

● 冯干文 黎之焕 主编

XINSHIQI
JICENG
ZHENGQUAN
JIAN SHE

新时期基层政权建设

广西人民出版社

■ 社会主义新农村建设 ■

XINSHIJI
JICENG
ZHENGQUAN
JIANSHI

新时期基层政权建设

王 明 著

新时期基层政权建设

冯干文 黎之焕主编

基

一

广西人民出版社

新时期基层政权建设

冯干文 黎之焕 主编



广西人民出版社出版

(南宁市河堤路14号)

广西新华书店发行 南宁地区印刷厂印刷



开本 787×1092 1/32 9.375印张 插页2 205千字

1988年8月第1版 1988年8月第1次印刷

ISBN 7-219-00825-2/D·58 定价：2.50元

加強農村基層政權建設
對於巩固人民民主專政，保證社
會安定，深化農村改革，促進農
村經濟和社會事業的發展具有
十分重要的意義。要把它作為政
治體制改革的重要組成部分認
真抓好。

陳雲
一九八三年四月一日

前 言

国家政权问题，是一切革命的根本问题；而基层政权建设，则是国家政权问题的重要组成部分。

我国正处在社会主义现代化建设的新时期。社会主义现代化建设是一项复杂的社会系统工程，也是一场深刻的社会变革。社会主义现代化建设既要用现代科学技术武装国民经济各个部门，极大地提高社会生产力；也要改变那些不适应生产力发展要求的生产关系和上层建筑。这场深刻的社会变革，必将引起人们的观念、思维方式、生活方式和活动方式的深刻变化。国家政权是社会上层建筑的主要部份，基层政权是国家政权体系的基石。因此，在社会主义现代化建设过程中，基层政权建设就不能不具有特别重大的意义。

改革是社会主义制度的自身完善。我国的改革首先从农村实行联产承包责任制开始，接着开展以城市为中心的全面经济体制改革。经济体制改革的发展，迫切要求政治体制改革。于是，在农村实行了政社分开，建立乡政权的改革，县级的综合改革也势在必行。正是这种基层社会改革的发展，把基层政权建设问题紧迫地提上了议事日程。

怎样按照社会主义社会自身的发展规律，进行基层政权建设，在马克思主义经典著作中是找不到现成方案的。社会主义各国只能在探索中前进。把马克思主义基本原理与社会主义现代化建设实际结合起来，建设有中国特色的社会主义

义，建设高度民主与高度集中相结合的基层政权，这是摆在我们面前光荣而艰巨的历史任务。这个任务的实现，不仅将大大地巩固和发展我国的人民民主专政，有力地促进社会主义现代化建设事业，而且在实践的基础上将进一步丰富和发展马克思主义的国家学说。

现在我国思想政治战线上既有“左”的错误思潮，也有右的错误思潮，即资产阶级自由化思潮。后者反对中国共产党的领导，反对社会主义制度，反对人民民主专政，反对马列主义、毛泽东思想指导，鼓吹极端民主和绝对自由，要全盘西化，走资本主义道路；在国家问题上鼓吹照搬西方资本主义国家的两党制或多党制，搞三权分立。资产阶级自由化思潮的泛滥，一度搅乱了人们的思想，毒害广大青少年。因此，在国家政权建设问题上，就必需把握住两个基本点，即一方面要坚持四项基本原则，反对资产阶级自由化，另一方面又要坚持改革、开放、搞活，反对拘守旧模式。否则，我们的社会主义国家就不能巩固和加强，社会主义现代化建设事业就有失败的危险。

我们撰写这本书的目的，是以马克思主义国家学说为指导，坚持四项基本原则，参照现代管理科学原理，结合社会主义现代化建设的实际，总结实践经验，与在基层工作的领导和同志们共同探讨基层政权建设的一些基本问题，为我国的基层政权建设提供一些参考意见。参加这本书写作的有广西大学哲学系冯干文、黎之焕、陈天择、韦钦誉、蒋德星、陈启源、庞小军等七同志；冯干文、黎之焕任主编。书后，我们选了哲学系哲学专业八三级黄秀红、佟海霞、莫江松、蒋丽丽、蒋巍、罗建勇等同学的六篇调查报告作为附录。这些调查报告经彭继良同志修改定稿。

本书是在多次调查研究的基础上写出来的。在调查过程中得到广西壮族自治区党校、广西壮族自治区陆川、兴安、鹿寨、灵川、钦州、靖西等县（市）委、县（市）人民政府和有关乡（镇）的干部、群众大力支持与帮助；广西壮族自治区人民政府民政厅、广西人民出版社等对我们的写作给予具体指导。在此，我们表示衷心的感谢！由于我们的水平有限，书中难免会有缺点和错误，盼望读者指出。

目 录

前言	(1)
第一章 我国基层政权建设的战略地位	(1)
一、国家政权体系与农村政权	(1)
二、社会主义现代化建设的战略目标与农村政权建设	(5)
三、经济体制改革与政治体制改革	(10)
第二章 我国基层政权的历史回顾	(15)
一、我国历代的基层政权	(15)
二、我国新民主主义革命以来的基层政权建设	(25)
三、我国基层政权建设的历史经验	(33)
第三章 现阶段我国基层政权体系	(37)
一、农村基层政权体系的概念	(37)
二、基层行政区域的规模和部门设置的根据	(39)
三、农村基层政权体系模式	(43)
第四章 我国基层政权建设的基本原则	(49)
一、发展社会主义民主，加强社会主义法制	(49)
二、党政职能分开，理顺党政关系	(54)
三、政企职责分开，简政放权	(61)

四、坚持民主集中制的原则·····	(67)
第五章 我国基层政权建设的目标·····	(71)
一、密切联系群众，全心全意为人民服务·····	(71)
二、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·····	(75)
三、有活力，有权威，高效能·····	(78)
第六章 县政权建设·····	(85)
一、县政权是国家政权的一个基础层次·····	(85)
二、县政权的基本职能·····	(89)
三、目前县政权建设要解决的问题·····	(93)
第七章 乡镇政权建设（一）·····	(104)
——乡镇政权是我国最基层的政权	
一、乡镇政权的地位·····	(105)
二、乡镇政权的职能·····	(111)
三、乡镇政权的构成·····	(120)
第八章 乡镇政权建设（二）·····	(128)
——乡镇政权建设中需要解决的几个主要问题	
一、改革条块分割的管理体制，健全和完善乡镇 政府的职能·····	(129)
二、实行党政分开，理顺党政关系·····	(135)
三、实行政企分开，促进农村经济进一步发展 ·····	(144)
四、搞好乡镇政权的自身建设，增强乡镇政权的 活力·····	(150)
第九章 乡镇政权建设（三）·····	(156)
——加强乡镇党委的领导，发挥群众组织的作用	
一、加强乡镇党委的领导·····	(156)

二、发挥基层团组织的作用·····	(165)
三、发挥基层妇女组织的作用·····	(171)
第十章 村民委员会建设 ·····	(180)
一、村民委员会的产生·····	(180)
二、村民委员会的性质及其地位·····	(184)
三、村民委员会的职能·····	(189)
四、加强村民委员会的建设·····	(194)
第十一章 基层干部队伍建设 ·····	(199)
一、基层干部队伍建设是基层政权建设的关键 ·····	(199)
二、农村干部队伍的现状和特点·····	(206)
三、改革干部制度, 加强基层干部队伍建设 ·····	(213)
第十二章 基层政权的工作方法 ·····	(227)
一、工作方法的重要性·····	(227)
二、现代化工作方法的内涵·····	(228)
三、当前应着重解决的工作方法问题·····	(229)
附录 调查报告 ·····	(245)
一、调整布局发展种养业, 促进农业经济的发展 ——陆川县马坡镇农业经济的调查·····	(245)
二、乡镇企业已成为农村经济中的重要支柱·····	(254)
三、调解纠纷, 促进社会安定和经济发展·····	(262)
四、靖西县乡镇人民代表大会制度中的问题·····	(269)
五、适应新形势, 加强乡镇干部队伍建设·····	(274)
六、目前农村工作的所谓“四大难题”是可以解决的 ·····	(280)

第一章 我国基层政权建设的 战略地位

基层政权建设，主要是农村政权建设，关系到统治阶级地位的巩固，社会的安定和发展，是一个带有全局性的问题。象我国农村人口占绝大多数，这个问题就显得更为重要。

我们党在领导中国人民革命的过程中，一贯重视基层政权的建设。在新民主主义革命时期，党把建立农村红色政权看作是建设和巩固革命根据地的一项重要措施。新中国成立后，在建立中央政权的同时，在全国各地普遍地建立了农村基层政权，使人民民主专政的各项任务有效地落实到基层。现在，我国社会的发展进入了社会主义现代化建设的新时期，如何加强农村政权建设，成为一项重要的战略任务。这是农村政权在国家政权体系中的地位，新时期的战略目标和社会主义现代化建设的发展规律所决定的。

一、国家政权体系与农村政权

国家政权不是一个孤立的、单一的实体，而是一个具有复杂结构的庞大体系。它不仅有一个权力中心，而且还必然具有以不同形式与此中心联系的遍布各地的机关。现代中央

集权的国家，即资产阶级国家，政权体系发展得比较完整。这种国家政权及其机关，是按照系统的和等级的分工原则建立起来的。国家的主要权力包括立法、行政、司法三个部分，它们是互相分立而又相互制约的一个统一整体，构成了现代资产阶级国家的权力体系。这些权力的行使，按照等级的分工原则，从中央到地方划分了权力大小不同的层次，组成全国统一的政权系统。这种国家政权的完整性和统一性，明显地暴露了它的资本压迫劳动的性质。

无产阶级革命胜利后建立的国家政权，在本质上与以往的任何国家政权都有根本的不同，在形式上也与以往的任何国家政权有很大的区别。无产阶级专政的国家是工人阶级和广大劳动人民当家作主的国家，国家政权是按照民主集中制的原则建立起来的。高度民主与高度集中相结合，要求全国政权具有更加严密的体系结构。在权力的构成上，是立法和行政的统一；在政权的层次上，依各国的具体情况有所不同，大致有三级建制，四级建制，五级建制，等等。我国现在实行四级政权建制，即中央政权，省政权，县政权和乡政权。县以下的政权，就是我们通常讲的农村政权，也即广义上的基层政权。

我们这个社会主义国家的农村政权，它在国家政权体系中的地位是怎样的呢？

1、农村政权是国家政权的下层

在我国现行的四级政权建制当中，中央政权统辖全国，是国家政权的最高决策与指挥中心，处于全国政权体系的最高层次。省级政权是地方政权的最高权力中心和行政中心，又是中央与地方联接的重要环节。它在中央政权的直接领导

下分别管理各省、自治区的事务，在国家政权体系中属中间层次。县和乡政权是国家政权的下层，县政权在省级政权的直接领导下分别管理各县的事务，乡政权在县政权的直接领导下主持各乡的工作。由于近代经济和社会发展的结果，大中城市逐渐形成了全国及各省区的经济、政治、文化中心，县以下的政权则直接面向广大农村，所以形成了我国政权下层在农村的格局。

在国家政权的大厦中，下层与上层是互相依存，缺一不可的整体，^①下层的主要作用是为上层奠定基础。乡政权是国家政权大厦的基石，县政权直接建立在乡政权的基础上，成为更完整的基础层次。没有县、乡的下层政权，中央和省级政权就成为空中楼阁。另外，按照民主集中制的原则，民主是基础，没有民主就不可能有正确的集中。如果下层政权不能充分发挥它的作用，上层政权就不可能实行科学的决策，中央的路线、方针、政策也就不可能付诸实施。可见，下层政权的状况如何，不但直接关系到整个国家政权能否巩固，而且也决定了整个国家机器能不能进行有效的正常运转，关系到全国能不能有一个安定团结的政治局面。

2、农村政权是党和国家直接联系农民的纽带

我们的国家是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。在我们这个国家里，一切权力属于人民，人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。因此，我们的国家政权是广大人民当家做主的工具，各级政权机关都必须密切联系群众，全心全意为人民服务。与群众密切联系，得到人民的拥护，这是我们的国家政权最深厚的力量源

象。

我国百分之八十的人口在农村，农村政权直接面向全国人口的绝大多数，成为我们党和国家直接联系农民群众的纽带。党和国家要依靠农村政权去团结农民，教育农民，把农民引上社会主义农业现代化的道路。广大农民要依靠农村政权直接参加国家的管理，实行当家作主。农村政权也要依靠广大农民的支持和监督。工农联盟是我们国家的主要阶级基础。这个联盟能否得到巩固和加强，在很大程度上取决于我们农村政权的工作。所以，农村政权状况如何，直接关系到工农联盟问题，关系到我国政权的本质，关系到我国人民民主专政的前途与命运的问题。

3、农村政权是国家改造旧农村，建设社会主义新农村的工具

社会主义国家与以往国家的一个重要区别在于：以往国家本质上是一种压迫机器，是少数剥削者压迫广大劳动群众的工具；社会主义国家虽然也要镇压剥削者的反抗，但它主要是广大人民进行社会主义革命和社会主义建设的工具。我国农村政权的根本任务，就是要改造旧农村，建设社会主义的新农村。

农村政权是农村的社会上层建筑，它必须为在农村建立、巩固和发展社会主义的经济基础服务。旧中国的农村，封建经济占统治地位。解放后，我们国家依靠农村政权，领导农民进行土地改革，消灭封建地主土地所有制，并逐渐把农民引上社会主义农业集体化的道路。但是，农业生产率还很低，传统的小农经济影响很深，我国农业仍处于相当落后的状态。因此，改造旧农业，提高农业生产率，发展农村经

济，仍然是一项十分艰巨和长期的任务。

农业是国民经济的基础。农业生产发展了，国民经济各部门的发展就具有良好的条件；反之，农业生产上不去，国民经济的发展，人民生活和国家政治形势都要受到影响。旧农业的改造，农村经济的发展，要靠农村政权的组织和领导。因此，农村政权肩负着历史的重任，使之在整个国家政权体系中占有特别重要的地位。

以上我们从国家政权内部的层次结构，国家政权的本质和历史任务等三个方面，分析了农村政权在国家政权体系中的地位。这个地位集中到一点就是，农村政权是国家政权体系的基础。正因为如此，农村政权建设在社会主义的建设事业中就不能不具有战略上的意义。农村政权建设关系到我们的国家政权能否保持人民的本色，关系到人民民主专政能否巩固和加强，关系到社会主义建设事业的成败，一句话，关系到国家发展和社会进步的全局，因此，任何忽视农村政权建设的倾向都是错误的。

二、社会主义现代化建设的战略目标 与农村政权建设

我们的社会主义国家，在中国共产党领导下已经走过三十多年的战斗历程，现在进入一个新的历史发展时期。党在新的历史时期的总任务是：团结全国各族人民，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术现代化，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家。这就是我们党和国家社会主义现代化建设的战略目标。这个目标，是我们党把马克思主义和中国社会主义建设的实际结合

起来，客观地研究了我国社会主要矛盾的发展变化，深刻地总结了社会主义建设经验教训的基础上提出来的。它反映了我国社会发展的客观规律，符合全国人民的根本利益，必将极大地推动我国社会主义建设事业向前发展。

在新的历史时期，我们的国家政权是社会主义现代化建设的工具，而社会主义现代化建设的战略目标又对国家政权建设提出了更高的要求。因此，加强政权建设，特别是加强农村政权建设，是实现我国社会主义现代化建设战略目标的需要。

首先，农业现代化要求农村领导科学化。

农业是国民经济的基础。我国社会主义建设的实践证明，只要农业上去了，其他事情就比较办好；反之，整个国家的经济和政治局势都会受到影响。我国本来就是一个经济落后的大国，解放以来在农业的发展上已取得了很大的成绩，解决了十亿人口中绝大部分人的温饱问题，但农业的落后面貌尚未根本改观，国民经济的基础还很脆弱。这个问题不解决，社会主义现代化就很难实现。因此，在四个现代化的建设中，农业现代化是一个战略重点。

实现农业现代化就是要把落后的传统农业转变为具有世界先进水平的发达农业。为此，必须在生产技术、经济结构和经营管理等方面实行深刻的变革。要用现代工业装备去代替人畜力的手工工具，应用现代科学农艺去改造凭藉直接经验和历史沿袭下来的旧生产方法，把自给半自给型的小农经济转变为商品化、专业化和社会化的大农业经济，用科学化的现代管理去代替陈旧的经营方式。随着上述变革的进行，人们的观念，思想方式，活动方式也会相应地改变。所以，实现农业现代化，将是我国农村一场深刻的社会大变革。