

政策协同视角下乡镇行政管理职能转变助力乡村振兴的路径分析

钱梦媛

上海理工大学、浙江省绍兴市嵊州市贵门乡人民政府, 中国·浙江 绍兴 312466

摘要: 乡村振兴是新时代中国农业农村发展的重大战略, 乡镇行政管理职能转变作为基层治理的关键环节, 直接影响着政策协同的达成以及乡村振兴的实施, 论文从政策协同视角开展相关分析, 分析乡镇行政管理职能转变的理论根基, 研究其于乡村振兴中的重要意义。就目前而言, 乡镇行政管理职能转变面临职能深化受阻碍、跨部门协同有障碍、资源统筹效能欠佳以及干部治理能力欠缺等问题。本研究意在为优化乡镇行政体制、提高基层治理效能提供理论支撑与实践借鉴, 对乡村振兴战略的全面实施起到推动作用。

关键词: 政策协同; 乡镇行政管理; 职能转变; 乡村振兴

Analysis of the Path to Promoting Rural Revitalization through the Transformation of Township Administrative Management Functions from the Perspective of Policy Coordination

Mengyuan Qian

Shanghai Institute of Technology, Guimen Township People's Government, Shengzhou City, Shaoxing City, Zhejiang Province, Shaoxing, Zhejiang, 312466, China

Abstract: Rural revitalization is a major strategy for the development of agriculture and rural areas in China in the new era. The transformation of township administrative management functions, as a key link in grassroots governance, directly affects the achievement of policy coordination and the implementation of rural revitalization. This paper conducts relevant analysis from the perspective of policy coordination, analyzes the theoretical basis of the transformation of township administrative management functions, and studies its important significance in rural revitalization. At present, the transformation of township administrative management functions is facing obstacles to deepening functions, obstacles to cross departmental collaboration, poor resource coordination efficiency, and lack of cadre governance capabilities. This study aims to provide theoretical support and practical reference for optimizing the township administrative management system and improving the efficiency of grassroots governance, and to promote the comprehensive implementation of the rural revitalization strategy.

Keywords: policy synergy; township administrative management; functional transformation; rural revitalization

0 前言

乡村振兴是新时代中国农业农村发展的重大战略, 其核心在于构建现代化的基层治理体系, 带动城乡实现融合发展, 作为国家治理体系的“最后一公里”, 乡镇行政管理职能的改变直接关乎政策执行效果与乡村发展成效, 乡镇行政管理在职能定位、资源整合、跨部门协同等方面还存在诸多难题, 拖了乡村振兴战略全面实施的后腿。有一种新兴的治理理念叫政策协同, 看重多主体、多政策之间的联合与集成, 为处理乡镇治理难题提供了理论支持, 论文从政策协同这一视角切入, 探讨乡镇行政管理职能转变的理论基石与实践路径, 探讨如何通过职能优化、资源整合与能力提升, 推动乡镇治理现代化, 助力乡村振兴。

1 政策协同视角下乡镇行政管理职能转变的理论基础

1.1 政策协同的概念

政策协同是基于一定的政策目的, 通过不同政策主体的紧密合作, 运用不同政策措施, 增强政策效力, 最终完善政策的整体作用的过程。因此, 政策效力、政策措施和政策目标的协同性可以充分反映政策协同情况。

1.2 乡镇行政管理职能转变的理论依据

1.2.1 公共管理理论

公共管理理论属于管理科学, 所研究的管理主要是指组织中的管理, 所谓公共管理就是公共组织中的管理。公共管理是一般管理范畴中的子集, 其特点就在于公共性, 即通过依法运用公共权力、提供公共产品和服务来实现公共利

益,同时接受公共监督。这是公共管理区别于其他管理的根本标志。

从狭义角度来看,公共管理理论作为一门学科和学派,旨在帮助公共管理者获取解决公共问题及处理公共事务所需的知识、技能与策略,它以公共管理者和公共组织(政府)作为研究对象,既重视公共管理的外在环境,又重视内在的管理;公共管理者重视私人部门的管理方法和技术,但未改变公共部门的主体性:它具有多学科交叉性。

从广义上讲,公共管理学可以等同于行政学,公共管理是以政府为核心的公共组织,综合运用行政、经济、管理、法律等方法,广泛借鉴企业管理理念和方法,通过制定、执行公共政策和提升政府的治理能力、绩效和公共服务品质,从而增进公共利益和实现公民的利益诉求的过程。

1.2.2 新农村建设理论

新农村建设理论以城乡统筹发展为核心,突出以政策引导、资源整合和制度创新为途径,助力农村经济、社会及生态的协调共进,该理论为乡镇行政管理职能的转变提供了实践上的指引,需要乡镇政府在乡村振兴里起到统筹协调的作用,推进城乡资源的均衡布局,完善公共服务的供给模式,为乡村可持续发展提供制度方面的保障以及治理上的支撑。

1.3 政策协同与乡镇行政管理职能转变的关系

1.3.1 政策协同为乡镇行政管理职能转变提供动力

政策协同作为一种现代化治理理念,为乡镇行政管理职能转变输送了强大的内在驱动力,政策协同借助破除部门壁垒与信息孤岛,推动乡镇政府从传统“条块分割”的管理模式往整体性治理转变,为职能转变造就了制度环境,政策协同强调对资源进行整合以及多方协同合作,能有效化解乡镇治理当中资源分散、政策碎片化等问题,为乡镇政府职能转变提供物质保障,增添治理工具。政策协同引导乡镇政府从单一行政管理向多元主体参与的协同治理过渡,推动其职能从“管理型”向“服务型”转型,激发乡镇治理的内生动力。

1.3.2 乡镇行政管理职能转变是实现政策协同的关键环节

乡镇行政管理职能转变是实现政策协同的核心抓手和关键环节。乡镇作为国家治理体系中的“最后一公里”,其职能定位直接影响政策协同的成效,通过精准定位乡镇政府职能可优化政策执行的层级结构,保障政策目标在基层的落实与协同推进。乡镇行政管理职能转变能提高资源整合能力,采用统筹财政、人力与社会资源的做法,为政策协同打造坚实后盾,乡镇政府充当政策执行的终端节点,其职能转变能够增强政策执行的联动性与协同性,促进不同部门间的协作与沟通。

2 乡镇行政管理职能转变的问题分析

2.1 职能转变深化进程受阻

当前,制度惯性与路径依赖问题突出,乡镇政府长期

沿用传统的“管理型”职能模式,难以快速适应服务型政府转型的要求。职能定位模糊,乡镇政府在乡村振兴里得承担经济发展任务,又要承担社会治理跟公共服务的工作,造成职能边界模糊,资源分配出现失调。基层干部观念滞后,部分干部依旧秉持着传统行政管理模式的习惯,缺乏现代化治理的理念以及服务方面的意识,难以推动职能转变向深入方向实施,乡镇政府于职能转变阶段面临资源不充裕的困境,财政投入有限,人力资源短缺,尤其是专业技术人才明显不足,妨碍了服务型职能的有效开展,考核机制存在缺陷,现有的考核指标还是以经济增长为核心,忽视了社会治理和公共服务的绩效评估,导致乡镇政府在职能转变中的动力不足。

2.2 跨部门协同机制存在壁垒

乡镇信息壁垒突出,各部门之间缺乏统一的信息共享平台,数据无序、标准不一,造成信息流通受阻,协同治理难度加大,因利益分歧部门间协作动力不足,不同部门在资源分配、政策执行中出现目标冲突与利益博弈,难以形成合力。协同流程显得冗长,各部门沟通协调机制存在欠缺,审批程序繁琐,责任划分不清,导致政策执行效率低下。乡镇干部在跨部门协作上能力不达标,缺乏系统性的思维以及协作观念,难以高效整合资源、推动协同治理,监督及问责机制缺失,跨部门协作中责任主体模糊,问题发生了却难以追责,削弱协同机制的执行力。

2.3 资源统筹效能亟待释放

乡镇财政资源分配不均衡,乡镇政府在乡村振兴中承担大量任务,但财政投入有限,资金来源途径单一,靠上级拨款支撑,不易形成稳定的资金支撑体系,人力资源短缺问题十分明显,乡镇干部数量未达要求,结构老化明显,专业技术人才短缺,尤其是农业技术推广、农村电商等领域得不到专业支持,引起资源利用效率下降。社会资源整合的能力不达标,乡镇政府在吸引社会资本、进行社会力量整合时缺少有效机制,导致社会资源无法顺利融入乡村发展,资源分配欠缺统筹谋划,乡镇政府于资源配置中没有系统性的思维,引起资源分散、重复进行投入,难以凝聚力量,资源利用的效率未达理想水平,乡镇缺少一套科学的资源管理机制,资源使用在监督与评估方面缺失,导致资源浪费的现象十分突出。

2.4 干部现代化治理能力需强化培育

乡镇干部的知识结构老化,部分干部缺乏现代化治理所需的理论知识和实践经验,尤其在数字化治理和政策创新等方面能力不达标,难以切实推动基层治理走向现代化,治理理念滞后,部分干部依旧沿用传统的行政管理模式,缺少服务与协同意识,难以跟上乡村振兴中多元主体参与的治理节奏。技术应用能力欠佳,乡镇干部在信息技术、数据分析等范畴的应用能力普遍较差,无法借助现代技术手段提升治理的效率,政策执行能力存在短板,部分干部在政策解读、

执行以及创新事宜上存在短板,造成政策落地效果打折扣,培训机制健全度欠佳,乡镇干部培训内容和实际需求脱钩,培训手段单一,不易有效提升干部的综合水平。

3 政策协同视角下乡镇行政管理职能转变助力乡村振兴的路径分析

3.1 加速职能转轨进程,精准定位基层治理职能

为加速乡镇行政管理职能转轨进程,需从职能定位、干部观念转变、考核机制改革、资源优化配置等方面入手。明确职能定位,上级政府应凭借政策指导,清楚划定乡镇政府在乡村振兴里的核心职能,加大其在公共服务、社会治理和资源整合中的发挥力度,减少对经济建设职能的直接插手。引导干部观念实现转变,依靠系统性的培训及教育,增强乡镇干部的服务意识与协同意识,让其符合服务型政府的职能方面需求,更新考核机制,将社会治理、公共服务以及生态建设等指标添加到考核体系中,减少经济增长指标的权重占比,推动乡镇政府主动承担新职能,实现资源配置的优化,依靠政策引导及制度创新,增添财政资金的投入,引导社会资本投入乡村发展,同时强化对资源使用的监督,增进资源运用效率。

3.2 健全跨部门协同体系,创新政策联动范式

健全跨部门协同体系是提升乡镇治理效能的关键。打破信息壁垒,构建统一的跨部门信息共享平台,达成数据彼此的互通互联,为协同治理给予技术支持,完善利益统筹机制,以制度设计应对部门之间的利益矛盾,界定各部门于政策执行阶段的职责和利益分配,提升协作的干劲。简化掉协同流程中的冗余部分,进一步优化审批程序,缩减多余的行政环节,让政策执行高效且无阻碍,创新政策协同范式,构建跨部门的政策协同机制,以联合制订政策、同步开展项目等手段,造就政策聚合效能,鼓励基层进行创新实践探索,为乡镇政府结合本地实际去探索协同治理新模式提供支持,为政策协同给出实践样本,强化对政策执行情况的监督,构建跨部门联合评估体系,保证政策协同效果达成,为乡村振兴构建高效的治理保障体系。

3.3 释放资源整合效能,构建多维统筹生态

为释放乡镇资源整合效能,需构建多维统筹生态,从财政、人力、社会资源等多方面入手。优化财政资源配置,通过政策引导加大上级财政对乡镇的帮扶力度,拓宽资金补给渠道,吸引社会资本加入乡村建设行列,大力推进人力资源的整合,利用人才引进政策招引专业技术人才,实施干部培训举措提升现有人员能力,保证人力资源与乡村发展的需求相吻合。创建社会资源聚合机制,鼓励企业、社会组织以及村民加入乡村治理行列,形成政府主导、社会协同、公众参与的治理格局。完备资源统筹协调机制,弄清楚各部门在

资源整合中的职责,防止资源出现分散与重复投入现象,凭借建立统一的资源管理平台,达成资源信息既透明又共享的状态,拉高资源利用的效率水平,加大对资源使用的监督管理,设立科学的评定体系,保障资源投入实现最大效益,为乡村振兴构建坚实的资源后盾。

3.4 锻造干部素质体系,推进治理能力现代化

推进乡镇干部治理能力迈向现代化,应从培训、选拔、激励等诸多方面切入,构建全面的干部素质体系,完备干部培训体系,就乡镇干部知识结构和能力的短板状况而言,筹划成系统、多样化的培训课程,着重提高数字化治理、政策创新以及公共服务能力。创新干部选用机制,侧重选拔具有现代化治理理念跟实践经验的干部,改进干部队伍的结构组成,进一步强化激励机制,采用绩效考核及奖励制度,引发干部的创新活力与工作积极性,推动干部实施交流和轮岗,增进不同领域经验的交流与聚合,强化干部的综合水平,加强干部跟高校、研究机构的合作联系,通过外部智力资源提升干部的理论水平与实践能力。

4 结语

乡村振兴战略的实施对基层治理体系提出了更高要求,而乡镇行政管理职能转变是实现这一目标的关键环节。论文从政策协同的角度切入,研究了乡镇行政管理职能转变的理论根基、现存状况及应对路径,就目前而言,乡镇行政管理职能转变面临职能深化难以推进、跨部门协同存在壁垒、资源统筹效能不佳及干部治理能力不足等问题。经由加速职能过渡、完善跨部门合作体系、发挥资源整合作用和打造高素质干部队伍等路径,可以切实促进乡镇行政管理职能的转变,提升基层治理的效能水平,政策协同作为现代化治理理念,为乡镇行政管理职能转变提供了理论支持与实践指导,助力乡村振兴战略的全面实施。

参考文献:

- [1] 温美荣,王帅.政策协同视角下脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2021,21(5):10-19.
- [2] 相昱.乡村振兴背景下乡镇政府治理能力提升探究[D].济南:山东财经大学,2024.
- [3] 李丽,杨洁.广东乡村振兴和健康扶贫接续机制研究——基于政策协同的视角[J].现代医院,2024,24(9):1329-1331.
- [4] 杨贵智.榆中县党建引领乡镇放权赋能助力乡村振兴提档升级[N].兰州日报,2024-11-13(002).
- [5] 王鹤霖.高职行政管理专业助力乡村振兴的困境与进路[J].智慧农业导刊,2024,4(22):185-188.

作者简介:钱梦媛(1997-),女,中国浙江人,在读研究生,从事乡镇政府行政管理研究。