

民政系统农村基层政权建设
公务员系列培训教材

乡村干部培训工作 教程

民政部基层政权建设司 编



教育科学出版社

25.4

图书在版编目(CIP)数据

乡村干部培训工作教程/民政部基层政权建设
司编. -北京:教育科学出版社, 1998. 5
民政系统农村基层政权建设公务员系列培训教材
ISBN 7-5041-1790-0

I. 乡… I. 民… III. 乡村-干部培训-教材
IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 07388 号

责任编辑 祖 晶

责任印制 田德润

责任校对 曲梦瑶

教育科学出版社出版、发行

(北京·北太平庄·北三环中路 46 号)

各地新华书店经销

河北省遵化市胶印厂印装

开本:787 毫米×1092 毫米 1/32 印张:2.5 字数:43 千

1998 年 5 月第 1 版 1998 年 5 月第 1 次印刷

印数:00 001—10 000 册 定价:4.00 元

编 委 会

主 任:李宝库

副主任:张明亮 马学理 陈金罗

委 员:(按姓氏笔画为序)

马学理	王仲田	王时浩	白 钢
宁立华	刘启云	刘喜堂	伊佩庄
朱耀垠	李宝库	李希文	李秀琴
余维良	张明亮	汤晋苏	孟令君
陈金罗	陈津利	范 瑜	胡晓明
郭正文	董礼胜	詹成付	筱 娟

主 编:张明亮

副主编:陈金罗 詹成付 余维良

序

农村基层政权是我国人民民主专政的基础，基层群众性自治组织是党和国家与人民群众联系的桥梁。加强农村基层政权和基层群众性自治组织的建设，对于巩固我国社会主义政权，推动农村基层社会主义民主与法制的建设，促进农村社会主义物质文明和精神文明建设的发展，都具有十分重要的现实意义和深远的历史意义。

加强农村基层政权建设和指导村民自治建设，是民政工作三个重要组成部分之一，是民政部门的主要职责。党的十一届三中全会以来，特别是近几年来，党中央、国务院对加强农村基层政权和农村基层组织建设非常重视，先后召开多次会议，作出部署，提出要求。民政部门在各级党委、政府的领导下，按照中央的部署和要求，深入实际，调查研究，克服困难，踏实工作，积极探索，勇于改革，在实践中总结、创造了许多好的经验，取得了一定的成绩。江泽民总书记在十五大报告中指出：“城乡基层政权机关和基层群众性自治组织，都要

健全民主选举制度,实行政务和财务公开,让群众参与讨论和决定基层公共事务和公益事业,对干部实行民主监督”,为农村基层政权和农村自治组织建设指出了明确的目标和任务。目前,我国的社会主义现代化事业正处于世纪之交,要胜利完成党和国家交给民政部门的加强农村基层政权和农村自治组织建设的任务,重要的问题是加大培训力度,提高民政部门干部的自身素质。为此目的,在联合国开发计划署的支持下,民政部基层政权建设司和民政部乡村干部培训中心组织编写出版了民政系统农村基层政权建设公务员系列培训教材,这是一件十分有意义的事。

农村基层政权建设公务员系列培训教材,对我国农村基层政权和农村自治组织建设的实践,进行了比较系统的总结和提炼,具有鲜明的时代特征和一定的理论性、法律性、知识性、规范性、操作性和指导性。我希望这套系列教材的出版,将推动全国民政系统农村基层政权建设公务员的培训工作,提高民政系统公务员学习党和国家的有关方针、政策以及农村基层政权、村民自治方面的理论和业务水平。我们相信,辛勤工作在农村基层政权和村民自治战线上的同志们,在以江泽民为首的党中央的领导下,高举邓小平理论的伟大旗帜,

开拓进取,勇于实践,尊重农民群众的首创精神,认真总结工作的新经验,一定能够把我国农村基层政权和群众性自治组织工作推向一个新的阶段。

民政部副部长 李宝库

1998年3月

目 录

第一章 乡村干部培训工作概述	(1)
一、乡村干部培训工作的背景	(1)
二、乡村干部培训工作的意义	(6)
第二章 培训目标和规划	(10)
一、乡村干部培训工作的目标与内容	(10)
二、乡村干部培训工作的规划	(16)
第三章 培训方式和方法	(20)
一、乡村干部培训的方式	(20)
二、乡村干部培训的教学组织形式	(25)
三、乡村干部培训教学方法的选用原则 ...	(33)
第四章 培训教材和师资	(36)
一、乡村干部培训教材的选定	(36)
二、乡村干部培训中教师的选聘	(43)
第五章 学员考核和效果评估	(47)

一、乡村干部培训工作评估的特殊性 和方法	(47)
二、乡村干部培训工作中的学员考核	(53)
三、乡村干部培训的效果评估	(56)
第六章 培训工作的组织	(58)
一、乡村干部培训工作的机构及其职责 ...	(58)
二、乡村干部培训的经费	(63)
三、乡村干部培训班的后勤服务工作	(66)
后记	(69)

第一章 乡村干部培训 工作概述

搞好乡村干部培训,是加强农村基层政权建设工作的重要内容。本教材将围绕开展乡村干部培训工作的背景和意义、目标和规划、方式和方法、教材和师资、考核和评估及其组织工作等基本问题,介绍有关知识和技能,旨在帮助县级以上的民政部门做好乡村干部培训工作。

一、乡村干部培训工作的背景

民政部门负责培训乡镇干部和村委会干部是党中央、国务院在《关于加强农村基层政权建设工作的通知》(中发[1986]22号)中明确规定的。十多年来,各级民政部门一直在研究和探索如何提高农村基层干部素质问题,逐步把培训乡镇干部、村委会干部作为一项重要职责,列入民政部工作的重要日程,取得了较好的成绩。

1. 培训指导体系的初步形成

1986年,民政部在基层政权建设司中设置了培训处,专门负责组织、指导全国城乡基层政权和村委会成员的培训工作。1993年根据机构改革需要,基层政权建设司撤销了“培训处”建制,组织、指导培训乡镇长和村委会成员的职责由基层政权司农村处承担,各省、自治区、直辖市民政厅(局)基层政权建设处也设置了相应的行政岗位,按照中央关于分类指导、分层施教的原则,开始探索在全国民政系统建立分级培训的网络。

2. 培训工作的初步探索和实践

民政部基层政权建设司对培训工作的指导是从试编教材和试点培训起步的。1987年和1991年,分别与武汉大学、北京农业大学合作,编写了两套《乡镇干部培训教材》,并先后在武汉、北京两地举办了“乡镇长试点班”,培训的时间为15—20天,培训的内容主要包括马克思主义基本理论、法学、农业科技和农村基层政权建设、村委会建设等方面的知识。同时,北京、山西、辽宁、山东、河南、湖南、安徽、上海、陕西、四川、甘肃、新疆、福建、广东、广西、江苏等省、自治区、直辖市民政厅(局),开始了分级培训的探索和实践。部分省级民政厅开始试办乡镇长、村委会主任试点班;部分地市级民政局开始培训乡镇干部,举办乡镇长培训班;部分县(市)级民政局开始培训村委会主任,举办村委会主任培训班。

这个时期各地的培训主要是民政系统与组织部门、农工部、党校协作进行,举办乡镇党委书记、乡镇长和村党支部书记、村委会主任培训班,培训地点一般都设在党校,由各地组织部门和民政部门组织培训对象,时间大部分为20—30天。培训的内容主要有邓小平理论、法学基础知识、社会主义市场经济知识、农业科技知识和党支部工作方法、基层政权建设和村委会建设理论等。

3. 培训工作向村民自治业务深入

1990年,中央组织部会同中央政策研究室、民政部等单位,在山东省莱西县召开了村级组织建设座谈会。1992年,中央组织部、民政部、司法部在山东省章丘市召开了依法治村、民主管理经验交流会,农村基层组织建设工作的进一步向村级组织拓展,民政部门的培训工作开始贴近村民自治组织和村委会建设业务,注重学以致用。

1991年至1993年,民政部基层政权建设司先后在山东、山西和福建等省举办了“村民自治骨干培训班”,培训的对象包括乡镇干部、村委会成员和民政干部。围绕“开展村民自治活动的意义”、“村民自治的内容”和“民政部门怎样指导村民自治示范活动”等内容展开培训,取得了良好效果,不但培养了一批村民自治骨干,推动了全国各地村民自治工作向纵深发展,而且在乡村干部培训的方向和形式上初步积累了经

验,自上而下地带动全国更多的省、市、县在乡村干部培训方面开展培训工作。分级培训的格局在部分省(市)开始形成。部分地区民政系统开展的培训不仅有与组织部门、农工部门、党校协作进行的方式,也有民政部门独立组织实施的方式,培训方式以会代训为主,由各省的厅(局)长和基层政权建设处处长讲课,培训的内容与基层政权和村委会建设紧密相关,如村民自治、村委会换届选举等。但是,各地培训工作的力度不尽相同,一些地方缺少足够的重视,缺乏培训经验,影响了培训的质量和效果。

1994年下半年,民政部基层政权建设司分别在河南、四川、甘肃、上海、江苏、山西、河北和陕西等地举办了“村委会换届选举骨干培训班”,培训的对象扩大到地(市)民政局长,基层政权建设处(科)长,县(市)主管民政工作的书记、县(市)长,民政局长和乡镇长等。培训以讲授村委会换届选举规程等操作性内容为主。在省一级这种较大范围、较多层面的培训,极大地推进了农村基层民主政治建设,提高了村委会换届选举的质量,确立了民政部门在乡村干部培训方面的不可替代的地位,在全国农村产生了较大影响,引起了全国多数省份的重视并先后建立了分级培训制度,各地乡村干部培训工作出现良好势头。

4. 培训工作的经验积累

随着乡村干部培训工作的进一步开展,在培训教

材、培训方法等方面的经验也逐步得到积累。1990年,民政部基层政权建设司组织编写了《中华人民共和国村民委员会选举规程》、《村民自治示范讲习班试用教材》、《中华人民共和国村民委员会选举工作范例》。教材内容更适合帮助乡村干部对操作技能的掌握,同时,制作了选举投票程序挂图,以及有典型教育意义的录像片。这些教材的类型和形式,受到了各地普遍欢迎,为后来确定乡村干部培训教材的类型和编写形式提供了宝贵经验。辽宁、山东、山西、甘肃和广东等省也陆续编写了本地培训所急需的教材。

近几年,举办“村委会换届选举骨干培训班”不但已经经常化,而且在总结过去培训工作经验的基础上,开展了各种新的有益探索。在内容上由过去着重讲授理论向着重讲授技能转化;在形式上由过去的单纯讲课,向讲授与模拟、观摩相结合为主转化,同时还穿插放映各地开展村民自治和村委会选举的录像片等,形式多样,内容丰富多彩,培训效果颇佳,学员反映良好。一些地区组织乡村干部培训讲师团,为培训工作增添了新的方式。这些尝试都为乡村干部培训工作的开展积累了较丰富的经验。

乡村干部培训是一项长期性工作,培训层次多,涉及面大,难度高,培训对象文化知识和科技水平参差不齐,培训内容随社会的进步和经济发展需要不断调整。目前,对结合实际的系列教材和多种教学手段

的需要迫在眉睫,制作水平需要进一步提高;乡村干部培训还缺少固定的培训基地;缺少系统的培训教材;技能性培训的经验不足;经费欠缺。这些问题将较长时间地困扰乡村干部培训工作的开展,影响乡村干部培训工作的系统化、正规化的进程。

二、乡村干部培训工作的意义

(一)乡村干部培训是时代的客观要求

1. 改革开放和社会的发展需要有较高素质的乡村干部

中央提出农村基层组织建设要实现“五个好”的要求,即建设一个好的领导班子;培养一支好队伍;选准一条发展经济的好路子;完善一个好的经营机制;健全一套好的制度。这五个好的目标,反映了新形势、新任务对乡镇政府领导和村委会成员素质的客观要求。

乡镇政府是国家最基层的政权,乡镇工作政策性强,社会事务性工作多,并直接面对农村大量的矛盾。这就要求乡镇干部必须具备有关的政策、理论和正确处理社会事务的能力。村委会成员既要管理村级事务,包括公共事务、村合作经济、公益事业等,还要协助政府完成国家行政任务。改革使农村出现了大量新的实际问题,对村委会成员在民主意识和能力、处理

行政事务技能等方面提出了越来越高的要求。因而，不断提高乡村干部的全面素质是改革开放和时代发展的客观需要。

2. 改善乡村干部队伍需要培训乡村干部

1996 年的调查资料表明：我国乡镇干部的平均年龄在 40 岁左右，80% 以上为高中文化程度；村委会成员 20—50 岁的干部占 86.4%。乡村干部队伍总的来说比较年轻，基本符合干部年轻化的要求，但是，从实际情况看，乡镇长对乡镇基层政权建设和村民自治知识的掌握程度还不高，在乡镇行政管理方面的知识基础还较薄弱；在农村法规建设和法律意识方面还跟不上整个社会迅速发展着的法制建设进程；对社会主义市场经济理论的理解和对与当地经济状况相适应的经营技巧的掌握还有许多欠缺。因此，如何提高乡镇干部的行政管理能力等方面的问题还很突出。部分乡镇干部任职时间短，工作经验和阅历较浅，在决策能力、工作方式和技能方面，经验不足。在知识层面上，多数干部对新政策、新观点和新知识的掌握还远远不够。大多数村委会成员文化基础薄弱，大专以上文化程度的仅占 2%，53.2% 的村委会干部只有初中文化程度，业务知识不够，管理技能和经验不足，对市场经济和法律知识掌握不够。总之，乡村干部的实际情况与社会发展对乡村干部的要求还有相当差距。现实表明：对乡村干部的培训是十分必要的，这种培训不

仅是农村基层政权建设工作,而且也是整个农村工作中一项十分紧迫的任务。

3. 有组织有计划的培训迫在眉睫

一方面对乡村干部素质的提高,已经迫在眉睫;另一方面,乡村干部每天用于提高自身政治理论和文化业务素质的学习时间极少,绝大多数乡村干部感到自身素质已不适应农村工作的要求,迫切要求接受较正规的培训。但是由于缺乏规范、稳定的培训渠道,村委会成员有近 $\frac{1}{3}$ 未接受过培训,接受过培训的乡镇长和村委会主任,也存在如何将所学的知识运用到实际工作中,提高工作水平的问题。各地在培训费用、培训内容、培训手段、培训教材等方面程度不同地存在这样或那样的问题。大多数地区对乡村干部缺乏有针对性的系统培训。因此,加强对乡村干部的系统培训,使这项工作逐步规范化、现代化和高效化已经势在必行。

(二) 乡村干部培训是加强农村基层政权建设的需要

截至 1996 年底,全国共有乡镇 45227 个,乡镇党政干部 136 万多人。乡镇政府是我国农村最基层的一级国家政权,这一级基层政权在我国政权体系中具有独特的地位,发挥着重要的作用。巩固和完善农村基层政权是一项重要工作。要完成这项工作,归根结底,是要建设一支政治方向坚定、思想品质优良、熟悉国

家的法律和党的方针政策、懂得科学管理并能有效地领导和管理本行政区域各项事务的乡镇干部队伍。因而，加强对乡镇长的培训是巩固基层政权的需要。

《宪法》规定，村委会是基层群众性自治组织。1987年第六届全国人民代表大会常务委员会审议通过并颁布了《村民委员会组织法》，以贯彻落实《村民委员会组织法》为契机，全国农村广泛开展了村民自治示范活动。村民自治是中国农村推行家庭联产承包责任制后的又一项改革措施。不断完善村民自治制度，是当前及今后相当长一段时期内我国农村发展的一项重要重要的战略任务。我国约有92.8万个村委会，397万名村委会成员。村委会干部是村民自治的直接实践者。村委会干部如何进行民主决策、民主管理本村事务，推进本村各项事业的发展，是关系到村民自治是否真正落实的重大问题。通过培训提高村委会成员在村民自治意识和手段方面的素质，是加强农村基层民主管理的必要途径。同时，村委会需要在乡镇政府的指导下，组织村民完成国家各项任务。通过培训，提高他们在村级公共行政和经济管理方面的知识和技能，这是保证农村基层组织高效、有序的重要环节。