

NONGCUNJICENGDANGZUZHIZHIDU
CHUANGXINYANJIU 郭献功 著

农村基层党组织制度创新 研究

中共中央党校出版社

责任编辑 沈丹英

封面设计 翟永莲

图书在版编目(CIP)数据

农村基层党组织制度创新研究 / 郭献功著. —北京:
中共中央党校出版社, 2004.11

ISBN 7-5035-3062-6

I. 农... II. 郭... III. 中国共产党—基层组织,
农村—组织建设—研究 IV. D267.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 110268 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) 62805816 (发行部)

邮编:100091 网址:www.dxcbs.net

新华书店经销

中共河南省委党校印刷厂印刷

2004 年 11 月第 1 版 2004 年 11 月第 1 次印刷

开本:890 毫米×1240 毫米 1/32 印张:10.875

字数:250 千字 印数:1-1000 册

定价:17.00 元



作者简介

郭献功，河南省汝州市人。1985年7月毕业于河南大学历史系，获历史学学士，1992年7月毕业于中共中央党校二年制党建研究生班。现为中共河南省委党校党建教研部副教授。全国政策科学研究会理事。主要研究方向是农村基层党组织建设。主持完成1项国家社科基金项目、7项省、部级调研课题；主持或参加编写论著、教材11部；在省级以上CN刊物发表论文近30篇。

目 录

绪论	(1)
一、创新农村基层党组织制度的重要性和紧迫性	(2)
1. “制度”的含义	(2)
2. “党的制度”的含义及特征	(3)
3. 创新农村基层党组织制度的重要性	(5)
二、农村基层党组织制度建设的现状及存在的问题	(7)
1. 制度建设缺乏配套性	(7)
2. 制度可操作性比较差	(8)
3. 制度不够稳定	(8)
三、农村基层党组织制度创新的指导思想、基本原则 和内容体系	(8)
1. 农村基层党组织制度创新的指导思想	(8)
2. 农村基层党组织制度创新应遵循的基本原则	(9)
3. 农村基层党组织制度创新的内容体系	(11)
四、农村基层党组织制度创新需要处理好几个关系	(13)
1. 正确处理继承与发展的关系	(13)
2. 正确处理制度创新和思想作风建设的关系	(14)
3. 正确处理自觉性和制约性的关系	(14)
4. 正确处理典型示范与干部表率作用的关系	(15)
第一章 创新农村基层党组织的组织生活制度	(17)
一、农村基层党组织组织生活的内容、形式和作用	(17)
1. 农村基层党组织组织生活的内容	(17)

2. 农村基层党组织组织生活的功能和形式·····	(18)
3. 严格组织生活是农村基层党组织的重要任务·····	(20)
二、农村基层党组织民主生活会制度中存在的问题 及原因·····	(22)
1. 农村基层党组织民主生活会制度中存在的问题·····	(22)
2. 农村基层党组织民主生活会质量不高的原因·····	(23)
三、创新农村基层党组织的组织生活制度·····	(24)
1. 落实农村基层党组织的“三会一课”制度·····	(24)
2. 完善农村基层党组织的民主生活会制度·····	(30)
3. 落实党支部委员的民主生活会制度·····	(31)
4. 建立农村党员思想汇报制度·····	(32)
5. 健全民主评议党员制度·····	(33)
6. 建立农村党员学习活动日制度·····	(35)
7. 落实农村流动党员活动证制度·····	(37)
8. 建立健全其他类型党员的组织生活制度·····	(38)
四、农村党支部书记要在党的组织生活中起表率作用·····	(39)
1. 农村党支部书记要带头开展批评与自我批评·····	(39)
2. 农村党支部书记要自觉接受监督·····	(40)
3. 党支部书记要按时完成党小组分配的任务·····	(40)
第二章 创新乡镇党委的领导和工作制度·····	(41)
一、乡镇党委的职责、任务、地位和作用·····	(41)
1. 乡镇党委的基本领导职责·····	(41)
2. 乡镇党委的基本任务·····	(42)
3. 乡镇党委的地位和作用·····	(44)
二、乡镇党委领导制度建设中存在的问题·····	(46)
1. 农村经济格局的变化对乡镇党委领导工作提出 的挑战·····	(46)
2. 乡镇党委领导制度建设中存在的问题·····	(48)

三、创新乡镇党委领导制度	(50)
1. 完善集体领导下的个人分工负责制度	(50)
2. 实行乡镇党代表大会常任制	(52)
3. 建立乡镇党政联席会议制度	(56)
4. 完善乡镇党委议事规则	(57)
5. 落实乡镇党委廉政制度	(59)
四、创新乡镇党委的领导方式	(61)
1. 乡镇党委领导方式面临的新挑战	(61)
2. 创新乡镇党委领导方式的四个着力点	(63)
3. 转变乡镇党委领导方式的保证措施	(66)
第三章 创新村级党组织的领导和工作制度	(68)
一、村级党组织的地位和作用	(68)
1. 村级党组织的领导职责和工作任务	(68)
2. 村级党组织的地位和作用	(70)
二、村级党组织领导工作中存在的问题	(73)
1. 当代中国农村发生的重大转变	(73)
2. 农村社会的转型给村级党组织的领导提出的挑战	(76)
3. 村级党组织面临的问题	(79)
三、创新村级党组织的领导和工作制度	(81)
1. 建立和完善“两委联席会议”制度	(81)
2. 实行“一肩挑”领导体制	(85)
3. 完善农村党支部议事规则	(90)
4. 创新“两委”协调运作机制	(92)
四、提高农村基层党组织的执政能力	(95)
1. 提高农村基层党组织执政能力的必要性和紧迫性	(95)
2. 农村基层党组织执政能力的内涵	(98)
3. 提高农村基层党组织执政能力的途径	(99)
第四章 创新农村干部制度	(103)

一、建设高素质的农村干部队伍的重要性·····	(103)
1. 农村干部是农村工作的执行者、管理者和领导者···	(103)
2. 农村干部是党的干部队伍的重要组成部分·····	(103)
3. 提高农村干部素质是做好农村工作的必然要求·····	(104)
二、农村干部队伍的素质要求·····	(104)
1. 提高农村干部队伍的素质势在必行·····	(104)
2. 农村党支部书记应具备的素养·····	(108)
三、农村干部工作中存在的问题及其原因·····	(110)
1. 农村干部工作中存在的问题·····	(110)
2. 问题产生的原因·····	(113)
四、创新农村干部制度·····	(115)
1. 创新村级干部规范化管理制度·····	(115)
2. 建立村级干部“公推直选”制度·····	(118)
3. 建立选送大学生进村任职制度·····	(120)
4. 建立农村干部报酬补偿机制·····	(122)
5. 建立落后地区村干部最低报酬保障机制·····	(126)
6. 建立村干部岗位“公职化”管理制度·····	(128)
7. 培养和选拔农村“双强”党支部书记·····	(130)
第五章 创新农村党员发展制度·····	(135)
一、切实做好农村党员发展工作·····	(135)
1. 做好党员发展工作是保持农村基层党组织生机 与活力的需要·····	(135)
2. 做好农村党员发展工作是实现党的目标的需要·····	(136)
3. 做好党员发展工作是满足广大农村先进分子心 愿的需要·····	(137)
4. 做好党员发展工作是调动农村一切积极因素的 需要·····	(138)
二、农村党员发展工作中存在的问题及其原因·····	(139)

1. 农村党员发展工作中存在的问题	(139)
2. 制约农村党员发展工作的原因	(142)
三、发展农村党员的标准、方针和原则	(146)
1. 发展农村党员的根本标准	(146)
2. 发展农村党员的基本方针	(148)
3. 发展农村党员的重要原则	(149)
4. 做好在农村新的社会阶层中发展党员的工作	(152)
四、创新发展农村党员的基本制度	(156)
1. 建立农村入党积极分子公推优选新机制	(156)
2. 建立农村党员发展“公示”制度	(158)
3. 发展农村党员实行投票表决制	(160)
4. 建立发展农村党员的政治审查制度	(163)
5. 建立发展农村党员的责任追究制度	(165)
6. 建立和完善农村党员发展工作中的其他制度	(168)
五、规范发展农村党员的工作程序	(169)
1. 入党积极分子的确定	(169)
2. 入党积极分子的教育、培养和考察	(170)
3. 预备党员的接收和审批	(171)
4. 预备党员的教育、考察和转正	(173)
第六章 创新农村党员教育制度	(174)
一、加强对农村党员教育的重要性和紧迫性	(174)
1. 重视党员教育是党的建设的重要经验	(174)
2. 注重教育是保持农村党员先进性的迫切要求	(176)
3. 做好农村党员教育工作是完成党的历史任务的 重要保证	(178)
4. 农村党员教育的现状要求加强对农村党员的教育	(178)
二、创新农村党员教育制度应该坚持的指导方针和 基本原则	(180)

1. 创新农村党员教育制度应该坚持的指导方针	(180)
2. 创新农村党员教育制度应该坚持的基本原则	(183)
三、创新农村党员教育制度的基本要求和目标	(186)
1. 创新农村党员教育制度的基本要求	(186)
2. 创新农村党员教育制度的基本目标	(188)
四、农村党员教育制度的创新	(190)
1. 实施“农村党员电教科技致富”工程	(190)
2. 建立农民技能培训制度	(192)
3. 完善农村党员电化教育制度	(193)
4. 落实县乡科级党员领导干部为农村党员讲党课制 度	(197)
5. 解决农村流动党员的教育问题	(199)
五、创新农村党员教育的基本方法	(201)
第七章 创新农村党员管理制度	(207)
一、党员管理在农村基层党组织建设中的重要性	(207)
1. 农村党员管理的涵义	(207)
2. 农村党员管理的主要内容	(207)
3. 创新农村党员管理制度的重要意义	(210)
二、创新农村党员管理制度的指导思想和原则	(214)
1. 创新农村党员管理制度应该坚持的指导思想	(214)
2. 创新农村党员管理制度应该遵循的基本原则	(215)
三、农村党员管理的主要任务和方法	(216)
1. 农村党员管理的主要任务	(216)
2. 创新农村党员的管理方式和方法	(217)
四、农村党员管理制度的创新	(220)
1. 建立农村党员分层量化考核管理制度	(220)
2. 实行农村党员“六卡”管理制度	(221)
3. 建立农村无职党员“设岗定责”制度	(222)

4. 完善农村老党员的管理制度	(230)
5. 落实农村党员联系户活动制度	(232)
6. 实行农村党员中心户活动制度	(233)
7. 落实农村不合格党员处置制度	(234)
五、对于有特殊情况的农村党员的管理	(237)
1. 共产党员不能信仰宗教	(237)
2. 共产党员不能参加封建迷信活动	(239)
3. 共产党员不能参与宗族活动	(240)
4. 共产党员不能参加集体上访、闹事活动	(241)
5. 共产党员不能修炼“法轮大法”	(242)
第八章 创新农村基层党组织的选举制度	(245)
一、创新农村基层党组织选举制度的重要意义	(245)
1. 农村基层党组织选举制度的含义及其形式	(245)
2. 农村基层党组织选举制度的主要特点	(246)
3. 创新农村基层党组织选举制度的意义	(248)
二、村级党组织选举的任务	(249)
1. 按期改选本村党支部委员会	(249)
2. 补选党支部委员	(250)
3. 选举出席上级党代表大会的代表	(251)
三、创新农村党支部选举制度的基本原则	(251)
1. 选举权平等的原则	(251)
2. 差额选举和无记名投票的原则	(253)
3. 严格执行选举工作纪律的原则	(254)
四、完善村级党组织的选举程序	(255)
1. 选举准备	(255)
2. 选举程序	(257)
3. 选举大会后的工作	(259)
五、创新农村基层党组织的选举制度	(260)

1. 改革农村基层党组织的选举制度	(260)
2. 实施农村党支部“两推一选”制度	(262)
3. 建立和完善农村党支部书记“三票”选举制度	(266)
第九章 创新农村基层党组织的监督制度	(269)
一、加强农村基层党组织党内监督的重要意义	(269)
1. 农村基层党组织党内监督的含义	(269)
2. 党内监督的基本特点	(269)
3. 加强农村基层党组织党内监督的重要意义	(271)
二、农村基层党组织党内监督的基本任务和重点	(273)
1. 农村基层党组织党内监督的基本任务	(273)
2. 农村基层党组织党内监督的重点	(276)
三、创新农村基层党组织的监督制度	(277)
1. 建立健全“村民质询会”制度	(277)
2. 建立和完善农村民主监督机制	(282)
3. 落实“村务公开”制度	(283)
4. 建立农村财务审计制度	(286)
5. 实行“村有乡管、统一结算”的农村财务监管 体制	(289)
6. 建立“双评双考”监督制度	(292)
7. 落实村“两委”成员述职制度	(293)
8. 实行村级党务公开制度	(294)
第十章 创新农村基层党组织的思想政治工作制度	(297)
一、创新农村思想政治工作制度制度的重要性	(297)
1. 农村思想政治工作的特点	(297)
2. 创新农村思想政治工作制度制度的重要性	(299)
二、当前农村思想政治工作中存在的问题及原因	(303)
1. 农村思想政治工作存在的主要问题及危害	(303)
2. 农村思想政治工作存在问题的原因	(305)

三、农村思想政治工作的根本任务和主要内容·····	(307)
1. 农村思想政治工作的根本任务 ·····	(307)
2. 农村思想政治工作的主要内容 ·····	(308)
四、创新农村思想政治工作制度和机制·····	(310)
1. 建立农村“思想政治工作绿色通道”制度 ·····	(310)
2. 创新农村思想政治工作新机制 ·····	(313)
3. 探索农村思想政治工作新方法 ·····	(319)
4. 优化开展农村思想政治工作的载体 ·····	(321)
5. 加强农村思想政治工作的阵地建设 ·····	(322)
6. 创新农村思想政治工作的新形式 ·····	(323)
五、创新农村思想政治工作制度需要解决好几个问题·····	(325)
1. 提高对农村思想政治工作重要性的认识 ·····	(325)
2. 创新农村思想政治工作制度必须了解尊重教育 农民 ·····	(326)
3. 坚持解决思想问题与解决实际问题相结合 ·····	(327)
4. 加强对农村思想政治工作的领导 ·····	(329)
5. 农村思想政治工作要有针对性 ·····	(329)
6. 推进农村思想政治工作系统化整体化 ·····	(332)
后记·····	(335)

绪 论

中国是一个农村人口占绝大多数（13 亿人口中有 9 亿农民）的农业大国。中国几千年的历史证明了一个颠扑不破的真理，这就是：谁争得农民的支持，谁就能争得天下；谁搭准了农民的脉搏，谁就能夺取政权、巩固政权。原因非常简单，因为生活在这片土地上的 80% 以上的人口是农民。谁忽视了这个问题，潜在的问题迟早会发生，并引起“多米诺骨牌”式的连锁反应，导致社会动荡。因此，2004 年中央农村工作会议强调指出：正确认识和处理农民问题，始终是决定党的事业胜利发展的一个根本问题。从我国的未来发展看，实现全面建设小康社会的宏伟目标，最繁重、最艰巨的任务在农村。没有农民的小康，就没有全国人民的小康；没有农村的现代化，就没有国家的现代化。但是，解决“三农”问题，除了党和国家必须有一条正确的路线、方针和一系列适合中国农村实际的政策外，关键是要有一个好的农村基层党组织来领导、组织和实施。

随着农村经济体制改革的深化和社会主义市场经济的发展，特别是在农村实行家庭联产承包责任制后，出现了经济生产亲友组织化、生产经营分散化、思想观念多元化，农村宗族势力抬头以及农村大量剩余劳动力转移而带来的“民工潮”现象。所有这些，都使农村基层党组织，面临着诸多新矛盾和新问题。如不认真研究，采取有效措施加以解决，就会影响农村改革的进程、社会的稳定发展和小康社会的实现。因此，加强农村基层党组织建设，已成为刻不容缓的重要任务。加强农村基层党组织建设，可以从许多方面入

手，而制度建设是党的建设的决定性因素，因为“制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。^① 所以，加强农村基层党组织建设，必须加强制度建设，完善和创新农村基层党组织的制度。

一、创新农村基层党组织制度的重要性和紧迫性

1. “制度”的含义

制度由“制”和“度”两个字组成。“制”指：制定、规定；“度”指：程度、限度。“制度”在古代是指政治上的规模、法度。现在的“制度”是指要求成员共同遵守的，按一定程序办事的规程。如工作制度、学习制度等。概括起来，制度就是一种行为规范，一种活动必须遵循的法则。

“制度”是在一定历史条件下形成的政治、经济、文化等各方面的体系，是客观事物发展规律的概括和总结，是人们的思想行为和具体行动的约束和规范，是确保政治、经济、文化等方面行动目标实现的具体措施和保障规定。因此，制度的根本特征就是带有根本性、全局性、稳定性和长期性。

所谓根本性。是说一个制度的建立和实施，必须体现事物的根源或最重要的部分，必须具有广泛的认知性，反映问题的主要方面，从主要矛盾方面确定人们行为的规范，具有一定的法律效力和强制性。

所谓全局性。就是要从事物的整体和发展的全过程确定制度建设的内容。必须具有一定的现实性和全面性，使之成为保障一个部门，一个地区或一个单位整体工作正常开展的有力措施。

所谓稳定性。是指一个制度在一定时期内必须具有相对的确定性，它的建立和废止都必须经过一定的、严格的程序，不能朝令夕改，使人们无所适从。

^① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第333页。

所谓长期性。主要是指制度的有效时限，必须在一定时期内具有可行性，不能因为事物的局部变化而使制度走形，失去指导性和约束力。

2. “党的制度”的含义及特征

党的制度是党内各种行为规范的总和，是党的整体意志的反映，具有调整党内关系，规范党内行动，维持党内秩序，保持党的活力，发扬党的优良传统，实现党的整体意志的功能，一般以条例或规定等形式表现出来。

(1) 党的制度的基本内容。党的制度是党内政治关系的反映。党内政治关系的多样性和复杂性，决定了党的制度具有丰富的内容。从不同角度出發，党的制度的基本内容，可以划分为三种类型：第一，从作用上划分，党的制度可以划分为实体性制度，程序性制度和补充规定、条例三个组成部分。实体性制度一般规定党的各级机关、各级组织和它的成员的职责、权限、权利和义务的关系。第二，从内容上划分，大体可以划分为组织制度、领导制度、工作制度、生活制度等。第三，从层次上划分，可以包括三个不同的层面：一是党作为政治组织在运作时处理内部各种关系所遵循的根本原理和原则。它是党的性质、特点的一个重要体现，反映中国共产党与一般政党的显著不同，我们称之为“根本组织制度和领导制度”。比如党的民主集中制，党代表大会制度，集体领导制度等等，都是属于这一层次的制度。二是对党组织、党的干部和党员的活动做出的各种具体规定和要求，表现为规范这类活动的各种规则、准则、程序、条例等，这些规定和要求之所以被称作制度，是因为它们不同于一般的要求，而更加详尽，更加具体，更有可操作性，可以用来直接检查每个党组织和党员的行为。例如党员预备期制度，差额选举制度，干部任期制度等，就是属于这一类制度。三是按照一定的目标，在对上述各项原则、规定、要求进行选择、协调、调整的基础上形成的体制和机制。各项原则、规定、要求之间

的关系不同，形成的体制和机制就不同。所以，简言之，党的体制、运行机制是党内活动的各项原则、规定、要求之间的有序组合。党的干部制度、选举制度、党内监督制度都属于这种类型。

党的制度的基本内容，实际上也就是党的制度建设和创新的基本内容。制度建设和创新的内容，就是指对党内各种类型、各个层次和各个方面的制度进行完善和配套，使其发挥整体的最佳功能。

(2) 党的制度的基本特点。第一，党的制度具有普遍适用性和强制性的特点。在党内政治生活中，领导者的民主作风和正确处理党内关系的经验无疑是非常重要的。事实说明，在制度不健全的情况下，各级党组织内部民主集中制等制度实行得好坏，主要取决于该组织领导者个人的作风和经验。但是再好的作风和经验都是局部的，其范围是狭小的，其辐射力也是微弱的。因为，个人的好作风、好经验，对于别人只有感召性和示范性，别人可以照着做，也可以不去照着做。然而，把好作风、好经验总结、概括，形成制度，其作用就大不一样了。这种规范化了的好作风、好经验，对各级党组织、对每个党员和党的干部都有约束力，并由一定的机构保证其实行。违反党的制度是要受到党的纪律处分的。

第二，党的制度具有稳定性和权威性的特点。党内制度要经过一定的政治程序和相应的党的权力机关才能制定和颁布，也要经过同样的程序和同一个权力机关才能修改和废除。没有足够的理由和根据，由相应组织做出修改和废除的决定之前，原有制度和条款都不会失去其效力。它不因领导者的更迭而废止，也不因领导人的看法异同而改变。可见，它远比个人的好作用、好经验要稳定得多。党的制度要经过党的一定授权机关，按照一定的组织手续产生，从而具有权威性。

第三，党的制度具有长期性和连续性的特点。好经验、好作风是宝贵的，要使它流传下去，就要借助于制度。因为，只有制度能使好的经验、好的作风长期发扬而不断。同时制度能使好经

验、好作风化作文件、条文而传之久远。这就使后人在处理党内关系遇到类似问题时有所遵循，使党的制度的合理部分得以继承，并不断向更高的层次发展。

第四，党的制度具有明确性和可操作性。

党的制度，不是一般原则、抽象概念和深奥的理论，而是明确的、具体的、易懂的条文。它不允许随意发挥、任意猜测和作模棱两可的解释。它有着自己明确的要求和具体的程序。因此，它具有明确性和可操作性。

第五，具有全面性、系统性和层次性。制度不仅涉及到党的建设的各个方面，而且涉及党的组织及党员个人。制度只有全面地、系统地、多层次的反映这些内容，才能有效地对党的建设发挥作用。

3. 创新农村基层党组织制度的重要性

农村基层党组织制度创新的重要性，概括地说，就在于它能有效地调节农村党内外关系，指导农村党内生活，规范农村基层党组织和广大农村党员干部的行为，使农村基层党组织的活动更加符合社会主义市场经济发展的规律，保证农村党的事业的顺利发展。具体说主要有以下三点：

(1) 创新农村基层党组织的制度，有利于恢复党在广大农民群众中的崇高形象，巩固党在农村的执政地位。改革开放是中国共产党在新的历史时期的总方针、总政策，不改革开放中国就没有出路，中国的农村就没有出路。发展农村社会主义市场经济是解放和发展我国农村生产力的内在要求，但是，加快农村改革开放和发展农村社会主义市场经济会给农村基层党组织带来许多新情况、新问题。最直接的问题是它使农村基层党组织面临着执政、改革开放的严峻考验。加快农村改革步伐会造成农村新旧体制交替中的各种漏洞；扩大开放会使西方资产阶级腐朽思想和腐朽的生活方式有更多的机会乘隙而入，发展农村社会主义市场经济会诱发一些人产生