

RU HE GAO HAO NONG
CUN CUN MIN ZI ZHI

如何搞好农村


村民自治

RU HE GAO HAO NONG
CUN CUN MIN ZI ZHI

白益华 编著

如何搞好农村村民自治

白益华 编著

 中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

如何搞好农村村民自治/白益华编著. — 北京: 中国社会出版社, 2006. 9

ISBN 7-5087-1195-5

I. 如... II. 白... III. 农村—群众自治—中国
IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 098027 号

书 名: 如何搞好农村村民自治
编 著: 白益华
责任编辑: 白晓虹

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
电话: 66051698 电传: 66051713
经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京市宇海印刷
开 本: 140mm×203mm 1/32
印 张: 8.5
字 数: 170 千字
版 次: 2006 年 9 月第 1 版
印 次: 2006 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 12.00 元

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

建设社会主义新农村书屋

总顾问：回良玉

编辑指导委员会

主任：李学举

副主任：翟卫华 柳斌杰 胡占凡 窦玉沛

委员：詹成付 吴尚之 涂更新 王英利

李宗达 米有录 王爱平

总序 造就新农民 建设新农村

李学举

党的十六届五中全会作出了建设社会主义新农村的战略部署。在社会主义新农村建设过程中，大力发展农村文化事业，努力培养有文化、懂技术、会经营的新型农民，既是新农村建设取得进展的重要标志，也是把社会主义新农村建设不断推向前进的基本保证。

为落实中央的战略部署，中央文明办、民政部、新闻出版总署、国家广电总局决定，将已开展三期的“万家社区图书室援建和万家社区读书活动”由城市全面拓展到农村，“十一五”期间计划在全国三分之一以上的村委会开展农村图书室援建和读书活动，使两亿多农民由此受益，让这项造福城市居民的民心工程同时也造福亿万农民群众。中央领导同志对此十分重视，中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉同志作出重要批示：“发展农村文化事业是新农村建设的重要内容，也是农村发展中一个亟待加强的薄弱环节。在农村开展图书室援建和读书活动，为亿万农民群众送去读得懂、用得上的各种有益书刊，对造就有文化、懂技术、会经营的新型农民，满足农民全面发展的需求，将发挥重要作用。对这项事关农民切身利益、事关社会主义新农村建设的重要活动，要精心组织，务求实效。”

中共中央政治局委员、中央书记处书记、中宣部部长刘云山

同志也作出重要批示。他指出：“万家社区图书室援建和万家社区读书活动，是一项得人心、暖人心、聚人心的活动，对丰富城市居民的文化生活、推动学习型社区建设发挥了重要作用。这项活动由城市拓展到农村，必将对丰富和满足广大农民群众的精神文化生活，推动社会主义新农村建设发挥积极作用。要精心组织，务求实效，把这件事关群众利益的好事做好。”

为了使活动真正取得实效，让亿万农民群众足不出村就能读到他们“读得懂、用得上”的图书，活动的主办单位精心组织数百名专家学者和政府相关负责人，编辑了“建设社会主义新农村书屋”。“书屋”共分农村政策法律、农村公共管理与社会建设、农村经济发展与经营管理、农村实用科技与技能培训、精神文明与科学生活、中华传统文化道德与民俗民风、文学精品与人物传记、农村卫生与医疗保健、农村教育与文化体育、农民看世界等10大类、1000个品种。这些图书几乎涵盖了新农村建设的方方面面。“书屋”用农民的语言、农民的话，深入浅出，使具有初中文化水平的人就能读得懂；“书屋”贴近农村、贴近农民、贴近农村生活的实际，贴近农民的文化需求，使农民读后能够用得上。

希望农村图书室援建和农村读书活动深入持久地开展下去，使活动成为一项深受欢迎的富民活动，造福亿万农民。希望“书屋”能为农民群众提供一个了解外界信息的窗口，成为农民学文化、学科技的课堂，为提高农民素质，扩大农民的视野，陶冶农民的情操发挥积极作用。同时，也希望更多有识之士参与这项活动，推动农村文化建设，关心支持社会主义新农村建设。

值此“新农村书屋”付梓之际，以此为序。

二〇〇六年九月

目 录

- 第一章 村民自治的产生和发展 /1
- 一、村民委员会的产生 /1
 - 二、村民委员会的推广和在全国的普遍建立 /6
 - 三、村民委员会组织法(试行)的产生 /10
 - 四、村民自治在曲折中前进,到村民委员会组织法
试行结束,新法正式颁布实施 /16
 - 五、村民自治全面推进的新阶段 /22
- 第二章 村委会的组成和职责 /27
- 一、村委会的组成 /27
 - 二、村委会的职责 /29
 - 三、村民委员会和其他村级组织的关系 /39
- 第三章 如何组织村委会的选举 /43
- 一、认真做好选举前的准备工作 /43
 - 二、认真做好选举中的各项工作 /49
 - 三、认真处理选举后的几项工作 /83
 - 四、选举工作中应当注意的几个问题 /99
- 第四章 如何开好村民会议 /106
- 一、必须建立村民会议制度 /106
 - 二、做好村民会议的准备工作 /107
 - 三、明确会议的召集和议程 /109
 - 四、做好闭会以后的几项工作 /111
 - 五、开好村民会议的关键在于村委会领导班子 /112

- 第五章 如何开好村民代表会议 /114
- 一、建立村民代表会议的条件 /114
 - 二、村民代表会议的组成 /116
 - 三、村民代表会议的职责 /116
 - 四、推选好村民代表 /119
 - 五、村民代表的罢免和补选 /124
 - 六、开好村民代表会议 /127
 - 七、村民代表会议决定的执行与监督 /134
- 第六章 如何实行民主决策 /138
- 一、民主决策及其具体内容 /138
 - 二、民主决策的形式、程序和应注意的问题 /144
 - 三、民主决策的执行和监督 /148
- 第七章 怎样制定村民自治章程和村规民约 /152
- 一、什么是村民自治章程、村规民约以及它们的结构和内容 /153
 - 二、怎样制定村民自治章程和村规民约 /174
 - 三、怎样执行村民自治章程和村规民约 /181
 - 四、村民自治章程和村规民约的修订 /184
- 第八章 民主理财怎么理 /187
- 一、民主理财及其主要内容 /187
 - 二、怎样民主理财 /189
 - 三、加强对农村集体财务的审计监督 /200
- 第九章 村集体的钱怎么花 /207
- 一、村集体有哪些钱 /207
 - 二、村集体的钱怎么花 /210
 - 三、民主理财,加强监管 /222
- 第十章 村委会的公章怎么管 /225
- 一、村委会印章的规格、式样和制发程序 /226

二、村民委员会印章的使用和管理	/227
三、加强印章管理工作	/229
第十一章 如何搞好村务公开	/230
一、村务公开及其具体内容	/230
二、怎样搞好村务公开	/235
三、村务公开应当注意的问题	/239
四、进一步加强对村务公开工作的领导	/244
第十二章 民主评议怎么搞	/252
一、做好民主评议前的准备工作	/252
二、开好民主评议会议	/255
三、做好民主评议后期的工作	/257
后 记	/259

第一章 村民自治的产生和发展

村民委员会是我国农村基层群众性自治组织。如果从1980年2月我国第一个村民委员会组织在广西壮族自治区宜州市三岔乡果作村诞生的时间算起，到今年村民委员会在我国已有25年的历史了。了解村民委员会是如何产生的，后来是如何发展并在全中国普遍建立起来，并且逐步实行“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”等一系列自治制度，这对于广大村民委员会干部进一步认识村民委员会的性质，健全和完善村民自治制度，搞好村民委员会建设具有重要的意义和作用。

一、村民委员会的产生

村民委员会在我国农村的产生绝不是偶然的。它是我国进入社会主义现代化建设新的历史时期，党中央倡导发展社会主义民主和社会主义法制建设，我们党在农村进行经济体制和政治体制改革的形势下产生的，是我国农民群众的伟大创造。

大家知道，1949年中华人民共和国建立以后，我国农村基层组织经过了两个大的发展阶段，一是从1949年建国到1957年，我国农村基层组织叫行政村，是乡政府领导下的行政性的组织，主要管理村里的行政事务和上级政府交办的事项；二是从1958年到1982年，这个时期我国农村基层组织叫生产大队管理委员会，是政社合一的组织。政社合一就是把基层行政组织和农村集体经济组织结合在一起，既行使行政组织的职能，又行使经济组织的职能。二十多年的实践证明，在人民公社管理委员会领导下的生产大队管理委员

会这样的体制，既不利于基层组织建设，也不利于农村经济的发展，它严重地影响了广大农民群众的生产积极性，影响了农村经济的发展。到“文化大革命”结束的1976年，我国国民经济已经到了崩溃的边缘，人民群众的生活比较贫困。

“文化大革命”的十年动乱结束以后，我国进入了新的历史发展时期。1978年，党中央召开了十一届三中全会，开始了各条战线的拨乱反正，对内对外实行改革开放的政策。改革首先从农村开始。1979年，安徽省凤阳县小岗村农民率先在全国冲破了人民公社和生产大队的经营管理体制，创造了大包干生产责任制，充分调动了农民群众的生产积极性，收到了显著效果。党中央坚决支持农民群众的首创精神，家庭联产承包责任制迅速在全国推广开来。家庭联产承包责任制的实行，一方面调动了广大农民群众的生产积极性，促进了农村经济的发展；另一方面，也对当时农村的基层管理体制——政社合一的生产大队提出了挑战。由于经营方式和分配方式的根本变化，就使得生产大队管理委员会再作为农村基层的管理组织不能适应农村新的形势，必须选择适应农村新形势的新的管理模式。另外，在联产承包责任制推行的初期，由于种种原因，一些基层干部没有履行好自己的管理职责，致使一些村的基层组织出现了软弱涣散甚至是瘫痪或者半瘫痪的局面。在这种情况下，一些地方出现了社会治安秩序不好，民事纠纷得不到及时处理，乱砍滥伐林木、盗窃、赌博等不良现象，引起了群众的强烈不满，他们也强烈要求和盼望有人来加强管理，尽快扭转这种局面，给人们创造一个安定的生产环境和生活环境。

当时的广西壮族自治区宜州市的合寨村就面临以上所说的这种情况。1979年，这个村农民将土地分到农户，农民群众的生产积极性空前高涨。但是，“分田到户”以后，这里又出现了新的问题，最为突出的就是社会治安不好，偷盗成风，赌博成风，赌输了就偷，偷了又去赌，形成恶性循环。当时处于“几不管”地带的合寨村深

受其害，特别是耕牛大量被盗，严重影响着正常的农业生产。为了防盗，村民只好把耕牛拉到自己的住房里与人同住。同时，“分田到户”以后，因水争地，民事纠纷也大大增多。农民将当时的生活描述为“吃得饱、睡不好”。另外，面对农村改革的新形势，一些农村基层干部也出现了放任不管的状态，合寨村一度陷入“无人管事”的境地。

面对这种情况，当时合寨生产大队的两个自然村——果地村和果作村的村民率先组织起来，寻求摆脱困境的出路。

这时，时任果作村生产队长的韦焕能主动站了出来，他说这样下去不行，要把大家组织起来。于是，他把其他生产队的干部叫到一起，商量以自然村为基础建立新的组织，大家都表示同意。韦焕能提出新的组织不是生产队，不需要太多干部，由五人组成，队长一正两副，一个会计，一个出纳，后来又增加了一个人。而新的领导人怎样产生呢？过去的生产队长由上级任命，新的组织没有人任命，也不能宣布自己为领导，村民也不会承认。最后，经讨论，决定由群众自己选举村领导。

1980年2月5日，根据事先的商定，果作村召开全体大会选举村领导。在五人合抱的大樟树下，坐满了村民。全村85户，一家一个代表。当时的生产大队长蒙光捷主持会议。他说，根据大家的意见，叫我来主持会议，我愿意主持。选举村里的领导要选好的。同意群众意见，不用搞候选人，搞无记名投票。谁的票数多谁就当。蒙光捷讲话后，由群众议论。当时担心没有人愿意当干部，于是提出选了谁谁就必须当，不能推辞。随后，每人发了一张用信纸截开的纸条，一张纸条上可写6个人，多的作废。经过投票计票，蒙光捷当场宣布选举结果，韦焕能得了满票，6个人中最少的也有62票。

新的村干部选出来后，没有一个正式的组织名称。选举前，只是讲选举村领导。选举后，领导要分工，需要有一个组织名称。大家纷纷议论：有人说原来公社和大队有管委会，生产队有队委会，

我们在大队以下，但又不是生产队，就叫村委会；有人说，公社和大队的领导机构叫革委会（即革命委员会），我们就叫村委会；还有人说，城里有居委会，我们是农村，应该叫村委会；也有人说，我们村历史上就叫村，解放后成立了行政村，才改称为屯，还是叫村委会好。总之，大家都比较赞成村委会的说法，村委会也因此成为正式的组织名称。由于当地的村民还是更习惯于叫村民委，直到现在，人们大多还是叫村民委。

与果地村相同，果作村选举村领导是为了满足农民分田后要求建立良好社会秩序的迫切需要。因此，村领导当选后做的第一件大事，就是领导村民制定村规民约和管理章程。1980年7月14日，果作村召开全村大会，讨论并通过事先起草好的村规民约和封山公约。

村规民约的主要内容为：

1. 必须提高思想觉悟，认真体会安定团结的重要意义。
2. 严禁赌博，不准在私宅、村里开设赌场，违者罚款10元。
3. 为了保苗夺丰收，严禁放猪，违者罚款5角，并给予赔偿损失处理。
4. 维护正常的娱乐活动，不准在村内、村附近对唱野山歌，违者罚款每人10元。
5. 不准在路边、田边、井边挖鸭虫，受损失的罚工修补。
6. 不准盗窃，违者按件加倍赔偿并罚款5元，情节严重者，呈报上级处理。
7. 检拾东西，拿回交给村委，归还原主。
8. 不准在泉边、河边大便，不准在上游洗衣服、洗头理发，晾晒蚊帐、床单等污染东西。
9. 讲卫生光荣，不讲卫生可耻，自觉做到码头经常冲洗，保护清洁。

封山公约的主要内容为：

1. 严禁毁林开荒，违者每平方尺罚款5角。

2. 不准在封山内砍柴、挖树根、割草皮、打石头，违者每百斤罚款10元。

3. 村里风景树不准折枝乱砍，违者罚款15元。

4. 不准盗窃林木，违者每百斤罚款15元。

5. 实行护林有功奖、毁林者罚的办法，对维护林木有功者奖5%的资金。

6. 不准在育林区放牛羊群，每头罚款1元，外村罚款2元。

以下署名：果作村委会，再以下是韦焕能等85户村民的手印或签名盖章。这一份村民自我管理的章程至今还完好地保存在韦焕能手中，成为历史的有力见证。

村委会和村规民约很快见到了实效。一度盛行的赌博风被刹住了，偷盗事件大为减少。成立村委会后的两年时间里，只发生过两起外地人到当地偷窃的案件，而且在村委会的组织下得到及时的处理。村民又过上了安宁的生活。

村委会成立以后，还为群众办了不少实事。因为是想群众之所想，急群众之所急，要办的事得到了群众的踊跃响应和积极支持。1980年，其他村乱砍滥伐日益严重，果作村却开展造林大会战。接下来果作村又修建码头、机耕路。在解决村民照明用电问题时，村里没有足够的资金，感觉为难，于是与群众商量。村民说有钱，但要村领导和组织集资。村领导根据群众意见，按人口集资，人均12元钱，解决了资金紧张问题，村民终于用上了盼望已久的电。由于资金款来自于村民，村干部用钱时十分谨慎，会计出纳账目清楚，定期向村民张榜公布，从而取得了村民的充分信任。村干部更加注意有事与群众商量，干群关系十分融洽。

果作村委会是迄今发现的全国第一个有正式记录为依据的村委会。这一组织一开始就体现出自我管理、自我教育、自我服务的群众自治组织的性质，体现着“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”的原则精神。一种适应家庭经营新的生产形式的新的组织，

一种新的组织管理运行机制，就这样在一个偏僻的小山村里诞生了。

二、村民委员会的推广和在全国的普遍建立

广西壮族自治区宜州市果作村建立村民委员会，并且迅速扭转了当时的混乱局面，村里出现新的面貌的巨大变化，引起了当地干部的极大关注，当地的生产大队和公社干部都很高兴。随之，合寨大队所有的自然村都建立了村委会等群众自治组织，其他地方的农民也自发建立自己的组织。1980年上半年，合寨大队所在的三岔公社党委书记向文忠同志就新的群众组织发表意见说，既然是村民选的组织就叫村民委员会。此后，“村民委员会”便作为规范的名称确定下来，向上报的材料均使用“村民委员会”的名称。所以，村民委员会的发明权属于农民，这是农民群众的伟大创造。

合寨村建立村民委员会的经验很快引起了宜州市所在的河池地委的高度重视，并得到地委书记金宝生同志的直接关注。他派人专程进行了调查。1981年，中共河池地委发出了26号文件，即《转发宜山县合寨大队村委会、罗城县牛毕大队新回村委会情况调查的通知》，希望各地组织干部社员学习讨论，并根据各地情况从实际出发，参照执行。1982年宜山县全县12个公社的2288个自然村中，有598个建立了村委会。1982年，合寨村还在全县的精神文明建设经验交流会上介绍了建立村委会的经验。

广西壮族自治区领导敏锐注意到宜州市农村改革中出现的村委会这种新的组织形式。当时的区委书记肖寒同志带人到河池地区调查，了解到宜州实行生产责任制过程中农民自发地组织起来修水坝，保证了正常生产，对此很感兴趣，认为这是实行生产责任制以后出现的新事物。以后他又组织区委政策研究室、区办公厅、区农委、区公安厅、区民政厅等八家单位再次进行实地调查。1982年4月15日调查组写出了《关于宜山、罗城两县村委会的调查报告》。

这篇近万字的调查报告对村委会的由来与发展，作用与问题，反映与意见作了详细的阐述。调查报告充分肯定了村委会的作用，但也反映了对村委会在认识上的不同。

“十年动乱”结束以后，党中央在各条战线进行了拨乱反正，并十分强调加强社会主义民主和社会主义法制建设，以防止“文化大革命”的悲剧重演。进入80年代，根据新的形势，中央决定修订宪法。同时，随着农村联产承包责任制的广泛实行，中央也在研究农村的管理体制和基层组织建设问题。1981年6月20日，广西壮族自治区区委研究室主办的《调研通讯》第四期上刊登了随肖寒书记调查的区委农委干部宋毅的调查报告《宜山县冷水村建立村管理委员会管理全村事务》的材料。这个材料引起当时正在主持修订《中华人民共和国宪法》的彭真同志的高度重视。1981年底和1982年春天，彭真同志指示全国人大常委会法制工作委员会和民政部的同志先后去广西宜山县就村民委员会的问题进行调查研究。调查组回来以后，如实反映了宜山县建立村民委员会的情况，彭真同志以高瞻远瞩的政治家的目光对此作了充分的肯定。与此同时，从1982年起，主管全国城乡基层政权建设工作的民政部也对农村基层管理体制的改革非常重视，民政部还专门办起了《城乡基层政权建设工作简报》，向中央及中央有关部门和全国各地刊登交流农村建立乡政府和建立村民委员会的试点情况，指导各地进行农村基层管理体制的改革。

令人难忘的事件是，1982年4月，《中华人民共和国宪法》修订草案向全国公布了，并征求全国各族人民的意见。这个草案充分肯定了全国一些地方进行的建立乡政府和村民委员会的试点情况，明确地把我国农村基层组织确定为村民委员会。彭真同志在《关于中华人民共和国宪法修改草案的说明》中指出：“居民委员会、村民委员会是我国长期行之有效的重要组织形式。实践证明，搞得好的地方，它在调解民间纠纷、维护社会秩序、办好公共事务和公益事业，

搞好卫生等方面都起到了很大作用。这次将它列入宪法修改草案，规定它是群众自治性组织。它和基层政权的关系，由法律具体规定。”宪法修改草案和彭真同志的讲话无疑是对全国农村基层广大干部群众的巨大鼓舞。同年7月，彭真同志在全国政法工作会议的讲话中又指出：“村民委员会过去是有的，中间一个时期没有，近几年有些地方又建立起来了，是群众性的自治组织，大家订立公约，大家共同遵守，经验是成功的，应普遍建立。”此后，8月份，中央发出6号文件，要求各地有计划地进行建立村民委员会的试点。1982年年底，《中华人民共和国宪法》正式颁布，村民委员会正式载入宪法第111条，并规定村民委员会是群众性自治组织。彭真同志在《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》中再一次指出：“我国长期行之有效的居民委员会、村民委员会等群众性自治组织的地位和作用，现在列入了宪法……我们国家政治体制的改革和国家机构的设置，都应是从政治上和组织上保证全体人民掌握国家权力，真正成为国家的主人……在基层社会生活中，还要加强群众性自治组织的建设，以便发动群众自己管理自己的公共事务和公益事业。实现这些规定，将使我国社会主义民主得到进一步发展。”

《中华人民共和国宪法》的正式颁布，以国家根本大法的形式向全国公布了村民委员会是我国农村基层的组织。但是，如何将农村基层组织由生产大队管理委员会平稳地改为村民委员会，需要一定的时间。为了保持基层的稳定，中央确定了先行试点，取得经验，然后有领导、有计划、有步骤地全面展开的方针。于是，在各级党委和政府的领导下，在民政部门的具体指导下，从1983年起，改革农村生产大队管理体制，建立村民委员会的试点工作即在全国范围内普遍开展起来。如果说1982年是村民委员会的产生及在小部分地区进行试点的话，那么1983年就是村民委员会得到肯定，并在全国范围内进行试点了，村民委员会这个星星之火，在全国已经形成了燎原之势。