

村级干部培训教材 ③ 下



村级干部工作基本知识

新华出版社

94
F325.4
18
2:2

农村村级干部培训教材之三

村级干部工作基本知识

(下)

农村村级干部培训教材编写委员会编

V498.1



3 0084 3811 5



B

新华出版社

007708

目 录

村民委员会建设工作

第十一章	村民委员会的产生、发展和作用	(1)
第一节	村民委员会的产生	(1)
第二节	村民委员会的发展	(8)
第三节	村民委员会的作用	(12)
第十二章	村民委员会的性质和任务	(17)
第一节	村民委员会的性质	(17)
第二节	村民委员会的任务	(21)
第十三章	村民委员会的组织建设	(28)
第一节	村民委员会的设置	(28)
第二节	村民委员会组织机构的设立	(34)
第三节	村民委员会成员的产生	(40)
第十四章	村民委员会的制度建设	(48)
第一节	村民委员会制度建设的原则	(48)
第二节	村民委员会应建立的制度	(55)
第三节	村规民约	(60)
第四节	村民委员会的经费	(67)
第十五章	村民委员会与乡人民政府、村党支部和村 合作经济组织的关系	(74)

第一节	村民委员会与乡人民政府的关系	(74)
第二节	村民委员会与村党支部的关系	(77)
第三节	村民委员会与村合作经济组织的关系	(81)

农村合作经济组织工作

第十六章	农村合作经济组织	(86)
第一节	农村合作经济	(86)
第二节	村级合作经济组织机构	(94)
第十七章	村级合作经济组织的生产管理	(107)
第一节	村级合作经济组织的管理体制	(107)
第二节	村级合作经济组织的生产管理	(115)
第三节	村级合作经济组织的计划管理	(122)
第十八章	村级合作经济组织的服务	(129)
第一节	农村社会化服务的意义和组织体系	(129)
第二节	村级服务组织的建设	(138)
第三节	村级服务的内容和形式	(144)
第十九章	村级合作经济组织的财务管理	(150)
第一节	财务会计制度	(150)
第二节	资金管理	(153)
第三节	成本管理	(160)
第四节	经济核算与效益评价	(165)
第二十章	农村经济开发	(171)
第一节	农村经济概述	(171)
第二节	农村社会经济资源开发利用与管理	(177)
第三节	农村自然资源的开发利用与管理	(185)
第二十一章	农业科技管理	(195)

第一节	农村科技工作的重要意义	(195)
第二节	农村科技推广	(201)
第三节	乡镇企业的技术管理	(208)
第四节	农村技术市场的组织与管理	(213)
第二十二章	村级合作经济组织的经济决策	(219)
第一节	经济决策的重要性	(219)
第二节	经济决策的原则与程序	(223)
第三节	经济决策的基本方法	(230)
第二十三章	农村产业结构的调整	(239)
第一节	产业结构的含义与系统	(239)
第二节	农村产业结构调整的原则	(243)
第三节	农村产业结构调整的步骤和方法	(252)
后记		(258)

村民委员会建设工作

第十一章 村民委员会的 产生、发展和作用

村民委员会是我国农村基层群众性自治组织，从它诞生的那一天起，就显示出了强大的生命力，并得到迅速发展，而且在我国社会的政治、经济生活中日益发挥着重要作用。

第一节 村民委员会的产生

辩证唯物主义和历史唯物主义告诉我们，世界上任何事物的产生都有其历史渊源的。村民委员会的产生也不例外，也是有其原因的。

一 村民委员会是农民群众创造的

1978年，中国共产党十一届三中全会后，党开始拨乱反正，从根本上扭转了农村工作中长期存在的左的思想和影响，在农村实行了以家庭联产承包责任制为主的经济体制改革。与此同时，党和国家又采取一系列政策和措施，推进农村基层政治体制改革。在农村平反了冤、假、错案，落实了各项政策，宣布剥削阶级作为一个完整的阶级已经不存在，大规模的阶级斗争已经结束，并且给大部分地、富、反、坏、右分子摘帽。

改革了“政社合一”的人民公社政治体制，恢复建立了乡政权，扩大农村经济组织和农民的自主权，把社会主义民主建设作为社会主义建设的根本目标和根本任务之一，提出把社会主义民主扩展到政治生活、经济生活和社会生活各个方面。这就为建立村民委员会，开展村民自治，创造了良好的政治环境。

1980年冬，广西壮族自治区第一批村民委员会在宜山县和罗城县诞生了。其中，最先建立的有宜山县三岔公社合寨大队果地下村村民委员会。该村地处宜山县的边远地带，与柳江、忻城两县相邻，是宜山、柳江、忻城三县的交界处。由于地理环境的关系，解放初期这里曾是土匪活动的地带，社会情况比较复杂，社会治安较差。后来经党和人民政府的治理，社会秩序也还算稳定。但是，实行农业生产责任制后，由于种种原因，这里的生产大队和生产队的领导班子几乎都处于瘫痪状态，农村的许多事情无人过问，发生的许多问题也无人处理。由此，一些坏人也趁机在社会上刮起了赌博、偷盗、打群架、乱砍滥伐林木的歪风。群众的财物、庄稼、牲畜经常被窃走，集体和个人的林木经常被任意砍伐，山林、土地、水利、房屋等各种纠纷不断发生，社会秩序相当混乱。群众白天无心生产，晚上睡觉也不得安宁，人心惶惶。对此，广大群众最强烈、最迫切地要求改变这种局面。在这种情况下，曾当过民办教师的蒙光新积极向公社和大队的领导提出要发展生产，必须首先搞好社会治安；而要改变社会治安的混乱状况，就应该把社员群众组织起来，自己管理自己，自己教育自己，自己保卫自己。公社领导和广大群众对他的想法给予了充分的肯定和支持。经过一段时间的酝酿、准备，1980年12月，果地下村召开全体村民大会，用无记名投票的办法，选举产生了村民委员会，蒙光新

同志当选为村民委员会主任。这样，宜山县第一个村民委员会，也是全国第一个村民委员会就诞生了。

果地下村民委员会建立后，第一件事就是发动村民群众制定“村规民约”，群防群治，搞好本村的社会治安。他们制定的“村规民约”的主要内容是：第一，坚持党的领导，坚持四项基本原则，自觉遵守党的政策和国家的法律、法令。第二，维护社会治安人人有责。发生重大偷盗案件，村民委员会一声令下，能出动的村民要全部出动，并到指定地点集中，听从村民委员会的指挥进行追捕。查获本村的小偷，除追回赃物外，按所窃财物的价值给予罚款；发现拐卖妇女的犯罪分子，要及时扭送公安机关；对已被拐卖的妇女，责令犯罪分子负责赎回。第三，严禁赌博。违者，首次发现，窝主、赌头各罚款10元，参赌者罚款5元；二次发现参加赌博要加倍罚款；第三次发现参加赌博，除再加倍罚款外，还要扭送公安机关处理。第四，搞好治安防范工作。不准留宿身份不明的人，不准窝藏坏人，发现可疑的人要及时报告村民委员会。留宿的人如在村内作案，户主要承担责任，追回被窃财物，并将罪犯抓获归案。第五，不准乱砍滥伐国家、集体和个人的林木。违者，除退还所砍木材外，按所砍木材规格分别罚款10~50元；不准在群众的自留山放炮开荒、割草、砍柴、放牛，违者罚款。第六，严禁乱放牲畜和家禽，如乱放损坏庄稼，除赔偿外，每头每只罚款1~10元。第七，自觉遵守社会公德。不准破坏公共设施，不准扰乱公共秩序，不准私自开坝拦水打鱼，不准打架斗殴。发生纠纷，要听从村民委员会的调解。第八，对维护和执行“村规民约”有功者，年终给予奖励。从果地下村民委员会产生建立的经过，我们可以清楚的看出我国农村基层群众性的自治组织，是由农民群

众创造的，是农民群众自己提出、酝酿，经当地党委和人民政府认可，由村民直接民主选举产生的。因此说，它是农民群众的伟大创举。

二 村民委员会的产生是农村体制改革的必然结果

我国村民委员会的产生，是由我国的社会主义制度和当前农村生产力发展水平所决定的。它既适应了我国农村经济体制改革的客观要求，也是我国农村政治体制改革的必然结果。它符合我国农村的实际情况，符合农村基层广大人民群众的心愿。

1. 村民委员会的产生，适应了我国农村经济体制改革的客观要求。党的十一届三中全会后，在广大农村进行经济体制的第一步改革，实行以家庭联产承包责任制为主的各种生产责任制。克服了人民公社时期生产管理上的高度集中统一，分配上的“大锅饭”和平均主义的弊端，广大农民群众在生产上、经营上有了自主权。这就极大地调动了农民群众的生产积极性，解放了农村生产力，促进了农村经济的发展。农民在生产上、经营上和分配上有了自主权，必然要求在政治上有民主权。而村民委员会，自己管理自己，自己教育自己，大家的事情大家讨论决定，大家的事情大家依法去办，正是这种民主权力的体现。随着农村第二步经济体制改革的深入，必将会更大的推进农业从半自给经济向较大规模的商品经济转化；从传统农业向现代化农业转化。大力发展农村商品经济。在这股浪潮的冲击下，广大农民一方面强烈要求脱贫致富，积极发展商品生产；另一方面自己又成为独立的商品生产者，并迫切要求为他们的商品生产提供及时的产前、产中、产后服务。虽然商

品部门、供销部门为他们做了很多工作，提供了很好的服务，但还远远满足不了农民群众的要求。农民群众不得不自己组织起来，解决为发展商品生产急需的服务问题，而村民委员会正适应了为农民群众提供服务的要求。农村的经济体制改革，使农民群众成为独立的商品生产者和经营者，势必在生产和生活中出现一些纠纷，要求进行调解；农民群众的合法权利和权益，需要进行维护；农民群众生活富裕，需要丰富文化生活，更需要兴办一些公共事务和公益事业，解除他们的后顾之忧。这一切，单靠基层人民政府是一时办不到的，而村民委员会依靠村民的力量不但能办到，还能进行自我管理。上述情况表明，村民委员会的产生适应了我国农村经济体制改革的客观要求。

2. 村民委员会的建立是我国农村政治体制改革的必然结果。自 1958 年人民公社化后，我国农村实行基层政权组织和集体经济组织融合在一起的政社合一体制。这种体制的基本特征是“三级所有，队为基础”。经过 20 多年的实践，这种体制带有根本性的缺陷：一是从总体上来分析，人民公社体制超越了我国农村生产力发展水平。我国是一个落后的农业国，农村生产力很不发达，在这种情况下实行“一大二公”的公社体制，显然是不符合我国农村实际情况的。它严重束缚了农民群众的生产积极性，影响了我国农业的发展。二是人民公社作为农村基层政权组织，又陷于繁重的生产任务，难以加强政权的自身建设，难以履行基层政权的职能。三是人民公社作为农民自己的经济组织，也有其名无其实，严重影响了农民独立自主地进行生产、经营和建设。不但阻碍了社员个人的经济发展，也阻碍了农村集体经济的发展。总之，人民公社“政社合一”的

体制不利于农村广大干部和农民群众积极性的发挥,不利于农村生产力的发展,不利于农村物质文明和精神文明建设。必须进行改革。尤其是农村实行家庭联产承包责任制后,人民公社体制下的种植靠指令,生产靠命令,产品靠统购包销的产品经济模式,越来越不适应农村生产关系的变革和商品经济发展的客观要求。经济基础决定上层建筑,生产关系的变革势必要求农村政治体制与之相适应。于是,1982年宪法规定了改革农村人民公社体制,恢复建立乡政权。由此,与人民公社配套的生产大队和生产队的体制,也必须相应地进行改革。所以,1983年中共中央、国务院《关于实行政社分开建立乡政府的通知》要求各地在恢复建立乡政府的同时,建立村民委员会。综上所述,农村生产关系的变革,要求农村进行政治体制改革;而农村政治体制改革的一个重要组成部分,就是建立村民委员会。因此说,村民委员会的建立是我国农村政治体制改革的必然结果。

三 村民委员会是村民自治的最好组织形式

内容决定形式,形式为内容服务,这是唯物辩证法的一对基本范畴。宪法第一百一十一条和《村民委员会组织法》的基本内容是村民群众自己组织起来,办理自己的事情,依法实行自治。而村民自治的这个内容,决定了它的组织形式,只能是由村民自己选举产生的并向村民负责接受村民监督的村民委员会。

1. 村民自治作用能充分得到发挥。宪法规定:“村民委员会主任、副主任和委员由居民选举。”《村民委员会组织法》又进一步规定为“村民委员会主任、副主任和委员,由村民直接

选举产生。”这样，法律不仅赋予了村民直接的民主权利，而且也赋予了村民直接挑选自己满意的人组成村民委员会的领导班子。由村民自己选举、自己挑选的人组成的村民委员会，去具体领导和组织他们依法进行自我管理、自我教育、自我服务的自治活动，必定搞得卓有成效，显示出自治的作用。

2. 体现村民是主人。村民自治的主体是村民群众。《村民委员会组织法》明确规定“涉及全村村民利益的问题，村民委员会必须提请村民会议讨论决定。”“村民委员会向村民会议负责并报告工作。”这就是说村民群众是自治的主人，村民委员会干部是村民自治的仆人。村民委员会与村民会议的关系，仆人与主人的关系，决定了仆人必定为主人全心全意提供服务。因此，由村民委员会去组织村民依法实行自治，这既是顺理成章的事情，也体现了村民是自治的主人的精神。

3. 村民委员会干部直接受村民监督。村民委员会干部由村民直接选举产生，村民委员会又向村民会议负责并报告工作，而且《村民委员会组织法》还规定“村民会议有权撤换和补选村民委员会的成员。”这就把村民委员会干部置于村民群众的监督之下，村民委员会干部在组织和带领村民进行自治活动中，村民对于部是否违法乱纪、谋私利等问题，看得清清楚楚，如若发现，即刻可以行使撤换的权利。这对少数违法乱纪和不称职的干部是一个极大的约束。据此，不仅能激发村民委员会干部全心全意为村民服务，为村民办实事，廉洁奉公，而且村民群众对村民委员会组织的自治活动，也就更放心了。从这个意义上说，村民委员会也是村民自治的最好组织形式。

第二节 村民委员会的发展

村民委员会从 1980 年诞生,1982 年载入宪法,到 1988 年全国依照《村民委员会组织法》,全面加强村民委员会建设,也经历了一个发展过程,即群众性的自发建立,在党和政府领导下有组织、有计划的试点和依法建设村民委员会的三个阶段。

一 村民委员会的自发建立

从 1980 年冬,村民委员会诞生到 1982 年 8 月中共中央 36 号文件颁发之前,是群众性自发建立村民委员会阶段。

我国第一个村民委员会,即广西壮族自治区宜山县三岔公社合寨生产大队果地下村民委员会诞生后,发动村民制定“村规民约”,开展群防群治,社会治安有了根本性好转,一跃成为无偷盗、无赌博、无乱砍滥伐的“三无”村。与此同时,果地下村民委员会还为村民兴办了一些公共事务和公益事业,如修了 4 个男女浴场、3 个挑水码头、9 个公共厕所,安装了电灯,维修水利干渠 5 公里等等。群众高兴地写山歌赞扬:“村民委员会就是好,管得村上无赌又无盗,公益事业有人管,各种纠纷逐步少,白天生产搞四化,晚上得睡安然觉。”果地下村民委员会建立后的巨大变化,在周围的县、公社、生产大队引起了强烈反响,基层干部和广大农民群众从近及远,纷纷学习、仿效,宜山县北牙公社 村大队冷水自然村、罗城县长安公社牛毕大队新维自然村,相继建立了村民委员会。据统计,仅宜山、罗城两县就分别建立 321 个和 354 个村民委员会,分别占

两县自然村总数的 14% 和 16%。在广西自发建立村民委员会的同时,四川、江苏、湖南、广东、安徽等省的广大农村基层干部和农民群众,也先后建立了类似村民委员会这样的农民自治组织。

在自发建立村民委员会的这个阶段,其主要特点是:类似村民委员会的农民群众自治组织不断涌现,虽然名称还不统一,组织机构还不健全,工作范围也不一致,“村规民约”也不够完善,村民委员会的性质、地位和任务还不明确。但却引起了上下各方面的关注,特别是引起了党中央、全国人大常委会和国家有关机关以及有关方面的重视。1982 年全国人大常委会法制工作委员会和中华人民共和国民政部派人作了专门调查,充分肯定了村民委员会的这种组织形式。

二 村民委员会的有计划试点

1982 年 8 月中共中央 36 号文件下发,到 1982 年 12 月全国人民代表大会第五次会议通过颁布宪法,为有计划建立村民委员会的试点阶段。这个阶段,时间虽短,却是村民委员会发展的关键阶段。中央在调查研究的基础上,正式下发了中共中央(1982)36 号文件,要求各地要“有计划的进行建立村民(或乡民)委员会试点”。根据中央的要求,各地都要有计划地派出工作组深入农村基层,开展建立村民委员会的试点工作,为在全国农村普遍建立村民委员会作了准备。

按照中央的精神,各地经过有计划的试点,取得了经验,并对村民委员会的性质、地位和作用有了进一步的认识,村民委员会的组织机构也逐步健全,村民委员会的任务也比较明确,“村规民约”也日臻完善。这对党中央、全国人大常委会、国

务院充分肯定村民委员会为我国农村的一种组织形式，起了积极的作用。正因为经过试点，取得了经验，1982年12月，村民委员会的这种组织形式载入了《中华人民共和国宪法》。

这个阶段的特点是：村民委员会这种组织形式，由于中央下发了文件，载入了宪法，各级党委和政府以及各方面，在对村民委员会的认识上有了提高，比较一致。过去那种认为农村基层既有生产大队、生产队组织，把它健全完善起来就行了，何必再搞什么“村民委员会”；建立村民委员会没有法律规定；甚至抓住村民委员会某些还不够完善的地方或者工作中的某些不足之处，对村民委员会这种组织形式全面否定的模糊认识，也随着试点工作取得成功经验，有了进一步提高，态度有了转变。

三 村民委员会的依法建设

从1982年村民委员会载入宪法到现在，为村民委员会依法建设阶段。在这个阶段里，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》，要求各地有领导、有计划、有步骤全面建立村民委员会。1987年六届全国人大第二十三次常委会颁布《村民委员会组织法》，全国各地开始依法全面加强村民委员会建设。为此，这个阶段又可分为两个时期。

第一个时期，从1983年中共中央、国务院下发通知到1985年，为有领导、有计划、有步骤全面建立村民委员会时期。这一时期，各级党委和政府，依据宪法和中央、国务院文件精神，抽调专人，组织专门机构，开始分期分批地有组织地全面建立村民委员会，到1985年2月，全国建立村民委员会工

作结束，共建立村民委员会 94.9 万个。除云南、广东两省以原生产小队建立村民委员会外，其他各省、市、自治区基本上是以原生产大队的管辖范围设立村民委员会的。山西共建立村民委员会 32287 个。

这一时期建立村民委员会的主要特点：一是严格按照宪法和中央、国务院文件精神，按村民居住状况设立村民委员会；二是在以自然村建立村民委员会的地方，如果农村集体经济又不太发达的，在村民群众愿意的基础上，村民委员会可以兼行村合作经济组织的职能，实行两块牌子一套班子；三是村民委员会主任、副主任和委员，基本上由本村 18 周岁以上有选举权的村民直接选举产生；四是村民委员会都分别制定了“村规民约”和各种制度；五是村民委员会都不同程度的为本村村民兴办了一些公共事务和公益事业。

第二个时期，从 1987 年六届全国人大第二十三次常委会颁布《村民委员会组织法》到现在，为依法建设村民委员会时期。这一时期，全国上下掀起全面宣传贯彻《村民委员会组织法》的热潮。而且，各级党委和政府都进行了实施《村民委员会组织法》的试点工作。在取得经验的基础上，按照全国人大常委会和中华人民共和国民政部“成熟一个搞一个，成熟一批搞一批，不互相攀比，不搞形式主义”的要求，开始全面依《村民委员会组织法》，加强村民委员会建设。

这一时期的特点：一是根据《村民委员会组织法》第二十条的规定，各省分别制定和颁布了本省《实施〈村民委员会组织法〉办法》或《实施〈村民委员会组织法〉细则》，使依法加强村民委员会建设工作更加完善；二是村民委员会的组织机构建立健全起来，较大的村的村民委员会设立了治保、民调、文

教卫生、计划生育和社会福利等专门工作委员会,较小的村的村民委员会一般不设专门工作委员会,其工作由村民委员会成员兼任,村民委员会组织的整体功能作用发挥较好;三是开展了村民自治示范村活动,村民当家做主,村里的重大问题由村民会议或户代表会议或村民代表会议讨论决定,村民享受到了民主权利,村民自治的作用被各级党委和政府所认识;四是村民小组逐步建立健全,并开始发挥作用;五是各级干部和群众对村民委员会的性质认识更深刻了,对村民委员会与乡镇人民政府、村党支部和村合作经济组织的关系亦较前更加清楚明确了。村民委员会的工作走上了法制化、制度化的轨道。

第三节 村民委员会的作用

村民委员会既是我国农村基层群众性自治组织,承担着组织村民开展自治活动,为村民的生产、生活提供服务,向上级人民政府反映村民的意见、要求和提出建议;又是基层人民政府的重要依托,承担着某些行政管理职能。因此,它对农村的政治、经济和社会发展,对农村的社会主义现代化建设,对推进农村社会主义民主的进程,对密切党和政府与人民群众的联系,都有着重要的作用。正如彭真同志在六届全国人大一次会议上指出的那样:“在城乡按居民居住地区设立的居民委员会、村民委员会是具有中国特色的基层群众性自治组织。它们作为人民群众自我教育、自我管理、自我服务的组织,办理公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安。这些工作有许多由它们来做比由政权机关做更适当、更有效。我