

民族地区基层扶贫干部“质”与“行”

——以 G 省 G 镇基层扶贫干部为例

作者：崔旖旎 韩雪莹 丁宏盈 黄艺珍 王潇

指导教师：马胜强

【摘要】十九大报告指出，过去 5 年脱贫攻坚战取得决定性进展，从现在到 2020 年，是打赢脱贫攻坚战的关键时期。G 镇涵盖了 G 省 20 个深度贫困村，作为涵盖 G 省深度贫困村最多的乡镇，兼具贫困地区的普遍性和少数民族地区的特殊性，在党中央的正确领导下，脱贫工作开展成效显著。本文以中国西南部地区 G 省 G 镇为例，基于基层扶贫干部工作能力的视角，引入胜任力冰山素质模型。通过走访调研，了解到 G 镇自 2014 年开始真正实施精准扶贫工作以来实现多方面脱贫，在贫困人口，基础设施、教育医疗等方面脱贫成效显著。通过选取基础特征、工作能力、思维品质和脱贫成效四大变量进行数据统计和分析，从而发现基层扶贫干部存在年龄结构失衡、协调能力欠缺、创新能力不足等问题。在此基础上提出完善选拔任用机制、加强学习培训、完善组织建设、树立服务意识等具体建议。

【关键字】精准扶贫，少数民族地区，基层扶贫干部，胜任力素质模型，脱贫成效

第一章 引言

S 村是 G 省 H 县 G 镇下属 24 个行政村中一个普通村落，笔者在此展开调研工作时，对该村第一书记 C 先生进行了访谈。C 书记原是 H 县水利局的办公室主任，于 2018 年 4 月份下派到 S 村任第一书记。C 书记的妻子在 H 县县城任职，家中父母接近 80 岁，孩子刚满 1 周岁。自 C 书记任职后，只有周末才能回家，同家人团聚。而近几周的周末他都少有时间回家。“其实下乡入村工作这半年，我感觉我最对不起的是我的家人。这一年，三个人三个家，偶尔想想，自己也觉得心头一酸。”

C 先生的经历是无数基层扶贫干部工作状态的真实写照。基层干部从事农村经济社会发展的基础工作，承担着村民和基层政府之间的纽带和桥梁作用。而基层扶贫干部工作在扶贫事业的最前线，是扶贫工作中最为关键的角色，是

践行精准扶贫内涵和精神实质的行动主体。因此，基层扶贫干部能力素质的强弱直接关系到扶贫政策的落实和执行。

中华人民共和国成立后，尤其是 1978 年实行改革开放政策以来，为了经济社会的全面快速发展，并解决贫困人口的温饱问题，中国政府实施了有计划、有组织的全国范围的扶贫开发工作，在很大程度上缓解了我国的贫困现象。在党的十九大上，习近平总书记再次把扶贫提高到新的战略高度，并对脱贫攻坚提出了新思想、新目标、新征程。G 省位于中国西南部地区，是国家扶贫开发工作的重点区域。H 县 G 镇涵盖了 G 省 20 个深度贫困村，是 G 省深度贫困村最多的乡镇，该地具有自然条件差、基础设施落后、经济基础薄弱以及农民思想观念陈旧等障碍，贫困程度深、贫困人口多、贫困面大，具有贫困地区的普遍性，而 G 镇 98.7% 的人口为少数民族，兼有少数民族地区的特殊性。因此，推进该地的扶贫工作进度，促进贫困人口脱贫致富，对平衡区域发展，缩小地区差距，实现 2020 年全面建成小康社会的奋斗目标，具有非常重要的意义。

目前，以“基层干部”为主题的研究不在少数，胜任力素质模型在国外的应用与研究比较广泛，但是目前国外也没有基层扶贫干部这一特殊群体可供研究。而在国内过往的胜任力素质模型理论研究中，以基层扶贫干部群体为研究对象的成果较少。

G 省 G 镇的基层扶贫干部以驻村干部和村干部为主，驻村干部共计有 22 名第一书记、14 名特派官员，村干部包含村主任、村支书、会计、宣传委员、安监员各 24 名。本文采用 G 省 G 镇 80 名基层扶贫干部的调查数据，结合问卷调查法、深度访谈法，在胜任力理论、胜任力素质冰山模型的基础上，分析基层扶贫干部在当前扶贫工作中存在的能力问题，从而为基层扶贫干部的扶贫工作开展提供一些建议。

表1 村干部基本信息数据统计表

| 序号 | 村落 | 姓名 | 性别 | 民族 | 年龄 | 职位 | 文化程度 | 任职时长 |
|----|------|-----|----|----|-----|------|------|-------|
| 1 | 斑鸠村 | 潘XX | 男 | 苗族 | 46岁 | 村支书 | 高中 | 1.3年 |
| 2 | 斑鸠村 | 龙XX | 男 | 苗族 | 50岁 | 第一书记 | 中专 | 5年 |
| 3 | 斑鸠村 | 龙XX | 男 | 苗族 | 52岁 | 村主任 | 高中 | 20.6年 |
| 4 | 城溪村 | 石XX | 男 | 苗族 | 36岁 | 第一书记 | 本科 | 2年 |
| 5 | 城溪村 | 王XX | 男 | 苗族 | 48岁 | 特派官员 | 大专 | 10年 |
| 6 | 城溪村 | 杨XX | 男 | 苗族 | 42岁 | 村主任 | 初中 | 1.4年 |
| 7 | 城溪村 | 杨XX | 女 | 苗族 | 28岁 | 村支书 | 本科 | 1年 |
| 8 | 黑冲村 | 龙XX | 男 | 苗族 | 59岁 | 村主任 | 高中 | 1.8年 |
| 9 | 黑冲村 | 龙XX | 男 | 苗族 | 36岁 | 第一书记 | 本科 | 2年 |
| 10 | 黑冲村 | 吴XX | 男 | 苗族 | 56岁 | 村支书 | 高中 | 17年 |
| 11 | 黑冲村 | 石XX | 男 | 苗族 | 40岁 | 特派官员 | 高中 | 10年 |
| 12 | 火车站村 | 王XX | 男 | 壮族 | 40岁 | 第一书记 | 本科 | 3年 |
| 13 | 火车站村 | 龙XX | 男 | 苗族 | 50岁 | 村主任 | 高中 | 10年 |
| 14 | 火车站村 | 罗XX | 男 | 苗族 | 46岁 | 村支书 | 大专 | 8年 |
| 15 | 教孝村 | 龙XX | 男 | 苗族 | 52岁 | 村支书 | 高中 | 1.5年 |
| 16 | 教孝村 | 杨XX | 男 | 苗族 | 25岁 | 特派官员 | 本科 | 0.4年 |
| 17 | 教孝村 | 杨XX | 男 | 苗族 | 37岁 | 村主任 | 大专 | 6年 |
| 18 | 教孝村 | 田XX | 男 | 苗族 | 29岁 | 第一书记 | 本科 | 2年 |
| 19 | 克麻村 | 吴XX | 男 | 汉族 | 35岁 | 第一书记 | 本科 | 3年 |
| 20 | 克麻村 | 雷XX | 男 | 苗族 | 58岁 | 村主任 | 初中 | 7年 |
| 21 | 克麻村 | 雷XX | 男 | 苗族 | 40岁 | 特派官员 | 高中 | 8年 |
| 22 | 克麻村 | 雷XX | 男 | 苗族 | 42岁 | 村支书 | 高中 | 1.5年 |
| 27 | 牛场村 | 雷XX | 男 | 苗族 | 55岁 | 村支书 | 初中 | 7年 |
| 28 | 牛场村 | 吴XX | 男 | 苗族 | 40岁 | 村主任 | 高中 | 5年 |
| 29 | 牛场村 | 潘XX | 男 | 苗族 | 35岁 | 第一书记 | 本科 | 0.25年 |
| 30 | 平安村 | 龙XX | 男 | 苗族 | 44岁 | 村支书 | 高中 | 1年 |
| 31 | 平安村 | 龙XX | 男 | 苗族 | 52岁 | 村主任 | 高中 | 4年 |
| 32 | 平安村 | 刘XX | 男 | 苗族 | 40岁 | 第一书记 | 本科 | 1年 |
| 33 | 青塘村 | 潘XX | 男 | 苗族 | 50岁 | 支书 | 中专 | 0.1年 |
| 34 | 青塘村 | 田XX | 女 | 苗族 | 40岁 | 村主任 | 高中 | 2年 |
| 35 | 青塘村 | 王XX | 男 | 苗族 | 46岁 | 第一书记 | 中专 | 3年 |
| 36 | 山凯村 | 杨XX | 男 | 苗族 | 33岁 | 第一书记 | 大专 | 0.3年 |
| 37 | 山凯村 | 杨XX | 男 | 苗族 | 52岁 | 村支书 | 高中 | 4年 |
| 38 | 山凯村 | 杨XX | 男 | 苗族 | 58岁 | 村主任 | 初中 | 9年 |
| 39 | 翁板村 | 龙XX | 男 | 苗族 | 43岁 | 第一书记 | 初中 | 2年 |
| 40 | 翁板村 | 吴XX | 男 | 苗族 | 50岁 | 村支书 | 高中 | 4年 |
| 41 | 翁板村 | 吴XX | 男 | 苗族 | 46岁 | 特派官员 | 高中 | 8年 |
| 42 | 翁板村 | 田XX | 男 | 苗族 | 46岁 | 村主任 | 高中 | 6年 |
| 43 | 翁勇村 | 王XX | 男 | 苗族 | 50岁 | 村支书 | 初中 | 2年 |
| 44 | 翁勇村 | 张XX | 女 | 苗族 | 48岁 | 村主任 | 高中 | 4年 |
| 45 | 翁勇村 | 石XX | 男 | 苗族 | 40岁 | 第一书记 | 高中 | 2年 |
| 46 | 翁勇村 | 王XX | 男 | 苗族 | 56岁 | 特派官员 | 本科 | 10年 |
| 47 | 岩门司村 | 田XX | 男 | 苗族 | 45岁 | 村支书 | 高中 | 3年 |
| 48 | 岩门司村 | 石XX | 男 | 苗族 | 50岁 | 村主任 | 初中 | 5年 |
| 49 | 岩门司村 | 杨XX | 男 | 苗族 | 50岁 | 特派官员 | 高中 | 19年 |
| 50 | 岩门司村 | 王XX | 男 | 苗族 | 38岁 | 第一书记 | 本科 | 2年 |
| 51 | 仰朵村 | 杨XX | 男 | 苗族 | 46岁 | 村支书 | 中专 | 10年 |
| 52 | 仰朵村 | 张XX | 男 | 苗族 | 50岁 | 村主任 | 高中 | 5年 |
| 53 | 仰朵村 | 杨XX | 男 | 侗族 | 33岁 | 第一书记 | 本科 | 2年 |
| 54 | 大寨村 | 雷XX | 男 | 苗族 | 46岁 | 村支书 | 高中 | 6年 |

| | | | | | | | | |
|----|-----|-----|---|----|-----|------|----|-----|
| 55 | 大寨村 | 雷XX | 男 | 苗族 | 59岁 | 特派官员 | 本科 | 11年 |
| 56 | 大寨村 | 杨XX | 女 | 苗族 | 40岁 | 村主任 | 初中 | 3年 |
| 57 | 大寨村 | 王XX | 男 | 苗族 | 34岁 | 第一书记 | 本科 | 3年 |
| 58 | 山保村 | 潘XX | 男 | 苗族 | 42岁 | 村支书 | 高中 | 6年 |
| 59 | 山保村 | 吴XX | 男 | 苗族 | 50岁 | 村主任 | 高中 | 5年 |
| 60 | 山保村 | 石XX | 男 | 苗族 | 42岁 | 特派官员 | 大专 | 22年 |
| 61 | 山保村 | 王XX | 男 | 苗族 | 39岁 | 第一书记 | 本科 | 5年 |
| 62 | 鱼良村 | 杨XX | 男 | 苗族 | 49岁 | 村支书 | 中专 | 6年 |
| 63 | 鱼良村 | 杨XX | 男 | 苗族 | 54岁 | 村主任 | 高中 | 10年 |
| 64 | 鱼良村 | 杨XX | 男 | 苗族 | 40岁 | 特派官员 | 本科 | 9年 |
| 65 | 鱼良村 | 杨XX | 男 | 苗族 | 49岁 | 第一书记 | 本科 | 4年 |
| 66 | 滚水村 | 杨XX | 男 | 苗族 | 50岁 | 村支书 | 大专 | 8年 |
| 67 | 滚水村 | 杨XX | 男 | 苗族 | 45岁 | 村主任 | 中专 | 10年 |
| 68 | 滚水村 | 杨XX | 男 | 苗族 | 39岁 | 第一书记 | 本科 | 7年 |

第二章 基本概念和理论框架

2.1 基本概念

2.1.1 基层扶贫干部

基层扶贫干部在本文中以“外派”与“内生”为划分标准，分为村干部（内生）和驻村干部（外派）两大群体。

村干部指村级事务的领导者或组织者，在村委会制度下，现在的村干部主要由村民选举产生，多来自农民群体，并无公务员编制，即不是“官”，其工作获得的报酬称为“务工补贴”。由于G镇少数民族聚居的特殊性，当地村干部具有内生特质，故本研究将由当地村民选举产生的党支部书记（副书记）、党支部委员、村委会主任、村委会委员等村内的主要干部均被列入村干部行列。

驻村干部一般为县市一级下派到村级的干部，肩负着宣传党和国家在农村的各项政策法规、建设村委组织等重任。由于G镇民族地区的特殊性，驻村干部下村面临着语言不通、村民不认可不配合等诸多挑战，加之工作伊始对当地民族风俗不了解和民族生活习惯不适应，因此其工作的完成需要当地村干部的密切配合。本次研究将非当地村民自主选举产生，由上级政府直接派驻的第一书记等官员纳入驻村干部行列。

2.1.2 扶贫工作

扶贫工作即指基层扶贫干部在解决农村事务的过程中表现出来的与其工作内容相关的行为，是基层扶贫村干部行驶职权、限行职责时的行为。本文研究中基层村干部扶贫工作主要指村干部和驻村干部在农村扶贫开发进程中的职务性工作和非职务性工作。职务是指行为主体以公家的名义或身份在执行公务时的行为，且发生的行为必须与其公务职能相关。职务性工作则主要包括以下七种：一是救灾、优抚、防汛、扶贫、移民、抢险、救济款物的管理；二是社会捐助物或款物的管理；三是国有土地的经营和管理；四是土地征用补偿费用的管理；五是代征、代缴税款；六是有关计划生育、户籍、征兵工作；七是协助人民政府从事的其他行政管理工作。而发展经济、基础设施建设、科技宣传及推广、教育及卫生宣传、反映民意、调节村民纠纷等则归入非职务性工作范畴。

2.2 胜任力模型

2.2.1 胜任力素质模型研究综述

自 1911 年科学管理学之父泰勒开启胜任力研究的开端后，各领域学者在不同领域建立起各具特色的胜任力研究模型。以麦克莱兰教授¹的《测量胜任力而非智力》为基础，斯潘塞教授²在其 1993 年发表的《工作胜任特征》中对胜任特征给出全面定义：胜任特征就是个体所具有的一种或一些潜在特质，这些特质和高绩效员工的工作表现情况具有高度的关联。由此逐步提出胜任力特征的冰山模型理论，将人的胜任力划分为六个层级：知识、技能、社会角色、自我概念、特质、动机。该理论将人的能力素质比作冰山，将漂浮在水面上外显的知识和技能视为山体，该部分能够较轻松地用高强度集中培训使其优化；将潜藏在水平线以下的社会角色、自我概念、特质和动机视为山根，这些较深层次

¹ 戴维·麦克莱兰 (David C. McClelland 1917.05.20—1998.03.27)，美国社会心理学家，1987 年获得美国心理学会杰出科学贡献奖。他出生于美国纽约州弗农山庄 (Mt. Vernon)，因心力衰竭逝于美国 马萨诸塞州列克星敦市 (Lexington)。1973 年，麦克莱兰教授发表了题为《测量资质而非智力》的文章。

² 莱尔·M·斯潘塞 (Lyle M·Spencer)，1993 年发表《工作胜任特征》。

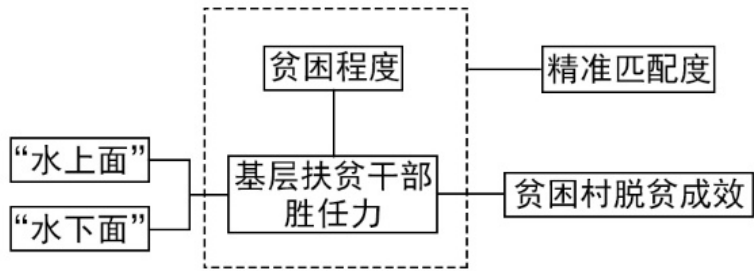
的特质难以发现或测算，也很难因环境影响发生改变。而这些难以改变的根本特质则是决定员工绩效能否提高的关键因素。冰山模型自提出后得到广泛引用和拓展，成为众多学者进行胜任特征研究和建模的重要依据。

图 1 胜任力冰山素质模型图



村干部、驻村干部是否胜任，除了需要考虑其文化素质、知识水平等外显条件，还与其人格魅力、处事方式等条件密切相关，由于民族地区的特殊性，只有村干部与驻村干部相互配合、共同合作，才能将中央扶贫政策贯彻落实，打通民族地区与外界联系的渠道，打好脱贫攻坚战。由此可见胜任力冰山模型对于社会角色、自我概念、特质、动机等深层特质的探讨对于本研究有很强的借鉴意义。本调研将以探讨民族地区基层扶贫干部胜任力为目的，依托胜任特征的冰山模型，讨论影响基层扶贫干部胜任力的重要因素。

图 2 基层扶贫干部胜任力与脱贫成效关系图



2.2.2 村干部胜任力模型建模变量选取

表 2 村干部胜任力模型建模变量数据统计表

| 类别 | 特征因素 | 考察标准 |
|------|--------|--------------|
| 基础特征 | 个人基本信息 | 性别 |
| | | 年龄 |
| | | 民族 |
| | 个人工作情况 | 任职职位 |
| | | 任职时长 |
| | | 工资水平 |
| 学习能力 | 学习能力 | 对扶贫政策的理解程度 |
| | | 对基本办公技能的掌握程度 |
| | | 阅读相关书籍的数量 |
| | | 对时事热点的关注程度 |
| | | 参与上级工作培训的次数 |

| | | |
|------|--------|---------------|
| | | 对专业术语的熟悉程度 |
| | 沟通交流能力 | 当地少数民族语言掌握程度 |
| | | 语言表述的流畅程度 |
| | | 领导班子成员内部融洽程度 |
| | | 各方资源利用程度 |
| | 组织协调能力 | 村内整体工作开展情况 |
| 工作能力 | | 新事物的接纳运用程度 |
| | 思想创新能力 | 扶贫模式的创新性 |
| | | 扶贫思路的创新性 |
| | | 面对自然灾害的处理方式 |
| | 危机处理能力 | 面对村内纠纷的处理方式 |
| | | 干群关系的融洽程度 |
| | 联系群众能力 | 入户走访频率 |
| | | 对群众需求和意见的了解程度 |
| | | 情绪波动幅度 |
| | 自我调适能力 | 高压状态下的情绪处理方式 |

| 类别 | 特征因素 |
|------|------|
| | 事业心 |
| | 责任感 |
| | 坚定性 |
| | 主动性 |
| | 独立性 |
| 思维品质 | 条理性 |
| | 公平公正 |

吃苦耐劳
服务意识
务实精神
大局意识
成就动机
价值认同感

2.2.3 村干部胜任力模型建模方法研究综述

根据研究目的及研究群体现状，参考相关文献，本研究采用的方法主要有问卷调查法和深度访谈法。

为保证访谈内容的完整性和准确性，访谈前向访谈对象提出了录音，并承诺对访谈内容保密之后，全部访谈对象均表示同意录音。访谈对象则是主要村干部和驻村干部，包括村主任、村支书、第一书记和特派官员等，共计访谈 80 人，基本涵盖谷陇镇下属村落全部村干，访谈问题涉及基本信息、扶贫工作现状、学习能力、自我调适能力、工作责任心、自我总结反思能力等多方面，从外显与内涵两方面对基层扶贫干部进行考察。在访谈过程中严格按照访谈提纲进行提问，没有对访谈时间进行人为的控制，平均访谈时间为 40 分钟。访谈结果显示，驻村干部的访谈时间比村干部访谈时间要长，驻村干部回顾他们的工作经历和体会时显得更加清晰和有条理性，语言表达更为流畅。

问卷发放范围覆盖谷陇镇 22 个村落 317 户村民，共计发放问卷 500 份，回收有效问卷 490 份。根据研究需要，问卷分为三个部分，第一部分是调查对象的基本信息，第二部分是调查对象生活状况，第三部分是调查对象对基层扶贫干部的评价。基本信息，主要包括性别、年龄、文化程度、工作类型、家庭人数等；生活状况，主要包括人均收入、恩格尔系数、教育支出、医疗支出等；对基层扶贫干部的评价，主要包括与基层扶贫干部的关系、对基层扶贫干部工作的满意度等。调查问卷的发放、填写与回收为研究提供了完整的第三方角度，使笔者对村落脱贫成效有基本了解。

第三章 少数民族地区村干部扶贫现状——基于谷陇镇村干部群体考察

3.1 贫困人口减少，全方位脱贫摘帽

自精准扶贫政策贯彻实施以来，G镇2014年的贫困发生率为38.79%，经过基层扶贫干部精准识别贫困户，落实创新扶贫机制，同时与贫困户紧密联系，切实解决困难问题，注意避免已脱贫贫困户因生病、意外伤害等多种原因造成的反贫现象，G镇共实现脱贫2713户13817人，其中2014年脱贫481户2200人，2015年脱贫812户4100人，2016年脱贫697户3700人，2017年脱贫723户3817人，贫困发生率由38.79%下降到21.38%。就笔者随机调研的500名村民中，其中199人为脱贫对象，199人中的65人已完全脱贫，17人脱贫后反贫，111人持续性贫困。贫困发生率大幅度下降，脱贫工作已经取得阶段性显著成效，形成中国特色的“精准扶贫”模式与机制，为我国迈向现代化基本建设奠定坚实基础。

图3 贫困户2014-2017年数量变化图

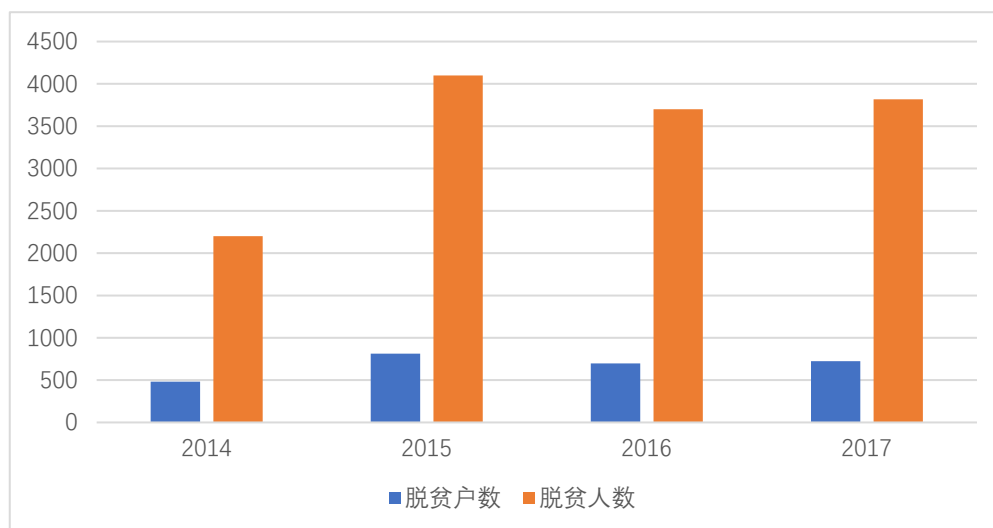
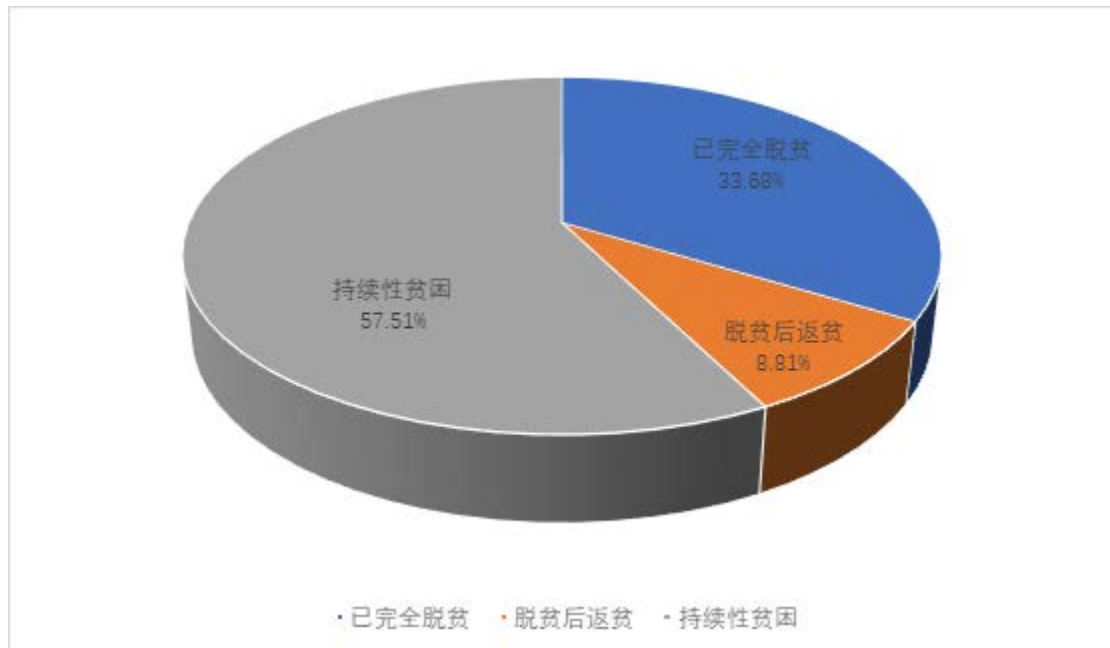


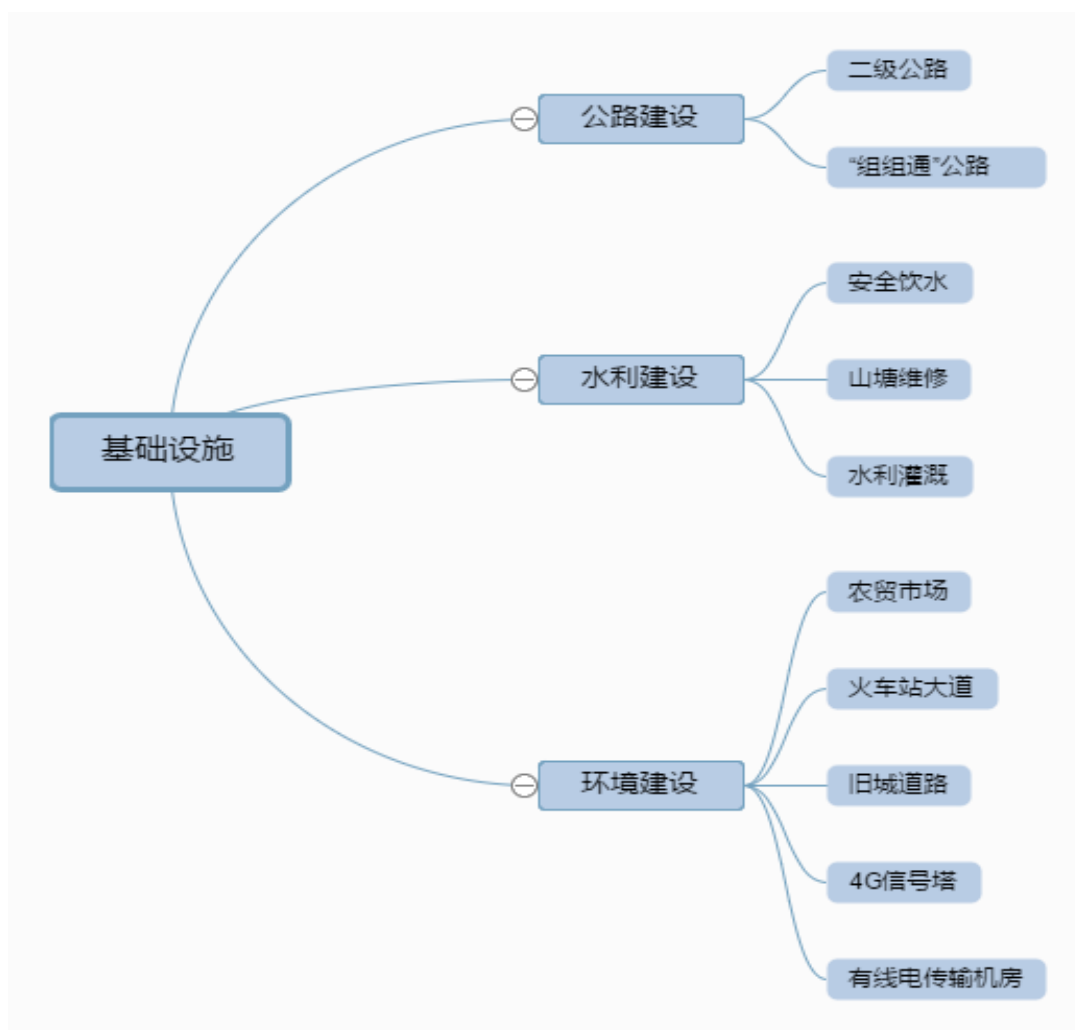
图 4 脱贫对象具体情况图



3.2 基础设施完善，多层次落地发展

中国农村公共基础设施供给沿袭“自上而下”的政府主导供给机制，政府主导建设的公共设施建设采用“项目制”的模式，G镇下属的个村落由于经济发展水平的限制没有能力自行投资完善基础设施建设。G镇基础设施建设规划项目190个，基金投资6.27亿元。基层扶贫干部长期配合上级政府工作，联结带动农村劳动力，让农民参与公共基础设施建设，截至2018年6月底，完工项目18个，累计完成投资1.84亿元。G镇合力建设基础设施更加完善的村庄，调动和保护农民参与基础设施建设的积极性，促进农业生产水平提高和生活质量提升。

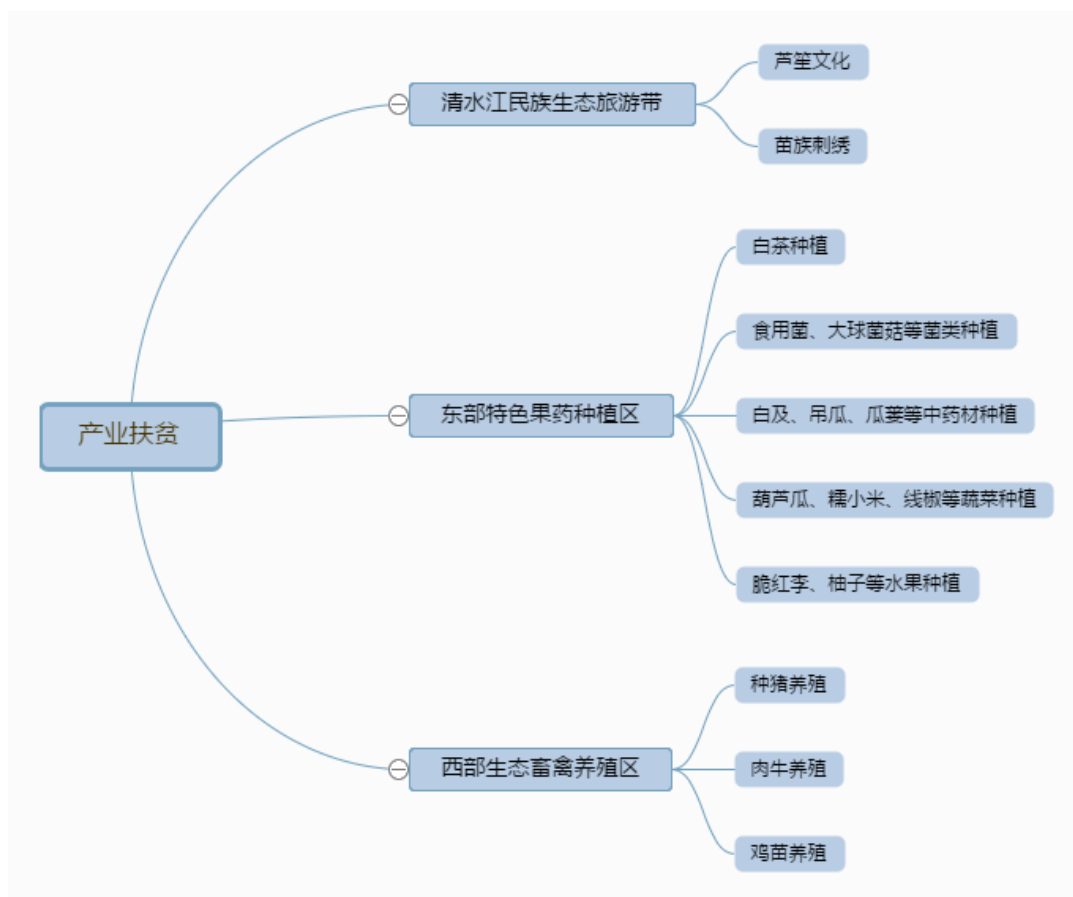
图 5 基础设施建设图



3.3 特色产业多样，宽领域产生功效

精准扶贫产业政策贯彻实施之前，G镇下属村落产业结构单一，没有因地制宜发展农村特色化产业。产业扶贫作为发展生产脱贫的重要举措深入贯彻实施以来，基层扶贫干部在扶持对象、项目安排、资金使用、措施到户的方面实现精准，G镇牢牢把握农村产业结构调整“八要素”，以“助农增收”为核心，大力实施“一江两区”扶贫亮点工程，着力抓好产业扶贫，规划项目45个，基金投资9.45亿元。截至2018年6月底，累计完成投资3.83亿元。G镇建设产业扶贫长效机制，设置产业扶贫后续资金、技术管理机制，在巩固已有扶贫成果的基础上，确保产业的可持续性。

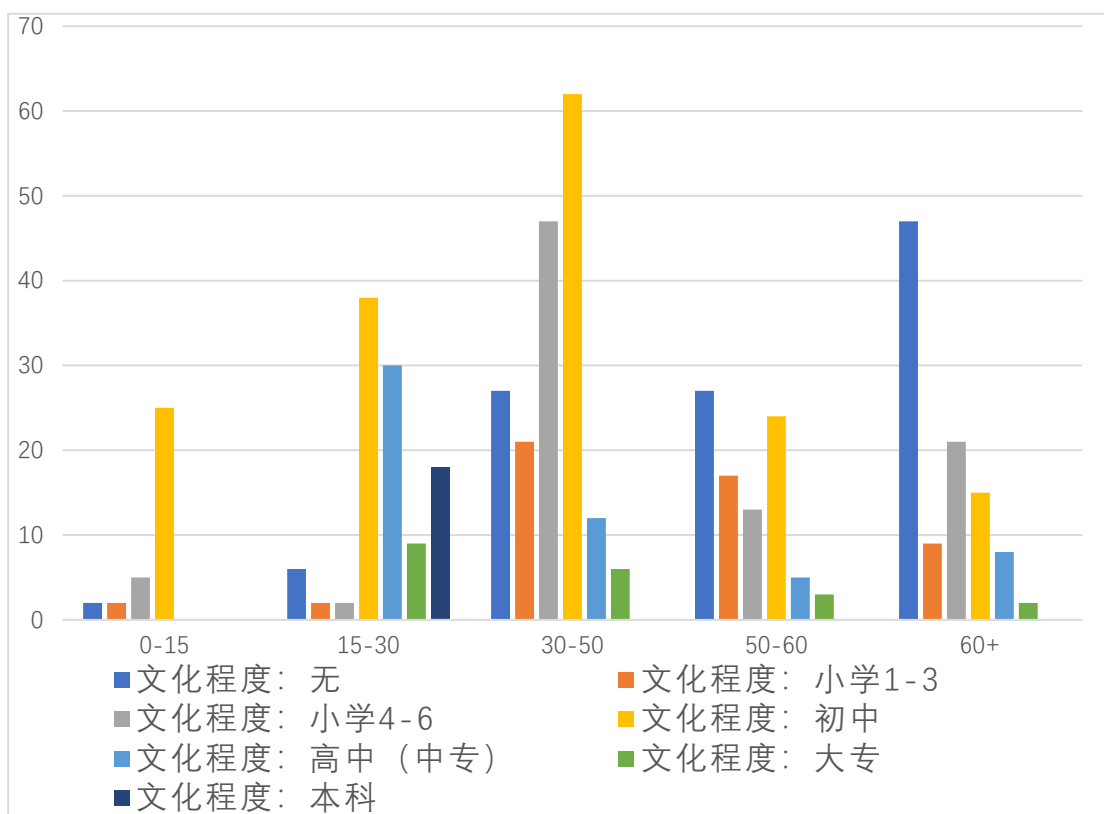
图 6 产业扶贫图



3.4 教育医疗改善，多角度保障民生

针对教育方面而言，G镇2014年30岁以上教育水平集中在无教育经历阶段，经过基层扶贫干部推进教育场所建设，完善贫困学生教育全程资助体系，与贫困学生加强沟通，切实解决上学难题，同时深入贯彻落实九年义务教育，12-20岁教育水平集中在初中阶段，每村一个幼儿园和小学，中学正在建设中。教育是立国之本，G镇教育水平整体提高，为我国实现中国梦奠定坚实基础。

图 7 村民教育水平程度情况图

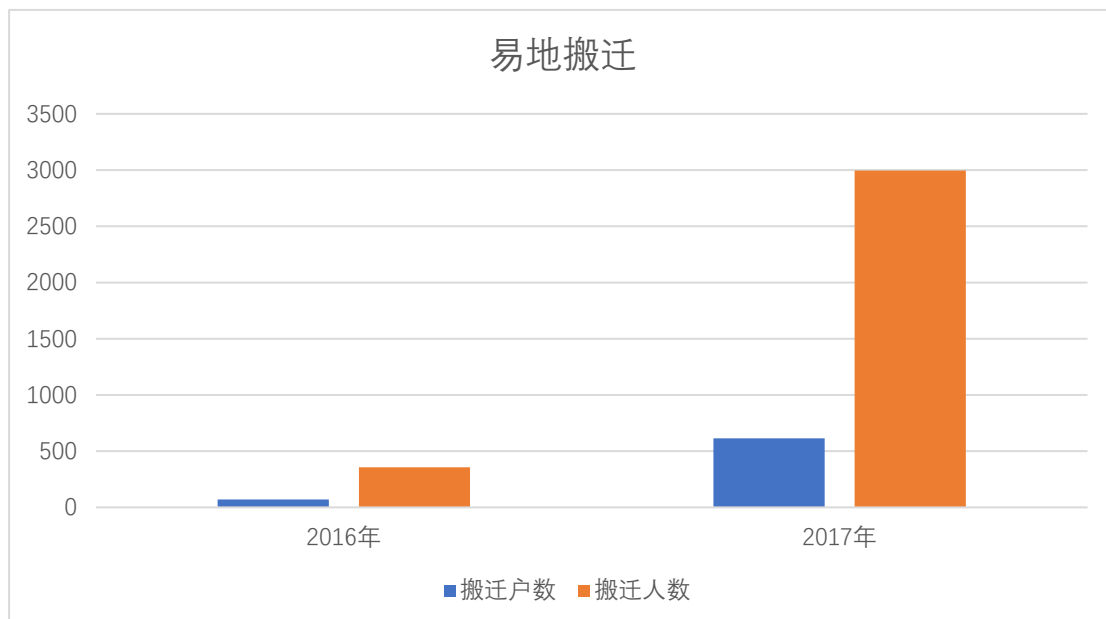


就医疗领域而言，G 镇 2014 年某些重大疾病医疗设备不够完善，高水平医疗人员数量存在严重短缺情况，经过基层扶贫干部为贫困户建档立卡，贯彻落实“四重医疗保障”，实现贫困人口在 G 镇住院获得高额补偿，基本完成卫生室业务用房建设，医疗人员配备完整。G 镇加强基层医疗卫生服务体系，真正为贫困人口谋取福利，推进我国实施健康中国战略。

3.5 易地搬迁落实，立体化脱贫致富

G 镇村落位于山区，地质灾害频发，生存环境恶劣，因此“就地扶贫”方式实施成本高、难度大、政策投入效益微弱，经过基层扶贫干部多方面协调沟通，切实加强各部门联动，加快落实“五个三”的生计保障，提供就业岗位 2590 个，力争实现搬迁贫困户 1 户中至少有 2 人就业。G 镇 2016-2017 年搬迁贫困人口 684 户 3352 人，其中 2016 年搬迁贫困人口 70 户 356 人，2017 年搬迁贫困人口 614 户 2996 人。贫困户易地搬迁工程成效显著，确保贫困户搬得出、稳得住、能致富，推动我国实施乡村振兴战略。

图 8 2016-2017 年贫困户易地搬迁户数图



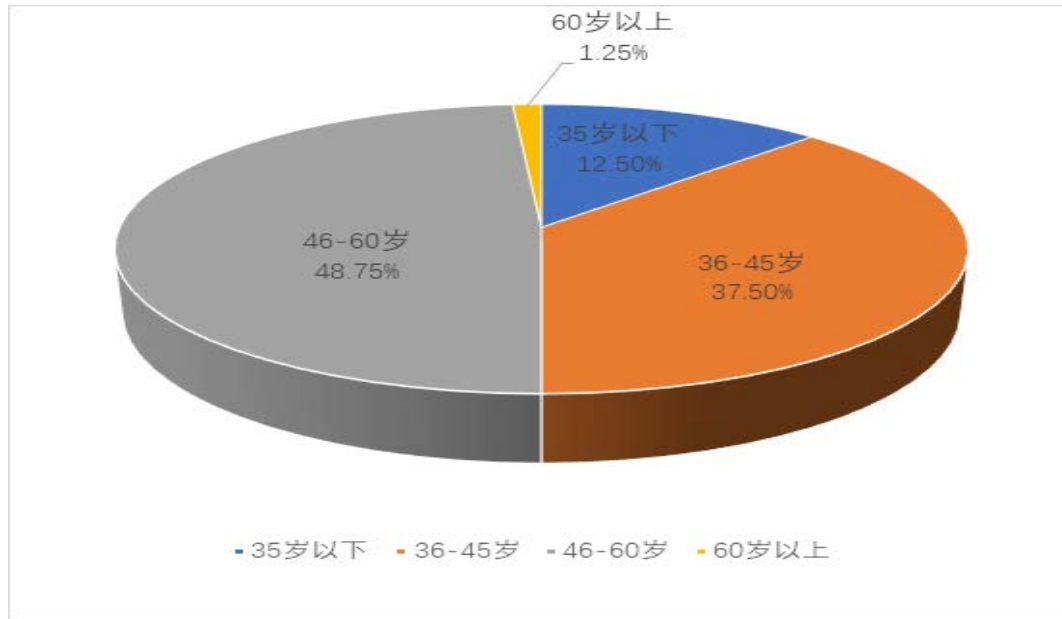
第四章 少数民族地区基层扶贫干部能力建设存在问题

4.1 年龄结构失衡，缺乏工作活力

年轻在职基层干部和后备基层干部不足，是基层扶贫干部队伍建设中普遍存在的问题。基层扶贫干部因工作任务紧、工作压力大、收入不高，缺乏岗位吸引力，后备干部来源匮乏。虽然基层干部的福利待遇近几年在逐渐提高，但同巨大的工作压力和外出打工的较高经济收入相比，仍然存在一定的落差。因此，大部分高素质人才和头脑灵活的年轻人更愿意选择外出务工。

G镇下属24个行政村的基层扶贫干部结构中，共有基层扶贫干部80名，平均年龄是45岁，其中35岁以下的仅10人，占12.5%；36~45岁的30人，占37.5%；45岁~60岁的39人，占48.75%；60岁以上的1人，占1.25%。由此可见，G镇基层扶贫干部的年龄结构不合理，整体年龄偏大，身体素质和精神状态欠佳，接受新事物、新思想的速度较慢。面对扶贫工作带来的压力，自身工作动力不足，工作热情小。这在一定程度上影响了基层扶贫干部队伍的工作活力。

图9 基层扶贫干部年龄分布情况图



4.2 协调能力欠缺，工作合力偏低

工作队伍团结是干好扶贫工作的基础。在调研过程中，G镇的基层扶贫干部队伍整体上是能够团结协作的，但是个别村的扶贫干部队伍还存在着不够团结、分工不合理的问题。主要体现在以下几个方面：一、工作班子内部分工不合理，村干部包揽一切具体事务，驻村干部因不熟悉少数民族语言而难以参与主要工作，无所事事；二、面对具体工作，分不出轻重缓急，部分工作一拖再拖；三、干部之间私人恩怨致使工作关系紧张，无法一起研究工作；四、村干部和驻村干部工作思路不一致、工作方式存在较大差异，彼此的认同感低。

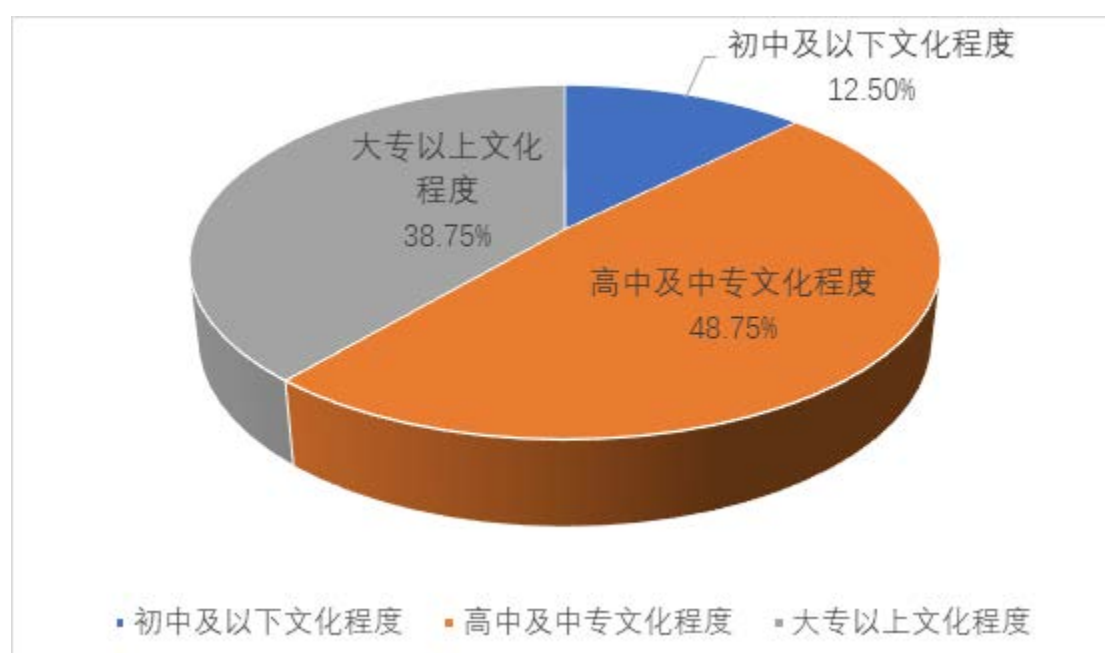
4.3 文化素质偏低，创新能力不足

文化素质低，是G镇基层扶贫干部队伍普遍存在的问题。G镇24个行政村的80名基层扶贫干部中，初中及以下文化程度的有10人，占比达12.5%；高中及中专文化程度的39人，占比达48.75%；大专以上文化程度的仅31人，占比达38.75%。

文化素质低，是G镇扶贫工作开展瓶颈。而如何拓宽农村集体经济的增收渠道，带领农民群众同脱贫致富，则是当前做好农村扶贫工作的一项重要任务。多数基层扶贫干部缺乏金融、工程机械等方面的专业知识，无法在推进农村现代化和农业产业化方面发挥带头示范作用，难以提出扶贫产业发展新模式。

式；部分基层扶贫干部领导方式和 工作方法陈旧，现代办公技能掌握不熟练，存在老办法不管用、新办法不会用、软办法不顶用、硬办法不敢用等问题，造成扶贫工作效率低下，扶贫工作效果不明显，缺少切实可行的新型工作方式；部分基层扶贫干部思想狭隘、短期行为严重，缺少明确的工作规划。这些问题导致在扶贫工作开展过程中，基层扶贫干部面对具体问题无法抓住工作重点，对上级政府的工作部署难以具体化执行，束手无策，推诿拖拉。

图 10 基层扶贫干部文化程度分布情况图



4.4 沟通能力欠佳，政策宣传不到位

党和政府的扶贫工作部署和相关政策需要基层扶贫干部具体落实，惠民政策、科技知识、法律知识等都需要通过基层扶贫干部传递给村民。G镇98.7%的人口为少数民族，多用少数民族语言进行交流。部分上级政府下派的驻村干部为汉族或其他少数民族，对当地语言掌握不熟练，和当地贫困户进行交流有一定困难，入户走访时需要配备翻译人员，沟通效率低下，沟通效果差。而G镇下属各行政村留守儿童和空巢老人占大多数，对新事物的理解能力和接受能力较差。有的基层扶贫干部在沟通过程中语言表达简单粗暴，缺乏耐心，自身对政策理解不透，难以详细地向贫困户解释政策细节，导致部分贫困户对扶贫政策不了解，引起贫困户误会，激化矛盾。

图 11 村民对政策的了解情况图

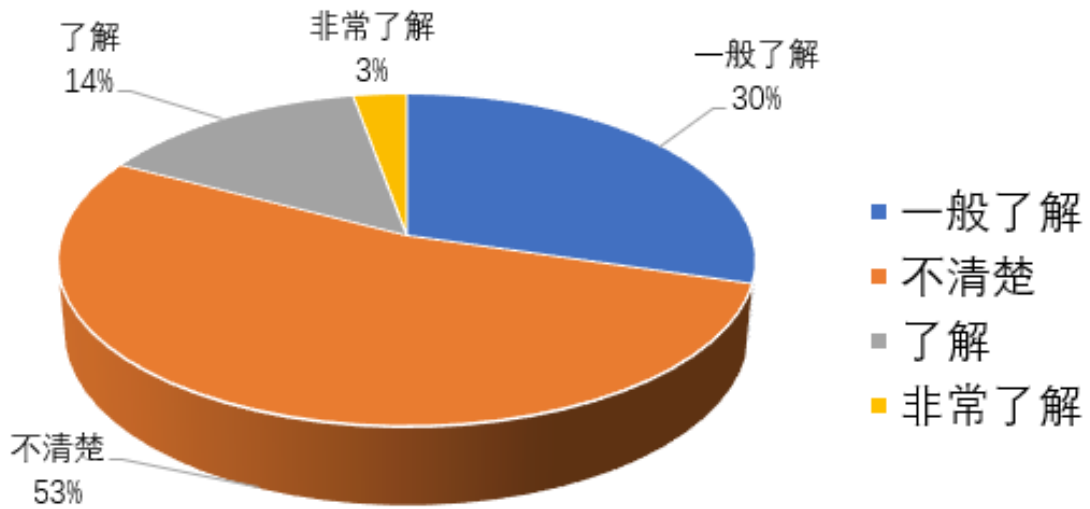
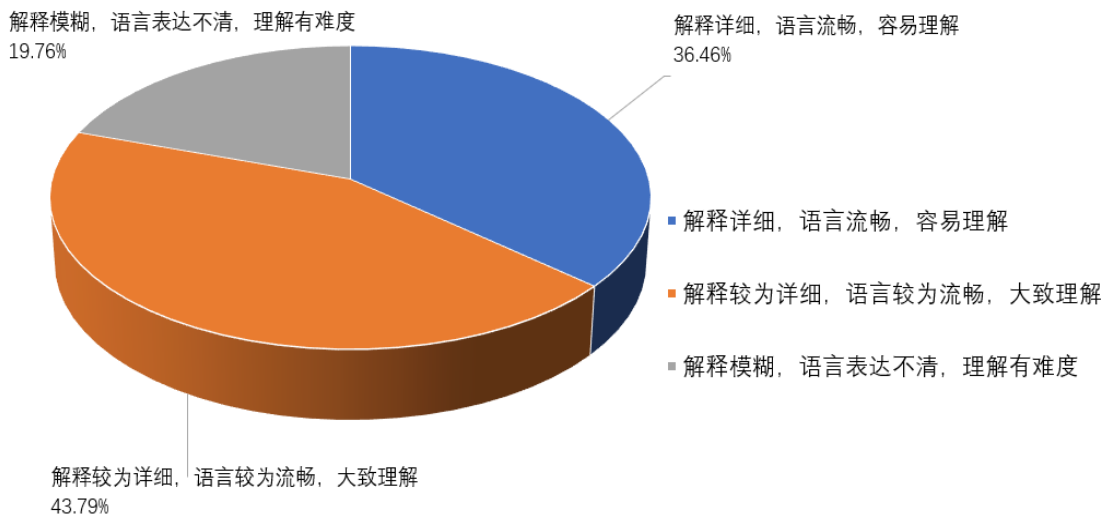


图 12 基层扶贫干部对政策解释的详细程度图



4.5 工作作风不实，服务意识较低

基层扶贫干部在工作过程中，对待村民态度简单粗暴，小团体意识较重，胡作为、乱作为的现象在过程中依然存在。笔者在调研期间，通过采访村民、

发放问卷，发现村民反映最多的就是基层扶贫干部的工作作风问题。具体体现在：一、“官”本位思想严重，官僚主义十足，为人民服务的宗旨观念淡薄，与上级联系多、与群众沟通少，不关心群众疾苦；二、学习党的路线、方针和政策不深刻；三、享乐奢靡泛滥，不守规矩，奉献精神不足，追求小利益，“吃、拿、卡、要”时有发生；四、形式主义盛行，缺乏实事求是、脚踏实地的工作精神，在扶贫工作过程中流于形式，很少身体力行地参与其中。

图 13 基层扶贫干部到村民家中走访的频率图

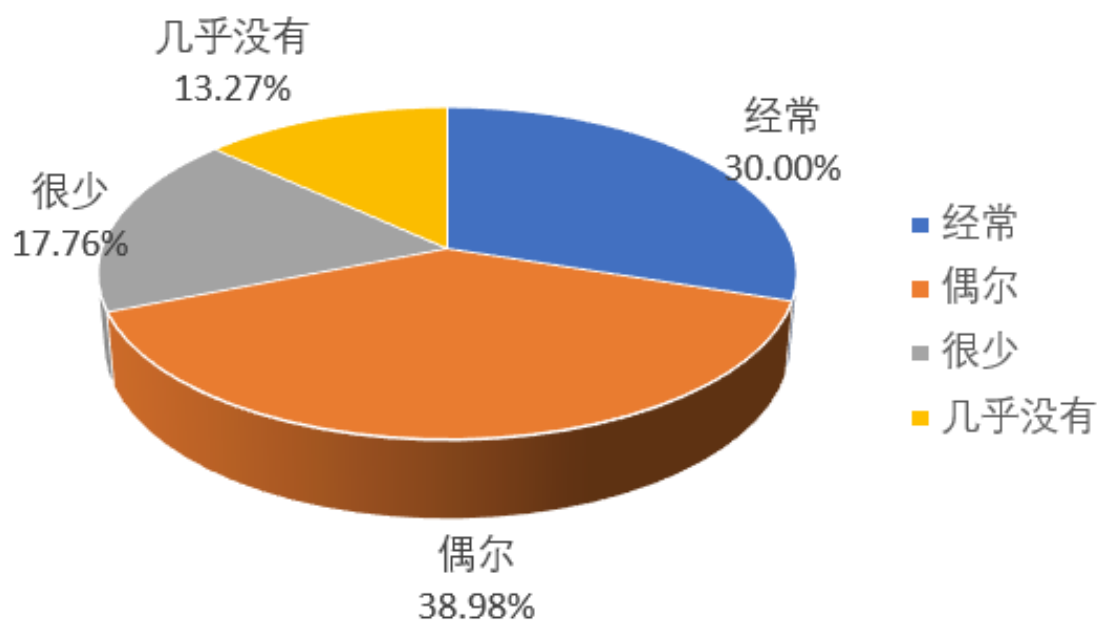
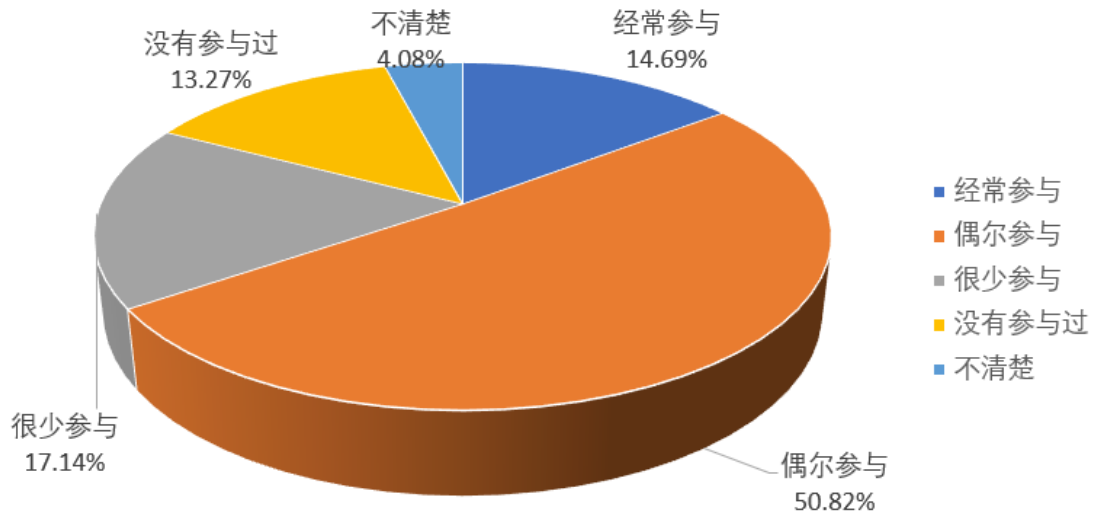


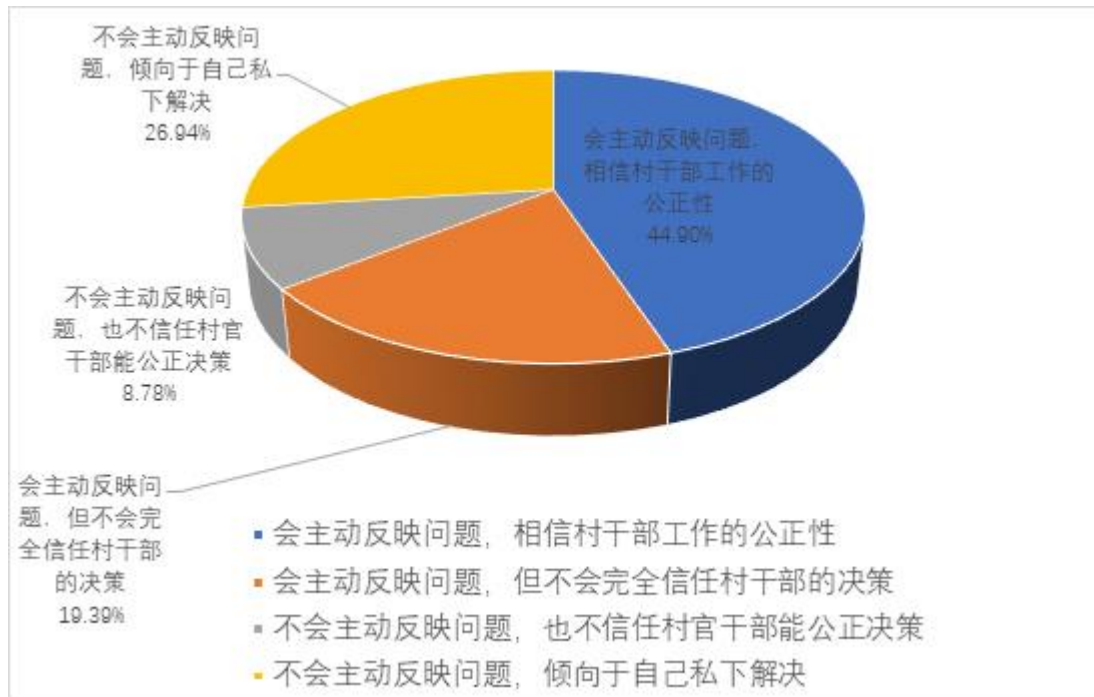
图 14 村民对村庄扶贫产业项目的参与程度图



4.6 思想觉悟不高，廉洁自律不足

过硬的思想政治素质是干部自身素质的第一要求，思想政治素质的高低、特别是面对纠纷问题的处理能力，是衡量其政治成熟与否和领导水平高低的重要标志。在G镇下属各村，这主要表现在一些基层扶贫干部缺乏以大局为重的意识、缺乏公平公正公开的思想，缺乏拒腐防变和抵御风险的能力。尽管绝大多数基层扶贫干部能够做到兢兢业业，秉公办事，但也有部分基层扶贫干部缺乏纪律意识，自律性较低，甚至有贪污腐败的行为。有的身居要职，却将主要精力放在自己的生产或经营项目上，把村务管理当成一份兼职，工作时间、态度随意懈怠；有的在工作过程中偏袒亲友，扶贫扶到“关系户”手中；有的民主意识淡薄，忽略民意，无法集中民智、凝聚民心；有的自律意识不强，利用职务之便假公济私、贪污受贿，败坏社会风气。这些现象严重损害了基层扶贫干部的形象，破坏了干群关系，阻碍了农村扶贫工作的开展。

图 15 村民对待问题采取态度的情况图



第五章 胜任力模型视角下少数民族地区村干部脱贫工作开展建议

5.1 完善选拔任用机制, 改善队伍整体素质

基层领导班子是脱贫工作的发令者, 领导班子的优劣对于村内工作进展顺利与否至关重要。在此基础上, 一是基层扶贫干部应设置完善的村内领导体系, 严格控制两委班子人数, 做到领导班子精干高效, 杜绝人浮于事的冗官现象。二是要优化领导班子构成, 在选拔过程中, 明确村干部的资格和条件, 切实八号关口, 在关注能力同时, 侧重于基层扶贫干部学历不高以及年龄构成不合理的现实问题, 确保新任相关干部的年龄, 性别, 学历, 地域等多方面兼顾, 使领导班子在各个方面都具备优势。三是在相关人员任免中, 确保做到严肃选举, 严格选拔, 制定明确民主选拔流程, 杜绝一切形式的乱作为, 确保所选拔干部真正符合民心, 并且对于选拔标准严格把控, 确保所任命的村干部是最有利于本村发展需要的人才。四是应该做好后续考核监督机制, 切实形成以强化管理促能力提升的长效机制, 设置科学考评指标, 严格规范考核程序, 大力促进民主监督, 按照形式多样, 灵活有效的方式, 建立健全民主监督机制。

5.2 全面提升干部能力，优化队伍内部结构

5.2.1 理清工作思路，增强贯彻执行能力

大多数基层扶贫干部对本村的扶贫工作都有大致的规划，但部分基层扶贫干部对未来扶贫工作如何进一步高效率开展、扶贫产业如何创新性发展等方面还比较模糊。基于此，基层扶贫干部应该完善自己的工作思路，综合考虑，对本村今后的发展给出较为完整的规划；同时应该增强自己的执行能力，把每一项具体工作落实到位，让规划和政策落到实处，为村内扶贫工作做出应有的贡献。

5.2.2 完善组织建设，增强组织协调能力

笔者在调研过程中，发现部分基层扶贫干部对村内的相关情况模糊不清楚，且村委会的内建工作开展不到位，有些职位的设置不合理或者缺失，不利于开展工作。基层扶贫干部的相关工作应该紧扣国家政策脚步，确保自己的工作思路符合时代要求；立足本村实际，统筹村内各方面资源，将资源得到合理利用。在此基础上，发挥带头作用，领导内建工作，完善村内领导体系，发挥组织协调作用，让各部分工作和谐统一，做到组织内部调任有据，升降有序，让每一位领导者都能发挥自己应有的作用，充分发挥人力资源；积极开展班子内建工作，让领导组织内部认同彼此，形成良好的组织凝聚力，共同促进扶贫工作；建立良好的协调机制，当出现意见冲突时，进行合理协商。

5.2.3 树立危机意识，提高危机处理能力

部分村落地理位置偏僻，地形为山地，地势陡峭，极有可能发生自然灾害，但是村内并没有完善的应对方案。除去自然因素外，部分村民对于村内贫困户划分标准等一系列问题存在不满情绪，这极易引发后期村务矛盾等社会危机。因此，面对自然灾害，基层扶贫干部应该建立较为完善的防护体系，进行实时预防检测，更新物资补给，确保灾害发生时的药品以及应急物资供应到位；面对社会危机，基层扶贫干部应该关注村民态度意见，提前留意可能发生

的村内矛盾分歧点，做好相关人群的思想工作，将矛盾冲突发生概率降到最低。

5.2.4 加强政策宣传，提升个人沟通能力

G镇为少数民族聚居地区，98.7%的人口为少数民族，而据笔者调查，95%的人口在日常生活交流中使用语言为苗语。因此，基层扶贫干部应该对当地少数民族语言有简单掌握和基本运用，做到与群众基础交流无障碍；在会议精神传达方面，基层扶贫干部应该自身先熟悉了解政策、会议精神，确保个人熟练掌握的前提下在向村民讲述；在扶贫政策推广的过程中，要学会倾听，做到诚心、虚心、耐心、专心、静心，先听取群众意见，寻找问题突破口，再向群众解释，促进问题有效地解决；同时要学会表达，注意沟通语气与对象，对待老人给予足够的耐心，换位思考，理解其思想的固化和生活的问题，让对象明白对其的认同感，在表达中拉近距离，帮助村民深入理解扶贫政策，配合扶贫工作的开展，增强村民自主脱贫的意识。

5.3 提升思想道德素质，带动干部积极扶贫

5.3.1 主动学习培训，增强思想创新意识

在个人能力方面，基层扶贫干部应主动学习新兴事物的相关知识，学习马克思主义理论，用科学的理论指导工作；学习党的路线方针政策和法律法规，紧跟时代脚步，深入贯彻落实十九大精神，关注新闻热点，积极参与工作培训，确保自己对新政策的了解熟知；学习做好本职工作的看家本领，做好本村工作，掌握基本办公技能，提升工作效率；学习先进典型和成功经验，积极主动和上级或特派官员沟通交流，让先进典型引路和发挥典范作用，在他人的工作中借鉴先进经验，提升自我。

在扶贫创新性方面，基层扶贫干部应该增强自己的思想创新性，从其他村落的成功案例中寻找可模仿点并且结合本村实际进行相应的变通，因地制宜，探索扶贫开发工作新模式。基层扶贫干部应该树立转救助扶贫为自主创新的观念，在大项目覆盖村落的同时，积极号召村民流转土地，与公司进行合作，建立合作社式经营，实现村内相关产业规模化经营；探索绿色扶贫、资产收益扶

贫、“互联网+”扶贫、金融扶贫等新型扶贫模式，制定出更加符合实际的新方略。

5.3.2 扎实工作作风，牢固树立服务意识

基层扶贫干部应该牢固树立“为人民服务”的宗旨意识，转官本位思想为民本位思想，进一步坚定理想信念，关心人民群众，了解村内情况，以扎扎实实的工作作风聚民心、促发展；强化自律意识，以更高标准，更严要求，推动扶贫工作不断深入，作风建设不断深化，以身作则、率先垂范，严格遵守中央政治局做出的改进工作作风、密切联系群众的“八项规定”；积极响应党中央号召，牢固树立大局观念和全局意识，自觉做到在思想上、政治上、行动上同党中央高度保持一致；主动学习掌握新政策新路线，将具体内容了然于心，真正做到知行合一，形成实事求是，脚踏实地的工作作风，身体力行参与村内扶贫工作，将扶贫工作真正做到落到实处。

5.3.3 提高思想觉悟，明确工作价值取向

基层扶贫干部应该继续加强组织纪律性，树立正确的理想信念价值观，增强自身执行扶贫路线方针政策的坚定性和维护村民利益的责任感，牢牢把握自己坚守的扶贫工作的价值认同感，做出表率作用，并且向村民传播价值认同感，增强村内脱贫动力。积极开展党性教育，深刻认识党的纪律、法律等，提高党性修养，做到清正廉洁，让村内党员在扶贫工作中发挥先锋模范作用。

第六章 结语

民族地区农村的精准扶贫是一个国家基层治理的典型代表，是为了提升国民福利、增进社会公平。针对基层扶贫干部而言，扶贫不仅仅能够为村庄引进社会资源、提升村庄绩效，扶贫工作本身还是上级下派政府的任务，关系大其工作本身的绩效考核和职位升迁。基层扶贫干部不仅仅是上级政府与村民联系的桥梁和纽带，更是扶贫政策的实施者；扶贫工作不仅仅“扶”产业，“扶”的更是贫困群众的精神和志气。

中国由于其发展本身存在现代化建设发展过于迅速，城市与乡村发展速度失衡的现实问题，导致国家权力始终面临一个基层落地的问题。基层扶贫干部

的主观工作积极性和自身素质是扶贫工作是否能够进行和是否能够高质量的决胜性因素。真正理解中央下派政策和真正因地制宜，结合村庄实际状况实施政策是“自上而下”实现扶贫不可或缺的重要环节。但针对基层扶贫干部，不能仅仅依赖道德约束和整体培训全方位提升干部积极性和素质，真正的解决方法是在实践过程中探索出一套“中国特色”的基层扶贫干部的选拔培养机制，塑造民族地区村民真正期待的干部角色，真正带领村民物质与精神实现双重致富，干部本身也在创新工作模式中真正实现自我成长。

本文在研究过程中也存在一定程度的不足。

首先，是本文的外推效度问题。本文的选择的G省G镇的少数民族覆盖率为98.7%，但广大民族地区就地理环境、人文环境、民族覆盖率、民族语言普及等状况而言还存在其特殊性。虽然笔者试图通过诸多方法来弥补其外推效度不足，但不可否认，本文的外推效度存在一定的局限性。

其次，是本文的数据真实性问题。本文所访谈和参与问卷调查的对象多数均为苗族，仅依靠翻译进行沟通，但不可否认由于语言本身的差异性造成文字释义的不同。此外，本文的访谈对象为基层扶贫干部，访谈内容可能关乎其绩效考核和职位升迁，尽管笔者试图通过诸多方法引导其讲述工作内容，但不可否认，部分村干部所陈述工作存在不真实的可能性。

最后值得一提的是，笔者切实希望本文建议能够具有现实性意义，促进民族地区扶贫干部健康成长，从而保证这批“乡村领头羊”能够有效的组织、动员、带领少数民族地区村民加快全面建成小康社会步伐，真正将我国成为社会主义现代化强国。

参考文献

- [1]卢冲,庄天慧.精准匹配视角下驻村干部胜任力与贫困村脱贫成效研究[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016,16(5):74-156.
- [2]张立江.对福贡县提升村干部能力素质的调查与思考[J].农业部管理干部学院学报,2011(4):79-83.
- [3]萧鸣政,顾志昊.村干部能力建设问题研究——以天津市西区为例[J].北京航空航天大学学报,2014,27(6):1-6.
- [4]周树桃,王志华.浅议新疆农村基层村干部队伍能力建设——以英吉沙县芒辛乡为例[J].新疆广播电视大学学报,2017,21(75):667-71.
- [5]徐贵恒.经济发展新常态下扶贫开发工作创新路径研究[J].理论研究,2016(3):43-47.
- [6]白佳仪,许月明.贫困山区村干部综合素质对农民脱贫的影响及对策研究[J].农村经济与科技,2014,25(4):142-143.
- [7]刘士铭.阜平县村干部扶贫工作优化研究.
- [8]任志宁.扶贫驻村干部神人特征模型研究.
- [9]葛志军,邢成举.精准扶贫内涵实践困境及其原因阐释[J].贵州社会科学,2015(5):157-163.
- [10]项成芳.胜任力的理论与实践研究[D].南京师范大学,2003.
- [11]张泽.贫困地区村干部队伍建设存在问题及对策研究[D].西安:西南财经大学,2010.
- [12]尚进.村干部在农村经济管理中的行为标准研究[D].杨凌:西北农林科技大学,2012.
- [13]张玉洁.“村民自治”背景下新疆村民对村干部满意度研究[D].乌鲁木齐:新疆农业大学,2010.
- [14]胡鹏.浅谈在新农村建设中提升村干部领导力的路径——以新疆伊宁县村干部职责履行为例[J].农业经济,2008,07:14-15.
- [15]王继承.谁能胜任——胜任模型及使用[M].北京:中国财政经济出版社,2004:125.
- [16]彭长桂,张剑.国内胜任特征研究进展及评价[J].科研管理,2006(6):62-67.
- [17]程静.关于建立人的能力素质模型的研究[J].西南交通大学学报(社会科学版),2005(3):73-76.
- [18]张梅.关于完善干部选拔任用条件的思考[J].中共济南市委党校学报,2010(3):21-24.
- [19]杨林,曹洪华,李云娇.新农村建设中民族贫困地区乡镇干部胜任力研究——以云南省德宏傣族、景颇族自治州为例[J].经济问题探索,2010(8):139-144.
- [20]朱炳文.胜任力模型在民族地区政府人力资源管理体系中的应用[J].科学管理研究,2015,33(3):96-99.
- [21]王雨磊.村干部实践与权力——精准扶贫中的国家基层治理秩序[J].公共行政评论,2017(3):21-46.
- [22]黄冬娅.多管齐下的智利策略:国家建设与基层智利变迁的历史图景.[J].公共行政评论,2010(4):111-140.
- [23]陈叶烽,叶航,汪丁丁.新人水平的测度及其对合作的影响——来自一组实验微观数据的证据.[J].管理世界,2010(4).
- [24]胡业方.村干部“名”与“实”的历史性嬗变——基于浙江赵村的实地调查.[J].华中农业的学报,2018(1):99-107.
- [25]吴毅,双重边缘化:村干部角色行为与类型学分析.[J].管理世界,2002(11),78-85.
- [26]辛允星.村干部的“赢利”空间研究——以鲁西南X村为例[J].社会学研究,2008(6):1-21.

- [27]陈永刚,毕伟.村干部代表谁?——应然视域下村干部角色与行为的研究.[J].兰州学刊,2010(12):69-72.
- [28]徐勇.村干部的双重角色:当家人与代理人[J].二十一世纪(香港),1997(8).
- [29]马正立,朱仁印.少数民族村干部成长进路选择——基于场域、机制与角色分析框架.[J].贵州社会科学,2018(2):102-109.
- [30]齐晓瑾,蔡澍,傅春晖.从征地过程看村干部的行动逻辑——以华东、华中三个村庄的征地事件为例[J].社会,2006(2):115-135.
- [31]贺雪峰,阿古智子.村干部的动力机制与角色类型——兼谈乡村治理研究中的若干相关话题[J].学习与探索,2006(3):101-108.