

基层干部服务乡村振兴何以实现?

——基于“价值—能力—支持”的分析框架

苏礼和^{1,2}

(1. 闽江学院 法学院, 福建 福州 350121;

2. 福建省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心闽江学院研究基地, 福建 福州 350121)

摘要:基层干部是实现乡村振兴战略的关键。针对基层干部面临的困境和不足,现有文献更多聚焦在其自身,而忽视了与乡村的现实与村民的需求相结合。基层干部有着多重的角色逻辑,是政策的实施者、创新者、纠偏者和中介者。基于“价值—能力—支持”为分析框架来审视,价值偏差的症候群表现为显性绩效优于隐性目标、效率优于公平、重过程轻结果、重外在资源轻内生动力;统筹整合能力、创新变革能力、化解难题能力的欠缺是基层干部能力维度面临的三重困境;支持层面的三重挑战则是服务对象认可度和支持不足,组织系统支持不足,新理论、新技术和专业机构辅助有限。因此,应以强化公共性、人民性和公平性筑牢基层干部的价值根基,重点提升基层干部的统筹协调能力、创新能力和化解难题能力,以提升服务对象的认同、提高组织对基层干部的支持力度、利用辅助力量提升专业性来扩大基层干部的支持圈。

关键词:乡村振兴;基层干部;公共价值;能力;支持

中图分类号:D422.6;F323

文献标志码:A

文章编号:1001-5744(2025)06-0132-09

一 研究缘起和分析框架

(一)研究缘起

习近平总书记指出:“乡村振兴,关键在人、关键在干。必须建设一支政治过硬、本领过硬、作风过硬的乡村振兴干部队伍。”^[1]基层干部奋战在乡村振兴的第一线,是乡村振兴战略落地的关键。可以说,在实现乡村振兴中,基层干部作用的发挥至关重要。本文所指的基层干部,特指在乡镇、街道这一行政层级从事公共管理和服务的公职人员,在一定情况下也包含乡村干部。囿于各种内外复杂的因素,提升基层干部各方面的能力才能更好地满足乡村振兴的需要。因此,基层干部如

何服务乡村振兴成为当前研究的重要问题。总体上,目前研究主要聚焦在基层干部的能力^[2]、素质^[3]、队伍建设^[4]、作风建设^[5]、职业倦怠^[6]、避责行为^[7]、激励机制^[8]和教育培训^[9]等方面。这些文献丰富了当前的研究成果,拓展了理论和实证研究的视野,对于理解和解决基层干部及其乡村振兴所面临的困境、不足具有重要的理论价值和现实意义。然而,现有文献更多关注的是基层干部面临的自身问题,如能力、素质、队伍建设等,以期通过提升其能力和素质、健全激励机制、摆脱职业倦怠来提升乡村振兴的实效。但乡村振兴归根到底是一项以乡村和村民为主体的公共政策,具有浓郁的公共性和价值性,国家的政策嵌入和资

收稿日期:2025-07-15

基金项目:福建省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心闽江学院研究基地2023年度开放基金项目“基于整体性视角下的习近平总书记关于全面推进乡村振兴重要论述研究”(YJJD202304C);闽江学院2024年度校级专项课题“全过程人民民主赋能国家治理的实现机制、影响因素及其提升路径研究”(MJKJ24002)

作者简介:苏礼和(1985—),福建闽清人,闽江学院法学院副院长,副教授,博士,主要从事乡村发展与治理研究。

引用格式:苏礼和.基层干部服务乡村振兴何以实现?——基于“价值—能力—支持”的分析框架[J].宁夏大学学报(社会科学版),2025,47(6):132-140.

源导入要以乡村和村民的真实需要为前提。因此,解决基层干部在乡村振兴中面临的种种困境和短板,并不能单纯地停留在基层干部本身,更需要将其与乡村的现实、村民的需求形成有机的契合,找寻二者之间的平衡和共识,从而实现基层干部从“独白”到与乡村主体间“对话”的转变。本文在公共价值理论的基础上,提出以“价值—能力—支持”为分析框架,分析乡村振兴中基层干部面临的现实问题和掣肘因素,力求从更加立体和多元的维度去理解这一特殊群体,进而提出有针对性的解决对策。

(二)分析框架

1995年哈佛大学教授马克·H·穆尔在其著作《创造公共价值:政府战略管理》中提出了“公共价值理论”,他认为,价值源于个体的需求与感觉,公共部门管理者必须满足公民各种各样的需求,公共产品生产和分配必须公平且有效率。此外,他还提出公共部门战略的三角形模型,即战略必须具有公共价值,必须具有法律和政治上的可持续性,必须具有运行和管理上的可行性^[10]。公共价值理论是对传统以绩效主义为导向的公共管理模式的一种纠偏,为公共管理提供了价值基础和规范,但它也存在一定的局限性,即它在现实应用中缺乏可操作性,不同国家、地区甚至不同的公共管理领域存在差异性和复杂性。本文以公共价值理论为基础,根据中国乡村振兴战略的具体实践,提出了“价值—能力—支持”的分析框架。(1)价值是核心。习近平总书记在党的二十大报告中指出:“坚持把政治标准放在首位,做深做实干部政治素质考察,突出把好政治关、廉洁关。”^[11]可见,政治标准和价值追求是对基层干部的首要要求。因此,在考察和审视基层干部在乡村振兴中的种种行为表现时,应把价值因素纳入第一考量因素,即基层干部在乡村振兴中是否彰显和创造了公共价值?这种价值包含很多,如增进公共利益、乡村和村民利益、为民情怀、彰显公平正义等等。(2)能力是基础。能力是基层干部在错综复杂、任务艰巨的乡村振兴进程中协调各种关系、整合多方资源、破除各种难题的重要保障和支撑。(3)支持力量是保障。在瞬息万变的时代潮流和变革中,基层干部也要不断审视和提升自我,为自己“加油”和“充电”,不断寻求各方力量支援,

以提升岗位适应力和竞争力。这包括服务对象的支持、来自组织和领导的支持以及辅助力量的加持等,支持力量的维度构建了基层干部行动的价值性和可持续性。

二 乡村振兴战略中基层干部的角色逻辑:基于多重视角的分析

基层干部在乡村振兴中承担着重要的职责,扮演着重要的角色,基于公共政策的过程理论,即从制定到落地再到优化的全流程环节出发,基层干部在乡村振兴中扮演着政策落地的实施者、创新者、纠偏者和国家与乡村的中介者等角色。

(一)政策落地的实施者:政策传导与执行功能的视角

乡村振兴是一个综合性、长久性、广泛性的系统工程,是国家为了破解城乡发展不均衡、实现中国式现代化和共同富裕作出的重要战略部署。国家出台的有关乡村振兴战略的意见、政策和方案,并不能自然而然地落地实现。在较长的行政链条中,从中央到地方的政策输入、执行、调整和落地,需要花费较长的时间和较多的人力物力财力作为支撑,乡村振兴的各项安排最终要下沉到基层予以落实。我国农村幅员辽阔,各地经济文化发展水平、自然环境、基础设施和风俗人情迥异。如何在乡村振兴中避免政令不通、政策悬浮的现象,如何能够在较快的时间里执行国家战略部署,并将之贯穿到基层中去。显然,基层干部在这一过程中发挥了举足轻重的作用。长期在基层一线工作,基层干部往往承担着繁杂琐碎的事务,他们熟悉乡村的各种情况,掌握着乡村发展的各种信息,这也在客观上培养了他们较强的政策执行能力和应变能力。与城市相比,乡村是一个“熟人社会”,具有鲜明的乡土气息和熟人底蕴,政策执行的效果很大程度上是和基层干部与村民的关系密切相关。基层干部长期与村民打交道,形成了较好的干群关系和个人感情,较易能通过这种关系和感情“办成事”。很多村民接受和认可乡村振兴的各项政策,除了他们能够把握这些政策蕴含的实质价值和利益导向之外,很大程度上是因为他们基于对基层干部的信任 and 认可所采取的支持行动。因此,基层干部是推动国家乡村振兴战略各项制度和政策

落地的具体组织者和实施者,是乡村振兴战略的重要实施主体和力量。

(二)各项政策的创新者:政策优化与创新功能的视角

乡村振兴作为一个宏大的国家战略,没有国外和以往的经验可以完全照搬,需要以创新为引领来破解发展中遇到的各种难题,为乡村发展提供源源不断的动力支撑。乡村振兴作为一项公共政策,其模糊性特征和基层干部所具有的自由裁量权,为基层干部进一步将顶层设计转化为精细化的落地方案提供了一定的空间。加之我国农村地域差异显著,这也为激发基层政府和基层干部的创新意识提供了重要的土壤环境。在长期的实践过程中,基层干部比较了解乡村各方面的情况,对乡村的问题最为敏感和直接,他们能对各种信息进行综合比较、分析和研判,知晓乡村发展面临的难点、重点和痛点,进而明晰乡村发展的方向 and 对策,制定出较为合理的推进策略。基层干部的创新者角色还体现在带动其他领域、其他主体的创新,基层干部通过治理体制机制的创新,能够带动产业、人才、文化、生态等领域的创新,同时能够激发乡村及其村民的内生动力和创新能力,带动市场主体和社会组织进入乡村领域,提高其创新意识和能力,形成多主体、广领域的浓厚创新氛围。

(三)政策偏差的纠偏者:政策监督与反馈功能的视角

基层政府和干部是各种“不接地气”和“水土不服”政策的纠偏者。政策设计的非科学性、价值导向的偏差、传递的失真和落地资源的匮乏等因素是导致政策出现梗阻的重要原因,这种梗阻在制定和传递过程中,由于缺乏实践检验往往无法及时纠偏,而是要等到基层政府和干部在执行过程中才可以显现。基层政府和干部通过科层体制进行层层反馈,由于他们来自基层一线,直接面对服务对象,信息较真实,加上上级与下级之间形成了一定的依存关系,上级需要依靠下级来完成任务,因此,上级政府往往也会将反馈的信息予以接收并作出相应的调整,这种纠偏不仅能使政策更加科学、精准,提升政策的公共性和科学性,使乡村从中受益,同时也能使上下级在互信合作中完成任务,进而维护和提升政府的公信力。

(四)国家与乡村的中介者:关系协调与整合功能的视角

基层干部处在国家公共政策执行的最末端,是连接党和国家与乡村的重要纽带,在乡村振兴和乡村治理过程中起着承上启下的桥梁和中介作用。我国特殊的国情决定着国家与乡村社会之间存在较大的联通距离,需要一个纽带将二者串联和打通,实现二者较强的沟通和互动作用,这不仅有利于国家权威在基层的在场和彰显,也有利于乡村社会的发展。在此过程中,基层政府和干部发挥了不可替代的作用。一方面,对政府来说,基层干部在乡村社会中代表了政府的形象和权威,他们与服务对象面对面接触,为服务对象提供公共服务和各种资源,他们的服务能力、治理水平、行为态度直接代表了党和政府的形象,能够将国家意志和公共价值通过相应的方式嵌入乡村社会,并实现“软着陆”和“软治理”,落实到“最后一公里”甚至“最后一米”。另一方面,对乡村社会来说,基层干部由于处在乡村振兴的最前线,他们接触的群体最多、信息最广泛,能够最真实感知乡村的现实,他们能够将乡村的真实情况、困境难题向上传递,以获取上级的关注和注意力转移,对政策进行修正以实现精准化和科学化,保持国家和乡村社会的良性互动,这不仅提高了乡村社会的获得感和关注度,也提升了政府的权威和威信,巩固了党的执政基础。

三 基层干部服务乡村振兴的掣肘因素:基于“价值—能力—支持”分析框架的审视

基层干部是乡村振兴的实施者、创新者、纠偏者和中介者,这四个角色要求其要有正确的价值引领、较强的服务能力和强有力的支持力量。但从“价值—能力—支持”的维度来看,在少数基层干部中还存在价值偏差,各方面服务能力还存在短板,可依托的支持力量还比较薄弱。

(一)价值偏差的症候群

从公共政策的角度理解,乡村振兴战略是一项具有浓厚公共性、人民性的公共政策,是党的宗旨和政府职能在乡村场域的具体延展,是实现公共价值生产及创造的过程。因此,基层干部应该将推进乡村全面振兴、增进村民的公共利益放在首位。但在现实中,由于多方面的原因,有些基层干部在工

作中存在各种价值和行为偏差现象,主要体现在以下四个方面。

1. 显性绩效优于隐性目标的价值偏向

在乡村振兴任务艰巨和绩效考核的压力驱动下,基层干部理应将创造公共价值放在工作的首要位置,以此在竞争中占据优势。但由于公共价值的复杂性和不确定性、自身素质不高、环境制约、考核的紧迫性和晋升的激励性因素,个别基层干部将注意力转移在那些易于量化和衡量的目标绩效中,如招商引资、现代农业产业项目数量等,而对无法量化对比的“软任务”和隐性目标则关注不够,实际上这些“软任务”和隐性目标更具有公共价值的内涵,更能考核和衡量基层干部的综合能力,凸显其重要角色意义。追求显性绩效还表现在片面追求经济的增长上,而乡村振兴作为一项综合性的国家战略,它不仅包括产业振兴,还包括文化、人才、生态和组织等多方面的振兴。久而久之,这种价值偏差可能会逐步成为一种路径依赖和惯性,“追求‘显绩’推高政府目标必然脱离农民需求”^[12],既偏离了乡村振兴的公共性价值导向,也会损害乡村的根本利益。在我国个别地方就存在这种现象,如贵州省德江县盲目决策建设“德江陶缘”农业旅游综合体项目,导致在建工程烂尾,已建成项目无法正常运营,资源基本处于闲置状态,配套资金被严重浪费。这不仅使国家资源无法充分有效利用,也背离了乡村振兴战略的最终目标。

2. 效率优于公平的价值偏差

从城乡发展视角来看,乡村振兴是破解城乡发展不均衡、促进城乡要素双向流动的战略;从乡村内部来看,乡村振兴是帮扶那些自然资源相对匮乏、经济社会发展较慢的地区和人民共享发展成果,最终实现共同富裕,所以乡村振兴具有强烈的公平性特征。从公平性角度出发,乡村振兴更应该将资源和注意力聚焦在那些弱势区域和群体,保证他们享受均等甚至更多的基本公共服务。但从目前看,乡村振兴战略在个别地区出现了偏差,表现为在资源有限的情况下,基于投入和产出比的理性考量,一些基层政府和干部更愿意将各种项目、人力物力财力等资源投入那些基础设施较完善、发展较好的地区和领域,譬如在项目推进中易与乡村中的“能人大户”合作,更好地拉动当地的经济增长,

但却忽视了“能人大户”的带动和榜样作用的发挥。对于那些基础条件较差、发展潜力不够且见效慢的领域、地区和群体,则不够重视,这样就造成了“马太效应”,即强者愈强、弱者愈弱。例如江西某县一个村庄内,假山、石桥、廊道、花坛、护栏、凉亭、广场、停车场、公共卫生间、污水处理设施等一应俱全,人居环境媲美城市优质小区,据当地负责人介绍,这是高起点规划、大手笔建设的一个示范点,共投入1200多万元。这些花费巨资打造的示范点,不仅挤占了民生工程的宝贵财政资源,更在区域内制造了新的不公平,与乡村振兴的战略初衷相悖。

3. 重过程轻结果的价值偏好

注重政策落实的过程和痕迹管理,有助于推进基层治理精细化和具象化。但由于上级考核的压力、人力和经费资源的不足以及基层治理中的“内卷化”,在理性思维的驱动下,部分基层干部在日常的行政工作中存在手段替代目标、过程代替结果、形式代替内容的问题,基层工作人员容易失去治理的主动性^[13]。个别基层干部看似忙碌不堪、处处留痕,实则忽视了结果,即在各种管理和服务过程中,管理的效果如何,是否将国家的政策贯彻到基层,村民是否真正受益,各种资源是否发挥了最大的效用,这些成为个别基层干部不重视的内容。

4. 重外在资源轻内生动力的价值偏离

乡村振兴是一个内生动力与外在资源双向互动和作用的过程。除了一些自然条件恶劣、资源禀赋有限的乡村,实际上,我国大部分乡村具有丰富且独特的自然禀赋和人文资源,村民也具有强大的内生动力,但一些基层干部更喜好运用外在资源来推进乡村振兴,而忽视了乡村内生资源的挖掘和内生动力的发挥,这些资源和优势被闲置和冷落。一方面,绩效考核所具有的短视性、可量化和竞争性特征催发了重外在资源轻内生动力的价值观。有些基层干部更依赖外源性资源的注入,因为这种方式简单有效,能在有限的时间内有着更高的效率产出。另一方面,乡村内生资源的挖掘和内生潜能的激发是一个持久且不确定的过程,需要反复地挖掘、整理、整合和沟通,取得乡村群众的认可并采取一致的行动,同时内生资源和动力与外来资源进行整合,也需要花费基层干部较多的精力和成本。因此,这两个原因导致了个别基层干部采取重外在在资

源、轻内生动力价值选择和行动策略。

（二）能力维度的三重困境

乡村振兴战略在基层落地，需要基层干部有较强的执行落实能力。由于各种因素，个别基层干部在能力维度上有所欠缺，表现为下列三个方面。

1. 统筹整合能力的不足

乡村振兴是综合性的工程，关涉各方资源与利益的整合协调，这需要基层干部具备较强的统筹协调能力，以发挥各方面的合力作用。但在一些地方，受限于固有观念和体制因素，一些基层干部更喜好和依赖“单兵作战”，即基于本部门的角度出发去推进工作，形成“部门主义”现象。虽然我国在各级政府层面都建立了乡村振兴协调机构和部门，但由于涉农部门较多，各自有自身的利益考量，因此，在一些地方这种协调整合表现为动力不足、效果欠佳。此外，有些地方政府相关部门采用项目制的方式推进乡村振兴，项目间有着不同的考核标准和评价体系，项目的边界性导致了系统的割裂性，这也在客观上导致了一些地方资源无法进行良好的协同和整合。个别基层干部统筹协调和整合能力的不足，使乡村振兴战略表现为碎片化、无序化和盲目化，政策、资金和项目等各种资源之间的协同无法发挥最优效用，这会损害乡村振兴的稳定性、可持续性和有效性。

2. 创新变革能力的欠缺

从应然之维分析，基层干部的特性要求其要勇于打破固有观念和体制的束缚，摆脱陈规桎梏，在乡村建设中勇当创新者和变革者。但从实然角度来考察，个别基层干部的创新意识不强、创新动力不足和创新能力较弱。一方面，由于一些基层干部的科学文化素养不高，年龄结构较老化，知识结构和队伍结构更替较慢，同时也较缺乏更新和提升的机会。另一方面，严苛的考核问责机制及“上面千条线，下面一根针”的现实样态，虽能催发基层干部的创新动机，但同时也会导致一部分基层干部将主要注意力聚焦在完成上级交代的任务，无暇进行自我素质的优化和提升，以致创新能力匮乏。同时，创新难免会走弯路、出差错，但在监督问责的背景下，“多干多错、少干少错、不干不错”成为一些基层干部的选择偏好。“他们在行动上更加小心谨慎，更强调合法性、合规性与合理性，倾向于选择守旧

而非创新，导致基层工作失去活力。”^[7]

3. 化解难题能力的短缺

乡村振兴的实施主体、面向地区和群体、实施领域等方面的多样性，决定了其是一个复杂的系统工程，从中央到地方、从政策制定到政策落地，是一个较长的实现和推进过程，并非一蹴而就，在现实中难免会遇到一些难题和困难，比如政策与基层现实不吻合、群众不理解、人力物力财力不够等，这就考验基层干部是否有敢于“啃硬骨头”的能力。面对艰巨的任务和复杂的事务，个别基层干部将注意力聚焦在易出成绩、不易得罪人的工作领域中，营造出一种和和气气的局面，面对那些群众真正急难愁盼、事关大局的关键问题却重视不够，缺乏化解难题的能力。

（三）支持层面的三重挑战

基层干部处在乡村振兴的第一线，应在服务对象、组织系统和理念技术方面得到有力支持，但从当前实践来看，一些地方的基层干部在这三个方面还存在不足。

1. 服务对象认可度和支持不足

在绩效考核和压力型体制的导向下，个别基层政府和干部易采取各种变通、替代等形式主义做法完成考核任务，使工作目标出现偏差和漂移，使党和政府的乡村振兴工作脱离群众，乡村和群众的利益受损、获得感不强，甚至各种形式主义、官僚主义作风使乡村和群众产生了一定的消极情绪，他们自身投入乡村振兴的积极性不高，片面认为乡村振兴是政府和干部的事情。这导致在一些地方群众参与乡村振兴工作的主动性和内生动力不足，对基层干部服务的评价不高，日常工作中对基层干部缺乏足够的信任等。

2. 组织系统支持不足

在任务推进中，上级聚焦的是重点工作任务是否完成，而对下级在执行落实过程中出现的阻碍、困难等问题却关注不够。实际上，乡村振兴关涉众多领域，牵涉众多复杂利益和主体，在执行过程中难免会遇到各种新问题和新情况，同时干部在一线执行中工作任务重、压力大、学习时间少，常常会出现心理受挫、畏难情绪、干事创业积极性不高、经济收入低、身体亚健康等问题，同时他们也会遭遇一些迷茫和困惑。因此，这些群体也需要组织的关心

和支持,在心理、情感、政策、物质和精神等方面予以支持和肯定,打消各种顾虑,强化职业认同,激发基层干部在乡村振兴一线工作中的积极性和主动性。

3. 新理论、新技术和专业机构辅助有限

受限于任务重、压力大和学习时间少,基层干部偏向于按上级要求和自身经验来执行任务,“经验主义”和循规蹈矩成为一部分基层干部按章办事的选择。一方面,他们缺乏对新理论、新技术和专业机构作用的认识和应用;另一方面,也缺乏接触新理论、新技术和专业机构的机会。这使得部分基层干部在忙碌中无法接触新事物,无法开拓视野更新观念,容易形成思维定式,按部就班办事,出现执行效率不高、偏离乡村实际、目标悬浮等行为。

四 强化“三性”“三能力”“三对象”:提升基层干部服务乡村振兴战略的基本理路

乡村振兴中基层干部在价值、能力和支持层面面临的种种困境,制约着他们有效履行职责的效果,也影响了乡村振兴战略的有序推进。因此,应以公共性、人民性和公平性理念筑牢基层干部的价值根基,重点提升其统筹协调能力、创新能力和化解难题能力,不断提升服务对象的认同、提高组织的支持度、利用辅助力量来赋能增效。

(一) 凸显“三性”:筑牢基层干部的价值根基

1. 以彰显公共性作为基层干部的核心价值

公共性是政府的第一属性和本质属性,也是作为政府具象化的公职人员所要坚守和追寻的核心原则和首要价值,公共性规约了基层干部的价值理念、行为和目标。追寻公共性就是自身角色的行为和目标,是为了维护和增进公共利益,并非为了某个人、某个群体和某个地区谋利益,而是代表绝大部分人的利益,是将公共利益置于个人利益之上。乡村振兴战略从本质来说,是实现公共价值生产、创造和增进的过程,是“在‘善治’中进行价值生产及创造继而共享价值的结果。”^[14]对奋战在乡村振兴一线的基层干部来说,在纷繁复杂的现实情景下,更要正本清源,找寻和回归行为和目标的公共性,使乡村振兴战略的公共属性在乡村中更好地得到延展。

2. 以坚持人民性作为基层干部的力量之源

这主要指的是从政府本位向乡村需求本位转变,实现治理导向和逻辑的变革。乡村振兴战略在基层的推进和实施所形成的各种偏差和失范现象,很大原因在于个别基层干部遵循政府本位的逻辑,将乡村振兴战略纳入自身的行动逻辑,而并非从村民的实际需求出发,形成了行政代替自主的工作方式,乡村的需求和村民的利益被边缘化,乡村和村民的主体性未被彰显和高度重视。“农民主体要求以农民的视角看待发展,这既是一种价值依托,也是一种内源动力,出发点和落脚点在于尊重和维持农民的权利。”^[12]因此,崇尚人民性、坚持乡村需求和村民主体性的逻辑转变,首先,要树立人民至上、以人民为中心的思想,基层干部要与乡村和村民构建一种平等、和谐、互补和共赢的关系。其次,要精准识别乡村的公共需求,真正了解乡村和村民现状、需要什么、面临什么困境、痛点在哪里等关键性问题,防止公共需求被少数人需求所代替,使真实的公共需求能够快速被基层干部所精准识别。再次,满足非物质性需求。乡村需求不仅仅是经济和物质上的需求,还有各种精神和文化需求。因此,基层干部应该在政策制定和执行、资金安排、人员分配等各方面改变乡村精神文化需求供应不足的局面,助力实现乡村的全面振兴。

3. 以追求公平性实现价值导向的变革

乡村干部在价值导向上要实现从追求效率向追求公平转变。乡村振兴战略既是一个公共性也是一个追求公平性的系统工程,体现了城市反哺农村、工业反哺农业和公共服务均等化的方针和制度安排,也是使包括农村在内的全体人民共享改革发展成果、实现共同富裕的重大举措。因此,基层干部要将追求和彰显公平性作为自身的重要价值理念,以此规约自身的行为逻辑。这种公平性首先体现为城乡之间的公平。基层干部要深刻认识到当前城乡发展不均衡及其影响的现实,提高政治站位和认识,充分认识到乡村振兴战略对于缩小城乡差距、促进城乡融合发展、实现共同富裕的深刻意义和丰富内涵,进而转化为高度自觉的思想和行动,为乡村振兴作出贡献。其次体现为乡村内部的公平。基层干部要把注意力聚焦在那些经济社会发展较弱、自然环境恶劣、科技文化水平不高的地区,

关注老年人、残疾人和少数民族人口等弱势群体,防止出现强者愈强、弱者愈弱的现象,使欠发达地区和弱势群体能够得到优先发展,最终使乡村内部得到均衡发展。再次体现为代际公平。乡村振兴并非为了乡村当代人的发展而不顾后代人的利益,而是在不影响后人发展的前提下实现全面振兴,秉持的是可持续发展、永续发展的理念。因此,基层干部要树立起代际公平的价值理念,切不可为了眼前利益以竭泽而渔的方式对待资源和生态环境,而是要守住底线,挖掘绿色发展潜力,建立资源高效利用的可持续发展体系。

(二)强化“三能力”:提升基层干部的综合能力

1.以整体性理念提升统筹协调能力

整体性治理就是要打破乡村振兴碎片化、无序化和各自为政的状态,将乡村振兴作为一个系统、全面、整体的工作予以统筹和推进,从而实现从分散到集中、从部分到整体、从碎片到整合的过程。首先,强化不同层级政府和部门之间的协同。基层干部是乡村振兴的具体实施者,因此,在推进时要与组织的意志保持一致,主动将自身的行动纳入组织的行动中去。同时,在横向上要强化部门与部门、人与人之间的协同,提高资源和行动的效率,激发最大化的效用。其次,要将乡村振兴纳入城乡的双向流动和融合的大局中去。乡村要振兴,既需要乡村内源性资源的挖掘、传承和创新,也需要城市的反哺和支持,更需要二者之间的联动和协同。实际上,无论是城市还是乡村的发展,都离不开双方资源要素的双向流动和配置。再次,要注重政府、市场与社会的联动和协同。乡村振兴是一项系统工程,需要政府、市场和社会多方发挥合力、协同共治,共同构建资源协同供给的良好机制。因此,基层干部要注重强化政府、市场与社会之间的协同共治,发挥市场在资源导入、构建利益联结机制、促进农民增收等方面的独特作用,而社会组织在促进乡村发展中拥有独特的专业优势、人才和技术等资源,能够更好地发挥乡村内生动力、农民主体意识和发展的长久性,从而构建有为政府、有效市场和活力社会的协同共治格局。

2.以地方性知识提升创新能力

我国乡村拥有大量且丰富的内生资源,这不仅包含各具特色的自然禀赋,也包含了各种人文资

源,更包含了不同地域文化形塑的人力资源,这构成了乡村的地方性知识和资源。乡村振兴虽是普遍性和共识性的国家战略,但并非是千篇一律、一刀切的,应该体现差异化和多元化。因此,基层干部要以提升创新能力来破解各种难题,必须要正确处理乡村振兴战略普遍性和差异性的关系,熟练掌握所在地区的地方性知识,包括自然资源、历史文化、风俗习惯,特别是所在地域的人所展现的审美情趣、性格心理、地域精神和文化特质,精准地了解所在地区的历史与现状、特点、优势和不足。在此基础上,精准地进行探索和创新,改革旧有的体制机制,打造创新品牌,使乡村的特色和优势能最大限度地展现出来。在此过程中,让村民也参与进来,通过运用他们的知识、经验和技能来提升创新效果,并使他们在参与中获得教育和个体成长。同时,还需要提升基层干部的文化素质,改革现有的考核机制,建立容错机制和激励机制,让基层干部敢担当、敢作为,有时间、能安心地将精力投入乡村进行改革创新,在乡村的广袤大地上建功立业。

3.以政治势能和法治方式提升化解难题能力

政治势能是指“公共政策发文的不同位阶所展示出不同强弱的政治信号,它是中国共产党的核心理念的政治表达,政策文件出台时的位阶就是政治势能强弱的重要标志之一。”^[15]因此,一是要强化党的政治势能来压实责任、分解到人,构建“党的领导在场”和党建引领,进一步使党的意志嵌入基层政府和基层干部,产生强大的凝聚力和指引力,突破体制惰性,避免出现相互推诿和避责行为等消极现象,形成高效的执行力。构建借势成事的氛围,使乡村振兴战略能够进一步被基层干部所察觉和捕获,触发他们的政治觉悟和意识,实现注意力的转移和分配,诱发和催化乡村振兴的变现过程,营造一种动而不可止的氛围和势能。二是坚持以法治理念和方法来引领乡村振兴工作,建立健全科学合理的考核和评价机制,以制度化的形式督促和惩处那些遇事绕道走、相互推诿、充当老好人的基层干部,促使其发挥聪明才智,在职责范围内敢于面对困难、化解难题。要以法治方式来防止基层干部权力的任性,把权力关在法治和制度的笼子里。同时,乡村中牵涉众多错综复杂的利益主体,他们难

免会遇到利益矛盾和问题,利益主体之间难以实现利益的平衡,这也是基层干部遇到难题的重要原因。因此,要以法治来调节各主体之间的利益关系,规范和约束彼此之间的权力与责任,促使各主体在法治范围内明确自身的职责、各司其职,避免各主体的非理性化、非合法化的利益诉求。通过法治的调节和规范,使基层干部在解决难题和“啃硬骨头”中可以迎难而上、游刃有余。

(三)提升“三对象”支持度:扩大基层干部的支持圈

1. 以强化“公开”和“参与”来提升服务对象的认同

群众认可度和支持不足,很大的原因在于一些地方的乡村振兴工作脱离了乡村实际和村民需求,演变成为一种政绩工程,农民的主体性和参与性被忽视。因此,要使乡村振兴的各项事务对村民公开,并使村民积极参与进来。“没有公开性而谈民主制是很可笑的。”^[16]“农民缺席缺位是导致地方政府绩效目标偏离农民获得感最重要的原因。”^[12]从公开角度来说,基层干部要注重健全各项公示制度,借助新媒体和电子商务,向社会公示有关事务,征求有关意见,在公开性中实现认同和支持。从参与角度来看,要不断吸纳村民的需求和意见,培育其主动参与的意识,使他们意识到自己的需求和意见与乡村振兴休戚相关,乡村振兴是与每个个体密切相关的,他们也能够创造独特的价值和贡献。同时要注重参与的广度和深度,参与的主体不能仅停留在少数的村干部和“意见领袖”上,而应该延伸到全体村民,让全体村民共同参与进来,避免形式上的被参与。此外,要将公开和参与的情况纳入乡村振兴的评价体系中去,使其可衡量和可检验。通过强化公开和参与,使乡村振兴更具价值性和公共性,增强了服务对象对乡村振兴的认同,也提升了对基层干部的支持度。

2. 以完善“双因素”提升组织对基层干部的支持度

美国学者赫茨伯格提出了双因素理论,认为引起人们工作的动机包括保健因素和激励因素,保健因素包括组织的规章制度、工资、同事关系和工作环境条件等,是工作以外的因素,这些条件的满足,虽然能消除组织成员的不满因素,但起不到激励作

用;激励因素包括成就、荣誉、工作意义、责任感、晋升发展等因素,如能满足,将会极大激发成员的工作热情,提高工作效率。基层干部并非铁人,他们也面临种种困惑和迷茫,因此,组织的关心显得尤为重要。组织要重视基层干部在乡村振兴中的作用,因为他们身处一线和“末端”,是乡村振兴的主要完成者,与组织和领导的利益紧密相连,他们实际上构成了一个共同体。因此,组织既要给基层干部压担子,也要关心爱护他们;既要严格监督,也要给予他们人文关怀;既要物质保障,也要精神激励。借鉴双因素理论,首先要完善对基层干部的保健因素,理解基层干部的苦衷和难处,改革不合理的考核评价体系,建立科学合理、权责一致的监督和评价体制,切实减负降压,让他们能从各种繁杂的事务中解脱出来,专心投身一线“大显身手”。同时,在待遇上向基层一线干部倾斜,依法保障他们的生活环境,改善基层干部的工作条件,解决他们的后顾之忧,努力营造良好的工作氛围。其次要提高激励因素。要建立鲜明导向的激励机制和干事氛围,坚持能上能下的用人选人机制,明确责任分工,杜绝人浮于事,让那些能干事者有盼头、有奔头。同时,可通过党建引领和组织权威,强化基层干部的工作认同和责任感,使其对乡村振兴及其从事的工作有更深更高的价值认同和归属感。

3. 利用辅助力量提升专业性

一是以新观念、新知识赋能基层干部。思想是行动的先导,理论是实践的指南。因此,要让更多的基层干部能从繁杂琐碎的事务中解脱出来,有更多的学习机会和时间来吸收新观念、新知识和新做法,用新的观念来武装头脑,使基层干部拥有强大的理论武器,以更高的站位和更宽广的视野来看待乡村发展,抓住乡村发展的规律,在复杂的乡村振兴一线工作中能够从容应对,做到事半功倍。二是借助新科技助力基层干部干事创业。当前科学技术日新月异,不断深刻改变着人类社会的进程。因此,基层干部要善于借助以5G、大数据、人工智能、物联网和区块链为代表的信息技术,发挥其便捷、省时、精准和真实等优势,改变对科技价值和归属的界定性认知,强化对科技赋能的认同和采纳,利用信息技术消弭信息孤岛、数据壁垒和信息不对称等现象,实现信息、资源和数据的共享,提高基层干

部协调、整合和运行效率。三是引入专业力量,强化与专家、咨询机构的良性互动。专家与各种专业咨询机构拥有专业和独特的见解,能够规避各种风险、提高工作效率。因此,基层干部要避免为了论证而论证、为了咨询而咨询的形式主义做法,树立开放、平等、协商的工作理念,真实听取专家和智库的意见,搭建政府、公众、专家与智库等多方良性互动的平台,在不断协商和互动中找寻平衡和共识,使乡村振兴工作更好地回应民众真实需求,更具代表性和科学性。

五 结论与讨论

基层干部是乡村振兴的重要力量,是国家政策与乡村社会的桥梁,但也面临着价值观和行为的偏差、服务能力的不足和支持力量的短缺。价值圈是圆心,能力圈是半径,支持圈是圆周。因此,要从公共性、人民性和公平性三个方面进行价值塑造,以整体性理念提升统筹协调能力,以地方性知识提升创新能力,以政治势能和法治方式提升化解难题能力,强化服务对象和组织的支持,善于运用各种辅助力量进行赋能。同时,基层干部服务乡村振兴必将是一个错综复杂、长久关注的问题,无论是价值塑造、能力提升还是辅助力量加持,并非一蹴而就,而是一个长久的过程。因此,这就需要将这一群体作为重要的关注和研究对象,他们在乡村振兴的场域中也面临着工作、家庭和心理等困境,也有自身的价值和利益诉求,重视和解决这一问题,提高他们在乡村振兴中的成效,也是乡村振兴自身的一个重要内容。

参考文献:

- [1]习近平.坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重 举全党全社会之力推动乡村振兴[J].求是,2022(7):17.
[2]童成帅,周向军.提升农村基层干部治理能力的实现理

路——基于乡村振兴战略的分析视角[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2021(9):185-193.

- [3]毛苏苏.乡村振兴视域下农村基层干部素质能力提升发展研究——以山东省泰安市泰山区为例[J].老区建设,2022(21):27-32.
[4]曾祥明,蒋若凡.浅论乡村振兴背景下农村基层干部队伍建设[J].新疆社科论坛,2021(6):54-57.
[5]鲁君.乡村振兴战略下的农村基层干部作风建设[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2021(4):24-32.
[6]闫婷.乡村振兴背景下农村基层干部职业倦怠及干预对策研究——基于西安市所属区县的实证调查[D].西安:西北大学,2022.
[7]田先红,刘天文.循证式治理:基层干部避责行为下的乡村治理实践及效应[J].杭州师范大学学报(社会科学版),2023(3):112-122.
[8]陈朋.乡村振兴中基层干部激励机制的多样态及内在逻辑[J].天津行政学院学报,2022(3):69-77.
[9]王永艳.乡村振兴背景下农村基层干部教育培训研究——以贵州省L市为例[D].成都:中共四川省委党校,2022.
[10]马克·H·穆尔.创造公共价值:政府战略管理[M].伍满桂,译.北京:商务印书馆,2016:73-74.
[11]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——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26(1).
[12]郑方辉.全面乡村振兴:政府绩效目标与农民获得感[J].中国社会科学,2023(3):141-146.
[13]杨帆,李星茹.社区治理中痕迹主义与内卷化的共因及互构[J].甘肃行政学院学报,2020(4):57-68+126.
[14]刘雪梅.乡村振兴中的公共价值实现[J].行政管理改革,2021(8):39-47.
[15]贺东航,孔繁斌.中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析[J].中国社会科学,2019(4):4-25+204.
[16]列宁.列宁全集:第6卷[M].北京:人民出版社,1980:131.
- 【责任编辑 王 涛】**