



做焦裕禄式的县委书记丛书

ZUO JIAOYULU SHI DE XIANWEI SHUJI CONGSHU

何毅亭 主编

# 县委书记谈怎样做 “四有”县委书记①

中共中央党校 编

 人 民 出 版 社



做焦裕禄式的县委书记丛书

ZUO JIAOYULU SHI DE XIANWEI SHUJI CONGSHU

何毅亭 主编

# 县委书记谈怎样做 “四有”县委书记①

中共中央党校 编



人 民 出 版 社

策 划：黄书元 辛广伟  
统 筹：张振明 陈光耀  
责任编辑：陈光耀  
封面设计：石笑梦  
版式设计：周方亚

### 图书在版编目(CIP)数据

县委书记谈怎样做“四有”县委书记/中共中央党校 编.  
—北京:人民出版社,2015.9  
(做焦裕禄式的县委书记丛书/何毅亭主编)  
ISBN 978-7-01-015221-9

I. ①县… II. ①中… III. ①中国共产党-县-基层工作-研究  
②县-地方政府-行政管理-研究-中国 IV. ①D267②D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 095944 号

县委书记谈怎样做“四有”县委书记(上、下)  
XIANWEISHUJI TAN ZENYANG ZUO SIYOU XIANWEISHUJI

中共中央党校 编

人民出版社 出版发行  
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京新华印刷有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 9 月第 1 版 2015 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:28.75

字数:310 千字

ISBN 978-7-01-015221-9 定价:75.00 元(上、下)

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号  
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

## 编委会

主 编：何毅亭

副主编：黄书元 辛广伟

编 委：于 青 王 萍 石 霞 刘保贞 孙永明 阮宏波  
杨信礼 何香久 何毅亭 辛广伟 张振明 陈光耀  
林振义 孟祥才 封丽霞 侯俊智 黄书元 曾业松

策 划：黄书元 辛广伟

统 筹：张振明 陈光耀

# 目录

CONTENTS

## 如何加强和创新农村社会治理

- 中央党校第一期县委书记研修班学员  
山西省临汾市浮山县委书记 ..... 孙京民 / 241

## 加强干部队伍建设的思考

- 中央党校第三期县委书记研修班学员  
内蒙古自治区乌拉特后旗旗委书记 ..... 巴 图 / 251

## 扎实推进县域精神文明创建活动

- 中央党校第二期县委书记研修班学员  
辽宁省沈阳市辽中县委书记 ..... 陈世海 / 258

## 当好依法治县的县委书记

- 中央党校第一期县委书记研修班学员  
辽宁省葫芦岛市建昌县委书记 ..... 闫庆礼 / 266

## 县委书记要敢于担当

- 中央党校第一期县委书记研修班学员  
黑龙江省绥化市海伦市委书记 ..... 佟 伟 / 273

## 如何当好基层领导干部

- 中央党校第三期县委书记研修班学员  
黑龙江省大兴安岭呼中区委书记 ..... 李 军 / 282

## 新常态下县域发展面临的问题及对策

- 中央党校第一期县委书记研修班学员  
江苏省宿迁市泗阳县委书记 ..... 李荣锦 / 289

## 坚定实践“绿水青山就是金山银山”

- 中央党校第三期县委书记研修班学员  
浙江省杭州市淳安县委书记 ..... 朱党其 / 296

## 新型城镇化战略的几点思考

- 中央党校第二期县委书记研修班学员  
安徽省铜陵市郊区区委书记 ..... 牛爱平 / 305

## 新常态下县域经济发展的思考

- 中央党校第一期县委书记研修班学员  
安徽省宣城市宁国市委书记 ..... 钱沙泉 / 312

## 推进县域依法治理的思考

- 中央党校第一期县委书记研修班学员  
江西省宜春市奉新县委书记 ..... 张家良 / 318

## 如何利用信息化手段开展群众工作

- 中央党校第二期县委书记研修班学员  
山东省泰安市新泰市委书记 ..... 张宏伟 / 324

## 适应新常态必须正确把握五个关系

- 中央党校第二期县委书记研修班学员  
山东省滨州市邹平县委书记 ..... 赵伟宏 / 332

## 新常态下县域经济转型升级的几个问题

- 中央党校第二期县委书记研修班学员  
河南省洛阳市偃师市委书记 ..... 宋义林 / 339

## 新常态下县委书记“五问”

- 中央党校第一期县委书记研修班学员  
湖北省黄石市铁山区委书记 ..... 胡楚平 / 347

## 营造良好政治生态

- 中央党校第三期县委书记研修班学员  
湖北省潜江市委书记 ..... 张桂华 / 353

## 贫困县如何搞好县域治理

- 中央党校第二期县委书记研修班学员  
湖南省邵阳市绥宁县委书记 ..... 唐 渊 / 359

## 县委书记在构建县域政治生态中的作用发挥

- 中央党校第二期县委书记研修班学员  
湖南省岳阳市岳阳楼区委书记 ..... 秧 励 / 366

## 培育和践行社会主义核心价值观

- 中央党校第二期县委书记研修班学员  
广西壮族自治区玉林市北流市委书记 ..... 吕剑枫 / 375

## 县委书记要做推进依法治县的表率

- 中央党校第三期县委书记研修班学员  
广西壮族自治区崇左市扶绥县委书记 ..... 蓝大煌 / 382

## 县域推进全面从严治党需紧扣四个关键

- 中央党校第三期县委书记研修班学员  
四川省资阳市乐至县委书记 ..... 万志琼 / 389

**紧跟 深学 实干 笃行**

中央党校第一期县委书记研修班学员

贵州省安顺市普定县委书记 ..... 方 东 / 396

**如何激发农村经济发展内生动力**

中央党校第二期县委书记研修班学员

贵州省铜仁市德江县委书记 ..... 张珍强 / 403

**如何治理“为官不为”**

中央党校第一期县委书记研修班学员

贵州省黔西南州兴仁县委书记 ..... 郭玉海 / 410

**在城镇化进程中守好土固好边**

中央党校第二期县委书记研修班学员

云南省文山州马关县委书记 ..... 李献文 / 418

**对加强新疆社会综合治理的认识**

中央党校第二期县委书记研修班学员

新疆维吾尔自治区塔城地区乌苏市委书记 ..... 梁 浩 / 425



# 如何加强和创新农村社会治理

中央党校第一期县委书记研修班学员

孙京民

山西省临汾市浮山县委书记

如何有效应对农村社会出现的新情况新问题,推动农村社会治理创新?带着这一课题,我牵头组织专题调研组,利用一周时间,对四个不同类型农村进行专题调研,掌握了大量第一手资料。在中央党校学习这段时间,我结合前段调研掌握的情况,对如何加强和创新新形势下农村社会治理工作作了进一步深入思考,有了一些新的认识和体会。

## 一、当前农村社会出现的新变化新特点

当前我国正处在社会转型期,随着经济发展、改革深化和城镇化快速推进,农村社会生活各个方面发生了深刻变化,呈现出不同于以往的新特点。

(一)农村人口流动成为常态。从流动主体来看,以中青年为主,男性多于女性,文化程度高的多于文化程度低的。从流动趋势来看,主要是从山上村、偏远村向平川村、中心村、城郊村、县城乃至县外流动。从流动原因来看,一是一些经济条件较好、先富起来的农村家庭,期望享有更好的公共服务和生活质量,主

动在县城购房居住；二是为了使孩子享受到更好的教育，伴随子女到城区学校或平川乡镇学校“陪读”，此类人群大多以租房为主；三是为了增加收入外出务工、经商、创业，其中近70%在县内流动；四是通过移民搬迁政策搬到了条件较好的中心村居住生活；五是出于结婚娶亲而在县城或城郊村买房居住。其中外出务工和进城“陪读”比例最大，占到流动人口总数的75%。从人口构成来看，偏远农村人口不断外流，常住人口逐年下降，城郊村、产业集中村流入人口增加，辖区人口呈上升趋势。

（二）农民收支结构发生变化。从收入情况来看，过去农民世代代以种田为生，种植业收入为主要收入来源，而现今随着机械化耕作的推广，农业生产效率大幅提升，节省了大量劳动时间，加上农业产出效益偏低的倒逼，大量农民从过去单一的种植业中转移出来，或是外出务工经商，或是就地搞特色养殖、加工等多种经营，种田成为农民的“副业”，农村主要劳力非农化，非农收入成为农民增收的主要来源，占到农民收入的55.2%。从支出情况来看，随着消费观念不断更新、对更高生活质量的追求和整体消费环境的影响，农民生产生活支出日趋多元化，其中农业生产支出占25.3%，住房、教育、医疗、交通通讯、生活用品等生活消费支出占55%，保险、赡养、人情礼往等转移性支出占19.7%。调研中群众反映花费最大、压力最大的是子女结婚娶亲费用，目前农村适龄男青年娶媳妇平均花费已达10万元左右，相当一部分女方还要求买小汽车、在县城或城镇买房子，此项费用成为农村家庭开支的主要负担。从收支总体情况来看，现在农民的吃穿温饱和维持生活不成问题，生活水平与过去相比也有大幅提升，但整体收入水平仍然不高，教育、住房、医疗、

嫁娶等家庭刚性支出比重较大,用农民的话说就是“到处是花钱的道”、“挣的赶不上花的”,生活压力仍然较大。

(三)农民思想观念明显转变。一是集体归属感弱化。随着经济社会发展,家庭联产承包制度的巩固延续,农业税的取消,农民在生产、生活上的自主权和独立性日益增强,比如粮食直补直接打到老百姓卡上了,医疗补助救助直接到医院去报销,群众平时都忙着家里的事,没事不找党组织和村委会,对集体的依赖性和归属感不断弱化。调研中80%的村民表示只要把自家的日子过好就行,对村集体的事情不太关心,对村“两委”班子换届选举、对谁当村干部表现得无所谓,特别是一些长年在外流动人员对此更是表现漠然,主动回村投票的积极性不高。二是赖以维系的价值基础和思想认同日益淡化。市场经济条件下,个人行为的自主化与利益、职业的分化使农民的家族意识、地域意识、阶层意识发生不同程度的变化,农民的思想观念和利益诉求日益多元,冲击着农村群众长期以来固有的思想基础,同一村落内村民的共同利益越来越少,维系村庄的共同价值体系、共同文化传统日益淡化,农村内部的凝聚力持续下降。三是年轻群体对农村的感情淡化。改革开放后出生的农村一代人,基本没有饿过肚子,大都接受过九年义务教育,文化教育程度较高,思想开放活跃,对生活有着更高的预期和追求,而忍耐力和吃苦精神远不及父辈,随着长期在城市上学、就业、生活,对外部世界的依赖逐步增强,乡土观念和对农村的感情渐渐弱化,务农收益偏低、基础建设滞后、发展空间有限的现实和城市优越的生活环境与生活质量,使他们摆脱农村的愿望更加强烈,调研中90%的人不愿意再回村发展和居住生活。这部分群体的数

量不断壮大,已经成为推动社会结构变迁的一支重要力量。

## 二、农村社会治理面临的挑战和问题

农村社会发生的一系列新变化、新特点,对农民生产生活产生了重要影响,也对农村社会治理工作带来了新挑战、新问题。

(一)农村持续发展缺乏后劲与活力。当前农村人口结构总体表现为年龄上老少多青壮年少、性别上女多男少、能力上素质低者多素质高者少,尽管政府通过开展大学生村官计划、倡导返乡创业等措施来改善农村人力资源状况,但农村高素质农民并没有停止离开农村的步伐,这对农村的持续发展和社会治理造成了重大影响。一是制约农村经济发展。随着高素质青壮年劳动力的不断外流,目前农村中真正常年从事农业生产的多为50岁以上群体,农业就业人员劳动年龄偏大,60岁以上的高龄组人员占相当比重,45岁以下劳动力屈指可数。山区农村表现得尤为突出,我在米家垣乡靳家岭村调研走访时,见到的最年轻的男劳动力是48岁,种地的大都是60岁左右的老两口。10年后,现有农村劳动人口年龄更大,其中有相当一部分无法胜任田间耕作,“谁来种地”的矛盾将会凸显。同时,伴随着高素质农民的离开,农村日常生活中缺乏有组织领导能力、懂科技会经营的中坚人力资源,农村农业科技应用与推广的效率下降,农业生产生活环境与基础设施建设、维护难以开展,推动农业现代化面临巨大挑战。二是加大社会治理难度。随着城镇化的快速推进,大量劳动力涌入县城,农村空心化和留守群体问题日益突出。“空巢”老人在农村独立生活,谁来关心和照顾这些老年人的生活,将来这些人怎样养老,成为现实问题。中青年夫妻聚

少离多,增加生活成本不说,常年过不上正常的家庭生活,难免滋生情感伦理事件,给家庭与社会带来负面影响。儿童在祖辈与母亲身边长大,长期得不到正常的家庭教育,容易形成各类性格缺陷与人格障碍,不利于健康成长。三是抑制农村文化生活。由于缺乏青壮年的积极参与,加上组织管理松散,农村群众性文化活动难以展开,传统文化的传承在农村面临着后继无人的局面。调研走访中99%的村民基本文化生活仅限于看电视,18%的村民每年有1至2次的看戏、看电影经历。农民文化生活的贫乏,导致一些封建迷信、“黑彩”赌博、红白喜事大操大办等风气有所蔓延,对农民精神生活造成了不良影响,污染了社会风气,影响了农村稳定。

**(二)流动人口缺乏有效管理与服务。**从调研掌握的情况看,大部分流动人口,除重大节日和农忙季节回村短期停留外,长期在外地就业和生活,很少与户籍所在地联系。流出地村级组织对流出人员去了哪里、做什么工作、生活得怎么样,了解掌握不深不透,对他们的管理与服务鞭长莫及。流入地因其不是本村户籍,无法实施有效管理,流动人员长期处于“两不管”的放任游离状态。这种情况尤以县城和城郊村最为突出,浮山县城现设两个社区居委会,主要负责对辖区城镇居民的管理服务,东关、西关、北关、南关、杜老凹等城郊村,负责对辖区农民的管理服务。近年来随着城市不断扩张和人口流动加快,城郊村与社区居委会管辖区域交叉重叠,大量流入人员既不属于城镇居民,户籍地也不在城郊村,城郊村、社区居委会面对辖区内规模庞大的流动群体既无授权也无相应的组织架构来提供管理与服务,公安、民政、计生等部门虽有一定管理权限,但相互缺乏协

调,难以形成合力,出现多头管理的混乱局面和无人管理的空白点,一方面造成了流动人口各种服务需求难以得到有效满足,另一方面也不利于社会秩序的长效维系。

从调研情况看,有三个比较现实的突出问题需要解决:一是年轻群体的教育管理问题。统计资料显示,35岁以下群体占流入县城和城郊村人口的一半以上,他们生活期望值较高,面临的社会压力大,对现有生活状况和公平、平等状况不满足,对网络、手机等现代信息媒介比较熟悉和依赖,思想观念和价值取向也更多地受到网络的影响,此类群体长期处于放任游离状态,缺乏有效的教育、引导和管理,成为影响社会不稳定的潜在因素。二是流入人口的住房问题。随着大量流动人口涌入县城和城郊村,他们的住房需求十分旺盛,30%购买现房居住或购买地基自建房屋居住,剩余70%虽因经济原因选择租房居住,但渴望买房稳定居住的愿望十分强烈。随着流入人口的持续增加,未来他们的住房问题将更加突出。如何解决刚性需求与政策制约的矛盾,是加强社会治理的重要课题。三是流动人员子女的教育问题。流入县城和城郊村的农村人口,大部分是为了让孩子接受更好的教育,目前县城有一所高中、两所初中、两所县级小学、一所公立幼儿园和六家有证的私立幼儿园,与进城流动人口子女教育需求相比,还有一定缺口。

(三)基层组织作用发挥不到位。随着农村社会不断发展变化,农村基层组织缺乏有效管理服务群众的手段、措施和保障,出现管理管不住、服务跟不上的尴尬局面。

一是集体经济薄弱。除一些城中村、城边村及资源相对丰富村,靠以地生财、资源生财集体有一定经济实力外,大部分村

集体经济基础薄弱,几乎没有任何集体积累,日常工作主要靠上级下拨转移支付资金,按照目前每个行政村每年5万元的拨付标准,既要支付村“两委”主干和副职干部工资,又要支付党报党刊、水电费、卫生费、村级组织活动场所维修费、务工补贴、护林防火等日常办公开支,对人口较少的行政村来说还能勉强维持,但对人口较多的大村来讲远远低于村级组织正常运转的需要。这使得村党组织在发展公益事业、提供服务方面力不从心,在依法管理村务方面明显力度不够,造成一些村干部说话没人听、办事没人跟,影响了党支部和村干部的权威。

二是报酬待遇偏低。根据目前“两委”主干工资不低于当地农村劳动力平均收入水平或人均纯收入2倍的政策规定,全县“两委”主干最高工资为张庄乡每年9372元,最低工资为北韩乡每年5172元,报酬待遇相对偏低且不稳定,加上现在物价不断上涨,生活成本不断攀高,村干部不得不拿出相当精力忙于生计,不能够把更多精力投入到村里发展稳定各项工作中去。

三是能力素质不适应。相当一部分干部出现了“老办法不管用,新办法不会用,硬办法不敢用,软办法不顶用”的“本领恐慌”。有的年龄偏大,文化程度偏低,在带领群众调结构、兴产业、闯市场方面无所适从、办法不多,只能“看家守摊”,当“维持会长”;有的因循守旧,凭经验开展工作,不善于用新方法解决新问题;有的方法简单,作风粗暴,重管理轻服务,不善于做深入细致的思想工作,按章办事、依法办事能力差;有的利己思想严重,以权谋私,公权私用,在低保评定等方面不公开不公正,侵害群众利益,败坏了党的形象,损害了群众对党的感情和认同。

四是班子后继乏人。由于青壮年大量外流,党组织难以对

他们开展有效的教育和培养,村级班子缺乏新鲜血液,个别村40岁以下党员干部已出现断层,党员干部年龄老化、“两委”班子后继乏人的问题严重,影响村级组织作用发挥。

五是农村社会组织相对匮乏。尽管大多数村都成立了红白理事会、农业专业合作社、调解委员会等社会组织,但大多停留在形式表面上,只是挂个牌子、形同虚设,没有开展实际工作,没有真正发挥作用,农村社会治理与服务工作实际上仍是村“两委”班子在单打独斗。

### 三、加强和创新农村社会治理的几点想法

社会治理,说到底是对人的管理与服务。加强和创新农村社会治理工作,必须顺应历史潮流,把握中央要求,突出问题导向,着力探索管用有效的办法措施。

(一)大力发展农村经济。加强和创新农村社会治理,最核心的是要把农村经济搞上去,让农民尽快富起来,打牢农村社会治理的物质基础。结合浮山的县情实际,具体从以下几方面加以推进。一是对偏远山区村,重点在“流转”上做文章,采取政策引导、市场调节、沟通协商的办法,在承包权不变、确保承包户利益的情况下,促进耕地向种粮大户、专业合作社流转,提升农业产业化、规模化水平,解决好“谁来种地”的问题。二是对平川村,重点在“高效”上做文章,通过政策引导、龙头带动、金融支持、技术指导,引导农村群众调整产业结构,在特色、高效上寻求突破,因地制宜打造一批以特色种植、养殖为主的“一村一品”示范村和专业村,大力发展健康、安全、可持续的有机农业,发展壮大农业龙头企业,带动农业提质增效、农民增收致富。三



是对城郊村,大力发展面向城镇消费的服务业,不断壮大集体经济实力,积极实施农民培训和转移工程,提高就业技能,引导劳务输出,多渠道增加农民收入。

(二)加强流动人口管理服务。一是理顺管理体制。明确将目前两个城市社区居委会的管理职能划入县城所在地天坛镇管理范畴,依托现有管理网格,重新在城区科学合理下设若干社区居委会,建立起各社区居委会、城郊村具体负责辖区流动人口管理服务工作、天坛镇统一指导协调各社区居委会和城郊村工作的复合治理体系,实现对流动人口的精细化管理。二是强化管理服务。由政府牵头整合县城和城郊村土地资源,统一规划建设主要面向农村进城人员的廉租房、限价房、保障房,满足流入人口的住房需求。统筹发展城乡教育,适度扩大城区学校规模,增强吸纳流动人口子女入学的的能力,平等地对城市户籍和流动适龄儿童提供义务教育。大力发展三产服务业、劳动密集型产业,吸纳进城流动人员就业,确保农村流动人员进得来,住得下,生活得好。三是依托组建成立的在外人员服务中心及外出人员集中的临汾、太原、北京3个服务站,为浮山籍在外务工人员提供法律维权、困难救助、就业指导、联系当地、发展党员等服务,让在外务工人员 and 在外流动的党员有家可归,困难有人帮,问题有人管。

(三)加强农村基层组织建设。一要选好配强班子。加强农村带头人队伍和党员队伍建设,建立稳定的村级组织运转经费保障制度,提升村干部“一定三有”保障水平,巩固和加强党在农村的执政基础。加强农村党风廉政建设,强化农村基层干部教育管理和监督,改进农村基层干部作风,坚决查处和纠正涉