

中国—欧盟村务管理培训项目

EU-China Training Programme on Village Governance



民政部基层政权和社区建设司审定

Village Level Democratic Decision Making: A Handbook

村级民主决策



Training Programme on Village Governance
中国—欧盟村务管理培训项目



This project is co-funded by
the European Union and
the People's Republic of China,
and implemented by the Chinese
Ministry of Civil Affairs,
ICON Institute and the UNDP

本项目由中国和欧盟共同
资助，中国民政部、德国
ICON咨询公司、联合国开
发计划署共同实施

中国出版社

Village Level
Democratic Decision Making:
A Handbook

村级民主决策

编 著 余维良 马福云 李江红
李秀琴 李诗扬 普红雁

中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

村级民主决策 / 余维良, 马福云, 李江红等编著. — 北京:
中国社会出版社, 2006.4

(村务管理系列培训教材)

ISBN 7-5087-0937-3

I. 村... II. ①余...②马...③李... III. 农村—基层组
织—民主—决策 IV. ① D267.2 ② D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 038516 号

书 名: 村级民主决策

编 著: 余维良 马福云 李江红

李秀琴 李诗扬 普红雁

责任编辑: 杨 晖

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: 66016392 电传: 66078622

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 5.25

字 数: 154 千字

版 次: 2006 年 5 月第 1 版

印 次: 2006 年 5 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-5087-0937-3/D · 319

定 价: 30.00 元

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

《村务管理系列培训教材》编委会

顾问：姜 力 陈杰昌

主任：詹成付

副主任：曹国英 许启大 王金华

委员：（按姓氏笔画排序）

马福云	牛 洋	王金华	仝志辉	田 晶
石冰心	艾马轲	刘 锋	刘俊敏	刘振军
孙树仁	许启大	余维良	张自立	李江红
李秀琴	李诗扬	杨宏军	杨树斌	陈小力
周裕耕	范 瑜	赵立杰	徐建新	郭正文
高小科	曹国英	黄 瑞	普红雁	韩全永
詹成付	蔡建武			

序 言

我国有十三亿多人口，九亿在农村。农业、农村和农民问题，是关系我国改革开放和社会主义现代化建设全局的重大问题。党的十六届五中全会提出了“建设社会主义新农村”的重大历史任务，要求按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，扎实稳步推进新农村建设。

加强农村民主政治建设，完善建设社会主义新农村的乡村治理机制，既是建设社会主义新农村的重要内容，也是建设社会主义新农村的重要保障。近些年来，随着村委会组织法的贯彻实施，以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为主要内容的村民自治取得了长足进展，自治组织不断加强，自治活动不断规范，自治制度不断完善，自治权利不断落实，村民自治已经成为发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明的重要内容和基础性工作，日益显示出巨大的政治优势。实践证明，村民自治的健康发展，不仅需要较为完善的法律、法规和政策作保障，而且需要农村基层干部群众民主法律素质的不断提高。而提高干部群众素质的一个有效途径就是加强农村干部群众的宣传、教育和培训，普及村民自治知识。近些年来，在党委、政府的正确领导下，各级民政部门按照法律、法规和政策的要求，多方筹集资金，积极开展乡村干

部培训，分期分批培训乡村干部，培训村民小组长、村民代表、村务公开监督小组和村民民主理财小组成员，并取得显著成效。在这个过程中，历时五年的中国-欧盟村务管理培训项目，在开发培训教材，利用互动式、参与式方法开展培训等方面，发挥了示范和推动作用。摆在读者面前的这套村务管理系列培训教材就是项目专家聚智聚力的产物，组织编写的面向农村基层干部和农民群众的普及性、知识性读物。

这套教材围绕村级民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，引入了互动式教学方法，向广大农村基层干部群众普及村民自治知识，在已有的培训活动中深受学员和教员的欢迎，而且每本教材都有独到之处，有的是以文说图、图文并茂，有的以案说法、文法结合，有的以表说事、文表互补，有的是以法说案、举一反三，有的以游戏活动穿插其间，寓教于乐，把枯燥的法律条文变成了生动的文字和教学活动。每本教材都可以单独作为教学课件，既有供教员使用的教材，又有供学员自学使用的手册或辅助材料，是近几年来难得多见的一套实用性培训教材。希望这套教材在今后的村民自治培训中能得到更广泛的推广和使用，发挥更大的作用。



2006年4月2日

Foreword

China has a population of 1.3 billion, 900 million of whom live in the countryside. The problems of agriculture, rural areas and farmers are major issues affecting the overall prospects for reform and the building of the socialist new countryside. The fifth plenary session of the Sixteenth Congress of the Communist Party of China set the important historical task of 'building a socialist new countryside'. This required that the principles of 'developing production, comfortable livelihoods, civilised rural life, clean and orderly villages, and democratic management' be followed, to advance the building of the new countryside in solid and steady fashion.

Improving the building of democratic politics in the countryside and perfecting the mechanisms for rural governance are both important constituent parts of the project for the socialist new countryside, and are guarantees in its construction. In recent years, following the thorough implementation of the Organic Law on Villagers' Committees, a practice of village self-governance built around the major themes of democratic elections, democratic decision making, democratic management and democratic supervision has made striking progress. Self-governance organisations are continually improving, self-governance activities are continually becoming more standardised, self-governance systems are continually becoming more sound, and the right to self-governance continues to be implemented more widely. Village self-governance has already become an important part of, and the fundamental working practice for, developing socialist democratic politics and building a socialist political civilisation, and its superiority as a political practice becomes ever more apparent. Practice has confirmed that the healthy development of village self-governance needs not only the guarantee of sound laws, regulations and policies; it also requires a continual improvement in the democratic and legal qualities of cadres and the masses at the rural grassroots. An effective way of achieving the latter is to improve public communications, education and training for these two groups, and to extend knowledge about village self-governance. In recent years, under the correct guidance of Party committees and government, agencies of the Ministry of Civil Affairs at all levels have followed the requirements of the relevant laws and policies, and brought together funding from various sources, to actively carry forward training for rural cadres. Trainings at different times and for different groups of rural cadres,

together with trainings for village leaders, villager representatives, members of village affairs supervision committees and democratic finance committees have all been very successful. The five year implementation of the EU-China Training Programme on Village Governance played a role throughout this process, providing exemplary models and dynamic impetus through the development of teaching materials and the use of interactive and participatory methodologies. This set of teaching materials for trainings on village affairs management that the reader finds before them is the product of the accumulated wisdom and efforts of the Programme's experts. These are reading materials for extending knowledge written and compiled specially for cadres and the broad mass of farmers at the rural grassroots.

These teaching materials introduced for the first time the use of interactive teaching methods to extend knowledge of their core themes of democratic elections, democratic decision making, democratic management and democratic supervision amongst the broad mass of grassroots rural cadres and villagers. These were enthusiastically received in the training activities held to date, by both trainers and trainees. Each of the teaching materials has its own special features: some use a rich combination of text and pictures, some use case studies to illustrate and explain the application of the law, some use tables and texts, some offer legal analyses of cases that allow understanding of broader principles, some use games to make learning a fun process; all turn the dry language of laws and regulations into lively texts and teaching activities.

Each of the teaching materials can stand alone as teaching aids, and there are handbooks for teachers and for students to use for self-study or as supplementary materials. This is a practical training resource of a quality rarely seen. It is my hope that these teaching materials will be even more widely promoted and employed in future training on village self-governance, and so make an even greater contribution to its success.

Jiang Li

2nd April 2006

编者的话

《村级民主决策》教材，是继《村民委员会选举规程胶片说明》、《村务公开手册》和《村务管理教程》三套教材之后，我们编写的第四套关于村务管理方面的培训教材。

当读者拿到《村级民主决策》教材时，会发现四套教材的写作方法和形式略有差异。如果说《村民委员会选举规程胶片说明》采用的是以文说图、图文并茂手法编写的可视性教材，《村务公开手册》采用的是直白描述、文表互补手法编写的自学性教材，《村务管理教程》采用的是以游戏活动说文、寓教于学手法编写的互动性教材，那么，《村级民主决策》采用的是以案说法、文法结合手法编写的案例性教材。

编写案例性教材，对于我们来说还是尝试，大家都没有经验，特别是缺乏典型案例。为此我们于2004年10月，用10天的时间到山东、河南、辽宁三省的部分县、乡、村进行调研，与乡、村两级干部交流访谈、查阅档案资料，使我们受益匪浅。借此机会，向他们表示衷心的感谢。

本教材主要有三部分组成：第一部分为正文，主要包括村级民主决策的含义、原则、组织形式和作用；村民会议和村民代表会议的组成、性质、职权和议事规则；村民委员会、村党组织（以下简称“两委”）联席会议在村级民主决策中的角色、地位和作用；村级民主决策的程序等。第二部分为附录，这是我们撰写教材的主要依据，第三部分为资料，介绍了山东、辽宁、浙江三省民主决策的做法经验。其中第一、二章由余维良撰稿；第三章、资料5由李秀琴撰稿；第四章、资料1、2由马福云撰稿；第五章、资料

3 由李江红撰稿；第六章由普红雁撰稿；第七章、资料 4 由李诗扬撰稿。

本教材是村务管理系列教材的组成部分，既可作为单独内容进行培训和教学，时间一般为两天；也可作为村民自治或村务管理培训的一个单元，时间一般为半天。

本教材的主要适用对象是村级党组织和村民委员会成员，尤其是村党组织书记和村民委员会主任。为此，我们在选择案例时，尽量选发生在村里的真人、真事。有些案例隐去了地名和人名，但故事是真实的，其目的是使案例更有说服力。本教材也可作为各级公务员指导村民自治工作的参考书。

编者

2005 年 4 月

目 录

第一章 绪论	1
一、村级民主决策的含义	6
二、村级民主决策的原则	8
三、村级民主决策的组织形式及关系	10
四、村级民主决策的作用和意义	12
第二章 村民委员会	16
一、村民委员会在村级民主决策中的角色、地位和作用 ...	19
二、村民委员会自身的民主决策	21
第三章 村“两委”联席会议	27
一、村“两委”联席会议制度的建立	34
二、村“两委”联席会议的程序	36
三、村“两委”联席会议应注意的事项	40
第四章 村民会议	43
一、村民会议的组成	47
二、村民会议的性质和权力	47
三、村民会议的内容	50
四、村民会议的程序	51
五、村民会议向村民代表会议授权	55
六、村民会议实施中的问题与难点	59
第五章 村民代表会议	62
一、村民代表会议设立的条件和组成	65
二、村民代表会议的性质、作用和职权	66

三、村民代表	68
四、村民代表会议的程序	74
五、村民代表会议制度建设中的问题	77
第六章 村级民主决策程序（一）	80
一、提出议案	83
二、受理议案	86
三、研究提出具体意见或建议	88
四、讨论决定	93
第七章 村级民主决策程序（二）	97
一、村级民主决策的实施办理	101
二、村级民主决策的监督	106
附图 村级民主决策关系图	116
附录1 中华人民共和国村民委员会组织法	117
附录2 中共中央办公厅、国务院办公厅 关于健全和完善村务公开和民主管理的意见	122
资料1 山东省日照市： 村务大事 村民公决	130
资料2 山东省莱西市： “民主日”活动	135
资料3 辽宁省盘锦市大洼县： 村民听政会制度	139
资料4 辽宁省大连市： 民主评议村干部、民主评定村干部报酬	144
资料5 浙江省温岭市： 民主恳谈会	148

第一章 绪论

法律和中央政策

村委会组织法：

第三条 中国共产党在农村的基层组织，按照中国共产党章程进行工作，发挥领导核心作用；依照宪法和法律，支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。

第八条 村民委员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。

村民委员会的设立、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。

第十九条 涉及村民利益的下列事项，村民委员会必须提请村民会议讨论决定，方可办理：

- （一）乡统筹的收缴方法，村提留的收缴及使用；
- （二）本村享受误工补贴的人数及补贴标准；
- （三）从村集体经济所得收益的使用；
- （四）村办学校、村建道路等村公益事业的经费筹集方案；

（五）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；

（六）村民的承包经营方案；

（七）宅基地的使用方案；

（八）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。

第二十条 村民会议可以制定和修改村民自治章程、村规民约，并报乡、民族乡、镇的人民政府备案。

村民自治章程、村规民约以及村民会议或村民代表会议讨论决定的事项不得与宪法、法律、法规和国家的政策相抵触，不

法律



得有侵犯村民的人身权利、民主权利和合法财产权利的内容。

第二十四条 村民委员会决定问题，采取少数服从多数的原则。

村民委员会进行工作，应当坚持群众路线，充分发扬民主，认真听取不同意见，坚持说服教育，不得强迫命令，不得打击报复。

中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定：

全面推进村级民主决策。凡是涉及村民利益的重要事项，如村提留的收缴和使用，村干部享受误工补贴的人数和标准，从村集体经济所得收益的使用，村办公益事业需要村民负担的事项，土地承包、宅基地使用和集体经济项目承包的方案等，都须提请全体村民或村民代表会议讨论，按多数人的意见作出决定。

中共中央办公厅、国务院办公厅关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见（中办发〔2004〕17号）：

推进村级事务民主决策。凡是与农民群众切身利益密切相关的事项，如村集体的土地承包和租赁、集体企业改制、集体举债、集体资产处置、村干部报酬、村公益事业的经费筹集方案和建设承包方案等，都要实行民主决策，不能由个人或少数人决定。村民委员会的设立、撤并、范围调整，乡级人民政府提出意见后，必须经村民会议讨论同意，并报县级人民政府批准。集体经济已实行股份制或股份合作制改革的村，要按照改革后的有关要求实行民主决策和民主监督。村级民主决策的事项要符合党的方针政策和国家法律法规，不得有侵犯村民人身权利、民主权利和合法财产权利的内容。



案例



案例 1-1 民主决策促进经济发展

陆海村，地处渤海湾，三面环海、资源丰富。1993 年村干部不顾本村的条件，投资 30 余万元强行搞起海产品加工，由于没有市场被迫关闭停产。1995 年村干部再次不顾村民强烈反对，对私人承包滩涂掠夺式采捕放任自流，使海上资源遭到严重破坏。1996 年全村总产值仅有 15 万元，人均收入 80 元。村民说：“日值两三毛，面糊喝不饱。辛苦干一年，两手攥空拳。”1996 年，该村在政府的指导下，实行了村民代表会议制度。凡涉及村民利益的大事，均要通过村民代表会议讨论决定。村民代表会议作出

案例



案例

的第一个决定是，由村集体统一管理海滩，终止私人承包合同。这一决定使滩涂资源迅速得以恢复，第二年仅采挖沙蚬子出口一项就纯收益100余万元。2000年，经村民代表会议讨论，决定投资300万元养殖海豚，2001年就增加经济效益100余万元。现在，村里的大事小情都经过村民代表会议讨论决定，该村已经成为以海上养殖捕捞产业为主，集粮食、水果、畜牧、旅游等多种经营为一体的村庄，走上了民主决策促进经济发展的富民道路。

案例1-2 村民代表十五年，年人均收入6000元

欧加乔村，自1989年以来，十五年坚持村民代表会议制度，村里各项事务坚持民主决策，1995年被民政部授予“全国模范村民委员会”荣誉称号。2003年，村集体固定资产1.25亿，年总收入3个亿，利税2000万，人均收入6000元。全村一片兴旺，村民幸福美满，安居乐业。

案例1-3 小康村成为“黑洞村”

大磨盘村是个城中村，由于地理位置优越，靠出让土地积累了巨额资金，成为该市的首批“小康村”。但该村未选村民代表，未建立村民会议或村民代表会议制度，不搞民主决策，而是由干部独断专行、胡支乱花，在短短的几年时间里，把一个小康村变成了“亏损村”。经审计认定，村级负债已超过4000万元。如今，失去土地的农民只有靠出租房屋维持生计。

案例1-4 超亿元村沦为负债村

永水村紧邻县城，改革开放初期利用其得天独厚的地理优势，先后开办了砖厂、养鸡场、食品厂、电石厂、建筑公司、造纸厂、农贸市场等企业，1996年集体资产达1.97亿元，1998年被省委、省政府评为“全省乡镇企业百强村”。这时，村领导班子沾沾自喜、不思进取、脱离群众，村中的重大事项也不经村民代表会议

讨论决定。2002年3月，村民们发现村里的经济问题。经对账目进行核查，村集体经济早已成为一个空壳，共负债1430万元。2003年1月，村民们罢免了以原村民委员会班子，同时选出了新的村民委员会。

点评：国家法律和中央政策再三强调，凡是涉及村民利益的重要事项，都要经过村民会议或村民代表会议讨论决定，进行民主决策才能办理。而上述四个典型案例，两个按法律和中央政策办，两个不按法律和中央政策办，反差非常明显。案例1-1和案例1-2的两个村，建立健全了村级民主决策制度，发挥村民、村民代表和村民代表会议的作用，按多数人的意见办事，减少决策失误，村里的各项事业蒸蒸日上，迅猛发展。特别是案例1-2欧加乔村的经验，更说明了村民会议或村民代表会议的作用，坚持民主决策的作用。

正反两方面的经验证明：重大的村务，尤其是涉及村民利益的大事，如村办企业的立项、征用土地补偿费和财务开支等，都应经村民会议或村民代表会议讨论决定，进行民主决策，严把决策关。把关了，村里经济就发展；不把关，村里就出问题。把关不把关的关键在于村民委员会会议、村“两委”联席会议制度是否健全，村民会议或村民代表会议在村级民主决策中是否发挥作用，是否建立了村级民主决策制度，这也正是本章要讨论的问题。