

农村乡风文明普法大讲堂

辅导材料



平谷区依法治区领导小组办公室

目 录

一、加强基层民主法制建设的必要性

- 1、基层民主法制建设能有效促进农村社会稳定 (1)
- 2、我国基层民主法制建设的进程 (2)
- 3、我区开展民主管理的基本现状 (3)
- 4、存在的困难和问题 (5)

二、基层民主法制建设的主要内容

(一) 民主选举制度

- 1、认真作好选举的准备工作 (9)
- 2、完善选举程序，实现民主选举 (15)
- 3、推选或直接选举村民代表和村民小组长
..... (18)
- 4、有关问题的界定和处理 (19)

(二) 民主决策制度

- 1、进一步健全村极民主决策的紧迫性..... (21)
- 2、村级民主决策的内容和范畴..... (22)
- 3、村级民主决策的原则..... (25)
- 4、村级重大事务的决策程序..... (27)
- 5、提高认识，确定民主决策的贯彻实施 (29)

（三）民主管理制度

- 1、村民自治章程与村规民约…………… (32)
- 2、建立健全村级财务管理制度…………… (33)
- 3、建立规范的用人制度…………… (34)
- 4、完善公章使用和管理制度…………… (35)
- 5、实现民主管理制度的主要方式…………… (36)

（四）民主监督制度

- 1、坚持民主监督，健全相关制度…………… (38)
- 2、村务公开要规范化、制度化…………… (40)
- 3、民主监督的主要方式…………… (45)

三、加强基层民主法制建设需注意的几个问题

- 1、坚持“公平、公开、公正”的原则，增强村务工作的透明度。…………… (48)
- 2、加强基层民主法制建设应注意处理好四个关系…………… (49)
- 3、基层民主法制建设应以法、理、情、利为载体…………… (59)

四、深入开展基层民主法制建设的策略思考

- 1、进一步提高对法制宣传教育重要性的认识…………… (63)
- 2、进一步加强农村的法制宣传教育…………… (64)

深化基层民主法制建设 促进农村社会稳定和经济发展

一、加强基层民主法制建设的必要性

（一）、基层民主法制建设能有效促进农村社会稳定

基层民主法制建设的参与机制可有效容纳村民的参与要求，最大限度地减少非制度化参与。构成当前农村社会稳定主要隐患的是农民的非制度化参与或抗议性参与，诸如群体上访、暴力抗争等等，严重的甚至出现打砸乡镇政府、围攻执法人员、烧毁公共财物等等。普遍的非制度化参与，无疑会对国家整体的稳定构成严重威胁。

勿庸讳言，当前农村非制度化参与十分普遍，尤以群体性上访为普遍，暴力式参与的事件也屡现报端。之所以会出这些对农村稳定构成重大隐患的问题，大多是一些事关农民切身利益的问题长期得不到解决，农民的愤怒

越积越多，最后走上了暴力抗议之路。而之所以会出现一些关系到农民切身利益的问题长期不能解决，根本原因是农民缺乏制度化参与政治，以制度化参与来解决关涉自身利益的渠道。

（二）、我国基层民主法制建设的进程

1982年12月第五届全国人大第五次会议通过新宪法，确认了村民委员会的法律地位，明确规定村民委员会是我国农村基层社会的群众自治组织，而指出了农村社会管理和实行村民自治的基本方向。83年10月12日中共中央下发了《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，了乡政府的职权，同时，提及了村民委员会的建立，定了村民委员会是基层群众性自治组织。

1987年11月，《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》在六届全国人大常委会第23次会议上获得通过。随着《村委会组织法》的贯彻实施，中国农村民主管理进入了制度化运作阶段。1998年11月，《中华人民共和国村民委员会组织法》正式颁布实施以及中国共产党十五届三中全会决定做出的全面推进农村基层民主法制建设的伟大战略决策、特别是党的十六大以来，中央提出的社会主义新农村建设“二十字”蓝图，即：生产

发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主。把“管理民主”作为社会主义新农村建设的主要内容之一、以及党的十七大对新农村建设新目标的确定，都极大地推动了民主管理进程。

在这一波澜壮阔的历史发展过程中，作为农村民主管理缘起的维护农村社会稳定不仅一直为各种法律和文件所强调，并在实践中得到回应，而且因民主管理的各项制度的逐步完善和配合，民主管理真正形成了一个健全的维护农村社会稳定的机制。

（三）、我区开展民主管理的基本现状

近年来，全区各级党组织认真推进农村民主管理工作，广大干部群众의 民主意识逐步增强，民主管理制度不断完善，农村民主政治建设取得了明显成效，促进了农村经济发展和社会和谐。

1、“四项民主”得到较好落实

一是落实民主选举。村党支部、村民委员会实现了民主选举。村党支部成员候选人首先由该村全体党员酝酿协商，报乡镇党委批准后再在党内外广泛听取群众意见；群众无异议后正式进行投票选举。村民委员会的选举则按照《村民委员会组织法》所规定程序进行，全区绝大多

数村民积极地参加了选举工作，并且基本上能按照自己的意志选举自己心目中的理想人选；可以说全区村级领导班子选举程序合法，步骤比较正确，质量相对较高。过去由上级党委、府包办的村级领导班子产生方式正逐渐被淘汰，农民群众有了选举自己的当家人的基本权利。二是落实民主决策。各村普遍建立了村民会议和村民代表会议制度。村内的社会经济发展规划及工作计划；村内的重大事项和涉及村民切身利益的事项；村委会解决的重大问题都由村民会议或村民代表会议讨论决定，改变了过去村民议事不决定，少数人“拍板定案”的局面，增强了村务工作决定权的透明度。三是落实民主管理。广泛发动村民讨论制定了符合“五性”（合法性、民主性、互约性、针对性和可操作性）要求的村民自治章程，并经村民会议或村民代表会议讨论通过后下发到每户村民，入户率达100%。自治章程既约束了村民也约束了村干部，干部好当了，村民气顺了，社会稳定了。四是落实民主监督。各村普遍建立了民主理财监督小组，在全区范围内实行了村务公开制度，坚持了每年至少两次村务公开，公开的内容全面、具体、透明，真正做到“还干部一个清白、给群众一个明白”。

2、广泛开展了法制宣传教育

通过利用宣传媒体、培训干部和骨干、面授法律知识、观看法制文艺演出、观看图片展、采取党员干部包户、进行反邪教教育等形式，广泛宣传《村民委员会组织法》及与农村生产、生活相关的法律知识，激发了村民学法用法、参与民主政治建设的积极性。使村民逐步形成对自己各项权利的保护观念。在生产生活中村民已初步养成遇事寻求法律帮助、进行法律咨询的习惯，表现为“四少四多”即违法乱纪的少了，遵纪守法的多了；遇到侵权行为，“怕诉、厌诉”的少了，主动拿起法律武器、维护自身权益的多了；遇到问题或发生纠纷，蛮干胡闹的少了，找有关部门要求通过法律程序解决的多了；在经济活动中，上当受骗、非法经营的少了，依法签约、守法经营的多了。总的来说，村民对法律的掌握达到了一定水平。

（四）、存在的困难和问题

1、有些村级领导班子依法行政意识较差

一是有些村支部书记与村委会主任有争权夺利的行为，影响了村里工作的正常开展和村级领导班子的团结协

作。二是个别村干部法律意识没有得到提高，民主作风和法治观念不强，时常发生村干部侵犯农民利益，村干部扰乱社会治安的现象，进而影响了依法行政和村民自治工作的开展。三是某些村干部还有官僚主义作风与滥用职权的举动，严重败坏了村支部和村委会形象，并有脱离群众、腐败蜕化的趋势。

2、农民维护自身正当权益的法律意识还较薄弱

许多村民当正当利益受到别人的侵犯时，往往采用直接找对方讨回公道或者用针锋相对的手段保护自己，而不考虑用法律方式进行解决。如果不尽快培养村民利用法律维护自身正当权益的意识，大力提高农民的法律知识水平，农村民主法治建设工作将难以推进，也难以发挥其保障人民群众合法权益的根本作用。

由以上问题可以看出，随着农村经济社会的不断发展和社会主义新农村建设步伐的加快，农民对村级事务的关切度不断提高，参与意识不断增强；同时，管理民主作为新农村建设的一项重要内容，对农村民主政治提出了更高的要求。因此，深入开展民主管理，依法推进农村基层民主法制建设，健全各项民主制度是我们目前重点需要

解决的问题。

二、基层民主法制建设的主要内容

在新的生产经营制度下，农民拥有了经济自主权，相应地就要求政治权利。基层民主法制建设在村一级提供了通过参与政治实现政治权利的渠道。主要实行的是四个方面的民主：一是以村委会选举为核心的民主选举；二是以村民会议和村民代表会议为核心的民主决策；三是以村民自治章程为核心的民主管理；是以村务公开为核心的民主监督。在四个方面的民主制度设计中，都充分体现了扩大农民参与的精神，形成了一套健全的参与机制。

（一）民主选举制度

村级民主选举是指村民委员会的主任，副主任和委员会由村民直接选举产生，任何组织或个人不得指定、派村民委员会成员。村民小组长和村民代表也要由村民推选产生。选举要按照公开、公正、公平的原则，保证村民充分行使法律法规和政策赋予的民主权利，保证村民与民主选举秩序的规范性，真正把那些能够坚持依法办事、

公道正派、勤劳实干、热心为村民服务的人选举到村组干部和村民代表的位置上来。为实现这样的目标，就必须依法确立完善的村级民主选程序，并不折不扣地实施。

村民自治制度通过竞争机制选举村庄治理精英。农村改革加速农村社会转型以来，沿用过去的荐举和指派治理精英的方式已不能满足需要。一是村庄权力资源的多元化。构成村庄内人与人之间支配关系的资源除了来自农村内道德威望的积累、生产技能的优异，更多有了来自村外的市场机会的先占、社会关系的拓展、财富的超常规增加。这时候，村庄权势人物的相异性增加，人数增多，增加了冲突的可能性。二是村庄管理内容的复杂化。在社会转型期的村庄，结构分化增加了村庄管理的内容，产业和产品结构、人们的交往方式等都有了显著的变化。村庄外向程度增大也在增加村庄管理内容和难度，外界因素对村民的影响加大，内外互动的强度加大，怎样应付来自村庄外界的挑战，改变村庄的发展思路和结构形式以适应变化，是以往村庄治理精英不曾过多考虑，而今日村庄治理精英必须面对的高难度课题。这时候，治理精英产生的机制就要保证能在多元化的众多精英中真正选出能人，从事复杂的村庄管理工作。无疑，

需要新的治理精英产生机制。

1、认真作好选举的准备工作

(1) 加强组织领导

各县（市、区）、乡镇由党委、人大、政府主要领导牵头，组织、宣传、纪检、监察、审计、民政、司法、公安、农业、信息等部门为成员单位，分层级成立组织成立领导机构。重点作好以下几方面的工作：

①逐层把村民委员会选举作为农村基层民主法制建设的一件大事，列入重要事日程，形成工作方案，对选举工作周密安排，狠抓落实。

②抽调比较熟悉农村工作的干部，形成指导村民直接民主选举的工作力量。

③对被抽调的人员进行有关法律法规的操作性培训，努力提高他们指导选举工作的能力。

④深入基层了解有关信息，做到及时反馈，以便把握工作重点，实施得力领导和指导。

(2) 深入宣传发动

以村民委员会的换届选举为契机，开展以《村民委员会组织》、村民委员会选举办法为重要内容的法律法规的

宣传教育活动，组织村民重温法条的规定，准确把握精神实质，增强积极参与民主选举的责任感，提高正确行使民主权利的能力。

通过广泛深入的宣传教育和思想发动，达到如下基本目标：

①对村民委员会换届选举的法律依据、日程安排和操作规程达到家喻户晓、人人皆知。

②使村民对“五权”（推选举、选举权、提名权、投票权和罢免权）的含义及相关程序能够准确理解，自主行使权利。

③村民对候选人的条件做到全面了解，选谁不选谁心中有数

④提高思想认识，端正投票选举动机，维护选举秩序，保证依法选举。

⑤对选举过程中的违规操作等不法行为敢于举报或以其他有效方式予以抵制。

（3）进行功过评说

①在任期届满前，村民委员会要向村民会议报告三年来的工作情况，包括协助乡镇人民政府开展工作，村集体经济资源和财产的使用管理，帮助村民解决生产生活中的

实际问题，带领村民办理公共事务、兴办公益事业及其上任时的承诺兑现等情况。

②集体财经管理使用情况，应该进行审计，村民有权参与监督。

③审计结果应当公布。

④审计工作应当尽量在换届选举工作之前完成，因某种情况未结束的，不影响换届选举正常进行，审计中涉及的问题，由有关部门依法进行处理。

(4) 推选产生村民选举委员会

按照《村民委员会组织法》第十三条规定，村民选举委员会由村民会议或者各村民小组推选产生，村民选举委员会主持选举村民委员会的工作。

选举村民委员会的工作由村民委员会或村级党组织主持。村民选举委员会组成数量由各地根据实际情况而定。村民选举委员会要推选一人主持村民选举委员会的工作。

村民选举委员会中，妇女应有适应名额，多民族村民居住的村应当有人数较少的民族的成员。

村民选举委员会的职责主要有：

①组织开展换届选举的宣传工作。

②根据法律和上级关于换届选举的工作安排，拟订村民委员会换届选举实施方案。

③组织选民登记，审查选民资格，公民选举名单，颁发选民证，受理并处理对选民名单的申诉。

④召集选举工作会议，部署选举工作，并工作选举的时间、地点及投票方式。

⑤ 用民主方法组织确定选举相关工作人员。

⑥ 组织候选人提名，确定公布候选人名单。立刻立刻打开法解放的打开飞机打开法

⑦主持候选人竞选演讲活动，主持村民委员会的投票选举，确认选举是否有效，公布并上报选举结果。

⑧总结换届选举工作，建立选举档案。

⑨承办换届选举工作的其他事项。

村民选举委员会成员被确定为村民委员会成员候选人的，必须退出村民选举委员会，所缺名额或者另外有因故不能履行职责需要补选的，按照原来的推选方式重新推选，或在原来推选的人选中按得票多者依次递补。

因村民选举委员会个别成员或整体不作为，影响本届选举工作的，镇换届选举指导小组有责任提出警示，仍然不接受指导，乡镇换届选举指导小组应当召集村民会议进行村

民选举委员会的改组,以保证村民换届选举工作顺利进行。

(5) 选民登记

在按照《村民委员会组织法》第十二条规定进行选民登记和审查选民资格过程中,应注意把握以下几点:

①一般应在本户所在地进行登记。

②不漏登、不重登、不错登,确保享有政治权利的村民平等地行使民主选举的权利。

③对户籍关系与实际居住相分离的村民的选民资格的确认,应遵循以下原则:

一是凡地方法规已有规定的,按地方法规规定办理。

二是地方法规没有具体规定的,县级政府应在调查研究的基础上制定具体解决问题的意见。

三是地方法规和县级政府来不及规范或制定意见的,可建议将有关问题提交村民会议讨论,按大多数村民的意见办理。

④以村民亲自参加选举过程为主,允许个别村民委托他人代理,委托数量要严格控制、规范,并且应注意三点:一是受托人必须是本村村民,一个受托人在一次选举之中接受他人委托,不能超过地方法规规定的最高现额;是委托手续要由委托人亲自签名或盖章并经过村民选举委员

会确认才能生效；是受托人凭委托证领取选票。

⑤有选举权的村民名单要在正式选举的20日以前公布。村民对选民名单有异议，应当向村民选举委员会提出申诉，村民选举委员会受理后应在3日内作出处理，对村民选举委员会处理不服的，可向乡镇选举指导小组申诉，或向基层人民法院起诉。

⑥村民选举委员会应该向选民发放选民证，选民凭选民证领取选票。

(6) 召开村民代表会议或村民会议

村民委员会或村民选举委员会主持召开村民代表会议或村民会议，讨论本村换届选举事宜：

- ①讨论通过本村换届选举实施方案或具体选举办法。
- ②讨论决定本村村民委员会成员人数、职位设置。
- ③通过村民选举委员会提出的选举工作成员名单
- ④讨论决定选举会场的设置。
- ⑤讨论通过本村换届选举经费预算。
- ⑥其他需要提请审议的事项。