

---

# 乡村振兴背景下

## 农村基层党员干部能力提升研究

### ——基于对奉贤农村的调查

赵祯

习近平总书记强调,实施乡村振兴,基层党组织必须坚强,党员干部队伍必须过硬。农村基层党员干部是党在农村的一面面鲜红旗帜和联系群众的桥梁纽带,是各项政策、精神在农村的直接执行者和推动者。作为具体落实乡村振兴战略的“带头人”“领头雁”,农村基层党员干部的能力和水平,直接关系到新时代乡村振兴战略目标和愿景的早日实现。

#### 一、当前农村基层党员干部的能力短板与不足

奉贤区现有8个镇、3个街道,其中有村民委员会175个、村民小组3008个。近年来,在实施乡村振兴战略背景下,全区积极推动“三园一总部”“生态商务区”“田园综合体”项目建设,以及“生态村组·和美宅基”“美丽乡村美丽约定”“守护家园”等创建行动,闯出了一条乡村振兴新路子,取得了显著的发展成效。但是,改革越深入、发展越快速,势必矛盾越集中、困难越明显,不少农村基层党员干部逐渐暴露出一定的能力短板与不足,有时出现“接不住”的问题。

##### (一) 示范引领能力有待加强

农村基层党员干部的政治站位高度、政治理论水平,以及政策传导和先锋模范作用发挥等,直接影响着乡村振兴事业的健康发展。当前,奉贤“三园一总部”项目、“守护家园”行动等重点工作正在进入提质增效深化期,但调研发现,部分农村基层党员干部示范引领能力和作用的发展依然不够充分,难以适应当前发展形势和要求。一是思想钝化,疏于学习最新会议讲话精神和政策原文,更没有切实弄懂悟透做实,导致向群众宣传不到位、不彻底,在推进具体工作中摸不准方向、把不住关键、找不到抓手。二是担当不够,缺乏“明知山有虎、偏向虎山行”的勇气和义无反顾扛责任、千方百计抓落实的精神,在遇到艰巨任务时,不能挺身而出、主动承担。三是闯劲不足,尤其是部分年龄偏高、工作年限较长的党员干部,对上级考核约束措施不感冒、不重视,在日常工作中作风懒散、精神涣散,缺乏主动作为和干事创业的闯劲。

##### (二) 资源整合能力有待提升

新时代的乡村振兴是内生开放型的振兴,既要充分激活乡村内部资源,也要吸纳利用社会、市场等外部资源。这就要求农村基层党员干部必须具备激活内力、借用外力,有效整合内外多重资源的能力。走访调研发现,当前不少农村基层党员干部资源整合能力还存在一定的短板问题。一是内力激活不充分。尽管能够发掘村内潜在的历史、文化、环境、农业等基础资源,但开发利用不彻底,内部资源优势无法充分凸显。二是外力借用不主动。工作中能够埋头苦干,却不善于开发“外脑”,缺乏借助社会组织、第三方专业服务机构、企业等社会和市场资源来促进工作的意识和能力。三是内外整合不科学。有的党员干部乐于、善于引入社会和市场力量,但对于如何将引进的外部资源与乡村内生资源相结合进而产生倍增效应却思考不足,造成了一定的资源浪费,影响发展效益。

### （三）统筹管理能力有待强化

基层工作往往是“上面千条线，下面一根针”。农村基层党员干部队伍尽管人手不多，但往往要同时负责城建、规划、安全、环保、计生、农业、水务等多个条线。纷繁复杂的工作要求他们应当具备高超的统筹管理能力，以适应当前乡村振兴各项工作要求。但调研发现，发挥好各领域队伍力量、协调统筹推进工作依然是部分农村基层党员干部比较忽视的问题。一是重个人能力发挥，忽视相互协调配合。在一定程度上还存在“能力强的多干活、能力差的少干活、没能力的不干活”的问题。二是统领全局和宏观调控意识不够，工作缺乏计划和统筹。往往是“哪项工作催得急就优先着手哪项工作，哪项任务压得紧就优先完成哪项任务”，不注重统筹协调和整体推进。三是缺乏激活其他治理主体的手段措施。这造成社会公益组织、乡贤队伍、志愿者服务队等治理力量“闲置不用”的问题，多元共治的社会治理格局仍有待完善。

### （四）群众工作能力有待改进

群众工作能力是每一名党员干部应当具备的基本素质。尤其在实施乡村振兴战略过程中，村民群众作为主体力量，是乡村振兴的主要参与者和直接受益者，农村基层党员干部更应当不断提升群众工作能力。但实际上，当前部分党员干部在群众工作方面依然存在不少问题。一是群众动员能力不足。由于影响力、号召力较弱，组织和发动群众参与乡村振兴具体事务的实效不明显。二是服务群众意识不足、形式单一。有的作风不实，习惯“装门面”“故盆景”，缺乏自觉深入一线为群众服务的意识，有的固守“守株待兔”“走门串户”老办法，缺乏创新服务平台和载体的积极性、主动性。三是教育引导群众不够。对教育引导群众的重要性、深刻性缺乏认识，主动提升自身相关能力和水平不积极，导致教育引导群众参与乡村振兴各项工作不深入、不到位，没有做到把广大群众紧密团结在党组织周围，共同推动乡村振兴中心工作进一步向前发展。

## 二、农村基层党员干部能力不足的原因分析

### （一）队伍结构不合理，培养机制不健全

奉贤区现有农村党组织班子成员 626 人，其中包括兼职副书记、委员 27 人。统计分析显示：年龄结构上，村书记平均年龄 45.7 岁，班子成员平均年龄 42.9 岁，其中 30 岁以下 54 人，仅占比 8.6%；学历结构上，拥有大专及以上学历的 486 人占比 74.8%，尚有 25.2% 的班子成员仅拥有高中及以下学历；在岗大学生村官 231 名，其中进入村党组织班子 64 人，占在岗大学生村官总数 27.7%，但占村党组织班子成员总数仅 10.2%。以上队伍结构情况，在中西部农村地区还算合理。但对于奉贤来说，则显然年龄整体偏高、学历大体偏低，难以真正适应国际化大都市郊区乡村振兴的现实需要。队伍结构不合理、“青黄不接”又源于党员干部培养机制不健全。全区各街镇大学生村官选聘标准、程序并无统一标准，且本镇、本村出生的村官人数较少、流动性很强，后备人才资源严重匮乏。因此，村委换届选举，常常面临党组织书记和班子成员不调整不行、调整又无合适人员的困境。尽管，通过上级选派干部的方法，一定程度缓解了这一难题，但选派干部又往往需要一定的时间和沉淀，才能逐步融入村级工作。

### （二）专业知识不足，思想观念较为滞后

国际化大都市郊区的乡村振兴，对于专业性和创新性的要求，远远超出了农村党员干部队伍现有知识结构。比如，奉贤在实施郊野单元规划过程中，尽管有街镇邀请专家帮助各村落实，但对于大部分党员干部而言，专家所绘图纸难以看懂，多数情况下只能单方面陈述己见或撒开专家另绘图纸，最终导致不符合要求。同时，部分年龄偏高的党员干部，尽管足够老成稳重，但又往往过于保守，不愿求新创造，在经验主义导向下其思想观念大多停留在传统的农业、农村发展思路，对新时代乡村振兴尤其是国际化大都市郊区乡村振兴的本质、特色与实现路径缺乏深刻认识和前瞻性研判，最终落后于发展形势。部分年轻党员干部尤其是大学生村官，尽管学习能力强、创新意识足，但由于价值观念、兴趣爱好、生活方式等原因，对于参与组织生活和融入乡村振兴实践，并不完全全身心投入，进而造成他们一定程度上存在观念错位或滞后的问题。

### （三）职责定位不清晰，自主空间较狭窄

新时代乡村振兴是一项需要守正创新的系统性工程，承担乡村振兴具体工作的村两委，既要有合理明确的职责定位和分工，又要具备一定的自主权限。但当前部分村庄两委班子的职责内容存在一定程度交叉，导致有的村党组织直接代替村委会行使管理职能，有的村委会撇开党组织对村庄事务大包大揽，也有有的村两委班子则均对村庄事务撒手不管。而另一方面，村两委班子在乡村振兴中的资源配置权力相对较少，大部分项目、资源由区级部门或镇级直接审批、安排、配送，村两委班子根据本村实际情况进行自主选择和整合利用的空间较小。比如灵芝村尽管掌握整块的农村集体建设用地，但却无权自主统筹利用，这就相对限制了部分党员干部能力的充分发挥。

### （四）激励约束机制不够科学，考核模式不够完善

科学、规范完善的激励约束机制和考核机制，是推动农村基层党员干部积极参与乡村振兴，不断主动提升其工作能力和本领的重要利器。首先，从正向的激励机制来看，现有的选拔任用、薪酬待遇等措施，力度还不够。据统计，全区村党组织班子中，公务员 13 人，占比 2.1%；事业人员 20 人，占比 3.2%；社区工作者 61 人，占比 9.7%；非编和其他人员 532 人，占比 84.9%。80%以上的党员干部薪酬均低于一般社区工作者。尽管，对于优秀的党员干部，规定可以通过定向招录的办法进入公务员或事业单位体系，但名额非常有限且仍是以考试成绩为核心的竞争模式，实际激励效果大打折扣。其次，从反向的约束机制来看，对于表现靠后、村民群众不爱的党员干部，其惩戒措施大多停留在教育引导和口头批评的层面，约束力偏软、偏弱。最后，从整体考核机制来看，一方面，当前的考核模式忽视了村民参与，并没有将村民评价作为党员干部考核的重要一环和关键指标。这就导致部分党员干部“只唯上、不唯实、不唯民”的陋习，服务村民群众的意识逐渐淡化。而另一方面，考核的透明度不高，考核结果如何运用也没有明确的规定，实际造成了某种程度的考核缺位。

## 三、推动农村基层党员干部能力提升的对策思路

推进农村基层党员干部能力提升，应当立足于国际化大都市郊区乡村振兴的定位和要求，从引起其能力短板和不足、限制其能力发挥的多重因素着手，探索系统性的解决方案和具有针对性的思路举措。

### （一）坚持党建引领，构筑向上有为的组织环境

良好的组织环境孕育优秀的党员干部，涣散的组织环境则抑制党员干部成长。推动农村基层党员干部能力提升，必须首先坚持党建引领，创建良好的组织环境。一要加强政治学习，提高政治站位。充分利用组织生活会、民主生活会、谈心谈话等会议活动开展政治学习，引导党员干部切实坚定“两个维护”、牢固树立“四个意识”，充分认识到、自觉扛起乡村振兴战略赋予农村基层党员干部的使命和责任。二要强化理论学习，提升政策水平。利用讲党课等活动紧抓理论学习，探索“一周一课大家讲”的互动学习模式，在学习和交流探讨中不断加强党员干部对于乡村振兴政策精神的理解和把握，提升其灵活运用政策以及向村民群众宣传政策的能力。三要狠抓作风建设，强化党性修养。持之以恒正风肃纪，一以贯之“补钙壮骨”，培育党员干部以良好的作风形象深入群众、服务群众、引导群众的意识。

### （二）聚焦队伍建设，优化选拔培养的培训机制

要从综合平衡、形成梯队、互相补充的角度出发，不断优化队伍的年龄结构、专业结构、身份结构。一要把好选拔关口。将政治素养和专业能力作为选拔农村党员干部的关键标准，吸纳更多政治素养高、专业能力强且“懂农业、爱农村、爱农民”的党员进入村两委班子，形成引领示范效应。二是完善培养晋升机制。要拓宽农村党员干部入编途径，增强农村基层岗位的吸引力，激发在岗党员干部的干事创业积极性。同时量体裁衣，探索建立基层党员干部专门晋升通道。尤其是为精力旺盛、思想开放、年轻活跃且工作能力突出的大学生村官提供锻炼成长平台，真正作为乡村振兴主力后备干部培养，使其有更便利的条件、

---

更多的机会进入村两委班子成为“主力军”“带头人”，让其在更高更关键的职位上发挥自身潜力和优势。三是要做实教育培训。教育培训是提升党员干部能力的重要途径。可以依托区级和街镇基层党校，定期开展农村党员干部分级分类集中轮训，逐步开阔视野、提升能力，克服本领恐慌问题。比如，针对村书记，深化推广奉贤区的“千名书记进党校”大培训、学习借鉴浙江各地的“书记论坛”等；针对农村各条线党员干部，开设“乡村振兴社会治理专题班”“乡村振兴经济发展专题班”“乡村振兴法治建设专题班”等，有针对性地提高其统筹治理、发展经济、依法履职等各方面能力。

### （三）厘清职责定位，进一步向基层赋权赋能

从厘清职责定位、赋权赋能着手，缓解制约农村基层党员干部能力发挥的结构性因素。一要厘清村两委及其班子成员职责定位。一方面，通过制定制度化、规范化、程序化的执行、决策、分配机制，确保村党组织对村委会领导不包办、支持不干预、监督不越权。另一方面，通过落实集体领导与个人分工负责制，建立具体班子成员的责任清单、权力清单、负面清单，确保相互之间责任清、权力清，最终实现村两委及其班子成员既能责任明确、各司其职，又能密切配合、相互支持。二要适当赋权，释放自主空间。推动权力适度向农村基层下沉，比如赋予农村基层一定的灵活调配和利用村集体建设用地权力，保证村两委班子能够自主探索适合本村特点和发展定位的乡村振兴之路。三是要加强赋能，提高基层发展能力。一方面，持续推动人财物和项目资源向农村倾斜，确保乡村振兴中有人管事、有钱办事、有场所议事、有设施基础干事、有项目激活经济，为农村党员干部想干事、能干事打好基础。另一方面，发挥“双联双进”中委办连街镇、干部连村居制度优势，推动区管干部发挥经验、能力和资源优势为结对村献计献策。同时探索推动“双联双进”双向运作机制，建立农村党员干部进结对区管干部所在单位挂职锻炼通道，进一步拓展视野，在工作实践中历练提升。

### （四）创新管理制度，实现正向激励、反向约束

立足“星级达标村”建设，进一步延展其内涵外延，探索实施乡村振兴“星级党员干部”管理制度。一是建立党员干部星级评价机制。在广泛征求村民群众意见的基础上，由上级主管部门、村两委班子、党员代表、村民群众代表共同协商推荐并投票选出一、二、三星级党员干部，实施星级党员干部挂牌上墙，形成示范、鼓励督促、接受监督。二是建立星级党员干部考核机制。设置细化可操作性的基础性、创新性、否定性等考核指标，将引领乡村振兴的争先意识以及示范引领、统筹管理、资源整合、服务群众等工作能力作为重点考核内容，并引入包括村民群众、村内社会组织和企业等在内的多方考核评估主体，定期对星级党员干部进行考核打分。三是建立星级党员干部退出、增补机制。科学合理运用考核结果，根据考核对相关星级党员干部升降星级、摘牌或增补，形成农村党员干部“能上能下、能进能出”的双向长效管理格局。四是建立星级党员干部奖补、惩戒机制。奖补方面，将星级评级作为党员干部晋升首要和必备条件，给予星级党员干部一定的物质、精神激励。惩戒方面，对降级的星级党员干部进行批评教育，提出改进意见，对摘牌的党员干部规定两年内不得参与评优评先，对考核不合格或连续三年基本合格的党员干部若为村两委班子成员则应当及时调整出班子队伍。通过“星级党员干部”管理制度，实现正向激励、反向约束有机结合，激发农村党员干部积极性、主动性，形成人人主动争先、人人自觉提升的局面。

（作者单位：上海政法学院）