

民政部基层政权和社区建设司审定

Min Zheng Bu Ji Ceng Zheng Quan He She Qu Jian She Si Shen Ding



村级民主决策

编著

余维良
李秀琴

马福云
李诗扬

李江红
普红雁



国家法律和中央政策强调，凡是涉及村民利益的重要事项，都要经过村民会议或村民代表会议讨论决定，进行民主决策才能办理



中国社会科学出版社

村级民主决策

编 著 余维良 马福云 李江红
李秀琴 李诗扬 普红雁

 中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

村级民主决策 / 余维良, 马福云, 李江红等编著. —北京:
中国社会科学出版社, 2006.9

(村务管理系列培训教材)

ISBN 7-5087-1194-7

I. 村... II. ①余...②马...③李... III. 农村—基层
组织—民主—决策 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 098081 号

书 名: 村级民主决策

编 著: 余维良 马福云 李江红
李秀琴 李诗扬 普红雁

责任编辑: 杨 晖

出版发行: 中国社会科学出版社 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: (010) 66051698 电传: (010) 66051713

邮购部: (010) 66060275

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 140mm × 210mm 1/32

印 张: 5.25

字 数: 154 千字

版 次: 2006 年 9 月第 1 版

印 次: 2006 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 8.00 元

(凡中国社会科学版图书有缺漏页、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

政策法律图书编辑委员会

主任：顾金池
副主任：詹成付 佟宝贵 晋保平 陈 甦
委员：涂更新 王英利 李宗达 王杰秀
宋珊珊 薛刚凌 刘 辉 赵 睿
赵一红

《村务管理系列培训教材》编委会

顾问：姜 力 陈杰昌
主任：詹成付
副主任：曹国英 许启大 王金华
委员：（按姓氏笔画排序）
马福云 牛 洋 王金华 仝志辉 田 晶
石冰心 艾马軻 刘 锋 刘俊敏 刘振军
孙树仁 许启大 余维良 张自立 李江红
李秀琴 李诗扬 杨宏军 杨树斌 陈小力
周裕耕 范 瑜 赵立杰 徐建新 郭正文
高小科 曹国英 黄 瑞 普红雁 韩全永
詹成付 蔡建武

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 言

我国有十三亿多人口，九亿在农村。农业、农村和农民问题，是关系我国改革开放和社会主义现代化建设全局的重大问题。党的十六届五中全会提出了“建设社会主义新农村”的重大历史任务，要求按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，扎实稳步推进新农村建设。

加强农村民主政治建设，完善建设社会主义新农村的乡村治理机制，既是建设社会主义新农村的重要内容，也是建设社会主义新农村的重要保障。近些年来，随着村委会组织法的贯彻实施，以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为主要内容的村民自治取得了长足进展，自治组织不断加强，自治活动不断规范，自治制度不断完善，自治权利不断落实，村民自治已经成为发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明的重要内容和基础性工作，日益显示出巨大的政治优势。实践证明，村民自治的健康发展，不仅需要较为完善的法律、法规和政策作保障，而且需要农村基层干部群众民主法律素质的不断提高。而提高干部群众素质的一个有效途径就是加强农村干部群众的宣传、教育和培训，普及村民自治知识。近些年来，在党委、政府的正确领导下，各级民政部门按照法律、法规和政策的要求，多方筹集资金，积极开展乡村干部培训，分期分批培训乡村干部，培训村民小组长、村民代表、村务公开监督小组和村民民主理财小组成员，并取得显著成效。在这个过程中，历时五年的中国—欧盟村务管理培训项目，

在开发培训教材，利用互动式、参与式方法开展培训等方面，发挥了示范和推动作用。摆在读者面前的这套村务管理系列培训教材就是项目专家聚智聚力的产物，组织编写的面向农村基层干部和农民群众的普及性、知识性读物。

这套教材围绕村级民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，引入了互动式教学方法，向广大农村基层干部群众普及村民自治知识，在已有的培训活动中深受学员和教员的欢迎，而且每本教材都有独到之处，有的是以文说图、图文并茂，有的以案说法、文法结合，有的以表说事、文表互补，有的是以法说案、举一反三，有的以游戏活动穿插其间、寓教于乐，把枯燥的法律条文变成了生动的文字和教学活动。每本教材都可以单独作为教学课件，既有供教员使用的教材，又有供学员自学使用的手册或辅助材料，是近几年来难得多见的一套实用性培训教材。希望这套教材在今后的村民自治培训中能得到更广泛的推广和使用，发挥更大的作用。



二〇〇六年四月二日

目 录

第一章 绪论	1
一、村级民主决策的含义	6
二、村级民主决策的原则	7
三、村级民主决策的组织形式及关系	9
四、村级民主决策的作用和意义	11
第二章 村民委员会	15
一、村民委员会在村级民主决策中的角色、地位和作用	18
二、村民委员会自身的民主决策	20
第三章 村“两委”联席会议	26
一、村“两委”联席会议制度的建立	33
二、村“两委”联席会议的程序	35
三、村“两委”联席会议应注意的事项	39
第四章 村民会议	42
一、村民会议的组成	46
二、村民会议的性质和权力	46
三、村民会议的内容	49
四、村民会议的程序	50
五、村民会议向村民代表会议授权	54
六、村民会议实施中的问题与难点	58
第五章 村民代表会议	61
一、村民代表会议设立的条件和组成	64
二、村民代表会议的性质、作用和职权	65

三、村民代表	67
四、村民代表会议的程序	73
五、村民代表会议制度建设中的问题	76
第六章 村级民主决策程序（一）	79
一、提出议案	82
二、受理议案	85
三、研究提出具体意见或建议	87
四、讨论决定	92
第七章 村级民主决策程序（二）	96
一、村级民主决策的实施办理	100
二、村级民主决策的监督	105
附 图 村级民主决策关系图	115
附 录 1 中华人民共和国村民委员会组织法	116
附 录 2 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 ..	121
资 料 1 山东省日照市： 村务大事 村民公决	129
资 料 2 山东省莱西市： “民主日”活动	134
资 料 3 辽宁省盘锦市大洼县： 村民听政会制度	138
资 料 4 辽宁省大连市： 民主评议村干部 民主评定村干部报酬	143
资 料 5 浙江省温岭市： 民主恳谈会	147

第一章 绪论

法律和中央政策

村委会组织法：

第三条 中国共产党在农村的基层组织，按照中国共产党章程进行工作，发挥领导核心作用；依照宪法和法律，支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。

第八条 村民委员会根据村民居住状况、人口多少，按照便于群众自治的原则设立。

村民委员会的设立、撤销、范围调整，由乡、民族乡、镇的人民政府提出，经村民会议讨论同意后，报县级人民政府批准。

第十九条 涉及村民利益的下列事项，村民委员会必须提请村民会议讨论决定，方可办理：

- (一) 乡统筹的收缴方法，村提留的收缴及使用；
- (二) 本村享受误工补贴的人数及补贴标准；
- (三) 从村集体经济所得收益的使用；
- (四) 村办学校、村建道路等村公益事业的经费筹集方案；
- (五) 村集体经济项目的立项、承包方案及村公益事业的建设承包方案；
- (六) 村民的承包经营方案；
- (七) 宅基地的使用方案；
- (八) 村民会议认为应当由村民会议讨论决定的涉及村民利益的其他事项。

第二十条 村民会议可以制定和修改村民自治章程、村规民约，并报乡、民族乡、镇的人民政府备案。

村民自治章程、村规民约以及村民会议或村民代表会议讨论决定的事项不得与宪法、法律、法规和国家的政策相抵触，不得有侵犯村民的人身权利、民主权利和合法财产权利的内容。

法律



第二十四条 村民委员会决定问题,采取少数服从多数的原则。

村民委员会进行工作,应当坚持群众路线,充分发扬民主,认真听取不同意见,坚持说服教育,不得强迫命令,不得打击报复。

中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定:

全面推进村级民主决策。凡是涉及村民利益的重要事项,如村提留的收缴和使用,村干部享受误工补贴的人数和标准,从村集体经济所得收益的使用,村办公益事业需要村民负担的事项,土地承包、宅基地使用和集体经济项目承包的方案等,都须提请全体村民或村民代表会议讨论,按多数人的意见作出决定。

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(中办发[2004]17号):

推进村级事务民主决策。凡是与农民群众切身利益密切相关的事项,如村集体的土地承包和租赁、集体企业改制、集体举债、集体资产处置、村干部报酬、村公益事业的经费筹集方案和建设承包方案等,都要实行民主决策,不能由个人或少数人决定。村民委员会的设立、撤并、范围调整,乡级人民政府提出意见后,必须经村民会议讨论同意,并报县级人民政府批准。集体经济已实行股份制或股份合作制改革的村,要按照改革后的有关要求进行民主决策和民主监督。村级民主决策的事项要符合党的方针政策和国家法律法规,不得有侵犯村民人身权利、民主权利和合法财产权利的内容。



案例

日值两三毛，
面糊喝不饱。
辛苦干一年，
两手攥空拳。



案例 1-1 民主决策促进经济发展

陆海村，地处渤海湾，三面环海、资源丰富。1993年村干部不顾本村的条件，投资30余万元强行搞起海产品加工，由于没有市场被迫关闭停产。1995年村干部再次不顾村民强烈反对，对私人承包滩涂掠夺式采捕放任自流，使海上资源遭到严重破坏。1996年全村总产值仅有15万元，人均收入80元。村民说：“日值两三毛，面糊喝不饱。辛苦干一年，两手攥空拳。”1996年，该村在政府的指导下，实行了村民代表会议制度。凡涉及村民利益的大事，均要

案例



案例

通过村民代表会议讨论决定。村民代表会议作出的第一个决定是，由村集体统一管理海滩，终止私人承包合同。这一决定使滩涂资源迅速得以恢复，第二年仅采挖沙蚬子出口一项就纯收益100余万元。2000年，经村民代表会议讨论，决定投资300万元养殖海豚，2001年就增加经济效益100余万元。现在，村里的大事小情都经过村民代表会议讨论决定，该村已经成为以海上养殖捕捞产业为主，集粮食、水果、畜牧、旅游等多种经营为一体的村庄，走上了民主决策促进经济发展的富民道路。

案例1-2 村民代表十五年，年人均收入6000元

欧加乔村，自1989年以来，十五年坚持村民代表会议制度，村里各项事务坚持民主决策，1995年被民政部授予“全国模范村民委员会”荣誉称号。2003年，村集体固定资产1.25亿，年总收入3个亿，利税2000万，人均收入6000元。全村一片兴旺，村民幸福美满，安居乐业。

案例1-3 小康村成为“黑洞村”

大磨盘村是个城中村，由于地理位置优越，靠出让土地积累了巨额资金，成为该市的首批“小康村”。但该村未选村民代表，未建立村民会议或村民代表会议制度，不搞民主决策，而是由干部独断专行、胡支乱花，在短短的几年时间里，把一个小康村变成了“亏损村”。经审计认定，村级负债已超过4000万元。如今，失去土地的农民只有靠出租房屋维持生计。

案例1-4 超亿元村沦为负债村

永水村紧邻县城，改革开放初期利用其得天独厚的地理优势，先后开办了砖厂、养鸡场、食品厂、电石厂、建筑公司、造纸厂、农贸市场等企业，1996年集体资产达1.97亿元，1998年被省委、省政府评为“全省乡镇企业百强村”。这时，村领导班子沾沾自喜、不思进取、脱离群众，村中的重大事项也不经村民代表会议讨论



决定。2002年3月,村民们发现村里的经济问题。经对账目进行核查,村集体经济早已成为一个空壳,共负债1430万元。2003年1月,村民们罢免了原村民委员会班子,同时选出了新的村民委员会。

点评: 国家法律和中央政策再三强调,凡是涉及村民利益的重要事项,都要经过村民会议或村民代表会议讨论决定,进行民主决策才能办理。而上述四个典型案例,两个按法律和中央政策办,两个不按法律和中央政策办,反差非常明显。案例1-1和案例1-2的两个村,建立健全了村级民主决策制度,发挥村民、村民代表和村民代表会议的作用,按多数人的意见办事,减少决策失误,村里的各项事业蒸蒸日上,迅猛发展。特别是案例1-2欧加芥村的经验,更说明了村民会议或村民代表会议的作用,坚持民主决策的作用。

正反两方面的经验证明:重大的村务,尤其是涉及村民利益的大事,如村办企业的立项、征用土地补偿费和财务开支等,都应经村民会议或村民代表会议讨论决定,进行民主决策,严把决策关。把关了,村里经济就发展;不把关,村里就出问题。把关不把关的关键在于村民委员会会议、村“两委”联席会议制度是否健全,村民会议或村民代表会议在村级民主决策中是否发挥作用,是否建立了村级民主决策制度,这也正是本章要讨论的问题。

一、村级民主决策的含义

村级民主决策是村民自治的重要内容，是农村基层民主的重要组成部分，不断完善村级民主决策，对于全面推进农村基层民主有着十分重要的意义。

如何全面理解村级民主决策的含义呢？我们不妨把村级民主决策六个字拆开诠释：

村级——在这里是广义的概念，指经县级人民政府依法批准并建有村民委员会组织的农村社区。

民主——指多数人统治和治理。其本意是指人民直接或间接参与国家和社会事务的管理，实质是人民当家做主。这里指广大村民参与村里重大事务的管理。

决策——即运筹，决定策略或办法。这里指广大村民对涉及自己的事务发表的意见。

根据上述释义和诠释，村级民主决策即为：村党组织和村民委员会组织，按照党的政策和国家的法律法规，将涉及村民利益的重要事情和村民共同关心的问题，提交村民会议或村民代表会议讨论，按多数村民的意见作出决定的行为和过程。

村级民主决策具有以下显著特征：

首先，制度性。是指要建立村民会议或村民代表会议制度。每一个村都建立了村民会议或村民代表会议制度、村级民主决策制度，就能定人、定时、定期、定内容开会，就能保证村民群众民主议事和民主决策。否则，没有制度作保证，想开就开，不想开就不开，那么民主决策就是一句空话。

其次，参与性。是指按照法律法规和中央政策规定有资格参加或应该参加村民会议或村民代表会议的人，都能参加会议讨论，发表自己意见，参与民主决策。只有广大的村民群众都参加了民主决策，民主决策才具有广泛的群众基础。大家的事情大家定、大家办，村中的事情就好办了，村中的问题也就迎刃而解了。

第三，平等性。是指有资格参加村民会议的村民或村民代表会议的正式组成人员，在会议上一律平等，都有发言权和表决权，没

有高低贵贱之分，都是一人一票，且效力平等。会议表决实行少数服从多数的原则。

第四，公开性。是指由村民会议或村民代表会议讨论决定的事情，都应向村民及时公开公布，让全体村民知道，让全体村民享有知情权。

二、村级民主决策的原则

案例 1-5 赡养老人的村规民约

张家村，出现不赡养老人的恶性事件。村党组织和村民委员会为杜绝类似事件再发生，提交村民会议讨论通过了“十不准”的赡养老人的村规民约。其中有这样几不准：不赡养老人不准用村里的电，不准吃村里的自来水，不准申请宅基地，不准当兵，不准当村干部……

案
例

案例 1-6 村主任纵容村民扒火车

某市一个边远的山村，铁路从村中通过。2000年选出新一届村民委员会。村民委员会为帮助村民致富，决定在火车从村中通过的时候，村民可以爬上火车扒货。警方发现后，村民委员会主任被拘留。



点评：案例1-5中张家村民主决策的内容与法律和中央政策相抵触，违背了法律和中央政策的规定，侵犯了村民的人身权利和民主权利。案例1-6的小山村，村民委员会的决定是违法行为，村民委员会主任受到法律制裁是咎由自取。两例的教训是深刻的、发人深省的。教训深刻地说明村级民主决策要遵循一定的基本原则。否则，会造成巨大损失，贻害无穷。那么，村级民主决策应遵循那些基本原则呢？