

选派干部驻村意愿分析

——基于L县远郊D乡的调研

陈庆立, 左 停

(中国农业大学 人文与社会发展学院, 北京 100084)



摘 要: 驻村干部是连接基层农村社区与乡镇及以上政府的重要纽带,其驻村意愿很大程度上决定着驻村工作能否继续下去,并反映出驻村干部工作积极性。研究发现,“积攒农村工作经验”“组织安排”“驻村工作有成就感”是愿意继续驻村的主要原因,而“工作压力大”“下乡成本高”及“无法兼顾家庭”则是不愿继续驻村的主要原因。建议未来在选派驻村干部时,应充分考虑派出人员情况,并给予其工作和生活上的关心和支持,而驻村干部也要充分发挥其主观能动性,共同实现村社治理能力的提升。

关键词: 驻村干部;村社治理;驻村意愿

中图分类号: F325.4

文献标识码: A

文章编号: 1009-9107(2018)04-0063-06

引 言

2015年中共中央组织部、中央农村工作领导小组办公室、国务院扶贫开发领导小组办公室印发的《关于做好选派机关优秀干部到村任第一书记工作的通知》要求:为深入贯彻落实习近平总书记精准扶贫、精准脱贫等重要指示精神,选派机关优秀干部到建档立卡贫困村驻村并担任第一书记,要做到全覆盖。驻村干部是连接基层农村社区与乡镇及以上政府的重要纽带。近三年来,为响应全面建成小康社会的目标、加快脱贫致富步伐、推动农村治理现代化,各地都纷纷选派优秀干部到村任职,取得了明显效果。干部驻村是促进农村发展、培养干部和激活基层活力的重要途径。

关于村社扶贫治理制约因素的研究,黄海燕认为,扶贫资金投入不足、贫困人口素质低、基础设施薄弱、体制机制不顺畅等因素是制约农村贫困治理的重要因素^[1]。徐铜柱等认为,乡村治理中的法治思维、法治传统、法治教育、法治规范等方面严重缺

失以及村干部腐败问题是制约乡村法治文化的重要因素^[2]。魏三珊认为,治理结构不科学、村民参与度低、公共服务供给失衡是当前我国农村治理的困境^[3]。李晓宁等认为人口学的关键变量、内在与外在的政治效能感均与提升村民政治参与水平呈正相关,是影响村社组织治理的重要因素^[4]。王大伟认为,后乡土社会视域下农民自我意识强化与传统治理模式矛盾、农村政治精英角色多重化影响其决策行动能否公正是当前农村治理的两大困境^[5]。

关于驻村干部的研究,从驻村干部对村工作的影响方面来看,扈红英认为新时期的驻村干部制度促进了农村基层组织建设和农村各项事业的发展,加强了党和群众的联系,是群众路线制度化在新时期的一种尝试^[6]。徐卫华认为“万名干部进村入户”活动作为一种在乡村场域展开的“政治仪式”是国家在基层治理中建构政治信任的路径之一^[7]。陈国申等认为“第一书记”作为村庄外来“帮扶力量”介入到村庄公共生活中,实质上已经对村民自治产生了积极的影响^[8]。从驻村干部定位上来看,徐鹏飞等认

收稿日期:2017-12-20 DOI:10.13968/j.cnki.1009-9107.2018.04.09

基金项目:国家社会科学基金项目(16BJY169)

作者简介:陈庆立(1963—),男,中国农业大学人文与社会发展学院博士研究生,现就职于全国人民代表大会常务委员会办公厅联络局,主要研究方向为农村组织管理。

为第一书记要当好政策宣传员、科技讲解员、基层服务员和民情调解员^[9]。何忠毅等认为第一书记应做好惠民政策“宣传员”、农村发展“领航员”、基层建设“服务员”、党建工作“督导员”^[10]。霍庆涛对第一书记在推动精准扶贫、维护地方和谐稳定重任等方面的职责进行了肯定^[11]。

学者对于村社组织治理制约因素的研究主要从社会学、基础设施、体制机制等角度展开;而对于驻村干部的研究主要还是局限在宏观政策讨论、通过个案揭示困境,探讨原因并给出相应路径。对于影响驻村干部工作积极性的最关键因素——驻村意愿并没有展现出来,缺乏详细的个案经验材料作为支撑。基于以上研究,本文通过对 L 县 D 乡驻村干部问卷调查,综合分析其驻村意愿,为今后更好地开展驻村工作提供依据。

一、驻村干部的基本情况 & 工作意愿

本研究选择 L 县 D 乡,是因为其远离县城,人多地少,没有太多资源优势,无法借助招商引资等因素推动区域经济发展。要想发展经济,改变现状,就要充分调动本地干部和驻村干部的积极性,从建设美丽乡村、整顿村容村貌、连片治理等方面着手积极开展工作。本研究问卷设计从驻村干部基本情况(性别、年龄、学历、编制、职级以及机构来源)和“当前驻村意愿”出发,然后根据所得数据比较分析其驻村意愿的。

(一)基本情况

笔者首先对所选的 79 名驻村干部从其性别比例、受教育情况、年龄和职务及机构来源调研后整理和分析发现(见表 1),被调查驻村干部^①以男性为主,占比达到 77.2%,女性驻村干部占比 22.8%。这体现了驻村干部工作的特殊性,驻村工作本质是直接面对基层农户,工作辛苦复杂,选派男性干部更为适合,但少部分女性干部参与驻村也能促进乡村的“柔性”治理;在教育程度方面,以大专、本科为主,所占比例达到 91.1%。表明政府所遴选的驻村干部整体受教育程度较高,这对于乡村治理及社区发展都具有重要促进作用。从年龄方面看,年轻的驻村干部居多,这为驻村工作提供了良好的人力保障和活力。在驻村干部职级上,股级干部及普通干事

的比例最高,达到 77.2%,科级驻村干部比例为 22.8%,目前的驻村干部的行政职务按照由高到低呈“金字塔式”分布。对于目前的驻村干部而言,派出单位的机构性质及资源能力对驻村干部的工作具有较大的影响,据统计,来自县委县政府各职能部门的比例最高,达到 83.6%,其次为市级政府职能部门,比例为 3.8%,来自其他行政机构的比例相对较低。县域部门所派驻的驻村干部有本地优势,熟悉本地的乡土人情,有利于驻村工作的开展。在被调查的驻村干部中,行政编制人员占比为 51.9%,事业编制人员占比 48.1%。

表 1 调查对象基本情况^②

		人数	比例(%)
性别	男	61	77.2
	女	18	22.8
年龄	28~35 岁	27	36.5
	36~42 岁	19	25.7
	43~49 岁	20	27.0
	50~55 岁	8	10.8
	56 岁以上	5	6.3
受教育情况	研究生及以上	3	3.8
	本科	60	75.9
	大专	12	15.2
	高中或中专	3	3.8
	初中	1	1.3
编制情况	行政	41	51.9
	事业	38	48.1
职级	正科级	4	5.1
	副科级	14	17.7
	股级	35	44.3
	普通干事	26	32.9
	其他	0	0
机构来源	省级政府职能部门	2	2.5
	市级政府职能部门	3	3.8
	县委县政府各职能部门	66	83.6
	乡镇部门	5	6.3
	企业	1	1.3
	其他	2	2.5

(二)工作意愿

驻村意愿很大程度上决定着驻村工作能否继续下去和驻村干部工作积极性的高低。本文采用调查问卷的形式分析出驻村意愿,可以为今后选派怎样的干部开展驻村工作和采用哪些方法激励提供现实依据。

①本研究的驻村干部合并第一书记进行统计。

②由于回收的问卷中“年龄”一项 5 人未填写,故该项为 74 人,而不是 79 人,表 3 中的“驻村时间”也是类似情况。

1. 驻村意愿比较。干部驻村意愿问卷调查情况见表 2。从表 2 可以看出,大部分驻村干部还是愿意继续驻村的。对比“若可自由换村,继续驻村的意愿”时可以发现,愿意继续驻村工作的意愿反而下降了 3.8 个百分点,这有悖于常理,可能是因为驻村干部对目前工作的村庄环境已经相对熟悉,不大愿意换村去工作。

表 2 驻村意愿比较

选项	目前的驻村意愿		若可自由换村,继续驻村的意愿	
	人数	比例(%)	人数	比例(%)
是	52	65.8	49	62.0
否	8	10.1	11	13.9
没想好	19	24.1	19	24.1

2. 影响驻村干部继续驻村意愿的因素比较。驻村干部尽管大多数倾向于继续驻村,但也存在不愿驻村的主观倾向,因此需要对影响其驻村意愿的因素进行分析(见表 3)。交叉分析后发现,“性别”与“是否专职驻村”对驻村干部的驻村意愿的影响显著,而“受教育水平”“年龄”等变量对驻村干部的驻村意愿影响较小。在性别方面:回答愿意继续驻村的比例中,男性比女性驻村干部多 69.2 个百分点;回答“没想好”的比例,男性比女性多 26.3 个百分点;不愿继续驻村的驻村干部,男性比女性多 25 个百分点;驻村干部工作中所面对的困境较多,男性比女性相对更为适合长期的驻村工作。而是否专职驻村对驻村干部的驻村意愿也存在一定的影响。

表 3 影响驻村干部继续驻村意愿的因素比较

		您是否愿意继续驻村工作			卡方检验显著值
		是	否	没想好	
性别	男	44	5	12	0.094
	女	8	3	7	
受教育水平	研究生及以上	3	0	0	0.671
	本科	40	5	15	
	大专	6	3	3	
	高中或中专	2	0	1	
	初中	1	0	0	
职务	正科级	3	0	1	0.312
	副科级	9	2	3	
	股级	27	1	7	
	普通干事	13	5	8	
是否专职驻村	专职驻村	20	0	4	0.053
	非专职驻村	32	8	15	
驻村时间	1 年以下	11	1	3	0.847
	1~2 年	16	3	5	
	2~3 年	17	2	9	
	3~5 年	6	2	1	
	5 年以上	2	0	1	
是否志愿选择 目前所在的村庄	自愿选择	8	0	1	0.279
	组织安排	44	8	18	
平均每月下村几次	5 次以下	22	5	13	0.298
	5~8 次	6	0	1	
	9 次以上	24	3	5	
认识所驻村庄 多少户村民	10 户以内	7	4	3	0.256
	11~20 户	5	1	2	
	21~50 户	8	0	4	
	50 户以上	32	3	10	
年龄组别	28~35 岁	17	3	7	0.576
	36~42 岁	14	0	5	
	43~49 岁	13	3	4	
	50~55 岁	5	2	1	

经统计,非专职驻村统计干部愿意驻村的比例比专职驻村干部的比例高 23.1 个百分点;“没想好”的比例中,非专职驻村比专职驻村干部的比例高 57.9 个百分点;而不愿意继续驻村方面,选项均为非专职驻村干部。这进一步表明,非专职驻村干部对于继续驻村工作的意愿不强烈。这可能存在多方面的原因,如现有的激励机制不足以激励其专职驻村,也可能是惩罚措施不够。

二、影响驻村干部意愿的因素分析

驻村意愿很大程度上决定着驻村工作能否继续进行、驻村干部工作积极性是否有效发挥以及对村社组织能否产生持续性影响。

(一)愿意继续驻村的原因分析

多数干部愿意继续驻村,其原因有多个方面(见表 4)。选择“积攒农村工作经验”的原因比例最多,达到 58.2%,这从侧面反映出超过一半的驻村干部对驻村工作是满意的,希望增强自身农村工作经验;第二位的原因是“组织安排”,所占比例达到 45.6%,与第一个原因相差 12.6 个百分点,因组织安排而选择继续驻村,在驻村意愿的主观能动性方面存在不足;位列第三、第四的原因分别是“驻村工作有成就感”“喜欢和村民打交道”,前者侧重于精神激励,后者侧重于乡土情结;而“希望得到晋升”及“有额外的驻村补贴”在驻村意愿的原因方面所占比例虽不高,但都是正向激励作用。

表 4 驻村干部愿意继续驻村的原因分析 %

组织安排	希望晋升	工作有成就感	喜欢和村民打交道	有额外补贴	积攒农村工作经验
45.6	13.9	29.1	21.5	5.1	58.2

综上,干部驻村意愿的原因可归纳为两类:一类是主动性驻村(成就感、与村民打交道、积累经验);另一类是被动性驻村(组织安排、希望晋升、有额外补贴)。总体看,驻村干部驻村意愿总体是主动的。

驻村干部对村庄发展的信心是其主动开展工作

的重要表现,调查发现(见表 5),有 78.5% 的驻村干部对所驻村庄未来的发展前景比较看好。但也有对村庄发展前景“不清楚”和“没有信心”的情况,总体占比为 21.5%,超过 1/5,这部分驻村干部可能对驻村工作不适应,或存在前文分析中的不愿继续驻村的各种原因,应适时进行调整。

表 5 驻村干部对所驻村庄发展前景的信心

选项	人数	占比(%)
有	62	78.5
没有	6	7.6
不清楚	11	13.9

(二)不愿继续驻村的原因分析

少部分不愿意继续驻村的干部,其原因有多个方面。根据对 D 乡驻村干部问卷统计,“工作压力大”是不愿继续驻村最大的因素,占比达到 35.4%;其次是“下乡成本高”“无法兼顾家庭”,所占比例均为 30.4%,再次是“工作没有成就感”,所占比例为 21.5%。低于 20% 的比例分别是“福利待遇差”“身体不好”,比例分别为 13.9% 和 11.4%。仅有 1.3% 的驻村干部不愿意驻村的原因是“与村干部关系不好处理”(见表 6)。按选派驻村工作队及第一书记的管理办法,其在驻村过程中都是由所在乡镇进行管理,驻村干部不仅接受原单位的管理考核,也要接受基层乡镇政府考核,工作压力较大。下乡成本高存在多方面因素:经济成本,心理成本,无法兼顾家庭等。而工作没有成就感则反映出对驻村干部的激励存在缺陷或不足。这里的激励不仅是经济待遇(如工资水平)的提高,也包括促进未来行政晋升的可能性。因身体不好而不愿意继续驻村,该原因与驻村干部选拔制度“县级以上各级机关、国有企业、事业单位要选派政治素质好、工作作风实、综合能力强、健康具备履职条件的人员参加驻村帮扶工作”的政策规定存在不一致的现象,这应引起选派驻村干部的相关部门的重视与关注。

表 6 驻村干部不愿意继续驻村的主要原因 %

工作没有成就感	工作压力大	福利待遇差	与村民关系不好处理	与村干部关系不好处理	下乡成本高	无法兼顾家庭	身体不好
21.5	35.4	13.9	0.0	1.3	30.4	30.4	11.4

(三)驻村干部的需求

为进一步促进驻村干部的工作积极性,本研究

也调查了驻村干部的工作培训需求与工作改善需求。经统计,驻村干部主要有以下几方面的培训需

求:需求最大的是电商知识,选择比例为51.9%,这一需求与我国互联网电商与各行业快速融合发展密切相关,据商务部统计,2017年全国农村实现网络零售额12448.8亿元人民币,同比增长39.1%^[12],表明农村电商发展较快,驻村干部对电商知识的急切需求与此发展趋势吻合。第二是种植技术培训需求,所占比例达到46.8%,表明驻村干部对农业生产较为重视。第三培训需求是沟通技巧,这一需求与实践中驻村干部农村工作经验缺乏对应。第四培训需求是“党建知识”,驻村干部选择比例超过31.6%;其他两个培训需求分别是养殖技术及乡村旅游知识,所占比例也都超过25%(见表7)。

电商知识	种植技术	养殖技术	党建知识	沟通技巧	乡村旅游知识
51.9	46.8	26.6	31.6	39.2	25.3

驻村干部工作改善需求表现在5个方面,其中“提高待遇”是驻村干部工作改善需求的最重要方面,选择比例达到63.3%,我国乡镇基层工作压力与其待遇目前还存在一定不匹配,提高待遇对于驻村干部工作积极性的调动具有直接作用。第二是“领导帮助解决所驻村的难题”,选择这一工作改善需求的驻村干部比例为59.5%,表明接近六成的驻村干部希望能够得到乡镇政府及派驻单位给予工作支持,这是驻村干部工作可持续性的关键因素。列第三位的是“减少上级部门安排的内容”,比例达到53.2%,表明超过一半的驻村干部希望在工作得到更多自主性,但这可能与其上级部门的考核机制相悖。第四位是“减少责任追究”,驻村干部选择此项比例为40.5%,表明驻村干部的容错机制亟待建立。最后是“适当自由选择所驻村庄”的需求,这部分需求虽然仅有24.1%,但从有利于驻村干部工作绩效的角度也应考虑组织选村与个人自愿选村的结合(见表8)。

提高待遇	可选择所驻村庄	减少上级部门安排的内容	减少责任追究	帮助解决难题
63.3	24.1	53.2	40.5	59.5

三、结论与讨论

从问卷调查、查阅基本资料结果看,该区域所选派的驻村干部基本符合总体政策要求,但驻村干部

工作效果的影响因素是多方面的。目前驻村干部主要是非专职驻村;驻村时间多在“2~3年”,这与当前政策规定吻合;在驻村自愿度方面,接近90%的驻村干部是组织安排的,驻村干部选择村庄的自由度越高,其下村的次数越多;驻村干部与村民越熟悉,其下村次数就越多;而村委会及村民对驻村干部接近60%都是支持的;近35%驻村干部下乡的交通成本以自己支出为主,这无疑会影响其工作积极性;认为驻村工作有利于自己升迁的驻村干部比例仅为24.1%,反映出基层晋升体制有待进一步完善;而70%驻村干部工作受上级部门安排多,也不利于发挥其工作主动性。

驻村干部的驻村意愿包括当下及未来两个时期,比较选村自由度后发现,驻村干部的驻村意愿并未随选村自由度的提升而提高;在影响驻村干部继续驻村意愿方面,以10%显著性水平划分,仅有“性别”及“是否专职驻村”两个变量具有明显的影响,男性相比女性更愿意继续驻村,非专职驻村干部更倾向于继续驻村;对于愿意驻村的原因主要有:“能够了解更多农村经验”“组织安排”“驻村工作有成就感”;对于不愿意继续驻村的干部,原因有多方面的,其中最主要三个原因是:“工作压力大”“下乡成本高”及“无法兼顾家庭”。基于上述研究结果,我们提出如下建议:

第一,有关部门在选择下派驻村干部时,应该充分考量派出地的具体情况、实际任务以及工作重难点,并在符合工作规定和流程的前提下,赋予驻村干部一定程度上的自主权,能够确保其开展工作的灵活性与通畅性,而非只是作为国家政策、路线、方针的“传声筒”和相关政策的被动执行者。其次,要有针对性地派出驻村人员。要考虑下派干部所擅长领域,确保作到村庄的所需人员与驻村人员的擅长领域相结合;争取该地区具体需求与驻村帮扶干部单位性质的匹配,以期做到精准对接。同时,尽量将离家距离因素考虑进来,并通过谈话等方式,充分了解派出同志的工作、家庭以及心理方面的困难。

第二,派出单位在选派相关人员驻村后,要给予其充分的工作和生活关怀及支持,为他们创造良好的工作和生活条件。充分利用单位资源,为派出人员提供持续的资源支持;还要选择合适时机对驻村

干部进行相关培训,不断提高其工作能力。此外,要注意“双重考核压力”对驻村干部实际工作的影响。

第三,对于驻村干部自身来说,要处理好同当地乡镇干部、村干部以及村民之间的关系。首先,要学会借助当地干部,全面熟悉情况,更好地开展各项工作。其次,要充分参与到乡村管理之中,发挥主观能动性,真正将自己实际工作经验、技术运用到村庄治理工作中。同时,相邻村社之间也可以通过资源整合形成联动效应,充分利用彼此的优势,达到连片治理效果,共同发展。

参考文献:

- [1] 黄海燕. 贵州农村贫困治理成效与制约机制因素研究[J]. 农村科技与经济, 2017(19): 113-114.
- [2] 徐铜柱, 杨海莺. 乡村治理中法治文化的缺失与建构——兼论村干部腐败的治理[J]. 湖北民族学院学报(社会科学版), 2017(6): 135-141.
- [3] 魏三珊. 乡村振兴背景下农村治理困境与转型[J]. 人民论坛, 2018(2): 64-65.
- [4] 李晓宁, 李雪峥, 崔健. 西部农村居民政治参与及社会治理分析——基于陕西省岐山县 G 村的社会调查[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2018(1): 107-114.
- [5] 王大伟. 后乡土社会视域下农村治理的困境与对策[J]. 安徽农业大学学报(社会科学版), 2016(6): 11-14.
- [6] 扈红英. 新时期驻村干部制度绩效研究——以河北“省市派驻村干部制度”为例[J]. 中共成都市委党校学报, 2014(4): 29-32.
- [7] 徐卫华. 仪式、关系与基层治理中的政治信任机制构建——“以万名干部进村入户”为例[J]. 甘肃行政学院学报, 2012(2): 57-68.
- [8] 陈国申, 唐京华. 试论外来“帮扶力量”对村民自治的影响——基于山东省 S 村“第一书记”工作实践的调查[J]. 天津行政学院学报, 2015(6): 62-68.
- [9] 徐鹏飞. 第一书记要当好服务基层“四员”[EB/OL]. [2017-11-10]. <http://www.rmlt.com.cn/2015/0618/391812.shtml>.
- [10] 何忠毅, 欧阳松全. 第一书记当好“四员”助力脱贫[N]. 贺州日报, 2016-10-14(01).
- [11] 霍庆涛. 精准选派村“第一书记”[J]. 当代贵州, 2015(20): 21.

Analysis of Willingness of Cadres Sent to Work in Villages by Higher Governments

——Based on a Survey of D Township in L County

CHEN Qingli, ZUO Ting

(1. College of Humanities & Development Studies, China Agricultural University, Beijing 100084 China)

Abstract: Abstract: Cadres sent to work in villages by higher government serve as an important link between rural communities and township or even higher level governments, and the willingness of cadres mainly determines whether they can work for a rather long time in villages and their work enthusiasm. Studies show that “collecting working experience in rural areas” “accepting the organizational arrangement” and “enjoying the sense of achievements in villages” are motivations of their willingness to keep working in villages, while “high pressure from work” “high cost of travel between villages and towns or cities” and “unable to take care of family members” are factors preventing them from continuing their work in villages. So it is suggested that, when selecting and sending cadres to work in villages in the future, we should fully consider the candidates’ personal conditions and offer them care in living and support in work, and at the same time, the selected cadres should fully develop their subjective Initiative, so as to realize the promotion of village community governance by common efforts.

Key words: cadres sent; village governance; residency will

(责任编辑:王倩)