



农村**法律小帮手**系列

总主编 / 张延灿

执行主编 / 余文唐 潘 峰

村民自治 法律小帮手

张文旺 / 主编



本丛书以农村真实案例的介绍和分析为主，由专业学者和法官对农村常见问题进行解答。丛书语言通俗易懂，所选案例皆来源于农村真实生活，切实帮助农民朋友解决农村生活和新农村建设中遇到的实际法律问题。



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位



农村法律小帮手系列

村民自治法律小帮手

主 编 张文旺

撰稿人 张文旺
张柱芹

厦门大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

村民自治法律小帮手/张文旺主编. —厦门:厦门大学出版社, 2010. 5
(农村法律小帮手系列)

ISBN 978-7-5615-3544-8

I. 村… II. 张… III. 农村-群众自治-法律-基础知识-中国 IV. D921.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 073855 号

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门市软件园二期望海路 39 号 邮编:361008)

<http://www.xmupress.com>

xmup@public.xm.fj.cn

三明市华光印务有限公司印刷

2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月第 1 次印刷

开本:889×1194 1/32 印张:6.5

字数:172 千字 印数:1~5 000 册

定价:19.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换

农村法律小帮手系列丛书编委会

顾问 林光大

总主编 张延灿

副总主编 吴玉腾 余文唐

执行主编 余文唐 潘峰

编委会成员

林光大 中共莆田市委副书记、市人大主任、市委政法委书记

张延灿 莆田市中级人民法院院长

郑祖杰 中共莆田市宣传部副部长

陈兆文 中共莆田市委政法委常务副书记

陈鸿锁 莆田市人大内司委主任

吴玉腾 莆田市司法局局长

陈福郎 厦门大学出版社总编辑

蒋月 厦门大学法学院教授

余文唐 莆田市中级人民法院研究室主任

潘峰 厦门大学法学院教师



序

在厦门大学出版社的积极倡导和精心策划下,历时近半年,由厦门大学法学院和莆田市中级人民法院、莆田市司法局等法律实务部门联合编写的“农村法律小帮手系列”丛书终于付梓了。在这值得庆贺的日子里,受厦门大学出版社的盛情邀请,我欣然以丛书顾问名义为之作序。

“农村法律小帮手系列”是一套面向农民朋友的普法丛书。与这一特定的读者群相适应,本丛书具有鲜明的特色:一是实用性。从农村生活中实际可能遇到的法律问题出发,以农村常见法律纠纷和法律事务为主要内容。二是专业性。由专业学者、法官和其他从事司法实务的工作人员对农村常见问题进行法律释明。三是可读性。写作形式以农村真实案例的介绍和分析为主,贴近农民、贴近农村生活。四是简明性。摆脱教材式的说教写法和晦涩难懂的法律术语,以通俗易懂、简明扼要的语言介绍涉农法律常识。

本丛书以切实帮助农民朋友解决农村生活和新农村建设中遇到的实际法律问题为宗旨,力图使农民朋友在轻松愉快的阅读中了解法律基本知识,懂得如何运用法律维护自身权益、解决农村生活中的实际法律问题。本丛书将成为普及农村法律知识,帮助农民朋友学法、懂法、用法的良师益友。几年来,在农村法律知识普及方面,许多农家书屋内摆放的法律图书大多是内容较生涩的法学教材或法规汇编,大多数农民朋友阅读起来有一定困难。因此,本丛书的问世,将给农民朋友提供浅显易懂、简明实用的法律丛书,是对“农家书屋工程”的有益补充。



农村法律小帮手系列

开展“法律进乡村”活动,加强农民法制宣传教育,着力提高农民法律素质,是被首次列入“五五普法”的重要任务,是保持农村改革、发展、稳定的重大举措,也是促进社会主义新农村建设的题中之义。今年是“五五普法”的总结验收年,紧接着就要启动“六五普法”活动了。我相信,“农村法律小帮手系列”的适时出版,不仅将为“五五普法”增添异彩,更将在“六五普法”活动中作出新的贡献!

是为序。

中共福建省莆田市市委副书记、
市人大常委会主任、市委政法委书记

林光大

2010年6月28日



前言

农村是我国经济社会稳定发展的重要基础。农村社会治安综合治理的成效如何、农民朋友的法律素质是否得以普遍提高,直接影响着我国经济社会的稳定与发展。因此,提高农民朋友的法律知识和法律意识,减少和化解农村纠纷,使成为社会主义新农村建设的题中之意。“五五普法”将开展“法律进乡村”活动列入其主要任务之一,这是保持农村改革发展稳定的重要举措,对于促进社会主义新农村建设意义重大。

为配合新闻出版总署推出的“农家书屋工程”建设,厦门大学出版社积极推出“农村法律小帮手系列”丛书。丛书共12册,分别为:务工问题法律小帮手、农村婚姻问题法律小帮手、农村继承问题法律小帮手、农村治安问题法律小帮手、农村纠纷解决法律小帮手、土地承包法律小帮手、村民自治法律小帮手、农村生产经营法律小帮手、农村债务问题法律小帮手、农村消费维权法律小帮手、农村房屋纠纷法律小帮手、农村刑事犯罪问题法律小帮手。

本丛书力图摆脱教材式的说教写法,少用晦涩难懂的法律术语,从农村生活中实际可能遇到的法律问题出发,以农村常见法律纠纷和法律事务为主要内容,通过具体、生动的案例和通俗易懂的表述,以生动活泼的形式向农民朋友详细介绍涉农法律常识,使农民朋友在轻松愉快的阅读中了解法律基本知识,懂得如何使用法律维护自身权利,切实帮助农民朋友解决农村生活和新农村建设中遇到的实际法律问题,是普及农村法律知识,帮助农民朋友学法、懂法、用法的有益工具。

本丛书由厦门大学法学院和莆田市中级人民法院、莆田市司法局等法律实务部门联合编写,由专业学者、法官和从事司法实务的工



作人员对农村常见问题进行解答。本丛书的出版,将给农民朋友提供浅显易懂、贴近农村生活的实用法律丛书,改变农村书屋中摆放的法律图书大多是内容较生涩的法学教材或法规汇编、而适合农民朋友阅读的图书种类却相对匮乏的状况,促进“农家书屋工程”建设的健康顺利进行。

本书的作者是:张文旺,福建省尤溪县人民法院;张柱芹,福建省尤溪县人民法院。

张延灿 谨识

2010年6月10日



目 录

序

前言

一、自治机构

1. 村民自治是村可以脱离政府,想怎么做就怎么做吗? (1)
2. 村民自治是村干部“自治”吗? (4)
3. 有关村民的大事由谁来讨论决定? (6)
4. 村民代表能不能讨论决定有关村民的大事? (11)
5. 村民会议是不是村民代表会议的简称? (13)
6. 村民代表会议是由谁组成的? 村民代表与户代表有区别吗? (17)
7. 村委会是村民大会的常设机构吗? (20)
8. 村主任能不能由上级政府任命(委派、指定)、撤换? (22)
9. 村官越多越好吗? 他们可以领工资吗? (25)
10. 村民小组与村委会是什么关系? 村民小组组长是村主任任命的吗? (27)
11. 村民小组可以以讨论方式决定本小组内的事项吗? (30)
12. 村支书与村主任,谁说了算? (32)
13. 村委会要不要受乡镇政府领导? (34)



二、民主选举

- 14. 怎么样才算是一个村的“村民”? (37)
- 15. 村民年龄多大才有选举权和被选举权? (40)
- 16. 户籍不在某村,但在那居住了多年,有选举资格吗? (42)
- 17. 因犯罪被判过刑的村民还有选举权和被选举权吗? (45)
- 18. 对公布的村民选举资格名单不服,可以
向法院起诉吗? (48)
- 19. 由谁来主持村民委员会的选举? (51)
- 20. 村民选举委员会是怎么产生的? (53)
- 21. 村民选举委员会不主持村委会选举时怎么办? (56)
- 22. 村委会成员候选人是如何产生的? (59)
- 23. 如何才能有效地当选为村委会成员? (62)
- 24. 选举村委会的投票要求有哪些? (65)
- 25. 选举村委会的时候可以委托他人投票吗? (67)
- 26. 通过“贿选”等不正当手段选上的村干部有效吗? (70)
- 27. 对村委会选举结果有争议,应该如何处理? (73)
- 28. 村民代表是怎么选出来的? (76)

三、民主决策

- 29. 村干部集体讨论是不是村民民主决策? (79)
- 30. 村民自治民主决策的机构是什么? (81)
- 31. 村民会议由谁召集开会? (83)
- 32. 村民提议召开村民会议,至少要几个人一起提出? (85)
- 33. 未满 18 周岁的村民能不能参加村民大会? (87)
- 34. 已满 16 周岁、未满 18 周岁的村民,但已经打工
有固定的工资收入,能不能参加村民会议? (90)



35. 被判刑的本村村民能不能参加村民会议? (92)
36. “双过半”该怎么理解? (94)
37. 村民代表会议讨论决定的事项与村民会议是
一样的吗? (96)
38. 能否以大部分村民签字同意代替村民会议? (99)
39. 必须经村民会议表决决定的事项未经村民会议
讨论决定,所作的决定是否有效? (100)
40. 村民会议的决议违反宪法、法律、法规和国家政策
有效吗? (102)
41. 违法的村民会议的决议应当如何纠正? (105)
42. 村民会议或村民代表会议决定的事由谁执行? (108)
43. 没有参加会议和持反对意见的少数村民,可以不
执行村民大会或村民代表会议作出的决定吗? (110)

四、民主管理

44. 村委会的设立、撤销、范围调整要经过村民会议
同意吗? (113)
45. 村民自治章程和村规民约怎么制定和修改? (116)
46. 村民自治章程和村规民约应该包含哪些内容? (119)
47. 村民自治章程和村规民约由谁来执行? (122)
48. 村规民约中规定了罚款、关禁闭等内容,这是
合法的吗? (125)
49. 村民自治章程或村规民约与国家法律、政策相抵触,
应遵守哪个? (128)
50. 村规民约不合理、不合法,谁来监管、纠正? (131)
51. 涉及村民利益的哪些事项应由村民会议决定? (134)
52. 村委会擅自作出的决定是否有效? (137)
53. 村民会议可以决定开除某人“村籍”吗? (139)



54. 村民委员会的活动原则是什么? (142)
55. 村委会调解后达成的调解协议效力如何? (145)
56. 村委会调解村民之间的矛盾纠纷,能收费吗? (148)

五、民主监督

57. 村民可以对村里事务进行监督吗? 监督的范围
是什么? (152)
58. 发现村干部候选人受过党纪处分,村民应当
怎么办? (155)
59. 在职村干部因违法犯罪被判缓刑,能继续当村
干部吗? (157)
60. 村干部不称职或有其他问题,可以罢免他吗? (160)
61. 村委会不召开村民会议启动罢免程序,怎么办? (163)
62. 罢免村委会成员是否有效,由谁来认定? (167)
63. 村干部在任期内或离任时可以对 him 进行
财务审计吗? (170)
64. 村务公开的内容有哪些? (172)
65. 认为村里账目有问题,村民可以要求查账吗? (176)
66. 村务不公开或公开内容不实,可以向什么部门反映
要求解决? (179)
67. 违反村务公开,有关人员应当承担什么样的责任? (182)
68. 村委会要不要向村民会议报告每年的工作情况? (185)
69. 村民民主评议村委会成员工作有哪些形式? (187)
70. 村民认为村委会侵犯自己的合法权益,可
如何解决? (189)



一、自治机构

1.

村民自治是村可以脱离政府,想怎么做就怎么做吗?



核心提示

村民自治是一种村落小范围的自治,不能脱离所在乡镇政府而“独立”。自治内容限村民直接投票选举村干部;通过村民会议或村民代表会议决定与村民利益有关的事项;按照村民自治章程和村规民约的规定自己管理自己、自己约束自己、依法办理自己的事情,使村民从中享受到村办的公益事业和生产生活等方面的服务,接受到各种教育;通过村务公开、民主评议村干部、罢免村干部等形式进行监督等自我管理、自我教育、自我服务三个方面,而且这些还要在宪法和法律规定的范围内进行。不是村民想做什么就做什么,想怎么做就怎么做。



案情介绍

窑湾村地处湖北省天门市某镇偏远地区,与仙桃市隔汉江相望。该村有7个村民小组,1932亩耕地,2864人,共有38名党员。这里地少人多,土质沙化,经济落后,不少村民外出经商打工,近10年来一直是全市有名的后进村。2000年,窑湾村发生了一系列怪事:3、4月间,镇委在酝酿调整村书记时,一户口早已迁往外地的民营业主提



出“换掉所有现任村干部”的建议，并毛遂自荐，未获批准；而镇委确定的村书记和其他班子成员由于种种原因无法开展工作。4月30日，在那位自荐者的策划下，该村未经镇选举委员会批准，未按法定程序操作，进行了一次违法选举。5月中旬，镇选举委员会指导下的海选村委会工作，在宗族房头势力干扰下夭折。6、7月份，某镇委先后两次派工作组进驻该村指导工作，效果甚微，草率撤回。8、9月份，该村已处于无政府状态，镇里任命的村干部无法开展工作，以唐姓族长为首的部分村民把持村务，组织“村民自卫”，挖断道路，非法设卡，散发张贴“公告”，扬言外人“未经批准”进村“格杀勿论”……天门市委在多次组织专题调查、责成某镇委解决未果的情况下，于10月19日派出由18人组成的工作队进驻窑湾村。通过近两个月的艰苦工作，市委工作队成功地清理了村级财务，指导选出了村级班子，完善了各项工作制度。政法机关对极少数违法分子绳之以法。自12月23日工作队撤离至今，该村领导班子工作正常，人心稳定，群众安居乐业。久拖未行的农田改造基本完成，当年公粮水费已收缴20余万元，两条坑坑洼洼的村级道路修补一新，通过电改家家安装了省钱电，几度赴京、赴省市上访的个别村民也打道回村。窑湾村实现了由乱到治的转变。



答疑解惑

上述事例，正好通过正反两个方面反映村民自治的情况。窑湾村先是村民乱自治。首先，村民没有民主选举好村委会；其次，它没有通过村民会议或村民代表会议决定村里的事务，而是由部分村民非法控制，这不是民主决策；再次，村民挖公路，设关卡，贴“告示”，乱盘查，把自治理解为“独立”。这样所谓的民主管理违反了法律规定。这种乱治所带来的后果，严重损害了村民利益。还好，在乡镇政府的有力指导下，乱治现象得到了改变，真正实现了村民自治。像修路、引水、用电等这些与村民生产、生活息息相关的村内事务，在强有力的村干部或村委会的领导下，由村民自己决定，受到村民的拥护。



我国社会主义民主政治的实现,在农村是以村民自治的方式进行的。在农村实行村民自治,是我国的独创。村民自治是农村基层群众自治,不同于少数民族聚居的地方实行的民族区域自治和工会、共青团、妇联等群众组织。村民自治是在管理、教育、服务三个方面由一定范围内的村民参加,要不要做、做什么、怎么做都由这些村民自己做主决定,其他人不能干涉。村民自治是通过民主选举村干部、民主讨论决定与村民利益相关的事项、民主管理村内社会事务、由村民监督村委会和村内各项事务这四种方式进行。而且,村民在民主选举、民主决策、民主管理、民主监督过程中,要按照法律规定的程序进行;特别是对村内事务管理时要根据宪法、法律和法规以及国家政策的规定,制定村民自治章程和村规民约,并按民主原则组织实施,不得强迫命令,更不能违法进行。



法律链接

《中华人民共和国宪法》

第一百一十一条 城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举。居民委员会、村民委员会同基层政权的相互关系由法律规定。

居民委员会、村民委员会设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会,办理本居住地区的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,并且向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议。

《中华人民共和国村民委员会组织法》

第一条 为了保障农村村民实行自治,由村民群众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,根据宪法,制定本法。

第二条 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。

村民委员会办理本村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社



会治安,向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。

2.

村民自治是村干部“自治”吗?



核心提示

村民自治不等于村干部“自治”。表面上看,村里的事情都是由村干部讨论决定、安排和落实,但他们这是代表村委会在为村民做事。村民怎么定,村干部就怎么执行,不能自作主张,我行我素。村干部所做的一切都只是落实村民所做的决定。换句话说,村民自治,不能没有村干部,但不能由着村干部,更不能让村干部“自治”。



案情介绍

1999年,山东省某市颜店镇毛家庙村欠村民张某修路款22500元,村支部书记徐某未经村民同意,就将村里大坝上的一片价值6万多元的树木抵给村民张某(后张某又转给尹某)。但根据村民代表说,此事村委会一直没向村民公布过。后来,村里一直派人看护树木。其间,村民曾三次砍过树木,也没人出来反对。2007年9月,由于要进行河床改造,政府要求砍掉河堤上的树。就在村民开始砍树时,尹某站出来说树是他的,阻挠村民砍树,双方发生纠纷。直到此时,村民们才知道了树木被抵给他人的事。树木长到2007年,价值高达54万元。于是,尹某要求村部将树木交给他处理,但是这个村的村民们则认为树木应归村集体所有。接着,300余户村民中的266户集体将村委会告上法庭,要求撤销村委会对价值54万元树木的处置决定。2007年12月25日,该案在某市法院开庭审理。开庭时,原告266户村民提出,村委会当时将树木抵给张某的决定无效,因为



可以看出该决定是先盖了村委会的公章,后写的内容。根据物权法的规定,集体经济组织、村民委员会或者其负责人作出的决定侵害集体成员合法权益的,受侵害的集体成员可以请求人民法院予以撤销。正是基于此规定,266户村民才起诉要求撤销村委会决定。现任村委会主任则说:“既然村民都不同意,当时也不是村委会决定的,愿意撤销这个决定就撤销吧。”



答疑解惑

一谈起村民自治,很多人就会简单地说,“那不就是村干部说了算吗?”这是错误的。村民自治是村民自己决定与村民利益有关的事务,它要通过村民会议或村民代表会议的形式进行民主表决。村民会议或村民代表会议表决决定的事情,交由村委会执行。村委会不能另行自作主张。而作为村委会组成人员的村委则是村委会这个执行机构和工作机构的具体工作人员,更是无权对涉及村民利益的村内事务作决定。关于村民会议或村民代表会议与村委会的关系,本书将在以后问题中作进一步分析。

村委会不能“自治”,那么村支部书记和其他支委等村干部能不能“自治”呢?有的人也认为这些村干部比村委更大,肯定可以。而且,现实当中不都是村书记拍板定了村里很多事情吗?答案同样是错误的。村党支部是中国共产党在农村的基层组织,不是农村基层群众自治组织,它是不同于村委会的另一个组织,由另一部分人员组成。它支持和保障村民、村委会行使民主权利,起着领导核心的作用,但不能代替村委会工作,更不能干涉村委会的工作。村支部和村委会的关系在下面的问题中我们会作更深入的分析。

不论是村支部的干部,还是村委会的干部,都不能越权直接决定涉及村民利益的事项。否则,村民都有权向法院告状,要求撤销。上面的案例中,村支部书记没有经村民大会或村民代表会议讨论决定,就以村委会的名义把村里的树木抵还公路欠款。他的本意也许是好的,可是他的做法不仅使村支部落了个干预村委会做事的“骂名”,而