

乡村振兴战略背景下乡镇干部服务能力建设研究

——以绍兴市 S 区为例

王小媛¹

(中共绍兴市上虞区委党校 浙江 绍兴 312300)

【摘要】: 党的十九大首次提出乡村振兴战略,这充分体现了党中央对“三农”问题的高度重视,体现了要实现乡村振兴发展的定力和决心。乡村发展涉及经济、政治、文化、社会等诸多领域,要想实现乡村振兴,关键在人。乡镇干部是党在农村基层的执政骨干、联系群众的桥梁和纽带,新时代加强乡镇干部服务能力建设是促进农村经济、社会持续健康发展、实现乡村振兴的重要保证。党的十八大以来,中国乡镇政府总体服务水平得到了有效提升,但不可否认一些乡镇政府服务理念滞后、服务能力不强、服务机制不健全、服务手段落后、服务效能不高等问题仍然存在。新时代需要进一步提升乡镇干部服务能力,为基层百姓提供更加有效的服务、为乡村振兴发展助力。

【关键词】: 乡村振兴 乡镇干部 服务能力

【中图分类号】 D262.3; F323 **【文献标识码】** A

党的十九大报告提出要实施乡村振兴战略和区域协调发展战略,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,构建大中小城市与小城镇协调发展的城镇格局,这是在新的历史起点上推动乡镇发展进入新时代的重大战略。实现乡村振兴、城乡协调发展,关键在人,在农村基层,关键在于乡镇干部。乡镇干部服务基层,直面一线,服务态度的好坏、服务作风的虚实、服务能力的高低,直接影响着基层社会治理的现代化水平和乡村振兴的实现程度。在乡村振兴的战略背景下,提升乡镇干部的服务能力,这是新时代迫切要研究的问题。

1 乡镇干部服务能力建设中存在的突出问题和制约因素

广大乡镇干部作为乡村振兴、新农村建设的主力军,其服务能力的高低直接决定着乡镇各项工作的推进,直接影响着基层经济社会的发展。党的十八大以来,中国对乡镇建设日益重视,在新农村建设、乡村振兴的各项工作的推进中,乡镇干部的服务能力得到了不断提升,服务意识、服务方式以及服务方法等都有了明显改善。但不可否认,部分乡镇干部服务意识淡薄、服务能力欠缺、服务方式落后等问题仍然存在,加强乡镇干部服务能力建设任重道远。

1.1 干部队伍结构有待优化,能力参差不齐

1.1.1 专业化程度不够。

治水剿劣、控违拆违、城中村拆迁改造、小城镇建设、“五星达标、3A 争创”等都落脚到乡镇,这些重点工作对乡镇干部专业素养的要求越来越高,无论是现有的专业型干部数量还是乡镇干部所具备的专业化素质都难以满足乡镇工作的需要,熟悉

作者简介: 王小媛(1986-),女,辽宁丹东人,中共绍兴市上虞区委党校讲师,硕士研究生,研究方向:党史党建。

规划建设、社会管理、农业水利技术等方面的人才、善于处理农村复杂问题、会做群众工作的干部较为缺乏。专业化程度直接对乡镇干部在实际工作中的服务能力带来影响和制约。

1.1.2 年龄结构偏大。

重视基层已成为近年来干部人事制度改革的重点，省市区各级加大了从乡镇一线干部中招录选调人才的力度，乡镇成为了上级培养选拔干部的蓄水池，给优秀年轻干部提供了上升通道，但也导致乡镇留不住优秀干部。同时，乡镇工作环境相对艰苦、任务压力大，年轻干部普遍存在不愿长期在基层工作的心态，造成了乡镇干部队伍中年轻干部比例降低，乡镇干部的主力以“老乡镇”为主，中坚力量年龄偏大。年龄结构问题，直接导致乡镇干部整体服务能力的老龄化现象，服务理念、服务方式以及服务方法等缺乏新意。

1.1.3 交流渠道不畅。

相较于由下至上的通道，从上级部门交流或选派工作人员到乡镇的通道长期未能实质性打通。除了领导干部调动外，一般干部的流动一直处于乡镇向上级部门单向流动的状态。乡镇干部的选拔仅有公务员招录和领导干部交流两种途径，在乡镇与乡镇、乡镇与部门间横向交流还存在较大难度，常规性的、常态化的乡镇干部横向交流机制尚未形成。交流渠道不畅，导致乡镇干部缺乏多部门锻炼的经历和经验，使其能力的提升受到限制。

1.2 权责不等问题比较突出，履职责大权小

1.2.1 多头领导、职能不清。

乡镇机构设置、管理体制、班子运行机制间存在一定的错位现象，如一些乡镇的建设发展办和资产管理中心，虽分别按行政和事业设置，但都承担着经济发展和城镇建设管理的一些职能，很难理顺关系、界定责任。同时，由于乡镇领导干部的分工分线比较明确，而各内设机构承担的职能较多，这就导致一个中层干部或业务人员同时要接受不同的工作指令，承担不同的工作任务，既要承担所在机构的工作，也要承担分管领导安排的工作，导致乡镇干部多头领导、职能不清，经常超负荷工作。

1.2.2 存在“有责无权”现象。

一些部门为便于抓工作落实，将乡镇作为一个执行层对待，往往把任务、指标分解到乡镇，列入对乡镇的年终考核，将事权转嫁，把压力层层传递，而一些执照办理、项目审批、企业征地以及带有执法性质的实际处置权均在有关部门，在具体事件的处理中乡镇只扮演协助者的角色，使得乡镇干部工作中承担的无限责任与拥有的有限权力之间形成强烈反差。

1.2.3 部门服务指导流于形式。

受制于部门相对乡镇的天然优势地位，部门对乡镇更多是指令下达和任务分配，特别是一些部门服务指导意识不够，习惯于将上级部门的业务考核指标分解到乡镇，将乡镇干部视作部门任务的“执行者”，一些指导也多是借指导之名行考核之实，真正帮助乡镇干部开展服务、提升能力，为乡镇干部履行职责提供便利的服务载体和形式还不多，挂联帮扶等行之有效的手段还局限于部分中心工作，尚未在更大范围内运用。

1.3 干部考核机制不够科学，激励有待加温

1.3.1 干部激励手段比较单一。

乡镇对干部调控职权有限、手段缺乏，特别是随着作风建设和财经纪律的不断严格和规范，用经济手段激励干部已经成为过去式；在职务激励上，受制于领导职数限制，通过职务晋升的激励空间也显不足，所能使用的精神激励和政治激励相比部门单位，也缺乏比较优势，对干部能力的激发和促动不够强烈。

1.3.2 内部考核管理有待加强。

为了激励干部干事创业，虽然各级都出台了有关考核办法，也按规定设立了考核奖，对干部日常履职进行考核，但由于乡镇机关院子小，干部之间相互熟悉，碍于人情，除非出现违法违纪等特殊情况，一般很少出现差别，往往以“吃大锅饭”的形式进行分配或考核，出现“干多干少一个样，干好干坏一个样”等问题，导致考核管理流于形式。

1.3.3 关心关爱力度不够。

对乡镇干部的关心关爱，主要集中在健康体检、职工疗休养等方面，对与谈心谈话等制度也主要集中在领导干部层面，对其他干部的关爱还相对欠缺，乡镇领导干部与一般干部的日常交流也多以工作沟通为主，对干部个人的关爱式谈心谈话相对较少，特别是与当前乡镇日益繁重的工作任务相比，日常关心关爱和心理疏导还需进一步加强。

2 绍兴市 S 区加强乡镇干部能力建设的实践探索

近年来，绍兴市 S 区高度重视乡镇建设，制定实施了包括《关于进一步加强乡镇建设若干意见》在内的，扩大乡镇审批权限、调整乡镇财政体制、激发干部干事创业活力、派驻机构管理、村干部队伍建设等“1+5”组合政策。其中特别从深化结构改革、强化力量保障、优化工作环境等方面对于加强乡镇干部能力建设推出了各项举措，在有效提升乡镇干部履职能力方面进行了一系列的探索和实践。

2.1 深化机构改革，完善职能定位

S 区首先从深化乡镇机构改革入手，明晰乡镇干部的职能职权，科学划分区直部门和乡镇之间的事权关系，完善乡镇职能机构设置。

2.1.1 完善乡镇职能机构设置。

推行乡镇党政机构“7+X”设置模式，统一设置党政办公室、农业农村工作办公室等 7 个综合性办公室，各乡镇结合自身职能、发展重点确定选设机构，其中一般乡镇增设 1~2 个，中心镇增设 2~3 个，并对乡镇事业单位进行整合，实行虚拟化管理，具体岗位落实到“7+X”个内设机构中。整合乡镇内设机构和部门派驻机构力量，构建综治工作、市场监管、综合执法、便民服务四个功能平台，整合各条线力量推进“一张网”建设，形成“部门主建、乡镇主管、平台主战”联动治理模式。

2.1.2 扩大乡镇服务管理权限。

深化“最多跑一次”改革，实施“强镇扩权”，按照“权力下放、权责一致”的原则，对直接面向基层、量大面广、由乡镇服务管理更方便有效的各类事项依法下放，强化乡镇对涉及本区域内群众利益的重大决策、重大项目和公共服务设施布局的参与权和建议权。对乡镇上报省、市有关部门的审批事项，各委托部门应“见章盖章”，履行上报手续。梳理并建立乡镇行政权力清单、责任清单和公共服务事项目录清单，明确权力下放后的运行程序、工作规则和权责关系，确保乡镇权责清晰对等。确定乡镇便民服务中心“3+X”窗口模式设置，统一梳理公布中心镇街道进驻窗口事项 164 项，发展型乡镇 124 项，生态型乡镇 79 项。

2.1.3 推进派驻机构属地管理。

制定实施《S 区政府部门派驻乡镇机构管理办法》，实行部门派驻机构分类管理，将与乡镇融合度较高的 A 类机构纳入乡镇管理，对其他 B 类机构，实行以乡镇为主、部门为辅的双重管理，对跨区域的机构人员以及日常工作由驻地乡镇管理为主。实行考核参照，将派驻机构人员纳入乡镇考核体系，A 类机构工作人员与乡镇机关干部实行同等考核，年终考核奖参照驻地乡镇标准执行；B 类机构按照驻地乡镇分派工作完成情况占 50%、主管部门业务指标完成情况占 40%、行风效能占 10%的比例实行考核，年终考核奖按照驻地乡镇和派出部门标准各 50%比例执行。

2.2 优化干部队伍，强化交流联系

S 区按照高素质专业化的干部选拔培养要求，选优配强乡镇干部队伍，并进一步优化了干部交流联系制度，让干部能力在交流锻炼中得到提升。

2.2.1 建强乡镇干部队伍。

扎实开展乡镇干部素质提升年活动，通过优服务、健机制、强效能，切实提升乡镇干部素养和工作效能。强化乡镇干部培训选调力度，实行乡镇干部三年普遍轮训计划，组建乡镇干部“周一夜学”讲师团，开展党性教育、政策法规、工作实务等乡镇工作针对性培训。以党政正职为重点，配强配优乡镇领导班子，通过城中村征迁改造、治水剿劣等中心工作专项考察，把群众工作经验丰富、解决实际问题能力强的干部充实到乡镇领导班子。加大乡镇公务员、事业人员招录力度，在招考时合理设置岗位专业、性别等要求，允许采取政府购买服务的方式招聘村镇规划、工程建设、财政金融、农业水利等方面紧缺急需人才。不定期组织招聘具有全日制硕士研究生及以上学历或高级专业技术职务的人才，充实优化乡镇干部队伍结构。

2.2.2 促进干部力量下沉。

推进干部人才资源向乡镇集聚，将部门派驻乡镇站所纳入乡镇管理，注重选拔部门优秀干部到乡镇任职、挂职，每年抽调优秀年轻干部到重点工程、征地拆迁等一线工作。明确区级部门单位领导干部和区管后备干部中，没有乡镇工作经历且在 40 周岁以下的，有计划地安排到乡镇任职或挂职锻炼。坚持按乡镇编制员额及时补充人员，在全区乡镇范围内对乡镇编制实行动态管理、调剂使用，截至目前，共审批 3 个乡镇共计 3 名周转编制。明确区级部门新录用公务员、事业人员试用期满后，应到挂联乡镇、直属站所锻炼。

2.2.3 健全部门联系制度。

注重发挥部门服务指导力量，建立“区领导+乡镇街道+联系部门”三位一体工作机制，帮助推进“五星达标·3A 争创”、剿劣治水、控违拆违、环境卫生整治等中心工作，实行区直部门与挂钩联系乡镇考核捆绑、对等问责等制度。在 2019 年的治水剿劣工作中，明确 35 名区领导、97 个区直部门单位挂钩联系乡镇制度，并选派部门机关干部治水督导员 457 员，实行“定点、定人、定位、定责”管理，对挂钩联系乡镇开展政策宣讲、问题摸排、一线攻坚等工作。

2.3 健全考核机制，加强关心关爱

为有效激励乡镇干部能力提升，S 区建立健全了完善的考核机制，并注重对乡镇干部的关心关爱，完善相关保障体系。

2.3.1 健全完善考核体系。

推行乡镇分类管理，按照中心镇（街道）、发展型乡镇、生态型乡镇等，实行岗位目标“工作清单+动态飞单”管理，建立差异化岗位目标责任制考评体系。加大乡镇干部考核奖励力度，实施全员考核，落实乡镇干部经济待遇高于县级机关同职级干部 20%以上、公务员年度考核优秀等次比例提高到 20%等举措，乡镇（街道）事业人员年度考核优秀的参照公务员给予嘉奖，对连续三年优秀的给予计功奖励。

2.3.2 注重加强关心关爱。

认真落实上级关于关心关爱乡镇干部的各项政策，规范执行职务职级并行、带薪年休假、职工疗休养、年度体检等制度。严格落实村（社区）事务准入制度，确定村（社区）组织依法履行职责事项、协助政府工作事项等 2 张目录清单，明确准入事务 67 项，其余政府部门承担的职能不得转嫁给村（社区），共减少各类考核评比项目 13 个、创建达标事项 53 个，削减率分别达 50%和 60%，切实为乡镇干部减负。建立完善推进改革发展的容错纠错免责机制，制定工程领域和招商引资两个专项容错纠错和免责制度，对 9 名干部予以容错处理。明确开展各类综合性评先评优时，向乡镇基层一线倾斜，干部选任、职务晋升优先考虑实绩突出的乡镇干部。

2.3.3 调整财政管理体制。

重视对乡镇的工作支持和运行保障，调整财政管理体制，理顺区与乡镇的财力分配关系，提高相关税费返还比例。推进资金资源下沉，对区级部门单位在乡镇范围内的国有资产，经审批后无偿划转乡镇。建立农村宅基地减少与乡镇建设用地等额挂钩制度，扩大乡镇资源配置权。加大对乡镇财政转移支付力度，强化对乡镇基本运转、村主职干部报酬、社区（居委会）经费等方面的支出保障，每年安排专项资金 4 亿元用于对面上中心工作、招商引资、财源建设和基层公共服务专项奖补。通过创新激励奖补机制，激发了乡镇干部干事创业的积极性。

3 进一步提升乡镇干部服务能力的思考

事因人而兴，事业是靠人干出来的，乡村振兴需要高素质的乡镇干部队伍去运行去落实，这是实现乡村振兴的必要条件。新时代，在乡村振兴战略背景下，提升乡镇干部服务能力，就是要注重导向，选拔好干部；注重历练，培养好干部；注重考核，监督好干部；注重激励，保障好干部，在选拔、培养、激励和保障中，让乡镇干部服务能力得到多方面锻炼，全方位提升。

3.1 注重导向引领，配强干部队伍

一方面，把握优秀干部到乡镇、乡镇优秀干部优先提拔的原则，不断优化乡镇干部队伍结构。在乡镇干部选任中，乡镇党政正职选配优先从具有乡镇领导岗位经历的人员中选拔，区级部门单位领导干部选配优先考虑具有乡镇任职或工作经历的干部，区级部门单位正职原则上应有乡镇领导岗位经历，充分体现重视乡镇的用人导向。另一方面，要高度重视乡镇干部专业技术人员紧缺的突出问题，加强乡镇源头干部培养，提升乡镇整体能力素质，打造“全科型”乡镇干部队伍。创新专业技术人员配置方式，通过购买社会服务等方式招聘工程管理、农业水利等岗位人员，充实乡镇干部队伍。并严把专业素养衡量标尺，全方位、多角度、立体式了解乡镇干部现实表现，常态化分析研判服务状况，综合评估专业能力，对专业素养不过硬的不使用，宁缺毋滥。

3.2 注重培养历练，提升专业素养

结合不同领域、不同岗位乡镇干部的专业化需求，有针对性地开展精准化、个性化培养。一是强化专业知识培训。突出基层党建、经济金融、城乡规划、乡村治理、生态环保等方面内容，采取与相关专业高校联合办班、实务知识培训、专业知识测试、专题讲座、“导师结对”帮带等方式，实施差异化教育培训，推动乡镇干部在学习教育中完善知识结构、提升专业素养。

二是加强专业能力实践。推行“经历补缺+实践提能”锻炼模式，根据乡镇干部经历、专业等情况，有计划地选派到专业部门、攻坚一线挂职锻炼，提高综合素质能力。对专业程度较好、有提升空间的业务骨干，可安排到省、市级专业部门、业务岗位上挂学习。三是重要岗位压担使用。对有潜力的优秀年轻专业型乡镇干部，大胆放到专业领域重要岗位任职，多加任务、多压担子，促使其服务能力进一步提升。

3.3 注重科学评价，强化监督管理

一方面，要围绕乡镇干部服务能力，作出精准科学评价。针对乡镇干部队伍庞大、门类众多、专业复杂、职能各异的特点，建立分门别类、体现不同层级和不同岗位职责要求的专业考评体系，强化精准要求和“靶向”作用。考核乡镇干部服务能力应具体衡量是否具有相关领域相关专业的学习经历，具备一定的专业基础知识；是否具有相关专业工作的实践经历，有一定的工作经验、形成一定的专业思维、掌握一定的专业方法；是否勤政务实、敢于担当、作风过硬、在群众中有良好的口碑；是否具有“干一行爱一行、钻一行精一行、管一行像一行”的专业精神；是否取得了实实在在的工作成效。另一方面，要强化监督管理。探索建立乡镇干部履职“负面清单”，为乡镇干部服务划设红线、设定底线。从严落实问责约谈、诫勉处理等管理办法，强化组织措施，对服务作风不扎实、履职尽责不到位的乡镇干部进行诫勉谈话；对不胜任、不称职的乡镇干部进行组织调整。

3.4 注重有效激励，健全保障机制

坚持严管与关爱结合、激励与约束并重，制定实施鼓励激励、能上能下等办法，充分调动乡镇干部服务的积极性和主动性。一是加强关心关爱。落实日常谈心谈话、定期走访慰问、带薪休假、职工疗养、年度体检等制度，经常性了解专业型干部的思想动态、工作情况，加强对专业型干部的跟踪管理，帮助解决一些实际困难和问题。二是完善激励保障。积极为乡镇干部搭建事业平台，拓展职业发展空间和能力提升渠道，探索职务职级晋升办法。加大评选表彰力度，对专业特长发挥明显、服务能力突出的好典型加强宣传，努力营造重视、关心、支持乡镇干部的良好氛围。三是要切实为乡镇干部减负，规范减少不必要的检查考核，执行年休假、职工疗休养等制度，加大对乡镇考核奖励的力度，深化完善招商、工程建设等领域的容错免责机制，实施相对灵活的农村工作津补贴政策，定制乡镇干部特殊交通保险，改善乡镇干部住夜条件，营造良好的乡镇工作环境。

参考文献：

- [1]邱霏恩. 国家公务员公共服务能力[M]. 中国社会科学出版社, 2004(12).
- [2]傅兴国. 坚持能力导向深入推进公务员队伍能力建设[J]. 中国行政管理, 2009(11):10-12.
- [3]莫伟弘. 基于社会主义新农村建设的乡镇公务员队伍建设浅探[J]. 福建省社会主义学院学报, 2009(04):75-78.
- [4]艾焯. 关于公务员职业素养培养的思考[J]. 法制与社会, 2010(2):236.
- [5]王萍. 我国基层公务员公共服务能力研究[D]. 济南: 山东师范大学, 2012.
- [6]赵立波. 公务员公共服务能力建设: 十年回顾与推进战略[J]. 中共浙江省委党校学报, 2013(4):65-72.
- [7]韩利红, 王丛漫. 关于加强基层公务员服务能力建设的思考[J]. 河北学刊, 2014(03):116-119.
- [8]张晶. 乡镇干部不作为问题及对策研究[D]. 福州: 福建农林大学, 2016.