

走向

二十一世纪的村幹部

葛志华 著

4



(苏)新登字第001号

书 名 走向21世纪的村干部
著 作 者 葛志华
责任编辑 马洪才 姜克强
出版发行 江苏人民出版社
地 址 南京中央路165号
邮政编码 210009
经 销 江苏省新华书店
印 刷 者 通州市印刷总厂
开 本 787×1092毫米 1/32
印 张 5.25 插页 1
印 数 1—5080册
字 数 114千字
版 次 1993年10月第1版第1次印刷
标准书号 ISBN 7—214—01180—8/D·212
定 价 3.50元

(江苏人民版图书凡印装错误可向承印厂调换)

序

保育钧

农民与农村问题始终是中国革命和建设的根本问题。中国的革命和改革都肇始于农村，并获得了惊人的成功。党的十一届三中全会以后，农村家庭联产承包责任制的推行给农村注入了生机与活力。15年来，在各级党委与政府的领导下，战斗在农村工作第一线的村干部，带领农民群众筚路蓝缕，奋力开拓，发展经济，建设小康，把我国农村的两个文明建设推到了一个新水平。

然而，与快速发展的农村实践相比，有关农村问题的理论研究，特别是对村干部群体的理论研究，显得力度不够，显得有点滞后。据我所知，专门以村干部为研究对象的著作还不多见，从农村社会学角度研究村干部的专著更为少见。致使农村的一些理论问题和村干部的有关理论问题仍然处于似是而非、或明或暗的状态。滞后的理论研究又在一定程度上束缚了农村的经济发展与社会进

步，影响了以党支部为核心的村级组织配套建设和村干部队伍建设。农村的改革和建设呼唤理论研究，需要理论研究，推动理论研究。这种炽热的社会需要就是理论研究的生命源头与价值所在，也是作者选题独具慧眼的表现。

我最早知道作者涉足这一课题是在1991年春夏之交，那一年5月，《乡镇论坛》杂志发表了作者写的《村干部论》，并加了编者按。编者按认为：村干部是我国农村政治、经济和社会生活的具体组织者和直接管理者，是党和政府联系农民群众的桥梁与纽带，村干部的情况如何，对整个农村的稳定、农业的发展乃至整个国家的安定团结都至关重要。但由于种种原因，长期以来我们对村干部很少进行理论上的研究与认识，结果使对村干部的认识长期停留在一种浮浅的、经验的基础上，由此导致我们在对村干部的管理中出现这样或那样的一些偏差和失误，这不能不说是一件十分遗憾的事。葛志华同志首先提出了这一问题……为我们从理论高度来研究村干部，为村级组织建设开了一个好头。同年8月，人民日报社编印的一份内部刊物又刊载了作者与卜贵林同志合写的《关于村干部管理权力的思考》。此后，我又在《中国民政》、《社会》、《群众》等刊物上陆续

看到作者关于村干部的研究报告。这些材料提出许多引人深思的观点，而且论证严密，切合实际，文字流畅，给我留下了很深的印象。

作为这本书的第一读者，有这样几点印象：

这是一部集学术性、实用性、操作性于一身的专著。该书既从理论高度系统地研究村干部群体的特殊身份，特殊作用与特殊的工作方法；又能运用哲学与社会学理论来分析村干部群体的存在问题与症结所在，进而从“实践选择”与“理论准备”两方面系统地提出走出村干部工作困境与提高村干部队伍建设水平的良方，并介绍了优秀农民企业家胥圣明等带领黄金村农民奔小康的经验。

这又是一部时间跨度抓得好，分析透彻的著作。跨世纪往往是决定国家与民族命运的关键时刻。上一个世纪之交，西方国家科学技术迅猛发展，国力强盛，而古老的中国则惨遭八国联军的蹂躏，中华民族蒙受耻辱。现在我们又来到世纪之交的十字路口，我们能否成功地跨世纪，赢得21世纪辉煌，能否实现党中央提出的“三步走”的战略目标，能否成功建立十四大提出的社会主义市场经济体制，在很大程度上取决于农村发展与村干部队伍建设的水平，取决于村干部带领和组

织农民发展社会主义市场经济的成效。这本书对跨世纪的农村发展大趋势及对村干部的影响分析透彻，可以说是为21世纪的村干部设计了新形象。此外，该书对村干部群体的现实困境与潜在危机等也分析得合情合理，丝丝入扣，令人信服。

当然，这本书也存有一些不足，资料准备不够充分，个别观点有待商榷。但无论如何，这本书值得所有致力和关心中国农村现代化建设的人们，尤其是农村基层干部细细品味。我相信，阅读此书，对于认识中国农村发展与农村基层组织的现状与走向，对于认识村干部这一特殊的亦官亦民的群体，对于成功地跨世纪、创造新世纪的辉煌，都会有好处的。

古人云：三十而立，作者今年恰好三十岁。这本书的出版完全可以构建作者三十而立的一个坚强有力的支点。

1993年5月于北京

目 录

序.....	保育钧
第一篇 细胞官 大作用.....	(1)
一、村干部的由来.....	(1)
二、村干部的工作职责.....	(5)
三、村干部的特殊作用.....	(10)
四、“分田到了户，不要村干部”批判.....	(17)
第二篇 官尾民头 穿线之针.....	(22)
一、村干部的构成.....	(22)
二、村干部的特点.....	(25)
三、村干部的工作特点.....	(31)
第三篇 新世纪的呼唤.....	(35)
一、农村发展大趋势对村干部的影响.....	(35)
二、社会主义市场经济体制对村干部的要求.....	(52)
三、社会进步潮流对村干部的考验.....	(56)
四、村干部的自我提高、自我完善.....	(59)

第四篇 蜀道上的脚印·····	(66)
一、沉重的载体·····	(66)
二、民事纠纷知多少·····	(74)
三、软弱无力的指挥棒·····	(86)
第五篇 走出困境·····	(97)
一、现实的困境·····	(97)
二、潜在的危机·····	(109)
三、走出困境的实践选择·····	(120)
四、摆脱危机的理论准备·····	(128)
附录·····	(140)
一、胥圣明、胥圣达与黄金村的腾飞·····	(140)
二、倪志冲、沈宾义与袁南村的崛起·····	(146)
三、张士新与富山村的发展·····	(151)
后记·····	(159)

第一篇

细胞官 大作用

一、村干部的由来

村有两种涵义，一是指自然村，它是在小农经济基础上，在特定的地理位置上形成的乡村居民点。二是指行政村，是由一个或若干个自然村组成的农村基层组织。我们习惯所说的村，就是指行政村。

根据行政的需要，统治者往往将广阔的土地和众多的人口划成一个个行政村。又在行政村范围内，根据任务、形势与目标的需要，将人们结成特定的政治、经济与社会组织。这个组织就叫村级组织。在村级组织任职的人就是村干部。

村干部与村级组织密切不可分，没有村级组织，也就不存在所谓村干部。因此，要全面地研究村干部，就先要了解一下几千年来的农村基层组织。

中国历来以历史悠久、文化灿烂著称于世。自从阶级社会形成以后，统治阶级都按自己的政治需要，构建自己的政治体制、经济体制与社会秩序。农业文明的早熟与持久不衰、农业与农村的特殊重要性，使得历代统治者都视农村基层组织为整个政制的基石，加以苦心经营，留下了许多文献资

料。综观中国自夏商周以来的几千年的农村基层组织，可以概括为三个不同的时期：

第一时期：自夏商周朝三代至清代前期，农村基层组织主要沿乡遂制度——里甲制度——双轨乡治制度的轨迹运行。这一时期的农村基层组织体制基本适应了专制政权控制农民的需要，因而导致农村缺乏活力，经济发展缓慢。

在上述总体框架内，这一时期的农村基层组织演变有几点是值得倍加关注的：秦朝废除分封制，建立郡县制，推行乡里制度，其政治历史意义不可低估；宋代的里正与户长不同于秦汉隋唐乡官，后者有一定的禄秩，而前者是以服役人的身份从事管理工作的；元朝统治者在全国范围内将国家事务与民众事务截然分开，交由两个不同的系统去管理，其政治社会价值不可忽视；清朝在全国大部分地区推行保甲与里甲相辅相成的双轨乡治制度的同时，在一些特别地区，如满洲发祥地的东北地区、蒙古地区、新疆地区、西藏地区，推行一套特殊的农村基层组织体制。所有这些制度都不乏闪光之处。

第二时期：自1851年太平天国运动到1949年新中国成立，农村基层组织主要经历了乡官制度、地方自治和新县制三个不同阶段。这一时期的农村基层组织除在局部地区实行阶段性的乡官制度外，都在组织形式与名称上染上了西方近代民主政治色彩，具有较大的欺骗性，但实质上仍然是新老军阀封建专制统治的工具与点缀品。因而，中国农村仍然比较黑暗与贫穷，经济发展徘徊不前，局部地区甚至出现倒退。在这段历史时期，由于受西学东渐的影响，农村基层组织的名称与组织机构及管理者的产生方式，均带有西方近代民主政治

制度的色彩，选举制、任制期、三权分立制都曾广泛而扭曲地采用。但由于封建专制统治的顽冥不化，加之自给自足小农经济根基的超稳定性，致使这些生于西方的民主政治制度成为东方封建统治者以及新旧军阀控制农民的工具与点缀民主的装饰品。在这段时期，太平天国按《天朝田亩制度》规定，在其控制区建立的乡官制度以及民国年间的山西、云南、浙江等地推行的“村治”是值得关注的。

第三时期：自1927年中国共产党建立根据地到现在，根据地和中國大陸农村基层组织走完了从乡（村）苏维埃、乡政府到政社合一再到政社分设的路程。这一时期的农村基层组织除个别阶段外，无论形式与内容都较好地体现人民民主专政的本质属性，因而农村充满活力与勃勃生机，经济发展较快。目前实行的政社分设的双层经营体制及村民自治，虽然有待进一步完善，但它是中國历史上全新的组织体制，也是迄今为止最好的农村组织体制。

尤其值得一提的是，新中国成立后，农村基层政制建设经历了一个建立和不断完善的过程，1949年，在西北老区（如陕甘宁边区），农村基层政府是乡政府，乡政府下辖若干个行政村，村长由乡政府委派，或先由村民选举尔后由乡政府加委，作为乡政府的派出机构，接受乡政府委托，负责村内的行政管理。在华北老区，乡以下设村政府，作为农村基层政府。1950年，政务院制订并公布了《乡（行政村）人民代表大会组织通则》和《乡（行政村）人民政府组织通则》，自此，村作为基层政权列入新中国法定政制。1954年全国人大通过并公布《中华人民共和国宪法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》，统一法定乡镇为农

村基层组织，村不再为行政建制。

1958年8月12日，中共中央先后发出了《关于在农村建立人民公社问题的决议》和《关于人民公社若干问题的建议》。根据党中央的决定，全国各地迅速废除乡体制，建立人民公社。

人民公社的主要特征是：在组织机构方面，实行政社合一；在生产资料所有制方面，实行三级（人民公社、生产大队和生产队）所有，队为基础；在生产经营管理方面，由生产大队和生产队统一经营和管理，社员在集体经济组织的统一安排下劳动；在个人消费品分配方面，主要实行按劳分工分配的方法。

在拥有三级组织的人民公社体制中，生产大队起承上启下的关键作用。生产大队的一切重大事情都由生产大队社员代表大会决定。生产大队管理委员会，在人民公社管理委员会的领导下，管理大队范围内的生产与行政工作。这种政社合一的体制脱离了生产力的发展水平，过份夸大了生产关系对生产力的反作用，导致农村经济发展缓慢。

党的十一届三中全会以后，开始重建农村基层政权。1982年《宪法》规定：实行乡镇政社分设，设立乡镇人民政府，取消原有的生产大队与生产队，建立村民委员会与村民小组。在这新体制下，村民委员会不再作为行政组织，而为村民的自治组织。但村民委员会又不同于一般的群众团体，不像共青团、工会、妇联、民兵等组织那样，受年龄、性别、职业等的限制，而是一种包括特定居住区中各个阶级、阶层和不同年龄、身份、职业，具有不同思想、社会习惯的居民的綜合共同体。《宪法》要求乡（镇）政府在按照《地方各

级人民政府组织法》赋予的职权进行基层行政管理的同时，要发动群众制订“乡规民约”，指导村民自我教育、自我管理与自我服务。在这新体制下，我国农村普遍形成了以村党支部为核心，以村民委员会、村经济合作社为依托，以团支部、妇代会、民兵营为助手的新型的组织格局。从此我国农村政制日臻完善。

日臻完善的农村政制与家庭联产承包责任制的推行，十分有效地把我国农业的总体生产能力推向一个新的高度，且为我国农业的发展注入了长久的内在动力。鉴于此，党的十四大作出了把我国现行的农村经济与政治体制作为一项基本制度长期稳定不变的战略决策。

二、村干部的工作职责

在现阶段，方圆几里的行政村一般设有村党支部、村民委员会、村经济合作社、民兵、妇代会、团支部等组织。在这些村级组织任职的村干部主要有：村党支部书记、村民委员会主任、经济合作社社长、团支部书记、民兵营长、妇代会主任及村民组长等。《中国共产党党章》、《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国地方各级人民政府组织法》、《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》以及有关文件都规定和赋予上述村级组织各自的职能。但由于村级组织分工较粗，村干部人员精干且又多交叉兼职，所以村干部在开展工作时，往往是不分彼此，份内份外，而是你中有我，我中有你。事实上3～4个村主要干部不得不承担所有六个村级组织的工作职责。从这个意义上说，村级组织的工作职

责就是村干部的工作任务。

根据十四大新《党章》、《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》和有关文件规定，以及农村改革开放和现代化的建设的新形势，村干部的工作职责主要有以下几条：

1. 坚决贯彻党的基本路线，组织和带领农民群众发展社会主义市场经济，努力建设社会主义新农村。

党的十三大指出，党在社会主义初级阶段的基本路线是：领导和团结全国各族人民，坚持以经济建设为中心，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。党的十四大又重申：要坚持党的基本路线100年不动摇。这条基本路线的核心内容就是“一个中心”、“两个基本点”。这条基本路线是我们党总结建国四十多年正反两方面经验教训的产物，是马克思列宁主义基本原理同我国社会主义建设相结合的产物，是邓小平建设有中国特色的社会主义理论的实践运用，是建设有中国特色的社会主义的行动指南。因此，贯彻这条党的基本路线，是村干部的首要的和根本的任务。

对村干部来说，贯彻执行党的基本路线，必须把握以下几点：一是必须坚持以经济建设为中心，从本地实际出发，组织和带领农民群众发展社会主义市场经济、发展高产优质高效农业，发展村办工业和第三产业，推动农村经济跃上新台阶；二是要当深化农村改革的促进派，要积极增强村级组织统的功能，发展壮大集体经济，调整农村产业结构，疏通流通渠道，促进农村经济由自给半自给向商品经济和市场经

济转变，在稳定与发展农业的基础上，努力开拓第二、第三产业，鼓励农民发展小种植、小饲养、小加工等家庭副业，促进农村经济向商品化、专业化、市场化、现代化发展。在稳定、完善家庭联产承包责任制的基础上，对有条件的地区，逐步推行适度农业规模经营，努力克服大包干制度存在的土地分割零散、经营规模小、应付自然灾害和市场波动能力弱等缺点。三是全面落实党和政府的农村政策，充分调动农民的社会主义积极性。党在农村的各项政策和措施，是以我国国情为依据制定出来的，具有普遍的指导意义。村干部要广泛宣传有关政策，并结合本地的实际，加以创造性地贯彻执行。当代表全局利益的党的政策与农民的局部与眼前利益发生矛盾时，村干部要教育农民正确处理国家、集体与个人三者关系，局部利益服从整体利益，个人利益服从国家与集体利益，坚决执行党的政策。四是搞好社会化服务，为农户提供产前、产中、产后服务，引导农民闯市场，提供信息、技术服务、资金融通服务、引进人才服务等。

2. 组织村民自治，组织农民进行自我管理、自我教育、自我服务。

根据《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》规定：村民委员会不是国家政权组织与行政机构，也不是经济组织，而是村民自己组织起来，在国家法律规定的范围内，办理自己事情的群众性自治组织。村干部作为村民委员会的代表者在工作中要严格履行四个方面的职责：一是办理本村公共事务和公益事业，以满足村民生产、生活、学习、文化娱乐等多方面的需要，如修筑本村道路、桥梁，整顿村容，搞好公共卫生，办好托儿事业，组织文化与科技学习，开展

群众性的文化娱乐活动等。二是调解民事纠纷，如山林纠纷、水利纠纷、土地纠纷、房屋纠纷、财产纠纷、夫妻不和、婆媳矛盾等，并注意在调解中，提高农民群众的法制观念、道德水平和政治觉悟，促进家庭、邻里之间和睦相处，保证生产与生活秩序的稳定。三是协助政府和司法部门维护社会治安，维护安定团结，发展生产，繁荣经济。四是主动及时地向人民政府反映村民的意见、要求，村民对发展市场经济有什么要求，对干部有什么意见，对党组织和政府有什么建议，生活上有什么困难等等，村干部应当及时了解，并如实向政府反映。让人民政府更好地了解群众呼声，克服官僚主义，不断改进工作，更好地为人民服务。

3. 搞好农村社会主义精神文明建设，用社会主义思想占领农村阵地。

邓小平同志提出要“两手抓、两手硬”。村干部也必须一手抓物质文明建设，一手抓精神文明建设，更好更快地推动农村经济发展与社会进步。当前，农村在大好形势下也出现了一些暗流，比如宗教活动与封建迷信抬头，赌博、嫖娼卖淫等丑恶现象死灰复燃，以及超计划生育，土地抛荒，民事纠纷增多等。所有这些都是与建设社会主义新农村主题不合拍的。因此，村干部要十分重视社会主义精神文明建设、文化建设，提高村民的政治觉悟与道德水准。为此，村干部要做好以下几方面的工作：一是对农民群众进行马列主义理论、建设有中国特色的社会主义理论、爱国主义、集体主义教育和法制教育、社会公德教育，提高农民的思想政治觉悟与道德水准；二是要对农民群众进行科学文化知识教育，提高农民文化水平，普及科学知识；三是重视文化设施建设，组织农民

开展健康的文化娱乐活动，陶冶情操。

4. 加强以党支部为核心的村级组织配套建设和村干部队伍建设，为农村两个文明建设提供组织保证。

在我国社会组织体系中，村级组织是农村的基层组织。依据《宪法》、《党章》和《村民委员会组织法（试行）》和我国农村政治、经济发展的实际情况，我国行政村一般设有党支部、村民委员会、村经济合作社等六个组织。这些组织是一个整体，即是以村党支部为核心，以村民委员会与村经济合作社为依托，民兵、团支部、妇代会为助手的工作体系。这些组织职能发挥得如何，村干部的作用如何，对农村两个文明建设具有决定性的影响。

虽然村干部没有村级组织的设置权和班子主要成员的配备权，但村级组织的协调运转不得不依赖村干部。因此，村干部对提高以党支部为核心的村级组织配套建设的水平具有重要意义。在这方面，村干部应履行好以下职责：一是村干部要在党支部的统一领导下独立自主地开展各项工作，完成本职工作任务；二是抓好自身建设，搞好马列主义理论、建设有中国特色的社会主义理论、党的农村工作方针政策的学习，提高政治水平；三是抓好市场经济与商品经济知识学习，抓好农业知识、经营管理知识的学习，使自己成为领导经济工作的行家里手。与此同时，村干部尤其是党支部一班人要认真做好村部门的干部、村办企业干部、村民组长等的培养、教育、选拔与管理工作，为村主要干部准备后备力量，增加村级组织的活力。