

·“计划生育综合改革”征文·

# 知情选择对计划生育管理及公共政策的影响与贡献\*

——对唐山、承德农村的实证研究

周伟文 李澍卿 车同侠 王 玫

**【摘 要】** 知情选择以尊重公民的知情权和选择权、强调政府部门的服务性角色等基本原则为突出特点，将一种充满人文关怀精神的政策理念和现代管理模式引入计划生育管理领域，给计划生育工作方式转型以深刻影响，对中国公共政策与管理的变革也具有很好的借鉴价值。

**【关键词】** 知情选择 计划生育 公共政策

**【作 者】** 周伟文 河北省社会科学院社会发展研究所，研究员；李澍卿 河北省社会科学院人口中心，研究员；车同侠 河北省社会科学院社会发展研究所，助理研究员；王玫 河北省社会科学院社会发展研究所，副研究员。

2000年，国家计生委做出了一项重大战略决策，即在全国开展人口和计划生育综合改革。其中一项重大内容，是在避孕节育方法选择上实现知情选择，旨在完善计划生育的公共政策。知情选择的效果怎么样？将它纳入公共政策的可行性如何？我们作为一项主要课题，对其进行了深入的调查研究，本文是其中的一项研究成果。

## 一、研究背景

20世纪90年代以后，中国公共政策建设进入了一个新阶段，政府选择实施了一系列公共政策。其数量之多，涵盖面之广，都是不常见的。把结构改革作为主线，包括调整产业结构、地区结构和城乡结构，尤其是农业和农村经济结构调整；公共管理积极与国际惯例接轨，特别是行政机构改革，转变政府职能体现了政策取向在于排除制度性低效率，提高“公共意识”和行政责任感；公共政策选择的出发点和落脚点，都鲜明地以公共利益为转移。

在一个世界上人口最为庞大的发展中国家，惟一的出路是必须控制住人口过快增长的势头。发达国家的人口转变是伴随经济水平提高而家庭自愿节育来实现的，但在中国只能发挥制度优势和强有力的社会与行政干预来实现这种政策选择。所以，起始阶段的控制方式是严格的行政管理型，直接管到避孕节育方式，而且成为基层管理人员手中很有效的手段。这从国家总体的高度观察是不难理解的，但从家庭的角度看来却有些费解。在计划经济体制中形成的计划生育，其方法主要以行政和社会制约为主，并成功地遏止了人口过快增长的势头。就其作用的广泛程度和取得的成效而言，没有任何一项政策能与之相比。实现这一目标，是一种典型的“政策诱导型”人口转变。但其中隐含着一个问题，就是低生育水平的不稳定性。任何政策上的偏差和工作上的松懈都可能造成出生率的反弹。

\* 本项目由福特基金会公共政策项目资助。

市场经济体制使计划生育工作中的行政干预和社会约束的效力日渐削弱,原来突出的是“公众利益”,强调多为国家贡献,市场经济则强化了“自我利益”,育龄群众想获得避孕方法的主动权、决策权和自我管理权,是合理的也是必然的。在“公众利益”和“自我利益”之间,往往会产生摩擦和矛盾,这需要通过公共政策选择主体的多元化、个性化和政策的公共性来解决。在市场经济条件下,人口控制目标不能变,计划生育工作要坚持以宣传教育为主、避孕为主和经常性工作为主不能变,但工作思路和工作方法却要转变,这就需要从单纯地就计划生育抓计划生育向综合治理人口问题转变,从传统的行政干预型向利益导向与社会制约结合型转变。避孕节育政策应该在不断完善、调整的过程中形成并在实践中发展,这一政策实施的基点应该逐步放到避孕节育夫妇自我管理的层面上来。

计划生育服务网络的建立健全,普遍展开了生殖健康服务和妇幼保健服务,为知情选择优质服务提供了宝贵资源,计划生育与知情选择之间正在生长着相互通融的衔接点,推行知情选择政策的时机正在成熟。但是,知情选择导入公共政策又是艰难的,进行知情选择等优质服务面临着许多新探索。这不仅关系到避孕方法选择上的改进,而且关系到公共政策的着眼点和落脚点,关系到公共政策主体权利选用的变化,进一步关系基层管理人员政策理念、思维方式、决策方式和行为方式的转变。说它会引发一场思想变革,也不为过。这种探索在社会基点和深层上冲击着中国公共政策选择存在的主要问题,例如人口政策在某些方面突出共性,削弱个性,缺乏社会性别的敏感性等方面,就需要逐步解决。传统的计划生育政策,靠行政上垂直管理实施计划,以女性为直接控制对象,强调一致性、准时性,喜欢“一刀切”,抹煞多样性和自主性;在决策方式上,公决代替自决;在利益导向上,突出公众利益,埋没计划生育主体的自身利益,造成公共政策选择和实施中的主体地位缺失。冲击这些问题,对改善中国公共政策选择是十分必要的。

根据上述分析,本项目的基本研究假设为:知情选择政策本土化,决定性因素是政治社会文化复合结构,而不是单纯的经济结构。如果知情选择导入计划生育公共政策获得成功,又产生了研究的次假定:知情选择公共政策能够与计划生育结合一体,并会促进政府职能转变和提高社会工作的整体水平。

## 二、研究方法

在研究方法上,我们采用了实地调查研究和运作式研究这两种基本方式。我们选取了河北省唐山市乐亭县的老爷庙村和庞东村、承德市丰宁满族自治县的后营房村和黄旗西村共4个村进行跟踪研究,历时3年。课题组采取多样形式、多种方法,分阶段执行社会调查、参与运作、跟踪监测和社会评价等项任务。在研究的组织上,社会科学研究人员与计划生育管理者、医学技术服务人员结合,实行各有侧重的分工,研究人员重点在于社会调查、实地观察、信息咨询、政策措施建议、专题论证、资料收集与分析、项目评估和撰写研究报告。计划生育管理者侧重知情选择政策导入、4个村庄避孕节育方法知情选择试验、知识传播和技能培训、生殖健康服务、日常管理和经验总结及其政策措施修订完善等。课题组一起合作完成初始性研究、运作式研究、评价研究和综合研究等多项工作的全过程。

这4个村的基本情况是:老爷庙村位于乐亭县北部30公里,毗邻昌黎县,滦河从东北部流向渤海。该村以暖棚蔬菜瓜果农业生产为主,有柳条编织传统,经济水平在全县居下等水平。庞东村位于乐亭县城西部15公里处,以设施农业为主,一部分人务工经商,经济社会发展在全县占中等水平,具有代表性。后营房村位于丰宁满族自治县城关内,70%的居民务工经商,30%的劳动力务农,经济社会发展在全县居上等水平。在居民中,满族占59.6%,回族占9.3%,蒙古族占1.5%,汉族占29.6%。黄旗西村位于县城北部35公里处,省级公路边上,为黄旗镇所在地。在居民中,满族占90%,汉族占10%。全村家家种蔬菜,100多户有人跑运输,40多户发展养殖业,经济社会发展在全县占中等偏上水平。

除了问卷调查方法之外,我们还采用多种方法收集有关资料。(1)无结构式访问,以个案访谈为

主。两个调查组访问了计划生育干部、技术人员、乡(镇)长、村长、妇女主任、育龄妇女小组长、育龄夫妻代表,共访谈了46人。(2)参与式评估(PRA)。在4个村中,把村民作为调查研究者,由他们来主持讨论、评价知情选择政策效果和社会影响,研究者在一边观察、引导。(3)参与观察。社会科学研究人员在知情选择试点村庄,采用“作为观察者的参与者”的观察角色,亲身体验知情选择实施后的人际关系特别是干群关系,观察人们社会心理变化及其行为特征。(4)二手资料收集。在样本村和样本所在县,积极查阅文档、统计、专题资料、当地经济、社会、文化背景资料等。同时,运用文献法,从书籍、报刊和网络等方面,积极寻找相关信息资料。

### 三、知情选择实施的影响因素及效果分析

#### (一) 实施知情选择的影响因素分析

在我们的假设中,将对知情选择政策实施产生影响的因素归纳为政治因素(政策、管理、工作基础)、经济因素、文化因素(社会意识、生育观念)、技术因素、社区家庭因素(社会与家庭认同)和生理因素6个方面;在研究中我们发现,这些因素从不同维度,对政策的推行进展和效率产生影响。首先是县负责计划生育工作的主要领导对这一政策的理解程度、认知程度,他们对这一新的政策风险的认识和心理承受能力等。其次是该县计划生育工作基础等。第三是该县社会环境对新鲜事物的敏感程度与接受程度。第四是村民的社会参与意识、权利保护、法律意识、性别意识、健康意识。

管理层与育龄群众对影响因素的认知存在着较大的差异,我们同市、县、乡、村、小组各级管理人员、技术人员进行近100人次的访谈,并对45名管理人员就这一问题进行了问卷调查。他们对影响因素的认同情况,由高到低的排列顺序为:对技术服务因素的认同率57.8%,政治与文化观念因素均为42.2%,经济和个人生理因素均为26.7%,社区家庭为17.8%。

然而育龄人群对这一问题的认同度与管理层和技术人员有所不同,他们认为最重要的因素是生育观念的文化因素,占56.1%。他们认为,作为干部,思想解放程度、对群众关心程度以及群众文化素质是很重要的。第二重要的因素是政治政策因素和技术服务,各为50%,第三位的是社区家庭因素,为38.6%,第四位的是经济因素,为34.2%。

我们依据该项政策的影响程度,将影响因素分为干预性控制因素和非干预性因素,对知情选择公共政策推行起着关键性的干预性因素是政治—文化复合因素,这一因素主要由管理层和育龄群众对该项政策的认同程度和行动协同程度构成。这里的政治—文化复合因素,一是指管理层对该项政策的理解、认同态度、对群众利益的重视程度、对工作的开拓创新精神与决心,二是指群众的生育观念、对新的政策的认同、主动参与程度。在政策推广的整个过程中,群众不再是被动接受的角色,而是扮演着主动参与的角色,来自群众的热情、参与对于政策的实施起到了助动力作用。

在非干预性因素中,经济因素是潜在的、长期的基础性因素,对知情选择政策的持续性产生长远的影响;工作基础因素、技术因素作为条件性因素,对知情选择政策的实施效果产生现实影响;社区家庭、个人因素,则对知情选择政策的社会环境构成本土化和个性化影响。

#### (二) 知情选择对计划生育管理工作的影响

其一是管理人员对推行知情选择认识的变化。知情选择推行初期,管理人员普遍认为,实行知情选择时机尚未成熟,担心人口失控,随着政策的实施,干部逐步意识到这种担忧是多余的。其二是政策效益评价方式从“管理本位”向“群众本位”的转变。知情选择政策改变了从管理者出发的思维定势,而改变为更多地从群众的利益出发的思维方式。其三是管理理念从以“任务为本”到“以人为本”的管理理念转变。这一变化使过去只对上级领导负责的工作模式,开始向对育龄群众健康和利益负责的工作模式转变。其四是管理角色从管理者到服务者的转变。其五是工作作风从群众找干部到干部找群众的转变。其六是工作目标从控制人口的单一目标向为群众提供优质的生殖健康服务的转变。其七是干群

沟通方式从开会布置任务为主到面对面交流为主的转变。其八是计划生育管理重心下移的转变。以往是乡镇作为计划生育工作重心,其主要职责是下达工作任务和指标、督促和检查工作等,村作为被管理的单位,扮演着被动执行角色。知情选择改变了乡村在工作上的关系,村成为责任单位,乡镇的主要任务是提供技术服务。将村作为工作重心,是计划生育实行知情选择后的需要所决定的,是以服务为中心的工作转变后的必然选择。其九是政策推广模式从以村为单位到因人而宜的转变。以村为单位审核批准,进行推广的方式,在初期产生了积极的影响,但未被批准的村子的村民反映强烈,他们认为这样做不公平,本村的大多数人都能够自觉遵守计划生育政策,不能因为少数人影响了我们享受知情选择的权利。这使管理者开始意识到,以村为单位的推广方式,工作起来可能比较方便,但却会伤害未获批准村庄大多数人的利益。

### (三) 知情选择政策效果评价

我们选取计划生育工作难度变化、人口数量稳定度、干部观念、避孕方式知情选择率、群众满意度、技术服务能力、男性参与等项指标对知情选择的效果进行评价。

1. 计划生育工作难度。2000年,我们进行初步调查时,就“计划生育工作的难度”问题,访谈过一些干部,当时对“计划生育工作仍然十分困难”的认同人数的超过了50%,2003年,当我们就同一问题进行访谈时,认为还有很大难度的仅占15.6%。

2. 人口数量控制。乐亭县知情选择前的1997年,人口出生率为8.73%,实行知情选择后的2001年的人口出生率为8.56%,没有出现大起大落和人口失控现象。丰宁县1999年出生率为10.13%,2002年出生率为8.56%,意外怀孕率由7.26%下降到4.06%,符合政策的生育率稳定在98%,没有出现由于知情选择而出生计划外现象。

3. 技术服务水平。河北省乐亭、丰宁两县技术服务水平明显提高,一是完善设施建设和设备配备,除了配备仪器外,还增设了妇科门诊、咨询服务室等。二是加强了县乡村技术服务网络的建设。三是对技术人员培训,增加培训时间和更新培训内容,对技术服务人员的专业培训,增加服务内容,增加了生殖疾病、知情选择知识、优生优育知识咨询。

4. 知情选择避孕方式。育龄人群对自我满意的避孕方式和实际选择的避孕方式基本一致,绝大多数育龄人群选择了长效避孕方式。

5. 结扎恐惧感淡化。我们发现,4个村的一个共同特点是,有相当一部分人自动选择了以往视为“最可怕的”的结扎,从被动结扎到主动选择结扎的原因主要是技术服务水平的提高和群众生育观念的变化。

6. 干群关系。我们从对各级干部的访谈中了解到,与实行知情选择前相比,现在对“干群关系比以前好”的认同度高达93.3%。这与我们的观察十分吻合。

7. 女性的权利增长、性别平等及男性参与。知情选择赋权于育龄群众,更多地体现为妇女权力的增长和性别平等,主要表现为女性的独立自主意识、权利意识、健康意识得到强化。

8. 育龄人群的主观感受:自身受益与政策效果评价。从育龄群众对自身受益的主观感受可以看出,对身体的好处排在了第一位,其次为夫妻关系、心情好、家庭地位高、自己有了选择自由、有时间工作、受人尊重。对知情选择政策效果评价方面,育龄群众认为避孕方式知情选择促进计划生育工作的占93.9%,促进家庭和睦的占84.2%,促进生殖健康的占76.3%,改善干群关系的占73.3%,提高了技术服务水平的占66.7%。

## 四、知情选择对中国公共政策与公共管理的贡献

知情选择以尊重公民的知情权和选择权、强调政府部门的服务性角色等基本原则为突出特点,将一种充满现代人文关怀的政策理念和现代管理模式引入计划生育管理领域,引起广泛关注,使计划生



育工作出现的巨大变化,如工作角色从管理者向服务者转变;从限制性管理到群众自我管理,促进了农民对生殖健康的重视,促进了农村公共卫生和医疗的发展。作为一种尝试、一个试验,它所得到的经验和教训,对整个公共政策领域的变革具有重要借鉴意义。

第一,“以人为本”的政策伦理精神。一项政策从决策到推行,要建立在为群众需求的充分了解、对他们权力的尊重、对他们利益更好保护的前提下,同时,还要保证群众充分知情,充分参与,这样,公共政策的执行者和受益者之间才能形成互动和合力,为政策实施创造良好的生态环境。政府工作人员为群众提供充满人性化的优质服务,如避孕措施服务、生殖健康服务、优生优育服务等,在服务的过程中实施政策,使政策推广过程成为提供全面服务的过程。由于技术服务者的目的发生了变化,由单纯查环查孕,转变为同时也检查疾病、传授知识和技术,使服务人员与被服务人员之间的对立情绪和戒备心理得到化解,二者形成了一种充满信任感和合作精神的良好的人际关系。

第二,政策推动从单主体向多主体的转变。知情选择公共政策强调了群众在政策推动过程中主体性角色,这与以往政策推行过程中群众被动性角色不同,需要政策工作人员和群众二者共同作为主体,共同推进政策的实施。

第三,自下而上的决策方式。知情选择强调根据群众需求,而不是按照领导的意志来制定年度工作目标和工作重点,以及改进技术服务和宣传教育,使政策的推进更具有针对性,更符合群众的意愿,收到更好的效果。

第四,个性化管理。知情选择还提倡针对不同地区、不同个人进行个性化分类管理的原则,以便克服以往忽视差异、忽视个性,以牺牲伤害大多数人的积极性和利益作为代价的统一管理所带来的种种弊端。个性化管理体现出从群众利益出发、尊重差异、尊重个性的现代理念。

第五,政策评估方式的改进。一是动态性,将政策推广的整个过程作为政策评估的过程。二是科学性,在知情选择推进过程中,始终都有社会科学、医学等方面的专家参与其中进行观察、分析和研究。三是参与性,在知情选择中,群众扮演主体性角色,始终参与了对政策的评估和评价。

第六,社会性别意识进入公共政策。知情选择强调男女两性共同参与的原则,使性别平等意识从理论探讨层面深化到真正影响实际社会生活,对男性参与的强调,使人们更直观的了解了性别平等的意义,将性别平等意识的改变与现实生活方式相结合的探索和实践,对于普及社会性别意识,影响公共社会生活的其他领域,是十分有益的。

(责任编辑:朱 犁)

---

## 广 告 征 集

为了促进学术交流,增进相互间的了解,本刊从 2003 年第二期开始在封二、封三和封四上刊登各大院校系、研究所和计生委简介,以及课题和图书介绍。收费标准为黑白 3 000~5 000 元,彩色 4 000~8 000 元(具体价格视版面和内容要求而定)。单位或个人若有这方面的意向请与本刊联系。

联系电话:(010)85195419,传真:(010)65125894 或 65125889,电子信箱:zazhi@cass.org.cn。

本刊广告经营许可证:京东工商广字第 0089 号。

**Structure of Urban System in Zhejiang Province Based on Fractal Geometry Theory** *Ban Maosheng Qi Weifeng* •39•

Based on the fractal geometry theory, this paper makes empirical study on urban system scale's fractal structure in Zhejiang province by using the data of 1990 and 2000 censuses, forecasts the scale structure of urban system in Zhejiang province in the future by establishing fractal equation, and puts forward some policy suggestions.

**Social Achievement Attribution and Its Determinants** *Luo Jiaojiao Tu Hongbo* •44•

Based on the behavior attribution theory, this paper introduces a social achievement attribution theory and analyses some determinants that influence social achievement attribution through empirical test. The result shows that there is the same law ruling both social achievement attribution and individual behavior attribution, and social achievement attribution theory provides better explanation on the social cognition and social function.

**Population and Structure of Different Stratum in China** *Zhang Yi Hou Huili* •53•

Based on the data of the 2000 population census and the Standard International Occupation Prestige Scale, this paper elaborates the stratum structure of employees in China. The result shows that the farmers, blue collars and white collars account for 64.0%, 23.9% and 12.2% of the total labors, respectively. Professional and administrative managers only account for 1.1% of the total. Such stratum structure can be regarded as a candle-holder with a large base, which is still far from the desired.

**Conditions and Determinants of County Population Outflow in Guangdong Province** *Li Ruojian* •60•

According to the data of 2000 Population Census, the paper describes the large population outflow in Guangdong province, and points out some serious problems relating to the situation. The paper also points out that there are some positive effects of population outflow on rural economy. Due to structural rigidity, part of the positive effects has been offset and negative effects still exist.

**Debates on Temporary Residence Permit System and Necessity for Adopting It** *Wan Chuan Wang Dezhu Li Bo* •66•

There are three waves of debate on the necessity of temporary residence permit system in recent years. Some advocate to abolish it because of its conflicting with the Law of Administrative License and the citizen right of free migration. They argue that this restriction leads to the rural-urban divide, forms stratum discrimination, and prevents temporary population from being treated as citizenship with equal rights. This paper points out that those points of view obscure the difference between temporary residence permit system and household registration system, and the difference between free migration and free residence registration, giving the wrong explanation of the rural-urban divide, because they fail to give proper evaluation on the current situation of urban and rural residents.

**Informed Choice's Impact on and Contribution to Family Planning Management and Public Policies** *Zhou Weiwen et al.* •72•

Informed choice is characterized by the residents' rights to know the consequence of contraceptive methods and to decide for themselves. It reflects the transformation of the government role from administration to service. It introduces the human concerns and modern management concept into family planning, significantly reshaping the practice of family planning and providing valuable lessons for the ongoing reform of public policy and governance in China.