

# 江苏省计生药具免费发放方式调查研究

李广琴<sup>1</sup>, 黄宝凤<sup>2</sup>, 倪平浩<sup>1</sup>, 李荣生<sup>1</sup>, 张建伟<sup>1</sup>

(1. 江苏省计划生育药具管理站, 江苏 南京 210009; 2. 南京人口管理干部学院, 江苏 南京 210042)

**摘要:** 本文通过对江苏省2007年计生药具免费发放进行的全面调查, 分析了江苏省及各市计生药具免费发放方式的种类、服务人群、药具发放量和发放网点分布等, 讨论了一卡通、开放式、IC智能卡发放、IC卡四种创新发放方式及优缺点, 并结合具体的实施情况讨论了其实施条件。

**关键词:** 计生药具; 发放模式

中图分类号: R169.41 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2009)06-0031-05

计生药具的免费发放是有效开展人口和计划生育工作的重要物质保障, 30多年来为有效控制人口增长, 稳定低生育水平发挥了重要的作用。随着改革开放的深入、社会的发展、人们物质文化生活水平的不断提高, 广大育龄群众对免费计生药具的品种、质量和服务的需求也不断提高<sup>[1]</sup>。现有的免费发放模式是否满足新形势下育龄群众的用药需求, 直接关系到计划生育基本国策的贯彻落实, 关系到广大群众的合法权益能否得到保障。所以在当前形势下, 如何以科学发展观为指导, 以满足育龄群众的需求为出发点和落脚点, 创新计生药具发放方式, 不断深化人口计划生育药具工作改革, 以提高育龄群众对计划生育药具服务的满意率是一个值得研究的课题。当前对计划生育药具的发放方式和过程已经有一些理论上的研究, 新余市计生委和黄宝凤等人提出了科技药具联手, 计划生育药具社会营销的新方式<sup>[2~3]</sup>; 探讨了新时期计生药具管理的指标体系, 并提出了改进发放方法的举措<sup>[4]</sup>。江苏省作为沿海发达省份, 计划生育工作一直走在全国的前列, 近年来江苏省各地在坚持以传统上门服务方式为主的基础上, 对计生药具免费发放的其他方式也进行了许多实践性探索, 并取得了良好的效果。为此我们对江苏省2007年药具的各种发放方式的现状进行了全面调查, 分析了各市计生药具免费发放方式、服务人群、药具发放量、发放网点的分布等基本情况, 研究了一卡通、开放式、IC智能卡发放、IC卡4种发放方式的优缺点, 并结合具体实施情况讨论了其有效实施条件。这对进一步改进和完善计生药具发放方式, 畅通渠道, 提高广大群众对计生药具发放的易得性和满意度都有很大的意义。

## 一、调查方法和分析方法

本次调查采用了由各镇(街道)计生服务站上报2007年所采用的计生药具发放方式、药具发放量及其他相关信息, 江苏省121县(区)计生药具站将所辖的镇(街道)上报的信息汇总并

收稿日期: 2009-03-24

作者简介: 李广琴(1956-), 女, 安徽滁州人, 江苏省计划生育药具管理站副站长, 研究方向: 计划生育药具发放与质量管理。

录入计算机后上报各市计生药具站，然后由 13 个市计生药具站对各县（区）上报的信息与市站计生药具发放信息进行汇总后报省计生药具站进行全面的汇总统计分析。所有调查数据利用 SPSS 12.0 统计分析软件进行了处理。

二、江苏省计生药具免费发放模式的现状

1. 计生药具免费发放情况

表 1 显示了当前江苏省计生药具免费发放方式、服务对象、药具发放量及服务网点分布情况。江苏省计生药具免费发放有 5 种方式，除了传统的上门服务方式外，还创新出一卡通、IC 卡、IC 智能卡和开放式发放方式。5 种发放方式服务的总人数为 183.1 万人，约占江苏省育龄妇女总数的 9%；其中常住人口 161.5 万人，占服务总人数的 88.2%；流动人口 21.6 万人，占 11.8%。在计生药具免费发放过程中，对流动人口的服务标准与常住人口基本一样，维护了流动人口的合法权益。在 5 种服务方式中，除 IC 智能卡因只是扬州市的试点项目，暂时还没有对流动人口提供服务外，其他 4 种方式都已用于流动人口中，其中传统上门发放的比例最高，为 11.3%，一卡通和 IC 卡方式比例都较低，以后要进一步的加以拓展。

表 1 江苏省计生药具免费发放方式、服务人数、药具发放量及网点分布情况

| 发放方式             | 服务的常住人口数 | 服务的流动人口数 | 口服药量（板） | 外用药（盒、板） | 避孕套（只）   | 计生服务网点 | 社会服务网点 |
|------------------|----------|----------|---------|----------|----------|--------|--------|
| 一卡通              | 286534   | 15018    | 404574  | 112414   | 15161932 | 4028   | 561    |
| IC 卡             | 4435     | 129      | 450     | 324      | 304560   | 81     | 8      |
| IC 智能卡           | 7086     | 0        | 220     | 102      | 52410    | 0      | 29     |
| 上门服务             | 1279084  | 162610   | 2040955 | 565831   | 64760814 | —      | —      |
| 开放式 <sup>①</sup> | 37848    | 37848    | 114228  | 47204    | 6145814  | 4484   | 1617   |
| 合计               | 1614987  | 215605   | 2560427 | 725875   | 86425530 | —      | —      |

注：①开放式发放人数按照药具的发放量推算得到，并近似认为流动人口和常住人口各占一半。根据国家药具中心的指导意见，结合流动人口使用情况，核定避孕套平均用量为 100 只/年/人，外用药为 10 盒（本）/年/人，口服药为 12 板/年/人。

当前江苏省免费发放的计生药具主要有口服避孕药、外用药和避孕套 3 种。按避孕套平均用量为 100 只/年/人，外用药为 10 盒（本）/年/人，口服药为 12 板/年/人的用量计算，目前这 3 种药具（避孕套、口服避孕药、外用避孕药）发放的比例分别为 75.1%、18.6%、6.3%，发放数量最高的依然是避孕套，其次是口服避孕药，最少为外用避孕药。IC 卡和 IC 智能卡中发放避孕套的比例都在 95%以上，上门发放避孕套的比例较少，也达到了 74.1%。

在这 5 种发放方式中，除了传统的上门发放完全由计生部门完成外，其他方式都有社会力量参与，这与国家要求动员全社会力量支持计划生育工作的要求是一致的。扬州试点的 IC 智能卡发放网点全部由社会机构来承担，其他发放方式也都有社会机构参与，开放式发放方式的社会参与率为 26.5%，即便社会机构参与度最少的 IC 卡方式，其社会机构参与率也达到了 9%。

2. 城市计生药具免费发放情况

从表 2 可知，目前江苏省 13 个市都对计生药具免费发放方式进行了创新，每个市都至少有两种发放方式，扬州市尝试了以上 5 种发放方式，常州市除了只有 0.2%的比例采用了开放式发放之外，几乎没有任何其他的新方式，传统的上门发放率高达 99.8%。从整体来看，传统的上门发放方式依然是我省计生药具免费发放的主要方式，其比例达到 78.8%。其次是一卡通式和开放式，在江苏省的普及率分别达到了 16.5%和 4.1%。由于 IC 卡只有扬州市和徐州市进行了小规模试点，因此其比例较小，分别只有 0.4%和 5.7%。

除南通市全面推行一卡通外，其他各市仍以上门发放为主。从各市的具体情况来看，江苏省只有淮安市、连云港市、泰州市的上门发放率低于江苏省平均水平，其他各市的比例都在 80%以上，部分市的比例高达 97%以上，如常州市为 99.8%、镇江市为 97.4%。城市以社区街道、

机关、企业为依托，农村以计划生育服务网络为依托，由计划生育专、兼职人员根据需求送药具上门。上门服务除传统的送到育龄群众家中，为解决上门打扰，家中无人等问题，一些地方定做了邮箱式多格药具发放箱，安放在小区或楼道门口，有些地区与邮政协调直接送到家门口邮箱，方便群众下班拿取。上门服务依然是江苏省，特别是农村地区药具发放的主渠道，因为江苏省农村使用药具人数比例大，使用药具人群相对固定，便于上门服务，农村计生网络健全，便于发放，咨询、随访方便。

表 2 江苏省 2007 年计生药具发放方式调查表各市情况汇总

| 地区  | 一卡通    |        | IC 卡 |        | IC 智能卡 |        | 上门服务    |        | 开放式   |        | 各市服务人数总和 |
|-----|--------|--------|------|--------|--------|--------|---------|--------|-------|--------|----------|
|     | 人数     | 比例 (%) | 人数   | 比例 (%) | 人数     | 比例 (%) | 人数      | 比例 (%) | 人数    | 比例 (%) |          |
| 全省  | 301552 | 16.5   | 4564 | 0.3    | 7086   | 0.4    | 1441694 | 78.8   | 75696 | 4.1    | 1830592  |
| 南京  | 2309   | 1.4    | —    | —      | —      | —      | 153478  | 90.4   | 14037 | 8.3    | 169824   |
| 无锡  | 27046  | 14.1   | —    | —      | —      | —      | 165058  | 85.9   | —     | —      | 192104   |
| 徐州  | 2311   | 3.4    | 3908 | 5.7    | —      | —      | 56946   | 83.0   | 5412  | 7.9    | 68577    |
| 常州  | —      | —      | —    | —      | —      | —      | 86638   | 99.8   | 200   | 0.2    | 86838    |
| 苏州  | 7968   | 1.8    | —    | —      | —      | —      | 428395  | 94.1   | 18891 | 4.2    | 455454   |
| 南通  | 209763 | 95.9   | —    | —      | —      | —      | —       | —      | 9042  | 4.1    | 218805   |
| 连云港 | 7832   | 27.0   | —    | —      | —      | —      | 20512   | 70.6   | 720   | 2.5    | 29064    |
| 淮安  | 18191  | 38.9   | —    | —      | —      | —      | 28538   | 61.1   | —     | —      | 46729    |
| 盐城  | 7360   | 4.7    | —    | —      | —      | —      | 143163  | 91.5   | 5936  | 3.8    | 156459   |
| 扬州  | 2230   | 1.4    | 656  | 0.4    | 7086   | 4.4    | 147479  | 90.6   | 5336  | 3.3    | 162787   |
| 镇江  | —      | —      | —    | —      | —      | —      | 74229   | 97.4   | 1971  | 2.6    | 76200    |
| 泰州  | 12477  | 11.3   | —    | —      | —      | —      | 84798   | 77.0   | 12869 | 11.7   | 110144   |
| 宿迁  | 4065   | 7.1    | —    | —      | —      | —      | 52260   | 90.7   | 1282  | 2.2    | 57607    |

当前江苏省普及率居第二位的是一卡通发放方式，其普及率为 16.5%。在江苏省 13 个市中，除常州市和镇江市没有采用这一方式外，其他所有市都或多或少采用了这一发放方式，其中南通市采用这一方式的比例最高，达到了 95.9%；其次是淮安市和连云港市，其普及比例分别达到了 38.9%和 27.0%；使用率较低的城市是南京、苏州和扬州等城市，其比例都在 2%以下。居第三位的是开放式，其普及率为 4.1%。在江苏省 13 个市中，除无锡市和淮安市没有采用这一方式外，其他各市都采用了这一发放方式，其中泰州市采用这一方式的比例最高，达到了 11.7%；其次是南京市和徐州市，其普及分别达到了 8.3%和 7.9%；使用率较低的是常州市，所占比例仅为 0.2%。

三、新的计生药具发放方式的分析

为了适应新形势下育龄群众对计生药具发放的要求，江苏省各地不断创新和探索计生药具发放的新方式。

1. 一卡通模式

一卡通发放模式是凭乡镇、街道等各级计生部门发放的育龄妇女药具需求服务卡、服务证等，在固定发放网点，根据需要自己领取药具的方式，有时也称凭证式发放方式。江苏省大部分地区的一卡通发放模式主要在城区采用。城市发放网点相对集中、布局合理、领取方便，避免了上门服务与上班时间的冲突，减轻了发放人员的劳动量，群众的易得性和满意度明显提高。江苏省在计生网络、社区街道、医疗卫生、超市卖场等处设有凭证式发放网点 4589 个，其中计生网点 4028 个，社会网点 561 个，总服务人数为 30.16 万人，占使用药具总人数的 16.5%，平均每个网点服务约 66 人。

凭证式发放有两种形式。一种是采用“即时贴”形式，如扬州、无锡等地，每张卡附 2 年发放量的贴膜，一年 4 张，1 张贴膜发放 3 个月用量。凭贴膜领取可有效控制终端网点药具发放的

数量，减少浪费。另一种是采用“服务证”形式，凭服务证去终端网点领取药具，并在服务证上进行相应的登记。如南通、徐州、淮安等地就是采用的这种形式。南通还将服务证的功能扩展到商业网络，形成了计生、社会网络同时发放的双网供应方式。服务证除可用来凭证发放计生药具外，江苏各地还在服务证上印上常用的避孕方法、各种计生药具知识、使用常识等内容，起到对避孕知识进行宣传和普及的作用。

一卡通方式发放具有投入成本低，领取方便，自我服务，发放量可控制的特点，具有一定的可推广性。跟传统的上门服务模式相比节约了人力资源，与 IC 卡和 IC 智能卡发放方式相比投入经费少，操作简单、实施方便。在具体实施过程中，一卡通方式发放点的合理布局尤为重要，方便、快捷是合理设置网点的基本条件。

## 2. 开放式

开放式发放方式是计生部门将药具免费发放箱（包、袋）安置在街道社区、机关、企业大院、物业小区等地，用药群众无需任何手续，根据需求自行拿取的方式。这些药具发放箱（包、袋）由街道社区等专、兼职人员进行管理，它极大地方便了流动人口、临时用药人群、私密性要求较高群众的用药需求。调查显示江苏省设置各种免费药具开放式发放网点 6101 个，约有 75696 人在开放式发放方式中获得计生药具，占使用药具人数的 4.14%（按每个人一年药具使用量推算），平均每个网点发放了 12 个人一年的使用药具量。

开放式发放方式在减少发放人力、方便群众，特别是流动人口、临时用药等方面确实具有较大的优势；但不足之处也是明显的，如对领取对象缺乏有效的区分与管理，无法随访，管理不善易造成浪费。因此开放式发放点的选择和管理尤为重要。目前江苏省开放式发放方式主要在大型企业、机关事业单位等人员素质相对较高的场所采用，这对方便流动人口、临时用药人群、私密性要求较高人群的用药需求的同时，也对可能造成的浪费进行了有效的控制。

## 3. IC 智能卡

IC 智能卡发放方式是借助医药连锁药店网络平台具有的微机联网管理和人员优势，将免费计生药具发放网点纳入其中，育龄群众凭计划生育药具部门发给的 IC 卡（卡上设置模拟金额）到药店刷卡领取药具的一种发放方式。

扬州市人口和计划生育委员会不断尝试创新药具发放的新方式，首创了 IC 智能卡发放方式，与其他方式相比 IC 智能卡发放具有下列优势。一是发放药具品种全、网点多，领取方便。二是随访咨询效果好。充分利用了药店专业药师的资源，群众可以得到专业药师的咨询、指导和随访服务。三是实时监控、管理科学，实现了服用药具对象和发放数量的动态管理。通过连锁药店网络平台电脑可清楚知道群众领取的药具品种、数量以及领取的时间、是否错领或漏领等相关信息，还可直接查看各个网点的发放情况，如领药人数、发放点药具库存等，四是终端控制，减少浪费。当然该模式的投入较大。如扬州在全市共设有 29 个发放网点，发放 IC 智能卡 7086 张（占全市使用药具人数的 4.4%），前期投入达到了 20 多万元，在运营过程中软件维护、升级等费用每年也需要约 1 万元。根据这次调查发现，目前扬州 IC 智能卡发放方式的优势尚未完全凸显，群众领取的药具没有达到预期数量，有效利用率今后还有待进一步提高。

IC 智能卡发放方式的经费投入大，对管理人员要求高，适合经济基础较好，连锁药店网络较健全的城市推广使用。

## 4. IC 卡

IC 卡发放方式就是将计生药具 IC 卡自助发放机安放在社区、街道、大型企业等地，育龄群众凭计划生育药具部门发给的 IC 卡（卡上设置模拟金额）在机器上自助领取药具的方法。其优点是便于育龄群众自由领取，避免群众上下班时间上的冲突；另外 IC 卡领取信息可在机器上及时采集，便于管理。不足是投入成本大、机器性能不稳定，推广受到一定限制。

目前 IC 卡方式仅在扬州、徐州两地使用，共有发放网点 89 个，领取药具人数为 4564 人，占两市使用药具人数的 1.97%，调查发现药具发放效率不高。扬州市计生委于 2003 年投入资金 63800 元，购买 11 台 IC 卡自助发放机，在全国率先启动了 IC 卡自助发放方式。徐州市计生委于 2006 年投入 30 万元购置了 90 台 IC 卡自助发放机，放置在社区、厂矿等地。

IC 卡发放方式的经费投入大，对机器的技术要求较高，建议慎重选择机器，配备专职检修、管理人员，妥善安放挂放地点。

四、结论

改革开放以来，随着我国社会经济转型，人口的迁移和流动逐年递增，群众的药具需求呈现多元化格局，计划生育药具发放必须与之相适应，以满足群众多渠道、多元化、全天候的药具需求。江苏省广大药具工作者积极探索，不断创新，探索出不少操作简单方便、群众满意的计生药具免费发放的新方法。通过调查分析发现，目前江苏省依然以传统的上门服务为主，一卡通与开放式两种新方式越来越被广大群众接受，普及率逐步提高，IC 智能卡和 IC 卡两种方式的优势还没有充分发挥出来，还有待于今后继续进行实践与探索。

参考文献：

[ 1 ] 施秋云. 论计生药具管理的策略 [ J ] . 中外健康文摘, 2007, ( 7 ): 133—136.  
[ 2 ] 新余市人口计生委. 新余市深化人口计划生育药具工作改革的实践 [ J ] . 人口与经济, 2007, ( 3 ): 23—26  
[ 3 ] 黄宝凤, 薛晓华, 茅中飞. 开展计生药具社会营销的必要性分析 [ J ] . 南京人口管理干部学院学报, 2002, ( 2 ).  
[ 4 ] 陈坤木. 关于新时期计生药具管理指标体系的探讨 [ J ] . 西北人口, 2002, ( 1 ): 30—31.

[ 责任编辑 王树新]

(上接第 30 页)

高队伍的素质能力，提高技能水平。第一，要明确各级岗位（村、乡镇、县区、市）的工作职责，提出工作要求，设计各级岗位的培训目标与内容。第二，对基层队伍进行分级分类、因材施教、特色培训。行政管理队伍要侧重通过培训提高公务员的驾驭全局能力、科学民主决策能力、综合协调能力、依法行政能力、优质服务能力、抓基层工作的能力。技术服务队伍的重点是通过对人口理论、医学技术及计划生育相关学科知识的学习，能够熟练掌握技术服务的技能，重点是提高优质服务水平和能力。群众工作队伍的重点是通过扎实的培训，能够加强其群众工作能力，发挥社团组织的作用，提高帮助群众解决实际困难的能力。第三，重视培训质量，实行目标管理，提高培训的实效性。根据不同培训对象、形式，把按规定参加培训和培训考试、考核结果，作为公务员、专业技术人员考核、任职、定级、晋升职务的重要依据之一。

3. 引入竞争和绩效评估机制，激发工作的积极性和创造性

积极引入竞争和绩效考核机制，并建立与之相应的分配激励机制，这是人口计生系统管理体制改革的的基础性和关键性的工作。要坚持按需设岗、平等竞争、择优聘任、严格考核的原则。强化管理岗位，淡化身份管理，坚持因事设岗，因岗择人。尝试用科学管理，绩效考核要与收入、晋升挂钩，化解“一票否决”的压力。完善计生工作者管理的激励机制，激发工作的积极性和创造性。

4. 以“生殖健康咨询师”新职业为突破口，推进队伍职业化建设和能力建设

以“生殖健康咨询师”新职业为突破口，按照各类人员的职业化标准进行职业教育、岗位培训和继续教育，继续深入开展“争做新时期最可爱的人”活动，全面推进能力建设。把握人口和计划生育系统干部成长特点和发展规律，探索干部职业化发展道路，积极推进职业化建设和能力建设。

(调研组成员：金小桃，陶竞，肖子华，朱尧耿，王丽萍，周丽苹 执笔人：周丽苹)

[ 责任编辑 王树新]