

计划生育宣传 作用分析

■江亦曼 戴星翼 主编



中国人口出版社

图书在版编目(CIP)数据

计划生育宣传作用分析/江亦曼等主编。—北京:中国人口出版社,1996
ISBN 7-80079-339-7

I. 计… I. 江… III. 计划生育-宣传工作-研究-中国
N. R169.1

中国版本图书馆CIP数据核字(96)第17930号

计划生育宣传作用分析

江亦曼 戴星翼 主编

中国人口出版社出版发行
(北京市海淀区大慧寺12号 邮政编码:100081)
北京顺义板桥印刷厂印刷

开本:787×1092毫米 1/32 印张:3.5 字数:75千字

1996年8月第1版 1996年8月第1次印刷

印数:1—2 200册

ISBN 7-80079-339-7/C·91

定价:6.60元

(版权所有 翻印必究)

顾问:杨魁孚 刘凯鹏

主编:江亦曼 戴星翼

副主编:张世琨 陈 剑

课题组成员:江亦曼 戴星翼 陈 剑

张世琨 杨建华 包风云

蓝 野 陈建中 赵利统

顾法明 于文姝 张 晖

任 远 梁 鸿 黄 娟

卢文彬 马连敏

目 录

| | |
|----------------------|-----|
| 第一章 农村计划生育宣传教育情况调查概述 | 1 |
| 第二章 基层干部心目中的宣教工作 | 9 |
| 第三章 计划生育宣传效果评估 | 18 |
| 第四章 群众生育意愿的变动 | 27 |
| 第五章 宣传教育中若干问题的探讨 | 38 |
| 附 1 四川调查 | 53 |
| 附 2 贵州调查 | 64 |
| 附 3 山东调查 | 73 |
| 附 4 广东调查 | 77 |
| 附 5 部分调查数据 | 83 |
| 附 6 干部访谈提纲及问卷调查表 | 87 |
| 后记 | 104 |

第一章 农村计划生育宣传教育情况 调查概述

一、引言

在计划生育工作中,宣传教育究竟发挥了什么样的作用?如何评估计划生育宣传教育工作的作用?宣传工作中存在哪些问题?应当如何改进?在计划生育工作实践中,各地有哪些成功经验?在现阶段,有哪些影响计划生育宣传教育工作继续发展的障碍?应该如何去克服这些障碍?

带着上述问题,1994年10~12月,我们在部分省开展了“农村计划生育宣传教育情况调查”。

1. 调查目的

本次调查的目的是:配合1994年在全国进行的人口与计划生育基础知识教育的检查工作,了解以基础知识教育为核心内容的整个农村计划生育宣传工作的现状,了解基层开展计划生育宣传的成功经验;了解群众对人口国情、政策法规、婚育科学知识的掌握程度;了解干部、群众对宣传教育的潜在需求。通过这些内容,评估宣传教育在整个计划生育中,在转变群众婚育观念、降低计划生育工作难度、缓解党群关系、干群关系中所发挥的作用,并分析工作难点,找出成因及对策,为深化人口与计划生育基础知识教育、改进基层宣传工作,使宣传为完成新时期的人口控制工作发挥更大的作用而提供依

据。

2. 调查实施

本项调查采取问卷调查和深入访谈相结合的形式进行。问卷调查样本点为村级，对象限定为35岁以下已生育的已婚妇女。为使本次调查能对全国农村计划生育宣传教育情况有比较客观和全面的反映，我们在全国范围内选定了经济、文化及工作基础不同，能大体反映处在计划生育工作不同阶段的河北、辽宁、山东、河南、广东、四川、贵州和甘肃8个省做为调查实施地点。每省随机选定工作基础不同的3个县的3个村，每村30份问卷，并分别与每县的计划生育委员会主任、乡长或书记、村长或书记进行访谈，如实记录回答内容。

其中山东、广东、河北、四川和贵州省问卷调查和干部访谈由宣教司的同志完成；甘肃、河南和辽宁省的调查由复旦大学人口研究所的研究人员完成。

3. 调查内容

对育龄群众的问卷调查共包括50个问题，对干部的访谈包括30个问题。这些问题除一些反映背景、基本情况外，主要反映当地领导和广大群众对宣传工作的认识；当地计划生育工作现状；近几年计划生育工作难度的变化情况及主要原因；现有的宣传机构、阵地、人员配备状况；各级尤其是农村基层开展宣传活动情况；群众获得有关计划生育知识的主要途径、群众欢迎的宣传形式、群众对宣传内容的需求等。

二、调查结果

通过对8个省、21个村、1000余名育龄妇女的调查及对64名干部的访谈调查，可以看到，在群众的心目中，宣传教育

对计划生育的推行发挥了重要的作用。在调查所及的64位干部中,绝大多数认为经过这些年的努力,计划生育工作难度下降了,群众的生育观念已经发生变化。许多干部欣慰地说“计划生育在我们这里已经不是天下第一难了”。很多群众尤其是基础知识教育开展比较普及的地区,群众不仅对计划生育方针政策有比较清楚的了解,对人口与经济发展和农村社会发展的关系、对计划生育科学知识、优生优育优教知识也都有比较深刻的认识,这种现象是多年坚持宣传教育的结果。它充分说明,宣传教育在推动农村计划生育工作的开展、保证人口计划的完成和实现群众生育观念的转变中发挥了重要的作用。调查的结果也反映出一些地方的宣传教育工作仍有不足之处,有待进一步加强和完善。

1. 主要经验

从各地成功做法中可以看出:党政领导及计划生育委员会领导对宣传教育工作的重视,健全的基层宣传网络、教学阵地和师资队伍,一整套合理的规章制度和教学实施计划以及把宣传教育纳入计划生育目标管理考核中,是使计划生育宣传教育工作落到实处的保证,而把宣传与各项计划生育管理措施相结合,并将之贯彻到各个管理环节,进而体现宣传的服务宗旨,这是宣传工作实现经常化、科学化和制度化的基础。

2. 存在问题

(1)部分地区领导不重视,认为宣传教育是软任务、顾不上。一些地方只对人口统计数字和“四术”重视,对如何通过宣传教育转变群众生育观念、巩固计划生育工作成果重视不够。形成这种状况的原因是多方面的。工作基础差、任务重、难度大是一方面,但领导层对宣传工作的重要性认识不清仍然是主要障碍。这样的地区目前完成各项计划生育工作任务,

仍是靠“突击”，而不是通过做好包括宣传工作在内的基础工作来转变工作面貌。

(2)宣传网络不健全。有些地方在地区一级已不设置宣传机构，村组一级的经常性宣传教育开展情况就可想而知了。思想上的不重视，干部缺乏必要的培训，没有适用的宣传品，没有工作场地和工作制度，这种状况严重制约着宣传工作的进行，也影响着“三为主”方针的落实和“三结合”工作的真正展开。

(3)宣传教育内容同群众的需求仍存在差距。计划生育宣传教育内容，除人口国情、政策法规以外，很重要的一个方面就是婚育知识以及生产、生活知识。这在推广“三结合”工作的过程中，就更有意义。但在我们调查所及的一些地方，宣传的覆盖面和知识的深入程度都远未满足群众的需求。尤其是在基础知识教育已开展一段时间、有一定基础的地方，群众迫切需要获得更具体、更细致、更深层次帮助。特别是有关生产、生活等方面的知识，更是群众关心的热点。这些内容在计划生育宣传中没有得到相应的重视，应成为今后宣传工作需加强的内容。

(4)宣传形式脱离实际。从调查看，群众最欢迎的宣传形式是广播、电视、文艺演出以及通俗易懂的文图宣传品等。目前，农村基层宣传品形式单一、呆板，有些地区虽也以宣传袋的形式进入农户家中，但厚厚的一本书，文化低的人看不懂，也就失去了“进村入户到人”的实际意义。在一些少数民族地区更缺乏群众喜看易懂的宣传品，影响了宣传工作的深入和宣传的实际效果。

三、改进宣传工作的建议

要完成新时期人口控制任务,提高工作水平,使“三为主”、“三结合”真正得到落实,计划生育宣传工作必须改进和加强。

一是要把宣传纳入计划生育工作的目标管理责任制。实践证明,把宣传纳入计划生育工作的目标考核,是把宣传落到实处,使宣传走向经常化、科学化、制度化的有效措施。

二是从宣传形式上,应尽量把标语口号式的宣传,转变为更多地为群众提供面对面交流与咨询式的宣传,要加强个别咨询与指导。

标语口号式、集中性的社会宣传,对于创造一种有利于计划生育的社会舆论环境,是非常必要的,对于使群众增强人口意识有重要的作用。但仅是这样的宣传还远远不够。因为这种集中性的宣传,只能创造一种舆论氛围,只能使群众对避孕节育知识有一般性的了解,而不能解决每个个体深层次的问题。而面对面交流与咨询强调的是面对不同的目标人群,根据每个人的不同需求,给予不同的指导,通过向每个群众详细介绍各种避孕方法的优缺点,来帮助群众更好地了解和掌握避孕措施,为妇女提供个别帮助。这是不同于大众化社会宣传的一种能解决群众个体深层次需求的宣传方法。也是使宣传落到实处,提高服务质量的重要标志。因此,在群众的生育观念有了一定转变的今天,在加强计划生育舆论宣传的同时,更应当加强对群众的面对面交流与咨询,满足群众的具体需要。同时,还要使宣传品形式受群众喜爱。

三是从宣传内容上,要加大科学知识的比重。要在宣传政

策法规的同时,加强避孕节育、优生优育、生殖健康、妇幼保健以及其他生产、生活知识的宣传。有条件的地方,还应当引导群众建立健康文明的生活方式。

以往的基础知识教育的内容主要是三部分:人口国情、政策法规和婚育科学知识。而在很多地方,宣传中最到位的,往往是政策和法规,群众了解最清楚的就是政策和当地的条例,很多地方的群众对于计划生育仅仅知道条例的规定,对于避孕节育、优生优育、妇幼保健的知识知道的非常少。而这方面的知识又恰恰是群众最需要的。很多地方的调查表明,群众对于知识的需求中,比例最高的是避孕节育、优生优育知识和农业实用技术知识,对于政策的需求是低于这两项的。对于群众来说,对政策的规定有一般性的了解,能够按照政策规范自己的生育行为就可以了,但对于知识却是永远需要的。有些地方正是由于群众对于知识的缺乏才产生了恐惧和顾虑,因而影响了政策的落实,影响了避孕措施的有效率,也影响了党群关系、干群关系。如果能够在宣传政策和国情的同时,多为群众提供一些婚育科学知识的帮助,用知识来消除群众的顾虑,用知识来提高群众的自我保护能力,那么情况就会好得多。

在有条件的地方,还应当加强对群众生活方式的引导,因为不同的生活方式直接影响着人们的健康水平,生育观念的转变很多也是从生活方式的转变开始的。因此在努力发展经济的同时,也要引导群众改变愚昧落后的生活方式,走向健康和文明;对于富裕了的农民,需要给予更多的文化追求、消费方式方面的引导,与整个农村的精神文明建设相结合,引导群众把钱用到文化素质的提高上,用到自身的继续发展上,用到健康文明的生活方式的建立上。

四是要加强对宣传的效果评估,应当把群众对于科学知

识的掌握程度作为评价宣传效果的一项指标。

加强效果评估,是指对宣传的实际效果去进行客观的评价。这是加强宣传的规范化管理和使宣传落到实处的重要途径。以往的宣传,着眼点较多的是把信息传递出去,至于群众是不是需要、是不是接受了这些信息,达到了什么样的效果,考虑的比较少。加强宣传的效果评估,就需要在制定宣传规划之前,先对宣传对象进行调查,了解群众需要什么,了解什么是影响群众接受计划生育的主要障碍,群众需要哪些帮助,根据群众的需要和实际情况来制定宣传规划,这样宣传才能“有的放矢”,真正解决实际问题。因为宣传的目的并不仅是把信息传播出去,而是要让宣传对象接受这些信息,进而改变态度和行为。传播仅仅是一个过程,对方接受才是目的。因此宣传的一个重要方面,是要把着眼点放在育龄群众对于避孕节育、优生优育、生殖健康、妇幼保健等等知识以及其他生产、生活知识的掌握上。应当想到群众所需要的知识是不是得到了,群众的健康状况是不是改善了,群众的生活质量是不是提高了。群众对于计划生育的服务是不是满意了,应当以这些来衡量计划生育宣传的实际效果。那么,群众对于科学知识的掌握程度就应当是一项最重要的评估指标,而不仅仅是评估每年开了多少会,写了多少条标语,等等。这样,宣传才会对控制人口数量、提高人口素质,提高工作水平发挥更大作用。

五是宣传工作在“三结合”中要找准自己的位置,要充分利用人口学校、婚育学校阵地,为实现“三结合”创造条件。

宣传教育在“三结合”的实践中,首先要找准自己的位置,在新的历史时期发挥更大的作用。(1)要向各级领导和计划生育干部宣传开展“三结合”的意义,提高各级领导抓好“三结合”的自觉性。(2)应当充分利用人口学校这块阵地,既宣传计

划生育政策条例的规定,宣传避孕节育、优生优育、生殖健康、妇幼保健知识,还要大力传授农业实用技术,提供致富信息,使宣传更加贴近群众实际。近几年基础知识教育的开展,目前全国大部分的县、乡都建有人口学校、婚育学校,有比较规范的管理制度,有师资、有阵地、有任务,基础知识教育已经成为基层计划生育宣传的最主要的内容。这项活动的开展,为今天继续落实“三为主”、推进“三结合”、实现“两个转变”打下了很好的基础。在当前形势下,应当充分利用人口学校、婚育学校的阵地,队伍和制度,努力拓宽宣传内容,在宣传生育知识的同时,增加与群众联系更紧密的生产知识、生活知识,对农民进行农业实用技术培训,传授种植技术、养殖技术、多种经营知识,等等,为实现“三结合”创造条件。有些地方统计,在当地妇女致富能手中,60%是从婚育学校获得致富技能的。说明基础知识教育在新的形势下,其作用和功能正在发生深刻的变化,已经成为实现“三结合”的重要途径,基础知识教育不仅在为计划生育服务,而且正在成为促进整个农村经济社会发展的重要力量。(3)要努力培养典型、宣传典型,尽快让实行计划生育的家庭先富起来。(4)在开展“三结合”的工作中,在引导发家致富的同时,着力转变群众的婚育观念,引导群众少生快富文明健康奔小康。

(张世琨执笔)

第二章 基层干部心目中的宣教工作

一、调查特点

这次调查是从1994年10月中旬开始的,于12月上旬结束。调查工作分别由国家计划生育委员会宣教司和复旦大学人口研究所实施,其中,由国家计生委宣教司负责山东、河北、四川、贵州和广东五省的调查,辽宁、河南和甘肃三省由复旦大学人口研究所负责。由于经费、人力和时间的限制,调查设计的一些特点在此说明。这种特点能保证在有限投入的条件下达到调查目的,但由于整个调查设计是经过权衡后取舍的,因而有其局限性。在以后的论述中,当这种局限性应引起注意时,我们将具体指出和讨论。

首先,在调查结构上,采用了多层面混合性结构,所谓多层面,指调查在家庭、社区和村乡县三级干部中进行。对于宣教工作的状况和成效,群众和各级干部因其视角不同,其体会和看法也会有一定差距,因而调查也须在不同层面进行。所谓混合性,指的是调查方式的多样性。为了缩小调查员理解上的误差,适应这种分路调查的需要,个人和社区两层调查采用问卷方式,且问卷的设计较为刚性。对各级干部的调查则采用规范化访谈形式,以使被访干部在按程序回答问题时有较大程度的自由发挥。

其次，群众被访对象被限制在 35 周岁以下，生过一孩或以上的育龄妇女。加上问卷中包含回顾个人经历和接受计划生育宣传教育过程的内容，这可确保调查对象是宣传教育对象的核心部分。应予说明的是，这一限制主要是出于缩小成本的考虑。为在一定程度上弥补由此产生的不足，另外对采访点上该范围外的村民作了少量的个别访谈。

最后，各调查的样本含量被有意地作不均衡指定。以村为单位，冀鲁川黔粤五省为每村 30 份问卷，而辽甘豫三省每村为 100 份。这样的安排也是为了限制成本，多数村的 30 份问卷目的在于了解集中趋势，少数村的 100 份问卷则是为了逐村地进行变量间关系分析，由此也会产生一些分析上的技术问题，将在各专题讨论中予以说明。

二、“计划生育工作好做了”与宣教工作

这次八省调查的样本点总计为 21 个村，但在辽豫甘三省，一个村符合要求的被调查对象可能不足百人，遇到这样的情况，须在该村附近条件相仿的其他村中作补充调查，但仍作一个村计。这些的村名单为：

辽宁开原金沟子乡小湾屯村(开原市先进党支部)；辽宁开原庆云镇西孤家子村(市先进)；河南荥阳王村乡司村；甘肃临泽沙河乡兰家坡村(张掖地区先进单位)；甘肃民勤重兴乡红旗村；甘肃白银水川乡五柳村；贵州织金城关镇岩脚村；贵州平坝天龙镇天龙村；贵州惠水王佑镇王佑村；四川名山(全国计划生育宣传教育工作先进县)新店镇红光村；四川乐至(全国计划生育宣传教育工作先进县)童家寨乡伍家寨村；四川成都龙泉驿区(1994 年国务院电话会议表彰单位)洪河镇

柳树村；广东惠东港口镇；广东顺德大良镇大门管理区；广东清新石潭镇需坑管理区；山东恒台（省计划生育先进县）索镇北辛村；山东蓬莱（省计划生育先进县）湖水镇衙前村；山东即墨（1993年国家计划生育先进县）段村乡刘家街村；河北省平泉（国家计划生育先进县）黄土梁子镇朝阳沟、七沟三家和仓子村。

从以上名单中不难看出，样本村的构成中有全国计划生育工作的先进单位，省和省以下的“地方名牌”，虽也有若干村在本省属中等乃至偏下水平的，但总体上说，应认为这些点代表着中等偏上水平。但由于我国的地区间差距悬殊，对揭示不同条件下计划生育宣教工作的规律仍是有价值的。

表 2-1 各级干部对当前计划生育工作难度的评价 单位：人

| | | 县市计划生育 委员会主任 | 乡镇 领导 | 乡村 专干 | 村干合计 |
|---------------------|-----------|-----------------|----------|----------|-------|
| 采访人数 | | 19 | 16 | 13 | 16 64 |
| 认为计划生育工作难度下降的人数 | | 16 | 16 | 11 | 15 58 |
| 难度 下降 的 表现 | 计划生育指标的改善 | 16 | 16 | 11 | 15 58 |
| | 干群矛盾缓解 | 13 | 14 | 8 | 12 47 |
| | 行政力量投入减少 | 8 | 9 | 3 | 10 30 |

如表 2-1 所示，我们对干部的程序化访谈共计 64 人次，其中，绝大部分人认为经过这些年的努力，计划生育工作的难度下降了。在未言明这一点的 6 人中，仅 1 人认为难度大了。在回答难度下降的应答者中，少数人认为在他们那里，计划生

育工作已非难事。尤其是一些镇村领导，表示他们已感受不到计划生育工作的压力。另有少数同志则认为，虽然工作难度有所下降，但在各项工作中计划生育工作难度仍属大的。大部分人认为，虽然难度明显下降，但仍需常抓不懈。由于本课题着重研究宣教工作，所以仅选用了三项与工作难度或力度有关的指标，即指标的改善，矛盾的缓解和行政力量的投入力度。不难理解，三项指标的关系是递进的。一个地方通过党政第一把手负总责，充分调动各种力量，可以在一段时间内将生育水平压下来。但是，若要做到使生育水平较快下降或保持在低水平的同时，使干群矛盾缓解，其难度就要明显增加。在此基础上，如果进一步做到行政力量投入的下降，可以说计划生育工作已经到了很高水平了。

所以，所谓“计划生育工作难度下降”，可以是生育失控状态与可控状态的比较，矛盾较大状态与矛盾得到缓解的比较，需要全力投入与相对运行自如的比较。这样，对处于不同阶段的样本点而言，宣教工作状况、特点和效果应是不一样的。

在总结计划生育工作难度下降的原因时，干部们一致认为为两方面原因最为重要。一是领导重视，强化管理，加大投入之类的因素，二是与宣教工作有关的，以群众生育观转变为核心的因素。当然，这两者本身关系甚为紧密，若无前一类因素的保证，宣教工作是难以顺利展开的，但本项目的主要任务是分析宣教状况，故前一类因素只作为宣教的背景考虑。根据被访干部的观点，宣教工作的作用主要体现在以下方面：

1. 声势效应

以各种可动用的宣传手段为计划生育工作造声势，处处讲，时时讲，以表明政府的决心，在一个地区形成有利于工作的政治气候。不少干部指出，这类宣传是必要的，它促使群众

在生育决定上产生从众心理,对降低工作难度很有帮助。应指出的是,处理违纪干部对声势效应作用尤显。

2. 晓喻效应

主要体现在政策法规和国情乡情两方面的宣传教育上。通过使群众详细了解与计划生育有关的政策、法规和管理规定,至少可使群众知晓计划生育是国家和政府的规定,而不是乡村几个干部搞出来的。在较为落后的地区,这样的宣传甚为必要,对缓解计划生育工作中出现的干群矛盾很有作用,许多被采访干部都指出了这一点。国情乡情教育有助于群众对计划生育政策的理解,它是否能使群众生育意愿下降或在何种程度上下降,将在以后的讨论中研究,但至少它能使群众觉得,政府实行计划生育是有道理的,这种认同也有利于缓解矛盾,使群众更为配合。因此,许多被访干部都高度评价了国情乡情教育的作用。

3. 服务效应

指在宣传教育中,尤其是通过基础知识教育,使群众获得避孕、政策法规、生理卫生、妇幼保健和优生等方面知识。这类活动不仅可提高计划生育工作的成效,也使群众获益。我们在与一些青年妇女的交谈中获悉,她们对这类知识的需求颇为旺盛,因而传授此类知识在群众看来也是一种服务,是受欢迎的。通过这类活动,能明显改善群众与计划生育部门的关系。

4. 转变生育观

绝大多数被访干部指出群众的生育观有了明显转变,对此,我们在以后的专题报告中将详细分析。在这里要指出的是,生育观的转变是人的转变,其核心是对新的生活方式的追求。正因如此,以少生快富为核心的宣传在转变生育观中起到了较明显的作用,但更重要的是为群众追求新的生活方式创