

【论 文】

新疆基层组织建设与社会稳定关系回溯

李晓霞¹

基层组织，通常指乡（镇、办事处）、村（社区）各种组织，包括基层政权组织、基层党组织和其它组织三类。根据我国法律，乡镇一级政府是我国最基层的政权机构，村民委员会（居民委员会）是基层群众性自治组织。乡村（社区）基层组织建设在新疆维护社会稳定、实现长治久安的目标中起着极为重要的作用，2011年9月，自治区党委常委（扩大）会议提出：基层稳则全疆稳、全疆稳则全国稳，反映对基层工作在新疆稳定工作中的重大意义。

总结1990年后至2015年新疆基层组织建设工作，主要表现为三种建设，一是政治能力建设，二是经济能力建设，三是管理能力建设，建设的目标提高基层组织的社会管理能力，在维护本地居民正常生产生活秩序（社会稳定）的同时，即能执行政府的意旨、体现政权的威力，又能获得民众认同、聚拢其对国家的向心力，成为政府与群众之间有效、有益的桥梁以及政府管理群众工作的具体落实者。基层组织社会管理能力提高是政治能力提高的目标，也是政治能力提高的表现；经济能力提高是实现管理能力的必要手段，也是提升基层组织政治权威的途径。也就是说，社会管理能力提高是基层组织建设的目标，但长期以来新疆基层组织建设，最受重视的是基层组织的政治能力建设，这种政治能力又在很大程度以基层组织管理宗教事务的能力以及对宗教的态度来评价。

新疆的社会稳定工作，主要面对两类性质的问题，一是受“三股势力”（民族分裂主义、宗教极端主义、暴力恐怖主义）影响的稳定问题，自20世纪90年代后逐渐被认可为影响新疆社会稳定的主要危险，属于政治性稳定；二是一般性的社会矛盾引发的稳定问题，因基层组织无力、基层干部失范、经济利益分配不均、社会发展中的矛盾等引发的稳定问题，属于社会性稳定。两种问题往往相互交织，成为综合性问题，政治稳定受社会稳定问题影响更趋复杂，社会稳定因政治稳定问题更趋敏感。新疆的基层组织建设直接面对两类问题，对其制度建设和能力建设的要求更高。

一、基层组织政治能力建设与社会稳定

自20世纪90年代后，新疆基层组织建设的主要工作是整顿软弱或瘫痪的问题，重要方式是祛除宗教影响。就相关文本（领导讲话、调研报告等）分析，基层组织瘫痪或软弱的最主要表现是基层党员政治立场不坚定、信仰宗教或对宗教事务不敢管不愿管不会管，宗教组织替代基层组织发挥社会管理作用。对于南疆农村基层组织来说，这种宗教对基层组织影响使其难以发挥作用的判断持续至今。加强基层组织政治能力建设的重要方式，一是整顿基层组织，主要落实在对基层干部教育、选拔、培训上；二是上级部门下派工作队，协助基层进行整顿；三是外来干部进入基层，更新基层组织力量。

1990年新疆喀什地区阿克陶县巴仁乡反革命暴乱事件发生后，有关部门对乡镇政权能力和作用进行反思，认为根本原因在于该乡党委和政府软弱无力，要求重视乡（镇）以下尤其是乡（镇）一级党组织和政权建设，要使领导权牢牢掌握在政治上可靠、敢于同反动宗教势力作斗争的马克思主义者手中。²当时基层组织建设面临的重要问题是，农村党员参加宗教活动的现象普遍存在。

¹ 作者为 新疆社会科学院 民族研究所 研究员。

² 中共新疆维吾尔自治区委员会《关于当前新疆宗教问题和今后意见的报告(试拟稿)》(1990年6月)。



据 1990 年区党委组织部一次典型调查,农村中约有 40-60%的党员参加宗教活动,有些地方甚至达 90%。在部分乡村,宗教已由一般地干预行政,发展到直接操纵基层政权的选举和直接掌权。过去群众有问题、有困难找干部,现在是找阿訇。伽师县某乡 41 个自然村中,有 26 个村委会没有办公室,在清真寺里开会布置工作。¹加强宗教管理工作,加强对基层干部的教育,尤其是党性党纪教育和无神论教育,成为迫切要求并付诸实施。1993 年,在喀什地区有些地方又出现“宗教狂热回潮”,“个别乡、村宗教势力的膨胀已经危及到党的领导和基层政权的巩固”,认为宗教管理失控,会危及社会的稳定、政治的稳定和基层政权的稳定。1995 年喀什地区农村基层组织整顿工作中,针对农村党员信仰宗教、参加宗教活动问题,做了大量说服教育工作。²这段时期强调基层组织建设,主要是在地方党委政府层面,主要针对部分地区宗教组织影响增大,以至威胁到基层组织权威和基层党员的政治信仰。

1996 年至 1997 年,“三股势力”活动猖獗,暴力恐怖事件频发,爱国宗教人士、基层少数民族干部和汉族群众遭到杀害、袭击、恐吓。基层组织建设的重要性上升到更高的层面。1996 年中央 7 号文件提出,要加强村级组织建设,重点整顿软弱涣散的党支部。其瘫痪主要表现为受宗教影响较大甚至被宗教势力把持。村级组织建设的重点是选拔配备好村党支部书记和村委会主任,要加强党员和基层干部的教育。1996 年 12 月,自治区领导表示,真正属于软弱涣散的班子只占 3%-4%左右。基层党组织形同虚设,关键是基层干部政治上不清醒。1997 年 3 月,中央决定在新疆重点地区开展集中整治、严厉打击暴力恐怖犯罪专项斗争。在墨玉县,自治区、地区、县三级共下派 203 名干部和 340 名乡镇干部编队,进入 32 个重点村,集中整治社会治安,打击暴力犯罪。同时,自治区也清醒地认识到,这类上级委派的工作组作用有限且难持久,工作组“解决不了大问题,特别是不能及时、深入地解决问题”,随着工作组撤离,“曾有所收敛的非法宗教活动重新抬头,”一些基层干部不管事、怕管事、怕报复。自治区要求各乡要建立一支永不调走的工作队,要建立政治上强的村支部。³此后这类通过上级部门下派工作组整顿基层组织、强化基层力量的做法,一直在持续进行。1999 年底,在喀什、和田、阿克苏、克孜勒苏、伊犁 5 个地州,抽调 1.38 万名机关干部组成工作组,深入到 584 个村和 99 所中小学,与群众实行“三同”(同吃、同住、同劳动),对群众开展面对面的教育活动。

到 2005 年,在开展 11 年基层组织建设、8 年重点地区集中整治工作后,自治区层面对全疆基层组织建设的整体评价是:南疆好于北疆,农村好于城市。城市“有党员、没组织”的问题未完全解决,特别是在社区和城乡结合部,基层组织对社会面的控制力在下降。⁴也有在惨痛的教训下努力健全基层管理机制的成功范例。伊宁市在 1997 年“2·5”打砸抢骚乱事件后,总结基层管理工作中过粗过泛、重要信息缺失的教训,从 2003 年开始探索如何实现“服务群众、管理社区、维护稳定”的大社区工作机制。城市基层组织建设受到更多重视。2008 年以后,社区党组织建制实体化管理、“四知四清四掌握”工作机制加快推行。⁵乌鲁木齐市自 2007 年开始,连续 3 年开展万名干部下社区活动,促进社区建设。

2009 年乌鲁木齐市发生“7·5”事件,城市基层情况不明、组织薄弱的问题再次突显。“7·5”后两周,自治区从南疆选调的 500 名基层干部就正式在乌鲁木齐市 5 个重点片区、街道社区上岗工作,这也是少有的南疆基层干部从接受培训转为帮助首府工作的安排。至 9 月 10 日,乌鲁木

¹ 据赵恩儒《南疆农村宗教问题调查》(1987 年);《关于当前新疆宗教问题和今后意见的报告(试拟稿)》(1990 年 6 月);《新疆伊斯兰教情况及问题》(1994 年 7 月)。

² 张秀明《新疆反分裂斗争和稳定工作的实践与思考》,新疆人民出版社 2009 年,第 219、224 页。

³ 参见王乐泉在喀什地区干部大会上讲话(1996 年 12 月 24 日);调研报告《当前阿克苏地区农村非法宗教活动的现状、特点、成因及对策》(1998 年)。

⁴ 张秀明《新疆反分裂斗争和稳定工作的实践与思考》,新疆人民出版社 2009 年,第 104 页、277 页。

⁵ 王乐泉在自治区贯彻落实十七届中纪委三次全会精神暨第二批学习实践科学发展观活动动员大会上的讲话(2009 年 2 月)。



齐市有近 2 万名维稳干部在 502 个社区里从事维稳工作，了解社情民意，对群众进行宣传教育，一些社区多年困扰的民生问题受到重视得到解决。2010 年 5 月，自治区党委提出，坚持以农村村级和城市社区为重点，抓好基层党组织建设。城市社区与农村村级基层建设被放到了同样重要的位置。截止 2012 年，先后综合整治 1223 个重点片区、932 个后进村、175 个后进社区和 72 个场所。¹

新疆的社会稳定形势愈严峻，基层党组织建设就更迫切。2012 年后自治区连续数年开展软弱涣散基层党组织整顿工作，在城乡基层组织人员培养和待遇、资金保障、阵地建设、工作机制等方面出台一系列政策措施，同时自上而下的派出大批量干部下基层，直接指导、参与基层工作。2012 年，自治区选派 4.4 万多名机关干部，开展为期 8 个月的干部赴基层、转变作风、服务群众活动，对 330 个软弱涣散基层组织继续进行整顿。2014 年 3 月开展为期三年的“访民情、惠民生、聚民心”活动，在全疆各级机关先后抽调 20 万名干部入村进社区，覆盖全疆 1 万个村（社区），以维稳为第一目标，以改善民生、服务群众为主要形式的基层社会治理。其下派人员数量、持续时间、承担责任以及覆盖范围都前所未有。此举被认为是“维护社会稳定和长治久安的治本之策”。但同时，新疆的维稳形势并未得到明显好转，尤其是 2014 年南疆莎车县发生“7·28”严重暴恐案件，基层组织失能或软弱问题再次被高调提出，“新疆工作最坚实的力量支撑在基层，最突出的矛盾和问题也在基层”。²自治区党委当年下发《关于进一步加强软弱涣散基层党组织整顿工作的意见》，整顿不能发挥作用、党员政治意识不强、组织运行管理不规范、干部作风不实等软弱涣散基层党组织。凡是暴力恐怖案件事发地和宗教极端思想渗透的村、社区、学校等基层党组织一律列为整顿的重点。据库车县某乡 2015 年 8 月汇报，农村“四老”人员“三怕”（怕被信教群众孤立、怕被宗教极端分子报复、怕去世后无人送葬），普通党员“三弱”（辨别力弱、免疫力弱、自控力弱）。该乡在一年多时间先后调整“两面人”“老好人”、不敢担当、知情不报的村党支部书记 8 人，选派 7 名国家干部担任村党支部书记，清除进清真寺参加宗教活动的农民党员 8 人。

虽经多年整治，基层组织的软弱涣散问题、如何更有效发挥基层干部作用问题仍一直都是维护新疆稳定工作中的重要问题。软弱涣散基层组织是少数。从一些数据看，全疆大概在十分之一多，如 2014 年全疆确定弱涣散基层党组织 1039 个；2015 年，新疆集中整顿 1829 个软弱涣散基层党组织，调整不胜任现职的村党组织书记 487 名。³在重点乡镇比例更高，如 2015 年，库车县某乡 26 个村中有 5 个软弱涣散村；疏勒县某乡有 15 个行政村，其中地区级集中整治重点村 1 个，县级集中整治重点村 2 个，两乡均有五分之一的村组织属软弱涣散需要重点整治。也有村落经多次整顿问题仍然很多，如上述疏勒县某乡的某村，在 17 年内先后调换了 14 名村党支部书记，进行过 7 次集中整治，2014 年又被地、县两级确定为集中整治重点村。⁴

显然，新疆对基层党组织建设重要性的强调与投入，与新疆的稳定形势直接相关。基层党组织建设因维稳需求变得更为迫切，甚至社会形势复杂区域的中层干部普遍认为稳定形势严峻的原因，是基层干部不能下情上达，不是能力问题而是态度问题，这种现象被形象地表述为“村里知道说不知道，乡里不知道说知道，县里想知道但不知道”。本土的基层干部不仅因其自身素质，更因其所生活的社会环境，对乡邻怀有庇护或谋利之心，对亲友有徇私或交好之谊；另一方面，上级部门也因本土基层干部的民族性、宗教性、家族影响等社会文化因素，以及对基层情况不明，往往对其政治信任度有所保留。

¹ 辛祖闻《党的十七大以来新疆加强基层党组织建设综述》，中国共产党新闻网 2012 年 10 月 10 日，来源：[新疆日报](#)。

² 《张春贤：把抓基层打基础作为稳疆安疆的固本之举》，天山网 2015-01-08。

³ 《新疆整顿软弱涣散基层党组织工作成效显著》，[天山网](#)2014-11-03；《新疆基层党组织强基固本面貌一新》，《新疆日报》2016-05-21。

⁴ 本文未注明的部分数据资料为笔者与同事调研中搜集的地方资料。



二、基层组织经济能力建设与社会稳定

基层组织的经济能力，是其发挥其管理社会职能的基础条件。基层组织软弱涣散的重要表现之一是乡村集体经济薄弱，没有能力为群众办事，也就没有能力维系在群众中的威望。同时，基层组织的经济能力是被用于公共服务还是成为少数管理者谋取私利的工具，对基层社会的稳定也有着重要影响。

2000年开始的农村税费改革，是继土地改革、家庭联产承包责任制之后第三次重大变革，对农村基层治理带来了深刻影响。¹“三提五统”²曾是乡村组织向农民征收的用于乡村集体发展、公益事业及日常管理的主要经费来源，是农村基层组织正常运转的重要保证。征收“三提五统”及农业税曾是乡村干部的重要任务之一。在阿瓦提县，村队干部收费任务重，没有精力做其它工作。绝大多数村干部反映，80%以上的工作精力用于清收农业税和水费，其次是完成乡镇安排的硬任务。³2003年6月，新疆全面推开农村税费改革，取消向农牧民收取的“三提五统”、屠宰税。至2004年9月，全疆农民总负担减少8.93亿元，减负幅度达42%。2005年起，全疆30个贫困县和15个边境县全额免征农业税。

发挥基层组织的作用，首先要保证基层组织有足够的运转经费。农村税费改革后，基层组织的经费来源，一方面是财政转移支付，另一方面是农村集体收入积累资金。在新疆，农村集体经济发展普遍薄弱，多数村落公共积累资金较少，自治区不断加大对村级的资金支持，但仍存在村集体债务负担重，“空壳村”和低收入村比重大的现象。据统计，2005年底新疆的9183个村中，没有收益的空壳村占28.7%，收益在5万元的约占一半。2006年新疆村级组织负债31亿元，平均每个村是32万元，⁴负债中包括以前“三提五统”及农业税征收中的欠款，村级组织在公共事务的投入欠款等。在岳普湖县，截至2006年各乡累计欠款达1.1亿元，农村人均欠款4520.34元。⁵直到2011年，克孜勒苏州无集体经济收入的空壳村仍有49个，占村总数的21%。⁶集体经济薄弱的问题持续存在。

村集体经济薄弱，有资源不足、发展条件有限的客观因素影响，也存在村组织管理不善、干部徇私、侵占集体利益等问题。2004年，沙雅县清查耕地，全县农村集体机动地由原来的7.6万亩增加到16.7万亩。⁷在库车县哈尼喀塔木乡，2014年以前村级集体土地面积5.7万亩，土地清理后多出4.1万亩。这些多出的集体土地，之前承包价一亩地5元、10元、20元，后统一上调至100元集中发包，当年底村集体土地承包费收入达1000余万元。

由于集体经济薄弱，农村基层组织运转主要依赖转移支付，压缩基层干部职数成为当时的必然选择。据不完全统计，2004年全疆合并行政村375个，村干部减少2.5万人。⁸减少村干部数量的做法之一是实行村两委会（村党支部委员会、村民委员会）干部交叉任职，村党支部书记和村委会主任“一肩挑”。2008年全疆87%的行政村实现村党支部书记、村委会主任“一肩挑”，2011年该数值达到95%。村党支部由全村党员大会选举产生，是村组织及工作的领导核心；村民委员

¹ 张艳国、尤琳《农村基层治理能力现代化的构成要件及其实现路径》，《当代世界社会主义问题》2014年第2期。

² 三项提留指公积金、公益金和管理费；五项统筹为用于乡村办学、计划生育、优抚、民兵训练、修建乡村道路等公助事业款项。

³ 阿瓦提县人大常委会《阿瓦提县农村基层政权建设工作调研情况汇报》（2005年7月3日）。

⁴ 《“空壳村”更需要增加造血功能》，天山网 2006-3-06。

⁵ 张敏、帕尔哈提、吐尔地、石玉梅《新疆南疆贫困地区农村综合改革的难点及对策——岳普湖县农村综合改革情况调查》，《新疆财经》2008年第1期。

⁶ 《吐鲁番消灭空壳村 村集体经济平均收入可超10万元》，天山网 2011-11-05；克州党委组织部课题组《加强乡镇党委建设问题研究》（2011年），慕士塔格网

⁷ 《沙雅破解“空壳村”难题》，天山网 2005-10-31。

⁸ 《新疆农村费改税试点会召开 五年全面取消农业税》，新疆新闻网 2004-09-07。



会是由村民选举产生的群众自治组织。“一肩挑”被认为可以减轻群众负担，更好地发挥党组织的领导和协调作用。但在一些情况复杂的乡镇，基层管理任务繁重，有的“一肩挑”难以胜任，又重新考虑分设。2015年，疏勒县巴仁乡开始实行村支部书记、村委会主任分岗设置。取消村民小组长（自然村）设置也是减少干部职数的一种方式，后来此举被认为增大了农村基层管理漏洞。2014年，阿克苏地区将全地区1106个村的4740名村民小组长纳入村干部管理范围，并规定村民小组长基本报酬每人每月不低于400元。近两年越来越多地县的村民小组长被纳入村干部行列，并由上级财政解决其工作报酬，改变了以前该报酬是由乡、村两级集体自行解决的做法。

近些年，为应对严峻的维稳形势，新疆不断增加基层组织管理及服务人员，加强管理力度和密度。2012年，城镇按每百户居民配备1名社区工作人员，新疆新增社区工作者1.15万人。在乌鲁木齐市，以一个社区常住人口3000户或流动人口1万人以上的标准拆分或组建新社区，全市社区数量从2010年的551个，增加到2014年的818个、2015年底的876个。每个社区工作人员由过去的5~7人增加到50人左右，重点社区达60人以上。5年间全市社区工作人员扩大近十倍，达到3.8万人。参与基层社会管理人员不断增多。十户长、“四老”人员、宗教人士、协警等都是基层社会管理的重要力量，也是社会管理网络中最基础的一环，他们都享有政府发放的生活或工作津贴。十户长（巷道长、楼栋长）开始是因治安联防而设（2005年阿克苏地区部分村成立了“十户联防”组织），基层组织多设法自行解决十户长的待遇，如2007年和田地区要求要保证每名十户长每月25元的补贴到位；2010年岳普湖县采取“一事一议”收取一定治安服务费、免除部分义务工等措施补贴十户长的工作。后十户长逐渐成为新疆各地普遍的制度化设置。¹2011年，新疆农村十户长补助每月提高到50元、社区楼栋长补助每月提高到100元。2005年新疆有5.1万余名“三老”（老党员、老干部、老模范）人员，2013年“四老”（增加老军人）人员数量达到6.9万人，为此自治区财政安排资金2.5亿元补助“四老”人员生活补贴发放。基层管理人员的补贴占据了农村集体收入的主要部分。据2013年和田县朗如乡农村经济统计报表，农民从集体再分配收入中共获202.88万元，其中82.5%为村干部报酬、9.3%为“四老”人员补贴、4.5%为宗教人士补贴、3.7%为十户长补贴。笔者在农村调研时，经常听到建议增设乡村专职工作人员以更好发挥基层组织作用，如希望设置专职村文化室管理人员。

伴随基层维稳及社会管理工作的日益繁重，政府财政不断加大对基层运转经费的支持力度，这在2010年以后尤为突出。同时在增大的经费投入中，明确了部分经费直接用于服务群众。2010年7月，自治区将村级组织运转经费最低标准从每年2万元提高到3万元，2011年又提高到4万元，并对于集体经济收入达不到最低标准的村进行补助。2012年起中央、自治区财政每年补助全疆7054个村运转经费共2.1亿元，使每个行政村年运转经费达到6.5万元以上；镇辖社区年工作经费从4万元提高到6万元以上，市（区）辖社区从6万元提高到16万元。2015年，乌鲁木齐市社区办公经费由原来的每年6万元提高到30万元左右，所有社区均实现“十有”²；市级财政城乡社区事务费用支出，2012年为12.34亿元，2013年为30.24亿元，2015年为58.96亿元。在库车县，2015年社区办公经费也达到12至16万元，社区（村）服务群众工作经费提高到20万元（村集体经济收入不到20万元的由县财政补足）。可见，城乡基层组织对政府财政的依赖越来越强，政府部门对基层组织的支持力度也越来越大，显示了基层之重要和政府对于基层的重视，同时反映政府对于基层社会控制力更强。而农村基层组织的管理经费，由过去主要由群众

¹ 十户长的社会职能逐渐增多，相当于基层干部。喀什市某乡《十户长队伍管理制度》（2013年）中规定，十户长有7项工作职责：组织治安联防、收集上报信息、管理流动人口、化解矛盾纠纷、开展宣传教育、做好帮教转化、创建平安家庭。完成工作的每月给予50元补贴奖励，并在子女升学、就业、参军、救济帮扶、低保等方面同等条件下优先享受。对于工作失职，信息虚报漏报，所管辖的家庭出现非法宗教活动、“三股势力”成员的，撤销十户长资格，取消相应惠民政策，在全村进行通报批评。

² 社区“十有”为：有人员、有编制、有阵地、有待遇、有经费、有食堂、有警务室、有巡逻车、有文化活动中心、有视频监控。

提供（如“三提五统”），变为政府财政直接支持，也显示了基层组织职能在转化。

三、基层组织社会管理能力建设与社会稳定

基层组织之所以为基层，是其面对的对象是分散的个人，其管理范围涉及到基层社会生产、生活的方方面面。近几十年，由重生产管理到重社会管理，干部的管理能力建设与社会稳定息息相关。

改革开放以后，我国广大农村实行土地承包制，农民开始自主经营。新疆的计划经济体制影响大，农业生产“五统一”曾作为改革措施在全疆推行，而在南疆地区普遍执行严格并持续时间长，农民在生产上的自主性弱，乡村干部的管理责任与负担重。¹笔者2000年在南疆三地区调研，最普遍的反映是乡村干部包办所有的农业生产活动，催种、催收、催缴，村委会成为一个生产组织单位，农民没有生产的自主权，甚至一些人也缺少了生产的积极性。越是贫困地区，由于担心农民不善生产、不勤劳作、不能解决温饱而管理得越严，干部代劳得也越多。在乡里，基层干部一岗三责，抓生产、抓宣传、抓稳定，其中以生产工作最为具体、繁重，也最易看出成绩。从2000年开始，阿克苏地区对干部的考核规定：经济生产工作占70分，精神文明工作占30分，其中稳定占20分，改变了过去生产一好则百好的考核形式。2005年，阿瓦提县干部们仍“大至种植品种、小至施多少化肥都无微不至替群众操心，稍不注意就违反法律法规和相关政策，在群众依赖性形成的同时也易发生对干部的不满情绪”。当地农民大部分收入来源于棉花，对于调整产业结构认识不足，“特别是对林果业种植抱有抵触情绪，不愿意种植，或者白天种、晚上拨的现象时有发生。”²全面细致的计划经济管理手段加大了乡村干部工作负担，也时常成为导致干群关系紧张的一个重要原因。而且，不少群众对干部们的辛苦也并不领情，相反认为各种“统一”是干部谋私、用权的方式，而这类认识又常会在现实生活中被佐证。南疆某村自2001年至2015年，先后有4名农民党员和1名大学生村官担任过村党支部书记，但不同程度地都存在着多吃多占、作风粗暴、工作方法简单等问题。³曾经基层干部徇私贪腐行为较普遍但受到分开惩处者少，除存在上下利益互惠的因素外，还存在一个认识误区：一些管理者认为基层干部工作很辛苦但报酬少，默许甚至纵容小贪小腐以期维系基层干部队伍稳定、保持管理工作持续，未认识到基层的贪腐行为虽然涉及金额小、影响面小却直接侵占了群众利益、伤害了干群关系，导致基层组织公信力下降、管理效能打折。

2010年以后新疆连续开展民生建设年活动，落实多项富民惠民政策，政府各类资金投入向基层倾斜，同时基层以权谋私、损害群众利益的职务犯罪案件也呈上升趋势。仅2013年，全疆有48名村党支部书记、村委会主任被查处，罪名主要是贪污受贿、挪用公款等，涉及到农村基础设施建设投资、安居富民款、小麦直补款、扶贫款、土地征迁补偿款等分配。⁴整顿农村基层组织工作的重要内容之一，就是清理利益分配中的问题。2015年，为治理乡村干部损害群众利益问题，新疆进行一场为期半年的集中“灭蝇攻坚战”。在库车县某重点整治村，2015年就村级财务、土地、惠民资金、义务工进行“四清”工作，清理家族势力、村干部强占多占地1.6万亩，补偿村民缴纳各类不合理费用89.4万元，清退村委会欠款36.6万元，处理违纪违法村干部4人，各地也在进行以制度规范村干部经济行为的探索。2012年拜城县开始设立“村监会”，村里花费

¹ 参见拜合提亚尔·吐尔逊《新疆南疆地区社会经济发展面临的问题、对策及其意义》，《西北民族研究》2003年第2期。“五统一”的内容多有变化，主要还是统一生产，如统一犁地、播种、浇水、防治病虫害等。2017年2月3日，和田地区出台《和田地区转变干部作风十条纪律》，其中要求“不准在农民的生产经营活动中搞‘五统一’”。《和田地区出台〈十条纪律〉力促作风转变》，新疆维吾尔自治区人民政府网 2017-02-06。

² 阿瓦提县人大常委会《阿瓦提县农村基层政权建设工作调研情况汇报》（2005年7月3日）。

³ 《新疆20万干部下乡住村：干什么？怎么干？》，天山网 2015-10-19，来源：中国经济周刊。

⁴ 《新疆2013年查处48名村官职务犯罪》，天山网 2014-07-22。



300 元以上的事情，必须经过村监会成员、第一书记、乡里有关干部等 12 个人签字后才能实施。县里还将村监会办公经费（3000 元/年）和村监会成员个人报酬（主任 80 元/月，成员 50 元/月）纳入县财政预算案中。2013 年拜城县村监会成员达 837 人。¹

随着社会发展及其对社会管理需求的增大，基层组织的工作任务日益繁重，如计划生育管理、义务教育监管和督促、劳动力培训及就业工作、扶贫解困、基层公共文化服务、宗教事务管理、政治宣传工作等。新疆社会稳定形势趋于严峻，基层组织在搜集危安信息、组织群防群治、宣传教育群众、管理流动人口等方面的任务越来越重，对基层干部的政治素质、宣教能力、管理水平等方面要求也更高。

根据村民委员会组织法，村委会成员由本村居民（有户籍或在此居住）直接选举产生。因此村干部的主要来源为本村居民，但在可支配资源有限、工作任务繁重的乡村，村干部职位并没有太多的吸引力，有能力有想法年富力强者更希望走出乡村去发展。组织部门要求把政治素质好、年纪轻、文化高、懂经营、善管理的高中毕业生、退伍军人、实用技术骨干、经济带头人纳入村干部队伍，²并一直强调村后备干部建设，但村干部素质较低、后继乏人的问题一直就存在。村干部的人选往往来自两类人，一是有家族势力背景，对村里权力及利益分配有想法；二是来自贫困家庭，愿意参与公共服务工作并因此获得工作补贴。第二类也易被上级组织认可。2005 年在阿瓦提县调查，农村党支部把培养对象放在老实、贫穷的群众身上，也有培养自己的亲戚朋友，形成家族势力圈的现象。³在皮山县某乡两个村的 13 位村委会干部中有 7 人是贫困户（2014 年）。⁴农村基层干部及党员老化问题也较普遍。库车县某乡 26 个行政村中 12 名村党支部书记年龄在 60 岁以上（2015 年）。

来自本乡本土的基层干部在工作能力和政治素质上往往不能达到要求，成为基层组织软弱涣散的重要原因。上级下派干部、选派大学生村官等就成为迅速改善基层干部构成、提高基层工作能力的途径，当然也成为上级监督或直接参与基层工作的方式。2012 年，全疆在村任职的机关事业单位干部 1280 人，其中 645 人担任支部书记；1.2 万名国家干部在社区任职，社区党组织书记全部由国家干部担任，规模大、社情复杂的社区党组织书记实行高配。2015 年，自治区选派 300 名县乡领导干部担任重点村党组织书记，选派 3000 名以上机关干部担任村党组织第一书记。2016 年，全疆选派了 6152 名干部到村任第一书记，覆盖了所有软弱涣散村和贫困村。⁵上述的库车县某乡，在一年多的时间先后调整两面人、老好人、不敢担当、知情不报的村党支部书记 8 人，选派 7 名国家干部担任村党支部书记（2015 年）。高校毕业生大量进入城乡基层管理队伍。2008 年开始自治区选聘高校毕业生到村任职工作。2012 年，4000 名大学生到村任职，全疆基本实现一村 1 名大学生村官。当年村“两委”换届后，有 5106 名大学生村官经选举进入村“两委”班子，117 人担任村党支部书记，111 人担任村委会主任，109 人“一肩挑”。⁶

要吸引社会优秀人才在城乡基层组织踏实工作，解决基层干部“留得住”的问题，除了加强政治思想教育外，还在工作和生活上给予更多支持使其有希望。一是给基层干部提供职务上升空间，如在优秀村干部中考录乡镇公务员、选任乡镇领导干部。从 2009 年起，自治区每年选拔 50 名左右优秀村党支部书记进入公务员队伍。二是提高工作报酬、改善工作环境。2014 年，全疆村“两委”正职、村干部、曾任村党支部书记的农村“四老”人员等基本报酬标准提高 200 元至 800

¹ 《拜城：“村监会”破解村干部监督难题》，天山网 2013-10-20，来源：新疆日报。

² 2010 年墨玉县组织部门推行“支部+协会”，要“将支部建在产业上，将党员培养成经济大户，将经济大户培养成党员，推动产业发展。”（据当年该部门工作总结）

³ 阿瓦提县人大常委会《阿瓦提县农村基层政权建设工作调研情况汇报》（2005 年 7 月）

⁴ 戴宁宁《新疆南疆地区基层组织建设存在问题及对策》，《北方民族大学学报》2015 年第 5 期。

⁵ 《筑牢基层堡垒 激活组织末梢——新疆“访惠聚”活动加强基层党组织建设综述》，天山网 2016-06-30，来源：新疆日报。

⁶ 《我区首个大学生村官培训基地揭牌》，天山网 2012-11-4，来源：新疆日报。



元不等，涉及人数达 6 万人，自治区财政为此安排的 3 亿元专项资金。三是让基层干部公职化。一些地方实行村干部公职化管理，即参照国家公职人员管理方式，对村“两委”班子成员实行岗位绩效工资制度，并按公职人员的标准进行考核，要求坐班使其成为专职管理人员。

为提高基层干部，尤其是村党支部的社会威望，让其能够更好的在群体工作中发挥作用，地方政府多方设法给基层干部一定的权力，对其加大政治支持。如村党支部书记兼任信贷协管员（2012 年全疆有 6467 名）、任居玛寺寺管会主任等。在英吉莎县，规定所有涉农收费由乡干部收取，村党支部只负责向群众发钱（各项惠农补助资金），使村干部从以前的收钱、得罪群众的事务中解脱出来。政府通过自上而下的资源支持，树立基层干部服务群众的正面形象，增强他们的社会威望。

回溯这 20 多年新疆基层组织建设的历程，基层组织受到更多关注、承担更大责任、获得更多资源，具体表现为基层管理密度和强度增加、基层管理人员职数和任务增加、基层管理权限和内容增加，这与新疆社会稳定形势的要求及其在维护稳定中的作用不断强化有关。也由此基层组织所承担职责中，传统的“村务”管理职能相对减弱，上级政府交办的各种行政事务逐渐增大，并成为评价基层组织作用和能力的主要标准，基层管理中行政化趋向日益明显，基层干部的专职化或公职化的现象日渐普遍，国家对基层社会的掌控能力在不断提升，但在具体的社会实践中，上级部门仍时有对部分区域基层社会了解不足、控制乏力之感。在地方文化差异性较大，民间传统影响较深的社会，如何更好地激发基层治理活力，运用传统的基层力量，降低基层治理成本、提高治理效能，仍是需要深入探讨和不断实践的。（2017-9-7）

【网络文章】

有关新疆民族文字改革的沉痛教训

——读《历史的回声—格尔夏回忆录》

http://blog.sina.com.cn/s/blog_b3379b3f01018zam.html

杜雪巍

近日读了《历史的回声—格尔夏回忆录》（2008 年 8 月第一次印刷，新疆生产建设兵团出版社），对其中涉及新疆民族文字改革的一章印象深刻。我为那次因为“文化大革命”而最终导致新疆民族文字改革的功亏一篑而扼腕叹息！这也可以看出，在新疆历史上，地方民族主义和极端民族主义的生存土壤还是比较丰富的，其实力也是非常强大的，我们与以各种面目出现的地方民族主义、极端民族主义的斗争也是长期的，艰巨的、复杂的。很多时候，这种斗争甚至是隐形的，经过伪装的。

二十世纪三十年代，盛世才统治新疆时期，曾在新疆的维吾尔、哈萨克和蒙古族的部分中小学里，推行过以斯拉夫文字为基础的文字改革。到 1943 年盛世才统治新疆后期，随着他与苏联关系的最终破裂，就不再使用斯拉夫文字进行少数民族文字的改革了。

1949 年 10 月 10 日，中华人民共和国成立后，为推进少数民族语言文字的进步，在北京成立了“中国文字改革协会”（后改为“中国文字改革研究委员会”），作为国家指导文字改革的最高权威机构。改革最先是从小篆的改革开始的。1955 年起，国家开始大力推广汉字简化，并制定了以拉丁字母为基础的“汉语拼音方案”。同时，也确立了一个原则，就是帮助各少数民族进行文字改革。

1955 年 10 月，新疆维吾尔自治区成立，为推动新疆的民族文字改革，也成立了对应的“新

