

“青年参与”我国青少年生殖健康政策决策和实施的定性研究

许洁霜^{1*} 厉传琳² 薛曹怡³ Tim Martin⁴ 刘晓云⁴ 陈英耀¹ 钱序¹

1. 复旦大学公共卫生学院 公共卫生安全教育部重点实验室 上海 200032

2. 上海申康医院发展中心 上海 200041

3. 上海市浦东新区疾病预防控制中心 上海 200129

4. 利物浦热带医学院 英国利物浦 L35QA

【摘要】目的:分析我国青少年生殖健康政策决策和实施过程中“青年参与”的程度和方式。方法:采用非随机、目的抽样方法选择被访者,对关键知情人进行个人深入访谈。结果:中国青年网络通过卓越的人际沟通技巧以及在第5周期生殖健康/计划生育项目(简称CP5项目)的实施中展示出色的“青年领导能力和参与能力”,使“青年参与”决策和实施过程在国家层面得到较好地实现;但由于项目县政策环境的影响,虽然建立了“指导老师”的机制,仍然难以保证“青年代表”在项目县层面决策和实施的“青年参与”;共青团组织没有参与项目的决策和实施,无法使其在项目实施中发挥积极的促进作用。结论:改善青年人参与决策过程的政策环境,倡导政策受益者参与政策制定机制的建立;完善中国青年网络的组织机构,健全工作体制、管理体系和评价系统,顺畅上下级管理通道;严格项目县青年代表的选拔过程;在新的时代背景下,共青团应该结合自己的工作特点,以青少年生殖健康项目为依托,将共青团与中国青年网络的志愿者活动有机结合起来,共同促进青少年的生殖健康。

【关键词】青年参与;青少年;生殖健康;决策

中图分类号:R197 文献标识码:A doi: 10.3969/j.issn.1674-2982.2011.02.003

Qualitative study on youth participation in adolescent reproductive health policy making and implementation in China

XU Jie-shuang¹, LI Chuan-lin², XUE Cao-yi³, Tim Martin⁴, LIU Xiao-yun⁴, CHEN Ying-yao¹, QIAN Xu¹

1. School of Public Health, Fudan University, Key Laboratory of Public Health Safety, Ministry of Education, Shanghai 200032, China

2. Shanghai Shenkang Hospital Development Center, Shanghai 200041, China

3. Pudong Center for Disease Control, Shanghai 200129, China

4. Liverpool School of Tropical Medicine, Liverpool L35QA, UK

【Abstract】 Objectives: To analyze the extent and pattern of youth participation in adolescent reproductive health policy making and implementation in China. Methods: Non-random purposive sampling was used to select key respondents to conduct in-depth interview. Results: China Youth Network's outstanding communication skills and 'youth leadership and participation' capabilities displayed in implementation in CP5 ARH program made it better achieve its role of youth participating in policy making and implementation at national level. Though 'supervisor' mechanism was set up, it was difficult to ensure 'youth participation' because of policy environment at program county level. The youth league wasn't involved in policy making and implementation, which made it difficult to elaborate its active function. Conclusion: Policy environment of youth participating of policy making should be improved,

* 基金项目:欧盟第六框架资助项目(517746)

作者简介:许洁霜,女(1968年-),讲师,副主任医师,主要研究方向为青少年生殖健康。E-mail: jshxu@fudan.edu.cn

通讯作者:钱序。E-mail: xqian@fudan.edu.cn

and mechanism of policy beneficiary's participation in policy making should be set up. China Youth Network's organizational structure, working system, administration system and assessment system should be improved. Selecting process of youth representative at program county level should be strictly controlled. Under the new condition of time background, the Youth League should incorporate its volunteer activities with China Youth Network based on CP6 ARH program in order to make its work mode close to young people and integrate into the society.

【Key words】 Youth participation; Adolescent; Reproductive health; Policy making

1994年联合国在开罗召开第五届国际人口与发展大会(ICPD),会上正式确认了生殖健康的概念,以及全球生殖健康教育与服务的迫切性,尤其是对于青少年。并在ICPD《行动纲领》中指出:迫切需要强调青少年的生殖健康需要,因为他们被现有的生殖健康服务系统严重忽视。要满足青少年的生殖健康需求,提供信息是根本。信息可以帮助青少年逐渐成熟,使他们能够做出负责任的决定。要帮助青少年对性有一个正确的理解,保护他们不受非意愿妊娠、性传播疾病以及人工流产后遗症的危害,特别需要为青少年提供他们可以得到的信息和服务。^[1]由此可以明显看出国际社会对青少年生殖健康的关注程度。

全球有30亿处于或接近生育年龄的青少年。根据国家统计局公布的第五次人口普查(2000年)的结果,10~24岁青少年总人数为3.23亿,占全国总人口数的25.99%。^[2]近20年来,随着我国改革开放和经济的发展,人们与性和婚姻有关的价值观发生了深刻的变化,青少年也对婚前性行为持普遍认可的态度,婚前性行为发生的现象越来越普遍。但由于他们缺乏生殖健康知识和技能,从而面临非意愿妊娠、人工流产甚至性传播疾病的风险。

性与生殖健康是最基本的人权正逐渐被国际社会所认可,所有人都享有获得最佳健康,其中包括了性与生殖健康的权利,也包括了青少年人群享有性与生殖健康的权利,青少年生殖健康政策是确保青少年人群享有性与生殖健康权利的基本保证。传统的干预项目中,青少年是干预的目标人群,而如今逐渐转向考虑他们在项目中的能力、权力和责任。^[3]联合国人口基金(简称UNFPA)2004年世界人口状况开罗共识10周年报告《人口、生殖健康和全球战胜贫困的努力》中就提到“UNFPA的工作重点是确保国家计划包含青少年生殖健康和权利的内容,并被

转化为政策和行动,且有实质成果。……应该通过政策制订过程将年轻人的参与形成制度,必须通过这些过程加强年轻人的能力。”^[4]而青少年参与青少年生殖健康政策和项目的决策过程包括设计、实施和评估,不仅可以促进青少年的发展,而且更有助于项目目标的实现。

目前在我国国家层面尚缺乏针对青少年生殖健康的专项政策,本案例选择了由UNFPA资助、中国政府配套资金并负责实施的中国/UNFPA生殖健康/计划生育第六周期项目(简称CP6项目)中的青少年生殖健康项目在国家层面的方案制定过程和广西UNFPA CP6项目县的实施过程,分析在决策和实施全程中的“青年参与”。

1 对象与方法

1.1 对象

研究对象主要为国家和某项目县层面的决策者、公民社会组织成员、卫生管理者和国际合作伙伴。

1.2 方法

采用非随机、目的抽样方法选择被访者,通过对关键知情人进行个人深入访谈,采用滚雪球技术直至信息饱和(即研究者对下一个被访者的访谈不能为其对某一现象的理解提供更多的信息)后停止继续选择受访者。

所有的访谈资料由访谈者使用一个标准的格式转录,转录好的文件都被核对以进一步澄清资料,并证实转录的准确性(即核对访谈转录好的文件和录音的一致性)。对转录文件进行编号并分开贮存以保持匿名性,转录完成后将转录文件发给受访者核实并修改有关内容,采用NVivo 7.0软件用来对访谈资料进行分析。

2 结果与分析

1998—2002 年, UNFPA 开始在中国支持第 4 周期生殖健康/计划生育项目(简称 CP4 项目), 其中一部分为青少年生殖健康项目, 主要在上海闵行区的几所中学和北京的几所大学实施了青少年性与生殖健康同伴教育试点项目。2003—2005 年, UNFPA 在中国支持第 5 周期生殖健康/计划生育项目(简称 CP5 项目), 其中的青少年生殖健康项目在所有 30 个项目县开展生活技能同伴教育, 在 6 个项目县开展了青少年友好服务。基于对 CP5 项目的总结和回顾, 2006—2010 年, 中国/UNFPA CP6 项目在中国开展, 重点强调向青少年提供青年友好服务(其中青少年生殖健康项目继续在 30 个项目县开展了生活技能同伴教育, 青少年友好服务由 6 个县扩展到所有 30 个项目县)和青少年参与项目的决策和执行过程。某县是 CP6 青少年生殖健康项目实施的 30 个项目县之一。“联合国人口基金国家方案行动计划(简称 UNFPA CP6 国家方案)2006—2010”由中国政府商务部和 UNFPA 双方共同签署。^[5]此为综合性生殖健康/计划生育项目方案, 共包括 8 个方面的干预措施, 其中一部分为青少年生殖健康项目。

2.1 中国青年网络

中国青年网络的前身是北京高校内的青年社团组织。由于 UNFPA CP4 和 CP5 项目在中国的开展, 2000 年前后, Mario Stope International(简称 MSI)和中国计划生育协会组织了北京十多所高校学生在大学推广同伴教育。在国际和国内背景的影响下, 2004 年 6 月由青年人和中国计划生育协会发起成立了全国性的青年组织——中国青年网络。它的组织结构分为两层: 核心小组和地方青年代表。核心小组成员来自北京不同高校的青年领导者、学生干部或社会活动领袖, 地方青年代表共 30 人分别来自 UNFPA 的 30 个试点项目县。它得到 UNFPA 和中国计划生育协会的长期支持, 本着“由青年人组织, 服务于青年人”的原则, 以高校为核心, 倡导青少年在性与生殖健康方面的权利, 强调青年参与, 并致力于青少年性与生殖健康教育与服务以及预防艾滋病的工作, 实现青少年项目从设计、实施到评估全过程的参与。

2.2 UNFPA CP6 青少年生殖健康项目青年参与的背景

一位被访者回忆:“青少年的问题是一个全球的问题, 中国和全世界在这个问题上关注的焦点是一致的, ……青少年是 UNFPA 的一个工作重点, 尤其在 2004—2005 年, 因为全球关注, 所以我们做这样一个事情[在 CP5 结束后继续支持 CP6 青少年生殖健康项目]……全球来说, UNFPA 有一个[关于青少年]的框架, 我知道有 4 项, 一项是倡导、另外一个青少年[友好]服务、生活技能培训和青年参与。”(国际合作伙伴)

1994 年, 联合国 ICPD 会议对青少年在生殖健康方面的诸多需求给予了前所未有的关注, 并将此作为需要优先考虑的人权问题和青少年的实际需求。2003 年, UNFPA 开始在全球倡导青年参与生殖健康项目和决策过程。^[6-7]在全球化和国际共识的影响下, 中国的青少年生殖健康项目也进行了一些“青年参与”元素的尝试和探索。

UNFPA 是发展中国家人口与生殖健康方案的最大多边支持者, 也是实施国际人发大会建议的联合国牵头机构。UNFPA 作为国际型援助机构, 在全球倡导加强对青少年生殖健康方面的教育和服务。UNFPA 投资于各种方案, 以满足青年人关于保健、教育、经济机会和生活技能的需要; 努力确保青少年获得准确的信息、以及全面而担负得起的服务, 以防止意外怀孕和性传播疾病(包括艾滋病), 并设法让青年人积极参加影响到他们的各种方案。^[7]在第 5 周期项目的青少年生殖健康相关内容实施的终期评估报告中指出了项目成功的经验和存在的不足: 建立了青年网络, 增强了青少年的领导和参与能力, 但参与决策过程有待加强。^[8]因此 CP6 青少年生殖健康项目把青少年作为合作伙伴, 一位被访者提到“我们希望在地方上听到青少年的声音, 更加加强青年网络”(国际合作伙伴), 这与联合国的改革定位以及 UNFPA 在青少年领域的工作是一致的。

2.3 中国青年网络参与决策过程的方法

CP5 项目后期, UNFPA 先邀请卫生部和国家人口计生委和他们的专家组讨论了 CP6 项目的框架。2005 年 11 月, UNFPA 在北京组织召开国家级国别

方案咨询会邀请曾经参与 CP5 青少年生殖健康项目的执行单位包括卫生部和国家人口计生委的专家组、MSI、卫生部和国家人口计生委的官员、中国计生协以及中国青年网络核心小组的成员来一起商讨主要策略是什么,具体会有什么样的活动。由于在咨询会之前 UNFPA 只有一个框架性建议,具体活动都由不同参与方设计和提出。

一位被访者回忆:“‘青年网络’核心小组代表和中国计生协在讨论会上提交青少年参与项目决策和执行过程的活动方案。青年参与到底纳不纳入 CP6 的方案取决于我们游说的能力高不高。因为当时他们说‘青少年这块是在考虑的问题,你们[青年网络]必须拿出战略和方案。’”(公民社会组织成员)

除了咨询会正式的会议讨论,在休息间隙以及就餐时间,青年网络充分利用在平时工作中已经建立起来的工作关系和私人感情,与国家人口与计划生育委员会的部分专家组成员和中国计划生育协会的项目官员进行有效的沟通,再通过他们这个桥梁试图影响国家人口计生委和卫生部。其主要目的是使“青年参与”的项目方案能够被卫生部和国家人口计生委所接受。

另一位被访者回忆:“UNFPA 的管理人员是支持青年参与青少年生殖健康项目的。在北京国别方案咨询会上,他们帮助我们设计[青年参与项目]方案并说服卫生部和国家人口计生委接受我们的方案……青年网络要做什么肯定是我们拿的[方案],最后的方案和我们交上去的方案肯定是一样的。”(公民社会组织成员)

其实并不仅仅在此次会议上,此次会议之前,青年网络核心小组的成员曾经担任两届(2003—2005, 2006—2008)国际计划生育联合会(IPPF)的青年理事,因为工作的关系经常有机会与国家人口计生委高级官员一起参加 IPPF 的会议,通过这些出差参会的机会,向他们介绍中国青年人自己的组织——“青年网络”、青少年生殖健康项目中所做的事情以及青年参与的重要性。

因此,青年网络通过与政策制定相关人员的人际交流,达到了间接和直接影响决策过程的目的。UNFPA CP6 项目国别方案中“2010 年,80% 项目县

的政策考虑青年群体提出的建议”被作为规划和跟踪工具的指标。^[5]由此我们可以看出,中国青年网络关于青年参与的活动方案被所有参与方所接受。

2.4 中国青年网络在项目实施中的作用

CP6 项目青少年生殖健康项目在全国的开展分别由计生系统、卫生系统和青年网络参与,青年网络主要侧重于青年参与决策过程。中国青年网络沟通的目的不仅为了影响政策的制定,还希望获得经费的支持以及参与政策的实施。

一位被访者回忆:“他们的经费是这样组成的,人口基金将钱下拨到人口计生委和卫生部,然后人口计生委出 70%,卫生部出 30%,只有说服了他们才能拿到这些钱。当时我们也面临了一个很大的挑战。”(卫生管理者)

另一位被访者提到:“06 年 4 月在[CP6 项目]人口计生委的启动会上,UNFPA 帮我们青年网络争取了 2 个小时的时间在启动会上表现一下青年人的能力。我们表演了一个节目叫‘成年人为什么要和青年人合作?’。在那之前我们就找过人口计生委主任,请她在结束之后给我们总结一下。主任做了一个总结,非常精彩,所以那整个节目就非常好。我觉得那次我们对人口计生委的影响最大[计生委把我们的表现介绍给卫生部],以至于卫生部后来把我们叫去给他们的启动会做了一个差不多的节目……后来人口计生委慢慢地也会找我们做事[邀请青年网络参加项目活动],那次以后改变了很多。”(公民社会组织成员)

UNFPA 的多方协调努力使中国青年网络参与了“青年参与”项目方案的决策过程。由于 UNFPA 的支持以及中国青年网络的沟通技巧,他们的能力越来越被卫生部和国家人口计生委所接受,他们在实施过程中所发挥的作用也在逐渐增强。一位国家层面的决策者回忆:“现在我们有活动,都有他们的参与。‘你们[青年网络]来说青少年到底需要什么?’我们在去年开高层倡导会的时候的政策倡议是先让青年网络他们先做的。”(政策制定者)

卫生部和国家人口计生委的实施方案下发到各项目县后,各项目县(包括我们研究的某县,是某省唯一参与 CP5 和 CP6 的项目县)按照国家实施方案

的要求成立多部门参与的项目领导小组,在其领导下出台某县实施方案并开展相关活动。根据国家人口计生委“中国/UNFPA 第六周期生殖健康/计划生育项目 2006 年活动概要”的要求^[9]:青年代表将在中国青年网络核心小组的帮助下参与到当地项目领导小组的决策过程中,并发展当地的青年网络,开展同伴教育。CP6 项目某项目县的前任地方青年代表是县团委学校部的部长,自 2004 年开始担任青年代表直到 2007 年 3 月由于妊娠分娩而换届。后任青年代表是一名中学的英语教师,2007 年 8 月在全县的中小学英语老师里选拔产生的。同时项目的实施方案要求在“所有的项目县必须由一名项目领导小组的成员成为青年代表的指导老师”,“指导老师”的职责主要是协助青年代表参与项目县当地的决策过程。某县根据项目要求在项目领导小组设立了指导老师,是某县妇幼保健院的副院长。

一位国家层面决策者回忆:“我觉得[指导老师]是一个挺好的方式,因为这样他们就会和决策者的沟通多一点,可能决策者也能够比较容易接受他们的想法。”(政策制定者)

另一位国家层面决策者提到:“我们在项目县要求项目县领导小组都是县里面的成员,而且必须有一个青少年代表,这个也是一个变化,他们来参与你这个项目制定一些方案的一些决策的过程。”(政策制定者)

3 讨论

3.1 “青年参与”决策过程在国家层面得到较好地实现

中国/UNFPA 生殖健康/计划生育 CP6 项目方案是一个由 UNFPA 发起的国际援助项目的实施方案,青少年生殖健康是其中的一个子项目。此文并非国家正式法律法规,因此过程相对非正式、缺少多级控制,而且有更多的参与方。

“青年参与”决策过程完全符合援助方 UNFPA 近年在青少年生殖健康项目领域的倡导重点。UNFPA 的支持、中国青年网络核心小组的人际沟通技巧以及他们参与了 CP5 项目的后期实施并在“青年领导能力和参与能力”方面获得 UNFPA 肯定,因此在

CP6 国家方案的制定过程中,UNFPA、中国计划生育协会及国家人口计生委专家组的积极争取使他们能在谈判桌上获得一席之地,把青年人的想法和呼声反映给成年人,使“青年参与”决策过程在国家层面得到了较好地实现。

3.2 指导老师机制虽好,但无法保证项目县层面的“青年参与”

青年代表是中国青年网络在项目县的分支网络。将青年代表纳入某县项目领导小组确立了他/她的领导地位,使青年代表有机会倡导、影响决策者,从而使项目领导小组更好的协调各部门共同推进青少年生殖健康项目的顺利实施。在项目领导小组设立指导老师为青年代表提供支持和帮助,使青年代表有可能在指导老师的帮助下参与决策过程,但是一位被访者认为:“我觉得他[指导老师]就是给我们技术上的指导,可以指导指导我们怎么样开展活动。他[指导老师]虽然是领导小组的,我觉得他对这个项目的影 响并不是很大,可能就只是影响他[工作范围]这一块……从一个政策的制定,到真正的实施,应该还有一个过程,也不是那么容易的,而且还有很多现实的问题。我们[我和指导老师]有的仅仅只限于沟通、交流,但是真正反映到政策的制定、方案的修改还是得不到采纳……我们这个具体去做事情的人,没有这个决策权。”(公民社会组织成员)另一位被访者回忆“中国政策制定的体制不太允许这样的青年参与,但是我们还是想促进这样的青年参与。”(国际合作伙伴)

中国青年网络主要的资金主要来源于国际机构,其运作机制和发展能力薄弱都限制了政府对其独特地位与作用的认可,另一位被访者认为:“[青年代表]这么一个非政府角色,他没有一定的影响力,没有一定的组织,没有一定的规模,那不太可能[参与决策]。”(卫生管理者)同时由于中国青年网络核心小组人员的缺乏和志愿者工作体制不健全导致管理体系相对松散,对下级青年代表没有很好的监督机制。再加之当地政策环境的影响,地方青年代表的人员不稳定、规模小、社会影响力弱;指导老师本身在项目领导小组的权职功能有限;指导老师与青年代表的沟通不利;使之难以获得资金和技术支持,

导致某县的青年代表工作停留在不成体系的初级阶段^[10],仅局限于结合自己的本职工作开展的一些面向流动人口的宣传活动,很难参与当地的决策过程。

3.3 缺乏共青团的组织参与,无法在项目的决策和实施中发挥积极的促进作用

共青团组织是青年人自己的组织,他本应该在团结、组织广大校内青少年接受素质教育,提高科学文化素质,树立正确的世界观、人生观和价值观,保护身心健康以及在关心校外青少年的生存与发展状况,切实服务于他们的生产、生活和发展需求等方面发挥积极的推进作用。1993年底,共青团中央还在全国发起了“中国青年志愿者行动”,在各地都成立了青年志愿者协会,这项活动本可以与中国青年网络的志愿者活动互相结合、互为促进。但是1979年以来,UNFPA在中国开展的一系列项目一直是以生殖健康/计划生育作为重点内容。在国家层面,共青团组织从来没有作为合作伙伴参与项目的决策和实施,因此他们在青年人中应该发挥的影响和作用都没有得到很好的体现。

4 政策建议

(1)青年人有能力也有实力参与我国青少年生殖健康政策的决策和实施过程,只是他们需要更多的支持,建议改善青年人参与决策过程的政策环境,倡导政策受益者参与政策制定机制的建立。

(2)完善中国青年网络的组织机构,健全工作体制、管理体系和评价系统,顺畅上下级管理通道。在省级项目管理机构中建立位于中国青年网络核心小组与项目县之间的中层管理机构,并吸纳此层面的共青团组织参与项目的实施管理。

(3)在青年代表的选拔过程中要进行严格全面、系统的考察,把工作能力强、积极热情、真心实意热爱志愿者工作、乐于奉献的青年人推荐、选拔出来。

(4)社会的开放性和多元化发展带来了青少年思想观念和行为方式的多样化与个性化,共青团组织单纯依靠传统方式已经很难适应形势发展的要求和青少年群体的变化。在新的时代背景下,共青团应该结合自身工作特点,将共青团与中国青年网络的志愿者活动有机结合起来,以青少年生殖健康项

目为依托,共同促进青少年的生殖健康。

我们政策过程研究的实施阶段只局限于一个项目县。虽然项目县之间可能存在一些共性的问题,但由于项目县在实施过程中发展的不平衡,我们有关实施阶段的研究仅反映此项目县的实际情况,不能代表整个项目的实施情况。

致谢

感谢 HEPVIC 项目组所有研究成员与合作伙伴对本研究的贡献,以及研究现场的组织者和被访者的大力支持与配合。

参 考 文 献

- [1] United Nations. Program of Action-adopted at the International Conference on Population and Development Cairo [R]. 1994.
- [2] 中华人民共和国国家统计局. 全国分年龄、性别的人口 [EB/OL]. [2009-10-12]. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/renkoupuha/2000puha/html/t0301.htm>.
- [3] United Nations Children's Fund. The State of the World's Children 2003 [R]. New York, 2002.
- [4] UNFPA. 2004年世界人口状况,开罗共识10周年:人口、生殖健康和全球战胜贫困的努力 [R]. 2004.
- [5] UNFPA, 中国政府商务部. UNFPA 第六周期国家方案行动计划 [Z]. 2006.
- [6] United Nations Population Fund. "Making 1 Billion Count: Investing in Adolescents' Health and Rights." State of the World Population 2003 [R]. New York, 2003.
- [7] 联合国开发计划署和联合国人口基金执行. 2003年年度会议,联合国人口基金方案要点和合作关系 [R]. 2003.
- [8] Xiao-Yu Hu, Jie-Shuang Xu, Shu-Yuan Cen. Evaluation Report, Adolescent Reproductive Health Component of the Project CPR/03/P01 "Reproductive Health/Family Planning" [R]. 2005.
- [9] 国家人口与计划生育委员会,中国计划生育协会. 中国/联合国人口基金第六周期生殖健康/计划生育项目2006年活动概要 [R]. 2006.
- [10] 2007年中国青年网络年会报告 [R/OL]. [2009-10-12]. <http://www.chinayouthnet.org/resources/reports/200804037/>.

[收稿日期:2010-10-13 修回日期:2011-01-12]

(编辑 刘 博)