

流动青少年的生殖健康服务: 相关政策、现状与需求

郑真真^{1*} 陆杰华² 刘爽³

1. 中国社会科学院人口与劳动经济研究所 北京 100732

2. 北京大学社会学系 北京 100871

3. 中国人民大学人口与发展研究中心 北京 100872

【摘要】目的: 了解流动青少年的生殖健康服务需求以及为其提供服务的现状与现有相关政策的基本情况, 探索设计适应青少年特点的生殖健康政策体系及相应的服务模式。方法: 本研究主要采用文献资料综述和相关政策评估等定性方法, 通过专题座谈会、个体访谈和实地考察等方法收集定性资料。结果: 青少年生殖健康服务的政策环境尚未形成, 青少年生殖健康教育虽然已经起步, 但服务相对滞后, 现有服务与流动青少年需求存在较大差距。建议: 首先需要良好的政策环境, 其次应建立有效的工作机制, 相关政府部门应提升面向青少年的生殖健康服务管理, 并在探索和创新的同时总结和推广成功经验。

【关键词】青少年; 生殖健康服务; 流动人口; 政策

中图分类号: R197 文献标识码: A doi: 10.3969/j.issn.1674-2982.2013.11.006

Reproductive health services for young migrants: Policy, status quo and needs

ZHENG Zhen-zhen¹, LU Jie-hua², LIU Shuang³

1. Institute of Population and Labor Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China

2. Department of Sociology, Peking University, Beijing 100871, China

3. Center of Population and Development, Renmin University, Beijing 100872, China

【Abstract】Objective: To understand the reproductive health needs of young migrants and services available to them, and to understand related policies and explore an appropriate policy system and service model for migrant youth. Methods: This is qualitative research that includes a document and policy review and fieldwork. Qualitative information was collected by focus group discussion, individual interview, and observation at study sites. Results: There is no favorable policy for providing reproductive health services to adolescents. Relevant services are lagging given the existing reproductive health education to adolescents. There is also a big gap between available services and the needs of young migrants. Recommendation: A supportive policy system is the key to ensuring sexual and reproductive health for all adolescents and ensuring an effective service-provision approach. Relevant government departments should improve management and service capacity for adolescents, explore and be innovative when searching for appropriate approaches, and review and introduce successful experiments.

【Key words】Adolescents; Reproductive health service; Migrants; Policy

1 研究背景

联合国千年发展目标提出至 2015 年实现人人享有生殖健康服务。尽管中国城乡已经构建了较为

完整且覆盖面广、主要面向已婚育龄人群的计划生育和生殖健康政策体系及技术服务网络, 但针对青少年的性与生殖健康教育、咨询和服务的缺口仍然较大。根据联合国机构的评估, 中国在青少年生殖

* 作者简介: 郑真真, 女(1954 年—), 研究员, 主要研究方向为人口学、生殖健康的社会科学研究。

E-mail: zhengzz@cass.org.cn

健康教育与服务、流动人口生殖健康和计划生育服务方面与国际还存在明显差距。^[1] 青少年处于身心发育的关键时期,也是性活跃阶段,生殖健康状况直接影响其健康。享有生殖健康服务是青少年的基本权利之一。1994 年国际人口与发展行动纲领特别提出,各国政府应当重视青少年的生殖健康,向其提供高质量的生殖健康服务,并满足其需求。

根据 2010 年第六次人口普查结果,中国 15~24 岁的青少年人口规模约为 2.28 亿,占总人口的 1/6 左右。以往的研究发现青少年存在的生殖健康问题主要有:婚前性经历和不安全性行为比例不断攀升,未婚妊娠和未婚人工流产也呈现上升趋势,未婚青少年生殖道感染面临较高风险等。^[2] 而青少年则面临规避健康风险行动滞后、能力不足等问题。尤其对于流动青少年而言,脱离了长辈的管束,有了更多与异性交往的机会,从而对生殖健康教育和服务有更多的需求。^[3]

中国流动人口中 15~24 岁的青少年约占 29%, 大部分为在外打工者,以未婚为主。针对流动青年的一项调查显示,约半数青年对于婚前性行为持开放态度,但这些人群众体的相关知识比较缺乏或者比较片面;而又具有强烈的自我保护意识。^[4] 这样一个庞大的青少年群体,急需与他们个性特点相适应的性与生殖健康教育和服务。但中国现有的生殖健康和计划生育多以已婚育龄人群为服务对象,缺乏针对未婚青少年的服务,而学校的青春期教育在内容和形式上并未满足其需求,并且存在针对性较差、涵盖内容有限等问题。由于现有的计划生育和生殖健康政策体系和服务模式,没有明确将未婚青少年尤其是未婚流动人口涵盖其中,大多数宣传教育和服务方式既不适合、也难以满足未婚青少年的服务需求,流动未婚青少年难以得到流入地的生殖保健服务,从而导致未婚青少年的意外妊娠和人工流产问题长期未得到有效解决。

中国/联合国人口基金会在第七周期国别项目中,将青少年性与生殖健康作为人口与发展领域的项目内容之一,旨在通过项目试点地区的先行实践,从政策制定者、服务提供者、青少年需求等多个维度上,探索和设计适应青少年特点的生殖健康政策体系及技术服务模式,以便全面改善青少年尤其是流动未婚青少年的生殖健康状况。为深入了解项目地区流动青少年的生殖健康服务需求以及流动青少年服务提供的现状与现有相关政策的基本情况,本研

究在重庆、长沙和海口 3 个市的项目区、县开展了相关调研。

2 资料来源与方法

2.1 资料来源

本研究主要通过文献综述和实地调研,了解和分析现状、存在问题、差距以及不同类别的需求。在调查地区通过小组座谈、个体访谈及实地考察等方式收集资料。

由专家学者、青年志愿者和项目管理者共同组成调研组,于 2012 年 8—10 月在三个项目县、区开展实地调研,围绕政策分析、现状分析、需求评估三个方面,从决策者、项目管理者、服务提供者和流动青少年几个角度,了解流动青少年生殖健康服务的现状、需求以及存在的主要问题和差距。根据项目设计,三地调研时使用了相同的访谈提纲,在每个调查点组织 4 个青少年专题座谈会(分为制造业和服务业人员,男女分组座谈)和 1 个管理/服务人员座谈会,共计组织了 12 个青少年座谈会和 3 个管理/服务人员座谈会。参加座谈会的未婚青少年共计 100 人(男 53 人,女 47 人),其中流动青少年 64 人,本地青少年 36 人;参加座谈会的相关部门管理/服务人员共 41 人,此外调研组还对 5 位管理/服务人员进行了面对面访谈。调研组实地考察了流动人口集中的 3 个街道和 3 处工作场所(工厂、建筑工地、公交站)以及与流动青少年服务相关的 5 个机构(区妇幼保健院、县计划生育指导站、民办妇婴医院、社区卫生站、青春健康俱乐部)。

2.2 研究内容

青少年性与生殖健康服务涉及知识/信息提供、咨询和技术服务等多个方面。本次调研主要针对流动青少年群体,从青少年性与生殖健康的政策分析、现状分析和需求评估展开。这三部分既相对独立也相互关联,具体内容包括:(1) 政策分析:分析和评价当地现有政策是否能保障向未婚青少年提供生殖健康服务和免费避孕服务,在政策文本和对政策的理解方面存在哪些主要问题和差距,并研究制订、完善政策方案。(2) 现状分析:通过实地调查,了解现有相关政策执行情况、现有相关服务项目使用情况,从决策者、服务提供者和青少年三方面了解服务中存在的主要问题和差距。(3) 需求评估:从决策者、服务提供者和青少年三方面了解青少年的性与生殖健

康服务需求,调查研究适合青少年的服务方式和服务内容,增加青少年服务项目所需人力、物力、财力和场地设施等,为完善相关政策设计提出切实可行的建议。

3 结果

3.1 青少年生殖健康服务的政策环境尚未形成

现有国家层面政策法规、条例和纲领性文件中的措词和概念界定,均未明确将针对青少年的生殖健康服务纳入基本公共卫生服务范畴,也没有明确指出未婚青少年获得生殖健康服务的权利,从而不利于青少年生殖健康服务提供的制度化、常规化和规范化。生殖健康服务的对象大多笼统地以“群众”或“育龄群众”界定,没有明文提出青少年的生殖健康服务问题。而在有明确定义的地方多使用“已婚育龄妇女”或“育龄夫妻”,并未涵盖未婚人群。^[5]与未成年人有关的文件规定中,《中国儿童发展纲要(2011—2020年)》提出“保障儿童享有基本医疗卫生服务”,但未将生殖健康宣传教育和技术服务尤其是避孕服务归入基本医疗卫生服务体系中。卫生部1997年颁布的《三级妇幼保健机构评审标准》中明确提出要在妇幼保健机构中开设青春期保健门诊,提供相应的咨询和医疗服务,以满足青少年各种健康要求,但目前仅有少数城市的少数诊所中开展青少年友好服务。

省、市层面的相关政策和条例目前还缺乏覆盖未婚青少年的明确界定,不能有效推动青少年生殖健康服务的可持续开展。随着流动人口规模的不断扩大,其对计划生育服务需求迅速增长,国家和各地政府也出台了有关条例。国家层面,在服务对象的界定方面,仍然借鉴了以前相关法规的规定。如2009年国家《流动人口计划生育工作条例》在规范避孕节育技术指导和免费提供计划生育服务时,将服务对象设定为育龄夫妻,在对条例适用对象的解释中定义为18~49周岁的流动人口。最近几年出台的有关流动人口计划生育管理与服务的条例中,在服务对象方面均未明确纳入未婚青少年。省级有关计划生育服务提供的政策体系基本沿用了国家规定的方法与内涵。

因此,对于青少年而言,目前尚没有任何明确保障其享有生殖健康服务的文件规定,也很难找到对青少年享有生殖健康服务权利的法律法规依据。各

省、市通过项目的形式为青少年特别是流动青少年提供生殖健康服务和宣传教育。但是各省、市迄今都没有将该项内容纳入常规的考核评估,客观上造成项目工作与日常工作脱节,经费来源缺乏保障,无法保证该项工作的可持续性。而在区、县层面,政策内容较为灵活、及时、针对性也较强,部分区、县针对未婚青少年特别是流动青少年的生殖健康服务,出台了一系列文件,以不同方式对青少年生殖健康教育与服务提供政策支持和保障。

3.2 针对青少年的生殖健康教育已逐渐开展,但服务相对滞后

根据青少年人群的不同需求,面向青少年的生殖健康服务大致可分为三个方面:一是开展宣传教育与咨询;二是提供避孕药具;三是开设青少年友好门诊服务,提供包括避孕和人工流产等在内的生殖健康技术服务。

调研区、县都不同程度地开展了依托学校和社区、面向青少年的青春期健康教育活动。这些活动一般由计生、卫生和教育等各相关部门协调、合作开展。其中,起步较早的地区自2000年在中小学开展了以性与生殖健康教育为主的“青春健康”项目,2006年将该项目拓展到流动人口中,目前在青少年性与生殖健康教育方面已经形成多部门协调、合作的格局,建立了“政府牵头、部门协同、社会参与”的工作模式,制定了青春健康项目管理规范和青春健康教育服务规范,建立了青春期健康教育师资队伍,开展了分别针对就业流动青少年和在校青少年的培训。而生殖健康咨询服务主要是在学校内开展,如利用校内心理咨询室、校医务室,向本校学生提供性与生殖健康辅导与咨询服务。面向社会青少年的咨询服务则非常有限。有的地区根据青少年的特点,开始探索利用互联网、热线电话等形式开展咨询服务。

避孕药具的提供对象主要是青年流动人口。一些地区采取多种渠道向流动人口提供避孕药具,如设置服务对象可以自取的固定点(多位于社区中心或工作场所)、避孕套自动售货机、社区上门服务。药具站根据流动人口规模和去年使用情况制定计划,基本保证供应。

在青少年性与生殖健康教育方面,一些区、县积极建设青少年活动阵地,充分利用社区公共设施、学校图书馆、社区医院、人口学校及计划生育生殖保健

综合服务站和青少年活动中心等场所,为青少年提供性与生殖健康阅读材料或放映教育片。

尽管大部分流动人口聚集的城市都有较为丰富的医疗卫生资源,但多数都未建立专门针对青少年的生殖健康门诊,接受过专业培训的青少年友好服务人员较少,只有少量的民办妇幼医院建立了“少女意外妊娠救助中心”,不仅提供相关的技术服务,而且也开展一定的心理疏导工作,建立了“未成年人性知识健康咨询热线”,一定程度上弥补了服务的空缺。由于各地实际情况、工作开展时间、工作基础和客观条件不同,在工作机制、主要宣传教育方式和内容等方面都存在差异。从学校、社会和家庭三个方面来看,各地进展并不均衡,学校的工作基础相对较好,社会工作基础次之,家庭层面的青少年生殖健康教育则较为欠缺。

从服务提供方的角度看,目前各地针对青少年的生殖健康服务仍然存在一些问题:(1)需要有明确的政策支持体系保障青少年生殖健康服务的提供及其可持续性,完善多部门协作机制并保障其制度化;在政策法规上明确将流动未婚青少年纳入均等化服务的适用对象;(2)现有工作多建立在项目运作基础之上,对青少年的覆盖仍然有限,需要将青少年生殖健康工作常规化和规范化;(3)现有技术服务对象多为已婚妇女,缺乏适合青少年特点的服务,且宣传教育未能和技术服务有机结合;(4)缺乏拥有专业技能的师资队伍和能够提供青少年友好服务的技术服务人员;(5)尚缺乏青少年教育、咨询、技术服务等方面的转介机制与整合型服务模式。

3.3 流动青少年的生殖健康服务存在供需差距

目前,流动青少年的构成呈现多样化的特点,在陌生环境和工作压力的综合作用下,部分地区青少年未婚同居的现象比较普遍。与相对稳定、年龄较大的已婚流动人口比较,未婚流动青少年面临的问题不同,因此他们的服务需求不同,对服务内容、服务方式和服务质量的要求也不同。

通过调研发现,生殖健康知识普及的程度有限。一方面,流动青少年生殖健康知识主要来自公共场所的宣传材料或自己遇到问题时上网查找,而最为普遍的知识与信息来源则是私营医疗机构的商业广告。绝大多数流动青少年在学校中获得的生殖健康知识也非常有限,同时,几乎无人接受过任何具有针对性、个性化的咨询服务,在医院接受

服务的内容主要是去做补救性的人工流产。另一方面,由于人口和计划生育部门对避孕药具发放点的宣传,有些流动青少年知晓可以在社区卫生服务中心获得免费避孕药具;在基层计划生育工作开展较好的企业中,未婚青年都了解企业内的免费避孕药具发放点位置。

宣传教育方式较为单一,缺乏针对性和适宜性。避孕药具的发放虽然已经有了良好的工作基础,但还存在覆盖盲点。虽然流动青少年获得服务的信息比较缺乏,但并不能说明其没有这方面的需求。调研中青少年对咨询热线、网络信息(指政府或有公信力的机构发布的互动信息)、青少年门诊等形式给予了肯定,认为其专业性和权威性能够更好地满足个性化的需求,此外,形式多样的宣传材料和书籍杂志也被予以肯定。然而,流动青少年对生殖健康的需求并不是单一活动和传统做法能够满足的:(1)青少年对于传统的授课和程式化的宣传教育不感兴趣,并且缺乏主动寻求知识和服务的动力;(2)青少年即使有获取知识的欲望,但又不愿花费太多的时间,对生殖健康风险重视不够,只有在迫切需要时才会寻求帮助;(3)青少年在获取避孕药具时多是“自己购买”,其次是“公共场所设置的开放式免费自取”,这一方面反映出青少年生殖健康服务应注重保护其隐私,另一方面也折射出各地在青少年友好服务提供方面的缺位情况。

与青少年的需求相比,现有服务过于被动,技术服务以“事后补救”为主。机构的专业化程度和可能的信任度影响到流动青少年对求助方式的选择。通过调研得知,如果意外怀孕等需要求助相关机构时,所有访谈者多选择综合医院的专门科室、妇幼保健院和计划生育服务机构,而选择私人诊所或社区卫生服务站(中心)较少。反映出青少年对生命安全的重视,同时也希望这些专业机构能够专门提供青少年友好服务。

4 讨论

4.1 缺乏明确的政策保障和有效的运作机制

现有各级政策体系主要强调面向已婚人群的公共服务,缺乏专门针对青少年的明确规定,即使近几年出台的有关流动人口公共服务均等化的一系列文件中,也未能明确覆盖 15~24 岁未婚青少年。这种政策界定的模糊和盲区,导致面向未婚青少年的生殖健康服务工作难以纳入日常工作和考核范畴,从

而难以保障该项工作的制度化和常规化,也难以调动基层工作人员的积极性。

4.2 实施机构亟需转变工作思路,改革工作模式

相关机构应转变“传统”的妇幼保健和计划生育工作思路,将工作重点从控制生育转向保障育龄人群享有基本的生殖健康服务权利。将目前以管理育龄夫妻为主的工作方式,转变为根据青少年需求提供服务,以需求评估为依据、以项目活动为载体,将以政策宣传和运动式宣传为主的计划生育宣教活动,转变为适合青少年特点的多样化、个性化宣传教育;将主要面向已婚人群开展的服务,拓宽到未婚人群,尤其是青少年人群。

4.3 缺乏有资质的宣传教育和提供服务人员

尽管部分区、县具有接受过国家或省级培训的青春健康教育师资队伍,但由于该项工作开展时间较短,再加上人员变动和流失问题,要建立一支能够承担青春健康教育和青少年友好型服务的人才队伍,并根据青少年需求提升服务能力,是当前所有调研区、县面临的共同挑战。

4.4 针对青少年的生殖健康服务缺乏相关的工作经验

将青少年尤其是流动人口中的未婚青少年作为服务对象,是目前卫生和计划生育系统面临的一个新课题。这一人群思想活跃、流动性强,青春期的快速变化、发育成熟提前、过早走入社会等,使其在心理上和生理上产生诸多变化和问题:更加重视自己的隐私,反感刻板的说教;观念开放,但风险意识淡薄;需要安全、自己选择的生活,但知识、技能储备不足。如何接近这一群体,向其提供所需要的服务,预防可避免的伤害,有效促进其生殖健康,目前还缺乏相关经验,还需要不断探索和创新。此外,培养青年志愿者和同伴教育者,鼓励青少年参与项目工作,充分发挥青少年的作用,是做好该项工作的核心内容之一,但这也是服务机构较为陌生的内容,还需要进一步加强对青少年相关信息的收集和分析,确立以服务对象为中心、以需求为导向、以信息为基础的服务提供模式。

4.5 服务对象构成多样化、需求多层次

流动青少年是一个处于人生特殊阶段、多样化、

有多层次需求的群体。既包括所有青少年对相关生殖健康知识的需求,也包括了部分青少年对避孕药具提供等具体知识、技能的掌握。这种多样化、个性化和多层次的需求,向为青少年提供适宜、便捷、可及的服务提出了更高的要求,需要进一步探索资源共享、责任分担、服务衔接的整合型服务模式,这也是目前该项服务所面临的最大挑战之一。根据调研得知,近年来各区、县在青少年生殖健康服务领域方面开展了各项工作,初步建立了多部门协作的工作机制,为以后工作的开展奠定了基础。但现有的政策环境、服务机制、服务内容、服务方式和服务能力等,对于满足当前青少年人群,尤其是流动未婚青少年的性与生殖健康服务需求还存在较大差距。

5 建议

5.1 为保障青少年性与生殖健康服务营造良好政策环境

为了实现中国政府向国际社会所做的承诺,达到千年发展目标中2015年“人人享有生殖健康服务”的具体目标,应营造良好的政策环境,这是各级政府的责任。

国家层面,建议国家政策、法规和条例中统一使用“育龄人群”作为适用的服务对象,包括15~49岁不同婚姻状态的男性和女性;其次卫生和计划生育委员会、教育部等相关部门应明确青少年尤其是未婚青少年享有性与生殖健康教育与服务的权利,并适当规定教育与服务的内容和范围,明确将15岁以上未婚流动青少年纳入流动人口服务范围。

省级层面应完善对青少年生殖健康工作的机制保障,对流动人口工作条例中有关适用对象做修改或补充,明确将15岁以上未婚流动青少年纳入流动人口服务覆盖范围;逐步将面向青少年的计划生育、生殖健康宣传教育和技术服务纳入常规工作和考核内容。

各区、县应在改善青少年性与生殖健康权利保障和服务提供的政策环境方面开展分析研究,向上级部门提出具体建议;在政府领导下建立多部门协作的工作机制,保障青少年获得与需求相适应的全面、综合服务。

5.2 为推进青少年性与生殖健康服务建立有效工作机制

明确各部门权责,构建高效、互惠的多部门协作

机制。在各部门之间贯彻合作和共赢理念,建立良性的、常态的沟通机制,实现信息和数据的共享。人、财、物方面互通有无,形成管理和服务的合力,并对工作过程进行监督评估。同时,应充分借助公共卫生服务、流动人口服务等现有工作推进青少年项目,努力探索青少年性与生殖健康服务长效化、制度化、规范化的路径。

5.3 为满足青少年性与生殖健康服务提升管理和服务能力

分析本地青少年、尤其是流动青少年的基本构成,及时了解其服务需求。针对该群体的多样性和不同需求,分层、分群、分类开展工作,制订针对不同群体的工作重点,优先考虑以往覆盖不足的群体。建立评估机制,研究现有政策和服务中存在的问题。评估机制应当注重过程,淡化结果,并至少包括以下三个部分:(1)及时了解青少年群体对现有政策和服务的评价,以增强其认可度,激发其接受服务的主动性;(2)政策制定者评估,以评价和完善现有的政策体系;(3)服务提供者的评估,对服务的种类、方式和宣传手段进行改进。加强对服务提供者的培训,提高他们向青少年提供服务的能力。注意组织和发展青少年参与项目工作,培养和扩展青年志愿者队伍;发挥现有青年志愿者的扩散效应,在流动人口的不同群体中发展和培养同伴教育者。

5.4 为推广青少年性与生殖健康服务探索、总结、推广实践经验

各地应积极探索本地青少年性与生殖健康工作,发挥已有优势,突破工作难点,创造具有本地特色的工作经验。并进行及时总结,发掘青少年工作中创新之处。同时增加与其他区、县的交流与互动,学习和介绍成功经验。适时将工作经验在市、省级介绍和推广。

参 考 文 献

- [1] 中国外交部,联合国驻华系统. 中国实施千年发展目标进展情况报告[R]. 2010.
- [2] 高尔生,楼超华. 中国青少年性和生殖健康发展轨迹[M]. // 张开宁. 中国性与生殖健康 30 年[M]. 北京: 社会科学文献出版社,2008.
- [3] 王小敏,许姜姜,吴金英,等. 外来务工青年婚前性行为状况与生殖健康需求[J]. 国际生殖健康/计划生育杂志,2010,29(6): 429-433.
- [4] 王晖. 青少年流动人口生殖健康状况[M]. 北京: 中国人口出版社,2010.
- [5] 许洁霜,钱序. 我国青少年生殖健康政策回顾和发展趋势分析[J]. 中国卫生政策研究,2013,6(2): 49-55.

[收稿日期:2013-07-22 修回日期:2013-08-27]

(编辑 赵晓娟)

· 信息动态 ·

世界卫生组织: 青少年成为艾滋病服务中被忽视的群体

2013 年 11 月 25 日,世界卫生组织发布了《艾滋病与青少年: 面向青少年艾滋病携带者的艾滋病毒检测、咨询与关爱指南》。该指南指出,目前全球约有 200 多万 10~19 岁的青少年携带艾滋病毒,但其并没有获得有效、可接受的艾滋病关爱和支持服务。

该指南建议各国加强立法,使青少年可以在不需要经其父母同意的情况下获得艾滋病毒检测服务,并提出了提高面向青少年的关爱质量和社会支

持的卫生服务方法。这一年龄组的人群参与其中,可以创造一个以青少年为中心并对同龄人产生效果的服务方式。

为帮助卫生工作者将这些建议付诸实践,世界卫生组织开发了一套在线新工具,该工具采用了与青少年艾滋病毒问题密切相关的一些实用案例,并将于 2014 年 1 月启动实施。

(来源:世界卫生组织网站)