

# 干部驻村:西藏乡村基层治理方式再透视

## ——基于西藏六地一市干部驻村的问卷调查

王丹莉 武力

(中国社会科学院当代中国研究所,北京 100009)

[摘要]从2011年开始,西藏自治区启动了“干部驻村”活动。本文尝试以实地调研过程中回收的大量由驻村干部和村民填写的问卷为基础,对干部驻村在基层治理中所发挥的作用、产生的影响及可能存在的问题进行初步的探讨。大量干部的驻村工作加强了基层的组织建设,同时由于不同程度地提高了基层组织为当地百姓服务的能力和水平、改善了当地的公共品与公共服务供给现状而增强了基层组织的凝聚力。驻村干部的介入使乡村基层出现了一种多元治理的局面,为基层治理注入了新的活力。但从长远来看,如何增强广大农牧区村级组织与村干部自身的号召力及执行力,而不是用政府之手接管其工作,仍是改善乡村基层治理过程中不容忽视的重要问题。

[关键词]西藏;干部驻村;基层治理

[作者简介]王丹莉(1979—),女,内蒙古赤峰人,中国社会科学院当代中国研究所副研究员,主要从事中华人民共和国财政史和农村经济史研究。

武力(1956—),男,北京人,中国社会科学院当代中国研究所研究员、博士生导师,主要从事中国现当代经济史及乡村治理研究。

[中图分类号]C91.5 [文献标识码]A [文章编号]1003-7071(2017)03-0164-06 [收稿日期]2017-01-12

### 一、引言

改革开放以后,随着家庭经营的恢复和人民公社的解体,原来建立在集体经济基础上的“政社合一”的乡村基层党组织和政权组织逐步走向涣散。近年来,在经济快速发展的背景下,以家庭经营和私营经济为基础的阶层分化、劳动力市场化、城镇化及贫富分化,以及宗教的复兴和文化的多样性,使得一些地区的乡村基层组织未能发挥维持正常社会秩序、提供基本公共产品的作用,在部分经济相对欠发达的少数民族地区这一问题似乎表现得更加突出。乡村基层治理因此成为备受社会各界关注的问题。

西藏是中国重要的少数民族聚居区,这里的乡村基层治理是否完善有效,不仅事关少数民族地区经济

健康发展,还直接关系到国家边疆的稳定与安全。近年来,关于西藏地区的基层治理问题,学术界不乏关注和讨论。而讨论相对集中在两个领域:一是关于藏区的基层政权建设问题,这类研究多从历史或现实的角度入手,在分析基层政权建设与发展中出现的问题的同时,部分地涉及了对基层政权建设与乡村治理之间关系的讨论<sup>①</sup>;二是对西藏基层社会治理现状的分析,相关成果研究的主题既包括西藏基层社会治理呈现出的特点、存在的问题、新的实践与发展趋势,也包括对影响基层治理的重要因素的探讨,等等<sup>②</sup>。除此而外,我们还可以在一些以田野调查为基础的、内容全面涵盖被调查区域经济社会发展现状的著述中对一些村落的基层组织和治理情况有所了解<sup>③</sup>。尽管研究的视角和切入点各不相同,但如何进一步完善广大农牧区的

①比较代表性的如孙宏年、倪邦贵《西藏基层政权建设研究》(中国藏学出版社2010年版)。再如,傅景亮《西藏乡镇建设反思》(《南风窗》2009年第18期)王效勤《强镇之路的选择——对我国藏区农(牧)村乡镇政权建设的思考之一》(《甘肃高师学报》2014年第6期)马洪伟《国家安全场域中边疆民族地区基层政权建设探析》(《云南社会科学》2011年第2期)等。

②如王金红《西藏农村村民自治制度的新发展》(《中国藏学》2009年第1期)扎洛《西藏农村的宗教权威及其公共服务》(《民族研究》2005年第2期)扎西多布杰《西藏基层社会治理现状分析》(《西藏发展论坛》2014年第4期)郎维伟、赵书彬《藏北牧民公民权和政治权的人类学考察》(《西藏研究》2012年第1期)王彦智《西藏农牧民自治意识的状况及成因分析》(《社会学评论》2014年第5期)陈丽《西藏社会管理的历史成就及存在问题分析》(《西藏发展论坛》2011年第6期)。

③如赵丽珍《当代中国边疆五省区乡村民主发展研究》(人民出版社2011年版)边巴《乡村变迁——西藏日喀则市东嘎乡通列和帕热两村调查报告》(社会科学文献出版社2011年版)杨本锋等《西藏那曲地区那曲县那曲镇门地22村调查报告》(社会科学文献出版社2010年版)等等。

基层治理是所有研究者共同关注的命题。

从2011年下半年开始,西藏自治区启动了一次大规模的“干部驻村”活动:从各级党政机关、国有企事业单位、中直驻藏机构中先后选派三批党员干部进行为期一年的驻村工作。截至2014年,已有6万余名干部参与驻村工作,驻村工作队基本上实现了对西藏全区范围内所有行政村(居)的全面覆盖<sup>[1]</sup>。大量干部派驻基层对广大农牧区的基层治理产生了一定的影响。为了了解和研究干部驻村工作的实际效果,笔者作为中国社会科学院西藏重大现实问题研究课题组的成员分别于2014年4—5月及8月赴拉萨、阿里、日喀则、那曲、山南、林芝、昌都等地调研。本文尝试以调研过程中回收的大量由驻村干部和村民填写的问卷<sup>①</sup>为基础,对干部驻村在基层治理中所发挥的作用及其可能存在的问题进行初步的探讨。

## 二、“跨越式发展”中的政府作用与基层治理

### (一) 人民政府在西藏经济社会发展中的决定性作用

地处中国西南边陲的西藏,在近60余年的发展中发生了巨变,而这种变化与人民政府发挥的作用密切相关。由于西藏自身在地理条件、基础设施、劳动力结构和区位等方面的不利因素,使得这里几乎不可能仅仅靠自身力量来实现发展并赶上全国的平均发展速度。因此,不论在计划经济时期还是在改革开放以后,西藏一直是中央财政及相关政策扶持和倾斜的重点。

从20世纪五六十年代的川藏公路、青藏公路、贡嘎机场的建设,到1978年以后经历次西藏工作座谈会决议后启动的涵盖西藏交通、电力、通信、水利、科技、生态环境、农牧业、社会事业等经济社会方方面面的大规模的投资与工程建设,再到21世纪以来西部大开发战略的持续推进,西藏实现了经济总量历史性的飞跃。从1951年至2012年,西藏地区生产总值年均增长8.5%,其中1994年至2012年间年均增速12.7%<sup>[2]</sup>。同时,今天的西藏在基础设施、医疗卫生、教育、社会保障等方面的条件,与和平解放前一直处于封建农奴制社会中的旧西藏相比,早已不可同日而语。即使不算近年来国内其他省市及部分大型国有企业按照中央政府要求所给予西藏的巨额资金和人力、物力支持,从1952年至2013年间,仅中央财政累计补助西藏自治区的经费就达5448.26亿元,年均增长16%,占同期西藏总财力的92.63%,即西藏用于建设和各项公共支出的

主要资金来源是中央的财政转移支付。换言之,在西藏快速的、跨越式的发展与转变当中,中央与地方政府的强力推动发挥了决定性作用。

尽管西藏已经取得了很多成就,然而必须看到,西藏未来的发展仍然面临着一些特殊的挑战和制约条件:首先,西藏独特的地理条件和区位,使得它在中国区域经济发展布局和结构中处于劣势。西藏地处高原,远离中国经济最发达的沿海地区,交通不便,运输成本极高,而且因空气稀薄含氧量低,区外劳动力很难适应,使得劳动力流动和实现区域间的优化配置成本很高。其次,资源禀赋较差。西藏地域辽阔,但由于资源开发困难,故可利用的资源并不丰富。再者,地域辽阔,人口分散,缺乏规模经济、产业集聚优势,同时也导致社会治理、公共服务成本相对偏高。再次,生态脆弱,并属于国家规定的生态保护功能区,不可能再重走“先污染再治理”的传统工业化和产业升级老路,一开始就必须选择一条节能环保的跨越式产业发展道路。对西藏而言,其未来的发展所面临的最迫切问题还不是如何发挥市场的基础性作用,因为按照市场机制和规律,西藏并不具备吸引外部投资和扩大民间投资的有利条件。那么,如何更好地发挥政府作用并有效地转变政府职能,对于实现西藏的进一步发展来说,仍至关重要。

### (二) 西藏的基层政权设置与基层治理

如何更好地发挥政府的作用,是西藏目前发展的关键,而更好发挥政府作用的关键要素之一是乡村基层组织和基层的干部队伍建设,它们既是政府各项方针、政策的最终执行者,也是直接面对群众、联系群众、服务群众的主体。即便抛开其特殊的历史文化传统与宗教背景等因素,西藏广大乡村的基层治理也面临着不同于内地的特殊问题。一方面,这里的城镇化率很低,2013年末,西藏城镇人口仅为74万,占总人口的23.7%,其余76%的人口分散在广阔的农牧区<sup>②</sup>,远低于全国平均水平的城镇化率。这意味着对于乡村的基层治理在西藏具有更为重要的意义。

另一方面,需要从西藏的基层政权设置来关注其基层治理的特殊性。1983年,中共中央、国务院发布《关于实行政社分开建立乡政府的通知》之后,与其他地区一样,西藏很快在全区范围内开始了建立乡镇人民政府的工作,改变原有的政社合一体制。1980年代,这里先后经过了撤社建乡和撤区并乡两次调整,使乡级政权成为县以下唯一的一级基层政权。与此同时,

①调查回收的村民问卷合计599份,驻村干部问卷608份,问卷覆盖西藏山南、那曲、昌都、林芝、阿里、日喀则、拉萨6地1市辖区内的合计49个县。

②人口数据引自国家统计局网站分省年度数据专栏 <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=E0103> 所占比重乃根据该网页数据计算得出。

乡镇的设置仍在不断的变化和调整之中。1985年,西藏撤社建乡结束时,共有乡镇2083个,经过撤区并乡,1995年时已缩减为924个,2004年乡镇总数只有683个<sup>[3][P15,292]</sup>。截至2012年,乡镇总数仍维持在683个,其中543个乡、140个镇<sup>[4][P3]</sup>。西藏地域辽阔,全区总面积达127.5万平方公里。也就是说,平均每个乡镇管辖的面积接近2000平方公里。在那曲、阿里等地,一些乡镇所辖面积要远远超过这一平均水平。根据国家统计局的数据,2012年,中国乡镇级区划数为40446个<sup>①</sup>,西藏自治区总面积约相当于全国面积的1/8,但其乡镇总数约相当于全国乡镇总数的1.7%。实现对所辖区域内广大乡村的有效治理,是基层政权正常运转的一个重要保证,然而即使不考虑西藏绝大部分地区落后的交通、通讯等基础设施条件,如此大的行政服务半径已经成为基层政府对乡村进行有效治理的一个挑战。

### 三、驻村干部与村民眼中的“干部驻村”

#### (一) 驻村工作与基层治理

干部驻村到底能够完成哪些工作,这一问题由许多因素所决定,既包括各级党委、政府对驻村工作提出的相关要求、各个地区的客观条件与支持力度,也包括驻村干部对驻村工作的认识及其个人的工作能力,等等。在调查问卷中有一道开放式的问题,要求驻村干部填写其驻村期间的日常工作,根据回收问卷中的答案,我们把填写者的填写内容大体上分为几大类,从各个事项的填写人数中大致可以看出驻村干部驻村期间的日常工作。从答案来看,宣传教育、维稳、协助村委会日常工作、加强基层党组织建设、寻找致富门路、调研走访慰问、帮助村民解决日常困难、争取项目和资金、调节村民矛盾纠纷、统计村里各项基本信息等,是驻村干部填写相对集中的内容,填写其他工作的相对较少。

从笔者的实地调研走访来看,大部分驻村工作队的日常工作都围绕着两方面的内容展开:首先是上级政府政策的执行、传达和宣传工作,并协助各个部门维护社会稳定。在行政服务半径远大于内地的西藏,政府的各项决策、精神及时的上传下达十分不易,干部的直接驻村加大了各项政策的贯彻、执行和宣传力度。在深入基层的过程中,一些工作队对当地村民矛盾纠纷的调解和化解也发挥了一定作用。驻村工作队一般都会积极协助村(居)委会做好各项规章制度的确立和完善工作,特别是村务公开、村规民约、议事决策、民

主管理等。在基础数据统计、防雪减灾、牲畜清点、惠民资金发放、草原生态保护补助奖励机制推行、无户籍人员排查等各项日常工作中,驻村工作队都发挥了重要作用。

其次,驻村工作队的另一项重要工作是进行定期的走访调研,帮助当地村民解决各种实际困难和问题,包括帮助当地居民开拓致富门路、增加收入。不少驻村工作队驻村期间,都为所驻村(居)向区、地、县三级政府以及水利、环境、林业、科技等各个相关部门争取到诸如加强基础设施建设、推动集体经济发展、改善村居环境和农牧民生产生活等在内的各类项目。同时,开展实用技能培训、组织劳务输出、建立合作经济组织等。这些工作是绝大部分驻村工作队驻村期间工作的核心内容。

驻村干部的工作客观上起到了完善基层治理的作用。一方面,他们的介入加强了基层的组织建设,加大了对村干部以及村民的理论知识与政策方针的宣传力度,并帮助村(居)两委逐步规范了工作程序,建立健全各项规章制度;另一方面,一些驻村工作队在短期内明显提高了基层组织为当地居民服务的能力和水平。活动开展以来,前两批驻村工作队落实的短平快项目达到2.65万个,落实资金54.6亿余元<sup>②</sup>。根据统计结果,参与问卷调查的608名驻村干部中有67.27%的干部通过各种渠道为所驻村(居)筹集到了或多或少的资金或物资。一般而言,他们筹集到的资金或物资用途主要分为五个方面:一是用于当地的基础设施建设;二是用于发展集体经济或技能培训以帮助村民增收;三是用于改善村(居)委会的设施和办公条件;四是用于慰问或帮助困难群众;五是用于开展各项宣传或文化活动。因此,可以认为不论是从软件还是从硬件的角度,大量干部的驻村工作实际上都发挥了提高和强化基层治理能力的作用。

#### (二) 村民对于驻村干部及驻村工作的认识

值得关注的是,村民如何看待干部驻村以及干部驻村所带来的变化,他们的看法和认识关系到这一工作未来的开展方式。所以,在调查问卷中,我们尝试通过提一些问题来了解村民对于驻村干部以及驻村工作的直观认识和感受。

首先是村民与驻村干部之间的关系。调查问卷中我们要求填写者回答“您和村里的驻村工作队队员熟悉吗?”这一问题,并给出了(1)很熟;(2)一般;(3)不认识”三个选项。在回收的问卷中,有96.5%的问卷

①数据引自国家统计局网站 <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

②数据来自西藏自治区强基惠民驻村工作办公室。

填写者都回答了该问题。选择“很熟”的村民人数占回收村民问卷总数的78.89%。选择“一般”占20.41%，仅有0.69%，也就是4名填写者选择了与驻村干部“不认识”。由此可见，驻村干部与村民之间的熟悉程度是非常高的。西藏不同于内地一些省份，其幅员辽阔，部分行政村覆盖的面积很大，有的驻村干部要走访一户村民可能需要借助马、自行车、摩托车等各种交通工具奔波几十甚至上百公里，驻村干部要完成对所在村民的逐户走访并不容易。因此，能够有78.89%的村民填写与驻村干部“很熟”这一比重相当高。

其次，村民对驻村工作的认识和感受看法。问卷中和驻村工作效果有关的问题主要有两个：第一个问题是要求填写者回答“驻村工作队来了之后，你们村面貌变化大吗？”选项分别是（1）大；（2）不大；（3）没有变化。回收的村民问卷中，75.96%的村民认为驻村工作队来了以后，村里的面貌发生了大的变化，17.36%的填写者认为变化不大，认为没有变化和对此问题未作出回答者仅占2.67%、4.01%。第二个问题是如果有变化，那么这些变化都体现在哪些方面？问卷中有一道题是请填写者回答“驻村工作队来了之后，您的生活在哪些方面有所改善？”并给出了（1）医疗卫生；（2）村办教育；（3）道路交通；（4）吃水；（5）住房；（6）通信条件；（7）技能培训；（8）文化活动；（9）其他”9个选项。在这9项当中，认为道路交通有所改善的村民占填写问卷村民总数的比重最高，达56.93%；其次是认为吃水有所改善，达45.24%；再者是文化活动，认为有所改善的村民占受调查者的比重为41.57%。这意味着，这些村（居）中，道路交通状况、居民饮水条件、文化活动等方面都因为驻村工作队的到来而发生了明显的改观。此外，认为村办教育、医疗卫生、技能培训等方面有所改善的也达到30%~40%；认为住房条件有所改善的占27.71%；认为通信条件有所改善的村民比重相对偏少，为18.03%；选择“其他”方面有所改善的村民占5.01%。从村民们填写的结果来看，其他有所改善的方面，包括办事方便、生产资料的提供、慰问品的发放、干部和群众的关系、村里水利设施的维修、草场的保护等等。

接下来所提的两个问题，或许更能直接反映出干部驻村与基层治理之间的关系。一个问题是“驻村工作队来了之后，您有事情找谁解决？”在（1）村干部；（2）工作队；（3）村里有本事的人”3个选项中，很多村民填写了不止一个答案，其中填写“驻村工作队”的人数占回收问卷总数的75.63%，填写“村干部”的占50.42%，填写“村里有本事的人”的占2.84%。另一个

问题是“村里的重大事项现在由谁来决定？”在（1）村干部；（2）村民代表大会讨论；（3）驻村工作队；（4）大家族；（5）不清楚”5个选项中，70.12%的村民填写了“村干部”，37.23%的村民填写了“村民代表大会讨论”，24.87%的村民填写了“驻村工作队”，填写其他两个选项的村民很少，几乎可以忽略不计。

驻村干部主要来自自治区、地（市）、县各级政府相关部门及国有企事业单位，以前两批驻村工作队为例，每一批工作队中，由自治区和地（市）级相关单位下派的驻村工作队数量占全部驻村工作队总数的比重都在1/3左右，其余2/3以县级工作队为主<sup>①</sup>。这意味着，驻村干部的个人文化素质及争取各种资源的能力一般都在现任村干部之上。也正因为如此，在开展驻村工作之后，由上级单位派来的驻村干部成为村民遇到问题和困难时首先去寻求帮助的对象，村干部的地位退居其次。尽管如此，驻村干部的介入并未从根本上改变和干预所驻村（居）日常事务的决策，因为从回收的问卷中可以发现，超过70%的村民仍然认为村里的重大事项是由村干部决定的。换言之，在村民眼中，驻村干部所带来的改善更多的是体现在村里基础设施和公共服务水平的提高上。

### （三）驻村干部的意见与诉求

在所有行政村全覆盖式的干部驻村活动中，来自各个政府部门及相关单位的驻村干部，或许是最值得我们关注的一个群体，因为他们不仅是这一活动最重要的参与者，也直接影响甚至决定着活动可能发挥的作用和取得的效果。在调研和访谈中，笔者最希望了解的问题有两个：一个是他们对于目前要求驻村干部必须完成的五项工作任务的想法和认识；另一个是他们对于未来干部驻村工作应以何种方式展开的态度和意见。

关于第一个问题，调查问卷中有一道题请驻村干部对西藏自治区党委提出的驻村工作的任务和要求作出评价。尽管各个地市根据本地情况对辖区内的驻村工作队又提出了各自的要求，但从全区的角度而言，需要驻村工作队完成的任务一共有五项：1. 加强基层组织建设；2. 维稳工作；3. 拓展致富门路；4. 感恩教育；5. 为民办实事解难事。这五项活动要求哪些更符合村（居）实际，我们请驻村干部作出回答。在回收的问卷中，填写“为民办实事解难事”的最多，占回收问卷总数的81.74%；其次是有77.3%的驻村干部填写了“拓展致富门路”；再者是66.45%的驻村干部填写了“加强基层组织建设”；填写“维稳工作”和“感恩教育

<sup>①</sup>数据来自西藏自治区强基惠民驻村工作办公室。

育”的驻村干部数量占回收问卷总数的比重均在60%以下。这种选择部分地反映了驻村干部对于驻村工作和基层需求的感受与认识,他们更为认同的是为当地群众解决实际困难和发展当地的经济,其次才涉及其他层面的考虑。

另一个问题是驻村干部对以后驻村工作开展方式的建议。目前的干部驻村工作是所有行政村全部覆盖,每个驻村干部将要在所驻村(居)进行为期一年的驻村工作。关于驻村工作的轮换时间,在调查问卷中给出的“(1)半年;(2)一年;(3)一年半;(4)2年”4个选项中,有50.49%的驻村干部认为一年轮换较合适,41.61%的驻村干部认为半年合适,选择其他时间的驻村干部所占比重不足8%。我们还征求驻村干部关于未来驻村活动开展方向的建议,并提供了“(1)继续实施下去;(2)已见成效,可以结束了;(3)部分村居继续实施”3个选项,几乎所有的问卷填写者都回答了这一问题。从统计结果来看,有56.74%的驻村干部认为应“部分村居继续实施”,有22.37%的问卷填写者希望按现有方式继续实施,有20.39%的问卷填写者认为“已见成效,可以结束了”。问卷中另一个问题与此题有相近之处,即请驻村干部回答“您认为干部驻村活动采取哪种方式比较合适?”选项是(1)覆盖全区所有行政村;(2)有针对性地选择部分行政村。”回收的问卷中,有31.25%的填写者认为未来应“覆盖全区所有行政村”,有68.09%的填写者认为应“有针对性地选择部分行政村”。由此可见,相当一部分驻村干部希望对目前驻村工作的开展方式——不论是驻村的时间,还是驻村工作的覆盖范围,均作出适当调整。值得注意的是,在由村民填写的问卷中,就村民对干部驻村工作未来实施方式的想法和意愿作了初步调查,并给出“(1)一直实施;(2)隔几年实施一次;(3)不实施;(4)无所谓”4个选项。统计结果是,在回收的问卷中,有63.44%的村民希望“一直实施”,20.53%的村民希望“隔几年实施一次”,4.17%的村民希望“不实施”,觉得无所谓和未回答的村民比重合计为11.85%。限于调研的时间和问卷的篇幅,我们难以对村民之所以作出上述选择的原因进行更深入的了解和分析,但这一调查统计结果本身还是具有一定的参考价值。

#### 四、农牧区基层治理方式再透视: 全覆盖式干部驻村的利与弊

从2011年开启的干部驻村,是自1959年西藏民主改革之后西藏首次大规模干部深入基层开展工作的活动。从上文中可以看出,驻村干部开展的工作对当地居民生活的改善、经济的发展以及藏区的稳定发挥了

一定积极作用,从而有利于在短期内提高基层治理能力。

不论在内地,还是在边疆少数民族地区,在探讨如何实现对乡村的有效基层治理的问题上,村级组织与村干部队伍都是不容忽视的重要因素。村干部的素质与能力,不仅影响基层组织建设,还直接关系到党和国家各项政策的上传下达与贯彻落实。而在经济发展相对滞后的广大农牧区尤其如此。然就目前而言,西藏各地村干部的文化素质、年龄结构与工作能力等都有很大的改善和改进空间。在对驻村干部、村民进行走访的同时,我们也对调查问卷填写者所在村(居)的村干部任职时间、学历、年龄等信息作了初步收集。根据驻村干部问卷的统计结果,年龄在50岁以上的村支书、村长所占比重分别为42.41%和42.7%,学历为小学以及以下的村支书、村长所占比重分别为45.92%和56.19%。换言之,各地村支书、村长年龄偏大、受教育程度偏低的情况普遍存在。在笔者走访的部分县中,有相当一部分村干部不能使用汉语言文字交流、书写,少数干部没有阅读和书写藏语言文字的能力,这很不利于基层工作的深入开展。驻村干部的到来在一定程度上改变了这一情况,他们不论是文化素质,还是与外界沟通的能力以及动员社会资源的能力都明显高于村干部,因而增强了乡村基层组织的活力,并在提高群众对基层组织信任度与支持度的同时,提高了基层组织的动员力和执行力。

然而,作为一种提高基层治理能力的方式,这种全覆盖式的干部驻村能否长期推行乃至制度化,仍值得慎重考虑。尽管在短期内这一方式发挥了一定的积极作用,但也遇到了一些无法回避的困难和问题。首先,三年来的驻村工作先后动用各级干部近7万余名,大大加强了基层工作,但在中央严格控制党政机构和干部数量编制的现有情况下,这种规模巨大、人数众多的临时机构和人员,对原有机机构履行既定职责产生了不同程度的影响。如何处理好驻村工作与派遣驻村干部单位工作的关系是亟待解决的问题,而且一些派遣机关因派遣驻村干部而出现人手不足现象。而如前文所述,在接受问卷调查的驻村干部中,有超过4成的驻村干部希望缩短驻村时间,有近7成的驻村干部希望调整驻村工作的覆盖范围,作为最重要的参与主体,他们的诉求与意见需要决策者的关注和重视。其次,干部驻村工作的开展需要各级相关部门为此支付一定成本,抛开派遣单位提供的经费不谈,从自治区到地市再到县级政府均不同额度地提供了配套资金,各地的政策又不尽相同,于是出现了干部生活补贴“苦乐不均”、惠民项目“各显神通”、惠民工程受益者“畸轻畸重”的

情况。再者, 驻村干部的工作能力以及工作成效存在着明显的差异。有的驻村工作队可以在短短的一年时间里为所驻村(居)争取到数百万元的资金或物资, 极大地改善了当地的基础设施和公共服务, 但这样的驻村工作队毕竟是极少数。同样有一定数量的驻村工作队, 在驻村期间并没有大的作为。这带来的一个必然结果是资源分配的不均衡和各个村(居)之间不均衡的发展。因此, 如何整合并均衡、合理、有效地分配资源, 更加高效率地使用资源, 保证其向最需要的地方配置和倾斜, 仍有待解决。

而与所有这些问题相比, 更为重要的是, 驻村干部始终是一种外生力量, 即使将目前一年的驻村时间延长至两年, 也很难确保所有的驻村干部可以完全融入所驻村(居)。所以, 从长期看, 加大对广大农牧区村干部的培训力度, 不断增强村级组织与村干部自身的号召力与执行力, 是今后改善乡村基层治理过程中更不容忽视的工作。毕竟村干部才是长期从事基层工作的主力军, 也是实现乡村基层治理现代化的关键所在。

### 五、结束语

几年来的干部驻村工作, 是根据西藏现在所处发展阶段和实际需求而产生的, 并且达到了预期效果。派遣大量干部的驻村工作从各个方面加强了基层的组

织建设, 还由于不同程度地提高了基层组织为当地百姓服务的能力和水平而增强了乡村基层组织的凝聚力。驻村干部的介入亦使乡村基层出现了一种多元治理的局面, 为乡村基层治理注入了新的活力, 这种探索是有益的。但从长远来看, 村(居)毕竟是居民自治组织, 对于政府而言, 未来干部的配置重点仍应放到乡镇一级, 使乡镇一级政府能够真正担当起发展经济、稳定社会、服务民众的职能。而对村“两委”的干部工作, 重心应放在就地选拔、培训和监管方面, 主要在于巩固基层组织, 健全村“两委”工作机制, 培养干部的工作能力, 监督其遵纪守法等, 依法实现村民自治现代化。

### [参考文献]

- [1] 中共西藏自治区委员会. 创新社会治理体制 推进西藏长治久安[J]. 求是, 2014(8).
- [2] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 西藏的发展与进步 [EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/local/2013-10/22/c\\_117816215.htm](http://news.xinhuanet.com/local/2013-10/22/c_117816215.htm).
- [3] 孙宏年, 倪邦贵. 西藏基层政权建设研究[M]. 北京: 中国藏学出版社, 2010.
- [4] 西藏自治区统计局, 国家统计局西藏调查总队. 西藏统计年鉴 2013[M]. 北京: 中国统计出版社, 2013.

## Cadres Staying in Villages: Village Governance in Tibet

### ——Based on Questionnaire Survey from Cadres Staying in Villages of Tibet

WANG Dan-li, WU Li

(Institute of Contemporary China, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100009, China)

**Abstract:** Since the year of 2011, “cadres staying in villages” began in Tibet. This paper is based on the questionnaire survey to analyze the function, influence and problems of village governance. Cadres staying in villages can strengthen the construction of the Party’s organization, improve the competence of serving the villagers, and enhance the cohesion of village Party organization. The participation in village governance of cadres staying in villages has brought vigor. However, in the long run, how to strengthen the competence of call and execution is still a problem that can not be ignored in village governance.

**Key Words:** Tibet; cadres staying in villages; village governance

[责任编辑、校对: 冯金忠]