

莱芜市
加强农村基层政权建设
试点工作经验汇编

山东省民政厅编

莱芜市加强农村基层政权建设 试点工作经验汇编

山东省民政厅编

前 言

1988年1月3日，中共山东省委、省人民政府在莱芜市召开现场办公会议，总结简政放权、健全乡镇政权职能的经验。会议对莱芜市的做法给予了充分肯定，认为他们改革的方向对头，做法可行，效果显著。为了推广莱芜经验，进一步促进全省农村基层政权建设工作深入发展，我们将莱芜市在办公会议上的汇报材料，编辑成册供各地参考。

另外，人民日报、农民日报、中国法制报、社会保障报、大众日报、山东法制报、内参选编等报刊以及中央和山东省电台、电视台，先后刊登、广播文章40多篇，介绍莱芜经验，我们选摘了其中的一部分，附录于后。

本书由崔凤舞、惠铭纹、王开川同志统稿、审定，齐航建、牟森斋同志编辑。在编辑中难免有不当之处，敬请读者指正。

山东省民政厅

1988年3月

目 录

加强农村基层政权建设试点情况介绍

……………中共莱芜市委书记 朱应铭 (1)

协调部门力量 组织商品经济合唱

……………口镇人民政府 (9)

建立服务实体 发挥部门作用

……………南冶镇人民政府 (14)

放权促进了简政和业务工作的开展

……………市卫生局 (16)

兽医站下放好处多……………市畜牧开发公司 (19)

转变部门职能 加强业务指导……………市农牧局 (23)

学校放给乡 面貌大变样……………铁车乡中学 (26)

创办经济实体 开展系列化服务

……………杨庄镇兽医站 (29)

理顺条块关系 部门增强活力

……………牛泉镇水利站 (32)

林业站下放以来的几点体会……………高庄镇林业站 (35)

农村科技工作必须紧紧依靠乡政府的领导

……………圣井乡农技站站长 刘英俊 (38)

实行党政分开 理顺党政关系

……………市委组织部 (41)

实行政企分开 促进企业发展

……………寨里镇人民政府 (44)

推行村民代表制度 发展社会主义民主

.....茅里镇人民政府 (49)

附录:

对加强农村基层政权建设工作的探讨 (中共莱芜市
委书记朱应铭同志在全省农村基层政权建设理
论讨论会上的发言) (53)

莱芜市简政放权加强农村基层政权建设 (《农民日
报》刊登) (65)

莱芜市改革条块分割管理体制试点工作搞得好的 (民
政部《城乡基层政权建设工作简报》刊登) (67)

健全乡镇政府职能,提高办事效率 (《大众日报》刊
登) (71)

山东省莱芜市简政放权健全乡政府职能 (《社会保
障报》刊登) (73)

在改革中充分发挥企业自主权 (《社会保障报》刊
登) (75)

仪封村建立村民代表会议制度 (《中国法制报》刊
登) (77)

莱芜市简政放权增加活力 (《人民日报》刊登) (79)

加强农村基层政权必须理顺三个关系 (华中师范
大学《中国农村基层政权调研》刊登)
..... (82)

逼出来的路——山东省莱芜市放权记之一 (《农民
日报》刊登) (87)

争论出来的条块新格局——山东省莱芜市放权记之	
二（《农民日报》刊登）·····	（ 91 ）
跨出一步天地宽——山东省莱芜市放权记之三	
（《农民日报》刊登）·····	（ 98 ）
县直单位下放到乡镇以后——莱芜改革的新趋势	
（《农民日报》刊登）·····	（ 101 ）
省委省政府在莱芜市召开现场办公会总结简政放权	
经验强化乡镇政权职能（《大众日报》刊登）·····	（ 105 ）
山东省着手加强农村基层政权建设（《人民日报》	
刊登）·····	（ 108 ）
深化农村改革的新探索——莱芜市向乡镇放权强化	
基层政权功能述评（上篇）（《大众日报》刊	
登）·····	（ 109 ）
新体制带来新活力——莱芜市向乡镇放权强化基层	
政权功能述评（下篇）（《大众日报》刊登）	
·····	（ 121 ）

加强农村基层政权建设试点情况介绍

中共莱芜市委书记 朱应铭

莱芜市加强农村基层政权建设试点工作，是从1986年5月份开始的。到现在已经一年多了。我们的试点是根据党中央、国务院《关于加强农村基层政权建设工作的通知（草案）》精神进行的。在省、市的领导和关怀下，在省工作组的帮助指导下，重点抓了市里权力下放、健全乡镇政府职能这个问题。市里向乡镇先后已下发了20个分支机构。现在看效果很好，大大调动了各方面的积极性，促进了各项事业的发展。预计1987年全市工农业总产值可完成8.4亿元，比1986年增长26.2%，农民人均收入可提高45元，这是历史上发展速度最高的一年。从方向上来说，是符合十三大精神的。

对加强农村基层政权建设工作，中发〔1986〕22号文件提出了七个方面，从何入手，开始我们心中没数。经过调查研究，市、乡的领导同志一致认为，影响农村基层政权活力和权威的主要问题是现行的条块分割的管理体制。不改革这一管理体制，农村经济体制第二步改革，就会受到严重阻碍。从莱芜的情况看，市乡条块分割的管理体制存有三个弊端：一是市里统的过多、过死，乡镇政府职能作用难以充分发挥，直接影响了发展农村商品经济的组织领导。正象一些基层干部群众说的：乡镇政府是牌子响、责任大、权力小、办事难。二是条块分割、部门扯皮，很不利于为农民发展商品生产服务。条块

分割的管理体制,使产、供、销脱节,割断了商品经济的内在联系。块块抓生产,条条管流通,各自为政。如畜禽生产,粮管所管饲料,兽医站管防疫,食品站管购销,由于互不协调,乡镇政府很难统一指挥,使经济发展受到很大限制。每年市委、市政府主要负责人出面调解的“扯皮纠纷”就不下一、二百人次。市直部门在乡镇的分支机构,乡镇政府看得见但管不着,又惹不起,而市直部门对分支机构管得着但又看不见,鞭长莫及,这也是产生官僚主义和行业不正之风的一个根子。三是由于市直统的过多,机构庞大,事务缠身,不能把主要精力用于业务指导,影响了部门职能的充分发挥。基层干部对解决条块分割问题呼声很高,要求最为迫切。市委、市政府从实际情况出发,确定以简政放权为突破口。先放权、后简政,市的简政拟放在综合体制改革中解决。在放权问题上,我们所遵循的基本方针是“积极、慎重、求实、稳妥”。指导思想是实现“两调动”、“四促进”。两个调动就是调动乡镇和市直部门的积极性;四个促进就是促进改革、促进联合、促进服务、促进事业的发展。坚持的基本原则是:保证国家利益不受损害;符合党和国家的政策法规;坚持实事求是,宜统则统、宜放则放。根本目的就是增强基层政权活力,进一步解放生产力,振兴莱芜经济。

我市市直部门原设在乡镇的分支机构有26个,我们认为,除法庭、邮电、银行3个部门不宜下放之外,其余的23个分支机构都应下放给乡镇领导和管理。经上下左右广泛征求意见,到目前为止,我们已将农技站、经管站、兽医站、林业站、水利站、农机管理站、物资供应站、煤炭供应站、食品站、粮管所、供销社、文化站、广播站、教育办公室、卫生院、计划

生育办公室、邮电农话站、公安派出所、交通运输管理所、工商行政管理所等20个单位下放给乡镇政府领导和管理。还有税务所因国务院有规定没有下放，信用社、供电站因管理权不在市里，也暂时没有下放。20个分支机构共下放干部职工1.2万人，其中干部1800多人，下放财政支出1410万元，移交给乡镇固定资产1120万元。同时，乡镇普遍建立了财政所，从1986年9月份实行了“核定基数、超收分成、超支不补、节余留用、一年一定”的新的财政体制。

为了保证把放权工作做好，我们通过学习文件、会议动员，首先解决了市乡两级干部的思想认识问题。就是莱芜市经济的振兴，必须着眼和立足于基层的经济发展，28个乡镇发展不起来，全市的振兴腾飞就是一句空话。市里权力下放是加强基层的根本途径。认识的统一，奠定了一个好的思想基础。

其次，通过民主协商，制订简政放权工作方案。先是按照各个分支机构的不同情况，确定哪些人财物三权都放，哪些只放干部管理权和重大问题决策权。然后，在寨里镇召开由市直有关部门和该镇党政主要领导干部参加的现场办公会议，上下直接对话，对方案进行了修改补充。

在实施方案过程中，我们反复强调，在态度上要积极，处理问题要慎重，步子要稳妥，不搞大轰大嗡。提出了下放单位的性质、干部职工的政治经济待遇和业务指导关系三个不变；规定了五个不准，即不准用公款请客送礼，不准私分公款公物，不准擅自处理公用物资，不准破坏公共财产，不准擅离职守；做到了“五对话”（即有下放任务的市直各部门与市政府、乡镇政府、上级主管部门、组织人事劳动财政

部门、在乡镇的分支机构分别对话)；“五磋商”(对人员、经费、物资、机构设置和其它问题进行磋商)；“四交清”(市直有关部门向乡镇交清政策规定、建设项目、工作任务和应负的责任)；“五满意”(使上级主管部门、市委市政府、市直有关部门、乡镇政府和分支机构的干部职工都满意)。简政放权准备工作就绪后，我们办理了集体交接手续，做到钱到数字物到件，人到花名册。

市里权力下放虽然时间不长，已经收到了明显的效果。主要是：(一)乡镇政府机构进一步健全，初步形成了一级政权实体。20个分支机构放到乡镇以后，乡镇政府说了算，指挥灵了，现在基本能够行使《地方组织法》赋予乡镇政府的管理本行政区域内经济、教育、科学、文化、体育事业和财政、民政、公安、司法行政、计划生育等各项职权，改变了以前那种“牌子响、责任大、权力小、办事难”的状况。(二)理顺了条块关系，调动了各方面的积极性。一是市直部门减少了行政事务，加强了业务指导。自放权以来，各委办局举办各类培训班500多期，培训3万多人，提供各种信息6000多条，加快了由行政领导型向为基层服务型转化的进程。二是乡镇政府把下放的单位当成了自己的部门，既要管事又要管人，和这些机构靠得紧了，关心多了，实际问题解决快了。据统计，一年多来，全市各乡镇共投资1000多万元，扶持了下放单位，各项事业都有了新的发展。三是随着管理体制的改变，下放分支机构的干部职工的事业心强了，积极性高了。现已有近半数的下放单位建起了服务实体，四是加强了协调服务。如乡镇食品站和兽医站联合开展畜牧生产、防疫、收购、销售一条龙服务，既消除了两个部

门之间的矛盾，又促进了畜牧业的发展。全市在去年粮价上涨、仔猪价格下跌的情况下，生猪存栏量仍达到了32万头，比1986年增长16%；出栏量达到了27.5万头，比上年增长12.1%。家禽防疫工作比往年有突破性的进展，打针率达到98%以上，防疫密度比上年提高23%，家禽死亡率比上年下降20%。（三）强化了乡镇政府组织和指挥商品经济大合唱的机制，促进了农村经济和各项事业的发展。1986年粮食总产达到8.94亿斤，比1985年增产1117万斤，1987年达到8.3亿斤，创历史最好水平；1986年以来，发展经济林10万亩，超过了1985年全部果园面积的总合；1986年畜牧业固定资产达到147万元，比上年增加了45万元，预计1987年总收入可达1.4亿元，比1986年增长25%；农田水利建设1987年全市投工2570万个，投资1630多万元，完成建设工程2800多项，3项均比1986年增加一倍多；乡镇企业1987年完成工业产值3.9亿元，实现总收入5.6亿元，分别比1986年增长51.2%和38%；教育事业自1986年下半年以来共投资740万元，新建和维修校舍3521间，新增和维修课桌凳40800多套，校舍建设六配套经省、市两级验收，合格率由过去的64%提高到100%，改善了办学条件，促进了教育质量的提高。1986年全市向大中专输送新生1052名，1987年我市又有1100名学生被各类大中专院校录取；卫生事业有了新的发展，自下放以来，各乡镇为卫生院投资达248万元，征地80多亩，新铺工建设门诊楼8座，新增救护车3台，添置B超、X光机等较大的医疗器械10台，整顿建立农村卫生室992个，并有一半以上达到甲级卫生室标准。成为省农村卫生先进单位；农村科技应用和普及工作也有了发展，全市已建立农民专业技术协会144

个，发展会员8500名，国务院农村发展中心和中国社会科学院农村发展研究所先后进行了考察，都给予了充分肯定；基层供销社人事管理权和重大问题决策权下放乡镇后，更好地发挥了主渠道作用，1987年预计完成商品购进总额450万元，比1986年增长20%，其中农副产品收购额2400万元，比1986年增长22%，销售总额完成1.03亿元，比1986年增长9.2%，实现利润92万元，比1986年增长18%。乡镇不仅没有从供销社提钱，相反，帮助供销社解决了一些实际问题，使其有了新的发展；乡镇贸易市场建设已投资250万元，规划和建成初具规模的贸易市场28个，总面积达28万多平方米。总之，市里向基层放权，不仅带来了以上三个变化，而且也为下一步的市级简政、实行配套改革打下了一个好的基础。

我市的权力下放，得到了上级领导的重视、支持，引起了新闻单位和科研部门的关注。1986年6月，国家六部一委听取了我市关于基层政权建设试点的汇报，民政部的领导给予了充分肯定，说我们认识早、行动快、方向对、步子稳，带了好头，并将我市定为民政部的全国三个联系点之一。省委、省政府和泰安市委、市政府的领导同志多次听取我们的汇报，都给予了很大的鼓励和支持。一年多来，还有中央书记处农村政策研究室、新华社、社会保障报社、农民日报社、中国社会科学院等上级领导部门和新闻科研单位来我市采访、考察基层政权建设情况，先后在全国性报刊上发表了20多篇报道。《农民日报》常务副总编柯克明在诸城“商品生产大合唱”讨论会后来我市考察农村基层政权建设试点情况时说：中央书记处农村政策研究室副主任谢华同志要求密切注视莱

芜农村基层政权建设试点的动向。柯总编在考察后讲：莱芜市向乡镇放权，实际是县以下政治体制改革，是超前型的。

《农民日报》先后以《逼出来的路》、《争论出来的条块新格局》、《跨出一步天地宽》为题，系统地介绍了莱芜的放权情况。新华社的记者考察后，也先后在《国内动态清样》、《内部参考》、《内参选编》、《人民日报》和《社会保障报》上，报道了放权带来的变化情况。同时，辽宁、青海、山西、河南、河北、福建、江苏、湖南、湖北等9个兄弟省及本省内近30个地市县的500多名领导同志来我市参观了基层政权建设工作情况，这也都是对我们的鞭策和鼓励。

我们在抓好放权的同时，还对党政分开、政企分开、乡镇政权的自身建设和村民委员会的民主自治也都作了一些探索，采取了一些措施，有了一定效果，但还很不成熟，需要在配套改革中进一步完善。

回顾一年零七个月加强农村基层政权建设试点工作的实践，我们的主要体会是：

第一，发展商品生产，振兴农村经济，当前最大的障碍是市乡条块分割，乡镇有责无权这个问题不解决，农村第二步经济体制改革就很难深化和发展。解决这个问题的根本途径是市级权力下放。我们认为现在县级放权是势在必行，条件业已成熟，非搞不可。第二，基层政治体制改革是个新的课题。要搞好这项改革，关键是领导要树立改革意识和开拓精神。第三，基层政治体制改革，是个系统工程，牵扯上下左右方方面面，不是哪一个部门所能办好的，必须党委加强领导，搞好协调。第四，实行政治体制改革，一定要坚持实事求是，从当地实际情况出发，广泛听取群众意见，不凭少

数人主观愿望办事。民主协商对话是个很好的方法，由于我们坚持了这一条，放权以后上下左右都比较满意，至今没有一个上访告状的。

我们的试点工作虽取得了初步成效，但也还存在一些问题。一是，有些应该下放给乡镇的分支机构，象信用社、供电站、税务所还没有放下去。我们认为，这些单位继续实行条条管理，很不利于健全乡镇政府的职能，特别是税收是乡镇财政的主要来源，税务所不下放，乡镇财政就只能是一个空架子。二是乡镇政府对下放单位怎样实行科学的领导和管理，还需要继续探讨。三是作为整个加强农村基层政权建设试点工作还很不完善，还需要根据中央（1986）22号、省委（1987）3号文件和十三大精神搞好配套改革。

为进一步搞好加强农村基层政权建设试点，下步我们打算抓好以下几项工作：一是积极创造条件，把应下放的分支机构尽快放下去，进一步健全乡镇政府职能。二是在党政分开、政企分开、乡镇政权自身建设等方面，在现有基础上，按照中央（1986）22号、省委（1987）3号文件和十三大精神继续探索深化。三是搞好乡村干部的培训，提高他们的政治、业务素质，适应形势和任务的要求。四是按照全国人大颁布的《村民委员会组织法》要求，选择一些条件比较好的村委会进行试点，探索村民委员会实行民主自治的经验。

协调部门力量 组织商品经济合唱

口镇人民政府

农村进入第二步改革后，中心任务是发展商品经济，迫切需要各部门协调服务。形成商品经济“大合唱”的局面。但在原来旧的管理体制下，协调服务很难，大合唱更难。市直有关业务部门设在乡镇的分支机构下放后，从管理体制、政策方面为我们组织大合唱创造了一个良好的条件。一年多来，我们镇政府充分发挥职能部门的作用，协调各部门力量，组织商品经济大合唱，促进了全镇商品经济的发展。

在具体工作中我们首先从协调部门关系入手，为商品生产大合唱铺平道路。

长期以来的条条管理，形成部门割据，互相扯皮，他们各唱各的调，很难合到一个音符上。如在实施畜牧业发展规划中，时常带来粮食部门无饲料供应，饲料粮解决了又缺畜禽良种，有了畜禽良种，防疫跟不上，畜牧业发展起来了屠宰、调运又脱节。致使畜牧业生产长期徘徊不前。权力下放以后，我们下决心，协调好部门的力量，为组织商品经济大合唱铺平道路。一是加强对下放机构干部职工的全局观念教育，指导他们摆正部门与全局、个人与集体的关系，牢固树立“总揽全局、主动协调、服务基层”的思想。二是指导各部门围绕全镇的经济发展规划制订服务工作目标，把责任层层落实到人。三是通过开展有偿服务、实行奖惩等措施，把

部门利益与整体利益紧密联系起来。四是建立了“四委一站”，业务相近的部门合署办公。采取上述措施，较好地理顺了部门之间的关系，为协调服务，组织开展好商品经济合唱打下了基础。

然后，我们从当地实际情况出发，重点组织唱了两支曲子。

一是大力发展乡镇企业，各部门都把扶持乡镇企业作为自己的义务，在力所能及的范围内，积极提供服务。自1986年下放以来，各部门共为镇、村提供信息300多条，生产物资200多吨，各种机械35台，帮助筹集资金150多万元，扶持新上、扩建工副业项目35个，开发新产品85种，两年来，增加产值1200多万元。如太平村1986年建砖瓦厂，资金不足，粮所主动帮助筹集资金3万元，使砖厂很快建成投产。去年产砖300多万块，增加产值15万元。西街村水泥机械厂1986年生产原料不足，物资供应站以赊欠的方式，为该厂提供各种钢材30多吨，保证了正常生产。1987年这个厂实现产值100多万元。镇办化工厂生产的硝酸钾产品，经泰安市科委、经委组织鉴定，是目前国内很有发展前途的新项目，1986年工厂扩建但场地不足，经营站仅3天时间就帮助办理了征地手续，使扩建工程提前施工。目前，该厂扩建任务已基本完成，1988年可形成1000多吨的生产能力，增加产值200多万元。尤其是对有利于发挥本镇优势的项目，我们发动各部门集中人力、物力、财力打歼灭战，力争早建设、早投产、早见效。如我镇铁矿石资源丰富，过去销售原矿，经济效益很低。1986年我们动员各部门积极提供资金、物资，帮助镇、村建起了3处选矿厂和一座小型炼铁炉，1987年又建起1处

铸造厂，在一年多的时间内就基本形成了采矿——选矿——冶炼——铸造——机械加工系列化生产，1987年增加产值1000多万元。我们还积极引导部门与企业，企业与企业之间开展不同层次的联合，许多部门积极为促成联合创造条件。目前，全镇各类联合企业已达98处，有的初步形成了企业群体。如镇办拖拉机配件厂，1986年以来与松花江拖拉机厂、上海金沪联合企业公司联合，对内与本镇12个村联合，提高了产品质量，扩大了生产规模，增强了竞争能力，他们生产的拖拉机离合器总承创部优，1987年这个厂总产值达到1300万元，实现利润140万元，都比上年翻了一番多。各行各业齐心协力，乡镇企业蓬勃发展。1987年，全镇乡镇企业产值达6000万元，比上年增长46.4%，比简政放权前的1985年增长1.8倍。有15个村的企业产值超过百万元。1988年，全镇乡镇企业产值可突破亿元大关。

二是大力发展畜牧业。各有关部门围绕全镇畜牧业发展规划，紧密协作，联合开展了畜禽疫病防治、良种、饲料供给，畜禽产品收购、加工、销售一条龙服务。1986年以来，粮所为农民提供饲料200吨，兽医站建起了一处良种繁育场，并帮助部分村建了4处良种畜配种站、7处良种鸡繁育场，提供畜禽良种40多万只（头），使全镇饲养业基本达到了良种化。畜禽防疫密度达到了95%。食品站组织收购，帮助农民销售鲜蛋、肉类500吨。1987年，全镇生猪饲养量达到35000多头，家禽52万只，全镇畜牧业总收入达1200万元，比1985年增加520万元。各部门在为畜牧业搞好服务的同时，积极扶持开展畜产品加工。目前，全镇香肠加工企业已发展到31处，年加工香肠等其它肉制品100多万斤，创产值500多