



农村基层政权建设知识读本

韩国明 主编



兰州大学出版社

农村基层政权建设知识读本

主编 韩国明

参编 周建鹏 陈 华 高 颖 周金胜

禹倩倩 邓 瑶 李伟珍 安杨芳

卡迪尔娅 钟守松

兰州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村基层政权建设知识读本/韩国明主编. —兰州:兰州大学出版社, 2009. 8

(2009 农家书屋文库)

ISBN 978-7-311-03391-0

I. 农… II. ①韩…②周… III. 农村—地方政府—建设—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 130754 号

责任编辑 李 文

封面设计 杜建民

书 名	农村基层政权建设知识读本
作 者	韩国明 主编
出版发行	兰州大学出版社 (地址:兰州市天水南路 222 号 730000)
电 话	0931-8912613(总编办公室) 0931-8617156(营销中心) 0931-8914298(读者服务部)
网 址	http://www.onbook.com.cn
电子信箱	press@onbook.com.cn
印 刷	天水新华印刷厂
开 本	710 × 1020 1/16
印 张	13.75
字 数	186 千
版 次	2009 年 10 月第 1 版
印 次	2009 年 10 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-311-03391-0
定 价	22.00 元

(图书若有破损、缺页、掉页可随时与本社联系)

前 言

基础不牢,地动山摇!农村基层政权组织是农村经济社会发展的直接领导者和推动力量,是农村社会稳定的主要维护者,是国家与广大农民群众的直接沟通者。农村基层政权自身的运作效率,农村基层政权与乡村的关系,深刻影响着农村社会的和谐发展。

然而,在很长的一段时间里,我国的农村基层政权的导向却以控制和索取为核心,对农村社会的和谐发展没有充分重视,“农民真穷,农村真苦,农业真危险”成为改革开放三十年后“三农”问题新的共识。在新的历史时期,农村基层政权建设需要开创新的思路,按照“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”的精神,构建服务型的农村基层政府。这是建设社会主义新农村、解决“三农”问题、让农民共享改革成果的必然要求。

构建服务型农村基层政权,关键是要遵守“多予、少取”的惠农方针,以向农村提供优质的公共服务为核心价值取向,才能实现由控制向服务的转变,实现农村的经济和谐、政治和谐与社会和谐。一个“亲民、爱民、为民”的服务型农村基层政府,也必将受到农民群众的欢迎和拥护。

本书分为九章,分别从农村基层政权建设的内容、乡镇机构与职能、农村选举制度、农村社会服务、农村生产服务、农村生活服务、农村文化服务、农村扶贫等九个方面进行阐述,在深刻揭示当前“三农”问题的基础上,探讨建设社会主义新农村的政策保障及实现途径。

本书是甘肃省新闻出版局“十一五”期间“农家书屋”重点规划项目,是

由兰州大学出版社策划的一套面向广大农民朋友的普及性读物之一。既然是“农家书屋”，我们的定位就是采用通俗易懂、简洁、问答式的语言对当前国家基层政权建设、惠农政策等方面的成果进行一次全面的梳理，阐述广大农村干部、群众关心的乡村发展问题，也是对国家当前新农村建设、规划、政策等方面知识的一次普及和宣传。

本书编写组长期关注我国西部地区的“三农”问题，在乡村基层政权建设、乡村治理、农业社会化服务体系构建等方面有较为深入的研究，也积累了丰富的经验，本书也是编写组有关乡村知识读本系列丛书的一部分。

由于作者理论水平有限，难免有所疏漏，不足之处请广大同行及农民朋友批评指正！

编 者

2009年6月

目 录

前 言	1
第一章 农村基层政权建设的内容与途径	1
第一节 农村基层政权的内容	1
第二节 农村基层政权建设的重要意义	5
第三节 如何进行农村基层政权建设	8
第二章 乡镇机构职能设置	16
第一节 乡镇机构设置的历史沿革及现状	16
第二节 乡镇机构的设置原则与职能	19
第三节 乡镇机构设置及其职能知识问答	23
第三章 村委会选举	48
第一节 村委会选举概述	48
第二节 村委会选举中的常见问题	49
第三节 村委会建设及选举知识问答	52
第四章 政务公开与村务公开	70
第一节 乡镇政务公开小案例	70
第二节 乡镇政务公开知识问答	71
第三节 乡镇政务公开的要求与现状	75
第四节 乡镇政务公开与村务公开	78
第五节 政务公开中的农民参与	80
第五章 农村社会事务	90
第一节 农村义务教育	90

第二节 农村劳动力技能培训	95
第三节 农村医疗卫生事业	97
第四节 农村社会保障制度	102
第五节 农村计划生育	106
第六章 农业服务体系	113
第一节 我国的农业服务体系	113
第二节 农业生产服务知识问答	117
第三节 国外农业服务的先进经验	120
第七章 农村生活服务	134
第一节 村容村貌	134
第二节 改善农村人居环境的途径	140
第三节 农村沼气工程	147
第四节 国外生态型农村环境	150
第八章 农村文化建设	158
第一节 农村文化建设的主要内容	158
第二节 甘肃省文化资源概况	167
第三节 甘肃省农村文化建设现状	174
第四节 甘肃省体育建设概况	175
第九章 农村扶贫开发	182
第一节 扶贫的相关概念	184
第二节 我国扶贫开发的历程	187
第三节 我国的扶贫现状	189
第四节 我国现阶段的扶贫模式	191
第五节 新型扶贫模式简介	196
附录一 有关政府基层政权建设的法规名录	209
附录二 农村基层政权建设相关的一些网站	211

第一章 农村基层政权建设的内容与途径

30年前,安徽小岗村的农村家庭联产承包责任制得到了中央决策高层的认可,并由此掀开了农村经济体制改革的新篇章。时间跨过20世纪,30年后,中国农村再次成为各方关注的焦点,建立社会主义新农村成为党和政府下一阶段最重要的工作任务,建立一个惠及13亿人的基本公共服务体系也成为中国深化改革的题中之意。

然而,著名经济学家吴敬琏曾经尖锐地指出:中国当前的改革进入了深水区,改革的难度和阻力也越发显现,要将改革继续推向前进,关键的一点便是实现政府的转型,建立一个服务型的政府。“丁作明事件”以及发生在安徽省固镇县唐南乡小张庄的血光之灾,其性质之恶劣,场面之血腥,让人们不敢相信,我们的农民兄弟竟然生活得如此艰难。在这些事件的背景之下,吴敬琏的这句话更具现实意义。因此,解决农村现存问题的钥匙不在农村之内,而在农村之外,而其中最关键的便是政府,尤其是农村基层政府。农村基层政权的建设,是解决“三农”问题和建设社会主义新农村的核心。

第一节 农村基层政权的内容

一、农村基层政权

从地域和经济上看,农村是相对于城市而言的一种划分。如果不存在显著的城乡二元体制,如果城市和农村的经济发展水平和公共基础服

务水平相差不大,也就无所谓城市和农村之分。因而,现实中除了城市地区之外,就是农村地区。在我国,广大的农村地区包括乡(镇)、行政村和自然村。

(一)乡镇是我国法律规定的最低一级国家政权

我国的行政区域一般从上至下划分为中央、省、市、县、乡(镇)五级,每一级都有相应的人民政府。基层政权的含义是国家在最低一级行政区域的权力机关,其组成一般包括相应的人民代表大会和人民政府,其中人民代表大会是核心,是最高权力机关,有制定法律的权力,而人民政府及其相关部门只是人民代表大会的执行机关,它的职责是贯彻和执行由人民代表大会制定的各种决议。我国法律规定,乡(镇)是最低一级的行政区域,在其地域之上组建的乡(镇)政权是我国的基层政权。

(二)村也是基层政权的一个部分

从建国以来的历史和现实看,由于中国是个农业大国,农民在总人口中占据了将近70%的比例,为了国家的政权稳定和经济发展,必须实现对农业和农村的有效控制和调节。为此,国家通过行政权力的不断向下渗透,最终触及农村地区的基本组成单位——村,使得村一级的管理行政化,即村委会也主要执行着政府的各种行政职能。在我国农村中流行的说法:“刮宫流产,催粮要款”;“别把豆包不当干粮,别拿村长不当干部”,说的就是村委会执行着计划生育、收缴农业税费的政府职能,村委会主任充当国家干部的现象。

所以,本书所说的农村基层政权既包括乡(镇)一级的政权,也包括行政村一级的政权组织。从内容上看主要是以下两个方面:一是乡(镇)一级的人民代表大会及其执行机关乡(镇)人民政府,二是行政村一级的村民委员会。

(三)我国农村基层政权的发展历史

新中国建立之初,我国的农村基层政权主要包括了乡(行政村)一级制和区、乡(行政村)二级制这两种形式,其共同点在于,乡(行政村)是作为

一级政府并且是最基层的政府而存在的。这种架构随着 1958 年中央推行人民公社这一制度而取消。

人民公社是政社合一的农村组织制度。为了解决公社规模过大而引起的平均分配和农民普遍缺乏劳动积极性的问题,1962 年以后中央重新划分了人民公社的结构,形成了“三级所有,队为基础”的组织结构,将公社划分为公社(乡镇)、生产大队(行政村)、生产队(村民小组)三个由大到小、自上而下的组织层次。其中,生产队由 10~30 户的家庭组成,若干生产队再组成一个生产大队,若干生产大队组成一个公社。这样,广大的农村地区就被人民公社这一组织覆盖。

从性质上看,人民公社是由国家创立和推动建立的一种旨在适应建国初期我国特殊情况的政治制度。正如毛泽东主席所说,“满头乱发没法抓,编成辫子就好抓”,人民公社建立的目的是为了国家的工业化和优先发展城市的战略:将小农经济改造为大规模的国家农场,为工业建设提供农业剩余;在创造农业剩余的同时,通过计划,控制着从农业生产到农业流通的众多环节,从而实现低价征购农产品和农副产品,高价出售工业用品,实现农村农业和城市工业的“剪刀差”,其典型方式便是统购统销。

国家对农民进行组织的最初形式是互助组,由一亿三千万个农户,变成了七百万个互助组;后来,又减少成七十九万个农业社;1958 年的“大跃进”,只用了三个月,就在一片锣鼓声中,再将全国农民一个不漏地组织成五万两千七百八十一一个人民公社。由此可见,人民公社这一组织主要是作为政府的代理人。在管理农村事务时,公社、生产大队、生产队的领导人,是以国家利益代表者的角色出现,他们的工作内容主要是完成中央和上级的相关计划,包括生产计划、销售计划和收购计划。同时,他们实现领导的方式也主要是行政命令和强制方式。所以,人民公社是那个时期农村基层政权的组织载体,相应的公社(乡镇)、生产大队(行政村)、生产队(村民小组),是农村基层政权的组成部分,它们在各自的范围内主要履行政府

的职能。

1978年开始的农村家庭联产承包责任制改革,使我国的农业生产摒弃了人民公社时期的集体生产,又回到了以家庭为基本单位的单家独户的生产。同时,更多地通过市场机制而不是行政计划和强制命令的方式来调整农业生产和农产品流通,政府通过提高粮食收购价格来调节农民的种粮积极性,也恢复了农村的集贸市场。这一改革,使人民公社完成了其作为计划经济体制下政府调控农业、农村和农民的手段的历史使命,也直接造成了人民公社制度的解体。

1983年,为了适应新形势下的我国农村现实,中央对我国的基层政府体制进行了改革:废除了公社、生产大队、生产队的设置,在原来公社的层面上恢复了乡(镇)政府,乡(镇)政府成为中国最基层的政府。在原来的生产大队一级建立了村民委员会,在行政村一级进行村民自治。而生产队则改制为现在的村民小组,即自然村。由此,形成了所谓的“乡政村治”这一延续至今的农村治理格局。

(四)乡政村治

乡政,意思即乡镇行政,通过科层体制,依靠国家相关政策和法律法规对乡镇进行管理,其目的在于维护政府在乡镇一级的利益;村治,意思即在行政村一级建立村委会进行村民自治,自我管理,自我教育,自我服务,其目的在于维护当地农民的全体利益,而其管理的依据应当是乡规民约,以及由村民们共同遵守的内在约定。然而,法律上的规定真正落实起来则成了另外一番景象:村委会从农民和农村的利益代表者,转化成为上级乡镇政府的利益代表者;村委会的主要职责也从服务当地农民的生产、生活,转变成主要完成各种由乡镇政府下达的“指标与任务”。

(五)为什么我国的村庄会事实上成为一级政府?

我国的村庄会在事实上成为一级政府,这是因为在我国的现实条件下,国家和政府占有着大量的资金、技术、人才等资源,农村则资源不足。为了不断提高农民的生产和生活水平,改善农村的生存条件,国家不得不

在农村的发展中起到越来越大的作用,农村需要依赖国家的支持才能存在,国家成为农村赖以生存的条件。由于农村无法自给自足,村庄的维持越来越依靠国家的支农项目,“跑项目”成为村干部最主要的工作内容。而村庄对国家权威和资源的依赖,也使得作为农村治理组织载体的村民委员会越来越行政化,其独立性也越来越丧失,逐渐成为了政府在农村的代理人。

农村改革以后,尽管村庄被定义为自我管理和自我服务的自治单位(村民委员会),但是无论从这一单位的主要职责,还是从其履行职责的方式,都可以明显看出,它已经行政化和官僚化,已经成为农村基层政权的重要组成部分。

第二节 农村基层政权建设的重要意义

农村基层政权建设是国家政权建设的一个重要组成部分。归根结底,一个国家的政权建设,是为了更好地发挥政府在政治、经济、文化和社会方面的功能,最大限度地满足本国国民不断增长的物质文化需求。同时,也满足人们在政治上的各种参与需求。在我国目前的发展阶段,建立社会主义新农村、发展现代农业、提高农民收入成为中国经济能否继续辉煌,中国政府能否继续得到广大农民的拥护的关键因素。这种情况下,农村基层政权建设就显得尤其具有现实意义。

一、有利于扩大政府的社会认同

一个政府要持久地、有效地管理一个社会,就必须具有一定的合法性,又称为社会认同。这里的社会认同就是指生活于一个国家之内的广大国民,对于该国政府的统治的承认,并且自愿地履行政府为自己规定的各项义务。而社会认同这一心理状态,并不是自然而然地产生的,它至少要求政府能够给受它统治的人们以不断增加的财富、日益提高的生活品质。只有这样,一个政府才能广泛地、持久地获得国民的信任和承认。

而中国目前的状况是,占人口大部分的广大农民以及农村地区,在改革开放的过程中,虽然绝对生活水平有了提高,但是,却不可避免地处于相对弱势的地位。农业经济衰败,农民生活困难,农村积累了大量的社会矛盾,最终以一次次上访、一场场干群冲突而爆发出来,严重地影响了农村社会的安定和经济的发展。农村基层政权在广大农民的心中已经丧失了已有的权威,如果得不到九亿农民的信任,我们的政府又谈何社会认同呢?

由此,农村基层政权建设便被赋予了安定民心、顺应民意的重任。要加强农村基层政权的建设,把它建设成为服务于农民、农村、农业的坚强堡垒,不断地为农民群众带来实惠,让农民的各项政治和经济权利得到应有的保障。只有这样,中国政府才能获得广大农民群众的信任和支持,中国才能长治久安,才能有发展经济的和平环境。

二、有利于扩大社会主义民主

社会主义民主,通俗地说就是“人民当家作主”,是在爱国统一战线的范围内,按照平等和少数服从多数的原则来共同管理国家事务的一种政治制度。从性质上来说,它是一种大部分人民的民主,即只要是社会主义的劳动者和拥护社会主义的爱国者、拥护祖国统一的爱国者,就是民主的主体。

新中国诞生后,我们建立的是人民民主专政的国家政权。农村基层政权建设的价值取向,是镇压反革命残余势力,防止资本主义、封建主义的复辟,以巩固人民民主专政的国家政权。由于“左”的思想禁锢,当时的价值取向有些失误,比如基于快速改变贫穷落后状况的愿望而进行生产关系的过渡。改革开放以来,中国高层和理论界开始认真学习和借鉴世界其他国家的一些政权建设的经验,认识到民主是现代化政权的核心和基础。同时,农村改革后,出现了因为国家暂时退出而使农村社会事务管理和公共事业建设衰落的现象。由此,中央决定发动农民群众,自力更生,自己解决自己身边的事,并通过村民委员会这一组织将其制度化。至此,中央和

各级地方政府都开始真正重视农村基层民主,不断健全和完善农村基层的民主实践。

农村基层政权建设的内容之中,扩大基层民主是重中之重。基层民主是社会主义民主的初级组成部分,只有实现了较小范围内的基层民主,才能谈到较大范围内的社会主义民主。温家宝总理曾指出:“没有村民自治,就不可能建成社会主义新农村。没有基层民主,就不可能有社会主义民主政治。”加强农村基层政权建设,就是要为扩大基层民主提供法律和制度依据,为扩大基层民主提供必要的物质、文化和社会条件,使我国的基层民主建立在坚实的农村基础之上,使民主权利落到实处,真正扩大社会民主。

三、有利于社会主义新农村建设

党的十六届五中全会作出了加快社会主义新农村建设的重大决定,提出实施以“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”为内容的新农村建设战略。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,是统筹城乡发展和以工促农、以城带乡的基本途径,是缩小城乡差距、扩大农村市场需求的根本出路,是解决“三农”问题、全面建设小康社会的重大战略举措。

要达成建立社会主义新农村的远大构想,必须集合政府、市场和社会三方面的力量。在我国农村尚处于弱势的前提下,政府在建立社会主义新农村的过程中,必然也必须要承担更主要的责任。作为直接接触广大农村地区的农村基层政权,是政府最直接的、也是最后的一只手,其在社会主义新农村建设事业中的作用可想而知。

因而,加强农村基层政权建设乃是社会主义新农村建设的应有之意,而它反过来也能有效地推动社会主义新农村的建设。农村基层政权的建设,为农村的政治、经济、文化和社会的发展,提供了一个坚强的领导和组织者,必然能够极大地推动社会主义新农村建设的伟大事业。

第三节 如何进行农村基层政权建设

一、农村基层政权建设的背景

我国的农业和农村为实现国家的工业化和现代化做出了巨大的贡献,而它本身却仍然处于相对落后、相对贫穷的地位。“农民真苦,农村真穷,农业真危险”是“三农”的真实写照,工业反哺农业,城市反哺农村的时候到了!因此,国家将解决“三农”问题作为现阶段的主要工作,提出了建设社会主义新农村,建立惠及十三亿人的基本公共服务体系,实现城乡统筹发展的战略目标。

将现阶段的农村基层政权建设置于社会主义新农村建设的新背景、新目标、新任务、新要求之下,分析当前农村基层政权建设的时代性,探讨农村基层政权建设的新思路,农村基层政权建设主要有以下几个方面:

(一)树立新的农村基层政权理念

在农村税费改革之前,我国农村基层政权基本上是汲取型政权,其基本职责便是动员组织本行政区的人力、物力、财力,支持国家的工业化和城市化进程。而现在,农村基层政权必须向施惠型转变,必须代表国家给农民以实惠,通过争取国家扶持和城市支持,发展农村地区的政治、经济、文化,增强农村的发展活力,加速现代化农业的发展。

(二)加强农村基层党组织的建设

党是社会主义事业建设的领导核心,这一点在农村基层政权的建设过程中也必须得到体现。要加强党的建设,关键是实现领导方式的转变,就是要由过去直接指导农民的生产生活,转变为通过发挥党员干部的先锋作用引导农民群众;通过帮助农民建设各种各样的经济组织及社会化服务体系,提高农民的组织化程度。党通过为各种农民组织培养推荐干部,教育培训干部,从而实现对农村的领导。

(三)以建设公共服务型政府为落脚点,加强乡镇政府建设

乡镇政府必须转变政府职能,以服务农民、服务农村、服务农业为基本使命;为农业经济发展创造环境,提供人、财、物上的支持;为农民提供基本的公共服务;为农村和谐提供支持,扶贫解困,调节纠纷和矛盾,维护农村稳定。转变职能的同时,乡镇政府必须加强自身建设,以增强履行自己使命的能力,提高乡镇机构的工作效率。

(四)以扩展直接民主为目标,完善村民自治机制

由于农村基层的地域小,人口少,农民之间相互熟知,所以,直接民主有其实现的必要条件。进一步完善村民自治组织的选举制度,落实并完善村务公开,便于农村居民的直接管理和监督,从而全面实现村民的“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”。

以上所提出的内容,都是以我国已经颁布的法律为基本依据的。农民知道了相关的法律,便能更加明确和自信地维护自身的合法权益。农村基层政权建设的相关法律的宣传,对于完善基层监督,实现基层民主、人民当家作主有重要的现实意义。

故事一

圭叶村的“五合章”管理模式

(一)“五合章”的诞生

贵州省锦屏县平秋镇圭叶村是国家重点贫困村,人均年收入600元左右。圭叶村全村面积0.87平方公里,辖4个村民组,86户,347人,是典型的侗族村寨。县财政每年给村里下拨的办公经费只有5000元,村里偶尔也会得到一些扶贫捐赠款,除此之外无其他收入。2006年4月以前,圭叶村的财务没有印章,也没有制度,到了年底,财务虽公开,但很简单,只有两项:招待费、办公费,然后一个总数。多年来,这些为数不多的公款怎么用,用在哪儿,常常引起村民们的不满和质疑。

据该村村长说,2004年底,村委会在公示收支情况时,一个村民看后当场就把公示撕了,并声称“村干部做什么事情都不公开,村里的钱被村干部吃了”。这说明,村民对村财务的管理产生了怀疑,引起了干群关系紧张。“村务要真公开,理财要真民主!”村支书谭洪勇意识到,解决民主理财问题已经刻不容缓。2006年2月,正值圭叶村党支部在开展保持共产党员先进性教育活动,村党支部在“边议边改”阶段搞清楚了全村多数群众反应最为强烈而又必须认真解决的突出问题是——“村务公开”。而村务公开的重要内容就是民主理财制度和财务公开制度。

怎样才能让群众相信,让干部放心?

2006年2月21日,村里专门召开了一个全体党员和村干部会议,共同商讨村务公开问题,尤其是财务监督管理问题。具有创新精神的村支书谭洪勇在会上不划框框,不定调调,不设禁区,充分发扬民主,让大家解放思想,实事求是,充分发表自己的意见和主张。会上,支部委员、村委会会计谭洪源提出,能否刻这么一枚审核章:分成五瓣,四个村民小组各选一名代表,再加上一名支部委员,五个人各管一瓣,村里的开销须经过五人完全同意后,才能把五瓣章合并起来盖上,把财务的审批权交给村民。与会党员、干部一致认为:该枚章“一分为五”,既体现了民主管理的理念,又包含了权力接受监督的道理,还坚持了党组织在村民自治工作中的领导地位,是一个值得探索的管理模式,大家一致赞同尝试。会后,支书谭洪勇根据会议精神,用铅笔在纸上勾画了一张草图:图章呈圆形,由“平秋镇”、“圭叶村”、“民主理”、“财小组”、“审核”五瓣组成,然后将图章雕刻任务交给了既是石匠又是木匠的村民谭洪灿完成。谭洪灿选择了梨木作雕刻材料,并在章子的中央加上了一颗五角星,使图章显得更加美观。经过12天的精心雕琢,这枚被支书谭洪勇形象地称为“五合章”、被网友称为“史上最牛公章”的印章在圭叶村诞生了。

(二)“五合章”的规范运行

为了使“五合章”的运行制度化、规范化,村委会于2006年3月20日