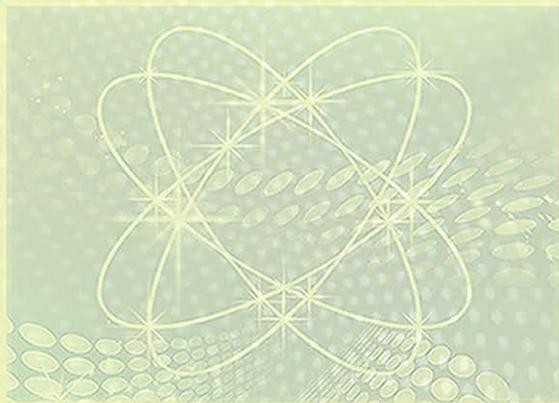


广西村民自治法规学习辅导读本

《广西村民自治法规学习辅导读本》编写组 编



广西人民出版社

广西村民自治法规学习辅导读本

《广西村民自治法规学习辅导读本》编写组 编

 广西人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

广西村民自治法规学习辅导读本 / 《广西村民自治法规学习辅导读本》编写组编. —南宁: 广西人民出版社, 2014. 2 (2017. 5 重印)

ISBN 978-7-219-08833-3

I. ①广… II. ①广… III. ①农村—群众自治—法律—中国—学习参考资料 IV. ①D921. 84

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 027118 号

策 划 韦向克
责任编辑 周 莉

出版发行 广西人民出版社
社 址 广西南宁市桂春路 6 号
邮 编 530028
印 刷 广西桂川民族印刷有限公司
开 本 889mm × 1194mm 1/32
印 张 4.5
字 数 99 千字
版 次 2014 年 2 月 第 1 版
印 次 2017 年 5 月 第 4 次印刷

书 号 ISBN 978-7-219-08833-3
定 价: 10.00 元

《广西村民自治法规学习辅导读本》编委会

主任：韩元利

副主任：冯志 蒙昭平

委员：叶佐斌 吕海波

李胜泉 王靓

主编：蒙昭平

前 言

《广西壮族自治区实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》（以下简称《实施办法》）和《广西壮族自治区村民委员会选举办法》（以下简称《选举办法》）已于2013年9月26日经广西壮族自治区第十二届人民代表大会常务委员会第六次会议审议通过，自2013年11月1日起施行。新修订的《实施办法》和《选举办法》是在科学总结广西乃至全国各地村民自治实践的成功经验和有益做法的基础上，按照党的十八大精神，以规范程序、完善制度为重点，以扩大基层民主为目标，进一步完善民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为主要内容的村民自治机制，是两部与时俱进、科学创新、有效完善广西村民自治法律制度体系的重要法规。

为全面贯彻落实、深入学习宣传《实施办法》和《选举办法》，我们编写了《广西村民自治法规学习辅导读本》，以帮助广大读者，尤其是指导村民自治实践的基层工作人员和村民群众理解和掌握法规精神实质，使法规得到真正贯彻落实，充分保障广大村民群众的合法权益。

由于编写时间有限、水平有限，书中难免有错漏之处，恳请读者批评指正。

编 者

2014年1月

目 录

第一编 立法工作概述	(1)
第一章 立法的背景、指导思想和意义	(2)
第二章 立法的过程	(8)
第三章 贯彻法规的基本要求	(11)
第二编 《实施办法》条文释义	(15)
第一章 总则	(16)
第二章 村民委员会、村民小组的组成和职责	(25)
第三章 村民会议和村民代表会议	(39)
第四章 民主管理与民主监督	(49)
第五章 法律责任	(57)
第六章 附则	(60)
第三编 《选举办法》条文释义	(63)
第一章 总则	(64)
第二章 选举工作机构	(68)
第三章 参加选举的村民登记	(72)
第四章 候选人产生	(75)
第五章 选举程序	(79)
第六章 辞职、职务终止、罢免与补选	(91)

第七章 法律责任.....	(96)
第八章 附则.....	(98)
第四编 附录	(99)
广西壮族自治区实施《中华人民共和国村民委员会 组织法》办法.....	(100)
广西壮族自治区村民委员会选举办法	(113)
中华人民共和国村民委员会组织法	(125)



第一编

立法工作概述

第一章 立法的背景、 指导思想 and 意义

一、立法的背景

2010年10月28日，第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议修订并颁布实施了《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》），该法对原《村民委员会组织法》进行了全面的补充和完善，是推动我国基层民主政治建设健康发展和农村改革发展稳定的重要法律。而广西的原《实施办法》是2001年12月1日经自治区第九届人民代表大会常务委员会第二十七次会议审议通过的，部分规定与新修订的上位法不相一致，也与目前广西农村经济社会发展和村民自治的实际明显不符。近年来，广西农村基层民主实践发生了巨大的变化，村民自治实践中出现了许多创新做法，为修订原《实施办法》积累了丰富的实践经验。因此，修订广西村民自治法规，被提上了重要的议事日程。

第一，与上位法保持一致的需要。新修订的《村民委员会组织法》对原《村民委员会组织法》进行了很大的修改、补充和完善，内容涉及进一步完善和规范了村民委员会成员的选举和罢免程序，充实了村民选举委员会和选民登记的内容；进一步明确了民主议事制度，完善了村民会议、村民代表会议的组成、议事程序和村民小组等制度；进一步强化了民主管理和民主监督制度，明确了设立村务监督委员会或其他形式的村务监督机构的要求；增加了加强农村社区建设等相关的内容。修改内容多，涉及面广。新修订的《村民委员会组织法》颁布实施后，各省（自治区、直辖市）陆续启动了地方法规的修订工

作，以避免出现与上位法规定不一致或相互冲突的现象。截至2012年年底，全国已有15个省（自治区、直辖市）修订了村民自治地方法规。为此，广西要适当加快村民自治法规的立法进程。

第二，广西基层民主建设的成功经验需要以立法的形式予以固化深化。广西是中国村民自治的发祥地。1980年，中国第一个村民委员会在广西宜山县（今宜州市）合寨村诞生，村民委员会依照民主原则，选举产生村民委员会成员，制定村规民约，管理村庄事务，极大地调动了农民群众的参与积极性。对此，1982年宪法予以了肯定，在第一百一十一条规定：“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。”村民自治与包产到户、乡镇企业成为中国农民的三大历史性创造。30多年来，广西的村民自治工作在创新中得到不断发展，创造了许多成功的经验和做法，创新了很多在全国具有影响力的工作亮点。如2005年广西实行的“公推直选”“两委”联动获得全国村务公开民主管理制度创新奖；2008年广西村“两委”换届规范程序，实现“和谐选举”，得到中共中央组织部、民政部的高度肯定，并于2009年在南宁召开全国村“两委”换届选举工作座谈会，推广了广西的经验做法。各地普遍完善村务公开民主管理十项制度，健全村务“十簿一卷”档案记录。2009年至2011年，广西用三年时间，全面完成了201个“难点村”治理任务，村级组织建设得到了明显加强，民主管理制度不断完善，社会矛盾纠纷得到有效化解，基础设施建设得到夯实，一些“难点村”已由原来的“贫困村”“后进村”，变成了“先进村”“示范村”，有效地促进了经济发展和社会稳定。这些在实践当中创造和产生的成功经验迫切需要通过立法的形式固定下来。

第三，广西农村经济社会改革发展面临的新情况、新问题迫切需要从立法的高度进行调整。当前，广西农村经济社会

正加速发展，城乡户籍制度、农村税费制度改革稳步推进，农民群众的民主意识、法制意识逐步增强，维护广大农民群众的民主权利，事关农村基层民主政治建设大局，事关农村的改革、发展、稳定，事关农民群众的切身利益，事关广西富民强桂新跨越和与全国同步全面建成小康社会、加快建成我国西南中南地区开放发展新的战略支点的目标实现。特别是随着广西城镇化建设进程的加快，农村外出务工人员增多、流动人口加大，要从法律上保障外出务工人员的选举权和被选举权，立法工作的意义更加重大。因而，修订原《实施办法》，是积极适应农村新形势发展、解决新问题的需要，以充分保证农村民主政治建设稳步推进，保证村民委员会选举公正有序，保证村民享有更多、更切实的民主权利，为推进社会主义新农村建设提供强有力的法律和组织保障。

《村民委员会组织法》第四十条明确规定：“省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会根据本法，结合本行政区域的实际情况，制定实施办法。”因此，修订原《实施办法》，是《村民委员会组织法》赋予地方人大常委会的法定职责。

2010年、2011年，自治区人大先后两次征集有关部门对修订原《实施办法》的意见和建议。刘庆宁等11名自治区人大代表提出了修订原《实施办法》的议案，自治区人大内司委认为，修订原《实施办法》的条件已经成熟，建议自治区人民政府列入2013年立法计划，尽快提请自治区人大常委会审议，争取在2014年广西村“两委”换届选举之前通过，为村“两委”换届选举提供法律依据。

二、立法的指导思想

广西村民自治法规的立法工作始终高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发

展观为指导，按照党的十八大关于健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制的要求，始终坚持以宪法和《村民委员会组织法》为依据，坚持民主原则和村民自治原则，紧密联系广西实际，全面总结村民自治实践经验的指导思想，确保广西村民自治法规能够更好地完善村民自治制度，深化村民自治实践，保证农村基层群众直接行使民主权利，促进农村经济社会发展稳定。

第一，坚持依法治国，以宪法和《村民委员会组织法》为依据。宪法是国家的根本大法，是一切立法的依据。《村民委员会组织法》是上位法，是地方制定村民自治法规的重要依据。在村民自治法规的立法过程中，广西对村民委员会的性质、任务、任期、组成方式、工作方式以及与乡镇人民政府的关系、制定村民自治章程和村规民约的程序等，都用宪法的原则和精神作出规定，保持与《村民委员会组织法》及其他法律相一致，保证村民委员会依法办事。

第二，坚持以人为本，尊重村民的主体地位。这次立法工作始终贯彻落实科学发展观的要求，坚持以人为本，把农民群众的利益放在首位，从各个层次保障人民当家做主的权利和地位。如村民委员会向村民会议、村民代表会议负责并报告工作，接受村民会议、村民代表会议和村务监督委员会的工作评议和监督；促进男女平等，做好女成员的选举工作；村民提名候选人，应当从全体村民利益出发，推荐奉公守法、品行良好、公道正派、热心公益、具有一定文化水平和工作能力的村民为候选人。此外，对村民委员会选举的程序以及选民资格等当前村民自治中的热点问题都依法进行规范，这些规定都以保障村民群众权益为立足点，充分体现了以人为本的原则。

第三，坚持民主原则和村民自治原则。农村基层民主和自治是紧密联系的，在自治过程中要充分发扬民主，通过民主

的形式实行基层群众自治，两者是《村民委员会组织法》的精髓。在村民自治法规的立法工作中，广西依据《村民委员会组织法》，在选举、决策、管理和监督等村民自治活动的各个环节上，都坚持按多数人的意见决定问题，实行民主原则。村民自治原则也是贯穿始终的，从各个方面保障村民依法开展自治活动，如乡、民族乡、镇人民政府或者街道办事处不得干预依法属于村民自治范围内的事项，任何组织和个人不得委派、指定或撤换村民委员会成员等。总之，这次立法进一步明确了村民民主自治的权利边界和实施程序，能够切实保障农民依法享有的民主自治权利。

第四，总结实践经验，完善村民自治制度。在农村开展村民自治，可以极大地调动广大农民积极性和创造性，充分发挥他们的聪明才智，促进社会主义新农村事业的发展。在立法中，要进一步完善民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的机制和程序，进一步提高农村基层民主相关法律的针对性和实用性。要组织指导农村干部群众，依照《村民委员会组织法》和广西村民自治法规，制定或修订村民自治章程、村规民约，特别是清洁乡村村规民约，落实农村基层民主的各项具体制度，保障农民群众依法依规办理自己的事情。要尊重农民群众的首创精神，积极推进农村基层民主实践创新，对农村基层民主实践中涌现出的好做法，及时归纳、总结并用制度的形式固定下来，条件成熟的，要推动地方立法，把成功经验上升为政策，把成熟的政策固定为法规。如民主选举中的公推直选、女村民委员会成员的“定位产生”制度、村民民主评议村干部、建立村务监督委员会等，都在村民自治法规立法中得到了反映，有效地解决实践中存在的热点难点问题。

三、立法的意义

原《实施办法》自2001年12月颁布实施以来，广西农村基层民主建设工作取得了巨大的成就并积累了丰富的经验。为适应农村经济社会发展和社会主义新农村建设的需要，根据《村民委员会组织法》要求，自治区党委、自治区人大常委会和自治区人民政府决定对原《实施办法》进行修订，并单独制定《选举办法》。这两部法规按照党的十八大精神，以规范程序、完善制度为重点，以扩大村民自治范围为目标，全面总结广西村民自治实践经验，着力解决原《实施办法》实施过程中遇到的突出问题，进一步完善以民主选举、民主决策、民主管理和民主监督为主要内容的村民自治制度，保障和落实农民群众的民主权利。

当前，广西农村正在发生新的变革，农村社会结构快速变动，社会利益格局和农民思想观念深刻变化，农民民主意识、法制意识不断增强。做好村民自治法规立法工作，贯彻落实好《实施办法》和《选举办法》，有利于保障农民依法直接行使民主权利，健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制；有利于加强村级党风廉政建设，密切党群干群关系，加强农村基层民主建设，维护农村社会和谐稳定；有利于调动广大农民群众建设社会主义新农村的积极性、主动性和创造性，推动农村全面建成小康社会进程，为实现富民强桂新跨越和与全国同步全面建成小康社会、加快建成我国西南中南地区开放发展新的战略支点的目标打下坚实基础。

第二章 立法的过程

一、立法情况

原《实施办法》是2001年12月制定并施行的。在全国人大常委会修订《村民委员会组织法》后，广西修订原《实施办法》工作被提到重要议事日程上来。2011年自治区民政厅结合村“两委”换届选举，开展了立法调研工作。2012年11月27日，自治区人大法工委、自治区人大内司委、自治区党委组织部、自治区民政厅、自治区法制办等部门召开了村民自治法规立法协商会，统一思想，统筹推进立法工作。同年12月5日，自治区人民政府同意将修订原《实施办法》和制定《选举办法》纳入当年政府立法重点工作。自治区有关部门组织专家进行了9次修改完善，深入武鸣、宜州、北海、扶绥等地开展立法调研和征求意见，向自治区党委组织部、自治区司法厅、自治区农业厅、自治区妇联等25个区直单位、14个设区的市、7个县（市、区）人民政府发函征求意见，5次召开专家论证会。2013年4月28日，自治区人民政府第6次常务会议审议通过了《实施办法（修订草案）》和《选举办法（草案）》，并提请自治区人大常委会审议。

2013年7月18日，自治区第十二届人民代表大会常务委员会第五次会议对《实施办法》《选举办法》这两部法规草案进行第一次审议。2013年9月26日，两部法规草案经自治区第十二届人民代表大会常务委员会第六次会议审议通过，自2013年11月1日起施行。这两部村民自治法规的施行，标志着广西农村基层民主政治建设和村民自治制度建设取得了新的进展。

二、立法的重大变化与创新

这次新修订的《实施办法》分为总则，村民委员会、村民小组的组成和职责，村民会议和村民代表会议，民主管理与民主监督，法律责任，附则，共6章39条；《选举办法》分为总则，选举工作机构，参加选举的村民登记，候选人产生，选举程序，辞职、职务终止、罢免与补选，法律责任，附则，共8章40条。这两部法规体现了时代性、科学性和可操作性的特征。

第一，体现在法律体例上。将原《实施办法》有关村民委员会选举的规定从中单列出来，单独制定《选举办法》，确保广西多届村民委员会换届选举积累的成功经验提升到法规的层面，进一步规范了村民委员会换届选举工作，推动农村基层民主选举深入发展。

第二，体现在法律内容上。将《村民委员会组织法》的新规定、全国各地以及广西村民自治实践的成功经验、党的十八以来党和国家最新要求、最新论述、最新提法纳入这两部法规中，以法律的形式进一步确认和发展村民自治实践成果。（1）进一步完善了村民委员会的职责。（2）进一步完善了村民委员会成员的选举和罢免程序，主要体现在“三个充实”：充实了村民选举委员会的组成和推选程序，对村民选举委员会的组成、缺额和免职进行了明确规定；充实了选民登记的内容，对户籍在本村但不在本村居住、户籍不在本村但在本村居住一年以上的村民参加选举作了规定；充实了对村民委员会成员罢免程序的规定。（3）进一步完善了民主议事制度，完善了村民会议讨论决定的事项，并规定了村民会议可以授权村民代表会议讨论决定的事项，完善了村民代表会议的组成和议事程序，增强了民主议事的可操作性，强化了村民小组议事

决策权利。(4)进一步完善了民主管理和民主监督制度,增加了村务监督委员会,完善了民主评议的内容,明确了村务公开时效,增加了村务档案管理等内容。

第三,体现在法律可操作层面上。《实施办法》和《选举办法》在结合广西实际的基础上,全面细化了《村民委员会组织法》的有关规定,使新修订的法规更具有可操作性。如村务监督委员会成员因职务终止或者其他原因出缺的,该由谁来组织村民会议或者村民代表会议补选的问题,无论是在《村民委员会组织法》,还是在国家相关文件及全国各地的法规都没有明确的规定,以致缺乏可操作性,《实施办法》第三十条就明确规定由村民委员会召集村民会议或者村民代表会议在村民中补选。再如《实施办法》第二十九条第(七)项中规定“村务公开栏的内容应当至少保留十五日;村民普遍关注、容易引发矛盾纠纷的事项,应当至少公开六十日以上。村务公开电子信息平台公开的内容应当长期保留”。《选举办法》进一步明确和细化了村民委员会的选举程序,使之更具可操作性,确保了村民委员会选举有法可依。

第四,体现在法律地方特色上。这两部法规切实结合广西实际,全面反映和体现了广西农村及村民自治实践发展的最新成果,体现广西地方特色。如在《实施办法》第九条第(五)项中,将广西正在实施的“美丽广西·清洁乡村”活动纳入村民委员会职责,规定村民委员会要“按照村庄规划和建设清洁乡村的要求,组织开展农村生产、生活服务设施建设,引导村民合理建设住宅,整顿村容村貌,搞好公共卫生,改善居住环境”;通过立法,从源头上建立起清洁乡村活动的长效机制。