康与发展研究所

唐月华 张开宁

云南省妇女联合会

李毅 李春瑞

云南健康与发展研究会

熊源发 刘湘源

1 研究背景

妇女生殖健康是一个举世瞩目的领域, 直接关系妇女的发展及全社会的可持续发展。1994 年人口与发展大会(ICPD)与 1995 年世界妇女大会以来, 妇女生殖健康受到了国际社会前所未有的关注。ICPD 提出了以人为中心全面发展的概念, 把生殖健康和生育权利写进了《行动纲领》, 并把计划生育纳入更为广泛的生殖健康框架。中国政府作为一个负责任的人口大国以及《行动纲领》的签署国, 对于改善人民的生殖健康做出了庄严承诺, 对贯彻《行动纲领》采取了积极行动。

中国在过去 20 多年的计划生育工作中, 积累了丰富的实践经验, 如以宣传教育为主、避孕为主、经常性工作为主的“三为主”方针; 计划生育与帮助农民发展经济、勤劳致富奔小康相结合、与建设文明幸福家庭相结合的“三结合”等, 走出了一条具有中国特色的综合治理人口问题的路子。经过 20 多年的努力, 到 20 世纪 90 年代中期, 人口再生产类型发生了历史性的转变, 从高出生、低死亡、高增长的类型转变为低出生、低死亡、低增长的类型, 总体上生育率已降至更替水平以下。

20 世纪 90 年代初, 我国人口和计划生育工作的背景已经发生了深刻变化。经济体制从计划经济转变为社会主义市场经济, 改革开放不断深化, 社会主义法制不断健全, 人民的物质文化生活水平和对生活质量的追求不断提高, 民众的法治观念、维权意识、生殖健康意识和自我保健意识不断增强, 对生殖健康的需求也不断提高。所有这些, 对人口与计划生育的管理和服务提出了更高的要求。

面对新情况、新问题和新的挑战, 传统的思路和方法已不适应, 人口与计划生育工作的改革已如箭在弦, 势在必行。

国家人口计生委审时度势, 于 1995 年适时地提出实现计划生育工作思路和工作方法两个转变的要求, 即“由以往的仅就计划生育抓计划生育向与经济社会发展紧密结合, 采取综合措施解决人口问题转变; 由以社会制约为主向逐步建立利益导向与社会制约相结合, 宣传教育、综合服务、科学管理相统一的机制转变”。而转变的机制之一是试点和推行“计划生育优质服务”, 寓管理于服务之中。优质服务的核心是: 贯彻以人为本的理念, 尊重和维护群众的生殖健康权利, 特别是妇女的合法权利, 而妇女的生殖健康

是一个重要的切入点。在计划生育优质服务中,妇女组织直接介入,维护妇女权益,促进以妇女为中心的生殖健康是一个需要认真研究的重大理论课题和实践课题。

「1995年初,国家人口计生委在我国东部地区选择了条件相对较好的6个县、区,开始进行计划生育优质服务的试点,1997年又增加了5个试点县区。1998年通过评估,肯定了试点的初步成果。2000年,优质服务已在600多个县区开展,经过深入研讨,在总结经验的基础上,产生了中国优质服务理论成果,构建了具有东部特色的计划生育优质服务工作模式。」

「2000年3月,中共中央和国务院发布了《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》,提出了新世纪人口与计划生育工作的新的目标和指导方针,将提高出生人口素质,改善出生婴儿性别比,提供基本的生殖保健服务,开展避孕措施“知情选择”,建设新型生育文化等纳入今后10年人口与计划生育工作的目标体系,并将“依靠科技进步,提供优质服务”作为必须坚持的6条方针的重要内容之一。

2000年7月,国家人口计生委计划生育优质服务试点工作委员会与昆明医学院健康研究所及云南生殖健康研究会合作,在昆明举办了“中西部地区计划生育优质服务试点干部培训研讨班”,标志着优质服务从东部开始推向资源匮乏的中西部。

以生殖健康为核心的优质服务的推进,不仅是我国计划生育工作思路及工作方法转变的一个重要途径,同时也是中国政府贯彻人口与发展大会行动纲领及世界妇女大会行动纲领,促进广大人群特别是妇女生殖健康的重大举措。计划生育优质服务从东部向中西部地区推进,是计划生育工作实现“两个转变”的一个重大步骤。

2001年正式启动的“中国中西部地区计划生育优质服务示范工程”项目,肩负着为优质服务在中西部欠发达地区推进探索新路的使命。国家人口计生委遴选了国家计划生育科研所、昆明医学院健康研究所、云南生殖健康研究会作为此课题的执行机构。开展这一课题,就是要在国际社会关于生殖健康的框架下,坚定地立足于中国国情和中西部的“区情”,充分考虑特有的历史、文化、价值观念及现有的服务系统状况,探索一条符合中西部实际的计划生育优质服务道路,推进计划生育工作思路与工作方法的根本转变,为西部大开发创造一个良好的人口环境,促进人口与计划生育事业稳步、健康、持续的发展。

其中,一个巨大的挑战是:这样一个关系着几亿妇女的生殖权利和生殖健康的重大社会改革,是局限在计划生育系统内进行,还是更开放地探求妇女组织在此国家项目中应有的地位和角色?作为全国妇女理论研究会的集体会员单位,云南健康与发展研究会提出了研究课题并得到了全国妇女理论研究会的批准立项。经过2年多的理论研究及现场实践,已取得阶段性成果。

2 研究目的

在云南省的“国家人口计生委优质服务示范项目”试点县和昆明市西山区,与妇联组织密切合作,探求妇联直接参与计划生育优质服务的作用及其途径。

3 研究方法及技术路线

3.1 方法学

在中西部开展计划生育优质服务项目,具有探索性和挑战性,特别需要方法学的保证,确保项目顺利进行和最终成功。在中西部地区开展计划生育优质服务的成败关键之一,是综合性干预方案必须既体现优质服务的核心思想,又结合实际,满足当地计划生育系统、妇女组织及广大育龄群众的迫切需求。毫无疑问,妇女组织在此国家项目中的作用及参与的渠道探索至关重要,这也正是上述妇女理论研究会课题的价值和难点所在。为此,课题重点引入及采用了国际生殖健康领域推荐的两种先进方法——运作式研究和参与性规划方法。

运作式研究(operations research)是一种以保证项目成功和改善服务的可及性、提高服务质量和效率为基本目标的研究方法。同时,又是一种有效的、科学的项目管理方法,它注重应用各种研究方法和技巧,系统地研究与服务质量、服务效率、可及性等密切相关的各种因素,从而指导对这些因素进行调整、改变或操作,以便得到更为理想、更为完善的服务或项目结果。

参与性规划方法(Participatory Planning)是一种动员和组织试点各级相关人员尤其是妇女群众代表一道参与制定项目实施方案,从而保证方案既有很好的—般性或示范性又切实可行,特别有助于让当地干部、群众产生强烈的“拥有感”,把项目活动作为“自己的”事情,而不仅仅是课题组“下达的任务”,从而使项目有很好的可持续性。

3.2 技术路线

以项目为依托,依靠妇女理论研究会会员和云南省妇联及项目县基层妇联关键人士,整合计生、妇联、卫生、宣传、计划生育协会等各方面资源,开展生殖健康需求调查,制定参与性规划;针对妇女的需求开展生殖健康科普知识、法律法规知识的培训和教育,提高妇女的生殖保健意识、维权意识和维权能力;把妇联的工作与计划生育优质服务的工作有机整合起来,建立以妇女为中心、以社区为基础的生殖健康优质服务的模式。

4 研究现场

本项研究的现场选择国家中西部计划生育优质服务示范工程项目县的云南省牟定县、祥云县和昆明市西山区3个县(区)。

5 现场研究和干预活动

5.1 成立组织

5.1.1 项目县区成立领导小组或项目组

在牟定县和祥云县,成立由县长担任组长,分管计生工作的副县长为副组长,计生、妇联、卫生、民政、教育、宣传、广播电视、共青团等相关部门的主要领导为成员的优质服务项目协调领导小组。负责协调各部门开展项目干预活动。计划生育部门和妇联在其中发挥重要作用。

在西山区成立由区妇联牵头,有计生等部门领导和相关乡镇分管领导、试点村妇女委员组成的项目组。负责组织干部培训,基层妇女宣传培训和社区健康促进等项目活动。

5.1.2 科研机构成立“项目指导组”或研究小组

昆明医学院健康研究所成立了“项目指导组”,由熟悉计划生育优质服务、公共卫生和妇女问题研究的专家参加,担负对项目的技术指导,组织生殖健康需求调查和干预活动。

云南生殖健康研究会成立了由 10 多名有志于促进妇女权益和推进计划生育优质服务的会员组成“妇女生殖健康活动小组”,结合项目活动开展技术指导、培训、社区生殖健康促进和相关研究工作。成员包括来自省妇联的领导、昆明市妇联干部、省工、青妇干校、昆明医学院健康研究所、云南省计划生育科研所等单位的会员。学科背景包括社会科学和医学等多个学科。

5.1 生殖健康需求调查

在项目县区开展了妇女生殖健康需求调查。

5.2.1 牟定、祥云的调查

在牟定和祥云,结合优质服务试点基线调查,开展了妇女生殖健康需求调查。

5.2.1.1 调查点选择

牟定:根据社会经济发展水平和坝区、半山区、山区等情况,在全县 10 个乡(镇)中,选择具有代表性的 5 个乡(镇)共和镇、军屯乡、戍街乡、蟠猫乡、新桥镇为调查点。

祥云:在全县 13 个乡(镇),137 个村委会,1 188 个村民小组中分层(好、中、差)随机抽取了云南驿镇、下庄镇、周家乡、禾甸镇等 4 个乡镇为调查点。

5.2.1.2 调查方法

采取了问卷定量调查、个人深入访谈、小组集中访谈、参与农村评估(PRA)定性调查方法进行调查。

5.2.1.3 问卷调查样本量

牟定县

2001 年 7 月,对试点乡镇的 1148 名已婚育龄群众(其中:女性 904 名,男性 244 名)进行入户问卷调查;应用参与性方法在 9 个村民委员会的 9 个村民小组中,分别对 320 名育龄妇女(分未婚组、新婚组、生育一孩组、生育二孩组)及育龄男子(分未婚组、新婚组、已生育孩子组)进行了 48 场次小组访谈。对非试点乡镇的 1102 名已婚群众(其中:女性 886 名,男性 216 名)进行入户问卷调查。

祥云县

同月,对 2 个试点乡镇的 1 144 名育龄群众(其中:女性 918 名,男性 226 名)及 2 个非试点乡镇的 1 128 名育龄群众(其中:女性 903 名,男性 225 名)进行了入户问卷调查;运用参与性方法和工具分别对 223 名育龄妇女进行 35 次小组访谈。

6 调查发现

6.1 牟定县

从被调查的 1790 名妇女和 460 名男子有关计划生育和生殖健康知识问卷调查是非题分析,妇女及格率为 8.1%,男子为 13.48%,说明知识的普及远远不够,妇女对基本

知识的掌握程度更低于男子。比较汉族和彝族妇女是非题得分,汉族妇女平均分 7.3 分,彝族妇女 5.7 分,提示彝族妇女对基本知识的掌握低于汉族妇女。比较不同文化程度的妇女是非题得分,小学及以下文化程度妇女的平均分为 6.0 分,初中及以上妇女的平均分为 8.9 分,说明文化程度较低的妇女对计划生育及生殖健康知识的需求较大。比较已婚育龄妇女、已婚男子对有关避孕、优生优育、知情选择是非题的答对率,妇女答对率分别是避孕 8.2—41.6%,优生优育 23.4—73.4%,知情选择 5.7%;男子为避孕 6.1—57.4%,优生优育 22.4—82.8%,知情选择 8.7%。提示妇女的需要大于男子。

妇女对有关生殖道感染是非题的答对率为 13.5—48.3%,男子为 11.3—67.2%,表明育龄群众对生殖道感染知识的需要较大,妇女的需要高于男子。PRA 结果提示:妇女普遍希望通过会议、宣传画册、医生告知等途径获得生殖道感染相关知识,并希望介绍医疗机构,指导就诊。在被调查的 1790 名妇女中,自我报告生殖道感染的占 74.64%,而且呈现出坝区高于半山区,半山区高于山区的逆向反差,大多数人不重视,认为已婚妇女患有生殖道感染等妇科疾病属正常现象,对诊治服务的利用明显不够,有 43.19%的患病妇女未就诊,表明育龄妇女对生殖道感染诊治服务的需求较高,而生殖道感染诊治服务的利用率较低,就诊率较低。

PRA 结果提示:群众比较了解现行的计划生育政策,赞成现行政策的占绝大多数。但少数群众有重男轻女思想,担心只生一个孩子今后养老负担重,孩子过分依赖父母,吃不了苦。大部分群众对知情选择持欢迎态度,少数妇女不知道环放在哪里,有的妇女希望自主选择避孕方法。部分妇女对放环的安全性存在一定的担忧,她们希望加强查环查孕,发现问题及时帮助解决,不要走过场。部分群众希望得到比结扎更有效、痛苦小、便于复通、不留手术后遗症的一次性避孕措施。

2000 年末报表统计,全县已婚育龄夫妇中,有 86.8%的夫妇采取了长效避孕措施,50.1%的夫妇作了结扎手术。在被调查的 1790 名育龄妇女中,有 88.94%的妇女使用避孕措施,避孕服务利用率较高。在使用避孕措施的夫妇中,采用放环的占 34.36%、女扎占 29.83%、男扎占 21.73%、皮埋占 1.01%、避孕药占 0.73%、避孕套占 0.28%,说明育龄群众目前使用的避孕方法以放环、结扎为主。但大部分育龄群众对各种避孕方法的避孕原理、适应症、禁忌症、优缺点及避孕时间选择等基本知识的知晓程度较低,几乎处于完全被动地接受服务,育龄群众没有任何自主选择、自主决定的空间。已婚育龄群众对有关知情选择的是非题的答对率不到 10%,认为女扎安全的调查对象不到一半,大部分群众对知情选择持欢迎态度,希望先咨询,后选择,并希望根据自己的实际情况选择避孕措施。表明群众对避孕措施知情的程度较低,选择避孕的自主性差。PRA 调查结果提示,采取结扎措施的主要原因一是政策规定,二是大家都做,也就随大流。

在所调查的 1790 名已婚育龄妇女中,有 37.4%的妇女做过人流,被调查妇女的避孕失败率为 13.6%,其中因放环失败的约占 90%;计划生育手术后接受术后治疗的人数偏多,过去几年,节育手术并发症不同程度存在,育龄群众接受计划生育技术服务时顾虑重重,担心较大,反映也较强烈。表明计划生育服务质量有待提高。

从有关生殖健康是非题的回答情况看,调查对象的及格率仅为 10%左右。大部分群众希望通过婚前培训、学校教育、广播电视、召开会议等途径获得生殖健康方面的知识。从 2250 人份的群众调查问卷汇总分析,绝大部分群众对基本的生殖健康知识较缺乏,表明群众对生殖健康知识的需要和需求很大,相关的宣传培训有待加强。

6.2 祥云县

育龄群众答对某些避孕知识及知情选择的比例较少,答对某些避孕知识的妇女占 5.7%,男性占 6.2%;答对知情选择的妇女为 5.2%,男性为 6.2%。妇女听说过的避孕措施最多的是放环及女扎,65.4%的妇女和 51.7%男性不了解安全套的“双重”作用。

孕产期保健知识的答对率,妇女为 60.7-73.5%,男性为 45.3-68.7%。PRA 访谈育龄群众对孕产期保健知识的认识:“月经不来到医院化验”;“检查了一次后医生说到 7 个月后再来查胎位”;“怀孕了就不再干重活,最多只是煮饭”;“营养的多吃一些,生病了少吃药怕对胎儿不好”;“生了孩子后流血 1 个多月到医院去清宫”。提示群众缺乏孕产期保健基本知识,自我保健意识不强。

生殖道感染知识答对率,育龄妇女为 9.8-71.8%,男性为 7.9-72.6%。PRA 调查育龄妇女认为引起妇科病的原因:“吃燥热的东西”;“未婚女子的妇科病与发育不全有关”;“自己的事与丈夫无关”;“有病自己买药水洗或买药吃”。提示妇女的妇科病防治知识欠缺。

育龄妇女不想要孩子,但由于避孕失败和不知道如何避孕而怀孕者占 15%,其中由于避孕环和口服药导致避孕失败者高达 90%。

对 1 821 名已婚育龄妇女的调查,避孕现用率为 84.6%,提示妇女对避孕服务的利用较高。但在 1 540 对使用避孕方法的夫妇中,采用放环的夫妇占 40.7%、女扎占 53.0%,提示避孕结构较为单一。

自己选择避孕方法,妇女选女扎的占 53.0%,放环占 40.6%;男性选女扎 41.9%,放环 38.4%。现选方法与现用方法比较,不一致率达 30.7%。

5.88%的妇女和 13.5%的男性报告曾购买过避孕药具,其中购买避孕套的妇女为 87.9%,男性为 80.0%。原因,一是不好意思领取(妇女占 46.7%,男性占 34.4%);二是用完来不及领取(妇女占 16.8%,男性占 29.5%)。

19.51%的妇女及 22.3%的男性报告基本满足需要。对避孕措施的总的看法,报告“较好但有副作用”的妇女占 20.7%,男性为 20.1%。

PRA 调查显示育龄群众对避孕措施的看法,放环:“不知道放环是怎么回事”;“放环后担心影响第 2 孩生育”;“引起妇科炎症”;“时间长了,取不出来”。避孕药:“麻烦”;“易忘记吃”;“恶心、发胖”;“不安全”。皮埋:“身体适应还是适合的”;“不知道这种避孕措施”。对计划生育手术服务的满意度,11.0%的妇女和 20.7%的男性报告为一般及以下,20.1%的妇女不愿意女扎。PRA 调查中,对女扎的看法:“政策规定”;“手术后,可能会怀孕”;“没必要,多数不愿再生育”;“可引起妇科病”;“影响身体健康”。对男扎的看法:“手术容易痛苦少”;“不费钱”;“影响生产,重体力劳动不能做”;“对身体有损害”;“结扎是