

F325.4

7

3

村干部司职实务

黄爱民 主 编

欧阳琥 副主编

Ba21/03

江西科学技术出版社

B

633220

内 容 提 要

本书以村务管理中的实务为主线，以村干部各司其职所必需的新知识结构为出发点，通俗地论述了有关村级改革、农业、企业、教育、科技、财务、税收、法制、领导方法与艺术、村委会、党支部、文明村等方面的村事，分别是村干部司职的“总揽”、“养家”、“发家”、“兴家”、“管家”、“治家”、“内功”、“当家”、“关键”、“总体”等10项基本实务。行文深入浅出，以实见活，以短见长，读后令人耳目一新。适用于村干部岗位职务培训，也可作为农村基层干部的自学读物。

目 录

导 言	(1)
第一章 深化农村改革 落实基点在村	(4)
第一节 党的基本路线是农村改革的指路明灯	(4)
第二节 村是深化农村改革落实的基点	(12)
第三节 改革是村干部司职的总揽实务	(18)
第二章 推进村农业开发 强壮村经济根基	(23)
第一节 农业是村级经济的根基	(23)
第二节 深层开发村级农业	(30)
第三节 抓农业是村干部司职的“养家”实务	(40)
第三章 注入村企业活力 树起村经济台柱	(48)
第一节 村企业是支撑村经济的台柱	(48)
第二节 办出具有特色的村企业	(57)
第三节 搞活企业是村干部司职的“发家”实务	(66)
第四章 舍本办好教育与科技 决胜于村经济未来	(74)
第一节 把村的未来建筑在教育上	(74)
第二节 将村经济振兴依托在科技进步上	(82)
第三节 开发村民智力是村干部 司职的“兴家”实务	(88)
第五章 严格村财务管理 协理国家税收	(94)
第一节 改革与健全村财务制度	(94)
第二节 村干部必备的税务知识	(104)
第三节 理财、护税是村干部司职 的“管家”实务	(115)

第六章 知法依法办事 建立良好村秩序	(120)
第一节 社会主义法的一般常识.....	(120)
第二节 村务中常用的几个法律.....	(125)
第三节 依法办事是村干部司职的“治家”实务.....	(139)
第七章 理村事善用方法 服民心讲究艺术	(145)
第一节 理村事的方法.....	(145)
第二节 同村民打交道的艺术.....	(151)
第三节 领导方法与艺术是村干部 司职的“内功”实务.....	(157)
第八章 健全村委会机构 优化自治组织	(163)
第一节 健全村民委员会机构.....	(163)
第二节 村民委员会自治职能的优化.....	(172)
第三节 村民委员会班子建设 是村干部司职的“当家”实务.....	(181)
第九章 加强村党支部建设 发挥党员模范作用	(187)
第一节 把党支部建设成战斗堡垒.....	(187)
第二节 发挥党员的先锋模范作用.....	(195)
第三节 从严治党是村支委司职的关键实务.....	(206)
第十章 物质精神双富有 创建现代文明村	(213)
第一节 现代文明村的标准.....	(213)
第二节 现代文明村建设方略.....	(218)
第三节 创建文明村是村干部 司职的“总体”实务.....	(225)
后 记	(230)

导 言

站在村头 迎接新世纪曙光

20世纪90年代开始了！人类社会进入了第20个“百年之旅”的决赛冲线阶段。我们共和国也带着“而立之年”的改革成果，步入了“不惑之年”的新里程，迎接着来自全球性的各种新挑战。村是我们共和国机体中的“细胞”组织，充分发挥“细胞”作用，是增强应战国力的微观基础。

这里所说的村，是指行政村。行政村，是按以居住状况划分的农村最小行政区划或社区。一般由相邻的几个小自然村组成，也有由一个大自然村组成的，还有将一个大自然村分成两个行政村的，主要视自然村的大小和便于实行村民自治而定。

村干部就是在行政村里担任一定职务的非国家编制的工作人员。他们的主要职责是代行本村村民的自治权力，直接为全体村民服务。他们享受国家的部分工资补贴，但工资的主要来源是村级经济组织。在政治上享受国家编制干部的同等待遇。村干部司职，就是指“人在其位，心谋其政，肩负其任，各尽其责”。

村干部既是为村民服务之“仆”，又是村民之“首”。在新的历史时期，特别是在两个世纪临界交替之际，更要充分认识到自己的时代使命和各司其职的必要性。

面对20世纪末的人类社会走向：国际社会由对抗转向了

对话，由军事世界大战转向了世界经济技术大战，出现了一个和平与合作、开放与改革、竞争与发展的新时代。一向在大自然面前驯服的人类转向了对自然近乎超常的征服。在科学技术上，以计算机为中心的人工智能的发展，人造生命的开始，和光与新兴材料技术的进展等三大突破，将导致一场新的产业革命，它预示着21世纪人类历史上将创造出新的物质、新的文明。我们再看看自己的村庄还处在蒙昧期的不开化状态之中，我们有些村庄还采用“老牛拉旧犁”的旧生产方式，村民尚在“温饱”线上徘徊，在自然伟力和社会束力的威胁下，他们不想无所作为。为此，时代的紧迫感和历史的责任感，要求我们的村干部要敏锐地看到严峻的现实：当我们的村还未享受够20世纪文明成果的时候，21世纪的文明又在向我们呼唤了！

我们的村干部要挑起村级改革和建设的重担，加速村经济与社会的发展，追赶上发达国家的步伐，同整个人类社会的走向协调起来，就必须注重学习、提高。学习这本《村干部司职实务》中的10个专题，其目的就是为了使村干部适应新形势，增长新素质，迎接新挑战，创造出新业绩。全书以“实务”为主线，围绕发展农村商品经济，实现共同富裕这个目标，分别讲述了10个方面所必需的初步知识，涉及到村务管理中多方面的比较实际的问题。因此，在学习方法上，要以“务实”、“求新”为主，打开新的思路，扎扎实实研究问题、解决问题。

马克思、恩格斯都曾指出过，商品经济是个“超级大炮”，它可摧毁一切。我们的村干部就必须学会掌握和使用这个“超级大炮”，用它去摧毁一切传统观念，传统生产方式，传统习惯势力，传统思维方式，传统生活方式……，并

用它打开村的发展之路和致富之门。

再过10年,新的世纪就要来临了。在这两个世纪临界交替之际,我们要掌握自己的命运,把握新的机遇,开辟村级改革与建设的新路,确立自己在村未来发展中的位置,勇敢地站到村头,以事业的成功迎接新世纪曙光的到来。

第一章 深化农村改革

落实基点在村

农村是中国改革的“潮头”，村是处在这个“潮头”上的千叶“小舟”。常言道：“潮水可以载舟，亦可覆舟”。村干部能否驾驭这叶“小舟”，乘潮而上不被颠覆，关键是要瞄准“指路的明灯”，在党指引的基本路线上，扬起改革的“风帆”。

第一节 党的基本路线是农村改革的指路明灯

一、党的基本路线的内容与实质

党的十三大提出的社会主义初级阶段理论，是我们现行一切工作的根本依据。根据这个理论所确定的党的基本路线，是我国今后改革和建设的总方针。“村走国运”，国富民强，这条路线也是村级改革和建设的指路明灯。每个村干部都必须首先熟悉这条路线。

什么是党在社会主义初级阶段的基本路线呢？概括起来说，“在社会主义初级阶段，我们党的建设有中国特色的社

会主义的基本路线是：领导和团结全国各族人民，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，自力更生，艰苦创业，为把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家而奋斗。”党的十三大报告，对这条路线的表述文字不多，但它所包含的内容是极其丰富、极其深刻的。

1、党的基本路线的内容。

(1)体现了“一个中心，两个基本点”的总方针。

所谓“一个中心”，就是要以经济建设为中心。在革命战争时期，我们党曾以阶级斗争为中心，那是一点也不错的。因为在那时只有首先推翻反动阶级的统治，使劳动人民政治上不受压迫，经济上不受剥削，才能解放生产力。建国以后，情况发生了根本变化，剥削阶级已经消灭，劳动人民已经当家做主，我国的社会已进入了社会主义建设时期。客观上要求我们把发展生产力作为直接中心任务。然而，自1957年起，越来越违背这一客观要求，仍然搞以阶级斗争为中心，直至造成“十年文革”的大灾难，形成了一条危害极大的“左”的路线。党的十一届三中全会纠正了“左”的错误，否定了“以阶级斗争为纲”，把全党的工作重点真正转移到了经济建设上来。以经济建设为中心，这是我们党对社会主义再认识的过程中得出的正确结论。邓小平同志指出：

“什么叫社会主义，什么叫马克思主义？我们过去对这个问题的认识不是完全清醒的。马克思主义最注重发展生产力。我们讲共产主义，共产主义的含义是什么？就是各尽所能，按需分配。这就要求社会生产力高度发展，社会物质财富极大丰富。所以，社会主义阶段的最根本任务就是发展生产

力”。^①从中国还处在社会主义初级阶段的国情出发，要实现工业化和生产的商品化、社会化、现代化，建设优于资本主义的、又有中国特色的社会主义，更加必须靠发展生产力来解决。对一个村来说，在初级阶段为了摆脱贫穷落后，尤其要把发展村级经济作为全村工作的中心，把是否有利于发展生产力，作为考虑村里一切问题的出发点和检验一切的根本标准。

所谓“两个基本点”，就是坚持四项基本原则和坚持改革开放。四项基本原则就是指：坚持社会主义道路，坚持人民民主专政，坚持中国共产党的领导，坚持马克思主义毛泽东思想。这是我们的立国、富国、强国之本，任何时候都不能动摇。因为历史的经验和切身的感受告诉我们：“只有社会主义才能救中国。”而人民民主专政是我国社会主义千秋大业的保证，中国共产党是社会主义事业的领导核心，社会主义现代化事业又必须以马克思主义为指导。坚持改革开放，是我们建设有中国特色的社会主义的总方针、总政策。这是从我国实际情况出发提出的强国之路。邓小平同志指出：

“考虑的第一条就是要坚持社会主义，而坚持社会主义，首先要摆脱贫穷落后状态，大大发展生产力，体现社会主义优于资本主义的特点。要做到这一点，就要把我们整个工作的重点转到建设四个现代化上来，把建设四个现代化作为几十年的奋斗目标。鉴于过去的教训，我们必须消除闭关自守的状态，必须调动人民的积极性，这样才制定了开放和改革的政策。”^②这个政策是完全符合社会主义制度自我完善的需要。恩格斯曾经讲过：“所谓‘社会主义社会’不是一种

^①邓小平：《建设有中国特色的社会主义》增订本第52—53页。

^②邓小平同志同捷克斯洛伐克总理的谈话。

一成不变的东西，而应当和任何其他社会制度一样，把它看成是经常变化和改革的社会。”^①由于改革是社会主义社会向前发展的重要动力，对外开放是实现社会主义现代化的必要条件，因此，在整个社会主义初级阶段，我们也将始终坚持改革、开放的观点，并以改革、开放、搞活作为我们搞好各项工作的指导思想。具体到村，坚持两个基本点，就是要保持村内的安定团结，在敞开“村门”的条件下，把农村的各项改革任务扎扎实实地深入下去，一定要搞出成果来。

(2) 强调了“自力更生，艰苦创业”的民族复兴精神。贯彻“一个中心，两个基本点”的总方针，建成有中国特色的社会主义，并不是一件轻而易举的事情，它需要一种振兴中华的民族精神。自力更生、艰苦创业从来就是中华民族的优秀品质，也是我们共产党人在长期的革命与建设中形成的优良传统。处在社会主义初级阶段，变革和建设我们的国家，更需要依靠这种精神力量，发扬这种优良传统。自力更生，不等于关起门来搞建设，艰苦创业也不等于提倡贫穷。而是强调要把立足点放在自己力量的基础上，提倡合理消费，反对铺张浪费。由于社会主义初级阶段，是一个创业的阶段，因此，不论是过“穷日子”，还是过“富日子”，都要保持自力更生、艰苦创业的精神，坚持勤俭办一切事业。对一个村来说，要改变贫穷落后的面貌，决不能靠上面和别人的施舍过日子，也不能舒舒服服地过上好日子，这是需要有振兴中华、振兴村业的民族志气，要有勇于献身事业的精神，奋发进取的开拓意识，埋头苦干的实干作风。

(3) 确立了“富强、民主、文明”的现代化目标。这

^① 《马克思恩格斯全集》第37卷第443页。

是我们党在社会主义初级阶段的奋斗目标，也是我国建设与发展的战略任务。要实现这个宏伟目标，完成这个艰巨任务，大体可分为三步走：第一步，实现国民生产总值比1980年翻一番，解决人民的温饱问题，这一步已基本实现。第二步，到本世纪末，使国民生产总值再增长一倍，人民生活达到小康水平。第三步，到下个世纪中叶，人均国民生产总值达到中等发达国家水平，人民的生活比较富裕，基本实现现代化。村是构成社会主义大厦的一个基础层次，必须以建成现代文明村为目标，在发展村级生产力的基础上，创造越来越多的物质财富和精神财富，首先向贫穷与愚昧的昨天告别，进而实现小康村的目标，走向更高层次的共同富裕的道路，让全村村民生活越过越美好。

2、党的基本路线的实质。党的基本路线是十一届三中全会路线的继续、丰富和发展。十一届三中全会以来的路线，就是从中国的实际出发，建设具有中国特色的社会主义。这条路线的基本点是两条：一条是坚持四项基本原则，一条是坚持改革、开放、搞活的方针，即“一个中心，两个坚持”。两者互相联系，缺一不可。这两条是中国特色社会主义的真谛，是三中全会以来路线的基本内容。

村干部都应当结合本村实际和工作感受，从两个方面来搞清楚这条路线的精神实质：

（1）它是一条改革、开放的路线。坚持四项基本原则，是保证改革、开放有一个安定团结的社会环境，依靠党的政治优势，有力地排除僵化思想和资产阶级自由化倾向。坚持改革、开放，体现了社会主义社会的客观要求。确认了社会主义社会，尤其是处在初级阶段，是一个改革的社会，因而不可能关起国门来建设，必须打开国门，引进先进国家

的技术设备、管理经验等，在开放的条件下进行建设。改革首先从农村开始，也是首先在农村获得成功的。这条路线已经在农村改革和经济发展中得到了充分的体现。对一个村来说，也必须依靠这条路线的指引，打破自然经济的封闭状态，实行打开村门，坚持深化改革，发展商品经济。

(2) 这条路线是建设、发展的路线。它体现一切从中国实际出发，建设有中国特色的社会主义，集中力量发展社会生产力，使我们的国家尽早摆脱贫穷，赶上发达国家的经济水平。在农村，就要从各个村的村情出发，建设有自身特色的社会主义新村，大力发展村级经济，尽早实现共同富裕的目标。因此，村干部要搞清本村所处的特殊地位，现阶段确定的特殊任务，以及同城市存在的特殊关系，寻求本村经济发展的特殊路子。

二、党的基本路线决定了农村改革的方向

党的基本路线是社会主义初级阶段的路线。依据这条路线，我国目前正处在向本世纪末达到小康水平的目标努力奋斗的阶段。整个改革正进入到新旧经济体制转换的关键时期。那么，在这样的宏观背景下，在这条路线的指引下，深化农村改革，发展农村经济，必须从农村的现实情况出发，既要借鉴各国农业发展的有益经验，又要注重我国社会主义初级阶段农业的特点，决定了我国农村长远的改革与发展目标，是建设一个具有现代化农业、综合性的产业、城市化的集镇、优化的体制、富裕的生活、文明的社会和良好的环境的社会主义现代化新农村。各个村为了实现这个目标，必须同全国的战略部署同步，也要经历三个步骤。第一步首先

解决广大村民的温饱问题，这一步任务绝大多数的村现在基本完成；第二步，到本世纪末村级生产力要有个突破性的发展，村民生活达到小康水平；第三步，基本实现上述目标，到下世纪中叶达到世界中等发达国家农村的水平，村民过上富裕的生活。

这就决定了农村改革实施的具体方向与途径。一是要大力发展农村商品经济，要使村民不仅懂得“只有社会主义能够救中国”的道理，而且应当进一步懂得“只有发展社会主义商品经济能够富中国”的道理。同时，村干部要根据多数农户家底薄弱、自给自足经济的观念还强的现实情况，理解农户第一需要层次仍是追求收入稳定基础上的最大化，只有在解决了吃饭与完成国家、集体的任务基础上，才谈得上按价值规律办事，才有可能解决市场需求。只有引导村民突破这一临界点，才会产生真正的商品经济行为。农村改革，就是要促进村民经济行为的商品化，提高村级生产力的商品率。二是实现农村现代化。农村现代化，包括农业现代化、非农产业现代化和农村社会生活的城市化。农村现代化的难点是农业现代化，因为目前我国的农业还处在传统农业的落后阶段，落后的技术状况长期大致保持不变，基本上还处在维持简单再生产的长期停滞的小农经济状态。低生产率自给农户还占相当大的比重。部分产品自己消费，部分产品销售的“混合”或“多种经营”的农户，虽在不断增加，但高生产率，完全为市场而生产的“专业化”农场，还微乎其微。农业现代化就是从自给农户向专业化农场（包括家庭农场和联合农场）的发展过程。要实现这一过程，必须集中改革传统农业，而改造传统农业的关键是引进新的现代农业生产要素，使农业成为整个经济增长的源泉。改革，就是要

逐步建立起一整套适用于传统农业改造的制度，并从供给和需求两方面为引进现代生产要素创造条件。村干部如抓住了农业现代化这个关键，必然会带动非农产业的现代化和农村社会生活的城市化，从而实现农村的全面现代化。

三、党的基本路线与农民切身利益紧密相联

农村干部、党员和农民群众都说：“党的十一届三中全会以来的路线好！”在实际行动上也是衷心拥护和认真贯彻党的基本路线的。但也有少数人模糊不清，说什么“管它基本路线不路线，我种我的田，它跟我有什么关系”。个别村干部也认为：“基本路线是上面的事，跟我基层干部有啥要紧。”这就有必要弄清楚党的基本路线究竟与农民生产、生活有什么关系？

历史的经验教训告诉我们，党的基本路线正确与否，同我们农民的关系可大着呢，党在新民主主义革命的总路线，指引广大工人阶级和亿万农民推翻了三座大山，取得了当家做主的地位；过渡时期的总路线，指引农村取得了基本完成社会主义改造的新胜利，解放了农村生产力，农民生活得到了显著的改善；1958年的社会主义建设总路线，尽管不切实际、急于求成，带有主观空想的色彩，加上遇到三年自然灾害，经济发展滞缓，但强调了工作重心转向经济建设这一点还是正确的。当党中央及时作出了“调整、巩固、充实、提高”八字方针，使国民经济在1962年能逐步得到恢复。但后来制定的“以阶级斗争为纲”的基本路线，爆发了“文化大革命”，造成了全局性的、长时间的左倾严重错误，导致了“天下大乱”，国民经济到了崩溃的边缘，人民遭到了沉重

的灾难，农民自然也没有好日子过，只能在“穷过渡”的死胡同里不保温饱地度日如年。

党的十一届三中全会制定了这条正确的基本路线，开辟了建设有中国特色的社会主义的新阶段，情况就大不一样了。改革从农村开始，农民首先受益，开始逐步过上了富裕、幸福、美好的生活。因此，这条基本路线将成为整个社会主义初级阶段农村工作的指导方针。它推动着农村经济的发展，社会的进步，开辟了农民共同致富的道路，直接给农民带来实惠，且同农村的每一个干部、每一个党员和每一个农民的切身利益紧密相联，直接关系到社会主义初级阶段这个历史时期每个人的命运和前途。因此，在社会主义初级阶段，坚持党的基本路线，振奋全民族和亿万农民的探索、创新的勇气，对于实现这个阶段的伟大历史任务，具有极其重要的意义。

第二节 村是深化农村改革落实的基点

一、初级阶段村的时代特征

1、村是两个世纪临界线上的交替点。从全球范围来讲，人类社会正处在20世纪最后冲刺的10年，各个国家都在千方百计加速经济、社会的发展步伐，争夺进入21世纪的世界冠军。与此相适应，国际社会发生了由对抗转向了对话的新变化。这个变化拉开了世界经济技术大战的序幕，并把这一大战一直打到下个世纪再揭分晓。因此，当前面临的新时代是一个和平与合作、开放与改革、竞争与发展为主线的时代。

处在这个时代的村，将有“世纪末现象”的冲击和“新世纪曙光”的催促。这种时代的紧迫感几乎不容许我们慢慢来，只有靠自力更生，发奋图强，改革开放，奋力直追，才有希望。除此之外，没有别的出路。这就要求我们充分认识村是两个世纪临界线上的交替点，它的发展必须同整个人类社会的走向相一致。

2、村是社会主义初级阶段农村的缩影。村所处的背景是社会主义初级阶段的农村。我国社会主义初级阶段的农村具有如下一些基本特点：①生产力水平低，商品经济极不发达，表现为农业生产工具还处在靠人力、畜力的手工劳作的落后阶段，传统农业和自然经济成分所占的比重较大。②生产的社会化、商品化、现代化程度不高。表现为非农产业还不发达，农村工业化、城市化程度较低，农村市场机制发育不全。③农业劳动生产力低。农村人口占全国人口80%以上，但所创造的产值只占国民生产总值的30%左右。④农村经济发展极不平衡，地区与地区之间、富村与穷村之间差距较大。⑤农村文化条件较差，旧的文化传统烙印较深。表现为人口素质较低，文盲比重还相当大，赌博、迷信、宗法活动等陋习还有存在的条件，守陈观念和封建残余思想还束缚着农民的思想。上述特点都在不同程度上反映到每一个村。可以说，村就是初级阶段农村的缩影。认识村情，首先必须从初级阶段的农村出发，然后具体分析初级阶段农村的特点在本村的具体表现。

3、村是农村改革的前沿阵地，也是农村改革成果的聚集点。农村是我国改革的发祥地，农民是改革成果的首先受益者。1978年底，在安徽省凤阳县，有一个小小的生产队点燃了大包干的星星之火。党中央及时发现了这颗新星，在确立