

## 计划生育论坛

# 乡级计划生育干部综合素质需求预测研究

周长洪 顾建华 张国平 金仲明 陶勃

**摘要** 本文根据对江苏省377个乡镇计划生育办公室主任的函询调查结果,从前瞻角度对我国基层计划生育工作人员应当具备怎样的思想观念、知识结构和工作能力才能适应计划生育工作“两个转变”和下世纪人口与计划生育工作任务和奋斗目标的要求做了分析,文中还探讨了乡镇计划生育干部的最佳专业来源及补充途径,最后还就提高基层计划生育干部能力素质给出若干对策性建议。

**作者** 周长洪,南京人口管理干部学院人口管理研究所所长,副教授。(南京210042)

顾建华,江苏人口学校讲师。(江苏常熟,215500)

张国平,江苏人口学校讲师。

金仲明,江苏人口学校校长。

陶勃,南京人口管理干部学院人口管理研究所教授。

我国计划生育工作思路和工作方法的“两个转变”<sup>[1]</sup>,以及到本世纪末和下个世纪中叶我国人口与计划生育工作任务与奋斗目标<sup>[2]</sup>对计划生育工作人员的思想观念、知识能力等综合素质提出了新的更高要求,为此国家计划生育委员会委托南京人口管理干部学院人口管理研究所立项开展“21世纪计划生育干部知识结构及能力培养研究”课题。作为这一课题的重要组成部分,我们对位于重要的基础管理层次的乡镇计划生育工作人员应具备哪些基本素质才能适应下世纪计划生育工作要求,进行了调查分析,最后还就提高基层计划生育干部能力素质提出若干对策性建议。

### 一、材料与方法

本研究是从前瞻角度出发探讨我国基层计划生育干部队伍素质如何才能适应下世纪人口与计划生育工作发展的要求,就此我们征询了那些熟悉基层计划生育干部队伍状况,又了解我国21世纪人口与计划生育工作目标、任务与发展方向的具有丰富实践经验的计划生育工作者的意见,听取他们对计划生育工作人员素质需求的预测。根据本课题研究目的与性质,我们采用了函询调查法,选择对本研究问题具有足够经验和判断能力的特定调查群体——乡镇计划生育办公室(以下简称“计生办”)负责人作为调查对象,通过函询问卷方式,听取他们的意见。考虑资金限制及通信方便,调查取点范围为江苏省,函询调查实施时间为1998年5月至7月。

### 二、被调查者基本情况

这次调查我们发出问卷500份,共有382个乡镇计生办负责人回复了调查问卷,回收率为76.4%,其中有效问卷377份,有效率超过98%。被调查者覆盖全省不同经济发展水平和不同计划生育工作水平地区,回收的问卷具有广泛代表性。

这次回答问卷的被调查者的文化水平较高,其中具有大专及大专以上学历的超过1/4(见表1);所学专业以经济管理和行政管理为最多,其次是计划生育管理和计划生育医士,占30.2%(见表2);平均从事计划生育工作为8.46年。

表1 被调查者学历情况

学历	小学	初中	高中	中专	大专	大学本科	总计
人数(%)	1(0.3)	11(2.9)	163(43.2)	99(26.3)	97(25.7)	6(1.6)	377(100)

表2 被调查者所学专业

专业	经济行政管理	计划生育管理医士	财会统计	中文法律党校	其他	总计
人数(%)	61(38.4)	48(30.2)	19(12.0)	13(8.1)	18(11.3)	159(100)

### 三、结果与分析

这次调查问卷中我们明确要求被调查的乡镇计生办主任,“从计划生育工作上水平和 21 世纪计划生育工作对干部知识结构和能力素质要求为标准来填写”。认知内容涉及三个方面:乡镇计划生育工作人员应具备的思想观念、知识结构与基本能力素质,以及乡镇计划生育工作人员最佳专业来源及补充渠道等。问卷共分 8 个问题,每个问题均为多选题。

#### 1. 乡镇计划生育工作干部应具备的思想观念

思想观念是影响干部进行决策、决定其管理行为取向的基础。由于乡镇计划生育工作者处在基层计划生育工作的前沿,他们的决策与管理行为取向对其管辖范围内的广大育龄夫妇影响巨大,因此这些人具有怎样的思想观念便十分重要。为适应下世纪计划生育工作发展的要求,作为基层从事计划生育管理与服务的人员应当掌握哪些基本思想、具备哪些基本观念?这是我们这次调查了解的重要内容。

表 3 给出被调查人员选择情况统计结果:绝大多数(超过 90%)计生办主任认为,“为人民服务”和“依法行政、依法管理”思想是乡镇计划生育工作人员应树立的基本思想,还有超过 3/4 的被调查者选择了“人口经济社会协调发展和可持续发展”思想。这表明,为人民服务思想、依法行政、依法管理思想是被广泛认同的计划生育工作人员应具备的指导思想。

表3 乡镇计划生育工作人员普遍需要掌握的思想(多选,基数 379 人)

思想	协调和可持续发展	依法行政依法管理	为人民服务	以人为本促进人全面发展	其他
人数(%)	287(75.7)	341(90.0)	342(90.2)	154(40.6)	7(1.8)

表4 乡镇计划生育工作人员普遍需要树立的观念(多选,基数 379 人)

观念	育龄妇女权益观念	群众观念	服务观念	法制观念	综合治理观念	生殖健康观念	其他
人数(%)	183(48.3)	287(75.7)	360(95.0)	327(86.3)	179(47.2)	240(63.3)	12(3.2)

但值得注意的是,只有不到一半(40.6%)的乡镇计生办主任认为“以人为本,促进人全面发展”思想是乡镇计生工作人员应当掌握的思想。1994 年邹家华副总理在全国社会工作大会上曾指出“以人为本促进人全面发展”思想是我国新时期社会工作的指导思想之一<sup>[3]</sup>,计划生育工作作为典型的社会工作也必须贯彻这一指导思想。但这次调查反映出,基层计划生育工作干部对这一思想重要性认识不足。产生这种情况的主要原因可能是宣传教育不够造成人们对这一思想缺少足够的理解与认识。计划生育工作是一项重要的社会管理工作,面对的是活生生的人——有情感有思想和拥有公民权利的广大育龄夫妇,是完全不同于对物的管理。因此突出对人的重视、对人的身体与心理等生殖健康的保护、对人们家庭幸福的关心,是每个从事计划生育工作人员、特别是基层工作人员需要加以格外注意的,这也是 21 世纪我国计划生育工作上水平的重要思想保障。提高广大基层计划生育干部对上述思想的认识,对于促进计划生育工作适应 21 世纪的发展需求非常重要,是今后提高计划生育干部队伍思想素质的重要任务。

关于“乡镇计生工作人员应该树立何种观念?”问题,若按回答人员比例大小排列依次是(见表4):服务观念、法制观念、群众观念、生殖健康观念、育龄妇女权益观念和综合治理观念。其中选择服务观念、法制观念、群众观念的比例超过3/4,表明这几种观念是被广泛认同的乡镇计划生育工作人员应具备的观念。同样值得注意的是只有不到一半的计生办主任认为“育龄妇女权益观念”和“综合治理观念”是基层工作人员应具备的基本观念。

调查反映出,乡镇计生办主任比较重视服务意识的树立,对行使管理职能应依法行事也有比较明确的认识,但对育龄夫妇权益的认可及尊重方面意识比较薄弱。我们认为,树立育龄妇女权益观念是依法行政、依法管理的思想基础,缺乏尊重育龄妇女正当权利与利益观念,容易导致以对人管理为特征的计划生育管理行为的“适度性”缺少足够的敏感与合适的把握,就很难保证在认真履行管理责任的同时自觉地规范自己的管理行为,不侵犯、不损害广大育龄妇女的正当权益和身心健康。国家计生委主任张维庆多次讲话要求计划生育工作干部树立“四种观念”:群众观念、服务观念、综合治理观念和育龄妇女权益观念<sup>[4]</sup>。这次调查表明,为了提高计生干部队伍的素质,需要大力加强这些观念的培养与教育。

## 2 乡镇计划生育干部应具备的知识结构

为适应计划生育工作“两个转变”和21世纪计划生育工作需要,我们询问了被调查的乡镇计生办主任自己希望进一步学习何种知识,调查结果显示,超过半数人想学的知识是(按选择人数比例大小排序,见表5):①计划生育医学;②计算机应用;③管理学;④法学;⑤人口学;⑥统计学。特别是前3位选择人数超过70%,第四位法学的选择人数也达到2/3。这表明,计划生育医学知识、计算机知识、管理学和法学是目前绝大部分乡镇计生办主任在工作实践中深感自己缺乏而希望今后加以充实的知识,对这些学科的知识具有强烈需求。

值得注意的是,这次调查反映出乡镇计生办主任对计算机在计生管理中的应用十分重视,这一方面与江苏省计生委对这方面的重视,以及江苏在全国较早地建立和推广计算机为基础的育龄妇女信息管理系统有关,另一方面也说明大家对现代信息处理工具在计划生育管理与服务中将会发挥越来越重要的作用有着共识。另一个值得注意的是,被调查者对法律学的重视大大高出对经济学和社会学的重视,这从侧面反映出被调查乡镇计生办主任依法行政、依法管理的意识大大加强,因而对相关法律法规的学习产生强烈需求。

表5 乡镇计生办主任自己希望进一步学习的知识(多选,基数382人)

知识	计生医学	法学	人口学	统计学	管理学	经济学	社会学	计算机	其他
人数(%)	273(71.5)	254(66.5)	207(54.2)	96(51.1)	268(70.2)	68(17.8)	110(28.8)	271(70.9)	17(4.5)

表6 乡镇计生工作人员应当掌握的基本知识(多选,基数378人)

知识	避孕节育优生 优生生殖保健	计划生育 法律法规	人口理论 与统计	管理学	经济学	社会学	计算机常识	其他
人数(%)	372(98.4)	362(95.8)	322(85.2)	256(67.7)	76(20.1)	128(33.9)	284(75.1)	7(1.9)

关于乡镇一般计划生育工作人员普遍需要掌握的基本知识方面,选择相当集中,有超过85%的被调查计生办主任认为(见表6),计划生育医学(避孕节育、优生优育、生殖保健方面知识)、计划生育法律法规、人口理论与统计三大方面知识是乡镇一般工作人员最需要掌握的基本知识。其次有3/4和超过2/3的被调查者还选择了“计算机常识”和“管理学”知识。值得注意的是,调查结果显示无论对计生办主任还是对一般工作人员,计划生育医学知识都被列为第一位需要掌握的知识,这种结果与乡镇这一层次计划生育工作特征——直接负责组织人口计划的落实和面对面为广大育龄群众提供避孕节育为核心的服务——密切相关。

综合表5、表6的调查结果,我们看到,计划生育医学知识(避孕节育、优生优育、生殖保健方面知识)、计划生育法律法规知识、人口理论与人口统计知识、计算机应用知识和管理学知识等是任何一个适应未来工作

要求的高素质乡镇计划生育工作人员应该掌握的基本知识,这几个方面构成乡镇计划生育工作人员知识结构的核心部分,只是对乡镇计生办主任来说,管理学和计算机知识变得更为重要而已。

### 3. 乡镇计生干部应具有的基本能力

关于乡镇计划生育工作人员普遍需要具备的基本能力方面我们给出 10 项选择,选择人数超过一半的选项是(按选择人数多少排序,见表 7):①群众工作能力;②宣传鼓动能力;③协调沟通能力;④调查研究能力;⑤计算机应用能力;⑥语言文字表达能力;⑦开拓创新能力。其中前 3 项的选择人数超过 3/4,这表明群众工作、宣传鼓动、协调沟通能力被认为是乡镇计生工作人员应具备的核心能力。此外会使用计算机、善于调查研究也被认为是很重要的能力。上述这些能力构成乡镇计划生育工作人员适应未来工作需要的基本能力结构。

表 7 乡镇计划生育工作人员普遍需要具备的基本能力(多选,基数 378 人)

能力	宣传鼓动	群众工作	开拓创新	协调沟通	领会贯彻 领导意图	调查研究	理论分析	语言文字 表达	计算机应用	其他
人数(%)	326 (86.2)	345 (91.3)	240 (63.5)	294 (77.8)	183 (48.4)	277 (73.3)	156 (41.3)	260 (68.8)	267 (70.6)	8 (2.1)

### 4. 乡镇计划生育干部的专业来源及补充途径

这方面内容共设计了两个问题:“为提高工作水平,乡镇计生办最需要哪种专业人员?”、“今后乡镇计划生育工作人员补充的最好来源?”具体调查结果如下:

①超过半数的计生办主任认为,医学技术、人口统计、管理、计算机应用等 4 类专业人员是乡镇计生办最需要的专业人员,还有 44.2%的人选择了法律类专业人员也是最需要的(见表 8)。调查表明,上述 5 类专业人员是乡镇计生办最需要的专业人员,其中尤其是对医学技术类专业人员的选择十分集中;选择比例高达 85.3%。这说明人们的下述认识比较一致:乡镇计生办工作人员的专业背景最好是来源于医学技术专业,其次是人口统计、管理或计算机应用专业。这一调查结果与乡镇计划生育工作内容、工作特征和工作发展要求相吻合,为今后改善乡镇层次计划生育干部队伍的专业结构和专业来源指出了努力方向。今后注意这些专业人员的补充,对于建立一个适应 21 世纪工作发展需要的有着合适专业背景的乡镇计划生育工作队伍是非常必要的。

表 8 乡镇计生办最需要的专业人员(多选,基数 380 人)

类别	管理	人口统计	医学技术	经济	法律	社会学	计算机应用	其他
人数(%)	231(60.8)	235(61.8)	324(85.3)	31(8.2)	168(44.2)	50(13.2)	207(54.5)	7(1.8)

表 9 乡镇计生干部补充来源(多选,基数 378 人)

来源	中专卫校	人口中专	大学医科	高中	任何大学	政群团干部	计生先进工作者	其他
人数(%)	156(41.3)	327(86.5)	172(45.5)	20(5.3)	25(6.6)	90(23.8)	204(54.0)	19(5.0)

②关于乡镇计划生育干部的补充来源(见表 9),超过半数的选择是“人口中专”和“计划生育先进工作者”,其次是“大学医科”(45.5%)和“中专卫校”(41.3%)。前面曾经提到计划生育医学知识是乡镇层次计划生育工作人员最应掌握的基本知识之一,而人口中专校、大学医科、中专卫校的毕业生在专业知识方面恰好满足这种需要,这正是较多计生办主任愿意将这类学校毕业生作为计生办工作人员补充来源的原因。

但在上述三类毕业生中,我们注意到认为人员补充最好来源于“人口中专”的比例最高,达到 86.5%,几乎是选择“大学医科”和“中专卫校”的两倍,这是为什么呢?通过访谈我们了解到,一些乡镇计生办主任的考虑是:进到乡镇计划生育工作队伍中的人应能“用得上、留得住”——既能在业务上胜任工作,又能安心本岗位工作。这样,学历层次太高,例如大学医科毕业,固然专业素质好、业务能力强,人却不容易留住;学历层次太

低,缺乏必要的医学技术方面知识,也许能留得住,但业务水平工作能力却可能跟不上要求。这样考虑的结果,毕业于人口中专校或中专卫校的人就比较理想。而之所以更倾向选择人口中专校,也是根据他们多年的观察与经验:江苏人口中专校多年来为江苏各乡镇计生办培养的毕业生质量高,特别是能满足“用得上,留得住”的要求。事实是这个学校作为省计生委的直属中专校,不仅注意对学生的计划生育专业知识技能的培养,而且十分重视对学生进行爱岗敬业精神的教育,这使得该校毕业生分配到乡镇计生办既有较强业务能力,又安心计划生育工作,受到各地计生办主任的好评与欢迎,这就是为什么会有高达 86.5%的被调查者愿意选择江苏人口中专校毕业生作为乡镇计生干部来源的原因。

另外值得注意的是,有 54.0%被调查者还认为乡镇计生办工作人员补充来源最好是“计划生育先进工作者”,占选择人数比例的第 2 位。这反映了较多乡镇计生办主任相当看重对基层计划生育工作人员的选拔任用。计划生育做的是“天下第一难工作”,特别是基层计划生育工作人员面对广大育龄群众,工作条件艰苦、工作任务艰巨,他们中的先进分子一般都有强烈的责任感、不怕困难、百折不挠的精神和任劳任怨、勤奋工作的优良品质,重视对这些人的选拔任用,对于激励基层计划生育工作人员士气,稳定这支艰苦条件下作战的队伍是非常必要的。对此许多乡镇计生办主任有着深切体会,事实上他们之中许多人就是经过艰辛从基层一步步干上来的。

这次调查显示,对于乡镇计生干部补充来源,除了注意从有医科专业背景的人员中补充外,注意从基层计划生育先进工作者中选拔任用,也是为乡镇计生办主任们广泛首肯的重要途径。

#### 四、几点建议

建设一支高素质的乡镇计划生育干部队伍是落实计划生育“三为主”、推广“三结合”、实现工作思路和工作方法“两个转变”,确保到本世纪末和到下个世纪中叶我国人口与计划生育工作任务与奋斗目标顺利完成的重要组织保证。实践表明,没有一支高素质的基层工作队伍,就很难有高水平的工作业绩。要提高基层计划生育干部队伍素质,必须注意以下几个方面:

1. 加强基层干部队伍的思想建设。要让每个从事计划生育工作的人深刻地理解与掌握为人民服务思想、依法管理思想、人口与经济社会资源环境协调和可持续发展思想,以及以人为本、促进人的全面发展思想,同时头脑中牢固地树立起相应的服务观念、法制观念、群众观念、生殖健康观念、育龄妇女权益观念和综合治理观念。

2. 强化基层工作人员的业务知识水平。特别是要掌握充足而正确的避孕节育、优生优育、生殖保健等计划生育医学、计划生育法律法规、人口理论与人口统计等三大方面知识,此外随着计划生育管理信息系统(FPMIS)的普及与应用,注意加强计算机应用知识的学习培训也是非常必要的。对乡镇计生办主任来说,还应掌握现代管理思想、管理理论和管理方法。

3. 注重基层工作人员能力的培养提高。特别是注意培养群众工作、宣传鼓动、协调沟通等核心能力,此外会使用计算机、善于调查研究也是影响工作水平高低的重要能力。

4. 改善乡镇计划生育干部队伍的专业结构。根据基层计划生育工作特点,特别注意吸纳具有计划生育医学技术专业背景,以及人口统计、管理、计算机应用等专业背景的人进入乡镇计生工作队伍。

5. 稳定乡镇计划生育干部队伍,解决好工作人员补充“用得上、留得住”的矛盾。注意将那些思想、专业素质俱佳的人口与计划生育中专校、大中专医科学校毕业生补充到干部队伍中来,还要注意选拔那些既善于学习又有丰富实践经验的基层计划生育先进工作者充实到干部队伍中来。

#### 参考文献:

- 1 彭云.积极稳妥地推行计划生育“三结合”、走人口与经济社会协调发展的道路.中国人口报,1995.10.25
- 2 彭云.在中央计划生育和环境保护工作座谈会上的发言.人口与计划生育,1998.2
- 3 邹家华.提高认识 加强领导 大力推进社会发展与进步.在全国社会发展工作会议上的讲话,1994.11.20
- 4 张维庆.要牢固树立四种观念.中国人口报,1997.3.10