

农村基层政权建设

· 胡正笃等 著

重 庆 出 版 社

四川省哲学社会科学重点科研项目

农村基层政权建设

胡正笃 谭 力 邹和平 著

重 庆 出 版 社

1988年·重庆

责任编辑 赵文林
封面设计 张文明
技术设计 忠 风

胡正笃 等著
农村基层政权建设

重庆出版社出版、发行 (重庆长江二路 205 号)
新华书店经销 重庆79中学印刷厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张 7 字数 112 千
1988年10月第一版 1988年10月第一版第一次印刷

印数: 1—3,100

ISBN 7-5366-0790-3/D·19

定价: 2.10 元

序

农村基层政权是国家政权在农村的基层组织，在国家政权体系中具有十分重要的地位和作用。它担负着落实人民民主专政，建设有中国特色的社会主义新农村的重担，它关系到把党的路线、方针、政策和国家的宪法、法律和法规直接贯彻落实到农村基层，它关系到8亿农民的民主权利的行使，它关系到广大农民群众对我国政权的认识。把我国农村基层政权建设好，对于实现本世纪末全国工农业年总产值翻两番的战略目标和建设有中国特色的社会主义，具有十分重要的意义。

建国以来，我国农村基层政权建设经历了曲折的发展道路。党的十一届三中全会以后，随着各条战线的拨乱反正，农村基层政权建设重新走上了健康发展的轨道。1982年12月，全国五届人大五次会议通过的新宪法，规定我国农村的基层政权组织为乡、民族乡、镇人民代表大会和人民政府。此后，人民公社政社分开，建立乡政府的工作便在全国各地有领导、有计划、有步骤地普遍展开，并于1985年2月在全国全部完成。人民公社政社分开，建立乡政府是继农村普遍推行联产承包责任制以后，我国农村的又一项具有深远意义的改革。这项改革已经取得了初步成效，开始改变党政不分、政企不分的状况，加强了农村基层政权建设，适应农村经济体制改革的新形势，促进了农村经济的发展，但是，就目前

我国农村基层政权建设的实际情况来看,发展很不平衡。有相当多的地方党政企之间的关系还没有完全理顺,甚至有少数地方的基层政权组织没有很好地发挥其职能作用。这些情况说明,加强农村基层政权建设的理论研究,努力提高广大乡镇干部的政治素质和业务素质;进一步理顺党、政、企之间的关系,是目前农村基层政权建设中迫切需要解决的问题。在这种情况下,中共四川省委第二党校的胡正筠、谭力、邹和平三位同志,在经过大量调查研究的基础上,写出了《农村基层政权建设》一书,对我国农村基层政权的历史发展、结构体系、纵横关系、基层干部人事制度进行了可贵的探索和总结,对乡镇人民代表大会和人民政府、村民委员会的职权、职能、工作方法以及乡镇行政管理进行了较为系统的论述。这无疑是为进一步加强农村基层政权建设做了一件十分有益的工作。此书既是一本理论性的、探索性的书籍,也是农村广大干部业务学习的一本好书籍。因此,我乐于向广大乡镇干部,向从事基层政权建设的理论工作者和实际工作者推荐本书,希望它能对加强我国的农村基层政权建设,对加强农村乡镇政府的工作起到一定的促进作用。

当前,我国正在进行经济体制改革和政治体制改革。进一步改革、加强和完善我国的农村基层政权组织,是整个国家政治体制改革的重要组成部分。进一步巩固人民公社体制改革的成果,把我国的农村基层政权建设成为密切联系群众、全心全意为人民服务,并且能够有效地领导和管理本行政区域的政治、经济、文化和各项事业的有活力、有权威、高效能的一级政权,是摆在各级党委和政府面前的一项十分重要的任务,也是广大理论工作者和实际工作者的一项十分重要

要的任务。因此，我希望有更多的理论工作者、实际工作者都来关心和研究农村基层政权的建设和发展，为建设具有中国特色的社会主义农村基层政权作出贡献。同时我也希望三位作者再接再厉，继续努力，不断地进行调查研究，不懈地对农村基层政权建设进行探索，写出更多更好的有关农村基层政权建设的文章和书籍。我相信，在党中央的正确领导下，在各级党委和政府的领导下，在广大理论工作者和实际工作者的共同努力下，只要我们坚决执行党中央的路线、方针和政策，坚定不移地坚持改革，我国的农村基层政权建设就一定能够搞得更好，并在社会主义物质文明和精神文明建设中更好地发挥它的职能作用。

邹恩同

1987、8、16

目 录

引 论	(1)
第一节 我国农村基层政权概况	(1)
一 农村基层政权建设的成就和经验	(1)
二 农村基层政权的现状	(5)
第二节 加强农村基层政权建设是时代提出的 任 务	(7)
一 加强农村基层政权建设的意义	(7)
二 农村基层政权建设的主要内 容	(8)
三 农村基层政权建设的目 标	(10)
第三节 改革与农村基层政权建设	(11)
第一章 基层政权的历史考察	(13)
第一节 基层政权的产生和发展	(13)
一 基层政权产生的历史条 件	(13)
二 我国历代基层政权的设置及其演 变	(14)
三 历代基层政权的职能和特点	(18)
第二节 农民阶级基层政权的特点	(20)
第三节 新民主主义革命时期的基层政权	(23)
一 基层政权的创立和发 展	(24)
二 基层政权的职能和任 务	(26)
第二章 基层政权建设的指导原则	(29)
第一节 政令统一原则	(29)

一 保持政令的上下一致性·····	(29)
二 保持政令的前后一致性·····	(30)
三 防止政出多门·····	(31)
四 政令发布和执行的变通原则·····	(34)
第二节 民主与法制原则·····	(34)
一 民主建政·····	(34)
二 基层政权活动的逐步法律化·····	(36)
第三节 基层政权建设适应经济文化发展原则·····	(38)
第四节 精简、效率原则·····	(40)
一 精简原则·····	(40)
二 效率原则·····	(40)
第三章 农村基层政权的纵横关系·····	(43)
第一节 我国的政权体系·····	(43)
第二节 农村基层政权的纵向关系·····	(46)
一 基层政权与县级政权的关系·····	(46)
二 基层政权与村民委员会的关系·····	(47)
第三节 农村基层政权的横向关系·····	(48)
一 乡镇政权与乡镇党委的关系·····	(48)
二 乡镇政府与乡镇企业的关系·····	(50)
三 乡镇政权与群众组织的关系·····	(51)
第四章 乡镇人民代表大会·····	(52)
第一节 乡镇人民代表大会的地位、作用和职权·····	(52)
一 乡镇人民代表大会的地位·····	(52)
二 乡镇人民代表大会的作用·····	(53)
三 乡镇人民代表大会的职权·····	(54)
第二节 乡镇人民代表大会的选举制度·····	(56)
一 选举原则·····	(56)
二 选区划分·····	(58)

三 选民登记.....	(58)
四 代表候选人的提出.....	(59)
五 选举程序.....	(59)
六 加强对选举的领导和宣传.....	(60)
第三节 乡镇人民代表大会代表的权利与义务.....	(62)
一 乡镇人民代表大会代表的权利.....	(62)
二 乡镇人民代表大会代表的义务.....	(62)
第四节 充分发挥乡镇人民代表大会的作用.....	(64)
一 在坚持党领导的前提下独立负责地行使职权.....	(64)
二 提高乡镇人民代表大会代表的素质.....	(65)
三 完善乡镇人民代表大会的机构及制度.....	(68)
第五章 乡镇政府的体制.....	(71)
第一节 乡镇政府的地位和职权.....	(71)
一 乡镇政府的地位.....	(71)
二 乡镇政府的职权.....	(72)
第二节 乡镇长负责制.....	(74)
一 实行乡镇长负责制是政治体制的一项改革.....	(74)
二 乡镇长负责制的基本特征.....	(74)
三 副乡镇长的作用.....	(75)
四 乡镇长负责制的实施.....	(76)
五 进一步完善乡镇长负责制.....	(77)
第三节 乡镇财政.....	(79)
一 建立乡镇财政的意义.....	(80)
二 乡镇财政的职能.....	(81)
三 乡镇财政存在的问题及对策.....	(83)
第六章 乡镇政府的职能.....	(87)
第一节 经济工作.....	(87)
一 农村经济的特点.....	(87)

二 乡镇政府领导和管理经济的职能和任务	(89)
三 农村经济发展的两大支柱	(91)
四 在改革中逐步完善乡镇政府领导和管理经济的职能	(97)
第二节 文化工作	(98)
一 教育工作	(98)
二 科技工作	(101)
三 文化、体育、卫生工作	(102)
第三节 计划生育工作	(104)
一 宣传计划生育	(101)
二 控制人口增长	(105)
三 提高人口素质	(106)
四 提供节育服务	(107)
第四节 民政工作	(107)
一 优待与抚恤	(107)
二 退伍军人的安置	(108)
三 救灾、救济和扶贫	(109)
四 举办社会福利事业	(109)
五 婚姻登记	(110)
六 殡葬改革	(111)
第五节 公安和司法行政工作	(112)
一 开展法制宣传	(112)
二 指导人民调解	(113)
三 维护社会治安	(111)
第六节 兵役工作	(115)
一 开展全民国防教育	(115)
二 民兵建设	(116)
三 兵员征集工作	(117)
第七章 农村基层行政管理	(119)

第一节 农村基层行政管理的特点和内容·····	(119)
一 农村基层行政管理的特点·····	(119)
二 农村基层行政管理的主要内容·····	(120)
第二节 农村基层行政领导·····	(121)
一 农村基层行政领导的职责·····	(121)
二 农村基层行政领导者的素质·····	(123)
三 农村基层行政领导的方法·····	(125)
第三节 农村基层行政决策·····	(128)
一 农村基层行政决策的作用·····	(128)
二 农村基层的经验决策·····	(128)
三 农村基层的程序化决策·····	(129)
第四节 农村基层行政事务·····	(130)
一 资料工作·····	(131)
二 公文办理·····	(133)
三 乡镇人民代表大会议案提案的办理·····	(141)
四 信访工作·····	(142)
五 协调工作·····	(144)
六 会议管理·····	(146)
第五节 农村基层行政监督·····	(148)
一 乡镇人民代表大会对乡镇政府的监督·····	(148)
二 群众监督·····	(149)
三 行政机关内部监督·····	(150)
四 审计监督·····	(150)
第八章 乡镇政府的人事行政·····	(153)
第一节 乡镇政府人事行政的功能·····	(153)
一 乡镇政府人事行政的作用·····	(153)
二 乡镇政府人事行政的原则·····	(154)
第二节 乡镇政府工作人员的选拔·····	(156)

一	乡镇工作人员的条件	(156)
二	乡镇工作人员的选拔方法	(158)
第三节	乡镇工作人员的考核与奖惩	(161)
一	乡镇工作人员的考核	(161)
二	乡镇工作人员的奖惩	(165)
第四节	乡镇行政机关的岗位责任制	(170)
一	乡镇建立岗位责任制的必要性	(170)
二	建立岗位责任制的途径	(170)
三	制定和实施岗位责任制的方法	(171)
第五节	选聘合同制的实践	(172)
一	选聘的基本方法	(172)
二	完善选聘合同制	(175)
第九章	村民委员会	(177)
第一节	村民委员会的性质和任务	(177)
一	村民委员会的性质和地位	(177)
二	村民委员会的任务	(180)
第二节	村民委员会的规模和组织	(188)
一	村民委员会的规模	(188)
二	村民委员会的机构和成员	(189)
三	村民委员会的干部	(191)
第三节	加强村民委员会的建设	(191)
一	进一步明确村民委员会的性质和职能	(191)
二	进一步完善村民委员会的工作制度	(192)
三	加强乡镇政府对村民委员会的指导	(193)
第十章	改进县市人民政府对乡镇人民政府的领导	(195)
第一节	树立正确的领导观	(195)
第二节	改进领导方法	(197)
一	采用多种形式进行面对面的领导	(197)

二 承认各乡差异，实行分类指导.....	(198)
三 帮助基层政府实行目标管理，使基层政府工作规范化.....	(199)
四 精简会议、文件和表报.....	(199)
五 培训基层干部，提高干部素质.....	(200)
第三节 改革领导体制.....	(200)
一 进一步下放权力.....	(200)
二 改革县府的派出机构.....	(203)
三 合理布局乡村建冒和调整行政区划.....	(203)
四 逐步推行以镇带乡体制.....	(204)
五 按照党政职能分开和政企职责分开的要求领导基层工 作.....	(205)
后 记.....	(267)

引 论

社会主义建设，要靠国家政权来组织、领导和管理。农村基层政权是国家政权在农村的基础组织，它担负着落实人民民主专政任务，建设社会主义新农村的重任。在社会主义建设新时期，加强农村基层政权建设是时代提出的任务。

第一节 我国农村基层政权概况

农村基层政权指乡、民族乡、镇人民代表大会及其执行机关——乡、民族乡、镇人民政府。作为全国政权的一部份，我国农村基层政权是社会主义性质的政权，它的建设与整个社会主义事业的历程和前景是联系在一起的。

一 农村基层政权建设的成就和经验

我国农村新型基层政权的建立，远在新民主主义革命时期就在根据地开始了，建国以后才具有全国规模。近40年来，农村基层政权建设同整个社会主义建设一样，经历了一个曲折的过程，终于走上了健康发展的道路。

革命的基本问题是国家政权问题。革命的首要任务是打碎旧的国家机器，建立新型的各级国家政权。农村基层政权是随着革命的进军号布满全国的。随着农村基层政权的建

立，基层党组织和基层群众组织也在农村陆续建立起来。稍后一点，还建立了集体经济组织，从而形成了农村的新秩序、新生活，广大农村欣欣向荣。

新中国的基层政权一开始就实行了民主建政的方针。凡是条件具备的地方，都召开了乡（行政村）人民代表会议，听取和审议乡人民政府工作报告，商讨本乡各项事宜。有的还代行乡人民代表大会职权，选举乡长和副乡长。当时农村基层政权的首要任务是将民主革命进行到底：在老区实行分配土地的改革，在新区发动农民，镇压剥削者的反抗，扫荡吸毒、嫖赌等社会恶习，开展减租退押、清匪反霸、土地改革和抗美援朝运动，进行生产救灾，稳定社会秩序。仅三年时间，在全国范围内完成了民主革命遗留的任务，恢复了农村经济。

1954年，我国颁布了宪法和地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法（以下简称组织法），对基层政权的组织机构，职权范围、隶属关系和工作制度都作了规定，使农村基层政权建设向法制化方向迈进了一步。

这时农业合作化运动已在广大农村兴起。组织和领导农业合作化运动健康发展已成了基层政权的中心工作。当时政社是分开的。但乡人民委员会（即乡政府）如何领导合作社则缺乏经验，发生过以行政手段指挥生产、损害合作社自主权现象。不过在当时这还是一个局部性的问题。

农业合作化运动的迅猛发展，农业、手工业和资本主义工商业三大改造的顺利进行，第一个5年计划（1953—1957）的全面完成，使人们产生了一个错觉，以为不管社会生产力的实际状况如何，只要人为地改变生产关系，提高公有化程度，就可以带来生产的大跃进。1958年，用行政手段将全

国74万多个农业社合并为26000多个“一大二公”的人民公社，工农商学兵捏为一体，经济组织与政权组织合而为一。当时的理由是，建设社会主义不是想象那么困难，共产主义也不是预计那么遥远，只要能够找到一种适当的组织形式，就可以很快向共产主义过渡。当时认为，这种形式已经找到，就是人民公社。人民公社被认为是我国农村由集体所有制向全民所有制过渡的最好形式，也 我国由社会主义过渡到共产主义的最好形式。在共产主义社会里，国家将会消亡，政权组织将被生产组织所代替。这虽然是将来的事，作为一种过渡，实行政社合一就是起点。

这种认识忽视了农村的现实基础，超越了我国所处的历史阶段，带有空想的色彩。政社合一以后，人民公社既有经济任务，又有政权职能；社长既是经济组织的管理者，又是基层政权负责人，自然就以行政手段组织生产经营，又以生产组织管理行政事务。

经济组织与政权组织性质不同，任务不同，运行机制也不一样，相互不能代替。政社合一以后，基层政权的职能模糊了，经济组织的自主权被忽视了，直接导致刮“共产风”的错误。这一错误伤害了农村的元气，以致很难恢复过来。后来刮“共产风”的错误虽被明令禁止，但集体经济的自主权仍得不到尊重，行政组织干涉经营管理的问题仍得不到解决，农民的生产积极性仍调动不起来。毛病就出在政社合一体制上。到了“文化大革命”时期，公社革委会集党政财文大权于一身，政权组织与经济组织更难分开，政社合一的弊端暴露得更充分。

回顾这一段历史，农村基层政权是从坎坷道路上走过来

的。即使这样，它还是在农村政治生活中起到了积极作用：第一，管理了农村。农村的政治生活、经济生活、文化生活和
社会生活，基层政权实施了统一管理。我国的农村，除“文化大革命”时期动乱过一阵子以外，总的讲还是安定的。即使“文化大革命”时期，农村也较城市安定。这与基层政权的管理分不开。第二，建设了农村。农田基本建设、农村交通建设、文化教育设施建设和小集镇建设等方面，还是有成绩的。基层政权处于建设第一线，作出了自己的贡献。第三，接受并完成了党和国家交给的大量的、繁重的中心工作、突击任务和特殊使命，在经济发展、人口控制、社会保障、道德净化、民族团结和巩固边防等方面，都作了大量工作。

与此同时，农村基层政权的自身建设也取得了经验，如民主建政的经验、群众工作的经验、行政管理的经验、政风建设的经验和制度改革的经验。值得一提的是，在基层政权建设中，培养和造就了一支宏大的基层干部队伍，这支队伍上百万人，他们是基层政权建设的中坚力量。

在那段时间里，农村基层政权建设也存在着问题：第一，在乡镇建置和区域划分上，变动频繁，基层政权的管辖范围、管理体制和任职人员都缺乏应有的稳定性，政策缺乏连续性，使农民感到难以适应。尤其体制变动，往往带来边界纠纷和财产争议，引起人民内部矛盾。第二，在党政关系和政权组织与经济组织的关系上，从来没有理顺，以党组织代替政权组织、以政权组织代替生产组织的局面没有改变。第三，在基层政权的职能和任务上，受“以阶级斗争为纲”的影响，陷入不断的政治运动之中，伤害了干部和群众的政治积极性，也损害了基层政权自身的形象。第四，在权力结构上不尽合