

略论计划生育基础知识教育的普及与指标的评价

江亦曼 陈 剑 张世琨

随着人口与计划生育基础知识教育的逐步深入,需要对这项活动进行检查,进而推动这项工作的普及。根据中共中央、国务院1991年5月12日发出的《加强计划生育工作,严格控制人口增长的决定》中提出的“力争两三年在全国城乡普及人口和计划生育基础知识”的要求,国家计生委曾于1992年5月和1994年1月先后下发了《关于进一步加快人口与计划生育基础知识教育普及工作的意见》和《关于开展全国人口与计划生育基础知识教育检查工作的通知》。这两个文件对推动基础知识教育的普及,并使基础知识教育在普及的基础上逐步转入经常化、制度化起了重要作用。本文就什么是基础知识教育的普及、普及的标准及评价指标进行分析,以有助于人们对这一问题的认识。

普及的影响因素

要回答什么是基础知识教育的普及,并不是一件很容易的事情。对这个问题的认识,首先应有辩证的观点。由于各地工作基础不同,计划生育的难易程度也有很大区别,不可能有一个统一的标准。普及标准的制定,必须结合各地工作实际,分类实施。从哲学意义上考察普及的标准只能是相对的。

(一)普及标准的相对性

普及的标准只能是相对的,这可以从以下几方面分析。

1. 从教育对象分析。基础知识教育的对象是广大育龄人群,不仅包括育龄妇女,也包括男性育龄人群。由于各地计划生育工作基础不同,确实普及的对象也应是有所区别的。国家计生委1992年5月下发的《进一步加快人口与计划生育基础知识教育普及工作的意见》中提到:“由于各地基础知识教育工作基础不同,在确定普及对象时,应具体分析,区别对待。在工作刚刚开展的地区,普及的重点主要是与生育有关的育龄人群,即处于青春斯、新婚期、孕产期的育龄妇女,随着工作的深入,逐步扩大男性育龄人群和其他人群。在基础知识教育已基本普及的地区,要改变基础知识教育的对象主要是广大育龄妇女的作法,积极开展对男性育龄人群的教育。”由于各地工作基础不同,普及对象就有很大不同。这说明,普及标准不是“一刀切”。各自的起点不同,工作基础不一样,普及的标准应有所不同。

普及的标准是相对的还在于,即使是工作基础非常扎实的地区,也很难将普及对象扩大到全部育龄妇女和所有男性育龄人群。

如果说女性育龄人群还易界定的话(指15—49岁的育龄女性),男性育龄人群就很难给以清楚的界定,男性育龄人群年龄的上限至今还没有一个说法,近乎可以看作“上不封顶”。因为很多事例说明,许多男性到了60—70岁,仍有生育能力。既然男性育龄人群的范围尚难界定的话,也就很难达到百分之百的普及。

从教育对象上看,普及的标准是相对的还在于,基础知识教育的对象是处于不断变动的育龄人群,如同流水一样。今天一批人退出了育龄期,同时又有一批人进入。对刚刚进入或即将进入育龄期的人群来说,人口与计划生育基础知识对他们来说可能是非常陌生、非常缺乏的知识。即使工作基础扎实的地区,也很难设想这样一些刚刚进入育龄期的人群也普及基础知识教育。要使不断变动的育龄人群基础知识教育得以普及总需有一个过程。从对象上看,不可能有百分之百的普及,普及只能是相对的。

2. 从普及内容分析。从基础知识教育的内容分析,基础知识教育的内容相当广泛。许多地区一般按照“五期”(即青春期、新婚期、孕产期、育儿期、中老年期)划分各期所传授的内容。学习这五期知识是一个连续的、但又有阶段的过程。不同的教育对象,所处的育龄期不同,每一期所接受的知识也是不同的。今天接受这期的知识,这期知识普及了,以后又要转入下一期,又要从下一期的知识从头开始。要使下一期的知识得到普及,就需要有一个过程。由于育龄人群的育龄期处在不断变化过程中,要接受一期知识后再接受下一期知识需要一个较长时间,因为只有进入相应的育龄期才能接受相应的教育。从这个意义上看,即使是基础知识教育普及的地区,其含义也至多是对象的普及,即绝大多数的育龄人群都不同程度地接受了教育,而非基础知识所必需内容的普及。因此,这种普及也只具有相对的意义。

普及的标准只是相对的,明确这个认识,有助于正确评价普及并推动普及工作的开展。

(二)影响基础知识教育普及的因素

除了不同地区计划生育工作水平的差异对基础知识教育的普及有重要影响外,不同地区的经济、社会、自然地理因素,对基础知识教育的普及也有重要影响。

1. 文化程度。一个地区育龄人群文化水平的高低,对普及有重要影响,普及标准的制定应考虑到不同地区育龄人群文化水平的高低。一个地区,育龄人群文化程度普遍较高,文盲率很低,这样的地区基础知识教育就容易达到普及。反之,一个地区育龄人群文化程度普遍较低,文盲人群比重很高,要普及基础知识教育就相当困难。在这样一些地区,开展基础知识教育要花费相当大的精力开展扫盲工作,这就要花比其它地区更大的力气才能做好普及工作。

2. 观念的开放程度。一个地区的基础知识教育的普及程度,也和一个地区观念开放的程度有关。传统的观念影响较大的地区,许多人观念还趋于封闭、保守,避孕、性、妇女生理卫生知识还难以登大雅之堂,许多人羞于谈起这类知识。在此情况下,虽然许多育龄妇女渴望获得这些知识,但很少有人主动提问,也不好意思提问。在这样的地区,传授和学习这类知识,不论是教员还是育龄人群,都要有相当大的勇气,才敢学、才敢教。由于周围的舆论环境不利于基础知识教育的开展,这势必会影响基础知识教育的普及程度,即使花了相当大力气,有时也难有较高的普及率。

3. 人口流动频率。人口流动频率对基础知识教育的普及也有一定的影响。人口流动频率高的地区,一般说来,人们商品意识较强,许多人外出经商、做工,要定时组织这些人参加学习或及时给这些人补课,使基础知识教育普及率达到较高水平就比较困难。相

反,人口流动频率低的地区,人们商品意识不是很强,外出经商、做工的人少,在同样的工作水平下,要组织群众学习,缺勤的人数相对少,基础知识教育的普及率就易达到较高的水平。

4. 居住地的集中与分散。育龄人群是散居,几里地才有一户,还是居住地相对集中,全村人都住在一个庄上,对基础知识教育的普及也有重要影响。育龄人群居住集中,群众参加学习的距离近,就易组织群众参加学习,群众学习的缺勤率低,计划生育工作量小,基础知识教育就易得到普及。相反,育龄人群居住分散,要找一个为大家所能接受的学习地点就比较困难,一些群众为参加学习就要走很多路,花费较多时间,在这种情况下,要经常组织群众学习就比较困难,群众学习的缺勤率较高,就会影响基础知识教育普及。

居住地的集中与分散与人口密度大小有一定关系。人口密度大的地区,人们居住分散的距离不会很远;人口密度小的地区,人们居住分散的距离就有可能很远。但应注意的是,这两者不是一回事。有些地方人口密度虽高,但人群居住分散,虽然居住分散的距离不是很远,在此情况下,组织群众学习仍然很困难。相反,有些地区人口密度虽不是很高,如东北的黑龙江省,但人群居住相对集中,大都是以屯为单位,组织群众学习就比较容易,基础知识教育就易得以开展。

5. 地理环境。地理环境对基础知识教育的普及也有重要影响。冬季寒冷地区,冬闲时间较长,人们外出活动的频率也少,这样的地区组织群众学习就比较容易。四季如春的地区,人们外出活动频率高,群众没有多少闲假,在发展商品经济的条件下,组织群众学习就比较困难。如果不考虑其它因素,在这样地区普及基础知识教育就比冬季寒冷地区普及基础知识教育的难度要大一些。

平原和山区,两类不同地区,基础知识教育普及的难度也不一样。平原地区,一般交通

便利,路途平坦;而丘陵地区,交通不便,道路崎岖。如果仅就两者作一比较,前者基础知识教育的普及工作易开展,后者则难度较大。

6. 多民族聚居。一个地区,如果是多民族聚居,且用不同的语言文字,就会加大基础知识教育的普及难度。由于要用不同的语言和用不同的文字教材,工作量和经费都要相应提高。并且,有些困难还很难克服。比如,要找到能用不同民族语言的教员可能就相当困难;教材,用少数民族语言文字出版,由于发行量较少,并且由于经费问题,有时很难能够出版。

普及的标准

基础知识教育的普及,由于观察的角度不同,所得出的结论也会有很大不同。比如,考察一个乡的基础知识教育是否普及,运用不同的标准,就会得出不同的结论。但究竟哪一种标准更符合实际,就需要对普及的含义进行具体分析,根据本地区工作实际,确定相应的标准。

(一)从教育对象看普及的标准

基础知识教育对象,理论上说应是广大育龄人群,这包括男性育龄人群和女性育龄人群。但从近几年工作实际和全国大部分地区情况看,如果普及的对象包括所有男性育龄人群,在实际工作中是不现实的。虽然说,加强对男性育龄人群的宣传教育十分必要,应逐步扩大到对男性育龄人群的宣传教育,但这毕竟应有一过程。本着实事求是原则,普及的对象只能是广大育龄妇女。但这丝毫不意味着应忽视对男性育龄人群的教育,只能随着这项工作的逐步深入,把基础知识教育普及到男性育龄人群中去。

基础知识教育的普及对象是广大育龄妇女,这是对教育对象的总体要求。考虑到全国一些地区计划生育基层网络不健全,基础知识教育开展的很不平衡,要把15岁至49岁

的育龄妇女都作为基础知识教育的普及对象,短期也是不现实的。对这样的地区,普及的对象还应缩小,应是和生育最直接相关的育龄妇女,即处于新婚期、孕产期的育龄妇女,这两期的人群应是普及的重点。

对即将结婚的青年男女进行全面系统的人口与计划生育基础知识教育,在他们即将组成家庭、生儿育女之际,让他们了解人体自身和生育的奥秘,明白实行计划生育的道理,知道有关计划生育政策法规,了解一些家政知识、致富知识,不仅是他们的愿望,也是计划生育工作的需要。这一期育龄人群对计划生育的态度和行为,直接对计划生育政策的实施有重要作用。因此,无论如何应下决心对这一期对象进行基础知识教育的普及。

对进入孕产期的育龄妇女进行全面系统的基础知识教育也十分必要。因为这一期的育龄妇女,即将跨入做母亲的行列,使她们掌握如何优生优育、产期保健知识,对母亲婴儿的健康成长十分必要。由于传统观念的影响,重男轻女、歧视女婴的观念在一些人中间仍有较大的市场,由于这一期人群即将生孩子,让他们懂得生男生女的奥秘,明白生男生女都一样的道理,克服因为生了一个女孩仍想再生,不生男孩不罢休的观念有着重要的意义。

可以对上述文字作一小结,从教育对象看普及标准,从可操作性、比较现实的角度考虑,在现阶段,对全国大多数地区来说,基础知识教育的普及对象应是处于新婚期、孕产期的育龄妇女。如果本地区基础工作扎实,普及的标准也就应相应提高,可以把普及的对象扩展到青春期、育儿期、中老年期以及所有男性育龄人群。

(二)从教育内容看普及标准

基础知识教育所包括的内容十分广泛。如果育龄人群按五期分类,各期所传授的内容对人们的生育行为、观念的改变是不同的。

对全国大多数地区来说,内容的普及应是和生育直接相关的各期知识的普及,并且主要是新婚期、孕产期知识的普及。

对广大育龄妇女来说,通过接受基础知识教育,掌握了和生育密切相关的各期知识,应能大体掌握以下一些内容,即知道计划生育政策和条例规定的基本内容,了解避孕知识,知道优生知识,懂得早婚早育的危害和晚婚晚育的好处,明白实行计划生育的意义。这些就属于接受基础知识教育后应掌握的应知应会的内容。掌握了这部分内容,就可以说达到基础知识教育的目的了。

不同的地区,由于工作基础不同,可以结合本地情况,对应知应会内容给以界定,对上述内容给以扩充和完善,但上述基本内容则应保留。

如果按照“五期”对育龄人群进行分类,每一期也都应有应知应会内容,即每一期最基本、最必需的知识。通过接受教育,育龄人群掌握了自己这一期的应知应会内容,就可以看作是普及了这期的知识。

(三)从教育区域看普及的标准

一个地区基础知识教育是否达到普及,也可以从行政区域上考察。国家计生委1994年1月下发的《关于开展全国人口与计划生育基础知识教育检查工作的通知》中,就分别附有基础知识教育普及县标准、普及乡(镇)、街道标准和普及村(居委会)标准。这就是从教育的区域上看普及的标准。

对任何一个地区来说,基础知识教育都不可能有一百之百的普及,普及标准只能是相对的。对一个村来说,如果该村育龄人群的大多数接受了基础知识教育,并掌握了应知应会内容,可以认为该村达到了普及村的标准。育龄人群接受和掌握基础知识教育的比重则应由各地根据本地实际情况制定。国家计生委规定的普及村的标准是两个80%,即参学率和接受率各80%。

对一个乡来说,全乡各村开展基础知识教育的情况不可能完全一样,有些村可能已经达到了普及村的标准,有些可能没有达到。对达到基础知识教育普及的村规定一个比例,确定乡普及的标准。村达到普及标准一般占全乡的80%以上,即10个村有8个村达到了村普及标准,就可以认为全乡基础知识教育达到了普及。

对一个县来说,全县各乡镇开展基础知识教育的情况不一样,有些乡达到了普及标准,有些没有达到,对达到基础知识教育普及的乡规定一个比例,确定县的普及标准。乡达到普及标准占全县的80%以上,或村达到普及标准占全县所有的村65%以上,就可以认为全县基础知识教育达到了普及。

普及工作的考查

为了检查一个地区基础知识教育开展情况,需拟定一些标准,设立若干指标,然后根据这些标准和指标进行衡量,从而确定该地区基础知识教育开展的情况。

(一) 组织保障

开展基础知识教育,应有必要的组织保障,这是基础知识教育得以开展的必备条件。国家计生委拟定的普及县、普及乡、普及村的标准中,都有这一条。

对一个县来说,开展基础知识教育,应有相应的领导机构,党委或政府应有人负责这项工作(当然不一定是负责同志),这样才能保证这项工作落到实处。对乡(镇)、街道,除了乡镇领导分工抓这项工作外,还应把基础知识教育纳入人口目标责任管理之中。对村一级,则应把基础知识教育列入村委会的重要议事日程。如果这些条件满足了,可以认为开展基础知识教育有组织保障。

(二) 教学组织

基础知识教育作为一项教育活动,应有

相应的教学活动的组织。这包括,教员的培训、设立教学场所、形成一支专兼职教师队伍,有教材、教学大纲、教学档案,定期开展教学活动等。这些要求,对县、乡、村三级是不一样的。在一些居住集中、人口密度较高的地区,村一级的活动很少,主要教学活动的组织是由乡、镇开展的,也取得了较好效果。就不应强求村一级也开展教学活动。

(三) 指标考核

基础知识教育的考核指标,主要是参学率、接受率和开展率三个指标。

1. 参学率。参学率这一指标的含义是,已接受教育的人数与应受教育的人数之比。这里的问题是,应受教育的人数是指哪一部分人。可以是所有的育龄人群,也可以是15—49岁的育龄妇女,也可以是处于青春期、新婚期、孕产期的妇女,这就需要结合本地工作实际,对应受教育的人数有一明确的界定。

由于应受教育人群含义不同,在比较不同地区基础知识教育开展情况时,就应进行具体分析。很有可能,80%的参学率的地区,基础知识教育开展情况不如50%的参学率地区,其原因就在于分母所包含的对象不同。

2. 接受率。接受率的含义是,接受基础知识教育的人数与接受教育掌握了应知应会内容的人数之比。对这一指标的理解,关键在于应知应会内容的界定。前文述及,应知应会内容的界定应根据本地区工作实际、育龄人群文化程度等多种因素。国家计生委对应知应会内容规定了四个方面,即:

初步了解我国人口形势和人口国情;知道计划生育政策和本地区计划生育条例规定的主要内容;掌握避孕节育基本知识;了解优生优育、妇幼保健等科学常识。应注意这里“初步”、“基本”、“常识”等限定词的应用。对全国大多数地区来说,应知应会内容应是学习基础知识教育后掌握的基本且必需的知识,要求一般说来不应很高。如果过高,很多

群众学习后接受不了,也就达不到应有的效果。

3. 开展率。开展率是反映基础知识教育在面上开展的指标,它的确切含义是,开展基础知识教育的乡或村与一地区所辖的乡或村之比。开展率一般是对县、乡而言的,对村就谈不上开展率。国家计生委规定的普及乡的标准,其中一条是开展率达到80%,即开展基础知识教育村的比重达到80%以上。应该说,这一指标并不高。这一指标只反映了一个乡或县基础知识教育开展情况,而没有反映基础知识教育工作的质量,没有反映这项工作的深度。一个乡开展了基础知识教育,面上的情况有了,但究竟怎样开展的,有多少群众参加,效果如何,就不得而知了。由于这一指标本身的局限,在实际检查中,需和参学率、接受率这两个指标结合应用,才能对一地区基础知识教育普及程度有较准确反映。

(四)综合效果分析

一个地区基础知识教育开展的情况,在很大程度上,是一个地区计划生育工作整体水平的反映。

为了全面检查基础知识教育工作,有必要对这项工作的效果进行考察。这主要有以下内容:

1. 开展基础知识教育后,育龄群众的生育观是否发生一些变化。

2. 计划生育率、综合节育率、晚婚晚育率

是否有一定程度提高,多孩率、人流比是否有一定幅度降低。基础知识教育工作的开展,应对计划生育工作起促进作用,这应反映在上述这些指标的变化上。但这往往是对一个较大范围的区域(如一个县),较长时期(至少一年)而言的,前文述及,基础知识教育工作不能起到立竿见影的效果,而需一个时期才显现出来。对一个较小的区域,如一个村,由于总体人口较少,一些偶然原因引起的事件都有可能使上述指标有较大幅度变化,有时就难以说明开展基础知识教育所起的作用。因此,对这些指标的考察应放到乡和乡以上的范围,并且应在一个较长时期中,这样才能消除一些偶然事件的影响。

3. 党群关系、干群关系融洽。基础知识教育工作的开展,能推动党群、干群关系的改善,因为这是一项直接为育龄群众提供知识服务的活动,因而会得到育龄群众的拥护和支持。从近几年基础知识教育工作实际看,凡是真正把这项工作当作一项知识服务的工作,针对育龄人群需要提供知识服务的地区,基础知识教育都得到了群众支持和欢迎,党群、干群关系都有不同程度改善,这几乎无一例外。如果一个乡,开展基础知识教育已有几年,但党群关系、干群关系仍很紧张,很难设想,这个乡开展的基础知识教育真正落到实处,为育龄人群提供的是知识服务活动。

(作者工作单位:国家计生委宣教司)

(上接第56页)

——参照企业宣传经费的提取办法,从企业工资总额中按1.5%提取计划生育经费,列入企业专项,保证计划生育工作的正常开展。

——适应市场经济体制的建立和发展,及时调整现行的企业计划生育管理模式,积

极探索新形势下计划生育工作的方法和途径,运用经济、法律、行政、舆论、服务等多种手段“管”齐下,把企业计划生育工作落到实处。

(作者工作单位:北京市计生委)