

新农村建设文库



管理民主解读

农民科技教育读本

NONGMINKEJIJIAOYUDUBEN

guangli
minzhu
jiedu

主 编：徐永成
副主编：李天义 翟同宪

田青华 杨晓敏 编著



◆ 甘肃文化出版社

新农村建设文库·农民科技教育读本

主 编：徐永成

副主编：李天义 翟同宪

管理民主解读

田青华 杨晓敏 编著

甘肃文化出版社

· 图书在版编目 (C I P) 数据

新农村建设文库. 管理民主解读: 农民科技教育读本/
田青华编. —兰州: 甘肃文化出版社, 2006. 11
ISBN 7-80714-307-X

I. 新... II. 田... III. ①农村—社会主义建设—
中国②村民委员会—民主管理—中国 IV. ①F320.3
②D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 140722 号

新农村建设文库·农民科技教育读本
管理民主解读

田青华 杨晓敏 编著

责任编辑 / 周乾隆

装帧设计 / 何 伟

出版发行 / 甘肃文化出版社

地 址 / 兰州市城关区曹家巷 1 号

邮政编码 / 730030

电 话 / 0931-8454870

经 销 / 新华书店

印 刷 / 兰州新华印刷厂

厂 址 / 兰州市硷沟沿 115 号

开 本 / 850×1168 毫米 32 开

字 数 / 48.5 千

印 张 / 3

版 次 / 2006 年 11 月第 1 版

印 次 / 2006 年 11 月第 1 次印刷

印 数 / 1-25000

书 号 / ISBN 7-80714-307-X

定 价 / 3.20 元

如发现印装错误, 请与印刷厂联系调换

新农村建设文库·农民科技教育读本

编 委 会

主 任：田宝忠 何振中

副主任：王开堂 徐永成 张 平

编 委：阎国庆 强 梅 徐宝德 何格经

梁达源 李天义 翟同宪 吴居善

邓有志 王峰云 韩忠卿 张元禧

伏世祖 牛正明 赵贵年 刘 镇

目 录

一、管理民主是社会主义民主政治建设在新农村的具体体现	(1)
(一)新农村管理民主的涵义与要求	(1)
(二)管理民主的特点、要求和任务	(9)
(三)管理民主的运行机制	(11)
(四)新农村管理民主的意义	(14)
二、管理民主的关键——农民	(16)
(一)农民素质的内涵	(17)
(二)保障农民主体地位和发挥政府主导作用的关系	(22)
(三)实现管理民主的关键是要让农民当家作主	(25)
(四)农民政治参与的现状及对构建农村和谐社会的影响	(27)
三、管理民主的核心——制度建设	(33)
(一)农村民主选举制度建设	(33)
(二)农村民主决策制度建设	(37)
(三)农村民主管理制度建设	(43)
(四)农村民主监督制度建设	(50)

四、影响农村管理民主的因素	(54)
(一)历史性因素	(54)
(二)客观性因素	(55)
(三)现实性因素	(56)
五、实现管理民主的基本途径与措施	(63)
(一)坚持党的领导,加强农村基层党组织执政能力建设,是实现管理民主的根本途径	(63)
(二)推举农村优秀人才,为农村基层组织注入新生力量,是实现管理民主的有效载体	(67)
(三)规范村务议事是实现农村管理民主的根本形式	(71)
(四)村务公开是实现农村民主监督的根本途径	(75)
(五)以制度化建设促进农村基层党组织依法执政能力建设,是实现管理民主的有利保障	(80)
参考文献	(90)

内容提要：中共中央《关于制定国民经济和社会发展的第十一个五年规划的建议》指出：“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。要按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求，坚持从各地实际出发，尊重农民意愿，扎实稳步推进新农村建设。”管理民主，是建设社会主义新农村的要求之一。管理民主不仅是新农村的治理手段，而且是新农村建设的重要目的，其实现途径就是村民自治，通过民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，使农村的管理按农民意愿办事，照规章制度办事。

一、管理民主是社会主义民主政治建设在新农村的具体体现

（一）新农村管理民主的涵义与要求

新农村管理民主，就是广大农民直接参与并主导农村经济、政治、文化、社会的治理活动，是农村管理的主体及其行为模式，它表现为农村管理的决策、执行、监督的民主机制。农村管理民主是社会主义新农村建设的政治基础，是农村经济、政治、生活民主的集中体现，没有管理民主，农村的其他民主都将是表面文章。农村管理民主的基本内容主要包括：民主选举、民主决策、民主管

理、民主监督。

1. 民主选举

民主选举是指按照《村民委员会组织法》的规定，由村民直接选举村民委员会主任、副主任和委员，任何组织和个人都不得指定、委派村民委员会成员。民主选举是农村基层民主政治建设的一个核心内容，是实现村民自治的前提。实行民主选举，有利于把村民信赖和拥护的遵纪守法、办事公道、廉洁奉公、具有一定文化水平、热心为民服务、符合条件的村民选进村民委员会班子，以有利于农村社会的两个文明建设。

近年来，村委会的选举作为村民自治的一项核心内容，国家推动的力度不断加大。1982年，村民自治被写入宪法；1984年，国家民政部、国务院法制局以及全国人大常委会法制委等几家单位联合制定村委会组织条例；1988年，全国人大常委会通过村委会组织法(试行)，敦促各省人大常委会制定村委会组织法实施办法与村委会选举办法；1998年，村委会组织法结束了试行的历史，从而成为一部正式法律。同时，自1998年以来，农村的民主选举工作正在全国各地有条不紊地展开，并取得了可喜的阶段性成果。从2001年下半年到2002年底，全国有25个省份陆续开展了村委会换届选举工作，覆盖了63万多个村委会，将近4亿多农民，基本实现了真正的

民主直选，一大批年纪轻、学历高、素质好的村民被选入村委会，并占到了相当高的比重。另外，候选人的提名方式和投票的程序更加规范，选举的范围不断扩大，村民依法拥有了投票权。

新农村民主选举应当具有如下特点：一是不仅村民的参选率高，而且能够发挥村民选举的主动性和能动性，能够把思想好、作风正、有文化、有本领、愿意带领群众致富奔小康的村民选进村委会班子。二是选举出的农村基层干部结构合理。注意村干部的知识化、年轻化以及妇女成员、少数民族成员在当选的村委会成员中占有适当比例。三是村两委的选举能够依照法定程序进行，村民的推选权、提名权、选举权、投票权、罢免权得到切实落实，选举的制度化、程序化、规范化水平高。

2. 民主决策

所谓村级民主决策，就是指在村级事务的决策过程中，要充分发挥村领导和村民群众的积极性和创造性。村民自治归根到底是要求凡是关系到村民群众利益的大事，都由村民自己当家，自己做主，自己决定。在我国农村的实践中，村级事务决策按照决策内容的重要程度进行划分，大致可以分为三种类型：

第一，日常村务决策。主要是村社区治理活动中的一些日常性事务的决策。这类决策一般由个人做主，或

者由分管的职能干部等少数村领导说了算。所以，村领导在社区日常性事务决策中，具有特殊的地位和作用。

第二，重要村务决策。主要是涉及重要人事安排、土地征用、农田水利建设、公益事业、公共福利、农民负担，以及其他对村民利益、社区稳定和发展影响较大或较为敏感的问题和事务的决策。这类村务的决策主体主要是村领导集体。

第三，特大村务决策。主要是那些与全体村民利益密切相关的特别重大、复杂的村级事务的决策。如集体土地和经营实体的承包、重大的经济项目等。其决策常常由村民直接参与。根据村民直接参与决策的基本原则，涉及全体村民利益的问题，应由村民大会或村民代表会议讨论决定。在实践中，这一原则还尚未充分贯彻。

以上是三类级别不同的村社区公共决策，它们的决策过程和方式不尽相同。当然，这种根据决策内容重要程度所作的区分，只具有相对意义。在村级治理的实际运作过程中，三类社区公共决策之间并没有严格的、绝对的界限。哪些事务属于日常村务，哪些是重要事务，哪些是特大村务，都没有明确的标准和界限，遵循的只是一种大致的惯例，随意性较强。某种具体的事务到底按何种级别或类型的村务进行决策，很大程度上取决于村庄治理主导者的作风和民主意识。

新农村的民主决策，应当具有以下特点：其一，村民直接参与本村重大事务的决策，即由村民群众作为决策主体共同决定村级重大事务。村民直接参与重大村级事务的决议，是民主决策的最基本的要求。相关法律和制度对此作了明确规定，从而使村民群众的决策权有了法律和制度的支撑和保证。在现阶段，村民直接参与重大村级事务决策的形式主要是村民会议或村民代表会议。其二，村民委员会在广泛吸纳村民群众意见的基础上，根据民主自治原则进行决策，处理日常村级事务。村委会在村级事务决策中居于中心地位，它是社区公共事务的主要决策者之一。村委会决策的民主化主要表现在两个方面：第一，村委会应广泛吸纳村民群众的意见，将其作为决策的民主基础。广泛听取和吸纳村民群众的意见和要求，既是村委会组织性质的内在要求，也是村委会决策民主化、科学化及其有效执行的重要条件。第二，村委会在议决过程中应实行民主集中制，采取少数服从多数的集体决策原则。在决策过程中，只有实行充分的民主议事和集体讨论，让每个村委会成员都能充分地表达自己的意愿和看法，并按少数服从多数的原则共同做出决定，才能保证村委会决策具有广泛、充分的群众基础，才能有利于决策的顺利执行。

3. 民主管理

民主管理是村民参与讨论、制定和完善村民自治章程、村民会议和村民代表会议议事规则、财务管理制度等的制度。农民是我们党在农村的依靠力量，也是我们国家政权最广泛、最深厚的群众基础。在农村普及实行民主管理，是实践“三个代表”重要思想、维护农民群众根本利益的具体体现。同时，也有利于推进农村基层民主建设，密切党群、干群关系，促进农村的改革、发展和稳定。近年来，在中央的正确领导和关怀下，大部分农村地区积极探索，大胆实践，发扬农村基层民主，制定了村民自治章程，有的还实行了民主听证会，村级民主管理取得了阶段性成果且呈现出了良好的发展态势。

构建和谐社会主义新农村，必须实行民主管理，建设政治文明，真正实现村民当家作主。要从民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等环节深化政治体制改革，从村务公开、民主执政、法律监督、党内外监督、新闻舆论监督等各个层面建立制度约束机制，从源头上根治农村社会民主管理中的弊病。这是充分发挥民智、尊重民意、凝聚民心、创建和谐新农村的政治基础。

4. 民主监督

民主监督，就是通过村务公开、民主评议村干部和村委会定期报告工作等形式，由村民监督村中重大事务，

监督村委会工作和村干部行为。民主监督的重点是村务公开，凡是村里的重大事项和村民普遍关心的问题，都应向村民公开。

从村务公开、民主监督开展取得的成效来看，农村基层自治组织建设成效显著，村民的民主意识不断提高，有效地促进了农村各项工作的开展，密切了党群干群关系。但是我们还必须清醒地认识到，目前，我国农村基层民主，无论是民主的广度还是深度都只能算是初级阶段。在广大农村，这种民主监督更多是一种“民对官”的监督，即人民群众对各级官员广泛的民主监督。其特点有：一是在监督形式上可以是公开的，也可以是不公开的；二是不具有强制性，即民主监督对被监督对象不具有强制权；三是民主监督是农民群众的一种权利。因此，农村民主监督的权利实现的广度和深度，很大程度上取决于人民群众的主人翁意识、民主意识、法律意识和文化水平，取决于国家整个民主政治制度和法律制度的健全和发展，取决于国家对民主监督的重视和对行使民主监督主体的支持和保护程度。

新农村建立民主监督制度，就是要建立和完善《村务公开制度》、《民主评议干部制度》、《村党支部报告工作制度》、《村委会报告工作制度》等一系列民主监督制度。在这些制度中规定村党支部和村委会班子成员，每年都

要结合年终工作总结，做一次述职报告，接受党员、村民或村民代表的民主测评、民主评议，由评议者评出称职或不称职的干部，再由乡镇党委考核认定，并对不称职的干部按规定做出处理。新农村民主监督机制应当具有以下五个方面特点：其一，保证村民的知情权，即建立人事报告制。从村民最为关注的热点问题入手，开出村务公开报告单，将产业结构调整、集体经济收入、村民税费上交、公益事业投资、年度财务状况、干部工资报酬、大额经费支出、集体负债情况、救灾救济款使用等凡是事关村民切身利益的重大事项都必须向村民大会报告，不得隐瞒和遗漏。每个季度村民议事代表要听取村委会的工作汇报，让村民对村里的基本情况做到心中有数。其二，保证村民的参政权，即建立村民决定制。建立村民决定制后，村里的所有大事只有村民会议才有决定权，改变村级事务权由村两委会把持和决断的状况。村里要将村民平常交来的议案进行汇总、概括，拟出初步意见，然后，提交村民大会讨论，村民有权对议案进行修改或否决，提出自己的主张和见解，任何人不得压制，只有村民会议通过的议案方可实施。其三，保证村民的监督权，即建立定期审计制。选举村民代表组成理财小组，每季或每年定期对村级财务进行审查，凡是没有经过村民大会讨论通过的重大支出不准报销，不符合财经纪律及其他

有关规定的费用不准报销。审计完毕，加盖审核印章，将审计结果张榜公布。如有疑问，经办人及时做出解释和答复。其四，保证村民的发言权，即建立群众评议制。始终把群众口碑作为衡量村组干部为人处事的第一要素，定期开展民主评议活动，评议会上，群众可以自由地对村组干部进行评头论足。对群众评议不合格、不称职的村组干部进行批评，限期整改。同时，将群众评议结果与其工资待遇挂钩，以督促村组干部不断改进工作方法，强化责任意识，提高服务水平。其五，保证村民的管理权，即建立责任追究制。通过村民会议对工作起色不大、缺乏带领群众致富本领的村组干部进行诫勉谈话或劝辞劝退；对敷衍了事、严重失职的村组干部及时调整；给集体造成重大损失的村组干部给予警告和经济处罚；对弄虚作假、瞒上欺下、侵犯群众利益的村组干部必要时联名提请大会罢免。

（二）管理民主的特点、要求和任务

社会主义新农村的管理民主就是要实现有章可循、有制可依，而且这些制度、章程的规定都是由村民按自己的意愿，按自己制定的表决程序，按议事规则制定、认可的。总体来讲应具有这样几个特点：

其一，各项管理民主制度适合本村的实际，注重制度创新。目前，除了部分地区注重制度创新，仍有相当一

些地区缺乏创新意识。从一般意义上讲，制度建设之初可以参照其他地区或与本地区情况相接近的经验，但如果缺乏创新，始终停留在“照搬照用”的层面，那么，村民自治制度建设就会失去活力，也就无法实现村民的民主管理。

其二，应不断探索和完善某些富有创新的制度。有的制度出台后多年不变，有的缺乏总结探讨。从保持制度的稳定性来说，一项制度不应随意改变，但制度不是一成不变的，它会随着时间和条件的变化而变化。对有些问题还需在实践中进一步探索和完善。

其三，对许多重要问题要进行制度创新。在村民自治活动中，涉及的问题很多，需要进行制度创新之处也很多，如村民代表会议制度、村民自治章程、村规民约、选举办法等。而村委会与村党支部、乡镇政府、村民代表会议、村民小组之间的关系，村委会机构内部的关系，村委会与村民的关系，还有村民自治与经济发展、思想文化等方面的关系都需要建立规范的科学的制度。

当前和今后一个阶段，做好管理民主工作的总体要求是以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面落实科学发展观，以保证农民在基层经济、政治、文化和其他事务中当家作主的权利，以不断提高管理民主的制度化、规范化、程序化水平为目标，以党的领导和基层组

织建设为关键，在建设新农村的过程中不断扩大农村基层民主，不断深化管理民主，用管理民主的成效促进新农村各项任务的逐步实现，促进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设全面发展。

做好管理民主工作的主要任务是以《中国共产党农村基层组织工作条例》、《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》和《村民委员会组织法》为依据，紧紧围绕建设社会主义新农村的目标要求，切实加强以村党组织为核心的基层组织建设，切实提高农村基层组织和干部引领农民当家作主的能力，切实提高广大农民群众参与民主实践的素质，使管理民主制度更加健全，形式更加多样，内容更加丰富，机制更加完善，领导更加有力，成效更加显著，保护好、引导好、发挥好亿万农民建设新农村，创造幸福美好生活的积极性。

（三）管理民主的运行机制

农村管理民主的基本机制就是以村民自治为核心的农村治理结构。这种具有中国特色的社会主义农村民主制度的产生和发展，是我国农村经济体制改革的必然产物。20世纪80年代初，我国农村广泛推行了以农村家庭承包责任制为主要内容的经济体制改革，至此，农村原有的管理制度已不能适应农村社会的发展。为了补充农