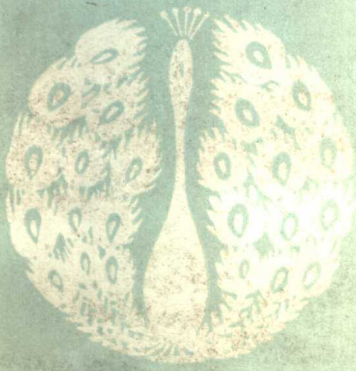
乡村组织体制改革

刘振伟　王振耀　主编



中国林业出版社

乡村组织体制改革

刘振伟　王振耀　主编

中国林业出版社

乡村组织体制改革

刘振伟 王振耀 主编

中国林业出版社出版（北京西城区刘海胡同七号）
新华书店北京发行所发行　　农民日报印刷厂印刷

787×1092毫米　32开本　　4.5印张　　95千字
1987年12月第一版　　印数：1——50，000
统一书号：6046.1007　　定价：1.20元

编者说明

伴随农村经济体制改革的深化，我国农村基层组织建设也正步入一个新的阶段。1982年，《中华人民共和国宪法》规定村民委员会为基层群众性自治组织；1983至1985年，全国完成了乡一级的政社分开工作；1986年，中共中央、国务院发出关于加强农村基层政权建设工作的通知；1987年11月24日，全国人大常委会第二十三次会议通过了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》。这些法规、文件的贯彻实施，对于我国农村发扬社会主义民主，理顺党政企关系，促进各项改革和两个文明建设，具有十分重大的意义。为了帮助农村广大干部群众了解上述法规、文件的精神，我们选编了《乡村组织体制改革》这本书。

本书包括三个部分：第一部分是法规、文件；第二部分是帮助大家学习村民委员会组织法的辅导材料；第三部分是关于深化农村基层组织体制改革的工作研究，以及一些地方加强基层组织建设的情况和经验。

新形势下的农村基层组织建设是一个新课题，无论制度建设还是理论研究，都可以说是刚刚开始。因此，本书的辅导材料、工作研究及经验介绍，都难免有不准确、不成熟的地方，请予指正。

编　者

目 录

·法规、文件·

中华人民共和国村民委员会组织法（试行） （1）

中共中央、国务院关于加强农村基层政权建设工作的通知 （5）

·学习辅导·

改革、发展与民主制度建设 （13）

——学习《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》

一、基层群众自治与发展社会主义民主

二、村民委员会的任务、作用

三、村民委员会与乡（镇）政府的关系

四、村民委员会的适度规模

五、加强村级组织建设的近期任务

六、逐步理顺村级三套组织的关系

·工作研究·

乡镇组织面临的改革任务 （48）

农村基层政权的职能分化态势 （62）

农村基层政权建设的政策选择 （72）

土地、企业与乡镇政府 （82）

对人民公社组织制度的反思 （100）

桦甸县红石砬子镇政权建设试点工作的调查 （112）

黄岩县村级组织建设试点工作的调查 （121）

河北省改革村干部经济补贴制度 （128）

此为试读,需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com

中华人民共和国村民委员会组织法（试行）

（一九八七年十一月二十四日第六届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过）

第一条 为了保障农村村民实行自治，由村民群众依法办理群众自己的事情，促进农村基层社会主义民主和农村社会主义物质文明、精神文明建设的发展，根据《中华人民共和国宪法》的有关规定，制定本法。

第二条 村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，办理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。

第三条 乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助。村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。

第四条 村民委员会应当支持和组织村民发展生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济，承担本村生产的服务和协调工作，促进农村社会主义生产建设和社会主义商品经济的发展。

村民委员会应当尊重集体经济组织依照法律规定独立进行经济活动的自主权，维护集体经济组织和村民、承包经营户、联户或者合伙的合法的财产权和其他合法的权利和利益。

村民委员会依照法律规定，管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产，教育村民合理利用自然资源，保护和改善生态环境。

第五条 村民委员会应当宣传宪法、法律、法规和国家的政策，教育和推动村民履行依法应尽的义务，爱护公共财产，维护村民的合法的权利和利益，促进村和村之间的团结、互助，开展多种形式的社会主义精神文明建设活动。

第六条 多民族居住的村，村民委员会应当教育村民加强民族团结、互相帮助、互相尊重。

第七条 村民委员会根据村民居住状况、人口多少，按照便于群众自治的原则设立。

村民委员会一般设在自然村；几个自然村可以联合设立村民委员会；大的自然村可以设立几个村民委员会。

村民委员会的设立、撤销、范围调整，由乡、民族乡、镇的人民政府提出，经村民会议讨论同意后，报县级人民政府批准。

第八条 村民委员会由主任、副主任和委员共三至七人组成。

村民委员会成员中，妇女应当有适当的名额，多民族居住的村应当有人数较少的民族的成员。

村民委员会成员不脱离生产，根据情况，可以给予适当补贴。

第九条 村民委员会主任、副主任和委员，由村民直接选举产生。村民委员会每届任期三年，其成员可以连选连任。

年满十八周岁的村民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权；但是，依照法律被剥夺政治权利的人除外。

第十条 村民会议由本村十八周岁以上的村民组成。

村民会议可以由十八周岁以上的村民参加，也可以由每户派代表参加。必要的时候，可以邀请本村的企业、事业单位和群众团体派代表参加会议。

村民会议的决定，由十八周岁以上的村民过半数通过，或者由户的代表的过半数通过。

第十一条 村民委员会向村民会议负责并报告工作。

村民会议由村民委员会召集和主持。有五分之一以上的村民提议，应当召集村民会议。涉及全村村民利益的问题，村民委员会必须提请村民会议讨论决定。

村民会议有权撤换和补选村民委员会的成员。

第十二条 村民委员会决定问题的时候，采取少数服从多数的原则。

村民委员会进行工作，应当坚持群众路线，充分发扬民主，认真听取不同意见，不得强迫命令。不得打击报复。

第十三条 村民委员会成员应当遵守宪法、法律、法规和国家的政策，办事公道，热心为村民服务。

第十四条 村民委员会根据需要设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会。村民委员会成员可以兼任下属委员会

的成员。人口少的村的村民委员会可以不设下属的委员会，由村民委员会成员分工负责人民调解、治安保卫、公共卫生等工作。

第十五条 村民委员会可以分设若干村民小组，小组长由村民小组会议推选。

第十六条 村规民约由村民会议讨论制定，报乡、民族乡、镇的人民政府备案，由村民委员会监督、执行。

村规民约不得与宪法、法律和法规相抵触。

第十七条 村民委员会办理本村的公共事务和公益事业所需的费用，经村民会议讨论决定，可以向本村经济组织或者村民筹集。收支帐目应当按期公布，接受村民和本村经济组织的监督。

第十八条 依照法律被剥夺政治权利的人编入村民小组，村民委员会应当对他们进行监督、教育和帮助。

第十九条 驻在农村的机关、团体、部队、全民所有制企业、事业单位的人员，不参加村民委员会组织；不属于村办的集体所有制企业、事业单位的人员，可以不参加村民委员会组织。但是，他们都应当遵守村规民约。所在地的村民委员会讨论同这些单位有关的问题，需要他们出席会议的时候，他们应当派代表出席。

第二十条 省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会根据本法和本地区实际情况，规定实施的步骤和办法。

第二十一条 本法自1988年6月1日起试行。

中共中央、国务院关于加强农村基层政权建设工作的通知

一九八六年九月二十六日

全国农村人民公社政社分开、建立乡政府的工作已经全部结束。这是我国农村继普遍推行联产承包责任制以后，又一项具有深远意义的改革。这项改革已经取得了初步成效，开始改变党政不分、政企不分的状况，加强了党的领导和基层政权的建设，适应了农村经济体制改革的新形势，促进了农村经济的发展。

农村基层政权体制的改革是政治体制改革的重要组成部分。由于这项改革的时间不长，与此相关的一系列配套改革措施没有跟上去，当前农村基层政权建设中还存在不少问题，主要是党、政、企之间的关系还没有完全理顺，有些地方党政不分、政企不分的现象依然存在，少数地方乡政府还没有完全起到一级政权的作用。

基层政权是人民民主专政的基础组织，一系列的工作都要通过基层政权才能完成。我国有八亿人口在农村，把农村基层政权建设好，对于顺利推进政治体制和经济体制改革，加强社会主义民主和社会主义法制，促进社会主义精神文明建设，实现社会治安和社会风气的根本好转，实现本世纪末全国工农业年总产值翻两番的战略目标，建设有中国特色的社会主义，具有十分重要的意义。为了进一步巩固和发展已

取得的改革成果，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，并且能够有效地领导和管理本行政区域的政治、经济、文化和各项事务的有活力、有权威、高效能的一级政权，特作如下通知：

一、明确党政分工，理顺党政关系

政社分开以后，有些地方仍存在党政不分、以党代政的现象，乡党委包揽行政工作。这不仅不利于加强党的自身建设，也不利于发挥乡政府的作用。

乡党委要按照党章的规定和实行党政分工的要求，集中精力抓好党的路线、方针、政策的贯彻执行，抓好基层党的思想建设和组织建设，加强对共青团、妇联和民兵的领导，抓好农民群众的政治思想教育，促进党风和社会风气的稳定好转。

乡党委对乡政府的领导，主要是政治、思想和方针政策的领导，对干部的选拔、考核、监督，对经济、行政工作中重大问题的决策，而不是包办政府的具体工作。乡党委要保证乡政府依照宪法和法律的规定独立行使职权，支持乡长大胆地开展工作。

为了从制度上保证党政合理分工，各省、自治区、直辖市可按党章和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的规定，结合本地实际情况制订乡党委和乡政府暂行工作条例。中央有关部门在总结经验的基础上，分别制订《中国共产党农村基层组织工作条例》、《乡镇人民代表大会工作条例》和《乡镇人民政府工作条

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

例》。

县级和县级以上党政机关也要解决好党政合理分工的问题，按照党政分工的正常工作渠道领导基层工作。凡属于乡政府的工作，就不要布置给乡党委。县级人民政府每年要召开几次乡长会议，研究安排政府工作。经过上下共同努力，逐步理顺关系，党政协调一致地开展工作。

二、实行政企分开，促进农村经济进一步发展

政社分开后，不少地方虽然分别建立了乡政府和乡经济组织，但实际上政企职责并没有完全分开。不少地方乡政府没有配备管理经济的人员，而把政府管理本乡经济的职权交由乡经济组织行使，仍然是政企不分。乡政府应按实际需要配备必要的专职干部，行使政府管理经济的职能。

乡政府管理经济，主要是运用经济的、法律的和行政的手段，为发展商品生产服务。其主要职责是：制订本行政区域内的经济和社会发展规划并组织实施；协调本行政区域内各村、各经济组织间的关系；监督各经济组织和个体户认真执行国家的法律、法规和政策；保障各经济组织和个体户的合法经济权益，取缔违法经营，打击经济犯罪活动；管理乡级财政，指导和监督合作经济组织，做好财务会计、经济统计和其他经济管理工作；管理、推广科学技术成果。

乡政府要支持乡经济组织行使其自主权，不能包揽或代替经济组织的具体经营活动，更不能把经济组织变成行政管理机构。

三、简政放权，健全和完善乡政府的职能

目前，县级许多部门在乡设有分支机构，并且统得过多过死，使乡政府难以统一组织和管理本行政区域内的各项工作。这种条块分割的管理体制必须逐步改革。改革的基本原则，是简政放权。凡属可以下放的机构和职权，要下放给乡；少数必须由县集中统一领导的机构，仍要集中统一领导。在县级综合改革试点中已经把一些机构下放给乡管理的地方，要认真总结经验，做好巩固和完善工作。尚未开展试点的地方，都要根据当地实际情况，积极进行试点，上级主管部门要积极支持这项工作。

各地要尽快把乡一级财政建立起来。少数确有困难尚未建立的地方，乡政府要有专人负责抓好这项工作。已经建立乡财政的地方，要在发展商品经济的基础上为乡多开辟一些财源。乡财政超收部分，要给乡适当留一些，并尽量实行一定几年不变的办法，以调动基层聚财的积极性，加速乡村建设。乡财政收入中国家预算内部分，包括上级政府划归乡财政的乡镇企业所得税和奖金税、屠宰税、城市维护建设税、集市交易税、牲畜交易税、车船使用牌照税、契税和其他收入，其划归乡的具体范围，由各地根据实际情况确定。

随着政企分开和条块矛盾的逐步解决，要提高乡政府的工作效率，减少管理层次，凡是设了镇政府的地方，就不再设立乡政府；要坚决撤销那些不必要的临时机构；大力精简以农代干的行政人员。除边远山区、交通不便的地区以外，县以下一般不要设立区公所。

四、切实搞好乡政权的自身建设

乡政府要按照《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的规定，按期召开人民代表大会，向人民代表大会报告工作，听取代表的建议、批评和意见，加强对政府工作的监督。乡人民代表大会会议要充分发扬民主，畅所欲言。对代表提出的意见和建议，要认真研究，作出决议，贯彻执行。要逐步改革和完善选举制度，在基层政权中实现人民的直接民主，使人民充分行使作为国家主人的权利，使乡人民代表大会成为有权威的权力机关。对于那些不称职、不能代表人民利益的乡长，乡人民代表大会有权予以罢免。依法选举产生的正副乡长，除犯有严重错误或确属不胜任工作的以外，一般不宜在任期内调动。如因工作需要必须作个别变动时，应向乡人民代表大会报告，由任免机关批准。对因故出缺的正副乡长，应召开乡人民代表大会进行补选。乡人民代表大会闭会期间，乡政府要确定一名副乡长负责人民代表大会闭会期间的工作，要安排好代表小组的活动，发挥人民代表的作用，经常听取他们的意见和建议。从农村优秀人才中聘用干部的制度要继续坚持，并不断总结经验，使之完善。基层干部应做到能上能下，能官能民。

要高度重视和解决一些地方基层政权软弱涣散的问题。乡党委和乡政府要始终坚持四项基本原则，坚决贯彻党中央既要开放、又要搞活，还要把人们的精神状态搞好的指示，加强社会主义精神文明建设，不断丰富群众的精神文化生

活，反对封建迷信、铺张浪费等不良风气。要采取有力措施，加强政法工作，动员各方面的力量，经过扎扎实实的努力，使社会治安和社会风气在近几年内得到根本好转，为改革和建设创造良好的社会环境。

五、努力提高干部素质，认真改进工作作风

今后三年内，各地要把乡干部分期分批培训一遍。地区负责培训乡的正、副职干部，县负责培训乡的一般干部。培训的内容主要是：马克思主义基本理论，法律知识，科学技术和现代管理知识，党在农村的改革和发展经济的各项政策。通过培训，教育乡干部全心全意为人民服务，知法、懂法、守法、依法办事；掌握组织发展商品经济和科学管理的基本技能。地方财政要在培训经费上给予适当安排。

乡干部要切实改进工作作风。要深入群众，加强调查研究，关心群众疾苦，帮民致富，尤其要关心那些生产、生活上还比较困难的贫困户，扶持他们尽快摆脱贫困。要少说空话，多办实事，每年都能扎扎实实为群众办几件事，取信于民。要妥善处理人民内部矛盾，坚持启发疏导，多做思想政治工作，防止简单化和强迫命令。

县以上党政机关要组织力量，分期分批地到基层，特别是到那些较为贫困的乡村去，调查研究，帮助工作；要本着精简上层、加强基层的原则，充实乡级干部队伍；要建立、健全乡级干部岗位责任制，实行目标管理；对于那些长期坚持在贫困地区工作，对改变当地面貌卓有成效的干部，以及扶助贫困户成果优异的干部，要大力进行表彰，并给以奖

励。

六、搞好村（居）民委员会的建设

目前，有相当一部分地方，特别是经济困难地区的村（居）民委员会组织不健全，甚至无人负责，处于瘫痪、半瘫痪状态。这个问题必须引起各级党委和政府的高度重视。

各地要采取措施，认真整顿农村基层组织。要把思想整顿放在首位，教育基层干部全心全意为人民服务，积极带领群众勤劳致富，遵纪守法，抓好物质文明和精神文明建设。其次是组织整顿，要帮助村（居）民委员会建立健全人民调解、治安保卫、公共卫生、社会福利等工作委员会（组）和各项工作制度，妥善解决村（居）民委员会工作人员的经济补贴和工作中遇到的困难。经济特别困难的地方，地方财政要帮助解决村（居）民委员会工作人员的经济补贴。补贴面可以小一些，但一定要落实。

村（居）民委员会要进一步完善村规民约，大力开展创建文明村、评选五好家庭等活动，发动广大村(居)民积极参加社会生活的民主管理，以进一步发挥群众自治组织的自我教育、自我管理、自我建设、自我服务的作用。

七、加强对农村基层政权建设工作的领导

各级党委和政府，首先是县级党委和政府，必须充分认识进一步加强和完善农村基层政权建设，是我国政治体制改革的重要组成部分。做好这项工作，对于巩固人民民主专政，保证社会安定，促进农村经济和社会事业的全面发展具

有十分重要的意义。要把这项工作列入重要议事日程，注意总结经验，及时解决存在的问题。要积极推进县级综合改革，做到经济体制改革同政治体制改革互相配合，同步进行，县级以上的体制改革同基层体制改革配套进行，上下左右协调动作，健全和完善基层政权体制。

党中央、国务院责成民政部门负责城乡基层政权建设的日常工作，其主要职责是：调查了解基层政权的现状和存在的问题，提出改进和加强基层政权建设的意见；总结交流经验；组织先进乡镇和先进村（居）民委员会的评比、表彰活动；培训乡镇长和村（居）民委员会主任；指导村（居）民委员会的组织建设和制度建设；制订和修改有关的条例和规章制度。各级党委和政府要支持和督促民政部门做好这项工作，民政部门要把基层政权建设工作列为自己的重要任务，切实抓好。

各级党委和政府接到本通知后，都要认真研究一次农村基层政权建设工作，作出贯彻本通知的具体部署。民族自治地方农村基层政权建设问题，有关省区可根据当地特点和实际需要，参照民族区域自治法的有关规定和本通知的精神，作出具体规定。杂散居地区民族乡的政权建设，大体按本通知要求执行，上级有关部门要注意到这些地区的民族特点，从政策上体现出对少数民族的照顾。各地农村基层政权建设工作中的重大情况和问题，望及时报告党中央、国务院。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com