

乡村振兴背景下的农村基层党组织

带头人队伍建设研究

——基于安徽 C 市的调查

严晗¹

（中共滁州市委党校 马克思主义基础理论教研室，安徽 滁州 239000）

【摘要】：党的十九大报告提出要“加强基层党组织带头人队伍建设”重大战略任务。实施乡村振兴战略，农村基层党组织是组织基础和领导核心，农村基层党组织带头人队伍优化则是其能否充分发挥作用的关键。现阶段，随着农村基层党组织功能不断强化，农村基层党组织带头人队伍存在的问题和短板也亟需解决。在乡村振兴战略背景下，要从用人思路、培养机制、晋升阶梯、经济待遇、纪律监督五个方面入手，强化农村基层党组织带头人队伍建设，巩固农村基层党组织功能发挥的组织基础。

【关键词】：乡村振兴 基层党组织 人才培养

【中图分类号】D267.2 **【文献标识码】**A

习近平总书记在党的十九大报告中指出，要“加强基层党组织带头人队伍建设，扩大基层党组织覆盖面，着力解决一些基层党组织弱化、虚化、边缘化问题”。农村基层党组织与基层群众联系最为密切，因此在推动广大农村地区各项工作开展等方面起着极其关键的作用。而农村基层党组织带头人作为农村基层党组织的灵魂和骨干，其作用能否充分发挥，对于在新时代推动基层党组织执行党和国家的各项方针政策、促进乡村全面振兴具有十分重要的意义。因此强化基层党组织带头人队伍建设既是全面实施乡村振兴战略的题中之意，也是亟需解决的关键问题。本文试图以 C 市为研究对象，分析当前农村基层党组织带头人队伍建设存在的问题，进而结合实施乡村振兴战略的要求，探索农村基层党组织带头人队伍建设的有效路径。

1 农村基层党组织带头人队伍现状

基于对 C 市的调查，笔者认为，目前农村基层党组织带头人队伍发展情况较过去有所好转，主要表现在以下四个方面：

1.1 整体素质有所提升

以 C 市近年相关数据为例，在新一届的村基层党组织书记中，高中(中专)以上学历占比 89%，比上届提高 18%；50 周岁及以下占比 51%，比上届提高 22%。农村党组织书记年龄结构趋向合理，相较于过去逐渐呈现年轻化趋势。同时整体素质也有所提升。从文化程度上看，过去农村党组织书记主要学历为初中、中专和高中，大专乃至更高学历的很少；近几年大专以上学历人数逐渐上升，已达到平均约 30%的占比，有些乡镇比例更高。从教育培训上看，几乎所有的农村党组织书记每年都要参加市级和县(区)

作者简介：严晗(1987-)，女，安徽滁州市人，硕士，讲师，研究方向：党史党建。

的集中培训，有的甚至主动通过自考和函授等方式提升学历，政治素质、理论素养和办事能力明显增强。

1.2 激励保障比较有力

在经济待遇上，目前C市村党组织书记平均年收入为六万元左右，各县市区因经济发展水平差异有所区别。在经济发展较好的地区，村党组织书记年收入就相对偏高。在保障性待遇上，养老保险、医疗保险、人身意外伤害险等均保证落实到个人，免除其后顾之忧。在政治待遇上则是注重解决农村干部出路问题，落实从优秀村干部中选拔乡镇领导干部、招录乡镇公务员和事业单位人员工作，推广优秀农村党组织书记挂任乡镇班子成员做法，让村干部“有前途”、“有奔头”。同时加大表彰力度，实行容错纠错，推动形成崇尚实干、积极担当的工作风气。

1.3 工作积极性明显增强

近几年，C市各级加强了农村基层党组织带头人的相关制度建设，探索推行了村党组织书记和村民委员会主任“一肩挑”制度。统计数据显示，该市当前村党组织书记中“一肩挑”的占比达到72.5%。事实证明，这种“一肩挑”的任职形式有利于增强村级组织的办事效率和凝聚力，上级工作也更有抓手。同时加大激励性措施的推行力度，如出台了《关于进一步激励村干部干事创业的实施意见(试行)》，之后又根据《意见》精神进一步出台了《关于进一步激励村干部干事创业的实施细则(试行)》，明确提出了十二条细化措施，其中规定明确的措施各乡镇均予以贯彻落实，据了解部分措施也在探索执行中。此外还加大了对村干部的人文关怀力度，如完善体检和疾病探视制度等，在情感上加强村党干部的集体感和归属感。

1.4 小微腐败明显减少

近几年来，对于小微腐败现象，为了抓早抓小形成威慑，各地不断加大对村干部的执纪监督力度。各级纪委定期开展对下属村的巡查整改工作，不断加强巡查力度。目前C市部分县市区开始探索在村干部中设立村级纪检委员的相关办法，反馈较好。据C市纪委统计数据显示，自2017年起，全市因违规违纪受到处分的村干部人数数量逐年递减。大部分受访的村党组织书记和村干部也表示纪委日常监督越来越严，身边的小微腐败现象较过去明显好转。

2 存在的问题

基于C市的实际情况分析，农村基层党组织队伍建设存在的问题和短板主要表现在以下四个方面：

2.1 老龄化、低文化问题仍然严重，不能适应乡村振兴需要

虽然相关数据表明，近几年来施行的一系列措施，使得农村基层党组织带头人队伍整体结构有所优化，但老龄化、低文化的问题仍然突出。一是老龄化问题。年龄偏大的村党组织书记一般思想比较保守，工作缺乏积极性和创新意识，学习的能力和意愿也相对较弱，存在得过且过混日子的情況。二是大专以下文化程度仍占较大比例，学历和素质水平限制了部分党组织书记理解落实政策、解决实际问题的能力，同时在工作中也存在粗暴和封建家长制作风的痕迹，容易导致“一言堂”，尤其是在书记主任“一肩挑”的情况下危害更大。这样的队伍结构显然是无法适应新时期乡村振兴的实际需要的。

2.2 引领致富的能力不足，担当不了农村致富带头人的重任

实施乡村振兴战略对于当前农民来说，最迫切最直接的诉求就是增加收入，脱贫致富。但是部分基层党组织带头人由于个人素质、工作能力等问题，对农村工作的驾驭和掌控能力不高，导致在带领全村致富问题上无从下手，存在着畏难情绪甚至“等靠要”思想。主要表现在一是对国家政策了解不够深入全面，政策落实“最后一公里”解决不了；二是对所在村发展优势和短板不

熟悉，对农民群众所想所盼不了解，导致产业发展无思路；三是对本地区未来发展没有有效规划，引进外来项目无出路。由于村基层党组织书记对本村发展没想法、对致富办法没头绪、对工作创新没思路，不能满足农民最基本的利益诉求，致使基层工作力量薄弱，群众凝聚力下降。

2.3 群众工作本领不高，在农村群众中缺乏威信

随着脱贫攻坚和乡村振兴战略的实施，农村地区经济水平有了较大提升。因此现阶段农民群众除了对经济利益有诉求，对教育、卫生、医疗、文化等方面的需求也与日俱增。同时随着农村建设工作新情况新问题层出不穷，特别是涉及村民实际利益的事务极易引发纠纷与矛盾。这就对农村基层党组织带头人的群众工作能力提出了新的要求。然而在现实中，一些农村基层党组织带头人群众工作本领不高，主要表现在一是群众工作不深入。部分村党组织书记服务群众意识淡薄，不能及时听取村民的合理诉求并积极给予回应；二是个人权威树立不起来，由于村党组织书记无法满足村民的各种实际需求，有的在危房改造、低保评定、水库移民、困难救助等方面存在优亲厚友等现象，有的甚至“工于心计、处事圆滑，善于在政府和农民面前不断变换脸谱，更善于利用职务之便和体制漏洞实现自身的利益”。这样的情况导致部分村民上访，或是向宗教组织寻求慰藉，致使农村信教之风盛行，一方面严重妨碍基层维稳，另一方面也影响农民群众对党和政府的信任；三是调解纠纷无方法也无手段。由于部分村党组织书记个人能力有限，面对的又是新问题和矛盾，导致面对村民纠纷时无从下手。加上近几年农村监管力度加大，群众向上级反映问题的渠道较多，不可避免的存在部分群众反映问题主观夸大甚至是不属实现象，导致村党组织书记开展群众工作更是举步维艰。

2.4 培养、考核、选任、保障相关机制有待完善，农村基层党支部书记普遍活力不足

一是培训不适用。主要表现在培训体系不够健全，内容也不够全面，缺乏针对性，有的培训政治理论多，实用技术少；有的培训安排参观学习多，实践指导少等。二是考核难量化。村一级工作繁冗复杂任务重变数大，目标考核量化困难。三是选任有风险，亲情选举、熟人选举等现象如今依然存在。四是保障吸引力不强。虽然目前各地针对村和村党组织书记的保障激励奖惩探索出台了一些行之有效的办法，但是基层党组织带头人享受的各项待遇依然偏低，存在后顾之忧。五是部分相关政策措施规定不够明确，基层执行有顾虑。在各地的实地调研中，大家普遍反映，部分已经发布的政策措施中的“一定比例”“一定数量”等定义没有具体量化，基层在贯彻落实中有障碍，存在怕出错误怕担责任的畏难心理。

3 对策建议

习近平总书记强调：“要推动乡村组织振兴，打造千千万万个坚强的农村基层党组织，培养千千万万名优秀的农村基层党组织书记。”现阶段，要实现脱贫攻坚和乡村振兴的有效衔接，就要立足基层实际探索优化农村基层党组织带头人队伍建设的有效路径。

3.1 用人思路要拓宽，不拘一格选拔适用人才

选准一个人，致富一个村。要拓宽选人用人的思路，秉承工作为上、因岗择人、人岗相适的理念发现人才、使用人才，不唯年龄不唯学历只唯适用。一是通过换届选举选优、公开选拔择优或组织选派配优的方式，打破身份等界限，不将目光局限于现有的村两委班子和村党员中，不搞“论资排辈”、“排排坐，吃果果”。同时积极深入群众，征求群众意见，了解群众诉求。二是敢于从返乡创业能人、退休干部回乡创业人士、退休教师干部、乡村医生、乡镇机关党员干部和企业退休管理人员中选拔党组织带头人，选出素质高、能力强、群众推崇的人选，强化村级班子。

3.2 培养机制要健全，选优配强政治合格、热爱农村、熟悉农业、关爱农民的优秀村支部书记

一是充分发挥县级党校，乡镇党校，村级远教站点三个主阵地作用，利用政策宣讲员下村、专业技术人员下乡、包村干部驻村等优势，构筑“县、乡、村”三级联动的教育系统，打造知识覆盖面广、专业性强的培训网络；二是开展实地培训，组织村干部到示范点和示范产业基地实地参观学习；三是继续推广择优跟班式锻炼，选派优秀村党组织书记到上级关键部门跟班学习提升工作能力。四是探索建立和完善村干部培训学习激励机制，尤其要尝试将村干部学历提升、职业农民培育培养、农村实用人才培育等方面进行政策捆绑，通过年终量化考核加分、优先考虑评优评先、给予一定生活补助等方式，把“要我学”变成“我要学”。五是建立村级干部队伍后备库，采取民主推荐、个人自荐和选拔考试相结合的方式，重点从40周岁以下，高中以上学历的农村致富带头人、大学毕业生、大学生村官、青年农民和复原退伍军人中遴选一批愿意扎根农村的优秀后备人才。完善村级后备干部人才库和村级后备干部档案，采取集中培训、结对帮扶、交流学习等方式，进一步提升村级后备干部的综合素质，形成中青年为主的村级领导班子。

3.3 晋升阶梯要畅通，让村支部书记干事创业有奔头

贯彻落实中国共产党支部工作条例相关规定，注重从优秀村党支部书记中选拔乡镇领导干部，定向招录公务员和事业单位人员。一是成立工作组，对全市农村基层党组织带头人进行摸排，建立动态人才库，结合各地实际情况系统研判，制定详细的招考计划表，有针对性的招录部分年轻优秀的村党组织带头人为公务员。二是制定具体的工作考核细则，尝试“变身不变岗”的模式，即对于部分年轻优秀的村党组织带头人，在录用为公务员后，不调整其原有岗位，安排其继续担任村级党组织带头人，对于表现突出的，优先考虑提拔进入乡镇党政领导班子。三是尝试推行乡镇事业站所定向招录村支部书记的政策。通过乡镇党委推荐和公开选拔考试相结合的方式，择优招录优秀村支部书记成为乡镇站所事业编制工作人员，拓宽村干部上升渠道。

3.4 经济待遇要保障，让村支部书记愿意干、留得住、做得好

“抓基层、强基础，必须有实实在在的保障，推动人往基层走、钱往基层投、政策往基层倾斜。”随着村级管理服务范围不断扩大，村干部的常规性任务越来越多，工作责任重、压力大，而他们的工资收入却不高，直接影响他们工作的积极性，因此要建立综合的履职保障体系，让人才愿意留、留得住。一是保障经济待遇，合理提高工资福利，认真落实报酬动态增长机制；二是适度提高生活待遇，尝试参照机关和事业单位工作人员标准给予必要的日常生活补助；三是进一步落实养老保险、医疗保险、人身意外伤害险等保障性待遇，探索优秀村党组织带头人公职化养老路径；四是加强人文关怀，形成谈心谈话常态化机制，通过面对面交心谈心，深层次了解村干部思想状态和履职情况，对生活困难或家庭发生变故的给予生活救助，做到逢难必帮、逢病必探、逢喜必贺、逢丧必悼，让村干部切身感受到组织的关爱和重视，从而积极投身事业。

3.5 监督要强化，从严要求督促村支部书记拒腐防变严守底线

根据上级部署要求，目前C市绝大部分村、社区都落实了书记、主任“一肩挑”制度，这就需要避免出现“家长制”、“一言堂”等现象。一是决策防止“家长制”。进一步规范和完善民主决策制度，凡属“三重一大”事项，必须经村“两委”班子联席会议共同议定，经党员议事会、村民代表议事会讨论通过并向乡镇纪委报告后执行，特别注意防止出现“一言堂”。二是执行防止谋私利。尝试完善落实村级班子纪检委员工作职责，强化村级班子内部监督力度，打通执纪监督全覆盖的“最后一米”。三是监督防止“暗箱操作”。将党内监督和民主监督相结合，在日常工作中对村级班子成员的苗头性问题及时敲警钟，确保“一肩挑”成为利国利民的好措施。

基层稳则社会稳，基层安则国家安。村级党组织是党和群众交流的最直接也是最直观的窗口，在人民对党和政府要求日益严格的今天，如何选好、用好村级党组织带头人，如何优化农村基层党组织带头人队伍建设，仍是我们推进乡村振兴战略的过程中需要继续探索的重要问题。

参考文献：

[1]习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2017.

[2]龚春明. 精致的利己主义者: 村干部角色及“无为之治”——以赣东 D 镇乡村为例[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2015(03).

[3]习近平李克强王沪宁赵乐际韩正分别参加全国人大会议一些代表团审议[N]. 人民日报, 2018-03-09(001).

[4]虞云耀. 强化党组织政治功能推进农村治理法治化[J]. 当代贵州, 2016(03).