

CUNWEIHUI
GANBU
GONGZUO
SHOUCE



● 王概 鲁东兵 陈黎 主编

村委会干部工作手册

辽宁人民出版社

PDG

序

中国基层政权建设研究会会长

李学举

民政部基层政权建设司司长

村民委员会是党的十一届三中全会以后，随着农村经济体制改革而诞生的一个新型的基层群众性自治组织。它的产生是我国基层民主政治建设进入新阶段的重要标志。

社会主义民主最本质的内容就是人民当家做主。广大农村村民通过村民委员会这一组织形式在基层社会事务中实行“自我管理、自我教育和自我服务”，这是人们充分行使人民当家做主的民主权利的三种有效形式。我国农村化人口，其中80%居住在农村，村民委员会的工作搞好了，对于顺利地推进政治体制和经济体制改革，推进基层民主政治建设，维护安定团结的政治局面，充分调动亿万农民的社会主义积极性，促进农村“两个文明”建设的发展，其意义重大意义。

从1982年我国颁布的新宪法正式确立村民委员会的法律地位，到1987年12月六届全国人大常委会第二十三次会议通过《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，我国村民委员会建设有了很大的发展，截止1988年末，全国村民委员会已发展到88万多个，村民委员会的建设已开始进入了依法进行的阶段。但是，应当看到，就全国而言，村民委员会的建设还发展得很不平衡，多数村民委员会的工作还没有纳入

制度化、法律化的轨道，缺乏凝聚力，有相当数量的村民委员会处于瘫痪或半瘫痪状态。这与我国农村经济发展和改革开放的形势需要很不适应。因此，深入贯彻村民委员会组织法，大力提高广大村干部的思想政治素质、文化素质和实际工作能力，把村民委员会的工作逐步纳入制度化、法律化的轨道，是村民委员会工作的当务之急。

目前，全国各地正在深入贯彻《村民委员会组织法》，培训村干部工作也已开始纳入各级党委和政府工作的议事日程。在这种情况下，由辽宁人民出版社编辑出版的《村委会干部工作手册》一书，针对目前我国农村实际，在总结全国各地贯彻实施村民委员会组织法经验的基础上，运用问答形式，较为全面而系统地介绍了村民委员会的性质、任务、机构设置、工作制度及工作方法等内容，全书通俗易懂，深入浅出，实用方便，是一部适合于广大村干部阅读较为理想的业务工具书。该书的出版与发行，对研究探索村民委员会工作理论和实际问题，帮助广大村干部提高业务素质，必将起到一定的积极作用。

目前，村民委员会的建设还处于初创阶段，有关村民委员会的理论研究和实际工作还都刚刚开始。书中有些观点和提法还不一定十分全面或准确，尚需在实践中进一步完善。借此机会希望能有更多的同志致力于钻研村民委员会的工作理论，有更多的同志热心和支持村民委员会的工作，有更多的同志来亲身参加村民委员会的实践工作。

1989年12月4日

目 录

一、村民委员会的产生与村民委员会组织法	(1)
1. 村民委员会是怎样产生的?	(1)
2. 村民委员会的发展经历了哪几个阶段?	(2)
3. 为什么要在农村实行村民自治?	(4)
4. 村民委员会设立的理论依据是什么?	(6)
5. 村民委员会设立的法律依据是什么?	(7)
6. 村民委员会设立的实践依据是什么?	(8)
7. 村民委员会组织法是怎样产生的?	(10)
8. 村民委员会组织法从何时开始试行?	(11)
9. 村民委员会组织法颁布的重大意义是什么?	(11)
10. 村民委员会组织法的基本精神是什么?	(11)
11. 村民委员会组织法的基本原则是什么?	(12)
12. 怎样贯彻实施村民委员会组织法?	(13)
二、村民委员会的性质与地位	(15)
13. 村民委员会的性质是什么?	(15)
14. 什么叫“自治”?	(16)
15. 村民委员会与政权组织有何区别?	(17)
16. 村民委员会与其他群众组织有何区别?	(18)
17. 村民委员会与城市居民委员会有何区别?	(19)
18. 村民委员会与乡镇人民政府是什么关系?	(19)
19. 为什么说村民委员会是基层政权工作的基础?	(20)
20. 为什么说村民委员会是人民政府联系广大农民群众的桥梁和纽带?	(21)
21. 乡镇人民政府如何指导村民委员会的工作?	(22)

22. 村民委员会怎样正确理解和行使自治权?	(24)
23. 村民委员会与村党支部是什么关系?	(25)
24. 村民委员会与村经济组织是什么关系?	(26)
25. 村民委员会与驻地外单位是什么关系?	(27)
26. 村民委员会主任为什么不能称为“村长”?	(28)
三、村民委员会的任务	(29)
27. 村民委员会的基本职能是什么?	(29)
28. 村民委员会的主要任务是什么?	(30)
29. 为什么把办理本村的公共事务和公益事业作为 村民委员会的首要任务之一?	(31)
30. 公共事务和公益事业都包括哪些内容?	(32)
31. 调解民间纠纷应遵循哪些程序?	(32)
32. 调解民间纠纷的方式有哪些?	(34)
33. 调解民间纠纷应注意哪些问题?	(36)
34. 怎样协助有关部门维护社会治安, 搞好本村 社会治安的综合治理?	(37)
35. 如何向人民政府反映村民的意见、要求和提出 建议?	(39)
36. 怎样协助乡镇人民政府完成本村的各项行政 工作任务?	(40)
37. 怎样搞好计划生育工作?	(41)
38. 怎样协助政府做好婚姻登记工作?	(42)
39. 怎样抓好殡葬改革工作?	(44)
40. 怎样搞好拥军优属工作?	(45)
41. 怎样帮助照顾好贫困户和“五保户”?	(46)
42. 如何支持和组织村民发展生产?	(47)
43. 怎样尊重经济组织的自主权和维护他们的合法	

利益?	(49)
44. 如何管理村集体所有的土地和财产?	(50)
45. 为什么要教育村民合理利用自然资源?	(51)
46. 怎样保护和改善生态环境?	(53)
47. 为什么把宣传宪法、法律、法规和国家的政策 作为村民委员会的主要任务之一?	(55)
48. 如何教育和推动村民履行依法应尽的义务?	(56)
49. “文明村”是怎么回事?	(57)
50. “文明村”建设的主要标准是什么?	(59)
51. 村民委员会在“文明村”建设中应做哪些 工作?	(60)
52. 什么是“五好家庭”活动?	(62)
53. “红白事理事会”是什么组织?	(63)
54. 怎样开展群众性的移风易俗活动?	(64)
55. 如何促进各民族村民之间的团结?	(66)
四、村民委员会的设立与组织机构	(68)
56. 村民委员会设立的基本原则是什么?	(68)
57. 怎样确定村民委员会的设置规模?	(69)
58. 村民委员会的设立与撤销应当履行哪些程序?	(70)
59. 村民委员会的命名与更名应当注意哪些问题?	(70)
60. 镇所在地的村可否设立居民委员会?	(71)
61. 驻农村县级以上单位的家属区如何设置群众 自治组织?	(71)
62. 村民自治的组织机构都有哪些?	(72)
63. 村民委员会一般由几人组成?	(73)
64. 村民委员会成员中为什么应有适当的妇女 名额?	(73)

65. 多民族居住的村, 村民委员会中为什么应当有
入教较少的民族的成员? (74)
66. 村民委员会成员是否脱产? (74)
67. 村民委员会成员如何进行分工? (75)
68. 村民委员会成员能否兼任下属工作委员会
的职务? (75)
69. 村民委员会下设几个工作委员会? (76)
70. 各专门工作委员会的成员多少为宜? (77)
71. 人民调解委员会的职责是什么? (77)
72. 治安保卫委员会的职责是什么? (78)
73. 文教卫生委员会的职责是什么? (79)
74. 社会保障委员会的职责是什么? (80)
75. 计划生育委员会的职责是什么? (81)
76. 村民委员会可否设立生产管理委员会? (82)
77. 村民委员会与村经济组织可否实行“两块
牌子”、“一套人马”? (82)
78. 村民小组的规模多大合适? (83)
79. 划分村民小组应注意哪些问题? (83)
80. 村民小组长的职责是什么? (84)

五、村民委员会的民主选举 (85)

81. 村民委员会成员是怎样产生的? (85)
82. 什么叫做“直接选举”? (85)
83. 村民委员会为什么必须进行直接选举? (86)
84. 村民委员会的任期是怎样规定的? (86)
85. 村民委员会成员为什么可以连选连任? (86)
86. 村民委员会成员在年龄和文化上有否限制? (87)
87. 不是党员能否当选村民委员会成员? (87)

88. 经常外出做工的村民可否当选村民委员会成员? (88)
89. 村民委员会成员可以由乡镇政府任命或招聘吗? (88)
90. 党支部书记是否可以兼任村民委员会成员? (89)
91. 村民委员会的换届选举工作由谁来组织? (89)
92. 怎样成立村选举工作小组? (89)
93. 乡镇政府如何指导村民委员会的选举工作? (90)
94. 如何制定选举工作方案? (91)
95. 村民委员会换届选举工作的主要内容是什么? (91)
96. 如何做好选举前的宣传教育工作? (91)
97. 村民委员会选举的基本程序有哪些? (92)
98. 怎样进行选民登记? (93)
99. 选民登记时如何计算周岁? (93)
100. 什么样的村民享有选举权和被选举权? (93)
101. 精神病患者是否可以参加选举? (94)
102. 户籍关系不在, 但长期在本村居住的村民能否参加选举? (94)
103. 非农户和在职职工有参加村民委员会的选举权和被选举权吗? (95)
104. 选举村民委员会成员为什么要实行差额选举? (96)
105. 怎样推荐和确定村民委员会干部候选人? (97)
106. 正式候选人是否需要经乡镇政府批准? (97)
107. 候选人的顺序如何排列? (98)
108. 村民委员会选举是否都要事前提出候选人? (98)
109. 候选人之间可否搞“竞争”? (99)

110. 怎样组织候选人与村民对话? (100)
111. 如何公布候选人名单和选举日期? (101)
112. 为什么要采取无记名投票的方式? (101)
113. 怎样合理设置投票站? (102)
114. 监票人怎样产生? 其职责是什么? (102)
115. 计票人怎样产生? 其职责是什么? (103)
116. 如何做好正式选举前的准备工作? (103)
117. 怎样确定选票式样? (104)
118. 选票是否需要编号和加盖公章? (107)
119. 因故外出的村民可否委托他人投票? (107)
120. 怎样组织村民进行投票? (107)
121. 如何确认选举是否有效? (108)
122. 选举时出现差错或舞弊行为怎样处理? (109)
123. 怎样计算参选率? (109)
124. 如何认定有效票、弃权票和作废票? (109)
125. 村委会候选人获得多少选票才能当选? (110)
126. 获得半数以上选票的候选人多于应选名额
怎么办? (110)
127. 获得半数以上选票的候选人少于应选名额
怎么办? (110)
128. 经几次选举仍无人达到当选票数怎么办? (111)
129. 选举结果如何公布? (111)
130. 村民委员会成员当选后由谁颁发证书? (111)
131. 如何向村民报告选举工作情况? (111)
132. 选举结果是否应向乡镇人民政府备案? (112)
133. 选举工作的有关文件和选票应保存多长时间?
时间? (112)
134. 选举中发现违法行为如何处理? (112)

135. 怎样看待“拉票”？ (113)
136. 村民委员会成员在任期内出现空缺
 怎么办？ (113)
137. 乡镇政府或村党支部是否有权撤换村民委员
 会成员？ (114)
138. 村民委员会下属工作委员会的成员怎样
 产生？ (114)
139. 村民小组长如何推选？ (114)

六、村民委员会的工作制度 (116)

140. 村民委员会在日常工作中应当建立哪些
 工作制度？ (116)
141. 怎样制定村民委员会的会议制度？ (117)
142. 如何建立村民委员会的办公制度？ (117)
143. 村民委员会为什么要建立民主生活制度？ (118)
144. 怎样开好村民委员会成员的民主生活会？ (118)
145. 村民委员会为什么要定期向村民报告工作？ (119)
146. 向村民报告工作应包括哪些内容？ (120)
147. 怎样建立岗位目标责任制？ (121)
148. 村民委员会的帐目为什么要定期向村民
 公布？ (121)
149. 村民委员会的工作经费如何解决？ (122)
150. 怎样管理和使用村民委员会的工作经费？ (123)
151. 村民委员会成员的报酬如何确定？ (123)
152. 经济特别困难的地方，村干部补贴不能
 兑现怎么办？ (124)
153. 村民小组长和工作委员会成员享受补贴吗？ (125)
154. 村民委员会的文书档案怎样进行管理？ (125)

155. 村民委员会应建立哪些簿册?	(126)
--------------------------	-------

七、村民会议

(127)

156. 村民会议的地位和作用是什么?	(127)
---------------------------	-------

157. 村民委员会与村民会议是什么关系?	(127)
-----------------------------	-------

158. 村民会议同乡镇人民代表大会有哪些区别?	(128)
--------------------------------	-------

159. 村民会议与一般的群众大会有何不同?	(129)
------------------------------	-------

160. 村民会议有哪些职权?	(129)
-----------------------	-------

161. 村民会议多长时间召开一次?	(130)
--------------------------	-------

162. 村民会议由哪些人员参加?	(130)
-------------------------	-------

163. 召开村民会议应有多少人出席?	(131)
---------------------------	-------

164. 村民会议由谁召集和主持?	(131)
-------------------------	-------

165. 村民会议召开前应作哪些准备工作?	(131)
-----------------------------	-------

166. 村民会议一般有哪些程序?	(132)
-------------------------	-------

167. 村民会议的议案怎样提出?	(132)
-------------------------	-------

168. 涉及全体村民利益的问题为什么必须提请	
-------------------------	--

村民会议讨论决定?	(133)
-----------------	-------

169. 涉及全村村民利益的问题主要有哪些?	(133)
------------------------------	-------

170. 村民会议的决定怎样通过?	(134)
-------------------------	-------

171. 村民会议的决定由谁来组织实施?	(134)
----------------------------	-------

172. 村民会议如何撤换村民委员会成员?	(135)
-----------------------------	-------

173. 村民会议如何补选村民委员会成员?	(136)
-----------------------------	-------

174. 村民骨干会、村民小组长会能代替村民	
------------------------	--

会议吗?	(136)
------------	-------

175. 召开全体村民或户代表参加村民会议确有困	
--------------------------	--

难,是否可以由几户村民选派一名代表	
-------------------	--

参加村民会议?	(136)
---------------	-------

176. 何谓“联户代表”制度?	(137)
------------------------	-------

177.	联户代表的名额多少较为合适?	(138)
178.	联户代表怎样产生?	(138)
179.	联户代表怎样联系村民?	(139)
八、村规民约		(140)

180.	什么是村规民约? 村规民约有哪些特点?	(140)
181.	为什么要编制村规民约?	(141)
182.	村规民约与法律法规有何区别?	(142)
183.	村规民约对村民是否具有约束力?	(144)
184.	制订村规民约应遵循什么原则?	(144)
185.	村规民约在文体上有什么要求?	(146)
186.	村规民约一般都有哪些内容?	(146)
187.	制订村规民约须经哪些程序?	(147)
188.	村规民约为什么要经常进行修订?	(148)
189.	村民委员会怎样监督、执行村规民约?	(149)
190.	对违反村规民约者应如何处罚?	(150)

九、村民委员会干部的思想作风与工作方法 (152)

191.	村民委员会干部应具备哪些素质?	(152)
192.	村民委员会干部在开展群众自治中应遵循 哪些原则?	(154)
193.	村民委员会主任的基本职责是什么?	(155)
194.	村民委员会主任的基本工作方法有哪些?	(156)
195.	如何接受党组织的领导与监督?	(157)
196.	村干部为什么要自觉接受村民监督?	(158)
197.	村干部怎样严格要求自己?	(160)
198.	怎样处理好干群之间的关系?	(161)
199.	村干部因工作得罪人怎么办?	(162)

200. 村民委员会成员落选了怎么办?	(163)
201. 怎样处理好亲族之间的关系?	(165)
202. 如何正确处理好工作与家庭的关系?	(168)
203. 怎样发挥村民小组长的作用?	(167)
204. 怎样对被剥夺政治权利的人进行管理?	(168)

十、附录 (170)

(一) 《中华人民共和国村民委员会组织法》 (171)

(S11)《(试行)》 (170)

(二) 有关法律、法规、文摘摘录 (174)

(1) 村民委员会建设方面 (174)

(2) 人民调解方面 (179)

(3) 治安保卫方面 (181)

(4) 文教卫生方面 (194)

(5) 社会保障(民政福利)方面 (197)

(6) 计划生育方面 (205)

(7) 生产管理方面 (206)

8. 精神文明建设方面 (216)

(S11) (216)

(S11) (216)

(S11) (216)

(S11) (216)

(S11) (216)

(S11) (216)

(S11) (216)

(S11) (216)

(S11) (216)

(S11) (216)

(S11) (216)

(S11) (216)

(S11) (216)

一、村民委员会的产生与 村民委员会组织法

1. 村民委员会是怎样产生的？

村民委员会是在党的十一届三中全会以后，在我国农村出现的新的基层群众性自治组织。十一届三中全会后，党中央从根本上纠正了农村工作中长期存在的“左”的错误，实行了联产承包责任制。这是我国农村生产关系的一次大的调整。经济基础决定上层建筑，生产关系的调整必然引起上层建筑的变动。村民委员会就是在这样的形势下应运而生的。

1980年冬，广西壮族自治区宜山县三岔公社合寨大队的果地下村、北牙公社涝村大队的冷水村，以及罗城县长安公社牛毕大队的新维村等率先建立了村民委员会组织。当时，农村普遍实行了家庭联产承包责任制，农业生产得到迅速发展，人民生活水平不断提高，但随之也出现一些新的问题。如生产队的领导班子处于瘫痪状态，许多问题无人过问和处理，坏人乘机兴风作浪，打架斗殴、赌博偷盗、乱伐林木的现象时有发生，社会治安较为混乱，严重地影响了正常的生产和生活秩序。面对这种情况，根据群众的要求，果地下村

召开全体村民大会，民主选举产生了果地下村村民委员会。这是我国最早的村民委员会之一。果地下村村委会成立后，首先抓了村规民约的制订与实施，组织村民起来“自己管理自己、自己教育自己、自己保卫自己”，使村内社会治安状况很快得到好转。宜山县北牙公社潯村大队冷水村，罗城县长安公社牛毕大队新维村等，也都基于本村生产建设或搞好公共福利事业的需要，相继建立了村民委员会，并取得了显著的成效。

广西宜山、罗城两县建立村民委员会的经验，引起了全社会的普遍瞩目与关心，一些干部、群众纷纷前来学习取经。于是，村民委员会这一新生事物就在广西等地迅速发展起来。1982年5月中共中央发出50号文件，指出：近年有些地方建立的村民委员会是“群众自治性组织，大家订立公约，大家共同遵守，经验是成功的”，“很解决问题，群众很高兴”，并要求各地应“有计划地进行建立村民（或乡民）委员会的试点”。这是对村民委员会的充分肯定。此后，全国各地相继开展中建立村民委员会的工作。

2. 村民委员会的发展经历了哪几个阶段？

村民委员会从最初在广西自发地产生，到遍布于全国各地农村，进而走上了依法运行的轨道，其发展过程经历了两个阶段。

第一个阶段是自发阶段。从1980年末村民委员会诞生到1982年5月中共中央50号文件下发前，可称为“自发”建立村委会阶段。这个阶段的特点是，村民委员会的产生是自发的，其名称

不统一，有的叫“村委会”，有的叫“治安领导小组”，有的叫“村管会”等，组织机构不够健全，工作范围不一样，人们的认识也不尽一致。

二是有组织的建立阶段。从1982年8月中共中央36号文件颁发到1984年底全国普遍建立村民委员会，为“有组织的建立”村民委员会阶段。中共中央(1982)36号文件，对村委会作了充分肯定。指出：近年有些地方建立的村民委员会，是“群众自治性组织，大家订立公约，大家共同遵守；经验是成功的”，并要求各地要有计划地进行建立村民委员会的试点。1982年12月新颁布的《中华人民共和国宪法》，对村民委员会的性质、任务和组织原则作出了明确的规定，使建立村民委员会有了法律依据。1983年10月中共中央35号文件，对建立村委会工作又做了具体指示。指出：村委会应按村民居住状况设立，要积极办理本村的公共事务和公益事业，协助乡人民政府搞好本村的行政和生产建设工作。这一阶段的特点是：按照宪法的规定，各地统一了村委会的名称，基本上健全了组织机构，明确了职责分工和完善了村规民约。截止1984年底，全国共建立村委会82.2万个。

三是整顿完善阶段。从1984年底到1987年11月《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》颁布前，为村委会建设整顿完善阶段。这期间，1986年9月26日，中共中央国务院联合发出了《关于加强农村基层政权建设工作的通知》(中发[1986]22号文件)，进一步强调了要搞好村委会建设。文件指出：仍有相当一部分地方，特别是经济困难地区的村民委员会组织不健全，甚至无人负责，处于瘫痪、半瘫痪状

态。各级领导要高度重视并采取措施，进行思想整顿，组织整顿，健全各工作委员会和各项工作制度，完善村规民约，妥善解决工作人员的经济补贴。这一阶段的特点是：各级党委、政府十分重视村委会的建设问题。有的省在县以上的民政部门建立了专门机构，调查研究村委会在建设中的问题，指导村委会搞好组织建设、民主建设和制度建设。有的省还统一搞了村委会的换届选举工作，解决了村委会建设中存在的一些问题，使村委会的建设向前大大推进一步。

四是法制化阶段。1987年11月24日六届全国人大常委会第二十三次会议正式通过了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》（以下简称《村民委员会组织法》），使村民委员会建设从此走上了法制化的阶段。《村民委员会组织法》的颁布进一步明确了村委会的性质、地位、任务、机构、工作制度与方法，明确了与乡镇政府和其它组织的关系。《村民委员会组织法》颁布后，各省根据《村民委员会组织法》的原则精神和当地的实际情况，开始有计划、有步骤地加以实施。有的省还制定了具体的实施办法。这一阶段的特点是：村委会建设从无法可依，转为依法进行，贯彻实施《村民委员会组织法》的工作逐步深入，加强了村委会的组织建设、民主建设和制度建设，使村委会的工作逐步走上了法制化、制度化和科学化的轨道。

3. 为什么要在农村实行村民自治？

在农村建立村民委员会，实行村民自治，是我国农村基层组织管理制度的重大改革，是国家政治体制改革的重要组