

关于新时期 人口计生队伍职业化 建设的若干理论思考

□陆杰华 薛伟玲

1994年,开罗国际人口与发展大会通过了《国际人口与发展大会行动纲领》,创造性地指出人口问题是一个综合问题,人口要适应可持续发展的要求。自此之后,中国积极接受先进发展理念,尊重公民生育权利,在生殖健康、出生性别比失调综合治理、优质服务、提高人口素质等方面做出了积极且有效的努力。新世纪我国人口与发展形势发生了深刻变化,人口要素之间相互交织,人口与发展各种问题更加复杂,虽然低生育水平继续稳定,但是出生性别比失衡、人口素质偏低、人口迁移流动、人口老龄化等问题凸显。由此,适应新环境、顺应新发展坚定不移走中国特色统筹解决人口问题的道路,推进“两个统筹”、强化“三个注重”、促进“四个转变”,推进人口发展公共服务均等化,实现“民需我为”,成为事关今后人口与发展大局的重大现实问题。所有这些问题的根本性解决都离不开一支高度职业化的人口计生队伍。

现阶段,我国人口计生队伍的突出问题就是职业化程度不高,工作的随意性较强,个别干部在行政执法过程中损害老百姓切身利益、伤害老百姓感情的事情时有发生,造成干群矛盾突出,公务人员形象受损。由此不难推断,加强职业化建设,进一步提高公共产品供给效率,使其更好地惠及民众,促进社会公平,改善行政形象具备重要意义。继2006年的《决定》、2008年人口计生委关于开展人口计生队伍职业化建设试点工作的指导意见之后,2009年初又制定下发了《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》,为人口计生队伍职业化建设的深入开展奠定了政策基础。

现阶段人口计生队伍职业化建设的主要进展

职业化是指人们专门从事某项工作所具有的由职业意识、职业知识、职业能力和职业道德所构成的职业素养,符合职业标准和规范,并获得职业资格的过程。队伍职业化是行业发展成熟的重要标志之一,职业化过程不仅包括人员职业素质的提高,也包括组织建设水平的提高。

在人员建设方面,多年来我国政府不断加强人口计生队

伍建设。当前,人口计生系统拥有一条从中央到基层,贯穿了国家、省、市、县、乡(街道)、村(社区)、组,主要由各级行政机构、事业单位、群众团体和社会自治组织构成的组织体系。目前,人口计生系统拥有50.9万名乡级及以上工作人员、120多万名村级管理员(服务员)、600多万名村(居)民小组长、9000多名计生协会会员;拥有总编制数42.3万个,其中行政编制人员12.2万,事业编制30.1万。同时,就学历结构来看,工作人员整体素质明显提高,乡级以上人员具有大专以上学历的占52%;就性别结构而言,工作人员中女性比例远远高于男性;从年龄结构来看,30岁以下的年轻人所占的比例较低。以吉林省为例,从事人口计生工作的女性占计生工作人员总数的77.19%;就年龄

来看,30岁以下的只占5.56%,50岁以上的却占20.89%。在组织建设方面,国家人口计生委抓住国务院制定国家人口计生委“三定”契机,积极拓展服务领域,新增了21项工作职能。而且注重科技的含量,国家人口计生委科技司和人事司在2000年启动了全国计生科技信息技术培训班,此后不断加大对于避孕节育、生殖健康、优生优育等一系列先进科技知识的培训和投入力度。先后设置了生殖健康咨询师国家职业标准、人口和计划生育行政许可工作制度,为组织的规范化运转提供了支持。

总体上看,当前人口计生队伍职业化建设取得了一定成绩。队伍深入基层、覆盖面宽,具有较强的网络基础和优势;队伍的职业化建设也具备继续发展的基础和动力。首先,从人口计生队伍组织决策来看,机构和工作人员覆盖了从中央到基层的各个层面,尤其基层组织的设置延伸到社区和村民小组,更加贴近群众,能够及时掌握群众需求以及群众动向,更有效地了解民情民意,为作出适应工作需要、尊重老百姓民主权利、满足老百姓实际需求的科学决策提供了基础和保障。其次,在组织沟通方面,中央到基层上下贯通的组织机构设置,保证了信息传递渠道的畅通,为中央和基层、民众和组织的有效沟通保驾护航。再次,在组织领导方面,实行民主集中制的领导方式有很大优势,民主使行政服务过程能够准确反映老百姓的意愿,而集中则提高了组织领导的效率,有效地避免了组织资源的浪费。同时,就职业化建设进一步发展的基础和动力而言,当前推行的生殖健康咨询师国家职业标准、人口和计划生育行政许可工作制度、行业科技培训和通识工作能力培训以及国家的公务员招考制度都在一定程度上保证了从业人员的任职资格,使队伍建设具备了一定的任职资格制度建设基础,为队伍的职业化建设注入了继续前进的活力和发展动力。

人口计生队伍职业化建设面临的主要挑战

当前人口计生工作尤其基层工作缺乏吸引力。相比而言,人口计生工作人员待遇偏低,相当部分工作人员的岗位津贴难以实现;还存在着人员编制不能解决,享受不到在编人员

的相关待遇现象；而且因某些职位不在职称评定序列，有些人员的职称评定问题得不到解决，造成其职位晋升受到影响。这些都使工作人员的工作归属感和稳定性面临挑战。同时，随着改革逼近深水区，在地方利益、部门利益驱使下一些地方基层计生管理和服务机构正面临着被裁撤的危险，进一步冲击着人员的稳定性。与工作需要相比，人口计生工作人员学历偏低，年轻人比例过低，在某种程度上与这一领域工作吸引力不高存在一定联系。

有些机构和工作人员统筹意识不强。一些人习惯了传统以控制人口数量为主要目标的工作范式，不能或者不愿接受“以人为本”、尊重人的全面发展的先进理念，没有认清人口计生问题不再是单一的人口问题，而是涉及到经济社会方方面面的综合性问题。也还有些工作人员具有很强的官僚意识，不愿意接受新形势下工作方式由行政管理向优质服务的转变。这些都限制了他们的工作主动性、积极性和工作视野的开阔，无法突破他们的封闭性，不去思考如何开拓有特色的服务职能。此外，激励机制的缺失也进一步削弱了他们拓宽工作内容和提升服务职能的意识，不愿意去做没有任何奖励和回报的“多余的工作”，没有意识去统筹部门间、职位间的关系，统筹人口和经济、社会发展间的关系，统筹拓宽服务职能和保持特色之间的关系。

当前人口计生队伍职业能力欠缺。如前所述，经过多年的计生工作，我国人口发展形势经历了深刻变化，错综复杂的新问题随之而来。这就要求无论工作机构还是工作人员都要具备应对新形势的能力。然而，当前人口计生队伍还有些人缺乏相关工作能力，尤其是服务能力。一方面，存在通识工作能力不强的现象，这些工作人员长期以来都把自己禁锢在控制人口的小圈子里，缺乏与其他部门和机构沟通协作的能力，而人口问题的复杂性决定了在很多时候很难单靠一个部门、一个机构去解决问题，还有部分工作人员缺乏在新形势下作群众工作的能力，不具备把依法行政和提供优质服务相结合的能力。另一方面，由于相当长时期里，人口计生领域并没有建立完善的人才准入机制和合理的人才退出机制，工作人员的技术能力良莠不齐；即便是在工作中进行过一些培训，但是也尚未形成比较完善的培训机制，不具有系统性和持续性，因此，还有一些机构和个人在为民众提供服务过程中技术能力欠缺而难以胜任。整体而言，现在人口计生工作的复杂性、综合性特点对机构和工作人员提出了新的挑战，要求机构在人员选拔、任用方面更加科学、规范；要求工作人员必须是一个多面手：必须既具备行政能力，善于做群众工作，具有良好沟通协作能力，掌握基本的行政办公技巧；同时又必须具备专业技术知识。

未来人口计生队伍职业化建设的主要思路

强化宣传教育力度，增强队伍内部的职业化建设紧迫感。一方面，职业化建设在队伍内虽然有了一定的认识，但是这些认识大多还只是集中在大政方针层面，集中在少数领导层，而广大基层队伍对于职业化建设的迫切性认识不够。要加

大宣传教育力度，提高队伍内部从上到下对职业化建设紧迫性的认识。另一方面，当前人口计生队伍职业化建设还处于摸索期，相当一部分工作人员还缺乏职业意识。职业敏感度不够，没有完全认清当前人口形势，思想囿于传统人口计生工作的小圈子。为此，要加强宣传教育工作，在队伍内部树立全局观念，建立大局意识，突破传统的小人口认识，树立大人口观，切实认识到当前及今后人口问题的复杂性和综合性，认识到人口问题对于经济社会可持续发展的深刻影响；从意识层面推动传统工作范式转变，推动工作目标由以控制人口数量为主向提高人口素质为主的转变，工作方式由行政管理为主向提供服务为主的转变，强化队伍的服务意识，培养热心服务群众的理念，破除官僚作风，清正廉洁，不搞特权，处处把群众利益放在工作第一位，不刁难群众。培养队伍的主动意识和开拓意识，鼓励队伍充分发挥自身优势，在保持服务特色基础上，实现职能拓展。

建立健全人口计生领域人才体系。人才工程是职业化建设过程中的一个关键环节，工作人员的素质是决定能否做好工作的基础。新形势下人口计生工作的复杂性、长期性、系统性特点要求工作人员具备良好的职业操守、为民服务的职业觉悟、处理日常事务以及突发事务的能力、良好的沟通协调能力和相关的职业能力。这就要求建立健全合乎工作要求的职业准入机制和退出机制，尽快完善职业资格证书制度。所有上岗人员必须具备任职资格和能力，经过严格的法定程序，人员一经任命不得随意免职，以保证队伍的稳定性和培训的连续性。同时，完善人口和计划生育专业技术人员职称制度是做好新阶段人口计生工作的重点之一，为了保持队伍的稳定性和人才培养的科学化，克服随意性和不规范性，也要尽快解决工作人员职称评定问题。除此之外，也要积极完善各项保障工作，完善职业退出机制，解除工作人员的后顾之忧；积极探索有效的激励机制和人员晋升机制，激发工作人员的积极性、主动性。使队伍内能做到人尽其才，人尽其用，打造科学的、可持续的人才机制，使人员和职业之间的契合更为密切，减少人员与职业产生摩擦的职业风险，确保在岗人员具备良好的职业道德修养、扎实的职业基本功、合格的职业能力，以更好地为民众服务，促进职业的稳定、健康发展。同时，为了增加队伍活力和适应能力，抓住机遇，“以能力建设为中心”，建立健全长效人才培养机制也不容忽视。

增加软投入，加快软建设。长期以来，我国人口计生队伍投入大多集中在硬件基础设施上。人口计生队伍软件建设没有跟上，对人口计生队伍职业化建设的进一步发展提前埋下了一个潜在障碍。所以有必要抓住当前实施“强基固本”工程的发展机遇，优化投入结构，增加软件投入，探索科学的投入模式，实现投入和社会经济效益产出的优化组合，以实现资源投入的良性循环，保证人口计生队伍职业化建设的顺利进行。

（作者单位：北京大学社会学系）

【责任编辑：王勇】