



中国农村文库
ZHONGGUO NONGCUN WENKU

有文化 懂技术 会经营

如何处理 村委会和村民之间的关系

王苹 编写

- 中宣部“万村书库”工程首选图书
- 中国文化扶贫委员会推荐图书
- 新农村建设“农家书屋”采购图书



四川出版集团



天地出版社

如何处理村委会 和村民之间的关系

江苏工业学院图书馆

藏书章

章 编写

四川出版集团

 天地出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

如何处理村委会和村民之间的关系/王苹编写. —成都: 天地出版社, 2008. 3

ISBN 978-7-80726-756-0

I. 如... II. 王... III. 村民委员会—工作—中国 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 016966 号

RUHE CHULI CUNWEIHUI HE CUNMIN ZHIJIAN DE GUANXI

如何处理村委会和村民之间的关系

编写: 王 苹
责任编辑: 彭学云
封面设计: 毕 生 伍 韵等
内文设计: 华彩文化
责任印制: 李 河

出版发行: 四川出版集团·天地出版社
(成都市三洞桥路 12 号 邮政编码 610031)

网 址: <http://www.tiandiph.com>

电子邮箱: tiandicbs@vip.163.com

印刷: 成都金龙印务有限责任公司

版 次: 2008 年 3 月第一版

印 次: 2008 年 3 月第一次印刷

开 本: 850mm×1168mm 1/32

印 张: 5.25

字 数: 113 千

定 价: 9.00 元

书 号: ISBN 978-7-80726-756-0

■版权所有, 违者必究, 举报有奖!

举报电话: (028) 87734601 (市场营销部) 87734639 (总编室)

出版
子
农村读物
为广大农民服务

李瑞琰

九十年十月

如何处理村委会和农民的关系

主编 王 萍

编委 王 英 李一苇

黄紫霄 侯小平

新版序言

徐惟诚

1990年，在李瑞环同志支持下，我们开始编辑出版这一套《中国农村文库》。

接着，又以这一套《农村文库》为基础，发起了“万村书库”工程，目标是在一万个村级组织中各建立一个小型图书室。

中国的农民还很穷，很难做到每家每户都备齐自己应该读、想读的书。农村又很分散，农民也很难到县图书馆、乡文化站去借书。图书室只能建在村里。但村图书室只能是小型的、微型的，要求藏书多，也不现实。

“万村书库”工程一启动，就受到了广泛的欢迎，也成为社会各界和海内外人士资助中国农村文化的一个有效载体。经过十年的时间，已经在八万多个村子中建立了图书室。许多地方还组织了自己的类似工程：万村书架、千乡书库等等，也都

很有成效。

事实证明：中国农民要摆脱贫困，走向富裕，不能没有先进文化的支持。如今，历史进入了全面建设小康社会的新时期，中国农民在知识文化方面又有了许多新的需求。农业产业结构的调整，种植业和养殖业的许多新品种，农业新技术的采用，无公害农业的推广，面向市场营销的信息、经营、结算等新的营销手段和市场规则，农业劳动力的转移，加入 WTO 以后的有关国际规则等等，都是农民需要了解的新内容。农村民主建设的发展，农民精神文化的新需求，电脑网络手段的运用，也要求有新的读物。因此，我们又组织编写了《农村文库》的第四批。

《农村文库》开始编写的时候，我们就定了三条原则：这套书要让农民“买得起”、“看得懂”、“用得上”。做到这三条并不容易，但必须努力做到。在新的一批读物出版的时候，我们重申这三条要求。因为这是真正为农民服务的体现。

中国的农村在不断地进步。城乡差别又将长期存在。这就要求专门为农民组织的出版物也将长期存在，其内容则需要不断地更新发展。

希望这一批《农村文库》继续受到农民的欢迎，也希望有更多的有志者来为中国农民提供更多更好的出版物。

前 言

随着村民自治这一民主制度的实施，新农村建设步伐的加快，农民生产生活方式的改变，视野的开阔，文化知识水平的提高，法律意识的增强，给村委会工作提出越来越多和越来越高的要求。农村党群、干群关系，是农村社会和谐的基础，关系到党在农村的执政地位和政权基础。在我国农村，党群干群关系总体上是好的，但也存在着一些问题和矛盾，这与村委会建设及其发挥作用的情况有关。如何搞好村委会与村民的关系，促进农村各项事业的顺利发展，本书力求从村委会的实际工作出发，从有利于实际操作的角度，结合实际案例，对村委会的职能、村干部的自身素质、新时期村民的特点、村委会处理日常事务的方法等方面进行了有益的探索，语言通俗易懂，道理浅显明白，可为基层农村干部一点参考和借鉴。

本书在编写过程中，参考了一些农村工作方面的文章，在此向相关作者表示感谢。由于编写时间仓促，编者水平有限，缺点和疏漏之处也敬请读者提出宝贵意见。

目 录

一、村委会是一个什么样的组织	(1)
二、村委会如何设立	(6)
三、村委会一般设立哪些工作机构？主要职责是什么？	(7)
四、村民自治下的农民特点	(8)
五、村民自治应该搞好哪些制度建设	(20)
六、如何做好村委会的换届选举工作	(22)
七、实行村民自治必须遵循的重大原则	(24)
八、如何搞好村党支部与村委会关系	(25)
九、搞好村里党群干群关系	(28)
十、处理好农民的宗教信仰	(30)
十一、处理好亲族关系	(32)
十二、处理好与集体经济组织之间的关系	(33)
十三、用施政宏图征服民心	(35)
十四、民主理财让村民放心	(39)
十五、团结是金，不搞“窝里斗”	(43)
十六、村干部带头致富不要当外行	(46)



十七、村干部应提高政策水平	(48)
十八、村干部应提高法律水平	(50)
十九、村干部应提高市场经济知识	(53)
二十、村干部应更新思想观念	(57)
二十一、如何突破村干部与村民关系的瓶颈	(59)
二十二、努力提高村民的文化科技知识	(62)
二十三、努力提高村民的政治思想和道德品质素质	(63)
二十四、强化村民的民主法制意识	(65)
二十五、大力发展村域经济	(67)
二十六、尊重农民的经营自主权	(70)
二十七、搞好村委会档案工作	(73)
二十八、大力发展村域公共事业	(76)
二十九、搞好村医疗站工作	(79)
三十、大力提高村民健康水平	(84)
三十一、提高村校办学条件	(90)
三十二、村规民约要合理合法	(93)
三十三、处理好土地矛盾纠纷	(97)
三十四、怎样处理村民纠纷	(107)
三十五、促进村民邻里友好相处	(111)
三十六、帮助村民搞好丧葬事宜	(116)
三十七、村干部正派,不沾邪气	(121)
三十八、不断培养和积累干群情谊	(124)
三十九、拓展农民职业技能培训	(127)
四十、为村民务工就业铺路搭桥	(132)
四十一、关心贫困村民生活	(136)

四十二、关心退役军人的工作和生活	(145)
四十三、强化外出务工人员的责任感	(149)
四十四、加强农村社会主义精神文明建设	(153)
四十五、加快社会主义新农村建设	(156)
四十六、倡导婚育新风	(158)

—

村委会是一个什么样的组织

村委会是一个什么样的组织，弄清这个问题非常重要。这关系到村委会的职能、职责、权利与义务以及村民的权利与义务。只有弄清这个问题，才能更好地开展村委会的工作，为村民服好务。这个位置一定要找准，位置找不准，客观世界在我们眼前就是一个变了形的世界，看什么问题都看不准，做什么事情都不妥当。少数村干部政治修养太差，执政水平太低，他们的干部位置不是用来为村民服务的，而是用来当官的、弄权的。如果村委会的干部就这样对自身的性质、职责、义务认识不清，法律意识淡薄、官僚气息和弄虚作假严重，毫无民主可言，当上村官不是要为老百姓服务，而是要老百姓为自己服务，把村民自治实际搞成“独裁制”，什么事情都由“一把手”说了算，不听取村民代表的意见，村民自治就必然成为一种变了味的“自治”，越是这样，村民就越是不买账，这也必将导致村民的不合作或反抗，对村委会与村民的关系将产生很坏的影响。

村民委员会是农村村民自我管理、自我教育、自我监督、自我服务的基层群众性自治组织。村委会领导人员由村民直接



选举产生，任何组织和个人不得指定、委派或撤换；全体村民有权直接参与村民自治范围内各类事项的民主决策，民主管理和民主监督。村委会的第一特征是自治，因其是为解决社区内部事务而产生的功能指向具有向内的特征；第二特征是国家主导，这是与村民自治由国家提供制度支持密切相关的。它是基层政权不可缺少的依靠力量，是党和政府联系人民群众的桥梁和纽带。但它又不是一级国家政权组织，也不是基层政权的派出机构，这一社区自治组织同国家政权没有直接的隶属关系，而是具有独立法人资格的社区组织或基层群众自治组织，对本社区的资源拥有决定权和支配权。乡镇政府对村委会的工作给予指导、支持和帮助，但不得干预依法属于村民自治范围内的事项。由此可见，村民自治是一种社区基层民主制度，是社会主义民主的一种形式，充分体现着“自治”的精神——“我们自己管理自己”。这种民主所涉及的基本内容是基层社会生活中公共事务、公益事业的管理，而不是国家政权管理。实施这种民主的社会组织，虽然也要受到国家政权组织的管理和控制，但它本身不具有国家政权性质，不是国家政权的组成部分。这种民主的发展，既不与国家政权结构挂钩，又仅限于社会的基层，属于社区政治发展范围。

村民自治制度的实行是一个政府还权于农民的过程，不仅把选举权、决策权和监督权还给农民，还把农村内部事务的管理权还给农民。管理权是农民行使农村各项权力的落脚点和归宿。农村村民自治制度的实行，要求广大农民在农村内部公共事务的管理中切实享有管理参与权，同时，对个人事务享有自主的决定权、管理权和处置权，从而实现自我管理，自我教

育，自我服务，真正体现当家作主的主人翁地位。

在我国农村，村民自治是村民直接行使民主权利，依法自我管理的民主政治形式，是我国农村基层民主政治的核心内容。1982年我国修订颁布的宪法第111条，规定“村民委员会是基层群众自治性组织”，提出了“村民自治”；1993年民政部下发的关于开展村民自治示范活动的通知之中提出了“四个民主”。从“村民自治”到“四个民主”，基层民主的认识得以逐步完善、逐步提高。1982年宪法总结了农民群众的伟大民主创造，第一次把建立村民委员会以根本大法形式规定了下来，从而开创了村民自治这一空前广泛的社会主义基层民主的先河。1987年第六届全国人大常委会第二十三次会议审议通过了《村民委员会组织法（试行）》。1994年中央召开了全国农村基层组织建设工作会议，民政部门提出和总结的“完善村民选举、村民议事、村务公开、村规民约等项制度”正式被会议明确提为必需的要求。1994年第十次全国民政会议正式提出了民政部在总结各地经验基础上对村民自治活动的重要概括，这就是著名的“四个民主”：民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。1997年党的十五大会议上，村民自治这“四个民主”被首次写进了党的全国代表大会的报告。1998年，党的十五届六中全会更是对村民自治明确性和评价为：“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。”1998年11月4日，九届全国人大常委会第五次会议审议通过修订后的《村民委员会组织法》，对加强党的领导、选人、议事、监督方面充实了新的内容，对村民委员会的性质、职能和相关问题作了更



明确的规定。1998年《中华人民共和国村民委员会组织法》（以下简称《村民委员会组织法》）正式颁布，它使村民自治正式步入法制轨道。自1988年《村民委员会组织法》试行以来，在一定程度上激发了村民参与选举、决策、管理和监督的热情，村民的民主意识得到增强。村民选举、村民自治制度的建立和发展，使中国乡村政治结构发生了重大变化。从1980年第一个村民委员会在广西宜山诞生算起，村民自治在中国农村已经走过了二十多年的发展历程，在我国农村产生了非常显著的积极效果，有效地减轻了农民负担，遏制了农村腐败，提高了党和国家在农村的威信，调动了农民生产和建设的积极性，促进了农村的社会政治稳定和社会经济的发展。

村民自治在中国农村仍处于初期的示范、推广阶段，距离其制度目标还相差较远，但是它对于我国政治体制的某些方面表现出来的影响已经足以说明其力量的强大了。随着时间的推移，当村民自治的影响力充分发挥出来的时候，它必将极大地促进我国政治体制的进一步改革。在1998年岁末，四川省遂宁市步云乡以全民直接选举的方式选举产生了中国内地的第一位直选乡长。这个事件的发生恐怕不是偶然的。如果离开了村民自治在中国农村已经推行了十余年的这个背景，直选乡长恐怕在中国大陆是不可思议的事情。也就是说，村民自治的影响已经开始超越村级组织建设自身，已经开始对属于国家机构的组成部分的基层政府产生影响了。这在中国农村将是一个非常好的开端，可以在很大程度上逐步解决农村基层政府的政治合法性问题。

2007年10月15日召开的中国共产党第十七次全国代表

大会，胡锦涛总书记在十七大报告中将“基层群众自治制度”纳入中国特色的政治制度。发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。十七大报告指出：“要坚持中国特色社会主义政治发展道路，坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一，坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度。”人们注意到，“基层群众自治制度”是首次纳入中国特色政治制度范畴。这是我们党不断推进社会主义政治制度自我完善和发展的生动体现。

根据《村民委员会组织法》的规定，村民自治的基本组织结构主要有两层，即由全体村民参加的村民会议和由选举产生的村民委员会。村民会议是决策机构，村民委员会是执行机构。村民委员会的职权大体可以分为两大部分：一是自治性的职权，如负责农村公共事务和公益事业，调整民间纠纷，维护社会治安，开展文化活动，管理和维护村里的集体财产，服务与协调村经济活动，保护和改善环境。另一部分是协助乡镇政府履行行政性的职权，如推行和促进农民履行纳税，服兵役，义务教育，计划生育，农产品的订购合同等义务。而自治职能应远较协助行政职能重要。



二

村委会如何设立

《村民委员会组织法》规定：村委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。村委会的设立、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。由此可见，设立村委会，必须注重三个方面：一是规模适当，二是便于群众自治，三是要经过必要的程序。

从我国的实际情况看，目前，绝大多数村委会是在原来生产大队范围内设置的。这主要是因为在长期的生产生活交往和其他社会活动中，村民之间形成了密不可分的联系，存在着许多共同的利益、愿望和要求。也有的地方是在自然村的范围内设置的。一些较小的自然村联合设立了村委会。

设立村委会的一个重要原则就是便于群众实行自治。也就是说便于村民开展自治活动，便于村民管理本村事务，便于村民行使民主权利，便于村民对村委会干部实行监督。

设立村委会还必须遵循一定的程序。首先由乡镇人民政府根据情况提出原则性意见，然后提请村民会议讨论通过，充分尊重全体村民的意愿，不能硬性强迫村民接受既成事实，最后还要报县人民政府批准。