

宁夏移民乡镇计划生育工作存在的问题分析

姜 羽

(北方民族大学 商学院, 宁夏 银川 750021)

摘 要: 本文通过对银川市所辖移民乡镇中已婚育龄妇女和计划生育工作者开展的问卷调查, 分析了目前计划生育工作中仍存在的问题及原因, 并从管理、宣传、服务、宗教和社保等方面提出了促进计划生育工作的建议。

关键词: 移民乡镇; 计划生育; 计生服务

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2011) 02-0108-05

宁夏从 20 世纪 80 年代开始实行了移民工程, 至今共建成项目区 79 个, 累计搬迁移民 54.6 万人^[1], 并从 2000 年开始逐步实行属地化管理, 其中划归银川市管辖的共有 8 个乡镇, 总人口 11 万。10 年来, 这些移民乡镇的计划生育工作取得了很大的进步, 出生率和自然增长率分别由 2001 年的 18.64‰和 17.1‰降为 2009 年的 13.02‰和 11.23‰, 政策符合率也由 2001 年的 68.37% 提高到 2009 年的 89.14%, 但这些移民乡镇的计划生育工作仍有一些问题需要解决。2010 年 1~3 月我们对银川市辖区内的 5 个纯回族移民乡镇进行了入户调研, 其中针对已婚育龄妇女发放调查问卷共 180 份, 回收有效问卷 167 份。针对计划生育工作者 (简称计生工作者) 发放了 34 份问卷, 问卷有效率 100%。

一、移民乡镇计划生育工作的现状

1. 生育情况

调查显示, 已婚育龄妇女中有 7% 的人未育, 18.47% 的人生育了 1 孩, 29.94% 的人生育了 2 孩, 44.59% 的人生育了 3 个及以上数量的子女。在年龄分布方面, 30 岁以下的妇女多生育 2 孩或 1 孩, 而 30 岁以上则多生育 3 孩及以上, 呈现出随着年龄的逐渐降低, 已婚育龄妇女的生育数量也逐渐减少的趋势 (见表 1)。同时违反计划生育政策的表现也随着

表 1 不同年龄段已婚育龄妇女的生育情况 %

生育情况	未育	1 孩	2 孩	3 个及以上
18~29 岁	18.33	36.67	40.00	5.00
30~39 岁	0	11.11	31.48	57.41
40~49 岁	0	2.33	13.95	83.72

表 2 不同年龄段已婚育龄妇女违反计划生育的表现 %

类型	超生	间隔期不够	未领生育证	早婚	早育	其他
18~29 岁	6.25	62.50	6.25	12.50	0	12.50
30~39 岁	68.18	27.27	4.54	0	0	0
40~49 岁	66.67	22.22	9.09	4.55	0	0

收稿日期: 2010-12-01; 修订日期: 2011-01-12

作者简介: 姜羽 (1981-), 女, 吉林东丰人, 北方民族大学商学院讲师, 研究方向为农村经济发展。

年龄的降低，由“超生”逐渐向“间隔期不够”转变（见表2）。

2. 避孕节育情况

调查显示，移民乡镇 89.02% 的已婚育龄妇女采取了避孕措施，其中使用最多的是结扎，占 43.84%，其次是放置宫内节育器（带环），占 30.82%，采取避孕套和口服避孕药的方式分别占 18.49% 和 7.53%，而男扎、避孕针和外用药等方式则备受冷落。在未采取避孕措施者中，有 38.89% 的人处于待孕状态，11.11% 的人处在怀孕阶段，5.56% 的人正处在哺乳期，另外 44.44% 的人则因疾病或其他原因未采取避孕措施。

3. 对计划生育政策的认知情况

调查中有 87.27% 的已婚育龄妇女了解计划生育政策，其中 33.33% 的人是通过媒体宣传，90.28% 的人通过计生工作者的宣传，4.17% 的人通过婚前培训得知（此题为多选）。在了解计划生育政策的已婚育龄妇女中，有 96.18% 的人赞同计划生育政策，认为计划生育政策有利于减负致富。由此可以看出，移民乡镇已婚育龄妇女对计划生育政策的认知度较高。

4. 计划生育服务站开展服务的情况

目前银川市所辖乡镇均设立了计划生育服务站（简称计生站），对于计生站的总体评价，52.29% 的已婚育龄妇女反映较好，35.78% 的人认为一般。调查中共有 57.69% 的人参加过计生站组织的服务；70.11% 的人认为能够很方便地得到避孕药具；57.14% 的人反映在采取避孕措施的过程中没有计生工作者给予指导；57.78% 的人反映在绝育手术后没有计生工作者来随访；有 36.29% 的已婚育龄妇女在怀孕期间接受过优生优育检查。由表 3 可见，从高年龄组到低年龄组，做过优生优育检查的比例在逐步增加，由 16% 增加到 60%，但在低年龄组中仍有 40% 的人没有接受过这项检查。

表 3 不同年龄段妇女接受优生优育服务的情况 %			
年龄	18~29 岁	30~39 岁	40~49 岁
做过	60	26	16
没做过	40	74	84

5. 奖励扶助情况

为了有效解决人口与计划生育问题，自 2000 年开始，宁夏回族自治区将农村扶贫与计划生育工作相结合，制定了一系列优惠帮扶政策。对于农村主动放弃二胎生育指标，领取独生子女证，并采取永久性节育措施的家庭一次性给予 7000 元的奖励，同时可享受多项优先政策。对于按照计划生育政策生育一个子女或两个女孩，且生育间隔期满四年的妇女在绝育手术后可以享受少生快富工程，领取 5000 元奖励（2009 年之前是 3000 元）。并从 2009 年起，将少生快富工程户纳入奖励扶助范围，即在年满 60 周岁后，每人每月可享受 60 元奖励扶助金。对于按照计划生育政策生育 1 男 1 女或两个男孩，间隔期满四年，当年采取绝育手术的家庭给予 1500 元的营养补贴。2009 年银川市共有 102 个农村家庭享受了少生快富奖励。调查中有 94.5% 的已婚育龄妇女评价这些政策很好。

二、宁夏移民乡镇计划生育工作中仍存在的问题及原因

1. 山川政策差异大，人户分离现象严重

《宁夏回族自治区人口与计划生育条例》第十八条中规定“提倡农村居民一对夫妻生育一个子女，最多生育两个。原州区、海原县、西吉县、隆德县、泾源县、彭阳县、盐池县、同心县（统称山区八县）的少数民族农村居民，一对夫妻可以生育两个子女，最多不超过三个。自治区内移民搬迁户，执行迁入地生育规定。”由于移民乡镇中 95.15% 的移民都来自南部山区，迁入地和迁出地生育政策的差异，使移民区生育政策执行的难度加大。如少数民族村民在迁出地孕育第三孩原本属于计划内怀孕，但到迁入地出生就成了超生，要受到处罚，对此群众意见很大，不仅使移民乡镇的基层计划生育工作难以开展，也容易滋生干群矛盾。同时由于生育政策的执行以妇女户口所在地为标准，因此为了应付计划生育检查，便出现了丈夫户口迁至川区，而妻子户口仍留在山区的“人户分离”现象，从而大大增加了迁出地和迁入地的人口管理和服务难度。

2. 宣传手段简单,效果差

多年来计生宣传工作投入了大量的人力、物力和财力,但效果却欠佳。调查显示,目前计生宣传的手段以“发放传单”为主,其次是“宣传栏或墙报”和“发放药具”,有37.04%的已婚育龄妇女反映计生工作人员很少或从没入户宣传。同时在一些细节政策宣传方面存在明显的不足,如几乎所有的已婚育龄妇女都不知道在生育前需要办理生殖健康服务证,有58.39%的二孩和三孩生育妇女不知道应在生育前办理再生育证,大多数流动人口也不知道应开具婚育证明。

3. 计划生育服务站的服务水平低

目前移民乡镇的计生站普遍存在设备陈旧落后的问题,检查项目也只有B超、尿检等几项,严重影响了服务工作的开展和服务质量的提高。同时计生站工作人员普遍比较年轻,且多为非对口专业的大专毕业生,技术不高、经验较少,因此,很多妇女担心会出现误诊、交叉感染等情况,并因此拒绝到计生站免费检查,或者宁愿花钱到条件较好的医院自费检查。

4. 计生工作者的工作积极性不足

虽然各级政府一直很重视计划生育工作,但目前绝大部分计生工作者都不具有行政或事业编制,其中妇女主任的工资由乡镇政府拨付,为3000元/年左右,计生站工作人员为800~1000元/月,由县财政拨款,除此以外没有任何补贴和奖金,同时也缺乏岗位升迁和交流的机会,这使得计生工作人员普遍缺乏工作积极性。

另外,工作任务繁重、压力大也是影响其积极性的重要原因。近年来由于村组合并使行政村的区域面积和人口规模普遍增大,各村育龄妇女人数也由588至1342人不等,这就使每个月的入户宣传成了计生工作者繁重的工作负担。同时每年自治区、市、县(区)的各两次检查和乡镇的季度检查,以及对新婚妇女、一孩生育妇女、二孩和三孩生育妇女、节育方式等信息整理、资料填报工作也给办公条件简陋、缺乏专业统计技能的计生工作人员带来很大的压力,甚至在工作中还会遭到打骂、恐吓和报复等。于是面对任务多、责任重、权力小和无保障等诸多困难,各乡镇均出现了计生队伍不稳定,人员流动性大的问题,如月牙湖乡小塘村就曾一年内换了三位妇女主任,至今仍无奈地由一名男性村主任兼任。

5. 妇女的文化素质不高,政策理解能力差

宁夏移民乡镇妇女的受教育水平普遍较低(见表4),严重地制约了其对政策的理解能力,增加了开展计生工作的难度,

表4 移民区已婚育龄妇女和宁夏农民的平均受教育水平对比 %					
文化程度	文盲	小学	初中	高中及中专	大专及以上
移民区已婚育龄妇女	41.32	44.31	10.78	1.80	1.80
宁夏2008年农民	18.69	31.16	40.36	8.96	0.84

也弱化了宣传、动员和讲解的效果。如村庄里常见一些宣传优生优育政策的文化墙和宣传栏,农户家中也常见一些政策宣传图册或贴画,但仍有很多妇女表示不知道相关的计生政策。有些超生妇女认为养育子女是自己的事情,和别人没关系,因此拒绝交纳社会抚养费,甚至对计生工作者恶语相向或恐吓报复。有些妇女因担心检查出疾病而拒绝参加计生站组织的体检,从而延误了病情。

6. 传统的生育观念严重地影响着妇女的生育行为

因大部分移民均来自宁夏南部山区,长期封闭和干旱恶劣的生存环境使移民的思想保守,传统的“多子多福”、“养儿防老”、“传递香火”等生育观念仍十分盛行。2009年移民乡镇的出生率为13.02‰,远高于银川市的9.04‰,尤其是对少数民族群众和纯女户家庭开展计划生育工作的难度很大。同时又因为迁移来的多是中青年家庭,死亡率较低,因此,人口自然增长率长期居高不下,相比于银川市的6.15‰,2009年移民乡镇人口自然增长率高达11.23‰。调查显示,虽然有90.38%的受访者希望生育一个或两个子女,但实际上却有44.87%的人生育了三个及以上数量的孩子,同时仅有1.92%的人希望生育一个或两个女孩,这直接反映出已婚育龄妇女对生育女孩的意愿偏低(见表5)。在探讨为何要生男孩的问题时,养儿防老的观点高居榜首,占35.57%,其次是传宗接代的观点,

占 27.52%。

表 5 生态移民区已婚育龄妇女理想生育情况和实际生育情况对比 %

	未育/ 不育	一个 男孩	一个 女孩	一个, 性别 无所谓	一男 一女	两个 男孩	两个 女孩	两个, 性别 无所谓	三个及 以上
理想情况	—	10.26	1.28	6.41	54.45	10.26	0.64	7.05	9.62
实际情况	6.41	10.9	7.69	—	18.59	8.33	3.21	—	44.87

7. 宗教对人口生育的影响依然很大

在回族群众中，宗教对人口生育的影响依然很大。首先，回族婚礼中最认可的是由阿訇宣读的婚书，而忽视结婚证的重要性，因此，很多新婚家庭都没有领取结婚证。调查中有 95.75% 的已婚妇女领取了结婚证，其中有 65.19% 的人于婚前领取，其余 34.81% 的人于婚后补领，另外还有 4.25% 的人尚未领取结婚证。没有结婚证，不仅不利于婚后家庭矛盾中的维权，还会直接影响到随后生育证的办理、子女的入户等问题，因此，很多家庭都是等到孩子要上学的时候才想起去补领结婚证。其次，回民信仰的伊斯兰教教义主张多育，认为传宗接代是真主的旨意，应顺应自然，而反对禁欲、节育和堕胎等行为，因此，曾多次出现计生工作者入户动员引产或节育时遭遇强烈抗议，甚至村民集体暴力阻挠。再次，伊斯兰教教义还强调妇女的身体不能外露，为避免羞体，很多妇女都拒绝参加体检。

8. 落后的经济水平制约着计生工作的开展

虽然近年来移民的生活水平有了较大改善，但与全区和全国水平相比仍有一定差距。2008 年全国农民人均纯收入为 4760.62 元，宁夏农民人均均为 3681.42 元，银川市农民人均均为 4917.21 元，而移民区中良田镇农民人均收入仅为 2287 元，兴泾镇农民人均收入为 2298 元。落后的经济和较低的收入在很大程度上影响了群众的生育观念，也出现很多超生户的社会抚养费无法收缴的局面，这都成了负面典型，也加大了计生工作的难度。同时现有的优惠帮扶措施虽然使符合生育政策的家庭得到了一定的实惠，但由于多种原因导致承诺的各种优惠奖励政策并没有及时足额兑现，从而无法有效发挥榜样和示范作用。

三、促进宁夏移民乡镇计划生育工作的建议

1. 统一山川政策，继续加大管理力度

调查显示，移民乡镇存在的人户分离现象给计生工作带来了很大的困难。为解决此问题，建议将山区和川区均统一为两孩的生育政策，并逐步取消间隔期的规定。而从目前看，只要夫妻任何一方的户口在川区，都应严格执行川区的生育政策。同时利用流动人口管理平台加强对流动人口的管理，促进信息的及时共享，并联合土地、公安和民政等相关部门，在入户、婚姻登记和社保办理等工作中严把计划生育关，形成齐抓共管的局面。

2. 丰富宣传手段，优化宣传效果

针对移民乡镇已婚育龄妇女文化水平普遍较低的问题，除了要继续加强农村的基础教育，提高农民的文化素质外，还应因地制宜地采取多种途径，丰富宣传手段，提高宣传效果。第一，继续沿用传统的宣传手段，如发放宣传图册、光碟和办文化墙等，并建议恢复“村喇叭”的有声宣传方式，采用宁夏方言来定期宣传科学的婚育观念、讲解优生优育和奖励扶助政策，并配以正面和负面的典型案例来加强村民的理解和掌握效果。第二，采用现代化的通讯手段，如向村民定期发送妇检通知、奖励先进或优惠帮扶政策的短信，这样不仅可以减轻基层计生工作者的工作量，还可以有效提高宣传效果。第三，充分发挥婚育新风文艺宣传队的作用，精心编排一些寓教于乐的文艺节目，在各乡镇的集市上采用相声、小品、花儿和快板等村民喜闻乐见的方式宣传婚育新风，以加强政策的普及效果。

3. 不断提升计生站的服务水平

针对乡镇计生站服务水平较差的问题，应给予广泛关注和支持，不断提升服务水平，使其成为移

民乡镇妇女接受生殖健康服务的首选单位。第一，组织计生工作人员定期参加培训和考试，使其持证上岗率达到100%，以提升其服务水平。第二，定期组织优秀大夫进行县乡交流学习活动，以促进优质资源共享和技术提高。第三，继续增加投资，加速落后设备的淘汰更新，增设服务项目，严格各项消毒措施，以确保计生站能为移民乡镇已婚育龄妇女提供安全、便捷、优质和高效的生殖健康服务。

4. 提高计生工作者的工作积极性

针对基层计生工作队伍压力大，不稳定的问题，应多方面地提高其工作积极性。第一，简化考核频次，建议自治区、市、县（区）的考核同时进行，按季度或每半年考核一次，以缓解基层计生工作者的工作负担。第二，开展有针对性的入户宣传服务，对辖区内的已婚育龄妇女除了做好妇科病的检查和防治外，还可以因人而异地开展个性化服务，如对新婚妇女重点做好新婚保健、避孕和验孕等知识的宣传和服务，对孕期妇女加强孕期保健、出生缺陷预防和优生优育等知识的宣传和检查，对一孩和二孩妇女重点宣传计划生育政策和奖励扶助政策和避孕节育措施等，对采取了避孕节育措施的妇女则要加强查环、随访和送药等服务，这样不仅能在一定程度上减轻计生工作者的工作量，还能有效提高服务效率。第三，建议在事业单位招聘考试中，对移民乡镇中的基层计生工作者能给予适当加分或优先录用，并在维持基本工资的基础上，根据辖区内已婚育龄妇女的人数给予交通、通讯等补贴，根据完成任务情况给予表彰和奖励。同时为每位基层计生工作者缴纳意外伤害和医疗保险，以吸引和稳定工作队伍，提高其工作积极性，争取实现计生工作人员“政治上有待遇，经济上得实惠，精神上受激励，社会上有地位”的目标。

5. 引导和发挥宗教在人口生育方面的积极作用

由于宁夏移民乡镇中回族村民占绝对比例，因此引导发挥宗教的积极作用，对于计生政策的贯彻和实施将具有很好的帮助。首先，加大与宗教局和清真寺的合作，要求阿訇主持婚礼的时候能严格执行持证结婚，并根据阿訇执行政策的工作量进行考评，对优秀及合格者给予适当奖励，以发挥其宗教的宣传和教化作用。其次，邀请著名阿訇担任计生协会名誉会长或理事，在宗教活动中宣讲计生政策，传播新型婚育文化和生殖健康知识，鼓励教众懂法守法。再次，在伊斯兰教经典著作中挖掘新型人口文化和回族穆斯林文化的结合点，促进穆斯林生殖健康和婚育文化的宣传。

6. 完善计划生育家庭的养老保障制度

要改变移民乡镇妇女的生育观念，除了继续大力宣传外，还必须加快以养老保险为中心的农村社会保障体系建设。首先，积极创造条件，按照国家和自治区的相关要求，因地制宜地建立适合移民乡镇的农村养老保险和医疗保险制度，尤其是对切实执行了计划生育政策的家庭，除实行奖励扶助养老外，还应使其优惠参与农村社会养老保险，以提高其养老保障的水平。同时政府还应根据需建立计划生育家庭风险基金，为计划生育家庭发生重大风险事故提供援助^[2]。其次，完善现行的农村敬老、养老制度，加大对农村各级养老院的基础设施建设力度，提高养老服务水平，使符合计生政策的老年人真正能够安享晚年，没有后顾之忧。

另外还要通过各种措施不断提高移民乡镇农民的收入水平，并继续加大“少生快富”工程的力度，逐步提高奖励水平，以切实发挥其榜样和示范作用。

参考文献：

- [1] 马敏，陈若琳. 宁夏54万生态移民告别“望天田”[N]，宁夏网，2009-09-02.
- [2] 卫松. 我国农村计划生育养老保障体系的构建[J]. 贵州民族学院学报（哲学社会科学版），2009，（5）.

[责任编辑 董洪敏]