

中国农村村民自治制度研究报告（1994年卷）

# 中国农村村民代表会议制度

THE REPORT ON THE VILLAGERS  
REPRESENTATIVE ASSEMBLIES IN CHINA

中国基层政权建设研究会  
中国农村村民自治制度研究课题组  
一九九四年十二月

中国农村村民自治制度研究报告（1994年卷）

# 中国农村村民代表会议制度

THE REPORT ON THE VILLAGERS  
REPRESENTATIVE ASSEMBLIES IN CHINA

中国基层政权建设研究会  
中国农村村民自治制度研究课题组  
一九九四年十二月

(京)新登字 022 号

图书在版编目(CIP)数据

中国农村村民代表会议制度/王振耀、汤晋苏等著. —北京:  
中国社会科学出版社, 1994. 12  
ISBN 7-80088-557-7  
I. 中… II. 王、汤… III. 村民—代表会议—制度—研究  
中国 N. D625

中国农村村民代表会议制度

中国基层政权建设研究会  
中国农村村民自治制度研究课题组

责任编辑 宁玉华 范瑜

中国社会科学出版社发行

北京西黄城根南街9号 邮政编码 100032

北京燕山印刷厂印刷

开本: 787×1092毫米 1/16 印张: 20 字数: 512千字

1995年4月第一版 1995年4月第一次印刷

印数: 1—2000册 定价: 28.00元

ISBN 7-80088-557-7/C·85

## 前 言

在当代中国村民自治的伟大实践中, 一项富有深远历史意义的制度——村民代表会议制度被农民自发地创造出来, 并得到政府的支持而使之不断巩固、发展和完善, 在村民自治制度的发展史上, 这的确是一个带有根本性变革的重大事件。整个村民自治活动, 由于这一制度的产生, 而变得更为充实和巩固; 村民的基层民主参与, 由此具有了一种重要的规范性的组织形式使其切实可行, 易于操作; 村民自治的道路, 由此而展现出更为广阔、灿烂的前景。

村民代表会议制度, 是指由村民选举出村民代表组成村民代表会议, 讨论决定村中的重大事务, 并对村委会工作实行监督的制度。这是广大村民直接参与自治, 行使民主决策权、民主管理权和民主监督权的制度。这项制度的基本内容是: 由全体村民按一定的户数或人口比例选举产生一定数量的村民代表; 由村民代表组成村民代表会议, 并定期召开村民代表会议; 村民代表会议行使决策事务的职权, 讨论决定村中的重大问题, 管理本村的事务, 监督村委会干部的工作。

中国的村民代表会议制度从萌芽生长到创造发展、逐步成熟完善, 经历了不同的发展阶段:

第一阶段是萌芽生长期, 从1982年宪法确立农村实行村民自治制度开始, 到1987年11月《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》(以下本书各章均简称《村委会组织法》)正式颁布。这一时期的特点是, 各地普遍建立村民委员会和召开村民会议, 开始探索村民自治之路, 有的地方开始召开不同形式的咨询参谋性会议, 对基层的民主决策形式进行了初步的探索。这期间, 河北省正定县南楼乡、四川省乐山市和山东省招远市的一些农村地区, 在建立村委会的同时, 实行“三老会”(老党员、老干部、老社员)、村民代表议事会和党员与村干部“两会”议事制度等形式, 协助村委会决定和处理重大事务, 发挥参谋和咨询作用。这些不同的会议组织形式, 虽然具有村民直接参与、民主决策的特点, 但不够规范和普遍, 只属于村民代表会议的萌芽和雏型。

第二阶段是创造发展期, 从1987年11月《村委会组织法》颁布到1990年9月民政部发出《关于在全国农村开展村民自治示范活动的通知》。这一时期的特点是, 以贯彻《村委会组织法》为契机, 全国各地进行积极的制度创新, 村民代表会议制度正式诞生, 并由点到面, 逐步发展。这期间, 河北省正定县等地, 在原来“三老会”、村民代表议事会等不同会议组织形式的基础上, 正式创立了村民代表会议制度。如河北省正定县南楼乡南楼村1985年认真总结了“三老会”的经验, 在此基础上, 通过选举, 产生更大范围、更有代表性的村民代表, 由此组成了村民代表会议。不久, 南楼乡政府认真总结了南楼村的经验, 决定在全乡范围内推行村民代表会议制度。1988年8月, 县政府决定在全县范围内推广南楼乡的经验, 建立村民

代表会议制度。全县 222 个村共选出 6018 名村民代表，成为村民自治和民主参与的主力军。1989 年 4 月，河北省石家庄市又在正定县召开了现场会，在全市范围内宣传、推广正定县建立村民代表会议制度的经验。山东省招远市在贯彻《村委会组织法》过程中，总结了金岭镇等乡（镇）实行党员与村干部两会共同议事的经验，在全市正式建立了村民代表议事制度。在山西省的临汾市、交城县和临猗县等地，村民在实践中也创造了不同形式的村民代表会议制度。在四川省的蓬安县、彭山县、达川市等地，村民代表会议制度也由点到面，不断发展，其中达川市 1990 年有 60% 的村建立了村民代表会议制度。从全国来看，是多点生长，遍地开花。

第三阶段是成熟完善期，这是在 1990 年以后的。这一时期的特点是，村民代表会议制度开始得到政府的肯定和地方性法规的确认，并逐步走上建章立制、规范运行的法制化轨道。1990 年 9 月，民政部发出了《关于在全国农村开展村民自治示范活动的通知》。这一通知第一次以中央政府的名义正式肯定了全国各地创造的村民代表会议制度，并把建立村民代表会议制度列为村民自治示范活动的核心内容之一，要求在全国农村村民自治示范地区大力推行。与此同时，在省、自治区、直辖市人大常委会制定的《村委会组织法》实施办法中，大都确认了村民代表会议制度的经验，并对村民代表会议的产生和基本组织制度作了规定。此外，有不少县级以上人大常委会，还制定了专门的村民代表会议制度的规定，使村民代表的各项制度变得更具体、更健全、更稳定、更规范，从而进入了成熟完善、健康发展的新阶段。据 1994 年初统计，全国的 1010056 个村中，已有 50% 的村建立了村民代表会议制度，全国有 16 个省（市、区）在地方性法规中列入了有关村民代表会议制度的条款，有 50 多个县、市的市人大常委会制定了《村民代表会议议事办法》。

在中国农村建立村民代表会议制度，不是一种偶然现象，而是农村社会发展的必然要求。在七十年代末八十年代初中国农村实行家庭联产承包责任制后，社会利益关系、组织结构和方式发生了重大变化，出现了社会利益主体个体化、多元化，利益关系复杂化，组织结构松散化的新格局。这种格局使农村社会发展面临着许多新的矛盾和问题。一是随着农民经济上的自主独立而产生的政治参与愿望的增长与村庄社会政治参与渠道不畅之间发生了矛盾；二是经济发展要求社会组织化程度和综合服务水平提高与社会组织结构松散无力之间发生了矛盾；三是社会利益关系复杂导致的社会矛盾、冲突增多与社会管理方式强制命令、传统社会调控能力弱化之间发生矛盾。这些矛盾和问题，不能靠旧的政社合一的组织体制来解决，只有寻求动员群众、组织群众广泛参与的民主自治的新路子，才能适应社会发展的需要，解决新的矛盾和问题。村民代表会议制度的出现，适应了农村社会发展的新形势需要，能够比较有效地解决上述各种矛盾和问题。首先，它适应了农民日益增长的民主参与的需要，为广大村民对本村事务的广泛参与提供了方便、有效的渠道；其次，它适应了农村社会提高社会组织化程度和综合服务水平的要求，为分散的个体农民自觉自愿地组织起来，进行自我管理、自我服务创造了切实可行的组织条件；再次，它增强了社会的自我调控能力，适应了农村社会加强协调控制能力的需要；为解决日益增多的复杂社会矛盾和冲突，提供了有效途径。这一切表明，村民代表会议制度的产生，与中国农村社会的变革、发展有着深刻的内在联系，是客观的、不以人们意志为转移的制度选择。

村民代表会议制度的产生和发展，对于中国农村的全面振兴究竟具有着什么样的作用呢？事实表明：作为中国农村实行村民自治和基层直接民主的有效形式，村民代表会议制度实际

已成为村民自治和基层民主制度不可缺少的重要组成部分。它的产生和发展，不仅是农村社会发展的必然要求，而且对于促进农村村民自治和基层民主的发展，对于促进农村社会的全面进步，具有独特的社会作用和重要意义。

作用之一：它开辟了村民直接参与自治活动的广阔渠道，为村民自己决定自己的事，自己的事自己办，自己的问题自己处理，自己的事务自己完成，自己的需要自己满足，从而切实做到自我管理、自我教育和自我服务，提供了现实的可能。这意味着村民自治确实成为广大村民的参与，并有了可靠的制度保障，广大村民也真正成了自治的主体。

作用之二：它开辟了农民政治参与的现实途径，使广大农民对于本村的重大问题，有可能直接参与决策，直接实行监督。这意味着农村的民主政治建设迈出了重大的一步，村务决策由过去的少数几个村干部的“专制”，变为广大农民广泛而直接的参与活动；民主决策由过去的标语口号变为现实的生活，由空泛的理论变为实践的训练，广大农民也因此而真正成为农村政治社会生活的主人。他们的民主意识、民主经验和民主能力，都得到实际的锻炼和提高；农村的基层村务决策由神秘、被动、自发而开始进入公开、主动和自觉参与的新时期。

作用之三：它建立了共产党与农民群众联系的桥梁，为党群、干群之间交流、沟通开辟了组织渠道，为把群众的利益和要求上升为党的意志和主张，再把党的意志转化为群众的意志、党的政策转变为群众的自觉行动，从而促进党的意志与群众意志、党的领导与群众自觉行动的统一，创造了有效的组织机制。这意味着党的领导得到了切实改善，党为人民谋福利的宗旨和相信群众、依靠群众，从群众中来到群众中去的群众路线，有了组织制度保证，党对农民的领导进一步迈向法制化的新阶段。

作用之四：它为国家与农民之间的意志统一、利益协调创造了有效的组织机制，使国家的意志得以转化为农民的意志，国家的政策转变为群众的自觉行动，国家在农村各项任务的落实也由难变易，成为群众自觉履行的义务，干群矛盾得到化解，干群关系得到改善。这意味着国家与农民建立了权利与义务对等、互相尊重、互利合作的新型关系，国家对农民的管理也进入以民为本、依法行政的新阶段。

作用之五：它理顺了农村的各种社会关系，调动了各方面的积极性，使农村广大干部群众的创造性和聪明才智得以充分发挥，促进了农村经济的大发展和农村文明程度的大提高，这意味着农村社会的各种资源得到了有效配置，农村进入了以法律为框架、国家为指导、村民为主体的社会全面振兴的新时期。

我们可以得出这样的结论：村民代表会议制度是广大村民在自治实践中的伟大创造，是农村社会发展的必然要求。它的产生和发展，对于村民自治和基层民主的深入发展以及农村社会的全面进步，都具有独特而重要的意义，它为亿万农民在农村社会当家作主开辟了新的渠道，使村民自治真正成为广大村民自觉参与的行动；党的领导、国家的管理也进一步走向依法运作的新阶段。如果说，村民自治指明了农村组织建设的基本方向，那么，村民代表会议制度则为之提供了一种具体的议事制度形式；如果说，民主选举村委会干部是村民自治的前提和基础，那么，以村民代表会议为主要形式的村民决策和民主监督，则是村民自治的核心内容之一和关键环节。从这个意义上说，如果没有村民代表会议，民主决策就会流于形式，甚至完全落空。正是基于这样的认识，我们把村民代表会议制度作为本报告的研究主题。本报告的目的在于：描述村民代表会议制度的产生和发展历程；分析村民代表会议的组织制度

结构、运行程序及规则；总结这一制度的实践经验，研究目前存在的问题及其对策。最后，报告将提出完善村民代表会议制度的立法建议和政策建议。

确立客观而公正的评价标准，是科学研究的基本要求。本报告在确立村民代表会议制度的评价标准时，基本依据两条：一是把它作为一种群众自治制度来看应该具有的基本原则和要求；二是把它作为一种基层直接民主制度，即人民群众的直接参与制度来看应该具有的原则和要求，同时也考虑到它是一种民主决策和民主监督制度以及一定意义上的代议制民主所具有的一些原则和要求。根据这方面的原则要求，我们认为，村民民主，广泛参与、充分表达、公开监督、群众创造和实践第一等原则，应该成为检验村民代表会议制度的科学标准。作为一种重要的村民自治制度和基层民主制度，如果村民代表会议制度很好地体现了上述原则，就应该肯定它。相反，如果它违背了或者不利于体现上述原则，就应该否定。此外，如果暂时没有法律条文作为标准时，只要它能充分体现上述原则，就应该肯定。正是依据这些标准，本报告对村民代表会议制度持积极肯定的态度。

本报告对上述评价标准原则的涵义界定如下：

**村民民主**——是指村民是村中的主人，村中自治事项的办理，都要听取和尊重村民的意见，做到村民自己的事情由村民独立自主地决定，自觉、自愿地办理。除村民依法必须承担的国家义务之外，任何组织、单位和个人，未经村民授权或同意，办办代替村民的事务，或者强迫命令村民办理某些事情，均属违背村民自主原则。

**广泛参与**——是指参与客体和主体做到最大限度的开放。从参与客体看，凡属村中的公共事务，只要条件许可，应最大限度地开放，让村民尽可能多地参与各种事务的办理和村务活动的全过程，包括参与决策、参与管理、参与监督等。从参与主体看，应最大限度地吸引尽可能多的村民，直接参与村民自治活动。

**充分表达**——是指在全体村民不具备直接参与决策的条件下，应开通各种渠道，为村民表达意见提供方便，包括村干部与村民的直接沟通，选派村民代表参与决策等。

**公开监督**——是指村民有权监督村干部的各项工作，为此，村务的管理必须尽可能公开，村干部的工作必须增加透明度。

**群众创造**——是指村中所有的自治事务和民主活动，都要依靠群众的力量和智慧，充分调动群众的积极性、创造性，尊重群众的首创精神。农民群众的积极参与和努力创造，是村民自治和基层民主的根本动力和源泉。

**实践第一**——是指村民自治和基层民主的一切活动，必须符合国情，符合实际，方便可行，切实有效。当理论与实践发生矛盾时，以实践为准；当法律已不能适应实践的发展时，以实践修正法律。

本报告的材料来源主要是三个方面：一是本报告的课题组成员在全国各地考察获取的材料。主要考察方式是，走访村民，与村干部和村民代表座谈，与地方各级党政部门有关领导和干部座谈讨论，阅读各地有关文献资料等；二是全国各地民政部门提供的调查报告和统计资料；三是地方各级人大常委会和政府颁布的有关村民代表会议制度的规章制度和文件。对这些材料，我们采取了两种研究方法：一种是实证的方法，即根据所获取的各种材料，对村民代表会议的产生、组织结构、基本制度运行过程和实践效果等，进行细致地描述和客观分析；另一种是比较的方法，即对一些个案材料进行对比分析，从中观察异同，发现规律，找

出问题，提出对策。我们力求本报告能够做到比较真实地反映中国农村村民代表会议制度的全貌。

本报告共分九章：

第一章：“村民会议与村民代表会议的产生”，主要通过村民自治活动中最高决策权的运行方式的分析，说明村民会议与村民代表会议的性质、地位和相互关系，揭示村民代表会议制度产生的政治背景和社会条件，回答村民代表会议制度为什么会产生。

第二章：“村民代表会议的制度化进程”，主要描述村民代表会议制度的产生、发展过程，揭示它由无到有、由点到面的生长阶段和发展规律，回答村民代表会议制度是怎样发展起来的。

第三章：“村民代表会议制度的特征和作用”，主要分析村民代表会议的制度特征，说明它是如何体现村民自治和直接民主原则的，在现实生活中有什么作用，重点回答村民代表会议的制度本质和社会功能。

第四章：“村民与村民代表”，主要分析村民代表与村民自治主体——村民之间的关系，说明村民代表的社会基础、产生方式、组织结构、素质结构和政治功能，回答村民代表的产生和本质。

第五章：“村民代表会议的组织结构”，主要说明村民代表会议的组织规模、内设机构及其分工协作关系，回答作为一种会议形式的村民代表会议，它的组织要素及内部结构是什么。

第六章：“村民代表会议的职权及其行使”，主要分析村民代表会议作为村民自治的权力机构拥有哪些职权，这些职权在实际生活运行的状况如何，回答村民代表会议是什么样的权力机构。

第七章：“村民代表会议的议事规则与程序”，主要说明村民代表会议作为一种会议形式是如何运作的，它的程序和规则是什么，回答村民代表会议是如何开会的。

第八章：“村民代表会议与其他村内组织”，主要从村级组织的整体结构，说明村民代表会议与村民委员会、村党支部以及其他村内组织的关系，回答在整个农村社会和组织结构中，村民代表会议扮演什么角色，如何与其他组织协调运作。

第九章：“民政部门的行政职责”，主要分析近年来国家、省、地区、县这几级民政部门的作用，试图对该系统行政作用发挥的状况作出分析和评价。

回顾与前瞻：主要是对整个村民代表会议制度在全国的发展，作出总体评价，并对这一制度将来的发展作出预测。同时提出一些可供选择的指导性政策建议，以及深入推进村民代表会议制度建设的一些基本措施。

本报告是继《中国农村村民委员会换届选举制度》报告后，中外合作研究的又一重要成果。参加本项研究的中方课题组由以下人员组成：

组长：王振耀（中国基层政权建设研究会乡村工作委员会主任）

副组长：汤晋苏（中国基层政权建设研究会乡村工作委员会委员）

王仲田（中共中央党校政治学博士、国情政策研究中心副主任）

成员：张厚安（武汉华中师范大学政治学教授）

方炎（农业部农村经济研究中心助理研究员）

宁立华（中国基层政权建设研究会乡村工作委员会委员）

郭正文（中国基层政权建设研究会乡村工作委员会副秘书长）

范 瑜（中国基层政权建设研究会乡村工作委员会秘书长助理）

本项研究是在中国基层政权建设研究会的领导下进行的，副会长白益华自始至终领导着这项研究。本报告是各级民政部门的有关官员、从事村民自治理论研究的专家、学者以及国外合作研究的专家、学者共同努力的成果。1993年第四季度，王振耀、方炎设计了94年度课题的研究计划。接着，由王振耀、汤晋苏提出研究报告的总体思路，方炎、王仲田列出写作提纲。1994年上半年，报告初稿由王振耀、汤晋苏、王仲田、方炎、郭正文、宁立华分头执笔，范瑜协助；由王振耀进行总体修改和补充，统一定稿；汤晋苏负责文字处理工作。

1994年8月20日至22日，在河南省郑州市举行“中国农村村民代表会议制度国际学术研讨会”，参加会议的有民政系统负责村民代表会议制度建设的各省、自治区、直辖市的官员和地方党政部门官员，有来自美国、印度、韩国等国、香港地区及中国一些地方的著名专家、学者，他们对本项研究报告提出了大量的修改意见。他们是：民政部副部长阎明复；各省、自治区、直辖市民政系统官员是（按行政区划顺序排列）：北京张兴柱处长、天津邢世杰处长、河北王进才科长、山西余维良处长、内蒙古杨景明处长、辽宁季力加处长和董竹林副处长、吉林刘国栋副处长、黑龙江卢乃昌处长、上海朱曼尧副处长、江苏许乃斌副处长、浙江董为勤副处长、安徽武彪副处长、福建张孝敢处长、江西刘相穗处长、山东齐航建处长、河南李希文处长和王杰士副处长及庞恩国科长、湖北杨志才处长、湖南肖文煊副厅长和曹玉华处长、广西韦水华处长、海南王和平处长、四川赵昌鉴处长、贵州刘杰科长、西藏周建军科长、陕西董稚鹏副处长、甘肃魏向阳处长、青海张赞庭处长、宁夏呼文成处长、新疆贾东升副处长以及大连沈绍海处长、青岛夏乐顺处长、宁波缪乾水处长、厦门林荣辉处长、重庆邵春举科长、山东烟台张华亭科长、烟台徐立增局长、吉林梨树县委费允成副书记、湖南娄底地区行署研究室曹国英副主任。有关专家和学者是：华中师范大学张厚安教授、中国社会科学院政治学所白钢教授、社会学所樊平助理研究员、全国人大内务司法委员会内务室原主任孙之骥教授、中共中央党校政治学博士王仲田、农业部农村经济研究中心方炎助理研究员；中国基层政权建设研究会白益华、王振耀、汤晋苏、宁立华、郭正文、范瑜、詹成付、王时浩、王金华、伊佩庄、香港及外国学者和专家有：美国福特基金会驻京办事处项目官员张乐伦女士、香港中文大学李南雄教授、韩国启明大学赵寿星教授、印度加尔各答大学达卡教授、美国共和党国际问题研究所亚太及中东部主任孙璐瑜女士、美国哈佛大学政府系教授戴慕珍女士。会上，王振耀、汤晋苏、王仲田、樊平、宁立华、方炎、曹国英对提出的意见进行了整理。1994年9月以后，由王振耀进行总体修改和统一定稿；由张雅竹将报告翻译成英文；由汤晋苏负责最终的文字处理工作。诚挚希望各位读者，对本报告提出宝贵意见。

中国基层政权建设研究会  
中国农村村民自治制度研究课题组  
一九九四年十二月三十日

## 目 录

前 言 .....	(1)
第一章 村民会议与村民代表会议的产生 .....	(1)
第二章 村民代表会议的制度化进程 .....	(15)
第三章 村民代表会议制度的特征和作用 .....	(37)
第四章 村民与村民代表 .....	(51)
第五章 村民代表会议的组织结构 .....	(63)
第六章 村民代表会议的职权及其行使 .....	(75)
第七章 村民代表会议的议事规则与程序 .....	(84)
第八章 村民代表会议与其他村内组织 .....	(97)
第九章 民政部门的行政职责 .....	(104)
回顾与前瞻 村民代表会议制度建设的政策选择 .....	(118)

## 第一章 村民会议与村民代表会议的产生

中国农村的村民自治和基层民主制度，主要包括民主选举制度、民主决策制度、民主管理制度和民主监督制度。在整个制度结构中，民主选举制度是基础，民主决策制度是关键，民主管理制度是主体，民主监督制度是保障。根据1987年11月24日全国人大常委会第23次会议审议通过的《村委会组织法》的规定，村民会议是村民自治活动中的最高决策机构，村中的重大事务都应由村民会议决定。然而，在《村委会组织法》试行的过程中，村民会议在民主决策的实际运行中遇到许多问题，难以发挥作用。与此同时，一些地方的村民创造了村民代表会议，在村民会议难以召开的情况下，代替村民会议实行民主决策。这种民主决策的制度形式，由于符合大部分农村地区的实际情况，因而在它产生不久，就迅速地显示出独特的优势和较强的生命力，并在全国各地农村普遍发展起来，逐步成为村民自治中民主决策制度的基本形式。村民会议的组织结构和运行机制是什么？它在实际运行中遇到了什么样的问题？村民代表会议是如何在村民自治的实践中产生和发展起来的？这是研究村民代表会议制度首先必须回答的问题，也是本章分析的重点。

### 一、村民会议的组织结构及其运行中的问题

#### (一) 村民会议的组织结构和运行机制

《村委会组织法》规定：村民会议由本村18周岁以上的村民参加，也可以由每户派代表参加。必要的时候，可以邀请本村的企业、事业单位和群众团体代表参加会议。村民会议的决定，由18周岁以上的村民的过半数通过，或者由户的代表过半数通过；村民委员会向村民会议负责并报告工作；村民会议由村民委员会召集主持，有1/5以上的村民提议，应当召集村民会议；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决定；村民会议有权撤换和补选村民委员会的成员。这些内容，基本规定了村民会议的组织结构、运行机制和主要职权。

关于村民会议的组织结构，根据法律，主要包括三个方面：一是组织成员，即村民会议的组成人员，是本村18周岁以上的村民；二是组织形式，村民会议分为两种形式，一种形式是18周岁以上村民全体参加的会议，也叫村民大会，另一种是由每户的代表参加的会议，叫

村民代表会议；三是组织规模，即村民会议有一定数量的村民参加。

据统计分析，除广东、广西、云南、海南实行小队委员会制度，在村委会和乡政府之间建有村公所或管理区，村委会只是以村民小组为基础或略大一点的自然村为规模组建，西藏农牧区人口较少外，在全国广大地区，村委会绝大多数均以人民公社时期的生产大队为基础组建，其人口规模多在1000—3000人之间。如果按18周岁以上的村民在全体村民中占60%的比例计算，村民会议的组成人员也在600—1800人之间。即每户代表而言，全国有2亿农户，按全国100万个村委会平均，每村也有200农户，户代表会议的要求也不少于200人。

关于村民会议的地位和职权，由于村委会要向村民会议负责并报告工作，就使得村民会议成了村中的最高权力组织。而由于涉及全体村民利益的问题必须提交村民会议讨论通过，村民会议实际上拥有着决定村务的基本权力。对于这些权力，在省级人大常委会贯彻《村委会组织法》的实施办法中，均进行了详细规定。如山东省就将村民会议的职权规定为十项，包括：审议通过本村经济和社会发展规划、年度计划；选举和撤换村委会成员；讨论决定责任田、口粮田的划分与调整；改变或撤销村委会不适当的决定；审查村财务收支情况；讨论宅基地的分配使用方案；讨论决定其他涉及全村村民利益的问题。

关于村民会议的运行机制，村民会议的主持者，是村民委员会；村委会决定村民会议的议事内容和召开时间；有1/5以上的村民提议，应当召开村民会议；村民会议的决定，由18周岁以上的村民过半数通过，或者由户的代表的那半数通过。

在村的层面上建立村民会议制度以实行由千人左右人口聚会直接决策村务，无论是在中国民主制度的建设史上还是在世界民主政治的发展史上，都是十分罕见的。只是在原始共产主义社会和古希腊的城邦国家中，才有过类似的公民会议组织。不过古代公民会议所采取的表决方式只是杂乱无章的吆喝声，公民并不能对表决事项进行充分讨论。在民主和法制建设年代，中国充分展现了在农村基层建立人类历史上无可比拟的村民会议决策村中各类自治事项，充分体现了中国共产党人推进村民自治的决心和勇气，由此也可以看出建设此项制度的困难程度。

## (二) 村民会议制度的源流

村民会议的产生不是偶然的。新中国成立以后，随着政治、经济形势的发展，农村基层组织发生了三次比较大的变化。第一个时期，是从1949年10月中华人民共和国成立到1956年社会主义改造的完成。这个时期在农村基层实行民主建政，建立了乡（行政村）政权组织。同时，建立了农业生产合作社（先为初级社、后为高级社），在每村一社阶段（1955年以后）及每乡一社阶段（1956年以后），出现了农村基层政权组织和集体经济组织并存的局面。第二个时期为实行人民公社体制时期，自1957年至1982年，1957年合作化运动发展迅猛，到1958年，在农村开展了人民公社化运动，农村基层组织开始变为人民公社、生产大队、生产小队三级，生产大队和生产小队分别设管理委员会。“文化大革命”中生产大队管委会改成革命委员会。在人民公社体制中，农村基层属于政社合一组织。第三个时期，是在1982年以后，撤销人民公社，恢复乡政府建制。全国绝大部分地方以生产大队为基础建立了村民委员会，以生产队为基础建立了村民小组，村民委员会为群众性自治组织。这三个不同的时期，农村基

层组织的名称、性质、职能、管理机构等都有所不同，但其在联系则是显而易见的，它们均是国家政治体制和经济政策在农村基层组织建设中的反映。

在管理机构的设立和工作方法上，农业生产合作社、生产大队、村委会都强调了民主原则。从其内容上讲，主要体现在两个方面，一是规定农业生产合作社的管理委员会、生产大队管理委员会、村民委员会领导成员，都必须由社员大会、社员代表大会、村民全体会议选举产生。二是规定在农业生产合作社、生产大队、村民委员会内重大事情必须由社员大会或社员代表大会、村民全体会议讨论决定。在制度和方法上，《农业生产合作社示范章程（草案）》规定建立社员大会或者社员代表大会，是农业生产合作社的最高管理机构。《农村人民公社工作条例》规定建立社员代表大会，是生产大队的权力机关；生产队建立社员大会，是生产队的权力机关。《村委会组织法》规定建立村民会议，则强调了在工作方法上依靠群众，相信群众，民主管理，办事公开。在实行农业生产合作社、生产大队管理体制期间，虽然这些规定在实践中并未得到很好落实，但从中可以看出，长期以来，中国共产党都相当重视并积极探索社会主义民主政治建设问题。村民会议的产生，就制度继承性而言，是直接源于生产大队的社员代表大会和生产队的社员大会。1987年从法律上正式规定村民会议，显然是试图扩大人民公社体制下农民的民主权利，在村（生产大队）一级废止代表大会而建立农业生产队社员大会那样的村民会议，让村民直接行使村务决策权。

资料 1·1

### 彭真委员长 1987年3月在全国人大常委会会议《村委会组织法》草案时指出

旧中国留给我们的，没有什么民主传统。我国民主生活的习惯是不够的。这个问题怎么解决？还是要抓两头：上面，全国人大和地方各级人大认真履行宪法赋予的职责，发展社会主义民主，健全社会主义法制；下面，基层实行直接民主，凡是关系群众利益的事，由群众自己当家，自己决定。上下结合，就会加快社会主义民主的进程。

## (三) 村民会议运行中的矛盾

《村委会组织法》中规定：村民会议由本村十八周岁以上的村民组成。

这表明，村民会议的成员是这种享有公民权利的全体村民，由此组成的村民会议，是本村成员最多、范围最大的组织。这种组织决定了它能最广泛、最直接地表达村民的利益、意志和愿望，因而也是彻底的直接民主形式。

正因为它具有上述组织特征，所以《村委会组织法》赋予了其特殊的权力和地位。村民会议与村委会的关系表现为，组织上是产生与被产生的关系；在工作职能上是决定与执行的关系；在权力地位关系上，是上级与下级、指挥与服从的关系。没有村民会议，就不可能有村委会，不可能有真正的村民自治。

村民会议作为村民自治组织的最高权力组织，在村民自治中需要发挥出重要作用。但是，除一些人口较少而居住集中的村较容易召开会议外，许多村在实践中遇到不少困难和问题。

1、现有的村委会设置规模，基本是在原生产大队基础上设立的，规模大，人口多，一般



的村委会下辖人口都在1000~3000人左右,有的多达8000~9000人,个别村达到万人以上。人口过多,开会不便捷事,反而使议事流于形式。

2、农村村民居住较为分散,一个村委会管理的村民,有的远至几里,在一些地区,户与户相距甚至达几十里之远。特别是村务繁多,活动频繁,村民会议更是难以组织。

3、农业生产季节性很强,农民忙闲不均,一般在农忙季节,要召开村民会议相当困难。

4、以户为单位的家庭联产承包责任制,使农业生产出现了个体经营的特征,村民们活动分散,劳动时间不统一,难有准确、固定的闲暇时间。

5、农村实行分户经营后,促进了农民的分工分业,外出做工、经商村民很多,召开村民会议较难。

由于村民会议难以召开,就发生过村民会议难以做出决议的事情:山东省招远市玲珑镇鲁格庄村,有400多户人家,几年来集体经济发展较快。1990年初,不少户建议要重新搞村建规划,拆旧房,盖小楼,集体给予补贴。对此等大事,村委会不能擅作决定,随即发了400多张票,一户一张,投票表决。结果是,1/3的票收不上来,1/3的不同意,1/3的赞成,致使决议无法形成,村民议论纷纷。后来,该村实行了村民代表会议制度,代表们重新集中讨论研究,最后表决否定了拆房建楼的方案,使事情很快得到了解决,村民的情绪也就安定下来了。

由于村民会议的召开极为困难,村民会议名存实亡,很难组织起来发挥作用,从而使许多本应由村民会议决定的事务只好由村委会决定,结果导致全体村民的自治变为村委会少数几个人的自治,严重影响了全体村民对自治活动的参与,影响了自治目标的实现。正是在这种情况下,人们在实践中创造、选择了村民会议的替代形式——村民代表会议。关于这种现象,民政部基层政权建设司司长白益华在1992年归纳说:

“建立村民会议,使村内关系群众切身利益的重大问题和农村的一些难点、热点问题做到发动群众,依靠群众,民主决策,这是实行村民自治的关键。农村的村民自治搞得如何,经常的、具体的都体现在村民会议是否建立和健全上。《村委会组织法》颁布以后,有的地方按照法律规定,建立了村民会议,给农村基层民主政治建设带来了新的气象。但相当多的地方做得不太好,这与法律规定得太具体有很大关系。法律上规定的村民会议,由全村年满18周岁以上的村民组成或者由每户派代表组成,要求有些过高。由于多数村人口多、户数多、范围大,缺乏活动场所,难以做到法律的要求,于是许多地方出现了几户或十几户选一名代表组成村民代表会议的做法,这比较符合实际,也起到了同样的效果,看来是一种好形式。因此,需要对村民会议的形式进行修订。”

白益华司长的这段论述,既说明了村民会议的缺陷,也分析了关于村民会议的法律规定的不足,实际上分析了村民代表会议产生的客观必然性。这也表明,从事基层民主政治建设,决不能要求过高而使之很难实行,如果实行了,只是一纸空文,再好的制度也不会有多大效果。

1994年12月30日,全国人大常委会委员内务室佟宝贵主任、民政部法制办公室副副主任在考察了云南、广西、福建、河北四省(区)村民代表会议并与民政部基层政权建设司有关领导交换意见时,就村民代表会议谈了以下意见:

村民代表会议并非决策机构,而是为村民会议搞好决策增设的一种代议形式。国家制定《村委会组织法》的根本宗旨,在于推进农村民主建村,实现村民自治,让农民自我管理、自我教育、自我服务,真正实现直接民主,成为国家的主人。村民会议是直接民主的形式,村民代表会议是间接民主的形式,间接民主一定要集中直接民主的意见,使间接民主建立在直接民主的基础上,才能有效地实现村民自治的原则。村民代表会议不能代替村民会议,应是村民会议的一个组成部分,但无论在任何情况下,村委会实行村民直接民主的原则不能改变,召开村户代表会议和村民代表会议,都是为了最终开好村民会议。如果只是固守村民大会这一种形式,有的地方直接民主就会被搁置,村民自治就会流于形式。村民代表会议较好地解决了这个问题,通过直接民主与间接民主的结合,实现了民主建村的目的。随着农村经济的发展,村民民主意识的增强,村民自治程度的提高,村委会区域划分的合理,村民会议场地的建立,村民代表会议代行决策的作法终将会被由村民会议决策所代替。

## 二、村民代表会议的产生

村民代表会议,就是在一个村,按照一定居住区域、人口比例,以十户左右的村民划分为一个基本选区单元,推选出选区代表,由这些代表所组成的议决村务的组织。村民代表会议是村民决策村中事务的权力机构,是村民民主决策的组织形式,也是农村基层实行民主的组织制度。村民代表通过定期开展活动,代表村民议决村中重要事项,直接参与村中重大事务的决策,行使村民的决策权、管理权和监督权。

### (一) 村民代表会议产生的背景

村民代表会议制度的产生,具有坚实的制度背景和广阔的社会背景。

在制度背景方面,有三大制度直接影响和作用于村民代表会议的产生:

第一种制度是人民公社时期的大队社员代表会议。不少社员,有过一定的社员代表会议经验,广大村民对于这一制度有着清楚记忆。如湖南省许多年纪在50岁以上的村主任就表示:我们从人民公社时期起有事就开群众代表会议讨论研究,作出决定,全村人就执行,所以已成了习惯。这样,在村民会议召开不起来时,大家自然而然想起了村民代表会议。

第二种制度是人民代表大会制度。县乡人民代表大会都是由选民直接选举产生，代表们可以议决政务，对村民议决村务的程序也是有益的启发。

第三种是村民自治制度的确立。这一制度确立后，要求基层实行民主自治。村民如何在村中当家作主？法律上要求召开全体村民会议或户代表会议，基层索性再进一步，从户代表到户代表，这就直接导致了村民代表会议的产生。

资料 1·3

### 山东省招远市总结、推广村民代表会议经验

招远市共有 16 个乡镇，729 个村，15.5 万户，56.8 万人。1988 年该市宋家镇石棚村村干部班子顺应村民参与村务的要求，将全村 200 户划分成 19 个村民小组，每组由村民投票推选一名自己信得过的代表，组成村民代表会，代表会议定期举行，参与各项村务决策，有效地解决了村里的各种矛盾和问题，促进了该村的经济发展和社会稳定。这个村的做法，使市里的领导和主管部门受到启发，认为找到了农村政治体制改革的突破口。于是，他们一边总结完善石棚村的经验，一边赴外地参观学习。在市里的精心组织下，首先在招远镇选择了经济条件、群众基础比较好的十里铺村和各方面条件较差的王家庄子村进行试点。在试点成功的基础上，市里召开了各乡镇有关领导干部参加的会议，介绍了这两个村的试点经验，还印发了《村民代表议事办法宣传提纲》要求各乡镇按照市里试点办法搞好试点工作。到 1989 年底，全市试点村累计达 67 个。

村民代表会议的产生，有着深刻的社会背景。农村根本性的社会变化是家庭联产承包责任制的实行。这一农村生产经营方式的重大变更，导致了农村经济关系、政治关系和社会关系的全面变化。

家庭联产承包责任制，使农户拥有生产自主权。农民在经济领域实现了当家作主后，必然要求对于村内自治事务的管理，必然要求开参与村务的各种途径。

农户经营之后，由于传统的经济体制失灵，与传统经济体制具有内在联系的约束干部的手段也失灵了。过去，三、五年来一次阶级斗争，通过这种方式整顿基层，解决基层干部与村民之间的矛盾。而到 1980 年以后，人们对于这种形式的阶级斗争不感兴趣，新经济体制也于开展阶级斗争式的政治运动不协调，于是导致基层千群矛盾的积累，有些地方干群关系比较紧张。如何有效地改善农村干群关系，已成为国家民主政治建设中的重大课题。上上下下，都在为解决此一课题而探索办法。但除了吸引广大村民参与村务管理的办法之外，尚未找到另外更有效的办法。十多年来，各种传统的办法都试验过了，但都不能在大范围内取得成效。结果，村民的社会参与，成了一种“逼上梁山”的选择。

农户经营之后，对于农民如何管理、教育，也是新时期基层干部所面临的迫切难题。过去的你打我通、强迫命令的教育方式失灵了。村干部面对千家万户万，如何实施组织管理？于是只有依赖广大村民的自我管理、自我教育，只有邀请村民代表参与村务管理，才能建立村干部的权威。建立村民代表会议制度，成了农村基层加强管理的必需。

就农村干部的结构而言，1984 年前后，干部更新换代，村干部实现了年轻化，但老干部作为农村社会中长期有影响的人物，他们的影响力不可能一下子全部消失。年轻的村干部清

出村中一些有影响的代表人物参与管理，在政治学中可称之为政治妥协现象。另外，农户经营之后，村中精英人物的成长途径呈现出多元化的趋势。过去只要上级培养后备干部就可以建立农村精英人物的基本成长道路，现在则是发展市场经济，各显身手，天高任鸟飞，海阔凭鱼跃，精英人物主要靠自我成长，基层管理加不能及时吸收这些精英人物的参与，很难形成权威。而村民代表会议，由于广泛吸收村中各类代表人物参加，社会覆盖面宽，因而就成了农村基层社会稳定的一种自然选择。

## (二) 村民代表会议制度产生个案分析

### 个案之一：河北省正定县南楼乡南楼村的村民代表会议

南楼村是一个典型的农业社区，全村 680 户，2700 人，耕地 4368 亩，1987 年人均收入 760 元。1984 年 8 月，村干部班子换届，新班子文化水平高，有开拓精神，然而自身也存在一些弱点：干部大都很年轻（平均年龄 31.2 岁），农村工作经验少，且班子中复员军人较多，尽管眼界开阔，但对本村情况不熟悉。在他们既未打下扎实的根基又来不及确立自己的权威时，遇上了农村中关系到千家万户切身利益而又最难摆平的事情——划分宅基地。为解决这个棘手的问题，由干部推荐和村民选举相结合，推选出“三老”（老干部、老党员、老社员代表）52 人，希望用他们的经验和威望妥善处理这件事，就这样召开了村民代表会的第一次会议。在分配宅基地以及随后的几件大事中（建小学校 and 开发荒滩地等），以“三老”为主的村民代表会都发挥了积极的作用，从而逐渐在村务决策中形成不可或缺的地位，这种持续的不断的工作促进了组织发育。外部的政治环境也在不断变化，体制改革和民主管理的信息不断传来。干部们对对照报上和上级有关文件的指示，发现自己正在顺应历史潮流而动，更增添了发展村民代表会的信心，于是划分宅基地选举区域，确定代表名额和任期、代表会议制度进一步细分，还制定了明确的规章制度和工作程序。村民代表会议制度成为全体村民公认的制度。在贯彻《村委会组织法》的过程中，这个经验被推广到全县 222 个村。到 1991 年，全县有村民代表 13108 名，平均每村 55 名。县人大常委会通过有关决议，确立其地位。

### 个案之二：辽宁省辽阳市曙光乡峨嵋村村民代表会议制度的建立

峨嵋村全村 1400 户，4750 人，耕地面积 4900 亩，地处市郊，经济条件较好。1984 年，村干部遇到了难题。1983 年撤队建村委会时，原生产队时期的社员股金全村共积累了 18 万元，同时还有 22 万元固定资产。实行家庭联产承包责任制后，一些村民提出，这钱是村民大伙的，集体不应该再留着，应该给村民分了，但干部不同意。就在村干部与部分村民围绕着这 18 万元的股金处理问题到难缠的时候，村里一些老党员主动找干部说，一个家庭内部有矛盾找上几个有威望的街坊邻居一说合就解决了，村上的事，为什么不能找上几个有威望的村民代表到一起开个会，请大家站出来评理。根据这个建议，村干部找了村中有威望、敢于仗义直言的 30 名村民代表专门就应不分掉这 18 万元钱的问题召开了会议，并请主张分钱的农户也参加了会议。当村干部讲清这 18 万元的股金留作集体生产的目的、意义之后，村民代表纷纷表示，坚决支持村干部的意见。会后这些代表分头做村民的工作，大讲保存集体经济实力的重要性。那些原来吵吵闹闹非要吧 18 万元分掉的村民，一看村民代表会议的决定，大多数农户积极响应，就不再提分钱的事了。这个老大难问题的解决，使干部们看到村民代

表集体议事的威力,就萌发了建立村民代表会议的想法。当时是1984年,《村委会组织法》还未颁布,干部就参照各级人民代表大会制度,决定建立村民代表会议制度(当时叫村民代表大会)。

由上述两个个案中,我们可以得出以下几点结论:①这两上村庄所要解决的是关系到每个村民切身利益的重大社区难题;②在处理社区难题上,村干部并没有足够的独立性权威,这也是由于村级组织具有准行政化色彩,村干部往往扮演国家行政人员的角色,工作中不能更多地照顾社区利益和村民利益,往往得不到村民的全然认同;③这两个村庄采用村民代表会议的组织形式来扩大村民对村务的参与,是行之有效的;④对于村民代表,无论是干部推荐、指定还是村民选举,其人选不会有很大出入,在社区中确有一些权威人物,大多是当过干部或是家族的长辈,代表了社区中的舆论权威和道德权威,由这些人组成的村民代表会议,类似于“长老会”;⑤农村社区中有村社自治、邻里互助的传统,村民代表会议使现代民主制度与社区的传统找到很好的结合点;⑥村民代表会议制度在村中的确立,使干部班子的工作方法、工作方式发生了变化,甚至重新界定了自己的职权范围,也使村庄中的政治格局和权力结构发生了变化。

应该说明的是,上述两村的事例并非是个别的,在80年代,这种自发的以扩大村民参与组织形式解决社区难题的例子比比皆是,采用的方法也各有不同。村民代表会议只是其中的一种,其他的形式还有党员联户制、联户代表制、民主评议干部、民主协商制、干部对话会等等。

没有明确的法律规范和文件指示精神的情况下,村干部之所以在工作中能够摒弃陈规专行的工作方法,开明贤达,集思广议,建立村民代表会议,很大程度上与当时基层干部的实际处境有关。撤队建村时生产大队干部年龄普遍老化,其原因是由于建国后长期实行(尽管没有法律界定)的是领导干部终身制,生产大队一级的干部也不例外。如果没有不规则的政治斗争,一个干部是很难从其职务上被解除的。这样,乡村干部的基本班底就是50年代搞土改和合作化运动而起来的,这些人到80年代初期年龄已达到50多岁,文化程度较低,又长期从事阶级斗争,缺乏经济建设经验。从1983年到1986年,村干部经历了三次大调整,一是政社分开时期不少地方实行了村干部的年轻化,使一些30多岁的干部接替了土改以来一直任职的老干部;二是紧接着这次改革之后开始实行村干部的兼职制度,为了减轻农民负担,除了党支部书记与村委会主任两职一般不交叉兼任外,村组干部之间,村委会与党支部之间大都实行了兼职,这次约减少了50%左右的村干部;三是1985年以后在全国农村整党中又调整了一批领导班子。这次调整注意的是村干部的工作能力。国务院农村发展研究中心1986年对全国农村社会经济典型调查的材料说明,1984年乡以下干部比1978年要减少50.4%;在村干部的文化结构中,初中以下的占52%,小学占44%,文盲占4%;按年龄档次划分,村干部中45岁以下的占78%,46—55岁的占19%,56岁以上的占3%。大批退职的老干部具有丰富的管理经验和责任感,参政意识强,也有相应的能力,给新干部造成了很大的压力。许多新任的村干部亲身感受到,村里最难推举的就是老干部,处理不妥,就在工作中心掣肘,遇到社区难题时,不得不把他们请出来。因此,老干部往往成为村民代表的首选人物。由此可见,村干部班子的年轻化是导致村民代表会议产生的重要原因之一。

依据《村委会组织法》对村委会换届选举,也是产生村民代表会议的一个重要原因。

许多地区的经验表明,村委会换届选举过程中,选举程序之一就是要先选出村民代表,村民代表与党员一起组成联席会议,这个联席会议在组织选举、监督选举,收集选民对候选人的意见、筛选候选人等方面起到极为重要的作用。可以说,村民代表会议与村委会换届选举之间是相伴相生的关系。因此,也就有了“村民代表会议与村委会任期相同”的规定。

### (三) 村民代表会议制度的发展阶段

村民代表会议有一个发展演化过程。初始,可以追溯到80年代初期。当时,河北、四川等省,为加强农村党支部和村委会建设,在一些村设立了“党员议事会”、“村民议事会”、“联户代表会”等组织,主要作为党支部和村委会的参谋部、智囊团。这实际是村民代表会议的雏型。《村委会组织法》试行后,由于村民会议难以召集,在河北、山东、辽宁、黑龙江、湖北、四川等地,出现了由村民选举代表,组成村民代表会议,代行村民会议职权的组织形式。这一制度,有的是以乡(镇)党委和政府名义予以确认,有的是由县人大会通过。之后,在湖北、黑龙江、陕西、吉林等省人大常委会通过的贯彻《村委会组织法》实施办法中,正式把村民代表会议或村民代表议事会制度列入条款,成为法规条文。

四川省达州市村民代表会议组织和制度建设大致经历了三个发展阶段,这在全国有一定的代表性,我们试以该市为例说明全国的发展状况:

1982年至1987年为萌发阶段。这期间,农村基层组织名称变了,性质变了,为体现自治组织的群众性,村委会研究重大事务,往往邀请村干部、党员和村民骨干参加会议。当时名称不叫村民代表会,但体现了改革和民主的政治倾向。

1988年至1990年为深入发展阶段。随着《村委会组织法》的深入贯彻和农村经济的发展,干部、村民的自我意识开始觉醒,参与欲望不断增强,为实现村务管理的民主性,60%的村在1990年村委会换届选举中建起了村民代表会议。尽管代表的选举不够科学民主,代表的作用不够突出,但它为实现基层民主自治提供了有益的探索。

1991年至今为规范完善阶段。村民自治示范活动的广泛开展,干部、村民对建立村民代表会议的目的、意义,认识越来越清楚,办法越来越明确,选举越来越民主、科学、规范。先由群众讨论确定选举办法,代表的名额按比例,10至15户产生1名。候选人的提名,群众联名推荐与组织推荐相结合;代表的当选,不画框框,不设调子,群众按照自己的意愿无记名投票通过。全市共选出村民代表3899名,平均年龄44.2岁,代表中党员1393名,占35.7%;干部850名,占21.8%;妇女825名,占21.2%;群众1793名,占49.6%,结构合理,具有广泛的群众性。

在全国其他一些最先产生村民代表会议制度的地方,也大体上经历了类似的三个阶段。这也代表了全国农村村民代表会议制度的发展阶段。不过,就全国而言,目前正处于普及、规范、完善阶段,普及工作,在不少地方还是十分重要。

0399845

说明:

- 1、辖县数是指有村委会的县(市、区);
- 2、所称村民会议即村民代表会议。

### 三、村民代表会议在全国的普及状况

自1990年民政部发出通知,要求各地在开展村民自治示范活动中要建立村民代表会议制度以来,村民代表会议制度在全国迅速普及。1994年上半年,民政部基层政权建设司要求各省、自治区、直辖市人民政府(局)基层政权建设处(民政处)对本地方的村民会议和村民代表会议制度建设情况进行统计,现将各地统计上报情况汇总于下(凡没有列举的地方均未上报情况):

辽宁省:全省普遍建立村民代表会议制度,共有村民代表537855名,平均每村33.6人;1993年全省共召开村民代表会议7965次,平均每村召开5次;村民代表参会率达92%;村民向村委会提出意见、建议99050条,已得到解决77612条,占78%(见下表)。

辽宁省村民会议(村民代表会议)制度建立情况统计表

1993年12月

市名	辖县数	50%以上村已建立的县数	村委会数	建立的村数	村民代表自然情况		村民代表产生过程			
					村民代表总人数	平均年龄	平均文化	选举的村数	推举的村数	任命的村数
锦西	6	6	1443	1137	42204	43	初中	1229	215	/
辽阳	5	5	731	731	25585	43.6	初中	219	439	73
鞍山	4	4	1156	1156	44817	42.9	初中	1038	103	15
朝阳	7	7	1715	1715	54379	42	初中	894	821	
大连	7	7	1488	1263	69440	43	初中	1263		
本溪	6	6	387	387	12771	45	初中	387		
盘锦	4	4	397	397	67844	36	初中	397		
抚顺	4	4	1032	784	27605	46.8	初中	521	263	
锦州	5	5	1638	1638	51699	45	高小		1638	
阜新	4	4	832	832	25813	42	初中	241	591	
营口	4	4	932	926	28318	47.5	初中	643	283	
沈阳	8	8	1939	2929	69284	44.8	初中	1610	329	
丹东	4	4	840	840	33600	48	初中	420	420	
铁岭	7	7	1497	1497	45000	45	初中	330	907	260
总计	75	75	16025	15538	588359	43.9	初中	9191	6009	348

山东:全省已建村民代表会议的有74700个村委会,占全部村委会的84.6%。全省共有村民代表2785199名;其中青岛市已有5781个村建立了村民代表会议制度,占总村数的95.4%。

山东省村民代表情况统计表

1994年6月

地(市)名	全省村委会数(个)	已建村民代表会的村(个)	第四届村委会换届选举后村民代表情况			
			总数	占选民比例%	党员比例%	妇女比例%
合计	88245	74700	2785199	8.3	29	19.1
枣庄	3124	3021	95927	8.2	33.65	16.57
青岛	6065	5781	110393	4	26.1	19.5
泰安	3030	2900	69222		31.9	22.2
烟台	5671	6379	129354	3.6	34.4	20.4
日照	2988	2594	98127	5.3	32	18.1
威海	2746	1804	89413	8.5	51	15
淄博	3320	2475	53156	11.9	51.7	18
滨州	5321	4394	271590	13.2	14.9	18.1
莱芜	1070	1022	35155	4.1	46	33.5
济南	4748	3685	172356	22.2	19.3	16.9
潍坊	9598	9165	331561	6	29.3	17
聊城	6474	5876	150152	9.1	26.8	16.5
济宁	6638	5569	233526	4.86	26	18.4
菏泽	7067	6459	188595	8.7	14.9	18.2
德州	8231	4249	65764	1.37	13.39	16.64
临沂	8862	7856	666191	15.7	12.4	17.6
东营	1778	1471	24717	6	28.8	22.9

江苏：全省共有1180662名村民代表，平均每村32.89人；在该省村民自治示范市太仓市，共有村民代表12458人。

江苏省村民代表情况统计表

1994年5月30日

市名	村委会数(个)	村民小组数(个)	村民代表数(个)	每村平均数(人)	市名	村委会数(个)	村民小组数(个)	村民代表数(个)	每村平均数(人)
南京	1723	19411	37753	21.9	淮阴	5212	46124	89347	17.1
镇江	1415	16895	63250	44.67	盐城	4162	31791	209348	50.3
常州	1916	21629	81274	42.4	徐州	3507	25528	95390	27.2
无锡	2085	25037	70472	33.8	连云港	1787	11103	41637	23.3
苏州	3342	37991	109762	32.8					
扬州	5984	52255	216503	36.1	合计	35901	340212	1180662	32.89
南通	4768	52448	165926	43.8					

湖南：全省已有90%以上的村建立村民代表会议（有的叫村民代表议事会）制度，其中约有50%的村，执行这项制度较好。

北京：全市现有村委会4461个，已建立村民代表会议制度的3459个，占村委会总数的77.2%。

福建：全省共有村民代表455837名，平均每村32人，有96%的村委会建立了村民代表会议制度，61.5%的村委会制定了议事规则。

湖北：1990年10月统计，全省有15692个村建立了村民代表议事会，占全省村委会总数的57.1%。

海南：全省现有村委会15053个，有意识建立村民会议或村民代表会议的村9784个，占65%；习惯性、无明确意识的村有5269个，占35%。

广西：全区共设置村公所14990个（目前正在撤销），以自然村建立的村委会74777个。在村公所建立村民代表会议制度，在村委会主要是建立村民会议制度。村民代表一般由每个生产队或村民小组选出1—2人组成，有的每10户左右推选1名代表。全区村民代表的平均年龄为39.4岁，绝大部分是高中文化。

四川：在现有的76096个村委会中，约有40%的村建立了村民代表会议制度，坚持和发挥作用好的村有9079个，占建村民代表会总数的29.8%。

贵州：全省25826个村中，有23502个村建立村民会议（村民代表会议），占91%。

甘肃：全省17662个村委会中，有15901个村建立了村民代表会议制度，占90%。

另外，天津、宁夏已有90%的村建立了村民代表会议制度。河北、黑龙江、浙江、湖南、青海等地，有50%以上的村建立了村民代表会议制度。

部分地方，除上报全省面上材料外，还上报了地区的材料；有的地方仅是上报了地区性的材料。从这些材料中，可以看出村民代表会议制度的普及情况。

安徽：在省的统一规定下，当涂县制订了《当涂县村民会议、村民代表会议规则》；舒城县、五河县草拟了村民会议制度，供村参考；有的村则在制订村民自治章程中，对村民代表会议制度作了规定。

云南：景谷县1992年决定把村委会统一建立在原生产大队规模上，全县共设立了131个村委会，1个居委会，1926个村民小组；联户选举村民代表，5—10户选1名代表，全县共有村民代表5232名。

新疆：伊犁地区村委会706个，全部建立了村民会议（村民代表会议），选出村民代表8472名，其中35岁以下2312名，占27%；36至59岁5929名，占69.9%；50岁以上201名，占3.1%

山西：在1993—1994年的村委会换届选举中，普遍建立了村民代表会议制度。

内蒙：临河市建立了村民代表会议制度。

河北：秦皇岛市在百户以上的村普遍建立了村民代表会议，从1993年的1883个发展到1994年的2274个，占村委会总数的98.7%；村民代表由24479名增加到43455名。

浙江：宁波市村民代表会议效果好的40%，中间状态的30%，流于形式的30%。

四川：射洪县630个村全部建立村民代表会议，共选代表13720名。达州市107个村委会全部建立了村民代表会议。遂宁市1800个村有80.8%建立了村民代表会议。彭山县1992、1993年两年中全县共召开村民代表会议1374次，平均每村7次。

河南：焦作市2300个村委会，14202个村民小组，农村人口300.7万。1820个村由村民选举产生村民代表，占村总数的79.1%；380个村推选产生代表，占村总数的16.5%。

陕西：全省32327个村委会，已建立村民会议制度的村24538个，占75.9%，建立村民代表议事制度的村24875个，占76.9%。华阴市、汉阴县已普遍在各村建立了村民会议和村民代表会议议事制度。

仅从以上数据可以看出，全国农村目前至少已有50%以上的村子建立了村民代表会议制度。

## 简短的结论

——实现社会主义民主，要求人民群众自己解放自己，自己管理自己。《共产党宣言》所说的“无产阶级的运动是绝大多数的、为绝大多数人谋利益的独立的运动”，应该在不同的具体条件下，逐步实现。农民群众如何实现自己解放自己，自己管理自己呢？中国共产党和中国政府对此作出了积极的回答，这就是要实现村民自治，发展社会主义民主。村民会议与村民代表会议制度，则是农村基层民主化的一种有益探索，是村民行使民主权利的一种重要途径和形式，是加强村级组织建设的重要一环。

——建设高度的社会主义民主，是建设具有中国特色社会主义的重要任务之一。在农村基层建立群众性自治组织，实行村民自治，是加强基层民主政治建设采取的切实步骤。如何实行村民自治？看来也需要从中国实际出发，分阶段逐步进行。如果条件不适合，提出过高要求，超越历史发展阶段，反而达不到实际效果。如果条件基本合适，稍加努力就可以实现，又不去努力实现，则是落后历史发展阶段。农村基层村民自治建设，也应该注意反“左”防右，其根本的方法就是要尊重基层有价值的经验创造。村民代表会议，就是在推进基层民主政治建设中，基层干部和村民共同创造的一种合乎当前实际的制度。

——农村生产经营方式的改变，需要一种新的管理体制。这种新的管理体制，不但要考虑有利于经济的发展，也要考虑到村民政治上的需求。村民代表会议，满足了这两方面的需要，在新的经济基础上形成了一种新的政治凝聚力，起到了组织、引导、团结、教育村民的作用。

——村民委员会的建立，《村委会组织法》的试行，很快就提出了什么是村民自治，怎样实现村民自治的问题，这些不但需要在理论上进一步说明，而且需要在实践中作出回答。村民代表会议就是在贯彻执行《村委会组织法》的过程中，为解决村民会议难以召开、讨论决定村务难以进行的问题，由一些地方所创造出的一项重要组织制度。它虽然不是《村委会组织法》所规定的组织形式，但从实质上它与《村委会组织法》是不矛盾的，或者说它是符合法律精神的。

## 第二章 村民代表会议的制度化进程

村民代表会议已经成为全国农村日趋普及的一项重要村民自治制度，全国16个省、自治区的地方法规中已经明确载入了此项制度，为数众多的县级以上人大常委会已经制定了本县的村民代表会议制度规定，实际上全国已有50%以上的村建立了村民代表会议（村民代表议事会）。不过，必须看到，村民代表会议尚未载入全国的法律。村民代表会议的制度化，经历了一个生气勃勃的过程，这种制度化进程仍然处于发展之中。

根据现有的资料，村民代表会议的制度化过程，大体可以分为五个阶段。这些阶段包括：1984—1988年自发建立组织阶段；1989年，基层和地方初步立规阶段；1990—1992年，行政推行及地方立规阶段；1993年前后地方普及阶段；1994年，进入中央立法阶段。这样一些发展阶段表明，所谓制度化，主要包含两方面内容，一是地方上建立起了村民代表会议组织，二是针对这一组织的议事程序定出了若干规则。只是确定了代表的名单，也召开过一些会议，但缺乏一定的议事规则，还不算已经制度化；如果只是制定了一些制度，贴在墙上，印成了小册子，但并不怎么实行，村民代表会议实际上并没有按照所定制度去运行，也不算实现了制度化。本章所注重的，主要是订立制度的过程。

### 一、1984—1988年：自发建立组织阶段

象产物到户在初始阶段带有很强的自发色彩一样，村民代表会议的产生，在1984—1988年间是一种自发性的过程。自从1983年开始在全国范围建立村民委员会以后，由于多种原因，在一些地方的村庄中就出现了村民代表议事的做法。如前章所列举的河北省正定县南楼村，就是一类典型。另外，在河北省石家庄地区的其他一些农村、江苏省太仓市农村、福建省厦门市郊的一些农村、山东省、湖北省及山西省的一些农村等，都出现了村民代表议事组织。这些组织产生的原因，大体有以下几种类型：

1. 继承型。在一些地方，尽管为数不多，但在人民公社时期还是坚持了社员代表会议制度。这些生产大队的社员代表，自然地转为村民代表。河北省获鹿县大河村，就属于这类情形。该村老支部书记在人民公社时期特别热衷于民主决定事务，遇事总喜欢开代表会，形成了一种传统，村委会建立后该村还是照样经常开代表会。

2. 解决内部矛盾的客观需要。在有的村庄,村内矛盾尖锐,各种传统办法都无法解决,于是只好设代表会。如有的村清理财务,上级派工作组清理一年也不见效果,但代表会一开,三天就弄得十分清楚了。有的村的“刺头人物”对村干部不服,带头闹事,抗缴公粮和农业税,村干部无可奈何,只好请这些人也参加代表会大家共议,结果使“刺头人物”成了村务工作的积极分子。四川省乐山市农村当时普遍存在着干部难当、事情难办、村民难管的工作局面,全市有25%的村处于瘫痪状态。针对这种情况,峨边山市、洪雅县、五通桥区等一些地方,自发地建立起村民代表议事会,共219个。山西省临晋县高家庄村则是因为果园纠纷,无法解决,只好于1988年建立起了村民代表议事会。

3. 新一代村干部弱化,需要村民代表的扶持。前述的南楼村就属于这种类型。老干部及老一辈有影响的人物在农村社区中有很高的威望,新的村干部需要他们帮助建立权威。

4. 指导型。就是在县或乡的开明领导下,自觉建立了起来。如有的乡村领导人觉得代表会制度好,应该建立,因而主动地进行试验。山东省莱西市牛碾埠村就是在市民政局指导下建立起了村民代表会议制度。

尽管有各种原因导致了村民代表会的产生,但在这个时期,很少有成型的制度,代表会的名称也是不够统一,有的称村民代表大会,有的称村民议事会,有的村子索性叫村民会议,有的还叫农民管理协会。从目前的资料看,1988年以前,对于村民代表会议的制度,在村庄范围内,有些已开始规定出一定的条文。如河北省正定县南楼乡南楼村,已经制定出了《村民代表会议章程》,共分六章19条,明确规定村民代表会议的性质、代表产生的原则及办法、机构设置、职权范围等。在乡级,只发现极少数的地方作出了规定。如河北省栾城县鄆马乡的人民代表大会在1987年就作出规定,要求全乡9个村普遍建立村民代表大会,并制定了村民代表的条件,要求有较高的威望,有一定的代表性。应该说,这是目前发现的最早在乡级制定村民代表会议制度的地方。

在村民代表会议建立的初始阶段,这一组织带有十分鲜明的经验性。这种经验,是组织初创阶段十分自然的特征。在乡土社会中建立民主自治制度,非要有相当强烈的社会需要作为依托才行。这种社会需要的突出表现,就是村民自发组建代议机构,并经过实践证明其运转的有效性,这也是一种民主自治制度的孕育时期。正是由于各地的自发性试验,才产生了这一组织的日趋正规化的需要,从而为其制度化发展奠定了雄厚的社会基础。

## 二、1989年:地方初步立宪阶段

经过几年的积累,1989年,形势发生了明显变化,村民代表会议制度建设开始得到较大推进,在立宪的范围内,到了县以上层面,各项规定开始比较系统化起来。

最早在地方法规中对村民代表会议给予明确规定的则是湖北省。该省在1989年8月27日通过的本省《村委会组织法》实施办法中的第七条规定:规模较大或居住分散的村,在村民

会议闭会期间可以试行村民代表议事会制度。议事会由本村各村民小组组长和各村民小组推选若干代表组成。从字面上分析,这种组织的性质是“议事会”,即因事而设,并非定期会议制度;其职责是负责监督、评议村委会工作,讨论决定有关村民利益的某些具体事项。尽管这是试行的议事会制度,但在地方法规中第一个列入了此项条款,这对于村民代表会议制度的发展无疑具有重要意义。

1989年底,民政部接到了四川省南充地区民政局《关于建立村民代表会议制度》的报告,在该报告中,南充地区介绍了该地区的一些基本做法,并要求民政部在全国全面推广村民代表会议制度。这是最早在地区范围内全面建立村民代表会议制度的地方。在村民代表会议的建设史上,南充的做法,具有着十分重要的历史意义。现将南充的几份文件特载如下:

### (一) 关于我区建立村代会制度的情况报告

民政部:

今年4月10日至16日,我局在蓬安县巨龙镇进行了建立村民代表会议制度的试点。通过试点,我们及时总结了经验,并报行署,请求在全区范围内推广。地区行政公署于5月2日批转给各县(市)执行。

目前,我区大部分县(市)都已进行了建立村代会的试点,其中蓬安、岳池两县村村都建立起了村代会组织,并发挥了较好的作用。

从建立村代会半年时间的情况看,基层干部和村民普遍反映:建立村代会体现了农民当家作主,是加强基层民主政治建设的有效途径,有利于推动和促进经济体制改革和政治体制改革。选出的村民代表积极工作,行使民主监督权,带头完成各项任务,协助村干部调处民事纠纷等,都收到了明显效果。如,我们在蓬安县巨龙镇试点期间,该镇第三村在选出代表的当天,村民就要求解决因采石场,村民五组与邻组为道路长期发生纠纷的问题。村民代表当即与两个组的村民磋商,做解释工作,使问题得到妥善解决。岳池县镇裕乡十一村村民杨日龙当选为代表的当天,不仅带头交提留款,而且联系、动员20户村民交清了提留款,仅半天时间全村的提留款全部收齐。华莹市溪口镇二村在召开第一次村代会上,及时处理了群众反映的44条提案,其中对群众反映强烈的6组组长长期不负责任,不抓工作,又违反计划生育,要求处理的意见,进行了认真研究。经村民代表会议讨论决定,罢免了那位组长,并在代表中选举了新的组长。

建立村民代表会议制度,关键是各县(市)在选村民代表的条件上注意了先进性、群众性、代表性和有一定的参政议政能力,热心为群众服务,坚持原则,公道正派,群众威信较高等特点。因此,通过

村民代表传达党的方针、政策和协助村委会开展工作,有时比村干部直接传达布置更有影响。

我们认为,在当前村民会议难以召开的情况下,建立村民代表会议制度,有利于加强村级组织建设,有利于推进基层民主政治建设,有利于增强村干部的工作透明度,有利于村经济的发展,有利于协调疏通和改善干群关系,有利于培养和选拔基层干部。特别是我区的条件差,交通不便,居住分散,召开村民大会比较困难。因此,如开村民代表会就能较好地解决这些问题。

建立村代会虽已取得了初步效果,基层干部、群众都很拥护。但是有的同志认为,村代会这种形式虽然在实际上是可行的,法律依据不足,《村委会组织法》中未作明确规定不好推广。我们希望民政部能和有关部门研究,认定这种办法是否合法,以便更好地在面上推广。

四川省南充地区民政局

一九八九年十月二十八日

四川省南充地区民政局在给民政部请示之前,于1989年5月2日以南民(1989)字第88号文件,就全区农村建立村民代表会议制度一事,向地区行署作了请示,并附上了《关于建立村民代表会议制度试点工作总结》,蓬安县巨龙镇人民政府《关于建立村民代表会议制度工作安排意见》和经巨龙镇各村村民代表会议讨论通过的、由镇政府发布的《村民代表会议制度工作章程》以及蓬安县政府领导、县民政局领导在建立村民代表会议制度试点工作会议上的讲话。这份材料,同时抄报四川省民政厅、南充地区人大联络委员会、地委办公室、研究室和组织部,抄送南充地区各县(市)民政局。在请示中,强调了要求各县(市)组织力量进行对村民代表会议制度的检查验收,并要求在11月上旬写出书面总结,由南充地区民政局将情况汇总上报四川省民政厅。南充地区行政公署以南署发(1989)155号文件,及时批转了地区民政局《关于在全区农村建立村民代表会议制度的报告》。在文件的《通知》中指出,村民代表会议制度,是由村民依法民主选举产生的村民代表组成的群众性议事组织,是村民参政议政的有效形式。它具有集中和反映村民的意见,监督、支持村干部的工作,参与重大村务决策,实行村民自治等职能。

## (二) 关于在全区农村建立村民代表会议制度的报告

行署:

为了使《村委会组织法》落到实处,保障村民自治的权利,加强村级组织建设和工作,推动基层民主政治和廉政建设,根据外地经验和我们在蓬安的试点,我们认为,在全区农村建立村代会制度是必要的,也是可行的。为此,我们建议在我区农村尽快推广普及这种群众

组织。

一、提高认识,加强领导。村民代表会议制度是在改革的潮流中出现的新生事物,是由村民依法民主选举产生的村民代表组成的群众性议事组织,是村民参政议政的有效形式。它的主要职能是,反映村民的意见,监督村干部工作,参与重大村务决策,实行村民自治。我区现有8167个村,68091个村民组,912万多名农业人口。若把村代会组织普遍建立起来并发挥其作用,有利于落实《村委会组织法》,推进基层民主政治和廉政建设;有利于加强村级组织建设和工作,协调疏通和改善干群关系;有利于促进农村经济发展和培养选拔基层干部。各级政府要提高认识,切实加强领导,认真抓好这项工作。

二、搞好试点,以点带面。县、市民政局要积极主动争取党政领导和有关部门的重视与支持,集中时间和人员先搞一个乡、镇的试点,然后再由点推广到面。在实施过程中要采取多种形式,突出《村委会组织法》的学习宣传,注意解决群众尤其是各级干部对建立村代会制度的认识,认真总结点上的经验,指导好面上的工作。在时间安排上,蓬安县试点完后,决定于六月底在全县各村普遍建立村代会组织,其余县市在七月底搞完试点,十月底以村为单位把这种群众组织普遍建立起来。

三、培训骨干,明确作法。要以乡镇为单位,搞好对乡(镇)、村、组干部的培训,由领导亲自动员,主要讲解六个方面的问题:建立村代会制度的意义与作用;村代会与乡镇人代会、与村民会、与村党支部、与村委会之间的关系;村代会的主要职能,村民代表的条件,村代会的组织形式,建立村代会应注意的问题。使之明确这项工作的指导思想、意义目的和方法步骤,积极组织实施。

四、搞好选举,制定章程。在搞好动员宣传,提高认识的基础上,以行政村或联组(分片)召开村民大会,组织与会人员学习掌握村民代表的条件。按商定的名额,以村民组为单位依法搞好选举。在选举过程中,要尊重体现村民的意志,注意代表的先进性、广泛性和群众性,再由村民代表民主推选出正副主任代表各一人。代表产生后,以乡镇为单位召开村民代表会议,讨论并通过政府制定的《村代会工作制度章程》,建立村代会成员的学习、会议、职责及固定联系村民户等工作制度,增强代表的光荣感和责任感。

这项工作结束后,各县市要组织力量进行检查验收,并写出书面总结,于十一月上旬报告我局,以便汇总行厅。

以上报告如无不妥,请批转各地执行。

南充地区民政局



值得注意的是，南充地区在建立农村村民代表会议制度的过程中，一开始就相当注意制度建设，在试点阶段就制定了《四川省蓬安县巨龙镇村民代表会议制度工作章程》。

### (三) 四川省蓬安县巨龙镇村民代表会议制度工作章程

#### 第一章 总 则

第一条 为了保障村民享有宪法赋予的权力和承担的义务，实行村民自治，群众依法办理自己的事情，依法对干部实施民主监督，密切干群关系，加强基层组织建设和工作，给群众的公共事务和公益事业，促进政治稳定 and 经济发展，推动基层民主政治建设和廉政建设，根据国家宪法和《村委会组织法》的精神，特制定本章程。

第二条 村民代表会（以下简称村代会）是经村民会议民主选举产生的村民代表组成的群众性议事组织，村民通过代表以这种组织形式参政议政，监督评议干部，实行民主决策，维护村民合法权益。

第三条 村代会的产生与任期同村委会一致，每届任期三年。它是村委会的参与监督机构，二者是监督与被监督的关系。村代会是采取会议的形式和多数通过的原则，集中和反映人民群众的意见，提交并监督村委会执行村民会议的决定。村代会和村委会接受党支部领导，党支部在领导时又须把强化政治领导、思想领导、总体领导，并应逐渐向保证、监督为至上过渡。由于它们的组织性质、职能和工作方法皆不同，因而没有隶属关系。村代会与镇政府的关系是指导与被指导的关系，而不是隶属关系；村代会行使村民会议赋予的权力。有参政议政权，有反映村民的意见和工作上的建议权，有对村干部的工作和经费开支的监督权，村代会要紧密围绕经济建设这个中心，积极支持村委会和经济组织动员村民发展各种形式的合作经济，尊重、维护集体、个体、联合体经济的合法权益。

#### 第二章 村代会的职能

第四条 参与重要村务的决策，使村干部减少或避免工作中的失误；

第五条 根据村民会议的意见，制定完善《村规民约》和《村民公约》；

第六条 监督村委会工作，增强村干部办事透明度；

第七条 评议和鉴定村（组）干部；

#### 第八条 协助村委会办好村务。

### 第三章 村民代表的条件及产生办法

第九条 按照法律规定享有政治权利的十八周岁以上的村民都有选举权和被选举权，并由村党支部、村委会、群众各一人组成的临时资格审查委员会对选民进行登记和资格审查。

第十条 村民代表应具有先进性、群众性、代表性。具体条件是：有一定的政策理论水平，热心为群众服务，积极参加议政，坚持原则，公道正派，群众信任，威望较高。

第十一条 代表的产生，在未建立村代会之前，由村委会主任主持召开村民会议或联组村民会议，以村民小组为单位，民主选举产生代表一人，作为本届村代会成员，并张榜公布。在村民代表中民主推选出正副主任代表各一人，负责村代会的例会主持、日常事务和村代会的换届选举等。

#### 第四章 村民代表的职责

第十二条 认真学习党和国家的法律法规和方针政策，增强民主法制意识，不断提高参政议政能力，做到依法监督。

第十三条 坚持代表固定联系村民户制度，每个代表联系不得少于20户。通过会议或个别交谈等形式，随时收集反映村民的意见、要求和提出建议。协调疏通干群关系，做好村民的思想政治工作。

第十四条 开会讨论，积极发言，并将会议决定事项宣传贯彻到群众中去。

第十五条 在各项工作中起模范带头作用，支持、协助村干部工作，带头勤劳致富和扶贫助残。

#### 第五章 会议制度

第十六条 各村代会原则上每季度召开一次例会，但一年不得超过七次，正副主任代表参加会议年度不得超过十次，镇年终召开一次总结表彰会。

第十七条 例会的内容是：汇报情况，研讨问题，布置工作，总结，表彰，并给予奖励。

#### 第六章 代表待遇

第十八条 对工作成绩突出的代表，可作为招聘镇干部或村组干部的候选人。

第十九条 开会期间的误工补贴，一律实行实误实补，参加会议