

# 西北地区农村 基层组织建设研究

主编：王学俭



人民出版社

# 西北地区农村 基层组织建设研究

主编：王学俭

责任编辑:李椒元

装帧设计:文 冉

责任校对:文 正

## 图书在版编目(CIP)数据

西北地区农村基层组织建设研究/王学俭 主编.

—北京:人民出版社,2012.7

ISBN 978-7-01-010413-3

I. ①西… II. ①王 III. 农村-基层组织-组织建设-研究-西北地区 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 235245 号

## 西北地区农村基层组织建设研究

XIBEI DIQU NONGCUN JICENG ZUZHI JIANSHE YANJIU

王学俭 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2012 年 7 月第 1 版 2012 年 7 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:8.25

字数:190 千字 印数:0,001—3,000 册

ISBN 978-7-01-010413-3 定价:20.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 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

# 目 录

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 导 言 .....                   | 1  |
| 第一节 相关问题界定 .....            | 1  |
| 一、西北地区农村 .....              | 2  |
| 二、农村基层组织 .....              | 3  |
| 三、社会主义新农村建设 .....           | 5  |
| 四、“三农”问题 .....              | 8  |
| 第二节 研究目的和意义 .....           | 10 |
| 一、研究目的 .....                | 10 |
| 二、研究意义 .....                | 12 |
| 第三节 研究方法思路 .....            | 16 |
| 一、研究方法 .....                | 16 |
| 二、研究思路 .....                | 22 |
| 第一章 西北地区农村基层组织建设的制度规范 ..... | 25 |
| 第一节 乡镇党政机构的设置与职能 .....      | 25 |
| 一、乡镇党委 .....                | 26 |
| 二、乡镇人大 .....                | 27 |
| 三、乡镇政府 .....                | 29 |
| 四、三者关系 .....                | 31 |
| 第二节 村级组织的设置与职能 .....        | 32 |
| 一、村党支部、村委会及二者关系 .....       | 32 |

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 二、乡(镇)村关系 .....             | 39 |
| 第三节 基层干部选拔任用机制 .....        | 40 |
| 一、选拔任用乡镇干部的原则和标准 .....      | 40 |
| 二、选拔任用乡镇干部的条件与资格 .....      | 41 |
| 三、村级干部的选拔任用 .....           | 43 |
| 第四节 农民专业合作社建设机制 .....       | 44 |
| 一、基本原则 .....                | 44 |
| 二、主要措施 .....                | 46 |
| 第二章 西北地区农村基层组织建设存在的问题 ..... | 49 |
| 第一节 农村公共服务体系建设存在的问题 .....   | 50 |
| 一、农村基础性公共服务严重滞后 .....       | 50 |
| 二、农村公益性公共服务严重缺位 .....       | 54 |
| 三、农村信息性公共服务不畅通 .....        | 63 |
| 第二节 农村基层组织社会化服务存在的问题 .....  | 64 |
| 一、乡镇政府社会化服务职能滞后 .....       | 64 |
| 二、乡镇政府社会化服务供给力弱 .....       | 69 |
| 第三节 农村基层党组织建设存在的问题 .....    | 70 |
| 一、党员素质有待提高 .....            | 70 |
| 二、党内民主建设滞后 .....            | 71 |
| 三、流动党员缺乏管理 .....            | 72 |
| 四、党员教育培训不力 .....            | 74 |
| 五、党员表率作用不强 .....            | 76 |
| 六、党组织思想工作欠缺 .....           | 78 |
| 第四节 村民自治运作中的主要问题 .....      | 81 |
| 一、乡村选举中存在不合理不规范的弊端 .....    | 81 |
| 二、村民自治中乡政村治关系异化 .....       | 83 |

---

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 三、村规民约引发群体性事件 .....           | 85  |
| 四、村党支部与村委会“两张皮”问题 .....       | 87  |
| 第五节 干部队伍建设方面存在的问题 .....       | 89  |
| 一、队伍结构基本符合需要,但有待改善 .....      | 90  |
| 二、政治素质得到群众认可,但有待加强 .....      | 93  |
| 三、工作能力能够胜任工作,但有待提高 .....      | 96  |
| 第三章 西北地区农村基层组织存在问题的原因分析 ..... | 100 |
| 第一节 多重因素制约西北地区农村经济社会发展 .....  | 100 |
| 第二节 基层组织设置不能适应新农村建设的需要 .....  | 104 |
| 一、各级政府思想认识不到位 .....           | 104 |
| 二、现有乡镇体制中存在漏洞 .....           | 105 |
| 三、相关制度和法律的不完善 .....           | 107 |
| 四、传统农村发展战略的局限 .....           | 110 |
| 五、乡镇党政职能界定不清晰 .....           | 111 |
| 六、农村基层工作存在特殊性 .....           | 111 |
| 第三节 基层党组织建设滞后 .....           | 112 |
| 一、农村基层党组织结构不合理 .....          | 112 |
| 二、农村基层党员理想信念淡薄 .....          | 113 |
| 三、农村基层党组织工作方式方法不当 .....       | 115 |
| 四、农村基层党员教育培训难度大 .....         | 116 |
| 五、农村广大流动党员作用被忽视 .....         | 118 |
| 六、农村基层党内民主建设滞后 .....          | 119 |
| 第四节 农村基层干部队伍建设不完善 .....       | 120 |
| 一、村干部的自富带富能力较低 .....          | 121 |
| 二、税费改革后的适应能力不强 .....          | 121 |
| 三、基层干部思想政治素质不高 .....          | 121 |

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 四、两委班子不团结及内耗较多 .....            | 121 |
| 五、当前村级组织后备人才缺乏 .....            | 122 |
| 第五节 农村基层组织公共服务职能发挥不充分 .....     | 122 |
| 一、历史原因 .....                    | 122 |
| 二、乡镇政府评价体系不合理 .....             | 123 |
| 三、农村公共服务供给不均等 .....             | 124 |
| 四、乡镇公共服务财政资源匮乏 .....            | 125 |
| 五、农村民间组织力量相对薄弱 .....            | 125 |
| 第六节 农村基层民主建设缓慢 .....            | 127 |
| 一、历史发展因素 .....                  | 127 |
| 二、村务公开制度落实不到位 .....             | 128 |
| 第七节 村级组织缺乏有效的监督机制 .....         | 129 |
| 一、责权利不明确 .....                  | 130 |
| 二、监督成本过高 .....                  | 131 |
| 第四章 西北地区农村基层组织建设的对策探讨 .....     | 133 |
| 第一节 推进乡镇党政体制改革 .....            | 133 |
| 一、构建新型乡镇党政关系 .....              | 133 |
| 二、推进乡镇选举制度改革 .....              | 141 |
| 第二节 加强农村基层组织的 service 性职能 ..... | 148 |
| 一、完善乡镇政府公共服务提供机制 .....          | 149 |
| 二、分类建立健全农村公共服务体系 .....          | 151 |
| 三、构建多主体多层次公共服务体系 .....          | 153 |
| 第三节 加强农村基层党组织建设 .....           | 156 |
| 一、农村基层党组织思想建设 .....             | 156 |
| 二、农村基层党组织组织建设 .....             | 162 |
| 三、农村基层党组织作风建设 .....             | 165 |

---

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 四、农村基层党组织队伍建设 .....        | 168 |
| 五、农村基层党组织能力建设 .....        | 184 |
| 六、农村基层党组织阵地建设 .....        | 192 |
| 第四节 重视农村基层干部队伍建设 .....     | 194 |
| 一、转变工作观念是干部队伍建设的首要任务 ..... | 194 |
| 二、加强教育管理是提高干部素质的重要手段 ..... | 196 |
| 三、密切干群关系是干部队伍建设的基点指向 ..... | 199 |
| 四、保障激励措施是增强干部队伍的重要举措 ..... | 201 |
| 第五节 完善村民自治制度 .....         | 203 |
| 一、完善村民自治的措施 .....          | 203 |
| 二、处理好村“两委”关系和乡村关系 .....    | 217 |
| 三、建立健全农村民间组织发展机制 .....     | 223 |
| 四、重视培育农村新型合作经济组织 .....     | 225 |
| 五、完善法律体系实现村民自治监督 .....     | 227 |
| 结 语 .....                  | 229 |
| 主要参考文献 .....               | 234 |
| 附 录 .....                  | 242 |
| 后 记 .....                  | 252 |



## 导 言

“三农”问题是中国改革开放过程中的“重中之重”，中共中央在1982年至1986年连续五年发布以农业、农村和农民为主题的中央“一号文件”，对农村改革和农业发展作出具体部署。进入新世纪，中共中央连续出台了八个关注“三农”工作的中央“一号文件”。其中，2008年中央一号文件特别提出，要扎实推进农村基层组织建设，加强和改善党对“三农”工作的领导。2009年中央一号文件指出：“抓好以村党组织为核心的村级组织配套建设，深化农村党的建设三级联创活动，创新农村党组织设置方式，扩大党在农村的组织覆盖和工作覆盖。”2010年中央一号文件明确指出，要加强农村基层组织建设，巩固党在农村的执政基础，并就加强和改进农村基层党的建设，进一步完善符合国情的农村基层治理机制，切实维护农村社会稳定等提出了具体的要求和方向。这都说明农村工作在今天中国的重要性，农村基层组织建设对于农村的重要性。在这种形势下，我们要牢固树立大局意识，把握和加强西北地区农村基层组织建设研究。

### 第一节 相关问题界定

为了准确地论证西北地区农村基层组织建设研究的目的与意义、阐明研究思路与方法、提出和分析农村基层组织建设中的存在

问题并探讨对策,首先将对本书研究的主要概念及相关问题进行说明和界定。

## 一、西北地区农村

### 1. 地理意义上的西北地区

西北地区作为中国四大地理区域之一,包括黄土高原西部、渭河平原、河西走廊、青藏高原北部、柴达木盆地、内蒙古高原西部和新疆大部的广大区域。西北地区东以贺兰山为界,南以昆仑山、阿尔金山、祁连山北麓为界,西界、北界均为国界。全区包括宁夏回族自治区的西北部、甘肃省与内蒙古自治区的西部、青海省河湟一带和新疆维吾尔自治区的大部分。全区面积约占全国陆地面积的30%。本区域地广人稀,战略地位重要,自然资源丰富,文物古迹众多,目前尚未充分开发,深藏比较巨大的发展潜力。

### 2. 行政区划意义上的西北地区

行政区划意义上的西北地区包括陕西省、甘肃省、宁夏回族自治区、青海省和新疆维吾尔自治区。历史上,1950年曾经建立西北大行政区,即包括上述五省加上时为直辖市(实际上是大行政区辖市)的西安市。1954年大行政区撤销,但习惯上仍然把这一范围称为西北地区。本区域面积共计304.3万平方公里,占西部总面积的57.7%,占全国陆地面积的31.7%。人口约9000万,为全国的7%。西北地区是中国少数民族聚居地区之一,少数民族人口约占总人口的1/3,主要有回族、蒙古族、维吾尔族、哈萨克族等。

### 3. 本书所指的西北地区农村

本书所指的西北地区农村,是行政区划意义上的西北地区范围的农村。这一地区人均土地面积3.8公顷(57亩),是全国平均

水平的 4.75 倍:其中耕地 1853 万公顷(2.78 亿亩),人均耕地 0.21 公顷(3.09 亩),高于全国人均数一倍;草地 6544 万公顷(9.82 亿亩);林地 1413 万公顷(2.12 亿亩)。西北地区由于地处亚欧大陆腹地,大部分地区降水稀少,全年降水量多数在 500 毫米以下,属干旱半干旱地区。其中黄土高原年降水量在 300—500 毫米之间,柴达木盆地在 200 毫米以下,河西走廊少于 100 毫米,北疆大部分地区有 200 毫米左右,南疆不足 100 毫米,但在天山山区和阿尔泰山区却有 500 毫米左右。

由此可见,西北地域广大,地形各异,气候有干旱半干旱之分,农业地区又有种植业区、林业区、畜牧业区的区别,因此西北农村地区的情况不可一概而论。本书主要论述干旱半干旱的种植业区的农村,以甘肃省的典型农村地区作为代表。

## 二、农村基层组织

中央指出:农村基层组织是落实农村政策、做好“三农”工作的重要组织基础。必须以改革创新精神全面加强农村基层组织建设,增强基层组织带领群众发展生产、共建和谐的能力。现将本书所研究的农村基层组织做如下说明:

### 1. 农村基层组织的特点

一是包括政治性组织和群众性组织。本书所研究的农村基层组织既包括基层的政党组织和政权组织,也包括群众性的民主自治组织和其他公益性组织。当然,这两类组织也可能存在交叉,如村民委员会就既具有政治性又是群众性民主自治组织。二是指公共利益性的组织。本书所研究的农村基层组织是公共利益性组织或以公共利益为主要目的组织,不包括农村的各类企业、商业、金融等纯粹经济组织。三是体制内的组织。本书所研究的农村基层

组织是正当的、正常的、国家体制和社会体制允许存在的组织,不包括宗族组织、非法宗教组织、黑社会组织等类型。

## 2. 农村基层组织列举

第一,乡镇政治组织,具体包括乡镇党委、人大和政府。乡镇党委同村党支部(含总支、党委,下同)同为中国共产党在农村的基层组织,是农村工作的领导核心。乡镇人大是我国最基层的政权组织,乡镇政府是我国最基层的政府,它们直接与农民群众发生联系,对农村地方的经济社会发展负有直接的领导责任。

第二,村党支部。村党支部是中国共产党在农村的最基层组织,是村级组织的领导核心。村党支部建设涉及加强以村党组织为核心的村级组织配套建设、创新农村基层党组织设置和活动方式、通过“两推一选”等办法选好配齐配强村党组织领导班子、加强和改进对流动党员的服务和管理、健全农村党员联系和服务群众的工作体系、加强村级组织活动场所建设等方面。做好这些工作,就能够充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用。

第三,村民委员会。村民委员会是农民群众的自治组织。要探索如何进一步规范和完善民主选举,依法保障农民群众的推选权、直接提名权、投票权、罢免权,如何完善村民民主决策、民主管理、民主监督制度,充分发挥农民群众在村级治理中的主体作用。切实推进农村的基层民主自治,是发展我国社会主义民主的重要步骤。

第四,群众性公益组织。在党组织领导下,培育和发展服务“三农”的社会组织,发挥在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用,实现政府行政管理和基层群众自治有效良性互动,是实现农村生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的重要措施。

另外,农村基层的共青团、妇联、工会、民兵等组织虽然也属于群众性公益组织,但一般把它们看作政治性组织的隶属部门,因此本书不再对其进行单独考察。

### 三、社会主义新农村建设

新农村,是相对于传统农村、计划经济时代的农村以及改革开放后新时期的农村而言,是由新居住环境、新技术环境、新制度环境、新居民主体组成的,具有新内涵、新风貌的农村。新农村建设就是促成具有上述内涵和特点的新农村所有行动的总和。

#### 1. 社会主义新农村建设的背景

党的十六届五中全会作出了加快社会主义新农村建设的重大决定,提出实施以“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”为内容的新农村建设战略。建设社会主义新农村不是一个新概念,上世纪 50 年代以来曾多次使用过类似提法,但在新的历史背景下,党的十六届五中全会提出的建设社会主义新农村具有更为深远的意义和更加全面的要求。新农村建设是在我国总体上进入以工促农、以城带乡的发展新阶段后面临的崭新课题,是时代发展和构建社会主义和谐社会的必然要求。建设社会主义新农村,从根本上说就是解决“三农”问题,统筹城乡发展。“工业反哺农业,城市支持农村”的过程,不仅是一个工业对农业、城市对农村的资金支持过程,更是一个用新型工业化和城镇化的生产方式和生活方式对传统农业、农村、农民的生产方式和生活方式的根本改造。因此,新农村建设应该将促进农村生产方式和生活方式的转变作为主要目标,将提高农业、农村和农民的自我发展能力,特别是农民参与经济社会发展的能力,使更多的农民获得参与经济社会发展的机会、分享经济社会发展的成果,放在更加重要的

位置。

## 2. 社会主义新农村建设的要求

“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”，这既是中央对新农村建设的 yêu求，也是其总体目标。这 20 个字包含的内容极为丰富，涉及农村政治、经济、文化、社会管理等方方面面。

生产发展是新农村的物质基础。新农村建设的首要任务是生产发展。要实现生产发展，应该加大科学技术的推广应用，实现增长方式的转变；鼓励发展各种类型的新经济组织，提升农民的组织化程度；激活生产力中最活跃的因素——劳动力，培养新型产业农民和务工农民；发展农产品加工业，拉长产业链；等等。

生活宽裕是新农村建设的核心目标。要实现农民生活宽裕，应该开辟各种增收渠道，增加农民收入；建设和改善与农民生活直接相关的基础设施，创造增加收入的条件；通过公共财政补贴，帮助农民建立起合作医疗、农村养老保障等农村社会保障体系；建立健全农村市场体系，形成现代流通方式下的农村消费经营网络；等等。

乡风文明体现了提高农民整体素质的要求。乡风文明本质上是农村精神文明建设问题，内容包括文化、风俗、法制、社会治安等诸多方面。当前农村文化建设与经济社会的协调发展还不适应，与农民群众的精神文化需求还不适应，如何使广大农民过上丰富多彩的精神文化生活，是新农村建设的重要任务。要加强文化基础设施建设，充分利用现有资源，理顺文化体制，实行移风易俗，等等。

村容整洁体现了改善农民生存状态的要求。村容整洁最主要的是为农村地区提供更好的生产、生活、生态条件。长期以来，大部分农村地区的人居环境不能令人满意。要科学规划农村的房

舍、街道建设,节约土地,解决通行条件差的问题,改善农民的不良生活习惯。要注意两点,一是要尊重农民意愿,在国家、社会力量的支持下,根据当地经济发展水平量力而行,避免搞成形象工程、政绩工程;二是要根据当地的文化传统等,做一个长期规划,在规划过程中不能搞一刀切。

管理民主体现了健全村民自治制度的要求。目前,我国农村地区实行村民自治制度,完善农村基层民主自治制度是实现乡村管理民主的关键所在。2006年我国已全面取消农业税,在“后农业税”时代,转变基层政府职能是管理民主的要求之一。乡镇政府和其他农村基层组织要为本地经济发展创造条件,要担负起社会管理的职责,为乡村提供公共服务。

### 3. 社会主义新农村建设的特点

建设社会主义新农村在新的历史发展阶段具有五个鲜明的特征。一是时代性。这次新农村概念的提出,是在科学发展观、以人为本、构建和谐社会三大理念引领下的创新,是新农村最富时代特色的标志。二是综合性。培育新型的农民、建设发达的农业、构建和谐的农村,新农村不仅仅局限于某个领域或者某个环节,而是物质文明、政治文明、精神文明三个文明建设有机结合、综合协调的发展。三是联动性。新农村建设的含义和工作部署,是城乡融为一体、作为一个系统工程来考虑的,是一项统筹全局的工作,而不是就农村论农村、就农业抓农业。四是渐进性。新农村的建设绝不可能一蹴而就,各地的情况和状况都不一样,新农村建设必须通过科学制定规划,有序实施,有效确保社会主义新农村建设的连续性和持续性。五是动态性。新农村建设立意十分高远、内容非常丰富,随着时代的发展,还将不断赋予新的内涵和新的内容,还要在实践中不断拓宽新的思路和新的眼界。

## 四、“三农”问题

### 1. “三农”问题的内涵

“三农”指农村、农业和农民,而“三农”问题则特指中国的农村问题、农业问题和农民问题以及从而产生的社会问题。2001年“三农”问题的提法写入文件,正式成为大陆理论界和决策层引用的术语,中共中央于2003年正式将“三农”问题写入工作报告,在社会上引起强烈反响。

农民问题是“三农”问题中的核心问题,表现为农民收入低,增收难,城乡居民贫富差距大,实质表现为农民权利得不到保障。农村问题集中表现为农村面貌落后,经济不发达。农业问题集中表现为农民种田不赚钱,产业化程度低,从而诱发对农业生产的积极性下滑,作为国民经济基础的农业不稳甚至危险的问题。解决“三农”问题的实质是要解决农民增收、农业发展、农村稳定的问题。这是一个关系十三亿人口大国的国计民生的大问题。

### 2. “三农”问题的产生背景

自改革开放以来,农村地区实行的是统分结合的家庭联产承包责任制,并开始推动农村产业化进程。同时中国农业产品开始面对外国农业大国的竞争,这一状况在中国加入世贸组织之后更加明显。单一的家庭生产单位无力进行市场竞争,农民出现了“手里有粮卖不出”的现象。

在中国经济快速发展时期,与同期中国总体经济的发展相比,第一产业的发展程度远不及第二、第三产业发展。农民认为种田没有足够的收入,因而农村地区开始出现农民进城打工的现象,但城市并没有足够的就业岗位提供,从而形成大量集聚在城内而没有稳定工作的农民工群体。同时造成了农村地区生产积极性下降,农业投入开始减少,更多的农民进城“找工作”,形成恶性循



环。农民和农业的不稳定状态又导致了农村的发展缓慢、矛盾重重。由于政策的偏向,城镇和乡村的发展差异使贫富悬殊差距扩大。在城市的发展过程中,也同时加剧了土地兼并问题,一些失去工作或土地的农民转化成流动人口到城镇谋生,从而将问题亦带到城镇。在恶性循环下,“三农”问题不断扩大成为全国性的社会现象。由于农村人口占中国总人口的 3/4,农业的发展将直接影响国家经济的正常发展,中国的大片区域是农村地区,所以“三农”问题成为当前社会中显著的问题。

### 3. 解决“三农”问题的努力

党和政府与社会各界对“三农”问题的严重性有着清醒的认识,尤其是进入新世纪以来,不断采取措施进行解决“三农”问题的努力:

推行农村税费改革。2003 年 3 月,为了减轻农民负担,促进农民收入恢复增长,推进农村经济持续发展和农村社会全面进步,解决制约中国发展的农业生产落后的瓶颈问题,中央在原有的于 2000 年首先在安徽进行的农村税费改革试点的基础上,发出《国务院关于全面推进农村税费改革试点工作的意见》的文件。

国家领导人承诺推出给农民减负具体方案。2004 年 3 月 5 日,温家宝在全国人大二次会议开幕的时候作政府工作报告中谈到要巩固和加强农业基础地位,实现农民增收和农业增产,在五年内取消农业税。

推行新农村建设目标。2005 年 10 月 11 日中共第十六届中央委员会第五次全体会议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》提出了“建设社会主义新农村”目标,其核心内容是发展农业和建设农村,增加政府对农业和农村投入,改善基础设施包括乡村道路建设,强调以工促农、以城带乡,基本