

人口计生服务体系存在的问题及思考

周宗社¹，童琦¹，忽新泰²，刘俊¹，何杨¹

(1. 重庆市人口和计划生育科学技术研究院 计划生育技术指导所，重庆 400020；

2. 深圳市卫生与人口计生局，广东 深圳 518028)

摘要：人口计生服务体系对人口和计划生育的重要意义是不可估量的，作为公共服务体系，如何更好地履行人口计生公共服务是文章关注的重点。文章针对服务体系的现状，提出了存在的普遍性问题，对如何完善人口计生服务体系提出了相应的对策。

关键词：服务体系；问题；对策

中图分类号：C923 **文献标识码：**A **文章编号：**1000-4149 (2011) 01-0105-04

计划生育作为基本国策以来，为社会发展、经济繁荣和资源可持续利用做出了巨大的贡献。所以说，改善开放的巨大成就，离不开计划生育的贡献。人口计生服务体系自诞生之初，就扮演着极为重要的角色，人口计生服务系统为计划生育作出的贡献是不可估量的。随着人口发展的转型，人口计生服务队伍随之出现了一些新情况、新问题，而人口均衡型、资源节约型和环境友好型社会的实现更是需要人口计生服务体系的不断发展与自我完善。

一、存在的问题

随着我国人口发展的转型，我国人口问题出现一些新的形势，为此，也对我国的计生服务体系提出了新的服务需求、服务目标。在此背景下，考虑我国当前的计生服务体系，主要还存在着以下一些不足之处需要我们加以关注。

1. 城乡供给与需求不对称

由于“二元经济”结构在短时间内无法得

到合理解决，城乡差距的存在将是一个长期现象。客观地讲，农村地区，尤其是经济条件落后的地区，群众对人口计生殖健康服务的需求更为迫切。但是，目前的情况是业务骨干、精兵强将都集中在城市，资源集聚在城市，无论是硬环境还是软实力，农村地区都无法与城市相比。城市因为较多的资源供给，已使得部分县级人口计生殖健康服务中心无法发挥应有的功能和社会影响。相反，农村地区资源供给匮乏，群众对人口计生殖服务需求旺盛，但却得不到及时有效的满足。供给与需求不对称的现象在全国普遍存在。

2. 专业队伍进入门槛低

无论是县级服务中心，还是中心乡镇服务站和一般乡镇服务站，其从业人员提供的主要是专业性服务，无论是咨询服务、诊断性指导，还是检查、手术等操作性服务，均需要严格的从业准入，需要得到执业资格认证。但是，现实情况是人口计生殖健康服务领域已经成为基层政府解

收稿日期：2010-06-04；修订日期：2010-11-16

基金项目：国家人口计生委人口与发展“十二五”规划研究课题。

作者简介：周宗社（1973-），湖北秭归人，重庆市人口和计划生育科学技术研究院助理研究员，研究方向为人口与经济。

决历史遗留和现实改革问题，安置其他富余人员的安置站。一个完全是外行的人员进入专业程度较高的领域，他在短时间内是无法提供有效的专业服务的，为此，时间一长，群众就会产生对人口计生队伍服务能力的质疑，这是不利于行业发展的。

3. 资源配置不经济，人力资源闲置，岗位与工作内容不对称

部分地区的生殖健康服务站存在资源浪费、人力资源闲置的状况。一些服务站因为配置的人员少，无资质人员多，服务供给能力差而无法满足当地社会发展的有效需求。有部分地区的乡镇服务站工作人员编制在服务站，而日常工作却在乡镇政府的其他部门。

4. 激励机制缺乏与人员流动性不足

目前，除“常用计划生育手术常规”外，基层拓展的生殖健康服务基本上处于无标准、无监管、无考核、无奖励、无支持的“五无”状态，这一领域的从业人员有一种被遗忘、被忽视的感觉。处于基层的服务人员无论是在待遇上还是在职称晋升上都处于弱势地位，这种状况的存在和持续，使得基层从业的服务人员感到前途渺茫，事业疲软。从基层升迁到上一级单位的人员少之又少，从上面流动到下面的人员几乎是可以忽略不计的，流动性严重不足，导致队伍趋于僵化。而一个合理安排制度下的队伍，应该是一个双向流动性活跃的队伍。

5. 队伍自身能力不足

随着群众整体素质的上升，对人口计生生殖健康相关方面的需求越来越高。目前的情况是人口计生队伍的服务供给能力尚不能有效地满足人民群众的家庭发展和促进生殖健康的需求，这对人口计生队伍的能力建设是一个挑战。尤其是计划生育和生殖健康服务队伍的供给能力显得不足，其原因在于：一方面，队伍的纵向与横向有效培训不足，交流不足，部分专业人员存在不愿意学习的情况，甚至放弃专业的晋升，选择了职员序列。这种情况的存在除了缺乏激励机制之外，就是缺乏合理的考核、监督机制。另一方面，这支队伍整体上存在年龄老化，新鲜血液补充不足的问题，导致队伍缺乏活力，缺乏有效提供社会需求的能力，其结果是时间越长，年龄越大，供给能力就越低。

6. 弱化人口计生生殖健康公益事业

人口与经济、人口与社会的发展是辩证统一的，不是彼此孤立的。当前，基层有忽视、弱化、轻视人口和计划生育事业的情况，主要表现在人员安排和财政投入上的随意性。基层干部对于人口计生生殖健康服务站的社会功能和对于国家人口发展的长远战略功能缺乏认识，没有认真思考从控制人口数量为主的生存型社会转向促进人的全面发展为根本的发展型社会，没有从人口公共安全、人口大健康、人口计生主体的共同利益、育龄群众生殖健康、国家人口长远战略去思考，只是孤立地从技术服务量的下降去思考服务队伍、服务机构有无存在的必要问题，而使部分地区的人口公共安全与人群生殖健康公共风险加剧（如人流、不育、性病、出生缺陷、早教误区、因早年家庭交流模式所致人格缺陷与成年后的各类慢性病等）。目前部分地区乡镇党政一把手是80后，他们对于我国人口计生事业的历史缺乏一定了解，对于人口计生事业的重要社会意义、经济意义、可持续发展的战略意义的认识是有极大局限性的，这种情况的存在不利于人口计生事业发展。

7. 财政投入存在漏出效应

作为公共管理与公共服务的公益性人口计生事业，需要得到财政投入的有效支持。但是，目前的财政投入方式存在一定的缺陷，比如县级财政对于乡镇生殖健康的经费投入不是直接划拨到乡镇生殖健康服务中心、服务站的账户上，而是划拨到乡镇财政，然后由乡镇财政进行划拨。部分乡镇政府由于财力薄弱，存在挤占、挪用本该直接划拨给乡镇服务站的经费的现象，导致基层服务站运行上得不到有效的财力支撑，使得公益性的人口计生生殖健康服务供给受到不利影响，群众享受不到真正意义上的优质服务。这种划拨方式也使部分县级服务中心、乡镇服务站为了得到财政上的支持，不得不采取游说和寻租来寻求相关部门的支持，这样做损害了社会效率，使交易成本上升，有损社会公平，也有损公益性产品的本质。

二、对策思考及建议

人口均衡型、资源节约型和环境友好型社会的实现对人口计生事业提出了新的时代要求，

“三型”社会协调发展离不开人口计生服务队伍的发展与壮大。

1. 统筹城乡人口和计划生育队伍建设与发展

城乡统筹是破解我国二元经济结构的重大战略,是缩小城乡差距的必然选择,是促进社会和谐发展之基。人口计划生育队伍建设与发展同样要做到城乡统筹发展:一是以省级或区域大中城市为单元,建立定向向乡村和社区的人口计生生殖健康服务岗位能力培训基地。二是建立城乡统一的提供优质人口公共服务的绩效考核与激励机制。三是严格加强基层政府依法履行人口公共管理与公共服务,保障公民获得优质计划生育技术服务和生殖保健服务,加强人口生殖健康水平职责的监督检查。在城乡统筹发展的前提下,生殖健康的有效供给要适度向中西部地区、经济落后地区和农村地区倾斜。四是根据城镇化的进程,在城市合理增加生殖健康服务中心,为大量新增城镇育龄群众提供优质服务。

2. 构建由人力资源大国向人力资源强国转变的保障制度

(1) 改革政府、社会、市场的人力资源配置机制。当前,人口计生人力资源配置机制存在的主要问题是:政事不分,管办不分,人员进出单一,服务供给社会化程度不高,市场手段薄弱,服务效能低,为此迫切需要改革政府、社会、市场的人力资源配置机制,让政府、市场、社会机制在开发和合理配置人力资源方面,发挥各自不同的作用。政府部门在职能转变过程中,要把工作重点放在政策制定和制度建设上,为基层队伍的稳定发展环境提供政策保障。

(2) 人口计生人力资源待遇保障。目前的人力资源配置制度安排是倾向于城市的制度安排,且呈惯性趋势,这种安排的结果将会导致农村地区、经济落后地区出现服务真空地带。需要从制度安排上确保基层工作的人员得到实惠,不能让长期在经济落后地区的基层人员吃亏。通过有效宣传,使全社会充分认识到人口计生事业是一项关系到人与社会、人与自然、当代与未来可持续发展的公共管理与公共服务的公益性事业,降低社会对人口计生事业的习惯性偏见,使从事人口计生事业的人员得到应有的社会地位与尊严,从制度上确保人口计生事业从业人员的待遇得到确

实稳定的保障,尤其是乡村和社区的工作人员待遇上要达到或者高于社会平均待遇水平,这需要搞好中央财政转移支付和财政预算透明、有序和连续,力争把对人口计生事业的财政投入纳入立法,确保财政投入上的法律制度保障,做到不因为领导的喜好和偏见而忽视和淡化人口计生事业的发展。在职称晋级上,中高级名额应该向基层倾斜,使基层工作的同志有上升的渠道,有奋斗的方向,这样有利于专业素质和队伍能力建设的提高。在工作上,应该得到上级条件较好、水平较高的专业技术的支撑,方式可以采用在线指导等;定期安排横向、纵向交流制度。

(3) 人口计生服务体系人才队伍保障。人口均衡型、资源节约型、环境友好型的协调推进与发展,需要进一步提升从业人员的综合素质。国情的变化需要从当初的事后强制性节育、处罚为主,转变为事前主动提供家庭计划服务为主的生殖健康促进和生殖保健服务,人才的重要性显得尤为迫切。一是要真正确保队伍准入制度的规范化;二是要从制度安排的层面确保队伍合理的年龄结构和职称结构;三是搞好阵地建设,严格有效执行、监督和考核培训制度、再教育制度、纵向与横向交流制度;四是组织好人口计生系统相关的教材编写,切实提高师资队伍水平。

3. 在多元化的时代背景下抓住人口计生行业有特色的工作

人口计生事业存在与公安、卫生等部门公共管理与公共服务职责交叉的内容,也呈现彼此互补社会事业发展和人口管理的职责。人口计生事业通过30多年的发展、探索与积累,形成了良好的网络体系。在“十二五”时期,应该围绕做好人口监测(数量、素质、结构、迁移)、人口规划和人口公共服务履行职能监督,进一步加强网络综合服务功能建设。其中,计划生育服务是人口计生的核心所在,落实人群全程避孕节育优质服务是常抓不懈的基础工作,控制出生人口性别比失衡依旧是我们面临的严峻的时代课题,出生缺陷干预是提高国民素质的根本举措。抓住本行业特色,积极拓展服务新领域,重点要在特色上面做文章,更加关注民生建设,更加关注人口与经济、人口与社会、人口与资源环境的发展,使得人口计生事业得到持续、健康、有序、合理、高效发展。

4. 资源配置要与市场需求相一致

针对资源闲置的状况,可以结合实际与发展需要,进行资源有效利用与整合,发挥人口计生网络的规模效应和统筹解决人口问题的职能,提高服务水平,满足日益增长的人口计生服务需求。一是按服务需求和标准不同,提供每个适龄公民梯度性公共服务,如针对普遍性需求的社工服务、针对家庭计划的生殖健康咨询服务、针对个人生殖保健的保健医师服务、针对处理生殖健康不良状态的专科医师服务;二是按服务内容提供分行业服务,如宣传教育服务(社区文化室)、生殖健康咨询服务(服务站)、生殖保健服务(保健所)、生殖医疗服务(医院);三是按相关公共服务资源进行整合,“一站式”提供均等化的人口计生殖健康优质服务。

5. 高素质、复合型人才是计生工作充满生机与活力的基础

(1) 人口计生系统自身高端人才拥有的必要性。一是统筹解决人口问题职责的要求,用科学研究成果回答建设中国特色统筹解决人口问题,不仅对中国,也是对世界人口发展问题的贡献,缺少人口计生系统自身这支队伍的人才智力是不行的。二是人口系统由一批事业单位组成,特别是人口的科研单位,没有人才难以支撑。三是队伍职业化发展也需要相应的学科支持。“十二五”时期,要制定人口计生系统人才成长更为优惠的政策,通过设立专项、专类基金,奖励在人口发展研究、信息化研究等方面有贡献的人才,为各类人才提供软硬件条件,通过领军人物,带动全国人口计生系统一批人才的成长,更好地发挥人才对推动事业发展的引领能力。四是

公务员队伍要做到厅级干部是专家权威,处级干部是行家里手,一般干部应知应会。专业技术队伍的管理者应该具备企业家才能,因为只有具备企业家才能的管理者才会真正做到公共服务体系投入产出的高效率。因此,专业技术队伍的管理者要打破行政体制考察、安排、任命管理的常规,要让真正懂管理、懂业务的专家和行家担纲管理者,真正做到让德才兼备的人管理队伍,杜绝关系安排、任命管理者,减少寻租成本和交易成本。

(2) 高度重视现代公共服务体系建设对提高队伍能力建设的重要作用。在现代化城市建设和市场经济发育中,金融系统和物流系统都成功地实现了向现代服务业的转变,以“三网合一”为引导的现代服务业,也开始涉及社会事业发展的各个领域。传统的人口计生管理服务模式,在服务群众的广度和服务个体生命的过程中,可及性都相对较差。科技部跨越“十一五”和“十二五”的《现代人口和生殖健康服务体系研究》,遵从优势资源与行业特色,建立的数字教育、数字家庭、电子商务、电子政务以及社区转诊和远程会诊等现代公共服务体系,是人口和计划生育事业发展的创新工程,也是国家科技发展战略提出的挑战。科学技术的发展对队伍的每个部分、每个层次、每个人的能力都会带来压力,也是对现有队伍能力水平的一个核心考量。抓住我国新兴产业发展的机遇,把队伍能力建设引入高科技支撑的现代人口和生殖服务体系,这对加快建设有一支高素质、专业化人口计生队伍具有战略意义。

责任编辑 方志