

立足海岛 以人为本 与时俱进 长岛县不断提升计划生育服务水平 ——山东省长岛县开展计划生育优质服务调查

王廷久¹, 吴荣宝², 刘福华³, 汪艳⁴

(1, 3, 4 山东省长岛县计划生育卫生局, 山东 长岛 265800;

2 山东省长岛县大黑山乡卫生院, 山东 长岛 265814)

摘要: 由岛屿组成的山东长岛县, 立足海岛, 与时俱进, 锐意进取, 坚持以人为本, 以人的全面发展为中心, 强化计生工作由管理型向服务型转化。渔民婚育观念大变化, 符合政策生育率多年达100%。为促进海岛人口与经济、社会、环境资源协调发展和可持续发展创造了良好的人口环境。

关键词: 海岛; 计生服务; 以人为本; 改革; 探索

中图分类号: C923 **文献标识码:** B **文章编号:** 1000-4149(2003)02-0025-05

位于黄、渤海交汇处的长岛县是以养殖捕捞为主的、山东省唯一的海岛县, 也是全国14个海岛县之一。这个县由32个岛屿组成, 岛陆面积56平方公里, 有居民岛屿10个, 设2镇6乡40个行政村, 总人口45398人, 其中已婚育龄妇女10253人。该县共有三个计划生育技术服务站, 其中, 两个乡镇计生技术服务站。近年来, 这个县在省、市计生部门的精心指导下, 认真贯彻落实中央《决定》、《人口与计划生育法》、《计划生育技术服务条例》和《山东省人口与计划生育条例》。按照江泽民总书记“三个代表”的要求, 坚持以人为本, 以人的全面发展为中心, 以稳定低生育水平, 提高群众的满意程度为目标, 以解放思想, 转变观念, 改革创新, 与时俱进为动力, 以全面实施“三大工程”(避孕节育优质服务工程、出生缺陷干预工程、生殖道感染干预工程)为总抓手, 大胆探索具有海岛特色的计划生育优质

服务工作新路子, 努力建立适应社会主义市场经济体制要求的“依法管理, 村(居)民自治, 优质服务, 政策推动, 综合治理”的人口与计划生育工作机制, 有效地促进了海岛的人口与经济、社会、资源、环境协调发展和可持续发展。这个县自2000年1月至今连续三年共出生947人, 其中一胎684人, 二胎263人, 一孩率为72.23%, 二孩率为27.77%, 符合政策生育率连续3年均达100%; 计划生育信息统计差错率控制在零; 已婚育龄妇女应节育措施落实率达100%; 出生婴儿性别比统计3个年度分别为107.2、104.8、90.5; 女性初婚晚婚晚育率连年保持在100%的高水平; 流动人口计生管理持证率、验证率、发函率保持在98%以上。该县有30%以上的乡(镇)、村出现了人口负增长。至目前, 这个县已连续13年蝉联烟台市人口目标责任考核一等奖。2002年10月被山东省委、省政府命名为“全省计

收稿日期: 2002-10-29

作者简介: 王廷久(1957-), 男, 山东蓬莱人, 现任长岛县计划生育卫生局局长。

划生育优质服务先进县”荣誉称号。

面对一个地处海防，交通不便，人口居住分散，人口与计划生育工作始终走在山东省乃至全国前列，他有哪些锦囊妙计呢？为此，我们进行了深入细致的调查。

一、提高认识，转变观念，不断增强优质服务的感觉

为了加快海岛县全面推进优质服务工作的进程，早日实现优质服务先进县的目标，这个县从提高认识，转变观念，强化措施入手，不断进行思想发动，进一步加深对优质服务的再认识。

1. 进一步统一各级领导班子的思想认识，明确目标。该县在认真反复地学习省市有关计划生育优质服务工作文件的基础上，对照本县优质服务工作的开展情况，联系海岛县的特殊现状，一致认为：长岛县的优质服务工作与优质服务先进单位相比，特别是与省市的要求相比还存在一定差距。主要体现在：对开展优质服务的认识不到位，观念滞后，满足已得之功，缺乏大胆改革创新意识，今后要想让海岛计划生育老先进“锦上添花”，就必须进一步解放思想，结合海岛实际积极探索，大胆创新发展。

2. 组织各级计生干部开展“两项活动”。首先，在全县计划生育系统广泛开展了“环境建设年”活动。活动中，各级计生部门和人员积极查找在思想观念、精神状态、作风行为方面存在的问题和不足，通过开展“我为优化长岛发展环境做什么”演讲比赛等一系列活动，在全县上下开展了解放思想、更新观念、优化环境的大讨论，进一步强化了各级计生工作者的服务意识。其次，借“山东省计划生育优质服务培训班”的强劲东风，深入开展以思想上“换脑”，工作上“提速”为主题的层层培训活动。他们采取逐级办培训班的方式，及时把国家和省、市优质服务的新观念、新方法、新经验传达灌输到各级党委、政府和全体计生干部，并且还分批组织县、乡镇、村计生专干到开展优质服务好的单位参观学习，开阔视野。通过活动、学习、参观，实实在在地看到了他

们认识上和实际工作中存在的差距，解放了思想，转变了观念，并一致认为，只要坚持立足海岛优势，锐意进取，着眼未来发展，脚踏实地，真抓实干，长岛县的优质服务工作一定能取得优异成绩。

3. 强化队伍建设，解决想服务、服好务的问题。为确保计划生育管理服务机构的稳定，这个县按照革命化、年轻化、知识化、专业化和思想好、作风正、懂业务、会管理、善于做群众工作的要求，在县、乡镇两级实行竞争上岗、优化组合，能者上、庸者下、平者让，理顺了用人机制，初步确立了“条块结合，以块为主”的人事管理制度。村级干部调整也按照“高中以上文化，年龄35岁左右，女性为主”的要求，采取村级推荐，县计卫局考核，统一培训持证上岗的办法，结合换届选举，全县村级调整率达98%以上，且大部分都进入村两委班子，初步建立起一支有较高素质的适应海岛开展优质服务需要的行政管理队伍、技术服务队伍和群众工作队伍。

4. 不断加大投入，确保政策推动机制的正常运行。近年来，这个县不断加大对开展计划生育优质服务工作的投入，在海岛经济财力十分紧张的情况下仍然确保计生事业费优先拨付到位。今年已将节育手术专项经费纳入财政预算。目前，这个县用于计划生育的事业费人均已达13元，已超出山东省贯彻落实中央《决定》“实施意见”中到2005年人均10元的标准。计划生育事业经费的投入，为优质服务各项工作的开展提供了可靠的经济保障。同时，县委、政府还出台了《长岛县计划生育奖励办法的补充规定》、《长岛县关于向实行计划生育的育龄夫妻免费提供避孕节育技术服务的意见》等对计生户实行奖励、优先、优惠、扶助的有关文件。以地方法规的形式，明确了执行计划生育政策、领取《独生子女父母光荣证》夫妇、下岗失业职工、停薪留职等特殊人群在享受计生奖励、优生、优惠等方面所应有的权利以及落实兑现的渠道、方式与责任单位。对独女户退标家庭给予一次奖励。这个县南隍城乡南隍城村，对退掉二胎指标终生只要一个孩子的夫妇，从孩子出生当年至14周岁

的独生子女父母奖励费，采取一次性付给现金的办法兑现，同时还为其办理渔村养老保险。县直养殖公司、物资总公司等部门，在经费紧张的情况下，对下岗职工及单位职工的独生子女父母奖励费也足额兑现到位。目前，全县独生子女父母奖励费和已婚育龄妇女健康查体符合条件的免费率均达 100%。

二、增强意识，突出重点，优质服务上水平

多年来，特别是这个县被确定为计划生育优质服务试点县以来，针对岛屿众多、交通不便、信息闭塞、观念落后、岛内通婚圈狭窄，影响出生人口素质的现状，他们把提高海岛出生人口素质，作为海岛县优质服务工作的出发点和落脚点，突出抓了三个方面的工作。

1. 充分发挥计划生育宣传教育的先导作用，进一步强化了广大海岛居民的优生优育意识。这个县采用“三集中一推广”（集中教育时间、集中教育对象、集中教育内容、推广电化教学）的教育形式，在全县范围内广泛开展“双建”和“双进”（建设新型生育文化、建设文明幸福家庭；宣传教育进村、婚育新风进家）活动。以县、乡镇、村“人口学校”为阵地，普遍开办了婚前班、孕前班和孕中班，未婚青年健康教育班。在教育对象上也由育龄妇女扩展到其丈夫及广大育龄人群和外来流动人口。县委党校和全县初中以上学校也分别开设了人口理论和青春期健康教育课程。在宣教内容上，以学习“一法三规”（《人口与计划生育法》、《计划生育技术服务管理条例》、《流动人口计划生育管理办法》、《山东省人口与计划生育条例》）以及以避孕节育、优生优育、生殖保健科学知识为主。县、乡镇、村计生服务站、室还普遍设立了咨询室、咨询台、悄悄话室和咨询电话。县计生服务站还建立了科普知识电教室，村级则突出抓住入户随访服务，进行面对面地咨询指导，同时还为不同层面的群众提供因人制宜的计划生育宣传品。另外，还在县电台、电视台分别常年开办《人口天地》、《卫生与计划生育》专题栏目，并定期播放政策法规和生殖保健知识讲座。目前，这个县已

初步形成了利用阵地开展社会宣传，利用人口学校开展办班宣传，利用站（室）和随访开展个性化教育，发放宣传品开展自学教育等多渠道、全方位宣传服务的格局。全县育龄人群参学率达 98% 以上，应知应会率达 96.5% 左右，用科学知识武装起来的新一代海岛渔民的优生、优婚、优孕、优育、优生意识明显增强，岛上与陆地男女青年喜结良缘的比例逐年增长，嫁娶跨村、出岛婚嫁率达 80% 以上。晚婚晚育、少生优生、生男生女都一样等科学、文明、进步的婚育观也逐步形成。广大群众婚育观念发生了深刻变化，这个县符合二胎生育政策，自愿报名终生只要一个孩子的家庭达 980 个，其中一女孩家庭占三成多。

2. 以技术服务为切入点，全面实施“三大工程”。这个县的计生技术服务阵地建设，经过近几年的调整改建、扩建、合建，借助计划生育与卫生二合一的契机，针对海岛特殊的地理环境，已初步建立起了具有海岛特色的“以县站为龙头，乡镇站为主体，村级服务室为基础”的计划生育技术服务网络体系。注重利用现有卫生人员专业素质强，医疗设备齐全的资源优势，本着“因地制宜、突出重点、合理布局、方便群众”的原则，突出个性化技术指导服务，实施避孕节育优质服务、出生缺陷干预、生殖道感染干预这“三大工程”已在全县普遍推开。

(1) 避孕节育“知情选择”服务。这个县是山东省最早开展避孕节育“知情选择”的县市区之一。近几年，他们围绕提高、巩固节育措施“知情选择”效果，重点抓了“知情选择”服务规范，强化“双知情”的培训力度，要求工作人员既掌握避孕节育知识，又要了解育龄群众的不同情况，使技术人员和育龄群众的知情率明显提高，做到了服务人员服务具有针对性，群众能够科学、自主地选择节育措施，同时加强了上门跟踪服务。对当年采取节育措施的育龄妇女，技术服务人员及时登门随访了解情况，发现有不良反应，随时填写随访《手册》；对用药具的育龄妇女，小组长每月送药具上门并了解使用情况，发现异常，立即采取补救措施。为方便不同层次的群众需求，这

个县还在县城区开设了6处药具零售点，进一步拓宽了药具服务的渠道。目前，全县节育无失败村达100%，节育有效率达100%。

(2) 出生缺陷干预服务。他们主要抓了以下几个环节。①搞好婚前培训教育。县技术服务站和乡镇计生办每季第一个月15、16日举办一次婚前培训班，同时开展了“四个一”活动，即发给一套“三优丛书”；上一堂优生知识课；看一盘优生VCD光盘；答一张优生试卷。使新婚夫妇掌握一定的优生知识，懂得优生优孕的道理。②推行婚前医学检查制度。对申请结婚的男女青年进行严格的婚前医学检查，对不宜结婚，应暂缓结婚的男女青年提出指导性意见和建议，保证婚姻质量。③开展咨询服务。对婚前咨询对象，侧重于性生活咨询指导和选择正确的避孕方法；对孕前咨询对象，侧重于指导选择最佳怀孕时间及孕前、孕后应注意的问题；对孕期咨询对象，侧重于孕期保健指导；对患有不孕不育症的咨询对象，实行检查与治疗相结合，在认真检查做出正确诊断的基础上，积极为其治疗，近几年共治愈不孕症夫妇8例；对生育过病残儿的夫妇，习惯性流产者和患有遗传病等重点对象进行详细登记全面查体，做出正确的诊断和指导。自1999年开展优生咨询服务以来，全县共接受咨询600余人次。④广泛开展了“一补、二防、三筛查”的孕期优生监护工作。即对孕妇增补多维元素片和福施福，防治IC神经管缺陷，注射风疹疫苗防治先天性风疹综合症发生；孕前做优生四项（弓形虫、风疹病毒、巨细胞病毒、单纯疱疹病毒）检测，唐氏综合症筛查，孕中期B超筛查，高危家庭筛查。在此基础上，这个县还开展了新生儿疾病筛查工作。至目前，共开展B超诊断2000余人次，其中查出2例无脑儿，4例葡萄胎，3例死胎，已开展新生儿疾病筛查319例，筛查率达100%，为孕妇增补叶酸526人次，增补率达100%，先后对309名育龄妇女进行优生监护，收到了良好效果，有效地降低了病残儿出生和围产儿死亡率。这个县1993~1995年的出生缺陷率为14‰，2001年为2.6‰，较1995年下降了11.4个百分点。

3. 维护育龄妇女健康，开展生殖健康服务。该县自1998年开展试点县以来，就把过去单一防止计划外生育作为主要普查转变为从维护育龄妇女的健康出发，开展以“三查二补一治”（查环情、孕情、疾病，补避孕节育措施、节育手术、诊治妇产科常见病）为主要内容的逐岛巡回服务活动。县计划生育技术服务站工作人员，每年至少2次带着B超机、乳透仪及手术包等查体工具，克服晕船的困难，冒着大风大浪的危险，乘船渡海到除砣矶镇和大钦岛乡以外的8处孤岛上有居民的乡（镇）、村，对已婚至60岁的妇女做生殖健康查体，使广大海岛育龄妇女足不出岛就能享受到良好的计划生育优质服务，深受群众欢迎。同时，县计生技术服务站还增设了男性病专科门诊，扩大了开展性病预防教育、咨询服务范围。采取外出临床进修、参加短期学习班、请专家指导、自学等多种形式，使业务人员的水平不断提高。目前，县站服务人员中高、中级职称占全站总人数的50%以上，为有效实施生殖道感染干预工程奠定了良好的基础。今年以来，全县共查5234人次，查出各种妇科疾病患者2032例，其中子宫肌瘤343例，卵巢肿瘤212例，乳腺增生821例，乳腺纤维瘤44例，乳腺癌已确诊6例，其余为各种妇科炎症。在此基础上，这个县还结合实施“三大工程”，开展了“长山列岛出生人口质量调查”研究，该项目自去年开始计划三年完成。目前，已完成了全县人口近30年来的人口生育、生存质量调查，并初步进行了数据处理，其他各项工作正在进行中。

三、开拓进取，谋求发展，不断探索海岛优质服务的新路子

这个县立足于海岛，搞好优质服务上水平，增强群众满意程度，确立了“改革创新，完善发展，积极创建适应新形势发展的计划生育工作管理服务机制”的基本思路。在具体工作中，主要进行了以下三方面的改革。

一是从海岛群众利益和工作需要出发，先后对过去一些硬性的行政干预管理制度进行改革。改人口出生指标管理为生育法规政策管

理，凡依法结婚并符合生育政策的，生育证和结婚证同时办理，随时都可申请生育，不受指标限制；在晚婚晚育控制上，改行政制约为宣传引导，提倡晚婚晚育，由群众自主选择结婚生育时间，不再下达晚婚晚育考核指标；取消计划生育孕前查体制度，对符合政策生育一胎、二胎的育龄群众不再进行办证前查体，注射风疹疫苗和巨细胞病毒检测等优生措施，实行群众自愿；取消生育证转证规定，将过去当年发证未生要办理转证手续的规定，改为发放的生育证任何年度生育均有效；改过去的孕情普查为育龄妇女健康查体，年龄不再加以限制，并实行免费；简化已婚育龄妇女落户手续。已婚育龄妇女把户口从甲地迁往乙地，凭甲地所属镇（办）或单位出具的《婚育证明》和镇以上计生服务站出具的《孕情证明》，乙地即可给予落户，在乙地不再需要进行孕情检查；简化证件保管手续等。村（居）或单位以后不再统一存放有婚育现象的育龄夫妇的各种证件，由个人负责存放；改进已婚育龄妇女信息管理方法。取消统计信息簿册管理，把计算机技术全面应用于信息管理和服务中。去年以来，该县又按照省计生委的统一部署，狠抓了硬件投入、软件应用和人员培训等工作，并利用现代信息技术，完善了基层育龄妇女信息管理系统，指导乡镇、村加强了信息收集、分析和反馈工作。

二是适应新形势发展的需求，在进一步加大综合治理特殊人群工作方法上创新。首先是建立健全了七大保障体系：（1）以纪检（监察）、组织、人事部门为主的组织保障、监督体系。（2）以发展计划、财政、人事部门为主的人财物投入保障体系。（3）以科技、计卫部门为主的科技服务体系。（4）以宣传、广播电视、文教部门为主的宣传教育体系。（5）以公安、民政、工商、劳动、建设部门为主的行政管理服务体系。（6）以工会、共青团、妇联、计生协会为主的群众工作体系。（7）以公安、检察、法院为主的法律保障体系。同时县计划生育工作领导小组还出台了《长岛县县直部门人口与计划生育职责分工考核办法》文件，实

行年度责任考核，一票否决的动态管理。建立健全了定期召开有关部门协调会议制度，督促各部门增强国策意识和大局意识、责任意识。根据各自的职责分工，研究制定有利于人口与计划生育工作发展的政策和措施。其次，健全社区计划生育服务机制。他们在县城区全面推行了“属地管理，单位负责，居民自治，社区服务”的城市计划生育管理体制。根据国家计生委等部门《关于加快城市社区人口与计划生育工作改革的意见》，县里分别拟定了相关文件，明确强化了城区计划生育服务职能，从而使多年来维系的单一的单位负责制的计划生育管理体制得到理顺，真正实现了社区资源共享，形成了多层次、多领域的社区计划生育管理服务体系。

三是健全计划生育协会组织，加强计划生育村民自治工作。该县注重改变重人治、轻法制，重管理、轻服务的做法，授权于基层，建立起在村两委负总责，计划生育协会具体负责制的工作运行机制，初步建立起村负责，户落实村民自治的计划生育优质服务网络。根本目的是促进村级优质服务水平的全面提升，他们重点理顺了三个方面的工作。（1）改革管理模式，以协会组织群众，由群众选举协会会长、副会长和理事成员，组织建立了村民自治小组（会员小组）接手日常的工作管理。（2）依法建章立制。指导各村结合实际，依法制定《计划生育村民自治章程》，并根据协会工作需要，制订了《协会章程》，完善了相关工作制度。（3）改进工作方式。在法律规范范围内，在保证工作指标的前提下，将所有工作放权于村，让各村根据村情、民情、岛情充分自治，坚持实行计划生育政务公开，村务公开。在县直机关各部门，也分别成立了计生协会组织，民主选出会长、副会长，由秘书长具体负责日常工作。目前，此项工作正在稳妥的运行中，这个县的城乡计划生育工作也真正实现了自我教育、自我管理、自我服务的“三自”工作目标。

[责任编辑 王树新]