

雁塔乡村治理

YAN TA XIANG CUN ZHI LI

李书磊 王军 郑梦熊 董顺利/编



中共中央党校出版社

The Central Party School Publishing House

雁塔乡村治理

李书磊 王军 郑梦熊 董顺利 编



中共中央党校出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

雁塔乡村治理/李书磊等编. —北京: 中共中央党校出版社, 2008. 12

ISBN 978-7-5035-3692-2

I. 雁… II. 李… III. 农村 - 社会主义民主 - 建设 - 经验 - 西安市 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 064611 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

北京鑫海金澳胶印有限公司印装

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

开本: 700 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张: 20.125

字数: 298 千字 印数: 1—10000 册

定价: 36.00 元

序

李书磊

这本书原来草拟的书名很长，被我删减成了现名，至少是好记些。雁塔是西安市靠南的一个区，跨连城乡，所以有“乡村治理”。“乡村治理”是现代中国一个延续的主题，是中国现代化进程的重要方面，诸多先贤于此曾有实验，若干同仁也仍在孜孜探索。当然，真正改变乡村社会面貌的还是伟大的中国革命，是土地改革、合作化运动、联产承包责任制，是近二十年来推开的村民自治与选举。今天再来谈论“乡村治理”，已有无限沧桑，已面对全新的形势与环境。本书所辑就是雁塔区近年来的村治资料，他们有一套依法依俗的“土政策”，很管用也很新颖，拿来供大家讨论，也算是对“乡村治理”这个传统题目的新贡献。全中国村治的尝试与创造正多，东西南北大可有所交流。

雁塔乡村治理有一个突出的背景，那就是城市化。市区不断向外伸展，使雁塔乡村的土地价值攀升、土地征用频繁，使村中的经济空前活跃。经济影响社会与政治，带来了村委会选举中激烈的争夺。村中包括选举在内的政治生活又受到家族势力、既成利益格局的困扰，种种情境一言难尽。新情况下党组织如何依法而又积极地介入村级政治，如何给被各种因素所排斥的优秀青年开辟政治参与的机会，如何有效地应对选政，就成为迫切问题。雁塔区在这方面的做法书中叙述颇详。我曾到雁塔区作过调查，农村青年的政治热情、



政治素质之高大大出乎我的意料之外。我当时的感觉是，党组织为这些人在村中参政铺平道路，也应该算是村庄里的一种政治解放吧。村谚曰“宁领一军、不领一村”，村庄政治固有的复杂性在选政之下有许多意想不到的新表现，使治理维艰，远非是“一选就灵”。怎样在选举的环境中实现乡村切实的政治进步，仍是我们面临的严峻课题：正是从这个角度，我们才重视雁塔的经验，愿为搜集整理。

范仲平

2008年秋

目 录

访 谈

- 一、关于雁塔乡村治理实践的访谈（综合）（3）
- 二、关于“十二字”工作方法的话题（30）
 - 干部群众都很欢迎这种做法（30）
 - 多开会是有必要的（33）
 - 指导员拉近了村干部和群众的距离（34）
 - 工作队是来给俺村办实事的（36）
 - 指导员是街办和村的桥梁（38）
- 三、关于“村财街管”的话题（41）
 - 闹村干部的情况没有了（41）
 - 遏制住了村干部乱花钱（45）
 - 群众相信政府（48）
 - 现在财务正规了（51）
 - 现在这个办法好（53）
 - 我最关心村上的经济问题（54）
- 四、关于民主选举的话题（57）
 - 只要给村民把事办了（57）
 - 各人都有选择权（59）
 - 我们只图他为村上多办些实事（62）
 - 我要让全村人都过上好日子（64）
 - 该村民决定的事情，交给村民自己去办（67）

五、关于乡村建设的话题	(70)
用“三合一”的办法修路	(70)
挖河滩造湖，埋垃圾栽树	(73)
租农民的地造林	(75)
农村教育政府办	(79)
平坟，改善投资环境	(81)
专门为贫困农民兴办的“广厦工程”和“爱心超市”	(83)
六、关于鱼化党校创新党员发展方式的话题	(86)
在我手里只发展了一个党员	(86)
党校培养后备干部是一个好办法	(89)
我申请了十年才入了党	(91)
我不后悔	(95)
我就是爱管农村的闲事	(98)
党校让我感动得很	(102)
我想竞选村民代表	(105)
大家都觉得党校学员不错	(107)
当组长也体现出了我上党校的价值	(110)
下一届我要竞选村委会主任	(112)
我想了很久，现在终于干成了	(116)
附：学员心得体会	(125)
党校园了我的梦	(125)
以己所学 服务群众	(127)
实现自我，从这里开始	(128)
人一定要有拼搏精神	(129)
农村青年成长的摇篮	(130)

案 例

一、信访听证会案例	(135)
十年之困一日解	(135)



多年上访止于听证	(136)
张淑俊拿到了征地款	(137)
李小玲的泪水	(138)
账务移交终有果	(140)
二、乡规民约评理会案例	(142)
涝池变为停车场	(142)
迟到的道歉	(143)
变压器费用之争	(144)
张云利息访	(145)
土地证之争	(147)
难事易解	(148)
李月梅享受了村民待遇	(149)

理论思考

新规则 新思路 新办法	王 军(153)
在鱼化寨街道党校首届农村后备干部培训班开学典礼	
上的讲话	王 军(168)
以法治方式管理农村事务	王 军(179)
关于当前农村民主政治建设的几点思考	王 军(184)
关于农村党员现状的思考及对策	张永潮(190)
保持稳定治标 着眼长远固本 ... 陕西省委政策研究室调研组	(197)
关于雁塔乡村治理实践调查思考随笔	郑梦熊(213)
从“乡学”到乡镇党校	李颖科(226)
访谈感言	董顺利(234)

附录 1:

中共西安市雁塔区农村干部管理办法	(239)
中共西安市雁塔区关于农村集体财物分配若干问题的	
规定	(244)

中共西安市雁塔区委组织部关于雁塔区驻村指导员工作制度	(250)
中共西安市雁塔区委员会西安市雁塔区人民政府关于加强农村财务管理的若干规定(摘要)	(253)
中共西安市雁塔区委组织部关于进一步贯彻落实《雁塔区驻村指导员工作制度》的通知(摘要)	(257)
西安市雁塔区农村集体经济组织会计委托代理记账实施办法	(258)
中共西安市雁塔区委组织部关于进一步深化指导员工作的意见(摘要)	(264)
中共鱼化寨街道工作委员会区鱼化寨街道办事处关于公开招考农村后备干部有关问题的通知	(267)
中共鱼化寨街道党校学籍管理办法	(269)
中共鱼化寨街道党校学员考核评定办法	(271)
中共西安市雁塔区委组织部关于在村级党组织换届工作中严格委员候选人资格审查的意见(摘要)	(273)
中共西安市雁塔区第六届村民委员会换届选举工作实施意见(摘要)	(274)
中共鱼化寨街道工作委员会关于党校学员下科室实践工作安排的通知	(280)
中共西安市雁塔区委基层组织建设工作领导小组办公室关于雁塔区农村基层组织集中整建工作队职责和要求	(282)
中共西安市雁塔区长延堡街道办事处东三爻堡村乡规民约评理会章程	(285)
中共西安市雁塔区长延堡街道办事处东三爻堡村乡规民约评理会议事程序	(288)
中共西安市雁塔区长延堡街道办事处东三爻堡村乡规民约	(290)
中共鱼化寨街道工作委员会鱼化寨街道办事处关于要求街道党校学员列席村两委会会议的通知	(291)



中共西安市雁塔区第六届村委会换届选举指导小组 办公室关于在村委会换届中认真贯彻落实三个原则 和三个标准的意见（摘要）	(292)
中共西安市雁塔区农村“2+1”工作制度	(294)
中共西安市雁塔区街道办事处信访听证工作暂行办法	(296)
中共鱼化寨街道党校考试管理办法	(301)

附录 2:

加强农村基层组织建设必须创新思路——西安市雁塔区 加强党在农村的执政能力调查（上）	(303)
依托党校着力培训农村后备干部——西安市雁塔区 加强党在农村的执政能力调查（下）	(306)

后 记	(309)
-----------	-------

一、关于雁塔乡村治理 实践的访谈(综合)

访 谈

傅梦露(以下简称傅):王书记,你好!中央提出社会主义新农村建设,这是从根本上解决中国“三农问题”的重大战略决策,是我国农村发展的一次重大机遇,从中央提出的“五句话、二十个字”的具体要求看,乡村治理和建设是其中的重要内容。去年下半年以来,我们在延安地区农村自治组织的乡村治理和乡村建设问题进行了重点调查,一年多的情实调研,感觉收获很大。今天想与你就情感谈,我们将从农村建设话题开始,结合你在雁塔区多年来的农村工作实践,尤其是注重乡村建设的经历。

王军(以下简称王):中央提出的新农村建设的总体要求是“生产发展,生活宽裕,乡风文明,村容整洁,管理民主”,这二十个字集中概括出了新农村发展的主要因素。内容涵盖生产,涉及到农村的教育、医疗、文化、社会管理等多个方面,是中央贯彻落实科学发展观,构建和调

一、关于雁塔乡村治理实践的访谈(综合)

访谈人：郑梦熊（陕西省委政策研究室助理巡视员）

被访谈人：王军（中共西安市委常委、雁塔区委书记）

访谈时间：2005年11月18日

访谈地点：王军同志办公室

记录人：董顺利（陕西省委政策研究室农村处处长）

郑梦熊（以下简称郑）：王书记，你好！中央提出社会主义新农村建设，这是从根本上解决中国“三农问题”的重大战略决策，是我国农村发展的一次重大机遇。从中央提出的“五句话、二十个字”的总体要求看，乡村治理和建设是其中的重要内容。去年下半年以来，我们在雁塔区就村民自治以来的乡村治理和乡村建设问题进行了重点调查座谈和一年多的持续观察，感觉收获很大。今天想与你系统地谈谈。我们就从新农村建设话题开始，结合你在雁塔区多年来的农村工作实践，你是怎么看待新农村建设的？

王军（以下简称王）：中央提出的新农村建设的总体要求是“生产发展，生活宽裕，乡风文明，村容整洁，管理民主”，这二十个字集中描绘出了未来农村发展的美好图景，内容极为丰富，涉及到农村的政治、经济、文化、社会管理等各个方面，是中央贯彻落实科学发展观，构建和谐

社会的一个重大战略部署，全面体现了新形势下农村经济、政治、文化和社会发展的内在要求。建设新农村，就是促进农村各方面协调、全面发展的过程，是一项真正成为惠及广大农民群众的民心工程、德政工程。

中央关于新农村建设的指导思想、基本原则和目标都已经清楚，如何实现中央的要求，我认为在新农村建设过程中应该强调这么四点：第一，思想要更新，精神要振奋，要让农民自立、自强。新农村必须有新农民，新农民必须有新观念、新精神、新风貌。要想尽一切办法把农民自力更生艰苦奋斗的劲头鼓起来，自强不息精神振奋起来；第二，要把农民组织起来。农民是新农村建设的主体，但这个主体我想不是指分散的农户，而是组织起来的农民。应该通过多种有效的形式把农民组织起来发展经济，改善环境，建设家园。组织农民可以有多种形式，包括民间的，但我认为主要是依靠农村基层现有的组织资源，特别是党支部。第三，要坚定不移地发展农村基层民主政治，建立和完善新型的乡村治理结构。这是实现新农村建设的体制保障。否则，国家和社会的大量投资不一定能用到该用的地方，效率会大大降低。第四，要加强以党支部为核心的基层组织建设。我说的基层组织建设不是指传统的那一套，而是要根据民主政治、村民自治和实行“善治”的要求，对农村基层组织建设进行根本性创新。

郑：通过在雁塔区的调查和一年多连续的观察，我感觉你们这几年的一些做法与新农村建设的目标、内在要求是一致的，为推进新农村建设起到了一个探路的作用。

王：自从《村民委员会组织法》（以下简称《村组法》）正式颁布实施以来，我们主动适应村民自治以来出现的新情况，积极顺应农村基层民主政治发展的大趋势：一是理顺乡村关系，探索和建立新的乡村架构。实际上就是理顺村民自治条件下的“官民关系”。实行《村组法》后，农村的政治、经济、社会生活各个方面都发生了深刻变化，最集中的表现在乡村两级关系的变化上。乡、村两级由过去的上下级行政从属关系变成了两个独立法律主体间的平等关系，传统体制下的领导与被领导的关系，被“指导、支持、帮助”与“协助”的关系所取代。传统体制下形成的平衡关系被打破。村干部向上负责和向下负责的一致性被打破，由



双向负责变为单向负责，更多的是向选民负责。农村基层管理体制进入转轨时期。过去的村委会实际上是最基层的一级政府，是乡政府的下级，村委会和农民是“官民关系”；现在民选村委会的“屁股”很自然地坐在了村民一边，更多地代表村民的利益，乡政府和村委会也成了“官民关系”。因此，如何理顺乡村关系，建立行之有效的新的乡村治理结构，就成了一个新问题、大问题。其中的关键是如何重新理顺乡村关系，这可能需要长时期的探索。我理解，新的乡村治理结构应该是一种“善治”结构，是一种广大农民群众既能从中不断受益得到实惠，又能当家作主的“以民为本”的结构。因此，由传统治理结构向“善治”结构转变，应该是县乡机构改革和职能转变的基本目标。这是政府能给予农民长期受益的最好“礼物”，是农民最为需要的“公共产品”，也是新农村建设最重要的保障。“善治”给农民带来的利益是长期的，实惠是多方面的，不仅有物质方面，也有精神层面的。就农村目前的情况来讲，在“善治”结构还没有建立和完善时，实现农村“善治”，处理农村矛盾，还需要充分发挥传统民间文化的“中庸”功能，发挥农村德高望重的“长者”的特殊作用，并把其逐步纳入村民自我教育、自我管理、自我化解矛盾的机制之中，比如建立信访听证会、乡规民约评理会等等。政府则尽量要以裁判者、协调者的身份出现，避免官民对立。二是改进工作方法。我们通过实施“指导员、工作队、办实事、多开会”的农村工作十二字方法，推行村账街管、农村财务双签制、“2+1”等制度，既有效地化解了农村的很多矛盾，又密切了党和政府与农民群众的鱼水关系。三是治理与建设相结合。这是新农村建设的两个重要方面。不能单纯为了管理而治理。在落后的中国农村搞治理，必须把治理与建设紧密结合起来。在建设中治理，在治理中进一步搞好建设，只有这样，才能让农民从治理中得到实惠，相信治理的过程实际是为他们谋福利的过程。他们就会积极主动的参与到治理中来，把乡村治理看成他们自己的事情，成为乡村治理的主体。正是出于这种考虑，我们雁塔区增加了很大的投入，与农民合作修路、办学、种树、平坟、帮助农村贫困户盖房、在农村建“爱心超市”，为农民解决了很多他们想解决却解决不了的困难、想办却办不好的事情，把公共财政的阳光洒向农村，让农民享受到政府提供的公共

服务，大大改善了农民的生产生活条件，使农民收入和福利有了实质性的增长。四是归根结底，还是要加强以农村党支部为主的农村基层党组织建设。市场经济的发展使得农村的利益主体多元化了，人们的思想观念价值也多元化了，在此基础上，人们的社会关系在过去以纵向关系为主的基础上，必然会发育出一些新的横向联系，并产生出一些以横向联系为基础的新组织，包括各种各样的农民合作组织，也包括 NGO（非政府组织）。在未来的乡村治理结构中，肯定包括这些组织在内。但是，从中国目前的现实情况来看，在可预见时期内，这些组织在乡村治理中都有一定的局限性，作用还是有限的。因此，在建立新的乡村结构时，我认为还是要把重点放在改善和加强党的基层组织上。农民要组织起来，基层党组织是最现成、最有力的抓手。加强党的基层党组织建设必须改善党员的结构，改善党员结构关键在于改革党员发展模式。在村民自治条件下，农村基层党组织出现了“老少边穷”的状况和家族化的趋向，集中表现为党支部先进性、代表性的弱化，战斗力、竞争力的下降；而先进性、代表性的弱化，战斗力、竞争力的下降，集中体现在党员素质的弱化和下降；而党员素质的弱化与下降，实质上反映出传统党员发展模式的局限性。所以，我们提出创新党员发展模式，由过去村党支部发展党员的唯一模式变为乡镇和村级的双平台，依托乡镇党校，开通了发展党员的第二通道，公开、公平、开放地招考党校学员，发掘农村新的执政资源，培养农村党的后备力量，提高党在农村民主政治中的竞争力。

郑：你对新农村建设的看法很独到。乡村治理不是纯粹的治理，乡村建设也不是单纯的建设，二者应该是相辅相成的。你在雁塔工作的这七八年，正好是农村基层民主建设实质性推进的时期。通过调查座谈，也看了一些你的讲话和文章，我们感觉，你是这一历史进程的积极参与者、实践者、组织者、推动者，更是一位难能可贵的创新者。我们主要想了解是什么样的背景促使你对雁塔乡村治理现状进行深层次的思考？如何对新时期的乡村治理进行方法创新、制度创新？

王：我也很想围绕这个问题同你们好好交流探讨一下。需要强调的是，作为这一历史进程的参与者、实践者、组织者、推动者，特别是创新者，我也经历了一个由不自觉到自觉、由被动到主动、由感性到理性



的转化过程。实践逼着你不能不思考，不能不想新办法。

郑：这正是我们最感兴趣的。

王：首先讲一下我为什么会深入思考这个问题的背景。我是1997年8月担任雁塔区区长，2000年9月任区委书记，在雁塔区做主要领导到现在就是8年零4个月，刚好就是一百个月。从1997年以来，正是中国农村政治变革最剧烈，也是中国城市化进程最剧烈的时期。首先是中国农村政治体制大变革的时期，以村民直选为基本特征的村民自治真正进入实践阶段；其次是中国城市化进程进入快车道时期，城市迅速扩张。西安的高新技术产业开发区和曲江旅游度假区，都在雁塔的地盘上。我在雁塔区的这8年，雁塔的城市建成区从最初的不到20平方公里扩展到60平方公里，人口从67万人增加到108万人。这是一个巨大的变化，是雁塔城市化进程最快的时期。由此产生了大量的利益矛盾。雁塔处于城郊结合部，它的典型性在于，既是城市化这个时代大潮的焦点，又是实行农村政治改革这个时代大潮的焦点，两种因素相互碰撞，形成了“土地征迁与农村换届相交织，闹事与闹人相结合”这样一种前所未有的复杂局面，发生了一系列剧烈的冲突。这是雁塔多年来农村工作的基本特点。

郑：那就很复杂了。

王：我刚好赶上这样一个动荡、变革的时代，处于这样一个动荡、变革剧烈的地区。现在回头看，在“多事之秋、是非之地”当主要领导，既是“不幸”，也是“有幸”。“不幸”的是麻烦事多、复杂棘手的事多，而政府的权威和可以利用的资源却由于市场经济的发育和民主的发展而在“衰减”。此时此地当一个地方官太难了，尤其是当一个区委书记更难。“有幸”的是赶上了这个大变革的时代，适逢这个大变革的地区，逼得我不得不在夹缝中寻找出路，逼得我认识到中国农村的基层组织建设要想新招，要找新办法。对我来说，政治、经济都有很多考验。几乎每天都考验着你的神经，逼着你进行思索，进行探索。工作实践也在逼着你不得不进行探索。这其中，有很多只有你亲身经历了实践才能悟得出的道理。我亲手处理的三个大的事件对我影响最大，第一是Y村的变迁；第二是Z乡的“反腐倡廉联谊会”；第三是T