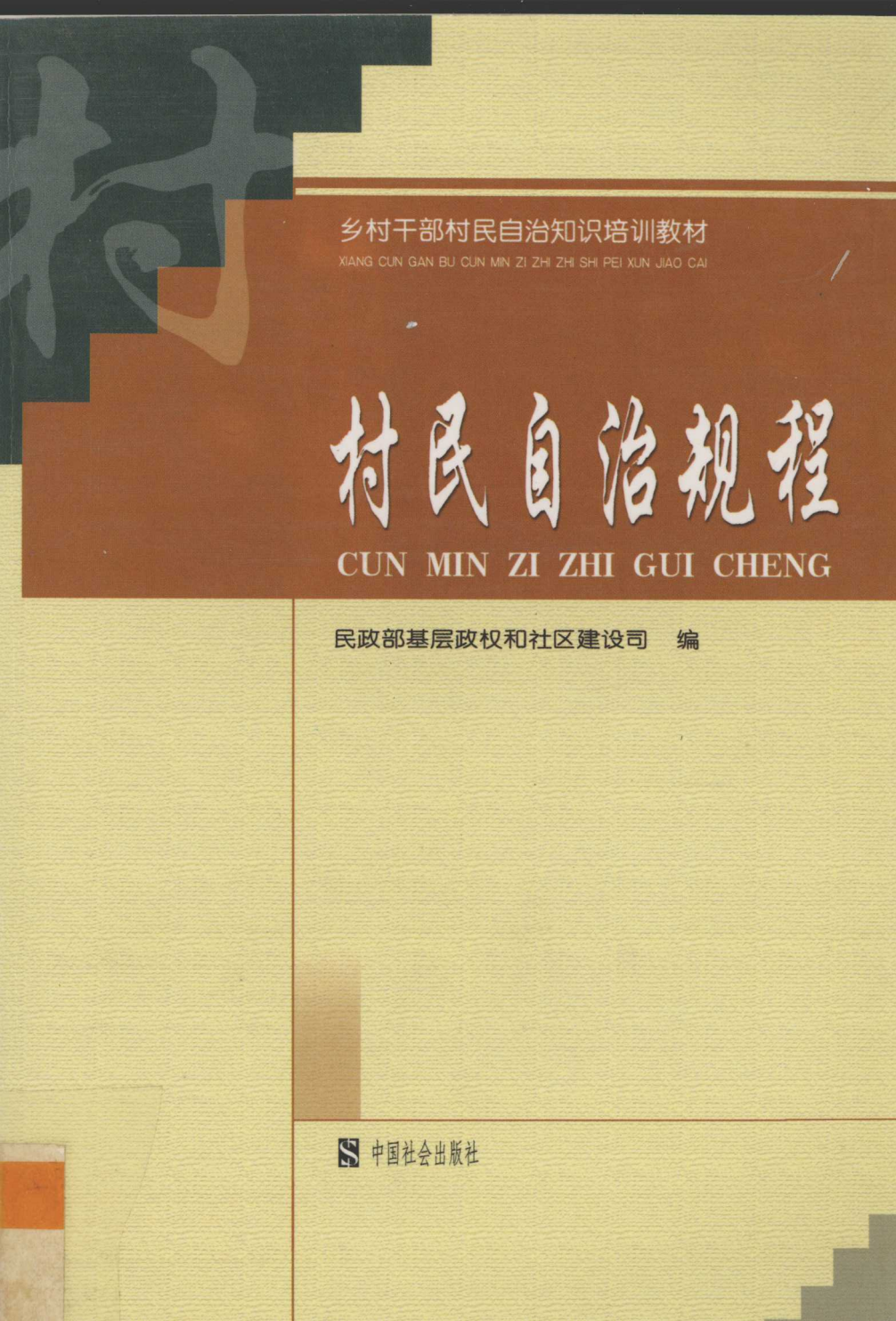




乡村干部村民自治知识培训教材

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

村民自治规程

CUN MIN ZI ZHI GUI CHENG

民政部基层政权和社区建设司 编

 中国社会科学出版社

乡村干部村民自治知识培训教材

村民自治规程

余维良 编著

中国出版社

图书在版编目(CIP)数据

村民自治规程/余维良 编著. - 北京:中国出版社,2001.9

ISBN 7-80146-508-3

I.村… II.余… 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:村民自治规程

著 者:余维良

责任编辑:向 飞

出版发行:中国出版社 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

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 印张 5.875

字 数:100 千字

版 次:2001 年 9 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作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》。它们主要介绍了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》。它们主要介绍了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 村民自治的启动、发展与基本内容

- 一、村民自治的启动和发展…………… (2)
- 二、村民自治的基本内容…………… (8)

第二章 民主选举的程序

- 一、选举的基本程序…………… (14)
- 二、选举的其他程序…………… (69)

第三章 民主决策的形式及程序

- 一、村民会议的程序…………… (89)
- 二、村民代表会议的设立和村民代表的推选…………… (93)
- 三、村民代表会议的议事规则…………… (104)



四、村民会议或村民代表会议决定的执行与监督	(114)
-----------------------------	-------

第四章 民主管理制度及制定程序

一、民主管理制度	(120)
二、村民自治章程和村规民约制定的程序	(125)
三、村民自治章程和村规民约的执行、监督与修改	(135)

第五章 民主监督的形式及程序

一、村务公开的程序	(144)
二、民主评议村民委员会干部	(154)
三、村民委员会报告工作制度	(162)

第六章 积极争创村民自治模范村

一、村民自治模范村的基本标准	(166)
二、怎样开展村民自治模范村的创建活动	(169)
三、协助政府做好村民自治模范村的评选表彰工作	(171)

第一章

村民自治的启动、 发展与基本内容

党的十五届三中全会《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出，从现在起到 2010 年，建设有中国特色社会主义新农村的目标是：在经济上，坚持以公有制为主体、多种所有制经济共同发展，不断解放和发展农村生产力。在政治上，坚持中国共产党的领导，加强农村社会主义民主政治建设，进一步扩大基层民主，保证农民依法直接行使民主权利。在文化上，坚持全面推进农村社会主义精神文明建设，培养有理想、有道德、有文化、有纪律的新型农民。九届全国人大常委会第五次会议通过的修订后的《中华人民共和国村民委员会组织法》规定：要保障农村村民实行自治，由村民群众依法办理自己的事情，发展农村基层民主，促进农村社会主义物质文明和精神文明建设。这就是说，村民自治不仅是农民群众的民主权利，也是党和国家制定的农村跨世纪发展的目标和方针。



一、村民自治的启动和发展

(一) 村民自治的启动

1978年党的十一届三中全会之后，我国进入了改革开放的新时期。吸取我国社会主义发展中没有集中力量发展经济，没有切实建设民主政治的主要历史教训，我们党提出了一系列新的政策。就国内政策而言，最重大的有两条，一条是政治上发展民主，一条是经济上进行改革，同时相应地进行社会其他领域的改革。改革首先是从农村推行家庭联产承包责任制开始的。家庭联产承包责任制的推行，初步理顺了农村的生产关系，调动了农民的生产积极性。在农村经济体制改革过程中，广西壮族自治区的罗城、宜山等县诞生了村民委员会这种农民群众自己管理自己的组织，由于村民委员会这种组织与扩大民主的趋势相符合，因此，它一经产生就备受推崇。1981年党的十一届六中全会通过的《关于建国以来的若干历史问题的决议》提出，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，作为我们党建设社会主义现代化的一项重要内容。1982年9月召开的党的十二大进一步指出，社会主义民主要扩展到政治生活、经济生活和社会生活各个方面，要发展各个企业、事业单位的民主管理，发展基层生活的群众自治。正是在上述社会背景下，1982年12月4日，五届全国人大第五次会议通过的新宪法

第一百一十一条，规定了村民委员会的性质，确立了村民委员会的法律地位。

根据宪法精神，1983 年中共中央、国务院下发了《关于实行政社分开、建立乡政府的通知》，要求全国各地在建立乡镇人民政府的同时建立村民委员会。到 1985 年建乡建村工作结束，全国共建立村民委员会 948628 个。村民委员会的全面建立为村民自治提供了组织保障。

但是，村民委员会如何组织村民实行自治，村民怎样自治，各地都在探索和总结经验。1986 年中共中央、国务院发出了《关于加强农村基层政权建设工作的通知》。《通知》在充分肯定政社分开、建立乡政府取得成绩和进一步加强农村基层政权建设的同时，要加强村民委员会的建设，建立健全人民调解、治安保卫、公共卫生、社会福利等工作委员会和各项工作制度，完善村规民约，大力开展创建文明村、评选五好家庭等活动，发动广大村民积极参加社会生活的民主管理，以进一步发挥群众自治组织的自我管理、自我教育、自我建设、自我服务的作用。1987 年 10 月，党的十三大提出社会主义民主政治的本质和核心是人民当家作主，真正享有各项公民权利，享有管理国家和企事业的权力。现阶段社会主义民主政治建设，必须着眼于实效，着眼于调动基层和群众的积极性，要从办得到的事情做起，致力于基本制度的完善。要充分发挥群众团体和基层群众自治组织的作用，逐步做到群众的事情由群众自己依法办理。同年，六届全国人大常委会第 23 次会议审议通过了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》（以下简称《村委会组织法（试行）》）。该法不仅规定了村民委员会的性质、任务、设立、组织及其



产生办法、下设机构、工作原则，更重要的是它规定了乡镇人民政府与村民委员会，是指导与被指导的关系，不是领导与被领导的关系。《村委会组织法（试行）》的颁布，不仅为村民自治提供了依据和保障，而且也为村民自治的启动提供了动力。

为了认真贯彻落实《村委会组织法（试行）》，民政部于1988年2月，发出《关于贯彻执行〈中华人民共和国村民委员会组织法（试行）〉的通知》。《通知》要求各地要认真组织学习和宣传这部法律，搞好实施这部法律的试点工作，总结经验，加强村民委员会建设，搞好对村民委员会工作的指导。此后，十几个省、自治区、直辖市的人大常委会先后讨论通过了实施《村委会组织法（试行）》办法，从而为村民自治的启动提供了具体的法规保障。

各地在贯彻落实《村委会组织法（试行）》，启动村民自治的过程中，首先进行了村民委员会的直接选举。截止1990年，全国除少数几个省、自治区、直辖市外，大多数省、自治区、直辖市均进行了第一届村民委员会的直接选举，有的省还进行了第二届。村民委员会产生后，建立健全了下属的专门工作委员会和村民小组，并发动村民群众讨论制定村规民约等各项工作制度，从而使村民自治不论在组织形式上，还是在内容上，都进一步向广度和深度发展。

从村民自治启动的历史过程中，可以得出以下结论：

第一，村民委员会是由农民群众创造，并受到党中央充分肯定，经过试点后，才在全国逐步推广的。正如江泽民总书记指出的那样：“包产到户、乡镇企业和村民自治，都是在党的领导下亿万农民的伟大创造”。

第二，村民自治是在宪法、法律、法规的保障下，才得以启动的。可以设想，如果没有宪法、《村委会组织法（试行）》和村民自治的地方法规作支撑，村民自治也就无从谈起，更不会有今天这样好的局面。

第三，村民自治是需要由村民自己选出的村民委员会来领导和组织的，因此，村民自治首先要从村民委员会直接选举开始。换言之，村民自治的第一个环节和最重要的内容之一，就是村民委员会直接选举。

第四，业已启动的村民自治虽然有法制保障，但发展极不平衡。有的地方已初具规模，有的地方还未开始运作。从总体来讲，村民自治的水平还很低。

（二）村民自治的发展

如果说 20 世纪 80 年代是村民自治启动的初始阶段，那么 90 年代就是村民自治蓬勃发展的阶段。在从典型试点到面上展开，从思想认识分歧较多到思想认识逐步统一，从对村民自治知之不多到知之较多，从具体操作办法不规范到逐步规范的实践过程中，村民自治日益走向成熟，植根于广阔的农村大地。

1990 年，经中央批准，由中组部、中央政策研究室、民政部、全国妇联、共青团中央联合召开的全国农村基层组织建设工作座谈会明确要求，必须认真贯彻村委会组织法（试行），“每个县都要选择几个或十几个村，开展村民自治示范活动，摸索经验，树立典型”，在党的领导下，走村民自治的道路。从而解决了村委会组织法试行初期，一些地方



存在的种种模糊认识、糊涂观念。随后民政部下发了《关于在全国农村开展村民自治示范活动的通知》，找到了开展村民自治的抓手。1992年，中组部、中央政策研究室、民政部、司法部联合召开的全国依法治村、民主管理经验交流会议，充分肯定了农民群众在开展村民自治活动中创造的村民自治章程这种依法建制、依制治村、民主管理的好办法。1994年，中共中央召开的全国农村基层建设工作会议，明确提出了完善村民选举、村民议事、村务公开、村规民约等项制度的具体任务，从而使村民自治向着具体化、制度化的方向不断发展。截止1997年底，全国共确定村民自治示范县（市、区、旗）近300个，形成了省有村民自治示范县、地（市）有示范乡（镇）、县（市）有示范村的格局。全国农村普遍举行了二至三届的村委会换届选举工作。选举的组织水平逐步提高，基本实现了以省为单位统一部署、统一届期、统一选举程序；选举的民主化、规范化程度逐届提高，实现了村委会干部由最初的委任制到选举制、从等额选举到差额选举、从间接选举到直接选举的转变。创造和积累了许多开展经常性民主建设，保障农民行使民主权利的好办法，全国60%以上的农村建立了村民会议和村民代表会议制度，制定了村民自治章程、村规民约、村务公开和民主监督制度。由少数村干部议决村内大事或涉及农民切身利益的大事，逐步成为历史。

村民自治的实践，为社会进一步认识和把握它在我国社会主义民主政治建设中的地位和作用，提供了现实基础。1997年9月召开的党的十五大充分肯定了发展基层民主的重大意义，并把它作为我国政治体制改革和民主法制建设的

重要组成部分。十五大政治报告明确指出：“扩大基层民主，保证人民群众直接行使民主权利，依法管理自己的事情，创造自己的幸福生活，是社会主义民主最广泛的实践”。根据十五大精神，十五届三中全会进一步把在政治上“坚持中国共产党的领导，加强农村社会主义民主政治建设，进一步扩大基层民主，保证农民依法直接行使民主权利”，全面推进村民自治，作为我国农村跨世纪发展的重要目标。1998年11月4日，九届全国人大常委会第五次会议正式颁布了修订后的村委会组织法，为全面推进村民自治提供了可靠的法律保障。十五大以后，各地抓住机遇，突出抓了村委会民主选举制度和村务公开制度建设，有力地深化了村民自治，使村民自治工作进一步赢得了各级党政领导的重视和高度评价。以党的十五大、十五届三中全会和新村委会组织法为标志，村民自治进入了一个新的发展阶段。

回顾村民自治的发展历程，可以得出以下结论：

第一，党的领导、政府的推动是村民自治得以发展的关键。从1987年起，党的历次代表大会的政治报告和历次全国人代会的政府工作报告，都对扩大基层民主，推进村民自治提出明确的要求。地方各级党委和政府，把村民自治列入工作的议事日程，纳入地方经济和社会发展规划，党政领导亲自抓，使村民自治开展得有声有色。各级民政部门按照党中央、国务院的要求，在有关部门的积极配合下，充分发挥职能部门的作用，研究政策，制定规划，树立典型，推广经验，有力地推动了村民自治的发展。

第二，农民群众的创造是村民自治得以丰富和发展的源泉。村民自治发展到今天，特别是“四个民主”的每一项制