

技术服务必须与行政管理相结合

湖南省计生委 杨兆元 张汉湘 何文君

计划生育的技术服务如何适应孕前型管理的要求,是提高计划生育总体水平的一个至关重要的问题。湖南省临澧县从1987年以来,努力实现计划生育工作由单纯依靠行政手段向综合管理的转变,不断提高基层技术服务队伍的工作质量,强化行政管理的职能,建立起融计划管理、政策法规、宣传教育、协会工作与技术服务为一体的综合管理机制,保证了人口计划和各项节育措施的落实。该县的实践证明:现阶段基层计划生育的技术服务工作只有同行政管理紧密结合起来,才能充分显示其特殊作用和强大生命力。

过去相当长一段时期,临澧县计划生育工作存在着行政管理与技术服务互相分离的现象。有关计划生育的指标控制、政策法规、宣传教育等行政管理工作基本上由各级党委、政府和计划生育部门承担,而各项节育措施的落实主要依赖于卫生部门的技术力量。这就在客观上造成了计划生育管理程序上的脱节,使技术服务与行政管理成了“两张皮”。往往是节育对象来了,医生未到;医生到了,对象跑了。同时,由于卫生部门工作职能的局限,计划生育技术服务工作难以深入到村组农户,孕情普查、送药具和避孕知识上门等经常性服务工作无法落到

外伤害事故等的损失。总之,各地开办险种,不应一刀切,险种的选择还要做到由少到多,不宜普遍开花,要使群众尝到保险的甜头之后,再逐步选择新的险种,全面铺开。

第五,“三个一点”是解决保险资金来源的主要途径。由于计划生育系列保险是政府对实行计划生育者的一种经济补偿措施,投保资金的筹集一般采取“三个一点”的办法来解决,即“地方财政补贴一点,乡村集体筹集一点,投保者个人出一点”,但应实行以政府和集体投入为主,个人支付为副的原则。根据各地试点的经验,保险资金的筹集来源大致有如下几种形式和渠道:

一是各级财政拨款补助。有的地区实行金额补助,大多数地区实行按比例进行补助,在贫困地区

实处。许多乡镇只能依靠每年几次大的突击活动,把节育对象集中到医院、卫生院,这又使医院、卫生院在短时期内难于承受。为了缓解这一矛盾,1983年,该县建立了计划生育宣传技术指导站,在一定程度上方便了节育对象。该站平均每年做节育手术4000余例,全县节育手术总量明显增长,同时也缓解了卫生部门在计划生育技术服务方面的压力。但是,县站的建立仍然没有从根本上解决经常深入基层,实行孕前型管理的问题,突击来了无法应付大量的节育手术,而突击过后又出现人员和设备闲置,医护人员坐等手术对象上门的现象。1987年前,该县每年平均有1.5万多名育龄妇女需要落实节育措施,而实际上只落实各种节育手术一万余例,节育率仅为70.5%。每年计划外出生中有54.7%的夫妻未落实任何节育措施,有44.2%由于节育失败没有及时采取措施而导致了超生。可见,没有乡村计划生育工作阵地,不把立足点转到孕前型管理,县站就很可能办成“第二医院”;而如果放弃行政管理,单靠技术服务孤军深入,同样也不能达到有效控制人口增长的目的。

那么,把计划生育技术服务与行政管理结合起来,是否符合计划生育工作的客观要求和自身规律

还可以在扶贫经费中拨款补助。

二是从超生费中支付。超生费多且管理得好的地方全部由超生费支付;超生费少的地方可用超生费支付部分投保金。

三是从集体提留资金中进行补助。大多数乡、村集体承担部分由集体提留资金补助解决。

四是按照国务院1990年12号文件精神,进行社会集资。国家干部、农村人口、城镇居民按不同比例集资,作为计划生育系列保险基金。

五是从人口基金会中支付部分投保金。

目前,我省计划生育系列保险事业正在健康地发展,我们要在实践中,不断总结经验,不断完善保险制度,使保险事业更好地为基本国策服务。

呢？临澧的回答是肯定的。首先，现阶段计划生育工作的性质决定了它是一项行政管理工作，作为实现这种行政管理手段之一的技术服务工作必然也脱离不了行政管理的职能。这是因为，目前，广大人民群众的生育意愿与现行的生育政策还有一定距离，不少群众还缺乏按国家计划主动落实节育措施的自觉性。所以，必须通过宣传教育，甚至采取一些必要的行政和经济的手段，方能使计划生育的技术服务工作落到实处。同时，为了提高技术服务工作的水平，必须全面掌握育龄妇女的生育状况，并借助于行政经济手段，对育龄妇女进行孕情普查和灌输节育避孕、优生优育的科学知识。临澧的实践表明，行政措施往往是开展计划生育技术服务工作的先导和保障，没有一定的行政措施，技术服务就不可能落到实处。该县在最初开展孕情普查工作时，由于许多群众对这项工作不理解，既不参与也不配合，有些计划外怀孕的则千方百计躲避，使这项技术服务工作无法开展。他们及时总结经验教训，发动计生干部上门进行思想动员，把实行奖励与开展孕情普查结合起来，并把它做为一项规章制度纳入各级的管理目标，由此保证了孕情普查工作的顺利开展，并使之逐步走向经常化、规范化。目前，该县每年坚持四次孕情普查，被检妇女人数已达到应检人数的95%以上。其次，从计划生育工作的发展规律来看，临澧县计划生育工作已经历了两个阶段，即以突击为主的初期阶段和突击与经常工作相结合的第二阶段，并正向以经常性工作为主的阶段发展。1987年以前，该县的技术服务工作是建立在突击模式上的，由于乡村没有一支经常性的技术服务队伍，经常性的技术服务和管理跟不上，避孕、节育的有效率低。1987年以后的一段时期，该县虽然逐步建立了基层计划生育的技术服务队伍，能够把突击与经常工作结合起来进行，但仍未完全摆脱医院的模式，因而在技术服务的方式上存在着单一性和与行政管理相脱节的现象。随着计划生育工作的不断深入，以经常性工作为主的阶段对计划生育技术服务提出了更高的要求，即必须由被动补救型向孕前服务型转变，由单纯的技术服务向综合管理转变。为此，把基层技术服务工作的重点放在节育对象怀孕之前，通过宣传教育、孕情普查、定期随访、送药具上门等经常性工作，使广大育龄群众接受国家指导，自觉地采取避孕节育措施，实行计划生育。在工作方法上，要与指标控制、政策

法规管理与宣传教育等行政管理工作紧密结合，利用各种形式和手段，开展综合服务和孕前管理，从而达到既有效地控制人口增长，提高人口素质，又密切党群干群关系的目的。第三，从管理体制上看，计划生育部门是各级政府的一个行政职能部门，基层计划生育队伍建设实质上是一个组织网络的建设，这就决定了基层计划生育的技术服务机构必须具有自己的特色。即在有限的人员编制的基础上，把技术服务与行政管理的职能紧密结合，组成一个综合性的管理机构，充分发挥整体效益。

从这个思路出发，临澧县乡镇计划生育管理队伍建设的基本模式是：计划生育办公室、宣传技术指导站、计生协和育龄夫妇学校“四位一体”，“四块牌子，一套人马”，作为乡镇人民政府的常设机构，担负起计划生育工作的行政管理职能。在主管副乡镇长的具体领导下，以办公室为主体，开展经常性工作。这样，行政管理人员既担负起落实人口计划、宣传教育、行政执法的工作，又开展起孕情普查等综合性的技术服务。技术服务人员既做节育手术，又下去做群众工作。宣传技术指导站作为办公室的一个组成部分，其主要任务是同办公室其他人员一道开展节育手术，送药具上门，进行孕情监测，术后随访和上门做宣传发动工作，以此来实现孕前型管理。近年来，该县17个乡镇全部建立了“四位一体”的综合性管理和服务阵地，平均每个乡镇计生办的人员为5至7人，其中三分之二的人员从事计生管理和协会工作，三分之一的人员主要从事技术服务工作，所有的工作人员都分片包村。在孕情普查的同时，开展政策法规的宣传和给育龄夫妇上计划生育基础知识课，还对计划外怀孕对象及时采取节育措施，这样就把经常性上门服务与集中宣传结合起来，把在站服务与巡回乡村服务结合起来，把孕情普查与政策管理、人口教育等结合起来，实现了从人口计划管理、法制管理、财务管理、宣传教育到落实避孕节育措施的一条龙管理和服务。

临澧县近四年的工作实践证明，把基层计划生育技术服务与行政管理结合起来是一条既体现计划生育特色又切实可行的新路子。它加强了基层党委和政府对经常性技术服务工作的领导，同时也强化了乡镇计划生育的综合管理职能，因而深受干部群众的欢迎。群众说：这样的指导站才是群众的“知心站”，“保健站”真是育龄妇女的“娘家”，普及婚育知识的学校。