

# 农村法律 大讲堂

## 村民委员会法律知识

张 鹏 ◎ 编著

 中国农业出版社



农村法律大讲学

# 村民委员会法律知识

张 鹏 编著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

村民委员会法律知识 / 张鹏编著. —北京: 中国农业出版社, 2009. 9

(农村法律大讲堂)

ISBN 978-7-109-13532-1

I. 村… II. 张… III. 村民委员会组织法—中国—问答  
IV. D921.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 163482 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 周 珊

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 4.5

字数: 110 千字 印数: 1~6 000 册

定价: 10.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

## 出版说明

随着我国社会经济的不断发展，农村居民生产、生活领域不断拓展，社会关系日益复杂，与法律的接触也越来越频繁，因此对法律知识的需求也日益迫切。只有学法，才能知法、懂法，了解自己的权利，知晓自己的义务；只有知法、懂法，才能守法，依照法律的规定，合法、有效地安排生产、生活；只有知法、懂法，才能用法，合理维护自身的权益，妥善化解矛盾，解决纠纷，形成稳定、和谐的家庭关系、社会关系，建设生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的社会主义新农村。

为此，我们邀请了相关领域的学者和司法部门、立法部门以及律师界的实务工作者，将法学理论与实践经验相融合，编写了这套《农村法律大讲堂》丛书。丛书以贴近生活、易懂实用为宗旨，选取与农村日常生活联系紧密的、经常发生的法律问题进行介绍，内容涵盖政治生活、经济生活、婚姻家庭、刑事犯罪、劳动、社会保障以及诉讼等各个方面。写作方式上采取问答式，语



言力求深入浅出、通俗易懂，并辅之以大量的例子，书后附有相关的法律条文，部分书后还附有相关实用文书，以求让广大农村读者看得懂、用得上。

本丛书可以作为农村广大群众了解法律知识、增强维权意识的指导读本，也可以作为农村基层干部依法开展工作、合理调处民间矛盾的得力助手。

2009年9月



# 目 录

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| 一、村民委员会的性质和组成                     | 1  |
| 1. 我国《宪法》关于村民委员会是怎样规定的？           | 1  |
| 2. 村民委员会是政府吗？                     | 1  |
| 3. 村支书可以兼任村民委员会主任吗？               | 2  |
| 4. 村民委员会归乡镇政府管吗？                  | 3  |
| 5. 什么是村民，怎样判断一个人是否本村村民？           | 3  |
| 6. 村民委员会都有哪些特点？                   | 3  |
| 7. 村民打架，村民委员会能管吗？能罚款吗？            | 4  |
| 8. 什么是村民自治？                       | 4  |
| 9. 什么叫自我管理？                       | 5  |
| 10. 什么叫自我教育？                      | 5  |
| 11. 什么是自我服务？                      | 5  |
| 12. 村党支部是干什么的？                    | 6  |
| 13. 实行村民自治是否需要坚持党的领导？             | 7  |
| 14. 乡（镇）、村基层党组织在村民自治中的领导核心作用怎样体现？ | 8  |
| 15. 村党支部和村民委员会的关系是什么？             | 8  |
| 16. 乡镇政府能管村里的事吗？                  | 9  |
| 17. 乡镇政府在哪些事项上对村民委员会进行指导、支持和帮助？   | 9  |
| 18. 村民委员会与集体经济组织是什么关系？            | 10 |
| 19. 设立村民委员会应当参考哪些因素？              | 11 |



|                                           |    |
|-------------------------------------------|----|
| 20. 设立村民委员会应当经过哪些程序？ .....                | 12 |
| 21. 村民委员会由几个人组成？ .....                    | 12 |
| 22. 村民委员会的成员有工资吗？ .....                   | 12 |
| 23. 什么是村民小组？ .....                        | 13 |
| 24. 村民小组的组长怎么产生，职责是什么？ .....              | 13 |
| 25. 村民小组组长把集体财产占为己有，<br>构成犯罪吗？ .....      | 14 |
| 26. 村民小组是否具有诉讼主体资格，<br>能成为独立的民事主体吗？ ..... | 14 |
| 27. 村民小组长能否成为报复陷害罪的主体？ .....              | 14 |
| 28. 什么是村民会议？ .....                        | 15 |
| 29. 村民会议如何组成？ .....                       | 15 |
| 30. 被剥夺政治权利的人是否可以参加村民会议？ .....            | 16 |
| 31. 村民会议有哪些形式？ .....                      | 16 |
| 32. 应邀参加村民会议的列席人员是否有表决权？ .....            | 16 |
| 33. 村民会议如何表决？ .....                       | 17 |
| 34. 村民会议和村民委员会是什么关系？ .....                | 17 |
| 35. 什么情况下应当召开村民会议？<br>村民会议由谁召集？ .....     | 18 |
| 36. 什么是村民代表会议？ .....                      | 18 |
| 37. 村民代表如何产生？ .....                       | 18 |
| 38. 村民代表会议都有哪些权利？ .....                   | 19 |
| 39. 村民代表会议和村民会议的关系是什么？ .....              | 19 |
| 40. 村民代表有什么职责？ .....                      | 20 |
| 41. 村民代表有任期吗？ .....                       | 20 |
| 42. 村民委员会下面可以设立工作机构吗？ .....               | 20 |
| 43. 村里的大型国有企业职工要参加村民委员会吗？ .....           | 20 |
| 44. 地方有权对村民自治进行立法吗？ .....                 | 21 |
| 案例与分析 .....                               | 21 |



|                            |    |
|----------------------------|----|
| <b>二、村民委员会的职能和任务</b>       | 27 |
| 1. 村民委员会是干什么的？有哪些职责和任务？    | 27 |
| 2. 村公共事务和公益事业都有哪些？         | 27 |
| 3. 村民委员会如何调解民间纠纷？          | 28 |
| 4. 村民委员会能抓人吗？              | 29 |
| 5. 哪些事需要村民委员会协助乡镇政府办理？     | 29 |
| 6. 村民委员会如何对待村民的意见、要求和建议？   | 30 |
| 7. 哪些事项属于村民自治范围内的事项？       | 30 |
| 8. 哪些涉及村民利益的事项，必须召开村民会议决定？ | 31 |
| 9. 什么是乡统筹？什么是村提留？          | 31 |
| 10. 从村集体经济所得收益都包括哪些？       | 31 |
| 11. 从村集体经济所得收益的使用是指什么？     | 32 |
| 12. 村公益事业的经费筹集方案指的是什么？     | 32 |
| 13. 村集体经济项目的立项指的是什么？       | 32 |
| 14. 村集体经济项目的承包方案指的是什么？     | 33 |
| 15. 土地承包经营方案指的是什么？         | 33 |
| 16. 宅基地的使用方案指的是什么？         | 34 |
| 17. 什么是村民自治章程？             | 34 |
| 18. 什么是村规民约？               | 34 |
| 19. 如何制定村民自治章程和村规民约？       | 35 |
| 20. 村民自治章程和村规民约不能规定哪些内容？   | 35 |
| 案例与分析                      | 36 |
| <b>三、村民委员会的选举</b>          | 42 |
| 1. 村民委员会成员如何产生？            | 42 |
| 2. 村民委员会成员应该具备什么条件？        | 42 |
| 3. 村民委员会组成人员可以连任吗？         | 43 |



|                                          |    |
|------------------------------------------|----|
| 4. 什么人有权当选村民委员会组成人员? .....               | 43 |
| 5. “超生”的人有权参加选举吗? .....                  | 43 |
| 6. 村民选举委员会是干什么的? .....                   | 44 |
| 7. 农转非户口的居民是否能参加村民委员会选举? .....           | 44 |
| 8. 村民委员会换届选举时如何进行选民登记? .....             | 45 |
| 9. 村民选举委员会是如何产生的? .....                  | 45 |
| 10. 村民委员会成员候选人能否当村民<br>选举委员会成员? .....    | 46 |
| 11. 怎样提名村民委员会成员候选人? .....                | 46 |
| 12. 什么是差额选举, 怎样设置差额数? .....              | 46 |
| 13. 什么情况下候选人可以当选? .....                  | 47 |
| 14. 投票可以采取举手表决的方式吗? .....                | 47 |
| 15. 公开选举为什么要设立秘密写票处? .....               | 47 |
| 16. 选举时在外打工的村民怎样参加选举? .....              | 48 |
| 17. 什么是公开计票方法? .....                     | 49 |
| 18. 选举结果可以事后再公布吗? .....                  | 49 |
| 19. 当场宣布选举结果是指宣布哪些内容? .....              | 49 |
| 20. 村民委员会选举中的投票方式有哪几种? .....             | 50 |
| 21. 投票次数分为哪几种? .....                     | 51 |
| 22. 选举大会应当设置哪些议程? .....                  | 52 |
| 23. 村民选举委员会选举结束后的全部材料<br>应当怎样立卷归档? ..... | 52 |
| 24. 破坏选举的行为有哪些? .....                    | 53 |
| 25. 选举结束后, 收回的选票多于发出的选票,<br>怎么办? .....   | 53 |
| 26. 什么无效选举? .....                        | 54 |
| 27. 遇到无效选举的情况应当如何处理? .....               | 54 |
| 28. 什么是另行选举? .....                       | 55 |
| 29. 另行选举和补选、重新选举的区别是什么? .....            | 56 |



|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| 30. 另行选举的时间、候选人等如何确定？               | 56 |
| 31. 另行选举的程序是什么？                     | 56 |
| 32. 选票填写的人数多于应选的人数怎么办？              | 57 |
| 33. 选票上的字迹如果无法辨认怎么办？                | 57 |
| 34. 如何介绍候选人？                        | 58 |
| 35. 候选人做自我介绍应注意什么问题？                | 58 |
| 36. 遇到有人威胁、贿赂和伪造选票的，<br>村民该怎么办？     | 59 |
| 37. 有关单位接到村民对破坏选举行为的举报后，<br>应当如何处理？ | 59 |
| 38. 通过贿赂手段已经当选村民委员会成员的<br>怎么办？      | 59 |
| 39. 严重破坏选举的行为会构成犯罪吗？                | 60 |
| 案例与分析                               | 60 |

#### 四、对村民委员会的监督 68

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 1. 村民对村民委员会成员的工作不满意怎么办？       | 68 |
| 2. 怎样罢免村民委员会成员？               | 68 |
| 3. 村民如何联名罢免村民委员会成员？           | 68 |
| 4. 村民委员会委员被村民提出罢免该怎么办？        | 69 |
| 5. 如何决定对村民委员会成员的罢免？           | 69 |
| 6. 村民委员会主任可否提出辞职，<br>应向谁提出辞职？ | 69 |
| 7. 如果村民委员会不依法及时召集村民<br>会议怎么办？ | 70 |
| 8. 什么是村务公开制度？                 | 70 |
| 9. 村务公开都要公开哪些事？               | 71 |
| 10. 如何保证村务公开？                 | 71 |
| 11. 公开救灾救济款物的发放情况都包括什么情况？     | 72 |



|                                               |     |
|-----------------------------------------------|-----|
| 12. 涉及村民利益, 村民普遍关心的<br>其他事项是指哪些事项?            | 72  |
| 13. 财务公开一般包括哪些事项?                             | 72  |
| 14. 村务多长时间公开一次?                               | 73  |
| 15. 做好村财务管理工作需要建立哪些制度来保障?                     | 73  |
| 16. 村民委员会能自己刻印章吗?                             | 74  |
| 17. 村民委员会被撤销或者合并后,<br>印章还能继续使用吗?              | 75  |
| 18. 村民委员会公布的村务情况不实怎么办?                        | 75  |
| 19. 村民委员会成员出现贪污受贿、挪用公款的<br>情况能构成犯罪吗?          | 75  |
| 20. 村民委员会成员在从事集体事务时侵占集体财物、<br>挪用集体资金的, 构成犯罪吗? | 76  |
| 案例与分析                                         | 77  |
| <b>附录 相关政策法规</b>                              | 82  |
| 中华人民共和国村民委员会组织法                               | 82  |
| 中国共产党农村基层组织工作条例                               | 87  |
| 中共中央办公厅、国务院办公厅关于加强和<br>改进村民委员会选举工作的通知         | 93  |
| 关于规范村民委员会印章制发使用和管理工作的意见                       | 101 |
| 人民调解委员会组织条例                                   | 104 |
| 中华人民共和国农村土地承包法 (节录)                           | 106 |
| 中共中央办公厅、国务院办公厅关于在农村普遍<br>实行村务公开和民主管理制度的通知     | 114 |
| 中共中央办公厅、国务院办公厅关于健全和完善村务<br>公开和民主管理制度的意见       | 119 |
| 村集体经济组织财务公开暂行规定                               | 127 |
| 关于做好村干部任期和离任经济责任专项审计的通知                       | 131 |

□ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □



管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，不是一级政府。乡镇政府是我国的基层政权组织，是最低一级政府。村民委员会和政府有以下几点区别：①性质不同。村民委员会是基层群众自治组织，政府是国家机关。②产生方式不同。村民委员会是村民大会选举产生的，政府是由同级人民代表大会选举产生的。③作出的决定是否有强制力不同。政府作出的决定、命令、行政措施、规定等，具有强制力，村民必须服从，对拒不服从者可以强制其服从，但村民委员会通过的决议、决定、自治章程和村规民约等，都不具有国家强制力，对拒不服从者不能强制其服从，只能通过说服、动员、教育、舆论压力等方式加以贯彻落实。

### 3. 村支书可以兼任村民委员会主任吗？

根据《中国共产党农村基层组织工作条例》和《中国共产党章程》的有关规定，村支书由党员大会选举产生，也可以由上级党组织任命。根据《村民委员会组织法》的规定，村民委员会主任由村民直接选举产生，任何组织或者个人不得指定、委派或者撤换村民委员会主任。村支书与村民委员会主任的产生方式不同，二者并不冲突。也就是说，如果一个人既被村民选举为村民委员会主任，又被党员大会选举为村支书或者被乡镇党委任命为村支书，那么他就是一身兼两职，也就是俗称的“一肩挑”。只要产生过程符合法律规定，就是可以的。

村支书兼任村民委员会主任有一些优点，主要是：①可以避免村民委员会和村党支部之间关系紧张，互相掣肘；②有利于加强党的领导，实现党对农村工作和村民自治的领导；③可以减少村干部的人数，提高工作效率，使村干部更好地开展工作，为群众服务。当然，村支书和村民委员会主任“一肩挑”也有一些弊端，例如权力过于集中，缺乏监督和制约，容易造成腐败；可能出现“一言堂”情况，等等。



#### 4. 村民委员会归乡镇政府管吗？

根据《村民委员会组织法》的规定，村民委员会是基层群众性自治组织，不是国家基层政权组织，不是一级政府，也不是基层政府的派出机关。村民委员会和乡镇政府没有隶属关系。

村民委员会和乡镇政府之间的关系可以从以下三方面来理解：①乡镇政府和村民委员会之间不是领导关系，而是指导关系。所谓指导，就是说乡镇政府只能通过宣传、培训、动员、说服等方式引导村民委员会的工作，不能用行政命令强迫村民委员会开展工作，更不能干涉属于村民自治范围内的事项。②乡镇政府应当对村民委员会的工作进行指导和支持。也就是说，指导村民委员会的工作是乡镇政府的职责，当村民委员会的工作遇到阻力、困难时，乡镇政府不能不管不问，而是有义务对村民委员会的工作进行指导、帮助和支持。③村民委员会应当依法协助乡镇政府展开工作。村民委员会协助工作主要是通过宣传、动员、提供情况等方式进行的，一般不直接办理。必要时，也可以接受乡镇政府委托办理具体事项，但由作出委托的乡镇政府承担责任。

#### 5. 什么是村民，怎样判断一个人是否本村村民？

什么是村民，法律上没有明确规定，一般认为，具有我国国籍，长期生活在农村一定区域内的农民就是村民。判断一个人是不是本村村民，主要有以下两个标准：一个是是否居住在本村；另一个是户籍是否在本村。

#### 6. 村民委员会都有哪些特点？

到目前为止，我国有近百万个村民委员会。我国农村普遍建立的村民委员会，主要有以下几个特点：①群众性。村民委员会是群众自治组织，村民是自治主体，凡是本村村民，都有权参加村民自治。村民委员会的成员由村民选举产生，政府无权任命、



指定和委派。村民委员会的成员都来自村民，凡是符合法律规定享有选举权和被选举权的村民都可以被选举成为村民委员会成员。村民委员会成员和村民一样，也从事生产劳动。村民委员会进行工作，应当走群众路线，坚持说服教育。②基层性。村是我国最为基层的单位，是村民长期居住生活的地方。村民委员会工作在最基层，由村民自己选举产生，成员也来自村民，所做的工作都是关系村民生产、生活和各种切身利益的事项。③自治性。村民委员会由村民自己选举，自己治理。村民组成村民会议，讨论和决定涉及村民利益和村民普遍关心的事项，村民委员会向村民会议负责并报告工作。村民委员会干什么、不干什么，先干什么、后干什么，怎么干等问题都由村民自己决定。对于村民自治事项，其他任何组织和个人，包括基层政府，都没有权力干预。

## 7. 村民打架，村民委员会能管吗？能罚款吗？

村民之间发生打架斗殴，作为村民委员会，应当进行调解，必要的时候，还要协助公安机关维护好社会治安。所以说，村民委员会可以管。但是，村民委员会只是群众自治组织，不拥有国家权力，不能对村民进行罚款。根据我国《行政处罚法》和相关法律的规定，只有法律规定的机关，如公安、税收等机关才能进行罚款，其他单位和个人都无权罚款。

## 8. 什么是村民自治？

村民自治就是村民以村为自治区域，实行村民自己管理自己的制度，是一种具有中国特色的农村基层民主政治制度。村民自治有以下特点：①自治组织的成员是农村的村民，是以农民为主体的自治。②自治的决策内容是村民根据国家法律规定自己管理本村事务，其范围是与本村村民利益相关的事务。③自治组织不是政权机关，只行使单一的自治职能。自治组织根据国家有关法律行使自治权，办理公共事务和公益事业。④村民自治组织的领



导人不属于国家公职人员，不经过政府机关的任命程序，而是从本村有选举权和被选举权的村民中直接选举产生。

## 9. 什么叫自我管理？

自我管理就是村民组织起来，自己管理自己，自己约束自己，自己的事情自己办，自己的事情自己做主，其他任何组织和个人都不能干涉。自我管理主要体现在几个方面：①自我管理靠村民之间的相互帮助，说服教育和自觉意识，不依靠政府的力量。②村民中的管理者和被管理者没有本质区别，二者是统一的。村民委员会成员由村民选举产生，来自村民，接受村民的监督。村民委员会成员既要为村里做好服务，维护本村村民的利益，同时也要从事自家劳动生产。村民委员会成员不是国家工作人员，不吃“皇粮”。③管理的方式主要是通过村民会议集中全村村民的意见和建议，制定村规民约、村的自治章程等，全体村民都要遵守执行。④管理的内容主要是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，把本村村民的意见、要求和建议向人民政府反映。总之，都是村民自己的事情。

## 10. 什么叫自我教育？

自我教育就是通过开展村民自治活动，使村民受到各种教育。村民既是教育者，也是受教育者。村民通过行使选举权与被选举权，参加村民委员会的工作，管理本村事务，监督村民委员会的工作，受到社会主义民主的教育。村民通过制定和遵守村民自治章程、村规民约，受到社会主义法制和道德教育。通过发展文化教育，学习和掌握科技文化知识，移风易俗，破除封建迷信等活动，提高村民的文化素养。

## 11. 什么是自我服务？

自我服务主要包括两个方面的内容：①生产服务。我国实行



家庭承包经营为基础，统分结合的双层经营体制。在家庭承包的基础上，为了提高生产力，实现集约化经营，适应日益发展的市场需求和生活需要，农业生产中的一些环节迫切需要集中服务。在这种情况下，村民自发组织起来，集中进行产前、产中、产后服务，例如修渠筑堤进行灌溉，统一购买收割机进行收割，统一联系产品销路，等等。②生活服务。生活服务主要是指办理本村的公共事务和公益事业。例如，在村里办理幼儿园、托儿所、养老院，维修村公路，举办村卫生医疗机构，开办村娱乐文化活动现场，等等。要说明的是，这些自我服务项目和工程的举办都必须经村民同意，且符合法律法规的规定。

## 12. 村党支部是干什么的？

根据《中国共产党章程》规定，村党支部是党的基层组织，主要承担的任务有：①宣传和执行党的路线、方针、政策，宣传和执行党中央、上级组织和本组织的决议，充分发挥党员的先锋模范作用，团结、组织党内的干部和群众，努力完成本村党支部的任务；②组织党员认真学习马列主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想，认真学习并深入实践科学发展观，学习党的基本知识，学习科学、文化和业务知识；③对党员进行教育、管理和监督，提高党员素质，增强党性，严格党的组织生活，开展批评和自我批评，维护和执行党的纪律，监督党员切实履行义务，保障党员的权利不受侵犯；④密切联系群众，经常了解群众对党员、党的工作的批评和意见，维护群众的正当权利和利益，做好群众的思想政治工作；⑤充分发挥党员和群众的积极性、创造性，发现、培养和推荐他们中间的优秀人才，鼓励和支持他们在改革开放和社会主义现代化建设中贡献自己的聪明才智；⑥对要求入党的积极分子进行教育和培养，做好经常性的发展党员工作，重视吸收在生产和工作第一线的工人、农民、知识分子中的优秀分子入党；⑦监督党员干部和其他任何工作人员严