

民族地区乡村治理人才开发的现状、 问题及对策研究

——以四川省 X 县为例

蒋平阳 严杨顺 刘子艳 祁光琳¹

(西南民族大学, 四川 成都 610225)

【摘要】: 乡村治理人才是加强和改进乡村治理、巩固脱贫攻坚成果与实现乡村振兴有效衔接的重要保障。民族地区作为乡村振兴的重难点区域, 面临着治理人才持续流失、现有治理人才难以满足振兴需求的困境。基于对 X 县的 7 个农村社区的实地调研, 发现民族地区的治理人才资源较为改善、人才队伍结构明显优化、人才治理能力显著提升, 但依旧存在治理人才类型单一、治理人才支持匮乏、治理能力短板明显、治理行为仍然传统等现实问题。应当通过构建乡村治理人才开发体系、加大乡村治理人才支持力度、建立乡村治理人才参与乡村治理的长效机制等措施, 进一步提升乡村治理人才开发成效。

【关键词】: 民族地区 乡村治理人才 人才开发 乡村人才振兴

【中图分类号】 G710 **【文献标识码】** A

中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加快推进乡村人才振兴的意见》中明确指出, 要加快培养乡村治理人才, 实现乡村治理能力和治理体系现代化, 将乡村人才振兴提升到新的战略高度。习近平总书记曾多次强调, “实施乡村振兴战略, 必须破解人才瓶颈制约, 把人力资本开发放在首要位置。”^[1] 民族地区作为乡村振兴的重点攻坚区域, 加强当地乡村治理人才开发力度、提升治理能力、增强治理效能, 不仅契合国家战略要求, 还有利于巩固拓展民族地区脱贫攻坚成果与实现乡村振兴有效衔接, 从而促进民族地区经济社会发展。

X 县位于四川盆地南部边缘, 与贵州、云南毗邻, 素有川南门户之称。全县境内有苗、彝、回等 30 多个少数民族。1994 年、2002 年和 2011 年先后被确定为国家扶贫开发工作重点县, 是四川省 13 个乌蒙山集中连片特困地区之一, 2019 年底实现整县脱贫摘帽。县内有著名的红军长征文物纪念馆, 红色文化浓厚。X 县融合民族地区、脱贫地区、革命老区的特点, 对其展开研究, 既有利于提高当地乡村治理水平、促进当地乡村人才振兴, 也有利于将其经验加以推广到其他民族地区、革命老区和脱贫地区, 推动乡村振兴战略在民族地区、革命老区的有效实施。

为深入了解民族地区乡村治理人才开发现状, 本研究在选取了 X 县 7 个典型农村社区并实地走访调研的基础上, 共发放问卷 240 份, 回收问卷 228 份, 其中有效问卷 210 份, 获得了关于民族地区乡村治理人才开发现状的重要一手数据, 也发现了当

¹作者简介: 蒋平阳(2001—), 男, 湖南衡南人, 本科在读。

基金项目: 西南民族大学大学生创新创业训练计划项目(项目编号: 202110656030)

前民族地区乡村治理人才开发中存在的问题，并针对问题，提出了民族地区进一步提升乡村治理人才开发成效的优化对策。

1 民族地区乡村治理人才开发的现状分析

1.1 人才资源较为改善

“十三五”时期党和国家在政策、资金等方面给予了民族地区重点照顾，以驻村第一书记、挂职干部、大学生村官、退伍军人等为代表的治理人才被民族地区所吸纳，使得自然、社会禀赋相对较弱的广大民族地区的人才资源状况大为改善。以X县的7个农村社区为例，经济发展较好的社区的工作人员数量可达到20人左右，而人口较少的小型社区的工作人员数量也在10人以上。在党和国家的大力支持下，民族地区的人才资源状况已经有了一定的进步和改善，这也是民族地区能够顺利完成全面脱贫任务的重要保障^[2]。

1.2 人才队伍结构明显优化

人才队伍结构是人才开发的重点。相较于脱贫前这一历史阶段，民族地区的乡村治理人才队伍结构得到了明显的优化。从年龄上看，20~30岁(36.19%)、30~40岁(31.43%)占比较大，成了绝对主力。从学历上看，具备大专以上学历的在所调研人群中占比达到了49.05%，人才素质得到了明显提升。民族地区人才队伍结构得到优化，一方面得益于党和国家的教育、扶贫和人才政策的支持，另一方面是随着民族地区的相对发展，部分外流本土人才也在乡土情怀驱使下回归。然而，整体上看，民族地区依旧面临着人口流失、老龄化的现实困境，随着乡村振兴战略的全面推进，民族地区对于人才的要求也愈发提高，因而需要继续加强治理人才队伍建设，为乡村振兴战略实施奠定良好基础。

1.3 人才治理能力显著提升

在一批批扶贫干部、驻村书记、新乡贤等治理人才的努力下，民族地区得以完成全面建成小康社会的历史性目标。相较于前一历史阶段，民族地区的乡村治理人才，在道德修养、专业能力、法治素养等方面的水平都有了一定提升，主要体现在：一是现今治理人才主要由退伍士兵、大学生村官、驻村书记组成，他们本就具备相应的知识水平和能力；二是新的治理理念、技术、手段等传入民族地区，使得当地的治理水平也得到了较大提升。但需要关注的是，在巩固拓展脱贫攻坚成果与实现乡村振兴战略有效衔接的关键期，对于人才的治理能力要求更高，而民族地区的人才治理能力水平提升仍然道阻且长。

2 民族地区乡村治理人才开发存在的问题

2.1 治理人才类型单一，多元治理尚未形成

主体多元化是乡村治理的基本特征。民族地区在乡村治理中仍然是以农村社区干部为主的单一管理，社区内缺乏多元化治理主体，各类社会组织和公民对于乡村治理的参与度不高。

其原因是多方面的：首先，农村青壮年人口流失严重，老龄人口比重较高，乡村治理人才少，没有能力参与乡村治理。其次，村民参与乡村治理积极性不高。再次，农村社区尤其是民族地区过于依赖驻村书记等外来输入治理人才的力量，但外来治理人才对于当地风俗情况不甚了解，难以融入当地治理格局。最后，基层事务繁重，社区干部无暇创造有利于多元治理格局形成的环境氛围。

2.2 治理人才支持匮乏，乡村治理活力不强

民族地区对于乡村治理人才资源支持依旧匮乏，进而制约了乡村治理人才在乡村治理中发挥积极作用。这主要体现在：一是薪资水平较低，社区干部薪资水平主要在 2000~4000 元，相比之下 2019 年上半年该县农村居民人均可支配收入为 5085 元。二是政策支持不足，52.38% 的被调查者所在村没有人才工作小组，人才支持没有强有力的组织保障；50.95% 的被调查者所在村没有制定人才支持的政策，包括乡村治理人才在内的人才政策支持趋于空白。三是晋升支持缺乏，大多基层岗位无明确晋升方向，晋升机会少，依靠上级领导意志决定晋升、晋升过程不公开透明等问题依然存在。四是激励支持弱，激励制度不健全、奖励不具有吸引力、激励经济基础弱等问题也十分棘手。五是考核制度不科学，82.38% 的被调查者反映当前考核制度中普遍存在考核指标不科学、考核形式化、考核加重工作负担的问题，制约了治理人才能力的发挥。六是专业培训无效化，首先体现在不同社区培训频率的差异化；其次是培训方式以会议讲座、专题学习等传统方式为主，效果不好；最后是培训主题重政治导向而轻能力导向，不利于乡村治理人才的开发。

2.3 治理能力短板明显，无法匹配治理要求

在乡村振兴的战略背景下，民主协商、公共服务、知识学习、智慧治理这四个方面的能力显得尤为重要。

民主协商能力方面，民族地区尚存着诸如权力监管不足、民意反映渠道不畅的问题。知识学习能力方面，80% 以上的被调查者仅了解基本的思想政治、法律和道德等方面的知识，缺乏主动学习能力，与乡村振兴的现实需求存在一定差距。公共服务能力方面，首先是平安建设上，平安建设停留在宣传层面过多，仍然有待加强落实；其次是矛盾化解上，68.1% 的被调查者表示当地社区设置有调解员或调解机构，但存在着调解员找不到、调解机构不方便找到的问题；最后是关爱服务上，当地社区基本挂有居家养老服务中心牌匾，但实际上仅仅流于形式，无法找到专门的负责人，部分社区干部也不清楚居家养老服务中心的相关情况，没有发挥关爱服务的实际作用。智慧治理能力方面，当地社区信息化、网络化水平不高，社区干部电子化办公能力仍然有待加强^[3]。

2.4 治理行为仍然传统，治理效能亟待增强

治理行为是乡村治理主体在乡村治理过程中所表现出具有明显规律性的行为模式或行为方法。在巩固脱贫攻坚成果与实现乡村振兴相衔接的“后脱贫”时代，要求社区干部必须更加主动地去引入其他乡村治理主体，如广大村民、乡贤、社会工作者等参与到乡村治理中来，构建乡村治理的多元格局，增强乡村治理的效能。

根据调研数据显示，当地乡村治理主体的治理行为呈现出传统化的治理行为模式倾向。首先是参与广度不够，乡村治理聚焦在民主政治生活，而较少关注社会服务、文化、经济、公共安全等对于乡村振兴极为重要的领域。其次是参与深度不够，仅仅通过参与村民会议的方式来参加乡村治理，没有深度融入到乡村治理的整体格局中去，其一是村民会议的召开次数过少，其二是村民会议主题一般是涉及全村利益的大事，而较少关注一些细微的问题，无法完整考虑乡村治理的各个方面。最后是治理效能不强，在当下乡村治理更加要求治理主体在参与治理过程中发挥创新、协调的作用，组织领导、参与配合仅仅涉及到治理过程的两个方面，不利于形成多元治理格局，反而易导致乡村治理变成农村社区干部的单一管理。

3 民族地区乡村治理人才开发的优化对策

3.1 构建治理人才开发体系，促进治理人才多元化

治理人才开发体系应着力解决两个问题：一是如何培养和挖掘现有治理人才，进一步提升现有人才资源的潜力，即人才的能力提升问题；二是如何吸引新的治理人才，加快形成人才资源的汇聚，即人才的有效吸引问题。

就人才能力提升而言。首先要为乡村治理人才提供能力培养和提升的机会。民族地区一要以村党组织为核心，实现培训主题

多样化，不仅要加强思想政治理论学习，也要加强实际的如农业技术推广、互联网技术推广的培训学习，还可以根据当地乡村发展的需要，开展符合当地实际的技术培训。二要广泛动员社区内社会力量，促进培训频率常态化。借助社会第三方力量，提高培训频率，满足各类乡村治理人才的发展需求。三是乡镇政府要积极支持社区开展能力提升培训，在乡镇范围内设置统一的培训平台或培训队伍，借助互联网、5G 技术推广的机遇，创新培训形式，提升培训效果。其次要为乡村治理人才提供发挥能力才智的平台。要依托乡贤理事会、法律服务站、卫生服务站、村民小组等各类组织形态，建立村级乡村治理“智库”，凡涉及村、社区公共利益的事项，“智库”均可以直接向村支书、社区主任提出建议，并列席村民会议、社区居民会议，从而畅通治理参与渠道，强化各类治理人才的治理效能。

就人才有效吸引而言。民族地区当前主要依托国家下派驻村书记实现“被动式引才”，而要想实现乡村振兴必然要提高人才吸引力，实现“主动式引才”。因此，民族地区要抓住国家政策契机，在保障国家、对口支援省市所派驻的乡村治理人才能力发挥、发展需要基础上，出台对退伍军人转业地方、大学生返乡等专项人才政策；还可以设置人才引进和开发工作小组，为引进乡村治理人才提供便利性支持和帮助；同时设立外来人才理事会，聚集外来人才的力量，帮助外来人才在本地获得发展和参与乡村治理的机会^[4]。

3.2 加大治理人才支持力度，实现治理能力现代化

民族地区因其经济和社会发展的相对滞后，在治理人才资源支持方面存在着先天和后天的双重劣势，因而必须要加强治理人才支持力度，以实现治理能力的现代化。

从行政层级关系来看。民族地区乡镇、社区等基层领域要利用好当下中央、省、市、县等各级政府的政策契机，根据本地实际情况制定实施细则并加以贯彻落实，使得人才政策真正得以执行下去。各级政府也要进一步加大财政资金的投入力度，通过设立人才支持的专项资金等来缓解民族地区人才吸引力难以提升的问题。

从资源支持维度来看。政策制度上，民族地区应全面建立以村支书或社区主任为组长的人才工作小组，统一领导当地人才开发工作，抓紧制定符合本地实际的人才政策，支持人才开发；薪资待遇上，应把乡村治理人才待遇问题放在人才工作的首位，这样才能打造出一支留得住、堪大用的乡村治理人才队伍；晋升方面，要完善晋升制度，科学制定晋升标准，加大从基层遴选乡镇领导干部的比重，满足治理人才的晋升需求；激励方面，减少乡村治理中重复而没有意义的繁文缛节的任务，实现激励制度全覆盖，精神激励与物质激励并重。考核方面，要完善考核制度，设置差异化的、科学合理的考核指标和灵活的考核方法，考核过程坚持民主、公开，建立考核结果的备案核查制度，任何人对考核公示结果有疑问，都有权利提出质询。

3.3 建立治理参与长效机制，推进治理行为科学化

治理参与机制是乡村治理人才参与乡村治理，实现乡村有效治理的核心路径，集中体现在乡村治理的参与意愿、参与途径、参与内容和参与作用四个方面。首先是参与意愿上，民族地区既要建立完善和创新治理参与的渠道，如开设公众号、民意信箱等，还要加大宣传力度，营造良好的治理参与氛围。其次是参与途径上，要改善各类社会组织在乡村流于形式的现象，强化社会组织在参与公共事务决策、乡村治理中的重要地位，构建多元治理格局。再次是参与内容上，一要加强社会服务、文化和公共安全的制度建设，实现治理有据；二是广泛动员参与，根据本地区特色定期举办文化类民俗节日，推广社会服务、弘扬民族文化、保障公共安全，打造和谐社区。最后是参与作用上，要建立信息沟通和冲突协调机制，设立村级纠纷调解平台，聘请新乡贤或专业人士担任负责人，完善社区干部联系群众制度，倾听群众的心声和需求，让乡村治理人才在基层矛盾纠纷调解中发挥重要作用，实现和谐治理。

4 结语

乡村治理人才是乡村治理格局中最为核心的主体，以村干部为主要组成部分的广大乡村治理人才，在全面脱贫攻坚的时代，为中国全面建成小康社会作出了巨大的贡献。而在新时代接续努力的新征程上，各级政府要加强资源支持力度，为广大乡村治理人才在民族地区提供发展的广阔平台，让广大乡村治理人才在基层治理中发挥才智、增长才干，为实现乡村振兴、实现第二个百年奋斗目标贡献聪明才智。

乡村治理人才开发是助力民族地区加强和改进乡村治理，实现乡村人才振兴的重要保障。只有突破民族地区乡村治理人才开发桎梏，强化民族地区乡村治理人才开发支撑，才能实现民族地区乡村治理能力和治理体系现代化，在全面建设社会主义现代化国家新征程中推进乡村振兴。

民族地区作为中国脱贫攻坚的重难点区域，也是乡村振兴的重难点区域，历来被党和国家所重视，然而在许多问题上鲜有学者会专门结合民族地区的特殊性来进行阐述和分析。希望本研究能够为广大民族地区的乡村治理人才开发提供一定的参考和借鉴，也愿本研究能够激发更多学者对民族地区的乡村治理人才建设和开发问题开展进一步的研究，为促进民族地区的进一步发展献智献策。

参考文献:

- [1]中共中央办公厅，国务院办公厅. 关于加快推进乡村人才振兴的意见[Z]. 北京：新华社，2021.
- [2]王孜琪. 乡村振兴背景下中国农村公共管理型人才开发问题与对策研究[J]. 农村经济与科技，2021，32(16)：285-287.
- [3]罗俊波. 推动乡村振兴需补齐“人才短板”[J]. 人民论坛，2018(30)：72-73.
- [4]唐丽霞. 乡村振兴战略的人才需求及解决之道的实践探索[J]. 贵州社会科学，2021(1)：161-168.