新时期偏远地区乡村干部履职状况研究

——以四川典型地区为例

杨凯婷 李月书 陈洪琳 杜龙珍¹

(乐山师范学院 经济管理学院, 四川 乐山 614000)

【摘要】: 新时期在“一肩挑”政策全面铺开的背景下, 偏远地区乡村干部的履职状况良莠不齐, 经过对四川部分典型地区进行调研, 找出其在能力、发展、作风和执行等方面都不同程度存在不足, 然后从政府部门帮扶、村干部自我管理和村民参与度等方面分析其原因, 最后结合新时期相关政策和时代需求从政府、社会、村干部和村民四个角度来提出解决措施。

【关键词】: 四川 偏远地区 乡村干部 履职

【中图分类号】:F2 **【文献标识码】:**A

在全面建成小康社会完成第一个百年奋斗目标的关键时刻, 如何有效贯彻十九大报告关于“三农”问题的精神实质, 推动培养、造就一批“懂农业、爱农村、爱农民”的优秀乡村基层干部队伍十分重要, 对有效应对各种风险挑战、确保经济持续健康发展和社会大局稳定具有重大意义。十八大、十九大多次提及乡村干部的建设问题, 广大乡村干部是党和国家农村政策最前沿的执行者和落实者, 是乡村发展与治理的核心力量。2020年从“两委”班子成员交叉任职试点到村长(村主任)村支书“一肩挑”全面铺开, 乡村干部的履职, 给农村发展既带来了机遇也迎来了挑战。笔者针对四川部分典型的偏远地区乡村进行了调研, 发现乡村干部履职面临着能力、作风、群众支持力度等诸多困境, 这些问题是否能在新时期新政策下得到改善, 又如何改善, 值得深入探究。

1 新时期四川偏远地区乡村干部的履职瓶颈

1.1 乡村干部履职存在能力瓶颈

调研结果显示, 四川偏远地区村干部的学历多在高中学历及以下, 年龄大多在50岁以上, 任职时间也大多低于20年且村干部多为当地居民, 其明显缺乏任职经历与功绩。思维局限、创新能力和实操能力不足等问题极其容易出现, 能力瓶颈显而易见。在新时期“一肩挑”政策的不断落实下, 村干部的职责越来越大, 要啃下四川偏远地区这块硬骨头, 打赢脱贫攻坚战、促进乡村振兴, 就必定得重视四川偏远地区村干部所存在的能力瓶颈。

1.2 乡村干部履职存在发展瓶颈

作者简介: 杨凯婷, 乐山师范学院经济管理学院在读学生;李月书, 乐山师范学院经济管理学院在读学生。陈洪琳, 乐山师范学院经济管理学院在读学生;杜龙珍, 乐山师范学院经济管理学院在读学生

基金项目: 国家级大学生创新创业训练计划项目“新时期四川偏远地区乡村干部履职调研”(S202010649064)的研究成果

1.2.1 工资收入较少

从团队调研的四个四川偏远地区来看，村干部的基础工资均在 1000 元左右，最高工资也仅两千出头，收入处于中等偏下水平，虽然能够满足其基本生活所需，但其对吸引具有高学历与对生活水平具有高追求的年轻人存在明显劣势。除此之外，工资总是迟迟不发放，甚至拖上半年，这也直接影响了村干部的正常生活，迫使部分年轻村干部无奈离开。

1.2.2 晋升空间较窄

在已经脱贫且未返贫的川北地区，村干部晋升空间较大，既有机会升职成为领导干部，也可能获得事业编制，晋升比例超过 50%。但条件较艰苦的川南，是脱贫攻坚的主战地，亟待解决的脱贫问题繁多，而素质较高、能力较强的年轻村干部却严重不足，当地人才缺口很难补齐，故一旦在当地任职即很难再有机会向更高职位调任，狭窄的职业和能力发展空间很难吸引来自外地的高质量人才。

1.2.3 社会保障不足

在四川偏远地区村干部的社会保障明显不完善，从调研结果来看养老保险是村干部最为关心的问题，在基本收入较低的前提下，如果再面临老无所依的风险，既难留住本村的人才，也难吸引外界的精英。

1.3 乡村干部履职存在作风瓶颈

1.3.1 世袭之风若隐若现

在如今全新的时代，落后封建的因子仍未完全消失，在一些极为偏远的村庄，一个家族就能掌握村内的主要职位且利用职位特权悄无声息地延续官位“世袭”。缺乏严格考核上任的村干部既有先天的作风缺陷，也无法保障其能力与素质，这将极大的影响村干部的履职效果。村内主要职位由一个家族掌握也极易形成为己谋私的利益小团体，履职目的很难达到纯洁、没有偏颇。

1.3.2 腐败入心任重道远

近年来国家的“打虎拍蝇”活动进行得如火如荼，贪腐现象也因此大幅减少，但不可否认的是要彻底消灭贪腐仍任重道远。通过调研发现，村民们对企业征地、政府补贴和拨款的微词颇多，而小贪小腐也确实从中萌生。腐败之风不改，村干部便无法真正从思想上正其位、在工作上履其职，也无法切实做到将老百姓放在心中。

1.3.3 形式主义根基未除

应付检查式的履职十分常见，没有检查时清闲自在，大检将至时则加班加点。民主监督机制多局限于形式仅用于应付上级检查，群众的意见很少被真正采纳。检查是为了督促村干部更好地履职，而不是让村干部为了检查而履职，故只有将本末倒置的形式主义思想从村干部的心中连根拔起，才能真正促进村干部切实有效的履职。

1.3.4 消极现象随处可见

在此次调研中，消极之风也随处可见，虽然没有涉及腐败等严重不良行为，但工作中却经常出现拖沓、旁观、推脱等不作为的消极现象。懒于创新、墨守成规的履职现状因此泛滥。若要充分调动村干部履职的积极性、推动乡村的不断发展，定要杜绝消极之风、铲除消极待工的不良现象。

1.4 乡村干部履职存在执行瓶颈

村干部在履职中存在的执行瓶颈主要源于群众的支持力度不足，群众支持力度不足的原因有主观与客观两个部分。主观上是由于群众对村干部的不信任与对实行政策的不了解；客观上则是由于农村“空心化”现象，年轻人大多外出务工，即使是有能力有威信村干部积极牵头脱贫工作与乡村振兴，支持力度不足也会损害村干部的履职实效。

2 履职瓶颈问题产生原因分析

2.1 政策帮扶工作不到位

(1) 村干部选拔机制不健全。

在农村地区，村干部的选拔、培养没有相应的标准进行约束，对出现的问题，也没有制定相关的应对措施；关于村干部的选拔、培养工作，仅对结果进行公示，选拔过程仍是随心所欲；对选拔出来的村干部后备人选，不制定相应的培养计划，不指导便进行工作，导致村干部履职能力严重缺乏。

(2) 教育培训机制不健全。

如今对村干部后备人选的培训大多都比较片面，仅注重于理论知识的宣传性教育。但实践才能出真知，没有实际的外出考察与真正的实践经验，选拔出的后备人选对国家的政策、实行情况等的学习永远只能浮于表面，不能很好地将其落实到实处。

2.2 村干部的自我管理存在缺陷

2.2.1 村干部执行能力较弱

首先，就村干部自身情况而言存在问题。部分村干部本身能力较差，不具备解决问题的能力，很多时候不能够切切实实地站在群众的角度思考问题，也就不能够做到及时有效地解决村民的问题；再加之部分村干部素质不高，作风存在一定问题，重形式不做实事，导致执行效果更加低下。

其次，一些相关制度的制定比较落后。乡村地方狭小偏远，贫困落后的地区更甚，难以引进外界优秀人才，所以其乡村干部基本都是由本地村民，自然不会制定相关制度来相互约束，这也导致了工作的分配无序，完成度不高，从而造成村干部不做事、不执行的现象。

2.2.2 村干部创新能力较差

农村教育落后，村干部的文化程度受此限制，同时，村干部的思想受环境和地域的限制，思想观念和思维方式都比较落后，所以他们大多都是以农活为主业，村委干部为副业，大部分的时间都在思考如何种好自己的庄稼，如何赚钱养家，对于乡村的发展，他们其实并没有自己的想法和方向，自然没有创新意识的，也缺乏创新的能力。

2.3 农民群众参与度有待提高

2.3.1 村民进城，农村出现“空心化”

随着经济的快速发展，城市和农村的发展水平与收入差距在不断扩大。当地缺乏就业机会，青壮年便大量外出务工，这导致农村留下的多是年迈的老人和年幼的孩童，使得真正能协助村干部履职，投入乡村建设的人过少，城市在超负荷的同时，农村也面临着“空心化”的巨大危机。

2.3.2 村民监督管理不到位

在乡村建设中，村干部履职是关键，对权力运行的监督又是履职质量的重要保障，但是现在却又出现了村民不愿监督、不能监督、不敢监督的问题。

首先，村民不愿监督。城市的住宅区域一般是大的集中，而农村的住宅区则是小片集中，街坊邻居都是生活在一起几十年的老邻居，尚且不说农村村民的监督意识不强，就是这几十年的街坊邻居的熟人关系，碍于熟人之间的面子也会导致村民的不愿监督。

其次，村民不能监督。村民的文化程度和自身素养都不高，随着城市的快速发展，年轻人也不断向城市流动，再加上农村的监督机制滞后且不透明，也就形成了村民的不能监督。

最后，村民不敢监督。村干部虽然大部分由村民选举产生，但不乏走后门的现象，如果遇到贪官、恶官，没有任何权力的村民也不敢和村干部做抵抗。

3 提升偏远地区乡村干部履职能力的有效途径

3.1 政府注重引路，加强扶持

3.1.1 要把解决农村实际困难和问题作为工作核心

必须把解决乡村的道路建设、公共卫生所或医院、村办企业或其他实体经济、网络覆盖情况等作为突破口，坚持以人为本，造福群众。始终听取民意，体察民情，了解农民群众存在的实际问题，不断改善农村的社会经济环境。将提高群众积极性作为提升工作效率的关键，走入农民群众的家中，从而促进基础设施建设，推动农村可持续发展。

3.1.2 要把提高村干部履职问题作为工作重点

(1) 选人方面，健全选拔任用机制。

选人视野要拓宽，要选思想觉悟高，政治素养好，协调能力强，能够带动农村经济发展的人才。在选拔接班人时，建立公开透明的机制，由农民群众进行推选，再对被推选出的人进行考核，创造平等公正的机会和环境，鼓励有能力的党员群众积极参与选举，达到优中选优。

(2) 教育方面，健全教育培训机制。

科学的制定培训计划，做到理论联系实际。应改变村干部现有的培训机制，做到理论联系实际，积极采取外出实地考察、先挂后任的方式，要针对性地进行培训，要让今后从事村干部工作的人员能更好地理解相关职位与工作内容，上任时也能使其快速上手。

3.2 干部自我批评，不断完善

(1) 拒绝“熟人原则”，抵制不正之风。

村干部应该加强作风建设，拒绝走关系，摒弃“熟人原则”，坚持民主集中制原则，要党风廉洁，自觉接受各级监督，抵制不正之风，从自身做起，营造良好的干部风气。

(2) 加强执行能力，完善奖惩制度。

调研发现，村干部的执行能力仍有待加强。如不能对村民的问题做到及时的解决，“等、观、靠”的现象严重，其背后很大一部分原因是奖励机制的不完善，因此，政府应加强对此部分奖惩制度的修订与完善，以此促进村干部的履职积极性，从而更好地为村民服务。

(3) 提升创新能力，改善工作新格局。

村干部应该要进一步提升创新能力，做到思想解放，不断加强创新学习方式，不断更新工作理念、手段和机制，从而不断提高工作实效。尤其是川南还未完全脱贫的偏远地区，要不断总结和完善工作经验，提出新思路、新方案，拿出新举措，做好村内的各项工作。

3.3 社会积极关注，全力支援

3.3.1 公益暖人心，乡村有未来

(1) 消费扶贫。

公益组织团队分布范围广，带动乡村地区消费的能力强大。在积极了解当地文化特色后，公益组织可以利用电商等新媒体平台积极宣传当地产品、产业，促进当地经济走出大山，面向全国。

(2) 教育扶贫。

现在农村地区的“教育难”问题有所减少，但农村地区的经济欠发达，教育质量仍需提升。我们应该将发达地区过剩的教育资源转移到相对落后的地区，如在本地修建分校或引进优秀师资，在缓解城市上学拥挤的问题的同时，更多的是助力乡村教育的发展，为乡村发展培养新接班人。

3.3.2 企业助发展，村民享未来

一方面，乡镇企业应积极改革企业内部结构，整顿组织管理，构建完整的监管体系；企业间加强交流合作，避免出现“产品同一化”；在国家相关优惠政策下，乡村积极发展第三产业如打造原生态农家乐、开展旅游业等，实现乡村地区最低成本的最大经济效益。

另一方面，外界实力强、影响大的企业应走进农村。一是农村经济需要相关经验；二是为推进乡村振兴注入强大资金力量。

3.4 村民全体协助，携手巩固

3.4.1 村民返乡建设，遏制农村“空心化”

在四川偏远地区，留在家中的大多都是年迈的老人和幼小的孩童，真正能投入乡村建设、协助村干部履职的人少之又少，城市在超负荷工作的同时，农村却面临着“空心化”的巨大危机。而村民返乡建设必定能极大协助村干部履行其职能，为乡村经济发展注入活力。

3.4.2 村民积极配合，协助农村“城镇化”

乡村要发展，得有人出力，更要有配合，空有一腔热血，各自为政，是难以做成大事的。所谓“集中力量办大事”是独属于中国社会的伟大力量，是在乡村建设中成事的关键法宝，积极响应村干部的号召，协助村干部履职，科学有效地为家乡建设做出贡献，才能真正推进乡村发展，促进农村的“城镇化”建设。

3.4.3 村民主动参与，巩固农村“民主化”

在农村建设中，村干部的履职是关键，权力运行监督则是重要保障。要想让村干部的权力在阳光下运行，除了各类机制与配置在形式上的民主化，还需村民改变自身观点，树立主人翁意识，主动参与对村干部履职的监督，切实巩固农村“民主化”，让权力在阳光下运行，让农村在阳光下发展。对于民主意识的长效宣传也势在必行，可渗透到文化活动中，如乡村的文艺表演等，可筑牢于基础建设中，如在乡村设立流动书亭等。

如今精准扶贫工作已经阶段性完成，乡村振兴战略正在实施，本小组所调研的川北、川南、川东、川西的偏远地区虽然情况不一，但可明显看出，大部分地区正朝着好的态势发展。村干部是乡村发展的引领者，只有加强对偏远地区乡村干部队伍建设与履职状况的研究，才能落实国家政策、促进社会稳定，才能缩小城乡差距，发展中国经济；只有“重申用人导向，让边远地区饱经历练的基层干部有出路”，才会少一些埋没，多一些理解与支持，也只有这样才能真正推动中国偏远地区乡村经济的发展。

参考文献:

- [1]黄道新. 加快培养造就懂农业、爱农村、爱农民的干部队伍[J]. 中国合作经济, 2017, (12):1.
- [2]对标硬任务做好“三农”工作[J]. 农业知识, 2019, (6):4-8.
- [3]李伟. 村居干部履职过程中在村居财务管理方面存在的问题及建议[J]. 现代经济信息, 2019, (19):253.
- [4]谷志林, 苏建军, 刘平彩, 等. 坚持民主集中制切实加强党风廉政建设[J]. 河北师范大学学报: 哲学社会科学版, 1995:75.
- [5]李德胜. 开拓进取、务实创新、努力提升政府系统办公室服务能力和水平[J]. 楚雄彝族自治州人民政府公报, 2013, (3):78-80.