

破解基层人才困局的制度选择

周少来

【摘要】基层乡镇面临着“新人不愿意去,老人不愿意干”的人才困局,且有愈来愈严重趋势。这一困局的形成由来已久,构成原因错综复杂,其根本原因在于基层组织的制度激励机制发展滞后,缺乏创新。破解基层人才困局的根本,要从体制机制上进行制度改革,要用制度机制给予基层干部充分信任、用制度机制给予乡镇政府完整授权,用制度机制给予有力保障,用制度机制给予正向激励。只有建立了系统高效的制度体系,真正用制度的力量,留住人心、留住人才,并给予各类人才作用发挥的最大制度空间,才能为基层治理现代化提供持续的人才保障。

【关键词】基层人才 乡镇政府 制度

【中图分类号】D620 【文献标识码】A



人才是基层乡镇干事创业的主体,是最活跃、最关键的能动因素。近年来基层乡镇一直面临着“新人不愿意去,老人不愿意干”的人才困局,且有越来越严重趋势。这一困局的形成由来已久,构成原因错综复杂,其根本原因在于基层组织的制度激励机制发展滞后,缺乏创新。破解基层人才困局,亟待一场系统深刻的体制机制改革,从组织行为学的行为链条来考察,走出基层人才困局,关键在于以下制度革新环节。

营造充分信任的环境和制度激励,是基层政府“留住”和“用好”人才的基础和前提

信任,是人才发挥作用的精神支柱,只有充分被信任的人,才有可能在一个组织中尽其所能。然而,在现行乡镇政府实践工作中,出现了很多信任机制的扭曲变异:一是上下级之间的不信任。上级领导对乡镇领导不信任,怕其滥用权力;乡镇领导对其副手不信任,怕其配合不力;乡镇领导对

其下属不信任,怕其消极怠工等。二是个体信任代替组织信任。由于乡镇政府,处于本土本乡的熟人社会,加之组织性、制度性信任机制的不健全,基层所谓的“信任”,也多是个体之间的“个体信任”,即“谁与谁的关系好坏”。县级领导的秘书和部下,最容易“空降”到乡镇任书记或乡长镇长,这是在多地调研中发现的普遍现象。三是“事前监督”远远多于“事后监督”造成不信任氛围。层层加码追责的压力型问责体制,造成了各级领导为“免责”,而把压力和责任“下卸”到基层,乡镇一级政府成了签订“责任书”和“一票否决”最多的政府层级,一些工作还没来得及有效“开展”,就有各式各样的“责任”和“监督”附加其上,形成了基层工作人员“还未干事”,就被怀疑“要干坏事”的氛围。这种“被怀疑”的基层氛围根本无法形成“干事创业”的信任前提。

因此,从制度激励和组织创新层面,减缓日益严重的层层加码施压机制,真正落实容错纠错制度,加强制度性组织信任,健全干部选拔机制,保证干部选拔任用的公正性,减少事前监督,加强事后监督,加强基层民众民主评议政府的



力度，营造充分信任的环境和制度激励，是基层政府“留住”和“用好”人才的基础和前提。

加强基层政府更多的自治自主权力，是基层留住人才、用好人才最重要的制度环境

一级政府，一级权力，有多大的授权则干多大的事情，承担多大的责任，这是行政管理学和组织行为学的基本通则。但是，目前在基层调研中多次验证的事实却是乡镇政府是权力最小、事情最多的政府。这有其体制性制度根源：一是乡镇政府是最基层政府，中央、省级、市级、县级，各级上级政府及其职能部门，都有权力和动机对基层政府加以“分派任务”和“检查监督”，而乡镇政府没有任何“理由”和“能力”拒绝。二是县级党委政府及其职能部门，更有权力和动机把其自身所负责的“项目任务”，分解下放到乡镇政府，并以各种“责任书”的强制形式加以检查监督。据半月谈报道，一个县里的150个部局的对接任务，要分解到一个基层政府的8个副职头上，平均每个副职要对接18.8个县级部门，这还不包括秸秆禁烧、信访维稳、拆迁安置、安全巡查等各种临时性任务。三是乡镇政府最多算个“半政府”，很多法律法规和政策的授权层级只到县级政府及其职能部门，如安全生产、环境督查、国土监察、交通检查等，各个职能部门可能把“项目任务”，通过“属地管理”的渠道下放给基层，但基层并没有相应的执法权力，更没有相应的检查检测的技术和人员。四是乡镇政府的自主性权力更小，经过上述的各种制度机制，乡镇成为承接各种项目和任务的一线政府，成为任务的最终落实者，也是责任的首先承担者，但绝大部分的“项目”和“工作”，都不是乡镇政府主动决策和执行的。这固然由于行政科层制特点所决定的，但基层政府自治、自主的制度空间的狭小，也是其根本原因。加上各地普遍推行的“乡财县管”的财政体制，很多工程项目还需要乡镇政府拿出“配套资金”，更是加重了乡镇政府对县级财政和各个部门项目支持的依赖程度。

不平衡的“权、责、利”制度机制，造成了不对等的乡镇干部工作的制度激励。因此，要形成基层干部干事创业的制度激励，就必须通过一系列制度机制的改革，尽快形成基层干部工作的良好制度环境。例如，改变层层加码的压力型体制，明确县级政府与乡镇政府的责权划分，减少随意下卸

任务和责任的“属地管理”，推进“强镇（乡）扩权”的体制改革，赋予乡镇政府更完整一致的权力和职能，加强基层政府更多的自治自主权力，这是基层留住人才、用好人才最重要、最基础的制度环境。

健全基层干部保障机制，可在完善干部任命选拔制度、提升工资待遇等方面着力

目前有两类“不切实际”的舆论认知，一是盲目认为大部分基层干部都是浑浑噩噩、得过且过混日子，甚至认为基层干部与民争利、贪权腐败。二是“过于乐观”，认为只要加强基层干部的理想信念教育，就能保证基层干部大胆创新、勇于作为。其实，基层干部大多数是最朴实、最平凡的“人”，其工作的最大动力也是生活有较高保障。但目前的基层干部保障的体制机制中，存在很多不尽人意的制度缺陷。

第一，工资待遇低、基层工作环境艰苦。基层工作待遇低是普遍存在的现象，如中西部乡镇书记、乡镇长工资为5000—6000元，一般干部工资为3000—4000元，基本上相当于在一线城市打工的农民工工资水平，由于缺乏基层工资与经济发展挂钩的调节机制，基层工资待遇无法得到及时相应的提升，一方面凸显了基层政府工资与企业工资在“灵活性”上的差异，另一方面也形成了强烈的“心理反应”。

第二，居住地与工作地点的分离。乡镇工作人员大多居住在县城，与其工作的乡镇有着近则十几公里、远则几十公里的距离，往返于县城与乡镇之间，给乡镇干部带来了极大的“工作外疲劳”。这种情况的形成，一是由于一些乡镇的主要领导，都是从县级的各个部门“空降”到乡镇任职，其住房和家庭亲属自然生活在县城。二是年轻的乡镇干部，一方面考虑到孩子未来的教育问题，自然多在县城购房，另一方面也期待在乡镇干一段时间后，再调任到县里的其它部门。这些都成为基层干部把“乡镇”作为“暂住之地”，每天都要返回县城居住的“心理期待”。

第三，工作与家庭的“两地牵挂”。由于大多数乡镇干部的“家”在县城，“两地牵挂”问题成为乡镇干部的最大“心病”，特别是在乡镇工作的女同志，如果孩子或老人生活在县城，此问题更成为最大的心理困扰。近年来由于脱贫攻坚和乡村振兴任务的繁重，各地县级政府也十分重视乡镇居住生活条件的改善，并强制性规定基层干部一周在乡镇居住的

时间,实行每晚八点在乡镇视频室视频报到的监督制度。但是,“身心分离”的现象仍十分普遍:惦记孩子的作业、惦记父母的病情、惦记爱人的饭食等,都一定程度上给基层干部带来了精神焦虑。我们在西部某乡镇调研时,其乡长满脸疲惫地说道,“我已经三个多月未回县里的家了”,而其上初中女儿的学习状况,是他最大的牵挂。

由于现行干部任命制度的惯例,乡镇的书记、镇长,甚至大部分副书记、副镇长,都是从县里或其他乡镇“空降过来的”,其家人都在县城;年轻的基层干部,也会考虑未来“安置在县城”;所谓“本土本乡”干部,大多只是一般干部和外聘辅助人员,这就形成了目前乡镇干部的另一个“困局”:想干事的人都是急着想走的人,不想走的人大多都是不想干事的人。这需要在完善干部任命选拔制度、提升基层干部的工资待遇、健全城镇公共服务水平、培养本土本乡人才方面,加强深化改革的力度和举措。

基层乡镇干部“无权有责、权小责大”是影响干部去留和干劲的最大制度根源

组织活力的持续,根本上在于其内在激励奖惩机制的健全,正向的、协调的激励奖惩机制,并非个别基层干部所能左右,需要带有顶层设计性质的体制改革。目前实施的检查考核、量化打分的行政绩效考评体系,对基层乡镇的各类干部有着不同的激励导向。

乡镇书记、乡镇长作为乡镇的最主要领导,也是各种责任书的第一负责人。乡镇书记、乡镇长的创新思路和创新活力,对一个乡镇的发展起着非常重要的作用。但乡镇书记及乡镇长,全部都是“空降而来”,都是家在县城的“外乡人”(县域的其它乡镇人),与“本土本乡”没有多少“血肉联系”。各种任务的责任书和“一票否决”的压力,也主要“压在书记镇长头上”,任何维护稳定或乡村发展的“问题和事故”,都可能导致其“就地免职”,这成为了他们奋发工作的主要“负向激励”。但其主动奋发作为的主要动力,多是尽快得到提升或调动而回到县城工作。

乡镇的副职干部是其乡镇工作的最主要承担者和推动者。一般乡镇都有7-9名的乡镇副书记、副镇长,年龄较大的副职干部,一般已经“干”到“人生的顶点”,或者最多快到退休时再提级为正科级待遇,故激励机制对他们作用一般不大,

其行为方式多以谨慎行事、“不出事”为原则。年轻较轻的副职干部,其政治生命还有较大的晋升空间,其行事方式多以最大程度配合乡镇主要领导、搞好与县级领导的关系为原则。

乡镇的一般干部是乡镇干部的主要组成。年龄较大的一般干部,如果看不到晋升的希望或职级提升的未来,一般只是较为消极地干好本职工作,以不出现任何问题为原则,其工作的积极性和主动性不会太高。而年轻的新进干部,大多具有较为强烈的干事热情,以及现代化工作的能力和素质,也多为乡镇领导所倚重。但年轻干部的恋爱问题、住房问题和家庭问题等,导致驱使其工作的根本动力也是未来离开“此乡此土”,尽快通过考研或调动返回到县城和市里。所以,近年来的大学生村官、大学士选调生等“外来人”,在基层乡村大多不愿意“久留”,实践效果并不理想。而四川成都天府新区、浙江临海市等通过创新吸纳人才途径,从本地的退伍军人、返乡大学生、回乡老板等人群中,选拔优秀人才,先在本地的“村政学院”学习培训,再补充到基层乡镇和乡村工作,实现了“留得住、用得上”的本乡土人才培养长效机制。

乡镇的“七站八所”干部包括农技站、种子站、植保站、财政所、司法所、派出所等机构和人员,大多都是县直机构的派出机构,其编制也多为事业编制,其工作待遇和监督考核也多有派出的县级机构保障执行。所以其激励机制大多依赖业务上的上级机关,与乡镇的工作配合基本上处于“两张皮”状况。近年来,四川的大邑县、浙江的嘉善县等地开展了“强制扩权”的体制改革,把“七站八所”人员的工资待遇和考核监督的权力,下放给乡镇政府,改变了这些人员的激励导向,也赋予了基层政府更多的自主工作和权力运用的空间。

现行的基层激励惩戒体系,虽然对不同的基层干部有着不同激励导向,但其基本的方面还是取向一致的,这就是乡镇基层干部的“权责不对等”:上级职能部门把各项工程和任务的完成“责任”下放给基层,但完成工作所需的“权力”并未下放,导致出现基层乡镇干部“无权有责、权小责大”,为上级部门“背锅”的现象。这是最大的制度性“扭曲激励”,也是影响基层干部去留和干劲的最大制度根源。 

(作者为中国社会科学院政治学研究所研究员、博导,“政治发展与国家治理”项目首席研究员)

责编/李一丹 美编/王梦雅