

“优生两免”政策的实施，每年将惠及全省**35**万对新婚夫妇和**50**万名待孕妇女，共**126**万人次。浙江三级政府预计每年在该政策上投入将达到**1.2**个亿。

钱宪庚◎著

独占鳌头

——中国浙江省“优生两免”政策纪实

延边人民出版社

独占鳌头

——中国浙江省“优生两免”政策纪实

钱宪庚 著

责任编辑 金成吉

责任校对 何海峰

图书在版编目(CIP)数据

独占鳌头: 中国浙江省人口计生“优生两免”政策

纪实 / 钱宪庚著. —延吉: 延边人民出版社, 2009.11

ISBN 978-7-5449-0782-8

I. 独… II. 钱… III. ①人口政策—浙江省—②计划
生育—人口政策—浙江省 IV. C924.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 206202 号

独占鳌头

——中国浙江人口计生“优生两免”政策纪实

出版: 延边人民出版社

(吉林省延吉市友谊路 363 号, <http://www.ybcbs.com>)

印刷: 杭州余杭人民印刷有限公司

发行: 延边人民出版社

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 17.25 字数: 200 千字

标准书号: ISBN 978-7-5449-0782-8

版次: 2009 年 11 月第 1 版 2009 年 11 月第 1 次印刷

印数: 00 001—10 000 册 定价: 32.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

章文彪

在中国,每年2000万的新生儿中,有4%—6%的孩子有出生缺陷。相关资料显示,自2004年取消强制婚检后,浙江省婚检率大幅走低,全省的婚检率由2003年的95%降到2007年的2%以下。为此,浙江省政府于2008年底,正式下发了《关于实施免费婚前医学检查和免费孕前优生检测的意见》,由省人口计生委牵头,相关部门密切配合,共同开展这项利国利民的民生工程。

为推进“优生两免”政策落实,省人口计生委主要抓了以下工作:第一,广泛开展宣传、营造工作氛围;第二,实施技术队伍全员培训计划,提升服务能力,科学制定检测项目和技术规范、操作流程,并举办技术培训班;第三,制定考核评估规则,按浙江省吕祖善省长要求,明确将“优生两免”工程考核到各市、县(市、区)政府;第四,协调部门关系,牵头制定各有关部门的具体职责,落实财政经费分担方案等有关问题;第五,深入基层调研督查。目前,全省这项工作潜在实力巨大,发展态势良好。“优生两免”政策的实施,受到干部群众的高度评价,得到了人民群众特别是育龄妇女的广泛欢迎。

“优生两免”工作是在贯彻落实科学发展观的基础上展开的。在坚持以人为本,高度重视民生上,省人口计生委形成了共识,进一步坚定了信念,增强了以科学发展观为统领、稳步推进人口计生事业持续健康发展的决心和信心。在科学发展观的指引下,按照国家人口计生委的总体要求,紧密结合浙江实际,进一步明确了新时期统筹发展解决人口问题的“一二三四”总体思路,即:坚持“一条道路”,坚定不移走中国特色统筹解决人口问题的道路;推进“两大统筹”,统筹人口与经济、社会、资源、环境的关系,实现全面协调可持续发展,统筹人口数量、素质、结构、分布各要素之间的关系,实现人口长期均衡发展;做到“三个更加注重”,更加注重利益引导、更加注重服务关怀、更加注重宣传倡导;促进“四个转变”,促进人口与环境、资源关系的转变,促进由人口大国向人力资源强国转变,促进由单纯控制人口数量向统筹解决人口问题转变,促进工作机制和方法的转变。

可以预见,在省委、省政府的正确领导下,在各部门的配合下,通过各市县的具体工作,“优生两免”这一惠及全省的民生工程,必将在新世纪发挥巨大的作用,极大地促进我省人口质量的提高,并为我国其他省份相关工作的开展提供重要的借鉴作用。

中国人口报浙江记者站站长钱宪庚同志,积极发挥一个资深新闻工作者的新闻敏感性,及时深刻客观地对全省实施“优生两免”政策进行鞭辟入里地分析总结,十分短暂时间内撰写了这本《独占鳌头》,该书的出版对浙江更深入地开展这项工作无疑会起到推波助澜、锦上添花的作用。

是为序。

章文彪:浙江省人口和计划生育委员会党组书记、主任。

序二

傅亦军

“铁肩担道义，妙手著文章。”

浙江的新闻工作者，在宣传报道浙江经济社会发展过程中，始终发挥着不可替代的作用。他们挥洒着智慧的汗水，奋战在经济、政治、文化……各个领域，梦笔生花，真实生动地记录了浙江人民的创造和成就，把许许多多的浙江经验传播到全国乃至全世界。尤其是一些资深新闻工作者，辛勤工作之余，不辍笔耕，著书立言，把涓涓睿思汇成清流，化作推动社会进步的浪花。

《中国人口报》浙江记者站站长钱宪庚，多年奋斗在人口计生宣传报道战线上，志在千里，不断追求、不断创新、不断取得新成就。宪庚同志主持记者站期间，其报道浙江省人口计生的创新经验和先进典型引起强烈反响，《走出三个误区——贯彻落实〈人口与计划生育法〉的情况调查》、《新家庭计划确立发展新坐标》、《“8个1”行动闪亮新农村》、《德清之变——对一个计生优质服务先进县的观察》、《丹凤涅槃——追忆泰顺县筱村镇东垞村妇女主任、计生服务员吴美角》、《浙江省委今年第一个会专题研究人口计生工作 省委书记习近平要求各级党委政府一如既往支持人口计生工作》、《浙江省“二次发展”理念 推进计生技术服务》和《政府埋单推进免费婚检和优生检测 浙江省政府发布〈意见〉，加强出生缺陷预防工作》等一批力透纸背的新闻力作，均相继被评为各年度的“中国人口新闻奖”等奖项。他自到记者站第一年始至今蝉联八届《中国人口报》“十佳”特约记者殊荣，2006年宪庚同志为人口文化工作做出了突出成绩，被特授予为“全国人口文化工作先进个人”荣誉称号等。成为中央驻浙新闻单位的佼佼者。

宪庚乃金戈也，我同他是校友，新世纪之初又与他同返校园且是同桌。从他极其丰富的阅历中，一直潜心在新闻单位伏枥奋斗，是个“多栖”发展的媒体人，在多个传媒从事过记者、编辑、策划、经营和管理等方方面面的工作，无论在立体还是平面媒介都担任过领导职务且成绩不凡，还获得浙江省新闻界经济类首批高级经济师职称，委实是一个不可多得的专业人才。金戈的耿直、率真和刻苦常被业内稔记，他善于思考、功底扎实颇具社会时代责任感，躬逢浙江省推出“优生两免”政策之际，他义无反顾抓住这一重大主题和新闻的闪光点，广泛涉猎，辛勤耕耘，及时撰写了《独占鳌头——中国浙江省“优生两免”政策纪实》一书。该书切中肯綮、秉笔直书，从浙江省“优生两免”政策出台的历史背景到全省广泛实施情况，全面真实地记录了“优生两免”进程，深刻地展现了这一“惠民政策”的实质，该书不仅仅是宣传，更重要的是启迪。限于篇幅不多说了，在这里我只想表达对金戈的祝愿，祝愿该书的出版能激流扬波，更祝愿金戈的追求能如愿以偿。

傅亦军：浙江省记者协会常务副秘书长兼秘书处主任。

播撒健康种子 构造生育文明

——浙江省全面实施“优生两免”政策纪实

浙江山川秀丽,人文荟萃。大约在 7000 年前至 4000 年前,在浙江就已经建立起可以与黄河流域的中原文化相媲美的灿烂的史前文明,并形成了自己区域的文化特色。浙江先民“筚路蓝缕”,自强不息,努力改造了本地区恶劣的自然条件,创造了丰富优秀的物质文化和精神文化,使浙江文明的发展有了足够的累积。南宋定都杭州以后,风云际会,政治调整,经济更新,文化重建,种种因素使浙江社会的整体发展迅速提升到了当时全国的最高水平,并在这个基础上造就了各领域的人才精英群体。到了明、清两朝以及民国时期,浙江已发展成为文明富饶的“文化之邦”,“东南财富地,江浙人文薮”,浙江无可争议地成为中国的财赋命脉和文化重镇,绘就了中华文化辉煌的一页。

浙江是资源小省,同时又存在着巨大的人口压力。第五次人口普查数据显示,2000 年全省老年人口(60 岁及以上人口)占总人口的比重已高达 13.1%,仅次于上海,位列全国第二。但先天不足的资源条件和人口密集的生存压力,造就了浙江人的自强意识和拼搏精神。浙江人敢于冒险、重利事功的文化个性,在新的历史时期和市场经济条件下,总在不断被充实,不断被发展。讲究实际、注重功利的价值取向;勇于创新、敢为人先的个性精神;善于商谋、智巧灵变的文化品格,构成浙江人致力于社会经济发展的内在动力。而一系列政策的制定与出台也经常走在全国前列,起到了引领风气之先的示范效应。

浙江于 20 世纪 50 年代中期,就立足浙江省情,弘扬马老精神,率先谋划计划生育工作,明确提出通过控制人口发展经济,改善人民生活。近 60 年来,浙江坚持以人为本,科学发展,统筹兼顾,关注民生。在省委、省政府的高度重视及广大群众的积极参与下,尤其是“十一五”以来,新一届省人口计生委领导班子,谋在新处、干在实处、统筹规划、开拓创新,高度重视宣传倡导、利益导向、人文关怀、和谐计生,有力推进了浙江生育文明进程。浙江人口计划生育工作经历了控制人口数量为主到树立婚育新风,再到创建新型生育文化、飞跃到逐渐走向生育文明的发展历程,始终走在全国前列。

新中国成立后,社会稳定,经济发展,人民生活水平不断提高,伴随而来的是人口的急剧增长。1949 年到 1957 年,我国迎来了第一个人口增长高峰,人口净增 1.05

亿,人口增长已经超过社会经济发展的承受能力。而如今,人们的生育观念已经走向文明,少生优生成为群众的自觉追求,可是如何才能真正走向现代优生文明呢?

近年来,浙江省出生缺陷发生率呈逐年上升之势,实际总发生率达到60‰,每年新增出生缺陷婴儿3万人,对家庭幸福和社会和谐造成非常严重影响。省人口计生委章文彪主任高度重视出生缺陷干预工作。从2006年初任省人口计生委主任开始,就积极组织开展全省调研,明确指出提高人口素质要从抓出生人口素质做起,要把政府买单在全省范围开展免费婚检、免费孕检,有效降低出生缺陷作为惠及民生、广大群众分享改革开放成果的大事来抓。与此同时,积极给省政府参谋,努力与相关部门沟通协调。通过酝酿谋求,这一深受群众美誉的政策得以出台。省人口计生委副主任宋贤能作为实施“优生两免”政策的分管领导,从谋划、调研,到参与政策的制定,再到抓全省的部署落实,协助章文彪主任,尽心竭力,默默奉献,卓有成效地开展工作。2008年,章文彪主任、宋贤能副主任等参与了省长重点调研课题——《浙江省提高出生人口素质问题对策研究》。课题从全省出生缺陷发生率持续上升及其危害,全省预防出生缺陷及残疾的现状与问题,全省全面推进出生缺陷干预的总体思路、主要目标与重点措施等方面,分析论证了在浙江全省广泛开展“优生两免”政策的重要性和必要性,成为这一政策出台的理论依据和有力推动。下半年,省政府正式下发了《关于实施免费婚前医学检查和免费孕前优生检测的意见》。

实施“优生两免”政策的目的是遏制近年来浙江出生缺陷高发态势,提升全省出生人口素质。浙江地处沿海,地少人多,提升出生人口素质也有利于全省人口与资源环境、与经济社会的协调可持续发展。

“优生两免”政策是浙江省政府提供的一项基本公共服务,该政策主要针对在浙江居住半年以上的常住人口、在浙江登记结婚的男女青年进行婚前医学检查,以及对在该省领取《生殖健康服务证》的待孕妇女进行孕前优生检查。婚检和孕检确定男性婚检基本项目13项,经费为每人115元;女性婚检基本项目14项,经费为每人120元;孕前优生检测项目4项,经费为每人700元。浙江每年出生婴儿约为50万名,结婚对数达38万对。该项政策的实施,每年将惠及全省38万对新婚夫妇和50万名待孕妇女,共126万人次。浙江三级政府预计每年在该政策上投入将达到1.2个亿,其中,浙江省级财政将承担4000万元。

出生缺陷是长期影响人口先天素质的问题,是我国和世界卫生领域需要特别关注和投入的领域。我国出生缺陷与残疾的预防工作已开展20余年,取得了很大成绩。在发展中国家中,我国的这项工作已独领风骚,但与发达国家相比还有很大差距,要做的工作还有很多。

一、广泛调研,在深度调查的基础上制定计生政策

事例一:

29岁的姑娘森森早在2006年就登记结婚了,那时,杭州已经取消强制婚检,实行

免费婚检。当时,她和老公商量好,登记后就去做个全面的婚检,查查有没有隐性遗传疾病。当然,不是说查出毛病就分手,而是想趁结婚全面地了解一下身体状况,有问题的地方更注意一些,以便及时医治。一开始,两夫妻就打听好了,凭社区居民的证明,就能到自己居住的潮鸣街道社区医院进行免费婚检。但当他们去开这个证明时,却总是拿不到,不是时间没凑好,就是这样那样的理由。

努力了两年,他们索性想自己掏腰包婚检,结果却被告知婚检收费已取消,自费检查也不行。森森告诉记者,他们两人直到现在,也依旧渴望做一次婚检。

事例二:

某个乡村,有一户人家,祖孙三代19人,竟有6人患上了一种因基因缺陷而造成的家族性遗传病——“进行性肌营养不良”症。得了这种病,便会全身四肢无力,肌肉萎缩,走路不稳,尤其痛苦的是,目前尚无特殊有效的针对性治疗手段及药物。多年来,这一家人承受着来自经济和精神等各方面的沉重压力。

事例三:

“一直以来,我们以为,怀孕就怀孕,根本也没想到要检查身体。不久前,我的邻居不幸生下了一名脑残儿,夫妻俩自叹命苦,常常抱头痛哭,哪想到是为人父母的身体出了问题啊!现在好了,政府出钱免费给老百姓检查,我一定让儿媳前来好好地检查一下……”在县计划生育指导站,见到一位白发老奶奶,她正陪同儿媳,到该院进行孕前优生检测。

从以上事例可以看出,恋爱、婚姻是人生的必经之路,婚后孕育一个健康的宝宝,不仅关系到家庭的幸福,也关系到国家的强盛。人口素质是直接关系到一个国家和地区的综合竞争力,而出生人口素质是整体人口素质的重要基础。多年来,浙江省在预防出生缺陷干预、提高出生人口素质方面做了大量的工作,取得了一定的成绩,但是由于多种因素的影响,出生缺陷发生的情况不容乐观。

据了解,由于先天的遗传和环境的影响,在我国,每30—40秒就有一个缺陷儿降生。这几年来,我省人口出生缺陷率从2002年的10.1‰上升到2008年的23.9‰,呈逐年上升之势,这个数字还不包括出生时一些无法当时发现的先天异常,加上出生数月或数年内才逐渐显现的缺陷儿,实际出生缺陷儿发生率高达60‰。也就是说,全省每年约增加1万户病残儿家庭,给社会和家庭都带来沉重的负担。家庭是社会的细胞,没有和谐的家庭,构建和谐社会就无从谈起。

自2004年我国取消强制婚检后,全国包括我省婚检率大幅走低,当年我省的婚检率由2003年的95%下降为1.57%。此后,浙江省部分县(市、区)从2005年开始陆续实行免费婚检后,婚检率有所回升,但2008年全省婚检率也仅为19.09%。据记者悉,浙江省的出生缺陷率在逐年攀升,2003年,各监测点的缺陷率为11.5‰。2007年就一跃升至20.8‰。实际发生数为6‰。按每年出生50万人口来计算,去年浙江省出生缺陷儿就有3万多人。

政策出台后,省人口计生委在衢州市举办了“优生两免”政策服务月启动仪式,省

人口计生委主任章文彪、副主任包保根参加了仪式。章文彪主任在仪式上作了重要讲话,并接受了记者专访。委员会各处室单位和《中国人口报》驻浙江记者站也参加了启动仪式。仪式结束后,省人口计生委还专门到衢州市农村,就开展以抓好实施“免费婚前医学检查和免费孕前优生检测”(以下简称“优生两免”)和“利益导向”政策措施的落实为主要内容的“服务基层月”专项行动,推进实施情况检查落实,调研指导并接受咨询、听取建议。根据省委学习实践活动领导小组的统一安排和《省人口计生委深入开展学习实践科学发展观活动实施方案》部署要求,扎实做好学习实践科学发展观活动整改落实阶段各项工作,推动全年各项工作任务落实,省人口计生委“服务基层月”专项行动正式拉开序幕。

章文彪主任等一行人顶着烈日,翻山越岭亲切走访慰问计生贫困户,当对湖南镇上侣村吕士林一家慰问时,吕老汉紧紧握着主任的双手,泪如雨下。吕士林于20世纪80年代初就实行了计划生育,2002年7月15日独生儿子因车祸致死,“屋漏偏遭连日雨”,此时跟随他的妻子也离开大山弃他异嫁了……但对这一切突如其来的厄运,吕老汉骄傲地说,“我始终没滴一点泪,坚强挺过来了”,而此刻不愿放松双手的吕老汉泪盈满面说,“我实在太感动了,只有在这一次我见到你们才憋不住流泪了,人民政府好啊,共产党干部好啊……”“当年你响应政府的号召,实行计划生育政策,你是有贡献的。如今你生活发生了困难,这是暂时的,我们不会忘记的”,“磨难只能使人变得坚强,挫折只能使人变得智慧,我相信你会在当地村委和村民的帮扶下,做些力所能及的活,日子一定会好起来的!”章文彪主任饱含深情地说道。尔后章主任一行在市、区党政领导陪同下专程探望了1983年7月至2001年3月任村计划生育联系员的陈根花老人,肯定了他们当年对计生事业的奉献精神,并祝愿老人颐养天年,健康长寿。走访慰问计生贫困家庭期间,专项行动组还一一送上慰问金和慰问品。

省人口计生委章文彪主任几次说起下乡检查,看到一些家庭有严重的家族遗传病,甚至生下来的孩子连生活都不能自理时,感到痛心不已。“我个人认为取消强制婚检是出于保护个人隐私,但婚检对于新婚夫妇优生优育非常重要。失去婚检的重要关口,出生缺陷的发生概率只多不少。目前已发现的新生儿缺陷达7000多种,婚检可预防一些大种类的问题。”章文彪预计,“优生两免”政策的推行,将会在2012年遏止新生儿神经管畸形、唇腭裂等缺陷,之后的三五年,缺陷率将会逐年下降。

谈到在出台“优生两免”政策之前的调研中感受最深的事时,章文彪主任动情地说,龙游县西山排村占生兰30多年前接连生下两个缺陷儿,原本殷实的家庭,因为两个儿子的拖累变得一贫如洗,这是他亲眼见过的最为严重、最让人心酸的出身缺陷。双目几近失明的占生兰用手摸索着给残疾大儿子一口一口喂饭的情景,至今也无法从他的脑海里抹去。如果当时就实施“优生两免”政策,这样的悲剧理应可以避免。

章文彪主任于2009年4月9日在省人口计生领导小组全体成员会议上的汇报中强调:“‘优生’是最基本、很重要的民生工程。根据文件精神,人口计生系统要认真担负‘两免’政策的牵头单位责任,大力抓好宣传发动,制订科学规范的工作流程和评估

机制,加强技术队伍的专业培训,切实加强督查力度。要协同有关责任单位,全面落实‘优生两免’政策的各项工作要求,齐心协力把这项利国利民的重大决策贯彻落实好,产生实际效果。”

二、“优生两免”政策出台背景及意义

出台“优生两免”政策主要基于以下两方面背景因素:

一是中央提出了统筹解决人口问题的新任务。2006年,中共中央、国务院做出了《关于全面加强人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决定》(以下简称《决定》),提出了统筹解决人口问题的崭新历史任务。预防出生缺陷发生,是提高出生人口素质的重要举措,是统筹解决人口问题的重要内容。贯彻落实中央《决定》精神,实现人口与社会经济协调和可持续发展,就要求我们认真实施“优生两免”政策。

二是全省出生缺陷高发且呈快速上升态势的实际情况。根据全省出生缺陷监测点统计,出生缺陷(出生时肉眼可见的结构畸形)发生率呈持续快速上升态势,从2003年的11.51‰上升到2007年的20.87‰。加上出生数月或数年内逐渐显现的缺陷,全省出生缺陷实际总发生率更高,属于全国出生缺陷高发省份之一。这种出生缺陷高发的现状,引起了省委、省政府的高度重视,这是出台“优生两免”政策的决策基础。

实施“优生两免”政策的意义主要有以下四个方面:

一是实践科学发展观、实现人口与经济社会协调可持续发展的重要举措。

二是政府扩大基本公共服务、着力改善民生的具体体现。

三是提高出生人口健康素质、统筹解决人口问题的崭新历史任务。

四是人口计生事业持续稳定健康发展、提高人口计生工作水平的重要途径。

三、“优生两免”政策的主要内容

“优生两免”政策的工作目标是:到2012年,全省育龄群众生殖健康和优生科学知识基本得到普及,新婚和待孕夫妇自我防范出生缺陷发生风险意识和能力全面提高,出生缺陷预防网络体系和工作机制基本形成,出生人口素质进一步提高。

(一) 主要目标

1. 全面提高育龄群众预防出生缺陷的科学知识水平,已婚育龄夫妇生殖健康和优生知识普及率达到80%以上;

2. 不断提高新婚、待孕夫妇预防出生缺陷发生的风险意识和行为能力,新婚和待孕夫妇优生咨询指导率达到80%以上;

3. 力争婚前医学检查率和孕前优生检测率均达到60%以上;

4. 对出生缺陷高危人群及时干预,病残儿夫妇再生育二孩的优生指导和服务率达到90%以上;

5. 建立健全出生缺陷预防的服务网络和体系,出生缺陷预防的服务能力进一步提高。

独占鳌头——中国浙江省“优生两免”政策纪实

（二）重点做好四方面工作

第一,科学设置检查项目和程序,力争“优生两免”措施取得实效。出生缺陷干预是一项科学性很强的工作,要依据法律法规和国家有关部门的指导原则,科学规范检查项目和检查程序,努力提高检查检测效果。省政府文件公布了基本的“优生两免”检查项目和经费结算指导价,省人口计生委、省卫生厅将联合制定下发“优生两免”工作规范 and 操作规范。各地要根据实际,确定具体的“优生两免”检查项目和经费结算标准,细化工作规程和操作规范,力争“优生两免”措施在控制疾病传播、降低出生缺陷方面,取得实实在在的效果。

第二,加强检查检测机构能力建设,确保“优生两免”工作的质量。根据职责分工,婚前医学检查由卫生行政部门批准许可的县级及以上医疗保健机构承担;孕前优生检测原则上由县级计划生育技术服务机构承担,已经由医疗保健机构开展检测的,可由该机构继续承担。要依法对开展婚前医学检查和孕前优生检测服务的机构实行准入审批,推进检查检测服务机构的标准化、规范化建设,改善检查检测条件。加强专业技术队伍建设,组织开展专业知识和技能培训,强化职业道德教育,提高各级技术服务人员开展“优生两免”工作的能力,切实保证“优生两免”工作的质量。各地要严格执行“优生两免”工作规程,坚决杜绝发生弄虚作假、欺上瞒下的行为。

第三,强化“优生两免”服务,努力提高参检率,降低出生缺陷发生率。各县(市、区)政府要从实际出发,积极开展各种便民、利民、惠民服务,进一步优化检查检测服务流程,方便群众自愿接受免费婚前医学检查和免费孕前优生检测,逐步提高检查检测率。像婚前医学检查,一些地方与婚姻登记相结合,采取“一站式”服务,大大方便了适龄群众参检。要切实加强检查检测的后续服务,对在检查检测中发现出生缺陷高风险的,要及时提出预防、治疗或采取其他相应的医学建议,并进行有针对性的指导和处置,做到早期发现、早期干预。要把可能发生生育异常情况的高危人群,作为重点服务对象,采取各种措施,尽量减少出生缺陷的发生。有条件的地方,应将围产期的检查纳入到公共卫生服务范畴。

第四,广泛开展宣传教育,提升大众的认知水平。要积极利用医疗保健机构、计生指导站(服务站)和婚姻登记办证大厅等服务“窗口”,充分发挥基层计生服务员、卫技人员进村入户和面对面宣传教育的优势,大力宣传“优生两免”政策,宣传婚前医学检查、孕前优生检测的重要意义,宣传生殖健康、优生优育和预防出生缺陷干预发生的科学知识,提高新婚男女预防出生缺陷的风险意识、知识水平和防范能力,并引导和动员他们自愿进行婚前医学检查和孕前优生检测。要充分利用各类新闻媒体和传播平台,结合主题活动日,开展各类宣传活动,营造良好的“优生两免”工作氛围。

（三）“优生两免”政策的主要任务

1. 全面实施免费婚前医学检查和免费孕前优生检测。通过积极倡导,广泛宣传,优质服务,促使群众自愿接受免费新婚医学检查和免费孕前优生检测,逐步提高检查率。对在婚前医学检查孕前优生检测中发现出生缺陷高发风险的,及时提出预防、复

查、治疗或采取其他相应措施的医学建议,并进行有针对性的指导和处置,做到早期发现,早期干预。

2. 切实加强生殖健康教育和优生咨询指导。对登记结婚的新婚夫妇、领取《生殖健康服务证》准备生育的夫妇,以预防出生缺陷发生为重点,进行遗传优生、新婚避孕、孕期保健等健康教育和优生咨询,指导已婚夫妇正确选择怀孕时机,预防感染,谨慎用药,合理营养,根据需要补充营养素,改变不良生活习惯等,提高群众预防出生缺陷的知识和防范能力,尽可能避免致畸因素的干扰,降低出生缺陷的发生风险。

3. 积极做好高危人群的重点指导和服务。对在婚前医学检查和孕前优生检测中发现生育可能有异常情况的、35 岁以上高龄初产妇、曾发生不明原因自然流产或死胎死产的夫妇、夫妇双方有家族遗传史、较长时期接触高危环境或有不当用药史的夫妇、出生过先天畸形儿的夫妇等高危人群,作为重点管理和服务对象,加强遗传优生咨询指导和围产期保健,开展产前筛查和产前诊断,加强孕前、孕期的全程指导和监测,积极推广现有的适宜干预技术,进一步提高产科质量,减少出生缺陷的发生和病残儿的出生。

(四) 做好“优生两免”工作的基本原则

1. 科学规范,依法服务。出生缺陷干预是一项科学性很强的工作。要依据国家有关法律法规和国家有关部门的指导原则,科学规范检查项目和检查程序,切实保证检查质量,促进“优生两免”工作依法有效地推进。

2. 政府引导,群众自愿。实施“优生两免”是由政府提供的一项基本公共服务。要广泛深入地做好宣传发动工作,积极引导和动员新婚男女青年自愿进行婚前医学检查,引导和动员待孕妇女在怀孕前自愿参加孕前优生检测。

3. 部门协作,合力推进。“优生两免”措施的实施涉及到多个部门,需要加强协作。各有关部门要在政府的统一领导下,落实责任,加强协调,通力合作,共同推进“优生两免”措施的顺利实施。

(五) 为使“优生两免”工作落到实处,“意见”提出了一系列保障措施

1. 切实加强领导。把实施“优生两免”工作列入重要议事日程,及时研究协调和解决工作中出现的问题,落实各项保障措施,扎实推进“优生两免”工作。

2. 重视出生缺陷预防网络和队伍建设。根据实施“优生两免”的需要,健全以计划生育服务机构和医疗保健机构为依托的出生缺陷预防网络体系,建立完善“优生两免”服务流程和工作机制,倡导群众签订检查知情同意书。加强对计划生育技术服务人员和卫生技术人员的专业培训,提高“优生两免”的检查质量。

3. 落实“优生两免”经费。符合条件的对象接受“优生两免”检查,经费由各级财政给予支付。实施“优生两免”所需经费列入各级财政预算,按实际检查人数拨付。省财政安排专项资金,对县(市、区)“优生两免”检查经费进行补助(经费补助和管理办法另行下发)。

4. 建立考核评估机制。人口计生部门根据工作目标要求,定期开展绩效评价。

承担“优生两免”任务的各医疗保健机构和计划生育技术服务机构,建立“优生两免”工作报表制度。省级有关部门加强检查、指导,确保“优生两免”工作实施到位。

(六) 基本检测项目内容

目前,浙江省确定男性婚检基本项目 13 项,经费结算指导标准为每人次 115 元;女性婚检基本项目 14 项,经费结算指导标准为每人次 120 元;省里确定孕前优生检测项目 4 项,经费结算指导标准为每人次 70 元。在省里规定的上述标准之外,各地可根据实际确定具体的检查项目和经费结算标准。

(七) 实施“优生两免”政策的职责分工

“优生两免”政策以县(市、区)为单位组织实施。各级人口计生部门为组织实施的牵头单位,负责“优生两免”政策的协调和督查工作。财政部门负责政策经费的使用、管理和监督。卫生、民政等其他相关部门根据各自职责,做好相应工作。婚前医学检查由卫生部门负责组织实施,由卫生行政部门批准许可的县级及以上医疗保健机构承担检查任务。民政、人口计生等部门积极配合,做好婚前医学检查的宣传工作。孕前优生检测由人口计生部门负责组织实施,在发放“生殖健康服务证”时,动员待孕妇女自愿进行检测,检测任务原则上由县级计划生育技术服务机构承担。已经由医疗保健机构开展孕前优生检测的地方,可由该机构继续承担检测任务。乡镇政府和街道办事处要积极配合做好实施“优生两免”的宣传、发动和组织工作。

四、当前阶段全省“优生两免”工作进展情况

2009 年 1—6 月,全省“优生两免”工作绩效指标执行情况从总体上看,基本达到了省预定的目标要求。

1. 新婚和待孕夫妇优生指导率。上半年,全省新婚和待孕夫妇优生指导率为 77.82%,其中宁波绍兴、金华、舟山达 90% 以上。“优生两免”检查是一种大面积的筛查,主要目的是发现并确定高危目标人群,降低出生缺陷发生的风险。利用两免检查的平台,开展优生咨询指导,提高群众科学知识水平和风险防范意识以及能力,这对于降低出生缺陷发生具有重要意义,是“优生两免”工作的重要内容。

2. 婚前医学检查率。据统计,上半年全省婚检 92222 对,婚检率 34.85%,全省婚检率超过 30%,但各市之间的婚检率高低差距较大。有的市所属部分县婚检率达到较高水平,主要是民政部门积极配合,在民政婚姻登记机构设立资讯室、咨询指导师引导动员,还有一站式服务,以及设置了适当的前置条件而实现。

3. 孕前优生检测率。上半年,全省优生检测 80879 例,检测率为 46.54%。按照职责分工,人口计生部门除负责“优生两免”实施的牵头工作外,主要抓好孕前检测的组织实施。从上半年检测率看,全省孕检率接近省预定的考核评估指标,工作还有很大空间。各地除做好“优生两免”实施的牵头工作外,还是要加大检测的组织工作力度。

4. 病残儿父母再生育优生指导率。上半年,全省病残儿父母再生育优生指导率为 96%。病残儿再生育夫妇大都是出生缺陷的高危人群,是我们的管理服务重点。

这次统计优生指导率达到了省考核目标要求。

五、高屋建瓴——领导讲话与指示

作为全国人口计生系统首推的“优生两免”政策,浙江省的做法得到了国家人口计生委领导的高度重视,同时也提出了许多宝贵的意见与建议。国家人口计生委主任李斌、副主任潘贵玉、江帆和科技司司长张世琨等分别考察了浙江省杭州市上城区一站式婚育服务平台建设,萧山区计生宣传技术指导站优质服务与宁波市海曙区家庭婚育保健服务中心等,实地了解“优生两免”政策的实施情况。

浙江省委、省政府也高度重视政策实施进程,在2009年4月10日的省人口计生领导小组会议上,吕祖善省长作了重要讲话。吕省长强调指出:当前人口计生两件大事必须抓好,一是稳定低生育水平,一是提高出生人口素质。吕省长从“优生两免”政策出台前就高度关注出生人口素质问题,在人代会、公共卫生会议、人资环座谈会等多个重要场合作出部署。郑副省长在绍兴市工作期间,就亲自抓了绍兴市的婚检和孕前优生检测工作。2008年以来,他亲自部署,主持课题研究,深入基层调研。在郑副省长的领导下,计生、卫生、民政、财政等部门通力合作,先发的市县狠抓落实,形成了许多好的做法。省人口计生委进一步坚定信心,把这项利国利民的政策落实好。

一是要高度统一思想认识。目前全省大概情况是三个1/3:1/3抓得很好,1/3正在运作实施,1/3还在等待。工作准备充分一点,迟些早些关系不大,关键是思想认识要到位。有些地区存在许多不同想法,有的认为现在要抓的民生投入那么多,这种事情看不见摸不着,不着边际;有些怀疑婚检、孕前检测到底有没有效果,会不会“劳民伤财”;还有些认为违法生育治理都那么难,还搞优生工作,精力怎么能够顾及;也有些认为婚检也好,出生缺陷干预也好,是卫生的事,计生部门是多管闲事;也有些人担心计生部门参与孕检的能力到底行不行,等等。这些担心有助于我们把问题考虑得复杂一些,工作做得更周全一些。但消极的思想必须加以克服,尤其是对这项工作的重要性、紧迫性、科学性方面,要统一认识,心往一处想,劲往一处使。

二是主动尽到牵头单位责任。牵头单位的责任,就是省政府82号文件的部署。首先,要树立高度的责任意识。这件工作做不好,各部门都要承担责任,不要怪这怨那,要协调协调再协调,研究研究再研究,落实落实再落实。其次,要紧紧抓住重点环节:如宣传和动员,要发挥计生线的优势,把氛围营造得浓浓的,非常努力地去启发群众的意识,不仅做到家喻户晓,还要深入人心。要像北仑区一样协调方方面面抓宣传。村服务员要明确职责,实行考核,尽最大努力动员新婚待孕夫妇参加检查。孕前检测要和“生殖健康服务证”发放结合起来。又如技术效果把关,要在实践中高度关注技术效果问题,切实提高婚检和孕前优生检测技术方面的针对性和准确性。要依靠卫生,依靠专家,加强研究,不断改进。不要自认为我们不很内行就不应或不去管技术了。再如考核督查,要从加强专项督查开始,逐步探索建立科学的考评体系。吕省长已经明确指出,这项工作要列入省政府对县级政府的考核,我们要加强调研,尽快拿出

具体考核办法。

最后是服务和方便群众问题。许多地方的经验表明,发动得好不好,方便不方便群众,对当前的提高“两检”比率有很大关系。所以,我们一直强调尽可能“一站式”服务,尽管这个提法值得推敲,但婚姻登记和婚检建在一个综合平台上是必要的,我们建议,各县的县长应做出决定,做到既维护婚姻登记机关的庄严性,又能使登记和婚检最大限度方便群众。

浙江省郑副省长也指出,实施“优生两免”措施,有效预防出生缺陷,大力提高出生人口素质,是广大人民群众迫切愿望,也是全省社会经济发展的内在要求。各地、各有关部门要从落实科学发展观、构建和谐社会、促进社会经济又好又快发展的高度,充分认识实施“优生两免”措施的重要性,切实增强做好这项工作的紧迫感和责任感。

他强调,2009年是全面实施“优生两免”措施的第一年,各地、各有关部门要按照各自的职责分工,加强领导,强化部门协作,落实经费保障,建立考核制度,切实提高婚前检查率和孕前检测率,共同把这一惠民政策真正落到实处,为提高全省出生人口素质,统筹解决人口问题,促进社会经济可持续发展作出应有的贡献。

浙江省实施“优生两免”政策是由省人口计生委负责牵头的省政府重点工作。为落实好这项工作,3月11日,浙江省人口计生委主任章文彪对落实“优生两免”政策进展情况进行了督查。省人口计生委有关处室汇报了今年“优生两免”工作主要进展情况。省人口计生委副主任宋贤能、胡玉璋参加了汇报会。

章文彪主任在听取汇报后指出,“优生两免”工作正在按省政府部署和委年度计划有序进行中。当前要着重抓好四项工作:

一是宣传发动。以宣教处为主,通过广泛深入的宣传发动,统一各级领导的思想认识,提高群众的政策知晓度。坚持高层倡导,对领导的宣传重点在省、市级,对群众的宣传发动重点在县和乡村。宣传要运用各种形式,通过各种途径,切实形成浓厚氛围。

二是技术建设。由科技处牵头,要摸清各地优生检测技术设备的现状,制定具体建设方案,缺什么补什么。要舍得投入,相关责任落实到市级。要建立检测规范,进一步严格质量控制。要加强能力培训,举办多期技术培训班,要注重实效,严格考试。要培养一支宣传咨询师队伍,加强对群众面对面的宣传。

三是规则制定。以发规处为主,制定考核评估方案;由委办公室负责制定村级计生服务员实施“优生两免”工作职责;由财审处协调省财政厅尽快出台经费管理办法等。

四是督促检查。加强督促检查,掀起宣传高潮。省人口计生委各领导赴联系地市检查督促“优生两免”工作进展情况,并与联系地市工作挂起钩来。建立每月工作情况通报制度。省人口计生委开设“优生两免”工作简报专刊及时报道各地的经验做法。省人口计生委每两个月进行一次实施“优生两免”工作督查。

六、影响深远——社会的广泛关注

2009年,浙江省人口计生委“优生两免”工作主要进展有:协调省政府新闻办召开了新闻通气会;开展了以宣传“优生两免”政策为主题的“服务基层月”专项行动;召开省人口计生、卫生、民政、财政等部门协调会,初步制定了四部门联合发文的全省“优生两免”工作实施方案;制定了告知书、检测流程、工作报表等有关附件;开办了全省“优生两免”检测技术人员培训班;对全省人口计生系统实施优生检测能力进行了调查;组成工作组赴各地检查指导“优生两免”工作展开;与省委宣传部联合下发“优生两免”政策宣传提纲,通过报刊电视和发放宣传品、橱窗、标语、内外网站等,开展声势浩大的群众性宣传活动。

浙江省政府新闻办于2月19日举行的实施“优生两免”政策新闻通气会,吸引了境内外多家重要媒体积极报道。

通气会共吸引了包括《中国人口报》在内的26家新闻媒体的32名记者参加。新华社、《经济日报》、中新社、中国产经新闻等中央媒体,《文汇报》、《香港商报》、《大公报》等香港媒体,《浙江日报》、浙江电台、浙江卫视、浙江在线、《钱江晚报》、《今日早报》、《青年时报》、《杭州日报》等省、市媒体对此次新闻发布会的内容进行了集中报道。据不完全统计,截至3月12日,新闻媒体的相关报道数量为30篇(条)。中央人民政府网、新华网、人民网、央视网、中新网、新浪网、搜狐网、腾讯网、网易、中国经济网、东方网、21CN、北京广播网等网站对相关报道的转载量较大,网上搜索到的新闻报道信息近200条。

新华社采写了《浙江将全面实施免费婚检孕检》,对“优生两免”政策作了全面解读;《浙江日报》刊发了《浙江省实施免费婚前医学检查和免费孕前优生检测》的报道,从宏观层面介绍该政策出台的背景和具体措施;《青年时报》作了题为《今年浙江全面实施“优生两免”婚检孕检费用均免,享受对象有要求》的报道,从个例入手,对“优生两免”政策的解读详细生动。发表在1月20日出版的《中国人口报》以头版头条并配以新闻图片的形式,第一时间发表《政府埋单推进免费婚检和优生检测——浙江省政府发布〈意见〉,加强出生缺陷预防工作》,翔实报道了浙江省首屈一指的“优生两免”政策的出台,引起社会强烈关注。

七、未来工作的展望与预测

提高人口素质是实现我国人口环境资源可持续利用的基本保障,提高出生人口素质是在目前低生育水平人口状况下,计划生育国策要达到的重要目标。我国政府对于出生缺陷的防治工作历来十分重视,在我国《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》中,将“重大出生缺陷筛查和遗传病的防治研究”列入人口与健康领域重大项目中,期望通过这些研究建立我国常见重大出生缺陷筛查和遗传病综合优化干预模式,提高结构异常、功能异常、发育缺陷等重大出生缺陷的筛查、诊断和治疗

技术水平,使我国重大出生缺陷率降低 30%。

20 世纪 50—60 年代,发达国家的总出生率缺陷率为 4% 左右,而到 80 年代后期,发达国家总出生缺陷率降到 1.5% 左右。我国目前的总出生缺陷率为 5% 左右。差距说明存在问题,同时也表明了存在可挖掘的潜力。

出生缺陷是长期影响人口先天素质的问题,是我国和世界卫生领域需要特别关注和投入的领域。我国出生缺陷与残疾的预防工作已开展二十余年,取得了很大成绩。在发展中国家我国已走在前列,但与发达国家相比还有很大差距,要做的工作还有很多。

浙江的计划生育工作增进了家庭个人幸福,建立完善了人口计生工作机制,促进了全省社会经济的发展进步,为浙江社会经济快速发展和全面建设小康社会,提前基本实现现代化,做出了重要贡献。浙江省委原书记习近平评价说:“人口计生工作是潜移默化之功,是不懈努力之功,是不平凡之功,功不可没。”浙江的人口计生工作是按规律发展的结果,是浙江人民奋进不懈追求的结果,这标志着浙江发展已经由必然王国开始迈入自由王国。

“优生优育”是当代人共同的追求,在全省推出“优生两免”政策,每年可以有 120 多万群众受益,这一全国首例的举措,必将惠及群众,泽其后代,被群众誉为“惠民政策”。希望在省委、省政府与其他各组织机构的共同努力下,“优生两免”政策能够顺利实施,促使我国的出生缺陷现状在一定时期内能够有显著的改善,做出应有的贡献。

“优生两免”政策正在实施进行中,各地根据区域实情在实施“优生两免”工作中有一些特色的好做法,如杭州市由市长带队调研“优生两免”工作;宁波市加强网上宣传,建立了优生咨询师队伍;温州市年初就出台出生缺陷干预“六免”政策七项措施;嘉兴市加大培训和宣传力度;金华市加强与民政部门合作;舟山市推广使用优生服务券,较早在全市范围推进“优生两免”工作,启动分层培训;湖州市加强流程设计,婚前服务和健康宣传很有特色;绍兴市去年就出台“两免六补”的“优生促进工程”政策,宣传形式多样,很有影响力;衢州市加强了责任指标的层层落实;台州、丽水市积极做好相关部门协调工作,加强调查摸底。全省各地进展方兴未艾,表明省政府统筹解决人口问题,提高出生人口素质,以“优生两免”工作为切入点是代表人民群众利益的,是正确的。

《独占鳌头——中国浙江省“优生两免”政策纪实》简要回顾介绍了我国的人口发展,我国计划生育政策的出台,浙江省的具体情况介绍,浙江省计划生育的成效,并着重介绍“优生两免”政策在浙江省的开展落实,将浙江省实施“优生两免”政策的具体情况进行跟踪报道。古代称状元及第谓独占鳌头,浙江省的“优生两免”工作,不仅首开了全国之先河,更是通过扎实具体的工作,走在了全国的前列,为以后的工作提供了一系列有益的经验总结。希望通过我们的工作,能有效促进全省的出生人口素质提高,为进一步推进浙江乃至全国的人口计划生育事业发展尽绵薄之力!