

NONGMIN WEIQUAN CONGSHU

丛书主编 司久贵



村民 自治问题 政策法律解答

祁雪瑞·编著



1. 11
5

河南人民出版社

NONGMIN WEIQUAN CONGSHU 丛书主编 司久贵



村民 自治问题 政策法规解答

祁雪瑞 · 编著

河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

村民自治问题政策法律解答/祁雪瑞编著. - 郑州:
河南人民出版社, 2005. 1

(农民维权丛书)

ISBN 7-215-05536-1

I. 村… II. 祁… III. 农村-群众自治-法规-
基本知识-中国 IV. D921.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 082998 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:5723341)

新华书店经销 郑州文华印务有限公司印刷

开本 890 毫米×1240 毫米 1/32 印张 5.625

字数 155 千字

2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷

定价:10.00 元



让法律走进亿万农民

(代前言)

(一)

改革开放 20 多年来,我国社会主义法制建设取得了令人瞩目的伟大成绩。立法机器高速运转,社会主义市场经济法律体系初现端倪;执法领域不断有新举措、新尝试,责任政府、法治政府的理念渐入人心;普法宣传常抓不懈,公民尤其是各级领导干部的法律意识不断增强。所有这些,都使我们备受鼓舞,更加增强了对实现“建设社会主义法治国家”这一宏伟目标的决心和信心。

但是,理性告诉我们,在中国这样一个民主机制还不十分健全的发展中国家,实现法治实际上是一项制度重塑、民性再造的艰巨工程,需要经历一个相当长的历史过程。当我们把目光投向广袤的农村,投向亿万农民的时候,对此就会深信不疑。

不可否认,我国农村近年在民主法制建设领域取得了一定的进步;甚至可以说在某些方面(如围绕村民自治所进行的民主实践),农村地区已经先行一步。但是,我们必须清醒地看到,广大



农村的现实与社会主义法治国家的要求仍然相距甚远,从总体上看亿万农民仍旧生活在法律的边缘。这突出地表现在,大多数农民对法律知之甚少,不知道用法律规范自己的行为,不懂得用法律维护自己的权益;在不少农村地区,调整和维系社会秩序的主要力量,不是国家的法律,而是传统的规则;在个别农村,甚至是不法势力在控制着农民的生活乃至思想。面对这种现状,我们不免忧心忡忡。

没有农村的现代化,便没有中国的现代化。同理,没有农村的法制化,便没有中国的法制化。

广大农村走向法治,无疑是一条漫长的道路。而这条路的起点,则是让法律走进亿万农民!

在我们看来,“让法律走进亿万农民”这一命题,至少包含以下内容:首先,让农民了解国家的法律、法规,具备基本的法律常识;其次是让农民逐步学会用法律规范自己的行为,享受法定的权利,履行法定的义务;再次是逐步培养农民对法律的信仰,学会用法律对抗不法行为,用法律去捍卫自己的权利。而让法律走进亿万农民的最终目标,是使广大农民真正体悟到有关私与私、私与公的法理,正确处理自己与他人、公民与国家的关系,具备现代的法治理念和法律意识。

为了让法律走进亿万农民,我们组织河南省社会科学院法学研究所、河南财经学院法律系、河南省政法干部管理学院行政法系等单位的专家学者,共同编写了这套“农民维权”系列丛书。

(二)

本着让法律走进亿万农民这一宗旨,充分考虑广大农民朋友



的实际情况,在策划、组织和编写“农民维权”系列丛书的过程中,我们力图贯彻以下三项原则:

第一,针对性。首先,注重选题的针对性。丛书共推出五本,即《农民工劳动权益保护问题政策法律解答》、《农民负担问题政策法律解答》、《村民自治问题政策法律解答》、《农村土地问题政策法律解答》、《农村常见行政问题政策法律解答》。这五本书的主题,是针对当前影响农民权益的现实情况,经认真研究最终确定的,可以说都是农民普遍关心的突出问题。其次,每本书的内容也具有很强的针对性。要求作者紧紧围绕当前广大农民朋友迫切需要法律帮助的现实问题来设计框架,安排内容,力避无的放矢,或者无病呻吟。

第二,实用性。对每本书来说,实用性不仅体现在问题设计上的针对性,而且表现为分析解答问题中的联系实际。要求作者紧密联系广大农民朋友在现实生活中所遇到的各种实际问题;对这些问题的解答和分析,应当是有根有据的、直接明快的,杜绝答非所问,或者言不及义。在编写过程中,我们特别强调,每位作者要在掌握实际情况及吃透现行法律、法规和有关规范性文件上下工夫。其目的在于,希望能够给广大农民朋友以切实的法律帮助和指导。

第三,可读性。为了增强可读性,每本书的体例都采取问题评析形式,即首先由一典型案例或背景材料引出问题,然后在评析部分介绍相关的法律政策规定,讲清有关的法律知识点,同时附带给出对问题的指导性意见。此外,要求语言平实准确,通俗易懂。



(三)

本丛书的编写工作实行主编负责制。我作为丛书主编,具体负责推荐选题、遴选作者、指导撰稿及审改定稿等方面的工作。需要说明的是,在审改定稿过程中,对一些客观性的内容,我认为值得商榷的,自己直接做了修改或者提出意见请作者做修改。而对一些主观性的内容,即使我认为有进一步推敲的必要,也只是提出来请作者再酌;如果作者认为没有修改的必要,我在定稿时原则上持尊重的态度。

本丛书从策划到出版历时近两年。这期间,得到了有关各方人士的大力支持和帮助。在丛书即将出版之际,我谨向河南人民出版社理论读物编辑处李自强处长、丛书责任编辑表示衷心的感谢,是他们的热情鼓励和大力支持,促使我们完成了一项有意义的工作;向齐香真副教授、王玉芬副研究员等各位撰稿人表示诚挚的谢意,他们认真负责的工作态度、精诚合作的团队精神,是我们如期完成这项工作的关键;向河南省高级人民法院行政庭副庭长宋炉安博士、河南亚太人律师事务所律师汤路明先生、河南嘉泰律师事务所律师陈孝杰先生等朋友表示感谢,他们在某些具体的专业问题上给予了可贵的帮助。

编写这类面向广大农民朋友的法律读物,对我们来说是一种新的有益尝试。由于经验和水平的局限,可能存在这样或那样的问题。我们恳请各位读者和有关专家提出宝贵的意见。

丛书主编 司久贵

2004年5月



目 录

第一章 村民自治概述	1
1. 什么是自治?	1
2. 村民自治是如何发展起来的?	3
3. 为什么说实行村民自治是“第三次农村包围城市”?	5
4. 制定村民委员会组织法的必要性何在?	7
5. 正式法与试行法有哪些不同?	10
6. 实施村委会组织法,地方需要搞好哪些配套法规制度 建设?	11
7. 村委会是国家政权机关的派出机关吗?	13
8. 乡镇政府与村委会是领导与被领导的关系吗?	15
9. 如何促进乡村关系的规范化?	17
10. 村“两委”之间是什么样的关系?	19
11. “三个自我”、“四个民主”的内容是什么?	22
12. 村民自治工作中常见的违法现象有哪些?	24
第二章 选举	26
13. 村委会选举六大原则是什么?	26



14. 什么是八步选举法? 29
15. 如何搞好难点村的选举工作? 32
16. 村选举委员会怎样产生? 34
17. 怎样进行“一次选举”? 36
18. 什么是“函投”? 38
19. 农转非后还有选民资格吗? 39
20. 如何确定候选人? 42
21. 选民如何了解正式候选人? 44
22. 候选人应该具备什么条件? 46
23. 超生的人能当候选人吗? 48
24. 女候选人应如何积极参与竞选? 50
25. 选票“下加”后,如何保证依然是差额选举? 52
26. 怎样才算是秘密投票? 54
27. 如何认定废票? 56
28. 如何从得票数认定选举有效和当选有效? 58
29. 如何认定选举是否有效? 60
30. 因贿选导致选举结果无效后,贿选人再次当选有效吗?
..... 61
31. 村民委员会选举情况报告单和选举档案应包括哪些
内容? 63
32. 村民选举委员会有权认定当选无效吗? 64
33. 乡政府有权认定村委会选举结果吗? 66
34. 买卖选票是什么性质的行为? 68
35. 如何界定选举违法行为? 69

第三章 补选和罢免 71

36. 补选差额时仍然要求双过半吗? 71



37. 村民委员会成员出现空缺怎么办?	72
38. 罢免要经过哪些程序?	74
39. 村民能自发成立罢免委员会吗?	76
40. 村民罢免意向高度一致,还需履行程序吗?	78
 第四章 自治机构	80
41. 村民会议的组成、职权是怎样的?	80
42. 村民会议应该怎样议事?	81
43. 户代表会议也是村民会议的一种形式吗?	83
44. 如何正确处理村民会议和村民委员会的关系?	84
45. 哪些事项必须提请村民会议讨论决定?	85
46. 什么是村民小组会议?	89
47. 为什么要设立村民代表会议?	90
48. 应该如何推选村民代表?	91
49. 村民代表的构成、数额、作用及任期要求是什么? ...	93
50. 村民代表会议的召集、主持和会期制度是怎样的? ...	95
51. 对村民代表会议的参会人数和议题确定有什么要求?	96
52. 如何当好一名村民代表?	98
53. 村民代表会议能不能代替村民会议?	99
54. 村民委员会设立的原则和依据是什么?	100
55. 乡政府能下文撤消村委会吗?	102
56. 村委会成员无女性违法吗?	103
57. 村民委员会必须有人数较少的民族的成员吗?	105
58. 村委会的主要任务是什么?	106
59. 村民委员会的经济职能有哪些?	109
60. 村委会应如何履行文化职能?	112



61. 村委会应如何进行说服教育工作?	114
62. 应该如何进行五保供养工作?	116
63. 对村委会成员的补贴应该如何确定?	118
64. 退職村干部应该享受生活补贴费吗?	120
第五章 自治制度	123
65. 村级制度建设的主要内容是什么?	123
66. 什么是村级民主监督制度?	125
67. 如何搞好村级民主监督制度建设?	127
68. 为什么说村民自治章程是“小宪法”?	129
69. 村规民约应该怎么定?	130
70. 村规民约中的哪些内容无效?	133
71. 村务公开的内容有哪些?	134
72. 老班子拒绝移交村务怎么办?	137
73. 村委会印章管理有法可依吗?	139
74. 如何建立和落实村级财务管理制度?	141
75. 为什么说村财乡管不可取?	144
76. 为什么要建立村财审计制度? 如何审计?	145
77. 如何落实村委会报告工作制度?	147
78. 民主评议村干部的活动该怎样进行?	149
79. 乡镇政府应该如何帮助制定村级经济社会发展规划?	150
80. 乡镇政府应该如何支持村民委员会开展日常工作?	152
附录一 中华人民共和国村民委员会组织法	155
附录二 中共中央办公厅国务院办公厅关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见(节选)	161



主要参考书目.....	168
后 记.....	169



第一章 村民自治概述

1. 什么是自治?

窑池村是个比较贫穷的小村庄。因为对乡里布置的任务完成得不好,一连几任村主任有的被乡里“撤职”,有的自己不干了,村委会工作陷入瘫痪状态很长时间。村里许多青壮年都外出打工去了,村民酒先臣因家中老人年岁大了,离不开人照顾,就在附近的镇上做点儿小生意。2000年村里的村委会换届,他被大伙儿推选为村主任。开始他觉得自己从来没有想过当村官儿,这是赶鸭子上架,不愿意干。可在乡亲们期望的目光中,他不得不接受下来,并认真考虑村里今后的打算。他深深感觉到,村庄人才外流,在外的背井离乡,在家的朝思暮想,两边都饱受分离之苦。于是他就想如何能挖掘出家乡各方面的潜力,逐步把在外的人吸引回来。那么,首先就得掂量一下自己这个“村官儿”手里有多大权,能干什么,不能干什么。自己是根据《中华人民共和国村民委员会组织法》被选出来的,自然需要先研究一下这部法里都说了啥。他看到该法第一条里有“保障农村村民实行自治”,就对“自治”一词琢磨起来。究竟什么是“自治”呢?



自治是相对统治而言的,是指社会成员自己处理自己的事务,自己管理自己。

自治的基本要素有五个,即自治权、自治领域、自治组织、自治成员和自治制度。自治权即实行自治的权利,它必须通过国家的根本法即宪法明确授予;自治领域主要指空间领域,也就是自治权所及的地域范围;自治组织是实行自治的组织机构,是自治权的具体实施者;自治成员是指自治区域或者自治组织内参与自治活动的人员,他们是自治权的所有者,是自治的主体;自治制度包括国家的和自治共同体内部的两部分,是自治活动得以顺利开展的基本保障,通过与宪法精神相一致的法将自治领域、自治组织、自治成员和自治权加以明确规定,便构成自治制度。

自治与自由一样,是有条件的,有限度的。自治权是国家主权之下的次级权力,要受到国家的制约。特别是我国目前的村民自治,是政府主导型的,由于各方面条件的限制,实际情况与法律的规定还有很大差距。

现代社会中,自治的类型主要有地方自治、民族区域自治和基层群众自治。地方自治是目前大多数资本主义国家实行的一种地方政权体制,其特点是强调地方政府和中央政府依法分权。地方政府在本区域内行使法定的,中央政府不能侵犯、不能代行的自治权力。民族区域自治是我国为了解决多民族团结统一问题,在少数民族聚居的地区设立自治机关,实行民族区域自治的一种制度。目前,我国的民族区域自治地方有三级,即自治区、自治州、自治县。基层群众自治,是城乡基层群众自己组织起来进行的自治。它包括城市的居民自治和农村的村民自治两种形式,也就是城市组织结构的最基础部位和农村组织结构的最基础部位的自治。

就以上三种自治制度来说,基层群众自治与政府的关系最为密切,因为其自治组织没有立法权和行政权,只是以订立的自治章



程管理自治共同体内部的日常事务,组织成员生产生活的方方面面还必须受当地政府的管理和控制。在两种基层群众自治形式中,村民自治相对比较复杂,也更为重要。

2. 村民自治是如何发展起来的?

又是一个朗月当空,安详宁静的夜晚,东原庄村村主任原景修吃过晚饭后,习惯性地走到村前街的池塘边,这里的青石板上、小马扎上早已坐满了闲聊的人,他在人堆里找了个空坐下,加入了“龙门阵”。话题先是吃了什么饭,炒的什么菜,谁家在外边的人打电话来说了啥,谁家新盖的一溜五间两层楼花了多少钱,谁家新买了一辆小皮卡,接着聊起了村子里这些年的变化,由生活的变化聊到了村庄政治的变化,原景修成了发言的主角。他本人的经历就是该村的村民自治发展史的生动反映。他是个头脑清楚、责任感强、肯出力又善创新的人,80年代初期,被村民自发推举为当家人,处理村里的公共事务。后来,乡政府把大量的行政工作直接交给村干部去办,因为认识分歧他跟乡里闹了矛盾,又被一些村民误解,索性撂挑子不干了。乡里指定了一个人当村主任,因为没有群众基础,工作难以开展。1999年村里正正规规地搞村干部选举,他又被选中成为村主任。在带领村民提高生活质量的过程中,他问计于民,公正透明,乐于吃亏,建立了一套村政工作制度并严格执行,威望日盛。乡里干部通过这些年的学习提高,也端正了对村民自治的态度,本着多沟通、少对立,多服务、少干预的原则指导村庄工作,他现在基本能做到政府和群众都满意,不用再受夹板气了。

村民自治由村民首创,是群众智慧的体现。尔后它又由法律规范,成为我们国家的一项政治制度。



改革开放以来,中国农民的自主意识开始觉醒,潜藏在心底的对公平、民主、自由的渴望,通过各种方式得以袒露和释放。社会变革带来了整个社会结构的松动与重组,人们在希望与困惑、机遇与挑战中,作出了许多具有深远意义的历史选择,村民自治正是这种选择的结果。

1982年12月,五届全国人大第五次会议通过的新宪法对村民委员会进行了肯定,并明确指出了其自治的性质。1983年10月,中共中央发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》,对建立村民委员会提出了具体要求。到1985年,全国建立村民委员会的工作基本完成,共建立村民委员会94万多个。

为了统一、规范村民委员会的组织和运作,将农村基层管理纳入民主化、法制化的轨道,1987年11月24日六届全国人大常委会第23次会议通过了《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》。这部法律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,以及村民会议的地位和组织形式作了比较具体、明确、全面的规定。1990年9月,民政部发出《关于在全国农村开展村民自治示范活动的通知》。同年12月,中共中央在批转全国村级组织建设工作座谈会纪要的通知中,再次强调,每个县都要选择几个或者十几个村,开展村民自治示范活动。广大农民群众和基层干部在自治过程中,大胆探索,创造了海选、村民代表会议、村务公开等行之有效的制度。

1997年9月12日,中共十五大报告提出,人民群众直接行使民主权利,依法管理自己的事情,创造自己的幸福生活,是社会主义民主最广泛的实践,为此要进一步扩大包括村民自治在内的基层民主。1998年10月12日至14日召开的中共十五届三中全会,通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》,对进一步扩大农村基层民主、全面推行村民自治,进行了部署。1998



年年初,全国人大常委会开始着手修订 1987 年的试行法。经过近一年的广泛讨论,1998 年 11 月 24 日,九届全国人大常委会第 5 次会议正式通过了修订后的《中华人民共和国村民委员会组织法》。这部正式的法律吸纳了村民自治 10 年发展过程中积累的先进经验,在选人、议事、监督等环节上具有更强的可操作性。新法实施后,各地普遍进行了村民委员会的换届选举工作。

村民自治经历了由自发到自觉、由摸索到规范的过程,在具体操作上由形式选举发展到实质选举,由只重选举发展到选举与监督并重,再由外部监督发展到参与日常的决策与管理,自治程度由浅入深。基层政权对自治的习惯性干预,在舆论压力和村民反抗的环境下,正逐步退出。随着村庄党支部的民主化改革,党委和村委——村庄内部的这两驾马车逐渐趋于协调,村庄内聚力日益增强。最近不少学者呼吁应该允许农民成立协会,以完善自治和增加农民与政府对话、保护自身权益的力量。

3. 为什么说实行村民自治是“第三次农村包围城市”?

大路村村民余兰芳泼辣能干,被选为乡人大代表。一天几位村民找到她,说村里集资 200 多万元盖的村小学是个“豆腐渣”工程,还没有启用就多处裂缝,让她管管。她查证属实后,就到有关部门去反映,却没有人理她。她认准自己有理,仍然不停地申诉。她的行为得罪了一些领导,却赢得了村民的信任。其间,村里进行村民委员会主任补选,她以高票当选。当上村主任后,乡干部给她布置税收工作,她发现计税亩数比实际高出很多,计税亩产量比实际高出一倍,就拒绝配合。在乡里召开的税收工作动员会上,她念了中央和省里有关农业税收的文件,指出乡政府不按政策办。不久,她被以“妨碍公务罪嫌疑”关进看守所,后被劳动教养一年半,所外执行。她以县公安局为被告提起行政诉讼,一审被驳回。她