

农村基层组织建设

Nongcun
Jiceng
Zuzhi Jianshe



主 编 刘 毅
副主编 周国庆
杨继荣
吴 欣



西南交通大学出版社

农村基层组织建设

主 编 刘 毅

副主编 周国庆 杨继荣

吴 欣

西南交通大学出版社

• 成 都 •

图书在版编目 (C I P) 数据

农村基层组织建设 / 刘毅主编. —成都: 西南交通大学出版社, 2005.11

ISBN 7-81104-076-X

I. 农... II. 刘... III. 农村—基层组织—组织建设—中国 IV. D638⁵

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 123531 号

农村基层组织建设

主编 刘 毅

责任编辑 刘婷婷 孟苏成

责任校对 陈雪霖

封面设计 经典记忆

西南交通大学出版社出版发行

(成都二环路北一段 111 号 邮政编码: 610031 发行部电话: 028-87600564)

<http://press.swjtu.edu.cn>

E-mail: cbsxx@swjtu.edu.cn

中共四川省委党校印刷厂印刷

*

成品尺寸: 140 mm × 203 mm 印张: 8.437 5

字数: 181 千字 印数: 1—3 000 册

2005 年 11 月第 1 版 2005 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 7-81104-076-X / D · 019

定价: 14.00 元

版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

中共四川省委党校函授学院农村基层干部高等教育培训
教材编审委员会

主任编委：李锡炎

副主任编委：刘毅 郭伟 王书斌 赵学谦

编委：白云谷 郑国玺 周国庆 王雪

赵世勇 杨坚 杨亚光 薛建平

宋先均 孙彪 黄智宪 李军

说 明

为深入贯彻落实党的“十六大”精神，全面建设小康社会，经省委领导同意，中共四川省委党校函授学院在全省开展了“农村基层干部培养工程”活动，并举办了农村村级干部经济管理函授大专班。为保证培养质量，我们聘请中共四川省委组织部、省农村工作委员会、省农业厅、省农业科学研究院、省畜牧科学研究院、省林业科学研究院、省委党校、省行政学院和部分市委党校的领导和专家学者，编写了这套通俗易懂、针对性和实用性强的，适合农村干部“知识+能力”培养特点的农村村级干部经济管理专业大专班的系列教材，并将陆续出版。本套系列教材共12本，分别是《农村经济管理》、《农村法律与政策概论》、《农村金融》、《农村生态建设与环境保护》、《农村土地规划与管理》、《农村基层组织建设》、《现代农业科学技术》、《农村社会工作概论》、《法律基础知识》、《农村财务管理》、《马克思主义基础理论》、《计算机应用基础教程》。在本套书成书并出版之际，我们谨向参加编写工作的有关部门的领导和专家学者表示衷心的感谢。

中共四川省委党校函授学院

2005年3月7日

目 录

第一章 农村基层组织建设概述.....	(1)
第一节 改革开放以来农村基层组织建设的 简要回顾.....	(1)
第二节 新时期加强农村基层组织建设的重要意义 ...	(12)
第三节 新时期农村基层组织建设的指导思想	(18)
第二章 农村基层党组织建设	(27)
第一节 农村基层党组织的地位和作用	(27)
第二节 农村基层党组织的合理设置	(34)
第三节 农村基层党组织建设的指导方针和 目标任务.....	(41)
第四节 改进农村党支部活动方式	(48)
第三章 村民委员会及其他村级组织建设	(55)
第一节 村民委员会是农村基层群众性的自治组织 ...	(55)
第二节 加强其他村级组织的建设	(72)
第三节 构建村党支部和村委会协调运作格局	(77)
第四章 农村党员队伍建设	(91)
第一节 加强农村党员队伍建设的重要性	(91)
第二节 农村党员发展工作	(93)
第三节 加强对农村党员的教育	(98)
第四节 搞好对农村党员的管理.....	(104)
第五章 农村干部队伍建设和领导班子建设.....	(110)

第一节	干部队伍建设和领导班子建设是农村 基层党组织建设的关键环节·····	(110)
第二节	加强农村基层党组织领导班子建设·····	(112)
第三节	提高农村基层干部队伍的素质·····	(119)
第四节	改进农村基层组织班子和农村基层 干部的作风·····	(122)
第六章	大力促进农业农村经济发展·····	(132)
第一节	发展是农村基层组织的第一要务·····	(132)
第二节	深化农村改革,完善农村经济体制·····	(139)
第三节	探索农业和农村经济发展的好路子·····	(147)
第七章	农村基层民主政治建设和精神文明建设·····	(158)
第一节	全面推进村民自治·····	(158)
第二节	加强农村法制建设·····	(169)
第三节	加强农村精神文明建设·····	(174)
第四节	搞好农村思想政治工作·····	(179)
第八章	农村基层干部的领导方法和工作方法·····	(187)
第一节	农村基层干部的领导方法·····	(187)
第二节	农村基层干部的领导艺术·····	(193)
第三节	农村基层干部的工作方法·····	(206)
第九章	加强对农村基层组织建设的指导·····	(227)
第一节	落实抓农村基层组织建设的责任制·····	(227)
第二节	健全抓农村基层组织建设的工作机制·····	(234)
第三节	推进农村基层组织建设工作制度建设·····	(238)
附录 1	中国共产党农村基层组织工作条例·····	(249)
附录 2	中华人民共和国村民委员会组织法·····	(257)
后记	·····	(263)

第一章 农村基层党组织建设概述

农业、农村、农民问题，是一个关系到我们党和国家全局的根本问题。进入新世纪后，农业基础是否巩固，农村经济是否繁荣，农民生活是否富裕，不仅关系到国民经济增长的势头，而且关系到全面建设小康社会的大局。党和国家工作最坚实的基础在基层。农村的基层党组织是党在农村基层组织中的战斗堡垒，是党在农村全部工作和战斗力的基础。加强和改进农村基层党组织建设，是新时期新阶段解决农业、农村、农民问题的组织保证。

第一节 改革开放以来农村基层党组织建设的简要回顾

我们党历来重视党的基层组织建设，这是我们党的一大组织优势和光荣传统。党从建立时起就十分重视农村基层党组织的作用，并随着党的目标、任务和所处环境的变化，农村基层党组织不断得到巩固和发展。党在农村的革命和建设之所以能取得一个又一个胜利，与农村基层党组织的战斗堡垒作用是分不开的。党的十一届三中全会以后，随着改革的不断深入，农村基层党组织建设不断得到改进和加强。

一、村民自治的兴起与发展

建国以来，我国农村基层组织经历了很不平凡的历程。新中国成立后，中国共产党迅速在全国农村全面展开了基层组织的创建工作。主要创建了两类组织：一是农村基层党的组织和政权组织。各乡建立党委组织，各村建立党支部组织。二是农村经济组织。最先创建的是互助组，后又创建了初级社和高级社。从1958年下半年开始，我国农村组织进入了人民公社时期，取消了乡镇政府，乡镇党委改为公社党委，乡镇人民委员会改为公社社务委员会。人民公社的组织体制几经调整，最终稳定在“三级所有、队为基础”的格局下。人民公社实行统一领导、分级管理的制度，一般分为公社管理委员会、生产大队、生产队三级。

改革开放之后，农村基层组织的重构，是伴随着农户经济的重建而逐步展开的。中国农村经济体制改革是以1978年后逐步实行家庭联产承包责任制和1983年的政社分设为突破口。农村基层组织随之发生了根本性的变化，从撤社建乡到村民自治，农民的组织化程度不断提高。

1978年冬，安徽省凤阳县小岗村，18位农民冒着极大的风险，在土地承包责任书上按下了红手印，一场以家庭联产承包责任制为主要内容的农村经济体制改革就此起步。邓小平同志对安徽农村包产到户给予了肯定，他说：“农村政策放宽以后，一些适宜搞包产到户的地方搞了包产到户，效果很好，变化很快。安徽肥西县绝大多数生产队搞了包产到户，增产幅度很大。‘凤阳花鼓’中唱的那个凤阳县，绝大多数生产队搞了大包干，也是一年翻身，改变面貌。有的同志担心，这样搞会不会影响集体经

济。我看这种担心是不必要的。”^① 1982—1986年，中央连续出台5个“一号文件”，推动了农村的快速发展。在家庭联产承包责任制确立后，粮食产量得以稳步增长，农民收入得以稳步增加，逐步解决了农民的吃饭穿衣等温饱问题。

家庭联产承包责任制的确立，从根本上瓦解了农村人民公社的管理体制，原来“人民公社、生产大队、生产小队”的三级组织形式被打破，重新确立了农户在家庭经营中的主导地位，形成了“双重经营、户为基础”的格局。这样的改革，使农民摆脱了过去政社合一、高度集中的经营体制的束缚，“缴够国家的，剩下的都是自己的”，获得了生产经营自主权，实现了经济上的自主和自由，从而成为相对独立的经济活动主体。由于农民获得了经济发展的自主权，尤其是随着农村经济的发展，农民对于诸如水利设施、子女上学、社会治安及文化娱乐等需求开始上升，最终必然要求通过直接当家作主的自治组织来保障自己的民主权利。长期沿用的管理体制和管理方式已明显不适应新的形势，在有的地方，农民群众希望更多地参与村务管理，自发地成立了村委会，探索建立与过去不同的农村基层民主制度的运行体制。

1980年底，广西壮族自治区的宜山、罗城两县的农民，自发地组建了一种全新的组织——村民委员会，以取代日益瓦解的生产大队。一般认为，罗城县和宜山县是村民委员会的发源地。当时的宜山县三台公社合寨大队的果作等6个生产队的85位农民，以无记名投票的方式选举产生了我国第一个村民委员会——果作村民委员会。建立之初，其功能在于协助政府维持社会治安，后来逐渐扩大为对农村基层社会政治、经济生活中诸多事务

^① 《邓小平文选》第二卷，人民出版社，1994年版，第315页。

的村民自我管理，村委会的性质也趋向于群众自治组织。这一时期出现的村委会及其类似组织，是后来作为村民自治组织——村委会的萌芽和组织基础。到1982年底，村民委员会在全国不少农村地区得到强劲的发展。中央总结了农民群众的实践经验，全面推进农村各项改革和建设，特别是中央决定对“人民公社”进行行政社分设的改革，逐步形成了农村基层民主制度新的体制框架。

1982年12月第五届全国人大第五次会议颁布的《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）明确规定：农民按居民居住地区设立的村民委员会是基层群众性自治组织。这为村民委员会的广泛建立提供了根本的法律依据，规定了农村社会管理实行村民自治的基本方向。同时，《宪法》第95条明确规定乡镇设立人民代表大会和乡镇政府。这就意味着要改变农村人民公社政社合一的体制。为了更好地落实好新宪法这一规定，中共中央、国务院于1983年10月发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，正式宣告人民公社体制的结束，从而在全国范围内为村委会的建立铺平了道路。在这个文件的指导下，政社分设、建立乡政府和村委会的工作进入了普遍的、具体的实施阶段。到1984年底，99.7%的农村人民公社实行了政社分设。到1985年，全国建立村民委员会的工作基本完成，共建立村委会948628个。^①

为了更好地规范地开展好村民自治，推进基层民主政治，1987年11月，全国人大常委会通过了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，对村民委员会的性质、地位、职责、产生方式、组织机构和工作方式以及村民会议的权力和组织形式等作

① 参见《我所经历的村民自治制度改革》，《中国社会报》（1998-12-29）。

了较为具体而全面的规定，从而在法律上正式确立了这一新兴群众自治制度。此后，全国各地开始贯彻《村民委员会组织法》，在实践中逐步建立和完善村民自治的各项制度。

20 世纪 90 年代以后，村民自治进入制度推广阶段。1990 年 9 月，民政部发出了《关于在全国农村开展村民自治示范活动的通知》，全国各地普遍开展了村民自治示范活动。通过一段时间的摸索和经验积累，1994 年 2 月，民政部又发布了《全国农村村民自治示范活动指导纲要（试行）》，使全国的村民自治示范活动进一步走向深化和规范化。

1987 年 11 月，全国人大常委会通过并颁布了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，明确规定村民委员会是农民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，制定了村民委员会主任、副主任和委员由村民直接选举产生，村民委员会向村民会议负责并报告工作，村民会议由本村 18 周岁以上的村民组成，村规民约由村民会议讨论制定等一系列具体规定。同时明确要求乡镇政府对村委会的工作给予指导、支持和帮助，村委会协助乡镇政府开展工作。这就明确了乡镇政府与村委会是指导与协助的关系，而不是领导与被领导的关系，这与人民公社体制中公社与大队的上下级隶属关系截然不同。

到 1998 年，全国农村普遍进行了三次换届选举，部分省市还完成了四次换届选举。1998 年 10 月召开的党的十五届三中全会，对加强农村基层民主政治建设，全面推进村民自治提出了明确的要求，着重强调搞好村民自治制度建设，建立健全民主选举制度、民主议事制度和民主监督制度，并且强调了扩大农村基层民主，要在党的统一领导下有步骤有秩序地进行，从而明确了村民自治在农村跨世纪发展中新的目标和任务。1998 年 11 月，

全国九届人大常委会第五次会议通过了《中华人民共和国村民委员会组织法》。从此，村民自治在中国农村进入了深化发展时期。

二、农村基层组织的整顿与建设

我们党第一个健全的农村基层党组织是毛泽东同志在 1924 年底创立的中共韶山支部。它在领导当地农民进行增加雇农工钱和减轻租额的斗争中，发挥了战斗堡垒作用。在农村革命根据地的建立过程中，同时恢复和重建了党的地方组织和基层组织。为加强根据地农村基层党组织建设，各根据地党组织派遣干部充实党的基层领导，创办党报党刊以指导基层党支部的工作。抗日战争开始后，农村基层党组织也得到了发展、提高和巩固。1938 年党中央颁布了《关于大量发展党员的决议》，并陆续在乡一级和重要的行政村建立了党的支部。

1954 年底，第一次党的全国农村基层工作会议召开，着重研究了发展和巩固党在农村的基层组织、加强和改进基层组织的内部生活以及党在农业合作化中的思想政治工作等问题。人民公社化运动后，政社合一、政经合一的体制形成，给农村基层党组织建设带来了消极影响。后来结合“四清运动”，对农村基层党组织进行了整顿，但对基层干部的打击面过宽、处理过重，挫伤了广大党员、群众建设社会主义新农村的积极性。1975 年，邓小平领导了全面整顿，农村党组织的整顿也是其中内容，“文化大革命”的形势开始得到逆转。

党的十一届三中全会以后，农村基层党组织建设进入一个新时期。1983 年 10 月，党的十二届二中全会作出了整党的决定，决定用三年的时间分期分批在全党范围内进行一次整顿。1985

年11月24日，中共中央整党工作指导委员会发出了《关于农村整党工作部署的通知》，对农村整党提出了要求：努力提高党员对党的根本宗旨的认识；进一步正确认识党在农村的改革和发展经济的各项政策；认真处理极少数犯有严重错误的党员；切实抓好领导班子的建设。总的要求是解决好宗旨、政策和班子三大问题。1986年1月，中共中央、国务院对1986年农村工作进行部署，提出：通过整党加强农村党的建设，发挥基层党组织在农村物质文明和精神文明建设中的战斗堡垒作用，建立经常的思想政治工作，树立社会主义的道德风尚。并要求采取措施限期改变一部分村党组织涣散、工作无人负责的现象。

在实行政社分设、建立乡镇政府的基础上，中共中央、国务院于1986年9月发出了《关于加强农村基层政权建设工作的通知》，明确要求：实行党政分工，乡镇党委要集中精力抓好党的自身建设，保证乡镇政府依照宪法和法律的规定独立行使职权，不能包办政府的具体工作；实行政企分开，乡镇政府要行使管理经济的职能，支持乡镇经济组织行使自主权，不能包揽或代替经济组织的具体经营活动；实行简政放权，建立乡财政，健全和完善乡镇政府的职能，加强乡镇人民代表大会对政府工作的监督。1987年4月，民政部、中共中央组织部发出了关于认真做好乡镇干部培训工作的通知，认为：努力提高广大乡镇干部的政治素质和业务素质，对于加强农村基层党组织的建设，坚持和改善党在农村的领导；对于把农村基层政权建设成为坚持四项基本原则、密切联系群众、全心全意为人民服务，并且能够有效地领导和管理本行政区域内的政治、经济、文化和各项事务的有活力、有权威、高效能的一级政权；对于搞好乡镇的经济建设和其他各项社会事业，都具有十分重要的意义。并强调在三年内，要把乡

干部分期分批培训一遍。

在逐步理顺农村基层各种组织相互关系的情况下，以村级组织配套建设为重点，农村基层组织建设进入了全面推进的阶段。1990年8月，中央有关部门召开了全国村级组织建设工作座谈会，交流了各地加强村级组织配套建设的经验，进一步明确了村级组织建设的任务。中共中央于同年12月批转了这次会议的纪要，进一步明确了农村基层党组织的核心地位，确定了以党支部为核心的村级组织配套建设的格局和带领农民群众奔小康的指导思想。1992年8月，中央有关部门又召开会议，推广依法建制、以制治村、民主管理的经验，通过健全制度推进村级组织建设。这两次会议，对推进村级组织配套建设发挥了重要作用。1994年9月党的十四届四中全会《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》提出，村党支部建设要着重抓好四项工作：一是建设一个好的支部领导班子，特别是选一个认真贯彻党的路线方针政策、公正廉洁、年富力强、能带领群众致富的支部书记。二是确定一条符合本地实际的发展路子，稳定和完善以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，兴办各种经济实体，逐步壮大集体经济实力，在生产发展的基础上增加农民收入。三是做好思想政治工作，普及科学文化知识，教育党员发挥先锋模范作用，提高农民的素质，抵制和摆脱封建迷信等愚昧落后观念和资产阶级腐朽思想的影响，用爱国主义、集体主义、社会主义思想和健康、文明、进步的风尚占领农村阵地。四是加强以党支部为核心的村级组织配套建设，并同基层民主法制建设和社会治安综合治理结合起来，建立健全民主监督制度和村规民约，调动农民群众当家作主的积极性。对处于软弱涣散和瘫痪状态的党支部，各地要派出专门力量进行整顿，当务之急是整顿好

领导班子，解决存在的突出问题，要力争在三年内分期分批完成这项任务。

为了落实好十四届四中全会的精神，1994年10月，中共中央召开全国农村基层组织建设工作会议，发出《关于加强农村基层组织建设的通知》，明确提出村级组织建设要达到“五个好”的目标：一是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。二是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。三是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。四是完善一个好的经营体制，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。五是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，使村级各项工作逐步走上制度化、规范化的轨道。要求力争在三年内把处于软弱涣散和瘫痪状态的基层组织整顿和建设好。还明确提出应着重抓好村民选举、村民议事、村务公开、村规民约制度。这四项制度的提出，表明农村基层民主制度的基本框架初步形成。

在对村级组织建设提出系统明确要求的情况下，对乡镇组织建设的要求也进一步具体化。1997年10月，在全国农村基层组织建设电视电话会议上，中共中央提出乡镇党委建设要达到“六个好”的目标，并要求各地要把整顿后的乡镇党委作为重点进一步抓好。“六个好”是：①选配一个坚决贯彻党的路线方针政策、公正廉洁、团结合作、战斗力强的好班子，首先要有一个党性强、作风正、能力强的乡镇党委书记。②建设一支精干高效、素质优良、群众拥护的好的乡镇干部队伍。③选准一条符合本地实

际的发展经济、共同富裕的好路子。④建立一套行之有效的
工作、管理和监督的好制度。⑤保持一种密切联系群众、艰苦
奋斗、实事求是的好作风。⑥形成一个坚持“两手抓、两手硬”，
促进物质文明和精神文明协调发展的好的工作格局。胡锦涛同志
强调，加强农村基层党组织建设的全部工作和整个过程，都要紧紧
围绕经济建设这个中心，围绕深化农村改革，发展农业和农村经
济，保证农民增加收入，加快奔小康步伐来进行。1998年6月，
中共中央组织部召开了全国农村基层党组织建设经验交流暨表彰会
议，对三年来以整顿后进村为重点的农村基层党组织建设工作进行
总结。会议认为，按照“六个好”和“五个好”的目标要求，经
过整顿，农村基层党组织建设工作得到了全面加强，有力地推进了
农村的改革、发展和进步。整顿后的农村基层党组织面貌大为改
观，农村基层干部队伍的素质有了明显提高，初步形成了上下联
动、齐抓共管的农村党建新机制，党的领导核心地位得到增强，
执政基础得到巩固。

新世纪新阶段，尤其在党的十六大以后，农村基层党组织建设
进入了一个新阶段。2003年，中共中央办公厅下发的《关于深
入开展农村党的建设“三级联创”的意见》，对新时期深化“三
级联创”活动，建立农村基层党组织建设常抓不懈的工作机制，提
高农村基层党组织建设整体水平作出了安排部署。村党组织和乡镇
党委建设要实现“五个好”的目标要求：一是领导班子好；二是
党员干部队伍好；三是工作机制好；四是小康建设业绩好；五是
农民群众反映好；对农村基层党组织建设先进县（市）的目标要求
有：一是县（市）委认真学习和实践“三个代表”重要思想，高
度重视农村基层党组织建设，全面落实领导责任制，县（市）委书
记认真履行第一责任人职责，各有关部门密切配合，齐抓共管。