

农民与农村组织建设

刘振伟
著

我们党能不能把广大农民群众吸引和组织到自己周围,最大限度地发挥农民的积极性、创造性,决定着我们的事业的成败。



当代中国农民问题研究丛书

(农民问题研究丛书)

农民与农村组织建设

刘振伟 著

贵州人民出版社

(黔)新登字 01 号

《当代中国农民问题研究丛书》

农民与农村组织建设

刘振伟 著

贵州人民出版社出版发行

贵阳市中华北路 289 号

贵州省新华书店经销

责任编辑:姚必强

封面设计:黄筑生

技术设计:郭 峰

一九九四年六月贵州第 1 版

一九九四年六月贵州第 1 次印刷

贵州新华激光照排印刷厂印刷

850×1168mm 1/32

6 印张 135 千字

印数:2100 册

ISBN7-221-03466-4/D·114

定价 5.00 元

序

农民和农村问题，始终是中国革命和建设的根本问题。我们党能不能把广大农民群众吸引和组织到自己的周围、最大限度地发挥农民的积极性、创造性、为实现党的基本路线和农民的切身利益而奋斗，决定着事业的成败。在中国搞社会主义，千万不能忘记这个基本特点。

农业是经济发展、社会安定、国家自立的基础。没有农村的稳定和全面进步，就不可能有整个社会的稳定 and 全面进步；没有农民的小康，就不可能有全国人民的小康；没有农业的现代化，就不可能有整个国民经济的现代化。在发展社会主义市场经济、建设社会主义新农村的历史进程中，农村基层组织担负着光荣而艰巨的任务。没有基层组织把分散的农户与大市场连结起来，没有基层组织为农民提供多种社会化的服务，没有基层组织帮助农户抗御市场风险，农村市场经济要大发展，农村工作要上新台阶，都是不可能的。

我国社会主义政权的基础在基层，多项工作都要靠基层组织在群众中进行有效活动，才能落到实处。农村基层组织是党组织的细胞。基层工作得到加强，每个“细胞”都健康、活跃、同农民保持着鱼水关系，能紧密依靠群众，遇事和群众商量，全心全意为他们谋利益，农民就会自觉支持、拥护党和政府，就能从总体上保证国家的稳定和发展，我国社会主义的大厦就有了坚实的基础，就经得起各种风浪的冲击，始终巍然屹立。

现阶段的农民问题、农村工作问题，归根到底，是党要按照新时期基本路线的要求，教育、引导、团结、组织农民，不断提

高农业生产力，发展农村社会主义市场经济，坚定不移走社会主义道路，促进农村社会全面进步。为此，必须切实加强农村基层组织建设，提高农村基层组织的凝聚力和战斗力，增强服务功能。

我们向读者献上这本小册子，对国家政权、政党、经济、群众团体诸组织在农村的机构设置，管理及运作方式，改革方向等作了阐述，以期对我国农村基层组织建设有所裨益。书中不妥之处，敬请广大读者批评指正。

作者

1992年12月于北京

目 录

第一章 中国农村组织体制的历史沿革	(1)
一、血缘家族公社——人类第一个社会组织形式	(1)
二、奴隶社会的宗法制世袭等级组织体系	(2)
三、秦汉时期的“郡县——乡里”组织体系	(4)
四、三国至南北朝时期的“宗主督护制” 及“三长制”	(6)
五、隋唐时期的“乡里制”	(7)
六、北宋至明清时期的“保甲制”	(8)
七、国民党北京政府时期	(9)
八、国民党南京政府时期	(10)
第二章 现代中国的农村组织	(12)
一、中国农村人民政权的建立和发展	(12)
二、建国至政社分开时期的基层政权建设	(23)
第三章 改革后的乡镇政权组织	(34)
一、乡镇政社分开	(34)
二、乡镇政权建设的几个关系问题	(36)
三、如何加强乡镇政权建设	(44)
四、坚持乡镇行政管理法制化、制度化	(48)
第四章 村民自治组织	(49)
一、实行村民自治是推进我国民主政治建设 的重要步骤	(49)
二、村民自治组织的性质特征	(51)

三、村民委员会的任务、作用	(52)
四、村民委员会规模	(54)
五、对古代基层自治制度的分析及借鉴	(55)
第五章 乡村集体经济组织	(60)
一、乡村集体经济组织的地位作用	(60)
二、乡村集体经济组织与人民公社体制的区别	(61)
三、建立健全乡村集体经济组织是农村改革以来 党的一贯方针	(62)
四、正确处理乡村集体经济组织中统与分的关系 ...	(64)
五、逐步壮大集体经济实力	(67)
六、关于对合作经济与集体经济含义的理解	(69)
七、关于合作经济与个人合伙的界限	(85)
第六章 专业合作经济组织	(90)
一、专业合作经济组织兴起的必然性	(90)
二、专业合作经济组织与专业联合组织、社区合作 经济组织等的区别	(92)
三、积极引导专业合作经济组织健康发展	(95)
第七章 农村合作基金会	(98)
一、农村合作基金会的产生	(98)
二、农村合作基金会的性质、特点	(100)
三、农村合作基金会的运行方式	(101)
四、农村合作基金会的作用	(103)
五、农村合作基金会进一步发展必须 解决的几个问题	(105)
第八章 乡镇企业	(108)
一、乡镇企业的特征	(108)
二、乡镇企业发展的几个阶段	(109)

三、继续支持和引导乡镇企业健康发展·····	(111)
四、加强乡村集体企业各项管理制度建设·····	(113)
五、乡镇企业的股份合作制改造·····	(117)
第九章 农村信用合作社·····	(123)
一、农村信用合作社的产生与发展·····	(123)
二、家村信用社发展中的问题·····	(124)
三、继续深化农村信用社体制改革·····	(127)
第十章 供销合作社·····	(131)
一、我国供销合作社的历史沿革·····	(131)
二、供销合作社的十年改革·····	(133)
三、供销合作社今后的改革与发展·····	(137)
第十一章 农村基层经济组织改革试验·····	(141)
一、合作经济组织建设试验·····	(141)
二、乡镇企业制度建设试验·····	(143)
第十二章 国外农村组织体制比较·····	(152)
一、法国的基层组织概况·····	(152)
二、日本·····	(154)
三、印度·····	(162)
四、美国·····	(169)
五、亚洲国家合作社的几种主要管理制度·····	(173)

DI YI ZHANG 第一章

中国农村组织体制的历史沿革

社会组织制度变革取决于社会生产方式的变革，中国古代农村组织体制在变革中也表现出此种运动关系。随着朝代更替，农村组织在名称、结构、功能及运行原理等方面，也表现出各自不同的特色。

一、血缘家族公社——人类第一个社会组织形式

人类历史上最初的社会组织形式，是原始社会初期的血缘家庭公社。这是人类为了维持公共秩序和共同抵御自然灾害的需要而建立的第一个社会组织。

在生产水平极为低下的原始社会初期，人类改造自然、征服自然的能力很弱，各种猛兽和自然灾害给人类生存构成严重威胁。于是，人们便以“群”的联合力量和集体行为来弥补个体能力之不足。这种聚生群处、共同劳动、共同消费缔结姻缘、繁衍后代的原始群，便是人类最早的集体。

随着生产力的发展，人口的增多，原始群改变了过去的不同辈之间的群婚为辈份婚，并按血缘关系分成若干小集团，形成了血缘家族。若干实行辈份婚过着原始共产生活的小集团，就是血

血缘家族公社

导致这种变化的直接原因，一是生产上的年龄公工，按照年龄大小将人群分为老、中、少三个集团，各集团在生产中担负不同的任务。二是辈份婚的形成，随着思维能力的提高，人们发现不同年龄的男女生理条件悬殊，于是不同的辈份的人之间不愿发生通婚关系，形成同辈间的两性生活集团。这种为便于生产和通婚而按年龄划分的集团，是当时社会组织的基本单位。

血缘家族公社的产生，标志着原始群开始解体。由于原始群是从猿到人过渡阶段的群体，还不是严格意义上的“人群”，所以马克思认为，血缘家族公社是第一个“社会组织形式”。

在血缘家族公社时期，随着生产力的进一步提高，人类两性关系在禁止不同辈人之间通婚后，继而禁止在兄弟姐妹之间的婚配，实行族外群婚，从而明确了族的概念，产生了氏族，形成氏族公社。

氏族公社实行生产资料和产品公有制，氏族成员共同劳动，共同分配，公共事务实行民主管理；氏族酋长和军事首领由全体成年男女选举产生，他们没有任何特权，只负责日常军政事务和组织管理工作。氏族的最高权力机构是氏族议事会，它是氏族全体成年男女的民主大会，主要任务是选举或撤换氏族酋长和军事首领，讨论生产的组织安排和产品分配，决定血亲复仇和收养外人入族等问题。氏族是当时的社会组织系统的基础，承担了社会大部分公共事务的管理工作。

二、奴隶社会的宗法制世袭等级组织体系

中国奴隶社会是在没有金属工具条件下，在游牧结合的经济阶段形成的，与古罗马不同，没有形成古罗马式的私人占有奴隶

制社会，而是形成了宗族奴隶制社会。也就是说，一个臣服了的部落、部族，不是被统治部落、部族所肢解，其成员不是被分配为统治部族成员的私人家庭奴隶，而是整个臣服部族对统治部族来说具有奴隶部族的身份，其部族的自治首领对统治部族来说，具有奴隶代表的身份。然而，他们对于自己部族来说，仍然是自治实体的管理者，他们不仅代表了统治部族管理自己的部族，在主要意义上他们是代表本部族的民众来进行自治管理的。这样，在奴隶社会内，存在着两个基本管理等级，即统治部族的管理者和被统治部族的管理者，形成了一种占统治地位的血缘宗主部族组织与各被统治的血缘关系独立的附属部族自治组织的对接关系，以一种宗法式原宗主名义集权来管理各个自治的臣属部族组织。这种宗族奴隶制，把按血缘关系进行统治与按地缘关系组织管理部族成员有机地结合了起来，形成了奴隶制国家实行封国建藩的地方行政体制的基础。

到了奴隶社会后期，统治者为了强化对社会的控制，加强中央集权对基层社会组织的管理权力，在生产方式变革条件下，采取两个方面措施改造社会组织制度。

其一，为了争取到各地独立的血缘自治组织实体成员的支持，大力推行“仁政”，废除奴隶制，实行农民家庭私有经济，确立份地劳役地租制，使各地奴隶与部族民众转化为农奴，促进了定居农耕文明在黄河、淮河流域广泛开展。

其二，进行领主大封建。在统治范围以内，实施以周部族血亲为主的领地大封建，将各个臣服部族的管理权力全面剥夺，而交给周部族委派的血亲领主。周的领主封建制彻底改变了夏、商的宗法部族奴隶制，各地的血缘关系独立的部族自治组织完全被打破，不再由自己原有的部族血亲自治首领管理，而基本上由周部族的血亲贵族统治；地域性基层社会组织取代了血缘性基层社

会组织。但是，中央集权管理组织仍然保持着自己的血缘组织关系。部族的血缘组织被削弱，强化了中央集权和等级管理制度。

三、秦汉时期的“郡县—乡里”组织体系

中国封建社会是一个以严密的行政权力层层控制的社会。专制主义中央集权制度，不仅表现为中央政权集中掌握在皇帝手中，而且还表现在地方权力集中到中央。在封建社会里，以中央对地方的统属关系构成的行政组织形式，一般称为“郡县制”。根据历史的发展，地方行政机构的组成层次有郡县或州县两级制，有州、郡、县或路、府、县、道、府（州）、县三级制，有省、路、府（州）、县或省、道、府（州）、县（州）四级制。在层次设置上，一般以县为单位的政权组织有千余个。作为统一的国家，要控制如此众多的县，有一定的困难，所以，在县以上设一级政权，监督县的工作，向中央负责；随着历史的发展和中央控制程度的加深，产生三级、四级政权形式，构成从上到下的、由中央层层控制的、严密的地方统治机构，形成一张大网，由皇帝提控纲，逐次布下，以遍及全国各个角落。

在郡县之下，有乡、里基层政权组织，形成以郡统县。以县统乡，以乡统里的政权体系。乡设三老掌“教化”，啬夫掌诉讼、民事调解和征收赋税，游徼掌“缴循禁盗贼”。乡下设里，置一里正，掌一里百家事务。此外还有亭，十里一亭”，亭有长。秦朝的亭不是乡村组织，主要设于都市城门街道、军事要地，交通干线和国境线上等重要地区。它属于武官保卫系统，受督邮节制。不属乡官管辖，是基层军事、治安性质的组织。

为了更有效地控制人丁户口，秦王朝承袭战国时的体制，在里以下按什伍编制民户，五家为伍，十家为什，什伍各家互相监

督。一家犯法，什伍连坐。

秦王朝通过乡、里基层政权和什伍组织，对全国人民实行严密的监视和统治。与春秋战国相比，这时的基层组织整齐划一，比较规范和严密。

两汉时期承袭秦制，但有所变化和发展。秦朝基层军事、治安性质的亭，到汉代演变为一级基层政权组织。汉代以县辖乡，乡下设亭，里下建立什伍居民组织，形成乡、亭、里、什、伍严密完整的基层管理体系，为以后历代封建王朝的基层政治制度奠定了基础。其具体组织形式是：“五家为伍，伍长主之；三伍为什，什长主之；十什为里，里魁主之；十里一亭，亭有长，十亭一乡。”从制度上看，汉代从里到乡，是按十进制建立，在实施过程中，乡、亭、辖区大小，主要根据人口多寡和位置轻重等因素来决定。人口密集，位置重要，则辖区较小，反之则较大。西汉平帝时，全国共有 6622 个乡，平均每县辖 4 个多乡。东汉规定，500 户以下的县不设乡，由县直接统辖亭、里；万个以上的大县设四个乡。东汉桓帝时，全国共有 3681 个乡，平均每县约辖 3 个乡。在多级组织的管理人员中，三老不是政府官吏，没有俸禄品级，但社会地位较高，一般由乡里推举德高望重、忠信老诚之士担任，职责是“掌教化”，表彰孝子顺孙、贞女义妇、让财救患及德行较高的学士，用封建伦理道德“教化”乡民。啬夫是乡行政首长，小乡啬夫由县任命，大乡啬夫由郡任命。啬夫主要负责听讼、收租税、征徭役。“游徼”是县政府派驻乡里的官吏，负责巡捕“盗贼”，维护社会治安。汉代以“孝”治国，以农业为立国之本。在惠帝、文帝之后，乡官又增设“孝悌”、“力田”二职，与三老共掌教化，导民为善，劝农桑。

汉代的亭，职能有所扩大，由秦代的管理治安、司法、行旅食宿和邮递，扩大到掌管辖区的全部行政事务，类似于后来的镇。

亭下的里，设父老、里正各一人，监门若干人。父老的职责类似于乡的三老。里正是一里长官，负责行政工作。监门负责治安保卫，登记户口，课征赋役等。

什伍设于里之下，属村民自治组织，互相监督，互相帮助。居民的善恶言行要及时上报，否则要受程度不等的惩处。

汉代的乡、亭、里、什伍组织，集行政、教化、司法、自我管理和监督于一身，既设立行政官吏，又注意发挥地方老人的作用。职官与长老并用；对居民既施行什伍连坐，又进行以“孝”“悌”为核心的伦理教育和以农耕为主要内容的“务本”教育，刑禁与教化并施。同时，乡官实行秩禄制和政绩晋升制，从基层选拔任用官吏，形成“宰相起于州部，猛将出于率伍”的运行机制，乡里小吏中有才干和政绩卓著者，能得到提升重用。汉代组织基层制度是中国封建时代机构较完备、职能较健全、较有效能的基层行政管理体制。

四、三国至南北朝时期的“宗主督护制” 及“三长制”

在两晋时期，基层组织基本上是沿袭两汉，但有所简化，废除了亭级组织，只设乡、里两级。凡县在五百户以上者，皆置乡；三千户以上者置二乡，五千户以上者置三乡，一万户以上者置四乡。乡各置啬夫一人，另外，千户以上的乡置正、书、佐各一人，千户以下的乡置治书吏一人。乡之下大体百户为里，置里史一人。地广人稀的乡，所管不少于五十户。

在北魏初年，建立了一种“宗主督护制”。是一种以大地主为宗族单位，以大地主为宗主，对人民进行统治的一种临时的带有基层政权性质的组织。北方自十六国以来，原有乡、里组织被破

坏，“三老”一类的乡官已不起作用。豪强地主趁战乱之机，占有数十家乃至上千家“苞荫户”，他们聚族而居，并且建立许多坞堡，以抵抗少数民族贵族的侵犯。“苞荫户”同大地主之间在密切的封建依附关系，成为大地主的佃客和私兵，平时为地主种地，战时为地主出征。通过这种方式，大地主把土地所有权同政治权力、军事权力和族权紧密结合，对手下的族人和人民进行统治。

北魏孝文帝时期，针对豪族大地主利用“宗主督护制”隐匿户口，争夺劳力，逃避赋税徭役等弊端，于公元486年重建邻、里、党基层组织，废除“宗主督护制”。五家为邻，设一邻长；五邻为里，置一里长；五里为党，立一党长。三级组织分别为三长负责，也称“三长制”。三长没有俸禄，只享受免除兵役和徭役的优待。

“三长制”的实行，由于辖区较之乡里制度缩小，有利于基层工作的深入；乡官人数减少，减轻了人民负担；削弱了强宗大族的势力，政府控制的编户数大大增加，达到了正户籍、平赋税的目的。

五、隋唐时期的“乡里制”

“乡亭制”在两汉时期得到了断承和发展，经过三国两晋南北朝的因革损益，形成了隋唐时代的“乡里制”。其主要组织为乡里二级，但实际为乡、里、邻、保四级结构（四家为邻，五邻为保，百户为里，五里为长）。农民都被编入乡里之中。在州县城廓内设坊，廓外设村，坊设坊长，村设村长。乡长、里长、坊长、村长的职责是掌管检察、户口、督催赋税、摊派徭役，防止人民起义和逃亡。乡、里组织的职务，除乡长及少数里长系为朝小吏及有功爵者担任外，余者皆由富户白丁充任。

六、北宋至明清时期的“保甲制”

乡里组织在唐末藩镇混战和农民大起义中瓦解，从北宋王安石变法开始，逐步实行“保甲制”（元明称“里甲制”）一直沿袭至清代。保甲制是将乡村民户千家编为一保，设保长；五小保为一大保；设大保长；十大保为一都保，设都保正和副保正。保正和都保正从主户中选有才干和有产业的人充当。保的职务没有薪俸，只有补助。

到了元代，实行与“保甲制”类似的“里甲制”。与此并行的有村社组织，这是由农民自发组成的经济组织。村社组织起初是北方农民成立的一种锄社，“先锄一家之田，本家供其饮食，其次之，旬日之间，各家田皆锄治。”“间有病患之家，共之助之”，往往“苗无荒秽，岁皆束熟”。至元七年（公元1270年），元朝政府下令在南北各地都设立村社组织，规定50家为一社，以年高通晓农事者为社长。社长组织本社农民垦荒耕作，修治河渠经营副业。田旁要立碑，书明属某社某人，以便社长随时检查。元朝政府也通过村社组织，监视农民，禁止农民集会结社，向农民宣传要服从蒙古人的统治。这种“村社制度”与“里甲制”并行，成为元朝统治和剥削农民的基层组织，但在鼓励农业生产方面也起了一些作用。

明代的里甲制度，民户每110户为一里，选丁粮多的地方10户为长，下余百户分为10甲，每甲10户。里甲内的民户要互相了解丁由职业，互相作保。

到了清代，在满蒙地区实行“八旗制”，在汉族地区实行“保甲制”。乾隆22年（公元1750年）的保甲法规定，每10个为1牌，10牌为1甲，10甲为1保。每户都有门牌，上写家长姓名、职业、

丁口数目。牌丁甲长由地主或宗族族长担任。它与明朝的“里甲制”相比，特点是重在“弭盗”，不仅要控制定居的人民，而且还要加强对流动人口的掌握。“生注所往，入注所来”，如户有迁移，随时报明，更换户牌，以便检查“盗贼”、“逃人”以及其他反抗封建统治的事件。

封建时代，皇权至上，朕即国家，君主独裁，基层政权组织的唯一职能就是加强对人民的统治。然而，封建时代的乡政村治组织，毕竟是一个持续了二千余年的政治历史现象，不仅是我国基层政制发展的一个必然阶段，而且它所揭示的规律性现象为以后提供了某些经验和借鉴。

七、国民党北京政府时期

1949年以前，国民党北京政府省县以下组织主要是沿袭清末基层政治制度。以城镇乡为初级自治单位，城镇以下设区。城即是府、厅、州、县治所的城厢地方，镇为人口满5万以上的市镇、村、庄、屯等地方，乡与镇同，维人口不满5万。城镇乡自治主要是办理地方的教育、卫生、道路、工程、农工、商务、慈善、公共事业，以及因办理自治事宜筹集款项等。自治受县知事的监督。县知事检查城镇乡自治机关有无违背法律之处，并可令其报告办事成绩，将办理情形按期申报省行政长官。县知事可呈请省行政长官解散城镇乡议事会、董事会及撤销自治职员之权。议事会为自治城镇的立法机关，议员以20名为定额。人口在5万人以上的，每增加5000人，增设议员1名，但以60名为限。议员任期2年，每年改选半数。设正副议长各1人，主持会务。董事会为自治行政机关，设总董1人，董事1至3人，名誉董事4至12人。任期2年。总董由议事会选举正副各一名，由地方官吏呈请省行政长官