

基层领导干部能力与素质培训系列教材

党的基层组织

与 乡镇政权建设

冷福榜 主编
罗昭义

红旗出版社

基层领导干部能力与素质培训系列教材

党的基层组织 与乡镇政权建设

冷福榜 罗昭义 / 主 编

红旗出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

党的基层组织与乡镇政权建设/冷福榜, 罗昭义主编.

—北京: 红旗出版社, 2005.1

(基层领导干部能力与素质培训系列教材)

ISBN 7-5051-1161-2

I. 党…

II. ①冷…②罗…

III. 中国共产党—基层组织, 乡镇—组织建设—干部教育—教材

IV. D267.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 004780 号

党的基层组织与乡镇政权建设

冷福榜 罗昭义 主编

责任编辑: 张素兰 封面设计: 孙翠之

红旗出版社出版发行

邮政编码: 100727 地址: 北京市沙滩北街 2 号

E-mail: hqchs@publica.bj.cninfo.net

编辑部: 64037147 发行部: 64037154

印刷: 北京振兴源印务有限公司

2005 年 1 月北京第 1 版 2005 年 3 月北京第 1 次印刷

开本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 印张: 29.25 字数: 760 千字

ISBN 7-5051-1161-2

定价: 60.00 元 (全套共五册)

基层领导干部能力与素质培训系列教材

编写委员会

主 编：徐晨光

执行主编：郑昌华

委 员：	彭运华	谢志军	傅端林	王 勇
	冷福榜	赵达军	覃正爱	肖万春
	刘 丹	彭民安	赖建明	范定生
	赵远琪	曹基荣	许卫国	万传明
	彭发勇	贺先平	唐中明	文锦菊
	吴庭菊	廖楚雄	秦贤义	

目 录

第一讲 农村基层党组织与乡镇政权建设的重大意义 和基本任务	(1)
一、农村基层党组织是党在农村全部工作和 战斗力的基础	(2)
二、乡镇政权是人民民主专政国家政权的基石	(5)
三、加强农村基层党组织与乡镇政权建设的基本任务 ..	(9)
 第二讲 加强农村基层党组织建设必须以坚持党的 先进性为核心	 (14)
一、坚持党的先进性是党建的核心问题	(14)
二、坚持党的先进性是农村基层党组织的本质体现	(19)
三、充分发挥农村基层党组织的战斗堡垒作用和党员的 先锋模范作用	(23)

第三讲 加强农村基层党组织建设必须以提高执政能力为重点 (30)

- 一、加强农村基层党组织执政能力建设是时代和历史任务提出的客观要求 (30)
- 二、准确把握执政能力建设的科学内涵和基本要求 (33)
- 三、以提高执政能力为重点推进农村基层党组织建设 (35)

第四讲 加强农村基层党组织建设，必须以健全制度做保障 (45)

- 一、依靠制度治理农村基层党组织自身的重要性和必要性 (45)
- 二、农村基层党组织制度建设的原则和主要内容 (50)
- 三、以健全领导体制和工作机制为重点抓好农村基层党组织制度建设 (57)

第五讲 加强乡镇政权建设必须完善乡镇人民代表大会制度 (62)

- 一、乡镇人民代表大会的性质、地位和组织机构 (62)
- 二、乡镇人民代表大会的职权与作用 (68)
- 三、进一步完善乡镇人民代表大会制度的途径 (72)

第六讲 加强乡镇政权建设必须切实转变乡镇人民政府的职能 (77)

- 一、乡镇人民政府的行政地位、职权与职能 (77)
- 二、乡镇人民政府职能转变的客观必然性 (82)
- 三、实现乡镇政府职能转变的原则与途径 (87)

第七讲 加强农村基层党组织和乡镇政权建设 必须改进乡镇干部的工作作风和工作 方法	(92)
一、改进乡镇干部的工作作风和工作方法的 极端重要性	(92)
二、乡镇干部应该具有的工作作风和工作方法	(97)
三、牢记两个“务必”，大力弘扬艰苦奋斗的 优良传统和工作作风	(103)

第八讲 农村基层党组织和乡镇政权要以推进农村 发展为第一要务	(107)
一、发展是农村基层党组织和乡镇政权的 第一要务	(107)
二、实现第一要务必须落实科学发展观	(111)
三、稳定和完善党在农村的基本政策，提高 驾驭市场经济的能力	(115)

第九讲 农村基层党组织和乡镇政权要共同搞好 政治和文化建设	(122)
一、扩大以村民自治为主要内容的基层民主	(122)
二、提高法律意识和法制观念，坚持依法办事	(126)
三、加强农村精神文明建设，培育“有理想、 有道德、有文化、有纪律”的社会主义新 型农民	(130)

第十讲 农村基层党组织和乡镇政权建设必须 协调好的若干关系	(136)
一、协调好乡镇党委与乡镇政权之间的关系	(136)

二、协调好乡镇政府与县（市）政府及其职能部门 的关系	(141)
三、协调好乡镇政府与村委会、村党支部与村委会 的关系	(144)
后 记	(150)

第一讲

农村基层党组织与乡镇政权建设的重大意义和基本任务

加强农村基层党组织与乡镇政权建设，是中国共产党实现对农村工作领导的重大措施和显著特点，也是中国共产党坚持长期执政的组织优势和政治资源。农村基层党组织建设与乡镇政权建设虽有不同的内容和特点，但二者又是紧密联系的。《中国共产党农村基层组织工作条例》明确规定：“乡镇党的委员会和村党支部（含总支、党委）是党在农村的基层组织，是党在农村全部工作和战斗力的基础，是乡镇、村各种组织和各项工作的领导核心。”这就不仅明确了农村基层党组织的地位和作用，而且揭示了农村基层党组织与乡镇政权建设的紧密联系。乡镇党委要坚持对乡镇政权的领导，并以乡镇政权建设的成果体现自身的建设水平和执政能力；而乡镇政权要自觉接受乡镇党委的领导，并以自己的有效工作促进乡镇党委和村党支部的建设，二者致力于农村社会主义物质文明、政治文明、精神文明的协调发展，以“三个文明”发展和进步的成效展示自己的建设水平和执政水平。

一、农村基层党组织是党在农村全部工作和战斗力的基础

中国共产党是由中央组织、地方组织、基层组织，按照民主集中制的原则组织起来的统一整体。农村基层党组织作为党的组织体系中的重要组成部分，是党在农村全部工作和战斗力的基础，在加强党对农村工作领导、实现党对农村工作目标的过程中，发挥着重要的作用。然而，随着改革开放的深入和社会主义市场经济的发展，农村基层党组织面临着许多新情况、新问题，确实增加了工作的复杂性和难度，遇到困难绕道走，或借此否定农村基层党组织的地位和作用，都是不正确的。

（一）农村基层党组织是党自身巩固发展的组织基础和建设重点

第一，农村基层党组织是党在农村的组织基础。我们党的6800多万名党员，分布在340多万个党的基层组织中，党依靠基层组织把分散的单个的党员组织成完整的、严密的组织体系，形成一个团结、战斗的工人阶级先锋队组织。党内的各种活动和各项工作都是以党的基层组织为基础开展的。一方面，党的基层组织要具体实施对党员的教育、管理，并负责执行党的纪律。同时，它是党员履行义务，行使权利，参与党内事务管理的场所；另一方面，党的基层组织建立在社会各个基层单位，担负着培养积极分子，吸收新党员和输送干部的任务。因此，党的农村基层组织是党的重要组成部分和支撑基础。党在农村的各种活动和各项工作的开展，只有以加强农村基层党组织建设为基础和保障，才符合党章的规定，才能收到预期的效果。

第二，农村基层党组织是维护党的先进性的重要关口。坚持党的先进性，是党的建设的核心问题。党是中国工人阶级的先锋

队，也是中国人民和中华民族的先锋队，其先进性是具体的、历史的。要保持党的先进性，仅有一定的组织形式是不够的，还必须按照马克思主义的建党目标和原则来搞好自身的建设，加强自身管理。这主要包括健全党内生活，加强党内教育，严格党员管理，执行党的纪律，等等。尽管党的各级组织都设立了专门负责党员教育、管理和监督的机构，但对党员经常的、有效的教育、管理和监督工作仍然要靠基层党组织去做，也只有通过基层党组织严格组织生活和纪律，才能把对党员的教育、管理和监督统一起来。农村基层党组织是党在农村开展各项活动的最基本单位，它担负着教育管理党员、发展新党员、执行党的纪律等重要责任。据统计，截至 2003 年底，全党党员总数为 6823.2 万名，其中农牧渔民党员 2217 万名，占党员总数的 32.5%。目前我国有乡镇党委约 4.7 万个，农村党支部约 73 万个。党员的素质，党员队伍的状况如何都与基层党组织的工作密切相关。农村基层党组织在很大程度上起着维护党的先进性的关口作用。譬如，发展新党员，农村基层党组织做到严格按照党章规定履行入党手续，谨防不够条件的人混进党内，就为维护和保持整个党的先进性、纯洁性起着重要的把关作用。

第三，农村基层党组织是党风建设的重要主体。党与群众的密切联系，在很大程度上是靠基层党组织的活动来实现的。农村基层党组织是党直接联系群众、宣传群众、组织群众的纽带，是把党的路线、方针、政策落实到最基层的桥梁。它们的建设如何，特别是作风建设的好坏，直接关系到党的形象和声誉，关系到党在农村的执政基础能否牢固。加强党的作风建设，核心是保持党同人民群众的血肉联系。党的最大政治优势是密切联系群众，党执政后的最大危险是脱离群众。我们党要经受住长期执政、改革开放和发展社会主义市场经济的考验，就必须贯彻党的宗旨和群众路线，密切联系群众，始终代表群众的利益。农村基层党组织建立在农村社会基层，与农民群众有着直接的、经常

的、密切的联系，便于直接倾听群众的呼声，掌握群众的思想脉搏，了解群众的思想情绪和生产、生活情况，具有密切党群关系的优势，但在工作中也容易与农民群众发生摩擦和冲突，特别是由于少数党员干部作风不过硬，工作方法简单、片面等引起农民群众的不满，这就可能引发党在局部的执政危机，损害党的形象和动摇党的执政基础。因此，农村基层党组织担负着党风建设的重要责任，既是党风建设的推动者，也是党风建设的主体。只有切实加强党员干部作风建设，密切农村基层党组织同农民群众的联系，才能从整体上推进党风建设，增强党的凝聚力和战斗力。

（二）农村基层党组织是党实现领导、巩固执政地位的组织力量和可靠保证

首先，党要实现对农村工作的坚强领导依赖于农村基层党组织。我们党成为中国的领导党和执政党，是历史的选择，也是人民的选择。党作为中国特色社会主义事业的领导核心，必须实现对农村工作的坚强领导。而党的领导，首先是政治上的领导，也就是正确的路线、方针、政策的领导。实现党的政治领导，要制定正确的路线、方针和政策，并通过自己的党员和组织将路线、方针、政策逐一落实到基层和实际工作之中。这个任务必须由党的基层组织来共同实现，是其他任何组织不能代替的。党的基层组织是党制定和贯彻落实正确的路线、方针、政策的重要环节。一方面，党能否制定出正确的路线、方针、政策，主要取决于基层组织能否提供来源于实际生活的真实材料；另一方面，党的路线、方针、政策形成了，要通过基层组织的工作才能贯彻落实，变成群众的自觉行动。农村基层党组织作为党在农村的组织基础和战斗堡垒，其首要的、根本的任务，就是要坚定不移地贯彻执行党在农村工作的路线、方针、政策，并保证各项生产、工作任务的完成。离开了这一条，农村基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用就无从谈起，党对农村社会主义现代化事业的

领导就无法实现。

其次，党要巩固在农村社会的执政地位依赖于农村基层党组织。江泽民同志指出：“我们的党是执政的党，党的领导要通过执政来体现。”^① 坚持和巩固党的执政地位，依赖于党的基层组织。因为，党执政，是在全国的执政，执政根植于人民群众的深厚沃土，基础在于广大基层党组织。党的强大的执政体系自下而上由广大基层组织把几千万党员按照工作单位等形式有序的组织起来，形成从基层支部到各地方组织，直至中央的、完整的、严密的、统一的组织体系。这既是我们党有别于其他政党的一个重要标志，也是我们党的政治优势、组织优势的基础所在。农村基层党组织作为党的基层组织的一个重要方面，它是构成我们党的执政体系的组织优势和政治优势的重要基础。因此，从这个意义上说，农村基层党组织是党巩固在农村社会的执政地位的组织力量和可靠保证。

二、乡镇政权是人民民主专政国家政权的基石

中国是一个农业大国，农村人口占了整个国家人口的大多数。农村基层政权的建设和治理模式问题，一直是事关国家政权稳定和社会发展的重要问题。从民主革命时期到社会主义革命和建设时期，我们党都十分重视农村基层政权建设，并为之进行了艰辛的探索和努力。当代中国的乡镇政权，是人民民主专政国家政权的基石，在国家政权建设和社会主义现代化建设中具有十分重要的地位和作用。

（一）乡镇政权是国家政权得以巩固的重要基础

首先，乡镇政权是人民民主专政国家政权的基石。我国国家

^① 江泽民：《论党的建设》，中央文献出版社 2001 年版，第 7 页。

政权是由中央政权、地方政权（省、市、县）和乡镇政权，按照宪法和相关法律规定建立起来的政权体系。这一政权体系是实现人民民主、国家富强、社会稳定的可靠保障。乡镇政权虽然是国家设在农村社会最低一级行政区域的政权组织，但它在整个国家政权体系中的基础地位十分重要。“基础不牢，地动山摇。”我国人民民主专政的国家政权要巩固，首先取决于基层政权是否稳定，尤其是农村乡镇政权是否稳定。因为我国人民民主专政国家政权，是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的国家政权。我国农村区域大，人口多，农业是我国国民经济的基础，农民是推动我国先进生产力发展和社会全面进步的基本力量，这就使得乡镇政权在国家政权中的作用更为重要。只有使乡镇基层政权保持稳定，我们的国家政权才能稳定。

其次，乡镇政权是农民群众实现当家作主的保障。我们国家是人民当家作主的社会主义国家，国家的一切权力属于人民，人民依照宪法和法律的规定，通过各种渠道和形式管理国家和社会事务，行使自己的民主权利。乡镇政权作为国家设在农村社会最基层的政权组织，直接面向9亿农村人口，直接地、经常地、广泛地接触农民群众，是党和政府联系农民群众的桥梁和纽带。一方面，党的路线、方针、政策和国家的法律、法令都要通过它贯彻到农民群众中去，各项计划要靠它去落实和实施，各项工作任务要靠它去保证完成；另一方面，农民群众的呼声和意见要通过乡镇政府向上级政府反映，农民群众的生产、生活等都要靠它去指导和协调，农民群众实现自己当家作主的民主权利有很大一部分也是通过它完成的。离开了乡镇政权正确而经常地工作，党和政府就不能对广大农村地区进行有效的领导和组织，农民群众也就不可能有效地行使管理国家和社会事务的权力。

（二）乡镇政权是国家现代化建设在农村获得全面发展的重要保障

第一，只有加强乡镇政权建设，才能促进农村经济的发展。作为农村上层建筑重要组成部分的乡镇政权，是由农村社会经济基础所决定并为其服务的。十六大报告指出，统筹城乡社会经济发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务。乡镇政权是农民生产、生活的领导者和组织者，是我国农村经济和各项社会事业繁荣发展的直接指挥者。在从自然经济向商品经济转化、从传统农业向现代农业转化的进程中，乡镇政权虽主要是从宏观方面进行经济管理，不再直接干预农户、企业的生产经营活动，而是通过运用经济的、法律的和行政的手段，为农业的产前、产中和产后商品经济发展提供服务，但乡镇政权在农村全面建设小康社会中的管理和服务作用，仍然是其他组织不可替代的。只要坚持党在农村的基本政策，长期稳定并不断完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，坚持科教兴农的方针，处理好改革、发展、稳定的关系，乡镇政权就能在建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入的过程中大有作为，就能为全面建设小康社会作出重大贡献。

第二，只有加强乡镇政权建设，才能推进农村基层民主政治建设。十六大报告指出：“发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标。”扩大基层民主，是发展社会主义民主政治的基础性工作。我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的社会主义国家，人民是国家和社会的主人。农民占我国人口的大多数，他们对国家和社会行使民主管理权力实际上是通过乡镇政权实现的。乡镇一级的政治机制、决策机制、民主参与机制和监督机制健全而畅通，广大农民在民主管理和民主监督中的作用就能真正发挥，其政治热情就能充分调动

起来。同时，我国农村已经实行村民自治，这是社会主义民主在农村最广泛的实践。加强乡镇政权建设的一个重要内容，就是要组织和指导完善村民自治，健全村民自治机制。只有通过实行和完善村民自治，让农民充分享受民主权利，才能把农村社会主义民主政治建设推向一个新的阶段。

第三，只有加强乡镇政权建设，才能促进农村精神文明建设。十六大报告指出：“全面建设小康社会，必须大力发展社会主义文化，建设社会主义精神文明。”当今世界，文化与经济和政治相互交融，在综合国力竞争中的地位和作用越来越突出。中国特色社会主义的农村，不仅要有繁荣的经济、昌明的政治，还要有先进的文化建设。党的十一届三中全会后，我国广大农村在党的正确路线方针政策指引下，亿万农民解放思想，大胆实践，积极创造，不仅促进了农村经济的发展，而且在民主政治建设和文化建设方面取得了很大的成效。但毋庸讳言，在取得成效的同时，农村中仍然存在和出现了一些不容忽视的消极现象，贯彻落实十六大精神，切实加强农村社会主义精神文明建设，还有大量的工作要做。只有加强乡镇政权建设，强化意识形态的特殊作用，才能牢牢把握先进文化发展的前进方向，坚持从我国农村实际出发，用正确的理论武装农民，弘扬和培育民族精神，发展教育、科学和文化事业，建立与社会主义市场经济相适应、与社会主义法律规范相协调的思想道德体系，培养一代又一代有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义新型农民。

第四，只有加强乡镇政权建设，才能搞好综合治理，保障农村和整个社会的稳定。邓小平强调指出，稳定是压倒一切的，没有稳定的政治局面，什么改革开放、现代化建设统统都是一句空话。中国幅员辽阔，城乡经济发展和社会生活紧密相依。13亿人口，9亿在农村。农村稳定了，农民安居乐业了，就能为构建社会主义和谐社会创造重要条件，从根本上保证我们国家和社会的稳定。目前，我国农村形势从总体上看是稳定的，但因正处在

经济体制转轨和社会转型过程中，由于客观、主观上的原因，有些管理措施跟不上，不少地区的社会风气和社会治安状况令人担忧，还存在着一些不安定的因素。维护农村稳定是一项系统工程，必须将它放在我国经济、政治和社会发展的全局中来谋划，实行综合治理。只有抓住乡镇政权建设这一关键环节，充分发挥其职能作用，才能切实解决影响农村稳定的各种问题，保障农村和整个社会的稳定。

三、加强农村基层党组织与乡镇政权建设的基本任务

建国 50 多年来，我们党十分重视发挥农村基层党组织和乡镇政权的作用，并且随着党的中心任务和所处环境的变化，有针对性地采取一系列措施，加强农村基层党组织和乡镇政权建设，取得了显著的成绩，也积累了丰富的经验和教训。在全面建设小康社会，突出解决“三农问题”的新形势下，加强农村基层党组织与乡镇政权建设，主要面临以下任务。

（一）必须坚持以经济建设为中心，牢牢抓住发展这个党执政兴农第一要务

十六大报告指出：“马克思主义执政党必须高度重视解放和发展生产力。离开发展，坚持党的先进性、发挥社会主义制度的优越性和实现民富国强都无从谈起。”我们党作为马克思主义执政党，要在中国这样一个经济文化落后的发展中大国，领导人民进行社会主义现代化建设，能不能解决好发展问题，直接关系人心向背、事业兴衰。党要承担起推动中国社会进步的历史责任，就必须始终紧紧抓住发展这个党执政兴国的第一要务。这一点具体到农村基层党组织，当然就是要把发展作为执政兴农的第一要务，把提高广大农民的物质文化生活水平作为根本出发点。同