



中国农村法律知识读本

村民民主自治 法律知识

● 侯西勋 费京润/ 编著

中国法制出版社

中国农村法律知识读本

村民民主自治 法律知识

侯西勋 费京润 编著

中国法制出版社

责任编辑 王淑敏

图书在版编目(CIP)数据

村民民主自治法律知识/侯西勋 费京润编著. - 北京:中国法制出版社,2001.12

ISBN 7-80083-893-5

I. 村… II. ①侯… ②费… III. 法律-基本知识-中国 IV. D920.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 087042 号

中国农村法律知识读本

村民民主自治法律知识

CUNMIN MINZHU ZIZHI FALU ZHISHI

编著/侯西勋 费京润

经销/新华书店

印刷/河北省三河市新科印刷厂

开本/850×1168 毫米 32

印张/4 字数/84 千字

版次/2002 年 1 月第 1 版

2002 年 1 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80083-893-5/D·858

(北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031)

定价:6.00 元

(如发现印装问题请与本社发行部联系 电话:66062752)

编辑说明

在我国经济体制改革不断深化，市场经济迅猛发展的新形势下，农村社会正在发生着广泛和深刻的社会变革。正在向现代化社会迈进的我国农村出现了大量新的矛盾和新型纠纷。在这种形势下，依法调整农村的利益关系，使农民朋友了解和掌握法律，自觉维护法律，依法解决利益纠纷和利益冲突，对于巩固改革的成果，确保社会稳定和建设我国社会主义法治国家都具有极其重大的意义。

广大农民对依法维护自己的合法权益，依法处理个人与国家、个人与集体的关系，具有强烈的愿望。但是，由于相当一部分农民的文化水平相对较低，法律条文的专业用语又较难理解，专业性法律图书又大都脱离农民的现实生活，以致于不能满足广大农民对法律知识的需求。鉴于以上情况，我们组织了具有法学博士或硕士学位，了解农村生活和农民需求并具有社会实践经验的部分学者，编写出一套《中国农村法律知识读本》。本套读本将切中广大农民迫切了解和需要解决的法律问题，并通过经常发生在他们身边的具有典型性和针对性的生动事例，进行深入浅出和富有启发性、科学性的阐释。本套读本的出版将填补我国法律图书的一个空白，我们相信本套读本也会具有良好的市场销售前景。

序

江泽民同志在十五大报告中指出：“在坚持四项基本原则的前提下，继续推进政治体制改革，进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法制、依法治国，建设社会主义法治国家。”这是以江泽民同志为核心的党中央第三代领导集体，高举邓小平理论伟大旗帜，从建设有中国特色社会主义民主政治、继续推进政治体制改革的高度，第一次把依法治国、建设社会主义法治国家作为党领导人民治理国家的基本方略载入党文献，在党的代表大会上郑重地提出。九届全国人大二次会议通过的宪法修正案，将这一基本方略写入了国家根本大法。这一基本方略的提出和确立，是我国民主法制建设史上一座新的里程碑。

建设社会主义法治国家，离不开广大农民同志的积极参与，否则依法治国就不可能得到全面落实。在中共中央举办的法制讲座上，江总书记指出，在进行社会主义现代化建设的全过程中，我们必须始终重视保障和促进农村的改革发展与稳定，必须紧密结合农村改革和发展的实际，按照依法治国方略，继续积极推进农村的法制建设。江总书记就继续推进农村法制建设提出了四点要求。在农村实行法治，就是在党的领导下，运用法律手段管理农村的各项事务，切实维护农民的合法权益，为农村的改革、发展和稳定提供强有力的法律保障，促进我国农业和农村跨世纪发展目标的顺利实现。我国是一个农业大国，十三亿人口有九亿在农村。农业、农村和农民问题是关系全局的重大问题。因此，要依法

治国，就必须切实重视农村的法制建设，努力实现农业和农村工作法治化，否则，就会失去依法治国的基础，建设社会主义法治国家也就成为一句空话。

改革开放二十年来，农村的法制建设取得了很大进展。全国人大和国务院及有关部门制定了许多行政法规，地方人大和政府还制定了一大批地方性法规和规章，初步形成了以农业法为核心的农业法律体系框架。农村的执法工作和执法机构、执法队伍建设，也得到明显加强。全国人大和地方各级人大及其常委会，加大了农业法律法规实施的监督检查力度。这些都有力地促进了农村的法制建设，对保障农村的经济发展和社会稳定，发挥了重要作用。

当前，我国经济体制改革正在不断深化，市场经济正在迅猛发展。新形势下的农村社会也在发生着广泛而深刻的社会变革。农村旧的利益格局已经打破；新型的人际关系和利益关系开始形成；农民不再是因循守旧的小生产者，已经成为现代市场关系的主体；与此同时，正在向现代社会迈进的我国农村也出现了大量新的矛盾和新型纠纷。在此形势下，要巩固农业的基础地位和改革成果，长期稳定农村基本政策，实施科教兴农，实现农业可持续发展，保护和发展农村生产力，维护广大农民的民主权利和其他合法权益，促进农村物质文明建设和精神文明建设协调发展，都需要进一步提高对农村法制建设重要性的认识，切实加强农村法制建设。一方面要建立和完善有中国特色社会主义的农业法律体系，加快制定、完善和规范农村政治、经济、社会生活的法律法规。同时必须努力提高农村基层组织、基层干部运用法律手段管理农村工作的水平，切实增强农村干部的法制观念和依法办事能力；努力提高广大农民群众的法律意识，做到使广大农民知法守法，积极履行法定义务，自觉运用法律保护自

己的合法权益。这对于依法治国，建设社会主义法治国家具有极其重大的意义。

近年来的农村法制建设实践一再昭示我们，在市场经济大海中搏击和在依法治国伟大实践中熏陶、成长起来的一代新农民，对依法维护自己的合法权益，依法处理个人与集体、国家的关系，真正实现法律面前人人平等，具有强烈和巨大的渴求。但由于农村人口的文化水平相对较低，而法律条文繁多，内容晦涩难懂；法律专业图书不少，而适合农村读者的通俗读物缺乏，难以满足广大农村人口对法律知识的需求。鉴于以上情况，有关部门组织了一批了解农村生活和农民需求，并具有社会实践经验的法学专家学者编写了这套《中国农村法律知识读本》丛书。

编写一套适合特定读者阅读，内容涉及各个法律门类和目前法制建设的热点、难点问题，且语言风格、篇幅一致的法律通俗读物，的确不是一件容易的事情。《中国农村法律知识读本》的作者们，克服各种困难，辛勤工作，在普法通俗读物的策划编写方面，进行了一次有益的尝试。现在呈现给农村读者的这套法律知识读本，能结合农村实际，抓住广大农民迫切需要了解和解决的法律问题，通过经常发生在他们身边的具有典型性和针对性的生动事例，进行深入浅出和富有启发性、科学性的阐释。全书注重语言通俗性、内容生动性和实用性，却不失法律知识的系统性、严肃性和准确性；既易于学习掌握，更便于应用操作。相信会受到广大农村读者及农村基层组织的欢迎。

《中国农村法律知识读本》的出版，是一件利国利民的好事，对落实党的十五大提出的依法治国方略，推进全民普法教育的发展，特别是提高九亿农村人口的法律意识和法制观念，使群众能够学习掌握常用的法律知识，保护自己的合

法权益，有着重要的意义。相信这套书的精心编写和成功出版发行一定会在全国广大农村营造出一个学法、用法的良好氛围，从而对农村的法治化进程起到积极的推动作用。

二〇〇一年十二月

目 录

前 言

第一部分 依法治国——农村基层民主的法律

保障 (1)

一、关于村民委员会的设立问题 (1)

二、村委会的直接选举 (6)

三、村民会议和村民代表会议 (27)

四、村民自治章程和村规民约 (36)

五、村级民主监督制度 (39)

第二部分 以案说法——村民自治的个案分析 (50)

一、关于村委会民主选举方面的案例 (50)

二、关于村委会民主罢免方面的案例 (65)

三、关于村委会村务公开方面的案例 (86)

四、关于村委会民主决策方面的案例 (98)

五、关于破坏村委会自治方面的案例 (101)

六、其他方面的案例 (112)

第一部分 依法自治——农村基层民主的法律保障

一、关于村民委员会^①的设立问题

关于村委会的设立问题，村委会组织法规定，村委会根据村民居住状况，人口多少，按照便于群众自治原则设立，村委会的设立、撤销、范围调整，由乡、民族乡、镇的人民政府提出，经村民会议讨论同意后，报县人民政府批准。这就是关于村委会设立的原则和程序的规定。

（一）设立的原则和依据

1. 村委会设立的原则

村委会的设立，直接关系到村民自治问题。适度的村委会规模，将有利于促进农村民主制度的建设，把村民的直接民主扩大到政治、经济、文化和社区生活的各个方面。如果村委会设置的规模过大，村民之间不熟悉，又难以互相了解，召开全体村民会议也比较困难，很不利于村民集体讨论、民主决定重大村务，村民自治的程度就会受到较大影响。相反，村委会设置的规模过小，虽然召开全体村民会议方便，容易讨论决定问题，但是，很难聚集起一定的人力、物力、财力，集体经济发展不起来，同样，也会影响村民自治的水平。因此，村委会的设置规模必须适度，不宜过大，

^① 以下简称村委会。

也不宜过小，衡量标准就是看是否便于村民自治，便于群众自治是决定村委会设置必须遵循的一项基本原则。

2. 村委会设立的依据

村委会设立除遵照法定原则外，还必须依据居住状况、人口多少，并参照历史习惯和经济自然状况。

(1) 根据村民居住状况和人口多少。设立村委会还要把区域状况及人口多少结合起来考虑。村民聚居的、人口多，地域相对集中，可单独设立一个村委会；人口多、地域又大的，可以划分为几个村委会；散居的、地域较大，又有一定的人口，可单独设立一个村委会；地域大，人口又很少的，可以和临近的村联合成立一个村委会。总之，设立村委会，为了便于村民自治，人口多少，地域大小一定要适中。

(2) 参照历史习惯。是指设立村委会要考虑历史形成的状况和村民的意愿。长期形成的历史习惯，通常有这样两种情况，一是有的村虽然不是很大，但长期以来就是分成几个片进行管理，类似这样的村就不能强行放在一起，建立一个村委会，而是考虑历史状况，根据村民的意愿，设立几个村委会。二是有的周围几个村，历史上就在一起进行管理，它们之间有着密切的联系，有着许多共同的利益和要求，虽然地域偏大，但又不会影响村民开展自治活动，多数村民又不愿分开，就不要强行分开。尊重历史形成的习惯，保持历史的延续性，有利于发扬优良传统，继续维护和巩固村民之间团结融洽的友好关系，避免重新划分引起的各种利益纠纷，保持了该地区的社会稳定，有利于生产发展，村民生活安定。

(3) 参照经济发展状况。指设立村委会，一定要注意经济发展状况，现阶段的生产水平，经济发展的各种有利条件和发展前景，使村委会的设立能适应经济发展的要求，促进

社区的发展。村委会设立的规模大小，一定要以是否有利于生产发展为前提，充分尊重多数村民的意愿，否则，就违背了村民自治原则。就一般情况而言，经济比较发达的地方，交通和通讯也比较方便，市场经济起步也较早，实行群众自治的条件比较好，村委会的规模可以相对大一些；经济欠发达、交通和通讯都不太方便的地方，村委会的规模就应当小一些。这种从实际情况出发的作法是符合村民的意愿的，是有利于促进经济发展的。

（二）村委会设立、撤销、范围调整的程序。

1. 有关程序问题

村委会的设立、撤销、范围调整直接涉及到村民自治、关系到村民的切身利益问题，应当由村民会议讨论同意，不能由村委会几个人说了算，也不能只由乡镇决定。根据法律规定，村委会设立、撤销、范围调整的具体程序为：第一，由乡镇人民政府提出方案。乡镇人民政府提出的方案，一是要符合便于群众自治的原则，二是要充分征求各方意见，特别是要充分听取村民意见，使方案建立在广泛的群众基础之上。第二，乡镇政府提出意见（方案）后，要经过村民会议讨论同意。要尊重村民的意愿。认真听取村民中各种不同意见，真正按照多数村民的意见办。村委员会怎么设立才更有利于村民开展自治活动，才更有利于农村生产的发展，村民作为自治活动和生产活动的实践者，心里最清楚，最有发言权，所以，村委会的设立、撤销、调整范围都应由村民会议集体讨论同意，不仅村委会的设置更加合理，更加切合实际，而且有利于调动村民的积极性广泛参加各项自治活动。也才能使村委会更好开展自治活动，真正发挥村委会的应有作用。第三，为统筹全局，做好协调工作，村委会设立、撤销、范围调整的方案（意见）在经村民会议同意后，要报县

人民政府批准。

2. 关于村委会成员的人数、构成、要求的问题。

法律规定：村委会由主任、副主任和委员 3 至 7 人组成。村委会成员中，妇女应当有适当的名额，多民族村民居住的村应当有人数较少的民族的成员。村委会成员不脱离生产，根据情况，可以给予适当补贴。上述内容是关于村委会成员的人数、构成和要求的規定。

(1) 关于村委会成员的人数。村委会作为基层群众自治组织，为了行使职权，完成应承担的各项任务，需要建立相应的组织机构和配备一定的工作人员。法律规定，村委会由主任、副主任和委员共 3 至 7 人组成。一般而言，村民多、经济较发达、或居住分散，村委会承担的工作任务量大的，村委会成员可多一些；村民少，居住又相对集中，村委会成员可相对少一些。法律规定村委会成员少的可以为 3 人，但不能少于 3 人，多的可以为 7 人，但不能超过 7 人。具体人数，各地可以根据自己的实际情况作不同的确定。为了讨论和决定问题方便，村委会成员应为单数。

(2) 关于村委会成员的构成。法律特别强调村委会成员中，应有适当名额的妇女，多民族居住的村应有人数较少的民族成员。这一规定有利于村委会开展自治活动，调动农村广大妇女和少数民族参加管理社会事务的积极性。

(3) 关于村委会成员的补贴问题。村委会是我国农村基层群众性自治组织，不是一级国家政权，也不属于国家机关，因此，村委会成员有别于政府公务员以及其他国家的工作人员，不能从国家领取工资。但是，村委会成员从事村委会的工作，必然要占用大量的时间和精力，势必影响个人参加各种经济活动和文化活动，利益上要受到一定的损失，所以应当给予适当的补贴。村委会成员的补贴，可以从村民上

交的提留中解决，也可以从集体经济上交村委会的收益中解决。村委会成员的补贴方式可以采用固定补贴的办法，也可以采用误工补贴的办法。固定补贴，就是一年补贴多少现金。误工补贴，就是根据村委会成员办理村委会事务实际占用的工作时间，给予适当补贴。村委会组织法规定，村委会成员不脱离生产，根据情况，可以给予适当补贴。如何才能做到“适当补贴”，一定要从本村的经济状况和村委会成员所承担的工作任务结合起来全盘考虑。一般来说，根据各地的基本做法，对村委会成员的补贴，应当大体相当于当地同等劳动力的平均收入。补贴过高，不仅增加村民的负担，而且容易脱离群众；补贴过低，不仅不利于调动村委会成员的工作积极性，影响村民自治活动的开展，而且会影响村委会成员的生活，也不符合现阶段的分配原则。经济状况较好，村民个人人均收入较高的地区，补贴相应可以高些；反之，补贴相应少些。村子规模较大，村委会承担的任务较重的，补贴也可适当高些，反之，可以适当低些。总之，村委会成员的补贴问题，要实事求是，从实际出发，不应“一刀切”，也不应不顾客观条件，互相攀比。

法律规定，本村享有误工补贴的人数及补贴标准，由村民会议决定。这样就可以避免在补贴问题上由少数村委会成员说了算的弊端，有利于村民对村委会的监督。

3. 关于设立村民小组的问题

村委会组织法规定，村委会可以按照村民居住状况分设若干村民小组，小组长由村民小组会议推选。这是法律关于设立村民小组的决定。

村民小组不是法律规定的自治组织，而是自治组织——村委会下的一个自治层次，是村民自治共同体内部的一种组织形式。村民小组作为全组村民的一种组织，负责经营、管

理属于村民小组的集体土地和其他财产。根据土地管理法第10条的规定，我国农村土地所有权分为三种：一种是属于村民集体所有的，由村集体经济组织或村委会经营、管理。一种是已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理。第三种为已经属于乡（镇）农民集体所有的，由乡（镇）农村集体经济组织经营、管理。第二种形式中属于村民小组经营、管理的土地，在发包时，由村民小组作为发包方，承包给村民经营。有的地方，村民小组还兴办了集体企业，也应由村民小组经营、管理，或由小组承包给村民进行经营。

村民小组的组长由村民小组会议推选产生。村民小组不设小组副组长，由村民小组会议确定。村民小组会议应由本组全体村民参加。推选方式比较灵活，可由一人或几人推荐，大家举手或鼓掌以表示同意；也可先由村民推荐候选人，然后由全组村民投票表决。小组长经村民小组会议推选产生后，应报村委会备案。村民对小组长工作不满意的，可以根据小组多数村民的意见随时撤换。村民小组长的职责：一是向村委会及时反映本组村民的建议和意见；二是向本组村民传达村委会作出的有关决定；三是协助村委会办理本村的公共事务和公益事业。

二、村委会的直接选举

村委会的直接选举，是实行村民自治的前提和基础。村委会组织法规定，村委会主任、副主任和委员，由村民直接选举产生。党的十五届三中全会决定中指出，要“全面推行村级民主选举。村委会要严格依照法律法规，坚持公平、公

正、公开原则，由村民按期进行直接选举，真正把群众拥护的思想好、作风正、有文化、有本领、真心实意为群众办事的人，选进领导班子。”因此，各个地方一定要把村委会的直接选举工作搞好。

（一）村委会选举的基本原则

根据法律规定，村委会选举的基本原则主要有以下六个方面：

1. 普遍选举权原则

我国村委会选举的普遍选举权原则主要体现是，凡达到法定年龄，法律无限制规定的公民，即年满 18 周岁，未被依法剥夺政治权利的村民，均享有选举权和被选举权。法律规定，中华人民共和国年满 18 周岁的公民（村民），不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况和居住期限，都有选举权和被选举权。依法被剥夺政治权利的人除外。这就表明，中国公民（村民）的选举权不因公民（村民）天生的差别和后天的经济、教育等条件造成的差异而受到影响，这对于每一个村民来说体现了选举权的平等性，而对于社会来说，体现了选举权的普遍性。

2. 平等选举权原则

平等选举权原则，即每一选民在一次选举中只有一个投票权。村民的平等选举权原则概括起来有两层涵义：一是每一位村民在一次直接选举中只能有一个投票权，不能同时参加两个或两个以上村委会的选举；另一是每一村民所投出的票的效力是相同的，不能因身份、地位、民族、种族、性别、年龄等的不同而产生差别。也就是说，既不允许任何村民享有任何特权，也不允许对任何村民有任何限制和歧视。在各地村委会选举中，每次选举所投的票数，等于或者少于投票人数的选举有效，多于投票人数的选举无效。每一选票

所选的人数，多于规定应选名额的无效，少于或者等于应选名额的有效，这些选举程序的有关规定，就是根据平等选举权原则制定的，充分表明村民的选举权是平等的。

3. 直接选举原则

直接选举原则是相对于间接选举而言的。村委会的直接选举是指享有选举权利的村民，直接投票选举村委会主任、副主任和委员的选举方式。对此，村委会组织法作了明确规定。为了贯彻法律规定的这一原则，在村委会的选举工作中，要坚决纠正不由村民直接选举产生村委会主任、副主任和委员，而擅自改为由村民代表或村民代表会议选举，或先选村委会委员，然后再在委员中实行分工而产生主任、副主任的错误作法。

4. 差额选举原则

差额选举是等额选举的对称。差额选举是指候选人的名额多于应选人名额的选举，又称为不等额选举。村委会的选举实行差额选举。村委会的差额选举，其主任、副主任、委员三种职务，都应差额，不得混在一起差额。必要时应分层次投票，以使村民有挑选的余地，真正选举自己最满意的人。

差额选举较之等额选举有着巨大的优越性，因此，必须坚持这一原则。第一，差额选举候选人多于应选人数，为村民提供了选择空间，村民可以对候选人进行比较，按照自己的意愿选举自己认为适合的人成为村委会的主任、副主任或委员，增强了村民责任感，有利于发扬民主。第二，实行差额选举，对村委会候选人提出了新的要求，差额选举的过程对他们也是激励和鞭策，有利于他们发扬长处，克服不足，使选上的人懂得，一定要认真履行职务，接受村民监督，树立全心全意为村民服务的思想。使落选的人心里明白正确对