



新型农民学历教育系列教材

NONGCUN CUNWU GUANLI

农村村务管理

梁 山 编著



金盾出版社
JINDUN CHUBANSHE

新型农民学历教育系列教材

农村村务管理

梁山 编著

金盾出版社

内 容 提 要

本书是“新型农民学历教育系列教材”的一个分册。内容包括:导论,村民自治概述,村级干部组织构架,村民委员会概述,民主选举,村务的民主决策,村务的民主管理,村务的民主监督等8章。可作为农民大学专科学历教育教材和农村干部培训教材,亦可供广大农村干部和具有中等以上文化程度的农民自学使用。

图书在版编目(CIP)数据

农村村务管理/梁山编著. --北京:金盾出版社,2011.1
新型农民学历教育系列教材
ISBN978-7-5082-6675-6

I. ①农… II. ①梁… III. ①村民委员会—民主管理—中国—教材 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 192487 号

金盾出版社出版、总发行

北京太平路5号(地铁万寿路站往南)
邮政编码:100036 电话:68214039 83219215
传真:68276683 网址:www.jdcbs.cn
封面印刷:北京蓝迪彩色印务有限公司
正文印刷:北京三木印刷有限公司
装订:北京三木印刷有限公司
各地新华书店经销

开本:850×11681/32 印张:7.25 字数:180千字

2011年1月第1版第1次印刷

印数:1~8000册 定价:12.00元

(凡购买金盾出版社的图书,如有缺页、
倒页、脱页者,本社发行部负责调换)

序 言

新世纪新阶段,党中央、国务院描绘出了建设社会主义新农村的宏伟蓝图,这是落实科学发展观,构建和谐社会,全面建设小康社会的伟大战略部署,也为我们高等农林院校提供了广阔的用武之地。以科技、人才、技术为支撑,全面推进社会主义新农村建设的进程是我们肩负的神圣历史使命,责无旁贷。

我国是一个农业大国,全国 64% 的人口在农村,据统计,现有农村劳动力中,平均每百个劳动力,文盲和半文盲占 8.96%,小学文化程度占 33.65%,初中文化程度占 46.05%,高中文化程度占 9.38%,中专文化程度占 1.57%,大专及以上学历文化程度占 0.40%;而接受高等农业教育的只有 0.01%,接受农业中等专业教育的有 0.03%,接受过农业技术培训的有 15%。农村劳动力的科技、文化素质低下,严重地制约了农业新技术、新成果的推广转化,延缓了农业产业化和产业结构调整的步伐,进而影响了建设社会主义新农村的进程。国家强盛基于国民素质的提高,国民素质的提高源于教育事业的发达,解决农民素质较低和农业科技人才缺乏的问题是当前教育事业发展、人才培养的一项重要工作。农村全面实现小康社会,迫切需要在政策和资金等方面给予倾斜的同时,还特别需要一批定位农村、献身农业并接受过高等农业教育的高素质人才。

我国现有的高等教育(包括高等农业教育)培养的高级专门人才很难直接通往农村。如何为农村培养一批回得去、留得住、用得上的实用人才,是我一直在思考的问题。经过反复论证,认真分析,我校提出了实施“一村一名大学生工程”的设想,经教育部、河北省教育厅批准,2003 年我校开始着手实施“一村一名大学生工程”,培养来自农村、定位农村、懂农业科技、了解市场、为农村和农

业经济直接服务、带领农民致富的具有创新创业精神的实用型技术人才。

实施“一村一名大学生工程”是高等学校直接为农村培养高素质带头人的特殊尝试。由于人才培养目标的特殊指向性,在专业选择、课程设置、教材配备等方面必然要有很强的针对性。经过几年的教学探索,在总结教学经验的基础上,2006年我校组织专家教授为“一村一名大学生工程”相关专业编写了六部适用教材。第二期十八部教材以“新型农民学历教育系列教材”冠名出版,它们是《实用畜禽繁殖技术》、《畜禽营养与饲料》、《实用毛皮动物养殖技术》、《实用家兔养殖技术》、《家畜普通疾病防治》、《设施果树栽培》、《果树苗木繁育》、《果树病虫害防治》、《蔬菜病虫害防治》、《现代蔬菜育苗》、《园艺设施建造与环境调控》、《蔬菜育种与制种》、《农村土地管理政策与实务》、《农村环境保护》、《农村村务管理》、《农村财务管理》、《农村政策与法规》和《农村实用信息检索与利用》。

本套教材坚持“基础理论必要够用,使用语言通俗易懂,强化实践操作技能,理论密切联系实际”的编写原则。它既适合“一村一名大学生工程”两年制专科学生使用,也可作为新时期农村干部和大学生农业培训教材,同时又可作为农村管理人员、技术人员及种养大户的重要参考资料。

该套教材的出版,将更加有利于增强“一村一名大学生工程”教学工作的针对性,有利于学生掌握实用科学知识,进一步提高自身的科技素质和实践能力,相信对“一村一名大学生工程”的健康发展以及新型农民的培养大有裨益。

河北农业大学校长 王志明

2008年9月

前 言

毛泽东同志说过,中国革命的根本问题是农民问题。历史和实践都已证明,中国革命和建设的根本问题也是农民问题。在 21 世纪,中华民族伟大复兴的实现,解决“三农”问题,培养中国特色社会主义的建设者和接班人是一项艰巨而光荣的任务。在中国共产党的领导下,千方百计把农民组织起来,逐步增强基层组织的凝聚力和战斗力,实践科学发展,构建和谐农村社会,建立村党支部领导下的村民自治良好运行机制,促进农村经济发展和社会进步,进一步理顺村党支部(含党总支部)和村民委员会,以及与村集体经济组织、共青团、妇代会、民兵营(连)等村级组织的关系,实现依法管理,增强村级组织效能,促进村务管理民主有序运行。当前,村务管理中普遍存在的一些问题,影响了社会主义新农村建设的健康开展。为维护村集体、村干部、村民根本利益,从源头上预防和治理腐败现象,从农村管理工作的实际出发,将农村管理干部从大量繁杂的工作中解脱出来,改善农村管理现状,完善、规范农村管理工作,构建民主、富裕、和谐与文明的社会主义新农村。村务管理学为 21 世纪的“三农”经济发展提供了坚实的理论基础和研究起点,作为农林专业的学生和有志于农村经济发展的工作者,是必修课程和应学习的内容,为此,我们编撰了这本教材。

本书共有八章内容。第一章导论,第二章村民自治概述,第三章村级干部组织架构,第四章村民委员会概述,第五章民主选举,第六章村务的民主决策,第七章村务的民主管理,第八章村务的民主监督。在梁山教授主持下,编撰小组成员胡建、杨香合、夏荣敏、权聪娜、戴芳、赵卫红、岳坤和赵密霞几位老师分工协作,互相帮助,边写边改,共同统稿、校核完成。

编撰这本教材,阅读了相关书籍和文献,参阅了有关报刊、书籍、网络文章、文件和笔记,未及一一注明出处,在此对原作者表示衷心谢忱,并敬希谅解。商学院的许月明院长、李维军副院长、王爱民副院长、葛文光教授、甄鸣涛副教授、刘宇鹏讲师等也为本书做了大量工作,特表谢意。

我们对村务管理学的相关问题进行了有益探索和尝试,囿于时间和学识,其中定有不够完善甚至谬误之处,恳请读者批评指正,以期进一步修改。

编撰者

2009年5月

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 中国村务管理的发展演变	(1)
一、古代乡里制度及其村务管理	(1)
二、近代乡里制度及其村务管理	(4)
三、新中国成立以来乡村体制及其村务管理	(6)
第二节 村务管理学的研究对象与特点	(14)
一、研究对象.....	(14)
二、研究特点.....	(18)
第三节 村务管理学的研究内容与方法	(20)
一、研究内容.....	(20)
二、研究方法.....	(26)
第四节 本书的框架与结构	(26)
第二章 村民自治概述	(34)
第一节 村民自治的历史沿革	(34)
一、实验萌芽阶段(1978—1982 年)	(34)
二、全面建立阶段(1983—1987 年)	(35)
三、规范发展阶段(1988—1998 年)	(36)
四、完善推进阶段(1999 年至今)	(37)
第二节 村民自治原则与内容	(39)
一、村民自治原则.....	(39)
二、村民自治内容.....	(40)
第三节 “四个民主”的关系	(42)
一、民主选举是村民自治的基础.....	(42)
二、民主决策是村民自治的关键.....	(43)

三、民主管理是村民自治的核心·····	(44)
四、民主监督是村民自治的保障·····	(46)
第三章 村级干部组织架构 ·····	(48)
第一节 村级干部组织机构职能的发展历史·····	(48)
一、新中国成立至改革开放前(1949—1978年)·····	(48)
二、改革开放至今(1979年至今)·····	(49)
第二节 村级干部职能的发展·····	(51)
第三节 目前村级干部组织机构设置·····	(52)
一、村民委员会·····	(53)
二、村党支部委员会·····	(53)
第四节 加强村干部组织建设的重要意义·····	(53)
一、全面巩固与发展党的基层组织之迫切需要·····	(54)
二、贯彻落实党在农村的路线方针政策之重要保障·····	(54)
三、和谐党群关系、干群关系的有效途径·····	(55)
第五节 村级干部职责·····	(55)
一、执行和落实政策的带头作用·····	(55)
二、带领群众致富的先锋作用·····	(56)
三、为群众服务的示范作用·····	(56)
四、治理村庄的法治作用·····	(57)
第六节 村级配套组织的相应职责·····	(57)
一、村级妇联干部组织·····	(57)
二、红白理事会·····	(58)
三、治安保卫委员会·····	(62)
第七节 加强农村干部队伍建设,提高管理能力·····	(65)
一、加强教育培训机制以提高村级干部队伍综合素质·····	(65)
二、应用激励机制调动村干部工作积极性·····	(65)
三、以监督制约机制保持村干部廉洁自律·····	(66)

四、关注培养村级后备干部完善用人机制·····	(66)
第八节 当前村级组织机构存在的主要问题·····	(67)
一、村委过度自治,支部放弃领导·····	(68)
二、自治功能弱化支部包办村务·····	(68)
三、两委互不相让,村级组织瘫痪·····	(69)
第九节 促进村级组织机构合理分工,协调工作·····	(69)
一、落实一法一条例·····	(69)
二、进一步明确“两委”的关系·····	(70)
三、正确处理“两委”兼职问题·····	(70)
四、村民自治逐步纳入制度化规范化轨道·····	(70)
五、加强学习培训,提高素质·····	(70)
第十节 积极开展招聘“大学生村官”工作·····	(72)
一、“大学生村官”的内涵及法律定位·····	(72)
二、“大学生村官”计划的社会背景及发展情况·····	(73)
第四章 村民委员会概述·····	(77)
第一节 村民委员会的设立与组织机构·····	(77)
一、村民委员会的设立·····	(77)
二、村民委员会的组织机构·····	(80)
第二节 村民委员会的性质与任务·····	(83)
一、村民委员会的性质·····	(83)
二、村民委员会的任务·····	(84)
第三节 村民委员会与村党组织的关系·····	(85)
一、村民委员会与村党组织关系概述·····	(85)
二、村民委员会与村党组织关系存在的问题·····	(86)
三、村民委员会与村党组织关系产生问题的原因·····	(87)
四、处理村民委员会与村党组织关系的措施·····	(91)
第四节 村民委员会与乡镇人民政府的关系·····	(95)
一、村民委员会与乡镇人民政府关系概述·····	(95)

二、村民委员会与乡镇人民政府间存在的问题·····	(96)
三、村民委员会与乡镇人民政府产生问题的原因·····	(97)
四、正确处理乡镇政府与村民委员会关系问题的基本 方法·····	(98)
第五章 村务民主选举 ·····	(102)
第一节 民主选举的意义·····	(102)
一、民主选举的实施背景·····	(102)
二、民主选举的重要意义·····	(103)
第二节 民主选举的含义和实现形式·····	(105)
一、民主选举的概念·····	(105)
二、民主选举的实现形式·····	(110)
第三节 选举前的准备·····	(111)
一、培训选举工作人员·····	(111)
二、清理村级财务·····	(112)
三、召开预备会议·····	(112)
四、制定投票办法·····	(112)
五、公布投票方式、时间和地点·····	(113)
六、落实参加投票的人数·····	(113)
七、检查选举大会所需物品和证件·····	(114)
八、布置投票选举大会会场和投票站·····	(114)
九、准备好投票用品·····	(114)
第四节 选举大会议程·····	(115)
一、宣布大会开始·····	(115)
二、清点到会人数·····	(115)
三、奏国歌·····	(116)
四、报告提名情况·····	(116)
五、正式候选人发表演说·····	(116)
六、宣读投票办法·····	(116)

七、推选选举工作人员	(117)
八、检查并密封票箱	(117)
九、启封并清点本届选举印制的选票袋和选票数	(117)
十、讲解选票,派出流动票箱	(117)
十一、检验选民证、发选票	(118)
十二、秘密填写选票	(119)
十三、投票	(119)
十四、销毁剩余选票	(119)
十五、集中票箱、清点选票	(120)
十六、逐张检验选票	(120)
十七、公开计票	(121)
十八、当场宣布选举结果	(121)
十九、封存选票	(121)
二十、填写选举结果报告单	(121)
二十一、宣布当选名单,颁发当选证书	(122)
第五节 选举大会主持词	(122)
一、选举大会开始	(122)
二、大会第二项:清点到会人数	(123)
三、大会进行第三项:奏国歌	(123)
四、大会进行第四项:报告提名情况	(124)
五、大会进行第五项:正式候选人发表演说	(124)
六、大会进行第六项:宣读投票办法	(124)
七、大会进行第七项:推选选举工作人员	(125)
八、大会进行第八项:检查密封票箱	(125)
九、大会进行第九项:启封选票袋,清点印制的选票数	(125)
十、大会进行第十项:讲解选票,派出流动票箱	(125)
十一、大会进行第十一项:检验选民证,发选票	(126)

十二、大会进行第十二项：秘密写票.....	(126)
十三、大会进行第十三项：投票.....	(127)
十四、大会进行第十四项：销毁剩余选票.....	(127)
十五、大会进行第十五项：集中票箱，清点收回选票数	(127)
十六、大会进行第十六项：逐张检验选票.....	(128)
十七、大会进行第十七项：公开唱票、计票	(128)
十八、大会进行第十八项：宣布选举结果.....	(128)
十九、大会进行第十九项：封存选票.....	(128)
二十、大会进行第二十项：填写选举结果报告单.....	(129)
二十一、大会进行最后一项：宣布当选名单，颁发当 选证书	(129)
第六节 选举结果的清单、公布与监督管理	(129)
一、选举大会的选举结果清单	(129)
二、选举结果的公布	(134)
三、民主选举的监督管理	(135)
第六章 村务民主决策	(137)
第一节 民主决策的含义、实现形式及遵循原则	(137)
一、民主决策的含义	(137)
二、民主决策的实现形式	(138)
三、民主决策所遵循的原则	(139)
第二节 民主决策的主要内容.....	(140)
第三节 民主决策的主要措施.....	(141)
一、强化宣传教育，提高依法自主自治意识.....	(141)
二、切实强化领导	(141)
三、健全村民自治考核制度	(141)
四、明确责任	(141)
第四节 村民会议与村民代表会议及其关系.....	(142)

一、村民代表的产生	(142)
二、村民会议的组成	(142)
三、村民会议的形式	(143)
四、村民会议的表决	(144)
五、村民代表会议的组织结构	(145)
六、村民代表会议的职权	(146)
七、村民代表会议的类型和决策的基本原则	(148)
第五节 村民会议、村民代表会议决定的公布和执行 ...	(150)
一、决定的公布、公开	(150)
二、决定的宣传	(151)
三、会议决定的执行	(151)
四、会议执行中的监督	(152)
第七章 村务民主管理	(153)
第一节 实施民主管理的重要意义	(153)
第二节 民主管理的含义和实现形式	(159)
一、民主管理的含义	(159)
二、民主管理的典型模式概述	(160)
第三节 民主管理制度	(166)
一、影响当前民主管理的因素	(166)
二、村民民主管理的内容	(168)
三、推进村级民主管理的对策分析	(173)
第四节 村务公开制度	(176)
一、村务公开制度概述	(176)
二、村务公开的实现形式	(177)
第五节 工作移交制度	(182)
第八章 村务民主监督	(183)
第一节 实施民主监督的意义	(183)
第二节 民主监督的含义和实现形式	(185)

一、民主监督的含义	(185)
二、民主监督的实现形式	(186)
第三节 农村集体财务审计监督	(187)
一、审计内容	(187)
二、集体财务收支审批	(187)
三、加强集体财务管理	(188)
四、加强审计监督	(191)
五、建立完善集体财务制度	(192)
第四节 村务公开的监督	(197)
一、完善村务公开的内容	(198)
二、规范村务公开的形式、时间和基本程序	(199)
三、村务公开的监督途径	(199)
四、设立村务公开监督小组	(200)
五、听取和处理群众意见	(201)
第五节 村委会、村委会主任、副主任的职责	(201)
一、村委会的职责	(202)
二、村委会主任的职责	(204)
三、村委会副主任的职责	(205)
第六节 民主评议村干部工作制度	(205)
一、民主评议村干部的含义	(205)
二、民主评议内容	(206)
三、村民代表会议评议的程序	(207)
四、完善民主评议干部制度	(209)
第七节 成立村务监督委员会	(210)
一、村监委会成员的任职条件	(211)
二、村监委会的主要职责	(211)
三、村监委的运行	(212)
参考文献	(213)

第一章 导 论

第一节 中国村务管理的发展演变

管理体现为管理者通过配置其掌握的人、财、物和信息等资源实现管理目标的过程。村务管理就是对村级事务的管辖和治理。村务有广义和狭义之分。狭义的村务是指村内自治事务,如修桥铺路、兴办学校等公共性的或公益性的事业。它同政务,即政府布置的各种行政性事务,如计划生育等是相对应的。广义的村务包括上述两部分内容。我们这里讨论的村务管理是指广义的村务。凡涉及村民利益,与本村发展有联系的事务都属于村务范畴。村务管理就是村级公共权力组织为了实现一定的目标,运用公共权力对村庄公共事务进行的组织、协调和控制。根据《中华人民共和国村民委员会组织法》(简称《村组法》)等相关法律政策规定,村务管理包括土地管理、集体财务管理、社会治安、计划生育、人口管理、公共事务等。

一、古代乡里制度及其村务管理

古代中国乡村基层组织是从原始宗法聚落演化而来,邑里编制是其最初的形态。里萌芽于黄帝时代,是与以井田制为形式的自然经济结构相适应的基层社会组织。到商代,里的组织逐渐清晰。《尚书·毕命》云:“康王命作册毕,分居里,成周郊。”孔颖达疏:“分别民之居里,异其善恶,成定东周郊境,使有保护。”夏商时期里设“里君”、“里人”为一里之长。按里分民,又有里君之设,表明里已经是一种行政建制。商周时期,邑里相同,邑里组织作为基

层社会的基本行政单位，是无可怀疑的。

秦统一中国后，地方行政制度进一步完善，全国设郡 36 个，郡下设县，县以下设乡、亭、里，为乡里制，里下有什、伍，构成了完整的中央集权统治下的地方行政管理体系。地方行政管理体系史载：“大率十里一亭，亭有亭长。十亭一乡，乡有三老、有秩、嗇夫、三老、游徼。三老掌教化。嗇夫职听讼，收赋税。游徼徼循禁贼盗。”里是村落一级组织，里设里魁或里正，按规定掌管 100 家，下置什、伍。什设什长，主 10 家；伍设伍长，主 5 家，什伍连坐，相互检察，有善恶之事，需及时向官府禀告。里魁、什长、伍长都由乡任命。里正从地方有“才德”的人中选拔。可见里一级组织机构比较规范，职务设置也很明确，村组织的职能也趋明晰，且具有一定的自治性。

汉承继秦制，并使其进一步发展。汉时与秦时的区别在于基层行政机关与军事组织正式分开；地缘与血缘相结合，行政组织与群众组织开始分开；乡亭设有官府、官吏，并为国家供给和任命，为国家的基层行政机关；里、什、伍虽为乡亭管理，但与乡亭性质有明显区别，是群众组织，对基层行政有着明显的依附性。

以后的各朝代也沿用了里作为村级组织的名称，只是在有些地方进行了适应本时期发展的修改。如两晋对县以下的基层组织进行较大的精简和整顿；北魏后期的“三长制”；隋文帝时的乡、里二级乡村机构等。秦朝至此的乡村组织为乡官时代。

唐朝中叶以后，政局混乱，藩镇割据，国家公职田产多被权贵霸占，里正等逐渐变成一种胥役。此时乡里制度由乡官制向职役制转化。

宋朝王安石变法，推行保甲制，十家为一保，设保长 1 人，五十家为一大保，选大保长 1 人，十大保为一都保，选正副都保各 1 人。

元代为加强对地方的控制，县以下实行里甲制和村社制并行，将国家政务和民众事务分别由两个不同系统的组织管理。元 7 年