

姜永富：加强人口和计划生育干部队伍建设初探



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》对新时期人口和计划生育工作确定了更高的目标。提出了更高的要求，给人口与计划生育工作带来了新的机遇和挑战。计生战线的干部队伍如何面对新形势下出现的新情况、新问题是值得研究和探讨的课题。

一、加强计生干部队伍建设迫在眉睫

（一）做好新时期人口和计生工作必须有高素质的队伍

首先，随着我国市场经济体制的进一步完善，改革开放的进一步深入，社会、经济、文化正在发生快速的变化。作为计划生育管理对象和服务对象的人民群众在观念、理想、追求、价值观和综合素质各个方面都发生了很大的变化，他们的自主意识、民主意识、法制意识、权益意识、隐私意识都不断增强。这就要求计划生育干部必须适应工作对象的要求，努力提高自身素质和服务水平。

第二，进入新的世纪，中国人口再生产实现了历史性的转变，进入了低生育水平国家的行列。但这并不意味着我国控制人口数量的任务已经完成，由于我国人口基数大，人口规模与经济、社会发展不相适应的矛盾仍然突出。随着人口基数的不断增长，有许多新的问题包括深层次的问题都日益暴露出来。在市场经济条件下，我们已经不再可能依靠强有力的政策、人口计划、行政干预和外部人力物力资源的调动来推动计划生育工作的开展，稳定低生育水平在很大程度上将取决于相关社会经济政策和社会保障措施的配套整合和计划生育部门控制能力的增强，而这种控制能力的提高无疑只有通过提高计生干部队伍素质来实现；随着流动人口的大量涌现，在一些经济比较发达的地区，流动人口的数量甚至超过了本地户籍人口，计划生育工作量在加大，工作难度也在加大，在人员、经费都不可能大幅度增长的情况下，充分调动计生工作人员的工作积极性、主动性、创造性，是做好人口与计划生育工作的关键。

（二）加入世贸组织使我国计生工作面临新的挑战

2001年12月，中国正式加入WTO，为我国经济融入全球化浪潮提供了新的平台，也必将有力地推动我国的经济、政治体制改革的步伐，加快我国经济发展，这为人们生育观念的根本转变、为低生育水平的稳定、为中国人口与计生事业的加速发展提供了有利的物质条件。同时，我们也应清醒地看到加入世贸使我国人口与计划生育工作面临着前所未有的挑战，综合改革和制度创新势在必行。人口与计划生育工作体制要从过去主要依靠行政手段为主向主要依靠法律手段和经济手段为主转变；在工作内容上应从以控制人口为中心向以服务对象为中心转变；在工作目标上由控制人口数量向提高人口素质转变；在工作重点上从农村向流动人口转变。要实现这五个转变，关键就在于计生干部队伍要增强“规则”意识、“服务”意识，要掌握WTO的管理理念和规则，提高依法行政的水平。

（三）计生干部队伍现状不能适应新时期的工作要求

改革开放以来，特别是党的十三届四中全会以来，在各级党委、政府的重视下，计生干部队伍建设取得了一定的成绩，计生干部政治素质、业务素质、工作能力、服务水平都有了一定的提高，但整体水平还远远不能适应新形势新任务的需要。特别是要实现计划生育工作“重心下移”，要真正达到“镇（街）为主，村（居）自治”，对基层计生工作人员提出了较高的要求，但现实情况是，这一部分干部队伍素质参差不齐，工作比较被动。

据我们对黑龙江省庆安县基层计生干部队伍现状统计，该县、乡、村三级共有计生工作人员210人，如果按该县36万常住人口来计，单从数量上来看基本达到了上级规定的标准。但是该县流动人口数量达到2.3万，计生干部日常工作量非常大，有的单位只得聘请一些临时工帮助工作，自然影响了工作质量。210名计生干部中，从年龄结构上看，30岁以下的有19人，占总人数的9%；30-45岁的有88人，占42%；45岁以上的有103人，占49%。从学历结构看，210人中大专以上学历程度的有21人，占10%；高中及中专文化的有74人，占35%；高中以下文化的有115人，占55%。

从以上的数据可以看出，目前计生干部普遍存在年龄偏大、学历偏低的问题，而以这样一支素质不高、问题不少的队伍来开展被称为“天下第一难事”的计划生育工作，其“难度”可想而知。

二、加大培训力度，强化教育改革，提高计生干部综合素质和管理水平

强化对计生干部的教育培训，是提高计生干部素质的根本途径。江泽民同志曾经指出，“要保证我国改革开放和建设事业的顺利发展，保证跨世纪宏伟目标的顺利实现，保证党和国家的长治久安，严重的问题在于教育干部。大力加强干部队伍建设，提高广大干部特别是领导干部的素质，已经成为摆在全党面前的一项刻不容缓的重大任务。”计生干部队伍建设同样如此。

不可否认，这些年各级计划生育部门在干部队伍建设上，都不同程度地存在重选拔、轻培养，重使用、轻教育的

现象。虽然有的干部学习的自觉性较高，自我教育、自我提高比较快，但就总体而言，计划生育部门日常工作任务繁重，大部分的计生干部都没有过多的时间和精力去学习，部分计生工作者的工作水平和工作能力难以适应不断发展的客观形势的要求。因此强化对计生干部的教育培训就显得非常必要。对计生干部的教育培训，重点在领导干部和基层干部。要通过抓“两头”，促“中间”，提高全体计生干部的整体素质。

（一）教育培训要有时效性

近年来，各级计生部门相继组织了一些干部教育培训，也取得了一定的效果。但总的来说，教育培训流于形式的多，真正有实效的少；重视过程的多，重视结果的少。有的计生干部甚至戏称培训班为“学习（五十四号）文件的好时机”、“休闲娱乐的好去处”、“认识朋友的好机会”，教育培训的效果可想而知。造成这种现象的原因很多，一是学习内容讲理论比较多，可操作性少；吃“大锅饭”的时候多，分层次进行教育的时候少；二是教育的手段、方法呆板，大部分是灌输，学员缺乏学习兴趣；三是教育培训考核流于形式，学员没有压力，或者考核办法过于单一，不能真正达到提高素质的目的。要真正使教育培训达到“教育人”“培养人”的目的，就必须提高教育培训的针对性、系统性、创造性，从而提高教育培训的有效性。

（二）教育培训要有针对性

教育的针对性体现在要针对不同时期、不同地点、学员不同年龄层次、不同知识结构、不同工作经历、不同工作任务等情况，设置不同的教育内容，采取不同的培训形式，运用不同的教育手段，进行教育培训。这就要求我们在计生干部的培训过程中，不能搞“一刀切”，煮“大锅饭”，在时间、内容、地点、方法、形式上都要根据计生干部的不同情况，分别对待。在一些计生干部成分比较复杂、服务对象比较多样的地区，不太适宜采用“全员培训”“大培训班”的形式，而应该采取多分批分班、分层次教学的方式。要提高教育培训的针对性，主要就是在教育培训内容的选择上做到“四个贴近”：贴近计生干部的工作实际、思想实际和个人实际；贴近干部所在工作单位或工作区域的社会、经济、文化和服务对象的实际；贴近近期工作目标和主要工作任务，以任务带动教育；贴近实际工作中热点难点问题，真正做到“答疑解惑”。要加强教育培训的针对性，一个很重要的环节就是要加强教育前的调查研究。要通过各种方式，切实掌握教育对象的具体情况，按照“四个贴近”的要求，做到“需要什么补什么，缺什么补什么”，真正提高教育培训的效果。

（三）教育培训要有系统性

教育培训的系统性体现在教学内容的连贯性、教育体系的完整性、教材的系列化、教育的持续性。教育的系统性要求我们在计生干部的教育培训过程中，一是要注意针对不同的形势和任务的需要，针对不同的教育对象，在利用好上级统发的各类教材的基础上，自主编写适合培训对象的一系列教材；二是要努力形成多层次的立体教育培训体系，日常教育培训、集中培训、学历教育、进修学习等多种培训教育形式相互补充；三是要加强教育培训的计划性和组织性，对每一名计生干部都要建立学习培训档案，列出培训计划。这样基本上就可以做到经过一定的时间周期，每一名计生干部在人口理论、政治理论、业务知识、工作技能到心理调适等方面内容都有所掌握，几年一个轮回，螺旋式的上升，使全体干部的综合素质不断提高。

（四）教育培训要有创造性

教育的创造性是影响教育有效性最重要的因素。只有教育培训真正具有创造性，才能充分调动广大计生干部学习教育、参加培训的积极性，才能真正达到教育人、培养人的目的，这也是当前计生干部教育培训改革的重点和难点。教育的创造性体现在课堂的多样性、教员的多元化、时机的随机性、方法的灵活性和手段的先进性。课堂的多样性也就是在教育地点的选择上不要拘泥于课堂，影剧院、车间、田间地头、厂矿、学校、医院都是学习教育的课堂；教员的多元化就是要改变过去计生干部培训教育过程中单一的“我说你听”、“我讲你通”的模式，采取“换位式”的教育方式，领导、专家、群众甚至违反计划生育人员都可以是教员，能者登台、贤者任教，充分发挥计生干部主体的积极性，人人当教员，个个受启发，强化教育效果；时机的随机性就是在计生干部教育培训时机的选择上，既要按照计划有步骤的进行，又要灵活机动，要注意捕捉工作过程中一些难得的教育培训机会，如国际国内辖区内的一些突发事件等，将随机教育作为日常教育培训的补充，有时可以收到事半功倍的效果；方法的灵活性要求我们在计生干部的教育培训过程中，不能只满足于理论灌输的单一形式，而应采取各种生动有趣、行之有效的教育培训方法，故事会、辩论会、演讲会、大家谈、焦点访谈、实话实说、模拟法庭、答记者问、知识竞赛、参观学习、文艺演出、典型引导等形式，对增强教育效果有比较明显的作用；手段的先进性就是在计生干部的培训教育中，不能沿袭过去那种“一支粉笔一张嘴”的教育模式，而是要充分借助广播、电视、报刊、计算机网络等形式新颖、信息量大、感染力强、传递速度快的现代化传媒手段，进行形象化的教育。各级计生干部的管理教育培训部门要多制作一些针对性强、通俗易懂、形象生动的多媒体教育课件，为计生干部教育培训服务。

三、建立健全制度，加强规范管理，形成有利于计生干部成长进步的运行机制

“队伍强才能工作实”，要做好新形势下计划生育工作，关键就在于有一支高素质的计生干部队伍。提高计生干部队伍的素质是一项综合系统工程，需要做多方面的工作。除教育培训外，另外一个重要的方面就是要加强对干部选拔任用和日常管理的规范化运作，也就是要在整个计生干部系统中形成一个人能进能出、职务能上能下、人才合理流动、有利于人才脱颖而出、充满生机和活力的人才运行机制。

（一）配齐配强计生干部队伍

改革干部人事制度，按照公开、平等、竞争、择优的原则，选拔优秀人才充实计划生育队伍，把好干部“入口关”，是加强干部队伍建设的基础。从近年来计生干部系统公开选拔的实际情况来看，重点需要注意两个方面的问题。

一是要明确“人才”的标准。“又红又专”“德才兼备”的标准我们已经提了很多年，现在仍然没有过时。但过去我们在选人时考虑更多的是干部的政治素质和品德素质，也就是“德”的因素，还有个别领导认为，计划生育工作业务比较简单，不需要太高水平的人才，因而不太重视个人的业务素质和能力水平，这就造成计生干部队伍“外行”多、专业人员少，低学历的多、高学历的少；“老黄牛”多、富有开拓创新精神的少的局面。开创计划生育工作新局面要求我们在选拔计生干部时要在注重“德”的同时，更加注重“才”。要区分计划生育“三支队伍”的不同要求，将干部本人的知识结构、年龄层次、能力素养、心理素质等内容作为最重要的因素，确保计生干部队伍质量。

二是要加强对未纳入公务员编制的计划生育工作人员选拔录用工作的监督管理。从现阶段计生干部录用的实际情况来看，对纳入公务员编制的，基本能按照人事部《国家公务员录用暂行条例》的要求，按照公开、平等、竞争、择优的原则进行，但在纳入事业单位编制的计划生育工作人员及村（居）计划生育工作人员的选拔录用上，随意性比较大，人情风盛行，以至于有的地方出现了违反计划生育的人员当上了计生办主任的情况。计划生育事业单位要按照中央和国务院的要求，加快推进人事制度改革，实施人员聘用制度。首先要科学设岗。各单位要在经主管部门核定的人员编制的基础上设置岗位，根据本单位事业发展目标、工作任务，明确岗位性质，确定岗位职责，提出岗位条件。凡出现空缺岗位，都要实行公开招聘或内部竞争上岗，扩大选人用人的视野；第二是要做好工资分配制度改革。实行按岗定薪、按任务定酬、按业绩定酬、兼职兼薪的分配制度，实行一流人才、一流业绩、一流报酬；第三是要加强考核。聘用单位人事部门要对受聘人员的工作情况实行年度考核或聘期考核，根据考核结果决定人员晋升、续聘、解聘，实行低职高聘或高职低聘。村（居）计生专干的选拔要建立“市场准入制度”，规定必须达到一定的要求才能上岗，统一明确用人的标准，在各村（居）计生专干尤其是农村各行政村暂时还不能完全实现竞争上岗、择优录取的情况下，计划生育管理部门要加强对这一部分人员的教育培训考核，对经过培训仍然达不到要求的要一律辞退。要加强对村（居）自治、干部直选过程中出现的新情况的研究，努力探索符合当地实际的切实可行的办法，把那些真正有能力、有水平的人员充实到计生工作人员队伍中来。

（二）强化干部队伍的管理监督

没有规矩，不成方圆。只有建立完善一系列计生干部监督管理的制度，用制度去管人，力求实现干部队伍管理的规范化、科学化、制度化、法制化，才能真正把各项工作做好。在现阶段，主要是要完善学习培训制度、持证上岗制度、考核奖惩制度和群众监督制度。学习培训制度除了在本文第二部分所讲的教育培训以外，还需要建立一套日常学习制度，如定时学习制度、定期写心得体会制度、定期交流体会制度、检查讲评制度等。计年干部只有勤学习，掌握的知识才多，眼界才会开阔，精神才会越充实，思想境界才会越高，工作本领才会越增强。持证上岗制度就是要引入计划生育工作资格证制度。要按照计划生育管理人员、计划生育服务人员、村（居）计划生育工作人员等层次的职责要求，建立相应的标准，每年进行相关的资格考试，作为进入计生干部岗位的“门票”。只有通过资格考试、取得相关资格证书的人员才能参加计生干部的竞争上岗；现有工作人员，进行一定阶段的培训后，在一定时期内也必需取得相关的资格证件，否则必须离开计生岗位。

根据现阶段我国计生工作人员水平参差不齐的现状，考虑可以先在县（市）统一，然后推广到省，进而推广到全国。考核奖惩制度过去就有，关键就是要改革考核的方式。根据新形势的需要，计划生育工作考核评估体系正在以单一考核为主走向考核和综合评估相结合，最终向以综合评估为主过渡，考核评估方法由“一锤定音”走向年终考核与经常性调查评估相结合，进而向以经常性调查评估过渡。与此相对应，很有必要对计划生育干部队伍考核的内容、程序、范围、考核指标体系、工作纪律、考核结果的处理等进行了修改和完善。在内容上，干部“德、能、勤、绩”四个方面的考核要以“绩”为主，而对“绩”的考核要以平常工作情况为主。因此我们要加强对计生干部平常工作的检查指导，以经常性工作情况、为群众服务、为基层服务情况作为考核的重点，而不仅仅以年终有没有完成人口与计划生育任务指标作为考核的唯一依据。真正将考核情况与干部的福利、成长进步挂钩，调动干部的工作积极性。对那些在考核过程中成绩较差的，要给予“黄牌警告”，对连续“黄牌”的要坚决调离计生岗位。群众监督是监督的一个重要组成部分，在强调计划生育工作方法要由管理向服务转变的今天，强化群众监督显得尤为重要。在考核、评价干部的过程中，要充分听取群众的意见，把群众满意不满意、服气不服气作为衡量计生干部工作成绩和实际表现的最重要标准。可以通过评选“人民最满意的计生干部”、组织民主测评、民主评议等形式，努力提高计生干部的群众观念，实现计划生育工作方式的根本转变。

（三）要加强计生干部的交流轮岗锻炼

计生干部的交流有两层涵义，一是计划生育系统与其他系统的交流。当前部分计生干部不安心计划生育工作的一个重要原因就是计生干部的出路较窄，“前途受制约”，“进来难出去也难”，因此要理顺计生干部的进出渠道。计生干部管理部门要主动与组织、人事部门协调，打破计生干部“计划单一、专线运行”的管理使用格局，在计划生育和其他政府部门之间加强横向交流，这样一方面有利于吸纳其他部门的优秀同志进入到计生干部队伍中来，充实计生干部队伍，有利于计划生育工作方法和工作思路的转变；另一方面也有利于拓宽计生干部的成长途径，解决计生干部出路窄的问题，从而调动计生干部工作的积极性。交流轮岗的第二层涵义是要加强计划生育系统内部的交流，东部与西部、落后

地区与发达地区、县与县、镇与镇、村与村、机关和基层、部门与部门之间，要采取任职、挂职、进修等形式，不定期组织岗位转换。交流的重点在机关与基层计生干部之间的交流。

加强计生系统内部干部之间的交流的好处有三点，一是有利于拓宽干部的视野，丰富个人经历，提高个人的素质；二是可以使各单位计划生育工作摆脱固有的方式，转变工作思路，促进各项工作的开展；三是可以促进干部在新的工作环境中形成和巩固良好的道德品质，又可以对所在单位的工作环境产生一定的净化作用，领导干部经常性的交流，还有利于克服人际关系的“板结化”，降低不健康的人际交往引发腐败现象的概率，从这个层面上讲，加强交流又可以有效地防止和遏制腐败现象的发生。

姜永富 黑龙江省庆安县人口和计划生育局

（人口和计划生育队伍建设征文获奖作品选登）

[\[打印本页\]](#) [\[关闭窗口\]](#)