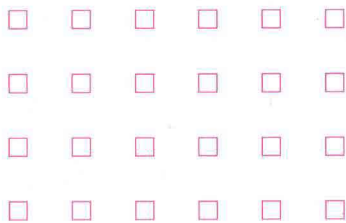




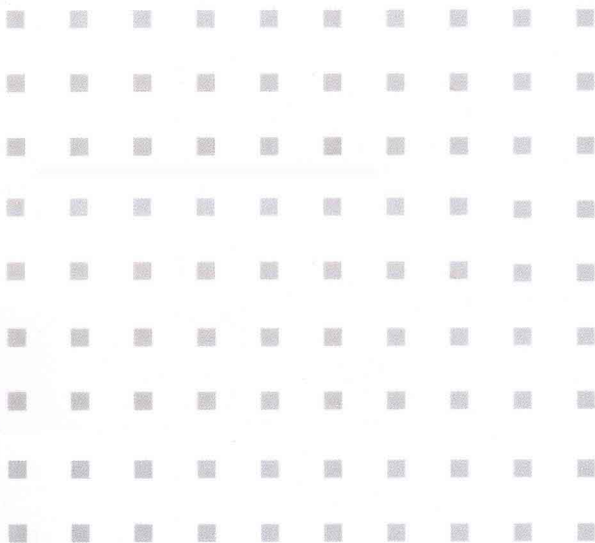
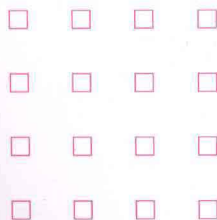
全国党政干部领导能力提升培训案例教程 系列



主编◎田恒国 副主编◎林建

基层民主自治 案例教程

Case Study on Grassroots Democratic
Self-governing



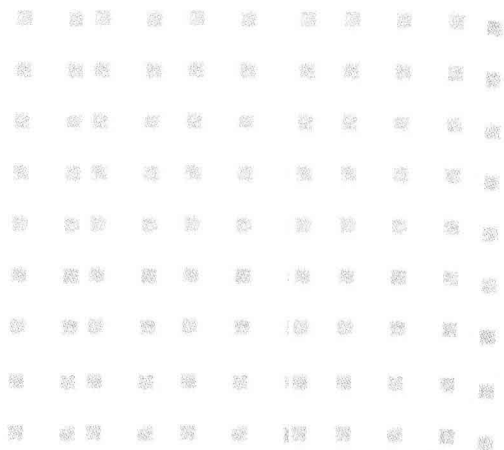


全国党政干部领导能力提升培训案例教程 系列

主编◎田恒国 副主编◎林建

基层民主自治 案例教程

Case Study on Grassroots Democratic
Self-governing



图书在版编目 (CIP) 数据

基层民主自治案例教程/田恒国主编, 林建副主编.
北京: 中共中央党校出版社, 2013. 9
(全国党政干部领导能力提升培训案例教程系列)
ISBN 978-7-5035-5181-9

I. 基… II. ①田… ②林… III. 中国共产党-基层组织-党内民主-党校-教材 IV. D267

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 210119 号

基层民主自治案例教程

责任编辑 井 琪 王慧颖

版式设计 尉红民

责任校对 王明明

责任印制 王洪霞

出版发行 中共中央党校出版社
(北京市海淀区大有庄 100 号)

邮 编 100091

网 址 www.dxcbs.net

电 话 (010) 62805800 (办公室) (010) 62805824 (发行部)

经 销 新华书店

印 刷 北京四季青印刷厂

字 数 210 千字

版 次 2013 年 9 月第 1 版 2013 年 9 月第 1 次印刷

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 13.5

定 价 29.00 元

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系

序 言

教材建设是全国党校、行政学院的一项基本建设工作，是衡量一所学校办学水平高低的重要标志之一，是保障和提高教学质量，深化教学改革的重要支柱和基础，是实现高素质干部人才培养目标的重要保证。面对干部教育培训工作的新形势、新任务、新要求，中央党校出版社切实贯彻质量立校战略，组织全国党校、行政学院系统专家学者立足校院联合办学的新起点，发挥新优势，在完善教材选用管理工作的同时，致力打造一批适合党校、行政学院系统使用的，有较高理论水平、有历史积淀的，体现时代性、前沿性和实践性的，体例比较规范的“精品教材”，努力形成具有校院自身特色，针对性和实用性强，满足干部教育培训需要的高质量教材体系，为纵深推进教学改革，创造一流教学质量奠定坚实基础。

党员干部的素质和能力，关系到全面建成小康社会和全面深化改革奋斗目标实现，关系到在新的时代条件下推进中国特色社会主义事业的工作全局。党的十八大报告指出，“坚持和发展中国特色社会主义，关键在于建设一支政治坚定、能力过硬、作风优良、奋发有为的执政骨干队伍”。习近平总书记在2013年全国组织工作会议上进一步强调，建设一支宏大高素质干部队伍，确保党始终成为坚强领导核心。干部教育培训作为建设高素质干部队伍的基础性工作，加强党的执政能力建设、先进性和纯洁性建设的重要途径，着眼于提高素质和能力，进一步加强和改进干部教育培训，这既是校院工作职责所系，也是校院工作安身立命之本。从素质提升上看，理论教育要着力用中国特色社会主义武装干部，知识教育要着力加强培训满足实现全面建成小康社会所需的新知识、新技能和新本领，党性教育要着力保持先进性、纯洁性，着力改进工作作风、密切联系群众。从能力建

设上看,要着力增强激发新型创新的本领、社会管理的本领、协调利益关系的本领、处理复杂矛盾的本领、开展群众工作的本领等。

加强党员干部的素质能力培训,要求做到学理论、懂理论、用理论三者的有机结合。这是传统的理论讲授方法所难以解决的。经过多年探索和尝试,我们感到,以案例为载体,组织学员通过对某一实际问题开展深入思考、研讨交流和分析判断,有利于调动教学双方的积极性,实现教师与学员之间、学员与学员之间的多向互动;有利于促进理论与实践相结合,实现理论知识向行动能力的转化;有利于激发学员的创造性思维,提高运用理论知识分析和处理实际问题的能力。实践证明,案例教学能够较好地体现新时期干部教育培训教与学的特点,符合领导干部学习的规律,在联系实际创新路、加强培训求实效中发挥着重要作用,是素质教育和能力建设有机结合的一个好形式,已经成为党校、行政学院各班次教学的重要教学模式。

以“领导能力与素质提升”为主题,开展案例教学,设计和编写案例教程是首要的基础工作,案例教程编写得如何,直接关系到教学组织实施的成效。这套教材的编写坚持理论联系实际的原则,遵循“让教师好教,学员好学”的宗旨,融合互动式、体验式教学的设计理念,以问题为引导,所选案例既有成功经验,也有深刻教训,具有较强的实践性、典型性、针对性,符合干部教育培训的特点,在推进校院教材建设、深化教学改革的道路上迈出坚实的一步。

由于时间较为仓促,本套案例教程难免存在一些不足之处。我们真诚希望,广大教师和学员多提宝贵建议和意见,以便今后再版时修订完善。

陈 雄

2013年8月15日

导 论

- 一、我国基层民主自治的现状与成效 /001
- 二、进一步发展我国基层民主自治的要求 /003
- 三、编写本案例教程的目的和意义 /006

第一章 村民自治

- 一、村民自治的组织结构 /007
- 二、村民自治的主要内容 /010
 - 案例 1：海选村官 /013
 - 案例 2：从不愿拆到催着拆 /017
 - 案例 3：成都市的村民议事会尝试 /019
 - 案例 4：恩施市“1+4+X”村务公开模式 /022
 - 案例 5：河南邓州首创“四议两公开”工作法 /028
 - 案例 6：时楼村与青县模式 /033
 - 案例 7：浙江东阳的任期承诺 /036
 - 案例 8：乐平镇二百二十万竞选村长 /039
 - 案例 9：秦寺后村的“罢免村官”事件 /042
 - 案例 10：村规民约与国家法律冲突怎么办 /044
 - 案例 11：乌坎事件 /046

第二章 社区自治

一、社区自治的组织结构 /056

二、社区自治的主要职责 /057

案例 1: 胡同里的小“议会”——“社区居民会议常务会”
模式 /059

案例 2: 天津望海楼街探索老居民小区自治管理新路 /061

案例 3: 老百姓说了算的“居委会自治金” /065

案例 4: 深圳盐田“一会两站”的社区治理模式 /068

案例 5: 撤街道办事处以强化社区自治功能的探索 /071

案例 6: 为社区居委会“减负” /074

案例 7: 参与式社区治理与社区服务项目化管理 /078

案例 8: 社区“居民说事”制度 /082

案例 9: “院落自治”还权于民 /085

案例 10: 餐馆能不能进小区 居民听证会说了算 /088

案例 11: 居民自选“小巷总理” /091

案例 12: 民主恳谈向社区延伸 /093

第三章 职工民主管理

一、职工民主管理的主要形式 /097

二、职工民主管理的主要职责 /098

案例 1: 深圳试行企业工会直选 /100

案例 2: 郑州铁路局深入推进厂务公开工作 /104

案例 3: 沙市中商百货推行“职工议事会”制度 /107

案例 4: 邯钢西区能源中心推行民主对话会制度 /109

案例 5: 青岛市总工会推进区域、行业职代会制度建设 /113

案例 6: 首钢长钢公司实行职工民主评价制度 /115

- 案例 7: 株洲市餐饮行业进行工资集体协商 /120
- 案例 8: 水电八局实行职工代表巡视制度 /123
- 案例 9: 温州电力局职工代表竞选上岗并述职接受评议 /125
- 案例 10: 重庆工商大学教师不满绩效工资改革方案集体
“散步”维权 /128
- 案例 11: 中铁大桥局集团深入推行职工董事、职工监事制度 /136
- 案例 12: 武钢实行“值班厂长”制 /140

第四章 国外借鉴

- 一、国外基层民主自治的渊源 /151
- 二、国外基层民主自治的主要形式 /153
- 案例 1: 美国城市治理体系中的社会自组织 /154
- 案例 2: 美国的职工持股制度 /159
- 案例 3: 英国“大社会”理念下的公民治理 /165
- 案例 4: 德国企业的共同治理 /167
- 案例 5: 法国工会抗议政府“抛弃工人” /172
- 案例 6: 瑞士小镇发现价值 12 亿美元的金矿 居民公投拒
开采 /175
- 案例 7: 日本的町内会 /176
- 案例 8: 韩国新村运动 /180
- 案例 9: 新加坡工会与政府关系 /184
- 案例 10: 新加坡的社区建设与管理 /188
- 案例 11: 印度的基层自治 /191

参考文献 /198

后 记 /200

导 论

我国的基层民主自治，主要是指基层群众自治制度，包括农村的村民自治、城市的社区自治和企事业单位以职工代表大会为主要形式的职工民主管理。基层民主自治是人民依法行使民主权利的重要方式，对于推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，从各层次各领域扩大公民有序政治参与具有积极意义。

一、我国基层民主自治的现状与成效

截至 2011 年底，我国农村有 58.9 万个村民委员会，城市有 8 万多个社区居民委员会。自《村民委员会组织法》和《城市居民委员会组织法》实施以来，全国绝大多数农村和城市已进行了 8 次以上的村（居）民委员会换届选举。90% 以上的村成立了实施民主决策的村民大会或村民代表大会，90% 以上的村建立了保障民主监督的村民理财小组、村务公开监督小组等组织，村务公开、民主评议等活动普遍开展。90% 以上的城市社区建立了居民（成员）代表大会，70% 以上的社区建立了协商议事委员会，25% 以上的社区建立了业主委员会、居民评议会、社区听证会等城市基层民主形式普遍推行，收到了很好效果。同时，我国各类企业的职工代表大会制度、厂务公开制度、协商制度等各种形式的职工民主管理方式也在不断丰富和完善。目前，我国基层群众自治制度体系已基本确立，组织载体日益健全，内容不断丰富，形式更加多样，城乡基层民主、群众自治正在社会主义民主政治建设中发挥着越来越大的作用。

基层民主自治制度体现了社会主义民主政治的特点和优势。这一制度通过以村民自治为核心的农村基层民主、以居民自治为核心的城市基层民主和以职工代表大会为核心的企事业单位的基层民主等形式，将人民民主

渗透到社会生活的各个方面。基层群众自治制度把代表制民主与直接民主有机地结合起来，充分发挥了两种民主形式各自的功能和整体合力，从而形成社会主义民主政治的独特优势，对中国政治发展进程产生了深远的影响。

第一，基层民主自治的推进极大地提升了群众的民主意识、提高了群众的民主素质，为中国民主政治发展奠定了坚实的基础。社会主义民主政治的本质和核心是人民当家作主，而能否正确行使民主权利在很大程度上取决于其民主意识和民主素质。不过，中国几千年来形成的等级制和家长制观念极大地削弱了中国民众的民主意识和民主素质，旧中国留给我们的封建专制传统比较多，民主传统比较少。因此，中国民主政治的推进首先应当提高群众的民主意识和民主素质。基层民主自治的推进使得民主实践成为了一种常态。在日常生活中不断接触民主形式的过程中，广大群众的民主意识和民主素质得到了极大的提升。

第二，基层民主自治的推进催生了大量民主规则与民主程序，为中国民主政治发展提供了内在条件。如果说经济发展是民主化的外在条件，那么，民主规则、民主程序则是实现民主化的内在要求。农村村民自治与城市社区自治在互动过程中生成了大量的民主规则和民主程序，提供了中国特色民主化的“内核”。例如，《村民委员会组织法》、《城市居民委员会组织法》等法律文本分别对村民委员会和城市居民委员会的组织性质、设立原则、成员与任期、选举人与候选人资格、选举委员会的产生与组成、候选人提名方式、投票选举方式、对贿选的处理以及罢免等作了较为详细的规定。这些规则与程序的出现不仅指导了基层民主自治的具体实践，而且使得民主化理念在人们的观念中固定下来，为中国民主政治发展创造了条件。

第三，基层民主自治的推进化解了大量基层社会矛盾，为中国民主政治发展创造了良好的政治环境。在现代社会中，公共参与是表达、疏导和解决社会矛盾的一个重要渠道。公共参与渠道的阻塞或无力，不仅会导致既有社会矛盾的累积，而且会不断滋生新的社会矛盾；社会转型时期社会矛盾交织，无疑会对社会秩序造成严重的危害。基层民主自治的推进不仅为人民群众的民主参与提供了一个广阔的平台，同时又引导着群众形成有序参与的理念，在很大程度上化解了基层社会矛盾，避免了矛盾升级而影响到政治稳定。例如，农村村民自治的推行使得村民能够参与到本村公共

事务和公共事业的管理中来，避免了村民与国家之间对抗；城市社区自治的推行则将社会转型过程中出现的大量人员失业下岗问题出现所引发的一系列不稳定因素降低到了最小限度。

第四，基层民主自治的推进促进党内民主等其他民主形式的发展。在基层民主自治的带动下，基层党内民主的实现形式已经发生了一些变化。例如，农村村委会的民主选举带动了党支部的“两票制”选举。在这一基础上，基层民主自治的深入推进对党内民主提出了新的要求。这些要求可以概括为以下几个方面：一是在治理理念上，农村基层党组织必须把扩大民主作为坚持不懈的价值追求，并通过各种具体的执政行为体现出来。在基层党内，要不断彰显党内一切事务由党员做主的治理观念，让每个党员都能平等地享有管理党内事务的权利，使基层党组织始终充满活力和创造力。二是在治理方式上，农村基层党组织要改变过去那种“一元化”的思维模式和领导方式，适应形势发展的需要，不断创造出基层党员群众喜闻乐见的领导方法，充分听取广大党员和群众的意见和建议，把基层决策纳入民主化科学化轨道，保证党在农村基层的领导核心作用。三是在治理能力上，农村基层党组织要把提高干部的“五种能力”（即带领致富能力、干事创业能力、化解矛盾能力、合作共事能力、廉洁自律能力）列为自身建设的重点，根据农村的实际情况和干部自身的需要，不断强化基层党组织和干部队伍的治理能力，努力转变领导方式和工作作风，自觉接受广大群众的监督，进一步密切党群干群关系，从而使农村基层党组织的影响力和号召力持续增强。上述要求的提出必将促进党内民主的深入发展，并对政治体制改革产生重要影响。

我国基层民主自治制度，适应了城乡经济体制改革和经济社会发展的要求，是人民群众的伟大创造。通过基层民主自治，人民群众自主管理自己的事务，这是我国基层社会组织与治理方式的重大变革和创新。30多年来，基层民主自治制度不断发展，切实保障了人民依法行使民主权利，有力地扩大了社会主义民主，在社会主义政治生活中发挥了重要作用。

二、进一步发展我国基层民主自治的要求

我国基层民主自治在取得巨大成就的同时，在发展中也存在许多困难和问题。如，村民自治中村委会与乡镇政府关系不顺；村委会与村党支部

权力界限模糊；法律意识淡薄，不能依法自治；只重民主选举忽略民主决策、民主管理和民主监督……都在一定程度上影响甚至异化了村民自治。社区自治中偏向于成为政府的延伸“行政”组织，自治功能不强；社区参与意识和归属感淡薄，社区资源得不到合理利用；推行民主选举不力，影响居委会权威；社区居委会现行的“议行不分”体制，制约了基层管理。职工民主管理上存在领导民主意识淡薄、职工参与能力有限、民主管理形式单一等问题。这些，都需要在推进基层民主自治的过程中不断克服。

党的十八大报告指出：“完善基层民主制度。在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，是人民依法直接行使民主权利的重要方式。要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，以扩大有序参与、推进信息公开、加强议事协商、强化权力监督为重点，拓宽范围和途径，丰富内容和形式，保障人民享有更多更切实的民主权利。全心全意依靠工人阶级，健全以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度，保障职工参与管理和监督的民主权利。发挥基层各类组织协同作用，实现政府管理和基层民主有机结合。”根据党的十八大要求和我国目前基层民主自治中存在的问题，进一步完善基层民主自治制度，必须从以下几方面着手：

一是必须进一步加强法治建设，保证各方面自治活动在法治轨道上健康进行。群众自治，关键在依法。发展基层民主自治的过程，是法律法规不断完善的过程，也是法治化程度不断提高的过程。从具体进程看，我国基层民主自治可以说是先尝试、探索，然后再规范、推广，因此，相关法律和规定不可能一开始就完美无缺，而是需要根据自治实践的经验不断完善。例如正在实施的《村民委员会组织法》，还存在某些条文原则化、缺乏可操作性等问题，如对村委会直接选举中贿选的界定、关于乡村关系的规定还不够细化等。这些都需要紧密结合基层民主自治的实践，在法律规范层面不断加以完善。

二是必须适应实践发展的需求，不断扩大自治范围。从目前的实践来看，基层民主自治主要集中在村民自治、居民自治、企事业民主三个领域。涵盖面还不够广，需要扩大基层民主自治的范围。随着经济体制的深刻变革和社会结构的深刻变化，大量新兴经济组织和社会组织蓬勃发展，并在基层社会生活中发挥着越来越大的作用，如城市中的业主委员会、农村中的行业协会和经济合作组织等等。如何扩大这些新兴社会组织的自主

权、自治权和群众参与权，鼓励人们积极参与这些组织的自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，日益成为发展基层民主自治的迫切任务。

三是必须坚持党的领导，进一步健全基层党组织的领导机制。基层民主自治制度是在党的领导支持下，人民群众的伟大创造。党的领导是基层民主自治健康发展的根本保证。要不断完善基层党组织的组织制度和领导方式，进一步理顺基层党组织和群众自治组织的关系，发挥基层党组织对群众自治的领导作用和保障作用；要根据本地实际，不断健全和完善民主选举、民主决策、民主管理、民主监督以及财务管理、村（居）务公开等制度，为广大群众参与公共事务管理、行使民主权利提供日益完善的制度保障。

四是必须加强服务型政府建设，进一步完善政府行政管理与群众自治有效衔接和良性互动的运行机制。如何处理好政府行政权力与群众自治权利的关系，是发展基层民主自治面临的一大现实问题。例如，一些街道和乡镇政府将居委会或村委会当成自己的行政下属组织，实行行政化管理，下达种类繁多的指令性任务，使居委会和村委会很难独立自主地开展自治活动，严重影响了基层民主自治。基层政府要加快转变职能，大力支持和扶持基层民主自治组织的发展。要通过深化乡镇机构改革，加强基层政权建设，合理划分政府“政务”与基层自治组织“村务”、“居务”的责任范围和权力边界，妥善处理乡（镇）村关系、街居关系。明确界定政府行政权与群众自治权的边界，逐步实现政府行政管理与基层民主自治有效衔接和良性互动。

五是必须高度关注人民群众的权益，建立健全与基层民主自治相适应的利益协调机制、诉求表达机制和权益保障机制。发展基层民主自治的出发点和落脚点是实现好、维护好、保障好人民群众的权益。如果广大群众的权益得不到有效保障，甚至受到损害，就不可能调动起他们政治参与的积极性，基层民主自治也就会成为一句空话。因此，必须把保障人民群众的权益放在首位，从制度上确保群众权益不受侵犯。从基层民主自治实践来看，当前应着力保证自治组织在群众利益诉求、利益表达方面的独特地位，增强村委会、居委会、职代会等社会组织在扩大群众参与、反映利益诉求方面的积极作用，使广大群众从利益实现和权益保障中不断增强参与民主政治建设的积极性。

三、编写本案例教程的目的和意义

人民民主是我们党始终高扬的光辉旗帜。发展社会主义民主政治是中国共产党始终不渝的奋斗目标。人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。在坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一关系中，保证人民当家作主是最根本的宗旨和归宿。坚持党的领导的根本目的在于保证党领导人民有效治理国家，从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与，最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业。依法治国则可以切实保障公民合法权益，维护社会的公平正义。作为国家政治制度，在全国范围内普遍推行基层民主自治，是为社会主义民主政治做全民参与的政治准备、文化准备、行动动员，对社会主义民主政治发展具有重大的历史意义和现实意义。

随着改革的逐渐深入，我国城乡的经济体制、社会结构、利益格局将发生重大变革，与此相适应，广大群众政治参与的积极性正在不断提升。适应新的变革和人民日益增长的政治参与要求，大力发展基层民主，进一步完善基层民主自治制度，确保人民享有更多更切实的民主权利，是我国社会主义民主政治建设的基础工程。在未来的政治发展中，基层民主自治制度将在中国政治体系中与法制建设、党的领导、政府改革、社会管理等互相促进，共同发展。

任何正确的制度，都要在实践中验证并通过实践不断完善。因此，我们按照党的十八大提出的基层民主自治的内容和要求，总结我国 30 多年来基层民主自治的经验和教训，编写本案例教材。希望通过对实际案例的分析和思考，为各级领导和研究者提供一些启发，从中领悟基层民主自治取得的成绩、积累的经验以及应该吸取的教训。

第一章 村民自治

一、村民自治的组织结构

根据我国《村民委员会组织法》的规定，村民自治的基本组织结构主要有两个层次，即由全体村民参加的村民会议和由选举产生的村民委员会，村民会议是决策机构，村民委员会则是执行机构。不过，《村民委员会组织法》第二十一条规定，在人数较多或居住分散的村庄可以推选产生村民代表，召开村民代表会议。而在实际运行中，大多数的农村都选举了村民代表，成立了村民代表会议。另外，为了便于开展工作，在原生产小队的基础上普遍设立了村民小组作为工作机构。这样，多数农村的自治组织实际上都是四级组织结构。

（一）村民委员会

村民委员会是村民自治的执行机构和工作机构，由村委主任、村委副主任和村委委员共3~7人组成，由村民直接选举产生，每届任期三年，可以连选连任。村民委员会根据需要可以设立人民调解委员会、治安保卫委员会、公共卫生委员会等下属委员会，每个委员会设主任1人，如有必要可设副主任1~2人，委员若干名，总成员数在3~10人左右。对于人口少的村庄的村委会可以不设这些下属委员会，由村委会成员分工负责人民调解、治安保卫和公共卫生等方面的工作。

村委会的主要职权或职责，概括起来有两大部分：一是自治性的职权，如负责农村公共事务和公益事业、调解民间纠纷、维护社会治安、开展文化活动、管理和维护村里的集体财产、服务与协调村经济活动、保护和改善环境等。其中的“公共事务”是指涉及本村全体村民的共同的事务，如本村的建设规划、修桥铺路，对五保老人的救济照顾、组织开展文化娱乐活动等等。“公益事业”，就是适应农民的物质生活和文化生活需要

而办理的有益于全体村民的公共福利事业，如托儿所、幼儿园、敬老院、学校、文化室、自来水等等。“调解民间纠纷”，像邻里纠纷、偷鸡摸狗、婆媳吵嘴、妯娌不和、子女不履行赡养义务等等，这些方面的事情，在农村很多，需要村委会的调解委员或调解委员会去认真进行调解、化解纠纷。维护社会治安，如组织夜间巡逻队、庄稼生长的特殊时期组织的护青队等。“管理和维护村里的集体财产”中的集体财产包括土地、水利设施、道路、村委大院、文化设施、集体收入等。“服务与协调村经济活动”，像为村民的农业生产提供统一供种、机播、灌溉方面的服务，为农产品销售提供运输或对外联络方面的服务；协调本村各经济组织之间、经济组织与村民之间的生产用水、用电、场地的使用等。“保护和改善环境”，像修整河道、修整街道、植树种草、美化环境、防止水土流失、教育村民合理利用自然资源、提高环境保护意识等等。这些都属于村民委员会的自治性的职权。二是协助乡镇政府履行行政性的职权，如推动和促进农民履行纳税、服兵役、义务教育、计划生育、农产品定购合同的义务等。村委会要为乡镇政府主管部门开展行政工作提供方便，搞好配合，像提供场地，事先通知村民家里留人做好准备，平时搞些宣传，对村民进行教育，推动村民依法履行应尽的义务等等。

（二）村民会议

村民会议由全体 18 周岁以上的本村村民组成，讨论和决定涉及全体村民利益的事务，是村民自治的最高决策机关、最高权力机构，村民会议和村民委员会的关系是：村民委员会向村民会议负责并报告工作，村民会议有权撤换村委会的成员。

村民会议的主要职权有：创制权，即根据国家的有关法律讨论、审定、修改和通过本村村民自治活动的基本章程和规则、制度；选举权，即选举村民委员会，撤换和补选村民委员会成员；决策权，包括审议和通过本村的经济与社会发展规划、年度工作计划，并作出相应的决议以及讨论和决定涉及全体村民利益的重大问题；监督权，包括监督、审查村里的财务，监督自治组织工作机构和人员；否决权，有权否决和修改村民委员会作出的不适当的决议和决定。

《村民委员会组织法》第十七条第二款规定，村民会议有两种形式。一是村民大会，即由本村 18 周岁以上的全体村民参加的会议，这是村民会议的最高形式，也是最完整的形式。二是户代表会议，也就是由每户派

代表参加的会议，这是在特殊情况下召开的不完全的村民会议。之所以规定后面这种形式的村民会议，主要是考虑到现阶段实行家庭承包经营，农村的家庭本身就是一个生产单位，每个家庭有着共同的经济利益和要求，以户为单位派代表，一般来说也能够把本村内群众各方面的意见反映出来。当然，随着社会的不断发展，农民的个体意识也在逐步增强，在通常情况下，村民会议应当坚持村民大会这种形式。只有在居住分散或外出人员较多，全体村民不易召集的地方，才采取户代表会议的形式。而一些重大的村务活动，如选举村委会组成人员、罢免村委会组成人员、制订村经济发展规划，讨论通过村民自治章程等，都必须采取村民大会的形式。为了保证村民会议召开的时候有绝大多数村民参加、体现村民自治的基本原则，《村民委员会组织法》明确规定，村民会议有 18 周岁以上的村民过半数参加，或者有 2/3 以上的户派代表参加，才是有效的，否则无效。

（三）村民代表会议

村民代表会议又称村民议事会，是由村民选出一定数量的代表组成的会议。一般由村民按每 5 户至 15 户推选 1 人，或者由村民小组推选若干人做代表，他们组成一个村民自治组织。它的职权是讨论、决定由村民会议授权的事宜，代表村民行使自治权。召集村民代表开会的制度不是也不应当是普遍实行的制度，它只适合于两种类型的村庄，一是人数较多的村，人口在 1500 人以上；二是村民居住分散的村，由几个甚至十几个自然村组成且交通不便。这些村经常召开村民会议的确有一定的困难，可依据法律由村民按每 5 户至 15 户推选 1 名代表或者由各村民小组推选出若干代表，由村民委员会召集这些村民代表开会，讨论决定村民会议授权的事项。但是这两种村可以召开村民代表会议，并不是必须召开村民代表会议。有的村虽然人口较多，但居住比较集中，经济条件较好；有的村虽然居住分散，但交通便利，人口也不多，召开村民大会也比较方便，在这些情况下仍然应当坚持召开村民会议。即使是在可以召开村民代表会议的村，对于村中的一些重大问题也必须召开村民会议来讨论解决。在现实中，那种人口较少居住集中的村，村干部图省事、怕麻烦或者为了使他们的想法能够比较容易获得通过，也搞村民代表会议，这种做法是不妥当的，那种以村民代表会议取代村民会议的做法更是错误的。

（四）村民小组

在实行村民自治的过程中，一般是在原来的生产大队的基础上设立村