

# 乡镇政府公共服务效能提升的动力机制构建\*

吴大兵

(重庆社会科学院哲学与政治学研究所, 重庆 400020)

**[摘要]** 在全面推进乡村振兴下, 乡镇政府公共服务效能是行政效率的集中体现, 也是乡镇公共权力公信力的承载。促进和保障乡镇公共服务效能的提升, 需要一个由政府管理内在的鞭策力、乡镇干部自我成长的内驱力、利益相关群众监督的约束力和社会环境氛围的影响力共同构成的动力机制。但从当前乡镇实际来看, 乡镇政府公共服务效能提升的动力还存在政府管理内在的鞭策力不足、乡镇干部自我成长的内驱力不够、利益相关群众的约束力不力和社会环境的影响力欠缺等多重问题和不足。适应全面推进乡村振兴的需要, 应建立起一个基层政府管理上科学的责任分解机制、全面的工作协同机制、系统的监督制约机制、灵活的乡镇干部选用机制、严格的追责问责的机制, 以及民众诉求反映制度、公共服务及时通报制度, 从而形成一个“组织责任—个人发展—公共服务要求”多元驱动的闭合性动力机制环。为确保全面推进乡村振兴下乡镇政府公共服务效能提升动力机制的运行, 并转化为治理效能, 从基层政府管理体制层面看, 应积极建立一个高效、责任的政府; 从乡镇干部发展取向层面看, 应着力于政府乡镇干部素质的提高、能力的提升和诉求的畅通表达而努力; 从社会舆论环境营造层面看, 应着力于回应民生期盼、解决百姓诉求。

**[关键词]** 乡村振兴 公共服务效能 乡镇政府 动力机制 基层治理

**[中图分类号]** D630 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2022)03-0060-11

## 一、问题的提出

农村基本公共服务关系广大农民的生产、生活及相应的发展保障, 体现社会主义发展的公平正义。在全面推进乡村振兴中, 农村公共服务包括教育、医疗卫生、文化、社会保障等更为广泛、多层和高质量发展的内容和要求。乡镇是我国最基层的政府, 是全面推进乡村振兴战略的主要实施者。其行政效率是检验基层政府

行政能力和水平的标尺。在治理效能视域下, 乡镇政府公共服务效能不仅是基层政府行政效率的坚强保障, 更是农村公共服务水平提高的关键要素。审视当下乡村振兴中农村基本公共服务的实践, 一些地方或少数干部存在的懒政、怠政等所引发的公共服务低效、无为, 甚至乱作为现象, 其背后的重要根源就是乡镇政府公共服务效能的提升动力不足。“要建立健全城乡基本公共服务均等化的体制机制, 推动公共服

务向农村延伸、社会事业向农村覆盖”。<sup>[1](P260)</sup> 积极构建乡镇政府公共服务效能提升的动力机制, 无疑是重要一环。那么如何破解这一动力梗阻, 以提升乡镇政府公共服务效能, 增强政府公信力呢? 这已成为当前实践发展和理论研究日益关注的重要课题。

从当前文献来看, 在西方, 早期对政府效率的研究, 以威尔逊等提出的“政治—行政”二分理论为代表, 其理论率先将行政效率纳入传统行政学研究的主题; 后来行为主义在此基础上发展提出了政策科学理论, 深化了行政效率的研究对象。进入20世纪80年代以后, 政策科学理论与新管理主义理论结合, 效率与效益成为问题研究新视域, 如此开启行政效率理论新视域, 进而产生形成了官僚制理论、科层化管理理论、绩效管理理论等。在我国, 对于全面推进乡村振兴下乡镇政府公共服务效能的研究成果, 主要体现在依托行政管理体制理论和行政绩效理论, 对政府职能的发挥和结构的优化展开研究, 具体体现在四个方面。一是明晰政府权责。研究成果指出, 不少基层政府存在着权责不清、分工不明情况, 严重制约工作效率。<sup>[2]</sup>二是优化政府组织结构。不少学者认为, 我国政府部门机构多, 人员多, 办事程序多, 严重制约了政府行政效率的提高。三是提高乡镇干部素质。研究指出, 不少乡镇干部素质低下的状况较突出, 执行力还有待提高。四是优化管理机制, 完善制度。研究成果认为, 行政法律和体制不健全;<sup>[3]</sup>也有的指出, 有效的监督制约机制、考评激励机制等存在缺失。基于这些问题, 学者们提出, 应大力优化政府组织结构、明晰政府职能, 完善基层政府的行政法规制度, 努力提升基层政府行政人员的素质,<sup>[4]</sup>建立健全科学的监督机制、考评机制和激励机制, 推动社会良好氛围的形成。

有关在全面推进乡村振兴下, 乡镇政府公共服务效能的研究成果还不多见。现有的成果基本指向乡级政府公共服务能力的内容和突破体制障碍、优化制度设计等方面的路径研究, 如

李晓园等认为, 县级政府公共服务能力依次为执行能力、规划能力、危机管理能力、资源配置能力、资源汲取能力。<sup>[5]</sup>李慧英、薛倩认为, 需要通过完善民营资本投资的公共服务, 提高地方政府的公关能力等来提高政府的公共服务能力。<sup>[6]</sup>赵秦卫从基层政府的视角出发, 提出应增强公共服务部门的服务理念、做好财权与事权匹配、完善政绩考核机制。<sup>[7]</sup>陈沛然、汪娟娟提出, 要加大多元主体参与、多元资源协同、加大农村社区治理。<sup>[8]</sup>唐京华从乡镇政府公共服务能力建设的体制困境视角出发, 提出了放权与赋权、调整乡镇政府内设组织机构、优化乡镇政府运行机制、改进乡镇政府公共服务供给方式等主张。<sup>[9]</sup>也有不少学者单从公共服务的具体领域或某一方面展开研究, 如周明等认为养老办的业务能力、硬件设施能力、保障能力、沟通能力、体制适应能力在养老中至关重要。<sup>[10]</sup>马宝君等还从政民互动平台的公众反馈大数据, 探寻公共服务效能与成本之间的关系。<sup>[11]</sup>

综上, 既有的研究成果对公共服务效能的探讨基本是置于基层政府工作常态下的思考, 重点探讨的是政府管理的体制机制的优化、制度的完善, 很少从行政效率的动力激发与保护的机制维度展开有针对性的研究。事实上, 农村基本公共服务水平提升不仅具有内容的复杂性、长期性, 如在抗击新冠肺炎疫情公共危机这样的事件中的公共服务效能, 更凸显它的紧急性、挑战性和艰巨性。乡镇政府作为农村公共服务的行为主体, 在实践中不仅肩负履职尽责的使命, 乡镇干部还面临着自身发展的诉求, 以及身体、心理及其家庭的困难需求等。这些都从实践发展深层的角度提出了提升政府公共服务效能的时代重要意义。即时代呼唤我们对这一问题展开实践的分析 and 理论的探讨, 揭示其运行机理, 分析其核心要素和问题症结, 进而构建起一个全面推进乡村振兴下乡镇政府公共服务效能提升的动力机制理论范式和现实优化路径范式, 以期促进基层政府行政动力激发, 提升行政效率, 回应民生期盼, 促进乡村发展。

**收稿日期:** 2021-10-14

\***基金项目:** 重庆市哲学社会科学规划项目“习近平新时代中国特色社会主义思想方法论研究”(2021TBWT-ZD07)、“重庆完善民生事业推进的动力长效机制研究”(2021YBCS09)

**作者简介:** 吴大兵, 研究员, 副所长, 硕士研究生导师, 重庆首届英才名家名师, 主要从事马克思主义政党建设理论与实践、基层治理现代化研究。

## 二、乡镇政府公共服务效能动力机制的生成机理与内在结构透视

乡镇政府公共服务效能的提升是治理效能视域下的必然要求。那么促使这一效能提升的激动力究竟是什么?由此,首要的问题是要理清乡镇政府公共服务效能动力机制的生成机理与内在结构,我们不妨从行政效率理论和协同治理理论的视角展开深入讨论。

### (一)乡镇政府公共服务效能动力机制的生成机理

按行政效率理论,当前,学界对行政效率的界定不一,比较统一的共识源于电学和机械学中能量转换比例这一效率概念的衍生,认为行政效率是行政支出成本与形成效果的比例。<sup>[12]</sup>沿着这一思路,本文认为乡镇政府的行政效率就是基层政府在从事行政管理活动中的投入与产出之比。从基层政府行政要素上看,不仅包括人力、物力、财力等有形资源,也包括体制机制、制度、政策、社会影响等无形资源。基层政府行政高效不仅是其合法性基础,也是政府建设不变的目标追求。在全面推进乡村振兴视域下,乡镇政府农村公共服务效能的提升将具体体现为政府通过决策力、统筹力、协调力、处置能力和管理能力的展示,以及乡镇干部的高效工作、社会的有序组织动员,及时地实现对公共服务的科学管控、资源要素的有效配置、诉求的有效回应、问题的及时解决等。那么是什么力量推动和鞭策政府公共服务效能的提升?在此,我们有必要先理清乡镇政府公共服务效能动力机制的生成机理。

从发生学出发,这个动力机制应遵循“目标诉求—诉求回应—动力激发”基本逻辑。从协同治理理论来看,这涉及到多元化的主体共同作用。在政府行政效率动力提升过程中,基层政府、乡镇干部和利益相关群众作为主要的主体。不同的主体具有不同的目标诉求:作为诉求主体的基层政府因其职责所在而关注对工作任务的激励性考评,政府乡镇干部的使命担当

使其关注目标激励与价值实现,利益相关群众关注政府对公共利益诉求的快速应对,作为回应这些诉求的应对举措就应基于这些多元诉求建立健全相应的工作机制和制度,一旦这些机制和制度的建立和完善并有效运行,那么势必从根本上激发和调动基层政府行政的活力,从而使行政效率的提升成为可能。这样一来,也就生成了一个相对闭合性的提高乡镇政府公共服务效能的动力机制。

实际上上述的结论只是在一般意义上的初步归纳和演绎,现实中,乡镇政府公共服务效能提升更是基于这些多元主体更为复杂的理想诉求或价值实现。从基层政府层面来看,其动力之源有来自政府管理内在的鞭策和工作绩效的肯定评价,具体体现为体制上的政治引领、政府本身权责对等的约束、政府纵向管理的监督和考评激励等。从乡镇干部来看,其动力之源在于乡镇干部的责任担当自觉、工作实绩被认可,以及相关的权益得到保障和价值得以实现等。从利益相关群众来看,其利益诉求地实现和保障直接指向政府和乡镇干部的责任担当和实践作为,它从诉求实现上对乡镇干部的行政效率产生推动。同时,一个崇尚善治、鼓励上进的社会环境也对政府的行政效率产生助推作用。作为激发和保护这些动力要素的回应,党和政府在实践中往往以法律、法规、条例及其他制度,并辅以文件、通知、报告和其他红头文件等形式确定动力实现的目标、原则、步骤、策略、保障和支撑等。如此一来,乡镇政府公共服务效能提升的动力要素就包括了政府管理内在的鞭策力、乡镇干部自我成长的内驱力、利益相关群众监督的约束力和社会环境氛围的影响力。适应这些动力要素的诉求,在实践中施以制度安排、政策实施和策略选择则形成了对“诉求”的“回应”,作为对“回应”的反馈,即是激发乡镇政府公共服务效能动力之源。

### (二)乡镇政府公共服务效能动力机制的基本特点

基于乡镇政府公共服务效能动力机制形成

的要素特征及其运行过程的实际状况,一般来说,乡镇政府公共服务效能动力机制呈现出以下特征。一是科学性。科学性就是符合规律性。乡镇政府公共服务效能动力机制生成和发展要遵从基层政府管理和工作运行的规律,遵从乡镇干部成长发展的规律,针对消除阻碍动力要素诉求的需要作出正确的、规范的应对之策。二是法治性。法治是政府建设的基本要求,乡镇政府公共服务效能动力机制生成、发展和运行应始终置于法治视角来审视,崇尚宪法和法律的权威,严格按制度办事,并成为社会的标杆。三是民主性。民主是现代政治发展的基本价值取向,民主行政也是我国政府建设的重要目标。乡镇政府公共服务效能动力机制生成、发展和运行必须体现现代民主政治发展的意义和要求。四是发展性。发展着的实践总是赋予政府新的时代使命和要求,乡镇政府公共服务效能动力机制生成、发展和运行不能一劳永逸,应随着社会的发展,尤其是社会发展矛盾的转化和环境变化而赋予新内容新要求。

那么基于行政效率理论,构建一个推动基层政府行政高效的动力机制,应满足哪些基本条件?行政绩效理论强调,要凸显绩效管理的导向性、联系性、社会价值观念性、相对性。沿着这一理论逻辑,本文认为,一个促进乡镇政府的行政高效率的动力机制应体现三个特征。一是公平性。这是社会层面的价值诉求。公平是我国社会主义核心价值观,乡镇政府公共服务效能动力机制的生成和发展更当是这一核心理念的张扬,而绝不是特权独享,更不是法外开恩。二是针对性。这是聚焦解决问题所需。要把坚持问题导向的精神和务实的实践推动贯穿在动力机制生成和发展的全过程。因为高效动力机制的生成往往是具体和紧要问题催生的诉求使然,那么动力的激发就应当聚焦这些问题、聚焦具体主体的诉求,做到有的放矢。三是阶段性。这是承接实践发展之所求。激发动力要素的策略总是与发展的实践相关,因而会深深烙上时代的印记。特别是主体不同阶段的诉

求,需要以发展和创新的精神,推陈出新,不断优化激发动力策略的路径选择。

### (三)乡镇政府公共服务效能动力机制的主要意义

构建乡镇政府公共服务效能动力机制的过程也是一个理论创新和实践创造的过程。从理论价值来看,行政效率是基层政府治理理论现代化的重要范畴,当前对这一主题的有关研究大多依托从西方引入的政府绩效理论、协同治理理论、多元共治理论等,而我国国体与政体的差异性特征,不能对这些理论生搬硬套,要求我们应当也必须对这些引入的理论予以丰富、发展,乃至改造、创新和重建。乡镇政府公共服务效能动力机制,就是我们的一个切入点。对基层政府效率动力机制内在要素的探讨、制度构建的原则遵循、机制运行的规律探求,势必为基层政府治理理论的丰富和发展提供一个特定的理论观察视角和可供参考的理论素材。从实践上看,乡镇政府公共服务效能直接表征着基层政府治理能力和水平。乡镇政府公共服务效能动力机制本身的构建目的在于促进动力要素活力的解放、激发和保护。据此,可以说乡镇政府公共服务效能动力机制生成的过程,也就是提升乡镇政府公共服务效能的过程。基层政府是党的路线方针政策的全面贯彻者,是中央政府和地方党委意志的集中体现者,乡镇政府公共服务效能的提升也自然从一个层面体现出党的领导科学和正确,进而有助于夯实党的执政基础;就基层政府而言,地方行政效率的提高,既是自己责任担当的有力体现和展示,也是对民声诉求的积极回应,因而它为政府的合法性提供了坚实支撑;就政府乡镇干部来说,其工作的激励、发展的诉求、价值的实现随着这一动力机制的构建和运行而得以实现和彰显,必然激发工作的热情、信心和勇气,并可能更加投入工作,从而又直接推动着地方行政效率的提高。如此,这一机制的良性运行将营造出一个更加敬业上进、更加和谐有序的社会。

### 三、全面推进乡村振兴下乡镇政府公共服务效能提升的动力梗阻分析

社会公共服务是人民群众最基本的生产和生活诉求,提供公共服务是政府的重要职能。在全面推进乡村振兴中,为农村提供优质高效的公共服务势必成为乡镇政府自身责任担当和社会的广泛诉求。那么当前乡镇政府公共服务效能提升的动力梗阻在哪里?

#### (一)乡镇政府行政过程的鞭策力“乏力”

走向善政是政府建设的目标要求。在全面推进乡村振兴提高农村基本公共服务水平中,由于管理理念的滞后与既有的管理体制和机制上的不完善,使得乡镇政府在管理层面还面临多重梗阻。一是决策的统摄力还不够。科学性是判断行政权力决策效能的重要标尺。在提高农村基本公共服务水平中,因地方政府公共服务决策前瞻性不强,一些决策朝令夕改或即立即废的现象在不少地方发生;因决策程序设计的非科学,专家论证的形式化与部门决策的碎片化,以及决策机构的趋利性与决策监督的薄弱性问题时有发生。这些直接的后果是造成工作的失误或低效,间接的恶果是丧失决策的权威和政府的公信力。二是明责的约束力不够。包括上下级政府间及每一级政府内部对应对公共服务的责任不明晰,重点是责任的范围、边界模糊;使得人员配置不到位、分工不明确,作用发挥不力的情况。如上报公共服务数据出现多部门向社区和个人要同样的公共服务数据、填表格、报方案等情况。三是监督的约束力不够。集中体现在地方政府公共服务效能评价、体制内外合力监督机制、追责问责机制和激励机制等的不完善或缺失,地方政府公共服务的效能往往被忽视,进而导致有限资源的浪费或低效利用。如在应对新冠肺炎疫情战役中,一些地方需要的医疗器材迟迟不能到位、医用物质的错配乱配、生活必需品的滞留或人为短缺,一些公职人员勤俭节约品质缺失,胡乱使用经费

或公共资源,甚至出现一些物资被公职人员挪用、侵占等现象。四是追责的强制力不够。追责问责是反向激励。如在新冠肺炎疫情抗战中一些地方的失策之误,问责对象指向的基本是个人和少数官员,事实上也可延伸到向那些严重失职或担责不够的基层政府和政府部门的班子问责,在全面推进乡村振兴战略中问责还不够全面,问责机制和制度亟待优化和完善。

#### (二)乡镇干部自我成长的内驱力“不足”

乡镇干部是乡镇政府政务的具体执行者。

乡镇干部的工作能力水平、工作绩效及工作作风都直接反映着政府的形象。在全面推进乡村振兴中,乡镇干部的能力、水平和自觉行动直接影响甚至决定农村基本公共服务的推进和实现。但从现实来看,乡镇干部公共服务的能动力激发还存在内驱力不足的梗阻。一是自觉担当力不足。伴随着改革前进的脚步,我国行政体制的改革也取得了巨大的进步,在不断实现精简机构、整合资源、提升效率的目标的同时,政府及公职人员的公共服务意识和理念也得到普遍增强。但受制约主客观多种因素的影响,乡镇干部的公共服务意识也还存在着一定差距。最突出的表现是“官本位”思想依然严重,衙门作风普遍存在,行政人员的权力观、等级观和优越感在一定范围内还继续滋长蔓延。或者缺乏大局意识和全局观,责任意识淡薄、各自为政、本位主义严重,等等。说到底,就是推进公共服务的自觉担当力不足。二是发展保障力。乡镇干部,首先是作为普通的人而存在,在需求上他们依然具有马斯洛人类需求五层次理论提出的对成就感的“尊重”,行政绩效依然是鞭策他们行动的主要动力。在推进农村公共服务工作中他们依然希望自己的能力得到展示,工作实绩得到认可,还包括生活和心理健康的需要。从当前来看,囿于长期的思维定势和惯性工作,如现场表扬、电视宣传、火线提拔等,各地均很少从制度设计的本身对乡镇干部这一诉求作出根本性的制度设计。三是激励鞭策力。提升农村基本公共服务是一个战场,于政府和乡镇干部也

是一个考场,能者上是乡镇干部选用不变的原则。包括在全面推进乡村振兴大力提升农村公共服务战中,“火线免职”“火线提拔”的做法每每鼓舞人心、激励士气,但这一做法还未形成制度化的设计。这也是那些真正想干事、能干事、干出事的乡镇干部普遍诉求。

#### (三)利益相关群众监督的约束力“不够”

满足广大人民群众不断增长的公共产品需要,是政府义不容辞的职责与使命。在全面推进乡村振兴视域下,广大农民对公共服务更高更多的诉求,日益汇聚成对政府合理应对和乡镇干部工作高效地倒逼,也就是形成对乡镇政府公共服务效能提升的外在约束力。但深入考察整个全面推进乡村振兴的实践过程,其中还存在不少障碍、问题、矛盾和工作缺环,这些从不同领域和环节上制约或消解着乡镇政府公共服务效能的提升动力。一方面,民众的懈怠势必影响乡镇政府提升公共服务效能的动力。在曾经的计划经济体制下,国家的“包办”和全能,使得民众在政治心理上形成了依赖和顺从,但在市场经济的条件下,对“利益”的膨胀与对私利的追求也使得一些民众在政治心理上形成一种“私利”化的倾向。特别是在受外来自由主义思想观念的影响下,这一政治心态越发严重,这些对乡镇政府公共服务效能提升,无疑是严重的阻碍。另一方面,民众有序参与不够势必影响乡镇政府提升公共服务效能的动力。民众的有序参与旨在扩大和深入监督政府公共服务的实践过程,通过有效的监督鞭策政府公共服务效率的提升。但当前有两个环节尤需改进。其一,民众获取公共服务信息的渠道不够畅通。通常民众获取的公共服务信息的渠道主要是通过会议、文件及网络,或者乡镇村组干部口头传达等。由于一些地方信息发布的及时性、透明性、权威性还不够,加之相应的宣传解释工作滞后,常常引起一定程度的信息不对称和混乱,由此造成民众对一些公共服务项目的误解、曲解。进而在公共项目具体的实施推进中势必造成民众参与的缺失。其二,民众诉求表达制度欠

缺。在全面推进乡村振兴下农村公共服务的诉求日益广泛,包括从上学难、看病难、保障低,到突发公关危机下应急物质和日常生活物质的供给紧张等,各地都还没有建立起成熟的诉求表达平台和落实机制。这些问题莫不与基层政府在应对公共服务中认识观念的滞后、机制构建的不力、制度设计的缺失等密切相关。

#### (四)社会发展环境氛围的影响力“欠缺”

任何一种社会活动都是在一定的社会环境中进行的,都要受到一定的社会关系地制约,基层政府行政过程也不例外。正如日本学者千叶正士所说,脱离社会环境认识行政行为,这就“切断社会和文化背景中法律因素和非法因素的相互联系和影响,并据此把自己限制在官方的法律的孤立领域中”。<sup>[13]</sup>也就是说,社会环境与基层政府的行政过程天然地联系着,尤其是社会系统中的既有文化传统、认知体系、评价体系以及习俗和礼仪等将形成一个巨大的“场”,这个“场”的影响力将从认同、支持、监督、评价等多维层面制约和影响基层政府行政权力的行使。在全面推进乡村振兴的当下,乡镇政府公共服务效能提升动力的社会氛围不浓。一是社会激励的意识不浓。在提高公共服务效能中,整个社会还没有形成一种有序的激励政府行政的共识,大多是从政府担责履职的单角度要求政府提升效率,有所作为。如对一些乡镇干部的“火线”提拔的呼声,更多是也只出于对不担责人员否定的替换。二是社会激励的平台、方式缺少。当前基本局限于惯性的锦旗赠送、书面谢辞,以及时兴的网络留言等。这些固然是激励政府和乡镇干部的有效举措,但与政府和乡镇干部本身对激励的诉求还是有内容与实质要求上的较大差距。三是社会激励的制度建设。由于社会群体本身的松散,社会激励在制度建设上往往也是稀缺的。概言之,社会文化环境优化还不够,特别是民众往往过分单向度强调政府的责任担当,而淡视政府自身和乡镇干部的权利保障,这些问题不仅无助对乡镇政府的激励、无助整个社会积极向上氛围的形

成,更严重的还可能导致间隔或撕裂社会与政府行政的关系。

### 四、构建全面推进乡村振兴下乡镇政府公共服务效能提升动力机制

在农村公共服务水平提升过程中,需要的是政府高效作为。行政绩效理论强调投入与产出之比,也内含着对投入的优选性。那么,促进乡镇政府公共服务效能提升动力机制也当从破解现实的困境出发,实现精准化的“投入”,求得最佳“产出”,这需要积极构建全面推进乡村振兴下乡镇政府公共服务效能提升动力机制。

#### (一)构建全面推进乡村振兴下乡镇政府公共服务效能提升动力机制的原则

从目的上说,构建全面推进乡村振兴下乡镇政府公共服务效能提升动力机制,旨在消除行政权力科学良性运行、诉求的有序表达和良好社会环境营造中存在的障碍,以积极回应乡镇及乡镇干部诉求,促进动力激发和保护,提升行政效率。由于农村公共服务是一个发展过程,是由许多环节和步骤所组成的行为系统,协同治理理论强调协同治理不是异质组织之间简单的合并或联合,而是各治理主体在保持相对独立性的前提下,彼此功能与结构的嵌入。但从我国政府权力运行的体制机制出发,全面推进乡村振兴下乡镇政府公共服务效能提升动力机制的构建自然需要以构建绩效型政府为基本导向,这是本文探讨的逻辑前提。

结合乡镇政府公共服务效能提升动力机制遵循的一般规律性,全面推进乡村振兴下乡镇政府公共服务效能提升动力机制的构建,除了需要具备常态下的公平性、科学性、法治性、民主性、发展性等特征以外,还应当遵循以下基本原则。一是思想引领性与业绩示范性相结合原则。在应对公共服务这一“战场”和“考场”,动力机制的构建首要的是坚持正确的政治导向,进而鞭策和激发基层政府发挥强有力的执

行力和乡镇干部树立忠诚、干净、担当的品格;突出工作实绩,重点是关注先进典型、模范榜样,通过标优彰先,激发他们投入的信心、勇气和动力,进而发挥其引领和带动全社会的作用。二是问题导向性与制度创新性相结合原则。公共服务应对中社会主体诉求多元、矛盾多重,应始终坚持问题导向,抓住其中的真问题和问题的核心,做到有的放矢。特别是鉴于公共服务下主体面临的问题和诉求指向展示的差异性、紧迫性等特点,应对的策略往往也需要破除常规,在制度设计上富于创新,以增强激发动力的策略更富于针对性和实用性。三是正向激励与负向激励相结合原则。坚持“权责利对等”,在公共服务工作中,正向激励应以物质和精神多样的形式激励、褒扬履职优秀者和做出特别贡献者;对缺乏担当、履职不力、失职等应予以相应的行政追责和纪检追查。

#### (二)全面推进乡村振兴下乡镇政府公共服务效能提升动力机制的构架

基于上述分析,对全面推进乡村振兴下乡镇政府公共服务效能提升动力机制可作以下设想。从动力系统构成来看,在农村公共服务重大项目语境下,乡镇政府公共服务效能提升动力应该包括体制内部产生的驱动力和外部的推动力。在排除国家动员这一特殊命令性的强制力外,上文已论及了乡镇政府公共服务效能提升的动力要素包括了政府管理内在的鞭策力、乡镇干部自我成长的内驱力、利益相关群众监督的约束力和社会环境氛围的影响力。显然前二者属于体制内在的驱动力,后者则属于体制外的推动力。在全面推进乡村振兴公共服务中,政府管理内在的鞭策力,集中具体化为明责担责、精诚合作、严肃执纪、追责问责、举贤劣汰等;乡镇干部自我成长的内驱力,主要具化为公共服务中的能力得到展示,工作业绩得到认可,基本生活得到保障,心理危机得到安抚;利益相关群众监督的约束力,具化为公共服务及时得到控制,生命财产得到保障,社会安定有序;社会环境氛围的影响力,具化为整个社

会需要一个从容面对农村公共服务重大项目的认知,正确的安全观,及其对政府和乡镇干部的客观正确认识和评价。如果说,应对公共服务危机要求是动力要素激活前提,那么政府管理内在的鞭策力就是关键,乡镇干部自我成长的内驱力就是核心,利益相关群众监督的约束力和社会环境氛围的影响力就是助推,从而就形成一个“组织责任-个人发展-公共服务要求”多元驱动的闭合性动力机制环。据此,其具体制度设计,可以作如下设想。

从政府管理内在的鞭策力层面,需坚持权责法定,做好分事行权、分岗设权、分级授权,明晰权力边界,积极构建科学的责任分解机制;坚持全国一盘棋,做好应对公共服务问题联治、工作联动,形成公共服务工作统一指挥、上下联动、左右共进、群防群治、运行顺畅、充满活力的工作协同机制;坚持权责透明,大力推进政务公开、信息公开,促进监督方式创新,积极支撑社会多元监督,形成系统的监督制约机制;坚持德才兼备、选贤任能,结合公共服务工作实际,加大乡镇干部考察力度,创新乡镇干部选用方式,建立灵活的乡镇干部选用机制和干部选拔机制;坚持权责统一,盯紧公共服务中行政权力运行各个环节,完善发现问题、纠正

偏差、精准问责有效机制。

从乡镇干部自我成长的内驱力层面,坚持以人为本,着眼于乡镇干部的工作业绩的认可,建立工作绩效奖励制度,对有特别贡献的,应建立健全全面推进乡村振兴下乡镇干部突出成绩表彰制度、荣誉制度和晋升制度;根据工作能力表现和工作任务需要,破除常规用人机制,建立健全优秀人才使用制度;围绕生活保障的需求,以及身体和心理健康的需要,建立乡镇干部公共服务重点项目期间情况汇报制度、诉求反映制度、生活补助制度和安抚慰问制度等。

从利益相关群众监督的约束力层面,坚持群众路线,重点是适应群众要求,建立公共服务及时通报制度,群众对政府和乡镇干部履职的评价制度和监督制度。

从社会环境氛围的影响力层面,坚持文化育人,加强公民安全教育和卫生知识普及,加大法治宣传和普及,提供公民法治意识和法治能力,努力宣传和谐健康的社会文化,形成社会环境优化机制。

综上,这些多层面的设想,就势必“汇聚起全党上下,社会各方的强大力量”<sup>[1](P261)</sup>形成一个全面推进乡村振兴下乡镇政府公共服务效能提升动力机制的基本框架。具体见图1所示。

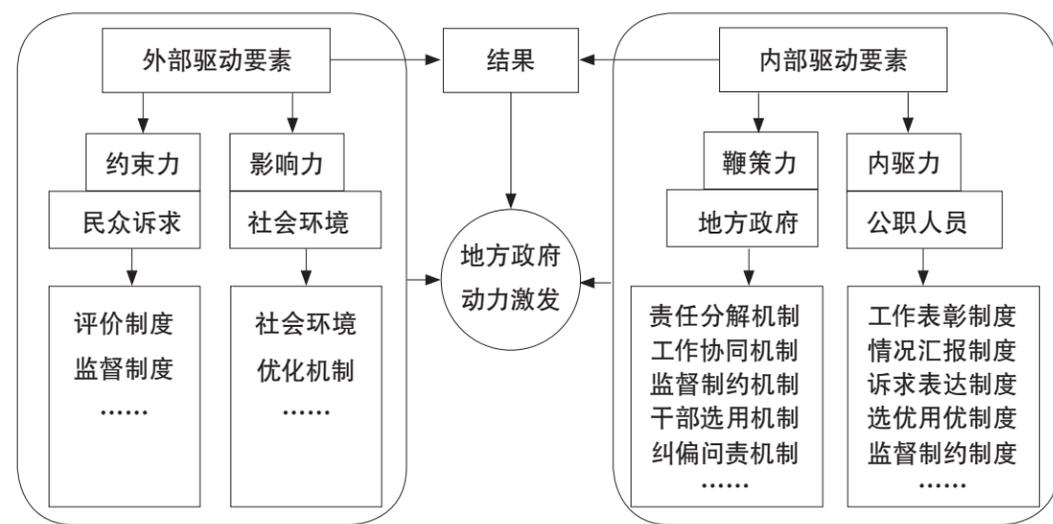


图1 全面推进乡村振兴下乡镇政府公共服务效能提升动力机制的框架结构

### (三)全面推进乡村振兴下乡镇政府公共服务效能提升动力机制的运行支撑和保障

动力机制构建是乡镇政府公共服务效能提升的有效制度保障,而制度的生命力在于执行,为确保全面推进乡村振兴下乡镇政府公共服务效能提升动力机制的运行,并转化为治理效能,需要哪些支撑和保障呢?

从基层政府管理体制层面看,应积极建立一个高效、责任的政府。一是进一步促进基层政府组织结构的优化。深化基层政府机构改革,优化权力体系,决策权、执行权与监督权科学设计;进一步明晰部门和岗位职责,特别是针对有效防控农村公共服务重大项目的应急性和专业性,完善部门设置和人员的调配,强化基层政府主要领导“双组长”负责制。二是完善基层政府的决策机制。重点是建立农村公共服务重大项目决策机制,坚持民主决策、科学决策、依法决策,着力构建政府主导下的多元主体参与决策模式,优化行政决策的规则、程序和环境,积极构建基层政府行政决策权力运行的监督体系,并不断完善基层政府行政决策权力运行的追责机制。探索建立全面推进乡村振兴下社情民意征集制度和专家论证前置制度。三是加大基层政府政务公开。规范政府信息公开平台,优化服务功能;完善政府新闻发布制,探索建立全面推进乡村振兴下专家意见发布制,确保全面推进乡村振兴下公共服务信息和事关国计民生的生产、生活信息,以及政府工作实绩等信息及时、准确传递和发布。<sup>[14]</sup>四是完善基层政府工作机制,优化工作程序。本着行政效率理论要求,在推进农村公共服务工作中,应坚持原则性与灵活性的统一,精简惯性的程序性申报、审批,追求实效和效率,防范形式主义、官僚主义的衍生。五是完善乡镇干部成长机制。着眼实绩激励,建立健全乡镇干部优胜劣汰、能上能下的机制;加大“头雁”工程及配套工程建设,完善乡镇干部容错免责机制,激励公共服务中乡镇干部想作为、能作为、作作为。

从乡镇干部发展取向层面看,应着力于政

府乡镇干部素质的提高、能力的提升和诉求的畅通表达而努力。一是增强乡镇干部现代化治理理念。重点是坚持政治意识引领,建立健全乡镇干部政德考核评价机制,强化乡镇干部政德观的提升、正确政绩观的树立和责任意识的增强。强化民主意识与法治意识,消除“官本位”思想,树立平等观念;深化督查制度,探索建立乡镇干部违宪周期审查制度,促进依法行政。二是培养乡镇干部求真务实的精神。建立健全反对形式主义和官主义的机制和制度建设,严厉整治那些消极应付、弄虚作假的不担当、不作为、慢作为、乱作为等现象,形成乡镇干部推进农村公共服务不怕麻烦、不畏艰险的责任担当和勇气的良好氛围。三是深化群众路线,完善联系群众制度。以优化网络平台为契机,推进联系群众的平台建设和方式创新,及时把握公共服务下的民主诉求;强化实践调研制度,主动把握群众诉求,形成良好干群互动。四是提升乡镇干部的处置危机事件的观念和能。着力乡镇干部新的安全观、公共服务观、危机观教育,增强应对农村公共服务重大项目危机的观念、认知和应急处理能力;适应社会发展的诉求,着力乡镇干部同媒体打交道的能力的培养的提升,增强政府的公信力。五是培养乡镇干部积极向上的义利观。坚持社会主义关注人的发展属性的本质要求,坚持义利并重与义利统一的一般原则,杜绝乡镇干部狭隘功利论和抽象道义论滋生,建立乡镇干部规范有序地实现诉求表达常态化的制度和工作机制。<sup>[15]</sup>

从社会舆论环境营造层面看,应着力于回应民生期盼、解决百姓诉求。一是增强公民的主体认识。从当前来看,关键是要增强超越意识,这种超越既体现于思维上的突破、理念上的理性回归,更是在复杂多元的社会意识和价值取向中明辨是非,决断取舍;要增强主体意识,重点是致力于树立平等观念、增强权利意识和义务意识。如此以增强民众应对公共服务的自觉和理性,消除公共服务就是政府的事等各种消极错误的观念。二是加大社会主义核心

价值观的宣传和教育。实施公民素质提升行动,注重典型与优秀示范引领,广泛提升民众的人文素养,鞭策民众养成健康的生活方式、生活习惯,努力消除各种陈规陋习,形成社会应对公共服务的积极心态。三是加强民众法治观念与公共服务常识教育。坚持理论教育与实践教育相结合,以公共服务中的“身边事”“身边人”为例,强化法治理念和知识的宣传和学习,消除“人治”思想作祟;以“案”授“课”,如以抗击新冠肺炎疫情为例,增强民众对公共服务的认知,筑牢不信谣、不传谣的思想基础。四是加大网络舆情疏导。建立乡镇干部走“公共服务”群众路线制度,适应公众获取信息渠道的变化,强化媒体担当作为,加快提升主流媒体网上传播能力,主动回应社会关切,对善意的批评、意见、建议认真听取,积极回应网民关切、解疑释惑,妥善进行舆情疏导。

## 五、结论

综上,在全面推进乡村振兴下农村公共服务呼唤基层政府行政的高效率,基层政府行政的高效有赖于强有力支撑的动力机制地激发。当前,学界对乡镇政府公共服务效能这一问题予以了高度关注,但总体上还缺少从行政效率动力激发与保护的机制维度开展有针对性的深入探讨。本研究认为,基于治理效能理论,乡镇政府公共服务效能提升的动力要素包括政府管理内在的鞭策力、乡镇干部自我成长的内驱力、利益相关群众的约束力和环境的影响力。但实践中,乡镇干部内在动力激发存在缺环,对利益相关群众的诉求回应存在缺环,社会应对公共服务舆论环境亟待优化。基于此,本着科学、民主、法治和激励的原则,从政府管理内在的鞭策力层面,应积极构建科学的责任分解机制、充满活力的工作协同机制、系统的监督制约机制、灵活的乡镇干部选用机制和完善发现问题、纠正偏差、精准问责有效机制;从乡镇干部自我成长的内驱力层面,应积极建立乡镇

干部公共服务期间情况汇报制度和诉求反映制度;从利益相关群众的约束力层面,应建立公共服务及时通报制度,群众对政府和乡镇干部履职的评价制度和监督制度;从社会环境的影响力层面,着力社会环境优化机制的构建。如此,形成一个“组织责任—个人发展—公共服务要求”多元驱动的全面推进乡村振兴下乡镇政府公共服务效能提升的闭合性动力机制。并通过政府、乡镇干部和社会的多重发力,确保这一机制正常运行,并转化为治理效能。当然,就当前来看,这一机制具有很强的阶段性特征,但随着实践和理论的发展,它一定更加公正和科学,并彰显法治性、突出制度性、富于创新性。

### 参考文献:

- [1]习近平谈治国理政(第三卷)[M].北京:外文出版社,2020.
- [2]韩向东.政府部门行政效率低下的原因及其改善路径分析[J].辽宁工业大学学报(社会科学版),2016(3):16-18.
- [3]王肖红,韩万渠.党委问责、议题空间与地方政府行政效能提升——基于地方电视问政的比较案例分析[J].地方治理研究,2019(3):2-14,78.
- [4]王正宇.基层政府如何提升行政效率[J].人民论坛,2018(2):44-45.
- [5]李晓园,陈武,杨涵深.县级政府公共服务能力对县域包容性增长影响的实证研究与政策建议——以苏、赣、陕三省为例[J].宏观经济研究,2016(10):40-52,120.
- [6]李慧英,薛倩.地方政府公共服务能力怎样迈上新台阶[J].人民论坛,2017(17):50-51.
- [7]赵秦卫.基层公共服务能力建设的调查与思考——以南通市通州区为例[J].延边党校学报,2020(5):59-62.
- [8]陈沛然,汪娟娟.城乡融合发展背景下新型农村社区公共服务能力提升路径研究——基于南京市江宁区的案例分析[J].中州学刊,2020(12):62-67.
- [9]唐京华.乡镇政府公共服务能力建设的体制困境与改革路径[J].宁波大学学报(人文科学版),2020(5):111-117.
- [10]周明,黄蓉,崔燕.养老保险经办模式的公共服务能力比较研究——基于陕西咸阳的实证分析[J].西安财经学院学报,2018(2):93-99.

[11]马宝君,张楠,谭棋天.基于政民互动大数据的公共服务效能影响因素分析[J].中国行政管理,2018(10):109-115.

[12]武玉英.行政效率的解析[J].中国行政管理,2001(3):20-22.

[13]千叶正士.法律多元——从日本法律文化迈向一般理论[M].北京:中国政法大学出版社,1997:90.

[14]吴业苗.农村医疗卫生服务改进:农民需要与国家政策[J].深圳社会科学,2021(4):65-75.

[15]唐京华.乡镇政府公共服务能力建设的体制困境与改革路径[J].宁波大学学报(人文科学版),2020(5):111-117.

【责任编辑 杨从从】

## The Discussion on the Construction of Motive Mechanism of Improving the Public Service Efficiency of Township Government

WU Dabing

**Abstract:** Under the overall promotion of rural revitalization, the public service efficiency of township government is the concentrated reflection of administrative efficiency and the bearing of the credibility of township public power. To promote and guarantee the efficiency of township public services, we need a dynamic mechanism composed of the internal impetus of government management, the internal driving force of township cadres' self-growth, the binding force of stakeholders' supervision and the influence of social environment. However, from the current reality of villages and towns, there are still many problems and shortcomings in the motive force of improving the efficiency of public services of township governments, such as insufficient internal impetus of government management, insufficient internal driving force of self-growth of township cadres, weak binding force of stakeholders and lack of influence of social environment. To meet the needs of promoting rural revitalization in an all-round way, we should establish a scientific responsibility decomposition mechanism, a comprehensive work coordination mechanism, a systematic supervision and restriction mechanism, a flexible selection mechanism for township cadres, a strict accountability mechanism, as well as a system of reflecting people's demands and timely notification of public services. Thus forming a closed dynamic mechanism of "organizational responsibility-personal development-public service requirements". In order to ensure the operation of the dynamic mechanism of improving the public service efficiency of the township government under the comprehensive promotion of rural revitalization and transform it into governance efficiency, from the perspective of the management system of the grass-roots government, we should actively establish an efficient and responsible government, from the perspective of the development orientation of township cadres, we should focus on improving the quality and ability of township cadres and expressing their demands smoothly; From the perspective of creating a public opinion environment, we should focus on responding to people's livelihood expectations and solving people's demands.

**Keywords:** rural vitalization; public service efficiency; township government; dynamic mechanism; grassroots governance

# 基层政府智慧治理能力提升： 现实困境与化解路径\*

陈鹏

(安徽师范大学法学院,安徽 芜湖 241002)

**摘要** 基层治理是国家治理的基石。在智慧治理时代,加强基层政府智慧治理能力建设,提高基层治理的数字化和智能化水平,是推动基层治理现代化的内在要求。基层政府智慧治理能力主要包括基层治理数据整合能力、基层政府智慧治理基础设施供给能力、基层政府智慧治理系统运行能力和基层政府智慧治理服务供给能力四个方面。碎片化的基层治理体制阻碍了基层治理数据整合能力的提升、基层政府有限的财力不利于基层政府智慧治理基础设施供给能力的提升、专业技术人员的缺乏妨碍了基层政府智慧治理系统运行能力的提升、为民服务意识的缺乏制约了基层政府智慧治理服务供给能力的提升。基层政府智慧治理能力提升所面临的困境,需要从构建与智慧治理模式相适应的基层治理体制、加大对基层尤其是乡村地区智慧治理基础设施建设投入力度、增加基层政府智慧治理专业技术人才供给和推动基层政府的智慧管理思维向智慧治理理念转变以有效增强基层政府智慧治理服务供给能力等方面来化解。

**关键词** 基层政府 智慧治理能力 国家治理 智慧乡村 基层治理 智能化

**中图分类号** D630 **文献标识码** A **文章编号** 2096-983X(2022)03-0071-09

## 一、问题的提出和研究综述

基层治理是国家治理的基石,基层治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。进入21世纪后,伴随大数据、人工智能、云计算、物联网、区块链和移动互联网等现代信息和智能技术的快速发展,智慧社会正悄然来临,基层治理也随之面临重大的变革机遇和风险挑战。<sup>[1]</sup>近年来,随着大数据和智能技术在基层治理中应用场景区不断

拓展和应用程度地不断加深,传统基层治理模式正逐步向智慧治理形态转变,不断强化基层政府的智慧治理意识并稳步提升基层政府智慧治理能力,已成为提升基层治理体系和治理能力现代化水平的内在要求和重要保障。

伴随智慧城市、智慧社区和智慧乡村等智慧治理实践的不断深入,学界关于基层政府智慧治理问题的研究也日渐增多,形成了较为丰硕的研究成果,为基层政府智慧治理问题研究的进一步深入奠定了较为坚实的基础。目前,

收稿日期:2021-12-05

\*基金项目:2019年度安徽省哲学社会科学规划青年项目“人工智能时代政府治理面临的机遇与风险研究”(AHSKQ2019D126)

作者简介:陈鹏,副教授,硕士研究生导师,管理学博士,主要从事城乡基层治理方面的研究。