

党员教育通俗读本

农村 村级管理

DANGYUANJIAOYU

TONGSUJIAN

25.4



主 编：张 宗 亮

副 主 编：孙 德 和

济 南 出 版 社

(鲁)新登字 14 号

农村村级管理

刘池水 朱金河 施旭东 李延良 主编

济南出版社出版发行
(济南市经七路 251 号)

山东沂蒙新华印刷总厂莒南厂

开本: 787×1092 毫米 1/32

1993 年 6 月第 1 版

印张: 5.375

1993 年 6 月第 1 次印刷

字数: 113 千字

印数 1—96000 册

ISBN7—80572—745—7/D·67

定价: 2.90 元

(如有倒页、缺页、白页直接与印刷厂调换)

序 言

李文全

在全党全国以党的十四大精神为指针，加快改革开放步伐的新形势下，由省委组织部统一组织、各市地委组织部的同志合作编写的《党员教育通俗读本》丛书与全省党员干部见面了。这套丛书由《马克思主义基本理论》、《党的基本路线》、《党的基本知识》、《做名副其实的共产党员》、《当好农村党支部书记》、《农村村级管理》六本书组成。全书坚持马列主义毛泽东思想关于党的建设的理论，坚持党的基本路线和邓小平同志建设有中国特色社会主义理论，从不同的侧面为党员干部提供了学习、修养和工作中必备的一些基本知识，既有一定的理论深度，又注意联系实际，有较强的针对性、实用性，比较通俗可读，可以用于党员干部自学，也可作为教育培训党员的参考教材。丛书的出版，对于新形势下加强全省党员教育工作是很有意义的。

党的十四大号召全党坚持党的基本路线，抓住机遇，加快改革开放的步伐，集中精力把经济建设搞上去，把有中国特色社会主义的伟大事业推向前进。这是一项前无古人的事业。实现这一宏伟目标，不仅要有党的政治路线的正确，而且必需有组织路线的保证。为了完成新时期的历史任务，一

方面需要切实加强党的组织建设，使之成为团结带领群众实行改革开放、加快经济建设的领导核心和战斗堡垒；另一方面，需要建设一支忠诚于中国特色的社会主义事业，适应发展社会主义市场经济的党员干部队伍。因此，就必须加强党员教育。江泽民同志在十四大政治报告中明确要求：“切实加强和改进对党员的教育和管理，提高素质，增强党性，使党员成为坚决贯彻执行党的基本路线，献身改革开放和现代化事业，诚心诚意为人民谋利益，带领群众为经济发展和社会进步做出实绩的先进分子。”在新的历史时期，党员教育工作必须服从和服务于经济建设这个中心，紧密联系党员干部在改革开放和经济建设中遇到的思想问题和实际问题，着力在解放思想、更新观念、提高素质上下功夫。首先，要用邓小平同志建设有中国特色社会主义的理论武装党员的思想。建设有中国特色社会主义的理论，是马克思主义同中国实际相结合的最新成果，是对马列主义毛泽东思想的丰富与发展，是指引我们实现新的历史任务的强大思想武器。坚持用邓小平同志建设有中国特色社会主义的理论武装全党，这是当前和今后一个时期党的思想建设的根本任务，也是党员教育工作的中心内容。要通过对建设有中国特色社会主义理论的学习，使广大党员干部进一步坚定社会主义、共产主义信念，增强贯彻党的基本路线的自觉性。其次，要教育党员认清形势，解放思想，转换脑筋，破除“左、旧、小”等传统思想观念的束缚，积极投身于改革开放和现代化建设事业。再次，要适应新形势新任务的要求，对党员加强科学文化知识和技能的教育培训，使之成为本职工作的内行和能手，在建设有中国特色的社会主义伟大事业中充分发挥先锋模范作用。

党员教育是一项长期的工作,随着改革开放的不断深入,党员教育的任务更重、要求更高。改革开放以来,特别是近几年来,在各级党组织和广大党务工作者的辛勤努力下,我省党员教育工作取得了很大成绩,但也还存在诸多与新形势的要求不相适应的问题,教育内容需要进一步扩展、深化,教育方法也需加以改进提高。各级党组织工作部门、广大党务工作者必须认清形势,明确任务,勤奋努力,在实践中不断总结经验,探索创新,把新形势下的党员教育工作搞得更好。

《党员教育通俗读本》丛书的编辑出版,得到各市委组织部门领导和有关同志的极大关注和支持,书稿编辑过程也是对各地组织部门干部自身理论水平与写作能力的一次很大锻炼和检验。由于成书仓促和编者水平所限,难免有一些缺点不足,但仍不失为一部值得一读的通俗学习读物。可以相信,这套丛书的出版发行,对推动我省党员教育工作,加强党的思想建设,提高我省党员干部队伍的素质,必将起到应有的积极作用。

1993年4月12日

目 录

第一章 农村村级管理是一门科学	1
第一节 村级的地位和作用.....	1
第二节 村级工作的特点.....	5
第三节 努力掌握和运用村级管理科学知识.....	8
第二章 村级组织管理	13
第一节 切实把农村党支部建设成坚强的、充满活力的 领导核心	13
第二节 进一步完善村民委员会自治功能	16
第三节 建立和健全村级合作经济组织	19
第四节 充分发挥群团组织的作用	23
第五节 认真搞好村级组织配套建设	27
第三章 村级经济管理	33
第一节 进一步稳定、完善家庭联产承包责任制.....	33
第二节 建立健全统分结合的双层经营体制	36
第三节 不断完善村级社会化服务体系	41
第四节 扎实有效地组织农业综合开发	46
第五节 因地制宜地发展村办企业	49
第六节 合理调整农村产业结构	54
第四章 村级财务管理	60
第一节 村级财务管理的概念、内容及其特点.....	60
第二节 村级财务管理的基本任务和主要方法	63
第三节 村级资金的特点、来源和投放.....	66

第四节	村级资金管理和财务分析	77
第五节	加强村级财务审计和会计队伍建设	81
第五章	村级社会管理	85
第一节	农村人口管理和计划生育	85
第二节	文化卫生管理	90
第三节	科技教育管理	95
第四节	土地资源的管理和利用	99
第五节	社会治安综合治理	104
第六节	村庄建设规划	108
第六章	村级规范化管理	112
第一节	村级管理必须纳入法制化、民主化和规范化 的轨道	112
第二节	村级规范化管理的主要内容和具体方法	115
第三节	加强村级规范化管理应遵循的原则	118
第七章	村级思想政治工作管理	121
第一节	村级思想政治工作管理的意义和作用	121
第二节	村级思想政治工作管理的基本内容和方法	124
第三节	村级思想政治工作管理的原则	126
第八章	提高村级领导与管理水平	130
第一节	村级领导与管理的基本原则和一般方法	130
第二节	村级领导干部的素质修养	135
第三节	村级干部的工作方法及领导艺术	141
第四节	加强村级干部队伍建设	147

第九章 为建设有中国特色的社会主义新农村而奋斗	
.....	152
第一节 社会主义新农村的战略地位.....	152
第二节 实现小康是建设社会主义新农村的第一步	
.....	157

第一章 农村村级管理是一门科学

农村村级管理,是指以党支部为核心的村级组织对所在村庄的事务进行的筹划、决策、协调和服务等活动。村级管理工作面广量大,内容繁多,是一门科学。认真研究并应用这门科学,对于推动农业和农村工作的发展,带领农民群众在本世纪末实现小康目标,建设有中国特色的社会主义新农村,具有十分重要的意义。

第一节 村级的地位和作用

村庄,是农村许多人家聚集居住的地方,也是一个兼有管理功能的最基本的社会单位。村级组织是农村社会最基层的组织,在带领群众为贯彻落实党的基本路线,建设富裕、民主、文明的社会主义新农村而奋斗的历史发展进程中,具有不可替代的重要地位和作用。

一、党和政府联系农民群众的桥梁纽带

村级处于乡(镇)党委、政府与农民群众中间,具有承上启下的衔接职能。村级上连党和政府,下连家家户户和每个农民群众。村级工作运转正常,党的路线、方针、政策就能入户到

人，贯彻到底，变为农民群众的实际行动。村级也是党和政府倾听农民群众呼声的窗口。党和政府制定的各项方针政策是否符合农民群众的根本利益，是否切实可行，都要接受实践的检验，需要倾听群众的反映；农民群众的一些愿望和要求，也需要一定的渠道向上级进行反馈。所有这些，都离不开村级组织这个中间环节，都需要通过村级组织反映到乡（镇）以及上级领导机关。村级畅通无阻，党政机关就会耳聪目明，反映灵敏，防止政策偏差和工作失误。村级还是农村各种矛盾的焦点，集资、提留、计划生育、村庄规划、修桥铺路等各项任务都得通过村级去组织完成。这些工作虽然符合广大人民群众的根本利益，但是有时会出现个人利益与国家、集体利益、局部利益与全局利益、眼前利益与长远利益之间的矛盾，这就要求村级及时引导，做好群众的思想政治工作，化解矛盾，从而保证党和广大农民群众的血肉联系，巩固党的领导地位。

二、农村经济建设和改革开放的直接组织者

坚持党的“一个中心、两个基本点”的基本路线，组织和带领广大农民群众发展经济，走共同富裕的社会主义道路，是村级工作的中心任务。党的十三届八中全会，提出了我国九十年代农业和农村工作的总目标。这就是：在全面发展农村经济的基础上，使广大农民的生活从温饱达到小康水平，逐步实现物质生活比较富裕，精神生活比较充实，居住环境改善，健康水平提高，公益事业发展，社会治安良好。实现小康目标，村级是关键。因为丰富物质文化生活、改善居住环境、发展公益事业等实现小康的具体工作的落实，都需要村级统筹规划，严密组织，特别是需要把小康意义宣传到户，目标制定到户，致富门路开辟到户，先富带后富的措施落实到户。只有这样，农民群

众的小康才能实现,全国的小康也才有希望。没有村级扎实有效的工作,广大农民群众就不可能充分动员和行动起来,也难以广泛自觉地协作共富,就会影响农村乃至全国的小康进程。

当前我们正面临着深化改革、扩大开放、加速经济发展的新形势,党的十四大为我们确立了几十年代改革和建设的十大任务,进一步强调要努力开发高产优质高效农业,大力发展乡镇企业和多种形式的农业社会化服务体系,壮大集体经济,强化市场在农村经济中的调节作用。要完成这些紧迫任务,村级所担负的组织领导责任尤其重要。首先,要动员农民群众更新观念,积极投身改革开放。这就要求村级摸准农民群众的思想脉搏,对症下药,结合实际讲清改革开放的意义、目的,克服小农思想和保守意识,排除思想障碍,促进观念更新,增强群众参加改革开放的自觉性,激发群众搞好改革开放的创造性,从而投入轰轰烈烈的改革开放实践,推动农村经济不断发展。第二,要组织农民群众完善家庭联产承包责任制。一个村的承包怎么搞,每户的责任怎么定,全靠村级的筹划和决策。村级合理调整承包地块,认真规范承包合同,不断丰富承包形式,家庭联产承包责任制就能在完善的基础上得到巩固,农业生产就会得到不断发展,群众的生活也就会不断提高。第三,要积极开展村级社会化服务。实行家庭联产承包责任制后,农民在生产、生活中有不少一家一户解决不了的困难和问题,需要为他们提供一系列服务。这就要求村级不断发展壮大集体经济,并以集体经济为依托,搞好服务体系建设,提供全方位的系列化服务,履行好自己的职责。第四,要引导农民群众发展社会主义市场经济。农村经济是整个社会主义市场经济体系的重要组成部分。而发展农村市场经济,一个重要的方面,是

要靠村级用好党的政策，搞好农业产业结构调整 and 农业综合开发，积极发展工副业和高产优质高效农业，加强内引外联，扩大开放，不断加快农业生产专业化、社会化、商品化的步伐，逐步实现种植、加工、销售一体化，推动农村经济不断走向繁荣。如果没有村级的组织领导，要搞好农村的改革开放，促进农业健康发展，尽快实现小康和建设社会主义新农村，都是不可能的。

三、巩固农村社会主义阵地的堡垒和社会稳定的基础

坚持四项基本原则，巩固农村社会主义阵地，是村级工作的重要任务之一。实行改革开放，把大门打开了，国外一些好的东西进来了，但也会带进来一些消极腐朽的东西。发展社会主义市场经济，促进了社会生产力不断提高，同时也会产生一些消极的因素。资产阶级自由化思潮和唯利是图、金钱至上、封建迷信等腐朽低级的思想意识必然会渗入和污染农村社会环境。村级对本村群众的思想动向、问题苗头，一般都比较清楚，可以有针对性地开展思想政治教育，大张旗鼓地宣传坚持党的领导的重要性和社会主义的优越性，就能够有效地提高农民群众分辨是非的能力，抵制和清除各种不良风气，保证村庄沿着富裕、民主、文明的轨道健康发展。

社会稳定是深化改革、扩大开放、发展经济的基础。我国农民占全国人口的大多数，农村稳定决定全国的稳定，大多数村庄的稳定决定农村的稳定。村庄无论大小，都是社会整体的有机组成部分，村级工作事关全局。如果每一个村级组织都能够认真落实国家的法令、政策，加强社会主义法制、道德和公民意识等方面的教育，及时调解民事纠纷，就能够使村民认清自己的权利和义务，化消极因素为积极因素，形成遵纪守法、

敬老爱幼、家庭和睦、邻里互助、文明卫生的村风,保持村庄的稳定与发展,就能为全社会的稳定奠定基础。村级组织和农村广大党员、干部,都应从战略高度来充分认识村级的重要性和做好村级工作的重大意义,增强责任感和紧迫感,扎扎实实地把村级工作做好。

第二节 村级工作的特点

我国国情和村级的地位作用,决定了村级工作的特点,概括起来讲,主要有四个方面:

一、社区性

社区,主要是指人们集体处于一个地理区域,共同从事经济活动和政治活动,基本上形成了一个具有某些共同价值标准和相互从属心理的自治社会单位。一个村庄就是一个这样的农村社区,村里的成员是由居住在同一地域的农户组成的。长期以来,村民们共同从事着各种经济、政治、文化活动,有着基本相同的利益和心理特征,在一定生产关系的基础上,结成了种种复杂的社会关系,如亲属关系、邻里关系、职业关系等等。村级工作的主要对象就是这些具有各种关系的农村人口。因此,既要像其他单位一样,搞好全村的政治经济发展,又要根据每个农户的需要,做好大量的日常工作。例如,需要制定落实种种规范和准则,协调好各方面的关系;需要做很多深入细致的思想政治工作,处理好各种复杂的矛盾;需要开展各项村级服务,解决一家一户克服不了的困难;需要兴办各项公益事业,用来照顾老人,教育后代,解决村内的生老病死等问题。

同时,随着生产的发展和水平的提高,还要不断改善村民的生产、生活环境,提供村民们工作以外的活动场所。村级工作的社区性,还表现在生产的社会化、商品化方面。过去,封闭的自然经济使村级经济自给自足的特点极为明显;在社会主义计划经济条件下,村级仍然有相对独立组织生产和消费的特色;在改革开放、发展农村社会主义市场经济的新形势下,村级经济更是带着社区性的色彩。因为不仅每个村的自然条件和传统优势不同,即使是新开辟的致富门路,也往往是以村为区域普及并形成规模后才向外扩散的。各种各样的专业村,就是社区经济的结果。而在农业生产上,专业化、社会化、商品化的程度越高,社区性的特点就越强。就是横向经济联合,也是双方取长补短,各显优势,长处和优势大多数都是社区经济的产物。

二、稳定性

我们说村级具有稳定性,主要表现在以下几个方面:首先,地域稳定。村庄形成以后,虽然大多数都经历了相当长的历史进程,但除特殊情况外,所在村的地域基本没有大的变动。特别是生产赖以发展,人们赖以生存的基本生产资料——土地,除了近几年随着城市的建设,企业的兴建等原因使部分村庄发生了一定的变化外,大多数村都处于稳定状态,基本生产资料的稳定,决定了村级工作的相对稳定。其二,村级工作的对象比较稳定。长期以来,村民们一般都是祖祖辈辈居住同一村庄,依赖土地为生。虽然改革开放以来,随着商品经济的发展,农村人口的流动性不断增大,但大多数外出务工经商的农民户口仍在本村。因此,村级工作的对象基本上是稳定的。其三,村级经济发展的主导产业相对稳定。由于地域条件的不

同,一个村庄的主导产业可能有所不同,但从目前情况看,多数村庄发展经济的主要方式一直是农业为主,虽然近几年随着科学种田水平的提高,促进了经济的发展,很多村有了一定的资金和剩余劳力,兴办了一些企业和第三产业,但从总的情况看,农业仍是农村经济的基础产业。党和国家一再提倡树立大农业思想,把发展高产优质高效农业放在重要位置,进一步促进农业生产力和农村市场经济的发展,使传统农业向现代化农业转化。因此,今后村级工作的一项长期任务,仍然是发展农业。其四,村庄规划建设相对稳定,与城市单位四处征购地皮进行建设相比较,文明村庄的规划建设虽也使很多村庄发生了很大变化,但不管变化多大,规划仍然是在本村的土地范围内,按家庭人口分配宅基地有规律地稳步进行。其五,当前发展农业的政策还要长期稳定。家庭联产承包责任制,适应我国农村现有的生产力水平,极大地调动了亿万农民群众的生产积极性,党中央、国务院一再强调要巩固、完善和提高,这是村级工作稳定性的一个重要原因。

三、独立性

由于历史上存在的农村人口比较稀疏,城乡之间、村与村之间相隔较远,交通不便等原因,客观上形成了村的相对独立性。随着经济的发展和现代化工具的运用,村与村之间、村与乡镇之间、与城市之间增加了联系和交流,但村级工作仍然具有较强的独立性,村的大部分工作还要靠村级独立完成。如:村级干部主要靠本村党员或村民选举产生,村一级经费开支靠发展本村经济来解决,村干部的工资和报酬要靠村级自理,而村一级的工作要直接依靠本村群众去完成。同时,村级也是完成党和政府下达的各项任务的一个独立的基层单位,如:党

和国家的各项路线、方针、政策最后要以村为单位去贯彻落实；上级组织的架桥修路、兴修水利等工程要靠村一级带领群众去承担；集资、提留、计划生育等各项工作，都要以村为单位去完成。

四、综合性

村级工作的综合性是村级对内对外活动规律的集中表现。从村庄内部看，一个村庄不管大小都是一个小社会，“麻雀虽小，五脏俱全”，村民们吃、穿、住、行无论哪个方面发生问题都需要村级工作去解决，村级工作必须统筹兼顾综合开展。特别是近几年来，随着生产力的发展和改革开放的深化，人们的精神状态和生产生活方式发生了很大变化，村级工作的内容更为繁杂，村级小社会所包含的领域进一步扩大。同时，村级工作直接或间接受乡镇、县市以及更高一级组织的领导，党和政府的各项工作，上面条条块块的各项任务大部分都要通过村级去落实，“上面千条线，下面一针穿”，“上面分系统，下面当总统”，这种说法形象地概括了村级工作的综合性特点。

第三节 努力掌握和运用村级管理科学知识

管理是领导职能之一，是领导者为了有效地实现组织的目标，通过筹划、决策、组织、指挥和服务等工作，协调组织机构内的人员及其他资源，以达到高效率运行的一项综合活动。对村级事务进行有效的管理，必须掌握其内在规律和方法途径，学习运用好村级管理科学。

一、村级管理科学的产生

村级管理科学的产生经历了一个漫长的历史过程。虽然从村出现的那一天起就有了相应的管理活动,但是,新中国成立前,中国农村是一个小生产的汪洋大海,自给自足的自然经济束缚了生产力的发展,加之历代统治者注重的是怎样通过村这个层次榨取劳动人民更多的血汗,村级管理没有能够成为一门旨在为广大农民谋利益的科学。只有在中国共产党的领导下,社会主义制度建立之后,劳动人民翻身成了国家的主人,生产力获得了解放,才使村级管理科学有了产生的条件。特别是党的十一届三中全会以来,农村家庭联产承包责任制调动了亿万农民的社会主义建设积极性,改革开放推动了农村各项事业的迅速发展,使村级管理摆脱了僵化模式的束缚。在建设富裕、民主、文明的社会主义新农村的过程中,村级发挥着十分重要的作用,对村级管理的要求也越来越高。各级党组织和广大农村基层干部,运用马克思主义的基本观点和建设有中国特色社会主义理论,认真探索村级管理的规律,对实践经验进行了不断总结、认识和提炼,从而形成了村级管理科学。

二、村级管理科学的研究对象和主要内容

村级管理科学的研究对象是村级管理活动的特点、规律和方法途径。它是从村级管理系统的整体出发,追踪村级管理活动的动态发展,对影响管理效用的条件因素进行全面的综合考察,研究和探讨提高村级管理效能的学问。其主要内容是:

(一)村级管理的基本任务。加强村级管理的目的,是为了更好地贯彻党的“一个中心、两个基本点”的基本路线,建设富裕、民主、文明的社会主义新农村。围绕这一目的,村级管理科