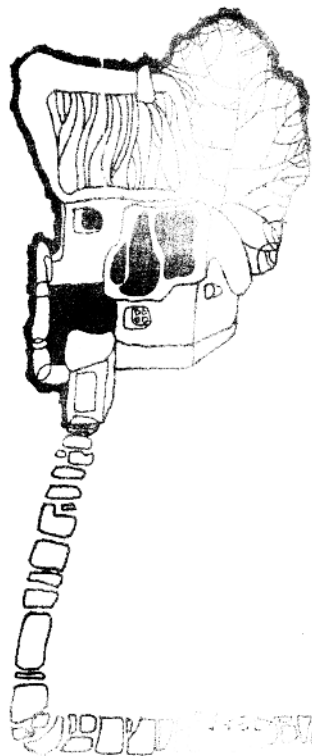


新时期农村领导工作

难题解

XINSHIQI NONGCUN LINGDAOGONGZUO
NANTIJIE

黄汉棠 著
广西人民出版社



中共广西壮族自治区党委副书记刘明祖为

《新时期农村领导工作难题解》题词：

努力学习提
高为群众办
事的能力。
刘明祖

广西壮族自治区人民政府副主席韦继松为

《新时期农村领导工作难题解》题词：

解难前进
创新业 基层
政权牢又坚

韦继松

一九九一年三月三日

内 容 提 要

本书是一本由乡镇领导亲自实践总结的农村领导科学和领导艺术的论著。它站在党和国家利益,广大人民利益的立场上,以马列主义、毛泽东思想为指导,总结了农村领导(尤其是乡镇领导)的实践经验,借鉴于中国传统与现代企业管理,对新时期农村发展趋势中出现的新问题、新矛盾进行了系统、认真、有益的探索。本书不失为一本农村领导干部的工具书,内容丰富新颖、切合实际,文字生动通俗,具有理论性、实践性、趣味性和可操作性。值得广大农村领导干部和下乡工作的机关干部学习和借鉴。

序

在艰苦又繁忙的农村乡镇领导工作中，知难而进者固然不少，但能在自己勇敢探索、开拓前进的同时，又尽心尽力为同伴和后进者引路的人恐怕不是很多，黄汉棠同志便是这个不是很多中的一个。

自从党的十一届三中全会以来，我国经历了一场前所未有的巨大变革。在这一历史转折时期，中国古老的农村也正面临着新旧体制的碰撞和新老矛盾的更替，既充满希望，硕果累累，又问题迭出，困难重重。许多过去没有的矛盾，今天遇到了；许多过去不存在的问题，今天出现了；一些过去看来无关紧要的问题和困难，今天又突然变得异常尖锐和突出。……到底能否解决这些困难和问题，如何更好地解决这些困难和问题？首当其冲的广大农村干部，无疑都在苦苦地追寻和探索着。

汉棠同志长期扎根农村，曾任过广播员、企业办公室主任、副乡长和两个乡的党委书记。他凭着顽强的精神和执着的追求，在出色完成本职工作的同时，专心致志，刻苦自学，学用结合，历经十载，呕心沥血，挑灯夜战，集自身所学、所思、所闻、所干及他人之经验，写出了大量的学习、工作心得体会，并在此基础上，加以提炼和升华，著成了《新时期农村领导工作难题解》。这本理论和实践较为紧密结合具有指导意义的工具书，我读后很受启发。此书对广大农村干部尤其是乡镇领导干部和下乡工作队员更有实用

和参考价值。

我们国家的政权结构，犹如一座大型的金 字 塔。如果 说，中央一级为塔尖，省、地、县级为塔身，那么，乡镇一级则为塔基。塔基不但涉及面宽，而且肩负重任。全国五万多个乡镇，既是我国政权的基础，也是党的路线、方针、政策的落脚点，同时又是党和政府同广大农民群众打交道的第一线。乡镇工作尤其是乡镇领导工作的好坏，直接关系到能否加强党和政府同人民的联系，关系到党的路线、方针、政策能否贯彻落实，关系到农村基层乃至全国大局的稳定。毫无疑问，乡镇政权这一基础只能巩固和加强，不能有半点的削弱和动摇，我们每一个乡镇干部特别是领导干部都必须清醒地认识到这一点，并千方百计不遗余力地为之奋斗！

诚然，农村乡镇领导工作看起来普普通通，似乎很平凡，又很琐碎，其实它是一门科学，是领导科学中不可缺少的重要组成部分。科学的东西，容不得有半点马虎或骄傲自满，必须是勤勤恳恳，扎扎实实，虚心学习，深入研究，大胆实践，并善于总结和积累经验。就这点而言，汉紫同志身体力行，肯下苦功夫，确是值得我们大家学习和借鉴的。

目前，乡镇领导干部队伍日趋年轻化、知识化，这显然是个很好的现象。但同时也存在着一些问题或缺陷，他们往往是工作热情有余而经验不足，加之任务很重、工作繁忙，很少有时间用于学习和思考；因而也就难免出现盲目性和急于求成的思想；以致工作方法简单化，只管完成眼前任务，不顾后果如何，农村干群关系曾一度有些紧张，说明了这方面的问题。当然，这同上级一些领导部门布置工作和检查督促不尽妥当也有关系。如一些下乡工作队，任务观念很重，时间紧迫，工作只是硬性规定，搞突击，布置任务就

干，完成任务就走，留下不少后遗症，无疑给乡镇领导干部加重了负担。面对这些问题，需要我们冷静反思，深入学习和领会党的十三届六中全会决定精神，切实改进不良的工作作风和工作方法，努力提高本身的思想素质和工作水平。因此广大农村干部要在学习方面下一番苦功夫，主要是学会运用马克思主义的立场、观点和方法观察问题、分析问题和解决问题，学会如何在新的历史条件下，更好地贯彻落实党的路线、方针、政策，深化农村改革，全心全意为人民服务，维护安定团结，为农村进一步的繁荣、稳定与发展，贡献自己应有的力量。

农村乡镇领导工作，是非常艰苦而又十分复杂的。因此，尽管《新时期农村领导工作难题解》对现实中许多难题进行了有益的探索、剖析和解答，但毕竟不可能穷尽所有难题，找到所有准确的答案。在新的形势下，随时随地都还会碰到新的问题，就是一些公认的老大难问题，也并非只有一种解答方式。因此，我由衷地希望，我们现任的或未来的乡镇领导，以及有志于乡镇领导艺术研究的同志，能够充分发挥各自的聪明才智，争取写出更好、更令人满意的答案来！

韦章平

1991年3月于南宁

（韦章平同志系广西壮族自治区人大常委会副主任）

前 言

公元前216年,《战国策》曾记载齐王派去使者问候惠王之妻赵威后。赵威后未打开使者的书信首先问道:“家乡的年成如何?百姓的生活有忧患么?王上的身体好么?”使者心情不悦:“哪有问年成和百姓,先贱而后贵之理?”赵威后曰:“不然。苟无岁,何以有民?苟无民,何以有君?故有舍本而问末者耶?”赵威后认为:“岁、民、君”的三者关系中,君为最次。这同孟子说的“民为贵,社稷次之,君为轻”基本一致。古代的统治者,为了巩固个人的统治地位,也十分注重广阔的乡村基层“岁”与“民”的关系。可见作为国家基层政权的乡镇行政管理,自古以来就在国家行政管理中处于十分重要的地位。

我国幅员辽阔,人口众多,全国960万平方公里土地,90%以上是广阔农村,11亿多人口,8亿多是乡镇农民,农村乡镇行政管理,在我国各级行政管理中是最基层一级,地广人多工作量大。而且政治经济和社会各方面都担负着十分重要的管理任务。从政治而言,农民是我国人民民主专政的阶级基础,乡镇行政管理的状况如何,直接与国家政权的巩固密切相关。从经济而言,现在全国工农业产值的50%来自乡镇。所以,乡镇行政管理是我国社会主义行政管理的重要组成部份,是国家行政管理的基础。

乡镇管理是国家各项行政管理的落脚点,乡镇作为国家的基层行政机构,国家的各项行政管理活动,最终都要通过

乡镇一级去贯彻落实。无论是党的路线、方针、政策的贯彻。还是国家宪法、法律和法规的实施；无论是社会主义经济建设，还是社会主义文明建设，都要靠乡镇行政管理去具体组织、实施，使之变成广大群众的自觉行动。正因为乡镇管理对象的直接性，管理渠道的终端性，管理内容的聚集性，使乡镇所处的地位一头联系着群众，一头联系着国家全局。如果离开了乡镇管理，全国每年上千亿斤的粮食入库，千千万万个计划生育对象的措施落实，2000年要实现工农业总产值翻两番的战略目标就会有一半落空。可见，这个“落脚点”与整个社会主义现代化建设事业是息息相关的。

乡镇行政管理是国家意志和人民意志相沟通的桥梁和纽带。我们经常说：从群众中来，到群众中去。我国社会主义性质的行政管理，就是国家意志跟人民意志的统一。乡镇政权是我国基层政权，它最广泛、最经常、最直接地接触人民群众和反映群众的意见和要求。国家通过乡镇管理，既可以直接检验各项施政措施在人民群众中的反映，又可以更好地吸收人民群众的正确意见改进行政管理，从而使国家的政策、法令更符合群众的利益和要求，更好地为人民服务。

乡镇行政管理职能，是指乡镇行政管理的基本职责、任务和功能。乡镇行政管理作为我国行政管理中最基础的一级，跟国家其它各级行政管理一样，具有其共性的职能，也有根据自己的职位和特点而具有其特殊的职能。尤其在改革开放新时期的乡镇中，它“五脏俱全”，形成了相对独立的“小社会”。过去没有的科学技术，今天有了；过去没有的工业，今天也有了。从中央、省（区）、县、乡（镇）塔形结构看，乡镇一级必然决策职能的少，执行职能居多。根据我国宪法和地方各级人民政府组织法，从行政管理作用和内

容上，参照《行政管理学》和《乡镇行政管理》有关教材，结合我们的乡镇工作实践，对乡镇政府的职责和职权，归纳为以下几种：

①、执行职能。首要职能就是贯彻执行党和国家的路线、方针、政策和国家的宪法；上级国家行政机关下达的决定，命令和各项任务；本级人民代表大会的决议以及本行政区域内的经济和社会发展规划、预算；保证上述各项任务落到实处。在贯彻执行中要结合本地实际，尊重人民群众的首创精神，防止僵化，防止强迫命令，防止一般化号召。不唯书、不唯上，求实、创新，坚持实事求是理论结合实际，一切从实际出发。

②、建设职能。毛泽东同志说过：“我们不但善于破坏一个旧世界，我们还将善于建设一个新世界。”建设职能就是具体领导和组织乡镇“两个文明”建设，包括经济、政治、教育、科技、文化、卫生、体育、计划生育等各个领域、各个方面。重点是领导和组织经济建设，发展农村的社会主义商品经济。同时，要领导和组织好本乡镇的精神文明建设，防止经济、政治“一手硬一手软”的倾向，坚持“两个文明”建设一起抓的方针，不断推进本乡镇的社会主义现代化建设和改革开放事业。

③、服务职能。乡镇管理中的一切活动归根到底都是为人民服务。重点是向农民群众和经济组织提供产前、产中、产后服务和其他有关服务，包括对农户生产资料的组织和供应，组织各类技术培训，汇集和传播经济信息，组织资源、技术和人才开发，妥善安排群众生活等。同时要在生产发展的基础上不断改善教育、科技、文化、卫生等设施，发展社会公益事业和福利事业，不断提高和满足群众日益增长

观念，明确为人民服务是社会主义行政管理的根本目的，不能把管理和服务对立起来。领导就是服务，管理就是服务，这是针对社会主义国家行政管理性质所提出的根本要求。

④督察职能。督察，目的是促使下属迅速、准确、有效地执行国家法律和乡镇政府的计划。如：督察本乡镇各类经济

家、集体利益，保障公民的一切合法权益；另一方面要依法严厉打击各种破坏社会主义秩序的刑事犯罪活动，维护社会治安，保障社会安定。乡镇政府要重视和发挥乡镇公安、乡镇司法行政职能作用，要搞好社会治安的综合治理，如开展法制宣传教育，加强对农村青少年的教育，帮助村委会建立健全群众性的治安保卫和人民调解组织，采取有力措施，消除各种不安定因素，把问题解决在萌芽状态，促进农村的社会稳定。

作为乡镇干部，只有充分认识乡镇的地位作用，充分了解自己的职能，了解自己的职责，才能把工作做好。但是也应当看到，在改革开放新时期，仍有其历史的、现实的和其它方面的原因，使乡镇工作碰到不少难题。作者试图站在乡镇所处的地位上，根据以上七项职能实施中发生的问题，分十个章目提出一些解决难题的办法，与广大农村乡镇工作者共同探讨，以求对农村工作的开展有所推动与帮助。

目 录

前言.....	(1)
第一章 农村基本工作难题解	
一、“基础工程”建设法.....	(1)
二、舆论先导法.....	(8)
三、农村扶正驱邪法.....	(13)
四、贫困乡村去惰法.....	(16)
五、村级干部勇挑重担法.....	(20)
六、农村财务“网密箩实”法.....	(26)
第二章 农村思想政治工作难题解	
一、联系法.....	(29)
二、谈心法.....	(33)
三、超前法.....	(37)
四、提醒法.....	(39)
五、身正法.....	(41)
第三章 乡镇中心工作难题解	
一、粮食入库从难向易转移法.....	(44)
二、粮食价低出路法.....	(47)
三、农村计划生育内因管理法.....	(53)
四、农村计划生育“移坡”“造血”结合法.....	(55)
五、双层经营法.....	(59)

第四章 乡镇“党建”工作难题解

- 一、 乡镇党校因地制宜办学法…………… (63)
- 二、 党员“硬指标”评议法…………… (67)
- 三、 农村党支书素质提高法…………… (70)
- 四、 农村外出党员“以变应变”管理法…………… (74)
- 五、 “种子”筛选法…………… (77)

第五章 乡镇政务工作难题解

- 一、 乡镇党政关系理顺法…………… (81)
- 二、 乡镇行政管理“三化一包”法…………… (86)
- 三、 乡镇机关干部工作兴趣法…………… (88)
- 四、 乡镇干部政绩“体检”法…………… (93)
- 五、 乡镇干部内部“再分配”法…………… (96)
- 六、 乡镇干部“成方圆”法…………… (101)
- 七、 乡镇机关公开办公法…………… (106)

第六章 乡镇企业管理难题解

- 一、 乡镇企业承包法…………… (112)
- 二、 “泥饭碗”精神疗法…………… (118)
- 三、 乡镇企业专业人才“落户”法…………… (123)
- 四、 乡镇企业亏损补全法…………… (126)
- 五、 乡镇政府对企业领导法…………… (130)

第七章 乡镇机关经常工作难题解

- 一、 请示汇报法…………… (135)
- 二、 现场“拍板”法…………… (140)
- 三、 奖罚法…………… (143)
- 四、 “处理卡”工作法…………… (148)

第八章 农村纠纷调解难题解

- 一、 农村调解网治安法…………… (152)

二、	农忙纠纷预防法	(156)
三、	承包合同纠纷“调处”法	(161)
四、	“罚劳”结合法	(166)
五、	调解心理法	(169)
第九章 农村干群关系难题解		
一、	农民怨言消除法	(175)
二、	还权于民法	(179)
三、	密切干群关系“三字”法	(182)
四、	“陪同”法	(184)
五、	“吃喝”公害扫除法	(195)
第十章 乡镇领导艺术难题解		
一、	上任表态法	(195)
二、	乡镇书记、乡镇长把舵法	(197)
三、	副手下属“补台”“迎合”法	(204)
四、	乡镇“内耗”消除法	(208)
五、	乡镇书记、乡镇长消气法	(212)
后 记		(219)

第一章

农村基本工作难题解

一、“基础工程”建设法

农村“基础工程”建设，这里所说的可不是农村住宅建筑、公共建筑、生产建筑之基础工程，而是乡村的行政管理“基础工程”。何谓基础？农村地域广阔，面积占全国面积90%；人口众多，占全国人口的80%。从农村对于经济社会发展的功能看：（一）农业生产构成了国民经济的基础。

（二）乡村管理是整个社会管理的重要基础。（三）乡村是工业市场的基础。搞好农村工作就是一个庞大的“基础工程”建设。搞好农村基层政权建设，把我党的路线、方针、政策落实到千家万户，对于农业的发展和振兴，促进广大农村的稳定和繁荣，促进整个国家的稳定和社会主义现代化建设的顺利进行，关系极大。

我国乡村制度和管理萌发于夏朝，秦始皇正式建立了乡亭制度，即县以下设乡、亭、里。十里为亭，十亭一乡。到了隋文帝创立乡里亭制，唐太宗加以完善为乡辖五里，里