

城/乡/社/区/工/作/理/论/与/实/务/丛/书

CUNMIN ZIZHI GONGZUO

LILUN YU SHIWU

村民自治工作 理论与实务

陈新祥 唐 鸣 主 编



中国社会科学出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

城/乡/社/区/工/作/理/论/与/实/务/丛/书

CUNMIN ZIZHI GONGZUO

LILUN YU SHIWU

村民自治工作 理论与实务

陈新祥 唐 鸣 主编



中国社会科学出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

村民自治工作理论与实务 / 陈新祥, 唐鸣主编. —

北京: 中国社会科学出版社, 2014. 1

(城乡社区工作理论与实务丛书)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 4628 - 9

I. ①村… II. ①陈…②唐… III. ①农村 - 群众自治 - 工作经验 - 湖北省 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 299608 号



书 名: 村民自治工作理论与实务

主 编: 陈新祥 唐 鸣

全案策划: 李春园

责任编辑: 刘云燕

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

电话: 编辑部: (010) 66064025

邮购部: (010) 66081078

销售部: (010) 66080300 (010) 66085300 传真 (010) 66051713

(010) 66080360 (010) 66080880 (010) 66080880

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 全国各地新华书店

印 刷: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 14.5

字 数: 230 千字

版 次: 2014 年 1 月第 1 版

印 次: 2014 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 30.00 元

前 言

改革开放的历程，也是村民自治不断进行实践和制度创新的历程。经过30多年的发展，村民自治从无到有，从萌芽、起步走向不断完善，从微观“草根民主”走向宏观政治制度。我国的村民自治制度日益完善，组织体系日臻健全，自治内容不断丰富，自治形式更加多样，在增强农民主体性、促进农村经济发展、保持农村稳定和社会和谐等方面发挥了积极作用。可以说，村民自治在中国特色社会主义建设中孕育发展、成长壮大、提升地位、发挥作用，最终走上了中国特色社会主义基层民主政治的康庄大道。

2010年10月28日，第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议表决通过了修订后的《中华人民共和国村民委员会组织法》，从村民委员会成员的选举和罢免程序、民主议事制度、民主管理和民主监督制度等方面进行了细化完善，突出了法律的时代性、科学性和可操作性。党的十八大报告指出：“要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，以扩大有序参与、推进信息公开、加强议事协商、强化权力监督为重点，拓宽范围和途径，丰富内容和形式，保障人民享有更多更切实的民主权利。”这就要求工作在村民自治第一线的基层干部群众解放思想、与时俱进，准确把握村民自治的历史脉络、制度内容和发展趋势。为此，我们会同华中师范大学的专家、学者编写了这本《村民自治工作理论与实务》，供基层干部群众培训或者自学使用。

本书紧密结合我国村民自治工作的实际，具有知识面宽、重点突出、内容精练、适合培训和自学等特点。在编写中，突出了三项原则：一是针对性。根据培训工作的实际需要，对村民自治的学科内容进行了合理取

舍，删繁就简，突出了重点、难点和关键点。二是实用性。在梳理基础知识的同时，多数章节都提供了创新案例，供学员学习、交流、探讨。三是有效性。考虑到基层干部群众业务繁忙、学习时间宝贵，我们在村民自治的庞大知识体系中精心选取了编写内容，以保证培训和学习实际效果。

本书的编写主要依据《中华人民共和国村民委员会组织法》，《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》（中办发〔2004〕17号），中央纪委、中央组织部、民政部等十二部委《关于进一步加强村级民主监督工作的意见》（民发〔2012〕162号），《农业部监察部关于印发〈农村集体经济组织财务公开规定〉的通知》（农经发〔2011〕13号），《湖北省村民委员会选举办法》，《湖北省村务公开目录》（鄂民政规〔2012〕4号）等法律、法规、规章、政策等，保证内容准确、有效。

本书主要由五部分组成：第一部分为村民自治概论；第二部分为村民委员会；第三部分为民主选举、民主决策、民主管理、民主监督；第四部分为大力推进村民自治工作；第五部分为附录，主要收录了有关村民自治的法律、法规、规章、政策等，供大家参考引用。

本书在编写过程中，广泛吸收了村民自治学界已有的研究成果，有些案例直接选取自相关出版物，并参考、引用了部分著作、文件资料，在此，我们一并表示感谢！

另外，由于编写时间紧、任务重，本书也难免存在不足之处，需要经过实践检验，不断修正提高，期望得到各级领导、专家学者和实践工作者的批评指正。

编 者

2013年9月

目录

第一章 村民自治概论	001
第一节 村民自治的发展历程	001
第二节 村民自治的主要内容	012
第三节 村民自治的重要意义	018
第二章 村民委员会	021
第一节 村民委员会的设立	021
第二节 村民委员会的性质和任务	025
第三节 村民委员会和村党组织的关系	032
第四节 村民委员会和乡镇政府的关系	036
第五节 村民委员会的工作制度	038
第三章 民主选举	045
第一节 村级民主选举概述	045
第二节 民主选举程序	052
第三节 民主选举创新案例	065
第四章 民主决策	077
第一节 村级民主决策概述	077
第二节 村“两委”联席会议	080

第三节	村民会议	083
第四节	村民代表会议	093
第五节	民主决策创新案例	097
第五章	民主管理	107
第一节	村级民主管理概述	107
第二节	村民自治章程和村规民约	114
第三节	村务公开	119
第四节	民主管理创新案例	123
第六章	民主监督	133
第一节	村级民主监督概述	133
第二节	村务监督机构	141
第三节	民主评议	144
第四节	任期和离任经济责任审计	146
第五节	罢免村民委员会成员	149
第六节	民主监督创新案例	152
第七章	大力推进村民自治工作	171
附录：相关法律、法规、政策		181
中华人民共和国村民委员会组织法		181
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》		191
中央纪委、中央组织部、民政部等十二部委		
印发《关于进一步加强村级民主监督工作的意见》		199
湖北省村民委员会选举办法		206
关于印发《湖北省村务公开目录》的通知		219
湖北省村务公开目录		220

第一章 村民自治概论

村民自治就是广大村民群众在中国共产党的领导下，依据国家宪法、法律、法规和政策，通过行使民主选举、民主决策、民主管理和民主监督等权利，管理本地区的经济文化事业、公共事务和公益事业，最终实现自我管理、自我教育、自我服务和自我监督的过程。村民自治是中国特色社会主义民主政治制度的一部分，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实践。

第一节 村民自治的发展历程

一、村民自治诞生的历史背景

村民自治作为一种中国特色的乡村治理模式，植根于中国历史传统之中，同时又是现代民主政治的产物，与当代中国的政治、经济、社会环境密切相关。

从历史传统看，我国古代以乡村组织为核心，形成皇权控制与乡村自治相结合的治理模式。这种治理模式肇始于商周时期的里邑一乡遂制，历经秦汉的什伍一乡亭里制、北魏的宗主督护—三长制、唐代的乡里一保邻制、宋代的都保一保甲制、元代的里保邻制—社制、明清的里甲一保甲制，其职能不仅有征徭役、课赋税、管户政、守户望等，还有劝课农桑、

推动公益、教化人民等。这种以乡绅、宗族、家族自治为核心的中国传统乡村治理模式沿袭着“皇权不下县”的历史传统，构成了现代民主政治语境下乡村自治的历史根源。

近代以后，西方民主政治思想在中国不断得到传播，梁启超等人率先提出了“秉西法、重乡权”，建立“地方自治政体”的主张。在实践中，晚清政府试图通过推行地方自治挽救其岌岌可危的政治统治，而国民政府在中央政权控制力有限的情况下更是鼓励各级地方推行乡村自治。可以说，近代中国中央政权的式微为中国乡村自治的成长提供了契机。

新民主主义革命时期，中国共产党领导人民群众不断发挥农村基层组织政治动员和组织基础作用，在国民革命、土地革命、抗日战争、解放战争中取得了一个又一个胜利，最终推翻了帝国主义、封建主义、官僚资本主义三座大山的压迫，实现了彻底的解放。在共产党领导下的乡村治理过程中，基层治理组织形式历经农会、乡村苏维埃、乡政村所、村政府等的不断创新，广大农民的民主意识不断觉醒，自治能力不断提高。

新中国成立后，广大农村仿照苏联模式普遍建立起高度集中的计划经济模式，农民对生产资料的占有显然有限，在国家利益和集体利益面前，作为“私”的表现的个体化农民日益丧失了主体地位。20世纪50年代，合作化运动进入高潮，人民公社制度不断推广，国家对乡村社会的控制力显著增强，乡村自治的可能性微乎其微。党的十一届三中全会后，以“分田到户”和“家庭承包经营”为特征的家庭联产承包责任制普遍推行。农村经济体制的变革增强了广大农民的经济自主权，乡村干部之前单纯依靠行政命令管理乡村社会的权威性大打折扣，迫切需要变革。在这一背景下，新的乡村治理模式呼之欲出。

二、村民自治发展的历史阶段

村民自治伴随着我国改革开放的伟大实践从无到有，从萌芽、建立、形成、发展到不断完善。通过30多年的发展，我国村民自治制度日益完善，组织体系日臻健全，自治内容不断丰富，自治形式更加多样，走上了中国特色社会主义基层民主政治的康庄大道。

（一）村民自治实践的萌芽期（1979—1982 年）

党的十一届三中全会以后，人民公社体制逐渐解体，家庭联产承包责任制不断在全国推行开来。体制改革在农村的突破，使广大农民获得了生产经营自主权，也使农村的生产方式和分配方式发生了显著变革，直接冲击了国家对农村的管理体制。在新旧体制的转换中，国家力量逐步从乡村社会中退出，许多事关农民利益的管理职能虚化。比如，社会治安、社会福利、土地管理、水利建设等无人问津，乡村社会治理出现了权力真空，甚至在一些地方，农村基层组织体系处于瘫痪或半瘫痪状态。

1979 年的合寨村正是这一现象的真实写照。合寨村位于广西壮族自治区宜山县三岔公社（今宜州市屏南乡）东南部大石山区，面积 33.4 平方公里，耕地面积 3578 亩，有 1050 户、4336 人，分散居住在 12 个自然屯。1979 年，“分田到户”的合寨村一度陷入管理真空，导致赌博的多、盗窃的多、乱砍滥伐的多、唱痞山歌的多、放浪荡牲口的多、搞封建迷信的多，管事的人少，时称“六多一少”。痛感于这些现象，1980 年 1 月起，合寨大队的果地屯、果作屯等自然村的部分党员干部组织村民自发成立治安联防队、选举干部成立（自然）村民委员会，订立村规民约管理章程。1980 年 2 月 5 日，果作屯全村 85 户，一户一个代表在村头有 300 年历史的大樟树下集会，一人一票选举村领导。此后不久，又召开全村大会，制定了村规民约和封山公约，文件以村民委员会名义公布，并印有 85 户村民的指模或印章。这是目前村民自治史上有据可查的第一份正式的村规民约，具体内容如下：

村规民约

一、必须提高思想觉悟，认真体会安定团结的重要意义。

二、严禁赌博，不准在私宅、村里开设赌场，违者罚款 10 元。

三、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。

四、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。

五、不准在路边、田边、井边挖鸭虫，受损失的罚工修补。

六、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。

七、遗失东西，拿回交给村委会，归还原主。

八、不准在泉边、河边大便，不准在上游洗衣、洗头梳发，晾晒蚊帐、床单等污染东西。

九、讲卫生光荣，不讲卫生可耻，自觉做到码头经常冲洗，保持清洁。

果作村民委员会

1980年7月14日

封山公约

一、不准毁林开荒，违者每平方尺罚款5角。

二、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。

三、村里的风景树不准折枝乱砍，违者罚款15元。

四、不准盗窃林木，违者每百斤罚款15元。

五、实行护林有功者奖、毁林者罚的办法，对维护林木有功者奖5%奖金。

六、不准在育林区放牛羊群，每头罚款1元，外村罚2元。

果作村民委员会

1980年7月14日

从以上的村规民约和封山公约中可以看出，当时的村民委员会的功能主要是维持社会治安和维护集体公益设施。但这个会议的召开却奠定了宜山（宜州）作为中国村民自治发源地的历史地位。同时，村民委员会的建立对当地的乡村治理起到了立竿见影的效果。在村民委员会的组织管理

下，“六多一少”变成了“六少一多”，赌博的少了，盗窃的少了，乱放流浪牲口的少了，盗砍盗伐集体林木的少了，唱痞山歌的少了，搞封建迷信的少了，管事的人多了；修路、通电、修码头、造林等公共事务热火朝天地开展起来，村内各项事业欣欣向荣，村民自治开始展现出它的独特魅力。到1982年4月，宜山、罗城两县共有675个村建立了村民委员会，占两县自然村总数的15%左右。与此同时，四川、河南、山东等省的一些农村地区也陆续出现了村民委员会式的组织。

这一阶段村民自治的发展有这样几个特点：

一是村民自治的发展基本处于自发阶段，村民委员会的建立完全是出于农民群众的自我需要。

二是村民委员会的形式并不统一，呈现多样化的特征。从名称来看，有的地方叫“村管会”，有的叫“议事会”，而有的叫“治安领导小组”；从管辖区域看，这一时期的村民委员会管辖区域并不等同于原有人民公社体制下的大队，有些地方村民委员会管辖的区域仅仅局限于一个或者几个自然村。

三是村民委员会在组织数量增多的同时，职能也在不断扩充。村民委员会日益成为农民群众对乡村社会政治、经济、文化诸多事务进行自我管理的活动平台，村民委员会的性质逐步向基层群众性自治组织演变。

（二）村民自治组织载体的建立期（1982—1987年）

1982年8月，中共中央转发《全国政法工作会议纪要》文件指出，近年有些地方建立的村民委员会是“群众性自治组织”，订立公约，共同遵守，“经验是成功的”，并要求各地“有计划地进行建立村民（或乡民）委员会试点”。

1982年12月，第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》第一百一十一条明确规定：村民委员会是我国乡村社会的“基层群众性自治组织”，“主任、副主任、委员由村民选举”。这就以根本大法的形式确定了村民委员会的法律地位，从而为广大农村实行村民自治提供了法律依据。同时这也明确了农村社会管理实行村民自治的基本方

向。不久各地纷纷结合实际开展村民委员会建立试点工作。

1983年10月，中共中央、国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，正式宣告人民公社体制的终结，并再次强调“村民委员会是基层群众性自治组织”，“村民委员会主任、副主任和委员要由村民选举产生”，同时明确要求在农村建立由村民选举产生的村民委员会，并对村民委员会的设立、职能、产生方式进行了初步规定。此后，全国普遍开始了撤销生产大队，设立村民委员会的工作。到1985年，全国共建立村民委员会948618个。

1986年9月，中共中央、国务院发出《关于加强农村基层政权建设工作的通知》，强调要进一步加强农村基层政权建设，高度重视村民委员会建设工作，同时明确规定由民政部门负责村民委员会建设的日常工作。到1987年《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》颁布时，除个别省份以外，全国绝大多数农村地区普遍建立了村民委员会。

总体而言，这一阶段村民自治的发展呈现这样几个特点：

一是村民自治的发展实现了从自发到自觉的过程。在这一时期，村民自治的发展获得了党和国家的高度重视，中央在不断总结各地实践的基础上将村民自治的“田野政治”上升到宪法原则，为其建章立制和后续发展提供了政策支持和组织依靠。

二是村民自治的发展有了规范化的标准和名称，摆脱了此前杂乱无章的状态。各地开始按照宪法的规定，对村民自治的组织形式、组织名称、组织机构、组织成员等作出统一规定，即村级自治组织形式上实行委员会制，组织名称统一称为村民委员会，组织成员按照分工统一称为村民委员会主任、副主任和委员，组织机构统一设置包括村调解委员会、治安保卫委员会、公共卫生委员会等。

三是这一阶段村民自治的发展主要侧重于组织体系的建设，组织管理规范上还处于摸索阶段。在村民委员会普遍建立的过程中也遇到了许多问题，如缺乏统一的管理规范等。但随着村民自治工作的开展，民主法治的思想逐渐深入人心，村民自治的组织载体已经初步具备。

（三）村民自治制度框架的形成期（1987—1990 年）

改革开放促进了国民经济的发展，同时也加快推动了国家政治体制改革和民主政治建设进程。1987 年 10 月召开的中国共产党第十三次代表大会强调建设高度的社会主义民主是社会主义现代化建设的重要目标之一，同时指出现阶段民主政治建设必须着眼于实效，着眼于调动基层群众的积极性。

在这一背景下，1987 年 11 月第六届全国人大常委会第二十三次会议最终审议通过了先后修改 30 次的《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》。这部法律依据宪法有关村民自治的规定，对村民委员会的性质、地位、职责、产生方式、组织机构和工作方式以及村民会议的权力和组织形式等作了全面而具体的规定，使村民自治作为一项新型的群众自治制度和直接民主制度在法律上正式确立了地位。

1988 年 6 月 1 日，《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》在全国开始试行。从此，村民自治有了具体的制度规范作指导，步入了规范化和法制化建设阶段。为积极落实尚处在试行中的村民委员会组织法，民政部在全国组织开展村民自治示范活动。1988 年，民政部推动全国 1093 个县级单位进行贯彻《中华人民共和国村民委员会组织法〈试行〉》的试点工作，20 多个试点省（自治区）颁布了本省（自治区）的实施办法。到 1989 年年底，全国有 14 个试点省（自治区）在试点的基础上开始依法选举村民委员会干部，促进了民主选举制度的建立和完善。

1990 年，中组部、民政部等五部门在山东莱西联合召开全国村级组织建设工作座谈会，初步明确村民自治的基本内容。不久，中共中央明确发出《关于批转〈全国村级组织建设座谈会纪要〉的通知》，明确要求认真贯彻村民委员会组织法，要求每个县都要选择若干村开展村民自治示范活动，以实际效果消除人们对村民自治的质疑。1990 年 9 月，民政部发出了《关于在全国农村开展村民自治示范活动的通知》，此后全国各地普遍开展了村民自治示范活动。

这一阶段的村民自治有这样几个特点：

一是村民自治实现了由宪法原则到具体制度的飞跃。《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》的颁布实际上就是社会主义法制建设不断进行思想解放的过程，虽历经曲折，但最终实现。

二是村民自治的制度创立与制度实践良性互动。有了具体法律的指导，村民自治工作有了更为可靠的保障，广大干部群众对村民自治的认识从分歧较多到逐步统一，对村民自治的实践也从示范探索到基本普及。

（四）村民自治的发展期（1990—1998年）

为了积极稳妥地推进村民自治，1992年民政部、司法部等部门在山东章丘召开会议，总结了“依法建制，以制治村，民主管理”的经验，丰富了村民自治的内容。1994年2月，民政部发布了《全国农村村民自治示范活动指导纲要（试行）》，对村民自治示范活动的目标、任务、指导方针、具体措施等作了全面系统的规定，并第一次明确提出要建立民主选举、民主决策、民主管理、民主监督四项民主制度。

1994年11月，中共中央召开全国农村基层组织建设工作会议，并发出《关于加强农村基层组织建设的通知》，提出了新时期加强农村基层组织建设的目标、重点和政策措施，进一步完善了村民自治的内容和形式。

1995年11月，民政部在北京召开全国村民自治示范工作经验交流暨城乡基层先进集体和先进个人表彰会议，第一次命名表彰了31个“全国村民自治模范县（市、区、旗）”。1998年4月，民政部在河南许昌召开全国村民自治工作经验交流会议，总结交流十年来村民自治工作的基本经验，命名表彰了第二批95个“全国村民自治模范县（市、区、旗）”。截至1998年年底，全国共确定村民自治示范县（市、区、旗）488个，示范乡镇10754个，示范村20.7万个，占村民委员会总数的25%，形成了省（自治区、直辖市）有村民自治示范县、地（市）有示范乡（镇），县（市）有示范村的格局。

在村民自治模范单位的影响和促进下，全国村民自治活动持续开展，各项民主制度进一步健全。截至1998年6月底，全国已有26个省、自治区、直辖市的人大常委会制定了实施村民委员会组织法的地方法规，福

建、江苏、辽宁、湖南、河北、贵州、内蒙古、河南、宁夏9个省、自治区还制定了专门的村民委员会选举办法。全国普遍完成了两届村民委员会选举。其中，有18个省、自治区、直辖市基本完成了第三届选举。福建、河北、黑龙江、内蒙古等省、自治区已进行或正在进行第四届选举。

总结这一阶段村民自治的发展，可以看出这样几个特点：

一是村民自治实现了从制度框架搭建到内容充实的过程，尤其是“四个民主”的提炼，丰富了村民自治的内涵，使得村民自治有规可循。

二是村民自治推进过程中特别重视典型示范的作用。通过典型示范鼓励先进、鞭策后进、积累经验、总结教训，大大推进了村民自治的发展。值得一提的是，在这一时期选举技术和程序不断创新，民主性、竞争性日益加强，选举制度日益完善，出现了“海选提名”“竞选演讲”、预选或村民代表无记名投票确定正式候选人、函投、设立秘密写票间、公开唱票、计票等实践创新。

三是村民自治的发展不平衡。各地贯彻落实《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》的进程并不一致。有的省、自治区、直辖市缺乏具体的实施办法，甚至个别地方反而强化了对基层的行政管理。

（五）村民自治的深化期（1998—2007年）

1997年9月，党的十五大报告突出强调要扩大基层民主、进一步完善民主选举制度和村务公开制度。1998年6月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合发出《关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知》，对完善民主选举、民主决策、民主管理、民主监督制度，提出更加具体的要求。1998年党的十五届三中全会指出“扩大农村基层民主，实行村民自治，是党领导亿万农民建设有中国特色社会主义民主政治的伟大创造”，对村民自治给予高度评价。

1998年11月4日，《中华人民共和国村民委员会组织法》正式颁布，标志着我国村民自治进入了制度化、法制化的新阶段。

总结这一阶段的历程，村民自治体现了这样几个特征：

一是《中华人民共和国村民委员会组织法》实现了由“试行”到全面

实施的转变。它的正式颁布实现了村民自治的突破性进展，包括民主选举更加直接，如村民可以直接选举委员会、直接提名候选人；更加注重选举的公平、公开，如实行差额选举、有效投票的双过半、秘密投票等；明确了罢免村民委员会成员的依据、程序的启动及运行。

二是村民自治实施的外部环境大大改善。尤其是进入新世纪新阶段，党中央、国务院更加重视“三农”问题，农业税的取消、社会主义新农村建设的开展、农村社区建设的推进以及其他一系列利农、惠农政策的实施，为村民自治的深化营造了前所未有的宽松环境，村民自治迎来了历史性的发展机遇。

三是村民自治有了更为具体的法制保障，形成了较为完善的制度体系。全国29个省、自治区、直辖市制定了村民委员会组织法实施办法，31个省、自治区、直辖市制定了村民委员会选举的地方性法规，河北、广东、陕西等省还制定了村务公开工作条例。

四是村民自治的形式不断丰富。在这一阶段，一些地方创造了“村务大事村民公决”、农村“民主日”等办法，有效保障村民群众的决策权。为加强对村干部的监督，一些地方设立了村务监督委员会等村务监督机构，有效保障了村民的监督权。

（六）村民自治的完善期（2007年至今）

2007年党的十七大报告指出，要“发展基层民主，保障人民享有更多更切实的民主权利”，“要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，扩大基层群众自治范围”，“完善村务公开等制度，实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动”。2012年党的十八大报告指出，“在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，是人民依法直接行使民主权利的重要方式”，“要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，以扩大有序参与、推进信息公开、加强议事协商、强化权力监督为重点，拓宽范围和途径，丰富内容和形式，保障人民享有更多更切实的民主权利”。

自2009年至2011年，在全国范围内开展了“难点村”治理工作。截