

生殖健康/计划生育优质服务系列丛书
A SERIES OF REPRODUCTIVE HEALTH/FAMILY PLANNING

中国计划生育优质服务 工作指南

編著 解振明 王铁明 冯庆才

中国人口出版社

计划生育/生殖健康优质服务系列丛书
A Series of Quality of Care on Reproductive Health and Family Planning

中国计划生育优质服务 工作指南

Guide Book on Quality of Care in Family Planning

编著 解振明 王铁明 冯庆才

中国人口出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国计划生育优质服务工作指南/解振明编著. —北京: 中国人口出版社, 2007. 4

ISBN 978 - 7 - 80202 - 466 - 3

I. 中… II. 解… III. 计划生育—工作—中国—指南
IV. C924.2 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 045704 号

中国计划生育优质服务工作指南

编著 解振明 王铁明 冯庆才

出版发行	中国人口出版社
印 刷	北京普瑞德印刷厂
开 本	700 × 1 000 1/16
印 张	10
字 数	135 千字
版 次	2007 年 4 月第 1 版
印 次	2007 年 4 月第 1 次印刷
印 数	1 ~ 3 000 册
书 号	ISBN 978 - 7 - 80202 - 466 - 3/R · 585
定 价	30.00 元

社 长	陶庆军
电子邮箱	chinapphouse@163.net
电 话	(010)83519390
传 真	(010)83519401
地 址	北京市宣武区广安门南街 80 号中加大厦
邮 编	100054

版权所有 侵权必究 质量问题 随时退换

中国计划生育优质服务工作指南

编 委:赵白鸽 郝林娜 张世琨 史远明
 王巧梅 解振明 王铁明 冯庆才
 张二力 顾宝昌 翟振武 李树茁
 郑真真 武俊青 朱楚珠 张开宁
 熊源发 黄鑫楣

编 著:解振明 王铁明 冯庆才

国际顾问:露丝·西蒙斯教授 杰·萨迪亚博士

特约编辑:史远明

序 言

上一个世纪的 90 年代初期,中国社会经济进入了一个新的发展时期,同时,人口与计划生育工作经过 20 多年的艰苦努力,成功地控制了人口过快增长,实现了人口再生产类型的历史性转变,育龄妇女总和生育率降到更替水平以下,进入世界低生育水平国家的行列。面对社会、经济和人口形势的变化,国家人口和计划生育委员会提出了计划生育工作思路和工作方法的“两个转变”。

为了探索实现“两个转变”的途径,国家人口计生委在东部地区选择了 6 个区县,于 1995 年开始了计划生育优质服务的试点工作。经过短短的 10 年时间,中国计划生育优质服务便迅速发展成为遍及全国的群众性活动,开创了新时期人口与计划生育工作的新局面。2002 年国家人口计生委主任张维庆在全国创建计划生育优质服务先进县(市、区)活动动员电视电话会议上对优质服务作了精辟的论述,他指出:“实践证明,优质服务活动,充分体现全心全意为人民服务的宗旨,是党和政府密切联系群众的纽带,是深化‘三为主’,实现计划生育工作思路、工作方法两个转变和依法行政的有效载体,是树立人口与计划生育工作新的良好形象的必然选择。”计划生育优质服务代表了广大人民群众的根本利益,符合人口和计划生育工作的客观规律,顺应了国际社会人口与发展的潮流,受到广大群众的拥护和欢迎。

2005 年春天,中外专家和实际工作者们聚集在一起,回顾优质服务的十年历程,总结经验,展望未来,心潮起伏,感慨万千,成功的自豪难以言表。

中国计划生育优质服务的成功,首先归功于中国政府的决策和领导,这是中国政府率领全国人民在创造经济起飞奇迹的同时进行的又一项重大社会改革。国家人口计生委提出的计划生育工作思路和工作方法的两个转变,实际上就是人口和计划生育领域的改革,它要求计划生育工作从单纯的人口数量控制,转向人口与发展的全面推进,从单一的行政管理转向寓管理于服务之中的综合服务。优质服务的开展成功地探索了实现“两个转变”的途径,是我国新时期人口和计划生育工作取得改革创新成果的重要标志,是人口和计划生育工作在落实“三为主”、推进“三结合”基础上实现的又一次跨越。

其次,中国计划生育优质服务得到了国际社会的理解和支持。中国计划生育优质服务是中国政府履行对1994年开罗国际人口与发展大会的承诺的具体行动。它引入了“以人为本,以服务对象为中心”的先进理念,将我国人口和计划生育工作融入国际社会,从尊重和维护人权的高度,吸收和借鉴国际社会的理念、管理和技术,提高管理和服务水平,提高人民群众生活质量、生命质量、生殖健康水平和人权享有水平,树立了良好的国际形象。中国计划生育优质服务得到了国际社会的充分理解和极大支持。1998年我还在美国工作时就听到美国同行对中国计划生育优质服务的评价,称之为“来自中国的新的声音”。它不仅得到国际社会道义上的理解和支持,还得到了福特基金会、联合国人口基金等机构在技术和资金上的帮助。一大批外国专家学者参与到中国的优质服务活动中,深入试点区县,向中国同行们介绍国际社会的先进理念和科学管理方法以及最新的技术成果,并及时地把中国的优质服务进展介绍到国际上。中国计划生育优质服务的经验已经成为国际人口和计划生育生殖健康领域创新经验的重要组成部分。

再次,中国计划生育优质服务是中国计划生育系统广大干部和中国广大人民群众无私奉献、积极进取和与时俱进的结果。在优质服务的试点区县,可以看到无数基层领导和干部群众积极探

索和创新的事迹,像吉林长春市农安县、山东青岛市即墨市、江苏盐城市盐都区、浙江湖州市德清县、上海卢湾区等试点区县的历届党政领导以及计生部门的干部和群众,我们不会忘记他们,正是这些干部和群众的艰苦努力和无私奉献,才形成了中国计划生育优质服务今天的燎原之势。在总结丰收的成果时,也不要忘记优质服务实践中跋涉的坎坷和探索的艰辛,这也是一笔宝贵的财富。

最后,中国计划生育优质服务是中国人口和计划生育生殖健康领域专家学者多年来辛勤耕耘的结晶。我无须罗列一长串专家学者的名单,他们名字已经同中国计划生育优质服务紧密联系在一起。长期不懈的努力体现了他们的价值取向,他们把在专业领域的研究成果应用并指导到中国优质服务的实际工作中,创造性地总结出中国计划生育优质服务理论框架和基本经验。我有幸与他们共事,汲取了他们多年积累的智慧,丰富了自己的学识,实现了我们共同的价值。

中国计划生育优质服务经过不懈的努力,谱写了人口和计划生育工作艰难、曲折、辉煌的历史,走过了不寻常的十年。为了向广大人口和计划生育基层工作者开展优质服务提供一份可供参考的工作指南,国家人口计生委优质服务项目办公室的专家们,在总结中国优质服务十年实践的基础上,编写了这本《中国计划生育优质服务工作指南》(以下简称《工作指南》),作为十年优质服务实践的理论总结,也作为指导各地争创优质服务先进县的工作参考。

《工作指南》以国际人口与发展大会的主要原则和理念为指导思想,以国家优质服务试点区县的成功经验为基础,以中国计划生育优质服务工作机制框架图为理论框架,重点介绍围绕群众的需求所开展的知情选择、宣传教育、技术服务、拓展服务、群众维权、人际关系和行政管理措施等七个方面的改革与创新。《工作指南》还介绍了优质服务的三大保障体系——技术服务系统、管理系统和领导决策层——通过改革与创新从而确保了以服务



对象为中心的优质服务活动的顺利开展。

《工作指南》的主要读者是区县级分管领导和计划生育部门的管理干部,也可供上级主管部门各级领导和干部在指导工作时作为参考。作为亲身参与中国计划生育优质服务实践的一员,我郑重地向大家推荐这本书,同时,我也要强调理论联系实际的重要性。《工作指南》不是一本“烹调手册”,不能简单地照搬照套,开展计划生育优质服务,必须以实现好、维护好、发展好人民群众的利益为一切工作的出发点和落脚点。因此,必须结合各地的情况灵活运用,参照工作指南,因地制宜,制定出适合当地实际的实施方案和工作计划,促进计划生育优质服务更加健康快速的发展。

我们的真情和拼搏精神,一定会赢得最广大人民群众的支持和信赖,一定会使人口和计划生育事业真正成为造福于民的伟大事业!

国家人口和计划生育委员会副主任

2006年8月,于北京



目 录

序 言	(1)
第一篇 概论	(1)
第一章 优质服务的理论框架	(3)
第二章 优质服务的基本经验	(13)
第二篇 优质服务的主要活动	(23)
第三章 推进避孕方法知情选择	(25)
第四章 改进宣传教育的内容与形式	(37)
第五章 提供优质的技术服务	(47)
第六章 拓展服务领域和扩大服务对象	(57)
第七章 开展群众维权活动	(69)
第八章 建立良好的人际关系	(80)
第九章 改革计划生育行政管理措施	(90)
第三篇 优质服务的投入保障体系	(99)
第十章 技术服务系统	(101)
第十一章 管理评估系统	(112)
第十二章 领导与决策层	(124)
附录 1: 相关信息资源的简介	(134)
附录 2: 中国政府全面推进计划生育优质服务 的相关文件	(138)
附录 3: 中国计划生育优质服务试点项目和 先进县创建活动大事记	(139)
后 记	(143)

Contents

Preface	(1)
Part I Introduction	(1)
Chapter 1 Theoretical Framework of Quality of Care in FP	(3)
Chapter 2 Experiences of Pilot Project of Quality of Care in FP	(13)
Part II Main Activities of Quality of Care in Family Planning	(23)
Chapter 3 Promote Contraceptive Informed Choice	(25)
Chapter 4 Change IEC Contents and Styles	(37)
Chapter 5 Provide Quality Technique Services	(47)
Chapter 6 Broaden Services and Clients	(57)
Chapter 7 Conduct People's Rights Protection	(69)
Chapter 8 Set Up Better Personal Interrelationship	(80)
Chapter 9 Reforming Administrative Measurements ...	(90)
Part III Backup for Quality of Care in Family Planning	(99)
Chapter 10 Service System	(101)
Chapter 11 Management System	(112)
Chapter 12 Leadership and Decision - Making System ...	(124)
Appendix 1 : Resource System	(134)
Appendix 2 : Documentations	(138)
Appendix 3 : Memorabilia	(139)
Postscript	(143)

第一篇 概 论

中国计划生育优质服务,自 1995 年试点工作启动以来已经十年了。十年,在人类发展的长河中,只是短暂的一瞬,而十年的计划生育优质服务却在中国人口与计划生育的历史上留下了光辉的篇章。

本书是一本指导优质服务不断探索的工作指南,也是一篇中国优质服务实践的经验总结。中外专家与实际工作者在总结中采用下面的框图(见图 1-1)描述中国计划生育优质服务的工作机制,展现出它的主要结构和各要素之间的相互关系。

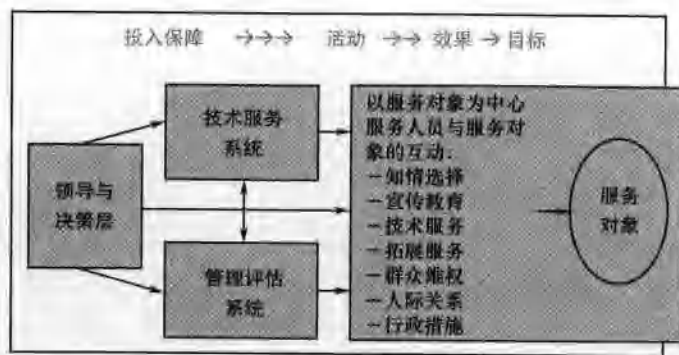


图 1-1 中国计划生育优质服务工作机制框图

框图的右端是“服务对象”,表示中国计划生育优质服务的目标是为了满足广大服务对象在计划生育和生殖健康方面日益增长的需求。框图的左端是“领导和决策层”,表示中国计划生育优质服务的启动与发展是中国各级领导和决策层的决策与推



动的结果。正是这两者的合力,引发了计划生育内部两大系统——技术服务系统和管理评估系统——的创新,在计划生育生殖健康优质服务的舞台上,以服务对象为中心,展示出服务人员与服务对象的互动,推动了中国计划生育的改革。

“中国计划生育优质服务的工作机制框图”是对中国优质服务实践经验的理论总结,也是本指南写作的理论框架。

本篇介绍“以人为本、以服务对象为中心”的优质服务理念,回顾中国计划生育优质服务的十年历程,总结试点区县引入优质服务的过程和体会。

第一章 优质服务的理论框架

中国国家人口和计划生育委员会^①在 1995 年启动优质服务试点工作时就明确指出,要向广大育龄人群提供全面的、优质的计划生育和生殖健康服务。优质服务概念的提出不仅符合育龄群众的心愿,也顺应了计划生育工作转变的要求。随着优质服务的深化,优质服务概念也在不断的发展。

一、中国计划生育优质服务的概念

目前计划生育优质服务正在成为一种科学的管理理念,它的核心是以人为本,以群众的需求为出发点,开展以避孕节育为重点的生殖健康服务,维护公民生殖健康权益,稳定低生育水平,提高人口素质,促进计划生育工作思路和工作方法的转变。

“优质服务”的英文是 Quality of Care,简称 QoC,它包含二层含义:

一是服务。它突出以技术服务为重点的服务,强调避孕节育和生殖健康的服务内容、服务程序及规范,包括服务人员的素质和服务设备的质量。

二是关爱。它突出对人的关心和理解,对人的生殖健康权利的尊重和维护,强调“以人为本、以服务对象为中心”的服务提供体系,包括管理系统和工作机制,以及对待服务对象的方式方法。

1995 年,国家计生委在启动中国计划生育优质服务试点项目时,提出在试点地区开展以人为本、以人的全面发展为中心,以群众的需求为出发点,以稳定低生育水平、提高人口素质为目标,围绕生育、节育、不育开展优质服务。

1999 年,张维庆主任在中国计划生育优质服务国际研讨会上,界定了中国计划生育优质服务的内涵与外延,他指出:

^① 国家计划生育委员会于 2003 年更名为国家人口和计划生育委员会,以下统称国家人口和计划生育委员会。



• 开展计划生育优质服务就是要不断满足不同人群在不同时期的不同需求。

• 计划生育优质服务是全方位的、全过程的,包括工作的各个环节,涵盖计划生育工作的各个方面。

2003年,张维庆主任在全国人口与计划生育综合改革试点工作座谈会上对优质服务进一步提出了明确要求,指出:“要大胆探索计划生育优质服务的有效实现形式,以创建计划生育模范村(居)和优质服务先进县(市)为载体,围绕群众的婚、孕、育和整个育龄期的实际情况,改革人口与计划生育工作的内容、形式、手段和方法,叫响优质服务的口号,树立优质服务的理念,创新优质服务的机制,打造优质服务的品牌。”

二、中国计划生育优质服务提出的背景

深刻理解优质服务概念的丰富内涵,需要对中国计划生育优质服务提出的背景进行回顾。

中国的计划生育工作自20世纪70年代初经过20多年的努力,终于实现了低生育水平,育龄妇女总和生育率(相当于平均每一个妇女生育的孩子数)大约为1.8,低于更替水平生育率(即一对夫妇平均生育2.1个孩子),有效地控制了人口的快速增长。到90年代初,中国总人口已经接近12亿,全国每年净增人口仍然在1000万左右,而且刚刚达到了低生育水平还很不稳定。中国政府认识到这种低生育率主要是靠强有力的行政措施实行严格的生育政策而实现的,生育力就像弹簧随时都可能反弹。要稳定这样的低生育水平,必须一方面稳定现行的生育政策,一方面而缓慢地释放计划生育政策与群众生育意愿之间的张力。

就在计划生育孕育着改革的同时,中国的社会经济也发生了巨大的变化。70年代末对“文化大革命”的反思,坚定了中国实现对外开放的决心,并快速走向市场经济。经济改革和市场经济的发展对中国社会生活各个方面产生了深刻的影响,法律框架下的个人自由和责任日益体现在个人生活的方方面面。个人的自

主权受到尊重,人们开始意识到自己的需求和权利,对生活质量提出了更高的要求,包括生殖健康和生殖权利,以及社会性别平等。

方框 1.1 生殖健康权利

个人和夫妇有以下权利:

- 自由、负责任地决定其生育的时间、地点和数量;
- 拥有相关的信息和方法;
- 能够获得最高水平的性和生殖健康;
- 摆脱歧视、强制和暴力,自主决定生殖方面的事务。

国际人口与发展大会行动纲领

1994. 7. 3

恰逢此时,1994 年开罗国际人口与发展大会和 1995 年北京第四次世界妇女大会等一系列国际会议的召开,展示了国际人口和计划生育的新理念、新动向。为了贯彻执行 1994 年国际人口与发展大会《行动纲领》,许多国家的人口与计划生育方案都进行了认真的反思和重新定位。国际社会的公开辩论对中国的计划生育也产生了积极的影响,国际人口与发展大会向中国传递了生殖健康和生殖健康权利(见方框 1.1)等信息。1995 年的世界妇女大会使中国直接接触到有关妇女权利和社会性别平等的理念。

国内外的学者大量地翻译和介绍了国际人口与计划生育的新概念,如朱迪·布鲁斯关于优质服务的六要素(见本书第八章有关章节),它在中国计划生育优质服务试点工作的初期发挥了重要的指南作用。中国境内的一些国际组织,如联合国人口基金等,以及非政府组织,如福特基金会等,也通过培训和交流,引入国际经验和标准,为中国提供了观察世界的窗口。

面对国内、国际人口与计划生育形势的变化,面对不同年龄、不同性别人群的意见和需求,中国计划生育开始反思和分析,意识到现行生育政策所带来的双面影响,一方面快速增长的人口得

到有效的控制,另一方面一系列人口问题接踵而至。在以控制人口规模为中心的计划生育工作中,服务对象及其家庭的权益没有得到应有的重视,质量不高的计划生育服务对妇女健康和心理产生了一些不利的影响,群众对避孕方法的选择和对生殖保健的要求是合情合理的,但是现有的计划生育服务却难以满足群众的需求。针对这些情况,1995 年国家人口计生委正式提出了计划生育工作思路和工作方法的“两个转变”即:“由以往的仅就计划生育抓计划生育向与经济社会发展紧密结合,采取综合措施解决人口问题转变;由以社会制约为主向逐步建立利益导向与社会制约相结合,宣传教育、综合服务、科学管理相统一的机制转变。”

三、中国计划生育优质服务的历程

计划生育工作思路和工作方法“两个转变”的提出标志着以人口控制为中心的计划生育开始转向“以服务对象为中心”,为了推动这场改革,国家人口计生委决定在社会经济条件较好的中国东部地区开展试点,并指出:“以单纯完成人口计划,控制人口规模过快增长为主要内容的计划生育工作应该过渡到为育龄人群提供全面、优质服务的轨道上来。”

1995 年国家计生委选择了 5 个县和 1 个城区(见本书附录),作为国家级首批计划生育优质服务的试点区县,1997 年又增加了 1 个县和 4 个城区,国家级试点区县达到 11 个。与此同时,一些省、市、自治区计生委也启动了试点工作。1999 年 11 月在北京召开了“中国计划生育优质服务国际研讨会”,国家级 11 个试点区县以及部分省市的试点区县向大会介绍了优质服务试点工作的经验与体会,中国计划生育优质服务试点工作的经验得到国际社会的肯定,掀起了全国范围优质服务试点的高潮。

到 2000 年,全国各级各类的优质服务的试点区县达到 820 多个,约占全国行政区县数的 1/3。这标志着以国家计生委“计划生育优质服务试点”为代表的、以提供“优质的避孕节育和生殖健康服务”为主要目标的试点项目已经在不同地区、不同行政层

面先后展开。同时,国家计生委在联合国人口基金、福特基金会等国际组织的资助下,不同地区围绕着生殖健康/计划生育优质服务开展了不同类型的试点。

在认真总结中国计划生育优质服务试点工作的成功经验的基础上,国家计生委不失时机地向全国全面推进计划生育优质服务。2000年6月,国家计生委下发《关于全面推进计划生育优质服务工作的意见》文件,标志着中国优质服务进入了全面拓展阶段。

2002年7月,国家计生委下发《关于开展计划生育优质服务先进县(市、区)创建活动的通知》,并于7月14日召开全国电视电话会议,全国各省、市、自治区启动了计划生育优质服务先进县创建活动。2003年2月,国家人口计生委委托优质服务试点项目办公室组织专家制定了《优质服务先进县(市、区)评估指标体系》,即国家级计划生育优质服务先进县的33条标准,为全国各地开展优质服务先进县创建活动提供了规范。2003年11月,国家人口计生委组织专家小组评估验收并表彰了全国首批99个优质服务先进县。2004年11月,国家人口计生委评估验收并表彰了第二批151个优质服务先进县。2005年年底进行第三批全国优质服务先进县的评估验收,至此,全国国家级优质服务先进区县达到350个。

国家人口计生委优质服务领导小组决定,到2010年,全国2860多个区县应该全面开展计划生育优质服务,其中1/3的区县,即约850个区县达到国家级优质服务先进区县的标准,同时,还应有1/3的区县达到省级优质服务先进区县的标准。

展望未来,任重而道远。一方面,已经获得优质服务先进县称号的地区,需要认真总结经验,不断探索新问题,提高优质服务的工作水平;另一方面,正在创建优质服务先进县的地方,需要把先进地区的优质服务经验与本地实际情况相结合,创造性地开展工作,力争早日达到优质服务先进县的标准。

2002年7月14日,张维庆主任在全国开展创建计划生育优