



农村经济技术社会知识丛书

农村基层民主建设

《农村经济技术社会知识丛书》编委会 编



中国农业出版社



农村经济技术社会知识丛书

农村基层民主建设

《农村经济技术社会知识丛书》编委会 编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村基层民主建设/《农村经济技术社会知识丛书》
编委会编. -北京: 中国农业出版社, 2000
(农村经济技术社会知识丛书)

ISBN 7-109-05880-8

I. 农… II. 农… III. 农村-群众自治-工作-中国
IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 10414 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 沈镇昭

责任编辑 张玉珍

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2000 年 10 月第 1 版 2000 年 10 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm × 1168mm 1/32 印张: 3.25

字数: 66 千字 印数: 1 ~ 10 000 册

定价: 5.60 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

内 容 提 要

本书以法律为依据，用通俗的语言，深入浅出地讲述了村民自治和村民自治组织，村级民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，乡级民主政治建设及如何加强党对农村基层民主政治建设的领导等方面的内容。对广大农村干部群众进一步学好用好《中华人民共和国村民委员会组织法》，增强民主意识和法制观念，实现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建设和精神文明建设起指导作用。

《农村经济技术社会知识丛书》

编委会人员名单

主任 桂世镛

副主任 (以姓氏笔画为序)

万宝瑞	马 凯	尹成杰	李昌鉴
李延龄	李宝库	刘 坚	刘 颺
刘 鹏	刘成果	齐景发	杨魁孚
何林祥	张春园	陆百甫	陈吉元
罗 锋	赵宝江	赵炳礼	段应碧
祝光耀	徐荣凯	彭 玉	韩德乾
路 明			

委员 (以姓氏笔画为序)

马世青	王 征	王西玉	王世明
冯广志	孙 林	李长明	李炳坤
李焕雅	刘书祥	刘晓航	刘燕华
杨 坚	杨忠诚	杨朝飞	沈镇昭
张 璠	张汉湘	张定龙	张明亮
陈锡文	林万春	范小健	赵大程
赵鸣骥	姜永涛	贾幼陵	徐嘉彤
黄守宏	黄明洲	崔子秋	崔世安
蒋晓华			

《农村基层民主建设》

编写组成员

主 编 李宝库

副主编 张明亮

撰 稿 (以姓氏笔画为序)

王金华 刘喜堂 余维良

范 瑜 詹成付

前 言

党的十五届三中全会提出了我国农业和农村经济跨世纪发展的宏伟目标。实现这个目标，必须大力实施科教兴农战略，提高广大农村基层干部和农民的思想道德和科学文化素质。为了普及农村经济、技术和社会方面的基本知识，我们编辑了这套《农村经济技术社会知识丛书》。

这套丛书包括经济、技术、社会三大类共 31 种，全方位多侧面地介绍了当代农村生产、生活有关的知识。经济类主要介绍农村基本经济制度、家庭承包经营、农村财政与财务、农村税收、农村金融、农村市场、粮食购销、农业产业化经营、乡镇企业、扶贫开发、农业综合开发等方面基本知识。技术类主要介绍了粮食种植、经济作物种植、果树栽培、蔬菜种植、畜禽养殖、水产养殖、农田水利建设、节水灌溉、植树造林与生态建设、农业机械化等方面的技术知识。社会类主要介绍了农村常用法律、农村基层民主建设、村镇建设、农村环境保护、卫生健康、计划生育、社会治安、农民外出务工经商、农村文化教育等方面的基本知识。这些知识，都是当前农村基层干部和农民

迫切想知道或者应该知道的。

这套读物是国务院研究室牵头组织编写的。中宣部、科技部、民政部、司法部、财政部、建设部、水利部、农业部、文化部、卫生部、国家计划生育委员会、国家税务总局、国家环保总局、国家广电总局、国家体育总局、国家新闻出版署、国家林业局、国家宗教局、国务院发展研究中心和中国农业银行等部门的有关领导和专家，参与了这套书的撰写工作。中央农村工作领导小组办公室组织有关方面的同志，对部分书稿进行了审阅。中宣部和国家新闻出版署对丛书的出版给予了大力支持。参加本丛书编写工作的联络人员有：郭玮、鹿生伟、叶兴庆、冀名峰、张海文、宋晓春。中国农业出版社为出版好这套丛书付出了辛勤的劳动。

在本丛书的编撰过程中，我们力求在内容上贴近农业和农村实际，使广大农村基层干部和农民学得上、用得上；在文字表述上也尽可能深入浅出，使大家看得懂、好掌握。为此编写人员付出了很多心血。但愿这套丛书对于提高农村基层干部和农民的素质，促进农村“两个文明”建设，能够发挥应有的积极作用。

《农村经济技术社会知识丛书》编委会

2000年1月

目 录

前言	·
第1章 村民自治与村民自治组织	1
1 村民自治	1
2 村民自治组织	5
第2章 村级民主选举	12
1 村民委员会选举的基本原则	12
2 建立选举领导机构与宣传发动	18
3 选民登记	17
4 提名确定候选人	20
5 投票选举	25
6 对破坏选举的认定与罢免程序	22
第3章 村级民主决策	24
1 村民会议	24
2 村民代表会议	28
第4章 村级民主管理	45
1 村级民主管理的涵义	45
2 村规民约	48

目 录

3 村民自治章程	51
4 村民自治章程和村规民约的 制定和执行	53
5 不断探索、完善村级民主管理的 新形式	56
第5章 村级民主监督	58
1 村委会报告工作制度	58
2 民主评议村干部制度	60
3 村务公开制度	62
4 “民主日”活动	63
5 推动民主监督深入、持久、健康地 开展下去	70
第6章 乡级民主政治建设	74
1 乡镇人民代表大会	74
2 乡镇政务公开	84
第7章 加强党对农村基层民主 政治建设的领导	86
1 坚持党对农村工作的领导是 一个重大原则	86
2 农村基层党组织在农村基层民主 建设中的地位和作用	88
3 充分发挥农村党支部的领导核心 作用	89
编后记	91

第 1 章

村民自治与村民自治组织

1 村民自治

1998年9月25日，江泽民同志在安徽省考察农村工作时指出：包产到户、乡镇企业和村民自治，都是在党的领导下我国亿万农民的伟大创造。是的，农民群众在改革开放的20年时间里，不但在经济上创造了包产到户和乡镇企业，同时在政治上也创造了实现自己民主权利的村民自治。它对于扩大农村基层民主、保持农村社会的稳定和促进农村社会主义物质文明和精神文明建设，都具有现实的和深远的历史意义。所以，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》，把扩大农村基层民主，全面推进村民自治，作为从现在起到2010年，建设有中国特色社会主义新农村宏伟目标的重要内容。

(1) 什么是村民自治 村民自治就是在党的领导和乡镇人民政府的指导下，村民群众按照党的方针政策和国家的法律法规，实行自己管理自己、自己教育自己、自己服务自己。换言之，就是由村民群众依法办理自己的事情。

村民自治有三个基本特点：一是自己管理自己。村民群

众是村里的主人，对涉及全体村民利益的事情和本村的重大问题，比如修桥铺路，提留统筹款，宅基地的使用方案，兴办学校、敬老院等，都要由村民群众自己讨论决定后进行管理，监督村民委员会去办理。二是自己教育自己。村民群众结合本村实际情况，利用本村的农民夜校、图书室、文化站、青年之家、文艺宣传队等形式，学习党的方针政策、国家的法律法规、科学文化知识，进行爱国主义、集体主义和社会主义教育，提高自己的思想觉悟、法制观念，树立本村团结、祥和、民主、文明的村风、民风，达到自己教育自己的目的。三是自己服务自己。村民群众自己组织起来，在完善和巩固家庭承包责任制的基础上，通过组织红白理事会、科技协会等，为村民提供办喜事、丧事和生产的产前、产中、产后专项或系列化服务，解决一家一户难以解决的问题。

(2) 村民自治是农村基层民主的重要方面 我国是社会主义国家，人民是国家的主人。我国农村的基层民主主要表现在两个方面：一方面农民通过民主选举产生各级人民代表大会的代表，参与管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务；另一方面就是通过村民自治，直接选举村民委员会干部，直接决定村中的重要事务，直接参与村务管理，直接监督村民委员会的工作和村委会干部的行为，做到自我管理、自我教育、自我服务，这是农村基层最直接的民主。把农村基层民主搞好了，对整个国家的民主建设必将产生巨大的推动作用。

(3) 村民自治要坚持两条原则 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》强调：“发展农村基层民主，必须贯彻依法治国方略，同健全法制紧密结合。坚持有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”又

强调：“扩大农村基层民主，要在党的统一领导下有步骤、有秩序地进行，充分发挥乡（镇）、村基层党组织的领导核心作用。”江泽民同志在安徽省考察农村工作时也明确指出：扩大农村基层民主，必须坚持党的领导，坚持依法办事。党中央的决定和江泽民同志的讲话，非常明确地说明了实行村民自治要坚持的两条原则，一是必须坚持党的领导，二是必须坚持依法办事。

坚持党的领导，这是宪法和党章精神的体现，也是由我们国家的性质决定的。村民自治只有在党的领导下，才能保证正确的政治方向，把亿万农民群众的政治主动性和参政议政的积极性充分发挥出来，提高村民自治的质量。

坚持依法办事，首要的是要在法律法规允许的范围内开展自治活动，换个说法，就是自治活动的内容不得有与国家法律法规相违背的地方，不能超出法律法规所规定的内容和范围。其次要根据本村的实际情况，依据国家法律法规的精神，制订规范村民委员会工作和村民行为的规章制度，使本村的管理有章可循，违章必究。这样，才能切实保障村民的民主权利，推动农村基层民主健康发展。

(4) 村民自治的主要内容 村民自治的主要内容就是全面推进本村的民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。

全面推进民主选举，就是由本村有选举权的村民（选民）依照法律法规规定的程序，直接选举村民委员会主任、副主任和委员，真正把村民群众拥护的思想好、作风正、有文化、有本领、真心实意为群众办事的人，选进村民委员会领导班子。全面推进民主决策，就是凡涉及全体村民利益的事项和村中的重大问题，都要提请村民会议或村民代表会议讨论决定，按多数人的意见办理。全面推进民主管理，就是依据党的方针政策和国家的法律法规，结合本村的实际情

况，由全体村民讨论制定村民自治章程或村规民约，加强村民的自我管理、自我教育和自我服务。全面推进民主监督，就是村里的重大事项和群众普遍关心的问题，都要向村民公开，由村民会议或村民代表会议评议村民委员会干部，村民委员会定期向村民会议或者村民代表会议报告工作，接受村民的监督。为保证民主选举、民主决策、民主管理、民主监督落到实处，搞好村民自治，要建立健全村民委员会的民主选举制度，以村民会议或村民代表会议为主要形式的民主议事制度，以村务公开、民主评议和村民委员会定期报告工作为主要内容的民主监督制度。

(5) 《村民委员会组织法》是保障村民自治的重要法律。1987年11月24日六届全国人大常委会第23次会议通过的《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，自1988年6月1日在全国试行。十年来，试行法对于扩大农村基层民主，保证农民行使民主权利，改善干群关系，维护农村社会的稳定，发挥了极其重要的作用。这说明试行法确定的方向、基本原则和基本精神是正确的。但是，随着社会主义民主政治建设的进一步发展，要求进一步完善村民自治制度，扩大农村基层民主。所以，九届全国人大常委会第5次会议在总结村民自治实践经验的基础上，于1998年11月4日通过了修订后的《中华人民共和国村民委员会组织法》（以下简称《村民委员会组织法》）。

这部法律立法宗旨的一个重要方面，就是保障农村村民自治。法律的第一条明确指出：“为了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，根据宪法，制定本法。”此外，法律为了保障村民民主选举、民主决策、民主管理、民主监督权利的实现，还在条文中规定了村民委

员会选举的机构、选民登记、候选人的提名、投票方式、计票方法、确定当选等法律程序；规定了村民会议、村民代表会议的组成、职权和民主决策的内容；规定了制定村民自治章程和村规民约，实行民主管理的渠道；规定了村务公开、民主监督的内容、程序和办法；规定了村民委员会应当坚持走群众路线，充分发扬民主，少数服从多数的工作方法。所以说，《村民委员会组织法》是保障农民群众实行村民自治的重要法律。

2 村民自治组织

宪法、《村民委员会组织法》规定，村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。因此，村民自治组织就是村民委员会。

(1) 村民委员会的性质 村民委员会是农村基层群众性自治组织。这是宪法、法律规定的村民委员会的性质。它具有以下三个特点：一是基层性。我国的行政区划分为省、自治区、直辖市；省、自治区分为自治州、县、自治县；县、自治县分为乡、民族乡、镇。因此，乡、民族乡、镇是我国农村的基层政权。但乡、民族乡、镇的行政区域包括若干个村民委员会，这样，村民委员会就成为农村基层政权的基础。另外，村民委员会是根据村民居住状况、人口多少，按照便于群众自治原则设立的，一个村就是一个生产、生活单位，是我国农村的最基本的单位，所以它具有基层性。二是群众性。村民自治的主体是村民群众，村民委员会组织的一切活动，必须有村民群众的参与和参加，村民直接选出村民委员会的组成人员，直接监督村民委员会的工作和村委会干部的行为，直接罢免违法违纪和不称职的村民委员会成员，

直接参与村务决策和村务管理等等。一句话没有村民群众参加，村民委员会什么事也做不成，所以它是群众性组织。三是自治性。村民委员会对村民会议负责并报告工作，是村民会议的执行机构和日常工作机构，村内的自治事务由村民会议讨论作出决定，怎么办、如何办、先办什么，后办什么都由村民自主决定，任何组织和个人不得干涉，所以它具有自治性。

(2) 村民委员会的任务 宪法和法律规定村民委员会的任务主要有十项：

①办理本村的公共事务和公益事业。公共事务是指和全体村民群众的生产、生活息息相关的事情，如村里的修路架桥、建图书馆、文化站、农民夜校等；公益事业是指搞好本村的公共福利，如建托儿所、敬老院等。

②调解民间纠纷。民间纠纷是指村民和村民之间发生有关人身、财产权益方面的纠纷和其他日常生活中发生的纠纷。它主要包括恋爱、婚姻、家庭、赡养、扶养、债务、房屋、宅基地、林权、地界、水源等方面的纠纷和打架斗殴、损害名誉、小偷小摸、虐待毁坏、轻微伤害等轻微刑事纠纷。调解民间纠纷主要由村民委员会下设的人民调解委员会来担任。调解民间纠纷，解决村民矛盾，促进村民团结、家庭和睦，这是人民调解委员会的主要任务。

③协助维护社会治安。一个村是否有一个安定团结的稳定环境，村民的生产和生活是否有安全感，这对一个村来说是一个非常重要的问题。虽然这方面的工作主要由政府、特别是公安部门来做，但由于广大农村面广线长，单靠政府和公安部门去做是不够的，还必须依靠村民委员会协助政府维护社会治安。具体工作由村民委员会下设的治安保卫委员会负责，主要包括协助政府打击刑事犯罪分子，防盗、防火、

防事故；教育、感化和挽救失足青少年工作；及时预防犯罪；进行社会主义法制宣传教育等。

④向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议。村民委员会是党和政府联系农民群众的桥梁和纽带。村民委员会是村民群众自己的组织，应代表全体村民的意愿、意志和利益，及时向人民政府反映他们对政府的意见、要求和建议，既是对政府工作的信任和支持，也是对政府工作的监督，因此它是村民委员会一项十分重要的任务。

⑤支持和组织村民发展各种形式的合作经济和其他经济，承担本村生产的服务和协调工作，促进农村生产建设和社会主义市场经济的发展。支持集体经济组织依法独立进行经济活动的自主权，维护以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，保障集体经济组织和村民、承包经营户、联户或者合伙的合法的财产权和其他合法的权利和利益。依照法律规定，管理本村属于村民集体所有的土地和其他财产，教育村民合理利用自然资源，保护和改善生态环境。总之，要以经济建设为中心，支持和组织村民努力发展经济。

⑥宣传宪法、法律、法规和国家的政策。不论是国家的法律，还是党的政策，都是人民意志的具体体现。作为农村基层自治组织的村民委员会，应该把这项工作放在重要位置，宣传国家法律和党的政策，使国家法律家喻户晓，使党的政策深入人心。同时还要教育村民学法、学政策，懂法、懂政策，并自觉遵守法律、执行政策。

⑦教育和推动村民履行法律规定的义务。村民委员会是农村基层群众性自治组织，但它又要协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作，完成乡级政府布置的任务。履行法律规定的义务，主要包括完成国家粮棉油和其他农副产品的定购任务。完成各级政府下达的计划生育控制指标，完成纳税任