
双因素理论视角下驻村干部激励机制优化研究—— 以武陵山区 Y 县为例¹

田亚

上海师范大学哲学与法政学院

摘要：驻村帮扶干部是巩固脱贫攻坚成果、接续乡村振兴的重要主体力量，对其激励机制研究迫在眉睫。基于武陵山区 Y 县的调研，发现驻村干部的保健因素、激励因素均存在不足，表现为工作经费安排保障不足，休假政策待遇不健全，考核评优体系不完善，奖惩问责激励失衡。分析成因，在于人力财力供需不均衡、压力体制的加压模式、对科学考核理念定位不准、激励与约束的关系未厘清。对此，建议完善经费保障制度、构建科学管理制度，完善干部考核体系、构建容错激励机制，以激发驻村干部的工作积极性，更好助推乡村振兴。

关键词：双因素理论；驻村干部；激励机制；乡村振兴；优化建议；

1 问题的提出

选派干部下乡驻村是我党在农村工作中坚持群众路线的重要体现，2018 年出台的《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》中，明确提到将选派各党政机关、企事业单位的优秀干部到村任职，以及选派第一书记作为长效机制纳入该战略部署规划中。作为指导“三农”工作的中央一号文件，2021 年《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》指出为了加强农村治理和基层组织建设，应当完善选派农村工作队的制度。在巩固脱贫攻坚成果、接续乡村振兴的关键节点，驻村干部的工作极其重要作用依然不容忽视。要保障驻村干部顺利完成工作使命，必须以科学、合理、有效的激励机制调动其工作积极性，促使其全身心投入到新时代“三农”工作中去。本文鉴于双因素理论的启发，通过对 Y 县驻村干部的问卷调查和深度访谈，深入解读驻村干部激励实施状况，探究驻村干部激励机制的不足之处，提出针对性的优化建议，为完善驻村工作制度设计、激发驻村干部工作干劲提供借鉴和参考。

2 驻村干部激励机制中的保健因素：问题及成因

2.1 保健因素现存问题

(1) 工作经费的安排保障不足。

通过深入访谈了解到 Y 县驻村干部对工作经费和薪金待遇的需求较大，工作经费的保障不足主要体现在交通补贴费用上。尽管从省、市，到县都对驻村干部的工作经费拨付做了安排规定，在原工资待遇不变的情况下，先后强调保障驻村干部的生活补贴和工作费用，但在交通费用的补贴上还有待真正落实。经了解驻村干部下沉到偏远村庄基本是“私车公用”，由此产生的交通费用常比预计需要报销的更多。一个县域所辖乡镇村庄行政区划面积有较大差异，对于驻扎在县城周围的村庄或社区，与驻扎在偏远乡镇村落的驻村干部，工作经费需求自然有所不同，对工作经费的拨付也应当量体裁衣，Y 县干部驻村在偏远地区所需费用

¹ 作者简介：田亚(2000-)，女，上海师范大学哲学与法政学院硕士研究生在读，主要研究方向：乡村治理。；

通常多于距离县内较近的村域和社区。根据双因素理论而论，工作经费、薪资等保健因素，是不可长期缺失的部分，否则影响其工作的正常开展。若对驻村工作的资金配备不到位，便难以维持村干部的工作积极性，不易于激发其干事创新。

(2)管理制度缺乏人性化保障。

结合双因素理论与实际，仍将村干部的管理制度与监督作为维持其工作开展的保健因素。调查了解到村干部的管理问题主要有两方面：

一方面是在考勤与管理监督上，人性化管理考量不足。其一是工作时间安排比较缺乏科学合理性。通过访谈了解村干部基本能按照工作管理办法做到“每月驻村时间不少于20天”，并严格执行请假销假制度。但从问卷和访谈中了解到周末加班，以及日常的早签到晚签退等情况，得知其考勤管理等方面较为紧张，面对彼时紧张任务的村干部对科学合理的考勤管理有较大诉求。其二是休假政策待遇不健全。在相应时期驻村工作有相应的任务要求，过去村干部身负脱贫攻坚任务临近验收阶段的时间压力和在疫情防控背景下的双重压力，失去了较多周末调休的机会，尚未完全得到应有的休假待遇保障。作为政策执行末端的驻村帮扶人群，担负着“最后一公里”具体又关键的各种任务，在考勤管理监督上以“严”当头自然是体现了严实作风的管理要求，但由此却忽略了合理的人性化管理调整，进而再增工作压力，不仅有损身心健康，令其产生不适感，还会引发对组织的负面情绪。

另一方面是管理监督层对村干部重督查监管而轻排忧解难。为了保证在有限的时间内完成大量任务，组织便以行政垂直体系和责任制网络压实督查，形成了由上至下的压力传导模式，让身在体系末梢的村干部不可避免成为压力源的实际承担者，加之帮扶治理资源有限，以及村干部工作胜任力局限等，其工作执行便充斥着困难与约束感。有效的管理监督讲究在组织的需求与被管理者的诉求之间保持合理的张力，强化联动督战督查是监管村干部工作与检验成效的必要方式，但只注重督查而忽视了对这类基层公职人员的工作帮扶与诉求，会使得工作上感到有难题的村干部无所适从，无形中为缺少专业经验的帮扶干部增加了压力。

2.2 保健因素不足的成因

(1)于其人力财力供需不均衡。

就保健因素而言，在工作经费方面，通过调研分析Y县干部驻村的实际状况，发现工作经费的安排尤其是在交通补贴上的保障不足主要源于人力财力的供需矛盾。在彼时扶贫“军令状”目标任务即将兑现的关键时期，Y县作为贫困县其扶贫工作所需的人力和财力大量增加，而现实中其当地政府在扶贫上的人力资源和财力资源都有限，难以按照预期的供需量作配置。即使在人力上满足了帮扶需求，加大选派县直机关事业单位、乡镇单位干部驻村人员，最大限度调动了人力的资源；在财力上，各部门单位却难以将有限的财政资源，按照新增的驻村帮扶人数和地域环境的刚性需求，来及时调整工作经费的拨付安排，尤其在村干部工作中产生的交通费用远远超过了预计的需求量，在财力资源供给有限的情况下便不能得到充分保障。

(2)囿于压力体制的加压模式。

在对村干部的行政管理与监督方面，存有压力型体制下扶贫“军令状”层层下达之势，基层政府基于目标任务的设定，不得不对村干部的管理加压，以期望按时保质保量完成上层下达的任务，由此导致了基层管理上的人性化温度考量较欠缺。为了在有限资源和规定时间实现订立的减贫目标，政策实施形成了自上而下的任务加压局面，由于还带有地方层级竞争等动机，为了完成上级考核，地方政府便增加了自我施压的行动。不论是自上而下的任务分配还是地方减贫成效的比拼，最终要通过基层人员来执行完成。村干部的日常工作牵涉到各方面，使得工作内容繁杂、工作量和难度较大，而在不能确保村干部人群的工作效率和各种非确定因素的情况下，且为了保证各项迎检不出纰漏、尽快完成工作指标，在日常管理上也作了严格的约束，其一

便体现在延长工作时间和工作日的考勤管理上。

3 驻村干部激励机制中的激励因素：问题及成因

3.1 激励因素现存问题

(1) 考核评优体系不完善。

考核评优激励作为一种重要的激励方式，有助于增加驻村干部的成就感。一方面，从调研得知对驻村干部考核比较缺乏精准性和差异性，考核评优的比例存在不尽合理现象，没有根据实际情况弹性化调整。对于被选派到所在村庄情况各异的驻村干部，其工作量与工作难度水平不一，若一概按照规定的比例划分则会使得某些村驻村干部“人才”被埋没，或使得某些驻村干部因所在村庄的考核占据优势而在评优上“搭便车”。另一方面是考核评优的激励不足，优秀占比提升的落实不到位。从访谈中得知 Y 县驻村干部对考核评优比例提升的诉求尚存，还有待根据实际情况完善落实。诚然若只提升优秀占比亦不是科学的考核体系办法，但经由考查实情以调试评优比例，争取不让优秀的驻村干部因固定的考评范围而被埋没人才，值得思虑。

(2) 奖惩问责激励失衡。

奖惩激励的失衡一方面体现在正激励即奖励褒扬的力度不够。表彰奖励对应体现了双因素理论中的“认可”，对于驻村干部而言，获得奖励表彰、荣誉称号不仅是对其个人努力工作的认可，也是在工作晋升晋级的竞争“加分项”，缺乏有效力度的奖励表彰，使得付出努力较多的部分驻村干部逐渐失去追求进步的动力，不易实现个人意愿。另一方面则是负激励即惩罚批评不当。在访谈中了解到对驻村干部的惩罚和责任追究轻则扣除个人资金，重则问责谈话和通报批评，涉及评奖评优资格的取消。工作认真、主动积极的驻村干部，因检查督查发现问题便被问责处分，造成其心理紧张失衡，由此打击到工作的积极性和主创性。工作中的惩罚常是对人的某种不符合工作规章的行为给予否定和批评，以使其消除这种行为，惩罚问责相当于“不认可”，在负激励中惩罚得当与否非常重要，合理妥当的惩罚才能起到一定的负强化激励作用。对驻村干部的正向奖励与惩处问责的尺度，仍有待合理把握且令两者得以有效并举。

3.2 激励因素受限的成因

(1) 对科学考核理念定位不准。

就激励因素而言，在考核体系方面，科学规范的考核理念强调个性化设置考核要素，并根据实践及时对考核内容和指标予以修改修正。尽管我国从中央到地方，再从省市到县都对基层干部的激励做出了相关的部署，但政策到基层的具体落实中，在县级层面或乡镇层面没有针对性地设计载体办法，或是被动地按照上级指示对驻村干部执行相应的考核激励措施。基层在被动式执行上级考核安排时对科学考评理念不足以重视，容易忽略不同区域层次的干部队伍实际情况，由此便使得考核不能做到精准和体现差异性，使得对上级下达的激励政策未能得到有效的衔接配合，继而使得考核激励不能满足实际诉求。

(2) 激励与约束的关系未厘清。

在奖惩问责的激励方面，由于在基层不能有效厘清或把握激励与约束的关系，便导致在对驻村干部的奖惩激励上有所失衡。激励和约束是引导干部行为的一体两面，其一面正向激励凭借调动主观能动性，以奖励表彰等方式来勉励他们积极工作，它能鼓舞驻村干部努力“做什么”，但这种力度只有足够大到至少令其获得感胜过其风险担负感，才能达到激发积极性的目的。其二惩处问责形成负向激励，主要体现在令驻村干部“不能做什么”，有约束监督的作用，严格的惩处约束可以对干部形成有效威慑令其“不做什么”。理论上要求奖励表彰的正激励与惩处约束的负激励不可偏颇，二者协调发力以形成平衡有效的激励系统。但实

践中基层管理层面未将两者关系有效理顺，重责任约束的同时却不善于把握好宽容尺度以及对工作的失误具体甄别，由此则显得在负激励惩罚上过于严苛而在正激励表彰上有所不足。

4 驻村干部激励机制优化建议

4.1 巩固保健因素

(1) 完善经费保障制度。

基于驻村工作经费保障不足，应当完善经费管理制度，尤其重视专项经费需求。不论是财政部门负责还是派出单位负责，相关部门应当重视专项经费的需求，确保资金满足工作需要，市县两级财政将驻村干部专项工作经费和生活补贴列入预算，并做好调研考察了解实际需求，根据实际需要定期或不定期做出工作经费拨发的调整。例如对选派到县城周围的乡村驻村的干部这类人群，当其工作上的经费需求与预算供给大致持平时，可按照原计划安排经费，做好报销工作；对选派到距离县城相对较远的或村域面积较大的地方开展工作的驻村干部，一则应当确保原专项预算经费及时落实到位；二则应当充分考虑其实际工作中在交通出行等方面的不可控因素下产生的额外经费，进一步完善生活补贴和工作经费政策。

(2) 构建科学管理制度。

合理利用工作时间和驻村干部的价值，在单位之间做好任务对接，可以给基层工作人员减少不必要的重复工作。当任务压力层层往下分解后，执行层面若不能有效解读政策和对接工作，则会在任务的分配上无形中再度施压，给驻村干部带来一些不必要的繁琐的工作，而这些繁琐的工作会占据大量时间，以至于出现了“五加二、白加黑”的工作模式，由此管理制度便缺少了人性化。对此，一则应当熟悉和掌握中央、省、市、县以及帮扶单位的管理规定和工作要求，明确界定好驻村干部的工作职责，合理调整上下层级机关单位人员和驻村干部之间的工作对接，合理分配和调整相应的工作内容，以工作的有效对接来减少自我施压管理的几率；二则应当科学设立考勤制度，例如在签到考勤上做出调整，科学轮休以保证驻村干部能劳逸结合，避免形式主义加班造成身心疲劳，促进构建人性化与严实性兼备的行政管理制度。

4.2 强化激励因素

(1) 完善干部考核体系。

完善干部考核机制，改进考核方式方法。应当综合考虑目标任务和实际情形来促进考核体系的完善，不断创新考核评价思路，根据新时代新要求选用科学合理的考核指标和评价方法。考核评价应当具有针对性，并体现差异化，其一是对于派驻村的不同情况，要选取不同的考核侧重点。例如对于治理成效较好的村庄和本身综合基础较好的村庄中的驻村干部，不应制定同样的考核目标，而应当具体情况具体分析。其二是对于促进村庄发展成效显著驻村干部人群，适当调整考核评优比例。例如对于原本基础相对薄弱，但经由干部驻村后改善明显的村庄的干部人群，增加其优良比率。

(2) 构建容错激励机制。

合理容错纠错，增进正向激励。党的二十大报告强调“激励干部敢于担当、积极作为”。对驻村干部而言，不应当忽视对其激励机制和容错机制的设立，其一要科学界定容错纠错的适用范围，有容错情形的，予以充分考虑，在其认真开展工作、踏实劳动中不涉及违规违纪的前提下，给予更大宽容度，让他们既有职责上的约束意识，又不至于因感到被过多束缚于惩处制而失去工作信心与主动性。其二应当强化正向激励，加大奖励表彰力度并及时落实，增加驻村干部获得表彰奖励的机会，扩大奖励的覆盖面，或从奖励模式的优化、奖励形式的多样化、增加宣传等方面来增加驻村干部获得激励表彰的机会，进而提升其公共服务工作

上的荣誉感。

参考文献

- [1] 中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见[N]. 人民日报, 2018- 02- 05(1).
- [2] 中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见[N]. 人民日报, 2021- 02-22(001).
- [3] 石林. 工作压力的研究现状与方向[J]. 心理科学, 2003, (03):494- 497.
- [4] 孙德超, 周媛媛. 变“压力”为“动力”——基于公共服务动机理论的基层扶贫干部工作压力研究[J]. 吉林大学社会科学学报, 2020, 60(02):159-166+223.
- [5] 赵昕. 基层党委人性化管理“三维共治”探究[J]. 领导科学, 2019, (20):11-13.
- [6] 唐丽萍, 章魁华. 压力型科层制下基层政府精准扶贫政策的执行样态[J]. 上海行政学院学报, 2019, 20(01):49-55.
- [7] 王刚, 白浩然. 脱贫锦标赛: 地方贫困治理的一个分析框架[J]. 公共管理学报, 2018, 15(01):108-121+158-159.
- [8] 邢成举. 压力型体制下的“扶贫军令状”与贫困治理中的政府失灵[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2016, 16(05):65-73+155-156.
- [9] 万庄. 关于完善干部激励约束和容错纠错机制的几点探讨[J]. 中国行政管理, 2018, (10):86-89.
- [10] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N]. 人民日报, 2022-10-26(01).