

乡镇职能与 新农村建设

XIANG ZHEN ZHI NENG YU
XIN NONG CUN JIAN SHE

蒋华勤◎主编



探索转变乡镇职能，深入学习实践科学发展观，加快社会主义新农村建设，是所有乡镇组织及其干部必须全力亲为的职责所在。

宁波出版社

乡镇职能与

新农村建设

探索转变乡镇职能,深入学习实践科学发展观,加快社会主义新农村建设,是所有乡镇组织及其干部必须全力亲为的职责所在。

蒋华勤◎主编

宁波出版社 XIANG ZHEN ZHI NENG YU XIN NONG CUN JIAN SHE



图书在版编目(CIP)数据

乡镇职能与新农村建设/蒋华勤主编.—宁波:宁波出版社,2009.7

ISBN 978-7-80743-409-2

I. 乡... II. 蒋... III. ①乡镇—地方政府—行政管理—研究—中国 ②农村—社会主义建设—研究—中国 IV. D625F320.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 123433 号

乡镇职能与新农村建设

主 编 蒋华勤

责任编辑 陈金霞 王松见

装帧设计 金字斋书刊设计服务中心

出版发行 宁波出版社(宁波市苍水街 79 号 315000)

印 刷 宁波报业印刷发展有限公司

开 本 880×1230 毫米 1/32

印 张 12

字 数 300 千

版次印次 2009 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

标准书号 ISBN 978-7-80743-409-2

定 价 26.00 元

目 录

第一章 概论

- 第一节 乡镇沿革 / 3
- 第二节 转变乡镇职能 / 13
- 第三节 新农村建设 / 20

第二章 发展农村集体经济

- 第一节 发展集体经济的战略意义 / 33
- 第二节 农村集体经济现状及发展趋势 / 38
- 第三节 发展农村集体经济的途径和方法 / 43
- 第四节 农村集体经济的民主管理 / 52

第三章 大力发展高效生态农业

- 第一节 大力发展高效生态农业的意义 / 61

第二节 高效生态农业的内涵 / 67

第三节 高效生态农业的生产经营模式 / 73

第四节 发展高效生态农业的途径 / 77

第四章 乡镇企业服务与管理

第一节 乡镇企业演进及发展趋势 / 97

第二节 乡镇企业对新农村建设的作用 / 104

第三节 乡镇企业的管理与服务 / 109

第五章 农户家庭经营

第一节 提高现代农民素质 / 120

第二节 农户家庭经营战术 / 132

第三节 切实提高农民收入 / 144

第六章 农村土地承包管理

第一节 土地产权问题 / 154

第二节 农村宅基地 / 160

第三节 适度规模经营和土地流转 / 167

第七章 小城镇建设

第一节 小城镇建设的作用 / 180

第二节 小城镇建设要走中国特色城镇化道路 / 187

第三节 小城镇建设促进农村现代化 / 193

第八章 农村新社区建设

第一节 农村新社区规划 / 208

第二节 农村新社区建设 / 214

第三节 农村新社区管理 / 224

第九章 农村教育与文化

第一节 尊师重教与科教兴国 / 232

第二节 加强基础教育与职业技术教育 / 238

第三节 新农村文化建设的目标任务和基本思路 / 251

第四节 新农村文化体系建设 / 257

第十章 农村公共卫生与计划生育

第一节 农民的健康教育 / 269

第二节 农村公共卫生 / 273

第三节 农村计划生育服务 / 281

第十一章 农村社会保障制度

第一节 建立农村社会保障制度的意义 / 290

第二节 农村社会保障制度的基本原则和内容 / 298

第三节 农村社会保障制度的实施 / 303

第十二章 农村法制建设和社会稳定

第一节 深入开展普法教育 / 312

第二节 全面实行依法行政 / 322

第三节 加强突发公共事件处置 / 330

第四节 促进社会和谐稳定 / 345

第十三章 农村基层组织建设

第一节 基层组织建设的地位和作用 / 355

第二节 农村基层组织建设的形势与任务 / 360

第三节 乡镇加强农村基层组织建设的责任 / 367

后 记 / 371

第一章 概 论

科学发展观，第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾。乡镇是我国社会的基础，乡镇政权是农村经济建设和社会发展的组织者。党和国家各项政策的贯彻执行和经济社会发展战略的实施，最终都要落实到乡镇；各级各部门主张的实现和任务的完成，也都依靠乡镇来进行。那么，乡镇组织及其干部如何把握科学发展观的科学内涵、精神实质和根本要求，充分发挥乡镇职能，深入学习实践科学发展观，推进社会主义新农村建设，是新的历史时期摆在我们面前的新课题。

胡锦涛同志在党的十七大报告中指出：“统筹城乡发展，推进社会主义新农村建设。解决好农业、农村、农民问题，事关全面建设小康社会大局，必须始终作为全党工作的重中之重。要加强农业基础地位，走中国特色农业现代化道路，建立以工促农、以城带乡长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局。坚持把发展现代农业、繁荣农村经济作为首要任务，加强农村基础设施建设，健全农村市场和农业服务体系。”以促进农业增效、农民增收为核心，切实转变职能，加快社会主义新农村建设，这是党中央对社会

主义新农村建设的总要求。在社会主义新农村建设中,诸如严格保护耕地,增加农业投入,促进农业科技进步,增强农业综合生产能力;加强动植物疫病防控,提高农产品质量安全水平;发展乡镇企业,壮大农村经济,多渠道转移农民就业增加农民收入;提高扶贫开发水平;深化农村综合改革,坚持农村基本经营制度,稳定和完善土地承包关系,发展多种形式的适度规模经营,发展农民专业合作社,支持农业产业化经营和龙头企业发展,培育有文化、懂技术、会经营的新型农民等等,这些与人民群众利益息息相关的大事、要事,既是农村工作的传统内容,更是新时期农村工作的创新。因此,探索转变乡镇职能,深入学习实践科学发展观,加快社会主义新农村建设,是所有乡镇组织及其干部必须全力亲为的职责所在。

第一节 乡镇沿革

我国的乡制始建于西周。周王朝为加强对乡里社会管理与控制,建立了六乡六遂制度。即五家为邻,五邻为里,四里为族,五族为党,五党为州,五州为乡。乡,万二千五百户。显然,此时的乡建制规模较大,层级划分细致,且注重“相保、相爱、相葬、相救、相周、相宾”等等社会功能。“乡遂”之职皆有品级,如“邻长位下士,自此以上,稍登一级,至乡而为卿也”。因此,西周至战国 800 余年间,虽然诸侯争霸,战事频繁,但各诸侯国内仍沿袭周代的旧制。

一、封建时代的乡镇治理

自秦朝至明清,封建社会的乡镇治理体系发展大致经历了三种形态,即:秦汉时期确立的乡亭制,隋唐开始的职役制和从王安石变法至清代逐步完善的保甲制。

乡亭制。秦始皇统一中国后,开始了封建专制主义国家的中央集权制统治。但是,对农村管治却采取“放权”的自治模式,乡里组织一般都是以“什伍编制”为起点,以“什伍相保”、“什伍连坐”为基本组织原则,构成了国家组织结构中最基层的非政权单位,被历代统治者称为“治民之基”。史载,秦朝“大率十里一亭,亭有亭长。十亭一乡,乡有三老,有秩、嗇夫、游徼。三老掌教化。嗇夫职听讼,收赋税。游徼循禁贼盗。县大率方百里,其民稠则减,稀则旷,乡、亭亦如之。皆秦制也”。这个时期的“三老”虽非官

职,不食俸禄,却深得皇帝的重视与奖赏,有时可与州县官吏分庭抗礼,即“三老,众民之师也”。“皇权不下郡县”自治制度的基本思想是为了控制目的而把民众分成小单位,更重要的是封建统治者意识到我们中国农村聚族而居的具体国情,举村为族、数村为族现象比比皆是,村务即家务,乡务也是家务。“清官难断家务事”既是一种实践的经验,也是对乡村事务治理无奈的一种感叹。还有一层更重要的意义在于能达到以民制民、以族制族,甚至以民制官,强化统治的目的。因此,秦朝确立的“乡亭制”改革对后世造成的影响是巨大的。

职役制。隋唐实行科举制以后,官与吏分途,官作为“士”而身居要职,乡吏的地位逐渐降低,颇有点义务服役的性质,这种制度史称“职役制”。到了唐代,“百户为里,五里为乡,两京及州县之郭内,分为坊,郊外为村。里及坊、村皆有正,以司督察”。此时的“乡”虽未废止,但“里”的地位和作用日益突显,“自是以后,所谓乡亭之职,至困至贱”。担任“里正”这个职务的人不仅负责管理整个乡里事务,成为事实上乡里组织的最高领导者,而且还可免缴一切劳役及赋税,享受“募充”所得的经济待遇,而民众必须承受赋税和募充双重负担。总之,“职役制”下的乡镇改革不是以重民、爱民、助民、化民、惠民作为出发点,而是封建统治者为了强化对乡村社会的控制、防御和惩罚。“职役制”下的乡镇改革成效是最糟糕的,弊端丛生,贻害无穷,不仅没有减轻国家财政负担和农民负担,而且成了封建社会整体性和结构性政治腐败的主要根源之一。

保甲制。北宋王安石变法以后,全国推行“保甲之法,十户立一牌头,十牌头立一甲长,十甲长立一保正”。此后的统治者在此基础上不断完善这种以体现族权的宗族组织为基础,以拥有绅权的士绅为纽带而建立起来的乡村自治模式。保甲制实施的结

果是乡镇绅治,地方政治不操于官即操于绅,或操于地痞恶棍,生杀予夺,为所欲为。统治者当然知道保甲制在实施过程中暴露出来的种种弊端,但出于加强对乡村的控制、强化统治基础的需要,不会进行积极有效的管理体制变革,只能采取“头痛医头、脚痛医脚”的办法。如清代,除了继承明朝以来的自然村落的形态之外,又采取明人的里甲制,作为赋役征收的机构。此外,又采取宋人的保甲制,以维护地方治安。又在地方上实施元代的社制,作为劝农的组织。同时又设立宋以来的乡约法,以宣传教化。到清朝末期,特别是随着科举制的衰落和废除,保甲制作为制度体系实在是难以维系,清王朝被迫在 20 世纪初进行了一场乡村改革。光绪三十四年(公元 1908 年)颁布的《城镇乡地方自治章程》,采取了一些划分皇权与社会地方权力界限的措施,规定乡村政治结构由保甲制变为“乡(镇)—保甲制”,乡成为县以下的基层行政建制,由依法产生的代表会议和乡(镇)公所管辖,其下实行保甲制。这种企图让行政权力下沉的“地方自治”制度,既有西方政治制度的色调,又有中国封建政治制度的胎记,是两者混合的产物,旨在进一步强化皇权,以加强国家对乡村社会的控制。然而,清朝推行这一乡村改革方案时,皇权的影响力已经受到了史无前例的挑战,各地兴办自治之事,多有名无实,而在此项法令颁布 3 年后,清朝便告灭亡。这一改革法令也就成为中国乡村社会变迁过程中的文本制度遗产。

二、民国时期的乡镇治理

辛亥革命的一个重大影响,就是与封建皇权相联系的保甲体制受到了冲击。孙中山提出,在兵事完结之后,把全国 1600 多

个县划开,将地方上的情形让本地人民自己去治。袁世凯为了巩固自己的统治地位,也于1914年12月颁布了《自治条例》。随着各地筹办“地方自治”活动的开展,北洋政府也于1919年9月颁布《地方自治条例》,1921年7月,又再一次公布《乡自治制》等规则,将县以下组织一律变为市、乡,并规定,市、乡均为具有法人性质的自治团体,其自治权主要为办理本地方的教育、卫生、交通、水利、农业、商务、慈善等事务,且按西方近代政治制度模式设计了由选举产生的议决机关、执行机关和监督机关。民国初期的种种所谓“地方自治”制度设计,是在封建皇权受到冲击和废除的情况下,为沿袭封建制度安排所采取的一种被动式回应,民众根本不可能通过所谓的基层自治组织行使自治权,统治者还是要依靠行政权力和暴力机构实行强权统治。

1928年9月,国民政府颁布了《县组织法》,规定以“地方自治”的原则建立区、村(里)、闾、邻制度,“百户以上村者设乡,百户以下村者集为一乡,满百户集市者设镇。乡镇以下设闾、邻。五户为邻,五邻为闾”。但是,随着国共两党在农村的对抗,“保甲制”死灰复燃。1932年8月,豫鄂皖三省“剿匪”司令部,“为严密民众组织,彻底清查户口,增进自卫能力,完成剿匪清乡工作起见”,颁行《剿区内各县编查保甲户口条例》,同时蒋介石发布了《施行保甲训令》,在一定的区域内废除了“地方自治”的外衣,实行以人身依附为特征的保甲体制。1935年,国民政府为解决各省办自治还是办保甲的问题,在南京召开了“全国最高行政会议”。在这个会议上,蒋介石认为:未经训练的农民仍守旧习,缺乏自治能力;自治人员的选举也为人们所忽视,导致各乡镇邻组织始终没有健全;农村百业凋零,无实力同时举办自治与自卫,而土豪劣绅却借团防之名培植武装,大肆搜括;自治法规烦

琐,无法执行。此外,中国农村家族制度本来极为发达,如要安定地方,只有以家族中心的家长制“以严密民众组织之基础,乃可执简而驭繁”。因此,挽救之道在于办保甲,“先谋自卫之无成,再作自治之推进”。因此,这年7月,军委会委员长行营颁发了《修正剿区内各县编查保甲户口条例训令》,通令豫、鄂、皖、赣、闽、陕、甘、湘、黔、川10省,定保甲为地方四项要政之一。保甲编组以“户”为单位,各户设户长,由家长充任;10户为一甲,设甲长,由户长推选产生;10甲为一保,设保长,由甲长推选产生;保甲长须由县区长委任。相邻各保设立联合办公处,设主任1人和书记1至2人,实际是充当政治警察,“防制异党之活动”。蒋介石还直言不讳地宣称,“保甲长都是本党的忠实的党员”。1939年,国民政府对“乡制”又作出了补充规定,即乡(镇)以管辖10个保为基本组织原则,一般不少于6个保或不多于15个保,其规模大约为千户左右。乡(镇)正式成为一级行政区划,乡(镇)行政机关称乡(镇)公所,公所下设民政、警卫、经济、文化4股,由县政府委派正副乡镇长和队附,由县政府财政开支,并受县政府的直接节制。保长也由法律规定的选举制变成了实际上由乡镇长委派任命;“保”由无供给改为半供给制;筹粮和征兵等“国家事务”成为保甲主要的职责。

虽然民国时期推行的这种保甲制,同明清的保甲体制有许多不同,但民国时期这种乡镇保长身兼数职,大权在握,想干什么就干什么,俨然是独霸一方的“土皇帝”的社会状况,与封建社会保甲制下地方政治不操于官即操于绅,或操于地痞恶棍,生杀予夺,为所欲为的情形,没有什么实质的区别,甚至产生更严重的“狼群”效应。据1942年的粗略估计,国民党区一级干部约需164612人,乡镇一级干部约需686721人,保甲长约需12140908

人,三项共计 12992241 人。这与当时一个传统农业国家的农民承载能力是不相适应的。因此,随着农民赋税负担日益苛重,政府权威失坠,社会动荡混乱,最终吞噬了国民党基层政权的基础。

三、中国共产党乡镇治理的探索与实践

中国共产党认真总结历史的经验教训,深刻认识到解决好“农村和农民问题”是中国革命和社会主义建设的首要问题,在农村治理体制上进行了积极而有效的探索与实践。这个探索和实践大体分为新中国成立前和新中国成立后两个阶段,主要内容就是探索建立政权性质与自治制度相结合的治理体制。

新中国成立前,我们党在同国民党统治集团进行激烈的军事斗争的同时,一旦有了相对和平与稳定的环境,就坚定不移地开展自治政权建设的探索与实践。无论是中央苏区、抗日根据地,还是解放区进行的乡村自治实验,都为我们党在新中国成立后构建政权体系积累了宝贵的经验。其中最为突出的是陕甘宁边区,如《陕甘宁边区宪法原则》规定,“边区、县、乡人民代表大会(参议会)为人民管理政权机关”,“乡代表会即直接执行政务机关”,“采用直接、普遍、平等、无记名的选举制,健全民主集中制的政治机构,增强人民的自治能力”,“保证人民言论、出版、集会、结社、信仰、居住、迁徙与通信等多方面的自由”,“建立便利人民的司法制度,保障人民有检举与告发任何工作人员的罪行之自由”等等。这时的共产党干部不支取薪水,可谓是世界上“最廉价”的一支队伍。这在中国历史上是前所未有的,也是中国共产党在农村治理体制上的伟大创举。正是这种政治信仰与体制创新的相结合,使我们党的事业到“七大”召开的时候,全国党员

人数扩大到 120 万人,党领导的军队达到 100 万人,解放区人口已接近 1 亿人,成功地走出了一条“农村包围城市”的革命道路。对此,毛泽东同志曾经满怀激情地指出,“自古以来,中国没有一个集团,像共产党一样,不惜牺牲一切,牺牲多少人,干这样的大事”。

新中国成立后,尤其是从 1951 年的土地改革到 1958 年的人民公社化运动,可以说是中国农村管理体制变革最频繁的历史时期。为什么这个时期农村管理体制的变革最频繁?有一个现象值得所有研究这个问题的人关注与思考。那就是随着土地改革的完成,本来已成为了乡村社会权力体制中最重要的政治力量的农民协会,却悄然地退出了中国乡村社会的政治舞台。很多西方学者对此感到困惑和不解,因为在他们看来,依靠农民运动而最终夺取政权的共产党人,没有理由在建立和巩固政权后,将农民协会这种动员和组织农民参与政治生活的组织形式废弃。外国人感到困惑和不解没什么值得大惊小怪,如果是我们自己的学者不去思考,那就很不应该了。首先,中国农村自治的传统是绅治乡、豪治村,没有这种背景,最终都难以支撑局面。其次,得到土地的农民虽然拥护共产党的热情有增无减,但不再有战争年代参加农民协会活动那种激情,农民协会的活动被生产劳动替代。第三,夺取政权的任务完成以后,农村工作的重点转移到经济的复苏上,从互助组、初级社到高级社,没有能力组织和带领农民开展农业生产的农民协会干部逐渐被淘汰,这些地方的农民协会凝聚力也渐渐消失。第四,很多农民协会的骨干经过战争考验和土地改革的锻炼,走上了各级领导岗位,他们的继承者缺乏农村“自然领袖”的魅力,农民协会的吸引力自然也从衰退到丧失。

虽然这个时期农村管理体制变革频繁,但由小到大、由分散

到集中这个趋势却是稳定的。从乡镇这个层级来看,1957年12月,全国除西藏的昌都地区外,有乡镇政府120753个,其中乡政府117081个,镇政府3672个。与后来的人民公社及乡镇规模相比,不过是一种“小乡小镇”而已。在“左”倾错误的指导下,1958年,全国一次性砍掉74万个农业合作社,将其合并为23630个人民公社。随后,虽然公社的规模和体制几经调整,但直到1982年废除人民公社之时,人民公社的规模依然较大。据统计,1982年全国共有人民公社54352个,一个公社相当于原来的4个乡。从人口来看,原来的乡小者不足1000人,大者不过1万人,而1982年的人民公社人口在1万以下的占39%,而1万以上的高达61%。这种“政社合一”的人民公社大体制集“党政军民企”大权于一身,负责管理工农商学兵各项事务,几乎成了“法力无边的政府”,不仅违背了当时国家社会经济发展落后的客观现实,也使我们党一直以来积极探索和实践的乡镇治理体制步入歧途。十年“文革”,乡镇治理更是陷入无政府的混乱状态。

乡镇治理体制的拨乱反正是在我国实行改革开放以后。30余年来,从人民公社的“废”到乡镇人民政府的“立”,都是在宪法和法律规定范围内进行的。1985年春,全国建乡工作全部完成,5.6万多个人民公社、镇改建为79306个乡、3144个民族乡和9140个镇。此后,全国各地以“撤并乡镇”、“精简机构”、“分流人员”为标志的乡镇机构改革始终没有中断过。截至2006年底,全国乡镇总数为34675个,街道办事处6355个,目前我国乡镇这个层级的规模维持在40000个左右。中国下一步的乡镇体制改革总体目标是,建立精干高效的农村行政管理体制和惠及9亿农民的公共产品供给体制,不断地提高整个社会管理和服务水平。可以预计,这将是迄今为止世界上规模最大且牵涉面最广的