

全国“四五”普法统编教材

# 农村基层

# 民主法制建设讲话

民政部基层政权和社区建设司  
司法部法制宣传司  
编

NONG CUN JI CENG MIN ZHU FA ZHI JIAN SHE JIANG HUA

中国青年出版社

# 农村基层

## 民主法制建设讲话

（一九八二年）

# 农村基层民主法制建设讲话

司法部法制宣传司  
民政部基层政权和社区建设司 编

D920.0/14

中国青年出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

农村基层民主法制建设讲话/司法部法制宣传司 民政部  
基层政权和社区建设司编著. —北京:中国青年出版社,2003  
ISBN 7-5006-5183-X

I. 农… II. 司… III. ①农村-社会主义民主-建设-中国  
②农村-社会主义法制-建设-中国 IV. D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 033282 号

### 农村基层民主法制建设讲话

---

编 著 司法部法制宣传司  
民政部基层政权和社区建设司

责任编辑 金文玺

封面设计 朱学莹

出版发行 中国青年出版社 北京中青社书刊经营中心

社 址 北京东四 12 条 21 号  
编辑部 (010) 64039127 发行部 (010) 84028550

网 址 [www.cyp.com.cn](http://www.cyp.com.cn)

印 刷 衡水华兴印刷有限责任公司

版 别 2003年5月北京第1版 2004年2月第4次印刷

开 本 850×1168 1/32

印 张 4.25

字 数 98千字

ISBN7-5006-5183-X/D·153

---

定 价 6.50元

## 编者的话

为认真贯彻党的十六大精神和中央农村工作会议的要求,深入贯彻民政部、司法部2003年1月8日联合下发的《关于进一步加强农村基层民主法制建设的意见》(司发[2003]2号),推进新时期农村基层民主法制建设的新发展,进一步提高农村干部群众的法律素质和农村法治化管理水平,民政部基层政权和社区建设司、司法部法制宣传司共同组织编写了《农村基层民主法制建设讲话》。本书以农村民主法制建设为主题,阐述了村民自治组织、民主选举、民主决策、民主管理、民主监督、法制宣传、法律服务及维护农村稳定等问题。供广大农村“两委”干部、县乡干部和民政、司法行政干部及广大基层普法依法治理工作者学习、参考,以更好地推进农村基层民主法制建设的进程,加快农村全面建设小康社会的步伐。

由于时间仓促,编写工作中难免有疏漏之处,敬请批评指正。

编者

2003年3月

## 编写组名单

(按姓氏笔画为序)

王金华	成 卫	刘 锋	孙剑英
伊佩庄	吴强国	肖义舜	肖志清
张明亮	张树奎	范 瑜	郭正文
姜金方	姚振怀	詹成付	甄玉生
裴锡新			

## 目 录

- 第一讲 深入学习党的十六大精神,提高贯彻《关于进一步  
加强农村基层民主法制建设的意见》的自觉性…………… (1)
- 第二讲 认真实施《村民委员会组织法》  
进一步健全村民自治组织 …………… (11)
- 第三讲 完善村民选举程序  
进一步健全村级民主选举制度 …………… (25)
- 第四讲 完善民主议事程序  
进一步健全村级民主决策制度 …………… (34)
- 第五讲 完善村民自治章程  
进一步健全村级民主管理制度 …………… (43)
- 第六讲 完善公开办事程序  
进一步健全村级民主监督制度 …………… (50)
- 第七讲 加强农村法制宣传教育  
进一步提高干部群众的法律素质 …………… (57)
- 第八讲 加强农村法律服务工作  
引导和帮助农民更好地依法维权 …………… (66)

## 第九讲 加强社会治安综合治理

维护农村基层社会稳定 ..... (77)

## 第十讲 加强组织领导

保证农村基层民主法制建设目标任务实现 ..... (88)

附 1. 中华人民共和国村民委员会组织法 ..... (94)

2. 民政部、司法部关于进一步

加强农村基层民主法制建设的意见 ..... (100)

3. 司法部部长张福森同志在全国农村基层民主

法制建设电视电话会议上的讲话 ..... (107)

4. 民政部副部长李学举同志在全国农村基层民主

法制建设电视电话会议上的讲话 ..... (117)



## 第一讲

# 深入学习党的十六大精神 提高贯彻《关于进一步加强农村 基层民主法制建设的意见》的自觉性

党的十六大召开不久,国家民政部、司法部即联合制定下发了《关于进一步加强农村基层民主法制建设的意见》(以下简称《意见》),明确了新时期农村基层民主法制建设的指导思想、原则、目标和任务,并召开电视电话会议进行了部署。这是推动十六大精神在农村基层贯彻落实的重要举措。《意见》是根据十六大精神、结合农村实际制定的。深入学习领会好党的十六大精神,既是新时期农村基层民主法制建设的重要任务,也是全面正确领会和把握《意见》的精神,提高进一步加强农村基层民主法制建设的自觉性所必需的,对此必须有足够的重视。

### 一、加强农村基层民主法制建设 是全面建设小康社会的重要内容

全面建设小康社会是党的十六大确定的新时期全党全国人民奋斗的战略目标。全面建设小康社会,就是建设物质文明、政治文明、精神文明全面发展的社会。加强农村基层民主法制建设对于全面建设小康社会具有重要意义。

### **(一) 加强农村基层民主法制建设是建设社会主义政治文明的重要任务**

社会主义政治文明是社会主义追求的重要价值目标。民主和法制作为目的,直接反映社会政治文明的程度。为此,党的十六大根据全面建设小康社会的要求,确定了新时期政治文明建设的目标,这就是:社会主义民主更加完善,社会主义法制更加完备,依法治国基本方略得到全面落实,人民的政治、经济和文化权益得到切实尊重和保障。基层民主更加健全,社会秩序良好,人民安居乐业。《意见》所确定的进一步加强农村基层民主法制建设的目标与十六大关于建设社会主义政治文明的目标是一致的。《意见》确定的目标是:农村基层民主更加健全,基层自治组织切实发挥作用,民主选举、民主决策、民主管理、民主监督制度更加完善,农民群众参与管理基层公共事务和公益事业的权利得到切实尊重和保障,不断健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制。农村基层法制更加完备,农民群众的法律意识明显增强,法律素质得到进一步提高,村民自治章程、村规民约以及各项制度更加完备,农村干部群众的依法决策、依法管理、依法办事的能力进一步增强,农村的法治化管理水平逐步提高,社会秩序良好,人民安居乐业,形成农村物质文明、政治文明和精神文明进一步协调发展的良好局面。这个目标是对建设社会主义政治文明目标的具体化。努力实现这个目标,是实现建设社会主义政治文明目标在农村的基础和保障。我国是个农业大国,近十三亿人口,八亿在农村。农村民主法制建设在国家民主法制建设中占着很大比重。党的十一届三中全会以来,特别是十三届四中全会以来,我国农村基层民主法制建设有了很大发展,但与全面建设小康社会的要求还相差很远。农村基层民主法制建设的进一步加强,会使亿万农民群

众在实践中进一步提高民主法制的素养，树立权利义务相统一的民主法制观念，增强主人翁意识、责任意识、参与意识，形成民主法制的习惯，提高当家做主的能力，为国家全面加强社会主义民主政治建设创造全民素质条件。同时，农村基层民主法制建设的加强，会进一步完善村民自治制度和各项依法管理制度，扩大村民群众有序的政治参与，创造更多的直接民主和法治化管理的形式和经验，为全面实践依法治国基本方略创造条件和积累经验。从这个意义上说，没有农村民主法制建设的加强，就没有国家民主法制建设的加强，没有实现农民群众的当家做主，就没有全国人民的当家做主，没有农村依法治理的深化，就没有国家依法治国方略的落实。

## （二）加强农村基层民主法制建设是发展农村物质文明和精神文明建设的保障

加强物质文明和精神文明建设同样是全面建设小康社会的重要任务。政治文明与物质文明和精神文明有着密切的联系。加强农村基层民主法制建设对于发展农村物质文明和精神文明建设有着特殊的重要意义。首先，农村向着全面建设小康社会迈进，必须坚持以经济建设为中心，不断解放和发展生产力，建立并健全社会主义市场经济体制，提高物质文明的程度和质量。这不仅是一项物质的活动，也是反映市场经济内在要求的法律制度的实现过程。加强农村基层民主法制建设，可以保障农民和农村企业依法经营、公平竞争、诚实守信，自主决定其经济活动，依法维护其交易安全与合法权益，维护农村市场的运行秩序，确保农村市场的公正与安全，提高农村经济的运行质量和效率，促进物质文明持续健康发展。其次，农村经济的发展和经济结构的调整，对农民的利益分配、思想道德、价值观念、行为方式等，会带来广泛而深刻的影响，

给农村精神文明建设提出许多新问题。解决这些问题需要依靠教育的手段、管理的手段,同时也需要法制的手段,坚持德法相济,同施并用,把法律和道德融为一体,用先进道德的感召力和强大法律的规范力,共同促进和保障精神文明建设健康发展,这样才能实现十六大确定的发展社会主义政治文明的目标。

### (三) 加强农村基层民主法制建设是维护农村社会稳定的政治基础

农村向着全面建设小康社会迈进,需要稳定的社会环境,没有稳定什么也搞不成。随着农村改革的深化,农村不安定因素会长期存在,有时还会很突出。加强农村基层民主法制建设,有利于畅通广大农民参与农村社会经济事务的决策、管理和监督的渠道,活跃农村的民主生活,增强农民的主人翁意识,创造生动活泼、团结和谐的政治局面。有利于畅通依法调处各种矛盾和纠纷的渠道,及时化解农村在改革和发展中出现的社会矛盾、经济纠纷和民事纠纷,排解非法律行为的干扰,保护农民的正当权益,建立良好的法律秩序。有利于预防和打击各种违法犯罪,惩恶扬善,消除农村各种消极因素和邪恶势力,形成优良健康的社会风气。总之,有民主法制保障的稳定,才是牢固的稳定,可靠的稳定。只有加强农村民主法制建设,才能确保农村长治久安,为农村百业兴旺、全面发展、建设小康社会创造良好的社会环境。

## 二、加强农村基层民主法制建设 必须认真贯彻“三个代表”重要思想

“三个代表”重要思想,是党的十六大确定的我党长期坚持的指导思想,是我们党的立党之本、执政之基、力量之源,是《意见》关于加强农村基层民主法制建设指导思想的核心,必须在实践中认

真贯彻实行。

**(一) 在农村基层民主法制建设中坚持“三个代表”重要思想，就要把促进和保护农村生产力发展放在第一位**

农村基层民主法制建设作为上层建筑的一部分，归根结底是由农村生产力发展水平决定的，是为解放和发展农村生产力服务的。发展是我党执政兴国的第一要务，也是农村全面建设小康社会的根本任务。农村基层民主法制建设必须与农村生产力发展水平相适应，既不能超前，也不能落后。我国目前农村生产力发展正处在关键时期。由计划经济到市场经济，由传统农业到现代农业，由乡村化到城镇化，是我国农村生产力发展的基本趋势。农村民主法制建设必须认真研究这些新情况新问题，通过民主与法制的加强，推动农村生产力朝着这一发展目标前进。要把农村民主法制建设与农村经济体制改革结合起来，通过改革，革除不适应生产力发展、不符合民主法制原则的思想观念、行为习惯、传统作风、规章制度和体制机制，为生产力发展开辟广阔的道路。要落实好各项村民自治权利，让村民掌握自己的命运，充分发掘自身潜力，放开手脚发展生产。要认真贯彻有关规范农村市场经济、保护农民权益的法律法规，整顿并建立良好的经济秩序，保障合法经营、有序竞争和农民的合法经济利益。要认真贯彻实施《教育法》、《科学技术普及法》等法律法规，发展农村教育事业，推动先进农业科学技术广泛应用，促进农业产业结构调整，提高生产效率和效益。农村生产力发展的快慢，关系农村全面建设小康社会速度的快慢，关系农民生活水平提高的快慢，也关系农业基础地位的稳固，必须把农村生产力的发展摆到重中之重的位置。

**(二) 在农村基层民主法制建设中坚持“三个代表”重要思想，**

## 就要高度重视和充分调动农民群众的积极性和创造性

十六大报告指出：“最大多数人的利益和全社会全民族的积极性创造性，对党和国家事业的发展始终是最具有决定性的因素。”加强农村基层民主法制建设就是要完善农村基本民主制度，落实法律赋予农民的各项民主权利，使农村民主法律化制度化，形成与农村基本经济制度相适应的民主法制观念和工作管理机制，“营造鼓励人们干事业、支持人们干成事业的社会氛围，放手让一切劳动、知识、技术、管理和资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，以造福于人民”。充分调动农民群众的积极性创造性，就要把民主作为目标认真贯彻实行，全面落实村民群众民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的权利，尊重农民群众的智慧、劳动和创造，使他们真正实现当家做主；就要依法处理好农村在税费改革、土地承包、土地流转以及在调整农业结构和发展市场经济过程中的各种利益关系，保护好农民群众的利益；就要落实好允许一部分人通过诚实劳动和合法经营先富起来的政策和法律，保护他们的发展活力，鼓励他们积极创造社会财富。同时要高度重视困难群众的生活，帮助他们寻求致富门路，增强致富信心，改善生活条件，使他们同样感受到社会主义社会的温暖。

### （三）在农村基层民主法制建设中坚持“三个代表”重要思想，就要始终把教育干部作为重点

“政治路线确定之后，干部就是决定的因素。”干部在农村民主法制建设中处于领导地位，具有特殊重要的作用。干部履行职务按民主法制原则办事与按“三个代表”重要思想办事是一致的。贯彻了民主法制原则，就是贯彻了“三个代表”重要思想，反之，就会违背“三个代表”重要思想。干部的行为一旦背离了民主法制原则，就容易对农民权益造成侵害。所以，必须把教育干部作为重

点,营造一种“干部受教育,农民得实惠”的长效机制。干部要树立正确的民主观念,懂得村民才是农村权力的主体。干部按民主原则办事,就是按民众意志办事。村民自治是一项根本性的民主制度,不是简单的工作方法工作作风问题。民主自治是管理村级事务必须遵循的原则,绝对不可违背,违背了就会使村民委员会性质发生变化。要从根本上增强民主的自觉性。干部必须树立正确的法制观念,懂得法律和制度是人民利益和意志的体现,不仅是管老百姓的,首先是规范和约束干部权力的。干部必须模范地遵守国家法律和民众一致通过的制度,不能超越法律和制度行使权力。干部的个人意志必须服从体现了人民意志的法律和制度,不能凌驾于法律和制度之上,否则,就会对农民利益造成侵害。干部要树立正确的利益观念,懂得利益的取得必须合法,不能谋求法律和制度以外的利益。当干部是为了更好地为人民谋利益,而不是为了利用当干部的便利为自己谋取非法利益,否则就会陷入以权谋私的泥潭。干部在利益面前要重奉献,轻索取,先集体,后自己,确保从根本上做到在经济上一尘不染。干部要树立正确的管理观念,懂得管理就是服务,就是为民多办事,办好事,办实事。要尊重群众,爱护群众,坚持从群众中来,到群众中去,遇事同群众商量,当人民群众的公仆。要注重养成脚踏实地、任劳任怨、艰苦奋斗、兢兢业业的工作作风和生活作风。实践证明,只要把干部教育好了,农民就能得到实惠,把干部教育得越好,农民得到的实惠越多。

### 三、加强农村基层民主法制建设必须把坚持党的领导、人民当家做主和依法治国有机统一起来

把坚持党的领导、人民当家做主和依法治国有机统一起来,是十六大对社会主义政治建设规律性认识的发展,是社会主义民主

法制建设必须遵循的根本指导原则。《意见》根据十六大精神,进一步重申了农村基层民主法制建设必须遵循这一指导原则。这是指导我们把农村基层民主法制建设稳步健康地推向前进的法宝。

### (一) 农村基层民主法制建设必须坚持党的领导

党的领导是人民当家做主和依法治国的根本保证,也是加强农村基层民主法制建设的根本保证。党领导人民加强农村基层民主法制建设,就是领导人民通过民主法制的形式,管理好农村基层各项事务及公益事业,管理好国家事务,实现当家做主。党对农村基层民主法制建设的领导,既是我国社会主义民主政治的特色,也是我国社会主义民主政治的优势。加强党对农村基层民主法制建设的领导,首先要加强路线方针政策的领导。党关于民主法制建设的一系列方针政策,反映了我国民主法制建设的规律,体现了人民的利益和要求。只有认真贯彻党的一系列关于民主法制建设的方针政策,才能保证农村基层民主法制建设的正确方向,保证民主法制建设顺利进行。加强党对农村基层民主法制建设的领导,还要充分发挥农村基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用。农村基层党组织在农村基层民主法制建设中处在核心领导地位,必须发挥领导核心作用。要经常组织“一班人”学习党关于民主法制建设的一系列方针政策,学习法律知识,提高“一班人”的领导能力和决策能力。要认真研究和总结党组织领导农村民主法制建设的规律,探索新鲜经验,改进和改善领导方法,以更好地领导民主法制建设。要及时掌握民主法制建设情况,关注存在的问题,并针对问题及时采取对策,保证民主法制建设顺利进行。要帮助指导村民自治组织正确开展活动,鼓励支持他们大胆行使自治权利,认真履行职责,充分发挥自我教育、自我管理、自我服务、自我监督作用。凡是该由村民自治组织决定的问题,党组织都不要包



办代替。要善于把党组织的意见通过民主程序化为村民群众的意见,通过村民委员会组织实行。要教育党员带头学习法律,模范地遵守法律,严格地在法律政策和制度范围内活动,给村民群众做出好样子。只要在农村基层民主法制建设中坚持党的领导,农村基层民主法制建设的目标就一定能实现,农村基层民主法制建设就一定会得到加强。

## (二) 农村基层民主法制建设必须坚持人民当家做主

人民当家做主是社会主义民主政治的本质要求,也是农村基层民主法制建设的本质要求。我国农村基层的民主是直接民主,民主实行得好与差,最能体现人民当家做主的质量。农村基层的法治,直接面向村民群众,法治实行得好,村民可以直接受益,法治实行不好,村民权益就会受损,所以,必须认真坚持人民当家做主,并通过民主法制的加强,落实人民当家做主。要充分尊重农民的自治权利,把《村民委员会组织法》赋予村民的权利不折不扣地交给村民;任何组织和个人都不得包办代替。要在村民自治活动中充分发扬民主,让村民畅所欲言,敢于发表自己的意见,哪怕是错误的意见。通过充分讨论,逐步达成共识。要认真贯彻民主选举、民主决策、民主管理、民主监督制度,实行村务公开,把农民当家做主,落实到农村政治、经济、社会生活的方方面面。要尊重和保护村民的民主精神,一切由群众发明创造,受群众拥护和赞许的民主形式都要认真坚持,最广泛地动员和组织农民群众开展基层民主实践,及时总结和推广有利于农民当家做主的好经验,在实践中提高农民自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的水平,完善保障农民当家做主的各项制度。

## (三) 农村基层民主法制建设必须坚持依法治国的基本方略

依法治国就是党领导人民依照宪法和法律管理国家事务,管