

河南省社会科学“九五”规划项目

项目批准号：95B033

村民自治与“村规民约” 建设研究

- 1、如何正确处理村民委员会和村党支部的关系，保证村党支部的领导地位和作用，又保证村民委员会在村民自治活动中的主体地位。
- 2、如何正确处理村民委员会和乡镇政府的关系，既要保证村民委员会的自治权，又不削弱上级领导对村民委员会的必要领导。
- 3、制订和执行村规民约，如何保证农民直接行使法律保护自己的合法权益。
- 4、建立怎样的监督制约机制，使干部和群众都置于村民自治章程和村规民约的监督之下，从根本上克服过去群众反映强烈的基层干部处事不公、经济不清、多占宅基、带头超生、作风蛮横等热点问题，既使干群关系密切，群众心情舒畅，又使基层政权组织坚强巩固，团结务实，廉洁高效，有凝聚力、战斗力。

为此，我们深入我省农村进行了认真的调查研究，在被调查对象的选择上，我们力争做到调查对象的典型性、代表性，以利于更好地发现问题。选择的被调查对象中有河南省比较富裕的乡镇，还有相当贫困的山乡，有村民自治示范县的乡镇，也有村民自治工作相对滞后的乡村。下面就是我们的研究成果。

项目负责人所在单位：郑 州 大 学

项目完成日期：一九九九年九月九日

前 言

村民自治是我国亿万农民在党的领导下建设有中国特色的社会主义民主政治的伟大创造。村民自治，顺应我国农村生产力发展和生产关系变革的客观要求，还政于民，还权基层，让农民群众当家做主，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，对我国农村社会的稳定与协调发展起了十分重要的作用。但是，村民自治中也存在一些矛盾和问题，还不够完善。在广大农村，村民自治实行的好的还是少数。现有的村民自治研究论著侧重于政策法规的阐释和理论学术的探讨，而对村民自治中的实际问题研究较少。本课题研究侧重于村民自治和村规民约建设中的一系列现实问题，这些问题主要包括：

1、如何正确处理村民委员会和村党支部的关系，既坚持村党支部的核心地位和作用，又保证村民委员会在村民自治活动中的主体地位。

2、如何正确处理村民委员会和乡镇政府的关系，既坚持村民委员会的自治权，又不削弱上级领导对村民委员会的必要领导。

3、制订和执行村民自治章程与村规民约，如何同健全法制相结合，既保证农民直接行使民主权力，又能使广大农民知法守法，履行应尽义务，用法律保护自己的合法权益。

4、建立怎样的监督制约机制，使干部和群众都置于村民自治章程和村规民约的监督之下，从根本上克服过去群众反映强烈的基层干部处事不公、经济不清、多占宅基地、带头超生、作风蛮横等热点问题。既使干群关系密切，群众心情舒畅，又使基层政权组织坚强巩固，团结务实，廉洁高效，具有凝聚力、战斗力。

为此，我们深入我省农村进行了认真的调查研究。在被调查对象的选取上，我们力争做到调查对象的典型性、代表性，以利于更好地发现问题，在选择被调查对象中有河南省比较富裕的乡镇，还有相当贫困的山乡；有全国村民自治示范县的乡镇，也有村民自治工作相对滞后的乡村。下面就是我们在调查研究基础上写作的研究报告。

我们认为，该项研究成果对于搞好农村基层民主法制建设有重要的参考价值，可促进有关方面提高其对村民自治工作的认识，使之加强领导，摆正位置，纳入目标管理，实现农村社会的稳定、协调与有序发展。

第一篇 村民自治是农村稳定协调发展的保证

（河南省村民自治先进单位的经验）

—

我国经济体制转型时期，特别需要政治稳定，而政治稳定首先有赖于农村的稳定和发展。在现实生活中，尽管中国农村已发生了巨大的变化，工业化、城市化进程不断加速，但是，农民在人口构成中的主体地位没有改变，农业是国民经济基础的地位没有改变，农村作为中国社会变迁、发展、进步的决定性问题的性质没有改变。当代中国的改革、发展、稳定和现代化，最深层、最广泛的基础还是在农村、农业和农民。因此，维护好农村的政治稳定事关稳定全局。正如江泽民总书记指出的：“农村不安定，整个社会就不安定”。

近些年，由于进一步加强农业，增加投入，提高农业科技推广应用水平，农业连年取得好收成，粮食、蔬菜、水果等农产品和肉类、蛋类等畜产品持续增产，农民生活水平不断提高贫困人口数量逐年减少，农村的形势整个来说是好的。但是，当前农村社会生活中也存在一些矛盾和问题，特别是在一些地方，干群关系紧张，对立情绪严重，群众上访告状不断，有的地方甚至出现了骚乱。造成这些问题的根源很复杂，是有各个方面的因素交错而引起的，主要的原因有以下几个方面：

1、农村民主政治建设滞后于经济发展和农民群众的要求

实施家庭联产承包责任制后，重新确立了农民的生产经营主体地位，承认农民的财产权利，农民拥有必要的生产资料，成为独立的具有自我发展能力的商品生产者，在所有制上实行以公有制为主体的多种经济成分并存的政策，允许和鼓励个体、私营经济的发展，与此同时逐步解除了原有体制对农民经营自由的限制，扩大了农民从事经济活动的自由，解决了人民公社所解决不了的分配激励机制和发展内驱力问题，使农业生产力获得自土地改革以来的第一次解放。随着农业生产力的发展和生产关系的变革，农民群众的主人翁意识日益觉醒，国家、集体、家庭三者之间的利益关系，也是农民群众对社会政治事务的关心程度大为提高。1987年颁布的《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》确立了农民再一次成为乡村社会的主人，对村级公共事务有了越来越大的发言权和决定权，这无疑进一步激发了农民自愿参与政治的热情，他们迫切期望依法民主选举村干部，使之成为代表他们利益、

反映他们呼声、带领他们奔小康的社区领袖。但是，一些地方政府仍沿袭人民公社时期的管理模式，企图将村干部仍置于严密的行政管理体系中，代表政府管理村务村民，完成上级分配给的任务。这样，在村级组织建设中，干部的产生大多数属于上级指派，即便有些村是民主选举产生干部，也是由上级组织提出人选。这种上一级领导指派村党支部书记、村委会主任、副主任、委员的做法，违背《中国共产党章程》，也违背了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，群众是很反感的。这样的村级组织由于没有群众基础，很难发挥其应有的作用。这样的村干部往往只对上级负责，看上级领导的脸色行事，不关心群众疾苦，只管催粮要款，不反映群众的呼声与要求，因此搞的干群关系十分紧张。如河南省西华县某村在选举村干部时，因上级不尊重民意，闹出了村民拒交公粮的事件。当时全村有300人参加投票，上级领导在场监督投票和唱票，由于群众以270多票选出的新村委会主任不是上级物色的对象，就把选举结果搁置起来，宣布原班子不动。这样就激怒了群众，他们以拒交公粮的方式表示抗议。

2、村务公开，民主监督渠道不畅通，部分村财务管理混乱，村干部以权谋私、贪污腐化

在一些干群关系比较紧张的村组，财务管理都十分混乱，都存在着村干部谁当权、谁管钱，上任不接帐，在任不建帐，离任不交帐，经济手续很难清理的问题。有的村干部不懂有关财务知识和财经纪律，出纳、会计一人当，边收边支，手中只有一堆票据，到头是一笔糊涂帐。村财务管理混乱为一些村干部以权谋私、侵吞公款、贪占公物、吃喝挥霍提供了机会。若有群众对村务大事心存疑虑，要求财务公开，增加村务工作透明度，那么这些村干部往往给以压制与打击，有的甚至动用专政工具。如1995年4月，河南省商城县某村竟上演了这样一场闹剧。为解决村里资金不足的问题，村党支部“破例”召开了一次党员大会。会上，余某（复员军人）提出要清查村委会帐目，村党支部书记竟通过乡政府通知乡派出所抓走了余某。后经村里50多名党员交涉，余某被关押一天多后才被放回。这些村干部的所作所为，必然引起群众强烈的不满和思想上的混乱，在某种程度上成为潜在的社会危机。

3、一些乡村干部工作方式简单粗暴，甚至顶风违纪，加重农民负担，强制农民交钱交物

实行家庭联产承包责任制以后，农村工作的任务、性质发生了变化，大量的中心工作主要是完成上级分配的粮税征购、计划生育等项硬任务，乡村干部代表国家、集体利益催粮要款是应该的，绝大多数村民也是能够自觉交

纳公粮和税款的。发生拒交公粮税款的地方，往往是因为农民利益受到损害，群众情绪不顺造成的。只要做好疏导工作，农民群众是通情达理的。但是，一些乡村干部在粮税征购工作中，方法简单粗暴，不听群众的呼声和要求，不关心不解决群众的实际问题，只管催粮要款，必然引起严重的对立情绪。更有甚者，一些地方违反政策法规，乱集资、乱摊派、乱收费，加重了农民负担，群众若拖欠不交，那么乡村干部轻则在广播上对群众侮辱谩骂，重则动用专政工具，强行征收，撬门扭锁，乱抢乱拉。如有违抗，随意体罚。如河南省镇平县某乡工作人员到该乡某村魏家强家收265元提留款，魏说暂时没钱，工作人员便扣押魏家财物。双方发生争执，魏被强行带到乡政府，被非法关押数小时并遭殴打致伤。类似作法在群众中造成了极坏影响，导致干群关系进一步恶化。

4、有的村级干部队伍不纯，混进了坏人，目无党纪国法，胡作非为

近年来，村干部犯罪率较高，并有以下几个特点：在犯罪主体中，村主要干部、党员占较大比例，以经济犯罪为主，贪污受贿、权钱交易案件多；犯罪动机明显，犯罪手段简单；作案时间长，作案次数多，顶风作案突出；重、特大案件比例大，发案率大幅度上升。造成这种情况的主要原因是村干部队伍中混进了坏人，并担任了主要领导职务。近年来，一些乡镇领导单纯地认为，农村工作就是“催粮要款、刮宫流产”，好人当村干部就干不了工作，只有把那些家族势力大或手下有一批家庭成员和地痞组成的打手、恶棍，并拥有一定的经济势力的孬人选配到村干部的位置上，才能搞好工作，按期完成任务。这些坏人型干部根本就没有集体利益和群众利益观念，他们对乡镇政府布置的工作任务，有利的就接受，没利的就不予理睬或公开抵制；他们只知一手遮天，垄断村里的行政、财务权，不择手段地侵吞集体财产，中饱私囊；他们还横行乡里，鱼肉百姓，成为称霸一方的村霸、地头蛇。对于这些村霸的问题，一般干部不敢插手解决，也解决不了。当地政府和执法部门的个别当权人物由于受了这些人的“好处”，对他们的行为和群众的反映往往睁一只眼闭一只眼，甚至进行袒护和遮掩，使得这些人的罪恶行径能够继续得逞，这就迫使这些村的农民群众越级上访告状。如河南省新安县正村乡某村村委会副主任宋某为霸一方，欺压乡邻，近年来全村遭宋某毒打伤害的群众达40余人，打的村民人人自卫，甚至舍家丢地投亲保命。1995年5月9日，全村有80多名村民集体到县委上访，跪在县委二楼痛哭流涕，请求县委保护。但是到了8月，已构成伤害罪的宋某仍逍遥法外，村民

又多次到河南日报社上访。

根据以上的调查分析可以使我们认识到，农村基层干群矛盾的根源在于上层建筑的某些方面和环节与社会主义市场经济发展和经济体制的变革不相适应，农村基层的民主政治建设和法制建设滞后与农村经济社会发展和农民群众的要求。马克思主义认为，经济基础决定上层建筑，上层建筑只有适应经济发展和生产关系的状况，才能推动社会的发展。所以，我们必须正确认识改革开放以来，农村经济社会发生的深刻变化，顺应历史潮流，深化改革农村政治体制和管理方式。

二

1988年6月，我国开始实施《村民委员会组织法（试行）》，这是党和国家根据农村生产力发展和经济体制变革的客观要求，加强社会主义民主和法制建设，推动农村基层民主政治建设的重大举措和基础工作。近些年来，一些地方在邓小平建设有中国特色社会主义理论的指导下，积极推进农村基层政治生活的民主化，依照《中华人民共和国村民委员会组织法》，通过村民自治把社会主义民主落实到农村基层，成绩斐然。例如，河南省新野县自1993年开始全面开展村民自治活动后，连年被评为全省社会治安综合治理先进县，全县无特大刑事案件和恶性事故，无群众集体越级上访，呈现出社会政治稳定、事业全面进步、经济快速发展、人民安居乐业的新局面。辉县市在90年代初曾是河南省有名的上访大户，全市三分之一以上的乡镇都发生过规模较大的集体上访。自1994年4月，全市实行村务公开、民主管理后，化解了矛盾，凝聚了人心。近几年来，全市信访、上访案件，分别比村务公开前下降54.1%和52%。1994年，辉县市被评为河南省信访工作先进单位。1995年和1996年平均无赴京、赴省集体上访。全市治安刑事案件连年下降20%，群众对社会治安状况满意率达到80%。总结村民自治先进单位的经验，可以发现村民自治、民主管理对于农村的稳定协调发展具有以下重要作用。

1、民主选举体现了群众意志，理顺了农民情绪，选出了好的带头人，实现了国家意志与群众意志的统一

村民自治先进单位都坚持中央“依法建制，以法治村，民主管理”的精神，充分调动农民群众当家作主的积极性，首先着重抓好村民选举制度。村委会干部是村民自治的领班人，班子成员是由上级任命还是由村民直接选

举，这是村民自治的核心问题。只有把村级领导班子建立在群众拥护、群众信任的基础之上，才能把农村的事情办好。因此，他们都坚持选贤任能的原则，把竞争机制引入村级班子建设，严格按照有关规定，在事先充分酝酿的基础上，村委会实行直接选举。候选人可以自荐，也可以联名推荐。通过有组织、有领导的公平竞争，民主选举，一些不称职的干部落选，一批有抱负、有作为、办事公道、有奉献精神普通党员和群众走上村级领导岗位，从而使村级班子大大优化，凝聚力和战斗力明显增强。例如，河南省新野县1994年通过村民直接选举，全县有97名村主任落选，344名村委干部被淘汰，446名年富力强，致富有方，处事公道，作风正派的农民走上村委领导岗位，其中新任主任88人。民主选举不仅为农村选拔了一大批优秀人才，而且理顺了农民情绪，为农村稳定奠定了组织基础。

村民直接选举产生的村干部来自群众，在工作中都能对群众负责，坚持群众路线，代表村民利益，热心为村民服务。因此，能够得到广大村民的支持和拥护，较快地改变村子一穷二乱的面貌。许昌县榆林乡胡庄村原来很穷很乱，集体经济是个“空壳”，还欠15万元外债；党员多不交党费，村民多拖欠公粮；一户村民娶亲经过另一户的门前，需交30元的“买路钱”。自从民主选举胡利民任村主任后，村风民风大变。胡利民当选后，村委班子就向村民立下村务公开等项“军令状”，又组织村民们讨论通过了《胡庄村民自治章程》，将四散的人心聚在一起。在村民群众的支持下，短短100天，办成了十件事：成立了有10部汽车、130辆三轮车的运输队；集资兴建了保健桌椅厂，产品远销浙江、新疆；沿公路划出开发区，由村民兴办第三产业。他们还筹建了小型玻璃厂，硬化了3华里村路，更换了大变压器，竖起新线杆，村小学通了水电。榆林乡的村干部感叹地说：“胡庄选出一个好主任，3个多月办成了10件大事，真是一天等于二十年”。

在实行村民自治、民主选举村委班子的地方，由于群众受到了尊重，得到了信任，感到顺心、乐意，于是完成政府的各项任务都很顺利。一些乡镇干部感慨地说：“过去靠强迫命令，逼迫群众干事，结果越干越紧张，越干路越窄，现在办事靠大家，我们听群众的话，群众也听我们的话，事情好办多了”。对于个别不主动完成国家粮食征购任务的农户，村民自治组织村民委员会和村民议事会就会主动按照《村民自治章程》予以惩戒。如：河南省偃师市诸葛镇西马村自1993年至1995年，有70%的村民连续三年不交公粮、农业税和电费。1995年下半年，民主选举产生了新的村委班子后，村风民风

大变。1996年夏粮征购，全村只用三天时间就完成了任务，是1978年以来最彻底最顺利的一次。在征购过程中，也曾有两户拒不交公粮、电费，村民议事会就在其所在村民组召开会议，公布了村委会对其断电、停浇责任田的处理决定，并对其进行说服教育，使其认识了错误，如数交纳了公粮、电费。由此可见，村民自治、民主选举利国利民。一位村民自治示范县的县长说得好：“村民自治之所以好，就在于它体现了群众的意志，是把国家意志转变为群众意志的有效机制。所以，它是市场经济条件下，引导和组织农民的最好办法，也是唯一正确的办法”。

2、村务公开，民主管理，保证了决策的科学化、管理的制度化、行为的规范化、干部的革命化

村民自治先进单位在通过民主选举搞好基层组织建设的同时，在各行政村还普遍建立了一些民主议事监督组织。如河南省新野县在各行政村建立了党员议事会、村民议政会、民主理财组，在村民小组建立村民议事组，简称“两会两组”。“两会两组”成员在党员和群众推荐的基础上，分别由党员大会和村民大会选举产生，其成员主要是那些能代表群众意见，又有参政意识、议政能力、办事公道、作风正派的县、乡党代表，优秀党员、人大代表或有威望的群众参加。“两会两组”在村支部、村委会的领导下，义务履行下列职责：党员议事会和村民议政会及时收集、反映党员和群众意见，协助党支部和村委会决策、管理、监督政务、经济、计划生育、公益事业等村内大事。根据需要建议村委召开村民会议，审议重大决策，必要时可分别列席党支部和村委会议。民主理财组主要是协助村会计做好财务管理工作，监督全村的财务收支，集体评审单据，定期公布帐目。村民议事组主要是协助村民小组长管理、决策组内有关生产、生活等方面的大事，搞好财务和治安防范工作，并有权建议村委会罢免不称职的村干部。新野县在建立“两会两组”等村民自治组织的同时，还指导各行政村依据《宪法》、《刑法》、《土地法》、《治安管理处罚条例》、《婚姻法》、《民法通则》等法律法规和有关政策的规定，结合各村实际，在反复征求全村群众意见的基础上制定《村民自治章程草案》，经村民会议表决通过后，将《村民自治章程》印发给每家每户。从此，在“两会两组”的监督作用下，全体村民言行有规范，干部管理有依据，干部群众共同置于章程的管理之下，依章办事，违章必究，保证了村务公开化、管理民主化。使村务活动逐步走向科学化、制度化、规范化的轨道。河南省其它一些地方在学习了新野县村民自治先进经验

过程中还结合本地实际，丰富和深化村民自治的内容，如郑州市金水区强化村务公开制度，推行村级财务管理“四统一”（集体财务统一管理；村组财务统一记帐；村组财务统一审计；乡统筹、村提留金统一管理），实行村务管理“五公开”（村级财务管理公开、计划生育指标发放公开，新划宅基地审批公开，农民负担情况公开，集体经济项目承包公开。“村务公开，民主管理”满足了新形势下农民群众民主参与的要求，顺民心，合民意，取得了群众的信任与支持。现在群众对村组工作有疑问，不再去上访告状，请政府出面解决问题，而是找党员，找村民代表，看公布榜，从而把各种矛盾、纠纷、难点、热点都化解在村组内部，确保了农村社会稳定。郑州市金水区在实行村务“五公开”、财务管理“四统一”前，区纪委每年收到多封群众反映村组干部经济问题的信件。“村务公开，民主管理”后，对村组干部加强了监督，规范了行为，也使干部增强了廉洁奉公意识，促进了农村基层党风廉政建设，区纪委也就没有再收到反映村组干部有经济问题的信件了。

3、村民自治推动了农村精神文明建设，深化了社会治安综合治理

村民自治的实质就是由村民群众依法自我管理、自我教育、自我约束。在民主和法制建设还不够完善，农民群众遵纪守法还没有达到完全自觉的情况下，要保证党和国家的改革、法律、法规在农村得到很好的贯彻执行，单靠政府部门的行政行为是不可能完全奏效的，必须充分发挥农村基层组织的作用，建立起一套农民群众自我管理、自我教育、自我约束的机制，才能使村民崇尚文明，遵纪守法，从根本上搞好农村社会治安综合治理。因此，搞好村民自治，对于农村的精神文明建设和社会治安综合治理，都具有十分重要的意义。

我们在调查中发现，凡是村民自治开展得好的地方都形成了农民群众自我教育、自我管理、自我提高的良性运行机制。每个村的《村民自治章程》都是依据国家的法律法规和有关政策并结合本村的实际制定出来的，又经全村群众反复讨论修改并由村民会议表决通过后才实施的。《村民自治章程》一般包括社会治安、村风民俗、村务管理等内容。在社会治安方面，包括治安防范、治安管理等；在村风民俗方面，包括社会风尚、邻里关系、婚姻家庭、计划生育等内容；在村务管理方面，包括民主选举、民主管理、民主决策和民主监督等内容。每项内容都有若干条具体明确的规定，每一章节后边都有对违反规定的处罚方法，并对章程的使用范围、处理办法、管理机制、执行和监督程序五个方面都进行了明确界定，既管干部，

又管村民，具有双向制约性。由于《村民自治章程》上合国法，下合村情民意，所以干部群众都自觉地置于章程的管理之下，他们说：“章程是咱订的规矩，就是咱的‘小宪法’，咱要自觉遵守”。

有的地方还依据《村民自治章程》，开展创建文明家庭和文明村活动，开辟了农村精神文明建设和社会治安综合治理的新局面。如河南新野县、唐河县开展的评选“三户一村”活动。这个活动依据《村民自治章程》把每个农户的遵纪守法、完成国家粮税任务、邻里关系、老人的赡养、家庭经济收入和模范执行国家政策以及计划生育作为评定农户的基本标准，由村民投票评选“双文明户”、“五好家庭户”、“遵纪守法户”。“三户一村”评选活动一结束，农户门前的一块小牌子，可能写的是“双文明户”，也可能写的是“五好家庭户”、“遵纪守法户”，什么都不挂的是空白户。牌子虽小却代表着这家人在全村人心目中的印象和地位。因为它不是几个干部给的。而是全村几千号老少爷们给的。牌牌虽小，它还牵系着这家人在生活中的实际利益，按“三户一村”奖惩标准的规定，在评定之后的整整一年里，审批宅基地，选拔村组干部，子女参军或打工，承包集体各类经营项目等，“空白户”都须让别人领先，而自己只能往后排。荣与辱、美与丑、是与非的界线就是如此分明，它让先进的倍觉光荣愈思奋进，让落后的倍觉耻辱见贤思齐，促使村民崇尚文明，把做文明人，建文明村做为他们最现实的道德和价值追求。于是，社会主义精神文明就如浩荡的春风，吹拂在新野、唐河的村村寨寨，驱逐着千百年来蜗居在农村的封建愚昧的观念、习俗和行为。一个文明、健康、向上的社会风气正在形成，一代有理想、有道德、有文化、有纪律的新型农民正在成长。评选“三户一村”活动，使农民的法制观念进一步增强，深化了农村社会治安综合治理。广大村民自觉遵守《村民自治章程》，懂法、守法、遵法、护法，自我约束、自我管理、自我化解矛盾、自我调节纠纷，解决了过去许多法律管不了、干部管不住的棘手问题。新野县自1987年创建评选“三户一村”活动后，自觉遵章守法形成气候，治安形势持续稳定。农村刑事案件发案率下降到农村人口的万分之二点一，全县连续8年被评为“河南省社会治理综合治理先进县”。其它县市的干部和群众都说：“新野县村风民风好！”

实践证明，依法实行村民自治，让村民参与决定村务大事，理、民主监督的权利，是协调农村基层干群关系，维护农村社会稳定的根本举措。

第二篇 村民委员会选举中的几个问题及管理对策

一

根据《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》关于“村民委员会每届任期三年”的规定，至1997年底，河南省第二届村民委员会任期已满。1998年7月，河南省开始进行村民委员会换届选举。1998年10月召开的中国共产党十五届三中全会，高度评价了亿万农民群众实行村民自治的伟大实践。11月4日，人大常委会通过了修订后的《村民委员会组织法》，使村民自治有了更为可靠的法律保障。这一切对正在进行的村委会选举工作是一个有力的促进，使选举的民主化、规范化程度提高到一个新的水平。但是，发展总是不平衡的，任何工作都有做的好的、中间状态的和落后的。我们对村民自治工作处于中间状态的一些农村进行了调查，发现还存在有一些问题。这些问题及其原因主要有以下几个方面：

1、村选举小组的产生存在问题。主要是：一些组织和个人指定村选举小组成员和村选举小组组长；有的村选举小组成员被推荐为候选人后继续留在村选举小组内工作；有的村选举小组成员缺额未能及时补选；个别地方甚至有在村选举小组成员不齐的情况下作出决定，等等。

《河南省村民委员会选举暂行办法》第六条规定：“村选举小组由村民代表会议和村民会议推选产生，也可由各村民小组推荐，但不得指定。”第十四规定：“村选举小组成员被确定为候选人的，不再参与村选举小组工作；与候选人有直系亲属关系的应予回避。村选举小组成员出缺时，应按选举小组产生程序补缺。”上述一些村选举小组的产生违背了有关规定，给整个村委会换届选举工作带来了消极影响。正象农民群众说的：“根子不正彻底歪。”所以，在换届选举工作中，首先一定要严格依法产生村选举小组。

2、一些村委会在换届选举前财务收支未审计。换届选举前，村民要求对村财务进行清理和核算，解决存在的问题，以免选举结束后不了了之，但村选举小组成员害怕得罪村委会干部，不愿进行核查，这样就严重影响了农民群众参加选举的积极性。例如：某村1997年创办了一家集体所有制企业，项目是由本村在行署任领导的董某介绍引进的。两年下来，已负债8万多元，给每个村民增加了30元的债务。村民希望换届选举前原村委会能给大

家一个明白帐，以免新村委会产生后，无法查清于帐目不符的资金趋向，无法追究有关人员的责任。但是，村选举小组不愿进行核查，引起了村民们的不满，对选举产生了抵触情绪。

因此，村委会换届选举前，对于村级财务未公开、群众反映强烈的重点村，应有乡镇政府组织人员在村民主理财小组自查自审的基础上，对上届村委会进行任期审计并将审计结果公布于众。

3、部分候选人不是依法定方式产生，令村民失望，直接影响村民参与选举的积极性。

(1)、部分候选人是利用与上级领导的私人关系和亲属关系“跑”出来的。由于受一些党政干部“跑官”现象的影响，有些想当选为村委会干部的人，也把希望寄托在上级领导身上，整天跑乡镇、进县城、托亲戚、找朋友，通过在上级党政机关工作的负责同志向村选举小组打招呼、写条子。一些村选举小组考虑到各方面的利益关系，在候选人的确定上不得不按上级领导的意图去办。例如，在某村的11名候选人中，与县局级以上领导有关系的有4人，其中，一人是一位行署副专员的亲戚，一位是县某局局长的弟弟，与乡干部有关系的有两人，另有一人与村党支部书记关系十分密切。

(2)、部分候选人是由大家族推选的。在农村有一个较普遍的现象，家族势力越大，对村里事务的影响力也就越大。宗族势力为了本家族的利益，千方百计想让本家族人员进入村民委员会，以便在村务管理中有本家族利益的保护者和代言人。因而，一些宗族势力成员便以“有选举权的选民十人以上联名推荐”的方式，联名推荐本家族人员做候选人。并用软硬兼施的方式迫使本家族成员选举该候选人成为正式候选人。

(3)、有的候选人实际上仍是由乡镇政府确定的。有的乡镇政府采用组织提名群众讨论的方式确定候选人；有的乡镇政府以审查资格为名，圈定候选人；有的乡镇政府误导群众确定的候选人退出竞选。

按照《河南省村民委员会选举暂行办法》的规定，候选人人选可由村民小组提名推荐、农村基层政党和群团组织推荐、有选举权的选民十人以上联名推荐、村民自荐、村民选举小组组织全体村民预选等方式产生，但正式候选人则不得由乡镇政府、群众团体和村选举小组确定。正确的做法是：提名的候选人人选名单公布后，由村选举小组组织召开村民代表会议和村民会议，在充分酝酿、协商后进行投票预选，按得票多少确定正式候选人名单。

4、一些村选举小组没有按照便于选举的原则组织选举。村选举小组应根据选民居住情况，按照便于选举的原则，可以设立选举中心会场集中投

票，也可以设立若干分会场分别投票。对因老、弱、病、残或其它正当原因不便到选举中心和分会场投票的，应有3名以上选举工作人员携带流动票箱入户接受投票。但是，有些村选举小组并未认真贯彻此项原则。在某大村的选举中，村选举小组只设立一个会场，全体选民都要集中到会场投票，由于参加选举不方便，一些选民便以种种借口不到会场而委托他人代为选举。委托投票并未严格办理委托手续，不少属于随意委托，一些选民在委托他人选举时并未向受委托人说明自己的意愿，受委托人也未征询委托人的意见。我们曾对豫东某村的换届选举情况进行了典型调查，统计结果显示，属于随意委托选举的情况还比较严重。详细情况见下列统计表：

委托的种类	委托人人数	受委托人人数
合法委托	19	12
家庭成员委托	77	34
个人随意委托	162	73

这种随意性委托状况的存在，为个别人搞非法选举创造了条件。在某后进村的选举中，竟有人以20元钱一张的价格收买选票，然后又以25元钱一张的价格卖给一企图当选村委会主任的人。要克服选举中的这种不合法行为，确保选民民主权利的实现，就一定要坚持便于选举的原则，尽可能使选民直接参加投票。对委托投票必须严格办理委托手续，并持委托证。

5、一些村民在换届选举中节外生枝，干扰选举工作。这种情况主要有两种表现：

(1)、某些村民利用选举之际，在村提留、乡统筹及计划生育等方面做文章，鼓动并利用村民对负担过重的不满情绪，在选举时提出一些不合理要求，让候选人承诺当选后履行并签字画押，否则不予投票，造成了会场的混乱。这种现象的出现，除因农民负担长期过重引起的干群矛盾外，还在于有关机构对选举的目的和意义的宣传力度不够。

(2)、没有当上候选人的原村委会成员为了自身利益，指使他人扰乱选举会场。在选举的前期准备工作中，一些乡选举领导组和村选举小组，没有及时做好未当上候选人的原村委会成员的思想工作，致使这些人感到面子上过不去，或误认为有人故意把他们整下台，唆使本家族人员在选举时扰乱会场

或设置各种障碍，直至大吵大闹，严重影响选举开展。例如，某村原村委会副主任郭某在选举中未能被推荐为候选人，由于其与原村委会主任李某在工作

上曾多次发生矛盾，因而郭某把自己未能被推荐为候选人的原因归咎于李某。在选举开始前，郭某曾多次到村委会和李某家闹事，并两次对李某大打出手。在教育无效的情况下，该村村民选举小组做出了取消郭某选民资格的决定。这更激起了郭某的不满。在投票选举时，郭某纠集家族成员，到会场大吵大闹，并威胁说，谁投李某的票就与谁没完。这种严重扰乱会场、破坏选举的行为致使选举工作中断，直至公安机关对郭某进行严肃处理，选举工作才得以继续开展。

因此，在正式选举前，要切实做好落选村干部的思想政治工作，确保落选的原村委会干部心情舒畅，安心生产。

6、选举结束以后，有的村党支部书记或乡镇领导认为当选人不合自己意图，竟随意宣布选举无效或不宣布选举结果。例如，郑州市金水区某村村党支部书记和村委会主任是儿女亲家。换届选举时，村党支部书记担任了村选举小组组长。群众投票结果是原村委会主任落选，一位善于经营管理的农民企业家当选。但是，村党支部书记以该农民企业家自私，对村集体没有贡献，原村委会主任任职多年，没有功劳还有苦劳为由，宣布选举结果无效。

上述这种做法严重违背了《村民委员会组织法》，群众是很反感的。因此，这往往是村民委员会换届选举时期，群众集体上访增多的主要原因。党的农村基层组织对村民委员会的换届选举工作进行领导和管理是完全必要的，但是，必须依法办事。

二

为解决上述问题，我们认为，应按照各级政府有关村民委员会选举办法的要求和规定，结合一些地方的具体实际情况，将整个选举工作分四个阶段。

第一阶段：深入调查研究，搞好宣传教育和人员培训，核查清算村财务，并对现任村委会成员业绩做出评估，为换届选举做好准备工作。

1、各级党委、政府组织力量，抽调得力干部，深入村组和群众，认真搞好调研工作。充分利用各种传播工具和手段，对《中华人民共和国村民委员会组织法》及各级政府制定和颁布的选举工作实施办法和细则进行深入全

面的宣传介绍，使广大干部和村民对村委会选举的目的、意义和任务有明确的认识，对选举的方法和程序有全面的掌握。要根据各村的村情民情，有针对性地做好村民的思想工作，启发、引导和教育广大村民树立正确的参选观念，积极参加选举，正确行使选举权。

2、要做好现任干部的思想工作，使其正确对待民主选举，积极协助村民选举小组搞好民主选举的各项准备工作。通过宣传教育，使广大干部进一步增强民主意识和法制观念。

3、在村民选举小组的配合下，乡(镇)选举工作领导小组对村财务和村办企业财务进行核查，并把审查情况及时通报给全体村民。对财务中出现的问题要认真查处，依法追究有关村干部的责任。

4、加强对选举工作人员的教育培训。县、乡(镇)要集中时间、集中力量、集中人员对选举工作人员进行教育培训。认真学习《中华人民共和国村民委员会组织法》和省、市各级政府和人大颁布的有关选举工作的文件、实施细则，学习怎样发布公告，怎样做好选民登记，怎样制选票、监票、计票、填写选举报表等，增强工作人员的法制观念，提高工作人员具体操作能力，严格依法办事。

第二阶段：依法进行民主选举，组织人员在选举中做好监督工作，选举结果公布后及时组建好村委会班子。

1、严格依法做好选民登记工作。严格按照法律规定的条件，按期进行选民登记，严把选民资格审查关，做到不错登、不漏登、不重登，选民名单在投票选举的15天前张榜公布。

2、严格依法确定村委会候选人。在确定候选人之前要组织上届村委会干部作述职报告，让选民对其工作作出公正的评价。确定候选人要严格按照村委会成员条件，采取由村民小组提名推荐、农村基层党组织或群团组织推荐、有选举权的选民10人以上联名推荐、村民自荐，或由村民选举小组组织全体村民预选等不同方式分别提名主任、副主任、委员初步候选人，但不能单独采取农村基层党组织或群团组织推荐的方式，对大家族推荐的候选人要进行资格审查。然后，召开村民代表会议或村民会议进行投票选举，按得票多少，确定正式候选人名单。

3、在召开选举大会前，要做好候选人的情况介绍工作，组织候选人与选民见面，发表治村演说并回答村民提出的问题。要做好原村委会成员的思想工作，使成为候选人的成员能处理好当选与落选两者的关系，没成为候选人的成员能以正确的心态对待选举。

4、召开村民会议，进行民主选举。村民选举委员会应根据选民居住情况，按照便于选举的原则，可以设立选举中心会场集中投票，亦可设立若干会场分别投票。对因老、弱、病、残或其它正当原因不便到选举中心会场和分会场投票的选民，可以由3名以上工作人员携带流动票箱入户接受投票。对因故不能参加选举大会的选民，可提前办理书面委托投票手续代办投票。但每一选民接受的委托不得超过3人，受委托人不能违背委托人意愿。选举一律采取同时投票直接选举产生村委会主任、副主任和委员。投票选举结束后，投票箱要于当日集中到中心会场，当场开箱、验票、唱票、计票，当场公布选举结果。

第三阶段：健全村委会组织，完善村级制度，加强村组民主管理。

1、新的村委会产生后，要明确分工，及时建立村委会下属委员会。下属委员会包括治保、民调、文卫、社会福利等。召开村民小组会议，选举产生村民小组长和村民代表，村民代表由10至15户推选一人，每村一般不少于30人，组成村民代表会议，村民代表会议下设民主理财组和村务监督组。

2、在村务监督组的监督下，由民主理财组对村财务和村办企业财务进行再核查，并把核查结果通报给全体村民。

3、依靠村民拟定、建立和完善各项制度。村里重要事务或涉及全体村民利益的问题，必须提交村民会议或村民代表会议讨论决定。做到有章可循、照章办事。通过各种组织的建立和制度的落实，规范农村干部、群众的行为，把村里的各项工作纳入制度化、规范化的轨道，深入地开展村民自治。

4、抓好换届选举后新上任干部的职务培训，使其胜任本职工作。

第四阶段：认真总结，搞好检查验收。

选举结束后，村民选举委员会要认真总结，搞好检查验收，要按照县级以上政府制定的检查验收标准，采取村自查、乡(镇)普查的方法进行验收，写出书面总结报告。乡(镇)级以上的选举工作指导组应向同级党委、人大、政府汇报选举工作的情况、问题和基本经验，接受党委和政府的检查，接受人大的监督，以便更好地指导下一次村民委员会选举工作。对选举中出现的问题认真查找原因，对在选举工作中弄虚作假、拉帮派、收买选票、或利用其它手段扰乱会场，破坏选举的违法行为，要及时认真查处，按照有关规定进行严肃处理。

第三篇 坚持以财务公开为重点的村务公开制度

一

村务公开民主管理是村民自治工作的重要组成部分和关键环节，是促进农村经济发展和保持社会稳定的一项治本之策。1998年11月4日颁布的《村民委员会组织法》明确规定：“村民委员会实行村务公开制度。”中共中央办公厅、国务院办公厅于1998年4月18日联合发布的《关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知》（以下简称《通知》）中定义“村务公开要从农民群众普遍关心和涉及群众切身利益的实际问题入手，凡属群众关心的热点问题以及村里重大问题都应向村民公开。”实行村务公开制度的实质，就是增强村务管理的透明度，让农民群众对村务真正享有知情权、决策权、管理权和监督权。

《村民委员会组织法》明确规定了村务公开的范围：（一）法律规定的由村民会议和村民代表会议讨论决定的各项事项及其实施情况。（二）国家计划生育政策的落实方案。（三）救灾救济款物的发放情况。（四）水电费的收缴以及涉及本村村民利益、村民普遍关心的其他事项。

现实中，广大农民又是如何将公开内容具体化的呢？我们在实地调查的基础上总结出村务公开的具体内容主要有如下几点：（1）义务工及积累工的管理使用；（2）集体专业项目的承包及承包费的兑现情况；（3）计划生育指标的安排；（4）税费、公粮的交纳情况；（5）救灾扶贫物资和款项的发放情况；（6）水电费的收缴情况；（7）村干部的报酬；（8）村里的村务及财务收支；（9）乡（镇）村新上经济项目；（10）征用土地及宅基地的审批；（11）提留统筹方案；（12）各学期村学校收费情况；（13）关系村民利益的各种决策和方案等。

从以上内容中我们可以发现：（2）（4）（5）（6）（7）（8）（11）等七项都直接与财务有关。这正如《通知》中指出的：“村务公开的重点是财务公开。”而其余几项也都是群众普遍关心及与村民利益密切相关的政务问题。因而，我们认为，村务公开的内容包含财务与政务两个方面，其中财务公开是村务公开的重点。