

谢立春 曾序春 陈泽强 黄惠贤 史闯 钟于玲：流动人口和计划生育服务队伍建设试点研究



深圳作为我国改革开放的前沿城市，长期以来吸引了大量的流动人口，流动人口总数从改革开放初期的0.15万人，激增为2000年第五次全国人口普查308.3万人，占总人口的比例的71.2%。而同期北京、上海和广州流动人口分别为282万、319万、318万，流动人口比例分别为20.0%、19.4%和30.0%。

目前，深圳总人口已超过1400万人，其中流动人口约1200万，数量居全国各大城市之首、约占全国流动人口总量的10%。如此规模庞大且不断增加的流动人口群体，在为深圳带来经济繁荣的同时，也给计划生育工作带来了巨大挑战。如何加强计生队伍建设，为深圳的和谐发展营造良好的人口环境，一直是我们不断探索的问题。

从2004年以来我们以流动人口相对集中、具有深圳代表性的宝安区沙井街道为研究现场，开展了流动人口最佳实践试点研究，现将流动人口和计划生育服务队伍建设方面情况报告如下。

一、研究对象与方法

（一）研究现场和对象

以流动人口相对集中、具有深圳代表性的宝安区沙井街道为研究现场开展研究，研究对象为沙井镇计生服务系统全体工作人员和服务机构。

（二）研究方法

服务机构清查查库和现场观察镇级1个、村级2个。小组访谈镇级管理人员1组、技术服务人员1组、村级管理人员1组、村级计生专干2组，关键信息个人深入访谈3人。问卷调查218人。数据处理和统计分析：用Epi data3.01 数据库软件进行数据录入，进行有关的计算机逻辑检错后，用SPSS10.0进行初步数据统计分析。

二、研究结果

（一）计生队伍人员基本情况

沙井街道现有在岗计生工作人员278人，基本情况见图1至图5。工作岗位以办事人员为主261人（93.88%），技术服务人员和公务人员分别仅占3.96%、2.16%；以女性为主，男女性别比为1：2.8；文化程度大专以上占26.26%，高中/中专占43.17%，初中及以下占30.58%；年龄20~29岁占44.60%，30~39岁40.29%，40岁以上占15.11%；所学专业：医学/计划生育技术占6.70%，计划生育管理占15.91%，行政管理占18.49%，30.57%无专业，其他专业占28.42%，涉及的专业种类多，主要有会计，计算机，经济/企业管理等专业。

在最近的一年内接受业务培训情况：计划生育政策法规占35.0%，避孕节育方法占28.8%，宣传教育方法占32.6%。73.6%的人表示愿意参加培训，主要目的是提高工作能力（占80.5%）。68.9%的调查对象认为有必要开展生殖健康专业知识培训。定性访谈时讲到有些村级工作人员对国家计划生育政策了解不够全面，也没有接受过培训；绝大部分工作人员不是医学相关专业毕业的，只接受过政策法规方面的培训，没有接受过生殖健康方面的培训，不利于开展避孕节育知情选择及有关生殖健康的咨询指导。

问卷调查显示：仅55.4%的人对日常工作感到满意，不满意的原因依次为：工作难度大（44.2%），待遇太低（34.0%），工作强度太大（16.8%）和其他（5.0%）。

（二）计生工作现状

沙井街道下辖26个行政村、1个居委会，面积60平方公里。2000年第五次人口普查数据显示，全镇总人口为51.07万人，其中户籍人口2.45万人，流动人口48.62万人，后者是前者的20倍，占总人口的95.20%（数据来自2000年人口普查资料）。由此可以看出，沙井流动人口结构与深圳市总体相似，均以育龄人口为主，女性占比重大，在深圳有很好的代表性。沙井15-49岁育龄人口41.78万，占总体的92.90%，其中女性23.18万。按广东省规定需要开展流动人口和计划生育服务的对象（20-49岁育龄妇女）占人口的33.29%，高达17万之众。

自2002年以来，沙井街道人口与计划生育工作的重心已经转到流动人口上来，落实了现居住地为主的管理和服务模式，各村（居）委在各辖区内划分计划生育责任区，形成了“镇领导、村（居）负责、组（块）落实”的管理格局。通过基层人口与计划生育信息系统实行“一站式”服务，实现了管理与服务的一体化，落实了经常性工作的开展。紧紧抓住重点人群、重点环节、重点场所开展计划生育优质服务。完善了四个责任制：镇级领导责任制、村级包干责任制、单位法人代表责任制、计生兼职成员单位责任制，形成综合治理的新格局。五项管理制度：已婚育龄妇女档案制度、查环查孕制度、信息通报制度、验证回访制度、孕妇报告制度。

（三）技术服务机构

沙井街道现有一个计生服务中心，属市级甲级所，业务用房3000多平方米，目前开展的服务项目包括：计划生育技术服务指导、咨询和随访；避孕节育相关的医学检查；避孕节育手术（上、取环及人工流产）；生殖保健服务项目；计划生育手术并发症和药具不良反应诊治。全镇共有27个村居委会，每个村居委会有工作人员5—6人，都设有一个计生服务室，为流动人口提供场地进行查环查孕查病，提供避孕药具免费发放；接受群众咨询等。沙井街道有一家镇级医院和9个社区健康中心都实行了计生卫生联手，为流动人口提供计划生育技术服务和生殖健康咨询服务。

（四）开展流动人口和计划生育服务情况

流动人口和计划生育技术服务的主要内容是查环查孕、上环、人流，全镇计划生育技术服务机构2001—2003年间，每年完成4—5万人次的流动人口查环查孕，共发现计划外怀孕285例，采取补救措施245例。另外，每年完成6000—8000人次的户籍人口查环查孕，2500—4000人次的户籍人口普查普治。由于近年来与卫生部门实行计卫联手，计划生育技术服务机构近三年上环、人流数呈下降趋势，由1300多例降至300例，而卫生部门同期数则呈上升趋势，其中主要是药流人数增加。

除专业技术人员外，其他工作人员仍提供以宣传教育和避孕药具发放为主，问卷调查结果显示，目前针对流动人口宣传教育的内容包括：避孕节育知识占29.5%，优生优育23.1%，政策法规21.9%，生殖道感染防治知识15.4%，人口学知识9.8%，其他0.3%。宣传教育方式的种类以发放宣传资料为主占55.2%。为流动人口提供避孕药具的种类有：避孕套（27.5%）、长效避孕药（19.4%）、短效避孕药（19.8%）、速效/事后避孕药（12.3%）、紧急避孕药（13.1%）。在落实避孕措施之前给流动人口提供的信息：避孕方法的原理（16.1%），避孕方法的优缺点（31.8%），避孕方法的效果（26.6%），避孕药具的使用方法（25.1%）。其发放方式主要是直接发放到流动人口手中（52.8%）和流动人口来咨询时顺便发放（27.9%）。落实避孕措施之后镇级有93.2%、村级有80.4%的人进行过随访。

三、讨论及对策建议

自2002年以来，沙井街道开展了流动人口和计划生育管理与服务试点工作，贯彻以人为本科学发展观，加强计生队伍建设的具体措施是：①落实了现居住地管理为主的管理模式，各村（居）委在各自辖区内划分计划生育责任区，形成了“镇领导、村（居）负责、组（块）落实”的管理格局。②通过基层人口与计划生育信息系统实行“一站式”服务，实现了管理与服务的一体化，落实了经常性工作的开展。③紧紧抓住重点人群、重点环节、重点场所开展计划生育优质服务。④完善了四个责任制：镇级领导责任制、村级包干责任制、单位法人代表责任制、计生兼职成员单位责任制，形成综合治理的新格局。⑤落实了五项管理制度：已婚育龄妇女档案制度、查环查孕制度、信息通报制度、验证回访制度、孕妇报告制度，促进了日常工作的开展。

取得的初步成效是：①推进了综合改革，制定和完善各项政策、措施，建立新的工作机制。协调相关部门齐抓共管计划生育优质服务工作，各部门责任落实。②计生干部计划生育相关政策基本知识知晓率、工作责任感、服务能力均有所提高。③建立、实行定期汇集、分析使用群众需求信息的制度。建立科学的决策程序，将群众需求纳入决策的主要依据。④实行流入人口与常住户籍人口同管理、同服务，已婚育龄夫妇免费享有基本的计划生育服务。⑤加强了避孕方法知情选择，已婚育龄妇女综合避孕率及计划生育率逐步提高。技术服务机构环境、技术、服务量、管理水平均有所提高。⑥术后和药具随访更加规范。

通过研究发现，本地流动人口和计划生育队伍建设中主要存在以下问题：

主观认识上①以完成人口控制目标为出发点，寄希望于用办证管理流动人口，对流动人口现实需求重视不够，不能吸引他们主动参与，服务效率低，工作陷入穷于应付的窘境。②工作目标过高，脱离实际。工作人员畏难情绪重，积极性和主动性差。③依法行政意识淡薄，办事不讲程序和规则。④以人为本的理念不够牢固，对优质服务的认识肤浅。从客观条件上看，①现有的服务资源按户籍人口配备，而流动人口已20倍于户籍人口，相对于庞大的服务人群，服务资源相对匮乏。②缺乏优质服务产品，服务内容和质量上不能满足流动人口需求。③基层计生工作人员总体上文化程度及专业化程度不高、结构不合理，又缺乏必要的相关知识培训，服务能力有待提高。

为此，我们提出以下对策建议：

（一）加强人口计生系统人事制度改革，合理调整人员结构，为优质服务提供良好的人才环境。首先要适当增加技术人员的比重，改变基层技术人员力量不足、工作难以落实到位的被动局面。其次应严把进人关，必须配齐配好基层人口计生队伍。第三，引入竞争激励机制，优胜劣汰。

（二）加强基层人口计生队伍建设。要加大培训力度，不断更新计生干部队伍的知识结构，提高现有人员的政治、业务素质和职业道德水准，增强法制观念、群众观念和服务观念。

（三）技术服务方面要注意引进人才和设备，适当扩展技术服务范围和服务时间，满足群众需求。利用现有条件加强与卫生部门合作，实行双相转诊制度，共同开展避孕药具知情选择和人流术后的避孕节育随访指导。

（四）针对研究中发现的问题，提出以下服务改进模式，促使队伍建设中，贯彻以人为本的理念，改进工作思路和

工作方法的转变。

	原有服务模式	改进服务模式
出发点	完成人口控制目标	促进生殖健康
服务理念	按人口目标服务	依法办事、逐步实现按需服务
服务方式	以证管人、等待上门服务 ——管理型服务模式	以人为本、送服务上门 ——服务型管理模式
服务内容	查环查孕办证为主，辅以宣传教育，落实“一环二扎”节育措施	健康教育为核心，提供避孕节育知情选择和生殖健康系列服务
服务对象	已婚妇女	育龄妇女、未婚青年
服务资源	集中在街道级服务中心	逐级配备，重心下移到社区
服务特点	管理多数人，服务少数人	服务多数人，管理少数人
服务接受性	被动接受或抵触逃避	调动各方积极性，激发主动参与

谢立春 曾序春 钟于玲 深圳市人口和计划生育研究所

陈泽强 史闯 宝安区计划生育局

黄惠贤 宝安区沙井街道办事处

(人口和计划生育队伍建设征文获奖作品选登)

[\[打印本页\]](#) [\[关闭窗口\]](#)