



中国人事科学 研究报告

THE REPORT OF CHINESE
PERSONNEL SCIENCE

中国人事科学研究院 编著

2014年卷 下册



中国人事出版社

中国人事科学研究报告

2014 年卷

下册

中国人事科学研究院 编著



中国人事出版社

目 录

人才工作研究

人才强国战略重大问题跟踪研究·····	(3)
我国人力资源安全战略问题研究·····	(28)
人才工作为经济转型发展和创新驱动发展服务	
政策研究·····	(46)
人才及用人单位权利义务问题研究·····	(76)
我国国家级专家选拔制度体系研究·····	(106)
专业技术人才知识更新工程绩效评估研究	
——以高级研修项目为例·····	(133)
欧美发达国家高技能人才成长政策研究·····	(164)
新形势下留学回国工作新特点及国外引才计划	
特点研究·····	(185)
我国人才诚信体系建设研究·····	(205)
市场化选聘国际人才的模式和渠道研究·····	(236)
汽车产业高层次人才流动问题研究·····	(258)
河北引进京津科技人才情况调查与实证研究·····	(283)
吉林省人才管理改革试验区绩效评估研究·····	(310)
中国(上海)自由贸易试验区人才制度创新	
研究·····	(334)
智慧城市人才开发机制研究——基于浙江的实证	
报告·····	(366)
推进宁波市人社系统人才开发行政审批职能改革	

研究·····	(391)
苏州工业园区人才软环境建设评估研究·····	(420)
外国人才引进制度研究——结合《人才工作条例》 的制定·····	(450)
人才管理：西方相关理论溯源及借鉴·····	(475)

人事制度改革研究

健全人力资源社会保障重大决策社会稳定风险

评估机制研究·····	(495)
完善我国干部教育培训制度研究·····	(521)
新时期人社干部学风建设研究·····	(542)
党政干部领导能力测评素质模型研究·····	(552)
艰苦边远地区基层公务员队伍建设研究·····	(571)
民族地区公务员考录公平性研究 ——以广西为例·····	(601)
改进和完善我国公务员惩戒制度研究·····	(631)
机关事业单位养老保险关联待遇研究·····	(661)
分类改革后公立医院员工绩效考核制度研究·····	(693)
我国公立医院薪酬制度改革研究·····	(722)
与军官职业化相适应的中国特色退役军官安置 制度改革研究·····	(760)
引导人才向基层一线、艰苦地区和岗位流动激励 政策研究·····	(788)
海峡两岸公务（人）员工资制度比较研究·····	(811)
公职人员离职后就业限制的国际比较研究·····	(860)

就业与人力资源市场研究

人力资源服务业发展评价指标理论框架研究·····	(887)
中国职业中介服务市场分析报告·····	(904)
城镇劳动者科学素质行动发展研究·····	(917)

健全鼓励高校毕业生到基层工作的服务保障机制	
研究·····	(941)
北京市人力资源服务业效能提升对策研究·····	(971)
北京市公共就业和人才服务状况调查·····	(991)
河南省专业性人才市场在行业人力资源配置中的	
积极作用研究·····	(1008)
河北省钢铁行业产能过剩失业人员再就业工作	
调研报告·····	(1034)
山西省产业转型中人力资源供需矛盾调查研究·····	(1058)
湖北省高校毕业生就业质量分析报告	
——兼谈经济发展和就业制度对就业质量的	
影响·····	(1087)
云南省人力资源市场在促进就业工作中的作用	
研究·····	(1104)
宁波市人力资源服务业发展研究·····	(1118)

艰苦边远地区基层公务员 队伍建设研究^①

提 要：基层公务员作为我国公务员队伍的重要组成部分，是基层政权正常运转的基石和保证，是党和政府联系广大人民群众的桥梁和纽带，同时也是党和国家的路线、方针、政策在基层的直接执行者和落实者。当前，艰苦边远地区基层公务员仍存在着来源不足、待遇偏低、发展空间狭窄、队伍不够稳定、能力素质不尽适应等突出问题，迫切需要研究解决。课题贯彻党的十八届三中全会要求和中央 2014 年 14 号文件精神，围绕加强艰苦边远地区基层公务员队伍建设展开研究，遵循理论与实证结合的基本思路，对艰苦边远地区基层公务员管理基本范畴和重要性进行理论界定，对现状进行了实证调研，发现问题，分析原因，提出对策。

课题研究结论主要包括三项。“一个重要界定”：对艰苦边远地区基层公务员队伍基本范畴和重要性进行了基本界定。“四大问题症结”：一是艰苦边远地区基层公务员队伍的稳定与可持续发展受到挑战；二是艰苦边远地区基层公务员能力素质与现实需求脱节；三是艰苦边远地区乡镇机构责权利不对等；四是艰苦边远地区基层公务员所处的环境堪忧。“三项对策建议”：一是合理拓宽“入口”，解决艰苦边远地区“招人难”问题；二是有效提高待遇，解决艰苦边远地区“留人难”问题；三是全面提升艰苦边远地区基层公务员队伍素质。

^① 本报告系人力资源和社会保障部 2014 年度部重大课题《艰苦边远地区基层公务员队伍建设研究》课题报告的部分内容。

基层公务员作为我国公务员队伍的重要组成部分,是基层政权正常运转的基石和保证,是党和政府联系广大人民群众的桥梁和纽带,同时也是党和国家的路线、方针、政策在基层的直接执行者和落实者。加强基层公务员队伍建设对于巩固党的执政基础、密切干群关系、推动科学发展具有重要意义。

党和国家领导人一直对基层公务员队伍建设问题十分重视。尹蔚民部长指出,公务员队伍建设要以能力和作风建设为核心,以基层公务员队伍为重点,大力弘扬公务员精神,不断提高公务员管理社会、服务人民的素质和能力。尹蔚民部长在 2014 年全国行政机关公务员工作会议中明确指出,“如何使基层公务员和一般干部职业发展有空间、晋升有通道,是公务员制度建设需要解决的问题”。

当前,基层公务员特别是艰苦边远地区基层公务员队伍仍存在着来源不足、待遇偏低、发展空间狭窄、队伍不够稳定、能力素质不尽适应等突出问题。对此,迫切需要对艰苦边远地区基层公务员队伍建设面临的问题和困境进行深入了解、剖析,对艰苦边远地区基层公务员进行政策制度创新研究,提出科学有效的解决对策,这对充分调动基层公务员特别是边远艰苦地区基层公务员的积极性、提高政府执政能力具有重要的现实意义。

课题组先后前往安徽、甘肃、陕西、广西、重庆、吉林 6 个省份艰苦边远市、县和乡镇展开调研,调研艰苦边远地区县 12 个、乡镇 20 多个,并深入农村村委会和农户家里进行考察和访谈;抽取艰苦边远地区县乡相对集中、具有一定代表性的甘肃、陕西、安徽、云南、黑龙江和广西 6 个省份 13 个县(黑龙江省参与调查 3 个县,其余 5 个省份每省参加调查 2 个县)进行问卷调查,回收有效问卷 5 373 份。

本课题研究报告共包括三个部分:一是艰苦边远地区基层公务员队伍建设的重要性和挑战;二是艰苦边远地区基层公务员队伍建设的现状和问题;三是艰苦边远地区基层公务员队伍建设对策建议。

一、艰苦边远地区基层公务员队伍建设的重要性和挑战

(一) 艰苦边远地区基层公务员队伍的界定和职能

1. 基层公务员界定

一般来说,基层公务员包括两个方面:一是指单一政府机关或机构中

位于较低层级的公务员；二是指中央与地方政府体系中的下级地方政府中的公务员。本课题研究对基层公务员的界定：在县、乡（镇）行政机关中依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。

我国公务员队伍可以分为中央国家机关、省、市/区、县和乡（镇）五个层级，从上至下每一个层级的公务员队伍人数逐步增加，呈金字塔的形态，具体如图1所示。按照国家公务员局的统计，截至2012年年底，我国公务员总数已达708.9万人。人力资源和社

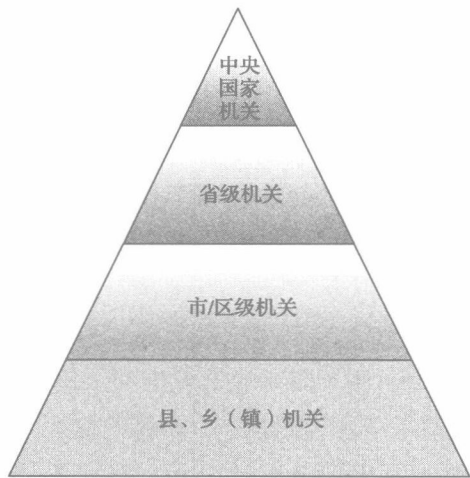


图1 我国公务员队伍层级人数分布情况

会保障部部长尹蔚民在2013年全国行政机关公务员管理工作会议中指出，我国公务员队伍中90%是科级以下干部，60%在县以下机关。可以说，基层公务员占我国公务员队伍的比重较大，广泛分布于人民群众之中。

基层公务员是个相对的概念，《中华人民共和国公务员法》（以下简称《公务员法》）规定所有公务员享有同等的法律权利保障，履行相同的义务，行使各项职权也须具有法定的依据。但是，与其他层级相比，基层公务员在职能与工作性质方面有其自身的特殊性：基层公务员是推动基层工作的骨干力量，是构建社会主义和谐社会、推进新农村建设的领导力量和直接践行者。他们的综合能力、素质水平、公共服务意识、工作作风、工作积极性、执法能力等方面直接影响到公共服务的内涵与品质，直接影响到农村社会政治、经济、文化的发展，直接影响到人民群众对于政府公信力和政府治理方式的认可程度，直接关系到基层政权的巩固以及社会主义和谐社会的构建。因此，他们不仅是政府形象的塑造者，更是政府能否赢得人民群众支持的关键。基层公务员特殊性具体表现为：

（1）基层公务员的工作范围广，具有综合性

基层政府处于我国国家权力的末梢，是联系国家和广大人民群众的重要桥梁。基层政府不仅代表国家利益、执行国家政策、提供公共服务，同时也肩负着地方经济社会发展和维护社会稳定的重任，在我国公共治理体

系中具有重要作用。

(2) 基层公务员的工作有明显的执行性

基层公务员作为基层行政机关的运作者，既要执行本级人民代表大会的决议，又要执行上级国家行政机关的决定和命令，还要执行本行政区域内的经济和社会发展规划、预算。

(3) 基层公务员的工作方式具有明显的直接性

基层公务员扎根于群众之中，直接面对基层人民群众，是公务员队伍中和人民群众互动最为频繁、最为密切的群体，他们开展的管理活动通过自身的行动直接地作用于基层群众。基层公务员是依靠群众、服务群众的一线工作者，同时也直接接受广大人民群众的监督。基层公务员与群众的沟通协商和平等对话，有利于化解矛盾、消除对立情绪、解决问题，让矛盾和问题得到缓解和疏导，防止群体性事件的发生。

(4) 基层公务员是新农村建设的主导力量

从国家发展战略目标来看，基层公务员是社会主义新农村建设的直接领导者、组织者和实践者。新农村建设要达到提高农民生活质量的根本目的，要逐步解决农村政治经济文化发展滞后和农民生产生活水平落后的问题。在发展农村经济的同时，还要增强农村公共产品与公共服务的供给。因此，基层公务员在促进农村发展、改善农民生活、化解矛盾、维护农村稳定中发挥着主导作用。基层公务员是新农村建设中公共产品与服务的提供者，同时基层公务员还肩负着加快农村教育、卫生、文化、体育、环境保护等公共服务和社会事业的发展，为人民群众提供方便、快捷、优质、高效的公共服务的重要职责。

总的来看，基层政府“麻雀虽小”，但“五脏俱全”。从县、乡（镇）机关、市/区级机关、省级机关到中央国家机关，各级机关的职权层层递增，而就具体工作任务的繁重和复杂程度来看，县、乡（镇）机关要高于上层机关（具体见图2和图3）。

2. 艰苦边远地区界定

艰苦边远性界定是针对自然环境和社会环境的区域差异性而提出的概念。我国幅员辽阔，自然和人文等各方面的特征复杂，在自然生存条件恶劣、物质条件艰苦的区域呈现出明显的地缘性特征，称之为艰苦边远地区。目前，我国对艰苦边远地区尚未形成统一的认识，由于这些地区多数

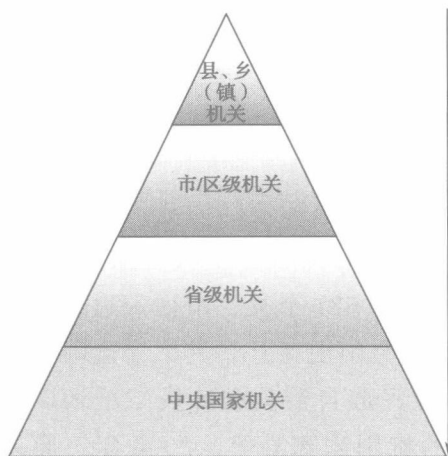


图2 不同层级机关的职权

由
小
低
到
大
高

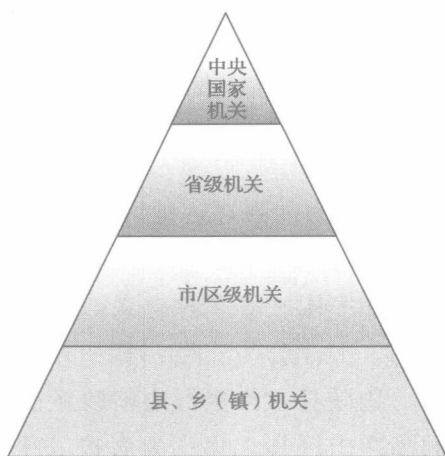


图3 工作任务繁重和复杂程度

位于经济发展相对落后的中部和西部的山区，相当一批是革命老区、少数民族地区和边远地区，所以习惯上也称为“老、少、边、穷”地区。以下是不同部门对艰苦边远地区的界定：

（1）国务院扶贫办对艰苦边远地区的界定

中国政府自1986年起采取了一系列重大措施：成立专门的扶贫机构，安排专项资金，制定专门的优惠政策，确定了开发式扶贫方针。《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》要求，按照集中连片的原则，国家把贫困人口集中的中西部少数民族地区、革命老区、边疆地区和特困地区作为扶贫开发的重点，并在上述四类地区确定扶贫开发工作重点县（以下简称重点县）。^① 在全国中西部21个省区市确定了592个县（旗、市）为国家扶贫开发工作重点县（具体见附件1，略）。它们集中在少数民族地区、革命老区、边疆地区和特困地区（老、少、边、穷）。据国务院扶贫办初步测算，重点县覆盖的贫困人口（625元）占全国的61.9%，低收入人口（865元）占63.3%。2011年颁布实施的《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》，对国家重点扶持的县进行第三次调整。这次

^① 国务院扶贫办确定各省重点县的数量和有关规定，由各省人民政府确定具体县，报国务院扶贫开发领导小组审核、备案。重点县数量的确定采用“631指数法”测定：贫困人口（占全国比例）占60%权重（其中绝对贫困人口与低收入人口各占80%与20%比例）；农民人均纯收入较低的县数（占全国比例）占30%权重；人均GDP低的县数、人均财政收入低的县数占10%权重。其中：人均低收入以1300元为标准，老区、少数民族边疆地区为1500元；人均GDP以2700元为标准；人均财政收入以120元为标准。

调整,原重点县共调出 38 个,原非重点县调进 38 个,全国重点县总数仍为 592 个。

(2) 其他部门对艰苦边远地区的界定

1983 年,《劳动人事部关于边远地区范围的通知》(劳人科局〔1983〕064 号)为加强边远地区科技队伍建设,确定了边远地区的范围。边远地区具有地域(如边疆)、自然地理(如高寒)、政治(如民族自治区)、经济(如穷困)等多种含义,按照这一标准,将 681 个县、市列入边远地区范围。大体分为三类:其一为边远省界县、穷困山区县;其二为边疆国境县、边疆县(指执行边疆政策的县)、少数民族自治县和海拔二千米以上的高寒山区县;其三为海拔三千米以上的特别高寒县等。2006 年,原人事部、财政部“关于印发《完善艰苦边远地区津贴制度实施方案》的通知”(国人部发〔2006〕61 号)中确定六类艰苦边远地区津贴的类别。该通知依据自然地理环境和人文社会发展两方面指标评价县级行政区域内机关事业单位工作人员工作生活环境的艰苦边远程度,由低到高依次为一类、二类、三类、四类、五类、六类,确定了 984 个县、市、区享受艰苦边远地区津贴(具体见附件 2,略)。^①

在本课题研究中,艰苦边远地区的范畴既包括《完善艰苦边远地区津贴制度实施方案》确定的 984 个县、市、区,也包括国务院扶贫办确定的 592 个国家扶贫开发工作重点县,还包括其他在经济社会条件、自然地理环境等与上述地区相似的地方。

3. 艰苦边远地区基层公务员的职能

艰苦边远地区基层公务员的工作既具有基层公务员的共性,同时受所在区域自然环境恶劣、历史发展亏欠以及民族问题的影响,造成了现实工作环境相对艰苦、复杂、僵化和落后的客观条件,在履行本地区和本民族的公共事务管理时,必须立足于所在区域的实际情况。因此,艰苦边远地

^① 自然地理环境的指标为:a. 海拔,主要反映海拔高度对人体健康的影响;b. 土被系数,主要反映土壤资源状况对生产生活的影响,考虑不同土壤类型的差异及土壤荒漠化和喀斯特地貌等因素;c. 水资源适宜度,主要反映水资源状况,考虑湿润度、降水量和河网密度等因素;d. 地表崎岖度,主要反映地形地貌对工作生活条件的影响;e. 人生气候指数,主要反映气候的适宜度,考虑气温高低、风速大小、太阳辐射强弱等因素。人文社会发展的指标为:a. 边远性指数,主要反映边远程度,考虑交通、通信等因素;b. 人文发展指数,主要反映公共服务的基本条件,考虑医疗卫生、教育文化、财政收入等因素。按以上指标,对县级行政区域的艰苦边远程度进行量化评估,评估结果作为确定实施艰苦边远地区津贴范围和类别的基本依据。

区基层公务员的工作具有更多的挑战和要求。

(1) 工作艰苦性和牺牲性要求公务员有较强的身体和心理素质

艰苦边远地区多处于土地贫瘠地区、高寒地区、山区、边疆地区和干旱地区，自然条件比发达地区艰苦。长期面对特殊的自然和社会环境带来的挑战，造成基层公务员心理落差很大，身体精神都承受超负荷的压力，心态情绪受外界环境干扰较大，干好本职工作对他们而言是一种考验。课题组问卷调查结果发现，艰苦边远地区基层公务员工作压力较大，其中来自高工作负荷、时间压力、工作范围和高工作责任等的挑战性压力要大于来自组织的政策、烦琐和拖拉的办事程序、角色模糊以及工作不安全感等所造成的压力。是否具备良好的身体素质和健康向上的心理素质，直接影响艰苦边远地区基层公务员的工作动力和活力。因此，艰苦边远地区基层公务员要有较强的抗压能力和自控能力，在困难和挫折面前保持冷静的态度和乐观的心态，避免心理机能失调，才能坚定不移地扎根基层，更好地为当地群众服务。

(2) 肩负着当地经济社会建设、带领群众致富的艰巨重任

艰苦边远地区多为特困地区和革命老区，财政基础薄弱、交通不便、生产方式落后、人口科学文化素质低、专业技术人才缺乏，这些都影响了当地经济社会发展的层次和质量。新农村建设涉及政府职能的转变和维护农民的主体地位，这就要求基层公务员不仅要因地制宜地根据当地经济条件规划新农村建设，还要改善农民生产和生活条件，为广大农民提供最基本的公共产品和社会服务。

(3) 维护边疆地区稳定和安全，推动经济社会协调发展

艰苦边远地区包括中西部少数民族地区和边疆地区。从自然、经济和社会环境特点来看，艰苦边远地区基层公务员在全面贯彻落实党的民族政策、协调民族关系、充分调动各民族群众积极性中发挥着主体作用，也是致力于提升边疆地区治理能力、维护边疆地区稳定和安全、推动本地区经济社会协调发展的重要推动者。

(二) 艰苦边远地区基层公务员队伍建设的重要性

1. 政治上是基层政权建设的基本保障

(1) 县乡政府关系到高效、健全的基层管理体制和工作机制的建立

乡镇政权作为基层政权，其建设和运行能否适合农村经济和社会发展形势的需要，关系到整个国家政权的巩固，关系到党和国家的政策、法令

能否贯彻落实并变为群众的自觉行动。特别是在艰苦边远地区，县乡政府作用是否得到充分发挥，乡镇政府能否实现高效运转，对于保持农村稳定、发展农村经济、推进民主政治建设、全面建成小康社会、创建和谐社会都至关重要。

(2) 艰苦边远地区基层公务员队伍建设事关党的执政形象和执政能力，关系政权稳定

艰苦边远地区基层公务员是基层政权的维护者与巩固者，其具备的政治信念、政治敏锐性与大局意识是党和政府在基层执政的体现。工作的直接性，要求基层公务员具有较高的执行能力，将目标化为具体行动，并通过科学合理的方式落实，善于倾听群众的意见，将基层实际、民情民意及时向上级汇报。这支队伍的建设不仅关系到党和政府的执政形象和执政能力的提高，更关系到基层政权的稳固与发展。

2. 行政上是实现治理现代化的重要基石

十八届三中全会提出要“推进现代国家治理体系和国家治理现代化”，既是社会治理理念的重大创新，又是全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度的重要战略部署。基层政府职责最为复杂，治理的重点和难点都在基层。虽然地区不同、发展任务不同，但广大基层政府有着明确的基本职能定位，是我国实现不断改进和完善社会治理的重要基石。

(1) 基层政府体现着政府的治理能力和治理水平

一方面，治理强调转型社会中国家和政府所要发挥的主导性作用。新形势下基层政府的基本职能主要为“落实政策、促进发展、维护稳定、加强管理、提供服务”五个方面。这些公共服务具有基础性，体现着政府的治理水平。另一方面，治理也强调政府对社会诉求的满足和回应，通过行政体制改革和公务员管理体制的进一步改革和完善，建立有效的政府行政执行体制。基层政府工作面广、任务复杂，恰恰是政府从一元、单向管理向多元、交互共治的转变最直接的体现。

(2) 基层公务员队伍建设深刻影响着我国基层治理的现状和未来

基层公务员扎根基层，是最接近群众的公权力行使者。基层公务员处在行政执法和公共服务最前线，直接同人民群众接触，处理其管辖区域内的各项公共事务。他们代表着国家和政府执行各项方针、政策、法律法规，是各项活动的直接实施者。他们也是群众意见的直接接受者，在为群众服务过程中能最深切、最直接地了解人民群众的诉求和切身利益。因

此,这支队伍的建设与发展,是我国治理现代化的重要基石。

3. 法律上是依法治国的有力支撑

依法治国就是依照体现人民意志和社会发展规律的法律治理国家,而不是依照个人意志、主张治理国家,它要求国家的政治、经济运作和社会各方面的活动统统依照法律进行,而不受任何个人意志的干预、阻碍和破坏。

(1) 各级政府及其工作人员严格依法行使权力是依法治国的关键环节

依法治国是中国共产党领导人民治理国家的基本方略,是发展社会主义市场经济的客观需要,也是社会进步的重要标志,是国家长治久安的重要保障。依法行政是依法治国的关键环节。公务员代表国家和政府从事国家公共事务管理,他们的职务和权力都是法律所赋予的,需要严格按照法律法规行使各项职能,维护公共利益。依法行政就是要求各级政府及其工作人员严格依法行使其权力,依法处理各种事务。

(2) 艰苦边远地区基层公务员队伍建设是提升法治的重要支撑

法治国家的建成同整个国家的现代化是同步的。法的内容与形式、法律制度的模式选择及其实现,不可能孤立地存在与发展,而必然受当时当地的政治、经济与文化的具体条件的影响与制约。同时,人们认识的提高和经验的积累也需要一个过程。特别是我国人口众多、幅员辽阔、情况复杂、历史包袱沉重的现状,建成社会主义法治国家,更需要基层公务员队伍,特别是艰苦边远地区基层公务员队伍依法行政能力的提升。

4. 社会管理上是做好民族工作的排头兵

广大艰苦边远地区不仅是老区、边区、山区,其中许多更是民族地区,面临着处理民族问题、发展问题与稳定问题的重大任务。

(1) 做好新形势下基层民族工作是构建社会主义和谐社会的重要保障

民族工作作为构建社会主义和谐社会这一伟大事业的重要组成部分,肩负着义不容辞的历史责任。民族工作事关改革、发展、稳定的大局,事关各族人民的根本利益。努力推动各民族共同繁荣,形成民族之间和睦相处、和衷共济、和谐发展的生动局面,是构建社会主义和谐社会的必然要求。

(2) 艰苦边远地区基层公务员队伍是维护民族地区安居乐业的坚强政治保证

艰苦边远地区基层公务员在民族工作中担当着不可替代的角色,提高

基层公务员队伍素质是做好基层民族工作的关键。一方面,需要建设一支政治上强、能力上强、作风上强的高素质干部队伍;另一方面,需要基层干部从加强党的执政能力建设的高度、从构建和谐社会的高度,创新管理模式,妥善处理群众的矛盾和纠纷,以经济发展和民生改善为基础、以促进民族团结为重点,努力建设团结和谐、繁荣富裕、文明进步、安居乐业的社会主义边疆。

(三) 新形势下艰苦边远地区基层公务员队伍建设面临的新挑战

随着我国社会变迁和转型加速,基层公务员特别是艰苦边远地区公务员面临的形势和背景急剧变化,队伍建设面临的挑战前所未有,长期性与艰巨性并存。艰苦边远地区基层公务员队伍建设是个“持久战”,既要满足当前需求,又要立足未来发展。

1. 转型期社会的深刻变迁决定艰苦边远地区基层公务员队伍建设的长期性

我国处于转型期的变迁与变化持续而深刻地进行着,转型中体制机制、社会结构、社会形态、价值观念等方面的深刻变化决定了艰苦边远地区基层公务员队伍建设无法“毕其功于一役”,必须随着社会发展持续推进。

(1) 人才向城市流动的大趋势加剧来源困难

艰苦边远地区公务员队伍建设问题近几年凸显出来,正是我国市场经济建设过程中人才自由流动的结果。干部不再“统分统配”,受过高等教育的年轻人有机会在不同行业、职业间进行选择;加之城乡二元分割的长期存在,农村基础设施落后、缺乏发展机会,有学历的年轻人在人口城市化的变迁中必然选择向城市流动(没有学历的农民工都进城了)。这是人才流动方面的背景和趋势给艰苦边远地区基层公务员队伍来源上形成的巨大影响。

随着以人为核心的新型城镇化将逐步弥合城乡二元鸿沟,符合自身特色的城镇化模式、以产业化带动新型城镇化、推进城乡基本公共服务均等化等方面的发展和提升,基层政府的吸引力会逐步增强。但是,当前的问题是如何在城乡二元鸿沟尚未弥合之际,吸引并留住这支队伍。

(2) 城乡二元体制影响激励机制的形成和作用发挥

我国的城乡二元体制导致基层尤其是艰苦边远地区的基层在基础设施建设、公共服务提供方面都严重滞后,这极大地抵消了一些面向基层公务

员的“优惠”政策的福利效果，影响着我国基层尤其是艰苦边远地区基层公务员激励机制的形成和作用发挥。

(3) 社会价值观多元化冲击着队伍的稳定与保持

社会价值观的多元化对公务员队伍，特别是基层公务员队伍产生了严重影响。公务员对基层政府的整体价值观认同程度，很大程度上影响了这些政府公务员对于县级和乡镇政府的满意度。因此，塑造县级和乡镇政府核心价值观以及培养公务员对县级和乡镇政府价值观的认同感显得极为重要。当前，基层公务员尤其是年轻的基层公务员，对于基层的价值观缺乏认同，有的甚至在价值观认同上出现偏差，这在一定程度上影响了基层队伍尤其是艰苦边远地区基层公务员队伍的稳定性。基层公务员队伍中大量人才的流失，正是价值观认同缺失带来的严重问题。

2. 新形势下的任务与挑战决定艰苦边远地区基层公务员队伍建设的艰巨性

我国基层公务员数量庞大，能力素质也参差不齐，面对新的形势和新的任务要求，更体现出这支队伍建设和发展的艰巨性。

(1) 服务型政府建设对基层公务员队伍能力提出更高要求

“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”是党的十七大提出的明确要求。建设服务型政府，要“把公共服务和社会管理放在更加重要的位置，努力为群众提供方便、快捷、优质、高效的公共服务”。我国努力建设服务型政府承诺的公开提出，无疑是对公务员能力和素质的考验和挑战，尤其是基层公务员，他们的能力素质直接影响到我国服务型政府的建设。特别是作为基层政权组织的乡镇政府，肩负着直接服务于广大农村和农民群众的服务职责，乡镇的功能定位、职能设定将直接关系到乡镇政府功能的发挥，关系到社会主义新农村建设的成效，关系到农民群众切身利益的实现。

(2) 分税制下的责权划分对基层公务员队伍提出更多责任

艰苦边远地区基层公务员队伍的责任加重。分税制改革后，大量的财权集中于中央政府，事权却逐级下放，基层政府承担的工作任务日益增加。特别是乡镇作为一级地方党委政府权力有限，责任无限。根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》，对乡镇政府职能规定有七项内容，现实中乡镇政府做的工作大部分是法律第七条所规定的“办理上级人民政府交办的其他事项”，诸如工商、税务、公安、

国土、交通、林业、教育、卫生等部门的工作，而且这些工作还直接与乡镇主要领导的考核挂钩。实际上这些部门在乡镇的工作机构已经被上级政府部门直接管理或设置为派出机构，人财物和业务管理权都分属上级政府部门。这就造成乡镇政府责任越来越大，权力越来越小。

(3) 公共冲突加剧对基层公务员队伍提出严峻考验

基层公务员直接和广大群众接触，在治理公共冲突中处在第一线，他们治理公共冲突的能力高低将直接决定冲突事件解决的效果。目前公共冲突呈现了一些新的特点，增加了解决难度，而基层公务员处理突发事件、应对复杂局面的能力偏低。因此，对于基层来说，社会治理更应在思想认识、治理理念、体制机制、方法手段等许多方面进行创新，提高基层公务员治理公共冲突的能力迫在眉睫。

二、艰苦边远地区基层公务员队伍建设现状

目前，艰苦边远地区基层公务员队伍建设取得了一定的成效。然而，当前艰苦边远地区基层公务员队伍仍存在着稳定与可持续发展受到挑战、能力素质与现实需求脱节表现突出、乡镇机构责权利不对等现象以及基层公务员队伍所处的环境堪忧等突出问题。究其原因，主要源自以下三个方面：就宏观层面而言，“多头”管理体制严重制约资源配置效率；就中观层面而言，“大一统”的公务员管理机制难以匹配管理需求；就微观层面而言，职业保障与激励严重不足限定了个体发展空间。

(一) 艰苦边远地区基层公务员队伍总体情况

近年来，各级党委、政府十分重视艰苦边远地区基层公务员队伍建设，取得了明显的成效，主要表现在：队伍整体素质明显提高；队伍结构有所改善；队伍建设得到进一步加强；管理工作日趋规范。

1. 队伍整体素质明显提高

近年来，各地加大基层公务员培训力度，不仅通过各级党校、行政学院、高等院校进行现场培训，也通过网络平台开展在线培训。此外，各地通过上挂锻炼、借调至上级部门、开展干部驻镇驻村等形式，加强基层公务员的实践锻炼。通过选拔艰苦边远地区基层公务员到上级机关挂职锻炼和借调，艰苦边远地区公务员队伍的大局意识不断增强，协调各种关系、开展工作的能力不断提高；通过开展干部驻镇驻村，艰苦边远地区公务员队伍驾驭复杂局面、化解各种矛盾的能力不断提高；通过现场和在线培