



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

村委会干部工作实务

CUN WEI HUI GAN BU GONG ZUO SHI WU

民政部基层政权和社区建设司 编



中国出版社

乡村干部村民自治知识培训教材

村委会干部工作实务

民政部基层政权和社区建设司 编

 中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

村委会干部工作实务/民政部基层政权和社区建设司编.

2版.-北京:中国社会出版社,2006.9

乡村干部村民自治知识培训教材

ISBN 7-5087-1304-4

I.村... II.民... III.村民委员会-工作-中国-干部教育-教材

IV.D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 103260 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：村委会干部工作实务

责任编辑：向 飞

出版发行：中国社会出版社

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：保定市恒艺印务公司

开 本：140mm×203mm 1/32

印 张：5.5

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、中华优秀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。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



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



第一章 绪 论

- 一、工作原则 (2)
- 二、工作方法 (14)
- 三、素质要求 (26)

第二章 办理公共事务和公益事业

- 一、作用和原则 (43)
- 二、含义和内容 (46)
- 三、程序和资金 (53)

第三章 开展精神文明建设

- 一、重要性和紧迫性 (60)
- 二、村委会干部的重要作用 (64)



三、主要任务	(66)
--------------	------

四、基本做法	(72)
--------------	------

第四章 办理经济事务

一、内容、目标和原则	(90)
------------------	------

二、集体经济管理	(97)
----------------	------

三、发展个体私营经济	(114)
------------------	-------

第五章 协助办理行政事务

一、行政事务的内容	(119)
-----------------	-------

二、资源管理	(128)
--------------	-------

三、民政与社会治安工作	(136)
-------------------	-------

第六章 21 世纪的村委会干部

一、21 世纪村委会干部的光荣使命	(142)
-------------------------	-------

二、努力提高村委会干部的素质	(146)
----------------------	-------

三、为村委会干部的工作创造条件	(153)
-----------------------	-------

第一章

绪 论

如何组织村民开展好自治，如何带领村民建设富裕、民主、文明的社会主义新农村，如何在任期内不负众望干一番事业，这些都是村委会选举后，摆在新任村委会干部面前的重大课题。对许多村委会干部，特别是过去从未干过村委会工作的干部来说，明确各项工作任务，掌握开展工作的原则、程序和方法，不断提高自身素质，是十分重要的。在本章里，我们将主要介绍村委会干部开展工作时应掌握的原则、方法，以及为适应工作需要应当具备的基本素质，使村委会干部能够从总体上把握一些基本要求，为办理好各项具体工作奠定基础。



一、工作原则

农村工作头绪繁杂，作为一名村委会干部，一定要以邓小平理论和江泽民“三个代表”重要思想为指导，始终坚持党的领导、坚持依法办事、坚持人民当家作主和坚持可持续发展作为重要原则，贯彻于各项事务的办理之中。

（一）坚持党的领导

村民自治是在党领导下的自治。坚持党的领导，是村委会干部开展工作时必须遵循的一个重大原则。村委会干部坚持党的领导，不是句空话，要体现在以下行动上：

1. 认真学习和贯彻党的方针、政策

党的十一届三中全会以来，我们党在领导亿万农民进行改革开放和社会主义现代化建设的伟大实践中，逐步形成了比较完整的、成熟的农村政策，涉及政治、经济、文化各个方面，内容十分丰富。比如，以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的经济政策；以家庭承包经营为基础、统分结合的经营政策；以劳动所得为主和按生产要素分配相结合的分配政策等。另外，在土地承包、减轻农民负担、农产品购销、乡镇企业、小城镇建设、扶贫开发、农业综合开发、耕地保护、水利建设、生态环境保护、食品卫生安全、农村社

会发展、基层民主建设等方面也有完整的政策。这些政策，都是多年来农村实践经验的科学总结，与实现、发展和维护农民的利益息息相关。村委会干部只有认真学习和贯彻这些政策，才能在千头万绪的具体工作中，保持正确的方向。如果村委会干部不了解、不执行这些政策，就不能很好地代表农民的利益，维护农民的利益，甚至会侵犯农民的权益，导致群众的不满。

2. 协助完成乡镇政府依法布置的任务

协助乡镇政府完成的任务，主要是指与本村有关的属于乡镇政府职责范围内的工作。如环境与资源保护、计划生育、土地管理、治安保卫、优抚救济、粮食收购等。需要引起注意的是，实行村民自治后，虽然乡镇政府与村委会是指导与被指导的关系，但这并不意味着村委会可以不再理会乡镇政府的行政管理，想怎么干就怎么干。如果说，乡镇政府把村委会当做自己的行政下级或派出机构，随意干涉属于村民自治范围内的事务，用传统的命令指挥方式进行管理是错误的话，那么，村委会对乡镇政府依法布置的任务不理不睬，或有利的就干，没利的、难干的就拒不执行，或能拖就拖等，也是错误的。因此，村委会干部一定要全面、准确地理解法律规定，防止片面性，自觉协助乡镇政府完成有关任务。



3. 正确处理与村党支部的关系

村党支部（党委、总支）是村级组织和各项工作的领导核心。村委会干部要树立党的领导观念，尊重村党支部的领导核心地位。在工作中，要自觉听取党支部的意见或建议，并通过工作把正确的意见或建议变成村民群众的行动。要自觉接受党支部和党员的监督。善于通过建立健全村级民主制度，把党支部、村委会紧紧扭在一起，形成合力，共同致力于带领群众建设社会主义新农村。在个别地方，有些村委会干部当选伊始，就与党支部争高低、比大小，或在工作中对支部尊重不够，凡此种种都是不对的，要自觉改正。

（二）坚持依法办事

村民自治是法律、政策范围内的自治，不是无政府主义。作为村民自治的组织者，村委会干部要想做到不犯错误或少犯错误，让村民群众满意和高兴，就必须知法、信法、守法，做依法办事的模范。

1. 在组织制定村规民约、村民自治章程中，要依法办事

村规民约、村民自治章程是村委会干部和群众共同遵守的行为规范。村委会干部在组织群众制定或修改村规民约、村民自治章程时，首先要考虑合法性问题，保证有关内容不