浙江省人口和计划生育基层队伍建设调研报告

国家人口和计划生育委员会人事司调研组

(国家人口和计划生育委员会 人事司, 北京 100088)

摘要: 本文通过对浙江省几个市、区人口和计划生育基层队伍建设的调查研究, 发现有一些可汲取的成功经验, 存在的问题, 并针对存在的问题提出了相应的对策建议。

关键词: 浙江省; 人口和计划生育; 基层队伍建设

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2009)06-0027-04

2008年11月我们先后赴浙江省杭州市下城区、台州市路桥区、宁波市, 对各地人口和计划生育基层队伍建设情况进行了座谈调研。通过本次调研, 进一步了解浙江省人口和计划生育基层队伍的建设情况, 取得的成功经验, 存在的主要问题和困难, 并提出了相应的对策建议。

一、计划生育机构与队伍情况基本情况

截至2008年6月, 浙江省人口和计划生育机构总数为3414个, 其中省级9个, 市级43个, 县级340个, 乡级3022个。

行政管理人员共5383人。专业技术人员共4607人, 其中省级47人, 市级173人, 县级1439人, 乡级2948人。乡村干部和技术人员构成基层队伍的主体。

行政管理人员的学历构成: 大专及以上学历占80%, 中专占9%, 高中及以下占11%; 专业技术人员大专及以上学历占64%, 中专占25%, 高中及以下占11%; 专业技术人员的职称构成, 具有高级技术职称的占2.9%, 中级职称的占20.6%, 初级职称的占57.4%, 无职称的占19.1%。

在县、乡两级4387位专业技术人员中, 2785位具有执业资格, 占63.5%, 其中具有执业医师资格的占36.5%, 执业助理医师资格占29.7%, 执业护士资格占13.3%, 其他占20.5%。有36.5%的专业技术人员目前还没有执业资格。

二、成效与经验

浙江省认真贯彻《中共中央国务院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》), 本着对事业高度负责的态度, 克服困难、积极争取、不断创新, 稳定了人口计生机构和队伍。在乡镇综合改革中, 保证基层计划生育机构性质不变, 人员不变, 运作模式不变。干部的整体素质和为人民服务的水平进一步提高, 较好地完成了各项工作目标和任务。

(一) 明确建设目标要求

进入21世纪, 浙江人口发展呈现出新的态势, 一方面需要继续稳定低生育水平。另一方面, 人口素质、结构、分布问题的矛盾更突出, 与人口数量变动交织一起, 使人口与经济、资源、环境的可持续发展面临着前所未有的

的挑战。新形势要求我们必须从维护国家人口安全和构建社会主义和谐社会的高度，长期坚持计划生育基本国策，以促进人的全面发展为目标，统筹解决好人口领域出现的新情况、新问题。因此，建立一支高素质的人口计生干部队伍成为一项十分紧迫的任务。为此，省人口计生委按照国家人口计生委和省委、省政府的要求，在对现有干部队伍的基本情况进行分析的基础上，明确提出了队伍建设发展的目标和要求，即以贯彻落实中央《决定》为契机，以十七大精神专题教育活动和学习型组织为载体，稳定机构，强化培训，严格管理，不断提高干部依法行政和分析解决问题的能力，在全系统进一步树立起政治坚定、团结协作的大局意识，坚忍不拔，甘于奉献的精神，养成求真务实、爱岗敬业的工作作风，努力把浙江省人口和计划生育队伍建设成一支“业务精湛、办事公道、和谐健康”的工作团队。

（二）加强机构队伍建设

针对农村综合改革和城市行政区划调整对基层人口和计划生育机构带来的影响，全省各级人口计生部门要争取党委、政府的重视，切实加强机构和队伍建设，将综合改革前与社会事务机构合并的计划生育办公室单独设置，配齐配强基层队伍力量，并提高计生干部的报酬待遇。

1. 保持机构稳定。本着“只能加强、不能削弱”的要求，在农村综合改革和城市行政区划调整中，不随意撤并和改变计划生育机构性质，对于已撤并的予以恢复。乡镇（街道）计生办和计生服务站独立挂牌，并纳入事业单位全额拨款。增加流动人口服务管理力量，各地成立相应的流动人口服务管理机构，配备专（兼）职人员。如杭州市成立了流动人口计划生育服务管理中心，机构规格为正处级事业单位，编制为5人。台州市路桥区成立流动人口服务管理局，镇（街道）相应成立流动人口服务管理所，村（居、社区）流动人口100人以上建立流动人口服务管理站。

2. 配齐配强基层队伍。全省大部分村都相应成立计划生育工作领导小组，明确村党支部书记或村委会主任为第一责任人。全省要求

每个村至少配备1名计划生育服务员，2000人以上的大村至少配备2名计划生育服务员，并进入村的“两委”班子。浙江是流动人口大省，加强对流动人口的服务与管理，配备流动人口专（兼）职服务管理员。如宁波市规定每500名流动育龄妇女必须配备1名协管员，杭州市各街道按每6000名外来育龄妇女配备1名专管员；将队伍建设列入年度目标管理考核，确保人员到位。如宁波市要求乡镇（街道）计生公务员不得少于省编委文件规定行政编制数的70%，在乡镇计生办人员落实的情况下，必须有1名国家公务员，总人口在3万以上的乡镇要求配备2名公务员，做到每个乡镇计生办配有1名以上公务员。

3. 提高基层计生干部的报酬待遇。近年来，全省部分市、县在提高基层计生干部的报酬待遇方面积极探索。如湖州市人口计生委积极争取领导和相关部门的重视支持，市委组织部专门发文，凡参加工作12年以上，从事计划生育工作10年以上，担任计划生育主任满5年，任职期间享受副科级待遇。杭州市加强对村级计划生育服务员的管理与考核，实行基本工资与绩效工资相结合的考核制度，大部分村级计划生育服务员的年报酬达到村级负责人的80%。同时采取购买养老保险、意外伤害保险和送温暖等形式，帮助村级计划生育服务员解决实际困难，使其安心做好工作。湖州市长兴县对3年达到合格村标准的计划生育服务员给予一次性养老保险补助。嘉兴市嘉善县有96.9%的计生服务员年报酬在1.5万元以上，最高达5万元以上，并将计生服务员全部纳入职工养老保险。

（三）实施素质提升工程

坚持把人口和计划生育干部队伍建设纳入人口与计划生育事业发展总体规划和年度工作重点，大力实施“素质提升工程”，努力构筑教育培训的长效机制。

1. 开展各类教育活动。近年来，全省各地先后认真组织开展十七大主题的教育活动，学习型机关创建活动，党风廉政建设警示教育等活动等。通过专题辅导，干部的政策理论水平明显提高。如2008年组织开展全省人口计生

系统先进事迹巡回报告活动，历经 15 天，途经 11 个市，行程 4000 余公里，12 场报告会，受众达 6000 余人，取得良好的教育和社会宣传效果。

2. 强化教育培训。按照分级负责、层层培训原则，开展多形式、多层次的教育培训，以更新干部、技术人员知识结构，提升综合素质和工作能力。一是开展对公务员全员性的专业知识强化培训，提高依法行政、优质服务的水平。二是做好专业技术人员的在职学历教育和继续教育，加强专业人才培养，尤其是急需人才的教育培训。三是完善教育培训管理、考核评估、培训与使用相结合等制度，逐步建立以职业教育为基础，以岗位培训和继续教育为主的终身教育网络。据不完全统计，近年来，全省人口计生系统公务员参加（初任、任职、专业知识、更新知识）培训人数达 12334 人次，专业技术人员参加培训、进修学习、学术交流等活动达 13085 人次。

3. 工作中提升能力。在日常工作中，努力探索、拓宽提高干部队伍综合素质能力的途径，进一步增加创新意识、服务意识、发展意识。如杭州市下城区各级计生部门开展“探索五项途径，提高五种能力”建设，即：拓宽贯彻《决定》的学习途径，提高政治理论能力；拓宽蹲点调研联系途径，提高解决问题能力；拓宽为民办事的工作途径，提高服务群众的能力；拓宽业务知识培训途径，提高专业素质能力；拓宽效能行风建设途径，提高廉洁从政能力。

4. 加强作风建设。坚持以群众满意为标准，以机关效能建设为载体，着力转变工作思路和工作方法；开展民主评议行风，创建“基层满意站（所）”，“农民兄弟姐妹评计生”活动，不断提升计生服务“窗口”形象。如宁波余姚市等 8 家计划生育宣传技术指导站被省政府授予浙江省“群众满意基层站所（办事窗口）”创建工作先进单位。

（四）优化用人激励机制

1. 建立科学的选人用人机制。推进干部公开选拔、竞争上岗、轮岗交流、全员聘任等项制度改革，通过组织选拔、公开招聘、公务

员考试等途径，拓宽选拔渠道，使一批年富力强的优秀中青年干部走上各级计生领导岗位，干部队伍整体素质明显提高。

2. 完善人才激励机制。进一步完善精神鼓励和物质奖励相结合的人才激励机制，各地开展形式多样的争先创优活动，以激发广大人口计生工作者的主动性、积极性和创造性。如全省组织开展人口计生工作示范县、个人突出贡献奖和先进集体、先进工作者的评比活动。如宁波市对获得“计划生育工作者荣誉证书”和从事计生工作至退休并获得荣誉证书的人员，分别给予 1000 元和 4500 元的一次性奖励。台州市委、市政府每 5 年评选一次“台州市人口奖”。

3. 探索村级计生专干职业化管理和建设机制。村级计生专干实行“县管、乡聘、村用”的管理机制，“县管”主要管人、管钱、管培训，“乡聘”负责公开招聘、业务管理，“村用”即计生专干一般由本村人员担任。尝试建立计生专干的“五制五规范”职业化队伍建设机制，即实行竞聘上岗制，做到队伍配备规范；实行职业化工薪制，做到报酬待遇规范；实行目标管理责任制，做到职责任务规范；实行教育培训学分制，做到人才培养规范；实行绩效挂钩制，做到奖惩规范。各地通过采用公开招考形式调整、充实村级计生服务员，村级计生服务的质量和素质得到明显提高，尤其是被列为国家人口计生委人事司“计生队伍职业化建设”试点县之一的台州市玉环县，近几年在探索职业化管理和建设机制方面取得较大成效。

（五）发挥计生协会作用

浙江省计划生育协会自 1984 年成立至今已 24 年，在省委、省政府和地方各级党委、政府的重视关怀及各级人口计生委的指导支持下，协会由小到大，由弱到强，至今已发展成为拥有 5 万个基层组织，498 万名会员的庞大的计划生育群众团体。协会围绕经济社会发展大局和人口计生工作中心任务，积极履行“带头、宣传、服务、监督、交流”五项职能，不断解放思想，开拓创新，以新家庭计划少生快富项目、青春健康项目、生育关怀行动、“幸

福微笑”公益活动等活动为载体,充分发挥群众团体作用,努力服务人口计生事业,为探索行政管理与群众工作相结合的特色人口计生事业作出了积极贡献。计生协会已成为党和政府联系广大育龄群众的桥梁和纽带,成为人口计生事业不可或缺的群众工作队伍。

浙江省是流动人口大省,面对外来人口婚育证明难查验、节育措施难落实、生孕情况难掌握的现实困难,各级计生协会拓宽思路,创新形式,形成有效工作机制,为流动人口提供服务管理方面作出积极而富有成效的探索。

1. 健全组织网络。除在流动人口集中的工厂、企业建立企业协会外,还根据流动人口集中的情况,搭建多种形式的协会组织,形成健全的流动人口计生协会组织网络。如:宁波市在企业聚集的工业开发区成立企业计生协联合会;在外来人口聚集、规模较大的集贸市场成立行业计生协会;在城区商贸混合区成立计生协联合会;根据城市发展特点成立楼宇计生协联合会;在外来人口公寓成立流动人口计生协会;把分散在村(居)的流动人口组织起来,形成新市民分会;个别零星的流动人口纳入居住地计生协会等,确保流动人口计生管理的全覆盖。

2. 完善工作机制。企业、公寓等计生协会组织建立后,各级计生协会勇于挑战,敢于创新与实践,形成了多种灵活、有效的工作机制。如宁波市计生协会创造了“以内联外”(即对散居在村(居)、社区的流动人口,依托居住地乡镇(街道)计生协会,形成由乡镇(街道)计生协会抓村(居)协会、村(居)协会抓会员小组、会员小组抓联系户的三级网络)、“以企联外”(企业协会抓管理、抓服务)、“以外联外”(即在外来人口聚居地计生协会里,以外来人员中有能力、有威望的外来人员组成协会理事会,建立会员小组和会员联系户等)“房东联房客”、“雇主联雇员”的工作模式。

3. 突出服务理念。为加强流动人口计生协会组织的凝聚力,各级协会组织在实际工作中按照“服务关爱先行、管理水到渠成”的思

路,以服务促管理,以关爱聚人心。如宁波市各级计生协会围绕企业员工生产、生育、生活的不同需求,以促进企业经济发展和社会和谐为目标,出台了就医、就业、入学、入托等优先优惠政策,使流动人口协会会员能够享受与本地居民同等的优惠。慈溪市企业计生协会为暂住人口育龄群众提供生殖健康服务。各地通过诸如“和谐促进会”、“爱心超市”、“乡音俱乐部”、“情感护理站”等多种形式,面向广大外来流动人口和计生困难家庭,积极开展扶贫帮困、救助等活动,取得了显著的成效。

三、对策与建议

当前,浙江省人口计生队伍建设面临的主要问题是,服务机构中存在行政后勤人员与业务人员比例不相协调,技术人员匮乏,技术服务人员数量不足。基层队伍的受教育程度和整体素质有待提高,一些基层干部行政手段的惯性形成一定的思维定式,只会用老办法对付新问题,调查研究、综合分析的能力不够强。对依法行政和做过细的群众思想工作缺乏耐心,在思想上产生消极、畏难情绪。基层工作人员工资待遇不高,付出与获得反差明显,要求调动工作岗位的多,岗位缺人又得不到及时补充,由此造成队伍不稳定,年轻人不愿干,年龄结构老化。

调研中各地针对当前基层队伍建设中存在的主要问题和困难,提出各种对策建议,主要有以下几个方面:

1. 明确人口计生部门的法定职能,集中精力把工作做好

要稳定机构队伍,关键要明确职能、明确任务目标,按法定的职能开展工作。要按照国家人口计生委确定的工作任务,凸显统筹解决人口问题的工作职能。有作为才能有地位,有地位才能吸引人才。根据经济社会发展水平,不断提高基层队伍的待遇,增强计生岗位的吸引力和凝聚力。

2. 强化教育培训,提高基层队伍的素质
加快计生队伍的职业化建设,关键是要提

(下转第 35 页)

目前 IC 卡方式仅在扬州、徐州两地使用, 共有发放网点 89 个, 领取药具人数为 4564 人, 占两市使用药具人数的 1.97%, 调查发现药具发放效率不高。扬州市计生委于 2003 年投入资金 63800 元, 购买 11 台 IC 卡自助发放机, 在全国率先启动了 IC 卡自助发放方式。徐州市计生委于 2006 年投入 30 万元购置了 90 台 IC 卡自助发放机, 放置在社区、厂矿等地。

IC 卡发放方式的经费投入大, 对机器的技术要求较高, 建议慎重选择机器, 配备专职检修、管理人员, 妥善安放挂放地点。

四、结论

改革开放以来, 随着我国社会经济转型, 人口的迁移和流动逐年递增, 群众的药具需求呈现多元化格局, 计划生育药具发放必须与之相适应, 以满足群众多渠道、多元化、全天候的药具需求。江苏省广大药具工作者积极探索, 不断创新, 探索出不少操作简单方便、群众满意的计生药具免费发放的新方法。通过调查分析发现, 目前江苏省依然以传统的上门服务为主, 一卡通与开放式两种新方式越来越被广大群众接受, 普及率逐步提高, IC 智能卡和 IC 卡两种方式的优势还没有充分发挥出来, 还有待于今后继续进行实践与探索。

参考文献:

- [1] 施秋云. 论计生药具管理的策略 [J]. 中外健康文摘, 2007 (7): 133-136.
- [2] 新余市人口计生委. 新余市深化人口计划生育药具工作改革的实践 [J]. 人口与经济, 2007, (3): 23-26.
- [3] 黄宝凤, 薛晓华, 茅中飞. 开展计生药具社会营销的必要性分析 [J]. 南京人口管理干部学院学报, 2002 (2).
- [4] 陈坤木. 关于新时期计生药具管理指标体系的探讨 [J]. 西北人口, 2002 (1): 30-31.

[责任编辑 王树新]

(上接第 30 页)

高队伍的素质能力, 提高技能水平。第一, 要明确各级岗位(村、乡镇、县区、市)的工作职责, 提出工作要求, 设计各级岗位的培训目标与内容。第二, 对基层队伍进行分级分类、因材施教、特色培训。行政管理队伍要侧重通过培训提高公务员的驾驭全局能力、科学民主决策能力、综合协调能力、依法行政能力、优质服务能力、抓基层工作的能力。技术服务队伍的重点是通过人口理论、医学技术及计划生育相关学科知识的学习, 能够熟练掌握技术服务的技能, 重点是提高优质服务水平和能力。群众工作队伍的重点是通过扎实的培训, 能够加强其群众工作能力, 发挥社团组织的作用, 提高帮助群众解决实际困难的能力。第三, 重视培训质量, 实行目标管理, 提高培训的实效性。根据不同培训对象、形式, 把按规定参加培训和培训考试、考核结果, 作为公务员、专业技术人员考核、任职、定级、晋升职务的重要依据之一。

3. 引入竞争和绩效评估机制, 激发工作的积极性和创造性

积极引入竞争和绩效考核机制, 并建立与之相应的分配激励机制, 这是人口计生系统管理体制改革的基础性和关键性的工作。要坚持按需设岗、平等竞争、择优聘任、严格考核的原则。强化管理岗位, 淡化身份管理, 坚持因事设岗, 因岗择人。尝试用科学管理, 绩效考核要与收入、晋升挂钩, 化解“一票否决”的压力。完善计生工作者管理的激励机制, 激发工作的积极性和创造性。

4. 以“生殖健康咨询师”新职业为突破口, 推进队伍职业化建设和能力建设

以“生殖健康咨询师”新职业为突破口, 按照各类人员的职业化标准进行职业教育、岗位培训和继续教育, 继续深入开展“争做新时期最可爱的人”活动, 全面推进能力建设。把握人口和计划生育系统干部成长特点和发展规律, 探索干部职业化发展道路, 积极推进职业化建设和能力建设。

(调研组成员: 金小桃, 陶竞, 肖子华, 朱尧耿, 王丽萍, 周丽苹 执笔人: 周丽苹)

[责任编辑 王树新]