

农村党的建设与

基层政权建设

孙学光

郑邦兴 编著

武汉大学出版社



中国农村社会主义思想教育丛书

农村党的建设与 基层政权建设

孙学光 郑邦兴 编著

武汉大学出版社

D
1999

* 中国农村社会主义思想教育丛书 *

农村党的建设与基层政权建设

孙学光 郑邦兴 编著

*

武汉大学出版社出版发行

(430072 武昌 珞珈山)

湖北安陆市印刷厂印刷

*

787×1092 毫米 1/32 6.625 印张 135 千字

1992 年 2 月第 1 版 1992 年 2 月第 1 次印刷

印数:1—10000

ISBN 7-307-01203-0/D·180

定价:2.90 元

《中国农村社会主义思想教育丛书》
编辑委员会

顾 问：白清才 杨正午 钱运录

主 编：江 流

副主编：（以姓氏笔划为序）

付波华 向熙勤 杨浦林
郑培民 谢祖鹏 颜长钊

编 委：（以姓氏笔划为序）

马 耕 龙庆翔 田景安
向兴仁 吴 勇 李光玉
张 阳 张 传 张述传
易宏伟 周德建 韩东屏

深化农村社会主义思想教育，开创农业 和农村工作新局面

——《中国农村社会主义思想教育丛书》编辑说明

进入九十年代，社会主义思想教育活动在全国广大农村分期分批地开展起来。党中央决定用两三年的时间，在全国农村普遍开展社会主义思想教育，这是一项具有深远意义的战略决策，是完全正确的。为推动农村社会主义思想教育的深入发展，提高广大农村基层党政干部的理论水平，我们编辑出版了这套《中国农村社会主义思想教育丛书》。丛书根据党的十三届八中全会通过的《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》的有关精神组织编写，并相应参考了湖南、湖北、陕西三省关于农村社教工作的政策和宣传提纲，具有理论联系实际、通俗易懂的特点。它的出版，及时地为正在进行的农村社会主义思想工作提供了一套较为完整的、质量较高的理论读物。

党的十一届三中全会以来，农村的改革和建设取得了重大成绩。我国农村的伟大变革，是以邓小平同志为代表的中国共产党人，把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合的一个伟大创造，极大地丰富了我们党建设有中国特色社会主义的理论和实践。在党的领导下，广大干部和群众解放思想，实事求是，勇于探索，艰苦创业，使农村改革步步深入，农村经济全

面振兴，农村面貌发生显著变化。农村改革的成功，基本解决了十一亿人口的温饱问题，为城市改革和社会稳定提供了物质条件和宝贵经验，从而为逐步解决我国现阶段的主要矛盾即人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾，作出了历史性贡献。但是，由于前几年思想政治工作的削弱和资产阶级自由化思潮的影响，农村也存在“一手硬，一手软”的不协调现象，放松了四项基本原则教育，致使农村存在一些需要认真解决的问题。

实践证明，越是搞现代化建设和改革开放，越是要加强对农民的教育。农村的思想阵地，社会主义不去占领，落后的、错误的思想就会去占领。在农村普遍开展社会主义思想教育，是贯彻党的基本路线，加强和改善对农村工作的领导，搞好农村基层党组织和政权建设，维护社会安定，巩固农村社会主义阵地，推动农村经济发展和社会进步的一件大事，这项工作搞好了，对于贯彻党的十三届八中全会精神，落实《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》中的各项任务，对于稳定农村，稳定全国，防止和平演变，促进物质文明和精神文明建设，实现第二步战略目标都具有重要意义。

在农村社会主义思想教育中，要坚持以思想教育为主线，以推动经济发展为中心，以加强基层组织建设的为重点，全面完成教育的各项任务。在教育中，要着重解决三个问题：第一，用社会主义思想占领农村阵地，树立社会主义必胜的坚定信念，逐步培养造就一代有理想、有道德、有文化、有纪律的新型农民；第二，全面贯彻落实党在农村的各项方针政策，继续稳定以家庭联产承包为主的责任制，完善统分结合的双层经营体制，发展农村社会化服务体系，逐步壮大集体经济实力，促进农村商品经济的进一步发展，促进农村各项建设事业的繁荣，引导农

民走共同富裕的道路；第三，加强以党支部为核心的农村基层组织建设，充分发挥党支部的核心作用和共产党员的先锋模范作用，整顿农村社会秩序，促进社会主义民主法制建设和社会主义精神文明建设。

开展农村社会主义思想教育，是加强和改善党的农村思想政治工作的新起点。各地应在认真总结前一段工作经验的基础上，进一步加强对这项工作的具体指导，加强农村社会主义思想教育的队伍建设，使党的农村思想工作大大提高一步。我们坚信，随着党的十三届八中全会精神的贯彻落实，我国农村的社会主义思想教育肯定会不断深化和拓展，我国的农业和农村工作一定会开创出一个新的局面。

《中国农村社会主义思想教育丛书》

编辑委员会

1991年12月·武汉

目 录

第一章 在改革开放中切实加强农村党组织的建设	(1)
一、积极探索农村党组织建设	(1)
二、充分认识农村党的建设的重要性和迫切性	(7)
三、加强对农村党的建设的领导	(11)
第二章 农村党的建设要与社会主义思想教育密切结合起来	(15)
一、中国农民与社会主义	(15)
二、开展农村社会主义思想教育要有针对性	(20)
三、稳定和完善党在农村的基本政策继续深化农村改革	(31)
第三章 以马克思主义为指南，把思想建设放在农村党的建设的首位	(34)
一、思想建设是党的建设的基础	(34)
二、坚持用马列主义、毛泽东思想武装农村党员	(39)
三、党的思想建设的原则和方法	(46)
第四章 严格执行民主集中制，加强农村党组织的制度建设	(50)

一、	制度建设的核心是健全党的民主集中制	(50)
二、	建立和健全农村党组织的各项制度	(54)
第五章	发挥农村党的基层组织的战斗堡垒作用	(74)
一、	加强农村党的基层组织建设的重要性和迫切性	(74)
二、	农村基层党组织的地位、任务和作用	(78)
三、	探索以加强党支部为重心的农村基层党组织建设的途径和方法	(82)
四、	加强以党支部为核心的村级组织配套建设 ..	(87)
第六章	加强农村基层政权建设	(90)
一、	新中国成立后的农村基层政权	(90)
二、	现阶段加强农村基层政权建设的意义	(102)
第七章	乡镇人民代表大会	(106)
一、	乡镇人民代表大会代表的产生和乡镇人民代表大会的职权	(106)
二、	乡镇人民代表大会会议	(112)
三、	乡镇人民代表大会代表的权利和义务	(116)
第八章	乡镇人民政府	(119)
一、	乡镇人民政府的机构设置和职权	(119)
二、	乡镇人民政府工作人员的职责	(121)
三、	民族乡的建立与特点	(124)

第九章 乡镇政府的经济管理.....	(127)
一、经济管理是乡镇政府的一项重要职能.....	(127)
二、农业管理.....	(132)
三、企业管理.....	(140)
四、财政管理.....	(144)
五、集镇建设管理.....	(147)
第十章 乡镇政府的政务管理.....	(152)
一、民政管理.....	(152)
二、社会治安管理.....	(152)
三、人事管理.....	(162)
第十一章 把乡镇政权建设成为一级真正的政权	
实体.....	(168)
一、分清党政职能，理顺党政关系.....	(168)
二、实行政企分开，理顺政企关系.....	(173)
三、简政放权，理顺“条块关系”.....	(180)
四、搞好乡镇政权的自身建设.....	(185)
第十二章 搞好村民委员会的建设.....	(187)
一、村民委员会的性质.....	(187)
二、村民委员会的设置原则和组织机构.....	(188)
三、村民委员会的职责.....	(190)
四、进一步巩固和完善村民委员会.....	(192)
后 记.....	(195)

第一章 在改革开放中切实加强农村党组织的建设

中国是一个农业大国。中国有 11 亿人口，其中有 8 亿多农民；中国有 960 多万平方公里土地，广袤的乡村覆盖着大半个神州。农业的发展和农村的进步，不仅是关系到 11 亿人口吃饭问题的头等大事，而且也是经济发展、社会安定、国家自立的基础。而农业发展和农村进步，有赖于农村党组织发挥战斗堡垒作用和农村党员发挥模范带头作用，把全体农民团结起来，进一步提高社会主义觉悟，全面推进社会主义新农村的建设。

一、积极探索农村党组织建设

在我党 5000 万党员和近 400 万个基层组织中，农村党员和基层组织均占 50% 左右。农村党的建设是我国执政党建设极为重要的组成部分。重视党的基层组织建设，充分发挥党的基层组织的作用，是我们党的建设的一个特点和成功经验。加强农村党的基层组织建设，是坚持和加强党的领导，巩固执政地位的重要环节，否则，党的领导就会失去基础。

党的十一届三中全会以来，随着农村经济体制改革的不断深入和商品经济的发展，农村基层党组织建设出现了一些新的情况：一是农村经济结构的变化，带来了党员从业的多

样性；二是农村经济由封闭型走向开放型，带来了党员工作的流动性；三是农村经营方式的变化，带来了党员管理上的分散性。面临新情况提出的新课题，农村各级党组织和广大党员积极探索改革开放中党的建设的新途径，各地创造了许多新方法、新形式和新经验，其中引人注目的主要有：

1. 改进农村基层党组织的设置。原来单一化的组织设置形式已经被多样化的组织结构所代替。主要形式有3类：第一，对于守土务农的党员，以分工为业、就地就近的原则设置党组织：①以行政村、自然村为单位设置党支部或党总支；②党员人数少，就近的若干自然村建立联合党支部。第二，对离土不离乡的党员，以有利于发展商品生产为原则设置党组织：①在乡镇企业中建党总支或党支部，党员不足3人的与邻近单位建联合支部；②跨村、跨乡、跨县的相对独立的经济联合体，党员3人以上自建党支部或党小组；③村办企业较集中的行政村，“厂村合一”建支部；④集镇个体户单独建党组织。第三，对离土离乡的党员，以便于管理和教育为原则建党组织：①临时外出党员，按外出党员管理办法管理；②党员3人以上集体外出建临时党支部或党小组；③长期外出，有固定地点的党员，将党员组织关系转到所在地党组织。第四，在老弱病残、离退休回乡老党员中，根据条件和便于活动的原则，单独设党组织。诸如此类的组织设置结构使党的活动与农村经济工作紧密结合起来，有利于党组织活动的正常开展，加强了对党员的教育和管理。

2. 建立“党员之家”活动室。以往党的组织活动中存在着两个不适应：一是“游击式”的活动场所与党的经常性组织活动的要求不相适应；二是单一的活动内容和活动方式与

党员多方面需求不相适应。为了改变这种状况，全国各地农村党组织努力创造条件，建立了“党员之家”等形式的党员活动室。党员活动室除了作为党的组织生活的场所外，还可具有多种功能：一是科技文化的学习室；二是工作情况的交流室；三是扶贫帮困的竞赛室；四是文体生活娱乐室。由于党员活动室的建立及其多种功能，既提高了党组织活动的效果，调动了党员参加组织活动的积极性，同时也增强了党组织的凝聚力，进一步密切了党群关系。

3. 创办乡镇党校。过去，只有县以上党委才有党校，其主要任务是轮训乡镇以上干部，而对占党员大多数的农民党员，却没有一个固定的学习场所来进行比较集中的轮训。这种状况显然不能适应农村党员提高自身素质的要求。乡镇党校创办后，采取集中办班、短期轮训等方式，对广大农村党员进行马克思主义基本理论、党的基本路线、党的基本知识和国家政策等方面的教育，并结合农村经济的发展，向农村党员传授商品生产、企业管理、科学技术和文化知识。由于乡镇党校对党员的教育在内容上突出了思想性、知识性和实用性，在教学方式上突出了短期性和针对性，因而深受广大农村党员的欢迎。

4. 开展专题大讨论。许多农村党组织为了改变过去满堂灌、一言堂的单线方式，而采取积极引导和自我教育相结合的方法，在广大农村党员中开展诸如“新时期共产党员的形象”、“党员在新时期如何发挥先锋模范作用”、“如何增强基层党组织的活力”、“如何当好 80 年代的农村党支部书记”等专题大讨论。这些讨论一般都有鲜明的特点：一是领导带头，积极撰文或发言，发表见解；二是以讨论为主，形式多样，如

专题报告会、理论研讨会、演讲会、座谈会、征文比赛等；三是分层进行，具有针对性，结合不同地区、不同行业、不同特点的党员群体，提出不同的具体题目和要求，分层次、分类别进行讨论；四是联系实际，逐步深入，针对党组织和党员的思想实际与疑难问题，有的放矢；讲求实效。由于专题讨论抓住了农村广大党员的共鸣点，因而收到了较好的效果。

5. 探索“双争”目标管理方法。开展“争创先进支部，争做优秀党员”活动，是党组织建设中的一个行之有效的做法。所谓“双争”目标管理，就是采取“设立目标、对标入座、定分考核、举优促劣”的办法来开展“双争”活动。具体做法是：首先按照新时期党的建设的要求和农村“两个文明”建设的实际，把先进党支部的争创目标划分为一些具体指标，如支部班子建设、党风建设、健全落实“三会一课”制度、思想政治工作、计划生育、群众组织建设等等。把优秀党员的争创目标分解为学习和宣传活动、完成各项任务、密切联系群众、遵法守纪、组织观念、带头移风易俗等指标。在此基础上，制订出对支部和党员的考核标准和办法，半年考评一次，按照实际表现及其工作实绩，进行百分评定，根据当年的得分结果，作为年终评比先进支部和优秀党员的依据。为了保证目标管理的顺利实现，各地党组织还制定了一系列配套制度，如考勤制度、检查制度、信息反馈制度、奖惩制度等。

6. 推广党员联户活动。在农村普遍实行家庭联户承包制的情况下，如何发挥农村党员的先锋模范作用，是农村党的建设面临的一个新课题，也是一个难题。实践证明，推行党

员联系户活动是一种比较理想的解决办法。党员联户主要有两种形式：一是个体联户式，即每个党员根据自身的特点，联系一户或数户农民。这种形式简单易行，责任明确，因此运用比较广泛。但这种形式对党员自身的素质要求比较高。那些文化水平低、年老体弱的党员往往难以单独联户。二是分组联户式，即数名党员组成一个联户小组，集体联系数户农民。这种形式能避免个体联户的某些不足，有利于发挥党员的群体优势。在联户内容上，一是围绕精神文明建设，做好思想政治工作；二是围绕党和国家的方针、路线、政策，做宣传和落实工作；三是围绕经济生产，帮助群众广开致富门路；四是围绕共同致富，做好扶贫工作；五是围绕尊老帮困，帮助五保户、孤寡老人料理生活，等等。党员联户在广义上还包括县委成员联系乡镇党委、县委成员或乡镇党委成员联系村支部等。

7. 建立党员责任区。在开展党员联户的经验基础上，一些地方还建立了以支部为中心，党员为骨干，责任到人，分区包干的党员责任区。其基本做法是：在农村以住区、院户、村民小组、自然村、行业等单位划分责任区，根据党员的素质特点和其它情况，确定每个党员负责一个责任区。其负责的主要任务是：积极组织学习和宣传党的各项方针和政策，带头执行党纪国法；带领群众勤劳致富；带领群众圆满完成国家和上级下达的各项任务；搞好思想工作，调解邻里和家庭矛盾纠纷；教育群众破除迷信，学习科技文化，树立新风尚。有的地方还将以上内容指标化，把每个党员所负责的区域和任务立标发榜公之于众，既利于群众对党员的监督，又利于激发党员的责任感，促进党员更好地发挥先锋模范作用。

8. 健全外出党员的管理制度。随着农业生产力的提高和商品经济的发展，农村党员离乡外出的现象比较普遍。如何加强对外出党员的管理，是当前农村党的建设中的一个十分突出的问题。经过几年来各地党组织的探索，已逐步形成了一套比较完整的办法。其主要内容有：一是建立外出党员报告审批和汇报制度，党员外出前，要填写《外出党员审批表》，说明外出时间、地点、经营项目等，并报上级党组织审批；党员返回后，要及时向党组织报到并汇报情况。同时，建立党员活动日制度，近距离外出党员要定期返回过组织生活。二是健全组织，加强管理。党员3人以上集体外出，必须建立临时党支部或党小组。三是委托对方帮助管理。分散外出3个月以上、半年以内的党员，要携带党员证明信，参加外地工作所在地党组织的活动。外出半年以上并有固定地点的党员，将正式关系转到所在地党组织，委托他们帮助做好党员的教育和管理工作。四是抓住节日重点管理。利用“三忙”和春节前后，多数党员回家之机，举办各种形式的党员学习班、培训班，单独组织他们学习文件，通报情况，交流思想，讨论问题。五是利用信函加强联系。支部建立外出党员登记联系簿，指定专人负责与外出党员的联系，定期把支部活动情况写信告诉他们，或寄送学习资料等。外出党员在外地也要定期向党组织汇报思想和工作情况。六是利用优势发挥作用。外出党员中，年龄比较轻、文化水平比较高的比例高，他们信息灵、见识广、能力强，党组织要求他们做本乡村致富的带头人，积极为本地经济生产提供致富门路、经营经验和商品生产方面的信息，使他们为振兴家乡献智出力。

二、充分认识农村党的建设 的重要性和迫切性

在农村基层党组织和党员积极而富有成效的探索努力下，农村党的建设在新形势下得到发展，提高了广大党员的素质，增强了党的基层组织的作用，从而对推进农村改革和农村社会主义现代化进程，对巩固和发展农村社会主义阵地，起了极为重要的作用。党的十一届三中全会以来，我国的农村改革和经济发展取得了举世瞩目的伟大成就，广大党员和党的基层组织为此作出了积极的贡献。他们站在改革开放的前列，认真学习贯彻党的方针政策，积极推行以家庭联产承包为主的多种形式的生产责任制，开展多种经营，发展新的合作经济，兴办乡镇企业，带领群众劳动致富，实现共同富裕，在建设“两个文明”中发挥模范带头作用；他们在1989年春夏之交制止动乱和平息反革命暴乱的斗争中，坚定地站在党和政府一边，以实际行动维护了社会稳定；在1991年6—7月份江苏、浙江、安徽、河南、湖北5省发生的特大水灾中，农村基层党组织和广大党员战斗在抗洪抢险的第一线，他们在关键时刻身先士卒，不畏艰险，抢救人民群众生命财产，谱写出一曲又一曲表现共产党员高尚情操的惊天动地的赞歌。所有这些都说明，农村广大党员和党的基层组织基本上是好的和比较好的，农村党的建设成绩是主要的，对于这个主流必须充分肯定。尽管如此，我们仍然要把农村党的建设置于我们党面临着执政的考验、改革开放的考验和发展商品经济的考验这个大背景中，联系当代中国共产党人的历史