



乡村干部村民自治知识培训教材

F320/44

NONG CUN ZHENG CE HE FA LV

农村政策和法律 上

民政部基层政权和社区建设司 编

【修订版】

 中国社会科学出版社

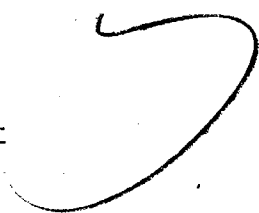
乡村干部村民自治知识培训教材

农村政策和法律

(上)

唐 鸣 陈荣卓 编著

 中国社会科学出版社



图书在版编目(CIP)数据

农村政策和法律/唐鸣,陈荣卓编著. —2版. 北京:中国
社会出版社,2008.5

(乡村干部村民自治培训教材)

ISBN 978-7-5087-2196-5

I. 农… II. 唐… III. ①农村经济政策—中国—干部
教育—教材②法律—基本知识—中国—干部教育—教材
IV. F320 D920.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 057913 号

书 名:农村政策和法律

编 著 者:唐 鸣 陈荣卓

责任编辑:王紫千 杨春岩

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:(010)66080300 (010)66083600

(010)66085300 (010)66063678

邮购部:(010)66060275 电传:(010)66051713

网 址:www.shcbs.com.cn

经 销:各地新华书店

印刷装订:保定市恒艺印务公司

开 本:140mm×203mm 1/32

印 张:13.5

字 数:279千字

版 次:2008年6月第2版

印 次:2008年6月第1次印刷

定 价:28.00元(上下)

乡村干部村民自治知识培训教材编委会

顾 问：多吉才让

主 任：李学举

副主任：张明亮 米有录 张厚安

委 员：（按姓氏笔画为序）

王杰秀 王爱平 王金华 刘喜堂

刘 锋 刘金海 李学举 李秀琴

余维良 张明亮 张厚安 范 瑜

项继权 徐 勇 徐付群 徐增阳

唐 鸣 郭正文 詹成付

主 编：张明亮

副主编：王爱平 詹成付

再版说明

2001年9月，民政部基层政权和社区建设司、民政部乡村干部培训中心，组织国内熟悉村民自治工作的专家、教授和实际工作者，编写出版了一套乡级干部村民自治知识培训教材，共四本：《村民自治工作指导》、《农村政策和法律》、《乡级民主建设》、《乡镇管理与工作方法》。这套培训教材在介绍村民自治相关知识、讲授乡镇干部指导村民自治的方式方法的同时，侧重于农村政策和法规、乡级民主建设以及乡镇管理和工作方法的介绍。因此，教材具有很强的现实针对性和实用性，面世后受到广大乡镇干部和相关培训机构的充分肯定和热烈欢迎。

教材出版以后这几年间，农村形势发生了很大的变化：国家废除了不合理的农村税费制度，出台了一系列新的惠农政策，社会主义新农村建设全面展开，农村社区建设也开始试点，乡镇机构改革进入新阶段，乡镇综合改革渐次展开，村民自治制度在运行中积累了新的经验也提出了新的问题，农村基层管理体制正在发生新的变迁。这些新的情况的发生，使得教材中的部分内容已经不适应新的要求。为此，应广大读者的要求，教材编委会组织各书原作者，在研究新形势、新政策、新需求的基础上，对各本教材进行了认真的修订，使整套教材以新的面貌重新出版。

由于出版时间紧迫，错谬之处在所难免，请广大读者多提宝贵意见，待再次修订时更正、完善。

编者

2008年5月

序

继续加强社会主义民主法制建设，发展社会主义民主，是我国新世纪初全面建设小康社会，加快现代化建设的重要内容。13 亿多人口，9 亿在农村，是我们的基本国情。加强社会主义民主法制，发展社会主义民主，绝不能忽视广阔的农村区域和众多的农村人口这一客观现实。只有农村民主法制加强了，广大农村干部群众民主法制观念增强了，整个国家的民主法制建设才有坚实的基础。始于 20 世纪 80 年代推行的村民自治，是党领导亿万农民建设有中国特色社会主义民主政治的伟大创造，是农村民主法制建设的重要内容。世纪之交，党的十五届三中全会作出了扩大农村基层民主，全面推行村民自治的战略部署。九届全国人大常委会第五次会议颁布了修订后的《村委会组织法》。当前及今后一个时期，农村民主法制和民主政治建设的重要任务，就是按照党的十五届三中全会精神和《村委会组织法》的要求，全面推进村民自治，把农村基层民主政治建设推向一个新的阶段。

多年的实践证明，遍布农村的乡镇政权组织和村级组织

以及广大乡村干部，是指导、组织开展村民自治工作的重要力量。乡镇组织是否依法行政，积极指导、支持和帮助村民实行自治；村级组织是否依照宪法和法律，组织、支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利；乡村干部是否积极带领村民群众推行村民自治，这些都直接影响着村民自治的健康顺利发展。应该说，经过多年的实践，我国绝大多数乡村组织和干部的思想认识已经统一到中央的政策上来了，但也必须看到，一些地方的乡镇领导干部由于种种原因，对村民自治还知之不多、研究不够、指导不力，有的还习惯于行政命令，忽视农民民主权利、压制民主、破坏民主的现象时有发生。有的农村党支部缺乏在新形势下领导农村工作的方式方法，不能正确地发挥核心领导作用。有的新当选的村委会干部由于缺乏培训，不懂办事程序，引发了新的矛盾。有的村务运作缺乏有效的制度和规范；村民当家作主流于形式。对乡村干部进行村民自治知识和技能的教育培训，使不了解者逐步了解，使从事这项工作的同志得到系统的全面的提高，这是全面推进村民自治过程中必须长期抓好的基础性工作。

民政部门是负责城乡基层政权和群众自治组织建设的职能部门。为贯彻执行好党的村民自治政策，长期以来，各级民政部门在立法建制、普法宣传、干部培训、调查研究等方面做了很多工作；尤其是党的十五届三中全会后，为适应全面推进村民自治工作的需要，许多地方把对民政系统干部的培训、乡镇干部的培训、选举骨干的培训、当选村委会干部的培训纳入工作之中，并取得了成效。为帮助广大干部群众掌握党的村民自治政策，正确理解《村委会组织法》，从而很

好地推动村民自治的发展，继完成“民政系统农村基层政权建设公务员系列培训教材”即《农村基层政权建设与村民自治理论教程》、《农村基层政权建设法制教程》、《村民委员会选举教程》、《村民代表会议制度教程》、《乡村干部培训工作教程》、《农村基层政权建设表彰工作教程》、《行政指导规范教程》、《乡村调查与统计教程》、《村民委员会管理工作教程》等一套九本；继而民政部基层政权和社区建设司、民政部乡村干部培训中心，在联合国开发计划署的资助下，组织国内熟悉村民自治方面的专家、教授和实际工作者，又编写了专供乡村两级干部进行村民自治知识培训的系列教材。

乡级干部村民自治知识培训教材共有四本：《村民自治工作指导》、《农村政策和法律》、《乡级民主建设》、《乡镇管理与工作方法》。它们主要介绍了乡镇人民政府如何指导、支持和帮助村委会、村民开展自治活动；党在农村的主要政策和国家颁布的涉农法律精神；乡级组织如何加强自身的民主建设；乡级政府怎样依法行政、加强管理、公开政务等基本知识。村级干部村民自治知识培训教材共有五本：《村民委员会建设》、《村民自治规程》、《村民的权利和义务》、《村委会干部工作实务》、《村民自治案例》。它们主要介绍了村委会怎样加强自身建设；村民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的操作规程；村民依法应享受的权利和应尽的义务；村委会干部的工作方法和工作艺术，以及村民自治案例分析等基本知识。

这两套教材，是根据农村实际情况和乡村两级干部工作需要编写的，具有鲜明的时代特征，是融理论性、系统性、指导性、规范性、实用性于一体的通俗读物。介绍的基本知

识，都是农村广大干部和群众，尤其是乡镇领导干部和村委会干部当前急需知道和应该知道的。在撰写过程中；作者力求内容上符合实际，语言上力求通俗易懂，使基层干部群众识字的一看就明白，不识字的一听就懂，学得上，用得着。所以，我很高兴地向全国农村基层干部和广大村民，推荐这两套教材。我相信，这两套教材的出版发行，对广大乡村干部系统掌握村民自治的知识和技能，把村民自治这一关系亿万农民群众民主权利的大事办好，将产生积极的作用。

多吉才让

2001年6月

目 录

(上)

第一章 政策和法律的基础理论

- 一、什么是政策 (2)
- 二、什么是法律 (10)
- 三、政策与法律的关系 (18)
- 四、农村法律与农村政策的关系 (23)

第二章 农村基本政策

- 一、基本经济制度方面的政策 (29)
- 二、经营制度方面的政策 (33)
- 三、分配制度方面的政策 (39)

第三章 农村具体政策(一)

- 一、农村税费改革政策 (44)



二、新农村建设政策	(48)
三、农村社区建设政策	(55)
四、农村综合改革政策	(66)
五、农村扶贫开发政策	(73)

第四章 农村具体政策(二)

一、农业支持保护政策	(83)
二、农村资财管理政策	(90)
三、粮食流通管理政策	(99)
四、农产品质量管理政策	(106)
五、农村退耕还林政策	(114)
六、集体林权制度改革政策	(124)
七、农民工权益保护政策	(130)

第五章 农村具体政策(三)

一、减轻农民负担政策	(142)
二、农村计划生育政策	(150)
三、农村教育事业政策	(157)
四、农村卫生医疗政策	(168)
五、农村文化建设政策	(180)
六、农村社会保障政策	(190)

第六章 农村政治生活常用法律

- 一、地方人大和地方政府组织法 (200)
- 二、人大选举法 (207)
- 三、村委会组织法 (212)

(下)

第七章 农村经济生活常用法律

- 一、农 业 法 (220)
- 二、土地管理法 (227)
- 三、土地承包法 (237)
- 四、乡镇企业法 (244)
- 五、合 同 法 (249)
- 六、劳动合同法 (255)
- 七、农民专业合作社法 (276)
- 八、农产品质量安全法 (284)

第八章 农村家庭生活常用法律

- 一、婚 姻 法 (294)
- 二、人口与计划生育法 (301)



三、收 养 法	(309)
四、继 承 法	(313)

第九章 农村社会生活常用法律

一、义务教育法	(323)
二、农村五保供养法律制度	(332)
三、民间纠纷的人民调解和行政处理 法律制度	(337)
四、社会治安综合治理法律制度	(344)
五、治安管理处罚法	(351)

第十章 农村行政纠纷常用法律

一、行政复议法	(361)
二、行政诉讼法	(369)
三、国家赔偿法	(377)
四、信访条例	(383)

第十一章 切实贯彻党的政策严格执行 国家法律

一、克服重政策、轻法律的倾向全面贯彻执行 政策和法律	(394)
-------------------------------------	-------

二、禁止上有政策、下有对策的做法切实贯彻	
党的政策	(398)
三、解决有法不依、执法不严的问题严格执行	
国家法律	(402)

附 录 涉农法律法规选目

一、新农村建设基本政策	(405)
二、农村基层民主	(405)
三、农业发展	(406)
四、农业生产保障	(406)
五、农村土地管理	(407)
六、农村义务教育	(408)
七、农村医疗卫生	(409)
八、农村婚姻家庭	(409)
九、农村民事纠纷解决	(410)
十、农村治安与信访	(410)
十一、农村会计财务制度	(411)
十二、农村乡镇企业	(412)
十三、农村资源保护	(412)
十四、农村劳动与社会保障	(413)
十五、减轻农民负担	(414)

第一章

政策和法律的基础理论

乡镇干部身处农村工作的第一线，肩负着贯彻党的政策和执行国家法律的重任，其政策和法律水平的高低对于能否做好农村各项工作关系重大。因此，应当加强政策和法律，特别是农村政策和法律的学习，增强贯彻执行政策和法律的自觉性。



一、什么是政策

从广义上讲，各种社会团体和组织为实现自身所确立的各种目标而采取的各种措施和方法，都可以说是政策。但我们在日常学习、工作和生活中讲得最多的政策是指党（执政党，在我国即中国共产党）和国家的政策。在此意义上，政策是党和国家为实现一定历史时期的任务和目标而规定的行为准则和行动方案的总称。

1. 政策的本质和特征

政策体现阶级意志。政党是代表一定阶级、阶层、集团的意志，为夺取或巩固政权而进行活动的政治组织。国家是在经济上、政治上占统治地位的阶级实现其意志的机关。无论是党的政策还是国家的政策，都是一定阶级意志的体现。中国共产党是中国工人阶级的先锋队，是中国各族人民利益的忠实代表，是中国社会主义事业的领导核心。中华人民共和国是工人阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。中华人民共和国的一切权力属于人民。我们党和国家的政策，从根本上来说，是中国工人阶级和全国各族人民共同意志的体现。

政策调节利益关系。利益通常是人们进行活动的最内在的动机和动力。人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有

关。政策作为一定阶级意志的体现，实质上反映着一定阶级的利益。毛泽东同志指出：“共产党人的一切言论行动，必须以合乎最广大人民群众的最大利益，为最广大人民群众所拥护为最高标准”。江泽民同志指出：“我们党始终坚持人民的利益高于一切。党除了最广大人民的利益，没有自己特殊的利益。党的一切工作，必须以最广大人民的根本利益为最高标准”。“人民群众的整体利益总是由各方面的具体利益构成的。我们所有的政策措施和工作，都应该正确反映并有利于妥善处理各种利益关系，都应认真考虑和兼顾不同阶层、不同方面群众的利益。但是，最重要的是必须首先考虑并满足最大多数人的利益要求”。“最大多数人的利益是最紧要和最具有决定性的因素”。“我们党要始终代表中国最广大人民的根本利益，就是党的理论、路线、纲领、方针、政策和各项工作，必须坚持把人民的根本利益作为出发点和归宿点，充分发挥人民群众的积极性主动性创造性，在社会不断发展进步的基础上，使人民群众不断获得切实的经济、政治、文化利益”。我们党和国家的政策，就其本质而言，反映的中国最广大人民的根本利益，其根本宗旨在于调节人们的利益关系，保障、维护和增进中国最广大人民各方面的利益。

政策实现社会目标。政策是一定阶级利益的表达与执行，同时，它也是一定政治体系履行社会职能，实现社会目标的工具。任何政治统治都要以完成一定的公共职能为前提，政策是执行社会职能的有力工具；任何社会都有自己的社会目标，政策是实现社会目标的基本手段。党的十五大确定了我国在21世纪上半叶的发展目标，这就是：第一个10年实现国民生产总值比2000年翻一番，使人民的小康生活更加宽