

中国乡村发现

总第5辑(2007.10)主编 / 朱有志 胡正扬 石建辉 执行主编 / 陈文胜



- 基层民主政治建设的近期目标是什么
- 乡镇领导干部岗位管理的新实验
- 圈子中的农村生活
- 村庄合并后的治理难题
- 村官腐败的症结在哪里
- 我所见闻的乡村信访
- 聚焦乡镇政府机关问题
- 作为改革突破口的小岗村缘何衰落



ZHONGGUOXIANGCUNFAXIAN

河南人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国乡村发现. 第5辑 /朱有志、胡正扬、石建辉主编. —长沙:
湖南人民出版社, 2008. 4

ISBN 978-7-5438-5228-0

I. 中… II. ①朱… ②胡… ③石… III. 农村-社会主义建
设-研究-中国 IV. F320.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 056748 号

责任编辑: 刘德华 郝 静

装帧设计: 麦 名

中国乡村发现 (第5辑)

主编: 朱有志 胡正扬 石建辉

执行主编: 陈文胜

湖南人民出版社出版发行

网址: <http://www.hnppp.com>

长沙市营盘东路3号 邮编: 410005

营销部电话: 0731—2226732

湖南省新华书店经销

长沙科地印务有限公司印刷

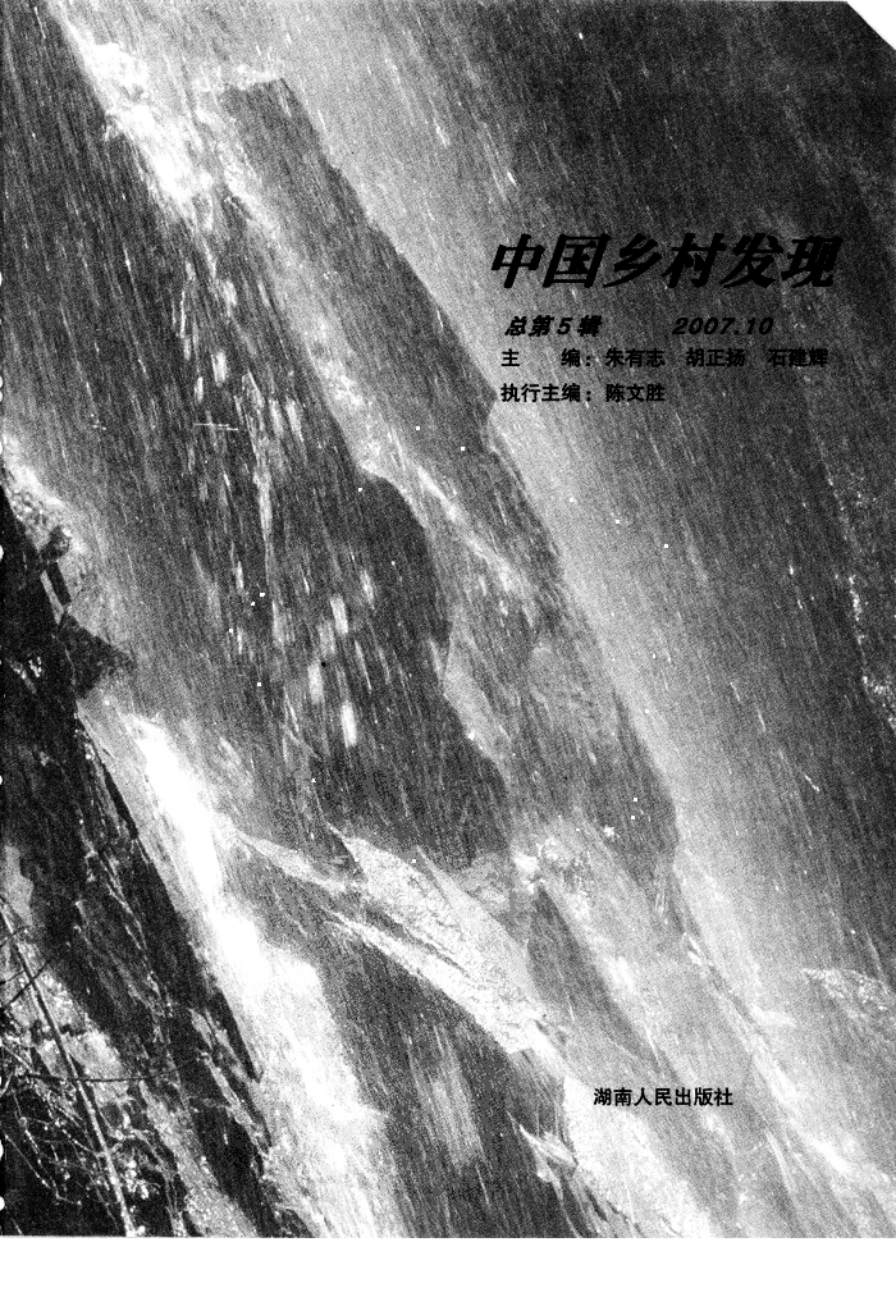
2008年4月第1版第1次印刷

开本: 730×960 1/16 印张: 10

字数: 160 000

ISBN 978-7-5438-5228-0

定价: 15.00 元



中国乡村发现

总第5辑 2007.10

主 编：朱有志 胡正扬 石建辉

执行主编：陈文胜

湖南人民出版社

主 编

朱有志

胡正扬

石建辉

编委会成员

王晓天 肖毅敏

贺雪峰 乌东峰

李昌平 汪金敖

陈 潭 杨天兵

吴理财 欧阳中球

方向新 李昌金

贺培育 胡晓芹

刘云波 谢瑾岚

向志良 刘险峰

执行主编

陈文胜

副主编

陆福兴 王文强 周湘智

编 辑

储 君(常务) 尹冬华

张瑞洁(校稿) 张 韵

李 晖 陈旺民

总策划

陈 敬

主办单位

湖南省社会科学院新农村建设研究中心

承办单位

乡村发现三农信息咨询有限公司

《中国乡村发现》地址：湖南省长沙市浏河村7号

湖南省社会科学院新农村建设研究中心

邮 编：410003 投稿邮箱：zhgxcfx@163.com

电 话：0731-4211470

网 址：<http://www.zgxcfx.com>

开|卷|语|

湖南省人大常委会副主任 庞道沐

改革开放近30年，我国的农业和农村经济在诸多方面都取得了长足的进展，我国已经在一个人口超过非洲和拉丁美洲总和的国度上，成功地解决了温饱问题；并且农村贫困人口由改革之初的2.5亿下降到2000多万。2007年，我国粮食总产量超过了1万亿斤，实现了连续4年增产；农民人均纯收入突破4000元，实际增长7%左右，连续4年增幅超过6%。这种持续长达4年的“粮食增产，农民增收”景象，是改革开放30年来绝无仅有的，刚刚过去的几年，在中央支农惠农政策的强力推动下，三农工作进入一个新的黄金发展时期。

但是，我们必须清楚地看到，伴随着工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化的深入发展，农业资源环境 and 市场约束增强，保障农产品供求平衡的难度加大，农产品贸易竞争加剧，我国农业发展还面临着一系列新矛盾、新挑战，农业仍然是国民经济中最薄弱的部门。因此，三农工作在相当长的时间内仍然是党和政府工作的重中之重。

以2003年为“分水岭”，农村改革已经走出过去以减少控制为主的阶段，向以调整国民收入分配格局为主的综合改革新阶段转换，由以经济领域为重点转向全面改革。在此背景下，需要我们以改革者的勇气，加快转变农业发展方式，提升农业竞争力，健全农业支持保护体系，加大统筹城乡发展力度，完善乡村治理机制等，需要我们继续加大支农惠农的政策力度，持续不断地强化农业的基础地位，切实保障主要农产品的基本供给，加强农业标准化和农产品质量安全工作，支持农业产业化发展，加强和改善农产品市场调控和农民增收，形成农村良性发展的体制机制，从而加快新农村建设的进程。

改革开放之所以能取得巨大成功，其中的一个重要原因就是有一大批富于智慧和热情的改革者在为之探索与奋斗。新的一年，新的征程，在农村改革30周年的2008年，在党的十七大全面吹响走中国特色农业现代化道路号角新时代，最好的纪念方式也许就是在改革的道路上勇往直前！

目 录

■ 特 稿

唐成付 基层民主政治建设的近期目标是什么 / 6

■ 特别关注

中共长冲镇委员会 乡镇领导干部岗位管理的新实验 / 14

■ 乡村故事

刘燕舞 源村的丧事 / 19

刘聪秀 “钢村”：山区农村广播电视“家家通” / 26

陈 辉 圈子中的农村生活 / 28

■ 一线纪实

杨晓蔚 古村落保护：新农村建设中一个亟需重视的问题 / 34

王小军 村庄合并后的治理难题 / 41

廖 瑞 村庄合并对村级组织的负面影响 / 45

赵振军 村官腐败的症结在哪里 / 49

谷会平 现阶段我国农村土地承包经营中的矛盾及求解 / 54

李瑾瑜 农村小学校长生存状态调查 / 59

■ 星村纵览

何传新 “泰山第一村”油坊村发展启示录 / 65

■ 县乡连线

陈元龙 我所见闻的乡村信访 / 70

刘放生 衡阳县粮食直接补贴政策实施效果调查 / 77

田科成 贫困村新农村建设的调查和思考 / 79

王利柒 乡镇干部，拿什么赌明天 / 84

罗良凜 聚焦乡镇政府机关问题 / 86

冯月根 新农村建设散议 /90

徐立东 一名普通乡镇干部对农村新型合作医疗的思考 / 93

■ 调查报告

匡代玮 周文华 衡阳三县农民专业合作社的调查 /98

孟宪峰 金融支农，亟待破题的硬壳 / 104

■ 小岗村观察

聂 苏 作为改革突破口的小岗村缘何衰落 /107

谢培秀 农村家庭承包制是制度创新之举 /111

肖 卫 农村经营体制何处去 /115

马光臣 透视中国农村的三种发展模式 /122

■ 海外窗口

傅光明 挪威财政公共服务均等化的做法和经验 / 128

■ 一家之言

时宏业 新农村建设遭遇“公鸡下蛋式”尴尬 /130

杨兴龙 新农村金融建设的思考 /134

虎麦峰 小议“城乡二元结构与农村教育” /140

晓 愿 把脉民族风情旅游资源开发 /144

宋安平 应该为政府讨薪叫好吗 / 148

■ 想说就说

朱新现 谁拿走了我们的“养命钱” /152

张卫民 关注农村“信息公路的最后一公里” / 155

■ 编后记 / 159

基层民主政治建设的近期目标是什么

■ 詹成付



我国的基层民主政治建设，是党领导广大人民群众在基层经济、政治、文化和社会事务领域直接行使当家作主民主权利的制度建设和实践活动的总称。关于“基层”的范围，党的十二大报告没有明确界定；十三大报告突出强调“发挥群众团体和基层群众性自治组织的作用，逐步做到群众的事情由群众自己依法去办”；十四大报告、十六大报告和十六届六中全会《决定》，把基层民主中的“基层”界定在城市居民委员会、农村村民委员会和企业事业单位这三个领域；十五大报告、十五届三中全会《决定》和十六届四中全会《决定》又增加了“城乡基层政权机关”这个层面和领域。党的十七大报告适应社会结构的发展变化，把“社会组织”纳入扩大基层民主的范围，讲得最全面。从目前的实践来看，应当组织力量对我国基层民主政治建设中若干重大问题、重大工作和重大改革举措进行研究，以便更好地指导实践。

应深化研究哪些问题

在长期的实践进程中，我国社会主义基层民主政治制度不断完善，形式日益丰富，成效愈益显著，在中国特色社会主义建设事业进程中发挥着越来越重要的

作用,但仍有一些需要进一步研究解决的问题。

第一,如何加强法制建设,解决好基层民主实践制度化、规范化、程序化的问题。目前,我国基层民主政治建设领域已基本做到有法可依,但法制建设方面仍存在一些问题。一是有的法律法规内容陈旧,难起作用。二是立法中考虑基层直接民主的特点不够,以致程序性的规定不够,不少法律规定缺乏可操作性。比如,《村民委员会组织法》只是笼统规定了什么人有权选举权和被选举权,而没有规定什么人没有候选人资格,倘若那些违反计划生育政策、刚刚刑满释放、不履行公民义务而又没有被剥夺政治权利的人成为候选人甚至当选,其负面影响很大。再如,对村民委员会选举中出现买卖、伪造选票,宗族、派系、黑恶势力控制选举的行为,现有法律没有做出明确而严肃的处罚规定。同时,《选举法》规定:“初步候选人由各选区的选民小组反复酝酿、讨论、协商,根据多数选民的意见,确定正式候选人”,用“反复酝酿、讨论、协商”等词语代替具体操作程序的规定,显得过于笼统模糊。三是群众法定的民主权利救济渠道狭窄。目前,我国《民事诉讼法》、《刑事诉讼法》、《行政诉讼法》、《行政复议法》侧重于对公民财产权和人身权的保护,村民自治权利、居民自治权利不在其调节范围。《刑法》也只是调节县乡人大代表的选举,没有把村(居)民自治权利纳入调节范围。《村民委员会组织法》也仅仅把村民自治权利的救济机制,界定为群众举报,县乡政府、人大及有关部门的调查处理、批评教育、自觉改正。如果基层政府对群众举报处理不及时,或者干脆不管不问,群众就只剩下越级上访、信访一条路了。近年来,有关基层民主的上访、越级访之所以增加,群众法定民主权利的救济渠道狭窄恐怕是个重要原因。四是在基层依法建立相应的民主制度还不够成熟。一些农村在基层选举中不按法定程序办事,有的在村务公开上弄虚作假,有的甚至长期不公开村务,引起群众不满。

第二,如何加强基层干部教育培训,解决好基层干部正确对待群众民主权利的问题。大多数基层干部的工作方式已从过去那种主要依靠行政命令的方式,转变到依法办事、服务群众上来了,但仍有一些干部存在着“不适应”、“不符合”的问题。在农村,农民已经成为市场经济的主体,但我们仍有一些基层干部不讲因地制宜,不问市场需求,只从主观愿望出发,强迫农民今天种这明天种那,造成

了不应有的损失。有的不经法定程序，随意中止基层人大代表的资格。有的随意撤换民选的村民委员会干部或居民委员会干部。有的村民委员会干部认为，村民自治就是村民想干什么就干什么，想怎么干就怎么干，大事小事自己说了算，把党支部抛在一边。有的党支部成员把发挥党支部的领导核心作用理解为党支部包办一切，不注意发挥村级其他组织的作用，使民主决策、民主管理、民主监督流于形式。有的基层干部不是想方设法为老百姓谋福利，而是争权夺利，贪污腐败，导致群众不满。既要教育群众，更要教育干部，使基层干部真正成为基层民主建设的组织者、实践者、推动者，是我国基层民主建设中需要认真把握的一个重要问题。

第三，如何加强实践引导，解决好群众在实践中正确行使民主权利的问题。经过多年的实践，广大群众参与基层民主政治建设的能力和素质有了很大提高，但一些群众在基层民主参与中暴露的问题也不少。比如，在基层人大代表选举中，有不少群众不积极参加选民登记和投票，经过反复动员，才勉强参加，在村级民主议事决策时，心不在焉，满不在乎；有的认为，民主就得听他（她）的，不听他（她）的，谁说了同意都不行，甚至拒绝执行；有的为了一餐饭、几十块钱甚至几块钱，就把选票连同权利一起出卖；有的仅凭几句不着边际的许诺，就把权利拱手相让。有些候选人动员亲戚、朋友非法拉票甚至买卖选票；有些一看选举结果不如意，就采取过激行为，或砸碎票箱或撕毁选票或对选举结果不予承认。有的群众抱着“不闹不解决，大闹大解决”的心态，越级上访，连续上访，个别偏激者甚至冲击党政机关，围攻、扣留处理问题的党政干部和公安干警，等等。注重民主实践，在实践中引导群众理性、有序地行使民主权利，是我国基层民主建设一个需要狠下功夫解决的重要问题。

第四，如何不断适应经济社会发展的需要，解决好不断扩大基层民主的问题。随着我国经济体制改革的深化、社会结构的变动、利益格局的调整、思想观念的变化，以及多年来民主法治实践经验的积累，人民群众政治参与的愿望不断增强，基层出现了许多扩大民主的尝试。这些尝试有的是在基层党委和政府的领导下有序进行的，有的却带有较强的自发性；有的是在现行体制框架下进行的，有的却突破了现有法律制度的规定；有的影响不大，有的影响很大，甚至引起海外的广

泛关注。在扩大基层民主的问题上，如何既避免情绪激进，背离现行法律制度的原则精神，又避免对新形势、新情况视而不见、无所作为，推动基层民主不断发展，是当今基层民主政治建设必须回答的重要问题。

第五，如何加强和改进党的领导，解决好基层党组织有效领导基层民主政治建设的问题。坚持党的领导，是我国政治体制的重要特征，也是我国基层民主建设的政治保障。与多党制国家不同，我国的基层领域只有中国共产党的组织可以广泛覆盖，城乡基层基本不存在其他政党的组织，中国共产党的基层组织是其他合法存在的各种组织和各项工作的领导核心。应该说，我国绝大多数基层党组织的领导作用发挥得不错，但也有一些领导作用不明显。有的在民主实践面前畏首畏尾，怕这怕那，表现出不敢领导；有的国有企业和集体企业党组织担心强调领导容易干扰生产经营的中心工作，表现出不愿领导；有的农村基层党组织习惯于“我说你听”、“我定你办”，表现出不善于领导。在领导基层民主建设的过程中，基层党组织能不能主动适应基层民主发展的趋势，不断改进领导方式方法，使自身建设与时俱进，不但关系到党的基层组织领导作用能否得到发挥，也关系到基层民主能否得到顺利发展。

第六，如何完善领导体制和工作机制，解决好有人办事、有钱办事的问题。目前基层民主的领导体制和工作机制方面的问题仍很突出，主要表现为：一是基层民主政治建设缺乏协调机制。基层民主建设由不同部门负责，如基层党内民主、党务公开由纪检、组织部门负责，政务公开由政府办公厅、监察部门负责，基层人大代表直选由人大系统负责，企事业单位的民主管理由工会系统负责，农村村民自治、城市居民自治和民间组织建设由民政系统负责，群团组织的民主建设由各自系统负责。由于分散负责，规则程序各异，统筹协调不够，出现了频繁选举的现象，有的地方三年进行了十几次选举，基层民众产生不少怨言。二是基层民主政治建设物质保障薄弱。不少地方的农村村民委员会选举、城市居民委员会选举没有经费。三是基层民主政治建设指导力量薄弱。以基层民政部门为例，现在，全国2800多个县（市、区）中民政部门行政编制只有十几个，面对20多项社会管理和公共服务工作，虽然也有部分兼职人员协助工作，但仍难以保证把工作做好，群众在村民选举、村务公开问题上有问题要举报、投诉时，即便“告状”找到了门、

找对了门，但由于工作力量有限，很多问题难以调查处理，严重影响了群众对基层民主建设的信心。四是基层干部考核内容不完善。不少地方考核干部只重视GDP、财税收入、生产项目等硬指标，对基层民主政治建设重视不够，同时，基层民主建设缺乏量化考核指标，影响了基层民主政治建设的推进。

今后5年的几个着力点

今后5年，是本世纪头20年这一“重要战略机遇期”的中间时段，应当把基层民主政治建设放在深入贯彻落实科学发展观的大背景下思考，放在构建社会主义和谐社会的伟大历史进程中筹划，作为走中国特色政治发展之路的重大现实课题部署，建设保障有力、制度完善、充满活力、运行规范的基层民主，巩固和发展民主团结、生动活泼、安定有序的政治局面。为此，应当特别重视以下四个方面的工作：

第一，以保障人民群众在基层行使民主权利为核心，不断健全基层民主领域的法律法规和政策。抓紧制定和完善保障人民群众在基层行使民主权利的法律法规，如村民委员会组织法、城市居民委员会组织法、全民所有制工业企业职工代表大会条例、街道办事处组织条例、乡镇政府指导村民委员会工作条例、村民委



员会选举办法、居民委员会选举办法、县乡人民代表大会代表直接选举办法、村务公开办法、厂务公开办法、政务信息公开条例等。在完善基层民主实体法的同时，更加注重程序法的建设，进一步推动基层民主的制度化、规范化、程序化。全国人大及其常委会一时难以出台有关程序性的法律，可授权地方立法，加快立法进程，满足实践需要。加强法制宣传教育，增强基层干部群众的法制观念。

第二，以依法建制和民主管理为导向，丰富和完善基层民主制度。要以政策和法律法规为依据，以实际、实用、实效为原则，重点围绕民主选举、民主决策、民主管理、民主监督活动，健全基层各项民主制度。一是完善基层人民代表大会的直接选举制度，保证基层人民代表大会履行法定的各项职权。二是健全城乡基层群众性自治机制，做到凡是需要公开的工作和被列入民主选举、民主决策、民主管理、民主监督范围的工作，都要依法建制，有制可依，按制办事。完善农村村民委员会直接选举制度，扩大城市居民委员会直接选举的覆盖面，规范居（村）民代表、居（村）民小组长推选程序。建立健全城乡社区居民会议或居民代表会议、居（村）民委员会向居（村）民会议报告工作、居（村）务公开、民主听证会、社区成员协商议事等制度，促进基层民主的制度化、规范化、程序化。适应城镇化、就业多样化的趋势，探索流动人口参与居住地社区居（村）民自治的有效途径。三是预防和纠正“贿选”等违法违纪行为，逐步形成政府主导、社区参与、群众自主维权相结合的机制，实现政府行政管理和社区自我管理有效衔接、政府依法行政和居民依法自治良性互动，努力把城乡社区建设成管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。四是完善以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度，组织职工参加企事业单位改革和管理，维护职工合法权益。

第三，以农村村民自治为重点，带动基层民主各领域实践活动的全面推进。今后5年，基层民主建设的重点领域仍应在农村这一广阔天地，下大力气进一步做实做细农村村民自治，通过村民自治的民主实践，为和谐社会培养更多合格的现代公民。紧紧围绕党和政府的各项利民惠民政策，把诸如计划生育政策落实、救灾救济款物发放、扶贫政策等向农民公开，引导农民围绕经济利益行使民主权利。引导农民开展“一事一议”，使农民成为建设新农村、管理新农村的主人。适应城镇化进程加快的新形势，研究解决“村改居”后的新情况、新问题，做好“村改居”

后基层民主的接续工作，形成城乡基层民主的综合效应。把村级民主与乡级民主结合起来，以村促乡，以乡带村，形成乡村两级民主活动的综合效应。同时，其他领域的民主实践活动也不应放松。

第四，以满足人民群众日益增长的参与愿望为目标，不断扩大基层民主。今后5年不宜提倡与宪法和法律规定有较大出入的“制度创新”，不盲目调高群众和基层在民主参与上的胃口，但应发挥好现有体制的作用，在现有体制下稳步扩大基层民主，创新民主形式，丰富民主内容。一是适应经济社会的发展，引导人民群众围绕经济利益行使民主权利，做到群众的利益延伸到哪里，民主就延伸到哪里；公共决策的过程延伸到哪里，民主就延伸到哪里。二是完善基层人民代表大会提名制度，探索建立代表承诺制度、联系群众制度。三是进一步探索基层政府领导人“公推公选”，扩大人民群众参与基层政府领导人的提名空间。四是广泛推行“两推一选”，扩大基层群众参与基层党组织负责人提名的空间。五是发展城乡社区民间组织，扩大社区居民有序的社会生活参与空间。六是在基层共青团、妇联、工会等群众组织中进行各相应成员参加的直接选举试验。七是在城乡基层积极培育依靠群众自身的力量化解矛盾、解决问题的机制。

今后5年的改革举措应当有哪些

第一，思想认识上的改进：把基层民主建设摆在我国政治建设的突出位置。把代表制民主与基层直接民主相结合，走中国特色的政治发展道路。现在，各级人大代表共280万人，他们代表13亿人民行使管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的权力。但是，仅有这些还不够，我国是人民当家作主的社会主义国家，还必须有群众自治等基层民主，让群众的事情由群众自己依法去办。只有这样，我们的社会主义民主政治才有全面的巩固的群众基础。我们应当在重视国家层面民主的同时，更加重视基层民主。要在立法建制、工作指导力量配置、经费保障、领导精力等各个方面更多地向基层民主建设领域倾斜。

第二，工作保障上的改进：把做好基层民主建设工作视作政府履行社会管理和公共服务职能的重要组成部分，建立稳定的和长期有效的政府投入保障机制。对

于中西部地区经济困难的县（市），应保证一定数量的中央转移支付资金用于基层民主政治建设工作。要逐步充实和加强基层民主建设指导部门的工作力量，加强工作队伍建设，不断提高基层组织工作人员依法办事的能力和服务群众的水平。可以考虑在中央层面建立统一的基层民主政治建设联席会议，形成工作合力。

第三，基层民主技术上的改进：逐步使各种民主程序趋同，方便群众参与。可借鉴西方发达国家通过一次民主实践解决多方面问题的经验，首先在基层各类选举中逐步使各类选举程序和技术趋同，方便群众参与，方便基层开展工作。

第四，基层干部培训上的改进：努力提高干部组织开展基层民主实践的能力。在基层干部的各类培训工作中适当增加发展基层民主的内容，增强他们管理基层公共事务、协调利益关系、处理人民内部矛盾、维护安定团结的本领，真正做社会主义基层民主政治建设的实践者、组织者、推动者。要把发展基层民主作为基层干部政绩考核的重要内容，并不断完善考核评价办法。

第五，基层党内民主上的改进：用基层党组织的先进性引领基层民主。探索基层党组织书记、副书记、委员由全体党员直接、差额、无记名投票产生的实践，扩大党员对党务工作的知情权、决策权、监督权。完善基层党内重大事项民主决策制度，全面推进基层党务公开。

第六，扩大基层民主的实践上的改进：用多样化的实践满足群众参与的需要和要求。一是全面推进乡镇领导人“公推公选”，凡没有获得大多数群众提名的，不得确定为乡镇人大代表候选人；二是不断扩大乡镇长、副乡镇长差额选举的比例，逐步实现全部差额选举；三是开展乡镇党委书记、副书记、委员由党员直接选举的试点；四是开展农村党组织和城市社区党组织负责人由党内直接选举试点；五是推行街道办事处领导成员由居民群众或居民代表评议的试点，凡连续两次在评议中不称职的做出相应处理；六是开展工青妇等群团组织直选试点；七是扩大群众对教、科、文、卫、体等事业单位服务作风的评议权和监督权；八是建立健全以章程为核心的社会组织内部管理制度，健全会员大会、会员代表大会、理事会、监事会制度，丰富基层民主形式，增强社会自治功能。

（作者系民政部基层政权和社区建设司司长）

乡镇领导干部岗位管理的新实验

——浏阳市柞冲镇试行领导干部岗位管理制纪实

■ 中共柞冲镇委员会



区位优势日益显著的柞冲镇

柞冲镇位于浏阳市西南部，距城区 20 公里，面积 198 平方公里，人口 4.2 万，辖 9 个行政村、2 个社区。2006 年全镇 GDP 达 5.7 亿元，财税总收入 5060 万元，农业总产值 1.91 亿元，企业固定资产投资 2.5 亿元，招商引资到位资金 3900 万元，农民人均可支配收入 5374 元。全镇现有企业 135 家，规模企业 22 家，企业结构由单一的鞭炮烟花转向造纸、化工、食品加工、机械制造等多元化发展。烤烟金色产业、蔬菜、楠竹绿化产业、花木彩色产业等特色农业基本形成，百里花木走廊过境而过，乡村级公路全部硬化。区位优势日益提升。

镇机关在岗在职（含林业站、城管所、企业办、安监站、水管站、农机站、司法、财政所等部门）人员 84 人，其中行政编制 51 名，领导班子配备改革后，现有领导班子成员 10 名。2006 年被浏阳市委组织部确定为领导干部岗位管理试点乡镇，探索建立领导干部责、权、利相统一，职位和岗位管理相协调的制度体系。

革除职务管理的弊端

当前，由于领导干部责、权、利难以统一，且缺乏科学的评判标准，干部管理实际操作中存在以下难题：

1. 岗位职责不明。在领导干部人事管理中，长期以来存在“重职务级别，轻职能责任”的现象，领导干部的分工往往只是班子内部的简单分配，对具体工作职能、工作目标没有明确规定，对该怎么做、做到什么程度、负有什么责任没有详细说明，导致在实际操作中，既无法明确工作要求，又无法分清工作责任，客观上造成工作难落实、效率难提高的局面。

2. 权力界限不清。领导干部所处的岗位不同、职责不同、权力大小也有差异，在当前体制下，领导干部可以在什么范围、什么层面行使权力，并没有明确规定，这在客观上导致两种不正常情况：一是盲目用权，部分领导干部超出自身权力范围乱表态、乱行权，或是不按规矩、程序办事，导致工作失误；二是逃避弃权，有权力就有责任，部分领导干部为避免承担责任往往选择逃避，特别是面对中心工作、突发事件和紧急事态处置时，相互推诿，导致延误时机，甚至带来无法预料的后果。

3. 分工忙闲不均。基层工作事项较多，以乡镇为例，列入目标管理考核的就达四五十项，有些工作强度大一点，有些则相对清闲一点，工作难易程度不一，但待遇基本不变，造成“轻松的工作大家争着做，难度大的谁都不愿做”。不少乡镇甚至有一条不成文的规定：类似计划生育、综合治理等难事留给新进班子的成员、新进单位的干部去做。

4. 考核评价不准。现行干部考核机制注重工作实绩，但由于干部分工不同，所承担的工作任务和工作强度不同，完成分管工作任务需要付出的劳动也不同，分管经济工作容易出成绩，而分管党务工作可能难以在短时间内见成效，在考核时，单凭工作完成情况或工作所取得的社会效益和经济效益，都很难准确全面地评价干部，使考核评价结果出现偏差。

可见，领导班子的权责利没有统一是干部管理中所有问题的根源，要解决领