

中国特色社会主义政治制度集成



耕读文库

中国基层群众 自治制度

于建伟 黄观鸿 唐 鸣 祁中山◎编著

ZHONGGUO
JICENGQUNZHONG
ZIZHIZHIDU

阐释中国特色社会主义政治制度内涵
解析中国特色社会主义政治制度本质



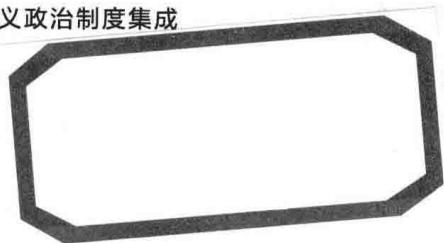
中国出版集团
中国民主法制出版社

全国百佳图书
出版单位

中国特色社会主义政治制度集成



耕读文库



中国基层群众 自治制度

于建伟 黄观鸿 唐 鸣 祁中山◎ 编著

ZHONGGUO
JICENGQUNZHONG
ZIZHIZHIDU



中国出版集团
中国民主法制出版社

全国百佳图书
出版单位

2017·北京

图书在版编目(CIP)数据

中国基层群众自治制度 / 于建伟等编著. --北京:
中国民主法制出版社, 2017. 1
(中国特色社会主义政治制度集成)
ISBN 978-7-5162-1443-5

I. ①中… II. ①于… III. ①基层组织—群众自治—
中国—通俗读物 IV. ①D638-49

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 321204 号

图书出品人: 刘海涛
出版统筹: 赵卜慧
责任编辑: 陈棣芳 胡百涛

书名/ 中国基层群众自治制度
作者/ 于建伟 黄观鸿 唐 鸣 祁中山 编著

出版·发行/ 中国民主法制出版社
地址/ 北京市丰台区玉林里7号(100069)
电话/(010) 63292534 63057714(发行部) 63055259(总编室)
传真/(010) 63056975 63055378

http://www.npcpub.com

E-mail: mzfz@npcpub.com

经销/ 新华书店

开本/ 32 开 880 毫米×1230 毫米

印张/ 8.75 字数/ 125 千字

版本/ 2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月第 1 次印刷

印刷/ 北京建宏印刷有限公司

书号/ ISBN 978-7-5162-1443-5

定价/ 25.00 元

出版声明/ 版权所有, 侵权必究

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

目 录

◎ 引言 基层群众自治制度的建立与发展 / 1

基层群众自治制度的发展脉络 / 1

基层群众自治实践的主要成就 / 8

基层群众自治建设的经验总结 / 11

◎ 基层群众自治制度的基本原则 / 17

坚持党的领导,始终保持基层民主建设的正确方向 / 18

坚持发展基层民主,实现民主选举、民主决策、

民主管理、民主监督 / 26

坚持人民主体地位,实现村(居)民的自我管理、自我教育、

自我服务、自我监督 / 30

◎ 基层群众自治组织 / 37

基层群众性自治组织的概念和特点 / 37

设立基层群众自治组织的原则和程序 / 40

基层群众自治组织设立、撤销、范围调整 / 44

基层群众自治组织与其他组织的区别 / 52

村民委员会与乡镇人民政府的关系 / 56

居民委员会与城市基层政府或者它的派出机关的关系 / 58

◎ **基层群众自治组织的组成和职责 / 67**

基层群众自治组织的组成 / 67

村民委员会的职责 / 74

城市社区居民委员会的职责 / 80

◎ **基层群众自治组织的选举 / 89**

村(居)民委员会的选举原则 / 89

村(居)民委员会的任期 / 96

村民委员会的选举程序 / 98

居民委员会的选举程序 / 117

村(居)民委员会成员的罢免与补选 / 125

◎ **村(居)民会议和村(居)民代表会议 / 131**

村(居)民会议和村民代表会议的性质和地位 / 132

村(居)民会议的召集和主持 / 134

审议年度工作报告 / 135

评议村(居)民委员会成员的工作 / 137

讨论决定涉及村(居)民利益的重大事项 / 139

◎ 村(居)务公开 / 145

村(居)务公开的含义和内容 / 145

村(居)务公开的形式和要求 / 150

村(居)务公开的监督机制 / 153

◎ 城乡社区协商 / 165

社区协商的基本原则和总体目标 / 166

社区协商的主要内容 / 171

社区协商的主体 / 180

社区协商的形式和程序 / 183

社区协商的保障机制 / 186

◎ 村(居)民委员会的活动原则和工作机构 / 191

村(居)民委员会的活动原则 / 191

村(居)民委员会的工作机构 / 194

村(居)民小组活动 / 199

◎ 法律规范、村规民约和居民公约 / 201

村民委员会组织法 / 202

居民委员会组织法 / 205

村规民约、居民公约的制定与规范 / 210

◎ 附录一 / 223

中华人民共和国村民委员会组织法 / 223

◎ 附录二 / 239

中华人民共和国城市居民委员会组织法 / 239

◎ 附录三 / 245

民政部关于印发《村民委员会选举规程》的通知 / 245

引言 基层群众自治制度的建立与发展

基层群众自治制度的发展脉络

基层群众自治制度是依照宪法和法律的规定，由村（居）民在其居住地域范围内，通过选举形式组成村（居）民委员会，实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的制度。基层群众自治制度作为我国一项基本政治制度，与人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度一起共同构成了中国特色社会主义民主政治制度体系。

基层群众自治制度首先发育于城市。新中国成立之初，为了防止敌对势力的破坏活动、维护政权稳定和调动人民群众参政议政，新生的人民政权需要实行有效的基层治理。城市居民自治在这种情况下应运而生。1949年10月23日，

杭州市第一个居民委员会在上城区上羊市街诞生，由此开始了城市居民自治的探索。居民自治六十多年的发展经历，其制度发展大体经历了这样几个阶段：

1. 初创阶段：1949—1958年。新中国成立初期，天津、武汉等地相继建立起居民代表委员会、居民小组等名称不一、职能不同的群众性自治组织。1953年6月8日，彭真同志在《关于城市街道办事处组织、居民委员会组织和经费问题的报告》中对城市基层群众性自治组织的职能、性质、规范化等问题提出政策建议，获得了毛泽东等中央领导同志的支持。1954年12月，第一届全国人民代表大会常务委员会第四次会议制定并颁布了《城市居民委员会组织条例》，用法律的形式规定了居民委员会作为基层群众性自治组织的性质、地位和作用，有力地推动了城市居民委员会组织的建设和发展。此后，城市居民委员会在全国各个城市普遍建立起来，得到了进一步巩固和发展。

2. 挫折阶段：1958—1978年。这一阶段，由于受到大跃进、人民公社化、“文化大革命”等“左”倾错误的影响，许多地方城市居民委员会与街道办事处合并，组织名称改变为“人民公社”“革命居民委员会”等，甚至有的居民委员会被直接撤销。居民委员会工作任务和工作职责发

生混乱，城市居民自治受到严重破坏。

3. 恢复阶段：1978—1999年。党的十一届三中全会以后，城市居民自治得到了全面的恢复和发展。1980年1月，全国人民代表大会常务委员会重新公布了《城市居民委员会组织条例》、《人民调解委员会暂行组织通则》和《治安保卫委员会暂行组织条例》。1982年，新修订的宪法首次以根本法的形式明确规定了居民委员会的性质、任务和作用。各地按照宪法和有关法律的规定对城市居民委员会进行了整顿，完善了城市居民委员会的组织机构和各项规章制度。1989年12月，第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过了城市居民委员会组织法，各地相继制定了居民委员会组织法实施办法或工作条例。至此，我国城市居民自治制度正式确立。

4. 发展阶段：2000年至今。2000年11月，中央办公厅、国务院办公厅转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》，明确指出要在社区扩大民主，实行居民自治，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，逐步实现社区居民自我管理、自我教育、自我服务、自我监督。2010年10月，中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》，明确指

出要着力加强和改进社区居民委员会组织建设、队伍建设、制度建设、设施建设，努力把社区居民委员会建设成为功能完善、充满活力、作用明显、群众满意的基层群众性自治组织。该意见为扩大居民自治、推动城市基层民主发展指明了方向，成为指导新时期居民自治工作的纲领性文件，标志着城市居民自治制度进入了全面发展时期。

与城市居民自治不同，农村村民自治出现得比较晚。改革开放之前，我国农村实行人民公社、生产大队、生产队三级所有，队为基础的管理体制；十一届三中全会以后，人民公社体制逐渐瓦解，家庭联产承包责任制在全国推开。为了解决农村生产生活中出现的现实问题，村民自治应运而生。概括起来，村民自治制度的发展经历了以下几个阶段：

1. 萌芽阶段：1980—1982年。1980年初，广西壮族自治区宜山县合寨村建立起第一个村民委员会，订立村规民约、管理章程，开始了村民自治的实践探索。随后，四川、河南、山东等省也陆续出现了类似村民委员会的自治组织。但整体上村民委员会的形式并不统一，有的地方叫“村管会”，有的地方叫“议事会”，而有的地方叫“治安领导小组”；从管辖区域看，有的地方范围为原有人民公社体制下

的大队，有些地方则局限于一个或者几个自然村。这一时期村民自治的发展基本处于自发阶段，缺乏宏观的制度设计。

2. 形成阶段：1982—1987年。1982年宪法首次以根本法形式明确规定了村民委员会的性质是基层群众性自治组织，确认了村民委员会的法律地位，为广大农村实行村民自治提供了宪法依据。1983年10月，《中共中央、国务院关于实行政社分开建立乡政府的通知》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、产生方式进行了规定。到1987年，除个别省以外，全国农村普遍建立了村民委员会，村民自治有了规范的组织载体。1987年11月，第六届全国人民代表大会常务委员会审议通过《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，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。由此，村民自治有了具体的制度规范，步入了规范化和法治化建设阶段。

3. 发展阶段：1988—1998年。1994年2月，民政部发布《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，首次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，发出《中共中央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，明确要求完善村民选举、村民议事、村务公开、村规民约等项制度，使村民自治的内容和形式得到进一步充实。与此同时，各地相继出现了“海选提名”、“竞选演讲”、无记名投票、函投、设立秘密写票间、公开唱票计票等创新举措，村民自治的民主性、竞争性日益加强，选举制度日益完善。

4. 成熟阶段：1998年至今。1998年11月，《中华人民共和国村民委员会组织法》正式颁布，标志着我国的村民自治进入了制度化、法治化的新阶段。随后，全国大多数省、自治区、直辖市陆续制定了村民委员会组织法实施办法、村民委员会选举的地方性法规以及村务公开工作条例，形成了比较完备的制度体系。2010年10月，全国人民代表大会常务委员会对村民委员会组织法进行了修订，着眼于规范程序、完善制度，主要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作了进一步细化完善，突出了法律的时代性、科学性和可

操作性。

基层群众自治制度建设得到党中央的高度重视。改革开放以后，党的全国代表大会多次对我国的基层民主政治建设，尤其是城乡基层群众自治给予高度关注和深刻阐述，逐步明确了推进我国民主政治建设的发展路径和优先发展基层群众自治的要求，为推进基层民主自治制度的发展提供了政策依据。1981年6月，党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》明确提出，要把“在基层政权和基层社会生活中逐步实现人民的直接民主”作为逐步建设高度民主的社会主义政治制度的内容之一。1982年9月，党的十二大进一步指出，社会主义民主要扩展到政治生活、经济生活、文化生活和社会生活的各个方面，发展各个企业事业单位的民主管理，发展基层社会生活的群众自治。党的十三大提出，要促进基层民主生活的制度化。党的十四大提出，要“加强基层民主建设，切实发挥职工代表大会、居民委员会和村民委员会的作用”。党的十五大提出，要健全基层民主选举制度，实行政务和财务公开，让群众参与讨论和决定基层公共事务和公益事业。党的十六大提出，扩大基层民主是发展社会主义民主的基础性工作，并明确把基层民主概括为农村村民

自治、城市居民自治和企事业单位的民主管理三个方面。党的十七大第一次把基层群众自治制度作为我国社会主义民主政治建设四项重要制度之一，进一步提出要把发展基层民主作为发展社会主义民主政治的基础性工程重点推进，保障人民享有更多更切实的民主权利。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，扩大有序参与，更多地吸收城乡居民参与基层事务的管理。党的十八届三中全会指出，要发展基层民主，健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制，推进基层协商制度化，建立健全居民、村民监督机制。党的十八届四中全会指出，要完善和发展基层民主制度，依法推进基层民主，实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。

基层群众自治实践的主要成就

经过六十多年的发展，我国基层群众自治制度日益完善，组织体系日臻健全，自治内容不断丰富，自治形式更加多样，基层群众自治建设取得了巨大的历史成就。

（一）基层自治组织不断健全，居民群众参与管理、反映诉求的渠道逐步拓宽

在城乡基层，社区自治组织基本实现了全覆盖。截至2015年9月底，基层群众自治组织共计67.8万个，其中村民委员会58.1万个，村民委员会成员230.5万人；居民委员会9.7万个，居民委员会成员49.7万人。村民小组470.4万个，居民小组135.8万个。全国绝大多数村（居）民委员会都设立了人民调解、治安保卫、公共卫生等下属委员会。近年来，城乡基层社区不断健全服务机构，在管理基层公共事务、服务居民群众、维护居民合法权益等方面发挥了重要作用。截至2014年9月底，全国共有各类社区服务机构26.4万个，社区服务机构覆盖率45.5%；其中社区服务指导中心954个，社区服务中心24203个，社区服务站12.2万个，其他社区服务机构11.8万个。社区养老服务机构和设施19621个，互助型的养老设施42045个。

（二）民主管理制度日趋完善，城乡社区的自治功能逐步增强

城乡村（居）民自治制度的不断完善和发展，较好地保障了村（居）民管理基层公共事务和公益事业的民主权利。社区建设在城市全面铺开，并逐步向小城镇和农村延

伸，城乡社区的管理服务功能逐步增强。中央先后就社区居民委员会建设、社区服务体系建设和村民委员会换届选举、村级组织运转经费保障机制、村务监督机制、城乡社区协商、社区减负等下发文件，为城乡基层群众自治实践提供了更加有力的法律和制度保障，为切实保障农民群众的选举权、知情权、决策权、参与权和监督权发挥了重要作用。

（三）城乡居民群众经受了民主锻炼，参与民主管理的积极性逐步提高

农村普遍开展了九轮以上的村民委员会换届选举，村民委员会依法实行直接选举，无记名投票、公开计票的方法得到普遍运用，秘密写票处普遍设置，竞职演讲、治村演说等形式普遍实行。城市开展了七轮以上的居民委员会换届选举。据统计，各地村民委员会选举的参选率都在90%以上，许多地方在95%以上，居民委员会选举的参选率也逐步提高。城乡基层民主选举、民主决策、民主管理、民主监督实践日益广泛深入开展。村（居）民会议及村（居）民代表会议经常召开，村务公开、民主评议、村干部定期报告工作、村干部任期和离任经济责任审计等活动普遍开展。自治范围不断扩大，领域不断拓展，基层群众自治的形式日趋丰富。