

中国农村 基层政权体制

王先胜 编著

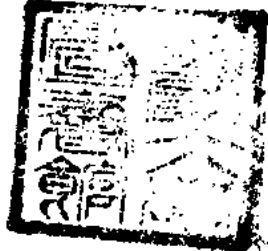


湖南大学出版社

2 020 6531 7

中国农村 基层政权体制

王先胜 编著
湖南大学出版社



内 容 提 要

本书科学性地研究了马克思列宁主义国家基本理论，阐明了马列国家理论对我国政权建设，特别是农村基层政权建设的指导作用，重点总结了我国农村基层政权建设的经验教训；论述了我国农村的经济体制和政治体制改革，提出了进一步改革的目标和途径，阐明了乡镇人民政府的机构设置原则、乡镇人民政府的任务、机构、工作制度、工作方法以及乡镇财政等问题。以及论述了村民委员会与村民会议、村党支部、村经济组织的关系，回答了如何正确处理村民委员会与乡镇人民政府的关系。

中国农村基层政权体制

王先胜 编著

责任编辑 萧孚容



湖南大学出版社出版发行

(长沙岳麓山)

湖南省新华书店经销 湖南省汨罗市印刷厂印刷



787×1092 32开 12,375印张 268千字 插页1

1988年8月第1版 1988年8月第1次印刷

印数：00001—10000册

ISBN 7-314-00240-1/D·9

定价：3.20元

目 录

绪 论	(1)
第一章 马克思列宁主义国家基本理论	
第一节 国家的起源和本质	(14)
第二节 无产阶级专政及其实质	(21)
第三节 国家体制	(31)
第四节 国家消亡原理	(39)
第二章 国际无产阶级基层政权体制建设的历史经验	
第一节 巴黎公社体制	(47)
第二节 苏联农村基层苏维埃政权体制	(56)
第三节 南斯拉夫、匈牙利农村基层政权体制的主要特点	(66)
第三章 中国民主革命时期农村基层政权体制	
第一节 中国历代农村基层政权体制的回顾	(79)
第二节 土地革命战争时期农村基层工农兵苏维埃政权体制	(86)
第三节 抗日战争时期农村基层“三三制”民主政权体制	(98)

第四节	解放战争时期农村基层政权体制.....	(107)
第四章	中国社会主义时期农村基层政权体制的演变	
第一节	解放初期中国农村基层的民主建政.....	(111)
第二节	1954年到1958年的农村基层政权体制.....	(124)
第三节	1958年到1978年的人民公社体制.....	(131)
第五章	中国农村经济、政治体制改革	
第一节	中国农村经济体制改革.....	(141)
第二节	中国农村政治体制改革.....	(148)
第三节	中国农村基层政治体制改革、建设社会主义民主政治的目标和内容.....	(158)
第六章	乡、镇人民代表大会	
第一节	农村基层政权建制.....	(167)
第二节	乡镇人民代表的选举.....	(174)
第三节	乡镇人民代表大会.....	(188)
第四节	乡镇人民代表.....	(201)
第七章	乡、镇人民政府	
第一节	乡镇人民政府设置工作机构的根据和基本原则.....	(212)
第二节	乡镇人民政府的职权和工作机	

	构·····	(220)
第三节	乡镇人民政府的工作制度和工 作方法·····	(233)
第四节	乡镇人民政府财政·····	(243)
第八章 乡镇人民政府与各方面的关系		
第一节	乡镇人民政府与本级人民代表 大会的关系·····	(257)
第二节	乡镇人民政府与上级政府的 关系·····	(267)
第三节	乡镇的“条块”关系·····	(277)
第四节	乡镇人民政府与乡镇经济组织 的关系·····	(289)
第五节	乡镇人民政府与乡镇党委的 关系·····	(300)
第九章 当好乡、镇长		
第一节	乡 镇长的素质·····	(311)
第二节	乡 镇长负责制·····	(321)
第三节	乡 镇长的领导艺术·····	(323)
第四节	乡 镇干部人事制度的改革与 干部培训·····	(349)
第十章 村民委员会		
第一节	村民委员会的建制、性质以及 与村民会议的关系·····	(354)

第二节	村民委员会的任务、机构和工 作制度.....	(367)
第三节	村民委员会与村党支部、村经 济组织的关系.....	(376)
第四节	村民委员会与乡镇人民政府的 关系.....	(384)
后 记	(392)

绪 论

在中国共产党领导下，我国在八十年代初期率先对农村经济体制进行了改革，并取得了举世瞩目的成就。伴随经济体制改革，党和国家又按照亿万农民的意愿，有计划、有步骤地改革了以人民公社体制为中心的农村政治体制，实行政社分开，恢复了乡镇人民代表大会制度，恢复了乡政府。

去年10月召开的中国共产党第十三次全国代表大会，全面总结和肯定了党的十一届三中全会以来九年中改革开放所取得的巨大成就，同时总结、肯定了农村基层经济体制和政治体制改革的成就和经验。大会确定了党在社会主义初级阶段的基本路线，确定了我国经济发展战略，并提出了进一步实行经济体制改革和政治体制改革，深入改革开放的总体规划。这就为我国广大农村经济体制和政治体制改革的深化指明了方向。农村经济的巩固和进一步发展需要什么样的政治体制来保证和支持？农民怎样在经济上、政治上、文化上、社会生活各方面当家作主？如何实行简政放权，调动乡村和农民的积极性？如何使乡镇基层政权搞好党政分开，克服官僚主义，使之充满活力？这是每一个关心农村发展的理论工作者需要考虑的问题，也是每一个关心我国农村兴衰、关心八亿农村人口生活的国内外人们所要了解的。我谨以《中国农村基层政权体制》一书奉献给你们，可以作为探讨农村问题

的参考。

一、独立研究中国农村基层政权体制的必要性

长期以来，无论是我国还是苏联、东欧的社会主义国家，有一部分理论工作者认为：基层政权体制没有多大的研究价值。理由之一是：一个国家，各级政权的设立、运行以及制约机制都掌握在中央和上一级政权手中，只要上层政权的体制解决好了，基层政权的问题也就迎刃而解了；理由之二是：基层政权管辖的范围狭窄，权力有限，对整个国家政权体系来说无足轻重。这种看法是不妥当的。

首先，任何国家的政权体系，即使是高度中央集权的国家政权体系，只要存在不同的行政区划，有不同的政权层次，中央政权与地方政权，上层政权与下层政权，上层政权与基层政权都必然有某种程度的分权。而基层政权的分权则更大。国家一般都要用宪法、组织法等法律规定各级政权的关系，其中无一例外地要规定上级政权与基层政权的关系，规定各级政权的职权范围和行权幅度。因此，只要有政权层次就有分权，只要有分权，就有必要独立研究基层政权行使法定权力的问题、基层政权与上级政权的关系问题等等。

其次，基层政权具有特殊性。基层政权是上级政权的下属政权，同时又是直接接触公民的政权；基层政权的权力机关虽然能就本政区的政治、经济、社会等事务作出决议、决定，但不能立法；基层政权的权力机关具有广泛的群众性，由本区域全体公民或为数众多的公民所组成，且不设常设机关；基层政权的干部多为当地居民等等。特别是现阶段我国农村基层政权其特殊性更为明显；它们是直接与八亿农村人

口相联系的政权，是党和国家联系群众的桥梁和纽带；是党和国家在农村各项工作的落脚点；它们是八亿农村人口在工人阶级领导下实行政治参与的政权，是政治上实现工农联盟的主要“结合部”；它们是人民直接选举权力机关、直接监督权力机关的政权；它们的主要行政对象不是行政机关，而是村民委员会、居民委员会这样的基层社区型群众自治组织，等等。基层政权体制还包括基层社区型群众自治组织体制，这在我国，无论是理论上还是实践上都是一个崭新的课题。

事物的特殊性是由事物内部的特殊矛盾决定的。毛泽东同志曾指出：“这种特殊的矛盾，就构成一事物区别于他事物的特殊的本质。……科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”（《毛泽东选集》第1卷，第283—284页）目前，关于使农村基层政权真正成为农民参与的政权问题，关于农民政治参与的途径和形式问题、关于提高农民的民主素质和民主热情，培养农民民主习惯，引导农民自己管理自己的公共事务的问题、关于正确处理农村基层政权既是国家基层政权又是乡镇人民自治机关的二重性关系问题等等，不仅是重要的理论问题，也是具体的实际问题。这就要求我们深入农村实际，调查研究，作出科学的回答，因此对农村基层政权体制不可不作独立、系统的研究和探讨。

第三，独立、系统研究中国农村基层政权体制，是我国农村经济体制改革的客观要求，是我国农村进一步发展的需要。经过近年来的农村经济体制改革，农村经济基础发生了新的变化。作为上层建筑的农村政治体制怎样适应这种变

化？农村基层政权体制如何适应农村经济生活的发展变化？乡镇政府怎样担负起新时期领导、管理农村工作的任务？怎样建立一种既能使农民正常参与决定经济发展，又能确保国家统一领导国民经济的机制？怎样给乡村和农民注入新的动力，使之进一步振兴中国农村经济？这都是新的历史时期农村提出的客观要求。

农业是国民经济的基础，也是人类生存的基本条件。我国解放后三十多年的经验表明：什么时候农业景况好，整个国民经济发展就快，人民生活水平提高也快；什么时候农业不景气或停滞、破坏，整个国民经济发展就慢，甚至倒退，人民生活水平就下降。最近几年农村经济迅速发展促进了整个国民经济的高涨，就进一步证明了这一点。

要使农村经济持续稳定发展，抓好农村基层政权体制建设是一个关键。充分发挥上层建筑对农村经济发展的积极作用是不可忽视的。

第四，是农村基层政治体制改革和建设社会主义民主政治的现实需要。农村基层政治体制改革以后，“政社合一”的人民公社瓦解了，恢复了乡政权，乡镇人民代表大会的建设、乡镇的党政企关系问题、乡镇政府的自身建设、乡镇的“条块”关系、乡镇的干部制度等问题提上了议事日程；农村基层群众性自治问题也是面临的伟大而艰巨的任务。建设具有中国特色的社会主义民主政治，是我们在社会主义初级阶段的根本任务和目标，党的“十三大”已作了战略部署。基层政权是广大农村基层人民实现民主权利的主要机关，基层政权的制度建设是基层社会主义民主政治的基本内容。正如赵紫阳在“十三大”政治报告中所指出的：“基层民主生活

的制度化，是保证工人阶级和广大群众当家作主，调动各方面积极性，维护全社会安定团结的基础。”

我国的基本国情是十亿人口，八亿是农村人口。如果八亿农村人口实现民主的主要渠道——农村基层政权体制不畅通，如果农村基层政权体制不实现法律化、制度化，就将直接影响社会主义民主政治建设，影响社会主义现代化建设的全局。农民的情况如何对整个国家的安定团结，对整个国家政治、经济、文化和社会的发展具有极为重要的意义。

全国民政系统的主要工作之一就是抓基层政权建设，而基层政权建设主要是农村这块。党和国家都很重视农村基层政权体制问题。广大民政系统的干部、农村基层干部在实际工作中也要求比较系统、全面地掌握有关农村基层政权体制的理论和方法。再加上民政理论工作者和其它有关研究人员近年来已对农村基层政权体制建设问题作了许多调查研究以及理论探讨，这就为独立、全面研究中国农村基层政权体制创造了有利条件。

二、中国农村基层政权体制的研究对象

体制简言之就是基本制度的表现形式和运行机制。中国农村基层政权体制就是我国人民民主的社会主义政权制度在农村基层的表现形式和运行机制。

农村基层政治体制是党和国家在农村基层实行的政治机构、行为方式的规范体系与农村基层公民参加政治活动行为方式规范体系的总和。农村基层政权体制则是农村基层政治体制的核心和主体。它研究农村基层政治体制，但不是全部，例如它不研究农村基层的共青团、妇联、民兵、农协等群众

组织和团体。

中国农村基层政权体制的研究对象是社会主义农村基层政权和农村基层社区型群众自治，揭示社会主义农村基层政权体制的发展规律，揭示临驾社会之上的社会公共权力即国家权力交还给社会有机体的规律在农村基层的反映。

三、中国农村基层政权体制的内容体系

本书内容体系可以分成四部分。第一部分即第一章，是马克思列宁主义关于国家问题的科学理论。中国农村基层政治体制是社会主义国家政治体制的基础部分，农村基层政权是国家政权的基础部分。离开了马克思列宁主义国家学说就不可能科学地揭示农村基层政权体制发展的规律。农村基层社区型群众自治，其理论基础也是马克思列宁主义的国家学说，离开了它的指导，自治就没有正确的方向。马克思列宁主义关于国家起源、本质（包括无产阶级专政的本质和实质）、国家体制、国家消亡理论，长期以来人们有不同的理解。本书力图全面、准确地加以阐述，用以指导农村基层政权体制建设的理论和实践。第二部分为无产阶级领导基层政权建设的历史经验，包括第二、三、四章，重点介绍了对目前农村基层政权体制的理论与实践有现实意义的经验教训。

第三部分进入对现阶段我国农村基层政权体制的研究。包括第五、六、七、八、九章，基本内容分两块，一块是农村基层的广大人民群众通过何种途径和形式参与对国家事务的管理（包括对社会事务的管理）；一块是农村基层政权本身如何搞好自身建设，成为基层人民迅速、方便、广泛地参

与处理国家事务和其它公共事务的机关，进一步巩固和发展农村经济体制改革和政治体制改革的成果，真正把农村基层建设成为密切联系群众、全心全意为人民服务，并且能有效地领导和管理本行政区域政治、经济、文化和各项事务的有活力、有权威、高效能的政权机关。

关于前者，荷兰学者安·塞奇在中国社会科学院的一个学术报告中说：“从正规的形式来看，几乎没有人代表农民的利益。在过去几年内，农民在地方这一层是通过非正式的机制来追求他们利益的，这首先表现在抵制或扩大中央的政策，本来没有规定的，他们做了，如重新建立责任制问题。”他还认为：“农民通过非正式的机制来追求自己的利益，这说明国家没有为农民建立一种正式的参与制度。”因而他认为“这有潜在的危险。”（见1986年11月3日《理论信息报》）这位荷兰学者的看法有些道理，但不完全符合事实。他认为在我国还没有为农民建立一种正式的参与制度，其实并非如此。因为我国农村基层自解放以来就普遍建立了以人民代表大会制度为基本内容的社会主义政治制度，在农村基层，乡镇人民代表大会就是国家为农民建立的正式参与制度。问题在于：第一，乡镇人民代表大会这种农民参与政治的制度没有健全起来，1958年被人民公社社员代表大会所取代，“文革”中又遭到破坏，有的名存实亡，这就堵塞了农民实行民主的渠道和途径。第二，由于长期以来我们把无产阶级的领导绝对化，只讲党的一元化领导，只讲无产阶级（国家）对农民的领导、指挥、改造，不讲平等协商，只要农民履行对国家的义务，没有真正同时给予农民以相应的权利，基层政府的干部完全由上级党政机关指派，基层政府的人、财、物、机构和活动

全由上级统死，基层少有自主权，这就使农民不能经常地参与作为工农联盟主要政治形式的基层政权。第三，在非政治领域，农民在经济生活中自主权很少，不能真正当自己的家，在文化和社会生活诸方面的管理权也很有限。结果，正如这位荷兰学者所说，正式的参与渠道不通，只好采取非正式的渠道和方式来追求自己的利益，甚至出现农民在某种程度上抵制、反对、改变国家某些具体方针和政策的状况，形成农民与国家的某种对立，在一定时候，一定场合自发地突破国家的规范，出现农民首先自发地实行农业生产责任制等等现象。农民的参与也就是农民的民主。长期以来由于我们仅仅把民主看成是一种手段，在农村基层政治、经济、文化、社会生活中，不重视建设社会主义民主，不尊重农民的民主权利。其实，民主不仅是手段，同时也是目的。民主不仅在社会主义革命和建设的阶段上是各个时期的奋斗目标，而且是无产阶级和其他劳动人民最终追求的根本目标之一。社会主义条件下的人民群众要建设物质文明和精神文明，首先就要求得经济上的解放和政治上的民主。两者缺一不可。离开了经济解放民主权利是空的，离开了民主权利，经济解放也并不可靠。一九五六年以来，农业生产责任制几起几落的历史就是很好的证明。

农民参与就是中国共产党引导、组织农民自己通过民主集中制实行对国家和社会公共事务的管理。因此，研究农村基层政权体制必须研究如何建立健全农民参与国家和社会事务管理的途径和形式。有这么一种观点，认为在我国建立了社会主义公有制，也就决定了我们的社会主义民主一开始就比资产阶级民主民主百万倍，是尽善尽美的。因此，在实际

生活中不重视社会主义民主建设。实际上，社会主义公有制的建立仅仅为建设社会主义民主奠定了物质基础；社会主义公有制度有高低之分，需要巩固完善，社会主义民主也是发展性与阶段性的统一。我国社会主义初级阶段的民主建立时间不长，必须通过许多发展阶段才能逐步完善起来；社会主义初级阶段的民主只是初级形态的，要经过较长的过程才能臻于完备。那种认为社会主义民主一经建立就十分完善，不允许谈论，不重视建设的观点和那种一个早上就要实现高度社会主义民主的观点一样荒唐。因此，农民参与、农村民主的问题应是中国农村基层政权体制研究的一个重点。

关于后者，中国农村基层政权体制本身的建设应当是本书的另一个重点。中国农村基层政权体制建设的根本目标是：进一步巩固和发展农村经济、政治体制改革的成果，真正把农村基层政权建设成为密切联系群众、全心全意为人民服务，并且能有效地领导和管理本行政区域政治、经济、文化和社会事务的有活力、有权威、高效能的政权机关。为此，应当研究乡镇人民代表大会制度建设、研究乡镇政府的机构、职能、工作制度、工作方法、财政，乡镇政府与本级人民代表的关系、与本级党委的关系、与经济组织的关系、条块关系等等。在这一系列的问题中，弄清农村基层政权的二重性是关键。

以往，人们不承认农村基层政权具有二重性，而是片面强调它仅仅是国家的一级政权机关。究其实，农村基层政权不仅是国家的一级政权机关，同时又是乡镇人民的自治机关。首先，按我国宪法和地方组织法等法律规定，乡镇基层政府既是国家一级政府，又是乡镇人民代表大会的执行机关；

乡镇基层政府既要向上级政府负责并报告工作，又要向本级人民代表大会负责并报告工作。这就明确规定了它的二重性质。其次，我国《地方组织法》明确规定了乡镇基层政权的各项职权，分别列举了乡镇人民代表大会和乡镇政府的各项职权。有分权就有相对的自治。邓小平同志指出：政治体制改革的一个重要目标就是权力下放，调动基层和人民群众的积极性。因此，要研究县（市）以上政权与基层政权的职权范围、行政幅度、越权仲裁等问题，研究县（市）如何把应由乡镇掌握的权力下放给乡镇基层政权，扩大基层政权的自治权。最终，通过缩小基层政权的政治性，相应扩大其自治性的异向运动，使基层政权首先成为自治机关。第三，农村基层政权体制的最高原则是工农联盟。一方面，它们作为社会主义国家政权的一部分，其组织、运行、活动必须服从工人阶级的政治领导，服从中国共产党的政治领导；另一方面，农民是我国三大社会基本力量之一，是国家主人的重要部分。农村基层政权是社会主义条件下农民实行民主的机关，是农民按照民主集中制原则管理国家和社会事务的机关，是农民维护、追求自己相对独立利益的工具。最后，农村基层政权体制的运行机制只能是工农民主协商。这种机制就要求在共产党领导下，兼顾工农和城乡双方利益，既不能象过去一样排除农民的参与，又不能因为农民的参与降低工人阶级的领导作用。

本书第四部分是探讨村民委员会基层社区型自治组织的建设问题，这是第十章的内容。当前，关于村民委员会的性质，关于村民委员会的建制，关于乡镇政府与村民委员会的关系，关于村民委员会的任务等等在理论上分歧颇多。本书主张百家争鸣，并力图作出回答。