

计划生育论坛

我国村级计生专干工作绩效考核研究

焦永纪, 温 勇, 孙友然, 晏凤鸣, 徐铭东

(南京人口管理干部学院, 江苏 南京 210042)

摘 要: 工作绩效考核在村级计生专干管理中发挥着重要作用。借助7省13县的访谈和1451份调查问卷, 对我国村级计生专干工作绩效考核模式和考核评价现状进行了描述; 分析了存在的问题, 如考核过严、考核指标陈旧、考核主体单一、一票否决滥用、考核结果使用片面等; 最后, 提出了做好绩效考核前的准备工作、建立健全绩效考核的多元化主体、设置科学合理的绩效考核指标体系、建立有效的绩效考核反馈与应用开发机制等对策。

关键词: 村级计生专干; 绩效考核; 现状; 问题; 对策

中图分类号: C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2012) 02-0107-06

一、研究背景与意义

人口计生工作重点在农村, 难点也在农村, 村级是最基层、最前沿的工作阵地, 村计生干部是人口计生工作的“网底”, 直接接触、管理和服务计生对象, 在抓紧抓好基层计生管理与服务中, 担当着不可替代的角色。中央《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》^[1]、国家人口和计划生育委员会《人口和计划生育队伍职业化建设“十一五”和2020年中长期规划》^[2]中均强调了该支队伍对人口计生工作的重要性。

工作绩效是指在一定期间, 完成某一项或多项任务所取得的业绩、成效、效果、效率和效益^[3]。村级计生专干工作绩效考核是考核主体对村级计生专干工作成果的考查与核定。绩效考核是一种绩效监督、控制的手段, 它一方面是对村级计生专干工作成果的评定与认可, 因而具有激励功能; 另一方面, 绩效考核也是执行惩戒的依据之一。另外, 绩效考核还可以作为村级计生专干工资确定、职务晋升和培训效果提高等方面的依据。同时, 工作绩效考核也是考核主体与考核对象有效沟通的过程。所以了解村级计生专干工作绩效考核现状, 分析存在的问题, 提出具有针对性的对策, 对加强村级计生专干管理, 提升其工作绩效, 进一步加强基层人口计生工作具有极其重要的意义。

二、调查对象与方法

2009年7~8月, 本研究对我国东部、中部、西部的7省13县(市、区)村级人口和计划生育

收稿日期: 2011-09-25; 修订日期: 2011-12-28

基金项目: 国家人口和计划生育委员会人事司“村级人口计生队伍状况及能力建设对策研究”课题; 南京人口管理干部学院人口学重点学科建设成果。

作者简介: 焦永纪(1978-), 河南新乡人, 南京人口管理干部学院讲师, 研究方向: 人力资源管理。

干部队伍进行了调研。研究选择吉林省永吉县、东辽县，北京市昌平区、大兴区，甘肃省白银区、永靖县，四川省旺苍县、龙泉驿区，河南省荥阳市、扶沟县，江苏省泰兴市、赣榆县，安徽省广德县，使用自编问卷由当地人口计生部门组织各村计生专干，到县城或各中心镇集中，采用匿名方式进行填写，共收回有效问卷 1451 份。调查问卷涉及计生专干人员素质与结构、任职资格、选拔录用、进修培训、工作绩效考核、报酬标准和落实、激励保障措施、工作经费投入、工作支持与评价等多个方面。本文仅涉及工作绩效考核。

同时，通过与省（市）人口和计划生育委员会主管人事工作的主任和人事处长座谈并结合查阅相关文献获得各省村级计生专干的整体情况；通过与各县（市、区）计生局（委）领导访谈，查阅文献等方法并结合村级计生专干调查问卷了解各个县（市、区）的具体情况。

问卷资料使用 SPSS 统计软件进行频数分析，1451 份有效调查问卷的调查样本基本特征如表 1 所示。

表 1 调查样本基本特征描述			
特征变量	详细内容	样本数（人）	百分比（%）
性别	男	127	8.8
	女	1324	91.2
婚姻状况	未婚	63	4.3
	已婚	1373	94.6
	离异	7	0.5
	丧偶	8	0.6
年龄	20~29	161	11.1
	30~39	603	41.6
	40~49	588	40.5
	50 及以上	99	6.8
受教育程度	小学	32	2.2
	初中	352	24.3
	高中	789	54.4
	专科	278	19.1

资料来源：根据课题组调查问卷整理。

三、村级计生专干工作绩效考核现状分析

1. 考核模式分析

访谈发现，各地都非常重视村级计生专干的考核工作，在考核主体、考核程序、考核方式上都有明确的规定。

对村级计生专干的考核，无论是“县聘”还是“乡聘”，一般都由乡镇计生办实施。考核的对象，除了村级计生专干岗位之外，在许多地方还同时将村计划生育工作纳入村“两委”负责人的考核。

考核的时间一般采取平时考核与年终考核相结合的方法。平时考核一般按季度或月度定期进行。此外，还有临时的专项检查。大多数地区实施了目标考核。在考核方式上许多地方还广泛组织、吸收、动员政府、社会和群众各方面人员参与对包括村级计生专干在内的各级计划生育干部和村级组织及各级政府的计划生育工作的考核。

考核的结果一般与报酬挂钩。许多地方还对考核优秀者进行表彰奖励，对连续多年优秀者制定了奖励性的福利政策，考核结果还影响是否续任。各地考核概况如表 2 所示。

如上，各地对于计生专干的绩效考核都在进行探索。如吉林东辽正在推行村级自我考核；北京昌平建立了社会监督机制；四川旺苍强化了乡镇主管、县人口计生局协管的双重管理制度；四川龙泉驿把村计生专干纳入两委管理中，考核方式转变为每年接受党员群众的民主评议和街镇乡的年度考核，并接受村民议事会的监督；河南扶沟突出了乡（镇）在年终总评基础上的民主评议程序；安徽广德计生委每季度印制“群众问卷”下发到群众手中，征求他们对计生干部的意见和建议，并将调查结果汇总反馈到各乡镇。

2. 考核评价

问卷调查显示，乡计生部门 100% 对村级计生专干进行考核。同时，严格考核成为各地的一贯做法，有近 70% 的调查对象认为考核严厉和非常严厉，具体如图 1 所示。

各地在具体评价方面存在差异，河南扶沟（1.6%）、吉林东辽（24.0%）两地认为严厉和非常严厉的比例很低；四川旺苍（91.3%）、安徽广德（88.9%）、四川龙泉驿（87.5%）和北京昌平

表2 各地村级计生专干工作绩效考核情况

调查地区	考核主体	考核频率与考核方式
吉林永吉	乡镇	控制指标和基础业务指标，“一听、二看、三查”和民主测评
吉林东辽	乡镇	采用日常工作考核与每年的计生考核样本点（各乡镇对村的考核）相结合的方式，正在推行村级自我考核
北京昌平	镇街	三项机制：目标考核机制、综合考核机制、社会监督机制
北京大兴	乡镇	各镇季度一次检查考核，半年向区人口计生委进行一次考核情况汇报
甘肃白银	乡镇	每月或每季度一次，年终进行总考核
甘肃永靖	乡镇	每月进行工作考核，采用考核村的方式
四川旺苍	乡镇主管，县人口计生局协管	平时考核与年终考核相结合，乡镇负责考评，县人口计生局全面负责考评审核
四川龙泉驿	党员群众、街镇乡和村民议事会	纳入基层干部考核，按照成都市“13+7”公推直选配套制度要求进行考核，每年接受党员群众的民主评议和街镇乡的年度考核，并接受村民议事会的监督
河南荥阳	市、乡镇	日常工作和本村计生工作年终考核，年终考核、季度考核均按百分制进行评定
河南扶沟	乡镇	在年终考核和季度考核基础上，突出年终总评基础的民主评议程序
江苏泰兴	乡镇	月度、年度考核相结合，百分制，月度考核累计平均得分和年度考核得分按60%、40%比例加总得出年终总得分
江苏赣榆	乡镇	目标管理，采取“镇级考核、县级评定、一年双考、一年一定”的办法，实行半年和年度考核，考评分优秀、合格、不合格三类，优秀不超过总数的20%
安徽广德	乡镇	“月积分，季兑现”，建立群众评议制度

资料来源：根据课题组访谈及文献资料整理。

（83.2%）则是相对较高的地区。吉林东辽和河南扶沟是联合国人口基金项目县，村级计生专干对工作考核感觉比较宽松，说明这两个地区在实施联合国人口基金项目过程中，提升了人口计生工作的整体水平，村级计生工作的重点在转移，考核方案也更加人性化、科学化。如扶沟将对服务对象的了解、收集群众意见和需求、随访服务和信息采集与登记等作为主要工作，工作容易获得服务对象的欢迎与配合；同时，相对当地经济发展水平，并不算太低的报酬水平和激励保障的建立均会减少对考核严厉程度的评价。北京昌平虽然收入不低，保障良好，但是由于工作难度明显增大，如对大量流入、流出人口的管理，也必然使得对考核感觉比较严厉。

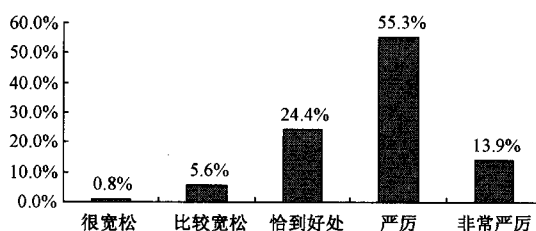


图1 村级计生专干工作考核评价

资料来源：根据课题组调查问卷整理。

四、村级计生专干工作绩效考核问题分析

1. 考核过严

如上所述，有近70%的人认为考核过严。调查地区中，除河南扶沟、吉林东辽等地区外，其他地区均有半数以上的人认为考核严厉或过于严厉。作为从事天下第一难——计生工作的最为基层的队伍，村级计生专干从事着大量的较为困难、繁琐的计生工作。无论是吉林东辽“十进家门”（一是恋爱教育进家门，二是新婚指导进家门，三是孕期随访进家门，四是生育关怀进家门，五是避孕选择进家门，六是政策落实进家门，七是流动服务进家门，八是逢事宣传进家门，九是困难帮助进家门，十是重点管理进家门）、河南“四清五及时”（四清为：对本村育龄群众生育状况清、避孕节育情况清、生殖健康状况清、流动人口清；五及时为：对育龄群众生殖健康服务及时、四术随访及时、避孕药具发放及时、人口和计划生育政策法规宣传教育及时、各种台账记录整理上报及时）还是各地更加具体细化的工作职责与工作任务，都对基层计生人员提出了众多的、具体的要求。

同时，人口计生工作“服务与管理”并重的导向，必然对村级计生专干的工作方式、能力水平等提出更高的要求。

2. 考核指标较为陈旧

调研发现，各地都根据本地计生工作的特点设置绩效考核指标，并形成了相应的体系。现有的指标体系，一般以出生率、增长率、计划生育率、长效措施避孕率等定量指标为主。与当前计生工作强调优质服务的要求相比，缺乏反映服务能力、水平的指标，不能完全适应，显得陈旧。

3. 考核主体单一

考核主体，就是对村级计生专干工作绩效有权力进行评价的主体。研究发现，各地的考核主体相对单一，这也是造成村级计生专干认为考核过于严厉的重要原因。

尽管吉林东辽、北京昌平、四川旺苍强、龙泉驿、河南扶沟等进行了包括自我考核、社会监督、民主评议在内的考评主体创新，但是绝大部分地区还是以乡镇计生办作为考核主体或唯一主体。乡镇计生办考核最为重要，这个是没有问题的，但是将其作为唯一的主体，将会影响到考评结果的客观性、公正性，也会给村级计生专干造成工作“仅仅为了上级”的错误导向，造成“只唯上，不唯下”。同时，考评主体中村级计生专干“服务对象”的缺失，也必将影响到其对工作的投入，影响到服务工作的质量。

4. 一票否决的滥用

一票否决，顾名思义就是在完成的工作任务中，如果计生工作没有完成则会对各级政府和村两委造成工作不合格的结果。对于乡镇领导和村两委成员使用“计生工作”一票否决，必然造成对村级计生工作的“高压”态势，造成实践中“过分”重视村级计生工作的结果，过分重视短期量化目标的实现，忽视长期工作的绩效指标，忽视优质服务等定性指标。

5. 考核结果使用的片面

村级计生专干的工作绩效考核在结果的使用上不够全面。研究显示，首先，考核结果会与晋升或退出紧密相关。各地都有“工作考核优秀”时晋升、“工作考核不合格”达到一定次数时退出的明文规定。其次，各地也都将考核结果和报酬激励紧密相连，规定报酬中的某些部分与绩效考核直接相关，绩效考核结果会影响到评优获奖。而现有村级计生专干绩效考核的使用基本上是“结果导向”，仅仅根据结果进行考核，同时仅仅将结果应用于某些方面。这样的结果是忽视了考核的应用开发功能。进行工作绩效考核，如前所述，一方面可以让村计生专干更加了解工作职责与任务；另外一方面应该可以作为培训需求信息收集的有效工具，将村级计生专干在绩效方面欠缺的共性问题作为组织培训的重点，将个体的不足作为个人学习与提升素质的重点。

五、完善村级计生专干绩效考核的对策

完善村级计生专干绩效考核，提升村级计生专干对绩效考核的认同，发挥绩效考核的应有作用，通过提高村级计生专干工作效果、效率、效益，最终提升基层计生工作需要明确三个方面的问题：首先，应该将绩效考核与当前计生工作面临的工作重点有机结合，不能脱离当前强调“服务管理”，强调优质服务的人口计生工作的大背景；其次，要有正确的导向，即在强调发挥绩效考核“考”的作用，发挥控制功能的基础上，更加重视发挥绩效考核“开发”的作用，通过考核最终提升村级计生专干的能力和水平，完善基层计生工作；最后，要借助现代人力资源管理理论的知识体系，实现对村级计生专干工作绩效的科学管理。

现代人力资源管理理论认为，绩效管理包括准备阶段、实施阶段、考评阶段、总结阶段和应用开发阶段^[4]。结合村级计生专干的工作特点，完善村级计生专干绩效考核，需要在以下方面更加努力。

1. 绩效考核前的准备工作

村级计生专干工作绩效考核是一项非常重要的工作，涉及面很广，要想保证参与考核的人员都能认真对待绩效考核，就要事先做好充分的计划和宣传。首先，要认真做好考核前的动员工作，使参与考核的人员对绩效考核的严肃性、重要性加深认识，端正态度。其次，对考核人员加强考核技巧培

训,使其全面理解考核内容及考核指标的含义,准确把握考核标准。同时,在绩效考核过程中还要注意增加考核工作的透明度和宣传力度,避免对工作人员产生不信任情绪。注重提高工作人员参与考核的积极性,消除对绩效考核的错误认识。

2. 建立健全绩效考核的多元化主体

目前,村级计生专干的考核主体大多是上级考核,这种单一的考核主体容易产生考核结果不客观、不全面的问题。为了保证村级计生专干工作绩效考核的客观性和全面性,需要增加村级计生专干的绩效考核主体。统计学原理表明,评价者范围越广、数量越多,其结果就越接近真实。360度的绩效考评是由被考评者上级、同级、下级和客户以及被考评者从多角度对考评者进行的全方位评价^[5]。各地可以在原有目标管理责任制考核的基础上,引入360度的绩效考评方法,引入上级(乡镇)及特定考核主体对考核对象的绩效考核,除了以上级考核为主外,建议将某些试点的成功经验进行推广,增加村委主要领导、被考核者本人、普通群众(随机抽取)为绩效考核主体。

上级(乡镇)作为独立的考核主体,具有不可替代的优势。上级(乡镇)对村级计生专干承担着直接的领导管理与监督责任,对村级计生专干是否完成了工作任务,是否达到了预定的绩效目标等实际情况比较熟悉了解,而且在思想上也没有更多的顾忌,能较客观地进行考核。

村两委的主要领导通常与村级计生专干共同工作,相互协作,相互配合,比上级更能清楚地了解村级计生专干,对其潜质、工作能力和工作态度和工作成绩了如指掌。

村级计生专干对自己进行考核,能充分调动他们的积极性,特别是对那些以“实现自我”为目标的人更重要。但在绩效考核中,由于自我考核容易受到个人的多种因素的影响,使其具有一定的局限性,所以其权重不宜过高^[6]。

作为普通群众,首先是村级计生专干服务的对象,在强调优质服务中,如果没有服务对象的评价,将必然会缺失科学性和认可性。同时,服务对象对村级计生专干的工作作风、行为方式、实际成果有比较深入的了解,对其一言一行有亲身的感受,而且有其独特的观察视角;但他们对村级计生专干又容易心存顾虑,致使考核的结果缺乏客观公正性,因此,其权重也不宜过高。在实际操作过程中,可以应用群众满意度测评,采用问卷形式,对村级计生专干进行考核。

为反映绩效评估的真实情况,还需要设计合理的统计权重。总的原则是要以上级考核为主,以其他考核主体为辅。一般来说,上级、村两委领导、村级计生专干本人、普通群众所占的权重分别为70%、10%、10%、10%。具体的评估主体和相应的权重应根据实际情况不断进行调整。

3. 设置科学合理的绩效考核指标体系

考核指标具有鲜明的指挥棒作用。在村级人口计生工作中,工作计划的制定和考核指标紧密相连,考核指标被用来检查和评价一个时期内的工作情况和成绩。

在我国实行计划生育政策初期,出生率、增长率、计划生育率、长效措施避孕率等主要指标都是围绕人口和计划生育的定量指标,这些考核指标有其历史的必要性和必然性。不过,随着形势的发展,这些以管理育龄妇女为主要手段、以控制人口增长为目标的指标,逐渐暴露出明显的缺陷。在新形势下,村级计生专干的工作绩效考核指标设置应更加注重优质服务提供方面的指标,引导村级计生专干将工作重心转移到优质服务上来。在目标的分解上,既要有纵向的目标分解,也要有横向的目标分解,才能形成完整的目标体系结构。

绩效考核理论认为,设置绩效考核指标应该遵循针对性、科学性和明确性原则^[7]。由于各地人口和计生工作所处的阶段不同,工作的要求与侧重点也会有较大的差异,很难设置一套所谓“标准”的考核指标。但是,根据绩效管理的相关理论,实践中设置村级计生专干工作考核指标时一般应遵循以下原则。

第一,客观针对性原则。考核指标在基本概念和逻辑结构上应该严谨、合理,要能全面客观反映村级计生专干的主要工作。无论采用什么样的定性和定量方法,都必须是客观的抽象描述,抓住村级

计生工作中最重要的、最本质的和最有代表性的东西。

第二,相互独立原则。村级计生专干的各项工作之间往往是相互交叉和相互联系的,根据工作任务和职责提取的考核指标也会带有交叉和重复的部分,按照这样的指标对村级计生专干进行考核,则重叠部分的考核结果会产生放大作用,从而扭曲绩效考核的真实结果。因此,需要对交叉重叠的部分进行重新划分,保证相互之间的独立。

第三,明确性原则。在设计村级计生专干考核指标时,每个指标都要有明确的内容、定义或解释说明,必要时还要列出计算公式,使指标的概念内涵明确、外延清晰。同时,考核指标的文字表述应力求精练、直观、通俗。

第四,成本-效益原则。该原则要求考核指标简化,考核数据要容易获取,以精炼的指标较全面系统地反映村级计生专干的工作内容,使考核指标达到总体最优或满意,避免由于指标体系过于庞杂、考核数据难以获得而使绩效考核工作难以进行或代价太高。

村级计生专干的绩效考核指标设置应尽量避免“一票否决”。同时,还要充分考虑到各种指标在实际人口计生工作中实现的可能性:哪些指标是村级计生专干职责范围内应该做到的,这类指标必须包括;哪些指标是村级计生专干根本没有办法做到的,这类指标应尽量减少或不用。

4. 建立有效的绩效考核反馈与应用开发机制

绩效考核本身不是目的,它是为了了解村级计生专干的工作成绩、找出差距,提出改进的计划和措施。有效的绩效反馈在绩效管理中起着至关重要的作用,如果不将考核结果反馈给被考评人员,考核将失去极为重要的激励、奖惩和培训的功能,而且其公平和公正性也难以得到保证^[8]。在绩效考核结束以后,将绩效考核结果及时反馈给村级计生专干,首先可以使得村级计生专干对应工作职责,了解自己的工作结果;其次可以让村级计生专干在真正了解自己工作结果优点和不足的基础上,真正理解产生此类结果的原因,弄清楚自己在工作能力、技巧、专业知识和工作态度方面的有待完善的地方,进而配合上级主管部门的培训活动,不断提高工作能力、改进工作方法,进而达到提高工作绩效的目的。

具有影响力的绩效考核结果对村级计生专干来说起着重要的监督作用,能够为村级计生专干改进绩效提供有价值的信息和反馈,也为普通群众对其所提供的服务进行选择提供了依据和参考。

另外,具备条件的地区也可尝试建立村级计生专干工作绩效考核申诉机制,让村级计生专干在遭遇不公正、不公平的待遇时有一个申诉与解决问题的畅通途径,避免因领导者情感因素而伤害村级计生专干的利益。

参考文献:

- [1] 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 [EB/OL]. (2007-01-22) [2010-06-25]. http://www.chinapop.gov.cn/wxzl/xgzl/200701/t20070122_47961.html.
- [2] 国家人口和计划生育委员会. 人口和计划生育队伍职业化建设“十一五”和2020年中长期规划 [J]. 中国计划生育学杂志, 2009, (3).
- [3] 马士斌. 现代企业竞争利器——人力资源管理 [M]. 徐州: 中国矿业大学出版社, 1999: 244.
- [4] 中国就业培训技术指导中心. 企业人力资源管理师(三级) [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2007: 170.
- [5] 中国就业培训技术指导中心. 企业人力资源管理师(二级) [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2007: 262.
- [6] 同 [4].
- [7] 同 [5].
- [8] 付亚和, 许玉林. 绩效管理(第2版) [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2008: 128.

(注: 本文参考了调研地区提供的大量内部文献。)

[责任编辑 方志]