



村官学法丛书

丛书主编 房绍坤



# 村民自治常见 法律问题100例

刁芳远 ◎ 编著

丛书主编 房绍坤

# 村民自治 常见法律问题 100 例

刁芳远 编著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

**图书在版编目 (CIP) 数据**

村民自治常见法律问题 100 例/刁芳远编著. —北京: 中国人民大学出版社, 2011. 7

(村官学法丛书)

ISBN 978-7-300-14027-8

I. ①村… II. ①刁… III. ①农村-群众自治-法律-案例-中国 IV. ①D921.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 142532 号

村官学法丛书

丛书主编 房绍坤

**村民自治常见法律问题 100 例**

刁芳远 编著

Cunmin Zizhi Changjian Falü Wenti 100 Li

---

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511398 (质管部)	
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)	
网 址	<a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a> <a href="http://www.ttrnet.com(人大教研网)">http://www.ttrnet.com(人大教研网)</a>		
经 销	新华书店		
印 刷	北京市易丰印刷有限责任公司		
规 格	148 mm×210 mm 32 开本	版 次	2011 年 8 月第 1 版
印 张	6	印 次	2011 年 8 月第 1 次印刷
字 数	156 000	定 价	18.00 元

---

**版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换**

# 目录

# CONTENTS

## 一、概述

1. 村民委员会是地方政府吗? / 1
2. “村村合并”必须经村民同意吗? / 3
3. 村委会和村民小组啥关系? / 4
4. 村主任和村支书,谁是“一把手”? / 6
5. 乡(镇)政府与村委会啥关系? / 8
6. 村委会应当由几个人组成啊? / 10
7. 村委会为什么必须有妇女成员? / 11
8. 村委会干部吃“皇粮”吗? / 13

## 二、民主选举

9. 村委会成员为什么必须直接选举产生? / 16
10. 村主任有权决定村委会成员的去留吗? / 17
11. 乡领导能否随意撤换村委会成员? / 19
12. 村委会主任能一直干吗? / 21
13. 镇党委和镇政府拖延换届选举怎么办? / 23
14. 村支书有权确定村民选举委员会成员吗? / 24
15. 村民选举委员会成员被选为村民委员会成员候选人怎么办? / 26
16. 村民选举委员会不依法履行职责怎么办? / 28
17. 因犯罪被剥夺过政治权利还具备村主任候选人资格吗? / 30

18. “超生”的人可以参加选举吗? / 32
19. 户在人不在的选民资格如何确定? / 34
20. 他人是否可以代替精神病人行使选举权? / 36
21. 村民个人可以提名候选人吗? / 37
22. 差额选举的差额数如何设置? / 39
23. 候选人“拉选票”应注意哪些问题? / 41
24. 谁向村内公益事业捐的多就当选吗? / 43
25. 当选人数不足应选名额的, 怎么办? / 44
26. 村委会选举结果什么时候公布? / 46
27. 投票可以采用举手表决的方式吗? / 48
28. 选举期间外出打工的, 可以委托别人投票吗? / 50
29. 一人能否代替全家意愿填写选票? / 51
30. 发出的选票与收回的选票数量不一样怎么办? / 53
31. 带有错别字的选票怎么处理? / 55
32. 另行选举时, 原当选人资格是否还有效? / 57
33. 竞选承诺没兑现村民怎么办? / 59
34. 村委会委员被村民提出罢免该怎么办? / 61
35. 罢免村干部要有多少村民赞成才行? / 62
36. 仅隔一天就再次要求罢免行吗? / 64
37. 通过哪些不正当手段当选村委会成员的, 当选无效? / 66
38. 遇到有人实施暴力、威胁、贿赂和伪造选票的, 村民怎么办? / 67
39. 对以不正当手段破坏、扰乱选举的行为, 有关单位如何处理? / 69
40. 村主任候选人委托他人向村民送钱是否是贿选? / 71
41. 严重破坏村委会选举的行为构成犯罪吗? / 73
42. 村委会主任被判刑后其职务咋办? / 75
43. 落选干部拒绝交接工作怎么办? / 76

### 三、民主决策

44. 哪些事项应实行民主决策? / 79
45. 村级民主决策的形式是什么? / 81
46. 村级民主决策的程序是怎样的? / 83
47. 村级民主决策不执行怎么办? / 85
48. 擅自决定重大村务的村干部会怎样? / 87
49. 对村干部的违法行为如何处理? / 88
50. 高中毕业生可以参加村民会议吗? / 90
51. 在什么情况下村委会召集村民会议? / 92
52. 选举或罢免村委会成员可以由每户派代表参加的村民会议决定吗? / 94
53. 村委会和村民会议的关系如何? / 96
54. 召集村民代表开会的条件是什么? / 97
55. 村民代表会议由哪些人员组成? / 99
56. 村民代表会议作出决定有效的条件是什么? / 101
57. 村委会主任擅自添写借条中利息的行为如何界定? / 103
58. 村主任私自与他人订立租赁合同是否有效? / 105
59. 村民小组长有权卖集体的土地吗? / 107
60. 未经村民大会讨论决定, 村委会与他人签订的合同有效吗? / 109
61. 村干部利用职务之便侵吞集体财产的行为如何定性处理? / 111
62. 村委会擅自处分集体财产, 村民怎么办? / 113
63. 村委会有权解除土地承包合同吗? / 114
64. 村委会决定修建道路, 向村民收费行吗? / 116

#### 四、村规民约

65. 村委会制定村规民约的程序是怎样的? / 118
66. 村民自治章程可以规定哪些内容? / 120
67. 村规民约可以规定哪些内容? / 121
68. 护青员打死村民的猪, 由谁赔偿? / 123
69. 村委会能将村民开除村籍吗? / 125
70. 村民自治章程和村规民约可以随意设定处罚权吗? / 127
71. 村委会侵犯他人合法权益, 镇政府是否有权进行处理? / 129
72. 村委会能将斗殴村民抓起来吗? / 131
73. 村委会有权对参与赌博的村民进行罚款吗? / 133
74. 村委会办理公益事业要注意哪些问题? / 134
75. 村委会有权利行使“司法权”查封房屋吗? / 136

#### 五、人民调解

76. 村委会对邻里纠纷怎么调解? / 138
77. 人民调解委员会都管啥事? / 140
78. 人民调解委员会调解民间纠纷应遵循哪些原则? / 141
79. 村委会必须设置人民调解委员会吗? / 143
80. 啥样的人能做人民调解员呀? / 145
81. 人民调解员的工作行为规范有哪些? / 147
82. 人民调解委员能否主动调解民间纠纷? / 148
83. 调解不成的, 人民调解员怎么办? / 150
84. 人民调解协议有法律效力吗? / 152
85. 调解协议能否申请法院强制执行? / 153
86. 对于达成调解协议后又反悔的该怎么办? / 155

## 六、民主管理和民主监督

87. 村务公开的内容有哪些? / 157
88. 村务不公开怎么办? / 159
89. 村务公开不真实怎么办? / 161
90. 村务公开不及时怎么办? / 163
91. 村务监督机构是可有可无的吗? / 164
92. 村务公开监督机构成员不认真履行职责怎么办? / 166
93. 如何进行村民民主理财? / 168
94. 如何对村干部进行民主评议? / 170
95. 村民能否通过诉讼请求镇政府公布村财务账目? / 171
96. 如何对村委会成员进行经济责任审计? / 173
97. 村委会作出的决定侵害村民权益的, 受侵害的村民怎么办? / 175
98. 村委会公章能随便“收回”吗? / 176
99. 村委会换届选举后不移交村委会印章, 乡政府应履行监督职能吗? / 178
100. 村委会公章由谁来管? / 180



## 一、概 述

### 1. 村民委员会是地方政府吗？

---



2005年7月，张某大学毕业后回到家乡某村，承包了村里的一片果园。几年下来，他将果园经营得有声有色，村里人都称赞他是致富能手。2009年3月，村民委员会进行换届选举，家里人都劝他参加竞选。父亲说：“你是个大大学生，这次准能当选上，当个村干部，为政府做事，也给咱老张家争争光，咱祖辈都没有当官的呢！”



上述事例中，张某父亲的说法表明他对村民委员会性质的认识存在偏颇。

村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，不是一级政府。乡（镇）政府是我国的基层政权组织，是最低一级政府。村民委员会是村民自治的执行机构和工作机构，有区别于国家政权机关。它不是国家政权机关的任何一种，也不是国家政权机关的派出机关。

在实际工作中，有的把村民委员会当成乡（镇）人民政府的派出机关，当成乡（镇）政府的“腿”，将不该由基层自治组织从事的行政工作交给村民委员会去做，或者包办代替村民自治范围内的事项，这些都是同村民委员会性质不符的做法。

村民委员会和政府有以下区别：第一，性质不同。村民委员会是基层群众性自治组织，政府是国家机关。第二，产生方式不同。村民委员会是村民大会选举产生的，政府是由同级人民代表大会选举产生的。第三，作出的决定是否有强制力不同。政府作出的决定、命令、行政措施等，具有强制力，村民必须服从，但是村民委员会通过的决议、决定、自治章程和村规民约等，都不具有国家强制力。

村民委员会的性质特点，还使它区别于其他群众组织。在我国，有许多从事社会活动的群众组织，如工会、青年团、妇联、青联等。村民委员会作为基层群众组织，和它们有一定的共同之处，但在设立、任务、服务对象、作用等方面有明显的不同之处。

村民委员会的性质特点还使它区别于民族自治地方的自治机关。少数民族聚居的地方实行民族区域自治，民族自治地方建立自治机关，行使自治权。自治机关除行使一般地方国家机关的职权外，还行使自治权，是国家政权机关的组成部分，不同于村民委员会。



### 政策法律链接

《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）第一百一十一条第一款 城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织……

《中华人民共和国村民委员会组织法》（2010年修订）（以下简称《村委会组织法》）第二条 村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。

村民委员会办理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。

村民委员会向村民会议、村民代表会议负责并报告工作。

## 2. “村村合并”必须经村民同意吗？

---



东升村和西关村相邻，两村地域较大，都有一定人口，但居住较为分散。乡镇政府新一任领导班子经过研究决定，为加快新农村建设步伐，推进“村村合并”，对东升村和西关村两村进行合并，要求两村立即进行村委会成员调整。但是在两村村民会议讨论此事时，并没有得到广大村民的同意。



本事例涉及村委会设立、撤销、范围调整的程序问题。

村委会的设立直接涉及村民自治。适度的村委会规模将会促进农村民主制度的建设，把直接民主扩大到政治、经济和社会生活各个方面。如果村委会设置规模过大，村民之间难以相互了解，召集会议比较困难，不利于村民集体讨论决定问题，村民自治就会受到影响。相反，村委会的设置规模过小，聚集不起一定的人力、物力、财力，农村集体经济发展不起来，同样也会削弱村民自治。因此，村委会的设置必须适宜，不能过大，也不能过小，衡量标准就是看是否便于村民自治。便于群众自治是决定村委会设置所应遵循的一项基本原则。按照便于群众自治的原则设立村委会，还必须依据居住状况、人口多少，并参照历史习惯和经济状况。

村委会的设立、撤销、范围调整，直接涉及村民自治，应当由村民会议集体讨论同意，不能由村委会几个人说了算，也不能只由乡（镇）人民政府决定。按照法律规定，村委会的设立、撤销、范围调整的具体程序是：

第一，乡（镇）人民政府提出方案。乡（镇）人民政府可以先

让村民提出意见，由乡（镇）人民政府按照便于群众自治的原则进行研究后，再正式提出，交村民会议讨论同意；也可以由乡（镇）人民政府在征求各方面意见的基础上，按照便于群众自治的原则提出，交村民会议讨论同意。

第二，乡（镇）人民政府提出意见后，要经过村民会议讨论同意。要尊重村民的意愿，认真听取各种不同意见，真正按多数村民的意见办。

第三，为了统筹全局，做好协调工作，村委会的设立、撤销、范围调整的意见在经村民会议讨论同意后，要报县人民政府批准。

所以本事例中乡镇政府的做法违法了法定程序，并且村民会议不同意，两村不能合并。



### 政策法律链接

《村委会组织法》第三条 村民委员会根据村民居住状况、人口多少，按照便于群众自治，有利于经济发展和社会管理的原则设立。

村民委员会的设立、撤销、范围调整，由乡、民族乡、镇的人民政府提出，经村民会议讨论同意，报县级人民政府批准。

村民委员会可以根据村民居住状况、集体土地所有权关系等分设若干村民小组。

## 3. 村委会和村民小组啥关系？

---



### 事例

2010 年年初，某村村委会换届选举后，张某按程序被所在小

组村民推选为村民小组长。可由于个别村民不同意，新当选的村委会主任便以此为由将张某的村民小组长职务撤销，任命李某为本村民小组组长。



事例中村主任的做法是错误的。

由于一些地区的村民较多，或者是管辖范围较大，居住分散，为便于村民自治，按照有利生产、方便生活的原则，可根据居住地区划分若干个村民小组。村民小组可以分别由几户、十几户或几十户组成。村民小组按居住地区划分，一个小组人口较少，居住集中，互相熟悉，有了问题便于召开村民小组会议，讨论解决；有利于村民自我管理、自我教育，直接行使自治权；可以使村委会的自治任务和工作计划通过各小组得到落实。目前，全国多数地区在原来的生产大队一级设村委会，在原来的生产队一级设村民小组。有的地区几个自然村联合设立一个村委会，每个自然村分别设立村民小组；有些大的自然村分设几个村民小组，情况不一。

村民小组是村民自治共同体内部的一种组织形式，是自治的一个层次。村民小组作为全体村民的一种组织，负责经营、管理属于村民小组的集体土地和其他财产。根据土地管理法的规定，我国农村土地所有权分为两种：一种属于全体村民所有，由村集体经济组织或村委会经营、管理；另一种属于村民小组集体所有，由村民小组经营、管理，在发包时，由村民小组作为发包方，承包给村民经营。有的地方，村民小组还兴办了集体企业，也应由小组经营、管理，或由小组承包给村民经营。

村民小组的组长由村民小组会议推选产生。村民小组会议应由本组全体村民参加。推选的方式比较灵活，可以由一人或几人推荐，大家举手或鼓掌同意；也可以由村民先推荐候选人，然后由全组村民投票表决。小组会议推选产生小组长后，应报村委会备案。村民对小组长的工作不满意的，可以随时撤换。村民小组长的职责

是：第一，收集并向村委会反映本组村民的建议、意见；第二，向本组村民传达村委会作出的有关决定；第三，协助村委会办理本村的公共事务和公益事业。

因此，根据法律规定，村民小组长由村民小组会议推选，村民委员会主任无权任命村民小组长。村民对小组长工作不满意的，可以随时召开村民小组会议予以撤换。



### 政策法律链接

《村委会组织法》第三条 村民委员会根据村民居住状况、人口多少，按照便于群众自治，有利于经济发展和社会管理的原则设立。

村民委员会的设立、撤销、范围调整，由乡、民族乡、镇的人民政府提出，经村民会议讨论同意，报县级人民政府批准。

村民委员会可以根据村民居住状况、集体土地所有权关系等分设若干村民小组。

## 4. 村主任和村支书，谁是“一把手”？

---



### 事例

在丁香村，张某是村主任，李某是村书记，但是张某和李某不和。张某强调，自己是全村选民选举的，村里的事应由自己和村委会说了算。李某则认为，村里的事如果不是支书说了算，党的领导就丧失了。村民对于二人貌合神离的种种表现看在眼里，但一直弄不明白村主任和村支书到底谁是“一把手”。

## 解答

在村一级，村党支部是领导核心，村民会议是权力机关，村委会是执行机构。

农村基层党组织是农村各种组织和各项工作的领导核心。这是由党的性质和执政地位所决定的。在村民自治中，农村基层党组织的领导核心作用主要体现三个方面：一是政治领导；二是思想领导；三是在重大问题、重要环节上的领导。在民主实施过程中，由村党支部提出各项规划、措施，村委会组织召开村民会议或村民代表会议形成决议，然后由村委会贯彻落实。

一些人在“领导核心”问题上认识模糊，认为“核心”就是由党支部或党支部书记说了算。这是不正确的。领导核心绝不意味着包办代替，取而代之，也不是向村委会发号施令，指手画脚。也就是说，发挥党支部的领导核心作用，绝不等于支书说什么，村主任都照着办。

同时，村委会必须严格遵守和执行宪法、法律，依法履行职责，必须维护和尊重村党支部的领导核心地位，主动接受党支部的领导，尊重党支部提出的农村发展规划、措施，及时将其提交村民会议讨论，使之变为村民的集体决定，并严格照此执行。

关于村里的事谁说了算的问题，要彻底改变原来那种“土皇帝”家长式作风，不能搞“一言堂”。对村务的管理要按照《村委会组织法》的规定，实行民主决策、民主管理、民主监督。凡是涉及村民利益的大事，都应召开村民会议或村民代表会议讨论决定，按照少数服从多数的原则由村民说了算。

至于谁是村里的“一把手”，从村民自治角度讲，当然村主任是村民自治的“一把手”，负责村委会的全面工作，按照《村委会组织法》的规定履行职责。在村党支部中，支书是党组织内的“一把手”。村支书与村主任分工不同，目标是一致的，都是带领村民致富，发展经济，改善生活。村党支部和村委会要各司其职，各负其责，同心协力，团结一致，全心全意为村民服务，把村里的事情办好。



## 政策法律链接

《村委会组织法》第四条 中国共产党在农村的基层组织，按照中国共产党章程进行工作，发挥领导核心作用，领导和支持村民委员会行使职权；依照宪法和法律，支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。

## 5. 乡（镇）政府与村委会啥关系？

---



### 事例

江西省某村于 2007 年 11 月进行了村委会换届选举，该村共有选民 1 414 人，依据《村委会组织法》经选民直接提名后，于 11 月 30 日依法召开了选举大会。大会选举产生了村委会主任、副主任和委员共六名成员。其中：副主任吴某某得 1 000 票、委员黎某某得 1 092 票、委员邓某某得 833 票，均为合法当选，当场颁发了江西省人民政府印制的当选证书。2008 年 3 月 7 日，镇政府召开会议，认为某村村委会班子存在软弱涣散、缺乏战斗力的问题，作出了对该村委会吴某某等三人合法当选的成员停职，分别由另外 3 位未经选举的村民代为“村干部”的决定，并于 3 月 8 日在该村村组干部、村民代表会议上予以宣布。



### 解答

本事例表明镇政府对其与村委会的关系定位不准，干扰了村民



自治。

村委会是基层群众性自治组织，不是国家基层政权组织，不是一级政府，也不是政府的派出机关。乡（镇）政府与村委会没有隶属关系。村委会与乡（镇）政府之间的关系可以从以下几方面来理解：

首先，乡（镇）政府与村委会不是领导关系。村委会是基层群众性自治组织，不是乡（镇）政府的下级，当然也就不存在领导关系。村委会只负有遵守和宣传国家法律、法规和政府的各项指示、命令的义务，没有具体执行的义务，因此不存在需要受政府领导的问题。而领导关系就意味着乡（镇）政府可以任命和撤换村委会干部，可以改变、撤销村委会作出的决定，可以命令村委会办理各种各样的政府工作，也可以将属于村民自治范围内的事项收到政府手里来办。如果照此办理，村民自治就无从谈起。

其次，乡（镇）政府对村委会的工作应当给予指导、支持和帮助。

再次，乡（镇）政府不得干预依法属于村民自治范围内的事项。村委会是基层群众性自治组织，凡依法属于自治范围内的事项，都应当由村民自己讨论决定，乡（镇）政府不得干预。所谓不得干预，就是对依法属于村民自治范围的事项，乡（镇）政府既不能强迫也不能包办，但可以指导。

最后，村委会应当协助乡（镇）政府开展工作。村委会协助乡（镇）政府开展工作，包括环境与资源保护、土地管理、公共卫生、治安保卫、计划生育、优抚救济等等。

本事例中村民行使的选举权，是村民自治的重要方面，镇政府不能任意干预。



### 政策法律链接

《村委会组织法》第五条 乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助，但是不得干预依法属于村民