

计划生育理论与实践

重庆市人口计生公共服务体系实践及探索

周宗社^{1,2}, 童琦², 李向阳³, 程莉¹, 简丽⁴, 李安奇², 黄邦成²

(1. 西南财经大学 经济学院, 四川 成都 610064;

2. 重庆市人口和计划生育科学技术研究院, 重庆 400020;

3. 南京陆军指挥学院 政治理论教研室, 江苏 南京 210045;

4. 重庆市人口和计划生育委员会, 重庆 400020)

摘要: 重庆市人口计生公共服务体系为重庆市人口与经济、人口与社会、人口与资源环境的协调可持续发展作出了重要的贡献。文章分析了重庆市人口计生公共服务体系建设的现状和重庆市人口计生公共服务体系的特点, 介绍了重庆市人口计生公共服务体系转型的实践及探索, 最后提出了相关建议。

关键词: 公共服务体系; 人口和计划生育; 服务能力; 制度设计

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2013) 05-0107-06

重庆市人口计生公共服务体系诞生于 20 世纪 80 年代初期, 经过 30 多年的时代变迁, 重庆市人口计生公共服务体系为该市人口与经济、社会、资源环境的协调可持续发展作出了动态性的贡献。在人口数量得到有效控制, 人口结构、人口迁移、人口流动等发生较大变化的时代背景下, 人口计生公共服务需要动态地伴随社会的变迁而发展, 唯有如此, 社会对人口计生公共服务的高水平需求才会得到满足。

一、重庆市人口计生公共服务体系建设的现状

1. 重庆市人口计生公共服务体系机构建设情况

根据重庆市人口和计划生育委员会科技处的统计, 2010 年重庆市共有区县级生殖健康服务中心 40 个, 乡镇服务站 829 个。其中, 中心乡镇站 301 个, 普通乡镇站 528 个, 占全市乡镇街道总数的 85.73% (不包含区县府所在的街镇)。规范化建设达标率分别是: 区县服务中心 67.50%, 中心乡镇站 78.70%, 普通乡镇站 33.70%。

2. 重庆市人口计生公共服务体系设备配置情况

按照原国家人口和计划生育委员会《农村计划生育服务机构基础设施建设标准》, 开展计划生育

收稿日期: 2012-11-12; 修订日期: 2013-05-27

基金项目: 重庆市科学技术委员会 2012 年软科学课题“重庆市人口计划生育公共服务职能转型研究”(cstc2012cx-rkx A10002)。

作者简介: 周宗社 (1973 -), 湖北秭归人, 西南财经大学经济学院博士研究生, 重庆市人口和计划生育科学技术研究院副研究员。研究方向: 人口与经济、经济理论与政策。

技术服务的机构应配备的基本设备主要有：视听电教设备、临床检测设备、手术及临床相关设备、信息设备和药具及其他设备等。表 1 列出重庆市计生服务机构的部分技术设备、宣传设备和信息设备的情况（其中，技术设备是要开展计划生育基本项目的技术服务所必需的设备）。数据表明全市设备配置区县服务中心要好于乡镇服务站，中心乡镇站好于普通乡镇站；相对工作最需要的常用诊疗设备普遍配置不足；信息化建设设备不能满足实际工作的需要。数据还显示，全市人口计生公共服务体系宣传设备不足，宣传效果则会受到制约，老百姓对于人口计生公共服务的知晓率就要打折扣。

表 1 重庆市 2010 年计划生育服务机构主要设备配置情况表 台, 个

机构类别	机构数	常用诊疗设备						信息设备		宣传设备		
		双目显微镜	台式 B 超	血液分析仪	血凝仪	乳腺诊断仪	妇科治疗仪	计算机	PIS 系统	放像设备	照相机	投影仪
区县服务中心	40	40	40	33	21	37	40	40	0	40	32	15
乡镇站	829	390	517	69	37	142	334	519	375	110	112	23
中心乡镇站	301	204	218	44	21	83	165	204	128	56	58	16
普通乡镇站	528	186	299	25	16	59	169	315	247	54	54	7
合计	869	430	557	102	58	179	374	559	375	150	144	38

数据来源：重庆市人口和计划生育委员会科技处，下表同。

3. 重庆市人口计生公共服务体系人力资源情况

按照国家《计划生育技术服务管理条例实施细则》、《重庆市人口计生生殖健康服务机构分级设置标准》（渝计生委〔2004〕113 号文），城区中心站人员配置不得少于 15 人，农村区县服务中心人员配置不得少于 25 人；中心乡镇站人员配备应在 5 名以上，普通乡镇站人员配备应在 2 名以上。按照《国家人口计生委关于进一步加强人口计生服务体系建设的意见（试行）》（国人口发〔2008〕57 号），县级服务中心人员配备原则上不少于 20 名，中心乡镇站不少于 7 名，普通乡镇站不少于 4 名，技术人员应占在岗人员的 80% 以上。

（1）服务人员总量状况。2010 年，重庆市人口计生服务体系在岗人员 3262 人，编制人员 3486 人，在岗人员与编制人员的比例为 93.57%，数据显示，重庆市区县服务中心在岗人员数超出编制人员数，中心乡镇站和普通乡镇站在岗人员数低于其编制数。这表明乡镇服务站的工作人员没有全部在服务站的工作岗位上工作，其中一部分是借调到同级政府机构工作，一部分是借调到上级人口计生服务机构工作，数据也反映了部分乡镇服务站人员只出不进，在岗人员呈现减少的趋势。

（2）依法持证人数情况。从重庆市全市“执业证资格”取得情况来看，2010 年全市人口计生公共服务体系共有技术服务人员 2585 人，其中持证人数 2108 人，占 81.55%。执证人员当中，执业医师 754 人，占 29.17%；执业助理医师 739 人，占 28.59%。从全市持有计划生育技术服务人员合格证情况来看，2010 年持有计划生育技术服务人员合格证的人数占计划生育技术服务人员的比例为 81.73%（见表 2）。

表 2 重庆市 2010 年计划生育服务机构人员持证情况表 人, %

机构类别	技术服务人员		执业证取得情况						计划生育技术服务人员合格证	
	人数	占在岗人员比例	执业医师人数	占技术人员比例	助理医师人数	占技术人员比例	其他人员数	占技术人员比例	取证人数	占技术人员比例
区县服务中心	719	66.82	362	50.35	87	12.10	236	32.82	753	69.98
乡镇站	1866	85.36	392	21.01	652	34.94	379	20.31	1913	87.51
中心乡镇站	1077	89.01	255	23.68	366	33.98	211	19.59	1085	89.67
普通乡镇站	789	80.84	137	17.36	286	36.25	168	21.29	828	84.84
合计	2585	79.25	754	29.17	739	28.59	615	23.79	2666	81.73

（3）专业技术职称情况。2010 年重庆市全市人口计生公共服务体系共有技术服务人员 2585 人，无职称人员 739 人，占 28.60%，其中高级职称人员占 4.60%，中级职称人员占 13.33%，初级职称

人员占 53.60%，数据显示全市人口计生公共服务体系专业技术人员中，无职称和初级职称的人数占据了总人数的八成以上，专业技术人力资本存量较低（见表 3）。

表 3 重庆市 2010 年人口计生公共服务机构人员专业技术职称情况 人 %

机构类别	技术人员数	无职称人数	比例	专业技术职称情况							
				合计		高级		中级		初级	
				人数	比例	人数	比例	人数	比例	人数	比例
区县服务中心	719	18	2.5	701	97.5	100	13.9	231	32.1	370	51.5
乡镇站	1866	372	19.9	1494	80.1	15	0.8	233	12.5	1246	66.8
中心乡镇站	1077	195	18.1	882	81.9	11	1.0	122	11.3	749	69.5
一般乡镇站	789	177	22.4	612	77.6	4	0.7	111	14.1	497	63.0
合计	2585	739	28.6	1846	71.4	118	4.6	343	13.3	1385	53.6

二、重庆市人口计生公共服务体系的特点

1. 服务机构综合职能建设得到加强，不断创新发展方式，有效推动服务体制和机制的创新

重庆市人口计生公共服务体系的建设，顺应人口计生发展的大形势，明确服务机构“四位一体”的职能定位，在保证实现“避孕节育为重点的生殖保健综合服务”这一基本职能的基础上，积极推进服务管理体制、运行机制和发展方式的改革创新。

在管理体制上，为加强基层服务机构管理，理顺管理体制，重庆市将乡镇服务站收归原区县人口和计划生育委员会直接管理的区县达到 11 个。

在运行机制上，各地积极探索，永川区、南川区采取“大站”带“小站”的方法，实行两级捆绑、三级联动的运行机制，铜梁县的分散循环孕检模式，黔江区购买服务模式，奉节县、万州区管理服务相融合的“一站式办公，一体化服务”运行模式都产生了较好的效果。

在拓展服务方式上，探索服务机构可持续发展的不同模式，永川区、忠县开展的家庭保健服务，江北区、荣昌县开展的婴幼儿早期启蒙教育等，都是为服务体系拓展服务方式所做的有益探索。

2. 区县级服务机构人口计生公共服务的区域龙头作用凸显

区县级生殖健康中心相对而言建设规范、设备配置好、人员素质高，对乡镇服务站有较强的技术支撑和监督指导作用。截止到 2010 年年底，县级服务机构平均建设面积 1880 m²，95% 的机构拥有医疗机构执业许可证，35.3% 的机构拥有母婴保健技术服务执业许可证。人员拥有医疗卫生执业资格率达到 95.27%，中级以上技术职称人数比例达到 46.04%。拥有开展计划生育技术服务所需基本设备的服务站有 33 个，发挥了各区县人口和计划生育技术服务工作的龙头作用，具有较强的可持续发展能力。永川区、渝北区、南岸区、开县等生殖健康服务中心，注重能力建设，开展以避孕节育为重点的生殖健康综合服务，公共服务职能定位明确，计划生育生殖健康特色突出，不仅有明显的社会效益，也有良好的经济效益，区域龙头作用凸显，成为区域内群众计划生育生殖健康服务的首选单位。

3. 通过项目推动，服务机构规范化建设显著提高

近年来的“民心工程”和“国债资金”项目建设，使得重庆市区县级建站率达 100%，68% 的生殖健康中心获新改扩建；乡镇级建站率达 87.8%，40% 的服务站获得国债资金改扩建投入，按照国家统一标准建站率已达到 50%。通过这些项目的实施，统一了标识标牌，提高了装备水平，规范了科室布局，建成了一批行业特色鲜明，既符合医学标准，又能体现温馨、舒适、科学、安全，充满人文关怀的服务机构，为开展优质服务工作打下较为坚实的基础。

三、重庆市人口计生公共服务体系出现的新情况

1. 流动人口集聚地区人口计生基本公共服务供给不足状况凸显

自成为直辖市以来，重庆市工业化及城镇化发展不断加快，区域内外人口流动渐趋活跃，区域内

外的人口向重庆市大、中城市集聚现象越来越显著,如何让流动人口享受到完整、均等化的人口计生基本公共服务,城镇基层人口计生服务机构如何做到使属地群众方便、可及、有效地获得国家基本项目提供的免费计划生育/生殖健康服务,政府和相关部门须给予高度重视,统筹考虑、积极谋划、运筹帷幄,结合实际围绕改善民生和提高人口计生公共服务职能,积极采取行动,应对新时期条件下人民群众对人口计生公共服务的需求^[1]。

2. 服务体系总体投入滞后于发展的需要

部分设备配置不到位,导致手术常规基本要求难以达到,其他职能作用难以有效发挥。服务体系开展手术服务都应严格按照《常用计划生育技术常规》进行操作,其中最基本的安取环手术前需要检查白带和血常规,这就需要显微镜、血细胞分析仪这些基本设备。在我们的调查中发现,区县生殖健康服务中心设备配置基本没有问题,但乡镇服务站设备配置不到位问题严重。此外,计划生育服务机构除了基本的避孕节育技术服务工作,还具有宣传教育、优生指导、药具发放、信息咨询、随访服务、生殖保健、人员培训等职能,按照国家设置标准,在设备配置中还应包含信息设备和宣传设备。“十一五”期末,重庆市区县中心都配置了计算机,62.6%的乡镇服务站配置了计算机,32.7%的服务站能够使用PIS系统,13.3%的服务站有放像设备。其他宣传教育设备配置也不到位,其作用难以发挥,老百姓的计生政策知晓率将受到极大制约。

3. 免费服务补助标准没有伴随经济社会的快速发展而得到动态提高,部分基层服务机构因经费制约而只能勉强维持运行

按照《计划生育技术服务管理条例》所界定的服务项目,目前重庆市在制度安排上只落实了国家要求的免费基本项目的计划生育技术服务,包括计划生育手术和孕环情检查,不包括宣传教育、信息咨询、优生指导、入户随访、生殖保健和药具发放以及人员培训等。以2009年为例,重庆市乡镇服务站供给划生育手术18万余例,其他计划生育技术服务1327万人次,仅按每例手术50元和每人每次服务2元计算,则需要政府提供免费补助经费3554万元,实际上乡镇服务站只获得2217万元的免费经费补助。经费投入不足导致部分基层服务机构只能维持简单运行^[2]。

4. 伴随人口形势的变化,传统服务对象服务量减少

“计划生育”国策实施30多年来,重庆市当初最为迫切的人口数量问题得到有效缓解,但是重庆市的人口结构、人口分布、人口素质都已经发生了深刻的变化,育龄群众自主选择、知情选择服务的空间不断扩展。但是服务对象仍局限于已婚育龄妇女,因此,全市近年传统服务机构避孕节育服务对象总量不大,服务供给量减少。

5. 人力资源配置与社会对人口计生公共服务的需求不对称

重庆市少部分区县计划生育技术服务机构人员结构比例不尽合理,表现在专业技术人员所占比例偏低,高级专业人才偏少,总体技术服务供给能力与社会的现实需求不对称。专业技术人员所占比例越低,其专业技术服务供给能力就越低。基层尤其是广大的农村地区以及流动人口相对集聚的地区,对计划生育专业技术服务的需求相对更高,但是从资源配置的角度而言,基层尤其是广大的农村地区以及流动人口相对集聚地区的服务需求与专业技术配置是不对称的^[3]。

四、重庆市人口计生公共服务体系转型的实践及探索

新时期的人口计生工作是与民生更加紧密相连的社会服务工作,近年来,原重庆市人口和计划生育委员会以“计生民生”作为工作导向,部署了全市人口计生的重点工作,明确提出要加强全市计划生育服务体系公共服务职能建设和干部队伍职业化建设。

1. 新时期视野下的人口计生公共服务理念

结合人口计生公共服务所具有的社会性、长期性、前瞻性、科学性、公益性等特点,新时期视野下的人口计生公共服务理念包括如下内容:①人口计生公共服务是以健康为导向而非疾病为导向、以

生活为导向而非问题为导向的前置性指导性服务和预备性公用知识普及教育；②人口计生公共服务的规范化表现为群体服务所需适宜技术的安全性、有效性、经济性和规模化服务后所能产生的人口数量和素质变化的人口发展良好效应；③人口计生公共服务的服务方式为提供主动服务、人际滋养、预备知识与预警信息；④人口计生基本公共服务类别为“避孕节育基础性服务、生殖健康普遍性服务、优生优育专项性服务和家庭保健拓展性服务”。

2. 结合动态发展的实际，做好顶层制度设计

2011年重庆市在推进公共服务职能落实上，采取了高层部署推进、优化服务职能、以项目为载体和以科技为支撑的方针，重视技术指导的工作设计。围绕已设计明确的四项公共服务职能所涉及的服务内容、服务流程、服务技术（方式）和服务人员，以建立市级培训指导平台、数据监测平台和临床技术平台为载体，以国家免费基本项目为载体，从管理的角度，设计了技术指导的四个工作模块和工作内容：一是设计完成了指导落实四项公共服务职能所需的《计划生育服务体系公共服务规范》和《计划生育服务体系公共服务系列培训课程》相关制度；二是以国家免费孕前优生项目为重点，从上岗培训和岗位培训入手，开展了一系列人员培训；三是质量控制，通过片区技术指导协作组和市级专家组，实施现场质评、室间质评和档案抽查；四是信息管理，通过开通重庆市科技服务信息化工程平台、建立信息上报规范、指定信息专管员，指导基层服务数据实时录入、数据质量抽查、定期统计分析和信息通报。

3. 构建“市级技术协作组”及“四大片区技术协作组”平台，促进人口计生公共服务的发展

为了充分发挥科技引领与支撑作用，通过成立“重庆市片区计划生育/生殖健康技术服务协作组”，加强全市计划生育/生殖健康技术指导、新技术引入推广评估、服务质量控制以及技术人才培养与能力测评，整合市县技术管理与技术服务专家资源，扩大技术交流与合作，结合基层需求，优势互补，共谋发展，提升公共服务技术和服务水平。

（1）重庆市市级技术协作组工作职责及内容。负责对片区间的组织协调和技术指导；负责对各片区的技术培训；负责创建交流与合作的平台，促进信息沟通，增强片区间和片区内的凝聚力，形成交流、合作、研讨的氛围；负责协调各方力量，提供有力的资金保障；建立评估体系，开展技术评估、服务质量检查、人员能力测评等；负责组织技术引入和推广。

（2）重庆市各区域片区技术协作组工作职责及内容。制定活动计划：各片区每三年推选一个片区常务组长单位，确定联络员，协调该片区各项活动，组织推荐下次活动执行组长单位。定期开展活动：按照年度活动计划，各片区定期召开计划生育技术服务交流会、研讨会、现场观摩会，使片区成员间相互借鉴、相互学习，促进提高。整合片区资源：将片区成员单位的人力资源、技术资源、设备资源等进行整合，联合开展技术服务活动，提高服务质量和服务水平，有效地达到资源共享，使片区形成一个有机的整体，相互支持，相互促进。围绕服务需求，利用技术引入与推广，构建“专项技术实训基地”，联合培养县乡两级技术人才。建立定期交流制度，保障活动的可持续发展。

（3）突出重点建设，发挥服务供给能力强的服务机构的示范效应及辐射带动效应。通过重点建设，使人口计生公共服务体系的基础设施、设备及装备水平上升一个台阶，硬件要求与社会发展的需求相匹配；通过重点建设，集约现有资源，避免过去那种“遍撒胡椒粉”而导致的力量分散、能力不强的不利局面，从而使人力资本素质得到实质性、突破性的提升，专业技术服务能力与社会对人口计生的高水平需求相对称；通过重点建设将使新的乡镇中心服务站及先前的区县生殖健康服务中心的服务供给能力得到全面提升，从而使得一批实力强、服务供给能力强的服务机构的示范效应及辐射带动效应在各自的区域内得到有效发挥。

（4）人口计生公共服务拓展的新探索。总结、提炼具有创新能力的基层人口计生公共服务机构在推进公共服务职能建设和体系建设中的创造性成果，为“顶层设计”提供可资借鉴的案例，结合人口计生公共服务的内涵与外延，伴随个体生命周期历程，围绕不同结构的家庭类型，围绕促进人的

全面发展,从生命的准备、生命的保护、生命的维护、生命质量角度,研究解决家庭面临的与人口计生公共服务需求相关的问题;多途径宣传人口计生公共服务品牌产品。让社会各界可识别,让群众能知晓、认可、接纳、跟随、依赖,满足家庭发展的需要。

(5) 加大人口计生公共服务研究水平,主动、积极融入社会大发展。在一定时期内,人口计生系统内存在对行业前景预期疲软的现象,社会对人口计生事业的习惯性偏见在一定范围内、一定时期内存在是在所难免的。为此,培养系统内拔尖专家、加强人口计生公共服务前瞻性的理论研究水平显得尤为重要,这样会摆脱社会上因不了解人口计生对于人口与经济、人口与社会、人口与资源环境可持续发展的重要性而形成的不利局面。随着时代变迁的加剧,人口问题已经不再是传统意义上的人口问题,在我国,人口问题始终是经济发展的基础性问题,而人口计生系统在提高人口素质、提供准确人口数据、健全社会网络等方面具有不可替代性,基于此,加大人口计生公共服务研究水平,结合社会发展、经济发展来思考人口计生问题,发挥人口计生系统的比较优势,为经济社会的发展作出贡献。

五、重庆市人口计生公共服务体系建设保障措施

1. 统一思想,提高认识,加强领导

人口计生公共服务关系到广大人民群众切身利益,关系到千家万户的幸福安康,关系到人口与经济、人口与社会、人口与资源环境的协调发展。各级政府要把实现人口计生公共服务的目标化作为落实科学发展观的重要举措和关注民生、促进社会和谐的大事,纳入当地经济社会发展统筹,切实加强领导。

2. 健全人口计生公共服务经费保障机制

重庆市政府和相关部门要根据人口计生公共服务体系的目标,完善对人口计生公共服务体系的投入机制,确保人口计生公共服务发挥其正常的服务功能,为群众提供优质的人口计生公共服务。人口计生公共服务按项目为城乡人口计生服务对象免费提供,经费标准按单位服务综合成本核定,所需经费由政府预算安排。根据分级支付的原则,市级财政给予相应的经费安排,区县政府要切实负起支出责任,给予相应的经费配套。

3. 强化人口计生公共服务绩效考核制度

人口计生行政部门要会同相关部门建立健全人口计生公共服务绩效考核制度,完善考核评价体系和方法,明确不同层级机构工作职责、目标和任务,考核履行职责、提供服务的数量和质量、社会满意度等情况,保证人口计生公共服务的有效落实和群众真正受益。要充分发挥考核结果在激励、监督和资金安排等方面的作用,考核结果要与经费补助以及单位主要领导的年度考核和任免挂钩,作为人员奖惩及核定绩效工资的依据。要注重群众参与考核评价,建立信息公开制度,考核情况应向社会公示,将政府考核与社会监督结合起来。

参考文献:

[1] 周宗社,童琦,简丽,李彤. 重庆市人口计生乡镇服务机构改革研究 [J]. 人口与经济,2012,(1).

[2] 同 [1].

[3] 周宗社,童琦,忽新泰,刘俊,何杨. 人口计生服务体系存在的问题及思考 [J]. 人口与经济,2011,(1).

[责任编辑 冯 乐]