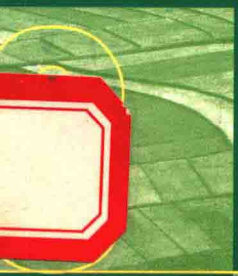
农村常用法律
政策解答系列

黄健雄 主编

农村选举与村委会法律政策解答

黄文煌 编著

- 农村基层人大代表选举
- 村委会选举
- 村民自治与村委会管理
- 村委会的民主监督
- 典型案例分析
- 相关政策法律



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

农村常用法律
政策解答系列

农村选举与村委会法律政策解答

黄文煌 编著

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

农村选举与村委会法律政策解答 / 黄健雄主编;黄文煌编著. —北京:法律出版社,2010.9
ISBN 978-7-5118-1054-0

Ⅰ.①农… Ⅱ.①黄…②黄… Ⅲ.①村民委员会—选举法—中国—问答②村民委员会—工作—法律—中国—问答 Ⅳ.①D921.115-44②D638-44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 147877 号

ⓒ法律出版社·中国

责任编辑/张 戢　　装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社　　编辑统筹/法规出版分社
总发行/中国法律图书有限公司　　经销/新华书店
印刷/永恒印刷有限公司　　责任印制/吕亚莉

开本/850×1168 毫米 1/32　　印张/5　字数/109千
版本/2010 年 9 月第 1 版　　印次/2010 年 9 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)
电子邮件/info@lawpress.com.cn　　销售热线/010-63939792/9779
网址/www.lawpress.com.cn　　咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)
全国各地中法图分、子公司电话:
第一法律书店/010-63939781/9782　西安分公司/029-85388843　重庆公司/023-65382816/2908
上海公司/021-62071010/1636　北京分公司/010-62534456　深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-1054-0　　定价:15.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

丛 书 序

应广大农村读者的要求，我们组织对农村法律问题有研究的专家编写了此套丛书。本丛书出版的目的是帮助广大农村读者比较准确地把握党和国家针对农村诸多热点问题所颁布的法律和政策。丛书共十册，分别为《农村常用法律政策解答》、《农村宅基地法律政策解答》、《农村土地承包经营权法律政策解答》、《农村征地补偿安置法律政策解答》、《农村外出务工人员法律政策解答》、《农业生产资料质量法律政策解答》、《农村社会保障法律政策解答》、《农村选举与村委会法律政策解答》、《农村社会治安法律政策解答》和《农村房屋买卖、租赁、抵押法律政策解答》。首批五册已于2009年9月出版，首批书目的出版，得到了广大读者和法律出版社的大力支持和厚爱，多次加印，作为丛书的主编在此表示衷心的感谢。此次推出第二批五册的同时，我们根据一年来国家新的法律、政策变化，对首批图书的内容也做了相应的修订，欢迎读者选购。

本丛书作为针对农村市场的法律读物，内容包括农村法律问题简明解答、典型案例分析、文书范本适用指引、法律依据，附录实用信息、图表等，突出通俗实用的特色，以通俗直白、贴近大众为原则，以现行有效的法律法规司法解释、政策规定为依据，以问答的形式对农村干部和农村工作相关人员以及农民关注的问题作出详细解答，不求面面俱到，选择重点、热点、疑难点，问题的设计具体、直截了当，切中农村读者需求，为解决农村法律问题提供准确可靠

的解答和依据。

本丛书在编写过程中，虽然几经斟酌和校阅，但由于我们水平所限，加之时间紧迫，受各方面条件的限制，书中难免存在疏漏和不足，当以最新颁布的法律法规和政策为依据，并欢迎读者指正。

丛书主编　黄健雄

2010 年 8 月

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

导　读

我国历史上一直有乡村自治的传统，家族是传统乡村自治的核心组织。为了维持以家族为核心的乡村自治，族田、族产、宗祠、家谱等发挥着极其重要的作用。在新中国成立后，农村社会组织和社会结构发生了重大变革，中国共产党成为农村各种组织的领导核心，参政不再是少数富有阶层的专利，广大基层群众获得了前所未有的民主权利。不仅如此，我们还要在基层政权和基层社会生活中逐步实现人民的直接民主。经过多年的发展，以村民自治、居民自治为主要形式的基层群众自治实践日渐成熟。

作为村民自治的组织载体，村委会最早出现于20世纪80年代初的广西宜城。改革开放之后，农村开始实行家庭联产承包责任制。在坚持土地集体所有制的基础上，农民家庭取得了承包土地的经营自主权。绝大多数乡村不再实行土地的集体耕种和经营，原有的人民公社“政社合一”的管理体制随之被废除。发生这一变革后，农村的公共事务由谁管理、怎样管理，成为一个迫切需要解决的新问题。在这种情况下，一些地区的农村群众，就商量订立具有契约性质的村规民约，由各家各户出力，以群众自己组织起来进行自治的形式，负责管理农田灌溉、防火、防盗等本村的公共事务和公益事业。农民群众尝试的这种自我管理、自我服务的组织形式，经各级党和政府总结经验，加以推广、提高，就逐步演变成了农村基层的群众自治组织——村民委员会。

为了规范和推进农村基层群众自治的发展，党和政府相继出台了一系列的法律、法规和文件。1982 年 12 月通过的新宪法，正式确立了村民委员会作为农村基层群众性自治组织的法律地位。自此村民自治在部分省区开始实验。1987 年 11 月 24 日，全国人大常委会通过了《村民委员会组织法（试行）》，并规定自 1988 年 6 月 1 日起正式实行，这是第一部确认和明确规范村民自治制度的全国性法律。各省根据本行政区域的实际情况制定了相关的村委会组织法实施办法以及各省的《村委会选举办法》。1998 年 11 月，全国人大常委会通过《村委会组织法》，结束试行。它的颁布实行，标志着农村基层民主已经初步形成了一套制度化的运作模式。自此，全国各地的村民自治活动进入了高速发展的快车道。目前，全国 31 个省、自治区、直辖市已经制定或修订了村民委员会组织法实施办法或村委会选举办法，使村民自治有了更加具体的法律法规保障。特别需要指出的是，2010 年 3 月 14 日第十一届全国人民代表大会第三次会议修订了《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》，该法首次规定了“城乡按相同人口数确定代表名额”制度，即所谓的城乡“同票同权”或“城乡同比”，具有深远的历史意义。

村民自治是农民依法直接行使民主权利、体现当家作主的有效而广泛的途径。它的性质就是“由村民群众依法办理群众自己的事情”。广大农民在村民自治的实践中创造了许多民主的新形式，丰富了我国民主的实践和理论。党的十七大报告中首次将“基层群众自治制度”纳入中同特色社会主义政治制度的范畴，这意味着村民自治在我国民主政治发展中的地位得到了进一步提升。村民自治在过去的 30 年中缓慢而坚定地成长，显示出强大的生命力，但也有需要改善的地方。

对于村民自治中所存在的问题。首先就要保障村民民主权利，使村民能够依法直接行使民主权利，管理村级公共事务和公共

事业，对干部能够实行民主监督是村民当家作主最有效、最广泛的途径。其次要增强农民民主法制意识，农村干部应树立依法办事、恪守职责、接受监督的观念；广大农民要树立权利本位的观念，充分了解公民享有的权利，敢于和善于依法保护自己的合法权利。再次是培养一批农村人才队伍，乡镇党委、政府要善于引导外出人员回乡创业，把那些在经济建设上有专长、能够产生积极影响的人纳入培养和开发视野，使其走上村干部岗位，更好地为农村经济建设服务；还要积极引导掌握一定知识的大中专毕业生到农村去创业，拓展农村人才成长空间，要创造人才成长的宽松环境，畅通人才流通渠道，打破村民身份限制，对条件成熟的村可以实行村级干部聘任制。最后，要健全民主制度，丰富民主形式，拓展民主渠道，依法保障村民的知情权、参与权、表达权、监督权，促进农村民主健康发展。

有鉴于此，本书以最新颁布的法律法规和政策为依据，针对当前农村村民自治、农村选举和村委会工作实际所遇到的政策和法律问题作出简明扼要的解答并附相关法律政策索引。本书包括三部分：第一部分为农村村民自治、农村选举与村委会法律政策要点解答，涵盖村民自治与农村选举的基本法律政策、农村基层人大代表选举的法律政策、村委会选举的法律政策和村委会的法律政策等。第二部分为农村选举与村委会典型案例分析。第三部分为农村选举与村委会政策法律，包括农村选举与村委会核心政策法律摘选和相关法律政策目录，以便读者进一步查询和使用。

黄健雄 谨识
2010 年 7 月

目　录

第一部分　农村选举与村委会法律政策要点解答

一、村民自治与农村选举的基本法律政策 ……（1）
1. 什么是村民自治？ ……（1）
2. 村民自治的主要内容有哪些？ ……（2）
3. 依法属于村民自治范围内的事项有哪些？ ……（2）
4. 实现村民自治的措施有哪些？ ……（3）
5. 什么是村民自治规章和村规民约？ ……（4）
6. 如何制定和修改村民自治规章和村规民约？ ……（5）
7. 怎样的村民自治规章和村规民约不具有约束力？ ……（5）
8. 村规民约能规定户口尚在本村的出嫁女不能享受村上的任何待遇吗？ ……（6）
9. 我国的农村选举有哪些类型？ ……（6）
10. 村民自治与农村选举有什么关系？ ……（7）
11. 我国的人民代表大会有哪些类型和级别？ ……（7）
12. 我国的人大代表选举有哪些方式？ ……（8）
13. 我国的基层人大代表选举与村委会选举有哪些区别？ ……（8）
14. 我国的基层人大代表选举与村委会选举有哪些

相同点？ …… (9)
15. 基层人大代表选举和村委会选举有哪些法律依据？ …… (9)
二、农村基层人大代表选举的法律政策 …… (11)
16. 农村基层人大代表选举应遵守哪些原则？ …… (11)
17. 什么是选举权的普遍性原则？ …… (12)
18. 什么是选举权的平等原则？ …… (12)
19. 什么是直接选举原则？ …… (13)
20. 什么是秘密投票原则？ …… (13)
21. 什么是差额竞选原则？ …… (14)
22. 乡级人大代表选举的选举委员会应如何产生并接受谁的领导？ …… (14)
23. 选举委员会应履行哪些职责？ …… (15)
24. 如何确定乡级人大代表的名额？ …… (15)
25. 什么是“城乡按相同人口数确定代表名额”或“城乡同比”？ …… (16)
26. 在乡级人大代表选举中应如何划分选区？ …… (17)
27. 如何进行选民登记？ …… (18)
28. 对于选民名单不服的，应如何提出申诉或起诉？ …… (18)
29. 如何提出乡级人大代表的候选人？ …… (19)
30. 要获得多少票数才能当选为乡级人大代表？ …… (20)
31. 如何罢免乡级人大代表？ …… (20)
32. 破坏人大代表的选举有哪些具体表现？ …… (21)
三、村委会选举的法律政策 …… (22)
（一）村委会选举的法定程序 …… (22)
33. 村委会选举应遵守哪些基本原则？ …… (22)
34. 由谁来主持村委会的选举？ …… (23)

35. 怎样选出选举委员会的成员？ …… (24)
36. 选举委员会有哪些职责？ …… (25)
37. 如何筹措选举经费？ …… (25)
38. 哪些人应登记为本村的选民？ …… (26)
39. 外出的村民如何登记为选民和委托投票？ …… (27)
40. 户口不在本村的村民如何登记为选民？ …… (28)
41. 精神病人可以被登记为选民吗？ …… (29)
42. 如何确定选民的年龄？ …… (30)
43. 哪些人被判刑后没有选举权？ …… (31)
44. 应推选什么人作为村委会候选人？ …… (31)
45. 什么人不能被提名为村委会候选人？ …… (32)
46. 村委会的初步候选人提名有哪些方式？ …… (33)
47. 初步候选人提名时应注意哪些问题？ …… (34)
48. 如何正确理解和执行“差额选举原则”？ …… (34)
49. 如何产生正式的候选人？ …… (35)
50. 应如何规范候选人的竞争行为？ …… (36)
51. 选举委员会在选举大会中应做好哪些工作？ …… (37)
52. 选举委员会在投票前应如何介绍正式候选人？ …… (40)
53. 村委会选举有哪几种投票方式？ …… (41)
54. 选民如何填写选票？ …… (41)
55. 什么是一次性投票和分次投票？ …… (42)
56. 在一次性投票中候选人获得两个或者两个以上职位的选票应怎么办？ …… (43)
57. 如何设置选举会场的秘密划票间？ …… (43)
58. 在开启票箱以及唱票和计票的过程中，应注意哪些问题？ …… (44)
59. 如何认定选举是否有效？ …… (45)

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

60. 如何认定选票是否有效？ ……（46）
61. 如何认定候选人是否当选？ ……（47）
62. 获得过半数选票的当选人数少于应选名额时，如何另行选举？ ……（47）
63. 什么是重新选举？如何进行重新选举？ ……（49）
64. 村委会选举结束之后应处理哪些后续工作？ ……（50）
（二）村委会选举的争议和处理 ……（50）
65. 对选民资格有异议时应如何提出申诉？ ……（50）
66. 村委会选举中有哪些常见的违法行为？ ……（51）
67. 村民可以向哪些机关举报选举中的违法行为？ ……（53）
68. 破坏村委会选举的行为是否构成破坏选举罪？ ……（54）
69. 如何构成村委会选举中的贿选？ ……（54）
70. 有什么好的办法预防和减少贿选行为？ ……（56）
71. 在村委会的换届选举中宗族、家族、派性竞争激烈怎么办？ ……（57）
72. 选举无效应由什么机关来认定？ ……（58）
四、村委会的法律政策 ……（59）
（一）村委会的性质、组成和职责 ……（59）
73. 村委会是一个什么组织？ ……（59）
74. 村委会的设立应考虑哪些因素？ ……（60）
75. 村委会的设立、撤销、范围调整应遵守怎样的程序？ ……（61）
76. 乡镇政府与村委会是什么关系？ ……（62）
77. 村委会有哪些职责和任务？ ……（63）
78. 村委会由哪些人员组成？ ……（64）
79. 如何确定村委会成员的补贴？ ……（65）
80. 村委会的任期是多长？ ……（66）
81. 村委会成员可以连选连任几届？ ……（66）

82. 村委会主任和村党支部书记可以“一肩挑”吗？ …… (67)
83. 村委会有权决定向村民集资修建道路吗？ …… (68)
84. 村委会能以未经村民会议讨论为由解除土地承包合同吗？ …… (69)
85. 村委会有权扣留土地补偿费吗？ …… (70)
86. 村委会有权刻制村委会印章吗？ …… (71)
(二)村委会成员的辞职、罢免与民主监督 …… (71)
87. 什么情况下村委会成员应提出辞职？ …… (71)
88. 村民委员会成员如何辞职？ …… (72)
89. 可以根据什么理由提请罢免村委会成员？ …… (72)
90. 选民联名提出罢免村委会成员的要求应符合哪些条件？ …… (73)
91. 怎样调查核实和反馈罢免理由？ …… (74)
92. 召开罢免表决会议应做好哪些准备工作？ …… (75)
93. 如何组织主持罢免表决会议？ …… (76)
94. 怎样理解村委会成员职务的自行终止？ …… (77)
95. 村委会成员在从事哪些工作时可以被法院判决成立挪用公款罪等罪刑？ …… (78)
96. 村民小组组长利用职务便利非法占有公共财物可构成犯罪吗？ …… (79)

第二部分 农村选举与村委会典型案例分析

1. 芦某某与A村村委会有关土地补偿款的纠纷案 …… (80)
2. 回迁的居民被村民选举委员会否认其选民资格案 …… (84)
3. 郭某盈等11名村民不服某市新区管理委员会选举处理决定案 …… (87)

4. 关于村委会选举中贿选争议的行政诉讼案 ……（92）
5. 朱甲等163人请求判令行政机关确定村委会选举日案 ……（97）
6. 破坏基层人大代表选举案 ……（100）
7. 李某某等11人诉乡政府撤销行政书面通知及召开村民委员会纠纷案 ……（104）

第三部分　农村选举与村委会关联法律政策

一、核心法律政策摘选 ……（108）
1. 中华人民共和国宪法（2004年3月14日修正）（摘选）……（108）
2. 中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法（2010年3月14日修正）（摘选）……（109）
3. 中华人民共和国村民委员会组织法（1998年11月4日）（摘选）……（114）
4. 中华人民共和国妇女权益保障法（2005年8月28日修正）（摘选）……（119）
5. 中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法（2009年6月27日）（摘选）……（120）
6. 中华人民共和国农村土地承包法（2009年8月27日修正）（摘选）……（121）
7. 中华人民共和国农业法（2009年8月27日修正）（摘选）……（121）
8. 中共中央办公厅、国务院办公厅关于加强和改进村民委员会选举工作的通知（2009年4月24日）（摘选）……（122）
9. 中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步做好

村民委员会换届选举工作的通知(2002 年 7 月 14 日)(摘选) …… (129)
10. 农业部、监察部、国务院纠风办关于做好村干部任期和离任经济责任专项审计的通知(2005 年 7 月 11 日) …… (134)
11. 国务院办公厅转发民政部、公安部关于规范村民委员会印章制发使用和管理工作的意见的通知(2001 年 7 月 22 日) …… (138)
12. 民政部、司法部关于进一步加强农村基层民主法制建设的意见(2003 年 1 月 8 日)(摘选) …… (140)
13. 全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国刑法》第九十三条第二款的解释(2009 年 8 月 27 日修正) …… (140)
14. 最高人民法院关于村民小组组长利用职务便利非法占有公共财物行为如何定性问题的批复(1999 年 6 月 25 日) …… (141)
15. 最高人民法院研究室关于人民法院对农村集体经济所得收益分配纠纷是否受理问题的答复(2001 年 7 月 9 日) …… (142)
二、主要法律政策目录 …… (142)

第一部分

农村选举与村委会法律政策要点解答

一、村民自治与农村选举的基本法律政策

1. 什么是村民自治?

村民自治是指根据国家的法律,农村居民自行管理本村事务,以村为自治区域、实行村民自己管理自己,它是一种具有中国特色的农村基层民主政治制度。其特点有:(1)自治的主体是农村的村民,是以农民为主的自治;(2)自治的地域范围是村,即与村民工作生活联系最密切的社区;(3)自治的内容为本村的公共事务和公益事业,主要有修桥铺路,搞好公共设施,改善教育卫生条件,举办群众性文化娱乐活动等;(4)自治组织本身并不是国家基础政权,不是一级政府,也不是政府的派出机关,它只行使单一的自治职能;(5)村民自治组织的领导及其成员不属于国家公职人员,不经过政府机关的任命程序,而是从本村有选举权和被选举权的村民中直接选举产生。

法律政策索引 《宪法》第111条,《村民委员会组织法》第2条。

2. 村民自治的主要内容有哪些?

村民自治是一种由村民依法办理本村事务,自主行使管理村级政治、经济、文化和社会事务的民主形式。它的内容包括以民主选举的方式选出村委会干部,民主决策村中大事,民主管理村内事务,民主监督村委会工作和村委会成员等。正确理解村民自治,需要把握好以下几点:(1)村民自治是依法自治,是在《宪法》和法律范围内进行的,自治的方式和范围由法律规定,不能认为自治就可以为所欲为,想干什么就干什么。(2)村民自治是接受政府指导的自治,村委会在管理村务的过程中,要自觉接受乡镇政府的指导,并协助乡镇政府开展工作。不能认为实行了自治,乡镇政府就指导不了了,对乡镇政府布置的工作就可以不协助了。(3)村民自治是全体村民自治,不是少数几个村干部自治,这一点不同于历史上的人民公社制,在人民公社制下通常是上级决策下级服从,村民更是缺乏自主权。但村民自治实行的是民主集中制原则,凡涉及村民利益的事情都要由村民民主决策,不能搞强迫命令,搞少数人说了算。

法律政策索引 《村民委员会组织法》第4、23条。

3. 依法属于村民自治范围内的事项有哪些?

对于属于村民自治范围内的事项,由农村村民依法自主行使管理权,地方各级政府不能随意干涉。同时,村民及其自治组织也不能超越其村民自治的范围,管理属于地方政府或其他部门职权范围内的事项。

根据《村民委员会组织法》的规定,属于村民自治的事项有:(1)村委会成员的直接选举和罢免;(2)村民会议的组织和召开;(3)村委会对村民会议负责并报告工作,村民会议对村委会工作

此为试读,需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com