

社会主义新农村建设法律指导丛书

SHE HUI ZHU YI
XINNONGCUN JIANSHE
FALU ZHIDAO CONGSHU

村委会 法律问题

中国法制出版社

社会主义新农村建设法律指导丛书

村委会法律问题

赵庆/主编

中国法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

村委会法律问题/赵庆主编. —北京:中国法制出版社,2006. 1

(社会主义新农村建设法律指导丛书)

ISBN 7 - 80226 - 046 - 9

I. 村… II. 赵… III. 村民委员会组织法 - 研究 - 中国 IV. D921. 114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 003884 号

社会主义新农村建设法律指导丛书

村委会法律问题

CUNWEIHUI FALU WENTI

主编/赵庆

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/787 × 1092 毫米 32

印张/5.125 字数/105 千

版次/2006 年 1 月第 1 版

2006 年 4 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7 - 80226 - 046 - 9

定价:8.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真:66031119

网 址:<http://www.zgfsz.com>

市场营销部电话:66033393

编辑部电话:66022958

读者俱乐部电话:66054900

邮购部电话:66033288

出版说明

在党的十六届五中全会上，中央明确提出：“建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务，要按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求，扎实稳步地加以推进。要统筹城乡经济社会发展，推进现代农业建设，全面深化农村改革，大力发展农村公共事业，千方百计增加农民收入。”

法律问题是新农村建设中的重要问题。为了响应中央建设社会主义新农村的号召，我们组织关注农业、农村和农民利益的学者和实务部门的同志，选取农民日常生活中经常遇到的法律问题，编写了这套“社会主义新农村建设法律指导丛书”。本丛书策划的宗旨是贴近农民，贴近生活，解决问题，维护农民合法权益，提高农民法律意识，为社会主义新农村建设，构建和谐社会，贡献我们的绵薄之力。

2006年1月

目 录

第一部分 法律知识解答

一、村民和村民委员会

- | | |
|---|---|
| 1 问：什么是村民和本村村民？ | 1 |
| 2 问：如何判断一个人是否是本村村民？ | 1 |
| 3 问：村民与选民有什么区别？ | 1 |
| 4 问：在当地居民中哪些人员可以不参加村民委员会
组织？ | 2 |
| 5 问：村民委员会是什么性质的组织？ | 2 |
| 6 问：村民委员会具有哪些特征？ | 2 |
| 7 问：设立村民委员会时必须参照的因素有哪些？ | 3 |
| 8 问：村民委员会有哪些主要任务？ | 4 |
| 9 问：村民自治的方式是什么？ | 5 |
| 10 问：村民自治的事项主要有哪些？ | 6 |
| 11 问：在村民自治中村民享有哪些权利？ | 6 |
| 12 问：什么是村民在自治中的选举权和被选举权？
符合什么条件才能具有选举权和被选举权？ | 7 |
| 13 问：村民在村级经济和社会事务中具有哪些自治
权？ | 8 |
| 14 问：村集体经济所得收益指的是什么？ | 9 |

- 15 问：从村集体经济所得收益的使用指的是什么？ 9
- 16 问：村集体经济项目的立项指的是什么？ 9
- 17 问：村集体经济项目的承包方案指的是什么？ 10
- 18 问：制定村民自治章程、村规民约应注意什么？ 10
- 19 问：村民对村级事务享有怎样的监督权？ 11
- 20 问：村民委员会与村党支部是什么关系？ 12
- 21 问：村党支部的主要职责有哪些？ 13
- 22 问：村党支部对村民委员会的领导体现在哪些方面？ 13
- 23 问：村党支部书记和村民委员会主任可以一肩挑吗？ 14
- 24 问：乡、镇人民政府与村民委员会是什么关系？ 14
- 25 问：村民委员会的任期是多长时间？ 15
- 26 问：村民委员会由哪些人员组成？ 15
- 27 问：村民委员会主任和其他成员可以决定补贴标准吗？ 16
- 28 问：设立村民小组有什么意义？ 17
- 29 问：村民小组组长应如何产生？ 17
- 30 问：村民委员会主任可以任命村民小组长吗？ 17
- 31 问：如何对村民不满意的村民小组长进行更换？ 18
- 32 问：村民委员会应当履行哪些职责？ 18
- 33 问：乡镇政府、村党支部能随意委派村民委员会成员吗？ 19
- 34 问：村民委员会有权对村民进行罚款吗？ 19
- 35 问：村民委员会主任有权决定转让集体土地吗？ 19
- 36 问：村民委员会有权刻制村民委员会的印章吗？ 20
- 37 问：村民委员会印章使用的审批人和保管人可以

是一人吗？	20
38 问：村民委员会成员被集体罢免后还可以保管印章吗？	21
39 问：对违规刻制和使用印章的如何处理？	21
40 问：换届后不及时移交帐目怎么办？	21

二、村民委员会的选举

1 问：关于村民选举委员会成员的产生，法律是怎样规定的？	22
2 问：关于选民名单，法律是怎样规定的？	22
3 问：取消“超生”村民选举权的做法正确吗？	22
4 问：应如何对村民委员会成员候选人提名？	22
5 问：候选人确定后应做好哪些工作？	23
6 问：介绍候选人时应遵循哪些基本原则？	23
7 问：介绍候选人的形式有哪些？	23
8 问：介绍候选人需要注意哪些问题？	24
9 问：如何实行差额选举村民委员会成员？	24
10 问：村民委员会选举的投票方式有哪些？	24
11 问：什么叫做无记名投票？	25
12 问：关于写票，法律是怎么规定的？	25
13 问：对选举会场秘密划票间的设置，法律是怎样规定的？	26
14 问：对委托投票，法律是怎么规定的？	26
15 问：投票结束后应做好哪些工作？	27
16 问：如何确定选举、选票是否有效？	27
17 问：如何确定候选人是否当选？	28
18 问：村民委员会下属委员会如何产生？	29

19 问：如何罢免村民委员会成员？	29
20 问：罢免村民委员会成员应注意哪些问题？	30
21 问：被提名罢免的村民委员会成员有哪些权利？	30
22 问：村民委员会成员被依法追究刑事责任后如何 何处理？	31
23 问：怎样补选村民委员会成员？	31
24 问：选举的违法行为主要有哪些，如何处理？	31
25 问：应由哪些机关负责处理村民委员会选举中 的违法行为？	33
26 问：在选举中如果采取不正当手段当选是否有 效？	34
27 问：对指定、委派或者撤换村民委员会成员的行 为怎样处理？	34
28 问：对拖延换届选举的行为如何处理？	34
29 问：对违反选举程序的行为怎么处理？	35

三、村民会议

1 问：什么是村民会议？	36
2 问：村民会议与村民委员会是什么关系？	36
3 问：村民会议有哪些职权？	37
4 问：村民会议的议事规则有哪些？	37
5 问：村民会议由谁召集？	38
6 问：为什么要建立村民代表会议？	38
7 问：村民代表会议的性质和作用是什么？	39
8 问：村民代表应具备什么条件？	39
9 问：村民代表应如何推选？	39
10 问：村民会议与村民代表会议的关系是什么？	40

- 11 问：召开村民代表会议必须注意的事项有哪些？ 40
- 12 问：哪些事项必须由村民委员会提请村民会议讨论决定，方可办理？ 42
- 13 问：村民代表会议主要行使哪些职责？ 42

四、村务公开、民主监督

- 1 问：村务公开和民主管理的指导思想是什么？ 43
- 2 问：村务公开的意义和作用是什么？ 43
- 3 问：村务公开的内容是什么？ 44
- 4 问：村务公开的重点是什么？ 44
- 5 问：村务公开的形式、时间和基本程序是什么？ 45
- 6 问：财务公开的内容是什么？ 45
- 7 问：集体经济组织成员对村务公开享有哪些监督权？ 46
- 8 问：如何监督村务公开制度的落实情况？ 46
- 9 问：乡镇政府对村级财务公开承担哪些职责？ 46
- 10 问：哪些事项应实行民主决策？ 47
- 11 问：村级民主决策的形式和程序是什么？ 47
- 12 问：如何进行村民民主理财？ 48
- 13 问：如何对村干部进行民主评议？ 48
- 14 问：村民委员会成员和村党支部成员出现贪污受贿、挪用公款的情况能够构成犯罪吗？ 49

五、土地承包中的法律问题

- 1 问：村民承包的土地由谁发包？ 51
- 2 问：土地承包的原则是什么？ 51
- 3 问：土地承包有什么法律规定的程序吗？ 51

- 4 问：村民委员会、村内集体经济组织或村民小组
作为发包方享有哪些权利？ 52
- 5 问：村民委员会、村内集体经济组织或村民小组
作为发包方承担哪些义务？ 52
- 6 问：作为承包方的农户在承包中享有哪些权利，
承担哪些义务？ 52
- 7 问：哪些情况下承包合同不得变更或解除？ 53
- 8 问：土地承包经营权是否可以流转？ 53

第二部分 相关法律法规

- 中华人民共和国村民委员会组织法 55
(1998 年 11 月 4 日)
- 中华人民共和国农村土地承包法 61
(2002 年 8 月 29 日)
- 农村土地承包经营权流转管理办法 74
(2005 年 1 月 19 日)
- 最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷
案件适用法律问题的解释 81
(2005 年 7 月 29 日)
- 中华人民共和国土地管理法 88
(2004 年 8 月 28 日)
- 中国共产党农村基层组织工作条例 109
(1999 年 2 月 13 日)
- 中共中央办公厅、国务院办公厅关于在农村普
遍实行村务公开和民主管理制度的通知 117
(1998 年 4 月 18 日)

中共中央办公厅、国务院办公厅关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见	123
(2004年6月22日)	
村集体经济组织财务公开暂行规定	132
(1997年12月16日)	
关于做好村干部任期和离任经济责任专项审计的通知	137
(2005年7月11日)	
关于规范村民委员会印章制发使用和管理工作的意见	141
(2001年6月21日)	
关于推动农村集体财务管理和监督经常化规范化制度化的意见	144
(2003年12月4日)	
全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国刑法》第九十三条第二款的解释	150
(2000年4月29日)	
最高人民法院关于村民小组组长利用职务便利非法占有公共财物行为如何定性问题的批复	152
(1999年6月25日)	

第一部分 法律知识解答

一、村民和村民委员会

► 1. 问：什么是村民和本村村民？

答：在我国，村民指的是具有我国国籍，长期在农村一定区域内居住和工作的农民。本村村民是指居住在本村、户籍也在本村并与本村发生土地所有关系的自然人。

► 2. 如何判断一个人是否本村村民？

答：判断一个人是否本村村民，主要看两个条件：一是居住关系，即看其是否居住在本村；二是土地关系，土地关系是具有本村村民资格的决定因素，也就是说，一个人如果可以参与本村土地和因土地衍生的其他财产的利益分配，那他（她）就拥有本村户籍，成为本村村民。

► 3. 村民与选民有什么区别？

答：根据有关法律规定，成为本村选民，必须在选举日期前年满18周岁，18周岁以下的村民不能成为选民；必须是本村村民；没有被依法剥夺政治权利（因犯罪被依法剥夺政治权利的不能成为选民）。而在农村，村民是指居住在本村并且具有本村户籍的自然人，村民包括的范围比选民的范围要大一些。总的来说，选民必须是本村村民，而本村村民不一定是选民。

► 4. 在当地居民中哪些人员可以不参加村民委员会组织？

答：驻在农村的机关、团体、部队、全民所有制企业、事业单位的人员不参加村民委员会组织。因为他们不是所在村的成员，他们与村民的身份不同，而且在经济、文化、社会等方面与所在村的联系不多，当然也就没有必要参加所在村的村民委员会组织。不属于村办的集体所有制单位（包括两个以上的村或者本村与外单位合办的集体所有制企业、乡、镇办的集体所有制企业）的人员，可根据实际情况，由本人决定是否参加村民委员会组织。但无论参加与否，他们都应当遵守当地的村规民约。所在地的村民委员会、村民会议或者村民代表会议讨论和处理同这些单位有关的问题，应当与他们协商解决。

【依据】《村民委员会组织法》第27条。

► 5. 村民委员会是什么性质的组织？

答：村民委员会是建立在农村的基层群众性自治组织，不是国家基层政权组织，不是一级政府，也不是乡镇政府的派出机构。

【依据】《村民委员会组织法》第2条。

► 6. 村民委员会具有哪些特征？

答：我国的村民委员会是建立在农村的基层群众性自治组织，因此它具有这么三个显著的特征：一是它的基层性特征，村是我国农村最基层的单位，是村民长期生产、居住、生活的单位，是全体村民有着共同利益和共同要求的一个公共社区。村民委员会根据村民居住状况、人口多少、按照便于群众自治的原则设立，具有基层性的特征。二是它的群众性特征，由于村民自治

的主体是本村村民，凡是本村村民都有权参加村民自治，所以群众性特征体现在村民委员会由村民直接选举产生，不得任命、委派和指定产生；村民委员会成员来自于本村村民，享有选举权的本村村民都有机会被选举为村民委员会成员；村民委员会成员不脱离生产，既从事劳动生产又从事村民委员会的工作；村民委员会代表和维护村民利益，向政府反映村民的意见、要求和提出建议；村民委员会进行工作，应当走群众路线，坚持说服教育等等各个方面。三是它的自治性特征，村民委员会作为村民自治的执行机构和工作机构。村民组成村民会议讨论决定涉及村民利益和村民普遍关心的事项，村民委员会向村民会议负责并报告工作。办哪些事情不办哪些事情，先办哪些事情后办哪些事情以及如何办理，都由村民自己决定。对于村民自治范围内的事项，任何组织和个人都不得干预。

► 7. 设立村民委员会时必须参照的因素有哪些？

答：村民委员会的设立，要按照便于群众自治的原则，依据村民的居住状况、人口多少，并参照历史习惯和经济状况。

依据居住状况和人口多少，就是要把区域和人口结合起来考虑。农村的社会经济发展不平衡，村民的居住状况因地区的不同而不同，平原与山区、沿海与内地各有不同。因此，设立村民委员会时，要把区域和人口结合起来考虑，做到区域与人口都比较适中，以便于自治。

参照历史习惯，就是要考虑历史形成的状况和村民的意愿。有的村虽然不大，但长期以来就是分成几片管理的，这样的村就不要硬捏到一起，设立一个村民委员会，而应当考虑历史习惯，根据村民的意愿，设立几个村民委员会。有的邻近的几个村，历史上就合在一起，相互之间有着千丝万缕的联系，有许多共同的

利益和要求，虽然地域偏大，但不影响村民开展自治活动，村民又不愿意分开，就不要强行分开。

参照经济状况，就是要注意经济发展状况，使村民委员会的设立适应经济发展要求，而不是阻碍甚至破坏经济的发展。一般来说，经济比较发达的地方，交通和通讯等往往也比较发达，实行村民自治的条件比较好，村民委员会的规模可以相对大一些。经济不发达，交通和通讯不方便的地方，村民委员会的规模就应当小一些。

【依据】《村民委员会组织法》第8条。

► 8. 村民委员会有哪些主要任务？

答：根据《村民委员会组织法》的规定，村民委员会的主要任务有：

（一）办理本居住地区的公共事务和公益事业

公共事务是指与本村全体村民生产和生活直接相关的事务。公益事业是指本村的公共福利事业。在实际工作中，村民委员会兴办的公共事务和公益事业主要包括修桥铺路、兴办学校（幼儿园或敬老院）、兴修水利、植树造林、整理村容村貌、缚住贫困、救助灾害等。村民委员会在办理公共事务和公益事业中应该注意以下几点：一要着眼于解决村民生产和生活中存在的实际困难，想村民之所想，急村民之所急；二要实事求是，量力而为，从本村的实际情况和经济能力出发，考虑村民的需要和承受能力，再决定办理的事项。否则，只会浪费人力、财力、物力，加重村民负担，挫伤群众的积极性；三要坚持民主自愿的原则，充分发动村民就所办事项进行讨论并决定，这样村民才会自觉自愿地去办理，遇到困难也容易解决。

（二）调解民间纠纷

调解民间纠纷是村民委员会的一项重要经常性工作。在日常的乡村生活中，由于各种利益的冲突，村民之间、邻居之间，家庭之间和家庭内部，不可避免地会发生一些纠纷，如婚姻、家庭、继承、财产、宅基地、水利、土地、山林、损害赔偿等常见型纠纷，还有一些轻微违法的刑事纠纷。村民之间发生的这些纠纷，并不是根本利益的对立和冲突，往往是因为某种局部利益或暂时利益引起的纠纷，但如果不能及时调解或者调解不当，就可能激化矛盾，发生刑事案件。因此，及时调解和妥善处理民间纠纷是非常重要的，而村民委员会作为村民自己选举出来的组织，受到村民的信赖，在村民中享有威信，并且对本村的情况和人际关系比较熟悉，有条件及时调解和解决纠纷，避免矛盾的激化。当然，村民委员会在调解民间纠纷的时候应该坚持依法调解和在双方当事人自愿平等基础上调解的原则。

（三）协助政府维护社会治安，向人民政府反映村民的意见，提出建议。

维护社会治安本来应该是公安机关的一项主要职责，但是我国由于幅员辽阔、人口众多的特殊国情，需要组织和动员广大群众和基层自治组织来参加社会治安的工作，以达到贯彻综合治理的意图。因此，在法律上赋予了村民委员会协助政府维护社会治安的任务。村民委员会协助维护社会治安，应该做好以下几项工作：做好治安防范工作，广泛开展法制宣传和教育工作，深入开展社会治安综合治理工作。村民委员会还应该向政府反映村民的意见、建议和要求。

【依据】《村民委员会组织法》第2条。

► 9. 村民自治的方式是什么？

答：根据村委会组织法的有关规定，村民自治的方式是实行

民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。民主选举，是指由广大村民直接选举产生村民委员会，这是村民自治的基础；民主决策，是指村中涉及村民利益的问题，必须由村民参与决定，这是村民自治的关键；民主管理，是指村民依照一定的法律制度参与村中事务的管理，这是村民自治的核心；民主监督，是指村民对村民委员会的工作及村干部的行为实施监督，就是实行村务公开，这是实行村民自治的可靠保证。

【依据】《村民委员会组织法》第2条。

► 10. 村民自治的事项主要有哪些？

答：村民自治的事项主要有：

- (一) 村民委员会的设立、撤销、范围调整；
- (二) 村民委员会成员的直接选举与罢免；
- (三) 通过召开村民会议决定重要事项；
- (四) 村民委员会对村民会议负责并报告工作，村民会议对村民委员会工作报告进行审议，对村民委员会成员工作进行评议；
- (五) 村民小组长的推选产生；
- (六) 法律规定的村民委员会提请村民会议讨论决定的事项；
- (七) 村民代表的推选和村民代表会议的召开，村民会议授权村民代表会议讨论决定的事项；
- (八) 监督法律规定的村民委员会职责、任务、权利和义务的实行和履行情况，如要求村务公开。

【依据】《村民委员会组织法》第8条、第11条、第16条、第19条、第20条、第22条。

► 11. 在村民自治中村民享有哪些权利？