

罗平汉 著

当代中国农村变迁丛书

村民自治史



福建人民出版社

中国农村
研究

中国农村研究丛书

村民自治史

中国农村研究丛书

罗平汉 著

当代中国农村变迁丛书

村民自治史



福建人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

村民自治史/罗平汉著. —福州:福建人民出版社,
2006.6

(当代中国农村变迁丛书)

ISBN 7-211-05265-1

I. 村... II. 罗... III. 农村—群众自治—历史—
中国 IV. D638-092

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 010881 号

村民自治史

CUNMIN ZIZHI SHI

作 者:罗平汉

责任编辑:江典辉

出版发行:福建人民出版社

电 话:0591-87533169(发行部)

网 址:<http://www.fjpph.com>

电子邮箱:jiangdianhui@21cn.com

址 址:福州市东水路 76 号

邮 政 编 码:350001

印 刷:福建省天一屏山印务有限公司

地 址:福州市铜盘路 278 号

邮 政 编 码:350003

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:21.50

插 页:2

字 数:317 千字

版 次:2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 7-211-05265-1

定 价:34.50 元

本书如有印装质量问题,影响阅读,请直接向承印厂调换
版权所有,翻印必究

目 录

一、村民自治的兴起	(1)
1. 包产到户的冲击	(1)
2. 人民公社悄然退场	(8)
3. 村民自治的兴起	(21)
4. 村民委员会的普遍建立	(34)
二、村民自治立法的启动	(53)
1. “社会主义民主的基础工作”	(53)
2. 《村民委员会组织法（试行）》的颁布	(67)
3. 由点到面推行村民自治	(75)
4. 村民自治不是自由化	(85)
三、民主形式的初创	(93)
1. “海选”萌芽	(93)
2. 早期村民代表会议	(99)
3. 最初的村务公开	(110)
4. 发展中的问题	(116)
四、示范活动	(132)
1. 莱西经验	(132)
2. 启动示范活动	(139)
3. 制定示范标准	(147)
4. 示范效果	(152)

五、制度定型	(161)
1. 地方选举法规的出台	(161)
2. “海选”模式的形成	(174)
3. 其他选举模式的出现	(183)
4. 村民代表会议制度的完善	(190)
5. 自治章程与村规民约	(199)
六、村民自治立法的完善	(213)
1. “中国农民的伟大创造”	(213)
2. 《村民委员会组织法（试行）》的修订	(219)
3. 新的突破	(232)
七、村务公开的推进	(237)
1. 农村稳定发展的必然要求	(237)
2. 村务公开备受重视	(249)
3. 村务公开的全面推行	(259)
八、村民自治的深化	(273)
1. 各地配套法规的制定	(273)
2. 世纪之交的村民委员会选举	(279)
3. 健全民主制度	(309)
4. 协调“两委”关系的探索	(323)
主要参考文献	(336)
后记	(341)

一、村民自治的兴起

1. 包产到户的冲击

村民自治与包产到户、乡镇企业一起，曾被誉为中国农民的三个伟大创造，而村民自治的萌生，又是与包产到户的推行紧密联系在一起。包产到户给延续了二十多年的人民公社体制以巨大冲击，并最终导致了这一体制的瓦解，从而使村民自治这一新型的农村基层民主形式得以产生。

以1978年12月的中共十一届三中全会召开为标志，我国进入了改革开放的新时期。众所周知，这场轰轰烈烈的改革运动，又是以农村改革为突破口的。

讨论农业和农村问题，原本是中共十一届三中全会的一个预定义题。会前，有关部门花了一年的时间，起草了《农村人民公社工作条例(试行草案)》(即新“农业六十条”)。这个文件是在1962年中共十届十中全会通过的《农村人民公社工作条例修正草案》的基础上增删而成的。由于受历史条件的限制，新“农业六十条”的修改未能突破“两个凡是”的束缚，仍坚持“以阶级斗争为纲”的指导思想，有着明显的“左”倾痕迹。

当时，全党最为迫切的任务是解决指导思想上的拨乱反正，实现党的工作重点的转移，全会并没有对新“农业六十条”展开充分的讨论，只是原则上通过了这个文件。所以，这个文件的第三十五条明文规定：“不许包产到户，不许分田单干。”

但是，经过逾二十年的人民公社体制后，人们毕竟对其“一大二公”的弊端有了深切的体会。因此，新“农业六十条”也强调，人民公社在经营管理上要实行定额管理、评工记分，规定凡是适合制订劳动定额管理的农活，都要制订劳动定额，按定额分配任务，检查验

收，考核劳动成绩，同时要求“加强劳动组织，建立严格的生产责任制”，“要根据生产需要，建立小组的或个人的岗位责任制，实行定人员、定任务、定质量、定报酬、定奖励的制度”。新“农业六十条”还提出：“可以在生产队统一核算和分配的前提下，包工到作业组，联系产量计算报酬，实行超产奖励。具体办法，由社员讨论决定。”^①这些规定，恰是广大农村基层干部和群众所衷心拥护的。

1979年春开始，各种形式的生产责任制在全国各地广泛兴起。当时比较普遍的是恢复和发展了“小段包工、定额计酬”的责任制。就在这个过程中，安徽、四川、贵州、甘肃、广东、河南等地一些生产发展较缓慢的生产队，自发地搞起了包产到组和包产到户。这其中，也包括现在人们所熟悉的安徽省凤阳县梨园公社小岗生产队20户农民秘密进行的包产到户。

其实，对于中国农民来说，包产到户已不是什么新事物。早在20世纪50年代中期，也就是农业合作化刚刚完成之时，一些农村就出现过包产到户。后来在1959年上半年的人民公社整顿和1961年、1962年国民经济调整时，包产到户又曾两度出现。但是，中共十一届三中全会前的包产到户却是生不逢时，这种为广大农民所欢迎的责任制形式，长期以来被视为分田单干、“在农村走资本主义道路”的等同物而一再遭到扼杀。

1978年的真理标准问题讨论和中共十一届三中全会，既是中国新一轮思想解放的起点，也是中国改革开放的起点。但是，思想的解放毕竟是一个渐进的过程。这次全会之后，对于包产到户的“复活”，社会上仍存在不同的认识并由此引发了激烈的争论。争论的核心就是包产到户是姓“资”还是姓“社”，它与分田单干到底有没有区别，它会不会引起农村的两极分化。长期以来，人们对姓“资”姓“社”的问题特别敏感，不管什么事情，都以分清其阶级属性为前提。凡是姓“资”的东西，就被视为洪水猛兽，万万不可沾边。可是，什么东西姓“资”，什么东西姓“社”，这个人们迫切希望搞清楚的问题，其实在一个比较长的时间里，并没有弄清楚。用邓小平的话说，“社会主义是什么，马克思主义是什么，过去我们并没有完全搞清楚”^②。可就是在这

① 黄道霞等主编：《建国以来农业合作化史料选编》，第906页，北京：中共党史出版社，1992。

② 《邓小平文选》，第3卷，第137页，北京：人民出版社，1993。

样的大背景下，却一定要划清资本主义与社会主义的界限，这就难免将许多并不姓“资”或者说为“资”与“社”所共有的东西，硬当作资本主义去看待。一旦被认定为姓“资”的话，其命运就可想而知了。

在这场“包产到户姓什么”的争论中，以万里为首的中共安徽省委对包产到户的看法和《人民日报》的一篇读者来信，可以说分别是两种对立观点的代表。1979年2月6日，万里在专门研究肥西县山南公社包产到户问题的省委常委会议上说：“包产到户问题，过去批了十几年，许多干部批怕了，一讲到包产到户，就心有余悸，谈‘包’色变。但是，过去批判过的东西，有的可能是批对了，有的也可能本来是正确的东西，却被当作错误的东西来批判。必须在实践中检验。”^①而1979年3月一位名叫“张浩”的读者给《人民日报》写信说：如果从便利管理，加强责任心着眼，划分作业组是可以的。但轻易地从“队为基础”退回去，搞分田到组、包产到组，是脱离群众、不得人心的；也会搞乱“三级所有，队为基础”的体制，给生产造成危害，对搞农业机械化也是不利的。^②在“张浩”看来，连包产到组的“危害”都如此严重，包产到户就更不要说了。



《人民日报》发表署名“张浩”的读者来信及“编者按”

① 《万里文选》，第121页，北京：人民出版社，1995。

② 《“三级所有，队为基础”应该稳定》，载《人民日报》，1979年3月15日。

1979年3月12日至24日，国家农委邀请广东、湖南、四川、江苏、安徽、河北、吉林七省的农村工作部门和安徽全椒、广东博罗、四川广汉三个县委的负责人，在北京召开当前农村工作座谈会。会上，围绕包产到户问题展开了激烈的讨论，有人认为包产到户虽然还承认集体对生产资料的所有权，承认集体统一核算和统一分配的必要性，但在本质上与分田单干没有什么区别。安徽等地的与会者则认为，包产到户只要坚持生产资料公有制和按劳分配，它与分田单干就有本质的不同。

这次座谈会并没有在包产到户问题上形成共识。会后报送给中共中央的《座谈纪要》说：“把主要作物的全部农活由个人承担，产量多少也完全由个人负责”的包产到户，“失去了集体劳动和统一经营的好处”，“本质上和分田单干没有多大差别，所以是一种倒退”，强调人民公社的“三级所有，队为基础”的体制必须稳定。《座谈纪要》认为：“除特殊情况经县委批准者外，都不许包产到户，不许划小核算单位，一律不许分田单干。”但有意思的是，《座谈纪要》又表示：“喂养家畜、管理鱼塘、经营小宗作物等农活，实行个人岗位责任制，并且规定产量(产值)，实行超产奖励，是统一经营下的专业化生产，不是对统一经营的否定，应当允许。深山、偏僻山区的孤门独户，实行包产到户，也应当允许。”这实际上是对包产到户开了一个小口子。

1979年9月，中共十一届四中全会通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》。这份文件的草案曾在中共十一届三中全会上原则通过。这一次属于正式文件，与草案相比，其基本内容没有太大的变化，但值得注意的是，正式决定中，将原草案中的“不许包产到户，不许分田单干”，改为“不许分田单干。除某些副业生产的特殊需要和边远山区、交通不便的单家独户外，也不要包产到户”。这两段文字中关于包产到户的规定，虽然差别不大，但从强制性的“不许”到规劝性的“不要”，至少表明中共高层对待包产到户的态度已出现了明显的松动。

1980年春，安徽、贵州、甘肃、内蒙古等省、自治区相继召开农业会议，讨论包产到户问题。这些省份均认为，那些吃粮靠返销、生产靠贷款、生活靠救济的“三靠”地区，应当允许包产到户。

此后，包产到户在一些地方发展较快。据新华社1980年初的了

解，实行包产到户的生产队，安徽有 23%，其中肥西、凤阳、来安、定远、芜湖、宣城等县较多，有的县占 80% 以上；广东有 10%，其中惠阳地区较多，大约占生产队总数的 35%；内蒙古的 53 个县、旗的 47849 个生产队中，实行包产到户的有 13894 个，占 29%；河南实行包产到户的生产队也有 10% 左右。此外，贵州、云南、甘肃、山东、河北及其他一些省份，也有的生产队在搞包产到户。没有搞包产到户或搞得很少的是北京、天津、上海三市郊区，东北的辽宁、吉林、黑龙江三省和湖北、湖南等省。^①

实行包产到户后，许多地方“出现了出人意料的巨变”。安徽滁县地区(1982 年改设滁州市)的定远县是安徽最穷的县之一，1979 年搞包产到组，形势开始发生变化；1980 年搞包产到户，粮食总产量超过历史最高水平，比 1979 年增长了 18.8%。阜阳地区(今为阜阳市)的阜南县是一个人口过百万的大县，从土地改革到 1978 年，购销相抵，28 年间向国家贡献的粮食，人均不到 1 斤，而实行包产到户的 1980 年，就向国家交售了 10408 万斤粮食。^②



《人民日报》发表《历史性的转折——皖、豫、鲁农村见闻之一》一文，对包产到户作了充分肯定

① 吴象：《中国农村改革实录》，第 150~151 页，杭州：浙江人民出版社，2001。

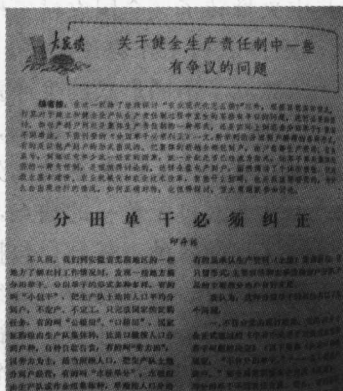
② 吴象等：《历史性的转折——皖、豫、鲁农村见闻之一》，载《人民日报》，1981 年 1 月 22 日。

1980年1月11日至2月2日，国家农委在北京召开全国农村人民公社经营管理会议。3月6日，国家农委印发了《全国农村人民公社经营管理座谈会纪要》，其中除了重申《中共中央关于加快发展农业若干问题的决定》中对于包产到户的规定外，同时又表示：“至于极少数集体经济长期办得很不好、群众生活很困难，自发包产到户的，应当热情帮助搞好生产，积极引导他们努力保持、并且逐渐增加统一经营的因素，不要硬性扭转，与群众对立，搞得既没有社会主义积极性，也没有个体积极性，生产反而下降。更不可搞批判斗争。”从允许“边远山区、交通不便的单家独户”可以包产到户，到“集体经济办得很不好”的地方可以包产到户，说明领导层对包产到户的认同度正在逐步加大。

不过，包产到户毕竟曾被当作“走资本主义道路”而被批判了二十来年，要将之由姓“资”改姓“社”，确实不是一件容易的事情。1980年初，国家农委主办的《农村工作通讯》第二期和第三期上，连续发表了两篇反对包产到户的文章，认为包产到户否定了公有制和按劳分配原则，实质上是倒退单干。^①就在这个关键时候，邓小平就包产到户问题发表了意见。1980年5月31日，他在同中央领导同志谈话时，明确表示：“农村政策放宽以后，一些适宜搞包产到户的地方搞了包产到户，效果很好，变化很快。安徽肥西县绝大多数生产队搞了包产到户，增产幅度很大。‘凤阳花鼓’中唱的那个凤阳县，绝大多数生产队搞了大包干，也是一年翻身，改变面貌。有的同志担心，这样搞会不会影响集体经济。我看这种担心是不必要的。我们总的方向是发展集体经济。实行包产到户的地方，经济的主体现在也还是生产队。”他还认为：“总的说来，现在农村工作中的主要问题还是思想不够解放。”邓小平的这个表态，从根本上改变了包产到户的命运。

同年9月，中共中央召开各省、市、自治区党委书记座谈会，讨论加强和完善农业生产责任制问题，会议最后形成的《关于进一

^① 这两篇文章分别是《分田单干必须纠正》和《包产到户否定了公有制和按劳分配》。



《分田单干必须纠正》一文发表在 1980 年第 1 期《农村工作通讯》上

步加强和完善农业生产责任制的几个问题》的座谈纪要认为：“凡有利于鼓励生产者最大限度地关心集体生产，有利于增加生产，增加收入，增加商品的责任制形式，都是好的和可行的，都应加以支持，而不可拘泥于一种模式，搞一刀切。”“在那些边远山区和贫困落后的地区，长期‘吃粮靠返销，生产靠贷款，生活靠救济’的生产队，群众对集体丧失信心，因而要求包产到户的，应当支持群众的要求，可以包产到户，也可以包干到户，并在一个较长的时间内保持稳定。”座谈纪要还指出，在一般地区已实行了包产到户的，如果群众不要求改变，就应允许实行，然后根据形势的发展与群众的要求，因势利导，运用各种形式进一步组织起来。中共中央随即印发了这个座谈纪要（即 1980 年第 75 号文件），并要求“结合当地具体情况贯彻执行，以利于动员广大干部和群众，做好工作，发展农业生产”。这样，包产到户至少在一部分地区取得了合法地位。随后，包产到户发展很快。据 1980 年 10 月的统计，全国已有 45.1% 的生产队实行了包产到户，其中贵州、甘肃、安徽、宁夏、广东、内蒙古等 11 个省、自治区已有 50%~95% 的生产队实行了包产到户。

1981 年 12 月，中共中央召开农村工作座谈会，着重讨论了农业生产责任制问题，形成了《全国农村工作会议纪要》。1982 年 1 月 1

一、村民自治的兴起

村民自治史

日，中共中央批转了《全国农村工作会议纪要》，这就是1982年第一号文件。《全国农村工作会议纪要》指出：目前全国农村已有90%以上的生产队建立了不同形式的生产责任制。它的建立，不但克服了集体经济中长期吃“大锅饭”的弊端，而且通过劳动组织、计酬方法等环节的改进，带动了生产关系的部分调整，纠正了长期存在的管理过分集中、经营方式过于单一的缺点，使之更加适合于我国农村的经济状况。目前实行的各种责任制，包括小段包工定额计酬，专业承包联产计酬，联产到劳，包产到户、到组，包干到户、到组等等，都是社会主义集体经济的生产责任制。不论采取什么形式，只要群众不要求改变，就不要变动。《全国农村工作会议纪要》还特别强调：包产到户、包干到户等是建立在土地公有制基础上的，农户和集体保持承包关系，由集体统一管理和使用土地、大型农机具和水利设施，接受国家的计划指导，统一安排军烈属、“五保户”、困难户的生活，有的还在统一规划下进行农田基本建设。所以它不同于合作社以前的个体经济，而是社会主义农业经济的组成部分。这就使包产到户完全摆脱了分田单干、“走资本主义道路”的阴影，彻底解决了包产到户是姓“资”还是姓“社”的问题。

1983年1月，中共中央下发《关于印发〈当前农村经济政策若干问题的通知〉》（即1983年第一号文件）。这个文件高度评价了包产到户为主要形式的联产承包责任制，认为它“采取了统一经营与分散经营相结合的原则，使集体优越性和个人积极性同时得到发挥。这一制度的进一步完善和发展，必将使农业社会主义合作化的具体道路更加符合我国的实际。这是在党的领导下我国农民的伟大创造，是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展”。在这两个第一号文件的推动下，包产到户在全国广大农村迅速推行，到1983年末，全国农村实行联产承包责任制的生产队达到了99.5%。

2. 人民公社悄然退场

包产到户不但是农村生产方式的一次重大变革，而且给在中国农村已实行了二十余年的人民公社体制以巨大的冲击，并最终导致了它的解体。

新中国一成立，就废除了国民党统治时期的保甲制度^①，建立了人民当家作主的农村基层政权。当时，县以下的农村基层政权的设置有两种类型：一种是华北和东北地区的区、乡两级制，即区和乡都是政权组织，乡以下是行政村；另一种是除台湾、西藏和上述地区外的大部分地区实行的区乡建制，即区是县人民政府的派出机构，乡设政府，为基层政权组织，村一级则为行政组织，即行政村。1954年9月，新中国第一部宪法颁布，据其规定，县以下只设乡、民族乡和镇一级政府，但经省一级人民委员会批准后，可以设区公所，作为县人民政府的派出机构。这样，全国的农村基层组织统一变成了县以下设区公所，区以下设乡政府，乡以下设村，村以下设组的制度。

1953年6月，中共中央提出了过渡时期总路线，大规模的社会主义改造由此开始。建立农业生产合作社，将个体农业改造成为社会主义集体农业，就成为这场声势浩大的社会改造运动的重要组成部分。到1956年上半年，全国农村基本实现了农业合作化。当时，一般是乡之下有若干行政村，一个村又有数量不等的农业生产合作社。但村与合作社是两种性质不同的组织，村属于农村基层行政组织，主要是管理村一级的行政事务，而合作社是农民的集体经济组织。合作化运动开始之时，合作社的规模少则几户，多则几十户。到1955年下半年和1956年上半年农业合作化运动高潮时，由于不恰当地强调办大社的优越性，甚至提出可以一乡一社，造成一些地方合作社的规模很大。这样，乡一级组织除了要继续承担原来作为一级政府的职能外，还要担负领导生产、发展农村经济的任务。

1958年上半年，伴随着“大跃进”的全面发动，中共中央认为中国农村的社会生产力已取得了一日千里的发展，农业生产合作社的

^① 保甲制度始于宋代王安石。他主张“变募兵而行保甲”、“什伍其民”，以维护封建统治。明清两代有类似制度。国民党统治时期采用保甲制度作为基层政治制度。1932年8月1日，国民党政府在河南、湖北、安徽三省颁布《各县编查保甲户口条例》，规定：“保甲之编组，以户为单位，户设户长，十户为甲，甲设甲长，十甲为保，保设保长。”实行各户互相监视和互相告发的连坐法，以及各项强迫劳役、征抽壮丁的办法。1934年11月7日起，在国民党政府统治的各省市推行。

规模已不适应“大跃进”后各项事业全面发展的需要，农村的生产关系需要作进一步的调整，中共中央乃提出可将若干个规模较小的农业生产合作社合并成一个大型的农业生产合作社，因而在这年的夏天，各地相继开展了农业生产合作社的合并，并由此催生了人民公社化运动。

建立人民公社是我国农村经济社会体制的大变革。人民公社的特点主要是“一大二公”与政社合一。“大”即人民公社规模大，全国平均28个农业生产合作社合并成为1个公社，公社化前，全国共有合作社70多万个，公社化合并成2.6万多个公社，平均每个公社4700户；“公”是指它的公有化程度高，不但原来各农业生产合作社的生产资料和公共财产一变而为公社所有，就是社员的自留地、房屋、牲畜等也交公了，并且明确提出公社要逐步实现由集体所有制到全民所有制的过渡。人民公社同时实行政社合一。公社建立后，作为基层政权的乡人民政府被公社管理委员会所取代，作为基层行政组织的村也就仅具有地名上的意义了。原来的农业生产合作社一般成了公社的生产大队，而生产大队除了负责组织生产外，还承担了原行政村的公共事务管理的职能，也就是说实行村队合一。于是，公社的管理委员会相当于原来的乡人民政府，并受县人民政府及其派出机构的领导；原来的行政村成为公社领导下的生产大队，并在生产大队之下设立生产队（在高级社中就有了生产队）。

正因为人民公社是由原来的集体经济组织——农业生产合作社合并而成的，因而公社又成为经济活动的组织者、领导者，成为一级经济组织。1962年中共八届十中全会通过的《农村人民公社工作条例修正草案》（简称“农业六十条”）规定：“农村人民公社是政社合一的组织，是我国社会主义社会在农村中的基层单位，又是我国社会主义政权在农村中的基层单位”。“公社管理委员会，在行政上，就是乡人民委员会（即乡人民政府），受县人民委员会（即县人民政府）和县人民委员会派出机关的领导。在管理生产建设、财政、粮食、贸易、民政、文教卫生、治安、民兵和调解民事纠纷等工作方面，行使乡人民委员会的职权”。“农村人民公社是适应生产发展的需要，在高级农业生产合作社的基础上联合组成的。它在一个很长的历史时期内，是

社会主义的互助互利的集体经济组织”。这就将公社政社合一的特点表达得很明确了。

“农业六十条”又规定：“生产大队管理委员会，在公社管理委员会的领导下，管理本大队范围内各生产队的生产工作和行政工作。”至于生产队，则完全是生产组织了。对此，“农业六十条”是这样规定的：“生产队是人民公社中的基本核算单位。它实行独立核算，自负盈亏，直接组织生产，组织收益的分配。”这样，作为我国农村最基层的组织——村这一级，在相当长的时间里实际变成了公社的派出机构，生产大队虽然相当于原来的行政村，生产大队的大队长相当于原来的村长，但生产大队与行政村不同的是，它不但要组织、领导生产经营，而且还必须完成公社交办的各种行政任务。这就是说，生产大队既是生产组织又是行政组织，或者说是行政性的经济组织。

在人民公社体制下，公社和生产大队均设社员代表大会，生产队设社员大会，公社的各级管理机关是各级管理委员会，其成员按规定“都必须经过社员的充分酝酿，采取不记名投票的方式选举产生”，“公社的社长和其他管理委员、监察委员，都由公社社员代表大会选举，任期两年，可以连选连任”，“公社的社长和其他管理委员、监察委员，如果不称职，都可以由社员代表大会随时罢免”等。这就是说，包括公社主任在内的公社各级干部，都应由社员选举产生。

然而实际情况并非如此，公社一级干部的任免并不取决于社员及其代表。因为在人民公社的体制中，公社干部从编制上属于国家行政管理干部，也就是说他们是吃“皇粮”（尽管其工作地点在农村却是城镇户口）、拿国家工资的。至于生产大队和生产队的干部，毫无疑问是农业户口，报酬是除了自己劳动所得的工分外，还有一定的工分补贴。在当时国家严格执行城市和农村两种不同户籍制度的情况下，吃农业粮的社员基本上不可能转化为吃所谓“国家粮”的公社干部，而吃“国家粮”、拿“国家工资”的公社干部们，只要不被开除公职，就不会改变其国家干部身份。也就是说，公社一级干部的升迁变动，并不取决于社员而取决于其上级。生产大队干部虽然名义上应由社员代表大会选举产生，但因为生产大队既是公社的下级经济组织又是其下级行政组织，所以公社事实上有权决定生产大队干部的任免。显