

# 村干部职能转变问题的调查研究 ——以陕西省户县 35 个村 49 名村干部的调查为例

刘瑞明, 郭斌, 王征兵 (西北农林科技大学经济管理学院, 陕西杨凌 712100)

**摘要** 对户县五凤、甘口、甘沟、青二、安堡、洪庵、西一镇的 35 个村的 49 名村干部进行问卷结合访谈调研, 考察了村干部职能转变的现实情况。调查结果表明, 在新农村建设时期, 村干部的职能转变是农村最底层工作的关键, 客观上要求村干部应加强其在经济发展中的领导、协调职能与公益事业和公共事务中的服务职能。最后, 提出了村干部职能转变的若干政策建议。

**关键词** 村干部; 职能转变; 新农村

中图分类号 F321 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)05-01489-02

2005 年 10 月笔者对陕西省户县五凤、甘口、甘沟、青二、安堡、洪庵、西一镇的 35 个村的 49 名村干部进行问卷结合访谈调研。调查样本为 50 个, 回收 49 个, 回收率为 98%, 有效率为 98%。调查涉及到了村干部的年龄、文化程度、政治面貌、工资水平、工作动机、工作重心、工作难点以及村干部在新农村建设中的制约因素等变量, 较全面地考察了村干部面对职能转变的现实情况。

## 1 新时期村干部面对职能转变的实证分析

(1) 从年龄上看, 老龄化十分严重。这 49 名村干部的平均年龄是 48 岁, 其中, 30~39 岁的占 6%, 40~49 占 57%, 50 岁以上的占 37% (表 1)。

表 1 村干部年龄及平均文化程度的统计

	不同年龄段比例//%			不同文化程度所占比例//%		
	小于 40 岁	40~49 岁	50 岁以上	小学以下	初中	高中以上
①	8	57	37	4	58	38
②	28.7	49.3	22.0	38	46	16
③	14	23	40~45 岁) 63	45 岁以上)		
④	43.4	9.1	47.5			

注: 表中①为刘瑞明 (2005) 对陕西户县 35 个村的 49 名村干部的问卷调查结果; ②为王征兵 (2003) 对陕西省礼泉县、河南叶县、鲁山县和湖北省大悟县等地的调查结果; ③为冯书君 (2003) 对四川巴中市巴州区 50 个乡镇的 618 个村的村干部队伍的调查结果, 其中文化程度以初中和小学为主, 高中以上很少; ④为杨森 (2000) 对徐州市村级干部的调查结果, 其中文化程度初中以下占 79.8%, 高中以上占 21.2%。

(2) 从文化程度上看, 主要以初中和高中文化程度为主 (小学以下占 4%, 初中占 58%, 高中以上占 38%)。面对信息时代和知识经济的到来, 村干部急需提高自己的科学文化技术水平, 不断开拓视野, 解放思想。据调查, 目前村干部最需要学习的是农业科技知识和农村政策。村干部最关心的是土地政策和农业科技 (政策), 其次是选举问题、医疗及教育改革等, 详见表 2。

(3) 从政治面貌上看, 49 名村干部中有 40 个党员, 占了近 82%。村干部作为党在农村工作的神经末梢, 深入到了农村工作中最细微处, 因此, 农村党支部在村民自治实践中扮演着重要的角色。

(4) 从村干部的工资报酬来看, 月平均工资是 157.4 元, 年工资收入不到 1900 元。而村干部的月工资平均期望值为 348 元, 是其实际工资的 2.2 倍。根据调查, 实际工资偏低,

基金项目 新世纪优秀人才支持计划 (项目编号: NCET-05-0859) 资助; 国家自然科学基金项目 村干部在农村经济管理中的激励与制约机制研究 (项目编号: 7027035) 资助。

作者简介 刘瑞明 (1974-), 男, 陕西渭南人, 硕士研究生, 研究方向: 农业经济理论与政策研究。

收稿日期 2006-11-15

表 2 村干部最关心的改革政策

	认为是第 1 位的人数比例//%	位次排序
土地承包	52	1
农业科技	38	2
选举制度	30	3
医疗、教育	16	4
粮食流通	14	5
税费改革	10	6
金融体制	6	7
乡企制度	0	8

不到村干部总收入的 22%, 村干部的工资外收入占近 80%, 工资外收入是村干部收入的主要来源。表 3 为村干部从事其他工作的人数比例。

表 3 村干部从事其他工作情况的人数比例 %

	从事该工作的人数比例
普通农民	68
个体户经营	18
兴办工厂	8
乡企工人	2
临时打工	2
其他	2

(5) 目前村干部普遍将发展经济和提供公益服务作为最重要的工作。表 4 为村干部心中认为的免税后最重要的工作。从表 4 可以看出, 村干部的工作重心就是带领群众致富和提供公益服务——打井、安装自来水等。

表 4 村干部心中认为的免税后最重要的工作

	认为是最重要的工作的人数比例//%	重要性位次
带领群众致富	70	1
打井、安装自来水	20	2
维护治安	2	4
收取税费	2	5
调解纠纷	6	3

(6) 现阶段令村干部感到最难做的事情是如何带领村民致富, 如何为村民提供公益服务, 以及在实现这一目标过程中如何处理好各种关系。如何在乡镇政府和村民之间博弈, 是摆在村干部面前的最大难题。村干部认为最难做的事情见表 5。

表 5 村干部认为最难做的事情

	认为该项工作最难做的人数比例//%	难度性位次
带领群众致富	37	1
处理上下级关系	29	2
打井、安装自来水	14	4
计划生育	2	5
村民纠纷	18	3

(7) 从村干部工作动机来看, 绝大多数村干部都愿意为群众办事, 认为这是一种荣耀的事情。这将有利于村干部的

职能顺利地转变。表 6 反映了村干部工作动机。

	有该动机的人数比例	%
我一直是干部	2	
别人选了我就当	10	
办事方便	4	
给群众办事	84	

(8) 村干部对驻村干部制度的态度有一半以上的人认为还是很有必要的,一小半人认为没有什么必要或是必要性不大。表 7 反映了村干部对驻村干部制度的态度。

	有该态度的人数比例	%
很有必要	57.0	
必要不大	16.5	
没有必要	22.5	
说不清	4.0	

(9) 村干部领导班子比较稳定,两委工作配合的也比较好。当选村干部没有被换过的人数占 90%,而且 70%以上的村干部认为两委工作配合的比较好。

(10) 干部公职化问题。在问到村干部自身认为有没有必要实现村干部的公职化的问题时,村干部的答案是肯定的,且这些村干部认为:一个村应该设 3~4 名带工资干部,即村干部公职化的合理人数,也即村干部认为应设立的带工资干部人数的数学期望。表 8 为村干部认为应设立的带工资干部人数情况。

设立个数//个	有该想法的人数比例//%
2	16
3	42
4	30
5	10
>6	2

(11) 大多数村干部认为不必再设队长(即小组长)了。其中,认为“完全不必设”的占 42%,认为“还是没了好”的占 50%,8%的为不清楚。

(12) 在制约农村经济发展的关键因素上,村干部认为一个团结的村干部领导班子有时要比稀缺的资金技术还要重要,能否干好工作最关键的取决于是否有个团结有力的领导班子。表 9 为村干部认为干好工作的最关键因素分析。

	认为是关键因素的人数比例	%
处理好与上级的关系	4	
团结有力的班子	86	
自然资源	10	

(13) 制约新农村建设的因素调查结果表明,有力的领导班子和稀缺的资金技术一样,成为新农村建设最关键的制约因素之一。此外,历史遗留问题(主要是村级负债)和区位优势(包括地理位置和资源禀赋)也比较严重地影响着新农村建设的顺利进行。相比而言,目前的历史遗留问题——村级负债对新农村建设的负面影响更大。由于信息技术和通讯手段的迅猛发展,区位优势在新农村建设过程中的重要性相对有所淡化(表 10)。

## 2 村干部领导班子在职能转变中的作用

在关中地区流传有“金周至,银户县”的佳话。户县农民生活富足与村干部的积极作用密不可分:①在村干部带领

表 10 新农村建设的影响因素分析

	认为是关键因素的人数比例	%
区位优势	14	
团结有力的班子	30	
历史遗留问题	24	
资金技术	32	

农民致富、提供公益服务的职能转变过程中,村干部集体领导班子的团结协作精神功不可没,团结有力的领导班子是户县人民致富的引擎,这在村干部及村民心中达成了共识;②村组织变动很小,组织稳定有力;③两委关系处理融洽,工作配合有力;④党员的先进的模范带头作用不容忽视 50 个村干部中 40 名是党员);⑤党组织建设常抓不懈。

实践也证明,一个强有力的村干部领导班子,特别是当前实际中处于领导核心地位的村支书的能人效应和领导才干对集体经济的发展有着至关重要的作用。如华西村、南街村、窦店、袁家村、方家泉村等,这些村的村干部(尤其是村支书)以其个人能力、魅力和强大的责任感带领全村人民走上致富的康庄大道。

## 3 村干部职能转变的政策建议

(1) 积极开展各种村干部培训工作。政府可通过组织专家就“如何实现村干部的职能转变,快速发展致富项目及提供公益服务”进行巡回演讲或是采用远程视频教育的方式进行。如杨凌的“乾兴模式”,由政府负责联系,乡镇干部、村干部自行组织学习,最好让群众也能参与到学习和讨论之中;政府或村委会自己也可以组织村干部到大学等机构参加培训;还可以通过多种媒体,如报纸、广播、杂志、电视等宣传引导村干部实现职能转变。如陕西省电视台办的“村里村外”节目等。

(2) 积极推广各种形式农业技术讲座或技术下田等宣传普及科技知识,也可以成立专家组定点地为村民解疑解惑。如西北农大农业、畜牧、园艺、林学、经济管理等方面的十几位专家深入周至县广济镇开展科技下乡,积极推广科技示范与科技入户工程;如陕西省的白水苹果产业化科技示范与科技入户工程,周至猕猴桃产业化科技示范与科技入户工程,西乡茶叶科技示范基地及茶叶试验站建设,阎良甜瓜产业化科技示范与科技入户工程等。

(3) 不断改革用人机制,积极尝试并逐步有效地推广大学生村官。西北农林科技大学学生自发组织的支农团队、经济学会、三农学会,在实践中探索出了大学生兼任乡镇长助理、村长助理等形式的路子,受到了社会上的肯定。落后的中西部农村要注意吸引优秀的年轻人,首先应通过利益诱导机制吸引更多的中青年当村干部;通过各种媒体招聘富于实践精神和奉献精神的优秀大学生当村干部;通过推荐或考试规范化的方式努力提高村干部晋升为国家公务员的机会;此外,村干部任职应打破地域、行业及身份限制。

(4) 适当提高村干部工资。社会经济、法律法规、民众政治生活习惯的协调发展是村干部职业化的充分且必要条件,而当前中国农村还不具备村干部职业化的土壤。当然,条件好的地区,如沿海一些地区,可以积极大胆地尝试实现村干部的公职化。

(5) 当地县(镇)政府要为村干部实现发展村级经济和乡村公共服务提供必要的资金、信贷、政策、指导等的支

(下转第 1496 页)

(上接第 1490 页)

持。政策支农、信贷支农、财政支农应落到实处。

(6) 加强村干部领导班子内部团结。尤其是要处理好两委之间的矛盾,加强基层党组织建设,稳定村干部队伍。根据实际情况可以实现两委的合并,如采取“一肩挑”等形式。

(7) 在新农村建设的历史机遇期,村干部要注意对各种合法的民间组织给予必要的协助和服务;在积极推进基础设施建设和农村公益服务的过程中,村干部应积极引导广大农民大力发展“一村一品”,注重“名牌”效应,实现经济兴

村;在发展特色经济的同时,要注意民风文化建设,同时加强各项服务工作的力度,实现文化新村。

#### 参考文献

- [1] 郭斌,王征兵,宁泽逵,等.免税后村干部职能定位的思考[J].经济问题探索,2006(2):63-68.
- [2] 郭斌,王征兵.免除农业税后村干部职能转变的激励机制研究[J].财贸研究,2006(3):27-33.
- [3] 宁泽逵.村干部向何处去——关于村干部“公职化”可行性分析[J].中国农村观察,2005(1):59-66,72,80-81.
- [4] 王征兵.村干部合法收入标准的确定——以陕西省兴平市西吴镇为例[J].中国农村经济,2004(10):77-81.