

### 誰成了基層公務員？

大概從2018年開始，我關注到了基層年輕幹部這個群體。那時候，我的研究重點慢慢從農村治理轉向縣、鄉這兩個層級上，因為研究鄉村治理時，我們會關注很多農村的社會現象，比如精準扶貧、美麗鄉村、廁所革命、新農合、“兩癌”“兩節”等。但我們總覺得研究得不够透徹，因為鄉村治理的政策性非常強，而鄉村內部是政策的落地環節。要全面理解這些政策，就要到縣、鄉鎮一級，去調研政策是如何制定、轉換和執行的，才能建立起一套理解體系，把各個環節勾連起來。這個過程中，我自然地關注到了基層幹部的晉升和流動。

年輕幹部是基層最主要的工作力量，是最有動力、最活躍的一個群體。我們說的“年輕”，其實是相對於職級來說的。一般的“年輕幹部”是指35歲以下的人，因為在基層，如果幹部在35歲時還沒有提拔為副科級幹部的話，後面的晉升空間也就比較小了。在基層，提拔幹部時並沒有明文規定的年齡限制，但這是潛在、習慣性預設的一個年齡坎，畢竟現在追求“幹部年輕化”。當然，如果到了科級，比如鄉鎮的鎮長、副鎮長這一層級，35歲到40歲的人也算年輕幹部，雖然他的年齡其實不小了。

縣一級部門的崗位，招考公務員時一般都會有專業限制，但鄉鎮的崗位一般就不限專業。因為鄉鎮工作的綜合性更強。鄉鎮工作的兩個重點是文字材料工作和群眾工作，一般的本科畢業生都可以做好文字工作，而群眾工作的專業性要求不強，主要是到各個崗位去鍛煉，變成一個“多面手”“萬金油”人才，專業性和部門性反而弱化了。

現在，考公務員的年輕人越來越多，但對於基層單位來說，他們的選擇面並沒有因此擴大。因為“考公”最難也是最關鍵的一環是筆試，然後按照1:3或者1:5的比例進面試，組織部門祇能在這三五個人中間選擇。現在的部委機關、省一級的廳局常常會用選調生的方法來招錄人，這樣單位的選擇權更大。

在基層，很多年輕幹部是本地人、從本地的大學畢業的。在北京、上海等大城市上學的人會更多地留在一線或二線城市。另一方面，在招聘公務員時，山區鄉鎮、農業縣的鄉鎮也會更傾向於錄取本縣的人。因為常常發生這樣的情況：一些外地考生來了之後，人生地不熟、沒有本地社會關係網絡，工資待遇也不高——尤其是貧困

## 考公“上岸”了，然後呢？

地區，他們很有可能兩三年就離職了。頻繁地有人離職，單位的許多工作開展就出現問題。組織部門也看到了這種局面，在招收公務員的過程當中，尤其是在面試過程中，會更希望是本縣的年輕大學生來當本縣公務員。

不過，條件好的縣鄉就不一樣了，比如江浙、廣東一帶的基層部門，或者是省會城市周邊縣城，我們曾經在湖南長沙市的下轄縣調研，它招到的鄉鎮公務員幾乎都是重點大學的學生。

### 去了基層，要做什麼？

現在的基層其實給年輕人提供了很多的機會，提拔的速度是比較快的。因為之前的十年至十五年間，全國大部分鄉鎮很少招新人——都在消化以前的一批幹部。我國的公務員法是2005年才開始實施的，此前的招考並沒有現在規範，比如單位可能祇有50個編制，但招了100個人進來工作。消化多出來的50個人需要很多年時間，也就是說，70後這一波人很少進入公務員隊伍。

當50後、60後開始大量退休，就給“80後”和“90後”、尤其是“90後”提供了一個巨大的提拔空間。而每年鄉鎮最多就招兩三個年輕公務員，不可能招五六個，即使有空編制也不會招滿——單位也需要考慮到人員隊伍的梯隊建設，不會在短時間內讓幹部堆積如山，造成後面的斷檔期。

如果年輕幹部願意在基層扎根下來，好好幹三五年，就能感受到鄉鎮對年輕人的整套的培養機制。在許多鄉鎮，新進的公務員首先要到黨政綜合辦公室待一年半載，以熟悉鄉鎮和行政村的全面工作，然後駐村工作一兩年時間，有一定的農村工作經驗後，再提拔到一個部門的某個中層崗位去。

這種培養機制和公務員所需要的兩個基礎能力有關：公文寫作能力和群眾工作能力，有了這兩個基礎能力，其他能力在各個崗位都可以很快地鍛煉出來。

黨政綜合辦公室可以培養出幹部很好的文字水平、公文寫作能力。另外，在這樣的綜合單位，幹部接觸到的事務是方方面面的，對上要了解縣一級的情況，對下要和村幹部對接，中間就涉及鄉鎮許多工作安排、人員協調、後勤保證，看起來可能會特別“雜”，其實每一層面都要照顧到。知道文件怎麼發

發、各種文稿如何撰寫——即使到了更高層級單位，這也是基礎工作。我訪談了一個年輕的鄉鎮黨政辦主任，她手機裏關注的公眾號有三四百個之多，都與相關工作有關：鄉鎮工作人員選車或換輪胎要問她，年輕女幹部生了小孩要買什麼牌子的奶粉要問她，老幹部子女考大學填報志願要問她，她什麼問題都得回答，就什麼都得去了解，而不能說不知道、不關她的事，否則她就得罪了人家。

“群眾工作能力”聽起來很空泛，其實就是協調能力，會做人的工作、尤其是農民的工作。讓一個年輕幹部去駐村，包一個村或者好幾個村，他能不能做到“小事不出村，大事能協調”，去解決農民的問題、滿足農民的需求？這裏面有許多難題。利益關係越複雜的事情必然更難解決，比如徵地賠款，涉及到了農民的核心利益。另一種是涉及到這樣一個社會關係矛盾的，比如處理兩家人的糾紛，看似是很簡單的糾紛，其實背後可能有歷史淵源、家族矛盾在。社會在變，群眾在變，農民也分化成了不同的個體。他們有自己不同的思想觀念、知識水平和見識，幹部無法用一套方法對待所有人。

做群眾工作沒有其他的訣竅，祇能跟着鄉鎮老幹部學習，多去走訪了解情況。這些“老鄉鎮”一輩子都在鄉鎮待着，水平很高，對村子的方方面面都很熟悉，上山去滅火應該走哪條路最近、農民開口說話想得到的是什麼，他都知道。一開始，年輕公務員會給他們打輔助，跟着去實踐，慢慢地才能摸清楚一個事情背後的結構性原因是什麼。

基層公務員完全不是有些人想象的“一張報紙一杯茶”的清閑，年輕幹部是非常忙的。要完成的工作太多，有一些是很重要的中心工作，比如以前的農業稅收、招商引資、計劃生育，現在的後脫評估、美麗鄉村建設、環境整治、廁所革命等，還有一些是各部門的常規工作，包括說低保、新農合等。在這之外，還經常需要有創新工作、應對上級的一些考核和檢查。鄉鎮的人手也很緊缺，有的年輕幹部待了三五年，服務期限滿了之後，就可能考到更好的單位去了，或者是被縣一級的部門抽調、借調走了。這樣，鄉鎮裏能實際幹活的人，往往就是一個班子成員帶着幾個年輕人。我去年在一個鄉鎮調研，裏面有4個年輕人，他們要參加所有

班子會議，因為他們實際上承擔了相當於鄉鎮副職領導要承擔的工作。

在我們調研過的鄉鎮裏，“80後”已經占了班子成員的大部分，還有更年輕的“90後”鎮長或黨委書記。這些年輕幹部有思想、有經驗、有活力，但也背負着很沉重的壓力，這種壓力主要來自於政治問責。現在的問責越來越多，哪項工作越位了、哪些工作沒做好，都有可能問責。一被問責，就涉及到前途，在影響期及之後兩三年裏就難有提拔的機會了——我們前面說了，現在提拔幹部提倡的是年輕化，這就錯過了窗口期。更嚴重的，有些幹部甚至這樣形容身上的壓力：“晚上躺下睡着之後，不知道第二天早上自己是躺在床上還是躺在監獄裏。”

### 拮据的經濟

十八大以後，基層對幹部的財政管理日益嚴格，工資性收入成為統一的單一性收入來源。以前，幹部除了工資收入，還會有參加企業投資入股、各種補貼緊貼等收入。如今，福利待遇也都陽光化，收入越來越“乾淨”。

基層年輕幹部的薪資包括基本工資、崗位津貼、崗位補貼和福利獎金四個部分。這四個部分在日常工作中又以三種形式體現出來：打卡工資，可以直接用于生活消費；物質福利，比如基層工會發放的節日福利；“五險一金”之類的非打卡工資，這類工資無法用于日常生活。

大部分鄉鎮公務員的經濟生活比較拮据，特別是在中西部地區的基層。基層公職人員的工資主要由縣、市財政統籌，所以，決定基層年輕幹部工資水平的主要因素就是所在縣市的財力。東部地區和一、二線城市經濟發達，地方財政收入雄厚，基層年輕幹部的工資水平也就相對高。根據我們的調研，在江浙、廣東等地區，鄉鎮剛入職的公務員一年打卡的工資普遍能達到15萬元，事業編人員在10萬元左右，副科級幹部年收入在20萬元左右，正科級幹部超過25萬元。

而在中西部區縣市的普遍情況是，剛入職的公務員年收入在4萬左右，剛晉升的副科級幹部在5.5萬~6萬，工作上十年的副科級實職幹部在7萬元左右。一些中西部地區縣市還會因為財政緊張而拖欠公務員工資，時間在半年到一兩年不等。廣大中西部地區的縣市主要是“吃飯財政”，我們調研過的一個縣委書記說，他“每天凌晨起來想的第一件事就是全縣兩萬多公職人員吃飯的問題”。

這種收入對於年輕人沒有吸引力，即使和整個社會的收入水平相比，也是較低的——一個農民工到外地去打工，辛苦一點的話每月能掙五六千，和一個副科級幹部差不多了。在中西部地區的縣城，一個家庭要獲得中等收入的體面生活，可支配年收入要在12~15萬之間。一個公務員家庭祇有夫妻雙職工、且都到了副科級，才能達到這個水平。

這種較低的工資水平，也會導致農村鄉鎮難以留住人才。大部分年輕幹部選擇生活在縣城裏，他們到農村鄉鎮上班，花在通勤上的時間和費用較多，也難以照顧到家庭。另外，農村鄉鎮的工資待遇比縣直機關或城關鎮低，相對沒有保障，比如經常下鄉或加班，但沒有加班費和下鄉補貼。這就導致鄉鎮的年輕幹部都想往縣城裏調動，不容易在鄉鎮扎根。鄉鎮的梯隊建設就會出現問題，甚至出現年齡斷層。

為了能夠過上相對體面的生活，有些基層年輕幹部不得不尋找其他收入來源，比如花更多時間考慮股票、基金、房產投資等，有些年輕幹部會尋找合伙人投資、創業。如此一來，就難以全身心投入工作，更不會將工作當作事業來做，也減弱了他們對自己“黨的幹部”的身份認同感。我們在調研中遇到這樣一個事情：在一個鄉鎮裏，一位剛剛工作兩三年的事業編年輕人，月工資2600元，老婆沒有正式工作，在家帶小孩，家庭經濟壓力大。這位幹部無奈之下嘗試做滴滴司機，第一次載客接的單，就是自己所在鄉鎮的領導。他礙于面子沒有收領導的車費，還因此被滴滴公司罰款50元。

不過，從調研來看，這些基層年輕幹部的社會交往比較健康，用于社會交往的時間也大大減少。在中央八項規定出臺之前，基層幹部，尤其是領導幹部的業餘時間大量用于各種應酬、交往上，導致公私交織不清。現在，基層的招待應酬極大縮減，幹部對自身的要求也提高了。另外，他們的交往對象也較為簡單。“70後”和年輕更大的基層幹部的社交對象比較龐雜，除了親朋好友，縣城範圍內掌握不同資源的各色人物都是交往對象，“社會關係不愁多”。而年輕基層幹部交往的對象主要是因為業務關係而結交的同事群體，他們的年齡、學歷、經歷、體驗相似，沒有利益衝突。

總之，考上基層公務員之後，如果能夠承受住這種不太寬裕的經濟條件，扎根在鄉鎮、農村裏工作，能得到的培養和晉升也是可期的。



# 華盛頓亞裔法律援助中心

Asia Pacific Legal Aid Center

## ● 對特殊低收入者和殘障人士提供免費援助



法律諮詢、翻譯公證、各類移民、會計報稅、合同審閱、  
辦理駕照、入籍考試、租房糾紛、交通罰單、結婚離婚。

諮詢 202-802-1663  
(國語、粵語、台語和英語)  
電話 301-512-4986  
(By Appointment Only)  
傳真號碼: 301-789-6691  
aplacd@yahoo.com

律師團隊: 具有 MD、VA、DC 律師執照  
法律顧問: 周波律師 法律助理: 趙元嘉、秦川

服務時間: 周一到周五, 上午9點到下午5點。  
中心地址: 11502 SENECA FOREST CIRCLE  
GERMANTOWN MD 20876

