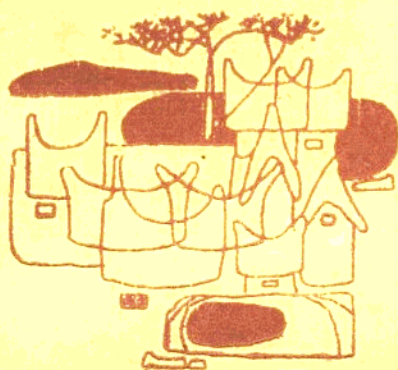


山东省民政厅编

村级组织建设新篇章



中国展望出版社

村级组织建设新篇章

主 编 张建军

中国展望出版社

一九九〇年九月

村级组织建设新篇章
主编 张建军
中国展望出版社出版发行
(北京太平桥大街4号)
济南武警指挥学校印刷厂



787×1192毫米 1/32开本 14印张 283千字
1990年9月第1版 1990年9月第1次印刷
印数1——5000

ISBN 7—5050—0907—9/D.95

定价 4.70元

前 言

农村家庭联产承包责任制的实行，为我国农村经济带来了勃勃生机和突飞猛进的发展，随着农村经济体制的变革，村级建设如何适应新形势的需要，历史地摆在了我们面前。根据《宪法》的有关规定，1984年在政社分开的同时，实行了队改村，全国普遍撤消了生产大队建立了村民委员会，改革了农村村级组织管理体制。实践证明，队改村适应了新形势下农村经济及各项事业的发展，发挥了积极的作用。我省的村级建设一直受到省委、省政府的高度重视。几年来在健全组织、完善制度、培训干部等方面各地都做了大量工作，进行了许多有益的探索，树立并推广了一大批先进典型。1988年6月，村委会组织法实施以后，我省根据中央部署，确定了“层层试点，逐步展开”的原则，全省各市地首批进行试点的村200多个，到1990年初，已扩大到3000多个。各地试点的方法各不相同，取得了程度不同的效果，探索总结了不少好经验。

1988年上半年，莱西县被确定为全省村级建设的试点县和民政部在山东的联系点。莱西县在各级党政部门的领导支持下，认真贯彻实施村委会组织法，对村级实行全面配套治理的措施，取得了显著效果，理出了我省村级建设的思路。即：以党支部为核心，搞好村级组织配套建设，强化整体功

能；以村民自治为基础，搞好民主政治配套建设，启动内部活力；以集体经济为依托，搞好服务体系配套建设，增强村级的凝聚力。较好地解决了组织上“断层”、经济上“空壳”、工作不到户的问题，保证了党在农村各项方针政策的贯彻落实。为全省村级建设工作的开展提供了宝贵经验。在此基础上，1989年11月份在莱西县召开了“全省村级建设工作座谈会”，使莱西经验得到了广泛论证和充分肯定，同时也使各地的经验在会上得到了交流。为推广和交流莱西及各地的经验，指导全省村级建设的进一步开展，促进农村改革的不断深入发展和完善，民主政治建设的不断深化提高，以及各项事业的不断发展，我们以“全省村级建设座谈会”经验材料为主，同时补充了各地的一些典型材料，经过加工编辑，汇集成书，供各地在工作中参考。

村级建设目前是我们面前的一个大课题，尤其是贯彻实施村民委员会组织法，实行村民依法自治，更是一项长期而艰巨的任务。如何做好村级建设这篇文章，还需要进一步探索和研究。本书汇集莱西及各地村级建设经验，意在抛砖引玉，希望各地能总结出更多的经验。

本书由惠铭纹、齐航建主编，张魁中、牟森斋、王庆林、辛玺玉、刘玉荣参加编辑，由于水平和各种条件所限，不当之处在所难免，敬请广大读者批评指正。

编者

一九九〇年七月

目 录

莱西经验和村级建设的新思路.....	(1)
山东省常委、副省长 高昌礼	
推广莱西经验, 加强村级建设.....	(9)
山东省民政厅副厅长 张建军	
贯彻《村委会组织法》必须注意的几个问题.....	(13)
中共莱西县委书记 张成堂	
适应新形势, 优化小环境, 扎扎实实抓好村级组织 建设.....	(16)
菏泽地区行政公署	
以村级领导班子建设为重点, 切实加强村级组织建 设.....	(30)
中共临沂地委、地区行政公署	
立足配套改革, 强化村级建设.....	(41)
中共莱西县委、县人民政府	
强化村级管理服务, 促进农村经济发展.....	(57)
中共莱芜市委、市人民政府	
建好村委会, 促进农村两个文明建设.....	(67)
中共博兴县委、县人民政府	
对症下药“啃骨头”, 切实抓好后进村班子建设...	(75)
中共寿光县委、县人民政府	
坚持分类指导, 建设好村委会.....	(83)

- 广饶县人民政府
建立监督约束机制，保证农村基层班子廉洁……（90）
- 中共昌乐县委、县人民政府
强化村级自治功能，增强村级组织自我服务的活力
……（100）
- 中共威海市环翠区委、区人民政府
我们是如何抓好村委会建设的……（111）
- 莘县人民政府
领导重视，狠抓落实，促进村委会三类班子转化…（118）
- 平阴县人民政府
“保一、促二、转化三”，持之以恒地抓好村级组织建设……（123）
- 中共滕州市委、市人民政府
搞好村级干部人才开发，加强农村两委班子建设…（134）
- 中共沂水县委、县人民政府
紧紧围绕脱贫致富，加强贫困村领导班子的建设…（145）
- 中共泗水县委、县人民政府
适应农村改革新形势，探索村级建设新路子……（154）
- 中共安丘县委、县人民政府
下派干部包村，加强村级组织建设……（165）
- 中共历城区委、区人民政府
“三抓”环环紧扣，根治瘫痪班子……（172）
- 中共定陶县委、县人民政府
坚持包建后进村制度，促进农村经济均衡发展……（182）
- 中共淄博市临淄区委、区人民政府
把帮助后进村发展经济，作为深化全县农村改革的

重大措施来抓.....	(192)
中共牟平县委、县人民政府	
加强农村民主政治建设,发挥村委会组织作用.....	(206)
莱西县民政局	
加强村委会建设,强化农村基层基础工作.....	(214)
龙口市民政局	
更新观念转变作风,切实加强对村委会工作的指导	
.....	(222)
枣庄市市中区民政局	
加强基层治保会调委会建设,发挥社会治安“第一	
道防线”作用.....	(229)
中共莱西县委政法委员会	
适应农村改革新形势,活跃基层团的工作.....	(238)
共青团莱西县委	
树标、治瘫、育人,强化农村党支部班子建设.....	(246)
中共莱西县委组织部	
强化基层妇女组织建设,增强基层妇女组织活力...	(257)
莱西县妇联	
适应战略转变,抓好民兵组织建设.....	(266)
莱西县人民武装部	
从解决突出问题入手,强化村级组织建设.....	(275)
中共莱西县牛溪埠乡党委、乡人民政府	
更新观念,积极探索,切实加强村委会建设.....	(284)
荣成市石岛镇人民政府	
以“三个优化”为重点,加强农村基层自治组织建	
设.....	(290)

莱州市土山镇人民政府

强化村级班子建设, 增强村委会的自治能力…… (297)

中共高青县常家乡党委、乡人民政府

抓好后进村的建设, 促进工作平衡发展…… (307)

中共禹城县伦镇党委、镇人民政府

我们是怎样抓好村干部队伍建设的…… (315)

中共垦利县宁海乡党委、乡人民政府

实行村民自治, 搞好村务决策…… (323)

莱西县牛溪埠乡牛溪埠村委会

加强自身建设, 发挥核心作用…… (331)

莱西县水集镇李家咀村党支部

发挥自治组织作用, 搞好两个文明建设…… (341)

汶上县汶上镇柳行村委会

贯彻实施《村委会组织法》, 搞好农村民主建设… (350)

新泰市中办事处骆家庄村委会

村民自治结硕果…… (355)

——记高密县高密镇南吴村委会

狠抓自身建设, 促进两个文明…… (359)

德州市于官屯乡堤岭村委会

全心全意为人民服务, 带领全村治穷致富…… (367)

广饶县丁庄乡王道村村委会

她是村民致富的带头人…… (373)

——记枣庄市市中区市郊乡涝坡村村委会主任

朱广梅

为的是家家户户都开富裕花…… (379)

——记东营市东营区龙居乡常家村村委会主任

常树文	
脚踏实地，带领村民走共同富裕之路·····	(384)
——记济宁市市郊区安居镇薪庄村村委会主任	
孙永庆	
巾帼强人·····	(393)
——记淄博市张店区南定镇田家村村委会主任	
张秀清	
董家村的好带头人·····	(397)
——记临邑县模范村委会主任董元君	
莱西县有关村委会工作的规章制度·····	(401)

莱西经验迎村级建设的新思路

山东省委常委、副省长高昌礼

莱西经验的根本内容是什么？就是：深化农村改革，强化村级组织建设，工作到户，服务到户。莱西的经验，可以说是诸城、莱芜经验的姊妹篇，是诸城、莱芜经验的继续和发展。从深化农村改革的角度来讲，山东省有县、乡、村三篇文章；诸城是上篇，莱芜是中篇，莱西是下篇，上中下三篇文章，形成了农村深化改革的配套篇。大家知道，农村的家庭联产承包制，需要的服务是多方面的、多层次的。第一个层次是村，第二个层次是乡，第三个层次是县。实行家庭联产承包制以后，到了1984年，从我省来说，已经基本解决了温饱问题，农民开始踏上有计划商品经济发展的征途。随着商品经济的发展，随着生产力的发展，对上层建筑和生产关系，提出了一系列需要改革配套的题目。如怎样解决小生产方式和大市场不适应的矛盾等。在这种情况下，从县这一个层次，出现了诸城大合唱的经验，力图用综合协调的手段，解决条块分割的矛盾，组织各方面的力量，为发展商品经济搞好服务。但是在一些商品经济不太发达的县，农民为发展商品经济、呼唤流通领域服务的问题，仍然非常尖锐。农民发展商品经济需要服务，而村里力量太小办不了，县又太远，也办不了，没有力量的也办不到。因此，就迫切需要在乡这个层次为农民发展商品经济架桥梁，搞短途的服务。在这种情况下，就出现了莱芜简政放权，强化乡镇政权建设、增强服

务功能的典型经验。这就为农民发展商品经济，搭起了一条桥梁，使小区域内的经济发展，得到了一些保证。那么莱西的经验为什么现在出现了呢？随着县级的综合协调，乡镇功能的增强，为农民发展商品经济解决了一定的困难。但是农民需要的服务最经常的、要求最迫切的是村级的服务，县乡的服务也要通过村级组织去实现。所以这一段各市地县都在抓村级的组织建设，通过组织建设，来促进服务体系的建立。莱西的经验就是在这样一种情况下出现了。

一、对莱西村级建设工作的基本评价。

总的觉得，莱西的工作是一个系统工程，也可以说是基层基础工作的一项基本建设，工作抓得很扎实、很有成效。有四个特点：（一）指导思想明确。概括讲是把以党支部建设为核心的党的基层组织、村民委员会、群众团体，服务机制建设，作为综合配套工程来抓，很符合目前实际情况。（二）工作步骤积极稳妥。用了三年的时间，由点到面，有组织、有领导、有计划、有部署地逐步展开。对工作中出现的新问题，不断研究，不断解决，使整个工作进行得扎实稳妥。（三）《村委会组织法》的试点工作，抓得非常认真。可以说，初步探索出了路子，积累了经验，取得了成效，为全省的试点工作，提供了很好的经验、路子，对面上工作有指导作用。（四）领导重视，打总体战。在县委直接领导下，县委县政府组织动员了各个方面的力量，总体配套进行工作。总的看，莱西的经验是成功的，对全省是有指导意义的，全省都要推广学习这个经验。

二、正确分析村级建设的新形势，充分认识搞好村级建设的重要性、紧迫性。

建国以后，党一直是重视村级建设的，但每个时期都有工作重点和不同要求。今天提出这个问题，也必须围绕党的农村工作方针研究村级建设面临的新情况、新问题，为村级建设制定正确的指导思想。随着十一届三中全会以来党的路线方针政策的贯彻，我们整个国家政治经济生活发生了显著的变化。反映在村级建设上，也同样如此。表现在：（一）从经济体制上看，发生了根本性变化。十一届三中全会之前，基层组织的特点是政社合一，三级所有，队为基础，而且党的领导是一元化领导。而目前的格局，原有的体制已解体，村委会是基层群众性自治组织，政权基层组织只到乡。而且经济组织与政权组织分开。在这种新格局下，村级建设怎么抓法，党的建设怎么抓法，都是一个新的课题。（二）在村级建设指导思想上，也有新的变化。十一届三中全会以前，全党是以阶级斗争为纲，当然整个村级建设也离不开这个纲。十一届三中全会后，已转为以经济建设为中心，这就要求村级建设要按这样一个指导思想来进行。在这样一个新形势下，村级建设既要坚持四项基本原则，又要发展有计划的商品经济，既要加强党的领导，又要加强民主政治建设，又要有坚实的经济基础，这也是一个新课题。（三）从政治关系来看，随着家庭联产承包制的实行，农民在生产管理上、经济上有了自主权，也同时要求政治上享有民主平等的权利。这样一来，群众和村干部的关系发生变化，可以说由原来的依附关系，变为平等关系。（四）从经济发展要求上来看，随着党的政策的贯彻，群众生活提高很快，群众在经济发展、富裕程度提高以后，在社会治安上要求有一个稳定环境，商品经济要求有法律的保障，要求文化生活健康发展，也要求为

他们发展商品经济提供各种各样服务，不是不要干部而是迫切地需要干部，需要干部搞好服务，搞好管理，由此可以得出三点结论：1、强化村级建设势在必行，既是群众的要求，也是党的工作的要求和深化农村改革的要求。在这种情况下，如果不适时搞好村级建设，在农村的工作指导上就要出问题。搞好村级建设是一个伟大的历史工程，有着重大的现实意义和深远的历史意义。从战略上来讲，农民问题既是革命战争年代的一个首要问题和根本问题，也是四化建设过程中的一个首要问题、根本问题、全局性的问题。因为中国十一亿人口，就有八亿多农民，这涉及到四化建设大厦牢固与否。同时应当看到，搞好这项工作，是加强党与人民群众联系的一个基础性的工作、桥梁的工作。村级上连各级党委、政府，下连千家万户，是党和政府通向千家万户的一座桥梁。没有这样一个桥梁，八亿农民的组织、教育、疏导工作，就很困难，这个桥梁是立顶千钧的。2、加强村级建设有其现实意义。建国四十年来，有很深刻的教训，突出政治的时候，往往忽视经济的发展和建设。而在突出经济发展的时候，往往忽视政治的发展和建设。从这个角度也应该加强党的建设，加强村级建设。应该政治经济两手抓，促进政治经济全面地发展。3、对基层基础组织的状况应予以充分肯定。尽管三中全会后基层情况发生很大变化，有两点应充分肯定。一是应该充分肯定绝大多数基层组织是好的和比较好的，二是绝大多数基层干部是好的或比较好的。他们的工作是积极地认真地，取得了很大成绩。但也应该看到，有一部分班子出现了瘫痪半瘫痪状态，这些问题若任其发展，问题还要突出。其原因除了一些村干部本身的素质不高外，客观

上讲也有一部分村干部在新形势下思想上、作风上不适应的问题。同时，也有我们领导指挥不力的原因。

三、在新的形势下，要加强村级建设必须研究新的思路、新的对策。

解决新形势下出现的新问题，要用新办法，即要用改革的办法解决改革中出现的新问题。从而正确把握村级建设的指导思想，理清思路，抓住工作重点。村级建设如何搞好，从莱西经验和我省面上的实践看，应把握这几句话：就是村级建设是一个整体，要作为系统工程、配套工程综合地加以解决，决不能就事论事，单打一。这个作为我们村级建设的一个指导思想提出来，从典型经验来看，都是这样走过来的，比如诸城和莱芜的经验，就是调整条块分割的格局，调整利益分配的格局，组织商品经济大合唱，强化乡镇功能，搞好产前、产中、产后的服务，把政治体制改革、经济体制改革配套进行。莱西也是配套改革，党的建设、村民委员会的建设、服务机制的建设、群众团体的建设，也是四位一体综合进行，是一个综合的配套的系统工程。从省委省府的指导思想看，也是这样安排的。姜春云同志在今年春天省委召开的政法工作会议上，在讲到基层组织整顿的时候就讲了“三合一”的指导思想，在讲到后进村的整顿治理时，要求第一把组织建设、班子建设搞好。第二把商品经济的发展搞好。第三把防御机制、安全团结的局面搞好，三箭齐发；从实际情况来看，也必须政治经济一起解决，把党的建设、民主政治建设统筹安排。不然的话，单独从那一个方面抓，很难奏效。比如：加强村级服务组织建设，这个问题是从实行大包干的第一年就提出来了。讲了十年为什么没落实？就是因为

这个综合性的问题没抓好。既然是综合性的问题，就应该用综合的手段来解决。我们从先进典型可以看出，党的建设好、村委会建设好、群团建设好、服务机制好、商品经济发展好、社会安定好，总而言之是两个文明都好，是一个整体，形成了良性循环。所以说，应该从整体上作为一个系统工程来解决。这是村级建设的指导思想，体现在具体工作中，就是深化农村改革，强化基层组织建设，工作到户、服务到户。

我省村级建设工作，在今后，要着重抓好五个方面的工作。

第一方面：指导方针上，要以村党支部建设为核心，把党的建设、村委会的建设、群众团体的建设、服务机制的建设、防范疏导机制的建设，五位一体，配套解决。这样做的结果，党的领导加强了，政治民主的空气浓厚了，民主政治建设有了保证，社会安定，经济发展。这样做才能真正把基础打牢。使整个的农村工作，有坚实的组织基础和群众基础。

第二方面：要解决好农村工作的“断层”问题，使党的各项方针政策真正落实到户。“断层”实际指那些后进村，特别是指那些瘫痪半瘫痪的村，这项工作做得好坏，是检验我们各项工作的试金石。因为我们的各项工作，各项要求最终要落实到群众，要落实到千家万户。省委对抓好瘫痪半瘫痪村的工作，要求三年为期，狠抓三年，分期分批治理，各地要按这个要求，继续抓下去，在抓好后进村班子建设上，要注意三点：一是要注意启动村级内部的活力，尊重和调动群众关心支持班子建设的积极性，充分尊重群众的意愿。二是在选人用人问题上要不拘一格，通过各种渠道，各种形式

来选贤。三是按照省委要求在抓组织建设的同时，要和其他几个方面的工作统筹安排、统筹进行，不要单打一。

第三方面：要解决好集体经济的空壳问题，逐步地、稳妥地发展壮大集体经济，增强集体经济的向心力和凝聚力。经济是政治的基础，没有一定的经济基础，村级建设也很难进行，这是相辅相成的。出现后进村、出现断层、空壳，一个重要原因就是干部在服务手段上没有物质依托，没有集体经济。从长远观点来看，发展集体经济也是带有方向性的问题，没有集体经济的吸引力、带动力，很难使家庭经营这个层次发展到一个新的阶段，实现四个现代化也确实有很大的难度。在这方面要注意四个问题，1、不要刮风。2、不能搞平调。3、不一刀切，要因地制宜，多种形式。4、不可操之过急。发展集体经济是一个过程，是有条件的，要创造条件逐步进行。这里还要讲清楚，强调发展集体经济，并不是削弱家庭联产承包制。江泽民同志在国庆四十周年讲话中已经讲得很清楚了，家庭联产承包制，长期不变，还要巩固、发展、稳定。如果动摇了这个问题，人心就会不稳。反过来讲，我们强调发展集体经济，正是有利于巩固、发展、稳定家庭联产承包制，增强集体的服务功能，这样有利于家庭联产承包这个层次的巩固，二者是相辅相成的，相互促进的。

第四方面：要强化村级服务机制，为农民提供各个方面的服务。主要是种植业、养殖业、加工业，要做好产前、产中、产后服务。当前特别要强调搞好种植业的服务，为粮食生产上台阶做出新的贡献。搞好服务机制的建设，要积极地创造条件，由少到多、由浅层到深层，逐步发展。可以通