

# “三农”决策要参

2024年第2期（总第448期）

清华大学 中国农村研究院

2024年1月16日

## 新时代驻村第一书记选派与管理 面临的问题与对策建议\*

**内容摘要：**大规模选派第一书记驻村是我国打赢脱贫攻坚战的重要经验。在推进乡村全面振兴进程中，选派驻村第一书记制度仍将持续发挥重要作用。当前第一书记选派与管理工作还存在若干问题和挑战，一是第一书记晋升激励不足、获得感不强，二是第一书记“选优派强”工作不容乐观，三是对第一书记的后续培养和支持力度不够，四是对第一书记的驻村保障和家庭关怀有待加强。建议准确把握当前第一书记选派和管理工作面临的新形势、新要求，科学优化第一书记人员管理和使用机制，着力加快推进第一书记专业能力转型，持续强化第一书记工作保障与社会关怀，为有力有效推进乡村全面振兴提供领导力保障。

**关键词：**第一书记 乡村振兴 农业强国 领导力

\*本文为国家社科基金重大项目“建设宜居宜业和美乡村的基本内涵和重点任务研究”（批准号：23ZDA047）、国家社科基金青年项目“数智乡村应用赋能农村人居环境整治集体行动的机制研究”（项目号：22CGL041）的阶段性成果。

大规模选派第一书记驻村是我国推进脱贫攻坚和乡村振兴进程中的重要制度创新，产生了显著的制度成效。党的二十大吹响了建设社会主义现代化强国的冲锋号角，在全面推进乡村振兴、加快建设农业强国的新时代背景下，要直面第一书记选派和管理工作面临的现实挑战，准确把握第一书记选派和管理工作面临的新形势、新要求，努力打造一支政治过硬、适应新时代要求、具有领导农业强国建设能力的高素质“三农”干部队伍。为此，清华大学中国农村研究院课题组于2022年面向全国范围的卸任驻村第一书记开展了深入调查，共获得1385份有效问卷数据以及165份书面访谈记录。基于调查访谈资料，本报告对驻村第一书记选派与管理面临的问题开展深入分析，提出相应对策建议。

## 一、第一书记选派与管理存在的问题

### （一）第一书记晋升激励不足，获得感不强

各级政府部门出台的相关政策普遍提出要在脱贫攻坚一线中发掘和培养优秀干部，优先提拔和重点使用驻村干部。然而，真正获得提拔晋升或重点培养使用的比例并不高，第一书记卸任后在职级、职称方面的职业发展情况与心理预期普遍存在落差。数据显示，在受访第一书记中，卸任至今级别进步两个等级的占比6.7%，进步一个等级的占比26%，有64.1%的第一书记没有获得任何进步，还有3.2%的第一书记因扶贫问责被降级。“选派时锣鼓喧天，回来时无人问津”，在调查中反映驻村干部卸任后被“边缘化”的样本不少，存在一些不满情绪。

不同性质和不同层级派驻单位选派的第一书记，其获得晋升的机会存在明显差异。从派驻单位性质来看，来自机关、事业、央企、国企单位的第一书记，卸任后获得提拔或晋升级别的均值分别为 0.45、0.34、0.42、0.24，表明来自机关和央企的相对更容易获得提拔晋升，而地方国企派出的第一书记获得职业进步的机会显然比其他单位少。其重要原因在于“管干部的不管扶贫，管扶贫的不管干部”，地方组织部门只管得了机关事业单位的干部晋升，但管不了企业的扶贫工作安排和人事安排；而各级扶贫部门管具体扶贫工作，对各单位尤其是企业的干部任用难以介入。

从派驻单位级别来看，来自中派、省派、市派、县派、乡派的第一书记，卸任后获得提拔或晋升级别的均值分别为 0.79、0.39、0.29、0.29、0.18，中派第一书记进步空间显著大于其他群体。由于我国脱贫攻坚体制是市县抓落实，而县域缺人缺编情况严重，因此有相当一部分县派第一书记驻村任期超过制度安排，有些干部被派下去一干就是五六年，成了“驻村专业户”。例如，河南某县第一批第一书记中一半以上从 2015 年一直驻村到 2021 年卸任，然而在村里干了五、六年再回到单位就成了单位的“陌生人”，因驻村使得职业进步机会非但没增加反而减少了。

## （二）第一书记“选优派强”工作不容乐观

“选优派强”第一书记既是政策的明确要求，也是脱贫攻坚和乡村振兴工作的迫切需求。调查数据显示，在脱贫攻坚时期，单位选派第一书记有困难的占比高达 81.9%，尽管脱贫攻坚取得的巨大

成就激励了更多体制内党员干部愿意投身乡村一线工作，但即便如此，受访第一书记中，认为所在单位现在选派驻村干部有困难的比例依然高达**62%**，选派很困难的占比**28.2%**，其中明确认为有困难的机关单位、事业单位、中央企业、地方国企占比分别是**68.4%**、**65.2%**、**44.3%**、**41.5%**。

调查发现，在选派意愿上，只有**48.3%**的受访第一书记表示自己**已有主动申请驻村的意愿**，甚至有个别受访第一书记表示，单位的选派工作变成了“强制摊派，轮流坐庄”；在选派目的上，高达**64.1%**的第一书记认为所在单位选派干部驻村的**目的只是为了完成政治任务**，仅有**45.1%**的第一书记认为是为了真心助力国家脱贫攻坚和乡村振兴工作。从各地工作实践和政策文件来看，普遍提出要继续优先选派优秀年轻干部和后备干部到脱贫攻坚一线锻炼，然而数据表明，在受访第一书记中，只有**27.3%**为单位后备干部，其中央企和机关单位选派后备干部比例相对较高，分别占比**30.2%**、**30.2%**，事业单位最低，只有**25.1%**。尽管有些单位优先派出退居二线干部，也对脱贫攻坚产生积极作用，但总体上看，当前的选派工作在“选优派强”和培养干部方面尚未达到政策预期。

### **（三）对第一书记的后续培养和支持力度不够**

数百万第一书记和驻村干部在脱贫一线获得成长历练，公共领导力水平得到显著提升，为国家培养了大批“一懂两爱”的优秀人才，也是我国当前宝贵的人力资源。当前对于这一批驻村干部卸任后的后续培养和使用亟待加强。

一方面，对在脱贫攻坚中培养的优质人才资源没有利用好。调查数据分析表明，驻村工作经历显著提高了第一书记的“七种能力”<sup>①</sup>，增强了第一书记群体“一懂两爱”专业素养。这批从脱贫一线下来、拥有丰富“三农”工作经验的优秀干部人才理应被持续关注、培养和重用。然而调查发现，**62.4%**的受访第一书记表示在驻村结束回到原单位后，组织或单位人事部门没有任何后续的培养锻炼；**34.6%**的第一书记表示单位没有再让自己继续参与本单位的扶贫或乡村振兴工作，开展积极建言献策和参与决策的只有**23.5%**。

另一方面，对因特殊情况陷入困难的第一书记及时帮扶不够。调查发现，大多数第一书记卸任回单位后内心缺乏归属感，其中还有**10.2%**的受访第一书记在个人岗位安排和职业发展层面或多或少受到不公平待遇，但个人权益得不到有效维护。此外还有个别第一书记在驻村时经历单位机构改革，卸任后回到单位连岗位和工作都没了，被新单位直接买断工龄后辞退；有从省属国企派驻的第一书记驻村时所属企业临近破产，在驻村任期到期后给予了一笔安置补偿费后解除劳动合同；还有个别派驻单位由于人事制度改革，撤销了所派第一书记原先所在岗位，导致其被单位辞退直接失业。

#### （四）对第一书记的驻村保障和家庭关怀有待加强

根据政策要求，驻村第一书记通常需要吃住在村。从调查情况

---

<sup>①</sup>2020年10月，习近平总书记在中共中央党校（国家行政学院）中青年干部培训班开班式上强调，“干部特别是年轻干部要提高政治能力、调查研究能力、科学决策能力、改革攻坚能力、应急处突能力、群众工作能力、抓落实能力”。

来看，吃住在村的要求基本都已达到，但政策层面对第一书记驻村期间各方面的支持保障和家庭关怀还有待加强。

**第一，后盾单位支持需要加强。**数据显示，**后盾单位在项目和资金上支持力度大的仅有 47.2%**，且真正能有实质性支持的主要是一些中派、省派单位和诸如财政、交通、能源等掌握较多资源的部门；尤其是在县级层面，各单位能投入到帮扶村庄的资金项目十分有限。在访谈中有不少县派第一书记表示，由于缺乏资金和资源支持，加上他们本身能调动的社会资源有限，驻村工作心有余而力不足，**在访谈中他们提得最多的一个感受就是“熬”，熬完任期就解放。**而在领导重视方面，受访第一书记表示**驻村期间单位领导关心较多的只有 46.4%**，**有 29%的第一书记表示单位领导只有偶尔关心**，一些派出单位甚至几个月都未曾去看望过派驻干部，再加上一些地方政府相对更重视本地派驻干部，导致部分第一书记被后盾单位和地方政府两边冷落，极大影响了工作热情。

**第二，身心健康保障需要重视。**驻村工作尤其是脱贫攻坚期的驻村工作压力非常大，而派驻第一书记的村庄本身各方面条件又相对较差，干部们普遍反映驻村工作让自己的身心健康堪忧。**有 63.7%的受访第一书记表示驻村工作让自己身体变差，其中 23.8%表示身体健康大幅受损；在心理健康上变差的也高达 28.5%。**多位第一书记表示，扶贫部门和派驻单位关注更多的是他们的驻村工作成效，而对他们的身心关怀明显不足。

**第三，驻村工作环节需要优化。**尽管政策上要求驻村干部完全

脱贫，但调查中发现，依然有 **44.5%的第一书记需要承担原单位或多或少的工作任务**，增加驻村工作压力。而由于五级书记抓脱贫攻坚，村一级的首要责任被压在第一书记身上，导致很多原本不属于驻村干部的职责和任务也被强压在第一书记身上，有第一书记表示，“村两委干部基本都是兼职，平时都在家务农，很少去村委会。”

**第四，家庭关怀需要高度重视。**脱贫攻坚中政策注意力更多地被分配在了对贫困户的家庭关怀中，而对帮扶干部尤其是第一书记群体的家庭关怀缺失。调查数据显示，第一书记群体既需要抚养子女又需要赡养老人的比例为 72.1%，他们中的大多数恰好是上有老、下有小的家庭中坚力量。但第一书记以异地跨区域驻村为主，家庭地址与驻村地址跨省、同省跨市、同市跨县的比例分别达到 10%、29.5%、27.7%。这些原因使得大部分第一书记在家庭生活中缺位，引发家庭矛盾。然而这种家庭的付出尚未受到应有的关注。调查数据显示，地方政府或所在单位对驻村干部家庭发放福利或开展慰问的仅有 **16.2%**，**54.6%**的受访第一书记表示地方政府或后盾单位对驻村干部家庭没有关怀或其他方面的优先照顾。

## 二、加强和完善驻村第一书记选派与管理工作的对策建议

当前我国正处于加快建设农业强国、扎实推进乡村全面振兴的重要阶段，第一书记选派和管理面临着新形势与新要求。一是对第一书记专业能力要求显著提高，从脱贫攻坚时期的重在落实好政策转变为乡村振兴时期的创新开展工作；二是随着脱贫攻坚这一重心的历史性转移，第一书记的社会关注度明显下降，社会势能在减弱；

三是政策层面将第一书记的职责定位由脱贫攻坚时期的“带领村‘两委’成员开展工作”，转变为“发挥支持和帮助作用”。这些变化对今后驻村第一书记的选派与管理提出了更高要求，但又同时在一定程度上对第一书记驻村工作的崇高感和获得感带来不利影响。针对这一新背景，本报告结合发现的问题，提出如下对策建议。

### （一）科学优化第一书记管理和使用机制

驻村工作显著提升了第一书记群体的公共领导力，要充分用好这批宝贵的人力资源，让这个群体在国家治理现代化进程中发挥更大作用。

**一是要调整第一书记选派结构。**由于县派第一书记数量大，资源协调和配置能力相对较弱，过多人员脱岗对县级单位的正常运转带来一定不利影响，且县派第一书记的提拔重用问题在当前体制层面很难解决，因此乡村振兴衔接期对第一书记选派工作需要做出一定调整，具体而言：从中央和省级层面继续选派驻村第一书记，取消市级和县级第一书记选派，明确要求中央和省级单位新聘年轻干部均必须驻村工作不少于两年；对应各上级部门选派第一书记，由市级层面相应配备两名以上驻村工作队员协助第一书记开展工作；在县乡一级则全面推行对防返贫监测人口的干群结对帮扶，以为结对群众做了多少好事、互动来往频率作为主要考核指标。

**二是要优化第一书记选任和考核管理机制。**“选优派强”是第一书记选派工作的基本原则，要制定第一书记选派测评量表，把政治标准放在第一位，不搞强制，不搞轮庄，核心考察意向人选去驻



村的意愿、意志和毅力；制定村庄发展需求清单，将第一书记的性别、年龄、民族、宗教信仰、工作经历、专业背景等综合指标纳入考察范围，因村派人、因人选村；由组织部门制定第一书记配套政策，进一步明确第一书记职务、职级、职称晋升或提拔使用的基本条件、优先条件、加分条件等；不断提高企事业单位政治站位，增加省、市党委组织部门对同级单位尤其是地方国企第一书记选派和管理工作的专项考核监督。

**三是要加强后续培养，发挥第一书记专业余热。**在后续培养上，建议建立“第一书记跟踪培养数据系统”，对2015年以来选派的所有第一书记建档立卡，由组织部门或委托相关智库机构，对全国卸任第一书记的后续培养使用情况进行全国性摸底调查，将其作为乡村振兴人才库的重要组成去跟踪关注和发展培养；在发挥专业余热上，建议通过优先考录、调任等多种方式鼓励和引导非公务员编制的卸任第一书记加入公务员队伍；由各级组织部门建立“第一书记服务平台”，持续组织开展第一书记集体学习、交流研讨和农村调研活动；建立新老第一书记传帮带制度，指派卸任优秀第一书记担任新派第一书记工作导师，提供专业咨询指导。

## **（二）着力加快推进第一书记专业能力转型**

当前我国已进入推进乡村全面振兴、加快建设农业强国的新时期，要打造一支政治过硬、适应新时代要求、具有领导农业强国建设能力的高素质“三农”干部队伍，要求加快推进第一书记专业能力转型。

**一是提升第一书记数字领导力。**建议设立农村基层干部数字治理学习专项计划，从数字经济发展和数字治理理念、目标、价值等多方面组织在任以及新任第一书记开展专项学习和交流研讨，提升第一书记的数字素养；开展第一书记数字技能提升专项行动，与数字平台企业、高校、科研院所等机构合作，重点围绕如何利用数字平台开展基层民主治理、发展农村经济、组织乡村建设、乡村应急处突等方面开展技能培训。

**二是加强第一书记专业本领学习。**建议摸清各地在乡村产业、乡村规划、农村金融、项目筹融资管理等乡村振兴专业领域中的工作重点和工作难点，对当地第一书记群体开展定制化的培训学习和实践考察；创新培训研学方式，改进培训方法，充分利用好数字化智能化技术搭建学习平台，提高专业本领培训学习效能。

**三是促进第一书记健康管理能力提升。**建议在设计第一书记培训科目内容时，结合乡村振兴实际工作场景，增加健康心理学、幸福心理学、认知心理学、健康养生等课程的学习，提高第一书记合理管理自己负面情绪、缓解职业倦怠、增强身体素质的能力；考虑到驻村干部通常都是离家工作的特殊性，由卫健部门开设驻村干部心理服务热线，及时为第一书记群体提供心理辅导和咨询服务。

### **（三）持续强化第一书记工作保障与社会关怀**

第一书记长期在相对落后地区农村一线工作，条件相对艰苦，工作压力巨大，需要多方加强对第一书记工作的支持。

**一是增强第一书记工作保障。**各派出单位要制定乡村振兴帮扶

工作责任清单，加强资金、技术、信息及人员方面的资源供给，落实对第一书记个人的关注、关心、关怀；减少基层填表报表工作和过于频繁的检查督查，积极采用智慧治理平台赋能第一书记工作，提高工作效率，同时也要谨防数字形式主义、智能官僚主义的发生。

**二是加大第一书记家庭关怀。**面向第一书记家庭，增加家属福利待遇、健康医疗优惠、评优评先倾斜、设立更多时长的探亲假等；各级组织部门和派出单位领导要定期走访和慰问驻村第一书记家庭，关心了解实际情况，对于有困难的家庭给予及时帮助，对驻村期间或卸任后突发重大困难的第一书记家庭给予专项救助。

**三是给予第一书记荣誉表彰和社会关注。**建议设立乡村振兴国家荣誉表彰制度，开展“全国乡村振兴奖”贡献奖、奉献奖、创新奖、先进个人等荣誉奖项评选，选树优秀第一书记典型；各级领导继续保持对第一书记、驻村干部以及其他广大基层干部的关心慰问，引导传统媒体、新媒体等持续开展第一书记工作专栏报道，鼓励影视机构拍摄制作第一书记相关文艺作品；支持围绕第一书记和驻村干部的相关研究，鼓励通过第一书记视角讲好中国式现代化故事。

清华大学国家治理与全球治理研究院 舒全峰

清华大学公共管理学院、中国农村研究院 王亚华

清华大学公共管理学院、中国农村研究院 刘璐

北京大学教育学院 沙桀民

清华大学公共管理学院、中国农村研究院 汪雨良



## 清华大学 中国农村研究院

---

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）