

专家推荐：农村劳动力技能培训用书



构建和谐新农村系列丛书
GOUJIAN HEXIE XINNONGCUN XILIE CONGSHU

名誉主编 中央农村工作领导小组副组长、办公室主任 陈锡文

村民代表会议制度知识手册

侯振华◎主 编



法律及其他

沈阳出版社



专家推荐：农村劳动力技能培训用书

构建和谐新农村系列丛书
GOUJIAN HEXIE XINNONGCUN XILIE CONGSHU

名誉主编 中央农村工作领导小组副组长、办公室主任 陈锡文

村民代表会议制度知识手册

侯振华◎主 编



沈阳出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

村民代表会议制度知识手册 / 侯振华主编. —沈阳:
沈阳出版社, 2010.8

(构建和谐新农村系列丛书)

ISBN 978-7-5441-4222-9

I. ①村… II. ①侯… III. ①村民委员会 - 代表会
议 - 制度 - 基本知识 - 中国 IV. ①D638

中国版本图书馆CIP数据核字 (2010) 第 147845 号

出 版 者: 沈 阳 出 版 社

(地址: 沈阳市沈河区南翰林路 10 号 邮编: 110011)

印 刷 者: 北京市顺义富各庄福利印刷厂

发 行 者: 沈 阳 出 版 社

幅面尺寸: 145mm × 210mm

印 张: 3.5

字 数: 51 千字

出版时间: 2010 年 9 月第 1 版

印刷时间: 2010 年 9 月第 1 次印刷

责任编辑: 沈晓辉

装帧设计: 博凯设计

版式设计: 北京炎黄印象文化传播有限公司

责任校对: 建 伟

责任监印: 杨 旭

书 号: ISBN 978-7-5441-4222-9

定 价: 10.00 元

《村民代表会议制度知识手册》

编 委 会

名誉主编：陈锡文

主 编：侯振华

副 主 编：马晓波

编 委：	丁华明	王安文	邓 明	卢景珠
	李春涛	乔登州	刘国垠	刘顺永
	杨剑炜	杨惠荣	张晓忠	吴春香
	汪渊智	赵雪宝	赵维屏	屈春生
	周卫东	郑学友	袁和平	贾贵元
	徐 宁	郭 涛	郭贤成	曹贵方
	梁聪敏	韩美玲	路秀峰	谭恩惠

序 言

构建和谐新农村就是要坚持以科学发展观为指导,通过不懈的努力,实现农村“人与人、人与自然环境之间的相互依存、相互促进”的协调关系以及“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的融洽环境。《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出:“把建设社会主义新农村作为战略任务,把走中国特色农业现代化道路作为基本方向,把加快形成城乡经济社会发展一体化新格局作为根本要求。”农民、科技、政策是完成这一目标任务重中之重的三大要素。

一、构建和谐新农村的主体作用

农民是构建和谐新农村的主体。首先必须充分发挥农民的主体作用。农村生产力的发展是构建和谐新农村的基础。有文化、懂技术、会经营的新型农民是农村生产力最具活力并起决定性作用的要素,是发展农业生产、繁荣农村经济的基本力量。加强对农民的培训教育,提高农民的科技文化素质和经营能力,是构建和谐新农村工作的前提。

改革开放 30 多年来,我国农村发生了翻天覆地的变化,农业发展取得了举世瞩目的巨大成就。两组基本数据可以说明这一点,即粮食生产总量和农民人均收入的增长数据。1978 年我国的粮食产量是 6095 亿斤,2009 年突破 10616 亿斤,产量增加 4521 亿斤,总增长率达到 74%;1978 年我国农民年人均收入是 134 元,2009 年是 5153 元,扣除物价指数,平均每年增长超过 7%,近 4 年来更是超过 8% 以上。如此高的年均

增幅,从全球视野看都是了不起的。但横向比较,差距就显现出来了。以农民收入为例,1978 年城乡收入差距是 2.57:1,2009 年是 3.31:1,城乡差距不但未被“消灭”,反而明显在扩大。其中缘由,有自然条件、经济调控等多种主客观因素的影响,但毋庸置疑,劳动者素质、劳动效率等问题影响更为严重。我国农业的劳动生产率且不说与世界发达国家相比,就是与发展中的农业先进国家都不能相提并论。中国农村的突出问题是人口多而人均占有的可利用土地少,这一特征注定了解决“三农”问题必然是一项“多管齐下”的综合工程,任何发达国家的经验都只能是“借鉴”而不能是“照搬”。城镇化是个发展方向,但决不能作为一条“捷径”来走。目前我国的城镇化水平是 45.7%,这还是把大量进城农民工统计在内。美国、日本等发达国家城镇化率达到 90% 以上,农民的比例仅占 5% 左右。我国农村整体劳动力超过 5 亿人,城镇化除了住房、社保等问题,最重要的是要有就业机会。提供就业首先要有足够的生产能力,即使解决了生产能力,还要面对产品的市场出路。没有国内外统一且相对旺盛的市场需求,就无法保证城镇就业的稳定。频繁的农民城乡流动,算不上真正的城镇化。农村优质人力资源向城镇的单项流动更会严重影响城镇化的进程和水平。

到 2030 年,我国人口将达到 15 亿,经过 20 年的艰苦努力,即使真正实现了 70% 的城镇化率,还有 30% 的人口在农村。面对 4.5 亿巨大的农村人口数字,构建和谐新农村的任务依然会很艰巨,任何外力只能起到引导与推动作用。培育一代掌握先进、适用农业技术,掌握现代经营管理知识的新型农民,充分激发调动农民的积极性、主动性、创造性,才是新农村建设的希望所在。

二、构建和谐新农村的科技潜力

构建和谐新农村的最大潜力在科技。必须高度重视农业科学技术的现实背景:其一,由于区域间、城乡间发展不平衡,耕地面积不断减少,农村优质人力资源在不断流失;其二,农村、农业的基础设施仍然相当脆

弱;其三,部分劳动资料投入过度导致的环境污染;其四,传统农业资源持续投入导致的边际效益下降;其五,市场对农业新产品以及农村对新技术的巨大需求。

我国农业科学技术的现实情况,一方面是存在技术进步的多重需求刺激;另一方面又表现出农业科学技术的严重滞后。目前我国农业科技的贡献率仅为 48%,而发达国家可以达到 80%~90%。如我们的化肥、农药的施用量年年增加,不仅造成资源投入浪费,还造成很大的环境污染;基础设施落后并不是科技进步的直接动因,但由于基础设施投入的严重不足,急需利用科技要素来弥补。既有科技进步的强烈需求,又存在科技应用的巨大空间,所以,农业科学技术成为新农村建设的最大潜力要素。

从宏观角度看,应加快推进农业产业技术体系建设和农业科技体制、机制创新,利用农业部门得天独厚的、自上而下的技术推广系统推进农业技术转移和农业高新技术的推广普及,引导和促进农业科技创新要素向现实生产力转化,向农业生产实际需要集中。综合多部门和多行业的技术集成、配套能力,按照“高产、优质、高效、生态、安全”的要求,在品种培育等领域取得突破性进展。在技术研究开发层面,不仅要重视无性繁育、无土栽培、生物灾害、基因优选等种植、养殖领先技术的研发推广,还要遵循和谐新农村的规划要求,创新和完善沼气、太阳能、沙石道路、绿色建材等适应不同农村地域特点的实用技术和适用技术。

三、构建和谐新农村的政策保障

纵观世界各发达国家工业化的发展过程,在工业化初始阶段,农村低廉的人力资源和农业低廉的原料资源流入城市,流入工业产业,农业为工业的发展付出巨大的代价,当工业得到足够积累,工业化发展到一定程度后,工业会出现反哺农业、城市支持农村的趋向,最终实现工业与农业、城市与农村的协调发展。我国总体上已进入工业化发展的中期阶段,具备了以工促农、以城带乡的客观需求和经济条件。在 2006 年完全

废止农业税的基础上,2009 年发展新农村建设中最直接体现民生改善的 10 个方面,进展都非常明显,即:从硬件上讲,农民的饮水安全、乡村道路建设、农村电网建设、农村沼气建设、危房改造;从软件上讲,教育、科技、文化、卫生和生活保障等民生改善状况均好于预期。2009 年新建农村公路 38.1 万公里,总里程达 333.56 万公里,公路质量明显提高,87% 以上的行政村通了公交班车;除西藏之外,大电网覆盖基本上做到了进村入户,电价比农网改造前明显降低;基本上解决了农村饮水困难问题,新有 6000 万农村人口有了饮水安全保障;1.4 亿农村义务教育阶段学生免除教科书费和学杂费,中西部 1100 万农村义务教育阶段寄宿生获得生活补助。中央财政下拨资金 24 亿元,免除 440 万中等职业教育困难家庭和涉农专业学生的学费。截止到 2009 年 3 季度,新型农村合作医疗制度参保农民达到 8.33 亿人,到 11 月底,4631 万人获得农村最低生活保障。新型农村社会养老保险制度已经在 330 个县展开试点,覆盖 60 周岁以上农村人口 1500 万左右。

在一系列重大支农惠农政策中,实施农村五项文化服务工程,对于保障群众基本文化权益,提高农民整体素质,推动农村社会全面协调及可持续发展具有特殊意义,其中农家书屋工程更是以知识改变农村面貌和全面建设小康社会的重要举措。2007 年、2008 年,中央财政拨付 6.22 亿元专项资金用于农家书屋工程建设。2009 年又安排 13.954 亿元专项资金与各省(市区)配套资金共同推进农家书屋工程进度,以确保提前完成“2015 年全国实现每一个行政村有一家农村书屋”的规划目标。目前我国已建成农村书屋 30 万个,占全国 61 万多个行政村的近 50%。

“贴近农村实践,满足农民需求”,作为农家书屋工程的科技图书组成部分,沈阳出版社组织出版了《构建和谐新农村系列丛书》。全套图书百余种,愿《构建和谐新农村系列丛书》发挥出“提高农民群众科学技术素质,丰富精神文化生活,推动和谐新农村全面发展”的预期作用。

2010 年 7 月



目 录

序言/陈锡文

第一章 村民代表会议制度的由来	1
一、村民会议制度的导源	1
二、村民会议的组织结构和运行机制	2
三、村民会议运行中的矛盾	4
四、村民代表会议的产生	6
五、村民代表会议制度的发展阶段	10
六、自发建立组织阶段(1984 年~1988 年)	12
七、地方初步立规阶段(1989 年)	14
八、行政推行及地方广泛立规阶段(1990 年~ 1992 年)	23
九、地方普及阶段(1993 年前后)	26
第二章 村民会议和村民代表会议	28
一、村民自治制度	28
二、村民会议的组织结构和运行机制	28
三、村民会议的地位与职权	29
四、村民代表会议制度	30
五、村民会议与村民代表会议的关系	30



六、村民代表会议制度的主要作用	31
七、村民代表会议制度的社会作用	33
八、村民代表会议是村民自治的体制保障	39
九、村民代表会议相对于村民大会的优越性	41
十、村民代表会议制度的政治影响	45
第三章 村民代表	49
一、村民概述	49
二、村民代表会议的人员组成	53
三、村民代表的产生程序	53
四、村民代表与村民的关系	54
五、村民代表的社会功能	55
六、成为村民代表的条件	57
七、村民代表应具备的素质	58
第四章 村民代表会议的功能	61
一、村民代表会议的规模	61
二、村民代表会议的成员结构	61
三、村民代表会议的内部组织	62
四、村民代表会议的主持者	63
五、村民代表会议职权的类型	65
六、村民代表会议的议事规则	67
七、村民代表会议的类型	70
八、村民代表会议的决策原则	70
九、村民代表会议的议事内容	71
十、村民代表与村民的联系制度	72
十一、村民代表会议与村党支部的关系	75

附录	79
中华人民共和国村民委员会组织法	79
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	86
关于规范村民委员会印章制发使用和管理工作的 意见	97
后记	

第一章

村民代表会议制度的由来

一、村民会议制度的导源

新中国成立以后，随着政治、经济形势的变化，农村基层组织发生了三次比较大的变化。

从1949年10月中华人民共和国成立到1956年社会主义改造完成是第一个时期。这个时期在农村基层实行民主建政，建立了乡和行政村的政权组织，同时，建立了农业生产合作社。

自1957年到1982年，是第二个时期，是实行人民公社体制时期。1957年合作化运动发展迅猛，到1958年，在农村开展了人民公社化运动，农村基层组织开始变为人民公社、生产大队、生产小队三级，生产大队和生产小队分别设管理委员会。

1982年以后为第三个时期，这一时期撤销了人民公社，恢复了乡政府建制，全国绝大部分地方以生产大队为基础建立了村民委员会，以生产队为基础建立了村民小组。

⋮

在这三个时期，农村基层组织的名称、性质、职能、管理机构等虽有所不同，但其内在联系是显而易见的，它们均是国家政治体制经济政策在农村基层组织建设中的反映。

在管理机构的设立和工作方法上，农业生产合作社、生产大队、村委会都强调了民主原则。从其内容上讲，主要体现在两个方面：一是规定农业生产合作社的管理委员会、生产大队管理委员会、村民委员会领导成员，都必须由社员大会、社员代表大会、村民全体会议选举产生。二是规定在农业生产合作社、生产大队，村民委员会内重大事情必须由社员大会或社员代表大会、村民全体会议讨论决定。在制度和方法上，社员大会或者社员代表大会，是农业生产合作社的最高管理机构。社员代表大会，是生产大队的权力机关，生产队建立社员大会，是生产队的权力机关。

村民会议的产生。就制度继承性而言，是直接来源于生产大队的社员代表会议和生产队的社员大会。1987年从法律上正式规定村民会议，显然是试图扩大人民公社体制下农民的民主权利，在村（生产大队）一级废止代表会议而建立像生产队社员大会那样的村民会议，让村民直接行使村务决策权。

二、村民会议的组织结构和运行机制

《村委会组织法》规定：村民会议由本村 18 周岁以

上的村民参加，也可以由每户派代表参加。必要的时候，可以邀请本村的企事业单位和群众团体代表参加会议。村民会议的决定，由 18 周岁以上的村民的过半数通过，或者由户的代表过半数通过。涉及全村村民利益的问题，村民委员会必须提请村民会议讨论决定；村民会议有权撤换和补选村民委员会的成员。这些内容，基本规定了村民会议的组织结构、运行机制和主要职权。

从以上的规定中可以看出，村民会议的组织结构和运行机制包括以下几个方面：

1. 组织成员

村民会议的组成人员，是本村 18 周岁以上的村民。

2. 组织形式

村民会议分为两种形式：一种形式是 18 周岁以上村民全体参加的会议，也叫村民大会。另一种是由每户的代表参加的会议，叫村民代表会议。

3. 组织规模

即村民会议由一定数量的村民参加。

4. 地位和职权

由于村委会要向村民会议负责并报告工作，就使得村民会议成了村中的最高权力组织。而由于涉及全体村民利益的问题必须提交村民会议讨论通过，村民会议实际上拥有着决定村务的基本权力。

5. 运行机制

村民会议的主持者是村民委员会；村委会决定村民会议的议事内容和召开时间；有 1/5 以上的村民提议，



应当召开村民会议；村民会议的决定，由 18 周岁以上的村民过半数通过，或者由每户的代表的总数过半数通过。

三、村民会议运行中的矛盾

《村委会组织法》中规定：村民会议由本村 18 周岁以上的村民组成。这表明，村民会议的成员是本村享有公民权利的全体村民，由此组成的村民会议，是本村成员最多、范围最大的组织，这种组织决定了它能最广泛、最直接地表达村民的利益、意志和愿望。因而也是彻底的直接民主形式。

正因为它具有上述组织特征，所以《村委会组织法》赋予了其特殊的权力和地位。村民会议与村委会的关系表现为：组织上是产生与被产生的关系；在工作职能上是决定与执行的关系；在权力地位关系上，是上级与下级、指挥与服从的关系，没有村民会议，就不可能有村委会，不可能有真正的村民自治。

村民会议作为村民自治组织的最高权力组织，在村民自治中需要发挥出重要的作用。但是除一些人口较少而居住集中的村中较容易召开会议外，许多村在实践中遇到不少困难和问题。

- (1) 村委会设置规模基本是在原生产大队基础上设立的，规模大，人口多，一般的村委会下辖人口都在 1000 ~ 3000 人，有的多达 8000 ~ 9000 人，个别村达到万人以上。人口过多，开会不便议事，反而使议事流于

形式。

(2) 农村村民居住较为分散，一个村委会管理的村民，有的远至几千米，在一些地区，户与户相距甚至达几十千米。如遇到村务繁多，活动频繁时，村民会议更是难以组织。

(3) 农业生产季节性很强，农民忙闲不均。在农忙季节，要召开村民会议相当困难。

(4) 以户为单位的家庭联产承包责任制，使农业生产出现了个体经营的特征，村民们的活动分散，劳动时间不统一，难有准确、固定的闲暇时间。

(5) 农村分户经营后，促进了农民的分工作业，外出做工、经商的村民很多，召开村民会议较难。

由于村民会议难以召开，农村中普遍存在着村民会议难以做出决议的问题。如某村有 400 多户人家，几年来集体经济发展较快。1990 年初，不少人建议要重新搞村建规划，拆旧房，盖小楼，集体给予补贴。对此等大事，村委会不能擅作决定。随即发了 400 多张票，一户一张，投票表决。结果是 $\frac{1}{3}$ 的票收不上来， $\frac{1}{3}$ 的票不同意， $\frac{1}{3}$ 的票赞成，致使决议无法形成，村民议论纷纷。后来，该村实行了村民代表会议制度。代表们重新集中讨论，最后表决否定了拆建楼的方案，使事情很快得到了解决。

由于村民会议的召开极为困难，村民会议名存实亡，难以组织起来发挥作用，从而使得许多本应由村民会议决定的事务只好由村委会决定，结果导致全体村民的自

治变为村委会少数几个人的决定，严重影响了全体村民对自治活动的参与，影响了自治目标的实现，正是在这种情况下，人们在实践中创造、选择了村民会议的替代形式——村民代表会议。

四、村民代表会议的产生

村民代表会议，就是在一个村按照一定居住区域、人口比例，以若干户的村民划分为一个基本选区单元，推选出选区代表，由这些代表所组成的议决村务的组织。村民代表会议是村民决策村中事务的权力机构，是村民民主决策的组织形式，也是农村基层实行民主的组织制度。村民代表通过定期开展活动，代表村民议决村中重要事项，直接参与村中重大事务的决策，行使村民的决策权、管理权和监督权。

村民代表会议制度的产生有着深厚的制度根源。在人民公社时期，就存在大队社员代表会议制度，许多岁数大的村民对于这一制度有着清楚的记忆。在人民公社时期，许多村中有事就开群众代表会议讨论研究，作出决定，然后全村人就执行，所以已成了习惯。这样，在村民会议召开不起来时，大家自然而然想起了村民代表会议。

人民代表大会制度也给村民代表大会制度的产生予以直接的影响。县乡人民代表都是由选民直接选举产生，代表们可以议决政务，对村民议决村务的程序也是有益