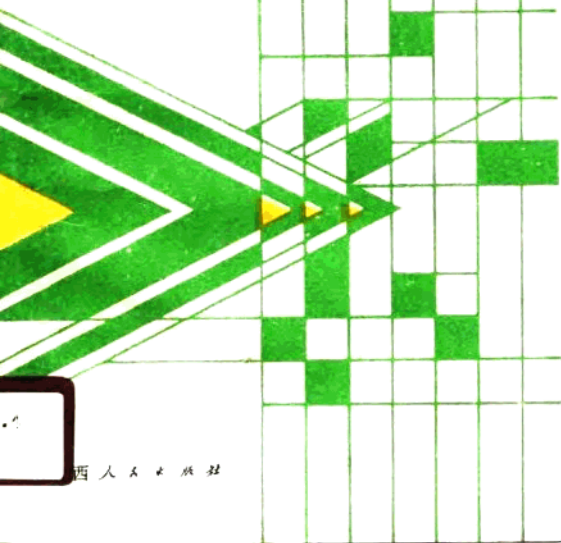


鄉村幹部工作手冊

褚之田 韦志虹 蒙民宏 主 編



西 人 民 出 版 社

主 编 褚之田 韦志虹 蒙民宏

副主编 赖绍沧(常务) 庞 煌
何 东 吴增连 鲁明义

编 委 (按姓氏笔划为序)

韦广雄	韦志虹	农立进	朱发生
李成武	何 东	陈小建	吴增连
张秀隆	张耀中	庞 煌	罗志宏
阎保光	黄亮家	鲁明义	覃福珠
褚之田	蒙民宏	赖绍沧	

序

刘明祖

党的十一届三中全会以来，我区农村发生了深刻的变化，农村的两个文明建设取得了前所未有的辉煌成就，农村形势的发展，对广大从事农村工作的同志提出了更新、更高的要求。毋庸置疑，我区广大从事农村工作的同志，绝大多数政治热情高，开拓意识强，有做好工作的强烈愿望。但是，由于农村政治、经济体制的改革及人们生产方式、生活方式、道德观念的改变，我们相当多的同志包括一部分从事农村工作的同志，还不太适应农村这种变化，有些是思想素质不适应，有些是文化素质不适应，有些是工作作风和工作方法不适应。为了适应农村形势的变化，加快农村经济的发展，促进农村两个文明建设，不断提高广大农村工作干部的素质，已成为农村工作的当务之急。为了解决这个问题，之田、志虹、民宏三位同志组织有关部门和熟悉农村工作的一些同志编写出这本书很有必要，也很及时。

从事农村工作的同志都知道农村工作难。究竟难在哪里，症结何在，如何解决，各地的同志做了大量的工作，也积累了一定的经验。《乡村干部工作解难》较系统地把这些经验加以整理、归纳、总结、提炼和提高，从现实性、针对性、实用性和可操作性的原则出发，回答农村工作中经常碰

到的一些难点、热点问题，这对我们沟通情况、互相学习，交流经验，互相借鉴，用理论指导实践，是大有帮助的。

这本书的出版，是一个有益的尝试，可喜可贺。愿此书在进一步深化农村改革，发展农村商品经济，搞好农村工作，推动农村党组织的建设和两个文明建设中，发挥其重要的启迪和指导作用。

1990年9月8日

目 录

序言	刘明祖
----------	-----

第一章 加强乡（镇）村党组织建设，增强基层党组织的活力	（ 1 ）
-----------------------------------	-------

- 一、充分认识乡（镇）村党的建设的重要性和紧迫性
- 二、搞好乡（镇）村党的建设的途径

第二章 加强乡镇政权建设，履行人民政权职能	（ 24 ）
-----------------------------	--------

- 一、乡镇政权在国家政权中的地位和作用
- 二、乡镇政权的主要职能
- 三、加强乡镇政权建设的主要途径

第三章 强化农业基础地位 加快农业发展步伐	（ 48 ）
-----------------------------	--------

- 一、积极稳妥地搞好农村改革
- 二、大力推广农业科学技术
- 三、增加农业投入
- 四、建立完善服务体系和网络，搞好农业生产服务

第四章 积极发展乡镇企业，繁荣农村商品经济…… (72)

- 一、解决资金问题，是加快乡镇企业发展的前提条件…… (73)
- 二、贯彻落实政策，是加快乡镇企业发展的重要保证…… (77)
- 三、加快人才开发，是加快乡镇企业发展的关键…… (81)
- 四、强化经营管理，提高经济效益是加快乡镇企业发展的根本所在…… (86)

第五章 搞好计划生育，提高人口素质…… (91)

- 一、搞好乡(镇)村计划生育工作的意义…… (91)
- 二、搞好乡(镇)村计划生育工作的基本途径…… (96)
- 三、加强对计划生育工作的领导…… (110)

第六章 抓好精神文明建设 培育社会主义新人…… (117)

- 一、充分认识抓好精神文明建设的重大意义…… (118)
- 二、全面理解和掌握社会主义精神文明建设的基
本内容和重点…… (123)
- 三、抓好乡(镇)村社会主义精神文明建设的
主要措施…… (134)

第七章 加快乡(镇)村治安管理，稳定社会秩序…… (139)

- 一、搞好乡(镇)村治安管理的意义…… (139)
- 二、乡(镇)村治安管理的原则和重点…… (142)

三、切实搞好乡（镇）村社会治安的综合治理……	(153)
第八章 搞好土地、山林、水利管理，创造良好的生产环境……	(162)
一、加强乡（镇）村土地管理工作……	(163)
二、加强山林管理，充分发挥森林的生态效益、社会效益和经济效益……	(172)
三、搞好水利管理 提高旱涝保收能力……	(178)
第九章 努力提高乡（镇）村干部素质 充分发挥乡村干部作用……	(184)
一、提高乡（镇）村干部素质的重要性……	(184)
二、新时期乡（镇）村干部必须具备的基本素质……	(191)
三、提高乡（镇）村干部素质的途径……	(195)
第十章 运用科学工作方法，提高乡（镇）村工作效率……	(207)
一、搞好乡（镇）村工作，必须运用科学工作方法……	(208)
二、正确运用科学工作方法开展乡（镇）村各项工作……	(210)
后记……	(230)

第一章

加强乡（镇）村党组织建设，

增强基层党组织的活力

乡（镇）、村，是我国的基层行政单位，它们所管辖的范围都不大，但却“麻雀虽小，五脏俱全”。就一个乡镇来说，在组织上有党、政、企、群众团体，在行业上有农、工、商、运输、建筑、服务等，工作上有党团建设、思想政治工作、经济管理、人口管理、治安管理、民政、文教卫生、科学技术、乡镇建设等。行政村虽比乡镇简单，但也有相应于乡镇的组织、行业及各项工作。要完成党在农村的各项任务，最重要的是要充分发挥农村党组织的作用。因此，乡（镇）村的党员干部都要高度重视党组织建设，不断增强基层党组织的活力，以此带动乡（镇）村各项工作的开展。

一、充分认识乡（镇）村党的建设的重要性 and 紧迫性

（一）农村基层党组织是党在农村的基础

中国共产党是中国人民的领导核心。党是由党的中央组

织、地方组织和基层组织按照民主集中制原则组成的有机的统一整体。在党的整个组织体系中，基层党组织居于特殊重要的地位。如果我们把党的组织系统比作为一座宏伟的建筑，那么，它的基石就是基层党组织。我国是一个有十一亿人口的大国，80%的人口在农村。我们党现在有4900多万党员，半数以上在农村。党对农村工作的领导，在很大程度上是通过农村党组织的活动来实现的。实现党对农村工作的坚强领导，一靠党的路线、方针、政策正确，一靠农村基层党组织有坚强的战斗力。所以，农村党组织的状况如何，是直接影响着整个党的战斗力的，是直接影响到党的领导的。

第一，农村基层党组织在我国农村中处于核心领导的地位。《中共中央关于加强党的建设的通知》指出：“农村乡镇党委和村党文部要充分发挥核心领导作用。”党的十一届三中全会以来，由于党在农村的方针政策正确，由于农村党组织发挥了积极作用，激发了我国亿万农民群众的社会主义积极性，整个农村发生了巨大的变化，物质文明和精神文明建设都取得了显著成就。在去年发生动乱和北京发生反革命暴乱期间，我国广大农村局势始终是稳定的。农村形势的巨大变化和政治上的稳定说明，我们党在农村的基础从总体上说是牢固的。但是，也要看到，由于前几年资产阶级自由化的影响，一些同志对于坚持党的领导，加强基层党组织的作用产生模糊的、错误的认识，使得农村基层党组织也遭到了严重削弱。在一些地方，一部分基层党组织软弱涣散的状况相当严重，突出表现在：有的不能在带领群众发展商品经济、实现共同富裕中充分发挥战斗堡垒作用，加上其他的原因，以致生产发展缓慢，群众生活水平提高不快，甚至温饱问题

还没有解决；有的思想政治工作十分薄弱，农村中的封建迷信、赌博、偷盗、买卖婚姻等丑恶现象得以重新抬头，社会治安混乱。对于这些问题，如不充分重视，切实加以解决，不但会降低党在农民群众中的威信，而且会动摇党在农村的基础。因此，我们必须按照从严治党的要求，大力加强农村基层党组织的建设，使农村基层党组织真正成为建设社会主义新农村的坚强核心。

第二，农村基层党组织是贯彻落实党在农村的路线、方针、政策的决定力量。农村基层党组织处在农村社会主义现代化建设的最前线，肩负着带领亿万农民群众贯彻落实党的路线和各项方针政策，推进农村社会主义现代化建设的艰巨任务。党在农村的路线、方针、政策，最主要的是引导广大农民群众走社会主义道路，深化和完善农村改革，迅速发展生产力，使全体农民共同富裕。把农村基层党组织建设好了，才能加强党对农村工作的领导，使党的路线、方针、政策落实到每一个村庄，变为广大农民的自觉行动。

第三，农村基层党组织是党密切联系广大农民群众的桥梁和纽带。我们党是马克思列宁主义、毛泽东思想武装起来的全心全意为人民服务的工人阶级先锋队，党一刻也不能离开群众。从总体上说，我们党同农民群众的关系是好的。但是，这些年来，这种关系明显削弱了。当前，恢复和发展党与农民群众的血肉联系，是党面临的一项重要任务。农村基层党组织及广大党员，与广大农民群众的联系是最广泛、最直接的，党的伟大形象，党的方针政策的正确性，农民群众往往是从他们的言行中进行判断的。农村基层党组织和广大党员也最了解农民的生产、生活情况和思想情绪，农民群众

的意见和呼声要靠他们向上级党组织及时反映。农村基层党组织的这种桥梁作用和纽带作用，是党的任何上级组织所不能代替的。因而，加强乡（镇）村党组织的建设，充分发挥其联系群众的桥梁和纽带作用，进一步树立党在农民群众中的崇高威望，保持党同八亿多农民群众的血肉联系，就能从整体上保证国家的稳定和发展，我国社会主义大厦就有了坚实的基础，就能经得起各种风浪的冲击而始终巍然屹立。

（二）只有加强农村基层党组织的建设，才能适应深化农村改革和发展农村经济的要求

1988年召开的全国组织工作会议指出：“根据党在社会主义初级阶段的基本路线，农村党的基层组织的主要任务应当是，从本地实际情况出发，组织和带领党员、群众发展农业生产，发展商品经济，逐步实现共同富裕；同时，加强精神文明建设，引导农民建设富裕、文明的社会主义新农村。”《中共中央关于加强党的建设的通知》再次重申了这一要求。农村基层党组织只有在深化农村改革中，在带领群众发展生产，实现共同富裕中，不断增强凝聚力、吸引力、战斗力，才能真正受到群众的支持和拥护。当前，我国的改革，已经进入了关键阶段，更需要充分发挥农村党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用。随着改革的不断深入发展，农村基层党组织面临着许多新情况新问题：发展农村商品经济的新形势，要求党员破除小农经济思想，树立商品经济观念，树立带头勤劳致富的新观念；农村处于新旧体制交替，多种经济成份和多元分配结构同在，多种思维方式和不同行为规范并存，要求乡村党组织大力加强思想政治工作，把广

大农民的思想统一到党的路线、方针、政策上来，从而保证各项改革和建设事业的健康发展；农村经营方式的变化，对乡村党组织的设置、工作内容、活动方式等，也提出了新的要求。只有加强农村基层党组织的建设，才能适应不断深化的农村改革和不断发展的农村经济的要求。

（三）从广西农村党组织的现状看，迫切需 要加强乡（镇）党的建设

党的十一届三中全会以来，在深入农村改革、发展农村商品经济和带领广大农民群众实现共同富裕的过程中，广西的农村基层党组织经受了严峻的考验，多数党组织越来越明显地发挥着战斗堡垒作用。经过十年改革，广西和全国一样，农村经济不断发展，农民生活水平逐年提高。全区农民家庭人均纯收入由1978年的119.5元增加到1989年的483元；全区农民家庭人均纯收入由1984年的全国第27位上升到1989年的第22位；全区贫困地区未解决温饱问题的人口由1984年的1100多万减少到目前的350多万。这些成就的取得，除了党的方针政策正确外，与农村基层党组织和广大党员所起的作用是分不开的。但是，当前广西农村基层党组织建设也还存在不少问题：一是一些支部的领导班子不健全。有的软弱涣散，有名无实；有的不能正常开展活动，不能对党员进行有效的教育和管理；有的在贯彻党的富民政策中，没有承担起应有的组织领导责任，致使商品经济发展缓慢，多年来村上面貌依旧，党组织威信低，缺乏凝聚力、吸引力、战斗力。二是部分党员党的组织观念淡薄，缺乏共产主义的远大理想，缺乏共产党员的光荣感、责任感，在群众中没有起到应

有的作用。“党员不党员，都是要种田”、“当党员除了样样带头外，没有什么好处可得”等一些糊涂认识，在一些党员中仍不同程度地存在。三是农村党员队伍多年来一直存在的年龄偏大、文化偏低的情况还没有明显改变，农村基层党组织骨干后继乏人的问题仍较为突出。四是有的组织设置不合理，有的活动方式、活动内容单调，没能与发展生产力和发展商品经济有机结合起来。存在这些问题的原因是多方面的，从全国大的环境和气候来说，主要原因是由于受资产阶级自由化的影响，忽视了党的建设、精神文明建设和思想政治工作，以致在实际工作中“一手硬，一手软”，对党的建设“讲起来重要，做起来次要，忙起来不要”。

从以上这些情况来看，加强我区农村基层党组织建设，是非常重要的和迫切的。第一，广西有四千多万人口，89%在农村；全区有8万多个基层党组织，近5万个在农村。把农村基层党组织建设好了，才能真正实现党对农村的坚强领导，才能把全体农村党员的作用发挥出来，团结全区广大农民，同心同德地进行社会主义现代化建设。第二，农业是国民经济的基础，在广西的经济建设中起举足轻重的作用。在新的形势下，加强农村基层党组织建设，对于搞好农业，推动农村经济发展，稳定农村进而稳定全区大局，具有特殊意义。第三，当前农村改革的不断深化和治理整顿方针的逐步实施，更加需要发挥农村党组织的“两个作用”，以保证农村改革、治理整顿和各项事业沿着健康的道路发展。因此，加强农村基层党组织建设，是摆在广西各级党委面前的一项极为重要的、紧迫的任务。

二、搞好乡（镇）村党的建设的途径

（一）增强管党意识，建立管党制度

搞好乡（镇）村党的建设，要求各级党组织，包括乡村党组织要不断增强管党意识。一是要树立“党要管党”的观念。发展农村经济，不抓党的建设不行；抓农村基层党组织建设，没有管党意识不行。这是农村广大党员干部在乡村工作中得出的一条基本经验。应当明确，党如果陷入日常的事务之中，忽视自身的建设，就不可能担负起核心领导的责任；一个党委、支部书记，如果不抓党的建设，就是最大的失职。二是要确立“两手抓”的观念。在实际工作中，有的同志往往不能正确处理抓经济工作与抓党的建设的关系，甚至把二者对立起来，因而造成“一手硬，一手软”的状况。实践证明，只抓经济工作，不抓党的建设，经济工作就失去可靠的组织保证；离开经济工作，孤立地抓党的建设，不仅党的建设难以抓好，生产力也得不到发展。只有把经济工作与党的建设有机地结合起来，才能抓住要领，驾驭全局。三是树立从严治党的观念。要切实做到对党员的思想教育和管理要严，党的组织生活要严，执行党的纪律要严，发展党员把关要严，对党员领导干部的要求要严。只有这样，才能真正把农村基层党组织建设成为坚强的战斗堡垒。四是要树立常抓不懈的观念。党的建设是一项系统工程，必须坚持一贯性、经常化，做到常抓不懈，而不能等出了问题才集中抓一阵子。党的十三大要求基层党组织经常地进行教育，经常地加强监督，经常地开展批评与自我批评，经常地整顿纪律，

经常地清除腐败分子和妥善地处置不合格分子，经常地吸收优秀分子，经常地发扬正气和抵制歪风。抓好这“七个经常”，农村党组织建设工作才能健康、稳步地向前发展。

加强农村基层党组织建设，必须走制度化、规范化、程序化的路子。近几年，一些地方和单位抓党的建设时紧时松，成效不大，除了认识上的原因外，还有一个重要原因，就是职责不清，目标不明，奖罚不严。为了解决这个问题，广西许多地、市、县委先后建立了一些行之有效的制度，其中效果较好并能坚持的有：一是党建工作例会制度。地、市委坚持每半年专题研究一次党建工作；县委每季度、乡镇每一至两个月召开一次例会，汇报情况，总结经验，分析存在问题，研究下一步党建工作任务。二是党建工作联系点制度。许多县委常委、乡镇党委委员都有自己的党建联系点，经常到点上讲党课，了解情况，帮助解决存在问题。三是党建工作检查评比制度。县委对乡镇党委的党建工作，一般每半年检查一次；乡镇党委对村党支部每季度检查一次。四是党建工作目标管理制度。一些县委把经济工作责任制的成功经验引入党的自身建设，对年度内每项党建工作提出质的要求、量的规定、完成时限和评分办法，逐级分解下达。年初部署，半年检查，年终总结评比。这些制度的实行，使乡（镇）村党委、支部对党建工作的认识提高了，责任心增强了，使党组织的状况和广大党员的精神面貌发生了可喜的变化。从广西近几年的实践经验看，建立党建工作制度，一是要适应改革开放的需要，体现从严治党的精神；二是要坚持走群众路线，在实践中不断充实、完善；三是注重抓落实；四是要注意总结经验。

(二) 加强基层党组织领导班子的建设

俗话说：“火车跑得快，全靠车头带。”基层党组织领导班子是党组织的领导核心，是动员群众、组织群众、率领群众开创社会主义现代化建设新局面的指挥部。一个党组织有没有战斗力，首先取决于有没有一个坚强的领导班子。因此，要搞好乡（镇）、村党的建设，首要的问题是要加强领导班子的建设。

如何进一步加强基层党组织领导班子的建设呢？

第一，注意群体结构，实现整体优化。在村党支部班子的配备上，既要选有较高思想觉悟，较熟悉党的工作、有一定政策水平、会做思想政治工作的干部，也要选懂得商品经济知识、有一定致富本领的干部；既要选以工副业见长的“能工巧匠”，也要选精通种植业的好手。在年龄上，既要注意选二、三十岁的年青同志，也要适当保留政治素质好、经验丰富的四、五十岁的干部，以形成梯形年龄结构。同时，还应注意把村公所、村委会、合作经济组织的干部选进班子，以便更好地加强对农村各项工作的领导。

第二，针对不同情况，调整充实班子，尤其注意选好党支部书记。对年龄大、文化低、力不从心、难以胜任工作的班子和干部，要加强开拓创新、发展商品经济意识的教育，并进行适当调整，补充得力的年轻干部；对工作不思进取、村貌多年变化不大、生产长期滞后的班子，要进行改造，举荐政治素质好，有较高的致富本领的“带头人”进入班子；对班子长期不健全、组织生活长期不正常的，应进行改选或补选，尽快健全班子，并制定规章制度，严格执行，坚持正常

的组织生活；对软懒散以及有以权谋私、贪污腐化干部的班子，应坚决进行调整，对问题严重的要从严查处。同时，要按照德才兼备的标准，认真贯彻公开、民主、平等、竞争、择优的原则，内选、外返、聘任、下派相结合，多层次、多渠道发现和选拔支部书记，力争把年纪轻、有文化、办事公道、联系群众、有献身精神和开拓精神的优秀分子充实到支部书记队伍中来。

第三，建立健全任期目标、年度目标责任制和奖惩制度。村党支部班子的任期目标和年度目标主要分为三个方面：一是物质文明建设。包括任期和年度内粮食产量、发展商品经济和人均收入指标、为群众办实事的任务等。二是精神文明建设。包括乡规民约、社会治安、计划生育、文化教育、移风易俗等指标要求。三是党的建设。包括领导班子自身建设、党员教育和管理、发展党员、组织生活、党员发挥作用等方面的要求。制定目标一要注意严肃性，制度确定后不能朝令夕改，要严格兑现，狠抓落实；二要注意可行性，在制定制度前，要以历史和现实情况为依据，广泛征求意见，确定适度的、通过努力可以达到的目标，并使各项指标尽量具体明确，尽可能量化。同时，要把完成任期目标和年度目标的情况同物质待遇挂起钩来，兑现奖惩，将目标责任制的工作内容、指标、完成情况编制成表，由乡镇党委严格考核，作为奖惩的依据。在考核的基础上，按完成任务好坏、贡献大小分别给予奖惩。

（三）从实际出发，有的放矢地进行党员教育

这是提高党员素质，改变目前有相当一部分党员不起作