

政治类



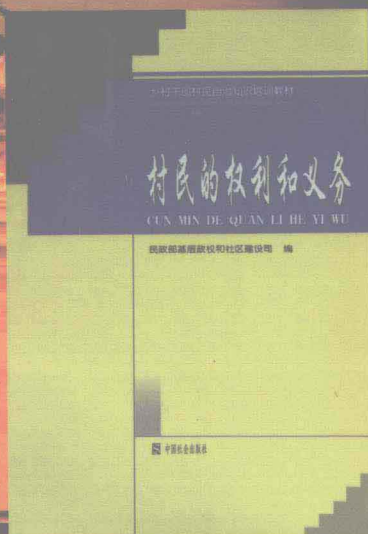
文化部和
财政部

送书下乡工程
2005年度

乡村干部村民自治知识培训教材

村民的权利和义务

民政部基层政权和社区建设司 编



中国社会出版社

乡村干部村民自治知识培训教材

村民的权利和义务

民政部基层政权和社区建设司 编

中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

村民的权利和义务/民政部基层政权和社区建设司 编. - 北京: 中国社会出版社, 2001. 9

ISBN 7-80146-508-3

I. 村… II. 民… III. 农村-群众自治-中国-干部教育-教材
IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 057694 号

书 名: 村民的权利和义务

著 者: 民政部基层政权和社区建设司

责任编辑: 向 飞

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 保定市恒艺印务公司

开本印张: 850 × 1168 1/32 印张 5.75

字 数: 110 千字

版 次: 2001 年 9 月第一版

印 次: 2005 年 8 月第 5 次印刷

书 号: ISBN 7-80146-508-3 / C·162

定 价: 10.00 元

乡村干部村民自治知识培训教材编委会

顾问:多吉才让

主任:李学举

副主任:张明亮 米有录 张厚安

委员:(按姓氏笔画为序)

王杰秀 王爱萍 王金华 刘喜堂

刘 锋 刘金海 李学举 李秀琴

余维良 张明亮 张厚安 范 瑜

项继权 徐 勇 徐付群 徐增阳

唐 鸣 郭正文 詹成付

主 编:张明亮

副主编:王爱萍 詹成付

序

继续加强社会主义民主法制建设，发展社会主义民主，是我国新世纪初全面建设小康社会，加快现代化建设的重要内容。13亿多人口，9亿在农村，是我们的基本国情。加强社会主义民主法制，发展社会主义民主，绝不能忽视广阔的农村区域和众多的农村人口这一客观现实。只有农村民主法制加强了，广大农村干部群众的民主法制观念增强了，整个国家的民主法制建设才有坚实的基础。始于20世纪80年代推行的村民自治，是党领导亿万农民建设有中国特色社会主义民主政治的伟大创造，是农村民主法制建设的重要内容。世纪之交，党的十五届三中全会作出了扩大农村基层民主，全面推行村民自治的战略部署。九届全国人大常委会第五次会议颁布了修订后的《村委会组织法》。当前及今后一个时期，农村民主法制和民主政治建设的重要任务，就是按照党的十五届三中全会精神和《村委会组织法》的要求，全面推进村民自治，把农村基层民主政治建设推向一个新的阶段。

多年的实践证明，遍布农村的乡镇政权组织和村级组织以及广大乡村干部，是指导、组织开展村民自治工作的重要力量。乡镇组织是否依法行政，积极指导、支持和帮助村民



实行自治；村级组织是否依照宪法和法律，组织、支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利；乡村干部是否积极带领村民群众推行村民自治，这些都直接影响着村民自治的健康顺利发展。应该说，经过多年的实践，我国绝大多数乡村组织和干部的思想认识已经统一到中央的政策上来了，但也必须看到，一些地方的乡镇领导干部由于种种原因，对村民自治还知之不多、研究不够、指导不力，有的还习惯于行政命令，忽视农民民主权利、压制民主、破坏民主的现象时有发生。有的农村党支部缺乏在新形势下领导农村工作的方式方法，不能正确地发挥核心领导作用。有的新当选的村委会干部由于缺乏培训，不懂办事程序，引发了新的矛盾。有的村务运作缺乏有效的制度和规范，村民当家作主流于形式。对乡村干部进行村民自治知识和技能的教育培训，使不了解者逐步了解，使从事这项工作的同志得到系统的全面的提高，这是全面推进村民自治过程中必须长期抓好的基础性工作。

民政部门是负责城乡基层政权和群众自治组织建设的职能部门。为贯彻执行好党的村民自治政策，长期以来，各级民政部门在立法建制、普法宣传、干部培训、调查研究等方面做了很多工作，尤其是党的十五届三中全会后，为适应全面推进村民自治工作的需要，许多地方把对民政系统干部的培训、乡镇干部的培训、选举骨干的培训、当选村委会干部的培训纳入工作之中，并取得了成效。为帮助广大干部群众掌握党的村民自治政策，正确理解《村委会组织法》，从而很好地推动村民自治的发展，继完成“民政系统农村基层政权建设公务员系列培训教材”（即《农村基层政权建设与村

民自治理论教程》、《农村基层政权建设法制教程》、《村民委员会选举教程》、《村民代表会议制度教程》、《乡村干部培训教程》、《农村基层政权建设表彰工作教程》、《行政指导规范教程》、《乡村调查与统计教程》、《村民委员会管理工作教程》等一套九本)后,民政部基层政权和社区建设司、民政部乡村干部培训中心,在联合国开发计划署的资助下,组织国内熟悉村民自治方面的专家、教授和实际工作者,又编写了专供乡村两级干部进行村民自治知识培训的系列教材。

乡级干部村民自治知识培训教材共有四本:《村民自治工作指导》、《农村政策和法律》、《乡级民主建设》、《乡镇管理与工作方法》。它们主要介绍了乡镇人民政府如何指导、支持和帮助村委会、村民开展自治活动;党在农村的主要政策和国家颁布的涉农法律精神;乡级组织如何加强自身的民主建设;乡级政府怎样依法行政、加强管理、公开政务等基本知识。村级干部村民自治知识培训教材共有五本:《村民委员会建设》、《村民自治规程》、《村民的权利和义务》、《村委会干部工作实务》、《村民自治案例》。它们主要介绍了村委会怎样加强自身建设;村民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的操作规程;村民依法应享受的权利和应尽的义务;村委会干部的工作方法和工作艺术,以及村民自治案例分析等基本知识。

这两套教材,是根据农村实际情况和乡村两级干部工作需要编写的,具有鲜明的时代特征,是融理论性、系统性、指导性、规范性、实用性于一体的通俗读物。介绍的基本知识,都是农村广大干部和群众,尤其是乡镇领导干部和村委会干部当前急需知道和应该知道的。在撰写过程中,作者十



分注意内容上力求符合实际，语言上力求通俗易懂，使基层干部群众识字的一看就明白，不识字的一听就懂，学得上，用得着。所以，我很高兴地向全国农村基层干部和广大村民，推荐这两套教材。我相信，这两套教材的出版发行，对广大乡村干部系统掌握村民自治的知识和技能，把村民自治这一关系亿万农民群众民主权利的大事办好，将产生积极的作用。

多吉才让

2001年6月

目

录

第一章 村民权利和义务概述

- 一、村民的含义 (2)
- 二、村民权利与义务的涵义 (7)
- 三、村民权利与义务的历史发展 (13)

第二章 公民的基本权利

- 一、政治权利和自由 (20)
- 二、人身权利 (33)
- 三、社会经济权利 (58)
- 四、文化教育权利和自由 (66)
- 五、特殊主体受国家保护的權利 (69)

第三章 公民的基本义务

- 一、公民在政治生活中的义务 (81)



- 二、在经济生活中的义务 (93)
- 三、家庭生活中的义务 (97)

第四章 村民自治中村民的权利

- 一、在村民自治中的选举权和被选举权 (108)
- 二、村民享有罢免村委会成员的权利 (116)
- 三、村民在村级经济和社会事务中的自治权 (120)
- 四、村民享有对村级事务监督权 (130)

第五章 村民在村民自治中的义务

- 一、在政治生活中的义务 (137)
- 二、在经济生活中的义务 (143)
- 三、在社会生活中的义务 (151)

第六章 积极推动村民权利与义务的落实

- 一、村民要学会维护自己的合法权益 (156)
- 二、村委会在推动村民权利义务落实上的责任 (162)
- 三、政府的责任 (168)

第一章

村民权利和义务概述

什么人才是本村村民？村民与选民、公民、人民的区别与联系是什么？村民的权利和义务的基本含义是什么？这是学习和了解村民权利和义务时首先遇到的问题。



一、村民的含义

1. 构成村民资格的一般要素

近年来,在一些经济发达的农村出现了新奇的现象:一些已经跳出“农门”的人,要求重新获得农村户口,重返乡里,戴上过去一直与贫穷、落后相联的“村民”的帽子。一些为当地乡村经济发展作出过重大贡献的外乡科技人员,虽然受到当地领导与群众的欢迎和最优厚的待遇,但他们仍不是本村村民。一些经济较发达的农村吸引了很多外来打工者、投资办厂者和开店者,他们中有的人很有钱,有的还有乡村企业的股份,有的购买了社区内的住房,有的在当地结了婚(指男女双方均为社区外的成员)并生儿育女,有的还打算在当地长期干下去。但是,这些人不论居住长短,钱多钱少,对乡村企业有无投资,除极少数人外,大多数人并未被当地乡村组织看做是本村村民。有的人感叹道,取得该村村民资格比得到一个大城市户口还难。这究竟是因为什么?

解开这一困惑,我们需要从什么是“村民”说起。在我国,所谓村民是指具有中国国籍,长期在农村一定区域内居住和工作的农民。作为农民,不是这个地方的村民,就是那个地方的村民。而本村村民是指居住在本村、户籍也在本村并与本村发生土地所有关系的自然人。判断一个人是否本村村民,主要看两个条件:一个是居住关系,一个是土地所有关系。居住关系是构

成本村村民资格的重要因素,但不是决定性因素,起决定作用的是土地所有关系。比如,一个人拥有了本村土地的部分所有权,那他(她)就成了集体利益的一员,他(她)就拥有了社区户籍,同时就拥有了本村的选举权和被选举权。

为什么土地所有关系在判断村民身份与资格上如此重要呢?这是因为,从历史与现实来看,村民的身份是因土地而来。1949年土地改革后,农民分得了生产资料,成了土地的主人,经过合作社、人民公社,农村建立了土地集体所有制,使农民不仅拥有了土地,还拥有与土地俱来的共享的集体财产。在集体所有制内,农民不论男女老少,都有集体财产的所有权,这种所有权的拥有,只有多和少的差别,而没有有和无的区别。因土地集体所有制而形成的共同利益,使农村和城市相区别,也使一村与另一村相区别。在土地集体所有制基础上所形成和积累的共同利益,只有本集体的成员才能够享有、分割和支配,未经集体同意,任何组织或他人都不能染指、分割或平调。改革开放以后,农村实行的以家庭承包为基础、统分结合的双层经营体制,也是以土地集体所有制为前提的。生产经营方式的改变,并没有改变因土地集体所有而形成的共同利益,即使经济发展了,一些村庄土地没有了,如有的土地被征用了,有的被盖成商品房出售了,有的建了工业开发区等等,但是农民因集体占有土地而形成的利益并没有消失,只不过是土地实物形态转变为其他形态如价值形态而已。由此可见,本村村民身份最原始的是因土地而来,获得村民资格就意味着你是集体利益的一分子,就可以参与土地或因土地衍生的其他财产的利益分配,就享有管理村内事务的权利。中国社会的城乡关系,并不完全因居住地和所从事的职业而定,都是因对土地的所有与否而来。了解了这些,我



们对《村委会组织法》作出的“驻在农村的机关、团体、部队、全民所有制企业、事业单位人员不参加村民委员会组织,不属于村办的集体所有制单位的人员可以不参加村民委员会组织”的这一规定,就不难理解了。因为,驻在农村的机关、团体、部队、全民所有制企业、事业单位人员,他们都脱离了与土地的直接关系,并有自己的单位和组织,有自己的利益保障,因而不具备村民身份,像乡镇政府的驻村干部、村办中小学的公办教师、农村厂矿中全民所有制职工就不能有村民资格。也正因为如此,一些经济发达地区的农村对打工者、投资办厂者给了许多优惠政策,甚至重金奖赏,但不吸收他们为村民。

如此看来,如其说村民资格是个民主权利问题,不如说是个具体经济利益问题。在经济比较发达的沿海地区,以及内地城市化进程较快的地方像城乡结合部、小城镇等,由于生活质量较高、交通方便、地价看涨,村民资格更是个令人眼热的问题,四邻八乡的打工者、远道而来的投资者、原本村走出去的国家干部、甚至城市工厂的下岗、待业职工,谁都想取得本村村民资格,目的在于参与村庄利益分配。比较利益的驱动,使许多村庄聪明起来:你投资,我欢迎;你打工,我给钱;你贡献,我重奖;但,要成为村民,参与再分配,就需要商量的了。

当然,如何解决流动的村民对本村村级事务的参与和在经常居住地的社区生活的参与问题,也确实是十分重要而紧迫的问题。

一是流出地的村委会要通过一定的形式,经常征询外出村民对村中事务的意见。像选举村委会这样的事,要选择大家较方便的时候,并动员外出村民尽可能回村参加选举,或函投,或委托他人代为投票。

二是流入地的村委会要维护外来村民的承包经营自主权以及其他合法经济权益,凡讨论和处理与外来村民有关的问题,流入地的村委会应主动听取他们的意见,并尽可能地协商一致。

三是凡在企业打工的,要依据有关法律法规保证他们参与企业民主管理的权利,流入人员多并有固定住房的,要适时组建居民委员会。

四是积极探索,进行制度创新,如将村民资格与原村民已经积累的集体经济利益相分离,从而既保证外来村民的民主权利,又不侵犯原有村民的权益。一些农村将外来务工人员的村民资格纳入村民会议的讨论事项,进行民主决策,这种以民意为重的个案解决方式,也是一个有益的探索。

2. 村民与选民、公民、人民的区别

在乡村社会生活中,人们会经常使用村民、选民、公民、人民的概念,它们之间有什么联系与区别吗?

(1) 村民与选民的区别。

在一个村子,村民是指居住在本村且户籍也在本村的自然人,包括的范围广泛,既包括 18 周岁以上的成年村民,也包括 18 周岁以下的未成年村民;既包括有选举权和被选举权的村民,也包括被剥夺政治权利的村民。比起村民,选民的范围要小一些,成为本村选民,必须具备以下条件:

一是年龄条件,即在选举日前必须年满 18 周岁,18 周岁以下的村民不能成为选民;

二是属地条件,即必须是本村村民,不是本村的村民不能成为本村的选民;



三是政治条件,即未被依法剥夺政治权利。

总的来说,选民必须是村民,而村民则不一定是选民,村民的范围要比选民宽。

(2) 村民与公民的区别。

公民是一个法律上的概念,通常是指具有一国国籍,并根据该国宪法和法律,享有权利并承担义务的人。我国《宪法》第33条规定:“凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民”。这就是说,只要具有中华人民共和国国籍,不管其出生、职业、财产状况、民族、种族、性别、政治情况等,都是中华人民共和国公民,依法享有权利并相应地承担义务。就一个村子而言,村民与公民基本是相同的,村民是公民,公民也是村民。但超出村庄范围后,村民与公民就有所不同了,公民概念的外延就要大于村民的概念。因为,公民不仅包括了所有村庄的村民,还包括其他领域一切拥有中国国籍的人,因此,村民必定是公民,但公民就不一定是村民了。

(3) 村民与人民的区别。

人民是一个以阶级为基础的政治概念,侧重于从政治上分清敌我。在我国各个不同的历史阶段,人民具有不同的内容和范围,如抗日战争时期,一切抗日的阶级、阶层和社会集团都属于人民的范围;解放战争时期,人民则包括了一切赞成推翻三座大山的阶级、阶层、集团;而现阶段,人民的范围则包括工人、农民、知识分子等全体社会主义劳动者以及拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者。我国亿万农村村民是拥护党的路线、方针、政策的,除了极少数“依照法律被剥夺政治权利”的村民外,绝大多数都是属于人民的范畴。

二、村民权利与义务的涵义

1. 权利与义务的概念

所谓权利,是指国家宪法和法律保障的公民实现某种愿望或获得某种利益的可能性。它包括两层含义:首先,权利是法定的。任何权利都以法律的赋予为前提,只有这样才能够取得国家的物质保障和法律保护。其次,权利是一种行为,包括作为与不作为两个方面。作为,是指公民有权自己作出一定的行为,比如将属于自己的财产出售给别人的出售行为。需要指出的是,公民为实现自己的某些要求,利用国家给予的合法手段和可能条件去作某种行为,并不意味着公民非要作出某种行为不可,是否把这种可能性变成现实,则由公民自由选择,国家并不强制要求。还以个人合法财产出售行为为例,是否出售属于自己的合法财产则取决于公民本人。不作为,是指公民有权要求他人或国家机关、社会团体、企业事业单位等去作或不作某种行为,比如在出售财产的合同里卖方有权要求买方支付价款,买方有权要求卖方支付商品,同时双方都有权要求他人不得作出妨碍他们的行为。

所谓义务,是指宪法和法律规定的公民应当履行的某种责任。它具有必然性和强制性,只能履行,不能放弃和转让。如果不履行这种责任,国家就要强制其履行,否则就要受到法律的制裁。如保守国家秘密是每个人应尽的基本义务,如果泄密或出