

# 影响村级干部队伍素质提高的原因及对策

张其伟

(对外经济贸易大学 公共管理学院, 北京 100029)

**摘要** 去年,全国大部分的乡镇完成了村干部的换届选举。列举了目前村级干部队伍存在的突出问题,分析了出现这些问题的主要原因,提出了提升我国村级干部队伍素质的相应对策。

**关键词** 农村; 干部; 素质

**中图分类号**: D035.2 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2009)04-0010-04

## How to Improve Quality of Village-level Leaders: Causes and Countermeasures

ZHANG Qi-wei

(School of Public Administration, University of International  
Business and Economics, Beijing, 100029)

**Abstract** The election at expiration of office terms for village-level leaders in most villages and towns was finished in 2008. This paper pointed out the problems existed in the current village-level leaders and analyzed the main causes for these problems. Finally this paper put forward the specific countermeasures on how to improve the quality of village-level leaders in China.

**Key words** countryside; leader; quality

2008年,我国的2860多个县的60多万个村民委员会相继完成了换届选举,全国范围内的村干部完成了更新换代。这次大规模的换届,让农村基层干部任用培养重新成为人们关注的问题。由于金融危机的影响,发达地区劳动密集型产业对廉价劳动力需求大幅下降,不少常年外出务工、素质较高的农村居民回到了家中,或重操旧业投入到农业生产中,或在本地、或就近地区寻找新的工作岗位。这一变化,使得农村基层干部的工作难度较之以往明显加大,也对“村官”们的素质和能力提出了新的要求。

### 一、村干部队伍素质存在的主要问题

改革开放30年来,经过党和政府的不懈努力,全国范围内培养出了大量文化素质高、技术过硬、经营头脑灵活、同时具备一定民主法律意识的新型农

民,他们中间涌现出了一批优秀的农村基层干部,在带领农民脱贫致富的过程中发挥了主心骨的作用,为农村的经济发展做出了巨大的贡献。但我们应该看到,目前村干部队伍的总体素质还不高,难以适应现代农业和新农村建设的需要。

#### 1. 思想动机问题

大部分的农村基层干部思想端正,有较高的政治觉悟,对自己的工作性质与目的有清楚的认识,一心为农民谋利益。但是,少数村干部认为自己手中所掌握的权力便是为自身谋利益的基础。他们忘记了自己所掌握的权力,除了自身具备一定能力之外,完全是由村民赋予的。一旦上任,他们首先思考的不是搞好村里的各项工作,为父老乡亲带来切实的好处,而是把时间花在了算计如何能让自己得到最大的好处上。如在东部一些经济较发达的省份,有村官在当选后公然以极低的价格倒卖集体土地赚取

利润;还有些地方的村干部在决策时滥用公权,给予自己的亲戚朋友以各种不正当的照顾<sup>[1]</sup>。有些城市下乡村官,往往把农村当作自己日后晋升的跳板,他们不安心农村工作,只是等待回城晋升。这些表现都是因为思想动机方面存在着问题。

## 2. 文化水平问题

毋庸置疑,相对于普通村民,村干部的科技文化素质是较高的,但与现实需要仍有较大差距。有调查显示,在我国某中等经济水平地区的村官队伍中,从扫盲班脱盲初识文字的占2.7%,小学文化程度的占4.9%,初中文化程度的占48.7%,高中文化程度的占43.7%<sup>[2-3]</sup>。即使在深圳、湛江等经济较发达地区,村官们的先进科技知识尤其是电脑技术和基本法律知识也比较缺乏<sup>[2]</sup>。因而,村官的文化水平总体上仍处于较低的状况。由此带来的便是农业科技成果转化率的低下。目前,我国农业科技成果的平均转化率仅有35%左右,其中能成规模的尚不足20%,比发达国家低40个百分点左右<sup>[2,4]</sup>。村官们的科技文化水平不高,采纳新的科技成果意识不强,是科技不能成功转化为直接生产力的重要原因。

## 3. 工作作风问题

在工作中,少数村干部违背民主决策程序和村民自治原则,搞“一言堂”,凡事独断专行,对不服从指令的村民实施打击报复。有的村干部借助宗族势力,任人唯亲,拉帮结派,排斥非亲属,尤其是从城市来的大学毕业生。有些基层干部甚至通过不正当手段,控制两委换届选举,以达到长期霸占村政权的目的。有些地方甚至出现了垄断村干部岗位三、四十年的情况,堪称“村霸”<sup>[1]</sup>。极少数村干部在政绩上无所建树,凭借权势,肆意敛财,生活腐化,给基层的精神文明建设和社会经济进步造成极为恶劣的影响。

## 4. 管理方法问题

传统的村官,大多依靠自身在村中的威望来管理农村里的大小事务,同时他们还时常借助风俗习惯或是旧时规矩的力量来帮助管理。而改革开放后,农村基层干部大多数来源于农村中的经济能人,他们在率先实现了致富之后,利用自己掌握的经验来带领他人实现共同致富。不可否认,他们在经济能力和认识水平上有过人之处,但由于大多没有掌握科学管理方法,而随着农业规模化的推进和中小企业的发展壮大,仅靠个人能力和经验方法管理已逐渐不能满足现实的需要。先进管理方法的缺失,

使农村在发展到一定程度后裹足不前。

## 二、影响村干部队伍素质提高的主要原因

### 1. 外出务工人员过多,干部老龄化趋势严重

在经济危机的背景下,一些地区确实出现了农民工返乡的现象。但在大多数的农村地区,外出打工依然是青壮年劳动力的首选。大量有头脑、有文化、有技术的优秀人才流出农村,不少地方农村干活缺人手,创业缺人才。这种情况下,前几年就已凸现的农村基层干部老龄化问题难以得到解决。不少地区的农村“两委”组成人员的平均年龄在48岁左右,即使在换届选举完成较好的湖北省本届10万多名村官的平均年龄也达到了43.1岁<sup>[5]</sup>。从总体情况看,不少地方村干部的老龄化,导致“两委”更新换代难以顺利进行。特别在有些科技文化较为落后的地方,“七个党员八颗牙,个个都是白头发”的现象普遍存在,有相当一部分村干部和农民党员丧失了先进性,难以带头致富、带动致富。老年村官们容易在农业生产科技创新方面墨守陈规,难以接受新观念和生产方式,不适应新的市场机制,在优势资源开发方面不如年轻一辈有想法和见地,要对他们进行教育,提高其素质,难度是比较大的。

### 2. 财政支持力度不够,难以吸引优秀人才

长期以来,村官的收入偏低也是一个不容忽视的现象。由于我国各地区的经济发展水平差距较大,全国农村基层干部的工资水平也不尽相同。像东部的苏州地区,村官的平均年收入水平就达到了15万元,几乎等同于该地区都市白领的收入水平。可我国的大部分欠发达地区,如河北省邯郸市的“女媧故里”涉县,当地村官年收入去年初才刚刚达到3300元<sup>[6]</sup>。而在西部边远农村,许多地方甚至还达不到这一工资水平。由于工资低且福利不佳,引进大学生到基层这一提升村官素质的便捷渠道也时常面临困难。而本地有知识有文化的村民也更倾向于外出打工养家糊口,留下来的位置便被那些综合素质有限,无力在外谋职的人所占据。

### 3. 考核评估制度不全,缺乏有效监督管理

我国公务员的考核评估机制一直都不甚健全,目前即使是地市级的公务员的绩效评估也缺乏一个统一的标准,而到了最基层的村级,则几乎不存在考核评估体系。只有在一套严格评估体系的监督下,各级官员才能不断规范自己的言行,加强自身的修

养,提高自身的能力和工作效率,公务员队伍的整体素质才能因此得到显著提高。目前评估体系在农村的缺失,是村官队伍素质提高缓慢的重要原因。由于缺乏约束,部分村官工作效率低下,工作积极性低,甚至极少数村官中存在违法行为<sup>[7]</sup>。

#### 4. 培训指导工作不力,提高能力作用有限

由于财政经费的不足,大规模的村官培训机制无法确立。实际上,除经费方面的原因,上级领导部门的重视程度较低也是一个重要的问题。长期以来,县市以上的官员对提高本地经济的水平、加强本地基础设施的建设、甚至不少政绩工程的热情都高于对基层干部的培训工作的关注程度<sup>[1]</sup>。而有限的培训,其内容也仅仅是简单的教育或训话,并不能针对各地的具体情况安排具体的授课内容。由于培训的不力,导致村官上任之后,很容易陷入毫无头绪的工作状况,或是面对工作中的突发情况不知如何应对。一些从城市下乡的村官,由于缺乏培训引导,甚至因抑郁引发了心理问题,影响了正常的工作。

### 三、提升村干部队伍素质的主要对策

面对农村工作的新形势和新农村建设的一系列困难,提升农村基层干部素质的工作已经刻不容缓。近两年,一些地方开始对这个问题给予重视,特别是对初到基层的大学生村官关爱有加,如江苏省铜山县按照“分阶段定标,链接式培养”的方式,把大学生村官的培养计划分为五个阶段,形成分层递进、运转高速的培养链条。为确保整个培养链制度取得成效,还重点采取了“教育培训、跟踪培养、多岗锻炼、动态考核”等四项工作措施,真正把提升村官素质的工作落实到位<sup>[8]</sup>。其它还有很多地方的做法值得学习。通过综合分析,笔者认为,提升村干部队伍的素质要从以下四个方面做文章。

#### 1. 全方位、不拘一格公开选聘

提升村官队伍素质的最有效方法,是直接选拔高素质人才进入到这一队伍中来。在目标群体方面,除了时下比较流行的大学生外,纪律性强、指挥决断果敢、能吃苦的退伍军人,在外闯荡多年、具有丰富社会经验和一定关系网络的打工回乡青年,以及具有管理经验和领导能力、经营才能突出的乡镇企业骨干和经合组织负责人都是适合的人选。在选拔时,要特别注意具有灵活经济头脑的人才,那些善于利用形势,有强烈紧迫感和责任感的人选也应得

到重视。

目前,在广大农村实施的是全民自主选举村级干部的制度,这一制度虽然在最大范围内实现了政治民主,但其实际效果也有些不尽人意。笔者认为,可以适当改革村官的选任体制,在部分地区试点实行招聘制,且不要在年龄、性别、文化程度以及工作经验等方面设置太多的门槛,在尽可能广的范围内选贤用能,诚挚招揽各种不同背景的人才。可引入村官合同制,聘任后即签订责任明确的合同,同时对其工作加强指导,给予支持和帮助。

#### 2. 建立多层次、全方位的能力培训体系

招募人才固然可以直接建立高素质的村官队伍,但从目前农村的实际工作条件和收入水平看,对人才的吸引力是相当有限的。而如果降低门槛,又无法保证整个队伍的素质。因此,对村官的培训和指导成为一项十分关键的工作。农村干部的培训体系要以多层次、全方位能力培训为目标,具体可从内容和形式两个层面入手。

第一,培训内容要多层次。要改变过去根据教师来安排课程的做法,从统一的无差别培训转到适应不同层次、不同类型需求、多样化、差别化培训上来。政策与法制方面的教育不可或缺,政策教育可提高其思想素质,法律教育则能增强其守法用法意识。而针对部分下乡村官缺乏农村实际工作经验的情况,要加强农村实用技术知识的讲授。对于土生土长的本地村官,市场经济知识、领导艺术和管理知识则是培训的重点所在。

第二,培训形式要灵活多样。要坚持理论联系实际,切忌漫无边际的空谈,以提高培训质量。可以进行正规化学历教育、任职资格培训,也可以开展专业技能和岗位素质培训,提倡因地制宜、因人而异、形式多种多样;集中培训和个人自学相结合、长期培训与短期轮训相结合<sup>[2]</sup>。随着我国经济的健康发展和信息化建设步伐的加快,现代远程培训手段日益表现出强大的优势,它使基层干部可以不受时空限制接受新技术、新知识,解决了教育资源紧缺问题,应大力推广使用。另外,田间地头的实践和举办田间学校也是重要的培训方式。

#### 3. 建立统一规范的监督考核制度和办法

监督机制是保障工作按部就班完成的重要手段。良好的监督,也是提高村官素质的有效方式。首先,要制定较为规范的制度,包括议事规则、决策程序等,努力形成用制度掌权、按制度办事、靠制度

管人的有效机制。其次,要加大村务公开力度,健全群众监督体制。县乡要高度重视群众信访工作,及时解决群众反映的问题,及时调换群众意见大、工作问题多的村官,提高广大农村干部在实际工作中按制度办事的自觉性。

监督之外,村管的考核评价制度也需要迅速建立。要明确订立统一的考核标准,如在家从事劳动的村民人均收入、基础设施的建设状况以及科教卫生事业的兴办情况等。要从县一级抽调人手组建专门的考核队伍,不定期下乡对基层干部的工作进行调研了解,并经常调整考核队伍的人员组成,避免其共同基层干部共同造假。在每一年末,公布当年对农村基层干部的考核情况,并欢迎村民对考核的结果提出异议;在平常,也要实行定期通报制度,可以每季度随机通报部分村干部工作进展情况。长效的考核机制,能让村干部看清自己工作中的缺点并及时改正,有利于提高村官的自身素质。

#### 4. 健全公开透明的奖惩机制

全面提升村官队伍的福利待遇,合理确定村干部的基本报酬、业绩考核、奖励制度是加强村干部队伍建设的重要举措。要强化保障措施,尽快配套完善“三险一金”政策。对主动下乡的干部,可在其原工资待遇的基础上适当提高,鼓励更多的机关干部、退休专家、专业技术人员到村“两委”工作。

除了直接的物质奖励之外,还应设立合理的村官队伍进出机制。虽然提升经济待遇确实是让村官

们安心在农村工作、创造业绩的重要条件,但对于无法胜任,或是实在不愿意继续在农村工作的干部,应提供必要的服务,使其能向其它方面发展,对正常离任的村干部,应给予一定的生活补助<sup>[8]</sup>。一套明确的准入、退出制度,可以解除村官们和有志于下乡工作的同志的后顾之忧,使其在新农村建设中发挥更大的作用。

### 参 考 文 献

- [1] 傅春林. 建设和谐社会,必须提高村官素质[J]. 科技信息, 2007(11): 222.
- [2] 黄飞剑. 经济能人型村官综合素质透视及提升对策[J]. 中共济南市委党校学报, 2007(3): 73-75.
- [3] 彭广荣. 培养发展农村经济的排头兵(下)[J]. 广西右江民族师专学报, 2004(4): 30-38.
- [4] 王树进, 李彩霞. 我国农业科技成果转化的障碍分析与对策[J]. 科技与经济, 2005(5): 27-29.
- [5] 陈新祥, 马建平, 程友兵. 加强村级组织建设, 提高村级干部素质[J]. 政策, 2009(2): 45-47.
- [6] 王丽萍, 黄宏, 贺梅英. 论新形势下村官选用机制的构建[J]. 华南农业大学学报, 2008(4): 141-144.
- [7] 乔德福. 现阶段预防村官腐败机制创新探微[J]. 理论与改革, 2009(1): 55-57.
- [8] 刘继勋. 选聘大学生“村官”的实践与思考[J]. 湖南社会主义学院学报, 2009(1): 88-90.

(责任编辑:陈万红)