

乡村管理顾问

侯继唐 主编



5

山东人民出版社

F325

43

3

乡村管理顾问

侯继唐 主 编

Ban/010

山东人民出版社

一九八八年·济南



B 550659

乡村管理顾问

侯继唐 主编

*

山东人民出版社出版发行

(济南经九路胜利大街)

山东聊城印刷厂印刷

*

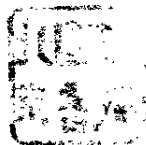
787×1092毫米32开 印张4.875 字数105千字

1988年12月第1版 1988年12月第1次印刷

印数：1—30000

ISBN7—209—00323—1

G·41 定价：1.45元



序

王克玉

乡村管理作为整个社会管理的一项基础性工作，有其特有的地位和作用。

在当前新旧体制交替、农村改革逐步深化的形势下，如何根据农村工作的新特点、新情况，改革乡村管理形式，更新管理内容，切实走出一条与农村改革和建设相适应的乡村管理新路子，不仅需要广大乡村干部在实际工作中摸索和实践，而且更需要从理论与实践的结合上进行研究、探讨和总结，以对具体工作有所启迪、指导和帮助。《乡村管理顾问》一书，可以说在这方面做了一些有益的尝试。

乡村管理工作面广量大，涉及到千家万户，工作十分具体。而在乡村工作的干部，处在改革开放的第一线，工作十分辛苦。要想提高整个管理水平，首要的是提高广大乡村干部的思想素质、政策水平、领导艺术和工作能力，帮助他们改进领导方式和方法。同时，也需要各级党组织和政府从政治上信任帮助他们，从生活上关心体谅他们。要通过多种有效方式和有力措施，提高他们贯彻执行党在农村的各项方针政策和国家的法律、法规、法令的能力，增强商品生产意识，学会带领群众致富和建设社会主义新农村的本领，进而提高农村基层领导班子的整体素质，使其在“治理经济环境，整顿经济秩序，全面深化改革”中更好地发挥战斗堡垒

作用。

《乡村管理顾问》就是针对乡村管理工作的新特点，着眼于以上所说的几个方面，由长期从事基层工作和长期在基层工作的同志编写的一本书。实事求是地说，该书简明、通俗、实用、内容充实、观点新颖。它既根据有关政策、法律阐明了农村工作的一些基本原则，又对乡村管理工作中经常遇到的新问题、难问题作了比较翔实、科学的解答，值得广大乡村干部一读。

编写说明

“乡村干部四大难，宅基火化提留款，计划生育难上难。”这是基层干部经常向我们诉说的苦衷。如何帮助乡村干部从这种困境中解脱出来呢？我们在深入基层调查研究、广泛了解乡村干部的工作情况之后，萌动了为乡村基层干部写本书的念头。我们希望这本书能为乡村基层干部排忧解难有所帮助，有利于他们学会用马列主义、毛泽东思想的基本原理去分析问题，用党的方针政策去处理问题，用科学的方法去解决问题，带领广大农民深化农村改革，走上共同富裕之路。写这样一本书，既要从理论上阐述科学的领导方法，又要符合农村干部的实际，对他们搞好具体工作有切实的指导意义，这对我们来说，确有不少困难。但是依靠各级领导的大力支持和基层干部的通力协作，尤其得到山东人民出版社及山东师范大学副教授李伯齐先生的鼎力相助和热情指导，使《乡村管理顾问》得以在纪念党的十一届三中全会十周年之际问世，从而也使我们的夙愿和努力终于成为现实。在此，我们谨向支持本书编辑出版的社会各界人士表示深切谢意。另外，在此书编写过程中，我们参考、借鉴了不少报刊资料。在此，也一并向作者表示感谢。

本书根据新形势下乡村工作的特点，设计了61个题目，以问答形式，对乡村工作中遇到的、带有普遍性的问题，作了通俗、科学的解答。本书既可作乡村干部的良师益友；又

可作乡村干部的培训教材，也可供有志于乡村管理研究的工作者参考。

本书由李伯平、孟昭星、常书彦、高兴明、王效昌、由西锋撰稿，李伯平、孟昭星同志统编，侯继唐、王国生、袁长启终审书稿，徐祥之同志担任顾问。在编写过程中，我们力求做到简明、通俗、实用，内容充实，观点新颖。但编写乡村管理方面的书籍，实在是一项开拓性的工作，内容庞杂，涉及面广，以资借鉴的材料甚少，且受编者水平所限，因而难免有疏漏和错误之处，敬希广大读者特别是乡村干部批评指正。

作 者

1988年10月

目 录

第一部分 乡村党务管理

- 1、乡镇党委的主要工作任务有哪些? (1)
- 2、村党支部的主要工作任务有哪些? (2)
- 3、加强农村党支部建设应突出解决好哪些问题? (4)
- 4、怎样调整和改进农村基层党组织设置? (7)
- 5、如何促进农村后进党支部班子转化? (10)
- 6、怎样搞好村党支部和村委会的工作分工? ... (14)
- 7、党支部应建立哪些基本工作制度? (15)
- 8、怎样实行村党支部任期目标责任制? (17)
- 9、怎样搞好农村党支部委员会的换届和改选工作? (20)
- 10、怎样开好支部大会? (23)
- 11、怎样加强党费管理? (24)
- 12、农村改革要求党支部书记实现哪些转变? ... (28)
- 13、农村党支部书记应树立哪些新的思想观念? (30)
- 14、怎样发挥党员作用? (34)
- 15、如何增强党员的民主意识和参与意识? (38)
- 16、怎样实行农村党员目标管理? (41)

- 17、如何加强对外出党员的管理？……………（44）
- 18、如何搞好民主评议党员活动？……………（46）
- 19、怎样妥善处置不合格党员？……………（49）
- 20、如何对待被处置的不合格党员？……………（53）
- 21、怎样把好农村发展党员“入口关”？……………（55）
- 22、怎样发挥共青团组织的作用？……………（58）
- 23、现阶段农村思想政治工作如何开展？……………（59）

第二部分 乡村行政管理

- 24、乡镇政府的工作任务有哪些？……………（65）
- 25、村委会的工作任务有哪些？……………（66）
- 26、如何处理乡镇政府与村委会的关系？……………（68）
- 27、村委会应建立哪些基本工作制度？……………（70）
- 28、村民委员会如何发挥自治职能？……………（72）
- 29、怎样开好村民会议？……………（74）
- 30、怎样制定村规民约？……………（75）
- 31、怎样强化乡村服务功能？……………（76）
- 32、如何搞好村级服务？……………（78）
- 33、如何发挥退职村干部的作用？……………（80）
- 34、乡村干部如何处理好与群众的关系？……………（82）
- 35、怎样支持专业户？……………（84）
- 36、怎样抓好征购工作？……………（86）
- 37、怎样解决提留难？……………（88）
- 38、怎样解决计划生育难？……………（90）
- 39、怎样做“难缠户”、“钉子户”的工作？…（93）
- 40、怎样做好扶贫工作？……………（94）

41、怎样做好五保户的工作？	(96)
42、怎样搞好殡葬改革？	(98)
43、怎样解决农民对科技的迫切需求 与推广不力的矛盾？	(100)
44、如何开展农民技术教育？	(102)
45、怎样搞好农民教育预测？	(105)
46、如何搞好农民教育的普及与提高？	(107)
47、怎样解决农民教育师资？	(109)
48、编写农民教育教材应遵循哪几项原则？ ...	(112)
49、如何依法治村？	(114)
50、如何做好农村民事调解工作？	(116)

第三部分 乡村经济管理

51、怎样确保粮棉的稳定增长？	(120)
52、怎样搞好土地承包？	(122)
53、如何完善土地承包制度？	(124)
54、怎样搞好家庭承包后的土地调整？	(128)
55、为什么要大力发展多种经营？	(129)
56、怎样搞好果园承包？	(132)
57、怎样发展乡村集体企业？	(134)
58、怎样搞好乡村集体企业的承包？	(137)
59、怎样解决农村承包合同纠纷？	(139)
60、怎样搞好农村商品流通？	(141)
61、怎样抓好农村财务？	(144)

第一部分 乡村党务管理

1、乡镇党委的主要工作任务有哪些？

赵紫阳同志在十三大报告中指出：乡镇一级的党政分开，可以在县一级关系理顺后再解决。这就明确地告诉我们，乡镇一级也应该并且一定要实行党政分开，只是要在县一级实行党政分开，关系逐步理顺以后再组织普遍实行。在条件比较成熟的乡镇，也可以早一些组织实行。不过从现在起，就应该在思想观念上、领导方式上进行转变，在工作任务上、职权范围上实行分工，在组织设置上、人员配备上做好准备，使之逐步地、尽快地适应党政分开的需要。

那么，按照党政分开的要求，目前乡镇党委的主要工作任务有哪些呢？党的十三大规定省、地、县地方党委的主要职责是：“贯彻执行中央和上级党组织的指示；保证国务院和上级政府指示在本地区的实施；对地方性的重大问题提出决策；向地方政权机关推荐重要干部和协调本地区各种组织的活动。”乡镇党委也应参照履行这些职责。具体地讲，主要工作任务有以下四条：

（1）贯彻执行党中央的路线、方针、政策和上级党组织的指示；保证党和国家的政策、指示、法律、法令和上级政府的指示在本乡镇实施；对本乡镇经济和社会发展中的重大问题提出决策。

（2）搞好本乡镇党的思想、组织、作风建设。根据形势发展的需要，及时调整、充实基层党支部领导班子，特别

要配备好所属行政村的党支部书记；调整基层党组织的设置，采取灵活多样的形式，加强对所属党员、干部的教育和培训；健全党的组织生活，加强党内监督；做好发展新党员和处置不合格党员的工作。坚持从严治党，严肃执行党的纪律，在农村改革和两个文明建设中充分发挥党支部的战斗堡垒作用和共产党员的先锋模范作用。

（3）抓好农村思想政治工作。利用多种形式对农民群众深入进行党的基本路线和共同理想的教育；引导农民破除小生产观念和封建残余思想的束缚；树立社会主义的道德风尚，在生产和经营中正确处理国家、集体和个人利益的关系，引导群众走共同富裕的道路。

（4）加强对本乡镇共青团、妇联、民兵等群众组织的思想政治领导。经常讨论这些组织的工作，及时给他们提出任务和要求，定期检查他们的工作情况，鼓励他们积极完成任务，热情地帮助他们解决工作中遇到的问题。要理顺同这些群众团体的关系，使之能够按照他们各自的特点独立自主地开展工作，更好地表达和维护各自所代表的群众的具体利益。

乡镇党委处在农业生产第一线，是党联系农民群众的纽带和桥梁，是党的各项农村政策的直接执行者，是引导农民群众走共同富裕道路的领导核心。所以，乡镇党委的工作重点也同全党一样，就是要以经济建设为中心，大力发展农村商品经济，为尽快实现我国的现代化农业，乃至实现四个现代化而努力工作。

2、村党支部的主要工作任务有哪些？

根据十三大和《党章》的规定，村党支部是党在农村的

战斗堡垒，在当前形势下，仍要发挥领导核心作用。农村党支部的中心任务是带领党员和群众发展商品生产，逐步实现共同富裕。其主要工作任务有以下几项：

（1）认真贯彻落实党在农村的方针、政策和上级党组织的指示、决定，带领和支持农民群众深入进行农村改革。从本村实际出发，不断完善联产承包责任制，健全和发展双层经营体制，促进农村经济持续、稳定、协调地发展，加快实现农民群众共同富裕的步伐。

（2）抓好思想政治工作和本村的精神文明建设。村支部要经常讨论研究、制定计划和规划，采取符合本村实际的、群众喜闻乐见的形式，对党员和农民群众进行党的基本路线（一个中心、两个基本点）的教育，进行形势教育和政策教育，进行社会主义道德和法制教育，不断提高党员和群众的社会主义觉悟，破除小生产观念和封建习俗，逐步使广大农民真正成为有理想、有道德、有文化、有纪律的新型劳动者。

（3）搞好党的建设。坚持党的民主集中制原则，加强支部领导班子的自身建设，严格党的纪律，建立健全党的组织生活的各项制度，坚持党的组织生活，努力使党支部真正成为战斗堡垒和领导核心。加强对党员的教育和管理，充分发挥党员在两个文明建设中的先锋模范作用。注意发现村中的各种优秀人才，并认真做好优秀人才的培养、选拔工作。按照“坚持标准、提高素质、完善结构、慎重发展”的原则，认真做好发展新党员的工作。

（4）研究本村经济和行政工作中的重大问题。主要是研究党和政府关于经济发展中的政策、指示、法律和法令怎样在本村得到正确贯彻执行和落实。讨论确定重要的经济发

展计划，制定和落实本村两个文明建设的长短规划和重要措施。

（5）领导和帮助村民委员会做好工作，支持村民委员会独立行使职权；支持和指导青年、妇女、民兵等群众组织做好工作，检查、督促他们独立地、创造性地开展各项有益的活动。经常研究村民委员会和各群众组织的工作特点，帮助他们解决工作中遇到的新问题。

总之，村党支部的工作，应突出发展商品经济、实现共同富裕这个中心，注重自身建设、经济发展规划等重大问题的研究和决策，真正对本村的全面工作实施强有力的领导，彻底扭转包揽一切行政事务的领导方式。

3、加强农村党支部建设应突出解决好哪些问题？

在当前农村改革进一步深化的新形势下，切实加强农村党支部建设，使其更好地发挥战斗堡垒作用，是一个十分迫切的问题。农村党支部建设如何，对于党在农村的各项方针政策的贯彻落实，对于振兴农村经济，发展商品生产，搞活农村商品流通关系极大。按照党章规定，按照十三大精神，农村党支部目前仍起核心作用，它的这种职能既不同于企业党组织的保证监督，又与县以上地方党委的领导职能有所区别。因此，根据这些特点，在加强农村党支部建设中，应突出解决好以下几个问题：

（1）建设好党支部班子，选好支部书记。实践证明，一个村的工作好坏关键在于有没有一个能够发挥战斗堡垒作

用的、团结协作的党支部班子，而班子是否团结协作更在于有没有一个事业心强、公道正派、思想解放、勇于进取的好班长——支部书记。就如群众形容的那样，“能富不能富，关键在支部”，“选准一个人，致富一个村”，“一人强，全村旺”等等。因此，加强农村党支部建设一定要把主要精力花在领导班子建设上，抓住了这一点，就是抓住了“牛鼻子”。当前，农村正在进行第二步改革，党支部的中心任务是带领党员和群众发展商品生产，逐步实现共同富裕。实现共同富裕是群众的最大利益。要实现群众尽快致富的愿望，就要选准群众信赖的带头人。所以，在村党支部班子建设中，要依据生产力标准去衡量干部，树立新的用人观点，不拘一格起用能人。把那些革命事业心强，政治素质好，年纪较轻，文化程度较高，商品经济意识强，真心实意地拥护党的路线、方针、政策，能够带领群众致富的同志选进支部领导班子，让他们担当起重任。但是，从目前情况看，不少农村党支部缺乏这样的人才。有些农村支部班子软弱涣散，甚至长期处于瘫痪、半瘫痪状态，致使这些村不能脱贫，不能走上富裕之路，其重要原因就是没有一个好支书。因此，加强农村党支部班子建设，一定要把选好支部书记放在首位，切实解决后继乏人的问题。

（2）加强对农村党支部成员的教育培养。农村党支部处在农村改革和发展商品经济的第一线。广大农村干部对党的事业忠心耿耿，吃苦耐劳，十分辛苦。他们既要领导发展生产，又要承担精神文明建设、社会治安、计划生育、征购、提留等工作，任务重、困难多。各级党组织要体谅关心他们，爱护帮助他们，加强对他们的培养教育。首先，要

教育农村干部深刻理解党在社会主义初级阶段的基本路线，摒弃旧意识，更新思想观念，坚持用生产力标准正确认识发展商品经济中出现的各种问题，把思想统一到十三大精神上来。其次，要对他们进行商品知识教育，提高他们带领群众致富的能力和本领。针对农村基层干部文化知识层次较低、信息渠道不畅的实际情况，充分利用乡镇党校、乡村农民技术业校、印发科技致富“明白纸”、交流先进经验等多种形式，加强培训和信息传递，使他们更多地了解致富信息，更快地带领群众打开致富门路，更好地帮助群众解决生产过程中遇到的各种困难和实际问题。第三，要帮助农村干部提高法制观念、政策水平、领导艺术和工作能力，不断改进工作方法和工作作风。随着商品经济的发展，农村工作发生了很大变化，农民对基层干部的形象和作用都有了新的要求。如果继续沿用过去的一些做法，势必会影响党群、干群关系，影响农民生产积极性的发挥。因此，要教育农村干部顺应农村改革和发展商品经济的要求，树立依法治村的新观念，增强民主意识。帮助他们学会根据农村工作的新格局做好思想政治工作和群众工作的新方法。教育他们要尊重村委会的职权，支持村委会依法独立负责地开展工作，逐步改变党支部包揽一切的现象。通过教育，使他们在实际工作中，坚持用政策引导群众，以法律法规约束工作，与党员群众协商对话求得共识，避免强迫命令、违法乱纪的现象发生。

（3）采取特殊措施，加强贫困落后村党支部建设。加强贫困落后村党支部建设是农村基层党组织建设的重要任务，是目前需要迫切解决的问题。近几年来，贫困村党组织经过多次调整、整顿，其状况有了很大变化。但是也有不少

地方的农村党支部班子面目依旧，领导力量弱、后继乏人的问题仍然十分突出，直接影响着这些村庄的脱贫致富步伐。大量事实说明，“不怕有个烂摊子，就怕没个好班子”

“穷村要脱贫，必须选好带头人”。因此，加强贫困落后村党支部建设，首先要建个好班子，选个好支书。对年老体弱，缺乏活力和创新精神，工作打不开局面的；商品经济意识不强，缺乏带领群众治穷致富能力，平平庸庸，无所作为的；长期闹宗族、家族矛盾，派性严重，素质较差，没有战斗力的软班子、散班子、瘫班子及其支部书记要采取得力措施，下决心进行调整。其次，要教育贫困村的干部树立艰苦奋斗、自力更生的革命精神和“为官一任，致富一村”的思想，坚定脱贫致富的决心，多方开拓致富门路，为农民致富治穷建功立业。第三，要引入竞争机制，采取特殊措施把贫困村党组织建设好。贫困落后村的情况不一样，所采取的措施也不尽相同。有的可以在党员中公开竞选支部书记；有的可以选聘、招聘乡镇企业或富裕村的党员干部担任支部书记；有的可以“包”字进村，实行投标承包；还有的可以从县、乡（镇）选派脱产干部到村任职或与邻近富裕村建立联合党支部，以富带贫。总之，不管采取哪种措施，只要符合党的十三大精神，有利于农村改革和商品经济发展，有利于农民脱贫致富，就可以试行和实行，以促进贫困落后村尽快改变面貌。

4、怎样调整和改进农村基层党组织设置？

随着经济体制改革的深入和商品生产的发展，农村生产