

农民如何行使民主权利

——《村民委员会组织法》实用问答

许安标 / 编著

村民自治好 宪法定专条
当家做主人 权利最重要

村民自治的内容是什么？

村民的权利有哪些？

村民委员会应当如何选举产生？

如何保证选举的公正性？

谁有权罢免村民委员会成员？

村民委员会的任期有多长？

村规民约的内容一般有哪些？

村务公开的内容有哪些？



法律出版社

农民如何行使民主权利
——《村民委员会组织法》实用问答

许安标 编著

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

农民如何行使民主权利——《村民委员会组织法》实用问答/
许安标编著. - 北京:法律出版社,1999.2

ISBN 7-5036-2402-7

I. 农… II. 许… III. 村民委员会-组织法-中国-问答
IV. D921.11-44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 06719 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/北京宏伟胶印厂

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/5.375 字数/131 千

版本/1999 年 1 月第 1 版 1999 年 1 月第 1 次印刷

印数/0,001-8,000 册

社址/北京市广外六里桥北里甲 1 号八一厂干休所(100073)

电话/63266794 63266796

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN7-5036-2402-7/D·2407

定价:8.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

前 言

在新民主主义革命中,中国共产党首先在农村开辟革命根据地,实行农村包围城市,武装夺取政权,取得了全国革命的胜利。在经济体制改革过程中,改革首先从农村开始,实行家庭承包经营,取得了意想不到的成果,进而把改革推向城市,全面深入地展开。10多年前开始的村民自治,成为建设社会主义民主政治的伟大创举,受到广大农民的热烈拥护,并引起海内外的关注。有人甚至预言,它将是中国的第三次农村“包围城市”,必将对整个国家的民主政治建设产生巨大的推动作用。

10年前,作者有幸参与了《村民委员会组织法(试行)》的立法工作,亲眼目睹了当时关于村民委员会的性质、任务和与乡政府的关系的种种争论。有的同志提出,村民委员会应是政权性质的组织,应当受乡镇人民政府的领导,完成政府交办的任务。彭真同志力排众议,高度指出:“办好村民委员会,还有居民委员会,是国家政治体制的一项重大改革,对扫除封建残余的影响,改变旧的传统习惯,实现人民当家作主,具有重大的、深远的意义。”几经波折,全国人大常委会于1987年11月通过了《村民委员会组织法(试行)》。现在回想起来,当时的决策是十分正确的、具有远见的。

历经10个春秋,村民自治已在中华大地上广泛推行,取得了引人注目的成就。为了进一步完善村民自治制度,保证农村基层群众直接行使民主权利,促进农村经济发展和社会稳定,九届全国人大常委会根据党的十五大和十五届三中全会精神,总结《村民委员会组织法(试行)》实施10年来的经验,针对实际中存在的问题,

于1998年11月4日修订通过了《村民委员会组织法》。同日，国家主席江泽民签署第九号主席令予以公布，自公布之日起施行。这次全国人大常委会修订《村民委员会组织法》，作者又一次有机会参加了立法工作。在这次修订中，人们对村民自治的认识更趋统一，虽然少数人还有不同意见，但声音小多了，这反映村民自治已深入人心。“十年立一法，字字重千斤”。《村民委员会组织法》是一部牵涉9亿农民的重要法律，对于发展社会主义民主，加强农村基层组织建设，密切党群和干群关系，促进农村物质文明和精神文明建设具有重要作用。

为了深入宣传《村民委员会组织法》，让农民群众掌握、了解，做到家喻户晓、人人皆知，使之成为维护农民权利和利益的有力武器，作者根据《村民委员会组织法》的立法精神，针对贯彻实施中的各种问题，编写了这本问答，供广大农民兄弟、乡村干部和民政干部学习参考。

全国人大法律委员会副主任委员、中国人民解放军总后勤部原政委、军旅诗人周克玉上将，将《村民委员会组织法》编成五字歌诀10首，易记、易懂、易执行。经征得诗人的同意，作为本书的代序。本书编写过程中，参考了现有的有关村民自治的研究成果。法律出版社朱宁同志为本书的出版，多方奔波，在此一并表示感谢！编写时虽力求准确地去阐述《村民委员会组织法》的精神实质及贯彻实施时应当注意的问题，但由于时间匆忙，水平有限，难免存在缺点和不足，欢迎读者批评指正！

许安标

1998年12月15日于北京

村民自治好

——《中华人民共和国村民委员会组织法》五字歌诀(代序)
全国人大法律委员会副主任委员 周克玉

(一)

村民自治好 宪法定专条^①
党的好主张 百姓开颜笑

(二)

十年重修订 自治有法宝^②
当家做主人 权利最重要

① 《宪法》第 111 条规定：农村按居住地区设立的村民委员会是群众性自治组织。

② 《中华人民共和国村民委员会组织法》，经 10 年试行后重新修订，1998 年 11 月 4 日公布施行，全文共 30 条。

(三)

“三自”是根本 人人应明了
四项民主权 村村要做到^①

(四)

自治头等事 直捷选领导
村民选举权 不准乱干扰

(五)

先提候选人 再投村选票
操作按程序 一步不能少

(六)

选票各自写 结果当场报
规矩重严格 公开方公道

^① 《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，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。”

(七)

选谁可谁任 只要当得好
如果选错了 依法罢免掉

(八)

村务公开制 财务当其要
半年为期限 如实见公告

(九)

掌权秉公心 廉政作师表
事事为民谋 不沾一棵草

(十)

村民自治好 改革光辉耀
执行三十条 小康早来到^①

^① 《中华人民共和国村民委员会组织法》，经 10 年试行后重新修订，1998 年 11 月 4 日公布施行，全文共 30 条。

目 录

前言

村民自治好

——《中华人民共和国村民委员会组织法》五字歌诀(代序) 周克玉

| | |
|---|----|
| 一、村民自治及其立法 | 1 |
| 1. 村民委员会是如何出现的? | 1 |
| 2. 1987年颁布的《村民委员会组织法(试行)》是如何制定的? | 2 |
| 3. 这次修订《村民委员会组织法(试行)》有什么特点? | 3 |
| 4. 《村民委员会组织法》的立法宗旨是什么? | 4 |
| 5. 《村民委员会组织法》的制定依据是什么? | 6 |
| 6. 《村民委员会组织法》对村民自治制度做了哪些补充和完善? | 7 |
| 7. 《村民委员会组织法》的修订颁布对发展社会主义民主有何意义? | 8 |
| 8. 《村民委员会组织法》的修订颁布对农村经济建设有什么作用? | 10 |
| 9. 《村民委员会组织法》的修订颁布对农村基层组织建设有什么作用? | 10 |
| 二、村民委员会的性质 | 12 |
| 10. 村民委员会的性质是什么? | 12 |
| 11. 村民自治和民族区域自治有何区别? | 13 |
| 12. 村民委员会和其他群众组织有什么不同? | 14 |
| 13. 村民委员会和居民委员会有何异同? | 15 |
| 14. 村民自治的内容是什么? | 15 |
| 15. 什么是民主选举? | 17 |
| 16. 什么是民主决策? | 17 |

| | |
|---|----|
| 17. 什么是民主管理？ | 18 |
| 18. 什么是民主监督？ | 18 |
| 19. 中国共产党农村基层组织在村民自治中的作用是什么？ | 19 |
| 20. 中国共产党农村基层组织的任务是什么？ | 19 |
| 21. 乡镇党委和村党支部应如何支持和保障村民开展自治活动、 直接行使民主权利？ | 20 |
| 22. 乡镇人民政府与村民委员会是什么关系？ | 21 |
| 23. 乡镇人民政府为什么要对村民委员会的工作给予指导、支持 和帮助？ | 22 |
| 24. 乡镇人民政府如何指导、支持和帮助村民委员会的工作？ | 23 |
| 25. 村民自治范围内的事项有哪些？ | 23 |
| 26. 村民委员会应当如何协助乡镇人民政府开展工作？ | 24 |
| 27. 乡镇人民政府的工作有哪些？ | 25 |
| 28. 村民委员会与驻在农村但不属于村民委员会管辖的单位是 什么关系？ | 25 |

三、村民委员会的任务..... 28

| | |
|--|----|
| 29. 村民委员会有哪些任务？ | 28 |
| 30. 村民委员会如何办理本居住地区的公共事务和公益事业？ | 28 |
| 31. 村民委员会如何调解民间纠纷？ | 29 |
| 32. 村民委员会如何协助维护社会治安？ | 30 |
| 33. 村民委员会为什么要向人民政府反映村民的意见、要求和 提出建议？ | 31 |
| 34. 村民委员会在农村经济建设中具有哪些职能？ | 32 |
| 35. 村民委员会应当如何支持和组织村民依法发展各种形式的 合作经济？ | 32 |
| 36. 村民委员会应当如何承担本村生产的服务和协调工作？ | 33 |
| 37. 农村集体经济组织在经济活动中有哪些自主权？ | 34 |
| 38. 为什么要维护以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营 体制？ | 35 |
| 39. 村民委员会应当如何管理本村土地和其他财产？ | 36 |

| | |
|---|----|
| 40. 村民的权利有哪些? | 38 |
| 41. 集体经济组织和村民、承包经营户、联户或者合伙的财产权 和其他权益有哪些? | 39 |
| 42. 为什么要教育村民合理利用自然资源,保护和改善生态环境? | 40 |
| 43. 村民委员会应当如何宣传宪法、法律、法规和国家的政策? | 41 |
| 44. 村民委员会如何教育和推动村民履行法律规定的义务? | 42 |
| 45. 村民委员会应当如何开展多种形式的社会主义精神文明建设 活动? | 43 |
| 46. 多民族村民居住的村,村民委员会为什么要教育和引导村民 加强民族团结、互相尊重、互相帮助? | 43 |
| 47. 村民委员会对本村被依法剥夺政治权利的村民有何职责? | 44 |
| 四、村民委员会的设立及其组织机构 | 46 |
| 48. 村民委员会设立的根据和原则是什么? | 46 |
| 49. 自然村在村民自治中的作用是什么? | 47 |
| 50. 村民委员会设立、撤销、范围调整的程序是什么? | 48 |
| 51. 对村民委员会的人员组成和结构有何要求? | 49 |
| 52. 如何确定村民委员会成员的补贴? | 51 |
| 53. 村民小组在村民自治中的作用是什么? | 52 |
| 54. 村民委员会的组织机构应当如何设置? | 53 |
| 55. 人民调解委员会的任务和工作原则是什么? | 54 |
| 56. 治安保卫委员会的任务是什么? | 55 |
| 57. 公共卫生委员会的任务是什么? | 55 |
| 五、村民委员会的选举和罢免 | 57 |
| 58. 村民委员会应当如何选举产生? | 57 |
| 59. 村民委员会主任、副主任和委员为什么要由村民直接选举 产生? | 58 |
| 60. 为什么说直接选举村民委员会的条件已经成熟? | 60 |
| 61. 村民委员会的任期有多长? | 61 |
| 62. 选举村民委员会之前应做好哪些准备工作? | 62 |

| | |
|---|----|
| 63. 如何确定村民享有选举权和被选举权？ | 64 |
| 64. 村民选举委员会的产生程序和职责是什么？ | 65 |
| 65. 村民委员会成员的候选人应当如何提出和确定？ | 67 |
| 66. 村民委员会为什么要实行差额选举？ | 68 |
| 67. 什么是“海选”？ | 69 |
| 68. 村民委员会成员候选人应当具备什么样的资格和条件？ | 70 |
| 69. 如何介绍候选人？如何组织候选人发表演讲？ | 71 |
| 70. 投票选举之前要做好哪些准备工作？ | 72 |
| 71. 投票选举的程序包括哪些？ | 72 |
| 72. 如何保证选举的公正性？ | 73 |
| 73. 如何确定选举是否有效？如何确定选票是否有效？如何确定 当选？ | 74 |
| 74. 对妨害和破坏村民委员会选举的行为应当如何处理？ | 74 |
| 75. 谁有权罢免村民委员会成员？ | 75 |
| 76. 如何罢免村民委员会成员？ | 76 |

六、村民会议和村民代表会议

| | |
|---|----|
| 77. 村民会议的性质和作用是什么？ | 79 |
| 78. 村民会议由哪些人组成？有哪几种形式？ | 80 |
| 79. 村民会议由谁召集和主持？ | 81 |
| 80. 村民会议有多少人参加方为有效？村民会议做出决定需要 多少人同意？ | 82 |
| 81. 村民会议有哪些职权？ | 82 |
| 82. 村民会议和村民委员会的关系是什么？ | 83 |
| 83. 村民会议如何监督村民委员会的工作？ | 84 |
| 84. 哪些事项必须提请村民会议讨论决定？ | 85 |
| 85. 如何开好村民会议？ | 88 |
| 86. 什么是村民代表会议？ | 88 |
| 87. 村民代表如何产生？其作用是什么？ | 90 |

| | |
|---|-----|
| 七、村务公开 | 92 |
| 88. 村务公开的意义和作用是什么? | 92 |
| 89. 村务公开的内容有哪些? | 93 |
| 90. 村务公开的方法和要求有哪些? | 95 |
| 八、村民自治章程和村规民约 | 96 |
| 91. 什么是村民自治章程? 它是如何出现的? | 96 |
| 92. 村民自治章程的内容和作用有哪些? | 97 |
| 93. 村规民约的性质是什么? 和法律有何区别? | 99 |
| 94. 村规民约具有哪些作用? | 100 |
| 95. 村规民约的内容一般有哪些? | 101 |
| 96. 制定村民自治章程和村规民约应当遵循哪些程序和原则? | 102 |
| 97. 如何执行好村民自治章程和村规民约? | 104 |
| 98. 村民自治章程和村规民约有何异同? | 106 |
| 九、村民委员会及其成员的工作原则和方法 | 107 |
| 99. 对村民委员会及其成员有哪些要求? | 107 |
| 100. 村民委员会进行工作应遵循哪些原则? | 108 |
| 十、《村民委员会组织法》的实施 | 111 |
| 101. 地方各级人大在贯彻实施本法中的职责是什么? | 111 |
| 102. 省级人大制定实施办法应注意哪些问题? | 112 |
| 103. 如何贯彻实施好《村民委员会组织法》? | 113 |
| 附 录 | |
| 一、中华人民共和国村民委员会组织法 | 114 |
| 二、中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定 | 120 |
| 三、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 | 140 |
| 四、人民调解委员会组织条例 | 146 |
| 五、农民承担费用和劳务管理条例 | 149 |

一、村民自治及其立法

1. 村民委员会是如何出现的？

答：村民委员会是在人民公社进行政社分开、建立乡政权的过程中，在全国农村逐步建立起来的。农村实行家庭承包经营等责任制形式后，对以三级所有队为基础的人民公社体制进行改革。在改革过程中，在原来生产大队、有的在生产小队的基础上建立了村民委员会。它最早出现在广西壮族自治区和江苏省的一些地方。在广西壮族自治区，1981年全部实行生产责任制后，充分调动了广大农民的积极性，农业连续获得了大丰收。但是，农村新的生产经营方式出现后，农村中既有基层社会生产和行政管理职能、又有经济管理职能的生产大队和生产队，不适应新的形势。一些生产大队、生产队领导班子处于瘫痪或半瘫痪状态。集体的农具坏了无人修，村里的公共事务和公益事务无人管。特别是社会秩序不安定，农民非常不满。他们迫切要求有一个组织来管理本村范围内的事情。在这种情况下，一种新的农村基层群众性自治组织应运而生。这种组织形式最初在有的地方叫“村治安领导小组”，有的叫“村管理委员会”。“村民委员会”这个名称最早于1981年春出现在广西罗城县。

村民委员会这种新生事物诞生后，立即显示出强大的生命力，受到中央领导同志的肯定和各级人民政府的大力支持。1982年中共中央第36号文件指示：各地要有计划地进行建立村民（乡民）

委员会的试点。同年12月,第五届全国人大第五次会议在广泛总结基层群众自治经验的基础上,把村民委员会和城市居民委员会写进了宪法。1985年2月,生产大队管理体制的改革在全国全部完成,村民委员会在农村普遍建立起来。到1997年底,全国共有90余万个村民委员会。

2. 1987年颁布的《村民委员会组织法(试行)》是如何制定的?

答:人民公社政社分开后,各地普遍建立了村民委员会。1982年宪法规定了村民委员会的性质和任务。1984年上半年民政部开始着手起草村民委员会组织条例。1986年10月条例草案经国务院讨论通过,提请全国人大常委会审议。六届全国人大常委会第十九、二十次会议进行审议后,考虑到村民委员会组织条例是一部重要的基本法律,决定提请六届全国人大五次会议审议。在审议中,不少代表反映了当时农村的实际情况和基层工作的困难,认为有些问题还需要进一步调查研究,建议修改后试行。因此,大会通过决议,“原则通过《中华人民共和国村民委员会组织法(草案)》,并授权全国人民代表大会常务委员会根据宪法规定的原则,参照大会审议中代表提出的意见,进一步调查研究,总结经验,审议修改后颁布试行”。在这次会议上,将该法的名称改为《中华人民共和国村民委员会组织法》。第六届全国人大常委会第二十三次会议经过审议,于1987年11月24日通过了《中华人民共和国村民委员会组织(试行)》,自1988年6月1日起试行。

《村民委员会组织法(试行)》实施以来,村民自治取得了长足的进展。民主选举有了很大进展,产生了诸如“海选”这样的民主选举模式。民主决策得到进一步发展,村民代表会议积累了一定经验,决策内容大大拓宽。民主管理的内容进一步丰富,在村规民约的基础上出现了村民自治章程,自我约束机制进一步深化。在民主监督方面,广泛实行村务公开制度,对人的监督和对事的监督

双管齐下,监督机制进一步完善。这些经验和实践,为修订《村民委员会组织法(试行)》提供了条件。

3. 这次修订《村民委员会组织法(试行)》有什么特点?

答:根据八届全国人大常委会五年立法规划,民政部从1994年开始着手研究修改《村民委员会组织法(试行)》。在总结《村民委员会组织法(试行)》实施的经验的基础上,经过深入调查研究,广泛征求意见,拟定了《中华人民共和国村民委员会组织法(修订草案)》。该草案经国务院常务会议讨论通过后,于1998年6月提请九届全国人大常委会第三次会议审议。此后经九届全国人大常委会第四次、五次常委会会议审议修改,于1998年11月4日通过,自公布之日起施行。这次制定《村民委员会组织法》,有以下几个特点:

第一,广泛征求意见。全国人大常委会初步审议后,将修订草案全文公布,广泛征求意见,并印发各地和中央有关部门征求意见。各方面对此反映热烈,踊跃参加讨论和研究,发表意见。一些村民在劳作之余,自发地组织起来,讨论草案,提出意见。在1998年7月到8月间,全国人大常委会法制工作委员会共收到人民来信541封。一些群众在来信中说,修订《村民委员会组织法》非常必要、非常及时。在农村实行村民自治,是发展农村基层民主、巩固农村阵地、选贤任能、克服腐败的有效途径。并希望把《村民委员会组织法》修订得适合农民、符合实际,集权威性和可操作性于一体。

第二,充分开展讨论。在修订过程中,各方面对村民委员会的性质和任务、与乡镇人民政府的关系、与村集体经济组织的关系、村民委员会的设立等问题提出了很多意见和建议,经过充分研究,反复讨论,根据宪法和实际情况,按照社会主义民主政治建设的需要,作出了科学合理的规定。

第三,根据党的十五大和十五届三中全会的精神,认真总结村民自治的实践经验,根据发展社会主义基层直接民主的需要,完善村民自治制度。村民自治开展以来,各地创造了很多很好的经验,如“海选”、“公推公选”、村民代表会议、民主评议、村务公开、村民自治章程等。这次修订,进一步完善了民主选举、民主决策、民主管理和民主监督等方面的制度,丰富和发展了村民自治制度的内容。

第四,依据宪法,坚持民主原则和自治原则。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。在选举、决策、管理和监督等自治活动的各个环节上,都要按多数人的意见决定问题,实行民主原则。自治原则也是贯穿始终,从各方面保障村民依法开展自治活动,如基层人民政府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,村民会议可以自行制定自治章程和村规民约,实行自我管理等等。同时,在立法上只对村民自治中的原则和比较重要的问题作出规定,对于村民自治的具体形式和方法,不作规定或者是少作规定,由地方制定具体办法或者由当地村民来决定,不求千篇一律。

4.《村民委员会组织法》的立法宗旨是什么?

答:制定《村民委员会组织法》,就是为了保障农村村民实行自治,由村民依法办理自己的事情,发展农村基层民主,促进农村社会主义物质文明和精神文明建设。这体现在以下两个方面:

一是保障农村村民自治,发展农村基层民主。党的十五大提出,没有民主就没有社会主义,就没有社会主义现代化。社会主义民主的本质是人民当家作主。实现人民当家作主,一方面,全体人民通过民主选举,产生各级人民代表大会,行使国家权力;另一方