

60 新中国民政事业丛书

丛书主编 李学举 副主编 李立国

基层政权 社区建设

詹成付 ◎主编



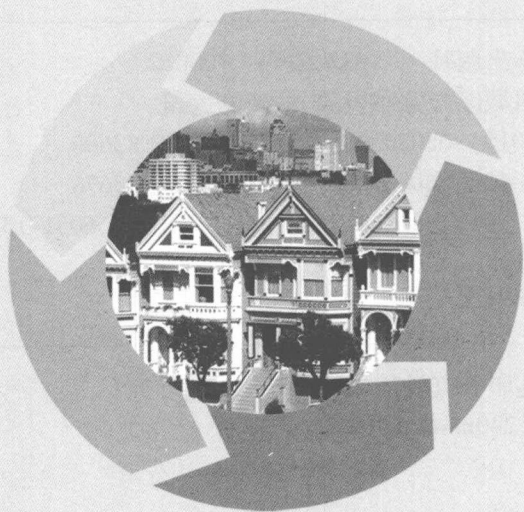
 中国社会科学出版社

60 新中国民政事业丛书

丛书主编 李学举 副主编 李立国

基层政权 和 社区建设

詹成付 ◎ 主编



中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

基层政权和社区建设/詹成付主编. —北京: 中国社会出版社, 2009. 12
(新中国民政事业丛书/李学举主编)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 2972 - 5

I. ①基… II. ①詹… III. ①地方政府—组织建设—研究—中国
②社区—建设—研究—中国 IV. ①D625②D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 215722 号

丛 书 名: 新中国民政事业丛书

书 名: 基层政权和社区建设

主 编: 詹成付

责任编辑: 邹力新

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: (010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部: (010) 66060275 电传: (010) 66051713

网 址: www. shcbs. com. cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京凯达印务有限公司

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 22. 5

字 数: 320 千字

版 次: 2009 年 12 月第 1 版

印 次: 2009 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 58. 00 元

《新中国民政事业》丛书

编委会

主任：李学举

副主任：李立国 罗平飞 姜力 窦玉沛 孙绍骋
曲淑辉 陈传书

委员：（按姓氏笔画为序）

王振耀 米勇生 孙伟林 孙建春 张明亮
邹铭 董华中 詹成付 鲍学全 戴均良

主编：李学举

副主编：李立国

丛书编委会办公室

主任：王来柱

副主任：戚学森 米有录 王爱平 浦善新 宋珊萍

成员：李威海 尤永弘

《基层政权和社区建设》编委会

主 编：詹成付

副主编：王金华 汤晋苏

成 员：曹国英 范 瑜 刘 勇 黄观鸿

郭正文 王时浩 王建勋 张永英

贺更行 郝海波 高洪山 孙宝印

刘义强 潘晓娟 杨婷婷 刘 瑾

杨宏军 李宪红

总 序

李学举

民政乃国政，连着国计、系着民生，是我国政府社会管理与公共服务的重要组成部分，也是一项古老而常新的工作。60 年来，伴随着新中国的诞生、成长与壮大，我国民政事业走过了不平凡的发展历程，取得了令人瞩目的巨大成就，发挥了不同时期的历史作用，受到了党和政府的高度肯定和人民群众的普遍赞誉。

知往鉴今。在新中国成立 60 周年之际，编辑出版《新中国民政事业》丛书，全面总结 60 年来民政工作取得的成就与经验，深入分析当前和今后一个时期民政工作面临的形势、主要任务与推进思路，对于不断深化对民政工作的规律性认识，切实加强对民政工作的前瞻性部署，团结和鼓舞各级民政部门 and 民政干部在新起点上奋发进取、扎实工作、开拓创新，继续开创民政事业发展新局面具有十分重要的意义。

回顾 60 年民政事业发展历程，最大的成就是构建了解决基本民生的网络体系，从制度上破解了困扰中国数千年之久的百姓温饱难题。

——社会救助逐步实现了全覆盖。以最低生活保障制度为基础、专项救助制度相配套、临时救助为补充、覆盖城乡全体居民的新型社会救助体系基本建成，社会保障体系的最后一道安全网编织成形，困难群众温饱问题基本解决。

——自然灾害应急救援体系日趋完善。各级救灾应急预案和应急物资储备系统普遍建立，自然灾害应急响应制度规范实施，救灾标准大幅提高，减灾救灾科技支撑和应急保障能力切实增强，受灾群众基本生活得到有效保障。

回顾 60 年民政事业发展历程，最大的变化是落实了城乡居民民主权益，实现了人民群众民主、有序参与基层公共事务和公益事业管理。

——城乡基层群众自治制度日臻完备。城市社区居委会进一步健全、自治能力不断提升；农村村民委员会选举工作更加规范，村务公开和民主管理工作扎实开展，人民群众参与基层公共事务和公益事业管理的民主权利切实得到保障。

——城乡社区建设蓬勃开展。城市社区建设在全面推进的基础上不断向纵深发展，农村社区建设实验已在全国铺开，越来越多的城乡社区正在建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。

回顾 60 年民政事业发展历程，最大的发展是拓展了民政服务社会的领域和范围，有效地满足了人民群众不断增长、日益多样化的社会服务需求。

——多元参与的社会福利服务新格局加快建立。以居家为基础、社区为依托、机构为补充、养老服务为重点，多元化投资、多层次发展、专业化服务、适度普惠的新型社会福利服务新格局正在加快构建，受益人群不断增多。

——社会组织服务社会的功能显著增强。社会团体、基金会、民办非企业单位的登记管理步入了依法规范轨道，布局合理、结构优化、门类齐全、覆盖广泛、层次有别、发展有序、服务到位的社会组织体系正在形成。

——专项社会行政事务的服务水平全面提高。行政区划设置和管理模式不断完善，行政区域界线全面勘定，地名公共服务不断加强，现代城镇体系基本建立；婚姻登记服务更加规范化和人性化，殡葬改革成效明显，国内儿童收养和儿童涉外收养有序发展。

——中国特色慈善事业快速发展。经常性社会捐助体系正在形成，慈善组织数量不断增长，管理更加规范、项目更加多样，越来越多的困难群众得到社会关爱。

回顾 60 年民政事业发展历程，最大的功绩是推动了拥军优抚安置工作改革创新，支持了国防和军队现代化建设，巩固和发展了军政军民团结。

——优抚安置对象保障水平不断提高。重点优抚对象抚恤补助标准自然增长机制普遍建立，优抚对象的生活、住房、医疗保障问题较好解决，带病回乡退伍军人、两参（参战、参试）人员认定及待遇问题初步解决。

——安置改革稳步推进。经济补偿、扶持就业、重点安置、城乡一体的退役士兵安置政策新体系加快建立。军休干部“两个待遇”较好落实，交接安置多样化、保障制度法制化、服务管理社会化和工作组织网络化格局基本形成。

——双拥活动创新开展。国防教育和双拥宣传活动广泛开展，以创建

“双拥模范城（县）”、争当双拥模范单位和个人活动为主要载体的军地交流与相互支持更加有力，双拥工作的群众基础不断扩大。

回顾 60 年民政事业发展历程，最大的提升是民政部门自身能力基础显著增强，为各项民政工作任务的圆满完成提供了有力保证。

——民政队伍能力素质持续提高。民政系统先进模范人物不断涌现，“孺子牛”精神深入人心，社会工作人才和志愿者队伍建设扎实推进，民政干部职业能力建设切实加强，民政队伍的为民形象不断塑造。

——民政基础建设切实加强。民政法规制度不断健全，理论研究更加扎实，新闻宣传影响不断扩大，公共服务设施持续改进，科技和信息化成果广泛应用，标准化体系框架基本建立，福利彩票发行和彩票公益金筹集连年创出新高。

60 年民政事业的每一个进步，都离不开党中央国务院、各级党委政府的高度重视和有关方面、社会各界的大力支持与热情参与。党的三代中央领导集体和以胡锦涛同志为总书记的党中央都十分关心民政工作，国务院先后召开了 12 次全国民政会议，对民政事业发展作出重大决策部署。地方各级党委政府切实加强对民政工作的领导，及时研究解决制约民政事业发展的困难和问题。各有关部门、社会各界和人民群众以多种形式支持和参与民政工作。这些工作，为民政事业发展创造了有利环境、注入了强大动力、提供了坚强后盾。

60 年民政工作的每一次推进，都离不开一代又一代民政人的团结拼搏。多年来，民政人恪守“以民为本、为民解困、为民服务”宗旨，切实履行“维护民利、解决民生、落实民权”职责，发扬艰苦奋斗、无私奉献、淡泊名利的“孺子牛”精神，走百家门、知百家情、解百家难、暖百家心，竭尽全力为群众办实事、做好事、解难事，把党的温暖撒向人民群众，把政府的关怀送进千家万户，在平凡的岗位上创造了不平凡的业绩，为民政事业发展作出了不可磨灭的历史性贡献。他们的功勋，将永远载入民政史册！

60 年不懈探索和奋斗，为我们积累了进一步推进民政工作的宝贵经验：

——必须把“为民”作为民政工作的根本追求。民政乃为民之政，民政之要在于为民。“以民为本、为民解困、为民服务”是民政工作的永恒主题，是民政部门核心理念，是民政干部的职业追求。

——必须把围绕中心、服务大局作为民政工作的总体要求。紧紧围绕党和国家不同时期的中心任务履行职责，始终紧密结合党和国家各个阶段的重大发展战略推进工作，始终坚持在全局中谋划，在大局下行动。

——必须把立足实际、与时俱进作为民政工作的首要前提。深刻把握民政工作的时代特征和发展趋势，以与时俱进的精神科学谋划、积极推进工作，使民政工作始终体现时代性、把握规律性、富于创造性。

——必须把改革开放、开拓创新作为民政事业发展的不竭动力。主动适应不断发展变化的新形势、新情况，坚持用改革的办法、创新的思维解决民政事业发展中的困难和问题。

——必须把加强制度建设、推进依法行政作为民政工作的重要基点。加快建立健全民政法律法规、业务管理规范和工作规程，深入推进依法行政，完善民政标准体系，加强制度的配套衔接。

——必须把政府主导和社会参与相结合作为民政工作的长效机制。加快推进民政领域政府职能转变，正确引导、多方发动社会组织和社会公众以各种形式参与到民政事业发展中来，壮大民政的社会资源。

——必须把重点突破、统筹协调、整体推进作为民政工作的基本方法。坚持重点突破、领域先行，加强对城乡、区域民政事业发展的统筹协调，加强和改进分类指导，加强与相关部门的协调配合，科学布局、合力推动民政事业发展。

——必须把固本强基、提升能力作为民政工作的必要保证。加强民政队伍建设，加强民政科技应用，完善民政服务设施，改进民政工作的装备条件和手段，着力强化基层、夯实基础，不断提高民政事业发展的支撑能力。

经过 60 年团结奋斗和艰苦努力，民政事业实现了一系列重大历史性跨越，不断发展壮大；民政工作正在成为党中央国务院和各级党委政府更加重视、社会各界更加关切、人民群众更加期待的工作，具备了更加良好的发展环境和更加坚实的发展基础。在新的历史起点上继续推进民政事业改革发展，民政部门责任重大，使命光荣，前景广阔。

回首过去，令人自豪；展望未来，催人奋进。让我们更加紧密地团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围，抓住机遇、把握规律，团结奋斗、开拓创新，努力创造民政事业的新辉煌，为落实全面建设小康社会的新要求、加快推进社会主义现代化和实现中华民族的伟大复兴作出新的更大贡献！

目 录

第一章 基层政权建设的起源和发展	1
第一节 历史上的基层政权建设	1
一、乡制的历史沿革	1
二、乡制的历史发展	2
第二节 新民主主义革命时期的基层政权建设	3
一、土地革命时期的乡镇政权	3
二、抗日战争时期的基层政权	4
三、解放战争时期的基层政权	5
第三节 新中国成立初期的基层政权建设	6
一、1949 年—1957 年的乡镇政权	6
二、人民公社时期的乡镇政权	7
第四节 改革开放后的基层政权建设	8
一、改革开放初期的乡镇政权	8
二、乡镇机构改革时期的乡镇政权	9
第二章 乡镇政权建设	12
第一节 乡镇人民代表大会	12
一、乡镇人民代表大会的性质和地位	12
二、乡镇人大和乡镇人民政府之间的关系	13
三、乡镇人民代表大会会议的准备	14
四、乡镇人民代表大会的召开	14
五、乡镇人民代表大会的决议和决定	15
六、乡镇人民代表大会的职权	16
七、乡镇人民代表大会代表的权利	17



八、乡镇人民代表大会代表的义务	18
第二节 乡镇人民政府	19
一、乡镇人民政府的产生	19
二、乡镇人民政府的性质	19
三、乡镇人民政府机构设置的原则	20
四、乡镇人民政府的职权	21
五、乡镇党委的性质和职能	22
第三节 民族乡政权	23
一、民族乡的建立和发展	23
二、民族乡建立的基本原则	24
三、民族乡的特点	25
四、民族乡政权	27
五、民族乡的作用	28
第三章 村民委员会建设	30
第一节 村民委员会的产生和设立	30
一、村民委员会概述	30
二、村民委员会的产生过程	35
三、村民委员会的设立	40
第二节 村民委员会的选举制度	44
一、村民委员会选举制度的含义、意义	44
二、村民委员会选举制度的主要原则	45
三、村民委员会选举的过程	49
第三节 村民委员会的机构设置	54
一、村民会议和村民代表会议	54
二、村民委员会	57
三、村民委员会下属各委员会、村民小组	61
附录一：各省、自治区、直辖市制定村民委员会组织法实施办法的情况	64
附录二：各省、自治区、直辖市制定村民委员会选举办法的情况	66
附录三：村民委员会选举大会投票程序实例	67

第四章 村民自治	75
第一节 村民自治的产生和发展	75
一、村民自治的萌芽时期(1980 年—1988 年)	75
二、村民自治的试验时期(1988 年—1998 年)	77
三、村民自治的普及时期(1998 年至今)	80
第二节 村民自治的主要内容	85
一、村民与村民自治	85
二、自我管理、自我教育和自我服务	86
三、民主选举、民主决策、民主管理、民主监督	87
第三节 村民自治制度的实践创新	90
一、“海选”创新	91
二、“两票制”创新	92
三、村民代表会议制度创新	93
四、村民民主恳谈制度创新	94
五、村务监督委员会制度创新	94
六、村级“一制三化”制度创新	95
七、村级财务管理“五牙子章”制度创新	95
第四节 村民自治的主要特点和基本经验	96
一、村民自治的主要特点	96
二、村民自治的基本经验	98
第五章 城市街道工作	101
第一节 改革开放前 30 年我国城市街道办事处历史沿革	
(1949 年—1979 年)	101
一、新中国成立初期对街道体制的探索	101
二、街道办事处的法定化	102
三、城市人民公社运动	102
四、“文革”时期	103
五、对改革开放前 30 年街道办事处历史沿革的分析	104
六、街道办事处基本特点	104
第二节 街道办事处体制改革 30 年历程回顾(1979 年—2008 年)	105
一、街道办事处改革的必然性分析	106



二、第一轮改革：“两级政府，三级管理”	107
三、第二轮改革：“街道社区化”	111
第三节 街道体制变革价值取向与目标选择	116
一、城市街道体制变革目标价值取向	116
二、街道体制改革的理论依据	117
三、街道体制改革创新的保障措施	118
第六章 居民委员会建设	120
第一节 居民委员会的创立和发展	120
一、居民委员会的创立	120
二、居民委员会的发展	123
第二节 居民委员会的自治权	126
一、居民委员会自治权的起源与发展	126
二、居民委员会自治权的意义	126
三、居民委员会自治权的法律制度保障	128
四、居民委员会自治权的表现形式	128
五、居民委员会自治权的特点	128
第三节 居民委员会的组织制度建设	129
一、关于居民委员会的建立	129
二、关于居民委员会的任务	130
三、关于居民委员会的规模	132
四、关于居民委员会与基层政府和所在地单位的关系	132
五、关于与居民委员会有关的资金问题	134
第四节 居民委员会的选举制度	135
一、关于居民委员会换届选举的领导、指导和主持	136
二、关于选民资格的确认	137
三、关于候选人的条件、提名和确定方式	137
四、选举方式和形式的选择	139
五、等额、差额与差额的幅度	139
六、选举有效条件和当选条件	140
七、辞职、撤换和补选	141

第七章 城市社区建设	142
第一节 城市社区建设的产生背景	142
一、社区的基本要素	142
二、国外社区建设的情况及其特点	144
三、我国城市社区建设的提出及其特点	146
四、在我国开展城市社区建设的重要意义	149
第二节 城市社区建设的发展历程	151
一、提出问题,集中研究论证阶段	151
二、开展初步实验,积累经验阶段	153
三、形成决策意见,全面推进城市社区建设阶段	157
四、适应新形势,不断深化和完善城市社区建设阶段	162
第三节 城市社区建设的成效	172
一、社区组织体系基本建立,初步形成了基层社会有序管理格局	172
二、社区服务体系基本建立,初步形成了小社区大服务格局	173
三、社区工作队伍体系基本建立,初步形成了专兼结合、 功能互补的格局	176
四、社区建设保障机制基本建立,形成了齐抓共建的格局	177
第四节 城市社区建设的发展方向	177
一、健全社区管理体制机制,提高社区治理水平	178
二、完善社区服务体系,满足居民群众生活需求	179
三、繁荣社区文化,提高社区居民文明素质	180
四、切实改善人居环境,促进人与自然和谐发展	181
五、推进社区党建全覆盖,增强城乡基层党组织的生机活力	181
第八章 农村社区建设	182
第一节 开展农村社区建设的背景	182
第二节 农村社区建设实验工作的主要做法	183
一、探索农村社区设置形式	184
二、推进农村社区公共服务设施建设	184
三、培育农村社区服务功能	185
四、创新农村社区管理体制	185
五、改善农村社区人居环境	185



六、加强农村基层党的建设	186
七、探索农村社区建设共建机制	186
八、建立推进农村社区建设的领导机制	187
第三节 农村社区建设实验工作的初步成效	187
一、丰富和完善了农村基层的社会服务	187
二、促进了农村基层的和谐稳定	188
三、提高了农民群众的文明素质	188
四、推动了乡镇政府职能的转变	188
五、深化了农村村民自治	189

附 录

中华人民共和国村民委员会组织法

(1998年11月4日第九届全国人民代表大会常务委 员会第五次会议通过)	190
---	-----

中华人民共和国城市居民委员会组织法

(1989年12月26日第七届全国人民代表大会常务委 员会第十一次会议通过)	195
---	-----

中共中央办公厅、国务院办公厅关于转发《民政部关于在全国推进 城市社区建设的意见》的通知

(中办发[2000]23号 2000年11月19日)	199
----------------------------------	-----

国务院办公厅转发《民政部、公安部关于规范村民委员会印章制发 使用和管理工作的意见》的通知

(国办发[2001]52号 2001年7月22日)	206
---------------------------------	-----

中共中央办公厅、国务院办公厅关于健全和完善村务公开和 民主管理制度的意见

(中办发[2004]17号 2004年6月22日)	209
---------------------------------	-----

国务院关于加强和改进社区服务工作的意见

(国发[2006]14号 2006年4月9日)	217
-------------------------------	-----

国家发展改革委、民政部关于印发“十一五”社区服务体系 发展规划的通知

(发改社会[2007]975号 2007年5月14日)	224
-----------------------------------	-----

民政部关于切实做好全国和谐社区建设示范单位命名表彰工作的通知 (民发[2008]142号 2008年10月6日)	237
中央纪委、中央组织部、中央农村工作领导小组办公室、监察部、 民政部、司法部、财政部、国土资源部、农业部、人口计生委、国家 预防腐败局、国家信访局关于印发《关于开展村务公开和民主 管理“难点村”治理工作的若干意见》的通知 (民发[2009]20号 2009年2月24日)	253
民政部关于开展“农村社区建设实验全覆盖”创建活动的通知 (民发[2009]27号 2009年3月6日)	261
民政部办公厅关于完善“全国农村社区建设实验全覆盖示范 单位”自荐、评估、确认等工作的通知 (民办函[2009]251号 2009年10月9日)	266
中共中央办公厅、国务院办公厅关于加强和改进村民委员会选举 工作的通知 (中办发[2009]20号 2009年4月24日)	291
民政部关于命名表彰全国和谐社区建设示范单位的决定 (民发[2009]143号 2009年10月12日)	298
基层政权和社区建设工作大事记 (1949年—2009年)	299
后 记	343

第一章 基层政权建设的起源和发展

在我国国家体制的发展进程中,基层政权组织历史悠久。古代中国地域辽阔、人口众多的大一统社会,与分散的小农经济形态之间的矛盾,决定了中央集权、分层统治的官僚体制。《日知录·乡亭之职》中记载:“天下之治,始于里胥,终于天子。”乡,作为国家最基层的行政管理机构,在不同的历史阶段烙下了不同的历史印记,在国家政治生活中发挥着至关重要的作用,占据着举足轻重的地位。

第一节 历史上的基层政权建设

一、乡制的历史沿革

社会基层组织的设置及其消长源于社会经济、政治与军事的发展变化。夏之后的商、周时期,正是奴隶制国家逐渐发育成型的时期。据《通典·食货典·乡党》记载:“使八家为井,井一为邻,邻三为朋,朋三为里,里五为邑,邑十为都。”“都”即是指奴隶主贵族集中居住的城邑。周王朝则实行了乡遂制度,将各诸侯的领地划分为“国”和“野”,其间以“郊”为界,“郊”以内设“六乡”;“郊”以外叫“野”,设“六遂”。为适应统治的需要,商周时期的社会基层组织同时都是生产组织和军事组织,即乡制与军制合为一体。“六乡”由比长、里胥、族师、党正、州长和乡大夫组成。《周礼·地官·司徒》上记载:“五家为比,五比为闾,四闾为族,五族为党,五党为州,五州为乡。”如此算来,乡应拥有 12500 户。比长即伍长,主要是办理迁徙证书,协调邻里关系。里胥即司马,负责教化祭祀、征役。族师即卒长,掌管本族政令,负责教化、征役等事。党正即旅帅,负责政