

学习时报: 自强调建设服务型政府以来, 各级政府认真对照中央要求, 努力提高自身的服务意识, 极大地提高了自身的服务能力。但与此同时, 乡镇政府提供的服务不能满足广大群众需求的现象仍然广泛存在。您认为乡镇政府服务能力提高的最大制约因素是什么?

陈越良: 当前, 我国基层社会结构和人民群众的观念诉求发生了深刻变化, 农村改革发展面临的环境更加复杂、困难挑战增多。面对新形势新任务, 我国乡镇政府公共服务职能还需要进一步加强。而制约乡镇政府服务能力提高的因素很多, 我认为主要有以下三个方面。

一是农村税费改革后, 乡镇政府从“催种催收”“要粮要钱”等工作

中解脱出来, 其职能在乡镇机构改革时被定位为: 促进经济发展、增加农民收入, 强化公共服务、着力改善民生, 加强社会管理、维护农村稳定, 推进基层民主、促进农村和谐。但乡镇政府职能转变并未取得预期进展, 乡镇政府的大部分精力用在了上级政府安排的招商引资、信访维稳、征地拆迁等事务上, 公共服务没有成为工作重点。二是近年来, 中央出台一系

列有关党政领导班子和领导干部的考核评价机制, 但相关要求在乡镇一级并未得到全面贯彻落实, 各地尚未建立符合乡镇实际、以公共服务和社会治理为主要内容的乡镇工作考核评价体系。三是相关制度对乡镇的权力责任设置不科学, 乡镇面临着有责无权、权责不对等、事权不明晰、财力不匹配等突出问题, 造成了乡镇不知道自己“该干什么”“怎么干”, 主要精力就是完成上级政府安排的工作任务。

胡颖廉: 乡镇政府服务递送能力薄弱, 其原因是多方面的。首先, 在我国财政体制中, 乡镇的资源汲取能力和资金分配的自主性较弱, 导致其缺乏提供优质公共服务的基础能力。其次, 乡镇一级政府是整个行政体系的最基层, 与民众的关联最紧密, 几乎所有矛盾和问题都首先反映在乡镇, 所以这也会影响人们的主观感知

和判断。再次, 我们在制度设计上还存在不足, 关键是事权与财力、能力与职能能否实现较好匹配, 现实情况却是不少上级部门把职责层层下压到乡镇, 但相应的资源并未同时下沉。此外, 由于制度的惯性, 我国许多地方的乡镇政府将本地经济发展作为其首要和核心职能, 这在一定历史条件下具有合理性, 但长此以往必然导致经济社会发展“一条腿长一条腿短”的问题, 公共服务递送能力下降。

贾兴民: 结合自己到基层的调研, 我觉得制约乡镇政府服务能力的因素主要有三个方面: 一是服务机制, 主要体现在基层服务部门设置的不合理。一方面, 乡镇政府个别部门职责不多、业务量不大, 但按照上级要求必须配人, 形成“闲岗”; 另一方面, 很多基层站所, 属于上级部门直管, 乡镇政府没有管辖权, 由于工

作体制不顺, 造成这些站所对乡镇基层服务参与度较低。二是人才队伍, 主要表现在人员构成的不合理。一方面, 由于乡镇任务繁重、待遇较低、条件较差, 许多通过公务员招考走进基层一线的青年人才, 在工作一段时间后, 要么被县直部门借用, 要么通过招考, 被上级部门选调, 造成乡镇年轻人才流失比较严重; 另一方面, 自2004年省农口改革以来, 乡镇事业单位人员基本是“只出不进”, 人员严重老化, 特别是农业技术人员断层, 直接制约了基层服务的能力和水平。三是管理体制, 主要体现在县镇“权责不对等”。目前, 乡镇政府承担着不少应该由上级部门承担的职能职责, 但由于没有被赋予相应的权力, 导致出现“看见的管不着、管得着的看不见”的现象, 严重影响乡镇服务能力的发挥。

学习时报: 提升乡镇政府的服务能力, 人才是根本, 但基层政府层面人才流失的问题比较严重。您认为我们在体制机制上还需做出哪些努力?

陈越良: 上面千条线、下面一根针, 乡镇政府服务能力的提升最终需要乡镇干部能力的提升。所以, 我们要从体制机制上创造更有利于乡镇干部干事创业的环境, 更好地发挥乡镇干部的积极性。一是强化作风引导。注重引导乡镇干部牢固树立以人为本、执政为民的理念, 增强乡镇干部热爱基层、坚守基层、奉献基层的事业心和责任感。完善乡镇干部职务行为规范, 推行乡镇干部岗位责任制、服务承诺制、业绩评议制、失职追究制, 重视乡镇干部依法行政能力的培养。建立健全容错机制, 落实激励保障, 充分激发乡镇干部干事创业的活力。二是强化考核引导。改进绩效评价奖惩机制, 完善社会满意度评价及第三方考评办法, 加大群众满意度在考核评价中的权重, 并坚持将考评结果作为乡镇领导班子建设和干部选拔任用、评优评先、培养教育、管理监督、激励约束的重要参考。对工作实绩差、群众满意度低的乡镇领导班子和干部, 要及时约谈、责令整改、通报批评、严肃问责。三是强化激励引导。建立健全乡镇干部的激励机制, 有序推进乡镇之间、乡镇与县级机关之间的干部交流。完善乡镇事业编制人员岗位聘用、职级晋升和职称评定方面的倾斜政策。注重从乡镇事业编制人员、优秀村干部、大学生村官中选拔乡镇领导干部。实行县以下机关干部职务和职级并行制度, 落实乡镇工作补贴和艰苦边远地区津贴政策。

胡颖廉: 乡镇政府人才流失问题, 其实是我国公务员制度面临挑战的一个缩影, 只不过表现得更为突出和紧迫。基层公务员的工作压力大、头绪多, 直接与民众切身利益打交道, 因此如何调动其工作积极性是重大问题。但现行公务员管理制度总体上有待完善, 职级与职务并行、待遇倾斜、分类管理、选拔任用等举措还有待进一步落实到位。由于尚未形成一个良性的、畅通的流动机制, 导致乡镇优秀人才出不去, 外面的人才不敢进来, 若长此以往会动摇基层治理的根基。因此, 应建立健全符合乡镇工作特点的干部管理制度, 形成引得进、留得住、用得好的良性机制。同时, 还应畅通岗位聘用、职务职级晋升渠道, 切实提高各项津贴补贴, 以落实对乡镇工作人员的倾斜政策。

贾兴民: 人才资源是推动基层经济社会发展的重要力量。近年来, 我们通过出台规范人员管理的《机关事业单位借用人员管理暂行办法》、坚持偏重基层经历的用人导向, 以及在镇村两级开展干部谈心谈话活动等措施, 有效缓解了基层人才流失问题。就进一步完善乡镇人才工作体制机制来说, 主要有三点建议。

一是拓宽渠道, 确保引得进。一方面, 目前, 根据上级有关规定, 乡镇公务员招录计划原则上不得超过现有空编总数的30%。因此建议, 将每年乡镇公务员招录比例提高到50%-80%, 扩大基层青年人才输入量。另一方面, 在利用好公务员招录、大学生村官、“三支一扶”“公益性岗位”等人才引入形式的基础上, 建议对工作能力强、素质高的优秀村干部, 探索以聘任制形式参与乡镇工作, 享受在编人员待遇。二是提升待遇, 确保留得住。建议从市级层面, 进一步平衡县镇与市区之间的工资性收入, 并严格落实基层工作补贴制度, 破除由于地区工资性差距造成的人才流失问题。建议按照“能者多劳、勤者多酬”的原则, 鼓励基层探索推行绩效量化考核和薪酬奖励机制, 对肯干苦干者, 给予合理的物质奖励, 激发干劲。三是优化环境, 确保用得好。一方面, 建议在人才使用上, 要注重统筹使用不同年龄段的干部, 不搞年龄“划线”和“一刀切”, 让各年龄层的干部都有奔头、有劲头。另一方面, 针对事业单位工作人员, 建议参照县以下公务员职务与职级并行制度, 推行事业单位管理岗位职员等级晋升制度, 不断优化乡镇事业单位工作人员的晋升渠道。

权责对等： 提高乡镇政府服务能力的关键

针对我国乡镇政府服务能力不足的现状, 近日, 中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》(以下简称《意见》), 为加快乡镇政府职能转变、强化服务功能、健全服务机制、创新服务手段、增强服务意识、提升服务效能等提出了新目标、新任务与新要求, 为当前乡镇政府提高服务能力指明了路径与方向。为探讨加强乡镇政府服务能力建设问题, 我们特邀有关负责人、市县领导和专家学者进行“三方会谈”。

—编者

学习时报: 乡镇政府直接面对人民群众的现实利益需求, 请您结合实际, 谈谈如何提高乡镇政府服务能力, 从而打通服务的“最后一公里”?

陈越良: 提供公共服务产品和服务的可及性是政府的重要责任, 也是乡镇政府服务能力建设的目标之一。我认为, 提高乡镇政府的服务能力, 打通服务的“最后一公里”, 必须从以下方面着力进行改革。

一是要扩大乡镇政府的服务管理权限, 按照中央提出的权力下放、权责一致的原则, 除法律法规规定必须由县级以上政府及其部门行使的行政强制和行政处罚措施, 以及行政许可事项外, 对那些直接面向群众、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给乡镇政府。二是建立公共服务的多元供给机制, 扩大服务供给, 实现公共服务提供主体的多元化; 加强乡镇政府购买服务的平台建设, 对适宜采取市场方式提供、社会力量能够承担的公共服务项目, 应尽可能交由社会力量承担, 由“花钱养人”向“花钱办事”转变。三是提高公共服务信息化水平, 依托统一的政府公共服务平台, 推动县乡(镇)之间、县级职能部门之间的信息共享、互联互通和业务协同, 构建面向公众的一体化在线公共服务体系, 逐步实现县乡(镇)政务服务事项的一窗口办理、一站式服务、一平台共享、全县域通办和全流程效能监督。

胡颖廉: 城乡基层是我国社会治理的基础平台和载体, 尤其是乡镇一级承担着大量治理和服务任务。由于体制机制等多方面原因, 过去乡镇政府公共服务的提供面临“最后一公里”问题, 主要表现为三种具体形式。

一是“有和无”的问题。乡镇政府机构设置和职能配置具有历史惯性, 随着经济社会发展, 基层民众需求日益多元化, 传统制度安排已经无法满足现实需要。因此, 有必要针对民众关心的重点问题拓展乡镇职能, 比如说增设社会保障、环境保护、食药安全等机构。

二是“放和收”的问题。根据我国的行政体制, 县级政府各机构是“条线”的最基础端, 其通常采取在乡镇设置派出机构的方式履行行政管理、公共服务等职能, 或者仅仅是在乡镇设置办事处, 乡镇政府本身并没有相应职权。比如说建设、农业等部

门的行政审批主要集中在县一级, 这样就导致社会需求与乡镇政府服务供给不匹配, 影响到工作效率, 一定程度上增加了民众和企业的负担。中央决策层已经看到了这个问题的长期性和不良影响, 本次《意见》就坚决贯彻简政放权理念, 要求将这些与民众和企业利益切实相关的审批权下放到乡镇。我们必须切实将这一理念贯彻落实到位。

三是“好和更好”的问题。我国一些地区已经开展了“强镇扩权”改革的试点工作, 目的是给予经济社会高度发展的乡镇以更多自主权。下一步需要在总结既有试点的基础上, 更加理顺体制, 精细化机制和政策, 让乡镇政府更好地提供公共服务。

贾兴民: 近年来, 我们在提高乡镇政府服务能力方面, 积极探索、务实而为, 不断求突破、出实招。一是推动便民服务向镇村延伸。在全县18个镇(街道)、400个行政村, 全部建设了镇级便民服务中心、村级便民服务站, 推动民政、卫生、计生、综治、民政、合作医疗等服务事项下放到镇级便民服务中心、服务点, 构建起全覆盖的便民服务体系。二是构建镇村联系服务群众网格化体系。推行镇村领导包挂镇(街道)、县直各部门“一把手”任镇村联系人、机关优秀干部任驻村“第一书记”、镇(街道)党政主职包挂最困难村(社区)等机制。三是试点乡镇综合执法改革。为加快破除乡镇政府“有责无权”的困境, 不断提高服务群众的能力。2014年, 我们积极推进“扩权强镇”试点工作, 将县直部门审批权限下放到镇, 有效增强镇区自主发展权。在此基础上, 2016年我们又按照“分领域、分批次、分阶段”的原则, 选择试点镇成立综合执法局, 推行以行使相对集中行政处罚权为主要内容的综合执法改革试点工作, 先后下放权力268项。四是积极优化乡镇政府机构设置。按照“精简、务实、高效”的原则, 试点将其镇近30个政府部门, 撤并整合为党政办公室、农业农村工作办公室、经济发展局、社会事业局、规划建设局、综合执法局和便民服务中心的“两办四局一中心”模式, 进一步凝聚工作合力, 提升服务效能。五是全面实行财力下倾政策。在镇级基本民生和公益事业支出全部由县级资金保障的基础上, 乡镇税收资金按70%结算返还; 土地使用税、土地增值税和房产税等资源类税收, 以及可用财力增量部分实行全额返还, 乡镇土地出让金等规费在扣除政策规定的计提项目和报批成本后全部返还镇级, 最大限度地支持乡镇发展。

主持人

王翠娟

嘉宾



陈越良
民政部基层政权和社区建设司司长



贾兴民
江苏省睢宁县委书记



胡颖廉
国家行政学院社会与文化教研部副教授

学习时报: 提到乡镇服务能力, 现在讨论比较多的是推进城乡基本公共服务一体化。当前和今后一段时期, 加快城乡基本公共服务一体化发展进程的重点是什么?

陈越良: 当前, 我国城乡之间公共服务水平还有较大差距, 公共服务资源配置不平衡, 为此, 要着重从四个方面强化优化乡镇基本公共服务资源的配置。

一是按照区域覆盖、制度统筹、标准统一的要求, 打破城乡界限, 加快城乡基本公共服务一体化发展进程。二是要以省为单位制定本地基本公共服务标准体系, 强化标准体系的引导约束机制。三是改进乡镇基本公共服务的投入机制, 加大国家投入, 积极推进基本公共服务均等化, 支持乡镇基础设施建设、公共服务项目和社会事业发展, 同时要推进乡镇现有公共服务资源的优化整合, 推动城市优质公共服务资源向农村延伸。四是完善乡镇财政管理体制, 合理划分县乡财政事权和支出责任, 建立财政事权和支出责任相适应的制度。

胡颖廉: 我认为, 城乡基本公共服务一体化发展的关键有三点。

一是革新理念。随着经济社会高速发展, 流动人口增多。人口流入地政府是否应承担外来人口的公共服务职责, 是一个充满争议的话题。我们应该看到, 流动人口已经嵌入到流入地的经济社会发展之中, 发达地区的产业链条和社会网络离不开流动人口的贡献。如果一味将流动人口排除在本地基本公共服务体系之外, 最终将不利于实现可持续发展的目标。因此, 理应推动基本公共服务由户籍人口向常住人口拓展, 保障符合条件的外来人口与本地居民平等地享有基本公共服务。推进公共服务设施和基础设施无障碍建设和改造, 为全社会成员参与社会生活、获得基本公共服务创造更好的条件。

二是明确标准。公共服务需要有一定的标准, 这既是对民众服务需求的回应, 也是对政府服务递送能力的测量。人的需求具有阶段性和层次性, 因此, 基本公共服务标准的确立应当遵循“突出重点、尽力而为、量力而行”的原则, 着重解决社会反映强烈的问题。省级政府要制定本地区基本公共服务标准体系, 强化标准体系的引导约束机制。同时要利用基本公共服务均等化的契

机, 构建服务递送长效机制。

三是优化布局。《意见》专门提出, 要以服务半径、服务人口、资源承载为基本依据, 结合城镇化和人口老龄化发展趋势, 统筹基本公共服务设施的空间布局, 实现基本公共服务全覆盖。这就意味着要发挥公共服务“四两拨千斤”的作用, 引导各类生产要素、资源有序布局和优化配置, 在实现基本公共服务全覆盖的基础上, 向服务的深度和精细化方向发展。同时, 也应加强中心镇、重点镇和特色小城镇的公共服务和基础设施的建设规划, 促进服务资源的高效配置和有效辐射。

贾兴民: 城乡基本公共服务一体化是城乡统筹发展的重要目标, 是实现发展成果全民共享的重要途径。接下来, 我们将坚持“共享发展”理念, 把保障和改善民生作为一切工作的出发点, 深入推动环卫保洁、公共交通、区域供水、污水处理、公共医疗、均衡教育等“六个城乡一体化”, 将政策、项目、资金等进一步向镇村倾斜, 加快城乡统筹发展步伐。硬件服务方面, 深入推进农村公路、供水管网建设, 及垃圾分类收运网络和再生资源回收网络“两网协同”等工程建设, 加快市重点中心镇、管理示范镇和9个撤并乡的升级改造, 着力培育一批具有苏北特点的小城镇、特色镇。特别是在设计规划上, 统筹推进便民服务站、商业功能配套、文体中心、老年公寓、议事室、卫生室、学校、污水处理厂、沼气、绿化等配套设施, 推动实现“居住环境优、就医服务近、健身在家门、上学不出村、种植设专区、议事有场地”, 真正让农民享受到城里人一样的生活。软件服务方面, 在完善城乡社会保障、社会救助、住房保障、养老服务“四大体系”的基础上, 加快推进婚姻登记、身份证办理等便民事项下沉, 实现群众办事“不出镇”。同时, 着力构建党建、治安、信访、民政、宣传、环境整治等县域内城乡乡村为一体的综合网格管理体系, 大力提升基层服务, 切实打造和谐稳定的社会环境。