

中华人民共和国村民委员会组织法问答



主编 肖义舜



NLIC 2970654794



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

中华人民共和国村民委员会组织法问答



NLIC 2970654794



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国村民委员会组织法问答 / 肖义舜
主编. —北京:法律出版社,2010.11
ISBN 978-7-5118-1487-6

I. ①中… II. ①肖… III. ①村民委员会组织法—中
国—问答 IV. ①D921.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 223146 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/刘秀丽

装帧设计/贾丹丹

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/固安华明印刷厂

编辑统筹/综合出版分社
经销/新华书店
责任印制/张宇东

开本/A5
版本/2010年12月第1版

印张/7.25 字数/171千
印次/2010年12月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-1487-6

定价:23.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目录

Contents

第一章 村民自治的基本原则

1. 《村民委员会组织法》经历了哪些变化?	1
2. 村民自治是如何发展起来的?	3
3. 实行村民自治的重大意义是什么?	6
4. 村民委员会组织法的立法目的是什么?	7
5. 村民自治的内容是什么?	9
6. 村民通过什么方式实行村民自治?	11
7. 村民委员会根据什么条件和原则设立?	13
8. 村民委员会的设立、撤销及范围调整需要经过什么程序?	15
9. 如何理解村民委员会与行政村之间的关系?	16
10. 村民委员会与自然村是什么关系?	17
11. 村民小组是什么? 村民小组与自然村是什么关系?	19
12. 村民小组的设立原则是什么?	20
13. 村民委员会是不是一级政权? 它的性质是什么?	21
14. 村民委员会与乡镇政府之间是什么关系?	23
15. 村党支部的基本任务是什么? 与村民委员会是什么关系?	25
16. 村民委员会与村集体经济组织有什么不同?	27
17. 村民与农村集体经济组织成员有什么不同?	30

8. 村民选举委员会如何产生?	71
9. 村民委员会选举时,哪些人享有选举权和被选举权?	71
10. 村民委员会选举前,应对哪些人进行登记,列入参加选举的村民名单?	73
11. 村民能否同时在两个村参加村民委员会选举?	75
12. “外来户”能否参加村民委员会选举?	76
13. “大学生村官”能参加村民委员会选举吗?	78
14. 如何进行选民登记?	79
15. 应当如何公布登记参加选举的村民名单?	80
16. 如何颁发选民证?	81
17. 村民委员会成员候选人应具备哪些基本条件?	82
18. 候选人是如何产生的?	83
19. 如何介绍候选人,组织候选人介绍履职设想?	85
20. 投票选举之前要做好哪些准备工作?	87
21. 村民选举委员会对设立的投票站应做好哪些工作?	89
22. 外出人员如何进行委托投票参加村民委员会选举?	90
23. 为什么要设立秘密写票处?	91
24. 村民委员会选举大会的主要程序有哪些?	92
25. 投票选举过程中如何保证选举的公正性?	96
26. 如何罢免村民委员会成员?	97
27. 对破坏村民委员会选举的行为,应当如何处理?	99
28. 有哪些情形将导致村民委员会成员职务自行终止?	101
29. 村民委员会成员出缺后如何进行补选?	103
30. 新老村民委员会如何进行工作移交?	104

第四章 村民会议和村民代表会议

1. 什么是村民会议? 村民会议由哪些人组成? 108
2. 村民会议由谁来召集? 在什么情况下召开村民会议? 110
3. 村民会议的召开方式有几种? 111
4. 哪些人可以列席村民会议? 113
5. 其他法律规定与本法对召开村民会议及作出决定的规定不一致的,如何适用? 113
6. 在什么条件下村民会议的表决有效? 116
7. 村民会议有哪些职权? 116
8. 村民会议讨论决定的事项有哪些? 117
9. 讨论决定涉及村集体经济组织财产和成员权益的事项时,应如何决定? 125
10. 设立村民代表会议的条件是什么? 126
11. 村民代表会议有哪些职权? 讨论决定的事项有哪些? 127
12. 村民代表会议由哪些人组成? 128
13. 村民代表如何产生? 129
14. 村民代表的任期如何确定? 130
15. 村民代表与推选户或者村民小组之间是什么关系? 131
16. 村民代表会议由谁召集? 在什么情况下召集? 132
17. 在什么条件下方可召开村民代表会议? 在什么条件下村民代表会议的决定有效? 133
18. 村民会议与村民代表会议之间是什么关系? 村民代表会议能否代替村民会议? 134
19. 什么是自治章程、村规民约? 二者有什么联系和区别? 136

20. 制定、修改村民自治章程、村规民约应遵循什么程序?	139
21. 对村民自治章程、村规民约有什么限制要求?	141
22. 村民自治章程、村规民约内容违法,如何处理?	141
23. 对村民会议或者村民代表会议所作的决定有什么限制要求?	142
24. 村民会议或者村民代表会议所作的决定违法,应如何处理?	143
25. 村民小组会议由哪些人参加? 会议由谁召集、主持?	145
26. 村民小组会议表决生效的条件是什么?	146
27. 村民小组组长如何产生? 其任期多长?	147
28. 村民小组会议讨论决定的事项有哪些?	148
29. 村民小组会议讨论决定所议事项应适用什么程序?	149

第五章 民主管理和民主监督

1. 村民委员会的决策机制和工作原则是什么?	152
2. 村民委员会一般需要建立哪些工作制度?	153
3. 什么是村务公开? 实行村务公开的意义是什么?	154
4. 村民委员会应当公布哪些事项?	155
5. 村务公开有什么要求?	160
6. 村民委员会不及时公布应当公布的事项或者公布的事项不真实的,怎么办?	161
7. 什么是村务监督机构? 为什么需要建立村务监督机构?	163
8. 村务监督机构的职责是什么?	165
9. 村务监督机构成员如何产生? 其任职有什么要求和限制?	165
10. 什么是民主评议? 为什么要建立民主评议制度?	166
11. 民主评议的对象是什么?	168
12. 村民委员会成员连续两次被评议不称职的,如何处理?	169

13. 为什么要建立村务档案制度?	169
14. 村务档案主要包括哪些内容?	171
15. 建立村务档案有什么要求?	175
16. 什么是经济责任审计? 为什么要对村民委员会成员进行任期和离任经济责任审计?	175
17. 审计的事项有哪些?	177
18. 审计由哪些部门组织实施? 审计结果如何公布?	179
19. 村民委员会或者其成员作出侵害村民合法权益的决定, 受害村民有什么救济途径?	180
20. 村民委员会不依法履行法定义务的, 如何纠正?	182
21. 乡镇政府非法干预村民自治范围事项的, 如何处理?	183

第六章 村民自治中的其他问题

1. 村民委员会协助人民政府工作, 人民政府如何给予相关保障?	185
2. 村民委员会办理公益事业的经费, 如何解决?	186
3. 驻村的机关、团体、部队、国有及国有控股企业、事业单位及其人员参加村民委员会吗? 他们与村民委员会之间是什么关系?	188
4. 各省、自治区、直辖市如何贯彻实施村民委员会组织法?	190
5. 地方各级人大和县级以上地方各级人大常委会如何保证村民委员会组织法的实施?	191
6. 过渡阶段的新建居民委员会适用村民委员会组织法还是城市居民委员会组织法?	192

附录一 中华人民共和国村民委员会组织法	193
附录二 《中华人民共和国村民委员会组织法》 修订前后对照表	204

第一章 村民自治的基本原则

1.《村民委员会组织法》经历了哪些变化?

1982年宪法修改,决定恢复乡、民族乡、镇政府体制。有关部门在充分调查研究的基础上,肯定了村民委员会这一基层群众性自治组织形式的积极意义。1982年宪法第一百一十一条明确规定,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。并且明确了村民委员会的产生方式、性质、组织原则等。同年,中共中央要求各地有计划地进行建立村民(乡民)委员会的试点工作。1983年10月中共中央、国务院在《关于实行政社分开建立乡政府的通知》中,又对如何建立村民委员会,村民委员会的性质、任务和组织原则等作了更为具体的规定。随后,全国普遍开展了村民委员会的组建工作。

1984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。第六届全国人大常委会第十九次、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,决定提请第六届全国人大第五次会议审议。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》(以下简称村民委员会组织法)。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法(试行)》(以下简称村民委员会组织法(试行)),自1988年6月1日起试行。

根据第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)。1998年,经第九届全国人大常委会第四次、第五次常委会会议审议,村民委员会组织法于1998年11月4日通过,自公布之日起施行。1998年的这次修订,坚持村民委员会组织法(试行)确定的原则,针对实际存在的问题,主要在选人、议事、监督等环节对试行法作了补充和完善。一是完善了民主选举的程序,将选举中的主要程序作了明确规定。如设立村民选举委员会,主持村民委员会的选举;明确规定实行差额选举;等等。二是完善了民主决策的程序,针对实践中,有些地方出现少数人不顾群众意愿擅自决定涉及村民利益的事项的情况,明确列举了必须由村民会议讨论决定方可办理的事项。同时规定了村民代表会议制度。三是完善了民主监督的程序,规定本村五分之一以上的村民联名,可以要求罢免村民委员会成员。村民委员会向村民会议负责并报告工作,村民委员会实行村务公开制度,等等。

针对农村出现的城乡户籍制度、农村税费制度改革以及推进社会主义新农村建设等新情况、新问题、新发展,民政部、国务院法

制办在总结村民委员会组织法实施经验的基础上,起草了村民委员会组织法(修订草案),于2009年12月由国务院提请全国人大常委会审议。经第十一届全国人大常委会第十二次、十五次、十七次会议三次审议后通过,自颁布之日起实施。这次修改的主要内容,一是进一步完善了村民委员会的选举程序,明确规定了村民选举委员会的组成和推选程序,增加选民登记的内容,细化罢免程序等;二是完善村民代表会议的组成和议事程序,充实村民会议讨论决定的事项,增加村民小组会议制度等;三是完善民主监督制度,增设村务监督机构,明确民主评议的内容,确立村务档案制度等。

2. 村民自治是如何发展起来的?

村民自治与农村经济体制改革密切相关。从1958年起,我国县以下农村地区普遍取消乡镇政府,实行“政社合一、三级所有、队为基础”的人民公社体制。人民公社既是基层政权组织,又是经济管理组织。同时负责生活管理、社会保障、维持秩序等任务,是集“工、农、商、学、兵”多功能于一身的基层社会单位。这种状况从1958年一直延续到1982年制定新宪法取消政社合一体制,及至1983年政社分设为止,共存在了二十五年。相应地,这一时期的村级组织(生产大队)体制也延续了二十多年。国家建立了人民公社、生产大队、生产队三级严密的组织体系,实行统一生产、统购统销、统一分配、秩序与安全的统一维护、干部任命制等制度。

20世纪70年代末期,人民公社体制的弊端使它自身已经难以为继。而饥饿推动着突破,由农民创造的以家庭联产承包责任制为主要内容的农村经济体制改革加速了它的瓦解。1978年11月,安徽省凤阳县小岗生产队的38户农民自发冲破人民公社体制的藩篱,首创了“包产到户”。各地竞相仿效,一场以“包产到户”

为内容的农村经济体制改革逐步向全国蔓延。负责组织农民统一生产、统一分配的生产大队、生产队两级组织失去了依托,渐渐瘫痪,人民公社体制从基层开始解体。这种解体最先带来的消极后果是原先由集体统一承担的维护公共秩序、办理公共事务的职责无人负责,村庄里出现了一定程度的无序和混乱状态。国家粮食征购任务、税收及计划生育政策也不能有效地完成和执行。中共中央1982年2号文件在批转《全国农村工作会议纪要》中指出:“最近以来,由于各种原因,农村——部分社队基层组织涣散,甚至陷于瘫痪、半瘫痪状态,致使许多事情无人负责,社会不良现象在滋长蔓延,这种情况应当引起各级党委高度重视,在总结完善生产责任制的同时,一定要把这个问题切实解决好。”

在1982年宪法颁布以前,为填补国家权力回撤后留下的政治真空,一些地方自发地建立了一批村级管理机构。1980年年底,广西壮族自治区的河池地区的宜山、罗城两县农村的农民自发地组成了一种全新的组织——村民委员会。最早建立村民委员会的是宜山县的三岔公社合寨大队的果地下村和北牙公社的冷水村,以及罗城县长安公社牛毕大队的新维村。1982年4月,宜山、罗城两县有675个村建立了村民委员会,占两县自然村总数的15%左右。与此同时,四川、河南、山东等省的一些农村也出现了类似村民委员会的组织。这些组织有的叫“村民委员会”、有的叫“治安领导小组”,也有的叫“议事会”或“村管会”,名称不统一,组织机构也不健全。这一类组织的最初功能是维持社会治安和维护集体的水利设施,后来逐步扩大为对农村基层社会、政治、经济生活中诸多事务进行村民自我管理。

农民自发建立的这种新的基层政治组织形式最终获得了国家的承认。1982年12月颁布的宪法第一百一十一条明确规定:“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。”根据这一规定,村级管理机构的名称统一为村民委员会。1982年宪法确认了村民委员会的法律地位,从而指明了农村实行村民自治的基本方向。各地按照新宪法的规定,在实行政社分开、建立乡政府的同时,有步骤地开展了建立村民委员会的工作。1983年10月,中共中央、国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》,对建立村民委员会的工作提出了具体要求。其中提出“村民委员会是基层群众性自治组织,应按村民居住状况设立。村民委员会要积极办理本村的公共事务和公益事业。协助乡人民政府搞好本村的行政工作和生产建设工作。村民委员会主任、副主任和委员要由村民选举产生。各地在建乡中可根据当地情况制定村民委员会工作简则,在总结经验的基础上,再制定全国统一的村民委员会组织条例。有些以自然村为单位建立了农业合作社等经济组织的地方,当地群众愿意实行两个机构一套班子,兼行经济组织和村民委员会的职能,也可同意试行”。到1985年2月,全国建立村民委员会的工作基本完成,共建立村民委员会95万个左右。据估计,全国有97%的村民委员会是按原生产大队的规模设立的。其中47%的村民委员会是由一个自然村组成,51%的村民委员会是由数个自然村组成,2%的村民委员会是由规模较大的自然村分建而成。

1987年11月24日,第六届全国人民代表大会常务委员第二十三次会议通过了村民委员会组织法(试行)。村民委员会组织法(试行)对村民委员会的性质、地位、职责、产生方式、组织机构和工作方式以及村民会议的权力和组织形式都作了比较具体的规定。随着1998年《村民委员会组织法》的正式颁布施行,全国范围内的农村都开始实行村民自治制度。

3. 实行村民自治的重大意义是什么？

简单地说,实行村民自治,有两个层面的重大意义:一是有利于社会主义民主政治建设;二是有利于农村的经济社会发展。

第一,有利于社会主义民主政治建设。我国是个封建统治时间很长的国家,缺乏民主传统,群众的民主意识比较淡薄。因此,要在我国建立现代社会主义民主政治,必须首先从基层做起,让群众先学会自己管理身边的事务,逐渐培养民主意识,提高管理能力。因此,在农村实行村民自治,是我们党经过深思熟虑决定的事关我国社会主义民主政治建设的战略决策。农民群众通过亲身的民主实践,逐步养成民主习惯,增强民主意识,提高管理能力。通过村民自治,群众把一个村的事情管理好,逐渐就会管理好一个乡镇、一个县的事情,直到学会管理好一个市、一个省,乃至整个国家。因此,实行村民自治,是建设中国特色社会主义民主政治的一项具有长远战略意义的、必须坚持不懈地努力做好的基础性工作。彭真同志说:“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,对于扫除封建残余的影响,改变旧的传统习惯,实现人民当家做主,具有重大的、深远的意义。”

第二,有利于农村经济社会的发展。实践证明,一个村,群众长期生活在一起,相互间都比较了解,群众对本村的事务也都比较熟悉。知道要办什么,不要办什么,应该先办什么,后办什么,也知道应该怎么办。只要放手让村民自己去办,都能办得很好。如果由政府来办或者由政府自上而下地命令群众去办,则往往办不好,不仅可能花钱多、见效慢,还可能闹得民怨沸腾,吃力不讨好。村民委员会由村民直接差额选举产生,坚持公平、公正和公开的原则,按期进行换届选举,有利于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村民委员会。因此,实行村民自治,由村民自己管理自己的事情,有利于调动村民的积极性,促进农村各项事业的发展。

4. 村民委员会组织法的立法目的是什么?

村民委员会组织法第一条规定了本法的立法目的,即“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,维护村民的合法权益,促进社会主义新农村建设”。总的来说,分为三个层次,一是保障村民自治,发展农村基层民主;二是维护村民的合法权益;三是促进社会主义新农村建设。具体地说:

第一,保障村民自治,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做主。实现人民当家做主,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;另一方面,人民依照法律规定,通过各种途径和形式,参与管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。在农村实行村民自治,是中国共产党领导亿万农民建设中国特色社会主义民主政治的伟大创造。按照宪法,在农村建立基层群众性自治组织村民委员会,实行基层群众自治,是我国社会主义民主政治的一项重要制度,是人民当家做主的一个重要方面。广大农民通过民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,实行村民自治,做到自我管理、自我服务和自我教育。农村的民主政治建设搞好了,对整个国家的民主建设必将产生巨大的推动作用。农村村民自治推行十多年来,取得了巨大的成绩。但是,由于我国有几千年的封建传统,农村经济、文化发展水平还比较落后,农民的民主意识还有待提高,还有一些农村干部对农村村民自治的认识不够,农村村民自治在有些地方执行

得还不尽如人意。因此,要进一步健全和完善村民自治制度,保障村民自治,发展农村基层直接民主。

在强调“保障村民自治”的同时,还要强调“由村民依法办理自己的事情”。由村民办理自己的事情,是村民自治的应有之义,也是实行村民自治的核心内容。但是,不能将“自治”理解为村民可以根据自己的意志任意决定事情,“自治”应当在法律规定的范围内进行。村民办理自己的事情、实行自治,应当依法进行。具体地说,一方面,农村开展村民自治必须依照法律的规定进行,村民委员会的产生、罢免,村民会议、村民代表会议的召开等都应当依照村民委员会组织法的规定进行。例如,村民委员会应当由村民直接选举产生,而交由村民代表选举产生就是不符合法律规定。另一方面,村民在办理自己的事情时,必须符合其他法律、法规和国家政策的规定。特别是,村民会议、村民代表会议讨论决定事项和通过村规民约等时,必须符合相关法律、法规和国家政策的规定,不能出现违法的情况。

第二,维护村民的合法权益。村民的合法权益是村民实行自治的出发点和落脚点。只有村民的民主权利得以实现,村民才能真正参加到村民自治中来,村民自治才能有民意基础;只有村民的人身权利、财产权利得到维护,村民自治才能真正找到方向,成为村民自己的事业;只有村民的各种权益得到发展进步,村民自治才具有了发展的动力和生长的土壤。村民自治中的各种组织,村民会议、村民代表会议、村民委员会以及村务监督机构等,行使自己职权,都要以维护村民的合法权益为根本目的,一切为了村民,一切依靠村民,村民自治发展的成果由村民共享,这样才将村民自治推向前进。

第三,促进社会主义新农村建设。试行法和1998年修改后的村民委员会组织法的表述都是“促进农村社会主义物质文明和精