

建设社会主义新农村书系

民主管理与政策法律篇

村民委员会 选举基本知识

中国农村村民自治制度研究课题组

*Cunmin Weiyuanhui
Xuanju Jiben Zhishi*



中国农业出版社
农村读物出版社



*Cunmin Weiyuanhui
Xuanju Jiben Zhishi*

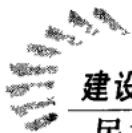
封面设计 姜欣

ISBN 7-109-10999-2



9 787109 109995 >

定价：5.60 元



建设社会主义新农村书系
民主管理与政策法律篇

村民委员会选举基本知识

中国农村村民自治制度研究课题组

中国农业出版社
农村读物出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

村民委员会选举基本知识 / 中国农村村民自治制度
研究课题组编. —北京: 中国农业出版社, 2006. 6

(建设社会主义新农村书系)

ISBN 7-109-10999-2

I. 村... II. 中... III. 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 (2006) 第 046946 号

中国农业出版社
农村读物出版社 出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 赵 刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/32 印张: 4.75

字数: 98 千字

定价: 5.60 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

出版说明

党的十六届五中全会明确提出了建设社会主义新农村的重大历史任务，2006年中央1号文件又把推进社会主义新农村建设作为当前和今后一个时期党和政府的中心工作。按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求，中国农业出版社本着为“三农”服务的办社宗旨，及时策划推出了《建设社会主义新农村书系》。

中宣部、新闻出版总署、农业部和中国版协十分重视本套书系的出版工作，给予了大力支持和精心指导。本书系旨在服务“三农”上有所创新，以促进农民增收为出发点，以促进农村和谐社会建设为落脚点，真正做到贴近农业生产实际、贴近农村工作实际、贴近农民需求实际，让广大农民、农技人员和乡村干部看得懂、学得会、买得起、用得上。

本套书系紧紧围绕建设社会主义新农村的内涵，在内容上，分农业生产新技术、新型农民培训、乡村民主管理、农村政策法律、农村能源环境、农业基础设施建设、小康家园建设、乡村文化生活、农村卫生保健、

乡村幼儿教育等板块；在出版形式上，将手册式、问答式、图说式与挂图、光盘相结合；在运作方式上，按社会主义新农村发展的阶段性，分期分批实施；在读者对象上，依据广大农村读者的文化水平和阅读习惯，分别推出适合广大农民、农技人员和乡村干部三个层次的读本。整套书系内容通俗易懂，图文并茂，突出科学性、针对性、实用性和趣味性，力求用新技术、新内容、新形式，开拓服务的新境界。

我们希望该套书系的出版，能够提高广大农民的科技素质，加快农业科技的推广普及，提高农业科技的到位率和入户率，为农业发展、农民增收、农村社会进步提供有力的智力支持和精神动力，为社会主义新农村建设注入新的生机与活力。

中国农业出版社

2006年5月

前 言

中国农村基层创建村民自治制度已近 20 年。如果说，以家庭联产承包责任制为基本标志的农村经济体制改革，拉开了整个中国改革的序幕，那么，以实行村民自治为重要内容的农村政治体制改革，则日益显示出中国农村基层社会主义民主政治建设的主要特色。近 20 年来，尤其是 1987 年 11 月《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》颁布以后，村民自治制度日益在农村基层发挥出广泛而深刻的社会影响。以村民委员会的直接选举制度为契机，亿万农民开始逐步深入地参与农村基层的政治和社会生活，农村基层的政治发展，正在步入良性循环的轨道。

在具有 9 亿农村人口的国度里，如何确立巩固发达的农村基层民主自治制度，是一项亘古未有的事业。从中央政府确定实行村民自治制度到农村基层完全实现村民自治，其发展进程中必然充满着各种矛盾、冲突及对抗。村民自治制度如何能够与调整农村社区的各种内在矛盾有机地结合起来，是实践对于村民自治制度的严峻考验。历史的经验证明，在发展中国家确

立现代性的民主制度，没有中央政府的强有力的行政指导，是很难收到成效的。中国作为发展中国家，要在农村实现村民自治，同样也需要行政杠杆的有力指导。那么，作为指导村民自治的各级行政系统，是否具备了丰富的经验并发出了正确的指导信号呢？在一定意义上说，民主即是一种程序，村民自治也是程序性很强的制度。要建立这种系统的程序，没有较长时间的农村社区内部利益关系之间的矛盾冲突，没有多方面经验积累，没有及时地制定出各类具体操作规则，那就很难达到预期的效果。总之，村民自治的发展，正面临着各种矛盾需要克服；村民自治制度的建设，迫切需要及时而有力的政策指导。

根据法律规定，村民委员会主任、副主任和委员由村民直接选举产生，其每届任期为三年。早在实行这一规定之前，一些地方已经开始了选举村民委员会的工作。1987年以后，依据这一规定，各地陆续开始正规地直接选举村民委员会。自1991年下半年起到1993年春，全国已有一半以上的省、自治区、直辖市的农村村民委员会展开了1987年以后的第二次换届选举；其他一些地方，也将进入第二次换届。尽管1987年以前一些地方已经进行过两次左右的村民委员会换届，1987年以后全国各地农村陆续普遍地进行了一次换届，但是，无论就规模还是深度而言，1987年后的

村民委员会第二次换届选举，都是前些年的换届所不可比拟的。广大村民在这次换届中表现出了空前的政治热情，这是1978年农村改革以后，一次相当成功的依照民主和法制程序所进行的政治发动。通过这次换届，以直接选举制度为重点的村民自治制度进一步地在农村基层的肥沃土壤中扎下根来。

村民委员会的选举制度具有很强的程序性。实践证明，在实行民主自治的前提下，如果缺乏系统的程序进行保障，如果在具体程序上出现细微偏差，那就有可能使民主自治流于形式。在1987年后的第二次换届中，村民委员会选举的程序在各地已经初步建立起来。这些程序，为保证村民进行民主选举发挥了重大作用。但是，也必须看到，各地所建立的民主选举程序，存在着多方面的差异，甚至在一个县内，乡与乡之间的选举程序都不同，中央和省级有关部门还缺乏系统而具体的规定。在个别地方，有的选举程序，甚至违反了村民直接选举村民委员会的原则。所有这些，在实行村民自治的初始阶段，由于各级行政部门缺乏经验，是在所难免的。

选举制度作为政治制度的重要组成部分，如何确定客观而公正的评判标准，是一个十分复杂的问题。本书对于各地选举程序的评价，基本依据是中国的有关法律。其中，《中华人民共和国全国人民代表大会和

地方各级人民代表大会选举法》及《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》是重要的依据。我们认为，直接、差额及无记名投票等原则，是检验选举工作的基本原则。作为最基层的选举，村民委员会选举应该更为生动、具体地贯彻早已实行于乡级以上各级人民代表大会选举过程中所坚持的各项原则。如果有悖于这些原则，那就不算较好地实行民主选举制度；如果一些地方发展了这些原则，在更为开放的选举中调整了某些具体程序，那就属于地方的创造。对此，应予以肯定。

本书对于以下一些原则所界定的涵义是：

直接选举——是村民对于村民委员会主任、副主任和委员的直接选举。有两种选举方式不属于直接选举：一种是村民先选村民委员会委员，委员再选主任、副主任；另一种是由村民代表或户代表选举村民委员会成员。

差额选举——是村委会主任、副主任和委员这三种职务一律进行差额，而不是只在委员名额上差额，主任、副主任则是等额。

无记名投票——即是秘密投票，在选票上不留每个选民的特殊记号以及选民填写选票时必须坚持秘密性。公开填写选票或是用举手代替投票的方式，都与无记名投票原则不符。

过半数选举——是指全体选民的过半数参加投票，选举有效；候选人获得参加选举的选民过半数的选票，始得当选。

中国共产党的领导，是中国的一项基本政治原则。毫无疑问，在农村基层选举的过程中，共产党发挥着重要的领导作用。但是，党的领导活动，一律是在宪法和法律内进行的。基层党组织不可能进行指选或派选活动，他们也都要尊重广大村民的选择。我们认为，农村基层的共产党组织只有更为积极地参与村民委员会的选举，党的领导作用才能更好地得到体现。

村民自治是一项伟大的事业。本书旨在介绍村民委员会选举制度的基本知识，使广大农民了解村民委员会选举程序、方法和有关政策法律规定。在九亿农民中建立巩固发达的民主自治制度，不仅对于建设社会主义新农村有着重大的意义，而且对于全人类的人权的日臻完善都有不可估量的贡献。

需要说明的是，本书是在中国农业出版社 2000 年 3 月出版的《中国农村村民自治制度研究——村民委员会选举制度》一书基础上修订而成的。由于出版时间仓促，未能收集到相关的最新资料，书中所选事例仍截止到 1993 年的换届选举。但作为村民委员会选举知识的普及读物，事例只起补充的说明作用。所以对理解本书影响不大。

课题组由以下人员组成：

组 长：王振耀

副组长：汤晋苏 王仲田

秘 书：张世峰

成 员：张厚安 方 炎 宁立华 郭正文

王时浩 张炳南

斯迪克 (Kamal Siddiqui)

乔治·马修 (George Mathew)

任雪丽 (Shelley Rigger)

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

目 录

出版说明

前言

一、村民委员会直接选举的基本进程	1
(一) 村民委员会的建立和发展	1
(二) 村民委员会选举的进程	3
(三) 村民委员会直接选举的社会影响	9
二、选举的组织与机构	11
(一) 省、地(市)的组织与安排	11
(二) 县级选举机构及其职能	13
(三) 乡级选举机构及其职能	16
(四) 村级选举机构及其职责	20
(五) 选举工作人员的确定及培训	23
三、选举发动与选民登记	27
(一) 选举发动	27
(二) 选民资格	29
(三) 选民登记	31
四、选举方式	36
(一) 差额选举与等额选举	36
(二) 直接选举与间接选举	41
(三) 无记名投票与公开表决	45
五、候选人的产生	48
(一) 候选人的资格	48

(二) 候选人的提名方式	50
(三) 正式候选人的确定	57
(四) 民主评议与候选人情况介绍	60
六、投票选举	63
(一) 投票选举的前期运作过程	63
(二) 选票制作	67
(三) 投票场所与投票程序	68
(四) 计票办法	73
(五) 选举结果的公布与确认	80
七、村委会换届选举中的竞选	86
(一) 采用竞选方式的背景	86
(二) 竞选活动的几种方式	89
(三) 村委会竞选的特点及其面临的问题	96
八、村民参与	98
(一) 村民参与选举的组织构造和生活方式	98
(二) 投票：村民参与选举的主要方式	100
(三) 村民参与的其他方式	106
(四) 部分村民消极参选的原因分析	107
九、罢免与补选	109
(一) 罢免	110
(二) 补选	115
十、违法与纠正	120
(一) 村级选举中违法现象的界定	120
(二) 村级选举中违法现象及其成因	123
(三) 纠正违法行为现状及存在问题	125
附录 中华人民共和国村民委员会组织法	133

一、村民委员会直接选举的基本进程

1982年《中华人民共和国宪法》第111条规定：城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会和村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会和村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举。1987年11月24日颁布的《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》（以下简称《村委会组织法》）规定：村民委员会主任、副主任和委员，由村民直接选举产生。在宪法以及《村委会组织法》的指导下，中国农村的村民委员会组织依照村民自治和直接民主的原则，经过十年来的发展和不断完善，目前正在步入民主和法制建设的健康轨道。1988年以来，全国农村村民委员会已经普遍进行了一次选举。1992年前后全国又有20个省、自治区、直辖市进行了1988年以后的第二次换届选举。农村基层的直接选举制度，正处于日益发展和完善的阶段。

（一）村民委员会的建立和发展

中国农村的村民委员会组织，如果从其萌芽时期算起，迄今已有十多年的历史。村民委员会的发展历程，大体上经历了三个阶段：

第一阶段是村委会的建立阶段。时间为1980年初至

1985年。农村开始实行家庭联产承包责任制后不久，广西等地的农村适应当时新形势的要求，自发地建立了一批新型的农村基层群众性自治组织——村民委员会。1982年12月，村民委员会作为农村基层群众性自治组织第一次载入宪法。各地按照宪法要求，进行了建立村委会的试点。1983年10月中共中央发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，对建立村委会工作提出了具体要求。1985年2月，建立村委会的工作在全国基本完成。全国共建村委会948 628个，村民委员会，一般下设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会或委员。

第二阶段是制定法律并初步实施法律阶段。时间是在1985年至1990年8月。在村委会建立之后，各地陆续制定了一些有关村委会组织的地方性法规。1987年11月，第六届全国人大常委会第23次会议审议通过了《村委会组织法》，并决定于1988年6月1日起在全国试行。1989年底，全国有14个省、自治区、直辖市在试点的基础上开始普遍依法选举村委会干部。福建、浙江、甘肃、湖北、贵州、湖南等六省人大常委会制定了本省的《〈村委会组织法〉实施办法》。

第三阶段是通过开展村民自治示范活动，使村民自治逐步走向法制化、制度化阶段。时间始于1990年。1990年，民政部根据《中共中央关于批转〈全国村级组织建设座谈会纪要〉的通知》精神，部署在全国范围内开展村民自治示范活动。这一活动的主要目的是推进村民自治进一步健康发展，并建立多层面的村民自治示范点，引导村民自治更好更快地发展。在3年多的时间里，又有16个省、自治区、直辖市制定了《贯彻〈村委会组织法〉实施办法》。这样，

全国共有 22 个省、自治区、直辖市制定了实施办法。村民委员会组织建设的法律、法规体系，开始有了雏形。另外，全国各地共确立了 59 个村民自治示范县（市、区）以及一大批村民自治示范乡（镇）和村。

（二）村民委员会选举的进程

早在 1983—1985 年建立村委会之初，各地就不同程度地进行了村委会的民主选举。1985 年到 1988 年间，一些地方，如四川、山东、江苏等地，又进行一次村的换届选举。那时的选举，或依照地方的法规进行，或参照县、乡人民代表大会的选举办法而稍加改进，各地的选举还很不规范。村民委员会的任期，有的地方还是沿袭人民公社时期生产大队的两年任期制。

全国比较统一的村委会选举，是从 1988 年 6 月《村委会组织法》正式试行以后开始的。从那时至今，全国所有地方普遍进行了一次村委会换届选举，有 20 个省、自治区、直辖市则进行了两次村委会换届选举。

1. 1988 年后第一次村委会换届选举的特点 这次选举，是在《村委会组织法》颁布试行后不久开始的。主要有以下几个特点：

（1）选举时间的不一致性。由于第一次选举各地没有经验，一般采取先搞试点，然后普遍推开的办法。这样，全国的村委会选举在时间上很不一致。即使在同一个月，不同地方选举时间也差别很大。

（2）选举办法笼统、宽泛。《村委会组织法》对村委会选举问题规定得很笼统、宽泛，只要求村委会由村民直接选举产生，而没有具体规定怎样组织选举活动。这样，村委会