

SHEHUI
GUANLI
YU
SHEHUI
HEXIE

社会管理 与 社会 和谐

主 编 窦玉沛

中国社会出版社

SHEHUI
GUANLI
YU
SHEHUI
HEXIE

社会管理 与 社会 和谐

主 编 窦玉沛 副主编 郝海燕

中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会管理与社会和谐/窦玉沛主编. —北京: 中国社会出版社, 2005. 4

ISBN 7-5087-0468-1

I. 社... II. 窦... III. 社会管理-研究 IV. C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 023419 号

书 名: 社会管理与社会和谐

主 编: 窦玉沛

副 主 编: 郝海燕

责任编辑: 孙晓青

出版发行: 中国社会出版社

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: 66051698 邮购电话: 66060275 电传: 66051713

欢迎读者拨打免费热线 8008108114 或登录 [www. bj114. com. cn](http://www.bj114.com.cn) 查询相关信息

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 12.25

字 数: 300 千字

版 次: 2005 年 4 月第 1 版

印 次: 2005 年 10 月第 2 次印刷

书 号: ISBN 7-5087-0468-1/C · 219

定 价: 28.00 元

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

序

党的十六届四中全会在科学总结我国改革开放和现代化建设经验的基础上，从提高党的执政能力和贯彻落实科学发展观的高度，提出了社会主义和谐社会这一重大战略任务，使我国社会主义现代化的总体布局由发展社会主义市场经济、社会主义民主政治和社会主义先进文化这样的三位一体，扩展为包括社会主义和谐社会在内的四位一体。2005 年新春伊始，中共中央举办省部级主要领导干部“提高构建社会主义和谐社会的能力”专题研讨班，2 月 19 日胡锦涛总书记在开班式上作了重要讲话，对社会主义和谐社会的基本特征、构建社会主义和谐社会的重要原则和主要工作以及构建社会主义和谐社会与建设社会主义物质文明、政治文明和精神文明的有机统一等问题进一步作了深刻阐述。2 月 21 日下午中共中央政治局进行第二十次集体学习，以努力构建社会主义和谐社会为主题，胡锦涛总书记在主持学习时强调，要加强对构建社会主义和谐社会重大问题的调查研究和理论研究，着力提高构建社会主义和谐社会的本领，把社会主义和谐社会建设的各项工作落到实处。这一切都反映了我们党对中国特色社会主义事业发展规律的新认识，反映了我们党对执政规律、执政能力、执政方略、执政方式的新认识，同时，也体现了广大人民群众的根本利益和共同愿望。构建社会主义和谐社会的提出，顿时在全党和全国上下引起了强烈反响和共鸣，一时间“和谐社会”成为使用频率极高的词语，“和谐社会建设”成为社会各界的热门话题，一个学习和研究社会主义和谐社会的热潮正在广泛兴起。

加强社会建设和管理是构建社会主义和谐社会的重要内容和必要措施。只有加强社会建设和管理，才能有效解决经济和社会发展的不平衡问题，促进经济、社会和人的全面、协调和可持续发展；才能协调好各方面的利益关系，加强社会整合，激发全社会的创造活力；才能妥善处理好人民内部矛盾，化解各种社会风险，确保社会安全、维护社会稳定、推动社会进步、实现社会和谐。在中共中央举办的省部级主要领导干部“提高构建社会主义和谐社会的能力”专题研讨班上，民政部部长李学举同志结合民政工作实际作了题为《加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新》的发言，论述了加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新的重要性和紧迫性，解读了“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局，从民政部门的职能出发，对当前和今后一个时期加强社会建设和管理的重点工作进行了深入探讨，如：发挥城乡基层自治组织协调利益、化解矛盾、排忧解难的作用，增强基层社会管理和服务的合力；加强和改进对各类社会组织的管理和监督，发挥其提供服务、反映诉求和规范行为的作用；健全社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业相衔接的社会保障体系等。这一报告对于深入理解加强社会建设和管理在构建社会主义和谐社会的重要地位、作用和主要任务无疑是富有启发的。

为了推动对社会建设和管理问题的深入研究，民政部办公厅成立了由窦玉沛主任牵头的课题组，对社会建设和管理的指导思想、基本概念、历史经验、国外动态等方面的若干问题作了专题研究，并对一些重要的理论问题和疑难问题作了初步解答，形成了一份十几万字的研究成果。在研究的过程中，召开了一系列的专家座谈会，中央党校、国家行政学院、北京师范大学、复旦大学、上海大学和上海社会科学院等知名高校和学术研究机构的专家学者发表了很多有理论深度和实践价值的意见和建议，上海大

学邓伟志教授在2005年全国民政工作会议上应邀作了题为“对‘和谐社会’的初步认识”的专题报告；上海、河南、吉林、陕西和青岛等地民政部门的同志也对社会建设和管理的问题展开了研究，形成了一些专门的研究报告。中国社会报从2004年10月23日起开辟了“和谐社会大家谈”专栏，吸引了社会各界人士特别是众多名流学者的踊跃参与、各抒己见，迄今已发表了70余篇近20万字谈论和谐社会建设的重要文章。这一系列研究成果对于进一步加深对社会管理和社会和谐问题的研究具有重要价值。

将李学举部长关于《加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新》的发言稿和上述研究成果汇集起来，由中国社会出版社正式出版，这是一项很有意义的工作。它一方面为我们深入开展这方面的研究提供了丰富的实践素材和有启发性的理论观点，同时，也有助于民政系统加深对民政工作在构建和谐社会中的重要地位和作用的理解，进一步增强工作的责任感和紧迫感。因为，各级民政部门肩负着国家赋予的管理有关社会事务的重要职责，社会建设和管理与民政工作紧密相关：加强推进基层民主城乡基层自治组织建设，是推进基层民主法制、完善基层社会管理体制、加强基层社会整合的必要途径；发展社会救助、社会福利和慈善事业，是健全社会保障体系、促进社会公平和正义的有效措施；加强和改进民间组织的管理和监督，是建立健全社会管理的新格局、引导和规范社会组织参与社会建设和管理的必然要求。民政部门在社会建设和管理中的法定职能，决定了民政系统在推进国家社会管理体制改革创新、推动社会建设的发展和社会管理的改进中的重要职责，因而，加强对社会建设和管理问题的研究，对于更新民政工作的理念、提升民政工作的境界、更好地发挥民政工作在党和国家工作全局中的职能作用具有重要意义。

构建社会主义和谐社会，是一项艰巨复杂的系统工程，也是一个需要不断推进的很长的历史过程。对社会管理与社会和谐问题的研究是没有止境的，目前已经取得的研究成果还只能说是初步的。胡锦涛总书记要求，各级党委、政府和领导干部要切实加强对本地区本部门和谐社会建设有关情况和工作的调查研究，全面分析和把握社会建设和管理的发展趋势，为制定政策、开展工作奠定坚实的基础。我们一定要认真落实胡锦涛总书记的要求，切实加强对社会结构发展变化的调查研究，深入分析阶层结构、城乡结构、区域结构、人口结构、就业结构、社会组织结构等方面情况的发展变化和发展趋势，深入认识在发展社会主义市场经济和对外开放的条件下我国社会发展的特点和规律，更好地推进社会建设和管理。还要加强对社会利益关系发展变化的调查研究，深入认识和分析我国社会利益结构、利益关系等方面情况的发展变化和发展趋势，以利于完善政策措施，更好地统筹各方面的利益关系和利益要求。尤其是要加强对马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想关于社会主义社会建设和管理理论的研究，加强对我国历史上关于社会建设理论的研究，注意研究和借鉴国外社会建设和管理的理论成果和实践经验。

让我们以本书的出版为新起点，继续开拓社会建设和管理研究的新天地，努力寻求和把握社会主义和谐社会建设的规律，不断创新和完善社会主义和谐社会的理论，为有效推进社会主义和谐社会的构建提供有益的理论支撑和智力支持。

陳志島

二〇〇五年三月

加强社会建设和管理 推进社会管理体制创新

李学举

党的十六届四中全会从加强党的执政能力建设、构建社会主义和谐社会的战略高度，提出了“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”的要求，这是摆在我们面前一个十分重要而又非常紧迫的重大课题。

社会建设和管理是相互联系、相互促进的有机整体。社会建设，主要是动员社会力量、整合社会资源、发展社会事业、完善社会功能，构建全体人民各尽所能、各得其所而又和谐相处的社会环境。社会管理，主要是政府和社会组织为促进社会系统协调运转，对社会系统的组成部分、社会生活的不同领域以及社会发展的各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制的过程。加强社会建设和管理的关键在于推进社会管理体制创新，尽快建立健全与发展社会主义市场经济、建设社会主义民主政治和先进文化以及构建和谐社会相适应的新型社会管理体系，进一步激发全社会活力和创造力，形成社会管理和服务的合力，促进社会的和谐发展。

加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新，是一项系统工程，涉及方方面面，需要从理论和实践的结合上不断探索完善。下面，我根据对十六届四中全会《决定》的学习领会，结合民政部门在社会管理中的职责，谈谈自己的认识，不妥之处，请同志们批评指正。

一、充分认识加强社会建设和管理、推进社会管理体制创新的重要性和紧迫性

回顾二十多年来建设中国特色社会主义的历程，可以清楚地看到，在理论上，我们党对社会建设和管理的认识在不断深化。邓小平同志在总结改革开放实践经验的基础上对社会建设和管理问题作过许多精辟论述。比如，他强调：“现代化建设的任务是多方面的，各方面需要综合平衡，不能搞单打一。”以江泽民同志为核心的第三代中央领导集体从实践“三个代表”重要思想的高度，把推动社会全面进步、促进人的全面发展放在重要战略位置，确立了经济与社会协调发展，物质文明、政治文明和精神文明共同进步的基本方针。十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的新一届中央领导集体坚持以人为本，树立和落实科学发展观，强调统筹经济与社会协调发展。把构建和谐社会作为加强党的执政能力建设的重大举措，把加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新提上了重要议程。在实践中，不断加强社会建设和管理，深化社会管理体制改革。社会建设和管理的政策法规逐步完善、法制化水平明显提高。各项社会事业不断深化改革，持续增加投入，全面加快发展。社会保障制度日臻完善，就业和再就业工作受到高度重视，灾民和困难群众的基本生活得到有效保障，优抚安置工作落到实处。农村村民自治、城市社区建设和民间组织管理得到加强，基层民主政治建设取得明显进展。加强社会治安综合治理，有效维护了社会稳定。特别是在总结抗击“非典”经验与教训的基础上，应对各种突发事件的社会预警体系和应急机制正在建立，保障公共安全和处置突发事件的能力大大提高。

同时，我们必须清醒地看到，社会建设和管理中出现了很多

新情况和新问题，存在一些明显的不适应和亟待加强的薄弱环节。

第一，社会管理的任务加重。

改革开放的不断深入和社会主义市场经济体制的逐步建立，使我国社会生活发生了重大而深刻的变化。随着经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式愈趋多样化，计划经济时期形成的单位管理体制已不能完全适应新形势下社会管理的要求。社会管理的法规亟待完善，社会管理的体系亟待健全，社会保障制度建设亟待加强，社会管理的体制亟待创新，因而，社会建设和管理的任务十分繁重。当前，社会管理中的“缺位”现象，需要亟待解决。从推进现代化的进程来看，政府职能转变、单位体制变化、户籍制度改革、人员流动加速、职业转换加快，这是一种历史的必然，也是社会开放和进步的表现。但给社会管理却带来了新问题，出现了一些难以控制、管理不到的社会成员和社会组织。由于单位体制发生变化和没有相应管理机构的新单位不断增多，越来越多的“单位人”游离于单位体制之外，转为“社会人”，其成分比较复杂，主要有失业人员、国有企业下岗职工、待安置的大学毕业生和退役军人、新经济组织和新社会组织中的从业人员、自由职业者、户籍地与居住地不同的“人户分离”人员等等，这些人或者没有固定的单位归属，或者单位管理松散。加上近年来，农村大量剩余劳动力涌入城市，城市流动人口数量急剧增加。这些流动人员大多是户籍所在地管不了、流入地管不住，处于“两不管”的“真空”状态。这种状况长期下去，会成为影响社会和政治稳定的隐患，甚至会导致社会管理的危机。

第二，社会管理的难度加大。

我国改革开放和现代化建设进入关键阶段，社会生活多样、多元、多变的特征日趋明显，人们思想活动的独立性、选择性、

多变性、差异性明显增强，使社会管理的难度加大。

一是利益关系多样化导致了社会矛盾增多。伴随着经济和社会的发展，人民群众在根本利益一致的前提下，也出现了行业之间、地区之间、城乡之间、阶层之间、群体之间的利益差异，协调和兼顾各方面利益的难度越来越大。加之，多元化的利益诉求表达渠道不够畅通，利益纠纷、集体上访、群体性事件增多，而且有的行为比较激烈，严重危及公众安全和社会稳定。

二是价值取向多样化助长了不良社会现象滋生。改革开放以来，马克思主义在我国的意识形态中始终占主导地位。但由于人们受各种思想观念影响的渠道明显增多、程度明显加深，价值取向逐步多样化。不同价值观念之间的碰撞乃至冲突难以避免。有些与社会主义价值观念背离的甚至颓废腐朽的价值观念也乘机而入，导致了一些陈规陋习死灰复燃，一些丑恶的社会现象沉渣泛起，一些道德沦丧现象和犯罪行为时有发生，严重损害了社会秩序的根基。

三是社会问题复杂化增加了解决的难度。在推动经济发展和社会进步的过程中，出现了一些比较复杂的社会问题。比如，人口规模的日益庞大与人们物质文化生活需求迅速增长的矛盾；就业压力不断加大与提高劳动生产率和实现生产技术现代化的矛盾；日益强烈的环境保护要求与经济粗放型增长模式的矛盾；人口流动增速与维护社会治安的矛盾；劳动力择业自由与城乡二元社会结构的矛盾，等等。这些复杂的矛盾如果协调不好，不仅会影响社会进步，制约经济增长，而且容易引发社会纠纷甚至社会冲突。

第三，社会服务的社会化程度亟待提高。

虽然各级政府不断加大了对社会事业的投入，社会服务获得了长足的发展，但是，与经济的发展水平和人民群众日趋多层次、多样化的物质文化需求相比，社会服务业的设施不完善、服

务能力不足等问题比较明显，经济与社会发展不平衡的问题比较突出。造成这一问题的原因是多方面的，社会协同、公众参与不够是重要原因之一。目前，我国的社会服务大多由政府直属、直管、直办的总体格局尚未从根本上改变，体制制约、机制不活的问题日渐暴露。解决这些问题的出路在于扩大社会和公众的参与，推进社会服务社会化。而当前国家扶持社会力量从事社会服务的政策措施还不够完善、不够有力，在一定程度上制约了社会资源进入社会服务领域。我国社会服务类的民间组织和社会中介机构又处于发育阶段，设施、资金和人力都很有限，参与社会服务的能力不足，这也制约了社会服务社会化的进程。

对于上述问题，党中央见微知著，从维护人民群众的根本利益和确保国家长治久安的高度，提出了“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”的要求。其重要性和紧迫性在于：加强社会建设和管理是实现全面建设小康社会战略目标的必然要求。通过加强社会建设和管理，化解各种矛盾和风险，抓住和利用好发展的战略机遇期，顺利度过矛盾的“凸现期”，从而实现2020年达到“全面小康”的目标。是树立和落实科学发展观的必然要求。只有加强社会建设和管理，才能有效解决当前经济和社会“一条腿长、一条腿短”的问题，加快推进社会事业的发展，促进经济、社会和人的全面、协调和可持续发展。是提高党的执政能力、巩固党的执政基础的必然要求。只有加强社会建设和管理，发扬人民民主，确保人民当家做主和依法参与社会管理，加强社会组织、城乡基层自治组织建设，才能使党执政的社会基础得到巩固。是构建社会主义和谐社会的必然要求。只有通过建立有效的社会管理体制，实施有序的社会管理，才能够推动社会整合、激发全社会创造活力，协调利益关系、维护社会公平正义，增强全社会的法律意识和诚信意识，保障社会安全、促进社会稳定，推动社会发展进步，从而实现社会和谐。

二、建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局

十六届四中全会的《决定》提出，要“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。这是对我国长期以来社会建设和管理实践的科学总结和完善，符合我国现阶段社会建设和管理的实际情况，为推进社会管理体制创新指明了前进方向和奋斗目标。

在这一社会管理格局中，党委领导是根本，政府负责是前提，社会协同是依托，公众参与是基础。只有这几方面有机结合，才能健康有序、科学有效地进行社会建设和管理。

坚持党委领导，是我们始终坚持的根本原则。这是我国特有的政治优势，只有坚持党的领导，才能确保社会建设和管理的正确方向，才能有效地整合各种社会管理资源，团结和凝聚社会各方面的力量。坚持党的领导，就要充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用。在社会管理格局中，党委领导主要体现在：以宽广的眼光观察世界，正确把握时代的要求，进行理论思维和战略思考，科学判断形势，把握好社会建设和管理发展的大方向，确定正确的大政方针；把党的意志和主张体现到国家的法律法规中，支持政府依法行政、管理社会事务；通过科学化、规范化、制度化的机制，加强对社会组织的管理监督，引导人民积极有序地参与社会建设和管理；坚持按客观规律办事，及时研究社会建设和管理中的新情况、新问题和新经验，不失时机地推动各项社会事业不断向前发展；充分发挥共产党员的先锋模范作用，尤其是发挥基层党组织和共产党员服务群众、凝聚人心的作用。在坚持党的领导的同时，要不断改善党的领导，不断提高化解各

种社会矛盾和风险，构建和谐社会的能力。上述“十六字”社会管理格局的提出，本身就是党领导社会管理方式的创新。

实行政府负责，是国家履行社会管理职能的必然要求。在社会主义市场经济条件下，政府的主要职能是：“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。”在完成构建和谐社会的战略任务中，应更加注重发挥政府在管理社会和提供公共服务方面的职能作用。政府在履行职能时要正确定位。一方面，不能越位。凡是公民、法人和其他组织能够自主解决的，市场竞争机制能够调节的，行业组织、中介组织通过自律能够解决的事项，除法律、法规另有规定外，政府不再过多行政干预。同时，也不能缺位，要切实担负起应尽的责任，包括建立健全社会建设和管理的政策法规，依法管理和规范各类社会组织、社会事务、社会事业；建立健全社会保障制度，建立处理人民内部矛盾和各种社会矛盾的有效机制、社会治安综合治理机制，实施有效的社会控制，维护社会秩序和稳定；制定自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全等方面的应急预案，建立公共突发事件的应急机制，提高保障公共安全和处置突发事件的能力，确保人民群众生命和财产安全；推进社会事业管理体制的改革，推动公益事业，发展公共服务，提高服务效能，满足社会需求。

实现社会协同，是整合社会管理资源的必由之路。充分发挥各类社会组织的职能作用，加强政府与社会组织之间的分工、协作以及不同社会组织之间的相互配合，这是社会建设和管理的必要环节，也是亟待加强的薄弱环节。我国经济体制改革中，剥离了企业办社会的职能；政府在职能转变过程中，将一部分社会管理职能交由社会组织承担；加之，经济成分和利益主体日益多元化，迫切需要有一个沟通政府、企业和社会的桥梁、纽带。这些因素为社会组织提供了巨大的发展空间和发挥作用的广阔舞台。利用社会组织尤其是民间组织植根于民间的优势，发挥它们在提

供服务、反映诉求和规范行为等方面的作用，这是健全社会管理体制、有效配置社会资源、加快发展社会服务、多方满足社会需求的必要途径，也是加强社会协调，化解社会矛盾，促进社会和谐，维护社会稳定，推动社会文明进步的有效措施。

依靠公众参与，是人民当家做主的有效实现形式。充分依靠人民管理国家和社会，是我们国家性质的必然要求，是我们党为人民执政、靠人民执政的具体体现，是我们党一切为了群众、一切依靠群众的群众路线的生动体现。扩大公众参与的着力点主要有三个：一是大力培育公众的参与意识。大力培养和牢固树立坚持党的领导、依法办事和充分发扬民主有机统一意识；大力培养和牢固树立权利义务相一致的意识；大力培养和牢固树立主人翁意识和当家做主的观念；大力增强法律意识和诚信意识。二是不断拓宽公众参与的渠道。村民委员会、居民委员会和民间组织，是公众参与的组织形式，民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，是公众参与的实现途径。进一步拓展参与渠道，扩大参与的范围，增强政府决策的透明度，通过建立健全专家咨询和论证制度，社会公示和听证制度，完善信访制度等，多渠道、多形式地集中民智民力、反映社情民意，从而解决民生、落实民权、维护民利。三是严格规范公众参与的行为。发挥法律和道德的规范、约束作用，使公众以积极、负责、合法和理性的姿态有序地参与社会管理。通过加强民主法制教育，使公众真正懂得建设美好家园、创造幸福生活、实现社会和谐，最终要靠人民群众自己。

建立健全社会管理格局，推进社会管理体制的创新，需要长期探索和不断完善。必须坚持以马克思主义、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，坚持树立和落实科学发展观，坚持从我国国情出发，深入研究社会发展规律；同时，也要注意学习、借鉴世界各国社会管理的有益经验。20世纪70年代末以

来，西方许多发达国家出现的政府改革运动——“新公共管理”运动，提出了一些新理念，如由划桨政府向掌舵政府转变，由权力政府向责任政府转变，由审批型政府向服务型政府转变，由指挥型政府向协调型政府转变，由无限责任政府向有限责任政府转变，加强政府与社会组织在公共服务领域的友好合作，实现政府、市场、社会良性互动。对此，我们不能照抄照搬，但其中有益的成分值得我们研究、借鉴。胡锦涛总书记多次强调要借鉴国外政党治国理政的有益做法。尤其是在社会发展领域，如环境保护、消除贫困、增加就业、安置难民及保护妇女、儿童、残疾人和老人权益等问题的解决办法具有一定的普遍性，而且有些问题还是跨国界的、需要通过开展国际合作才能解决。从这个意义上讲，加强国际交流与合作，学习借鉴国外社会管理的有益经验也是十分必要的。

三、发挥城乡基层自治组织协调利益、化解矛盾、排忧解难的作用，增强基层社会管理和服务的合力

社会建设和管理的重心在基层。充分发挥基层党组织和共产党员服务群众、凝聚人心的作用，发挥城乡基层自治组织协调利益、化解矛盾、排忧解难的作用，发挥社会组织提供服务、反映诉求和规范行为的作用，就能形成社会建设和管理的合力。特别是通过加强城乡基层自治组织建设，在基层形成一个横向到边、纵向到底的社会管理体系，消除社会管理的空白点和薄弱环节，从而巩固党的执政基础，促进社会和谐。

第一，完善村民自治，健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制。

发展农村基层民主，实行村民自治，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，是继农村家庭联产承包责任制之后的又一深刻的制度变革。1980年2月，全国出现了第一个由农民选举产生的村民委员会——广西宜州市屏南乡果作村民委员会。这一新生事物的出现，立即引起了党中央的高度重视。1982年修改宪法时，确立了村民委员会是群众性自治组织的法律地位。1987年11月，六届全国人大常委会第23次会议通过了《村民委员会组织法（试行）》。1998年11月，九届人大常委会第5次会议修订并正式颁布了《村民委员会组织法》。经过多年的实践探索，村民自治范围基本普及，内容不断丰富，制度日趋完善，规范化的水平逐步提高。目前，已由普遍建立制度向着进一步完善制度、规范程序、提高实效的新阶段转变。从1998年至今，全国农村建立村委会625000多个。多数省份换届选举进行了5次。每次换届村民参选率高达90%以上。全国60%以上的村委会建立了村民会议、村民代表会议和村务公开制度，实行了村务公开，制定了村民自治章程和村规民约。实践证明，实行村民自治，坚持村级民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，既有利于充分发挥农民群众社会参与的积极性、主动性和创造性，又有利于创新农村基层社会管理体制和利益协调机制、矛盾调处机制，引导群众规范有序地参与村务的决策和管理，以理性合法的形式表达自己的利益要求，解决利益矛盾和纠纷，促进农村和谐与稳定。

随着各项改革的继续深化和经济社会发展，村民自治也遇到了许多新情况和新问题。农村税费改革，对需要“一事一议”的事项提出了更高要求；城镇化发展，出现了“城中村”和“‘村’改‘居’”的问题；户籍制度改革，带来了村民身份和选民资格的确认问题；农户承包地使用权流转，引发了有些村集体经济组织与农户在土地承包权益上的纠纷。这些新情况和新问题都对完善村民自治提出了新要求。同时，这项工作上还还存在