

# 边疆地区农村基层组织人才建设问题研究

——以云南省为例

李 达<sup>1</sup>, 王俊程<sup>2\*</sup>

(1. 中共昆明市委党校 教务处, 云南 昆明 650500; 2. 云南师范大学 云南华文学院, 云南 昆明 650500)

**摘要:**农村基层组织人才是党和政府在基层实施工作建设的核心,要发展农村地方社会经济、建设高度的基层民主、维护社会和谐稳定,离不开农村基层组织人才作用的发挥。为了适应国内外形势的新变化,根据国家建设新型农村的新要求,针对可能出现的新情况、新问题,边疆地区的农村基层组织应该创新人才培养模式、加强人才内涵和制度建设,把边疆地区的农村基层组织人才队伍建设成为具有相当凝聚力、吸引力和战斗力的中间领导力量。

**关键词:**边疆地区;农村基层;人才建设;人才问题

**中图分类号:**C962 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-5639(2017)02-0051-07

**DOI:**10.14091/j.cnki.kmxyxb.2017.02.010

## On Talent Construction of Rural Grass-roots Organization in Border Areas

—Taking Yunnan Province as an Example

LI Da<sup>1</sup>, WANG Juncheng<sup>2\*</sup>

(1. Dean's office, Party School of Kunming Municipal Party Committee, Kunming, Yunnan, China 650500;

2. Yunnan Chinese Language and Culture College, Yunnan Normal University, Kunming, Yunnan, China 650500)

**Abstract:** The talents of rural grass-roots organizations are the core of the party and the government in the implementation of grass-roots work. It is necessary to develop rural local social economy, to construct highly democracy at the grassroots level and to safeguard social harmony and stability. To adapt to new changes at home and abroad and new demands for new rural construction, the talents training modes should be innovated, the connotation of the talents and system construction should be strengthened to turn the rural grass-roots organizations into the main leadership with cohesion, attraction and fighting capacity.

**Key words:** border areas; rural grassroots; talents construction; talents problem

### 一、问题的提出

2011年6月,国务院办公厅下发关于《兴边富民行动规划(2011—2015)》(国办发[2011]28号)的通知,全国各沿边、边境地区由此全面展开了“兴边富民”行动。自此规划实施以来,边疆地区的经

济社会得到稳健而快速的发展,民族团结、社会稳定、边防稳固,特别是边疆地区农村社会各项状况有了一些显著的变化,为“富民、兴边、强国、睦邻”做出了重要贡献。在看到既有成绩的同时,我们也应该看到,当前随着社会变革步伐的加快,社会蓬勃发展,社会矛盾亦不断涌现。目前,由“农业、农村、农

收稿日期:2016-11-23

基金项目:国家社科基金西部项目“城乡一体化目标下边疆民族地区农村基层组织建设研究”(14XMZ098)。

作者简介:李达(1990—),男,湖北洪湖人,助教,硕士,主要从事边疆基层治理与公共管理研究。

\* 通讯作者:王俊程(1979—),男,云南禄劝人,教授,硕士,主要从事人力资源管理、“三农”问题研究, E-mail: wangjuncheng79@163.com。

民”所构成的“三农”问题仍然是制约我国治理体系、治理能力现代化和全面建设小康社会的关键因素。农村基层组织作为农村社会管理的实施主体,是贯彻落实各项方针政策、推进农村改革发展、领导农民群众共同致富的核心力量,而农村基层组织中的人才资源作为农村工作的实际力量,在农村工作中起着第一线力量的作用,他们是执行国家路线和政策的关键性力量,也是党和政策与群众保持密切联系的纽带,是农村各项工作的组织者和建设者。因此,人才的状况和能力直接关系到农村基层组织建设的成败,建设高素质的人才已成为党和政府在农村执政能力建设的关键。

## 二、必要性:聚焦云南边疆地区 农村基层组织人才建设

从地理位置上来讲,云南处于我国西南边疆,全省国土总面积为39.4万 $\text{km}^2$ ,居全国第8位;全省有25个县(市)与老挝、缅甸、越南等东南亚国家接壤,国境线总长为4060 km,战略发展位置十分重要。云南省总人口为4713.9万人(2014),其中乡村人口2746.79万人,全省少数民族人口数达1534.92万人,占全省人口总数的33.4%<sup>[1]</sup>。

云南边疆地区自然条件优越、资源丰富,农业生产是这一地区各项生产活动的基础。近年来,为了进一步发展边疆地区农村的社会经济,中共云南省委、省政府下发了《关于创新体制机制加强人才工作的意见》(云发[2014]1号)及《云南省基层人才对口培养计划实施办法》(云组发[2014]7号)两个文件,文件明确指出:“进一步加强农村基层组织人才建设是党和政府在农村的一项战略性和基础性的任务。”<sup>[2]</sup>同时,云南省委、省政府根据边疆地区面临的现实困难,先后实施了“兴边富民工程”、边疆解“五难”惠民工程、边疆党建长廊工程等,为边疆地区又好又快发展提供了坚强有力的政策保证和组织保证,并取得了一些明显成效。然而,云南边疆地区在发展过程中所面临的困难依旧严峻,贫困、宗教等问题相互交织,境外渗透破坏活动形势严峻,“禁毒防艾”工作任重道远。目前,根据全省关于农村基层组织人才建设的总体规划,要把边疆地区的农村基层组织人才工作建设作为推动经济社会发展的坚强堡垒以及维护边疆安宁的坚固基石。这一目标

对于巩固党和政府在边疆地区农村的执政基础,促进边疆地区的农村持续健康发展,进而确保边疆地区和谐稳定具有重大作用。社会主义新农村的持续繁荣是各方面共同作用的结果,不仅包括宏观层面上的政策支持、资金帮扶等方面,同时还需要挖掘和培训各类综合性的人才。在云南边疆的农村地区,农村基层组织的人才才是整个农村工作中的基础力量,其工作涉及农村生活的方方面面。

## 三、分析难点求本原:云南边疆地区农村 基层组织人才建设的主要问题

2014年10月,党的十八届四中全会在一个新的历史时期提出要建设科学、高效的基层组织带头人的任务,要着力培养一批“政治思想过硬、业务能力强、知识结构完备”的农村基层组织人才。然而,从整个发展阶段来看,当前云南边疆地区的农村基层组织中的人才在适应农村新形势需要上存在些许困境,究其实质,是如何建设一支与农村社会发展相协调的农村基层组织人才的问题,这是现如今云南边疆地区农村基层组织人才建设所面临的主要问题。

### (一)未实现农村基层组织人选最优化

农村基层组织的人才作为农村各项事业的带头人,在人才的选任上只有更加注重人才选择的最优化,才能保证农村工作朝着健康、有序的方向前进。实际上,在云南边疆地区的农村基层组织中,人才的能力和实际的目标还存在较大差距。一是选举环境阻碍优秀人才的产生。受地域和文化环境的制约,这一地区的农村群众文化素质偏低、选举的法治意识淡薄,导致在选举的环境上更具封闭性和特殊性,因此对选举权的重视和效用就发生了一定程度的偏差。总而言之,无论是农村群众自身的因素还是一部分候选人在选举活动中的不良之风,都对农村基层组织中优秀人才的产生造成了事实上的阻碍。二是宗族和家族等对选举活动造成干扰。农村社会是在一个具有地域性的社会组织中发展起来的,在氏族组织的解体上还不够充分也不彻底,在其所生活的地域往往包含着宗法的、血缘的因素,而这一点对现在的农村政治生活、政治文化特点的维持起着很大的作用。因此,很多参与投票的村民更愿

意把选票投给本宗族和家族中“优秀和有前途”的成员,甚至觉得不投族人的票“理亏”,进而对正常的、民主的选举活动形成了干扰。三是行政干预导致选举过程失真。村委会是村民自治的基层组织,在法律上具有对村事务的最高决策权。然而作为我国传统型的行政机构结构的“等级制”和上下级的行政隶属关系使得部分乡镇干部以“指导、支持、帮助”为名义对村委会进行控制,挤压村民自治的空间。更有甚者,在推选、确定候选人等环节上订条框、做暗示,在一定程度上干扰了选举。

### (二)农村基层组织人才面临“责任”与“权力”之间的尴尬

农村社会是一个庞大的群体,其事务涉及农村社会生活的方方面面,错综复杂且难以量化,因而农村基层组织中的各类人才需要面对不同的情况、处理不断出现新的问题,不仅日常工作量大,责任也很重。一是农村基层组织人才“责任无限”。随着新农村治理时期的到来,“整村合并”的范围不断扩大,组织规模和机构则趋向于精简化,在农村基层组织中工作的人数明显减少,而整体的农村工作却没有实质性的调整 and 变化,农村日常工作的管理依旧繁重和复杂,这些都需要依靠农村基层组织干部带领农村居民去组织和落实。二是农村基层组织人才“权力有限”。农村基层组织所管理的事务包括农村的方方面面,导致农村基层组织人才责任大、问题多、担子重,与之相对应的是基层组织中的主要负责人所拥有的实际权力却十分有限。我国现行的《中华人民共和国村民委员会组织法》(2010)规定:“凡是村级经济建设和社会发展的重大事项都必须经过村两委班子集体讨论决定。”<sup>[3]</sup>可以看出,其所体现的精神与农村基层组织中人才的实际权限形成内在性的冲突,农村基层组织中的人才面临着“有限职权”和“无限责任”的尴尬。

### (三)农村基层组织人才待遇偏低

根据舒尔茨的人力资本理论,较高的待遇能够激励组织中的个人采取积极的行动来促进和协调组

织的发展;而较低的待遇则会使组织中的个人在工作中产生一种消极和倦怠的情绪,阻碍组织的持续发展。在云南边疆地区,农村基层组织中的人才不仅工作繁忙,而且经常工作在最前沿,而其实际的待遇与工作却明显失衡。一是经济待遇相对偏低。目前,农村基层组织人才的工资实行“结构工资制”,经济待遇相对较高的为大学生村官,云南村官每月的生活补助在2000元/月之间<sup>①</sup>,村支书和主任生活补助为1300—1500元/月。通过横向比较可知,在云南边疆民族地区的农村地区,外出务工人员在外收入相较农村基层组织的工作人员而言更高。通过与外出务工人员比较,农村基层组织中的人员更加觉得自身收入偏低,由此导致心理上的不平衡,进而导致更多的人被迫离开农村外出务工增加家庭的收入。二是福利保障种类少、层次低、透明度差。目前,在云南边疆地区农村工作的农村基层组织中的人员都已经参加新农村医疗合作保险和农村养老保险,虽然这些人员基本上都进入了国家福利保障的体制中,但参保的种类仅限于几个单一的保险种类,适用的范围很狭小。另外,受城乡经济发展水平差异的影响,农村的社会福利保障与城镇职工医疗保险相比存在着相当大的差异,城乡发展的不一致性导致农村基层组织中的人员所享有的保险种类少、限制多、层次低以及报销比例低等。三是政治待遇不足,可供上升空间小。如今,在国家在政治体制和干部体制改革的大背景下,党管干部的制度日渐完善,农村基层组织中的人才进入乡镇进行工作的机会受到了制度上和其他层面的限制,选用合适的人才来管理村务工作变得十分困难。

### (四)农村基层组织人才“外生式”培训不足

美国经济学家西奥多·W.舒尔茨(Theodore W. Schultz)的人力资本理论认为,对人力资本进行培训是一种后期的回报,培训与回报之间呈正态分布的关系。同样,这种投资的回报率对农村基层组织的长远发展具有深远的影响。一是农村基层组织

<sup>①</sup>2015年12月12日,云南省财政厅 中共云南省委组织部联合下发《关于提高大学生村官工作生活补助标准的通知》,该《通知》指出,从2016年1月1日起,在云南各村任职的大学生村官工作生活补助标准每人每月提高200元,达到2000元/月,迪庆藏区标准为3000元/月。

人才培养条件欠缺,主要表现在岗前培训不足、师资不足、培训环境差、资金不足几个方面。这也是农村基层组织中的人才胜任力不强,难以做到与时俱进,在处理复杂问题时力不从心,以及长期绩效不佳的主要原因之一。二是农村基层组织人才培养效果不理想。首先,农村基层组织人才的文化程度和接受能力存在着个体差别。虽然农村基层组织人才的工作大多由本村的“精英”人士参与管理,但这一部分人在受教育的层次、知识水平、素质能力和理解接受能力方面还是与县镇等公务员人才的要求有一些差距,导致培训效果不能达到一个有效的高度。其次,部分地方对农村基层组织人才的培训存在着“走过场”的倾向,组织基层组织人才进行培训只是为了完成上级规定的任务。三是农村基层组织人才培养缺少激励。由于培训投入不足和培训人员基本素质不尽相同,未能将激励机制有效地运用在培训结果的考核方面,导致农村基层组织人才管理人员参与培训的热情和压力不足,从而削弱了最终的培训效果。对于村干部参加培训,当地乡镇财政除拨给干部人头工资外,没有任何工作经费,就是村组织中人员的津贴补助、差旅费等都无法全额兑现。

#### (五)农村基层组织人才稀缺且发展滞后

农村基层组织工作队伍比较薄弱,组织中的人才存在着总量不足、专业化程度和职业化的程度都不高等问题。究其原因,造成农村基层组织人才稀缺和职业化发展滞后有两个方面的原因:一是农村基层组织工作人员来源渠道单一。从人员构成情况来看,在农村基层组织第一线工作的农村基层组织人才多来自本村农民,他们在本村中拥有一定的知识和管理经验,是较为适合村务治理的优秀人才。但总体上呈现年龄偏大、综合素质偏低、专业能力不强等特点。同时,由于工资待遇、工作环境、福利保障以及职业前景都相对较差,对高知识、高技能的人才不具有吸引力,这些人才都不愿意到农村基层组织参加工作。这也是云南边疆地区的农村基层组织人才稀缺的一个重要因素。二是农村基层组织管理工作方法简单、传统。受20世纪90年代及以前的传统计划经济体制的持续影响,加之云南边疆地区的农村具有封闭性的特点,农村基层组织人才很少有机会接触到新的思想和新的管理方式,因而农村

基层组织的管理工作基本沿用计划经济时代政府行政机构的管理方式,忽视了农村基层组织管理工作的特殊性。

#### (六)农村基层组织人才运行机制有待优化

目前,农村基层人才培养体制和机制上还存在着一些问题。一是农村基层组织人才工作机制欠完善。首先是监督机制欠完善。由于村务工作是由基层组织中的集体决定,而且存在着不公开不透明的现象,导致村民不能对基层组织人员进行有效监督。其次是考核机制不够健全。表现为上一级的主管部门对基层组织的负责人在农村中的具体表现缺乏了解,进而导致考核出现偏差。另外,由于农村基层组织的各项机制尚不健全,对基层组织中的其他人才考核也不能很好地落实,存在着“走过场”的现象。二是协调保障机制不够完善。表现为各职能部门间的协调配合还不到位。同时,对人才的开发持续投入不足,对农村基层组织中人才的经费投入力度相对较小,人才开发的后续投入机制尚待构建,不能适应农村社会经济现实需求。三是人才管理机制未形成体系。表现在人才政策和选任机制不能结合当今农村发展的实际情况。现在云南边疆地区关于农村基层组织中人才的政策大多是2003年以前制定和实施的,这些管理的规定和模式已进行了十几年的实践。具体来看,农村基层组织政策对于人才的工资和补助标准偏低,还达不到当地农民工务工的收入水平,已经跟不上农村工作日趋复杂的需求。另外,以农村主体需求为导向的人才培养机制和干部选任机制尚不健全,吸纳优秀人才充实到农村基层组织的选任方式一直未得到改变,选任机制有待于进一步完善。

### 四、开拓思路求创新:推进边疆地区农村基层组织人才建设的主要举措

党和政府执政最广泛以及最深厚的基础在农村,如果农村这个基础不稳定,农村整体的发展格局将会受到影响。农村基层组织人才建设是整个基层组织中最为关键的一环,没有适合农村基层社会发展的综合性人才,就不能执行党和政府关于农村的路线、方针和政策,也不能维护农村发展和稳定的基石。因此,进一步加强农村基层组织人才建设显得

尤为重要。只有努力推进农村基层组织人才建设,才能实现农村政治、社会、生活等方面的又好又快发展,才能为构建和谐边疆地区的基层农村做出贡献。

### (一) 加强人才工作的宣传和引导

根据广大边疆地区农村基层组织建设的实际情况,一是加大对农村人才工作宣传力度。农村基层组织中的人才在农村社会管理与经济建设中具有独特的作用,是其他组织和人员不能替代也不能超越的,属于农村社会发展和建设中的核心力量,对和谐新农村社会建设发挥着基础性的作用。一方面,通过宣传可以让广大民众对农村基层组织人才的认识更为深刻和全面,有利于增强对农村社会的认同感和亲切感;另一方面,通过对农村基层组织中的人才进行宣传可以潜在地吸引更多的优秀人才投身到农村的各项事业中,为农村发展做出贡献。二是关心和扶持农村基层组织人才的发展。国家和省委、省政府要根据近年来农村经济社会变革的实际,提出要推进农村基层组织中的工作人员在社会经济服务的专业化、技术化建设,集中优势资源加强对边疆地区的帮扶,特别是人才和技术的帮扶。要集中优势资源进行建设,要讨论解决农村社会工作的经费、编制、政策出台等关键问题。党委、政府要进一步从制度上解决农村基层组织人才建设的各项问题,使人才建设实现从无到有、从虚到实的历史性跨越。三是人才工作要得到社会公众的广泛认同。衡量一个农村基层组织中的人才是否切实促进了农村各项事务的有序发展,关键在于社会公众的检验结果。社会公众应该认识到农村基层组织中的绝大多数人是全心全意服务于农村的,他们的工作理念、知识、方法是根据农村社会发展进行吸收和运用的。

### (二) 完善人才选拔的体系与机制

一是关于选举的宣传工作要落到实处。要加强农村选举制度的宣传力度,丰富选举的宣传方式,比如通过村广播、传单等形式进行宣传,要把加强农民思想政治方面的知识贯彻到每家每户,要最大限度地唤起农民自己掌控村务的民主选举和参政的意识,使其认识到选举活动在整个农村中的至关重要的作用,自己选举出来的代表将会对自身利益和整

个农村各项事务的发展产生不可忽视的影响。二是多方式充实农村基层组织人才力量。从长远来看,农村的建设和发展最终还要落在本土人才的建设上。同时,要以“垂直下放”的方式,充实基层力量,要引导县、乡(镇)公务员真正地了解农村,鼓励县、乡(镇)干部到村任职,为农村的建设贡献自己的力量。三是选任的管理监督要更加经常和制度化。要切实引导群众参与农村基层组织的选举活动,一方面是发挥集体民主的精神;另一方面可以使选任工作的管理和监督更加经常化。这样,可以在一定程度上防止农村基层组织的选举活动特别是村“两委”主要负责人的选举成为地方宗族和家族操纵的主阵地。因此,我们要不断地解放思想,不断高扬社会主义民主理念,不断地总结基层民主选举中的经验和教训,通过对政治制度的改革实现选举制度的必要创新。

### (三) 优化环境,实现责任与权力对称

制定科学的人才培养规划,明确农村基层组织人才的职责定位,扩大农村基层组织人才的治村权力,有利于保障农村基层组织人才在责任和权力上的协调。一是制定科学的人才培养规划。现代农村社会工作的范围非常广泛,涉及的事项就更加繁杂。如此广泛的领域,只靠传统的行政管理工作已远远不能满足农村各种人群的需要。同时,要重视培养人才意识教育,引导文化走向。二是明确农村基层组织人才的职责定位。农村基层组织中的人才应具备科学治村的理念,通过合理划分农村各项工作以及强化农村群众的服务功能,引导农村各项生活朝着健康有序的方向发展。同时,在农村工作的过程中,要建立起一套行得通、有效果、受欢迎的服务管理职能。就是要完善基层组织工作成员定期接待农村群众来访制度、召开民主生活会,以此来不断畅通干群沟通渠道。同时,要及时的调节和处理各项矛盾纠纷,以自身服务于民的目标来促进农村的和谐稳定。三是扩大农村基层组织人才的治村权力。首先需要扩大“两委”班子的村务决定权,包括农村政治、经济、社会等方面的各项事务决定权。但这并不意味着“两委”班子及其人员可以利用所拥有的权力为自己谋取私利,而是要在村务治理的各项事务上采用多数决定的办法来执行,以防止权力的

“滥用”。其次是上级政府应该形成事实层面上的“简政放权”，把属于村级基层组织管理的事务交给农村中的基层组织治理，上级政府只需要在宏观层面上在政策和其他方面为农村社会的发展提供各项保障。

#### (四) 加大投入,切实提高各项待遇

对于农村基层组织人才来说,各项待遇是否得到切实满足对他们在农村基层组织中的工作具有直接的影响。因此,需要采取综合性的措施,切实提高农村基层组织人才的各项待遇。一是建立科学的工作报酬机制。现阶段,农村基层组织中不同类型的人才之间“激励不相容”的矛盾较为突出。因此,要注意合理协调和处理好基层组织中人才之间收入差距过大的问题,要适当提高村委会主任等人员的工资待遇。因此,建立起科学的工作报酬机制,是解决当前农村基层组织中人才待遇偏低和积极性不高的关键措施。二是提高各类福利保障水平。农村基层组织中的本土化人才虽然在学历、年龄等方面不具备大学生村官或者是新农村建设指导员那样的优势,但相比其他的村民,他们已经是整个农村社会中优秀的人才。由于这类人的家庭和社会关系都在农村,因而他们在农村基层组织中工作也成为一项最主要的收入来源。针对农村基层人才在福利保障和医疗方面待遇差、层次低、种类少的现状,政府部门要联合各保障部门创新机制,通过制定柔性标准,在农村各项医疗保障水平低下的情况下,给予农村基层干部进入福利社会保障与城市居民在同等可能的情况下均等享受社会保障和医疗保障的待遇。三是提供可上升的政治发展空间。在政治上要多关心,多提供政治发展机会,让其有“奔头”。在选拔和招考公务员等政策上,为那些对所在村经济和社会发展做出特殊贡献的人才提供一定的向上发展的机会。可以破格参加乡镇领导职务的公开选拔,例如,可以在实际的过程中参照大学生村官以及“三支一扶”人员在报考公务员、事业单位、研究生中的优惠政策,根据其发展贡献和基层服务的年限在总成绩中给予相应的加分奖励。

#### (五) 创新培训方式,全面提升培训效果

在边疆地区,由于缺乏区域吸引力和财力优势,

开展农村基层组织工作的瓶颈之一就是综合性“治村”人才的缺失。现阶段,在依托农村进行职业培训的现有培训体系为基础和重点的方式上,需要采取一些行之有效的措施。一是加强农村工作的实务培训。提高培训内容针对性和应用性,是提升农村基层组织人才队伍整体素质的最重要一环,主要围绕推进新农村建设和涉农政策法规,进行农村工作办事规则流程的具体操作、财务管理、矛盾调解、综合治理等方面知识的培训。要充分利用农村基层组织服务人才培训的远程教育网络课程,使农村基层组织工作人员利用网络进行持续的学习,不断提高自己在农村基层组织建设方面的理论知识水平。二是加强与相关单位的合作与联系。首先,要充分利用边疆地区高等院校(党校)的师资力量和教学条件的优势,与高等院校(党校)合作建立起农村基层组织的人才培训基地,高等院校(党校)可以安排师生进行实习考察,达到互利共赢的目的。其次,要和农业局、新农村驻村扶贫工作队等机构组织保持密切的联系,在条件允许的情况下,要有计划、分层面地聘请这些机构的人员到农村进行农村管理和经营等方面的专题培训。三是对培训效果进行跟踪反馈。之所以重视对培训效果进行调查和反馈,一方面是为了及时调整培训的内容、方式和手段,以便更好地提升农村基层组织人才的整体水平。另一个方面,对培训效果进行持续的跟踪和反馈是不断提高农村基层组织工作人员的理论水平和管理农村基层组织的能力的关键一环。

#### (六) “全方位、多角度”引进综合型村务治理人才

现阶段,边疆地区农村基层组织中人才队伍建设上面临着“质量低、数量少、业务素质差”等现实状况,要结合农村基层组织发展的实际,多种途径吸纳适合的人才,是农村基层组织建设的有效途径。一是鼓励大学生毕业后到农村基层组织工作。在继续实施大学生村官制度的基础上,在政策和待遇上鼓励和吸引大中专院校毕业生参与农村基层组织建设,激励大学生参与农村基层组织工作,为农村基层组织建设注入新的知识和活力。尤其在促进本土大学生回乡工作的问题上,各级政府在政策和相关的福利待遇上要给予更多的倾斜和照顾,在同等情况下考虑优选录用。二是构建更为健全的人才制度。

同大学生村官制度一样,要建立起大学生参与农村基层组织工作制度。在现行政策的基础上,进一步实施大学生在农村基层组织工作一定年限后在考研究生、考公务员、事业单位以及继续在农村基层组织管理部门工作等方面享有一定的优惠政策。同时,要注意引导和吸纳社会志愿者进入农村基层组织服务。通过宣传教育,鼓励有社会奉献意识的社会成员参与农村基层组织建设。三是利用区位优势实施开放的人才政策。值得一提的是,以云南省、贵州省、广西壮族自治区等典型边疆地区为例,这些边疆地区由于和缅甸、老挝和越南等东南亚国家接壤,因而在事实上拥有面向西南对外开放的区位优势,在人才的开放性需求上更具特色。加快打造中国西南地区与东南亚、南亚区域人才合作开发平台,是促进边疆地区农村基层组织人才开发和发展的的重要途径。加强人才引进质量建设,进一步深化和拓展人才发展领域的对外开放,是国内人才政策的重要补充。

#### (七) 建构农村基层组织人才新制度

在构建农村基层组织人才创新治理体系过程中,要不断完善农村基层组织治理体系。同时,应对相关的社会治理理论以及国内外的农村基层组织治理机制的经验加以借鉴。一是建立人才特别招录机制。要突出人才在农村基层组织服务工作中的作用,放宽标准、降低门槛,要鼓励社会人员和毕业大学生积极报考贫困地区的基层公务员。边疆地区县及县以下机关在招录工作人员时,可以优先注重能力、工作经验和服务年限等方面,对于学历、专业、开考的比例的限制,可以适当地打破“一刀切”的格局。另外,对于在边疆地区的少数民族村落,可特别招录精通少数民族语言的人员或者是少数民族人员,通过设置民族人才录用门槛减少一些不必要的限制,吸引、集聚各种类型的人才到边疆民族地区服务。二是创新人才评价和考核体系。要按照在农村工作中实际的贡献能力进行评价和考核,避免“干

好干坏一个样”的现象,建立以业绩和能力为主要评价和考核标准,全面引入以“组织为主、群众广泛参与”的评价考核模式。对于评价考核优异的基层组织人才,要在物质和精神上给予适当的回报,以鼓励其工作的积极性,并同时纳入储备干部人才库,有职业发展空间的机会时,优先考虑推荐和任用。同时,对于在农村基层组织工作评价和考核中表现较差的人员,要进行一定时期的考察;限期不整改的人员,列入到三年的考察期内;如果在考察期内还未得到改观的人员,将予以辞退。人才评价体系和考核体系能够最大限度地消除农村基层组织人才队伍中“搭便车”的现象,有利于保护和激励大多数人的工作热情。

## 五、结语

系统来看,如何根据现实情况构建农村基层组织人才队伍并使其走向常规化和制度化是一个重大的时代课题。在综合因素的作用下,边疆地区农村基层组织人才建设滞后、人才缺失、运转困难、职能缺位等问题比较突出。因此,只有深入研究农村基层组织人才发展的规律,着力加强和创新农村基层组织人才建设,最大限度地激发农村社会活力、创造和谐因素,才能推动农村基层人才组织建设研究的不断深入和发展,使边疆地区的农村社会朝着和谐而稳定的方向发展。

## [参考文献]

- [1] 云南省统计局. 云南省 2014 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. [2015 - 05 - 24]. [http://www.stats.yn.gov.cn/TJJMH\\_Model/default.aspx](http://www.stats.yn.gov.cn/TJJMH_Model/default.aspx).
- [2] 中共云南省委 云南省人民政府. 关于创新体制机制加强人才工作的意见[EB/OL]. [2014 - 03 - 10]. <http://www.yn.gov.cn/>.
- [3] 中华人民共和国村民委员会组织法[EB/OL]. [2010 - 10 - 28]. [http://www.gov.cn/jrzq/2010 - 10/28/content\\_1732872.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2010 - 10/28/content_1732872.htm).