



新农村建设丛书

丛书主编：袁隆平院士 官春云院士

村民自治与村民委员会选举知识

李义波 编著



中华人民共和国
村民委员会组织法

中国三峡出版社农业科教出版中心

• 新农村建设丛书 •

村民自治与村民委员会选举知识

李义波 编著

中国三峡出版社农业科教出版中心

图书在版编目 (CIP) 数据

村民自治与村民委员会选举知识/李义波编著. —北京:
中国三峡出版社, 2007.5

(新农村建设丛书/袁隆平, 官春云主编)

ISBN 978-7-80223-210-5

I. 村… II. 李… III. ①农村-群众自治-基本知识
- 中国 ②村民委员会-选举-基本知识-中国 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 038853 号

责任编辑: 周 娜

中国三峡出版社农业科教出版中心

(北京市西城区西廊下胡同 51 号 100034)

联系电话: (010) 52606678; 52606692

[http: //www. e-zgsx. com](http://www.e-zgsx.com)

E-mail: sanxianongye@sina.com

北京东海印刷有限公司印制 新华书店经销

2007 年 5 月第 1 版 2007 年 5 月第 1 次印刷

开本: 787×1092 1/32 印张: 4.5 字数: 80 千

ISBN 978-7-80223-210-5 定价: 6.80 元

《新农村建设丛书》

编辑委员会

主 编：袁隆平 官春云

副主编：王慧军 王思明 李付广 张云昌

策划、执行主编：冯志杰

编 委：（以姓氏笔画为序）

马文晓	马国辉	石文川	史跃林
吕建华	朱永和	刘庆昌	刘忠松
兴连娥	许 英	许尚忠	邢朝柱
李亚东	李存东	吴 琪	宋德友
辛业芸	汪炳良	陈秀兰	郑彦平
孟昭东	赵政文	钟国跃	侯乐峰
郭书普	郭庆法	曹立勇	曹红路
董金皋	惠富平	赖钟雄	蔡立湘

目 录

第一章 村民自治概述	(1)
一、什么是村民自治	(1)
二、村民自治的产生和发展历程	(7)
三、村民自治与其他组织的关系	(9)
第二章 村民自治的组织体系	(20)
一、村民会议	(20)
二、村民代表会议	(25)
三、村民小组	(29)
四、村民	(30)
第三章 村民委员会	(33)
一、村民委员会的性质和特点	(33)
二、村民委员会的主要任务	(34)
三、村民委员会的设立和组织机构	(44)
第四章 村民自治的制度建设	(49)
一、民主决策制度	(49)
二、民主管理制度	(57)
三、民主监督制度	(62)
四、村民自治制度建设案例	(78)
第五章 村民委员会选举	(81)
一、村民选举的基本原则	(81)
二、村民选举的基本程序	(87)

三、罢免	(108)
四、补选	(113)
五、选举争议问题	(115)
第六章 村民自治章程和村规民约	(119)
一、什么是村民自治章程和村规民约	(119)
二、村民自治章程和村规民约的内容和形式	(120)
三、村民自治章程和村规民约的制订和修改	(123)
四、村民自治章程和村规民约的法律属性	(126)
五、典型案例	(128)

第一章 村民自治概述

中国农村的村民自治是具有中国特色的社会主义农村基层民主制度,是在新的历史条件下农村治理的一种有效方式。无论是在农村政治文明建设中,还是在促进农村社会发展和维持农村社会稳定、增强党在农村的执政能力和构建和谐乡村方面,村民自治都具有重要的地位和作用。

一、什么是村民自治

(一) 村民自治的概念

关于村民自治,全国人大常委会法制工作委员会、国务院法制办公室、民政部有关部门的界定是:“村民自治是指在农村基层由群众按照法律规定设立村民委员会,自己管理自己的基层事务,它是我国解决基层直接民主的一项基本政策,是一项基层民主制度。”民政部基层政权建设司的解释是:“我国的村民自治是广大农村地区农民在基层社会生活中,依法行使自治权,实行自己的事自我管理的一种基层群众自治制度。”因此,所谓“村民自治”,就是指农村居民按照民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的原则,通过村民自治组织依法办理与村民利益相关的村内事务,实现村民的自我管理、自我教育和自我服务。其中,民主选举是指由村民直接选举产

生村民委员会管理本村事务;民主决策是指村里凡是涉及村民利益的重要事项,都由全体村民讨论决定,讨论的形式可以是召开村民会议,也可以是召开村民代表会议;民主管理是指一村之内全体村民共同管理村内所发生的一切事务;民主监督是指由村民直接了解、评议、规范村民委员会工作和村干部行为,使村民委员会和村干部在群众监督下依法工作。“四个民主”体现了村民自治的民主理念。自我管理是指村民通过村民自治这样一种组织形式,实现自己管理自己、自己约束自己、自己办理自己的事务;自我教育就是通过开展村民自治活动,使村民受到各种教育;自我服务是指以村民自治组织为载体,针对全村居民开展各类社会服务和生产服务。“三个自我”体现了村民自治的自治精神。

理解“村民自治”的涵义要注意以下几点:(1)自治的主体是全体村民,而不局限于农村某一阶层或某一行业的成员。全体村民均享有自主管理本村公共事务的民主权利;(2)自治的地域范围是村,即与农村居民生活联系十分紧密的社区,这是农村社会最基本的组织单位;(3)自治的内容为本村内公共事务和公益事业,即村务;(4)自治的目的是使广大农村居民在本村范围内实现自我管理、自我教育和自我服务,有效地处理与村民利益密切相关的本村公共事务,将社会主义民主落实到农村最基层,保证国家对农村基层社会的有效管理。

(二) 村民自治的内容

村民自治的内容主要体现在“自我管理、自我教育、自我服务”三个方面。

一是自我管理,具体内容包括:(1)主要依靠说服教育、村

民之间的相互帮助、先进模范的带头作用以及全体村民的自觉意识来实现村民的自我管理。(2)主要是通过村民会议集中全体村民的意见,制定村民自治章程和村规民约,由全体村民遵守执行以形成良好的社区秩序。(3)在自我管理,管理人员和被管理者是统一的。村内日常事务的管理者由村民选举产生,但也必须接受每个村民的监管。(4)管理内容主要是与村民利益密切相关的公共事务和公共利益,通过调解来解决本居住地区的各种纠纷。

二是自我教育,具体内容包括:(1)教育者和被教育者是统一的。每个村民既是教育者,又是受教育者。每个村民都通过自己的行为影响其他村民。主要担当教育任务的村民委员会成员来自于村民。(2)自治活动与自我教育是统一的。村民进行各种形式的自治活动,本身就是对村民进行的丰富多彩的教育。例如,村民通过行使选举权和被选举权,参加村民会议,监督村民委员会的工作,受到社会主义民主的教育;通过制定和遵守村民自治章程和村规民约,受到社会主义法制和道德的教育;通过发展文化教育,普及科技知识,开展移风易俗、破除封建迷信等活动,提高村民的文化素养等等。

三是自我服务,具体内容包括:(1)服务项目根据村民需要确定,重大项目由村民会议讨论决定,所需费用和资金由村民自己筹集,村民一起行动,共同兴办,村民委员会负责组织协调。(2)自我服务的内容主要有两方面:一个是社会服务,也就是办理本村的公共事务和公益事业,如修桥铺路,兴办托儿所、敬老院,发展教育和公共卫生,举办群众性的文化娱乐活动等;另一个是生产服务,包括产前、产中、产后的服务,如播种、灌溉、植保、收割、销售等等。

(三) 村民自治的方式

村民自治方式主要体现在民主选举、民主决策、民主管理和民主监督四个方面。

一是民主选举,指《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称《村民委员会组织法》)第 11 条到 16 条中所规定的任何组织或者个人不得指定、委派村民委员会成员,村民委员会的主任、副主任和委员由民主选举产生。选举实行普遍、平等、直接提名候选人、差额竞选、无记名投票、公开计票等原则。

二是民主决策,指《村民委员会组织法》第 17 条到第 19 条所规定的涉及村民切身利益的事项,必须召开村民会议或村民代表会议民主讨论,按少数服从多数的民主议事规则作出决定。村民议事会的基本形式是由本村 18 周岁以上的村民组成的村民会议,和在人数较多或者居住分散的村,由村民推选产生的村民代表会议。《村民委员会组织法》第 24 条还规定,村民委员会决定问题,采取少数服从多数的原则。

三是民主管理,指村民委员会对村内的各种事务进行管理,要尊重村民的意见,在管理过程中吸收村民参加决策。《村民委员会组织法》第 24 条还规定,村民委员会进行工作时,应当坚持群众路线,充分发扬民主,认真听取不同意见,坚持说服教育,不得强迫命令,不得打击报复。

四是民主监督,指由村民对村民委员会的工作和村内的各项事务实行民主监督,主要体现在《村民委员会组织法》的第 16 条规定的本村 1/5 以上的村民联名,可以要求罢免村民委员会成员;《村民委员会组织法》第 18 条规定的村民委员会

向村民会议负责并报告工作;《村民委员会组织法》第 22 条规定的村民委员会实行村务公开制度,村民委员会应当保证公布内容的真实性,并有义务接受村民的质询。

(四) 村民自治的特点

一是地域性。村民委员会是“根据农村居民居住状况、人口多少,按照便于群众自治的原则设立”的,“村民委员会一般是在自然村”。这清楚表明村民自治的范围具有地域性的特点。

二是民主性。《村民委员会组织法》第 2 条明确规定:“村民委员会……实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。”关于民主选举,《村民委员会组织法》规定,村民委员会的主任、副主任和委员由民主选举产生;凡是年满 18 周岁的村民,只要享有政治权利,都有选举权和被选举权;候选人由本村有选举权的村民直接提名,选举实行差额选举,候选人的名额应当多于应选名额;选举实行无记名投票,公开唱票的方法,选举结果须当场公布。关于民主决策,《村民委员会组织法》规定,“涉及全村村民利益的问题,村民委员会必须提请村民会议讨论”;“村民会议的决定,由 18 周岁以上村民半数通过,或由户的代表过半数通过”,才能生效。关于民主管理,在实施村民自治过程中,要根据宪法、法律以及国家的政策,结合本村实际情况,由村民会议制定村民自治章程和村规民约,把村民的权利和义务、村级各类组织之间的关系和工作程序,以及经济管理、社会治安、村风民俗、婚姻家庭、计划生育等方面的要求,规定得清清楚楚明明白白。关于民主监督,村民委员会由村民选举产生,受村民监督村民委员会向村民会

议负责并报告工作;村民委员会实行村务公开制度,接受村民监督;村民委员会和村干部要定期向村民会议或村民代表会议汇报工作,接受监督等等。

三是群众性。《村民委员会组织法》第2条明确规定:“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。”可见,村民自治的主体是本村村民,凡是本村村民都有权参加村民自治;村民自治工作的组织者——村民委员会由村民直接选举产生,村民委员会成员来自本村村民,享有选举权的本村村民都有机会被选为村民委员会成员等等。

四是自治性。村民自治的自治性是由其组织性质决定的。《村民委员会组织法》第2条规定:“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。”这一规定清楚表明了村民自治的自治属性。

(五) 村民自治的职能

村民委员会承担着政治、社会和经济三方面的职能。政治职能主要是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意见、要求和提出建议。社会职能是宣传宪法、法律、法规和国家的政策,教育和推动村民履行法律规定的义务,爱护公共财产,维护村民合法的权利和利益,发展文化教育,普及科技知识,促进村和村之间的团结、互助,开展多种形式的社会主义精神文明建设活动。经济职能是依法管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产,尊重集体经济组织依法独立进行经济活动的自主权,维护以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,保障集体经济组织和村民、承包经营户、联户或者合伙的

合法的财产权和其他合法的权利和利益。

二、村民自治的产生和发展历程

作为我国农民的一项伟大创举,村民自治制度发端于 20 世纪 80 年代初期,发展于 20 世纪 80 年代,普遍推行于 20 世纪 90 年代,伴随着人民公社体制的解体而迅速普及。

党的十一届三中全会以后,全国范围内普遍实行了家庭联产承包责任制。这一制度的推行,在理顺农村最基本的生产关系,使农民获得了生产经营自主权,使农村的生产方式与分配方式发生根本性变化的同时,也使原来负责组织农民统一生产、统一分配的生产大队、生产队两级组织失去了经济依托而逐渐瘫痪,村庄里出现了一定程度的无序和混乱状态。在这种情况下,一些地方的农民自发创设了村民委员会这一新的组织形式。1980 年 2 月,全国出现了第一个由农民选举产生的村民委员会——广西宜州市屏南乡合寨村民委员会^①。与此同时,广西罗城和宜山县(现在的宜州市)一些村庄的农民也自发地选举产生了村民委员会,以取代正在解体中的生产大队组织。村民委员会的功能,最初是协助政府维护社会治安,后来逐渐扩大到农村基层社会、政治、经济、文化生活中的诸多事务的自我管理,其性质也逐步向群众性自治组织演变。之后,全国其他一些地区,如四川省、河北省的农村,也出现了类似村民委员会的组织。

村民自治出现后,得到了党中央和政府的高度重视和充

① 来有录:静悄悄的革命从这里开始——寻访全国第一个村民委员会,乡镇论坛,1998(12)

分肯定。1982年12月第五届全国人大第五次会议通过的新宪法,总结了各地农村的实践经验,确认了村民委员会的法律地位。在1982年的新《宪法》中,“村民委员会”这一组织形式被写进了《宪法》,明确规定了村民委员会的性质和任务,确立了村民委员会是群众性自治组织的法律地位。1983年10月,中共中央、国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》,正式宣告人民公社体制的结束,从而在全国范围内为村民委员会的建立铺平了道路。

1987年11月24日,全国人大常委会第二十三次会议通过了《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》,进一步明确了村民委员会的性质、职能,并对其产生方式、主要任务、组织形式、活动原则以及与乡镇政府的关系,做出了明确的、具体的规定。由此,村民委员会建设走上了法制化、制度化的轨道。《村民委员会组织法(试行)》的颁布是中国农村村民自治兴起的明确标志。1988年,国家民政部开始在全国范围内组织乡村选举。到1992年底,各省都实行了农村基层选举。1994年中央召开的全国农村基层组织建设工作会议,明确提出完善村民选举、村民议事、村务公开、村规民约等各项制度,使村民自治的内容和形式得到进一步完善。

《村民委员会组织法(试行)》在全国推行了10年之后,1998年11月4日,九届全国人大常委会第五次会议审议通过了《村民委员会组织法》,在加强党的领导、选人、议事、监督方面增加了新的内容,对村民委员会的性质、职能和相关问题作了更加明确的规定。2004年6月,中共中央和国务院颁发了《关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见》,强调要健全和完善以村民自治制度为载体的农村民主制度。截止

2005年,全国31个省份全部制定出台了村民委员会选举办法(江西、山西、内蒙、四川、河南、广西6个省、区把选举办法放在了实施办法中),有28个省份制定出台了村民委员会组织法实施办法(青海、吉林、西藏尚未出台实施办法),有的省还制定了《村务公开办法》,从而为村民自治提供了更加可靠的法律保障。全国80%以上的村民委员会建立了村民会议、村民代表会议和村务公开制度,制定了村民自治章程和村规民约。时至今日,村民自治已成为党在农村工作中的一项基本政策,成为中国农村一项基本的社会管理制度,有力地推动了我国农村政治、经济、文化和社会的全面进步。

三、村民自治与其他组织的关系

(一) 村民自治和农村基层党组织的关系

根据《村民委员会组织法》第3条的规定,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;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。也就是说,农村基层党组织是村民自治的领导者,支持和保障村民委员会开展各项工作。

一是村民委员会要服从村党支部的领导。扩大农村基层民主,实行村民自治,必须坚持党的领导。《中国共产党农村基层组织工作条例》第2条规定:“乡镇党的委员会和村党支部(含总支、党委)是党在农村的基层组织,是党在农村全部工作和战斗力的基础,是乡镇、村各种组织和各项工作的领导核心。”对此,《村民委员会组织法》第2条规定:“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;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。”由此可见,村党支部领导本村的工件,是党章和《村民委员会组织法》对村党支部核心作用的明确规定。村党支部对村民委员会的领导主要体现在政治领导、思想领导、具体工作的支持和指导、发挥表率作用等方面。

二是村党支部对村民自治的支持,主要体现在对村民委员会工作的支持,对村民开展自治活动的支持和保障,对村内其他组织根据各自章程和职责,在村民自治体制下独立开展工作的支持。例如,保障村民的选举权和被选举权,组织和引导村民积极参加选举,依法保障选举工作的顺利进行,尊重村民的选举结果,不得非法干预和变相干预村民委员会的选举工作,不得撤换村民委员会成员;积极支持村民会议进行民主决策和民主管理,维护村民会议的权威,支持和组织村民开展民主监督,帮助完善民主监督制度;支持村民委员会在管理公共事务,制定村规民约,兴办教育、文化、卫生、公共福利事业,调解民间纠纷,维护社会秩序和移风易俗等方面发挥自我教育和自我管理的作用等等。

三是村民委员会也要主动接受农村基层党组织的监督和领导。这既是党的性质和地位决定的,也是我国国情决定的。我国农村的村民自治是不能脱离马克思主义民主自治理论指导的自治,是不能脱离党的领导的自治,是在中国共产党领导下的群众自治。因此,村民委员会在开展各项自治活动时,应主动争取村党支部的领导和支持,充分依靠全体共产党员和党的积极分子。村党支部要依法支持村民委员会的工作,在村民自治活动中充分发挥战斗堡垒作用。

（二）村民自治和乡镇人民政府的关系

《村民委员会组织法》第4条规定：“乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会工作给予指导、支持和帮助，但是不得干预依法属于村民自治范围的事项。村民委员会协助乡、民族乡、镇人民政府开展工作。”根据这一法律规定，乡镇政府和村民委员会的关系不能简单地照搬上下级政府之间的关系，因此在处理乡镇政府同村民自治的关系时，需要注意以下两方面的问题。

一是乡镇人民政府对村民委员会不是领导关系，而是指导关系。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，但不得干预依法属于村民自治范围内的事项。乡镇政府对村民委员会工作的指导、支持和帮助体现在：指导村民委员会搞好组织建设工作，指导和支持村民委员会搞好群众自治。例如，指导村民委员会建立健全村民会议或村民代表会议制度，指导村民委员会搞好本村的公共事务和公益事业，特别是搞好本村的经济建设，指导村民委员会制定村民自治章程和村规民约。

二是村民委员会也要协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。在乡镇政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助的同时，村民委员会应当协助乡、镇政府开展工作。这种“协助”是一项法定义务，但不是村民委员会的职责。对于那种在实际工作中，把村民委员会当成乡镇人民政府的派出机关，是农村的一级基层政权组织，或是乡镇政权组织在农村社区的“腿”的观点和做法，都是同村民委员会的性质不符的。