

乡村干部村民自治知识培训教材

XIANG CUN GAN BU CUN MIN ZI ZHI ZHI SHI PEI XUN JIAO CAI

乡级民主建设

XIANG JI MIN ZHU JIAN SHE

民政部基层政权和社区建设司 编

 中国社会科学出版社

乡村干部村民自治知识培训教材

乡级民主建设

项继权 编著

中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

乡级民主建设/项继权 编著. - 北京: 中国社会出版社, 2001. 9

ISBN 7 - 80146 - 508 - 3

I. 乡… II. 项… III. 农村 - 群众自治 - 中国 - 干部教育 - 教材
IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 057694 号

书 名: 乡级民主建设

著 者: 项继权

责任编辑: 向 飞

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 保定大丰彩印厂

开本印张: 850 × 1168 1/32 印张 6

字 数: 118 千字

版 次: 2001 年 9 月第一版

印 次: 2001 年 9 月第一次印刷

印 数: 1 - 5000 册

书 号: ISBN 7 - 80146 - 508 - 3 / C·162

定 价: 10.00 元

导 论

党的十五大及十五届三中全会反复强调要扩大农村基层民主，保证农民群众直接行使民主权利，依法管理自己的事情，创造自己的幸福生活。乡级民主建设是农村基层民主的重要组成部分。在全面实行村民自治的同时，要进一步加强乡级民主建设，使农村基层政权成为密切联系群众、全心全意为人民服务，真正能够有效地领导和管理本行政区域的政治、经济、文化和各项事务的有活力、有权威、高效能的一级政权。

本书主要阐述我国乡级民主建设的历史发展、基本理论和政策；乡镇民主管理体制及运作方式；乡级民主建设与村民自治的联接及进一步推进乡级民主的理论、政策、实践和方法。本文的目的在于提高乡镇干部乡村民主建设意义的认识，了解乡级民主建设的基本理论和政策及发展趋势，掌握依法行政、民主管理的技能。

序

继续加强社会主义民主法制建设，发展社会主义民主，是我国新世纪初全面建设小康社会，加快现代化建设的重要内容。13亿多人口，9亿在农村，是我们的基本国情。加强社会主义民主法制，发展社会主义民主，绝不能忽视广阔的农村区域和众多的农村人口这一客观现实。只有农村民主法制加强了，广大农村干部群众的民主法制观念增强了，整个国家的民主法制建设才有坚实的基础。始于20世纪80年代推行的村民自治，是党领导亿万农民建设有中国特色社会主义民主政治的伟大创造，是农村民主法制建设的重要内容。世纪之交，党的十五届三中全会作出了扩大农村基层民主，全面推行村民自治的战略部署。九届全国人大常委会第五次会议颁布了修订后的《村委会组织法》。当前及今后一个时期，农村民主法制和民主政治建设的重要任务，就是按照党的十五届三中全会精神和《村委会组织法》的要求，全面推进村民自治，把农村基层民主政治建设推向一个新的阶段。

多年的实践证明，遍布农村的乡镇政权组织和村级组织以及广大乡村干部，是指导、组织开展村民自治工作的重要力量。乡镇组织是否依法行政，积极指导、支持和帮助村民



实行自治；村级组织是否依照宪法和法律，组织、支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利；乡村干部是否积极带领村民群众推行村民自治，这些都直接影响着村民自治的健康顺利发展。应该说，经过多年的实践，我国绝大多数乡村组织和干部的思想认识已经统一到中央的政策上来了，但也必须看到，一些地方的乡镇领导干部由于种种原因，对村民自治还知之不多、研究不够、指导不力，有的还习惯于行政命令，忽视农民民主权利、压制民主、破坏民主的现象时有发生。有的农村党支部缺乏在新形势下领导农村工作的方式方法，不能正确地发挥核心领导作用。有的新当选的村委会干部由于缺乏培训，不懂办事程序，引发了新的矛盾。有的村务运作缺乏有效的制度和规范，村民当家作主流于形式。对乡村干部进行村民自治知识和技能的教育培训，使不了解者逐步了解，使从事这项工作的同志得到系统的全面的提高，这是全面推进村民自治过程中必须长期抓好的基础性工作。

民政部门是负责城乡基层政权和群众自治组织建设的职能部门。为贯彻执行好党的村民自治政策，长期以来，各级民政部门在立法建制、普法宣传、干部培训、调查研究等方面做了很多工作，尤其是党的十五届三中全会后，为适应全面推进村民自治工作的需要，许多地方把对民政系统干部的培训、乡镇干部的培训、选举骨干的培训、当选村委会干部的培训纳入工作之中，并取得了成效。为帮助广大干部群众掌握党的村民自治政策，正确理解《村委会组织法》，从而很好地推动村民自治的发展，继完成“民政系统农村基层政权建设公务员系列培训教材”（即《农村基层政权建设与村

民自治理论教程》、《农村基层政权建设法制教程》、《村民委员会选举教程》、《村民代表会议制度教程》、《乡村干部培训教程》、《农村基层政权建设表彰工作教程》、《行政指导规范教程》、《乡村调查与统计教程》、《村民委员会管理工作教程》等一套九本)后,民政部基层政权和社区建设司、民政部乡村干部培训中心,在联合国开发计划署的资助下,组织国内熟悉村民自治方面的专家、教授和实际工作者,又编写了专供乡村两级干部进行村民自治知识培训的系列教材。

乡级干部村民自治知识培训教材共有四本:《村民自治工作指导》、《农村政策和法律》、《乡级民主建设》、《乡镇管理与工作方法》。它们主要介绍了乡镇人民政府如何指导、支持和帮助村委会、村民开展自治活动;党在农村的主要政策和国家颁布的涉农法律精神;乡级组织如何加强自身的民主建设;乡级政府怎样依法行政、加强管理、公开政务等基本知识。村级干部村民自治知识培训教材共有五本:《村民委员会建设》、《村民自治规程》、《村民的权利和义务》、《村委会干部工作实务》、《村民自治案例》。它们主要介绍了村委会怎样加强自身建设;村民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的操作规程;村民依法应享受的权利和应尽的义务;村委会干部的工作方法和工作艺术,以及村民自治案例分析等基本知识。

这两套教材,是根据农村实际情况和乡村两级干部工作需要编写的,具有鲜明的时代特征,是融理论性、系统性、指导性、规范性、实用性于一体的通俗读物。介绍的基本知识,都是农村广大干部和群众,尤其是乡镇领导干部和村委会干部当前急需知道和应该知道的。在撰写过程中,作者十



分注意内容上力求符合实际，语言上力求通俗易懂，使基层干部群众识字的一看就明白，不识字的一听就懂，学得上，用得着。所以，我很高兴地向全国农村基层干部和广大村民，推荐这两套教材。我相信，这两套教材的出版发行，对广大乡村干部系统掌握村民自治的知识和技能，把村民自治这一关系亿万农民群众民主权利的大事办好，将产生积极的作用。

2001年6月

乡村干部村民自治知识培训教材编委会

顾问:多吉才让

主任:李学举

副主任:张明亮 米有录 张厚安

委员:(按姓氏笔画为序)

王杰秀 王爱萍 王金华 刘喜堂

刘 锋 刘金海 李学举 李秀琴

余维良 张明亮 张厚安 范 瑜

项继权 徐 勇 徐付群 徐增阳

唐 鸣 郭正文 詹成付

主 编:张明亮

副主编:王爱萍 詹成付

目

录

导 论

第一章 乡级民主建设的内容和要求

- 一、乡村民主建设的历史发展…………… (2)
- 二、改革以来乡村民主建设的成就与存在的问题 ……
…………… (10)
- 三、乡级民主建设的内容和特征 …………… (18)
- 四、乡级民主建设的地位和意义 …………… (25)



第二章 乡镇人民代表大会代表的直接选举

- 一、乡镇人民代表大会代表的选举程序和操作步骤 …………… (34)
- 二、乡镇人大代表的权利和义务 …………… (54)
- 三、乡镇人大代表的活动方式 …………… (60)

第三章 乡镇人民代表大会

- 一、乡镇人民代表大会的性质和地位 …………… (66)
- 二、乡镇人民代表大会的职权 …………… (70)
- 三、乡镇人民代表大会的组织机构 …………… (73)
- 四、乡镇人民代表大会会议 …………… (79)
- 五、进一步改革和完善乡镇人民代表大会制度 … (86)

第四章 乡镇人民政府

- 一、乡镇人民政府的性质和特征 …………… (92)
- 二、乡镇人民政府的民主决策与民主管理 …………… (94)
- 三、转变职能，精简机构，改进工作方法 …………… (102)

第五章 依法行政 规范管理

- 一、依法行政、规范管理是依法治国，建设社会主义法治国家的要求 (109)
- 二、依法行政、规范管理的基本要求 (113)
- 三、依法行政、规范管理的基本途径 (122)
- 四、乡（镇）村关系的规范化 (127)

第六章 政务公开的程序与监督

- 一、乡镇政务公开的意义 (135)
- 二、乡镇政务公开的内容 (138)
- 三、乡镇政务公开的程序、方式和方法 (145)
- 四、乡镇政务公开的制度化、规范化和经常化 (150)

第七章 乡镇党委在乡级民主建设中的地位和作用

- 一、推进乡级民主建设是乡镇党委的基本职责 (157)
- 二、加强和改善党的领导，推进乡级民主建设 (160)

第一章

乡级民主建设的内容和要求

一个国家和社会的民主建设首要的就是国家政权的民主建设，是国家民主制度的建设。民主制度建设对民主建设具有根本性、全局性、稳定性和长期性的影响。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，乡镇民主建设的中心内容也应是进一步改革、加强和完善乡镇人民代表大会制度，切实保障人民代表大会的法律地位和权力，充分发挥乡镇人民代表大会的作用。与此同时，要切实完善一系列相关制度，真正实现民主选举、民主决策、民主管理及民主监督。



一、乡村民主建设的历史发展

在现代社会中，民主越来越成为真、善、美的同义语，并成为一个文明社会的基本标志，为一切进步的人们所追求。为了建立一个独立、统一、民主、富强和繁荣的社会主义新中国，中国共产党领导中国人民前赴后继，进行了不懈的探索和艰苦的斗争，终于在实践中找到了一条依靠农村包围城市、最后夺取全国政权的革命道路，这也是一条依靠农村民主实现整个国家和社会民主的新路。从一定意义上说，当代中国的社会主义民主是民主革命时期乡村民主发展的结果和产物。

（一）民主革命时期乡村民主建设的探索

在民主革命时期，中国共产党就开始了农村社会的改造和乡村民主的建设工作。在大革命时期，有少数共产党人也意识到乡村的革命改造及农民的政治动员对于中国革命的意义和价值，开始了组织和动员农民，进行乡村政治和政权的改造工作。1921年9月，共产党员沈玄庐在萧山县衙前镇召开了衙前农民代表大会，成立了衙前农民协会。农民协会通过了协会的宣言和章程，选举产生了6名委员组成农民协会的执行委员会。这是中国共产党人组织农民建立自己的权力机关的最初的尝试。此后，农民协会在各地迅速发展。1922年6月开始，彭湃先后在广东省海丰县、陆丰县和惠

阳等地建立了一批农民协会组织。毛泽东在湖南等地也建立了一些农民协会，并明确提出了“一切权力归农会”的革命口号。虽然农民协会并不是正式或当时法律规定的国家政权组织形式，但是，农民协会的建立打破了农村传统的政治权力结构。在一些地方，农民协会“把几千年封建地主的特权，打得个落花流水。地主的体面威风，扫地以尽”。“土豪劣绅把持的乡政机关，自然跟着倒塌”。乡村社会的权力开始转移到农民群众手中，“农会便成了惟一的权力机关”。（毛泽东：《湖南农民运动考察报告》）因此，农民协会事实上行使着农村事务的管理大权，履行了农村基层政权组织的功能。农民协会也因此成为农民群众第一次直接参与基层事务、行使民主权力的组织形式。

不过，农民协会是在新型人民政权未能建立的条件下成立的群众性组织，也是群众运动及革命暴力的产物。如何使农民协会组织具有政权的合法性，依然是一个现实问题。随着中国革命的发展和农村革命根据地的建立，中国共产党在实践中开始探索和创建新型的民主政权的工作，农民协会开始从一种自发的群众组织向制度化和法律化的国家政权组织发展。1927年11月，中共中央临时政治局扩大会议正式决定放弃农民协会的组织形式，取消乡村政权归农民协会的口号，要求各地将农民协会转变为工农代表会议，建立工农民主政权，作为革命根据地的政权机关。1931年11月7日，在中央根据地江西瑞金召开了中华苏维埃第一次全国代表大会，成立了中华苏维埃共和国临时中央政府。在中央执行委员会第一次全体会议上通过了《中华苏维埃共和国选举细则》和《地方苏维埃政府暂行组织条例》，规定农村基层设



立乡（市、镇）苏维埃作为农村基层政权组织。1933年12月，中华苏维埃共和国通过了《中华苏维埃共和国地方苏维埃组织法（草案）》，规定乡（市、镇）苏维埃代表会议是乡（市、镇）的最高权力机关，由各村民众选举产生。代表会议设常委会或主席团，主持全乡政府的日常工作。乡苏维埃还下设各工作委员会，其主要职能是为革命战争服务，同时组织群众的生产和生活。从此，农村基层开始建立了农民群众当家作主的议行合一的政权组织。

为了确保工农民主政权的民主性质及其与农民群众的直接联系，中华苏维埃共和国有关法规对乡（市、镇）苏维埃确立了一系列组织和活动原则。如经常性会议和集体领导原则，规定乡（市、镇）苏维埃代表大会每10天召开一次，主席团每3天开会一次，各委员会每10天开会一次等，重大问题由集体讨论决定；确定了代表与群众联系制度，乡（市、镇）苏维埃代表均不脱产，他们按居住地和就近方便的原则每人联系30—70个居民，负责及时反映居民的意见和建议；乡（市、镇）苏维埃代表每半年改选一次，如果代表违背了选民的意愿，或无故连续两个月不出席代表大会等，经选民10人以上提议和半数通过可以撤换或开除。虽然当时乡（市、镇）苏维埃的选举处在残酷的战争环境中，但根据地的农民群众仍以极大热情参与选举工作。如在1932年和1933年的选举中，选民的参选率通常在75%—80%以上，有的达到95%。乡（市、镇）苏维埃的建立是中国农村民主政治的历史性进步，它标志中国农村政权及权力结构发生了革命性的变革，从此，广大农民群众开始拥有自己的民主政权并参与农村基层事务的组织与管理，真正当

家作主人。工农民主政权的组织及活动原则为后来我国乡镇政权建设和农村基层民主建设积累了宝贵的经验。

在抗日战争时期，根据地的抗日民主政权实行“三三制”，即在各级政府组成的人员分配上，实行共产党员、非党的左派进步分子和不左不右的中间派人士各占三分之一。1942年4月，我们党公布了《陕甘宁边区各级参议会组织条例》，1943年10月又颁布了《陕甘宁边区乡（市）政府组织暂行条例》。根据这些《条例》的规定，乡（市）及村是边区的基层政权。乡设参议会和乡政府委员会。乡参议会是本乡最高权力机关，由各抗日阶层的代表组成。乡参议会闭会期间，由乡政府委员会管理本乡的日常工作。乡政府委员会为行政执行机构，设乡长一人，文书一人。乡长向乡参议会负责并报告工作。乡以下设行政村，行政村下设自然村，人口稠密的乡村，可不设行政村。行政村是乡的派出机构，村主任由上级乡（市）长委任；自然村则设有村民大会，村主任由村民大会选举产生，每半年改选一次，可连选连任；不称职时可由村民大会或上级政府随时罢免改选。

值得注意的是，抗日战争时期抗日根据地及乡村民主有重大的发展。陕甘宁边区在各级参议会的选举上开始实行普选制度。规定“除有卖国行为、经政府缉办有案的；经军法处或法院判决剥夺公民权未恢复的；有神经病的外，凡居住边区境内的人民，年满18岁，不分阶级、党派、职业、男女、宗教、民族、财产和文化程度的差别，都有选举权和被选举权。”取消了过去在选举上的一些阶级和党派限制。在选举方式上实行竞选制度。1942年5月，中国共产党在《陕甘宁边区各级参议会选举条例》中就反复强调竞选的必