

吸引留住社会治理人才有效破解基层治理难题

陈伟宏

习近平总书记在基层代表座谈会上的讲话中指出：“‘十四五’时期，要在加强基层基础工作、提高基层治理能力上下更大功夫”。社会治理工作最坚实的力量在基层，最突出的矛盾和问题也在基层。千秋基业，人才为本。推动基层社会治理能力和治理体系现代化是一个不断探索前进的过程，其成效与人才数量的多与少，发挥价值的大与小密切相关。

一、人才在基层社会治理中的重要作用

随着我国社会转型，基层社会治理中的一些矛盾问题逐步凸显，并呈现出碎片化、分散化的特点。当前，基层社会治理中的问题主要体现在三个方面。**一是矛盾纠纷多发易发。**旧有的城乡二元结构逐渐瓦解，新的利益群体和阶层不断产生，各种新的利益诉求不断涌现，涉法涉诉、征地拆迁、安置补偿、环境污染等问题原本就量大面广，难以在短时间内化解，给社会治理提出难题，也给社会稳定埋下隐患。**二是服务供给能力较弱。**随着人民群众生活水平的提高和权利意识的增强，需要通过基层社会治理提供更加多样、优质、科学、人性的社会服务。但很多地区和单位还无法有效满足人民群众诉求，社会服务还存在数量不足、方式落后等诸多问题亟需解决。**三是治理方式创新不足。**社会治理过程中，方式方法缺乏创新，运用行政干预手段过多，硬性规定

办法过多，但是服务意识较低，服务水平较低，导致很多好的政策、制度、机制无法落实落地、发挥实效。推动基层社会治理中的问题有效解决，是一个需要宏观摆布、多元参与、政策引领、制度规范的过程，必须用好人才这个核心要素。

（一）人才有助于补齐基层信息化建设应用短板。当今，“微沟通”“微治理”已成为新时代社会治理不可或缺的重要组成部分。以网格化治理为依托，通过科学建立微信共治共享平台和交流互动机制，可以在一定程度上有利于摸清人、地、事、物等基层社会要素情况，对集成化、精准化、智能化治理有极大的提升作用。在有效使用和高效运用信息化技术方面，人才相对具有较为深厚的科技应用能力以及得天独厚的优势，是补齐基层信息化建设应用短板的最优“解法”。在社会治理方面，科技信息化合理应用将产生的无尽可能。同时，专业性信息化人才如果能在基层治理中开辟出新的、更多的符合时代需求的信息化建设路径，无疑会产生更具价值的治理“良方”。

（二）人才有助于全面加强和改进基层法治建设。随着全面依法治国进程的不断推进，进一步补强基层法治人才，加强基层法治队伍建设，是加强和改进基层法治建设的重要前提，保障经济社会发展的重要抓手，解决法治队伍自身素质不高的客观需要。基层法治建设人力不足，从根本上制约着基层法治化进程的发展。目前来看，特别是欠发达地区的基层，法律资源分布不足，一些行政决策需到外地去购买法律服务，或是通过雇佣“临时工”

的方式，在一定程度上缓解当前基层法治人才短缺问题。但法治队伍属于专业性、严谨性极高的工作队伍，从长远来看，必然需要经过专业培训的基层治理人才，来增强基层治理组织的依法行政、依法行政的自信，尽快改变基层法治建设水平不高的情况。

（三）人才有助于为基层社会治理提供充沛活力。人才是为基层社会治理补充新鲜能量、增强基层发展的助推力。在全面建成小康社会，打赢脱贫攻坚战的过程中，扶贫产业的发展、特色产品的推广、教育水平的提高、医疗技术的升级，这些都是在懂市场、善经营、有技术、携专长的人才的不断充实中，稳步实现改观。在乡村振兴工作中，人才在基层的不断汇聚，才能快速引导和推动更多的技术、资金、项目流入乡村，实现技术创新、资金引进、资源汇集，进而以才引才、以才促产、以才生财，达到以人才助推发展的目标。联系到基层社会治理的实践中，基层作为联系服务群众的“最后一公里”，直接关系到人民群众的切身利益，关系到国家治理能力和治理体系现代化的实现，尤其需要有能力、会担当、敢作为的人才，来挑起基层治理重担，统筹兼顾好各方面的利益和积极性，从而更好激发基层治理的效能。所以，人才为基层社会治理发展提供了更多可能。

二、当前基层社会治理中的人才困局

“引才难”“留人难”“人才少”是基层社会治理实践中一直存在的问题，虽然从中央到各省市相继出台政策，从制度层面对基层干部成长成才予以明确和保障，但“人心思走”“才不堪

重”等问题还没有得到根本性解决。**一是外来人才引进困难。**虽然近年来，不断加大人才工作力度，在引才方面做了不少工作，人才紧缺的问题有了一定改善，但是引才难的问题还没有得到根本解决。鹤岗市绥滨县作为一个边境农业大县，这种现象尤为突出。以其为例，在近年的事业单位公开招聘中，绥滨县计划招录大专及以上学历事业单位工作人员 446 人，实际招录 294 人，岗位招录成功率仅为 65.92%，与预期相差 152 人。特别是外地人才，三年来仅有 149 人落户绥滨县，仅占招聘总量的 33.41%。

二是现有人才不断流失。过去三年，鹤岗市艰苦边远地区和基层一线人才共流出 1606 人，其中党政人才流出 72 人，企业经营管理人才流出 129 人，专业技术人才流出 276 人，高技能人才流出 246 人，农村实用人才流出 703 人，社会工作人才流出 220 人。其中，以农村实用人才和社会工作人才流出现象最为严重，占到流失总数的 57.5%。此外，新毕业大学生回乡难的问题在近年来愈发凸显，2021 年，鹤岗市绥滨县户籍高校毕业生共有 646 名，但回本县就业的人数（仅统计在机关、事业、企业单位中的人数）仅为 141 人，占比 21.8%。在近年的事业单位招聘考试中设置了最低服务年限，但在服务期满后，多达 40% 的外地考生选择将工作岗位调回原地。

三是专业人才缺口较大。截至 2021 年，鹤岗市拥有研究生学历、本科学历和高级职称人数，分别占比全市人才总量的 0.52%、29.74% 和 4.69%，人才整体质量不高、中高层次人才匮乏的问题还没有得到有效解决。从行业分布上看，文教

卫生行业人才所占比例较大，但农林牧渔、信息及计算及相关行业人才占比较小，特别是在基层一线的社会治理中具有社会学、法学等本科以上学历的人才，以及在工程技术等方面具有一定经验的人才严重匮乏。此外，具有高级技术职称的科技人员 50%以上临近退休，后续力量不足，有缺位断层隐患。

剖析产生这些问题的原因，**一是承载能力偏弱，难以体现人才的自身价值。**产业是集聚人才的有效载体，艰苦边远地区和基层往往产业结构单一、发展落后，对人才的承载能力明显不足，造成很多人才感慨“无用武之地”。鹤岗市以农业、煤炭、石墨、商贸、生活服务等传统产业为主，占经济总量比重为 90%，高新技术、战略新兴等产业占经济总量比重仅为 0.4%，缺乏规模较大的龙头企业和吸附能力强的科技型领军企业等平台支撑，导致基层经济发展落后，工作待遇及社会福利普遍偏低。比如，鹤岗市县（区）、乡镇晋升中级职称 10 年的教师年工资收入为 5 万元-6 万元，晋升中级职称 10 年的医师年工资收入为 7 万元-8 万元，难以吸引留住优质人才。**二是发展空间狭窄，难以成就人才的成长进步。**晋升渠道较窄，在职务晋升上，基层单位受职数限制，干部得到提拔晋升机会较少，而且成长空间有限，造成人才普遍缺乏到艰苦边远地区和基层工作的动力和热情；能力素质提升缓慢。艰苦边远地区和基层培养人才能力较弱，由于财力有限，很难将大批专业人才送到发达地区、技术领先的单位培训进修，甚至部分人才工作后多年没有接受过培训，导致基层人才知识水

平难以提升，技术能力停滞不前，降低了人才干事创业的能力。**三是管理制度不活，难以畅通人才的流动渠道。**引才机制固化，参与基层社会治理的一些单位没有用人自主权，引进人才时必须经主管部门、人社部门层层上报审批，再参加统一公开招考，造成引才效率低下，错过最佳引才时机；人才观念落后，缺少了对人才的关爱、培养、使用，没有对人才的未来发展进行长远规划，导致人才看不到希望选择离开基层。如果不将人才建设置于基层社会治理中的重要位置，着力解决基层人才紧缺短板，将会形成“破窗效应”，进一步放大基层人才缺口，不利于社会治理长期健康发展。

三、关于解决引才留才难题的对策建议

结合鹤岗市公安局人才建设工作经验，针对经济欠发达的中小城市和县區引才、留才难的现实困难，提出三点意见建议。

（一）提高增量，引导人才流向基层。提高人才数量、补齐人才短板、推动人才投身到社会治理工作中是目前面对的紧要问题，也是推动基层社会治理现代化的重要手段。鹤岗市公安局为了吸引人才，在2018年-2020年先后制定了“年补五万”“一车一房”等引才政策，选聘事业单位人员53人，招录部属院校公安专业毕业生43人，极大的补充了人才缺口。结合实践经验，认为引导人才流向基层要做到“三个强化”。

一是强化人才政策支撑。结合地区和单位实际，充分畅通人才随迁配偶的就业渠道，完善人才子女教育保障，为人才解决生

活上的后顾之忧。尝试跳脱单位人员编制的限制，以保证社会治理公益性事业单位的长远健康发展。同时，可以在奖金支持、住房安排、购房补助、租房补贴、落户政策多方面考量，给予不同人才相对应的政策扶持，为人才奠定坚实的物质保障和生活所需。

二是强化人才制度建设。强力破除造成人才资源浪费、配置低效，影响人才干事创业积极性发挥的体制机制，减少行政的过度干预，将行政部门权力下放至用才单位，真正发挥好用人单位在人才培养、吸引和使用中的主导作用。努力建立完整的人才下沉机制，加大下沉绩效在干部晋升、提拔、任用中的参考价值。尽可能把政治上可靠、技术上过硬、群众和同事公认度高的人才及时调任到重要岗位、关键部门。

三是强化引才聚才效应。全面整合人才工作力量，积极发挥组织部门牵头抓总的作用，做好本地人才与外地人才的交流互动，将本地人才切身享受到的好政策、优待遇、大发展空间作为最直接的宣传媒介，吸引外地人才进驻本地。以推动社会治理高位发展为共同目标，可以尝试不断拓宽不同领域人才间的沟通渠道，一同谋划同一领域的发展远景，相互借鉴，互相指点，营造良好的人才交流研讨的融洽氛围，为实现聚才创造有利条件。

（二）盘活存量，培养人才服务基层。提高基层人员的综合素质，将其培养转化为符合基层社会治理发展需求的人才，是破解基层人才紧缺问题的最有效途径。鹤岗市公安局针对执法基础

弱的问题，对通过法律职业资格考试和公安高级执法资格考试的民警给予政治倾斜和经济优待，在全局营造良好的学习氛围。当前，鹤岗市公安局已经有 85 名民警通过法律职业资格考试，67 名民警通过高级执法资格考试，在基层警务实践中发挥了巨大作用。结合实践经验，认为培养人才服务基层要做到“三个着力”。

一是着力提升法治素养。可以在不断深化和完善“枫桥经验”的基础上，提升基层社会治理现代化水平。一方面，着重吸引法治方面专业人才，这是提升社会治理法治能力的一个快招。另一方面，应该将基层人才培养、法治能力提升、服务能力提高三大目标进行有机结合，在社会实践和治理工作中对人才开展法治培训，在积蓄了一定的法治素养后，帮助基层党委政府提高社会治理法治水平，推动社会治理体系不断完善，进而形成良好的法治人才培育、法治治理能力提升和法治社会建设的多赢局面。同时，以重奖激励的方式鼓励基层人员提升法治素养也是一个不错的选择。

二是着力提升科技能力。可以在主动出击上做文章，有针对性的引入科技人才，将大专院校特定专业作为基层科技人才“招贤纳士”的重点，这是解决科技能力短缺的最快途径。为加强科技信息服务建设，可以将前沿技术、新兴科技尽可能地应用在基层社会治理当中，提高基层人才在熟悉科技、运用科技、掌握科技的能力，达到提升科技能力的目标。同时，可以尝试设立科技创新基金或科技人才培养专项经费，完善科技创新成果奖励机

制，调动人才主动探索、敢于创新的积极性，提高科技创新能力和科技转化为实际成效的能力。

三是着力提升服务水平。主观上，想要提高基层人才的服务意识，可以通过全方位开展服务理念讲堂和宣讲的方式，将服务意识根植于人才内心之中。客观上，想要提高服务基层的实际能力，可以针对群众普遍面临的实际困难和问题，引导基层人才快速、全面掌握解决现实问题的常规技能，满足基层服务活动更加贴近实际的现实需求。应该不断创新基层服务载体，通过开展互联共建活动，在与突出的基层服务人员互动交流过程中，使人才不断获取服务基层的经验，提高服务基层的能力和本领。同时，可以通过健全人才激励保障制度、设立基层服务专项资助和流动补助基金的方式，将在基层服务中的工作成绩突出、群众满意度高的人才列为资助对象，从而激励人才不断提升服务水平。

（三）做强变量，确保人才留在基层。让人才自愿留在基层、扎根基层、奉献基层是推动基层社会治理健康发展的重要一环。鹤岗市公安局经过两任党委的接续努力，将全市公安派出所进行了改扩建，全部实现了“城市派出所每名民警一张床，农村派出所每名民警一间房”，基层派出所硬件基础达到全省一流水平，此外，对基层人员抽调和培养任用进行了制度规范，让基层工作成为民警成长进步的“必修课”。结合实践经验，认为确保人才留在基层要做到“四个突破”。

一是突破思想束缚，强化待遇保障。适当提高社会治理人才

待遇标准，抬高工资档次和基层津贴标准，拉开工资待遇差距，切实提升基层人才的工资收入。对部分公益类、非公务员人才，可根据基层实绩贡献、群众满意情况实行协议工资、服务奖励基金等收入分配方式，激发人才干事创业活力。同时，强化基层工作硬件保障，营造拴心留人的工作环境也是必要举措。

二是突破思维定势，拓宽晋升渠道。努力探索改革人才评价制度，制定符合基层实际的评价标准。适当提高基层人才在职务晋升中的占比，对在基层工作时间较长、累计满一定年限或作出突出贡献的人才，破格晋升基层实际职称，促进优秀人才评聘到更高的职称。充分拓宽人才提升空间，对长期驻扎在艰苦边远地区的人才制定不同规格、不同层级的职务职级评定方案，增加职级职数。探索职务与职级并行、职级与待遇挂钩制度，用于激励潜心于基层的优秀基层人才。

三是突破固有观念，减轻基层负担。全面整合资源，科学摆布工作，合理安排分工，避免出现“上面千条线，下面一根针”情况，减少不必要的下基层检查，规范不必要的督导考核，弱化不必要的留痕写实，简化繁琐、无谓事务，为基层人才留出足够时间、积攒富足精力，全力发挥出人才的真能力、真实力，用现实成绩、真实数据、实际成效作为评定工作业绩的客观标准。

四是突破岗位限制，提供交流机会。建立定期从艰苦边远地区和基层选拔优秀人才到专业院校、上级机关等进修学习或调训锻炼机制，以实现人才的知识更新、眼界开阔、能力提升。加强

同单位中不同岗位间人才的流动，促使人才迸发出新的想法和思路，对打破固有工作模式、加速整体工作进展有一定的助推作用。同时，积极开展轮岗交流，定期更换“新鲜血液”，能在一定程度上遏制基层工作中“干多者被干少者淘汰、实干者被作秀者淘汰、守规者被违规者淘汰”的“逆淘汰”现象，从而形成良好的育才氛围。