

关于计划生育服务市场建设的几点思考

陈卫国

(江苏省大丰市大中地区计生办, 江苏大丰 224100)

摘要: 计划生育服务市场建设, 是21世纪初计划生育工作实现“两个转变”的关键措施。各地计划生育服务站(所)靠行政干预虽然挤进了市场, 但在激烈的市场竞争中, 计划生育管理部门能否管理和发展好这块市场, 是一个深层次研究的课题。本文根据市场经济发展规律, 对计划生育服务市场化发展目标及建设途径进行了探讨。

关键词: 计划生育; 服务市场; 建设

中图分类号: C923 **文献标识码:** B **文章编号:** 1000-4149(2001)04-0023-04

计划生育服务为什么要走向市场, 计划生育服务市场的内涵是什么, 如何从实际出发建设好计划生育服务市场……弄清这些问题, 对于加快发展计划生育服务事业, 促进计划生育工作的持续、稳定、健康发展具有十分重要的意义。

一、计划生育服务市场化势在必行

目前市场经济迅猛发展, 社会不断进步, 计划生育工作整体水平不断提高, 广大育龄群众对生殖保健等方面的服务需求日益增长, 因此开拓计划生育服务市场, 是在新形势下抓紧抓好计划生育工作的一项关键措施, 是适应新形势、新情况、新特点、新要求的根本途径, 其重要性、必要性、迫切性并存。

1. 计划生育服务市场化是一项推进计划生育服务工作的新举措。从近些年的实践看, 生殖保健引入计划生育工作领域, 确实对计划生育工作起到了促进作用, 对提高计划生育工作水平, 满足群众在计划生育中对生殖健康方面的需求起到了重大作用。其表现为: (1)使计划生育工作由单一服务走向综合服务。过去计划生育服务机构只负责节制生

育、避孕节育, 现在增加了生殖保健服务内容, 把计划生育技术服务与生殖保健服务同时提供给群众, 让群众在接受计划生育技术服务的同时享受生殖保健服务, 在享受生殖保健服务的同时落实计划生育措施。(2)计划生育服务机构的工作已不限于结扎、放环、人流等计划生育措施, 还把优生咨询、术后服务和并发症、不孕症的治疗等纳入了服务范围, 这对计划生育工作形象的改变和工作领域的拓宽起到了积极的作用。(3)维护了育龄妇女的权益。把开展计划生育与生殖保健服务相结合, 把育龄妇女当作计划生育的主人, 对提高群众的自我保健意识和能力起到了积极的作用。

2. 计划生育服务市场化是新时期计划生育产业发展面临的新课题。计划生育与生殖保健相结合, 这已成为当今世界人口与计划生育工作发展的大趋势。国际公认的生殖保健服务范围包括: 计划生育咨询、教育和服务; 围产期保健教育和服务、母乳喂养、母婴保健; 不孕症的防治; 流产的预防和流产后的调理与流产并发症的防治; 生殖系统感染的

收稿日期: 2000-11-14

作者简介: 陈卫国(1955-), 男, 江苏人, 大丰市大中地区计生办副主任, 主要研究方向为人口理论与计划生育管理。

检查、乳腺及生殖系统肿瘤、性传播疾病和艾滋病的检查、性及性生活的咨询与教育。由此可以看出,生殖保健不仅仅是生物医学的概念,而扩大到了社会科学和社会医学的范畴,包含着计划生育技术的服务。这说明,计划生育服务机构和服务人员也是卫生资源的一部分,其服务技术归宗于医学,计划生育部门开展生殖保健服务必须要与卫生部门合作才能完成。卫生部门的体制改革已走在计划生育部门的前头,在生殖保健服务上抢先占领了市场。计划生育服务机构靠行政干预虽然也挤进了市场,但技术服务队伍“先天不足,后天不良”,无能力管理和发展这块市场。加之国家对计划生育手术实行免费,已经承担了很沉重的经济压力,不可能再将生殖保健服务作为“社会福利”来办。据某地区对20个乡镇计划生育服务站的调查,有一半的站因建站资金短缺而负债运作,现在扩大服务项目难,工资福利发放难;有1/3的站因技术人员业务素质差,不能开展或不会开展服务,这些服务机构如不采取措施,将有退出市场的可能。所以,加快计划生育服务市场化建设是新时期计划生育工作发展提出的新要求。

3 计划生育服务市场化是满足育龄人群生殖保健需求的新途径。生殖保健是一个较为宽泛的概念,它涉及到婚姻检查、计划生育、优生优育、妇幼保健等方面内容。这表明计划生育服务市场的开发有着广阔的前景。据大丰市大中地区计划生育服务潜力调查表明:在怀孕期检查服务需求上,年龄在20~30岁妇女愿意接受服务的占91.75%,其中:小学文化妇女愿意接受服务的占88.8%,初中文化妇女愿意接受服务的占94.3%,高中以上文化愿意接受服务的占96.1%,农民妇女愿意接受服务的占91.2%,城镇职工愿意接受服务的占97.5%,个体工商户妇女愿意接受服务的占88.8%。这说明,育龄妇女对于怀孕期的疾病预防与治疗,以及胎儿健康极为关注,也希望计划生育部门、卫生部门能够及时提供有关怀孕期间的优生优育方面服务,这与育龄人群希望生育一个健康孩子的强烈愿望是一致的。所以,准确地把握育龄人群的需求来调整计划生育服务内容是建好计划生育服务市场的一个关键因素。

二、计划生育服务市场的总体框架

市场经济不是一个抽象的概念,构成市场经济至少要包括独立的市场主体、包罗万象的市场客体、充分完善的市场体系、配套健全的市场机制、真实灵

敏的市场信息、畅通无阻的市场渠道、多种类型的市场机构、法制保障的市场秩序等要素。计划生育服务作为一个市场,当然也应具备构成市场经济的一般要素,同时也要考虑它的自身特殊性。计划生育服务是以提高人口素质和生殖保健为特征,涉及到全社会家家户户,甚至每个人。因此它不是一般的市场,而是一个特殊的市场。将市场经济的基本构成要素与计划生育服务的特殊性结合起来看,构成计划生育服务市场的总体框架至少包括以下7个方面:

1 相对独立的计划生育服务市场主体。这个主体就是县(市)、乡(镇)、村(单位)三级计划生育服务站(室)。这些机构必须是自主经营、自负盈亏、相对独立的主体;必须允许多种所有制并存,也就是说,可以是国有的、集体的,也可以是股份制或合作联办的;必须打破垄断,既可以由计划生育行政管理部主办,也可以由除国家法律、政策明令不允许之外的其他部门开办,但必须经计划生育行政管理部审批,取得合法的执业资格。

2 多种层次、多种需要的计划生育服务市场客体。计划生育服务市场的客体既包括提供智力服务为特征,又体现物化商品服务,以此来满足不同层次群众对计划生育与生殖保健的需求。这种需求的存在及其需求量的大小直接决定了计划生育服务市场的规模。

3 健全、完善计划生育服务体系。计划生育服务市场主体与市场客体的结合,必须形成若干不同类型的服务机构。在这些机构中既有增强工作人员技术服务技能的县(市)计划生育干部培训中心,又有满足生育政策、婚、孕、育、节育知识服务的乡村两级人口学校;既有集培训、服务、管理为一体的县(市)计划生育技术指导站,又有适应基层和育龄群众计划生育与生殖保健需要的乡(镇)计划生育服务站;既有集体性质的计划生育药具供应站(点),又有私营性质的计划生育药具零售点;既有政策咨询、合同公正、仲裁调解的计划生育法律服务机构,又有医政管理、技术鉴定、事故处理、财务审计、福利保障的行政管理机构。由这些不同类型、不同职能、不同服务形式的计划生育服务机构联合起来,才能形成适应市场经济要求的计划生育服务体系。

4 畅通无阻的计划生育服务市场流通渠道。既然计划生育服务是个市场,那么除政策规定确需指定管辖以外的计划生育服务项目就不应该受地

域、层级的限制,可以跨地区、不论级别地开展服务。

5 充满活力的计划生育服务市场机制。充满活力的市场机制主要包括:(1)能够体现服务质量和反映服务供求矛盾的价格机制;(2)能够适应服务供求平衡需要的竞争机制;(3)能够引导服务结构自我完善、人才合理流动的优化机制;(4)能够确保育龄群众自由选择服务机构和服务工作者的择优机制。

6 保障的计划生育服务市场秩序。如果把计划生育服务市场比喻为赛场,那么一定要有权威性的竞赛规则和裁判员。否则,市场运行就会陷于无政府状态。凡是进入计划生育服务市场的主体,必须是经过县(市)计划生育行政管理部门审批同意并具有一定资质的。凡是进入计划生育服务市场的,都必须遵守市场规则,不允许采取非法手段搞不正当竞争,甚至超越规定的服务范围。

7 政府的宏观管理和行政指导。由于计划生育服务市场的特殊性,使得政府的宏观管理和行政指导相对于其他市场来说更富有刚性。政府的宏观管理和行政指导主要体现在:(1)对各层次、各种性质的计划生育服务机构进行资格审定,只有资质合格的机构才能进入市场。(2)制定服务规则,行使奖惩权。包括制定人口学校、计划生育服务站(室)、药具管理站、信息服务中心,包括社会上各种类型、性质的计划生育服务组织的管理办法,以及助理员、管理员、宣传员、技术服务人员上岗、职称、定级、考核考评办法等。(3)建立社会保障体系。使计划生育服务工作者在市场竞争中能够获得规定的工资、福利、劳保等保障待遇。(4)制定管理和优质服务的发展计划,开展对计划生育服务人员的业务培训和考核奖惩。(5)保障社会效益,防止单纯经济效益,对规定的服务项目应制定必要的行政干预措施。

上述7个方面是构成计划生育服务市场的基本要素,是一个统一的整体。

三、计划生育服务市场基本运行规则

1 平等自愿规则。从计划生育服务市场主体来说,各个服务机构都是平等的,谁都不应拥有除法律、政策规定以外的特权。从市场主体与其服务的对象来说,双方是平等的,这里仅仅存在着一种特定的服务与被服务的关系。而这种关系又只有在服务对象自愿接受服务后才能成立。从服务对象来说,在其需要服务的时候有权选择计划生育服务机构,也有权选择服务机构里的计划生育服务工作者。

2 等价交换规则。计划生育服务市场流通的

既有智力服务,也有商品服务。智力服务也是商品,同样具有价值。目前,各省对计划生育的四项手术收费标准已有规定,但有些检查性的收费标准低于卫生医疗机构;对一些智力性的服务,如咨询服务、培训教育服务等还没有制定收费标准,都成了无偿服务的项目。如果这些问题不加以解决就有可能导致计划生育服务市场价格与价值相背离,就会影响计划生育服务市场的健康发展,就可能出现卫生医疗机构与计划生育服务机构在经济效益上的不平等竞争。另一方面,有些集体单位为服务对象支付了相应的费用而没有获得相应的服务,这也是违背等价交换原则的行为。

3 市场竞争规则。竞争是市场的伴生物,有市场的存在就有竞争的存在。市场的竞争是多方面的,有主体之间的竞争,也有服务对象之间的竞争,还有主体与服务对象之间的竞争。但竞争最激烈、最实际的还是主体之间的竞争。各个计划生育服务机构为了自我的生存和发展都在竭力扩大自己市场覆盖率和占有率,提高自己的经济收益和社会效益。竞争是难免有负作用的,这就要求各级政府注意防止和克服的另一个方面。但通过竞争可以提高计划生育服务质量和服务人员的技能素质,从而优化服务结构,实现计划生育服务市场的良性循环。

4 扩大规模规则。任何市场都有一个由小到大的发展过程,计划生育服务市场也不例外。从发展的趋势看。(1)市场规模要扩大,服务的对象、服务的内容、服务的形式都要不断增多。(2)市场体系要扩大,乡(镇)以上的计划生育服务机构要扩大,要适应不同层次、不同类型群众计划生育服务的需要。(3)市场范围要扩大,要跨区域开辟市场,扩大服务范围。

四、从实际出发培育计划生育服务市场

计划生育服务市场的形成和发展需要一个过程。我们不能脱离实际抽象地研究计划生育服务市场建设问题。从目前苏北地区计划生育服务市场的现状看,笔者认为主要存在三个方面问题:

1 计划生育服务市场覆盖面不宽。其原因计划生育服务还处在计划生育体制下的旧秩序向市场经济体制下的新秩序的过渡阶段,还依靠行政手段开展计划生育服务工作,服务市场机制还未真正形成。

2 计划生育服务市场发展不平衡。主要是地区之间、行业与行业之间,省、市、县、乡不同层次之

间,都有市场规模、配套机制、设备条件、管理形式、服务项目、业务力量、社会效益上的不平衡。

3 计划生育服务市场的组织化程度不高。一是对市场主体的管理不统一,出现多头审批现象。特别是社区门诊、私营诊所、个体药店等挤进了计划生育服务市场,计划生育和卫生行政管理部门都无任何制约措施。二是市场运行规则很不完善、不规范。有的以服务为名推销药品,有的抬高收费标准,有的手术经常出事故,影响了计划生育服务的信誉。三是市场机制不健全,特别是靠行政手段开展服务,缺少必要的竞争机制,价格机制等。

以上问题的存在,一方面说明了计划生育服务市场发展还不充分,还处于刚刚开始阶段。另一方面使我们既看到了问题的存在,更看到了发展的潜力;既看到了计划生育服务市场建设的紧迫性,更看到了计划生育服务市场建设的艰巨性。笔者认为,只要抓住机遇坚持一切从实际出发,并通过努力就能逐步建立起适应市场经济体制要求的计划生育服务体系,形成规范化的计划生育服务市场。为此建议措施如下:

1 改革现有的计划生育服务机构。首先要明确产权关系,使各种类型、各种性质的计划生育服务机构真正成为自主经营、自负盈亏、自担风险、自我发展相对独立的市场主体。主体内部要破除“铁交椅”、“铁饭碗”、“铁工资”,形成自我发展的动力和活力。其次要打破区域、行业垄断,允许除法律、政策明文规定之外的各个部门、企业开办计划生育服务机构。还应敢于突破所有制,允许国有,集体和股份合作及个体等多种所有制成份的计划生育服务机构并存。

2 改革现行的计划生育服务收费办法。全国或一个省应该有一个相对统一的计划生育服务收费基数,或称为基本收费标准。在开展有偿服务时,要切实做到取之有道,用之有益,管之有法。所谓取之有道,就是免费服务项目不能向群众直接收费,属正式干部职工的,费用由所在单位报销;属农民的,费用由所在乡村向服务机构支付;属城镇纯居民的,费用由街道办事处报销。

3 改革现行的计划生育服务人员管理机制。允许县(市)、乡(镇)级计划生育服务机构根据业务发展需要招聘资格、条件符合的技术服务人员,审批招聘权属应归县(市)级计划生育行政管理部门,不必受人事部门编制的限制。

4 改革现行的计划生育服务体制。确立宣传教育、技术服务、信息管理、业务培训、技术监督以县(市)、乡(镇)计划生育服务机构为主体的市场体制,确立计划生育咨询、药具供应等服务行业发展的多种所有制形式并存的方针。适度发展具有集体性质、具有一定服务能力和规模的计划生育服务机构,严格管理社区性质或(退休职工)民办性质的社区计划生育门诊,加强对各种性质的计划生育药具零售店(点)的指导和管理工作。

5 改革计划生育服务机构的管理。鉴于目前计划生育服务出现的“审批乱、名称乱、管理乱、收费标准乱、人员资质乱”的现象,需要进一步强化县(市)以上行政管理部门的权威,在法律上要规定它的职能,不能使它有义务开辟这个市场,确无权或无能力去管理和发展这个市场。目前计划生育服务市场一部分还在卫生部门手里;一部分虽然计划生育部门已管到了,但人权、财权又不在手上;一部分还在社会上任其自由。计划生育技术服务机构从事有关医疗保健服务,必须按照国家有关法律的规定,符合国家统一制定的基本条件和技术标准,并向县(市)以上的计划生育部门和卫生部门申请办理《计划生育服务机构执业许可证》和《母婴保健技术服务执业许可证》,取得合法执业资格,才能进入市场。

6 改善计划生育服务市场的软环境。一要加大计划生育服务重要性的宣传,使更多的群众自觉地实行计划生育,接受生殖保健指导和服务;二要理顺计划生育行政管理部门与计划生育服务机构的关系,特别是乡(镇)一级计划生育办公室与计划生育服务站的职能界定要清晰,开展生殖保健为主要内容的计划生育服务并不代替计划生育,一些政策法规的宣传与执行,仍然要靠计划生育行政干部去完成,所以在政府机构改革中,乡镇计划生育行政管理力量只能加强,不能削弱。三要加快立法,计划生育管理和服务工作国家要制定统一的基本法律法规,特别是要与卫生部门划行归市管理,涉及到的妇幼保健、计划免疫、性教育与性病防治等生殖保健方面的工作,应划归计划生育服务市场管理,在法律上应明确规定计划生育管理部门的职能和行为,规范计划生育服务市场的运行规则,使中国的人口与计划生育工作模式、服务方法和服务技术能与国际上的先进科学技术接轨。

[责任编辑 王树新]