

推进流动人口生殖健康优质服务的实践和思考

彭希哲¹, 陈月新¹, 华丽云², 仇芬华², 鲍文娟³

(1. 复旦大学人口研究所, 上海 200433; 2. 上海浦东新区人口和计划生育办公室, 上海 201200;
3. 上海浦东新区金杨街道计划生育办公室, 上海 201200)

摘要: 本文利用在上海市浦东新区开展的干预实验和评估调研, 分析了以属地化管理为基础的流动人口计划生育管理机制、优质服务机制、宣传教育机制和生殖健康服务的保障机制。评估表明, 上海通过建立整合的流动人口管理服务机构、完善一体化的计划生育管理与生殖健康服务、发挥计生协会等群众团体的作用途径为流动人口提供了较高水准的生殖健康服务, 但也还存在不少需进一步完善的地方。本文针对调研结果提出了一些有针对性的对策思路, 提出可以在全国统一实行计划生育与生殖健康居住地管理服务政策, 注重生殖健康服务资源的合理开发和有效配置。

关键词: 流动人口; 生殖健康服务; 管理模式; 对策思路

中图分类号: D631.42; C923 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2003)01-0021-07

On Reproductive Health Service to Floating Population

PENG Xi-zhe¹, CHEN Yue-xin¹, HUA Li-yun², QIU Fen-hua², BAO Wen-juan³

(1. Institute of Population Research, Fudan University, Shanghai 200433;
2. Family Planning Office, Pudong New Area, Shanghai 201200;
3. Jinyang Community Family Planning Office, Shanghai 201200)

Abstract: Based on program intervention and survey evaluation, this paper examines reproductive health service to floating population in Shanghai's Pudong area, and analyzes its operational systems of management, service, information and education, and financial support. It reveals that Pudong has provided the floating population relatively good reproductive service mainly through integrated overall management, unified service and wide participation. In order to further improve service quality, the paper suggests to cover floating population under reproductive health service, to pay more attention to enhance the reproductive service to floating population, make more efforts to allocate efficiently the resources of reproductive health service.

Keywords: floating population; reproductive health service; management mode; countermeasures

为流动人口提供优质的生殖健康服务是我国计划生育工作在跨入 21 世纪以后面临的一项新的任务。近年来, 上海市政府和人口与计划生育委员会等有关部门在流动人口计划生育

管理和生殖健康服务领域颁布实施了一系列政策措施。在计划生育管理和生殖健康服务领域对外来流动人口实行同户籍人口同宣传、同管理、同服务的政策, 并提出了 2000 年育龄群

收稿日期: 2002-07-22

作者简介: 彭希哲(1954-), 男, 江苏镇江人, 复旦大学人口研究所所长, 教授, 博士生导师。

众普遍享有基本的生殖保健服务和 2010 年人人享有优质的生殖保健服务的目标。同时,随着政府职能的转变,城市管理的重心逐渐下移,在上海各社区(城市街道和郊县乡镇)普遍建立了社区计划生育与生殖保健综合管理和服务体系,通过社区人口学校、热线电话、生殖健康图书角、社区生殖健康宣传画廊等多功能的服务阵地,根据群众需求和方便群众的原则,开设咨询服务、宣传培训、药具发送等综合服务^[1]。

为了进一步总结上海市在为流动人口提供生殖健康优质服务过程中的经验、存在的问题和未来的发展前景,我们从 1999 年下半年开始,在上海市浦东新区开展了深入的调研和干预实验,探索在新的形势下为以计划生育属地化管理为基础的计划生育管理机制、优质服务机制、宣传教育机制和流动人口生殖健康服务所需经费的保障机制¹。

一、上海浦东新区为流动人口提供优质生殖健康服务的基本经验

经过十年的建设,上海浦东新区已成为中国改革开放和社会经济迅速发展的样板,也成为流动人口的高度聚集区。根据 2000 年人口普查,浦东新区共有常住人口 240 万,其中非上海户籍的外来流动人口 73 万。上海的城市发展离不开流动人口的贡献,而上海整体政策环境和整个城市氛围也为向流动人口提供包括优质的生殖健康服务在内的社会福利提供了有利的政策保障。

我们重点调研的浦东新区金杨街道共有常住人口 14.73 万,流动人口 1.52 万。根据项目实地调研,流入项目区流动妇女的总体特征主要为:以临近省份近距离流动占多数;年龄构成轻、文化层次低、已婚者占大多数、有过生育史者比重较高;来沪前职业为农民者比重高,来沪后从事有报酬工作者比重低,职业层次和劳动报酬较低者多。来沪时间较长者比重高,家庭型流动多、婚入者比重高,家庭经济条件差者多。

1. 建立整合的流动人口管理服务机构

金杨街道建立有比较完善的由公安、外来

人口、劳动、卫生、计划生育等部门参与的街道流动人口服务管理领导小组,并成立了在管理方法上实行“五个统一”,集教育、管理、服务于一体的流动人口管理服务中心,下设七个普及生殖健康管理教育咨询服务的流动人口管理服务站,并在街道建立社区家庭保健咨询中心和街道人口学校,在各居委会和集居地单位设立计划生育和生殖健康服务咨询室等管理服务机构。

2. 不断完善一体化的计划生育管理与生殖健康服务

在日常工作中,金杨街道落实优质服务和规范管理,强调计划生育工作和外来人口管理工作、街道和居委会计划生育网络和外来人口管理服务站、规范管理和优质服务、流入地和流出地管理四个相结合,使“三同”落到实处。

金杨街道管理与服务的基本流程是:以流动人口办理暂住证为切入点,通过发放活页宣传材料等形式向每一个流入金杨街道辖区的流动妇女提供基本的生殖健康知识教育;在此以后,对居住三个月以上的流动妇女,根据“六期”教育的不同对象,通过人口学校上课、看录像、面对面咨询、做试卷等,开展多种形式的宣传教育,使流动妇女进一步了解各自最实用的生殖健康知识;在分类教育的基础上,建立电脑信息和个案资料;对重点对象(孕产妇、放置宫内节育器一年者)实行跟踪服务,由居委会计划生育服务点为每一个与本地人结婚的育龄妇女建立经常性联系服务制度,育龄流动妇女可以得到免费发放的避孕药具;由计划生育和卫生妇幼部门联手为流动妇女解决计划生育生殖健康疑难问题。社区计划生育和生殖健康咨询服务中心聘请了退休的妇产科医生,以“热情、耐心、周到、守密”的原则接待每一位服务对象,并做好重点服务对象的跟踪记

¹ 本项目得到国家计划生育委员会和联合国人口基金的经费资助,由复旦大学人口研究所会同上海浦东新区计划生育办公室和金杨街道计划生育办公室一起开展,并得到上海市人口和计划生育委员会的指导和支 持。我们选取在为流动人口提供计划生育管理和生殖健康服务方面做得比较好、流动人口比较集中、社区服务机构领导比较重视和支持、容易干预、便于总结推广的上海市浦东新区金杨街道为项目区样本实验点。除了特殊说明之外,本文所用的主要资料都来自对金杨街道的调研。

录。

此外，外来流动育龄妇女，特别是那些通过结婚进入社区的妇女，还可以享受社区提供的对计划生育手术等补贴，社区也正在逐步将为流动育龄妇女开展定期妇科检查作为完善流动人口生殖健康服务的重要内容。

3. 建立并充分发挥流动人口计划生育协会群众团体的作用

金杨街道为加强对流动妇女教育管理和服 务，在流动人口中以居委会、市属单位、集贸市场分类建立了 26 个计划生育协会小组和联系户制度及流动人口计划生育协会志愿者队伍。协会小组组长由有一定活动能力并热心于计划生育工作的流动妇女担任。由她们每月组织开展一次活动，或以讲座形式，或以座谈会形式，或看录像片，使流动妇女经常得到教育。居委会定期组织流动妇女召开会议，她们的信息定期反馈到居委会或单位，如有困难及时得到帮助。充分发挥流动人口自我教育、自我管理、自我服务的作用。

二、流动人口提供优质生殖健康服务的主要实践效果

1. 流动妇女的生殖健康知识水平得到提高

通过上述服务措施，外来流动妇女中接受生殖健康知识教育者的比重有较大幅度的提高。生殖健康知识教育、妇科检查和咨询服务使流动妇女开始重视和关心自身的生殖健康，生殖健康知识水平不断提升，对性病和性病传染方式有了更多的了解，推动了避孕节育知识和生殖健康知识的普及。在此基础上，流动妇女知情选择能力也在提高，逐渐有能力从听从别人安排或随大流采用避孕措施转为知情选择或重新选择。根据自身情况，科学使用的避孕措施，避孕措施的满意度不断提高。

2. 流动育龄妇女重视自身生殖健康的意识加强，对服务内容的需求发生变化

现在流动育龄妇女去居住地生殖健康咨询站咨询较为普遍，调研访问的 316 名妇女中有 56.2% 曾经到咨询站咨询过，比 2 年前增加了 45.5 个百分点，成效非常明显。而咨询的内

容也有很大的变化，从原先的以查环环（宫内节育器）为主，扩展到现在的咨询包括性生活在内的各类生殖健康问题。流动妇女定期参加环检者比重大幅度上升，患妇科病妇女对自身所患妇科疾病的高度重视明显提高。现在患有妇科疾病的流动妇女中有 78.7% 的人能到医院检查治疗，而这一比例在两年前只有 50%，大多数妇女感觉患病后不去治疗而是随其发展。社区生殖健康服务体系的完善和有效的工作对流动妇女在生殖健康领域需求发展是显而易见。

3. 对上海居住地计划生育和生殖健康服务机构的认同程度和满意度提高

随着社区生殖健康服务水平的提高，外来流动妇女对居住地生殖健康服务的认同度不断提高。在居住地街道和区计划生育部门做环检者逐渐增多。采用药具避孕的流动妇女到居住地领取免费避孕药具者比重上升为 67.4%，流动妇女在上海怀孕并在上海医院分娩也日益普遍。金杨街道大部分流动妇女都知道也愿意获得社区的生殖健康服务，社区生殖健康服务在一定程度上促进了流动妇女对居住地社区的归属感，对居住地生殖健康服务的认同和满意度也提高了。这在很大程度上减少了外来流动人口计划生育管理的难度。近几年来，金杨街道外来人口计划生育率不断上升，外来流动人口计划生育率已比整个浦东新区外来人口计划生育率高近 14 个百分点。

三、总结和讨论——基本理论和基本政策选择

为流动人口提供优质的生殖健康服务是个长期的任务，在优质服务的供需两方面、在流出地和流入地的有关政策的一致性方面都存在着问题。在供给方面，作为流动人口的流入地的计划生育部门，要为流动人口提供优质服务，存在服务能力问题、经费问题、经费的来源渠道问题、对流动人口的态度问题等。在需求方面，流动人口与流入地人口存在生殖健康方面的知识和意识差异、经济状况差异、生活方式的差异，以及非生殖健康领域的外来人口心理定位使流动人口对流入地生殖健康服务需

求的影响；流出和流入地在与生殖健康有关政策上的不一致的影响；流动特征对执法的影响等。因此，为流动人口提供生殖健康优质服务问题，不是仅靠计划生育部门就能完全解决的。

首先，对于宣传机制的探索。加强宣传教育力度和针对性，完善宣传教育内容，提高宣传教育效率，实现政府部门、生殖健康服务提供者和接受者的观念转变，调动全体人员提高生殖健康服务质量的积极性。要做好这点，涉及到政府部门、生殖健康服务的提供者和接受者诸方面观念的转变：

1 从政府部门过去执行的以计划生育管理为主转为计划生育管理和生殖健康服务并重。让流动妇女对于居住地服务机构有认同感，不仅抓计划生育管理，而且为她们提供优质的生殖健康服务。为流动妇女创造了一个逐步实现享受优质生殖健康服务的相对满意的环境。

④转变生殖健康服务提供者和接受者的观念。作为生殖健康服务的提供者：首先要能够提供优质服务的一流技能和良好的后续服务，二是对流动人口要有满腔热情。作为生殖健康优质服务接受者的流动人口，需要消除心理上的外地人定位，转变客人观念，主动接受居住地生殖健康服务机构的各种服务。

第二，对于管理机制的探索。政策体制上的宏观调控，逐渐消除流动人口和户籍人口在生殖健康资源享用和计划生育政策上的差异。

1 实行全国管理服务网络化。目前流动人口计划生育管理遇到的最大的技术上的困难在于信息流动方面的投入和运作成本很高，且反馈周期长，效率低。应更充分地利用现代信息技术工具，利用网络技术构建覆盖全国的计划生育信息系统，使流出地和流入地都可以从网络上了解辖区人口计划生育和生殖健康管理服务情况。我国户籍制度改革势在必行，建立人口信息网络是为这种体制变革以后的计划生育和生殖健康服务提供一个新的技术平台，计划生育系统可以与其他政府管理部门合作从事这项工作，为户籍身份管理制变动后流出地和流入地管理和提供服务提供方便。

④在全国统一实行计划生育与生殖健康居

住地管理服务政策。随着户籍制度的改革和城市化的加速，人口流动迁移将更为频繁。这就需要考虑从基础上解决由于人口流动带来的计划生育管理问题，即在流动期间统一地按流入地生育政策执行的新的管理模式，以简化计划生育的操作程序，降低执行难度和运行成本。这样流动人口既享受同流入地户籍人口同样的生殖健康服务，同时承担相应的计划生育义务，符合我国《人口与计划生育法》的权利义务相统一的基本精神。由于流动人口一般都是从农村向城市或富裕地区流动，而城市或富裕地区的生育政策相对都更严格一些，因此不会对全国的人口形式产生大的影响。

(四)各地在生殖健康服务费用的投入要以实际居住人口拨款，生殖健康服务机构的人员配备以实际居住人口设置，各种与计划生育有关的奖惩措施和经费划拨也按流入地条例由流入地计划生育和生殖健康服务部门执行，以明确责任，做好工作。这也是《人口与计划生育法》中有关全面履行法定责任的原则所要求的。既便于流入地提供优质的管理和服务，又可以使流动人口感到自己被城市接纳而增强对居住地服务机构的认同感，消除流动人口因户籍身份差异而导致的在一定程度上难以享受优质服务的不良后果。

第三，对于优质服务机制的探索。构建提高生殖健康服务质量，激发流动育龄妇女融入社区和增加生殖健康服务需求的机制。

流动妇女大多来自社会经济文化相对落后的地区，原本的生殖健康意识和知识非常缺乏。同时，由于流动妇女大多为经济原因而流动，增加收入的动机往往使之无条件或无暇顾及自身生殖健康者，因此流动人口对于生殖健康的重视程度普遍不高。相比较起来，流动妇女对于下一代的健康常常比对自身的健康更为重视。只要采取行之有效的措施，可以激发流动妇女对生殖健康服务的需求。

1 设定提高生殖健康服务质量的指标定期加以考核。生殖健康服务质量包括的内容很多，目前用于评估计划生育优质服务的指标体系也不少，而以生殖健康优质服务为目标的评价指标体系尚处于初级阶段。上海市于 1997

年已经制订了社区计划生育生殖保健咨询服务站规范化标准, 但对其考核尚未形成制度。根据金杨街道的经验, 我们可以简单地将这种考核分类: 1. 宣传教育领域: 分门别类地为处于不同时期的流动妇女提供并使其掌握特定时期与生殖健康有关的知识; 2. 在提高生殖健康服务效益方面, 提供的服务能促使流动妇女增强自我保健意识和能力; 3. 拓展生殖健康服务内容和提高技术人员的工作能力, 为流动妇女提供满意的生殖健康服务。具体指标的制定和完善, 需要翔实深入的调研设计, 一个基本的原则是指标体系应当尽可能的简单, 易于操作, 且不给基层增加过多工作负荷。

④为流动妇女做实事。流动妇女因为流动的特征和多数人的农村户籍身份, 很少人能在户口所在地做妇科学查, 也很少有人能在流入地做妇科学查。并且由于有些流动妇女心理定位的误区, 她们往往听不进居住地为她们举办的生殖健康知识讲座, 但我们在调查时做一次妇科学查, 使有些以为自己或同伴没有病者由于查出患有某种妇科病而引起重视, 她们互相传递信息, 使一些没有参加妇科学查和过去不重视自己的生殖健康的流动妇女也关注起自己的健康来, 从中感到城市社区在关心和接纳她们, 这在很大程度上激发了她们对生殖健康服务的需求和欲望。

④把提高流动妇女的自身素质和发挥她们的互助服务的积极性作为提高流动妇女生殖健康服务水平的重要内容。流动妇女的文化程度、职业状况、经济条件、在上海生活时间和居住状况等对其生殖健康意识和水平都存在程度不同的影响。但计生部门的工作可以推动这种转变, 使流动妇女更多地接受城市文明的熏陶。流动人口走出她们世代居住的农村, 不少人已在流入地生活工作多年, 但她们原本所赖以构成农村社会网络基础的习惯在一定程度上依然存在, 正由于这种特征, 流动人口计划生育协会在信息传递和人际互助中的作用非常明显, 也可以形成群体共鸣帮助计划生育工作的开展, 促使其提高生殖健康的知识、意识和改善生殖健康的条件, 从而产生生殖健康的服务需求和提高生殖健康水平。这也是《人口与计

划生育法》提出的建立有效的社会监督机制和自我约束机制的一个途径。同时, 流入城市的育龄流动妇女中有许多原本在农村就是计划生育管理人员, 鼓励她们的积极参与, 也有利于解决城市计划生育和生殖健康人手缺乏的问题。

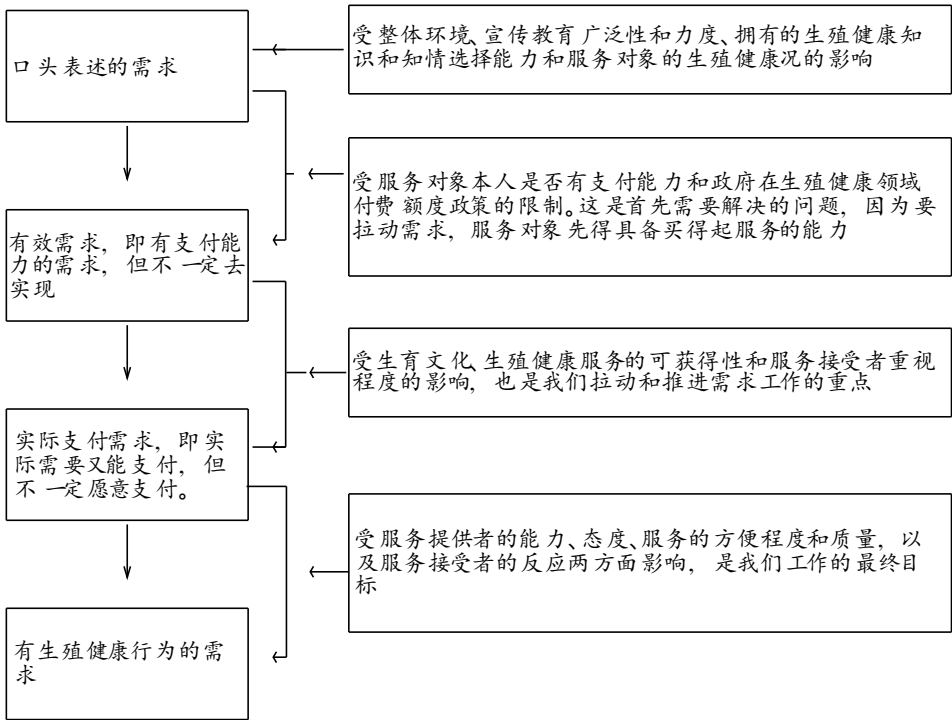
¼ 拉动和推进流动人口对于生殖健康服务的需求。提高为流动人口生殖健康服务质量的一个重要条件是要以流动人口的需求为中心来开展服务。实践显示, 流动人口有了知情选择所需的知识和能力也并不等于对于服务的实际需求 and 转化为要求服务的行为。对生殖健康服务的需求可以有多种形式, 这里将其归为四种: 表达的需求, 有效需求, 实际支付需求和实际生殖健康行为。从不知道生殖健康服务到知道而产生需求, 再使这种需求变为有生殖健康行为的需求, 前者需要宣传教育, 后者需要拉动和推进, 否则不会成为有生殖健康行为的需求。促使流动妇女对于生殖健康服务的需求变为实际行为, 必须在以人为本原则的指导下, 从影响需求的因素着手作进一步探讨。具体框架图示见下图。

因此, 不能笼统地讨论按需求提供生殖健康服务, 而应当对服务需求加以分析, 按不同的需求层次提供服务, 通过服务进一步激发和扩大需求, 如此形成良性循环, 实现育龄妇女接受优质服务的目标。

第四, 对于生殖健康服务所需经费保障机制的探索。为流动人口提供优质生殖健康服务, 资源配置和经费来源的可持续性仍是一个尚未解决的重要问题。这里包括经济资源和人力资源两部分。

1. 在经济资源领域

取消对流动人口收费的政策安排无疑减少了目前可用于流动人口计划生育管理和生殖健康服务的资金来源。我们认为在所需资金的运作机制方面可以采用以下的措施。¹ 把为流动人口提供服务所需的费用从现行的体制外纳入到体制内, 这不仅涉及流入地要增加计生和生殖健康投入, 而且也需要探讨全国和地区的资金统筹及转移支付的机制。④在生殖健康服务领域更好地利用非政府组织和市场的作用, 鼓



励民间团体参与服务的提供, 适当引进竞争机制, 提高服务运作的效益。(四)在资金受限制情况下, 采取有限目标的选择。将有限的资金用于有针对性地选择的一些特殊人群, 如未婚、新婚青年、生育高峰年龄人群等。通过更有效地使用资金, 达到最大限度地提高社会福利的目标。^{1/4} 依托社区, 坚持综合服务内容和社区生殖健康促进模式。充分利用社区设施和人财物力和社区的组织领导, 将计划生育和生殖健康服务整合在社区建设之中。

2. 在人力资源领域

金杨街道登记暂住的流动人口达 1.5 万, 几乎占该地区总人口的 1/10。需服务的人群增加了, 原先按户籍人口配置的计划生育干部和服务人员已远远达不到提供优质生殖健康服务的要求。我们对此也有两方面的设想:¹ 随着人口老龄化的进程, 社区中会有更多的既有相关专业知识又愿意为居民服务的退休专业人员, 这将为社区生殖健康服务提供高素质的专业人才。^④非政府民间团体包括各种志愿者队伍的加入, 民间团体和当地政府计划生育系统一起共同参与提供服务, 从理论和实践的相结合上更有利于提高服务质量和解决人手紧缺问题。^④实行资源整合和资源共享, 用网络的概

念理解人力资源的保障问题, 如是否可以把卫生系统的服务、工厂单位医务室和性保健商店的服务纳入生殖健康服务网络, 既扩大了资源总量绝对数, 又可以达到社会福利最大化。

总之, 在加大计划生育和生殖健康服务投入的同时, 更应注重资源的合理开发和有效配置, 探讨整合的资源最优化配置模式, 达到效用最大化的目标, 使有限的计划生育和生殖健康资源能最大程度地满足育龄人群的需求。

第五, 人人共享生殖健康优质服务, 是个全社会的综合工程, 需全社会共同努力。

近几年来, 上海市市政府、计划生育部门和有关专家学者率全国之先, 把为流动人口的服务, 包括生殖健康优质服务提上了议事日程, 并投入了一定的人力物力, 寓管理和服务于一体, 为流动人口和户籍人口在生殖健康领域提供同样的宣传、服务、管理, 在这个领域取得的成效也是有目共睹的。但是取得的成绩并不能掩盖存在的问题, 这其中有政策、服务提供者、接受者、经济资源等众多因素的作用。解决这些问题, 仅靠计划生育部门是远远不够的, 必须全社会共同努力。正如我国即将实施的《人口与计划生育法》所要求的“社会各方面应当配合政府做好流动人口计划生育管

关于促进外来人与本地人融合问题的调查

严士凡¹, 叶晓萍²

(1. 浙江省政府研究室, 浙江 杭州 310025; 2. 浙江大学团委, 浙江 杭州 310027)

摘要: 浙江一些农村民营经济的蓬勃发展, 吸收了大量的外地劳动力, 促进了经济快速发展。但在一个村内, 外来人口与本地人口长期相处, 却不相往来, 互不了解, 形成两个不同的生活世界, 由此也带来一些问题。如何使这两个世界互相融合? 本文通过对义乌市廿三里镇后乐村的调查认为, 促进外来人与本地人的融合, 要积极吸收外地人参与当地事务的管理; 对外来人员中符合一定条件的给予当地城镇户口。

关键词: 人口流动; 人口融合; 户籍制度改革; 浙江义乌

中图分类号: C923; D631.42 **文献标识码:** B **文章编号:** 1000-4149(2003)01-0027-03

义乌市廿三里镇后乐村现有 263 户, 798 人, 53 个家庭企业, 2001 年全村工业产值 7690 万元, 是义乌有名的工业村。后乐的家庭企业, 主要从事针织服装加工生产, 属劳动密集型产业, 需要大量的外来劳动力。目前, 有 1000 多名外来人口在村里的家庭企业中务工, 已超过了本村人口的数量。这些外来打工者大部分来自外省, 主要是江西人, 还有河南、贵州、安徽人, 打工时间最长的已有七八年。

在一个村中, 大量的外来人与本地人朝夕相处, 处在同一个工作和生活的环境。不过, 外来人与本地人虽然同居一村, 日常相遇, 但却不相互沟通和交流, 形成了两个不同的生活世界: 一个是本地人的世界, 一个是外来人的世界。本地人沉浸于自己的富裕安乐世界, 忙于自己的生意往来, 对于外来人的世界, 本地人并不了解, 也不太关心; 而外来人租住在本村人闲弃的老房子中, 不能参与本地的社会政治事务, 处于人生地疏、乏人同情的境地, 形

收稿日期: 2002-08-28

作者简介: 严士凡(1962-), 男, 浙江衢县人, 硕士, 浙江省政府研究室副研究员, 研究方向是社会发

理与服务工作, 为流动人口提供有关人口与计划生育的信息、教育、咨询, 开展计划生育、生殖保健优质服务, 帮助解决流动人口在生产、生活、生育过程中遇到的实际困难, 维护流动人口实行计划生育的合法权益”。应当逐步建立国家、社会、市场和家庭的多元化、多层次的生殖健康服务体系, 满足不同层次人群的生殖健康需求。以“以人为本, 人人共享”的发展新理念, 建立政府主导、社会参与的市

场运作机制, 走向政府、市场和社会共强的发展格局, 实现人人共享优质的生殖健康服务的发展目标。

参考文献:

- [1] 周剑萍. 城市社区计划生育生殖保健综合管理和服务的新探索——上海建设社区计划生育生殖保健综合服务示范站的研究报告. <http://www.popinfo.gov.cn>, 2001年7月20日.

[责任编辑 王树新]