

计划生育服务站评估

刘庆生 主编 徐才万 杨富建 副主编

9.1

中国人口出版社

(京)新登字050号

计划生育服务站评估

刘庆生 主编

*

中国人口出版社出版发行

(北京市海淀区大慧寺12号 邮政编码: 100081)

北京昌平长城印刷厂印刷

*

开本: 787×1092毫米 1/32 印张: 5.375 字数: 120千字

1992年4月第1版 1992年4月第1次印刷

印数: 1—5,000册

ISBN 7-80079-108-4/G·45

定价: 3.80元

本书编写人员

- 刘庆生 (湖北省计划生育委员会)
徐才万 (湖北医学院计划生育系)
杨富建 (湖北省计划生育委员会科技
处)
毛宗福 (湖北医学院数学教研室)
万 影 (湖北医学院物理学教研室)
刘丽娜 (湖北省计划生育委员会科技
处)
-

序 言

计划生育服务站，是面对我国严峻的人口形势，为适应计划生育工作的需要而建立和发展起来的。目前县级服务站已发展到二千多个，除个别边远省、区外，几乎县县都建了服务站。服务站普遍建立起来了，如何实施管理，使其更好地发挥综合服务功能，这是摆在我们计划生育工作者面前的一个新课题。本书作者为探索这一课题，付出了辛勤的劳动，作了有意义的研究和探讨，在实践中积累了宝贵的经验和资料。1989年，他们编写出版了我国第一本《计划生育服务站管理》，受到广大基层计划生育工作人员的普遍欢迎，对服务站规范化建设起了促进作用。为进一步完善服务站管理理论和方法，他们又提出了对服务站进行科学评估的设想，并编写了这本《计划生育服务站评估》，中国人口出版社及时列入了出版计划。

《计划生育服务站评估》有这样几个特点：

一是内容新颖。“评估”是近几年从国外引进的一种管理方法，作者大胆地把这种方法用于服务站管理，并从理论和实践的结合上作了有益的探索，建立了一套完整的县级服务站评估理论和指标体系，有利于服务站整体工作优化，从而促进服务站规范化建设。

二是实用性较强。由于评估指标体系是根据服务站的任务和规范化建设的要求建立的，因此，在同一类服务站中，可以评出优劣，分出高低，发现问题，不因服务站大小和当

地人口多少等因素而影响评估结果，能够起到客观评价、监督和导向作用。

三是指标量化，方法简单，容易操作。本书的评估指标体系全部采取量化的方法，容易学习掌握，便于实施；评估数据可采用与本书配套的计算机软件汇总分析，有利于比较鉴别，有利于节约人力物力和时间，提高工作效率。

由于对服务站评估的研究只是刚刚起步，有些问题还需要作进一步的探讨，但是我相信，随着本书的出版发行，将促进服务站管理迈出新的步伐，使服务站管理日臻完善。同时我也相信，作者将进一步努力，为建立一套适合我国服务站特点的管理理论和方法作出新贡献。

在本书出版之际，谨向作者及参与编写的人员为服务站建设所作的努力致以谢意。

国家计划生育委员会科学技术司 朱耀华

1992年元月于北京

目 录

第一章 计划生育服务站评估的意义与作用	1
第一节 计划生育服务站评估的意义.....	1
第二节 计划生育服务站评估的作用.....	7
第二章 计划生育服务站评估的原则与标准	12
第一节 计划生育服务站评估的原则.....	13
第二节 计划生育服务站评估的标准.....	17
第三节 评估中应注意的几种关系.....	22
第三章 计划生育服务站评估指标体系的设计	26
第一节 指标体系的概念、作用及设计原则.....	27
第二节 指标体系的结构及相互关系.....	30
第三节 指标权系数的确定和指标量化方法.....	34
第四节 指标体系设计中的偏差及控制.....	39
第四章 计划生育服务站评估方法	43
第一节 评估的一般方法.....	43
第二节 评估分析技术.....	49
第三节 评估结果处理.....	54
第五章 计划生育服务站评估的组织与实施	61
第一节 评估的组织.....	61
第二节 评估的实施.....	63
第六章 计划生育服务站办站水平评估要点	68
第一节 把握服务站的办站方向.....	68
第二节 注重服务站的计划生育工作成效.....	70

第三节	把服务站的管理水平评估提到应有的 高度.....	77
第七章	计划生育服务站办站水平评估.....	85
第一节	办站水平评估方案与实施办法.....	85
第二节	工作人员职业道德及知识能力规范.....	102
第三节	办站水平评估中有关问题的说明.....	115
第八章	计划生育服务站各项工作评估.....	123
第一节	宣传教育、人员培训工作评估.....	123
第二节	节育技术工作评估.....	125
第三节	避孕药具管理工作评估.....	128
第四节	管理工作评估.....	130
第九章	计划生育服务站评估系统及结果分析.....	139
第一节	评估结果的宏观分析.....	139
第二节	评估结果的微观分析.....	155
第三节	计算机统计分析系统.....	156
后记		163

第一章 计划生育服务站评估的意义与作用

我国计划生育工作取得了众所周知的成效，随着计划生育工作不断深入和发展，近十年来正在城乡逐步形成一个能够提供综合性计划生育服务的计划生育服务站(简称服务站)网络。据不完全统计，目前我国已经建立的服务站，仅县级就达2 000多个，服务站在控制人口方面起的作用越来越明显，越来越重要。服务站的产生和发展是计划生育工作发展的必然，加强服务站管理，对服务站的办站方向、办站水平和服务质量等进行科学系统的评估则是当前服务站规范化、标准化建设的需要，也是今后健康深入发展的需要。评估能为计划生育管理部门对服务站进行科学管理、合理投入提供决策依据；评估能更好地引导服务站合理引入人才，优化内部人员结构，合理使用有限的财力、物力，尽最大程度地去满足本地区人民群众对计划生育服务的需求。评估对提高服务质量、增强竞争能力、促进服务站在发展中自我完善，从而推动我国计划生育工作全面发展有着积极的作用和深远的意义。系统地研究服务站评估理论与评估实践，是摆在计划生育管理工作者和管理部门面前亟待解决的重要课题。

第一节 计划生育服务站评估的意义

一、评估的含义及特点

(一)评估的含义 服务站评估，是对服务站的内在潜

力、工作成效或发展的趋势作出判断，对其办站方向、办站条件、办站水平和服务质量等作出综合估价。评估是根据服务站的服务性质、服务方针所决定的服务目标，确定反映其目标特征的指标群体，建立正确的评估模式，采用科学的方法与途径，多方面搜集确切的事实性资料，利用评估模式进行科学地分析比较，然后作出判断。评估还要求根据实现目标的程度和原因，借助评估模式制定和选择最优决策，在系统内进行调控，从而有效地保证实现服务站的服务目标。正确理解服务站评估的科学含义，是正确开展服务站评估理论探讨和评估实践的前提。

(二)评估的特点 根据服务站评估的含义，评估具有下列几个特点：

1. 服务站评估是一个活动过程。就是说，它是一种特殊的有连续性的活动，包含着一系列的步骤和方法。

2. 这个活动是有计划、有目的进行的，整个活动进程遵从有序性原则，它和日常所进行的选择和决定有所不同。这个活动程序一般有确定目标、建立目标评估模式、搜集资料、分析资料、形成判断、指导服务站工作等。

3. 评估的根本思想就是运用同一价值观念，对服务站运行中的各种状态功能和所取得的成绩给予价值判断。这样对服务站的各状态和指标，无论是否同质，经统一转换为同一价值的价值量后，再作出的各种比较，其结果具有可加性和可比性。当然评估的目的不仅为了形成判断(工作效率的结论)，更重要的是分析服务站管理和服务站工作实践中的得失，诊断存在的问题，为领导决策提供依据。

4. 服务站评估中的评估者与被评估者是统一的，在评

估活动中不能将两者分成两部分，相互对立。两者应该协同工作，而且在很多时候被评估者就是评估者自身。

在介绍了服务站评估的含义与特点后，我们还应注意服务站评估与服务站管理两个概念上的区别。因为这两者有着密切的内在联系，易被人们混为一谈。

服务站管理的含义就是通过计划、组织、领导和控制作用，充分利用、协调所有资源，达到服务站服务目标的全体管理活动。

因此，管理不等于评估，评估是建立在服务站管理科学基础上的一种重要的管理技术手段；评估不能替代管理，但评估的结果是管理、决策的重要依据。管理是一种上级对下级、主管部门对被管理部门或个人的一种领导、控制活动；而评估可以是上级对下级评估，也可是自身评估、同行评估，是一种价值评定活动。

关于评估问题，早在1986年国家计生委在联合国人口活动基金会的协助下，就曾开展过“计划生育政策评估”课题研究，进行了纵向和横向评估，为我国计划生育管理提供了科学依据，取得了良好收效。服务站是为适应我国计划生育工作需要应运而生的一种综合性服务机构，时间较短，对其评估作系统性研究则刚刚起步。

二、评估的对象及内容

(一)评估的对象 服务站评估建立在服务站管理学等相关学科基础上，具有很强的实践性、综合性和技术性。服务站评估的对象是否明确，以及对评估对象的本质、内部关系和规律的系统认识程度，是服务站评估理论与评估实践成功与否的关键。

服务站评估是以确定的服务目标和达到目标的程度，以及对实现目标有影响的条件因素为研究对象。例如，服务站评估对象可以是整体工作成效，也可以是技术质量、人员素质、药具管理等，具体以什么作为评估对象，应结合管理工作的需要和实际情况进行选择。

服务站作为服务网络中的一个子系统，具有多层次性和多目标性，选择的评估对象不同，其目标也不一样，评估的标准也不相同。所以实际评估中，对评估对象进行分类，弄清其结构、联系，有利于从整体上把握评估对象的本质特征，使得评估更全面、客观，同时更具有可比性。

从系统论的观点来分析，服务站评估的各个对象均是一个独立的系统，而且它有自身的内部结构、外部环境、系统输入、系统输出（图1-1）。如果要评估一个服务站的办站水平，那么这个系统输入的是人力、物力、财力、技术和方针政策等；系统的外部环境包括一定的社会环境、政治经济环境、文化环境、科技环境、地理环境等；系统输出就是服务站这个系统对其外部环境的整体作用，主要体现在为控制人口数量和提高人口素质所作的贡献、以及为社会服务的社会效益上。服务站自身的人员结构、管理结构等是系统的自身内部结构，这种结构是决定系统输出的内在动力因素。

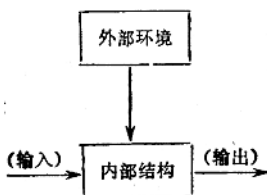


图 1-1 评估对象系统结构示意图

(二)评估的内容 广义的服务站评估,应是对评估对象一切方面的评估。但根据不同的要求,评估的侧重点可不相同,评估的内容也不尽一样。但评估的内容一般有如下几方面:

1. 在规定的时间内(通常为一年或三年),评估对象所取得的经济效益及社会效益。

2. 具有一定的办站条件后,对各种办站资源的效能发挥程度。

3. 与原有基础进行比较,评估对象发展或提高的速度。

4. 对评估对象现有条件、以往成绩进行综合比较,对其服务能力、服务潜力进行评估,为服务站的鉴定、分级提供参考。

5. 评估对象的某项技术或管理工作产生的社会和经济效果。

从服务站评估的层次看,主要是对办站水平的整体评估和对宣传教育、技术服务、药具发放、行政管理等进行的单项评估。

服务站办站水平评估的主要内容是:服务方向,服务质量、数量,人员结构,设施条件,行政管理措施及社会效益和经济效益等。服务站是计划生育的综合性服务机构,因此服务站评估应以办站水平评估为主。本书选择县级服务站为研究模式,探讨其各方面的评估方案及实施办法。

三、评估的目的及意义

(一)评估的目的 我国是社会主义国家,计划生育工作是一项基本国策。服务站的发展必须坚持社会主义方向,必

须坚持坚定不移地贯彻执行党和国家的计划生育方针、政策及有关条例、法规，为计划生育服务，为社会主义建设服务。坚持以服务性为中心，努力完成上级交给的计划生育任务，尽最大努力去满足本地区人民群众对计划生育的需求。对服务站评估，目的就是要对服务站的办站方向进行监督；对服务站的工作质量、数量进行综合检查；对服务站的办站水平进行综合估价。促使服务站优化内部结构，端正服务方向，稳步发展；促使服务站提高质量，改进工作，充分发挥和调动服务站各类人员的积极性和创造性，为我国经济建设服务，为计划生育工作作贡献。评估不仅仅是单纯为了评估而评估。评估是为了表彰先进，鞭策后进。通过上级评估、同行评估或自身评估达到发现问题、解决问题、改革创新，为领导决策提供依据。

(二)评估的意义 服务站评估的意义主要表现在以下几个方面：

1. 有利于对服务站的宏观指导，督促服务站进行规范化建设 近年来服务站的数量发展很快，由于服务站大多是在原来单一的宣传站、药具站或技术指导站基础上建立起来的，加之成立的时间不长，因此服务站的建设尚不规范，导致一些服务站在计划生育工作中综合服务的作用发挥不够。服务站评估不仅仅是单纯的办站水平、服务质量的评估，而是综合考虑人员配备、设备仪器的条件因素、服务站的服务功能状态及所取得的成效等进行综合考评，得出判断结果。因此，目前开展评估对于服务站机构设置、仪器配备、人员结构起到一个规范化作用，能够促使服务站的建设向着既定的规范化模式发展，从而更快更好地为社会提供优质的计划

生育服务。

2. 有利于服务站整体结构协调优化, 促进服务站向预期目标逼近 服务站办站水平、服务质量是服务站各种要素(包括规模、人员结构、技术设备、综合管理、后勤保障等)综合作用的结果。服务站评估是对服务站各项工作的综合检验, 评估体系结构要求各项工作必须协调发展, 评估水平的高低不取决于某一项或某一方面工作是否突出, 而是各项工作能否同步发展。因此, 评估能促使服务站逐步优化内部结构, 并根据服务站的现状和实现服务站目标的差距, 在规划服务站工作的近期和远期发展上, 纵观全局, 有明确的方向, 有切合实际的战略和决策, 促使计划生育服务工作向预期的方向和目标逼近。

3. 有利于服务站的改革挖潜, 达到微观搞活的目的 开展服务站评估, 在宏观上便于对服务站的改革和发展进行指导和管理, 在微观上更有利于服务站自身建设和自身发展, 充分发挥其能动性。开展评估便于服务站对各项工作和改革进行自查、自评; 有利于打破封闭的办站模式, 开展服务站横向与纵向的比较, 肯定成绩, 寻找差距, 开展友好竞争; 有利于促使服务站研究采取有效措施改进工作; 调动站内各类人员的工作积极性和工作热情; 有利于调动社会力量关心服务站的发展和改革, 共同办好服务站。

第二节 计划生育服务站评估的作用

服务站评估对于促进服务站更好地为计划生育工作服务具有深远的意义, 对于促进服务站健康发展和提高服务站办站水平, 对于促进服务站规范化建设和标准化管理, 有着十

分重要的作用。下面根据服务站评估的功能、目的，从五个主要方面阐述它的作用。

一、鉴定作用

即指通过开展评估活动，用所获得的评估结果，来区分评估对象的优劣程度，或是用评估结果来衡量评估对象是否达到开展各项工作所规定的最低标准。

近年来，我国各地区的服务站发展较快，初步形成了一个能提供计划生育综合服务的网络。但是，由于我国人口多、基数大，人口数量的控制、质量的提高还需要做出相当大的努力，是一项长期性的工作。在深化改革中，首先要在服务站的办站方向问题上下功夫，进一步提高服务质量。从长远来看，服务站的数量、网点也还要稳步发展，除计划生育管理部门办服务站外，也要调动其他有关部门办服务站的积极性，这就需要通过鉴定、比较、互相促进，共同提高。

二、导向作用

在服务站评估中，无论是制定评估方案、建立评估指标体系，还是评估结果的利用，对服务站的办站方向、服务质量都会起着重要的导向作用。可以说，服务站评估的导向作用，是由评估的本质决定的，也是开展服务站评估的一个重要目的。

开展服务站评估，必须制订一个好的评估方案和实施办法。评估中具体选用什么指标，权重如何分配，各指标的关系如何确定等，对服务站以后工作的发展都有导向作用。虽然评估方案中指标结构，指标权重，是由服务站的服务目标、评估对象的本质属性来制订的，但如何发挥人的主观性，正确利用评估的导向作用，对坚定办站方向、提高服务

质量、发展各项工作均有较大的影响。

例如：根据目前计划生育工作特点，服务站应加强宣传教育工作。为此，在制订评估方案时，可对宣传教育工作扩大考核指标数目，明确具体内涵，规定计分标准，适当加大权重。这样在实施服务站评估时，就会引导人们重视宣传工作，起到积极导向的作用，促使服务站纠正不重视宣传教育工作的作法。

在评估方案的制订中，合理安排指标项目和权重，是充分发挥评估导向作用的两种有效办法。此外，对评估结果的分析与处理等方面，均要按照服务站评估的原则，结合评估对象的实际情况进行正确的分析和处理。否则，则会起到相反的引导作用和相反的效果。

三、诊断作用

服务站评估过程，不仅是利用一切可行的技术与手段获取有关评估对象的各种信息，更重要的是对这些信息进行全面的统计处理，对得出的评估结果给予科学的解释与分析。明确其值得肯定的内容，存在的主要问题，改进服务工作的方向及措施。这就是服务站评估的诊断作用。例如，某服务站评估结果已确定，通过分析，可以寻找出问题的根源，得出改进的措施。

四、激励作用

开展服务站评估，从根本上来说，就是要激发计划生育管理部门、服务站领导及职工办好服务站的热情，增强活力。评估使得服务站各项工作具有广泛的纵横可比性。这样，必然会调动广大干部职工的积极性，增强紧迫感，使服务站在评估的基础上获得更大的压力、动力与活力，增强服务站的

服务功能，使之更好地为计划生育工作服务。

为了使服务站评估真正能起到激励作用，在评估过程中，必须注意做到把目标评估、过程评估和办站条件很好地结合起来。虽然在办站水平评估时，要把办站的条件评估放到适当位置，但要对那些物质条件差、经过广大干部职工的艰苦努力取得良好服务成果的服务站，给予充分的肯定，不能简单地看办站条件而忽视主观努力的程度。这样得到的评估结论，才是比较客观的、有说服力的，也才能真正地对各类服务站，特别是条件较差的服务站，起到激励作用。

五、监督作用

服务站评估的监督作用，是服务站评估的重要功能作用。评估不仅是服务站管理的一个重要环节，也是对服务站进行有效监督的重要手段。评估的监督作用主要表现在以下两个方面。

1. 方向监督 引导和监督服务站始终按社会主义建设的需要发展，为我国计划生育提供综合性优质服务，这是服务站评估的监督作用的一个方面。评估可以判定服务站的宏观控制、微观管理及其发展方向同我国计划生育方针、政策的方向是否相符合。评估能及时查明导致某些环节偏离我国计划生育工作方向的原因，并及时反馈信息，监督端正办站思想，正确处理经济效益与社会效益、局部利益与整体利益、短期利益与长期利益的关系，主动适应计划生育工作的需要，达到对服务方向的监督作用。

2. 质量监督作用 服务站评估监督作用的另一方面，在于它对优化服务站服务过程的控制，有效地促进服务质量的不断提高。评估，可以对服务站的总体质量，即技术质量、