

乡镇政府法律事务

主编 冉明权

JCF LFWSYCS

基层法律服务实用丛书

第二辑

政法大学出版社

内容简介

本书介绍了乡镇政府机构的设置、职能和工作方式；乡镇政府和管理农业生产、乡镇企业、其他非农产业、土地、资源、教科文卫事务和社会事务的过程中所遇到的各种法律事务；以及行政纠纷与行政诉讼方面的知识。可供担任乡镇政府法律顾问和办理涉及乡镇政府的各种法律事务时使用。

主 编：冉明权

副主编：廖盛芳 熊永红

其他撰稿人：

苗有水 上官丕亮

高凤龙 金觉明

《基层法律服务实用丛书

第一批

- 基层法律服务制度与实务
- 乡镇政府法律事务
- 乡镇企业法律事务
- 公民法律事务
- 司法实务疑难解析
- 法律事务文书
- 基层法律工作者必备

《基层法律服务实用丛书》编委会

主任编委：张秀夫

副主任编委：

刘志涛 刘之元 陈 琪 杜 春

编 委：（以姓氏笔划为序）

于慈珂	马迎新	冉明权	刘之元
刘志涛	李 明	张秀夫	张瑞刚
陈 琪	陈俊生	杜 春	肖义舜
周院生	胡希平	金觉明	闻 道
秦孟周	常 远	谢玉妮	熊先觉
熊永红	廖盛芳		

编委会秘书：

杜 春 陈俊生 胡希平

出版说明

基层法律服务工作的崛起是我国法律服务制度在八十年代的一项改革与创新。历经十多年的发展，现已形成3万多机构、10万多名法律工作者的规模。他们活跃在城乡基层，凭借着贴近群众、便利灵活的优势，在满足社会对法律服务日益增长的需求，在为改革开放和经济建设创造良好的法制环境等方面，发挥了积极而独特的作用，已成为我国法律咨询服务业中一支不容忽视且充满生机与活力的新生力量。但是，也应该看到，我国基层法律服务队伍的现状，尤其是他们的业务素质远远不能适应日益发展的改革形势，特别是建立社会主义市场经济体制的要求。尽快提高基层法律工作者的业务素质，尽快提高基层法律服务的业务水平，已成当务之急。为此，我们经过近两年的努力，组织编写了这套大型的《基层法律服务实用丛书》。

在编写这套丛书的过程中，我们坚持理论与实践相结合、普及与深入相兼顾、知识与实用相并重的写作方针，并根据基层法律服务的主体、对象和业务的特点来把握内容的选择、体系的编排和写作的方式，力图在基层法律工作者从事业务活动和提高自身素质提供一套实用的工具书，以改变目前他们缺乏具有指导性、实用性和普及性专业用书的状况。

《基层法律服务实用丛书》共分七辑。第一辑是《基层法律服务制度与实务》，并附有司法部制定颁发的有关规章；第二至第四辑分别是《乡镇政府法律事务》、《乡镇企业法律事务》和《公民法律事务》，从三个方面介绍了基层法律工作者主要服务对象在日常管理、生产和生活中遇到的各种法律事务及其发生争议的解决途径；第五辑是《司法实务疑难解析》，主要内容是依据最高人民法院的司法解

释对有关民事、经济实体法和程序法中各种疑难问题的解析；第六辑是《法律事务文书》，为基层法律工作者在办理 各类法律事务中所涉及到的各种法律事务文书提供了标准或参考格式以及制作方法和要求；第七辑是《基层法律工作者必备》，汇集了办理各种法律事务须遵循和依据的法律、法规和司法解释。

这套丛书全新、独特的体系和其浩大的工程在国内这一领域尚属首例，它是全体作者和编委集体智慧和辛勤劳动的结晶。丛书作者分别来自北京大学、中国政法大学法律院系、司法部基层工作管理机关、最高人民法院、农业和乡镇企业管理部门等单位，这种结构使丛书在内容和编写方式上有效融合了研究、管理和实际工作的多种特点，更加具有针对性和实用性。该丛书的编写得到了司法部主管基层工作的张秀夫副部长的大力支持和指导，他不仅为丛书欣然作序，还为丛书题写了书名。借丛书出版之际，我们谨向全体作者以及给予我们鼎力支持和协助的单位致以真诚的感谢。

由于我们水平有限，丛书在编写方式和内容选择上难免存在一些问题，对此，我们诚望得到广大法律工作者以及法学界同仁们的批评指正。

《基层法律服务实用丛书》编委会

一九九三年三月

序

基层法律服务工作产生于八十年代初，至今不过 10 余年的历史。可它却从沿海地区的点点星火迅猛繁衍扩展到大江南北、内地边陲。现在，全国半数以上的乡镇、街道都建有法律服务所，从业的法律工作者已达 10 万之众。纵观各国的法律服务，都由律师专责，还没有发现象我们这样的组织。可以说，它是在法律服务制度上有我们中国自己特色的一项创举。

究其原因，我看有三：

一是它符合中国国情。在我们这样一个有 11 亿人口的大国，现有律师在每万人中不足 0.5 人，而伴随飞速发展的改革开放和经济建设，社会对法律服务的需求与日俱增，形成严重的供求矛盾。尤其是广大乡村，法律服务几乎无人问津。于是，由基层萌芽、创造的新型法律服务组织——乡镇（街道）法律服务所——便勇敢地闯入了法律服务的“神圣殿堂”。实践证明，它不仅顺应了时代的呼唤，而且为探索建立一种适合我国国情和实际需要的法律服务体系与格局闯出了一条新路。

二是它具有鲜明的特色。它扎根基层，贴近群众，最熟悉基层的需求。而且它机制灵活，业务广泛，反应灵敏，服务便利，在帮助广大乡村群众和企业摆脱“打官司难、请律师难、办公证难”的困扰方面，在将法制推行于基层、渗透于民间方面，都有着他人无法替代的作用。难怪群众赞誉它“离得近、叫得应、谈得拢、信得过”。而这种拥戴与依赖也正是它赖以生存、成长的土壤与源泉。

三是它已证明自己是能够大有作为的。想当初，曾有人对它说三道四，预言此新生事物“难成气候”，甚至是短命的。看今朝，事实雄辩地证明，在法律服务的领域，它已独树一帜，大有作为。现

在，它们担任的法律顾问已近 30 万家，每年代理的诉讼和非诉讼法律事务上百万件，调解各类纠纷 130 万件，代书近百万份，咨询 500 万人次，协办公证量占公证总数的半数以上，为委托人挽回和避免的损失高达 50 个亿。它们已成为乡镇政府不可缺少的法律参谋，成为农业生产和乡村企业的保驾护航队，成为广大群众合法权益的“保护神”。同时，它们的作为也为自己争得了地位，中共中央、国务院文件多次强调要大力加强，司法部更将其列为大力扶持、加速发展的法律咨询服务主体之一。

由此可见，基层法律服务工作是一项大有可为、大有前途的事业。

当前，我国社会主义现代化建设已进入一个新的历史发展时期，建立社会主义市场经济体制目标的确立，改革开放步伐的进一步加快，对基层法律服务工作提出了更新、更多、更高的要求。迎接挑战，抓住机遇，加快和深化自身体制改革，发展壮大基层法律服务队伍，培育发展基层法律服务市场，提高基层法律服务的整体水平，已成为摆在 10 多万基层法律工作者面前的紧迫任务。我相信，机遇大于挑战，希望胜过困难，基层法律服务事业在社会主义市场经济的广阔天地里，必将有更大的作为，不长时间就会登上一个新的高度。

但是，毋庸讳言，我们的基层法律工作者队伍还是一支年轻的正在发展中的队伍，在业务水平、专业技能方面，还远远不能适应形势和事业发展的需要。为此，尽快提高基层法律工作者队伍的整体素质和业务水平，已成为当务之急。各级司法行政机关和广大的基层法律服务所，必须采取各种有效措施而为之努力。由司法部、最高人民法院和有关管理部门、法律院系的同志共同参与，精心编写的这套《基层法律服务实用丛书》，就是为此所作的一件非常有意义的事情。这套丛书是针对基层法律工作者队伍建设和业务工作的现实需要，确定选题、内容，体系和编写方式的，具有门类齐全、内容翔实、体系新颖、方便实用的特点。丛书的出版，对于加强对基

层法律服务工作的业务指导，提高基层法律工作者队伍的整体素质和业务水平，方便开展各项业务工作等都是十分有益的。当然，这套大型丛书在体系编排、内容选择和写作水平方面，也许还难免有某些稚嫩和不成熟，但它对于改变广大基层法律工作者多年来一直缺乏专用业务工具书的状况，毕竟是一项富有开拓性的工作。希望广大基层法律工作者热情地欢迎她、爱护她、运用她，使之发挥应有的作用，并日臻成熟、完善。

《基层法律服务实用丛书》即将面世，我乐意向全国的基层法律工作者推荐。

张秀夫

一九九三年三月九日

第一部分 乡镇政府的机构设置和基本职能

乡镇政权体制的历史沿革和现行结构

1. 我国历史上的乡建制是怎样演变的? (1)
2. 我国镇建制的历史沿革情况是怎样的? (2)
3. 什么是政社合一? 为什么说政社合一的体制
已不适应当前农村形势? (3)
4. 党政社分开后的职权应当怎样划分? 它们的关
系怎样? (4)
5. 我国的区制是怎样演变的? (5)
6. 什么叫区公所? 今后设不设区公所? (6)
7. 民族乡的设置条件是什么? (7)

乡镇人民代表大会

8. 什么是乡镇人民代表大会? 乡镇设立人民代表
大会有何重要意义? (8)
9. 乡镇人民代表大会具有哪些职权? (8)
10. 什么是民主集中制? 乡镇国家机构如何贯彻
民主集中制原则? (9)
11. 乡镇人大代表如何产生? (10)
12. 乡镇人大代表享有哪些权利? 具有哪些义务? (11)
13. 对乡镇人大代表如何进行监督? (12)
14. 乡镇人民代表大会主席团是一个怎样的机构? (13)
15. 乡镇人民代表大会如何召开? (14)

乡镇人民政府

- 16. 乡镇人民政府的法律地位和作用是什么? (16)
- 17. 乡镇人民政府是如何产生和组成的? (17)
- 18. 乡镇政府的职能机构是如何设置的? (18)
- 19. 乡镇人民政府具有哪些职权? (19)
- 20. 乡镇人民政府的主要工作任务是什么? (19)
- 21. 乡镇人民政府的行政过程是怎样的? (20)
- 22. 乡镇长在乡镇社会生活中的地位、作用怎样?
 乡镇长负责制的内容是什么? (21)
- 23. 副乡镇长的基本作用是什么? (22)
- 24. 什么是乡镇政府工作岗位责任制? 各地乡镇
 人民政府岗位责任制对政府主要职能机构的
 职权范围是如何规定的? (22)

第二部分 乡镇政府对政法事务的管理

社会治安综合治理

- 25. 什么是社会治安? (26)
- 26. 我国新时期有关社会治安的法律、法规有哪些? (27)
- 27. 什么是社会治安综合治理? (28)
- 28. 社会治安综合治理方针的基本内容是什么? (28)
- 29. 社会治安综合治理方针的依据是什么? (29)
- 30. 乡镇机关如何贯彻落实社会治安综合治理方针? (31)

治安管理

- 31. 什么是治安管理? 它的基本任务是什么? (32)
- 32. 什么是违反治安管理行为? 它有哪些特征? (32)

33. 违反治安管理行为和犯罪有什么区别？	(33)
34. 什么是治安管理处罚？它有哪些特点？	(34)
35. 对违反治安管理行为的处罚有哪几种？	(35)
36. 哪些违反治安管理行为适用于治安管理处罚 的特别规定？	(36)
37. 机关、团体、企业、事业单位违反治安管理 如何处罚？	(37)
38. 对于因民间纠纷引起的打架斗殴或者损毁 他人财物等违反治安管理行为，应如何处理？	(37)
39. 违反治安管理行为的处罚由哪些机关裁决？ 乡镇人民政府对违反治安管理行为的处罚 有权裁决吗？	(38)
40. 什么是治安管理处罚的裁决程序？	(38)
41. 什么是治安管理处罚的执行程序？	(40)

司法行政管理

42. 我国宪法和民事诉讼法等法律对人民调解制度 是怎样规定的？	(40)
43. 什么是人民调解？它有哪些特点？	(41)
44. 人民调解委员会的任务是什么？	(42)
45. 人民调解委员会的调解工作应遵循哪些原则？	(43)
46. 人民调解委员会调解民间纠纷的程序如何？	(44)
47. 什么是行政调解？人民调解与乡镇人民政 府的行政调解有些什么区别？	(46)
48. 乡镇人民政府如何管理和指导人民调解工作？	(46)
49. 乡镇人民政府如何管理和指导基层法律服务工作？	(47)

乡 规 民 约

50. 什么是乡规民约？它有哪些特征？其作用如何？	(48)
---------------------------------	------

51. 乡规民约与法律规范有哪些联系和区别? (50)

全民普法

52. 为什么说普法是进行社会主义现代化建设的需要? (51)
53. 为什么说开展普法对促进社会主义民主有重要作用? (52)
54. 普法与精神文明建设关系如何? (52)
55. 普及法律常识的重点对象是谁? (53)
56. 普法的内容是什么? (53)
57. 乡镇政府如何开展普法工作? (54)

人民武装工作

58. 什么叫人民武装? 它有哪些部分组成? (55)
59. 我国实行的是什么样的兵役制度? (56)
60. 公民履行服兵役义务有哪几种形式? (56)
61. 哪些人免服兵役? 哪些人不得服兵役? (57)
62. 乡镇政府怎样组织征兵工作? (57)
63. 民兵是什么性质的武装? 它的任务是什么? (58)
64. 乡镇政府如何进行民兵组织建设? (58)

第三部分 乡镇政府对经济事务的管理

对农业生产经营的管理

65. 什么是联产承包责任制? (60)
66. 如何稳定和完善联产承包责任制? (61)
67. 什么是农业承包合同? (62)
68. 农业承包合同发生纠纷时, 其解决办法是什么? (63)
69. 什么是规模经济? 适度规模经济的含义

是什么？如何引导？	(64)
70. 什么是双层经营？	(65)
71. 国家对合同定购是怎样规定的？	(66)
72. 粮油产品如何实行多渠道流通？	(66)
73. 订立农副产品购销合同的原则是什么？	(67)
74. 农副产品购销合同可以变更或解除吗？	(68)
75. 国家对农田水利基本建设是怎样规定的？	(69)
76. 国家关于种子、植保、植检管理办法和有关 法规是什么？	(70)
77. 国家关于化肥、农药、农膜的管理办法和有 关法规是什么？	(70)
78. 国家关于渔政管理有哪些政策法规？	(71)
79. 国家对牧草种籽检验有哪些规定？	(71)
80. 农机和技术推广工作的主要政策要点是什么？	(72)
81. 什么是农业社会化服务？农业社会化服务的 形式有哪些？	(73)
82. 农业社会化体系建设的方向和原则是什么？	(73)
83. 怎样加强农业社会化服务体系建设？	(74)
84. 什么是农业税？经营林业、渔业的农户要不 要缴农业税？	(75)
85. 怎样征收农业税？国家关于农业税减免方面 有何规定？	(76)
86. 怎样征收屠宰税？	(77)
87. 农民杀猪宰羊自食，要不要缴屠宰税？	(78)
88. 合理征收税费和乱摊派的区别是什么？	(78)
89. 1993 年中共中央国务院就减轻农民负担 有哪些具体措施？结果如何？	(80)
90. 如何使贫困地区尽快富起来？	(81)
91. 九十年代，国家对扶贫开发的主要政策和措	

施有哪些？	(83)
-------------	------

对乡镇企业的管理

92. 国家对乡镇企业确定的发展目标和指导思想是什么？	(85)
93. 乡镇企业有哪几种？	(86)
94. 乡镇企业承包经营责任制的内容和形式有哪些？ 分配形式是什么？承包经营合同怎样签订？发生 合同纠纷怎么办？	(86)
95. 国家对集体企业实行内部集资和股份制的财务 问题有哪些规定？	(87)
96. 什么是横向经济联合？其原则、目标和 方式是什么？	(88)
97. 什么是经济联合组织？如何维护横向经济联 合组织的自主权？	(89)
98. 什么是农工商联合企业？其联合形式有哪几种？	(89)
99. 农机服务站（公司）成立的法定条件是什么？ 经营范围有哪些？	(90)
100. 企业在拒绝摊派上有哪些权利和责任？ 对摊派行为如何处理？	(91)
101. 国家采取哪些政策鼓励和支持农村个体工商业？	(91)
102. 如何管理农村个体工商业？	(93)
103. 国家对私营企业的管理有哪些规定？	(94)
104. 对实行经济联合的企业，如何避免重复征税？	(95)
105. 国家对乡镇企业劳动保护有哪些规定？	(96)
106. 国家对乡镇企业劳动卫生管理有哪些规定？	(97)
107. 对乡镇企业经济联合组织怎样进行统计？	(98)

对其他非农产业的管理

108. 国家有关农村商业渠道、商业组织以及商业网点政策有哪些? (99)
109. 对供销合作社吸收农民入股投资有何规定? (99)
110. 农村信用合作社发放贷款的原则是什么? (100)
111. 农村信用社的贷款有哪些期限规定? 农村信用社发放贷款的利息是否与银行相同? (101)
112. 哪些人可以向农村信用社申请贷款? 向农村信用社申请贷款需要具备哪些条件? (101)
113. 农村保险主要有哪一些业务? (102)
114. 什么是保险人, 被保险人和受益人? (103)
115. 保险费与保险金有什么不同? (103)
116. 什么是第三者责任保险? 为什么从事运输经营的个体户、专业户必须参加第三者责任保险? (104)
117. 个体户, 专业户如何办理保险手序? (104)
118. 国家允许哪些人购置车、船和拖拉机等经营运输业务? (105)
119. 农民个人或联户从事营业性运输需办理哪些手序? (105)
120. 经营运输业的农民个人或联户有哪些权利和义务? (105)
121. 如何加强对贩运活动的管理? (106)
122. 哪些农副产品允许长途贩运? 贩运农副产品应当遵守哪些规定? (107)
123. 农村个人贩运农副产品应办理哪些申请手续? (108)
124. 免征养路费的范围是什么? (108)
125. 怎样缴纳公路养路费? (108)

126. 在农村集贸市场上，哪些活动是国家严格禁止的？ (109)
127. 哪些物品禁止进入集贸市场？ (110)
128. 对集市贸易中的违章行为如何处理？ (110)
129. 如何加强农村集贸市场的管理？ (112)
130. 国营企业能否招用农民合同制工人？ (112)
131. 乡镇政府如何领导村镇建设工作？ (113)
132. 怎样妥善解决农民进集镇落户的问题？ (115)
133. 什么是商业汇票？签发、承兑、使用商业汇票应遵守哪些原则？ (116)
134. 怎样办理商业承兑汇票？ (116)
135. 怎样办理银行承兑汇票？ (117)

对土地、资源、环境的管理

136. 国家对农村土地的所有权和使用权有哪些规定？ (117)
137. 国家建设征用土地应办哪些手续？补偿办法是什么？ (118)
138. 乡（镇）村建设用地应遵循什么原则？ (120)
139. 国家对农民建房用地有什么规定？ (120)
140. 农户建房应当如何办理申请用地手续？ (120)
141. 出卖、出租自有房屋的农户，能否再申请宅基地？ (121)
142. 农民因迁居、拆除房屋而空出的宅基地归谁使用？ (121)
143. 农户不经批准在“责任田”上建造房屋的应当如何处理？ (121)
144. 如何解决农村集镇内非农业户建住宅用地？ (122)
145. 农村专业户和集镇非农业个体经营户的非