

# 农村基层干部队伍存在的问题及建设对策

毕霞,郑洁

(1.河海大学公共管理学院,江苏南京 210098;2.劝业市场有限公司人事教育处,江苏南京 210038)

**摘要** 农村基层干部执政能力的强弱直接关系到农村的改革、发展和稳定,关系着党在农村执政地位的巩固。当前农村基层干部队伍总体素质较低,能力不强,干部队伍结构陈旧,腐败现象严重。针对这些问题必须建立农村基层干部的培养培训制度,提高农村基层干部的素质和能力,完善村民选举制度及其配套的制度,树立农村基层干部的威信,建立健全农村基层干部基本生活保障机制。

**关键词** 执政能力 农村基层干部队伍 执政基础

中图分类号:D267

文献标识码:A

文章编号:1671-4970(2006)02-0018-03

农村基层干部是贯彻执行党在农村各项方针政策的骨干,是团结带领广大农民脱贫致富奔小康、建设有中国特色社会主义新农村的带头人,其执政能力的强弱直接关系到农村的改革、发展和稳定,关系到党在农村执政地位的巩固。截至2004年的统计,我国现有基层党组织347.7万个,其中基层党委17.1万个,党总支20万个,党支部310.6万个(村支部71.6万个)。农村党员2945.6万人,农村基层干部600多万人<sup>[1]</sup>。把农村基层干部队伍作为加强党的执政能力建设的重要载体,进一步夯实党在农村的执政基础,是统筹城乡经济社会发展、全面建设小康社会的战略要求,也是党加强和改进新形势下的群众工作、解决发展中出现的各种矛盾和问题、维护农村社会稳定的现实需要。

## 一、当前农村基层干部队伍存在的问题

### 1. 总体素质较低、能力不强

对某乡农村党员的调查显示,党员总数809人,其中高中文化程度98人(占被调查人数的12%),初中文化程度436人(占被调查人数的53.9%);其年龄结构分布为25岁以下12人(占被调查人数的1.5%),26~35岁45人(占被调查人数的5.5%),36~45岁131人(占被调查人数的16.1%),46~50岁101人(占被调查人数的12.5%),50~55岁156人(占被调查人数的19.3%),55岁以上362人(占被调查人数的44.8%)<sup>[2]</sup>。

这种学历低、老龄化现象造成农村基层干部队伍文化程度、思想政治素质较低,思想观念守旧,缺

乏创新意识。思想观念、执政理念很难适应农村社会经济的发展<sup>[3]</sup>。导致党员干部队伍能力等多方面的不适应:①工作方法落后,工作抓不住重点。部分基层干部习惯于靠行政推动来开展工作,知识老化、经验老化、管理老化。对新事物、新知识的接受能力低。面对各种新情况、新问题束手无策,对党的基本路线贯彻不力,对发展经济引导、服务不力,工作放不开手脚,迈不开步子,跟不上时代步伐。②遇到具体问题不知如何处理,缺乏协调干群关系的能力。缺少正确运用法律和一般经济规律管理社会和管理经济的手段。有些农村干部按照自己的利益需要随意修改和解释上级颁布的法规和政令,甚至采取强力干预的方式封住农民的嘴,这种处理问题的方式使农民不再信任党组织。③自身致富、带领群众致富能力弱,缺乏感召凝聚力。部分农村基层干部由于科技文化素质偏低,虽有致富愿望自身却难以富裕起来,更谈不上带领群众闯市场,为群众提供服务。有的虽然有才能,但缺乏带领群众共同致富的思想,只顾自己,不管他人,对群众的困难不闻不问。这样的基层干部“凝聚力”无从谈起。

### 2. 工作体制和机制落后导致组织领导缺乏效率

部分基层组织制度不健全,对培养农村基层干部队伍的措拖不力、效果不佳。农村基层党小组的设置比较混乱。长期以来,农村基层党小组的设置多数是以行政组或按自然居住区域划分,随着我国社会主义市场经济的不断发展,农村市场化进程加快,农业经济发展呈现出明显的专业性分工和多层次经营,农村党员流动量增大,传统党小组设置的弊

端日益突出。①活动难组织。因人员流动性大,在活动时间上很难求得一致,少数支部党小组常年不活动,即使活动也是流于形式。同时也给新党员发展工作带来困难。②任务难完成、作用难发挥。③党小组建、撤比较随意。党员数达到要求时就建,不足时就撤;开得起会、组织得起活动的就建,反之就撤。有些地方把建立党小组当作经济发展的一种奖励,经济发展到一定规模时就建,达不到一定规模,即使党员人数再多也不建。少数地方甚至出现私营企业和外资企业主说能建就建,说不能建就不建的情况。此外,“乡政村治”造成的“两委”关系定位不清、权责不明,工作不协调,且各方面的监督不到位。

### 3. 腐败现象严重

由于缺乏监督机制,少数基层干部严重脱离群众,官僚主义、形式主义、享乐主义思想严重,有的办事不公、处事不当。①少数支部党员以权谋私,侵犯群众利益,特别是在宅基地划分、计划生育指标安排、土地和集体工副业项目承包上,不能一碗水端平,搞优亲厚友。个别人甚至利用手中的权力为自己牟取私利,在用电用水、税费缴纳、土地承包和子女安排上,为自己捞取好处。对群众则不给好处不办事,失去了群众的信任和支持。②有的基层干部工作方法简单粗暴,伤害了群众的感情。极少数干部为政不廉、腐化堕落,在群众中影响极坏<sup>[4]</sup>。

## 二、加强农村基层干部队伍建设对策

农村基层干部队伍存在上述问题的原因主要有以下方面:一是长期以来忽视了对农村基层干部队伍建设,致使基层干部队伍建设中的一些问题长期得不到解决,积重难返;二是基层干部队伍的培训教育工作与市场经济的新形势不相适应,教育内容、方式、方法等方面尚需改进和完善;三是基层干部队伍的管理不能与时俱进,在党员发展、组织设置等方面存在很多不利因素;四是对市场经济条件下农村基层干部队伍的问题研究得不够,建设上缺乏理论指导。因此,应当采取以下对策。

### 1. 建立培养培训制度

《中共中央国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》指出:“要加强农村基层干部的培训,增强宗旨意识和法制政策观念,增进与农村群众的感情,提高他们带领农民增收致富的自觉性和本领。”<sup>[5]</sup>一是对现有农村基层干部尤其是班子成员实施教育工程。提高文化素质,结合农村实际,着重对党员进行有关专业知识和法律知识的培训教育。这是一项长期艰巨的任务,必须常抓不懈。二是与时俱进,以改革的精神对党员尤其是班子成员逐步进

行战略性的结构调整。首先是从农村社会各阶层的优秀分子以及知识青年中大胆发展新党员,确定为农村基层干部队伍的后备力量。其次是从城市选派优秀的年轻干部到村委会支部任职锻炼。目前已有不少省市都已开展选派一部分大学生到乡镇任基层干部的工作,效果良好。

对农村基层干部的培训可采取灵活多样的方式,即可以实行每年一次的轮训,也可实行多种农业技术、法律法规等各种专题的项目培训,也可以与各专业学校联合举办农村基层干部培训班,还可以组织农村基层干部出去参观学习。切实提高农村基层干部按照市场经济规律和法律法规办事的能力。

对农村基层干部的培养和培训要形成制度,并建立分级负责的责任制。将培训学习的成绩作为选拔、任用、晋升、奖励农村基层干部的重要依据之一。同时把各级领导干部对下级干部的培养、培训工作计划列为业绩考核的内容之一。在各级组织建立基层干部的培训基地,培训的经费列入地方财政预算。通过培养和培训使广大农村基层干部成为党在农村各项政策以及市场经济的明白人,商品流通的经纪人,科技致富的带头人,农村群众的贴心人<sup>[2]</sup>。

### 2. 完善村民选举制度及其配套制度

目前的村民选举制度在设计上存在缺陷,在我国农村的部分地区,仍然按照计划经济时期“老实,不出事”的标准选干部。“少数人选人”及“在少数人中选人”的状况仍然普遍存在。“跑官要官”,甚至“买官卖官”的现象也时有发生,这种视野狭窄、方式单一的选拔制造成了干部结构的陈旧和组织能力的缺乏。实践证明,光靠完善村民选举制度是不够的,对新选出来的领导班子不能放任自流,因辅之以必要的配套制度加以完善。

有的村党支部与村委会的权限范围模糊不清,好事争着干,问题互相推。解决这种情况的唯一途径是调整权力运行机制。调整权力运行机制主要是使管理权和监督权相分离,赋予村委会以管理权,而让村党支部拥有真正的监督权。从目前基层的现实出发,总的思路是应逐步实行党支部村委会统一化领导。具体应采取以下对策:一是实行村党支部书记和村委会主任交叉任职。这是近几年来各地普遍采用的经实践证明是成功的模式,要坚定不移地加以实施和完善;二是加大对村委会党支部建设的投入,提高其竞争能力。对落后农村尤其是目前无法实施交叉任职的村党支部要给予经费支持,提高党支部在村委会民主选举中的竞争力。

建立科学的考核机制和民主监督机制。建立考核奖惩机制,优胜劣汰,首先要制定考核的标准,明

确岗位职责。《中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》指出：‘要树立科学发展观和正确的业绩观，把增加农民收入作为事关全局的大事，放在更加突出的位置。要切实转变工作作风，深入基层，落实各项增收措施，为农民增收出主意、想办法、办实事、多服务，力戒浮夸和做表面文章，把增加农民收入作为衡量工作成效的一个重要标准。’<sup>[5]</sup>考核的方式采取定性与定量考核相结合，上级考核与下级考核相结合，坚持民主评议，并将考核结果公布，对德才兼备、实绩突出和群众公认的干部要给予表彰、鼓励。

民主监督是保证农村基层干部队伍良好运作的制度保证。推行村级民主决策制度，建立村级民主监督制度，凡村里的重大事项和群众普遍关心的问题都要向村民公开。乡镇政权要实行政务公开制度，方便群众办事，接受群众监督。坚持和完善乡镇人民代表大会代表的直接选举制度。乡镇党委要坚持民主集中制，广泛听取群众意见，正确及时处理群众意见和各方面反映的情况，加大反腐倡廉的力度，严肃查处违法违纪干部，以创造稳定和谐的社会环境。

### 3. 树立农村基层干部的威信

树立农村基层干部的威信，一是要为群众多办实事，多干好事，多解难，多服务；二是要树立‘三心’，即办事有公心，工作有责任心，精神上有信心；三是要规范村务管理。对集体收支、土地征租、工程建设等关系到群众利益的大事，一定要做到制度化、规范化、公开化、民主化。同时落实科学发展观，狠抓以经济建设为中心不动摇。结合农村实际发展经济，增强集体经济实力，增加农民收入，使农村基层干部有经济能力为群众办实事、办好事，解决群众普遍关心的热点、难点问题。

抓好干部思想作风建设，牢记全心全意为人民服务的宗旨。国务院总理温家宝在山西农村考察时强调指出：‘广大农村干部要认真学习贯彻党的十五届六中全会精神，结合农村实际学习‘三个代表’重要思想，努力改进作风，进一步密切同人民群众的血肉联系，以优良的作风和扎实的工作影响和带动农民群众一心一意发展生产，促进农业发展、农民增收和农村稳定。’这就要求广大农村干部加强自身作风建设，围绕‘全心全意为人民服务的宗旨’开展工作。

切实减轻农民负担，改善基层干部形象。干群矛盾的重要因素在于基层组织缺乏为民办实事的物质基础，农民生活条件得不到改善，负担加重后必然对组织失去信任。因此，减轻农民负担并增加农民收入是基础，结合我国农村的实际情况，应妥善处理发展区域特色化和遵循市场导向的矛盾，帮助农民

致富。

### 4. 建立健全农村基层干部基本生活保障机制

工作中支持。首先，要坚决制止打击报复村干部的行为，情节严重的要依法严惩，决不手软。其次，要支持村干部大胆地使用职权开展工作，解除其后顾之忧，在工作中有贡献的要给予奖励。当有了缺点不能用简单粗暴的方式加以批评训斥，要耐心地指导和帮助。再次，要积极拓宽村级集体增收渠道，县级财政加大转移支付力度，弥补农业税取消后减少的村级收入，村级发展经济新增税收乡镇留下的部分，由各区按村级实际情况确定一定比例返还给村，这部分资金主要用于保障村级组织正常运转和兴办公益事业。

生活上关心。首先，要建立农村干部基本工资和绩效补贴制，保证农村干部的基本工资高于所在乡、镇的农民人均收入，制定一定的绩效评审标准，提倡绩效补贴同工作实绩相挂钩，成绩突出的干部，绩效补贴要保证兑现。对于一些贫困村无力支持干部绩效补贴的特殊情况，所在乡、镇应想办法解决，如果还是解决不了，上级应给以积极扶持。其次，是建立农村干部养老保险和医疗保险制，其标准与城镇职工的标准相一致。

### 参考文献：

- [1] 许耀桐. 以党内民主带动人民民主 [N]. 学习时报, 2005-10-31 (5).
- [2] 文祯中. 加强农村基层干部队伍的制度建设 [J]. 南阳师范学院学报 社会科学版, 2004, 3 (8) : 48-50.
- [3] 徐小军. 加强农村基层党组织建设的思考 [J]. 湖北社会科学, 2004 (1) : 112-114.
- [4] 宋留清. 加强与改善农村基层党组织建设 [J]. 中共太原市委党校学报, 2004 (5) : 21-23.
- [5] 中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见 [N]. 人民日报, 2004-02-09 (1).

