

中国—欧盟村务管理培训项目

EU-China Training Programme on Village Governance



民政部基层政权和社区建设司审定

Overhead Transparencies on Village Elections: A Handbook

村民委员会选举规程 胶片说明



Training Programme on Village Governance
中国—欧盟村务管理培训项目



This project is co-funded by
the European Union and
the People's Republic of China,
and implemented by the Chinese
Ministry of Civil Affairs,
ICON Institute and the UNDP

本项目由中国和欧盟共同
资助，中国民政部、德国
ICON咨询公司、联合国开
发计划署共同实施

中国社会科学出版社

D638
25

Overhead Transparencies on
Village Elections: A Handbook

村民委员会选举规程
胶片说明

余维良 周裕耕 马福云
编 著 李江红 李秀琴 李诗扬
普红雁 仝志辉

中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

村民委员会选举规程胶片说明 / 余维良, 周裕耕, 马福云等
编著. —北京: 中国社会科学出版社, 2006.4

(村务管理系列培训教材)

ISBN 7-5087-0936-5

I. 村... II. ①余...②周...③马... III. 村民委员会—
选举—规程—中国 IV. D638

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第038517号

书 名: 村民委员会选举规程胶片说明

编 著: 余维良 周裕耕 马福云 李江红

李秀琴 李诗扬 普红雁 仝志辉

责任编辑: 杨 晖

出版发行: 中国社会科学出版社

邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲33号新龙大厦

电话: 66016392 电传: 66078622

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 5.375

字 数: 170千字

版 次: 2006年5月第1版

印 次: 2006年5月第1次印刷

书 号: ISBN 7-5087-0936-5/D · 318

定 价: 50.00元(全四册)

(凡中国社会科学版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

序 言

我国有十三亿多人口，九亿在农村。农业、农村和农民问题，是关系我国改革开放和社会主义现代化建设全局的重大问题。党的十六届五中全会提出了“建设社会主义新农村”的重大历史任务，要求按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，扎实稳步推进新农村建设。

加强农村民主政治建设，完善建设社会主义新农村的乡村治理机制，既是建设社会主义新农村的重要内容，也是建设社会主义新农村的重要保障。近些年来，随着村委会组织法的贯彻实施，以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为主要内容的村民自治取得了长足进展，自治组织不断加强，自治活动不断规范，自治制度不断完善，自治权利不断落实，村民自治已经成为发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明的重要内容和基础性工作，日益显示出巨大的政治优势。实践证明，村民自治的健康发展，不仅需要较为完善的法律、法规和政策作保障，而且需要农村基层干部群众民主法律素质的不断提高。而提高干部群众素质的一个有效途径就是加强农村干部群众的宣传、教育和培训，普及村民自治知识。近些年来，在党委、政府的正确领导下，各级民政部门按照法律、法规和政策的要求，多方筹集资金，积极开展乡村干

部培训，分期分批培训乡村干部，培训村民小组长、村民代表、村务公开监督小组和村民民主理财小组成员，并取得显著成效。在这个过程中，历时五年的中国－欧盟村务管理培训项目，在开发培训教材，利用互动式、参与式方法开展培训等方面，发挥了示范和推动作用。摆在读者面前的这套村务管理系列培训教材就是项目专家聚智聚力的产物，组织编写的面向农村基层干部和农民群众的普及性、知识性读物。

这套教材围绕村级民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，引入了互动式教学方法，向广大农村基层干部群众普及村民自治知识，在已有的培训活动中深受学员和教员的欢迎，而且每本教材都有独到之处，有的是以文说图、图文并茂，有的以案说法、文法结合，有的以表说事、文表互补，有的是以法说案、举一反三，有的以游戏活动穿插其间、寓教于乐，把枯燥的法律条文变成了生动的文字和教学活动。每本教材都可以单独作为教学课件，既有供教员使用的教材，又有供学员自学使用的手册或辅助材料，是近几年来难得多见的一套实用性培训教材。希望这套教材在今后的村民自治培训中能得到更广泛的推广和使用，发挥更大的作用。



2006年4月2日

Foreword

China has a population of 1.3 billion, 900 million of whom live in the countryside. The problems of agriculture, rural areas and farmers are major issues affecting the overall prospects for reform and the building of the socialist new countryside. The fifth plenary session of the Sixteenth Congress of the Communist Party of China set the important historical task of 'building a socialist new countryside'. This required that the principles of 'developing production, comfortable livelihoods, civilised rural life, clean and orderly villages, and democratic management' be followed, to advance the building of the new countryside in solid and steady fashion.

Improving the building of democratic politics in the countryside and perfecting the mechanisms for rural governance are both important constituent parts of the project for the socialist new countryside, and are guarantees in its construction. In recent years, following the thorough implementation of the Organic Law on Villagers' Committees, a practice of village self-governance built around the major themes of democratic elections, democratic decision making, democratic management and democratic supervision has made striking progress. Self-governance organisations are continually improving, self-governance activities are continually becoming more standardised, self-governance systems are continually becoming more sound, and the right to self-governance continues to be implemented more widely. Village self-governance has already become an important part of, and the fundamental working practice for, developing socialist democratic politics and building a socialist political civilisation, and its superiority as a political practice becomes ever more apparent. Practice has confirmed that the healthy development of village self-governance needs not only the guarantee of sound laws, regulations and policies; it also requires a continual improvement in the democratic and legal qualities of cadres and the masses at the rural grassroots. An effective way of achieving the latter is to improve public communications, education and training for these two groups, and to extend knowledge about village self-governance. In recent years, under the correct guidance of Party committees and government, agencies of the Ministry of Civil Affairs at all levels have followed the requirements of the relevant laws and policies, and brought together funding from various sources, to actively carry forward training for rural cadres. Trainings at different times and for different groups of rural cadres,

together with trainings for village leaders, villager representatives, members of village affairs supervision committees and democratic finance committees have all been very successful. The five year implementation of the EU-China Training Programme on Village Governance played a role throughout this process, providing exemplary models and dynamic impetus through the development of teaching materials and the use of interactive and participatory methodologies. This set of teaching materials for trainings on village affairs management that the reader finds before them is the product of the accumulated wisdom and efforts of the Programme's experts. These are reading materials for extending knowledge written and compiled specially for cadres and the broad mass of farmers at the rural grassroots.

These teaching materials introduced for the first time the use of interactive teaching methods to extend knowledge of their core themes of democratic elections, democratic decision making, democratic management and democratic supervision amongst the broad mass of grassroots rural cadres and villagers. These were enthusiastically received in the training activities held to date, by both trainers and trainees. Each of the teaching materials has its own special features: some use a rich combination of text and pictures, some use case studies to illustrate and explain the application of the law, some use tables and texts, some offer legal analyses of cases that allow understanding of broader principles, some use games to make learning a fun process; all turn the dry language of laws and regulations into lively texts and teaching activities.

Each of the teaching materials can stand alone as teaching aids, and there are handbooks for teachers and for students to use for self-study or as supplementary materials. This is a practical training resource of a quality rarely seen. It is my hope that these teaching materials will be even more widely promoted and employed in future training on village self-governance, and so make an even greater contribution to its success.

Jiang Li

2nd April 2006

编者的话

世纪之初，中国进入全面建设小康社会的新时期。中国农村的村民委员会选举，如果从1987年六届全国人大常委会第二十三次会议通过的《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》算起，至今已经历了15个年头。这15年见证了村民委员会选举从最初的试点摸索到现在的规范、成熟的发展历程，我国的村民委员会选举已迈入制度化、规范化的轨道，取得了可喜的成绩，备受世人瞩目和国外关注，对于推进农村社会主义民主政治建设，起到了积极的作用。

2001年5月，中国政府和欧盟委员会签署的“中国—欧盟村务管理培训项目”启动（以下简称“项目”）。“项目”有三项任务：一是机构建设，主要是加强民政部培训中心的建设；二是人力资源开发与培训，其中包括开展师资培训、教材开发和开设村务管理培训班；三是应用研究。

“项目”启动后，除加强民政部培训中心机构建设，首要的工作就是开发教材，为开展村民委员会选举培训作准备。开发什么样的教材呢？当时，民政部与联合国开发计划署合作，出版发行了民政系统农村基层政权建设公务员系列培训教材（一套九本）、乡级干部村民自治知识培训教材（一套四本）和村级干部村民自治知识培训教材（一套五本），编印了《中华人民共和国村民委员会选举规程》，有的省、自治区、直辖市民政厅（局）还编印了传统授课用的村民自治或村民委员会选举教材。在此背景下，2002年8月下旬，“项目”培训顾问——德国籍专家周裕耕博士（Jürgen Ritter）提出编制村民委员会选举规程可视性教材——《村民委员会选举规程胶片》。

《村民委员会选举规程胶片》的逻辑构思、图片设计和结构内容，依据《中华人民共和国村民委员会组织法》、省

级地方性法规和《中华人民共和国村民委员会选举规程》，由周裕耕顾问和中方专家马福云、李秀琴、李诗扬、余维良、仝志辉等共同研究编制。2002年9月底，胶片初稿完成后，由中方专家余维良试讲。民政部基层政权和社区建设司进行审查。詹成付副司长提出了重要的书面修改意见，农村处处长王金华、调研员郭正文和刘峰同志也提出了宝贵的修改意见。在此基础上，专家组作了精心修改，最后由马福云和 Uwe Kreisel 完成 PowerPoint 制作。胶片共分三个方面的内容：村民委员会选举的基本原则与基本概念、村民委员会选举的基本程序和村民委员会选举的补充程序。

2002年10月至2003年4月，“项目”先后在江西、云南两省举办了县、乡两级公务员和村干部参加的11期村民委员会选举骨干培训班。“项目”中方专家用胶片试讲，课程图文并茂、形象逼真、可视性强，深受学员欢迎，取得了较好的效果。之后，中方专家在试讲的基础上，对胶片内容又作了进一步修改。

胶片在江西、云南两省试讲取得经验的基础上，2003年5月，“项目”专家组着手撰写胶片文字说明，于同年6月中旬修改定稿，形成了现在的稿子。

胶片和胶片说明是集体智慧的结晶。不仅可作为村民委员会选举培训的视听教材，也可作为公务员和村级干部自学指导资料，还可作为专家、学者研究村民委员会选举规程的参考书籍。我们在制作胶片和编辑胶片说明过程中，得到了民政部基层政权和社区建设司、欧盟委员会驻京办事处和有关省民政部门及村级干部的大力支持和协助，在此表示衷心感谢。

鉴于初次编制胶片说明，缺点和错误在所难免。我们诚恳地希望胶片使用者和广大读者不吝赐教，提出宝贵的批评和建议，以便修改、完善。

编者

2006年3月

目 录

模块一 基本原则与基本概念

前言	1
（一）基本原则	2
（二）基本概念	4
1 公民、村民、选民	5
2 选举权利	8
3 候选人	10
4 村民委员会	11

模块二 基本程序

前言	14
概览	15
（一）选举准备	16
1 调查摸底	17
2 进行试点	18
3 村财审计	19
4 筹集经费	21
5 制定方案	22
6 培训部署	24

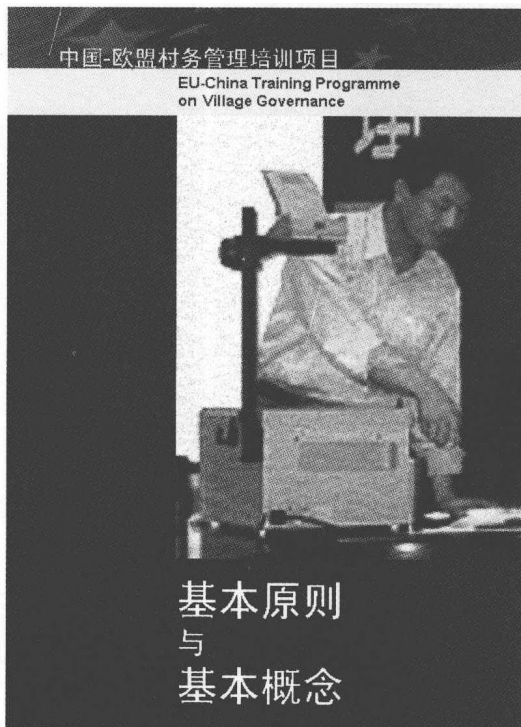
(二) 选举机构	26
1 地方各级选举机构	27
2 村民选举委员会	28
3 村民选举委员会产生的 3 种方式	30
4 村民选举委员会的变更	34
(三) 宣传教育	36
宣传教育对象、内容、形式和目的	37
(四) 选民登记	40
1 为什么要登记?	41
2 选民资格	42
3 登记程序	45
4 登记要求	48
(五) 提名确定候选人	49
1 候选人条件	50
2 提名确定方式	51
(六) 介绍正式候选人	62
1 介绍正式候选人	63
2 从过去到现在	65
(七) 正式选举	67
1 准备	68
2 投票选举	91
3 工作交接	114
(八) 验收总结	116
1 验收的标准	117

2 验收的组织	118
3 总结评比	119
4 归档	120
总结	121

模块三 补充程序

概览	124
(一) 另行选举	125
(二) 违法认定	130
(三) 重新选举	135
(四) 罢免	138
(五) 辞职	148
(六) 补选	151
(七) 另行选举、重新选举、补选的比较	154

模块一 基本原则与基本概念



应遵循的基本原则。根据法律的这一精神，编者在编辑制作胶片时，将村民委员会选举的基本原则和基本概念，作为第一个模块向读者介绍。

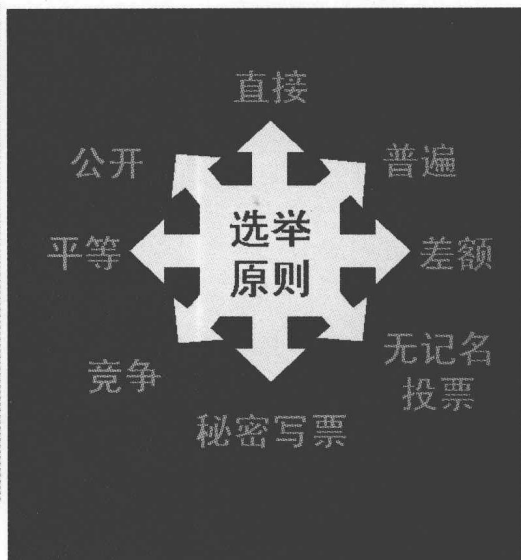
本胶片所指的基本原则，是村民委员会选举时必须遵循的标准或法则，共有八项。这八项原则是村民委员会选举的灵魂，能够保障村民委员会选举公正、公平、公开进行，保障选民自由、不受干扰地选出自己满意的人，保障村民民主权利的实现。八项原则是村民委员会选举的精髓，符合中国农村的实际情况，深受

广大农民群众的欢迎。村民委员会选举时必须遵循，不得违反。

本胶片所指的基本概念，是《村委会组织法》中比较重要且容易混淆的概念，共有四组。读者须加以重视，加深理解，为学习第二模块基本程序和第三模块补充程序奠定基础。

前言

选举，是选民行使民主权利的行为和过程。选民在行使民主权利时，必须依据大家共识的概念，遵循一定的规则，选举才能进行。村民委员会的选举也不例外。为此，《中华人民共和国村民委员会组织法》（以下简称《村委会组织法》）明确规定了村民委员会选举



来源：根据《村委会组织法》整理

一、法律法规和政策依据

1. 直接选举原则：《村委会组织法》第十一条；

2. 普遍选举原则：《村委会组织法》第十二条；

3. 差额选举原则：《村委会组织法》第十四条第一款；

4. 无记名投票原则：《村委会组织法》第十四条第三款；

5. 秘密写票原则：《村委会组织法》第十四条第三款；

6. 竞争选举原则：中办发[2002]14号，省级地方法规；

7. 平等原则：《村委会组织法》第十四条第三款；

8. 公开原则：《村委会组织法》第十四条第三款。

二、内容说明

村民委员会选举的八项基本原则体现了《村委会组织法》的基本精神。村民委员会选举必须坚持这八项基本原则。

第一，直接选举原则。直接选举是指村民委员会选举中，村民委员会的主任、副主任、委员由选民直接选举产生，任何组织或者个人不得指定、委派；不得由户代表间接选举，也不得先选村民委员会成员再从中推举主任、副主任。

第二，普遍选举原则。是指享

有选举权利的主体。凡是达到法定年龄，法律无限制性规定的公民，均有选举权和被选举权，而不受民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限等方面的限制。

第三，差额选举原则。相对于等额选举，差额选举是指村民委员会主任、副主任、委员三种职位的候选人应多于应选人，分别差额，而不能将三种职位混在一起差额。

第四，无记名投票原则。是指在选票上不得记名，不得做任何标记。目的是保障选民的投票秘密。

第五，秘密写票原则。即选举投票中选民要进入秘密写票间秘密写票，不受外界干扰，自主地表达自己的意愿，使自己的投票指向不被他人所知。

第六，竞争选举原则。是指候选人在选举过程中为争取选民信任而采取的自我宣传、介绍治村设想和主动承诺等活动。需要注意的是，在村民委员会选举中，候选人之间的竞争必须在村民选举委员会的组织下进行。

第七，平等原则。是就享有选举权的主体实现权利的效力而言。指所有选民在一次选举中只能投一张选票，每张选票效力平等。

第八，公开原则。指村民委员会选举全过程必须公开透明，接受

选民和观察员的监督，特别要做到公开计票、当场公布选举结果。

三、使用建议

本张胶片所包含的内容比较抽象，可以考虑用照片、漫画等辅助教学。

基本概念

公民、村民、选民

选举权利：选举权、被选举权

候选人：初步候选人、正式候选人

村民委员会

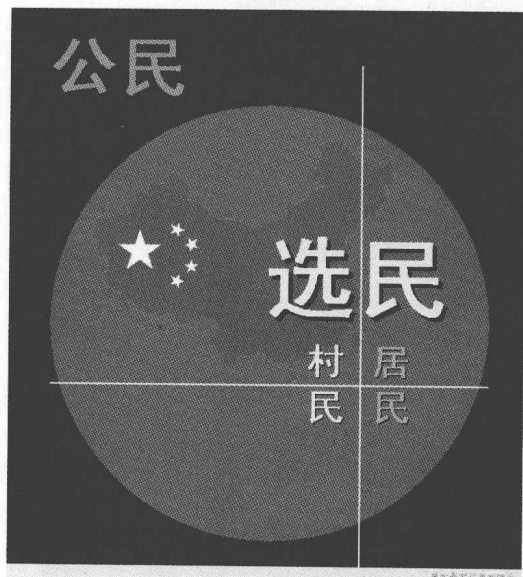
资料仅供参考

内容说明：

本胶片为基本概念概览，包括
四组概念：

- 一、公民、村民、选民
- 二、选举权利
- 三、候选人
- 四、村民委员会

公民、村民、选民



基本原则与基本概念

内容说明

本胶片介绍了公民、村民、选民三个不同性质的概念。

（一）公民。公民是国籍概念。凡取得某国国籍的人都是该国的公民。具有中华人民共和国国籍的人都是中国公民。公民是权利义务统一的整体，每个国家公民必须遵守本国的法律法规，承担本国法律法规所规定的各种义务，例如纳税；同时受本国法律法规的保护，有权要求国家提供必须的帮助和救助。

（二）村民。村民是户籍概念。根据1958年国务院颁布的《中华人民共和国户口登记条例》有

关规定，按照户籍性质，我国公民分为居民和村民两类：具有非农业户籍的公民称为居民，具有农村户籍的公民称为村民。村民一般居住在农村，享有村集体公共财产的使用权和相应的收益权，并承担相应的义务。村民是村民自治的主体。

（三）选民。选民是政治概念。根据公民是否享有选举权利，我国公民可以分为选民和非选民两类。选民的基本条件是年满18周岁、未被剥夺政治权利。