

新农村建设丛书

宋慧宇 / 编著

吉林出版集团有限责任公司



三农与法——村民组织

任何组织和个人不能非法剥夺村民选举权

户口所在地与居住地不一致村民的选举资格

选举实行无记名投票

选举日无法亲自参加投票可以委托选举

禁止买卖选民证

不得指定村委会成员

村委会不得擅自调整土地承包方案

村务公开的内容

新农村建设丛书

三 农 与 法

——村民组织

宋慧宇 编著

吉林出版集团有限责任公司

图书在版编目 (CIP) 数据

村民组织/宋慧宇编. —长春: 吉林出版集团有限责任公司, 2008. 6

(新农村建设丛书. 三农与法)

ISBN 978-7-80762-211-6

I. 村... II. 宋... III. 村民委员会组织法—基本知识—中国
IV. D921.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 092066 号

三农与法——村民组织

编著 宋慧宇

印刷 长春市东文印刷厂

经销 新华书店

开本 850mm×1168mm

32 开本

印张 3.875

字数 92 千

版次 2008 年 6 月第 1 版

2008 年 6 月第 1 次印刷

吉林出版集团有限责任公司 出版、发行

书号 ISBN 978-7-80762-211-6

定价 6.00 元

地址 长春市人民大街 4646 号

邮编 130021

电话 0431-85661172

传真 0431-85618721

电子邮箱 xnc408@163.com

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 请与承印厂联系

《新农村建设丛书》编委会

主 任	韩长赋				
副 主 任	荀凤栖	陈晓光	王守臣		
委 员	(按姓氏笔画排序)				
	车秀兰	冯晓波	冯 晨	冯 巍	
	申奉澈	孙文杰	朱克民	朱 彤	
	朴昌旭	闫 平	闫玉清	吴文昌	
	宋亚峰	张永田	张伟汉	李元才	
	李守田	李殿富	李耀民	杨福合	
	郅 正	周殿富	岳德荣	林 君	
	苑大光	姜凤国	胡宪武	赵吉光	
	闻国志	徐安凯	栾立明	秦贵信	
	贾 涛	高香兰	崔永刚	崔永泉	
	葛会清	韩文瑜	靳锋云	臧忠生	
责任编辑	司荣科	祖 航			
封面设计	付丹红				
总 策 划	刘 野	成与华			
策 划	齐 郁	王宏伟	孙中立	李俊强	

出版说明

《新农村建设丛书》是一套针对“农家书屋”、“阳光工程”、“春风工程”专门编写的丛书，是吉林出版集团组织多家科研院所及千余位农业专家和涉农学科学者，倾力打造的精品工程。

本丛书共分五辑，每辑 100 册，每册介绍一个专题。第一辑为农村科技致富系列；第二辑为 12316 专家热线解答系列；第三辑为普通初中绿色证书教育暨初级职业技术教育教材系列；第四辑为农村富余劳动力向非农产业转移培训教材系列；第五辑为新农村建设综合系列。

丛书内容编写突出科学性、实用性和通俗性，开本、装帧、定价强调适合农村特点，做到让农民买得起，看得懂，用得上。希望本书能够成为一套社会主义新农村建设的指导用书，成为一套指导农民增产增收、脱贫致富、提高自身文化素质、更新观念的学习资料，成为农民的良师益友。

目 录

一、民主选举	1
任何组织和个人不能非法剥夺村民选举权	1
户口所在地与居住地不一致村民的选举资格	3
妇女有权利参加竞选	5
选举委员会成员由推选产生	6
选举必须符合法定程序	8
选民登记	10
选民名单争议的解决	12
候选人由村民直接提名	14
候选人公示与介绍	16
差额选举	18
选举实行无记名投票	19
选举结果应当场公布	21
选举日无法亲自参加投票可以委托选举	23
候选人当选	25
禁止贿选	27
禁止买卖选民证	29
二、村民委员会	32
不得指定村委会成员	32
村民委员会成员补贴标准需提请村民会议决定	34
办理公共事务和公益事业要民主自愿	37
调解纠纷需尊重当事人诉讼权	38

协助维护社会治安须依法进行	40
村委会应支持合作经济	42
村委会应尊重村民小组经济活动自主权	44
不得侵犯村民人身权	46
村委会主任不得任意撤换村委会成员	48
村民委员会与村党支部的关系	50
村民委员会与乡镇政府的关系	52
村民小组长由村民小组会议推选产生	54
三、民主决策	56
年满十八周岁的本村村民有权参加村民会议	56
村民会议的召开与表决	57
十分之一以上村民提议应召集村民会议	59
村民会议与村委会的关系	61
村委会不得擅自调整土地承包方案	63
不得以村民代表会议取代村民会议	65
村民代表会议到会法定人数	67
村民自治章程必须经村民会议讨论通过才能生效	69
村规民约无权设定罚款	71
四、民主监督	74
土地承包过程必须向村民公开	74
村务公开的内容	76
村民有权对村务公开进行监督和查询	78
村干部及其配偶、直系亲属不得担任村务公开监督 小组成员	79
对村务公开不及时不真实的调查处理	81
村财务账目必须公开	83
村民民主理财小组代表村民理财	85
审计结果要向全体村民公开	87
村干部离任必须审计	89

对侵占集体资产和资金的审计	92
村委会不得乱收费	93
民主评议村干部	95
村民委员会换届后应及时移交工作	97
村民委员会印章一律由乡级人民政府负责制发	99
村民委员会印章必须正确使用和管理	101
村民有权提出罢免村委会成员	103
罢免村委会成员须经有选举权的村民过半数通过	105
村干部贪污受贿、挪用公款构成犯罪	107
村民小组长侵吞集体财产构成职务侵占罪	109
附录:纠纷解决方法	111

一、民主选举

任何组织和个人不能非法剥夺村民选举权

《中华人民共和国村民委员会组织法》第十二条 年满十八周岁的村民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权；但是，依照法律被剥夺政治权利的人除外。

【释义】

村民选举资格是指村民具备什么条件可以享有选举权和被选举权。这里的选举权是指村民依照本法的规定可以参加村民委员会的投票选举；被选举权是指村民可以被依法提名为村民委员会候选人，被选为村民委员会成员。村民具备以下几个条件就享有选举权和被选举权：

1. 具有中华人民共和国国籍，属于本村村民。对于本村村民的界定，法律没有规定。通常认为，居住生活在本村，户口在本村的村民，属于本村村民。

2. 年满18周岁。此处年满18周岁指根据户籍或其他出生日期证明，到选举日为止满18周岁。根据我国民事法律，年满18周岁、精神状况正常的公民可以独立进行民事活动，是完全行为能力人。规定年满18周岁的村民有选举权和被选举权符合我国农村实际。

3. 享有政治权利，即未被剥夺政治权利。根据法律，被剥夺政治权利的人不享有选举权和被选举权。

【案例】

现年50多岁的伯某，曾任演礼寺村党支部书记。1991年，

他被上级部门调往郊区苗圃场任场长。苗圃场的数百亩地原先都是从演礼寺村划拨的，并确认归市林业局所有。1995 年进行第二轮土地承包时，演礼寺村欲收回这片土地，于是起诉到法院。在这场官司中，伯某代表被诉方出庭，并最终胜诉。尽管苗圃场的土地归属有了最终说法，但“胳膊肘往外拐”的伯某却成了村里的“仇人”。当年演礼寺村发包土地时，伯某没有分到一分土地，“三提五统”、农业税等村民义务也无法履行。1999 年，演礼寺村举行村委会换届选举，村选举委员会以伯某无选民资格为由，拒绝其参与选举。随后 2002 年和 2005 年村委会换届选举，在村选举委员会公布的选民名单上，伯某还是未能找到自己的名字。

在多方投诉未果的情况下，2005 年 1 月 28 日，伯某向桥区人民法院递交了诉状。2 月 3 日，经过详细的事实调查和激烈的举证答辩，法庭认为，伯某的户口仍在演礼寺村，且一直在户籍地居住，因此依法判决伯某享有演礼寺村的选民资格。

【评析】

村民的选举权和被选举权是宪法和《村民委员会组织法》所规定的法定权利，任何组织和个人都不能非法剥夺，只有依照法律被剥夺政治权利的人才不享有选举权与被选举权。《刑法》第五十四条规定，剥夺政治权利是剥夺下列权利：（一）选举权和被选举权；（二）言论、出版、集会、结社、游行、示威自由的权利；（三）担任国家机关职务的权利；（四）担任国有公司、企业、事业单位和人民团体领导职务的权利。

根据释义，确定村民选举资格三个条件：年龄条件（年满 18 周岁）、身份条件（本村村民）、政治条件（没有被依法剥夺政治权利）。在本案中，伯某是年满 18 周岁具有中华人民共和国国籍的公民，并且没有被剥夺政治权利，完全符合选民资格。在村委会选举中，以户口为依据进行选民登记是一条基本标准，伯某户口仍在演礼寺村，且一直在户籍地居住，演礼寺村村民委员会完全没有理由剥夺伯某在本村的选举权与被选举权。

户口所在地与居住地不一致村民的选举资格

《中华人民共和国村民委员会组织法》第十二条 年满十八周岁的村民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权；但是，依照法律被剥夺政治权利的人除外。

【释义】

村民自治是以村为单位的基层群众自治，村是一个集体，只有取得这个集体的成员资格，才能算是村民，才能享有村民的选举权和被选举权。我国法律没有对“村民”进行界定，但是通常认为，村民指具有我国国籍，长期在农村一定区域内居住和工作的农民。判断一个人是否是本村村民，主要看两个条件：一是居住关系，即看其是否居住在本村；二是土地关系，一个人如果可以参与本村土地和因土地衍生的其他财产的利益分配，就拥有本村户籍，成为本村村民。

由于社会主义市场经济的发展，流动人口的增加，人户分离的现象越来越多。有的村民长期在外工作、生活，但户籍还在原居住地的村，这种人是否属于住在村的村民，能否参加当地村民委员会的选举，由于情况多种多样，可由各地制定选举办法具体规定。

【案例】

赵某是后榆树台村村民，1998年在该村第六届村民委员会换届选举中被选为村民委员会委员。2000年，赵某的农业户口转为城市户口，但仍在生活在本村。2002年7月，后榆树台村村民选举委员会在公布选民名单时，以赵某的具体情况与《村民委员会组织法》所规定的主体不符为由，未给予选民登记。

赵某遂向区人民法院提起诉讼，要求撤销后榆树台村村民选举委员会所作的不予选民登记的决定，恢复其选举权，确定选民资格。法院经审理后判决，撤销后榆树台村村民选举委员会所作

的不予选民登记的决定；确定上诉人赵某在该村村委会选举中具有选民资格。

【评析】

通常情况下，年满 18 周岁的村民应当在户籍所在地的村民选举委员会进行登记。但是，遇到户口与经常居住地不一致的特殊情况，《村民委员会组织法》没有明确规定，但《民法通则》规定，经常居住地与住所不一致的，经常居住地视为住所。还要看地方性的村民选举办法对此是否做出了规定。下面是一些地方对此的特殊规定。

《黑龙江省村民委员会选举办法》第九条规定：“在非户籍所在地连续居住 1 年以上的，经户籍所在地村民委员会出具选民资格证明和未在户籍所在地登记的证明，可以在非户籍所在地登记。”

《上海市村民委员会选举办法》第七条规定：“结婚后居住在配偶所在村，但户口未迁入，本人要求在配偶所在村登记的，经村民选举委员会确认，可以予以登记，但不得在户口所在地的村重复登记。已经转为非农业户口的原本村村民，仍在本村居住或者工作，遵守村规民约、村民自治章程，执行村民会议、村民代表会议决议，本人要求登记的，经村民选举委员会确认，可以予以登记。”

《吉林省村民委员会选举办法》第十三条规定：“具有选民资格的村民，应当在户籍所在地的村进行登记；有下列情形之一的，经村民选举委员会确认，可予以登记，但是应当及时通知其户籍所在地的村，其户籍所在地的村不再对其进行选民登记：（一）结婚后，在配偶所在地的村居住一年以上，户口尚未迁入的；（二）已经转为非农业户口，仍在原村居住并履行村民义务的；（三）其他户籍不在本村，但已经居住三年以上，履行村民义务，本人提出申请的。”

在本案中，赵某虽系城市户口，但其一直在后榆树台村工作

和生活，履行相关权利和义务，并一直在该村参加选举，1998 年还被选为村民委员会委员，根据有关法律和实际情况，应给予选民登记。

妇女有权利参加竞选

《中华人民共和国村民委员会组织法》第九条 村民委员会由主任、副主任和委员共三至七人组成。

村民委员会成员中，妇女应当有适当的名额，多民族村民居住的村应当有人数较少的民族的成员。

【释义】

担任村委会成员，要办理村民自治范围内的事务并协助上级政府进行工作，行使一定的社会事务的管理权，这是一项重要的政治权利。

我国宪法对保障少数民族以及妇女的权利都有特殊规定。根据《妇女权益保障法》，妇女有权通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。而且，妇女在政治的、经济的、社会的和家庭的生活等方面享有与男子平等的权利。村委会组织法的这一规定是对宪法有关规定的具体化。只要符合村民的选举资格，不论其性别都有选举权与被选举权。

【案例】

梁某 1999 年嫁给本村村民王某。王某长年外出打工，家里留下公婆与年幼的儿子，梁某任劳任怨，一人承担一家人的生活，并且通过自己的勤劳与才智，科学养殖家禽，成了村里的富户。2004 年村民委员会换届选举，很多村民希望梁某参加竞选，带领大家共同富裕。但是，有一些村民认为梁某是妇女，头发长见识短，不能参加村民委员会竞选。选举委员会纠正了村民错误的看法，只要符合选举资格，不论男女都有平等的选举权与被选举权。

【评析】

我国法律规定，公民在法律面前一律平等。妇女享有与男子

平等的权利。在我国，妇女占农村人口的半数以上，她们日益成为村级事务管理的重要力量，成为农村两个文明建设的主力军。妇女被选进村委会班子，不仅有利于妇女的发展和提高，也有利于村级事务管理，有利于做好农村各项工作。

本案中，梁某属于本村村民，并且具备担任村民委员会成员的各项条件，有权参加村委会竞选，不得因性别受歧视。《民政部关于努力保证农村妇女在村委会成员中有适当名额的意见》（民发〔1999〕14号）规定，采取有效措施，确保《村委会组织法》关于“村民委员会成员中，妇女应当有适当的名额”的规定落到实处：“在推选村民选举委员会时，要引导村民会议或村民小组把符合条件的女村民吸收进去；在村民直接提名村委会成员候选人时，要引导村民提名符合条件的女村民，同时，积极鼓励农村妇女破除封建思想和世俗偏见，勇于挑重担，敢于接受竞争；在正式介绍候选人时，要引导村民选举委员会积极介绍女候选人的业绩，不得给予任何歧视和不公正待遇；在投票选举时，要组织、教育和引导广大村民尤其是农村妇女正确行使民主权利，把村民拥护的思想好、作风正、有文化、有本领、真心实意为群众办事的妇女，选进村委会领导班子。条件具备的地方，可探索在选票上注明妇女应有名额的办法。对利用宗族、派性势力，给妇女参选、当选设置障碍的，要依法予以制止和处理。已经完成最新一届村委会选举的地方，要认真总结经验，凡村委会班子中没有女成员的，当届期内村委会成员出现缺额时，应首先补选女委员，或建议党委部门在村党支部内配备一名女干部。”

选举委员会成员由推选产生

《中华人民共和国村民委员会组织法》第十三条 村民委员会的选举，由村民选举委员会主持。村民选举委员会成员由村民会议或者各村民小组推选产生。

【释义】

村民选举委员会按照乡（镇）政府村民委员会选举工作领导小组的安排，在规定时间内由村民会议或者各村民小组推选产生。

1. 选举委员会组成人员的数量一般根据村的大小和选民多少来决定。一般村民选举委员会由5~9人组成，其中设主任1人，副主任1人，委员若干，具体由村民代表会议决定。

2. 具体的产生方式有两种：一是由村民会议推选产生；二是由各村民小组推选产生。推选村民选举委员会的工作由谁主持，法律没有规定，现实中一般是由村党支部或原村委会主持。

3. 推选程序。一般情况下，由村民小组推选：召开各村民小组会议，各组有过半数的18周岁以上享有政治权利的村民参加投票；由村民代表会议集中汇总计票。按照相对多数原则，获得较多票数者当选为村民选举委员会成员，再由村民选举委员会成员推选主任和副主任。村民选举委员会推选出来后，应由村民代表会议发布推选公告，并报乡（镇）人民政府备案。

4. 村民选举委员会是一个临时机构，换届选举一旦结束，村民选举委员会就应当解散，即村民选举委员会开展工作的时间是从其产生之日起至新一届村委会召开第一次会议为止。

【案例】

2002年12月，红旗村委会通知全体村民要举行村委会换届选举。次日，乡政府选举工作领导小组人员到村里宣布：此次换届选举由现任村党支部书记王某主持。2003年1月，村委会贴出公告说，由各村民小组推行产生的村选举委员会决定，选举日定在1月23日。但有村民得知，所谓的村选举委员会是由王某直接安排自己的亲信组成的。村民们十分不满，向县人大和县政府进行了反映。县人大和县政府组成了调查组，调查后认定，乡政府选举工作领导小组指定党支部书记王某主持换届选举工作及王某直接安排选举委员会的做法违法，予以警告并纠正。

【评析】

村民委员会选举要体现公平、公正、公开的原则，必须要有一个公正、独立的机构来组织实施。村民选举委员会是主持村委会选举的唯一机构，其他任何机构和组织都无权主持村委会的选举。村民选举委员会的产生具有明确的法律法规依据，必须依法进行，即由村民会议或者各村民小组推选产生，其他任何组织和个人都不得委派或指定村民选举委员会的成员。本案中，乡政府选举工作领导小组安排村党支部书记王某主持换届选举工作，以及王某直接安排自己的亲信组成村选举委员会都是明显的违法行为，必须予以查处和纠正。

推选村民选举委员会成员必须严肃认真，需要注意以下问题：一是要坚持对选举委员会成员的素质要求。应当把有威望有能力和乐于为村民服务的人推选出来。二是选举委员会成员结构应当合理，要有一定的代表性。既要有本村党组织和其他群众组织的代表，也要有村民小组长和村民代表，还要有老党员和老干部。三是选举委员会成员要自身公正，依法办事。村委会成员正式候选人不能当选举委员会成员，凡已被推选为村委会成员正式候选人的，应当辞去选举委员会成员的职务，并及时增补他人。

选举必须符合法定程序

《中华人民共和国村民委员会组织法》第十二条第二款 有选举权和被选举权的村民名单，应当在选举日的二十日以前公布。

第十三条 村民委员会的选举，由村民选举委员会主持。村民选举委员会成员由村民会议或者各村民小组推选产生。

【释义】

村民委员会的选举由村民选举委员会主持。村民选举委员会是主持村委会选举的唯一机构，其他任何机构和组织都无权主持村委会的选举。根据村民选举工作的实践经验来看，村民选举委

员会的主要工作有：

1. 接受有关部门对选举工作的指导，制订选举工作方案。组织村民学习法律、法规和有关文件，公布选举日期；
2. 组织培训本村选举工作人员；
3. 进行村民登记，审查村民选举资格，公布选民名单，并处理村民对选民名单的意见；
4. 组织选民酝酿、推荐、提名候选人，根据投票结果公布正式候选人名单；
5. 同选民商定选举方式和投票表决方法；
6. 确定、公布选举日期、地点和投票站，主持村民大会的选举及表决；
7. 受理和调查村民有关选举的申诉和控告；
8. 监督选举过程，确定选举结果是否有效，公布选举结果并报乡镇人民政府备案；
9. 整理和建立选举工作的档案，总结选举工作；
10. 处理选举工作中的日常其他事项。

另外，村民选举委员会是主持村民委员会选举工作的临时工作机构，其履行职责的期间，从组成之日起至新一届村民委员会召开第一次会议时止。

【案例】

小李村换届选举后，村民联名向有关部门反映，小李村本次选举严重违反了国家有关法令：选举委员会是村里主要干部在村民代表会上直接产生的；本次选举前没有张贴公告，没有公布选举日期；选民登记直接由原村委会组织进行的；许多村民没有能够正常行使自己的选举权，甚至有 33 户村民没领到自己的选票，也没办理委托手续，选票却被他人擅自代填代选。

不得人心的选举引起村民公愤。该村新一届班子上任不到一个月，小李村 865 户村民就有 445 户联名投诉到镇民政办，在没有得到及时满意的答复后，他们逐级上访至县民政局、市民政局