



新华社  
XINHUA NEWS AGENCY

新华  
通讯  
社

# 政务智库报告

2019年9月16日

## 乡村干部担当作为面临三大困惑 ——乡村组织振兴“淄博实践”的观察与思考（一）

今年是中央“基层减负年”，也是山东省委“工作落实年”。一方面，基层需要松绑减负；另一方面，振兴乡村还要狠抓落实。“最后一公里”事关乡村振兴“齐鲁样板”的成色。新华社经济分析师近日在基层调研时发现，当前，困扰乡村干部担当作为的“中梗阻”问题依然突出。其中，政策落实“一刀切”、问责压力大如山、各种条条框框“束手束脚”三大问题痛感最强，也最需要标本兼治。



中国经济信息社  
CHINA ECONOMIC INFORMATION SERVICE

## 目 录

一、困惑一：政策落实“一刀切” .....	1
二、困惑二：问责压力大如山 .....	3
三、困惑三：硬杠杠“束手束脚” .....	5
四、困惑之外是期待 .....	6

# 乡村干部担当作为面临三大困惑

## ——乡村组织振兴“淄博实践”的观察与思考（一）

今年是中央“基层减负年”，也是山东省委“工作落实年”。一方面，基层需要松绑减负；另一方面，振兴乡村还要狠抓落实。“最后一公里”事关乡村振兴“齐鲁样板”的成色。

新华社经济分析师近日在基层调研时发现，当前，困扰乡村干部担当作为的“中梗阻”问题依然突出。其中，政策落实“一刀切”、问责压力大如山、各种条条框框“束手束脚”三大问题痛感最强，也最需要标本兼治。

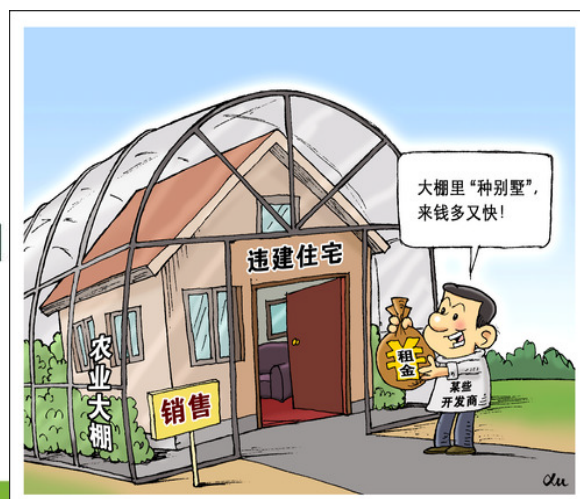
### 一、困惑一：政策落实“一刀切”

“七一”前夕，淄博市不少地区按计划要表彰一批优秀党组织和个人，组织部门按程序将推荐上来的乡镇候选名单交纪检部门审查。审查结果令一些地方的组织部门困惑：候选乡镇党委或多或少都有背着处分的班子成员，表彰先进都成了难事。

农村旱厕改造是中央、山东省委高度重视的重大民生工程。落实到基层，让好事办好却并非易事。近年来，农村空心化问题严重，不少村民长期外出务工，甚至举家进城，村中老房关门闭户，无人居住。在问责压力下，为了按期完成

改厕指标，一些地方让工人搭梯子入户施工，完工后再爬梯子出来。如此，光明正大的惠民工程变得“偷偷摸摸”。

是什么让好事变成了难事，甚至是“糗事”？其中，既有“不切实际”“不接地气”的拍脑袋决策问题，也有机械执行任务指标、不作为不创新的问题。一些“二传手”干部、“夹生”干部不研究基层实际，习惯以文件传达文件，搞得基层怨声载道。有些部门下达任务喜欢搞“运动式”，多少年积累的矛盾和问题，要求基层一夜之间就要彻底解决，反而触发了更多的社会矛盾。



“摇身一变”新华社发 徐骏 作

本来是种菜、种粮的塑料大棚，竟摇身一变成为“私家农庄”“大棚别墅”，2018年底，全国专项整治行动查出11.4万个违建“大棚房”。但在部分地区大棚房整治中，地方政府推行高压政策，大量正常的农业经营设施被拆。

新华社发（朱禹 徐骏）

目前，在部分农村，年初大棚房整治“一刀切”触发的群众信访事件仍未平息。据了解，因为部分地区大棚房整治推行高压政策，大量正常的农业经营设施被拆，老百姓敢怒

不敢言，基层干部也心有怨气。有的村干部反映，近期各乡镇举办喜迎建国 70 周年红歌比赛，很多村民积极性就没那么高，与之前改革开放 40 周年的热闹景象形成鲜明对比。

一些基层干部认为，中央的政策都没问题，但基层情况千差万别，能否多给基层留出时间和余地，下达考核指标也要听听基层声音。在鲁中山区，冬季最低气温零下一二十度不说，山村缺水普遍，硬要旱厕改造不现实。

## 二、困惑二：问责压力大如山

尽管中央和山东省委连续发文严禁“泛化问责”，但问责造成的巨大心理压力仍然笼罩着基层干部。更值得注意的是，问责压力还有蔓延之势，不仅乡镇干部深受其扰，一些村干部也陷入困惑。

时值仲夏，风吹麦浪，鲁中大地一片金黄。在丰收的喜悦背后，一股消极情绪在部分村干部中间弥漫。

不少村干部反映，现在工作很难开展。“电视问政上都是负面的，解决了很多问题，但也给老百姓一个印象：这些官平时都不作为，只有媒体曝光才行。”一位村支书说，问政问责是好事，但总是些负面信息，就会影响大家的情绪，也在农村引发一些其它问题。有些群众现在已经是“信访不信法”，有了问题和意见不通过正常渠道反映，动不动就举报、上访。然后上级就会第一时间追责村干部。这对一些软

弱涣散村确实有效，也震慑了很多农村黑恶势力、宗族势力。但一些积极作为、想干能干的村干部也被捆住了“手脚”，干什么都有人反对，正常工作无法开展。“我干了十几年村支书，这两年开始感觉工作没法干，甚至都有点无法生存的感觉。”谈起担当作为，一位担任全国人大代表的村支书一肚子苦水。

滥用问责挫伤基层积极性，已并非一地一时的个例。

去年以来，新华社《半月谈》连续调研基层痛点，在全国引发强烈反响。中央也心系基层、关爱基层，先后印发了《关于统筹规范督查检查考核工作的通知》和《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》，为检查考核“瘦身”，为基层干部减负。山东也多次出台文件和意见，要求正确使用“问责”手段，不能搞“泛化问责”，绝不允许用问责代替管理。但具体到基层实际，冰冻三尺非一日之寒，为基层减负难以一蹴而就。

同时，基层干部队伍也良莠不齐，“慢牵牛”“二传手”“夹生干部”也并不鲜见。有些基层干部，工作松松垮垮，当一天和尚撞一天钟甚至不撞钟。尤其是随着问责增多，“多干事多担责任、少干事少担责任”的心态在一些地方蔓延。现在一些基层已经出现“问责什么干什么，不追责的工作没人干”的恶性循环。说起问责，上级部门也感到很无奈，考核就会增加基层负担，但不考核，工作又如何得到落实？

### 三、困惑三：硬杠杠“束手束脚”

“农村买一把苕帚，补个轮胎，都要开具税务发票，太死板了。”在调研中，有村干部反映，规范村级财务制度虽好，但一些要求不符合农村实际，逼着农民去造假。与城市不同，农村很多农产品是农民自产自销，没有工商登记，也开不了发票。正常的村集体采购，被迫变成了“联合造假”。

在集体经济较好的淄川区月庄村，每年要向每位村民发放2袋面粉、2袋大米、1袋小米、24桶矿泉水以及酱醋等大量福利。这些产品有的直接从村办企业采购，有的从外部采购。过去，村集体这笔开支，既可以要发票，也可以开收据，据实入账即可。如今，按照新的财务管理要求，所有支出都要有发票。仅此一项，村里每年就要大约增加开支30-50万元。

都是取之于民、用之于民，为什么还要增加农村负担？一些基层干部建议，下一步，在完善村级财务管理制度中，能否考虑百元以下的小额支出取消发票入账的硬性要求，给村民发放的福利支出可以适当减免税负，推出更多便民、利民的政策。

此外，还有干部指出现在推行的“村级零接待制度”，吃喝风是堵住了，但如何保障合理化支出仍有待创新。

“这么热的天，客人远道而来，喝瓶矿泉水都算招待、违纪。”一位村干部说，如果连瓶矿泉水都招待不上，显得

他们不懂礼节似的。还有在落实招商引资过程中，也遇到村级财务“零接待”的困惑。

“我们是来干工作的，不是来犯罪的。”一位村干部呼吁，条条框框太多，不仅捆住了手脚，还可能把大家逼向违纪违法的道路。专家认为，农村基层情况千变万化，很多事情是一放就乱、一管就死。一禁了之很容易，关键还是要看如何疏导。精准治理、精细管理任重而道远。

#### 四、困惑之外是期待

政策“一刀切”、问责问政压力大、条条框框增多……这些普遍性问题考验着政策制定者，也考验着基层落实者。

博山区池上镇中郝峪村也曾是个一穷二白的落后村。在一无人才、二无资金、三缺资源的情况下，村支书赵东强关闭了自己的工厂，2013年带领大山深处的113户村民将全村的土地、房屋、果园、山林等资源评估后入股成立专业旅游公司，发展乡村旅游，走上共同致富路。

2018年，中郝峪村接待游客60余万人，全村综合性收入达到3000万元，村民年人均收入也从原来的不足2000元达到4.3万元。村里还办起了食堂，向全村老少免费供应一日三餐。中郝峪村成了远近闻名的美丽乡村。期间，村支书赵东强突发心脏病，做过两次心脏搭桥，换了一个动脉瓣膜，安装了三个支架，一度在医院昏迷五天五夜，也牵动着村民



们的心。出院后，他仍然在村里忙上忙下，一年要接待上百个外地学习考察团，作 500 多场次报告。都说共产党员是用特殊材料制成的人，“担当作为好书记”赵东强是好样的。



“青年旅舍”“乡村记忆博物馆”“时光超市”，一个又一个的创意活动吸引着源源不断的游客来到博山区池上镇中郝峪村，村支书赵东强（右）带领村民发展乡村旅游的路子走对了。

面对同样的基层困惑和困难，有的干部有情绪，有的干部有行动。新华社经济分析师认为，为基层减负，卸去包袱和重荷是为了轻装上阵，解放手脚是为了激励干部干事创业。在全面深化改革，转型时不我待的历史关头，在基层既要做好“减法”，更要做好“加法”。

基层治理矛盾重重，原因有很多，但组织振兴是根本一

条。不少乡镇书记天天把党建挂嘴边，却很少真正将党建作为第一责任来抓。说起来重要，做起来次要，忙起来不要。主责主业的“不到位”，必然存在职能的“错位”，甚至“越位”。

“造成基层党组织职责错位、越位的重要原因在于主责主业不聚焦、不突出和不创新。”淄博市委组织部副部长宋磊说，引导各级书记强化主责主业意识，解决基层党建工作落实“中梗阻”问题，就抓住了当前困扰基层干部担当作为的症结所在。

长期以来，在重经济轻党建的错误观念影响下，不少基层党组织书记很少认真谋划基层党建工作，很少主动破解基层党建工作难题。有的党组织书记认为党建工作务虚较多，不如抓经济工作来的实在；有的认为抓党建工作不容易出政绩，既使抓出了成效也很难被上级领导和普通群众发现，是“潜绩”，而抓经济工作和项目建设则很容易出变化、出面貌，是“显绩”；有的抓工作存在好人主义、功利主义、实用主义倾向，见效快的就抓，有利益的就抓，没有履行好“一把手”的党建职责。

基层党组织，是实施乡村振兴战略的“主心骨”。党建工作堵在“中梗阻”，基层党组织软弱涣散，干部难以担当作为，上面政策再好也没人干，乡镇振兴落不到实处。县乡党委抓农村基层党建，乡镇党委书记强化党建“主责、主业、

主角”意识，既是党建工作的需要，也是深入实施乡村振兴、推动基层社会治理、鼓舞干部担当作为的迫切要求。

**执笔：**

新华社中国经济信息社经济分析师      陈 川 贾明义

**编辑：**

新华社中国经济信息社      毛 娜

**编审：**

新华社中国经济信息社      杨 光 吕福明 刘 驭

主 编：王 萌      联系电话：（010）88052735