

纪念《中华人民共和国村民委员会组织法》 实施十周年

村民自治十年 生机活力凸显

——海南省实施《村委会组织法》10年综述

《中华人民共和国村民委员会组织法》经九届全国人大常委会第五次会议审议通过，于1998年11月4日正式颁布实施，至今已整整十年。

《村委会组织法》是一部保障农民群众依法实行自治的法律。10年来，我省各级民政部门在各级党委、政府的领导和支持下，认真贯彻落实《村民委员会组织法》各项规定，建立健全村民自治地方法规和各项制度，加强民主政治建设，充分调动广大农村干部、群众开展村民自治的积极性，提高村民的民主意识，在农村基本建立起“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”的村民自治体系，形成了“依法建制、以制治村、民主管理”的新格局，有力地促进了农村社会的稳定和发展。

广泛宣传让法律深入人心

《村民委员会组织法》颁布后，省委、省政府把全面贯彻落实《村民委员会组织法》，保障村民直接的参与权、知情权、决策权和监督权，促进社会主义新农村建设和经济发展列入重要的工作日程。1998年，省委、省政府召开各市县党政主要领导以及组织、纪委、监察、民政、农业等部门负责人参加的村级组织建设工作会，对学习、宣传、贯彻落实《村委会组织法》以及开展村级组织建设工作等项工作做具体的部署。各级政府也采用召开会议、座谈会组织基层干部学习《村委会组织法》，把学习《村委会组织法》以及党的十五大、十五届三中全会精神和省第三届村级组织选举等有机地结合起来，充分利用广播、电视、报纸等新闻媒体以及村务公开栏、标语、印发资料、组织宣传车深入乡村等形式，大张旗鼓地宣传《村委会组织法》。有些市县还结合文化下乡、送医下乡、扶贫等工作组织村民学习《村委会组织法》。据不完全统计，全省组织5000多次深入基层宣传，召开各种形式的会议3000多次，张贴横额、标语5万多条，出版墙报、村务公开栏3500期次，宣传《村委会组织法》。省委组织部、省委党校、省民政厅还结合每年举办的乡镇长培训班，把学习《村委会组织法》列入培训的内容。各市县组织部、党校、民政结合村干部培训以及乡镇结合村级换届选举，举办培训班的机会，组织村干部学习《村委会组织法》；各乡镇干部深入农村组织村民学习《村委会组织法》，做到家喻户晓，广为人知，加深了广大干部、群众对《村委会组织法》各项规定的理解。

建立完善村民自治地方法规

省委、省人大、省政府根据《村委会组织法》，结合村民自治建设的实际，紧紧围绕农村体制改革创新这一时代精神核心，逐步建立、健全和完善地方法规以及政策性文件，有效地全面推进村民自治。一是不断完善村民自治制度，制订地方法规。2000年，省民政厅起草了《海南省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》、《海南省村民委员会选举办法》等，经多次征求有关部门、农村基层干部、群众的意见，经过省法制局等有关部门的修改，并经第二届人大常委会第十八次会议审议通过，于2001年1月11日颁布《海南省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》；经海南省第二届人大常委会第二十次会议通过，于2001年6月9日颁布《海南省村民委员会选举办法》。2005年起草了《海南省村务公开办法》，经过多次的修改，并经海南省人民政府第63次常务会议审议通过，于2005年5月23日颁发实施，对村务公开的内容、时间、形式和程序等做了具体规定。二是制订指导性政策性文件。省委、省政府及省直有关部门根据中共中央、国务院及有关部委等部门下发的有关文件要求，结合我省农村发展的实际情况，制订下发了推行村民自治、村务公开等指导性文件。2001年7月3日，中共海南省委办公厅、海南省人民政府办公厅联合下发了《关于印发〈海南省政务、村务公开工作规范〉的通知》；2004年11月5日，中共海南省委办公厅、海南省人民政府办公厅联合下发了《中共海南省委办公厅、海南省人民政府办公厅贯彻落实〈中共中央办公厅、国务院办公厅关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见〉的通知》；省委组织部、省纪委、省监察厅、省民政厅、省农业厅、省人事厅联合下发了《关于在全省农村普遍推行村务公开和民主管理工作的实施意见》；这些指导性政策性文件等对全面推进村民自治、村务公开和民主管理等项工作提出具体规定。三是组织、指导村民依法制订村民自治各项规章制度、规定、制度等。为了全面推进村民自治、加强农村民主政治建设，市县、政府、人大以及有关部门认真制定村委会选举方案、村务公开和民主管理工作规范以及村民代表会议议事规则等；乡镇也认真组织村民根据



80岁老人投下神圣的一票

《村委会组织法》以及有关法规等的规定，结合本地开展工作的需要，认真制订了以《村民自治章程》、《村委会工作制度》、《村委会党支部工作制度》、《村委会群团组织工作制度》等为主题的村委会干部、村民学习、工作、生活、会议等各种规章制度，有效地规范村民自治、村务公开等工作，进一步促进农村民主政治建设和社会和谐发展。上述省委、人大、政府所制订的地方性法规，省有关部门所制订的指导性文件以及乡镇、村委会所制定各项制度等，对村级换届选举、推进村民自治、规范村务公开等工作都做出了具体的规定，为村委会全面推进村民自治提供法律保障。目前，在农村基本形成了比较规范的村民自治工作法规体系，在实行村民自治工作中基本上有法可依、有章可循。

全民推进村民自治“四个民主”

《村委会组织法》颁发后，广大农村围绕“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”这个核心内容全面开展村民自治。

——依法实行民主选举，顺利完成村级换届选举。从村民自治的过程来看，村委会的民主选举是村民自治的首要问题，它既体现村民的民主权力，也能使农村干部群众了解村民自治。自从《村民委员会组织法》颁布实施后，各级民政部门在指导村委会选举上下了很大功夫。截止目前，全省村委会进行三届（第三、四、五届）村民委员会直接选举。为了保证每一届村民委员会选举圆满完成，通过民主选举，使一大批年富力强、德才兼备、群众拥护的人被选入村委会领导班子，成为当地经济和社会发展的领头雁，为农村各项工作的完成奠定了基础。省委、省人大、省政府以及组织部、民政厅等有关部门严格依照《村民委员会组织法》、《海南省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》、《海南省村民委员会选举办法》、《海南省村民委员会选举章程》的有关规定，制订了严密的工作方案，经过宣传准备、选举实施、建章立制、检查验收、总结表彰等阶段，始终依照选举程序，实行民主选举，圆满完成各项选举工作任务，保障村民直接行使的民主权利，扩大农村基层民主等方面迈出了坚实的步伐。2004年第四届村级组织选

举或村民自治章程为主的各种规章制度已经成为农村干部、群众共同遵守的行为规范，村民也从被动的参与民主决策转为主动参与民主决策。

——实施民主管理，依法建章立制，以制治村。依法建章立制，以制治村是推行村民自治中实行民主管理的一项重要措施，也是让村民参与民主管理的直接体现。从2001年起，各级党委、政府根据农村发展的实际需要和现状，各地对原来制定的规章制度的内容给予补充和修改，不断完善制度的内容等。各地认真抓住换届选举的有力时机，深入乡村组织村民对现有制度的修改和完善。如制订了《村委会职责》、《村委会主任、副主任和委员职责》、《村民代表会议制度》、《财务管理制度》、《村规民约》等以及对《村民自治章程》以及村务公开制度的内容进行补充。不断完善和健全村级组织以及村民自治、村务公开等制度。目前，在农村已经初步形成以村规民约或村民自治章程为主的各种规章制度作为农村干部、群众共同遵守的行为规范。农村干部、群众对村级经济组织、社会秩序、村风民俗、邻里关系、婚姻家庭、计划生育、村务管理等村中的事务，都严格按照所制定的各项规章制度实行民主管理，依法办事，完成了农村年度中的各项工作任务，为建设社会主义新农村，促进社会稳定、和谐发展做贡献。村干部、村民一致认为：经村民共同制订的《村民自治章程》、《村规民约》等制度称为农村中的“小宪法”。

——实行民主监督，全面推行村务公开。为了全面贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知》（中办发〔1998〕9号）精神，在农村普遍实行村务公开和民主管理制度。省委组织部、省纪委、省监察厅、省民政厅、省农业厅、省人事劳动保障厅等部门联合下发了《关于在全省农村普遍实行村务公开和民主管理的实施意见》（琼组发〔1998〕5号），对全面实行村务公开和民主管理制度的指导思想、内容、基本做法提出具体的要求。2005年，海南省政府颁发《海南省村务公开办法》，规范了村务公开的内容、形式、时间、程序以及村务公开监督机构的职责和违反规定进行处理的意见等。各地按照要求，贯彻执行《海南省村务公开办法》精神，普遍实行村务公开和民主管理制度，在村委会普遍建立固定、永久性村务公开栏，并将村民最关心的财务、计划生育指标、宅基地、乡村提留款的使用、土地承包方案、公益事业项目收支和村干部补贴等村务项目按照规定时间、在公开栏上进行公开，接

量逐年提高。在2001年第三届村级组织换届选举中，全省应换届的村委会有2909个，当年圆满完成了换届选举的村委会2903个，完成率达到99.7%；在2004年第四届村级组织换届选举中，全省应换届的村委会有2533个，完成换届选举的村委会2529个，完成率达到99.8%；在2007年第五届村级组织换届选举中，全省应换届的村委会有2543个，完成换届选举村委会有2543个，完成率达到100%，其中儋州市军屯、澄迈大道、临高头咀等村委会是历届无法完成换届选举的难点村，都能够按照规定的时间完成了本届的选举。二是村两委班子整体素质明显提高。2007年第五届村级组织选举中，高中以上文化程度占66.2%，比上一届提高了7.3个百分点；大专以上学历占6.1%，比上一届提高了4.5个百分点；农村致富带头人占57%，比上一届提高了4个百分点；35岁以下的班子成员占20.9%，比上一届提高了4.5个百分点；还有212名大学生被选入村委会班子。

——民主决策程度提高。民主决策是实行基层直接民主，保证农民群众直接行使民主权利的体现，逐步做到群众的事情由群众自己依法办理。农民通过参与民主决策等村民自治的活动，增强村民参与民主决策的意识，为农民参与村中的生产生活等重大问题决策提供了组织保证，使他们的愿望和意见得到充分表达，各种利益关系得到妥善的调整和处理，有利于调动广大农民的积极性和管好各项事务；有利于决策的民主化和科学化，减少失误，促进农村经济的持续快速发展。

——民主管理方式逐步合理化。在农村开展村民自治始终围绕“四个民主”的核心内容展开，实现自我管理、自我教育、自我服务，取得了很好的效果。目前，全省有97%的村委会都制定了村民自治章程，有90%的村委会制定了以村规民约或村民自治章程为主的各项规章制度，已经作为农村干部、群众共同遵守的行为规范。农村干部、群众都严格依法办事，实行民主管理，使村务管理得到加强，干部群众关系更加和谐。

——民主监督意识增强，村民自治、村务公开透明增强。农村民主监督工作是通过村民会议、村民代表会议或村务公开等形式对村委会及其干部的工作进行审议和评议来实现的。近几年来，各级党委、政府把村务公开作为推进农村基层民主政治建设的重要举措，做到责任到位，工作到位。目前，全省建立了省、市（县、区）、乡（镇）、村级村务公开工作机构，形成了各有相关部门团结协作、齐抓共管的工作格局。全省100%村委会设立了村务督查小组或民主理财小组，所有的村委会均设立村务公开栏，并按其规定进行公开，确保村务事项等情况向广大村民公开，深受村民群众的欢迎。同时，通过村财阶段性审计和离任审计来实现民主监督，进一步加强和规范了村集体财务和资产的管理，促进了农村党风廉政建设。

省民政厅厅长苗建中指出，实行村民自治、落实基层民主是一项复杂而艰巨的系统工程，需要全社会长期不懈地努力，今后的工作更多，道路更长。

苗建中说，下一步要继续广泛深入开展《村委会组织法》宣传活动，增强农村基层民主政治意识；要健全和完善村民自治机制，促进农村社会和谐发展。今后一个时期，健全和完善农村村民自治的着力点主要体现在四个方面：一是健全村民自治组织体系，切实发挥村民自治组织作用；二是完善村民自治制度体系，落实农民当家作主的民主权利；三是规范村民自治实践活动，组织群众广泛参与；四是大力培育健康的村民自治观念。

苗建中希望，各级民政部门以深入学习实践科学发展观为契机，抓住机遇，乘势而上，把推进“四个民主”建设不断引向深入，实现好、维护好、发展好广大农民群众的根本利益。

■文/石清理 陈起海



村民民主选举村官



换届选举大会现场

受群众的监督。随着农村社会经济的发展，村务公开的内容也不断的扩展，形式不断多样化，充分发挥村民会议、村民代表会议以及村民参政、议政的作用。以村务公开为主的民主监督制度使农村中涉及群众切身利益的事情，都向群众公开，接受群众监督，强化了农村的监督制约机制，改变了党群干群关系，凝聚了人心。各地不断地总结经验、推广好的做法和典型案例，把村务公开与村民参与、民主监督相结合，使村务公开工作走上规范化、制度化。

村民自治充满生机和活力

10年的村民自治实践，树立了村民的主人翁地位，加强了村级班子建设，有力地推动了农村基层民主政治建设，促进了农村社会的稳定和经济的健康发展。我省的村民自治，充满了生机和活力。

——民主选举逐步走向规范，村干部整体素质不断得到提高。实行民主选举是村民直接行使民主权利的体现。从近3届村级组织换届选举看，民主选举主要取得如下的效果。一是民主选举质



省民政厅厅长苗建中检查村务公开工作



省民政厅召开纪念《村民委员会组织法》实施十周年座谈会