

村民委員會工作手冊

彭冲



村民委员会工作手册
江苏省人大常委会办公厅研究室
江苏省人民政府民政厅民政处

江苏人民出版社出版发行

江苏省新华书店经销 七二一四 刷厂印刷

开本787×1092毫米 1/32 印张5.625 插页1 字数120,000

1988年6月第1版 1988年6月第1次印刷

印数1—60300

ISBN 7—214—00159—4

D.25

定价1.45元

责任编辑：吕 佳

江苏人民版图书凡印刷、装订错误可随时向承印厂调换

认真执行村民委员会组织法 充分发挥村民委员会的作用

(代序)

江苏省人大常委会副主任 李执中

《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》的颁布实施,标志着我国村民委员会的建设和工作朝着制度化、法律化的方向迈出了新的一步,这是保障八亿农民民主权利和农村基层民主生活制度化的重要法律。

村民委员会是由村民自己组织起来的一种自我管理、自我教育、自我服务的群众性组织。它产生于党的十一届三中全会之后,是我国农村基层管理体制的一项重大改革,也是整个国家政治体制改革的重要组成部分。

村民委员会的主要作用是在广大农村实行社会生活群众自治,提倡群众自己的事由群众自己来办。在农村物质文明建设方面,凡属深化农村改革,发展农业生产,兴办乡村工业,促进商品流通、外贸出口以及制订村庄农田建设规划等重大事情,都要由村民自己决定;在农村的精神文明建设方面,兴办教育事业,普及文化生活,提倡新道德、新风尚,都要依靠村民自身的积极性,自己创造,自己管理。破除封建迷信、禁止赌博等一类事,也可以由村民自己制定村规民约,共同遵守,互相教育和制约。最近,在我省个别赌风蔓延的地方,由村民委员

会发动并建立禁赌小组,收到了很好的效果。所以,我们各级领导,特别是在农村工作的干部,必须适应民主政治发展的要求,跟上改革的步伐,从认识上、习惯上、工作上、作风上来一个转变,以积极热情的态度支持村民自治,帮助村民委员会做好工作。

认真执行《村民委员会组织法》,充分发挥村民委员会的作用,首先要和正在进行的普及法律常识的工作紧密结合,向广大群众进行宣传。今年是开展普法教育的第三年,是加快普法进度,提高普法质量,深化普法工作的关键一年。要以党的十三大精神为指针,根据我省今年普法工作的部署,紧密联系我省改革的实际,多领域、多层次、多形式地进行以宪法为核心的全民普法教育。在农村,要把《村民委员会组织法》作为普法教育的重要内容之一,认真组织学习,逐步提高广大村民的法律观念、自治意识和自治能力。在宣传教育中,要着重学习党的十三大报告中关于加强基层民主建设的论述,深刻领会《村民委员会组织法》的精神实质,认识实行村民自治的重要意义,为执行好《村民委员会组织法》打下坚实的思想基础。

为保证《村民委员会组织法》的贯彻实施,必须加强村民委员会的自身建设,按照便于群众自治和精简的原则,划定村民委员会的管理范围,明确职责,健全组织。村民委员会组成人员的配备,要做到有利于提高办事效率,减轻村民负担。村民委员会的成员必须严格遵守宪法、法律、法规和国家政策,热心为村民服务。调解纠纷,处理问题要公道、廉洁。

村民委员会的工作,必须充分发扬民主,坚持群众路线,自觉培养群众观念和民主意识。凡是涉及到全村的重大事情,

应由村民大会讨论决定，由村民自己当家作主，依法治村。

村民委员会要通过各种形式向村民进行爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的教育，使村民成为有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义公民；在社会公共生活中，要大力发扬和提倡社会主义的人道主义精神，注意保护妇女、儿童和老年人的合法权益，关心和帮助残疾人，在家庭内部，邻里之间，村与村之间，要建立平等、团结、友爱、互助的社会主义新型关系；要教育村民遵守公共秩序，讲文明，树新风，积极开展移风易俗活动，克服社会风俗习惯中还存在的愚昧落后的东西，促进社会风气的进一步好转。

这里应该特别强调的是，村民委员会是在坚持四项基本原则的前提下实行自治，是在宪法、法律、法规规定的范围内实行自治，所以村民委员会的一切活动，包括它所制定的村规、民约必须符合宪法、法律、法规和国家政策的规定。

在执行《村民委员会组织法》的过程中，有的同志可能会认为，村民委员会是群众性的自治组织，与乡镇人民政府不构成行政领导和被领导的关系，村民委员会对乡镇人民政府的工作只是“协助”。既然如此，就可以协助，也可以不协助。这是贯彻《村民委员会组织法》时应该注意防止和纠正的一种误解。广大基层干部和群众要认识到，乡镇人民政府是人民自己的政府，是为人民服务的，他们的一切工作都与人民的利益息息相关。村民委员会应当积极响应乡镇人民政府的各项号召，教育和鼓励村民依法履行法律规定的各项义务，自觉协助乡镇人民政府做好各项工作。同样，乡镇人民政府也要切实尊重村民委员会的权利和义务，并从法律上、政策上、工作上给予指导，在各方面多给以支持和帮助。只有这样，才能正确执行

《村民委员会组织法》，充分发挥村民委员会的作用。

为了配合广大干部和群众认真学习和贯彻好《村民委员会组织法》，省人大常委会办公厅研究室和省民政厅民政处的同志编写了《村民委员会工作手册》。这本书采用通俗易懂的问答形式，汇集了与村民委员会有关的政治、法律、经济、文化、民事等方面的法规以及学习辅导资料，为宣传贯彻《村民委员会组织法》做了一项很有益的工作。由于本书注意到知识性和实用性结合，是村民委员会开展工作中必要的工具书和参考书。全国人大常委会副委员长彭冲同志为本书题写书名，这不仅对本书的编辑出版是很大的鼓励，而且对村民委员会工作也是有力的鞭策和促进。

我们相信，通过《村民委员会组织法》的实施，村民委员会这一群众性的自治组织的作用一定会得到充分地发挥，在深化农村改革，发展外向型经济，促进农村两个文明建设中，我省农村广大干部群众将进一步发挥积极性和创造力，作出更大的贡献。

目 录

认真执行村民委员会组织法 充分发挥村民委员会的作用（代序）.....李执中	
---------------------------------------	--

· 工 作 问 答 ·

一、村民委员会的性质、职责

1. 村民委员会是在什么形势下产生的？	1
2. 为什么要在农村建立村民委员会？	1
3. 村民委员会是什么性质的组织？	2
4. 村民委员会与过去的行政村、生产大队有什么不同？	3
5. 村民委员会与村的经济组织是什么关系？	3
6. 村民委员会是村民会议的常设机关吗？	4
7. 村民会议有哪些职权？	4
8. 村民会议与乡、镇人民代表大会是什么关系？	5
9. 村民委员会与乡、镇人民政府是什么关系？	5
10. 为什么乡、镇人民政府对村民委员会只能是指导和被指导关系？	6

11. 什么叫领导关系? 什么叫指导关系?	6
12. 村民委员会与驻本地的机关、团体、部队和 企事业单位是什么关系?	6
13. 村民委员会有哪些职责?	7
14. 村民委员会怎样搞好村民自治?	8
15. 村民委员会为什么要协助乡、镇人民政府工作?	9
16. 村民委员会怎样协助乡、镇人民政府工作?	10
17. 乡、镇人民政府如何指导村民委员会工作?	12
18. 为什么说村民委员会是党和政府联系农民群 众的桥梁和纽带?	12
19. 实行村民自治有什么重要意义?	13
20. 什么叫基层自治?	15
21. 村民委员会实行的基层群众自治与绝对 自治的区别是什么?	15
22. 基层自治与党的领导和国家管理是什么关系?	16
23. 基层自治有哪几种形式?	16
24. 为什么说基层自治是社会主义民主建设的基础?	17
25. 为什么说基层自治是调动劳动群众积极性的 有效措施?	17
26. 为什么说基层自治是培养劳动者管理能力的 重要途径?	18
27. 什么叫间接民主, 什么叫直接民主?	18

二、村民委员会的组织和选举

28. 宪法对村民委员会有什么规定?19
29. 村民委员会应根据什么原则设立? 为什么
根据这些原则来设立?20
30. 村民委员会应由哪些成员组成?21
31. 村民委员会的成员应具备什么条件?21
32. 村民委员会每届任期有多长? 其成员能否
连选连任?21
33. 村民委员会的成员如何产生?21
34. 村民委员会一般设立哪些组织机构?
其成员如何产生?22
35. 村民会议如何组成? 如何召集?22
36. 村民委员会如何分设村民小组?22
37. 如何产生村民小组组长?23

三、村民委员会的政治活动

38. 村民委员会的政治活动主要有哪些?23
39. 村民委员会的政治活动应遵循哪些原则?23
40. 为什么说宣传宪法、法律、法规和国家的
政策是村民委员会的重要任务?24
41. 村民委员会怎样做好普及法律常识的工作?
.....25
42. 哪些法律、法规与村民委员会的工作有较密
切的关系?26
43. 《村民委员会组织法(试行)》是怎样制定

的？它有哪些方面的内容？	26
44. 《民法通则》对民事活动的调整规定了哪些基本原则？这一法律主要包括哪些方面内容？	27
45. 《继承法》对财产继承问题规定了哪些基本原则？这一法律主要包括哪些方面内容？	28
46. 《治安管理处罚条例》规定了哪些处罚的基本原则？《条例》主要包括哪些方面内容？	29
47. 《民事诉讼法》规定的基本原则是什么？这一法律主要内容有哪些方面？	30
48. 《义务教育法》规定的基本原则是什么？这一法律主要内容有哪些方面？	30
49. 什么是选举法？它包括哪些方面内容？	31
50. 村、选区各是什么概念？	31
51. 在县、乡两级人民代表大会选举工作中，村民委员会应做好哪些工作？	32
52. 什么是间接选举？什么是直接选举？	32
53. 什么是差额选举？什么是等额选举？	33
54. 什么是村规民约？它一般包括哪些内容？	33
55. 村规民约如何制定？	34
56. 村规民约与法律、法规是什么关系？	35
57. 为什么说教育并组织村民履行应尽的义务是村民委员会的重要任务？	35
58. 村民依法享有哪哪些权利？履行哪些义务？	36

59. 什么叫公民? 公民和人民是一个概念吗?	37
60. 什么叫公民意识? 怎样提高公民意识, 做一个合格的公民?	37
61. 村民委员会开展社会主义精神文明建设活动有什么重要意义? 主要任务有哪些?	38
62. 社会主义精神文明建设的根本任务和基本要求是什么?	40

四、村民委员会的经济活动

63. 法律规定村民委员会在经济方面有哪些职责和任务?	40
64. 为什么说促进农村经济发展是村民委员会的重要任务?	41
65. 村民委员会在经济活动中应遵循什么原则?	42
66. 村民委员会在经济活动中与乡、镇人民政府及农村集体经济组织作用有什么不同?	42
67. 村民委员会应当掌握哪些经济方面的政策、法律、法规?	43
68. 国家对于发展和完善农村合作制近年来有什么规定?	44
69. 国家对于合作经济组织制订章程有什么规定?	45
70. 联产承包责任制和农民家庭经营为什么规定要长期不变?	46
71. 怎样继续完善土地承包办法?	46

72. 土地承包到户后，取得土地经营使用权的农户享有哪些权利？应承担哪些义务？·····	47
73. 什么是乡、镇企业？村民委员会如何支持村以下企业的发展？·····	47
74. 怎样认识乡、镇企业在国民经济中的地位和作用？·····	48
75. 国家怎样保护乡、镇企业的所有权和经营管理权？村民委员会应当如何尊重这些权利？·····	49
76. 什么是外向型经济？村民委员会在促进农村外向型经济发展方面应发挥什么作用？·····	50
77. 怎样把供销社真正办成农民集体所有的商业组织？·····	51
78. 国家对于在农村发展多渠道商品流通作了哪些规定？·····	52
79. 国家对于改革农产品派购制度作了哪些规定？为什么要改革农产品派购制度？·····	52
80. 怎样认识农村信用合作社的性质？国家怎样保护信用合作社的财产所有权和经营管理自主权？·····	53
81. 怎样把农村信用合作社真正办成群众性的合作金融组织？·····	54
82. 对参加信用合作社有什么规定？参加信用合作社有哪些好处？·····	54
83. 信用合作社社员有哪些民主权利？·····	55
84. 信用合作社怎样扶持农村专业户发展商品生产？·····	55
85. 国家怎样管理农村个体工商户？怎样保护	

他们的合法权益?	55
86. 农村个体工商业户应当遵守哪些法律和政策规定?	56
87. 农村居民经营个体工商业, 怎样办理申请批准手续?	57
88. 农村居民个人从事农副产品贩运, 应当履行哪些手续?	57
89. 什么是投机倒把行为?	58
90. 我国经济合同法的主要内容是什么?	58
91. 订立经济合同必须遵循哪些基本原则?	59
92. 经济合同应当具备哪些必要的条款?	59
93. 什么是无效经济合同? 怎样处理无效经济合同?	60
94. 怎样处理经济合同纠纷?	60
95. 哪些部门负责经济合同的管理?	61
96. 《经济合同法》适用于农户承包合同吗? 签订承包合同要注意哪些问题?	61
97. 国家为什么要建立税收制度? 应当怎样正确对待依法纳税?	62
98. 怎样办理税务登记?	63
99. 违反税务管理规定要受到哪些处罚?	63
100. 实行农业生产责任制后, 应当怎样缴纳农业税?	64
101. 国家对农林特产收入征收农业税有哪些规定?	65

102. 生产哪些农、林、牧、水产品的单位和个人应 该缴纳产品税?	65
103. 对新办的农副产品加工业,在税收上有哪些 优惠照顾?	66
104. 乡镇企业怎样交纳所得税?	66
105. 国家对乡镇企业在税收上有哪些优惠照顾?	67
106. 基层供销社、农村个体工商业户怎样缴纳所 得税?	68
107. 中国人民保险公司在农村开展哪些业务?	68
108. 农村办理保险到哪里去办?怎样办理保险 手续?	68
109. 我国宪法对于土地所有权是怎样规定的?	69
110. 土地承包到户后,村民委员会和 农村合作经济组织应当怎样加强对土地的管理?	70
111. 国家对农民个人建房用地有哪些规定?	70
112. 国家对乡、镇企业申请建设用地有哪些规定?	71
113. 国家对墓葬用地是怎样规定的?	71
114. 国家对森林、林木和林地的所有权和使用权 有哪些规定?	72
115. 关于林木、林地所有权和使用权的争议 应由哪些机关受理?	73
116. 采伐自留地、自留山和房前屋后个人所有的 林木要经过批准吗?	73

117. 违反《森林法》的有关规定, 要承担哪些法律责任?	73
-------------------------------------	----

五、村民委员会的民事调解活动

118. 人民调解的含义是什么?	74
119. 人民调解与人民法院调解有哪些区别?	75
120. 如何正确处理人民调解与人民法院调解的关系?	76
121. 我国的人民调解制度是怎样形成和发展起来的?	77
122. 人民调解组织的性质和特点是什么?	78
123. 人民调解组织肩负哪些任务?	79
124. 人民调解的基本原则是什么?	79
125. 担任人民调解人员必须具备哪些条件?	81
126. 村民调解人员如何产生?	82
127. 农村村民调解委员会如何设置?	83
128. 村民调解委员会与调解小组工作如何进行分工?	83
129. 调解人员应遵守哪些工作纪律?	83
130. 村民调解组织应建立哪些工作制度?	83
131. 什么叫民间纠纷? 它有哪些特征?	85
115. 关于林木、林地所有权和使用权的争议, 应由哪些机关受理?	73
116. 采伐自留地、自留山和房前屋后个人所有的林木要经过批准吗?	73

哪些程序?	87
135. 对恋爱婚约纠纷所涉及的财物纠葛如何处理?	88
136. 怎样做好生产经营纠纷的预防工作?.....	89
137. 处理继承纠纷应当遵循哪些原则?.....	90
138. 对赡养纠纷如何进行调解?.....	91
139. 对家庭纠纷可采取哪些预防性措施?.....	92
140. 什么叫特殊侵权行为?《民法通则》对特殊 侵权行为的赔偿责任是如何规定的?	93
141. 对伤害纠纷如何进行调解?.....	95

六、村民委员会的治安保卫工作

142. 治保委员会是什么性质的组织?.....	96
143. 我国基层治保组织是如何建立和发展起来的?	96
144. 村的治保组织如何设置?.....	97
145. 村治保委员会的工作任务有哪些?.....	97
146. 村治保委员会在工作中应贯彻哪些基本 原则?	98
147. 村治保委员会要建立和健全哪些工作制度?	99
148. 村民委员会怎样抓好村治保委员会的建设?	100
149. 治保人员应遵守哪些纪律?	101
150. 为什么说“四防”工作是村治保委员会的经 常性的任务?.....	101

151. 村的治安公约和安全保卫制度应包括哪些内容?	102
152. 如何组织治安联防活动, 保证重要部门和要害部位的安全?	103
153. 怎样做好火灾的预防工作?	103
154. 为什么要加强对易燃易爆剧毒等危险物品的管理? 如何进行管理?	104
155. 在揭发、检举反革命分子和其他刑事犯罪分子的活动中, 村治保委员会应做好哪些工作?	105
156. 怎样保护刑事案件的犯罪现场?	106
157. 对依法判处管制、剥夺政治权利、缓刑、假释、监外执行的人, 如何进行监督改造?	107
158. 当前农村青少年违法犯罪的主要特点是什么? 村民委员会如何有针对性地做好工作?	108
159. 为什么要做好对轻微违法人员的帮教工作? 帮教工作的主要做法有哪些?	109
160. 为什么要制止和取缔巫婆、神汉等封建迷信职业者以及群众性的封建迷信活动? 如何制止和取缔?	110
161. 国家对禁止赌博有哪些法律规定? 如何禁止赌博活动?	111

附 录

1. 六届全国人大五次会议关于中华人民共和国村民委员会组织法草案的决定	113
2. 中华人民共和国主席令〔第59号〕	114
中华人民共和国村民委员会组织法(试行)	101