

农村政治学

主编 张保拴 副主编 程天宝

中国经济出版社

100
20

农村政治学

主 编 张保拴

副主编 程天宝

中国经济出版社

内 容 提 要

该书着重研究我国农村政治的发展演变过程、农村的经济文化发展与农村政治、从中央到地方党在农村政治中的地位和作用、农村干部、农村政治中的县级政权建设、农村基层权力机关、行政机关、农村行政、农村社会治安、农村人民团体、农村基层群众性自治组织等问题。通过对农村政治与经济文化的关系、农村政权体制等问题的探讨，以揭示具有中国特色的农村政治发展规律和运行机制，促进农村两个文明建设的发展。

责任编辑： 张新安

封面设计： 张 楠

农 村 政 治 学

张保拴 主编

中国经济出版社出版发行

（北京市百万庄北街3号）

（邮政编码：100037）

各地新华书店经销

郑州市胜岗印刷厂印刷

850×1168毫米 1/32 9.75印张 237千字

1991年7月第1版 1991年7月第1次印刷

印数：00,001—7,000

ISBN 7-5017-1505-X/D·148

定价：4.60元

前 言

我国有11亿人口，其中8亿多在农村，农业始终是国民经济的基础，也是社会主义现代化建设的基础。农业的状况如何，直接影响着城乡人民生活的稳定，影响着社会的安定，影响着工业乃至整个国民经济的发展，影响着社会主义现代化建设的实现。正是从这个意义上，江泽民总书记强调指出，要把农业放在经济工作的首位。他说：“农民问题始终是我国革命和建设的根本问题。……工农联盟是我们国家政权的基础。巩固和发展工农联盟，是我们党的一个重要原则，也是我们党的一大政治优势。……农村稳定了，农民安居乐业了，也就从根本上保证了我们国家和社会全局的稳定。……80年代，我国经济改革和经济建设取得了巨大成就，首先是农村的改革取得了巨大成就，农村经济有了很大的发展。90年代，我们要实现国民生产总值再翻一番的第二步战略目标，必须继续搞好农村的改革，继续加强农业这个基础。”（引自1990年6月26日《人民日报》）

10年改革，我国农村经济取得了突破性的发展，农业生产出现了重大转折。不仅支持了整个国民经济的发展，而且为全面经济体制改革创造了有利的条件，意义是重大的。但是，近几年来，由于多方面的原因，我国的农业生产出现了新的徘徊。如果这种局面不改变，继续下去，将会给改革、给整个国民经济的发展和人民生活的稳定与改善带来严重影响。要迅速扭转这种局面，使农业生产再上一个新台阶，就必须深化农村改革完善双

层经营体制，把集体经济的优越性和农民家庭经营的积极性都发挥出来。就必须进一步加强和改进党对农民和农村工作的领导，落实好党在农村的各项路线、方针和政策。这就需要根据农民和农村各种经济实体、经济组织产前、产中、产后的需要，逐步建立和进一步加强多种层次、多种形式、多种经济成份的社会化服务体系，为农民和农村各种经济实体、经济组织提供信息、技术、资金、植保、机械、仓储、流通、管理等多方面的服务。并制定相应的政策，改善服务手段，提高服务质量。为了与这种服务体系的建立和发展相配套，农村的各项工作，农村各级政权建设特别是基层政权建设就必须进行相应的改革和完善。在深化农村改革时，就必须按照农村社会主义民主政治建设的内在要求，把农村各级政权管理农民、为农民提供各项服务与农民当家作主、搞好自我服务有机地统一起来，解决好农村经济体制改革、新旧体制转换以及农村社会主义商品经济发展过程中出现的一系列社会政治、经济、思想认识等问题，只有这样，才能充分调动农民群众的主人翁积极性，使农业生产再上一个新台阶。

为此，就必须进行农村政治学的研究工作。当前特别需要加强社会主义初级阶段我国农村各级政权尤其是县、乡两级农村政权的基本结构、运行机制、目标模式和实现条件等问题的研究，为我国农村民主政治建设提供一些理论上的论证或指导，并进而提高广大农村干部、广大农民群众的文化素质特别是政治文化素质，推动农村政治体制改革，促进农村社会主义民主政治建设和农村现代化建设的发展。

本书就是为着这个目的，同时也是为着探索创建农村政治学学科的急需而撰写的。由于农村政治学尚处于创建阶段，农村政治学应包括的内容及其理论框架的设计都处在探索之中，我们不揣浅陋撰写这本《农村政治学》，主要是为了抛砖引玉，铺路架桥，力求为这一学科的繁荣和发展作点贡献。由于我们水平有

限，书中难免有不少缺点和错误，敬请读者和专家、学者批评指正。

本书由张保拴同志任主编，拟出写作大纲并最后统稿，程天宝同志任副主编并参加了部分章节的统稿工作。参加本书各章撰写工作的同志是：第一、三、五、十二章——张保拴；第二章——庞洪铸；第四章——崔战杰；第六章——程天宝；第七章——张保拴、李保印、刘天道；第八章——曹光宇；第九章——鲍怀谦；第十章——周柯；第十一章——孙志安。李钰山、高金顶同志对本书的框架设计提出了宝贵意见，阎德民同志为本书的出版做了大量的工作，河南省社会科学院特别是科社研究所的领导和同志给予了大力支持和帮助，本书在撰写过程中，参考和吸收了国内外一些研究成果，在此，一并表示诚挚的感谢！

作 者

1991年7月于郑州

目 录

第一章 绪论

第一节 农村政治学的研究对象和理论体系

- 一、政治与政治学…………… (1)
- 二、农村政治学的研究对象…………… (2)
- 三、农村政治学的理论体系…………… (3)

第二节 农村政治的特点

- 一、群众性…………… (4)
- 二、基础性…………… (5)
- 三、广泛性…………… (6)
- 四、多样性…………… (6)

第三节 研究农村政治学的意义和方法

- 一、研究农村政治学的意义…………… (7)
- 二、研究农村政治学的方法…………… (11)

第二章 农村政治体制

第一节 中国历史上的农村政治体制

- 一、中国古代的地方政治体制…………… (16)
- 二、中国古代的农村政治体制…………… (18)
- 三、北洋军阀与国民党统治时期的农村政治体制…………… (19)
- 四、新民主主义革命时期的农村政治体制…………… (20)

第二节 新中国成立后的农村政治体制

一、新中国农村政治体制的初步建立·····	(22)
二、新中国农村政治体制的确立·····	(23)
第三节 人民公社时期的农村政治体制	
一、人民公社体制的建立·····	(25)
二、人民公社在“左”的思想指导下曲折发展·····	(27)
第四节 我国现行的农村政治体制	
一、我国现行农村政治体制的形成·····	(31)
二、我国农村基层政权的指导原则·····	(35)
三、我国农村基层政权的职能·····	(36)

第三章 中国共产党是农村政治的领导核心

第一节 党对农村政治的领导

一、党对农村政治领导的内容·····	(39)
二、党对农村政治领导的实现·····	(45)

第二节 农村党的组织形式与活动方式

一、农村党的组织形式·····	(50)
二、农村党组织的活动方式·····	(55)

第三节 农村党的基层组织在农村政治中的地位和作用

一、农村党的基层组织在农村政治中的地位·····	(59)
二、农村党的基层组织在农村政治中的任务和作用·····	(61)

第四章 农村的经济发展与农村政治

第一节 农村经济发展是农村政治发展的基础条件

一、农村经济是一切社会的基础·····	(63)
二、我国农村经济的性质和实践·····	(65)
三、农村政治的发展必须适应农村经济的发展水平·····	(68)

第二节 农村政治对农村经济发展的推动和保障作用

- 一、农村政治关系是农村经济关系的集中表现…………… (71)
- 二、农村政治保证农村经济的发展方向…………… (75)
- 三、农村思想政治工作是充分调动农民群众社会主义积极性的重要保证…………… (77)

第三节 农村文化与农村政治

- 一、农村文化反映农村政治生活的性质和完善程度…………… (80)
- 二、农村文化建设是发展农村政治的重要前提条件…………… (83)
- 三、满足农民的精神文化需要是农村政治建设的一个重要目标…………… (86)

第五章 农村干部

第一节 农村干部的范围、分类与作用

- 一、干部与农村干部…………… (88)
- 二、农村干部的分类…………… (89)
- 三、农村干部的作用…………… (90)

第二节 农村干部的培训与任职

- 一、农村干部的培训…………… (92)
- 二、农村干部的任职…………… (95)

第三节 农村干部的考核、奖惩、待遇、去职与退休

- 一、农村干部的考核…………… (102)
- 二、农村干部的奖惩…………… (106)
- 三、农村干部的待遇…………… (108)
- 四、农村干部的去职与退休…………… (110)

第六章 县政权在农村政治中的地位和作用

第一节 县政权的机构及运行机制

- 一、县政权的机构····· (114)
- 二、县政权的基本职能····· (123)
- 三、县政权的运行机制····· (126)

第二节 县政权是农村政治的枢纽

- 一、县政权是国家政权体系中的重要环节····· (128)
- 二、县政权是农村政治的运行中心····· (130)

第三节 农村政治中的县级统战工作

- 一、统一战线的性质、特点和作用····· (133)
- 二、县统一战线工作的组织形式和职能····· (136)

第七章 农村基层政权(一)

第一节 乡(镇)人民代表大会是农村基层权力机关

- 一、乡(镇)人民代表大会的性质····· (142)
- 二、乡(镇)人民代表大会的产生····· (145)

第二节 乡(镇)人民代表大会的职能、组织原则和工作程序

- 一、乡(镇)人民代表大会的职能····· (147)
- 二、乡(镇)人民代表大会的组织原则····· (151)
- 三、乡(镇)人民代表大会的任期和工作程序····· (152)

第三节 加强乡(镇)人民代表大会的建设

- 一、乡(镇)人民代表大会建设存在问题····· (155)
- 二、加强乡(镇)人民代表大会建设的基本思路····· (156)

第八章 农村基层政权(二)

第一节 乡(镇)人民政府是农村国家行政机关

- 一、乡(镇)人民政府的性质····· (159)
- 二、乡(镇)人民政府的机构设置····· (161)

第二节 乡(镇)人民政府在农村政治中的地位和职能

一、乡(镇)人民政府在农村政治中的地位……………(170)

二、乡(镇)人民政府的职能……………(175)

第三节 乡(镇)人民政府的工作原则和行为关系

一、乡(镇)人民政府的工作原则……………(177)

二、乡(镇)人民政府的行为关系……………(179)

第九章 农村行政

第一节 农村建设(规划)管理

一、农村建设(规划)管理的定义和内容……………(183)

二、农村建设(规划)应遵循的原则……………(185)

三、农村建设(规划)的步骤和方法……………(186)

第二节 农村经济管理

一、农村经济管理的定义和内容……………(188)

二、农村经济管理的原则和主要环节……………(193)

三、农村经济管理的方法和任务……………(195)

第三节 农村人口与土地管理

一、农村人口管理……………(198)

二、农村土地管理……………(200)

第四节 农村行政事业管理

一、农村行政事业管理的定义和内容……………(203)

二、农村行政事业管理的任务……………(207)

三、农村行政事业管理的主要环节……………(208)

第五节 农村民族、宗教事务管理

一、农村民族事务管理……………(212)

二、农村宗教事务管理……………(214)

第十章 农村社会治安

第一节 农村人民法庭

- 一、农村人民法庭的性质和地位…………… (217)
- 二、农村人民法庭的设置…………… (218)
- 三、农村人民法庭的职能和任务…………… (221)
- 四、农村人民法庭的工作原则…………… (222)

第二节 农村公安派出所

- 一、农村公安派出所的性质…………… (224)
- 二、农村公安派出所的设置…………… (225)
- 三、农村公安派出所的职能和任务…………… (227)
- 四、当前农村公安派出所建设中存在的问题及
对策…………… (229)

第三节 农村司法

- 一、农村司法行政的性质…………… (231)
- 二、农村司法行政机关的设置和职能…………… (232)

第四节 农村社会治安综合治理

- 一、农村社会治安综合治理的内容和意义…………… (236)
- 二、农村社会治安存在的问题…………… (237)
- 三、农村社会治安存在问题的原因…………… (239)
- 四、农村社会治安综合治理的目标和措施…………… (241)

第十一章 农村人民团体

第一节 人民团体的定义和社会职能

- 一、人民团体的定义…………… (245)
- 二、人民团体的社会职能…………… (246)

第二节 农村共青团的地位和作用

- 一、农村共青团的性质…………… (251)
- 二、农村共青团的地位和作用…………… (253)
- 三、加强农村共青团的建设…………… (258)

第三节 农村妇联的地位和作用

- 一、农村妇联的性质…………… (260)
- 二、农村妇联的地位…………… (262)
- 三、农村妇联的任务和作用…………… (263)
- 四、加强农村妇联组织的建设…………… (266)

第四节 农村工会的地位和作用

- 一、农村乡(镇)企业工会的性质…………… (267)
- 二、乡(镇)企业工会的地位…………… (270)
- 三、乡(镇)企业工会的作用…………… (272)

第五节 农民协会

- 一、成立农民协会的必要性…………… (274)
- 二、农民协会的作用…………… (275)

第十二章 农村基层群众性自治组织

第一节 村民委员会是农村基层群众性自治组织

- 一、村民委员会的性质…………… (277)
- 二、村民委员会同政权组织和人民团体的区别…………… (278)

第二节 村民委员会的地位和作用

- 一、村民委员会的地位…………… (279)
- 二、村民委员会的作用…………… (284)

第三节 村民委员会与乡(镇)人民政府和村党

支部之间的行为关系

- 一、村民委员会与乡(镇)人民政府之间的行为关系…………… (287)
- 二、村民委员会与村党支部之间的行为关系…………… (290)

第四节 加强村民委员会的建设

- 一、村民委员会一般设在自然村…………… (293)
- 二、加强村民委员会建设的原则…………… (294)

第一章 绪论

政治学是一门研究社会政治现象的科学，是社会科学的基础学科之一。农村政治学是政治学理论的一个重要组成部分，是研究农村社会政治现象的变化规律、研究农村政治体制及其运行规律的科学。学习和研究农村政治学，对于深化农村经济体制改革，搞好农村社会主义民主政治建设，具有非常重要的意义。

第一节 农村政治学的研究对象和理论体系

一、政治与政治学

政治学是一门研究社会政治现象的科学，要准确地理解和把握政治学的研究对象，就必须首先弄清楚政治的科学含义。

政治，就是在一定的社会环境中，特定的阶级或社会集团为了维护其根本利益，围绕夺取政权或巩固政权所进行的一切活动。换言之，政治就是以国家政权为核心，以政治关系、政治体制、政治思想和政治行为为基本内容的动态系统。

政治的核心问题就是国家政权问题。政治是经济的集中表现，归根到底它是由经济决定的，同时它又反作用于经济，对经济的发展具有巨大的影响。处理阶级内部、阶级之间、民族之间、国家与国家之间的关系等，都属于政治的内容。就无产阶级政治来说，不同的历史时期，政治有不同的含义。在夺取政权的过程中，阶级之间的对立和斗争构成了政治的基本内容。这时的“政治就是各阶级之间的斗争”^①。其中心任务就是推翻地主阶

《列宁选集》（人民出版社1972年版，下同，不再注明）第4卷第370页。

级的统治，建立无产阶级专政。在夺取政权，建立无产阶级专政，并且完成了生产资料所有制的社会主义改造以后，无产阶级政治的中心任务，就是大力发展社会生产力，逐步提高人民群众的物质文化生活水平，满足人民日益增长的物质文化生活需要。在我国，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化强国，就成为当前和今后一个相当长的历史时期内的最大的政治。正如邓小平同志所指出：“我们当前以及今后相当长一个历史时期的主要任务是什么？一句话，就是搞现代化建设。能否实现四个现代化，决定着我国国家的命运、民族的命运。……社会主义现代化建设是我们当前最大的政治，因为它代表着人民的最大的利益、最根本的利益。”^①

政治学，就是研究以国家政权为核心的政治关系、政治体制、政治思想和政治行为及其发展规律的科学。政治学研究的核心问题就是国家政权问题。列宁指出：“革命的根本问题是政权问题。”^②国家政权是政治生活中最根本的问题，它在社会政治生活中占有核心的地位，并贯穿于社会政治生活的各个方面：社会政治关系、政治体制、政治思想和政治行为。因而国家政权问题就成为政治学研究的核心问题。同时政治学还要研究政治关系、政治体制、政治思想、政治行为及其关系和运行规律。

二、农村政治学的研究对象

农村政治学是政治学理论的一个重要组成部分，是研究农村社会政治现象的变化规律、研究农村政治体制及其规律的科学。

农村是相对于城市而存在的。研究农村政治学，就是要研究

①《邓小平文选》（1975—1982年，人民出版社1983年版，下同，不再注明）第148—149页。

②《列宁选集》第3卷第110页。

从中央到地方中国共产党对农村政治的领导，并从这一高度出发研究农村社会政治现象主要是县、乡两级社会政治现象的变化规律、政治体制及其运行规律。通过对农村政治与农村经济文化的关系、农村政治体制、农村行政、农村社会治安等问题的研究和探讨，力图揭示农村政治运行发展的机制和规律，促进农村社会主义物质文明和精神文明建设的协调、全面发展。

三、农村政治学的理论体系

目前，农村政治学尚处于创建和发展阶段，对农村政治学的理论体系及各章节的设计和内容的都处在探索之中。我们这本农村政治学，作为抛砖引玉之作，共分六个部分十二章。

第一章是本书的第一部分，着重探讨农村政治学的研究对象、农村政治学的特点和研究农村政治学的意义与方法。这一部分是理解本书的钥匙。

第二章是本书的第二部分，主要是从历史发展和社会演变的过程中来研究和探讨、认识和把握农村政治体制的过去和现在，目的在于鉴往知来，吸取经验教训，推动我国农村政治、经济体制的改革、完善和发展。

第三、四、五章是本书的第三部分，主要是从宏观上研究和探讨从中央到地方党在农村政治中的核心领导地位，农村政治及其与农村经济文化的关系，农村干部及其在农村政治中的地位和作用。这一部分从党是农村政治的领导核心的角度来研究和探讨农村社会的政治活动、政治关系、政治思想及其运行规律，其精神贯穿全书，是全书的灵魂。

第六章是本书的第四部分，主要是从中观上研究和探讨作为城乡政治、经济、文化结合部，作为宏观管理与微观管理结合部的县政权的体制、运行机制及其在沟通、协调城乡政治、加强农村政治建设中的特殊地位和重要作用。县政权是城市政治发展的

后盾，是农村政治发展的依托。因而，这一部分的研究，具有承上启下的作用。

第七、八、九、十、十一章是本书的第五部分，主要是从微观上研究和探讨农村政治体制及其运行规律。对农村政治中的乡（镇）政权建设等问题进行全方位的研究。这一部分是本书的落脚点。

第十二章是本书的最后一部分，主要是研究和探讨农村村民自治组织——村民委员会及其在农村政治中的地位和作用等问题。研究这一部分，主要是为了加深对上几部分的理解，同时也有助于我们从整体上来认识和把握农村政治及其运行机制，尤其是有助于我们全面认识和深刻理解党和国家的路线、方针、政策贯彻落实到农民群众中去的全过程。因而，研究这一部分也很重要。

第二节 农村政治的特点

一、群众性

农村政治的群众性主要表现在以下三个方面：一是它直接反映农民群众的切身利益、愿望和要求。农民群众的经济收入、文化学习、业务技术培训、生老病死的救济和安置等直接取决于农村政治体制的运转情况和农村干部的工作实绩。二是农村政治是广大农民群众参与农村各级政权机关的管理乃至国家事务、社会事务管理的有效途径。农民是国家自然也是广大农村的主人。农民依照法律规定有权参与国家事务、社会事务和各项企事业单位的管理。农民参与国家管理的有效途径就是农村各级政权机关，国家权力机关——全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。农民群众通过这些机关来行使管理国家和各项社会事务、管理本地区和本单位的权力。三是农村政治是党和国家的路线、方针、政策和