

# 提升县级政府施政能力:新农村建设的基础工程\*

黄宗华,王玉萍

(江西理工大学,应用科学学院,江西 赣州 341000)

[摘要] 新农村建设面临农民增收、社会事业发展、社会保障、突发事件和公共安全、基层组织建设等问题。要解决这些问题,必须以提高县级政府的施政能力为基础。但县级政府存在驾驭市场经济的能力不强、依法、科学、民主施政能力不强、应对突发事件和复杂局面能力不强等问题。只有在施政班子、施政理念、施政方式、施政效率、施政执行和施政廉洁等方面有一个大的进步,才能切实提高县级政府的施政能力,才能为新农村建设奠定一个良好的基础。

[关键词] 县级政府;施政能力;新农村建设;基础工程

[中图分类号] D625 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0598(2007)01-117-03

## 一、新农村建设面临的主要问题

### 第一、农民增收面临很多困难

目前,农民增收的长效机制尚未建立,农民增收的形势依然严峻。一是继续靠政策补贴拉动农民增收难。财政不可能继续投入大量资金支持农民收入大幅度增长;二是靠价格上涨拉动农民增收难。农产品价格在经过两年多的上升周期后,进入相对稳定期,农产品价格对农民增收的作用减弱;三是农业生产资料价格的上涨导致种粮效益下滑。

### 第二、农村社会事业发展滞后

一是义务教育薄弱环节较多。二是农村卫生状况令人堪忧。尤其是农村饮水的问题,虽然加强了农村改水改厕,但仍有12.48%的农村人口没有饮用自来水,有85%以上的农户没有使用无害化厕所。三是在村容村貌方面,农村建房缺乏规划,分布无序、杂乱无章现象普遍存在。四是农村公路养护亟待加强。尽管各级政府都加大了乡村公路建设,但由于缺乏养路资金,目前农村公路只建不养的现象特别突出。五是人居环境亟待优化。绝大多数农村根本没有生活垃圾和污水处理设施,生活垃圾乱丢,生活用水自然排放的现象仍较为普遍。六是医疗设备十分简陋,不能满足农民医疗服务需求。七是农村文化基础设施落后,农民缺少文化活动场所,给农村文化活动的开展造成困难。八是农业科技事业发展滞后。农业科技人员缺乏,与农业发展速度和农业经济规模不相称。

### 第三、社会保障体系脆弱

农村的社会保障网络还很很不健全,尤其是改革开放以后,由于集体保障功能弱化,甚至有些倒退。随着农村改革的深入和经

济的发展,这项工作面临着严峻的挑战,突出地表现在受自然灾害的影响、市场竞争的风险影响,尤其是家庭结构变化的影响,农民自身承担的风险在加大,抵御风险的能力却未能随之加大,老有所养、病有所医问题尤显突出,在本世纪头20年之内,建立起最基本的农村社会安全保障网显得迫在眉睫。

### 第四、突发事件、公共安全事件增多

近几年来,农村重大自然灾害、人畜瘟疫、特大安全生产事故、群体性事件等有逐渐增多之势。农村现有的信息渠道不够畅通,应急网络不够健全,应急意识不够敏锐,很多问题往往是到了不可收拾的地步才暴露出来,但为时已晚,很多已造成严重后果。

### 第五、基层组织建设的效果不容乐观

农村基层组织面临着许多新情况,程度不同地存在一些同新形势不相适应的问题。主要是:相当一部分基层组织领导班子整体功能不强,尤其缺少带领农民群众发展社会主义市场经济、加快奔小康步伐的本领;年富力强的基层干部和青年党员普遍偏少;随着二、三产业的迅速发展,各种形式的新的经济组织大量出现,外出流动的党员越来越多,基层党组织的设置和工作内容、工作方式亟待调整和改进;不少村双层经营体制不健全,集体经济实力薄弱,无力为农户提供必要的服务,缺乏凝聚群众的物质基础;特别是还有一部分基层组织软弱涣散,有的甚至处于瘫痪状态。

## 二、县级政府施政能力现状

2005年,中央党校针对县处级以上官员的一项调查问卷受到了舆论广泛关注。66.9%的县级以上干部自认驾驭市场经济的能

\* [收稿日期] 2006-10-12

[作者简介] 黄宗华(1976-),男,湖北宜昌人,硕士研究生,江西理工大学讲师,研究方向:政府理论,经济理论。

王玉萍(1979-),女,湖北宜昌人,硕士研究生,江西理工大学讲师,研究方向:管理理论,经济理论。

力不强;58.1%自认科学判断形势的能力较弱;35.7%自认应对复杂局面能力不强;43.4%自认依法执政能力不强;19.9%自认总揽全局能力不强。根据笔者调查的事实看,县级政府<sup>①</sup>在新农村建设中表现出来的施政能力缺陷主要是:

### 第一、驾驭市场经济的能力不强

一是对市场经济的把握能力不强。许多县级政府领导干部由于不努力学习市场经济理论,缺乏商品经济观念,不懂得市场经济的基本知识和规律,他们在对市场经济的认知上存在着两个误区:一方面是苦于无出路的保守观,他们老是埋怨经济落后,地方缺资金、缺人才、缺技术、缺信息,老是埋怨“三农问题”太难解,不求开拓进取,而是观望等待,勉强维持。一方面是不切实际的冒险观,他们不是发挥本地优势、利用本地资源,不是根据本地实际和市场需求,而是急于求成。

二是对市场经济的创新力不强。近年来,一些县级政府在发展经济上,往往事倍功半。其原因在于:在其区域经济的决策、管理、指导和服务方面缺乏创新能力。相当多的县级政府是以廉价出卖土地资源、降低税收标准、放松市场监管甚至违反法律规定等为代价求得短期效应。一些地方多年来把发展经济的主要精力、方向都放在对外招商引资的大项目上,而忽视了抓农业这个基础,忽视了发展自己的特色农业,事实上多年来贫困山区县(市)并未能引进多少外资和大项目,而许多自己的有特色的产业也一直未能得到发展,至今未形成规模化的产业。

三是在市场经济中自我约束能力不强。一些县级政府领导干部驾驭市场经济的能力不强,促进地方发展的热情不高,但热衷于个人发财致富。一些国家级贫困县的县城里公款吃喝的餐厅档次绝不亚于大都市。一些县级政府领导干部的自我约束能力不强,近几年县级干部成为腐败高发群体,有的省几乎出现了一半县委书记出问题的现象。

### 第二、依法、科学、民主施政能力不强

一些县级领导重长官意志轻法律规定,重上级指示轻法治原则,重行政效率轻行政程序,重个人威望轻法制尊严,重政绩外显轻群众权益,重上级服从轻法律约束,重文件圈阅轻法律学习,重工作决策轻规则制订,重权力行使轻法律尊严等现象还较普遍。架空法律而行政、无视法律而行政、规避法律而行政、曲解法律而行政、突破法律而行政、替代法律而行政,利用法律而行政等情况时有发生。转变政府职能和实现政企分开还不够,政府机关管的事情过多,办事手续失之繁琐,规范性文件的自我赋权,部门职能交叉、重复,互相推诿、扯皮等现象还未根本解决。实践中的“拍头出主意,拍胸作保证,拍屁股走人”的现象屡见不鲜,“替民做主”思想根深蒂固,缺乏依法决策、科学决策、民主决策意识。

### 第三、应对突发事件和复杂局面的能力不强

不断提高县级领导班子和领导干部应对突发事件和复杂局面的能力,是加强县级政府施政能力建设的一项重要内容。当前,相当一批县级领导班子和领导干部应对复杂局面的能力还比较弱,经常出现对复杂局面的判断失误,对复杂局面的感知和反应不迅速,对复杂局面的处置不当等问题。归纳起来,主要缺乏以下六种能力:明察秋毫的信息捕捉能力,见微知著的分析判断能力,果断决策的临机处置能力,总揽全局的统筹协调能力,靠前指挥的率先垂范能力,凝聚人心的群众工作能力。

## 三、提升县级政府施政能力,推进社会主义新农村建设

加强县级政府自身建设,从施政班子、施政理念、施政方式、施政效率和施政执行等方面着手,构建行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制,着力提高县级政府的施政能力和施政水平,为新农村建设奠定良好的基础。

### 第一、抓好县级领导班子,使其成为“懂理论、会谋划、重实干”的团队

一是加强理论武装,不断提高县级领导班子的政治经济理论素养。县政的重要决定了必须把县级领导班子建设作为干部队伍建设的重点,使其成为“懂理论、会谋划、重实干”的团队。要紧紧扭住“第一要务”,牢牢铭记“两个务必”,全面推进学习型政府建设,同时,要在理论与实践的结合上下工夫。二是坚持不懈地加强领导班子建设,着力增强加快发展的意识和能力。在县级职能部门、乡镇主要领导选用上,要大胆选用“靠得住、有本事、肯干事、干成事”的优秀干部。在工作能力的培养上,既要加强各级领导班子和领导干部的能力建设,又要把着力点放在增强各级领导班子和领导干部抓发展的意识和能力上。三是始终不渝地抓好作风建设,形成服务基层、服务群众、抓落实的好风气。要以廉洁、勤政、务实、高效为目标,着重解决县级领导班子和党员干部在思想作风、学风、工作作风、领导作风和干部生活作风等方面存在的突出问题,纠正精神不振、办事拖拉、相互推诿、敷衍塞责等不良现象以及各种侵害群众利益的行为。四是不断完善制度建设,增强县级领导班子的团结和活力。要适应施政能力建设的新要求,进一步建立和完善民主集中制的具体制度,不断推进制度建设规范化、制度化、科学化,增强领导班子的团结,充分发挥领导班子的整体合力,使得整个县级领导班子成为一个干事业、谋发展的团队。

### 第二、增强责任意识,树立正确的政绩观

县级政府要牢固树立正确的政绩观,在其位、谋其政,用其心、尽其力,干实事、求实效,坚持把群众关心的热点、难点问题作为政府工作的重点,把群众需求作为政府工作的第一信号,把亲民、爱民、为民作为政府施政的基本准则,着力解决群众生产生活中的紧迫问题,多干群众急需的事,多干群众受益的事,多干打基础的事,多干管长远的事。各级领导干部要坚持一切从实际出发、按经济和客观规律办事,努力追求符合法律法规的政绩、没有水分的政绩、群众满意的政绩、没有后患的政绩。当前,特别要在土地征用、经济适用房建设、就业保障、拆迁安置等群众关心的热点难点问题上,切实把群众的利益放在首位,使人民群众真正享受到新农村建设和国家一系列支农、惠农政策带来的好处。

### 第三、创新体制机制,提高全面履行职责的能力

按照现代政府的要求,进一步创新管理机制和体制,逐步建立更加完善的政府资源配置机制、要素资源集约利用机制、创新资源供给机制、社会保障机制和社会矛盾化解机制。正确处理政府与市场的关系,加大投资体制改革力度,确立企业在投资活动中的主体地位。以生产经营服务型事业单位改革为突破口,培育更多富有竞争力的市场主体。正确处理政府与社会的关系,培育发展各类社会中介机构、行业协会和民间商会,充分发挥各类社会行业组织的服务、协调和自律作用。

### 第四、提高依法、科学、民主决策的能力

县级政府要探索建立公众参与、专家论证和政府决策相结合的决策机制,建立完善听证会、论证会等制度,进一步健全重大决策的规则和程序,逐步建立行政质询和行政决策责任追究制度,推进决策的科学化和民主化。加强政府性投资项目管理体制建设,实现政府性投资项目的规范化、透明化、高效化运作。深化政务信息公开,探索建立新闻发言人制度,增强政府工作的透明度,扩大群众的知情权、参与权和监督权。按照职权法定、程序正当、职责一致的原则,明确界定县乡政府、县政府各部门的行政决策权,建立健全有效的权力运行机制,完善政府决策规则和决策程序。对重大问题的决策,特别是对专业性、技术性较强的政府性投资项目,要采取适当形式广泛听取专家意见,进行专家咨询论证,确保决策具有科学性;对社会涉及面广、与广大人民群众利益密切相关事项的决策,要进行社会公示和社会听证,充分听取公众意见。要拓宽社情民意反映渠道,搞好电子政务建设。加快建立和完善决策绩效评价制度,加强对决策的跟踪反馈,定期对决策的执行情况和绩效进行评估,发现问题及时修正纠错。要建立健全决策责任追究制,按照行政首长负责制和谁决策、谁负责的原则,明确监督程序和方法,加强决策监督,对决策失误的实行责任追究,做到有权必有责、用权受监督、侵权要赔偿,切实树立责任政府的形象。

#### 第五,提高执行力,促进施政高效能

要提高执行力,解决好严肃政纪、确保政令畅通的问题。县级政府在任何时候、任何场合,都要坚决维护党中央、国务院的权威,维护国家政策的严肃性,确保政令畅通、令行禁止。要健全工作目标责任制,把经济社会发展的各项目标任务细化、量化,层层分解,责任到人,形成一级抓一级、层层抓落实的工作机制。要加强督办检查,完善抓领导、领导抓的责任制和责任追究制,对看清了的事、认准了的事、形成共识了的事、定下来了的事,要逐季逐月逐旬跟踪问效,逐项逐事逐人落实到位。对由于工作能力、工作态度和作风问题造成工作效率低下,甚至给事业带来损失的,要予以追究。当前特别要完善公务员效能投诉机,全面落实行政过错责任追究办法,以强有力的制度约束塑造立说立行、雷厉风行的施政作风。要讲求行政秩序。县级各部门要顾全大局,步调一致,密切配合,减少随意性和无序化,提高行政决策水平。要通过政务资源的重新整合,改进县级政府的组织管理,提高政府管理效能,优化政府机关的工作流程,使县级政府的各项施政行为快速、有序、高效。

#### 第六,构建应急体系,提高应急处置的能力

按照“以人为本、依法规范、分级负责、资源整合”的原则,制定

完善突发事件和公共安全事件的总体应急预案和自然灾害、事故灾害、突发公共卫生事件、突发社会安全事件等分项预案,建立“统一指挥、功能齐全、反应灵敏、运转高效”的应急体制和运行机制,增强突发性公共卫生事件、重大动物疫病等的预防和应急能力,并逐步走上规范化、制度化和法制化轨道,保障人民群众生命财产安全。

#### 第七,加强廉政建设,提高拒腐防变的能力

大力推进县级政府党风廉政建设,全面落实廉政责任制,认真执行各项廉政规定,加强领导干部特别是县级领导班子成员经济责任审计,做到警钟长鸣,防微杜渐。领导干部要树立正确的权力观,做到自重、自省、自警、自励,常思贪欲之害,常弃非分之想,常怀律己之心,常修为政之德,始终保持蓬勃朝气、昂扬锐气和浩然正气。牢记“两个务必”,坚持节俭办事,禁止各种铺张浪费。深入开展县级机关效能建设,加快形成行政监督与社会监督相结合、内部监督与外部监督相结合的全方位监督网络。注重从源头上防止和治理腐败,严厉惩处腐败分子和违法乱纪行为,以反腐倡廉的实际行动取信于民。

只有坚定不移的提升县级政府施政能力,使其在施政班子、施政理念、施政方式、施政效率、施政执行和施政廉洁等方面有一个大的进步,才能为新农村建设奠定一个良好的基础。否则新农村建设将因缺乏一个强有力的、最直接的指挥中枢而走过多的弯路,这是每一个关心“三农”的人士所不愿看到的。

#### [注 释]

①县级政府指广义的县级政府,包括党委、人大、政府、政协等,主要指以县称谓的政府,不包括县级市、区等城市化水平较高地方的政府。

#### [参考文献]

- [1] 孙学敏. 党的执政能力建设干部读本[M]. 红旗出版社, 2004, (2).
- [2] 赵国良. 发展观政绩观人才观群众观干部读本[M]. 红旗出版社, 2004, (3).
- [3] 郑治. 中共中央关于加强党的执政能力建设的决定读本[M]. 人民出版社, 2004, (4).
- [4] 柯文武, 赵刚等. 中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见干部读本[M]. 中国农业出版社, 2006, (2).
- [5] 农业部课题组等. 建设社会主义新农村若干问题研究[M]. 中国农业出版社, 2005, (11).
- [6] 许新等. 建设社会主义新农村学习读本[M]. 新华出版社, 2006, (2).
- [7] 童兴等. 建设社会主义新农村学习读本[M]. 研究出版社, 2006, (2).

(责任编辑:杨 睿)

## Promoting ruling ability of county - level governments is the basic engineering of new village construction

HUANG Zong - hua, WANG Yu - ping

(School of Applied Science, Jiangxi University of Science and Technology, Jiangxi Ganzhou 341000, China)

**Abstract:** New village construction faces the difficulty in increase of peasants' income, social industry development, social insurance, accidents, public security, grass - root organization construction and so on. In order to solve these problems, China must initially promote ruling ability of county - level governments, however, current county - level governments have inability to drive market economy, to implement their policy lawfully, scientifically and democratically and to deal with accidents and complex situation. Only bigger progress in ruling team, ruling ideas, ruling method, ruling efficiency, ruling execution and in honestly and clearly ruling the people and so on is made, can the ruling ability of county - level governments be promoted to lay a good foundation for new village construction.

**Keywords:** county - level government; ruling ability; new village construction; basic engineering