

建设社会主义新农村书系

民主管理与政策法律篇

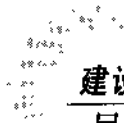
乡村基层 组织建设知识

樊平 编著

*Xiangcun Jiceng
Zuzhi Jianshe Zhishi*



中国农业出版社
农村读物出版社



建设社会主义新农村书系

民主管理与政策法规篇

乡村基层组织建设知识

樊平 编著

中国农业出版社
农村读物出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

乡村基层组织建设知识/樊平编著. —北京: 中国农业出版社, 2006. 6

(建设社会主义新农村书系)

ISBN 7-109-11004-4

I. 乡... II. 樊... III. 中国共产党—基层组织, 农村—组织建设—基本知识 IV. D267.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 046944 号

中国农业出版社 出版
农村读物出版社

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 闫保荣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/32 印张: 5.5

字数: 117 千字

定价: 6.40 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

出版说明

党的十六届五中全会明确提出了建设社会主义新农村的重大历史任务，2006年中央1号文件又把推进社会主义新农村建设作为当前和今后一个时期党和政府的中心工作。按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求，中国农业出版社本着为“三农”服务的办社宗旨，及时策划推出了《建设社会主义新农村书系》。

中宣部、新闻出版总署、农业部和中国版协十分重视本套书系的出版工作，给予了大力支持和精心指导。本书系旨在服务“三农”上有所创新，以促进农民增收为出发点，以促进农村和谐社会建设为落脚点，真正做到贴近农业生产实际、贴近农村工作实际、贴近农民需求实际，让广大农民、农技人员和乡村干部看得懂、学得会、买得起、用得上。

本套书系紧紧围绕建设社会主义新农村的内涵，在内容上，分农业生产新技术、新型农民培训、乡村民主管理、农村政策法律、农村能源环境、农业基础建设、小康家园建设、乡村文化生活、农村卫生保健、

乡村幼儿教育等板块；在出版形式上，将手册式、问答式、图说式与挂图、光盘相结合；在运作方式上，按社会主义新农村发展的阶段性，分期分批实施；在读者对象上，依据广大农村读者的文化水平和阅读习惯，分别推出适合广大农民、农技人员和乡村干部三个层次的读本。整套书系内容通俗易懂，图文并茂，突出科学性、针对性、实用性和趣味性，力求用新技术、新内容、新形式，开拓版务的新境界。

我们希望该套书系的出版，能够提高广大农民的科技素质，加快农业科技的推广普及，提高农业科技的到位率和入户率，为农业发展、农民增收、农村社会进步提供有力的智力支持和精神动力，为社会主义新农村建设注入新的生机与活力。

中国农业出版社

2006年5月

目 录

出版说明

一、组织建设与农村发展	1
(一) 农村与农民	2
(二) 乡村基层组织	13
(三) 乡村社会组织管理	18
二、乡镇基层政权	24
(一) 乡镇政权机构	24
(二) 乡镇政权决策过程	27
(三) 乡村基层政权管理	35
(四) 乡镇政府和村委会的关系	42
三、农村基层党组织	45
(一) 农村党组织的机构	45
(二) 农村党组织的任务	50
(三) 工作方法	65
(四) 农村党支部和其他农村基层组织的关系	70
四、村民自治	73
(一) 村民自治制度	73
(二) 民主选举	84

(三) 民主决策	89
(四) 民主管理	97
(五) 民主监督	103
五、农村共青团组织	111
(一) 农村共青团组织的机构	111
(二) 农村共青团组织的任务	114
(三) 工作方法	123
六、农村妇女组织	127
(一) 农村妇女组织的机构	127
(二) 农村妇女组织的任务	128
(三) 工作方法	131
七、农村民间组织	139
(一) 农村民间组织出现的必然性	139
(二) 农村专业技术协会	141
(三) 农村文化组织	146
八、乡村基层组织发展展望	151
(一) 农村基层组织的规范化建设	151
(二) 农民经济组织的法人资格	152
(三) 农村民间组织要有序发展	155
(四) “村改居”中的集体资产管理	157
(五) 乡村基层组织发展展望	162
参考文献	165

一、组织建设与农村发展

农村基层组织建设是农村社会管理的基础。作为村干部，需要认识农民与国家的关系，农民和基层组织的关系，了解农村基层组织的类型和职能，了解农村组织工作的目标和方法，有效地开展工作；作为村民，需要理解基层政府和村级组织的合法性和必要性，了解村级组织在建设新农村中的重要作用。

农村、农民、农业问题受到党和政府的高度重视，近年来有一系列重大支农惠农政策出台，使农民分享现代社会的发展成果，协调城乡关系，成为党在十一五时期的一个中心工作内容。党的十六届三中全会指出要逐步改变城乡二元经济结构的体制，形成促进经济协调发展的机制。党的第十六届四中全会提出了加强党的执政能力建设，始终为人民执好政、掌好权。执政能力建设决策在中央，落实在基层，效果在基层，群众是否满意也取决于基层的工作。2005年底公布的《国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》提出要加强农村民主政治建设，完善建设社会主义新农村的乡村治理机制。2006年中央一号文件提出了新农村建设的二十字方针。可以说，加强党的执政能力建设，中央的方针形成后，基层的工作是关键，基层干部队伍的素质和精神面貌是保证。现在农村发展取得了很大成绩，但城乡之间、不同农村地区之间发展的差距还很大，农村中社会利益关系的结

构和类型都在发展变化，新情况新问题层出不穷。农村组织建设的目标就是要协调农村的内部因素关系，协调农村发展内部与外部的关系，为农村发展创造一个好的机制和社会环境。加强农村基层组织建设，做好农村基层组织工作，是提高党的执政能力、完成党的执政使命的重要组成部分。

乡村基层组织建设包括三个方面内容：一是基础知识，其中有理论知识，也有从实践中归纳出来的乡土社会知识；二是有关的政策法规；三是农村基层组织工作的任务要求和基本方法。学习目的是使村民能够将书本知识和自己长期积累的农村社会经验结合起来，正确认识我国社会与农村的关系，政府与农民的关系，使村民和村干部能够认识到自己的权益和义务，齐心协力，促进农村社会稳定和经济发展。

农村基层组织在农村，农村建设的主体是村民，我们就先从农村与农民讲起。

（一）农村与农民

农村和农民问题是关系我国改革开放和社会主义现代化建设全局的重大问题。我国有 13 亿人口，农村人口是中国社会的主体。要实现现代化，一个重要任务就是要改变农村传统的生产方式和生活方式。在长期稳定实行农村家庭联产承包责任制基础上，在社会交往、社会服务、社会秩序方面将农民组织起来，是实现农村现代化的必要前提。将农民组织起来，是社会发展的需要，农民也命从中受益。

我国农村发展已经进入新农村建设阶段，农村各种利益关系进行着深刻调整，为城乡协调发展提供了新的机遇。当前农村的基层组织建设，就是要联系农村的新形势新任务，要引导广大农民充分认识到新农村建设对农民自身、对国家

和民族的重要意义。建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务。《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十一个五年规划的建议》中用“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的20个字，为我们描绘出了一幅新农村的美好蓝图。农村基层组织建设工作成效，也要以这些方面的实际效果来检验。

农村改革和发展的新形势，对农村基层组织建设和干部培训提出了新要求。农村基层干部奋战在第一线，承担着光荣而艰巨的任务。党和国家的各项方针政策和工作部署，最终要靠广大基层干部团结带领群众去贯彻和实施；推动社会主义物质文明、政治文明、精神文明协调发展，最终要靠广大基层干部组织广大人民群众去实现。基层干部是党和国家干部队伍的重要组成部分，是做好基层工作的骨干力量。

农村基层组织建设是农村发展的基础，是农村社会管理的组织者和实施者。基础不牢，地动山摇。农村发展最终体现为农户发展，但农村发展不能仅归结为农户发展，不能简单地用农户发展来代替农村发展。农村发展包括农户发展和村落发展两个方面，如果农户经济发展是以农村环境和资源破坏为前提为代价，这样的农户经济发展是脆弱的，也是没有持续能力的。农村组织建设的一个重要目标就是要通过社会组织的有效管理，兼顾农户发展和村落发展，不能使农户发展与村落发展对立起来，要使两个目标统一起来，促进农村的整体进步，这样的进步有利于农民，有利于农村，也有利于整个社会。

1. 农村 农村是农民的生活场所和工作场所，农村与农民的利益、农民的发展、农民的生活质量息息相关。

农村是与城市社会相对应的概念，农村与城市组成了现

代社会。以前人们对农村和城市的关系并不很清楚，往往是割裂开来看农村和城市，农村发展不为城市化服务，城市发展不顾及农村的利益，结果城乡发展不协调。联合国区域发展中心（UNCRD）1983年在日本名古屋会议提出，将城市与农村作为一个连续体，要比城市与农村的二分法更合适。城乡连续体包括：乡村，乡村城镇，城市郊区和城市。城市包括城区、城市郊区和乡村城镇三部分；农村包括乡村、城镇和城市郊区三部分。通过这样定义我们会发现，农村和城市有相互结合和互相包含的部分。这样定义也提醒我们，讲农村要区分清楚是讲的哪个层次的农村，如果简单地用城市郊区这样的农村发展来说明全国农村整体的发展，这样的表述就不合适，就犯了以偏概全的错误。

中国农村的基层组织包括乡镇和村两个层次。在中国的行政体制中，乡镇同级，镇管辖村。关于镇要区别两个概念，一个是建制镇，一个是中心镇。建制镇即经省级国家机关批准设置的镇，虽然也有规模要求，但通过国家行政程序确定是建制镇的根本特征。建制镇包括：①县级地方国家机关的所在地。②总人口在2万以下的乡而乡政府驻地非农业人口超过2000的集镇；总人口在2万以上的乡而乡政府驻地非农业人口占全乡人口10%以上的集镇。③少数民族地区、人口稀少的边远地区、山区和小型工矿区、小港口、风景旅游区、边境口岸等地，非农业人口虽不足2000人，但确有必要设置而又经过批准可以成为建制镇。另外一种区分方法就是中心镇，中心镇的唯一确定依据就是由于市场经济发展农村集镇的规模化程度，中心镇可以是建制镇，也可以是非建制镇。按照国务院1993年村镇规划标准，村庄集镇按其在村镇体系中的地位和职能分为基层村、中心村、一般

镇、中心镇四个层次。村镇规划规模按不同层次和规划常住人口区分为大中小三个层次。

表1 村镇规划规模分级

村镇层次常住人口 (人) 规模分级	村 庄		集 镇	
	基层村	中心村	一般镇	中心镇
大 型	>300	>1 000	>3 000	>10 000
中 型	100~300	300~1 000	1 000~3 000	3 000~10 000
小 型	<100	<300	<1 000	<3 000

资料来源：1995年《建制镇规划建设管理法规文件汇编》，第55页。

乡镇组织是国家权力机关的基层社会组织。乡镇组织对农村居民的管理有如下特点：①乡镇政权是国家行政建制在农村的终端，又是国家对农村实施管理的起点。它是最低一级的行政权力机构。国家的政令、法规在农村都需汇集和落实到乡政。②乡镇政权具有管理所在地域的政治、经济、文化和社会性公共事务的多种功能。乡镇政府的职能分化明确，但是机构设置并不十分明确，科层制度不发达，机构的综合功能比较强。③乡政直接面向农村居民。第四，在管理上实行“乡政村治”，即乡政权管理与村自治管理相结合。乡指导村，村有时又接受委托代行乡的一些行政职能。乡政村治，使乡的管理形式具有行政管理与社会管理双重内容，管理制度具有法律规范和乡规民约两种特征。乡规民约是对法律规范的补充和细化，不能违反法律规定。我国有66万个行政村，3.6万个乡镇，2.1亿农户。乡镇的大小规模不同，小的乡镇所辖人口几千人，大的乡镇所辖人口超过10万人。

乡以下是村。村是以农业生产为主要生产方式的人口居住群落，也包括了农业生产资源。村的区位分布受气候、资

源和地貌等因素的影响，在华北平原多为农户住宅聚集在一起的集聚型村落，即集村，分为团状，带状，条状等。集村多分布在江河流域的平原、河谷和丘陵。另一类是农户住宅零散地分布于耕作区各处的分散型村落，即散村。散村多分布在草原和山地。自然村是自然形态的村庄，往往是一个或多个家族聚居的居民点。自然村有明显的地理边界，文化习俗有地域色彩；重视地缘和血缘关系，尊敬长者和仿效前辈是文化传播的基本途径。自然村的规模差别很大，一般来说，山区的自然村较小，小的自然村有几户十几户，百十口人；平原地区的自然村较大，大的村有数百户人家，1 000~2 000 口人。自然村是农民日常生活和交往的单位，但不是一个社会管理单位，农村社会基层管理单位是行政村。行政村是国家为实现其意志而设立的，既是农村的基层管理单位，又是农村群众自治组织的区域依托。行政村基本上由一个或者数个相邻的自然村形成的，大的自然村一个村往往就构成一个行政村，小的自然村则几个村联合起来构成一个行政村。行政村设有党支部、村民委员会。行政村直接与乡镇政府发生关系，在行政业务上接受乡镇政府的领导，在村民自治事务上接受乡镇政府的指导。行政村与村民关系最直接、最紧密。

村与乡镇相比存在明显差别。在结构上，乡镇一级职能部门相对齐全，是一个比较完整的“小社会”。村级没有政权组织，行业分类也少；在工作上，乡镇一级要注意行业协调发展，村的工作则比较单纯，一是协助国家行政机关实施对农村的社会管理，主要是社会安全和社会秩序；二就是集中村民的智慧促进农村发展，主要是农户发展和村集体经济的发展。从工作方法上看，乡镇一级有宏观也有微观工作，

村一级全部是具体工作，操作性强。

传统乡村社会的特点，一是自给自足的自然经济，社会变动慢，有较多保守心理；二是社会结构简单，同质性强，邻里关系密切；三是社会交往以家庭为中心，以血缘关系和地缘关系为主要联系纽带，不像城市那样注重业缘关系、注重职业位置；四是个人地位和职业角色相对固定，社会流动性不大；五是传统农村的知识传播以口述文化圈为主；六是社会控制靠法律，但是习俗和血缘关系有重要影响，道德习惯的影响较大。村落内的生产和社会交往和社区性质有关，人们在生产中和交往中的目标不仅是经济利益，也包含着追求友情、安全感、荣誉感和归属感，这是形成村落凝聚力和村民共同价值观的文化基础。

在一些经济发达的乡村社会，这些传统特征已经在改变。以市场化、科技化、产业化、集约化为主的农业现代化浪潮在经济发达地区的农村兴起，发达地区农村出现了这样的趋势：土地规模化经营，非农产业快速发展，劳动力分流明显，城市扩张加速促进了农村城镇化，工业和农业的关联度加强，城市发展与农村发展关系密切。这些地区的农业已由自给农业向加工农业转变，以市场为取向的“三高”农业、特色农业、外向型农业成为发达地区农民的普遍选择。这里的农民已不再是传统意义上的农民。农村社会管理要适应这一发展趋势，认真落实党的农村政策，适应农村的发展变化，加强基层组织、民主法制和精神文明建设。

提高农村基层干部队伍素质，增强农村基层干部带领群众致富的本领，增强农村基层组织的凝聚力，是新形势下加强农村基层组织建设的迫切需要解决的问题。农村干部素质的高低，对于农村经济发展和社会进步有重要影响。

了解农村的发展水平主要看两项指标，一是这个村的行政区划位置，二是这个村的经济发展水平。根据专家的研究成果，以两个因素确定、比较不同地区农村的发展比较有解释力。第一个因素是区域经济社会发展水平的梯度值，第二个因素是在城乡连续体系中的位置，这样可以将区域发展确定为 35 个基本类型。农村发展除了需要注意自己地区在城乡连续体类型中的地位，还要注意周边农村和中心城镇发展对自己下一步发展的影响，要根据内部和外部资源变化来确定自己的发展策略。

表 2 农村区域发展两维定位表

经济类型 \ 连续体区位	大都市(1)	地级市(2)	县级市(3)	乡镇(4)	村庄(5)
发达城市地区 (A)	A1	A2	A3	A4	A5
发达省区 (B)	B1	B2	B3	B4	B5
较发达省区 (C)	C1	C2	C3	C4	C5
上中等发达省区 (D)	D1	D2	D3	D4	D5
下中等发达省区 (E)	E1	E2	E3	E4	E5
较不发达省区 (F)	F1	F2	F3	F4	F5
很不发达省区 (G)	G1	G2	G3	G4	G5

中央十分重视农业、农村和农民问题。中共十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》提出了农业和农村长期发展三大目标：①不断解放和发展农村生产力。建立以家庭承包经营为基础，以农业社会化服务体系、农产品市场体系和国家对农业的支持保护体系为支撑，适应发展社会主义市场经济要求的农村经济体制；农业科技、装备水平和综合生产能力有显著提高；农村产业结构优化，城镇化水平有较大提高；农民收入不断增加，农村全面实现小康。②在政治上，坚持中国共产党的领导，加强农村民主政治建设，进一步扩大基层民主，保证农民依法

直接行使民主权利。③在文化上，坚持全面推进农村精神文明建设，培养有理想、有道德、有文化、有纪律的新型农民。

党的十六届四中全会坚持以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观，提出了经济发展与社会发展要统筹协调，特别要重视解决好农业、农村、农民问题。这些都为农村基层组织建设提供了良好的制度环境。

农村基层组织在实现农村长期发展目标中发挥着重要作用。农村基层组织带领农民要完成的主要任务是：①全面提高农业和农村经济的素质和效益，增加农民收入。②发展农产品加工。由单纯的农产品生产向农产品加工、保鲜、储运环节延伸，使我国农产品加工业有一个大发展。扶持农业产业化经营。要搞好龙头企业，发展多种形式的农产品流通中介组织。③优化农业区域布局。沿海经济发达地区和大城市郊区要发展高效农业和出口创汇农业。生态脆弱地区要有计划、分步骤地退耕还林、还草、还湖，发展林果业和畜牧水产业，改善生态环境。粮食主产区要通过结构调整发挥粮食生产的优势。④调整农村劳动力就业结构。推动劳动力从第一产业向第二、三产业转移，扩大农民就业和增收的空间。⑤加快小城镇建设。把农村市场建设、发展乡镇企业与小城镇建设结合起来。⑥保护农村资源环境，促进农村经济可持续发展。⑦切实减轻农民负担，让农民得到更多的实惠。⑧实行计划生育基本国策。⑨推进农村基层民主政治建设，依法保障农民当家作主的权利。⑩物质文明建设和精神文明建设。

2. 农民 农民是主要从事农业生产或完全依靠农业为生的劳动者。农民有三种基本含义。第一种是职业的含义，

农民以土地为生产资料从事农业生产，中国古代有“士农工商”之分。第二种是阶级的含义，农民与地主构成一组概念，地主对农民的剥削关系不同于资本家对工人的剥削关系。第三种是户籍的含义，即村民。在社会管理意义上的农民是指村民，即户口在农村，接受村委会领导和管理的农村居民。村民户口在农村，有资格承包经营土地，但不一定自己从事农业。现在农民生产自主性增强，农村劳动力流动范围扩大，进城务工的农民已经有一亿多人，在农村的村民从事非农产业的也很多。

3. 农户 农户即农民家庭，是农村中以血缘和婚姻关系为基础组成的最基本的生产、消费和交往的社会单位。农户既有生产功能，也有消费功能，农户既是一个独立的生产单位，又是一个独立的生活单位。“家庭”在农村存在着两个不同的标准，一个是亲缘伦理关系，以夫妻为轴心，延父系展开；一个是经济利益边界，也是以夫妻为轴心，以院落及一起搭伙吃饭为单位。农民在职业选择和生产经营上以个人为单位，在消费和生活方式上则是以农户为单位。

经济意义上的农户概念有三重含义：①对户的职业划分，农户是以从事农业为主的家庭。作为一个生产单位的农户，一般是以自有或租人（或兼而有之）的土地和其他生产资料，依靠家庭成员的劳动或雇佣劳动（或兼而有之）进行农业生产与经营活动。以家庭为单位进行生产经营的农户，按其经营范围和非农收入比重，可划分为专业农户和兼业农户。前者务农，后者既务农又兼营其他行业。职业农户的对立面是工业、运输业、商业等非农业户。②对户的经济区位划分，农户是居住在农村的户，它的对立面是城市或城镇户。③对户的政治地位或身份划分，农户是那些不享受国家