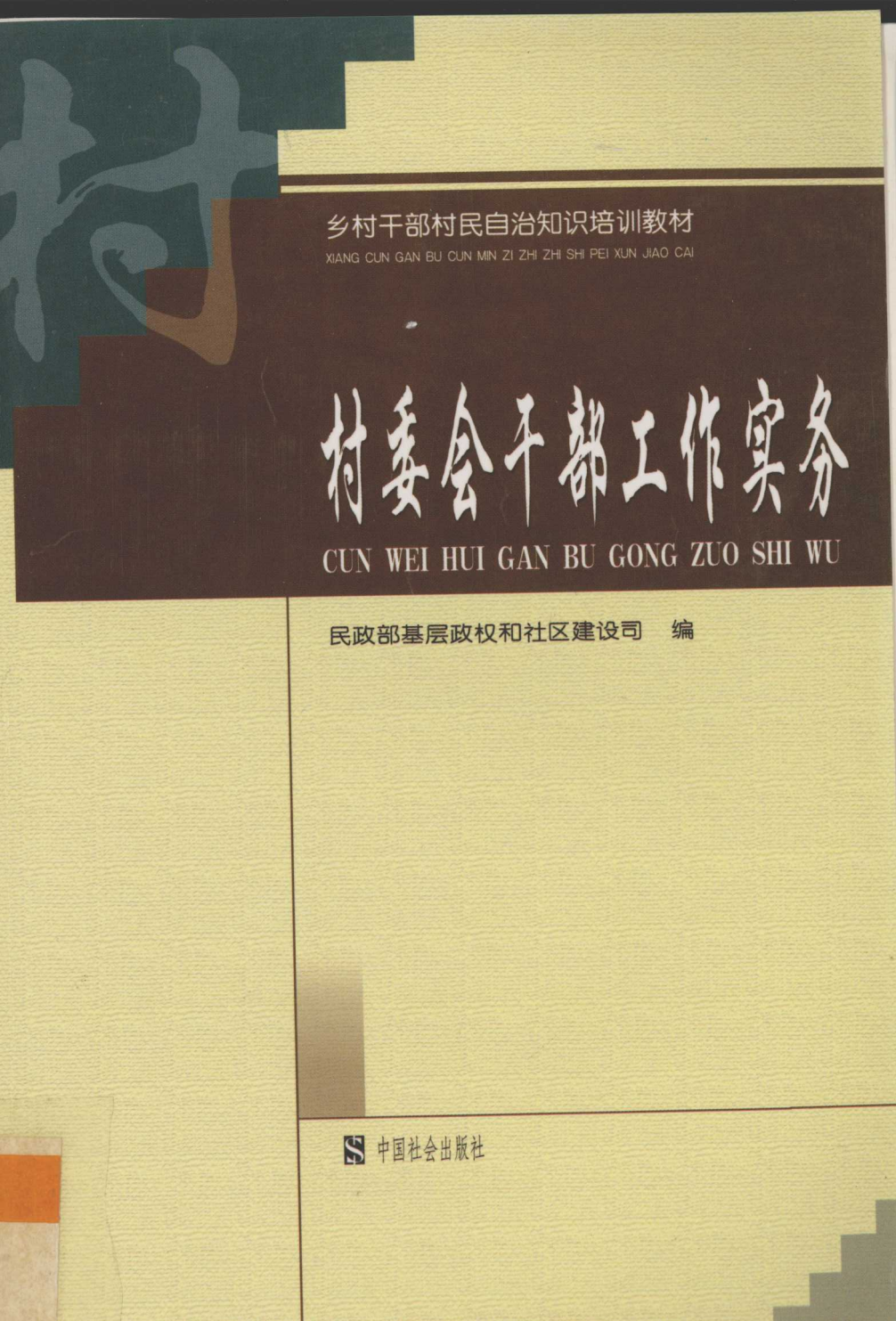




乡村干部村民自治知识培训教材

XIANG CUN GAN BU CUN MIN ZI ZHI ZHI SHI PEI XUN JIAO CAI

村委会干部工作实务

CUN WEI HUI GAN BU GONG ZUO SHI WU

民政部基层政权和社区建设司 编

 中国社会出版社

乡村干部村民自治知识培训教材

村委会干部工作实务

民政部基层政权和社区建设司 编

中国出版社

图书在版编目(CIP)数据

村委会干部工作实务/民政部基层政权和社区建设司 编. -
北京: 中国社会出版社, 2001. 12

ISBN 7 - 80146 - 508 - 3

I. 村… II. 民… III. 农村 - 群众自治 - 中国 - 干部教育
- 教材 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 057694 号

书 名: 村委会干部工作实务

编 者: 民政部基层政权和社区建设司

责任编辑: 向 飞

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: (010) 66051698 传真: 66051713

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 保定大丰彩印厂

开本印张: 850 × 1168 1/32 开 印张 5.75

字 数: 100 千字

版 次: 2001 年 12 月第一版

印 次: 2003 年 3 月第四次印刷

印 数: 15001 - 18000 册

书 号: ISBN 7 - 80146 - 508 - 3 / C·162

定 价: 10.00 元

乡村干部村民自治知识培训教材编委会

顾 问:多吉才让

主 任:李学举

副主任:张明亮 米有录 张厚安

委 员:(按姓氏笔画为序)

王杰秀 王爱萍 王金华 刘喜堂

刘 锋 刘金海 李学举 李秀琴

余维良 张明亮 张厚安 范 瑜

项继权 徐 勇 徐付群 徐增阳

唐 鸣 郭正文 詹成付

主 编:张明亮

副主编:王爱萍 詹成付

序

继续加强社会主义民主法制建设，发展社会主义民主，是我国新世纪初全面建设小康社会，加快现代化建设的重要内容。13亿多人口，9亿在农村，是我们的基本国情。加强社会主义民主法制，发展社会主义民主，绝不能忽视广阔的农村区域和众多的农村人口这一客观现实。只有农村民主法制加强了，广大农村干部群众民主法制观念增强了，整个国家的民主法制建设才有坚实的基础。始于20世纪80年代推行的村民自治，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，是农村民主法制建设的重要内容。世纪之交，党的十五届三中全会做出了扩大农村基层民主，全面推行村民自治的战略部署。九届全国人大常委会第五次会议颁布了修订后的《村委会组织法》。当前及今后一个时期，农村民主法制和民主政治建设的重要任务，就是按照党的十五届三中全会精神和《村委会组织法》的要求，全面推进村民自治，把农村基层民主政治建设推向一个新的阶段。

多年的实践证明，遍布农村的乡镇政权组织和村级组织以及广大乡村干部，是指导、组织开展村民自治工作的重要力量。乡镇组织是否依法行政，积极指导、支持和帮助村民



实行自治；村级组织是否依照宪法和法律，组织、支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利；乡村干部是否积极带领村民群众推行村民自治，这些都直接影响着村民自治的健康顺利发展。应该说，经过多年的实践，我国绝大多数乡村组织和干部的思想认识已经统一到中央的政策上来了，但也必须看到，一些地方的乡镇领导干部由于种种原因，对村民自治还知之不多、研究不够、指导不力，有的还习惯于行政命令，忽视农民民主权利、压制民主、破坏民主的现象时有发生。有的农村党支部缺乏在新形势下领导农村工作的方式方法，不能正确地发挥核心领导作用。有的新当选的村委会干部由于缺乏培训，不懂办事程序，引发了新的矛盾。有的村务运作缺乏有效的制度和规范，村民当家作主流于形式。对乡村干部进行村民自治知识和技能的教育培训，使不了解者逐步了解，使从事这项工作的同志得到系统的全面的提高，这是全面推进村民自治过程中必须长期抓好的基础性工作。

民政部门是负责城乡基层政权和群众自治组织建设的职能部门。为贯彻执行好党的村民自治政策，长期以来，各级民政部门在立法建制、普法宣传、干部培训、调查研究等方面做了很多工作，尤其是党的十五届三中全会后，为适应全面推进村民自治工作的需要，许多地方把对民政系统干部的培训、乡镇干部的培训、选举骨干的培训、当选村委会干部的培训纳入工作之中，并取得了成效。为帮助广大干部群众掌握党的村民自治政策，正确理解《村委会组织法》，从而很好地推动村民自治的发展，继完成“民政系统农村基层政权建设公务员系列培训教材”（即《农村基层政权建设与村

民自治理论教程》、《农村基层政权建设法制教程》、《村民委员会选举教程》、《村民代表会议制度教程》、《乡村干部培训工作教程》、《农村基层政权建设表彰工作教程》、《行政指导规范教程》、《乡村调查与统计教程》、《村民委员会管理工作教程》等一套九本)后,民政部基层政权和社区建设司、民政部乡村干部培训中心,在联合国开发计划署的资助下,组织国内熟悉村民自治方面的专家、教授和实际工作者,又编写了专供乡村两级干部进行村民自治知识培训的系列教材。

乡级干部村民自治知识培训教材共有四本:《村民自治工作指导》、《农村政策和法律》、《乡级民主建设》、《乡镇管理与工作方法》。它们主要介绍乡镇人民政府如何指导、支持和帮助村委会、村民开展自治活动;党在农村的主要政策和国家颁布的涉农法律精神;乡级组织如何加强自身的民主建设;乡级政府怎样依法行政、加强管理、公开政务等基本知识。村级干部村民自治知识培训教材共有五本:《村民委员会建设》、《村民自治规程》、《村民的权利和义务》、《村委会干部工作实务》、《村民自治案例选评》。它们主要介绍村委会怎样加强自身建设;村民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的操作规程;村民依法应享受的权利和应尽的义务;村委会干部的工作方法和工作艺术,以及村民自治案例分析等基本知识。

这两套教材,是根据农村实际情况和乡村两级干部工作需要编写的,具有鲜明的时代特征,是融理论性、系统性、指导性、规范性、实用性于一体的通俗读物。介绍的基本知识,都是农村广大干部和群众,尤其是乡镇领导干部和村委会干部当前急需知道和应该知道的。在撰写过程中,作者十



分注意内容上力求符合实际，语言上力求通俗易懂，使基层干部群众识字的一看就明白，不识字的一听就懂，学得上，用得着。所以，我很高兴地向全国农村基层干部和广大村民，推荐这两套教材。我相信，这两套教材的出版发行，对广大乡村干部系统掌握村民自治的知识和技能，把村民自治这一关系亿万农民群众民主权利的大事办好，将产生积极的作用。

多吉才让

2001年6月

目 录

第一章 绪 论

- 一、工作原则..... (2)
- 二、工作方法 (14)
- 三、素质要求 (27)

第二章 办理公共事务和公益事业

- 一、作用和原则 (44)
- 二、涵义和内容 (47)
- 三、程序和资金 (54)

第三章 开展精神文明建设

- 一、重要性和紧迫性 (62)



- 二、村委会干部的重要作用 (67)
- 三、主要任务 (69)
- 四、基本做法 (75)

第四章 办理经济事务

- 一、内容、目标和原则 (92)
- 二、集体经济管理 (99)
- 三、发展个体私营经济 (116)

第五章 协助办理行政事务

- 一、行政事务的内容 (121)
- 二、资源管理 (130)
- 三、税费收缴工作 (138)
- 四、民政与社会治安工作 (149)

第六章 面向 21 世纪的村委会干部

- 一、新世纪村委会干部的光荣使命 (155)
- 二、努力提高村委会干部的素质 (159)
- 三、为村委会干部的工作创造条件 (166)

第一章

绪 论

如何组织村民开展好自治，如何带领村民建设富裕、民主、文明的社会主义新农村，如何在任期内不负众望干一番事业，这些都是村委会选举后，摆在新任村委会干部面前的重大课题。对许多村委会干部，特别是过去从未干过村委会工作的干部来说，明确各项工作任务，掌握开展工作的原则、程序和方法，不断提高自身素质，是十分重要的。在本章里，我们将主要介绍村委会干部开展工作时应掌握的原则、方法，以及为适应工作需要应当具备的基本素质，使村委会干部能够从总体上把握一些基本要求，为办理好各项具体工作奠定基础。



一、工作原则

农村工作头绪繁杂，作为一名村委会干部，一定要以邓小平理论和江泽民“三个代表”重要思想为指导，始终把坚持党的领导、坚持依法办事、坚持人民当家作主和坚持可持续发展作为重要原则，贯彻于各项事务的办理之中。

（一）坚持党的领导

村民自治是在党领导下的自治。坚持党的领导，是村委会干部开展工作时必须遵循的一个重大原则。村委会干部坚持党的领导，不是句空话，要体现在以下行动上：

1. 认真学习和贯彻党的方针、政策。

党的十一届三中全会以来，我们党在领导亿万农民进行改革开放和社会主义现代化建设的伟大实践中，逐步形成了比较完整的、成熟的农村政策，涉及政治、经济、文化各个方面，内容十分丰富。比如，以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的经济政策；以家庭承包经营为基础、统分结合的经营政策；以劳动所得为主和按生产要素分配相结合的分配政策等。另外，在土地承包、减轻农民负担、农产品购销、乡镇企业、小城镇建设、扶贫开发、农业综合开发、耕

地保护、水利建设、生态环境保护、食品卫生安全、农村社会发展、基层民主建设等方面也有完整的政策。这些政策，都是多年来农村实践经验的科学总结，与实现、发展和维护农民的利益息息相关。村委会干部只有认真学习和贯彻这些政策，才能在千头万绪的具体工作中，保持正确的方向。如果村委会干部不了解、不执行这些政策，就不能很好地代表农民的利益，维护农民的利益，甚至会侵犯农民的权益，导致群众的不满。

2. 协助完成乡镇政府依法布置的任务。

协助乡镇政府完成的任务，主要是指与本村有关的属于乡镇政府职责范围内的工作。如环境与资源保护、税费收缴、计划生育、土地管理、治安保卫、优抚救济、粮食收购等。需要引起注意的是，实行村民自治后，虽然乡镇政府与村委会是指导与被指导的关系，但这并不意味着村委会可以不再理会乡镇政府的行政管理，想怎么干就怎么干。如果说，乡镇政府把村委会当做自己的行政下级或派出机构，随意干涉属于村民自治范围内的事务，用传统的命令指挥方式进行管理是错误的话，那么，村委会对乡镇政府依法布置的任务不理不睬，或有利的就干，没利的、难干的就拒不执行，或能拖就拖等，也是错误的。因此，村委会干部一定要全面、准确地理解法律规定，防止片面性，自觉协助乡镇政府完成有关任务。



3. 正确处理与村党支部的关系。

村党支部（党委、总支）是村级组织和各项工作的领导核心。村委会干部要树立党的领导的观念，尊重村党支部的领导核心地位。在工作中，要自觉听取党支部的意见或建议，并通过工作把正确的意见或建议变成村民群众的行动。要自觉接受党支部和党员的监督。善于通过建立健全村级民主制度，把党支部、村委会紧紧扭在一起，形成合力，共同致力于带领群众建设社会主义新农村。在个别地方，有些村委会干部当选伊始，就与党支部争高低、比大小，或在工作中对支部尊重不够，凡此种种都是不对的，要自觉改正。

（二）坚持依法办事

村民自治是法律、政策范围内的自治，不是无政府主义。作为村民自治的组织者，村委会干部要想做到不犯错误或少犯错误，让村民群众满意和高兴，就必须知法、信法、守法，做依法办事的模范。

1. 在组织制订村规民约、村民自治章程中，要依法办事。

村规民约、村民自治章程是村中干部和群众共同遵守的行为规范。村委会干部在组织群众制订或修改村规民约、村民自治章程时，首先要考虑合法性问题，保证有关内容不得

有与国家的法律、法规相抵触之处，不得有侵犯公民人身权利、民主权利和合法财产权利之处。有些农村的村规民约、村民自治章程或者以村的名义所做的决定、决议，违反了法律政策的规定，侵犯了村民的合法权益，造成了不好的影响，应当引以为戒。

如有的村规民约有“出嫁女子与其所生子女不得承包土地”等侵犯妇女合法权利的规定。一旦村委会真的照此办理，将不得不承担法律责任。2000年1月20日的《人民日报》上，有篇题为《有户口就有口粮田》的报道，讲的是山东省禹城彭庄村根据“出嫁女”不再享有本村口粮田的村规民约，在调整土地时将村民刘崇晶耕种的1.2亩口粮田收回，分给了别的村民。而刘崇晶婚后所在村始终没有调整土地，致使她一直没有土地耕种。后来，彭庄村三组分配土地征用补偿费每人700元，也没有分给刘崇晶。刘为此起诉。据此，禹城市法院依法做出一审判决：

一、被告彭庄村村委会赔偿原告刘崇晶因注销口粮田造成的损失每年360元，自1996年开始至原告户口迁出或分配口粮田止。

二、被告彭庄村村委会给付原告土地占用补偿费700元。

村委会不服上诉。山东省德州市中级人民法院做出终审判决，驳回彭庄村村民委员会的上诉，维持原判，“出嫁女”刘崇晶告赢了娘家所在村的村委会，依法为自己讨回了公道。

再拿农村的护青来说，有的村规民约规定：土地承包人可以采取在责任田里投毒的方法护青。这样的规定虽然有利



于维护部分村民的利益，但它却与有关法律相悖。因为这种护青方法危害极大，威胁到村民的生命健康和财产安全，也容易激化矛盾，甚至引发重大刑事案件。近年来，因打死啃青的牲畜引起赔偿诉讼的案件时有发生。有些村委会就因此吃了官司，承担了赔偿责任。

村干部必须认识到，民主一定要在法律范围内进行，集体表决取代不了合法的个人权益，即使是百分之百村民同意的规则，也不能侵犯受法律保护的个人权益。否则，即是违法。因此，在制定村规民约或村民自治章程时，一定要把好“合法性”这一关，拿不准的时候，要向法律专家或权威机构请教，避免犯这样的错误。

2. 在重大村务决策中要依法办事。

村委会组织法第十九条规定：涉及村民利益的重大事项，村民委员会必须提请村民会议讨论决定，方可办理。如乡统筹的收缴方法，村提留的收缴及使用；本村享受误工补贴的人数及补贴标准；从村集体经济所得收益的使用；村办学校、村建道路等村公益事业的经费筹集方案；村集体经济项目的立项、承包方案及村公益事业的建设承包方案；村民的承包经营方案；宅基地的使用方案；村民会议认为应当由村民会议讨论决定的涉及村民利益的其他事项等等。需要引起村委会干部注意的是，对于重大村务必须提请村民会议或村民代表会议讨论决定后，再去办理这一决策程序规定，许多人还缺乏应有的尊重，执行情况也比较差。

有的村干部觉得村民素质低，没必要和他们讨论；有的

嫌召集村民会议或村民代表会议麻烦，认为干部同意就行了；有的担心万一议而不决或通不过，误了事情。他们没有想到，无论他们的计划对村民有多少好处，如果不经合法的程序，擅自做出关于重大村务的决策，会带来许多不利的后果。

据 2000 年 7 月 15 日的《法制日报》披露，1999 年 12 月，浙江省嘉兴市海盐县秦山村党支部、村委会、村经济合作社未经村民代表会议讨论，决定把村办企业——秦山橡胶厂以内部协议方式转让给该厂厂长袁某等人，并签订了一份《企业产权转让合同》。村民得知后，非常不满，强烈要求召开村民代表会议表决。2000 年 4 月 2 日，村委会召集了村民代表会议，决定以公开拍卖方式出售村办企业，原协议终止。后通过拍卖行把企业卖了出去。为此，袁某起诉至法院，要求法院确认原合同有效，并继续履行。在审理过程中，嘉兴市中级人民法院认为，《村委会组织法》第十九条规定，涉及村民利益的有关事项，必须提请村民会议讨论决定。本案中，村合作社与袁某签合同前，未召开村民会议讨论此重大事项，其行为无效，合同应确认无效。2000 年 7 月 14 日，法院对这一经济纠纷做出判决：原《企业产权转让合同》无效，合作社赔偿袁某等人经济损失 2620 元。这一案例告诉人们，随着农民依法维权意识的提高，他们对村干部依法办事的要求也越来越强烈，对违法行为的抵制越来越认真。如果村干部仍然在决策中不按程序办事，忽视程序的合法性，必然会给自己惹来更多的官司，给工作带来不利影响。