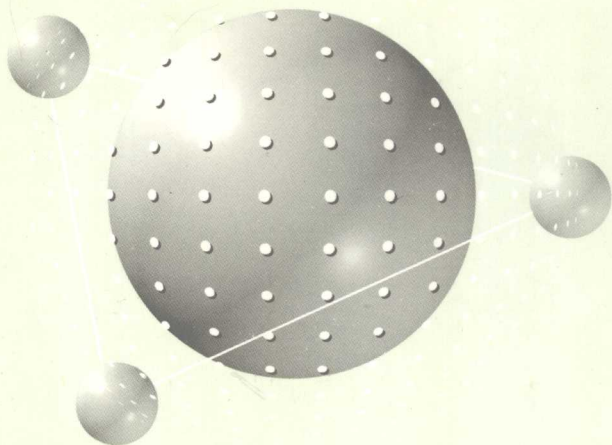




● 肖立辉 主编

农村村级组织 建设教程

NONGCUN CUNJI
ZUZHI
JIANSHE
JIAOCHENG



中国城市出版社

农村村级组织建设教程

肖立辉 主编



中国城市出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村村级组织建设教程/肖立辉主编. —北京: 中国城市出版社, 2004.11

ISBN 7-5074-1595-3

I. 农... II. 肖... III. 农村—基层组织—建设—
中国—教材 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 119374 号

责任编辑	何玉兴
责任技术编辑	张建军
封面设计	吴家凯
出版发行	中国城市出版社
地址	北京市丰台区太平桥西里 38 号 邮编 100073
电话	(010) 63289949
传真	(010) 63421488
总编室信箱	citypress@sina.com
发行部信箱	citypress_fx@tom.com
经销	新华书店
印刷	沈阳铁路局锦州印刷厂
字数	209 千字
印张	8.125
开本	850×1168 (毫米) 1/32
版次	2004 年 11 月第 1 版
印次	2005 年 11 月第 2 次印刷
定价	11.00 元

版权所有, 盗印必究。

属印装质量问题印厂负责调换

说 明

2002年党的十六大将包括村民自治在内的基层民主纳入到政治建设和政治体制改革的层面,这就为村级组织健康发展提供了政策保障,为我们正确开展村级组织建设提供了正确的行动纲领。随着社会主义物质文明、政治文明和精神文明的深入发展,以村党组织为核心,以村民自治组织和集体经济组织为重点,以共青团、妇联、民兵等为依托的村级组织建设面临着诸多的机遇与挑战。

正是在这样的形势下,我们组织编写了这本《农村村级组织建设教程》,力图对村级组织建设的目标体系、指导思想做出概述,对村级党组织、村民自治组织、村级集体经济组织,以及共青团、妇联、民兵等群团组织进行介绍,对村级党组织、村民自治组织的选举、决策、管理、监督等运行状况做出较为详细的阐述,最后对于加强村级干部队伍建设,正确处理乡村关系和两委关系做出初步探讨。当然,农村复杂生动的实践无法在这本书中完全展现。我们希望通过本书的介绍,可以使读者能够了解村级组织建设的基本状况和发展趋势。本书既适合自学,又适合党校、行政学院、高等院校和其他成人高等教育教学使用。

各章分工如下:绪论:肖立辉;第一章:高刃锋;第二章:刘江宏;第三章:郑海呐;第四章:马立民、韩剑锋;第五章:杨晓娟;第六章:赖小燕;第七章:杨仲航;第八章:孟令梅。全书最后由肖立辉统稿。在编写过程中,作者参阅了大量的相关研究成果,在此表示衷心感谢!

中国城市出版社

中共中央党校函授学院

2004年11月

目 录

绪 论	1
第一节 村级组织的含义与历史沿革	1
第二节 村级组织建设的目标与指导思想	5
第三节 村级组织建设的主要内容	8
第一章 村级党组织	13
第一节 农村党组织的地位与作用	13
第二节 党支部的设置和组织结构	19
第三节 农村党支部的职责和任务	26
第四节 加强农村党组织建设	30
第二章 村民自治组织	35
第一节 村民自治组织概述	35
第二节 村民委员会的性质、设立、作用	44
第三节 村民委员会的任务	49
第四节 村民委员会的结构功能	55
第三章 村级集体经济组织	65
第一节 农村集体经济组织概述	65
第二节 职能、机构设置和实现形式	72
第三节 充分重视农村集体经济组织的发展	78
第四章 村级群团组织	89

第一节	共青团组织的建设	89
第二节	妇联组织的建设	96
第三节	民兵组织的建设	103
第四节	农村专业经济协会的建设	111
第五章	村级组织的选举	118
第一节	农村党组织的选举	118
第二节	村民自治组织的选举	127
第六章	村级组织的运作	153
第一节	村级组织的决策	153
第二节	村级组织的管理	165
第三节	村级组织的监督	176
第七章	村级干部队伍建设	189
第一节	村级干部概述	189
第二节	加强村级干部队伍建设	196
第八章	正确处理乡村关系和两委关系	201
第一节	正确处理乡村关系	201
第二节	正确处理两委关系	208
参考文献		218
附 录		220
	《全国村级组织建设工作座谈会纪要》	220
	《中共中央关于加强农村基层组织建设的通知》	231
	《中华人民共和国村民委员会组织法》	242
	《中国共产党农村基层组织工作条例》	247

绪 论

农民是建设中国特色社会主义的一支基本依靠力量。村级组织处于农村最基层，与广大的农民群众联系最紧密，是党领导人民进行社会主义物质文明、政治文明和精神文明建设的强大的组织资源。村级组织的稳定与否，直接影响到整个国家政治生活、社会生活的稳定。新中国成立后，以农村党支部为核心的村级组织体系逐渐建立。改革开放以来，随着农村家庭联产承包责任制的推行，村级组织的功能与目标都发生了重大变化。特别是社会主义市场经济体制的形成，依法治国方略的确定，全面建设小康社会的目标的提出，使村级组织发展面临着诸多机遇与挑战。如何在新形势下加强以村党支部为核心的村级组织建设，是当前农村工作中一项重要而紧迫的任务。

第一节 村级组织的含义与历史沿革

一、村级组织的含义

村级组织，是指在农村建立起来的各种组织的总和。它是我国农村社会的最基层组织，跟人民群众的联系最直接，是农业、农村和农民工作的组织基础。经过多年的发展和完善，各地农村基本形成了以村党支部为领导核心，以村委会、村集体经济组织为重点，团支部、妇代会、民兵连、专业经济协会等其他组织相配套的村级组织体系。村级各种组织在党组织的领导下开展各项活动，以保障村民的合法权益，实现农村政治、经济、文化等各项事业的发展。

二、村级组织的特点

（一）基层性

村是我国农村最基层的社会单位，是村民长期生产、居住、生活的社区。尽管村级各种组织对本组织成员的要求不同，比如村党组织成员必须是中共党员，村妇联成员必须是女性村民，村共青团成员必须是青年村民，但都是来自农村最基层的村民群众。

（二）民主性

民主性是村级组织的重要特征。农村党组织在党内实行民主集中制原则，坚持党内民主，切实保障党员民主权利。村民自治组织实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，尊重和保障村民的自治权利。可以说，民主原则贯彻村级组织建设的始终，只有这样才能保证村级组织成员的民主权利，保证决策的民主化、科学化。因此，不管是哪一种村级组织，都必须充分保障组织成员的民主权利，从组织成员的根本利益和愿望出发，用民主方法制定体现民主的管理制度。

（三）相对稳定性

村级组织一般具有相对的稳定性，组织的结构、功能、目标、任务等应具有相对的连续性，组织的成员一般也是相对稳定的。作为村级组织的成员，村民群众虽然可能外出进城打工，但他们生活的重心仍然在农村，仍是农村政治社会生活中重要的力量。村级组织只有保持适度的稳定性，才能保证农村人心稳定，社会安定。当然，从坚持和发展的辩证关系看，村级组织也不是一成不变的，要不断地根据形势的变化，适时调整自己的组织目标、及时补充组织新的成员。

（四）务实性

村庄是我国农村社会最基本的社会单位，国家的法律、法令和党的路线方针政策，到了村一级就必须变成实实在在的行动，

上级布置的各项任务也必须依靠村干部发动和带领群众去完成。例如计划生育、土地调整及土地延包、企业改制、整村改造、城市化进程等任务，都必须采取务实的态度，扎扎实实地做好群众工作。

（五）服务性

村级组织的基本功能就是向组织成员提供各种各样的服务。比如村委会为村民群众办理各种公共事务和公益事业，解决村民的吃、穿、住、行、生、老、病、死等。农村集体经济组织为村民群众提供从事各种生产的就业机会。共青团为团员群众提供各种教育培训的机会。可以说，离开了服务，村级组织的功能就会萎缩，就不能吸引更多的成员加入进来，就不能壮大自己的组织力量。

三、村级组织的历史沿革

以农村党支部为核心的村级组织体系经历了一个逐步发展的过程。我们大致可以划分为以下几个阶段：

（一）新中国成立以前（1949年以前）

在我国很早就有了村级组织。在中华民族的形成过程中，为了满足生产、生活的基本需要，各族群众在组建家庭的基础上，逐渐形成村落。随着夏商周等奴隶制国家的建立，统治阶级为了实现对国家的有效统治，非常重视村级组织的组建。但那个时候的村级组织还不是一级行政机构，村级组织的领导人并不是国家的公职人员。到了秦统一中国，建立了以郡县制为主体的官僚体制以后，村仍然不是基层政权。明清时代，为了更多的收取赋税、派发劳役，当时的政府建立了保甲制，十户为一甲，十甲为一保。保就相当于我们现在的自然村。

清末民初，中国的基层管理体制有所变化。在县以下开始设立乡镇，乡镇是一种自治组织，乡镇的领导人也不拿政府的薪水，乡镇组织承担一部分政府的职能，但其本身并不是一级行政

机构。1927年国民党南京政府成立以后，在乡镇以下重新组建保甲组织，试图加大对农村社会的控制。在中国共产党领导下的革命根据地、抗日根据地以及解放区，基本上实行区村体制，即在县政府以下设立区政府、在区政府以下设立村政府，村是一级行政机构。并且在县以下的区村建立了相应的党组织，这也就是党在农村的基层组织。

（二）新中国成立初期（1949—1958）

新中国成立后，中国共产党成为执政党，在全国建立了统一的各级人民政权。但在1954年宪法颁布之前，我国的农村管理体制仍然存在着差异。在中国的北方，包括东北、华北、西北，实行的是区村体制，即县下设区，区下设村。而在南方则实行区乡体制，即县下设区，区下设乡，这是因为，南方的村比较分散，自然村的规模很小。1950年12月30日，政务院发布《乡（行政村）人民代表会议组织通则》和《乡（行政村）人民政府组织通则》，肯定了乡和行政村都是基层政权组织。

1954年宪法规定，乡镇是基层政权。这样一来，中国的农村管理体制统一起来，即县下设乡，取消了区和村两级行政机构。从规模上讲，当时的乡也就相当于1954年之前中国北方的行政村。尽管新中国成立初期，农村基层组织结构变动频繁，但党的组织体系在全国各地普遍建立起来。另外，共青团、妇联、民兵、农会等党的外围组织也建立起来，党和国家凭借强大的农村基层组织体系顺利完成了农村土地改革、社会主义改造等各项事业。

（三）人民公社时期（1958—1983）

在社会主义改造过程中，农业合作化逐渐推进。从刚开始的互助组、初级合作社，发展到高级合作社。1958年在高级合作社的基础上，党中央决定在全国推行人民公社体制。在原来的乡镇基础上设立政经合一的人民公社，在行政村基础上建立生产大队组织，在自然村基础上建立生产小队，实行“三级所有、队为

基础”的农村管理体制。相应的，党在农村的组织体系也改变为公社党委、生产大队党支部、生产小队党小组。这一时期，共青团、妇联、民兵等组织也依据人民公社体制进行了改革和加强。

（四）“乡政村治”时期（1983 年至今）

由于人民公社体制束缚了农村生产力的发展，压抑了农村群众的生产积极性，在党的领导下，20 世纪 80 年代初开始改革农村管理体制，将人民公社体制改革为“乡政村治”体制，即乡镇是最基层的一级行政机构，村为基层群众性自治组织。乡镇党委、村党支部等党的农村基层组织也进行了相应改革。同时，村级集体经济组织、团组织、妇联组织、民兵组织等都根据新形势的要求改革和完善了组织的功能，对农村各项建设事业的发展发挥着越来越大的作用。

第二节 村级组织建设的目标与指导思想

村级组织建设，是指改革开放以来，在党的领导下，村级各种组织围绕本组织的中心任务开展工作，教育、引导、团结和组织农民坚定不移地走社会主义道路，不断提高农业生产力，发展农村经济，促进农村社会全面进步，以实现农村社会主义物质文明、政治文明和精神文明的协调发展。在实践过程中，我国逐渐形成了以农村党支部为核心的村级组织建设格局。

一、村级组织建设的必要性

加强以党支部为核心的村级组织，对于改善党对农村工作的领导，密切党和政府同农民群众的血肉联系，把党的路线、方针、政策贯彻落实到农民群众中去，团结和引导农民群众坚定地走社会主义道路，推进农村改革的深化、经济的发展和社会的进步，巩固和加强农村社会主义阵地，稳定全国大局，具有十分重要的意义。改革开放以后，特别是十三届四中全会以来，各级党

委按照中央的部署，积极推进以党支部为核心的村级组织建设，做了大量工作，收到了明显成效。我国农村的深刻变化和巨大进步，与农村基层组织和广大基层干部、共产党员的辛勤工作是分不开的。

同时，应当清醒地看到，随着社会主义市场经济的发展，农村基层组织面临着许多新情况，程度不同地存在一些同新形势不相适应的问题。主要是：相当一部分基层组织领导班子整体功能不强，尤其缺少带领农民群众发展社会主义市场经济、加快奔小康步伐的本领；年富力强的基层干部和青年党员普遍偏少；随着二、三产业的迅速发展，各种形式的新的经济组织大量出现，外出流动的党员越来越多，基层党组织的设置和工作内容、工作方式亟待调整和改进；不少村双层经营体制不健全，集体经济实力薄弱，无力为农户提供必要的服务，缺乏凝聚群众的物质基础；特别是还有一部分基层组织软弱涣散，有的甚至处于瘫痪状态。这些问题的存在，要求我们必须加强村级组织建设，积极推进农村各项事业的发展。否则，不仅难以完成新时期党在农村的历史任务，而且将严重削弱甚至动摇党在农村的工作基础。

二、村级组织建设的目标

当前，村级组织建设要努力实现以下五项目标：第一，建设一个好领导班子，尤其要有一个好书记，能够团结带领群众坚决贯彻执行党的路线方针政策。第二，培养锻炼一支好队伍，共产党员能够发挥先锋模范作用，干部能够发挥示范带头作用，共青团员能够发挥助手和后备军作用。第三，选准一条发展经济的好路子，充分发挥当地优势，加快农民脱贫致富奔小康的步伐。为此，就要完善经营体制，把集体统一经营的优越性和农户承包经营的积极性结合起来，增强经济发展的活力，引导和帮助农民走共同富裕的道路。第四，健全一套好的管理制度，体现民主管理原则，保证工作有效运转，使村级各种组织逐步走上制度化、规

范化的轨道。第五，当务之急，是力争在短时间内把处于软弱涣散和瘫痪状态的村级组织整顿和建设好，对那些经济长期落后的村，社会治安状况严重混乱的村，干群关系特别紧张的村，宗族、宗教干预和把持村务的村，邪恶势力横行乡里的村，依靠当地党员、干部和群众，进行彻底整顿。

三、村级组织建设的指导思想

村级组织建设的全部工作，以邓小平理论、“三个代表”重要思想和党的基本路线为指导，坚持解放思想和实事求是相统一，坚持从群众中来到群众中去，认真贯彻以下指导思想和工作方针：

第一，在村级组织建设中，要着眼于加强和改善党对农村工作的领导，密切党同农民群众的联系，加强工农联盟。带领农民治穷致富，坚定地走社会主义道路。

第二，加强村级组织建设，要着眼和落脚于保证党的基本路线和农村政策的有效贯彻执行。以经济建设为中心，以奔小康、建设社会主义新农村为目标，把深化农村改革和加强社会主义物质文明、政治文明和精神文明建设结合起来，把村级组织建设与推动农村改革、发展、稳定结合起来，相互促进。

第三，抓住党组织建设这个关键，贯彻从严治党的方针，从思想上、组织上、作风上全面加强农村基层党组织建设，增强解决自身问题的能力，以充分发挥党组织在带领农民群众实现共同富裕和共同进步中的核心领导作用。

第四，把村级组织建设作为一个系统工程，配套地抓好以党支部为核心的村级组织建设，同时抓好以增强服务功能为重点的经营体制建设，以民主管理为主要内容的工作制度建设。努力将这三方面的工作构建为一个相互联系的整体。也就是说，在村级组织建设过程中，要以党支部建设为重点，同时搞好村民委员会、村集体经济组织和团支部、妇代会、民兵等组织的配套建

设。

第五，要在改革和发展中研究新情况，解决新问题。总结推广已有的成功经验，并在实践中丰富、完善、提高，同时随着形势的发展，大胆探索，勇于试验，创造和积累新的经验，把基层组织建设工作提高到新的水平。

第三节 村级组织建设的主要内容

一、加强和改进村级组织

（一）加强和改进农村基层党组织建设

农村基层党组织是农村各种组织和各项工作的领导核心，对农村实行思想、政治和组织领导，决定村经济、社会发展和精神文明建设中的重大问题，负责对村干部的管理和监督。加强以党组织为核心的农村基层组织建设，是做好新时期农村工作的根本保证。加强村党组织建设，增强党组织的活力，关键是要有一个好的领导班子。通过广大党员干部的不懈努力，逐步把农村党支部建设成为政治坚定、作风正派、密切联系群众、团结战斗、充满活力、能够带领群众进行社会主义物质文明、政治文明和精神文明建设的坚强领导核心。

（二）加强和改进村民自治组织

村委会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，在村党支部的领导下，在法律和政策规定的范围内开展工作，办理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。通过广大村民群众的不懈努力，逐步把村委会、村民小组等建设成为坚持党的领导、充分反映民意、同时具备一定依法治村能力的自治组织。

（三）加强和改进农村集体经济组织

农村集体经济组织是我国农民群众在自愿互利的原则基础上组织起来的集体所有制的社区性合作经济组织，是具有一定职能的独立法人。加强和改进农村集体经济组织，就是要健全社员代表大会和由此选举产生的管理委员会；健全财务管理、合同管理、企业管理和集体管理等各项制度；强化生产服务、协调管理、资源开发、兴办企业、资产积累等职能。

（四）加强和改进农村青年团组织

农村青年团组织是党领导的先进村民青年的群众组织，是党在农村各项工作的重要助手和后备军，是党和政府联系农村青年的桥梁和纽带，是国家政权的重要社会支柱。加强和改进农村青年团组织，就是要按照党对农村团组织建设的有关要求，把团支部建设成政治坚定、组织健全、职责明确、作用突出的坚强集体，热心为青年服务，团结带领青年做农村社会主义物质文明、政治文明和精神文明建设的突击队。

（五）加强和改进农村妇联组织

农村基层妇女代表会是妇女联合会在农村的基层组织，是党和政府联系农村妇女的桥梁和纽带。村妇代会在农村社会主义物质文明、政治文明和精神文明建设中发挥着特殊的、不可替代的作用。加强和改进农村妇联组织，就是要加强农村妇代会的制度建设和组织建设，自觉接受党的领导，加强与其他组织之间的联系与协作。

（六）加强和改进农村民兵组织

民兵是中国共产党领导的不脱离生产的群众武装组织，是中国人民解放军的助手和后备力量。为了使民兵在保卫国家安全的斗争中发挥我军助手的作用，在保卫四个现代化、维护社会治安中发挥保卫作用，在经济建设、改革开放和社会主义精神文明建设中发挥骨干作用，必须坚持党对民兵的绝对领导，始终保持民兵的无产阶级性质，坚持民兵不脱离生产的特性，积极为经济建设贡献力量。

二、正确处理村级组织之间的关系

在村级组织建设过程中，既要充分发挥农村党组织的领导核心作用，又要充分发挥村民自治组织、集体经济组织以及群团组织的积极性，互相支持，形成合力，共同为建设社会主义新农村，实现全面建设小康而努力。具体来说：

（一）正确处理村党支部与村级其他组织的关系

在实践中，我们要把握以下两点：

1. 村党支部是村级各个组织和各项工作的领导核心，村党支部与村委会、村集体经济组织以及其他村级组织是领导与被领导的关系。村党支部对这些村级组织的领导主要体现在：贯彻执行党的路线方针政策，领导和指导他们建立健全组织；依照宪法和法律支持和保障他们充分行使职权，协调相互关系，支持和保证它们积极主动地、独立负责地、协调一致地开展工作；向这些组织推荐干部，加强对在这些组织中工作的党员干部的管理教育和监督；定期听取这些组织的工作汇报，对它们提请党组织研究决定的重大问题作出决策；通报党支部的工作情况，听取意见，把党组织的意图变为村各种组织的共同行动。

2. 村党支部对其他村级组织要敢于领导，善于领导。要发挥领导核心作用，同充分发扬民主、严格依法办事紧密结合起来，支持各村级组织依法履行职责，不包揽这些组织的具体事务，根据各个组织的特点，为他们开展工作创造必要条件，发挥他们的作用。村委会、村经济合作社以及其他村级组织要牢固树立党的领导观念，自觉接受村党支部的领导，积极主动地做好职责范围内的工作。要形成以村党支部为核心，村委会和村经济合作社为依托，共青团为助手，妇代会、民兵等组织相互配合、协调高效的村级组织工作格局，努力提高农村基层组织建设的整体水平。村级各种组织的班子成员要自觉维护村党支部的威信，维护集体领导和班子团结，主动做好分工负责的工作，做到襟怀

坦白、支持理解、相互配合、经常交流、沟通思想、消除误解、化解矛盾，同心协力把村里的事情办好管好，让群众高兴、放心、满意。

（二）正确处理村委会与群团组织的关系

村委会与群团组织是一种指导、支持和帮助的关系。村委会对村内群团组织要给予积极的支持和指导，帮助他们建立健全组织，选配好领导班子，支持和保障他们依照法律和各自的章程开展工作，提供办公用房和一定的活动经费，为群团组织开展工作创造必要的条件。同时，积极组织他们参加各项活动，及时向他们通报村委会的工作情况，听取他们的意见，共同把村内的工作搞好，带领村民走共同富裕的道路。但村委会决不能包办代替他们的工作，也不能无原则地对他们的工作指手画脚，说三道四。群团组织则要发挥自身的特点和优势，大力支持村委会的工作，号召其成员积极参与村民委员会开展的各种自治活动，遵守村规民约、村民自治章程和村内的各项工作制度，自觉接受村委会的管理和指导，并协助村委会办理好村内的公共事务和公益事业，积极主动地做好自己职责范围内的工作。

三、加强村级干部队伍建设

村级干部是贯彻执行党在农村各项方针政策的骨干，是团结带领广大农民脱贫致富奔小康、建设中国特色社会主义新农村的带头人，是社会主义现代化建设事业的一支不可缺少的政治力量。要使中国共产党始终成为农村先进生产力的代表，始终引领农村先进文化的发展，始终实现好、维护好、发展好农民的根本利益，就必须切实解决“三农”问题。而要从根本上解决“三农”问题，就必须选好一个领头人，配强一个好班子，要把那些致富能力强，能带领群众共同富裕的能人充实进农村基层组织中，帮着农民富，让农民群众的“钱袋子”真正鼓起来，农民群众的精神真正振奋起来。因此，加强村级组织建设一个很重要的