

# 阿坝州农村基层社会创新治理研究

## ——基于“村两委”胜任力研究视角

查旺斯基

(阿坝师范学院, 四川 阿坝州 623002)

**摘要:**“村两委”胜任力对创新农村基层社会治理、促进农村地区发展、实现乡村振兴战略具有重要影响。结合阿坝州农村基层社会治理现状与胜任力基础理论,提出了“村两委”胜任力的概念、构成要素,构建包括5个维度和19个要素在内的“村两委”胜任力模型和评价指标体系,提出增强“村两委”胜任力、创新阿坝州农村基层社会治理的对策。

**关键词:**农村;治理;胜任力;村两委

**中图分类号:**C963;C962 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-9499(2021)10-0077-04

党的十九大报告提出了“实施乡村振兴战略”这一新时期农业农村发展的新思路。乡村振兴,农民是主体,而“村两委”(即支委会与村委会)作为党在农村的基层组织和村民自治组织,是广大农民群众的“领头羊”,“村两委”的治理能力和水平直接关系到乡村振兴战略的实施成效<sup>[1]</sup>。同时,少数民族地区农村农业发展面临的政治、经济、社会、文化和生态环境对“村两委”也提出了新的要求,传统的农村干部选拔标准及绩效考核很难客观、全面地评估“村两委”的能力和绩效。因此,研究“村两委”胜任力,构建一套符合少数民族地区农业农村发展要求的“村两委”胜任力模型和评价指标体系,对创新少数民族地区农村基层社会治理、促进少数民族地区农村的发展具有重要的现实意义。

### 一、少数民族地区农村基层社会创新治理的重要意义

我国少数民族人口占全国人口的8%左右,主要分布在政治、经济、文化较为落后的农村地区。少数民族地区农村基层治理作为国家治理体系的重要分支,与汉族地区农村基层治理既有相同之处,又受到自然条件恶劣、经济发展相对滞后、生态环境脆弱、民族构成复杂、文化宗教多元等多重因素的影响,具有其特殊性和独特性。少数民族地区农村基层社会治理创新的重要意义不断凸显出来。

#### (一)加快少数民族地区农村现代化的需要

相较于汉族地区,少数民族地区农村现代化的整体起步较晚、起点较低,“内源性”发展动力和发展能力先天不足。在新的历史时期,少数民族地区农村基层社会治理创新,有利于协调好“村两委”关系,加快少数民族地区乡镇机构改革和创新少数民族地区基层党建工作机制,为少数民族地区农村的建设发展提供坚实保障,增强少数民族地区农村现代化“内源性”发展能力,推动少数民族地区农村现代

化的跨越式发展。

#### (二)推进少数民族地区农村公共服务均等化的需要

少数民族地区农村基本公共服务的供给水平,直接关系到少数民族地区村民对国家的认同感,在很大程度上取决于少数民族地区农村基层政府的服务水平和治理能力。基本公共服务供给不力,将导致整个少数民族地区公共服务体系的“失灵”,少数民族地区村民的失衡心理由此上升,基层政府的公信力将被削弱。少数民族地区农村基层社会治理创新,有利于协调更多资源,保障基本公共服务的均等化供给,为促进少数民族地区农村社会公平正义奠定物质保障和群众基础。

#### (三)维护民族关系、安民固边的需要

当前,我国正处于加快发展的关键期、深化改革的攻坚期、社会风险的凸显期“三期并存”阶段,影响民族团结、社会稳定的不利因素日益增多。稳定和谐的发展环境是少数民族地区“最重要的公共物品”,但在这个公共物品提供的过程中,地方政府尤其是少数民族地区农村基层政府必须进行大量的社会矛盾化解、治安综合治理、突发公共事件应急处置等工作。因此,少数民族地区农村基层社会治理创新,有利于构建“村两委”、村民、乡贤等多主体参与的少数民族地区农村基层自治体系,在少数民族地区发挥社会稳定的“兜底、调节”性作用。

### 二、阿坝州农村基层社会治理现状与问题

#### (一)阿坝州农村基层社会治理现状

阿坝州是四川省的一个民族自治州,位于四川省西北部,紧邻成都平原,藏族和羌族为主要人口。近年来,阿坝州以维护民族团结、宗教和顺为轴心,积极探索依法治理、多元治理和协同治理的农村基层社会治理新机制,基本形成了各方协调联动、全社会参与共同治理、各部

收稿日期:2021-08-25

基金项目:阿坝州社科基金项目“阿坝州农村基层社会治理创新研究”(ABKT2018038);四川省农村社区治理研究中心自筹项目“基于民族文化特性的阿坝州农村基层社会治理创新研究”(SQZL2019D01)

作者简介:查旺斯基(1982—),女(藏族),四川马尔康人,副研究员,硕士,主要从事社会治理、人力资源管理研究。

门统筹协调共同发力的农村基层社会治理一体化体系,农村基层社会治理整体工作取得新的进展,如坚持以群众工作统领和支撑维稳工作,藏区维稳工作已逐步进入常态化管理轨道;建立健全社会稳定风险评估机制,“大调解”工作机制进一步完善,驾驭和化解社会矛盾的能力不断加强<sup>[2]</sup>;强力推动网格化服务管理工作,探索建立农村地区“同址分级”的运行模式,以“小网格”服务社会“大民生”“大治理”工作成效初显。

(二)阿坝州农村基层社会治理出现的新问题

1. 社会结构分化促使治理要求细化

近年来,随着成都平原经济的飞速发展,阿坝州农村经济社会结构也在加速调整,农村社会阶层出现了细化趋势,除了多数纯农业种植的农户,还有进城务工者、特色农产品经营者,以及自主创业的农民企业家等。各阶层因利益诉求引发的矛盾纠纷多样多发,治理细化的要求不断增加,对阿坝州农村基层社会治理形成新的压力。

2. 治理方法与手段较为单一

阿坝州农村基层社会治理中,重法制治理、轻道德治理,重行政干预、轻社会参与,重按部就班、轻措施创新的现象依旧存在,总抱有法制是底线、红线、高压线的看法,认为“硬管理”才有保障,软管理怕出问题,缺乏柔性的道德教育。由此导致传统乡规民约、社会良好习俗对规范群众行为的作用流失,德治不断减弱,社会不稳定因素增多。

3. 村民参与基层社会治理的意识薄弱

在阿坝州农村地区,村民的文化水平普遍较低,尤其是45岁以上的中老年人,大部分只有小学或初中文化水平,还有一定比例的文盲。文化教育程度低,使其参与基层社会治理的积极性不高,这就使农村社会治理缺乏民主决策、民主监督,村民自治难以有效进行。

三、基于“村两委”胜任力视角的农村基层社会创新治理

(一)“村两委”胜任力的概念及构成要素

1. “村两委”胜任力的概念界定

“胜任力”是美国心理学家麦克利兰教授在1973年首次提出,他在《心理学家》杂志上发表了题为“测试胜任力而非智力”一文,指出胜任力是“和工作绩效结果有关的动机、态度、品质、自我认知或某个领域的知识、行为技能等个体特征”<sup>[3]</sup>,能够预测工作绩效,并将普通者和优秀者区分开。结合麦克利兰的胜任力理论和“村两委”承担的主要职能,本文认为,“村两委”胜任力是指“村两委”具备的能够贯彻落实党的农村方针政策、带领村民进行自我管理、自我教育和自我服务等重大使命的能力,是能够有效提升“村两委”治理能力和绩效所需的知识、技能、能力和特质等的总和。

2. “村两委”胜任力的构成要素

麦克利兰在胜任力理论上提出,胜任力的构成要素分为显性特征和隐性特征,其中,能够外在表现出来且能够通过短期学习而提高的知识、行为技能等是处于冰面之上的显性特征,而内在的不容易被观察到且很难通过短时间学习得到提升的动机、品质、自我认知等构成了冰面之下的隐性

特征,这就是胜任力构成要素的“冰山模型”。根据“冰山模型”,本文认为,“村两委”胜任力包含三大构成要素:基本素质、思想观念和领导素质。其中,基本素质包括个人品德、知识储备、身心素质等;思想观念包括政治觉悟、自我认知、价值观等因素;领导素质则包括领导权威、决策能力、组织能力、创新能力等。

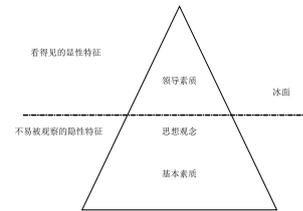


图1 “村两委”胜任力“冰山模型”分析图

(二)“村两委”胜任力模型和评价指标体系的构建

1. “村两委”胜任力模型

根据上述“村两委”胜任力基础理论的研究,结合新时期国家对“村两委”的相关要求,以及阿坝州农村基层社会治理创新的现实需要,在充分吸收近年来公务员胜任力、农村基层干部胜任力等相关研究成果的基础上,通过调查问卷、面对面深度访谈、专家座谈等方式,对“村两委”履行职责和开展治理需要的关键行为和能力素质进行抽象,重点围绕“村两委”胜任岗位的能力素质,通过绩效标准确定、效标样本选取、统计分析研究和信度效度检验等,构建“村两委”胜任力模型,以基本知识、行为技能、个人特质、价值观和社会支持为“村两委”胜任力模型的主要构成。

表1 阿坝州“村两委”胜任力模型的主要构成

胜任维度	主要内容
基本知识	专业知识、管理经验、农林牧副渔等科技知识、致富信息等
行为技能	学习能力、领导能力、统筹能力、创新能力、决策能力、危机应对能力等
个人特质	自我认知、自我调节、成就动机等
价值观	政治素养、奉献精神等
社会支持	人际关系、精英认同、权威声望等

2. “村两委”胜任力评价指标体系

表2 “村两委”胜任力评价指标体系

目标层	一级指标	二级指标	关键行为描述
“村两委”胜任力	基本知识	法律及政策	熟悉国家法律方针政策,坚持依法行政
		管理学	具备行政管理、公共管理等专业知识
		领导科学	熟悉现代领导工作规律及其方法论体系
	行为技能	基层党务知识	熟悉农村党支部日常运行具体工作
		学习能力	主动学习,不断强化理论、技能等的更新
		领导能力	领导支委会、村委会有条不紊地开展工作的
		统筹能力	高效进行权力分配、职能分工和有效沟通
	危机应对能力	创新能力	具有开拓性的思路,创新性地开展工作
		决策能力	快速决断并尽最大可能地控制和化解风险
		危机应对能力	能够有效解决村民群体事件、化解纠纷等各类突发危机事件
个人特质	廉洁自律	清正廉洁,善于自省、自励,自觉接受监督	
	公道正派	为人正直,自觉抵制不正之风	
	爱岗敬业	对工作有强烈的责任感、使命感,不惧困难	
价值观	立场坚定	与党中央保持高度一致,坚定不移贯彻落实国家路线方针政策	
	大局观念	服务于发展稳定大局,按组织原则办事	
	服务意识	树立全心全意为民服务的意识,勤政为民	
	宽容亲和	胸怀宽广,真诚待人,与村民打成一片	
社会支持	精英认同	能够获得村里“社会精英”的认和支持	
	权威声望	在日常工作中能够让下属乐于接受自己的指令,有远见卓识	

由于胜任力不仅是一种能力体系,而且还应该可量化、可考评,具备较强的可操作性,能为提升“村两委”治理能力和绩效提供客观、科学的依据。因此,根据“村两委”胜任力模型,从基本知识、行为技能、个人特质、价值观、社会支持五个一级指标出发,构建“村两委”胜任力评价指标体系,再逐步细化各指标的内容,并对关键行为进行定性描述,明确“村两委”应当具备什么样的知识、技能和素质。

“村两委”胜任力评价指标体系,一方面能够对“村两委”表现出来的治理水平的高低、特质差异进行判断和评价,有助于完善“村两委”的选任机制;另一方面能够客观、全面、真实地反映“村两委”的综合工作表现,强化对“村两委”的考核与激励,提高工作积极性。

#### 四、阿坝州“村两委”胜任力的现状分析

当前,“村两委”在村级事务管理中扮演着权力核心的角色,是村级事务的管理者和决策者,“村两委”胜任力的高低将直接决定农村治理水平和乡村振兴战略的实施成效。由于“村两委”在组织性质、权力来源、运行方式等方面存在明显差异,在实际运作和治理过程中难免会产生一定的冲突,从而影响“村两委”胜任力。

##### (一)“村两委”干部队伍素质有待提升

###### 1.文化水平不均衡

近年来,四川省城镇化进程不断加快,阿坝州农村地区多数青壮年离乡创业,农村“老龄化、空心化”现象不断加剧,导致可供“村两委”选用的人才空间日益狭隘,加上阿坝州距离中心城市较远,社会经济发展相对滞后,自然条件相对恶劣,“村两委”的岗位相对缺乏吸引力,难以把综合素质高、工作能力强的年轻优秀人才吸纳到“村两委”干部队伍中,出现了“青黄不接”的窘境。同时,阿坝州“村两委”干部队伍年龄结构老化,学历水平整体较低,缺少文化水平高、能够吃透国家政策法规、具有更广阔视野的优秀年轻干部,村务治理不科学、不能依法行政的现象依旧存在,一定程度上降低了“村两委”胜任力。

###### 2.履职能力不平衡

阿坝州农村地区“村两委”干部的学习动力不足,往往只注重村里日常事务的管理工作,忽略了对政治理论、法规政策等的学习,理论水平不高,导致政治敏锐度低、民主和法治意识淡薄、发展紧迫感不强。长久以往,将会导致工作方式简单、领导思维陈旧,对全村长远发展缺乏前瞻性和创新性眼光。此外,阿坝州经济发展水平相对落后,“村两委”干部的政治、经济待遇相对较低,工作起来常感觉“经济无甜头、政治无奔头、办事尝苦头”,影响了“村两委”在村民中的威望,客观上给“村两委”履职带来困难。

###### 3.团队凝聚不紧密

阿坝州部分农村地区“村两委”在干部选拔过程中并没有完全真正做到招贤任能、唯才是用,还存在拉帮结派与不正当的拉票行为搞裙带关系,任人唯亲,选拔“村两委”干部限于交往亲近的人或是本家族成员,在村中形成自己的帮派、圈子的现象,给村务治理带来负面影响,不

利于基层党组织和基层自治组织的建设发展。甚至有的村“村两委”主要领导关系不和谐,分庭抗礼、相互拆台,“村两委”应有的合力没有充分发挥,导致基层党务工作和基层自治工作陷入瘫痪状态。

##### 4.宗族宗教影响大

阿坝州是少数民族聚集区,经济发展水平相对滞后,村民的精神文化生活相对单调,宗族和宗教影响力较大,在一定程度上影响着阿坝州农村地区“村两委”的履职。由血缘关系联系在一起宗族利益团体为维护自身的利益,往往会干扰“村两委”的决策和行动;而且阿坝州部分农村地区宗教氛围浓厚,一些“村两委”干部也接受了宗教观念,经常参加宗教活动,对宗教的信仰削弱了“村两委”的凝聚力,降低了党组织的威信,带来一定的负面影响。

##### (二)“村两委”整体关系有待改善

###### 1.领导权和自治权的冲突

支委会和村委会之间的关系实际体现的是党对农村的政治领导权与村级自治权的关系,两者本应相辅相成开展农村建设和治理。但是在阿坝州农村地区存在一个普遍现象:支委会往往认为党支部在农村建设和治理中处于绝对领导地位,理应发挥主导作用,而村委会则认为自己具有更广的民意基础和更强的合法性基础,具体的村务管理应由村委会负责,引发领导权和自治权的冲突。这样容易出现两种极端情况,要么支委会包揽全部村级权力,以党代政,要么村委会不服从支委会领导,各自为政,不利于“村两委”胜任力的提升。

###### 2.在农村建设和治理工作中推诿扯皮

阿坝州农村地区“村两委”通常习惯于以简单直接的行政命令开展工作,村民也倾向于接受这种方式,但城镇化进程在不断地改变农村的政治环境,“特别是副业与乡村工业的发展给村庄带来了持续的分化,农村的阶层流动加快,解决好产生的矛盾摩擦需要村庄政治有更高的效率”<sup>[4]</sup>。村民的民主意识和参与意识不断增强,传统的行政命令式管理方式越来越不被接受,然而“村两委”的治理理念、工作方式和服务能力没有及时更新,面对新问题、新情况时,本该有的相互协作、相辅相成的关系就容易变成相互推诿扯皮,降低了农村建设和治理工作的效能。

#### 五、增强“村两委”胜任力、创新阿坝州农村基层社会治理的对策

##### (一)提升“村两委”干部队伍素质

###### 1.加强履职所需知识与能力的学习和提升

阿坝州“村两委”干部应以实现乡村振兴战略和推动治蜀兴川再上新台阶为使命,自觉主动地加强对思想政治、法规政策、行政管理等知识的学习,开展制度化、常态化的“村两委”干部理论知识与工作技能培训,引导“村两委”在工作中用足、用透十九大报告、中央一号文件等政策红利,在实践中不断强化“村两委”的学习能力、领导能力、统筹能力、创新能力、决策能力、危机应对能力。

###### 2.不断壮大“村两委”干部队伍组织

借助四川省鼓励农民返乡就业创业的政策契机,开展引

智回乡,大力吸纳懂农业、爱农村、为农民的青年人才加入“村两委”队伍,探索“村两委”后备干部选拔培养长效机制,为农业农村发展注入更多的新鲜血液。坚持正确的“村两委”选人用人标准,不拘一格降人才,把德才兼备、善于管理的人才纳入“村两委”班子中来,打破情感圈子和家族局限,提升“村两委”的领导力和村民的认可度。同时,健全“村两委”干部能上能下机制,坚决淘汰为官不为、不思进取,选拔有担当、有文化、有见识的人才加入“村两委”班子。

3.正确引导“村两委”干部的宗族宗教民族观念

扎实开展“群众路线”“三严三实”“两学一做”等政治文化学习教育活动,强化对“村两委”干部的价值观、宗教观和民族平等观等理念的宣传和教,培养“村两委”干部正确、积极的政治心态,引导“村两委”干部树立正确的宗族观念、宗教信仰和民族观念。“村两委”干部要善于发现宗族、宗教、民族因素在处理村民矛盾纠纷、开展慈善公益活动、丰富村民精神生活等过程中的积极影响和作用,引导和谐宗族、宗教、民族建设,维护阿坝州少数民族地区的社会稳定。

(二)理顺并创新“村两委”和谐关系

1.构建新型“村两委”关系

准确把握支委会和村委会的关系总定位,明确支委会的领导核心地位,村委会应自觉接受支委会的领导与监督,而支委会也要适时主动地转变工作方式,在把控宏观方向与政策导向的同时,积极支持村委会依法开展村务自我管理。完善法律法规,清晰界定“村两委”的权力边界和使命职责,尽可能减少领导权和自治权的交叉领域,并防止出现村务管理的“空白地带”<sup>[5]</sup>。通过强化制度刚性,完善“村两委”运行保障机制,尽可能将农村治理的议题纳入程序化管理和决策机制,全局性、战略性的重大问题由支委会负责,而日常性、事务性的具体问题由村委会自我管理。健全“村两委”权力约束监督机制,一方面完善“村两委”常态监管制度,探索建立“村两委”权力清单,根据“村两委”胜任力模型和指标体系健全考核目标责任制,严格落实考核监督;另一方面,强化村务监督委员会对“村两委”议事决策过程中的制约权力,并不断拓宽党内监督、群众监督、媒体监督等渠道与方式,提高多元主体的民主参与意识和参与能力,让“村两委”权力运行更加阳光和透明。

2.探索“两委合一”治理试点

选取经济发展水平较高的汶川县、红原县等地区为试点,探索“两委合一”治理,如“村两委”联席会议制度、“村两委”二选联动机制或是“村两委”交叉任职等,一方面有利于将党的领导核心与村民自治精神紧密联系在一起,强化国家权力与村社权力的结合,巩固少数民

族地区农村政治权威,从而维护少数民族地区农村社会的和谐与稳定;另一方面能够保证少数民族中的年轻优秀人才能够加入党的组织,破解阿坝州各地“村两委”干部队伍老化、新鲜血液补充不足的窘境,保持“村两委”组织的生命力和活力。

3.创新“村两委+”乡村治理新模式

实现乡村振兴,离不开乡村治理创新,“村两委”作为乡村治理的决策中心和管理者,还应充分发挥“村两委”在乡村中的号召力和影响力,引导广大村民发挥主体作用,大力推进道德评议会、红白事理事会等群众组织建设和发展,积极探索“村两委+农民专业合作社”“村两委+乡贤会”“村两委+群众会”等新型乡村治理模式和路径,从而构建村民“自我教育、自我管理和自我服务”的乡村自治体系,形成“法治+自治+德治”有效结合的乡村治理新模式和共建共治共享的乡村文明新秩序<sup>[6]</sup>。

(三)培育更多辅助“村两委”的治理力量

1.拓宽村民参与渠道

加强阿坝州农村地区村民政治参与意识的培养,加强村民代表会议组织的建设,不断拓宽村民参与村级公共事务管理和决策的渠道,加强和规范“村两委”的民主选举工作,激发村民参与治理的热情,引导村民积极关注与自身利益密切相关的村中集体事务。完善阿坝州农村地区的村务公开制度,切实把村民最关心、最迫切的问题作为村务公开的重点,落实村务公开民主管理实施细则,保障村民的知情权、参与权、决策权和监督权,将村民监督由对结果的监督延伸至村务决策及整个执行过程的监督。

2.促进农村民间组织健康发展

完善和健全阿坝州农村民间组织培育、发展和管理方面的法律法规,增强村民及农村民间组织知法、懂法、守法的法律意识。阿坝州政府部门应加快职能转变,通过政策支持、资金支持等方式,鼓励和培育农村民间组织的发展,并将社会管理职能逐步转交给农村民间组织,减少对具体事务的干预,加强农村民间组织的自主性和独立性。

参考文献:

[1]王晓东.城镇化进程中的村两委关系研究——以瑞安市梅屿社区为例[D].上海:华东政法大学硕士论文,2016.  
[2]程伟,杨文翔.基于胜任力模型的农村基层干部队伍建设研究——以乡镇干部为例[J].继续教育研究,2014(9).  
[3]Mc Clelland. *Testing for Competence Rather Than for Intelligence*[J].The American psychologist, 1973(28).  
[4]杨建华.经验中国:以浙江七村为个案[M].北京:社会科学文献出版社,2006:176.  
[5]郝梦霞.村干部胜任力提升对策探究[J].现代化农业,2018(1).  
[6]张建超.我国少数民族地区农村基层治理研究——以湘西土家族苗族自治州为例[D].重庆:重庆大学硕士论文,2012.

On the Innovative Governance of Rural Grassroots Society in Aba Prefecture ——From the Perspective the Competency of Village Party Branch and Village Committee

Chawang Siji  
(Aba Teachers University, Aba 623002, China)

**Abstract:** The competency of village party branch and village committee has an important impact on the innovation of rural grassroots social governance, the promotion of rural development and the realization of rural revitalization strategy. This paper makes a study on the current situation of rural grassroots social governance in Aba Prefecture based on the basic theory of competency, puts forward the concept of “village party branch and village committee” competency including 5 dimensions and 19 elements, constructs the competency model and evaluation index system, and proposes the countermeasures: enhancing the competency of village cadres and of innovating rural grassroots social governance in Aba Prefecture.

**Key words:** rural area; governance; competency; village party branch and village committee

[责任编辑:万红]