

吴正辉：对益阳市基层人口和计划生育干部队伍建设的调查与思考



湖南省益阳市以稳定低生育水平为核心，抓住基层基础、目标考核两个重点，突出依法管理、优质服务、综合施治“三项改革”，连续多年荣获全省人口和计划生育工作先进单位。这些成绩的取得凝结着各级党政领导的高度重视，广大人民群众的积极参与，更蕴含着全体人口和计划生育干部的奋力拼搏与无私奉献。

一、基层人口和计划生育干部队伍建设的基本情况

我市人口和计划生育干部队伍建设经过改革开放30年来的发展历程，形成了机构比较健全、管理逐步规范、素质不断提高的完整网络体系。90年代初以来，是我市人口和计划生育干部队伍建设最为迅速的时期，也是我市人口和计划生育工作成绩最为显著的时期。2008年与1978年相比，全市人口出生率下降10.53个百分点，按1978年的生育水平推算，30年全市累计少出生人口240万，共节约社会抚养费650亿元。实践证明，人口和计划生育干部为稳定低生育水平、促进经济社会的又好又快发展做出了突出贡献。

（一）网络健全，人口和计划生育干部队伍日益壮大。80年代，县乡两级仅有计划生育工作机构5个，专职人员121名；村级普遍没有明确计生专干，由村主任或村会计负责计划生育工作。从90年代初开始，全市统一录干、招收全民合同制职工，充实了人口和计划生育干部队伍，健全和发展了人口和计划生育工作管理与服务网络。到目前为止，县乡两级共有人口和计划生育工作机构104个，专职人员1337名，其中技术服务人员531名。村（社区）均配齐了女性计生专干，还按照总人口500—1000人、地域面积在5平方公里以内设置了一名村计划生育信息员。此外，发展了占总人口10%的计生协会会员。全市上下形成了特色鲜明的行政管理、技术服务、群众自治为一体的科学管理格局，为人口和计划生育事业的健康发展提供了坚强的组织保障。

（二）创新机制，人口和计划生育队伍管理不断加强。一是下发专题文件。市委、市政府始终把加强人口和计划生育干部队伍建设摆在十分重要的位置，先后出台了《益阳市加强县乡计划生育专业队伍建设若干实施办法》、《关于认真做好乡镇（街道）计生办（所）人员编制核定工作的通知》、《关于明确益阳市计划生育协会机构编制的通知》等10多个规范性文件，分别对人口和计划生育干部机构编制、人员管理、工资报酬等提出了具体要求，建立了一套较为完整、规范的人口和计划生育干部管理机制。

二是全面考察考核。区县（市）每年都要组织有关部门对人口和计划生育系统干部职工进行考察考核，特别是对乡镇（街道）分管人口和计划生育工作的领导、计生专干进行重点考察确定，对不胜任工作的及时予以换岗。

三是优先提拔重用。近3年来，区县（市）人口和计划生育部门负责人被提拔为副处级干部的有5名，乡镇（街道）分管人口和计划生育工作的副职提拔为正职的有21名，乡镇（街道）计生办主任提拔为副科级的有56名。

四是落实工资报酬。有绝大多数乡镇（街道）人口和计划生育人员的工资报酬纳入了县级财政统发，并解决了养老保险和医疗保险。尤其是对村计生专干给予特殊对待，不搞“海选”，按照确定标准、自愿报名、资格审查、民意测评、笔试面试、公布成绩、发放聘书等程序，推行“县管、乡聘、村用”的管理办法，有的地方村计生专干基本工资由县乡两级财政统筹发放。

（三）素质较高，人口和计划生育干部队伍形象明显改变。一是文化程度有所提高。在县乡两级人口和计划生育工作人员中，具有大专以上学历的有469名，占35.08%；中专或高中学历的有854名，占63.87%；获得中高级技术职称的81名，初级职称的303名；区县（市）人口计生委（局、办）班子中均配备了一名懂医学的负责人。

二是年龄结构逐步优化。在县乡两级人口和计划生育工作人员中，40岁以下的有308名，占23.04%。

三是工作作风大为改进。全市人口和计划生育系统通过开展党的宗旨教育、“争做新时期最可爱的人”和法律法规、业务知识等学习培训活动，人口和计划生育人员在“天下第一难事”的工作实践中磨炼意志，越来越受到群众的爱戴。全市先后有47名受到国家和省级表彰，有16名被授予市县最佳公仆或优秀公务员称号，有78名被推选为各级党代表、人大代表、政协委员。8个区县（市）人口计生委（局、办）在行风评议中分别被评为先进单位。

二、基层人口和计划生育干部队伍建设存在的主要问题

我市人口和计划生育干部队伍建设虽然取得了初步成效，但也面临着诸多困难和挑战。突出表现在以下三个方面。

（一）在队伍整体素质上虽然有了明显提高，但与新阶段新任务的要求还不相适应。一是机构编制不规范。有绝大多数乡镇（街道）计生办没有配备公务员编制，不符合行政执法的要求。二是人员结构不合理。有的地方行政管理人员多，缺少医卫和计算机专业人才，全市乡级技术员仅占计生人员总数的39.72%，尚有98人未取得《执业医师资格证》；文化程度仍偏低，本科学历仅占19.11%。三是能力素质不适用。正规医卫学校毕业的人数不多，能开展四种常规节育手

术和妇科疾病诊断与治疗的人数很少，不适应优质服务需要。

（二）在队伍管理机制上虽然不断加强，但与激发内部活力的要求还不相适应。一是缺乏严格的约束机制。机构改革后，乡级计生专职人员的人、财、物、事“四权”全部下放到乡镇（街道），直接影响到计生干部队伍的统一管理。有的地方计生工作人员由乡镇自行安排，区县（市）人口和计划生育行政管理部门无权把关。在竞争上岗和进人方面，真正实行了优胜劣汰、凡进必考的也极少。

二是奖罚机制不健全。有的地方没有对人口和计划生育工作人员实行目标管理责任制，职责划分不清，奖罚措施不明。

三是自身素质有差距。人口和计划生育部门没有学历教育基地，参照其他部门开展学历教育很多课程学了又没用，人员素质难以提高。有的基层计生工作人员依法行政意识不强，长期留恋简单粗暴的“蛮办法”，对育龄群众习惯于居高临下，缺乏亲和力；有的不刻苦学习，不注重提高管理和服务水平，创新意识不强。

（三）在干部报酬待遇上虽然得到普遍重视，但与解决后顾之忧的要求还不相适应。一是解决全民合同制职工的公务员与提拔重用没有正规的运行渠道。全市80%以上的乡镇（街道）计生办主任由合同制职工担任，他们难以录用为国家公务员。部分地方在提拔重用干部时对计生工作人员不是一视同仁，既使能力强、成绩突出也难以得到提拔重用。

二是工资报酬不到位的现象依然存在。有的乡镇（街道）计生人员的工资仍未纳入县级财政统发，应该享受的养老保险、医疗保险和住房公积金更是无从谈起。特别是拖欠村计生专干工资的问题较为严重，她们上“贡献班”，做“义务工”，甚至带资上班，难以养家糊口。

三是人口和计划生育工作人员的思想压力大。他们所负责的业务和联系的村（居），如果迎接检查出了问题，小的批评、罚款、扣工资奖金，大的则撤职、下岗、开除，感到没有安全感。

三、加强基层人口和计划生育干部队伍建设的对策建议

事业成败，关键在人。加强人口和计划生育干部队伍建设是落实《决定》精神的必然要求，是不断开创人口和计划生育工作新局面的重要保障。我们要以落实科学发展观为指导，站在稳定低生育水平、统筹解决人口问题、促进人的全面发展的高度来加强队伍建设，努力造就一支规模适当、结构合理、素质优良的人口和计划生育工作队伍。

（一）稳定机构，激发活力，积极探索人口和计划生育干部队伍建设管理机制。一是规范机构编制。按照“机构合法，人数合适，结构合理，素质合格”的总体要求，规范机构编制。明确县乡两级人口和计划生育部门为行政管理机构，县乡两级计划生育技术服务站（所）为公益性事业单位。县级人口和计划生育部门的行政编制不少于20名，流动人口服务管理站和社会抚养费征收办公室要明确为行政职能股室；另设计划生育技术服务站、避孕药具管理站和干部教育培训站等事业机构，确保事业编制总数。乡镇（街道）必须设置人口和计划生育办公室和计划生育技术服务所，至少配置1名行政编制的计生专干，3万人以上的适当增配。乡级行政管理人员的配备：3万人以下的配备5—8名，3万人以上的配备10—15名，5万人以上的适当增配；乡级计划生育技术服务所人员的配备：3万人以下配备3—5名，3万人以上配备5—8名，5万人以上适当增配。

二是推行绩效挂钩。建立竞争上岗、优胜劣汰的目标管理责任机制，利用按劳取酬的分配杠杆，论功奖赏，多劳多得，充分调动人口和计划生育人员的工作积极性。

三是严格人员进出关。坚持凡进必考的原则，严把入口、疏通出口，大胆引进高学历、高职称、高素质专业技术人才，进一步增添内部活力。非医学专业的人员不得进入县乡计划生育技术服务站（所）。

四是进行合理交流。对人口和计划生育系统干部职工既要保持相对稳定，又要进行合理交流，以改变“属地安置”、“画地为牢”的倾向。为保持工作连续性，乡级分管人口和计划生育工作的领导一般应稳定5年以上。村计生专干也要实行县乡两级双重管理。

（二）落实待遇，完善保障，高看厚爱人口和计划生育工作人员。首先，落实经济待遇。从事“天下第一难事”的人口和计划生育工作人员长期战斗在基层第一线，工作艰苦，生活清苦。各级党委政府要千方百计为他们解决基本的工资报酬，并落实养老保险、医疗保险和住房公积金。乡级计生人员的工资要纳入县级财政全额拨款，实行刷卡工资。村级计生专干的工资，县乡两级要拿出专项资金，以县为单位实行全额统筹，按季度发放，有条件的地方还要落实养老保险和医疗保险。

其次，解决政治待遇。对在人口和计划生育岗位上工作多年，成绩突出，政治素质好的同志，应优先提拔重用，让人口和计划生育人员感到从事计生工作有奔头。

三是理顺编制关系。打破“编制定终身”的传统就业界限，积极与组织、人事、编制等部门协商，采取考试、补员、过渡、提拔等形式将人口和计划生育工作人员优先录用为国家公务员。同时，还可参照税务、工商等部门的做法，将市县乡三级人口和计划生育工作人员以省为单位实行垂直管理。

（三）多措并举，整体联动，扎实推进人口和计划生育干部队伍建设。积极与人事、劳动等部门协调，采取

措施，上下联动，抓紧确定人口和计划生育干部队伍职业规范及从业标准，建立计划生育生殖健康咨询师、保健师职称体系。改善技术服务人员结构，提高医学、心理学、公共卫生等专业人员的比例。突出抓好人口和计划生育行政管理队伍、宣传咨询队伍、科学研究和技术服务队伍、群众工作队伍、产业开发队伍建设，为形成特色鲜明的科学管理服务体系奠定基础。

（四）努力学习，奋发有为，全面提高人口和计划生育干部队伍整体素质。一是抓好学历教育。以国家人口计生委为主体，建立1—3所全国性的人口计生院校。通过脱产培训、函授学习、自学考试等多种形式使县级人口和计划生育工作人员90%以上、乡级80%以上达到大专以上学历。

二是提高自身素质。人口和计划生育工作人员要加强党风廉政建设，认真学习人口计生法律法规、计划统计、避孕药具、优生优育等方面的专业知识，尽可能地多掌握一些社会学、经济学、法学、心理学、伦理学等基础知识，努力使自己在学识上高人一等，不断提高总揽全局能力、科学决策能力和综合协调能力。

三是严格依法行政。人口和计划生育工作人员要善于用法、严格执法、努力打造“和谐计生”。要以关注民生为重点，严肃查处损害群众利益的违法违纪行为。

四是改进工作作风。人口和计划生育工作人员要发扬求真务实的优良传统，深入基层，当好党委政府的参谋助手。进一步密切党群干群关系，深入开展优质服务，以实际行动树立良好形象。

吴正辉 湖南省益阳市人口计生委

（人口和计划生育队伍建设征文获奖作品选登）

[\[打印本页\]](#) [\[关闭窗口\]](#)