

农业管理制度卷

主编 罗伟雄

发达国家农村基层 行政管理制度

罗伟雄
刘宗贤 编著



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

农业管理制度卷

主编 罗伟雄

发达国家农村基层 行政管理制度

罗伟雄
刘宗贤 编著



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

时事出版社

《发达国家政府管理制度文库》

编委会、理事会

总主编

刘 鹏 辉

副总主编

刘靖华 金灿荣 郑 羽

政府管理制度卷	主编: 王秦峰 王仲田
法律管理制度卷	主编: 李玉赋 青 峰
财政金融管理制度卷	主编: 李晓西
国防外交管理制度卷	主编: 熊 民
经济管理制度卷	主编: 李寿生 杨 桦
农业管理制度卷	主编: 罗伟雄
科教文卫管理制度卷	主编: 尚 勇 钟秉林 蔡仁华
社会管理制度卷	主编: 杜英民
人力资源管理制度卷	主编: 赵洪俊
非政府组织管理制度卷	主编: 吴忠泽

编 委

(按姓氏笔划排序)

于晓东	王为民	王仲田	王秦峰	王缉思	刘靖华	刘鹏辉
吴忠泽	吴来福	李玉赋	李立明	李寿生	李晓西	李静杰
杜英民	杨 桦	陈 沙	周 宁	尚 勇	罗伟雄	范建荣
郑 羽	金灿荣	青 峰	姜 毅	赵洪俊	钟秉林	唐 钧
		程方平	熊 民	蔡仁华		

理事长

刘勤勤 刘鹏辉 王 宇 方定友

秘书长: 姜 毅 副秘书长: 赵俊杰

H1345/06

《发达国家政府管理制度文库》

总序

人类已经跨过新世纪的门槛，中国正在以江泽民同志为核心的党中央领导下进行着一场以“体制创新”为主要特征的意义久远的变革。

回首往事，在过去的100年里，为建设一个富强、民主与文明的现代化中国，我们的祖国经历了戊戌变法、辛亥革命、五四运动、新中国的创立、“文化大革命”与改革开放；我们的人民进行着一次又一次不屈不挠的艰难的思想探索与体制重塑。直到20世纪末叶，中国人民终于找到了适合自己特点的发展道路——有中国特色的社会主义现代化道路。

今天，坚冰已经打破，方向已经明了，摆在我们面前的重要任务，就是要通过一个个具体的制度建构来铺就通向伟大目标的坚实大道。如果说改革开放初期我们的重任是思想解放的话，时至今日，22年的改革开放事业，在为我们奠定了丰厚的思想解放的氛围与雄厚的经济基础的同时，也要求我们必须进行深入而全面的制度创新，完善各项社会管理制度。我国正在进行的国务院和地方政府机构改革、干部人事制度改革、社会保障制度改革和民主制度建设等一系列改革举措，正好顺应了这一历史的必然。

毋庸置疑，中国共产党领导中国人民所进行的改革开放事业，既是一次深刻的思想解放运动，也是一个伟大的制度建设

的过程。小平同志早在七十年代，在系统分析建国以来党和国家工作上的失误的原因时就深刻指出：“制度是决定因素”。江泽民同志在党的十四届四中全会上也明确指出：“注重制度建设是这次全会决定的一个重要指导思想，制度建设更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。

自有人类历史以来就有制度的存在。人类文明既包括物质文明和精神文明，更包括制度文明。因为社会运行机制总是与一定的制度相联系，并通过制度具体落实为人类的实践活动。物质文明和精神文明的相互作用，主要是通过制度性的设置来实现的。制度文明是社会进步不可或缺的重要基础。马克思所说的“科学技术是生产力”与小平所讲的“科学技术是第一生产力”，都是指在一定的制度条件下而言的，没有制度作保证，科学技术对生产力的推动作用就无法发挥。制度文明已成为当今世界各国综合国力竞争的主要内容和标志。

随着新世纪钟声的敲响，人类历史翻开了崭新的一页。世界经济全球化与政治多元化的步伐进一步加快。加入世贸组织这一重大举措，更加要求我们要深入了解和掌握国际社会的各种运行机制，及早建立起卓有成效的、具有国际先进水平的社会管理制度，使我们的国家不仅在物质文明和精神文明领域，而且在制度文明领域也走在世界的前列。

在人类社会的各种制度设计中，政府管理制度无疑是最重要的内容。随着人类社会的发展，政府的管理职能在持续扩大，公共行政管理日益成为各国政府的共同的职能，**建立一个高效、廉洁、公正的政府管理制度是每一个国家的共同任务。**事实上，在中国改革开放的进程中，政府公共行政管理效能的高低在很

大程度上关系着改革开放事业的成败。

历史证明，一个国家不管历史多么漫长，文明多么悠久，不论在制度建设还是在其他各个领域，单方面依靠自然发展是远远不够的。在自我完善自我创新的同时，必须借鉴和学习其他民族与国家的优秀经验。制度文明是人类智慧的共同结晶。特别是发达国家经过数百年积累与总结的、符合社会化大生产规律的生产经营与公共行政管理制度，弥足珍贵。只要我们本着为我所用的方针，对外国的东西进行认真的鉴别与分析，密切结合中国的特点，切实解决中国的问题，不邯郸学步，失其故步，就可以做到“洋为中用”。

“国家兴亡，匹夫有责”。正是出于这种对民族与国家的责任感和使命感，北京太平洋国际战略研究所在各界朋友支持下，自1998年初起，历时三载有余，组织编撰了《发达国家政府管理制度文库》这一巨著，第一期共十卷，四十二本，近一千万字，终于在2001年初春时节付梓。该文库第一次系统、全面、客观地把发达国家政府管理制度方面的先进经验，介绍给我国的各级政府职能部门、政研部门与学术界，力图做到有实用性和操作性，以期探索我国政治体制改革的对策与方案，提供有益的参考与借鉴。

20世纪是中国人思想解放的世纪！

21世纪必将是中国人制度创新的世纪！

北京太平洋国际战略研究所所长

刘鹏辉 博士

2001年4月18日

发达国家政府 管理制度文库

总主编
刘 鹏 辉



北京太平洋国际战略研究所

时事出版社



北京太平洋国际战略研究所 BEIJING PACIFIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STRATEGY STUDIES

北京太平洋国际战略研究所(简称 **BPI**)是目前中国大陆第一家纯民间性质的、非盈利性的国际问题专业学术研究机构,成立于1999年6月6日,总部设在中国北京。

本研究所以国际战略问题为主要研究领域,致力于对世界各国的国家安全战略与外交政策、军事制度与军事技术、经济安全战略与经济对策、地区与企业发展战略以及政府公共行政管理等综合性问题,进行深入的分析 and 研究,以期对中国国际问题研究这一学科研究水平的提高,对政府政策制定的科学化、多元化,特别是对中国国家安全战略决策的科学化做出应有的贡献。研究所的发展目标是:成为世界第一流的国际问题研究所。

理事会 : 为研究所最高权力决策机构。

学术委员会 : 为研究所最高学术决策机构,负责指导本所的学术研究工作。

所长 : 受理事会委托,在学术委员会指导下,实行所长负责制,具体负责研究所日常管理与科研组织工作。

研究所内设机构 :

一、研究发展部;二、学术交流部;三、基金托管部;四、新闻出版部;五、管理本部;六、图书馆。

研究所附设机构 :

一、“**BPI国际问题学术研究与奖励基金**” : 为研究所内设基金,在国家法律规定许可范围内,接受国内外各界各种形式的赞助,同时对中国大陆从事国际问题研究的机构与个人的学术活动给予不同种类的资助。

二、“**北京恒合通达国际问题图书中心**” : 是中国大陆第一家专营国际问题图书的专业书店,为研究所附设独立法人机构,用于销售本研究所撰著并可公开出版的学术著作,同时营销国际问题研究领域的各类图书与资料,并对国际问题专业学者提供一定的学术秘书与咨询服务。

学术研究与交流活动 :

一、“**BPI文库**”;二、“**BPI文集**”;三、“**BPI年度报告**”;四、“**BPI每月报告**”;五、“**BPI每月通讯**”;六、“**BPI每月论坛**”。

地址: 中国·北京海淀区人大北路33号沁园大厦108-109号 **邮编**: 100080

电话: 0086-10-82685823; 82685836; 82685901; 82685913 **传真**: 0086-10-82684023

网址: <http://www.bpi99.org> **电子信箱**: bpi99@bpi99.org

目 录

导言

第一章 美国乡村基层行政管理

制度 (12)

第一节 美国地方自治制度..... (13)

第二节 美国的地方行政区划和 地方政权类型 (18)

第三节 县政府的组织机构与运作 方式..... (22)

第四节 镇、乡、村政府的组织机构 及运作方式..... (34)

第五节 特别区和学校区 (45)

第二章 英国乡村基层行政管理

制度 (50)

第一节	英国乡村基层政权及自治制度的历史发展	(51)
第二节	英国乡村基层政府组织及其运作方式	(58)
第三节	地方政府的财政	(66)
第四节	基层政权组织与上级政府的关系	(70)
第五节	乡村基层行政组织与政党的关系	(72)
第六节	对英国乡村地方政府作用和问题的认识	(74)

第三章 法国乡村基层行政管理 制度

(77)

第一节	法国的地方自治制度	(77)
第二节	法国基层地方自治组织对乡村的行政管理	(82)
第三节	法国的地方自治单位组合	(93)
第四节	法国乡村基层行政组织与政党组织的关系	(106)

第四章 德国乡村基层行政管理

制度..... (109)

第一节 德国的行政区划 (110)

第二节 德国地方自治制度的法律 基础 (111)

第三节 德国的地方自治团体及其乡村 行政管理体制 (113)

第四节 新建各州(原东德)乡镇实行 地方自治的情况 (124)

第五章 意大利乡村基层行政

管理制度..... (126)

第一节 地方行政区划和地方自治 制度的发展历史 (127)

第二节 乡村基层自治组织和乡村行政 管理 (130)

第三节 乡村自治组织与上级政府及 中央政府的关系 (133)

第四节 意大利地方自治的新发展 ... (135)

第五节 乡村自治组织与农业经济

组织的关系	(137)
-------------	-------

第六章 荷兰乡村基层行政管理

制度.....	(143)
---------	-------

第一节 荷兰的行政区划	(144)
-------------------	-------

第二节 荷兰地方自治的发展概况 ...	(144)
---------------------	-------

第三节 市镇的组织机构、职能及运作 机制	(147)
-------------------------------	-------

第四节 基层政府与农业合作社和农业 技术推广体系的关系	(157)
--------------------------------------	-------

第五节 一些半官方的独立分权行政 机构	(159)
------------------------------	-------

第七章 日本乡村基层行政管理

制度.....	(164)
---------	-------

第一节 农村基层行政管理制度的 历史发展	(164)
-------------------------------	-------

第二节 乡村基层自治机构的设置及 组织形式	(173)
--------------------------------	-------

第三节 乡村基层议会及其与行政管理	
-------------------	--

	部门的关系	(179)
第四节	乡村基层行政单位的财政及其 与上级政府的关系	(184)
第五节	乡村基层行政党务组织 与农协基层组织的关系	(188)

第八章 俄罗斯乡村基层行政管理 制度..... (193)

第一节	俄罗斯的地方自治制度	(194)
第二节	俄罗斯联邦的乡村自治和 行政管理	(205)
第三节	地方自治团体与国家权力 机关的关系	(211)
第四节	俄罗斯乡村经济组织与自治 组织的关系	(214)

第九章 韩国乡村基层行政管理 制度..... (218)

第一节	韩国的地方自治制度	(219)
第二节	韩国的乡村基层政府及乡村	

	行政管理制度	(226)
第三节	郡守与郡议会的相互制约 关系	(236)
第四节	基层政府与上级政府的 关系	(237)
第五节	韩国的农业协同组织及其与 中央政府和乡村自治组织的 关系	(240)
第六节	韩国的“新村运动”	(242)
第十章	印度乡村自治管理制度	(250)
第一节	印度地方政府和乡村自治 制度——评议会制度概述 ...	(250)
第二节	印度乡村自治制度的发展 历史	(254)
第三节	印度农村的村评议会	(261)
第四节	印度农村的乡评议会	(266)
第五节	印度的县评议会	(271)
第六节	印度县、乡、村三级评议会之间 及与邦政府的关系	(276)
第七节	印度的政党与乡村评议会	

制度的关系 (278)

第八节 印度评议会制度的改革和发展
趋势 (279)

第十一章 墨西哥乡村基层行政管理 制度 (285)

第一节 墨西哥的行政区划 (286)

第二节 乡村基层政权的发展历史 ... (286)

第三节 乡村基层政权的组织形式、
职能和运行机制 (290)

第四节 国家、州、基层政权之间的
关系 (293)

第五节 乡村基层行政组织与基层党
组织的关系 (294)

第六节 乡村基层行政组织与乡村经济
组织的关系 (296)

第十二章 对我国农村乡政村治管理的 启示 (300)

第一节 国外乡村自治管理的主要特点

与经验	(301)
第二节 改革和完善我国的“乡政村治” 管理制度	(319)
参考文献	(335)
英文提要	(342)
英文目录	(343)
后记	(344)

导 言

一、几个相关概念

一看本书题目,相信有许多人会问,“乡村”的准确含义是什么?它与“农村”的概念有什么区别?的确,在中国人的记忆中,“乡村”一词远较“农村”陌生。我国是一个农业大国,经济相对不发达,广大的人口居住在农村地区;建国后,我国独特的户籍管理制度以城镇为界将我国居民户口分为农业户口和非农业户口,持有农业户口的人则习惯上被城市人称为农村人口。经过 50 年的不懈努力,我国农村的社会和经济发展水平已发生了深刻的变化,有些地方已达到城市的水平,但在人们心目中仍然保留着农村和城市两个概念的严格区分。因此,对大多数人来说,乡村与农村就是同一个概念。的确,我国目前的农村和乡村有较大的重合度,主要表现在:在经济上,农村人口、农业户口人数的高比例,生产活动以农业为主,经济发展水平较低;在政治上,处于基层政权的管理之下,