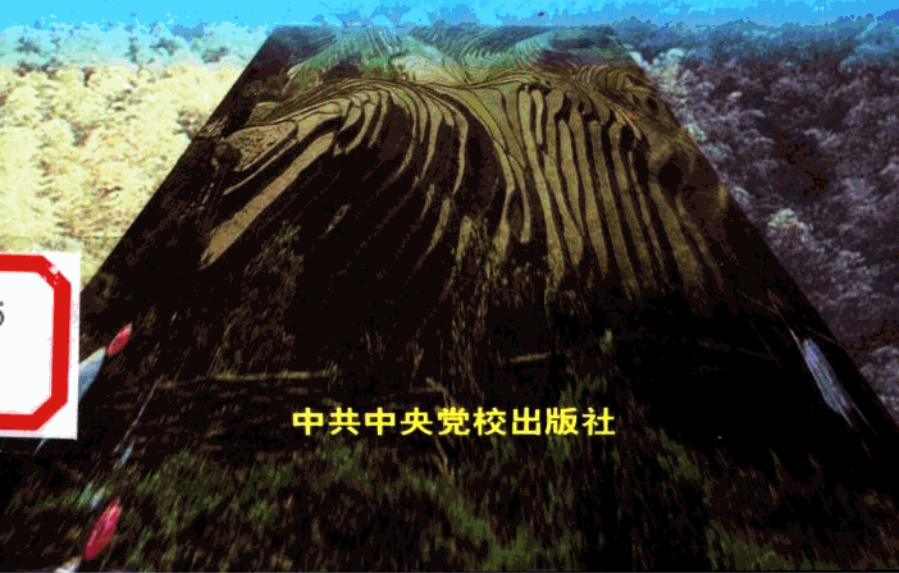




农村基层干部培训系列教材

# 基本政策法律读本

主编 李永清 副主编 王允立



中共中央党校出版社

■ 农村基层干部培训系列教材

# 基本政策法律读本

主 编 李永清

副主编 王允立

中共中央党校出版社

·北 京·

### 图书在版编目(CIP)数据

农村基层干部培训系列教材/李新泰等著. —北京:中共中央党校出版社, 1999. 5

ISBN 7-5035-1981-9

I. 农… II. 李… III. 农村—干部—中国—培训—教材 IV. F325.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 16617 号

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄 100 号)

中共山东省委党校印刷厂印刷 新华书店经销

1999 年 5 月第 1 版 1999 年 5 月第 1 次印刷

开本: 787×1092 毫米 1/32 印张: 6.75

字数: 154 千字 印数 1—25000 册

定价: 8.00 元

## 编 审 委 员 会

主 任：李新泰

副 主 任：冯硕余

委 员：(按姓氏笔画为序)

于建基 于炳贵 王广信

刘景铎 李永清 商志晓

办公室主任：魏茂明

# 总 前 言

党的十五届三中全会的召开，标志着中国农村改革进入了一个新的历史阶段。这次会议系统总结了农村改革 20 年积累的丰富经验，提出了农业和农村跨世纪发展的奋斗目标，是指导我们建设有中国特色社会主义新农村的纲领性文件。全会指出，建设有中国特色社会主义新农村，关键在于建设一支高素质的农村基层干部队伍。全会强调，“要加强对农村基层干部的培训，建立健全定期轮训制度，充分发挥县、乡党校的作用，编写通俗易懂的教材。要把政治理论培训同业务能力培训、实用技术培训结合起来，突出政策和法制教育，提高基层干部正确执行政策、坚持依法办事、善于做群众工作的能力。”为认真落实中共十五届三中全会关于加强对农村基层干部培训的指示精神，我们组织有关专家学者编写了这套系列教材。

这套教材由以下 6 本书组成，即《基本政治理论读本》、《基本行为规范读本》、《基本经济知识读本》、《基本政策法律读本》、《农业科技知识读本》、《村镇规划建设管理读本》。《基本政治理论读本》主要是宣传邓小平理论；《基本行为规范读本》主要讲清农村基层干部应遵守的各类政治、经济、道德、工作等行为规范；《基本经济知识读本》主要讲清所需掌握的必备经济知识，提高驾驭市场经济的本领，更好地管理农村经济；《基本政策法律读本》重点是提高基层干部的政策水平、增强法制观念，坚持依法行政、依法办事、依

法管理；《农业科技知识读本》主要解决一个农业科技知识推广普及问题；《村镇规划建设管理读本》主要讲清村镇的功能和任务，村镇建设对农业现代化的推动作用，怎样把村镇建设作为农村经济变革的一项基础工程来精心规划，精心设计。

以邓小平理论、十五大精神为指导，以十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》为依据，编写一套适合村级干部阅读、县级党校适用的农村基层干部培训系列教材，充分发挥县乡党校的作用，提高农村基层干部的素质，促进农村农业工作的全面开展，是我们这套教材所确立的指导思想。

通俗易懂，深入浅出，规范准确，科学严谨，以提高素质、培养能力为最终目的，做到理论性与实践性的统一，是我们这套教材所遵循的总体要求。

这套教材的整个编写工作是在该套教材编审委员会的领导下进行的。编审委员会主任由山东省委党校常务副校长李新泰同志担任，副主任由山东省委党校副校长冯硕余同志担任，委员由这套教材各分册主编担任。编审委员会办公室主任由山东省委党校教务处处长魏茂明同志担任。李新泰、冯硕余同志精心筹划、组织了整个编写工作，提出了编写的指导思想、总体原则，主持了每本教材大纲的审定。各分册主编负责各分册的终审定稿。

如何加强对广大农村基层干部的培训是一个需要我们不断研究的重大课题，我们这套教材的出版可以算作一种尝试。由于我们水平有限，书中难免有不当之处，敬请批评指正。

编 者

一九九九年四月

# 目 录

|                                  |        |
|----------------------------------|--------|
| 绪 论 .....                        | ( 1 )  |
| 第一章 执行农业法 促进农业发展 .....           | ( 8 )  |
| 第一节 农业法概述 .....                  | ( 8 )  |
| 一、农业法的概念和适用范围 .....              | ( 8 )  |
| 二、农业法立法的必要性 .....                | ( 9 )  |
| 三、农业法的基本原则 .....                 | ( 11 ) |
| 第二节 农业法的基本内容 .....               | ( 12 ) |
| 一、农村土地权属关系及农村经济的双层<br>经营体制 ..... | ( 12 ) |
| 二、对农民合法权益的保护 .....               | ( 12 ) |
| 三、搞活农产品流通 .....                  | ( 15 ) |
| 四、增加农业投入 .....                   | ( 16 ) |
| 五、依靠农业科技, 振兴农业 .....             | ( 19 ) |
| 六、农业资源和农业环境的保护 .....             | ( 20 ) |
| 第三节 违反农业法的法律责任 .....             | ( 22 ) |
| 一、违反农业法的行政责任 .....               | ( 22 ) |
| 二、违反农业法的刑事责任 .....               | ( 25 ) |
| 三、违反农业法的民事责任 .....               | ( 27 ) |

## 第二章 执行土地法 加强土地管理 稳定

|                                   |      |
|-----------------------------------|------|
| 土地承包关系 .....                      | (31) |
| 第一节 土地管理法概述 .....                 | (32) |
| 一、我国土地管理法的制定 .....                | (32) |
| 二、我国土地管理法的立法宗旨和基本原则 .....         | (33) |
| 第二节 贯彻执行土地法 依法加强土地管理 .....        | (35) |
| 一、我国土地的所有权和使用权 .....              | (35) |
| 二、我国土地用途管制制度 .....                | (38) |
| 三、我国土地管理的监督检查 .....               | (44) |
| 第三节 稳定土地承包关系 发展农村双层<br>经营体制 ..... | (44) |
| 一、稳定、完善农村土地承包制 .....              | (45) |
| 二、进一步完善集体统一经营环节 .....             | (49) |
| 三、农业产业化：我国农业现代化的现实<br>途径之一 .....  | (51) |

## 第三章 贯彻乡镇企业政策法律 促进乡镇

|                            |      |
|----------------------------|------|
| 企业发展 .....                 | (54) |
| 第一节 乡镇企业政策法律概述 .....       | (54) |
| 一、乡镇企业的兴起和发展 .....         | (54) |
| 二、有关乡镇企业的政策、立法概况 .....     | (56) |
| 第二节 乡镇企业法的基本规定 .....       | (58) |
| 一、乡镇企业的设立、变更和终止 .....      | (58) |
| 二、乡镇企业的组织形式 .....          | (59) |
| 三、乡镇企业享受的优惠政策和承担的义务 .....  | (61) |
| 第三节 依法保障和促进乡镇企业进一步发展 ..... | (64) |
| 一、依法界定乡镇企业范围，避免管理上的        |      |

|                                      |             |
|--------------------------------------|-------------|
| 混乱 .....                             | (64)        |
| 二、依法保护乡镇企业财产权和经营权，减<br>轻乡镇企业负担 ..... | (66)        |
| 三、乡镇企业必须守法经营，走健康发展<br>之路 .....       | (66)        |
| <b>第四章 正确运用合同法 保护当事人合法权益 .....</b>   | <b>(69)</b> |
| 第一节 合同法概述 .....                      | (69)        |
| 一、合同的概念和特征 .....                     | (69)        |
| 二、合同法的立法概况 .....                     | (71)        |
| 三、《中华人民共和国合同法》的基本框架 .....            | (73)        |
| 第二节 合同的订立与履行 .....                   | (73)        |
| 一、合同的订立 .....                        | (73)        |
| 二、合同的履行 .....                        | (78)        |
| 第三节 合同纠纷的解决 .....                    | (80)        |
| 一、合同纠纷概述 .....                       | (80)        |
| 二、合同纠纷的解决途径 .....                    | (81)        |
| <b>第五章 贯彻财务政策法规 实行财务公开 .....</b>     | <b>(86)</b> |
| 第一节 农村财务政策法规概述 .....                 | (86)        |
| 一、农村财务政策法规简介 .....                   | (86)        |
| 二、村合作经济组织财务制度的主要内容 .....             | (89)        |
| 第二节 强化监督约束机制，实行财务公开 .....            | (93)        |
| 一、实行财务公开的必要性 .....                   | (93)        |
| 二、实行财务公开的要求 .....                    | (94)        |
| 三、实行财务公开的措施 .....                    | (96)        |

|                                                   |        |
|---------------------------------------------------|--------|
| <b>第六章 落实“三提五统”减轻农民负担</b>                         | ( 99 ) |
| <b>第一节 农民承担费用和劳务管理</b>                            | ( 99 ) |
| 一、农民应当承担的合理负担                                     | ( 99 ) |
| 二、村提留、乡统筹费、劳务的标准和使用<br>范围                         | (100)  |
| 三、村提留、乡统筹费、劳务的提取和管理                               | (102)  |
| <b>第二节 减轻农民负担的重大深远意义</b>                          | (103)  |
| 一、正确估计农民负担的状况                                     | (103)  |
| 二、充分认识减轻农民负担的重大深远意义                               | (105)  |
| <b>第三节 减轻农民负担要标本兼治、综合治理</b>                       | (107)  |
| 一、严格执行中央有关政策、法规,确保逐项<br>逐条落到实处                    | (107)  |
| 二、加强农民负担的管理监督,提高依法<br>管理水平                        | (109)  |
| 三、落实农民负担责任制,从根本上转变<br>干部队伍思想、工作作风                 | (111)  |
| <b>第七章 执行村民委员会组织法 实行村民自治</b>                      | (113)  |
| <b>第一节 村民委员会组织法概述</b>                             | (114)  |
| 一、村民委员会组织法的制定历程                                   | (114)  |
| 二、村民委员会组织法内容简介                                    | (115)  |
| 三、村民委员会组织法颁布实施的重大意义                               | (116)  |
| <b>第二节 建立健全民主选举、民主决策、民主<br/>        管理、民主监督制度</b> | (118)  |
| 一、建立健全村民选举制度,全面推进村级<br>民主选举                       | (118)  |
| 二、建立健全村民议事制度,全面推进村级                               |        |

|                               |              |
|-------------------------------|--------------|
| 民主决策·····                     | (121)        |
| 三、建立健全村规民约制度,全面推进村级           |              |
| 民主管理·····                     | (123)        |
| 四、建立健全村务公开制度,全面推进村级           |              |
| 民主监督·····                     | (124)        |
| 第三节 进一步推广和深化村民自治·····         | (125)        |
| 一、实行村民自治必须加强和改善党的领导·····      | (125)        |
| 二、实行村民自治必须同健全法制相结合·····       | (128)        |
| 三、实行村民自治要处理好乡镇政府与村民           |              |
| 委员会的关系·····                   | (129)        |
| <b>第八章 执行基本国策 实行计划生育·····</b> | <b>(130)</b> |
| 第一节 计划生育政策与法规概述·····          | (131)        |
| 一、计划生育政策简介·····               | (131)        |
| 二、计划生育法规简介·····               | (133)        |
| 三、计划生育政策与法规的特点·····           | (135)        |
| 第二节 计划生育政策与法规的主要内容·····       | (136)        |
| 一、计划生育政策的主要内容·····            | (136)        |
| 二、计划生育法规的主要内容·····            | (140)        |
| 第三节 贯彻执行计划生育政策与法规·····        | (142)        |
| 一、保证计划生育政策与法规执行的措施·····       | (142)        |
| 二、以“三为主”为方法,贯彻落实计划            |              |
| 生育政策·····                     | (143)        |
| 三、依法管理,把计划生育纳入法制轨道·····       | (145)        |
| <b>第九章 加强治安管理 维护社会稳定·····</b> | <b>(147)</b> |
| 第一节 治安管理概述·····               | (148)        |

|                                 |              |
|---------------------------------|--------------|
| 一、治安管理的概念和本质·····               | (148)        |
| 二、治安管理的任务·····                  | (149)        |
| 三、治安管理的方针·····                  | (151)        |
| 四、治安管理处罚条例·····                 | (152)        |
| 第二节 违反治安管理的行为及处罚·····           | (154)        |
| 一、违反治安管理的行为·····                | (154)        |
| 二、治安管理处罚的性质、种类和运用·····          | (158)        |
| 第三节 社会治安综合治理·····               | (161)        |
| 一、社会治安综合治理方针的提出·····            | (161)        |
| 二、社会治安综合治理工作的原则·····            | (162)        |
| 三、村民委员会在社会治安综合治理中的<br>任务·····   | (164)        |
| <b>第十章 认真执行民法 正确调整民事关系·····</b> | <b>(167)</b> |
| 第一节 民法概述·····                   | (167)        |
| 一、民法的概念和调整对象·····               | (167)        |
| 二、我国的民事主体制度·····                | (169)        |
| 三、民事法律行为和代理·····                | (172)        |
| 第二节 民事权利和民事责任·····              | (174)        |
| 一、民事权利·····                     | (174)        |
| 二、民事责任·····                     | (177)        |
| 第三节 民事诉讼法·····                  | (179)        |
| 一、民事诉讼法的概念和基本原则·····            | (179)        |
| 二、管辖与诉讼参加人·····                 | (180)        |
| 三、民事诉讼程序·····                   | (183)        |

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| <b>第十一章 认真执行行政法 推进农村依法</b>    |       |
| <b>办事</b> .....               | (186) |
| <b>第一节 行政法概述</b> .....        | (186) |
| 一、行政法的概念.....                 | (186) |
| 二、行政法的基本原则.....               | (188) |
| 三、学习、执行行政法对农村的意义和             |       |
| 作用.....                       | (190) |
| <b>第二节 行政法的主要内容</b> .....     | (192) |
| 一、行政法律关系主体.....               | (192) |
| 二、行政行为.....                   | (194) |
| 三、对行政行为的监督.....               | (197) |
| <b>第三节 行政法在农村的贯彻与落实</b> ..... | (200) |
| 一、干部带头, 严格按行政法律、规章            |       |
| 办事.....                       | (200) |
| 二、深入普法, 强化村民行政法制意识.....       | (201) |
| 三、建章立制, 把行政法具体化.....          | (202) |
| <b>后 记</b> .....              | (204) |

## 绪 论

---

党的十五大把依法治国确立为我党领导人民治理国家的基本方略，提出建设社会主义法治国家的宏伟目标。第九届全国人大第二次会议通过了中华人民共和国宪法修正案，把依法治国、建设社会主义法治国家载入宪法，规定“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。”依法治国是历史发展的必然，是社会进步与社会文明的一个重要标志。把依法治国、建设社会主义法治国家确定为党领导人民治理国家的基本方略和政治建设的目标，意义重大。它昭示着我们国家在党的领导下，正在走向法治。

我国是一个农村人口占大多数的社会主义大国，要实行依法治国，依法治农、依法治村是一个很重要的方面。而实行依法治农、依法治村，首先要“加强法制教育和宣传，使农村干部增强法制观念和依法办事能力，使广大农民知法守法，履行应尽义务，用法律保护自己的合法权益。”<sup>①</sup>为此，中央提出：“要加强对农村基层干部的培训，建立健全定期轮训制度，充分发挥县、乡党校的作用，编写通俗易懂的教

---

① 见《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》（1998年10月14日中国共产党第十五届中央委员会第三次全体会议通过）。

材。要把政治理论培训同业务能力培训、实用技术培训结合起来，突出政策和法制教育，提高基层干部正确执行政策、坚持依法办事、善于做群众工作的能力。”<sup>①</sup>

本书正是为适应加强对农村基层干部培训的需要，按照突出政策和法制教育的要求，围绕如何提高基层干部正确执行政策，坚持依法办事，善于做群众工作的能力而作。

## 二

建设有中国特色社会主义新农村，关键在于加强和改善党的领导，充分发挥乡（镇）党委和村党支部的领导核心作用，建设一支高素质的农村基层干部队伍。十一届三中全会以来，广大农村基层干部团结带领广大农民脱贫致富奔小康，为农村的改革、发展和稳定工作做了重要贡献。但这支队伍的整体素质同新形势新任务的要求还不完全适应。

如何实现党对农民的领导，不同的历史时期有不同的途径。对此，彭真同志曾有过精辟论述。他说：“在战争时期，虽然党在根据地建立了政权，可是没有全国性的政权。因此，那时应该、也只能是党说了算。在整个革命队伍（包括军队）里，党的政策也就是‘法’。建国以后情况就有所不同了。都要从过去依靠政策办事，逐步过渡到不仅靠政策，还要建立、健全法制，依法办事。”在民主革命时期，我党是用武装斗争的方式把农民组织到革命的战场上，用土地革命的方式把农民吸引到共产党的周围。在新中国建立以后，

---

<sup>①</sup> 见《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》（1998年10月14日中国共产党第十五届中央委员会第三次全体会议通过）。

特别是1956年我国社会主义改造基本完成以后，是把农民组织到初级社、高级社以至人民公社这样政社合一的农村基层组织内，通过政治上的高度集权，经济上的指令性计划来实现对农民的领导。十一届三中全会以后，随着改革的不断深入，农村社会发生了翻天覆地的变化，这些变化，要求党必须探索对农民领导的新的途径。

党的十一届三中全会之后，原有的三级所有、队为基础的人民公社管理体制逐步解体，随之而来的以家庭承包责任制为主的生产组织形式，使广大农民逐步形成了以家庭为单位的独立的利益主体。这种由一大二公的人民公社体制向以家庭承包责任制为主的双层经营体制的转变，极大地调动了广大农民的生产积极性，解放了农村生产力。农村生产组织形式的改变，也彻底打破了原有的农村管理体制，使原来的以行政命令为主，甚至是半军事化的领导方式不复存在。实践要求产生对农民的新的领导和管理方式，依法治理成为历史的必然。

随着改革的不断深化，我国逐步建立起社会主义市场经济体制。农村经济也由过去靠社会调节转为依市场运行。在一定意义上，市场经济就是法制经济。各种经济行为、管理方式都必须符合市场经济的要求，都必须在一定的法律范围内进行。传统的管理方式在新的经济运行机制中难以继续发挥作用，市场经济呼唤着经济运行与管理中的法制建设与依法治理。

市场经济体制的确立，不仅极大地调动了农民的生产积极性，解放了农村生产力，使农民的生产生活水平有了较大的提高，也使广大农民群众的思想得到了解放，告别了愚昧，解除了各种禁锢，民主意识和参政议政意识明显增强。

经济上的富足和政治上的民主是一致的。广大农民民主意识的增强与民主管理能力的提高，一方面奠定了依法治理的基础；另一方面对传统的领导方式和工作提出了新的更高的要求。

随着经济交往活动的日益活跃以及人民思想观念的不断更新，人际关系、社会矛盾更加复杂。如何处理新时期的人民内部矛盾，关系着党对农民的有效领导，关系着农村经济的发展和社会稳定，也关系着党群干群关系的改善。而这些问题的解决，亟须提高农村基层干部的政策水平、法律意识以及依政策办事、依法律办事的能力。

### 三

要使基层党组织和广大农村基层干部适应改革开放以来不断变化的新形势、新情况、新要求，关键是要建设一支高素质的农村基层干部队伍。中央提出：建设高素质的农村基层干部队伍，总的要求是：深入学习邓小平理论和党的十五大精神，坚定走有中国特色社会主义道路的信念，提高贯彻执行党的路线方针政策、遵守国家法律法规的自觉性；认真实践全心全意为人民服务的根本宗旨，学会在新的历史条件下做好农民工作的方法；努力掌握社会主义市场经济知识、科技文化知识、法律知识，增强带领农民发展经济、搞好两个文明建设的本领。

提高政策水平是加强基层干部队伍建设的重要环节。从目前来看，贯彻执行党的政策是各级党组织实现党的领导的主要依据和方式。党的重大政策也是我国法律的灵魂，是将来可能上升为国家意志的党的基本主张。从目前农村干部的