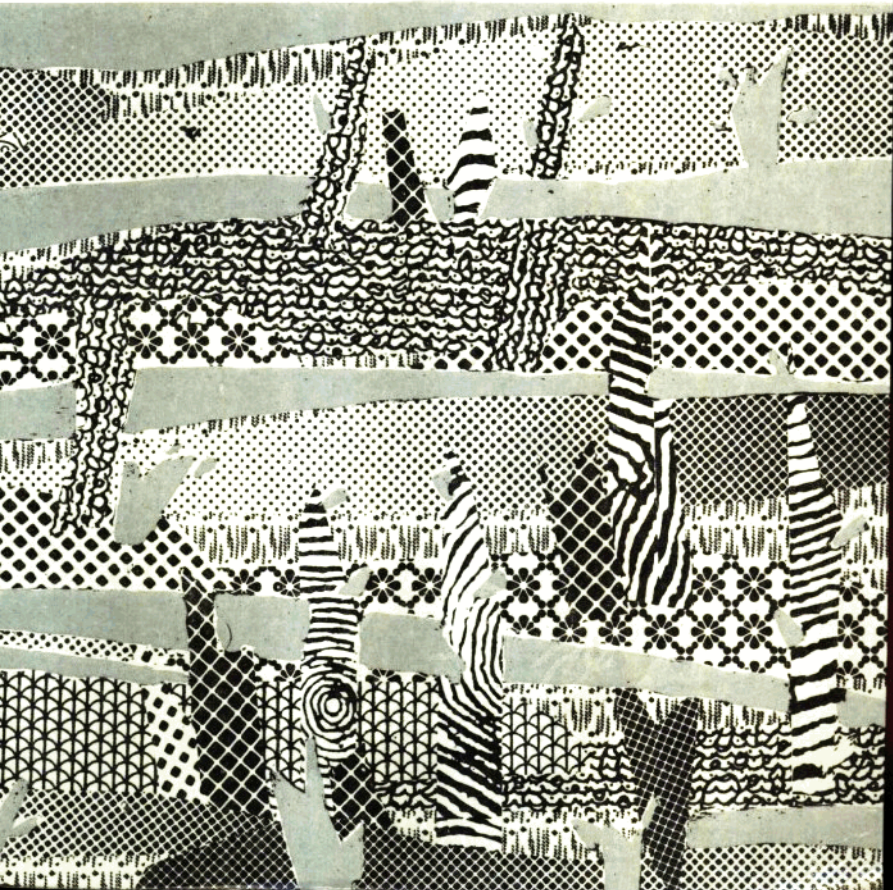


中国农村 基层政权研究

彭向刚/著



前 言

本书是吉林大学 1994 年度匡川良一科研基金资助青年教师的科研项目。从立项调研到执笔成书，历时一年多。

这个题目在正式确立为科研项目以前，就已在我的头脑中酝酿、研思了许多年。还是在 1989 年至 1992 年于吉林省民政厅工作期间，就对农村基层政权建设产生了浓厚的兴趣。这不仅仅是因为农民家庭出身和政治学专业研究生的知识结构使然；同时也是因为与农村经济、社会的深刻变革息息相关的农村基层政权改革本身提出了一系列亟需回答和解决的理论问题与实践问题。比如，政社分开以后，乡（镇）机构应怎样设置，如何规范县、乡关系和乡、村关系，实践中怎样正确处理乡（镇）的党、政、企关系？面对村民自治的日益发展和社会主义市场经济体制的逐步确立，乡（镇）政权怎样发挥职能作用，在新形势下怎样正确认识农村基层政权建设的重要意义、指导思想、基本目标和主要内容，等等。任何一个关心农村基层社会发展和 8 亿中国农民命运的人，无论是理论研究者还是实际工作者，对这些问题都不会无动于衷。因此，从那时起笔者就注意利用工作的便利，作了一些调查研究，积累了许多有关农村基层政权建设的资料。但因工作频繁变动和其他原因，始终未能付诸文字。去年有幸重返吉林大学执教，高校良好的科研环境，特别是匡川良一科研基金的资助，使我就这个题目进行比较全面和深入地研究的决心和愿望得以成为现实。

基层政权指设在国家政权体系中最低一级行政区域内的国家权力体系。具体来说，我国的基层政权在城市指不设区的市和市辖区，在农村是指乡、民族乡、镇。农村基层政权主要由

两部分构成：乡（镇）人民代表大会和乡（镇）人民政府。农村基层政权是国家政权在农村的基层组织，在国家政权体系中具有十分重要的地位和作用。它担负着落实人民民主专政、建设有中国特色的社会主义新农村的重担，它关系到把党的路线、方针、政策和国家的宪法、法律和法规直接贯彻落实到农村基层，它关系到8亿多农民的民主权力的行使，它关系到广大农民群众对我国政权的认识和态度。把我国农村基层政权建设好，对于实现本世纪末全国工农业年总产值翻两番、人民生活达到小康水平的战略目标和建设有中国特色的社会主义，具有十分重要的意义。因此，党的十一届三中全会以来，党中央、国务院高度重视农村基层政权建设工作。1982年12月，五届全国人大五次会议通过的新宪法，规定我国农村的基层政权组织为乡、民族乡（镇）人民代表大会和人民政府。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》，建乡工作于1985年2月在全国基本完成。紧接着，1986年中共中央、国务院又发出《关于加强农村基层政权建设工作的通知》，要求“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。”1991年中共中央发出《关于进一步加强农业和农村工作的决定》，其中指出要“加强乡镇党委和政府的自身建设，充分发挥乡镇党委领导核心作用，健全乡镇政府职能，使之成为有权威、有效能的基层党委和政权组织。”1994年10月，中共中央召开全国农村基层组织建设工作会议，研究部署乡（镇）村两级基层组织建设工作。这是建国以来第一次以中共中央名义召开的专门研究农村基层组织建设工作会议（包括乡镇政权建设）会议。会后发出了《中共中央关于加强农村基层组织建设的通知》。此外，在有关基层政权的法规体系建设方面，先后于1982年12月、1986年12月、1995年

2月三次修正《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》，其中，对乡（镇）人民代表大会制度和乡（镇）人民政府的产生、组成和职权等方面，作了更加完善的规定。1987年11月颁布了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，并于1988年6月1日起施行，该法把乡（镇）人民政府与村委会的关系规定为指导与被指导的关系。以上可见，党和国家对农村基层政权建设工作是十分重视的。

近年来，农村基层政权建设工作取得了明显的成效。实行乡（镇）人民代表大会代表的直接选举和差额选举，按期召开人民代表大会，在人民代表大会闭会期间设立主席团，使乡镇的社会主义民主和社会主义法制建设不断加强和完善；改革农村政社合一的人民公社体制，在全国普遍建立乡、民族乡、镇人民代表大会和人民政府，使基层政权体制适应了农村经济体制改革以后的新形势；贯彻落实中共中央、国务院《关于加强农村基层政权建设工作的通知》（中发〔1986〕22号）精神，乡（镇）党、政、企之间的关系开始得到理顺；条块分割、制约乡（镇）政府职能作用发挥的局面逐渐被冲破，乡（镇）政府作用得到一定程度的加强，乡（镇）干部素质有所提高。特别是，关于乡（镇）政权改革的理论研究不断深化，实际工作中以山东莱西的县级向乡镇简政放权为代表的典型经验不断涌现。但是，应当看到，我国农村基层政权建设的任务还很艰巨，工作发展还很不平衡，从总体上说，农村基层政权还不能完全适应农村经济发展的要求和广大干部群众的愿望，还有许多问题需要进一步研究和探索。在这种情况下，认真回顾我国农村基层政权的历史发展，总结经验教训；在总体上全面认识我国农村基层政权的现状，客观地分析研究存在的问题，有针对性地探索解决这些问题的对策和方案，不仅具有理论意义，而且具有实践意义。既能够为有关部门关于农村基层政权建设工作的决策反映情况，提供信息；又能够为从事基层政权建设

管理工作的同志和广大农村基层干部提供有价值的、可操作的参考读物。这或许就是笔者的真正动机。

这本《中国农村基层政权研究》，分上下两篇，共九章。总的思路是：从历史到现状，从宏观到微观，从问题到对策。上篇“历史和现状”部分，依据历史资料，现行的有关法律法规和实际调查情况，比较全面、客观地总结、介绍了我国农村基层政权的历史发展，建国以来农村基层政权建设的经验教训和现行的结构体系、纵横关系以及乡（镇）人民代表大会制度和乡（镇）人民政府体制的基本状况。下篇“问题和对策”部分，主要依据党中央关于加强农村基层政权建设的有关方针、政策和国家的法律法规，针对改革后乡镇政权体制的实际运作情况，归纳分析存在的问题，找出产生这些问题的原因所在，并通过总结升华各地经验，在理想和现实的临界点上，研究探讨解决这些问题，进一步改革和完善农村基层政权体制的对策、方案和措施。比如，笔者认为，当前农村基层政权从宏观上说面临的主要问题是：基层政权的民主法制建设十分薄弱，乡（镇）人民代表大会缺乏权威性，不能有效地作为基层国家权力机关履行职责，对乡（镇）人民政府的工作监督弱化，甚至没有监督；乡（镇）人民政府及其所属部门不能完全做到依法行政，强行干涉村民自治，基层干群关系比较紧张；乡（镇）主要领导干部法制观念淡薄，民主作风匮乏，搞家长制、一言堂的比较多。基层政权体制不顺，有的地方在县、乡之间有区公所，在乡、村之间有村公所；县、乡、村关系和乡镇的党、政、企关系尚未完全理顺，尤其是“条块分割”问题比较严重，乡（镇）政府职能不全，不能充分发挥一级政权作用；机构设置不合理，人员膨胀，运转效率低。如此等等。针对这些问题，笔者提出要进一步加强乡镇立法，完善农村基层政权建设的法规体系；在此基础上，通过县向乡镇下放权力和机构，村里发展村民自治，乡镇改善党委的领导，以此真正理顺

县（区）乡关系，乡、村关系和乡镇的党、政、企关系，改变“条块分割”和“党、政、企不分”的状况，健全乡镇政府机构，强化乡（镇）政府职能；建立乡（镇）人民代表大会日常工作机构，健全工作制度，改善党对基层人大的领导，提高乡（镇）人大代表素质，树立乡（镇）人大的权威，真正发挥其权力机关的作用，促进农村基层政权的民主化、法制化建设。同时，因为村民委员会建设关系到基层政权的民主建设和乡（镇）政府能否有效地履行其职能，因此，尽管村民委员会本身是群众性自治组织，不是一级政权，但村委会建设与基层政权建设密切相关。故，本书用两章总结介绍了村委会的产生与发展、地位和作用、性质和任务、工作制度以及村民自治示范活动；分析了村委会建设和村民自治活动中存在的主要问题，研究提出了解决这些问题的主要措施。

在本书中，作者就农村基层政权建设的重点问题，提出了一些探索性意见。如，关于农村基层政权建设的法规体系，提出要在进一步修改完善地方组织法和《村民委员会组织法（试行）》的基础上，制定《乡镇人民政府组织条例》、《乡镇人民政府工作条例》；乡镇党委书记可以兼任乡镇人大主席或乡镇长。关于县、乡关系，提出必须进行县级综合改革，改进县对乡的领导方法，对县级职能部门设在乡镇的分支机构，要区别情况，或全部下放，或部分下放给乡镇，逐步形成“以块为主”的体制。关于乡镇的机构设置，提出首先对乡镇按人口数量、区域规模 and 经济发展水平进行分类，确定等级，再根据不同的等级下达不同的机构编制，实行不同的机构设置模式。此外，关于现阶段党、政、企关系的过渡性方案，以及新形势下农村基层政权建设的指导思想、基本目标和战略步骤等，都属于需要进一步展开的内容。这里限于篇幅，不一一列举。

本书作为科研项目，在立项论证和写作过程中得到了吉林大学行政学院院长、法学博士周光辉副教授和薄贵利教授的

指导和帮助，得到吉林省民政厅政权处的刘国栋处长和杜文革同志的热情支持和帮助；参阅了部分同志特别是民政部基层政权建设司的李学举司长的两部著作。此外，本书作为科研项目，得到吉林大学科研处的支持和鼓励；本书的出版，受到笹川良一科研基金的资助。在此，一并表示感谢！

在本书即将付印的时候，我不仅没有感到丝毫的轻松，反而感到有更大的压力。这不仅因为农村基层政权建设领域还有许多问题需要继续深入地研究和探讨，同时，更多的是因为我对自己的努力并不满意，我知道自己研究的很不够，由于种种原因，占有资料有限，原来设想的调研计划未能全部兑现；原想本书还应有第三部分：比较研究，但终未写成。唯愿恳请有关专家、实际工作者和广大读者不吝赐教、指正。

作 者

1995年6月于吉林大学行政学院

目 录

上篇 历史和现状

第一章 中国基层政权的历史发展	(3)
一、我国历代基层政权的发展变化	(3)
(一) 我国历代基层政权的设置及其演变	(3)
(二) 我国历代基层政权的职能和特点	(7)
二、新民主主义革命时期的基层政权	(9)
(一) 党领导的基层政权的创立和发展	(9)
(二) 党领导的基层政权的职能和任务	(11)
三、建国后农村基层政权的历史发展	(12)
(一) 建国初期的乡镇政权	
(1949 - 1957)	(13)
(二) 人民公社化时期的政社合一体制	
(1958 - 1982 年)	(14)
(三) 乡镇政府体制重新确定	
(1983 年以后)	(16)
(四) 建国以来农村基层政权设置的经验教训	(19)
第二章 中国农村基层政权概况	(26)
一、农村基层政权的含义和构成	(26)
二、农村基层政权建置的依据	(26)
三、农村基层政权的地位和作用	(29)
四、农村基层政权的纵横关系	(30)
第三章 乡(镇)人民代表大会	(37)
一、人民代表大会制度是我国根本的政治制度	(37)

二、乡（镇）人民代表大会的地位、作用和职权	(38)
三、乡（镇）人民代表大会的选举制度	(42)
四、乡（镇）人民代表大会代表	(50)
五、乡（镇）人民代表大会的组织机构和工作制度	(56)
第四章 乡（镇）人民政府	(61)
一、乡（镇）人民政府的组成和乡（镇）长负责制	(61)
二、乡（镇）人民政府职权	(63)
三、乡（镇）人民政府职能	(65)
四、乡（镇）人民政府的行政组织机构	(68)
第五章 村民委员会	(74)
一、村民委员会的产生和发展	(75)
二、村民委员会的性质和意义	(78)
三、村民委员会的任务	(82)
四、村民委员会的规模和组织	(91)
五、村民委员会实行村民自治的基本制度	(96)
六、村民自治示范活动	(122)

下篇 问题和对策

第六章 我国农村基层政权建设的宏观思考	(129)
一、我国农村基层政权建设的指导思想和战略目标	(130)
（一）我国农村基层政权建设的出发点	(130)
（二）我国农村基层政权建设的指导思想和战略目标及其实施步骤	(132)
二、我国农村基层政权建设的主要内容	(134)
（一）组织建设	(135)

(二) 思想建设·····	(135)
(三) 政风建设·····	(135)
(四) 制度建设·····	(136)
三、我国农村基层政权建设的指导原则·····	(137)
(一) 政令统一原则·····	(137)
(二) 民主与法制原则·····	(141)
(三) 基层政权建设适应经济文化发展 原则·····	(143)
(四) 精简、效率原则·····	(145)
四、建立和完善统一的基层政权建设管理机构, 加强对农村基层政权建设工作的指导·····	(148)
(一) 基层政权建设工作的归属·····	(148)
(二) 基层政权建设管理工作存在的主要 问题及解决办法·····	(149)
第七章 加强乡(镇)人民代表大会制度建设促进 农村基层的政治民主化·····	(154)
一、乡(镇)人民代表大会制度存在的主要 问题·····	(154)
(一) 乡(镇)人民代表大会的法律地位 没有受到应有的重视,乡(镇)党 委对乡(镇)人大的领导亟须改善·····	(154)
(二) 乡(镇)人民代表大会代表的素质 不高,不能很好地履行人民代表的 职责,提高代表素质刻不容缓·····	(155)
(三) 乡(镇)人民代表大会的组织机构 和工作制度不够健全和完善,建立 日常办事机构,加强制度建设是当 务之急·····	(156)
二、加强乡(镇)人大制度建设的对策思考·····	(157)

- (一) 加强农村经济文化建设, 大力普及法律宣传教育, 提高农民群众的政治、文化素质, 为乡(镇)人大建设创造良好的社会基础条件…………… (158)
- (二) 理顺乡(镇)人大与乡(镇)党委、乡(镇)政府的关系, 提高乡(镇)人大的权威, 保证乡(镇)人大在乡(镇)党委的领导下独立负责地开展工作…………… (158)
- (三) 抓好选举, 搞好培训, 提高乡(镇)人大代表的民主意识和参政议政能力, 为充分发挥乡(镇)人大权力机关的作用创造主体条件…………… (161)
- (四) 加强乡(镇)人大的组织机构和工作制度建设, 促进乡(镇)人大活动的经常化、制度化和规范化…………… (163)

第八章 改革乡(镇)政府体制完善和强化乡(镇)

政府职能…………… (165)

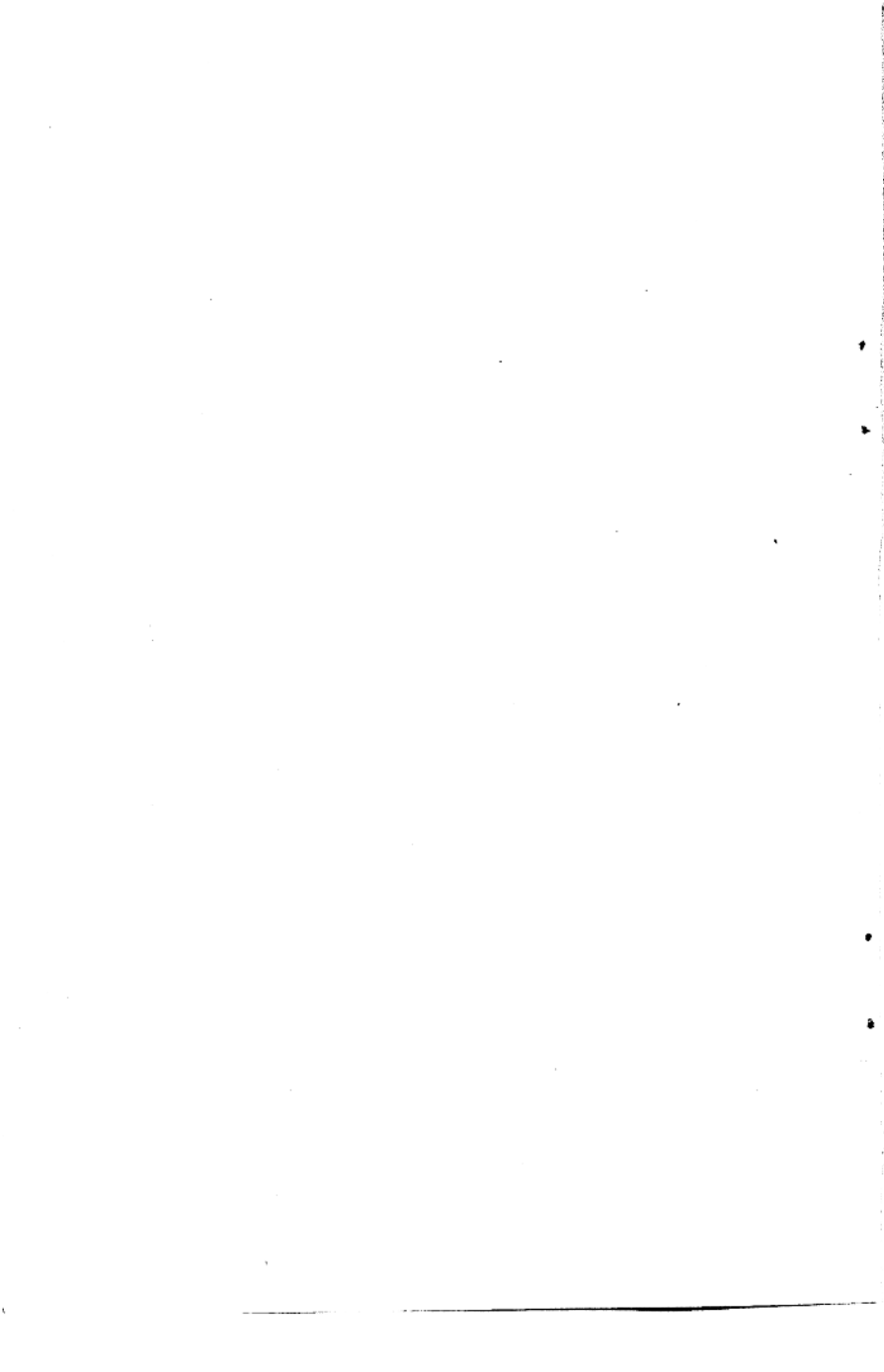
- 一、乡(镇)人民政府体制存在的主要问题…………… (165)
 - (一) 党、政、企关系不顺, 政府和经济组织缺少自主权…………… (165)
 - (二) “条块分割”严重, 乡(镇)政府职能不全…………… (167)
 - (三) 机构设置不合理, 干部素质不适应…………… (168)
 - (四) 财政体制不完善, 乡(镇)财权受制约…………… (174)
 - (五) 乡(镇)长负责制在实施中遇到一系列问题…………… (175)
 - (六) 乡村关系不顺, 乡(镇)政府强制

性的行政管理的惯性与发展中的村民自治产生矛盾·····	(176)
二、改革乡(镇)政府体制,强化乡(镇)政府职能的对策思考·····	(177)
(一)理顺县、区、乡关系和“条块”关系,简政放权,健全乡(镇)政府职能,实现乡(镇)政府的权力归位·····	(178)
(二)理顺乡(镇)党、政、企关系及乡(镇)政府与村委会的关系,明确乡(镇)各种组织的职责,切实提高乡(镇)政府的权威·····	(185)
(三)加强乡(镇)政府组织的自身建设,完善行政管理体制,提高工作人员素质,增强乡(镇)政府的活力与效能·····	(196)
第九章 加强村民委员会建设健全完善村民自治制度 ·····	(210)
一、村民委员会建设存在的主要问题·····	(210)
(一)乡村关系尚未完全理顺,制约着村委会建设和村民自治的发展·····	(211)
(二)村民委员会同村党支部的关系尚未完全理顺,制约着村级组织整体作用的发挥·····	(212)
(三)村民委员会自身建设不够规范和完善,滞后于农村经济改革和社会发展的要求·····	(213)
二、村民委员会建设的目标和措施·····	(216)
(一)村民委员会建设的主要目标和指导	

思想.....	(218)
(二) 加强村民委员会建设的主要措施.....	(219)
附录.....	(243)
(一) 《中华人民共和国村民委员会组织 法(试行)》	(243)
(二) 《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》	(247)

上 篇

历史 和 现状



第一章 中国基层政权的历史发展

基层政权的产生，需要一定的历史条件，在原始社会根本不存在国家政权，当然也就谈不上基层政权的存在了。基层政权产生在私有制、阶级和国家政权出现之后。国家的基本特征：一是按地区划分居民；二是设立公共权力。统治阶级建立国家的目的，在于对内维护他们的阶级统治，对外侵略别国或防止别国侵略。为了实现国家的这些职能，一方面就要建立国家机构的各个部门，另一方面就要建立各级地方组织和基层组织，并要处理好中央和地方的关系。为了有效地加强中央对地方的控制，加强对人民的统治和管理，基层政权也就应运而生了。

一、我国历代基层政权的发展变化

(一) 我国历代基层政权的设置及其演变

夏代我国已有了阶级统治意义上的国家，其基层组织形式不详。我们设想，在最原始的国家里，其基层政权可能是较薄弱的。

殷周的地方基层组织形式，汉以后的古籍里有不同的记载。

东汉班固在《汉书·食货志》里写道：“殷周之盛……在野曰庐，在邑曰里。百家为邻，五邻为里，五里为族，五族为党，五党为州，五州为乡，乡二万五千户以上。”看来大体是实行的五五建制。若将邻、里、族、党四级划为基层组织，则一党有一万户。当然实际情况不可能这么规划整齐。该书同篇

介绍井田之制时说，春天耕种季节到了，农民离开邑里搬到田中庐舍去住，出发时“里胥平旦坐于左塾，邻长坐于右塾，毕出然后归。”这里出现了“里胥”和“邻长”之类的基层公务人员，大概里的头儿叫“胥”，邻的头儿叫“长”。

《汉书·刑法志》介绍殷周时期按井田制征收筹赋，说：“地方一里一井，井十为通，通十为成，成方十里。成十为终，终十为同，同方百里。同十为封，封十为畿，畿方千里。有税有赋，税以足食，赋以足兵。”从这里看，似乎又是十进制。井、通、成、终、同、封、畿共七级建制。同篇讲道所谓“乘马之法”，又说“故四井为邑，四邑为丘，……四丘为甸”。这似乎又是四四建制。井、邑、丘、甸共有四级。

《周礼·地官司甸》说：“令五家为比，使之相保；五比为闾，使之相爱。四闾为族，使之相奔。五族为党，使之相救。五党为州，使之相周。五州为乡，使之相宾。”这个说法大体上与《汉书·食货志》相同。不过基层叫此和闾而不叫里和邻，规定的户数也不一样。各级行政长官叫“州长”、“党正”、“族师”、“闾胥”、“比长”。

周代有所谓“王畿千里”的提法，看来就是渭河流域一带的王朝直辖行政区。前面谈的那些都是王畿之内的基层组织结构。至于王畿以外的诸侯封地和大夫采邑的基层组织如何就不得而知了。孟尝君封于“薛”这个地方，冯灌去收租债，把债券都烧掉了。这个故事似乎说明，采邑里的事情是由封君直接派人办理。从史籍上看，春秋时代山东半岛各国，有“社”或“书社”的基层组织。西门豹与河伯娶妇的故事中提到“三老”这样的人物身份。李悝为魏文侯作“尽地力之教”时，提到“社闾”这样的基层组织。

秦代实行郡县制，县以下有乡、亭、里等基层组织。百户为里，十里一亭，十亭一乡。乡设“有秩”，是乡的主管官吏；设“三老”管理教化；设“嗇夫”，管理司法、赋税；设“游