

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

村民自治规程

CUN MIN ZI ZHI GUI CHENG

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

村民自治规程

余维良 编著

 中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

村民自治规程/民政部基层政权和社区建设司编.

2版.-北京: 中国社会科学出版社, 2006.9

乡村干部村民自治知识培训教材

ISBN 7-5087-1306-0

I.村... II.民... 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(2006)第 103258 号

丛 书 名：乡村干部村民自治知识培训教材

编 者：民政部基层政权和社区建设司

书 名：村民自治规程

责任编辑：向 飞

出版发行：中国社会科学出版社

通联方法：北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话：(010) 66051698 电 传：(010) 66051713

邮购部：(010) 66060275

经 销：各地新华书店

印刷装订：保定恒艺印务公司

开 本：140mm×203mm 1/32

印 张：6

字 数：100 千字

版 次：2006 年 9 月第 2 版

印 次：2006 年 9 月第 1 次印刷

定 价：10.00 元

凡中国社会科学出版社图书有缺漏页、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

乡村干部村民自治知识培训教材

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)

王金华 王杰秀 王爱平 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:詹成付 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

序

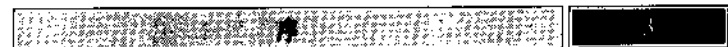
继续加强社会主义民主法制建设，发展社会主义民主，是我国新世纪初全面建设小康社会，加快现代化建设的重要内容。13亿多人口，9亿在农村，是我国的基本国情。加强社会主义民主法制建设，发展社会主义民主，绝不能忽视广阔的农村区域和众多的农村人口这一客观现实。只有农村民主法制加强了，广大农村干部群众民主法制观念增强了，整个国家的民主法制建设才有坚实的基础。20世纪80年代推行的村民自治，是党领导亿万农民建设中国特色社会主义民主政治的伟大创造，是农村民主法制建设的重要内容。世纪之交，党的十五届三中全会做出了扩大农村基层民主，全面推行村民自治的战略部署。九届全国人大常委会第五次会议颁布了修订后的《村民委员会组织法》。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《村民委员会组织法》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我们的工作之中，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《村民委员会组织法》，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》《乡村干部培训工作教程》《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》。主要介绍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》《村民自治案例选评》。主要介绍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的工作需要编写的，具有鲜明的时代特征，是融理论性、系统



村民自治规程

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，作者在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。

多吉才让

目

录

第一章 村民自治的启动、发展与基本内容

- 一、村民自治的启动和发展 (2)
- 二、村民自治的基本内容 (8)

第二章 民主选举的程序

- 一、选举的基本程序 (14)
- 二、选举的其他程序 (69)

第三章 民主决策的形式及程序

- 一、村民会议的程序 (89)
- 二、村民代表会议的设立和村民代表的推选 (93)
- 三、村民代表会议的议事规则 (104)



四、村民会议或村民代表会议决定的执行与监督	(114)
-----------------------	-------

第四章 民主管理制度及制定程序

一、民主管理制度	(120)
二、村民自治章程和村规民约制定的程序	(125)
三、村民自治章程和村规民约的执行、监督与修改	(135)

第五章 民主监督的形式及程序

一、村务公开的程序	(144)
二、民主评议村民委员会干部	(154)
三、村民委员会报告工作制度	(162)

第六章 积极争创村民自治模范村

一、村民自治模范村的基本标准	(166)
二、怎样开展村民自治模范村的创建活动	(169)
三、协助政府做好村民自治模范村的评选表彰工作	(171)

第一章

村民自治的启动、 发展与基本内容

党的十五届三中全会《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出，从现在起到2010年，建设有中国特色社会主义新农村的目标是：在经济上，坚持以公有制为主体、多种所有制经济共同发展，不断解放和发展农村生产力。在政治上，坚持中国共产党的领导，加强农村社会主义民主政治建设，进一步扩大基层民主，保证农民依法直接行使民主权利。在文化上，坚持全面推进农村社会主义精神文明建设，培养有理想、有道德、有文化、有纪律的新型农民。九届全国人大常委会第五次会议通过的修订后的《中华人民共和国村民委员会组织法》规定：要保障农村村民实行自治，由村民群众依法办理自己的事情，发展农村基层民主，促进农村社会主义物质文明和精神文明建设。这就是说，村民自治不仅是农民群众的民主权利，也是党和国家制定的农村跨世纪发展的目标和方针。



一、村民自治的启动和发展

(一) 村民自治的启动

1978年党的十一届三中全会之后，我国进入了改革开放的新时期。吸取我国社会主义发展中没有集中力量发展经济，没有切实建设民主政治的主要历史教训，我们党提出了一系列新的政策。就国内政策而言，最重大的有两条，一条是政治上发展民主，一条是经济上进行改革，同时相应地进行社会其他领域的改革。改革首先是从农村推行家庭联产承包责任制开始的。家庭联产承包责任制的推行，初步理顺了农村的生产关系，调动了农民的生产积极性。在农村经济体制改革过程中，广西壮族自治区的罗城、宜山等县诞生了村民委员会这种农民群众自己管理自己的组织，由于村民委员会这种组织与扩大民主的趋势相符合，因此，它一经产生就备受推崇。1981年党的十一届六中全会通过的《关于建国以来的若干历史问题的决议》提出，把在基层政权和基层社会生活中逐步实现人民的直接民主，作为我们党建设社会主义现代化的一项重要内容。1982年9月召开的党的十二大进一步指出，社会主义民主要扩展到政治生活、经济生活和社会生活各个方面，要发展各个企业、事业单位的民主管理，发展基层生活的群众自治。正是在上述社会背景下，1982年12月4日，五届全国人大第五次会议通过的新宪法

第一百一十一条，规定了村民委员会的性质，确立了村民委员会的法律地位。

根据宪法精神，1983 年中共中央、国务院下发了《关于实行政社分开、建立乡政府的通知》，要求全国各地在建立乡镇人民政府的同时建立村民委员会。到 1985 年建乡建村工作结束，全国共建立村民委员会 948628 个。村民委员会的全面建立为村民自治提供了组织保障。

但是，村民委员会如何组织村民实行自治，村民怎样自治，各地都在探索和总结经验。1986 年中共中央、国务院发出了《关于加强农村基层政权建设工作的通知》。《通知》在充分肯定政社分开、建立乡政府取得的成绩，提出进一步加强农村基层政权建设的同时，要求加强村民委员会的建设，建立健全人民调解、治安保卫、公共卫生、社会福利等工作委员会和各项工作制度，完善村规民约，大力开展创建文明村、评选五好家庭等活动，发动广大村民积极参加社会生活的民主管理，以进一步发挥群众自治组织的自我管理、自我教育、自我建设、自我服务作用。1987 年 10 月，党的十三大提出社会主义民主政治的本质和核心是人民当家作主，真正享有各项公民权利，享有管理国家和企事业的权利。现阶段社会主义民主政治建设，必须着眼于实效，着眼于调动基层和群众的积极性，要从办得到的事情做起，致力于基本制度的完善。要充分发挥群众团体和基层群众自治组织的作用，逐步做到群众的事情由群众自己依法办理。同年，六届全国人大常委会第 23 次会议审议通过了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》（以下简称《村委会组织法（试行）》）。该法不仅规定了村民委员会的性质、任



务、设立、组织及其产生办法、下设机构、工作原则，更重要的是它规定了乡镇人民政府与村民委员会，是指导与被指导的关系，不是领导与被领导的关系。《村委会组织法（试行）》的颁布，不仅为村民自治提供了依据和保障，而且也为民自治的启动提供了动力。

为了认真贯彻落实《村委会组织法（试行）》，民政部于1988年2月，发出《关于贯彻执行〈中华人民共和国村民委员会组织法（试行）〉的通知》。《通知》要求各地要认真组织学习和宣传这部法律，搞好实施这部法律的试点工作，总结经验，加强村民委员会建设，搞好对村民委员会工作的指导。此后，十几个省、自治区、直辖市的人大常委会先后制订了当地实施《村委会组织法（试行）》办法，从而为村民自治的启动提供了具体的法规保障。

各地在贯彻落实《村委会组织法（试行）》，启动村民自治的过程中，首先进行了村民委员会的直接选举。截止1990年，全国除少数几个省、自治区、直辖市外，大多数省、自治区、直辖市均进行了第一届村民委员会的直接选举，有的省还进行了第二届。村民委员会产生后，建立健全了下属的专门工作委员会和村民小组，并发动村民群众讨论制定村规民约等各项工作制度，从而使村民自治不论在组织形式上，还是在内容上，都进一步向广度和深度发展。

从村民自治启动的历史过程中，可以得出以下结论：

第一，村民委员会是由农民群众创造，并受到党中央充分肯定，经过试点后，才在全国逐步推广的。正如江泽民总书记指出的那样：“包产到户、乡镇企业和村民自治，都是在党的领导下亿万农民的伟大创造。”