

农家书屋

村级管理 知识百问

刘海峰 编著

简明实用，村级干部好帮手
百问百答，村级管理谱新篇



安徽人民出版社

村级管理知识百问

刘海峰 编著

安徽人民出版社

责任编辑：汪鹏生

封面设计：蹇丽

图书在版编目 (CIP) 数据

村级管理知识百问/刘海峰编著. —合肥：安徽人民出版社，2008. 12
(农家书屋丛书)

ISBN 978 - 7 - 212 - 03482 - 5

I. 村… II. 刘… III. 农村—行政管理—中国—问答 IV. D625 - 44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 212882 号

村级管理知识百问

刘海峰 编著

出版发行：安徽人民出版社

地 址：合肥市政务文化新区圣泉路 1118 号出版传媒广场

邮 编：230071

发 行 部：0551 - 3533257 0551 - 3533258

经 销：新华书店

制 版：合肥市中旭制版有限责任公司

印 刷：安徽新华印刷股份有限公司

开 本：850 × 1168 1/32 印张：6.5 字数：162 千

版 次：2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷

标准书号：ISBN 978 - 7 - 212 - 03482 - 5

定 价：10.00 元

本版图书凡印刷、装订错误可及时向承印厂调换

前言

村级管理，是我国社会主义新农村建设中非常重要的工作。村级管理的成功实践表明：村级管理好则村民安，村级管理强则全村富。

做好村级管理工作，需要根据党和国家的“三农”政策，对村里的资源、经济发展、教育、医疗卫生、文化和社会保障等各项事务，进行规划、组织、协调和服务，以使全村良性地和谐发展。与其它管理活动相比，村级管理具有政策性、公益性和服务性的特点。实事求是，因地制宜，以人为本，是村级管理必须坚持的管理原则。

在村级管理过程中，村干部的作用至关重要。他们长期工作在农村第一线，是党和国家农村方针、政策的直接贯彻者和执行者，是党和政府联系广大农民的桥梁和纽带。他们肩负着维护农村社会稳定、带领村民致富奔小康的重任，因此，他们素质的高低，能力的强弱，直接关系到村级管理的绩效，关系到村民的生计和全村的稳定。因此，在加强村级管理工作中，用相关知识武装村级干部以提高他们的领导水平和工作效率，是一项根本性的举措。

《村级管理知识百问》，其宗旨是为了提高广大农村基层干部的管理水平，是为了把广大村干部培养成为高素质、能力强的

农村基层管理者。本书分别就村民自治、民主管理、财务管理、土地管理、计划生育管理、医疗卫生管理等十二类村级管理工作的基本内容和 100 个相关问题，进行了一问一答式的知识介绍和简明扼要的分析说明。

本书内容贴近农村实际，文字深入浅出，着力突出科学性、实用性的特点，让广大农村基层干部看得懂，易掌握，用得上，用以帮助农村基层管理与时俱进，为农业发展、农民富裕、农村建设提供有力的智力支持和精神动力。

编著者

2008 年 10

目 录 Contents

一

村民自治制度 >>> 1

1. 村民自治为何有利于农村政治和社会稳定 / 2
2. 村民自治是怎样使广大农民当家做主的 / 4
3. 实施村民自治应当遵循哪些原则 / 5
4. 加强村民自治制度建设应当完善哪些制度 / 7
5. 村民自治章程涉及村务的内容有哪些 / 8
6. 为什么说村民会议最能直接表达村民愿望 / 9
7. 村民代表会议制度怎样反映农村新趋势 / 12
8. 宪法和法律规定的村委会任务有哪些 / 15
9. 为什么说村规民约是村内的“单项法规” / 18

二

村级民主管理 >>> 21

1. 村级民主管理的含义是什么？包括哪些内容 / 22
2. 怎样实现村级民主管理 / 22
3. 如何搞好村务公开，健全民主管理制度 / 25
4. 村务公开二十条有哪些新的政策措施 / 29
5. 村民怎样通过民主选举才能进入村委会 / 30
6. 民主监督从哪些方面监管村委会工作 / 34

7. 民主评议村干部制度包括哪些方面 / 36
8. “一事一议”制度的必要性和程序是什么 / 38

三

村级财务管理 >>> 41

1. 什么是财务公开与民主理财 / 42
2. 如何加强村民民主理财制度建设 / 43
3. 群众如何参与村级民主理财工作 / 44
4. 民主理财组织有哪些权利 / 44
5. 财务公开的方法和步骤有哪些 / 46
6. 如何对财务公开进行监督 / 46
7. 村集体有哪些资产 / 47
8. 村集体的收入包括哪些方面 / 50
9. 村集体的支出包括哪些方面 / 52
10. 村集体的收益应当怎样分配 / 53
11. 村集体的筹资应当如何管理 / 54
12. 怎样打理村集体的负债 / 55

四

村级土地管理 >>> 57

1. 国家对占用耕地的基本政策是什么 / 58
2. 在农村土地承包中, 如何保护土地资源 / 59
3. 保护农民工土地承包权益的政策有哪些 / 62
4. 村委会在农村土地承包中的主要职能是什么 / 63
5. 征用地的补偿费和安置补助费如何计算 / 66
6. 对造成土地闲置和荒芜的单位和个人应该怎么办 / 67
7. 领取宅基地使用权要区分哪些具体情况 / 67

8. 农村居民的宅基地可以买卖吗 / 70

五

村级经营管理 >>> 73

1. 现代农村经营管理有哪些特征 / 74
2. 现代农村经营管理应坚持什么原则 / 75
3. 现代农村经营管理有哪些模式 / 77
4. 村级土地经营包括哪些模式 / 79
5. “四荒地”的经营管理包括哪些内容 / 80
6. “四荒地”的经营管理有哪三种形式 / 81
7. 山林坡地经营管理应遵循哪些原则 / 82
8. 村级产业结构调整的基本目标是什么 / 83
9. 村级产业结构调整管理有何原则和特点 / 84
10. 村级产业结构调整有哪些模式 / 85
11. 村干部在产业结构调整中有哪些常见误区 / 87
12. 如何对农业进行产业化经营管理 / 88
13. 农业生产经营风险有哪些类型 / 90
14. 怎样做才能减少农业生产经营风险 / 91
15. 村级集体企业经营管理有何中国特色 / 93
16. 村级集体企业经营管理的方式有哪些 / 94

六

村级经济合作管理 >>> 97

1. 建设农业经济合作组织应符合哪些原则 / 98
2. 新型农业经济合作组织有哪些类型 / 99
3. 为什么国家鼓励农民发展专业合作经济组织 / 100
4. 新型农业经济合作组织的发展途径有哪些 / 102

5. 如何培养农业经济合作组织的带头人 / 103
6. 如何构建农业经济合作组织的运行机制 / 104

七

村级科技推广管理 >>> 107

1. 农业科技推广包括哪三种类型 / 108
2. 农业科技推广模式主要有哪些 / 110
3. 怎样完善农业科技推广体系 / 112
4. 什么是农业科技入户示范工程 / 113
5. 如何建立健全农村科技信息平台 / 115
6. 农业科技推广的保障条件有哪些 / 116

八

村级教育管理 >>> 119

1. 农村教育的内容是什么, 类型有哪些 / 120
2. 农村教育综合改革应如何适应农村实际需要 / 121
3. 在农村普及九年义务教育有何重要意义 / 123
4. 为什么要特别关注贫困地区孩子的教育问题 / 124
5. 怎样保障农民工子女平等接受义务教育 / 124
6. 大力培养新型农民有何迫切的意义 / 125
7. 怎样通过农民技术培训造就科技人才队伍 / 127

九

村级计划生育管理 >>> 129

1. 为什么说我国计划生育工作的重点在农村 / 130
2. 农村计划生育工作难的社会因素有哪些 / 130
3. 村级计划生育管理工作中需注意哪几个问题 / 132

4. 农村基层组织在计划生育工作上如何发挥作用 / 134
5. 村级计划生育工作如何建立新的管理机制 / 136
6. 育龄夫妇依法结婚后怎样申请领取生育证 / 138
7. 在新农村建设中如何稳定低生育率 / 139
8. 流动人口的计划生育怎样实施异地管理 / 140
9. 国家对计划外生育费有怎样的征收程序 / 141
10. 国家目前关于计生奖励与社会保障有何规定 / 142

十

村级医疗卫生管理 >>> 145

1. 农村卫生服务的内容包括哪两大方面 / 146
2. 村级公共卫生管理包含哪些具体内容 / 147
3. 如何建立和完善村级卫生事业管理体系 / 148
4. 新型农村合作医疗怎样真正让农民受益 / 151
5. 怎样全面推行新型农村合作医疗制度 / 153
6. 完善农村医疗保险制度应采取哪些措施 / 155
7. 参加农村基本医疗保险应办理什么手续 / 156

十一

村级社会保障管理 >>> 159

1. 建立农村社会保障有何重要意义 / 160
2. 构建农村社会保障系统应遵循什么原则 / 162
3. 农村社会福利为农民提供了哪些福利服务 / 165
4. 农村社会养老保险怎样体现中国特色 / 166
5. 如何建立并完善农村养老保险制度 / 168
6. 农村社会救济为农民提供了哪些切实的帮助 / 170
7. 农村居民最低生活保障制度怎样救助农民 / 172

8. 农村五保的供养对象包括哪些人 / 174
9. 救灾济贫怎样帮助农民战胜自然灾害 / 175

十二

村级文化建设管理 >>> 177

1. 如何认识新农村文化建设的重要性 / 178
2. 中国农村文化有哪些特点 / 179
3. 农村文化发展怎样促进社会稳定 / 181
4. 农村文化建设为何能提升农民素质 / 182
5. 乡风文明建设的主要措施有哪些 / 184
6. 怎样促进农民自办文化的健康发展 / 188
7. 怎样多渠道筹集农村文化建设经费 / 190

村民自治制度

村民自治是我国农村改革与社会生活发展的必由之路，是农村基层组织与农民关系协调与重构的必然产物。通过有组织、分步骤、有计划地实施村民自治，可以使广大农民更好地进行自我管理、自我教育、自我服务，更有效地维护自身的合法权益。建立完善的村民自治制度是建设社会主义新农村的重要保证。

1. 村民自治为何有利于农村政治和社会稳定

什么是村民自治？简单地说，村民自治就是在党的领导下，在乡镇人民政府指导下，村里的干部由村民自己来选，村里的事务由村民自己来管，村里的财务由村民自己来理，村里的事由村民自己来办。

全国人大常委会法制工作委员会、国务院法制办公室把村民自治界定为“在农村基层由群众按照法律规定设立村委会，自己管理自己的基层事务，它是我国解决基层直接民主的一项基本政策，是一项基层民主制度”。

村民自治是我国基层民主建设的核心内容，其基本原则是自我管理、自我教育、自我服务。这“三自”原则在具体实践中发展为村民的民主选举、民主决策、民主管理和民主监督四项民主权利，而为了有效行使这四项目主权利，又逐步形成了相应的四项民主制度——民主选举制度、民主决策制度、民主管理制度和民主监督制度。这四项目主权利的行使和民主制度的运行，构成了中国农村村民自治和基层民主的基本内容和丰富多彩的实践。

在我国农村，村民自治是一件让9亿农民当家做主的大事。在农村实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，切实保障农民行使民主权利，这种基层民主，确实有利于在农村基层建立新型关系，确实有利于农村社会的政治和社会稳定。1998年11月4日九届全国人大常委会第五次会议通过了新修订的《中华人民共和国村民委员会组织法》，这部法律是推进农村基层民主政治建设的根本保障。

推行村民自治，是按照建立社会主义市场经济体制的目标，继续推进农村改革的需要。十一届三中全会后，家庭联产承包责任制的推行，使农民获得了生产经营自主权。农户成为相对独立

的经营主体和利益主体。利益分配关系的变化，使原有的基层组织的功能不断发生变化，按照经济改革的要求，重新构造乡村组织与农民的关系，使农民自我管理、自我教育、自我服务，维护自身的经济利益，已是客观必然。村民自治便应运而生。

村民自治是建设有中国特色社会主义民主政治的需要。在我国广大农村，农民当家做主、行使民主权利主要有两条途径：一条是农民群众选出他们的代表组成全国人大和地方各级人大，行使管理国家事务的权利。另一条是在村级由农民群众直接行使民主权利，实行群众的事情由群众自己依法去办。村民自治是农村基层直接民主的重要形式，发展村民自治，将会使我国社会主义民主政治具有广泛的群众基础。

村民自治是新时期党和国家重新组织农民、领导农民的需要。农村社区中，除了政治经济活动外，还有大量的社会事务活动，如民间纠纷、社会治安、计划生育、移风易俗、公共事务、公益事业等等。在新形势下，要解决好这些问题，仅靠行政的办法，靠政府包办是不行的，必须走依靠群众依法办理之路，才能从根本上解决问题。

村民自治的产生和发展正是适应了新时期我国农村社会发展的需要，具有强大的生命力和远大的前途。

正如实行家庭承包责任制后农民创造了农村巨大的经济进步一样，实行村民自治，发展基层民主，农民也必将创造农村巨大的政治进步。

当然，目前的村民自治还存在着许多问题，其中不仅有乡镇政权机构与村民自治组织的关系问题，也有村委会与村党支部的关系问题，还有乡村干部“贿选”等非规范行为。这些问题的存在，影响了村民自治的制度绩效。从我国几千年的历史来看，国家政权从来没有直接延伸到乡以下，传统的农村社会是一个宗法社会，既没有自治的传统，更缺少民主法治的观念。传统的中国农村社会缺乏通过农民自治参与解决社区冲突的机制。虽然村

民自治在实践中还存在一些问题，需要不断完善，但从历史的角度看，依法保障农民的民主权利，实行村民自治，发展基层民主，吸引农民参与公共事务，确实是一场伟大的实践。这项制度的实施和不断完善将为农村和国家的稳定和发展奠定基础。

2. 村民自治是怎样使广大农民当家做主的

村民自治的实质，就是使广大农民真正当家做主。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。实行村民自治必须坚持党的领导，必须坚持依法办事。

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，以政务、财务和事务为基本内容的民主管理制度，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。

3. 实施村民自治应当遵循哪些原则

实施村民自治是一项综合性很强的系统工程，要遵循如下原则：

(1) 全面性原则

民主选举、民主决策、民主管理和民主监督四个部分，既相互独立又有机结合。村委会干部如果不是按照程序由村民选举产生的，由他们组织的村务公开活动就不会赢得村民的信任；没有村民代表会议制度保证村民经常性参与决策村务，民主管理就成为一句空话；没有村民自治章程或村规民约做保障，民主决策就不可能经常性坚持下去。全面性是确保村委会组织法贯彻实施好的一条基础性原则。

(2) 实效性原则

村民自治要讲求效果。村务公开在村里的大喇叭里喊一喊是公开，设立公开栏、印制明白纸也是公开。到底采取哪一种，要从本村实际考虑，群众最乐意接受哪种就采取哪一种。一般的情况是：对于文化水平较低、经常在村内活动的村民来说，大喇叭广播比较合适，但不能仅采取这种形式，这种形式不利于使村民透彻和准确地了解村的财务状况；对于经济结构分化明显、村民外出流动频率高的村民来说，张榜公布，发明白纸到户比较合适，即使村内没有一个人可以看懂文字，张榜公布也是必要的程序和形式。可以多种方式并用并有所侧重，关键是要注意实际效果。

(3) 合法性原则

村民自治是在宪法、法律规定范围内的自治，任何借口自

治，进行违法犯罪、侵害国家利益的做法都是不允许的。村民必须履行法律规定的义务，执行计划生育国策，完成各种税收任务。制定村民自治章程或村规民约，尤其要考虑与国家法律法规和党的方针政策相符合的问题，不能借口自治、村情特殊，就随意侵犯村民的人身权和财产权。

村委会组织法是一部保障农民群众依法实行自治的法律，亿万农民是村委会组织法的实施主体。只有农民群众真正学习、了解、掌握了这部法律，才能逐步学会按照法律规定行使民主权利，才能学会运用法律武器来保护自己的合法权益不受侵犯。这是贯彻实施好村委会组织法的基础。实施的基础是农民要理解，要理解就需要宣传。从有利于亿万农民养成良好的依法办事的民主习惯这一角度来讲，村委会组织法非常重要。《村民委员会组织法》规范了村民参与村务管理的行为，村务管理同他们的日常生活又是相互交融、密不可分的。这使得村民在日常生活中能经常性地受到法律的保护和约束，在实践中学习法律，在实践中遵守执行法律，在实践中养成良好的法律意识和民主习惯，从而更好地实现村民自治。

（4）渐进性原则

规范性是目标，也是一个过程，要注意村民对于规范性理解得是否透彻，是否具有主动性，是否有似是而非的成分，如果有，就要做好宣传解释工作，提高农民的认识。村民自治只有在民主的实践中不断熏陶、培育、磨炼，农民的公民意识和民主观念才会逐渐提高。

2005年《国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》要求健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制，进一步完善村务公开和民主议事制度，让农民群众真正享有知情权、参与权、管理权、监督权。完善村民“一事一议”制度，健全农民自主筹资筹劳的机制和办法，引导农民自主开展农村公益性设施