

# 关于农村基层政权建设问题

谭 泉

1983年以来，我国农村人民公社实行政社分开，建立乡政府，初步改变了党政不分、政企不分的状况，使基层政权的建设得到一定的加强，推动改革和经济的一定发展。但是，由于种种原因，基层政权里党、政、企三者的关系没有完全理顺，致使一些乡政府难于发挥一级政权的作用。因此，改变这种状况，继续改革农村基层政权的体制，使乡政府能够有效地行使《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（以下简称《组织法》）第52条赋予的职权，完全承担起管理本行政区域的“行政工作”则是当前政治体制改革中迫切需要解决的一个重大问题。

最近，中央发出《关于加强农村基层政权建设工作》的通知（以下简称《通知》），要求理顺农村党、政、企之间的关系，把基层政权建设成高效能的一级政权，并规定了这项改革方针、政策、原则和方法。认真贯彻落实《通知》的精神，对推进政治体制和经济体制的改革，加强社会主义民主和法制建设，实现社会治安和社会风气根本好转，促进物质文明和精神文明建设，具有重大的意义。这里，谨就如何贯彻落实《通知》的精神提几点意见。

## 一、党政分工，要进一步明确，并使之制度化、法律化

在政社分开的过程中，各地大都在原公社的机构范围内成立了党委、政府、经济组织三个班子，并作了分工。但在实际工作中，党委包揽行政事务和经济活动的现象仍然较为普遍，形成“三块牌子一个门，当家作主一个人”的局面，事无巨细，书记说了算。比如，有的乡里的决策或上级布置某项工作，都是召开由党委领头，政府、经济组织参加的一揽子会议决定。表面是三套班子，实际是党委一把抓。领导方法，工作方法同公社时期没有什么区别。也有不少地方配备干部，能力强的当书记，差点的当经理，当不了书记、经理的当乡长。乡长在领导中只能排个“老三”。区、县领导开会，也大都只找书记或经理，很少找乡长。上面的精神，有时乡长只得听经济组织的领导传达。有的乡长说：“我当乡长都是办的使一些人不高兴的事，计划生育、禁止土葬、违章占地、交通违章罚款、打狗……都是挨骂的事。什么权也没有，象什么政府！”产生这种现象的原因是：（1）党政一元化领导这种习惯势力是历史沿袭下来的，改变不容易。群众有事，认为只有找书记，才能解决问题。完不成任务，也以书记是问，书记也没办法。（2）党、政、企（多称农工商总公司）三套班子，政企是平行的，有矛盾得由党委协调。（3）乡政府职责《组织法》规定不具体，不好执行。（4）区县各部门只找书记，不找乡长，有的县长开会也从不找乡长。（5）有的怕担责任，怕搞不好关系。由党委决定，名曰集体讨论，实则谁也不负责任。解决的关键，在于改善和加强党的领导，改变权力过分集中，党委包揽一切的做法。首先，要按照中央《通知》的精神，把党应

该管、必须管的事先明确划出来。其次要明确乡党委对乡政府的领导，主要是政治领导，即方针政策的领导，而不是组织领导（上下级的领导），更不是包揽一切，“一切党委书记说了算”的领导。至于乡党委如何实现其对乡政府的政治思想和方针政策的领导，我认为，可以通过以下方式进行：

一是对人民群众进行宣传教育，说服动员；二是党员的模范带头和示范；三是通过党员代表、党员干部的活动，把党的意志（政策、决议等）变为人民的意志，变成乡代表大会和乡政府的决议和决定，使之付诸实施；四是支持乡政府贯彻执行宪法、法律和法规，大胆开展工作，把党的领导和乡政府的工作统一到依法办事的法制轨道之上。以上三、四两点至关重要，因为宪法规定，国家的一切权力属于人民，人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。所以，国家一切权力，只能由人民代表大会行使，其它任何机关和组织都无权行使。国家权力机关既是人民管理国家的机关，又是党对国家体现领导作用的机关，如果党领导国家的作用存在于国家机关之外，那就形成以党代政或者党政不分了。

## 二、进一步实行政企分开，强化乡政府的职能

乡人民政府是乡人民代表大会的执行机关，由于乡一级政权是议行合一，由于长期党政不分，政企不分，在当前应当强调强化乡政府的宪法所赋予的职权。

第一，乡政府要按照《通知》精神管理经济。政企不分，在乡一级所表现的形式，不是行政干预企业过多，而是乡政府管不了经济组织。其情况大致有三种：一种是经济组织的地位实际在乡政府之上。乡政府决定了的事，需要开支，由于自身没有建立财政，就得由经济组织出钱，如果他们不同意，事情就办不成，乡政府的决定成为一纸空文。另外，乡政府由于对经济工作情况不了解，没法向人民代表大会作工作报告，也无法对经济工作负责。作政府工作报告时，只好向经济组织要情况。有的政府工作报告是经济组织写稿，乡长去念。有的是经济组织受政府委托作经济发展和财政收支的情况报告。第二种情况是乡政府与经济组织一般高，“哥儿俩”，有了矛盾找书记解决。第三种是乡政府领导经济组织，政府决定算数，这是少数。有的乡政府不仅不能管经济，经济组织甚至行使部分乡政府的职权。诸如税务、征粮、路政、林政、农机、防汛、挖河渠乃至所有财物均归总公司管理，乡政府只相当于公社时期的办事组。在强调乡政府管经济的时候，需要特别指出引起人们注意的一个问题：政府管经济要从政府管理经济职能的角度，依照《通知》精神管理经济，切不可重犯行政过多干预企业的毛病，不能包揽或代替经济组织的具体活动。

第二，建立乡财政，改变大部分开支都要由经济组织负担的状况。任何一种制度的建立和巩固都需要有物质方面的保证。乡政府如果没有自己的财政，没有够用的固定的经济来源，连工作人员的工资奖金福利开支都无法解决，那就很难想象乡政府能够完成宪法所赋予的职权了。乡里有了财政，既可以有助于政企分开，也可以增收节支，可以多办公益事业，有利于加强乡政权的建设。北京市大兴县通过建立乡财政，调动了乡政府当家理财的积极性，取得了明显效果。

以前，乡里没有财政权，一切收支都由上级“包办”，连修补房屋、盖厕所等，都得向上级伸手要钱，向经济组织要钱。乡政府不当家理财，对资金的使用缺乏统筹，影响农村各项事业的发展。大兴县从1984年下半年逐步着手改革了乡财政体制，设立了乡级财政机构。让乡财政所同税务所协调配合，负责全乡的财政收支，核定财政收入（主要是全乡的工商税收），超收按五五分成，支出部分的结余由乡留用。这样乡财政收支同乡政府工作直接挂

上了钩,把责、权利三者结合起来,使乡政府能有效地行使自己的职权,改变了只抓日常事务工作,不过问财政收支的局面,促进全乡各项事业的发展。

乡财政建立后,注意增收节支。首先,各乡政府参与税收工作,组织定期的税收检查,查出了不少漏税户。1985年全县财政总收入完成了预算的110.7%,19个乡共获得超收分成200万元。其次,乡政府更加注重资金的使用效果,他们对本乡的情况较熟悉,对乡镇企业和专业户的扶持,能恰到好处,使企业能生产市场上的短缺产品,繁荣了市场,服务首都,也富裕了农民。再次,使乡政府能够多作一些社会公益方面的实事,例如修整道路、集市街道,翻修、新建教室、校舍,奖励优秀教师和学生等等。

第三,简精机构,简政放权,减少行政开支,减轻农民负担。

先将北京市大兴县几个乡级干部情况,列表如下:

乡名	人口	党委(干部)	政府	经济组织 (总、分公司)	合计	干部占人口 的千分比
风河营乡	7200	12	27	22	61	7.8‰
榆堡乡	26709	27	42	83	152	5.7‰
堡上乡	12000	26	34	55	115	9.6‰
采育	15813	15	49	61	125	7.9‰

(国家干部29人,余为以农代干)

从上表可以看出党、政、公司干部占乡人口的千分之八左右,显然过多了(应在4‰)。此外,区县派出的驻乡干部计有农机、农技、农牧、林技、水利、路政、沼气、教育、司法、文化、电管、科协,以及计划生育、土地管理、会计辅导等等,多的有二十多人,少的也有七八人。这些人的福利待遇要向乡干部看齐,差额由乡政府补上。国家干部由行政费开支的干部的部分奖金和以农代干的全部费用都由乡里开支,这个数目是相当大的。有一个乡,行政开支费16万元,用于支付干部工资、补贴、奖金近11万元,占68.8%。还有一个乡年收入85000元。工资、补贴、奖金等开支60000元。有的开支不了,竟挪用专项拨款、救灾款。

机构臃肿,人浮于事,很多人没事干。有的乡公司设林业员管种树,政府设林业员砍树;公司的水利员管水利建设,政府的水利员管保护水利设施。不少乡的领导干部,要求精简,希望上面搞条例或发文件,以便有所遵循,即使上面有人说句话也可以。否则,谁都不愿也不敢贸然精简人员,因为这些人都有来头。有个乡搞聘请干部,剩下的人没人要,退回组织部,又给退回来了,说要“给点饭吃”,结果又都留下来了。解决办法有三条:(一)区县政府要放权给乡政府,不派或少派驻乡人员;(二)上级领导要支持乡政府,本着精简原则,选聘、招聘工作人员,大大减少以农代干人员;(三)乡政府设立主管经济的机构,撤销行政性的公司,把需要保留的公司变成为基层企业服务的经济实体,或者撤销公司建制,特别是总公司。大兴县召开有7个书记7个经理参加的座谈会,除1个经理不同意撤销总公司外,其余13人一致同意撤销。

### 三、进一步健全乡人民代表大会制度,使人民充分行使当家作主的权力

1984年各地区、县、乡、镇直接选举工作结束后,乡、镇都先后召开了人民代表大会,选出了乡长、副乡长,这以后大部分乡、镇都能按期召开人代大会,讨论决定本地区各种建设的重大事项,人民代表大会的作用正在得到发挥。例如,北京市丰台区靛厂乡自1984年6

月到1985年9月共召开了5次人代大会。第一次听取和讨论了政府工作报告，选举正、副乡长。第二次讨论决定乡印刷厂与另一个印刷厂联营问题。第三次讨论合作医疗问题。第四次讨论1985年工作计划，着重讨论该乡菜田是继续实行承包到作业组还是承包到户的问题。第五次主要是乡政府汇报第一次人代会提案的办理情况。一年多以来，乡政府为群众办了八件事：修建了一条两千米长的柏油马路，平整了村里的八条街道，挖了排水沟；建立六个公共厕所，一个儿童乐园、一个幼儿园、一个豆腐坊、一个养猪场。这个乡的作法表明，一些重大事项，经乡人民代表认真讨论，既可以做出符合大多数群众意愿的决定，又能够较快地得到贯彻执行，受到广大群众的拥护。由于尊重代表意见，办实事，见实效，乡人民代表对开人民代表大会都很重视，每次都提前到会，没有一个迟到的，没有一个缺席的，会上发言积极，讨论认真。代表们感到当代表光荣，也感到责任重大。但是，由于乡镇政权是议行合一，人民代表大会没有常设机构，特别是有的领导对乡政权建设的重要性认识不够，对法律不甚熟悉，不习惯依法办事，没有把人民代表大会的位置摆到应有高度——人民当家作主的高度，国家的一切权力属于人民的高度，一句话即宪法的高度，因而使相当多的乡、镇人民代表大会这一权力机构还未能充分发挥其巨大的权威作用。这方面存在的问题主要有：（一）不按期召开人民代表大会。（二）召开大会不按法定程序办事，象开布置工作会议一样。主席团，有的有，有的没有；代表资格审查委员会、提案审查委员会更不多见。（三）不经法定程序随意调动或任免干部的现象，时有发生。有一个县选出正、副乡长39名，一年之内变动了19名，另有一个县的一个乡，人代大会选出乡长刚一个月，县里就决定由另一人代理乡长。（四）对乡人代会的决定在执行过程中随便更改，也不作任何说明，使决定流于形式。（五）忽视人代会闭会期间的工作，对人代会的内容、决议、决定等学习、宣传不够，贯彻不认真。（六）代表在人代会闭会期间如何活动，如何协助政府推动工作，如何联系选民，缺少有效的办法。

#### 四、积极起草《乡镇人民代表大会工作条例》和《乡镇人民政府工作条例》

在起草条例之前，各省、自治区、直辖市可以制订乡政府工作条例，以便使乡政府干部有法可依，有章可循。这些条例，根据实际情况，应依照《组织法》和《通知》精神，包括以下一些内容。

乡镇人民代表大会工作条例的内容：

1.把宪法和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的有关规定加以具体化和做必要的重申。

2.乡人民代表大会的会前的准备工作，包括人事安排、各项报告文件及会务准备等。

3.开会程序、议事规程等。

4.闭会后的活动，会议的传达贯彻；办理议案；监督政府等。

5.代表的活动；联系选民，反映选民意见，协助政府进行工作，代表小组活动等。

乡镇人民政府工作条例的内容：

——立法宗旨和根据。

——乡镇政府是乡镇人民代表大会的执行机关，是国家的基层政权。

——对乡镇人民代表大会负责并报告工作。

——在县（区）人民政府领导下进行工作。

——实行乡、镇长负责制；设乡、镇长一人，副乡、镇长一至二人，一人管经济工作，

一人处理有关人大大会闭会期间的工作，例如处理提案，联系代表和其它工作等，正、副乡镇长由代表大会选举产生，民族乡的乡长由建立民族乡的少数民族公民担任，乡、镇政府的工作人员，应实行选聘或招聘。

——乡、镇政府的机构，可考虑设文书、公安、司法、民政、工商企业、农业生产、文教卫生、村镇建设、计划生育等助理员。

——行使《组织法》第五十二条规定的职权，发布决议和命令。

——领导乡、镇人民代表大会代表的选举，负责召集乡、镇人民代表大会。

——依照《通知》要求，管理经济（这是重点，又是难点，要下功夫写好这一内容，具体明确而又要言不烦）。

——设立乡镇财政所，受乡镇政府和上一级财政部门的双重领导；执行国家的财政政策和财务制度，编制预算和决算，管好财政收入和财政支出计划；执行财政纪律，监督乡、镇部门的财务活动。

——发展公益事业，做好优抚、复员退伍安置、社会福利、救济救灾、婚姻登记和改革殡葬习俗等民政工作。

——向群众进行社会主义民主与法制教育，搞好村（居）民委员会的建设，打击各种犯罪活动，调解民间纠纷，搞好综合治理，维护社会治安和社会秩序。

——办好各类学校，普及义务教育，开展业务教育，普及科学技术知识，开展群众文化体育活动和爱国卫生运动，加强医疗和妇幼保健工作，促进社会主义精神文明建设。要制定计划生育规划，采取措施，控制人员增长。

——制定和监督执行村镇建设规划，加强土地管理，搞好环境保护，防治污染。

——对乡镇政府机关工作人员的要求，诸如遵纪守法，建立岗位责任制，关心群众生活，密切联系群众，接受群众的意见、建议、批评，实事求是地反映情况和处理问题，全心全意为人民服务。

——要保障少数民族的权利和尊重少数民族的风俗习惯。民族乡要依照法律和有关规定，结合民族特点，因地制宜地发展经济、文化、教育和卫生等事业。

## 五、下大决心，花大力气培训干部

政治路线确立之后，干部是决定因素，要培养一代具有马列主义基础知识，并具有必要的现代化科学技术知识，依法办事的乡干部队伍。我们不搞“训政时期”，但一定要搞培训。要创办民政干部学校或培训班，县（区）培训乡镇工作人员，地区培训正、副乡长，三年为期，把现有在职干部培训完毕。培训干部是长期任务，要坚持长期办下去。另外，上级人民代表大会常务委员会对下级人民代表大会加强联系、指导和监督，对开展人民代表大会的工作，是十分必要的。实际经验证明，凡是这种联系、指导和监督工作密切的地方，人大的工作就搞得比较好。由于乡镇人民代表大会没有常设机关，乡政府建制为时也不长，加强这种联系指导和监督更显得重要。这样做，虽然法律根据不足，但宪法规定人民代表大会及其常委会有权“改变或者撤销下一级人民代表大会及其常务委员会的不适当的决议”，那么这种领导关系是实际上存在的。最好在法律上把这种关系明确起来，在未明确以前，加强这种指导，于法也并无不妥。

可以相信，有了千百万合格的基层政权干部和必要的、比较完备的法律、法规和规章制度，并且不断总结实际经验，在党的正确领导下，在上级人大常委会对下级人大的指导下，我们一定能把农村基层政权建设成为有活力、有权威、高效能的一级政权。