



您现在的位置: [首页](#) >> [学术专栏](#) >> [党校理论研讨](#)

## 村干部职业化是阶段性的产物

发布日期: 2008/09/19 提供单位: 信息办

---对当前村干部职业化问题的分析与思考

内容提要: 目前, 全国一些地方正在进行着村干部职业化实践, 具体表现在报酬工薪化、岗位公职化、职能行政化、发展职业化等方面。这种职业化实践已经引起社会的广泛关注, 理论界有赞成的, 也有反对的。那么, 村干部职业化兴起与发展背后的原因是什么, 很值得探讨。经过分析, 笔者发现由于国家相关法律法规不健全, 村民自治体系不完善, 政治体制改革滞后等方面的原因存在, 为村干部职业化提供了土壤, 村干部职业化是阶段性的产物, 它必将随着各方面条件成熟而变更。在当前, 村干部职业化也不适宜在广大农村推广, 因为村干部职业

化的充分且必要条件是, 社会经济、法律法规、民众政治生活习惯的协调发展。

关键词: 村干部; 职业化; 报酬

作者: 吴小华 余姚市委党校

### 一、现实状况: 村干部职业化倾向明显

当前, 全国一些地方都在进行着村干部职业化的实践, 有的地方还把这种做法当成经验在一个县甚至一个市进行推广, 趋向十分明显。根据实际情况, 我们认为村干部职业化表现在以下几个方面:

1、报酬工薪化。按照《村组法》第九条第三款规定, “村民委员会成员不能脱离生产, 根据情况, 可以给予适当补贴。”当前, 《村组法》中的这条规定一般都是由乡镇政府核定。实践中主要有2中形式: 一是纳入乡镇政府财政预算。如江苏省扬中市油坊镇于2002年确定村支部书记的工资由镇财政全额发放, 其余村干部由镇财政补贴30% (朱怀林, 2002)。内蒙古乌兰浩特市针对费改税改革时取消了“三提五统”的实际情况, 在2002年实行村(嘎查)干部工资由镇统一发放的实践。二是采用县及县以上政府财政专项转移支付。如浙江嘉兴市秀洲区《关于对村干部报酬实行财政专项支付的意见(试行)》正式实施, 115位村党支部书记成了秀洲区首批享受年薪制的村干部。陕西延安市出台的《关于农村基层干部待遇的若干规定》要求: 村党支部书记、村委会主任的补贴年平均不低于2000元; 集体经济较发达的地方, 村干部可实行月薪制或年薪制。为此, 市、县、区财政每年将拿出1300万元, 用于支付6700多名村主要干部的补贴和900多名离任的村党支部书记、村委会主任的补助。

2、岗位公职化。《村组法》规定村委会是由本村有选举权的村民直接提名选举产生, 村委会成员不脱离农业生产。但是, 各地村干部职业化实践中, 村干部来源却是多样的。有流动任职的, 山东平阳县农村党支部书记采取异村任职办法 (赵森等, 2000)。有大中专毕业生当村干部的, 如2006年浙江嵊州采取公开招考形式, 将录取的120名大学生配备到120个主要行政村担任村干部职务。浙江慈溪市从2001年起, 连续几年选拔“大学生村官”, 截至2005年已有180多名大中专毕业生到农村工作。还有面向社会公开选拔的, 赵森 (2000) 和宇文利 (2001) 对山东平邑、临沭两县的村党支部书记和会计公职化的考察发现, 两地实践都实行了较为科学的“公选”程序。沈玉林 (2002) 文章指出泗阳县建立的村支部书记公职化管理试点, 也是实行较为激烈的公选 (报名参选人数与应选人数比为30: 1)。

3、职能行政化。目前村干部承担了许多应有政府承担的职能，在他们办理的多项工作任务中，许多都是政府交办的，如外来流动人口管理、配合市、镇的各种创建活动、土地征用等等。由于村干部报酬与完成上级任务情况挂钩，所以村干部往往会做出忽略村民利益的被迫选择，成为政府的附属物。

4、发展职业化。从村干部群体选拔乡镇干部的做法自1980年逐步淡化，至1996年则彻底消失。但是，最近几年，又开始了“从优秀的村干部中培养和选拔乡镇干部”。如浙江省于2002年首次定向从优秀村干部中选拔国家公务员211人。并有全国人大代表提出“村干部政绩优可仕”的观点。余姚已有两名村党支部书记被提拔为镇（街道）的党委委员。

## 二、理论争议：村干部职业化有利有弊

对村干部职业化这一新生事物，目前理论界还有不少争论，没有形成统一的认识。

有些学者认为村干部职业化是有利的，持赞成意见。潘宁早在1998年就撰文指出，选派国家干部到村委会任实职或恢复从村干部中选拔国家干部的做法，改变村干部亦“官”亦“农”的现状能够增强村干部吸引力，有效抑制大规模的村干部流失的现象。王伟民、郑心灵（1999）从提高乡村干部素质促进乡村企业发展的思路出发，提出“建立村干部持证上岗制度”，“对村干部进行有步骤、有计划分期分批培训”。株洲市委党校课题组（1999）从村干部队伍建设的角度，提出“按照职业化要求，要在村干部的选拔任用、培养教育、行为规范、实绩考核、政治经济待遇、离任后的管理方面，形成一套行之有效的管理办法。赵森、廉茂岭、胡金有（2000）及李军、唐秦榛、李强（2001）通过对基层党支部书记职业化管理的实践考察指出，公职化管理拓宽了选人用人渠道，促进了大批优秀人才的脱颖而出；优化了农村干部队伍结构，村级干部素质有了显著提高；激发了农村干部的工作积极性，强化了监督管理，明显增强了村干部的事业心、责任感；提高了党支部书记的政治地位，稳定了党支部书记队伍；强化了党支部在村级各种组织中的领导核心地位。宇文利（2001）认为，“干部公职化”，就是仿照国家公务员管理的做法，选聘公务员式的干部来管理各行政村。郭德强（2002）从“提高和稳定村干部报酬，以增强村干部工作的责任心、积极性、主动性与解决大中专毕业生和县、乡机构改革人员分流”的角度，论述了村干部职业化对加强村干部队伍建设，进一步做好农村各项工作的现实意义。马红（2005）在分析村干部职业化必要性的基础上，提出了强化村干部职业能力建设、发展村级集体经济、实行结构工资制等具体措施来推进村干部职业化建设。黄明哲（2002）认为一些地方从县乡机关、应届大学毕业生、退伍军人中选派国家干部担任村干部的做法，尽管存在一些诸如选派质量、以国家干部取代农民干部的问题和急功近利等问题，但总体上村干部公职化是利大于弊，因为由于派出的国家干部政治素质、业务素质和文化程度都比较高，并且年富力强，工作有责任感、紧迫感，派到那些干部力量薄弱的村组织任职，能使这些村的干部素质明显提高，各项工作面貌一新。

关于实行村干部职业化也有学者认为是弊大于利。如徐勇（1997）认为，如果实行村干部职业化，将增加210-350万政府公务员，每年约需63-175亿元工资报酬支出，这对中国政府来说是一笔巨额财政支出。徐增阳、郑迎春（2001）也认为“将村干部公务员化，由国家财政负担村干部的全部报酬的做法不仅是不合理，也是不现实的”。仲祖文（2003）针对一些地区公开选拔村党支部书记进行公职化管理的做法，提出了异议，认为村党支部书记管理实行“公职化”，不符合发展党内民主的要求，不符合农村干部队伍的实际，也不符合国家对公职人员管理的规定和改革的方向。高怀鹰（2003）则认为，村干部公职化不符合中国基层政权不下县的历史传统和农村“熟人社会”的生活习俗，不利于降低行政成本、提高工作效率，不利于加强基层民主政治建设，也并不是解决当前农村工作困难的根本途径。

## 三、个人思考：村干部职业化出现有原因

随着村干部职业化的出现，理论界的探讨和质疑就没有停止过，但是，其兴起的原因是什么，很少探讨，加上一些地区的实践大有推广发展之势，笔者越发想弄清楚这其中的奥秘何在？究竟是什么原因在推动它的发展？经过分析，笔者发现：

1、村干部职业化的出现，折射出相关法律的缺失。村干部职业化从某种意义上讲，意味着基层政权的下移，意味着基层政权对农村自治的干扰。村干部职业化的出现，其中除了基层政权的利益外，还有一个重要的原因就是我们的相关法律缺失。目前与村干部群体直接相关的法律、法规、条例有《中华人民共和国村民委员会组织法》（简称《村组法》）、《中华人民共和国农村土地承包法》（简称《土地法》）、《中国共产党农村基层组织工作条例》（简称《条例》）、《人民调解委员会组织条例》、《中华人民共和国乡村集体所有制企业条例》、《农民负担费用和劳务管理条例》、《村庄和集镇规划建设条例》、《农村五保户供养工作条例》、《村集体经济组织财务公开暂行规定》等，其中主要是《村组法》和《条例》。在《村组法》中虽然规定了政府对村民委员会的关系不是领导关系而只是所谓的指导关系，但是由于缺少法律的细节安排，对村民委员会与乡镇各自的权限没有给出明确的界定，乡镇政府如何进行指导，其内容是什么，方式方法怎样都没有作出明确的规定。国家提供的成文法律存在一定的问题，但在现

有的法律制度框架内,补充有关程序性规定既是必要的,又是可行的。从地方性法规来看,各省、直辖市、自治区已经出台的《村民委员会组织法》“实施办法”或“选举办法”,在规定乡政府对村委会“指导、支持与帮助”的关系时,基本上都是重复法律的原文,而很少结合本省实际作出具体的规定。因此所谓的“指导”在实际执行中就成了“领导”,所谓的“自治”在实际的执行中也就变成了乡镇政府的“干预”。如实践中所出现的村干部公选、招聘大中专毕业生担任村干部、村干部流动任职、村干部报酬财政负担等,都是基层政府“领导”和“干预”的结果。

2、村干部职业化的出现,是村民自治体系不完善的结果。自1980年以来,尤其是1990年末期~本世纪初实行村民自治、费税改革以来,村干部普遍面临着激励不足:一方面村干部晋升为乡镇干部的可能性变为零;另一方面,“村民自治”、“一事一议”、“劳动力非农就业机会增多”、“乡村集体经济萎靡”等使得村干部的乡村权威受到重创,村组织运作经费紧张,村干部报酬相对低(且时常不能及时发到位)。因此,部分地区(尤其是中西部传统农业型地区)曾一度出现大规模的村干部离职现象或无人参选村干部现象。如何解决这些问题?由政府来解决、来控制——这是一些地方政府首先想到的。乡村社会自治是政府主动的制度供给,现在乡村自治体系还很不健全,解决自身问题的能力比较低,所以出现这些问题时,政府认为乡村社会自身是无法解决的,其惯性控制思维就起作用了,政府就要收权,政府权力必须介入。但是这种介入不是对村民自治完全颠覆性的介入,而是局部的,可以说村干部职业化是村民自治体系下的局部制度创新。所谓局部,就是既承认村民自治组织的自治性质,但又不是完全自治,而是成为介入自治性质与政权性质之间的一种组织形式。具体来讲,村干部仍然由村民和村党员直接选举产生,并接受村民会议、村民代表会议监督,村民可以罢免不称职的村干部。同时,乡镇政府对村委会工作有一定的领导职责,对不胜任的村干部,乡镇政府可以要求村民另行选举,或者公开选拔或者选派机关干部代理或者异地交流。可以说,村干部职业化是政府政权控制与村组织自治之间博弈的结果,作为发展还不健全的自治组织在强势政府面前必然处于劣势的境地,村干部职业化,从出现到发展,基本上是地方政府(县/乡/镇)主导、村干部自身配合参与的过程。村干部职业化如果作为一种制度安排则是政府主导型的强制型制度变迁,这是村民自治体系不完善的必然结果。

3、村干部职业化的出现,是农村政治体制改革不到位的产物。撤并乡镇后,乡镇政府的职责和权能迅速增多,除行政管理外,还要承担领导和组织当地经济发展、控制人口、维护社会治安等许多任务。但与之配套的农村基层政权政治体制的改革却相对滞后。自从国家权力从村级组织退出以后,乡镇政府变成国家的基层政权组织,处于国家政权体系的基础和末梢地位,这就决定了党和国家的各项发展目标、计划和任务,最终都要由乡镇政府加以贯彻、落实。国家通过行政命令由各级政府下达的这些目标、计划和任务的完成效果如何是衡量该乡镇政府工作实绩的标准,也是决定其领导干部升降去留的一个重要指标。指标是由上级政府制定的,指标制定出来以后,逐步分解并落实任务和责任到人,乡镇干部对于这些指标只能完成或超额完成,否则升迁无望,面对这样的压力,乡镇政府为了能够顺利完成上级的各项目标、任务、计划,利用诸种手段强力作用于村干部,对村级组织进行权力渗透和干预,使之成为自己意图的有力执行者。农村工作难做,村干部队伍不稳定,为乡镇“干预”村级事物提供了契机。村干部职业化出现后,村干部的待遇保障、仕途发展、权利享有都依赖于乡镇政府,基层政府就有能力也有条件随时干预村委会,保持对村委会的控制与影响了。

#### 四、小结

根据分析可知,村干部职业化的出现,是由于国家相关法律法规不健全,村民自治体系不完善,政治体制改革滞后等原因造成的,可以说,村干部职业化是一个阶段性产物,它必将随着国家法律法规的健全,村民自治体系的完善,政治体制改革的到位而变更,当然这需要一个过程。当然,这并不等于说,现阶段村干部职业化就可以大力发展。村干部职业化,不可否认确实能够在一定范围内、在一定程度上解决某些实际问题,如选拔优秀大中专毕业生当村干部可以优化村干部队伍结构,村干部报酬由政府财政负担可以稳定队伍和减轻农民负担等等,然而,短期的成效毕竟不能说明也会具有长期的有效性,实践层面的可操作性也不可以不理睬法理上的可行性,可以说,村干部职业化的出现,是合理不合法的。再者,村干部职业化只能在局部区域发展,就目前中国农村整体情况看,还不具备村干部职业化的土壤。因为它涉及的不仅仅是个经济发展问题,也是个法律、法规配套完善的问题,更是基层民众心理偏好的问题。因此,可以这样说,经济发展是村干部职业化的必要而非充分条件;而村干部职业化的充分且必要条件是,社会经济、法律法规、民众政治生活习惯的协调发展。

#### 参考文献:

[1]宇文利:《实行村干部公职化是农村干部工作的新路子——对山东省临沭县古龙岗乡村干部管理改革的调查》,理论学刊,

2001年第1期

[2] 赵森、廉茂岭、胡金有：《推行公职化管理提高农村干部整体素质——山东平邑农村党支部书记公职化管理试点工作报告》，中国农业大学，2000年第1期

[3]（德）托马斯·海贝勒：《中国农村基层的社会变化》，经济社会体制比较，1997年第1期

[4] 株洲市委党校课题组：《村干部队伍建设若干问题的调查与思考》，湖湘论坛，1999年第6期

[5] 李军、唐秦榛、李强：《通过职业化管理提高农村党支部书记的素质》，党建与人才，2001年第12期

[6] 郭德强：《小议村干部职业化》，农业经济与技术，2002年第1期

[7] 沈玉林：《呼吁村干部公职化管理》，乡镇论坛，2002年第9期

[8] 郑有贵：《常熟市村集体经济组织建设及相关问题辨析——以四个村为个案》，当代中国史研究，2004年第1期

[9] 高怀彪：《村干部不宜“公职化”》，领导科学，2003年第3期

[10] 徐勇：《村干部的双重角色：代理人与当家人》，二十一世纪，1997年第8期

[11] 宁泽逵：《村干部向何处去——关于村干部“公职化”的可行性分析》，中国农村观察，2005年第1期

[12] 李凡：《中国基层民主发展报告》，知识产权出版社，2005年第1版

[13] 金太军：《乡村关系与村民自治》，广东人民出版社，2002年第1版

本信息共浏览：**729**次

[ [设为首页](#) ] [ [加入收藏](#) ] [ [打印文本](#) ] [关闭窗口](#)

[关于我们](#) | [联系我们](#) | [法律声明](#) | [网管信箱](#) | [网站导航](#)

版权所有：中共宁波市委党校 系统建设：宁波市委党校信息化办公室

联系电话：87082028 Email：[admin@nbdx.cn](mailto:admin@nbdx.cn)