

Country

农村 村务管理

NONGCUNCUNWUGUANLI

周跃锋 杨兴凯/编著



大连出版社
DALIAN PUBLISHING HOUSE

Country

农村

村务管理

WANGJIAN WUJIANG CUNWU GUANLI

王健 吴江 编



中国财政经济出版社

农村村务管理

周跃锋 杨兴凯 编著

大连出版社

© 周跃锋 杨兴凯 2009

图书在版编目(CIP)数据

农村村务管理/周跃锋,杨兴凯编著. —大连:大连出版社,2009.4
ISBN 978-7-80684-750-3

I. 农… II. ①周… ②杨… III. 村民委员会—民主管理—中国—教材 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 030311 号

责任编辑:宋 军
封面设计:林 洋
责任校对:金 琦
责任印制:刘 晨

出版发行者:大连出版社

地址:大连市西岗区长白街 10 号

邮编:116011

电话:(0411)83620941/83620442

传真:(0411)83610391

网址:<http://www.dl-press.com>

电子邮箱:cbs@dl.gov.cn

印刷者:大连理工印刷有限公司

经销者:各地新华书店

幅面尺寸:170mm × 230mm

印 张:19.5

字 数:360 千字

印 数:1 ~ 4000 册

出版时间:2009 年 4 月第 1 版

印刷时间:2009 年 4 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-80684-750-3

定 价:28.00 元

前 言

自 2005 年以来,中共中央连续四个“一号文件”强调了三农问题,各级政府部门,研究机构,社会团体,企事业单位,对三农问题也给予了充分的关注,纷纷出台了各种扶持三农的举措,形成了全社会关注三农的新局面。中共中央组织部提出,在 5 年内,向全国农村陆续派出 10 万名“大学生村官”和志愿者,充实农村基层组织。十七届三中全会也出台了关于推进农村改革发展若干重大问题的决定。由此可以看出,三农问题已成为制约中国进一步发展的瓶颈。如何解决好中国的三农问题,是当今社会各界共同面对的问题。

在笔者下乡调研中,接触了一些“大学生村官”和志愿者,也从各种媒体的报道中,了解到不同地区“大学生村官”和志愿者在农村的工作情况,同时与来自农村的学生进行了交流,感觉到这些“大学生村官”和志愿者以及来自农村的学生对农村的认识,特别是对农村村务管理了解不多,许多“大学生村官”和志愿者由于缺乏这方面的知识,来到农村后虽有满腔热血,但很难融于农村的管理工作中,时间一长,农村基层干部和农民不满意,“大学生村官”和志愿者自己也不满意,一项惠及三农的举措因此得不到很好的落实。作为从事管理学教育的笔者,觉得有必要将我国农村现行的村务管理实践进行汇总、归类,编辑成册,供广大的“大学生村官”和志愿者以及农村基层干部阅读,帮助他们村务管理有个基本了解。正是基于这一目的,在编写的过程中,采用案例教学的方式,即描述一段村务管理方式,举出一个案例,然后进行点评。

本书可分为三个部分,共十二章。第一部分包括前两章,主要介绍了农村村务管理的一些基本概念和历史沿革;第二部分包括第三章到第十章,是本书的重点,即农村村务管理实务部分,分别从民政、社会治安、公共服务、文化卫生、经济、资源、党群工作等方面的管理进行了描述,并且对管理的方式,村务公开和档案管理也进行了阐述;第三部分包括最后两章,首先介绍了农村管理中所涉及的相关法律

法规等问题,然后从村务管理所依赖的集体经济权重的角度,选取了三个相关的案例,以新农村建设二十字方针所涉及的五个方面予以介绍。

本书是由大连大学周跃锋对全书进行整体策划。周跃锋编写了第一章、第二章、第三章的第一节,第七章~第十二章,杨兴凯编写了第三章的第二节和第三节、第四章~第六章。大连大学的研究生于江波、刘敏和东北财经大学的研究生郭爱娟、宋哲理、张雪同学也参加了编写工作。

在本书撰写出版过程中,得到了来自多方面的帮助和支持。首先要感谢大连出版社宋军编辑的大力支持和协助;还要感谢大连市庄河海洋村的刘福臣、刘胜利,大连经济技术开发区英歌石村的陆伟光,大连金州区四十里村的李响等同志在案例调研中给予的大力支持;也要感谢在调研过程中给予帮助的专家、同行和本书参考文献中提到的作者们。

本书可以作为农村及乡镇干部、“大学生村官”、各级农委和农村政策研究者的指南,也可作为公共管理专业的教学用书或参考书。

2009年3月

目 录

第一章 村务管理概论	1
第一节 农村及农村村务	1
第二节 村务管理培训的意义	15
第二章 村务管理工作简介	18
第一节 村务管理的主体	18
第二节 村务管理的主要内容	19
第三章 民政及社会治安管理	21
第一节 农村基层自治组织建设	21
第二节 社会保障和救助管理	31
第三节 社会治安管理	48
第四章 公共服务与文化卫生管理	66
第一节 公共服务管理	66
第二节 文化卫生管理	78
第五章 经济管理	98
第一节 集体经济管理	98
第二节 个体经济管理	112
第三节 合作经济组织管理	117
第四节 其他管理	120
第六章 资源管理	121
第一节 土地、山林	121
第二节 水塘、海域、滩涂	131

第三节 电力、水利、矿产	139
第四节 旅游	146
第七章 党群工作	153
第一节 基层党组织:村党支部(总支或党委)	153
第二节 精神文明建设	157
第三节 共青团和妇联	161
第八章 村务公开	170
第一节 村务公开的程序和主要内容	170
第二节 村务公开的形式	171
第九章 农村档案管理与实用文书写作	175
第一节 档案管理	175
第二节 农村常用文书	179
第三节 村务管理制度范本	199
第十章 信息化管理方法	244
第一节 农村信息化管理工具	244
第二节 村务管理工具演示	247
第十一章 与村务管理相关的法律法规	252
第一节 相关法律法规	252
第二节 民俗对村民的影响	268
第三节 法律对村民的影响	273
第四节 农村管理应该熟悉的法律法规	278
第十二章 案例研究	290
第一节 集体经济为主导的农村模式——大连市庄河海洋村	290
第二节 私营经济为主导的农村模式——大连经济技术开发区英歌石村	295
第三节 多种经济并存的农村模式——大连金州区四十里村	302

第一章 村务管理概论

第一节 农村及农村村务

一、农村及农村村务管理的定义

1. 农村的定义及特点

农村,对应于城市的称谓,指农业区,有集镇、村落,以农业产业(自然经济和第一产业)为主,包括各种农场(包括畜牧和水产养殖场)、林场(林业生产区)、园艺和蔬菜生产等。与人口集中的城镇比较,农村地区人口呈散落居住。在进入工业化社会之前,社会中大部分的人口居住在农村。以从事农业生产为主的农业人口居住的地区,是同城市相对应的区域,具有特定的自然景观和社会经济条件,也称为乡村。

农村是生产力发展到一定阶段的产物,在生产力高度发达的未来社会中,城市与农村的本质差别将消失。在不同的国家、不同时期、不同地区,所规定的农村统计口径有所不同。例如:美国,1950年以前规定,凡是人口在2500人以下的、没有组织成自治单位的居住地就算农村;1950年以后规定,不论其是否组织成自治单位,凡人口在2500人以下或人口在每平方英里1500人以下的地区及城市郊区都算作农村。欧洲各国一般以居住地在2000人以下者为农村。在中国没有直接规定“农村”这一统计指标的口径,仅规定了“市镇总人口”和“乡村总人口”这两个人口统计指标。国家统计局解释,“市镇总人口”指市、镇辖区内的全部人口;“乡村总人口”指县(不含镇)内全部人口。其中,“市”是指经国家规定成立“市”建制的城市;“镇”是指经省、自治区、直辖市批准的镇。1984年规定,凡县级地方国家机关所在地,或总人口在2万人以下的乡,乡政府驻地非农业人口超过2000人的,或总人口在2万人以上的乡,乡政府驻地非农业人口占全乡人口10%以上的,均可建镇。农村同城市相比有其特点:

- (1)人口稀少,居民点分散在农业生产的环境之中,具有田园风光;
- (2)家族聚居的现象较为明显;
- (3)工业、商业、金融、文化、教育、卫生事业的发展水平较低。

现在,我国的农村主要有自然村和行政村两种。自然村是由村民经过长时间聚居而自然形成的村落。它受地理条件、生活方式等的影响。比如在山区,可能几户在路边居住几代后就会形成一个小村落,这就叫自然村。行政村是指政府为了便于管理,而确定的乡下边一级的管理机构所管辖的区域。两者的关系是自然村一般小于行政村,也就是说,几个相邻的小村可以构成一个大的行政村。这个行政村由一套领导班子(党支部、村委会)管理,但可以把几个自然村分成几个组,每组一个组长,这些自然村都要受行政村村委会和村党支部的管理和领导。我们这里所讲的农村村务管理指的是行政村的管理,当然里面包含对自然村的管理。

2. 农村村务管理的定义

一般来说,农村村务管理主要是指农村的村民自治委员会依法进行的民政管理、集体经济管理、土地资源管理、财务管理、治安和文教卫生管理等。但是由于我国是在中国共产党领导下的社会主义国家,农村的发展和建设离不开党的建设和指导,所以,在本书所讨论的农村村务管理中加入了党群管理的相关内容。

二、我国农村村务管理的历史沿革

1. 我国地方政府管理的变革简介

人类从原始的狩猎到农耕种植,逐渐产生了农村。有了农村,也就有了对农村的管理,中国正式的地方政制始于秦代。秦设“郡县制”,将全国划分为若干郡,郡再划分成若干县,分层级进行治理。以后历代不论地方政府的名称和层级如何演变,都未能脱离郡县制的基本模式。

建国以前,民国时期地方层级分省、县两级。当时,省、县之间还设有“专员区”,1932年始设于豫、鄂、皖,后因各省辖区扩大,属县增多,遂为定制。1936年国民政府规定,各省一律划分若干“行政督察区”,设“行政督察专员公署”,简称专员公署。抗战时期又规定,专员公署设保安司令部,专员兼保安司令,得掌一地军政大权。但是,专员区制度无论如何变化,性质仍是省府的派出机关,并非一级政府。

省成为地方行政区划始于元代。元设“行中书省”,通称“省”,为地方最高政权。明代废省,改设“承宣布政使司”,但因其辖区与元代的省略同,习惯上仍称之为省。清朝恢复省制,至光绪时全国划22省。民国继承清代省制,发展为28省,抗战胜利后,东三省改为辽宁、辽北、安东、吉林、合江、松江、黑龙江、嫩江、兴安9省。1945年8月台湾回归中国,设台湾省。中华人民共和国成立前,全国设35省。

省是民国时期地方最高一级政权。设省政府,采取委员制,由国民政府任命委员若干人组成“省政府委员会”,设主席一人,在委员中任命。省府下设民政、财政、建设、教育四厅及秘书处。厅以下分科办事,置科长、科员。

县制始于秦代,在地方政制中起承上启下的作用。中国历代地方制度多变,但县制却很少变化,是最稳定也是最重要的一级基层政权。中华人民共和国成立以前,全国大约设 2016 个县。民国时期,县制变化很大。据 1929 年《县组织法》,县综理全县行政,可以在中央及省府法律范围内发布县令。县政府置县长一人,由省民政厅提名,经省府议决任用。县府置秘书一人,承县长之命,处理各项事务,另设民政、财政、教育、建设等局或科,分置局长、科长和科员。此外还置督导县立学校的督学,指导农林工商的技士,指挥县警察的警佐、巡官,审问诉讼案件的承审及会计、出纳、事务员等。

1939 年,民国政府颁布《县各级组织纲要》,推行“新县制”。其主要变化是:

(1) 县为地方自治单位,县长由省府派充,另设县议会为民意机关。

(2) 各县按面积、人口、经济、文化、交通等状况分 3—6 等,由省府划分,报行政院核定。

(3) 县长除在省府监督下办理全县自治事项外,须执行中央及省府委办事项。

各县一律废局设科,有民政、财政、教育、建设、军事、地政、社会、粮政等,分置科长一人、科员若干人,另置秘书、督学、技士、技佐、警佐、巡官及事务员等。

(4) 设“县政会议”,由县长主持,秘书、科长等人组成,决议有关县政重大事项及县参议会议案。新县制实施后,县级政权得到加强。

(5) 民国时期除实行省、县两级地方制度外,还首创了市制。最早设立的是广州市,于 1921 年设市政厅,办理市政。以后各地陆续设市,分为两种:一为直隶行政院之市,称直辖市;一为隶属省政府之市。前者地位同省,后者地位同县。

县(市)以下的乡、镇实行自治,不是一级地方政府,由县(市)分区管理。原则上每区管辖 15—20 个乡、镇。区设“区公署”,为县府派出机关,督导各乡、镇行政及自治事务。区公署设置区长一人,下设部门分别掌管民政、财政、教育、建设等事项,设警察所掌管地方警务。不设区的小县,由县政府直接派员督导乡、镇事务。

2. 新中国成立后农村管理体制的变革

新中国成立后,我国的农村经历了几次大的变化。大体分为五个阶段。

(1) 1949—1957 年:“区——乡”体制下的乡政权设置

新中国成立以后,中国共产党运用国家政权力量对农村进行全国性的根本变革。在这一过程中建立和形成了国家政权集中管理为特点的乡级体制。

当代中国政府与当代中国政府制度概念不同。前者建于 1949 年 10 月 1 日,后者确立于 1954 年制定的《中华人民共和国宪法》(以下简称 1954 年宪法)。1954 年宪法确立的当代政制的基本原则延续至今,而 1949—1954 年则是当代政制的建立和过渡时期。

这个时期,《共同纲领》未对地方层级做统一规定。但是,从当时中央人民政府发布的有关各级地方“各界人民代表会议”和人民政府法令看,主要划分为大行政区、省、市、县、乡(行政村)和大城市的区。此外划有苏北、苏南、皖北、皖南、川东、川西、川南、川北8个行政区,地位相当于省,分设“人民行政公署”。1952年11月以后,全国地方层级统一变为“三实三虚”,即省、县、乡三个实级;大行政区、专区、区三个虚级。所谓“实级”,该区域通过召开人民代表大会产生人民政府;“虚级”则是上级政府的派出单位,直接委任组成。我国县以下基层行政组织是区人民政府和乡(行政村)人民政府两级政权,或乡(行政村)一级政府加县的派出机构——区公所同时并存。

1950年12月,政务院公布了《区人民政府及区公所组织条例》和《乡(行政村)人民政府组织通则》,其中规定:人民行使政权的机关为乡人民代表大会(或乡人民代表会议)和乡人民政府。在乡人民代表大会闭会期间,乡人民政府即为乡人民行使政权的机关。乡人民政府为乡一级的地方政权机关,受区人民政府领导;在不设区的人民政府的地区,受县人民政府领导及区公所的监督指导。以此为依据,全国范围内建立了县以下的农村基层政权。北方一般为区、乡(行政村)政权两级制,南方一般为乡(行政村)政权一级政府加区公所。区、乡设置了党、人大、政府和群众组织四大机构。党委是领导核心,人大是权力机关,政府是行政机关,青、兵、农、妇等群众组织协助党委开展工作。各地农村基层政权的建设,大体上沿用了革命根据地的乡政权建设经验——实行小乡制,“必须使行政区划便利人民管理政权,发挥人民政权基层组织的作用”。全国(不包括西藏等地)乡总数,在1951年是218796个,1953年增加到28万余个。

1954年9月,第一届全国人大第一次会议通过了《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》,取消了过去区村制和区乡制两种体制并存的现象,规定我国农村基层政权为乡、民族乡和镇。并对乡、民族乡、镇的职责权限及相应的建制作了系统、具体的规定。为了便于农村合作化运动的发展和加强对农业生产的领导,从1955年秋起,全国采取并乡撤区措施,扩大乡的管辖范围,对原来划乡过小的省市作了调整,到年底全国乡数减少到117081个。

1956年9月,党的“八大”规定,每个乡、民族乡和镇,每个农业生产合作社和街道等,有正式党员3人以上的都应成立党的基层组织,乡镇按党员人数建立支部委员会或总支委员会以至基层委员会。1956年12月10日,《人民日报》发表题为《改变头重脚轻的现象》的社论,指出:撤区并乡是为了加强县对乡的领导,是为了加强乡一级党政组织的干部力量,使其更有效地发挥基层组织与独立工作效能,以适应农业合作化以后的农村新形势。1957年2月1日,中共中央批转了组织部

《关于县、区、乡的组织形式和领导方法的若干问题的报告》，规定建乡原则应该从有利于乡的领导和便于群众出发，不应仅从农业生产远景规划和减少县的领导单位出发，因此乡一般不宜过大。报告还提出，在交通不便、地域辽阔、管辖人口多和乡单位过多的县，以不撤区为好，或保留那些离县较远的区。到1957年12月，除台湾和西藏的昌都地区，全国共有120753个乡、镇政府，其中乡政府117081个，镇政府3672个。^[1]

(2) 1958—1981年：“政经合一”的人民公社

从1958年开始，大陆全面撤销了乡体制，普遍实行政经合一的人民公社体制。从1958年大陆乡村实现人民公社化算起，至1982年人民公社被正式废除，人民公社制度在农村存在和延续了25年之久。25年间，虽然人民公社的规模和结构有所调整，但是，人民公社的基本组织原则和运作方式并没有根本性的变化，农民把这一时期统称为“大集体时期”。

一般来说，人民公社组织和管理体制有四个最基本的特征：

1) “一大二公”

“一大二公”，即人民公社面积大，人口多且公有化程度高。1954年大陆设有218793个乡，小者不足1000人，大者不过1万人。1958年12月全国1.2亿农户组建为2.6万多个人民公社，平均每个公社4600多户。1962年及其后人民公社的范围有所调整，但直到1982年人民公社废除前夕，全国54352个人民公社中，人口在1万以上的占61%，1万人以下的占39%。人民公社时期实行高度的集体化，农村资产的绝大部分归集体所有，不允许农民私营经济的存在和发展，实行土地及其他生产资料和资源的高度垄断。

2) “政社合一”

“政社合一”，即国家基层政权组织与人民公社组织合为一体。公社管理机构为公社管理委员会（“文革”时期又称为公社革命委员会），受县政府及其派出机关的领导，设社长、副社长及管委会委员，公社中设党委，公社管委会由公社社员代表大会选举产生。作为经济组织，公社要负责本行政区域内的生产经营活动，组织、领导各级农业生产活动；作为行政组织，它必须接受上级政府的领导，对本行政区域内的行政事务实施管理。其实，这种分析不过是学者或理论家们的说法，在农民眼中，人民公社就是人民公社，已无所谓“政权组织”和“经济组织”的区分了。

3) “三级所有，队为基础”

“三级所有，队为基础”。1962年之后人民公社调整并确立为公社、生产大队、生产队三级组织架构，公社集体生产资料由公社、生产大队和生产队三级共同占有，生产队为组织生产、劳动和收益分配的基本单位。土地、牲畜、农具、山林、水面

等归生产队所有,劳动力归生产队支配,生产队独立核算,自负盈亏,是基本的核算单位。

4)“党政不分”

“党政不分”,实行党的一元化领导。公社一级设党委,大队一级设党支部,生产队则设党小组。公社党委和大队支部是各自区域的领导和决策机关,一切重大事务,包括生产和分配、招工招干和参军救济粮款的发放等等,都由党组织决定。公社权力一般都集中在党委,尤其是党委书记一人手里,事无巨细都由党委书记拍板。显然,在人民公社时期,农村基层形成了高度集中的组织和管理体制。农村基层的政权组织、共产党组织和经济组织处于高度的组织和功能融合状态。

人民公社制度是在20世纪50年代农村合作化和集体化的基础上形成的。其实,农村的合作化和集体化并不仅仅是通过土地等生产资料的归并实现社会主义生产资料的公有制,这本身也是农村和农民的组织化过程。中国共产党和政府倡导合作化和集体化正是为了“把农民组织起来”。随着合作化和集体化的逐步推进,农村和农民经过互助组、合作社、初级社、高级社直到人民公社最终被全面地组织起来。从历史上看,中国共产党历来重视农民的组织工作,并力图将一些具有现代性的组织引入乡村进而改造乡村社会,锻造共产党和新政权的权力和组织基础。

中国革命及解放前后共产党已经在农村建立了农会、妇女会、儿童团、民兵及党和政府的基层组织。但是,严格地说,这些组织主要是社会政治组织,直到解放之初,大多数农民在经济上依然处于个体经济的无组织和分散状态。如果说这些社会政治组织仅仅容纳不同群体的人们,一个并未加入某一社会政治组织的农民除非政治的强制至少可能在经济生活中保留着某种程度的逍遥的话,那么,合作化和集体化的结果是农民从经济方面被全面地组织起来。相对于社会政治组织来说,经济上的组织和资源控制对于农民的生活和生存更具有直接的、决定性的意义。尤其是随着集体化的不断深入,农民的生产经济组织最终与基层政权组织融为一体并受党的一元化的领导,从此,农民的生产、生活以至生存直接受制和依附于一定的政权和政治组织。

人民公社事实上一度变成半军事化的组织,实现了“组织军事化、行动战斗化、生活集体化”。农民个人已被纳入了“集体组织”之中,个人无法脱离“集体”,脱离了“集体”是无法生存的。正如当时流行的一首歌中所唱的那样:“人民公社是长青藤,社员都是藤上的瓜,瓜儿离不开藤,藤儿离不开瓜……”在农村合作化和集体化过程中,传统的血缘和地缘及家族组织被进一步摧毁,宗教组织也停止了活动,从而从根本上改变了传统乡村社会的组织机制和组织状态。对于农民来说,“大集体”的人民公社时期也是农村和农民高度组织化的时期。

(3)1982—1985年：“社改乡”与“乡政村治”体制的建立

20世纪70年代末80年代初,席卷中国农村的家庭联产承包责任制的改革最终结束了“大集体”时代。这场改革最直接的结果之一是促成人民公社体系的崩溃和解体,并由此引发了大陆乡村组织体系的重构和重建。

首先,家庭联产承包责任制的普遍实行从根本上动摇了人民公社制度赖以存在的经济基础。人民公社作为合作化和集体化的直接产物,它首先是通过农民的土地及其他生产资料的归并和集中经营与资源垄断建立起来的。家庭联产承包虽然没有变更土地等集体生产资料的所有权属性——至少在法理上承包后的土地和资产仍归集体所有。但是,家庭联产承包从一开始就是以分户承包集体土地及其他生产资料为前提,农民也因此获得了对土地及部分集体生产资料的使用权及相应的受益权和转让权。在联产承包过程中,部分集体资产也折价转归农民和农户所有,后续的改革还允许对部分公有土地,如荒山、荒坡、荒水、荒滩的拍卖,农民也因此获得了部分生产资料的占有权。这一切都触动了人民公社赖以存在的根基,瓦解了人民公社时期一大二公、高度集中的经济及组织基础。

其次,家庭联产承包使农民获得了生产经营自主权,改变了人民公社时期的集中经营、集中劳动、统一分配的经营管理方式。在人民公社时期,农业及农村经济是以集体高度集中的统一经营和集中劳动为基本特征。家庭联产承包责任制的实施虽然肯定并保留了集体统一经营和管理,但这种统一经营管理的范围最初是极为有限的,在绝大多数村这种统一管理仅仅体现在村集体与农民和农户的土地发包与承包关系中,几乎没有其他更多的职责。在家庭联产承包的条件下,农民和农户拥有对土地等生产资料的使用权及生产经营的自主权,农户成为独立的经济主体,农民的家庭分散经营迅速发展,从根本上改变了人民公社时期单一的集中经营和集中劳动的生产经营方式。

再次,农村经营管理方式的变化也改变了农民与集体及农民之间的关系。在人民公社时期,农民失去独立的生产资料和财产权利,演变成公社的集体“社员”,成为集体整体的不可分的一分子。在集中劳动条件下,农民也仅仅是集体的生产者和劳动者。家庭联产承包责任制的实施,集体与农户的关系出现双重变化,一方面,集体凭借对土地的所有权、剩余索取权及承包关系的调整权,集体与农户之间保持着“管理者”与“被管理者”的关系。但是,由于农民拥有生产经营的自主权,其承包权力也受到法律的保护,农户也成为相对独立的经济主体。因而,农户与集体已变成经济实体之间的平等的利益关系和承包契约关系。与此相应的,社区农民之间及农户之间一方面具有社区集体成员的关系,另一方面又是平等的经济主体之间的关系。乡村社区内部传统的高度政治化、行政化和组织化的关系开始弱

化,经济利益关系变得更为突出。

最后,家庭联产承包使人民公社的管理功能迅速虚化,管理方式丧失效力。最为突出的是,随着家庭联产承包的实行,农业生产和经营管理的职能转到农民和农户手中,公社各级对农业直接经营管理及统一分配的职能随之消失。由于农民和农户获得了经济上的自主权和独立性,农民的流动性增大,传统管理中所依赖的种种经济上的制裁和强制手段随之失效。乡村干部普遍反映“承包之后农民没有过去好管,也管不了。”“过去不听话可以扣工分、口粮,办法多得很,承包之后就不行了。”而在农民看来,他们“终于获得了自由!”

显然,家庭联产承包责任制的实行使人民公社组织及管理方式丧失效能。随着家庭联产承包责任的迅速推行,人民公社治理体系也开始大面积崩塌,不少乡村组织与管理机构陷入瘫痪之中。正如1982年中央1号文件所指出的那样,“最近以来,由于各种原因,农村一部分社队基层组织涣散,甚至陷入瘫痪、半瘫痪状态,致使许多事情无人负责,不良现象在滋长蔓延。”^[2]

用什么方式重新组织农村和农民一时成为各级党和政府领导人急切解决的问题。为了扭转这一状况,有些地方一度也试图通过调整和强化人民公社的组织与管理职能以改变现状,但是,面对历史的教训及农村人民公社迅速的土崩瓦解,人们逐渐意识到“用生产组织的形式组织农民,显然已不适应农村基层情况。政权组织由乡镇延伸到村,也不可取。”“用‘管’、‘治’的办法,只治标不治本,只管一时一事,且又后患无穷。只有民主管理,才能治根本,管长远。”^[3]尤其到1982年底,实行农业生产责任制的生产队已经达到大陆生产队总数的97.7%,人民公社已经全面崩溃,重建人民公社已不可能。有鉴于此,1982年底,中央决定废除人民公社,重建乡村治理体系。至此,乡村管理体制开始重建,“乡政村治”格局开始形成。

1982年12月4日,五届全国人大第五次会议通过了《中华人民共和国宪法》。宪法第十五条规定:“省、直辖市、县、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府。”宪法同时规定在城市和农村设立居民委员会和村民委员会,并在它们下面分设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会。这是废除人民公社,重建乡村基层治理体系的决定性的步骤。新宪法颁布后,中共中央在中发[1982]36号文件中,要求各地要“有计划地进行建立村民(乡民)委员会的试点。”1983年10月,中共中央、国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》,全国性政社分开,建立乡政府的工作陆续展开。1985年春,建乡工作全部完成,大陆5.6万多个人民公社、镇,改建为9.2万多个乡(包括民族乡)、镇人民政府。同时按照宪法规定,取消了原有的生产大队和生产小队,建立了82万多个村民委员会。^[4]

1980年初政社分开及乡镇和村民委员会的建设过程中,乡镇和村的设置大致

有三种模式。第一种是一社一乡制:以原人民公社为基础设立乡镇政府,在原生产大队的基础上设立村民委员会,生产小队设村民小组。少数地方仍保留过去设在人民公社之上的区,但是只是作为县政府的派出机构而存在。据统计,1984年12月止,一社一乡制占全国乡镇总数的55%,占主导地位。第二种模式是大区小乡制:在原人民公社基础上设区,改生产大队为乡,在生产小队基础上建村民委员会,如云南、广东和广西等省区就是采取此种体制。第三种模式是大区中乡制:如湖北等省在原人民公社基础上设区,在原公社之下的管理区的基础上建立乡镇,改生产大队为村民委员会,生产小队改为村民小组。由此在全国大多数省区的农村基层形成“区——乡镇——村委会”的三级基层建制。

(4)1986—1997年:“撤并乡镇”与推行“村民自治”并进

虽然区在法律上仅仅是县政府的派出机构,但不少地方,区实际上拥有节制乡镇政府工作的权力。为了减少基层管理的层次及增强乡镇政府的权力和独立性,1986年,中央决定“拆区并乡”。撤并乡镇大大减少了乡镇的数量,到1988年12月全国共有乡(镇)政府6.98万个,村民委员会84.5万个。^[5]

不过,乡镇面积的扩大及管辖的村民委员会数目的增多也给乡镇政府的管理带来困难,另外,“拆区”及“并乡”又产生大量的富余干部的安置问题。于是,大多数地方在拆除乡镇之上的区的同时又在乡镇之下村民委员会之上建立了“管理区”、“办事处”及“党总支”之类的机构,分流和安置一批干部,同时对村民委员会进行分片管理。在大多数省区,这些机构作为乡镇政府的派出机构,主要是“上传下达”,实际管理权力较小。然而,在广东省,管理区则拥有较大的权力,村民委员会权力和地位虚弱,实行“强区弱村”的体制。在拆区并乡过程中,一些省区对村民委员会的建置进行了调整。如广西在政社分开时,村委会大多建在原来的生产大队。但是从1987年6月开始,陆续将村委会下沉到自然村,把村委会改为村公所。云南在政社分开后也实行“大区小乡制”,即在公社范围内设区,在生产大队基础上设乡政府,在生产队及自然村的基础上设村委会。1987年10月以后实行撤区建乡,在区的基础上建乡政府,改原来的乡(以生产大队为基础建立的)为村公所,由村公所管辖村委会。

20世纪90年代中后期,一些省区对乡村基层体制再次进行重大调整和改革,如云南省1995年废除原来在生产小队及自然村的基础上建立的村民委员会,对村民委员会进行合并,重新在原来的生产大队基础上建立村民委员会,村民委员会的数量也大幅度减少。但是,云南省在重新组建村民委员会的同时并没有撤销原有的村公所,因而形成目前的村委会与村公所并存的局面。广东也开始废止“强区弱村”的建制,重新确立村民委员会的权力和地位。不过,这些改革仍在进行之中,其