

农村基层干部

简明读本

NONGCUN JICENG
GANBU JIANMING DUBEN

中共榆中县委党校

编

兰州市农村基层干部专修学校



甘肃民族出版社

农村基层干部

简明读本

NONGCUN JICENG
GANBU JIANMING DUBEN

中共榆中县委党校
兰州市农村基层干部专修学校
编



甘肃民族出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村基层干部简明读本/中共榆中县委党校, 兰州市农村基层干部专修学校编. —兰州: 甘肃民族出版社, 2010. 2

ISBN 978-7-5421-1701-4

I. ①农… II. ①中… ②兰… III. ①农村—干部—工作—中国 IV. ①F325.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 025661 号

书 名: 农村基层干部简明读本

作 者: 中共榆中县委党校 兰州市农村基层干部专修学校 编

责任编辑: 刘新田 陈晓蕊

封面设计: 王林强

出 版: 甘肃民族出版社 (730030 兰州市南滨河东路 520 号)

发 行: 甘肃民族出版社发行部 (730030 兰州市南滨河东路 520 号)

印 刷: 甘肃天河印刷有限责任公司

开 本: 880 毫米×1230 毫米 1/32 印张: 11.75 插页: 2

字 数: 284 千

版 次: 2010 年 2 月第 1 版 2010 年 2 月第 1 次印刷

印 数: 1~2 000

书 号: ISBN 978-7-5421-1701-4

定 价: 28.00 元

甘肃民族出版社图书若有破损、缺页或无文字现象, 可直接与本社联系调换。

邮编: 730030 地址: 兰州市南滨河东路 520 号 网址: <http://www.gansumz.com>

投稿邮箱: liuxintian@yahoo.com.cn

发行部: 葛慧 联系电话: 0931-8773271 (传真) E-mail: gsmzgehui3271@tom.com

版权所有 翻印必究

序 言

胥 波

提高农村基层干部的素质,是推动农村改革发展和建设社会主义新农村的迫切要求,是加强农村基层组织建设、提高农村基层班子工作水平的实际需要。农村改革发展的实践证明,党的方针政策在农村的贯彻落实,农村经济的快速发展,农民群众的生活富裕,农村社会的稳定和谐,关键要靠坚强有力的农村基层党组织和高素质的农村基层干部队伍。因此,面向基层、面向农村、以农村干部为对象的《农村基层干部简明读本》的编写出版,对于推动农村基层干部加强学习,提高理论素养、知识水平、业务本领和工作能力具有重要意义。

农村基层干部队伍是团结带领广大农民脱贫致富奔小康的骨干力量。在当前全面贯彻落实科学发展观、促进农村经济社会又好又快发展的新形势下,农村基层干部要积极适应形势任务的需要,主动学习,提升素质。一要有一定的理论素养。建设有中国特色社会主义新农村,必须坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导,全面落实科学发展观。无论做什么工作,都离不开理论指导。这样,看问题就更深刻,抓工作就更有力量。二要有较高的政策水平。熟悉党的农村政策、严格按政策办事,是农村基层干部的基本要求。农村基层干部处于工作第一线,是具体执行和落实政策的主体,必须要准确理解政策,正确执行政策,善于把方针政策和当地的实际情况结合起来,创造性贯彻执行政策。三要有很强的群众观念。全心全意为人民服务是党的宗旨,农村基层干部常年

同农民打交道,农民群众在很大程度上是通过农村基层干部的言行、举动来判断、评价我们的党和政府。农村基层干部要处处为群众着想,真心为群众办事,遇事同群众商量,不断提高党在农民群众中的威望。四要有依法办事的自觉性。市场经济从一定意义上讲就是法制经济。农村基层干部要带头学法懂法,增强法律意识,坚持依法办事,坚持按章办事,增强适应农村市场经济的本领,更好地促进基层民主法制建设。五要有做好工作的真本领。农村基层干部必须懂政策、懂市场、懂科技、懂管理、懂法制,这样才能履行好职责,做好本职工作,才能真正发挥骨干带头作用,才能得到群众的拥护和支持。

读书学习是提高农村基层干部素质的重要途径。在信息日益发达、知识更替日益加快、创新层出不穷的今天,如果不加强学习,知识就会老化,思想就会僵化,能力就会退化。我们要深刻认识读书学习的重要性,增强提高自身素质的积极性和主动性,养成读书学习的好习惯。要坚持阅读与思考的统一,在广泛阅读的基础上开动脑筋、深入思考,力求把零散的东西变为系统的,孤立的東西变为联系的,粗浅的东西变为精深的,感性的东西变为理性的。要坚持读书与运用相结合,联系实际,知行合一,注重利用知识的积累来洞察客观事物发展的规律,把学到的知识运用到工作中,落实在行动上,在读书的过程中增强运用能力,在运用的过程中提高读书水平。

《农村基层干部简明读本》内容比较全面,较为系统地介绍了农村基层干部需要掌握的政策理论和各类知识,具有较强的指导性、可操作性、可读性。既可作为农村基层干部的培训教材,也适合于农村基层干部作为自学的读本。我相信,它的出版对大家的学习是有帮助的,对于提高广大农村基层干部素质是有帮助的。农村基层干部要自觉学习,不断提高能力,更好地适应新任务的需要,切实担当起新农村建设的重任。

2009年10月

目 录

第一章 社会主义新农村建设	(1)
第一节 社会主义新农村建设概述	(1)
第二节 不同地区新农村建设的分类指导	(6)
第三节 加快生产发展	(10)
第四节 文明村落建设	(19)
第五节 农村人才队伍建设	(22)
第二章 农村基层党组织建设	(28)
第一节 农村基层党组织建设概述	(28)
第二节 加强村级党组织建设	(35)
第三节 把农村基层党组织建设成为坚强的领导核心 ..	(42)
第三章 农村基层组织建设	(53)
第一节 农村基层组织概述	(53)
第二节 村民委员会建设	(58)
第三节 农村基层经济组织建设	(65)
第四节 农村基层群团组织建设	(71)
第四章 农村精神文明建设	(77)
第一节 农村精神文明建设的意义、原则和主要内容	(77)
第二节 大力发展农村教育和医疗卫生事业	(81)
第三节 繁荣农村文化事业,培育农村文明新风尚	(89)
第五章 农村基层法治建设	(95)

第一节 农村基层法治建设概述	(95)
第二节 依法办事	(101)
第三节 依法治村	(107)
第六章 农村基层干部工作方法创新	(113)
第一节 农村基层干部工作方法概述	(113)
第二节 农村基层干部决策的方法	(117)
第三节 农村基层干部协调关系的方法	(123)
第四节 农村基层干部树立威信的方法	(129)
第七章 农村土地承包管理	(137)
第一节 保持农村土地承包关系长期稳定	(137)
第二节 农村土地承包经营权流转	(142)
第三节 发包方侵害土地承包经营权的民事责任	(150)
第四节 农村土地承包经营纠纷的解决途径	(155)
第八章 农村财务管理规范化建设	(157)
第一节 规范化建设的意义、对象和内容	(157)
第二节 健全财务会计制度	(161)
第三节 民主理财	(167)
第四节 审计监督	(173)
第九章 农村社会稳定与矛盾调解	(177)
第一节 基层社会稳定与矛盾调解工作的重要意义	(177)
第二节 影响农村社会稳定的问题及特征	(178)
第三节 农村社会矛盾纠纷产生的主要原因	(182)
第四节 化解农村社会矛盾的原则	(185)
第五节 预防和化解农村社会矛盾的对策	(188)
第六节 建立健全化解农村社会矛盾的机制	(191)
第十章 基层突发事件应对	(196)

第一节	基层领导与突发事件·····	(196)
第二节	基层突发事件的表现形式·····	(202)
第三节	处理基层突发事件的原则·····	(205)
第四节	基层突发事件的应对和处理·····	(207)
第五节	善于在突发事件中制造新的机遇·····	(215)
第十一章	现代农业·····	(217)
第一节	生态农业·····	(217)
第二节	设施农业·····	(223)
第三节	城市观光农业·····	(232)
第十二章	农业产业化·····	(240)
第一节	农业产业化的特征和意义·····	(240)
第二节	农业产业化经营的多种模式选择·····	(244)
第三节	发展农民专业合作社,促进农业产业化经营 ·····	(249)
第四节	我市农业产业化面临的主要问题与对策·····	(253)

附 录

一、中共中央 国务院关于 2009 年促进农业稳定发展农民持 续增收的若干意见 ·····	(260)
二、中共中央 国务院关于切实加强农业基础建设进一步促进 农业发展农民增收的若干意见 ·····	(274)
三、中共中央 国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会 主义新农村建设的若干意见 ·····	(292)
四、中共中央 国务院关于推进社会主义新农村建设的若干 意见 ·····	(308)
五、中共中央 国务院关于进一步加强农村工作提高农业综	

合生产能力若干政策的意见	(324)
六、中共中央 国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见	(338)
七、中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定	(350)
编后	(369)

第一章 社会主义新农村建设

农业、农村、农民问题关系党和国家事业发展全局。没有农业现代化就没有国家现代化,没有农村繁荣稳定就没有全国繁荣稳定,没有农民全面小康就没有全国人民全面小康。建设社会主义新农村是解决“三农”问题的根本出路。

第一节 社会主义新农村建设概述

一、社会主义新农村建设的现实性和必然性

(一)推进社会主义新农村建设的时机已经成熟

1. 我国总体上已进入“以城带乡、以工促农”的发展阶段。实践表明,当一个国家进入工业化中期阶段以后,一般不再依靠农业为工业提供积累,而是逐步由以农补工转向以工补农,并且随着工业化水平的提高而逐步加大对农业的支持和保护力度。党的十一届三中全会以来,我国的农村经济体制改革彻底打破了“大锅饭”,确立了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,极大地解放了农村社会生产力,调动了亿万农民的生产积极性,迎来了中国农业发展的“黄金时期”。在新世纪新阶段,面对农业和农村发展的深层次矛盾和问题,为了从总体上解决“三农”问题,着力于城乡统筹和农村全面发展,我国进行了一系列改革。一是进行农村税费改革,切实减轻农民负担。2004 年中央一号文件明确提出

“两减免、三补贴”，即免除烟叶以外的农业特产税，减免农业税，对种粮农民实行直接补贴、良种补贴和购置大型农机具补贴；2006年在全国范围内全面取消农业税，终结了中国农民延续了2600多年的“皇粮国税”的历史。二是在推进城市化发展过程中，着力解决进城农民工的就业、社会保障、住房、子女教育、医疗服务等问题，为农民工进城就业创造良好的环境。三是在科学发展观的指导下，加大了对农业和农村的财政支持力度，使农村义务教育成为真正意义上的免费教育，新型农村合作医疗制度将覆盖整个农村范围。所有这一切，标志着我国总体上已进入“以城带乡、以工促农”的发展阶段，初步具备了加大对农村发展支持的条件。

2. 城乡二元结构矛盾突出，影响到和谐社会建设和小康目标的实现。长期以来，我国实行城乡财政分治的政策，公共产品和服务，在城市主要由政府负责，而在农村则主要由农民筹集。可以说，过去我们依靠农业的积累、农民的贡献和农村的支持，建立了比较完整的国民经济体系和工业化体系，但城乡二元结构使农村发展落后于城市约15~20年，广大农民没有很好地分享到工业化和城镇化带来的成果。一是城乡居民收入差距拉大。2005年城市居民名义收入是农村的3.3倍，加上福利补贴，可达5~6倍。而世界平均是1.5倍。2007年甘肃的城乡居民收入差距为5.4:1，兰州地区是3.31:1。二是农村基础设施落后。社会公共产品严重不足，与城市形成强烈反差。80%的宾馆、饭店、医院、学校等公共设施都集中在城市。农村的“六难”（行路难、饮水难、看病难、上学难、养老难、通讯难）严重困扰着农民的日常生活。三是农民负担过重。1994年实行“分税制”后，县乡两级财政收入只占全国的21%，财政供养人员却占全国的71%；农村义务教育经费总支出中，中央财政负担2%，省级财政承担11%，县级财政承担9%，乡级财政要承担78%。由于乡财政“有政无财”，不得不把各项费用转嫁到农民头上。党的十七届三中全会指出：“农业基础

仍然薄弱,最需要加强;农村发展仍然滞后,最需要扶持;农民增收仍然困难,最需要加快。”

(二)推进社会主义新农村建设的条件已经具备

1. 我国已具备了加大对农业和农村支持保护的条件和实力。一是城市经济贡献率提高。目前,我国城镇人口达 5.77 亿,全国城镇化率已超过 43.9%,城市数量由改革初期的 193 个增加到 664 个,城市经济对中国 GDP 贡献率超过 70%。二是综合国力日益提高,经济实力增强。2008 年,我国的综合国力居世界第四位,经济总量已居世界第三位。

2. 加快农村发展已成为全社会的共识。各级党委政府支持农村发展,社会各界关心农村发展,共同营造了推进社会主义新农村建设的良好社会氛围。

3. 初步积累了新农村建设的宝贵经验。围绕新农村建设,各地积极探索各具特色的小城镇发展模式,促进了农村劳动力的转移就业,增加了农民收入;各地发展壮大县域经济,增强县城综合经济实力,提高了统筹城乡发展的能力;特别是农村“六小工程”(节水灌溉、人畜饮水、乡村道路、农村水电、农村沼气、草场围栏)建设进展顺利,成绩显著。这一切既为新农村建设奠定了基础,又为新农村建设积累了丰富的实践经验。

二、社会主义新农村建设的基本原则

1. 规划先行原则。要搞好新农村建设的规划和布局,制定科学、严密的建设方案,避免建设的盲目性。

2. 因地制宜原则。要始终坚持从各地实际出发,立足当前,着眼长远,分类指导,分层推进。

3. 农民主体原则。要将政府主导与农民主体相结合,教育群众克服“等、靠、要”的依赖思想,引导他们自主自愿建设新农村。

4. 农民增收原则。要从解决农民生产生活最现实、最迫切的实际问题入手,通过发展现代农业,推进产业化进程,发展特色经

济和劳务经济,促进农民持续增收。

5. 可持续发展原则。改善农业生态环境,合理、持续地利用自然资源,注重经济效益、社会效益和生态效益相结合。

6. 循序渐进原则。要坚持由易到难,由点到面,有计划、有重点、有步骤地稳步推进。

三、社会主义新农村建设的目标要求

(一)我国社会主义新农村建设的总体目标

1. 生产发展。就是要加快建设现代农业,用现代物质条件装备农业,用现代科学技术发展农业,用现代经营形式服务农业,用现代发展理念指导农业,促进农业和农村经济健康发展。生产发展是建设社会主义新农村的物质基础,是解决农村一切问题的基本前提,也是解决中国经济发展问题的关键所在。

2. 生活宽裕。就是要在生产发展的基础上,农民收入逐步增加,衣食住行条件不断改善,生活水平和生活质量明显提高,让农民的生活过得比较宽裕。生活宽裕是社会主义新农村的重要特征和归宿。

3. 乡风文明。就是要重建农村精神家园,使农民群众的思想、文化和道德水平不断提高,社会风气健康向上,教育、文化、卫生、体育事业比较繁荣,从而形成一种崇尚科学、健康文明、和谐有序的农村生产生活环境。乡风文明是社会主义新农村的精神风貌和灵魂。

4. 村容整洁。就是农村脏乱差状况从根本上得以治理,生态环境和人居环境明显改善,社会秩序稳定,村舍布局合理,村容村貌整洁。村容整洁是建设社会主义新农村的前提条件,也是新农村的重要外在表现。

5. 管理民主。就是指在农村基层党组织的领导下,不断健全和完善民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等村民自治机制,使广大农民群众真正拥有知情权、参与权、选择权、监督权,从而推

进农村民主政治建设。管理民主是建设社会主义新农村的政治保证。

6. 生态良好。就是要按照科学发展观的要求,切实转变农业发展方式,促进农村经济社会全面、协调、可持续发展,正确处理农业资源开发与环境保护的关系,最大限度地保护好农业资源和农民生存环境。生态环境是人类赖以生存的载体,是经济社会发展最基本的前提。

(二) 兰州市推进社会主义新农村建设的具体目标

1. 建设新村镇目标。到 2014 年,农户统一规划建设的住宅比例达到 60%以上,人均住宅实用面积达到 25 平方米;乡镇综合文化站建设达标率达到 90%,行政村文化活动室普及率达到 80%;村级卫生所标准化建设达到 95%;农村安全饮水普及率达到 90%;农村卫生厕所普及率达到 90%;通行政村公路硬化率达到 100%;村庄居住区林木覆盖率达到 45%以上;人均公共绿地达到 6 平方米以上;广播电视覆盖率达到 98%。

2. 发展新产业目标。到 2014 年,重点发展无公害高原夏菜、马铃薯、肉羊、奶牛、优质小麦、百合、优质牧草等产业基地,全市农业总产值达到 60.5 亿元,农业增加值达到 36.04 亿元,农村经济收入达到 566.64 亿元,农民人均纯收入达到 5200 元。

3. 培育新农民目标。到 2014 年,初中阶段入学率达到 98%,农村劳动力平均受教育年龄达到 10 年;农村新型合作医疗保障率达到 90%以上,农村人口平均预期寿命 72 岁;计划生育率达到 98%;通过实施“绿色证书工程”、“星火人才培训工程”、“阳光工程”等培训项目,培养适应现代化要求的新型农民。

4. 发展新经济组织目标。到 2014 年,每个县区、乡镇的主导产业和区域特色产业都建立经济合作组织,形成市、县、乡、村四级比较完整的经济合作组织体系,使经济合作组织覆盖全市 60%以上的农户。

5. 塑造新风貌目标。到 2014 年,全市 80% 的村庄达到文明村庄标准;村民对村务公开、民主管理的满意率达到 90% 以上;村民遵纪守法、依法办事,全年无重大刑事案件,村民犯罪率控制在 0.1% 以下,村民对治安状况的满意率达到 90% 以上。

6. 创建好班子目标。到 2014 年,全市 80% 以上村级班子成为“五好”班子,战斗堡垒作用进一步增强。

第二节 不同地区新农村建设的分类指导

一、收入水平不同的地区新农村建设应有所不同

新农村建设实际上是对农村经济资源进行优化配置和重新整合的过程。根据《甘肃省推进社会主义新农村建设规划纲要》精神,收入水平不同的地区新农村建设的重点有所不同。

收入水平高于全国平均水平的地区。把统筹城乡一体化发展作为重点,统一规划和科学布局非农产业和现代农业,大力推进农村新型工业化和城镇化,促进农村人口向小城镇集中,推进城市和郊区联动。大力发展各种形式的服务型产业,加快特色产业发展和农产品加工经营步伐,提高优质产品的市场占有率。加强社会公共服务保障,提高农民生产生活水平,在村庄建设规划指导下建设较高标准的民居工程。

收入水平低于全国平均水平而高于全省平均水平的地区。在改善生产生活条件的基础上,增强农村经济发展活力,做大做强农村种养业、精深加工业和现代营销业,加快形成各具特色的产业聚集区,在继续挖掘现有耕地增值潜力的基础上,促进农村第二、第三产业发展,壮大农村集体经济实力,努力提高农民收入。

收入水平低于全省平均水平而高于贫困线的地区。把路、水、电、气(沼气)等基础设施建设作为重点,有效改善生产生活基本条

件。以项目建设为载体,逐年增加小额贷款规模,支持经济薄弱村的发展,大力发展无公害农产品、绿色食品、有机农产品。加强劳务输出工作,注重特色产业、配套设施、村容村貌和文明村风建设,促进区域农村经济社会的协调发展。

收入水平低于贫困线的地区。把扶贫开发作为新农村建设的重要内容,有效改善生产生活条件,增加农民收入。整合资金、增加投入,加速实施整村推进、以工代赈。对缺乏生存条件的地区实施易地扶贫搬迁工程,集中建设新社区。切实加强了对贫困劳动力的免费培训,提高劳动技能,加快劳动力转移。对不具备劳动力的贫困人口,建立最低生活保障制度,加强救济和救助,使其基本生活能够保障并逐步改善,绝对贫困现象基本消除。

二、干旱山区与川水地区的新农村建设应有所不同

由于干旱山区和川水地区的自然条件、经济基础、人口素质等存在着很大的差距,所以新农村建设的侧重点也应不同。

1. 川水地区。支柱产业的选择一般应侧重于设施农业和农产品加工企业;农民主要靠发展农业特色产业、乡镇企业和农村第三产业增收致富;村容村貌的改善要以集中民居建设、文化娱乐健身设施建设以及“硬化、绿化、亮化”为重点;对农民的培训应侧重于思想道德修养、科技意识、竞争意识和现代信息技术的培养,使他们真正“懂技术、会经营”。

2. 干旱山区。支柱产业的选择一般应面向外地市场和农产品加工企业而侧重于发展旱作农业;农民主要依靠特色种植和养殖以及劳务输出增收致富;基础设施建设和村容村貌的整治主要是对农村“六难”问题的解决以及脏、乱、差现象的整治;精神文明建设主要是增强农民的法制观念、市场意识和文化素质,让他们懂得不仅“手里有粮、心里不慌”,而且“手里有钱、心里也不慌”的道理。

三、城市扩展区与一般地区的新农村建设应有所不同

城市扩展区就是靠近大城市的周边,在当前或者今后不久的

时间内城市辐射延伸扩展的地区。这些地区的社会主义新农村建设,必须把局部利益与全局利益、眼前利益与长远利益紧密结合起来,把新农村建设的普遍性与城市扩展地区的特殊性紧密结合起来,把新农村建设与农村发展紧密结合起来,找准新农村建设与城市扩展的对接点并进行磨合,从而真正做到城乡统筹、协调发展。

(一)城乡无差别发展模式

通过农村的城镇化来逐步实现城市化,进而把农民转化为市民,农业转化为工业,农村转化为城市。在这种模式下加快推进社会主义新农村建设的着力点是:

1. 农村工业化。工业化是一个地区改造传统农业经济的巨大变革。以工业经济实力来带动农村发展,推动农村经济由农业主导型向工业主导型转变,增强工业对农业的拉动力。

2. 居住城镇化。随着城市扩展、行政村撤并和各类开发建设工程的推进,大力调整现有分散的自然村落,高起点规划建设一批新型社区和农民集中居住点,配套建设基础设施,完善社区服务,不断推进农民居住城镇化。

3. 农业产业化。建设现代农业,构建贸工农一体化的农业产业体系,逐步实现农业产业化经营,既是解放和发展农村生产力的迫切要求,又是建设社会主义新农村,统筹城乡协调发展的有效途径。

4. 保障社会化。加快建立健全涵盖就业、养老、医疗、救助等内容的农村社会保障体系,让城市扩展区农民“壮有所为、老有所养、病有所医、困有所助”。

5. 环境生态化。良好的生态环境是人类赖以生存和经济可持续发展的基本条件,也是全面建设小康社会的重要内容。要注重保护生态环境,为农民营造整洁、舒适、文明的生活环境。

6. 管理民主化。进一步健全和完善农村党组织的民主管理机制,使其成为新农村建设的组织者、推动者和实践者,切实发挥战