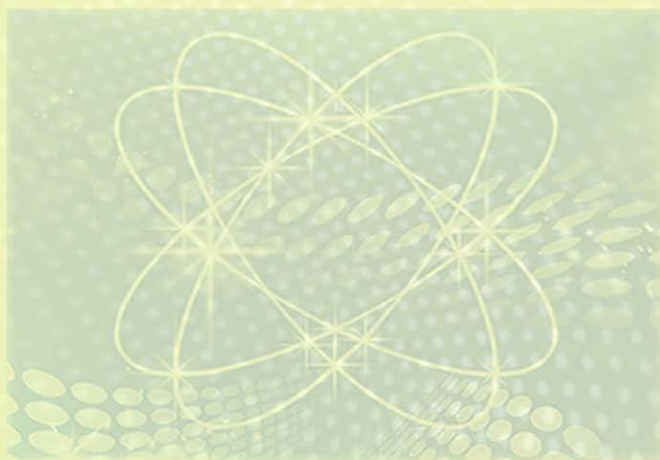


农村基层党组织负责人能力和素质提升研究

兰亚宾 主编



四川人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村基层党组织负责人能力和素质提升研究 / 兰亚宾 主编.
—成都: 四川人民出版社, 2016. 9
ISBN 978-7-220-09930-4

I. ①农… II. ①兰… III. ①中国共产党—农村—基
层组织—干部工作—研究 IV. ①D267. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 214381 号

NONGCUN JICENG DANGZUZHI FUZHEREN NENGLI HE SUZHI TISHENG YANJIU

农村基层党组织负责人能力和素质提升研究

兰亚宾 主编

责任编辑	何秀兰 梁 明
装帧设计	戴雨虹
责任校对	何佳佳
责任印制	王 俊
出版发行	四川人民出版社 (成都槐树街 2 号)
网 址	http://www.scpph.com
E-mail	scrmcbs@sina.com
新浪微博	@四川人民出版社
微信公众号	四川人民出版社
发行部业务电话	(028) 86259624 86259453
防盗版举报电话	(028) 86259624
照 排	四川胜翔数码印务设计有限公司
印 刷	四川胜翔数码印务设计有限公司
成品尺寸	165mm×230mm
印 张	20.75
字 数	298 千
版 次	2016 年 9 月第 1 版
印 次	2016 年 9 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-220-09930-4
定 价	39.00 元

■ 版权所有 · 侵权必究

本书若出现印装质量问题, 请与我社发行部联系调换
电话: (028) 86259453

前言

农村基层党组织负责人是落实党的路线方针政策的重要力量，在全面建成小康社会的背景下，选拔和培养党性强、懂经营、善管理、致富与带富能力强的农村基层党组织负责人是全面深化改革时期的紧迫任务。现阶段，农村基层党组织负责人需要具备哪些能力素质，各地开展能力素质建设有哪些成效、存在哪些问题，如何进一步推进农村基层党组织负责人能力素质建设等问题成为各级党委和学术界亟待研究的问题。

国家社会科学基金一般项目“农村基层党组织负责人能力和素质提升研究”于2013年6月立项（立项编号：13BDJ041）。课题的研究是在系统梳理各省市农村基层党组织负责人能力素质建设的基础上，为农村基层党组织负责人能力素质建设提出有价值的参考意见，以更好地落实党中央关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的有关部署。

本课题综合运用党的建设、政治学、社会学、统计学的基础理论，借鉴当前国内外运用胜任力理论研究能力素质的新趋向，采用实证分析和理论思考相结合的方法展开研究，前后时间长达两年多。研究大体经历了四个阶段：第一阶段，课题组赴广东、福建、山东、湖北、湖南、河南、贵州、重庆和四川各地进行调研，走访了农村基层党组织负责人、普通群众、乡镇党委领导和当地组织部门的相关同志，进行了座谈和问卷发放，并在征得农村基层党组织负责人同意的前提下，运用行为事件访谈法对其

进行了访谈录音。第二阶段，对实地调研的问卷进行统计，对访谈录音进行文本转换，通过数据分析构建了农村基层党组织负责人胜任力模型，通过实地调研和委托调研的方式进行农村基层党组织负责人能力素质自评和胜任力测评工作，对胜任力模型进行了验证，并与专家及实际的党务工作者进行了探讨和交流。第三阶段，在吉林、黑龙江、山东、河北、浙江、江苏、云南、贵州、湖北、河南和四川等省份通过部分实地调研和委托调研的方式发放测评问卷，在统计问卷信息的基础上对农村基层党组织负责人胜任力现状及存在的问题进行了分析，提出了对策建议。第四阶段，再次开展调研走访。通过这一阶段的材料收集和专家咨询，深化了对课题的认识，通过较长时间的反复研究，最终十易其稿，完成了本课题的研究。

本课题的资料来源有三个方面：一是调查问卷的获取，共发放自评问卷、测评问卷、相关对象的调查问卷 1.6 万份。总计回收问卷 15489 份，其中有效问卷 15327 份，有效率 95.79%。调查问卷经编码录入 SPSS 进行统计之后形成数据资料，这些资料是本课题最终研究报告的主要来源。二是访谈资料，对农村群众、普通党员、村“两委”成员、乡镇党委领导、组织部门相关同志进行了访谈，对 30 名农村基层党组织负责人还进行了访谈录音。访谈中收集到的资料以及访谈录音文本是研究报告的第二个主要资料来源。三是文献资料，与农村基层党建、胜任力理论相关的数据、文本、政策是本课题研究的又一个资料来源。

课题具体写作人员安排如下：第一部分第一章由兰亚宾写作，第二章由窦清华写作，第三章由朱逢春写作。第二部分第一章由兰亚宾、朱逢春写作，第二章由朱逢春、刘志慧写作，第三章由余桂南写作。第三部分第一章由余桂南写作，第二章由兰亚宾、朱逢春写作，第三章由朱逢春写作。第四部分第一章由兰亚宾写作，第二章、第三章由刘志慧写作，第四章、第五章由廖洪兰写作。典型样本部分由窦清华写作。

在课题研究的过程中，课题组得到了广东、福建、山东、吉林、重庆和四川等省委组织部负责基层党建工作的组织一处的大力帮助，得到了相关各市州县组织部门的支持与配合，得到了东莞市委党校、中山市委党

校、增城市委党校、泉州市委党校、潍坊市委党校、四川省委党校等的大力支持与帮助。在此一并表示感谢。

课题组

2015 年 9 月

目 录

第一部分

农村基层党组织负责人能力和素质提升问题的提出

第一章 农村基层党组织负责人能力素质整体提升的紧迫性	003
一、农村全面建成小康社会的时代要求	003
二、全面深化农村改革的客观要求	005
三、全心全意服务农村群众的现实要求	006
四、农村服务型基层党组织建设的自身需求	008
五、巩固党在农村的执政基础的战略需求	009
第二章 农村基层党组织负责人能力素质建设的规律探寻	011
一、各省市开展能力素质建设的基本概况	011
二、各省市开展能力素质建设的总体特征	029
三、各省市开展能力素质建设的经验启示	031
第三章 胜任力模型引入研究的必要性与可行性	033
一、胜任力模型概述	033
二、胜任力模型引入研究的必要性	039
三、胜任力模型引入研究的可行性	041

第二部分

农村基层党组织负责人胜任力模型的构建

第一章 胜任力模型构建的基点、原则、步骤、方法与参照系	047
一、农村基层党组织负责人的主要职责与职位特点	047
二、农村基层党组织负责人胜任力模型构建的原则、 步骤与方法	052
三、农村基层党组织负责人胜任力模型构建的参照系	055
第二章 农村基层党组织负责人胜任力模型的提出	057
一、农村基层党组织负责人胜任力模型构建的前期准备	057
二、农村基层党组织负责人的共有及区分能力素质	062
三、农村基层党组织负责人胜任力模型	071
第三章 农村基层党组织负责人胜任力模型的验证	074
一、预试	074
二、正式检验	088

第三部分

农村基层党组织负责人胜任力现状与问题分析

第一章 农村基层党组织负责人胜任力的测评结果	109
一、样本信息与测评步骤	109
二、胜任力的分项测评结果	111
三、胜任力的差异比较分析	115
第二章 农村基层党组织负责人胜任力建设存在的问题	139
一、胜任力应然要求亟待明确	139
二、胜任力整体水平有待提高	141

三、亟待提升的胜任力不够理想	143
四、胜任力提升方式尚需优化	148
第三章 农村基层党组织负责人胜任力建设存在问题的成因	152
一、缺乏系统、完善的胜任力建设制度	152
二、缺乏健全、科学的选拔任用机制	154
三、缺乏规范、完备的胜任力培训体系	157
四、缺乏完善、健全的考核管理机制	159
五、缺乏健全、有效的激励保障机制	162

第四部分

基于胜任力模型提升能力素质的对策

第一章 基于胜任力模型的政策总体设计	167
一、关于农村基层党组织及负责人能力素质建设的政策梳理	167
二、政策设计的总体思路、基本原则和主要目标	173
三、农村基层党组织负责人能力素质提升的总体政策设计	175
第二章 建立健全基于胜任力模型的选拔任用机制	179
一、明确选拔任用标准	179
二、扩大选拔任用范围	181
三、健全选拔任用机制	183
第三章 优化基于胜任力模型的培训体系	186
一、促进培训制度化、规范化	186
二、提供精准培训	188
三、创新培训方式	190
四、培训效果评估	192
第四章 完善基于胜任力模型的考核管理体系	195
一、基于胜任力模型的考评原则	195
二、基于胜任力模型的考评设置	197

三、基于胜任力模型组织实施考评工作	199
四、基于胜任力模型的考评反馈	200
第五章 提供基于胜任力模型的激励支持	202
一、用好样本示范宣传	202
二、激发农村基层党组织负责人内生动力	206
三、建立农村基层党组织负责人胜任力测评档案	208
附 录	212
附录一：农村基层党组织负责人行为自评问卷	212
附录二：农村基层党组织负责人胜任力测评问卷	216
附录三：农村基层党组织负责人能力和素质提升研究 调查问卷 A 卷	220
附录四：农村基层党组织负责人能力和素质提升研究 调查问卷 B 卷	224
附录五：农村基层党组织负责人能力和素质提升研究 调查问卷 C 卷	229
附录六：农村基层党组织负责人能力和素质提升研究 调查问卷 D 卷	233
典型样本	238
参考文献	322

第一部分

农村基层党组织负责人能力和 素质提升问题的提出

在全面建成小康社会的进程中，农村基层党组织处于特殊的地位，肩负着带领群众奔小康、深化农村改革、服务群众、巩固执政基础和发挥基层党员战斗堡垒的作用。在中央的号召下，各地各级开展了形式多样、颇具成效的农村基层党组织负责人能力素质提升工作，但也存在诸多不足，不能满足时代的要求。当前，运用胜任力理论开展能力素质的研究已成为一种发展趋势，且在不同国家的不同领域得到了有效应用和实践检验。为此，农村基层党组织负责人能力和素质的提升，需要引入胜任力理论，结合中国实际构建农村基层党组织负责人胜任力模型，从而在整体上做到针对性、有效性提升。

第一章

农村基层党组织负责人能力素质 整体提升的紧迫性

一、农村全面建成小康社会的时代要求

在认真总结全面建设小康社会的成功经验和巨大成就的基础上，根据广大人民群众的新期盼，党的十八大报告明确要求：“我们要准确判断重要战略机遇期内涵和条件的变化，全面把握机遇，沉着应对挑战，赢得主动，赢得优势，赢得未来，确保到 2020 年实现全面建成小康社会宏伟目标。”^① 全面建成小康社会所追求的主要目标是：“经济持续健康发展，转变经济发展方式取得重大进展……实现国内生产总值和城乡居民人均收入比 2010 年翻一番；人民民主不断扩大；文化软实力显著增强；人民生活水平全面提高；资源节约型、环境友好型社会建设取得重大进展。”^② 相较于“全面建设小康社会”，“全面建成小康社会”意义深远且要求更高。全面建成小康社会，意味着全体中国人民共享改革发展成果，意味着社会主义

^① 《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，人民出版社 2012 年版，第 17 页。

^② 《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，人民出版社 2012 年版，第 17~18 页。

现代化和中华民族伟大复兴目标的实现。由“建设”到“建成”，是党的执政理念的升华，更是对人民做出的庄严承诺，体现了党建设小康社会政策的延续性和目标的坚定性，同时也体现了分步建设小康的科学性及2020年全面建成小康社会的现实可行性。

经济、政治、文化、社会和生态文明“五位一体”全面发展是全面建成小康社会的应然要求。其中，“翻一番”的经济目标是以2010年为价格基础，实现“国内生产总值”和“城乡居民人均收入”的倍增。国家统计局数据表明，2010年国内生产总值为413030.3亿元，2014年国内生产总值为643974.0亿元。^①这离2020年“翻一番”的目标还有很大差距，随着经济下行压力的增大，实现这一目标的难度也必然增加。2010年，我国城镇居民人均可支配收入为19109元，农村居民人均纯收入为5919元。考虑到通胀因素的影响，2020年城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入会在38218元和11838元以上。事实上，截至2014年，城镇居民人均可支配收入为28844元，农村居民人均纯收入为9892元。^②这离全面建成小康社会的目标还有一定差距，要在2020年实现人均收入的大幅增长，任务是艰巨的。同时，城乡差距也较为明显。截至2014年，农村居民人均纯收入只有城镇居民人均可支配收入的三分之一左右。除了经济指标以外，在政治、文化、社会和生态文明等指标上，我国广大农村社会的发展同样远远落后于城市。可以说，当前农村社会的现状离全面建成小康社会的目标追求还有较大的差距，在广大农村社会实现全面小康的任务是艰巨而复杂的。习近平指出：“小康不小康，关键看老乡。”^③只有在广大农村实现了全面小康，中国全面建成小康社会的目标追求才能真正实现。

全面建成小康社会，难点在农村。实现广大农村社会的小康，特别需

① 《国家数据·年度数据》，中华人民共和国国家统计局，<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

② 《2014年国民经济和社会发展统计公报》，中华人民共和国国家统计局，2015-02-26，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201502/t20150226_685799.html。

③ 李维：《习近平重要论述学习笔记》，人民出版社2014年版，第29页。

要选优配强农村基层党组织负责人。首先，农村基层党组织负责人能力素质的高低直接关系到小康政策能否真正传达到农村。中央及各级党委政府出台的各种惠农政策需要经过层层传达到农村，农村基层党组织负责人是组织末梢的传递者，能力素质较高的负责人能较准确地理解国家的各项惠民惠农政策，并将这些政策快速、准确地传达给广大农民群众。反之，则有可能导致政策传达失真或者阻滞，形成“最后一公里”政策未落实的问题。其次，农村基层党组织负责人是农村全面建成小康社会的实践者。认真传达中央的政策是农村全面建成小康社会的前提之一，科学落实中央的政策是农村全面建成小康社会的关键步骤。农村基层党组织负责人是科学落实中央政策的实践者和领导者。能力素质较高的负责人致富能力较强，是广大农村发展致富的实践者。同时，由于自身能力素质高，农村基层党组织负责人往往能够带领广大农民群众致富奔小康，能在广大人民群众中起到先锋模范的带头作用。反之，如果农村基层党组织负责人自身素质能力较弱，则对农民不具有示范作用，发挥不了应有的凝聚人心的功能。最后，农村基层党组织负责人是农村小康社会建设的组织者。能力素质较高的负责人通常是农村基层党组织甚至是某个地方的主心骨，能将广大农村党员、群众组织号召起来，有能力对农村的财力、物力、技术等因素进行有效整合，是农村全面建成小康社会的有力组织者。反之，如果农村基层党组织负责人缺乏组织能力，则农民整体奔小康就会受到影响。

二、全面深化农村改革的客观要求

我国的改革始于农村。1978年，农村开始推行家庭联产承包责任制，极大地解放了农村的生产力，促进了农村社会的进步和发展。到20世纪90年代，农村改革的步伐明显放慢，农民负担日渐加重，“三农”问题日益突出。十六大以来，党中央相继提出了“要把解决好‘三农’问题作为全党工作的重中之重”“工业反哺农业、城市支持农村”“建设社会主义新农村”等一系列支持农业和农村发展的政策措施，迈出了统筹城乡协调发

展的新步伐。2014年初，中共中央、国务院发布了《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》，对农村改革和推进农业现代化进行了全面部署。

农村基层党组织负责人肩负着宣传和落实农村改革的相关政策，组织和领导广大农村群众全面深化和实践改革，加速推进中国特色农业现代化的历史重任。新的时代背景赋予了农村基层党组织负责人新的使命，对其能力和素质提出了新要求和新挑战。首先，农村基层党组织负责人应该具备较强的理解能力。中央关于深化改革、加快推进农业现代化的意见，是一套科学、完整的政策体系，正确理解中央政策是农村基层党组织负责人应该具备的基本能力之一。其次，农村基层党组织负责人应该具备较强的执行能力。农村基层党组织负责人是党和群众之间最直接的纽带，中央全面深化农村改革的各项决策要真正“落地”，需要农村基层党组织负责人准确、高效地执行，这对农村基层党组织负责人的执行能力提出了较高要求。最后，需要农村基层党组织负责人具备一定的知识储备。此次关于深化农村改革、加快推进农业现代化的意见中，涉及农村社会的农业经营生产、农村金融、乡村治理等方方面面。同时出现了许多关于农村改革的新政策、新思路和新提法，如对农产品价格形成机制、土地制度等方面的改革所做出的深度规划，强调市场在农村发展中的作用等。这需要农村基层党组织负责人既要有统筹协调的能力，又要有对农村、农业、农民等方面进行治理和服务的专业知识。

三、全心全意服务农村群众的现实要求

全心全意为人民服务是党的宗旨。毛泽东在党的七大上作《论联合政府》的报告指出：“我们共产党人区别于其他任何政党的又一个显著的标志，就是和最广大的人民群众取得最密切的联系。全心全意地为人民服务，一刻也不脱离群众；一切从人民的利益出发，而不是从个人或小集团的利益出发；向人民负责和向党的领导机关负责的一致性；这些就是我们

的出发点。”^① 2013年6月，中央启动了以“为民、务实、清廉”为主要内容的党的群众路线教育实践活动。坚持把群众利益放在首位，着力解决好联系和服务群众“最后一公里”问题；坚持把服务群众的各项政策和工作落到实处，勤勤恳恳为群众办实事，想群众之所想，解群众之所困，办群众之所需；广大党员干部要对人民群众怀有深厚感情，坚持严于律己，廉洁奉公。2014年5月，中共中央办公厅印发《关于加强基层服务型党组织建设的意见》时强调：“农村党组织要围绕推动科学发展、带领农民致富、密切联系群众、维护农村稳定搞好服务，引导农民进行合作经营、联户经营，开展逐户走访、包户帮扶，及时办理反馈群众诉求，帮助群众和困难党员解决生产生活、增收致富中的实际问题。”^② 确保全民能够共享发展成果，使人民群众特别是相对贫困落后的农村群众能过上小康生活。

农村基层党组织负责人为人民服务的能力和素质水平，影响着党能否始终保持同人民群众的血肉联系，影响着党能否贯彻落实“一切为了群众，一切依靠群众，从群众中来，到群众中去”的群众路线。农村基层党组织负责人在党密切联系群众的工作中充当着桥梁和纽带的角色。首先，农村基层党组织负责人应该具备为人民服务的觉悟。当前，还有少数农村基层党组织负责人主动服务群众的意识还比较薄弱，行政命令意识较为普遍，还是习惯于过去那套“管理型”的工作方法，缺乏服务理念，必须进一步加强培育，提升其为人民群众服务的意识和觉悟。其次，农村基层党组织负责人应该具备较强的综合协调能力。当前，部分农村基层党组织软弱涣散，党群关系、干群关系冷漠或者紧张，造成这一现象的一个重要原因是部分农村党组织负责人在发展经济、带领群众致富方面以及在综合协调村支“两委”、正确处理村级事务等方面能力不足。最后，农村基层党组织负责人应该具备较高的为人民服务的水平。当前，农村基层党组织负责人服务水平不高主要表现在工作方法僵化单一，部分农村基层党组织负

^① 《毛泽东选集》（第三卷），人民出版社1991年版，第1094～1095页。

^② 《中共中央办公厅关于印发〈关于加强基层服务型党组织建设的意见〉》，新华网，2014-5-28，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-05/28/c_1110904894_3.htm。

责人法律手段不会用、经济手段不敢用、思想教育手段不管用，造成服务群众的水平较差。提高服务农村群众的质量，就必须解决农村基层党组织负责人服务水平的问题。农村基层党组织负责人的能力素质问题，是关乎解决“最后一公里”和切实提高为人民服务实效的大问题。

四、农村服务型基层党组织建设的自身需求

在《关于加强基层服务型党组织建设的意见》中，中共中央提出：“要建设达到‘六有’目标的基层服务型党组织”，对基层服务型党组织建设软件条件、硬件条件、制度建设及监督考核等方面做出了规定。其主要内容包括如下六个方面。

一要“有坚强有力的领导班子”。我们的走访调研显示，当前，有的农村基层党组织的领导班子存在软弱涣散的情况，存在村支“两委”不和甚至互相拆台的情况，有的干部先锋模范作用发挥得不明显。这离中央“有坚强有力的领导班子”的要求还有一定差距，需要进一步解决和完善。二要“有本领过硬的骨干队伍”。目前，农村党员队伍结构不合理、年龄老化、文化程度低的情况突出，农村新发展党员数量较少，流动党员管理困难，“不过组织生活、不按时交纳党费、不完成党的任务”的“三不”党员数量还比较多。三要“有功能实用的服务场所”。村办公场所标准化建设以及农村书屋等服务场所的建设，为服务型农村基层党组织的建设奠定了物质基础，但在全面达标、提高利用率等方面还需要进一步完善。四要“有形式多样的服务载体”。当前，农村基层党组织服务群众停留在常规性的事务上，在带领群众致富、提高服务质量方面仍然较弱，这需要进一步丰富服务的形式和载体。五要“有健全完善的制度机制”。目前，村“两委”干部工作制度、村级党务财务公开制度、村干部监督制度、村干部考核管理制度、村干部激励制度等都有待进一步完善。制度的不完善，加大了农村服务型基层党组织建设的困难。六要“有群众满意的服务业绩”。大部分村级党组织及党员干部还是真心为群众干实事、谋实